

## 고시원의 공급·운영관리 실태와 향후 정책 방향\*

A Study on the Conditions of Provision and Management of  
Gosi-won and Future Policy Direction

진 미 윤 (Mee-Youn Jin)\* · 최 상 희 (Sang-Hee Choi)\*\*

〈 Abstract 〉

The purpose of study is to examine the characteristics of Gosi-won as non-residential dwellings, how they are supplied, and how well they are being managed from an institutional perspective. "Gosi-won" is a polysemantic word, meaning multiplex available premises, a multiple-living arrangement, a lodging facility, or a quasi-residential facility depending on the context. The physical characteristics of Gosi-won varies as well. It is difficult to ostensibly define Gosi-won in a one word. The complexity of its definition is also reflected in the institutional regulatory framework for Gosi-won. Although regulations on Gosi-won are expanding to include fire safety components, building use, and administrative measures against illegal remodeling, it is still ambiguous.

In order to solve the problem of recent increase in the number of inadequate Gosi-won, which is related to lax regulations, easiness to entry Gosi-won business, poor management and supervision, and tax avoidance, this study suggests four policy directions: strengthening registration and licensing requirements for Gosi-won businesses, and setting up decent living standards and regulations on the revocation of business license; buying or renting old Gosi-won buildings to use them as publicly-subsidized rental housing; providing potential Gosi-won users with assistance, such as counselling and helping them to apply for public housing; and supporting public loan for Gosi-won renters, and developing a standardized tenancy agreement form for Gosi-won. These recommendations are intended to reinforce regulations and recognize a important role of Gosi-won as low-cost alternatives in our society.

키워드 : 고시원, 다중생활시설, 비주택, 주거취약계층, 주거빈곤, 주거복지

Keyword : Gosi-won, Multiple-living Arrangement, Non-residential Dwelling,  
Housing Vulnerable Group, Housing Poverty, Housing Welfare

\* LH 토지주택연구원, 진미윤 연구위원, myjin@lh.or.kr, 주저자, 교신저자

\*\* LH 토지주택연구원, 최상희 수석연구원, urban@lh.or.kr

## I. 서론

고시원은 최근 가장 급격하게 증가하고 있는 거주 공간의 유형으로 전국적으로 확산되고 있다. 고시원은 그 용어에서 알 수 있듯이 원래 고시준비생들의 학업 장소였던 독서실을 효과적인 학습을 위해 취침도 겸할 수 있게 방을 제공한데서 비롯한다. 그러나 1997년 외 환위기를 계기로 고시원은 점차 저소득층의 숙소로 변모하기 시작했으며, 시설이나 환경이 열악한 대신 임대료가 낮다 보니 사회경제적으로 취약한 1인 빈곤 가구가 주된 이용자가 되고 있다(보건복지부, 2011; 민태욱, 2012; 서울시, 2013; 한국도시연구소, 2016). 고시원의 실상에 대해서는 그동안 각종 연구 자료와 언론에서 하위 주거, 밤인자 낮인자 모르는 곳, 가장 가난한 사람들이 사는 가장 비싼 곳, 좁고 외롭고 웅크린 침묵 공간, 심리적 처량함과 답답함, 고립, 우울, 무기력, 방치와 같은 표현으로 거주 공간으로서의 부적절성 뿐 아니라 이것이 정서적·심리적인 면과 사회적 배제로까지 이어지고 있음을 지적하고 있다. 최근에는 N포 세대의 마지막 거처, 아무리 좁아도 유일한 안식처와 같이 청년 빈곤 세대의 어쩔 수 없는 선택지로 묘사되고 있기도 하다.

고시생을 위한 학습과 취침이 결합된 일종의 임시 숙소인 고시원은 태생적으로 독립된 주거 형태를 갖추지 않은 상태라고는 하지만 그 내부 구조는 매우 조잡하다. 건물 내부를 판넬로 간단히 구획하여 방을 조밀하게 배치한 데다 화장실, 욕실, 세탁실은 공동으로 사용하는 구조이다. 고시원의 1실당 면적은  $3.3\text{m}^2\sim 10\text{m}^2$ 이며, 이 작은 공간에 침실과 책상을 구비하고 있으며 한 층에 20~40실이 비좁은 복도를 사이에 두고 배치되어 있다(이선화·김수현, 2013). 이런 구조에서는 당연히 방음은 무방비 상태일 수 밖에 없고 화재의 위험마저 크다. 창문도 없고 환기 시스템도 갖춰져 있지 못한 것이 태반이다. 실제 거주자들 대부분의 반응도 좁은 방, 소음, 공동생활, 채광 및 통풍, 범죄, 화재 등 취약한 구조에 대해 불편함을 호소하고 있다(권정현, 2013).

그렇다면, 고시원의 거주 환경은 왜 이렇게 열악한 것인가? 이것은 고시원의 공급에 무슨 문제가 있다는 것이다. 누가 왜 이러한 형태를 계속 공급해 오고 있으며, 이를 가능했던 요인이 무엇인가를 찾는 것은 고시원의 거주 환경을 개선할 수 있는 중요한 실마리이다. 고시원의 공급 요인을 체계적으로 규명함으로써 아예 이러한 최소한의 거주성도 확보하고 있지 못한 거처 자체를 존립할 수 없도록 하거나 아니면 나름의 역할을 인정하고 타협과

포섭으로 주거정책에서 적극 수용하여 정상화하는 방법 등의 대안을 마련할 수 있을 것이다.

그동안 고시원은 쪽방, 비닐하우스, 여관, 여인숙 등 숙박시설 등과 더불어 비주택 혹은 비공식 부문의 거처로 간주되어 왔으며, 대부분의 연구는 이러한 비주택 부문의 실상, 인권 차원의 조명, 거주자의 사회경제적 특성, 생활 실태 파악에 주로 초점을 두고 진행되어 왔다(국가인권위원회, 2009; 보건복지부, 2011; 서울시, 2013). 이들 연구들을 통해 고시원의 실상과 누가 왜 거주할 수 밖에 없는지 등이 파악되었고, 이를 개선하려는 정책적 노력의 일환으로 사회복지 서비스의 연계와 지원, 공공임대주택의 입주 지원도 추진되었다. 반면, 이렇게 거주자의 사회경제적 취약성에 주안점을 둔 ‘주거취약계층 지원 대책’이 2010년 이후 꾸준히 추진되어 온 것에 비해 ‘실상’ 그 자체를 변화시키려는 노력은 상당히 미흡하였다. 이는 고시원의 공급 특성과 그 운영 메카니즘에 대한 구체적인 실증 자료와 규명 작업들이 이루어지고 있지 못한 공백에 있다고도 볼 수 있다.

이에 본 논문은 공급 측면에서 고시원이 어떠한 성격의 공급재이며, 어떤 형태로 공급되고 관리되는지의 실태를 파악하며 열악한 거주 환경이 개선되지 못한 채 계속하여 확대 재생산되고 있는 상황에서 정부는 어떠한 입장과 제도적 틀로 대응하고 있는지를 평가하여 고시원의 거주 환경 개선을 위한 정책 방향을 제시하고자 한다. 고시원의 공급 특성을 파악하는 근거 자료는 소방청이 보유한 고시원 등록 자료<sup>1)</sup>를 토대로 건축물관리대장을 발급받아 주소를 연계시켜 구축하였다. 소방청의 고시원 등록 자료는 2017년 6월 기준으로 전국 11,899개이며, 지역, 영업상태(정상), 상호명, 주소, 영업장 면적, 연면적, 업종명(고시원), 설치신고일에 대한 정보가 등재되어 있다. 건축물관리대장은 대지위치(주소), 사용승인일, 허가, 착공, 준공, 허가구분코드(신축, 증축, 개축, 대수선, 용도변경), 층별 용도(단독주택, 공동주택, 제1종 근린생활시설, 숙박시설 등 18종)와 면적, 건물 소유자, 변동 내용(소유권

1) 소방청 소관인 「다중이용업소의 안전 관리에 관한 특별법」은 2009년 7월 8일부터 고시원을 다중이용업소로 규정하고, 소방청은 이에 따라 소방 안전과 예방 차원에서 고시원업을 규제 및 감시감독하고 있다. 동법 제7조는 다중이용업소의 허가, 인가, 등록, 신고수리가 건축법에 따라 허가관청(지사체)이 소관이지만 허가 등을 한 날로부터 14일 이내 다중이용업소의 소재지를 관할하는 소방본부장 혹은 소방서장에게 다중이용업주의 성명과 주소, 다중이용업소의 상호와 주소, 다중이용업의 업종과 영업장 면적을 통보하도록 하고 있다. 또한 허가관청은 휴업, 폐업 또는 휴업 후 영업의 재개, 영업내용의 변경, 다중이용업주의 변경 또는 다중이용업주 주소의 변경, 다중이용업소 상호 또는 주소의 변경의 신고를 수리한 날로부터 30일 이내에 소방본부장 또는 소방서장에게 통보하도록 하고 있다. 따라서 소방청의 보유한 고시원 등록 자료는 허가관청(지사체)도 보유하고 있는 정보이다.

이전, 용도, 위법 사항) 등의 정보를 담고 있다. 본 논문은 이렇게 구축된 데이터(주소 연계가 안 되거나 확인이 불가능한 일부 사례는 제외)에 근거하여 고시원으로 활용되고 있는 건물의 용도, 면적, 노후도(사용승인일 기준), 신축 여부, 기존 건물의 용도 변경 등과 같은 공급 현황과 특성을 분석하였다. 또한 부가적으로 고시원 공급과 운영에 관한 실태를 좀 더 면밀히 파악하기 위해 서울시 3개구의 4개 고시원 업주와 고시원 중개 알선 업체인 고시락 대표와의 면담(2018.2.1.~2.2, 2일간 시행) 자료도 활용하였다.

논문의 구성은 네 부분이다. 서론에 이어 제2장은 고시원의 공급재적 성격을 규명하고 공급 현황과 운영관리의 특징을 규명한다. 제3장은 그동안 고시원에 대해 정부는 어떠한 법과 제도적 틀로 대응해 오고 있으며, 이러한 접근 방식이 과연 고시원의 거주 환경 개선에 어느 정도 도움이 되었는지를 평가한다. 제4장은 향후 1인 가구 증가 등 소형 저렴 주거에 대한 수요 잠재요인이 큰 만큼 고시원이라는 공간을 어떤 관점에서 접근해야 할 것인지에 대한 정책 방향을 제시함으로써 결론에 갈음하고자 한다.

## II. 고시원의 성격과 공급·운영관리 특성

### 1. 고시원의 성격: 다의적, 다중적 복합성

#### 1) 다의적(多義的) 정의와 분류

고시원은 법적 용어나 공식적인 거처 유형이 아니다. 고시원은 원래 수험생의 학습장소였던 독서실에서 출발하여 1980년대 노량진과 같은 학원 밀집가나 대학교 인근에서 각종 고시를 준비하는 고시생의 취침용 방으로 발전하였다. 단독주택의 하숙집 형태도 있고 근린생활시설인 학원이나 독서실인 곳도 있으며, 경우에 따라서는 숙박시설이기도 했다(박형주·신동철, 2008). 수험생들에게 이러한 공간은 정상적인 거주의 공간이라기 보다는 단순히 잠을 자는 임시 숙소의 기능만을 했기 때문에 규모는 아주 작고 독립된 취사공간이나 화장실도 없었다. 그러나 1990년대 말 외환위기 이후 경제 사정이 악화되면서 고시 준비생이 아닌 일반 저소득층들이 고시원으로 대거 유입하였다. 소득이 일정치 않은 불안정 노동자에서부터 고령자, 대학생 등 단신 가구, 수급자 등 사회경제적으로 취약한 이들에게 고시원은 보증금 없이도 월세만으로 살 수 있는 가장 값싼 공간일 수 밖에 없었던 것이다.

이렇듯 고시원은 이미 고시공부의 목적이 아닌 거주 목적의 장소가 되었지만 사람이 살아가는데 필요한 최소한의 거주 요건이나 안전 기준을 전혀 갖추지 못했으면서도 제도상으로 신고나 허가가 필요 없는 업종으로 사실상 무법 지대였다. 공급자는 대량 공급을 위해 많은 비용이 드는 ‘주거’로의 정상적인 용도 변경보다는 무단으로 건물 내부를 불법(혹은 편법)으로 개조하여 최대한 많은 방을 확보하였다. 이런 점에서 민태욱(2012)은 고시원 그 자체가 불법이라고 규정하였다.

