



제428회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

주거기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 고시원, 반지하주택 등 열악한 주거환경 정비 등을
주거정책 기본원칙 및 주거종합계획에 명시 》

■ 홍기원의원 대표발의(의안번호 제2208220호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 홍기원의원 대표발의(제2208220호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 고시원, 반지하주택 등 열악한 주거환경 정비 등을 주거정책 기본원칙 및 주거종합계획에 명시(안 제3조제10호 및 제5조제1항제10호 신설) ...	3

I. 홍기원의원 대표발의(제2208220호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 홍기원의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 17.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 18.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국가 및 지방자치단체가 국민의 주거권을 보장하기 위하여 임대주택의 우선공급 등을 통하여 주거지원필요계층의 주거수준이 향상되도록 할 것 등을 주거정책의 기본원칙으로 규정하고 있으며, 국토교통부장관은 주거정책의 기본목표 및 기본방향에 관한 사항 등이 포함된 주거종합계획을 수립·시행하도록 하고 있음.

한편, 지난 2022년 수도권 지역에서 폭우로 인해 당시 반지하에 거주하던 일가족이 목숨을 잃은 사건이 발생한 이후, 정부는 반지하·쪽방 등 문제를 해소하기 위하여 반지하 신축 금지, 재해취약주택 단계적 감축, 주거취약계층 주거상향 지원사업 등 여러 대책을 마련·추진해 왔음.

이와 관련하여 현행법의 주거정책의 기본원칙에 고시원·쪽방 등 이른바 ‘비주택’이나 지하주택, 반지하주택 등에 거주하는 주거취약계층의 주거수준이 향상될 수 있도록 노력할 의무가 별도로 명시되어

있지 않으며, 주거종합계획의 수립사항에 ‘비주택’을 최소화할 수 있는 방안 등에 대한 내용이 규정되어 있지 않아 이를 개선할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 고시원 등 주택이 아닌 곳이나 지하주택, 반지하주택 등 대통령령으로 정하는 시설에 대한 정비를 통하여 주거환경이 열악한 시설에 거주하는 자의 주거수준이 향상되도록 할 것을 주거정책의 기본원칙에 추가하고, 주택이 아닌 곳이나 지하주택, 반지하주택 등에 대한 정비 활성화를 주거종합계획 수립사항에 추가하여 정부가 보다 종합적이고 체계적인 비주택 문제 해소대책을 마련·추진하도록 하고, 반지하 등 비주택에 거주하는 주거취약계층의 주거 수준이 향상될 수 있도록 하려는 것임(안 제3조제10호 및 제5조제1항제10호 신설).

3. 검토의견

가. 고시원, 반지하주택 등 열악한 주거환경 정비 등을 주거정책 기본원칙 및 주거종합계획에 명시(안 제3조제10호 및 제5조제1항제10호 신설)

현행	개정안
제3조(주거정책의 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다. 1. ~ 9. (생략) <u><신설></u>	제3조(주거정책의 기본원칙) ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 9. (현행과 같음) <u>10. 고시원 등 주택이 아닌 곳이나 「건축법」 제2조제1항제5호에 따른 지하층의 전부 또는 일부에 거실을 설치한 건축물(이하 “반지하주택”이라 한다) 등 대통령령으로 정하는 시설에 대한 정비를 통하여 주거환경이 열악한 시설에 거주하는 자의 주거수준이 향상되도록 할 것</u>
제5조(주거종합계획의 수립) ① 국토교통부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 주거종합계획(이하 “주거종합계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. 1. ~ 9. (생략) <u><신설></u>	제5조(주거종합계획의 수립) ① --- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 9. (현행과 같음) <u>10. 고시원 등 주택이 아닌 곳이나 반지하주택 등 대통령령으로 정하는</u>

현행	개정안
10. (생략) ② ~ ⑧ (생략)	<u>시설에 대한 정비 활성화에 관한 사항</u> 11. (현행 제10호와 같음) ② ~ ⑧ (현행과 같음)

개정안은 주거정책의 기본원칙으로 고시원, 반지하주택 등 시설¹⁾에 대한 정비를 통하여 열악한 주거환경에 거주하는 자의 주거수준이 향상 되도록 하여야 함을 명시(안 제3조제10호 신설)하고, 주거종합계획에 동 시설들의 정비 활성화에 관한 사항을 포함(안 제5조제10호 신설)하도록 하려는 것임.

