

13. 福祉住居基準 設定 및 政策 具現을 위한 市民 公聽會

주최 : 서울시정개발연구원

이 자료는 서울시정개발연구원이 주택기본법 및 주택조례 제정의 필요성에 대한 의견을 수렴함으로써 향후 바람직한 방향으로 주택법의 정비가 이루어질 수 있는 토대를 마련코자 각계 전문가 및 시민의 의견을 수렴하기 위해 지난 3월 27일 「복지주거기준의 설정 및 정책구현」을 주제로 개최한 공청회 자료이다. <편집자주>

주택기본법의 필요성과 서울시 주택조례 제정방향

하 성 규(중앙대학교 지역개발학과 교수 / (사)한국도시연구소 소장)

I. 서 론

주거는 인간의 사회적 삶의 기본적인 조건 가운데 가장 중요한 요소 중의 하나이다. 주거 형태는 단순한 생물적 서식행위가 아니고 사회적 자리 매김과 인간의 삶의 질을 평가하는 척도이기도 하다.

현행 주택관련법령은 유사, 중복되며 주택정책의 목표와 기본이념이 명확하게 제시되지 않고 있다. 또한 국민 주거권의 실현과 주택관련법령의 모법의 역할과 기능을 수행하는 법이 존재하지 않는다.

정부의 주택정책과 주택행정은 국민 주거수준의 파악에서 출발한다. 이를 잘 파악해야

정책목표와 내용, 그리고 정책대상을 설정할 수 있다. 한편 주택사정과 주거수준은 전국적으로 평준화되어 있는 것이 아니라 지역하위시장에 따라 천차만별로 차이가 있다. 이러한 지역별 주택시장의 특성을 고려하지 않고 획일적 주택정책을 수행한다면 정책목표의 달성은 요원하다. 아울러 지방자치단체의 주택행정도 해당지역의 주택사정과 시장조건을 정확히 파악하지 못한 상태에서 이루어진다면 정책의 효율성과 형평성을 담보하지 못할 것이다.

본 연구는 국민주거복지욕구의 부응, 정부의 공적개입의 형평성과 효율성이 확보될 수 있도록 주택관련법령체계의 정비가 시급하다는 문제의식에서 출발한다. 국민주거안정 및 주거권 보장은 정책을 뒷받침 할 수 있는 법제의 정보를 통하지 않으면 불가능하다. 따라서 본고는 현행 주택관련법령의 체계를 전면적으로 정비하는 차원에서 “주택기본법”의 제정이 왜 필요한가를 제시하고자 한다. 그리고 서울시의 주거상황과 시장여건, 그리고 주민의 주거욕구충족을 위한 방안으로 “서울시 주택조례”의 제정 필요성과 제정방향에 관해서 논의하고자 한다.

II. 주택관련법체계의 특징과 문제점

현행 우리 나라 주택관련제도의 문제점은 다음 몇가지로 요약할 수 있다. 첫째, 국민소득 1만불 시대에 접어들었고 OECD 회원국으로서, 국민주거수준을 향상시킬 수 있는 주거 복지 지표의 설정이 미흡하다. 즉, 기존의 어떤 주택관련법도 우리 국민이 최소한 노력해야 할 “국민최저주거기준”이 설정되거나 명문화되어 있지 않다.

둘째, 유엔의 경제적, 사회적 그리고 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약) 제11조제1항에 의하면 각국은 주거권리의 실현을 위해 적절한 조치를 취해야 하는 등 국제적협력을 규정하고 있다.⁴⁾ 그러나 우리 나라는 “주거권(housing rights)”의 보장이 제도적으로 이루어지지 않고 있다. 우리 나라 헌법에는 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활

4) 한국은 A규약에 비준함으로써 “헌법에 의하여 체결 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”는 한국 헌법 제6조 제1항의 규정에 따라 주거권을 국민의 기본권의 하나로 인정하게 된다.

할 권리를 가지며(제35조 제1항), 인간다운 생활을 할 권리를 가진다(제34조 제1항)고 명시되어 있다. 이러한 선언은 주거권을 간접적으로 인정할 뿐 직접적으로 규정하고 있는 않다.