정부가 고시원을 공식적으로 합법화한 것은 2009년 7월 8일 부터이다. 고시원의 연이은 화재로 인한 인명 피해가 뒤따르자<sup>2)</sup> 정부는 2006년 3월 4일 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」(이하, 다중이용업소법)을 제정하고, 다중이용업소에 대한 화재 안전관리를 제도화하였다. 다중이용업소란 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재 등 재난 발생 시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은 20개 업종을 말하며(다중이용업소법 제2조), 고시원이란 명칭이 공식화된 것은 2009년 7월 8일 개정·시행된<sup>3)</sup> 다중이용업소법에서 고시원을 다중이용업소로 규정하면서 부터이다. 동법 시행령 제2조는 고시원업을 ‘구획된 실(室) 안에 학습자가 공부할 수 있는 시설을 갖추고 숙박 또는 숙식을 제공하는 형태의 영업’으로 정의하였다. 이러한 제도적 근거가 마련되자 건축법은 2009년 7월 16일 시행령을 개정하여 용도별 건축물의 종류(건축법 시행령 별표1)에 고시원을 ‘다중이용업소법의 다중이용업종 고시원업의 시설로서 독립된 주거의 형태를 갖추지 아니한 것으로, 같은 층에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 1,000㎡미만 것’으로 정의하고 제2종 근린생활시설의 유형으로 포함시켰다. 연이어 2011년 6월 29일 건축법 시행령의 개정·시행시에는 주거지역에 불법 숙박용 시설이 건축되는 것을 방지하기 위하여 제2종 근린생활시설에 해당하는 고시원의 규모를 바닥면적의 합계 1,000㎡미만에서 500㎡ 미만으로 축소하고, 이 이상의 규모일 경우 숙박시설로 규정했다. 현재 고시원의 명칭은 ‘다중생활시설’로 변경되었는데, 이는 2014년

2) 2000년대 고시원 화재 사건은 2003년 1월 서울 사당동 고시원 화재(1명 사망), 2004년 1월 수원 마이홈 고시원 화재(4명 사망), 2005년 2월 서울 동작구 고시원 화재(6명 부상), 2006년 7월 서울 송파 나우 고시텔 화재(8명 사망, 10명 부상), 2008년 7월 경기도 용인 타워 고시텔 화재(7명 사망, 10명 부상) 등이 있었다(박형주·신동철, 2008).

3) 이 당시 법 개정의 핵심 사유는 실질적으로 숙박업으로 운영되는 고시원 등의 다중이용업소에 간이 스피링클러설비의 설치를 의무화하고, 다중이용업을 영위하고 있는 자가 영업장 내부 구조를 변경하는 경우에 소방본부장 등에게 미리 신고하도록 하는 등 다중이용업소의 안전관리를 강화하여 화재로 인한 대형 참사를 사전에 방지하려는 것이다(법제처, 다중이용업소법의 연혁).

3월 24일 건축법 시행령 개정·시행시에 고시원을 사실상 주거용도와 완전히 별개로 구별짓고자 한 의도이며, 국토교통부는 「다중생활시설 건축기준」을 2015년 7월 제정하여 실별 욕조 설치와 취사시설 설치를 금지하여 주거용이 아니면서 독립된 주거시설로 편법적으로 이용되지 못하도록 하고, 피난·방화 및 차음 기준과 범죄예방 기준을 신설하였다.

〈표 1〉 고시원에 대한 법적 정의와 근거법

명칭과 분류	세부 정의	근거법
다중이용업소 중 고시원업	구획된 실(室)안에 학습자가 공부할 수 있는 시설을 갖추고 숙박 또는 숙식을 제공하는 형태의 영업	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행령 제2조
제2종 근린생활시설 중 다중생활시설	다중생활시설(「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에 따른 다중이용업소 중 고시원업의 시설로서 국토교통부 장관이 고시하는 기준에 적합한 것) - 해당 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 500㎡ 미만인 것	건축법 시행령 별표1. 제4호 거목
숙박시설	상기의 제2종 근린생활시설에 해당하지 않는 바닥면적의 합계가 500㎡ 이상인 다중생활시설	건축법 시행령 별표1. 제15호 다목
준주택	주택으로 분류되고 있지 않으나 주거용으로 활용이 가능한 기숙사, 오피스텔, 노인복지시설, 제2종 근린생활시설에 해당하는 다중생활시설을 말함	주택법 제2조 및 동법 시행령 제4조

한편, 국토교통부는 1~2인 가구 증가, 고령화 등으로 소형 주택에 대한 수요가 늘고 있지만 이를 충족시킬 수 있는 소형주택 공급이 부족한 실정에서 법상 주택으로 분류는 되지 않으면서 실제 주거용으로 사용되고 있는 다양한 유형의 시설이 증가하나, 이러한 시설에 대한 제도적 장치가 부재하고 주거환경 기준이 미흡한 점을 고려하여 종래에는 주거정책의 밖에 있었던 오피스텔, 고시원, 기숙사, 노인복지주택을 ‘준주택’으로 정의하였다(국토교통부 보도자료, 2010.4.14).<sup>4)</sup> 즉, 준주택은 주택으로 분류되지 않으나 주거용으로 활용이 가능한 시설이라고 할 수 있다. 준주택은 사업추진상의 용이성을 고려하여 건축법규상 용도 지역에 따라 인허가를 받으며, 주택도시기금에서 용자를 지원(2011.2.10 신설)하여 공급 활성화를 도모하고 있다. 또한 공공임대주택의 공급방식 다양화의 일환으로 2016년 도입

4) 주택법 제2조 및 동법 시행령 제4조에 따르면, “준주택”이란 주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용가능한 시설 등을 말하며, 세부 유형으로는 기숙사, 다중생활시설(고시원), 노인복지시설 중 「노인복지법」 제32조제1항제3호의 노인복지주택, 오피스텔을 말한다.

된 공공리모델링 임대주택은 매입대상<sup>5)</sup>으로 고시원이 포함되어 있다. 주택임대관리업에서도 준주택은 주택임대관리업의 서비스 대상이며, 고시원도 1호(1세대) 이상 소유한 자가 정부에 주택임대사업자로 등록할 수 있으며, 용도 제한 규정을 위반하는 경우에는 등록이 말소되는 규정이 있다(국토교통부, 2017).

〈표 2〉 준주택에 대한 주택도시기금 융자 지원 조건

구 분	융자 대상	대출 한도	대출 조건
오피스텔	실면적 12㎡~50㎡	80만원/㎡	연 5.0%, 3년 이내 일시 상환
고시원	실면적 7㎡~20㎡	40만원/㎡	
노인복지주택	실면적 60㎡이하	3,000만원/㎡	
대학기숙사	사립 대학	80만원/㎡	연 2%, 3년 거치 17년 상환

자료: 국토교통부(2017), 2017년도 주택업무편람

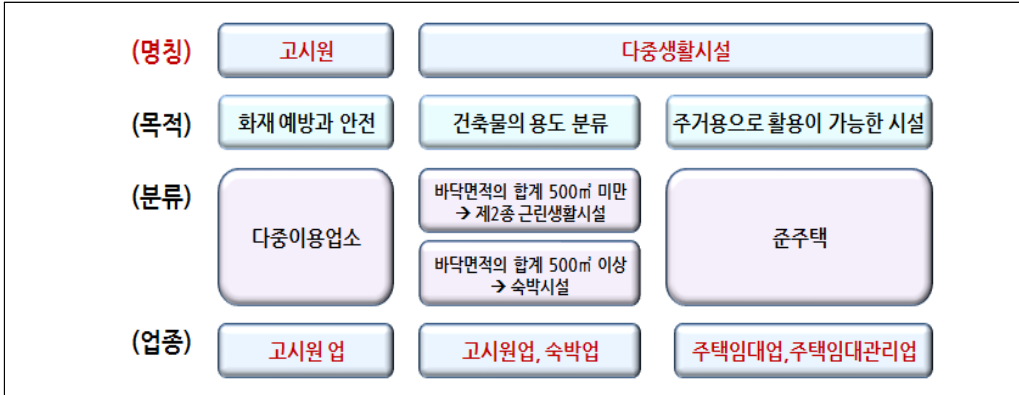
주택법 제88조(주택정책 관련 자료 등의 종합관리)는 현재 고시원을 포함한 준주택도 국토교통부장관 또는 시·도지사가 적절한 주택정책의 수립 및 시행을 위해 건설·공급·관리 및 이와 관련된 자금의 조달, 가격 동향 등에 관한 정보를 종합적으로 관리하고 이를 관련 기관·단체에 제공할 수 있으며, 동법 시행령 제89조(주택행정정보화 및 자료의 관리 등)는 주택(준주택 포함) 정보의 종합적 관리 및 제공 업무를 효율적이고 체계적으로 관리하기 위하여 주택정보체계를 구축·운영할 수 있다고 규정하고 있으나, 현재 다중생활시설(고시원)에 관한 공식적 데이터와 종합적인 현황 정보는 부재한 실정이다.

이렇게 고시원의 명칭이 공식적으로는 다중생활시설로 변경되었지만, 여전히 그 실상이 무엇인가를 관련법의 분류 체계상으로는 파악할 수 없는 상황이며, 업종 역시 고시원업, 숙박업, 주택임대업, 주택임대관리업으로 분산되어 있다(〈그림 1〉 참조). 현재 한국표준산업분류(KSIC) 상에서 고시원은 숙박업(분류코드 55)<sup>6)</sup>에 속하며, 기타 숙박업(분류코드

5) 공공리모델링 임대주택은 도시내 노후주택을 매입하여 원룸형 주택(준주택)으로 리모델링(재건축) 후 1~2인 주거취약계층 가구에게 저렴하게 공급하는 방식으로, 매입 대상으로는 도심내 노후된 단독주택, 다가구, 고시원 등이 있다.

6) 한국표준산업분류(KSIC)상 숙박업이란 불특정 다수의 일반 대중 또는 특정 회원에게 각종 형태의 숙박시설, 캠프장 및 캠핑시설 등을 주로 단기 제공하는 산업활동을 말하며, 음식 제공설비가 결합된(음식을 함께 제공하는) 숙박시설을 운영하는 경우와 철도 운송업을 수행하지 않는 별개의 사업체가 침대차만을 운영하는 경우도 포함된다. 대부분 객실을 단기간으로 제공하면서도 일부 객실을 특

5590)7) 및 기숙사 및 고시원 운영업(분류코드 55901)8)로 분류되어 있다.



〈그림 1〉 고시원의 다의적 분류와 업종 구분

## 2) 다중적(多重的) 측면: 쪽방, 숙박업소의 객실, 원룸 등과 증첩

고시원은 다의적인 정의만큼이나 물리적 형태도 다양하다. 고시원의 양태는 우리사회에서 현존하는 가장 빈곤하고 열악한 거처인 쪽방 형태에서부터 최근에는 시설면에서 고급·고가 고시원도 있다. 부정적 이미지 변신을 위해 명칭도 고시텔, 리빙텔, 원룸텔, 미니텔과 같은 ○○텔, ○○빌, ○○하우스, 소호, 레지던스 등으로 변모하는 양상이다. 그러나 대부분은 여전히 쪽방과 같은 형태로 비좁고 환기, 채광, 소음 면에서 상당한 문제가 있다.

한사람 정도만이 누울 정도 밖에 안 되는 지나치게 비좁고 취사나 세면 등의 기초 생활 설비를 갖추지 못한 가장 조악한 거주 공간으로 인식되는 쪽방은 고시원의 전형적인 모습이다. 공식적으로 쪽방에 대한 명확한 정의는 없지만<sup>9)</sup>, 1인 거주, 한 건물내 작은 방들의

정 고객에게 비교적 장기간 제공하는 경우도 숙박업으로 분류한다. 독립된 주거형태를 갖추지 않은 숙박시설을 대상으로 개인 전용실이나 단체실, 기숙사 등의 형태로 제공되는 고시원, 하숙집, 기숙사 등 임시 혹은 장기 숙박공급을 포함한다. 그 외 야영장, 캠프장 등 여행 및 여가 생활 관련 숙박 시설도 포함한다.

