

국내 임시주거시설의 현황과 이슈*

재난 시 임시거주 가능한 시설

백선경
건축공간연구원 연구위원

재난으로 인해 주거시설을 상실하거나 주거가 사실상 불가능한 상황에 처한 이재민 등이 발생할 경우 「재난구호법」에 따라 구호기관인 지자체는 ‘임시주거시설’을 지원할 수 있다. 해당 법령에서는 임시주거시설로 사용 가능한 시설의 종류 및 제외 시설 기준에 대해 명시하며, 시설의 지정·관리·운영 등 세부사항은 ‘재해구호계획 수립지침’에서 정하고 있다. 임시주거시설은 재난유형별 관련 법령에 따라 각각 지정 및 사용되는 옥외대피소(「지진대책법」), 구호소(「방사능방재법」) 등과 달리, 구호 관련 법령에서 규정하여 특정 재난유형에 한정되지 않기 때문에 다양한 시설유형 지원이 가능하다.

임시주거시설에는 일시 대피 및 거주를 위해 기존 시설을 사전 지정하여 활용하는 임시주거시설과 임시주택으로 제작하여 지원하는 임시주거용 조립주택(이하, 임시조립주택)이 있다. 2017년 포항 지진 이후 2018년에 이르러 별도의 「임시주거용 조립주택 운영지침」을 통해 지원 원칙, 절차, 기간, 비용, 관리 등에 대한 세부사항을 정하였다. 그 밖에 재난 시 지원하는 시설로 「공공주택 특별법」과 「긴급복지지원법」에 따른 임대주택이 있다. 「공공주택 특별법 시행규칙」 제23조의 3에 따라 긴급한 주거지원이 필요한 사람에게 공공임대주택을 6개월 이상 제공할 수 있으며, 「긴급복지지원법」 제9조에 따라 12개월 이내에 임시거소 또는 이에 해당하는 비용

* 이 글은 백선경 외(2023), 박유나 외(2024)의 내용 일부를 포함함

재난 시 시설 지원 근거 및 내용

구분		근거 법령	세부 규정	주체	기간	지원대상 규정
임시주거시설	공공 및 민간시설	「재해구호법」 제4조의 2	재해구호계획 수립지침	구호기관*	6개월	×
	임시주거용 조립주택	「재해구호법 시행규칙」 제1조의 2	「임시주거용 조립주택 운영지침」	구호기관 또는 구호지원기관*	12개월	○
임대주택	공공 임대주택	「공공건축 특별법 시행규칙」 제23조의 3	-	공공주택사업자**	6개월	○
	임시거소	「긴급복지지원법」 제9조***	긴급지원 지원금액 및 재산의 합계액 기준	시장·군수·구청장	12개월	○

* 「재해구호법」 제2조에 따라 ‘구호기관’은 지자체, ‘구호지원기관’은 전국재해구호협회 등 기관 또는 단체를 의미

** 「공공건축 특별법」 제4조에 따라 국가 또는 지자체, LH 등을 의미

*** 「긴급복지지원법」에 따라 임대주택 또는 이에 해당하는 비용 지원 가능

출처: 박유나 외(2024, p.23)

지원이 가능하다. 이번 특집에서는 「재해구호법」에 따른 임시주거시설을 중심으로 현황 및 정책상의 이슈를 살펴보고자 한다.