셋째, 중앙정부와 지방정부(지자체)간의 기능분담은 지방자치의 정착에 매우 중요한 요소이다. 지방자치제도가 도입되었음에도 불구하고 우리의 현실은 중앙집권시대의 획일적인 주택관련법체계가 지속되고 있으며 개개 주민의 이익과 지자체의 현실을 적절히 반영하지 못하는 문제점을 지니고 있다.

넷째, 주택시장이 개방되면서 민간자율성이 제고되고 정부규제가 완화되어야 할 시기인데도 주택관련법의 경직성은 여전하며, 이러한 문제를 해결하고자 하는 정부의 노력은 미흡하다.

다섯째, 주택공급과 소비과정에서 “진정한 소비자의 권리”가 보장되고 있는가에 대한 강한 의문이 제기되고 있다. 피해주체를 위한 소비자 보호 기능이 미약하고 보다 적극적 보증제도가 전실하다.

서민주거안정은 물론 보다 적극적으로 국민주거복지 향상이라는 목표를 달성하기 위해서는 주택정책의 기본이념이나 정책방향을 명확히 제시해야 한다. 그러나 기존의 주택관련법은 부분적이며, 이중적으로 시행되고 있어 종합적, 체계적으로 다룬 주택기본법이 요구된다. 먼저 우리 나라 주택관련법의 특징과 문제점을 살펴보도록 한다.

1. 주택관련법 체계의 특징

주택정책과 주택행정에 직접적으로 관련되는 주택관련 법령은 27개이고 대통령령과 건설부령 등을 합하면 50여개로 구성되어 있다. 주택관련법체계는 관련제도 하나하나에 요구되는 법률을 제정하는 체제로서 제도운용상 상충되거나 중복을 초래한다. 주택사업 및 정책영역별로 본 주택관련법은 아래와 같다(〈표 II-1〉 참조).

주택관련법령은 그 내용과 영역(주택사업 및 주택정책)으로 보면 유사, 중복되는 것이 너무나 많다. 예를 들어 임대주택법과 주택임대차보호법, 택지개발촉진법을 비롯한 4개의 법률 등을 들 수 있다. 주택공급은 주택건설촉진법과 임대주택법을 모법으로 하고 있으며 구체적인 사항은 주택공급에 관한 규칙(부령)과 행정지침에 의해 시행되고 있다.

다양한 주택관련법률 및 대통령령, 부령, 훈령, 행정지침 등은 매우 복잡한 체계를 이루고 있으며, 법령은 경우에 따라서는 상충되기도 한다. 훈령과 행정지침을 중심으로 정책을 수행할 경우 국민의 권리나 의무부과, 급부행정등에 있어 소홀하게 다루게 될 우려가 있다.

주택정책과 관련하여 보면 주택정책의 체계를 다루는 주택건설촉진법과 주택 각 분야를 다루는 개별법으로 구성되어 있다.

〈표 II - 1〉 주택사업 및 주택정책 영역별 주택관련법의 분류

영역별	법령
주택건설	-주택건설촉진법* -임대주택법* -건축법 -건설업법 -건축사법 -도시계획법 -주차장법 -농어촌정비법
주택공급	-주택택건설촉진법* -임대주택법*
주택관리 및 소비	-주택임대차보호법* -주택건설촉진법* -임대주택법* -집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률
재개발, 재건축	-주택건설촉진법* -도시재개발법* -도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시 조치법* -농어촌정비법
택지개발	-택지개발촉진법* -토지구획정리사업법* -도시계획법 -주택건설촉진법*

주 1) *는 주택관련 주요 법령(7개)

2) 광의로 해석하면 주택관련법으로 헌법, 국토건설종합계획법, 수도권정비계획법, 국토이용관리법 등이 있다.

2. 주택건설촉진법의 성격

주택건설촉진법은 주택정책의 원칙과 방향을 제시하고 있으며 주택정책의 근간으로서 택지개발, 주택재개발, 재건축 등 개별법령 등과 관련되어 있다. 주택건설촉진법의 상위법으로 국토건설종합법 등이 있으며 주택의 각 영역(부분)을 관장하는 개별법으로 구성되어 있다.