- 7) 독립된 주거형태를 갖추지 않은 숙박시설을 대상으로 비교적 장기간 동안 숙식 또는 숙박서비스를 제공하는 기숙사, 고시원, 하숙시설 및 기타 숙박 시설을 운영하는 산업활동을 포함한다.
- 8) 숙식을 함께 제공하는 기숙사 및 고시원을 운영하는 산업활동을 말한다. 기숙사 운영은 일반적으로 특정 학교, 회사 및 단체 소속원을 대상으로 하는 반면, 고시원은 일반인을 대상으로 서비스를 제공한다.



밀집, 화장실이나 부엌 등의 공동 사용이라는 점에서 쪽방과 고시원은 유사한 형태이다. 다만, 경제적 측면에서 쪽방은 빈곤만을 내포하는 반면, 고시원은 반드시 그렇지 않은 않다(한소영·탁장한, 2017). 거주자 특성도 쪽방 거주자가 10년 이상 장기 거주 성향인데 비해 고시원 거주자는 2년 내외 단기 거주자가 많다(보건복지부, 2011; 권정현, 2013). 특히 최근 시설면에서 고급화된 고시원의 등장으로 주거비 수준도 40~70만원에 이르며 거주자 특성도 편차가 크다. 따라서 쪽방이 장기 빈곤 밀집촌으로 노숙 위기에 처한 빈곤계층의 마지막 잠자리(last resort) 역할을 하는데 비해, 고시원은 빈부의 양상이 고루 나타나는 거처라고 볼 수 있다(한소영·탁장한, 2017). 보건복지부(2011)는 2010년 전국 8,273개의 고시원에 220,585명이 거주하는데, 이 중 주거취약계층<sup>10)</sup>이 123,971명(고시원 거주자 중 56.2%)이라고 추산하였다. 이러한 결과는 고시원에 거주하는 모든 가구가 주거취약계층은 아니라는 점을 시사한다.

한편, 쪽방은 일반 주택에서 방을 작게 나누어서 세를 주는 곳, 여관이나 여인숙으로 쓰던 곳을 더 많은 사람을 수용하기 위해 개조하거나 숙박 영업도 하면서 한편으론 쪽방으로 운영하는 경우, 그리고 가장 저렴한 고시원이 쪽방 기능을 하고 있다(보건복지부, 2011). 이러한 특성으로 쪽방의 건물 용도는 다양하며, 쪽방인 것과 그렇지 않은 것 사이의 경계가 모호하며 지역에 따라 서로 다른 기준이 적용되고 있다. 부산과 대구의 경우, 여관이나 여인숙과 같은 숙박업소의 객실을 쪽방으로 보고 있다. 전국적으로 쪽방 거주자가 약 5만명에 육박할 것이라는 추산(한소영·탁장한, 2017)에 비해, 현재 보건복지부의 쪽방 기준은 전국 10개의 쪽방 상담소에서 운영관리되고 있는 6,192명만에 국한하고 있다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2017).

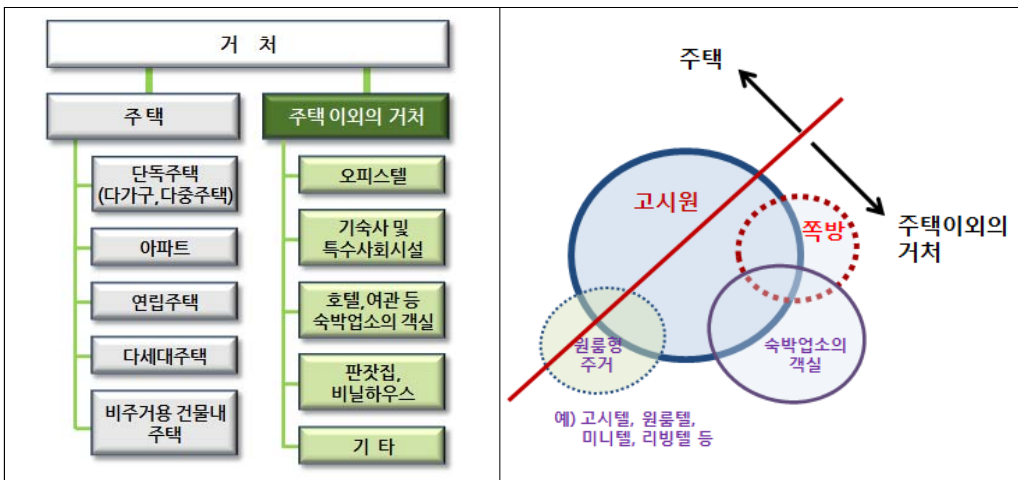
다중 주택도 고시원화 되고 있다. 단독주택의 한 유형인 다중 주택은 독립된 주거의 형태를 갖추지 못하고 각 실별로 욕실 설치하는 가능하나 취사시설은 설치할 수 없는 형태의 주택이지만, 여기를 고시원으로 신고·등록하여 운영하는 경우도 늘고 있다(민태욱, 2012; 고

9) 보건복지부·한국보건사회연구원(2017)은 쪽방을 ‘일정한 보증금 없이 월세 또는 일세를 지불하는 0.5~2평 내외의 면적으로 취사·세면·화장실 등이 적절하게 갖추어지지 않는 주거 공간’으로 정의하며, 쪽방 주민을 ‘불안정한 직업과 불규칙한 소득으로 인해 정상적인 주거공간에서 생활 유지가 어려워 쪽방에서 생활하는 사람’으로 정의하고 있다.

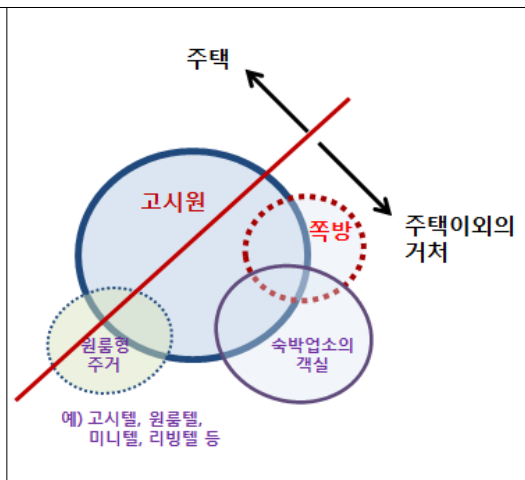
10) 고시원 이외 본인이나 배우자가 소유하거나 임차하고 있는 다른 거처가 있는 경우는 제외하였고, 고시원이 유일한 거처인 사람 중 수도권은 30만원 이하, 그 외 지역은 20만원 이하의 주거비(입λεκ료)를 지불하는 경우를 주거취약계층으로 정의하였다(보건복지부, 2011).

행현, 2017). 원룸도 고시원으로 활용되고 있다. 원룸은 건축법상 명확한 정의는 없지만 하나의 방에 생활에 필요한 최소한의 설비를 갖춘 형태로 단독주택이나 공동주택, 오피스텔 등에 포함된다고 볼 수 있다. 특히 2009년 도입된 도시형 생활주택(30세대 미만의 국민주택규모에 해당하는 주택)의 일환으로 규정하고 있는 ‘원룸형 주택’<sup>11)</sup>도 주택법상 주택사업승인을 받지 않고 규제가 느슨한 고시원업으로 등록하여 영업하고 있다. 이러한 원룸형의 경우 전형적인 고시원에 비해 면적이 2배 이상 넓고 거주 환경도 양호하지만, 주거용으로 건축시 준수해야 하는 제반 사항들(층수 제한, 대지안의 공지, 일조권, 주차장 등)을 회피하는 수단으로 변질되었다고 볼 수 있다(민태욱, 2012; 고행현, 2017).

이와 같은 고시원은 물리적 형태만으로 하나의 독립된 건물 유형이 되기는 어려우며, <그림 3>과 같이 원룸, 쪽방, 숙박업소의 객실 등과 중첩된 복합적 속성을 가지고 있다. 따라서 전국적으로 고시원이 몇 개나 되며 여기에 거주하는 사람이 몇 사람인지에 대한 통계 데이터도 없다. 사람이 살고 있는 모든 장소인 ‘거처’에 대해 통계청은 ‘주택’과 ‘주택이외의 거처’로 구분하고 있다. 이와 같은 구분은 주로 물리적 형태에 따른 것이며, 4가지 요건(영구 또는 준영구 건물, 한 개 이상의 방과 부엌, 독립된 출입구, 관습상 소유 또는 매매의 한단위)



<그림 2> 거처의 구분과 유형(통계청)



<그림 3> 고시원 양태의 다중적 속성

11) 도시형 생활주택의 한 유형인 원룸형 주택은 세대별 주거전용면적이 50㎡이하이고, 세대별로 독립된 주거가 가능하도록 욕실 및 부엌을 설치하고, 욕실 및 보일러실을 제외한 부분을 하나의 공간으로 구성(주거전용면적이 30제곱미터 이상인 경우에는 두 개의 공간으로 구성 가능), 지하층에는 세대를 설치하지 아니한 것으로 정의하고 있다(주택법 시행령 제10조).

에 부합하면 ‘주택’이고, 그렇지 않으면 ‘주택이외의 거처’로 분류된다. 주택이외의 거처는 주택 요건을 갖추지 못한 오피스텔, 기숙사 및 특수사회시설, 호텔·여관 등 숙박업소의 객실, 판잣집과 비닐하우스, 기타로 구성된다. 고시원의 경우, 이러한 유형 분류에 포함될 수 없는 다중적 속성으로 여러 유형에 걸쳐 있을 것이며, 주택 요건을 갖추지 못하고 있다는 점에서 특히 주택 이외의 거처 중 ‘기타’에 상당수 포함되었을 것으로 추정할 수 있다.

실제 고시원으로 활용되는 건축물의 용도를 보더라도 전국적으로 제2종 근린생활시설에 70%가 입지해 있지만, 단독주택에도 5.0%, 업무시설과 교육시설에도 각각 2.4%, 2.2%가 있다(〈표 3〉 참조). 지역별로 볼 때, 대구의 경우 단독주택 용도에 고시원이 30.6% 입지해 있으며, 제주도의 경우에도 30%가 단독주택 용도에 있다.

〈표 3〉 지역별 고시원 건축물의 용도 (단위: 개, %)

지역 (사례수)	고시원 사례수	전체	제2종 근린생 활시설	제1종 근린생 활시설	단독 주택	공동 주택	업무 시설	교육 시설	숙박 시설	판매 시설	위락 시설	공장	기타
전 체	11,620	100.0	70.0	16.9	5.0	1.1	2.4	2.2	1.2	0.48	0.18	0.15	0.50
서울	5,989	100.0	69.2	18.9	3.3	1.3	2.9	2.6	0.5	0.4	0.1	0.3	0.4
인천	592	100.0	80.2	12.5	2.5	0.5	2.0	0.3	0.5	-	0.2	-	0.7
경기	2,852	100.0	68.6	18.3	5.5	0.9	1.6	1.7	1.5	0.8	0.1	0.1	0.7
부산	298	100.0	66.4	16.4	2.3	2.0	3.7	2.7	3.7	0.7	1.0	-	1.0
대구	372	100.0	60.4	6.2	30.6	0.3	0.8	0.5	1.1	-	0	-	-
대전	244	100.0	78.3	7.8	6.6	0.4	2.9	1.6	1.6	-	0.4	-	0.4
광주	177	100.0	90.4	5.1	2.3	0.6	0.6	-	1.1	-	-	-	-
울산	189	100.0	68.3	15.3	4.2	-	0.5	4.8	6.9	-	-	-	-
세종	6	100.0	50.0	50.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
강원	10	100.0	60.0	10.0	10.0	-	-	-	10.0	-	-	-	10.0
충북	119	100.0	79.8	9.2	2.5	0.8	0.8	3.4	2.5	-	-	-	0.8
충남	266	100.0	75.2	9.8	9.0	1.5	2.3	1.1	1.1	-	-	-	-
전북	123	100.0	69.9	13.8	8.1	-	1.6	1.6	4.1	-	-	0.8	-
전남	39	100.0	76.9	2.6	7.7	-	2.6	0	10.3	-	1.1	-	-
경북	88	100.0	65.9	6.8	8.0	-	1.1	3.4	13.6	0.4	1.2	-	-
경남	246	100.0	67.9	14.2	5.7	0.8	2.8	3.7	2.8	-	-	-	0.4
제주	10	100.0	40.0	20.0	30.0	-	-	-	10.0	-	-	-	-