일반적으로 재난이 발생하면 먼저 학교·체육시설·마을회관 등과 같은 기존 시설을 사용하고, 이후 이재민의 중장기 거주를 고려하여 거주지 이동이 필요할 때 임시조립주택이나 임대주택을 지원하는데, 시설별 거주 단계나 적합 기간과 이동 시기에 대해 정하고 있지는 않다. 예컨대 최근 안동시는 산불로 인해 약 5,000명의 주민이 대피하며 약 1,600동의 주택이 손상되었는데, 초기에 체육관 등 임시주거시설로 대피 및 거주하였다. 그리고 주거 피해 이재민을 대상으로 임시조립주택(2025년 5월 기준, 841동 및 75개 단지)과 공공임대주택(2025년 4월 기준, 74호)을 지원하였다. 공공



안동시 임시조립주택(단지) 모습

임시주거시설
현황 및 이슈

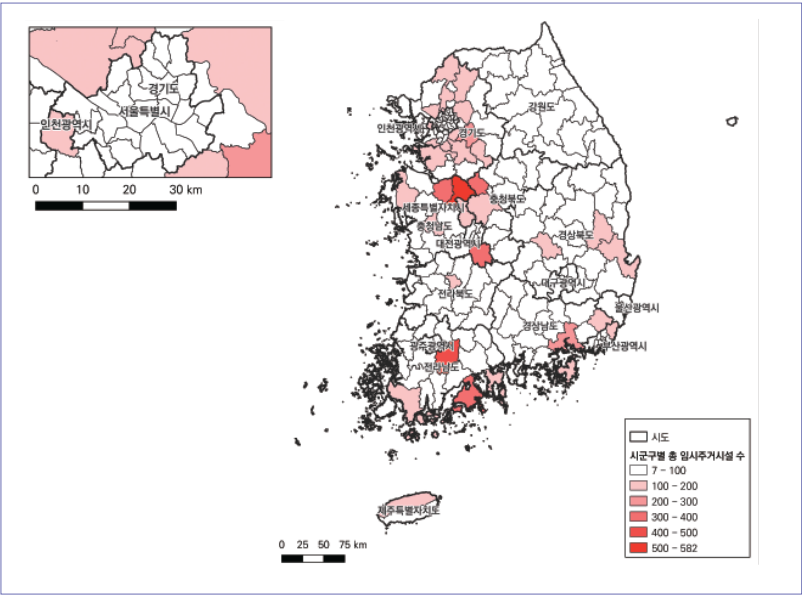
임대주택의 경우 입주 희망자를 대상으로 가구원 수와 피해 정도 등의 배점 기준에 따라 선정하였다.

재해 시 각 지자체는 「재해구호법」 제4조의 2, 동법 시행령 제3조의 3에 따라 중앙 및 공공기관 등이 운영하는 연수시설, 학교, 마을회관, 경로당 등을 임시주거시설로 사용할 수 있다. 재해구호계획 수립지침에 따르면 지자체 담당부서에서는 대상 시설 선정 후 지정요건(이재민 편의성, 규모 적절성, 시설 접근성, 시설 안전성)을 검토하여 관계기관 협의를 거쳐 사전 지정하며, 재난 시 지정 시설 중에서 개시 가능한 시설을 대상으로 안전점검을 시행한 후 초기(+24시간 이내), 응급기(+3일, 최대 +5일 이내), 복구기(+5일 이후)로 구분해 운영한다.

임시주거시설 사전 지정 수는 약 1만 5,000동에 달한다. 52개 지자체 대상 설문조사와 6개 지자체별 심층 인터뷰 결과(백선경 외, 2023), 지정 시 지역 내 공공건축물 현황을 파악하고 시설별 특성을 고려하여 목록화한 지자체는 없었다. 관계부서 협조 등을 통해 일부 가능한 시설을 확인하여 지정 시설에 포함하고 중앙 시스템(NDMS)에 등록함에 따라, 사실상 재난 시 실행 가능한 목록으로 활용하기는 어려운 경우가 많았다. 특히 지정요건이 포괄적으로 제시되어 있으므로 지역별로 시설유형, 내진설계, 수용규모 등에 상당한 편차 및 오류가 발생함을 확인하였다.