상위법 → 주택건설촉진법 → 개별법

주택건설촉진법은 1963년 11월에 제정된 공영주택법을 대폭적으로 확대하여 1972년 12월 주택건설촉진법으로 제정된 법이다. 이 법은 “국민의 주거안정과 공공복리의 증진”이라는 목적을 담고 있다. 주축법은 1977년 12월 개정을 통하여 “주택이 없는 국민의 주거생활의 안정을 도모하고 모든 국민의 주거수준향상을 기하기 위하여 주택의 건설-공급과 이를 위한 자금의 조달-운용 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적”으로 한다고 규정하고 있다.

주축법은 제정당시(제3차 경제개발5개년 계획)의 주거상황이 주택의 절대적 부족을 근거로 주택건설촉진 및 공급확대에 초점을 맞추어져 있다. 특히 주축법은 국민의 주거안정은 주택건설이 촉진되어야 해결될 수 있다는 생산-공급위주의 정책 지향적인 특별사업법적 성격을 내포하고 있다.

주축법은 주택공급을 가장 중요한 목적으로 했으나 1977년 이후부터는 보다 광범위한 목적을 갖고 있다. 아울러 주축법은 공공주택 위주의 공급정책 뿐 아니라 민간부문의 주택건설활동 등에도 규제를 강화해 왔다는 특징이 있다. 공공과 민간 부분의 주택건설관련 모든 부분을 망라하는 정책분야를 담고 있어 기본법적 성격과 관리법적인 특성도 포함, 혼재하는 특징을 지니고 있다.

주축법은 주택건설, 공급, 관리, 주택자금의 확보-지원, 택지개발, 재개발-재건축, 자재-공업화주택 등 많은 부문에 대하여 규정하고 있어 다기화 되어 있는 법령이라 할 수 있다.

3. 주택관련법의 문제점

주택관련법 대부분 선언적 제정목적은 거의 동일하다. 예를 들어 주택건설촉진법, 임대주택법, 주택임대차보호법은 국민주거생활안정과 보장이 목적이며, 도시재개발법, 주거환경개선법 등은 주민의 공공복리증진에 있다.

행정지침 중심적인 주택정책과 관련법의 불합리성을 들 수 있다. 국가주택정책의 주요한 영역이라 할 수 있는 공공임대주택 및 근로자주택 등과 주택공급제도가 주로 행정지침으로 이루어지고 있기 때문에 정책의 일관성이 결여될 뿐 아니라 형평성도 확보하지 못하고 있다. 특히 정책지원대상자와 정책수단이 자주 변동되는 문제점을 지적할 수 있다.

앞에서 지적했듯이 현재 주택관련법은 내용 면에서 상당 부분 중복되거나 유사한 내용을 담고 있어 주택 관련법률이 너무 다기화 되어 있을 뿐 아니라 일관성이 결여되어 있다. 예를 들면:

- (1) 불량주택 재개발 및 주택개량에 있어 4개의 법률, 즉 주택건설촉진법, 주거환경개선을 위한 임시조치법, 도시재개발법, 농어촌정비법이 각각 주택개량에 대한 프로그램을 규정하고 있다. 특히 도시재개발법과 주거환경개선법은 불량주거지재개발의 경우 많은 혼란과 중복이 야기되고, 주거환경개선법은 1989~1999년 10년 동안의 한시법으로서 서민주거환경개선을 위한 일관성 있는 사업을 유지하기 어려운 실정이다.
- (2) 임대주택법과 주택임대차보호법도 법적 성격에는 차이가 있으나 상당부분 유사-중복되고 있다. 주택임대차보호법은 임차인을 보호하기에는 매우 미흡한 법률이며, 임대주택법 역시 임대자와 임차자 간의 관계설정 및 임차가 보호는 기대할 수 없게 되어 있다. 현실성의 결여와 실효성에 의문이 제기되는 부분 등을 고려하고, 보다 실질적인 임대주택의 활동화와 임대차관계의 규정 및 임차자의 보호를 위해서는 현행 임대주택법과 주택임대차보호법은 일원화된 법체계를 유지해야 할 것이다.
- (3) 주택공급에 관한 사항을 다루는 법률은 주택건설촉진법, 임대주택법, 주거환경개선을 위한 임시조치법, 농어촌정비법, 주택공급에 관한 규칙 등 6가지 주택관련제도가 유사하거나 중복되고 있다. 주택사업계획승인을 받은 경우는 주축법과 주택공급규칙을 적용 받지만 기타 특별법에 의해 시행되는 경우는 각각의 법령이나,

훈령, 행정지침에 의해서 시행되고 있다.