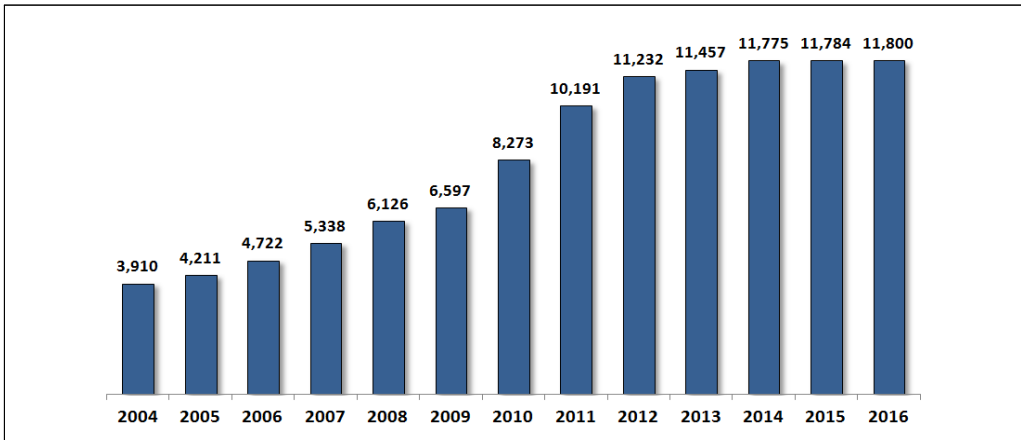
자료: 연구진이 구축한 소방청의 고시원 등록 자료와 건축물관리대장을 연계한 자료

## 2. 고시원의 공급 및 운영관리 특성

고시원의 공급과 운영관리는 양적인 성장세, 대형화, 신축보다는 기존 건물 활용, 노후화, 소유와 운영의 분리와 같은 5가지 측면에서 특징적이다. 우선 고시원의 양적인 성장과 대형화는 2009년 양성화 조치 이후 가시화되었다고 볼 수 있지만, 1인 가구의 급격한 증가에도 불구하고 주류 주택시장이 이러한 변화에 충분히 대응하지 못할 뿐 아니라 지속적인 임대료 상승에 따라 시장 진입이 점차 어려워지다 보니 오피스텔이나 원룸에 비해 비교적 진입 장벽이 낮은 고시원에 대한 수요가 늘었기 때문으로 보인다. 이런 시장 환경에서 공급자는 고시원을 고수의 부동산 투자처로 인식하였고 새로운 건물을 지어 적합한 시설 설비를 갖추어서 공급하기 보다는 대부분 기존 건물의 일부를 개조하거나 용도를 전환하여 단기간내 공급할 수 있는 방법을 취해 왔다고 볼 수 있다.

통계청의 2016년 인구주택총조사를 보면, 1인 가구는 539.8만 가구로 전체 가구의 27.9%이나, 전체 주택 중 20㎡이하 주택 비중은 단 1.5%이며, 20㎡초과에서 40㎡이하인 주택 비중도 11.5%에 불과하다. 부담가능성은 차치하고라도 1인 가구가 이용하기에 적합한 규모 자체가 절대적으로 부족한 것이다. 특히 1998년 외환위기를 거치면서 대두된 경제적 양극화, 가족 해체와 약화, 청년 실업, 비정규직 문제, 노인 빈곤 문제 등은 고시원의 잠재적인 수요 증가 요인들이다. 이런 점에서 고시원의 증가를 ‘성장’이라고 할 것인지, ‘난립’이라고 할 것인지는 판단의 문제이기는 하지만, 최소한의 거주 요건도 갖추지 못한 이러한 형태의 비주택은 계속 논란이 될 수 밖에 없다.

소방청에 따르면, 전국적으로 고시원 수는 2009년 6,597개에서 2016년 11,800개로 늘었다(〈그림 4〉 참조). 전체 고시원 중 서울에 약 50%를 포함하여 수도권에 80.2%가 집중되어 있다(〈표 4〉 참조). 이런 맥락에서 정민우·이나영(2011)은 고시원을 수도권에 밀집된 하위 주거트랙으로 규정하며, 고시원이라는 주거공간이 갖는 임시성과 일시성은 오늘날 집이 없는 이들에게 주거 불평등이 작동하는 복합적이고 구체적인 방식을 뚜렷이 보여준다고 지적했다. 민태욱(2012)은 최근 1~2인 가구 증가에 부응하여 소형주택을 더 많이 공급하기 위해 도입한 도시형 생활주택과 같은 규제 완화형 방식도 고시원 난립과 마찬가지로 주거환경과 도시관리를 희생한 것이라 보았다.



자료: 소방청, 2017년도 소방청 통계연보

〈그림 4〉 전국 고시원 수 추이 (단위: 개)

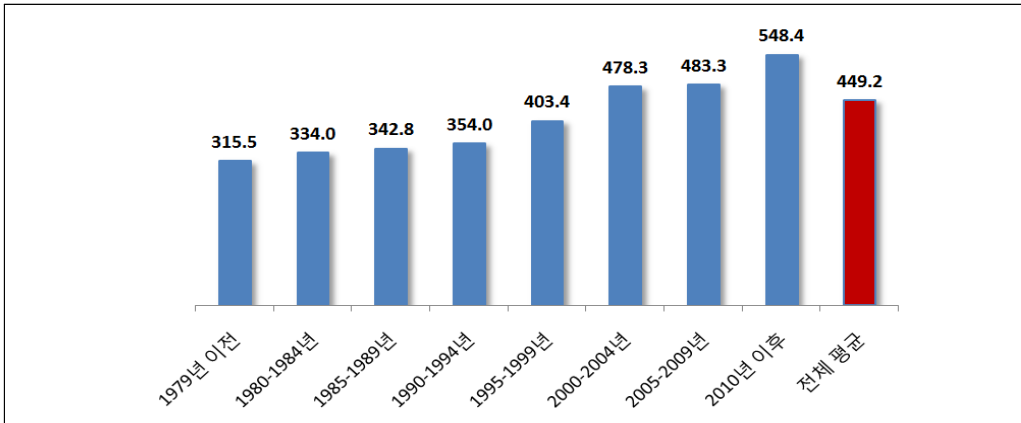
〈표 4〉 지역별 고시원 수 (2016년 기준) (단위: 개)

전국	수도권 (80.2%)			광역시 및 특별시 (11.7%)					
	서울	인천	경기	부산	대구	광주	대전	울산	세종
	5,868	632	2,963	326	392	185	265	207	10
11,800 (100.0%)	도 지역 (8.1%)								
	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	창원	제주
	6	130	279	140	49	98	180	64	6

자료: 소방청(2017), 2017년도 소방청 통계연도

두 번째의 고시원의 공급 특성은 대형화이다. 소방청의 고시원 등록 정보에 근거하여, 고시원 주소지에 건축물관리대장을 대조하여 분석한 결과, 고시원 당 평균 영업장 면적은 449.2㎡이지만, 건물의 건축연한이 짧을수록 건물의 평균 영업장 면적이 커지는 양상을 나타내고 있다(〈그림 5〉 참조). 고시원 영업장의 면적 분포를 보면, 500㎡이하 비중이 72.8%를 차지하지만, 500㎡초과에서 1,000㎡이하 비중은 24.7%, 그리고 1,000㎡ 초과 비중은 2.5%이다. 건물의 건축연한별로 보면, 2000년 이전에는 80% 이상이 500㎡이하인 반면, 2000년 이후 부터는 500㎡ 초과 비중이 약 35%를 차지한다. 특히, 2010년 이후 지어진 건물은 700㎡ 초과 비중이 27.2%로 나타났다(〈표 5〉 참조).

전국의 고시원 영업장 면적을 총합산하고 여기에 공용면적을 30% 가정할 경우, 2016년 전국적으로 고시원에는 약 36.3만실이 있을 것으로 추산할 수 있다(〈표 6〉 참조). 지역별로 볼 때, 서울에는 약 16.8만실, 인천에는 약 1.9만실, 경기도에는 약 10만실로 추산되며,



주: 상기 연도는 해당 건축물의 사용승인일자를 기준으로 한 것이며, 실제 이 시점이 고시원 영업 개시일을 뜻하는 것은 아님

자료: 연구진이 구축한 소방청의 고시원 등록 자료와 건축물관리대장을 연계한 자료

〈그림 5〉 고시원 건물의 건축연한별 평균 영업장 면적 (단위: m²)

〈표 5〉 고시원 건물연한별 면적 분포 (단위: 개, %)

건축년도 \ 고시원 면적	사례수 (비중)	1979년 이전	1980-1984년 이전	1985-1989년 이전	1990-1994년 이전	1995-1999년 이전	2000-2004년 이전	2005-2009년 이전	2010년 이후
300m² 이하	3,849 (34.0)	54.9	49.3	47.7	46.2	41.9	28.9	28.7	20.3
300m²초과 500m²이하	4,396 (38.8)	37.7	39.1	40.8	40.7	38.7	37.8	36.6	38.7
500m²초과 700m²이하	1,388 (12.2)	4.6	8.1	7.4	8.5	9.9	19.3	17.3	13.9
700m²초과 1,000m² 이하	1,418 (12.5)	1.9	2.9	3.2	3.3	6.6	10.1	13.3	24.8
1,000m²초과	282 (2.5)	0.9	0.6	0.9	1.4	2.9	5.0	4.1	2.4
전 체	11,333 (100.0)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 소방청의 고시원 등록 자료의 주소를 토대로 연구진이 건축물 대장을 분석한 결과

대구·대전·충남 지역에는 각각 약 1만실 이상의 고시원이 있을 것으로 추산된다. 이러한 추산치는 고시원 영업장 면적 중 공용면적이 어느 정도 차지하느냐에 따라 달라지며, 실당 면적도 10㎡ 보다 작다면 실제 고시원 실 수는 이보다 더 많아질 것이다. 신상영(2011)은 2010년 고시원넷 자료의 1,307개 고시원 표본 조사에 근거하여 서울시의 고시원당 평균 실 수는 40.4실이며, 서울시의 고시원 실 수는 165,034실이라고 추정했다. 고행현(2017)이 조사한 서울시 소재 100개 고시원 자료에 따르면, 고시원의 평균 실수는 32실, 실당 면적은 25.9㎡(공용면적 포함)으로 나타났다. 공용면적을 30% 적용하면 실당 면적은 13㎡ 정도가 된다. 고시원 영업장의 규모와 특징에 따라 고시원이 몇 개의 실로 구성되어 있을지는 지역마다 다소 편차가 있을 것이지만, 원룸형 고시원과 같은 일부를 제외하고는 대부분 한 고시원내 통상 30~40개의 실이 있지만, 화장실과 욕실은 2~3개에 불과한 것이다.

〈표 6〉 지역별 고시원 현황

지역	고시원 수 (사례수)	평균 영업장 면적(㎡)	영업장 면적		고시원 추정 실 (공용면적 30% 제외) 실당 10㎡ 적용시
			영업장 총면적(㎡)	비중	
전 체	11,552	449.2	5,189,279	100.0%	363,250
서 울	5,933	405.5	2,405,717	46.4%	168,400
인 천	600	461.9	277,151	5.3%	19,401
경 기	2,782	511.8	1,423,852	27.4%	99,670
부 산	304	401.0	121,899	2.3%	8,533
대 구	375	389.4	146,010	2.8%	10,221
대 전	250	607.7	151,928	2.9%	10,635
광 주	181	615.7	111,447	2.1%	7,801
울 산	193	400.8	77,356	1.5%	5,415
세 종	6	368.5	2,211	0.0%	155
강 원	10	735.4	7,354	0.1%	515
충 북	129	569.0	73,402	1.4%	5,138
충 남	271	529.4	143,457	2.8%	10,042
전 북	126	511.8	64,482	1.2%	4,514
전 남	42	597.5	25,095	0.5%	1,757
경 북	92	556.2	51,170	1.0%	3,582
경 남	248	412.0	102,171	2.0%	7,152
제 주	10	457.7	4,577	0.1%	320

자료: 소방청의 고시원 등록 자료의 주소를 토대로 연구진이 건축물 대장을 분석한 결과

세 번째로, 고시원은 신축 보다는 기존 건물을 주로 활용하여 공급되고 있다. 고시원의 연도별 준공 현황을 보면, 신축 고시원은 2010년 1,136개동, 2011년 1,519개동, 2012년 888개동이며, 정부가 고시원을 준주택으로 규정한 이후 건축행정시스템(세움터)에서 집계·공표되는 준주택 통계 중 고시원 신축 준공은 2013년 608개동, 2014년 429개동, 2015년 494개동, 2016년 473개동, 2017년 304개동이다(〈표 7〉 참조). 지난 5년간의 신축 준공 통계상으로만 보면 감소 추세이다. 그러나 앞서 〈그림 4〉에서 보았듯이 고시원은 2011년부터 크게 증가하였다. 즉, 신축은 줄어들었음에도 고시원이 늘어났다는 것은 기존 건물의 활용이 늘었음을 방증하고 있다.