임시주거시설은 총 8개(경로당, 마을회관, 학교, 관공서, 공공시설, 연수·숙박시설, 교회, 기타 시설) 유형으로 구분해 관리되고 있다. 전체 중 95.4% 이상은 공공건축물에 해당하며, 세부적으로는 학교(42.1%), 경로당(24.1%), 마을회관(15.0%) 순으로 나타났는데 지역별로 지정하는 시설 유형 비율에는 상당한 편차가 있다. 재난 시 활용을 염두에 두고 시설유형별로 분류해 지정·관리하고 있는 것은 아니며, 심지어 지자체마다 분류 기준을 다르게 적용하고 있는 문제가 있다.

전체 임시주거시설 중에서 내진설계가 적용된 시설은 약 35.7%이다. 마찬가지로 지역별 편차가 있는데, 지진 발생 이력과 별개로 대부분 내진설계가 적용된 시설인 학교 지정 수가 많을 때 적용 시설 비율이 높게 나타난



시·군·구 임시주거시설 지정 현황
출처: 백선경 외(2023, p.75)

다. 지자체 담당자들은 지역 내 지정 가능한 시설의 내진설계와 같은 특정 조건, 이를테면 지역의 재난이력을 바탕으로 위험 및 취약성을 확인하는 방법에 대한 어려움을 겪고 있으며, 사실상 내진설계 적용 여부뿐 아니라 안전성 측면에 대한 검토는 미비한 상황이다.

임시주거시설의 수용면적은 100m² 이상 500m² 미만인 시설이 35.6%로 가장 많은 것으로 나타났다. 상기 지침에서는 임시주거시설의 1인당 면적을 2.6m²로 제시하고 있는데, 이에 따르면 대다수가 10인 이상 50인 미만의 인원을 수용할 수 있는 시설이다. 임시주거시설의 총 수용인원을 지역의 면적과 인구를 고려하여 살펴보면 서울시가 1km²당 수용인원이 가장 많고, 시·도 수용률은 대부분 20% 미만이다. 그러나 지역별로

임시주거시설 지정 현황(2022년 12월 기준)

구분	임시주거시설 (개소)	시설유형(개소)					내진설계 (개소)	수용인원	수용률
		학교	경로당	마을회관	관공서	그 외			
총계	15,026	6,322 (42.1%)	3,615 (24.1%)	2,258 (15.0%)	1,157 (7.7%)	1,674 (11.1%)	5,363 (35.7%)	평균 143명	평균 11.6%

출처: 백선경 외(2023, p.83, p.90, p.94, p.97) 표에서 데이터 발췌하여 필자 작성

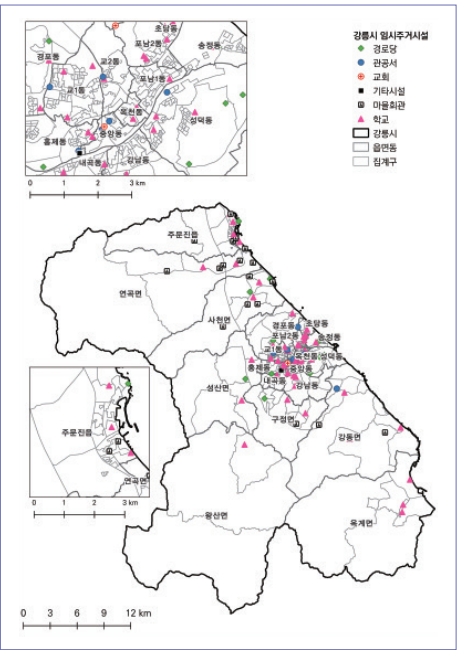
수용 가능한 면적 산정을 위한 기준과 방법에 차이가 있었는데, 이를테면 일반 연면적이나 건축면적으로 기준으로 하여 과다 또는 과다 산출된 사례가 많았다.