〈표 II-2〉 주택관련법령의 제정목적, 특성, 제정시기

법률명	선언적 목적	실천적 목적	법률의 특성	제정시기
주택건설촉진법	- 모든 국민의 주거수준 향상 - 무주택자 주거생활안정	- 주택건설공급 - 자금의 조달, 운용	- 기본법적 성격 - 사업법적 성격 - 관리법적 성격	- 1972. 12.
임대주택법	- 국민주거생활안정	- 임대주택의 건설, 공급 및 관리 - 임대주택건설 촉진	- 관리법적 성격 - 사업법적 성격	- 1993. 12.
주택임대차보호법	- 국민주거생활 보장	- 주거용 건물의 임대차에 관하여 민법에 관한 특별규정	- 관리법적 성격	- 1981. 3.
도시재개발법	- 도시의 건전한 발전과 공공복리의 증진	- 도시의 계획적 재개발 - 도시재개발사업 촉진	- 사업법적 성격	- 1976. 12.
주거환경개선을 위한 임시조치법	- 도시저소득 주민의 복리증진과 도시환경개선	- 도시저소득주민 밀집지역의 주거환경개선	- 사업법적 성격	- 1989. 4.
택지개발촉진법	- 국민주거생활의 안정과 복지향상 - 도시지역 택지난 해소	- 주택건설에 필요한 택지취득, 개발, 공급 및 관리	- 사업법적 성격	- 1980. 12.
토지구획정리사업법	- 도시의 건전한 발전과 공공복리의 증진	- 토지구획정리 사업촉진	- 사업법적 성격	- 1966.8.

(4) 훈령 및 행정지침 또한 유사, 중복되고 있음을 알 수 있는 바, 택지개발의 경우 5개의 지침과 규정, 주택자금운용에는 4개의 훈령 및 행정지침이 시행되고 있다.

〈표 II-3〉 훈령 및 행정지침의 중복성

관 련 법 률	주택공급관리	주택자금운용	주택건설	택지개발	개량-재개발
근로자 주택공급 및 관리지침	○				
영구임대주택입주자 선정 및 관리지침	○				
국민주택기금운용 및 관리규정		○			
주택사업특별회계설치 및 운영조례준칙		○			
공공임대주택중도금 용자 지침		○			
주거환경개선사업 용자지원지침		○			
영구임대단지내 부대 복리시설 설치기준			○		
근로자주택단지내 부대복리시설 설치기준			○		
건본주택신설, 관리지침			○		
택지개발공급지침				○	
택지개발사업준공검사 처리규정				○	
토지수급계획수립지침				○	

관 련 법 률	주택공급관리	주택자금운용	주택건설	택지개발	개량-재개발
공공, 민간합동재개발 지침				○	
토지구획정리사업에 관한 사무 처리규정				○	
도시재개발업무 지침					○
주거환경개선지구 조 례준칙					○
공공임대주택건설 및 관리지침	○		○		
유사-중복 훈령 및 지 침수	3	4	4	5	2

자료 : 전제서, p.55. (표 3-2) 참조.

Ⅲ. 주택기본법 및 서울시 주택조례 제정방향

1. 왜 주택기본법이 필요한가

인간다운 생활을 영위함은 인간의 존엄과 가치를 훼손하지 않는 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 확보함을 의미한다. 인간의 존엄과 가치를 유지하려면 최소한 인간의 기본적인 욕구인 의식주 뿐만 아니라 교육, 보건 등 문화적인 최저생활과 물질적인 최저생활의 보장이 필요하다. 오늘날 우리 나라의 경제수준으로 보아 국민의 “주거안정”이 삶의 질을 향상시키는 가장 시급하고 중요한 문제로 대두되었다.