〈표 7〉 고시원 건축 허가 및 준공 추이

연도	허가			준공		
	동수(개)	연면적(m <sup>2</sup> )	동당 연면적(m <sup>2</sup> )	동수(개)	연면적(m <sup>2</sup> )	동당 연면적(m <sup>2</sup> )
2013	500	173,517	347.0	608	254,157	418.0
2014	363	140,062	385.8	429	188,581	439.6
2015	539	194,772	361.4	494	198,279	401.4
2016	483	210,530	435.9	473	198,415	419.5
2017	390	156,710	401.8	304	130,059	427.8

자료: 건축행정시스템(세움터), 각 연도별 건축 인허가 통계자료 중 준주택 통계 중 고시원(다중생활시설) 통계

건축물관리대장에 등재된 고시원 건물의 허가 내용을 보면, 전체 대상 11,899개의 고시원 중 5,432개가 신축 허가를 받은 반면, 용도변경은 74개, 증축은 92개이다. 건축물에 대한 허가 내용이 전혀 표시되어 있지 않은 6,269개는 무법 시대의 유산이라고 볼 수 있다.

〈표 8〉 고시원 건축물의 신고 및 허가 현황

구 분	고시원 수(개)	비중
신 축	5,453	45.8%
용도변경	73	0.6%
증 축	92	0.8%
대 수 선	4	0.0%
개 축	2	0.0%
기 타	6	0.1%
자료 없음	6,269	52.7%
전 체	11,899	100.0%

자료: 소방청의 고시원 등록 자료의 주소를 토대로 연구진이 건축물 대장을 분석한 결과



네 번째로 고시원으로 공급되고 있는 건물은 대체로 오래된 건물이다. 고시원으로 활용되는 건물의 건축연한을 시기별로 볼 때, 2000년 이전에 지어진 건물 비중은 42.5%이며, 1990년 이전에 지어진 건물 비중은 20.8%이다(〈표 9〉 참조). 고시원 건물의 평균 건축연한은 18.3년이며, 20년 이상 경과한 건물 비중은 30.0%이다(〈표 10〉 참조). 용도지역별로 보면, 제2종 근린생활시설인 고시원의 평균 건축연한이 16.1년인 반면, 제2종 근린생활시설인 고시원은 지어진 지 26.8년이나 되었으며, 판매시설, 위락시설, 공장 용도인 고시원은 지어진 지 각각 29.1년, 24.5년, 34.8년이나 되었다. 지어진 지 20년이 지난 건물은 제1종 근린생활시설, 업무시설, 교육시설, 숙박시설, 판매시설, 위락시설, 공장 용도에서 매우 높다(〈표 10〉 참조).

〈표 9〉 고시원 건물의 건축연한 (단위: 개)

사례수 (비중)	1979년 이전	1980- 1984년	1985- 1989년	1990- 1994년	1995- 1999년	2000- 2004년	2005- 2009년	2010- 2012년	2013년 이후
11,621 (100.0%)	693 (5.8%)	702 (5.9%)	1,083 (9.1%)	1,511 (12.7%)	1,067 (9.0%)	1,676 (14.1%)	993 (8.1%)	3,054 (25.7%)	842 (7.1%)
	42.5%								
	20.8%								

자료: 소방청의 고시원 등록 자료의 주소를 토대로 연구진이 건축물 대장을 분석한 결과

고시원의 다섯 번째 특성은 소유와 운영이 분리되어 있는 구조라는 점이다<sup>12)</sup>. 고시원업주(혹은 고시원 운영자)는 건물주와 상가임대차 계약에 따라 해당 건물의 일부를 임차하여 고시원업을 한다. 고시원 거주자 특성이 다양하듯 고시원 운영자도 해당 고시원이 어떤 성격이고 여건인가에 따라 영세성을 면치 못하는가 하면 고수익을 얻는 등 편차가 크다. 그러나 대개 고시원의 전형적인 업태는 다음과 같다고 할 수 있다. 우선 고시원업은 주택임대업에 비해 세제 부담이 거의 없다. 입실료는 임대료를 포함해서 관리비, 전기세 등이 모두 포함된 금액이며 대부분 현금(일부 업소는 카드 납부도 허용)으로 받는다. 이에 비해 현금 영수증 발행이나 입실료를 받는다는 근거가 거의 없어 과세를 포착하기란 어렵다. 대부분이 간이과세자(연 4,800만원 이하)로 분류되어 세금을 거의 납부하지 않는 구조이다. 부가가치세가 있으나 이 역시 과세 근거가 되는 소득 포착률이 낮아 거의 부담하지 않는 구조이

12) 이 부분은 서울시 소재 4개 고시원 업주 및 고시락 대표와의 인터뷰 결과에 근거한 것이다.

〈표 10〉 용도별 및 지역별 고시원의 건물의 평균 건축연한

구 분	전 체	제2종 근린생 활시설	제1종 근린생 활시설	단독 주택	공동 주택	업무 시설	교육 시설	숙박 시설	판매 시설	위락 시설	공장	기타	
(사례수)	(11,546)	(8,095)	(1,936)	(575)	(125)	(274)	(251)	(141)	(56)	(20)	(18)	(55)	
평균 건물연한(년)	18.3	16.1	26.8	15.7	17.2	21.5	21.4	19.3	29.1	24.5	34.8	25.0	
20년 경과 건물 비중(%)	30.0	25.5	55.4	18.8	27.1	38.0	41.2	36.7	53.1	37.5	40.0	39.5	
건물 연한 (년)	서울	21.8	19.1	30.9	22.5	16.6	24.4	21.5	24.2	36.7	35.9	36.0	30.4
	인천	12.7	11.2	18.6	20.4	20.3	13.3	10.5	20.3	26.0	23.0	-	29.5
	경기	15.3	13.6	20.8	13.0	18.1	-	20.7	17.3	21.8	15.0	28.0	18.0
	부산	23.4	21.5	31.2	13.4	14.7	26.0	26.8	33.2	23.5	24.7	-	15.7
	대구	11.9	12.2	23.5	7.9	15.0	44.0	23.0	16.3	-	-	-	-
	대전	12.1	10.1	19.3	17.0	-	16.1	21.8	24.5	-	14.0	-	49.0
	광주	12.8	11.9	23.8	21.0	-	7.0	-	17.0	-	-	-	-
	울산	13.9	11.4	24.4	14.4	-	15.0	20.7	10.5	-	-	-	-
	세종	23.5	19.3	27.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	강원	17.7	10.3	28.0	27.0	-	-	-	22.0	-	-	-	38.0
	충북	11.8	9.5	20.5	20.7	35.0	2.0	30.5	9.7	-	-	-	26.0
	충남	11.7	10.3	16.7	14.8	16.8	9.0	21.7	27.7	-	-	-	-
	전북	14.6	12.8	24.5	18.5	-	8.0	15.5	3.0	-	-	31.0	-
	전남	10.2	9.7	6.0	17.0	-	13.0	-	9.5	-	-	-	-
	경북	13.7	11.9	14.0	12.6	-	8.0	18.0	22.4	-	10.0	-	-
	경남	13.6	11.4	21.6	7.7	20.0	20.4	20.1	17.9	24.0	19.0	-	21.0
제주	16.8	8.5	3.0	28.7	-	-	-	28.0	-	-	-	-	

자료: 소방청의 고시원 등록 자료의 주소를 토대로 연구진이 건축물 대장을 분석한 결과

다. 고시원의 수익 기반은 얼마나 열악한가에 달려 있다고 볼 수 있는데, 일례로 서울 A 고시원의 경우, 100평을 26개실(실당 3.8㎡)로 만들어 월 1,400만원의 수입이 있으며, 서울 B 고시원의 경우 이보다 더하여 100평을 60개실(실당 1.7㎡)로 만들어 월 2,000만원 가량의 수입을 얻고 있다. 물론 모든 고시원이 다 그런 것은 아니고 입지 특성에 따라 공실률이 10~20%로 나타나긴 하지만, 통상 공실률이 20%를 넘지 않는다면 연간 30%의 수익률이 보장되는 구조라고 인식되고 있다고 한다.

고시원업주는 거주자와 입실계약서도 거의 작성하지 않는다고 한다. 입실계약서가 있어

도 형식적이며, 거주자들이 익명성을 요구하는 경우가 허다하여 주민번호 기입을 요구하지 않는다는 것이 통례라는 것이다. 입실계약서가 주택임대차 보호법상 효력을 갖기 위해서는 별도의 공증을 통해 서류로서의 공신력을 확보해야 하지만 이 역시 비용 문제로 거의 하지 않는다고 한다. 이렇다 보니, 선불 형태인 입실료에 대해 거주자가 반환 요청시 보장 장치도 없다. 한국소비자원(2013)은 고시원이 늘어남에 따라 고시원에 대한 허위 과장 광고, 입실료 환불, 냉난방 가동 상태 등에 대한 소비자 피해사례도 점차 늘고 있다고 지적하고 있다.

고시원업 등록은 시군구에 3개 서류(전기 필증, 소방필증, 소방교육 이수증), 화재배상책 임보험 가입 증명 등 관련 서류를 제출하고 승인을 받으면 다중이용업소로 허가를 받는다. 이는 다중이용업소법에서 요구하는 최소한의 화재 예방을 위한 장치들(소화기, 간이스프링쿨러 설치, 경보 설비, 피난설비, 피난 통로, 비상구 등)만 갖추는 형태이다. 중요한 것은 허가를 받은 이후 고시원업주는 운영 수익을 위해 고시원 각 실 내부에 싱크대를 두어 미니 주방을 꾸미거나 벽걸이 세탁기를 설치하는 등 별도 시설 투자를 한다는 점이다. 최근의 고급·고가 고시원은 실내 욕실과 화장실도 별도 갖추고 있다. 이는 신설 고시원이 계속 늘고 있는 상황에서 시설 낙후는 공실률로 이어지기 때문이다. 그러나 이 부분은 명백히 국토교통부의 다중생활시설 설치 요건에 위배(실별 취사 및 욕실 설치 금지)되지만 현실은 묵인되고 있는 상황이다. 행정관청(시군구)의 불시 점검 시에는 주로 화재 안전 장치만을 확인하며, 실내부의 불법이나 편법 개조 사례가 적발된다고 하더라도 사람이 계속 거주할 수 밖에 없는 상황이라는 점에서 영업 정지는 없고 벌금과 같은 행정 처분에 그치고 있는 실정이다.

이와 같은 고시원업의 영업 구조적 특성을 볼 때, 사실상 건물주는 아무런 책임도 지지 않는다. 고시원업주가 이러한 조악한 상황을 연출하고 일정기간 영업 이후 실 내부를 다시 리모델링하여 되파는 형태로 수익을 극대화하는 방법을 취하지만 정작 해당 건물의 건물주는 일부만 고시원의 특성상 24시간 건물을 개방해야 하고 과밀로 인한 건물의 조기 노후화 등의 문제 때문에 해당 건물의 일부가 고시원으로 활용되는 것을 꺼리긴 하지만, 대부분은 상가 임대료만 보장되면 아무런 개입도 하지 않는 편이다.

이러한 고시원업의 특성을 볼 때, 고시원의 공급과 운영관리는 누구의 책임인지에 대해 재고해 볼 필요가 있다. 고시원업주만이 현재 법규에서는 규제 및 감시 대상이지만, 고시원

공급은 건물 그 자체의 한계이기도 한 만큼 건물주에게도 합당한 의무와 책임이 부여될 필요가 있다고 본다.