재난 시 임시주거시설의 운영 형태는 재난 발생 지역의 환경 및 시설 지정, 행정 여건, 재난유형과 피해 규모 등에 따라 다르게 나타난다. 그에 따라 지역별 차이가 있으나, 주로 공공건축물을 대상으로 해당 시점에 신속하게 사용 가능한 시설을 활용하며, 학교보다는 체육시설과 경로당·마을회관을 사용하는 경우가 많다. 행정의 경우 학교와 체육시설을 우선적으로 고려하나, 주민들은 경로당·마을회관과 같은 소규모 시설을 선호하였다. 사용자의 경우 조사 대상에서는 만 65세 이상의 노인이 95% 이상을 차지하고 있어 구호 시 급식, 구호물품, 의료서비스 등에 초점을 맞춰 지원을 하였다. 특히 재난 발생 때 구호와 관련해 시설의 외부 주차공간 또는 부속동의 유무는 주거시설로의 운영에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 무엇보다 재난 피해는 미리 예측하지 못하는 경우가 대부분인데, 많은 지자체가 재난 시 적합한 시설을 개시하는 것에 어려움을 겪고 있었다. 지자체별로 적게는 수십 개, 많게는 수백 개의 사전 지정 시설이 있으나 정확한 정보를 바탕으로 신속하게 실행할 수 있는 목록은 구축하고 있지 않은 것이다. 그에 따라 개시까지 시설 모색에 많은 시간이 소요되거나, 긴급하게 운영한 탓에 문제점이 발생하는 경우도 있다.

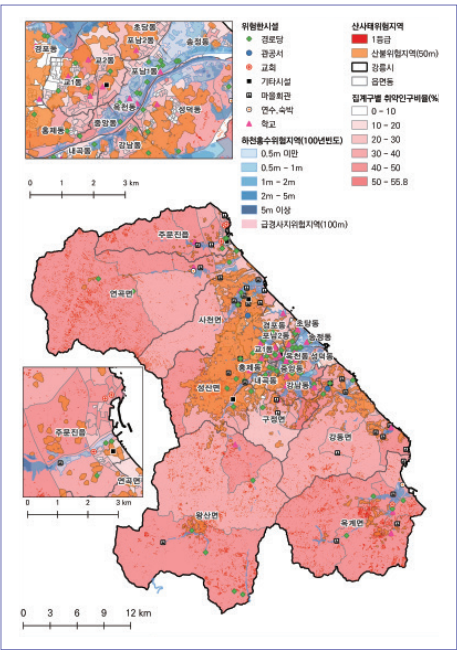
활용 실태를 바탕으로 강원도 강릉시와 부산시 남구를 대상으로 시설의 안전성, 접근성, 편의성, 규모 적정성 측면에서 임시주거시설을 검토한 결과,* 강릉시는 기존 지정 시설 총 87개 중 34.5%가, 부산시 남구는 19.0%가 적정하지 않은 시설로 나타났다. 지역별로 지정 가능한 공공건축물 전체 중에서는 강릉시의 경우 42.5%, 부산시 남구는 22.3%의 시설이 재난위험 및 취약지역에 위치해 있는 것으로 확인되었다. 강릉시 도심부의 하천 홍수위험 지역을 대상으로 침수 발생을 가정하였을 때, 취약인구 70%를 수용하기 위해서는 반경 500m 내의 37개 시설을, 부산시 남구의 경우 반경 1km 내 총 13개 시설을 활용하여야 하는 것으로 나타났다.**

* 기존의 지정요건에 안전성 측면에서는 건축물 노후도(30년 기준), 내진설계 적용 여부, 접근성에서는 외부 주차공간 유무, 편의성과 관련해 부속동 및 BF 인접 여부, 규모 적정성에는 강당 유무 등을 상세화하여 적용(백선경 외, 2023, p.153)