기본법이란 보통 법률의 형식을 취하고 있지만, 직접으로 국민의 권리자유를 구속하거나 부담을 과하는 강학상 법규상을 가지는 규정은 정하지 않고, 기본법의 취지를 구체화하는 시행법 혹은 별도의 법률에 맡기는 것으로 되어있다. 따라서 기본법은 지도적-우

월적-유도적-지침적 역할을 담당하는 것이라 할 수 있다.⁵⁾ 그리고 기본법은 일반법률과 마찬가지로 헌법의 하위에 위치하는 것이며, 형식적으로는 다른 법률에 우선하는 효과를 가지는 것으로 본다.⁶⁾

왜 주택기본법이 필요한가는 아래의 논의에서 찾을 수 있다.

첫째, 국민주거복지 및 삶의 질 향상은 주택정책에서 구체적으로 제시되어야 한다. 그리고 경제수준의 향상에 따른 국민주거복지 및 삶의 질을 개선하기 위해서는 주택정책목표가 재설정되고 주민의 수요에 부응해야 한다. 이를 위해서는 기존의 다기화된 주택관련법을 정비함과 동시에 주택기본법의 제정 등 주택정책 및 제도에 있어 일대 개혁이 필요하다.

둘째, 주거권의 보장에 관한 사항이 구체적으로 법률에 명시되어야 한다. 지난해 유엔 하비타트회의(HABITAT II)에서 주거권(HOUSING RIGHTS)의 보장이 결의되었으며⁷⁾, 또한 주거권은 국제인권협약에 따라 확인되며 이는 세계인권선언 및 기타 국제협약 등에 포함되어 있다. 이를 실행하기 위한 제도적인 뒷받침과 후속적인 작업이 요구된다.

셋째, 위에서 언급한 주거권의 확보와 이를 실행하기 위해서는 소외계층과 저소득층을 위한 공공주택정책의 강력한 추진이 필요하다. 이러한 관점에서 공공주택정책의 주체, 수혜대상, 중앙정부와 지방정부(지자체)의 역할규명을 보다 분명히 할 필요가 있다.

넷째, 국민주거수준의 향상과 서민주거안정을 실현하기 위한 정책지표 혹은 주거복지기준을 제시해야 한다. 선진 외국에서는 오래 전부터 정책목표와 기준으로서 “최저주거기준”을 활용하고 있다. 우리 나라는 그 동안 최저주거기준의 도입을 주저하거나 회피하는 경향이 있었다. 우리 나라 국민이 정확히 어느 위치, 어떤 주거수준에 와 있는지를 확인하고 이를 기준으로 우리 실정에 맞는 최저주거기준이 설정되어야 한다.

국민최저주거기준 설정의 필요성과 그 활용을 생각해 보면⁸⁾ :

- (1) 우리 나라의 전반적 국민주거수준을 파악, 점검할 수 있으며,
- (2) 불량주택재개발 등 재개발사업을 위한 준거를 마련할 수 있고

5) 서원우, “토지공개념과 토지기본법” [토지연구], 한국토지개발공사, 1990, 5-6, p.10.

6) 유해웅, “토지기본법의 기본구상”, [토지연구], 한국토지개발공사, 1999, 5-6. p.21.

7) 유엔 HABITAT II 회의의 가장 핵심적인 내용은 만인에게 적절한 주거(adequate shelter for all)을 보장하는 일이다. 유엔주거회의에서 결의되고 공포된 범지구실천계획(Global Plan of Action)에서도 각국은 “모든 사람은 주거권을 가지며 정부는 국민에게 적절한 주거를 확” 하는데 최선의 노력을 다해야 한다고 권고하고 있다.

8) 하성규, 주택정책론, 박영사, 1995, p. 458.

- (3) 공공주택의 공급 등 국가주택정책 및 각 지방자치단체의 주택행정의 방향설정에 도움을 주며
- (4) 국민 주거안정을 위한 재정계획 등의 장기계획이 용이하며,
- (5) 유엔이 권고한 국민 주거권의 보장과 국가의 역할에 대한 법적-제도적인 틀을 마련할 수 있다.

다섯째, 시장개방 및 민간의 자율기능의 강화라는 시대적인 요구에 주택정책과 제도가 제대로 부응하지 못하고 있다. 주택시장의 개방은 필연적으로 국내외 주택업체들간의 경쟁구조가 심화될 것이며, 공정한 경쟁과 소비자의 수요에 부응하는 시장환경을 조성해야 한다. 규제일변도로 구성되어 있는 주택관련제도가 경쟁과 자율의 구조로 개편되어야 한다.