### III. 고시원에 대한 법·제도적 관점과 한계

#### 1. 법·제도적 접근 방식

고시원에 대한 규제 틀은 다중이용업소법과 건축법에서 규정하고 있다. <표 11>을 보면, 최소한의 화재 안전과 예방 차원의 규제에서 점차 채광, 환기, 층간 바닥 기준, 내화 구조, 용도 규제 강화, 불법 개조 처분 등으로 진전되는 양상이다. 다중생활시설 건축기준도 2015년에 제정되어 재실자의 거주 환경, 최소 복도폭, 차음 기준, 범죄 예방 기준도 마련되었다(<표 12> 참조). 실제로 다중생활시설 건축 기준 제정으로 이 시기 이후에 허가된 고시원은 실제 시설수준이 크게 나아진 것이 사실이다. 그러나 소급 적용이 안 되므로 상당수의

고시원은 여전히 열악한 상태이다. 한가지 고무적인 것은 고시원이 점차 늘어나면서 고시원 시장도 양질화를 추구할 수 밖에 없는 경쟁 구도로 나아가며 향후 노후 고시원은 자연도태도 기대할 수 있겠다는 것이다. 다만 양질화는 입실료 인상으로 이어질 것이다.

고시원이 가장 많고 그에 따라 문제도 타지역에 비해 심각한 서울시의 경우, 2012년 이후로는 규제와 단속보다는 지원을 강화하는 형태로 입장을 전환하였다. 우선 다중이용업소법 개정 이전에 간이스프링클러 설치가 의무화되지 못한 고시원을 대상으로 소방시설 설치를 지원하고 있다. 영세한 고시원 운영자들이 안전을 위해 스프링클러를 설치하고 싶어도 공사비를 마련하기 어렵다는 점을 인식하여, 2012년부터 2017년까지 총 19개의 고시원에 약 29억원의 안전시설 설치비를 지원했다(서울시 보도자료, 2016.2.24; 2017.7.25). 설치비를 지원받은 고시원 운영자는 향후 5년간 임대료를 동결해야 하는 요건을 지켜야 한다. 또한 2016년 2월 부터는 낡은 노후 고시원을 매입 혹은 임차하여 원룸형 주택으로 리모델링하여 입주 물량의 30%를 1~2인 청년 가구에게 시세의 50%로 공급하고 있다(서울시 보도자료, 2016.10.18). 2016년에는 40호의 시범사업을 했으며, 2017년에는 290호를 목표로 추진했다. 이러한 사업의 추진 배경은 청년 주거문제 해결을 위한 차원이며, 노후화로 고시원 공실 문제가 큰 건물주와 저렴하고 안정적인 주거공간을 찾는 청년 주거빈곤층을 연계하여

〈표 11〉 고시원 관련 법·제도적 규제의 내용

관련법	개정시기	주요 골자와 개정 이유
다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법	2009.7.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>고시원을 다중이용업소에 포함하고, 다중이용업소의 화재 안전 강화</li> <li>내부구조 변경시 사전 신고 의무화 및 내부 구조 변경시 불연재료 사용 의무화: 다중이용업소에 간이스프링클러 설비의 설치 의무화, 영업장 내부구조 변경시 소방본부장에게 미리 신고 하는 등 안전관리 강화</li> </ul>
건축법 시행령	2009.7.16	<ul style="list-style-type: none"> <li>고시원의 건축적 정의: 다중이용업 중 고시원업의 시설로서 독립된 주거의 형태를 갖추지 아니한 것으로서, 같은 층에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 1,000㎡ 미만인 것</li> <li>방화에 장애가 되는 용도의 제한: 공동주택과 제2종 근린생활시설 중 고시원은 같은 건축물에 설치할 수 없음</li> <li>건축물의 마감재료는방화에 지장이 없는 재료로 할 것</li> <li>실내공기질 유지기준과 권고기준(「실내공기질 관리법」 근거)을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 기준에 따른 것</li> </ul>
	2010.8.17	<ul style="list-style-type: none"> <li>화재 및 피난안전기준 강화: 제2종 근린생활시설 중 고시원은 주택가에 많이 건축되고 있고 좁고 밀폐된 구조를 가지고 있어 화재에 취약하고 화재발생시 인명 피해 위험이 높으므로 관련 기준을 강화</li> <li>채광 및 환기를 위한 창문 등이나 설비 설치 의무화</li> <li>호실 간 경계벽, 층간바닥 기준, 건축물의 내화구조 의무화 등</li> </ul>
	2011.6.29	<ul style="list-style-type: none"> <li>용도 규제 강화: 규모가 큰 고시원이 주거지역에 입지하지 못하도록 규제                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거지역에 불법 숙박용 시설이 건축되는 것을 방지</li> <li>- 제2종 근린생활시설에 해당하는 고시원의 규모를 바닥면적의 1,000㎡에서 500㎡미만으로 축소</li> <li>- 제2종 근린생활시설군을 영업시설군(판매시설, 운동시설, 숙박시설, 제2종 근린생활시설 중 다중생활시설)으로 변경</li> </ul> </li> </ul>
	2012.3.17	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택내부 불법 개조시 이행강제금 상향 조정                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택 가구수를 불법으로 늘리는 경우 등 주택 내부를 불법으로 개조하는 것을 방지하기 위하여 신고를 하지 아니하고 증설 또는 해체로 대수선한 건축물에 대한 이행강제금의 금액을 건축물 시가 표준액의 100분의 3에서 100분의 10으로 조정</li> </ul> </li> </ul>
	2014.3.24	<ul style="list-style-type: none"> <li>고시원을 다중생활시설로 명칭 변경                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단독주택(다중주택, 다가구주택에 한정), 공동주택, 제1종 근린생활시설 중 조산원 또는 산후조리원과 제2종 근린생활시설 중 다중생활시설은 같은 건축물에 함께 설치할 수 없음</li> </ul> </li> </ul>

〈표 12〉 국토교통부 「다중생활시설 건축기준」(2015.12.4 시행)

구 분	건축 기준	
재실자의 쾌적한 거주환경 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다중생활시설의 지하층 입지를 제한</li> <li>• 공용시설(세탁실, 휴게실, 취사시설)을 설치</li> </ul>	
안전과 피난을 고려한 기준 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복도 최소폭을 규정(편복도 1.2m, 중복도 1.5m)하고, 바닥으로부터 1.2m이하부분에 창문등이 있는 경우 추락방지 시설 설치</li> </ul>	
주거시설과의 구분을 위해 독립된 주거형태·구조 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실별 욕조 금지(샤워부스 가능), 취사시설 설치 금지, 노대(발코니) 설치 금지</li> <li>• 개별실은 집합건축물로 구분 및 전환 불가</li> </ul>	
그 밖에 건축법령에서 정한 피난·방화 및 차음기준과 범죄예방기준* 등을 따르도록 명시	피난 및 방화 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6층이상 다중생활시설은 배연설비 설치 의무화</li> <li>• 다중생활시설은 단독주택(다중주택, 다가구주택), 공동주택, 조산원 또는 산후 조리원과 같이 설치 금지</li> <li>• 호실간 경계벽은 내화구조</li> <li>• 건축물의 2층에 설치되는 다중생활시설로서 바닥면적의 합계가 400㎡ 이상인 주요구조부는 내화구조 등</li> </ul>
	차음 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철근콘크리트조·철골철근콘크리트조로서 두께가 10cm 이상인 것</li> <li>• 무근콘크리트조 또는 석조로서 두께가 10cm 이상인 것</li> <li>• 콘크리트블록조 또는 벽돌조로서 두께가 19cm 이상인 것 등</li> </ul>
	범죄 예방 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CCTV 설치, 출입자 통제시스템 설치 등</li> </ul>

자료: 국토교통부 보도자료(2015.6.10)

고시원의 양질화와 공공성을 갖추는 해법을 찾은 것이다. ‘리모델링형 사회주택’이라는 사업 명으로 추진 중인 이 사업은 서울시가 2015년 1월 제정한 ‘사회주택 활성화 지원 조례’에 근거하며, 대상 건물은 20년 이상 경과된 연면적 150평 내외의 고시원, 여관·여인숙 등 숙박시설, 업무시설 등 비주거용 건축물이며, 임대기간은 10년이다. 서울시는 사업자에게 리모델링 비용의 50%(1억 5천만원 한도)를 무상으로 지원하고, 사회투자기금도 지원<sup>13)</sup>한다. 동 사업은 2017년에는 290호로 확대 추진하면서 지은지 15년 이상 된 비주택을 대상으로 하여, 1인 가구(무주택, 도시근로자 월평균 소득 70% 이하)에게 최장 6~10년간 시세의 80%로 공급하고 있다<sup>14)</sup>. 리모델링 사업자는 주택협동조합, 사회적 기업, 비영리 법인 등

13) 서울시 사회투자기금은 사업자에게 사업비의 90%까지 5년 만기 연 2%로 용자를 지원한다.

14) 2017년 리모델링 사회주택 사업 추진시, 서울시는 사업기간(6~10년)에 따라 리모델링 비용의 60~80%(최대 1.5억원~2억원)을 무상으로 지원하여, 사회투자기금은 사업비의 90%까지 8년간 연 3% 이하로 용자하여 준다(서울시 보도자료, 2017.5.8).

사회적 경제 주체들이다. 서울시가 이러한 자구책을 마련한 것은 서울시 1인 가구가 2020년 109만 가구로 늘고 이 가운데 20%가 고시원 등 비주택에 거주할 것이라는 자체 우려와 전망에 따라 1인 가구의 주거문제를 덜기 위한 것이다.

중앙정부 차원에서는 아직 고시원에 대한 정책 입장은 다중생활시설이다. 독립된 주거시설로 편법적으로 이용할 수 없도록 하고 있다고 하지만 실상은 주거로 사용된다는 점에서 명백히 제도와 현실의 부조화가 나타나고 있다. 최소한의 거주 요건을 갖추기 위해서는 1인당 최소한의 면적 요건 뿐 아니라 거주 인원수에 따른 합당한 공용 시설 규모나 수가 제시되어 할 것이다. 또한 규제와 지원을 병행하여 법 적용 이전의 노후 고시원에 대한 출구 전략도 필요하다. 이는 현실적으로 도시내 빈곤한 1인이 이용가능한 저렴한거주가 절대적으로 부족한 상황에서 엄격성만으로는 소임을 다했다고 보기는 어려우며, 체계적인 관리도 하지 못할 것 같으면 보다 유연적 방식으로 고시원의 정상 거주화를 위해 무엇을 어떻게 해야 할 것인지에 대한 치열한 고민이 뒷따라야 할 것이다.

## 2. 관리 주체의 모호성과 관리 실태의 한계

고시원이 관련법에 따라 제대로 관리되고 있는지를 모니터링 하는 주체는 허가관청인 시군구이다. 그러나 화재안전 소관은 소방청, 건축물 관리는 건축법을 소관하는 국토교통부이다. 이렇게 분산된 관리 주체는 결국 관리 소홀로 나타날 수 밖에 없다. 실제 건축물관리대장을 통해서 고시원의 건축물 현황과 시군구 및 소방청에 등록된 고시원업 현황은 괴리가 많다. 대표적으로 6개 사례를 통해 고시원의 관리 실태를 살펴보면 <표 13>과 같다.

사례1(서울 오류동)은 고시원 양성화 조치 이전의 고시원으로, 지하 1층에서 지상 4층까지가 고시원이다. 그러나 행정관청에 등록한 영업장 면적은 지하층에 있는 고시원 면적 238㎡ 뿐이며, 건축물관리대장에 표시된 제2종 근린생활시설(고시원) 3개층(2층, 3층, 4층)의 각 바닥면적 181.54㎡은 누락되었다. 해당 고시원의 총 영업장 면적은 782.62㎡인데도, 실상 화재 안전 시설은 지하층만 갖춘 불법 사례이다. 사례 2(서울 서초동)는 학원 및 독서실 용도로 고시원을 운영하는 사례로, 건축물관리대장에는 고시원이라는 표시가 없다.