국토교통부의 2023년도 주거실태조사²⁾에 따르면, 고시원, 판잣집, 비닐 하우스 등에 거주하는 가구의 비율은 약 2.2 %이고, 반지하, 지하, 옥탑에 거주하는 가구의 비율은 약 1.1%이며, 최저주거기준³⁾에 미달하는 가구의

1) 개정안은 ‘고시원 등 주택이 아닌 곳이나 「건축법」 제2조제1항제5호에 따른 지하층의 전부 또는 일부에 거실을 설치한 건축물(이하 “반지하주택”이라 한다) 등 대통령령으로 정하는 시설’로 표현하고 있음.

「건축법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “지하층”이란 건축물의 바닥이 지표면 아래에 있는 층으로서 바닥에서 지표면까지 평균높이가 해당 층 높이의 2분의 1 이상인 것을 말한다.

2) 2023년도 주거실태조사 -조사기간: 2023.9.18.~2024.1.18.
-조사대상: 전국 표본 6.1만가구
-결과발표: 2024.12.27.

3) 「주거기본법」

제17조(최저주거기준의 설정) ① 국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다.

② 제1항에 따라 국토교통부장관이 최저주거기준을 설정·공고하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다.

④ 최저주거기준은 인구구조·가구특성 및 소득수준의 변화 등 사회적·경제적 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다.

비율은 약 3.6%임.

【고시원, 판잣집, 비닐하우스 등 거주 현황(2023년도 주거실태조사)】

(단위: %)

고시원 ⁴⁾	판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막 ⁵⁾	기타 ⁶⁾	합계
1.2	0.2	0.8	2.2

※자료: 국토교통부

【거주 위치(2023년도 주거실태조사)】

(단위: %)

주거 유형 \ 거주 위치	지상	반지하	지하	옥탑	합계
단독주택	97.6	2.1	0.2	0.1	100.0
아파트	100.0	—	—	—	100.0
연립주택	97.5	2.3	0.1	—	100.0
다세대주택	96.1	3.4	0.5	—	100.0
비거주용건물 내 주택 ⁷⁾	98.6	1.4	—	—	100.0
주택 이외의 거주 ⁸⁾	99.9	—	0.1	—	100.0
주택 유형 전체	98.9	1.0	0.1	0.0	100.0

※자료: 국토교통부

⑤ 국토교통부장관은 주거종합계획과 연계하여 5년마다 최저주거기준의 타당성을 재검토하여야 한다.

「주거기본법 시행령」

제12조(최저주거기준의 내용) 법 제17조에 따라 국토교통부장관이 설정·공고하는 최저주거기준에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 가구구성별 최소 주거면적
2. 용도별 방의 개수
3. 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준
4. 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준
- 4) 고시원: 구획된 실(室) 안에 학습자가 공부할 수 있는 시설을 갖추고 숙박 또는 숙식을 제공하는 형태
- 5) 판잣집·비닐하우스·움막: 주거용도로 사용되나 건축재료나 구조 측면에서 주택의 요건(영구성)을 갖추지 못한 구조물
- 6) 기타: 사람이 거주하나 다른 유형 분류에 포함되지 않는 건물을 말함. 업소에서 잠만 자는 방, 건설공사장의 임시막사, 동굴 등 임시 거주를 위한 구조물 등이 해당됨.

【최저주거기준 미달 가구(2023년도 주거실태조사)】

(단위: %)

면적기준 미달가구	시설기준 미달가구	침실기준 미달가구	최저주거기준 미달가구
2.7	2.3	0.2	3.6

※자료: 국토교통부

이와 관련하여, 국토교통부는 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」(국토교통부훈령)에 따라 최저주거기준 미달가구 등 주거취약계층의 주거지원 및 주거상향을 위한 사업을 실시하고 있으며⁹⁾, 동 사업의 지원 대상에는 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 컨테이너, 움막, 지하층, 옥탑방 등에 거주하고 있는 사람 등¹⁰⁾이 해당됨.