여섯째, 앞장에서 언급된 바와 같이 현행의 법체계 하에서는 주택정책수행과정에서 유사-중복되거나 상충되는 경우, 그리고 실효성이 없는 경우도 있다. 부령, 훈령, 행정지침을 포함하는 매우 복잡한 체계를 형성하고 있어 기존의 법령에 몇 가지 새로운 정책수단의 첨가 혹은 부분적 개정으로는 제도개선이 어렵다고 판단된다.

이러한 관점에서 현행 주택관련법 체계를 개선해야 하며, 그 중 가장 중요하다고 판단되는 것이 주택기본법의 제정이라 생각된다. 결국 주택기본법의 제정 의의는 크게 두가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 주택에 관한 국민의 인식전환과 주택정책에 관한 기본이념 설정과 방향을 제시하는 것이고, 다른 하나는 이러한 기본이념에 비추어 산재해 있는 주택관련법률의 정비와 통일성의 확보에 있다.

2. 주택기본법의 기본방향과 체계 구성

1) 기본방향

- 국민의 생활권, 주거권 보장을 위한 주택정책의 기본이념을 제시
- 자치단체 주택정책의 실현을 위한 중앙, 광역, 기초단체간의 역할 분담
- 국민주거복지 수준에 대한 목표 제시 : 최저주거기준 등의 설정
- 시장개방에 대응하고 민간자율제고를 위한 제도 개선
- 주택의 질적 수준 유지-관리를 위한 제도개선
- 지역의 주거사정, 지역주거수준을 감안하는 주택행정을 다루는 선언적이며 지침적인

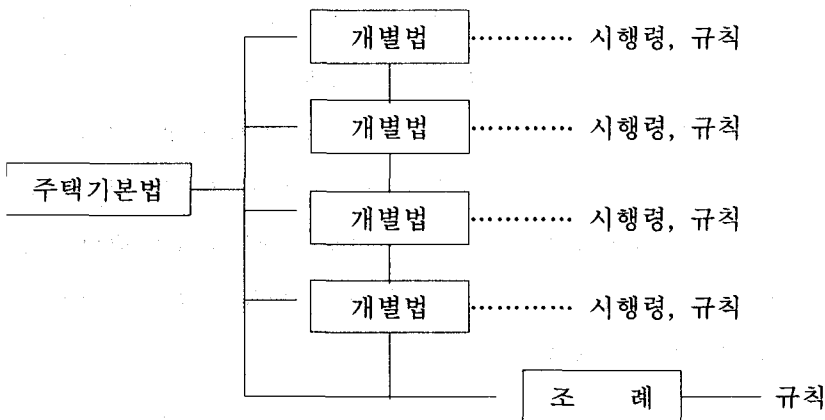
성격을 지님.

2) 주택기본법 체계⁹⁾

주택기본법제정에 관련하여 두가지 대안을 고려해 볼 수 있다. 하나는 기존의 주택관련 개별법(예, 주축법)과 달리 선언적이며 지침적 성격의 주택기본법을 제정하는 안과, 현행 주택정책의 근간을 이루는 주택건설촉진법을 주택법으로 개정하는 안이다.

제1안 :

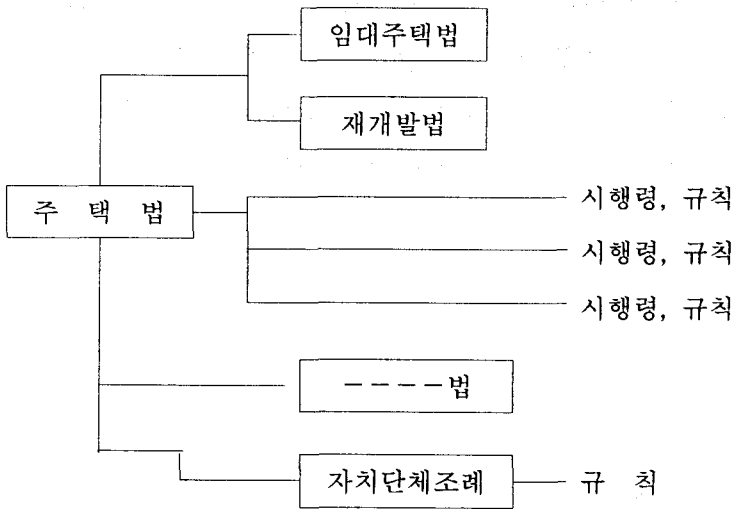
- 주택기본법을 제정하여 전체적인 법체계를 정비하는 방안
- 기존의 유사, 중복되는 법령을 통합, 재정비하는 제도개선
- 예를 들어 재개발에 관련된 모든 사항은 도시 재개발법에 통합함