사례 3(대구 가창면)은 숙박시설(여관)을 공동주택(기숙사)로 용도변경을 하였지만, 실제 고시원으로 운영 중인 사례이다. 사례 4(서울 대현동)는 건축물관리대장에는 당구장으로 용도 표기되어 있으나, 실제 고시원으로 운영되고 있는 사례이다. 사례 5(서울 화양동)는

〈표 13〉 소방청 등록 정보와 건축물관리대상 정보의 불일치 및 관리 현황

구분	특징 및 문제점	건축물대장 표기내용	
		변동일	변동내용 및 원인
사례 1) 서울 오류동 ○○고시원	<ul style="list-style-type: none"> <li>고시원 양성화 조치 이전의 건물</li> <li>지하에 고시원 운영</li> <li>소방청에는 지하층 면적만 등록</li> <li>지상 3개층 면적은 누락 신고</li> <li>- 고시원영업신고면적과 건축물대장 고시원 면적 불일치</li> </ul>	2007.05.01	2007.04.30 지상1층 근린생활시설(소매점) 181.54㎡을 제1종근린생활시설(소매점) 99.04㎡, 제2종 근린생활시설(일반음식점) 82.5㎡으로 표시(용도)변경정리(건축-8399총보)
		2007.11.16	건축-18506(2007.11.15)호로 위법건축물 표기(위반사항: 지하1층, 지상2층, 지상3층, 지상4층, 지상5층 근린생활시설 및 단독주택을 다가구(층40가구)로 불법용도변경, - 6층 무단중축(125.54㎡))
		2008.12.12	아름다운건축과-21426(2008.12.12)호에 의거 (위반사항: 지하1층, 지상2층, 지상3층, 지상4층, 지상5층 근린생활시설 및 단독주택을 다가구(층40가구)로 불법용도변경, 지상6층 무단중축 125.54㎡, 위법건축물해제
		2009.11.05	아름다운건축과-17846(2009.11.05)호에 의거 지하1층 근린생활시설(목욕탕)238.10㎡, 지상2층 근린생활시설(목욕탕)181.54㎡, 지상3층 근린생활시설(목욕탕)181.54㎡, 지상4층 근린생활시설(목욕탕)181.54㎡를 제2종근린생활시설로(고시원)로 표시변경.
		2011.04.13	건축물대장 기초자료 정비에 의거 (층번호:0' -> '1')표제부(가구수:0' -> '1')) 직권변경

구분	층별	구조	용도	면적(㎡)
주1	지2	철근콘크리트구조	창고	97.44
주1	지1	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(고시원)	238.1
주1	1층	철근콘크리트구조	제1종근린생활시설(소매점)	99.04
주1	1층	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(일반음식점)	82.5

이 표(초)본은 건축물대장의 원본내용과 불일치율을 증명합니다.

구분	층별	구조	용도	면적(㎡)
주1	3층	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(고시원)	181.54
주1	4층	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(고시원)	181.54
주1	5층	철근콘크리트구조	단독주택	181.54
주1	옥탑	철근콘크리트구조	계단실(일반적채취)	17.88

층별	구조	용도	면적(㎡)
지1	철근콘크리트구조	주차장,계단실	124.94
1층	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(학원)	181.17
2층	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(학원)	243.99
3층	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(독서실)	243.99

구분	층별	구조	용도	면적(㎡)
주1	1층	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(의약품판매주)	37.99
주1	2층	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(일반음식점)	1,042.74
주1	2층	철근콘크리트구조	복합시설(텔소향)	681.96
주1	2층	철근콘크리트구조	복합시설(텔소향)	421.32
주1	2층	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(일반음식점)	326.69
주1	2층	철근콘크리트구조	골프 연습장	78.24
주1	2층	철근콘크리트구조	문화및복지시설(공연장)	34.62
주1	3층	철근콘크리트구조	업무시설(사무소)	924.84
주1	5층	철근콘크리트구조	근린생활시설	959.47
주1	9층	철근콘크리트구조	교육연구시설(학원)	984.1
주1	3층	철근콘크리트구조	교육연구시설(학원)	210.44
주1	3층	철근콘크리트구조	근린생활시설(계좌)	196.32
주1	3층	철근콘크리트구조	제1종근린생활시설(의원)	199.42

구분	층별	구조	용도	면적(㎡)
주1	지1	철근콘크리트구조	학원 및 독서실용도로 고시원 운영사례	
주1	지1	철근콘크리트구조	건축물대장상 고시원 영업확인 불가	

구분	층별	구조	용도	면적(㎡)
주1	지1	철근콘크리트구조	기존 숙박시설을 공동 주택(기숙사) 변경 후 고시원영업	
주1	지1	철근콘크리트구조	건축물대장상 기숙사로 용도 기입	

층별	구조	용도	면적(㎡)
4층	철근콘크리트구조	당구장	103.47
5층	철근콘크리트구조	영업용	103.47
6층	철근콘크리트구조	영업용	103.47
옥탑	철근콘크리트구조		23.01

구분	층별	구조	용도	면적(㎡)
주1	1층	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(일반음식점)	1,042.74
주1	2층	철근콘크리트구조	복합시설(텔소향)	681.96
주1	2층	철근콘크리트구조	복합시설(텔소향)	421.32
주1	2층	철근콘크리트구조	제2종근린생활시설(일반음식점)	326.69
주1	2층	철근콘크리트구조	골프 연습장	78.24
주1	2층	철근콘크리트구조	문화및복지시설(공연장)	34.62
주1	3층	철근콘크리트구조	업무시설(사무소)	924.84
주1	5층	철근콘크리트구조	근린생활시설	959.47
주1	9층	철근콘크리트구조	교육연구시설(학원)	984.1
주1	3층	철근콘크리트구조	교육연구시설(학원)	210.44
주1	3층	철근콘크리트구조	근린생활시설(계좌)	196.32
주1	3층	철근콘크리트구조	제1종근린생활시설(의원)	199.42



<표 13> 계속

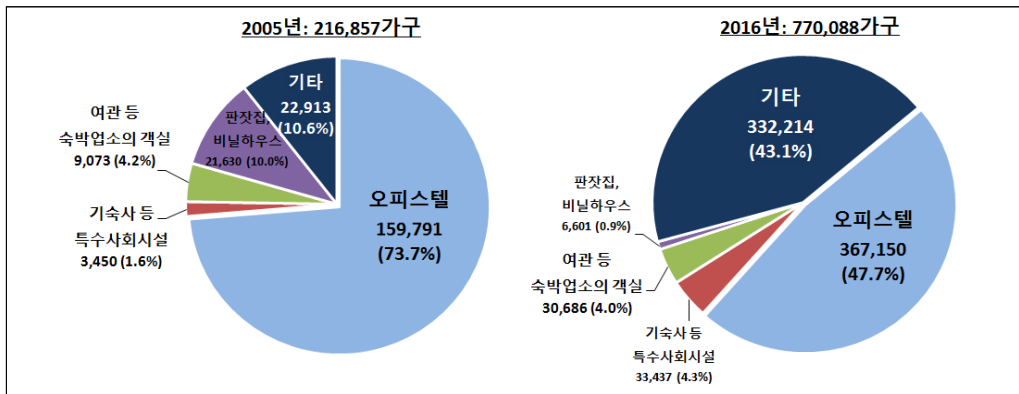
구분		특징 및 문제점	건축물대장 표기내용
병행사항			
변동일	변동내용 및 원인		변동내용 및 원인
2001.10.26	2001.9.17. 용도준 근린생활시설 83.89㎡를 증축		2009.06.30
2002.12.27	3층 학교 893.31㎡를 231.0㎡와 운동시설 550.43㎡를 227.78㎡를 근린생활시설(피킹) 409.78㎡로 변경		2009.09.28
2003.01.29	3층 근린생활시설(식당, 다방) 1121.79㎡와 교육연구시설(학원) 117.61㎡를 근린생활시설(다방) 450.49㎡와 운동시설(헬스장) 788.91㎡로 변경		2010.03.22
2004.12.20	지상2층 옥육당 1226.05㎡, 다방 450.49㎡를 옥육당 1019.34㎡, 골프연습장 657.2㎡로 변경		2010.04.12
2005.03.09	3층 교육시설 978.24㎡, 운동시설 320.65㎡, 피킹 460.78㎡를 사무소 978.24㎡, 옥서실 472.39㎡, 외원 309.04㎡로 변경		2010.05.10
2005.11.16	1층 학원 151.27㎡를 판매시설로 변경		2010.08.04
2007.09.13	용도변경(건축과-17225):3층 학교(402.31㎡)→제2종근린생활시설(체육조교실(체육조교실(피킹)309.04㎡)중 46.2㎡를 제2종근린생활시설(체육조교실)로 변경		2011.04.13
2007.11.05	정확조준공검사평서(사-16463):부채정크리 2,010㎡→2,015㎡조기차		2011.09.27
2008.03.07	용도변경(건축과-4816):3층 근린생활시설(피킹)262.84㎡→제2종근린생활시설(학원)66.45㎡ 및 근린생활시설(외원)196.39㎡로, 업무시설(사무소)978.24㎡→제2종근린생활시설(학원)53.4㎡ 및 업무시설(사무소)924.84㎡로 변경		2011.11.16
2012.05.17	용도변경(건축과-11701:2012.05.17) 지상4층 업무시설(사무소)379.35㎡를 교육연구시설(학원)188.6㎡, 업무시설(사무소)181.75㎡로 변경		2014.11.10
2012.09.04	용도변경(건축과-20446:2012.09.04) 지상4층 운동시설(태권도장)239.24㎡를 업무시설(사무소)239.24㎡ 용도변경		2015.01.29
2013.04.22	용도변경(건축과-8563:2013.04.22) 지상1층 판매시설2,456.53㎡를 판매시설2,418.88㎡, 제2종근린생활시설(의약품판매소)37.85㎡로 변경		2015.04.22
2013.07.01	포시변경(건축과-14452:2013.07.01) 지상3층 근린생활시설(옥서실)472.39㎡를 제1종근린생활시설(옥서실)277.97㎡, 제1종근린생활시설(외원)194.42㎡로 변경		2015.12.03
2013.09.13	용도변경(건축과-21371:2013.09.13) 3층 제2종근린생활시설(옥서실)277.97㎡를 제1종근린생활시설(이류원)167.53㎡, 교육연구시설(학원)1210.44㎡로 변경		2016.08.08
2014.03.14	포시변경(건축과-6133:2014.03.14) 지상3층 제2종근린생활시설(학원)284.10㎡, 제2종근린생활시설(학원)119.85㎡를 교육연구시설(학원)으로 포시조정		2017.06.27
2014.06.11	일부발소(건축과-14225:2014.06.11) 지상2층 83.89㎡ 철거 철거일자:2014.05.30		2017.06.28
2014.08.25	포시변경(건축과-21366:2014.08.25) 지상1층-지상2층 간 실내계단 신설		2017.08.04
사례 6) 용인 수지구 ○○원룸텔	• 택지개발지구 단독주택 허가 후 불법조끼기 사례	변동일	변동내용 및 원인
		2011.06.22	법준속, 3층:2가구→14가구 불법대수선, 옥탑층:15.05㎡ 무단 증축)  - 이하어백 -

지속 반복적으로 불법 무단으로 용도를 변경하였지만 환경 개선 없는 상태로 계속 고시원업을 운영하고 있는 사례이다. 사례 6(용인 수지구)은 택지개발지구에서 단독주택으로 허가 후 불법 조끼기를 한 사례로 적발되었으나, 여전히 고시원으로 운영 중이다.

이와 같은 관리 실태를 볼 때, 고시원업 등록시 정보와 공부상의 정보가 불일치할 뿐 아니라 지속적인 관리에도 불구하고 이행강제금만 부과한 채 시정은 되지 않는 실상을 알 수 있다. 고시원 공급이 이러한 상태이므로 거주 환경 개선을 현행의 법과 제도에 의존하기란 거의 불가능하다고 볼 수 있다.

#### IV. 결론: 고시원에 대한 향후 정책 방향

고시원의 열악한 환경은 늘어나는 수요에 비해 양질의 공급을 보장하는 규제 장치의 부재 탓이다. 주택의 요건을 제대로 갖추지 못한 채 최저주거기준에 미달하는 주택이외의 거처는 2005년 21.6만 가구에서 2016년 77만 가구로 3배 이상 늘었다(그림 6) 참조). 지난 10년간의 추이를 볼 때, 주택이외의 거처 중 판잣집과 비닐하우스는 신개발 및 재개발의 추진으로 거주 가구수가 2.1만 가구에서 6,601가구로 현저히 감소했다. 반면, 여관 등 숙박업소의 객실에서 거주하는 가구 수는 9,073가구에서 3만 가구 이상으로 늘었으며, 어떤 거처인지로 파악되지 않는 기타에 거주하는 가구 수는 2.3만 가구에서 33.2만 가구로 10배 이상 늘었다. 이런 점에서 신빈곤 거주 형태로 고시원은 일반 주택에도 일부 포함되어 있지만 상당 부분 기타 거처에 포함될 것으로 보인다. 앞으로도 1인 가구의 증가, 청년 실업과 빈곤, 노인 빈곤화 등으로 주류 주택시장이 아닌 주변적 제3의 시장을 찾는 수요는 증가할 것으로 예상된다.