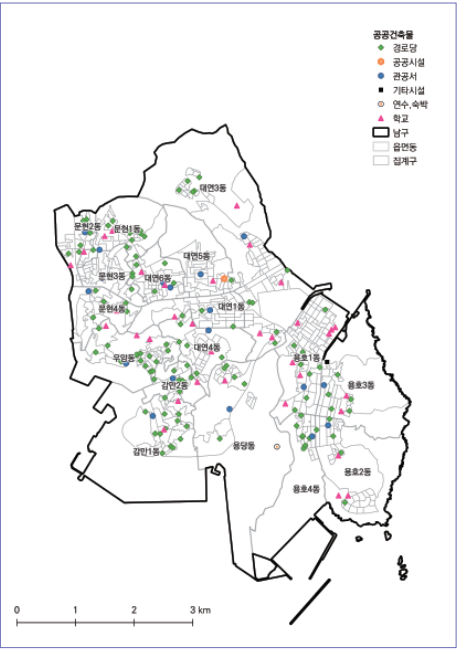
** 임시주거시설의 주 이용자 계층을 고려해 취약인구를 만 65세 이상 인구로 보면, 수용규모 70% 이상은 해당 지역에서 최소 14~15% 이상 수용 가능함을 의미



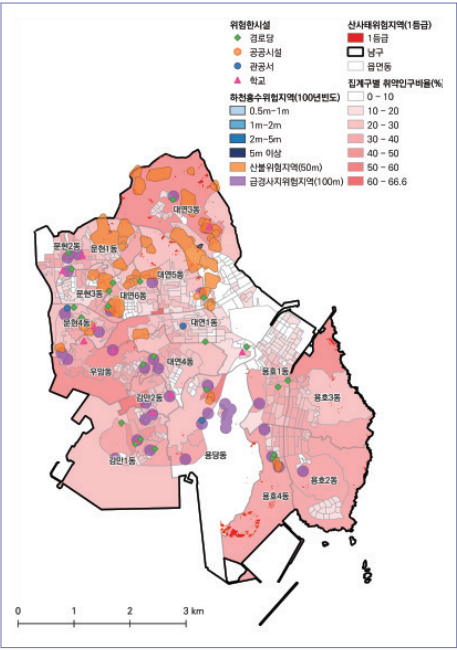
사전 지정 및 활용 가능한 건축물 현황(강원도 강릉시)
출처: 백선경 외(2023, p.161)



재난위험 및 취약지역에 위치한 시설 현황(강원도 강릉시)
출처: 백선경 외(2023, p.175)



사전 지정 및 활용 가능한 건축물 현황(부산시 남구)
출처: 백선경 외(2023, p.202)



재난위험 및 취약지역에 위치한 시설 현황(부산시 남구)
출처: 백선경 외(2023, p.212)

「임시주거용 조립주택 운영지침」에 따르면 임시주거용 조립주택이란 재난 등으로 주거시설에 피해를 본 이재민에게 제공되는 임시주택을 말한다. 냉·난방시설을 갖추고, 공인인증기관에서 단열·난연 성능 등의 시험을 거쳐야 하는 임시조립주택은 「재해구호법」 시행규칙 제1조의 2 제1항에 따라 구호기관(지자체)뿐 아니라 구호지원기관(재해구호협회 등)이 제공할 수 있다. 조립주택의 제작, 비축, 설치, 유지, 철거 등에 있어 지자체 및 지원기관이 모두 수행 가능한 체제이다. 세대별 1동씩 12개월을 지원하며, 주택복구 장기화 등 필요시 12개월 이내의 단위로 연장 가능하다. 2년 정도 임시 거주할 수 있는 시설로 정하고 있으며, 이후 기간에 대해서는 정하고 있지 않다. 만약 거주자가 임시조립주택에 계속 거주하기를 희망할 경우 「임시주거용 조립주택 운영지침」 제8조에 따라 매수를 희망하는 입주자에게 우선 매각할 수 있도록 하고 있다.