7) 비거주용건물 내 주택: 주거를 목적으로 지어진 건물이 아니지만 사람이 거주할 수 있도록 주택의 요건(방, 부엌, 독립된 출입구)을 갖추고 있는 경우의 주택을 말함. 상가, 학원, 공장 등 영업을 목적으로 지은 집이지만 살림하는 부분이 주택의 요건을 갖추고 있으면 비거주용 건물 내 주택에 해당됨.

8) 주택 이외의 처: 오피스텔, 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막, 기타

9) 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」(국토교통부훈령)

제2조(정의) 이 지침에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "주거지원사업"이란 쪽방·비닐하우스 거주자, 가정폭력 피해자, 아동빈곤가구 등 주거취약계층의 주거안정과 주거수준의 향상을 위해 실시하는 건설·매입·전세임대사업, 주거위생·안전·환경 개선사업, 이사비·생필품 지원 사업, 보증금 대출 지원 사업 등을 말한다.
2. "주거사다리 지원사업"이란 쪽방·비닐하우스 거주자, 가정폭력 피해자, 아동빈곤가구 등 주거취약계층의 주거지원 및 주거상향을 위하여 시행하는 건설·매입임대사업과 전세임대사업을 말한다.

10) 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」(국토교통부훈령)

제3조(입주대상자) ① 이 지침에 따라 사업시행자가 공급하는 주택에 입주할 수 있는 사람은 다음 각 호에 해당하는 사람 중 거주지 관할 시장·군수·구청장(이하 "시장 등"이라 한다.) 또는 사업시행자가 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하는 사람이거나, 법무부장관이 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하여 국토교통부 장관에게 통보한 범죄피해자에 한한다.(이하 "입주대상자"라 한다)

1. 다음 각 목에 해당하는 주거환경에서 3개월 이상 거주하는 사람(주거사다리 지원사업 신청일을 기준으로 하되, 최근 1년간 각 호의 거주기간을 합산하여 산정할 수 있다.)

가. 쪽방(상가건물 내 쪽방을 포함한다)

나. 고시원, 여인숙

다. 비닐하우스

라. 노숙인시설(「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제2조제2호)

마. 컨테이너, 움막 등

바. PC방, 만화방

사. 최저주거기준(「공공주택업무처리지침」 [별표 6] 제5호 또는 「최저주거기준」 공고 제2조 '용도별 방의 개수'를 말한다. 이하 같다.)에 미달하거나, 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 「건축법」 제2조제1항제5호에 따른 지하층

아. 「최저주거기준」 제3조에 따른 필수설비시설을 갖추지 않은 옥탑방

2. 가정폭력 피해자, 출산예정인 미혼모 등 긴급한 주거지원이 필요하여 관계 중앙행정기관의 장, 특별

「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」(국토교통부훈령)은 「주거기본법」 제18조11)에 따른 ‘최저주거기준 미달 가구’에 대한 지원 등¹²⁾을 근거로 하고 있는데,

개정안은 최저주거기준 미달 가구라는 용어 외에 ‘고시원, 반지하주택 등과 같은 열악한 주거환경에 거주하는 자’에 대한 지원의 법적 근거를 「주거기본법」에 보다 명시적으로 규정하려는 것으로,

고시원, 반지하주택 등 주거환경이 열악한 시설에 대한 ‘정비’를 통한 주거수준 향상을 주거정책의 기본원칙 중 하나로 명시하고, 동 시설들의 ‘정비 활성화’에 관한 사항을 주거종합계획에 포함하여 수립·시행하도록 함으로써, 주거환경이 열악한 시설에 거주하게 되는 사례를 원천적으로

시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장, 관련 사회복지법인 또는 비영리법인, 운영기관 등이 추천한 사람

3. 최저주거기준을 미달하는 주거환경에서 만 18세미만의 아동과 함께 거주하고 있는 사람
4. 공공주택특별법 시행규칙 제23조의3에 따라 「재해구호법」에 따른 이재민 등 지방자치단체의 장이 긴급한 주거지원이 필요하다고 인정하여 공공임대주택을 임시로 사용하는 사람

11) 「주거기본법」

제18조(최저주거기준 미달 가구에 대한 우선 지원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 최저주거기준에 미달되는 가구에 우선적으로 주택을 공급하거나 개량 자금을 지원할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체가 주거정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설사업을 시행하는 경우에는 최저주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다.