자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도

〈그림 6〉 주택이외의 거처 유형별 분포 추이

고시원의 거주 환경 개선을 위해서 현행과 같은 규제 틀과 관리감독은 거의 실효성이 없으며 소급 적용상에도 한계가 있다는 점에서 향후 보다 다각적인 차원에서의 정책적 노력이 경주될 필요가 있다. 우선, 고시원업의 등록·허가 요건을 강화할 필요가 있다. 현행과 같은 소방 안전과 예방 차원의 조건들만 승인 대상으로 볼 것이 아니라 적정 거주요건을

갖추었는지에 대한 기준을 만들어 양질로 공급될 수 있도록 하는 제도적 기반을 만들 필요가 있다. 적정 거주요건은 1실의 최소 거주면적, 실 규모에 따라 거주 가능한 인원수 제한, 거주인원수에 따른 화장실, 욕실 등 공용공간의 개수 등이 포함되어야 한다. 이런 점에서 현재의 「다중생활시설 건축기준」은 「다중생활시설의 거주기준」으로 보완·변경할 필요가 있다. 또한 행정관청은 등록·허가시 건축물관리대장의 등재 및 관리도 동시에 병행하여 고시원업이 공부상으로도 명백히 파악할 수 있도록 해야 할 것이다. 허가 취소 요건도 신설되어야 한다. 현재와 같은 이행강제금이 양질의 공급을 위해 효력이 없으므로, 원스트라이크 아웃과 같은 형태로 적정 거주요건을 준수하지 않는 고시원은 퇴출된다는 강력한 조치도 필요하다. 추후 운영과정에서 지속적인 모니터링을 통해 이러한 적정 주거요건을 제대로 준수하지 않는 경우에는 건물주에게도 책임을 물을 수 있도록 해야 할 것이다. 기존에 운영 중인 고시원에 대해서는 이러한 요건을 소급 강제하기 어렵다는 점에서, 적정 주거요건을 충족시키기 위해 내부 개보수 등을 시행하는 고시원에 대해서는 주택도시기금을 통해 저리의 용자 지원을 함과 동시에 향후 몇 년간 임대료 규제를 적용받고 고시원업이 아닌 주택임대관리업으로 전환할 수 있도록 유도해 나가야 할 것이다.

두 번째는 노후 고시원을 공적 임대주택으로 활용할 수 있도록 건물주와 고시원 운영자들로부터 보다 적극적인 협력을 이끌어낼 수 있는 상생 전략이 필요하다. 이는 서울시의 리모델링 사회주택 사업을 벤치마킹하여 중앙정부 차원에서 시행할 필요가 있다. 지자체 차원에서의 적극적인 참여가 중요하지만 서울시와 같은 주택기금이나 사회투자기금과 같은 재원 메카니즘이 부재하고 재정의 한계로 당장은 기대하기 어렵다고 본다. 국토교통부는 현재 추진 중인 소규모 정비사업, 집주인 임대사업과 연계시켜 고시원 건물을 매입 혹은 임차하여 1인 가구를 위한 양질의 공급 정책을 펴 나갈 필요가 있다.

세 번째는 상기와 같은 공급의 양질화와 공공성 강화와 병행하여 고시원 거주자들을 위한 수요 지원도 확대해 나갈 필요가 있다. 우선 지자체와 주거복지센터가 전담팀을 꾸려 찾아가는 상담 및 공공임대주택 입주 지원 서비스를 제공할 필요가 있다. 현재 지자체가 고시원에 대한 등록 정보도 보유하고 있으므로, 이들 주소지를 토대로 밀착적인 집중 지원이 가능할 것이다. 연구진이 면담한 고시원 중 가장 열악한 고시원 두 군데의 운영자들은 고시원을 운영하기 전에는 거주자들이 이렇게까지 사회경제적인 취약계층이라는 사실을 몰랐다고 토로했다. 고시원 운영이 힘든 것은 좁은 공간을 함께 쓰다 보니 거주자들간의

갈등을 조율하는 문제도 있지만 고시원에서 제공하는 식사(김치, 밥에 한정)시 소요되는 쌀이 겨울에는 한 달에 10가마니에 이른다고 한다. 겨울에는 일자리도 많지 않아 대부분은 고시원 내에서 거의 식사를 해결한다고 한다. 거주자들이 아프거나 다쳤을 때도 병원비를 대신 내는 경우도 허다하다고 한다. 퇴직하고 노후에 고정수입을 얻으려 했던 시도가 지금은 '내가 복지 사업을 하고 있구나'라는 생각이 들 정도라고 한다. 그러나 정착 이러한 열악한 공간에 취약한 사람들이 거주하고 있음에도 사회의 무관심과 무관여가 이해되지 않는다고 지적하며, 일주일에 한 두 번만이라도 사회복지 상담사가 방문하여 정서적·심리적 관리와 일상의 관심을 보여준다면 이들의 자립과 자활에 큰 도움이 될 것이라고 조언했다.

네 번째는, 고시원업의 정상화가 필요하다. 현금성이 강한 사업임에도 거주자들은 거의 현금 영수증을 발급받지 못하고 있으며, 임대기간이나 임대료(입실료)를 지불했다고 입증할 서류도 취약하다. 이렇다 보니 거주자들은 국토교통부가 주택도시시기금에서 지원하는 전월세 대출 지원 대상에서도 배제되어 있다. 준주택으로 인정하였다면 당연히 적용되어야 할 지원 사항들이라 본다. 이를 통해 고시원업 전반에 대한 과세 기반도 확보할 수 있을 것이다. 또한 임대차 계약서로서의 효력을 갖출 수 있도록 입실계약서에 대한 표준 양식을 배포하여 임대 기간내 강제 퇴거나 선불로 인한 피해가 없도록 하는 등 소비자 권리 보호 장치도 마련되어야 할 것이다.

상기와 같이 본 논문에서 제시한 4가지 사항은 규제를 강화해야 할 부분을 강화하되 우리 사회에서 고시원이란 공간의 역할도 인정하여 지원도 병행하자는 취지이다. 고시원은 금융위기 이후 신빈곤 지대로 부상하여 시장이 계속 확대되어 오고 있으며, 최근에는 시장 세분화도 관찰된다. 고시원의 시장 확대는 빈곤 심화와 1인 가구 증가라는 잠재 수요와 더불어 느슨한 규제, 용이한 진입 구조, 부실한 관리감독, 조세 회피와 같은 공급 요인이 부합한 결과라고 볼 수 있다. 이에 대해 정부는 어떤 정책적 견지와 원칙을 제시할 것인가? 본 논문은 정부에게 이러한 질문에 대한 빠른 답변을 주문하고 싶다. 최근 사회복지 프로그램도 많아졌고, 주거 지원도 점차 확대되고 있다. 하지만 아직도 제도권 밖의 이러한 비공식 부문에 까지는 미치지 못하고 있다는 것 같다. 본 논문은 고시원의 공급 측면에서 지금까지 체계적으로 제시되지 못한 고시원의 공급과 운영관리의 실상과 제도적 허술함을 지적했다. 그러나 전국 차원에서 큰 틀에서 접근했으므로 지역 차원의 해법은 제시하지 못했다. 향후 지역별로 고시원의 공급 특성과 다양한 형태, 거주자 특성이 규명되어 지역적 대응 방안이 마련되기를 기대한다.

## 참고문헌

1. 고행현, 『도시의 소형 밀집 주거공간의 화재위험도에 관한 연구』, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문, 2017.
2. 국가인권위원회, 『비주택 거주민 인권 상황 실태조사』, 2009.
3. 국토교통부, “준주택의 유형을 정하고, 공동주택단지 전체의 전기·난방비과 위탁관리수수료 공개 등을 주요 내용으로 하는 주택법 하위법령 입법예고(보도자료),” 2010.4.14.
4. 국토교통부, “고시원에 공동세탁실·취사, CCTV 설치 의무화(보도자료),” 2015.6.10.
5. 국토교통부, 『2017년 주택업무편람』, 2017.
6. 권정현, 『고시원 이용 실태 및 개선 방안』, 한국소비자원, 2013.
7. 민태욱, “고시원의 공법상 지위와 쟁점,” 『토지공법연구』, 제58집, 한국토지공법학회, 2012, pp.475-496.
8. 박형주·신동철, “고시원 화재 사례조사를 통한 준(準)숙박시설의 화재안전성능 개선을 위한 제도 연구,” 『대한건축학회논문집』 계획계, 제24권 제12호, 대한건축학회, 2008, pp.329-336
9. 보건복지부, 『주거취약계층 전국 실태조사』, 2011.
10. 보건복지부·한국보건사회연구원, 『2016년도 노숙인 등의 실태조사』, 2017.
11. 서울시, 『비주택 거주가구 지원 방안 마련을 위한 연구』, 2013.
12. 서울시, “서울시, 취약계층 거주 고시원 방마다 소방시설 설치 지원(보도자료),” 2016. 2.24.
13. 서울시, “넓은 고시원·모델 리모델링, 주거빈곤 청년에 반값 월세(보도자료),” 2016. 10.18.
14. 서울시, “노후 고시원 리모델링해 청년주택으로, 올해 총 290호 공급(보도자료),” 2017. 5.8.
15. 서울시, “서울시, 25개 노후 고시원 소방안전시설 설치비 지원(보도자료),” 2017.7.25.
16. 소방청, 『2017년도 소방청 통계연보』, 2017.
17. 신상영, “준주택의 현황과 향후 정책 방향,” 『부동산 포커스』, 제37호, 한국감정원, 2011.
18. 이선화·김수현, “대도시의 새로운 불법(편법) 주거를 어떻게 볼 것인가? 저렴주거를 둘러싼 규제와 묵인의 역할,” 『서울도시연구』, 제14집 제4호, 서울연구원, 2013, pp.105-125.

19. 정민우·이나영, “청년 세대 ‘집’의 의미를 묻다: 고시원 주거 경험을 중심으로,” 『한국사회학』, 제45집 제2호, 한국사회학회, 2011, pp.130-175.
20. 한국도시연구소, 『신주거난민의 주거복지 향상 방안 연구-고시원을 중심으로』, 2016년도 국회 국토교통위원회 연구용역 보고서, 2016.
21. 한국소비자원, “고시원, 광고와 다르게 계약내용도 소비자에게 불리해(보도자료),” 2013.10.28.
22. 한소영·탁장한, “쪽방 거주의 지속에 내재된 주민들의 이중심리 분석,” 『서울도시연구』, 제18권 제1호, 서울연구원, 2017, pp.97-121.
23. kosis.kr, 통계청 인구주택총조사, 각 연도.
24. www.eais.go.kr, 건축행정시스템 세움터.

- 
- 접수일 2018. 07. 10.
  - 심사일 2018. 07. 19.
  - 심사완료일 2018. 08. 13.

## 국문요약

### 고시원의 공급·운영관리 실태와 향후 정책 방향

본 논문은 고시원이 어떠한 성격의 공급재이며, 어떤 형태로 공급되고 운영관리되는지의 실태를 파악하였다. 고시원의 공급이 최근 증가하고 있음에도 그동안의 연구는 사회경제적으로 취약한 거주자적 특성에 초점을 두어 왔다. 본 논문은 이러한 연구 공백을 메움과 동시에 거주환경 개선을 공급 및 운영관리 측면에서 제시한 것에 의의가 있다.

고시원은 다의적 정의만큼이나 물리적 건물도 다양하며, 이런 한계는 현행 제도에도 여실히 드러나고 있다. 고시원 관련 규제는 최소한의 화재 안전 차원에서 점차 채광, 환기, 층간 바닥 기준, 내화 구조, 용도 규제, 불법 개조에 대한 행정 처분 강화 등으로 진전되고는 있지만 아직 불비한 점이 많다. 이에 본 논문은 느슨한 규제, 용이한 진입 구조, 부실한 관리 감독, 조세 회피 등으로 늘어나는 고시원에 대해, 첫째, 고시원업의 등록 및 허가요건 강화와 적정 거주요건 및 퇴출 시스템 마련, 둘째, 노후 고시원을 매입 혹은 임차하여 공적 임대주택으로 활용, 셋째, 수요자 지원 강화를 위해 찾아가는 상담 및 공공임대주택 입주 지원, 넷째, 고시원업 정상화를 위해 현금 영수증 발행, 정부의 전월세 자금 지원, 표준 입실계약서 마련을 제안하였다. 이러한 제안들은 규제를 강화해야 할 부분을 강화하되 우리 사회에서 고시원이란 공간의 역할도 인정하여 지원도 병행하자는 관점이다.