상기 지침에서는 조립주택의 제작·설치와 관련해 표준설계도면과 주요 설비 등을 제시하는데, 조립주택 규모는 1동당 24㎡(약 7.3평, 거실 1개+방 1개+화장실 1개) 정도이며, 개별 동에 대해 주로 편의성과 관련된 설비 기준을 명시하고 있다. 현행 규정에서는 이러한 개별 동에 대한 기준 외에 여러 동을 함께 설치하는 단지 구성에 대한 고려는 미흡한 상황이다. 이를테면 「재해구호법」 제9조(토지 또는 건물 등의 사용)에 의거하여 임시조립주택은 본인 또는 타인 소유의 토지를 사용할 수 있어 이를 근거로 부지 확보는 가능하나 보상을 비롯해 단지 구성에 대한 지원, 설치, 관리 등과 관련한 원칙은 부재하다. 2017년 포항 지진을 기점으로 국가 및 지자체 차원의 조립주택 지원이 본격화되었는데, 2024년 12월 기준으로 총 949동을

임시조립주택 지원 현황(2024년 12월 기준)

연도	임시조립주택 지원(동)	산불	수해	지진	비고
2023	206	156	50	-	129동 미복귀
2022	230	214	16	-	43동 미복귀
2021	110	-	110	-	-
2019	286	275	11	-	-
2017	117	-	-	117	-
총계	949	645	187	117	-

주: 강원 및 경북 지역에 집중
출처: 행정안전부(2025); 이지는 외(2023) 참고하여 연구자 작성



임시조립주택 단지 모습(예천군)



임시조립주택 단지 내부 모습(안동시)

지원하였으며 2022년 230동 중 43동, 2023년 206동 중 129동은 미복귀 상황이다. 또한 2024년 12월 기준으로 시설의 재활용 사례는 0건이다.

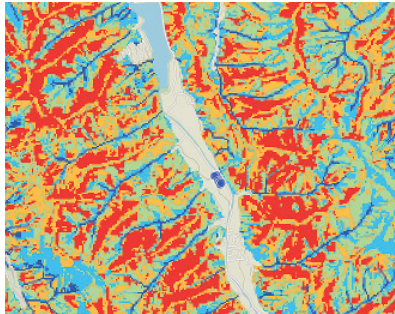
그동안 대다수가 개별 동 단위로 설치되었는데, 최근 대규모 산불 재해로 인해 단지 구성이 불가피한 상황이 발생한 것과 관련해 단지형으로 설치한 사례들을 바탕으로 몇 가지 현안을 확인하였다. 경북 예천군은 2023년 7월 집중호우와 산사태로 인해 11동의 임시조립주택 단지를 조성하였다. 당시 군에서 임시조립주택 개별 동 설치를 마을 주민들과 논의하던 중 마을 측에서 먼저 단지 구성을 건의하였다. 통상 기존 주택 부지 내 개별 동을 설치하는데, 당시 마을 전체적으로 피해를 본 터라 안전성 측면에서 우려를 나타낸 것이었다. 이후 단지 구성을 위한 토지를 물색하고 협의하는 데 2주 이상의 기간이 소요되었으며, 수도·배수로 설치 등 부지 조성을 거친 뒤에야 입주가 시작되었다. 예산은 임시조립주택 1동당 국비 약 4,000만 원이 지원되었으며, 부지 조성 등의 비용은 지자체 비용으로 실행하였다.

임시조립주택 단지 설치와 관련해 별다른 가이드가 없는 상황에서 최근 산불 피해가 발생한 지역도 유사한 과정으로 진행되었다. 대부분 입지에 있어서는 재난위험 및 취약성이 낮으면서 기존 거주지와 인접성을 우선적으로 고려하였다. 그러나 당시 신속하게 활용 가능한 부지를 우선으로 추진하면서, 실제로 안전성에 대한 확인 및 조치는 미흡하였던 것으로 보인다. 상당수가 ‘산사태 위험 부지’이거나 근접하여 입지하고 있으며, 이미 우

©auri



임시조립주택 단지 주변 배수 모습(안동시)



임시조립주택 단지 주변 산사태위험지도(안동시)

출처: 산림청 산림공간서비스(<https://map.forest.go.kr/forest/>)

천 시 낙석이 발생한 곳도 있다. 호우 시 토사와 낙석 등에 대비한 낙석방지 망이나 경계펜스 등의 설치와 함께 배수로 정비가 필요한 상황이다.