③ 국토교통부장관 및 지방자치단체의 장은 주택의 건설과 관련된 인가·허가 등을 할 때 그 건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되는 경우에는 그 기준에 맞게 사업계획승인신청서를 보완할 것을 지시하는 등 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 도심 지역에 건설되는 1인 가구 등을 위한 소형주택 등 대통령령으로 정하는 주택에 대해서는 그러하지 아니하다.

④ 국토교통부장관 및 지방자치단체의 장은 최저주거기준에 미달되는 가구가 밀집한 지역에 우선적으로 임대주택을 건설하거나 「도시 및 주거환경정비법」에서 정하는 바에 따라 우선적으로 정비사업을 시행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

12) 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」(국토교통부훈령)

제1조(목적) 이 지침은 「주거기본법」 제18조, 「공공주택특별법」 제43조, 「쪽방·비닐하우스 거주가구 등 최저주거기준 미달가구 지원대책(제180차 국정현안조정회의, 2007. 6. 27)」 및 「비주택 거주가구 주거지원 방안(서민생활대책점검회의, 2011. 7. 8)」, 「취약계층·고령자 주거지원방안 <2018. 10. 24.>」 등에서 정하는 바에 따라 최저주거기준 미달가구 등 주거취약계층에 대한 주거지원사업의 내용과 절차 등을 정함을 목적으로 한다.

방지하려는 취지의 입법으로 생각됨.

개정안에 대하여 국토교통부는 고시원, 반지하주택 등에 거주하는 주거취약계층에 대한 지원이라는 입법 취지에는 공감하나, 현행법 제3조¹³⁾ 및 제5조¹⁴⁾에 주거지원필요계층의 주거수준 향상 및 주거환경 정비, 노후주택 개량 등 유사한 내용이 규정되어 있고, 현행법 제18조 등에 따라 주택 이외의 거처에 거주하는 경우를 포함하여 최저주거기준에 미달되는 가구에 대한 주거지원 및 주거상향 사업을 실시하고 있다는 입장임.

13) 「주거기본법」

제3조(주거정책의 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다.

1. 소득수준·생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것
2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동(「아동복지법」 제3조제5호에 따른 지원대상아동을 말한다) 등 주거지원이 필요한 계층(이하 “주거지원필요계층”이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것
3. 양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 공급을 확대할 것
4. 주택이 체계적이고 효율적으로 공급될 수 있도록 할 것
5. 주택이 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것
6. 주거환경 정비, 노후주택 개량 등을 통하여 기존 주택에 거주하는 주민의 주거수준이 향상될 수 있도록 할 것
7. 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것
8. 저출산·고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적·경제적 변화에 선제적으로 대응할 것
9. 주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건전하게 발전할 수 있도록 유도할 것

14) 「주거기본법」

제5조(주거종합계획의 수립) ① 국토교통부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 주거종합계획(이하 “주거종합계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

1. 주거정책의 기본목표 및 기본방향에 관한 사항
2. 주택·택지의 수요 및 공급에 관한 사항
3. 공공임대주택 등 공공주택의 공급에 관한 사항
4. 공동주택의 관리에 관한 사항
5. 주거정책 자금의 조달 및 운용에 관한 사항
6. 주거환경 정비 및 노후주택 개량 등에 관한 사항
7. 주거지원필요계층에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비 지원 등에 관한 사항
8. 삭제 <2024. 12. 3.>
9. 제21조에 따른 주거복지 전달체계에 관한 사항
10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

문 의 처
02)6788-5591