배치는 남향, 동 간 적정거리 확보, 동별 출입구가 마주보지 않는 것을 원칙으로 하고, 개별 동의 주거 요소는 지침을 준용하되 단지마다 필요에 따라 창고, 현관 차양, 출입구 무단차 경사판, 야자매트 등을 추가 설치하였다. 특히 산불 피해로 단지 조성 사례가 늘면서 지역 단위 생활 공간에서 필요한 추가적인 기능, 예컨대 커뮤니티·의료·교통·창고 등과 관련된 공간 및 시설의 설치에 대한 필요성이 제기되었다. 일부 단지는 내부에도 차량이 들어올 수 있도록 단지 통행로를 확보하고 주차공간을 조성하였다. 개별적으로 평상이나 텐트를 별도로 두는 경우도 있었다. 지자체 담당자뿐 아니라 주민들은 함께 모이거나 정보를 주고받는 공동의 모임·휴식 장소를 위한 공간의 필요성을 언급하였으나, 아직까지 실제로 조성한 사례는 없다.

적정 임시주거시설의 지정, 임시조립주택 단지 조성에 대한 기준 마련 필요

현재 국내 임시주거시설은 수 및 규모 부족 자체의 문제에 직면해 있는 것이 아니다. 전국에 약 1만 5,000개소가 지정되어 있음에도 불구하고, 재난 시마다 어느 시설을 개시하고 운영하여 주민들로 하여금 대피 및 임시 거주하도록 해야 할지 판단에 어려움을 겪으며, 초기 대응에 많은 시간을 소비하고 있다. 「재해구호법」에 따라 재해구호계획을 수립하며 관련 지침에 의거하여 임시주거시설을 사전 지정하고 있으나, 지정요건 등이 구체적으로 제시되어 있는 것은 아니므로 사실상 지역별 여건이나 역량에 따라 상당한

편차가 존재한다. 재난 시 활용 가능한 시설의 모색과 적합한 시설 지정을 위한 구체적인 절차 및 방법이 마련되어야 하는 시점이다.

임시주거용 조립주택은 보관 등 유지·관리 문제로 인해 사전제작 및 비축이 쉽지 않고, 무엇보다 그동안 대규모 재난으로 인해 단지 설치가 필요한 상황 자체가 많지 않았기 때문에 임시주거시설처럼 대량을 사전 확보해서 선별적으로 사용하는 절차로 운영되지는 않고 있다. 대규모 재난 시 대량의 신속한 확보를 위해 관련 기술 검토를 기반으로 절차가 제시되어야 하는 상황이다. 특히 현행 지침 등에 단지 구성에 대한 기준이 부재하여 지자체별로 부지 조성 및 배치 등 계획, 예산, 주체별 역할 등에 혼란을 겪고 있으므로 일련의 가이드 등을 통한 기준 및 사례 제시가 필요하다.

참고문헌

- 1 박유나, 백선경, 윤진희. (2024). 이재민 생활안정을 위한 임시주거용 조립주택 단지 조성방안. 건축공간연구원.
- 2 백선경, 조시은, 오민정, 박유나. (2023). 재난 대응을 위한 임시주거시설 관리체계 개선방안. 건축공간연구원.
- 3 산림청 산림공간서비스. <https://map.forest.go.kr/forest/>
- 4 이지은, 천영수, 이영미. (2023). 이재민 임시주거용 조립주택 지원 개선방안 연구. 국립재난안전연구원.
- 5 행정안전부. (2025). 재난복구지원국 내부자료.