- 기존의 주택건설촉진법을 주택법으로 확대 개정하는 방안
- 이 방안은 현행 법령 및 체계를 가능한 유지하면서 주축법을 수정, 보완, 확대하며
- 유사, 중복, 상충되는 규정 등을 정비하는 방안임

9) 주택관련법령체계의 정비 방안은 국토개발연구원의 연구자료에도 유사하게 제시되고 있다. 손경환, 진정수, [주택관련제도의 정비], 국토개발연구원, 1995. pp. 120~132. 참조.

2안 :



1안과 2안은 각각 장단점이 있다. 1안은 주택관련법 전체를 체계적으로 정비하고 주택 관련법의 기본이 되는 주택기본법을 제정함으로써 주택정책의 기본이념을 제시하고 동시 유사 중복되는 개별법을 통합, 정비하는 효과를 기대할 수 있다. 그러나 주택관련법 전체의 개정과 제정이라는 의미에서 현실적으로 어려움과 입법절차상의 애로사항이 많을 것으로 예상된다.

2안의 경우는 현행 법령 및 체제를 가능한 유지하면서 주축법을 주택법으로 수정, 보완, 확대하는 점진적인 접근이며 충격과 거부감을 최소화하는 방안이다. 그러나 주축법이 주택법으로 개정되어 기본법적 성격과 내용을 일부 지닌다고 해도 여타 개별법과의 관계 등에서 현재 체제와 별로 다를 바 없는 수준에 머물게 된다. 즉 주축법을 포함 현행 법체제가 개별법으로 구성되는 체계이다. 개별법간의 법률적 지위와 입법절차 등에 있어 주축법을 주택기본법이 아닌 주택법으로의 개정은 본래 의도한 주택관련법 전체 정비목적의 실현은 한계가 있을 것이다.

주택관련법 정비에 관한 선행연구인 국토개발연구원의 제안은 현행 주축법을 주택법으로 개정하고 관련내용을 개정-보완하는 법령정비에 초점을 두고 있다.¹⁰⁾ 본 연구에서는 주택기본법을 제정하고 현행 중복되고 유사한 개별법을 전면적으로 재편성하는 방향에 주안점을 두고 있다.

3) 주택기본법의 내용

기본법의 내용은 장차 좀더 연구가 되어야 할 부분이지만 현재 우리 나라 주거사정 및 각국의 주택법 등을 참고해 보면 다음과 같은 내용이 포함되어야 할 것이다.

- (1) 주택정책의 이념과 목표 : 주거복지 실현을 위한 주택정책목표의 재설정
- (2) 지방화에 따른 기능의 분담 : 국가, 지방자치단체, 공공기관의 역할분담 및 상호 협력
- (3) 주택 및 주거환경 개선 및 국민 주거권의 실현 : 최저주거기준 등의 설정과 이를 위한 정책
- (4) 주택건설사업계획의 수립 : 전국주택계획 및 지방자치단체주택계획 등
- (5) 택지개발사업, 공공주택건설사업, 주택금융의 운용
- (6) 시장개방 및 세계화 등의 추세를 감안한 민간의 자율성 및 시장기능의 강화 등

3. 서울시 조례의 제정 방향

1) 주택조례가 왜 필요한가

조례의 사전적 의미는 “지방자치단체의 자주법”을 뜻한다. 우리나라는 집권화된 국가로서 지방의 자율성이 상당히 미약한 상태이며 1995년 6월 지방선거를 통한 민선자치단체장의 등장으로 분권주의의 새로운 관계를 설정하게 되었다.

지방분권은 행정의 자율성과 다양성 등으로 지방의 잠재적 능력을 발현시킬 수 있으며 이는 국가발전에 기여하게 된다. 지방자치실시에 따라 과거 중앙의 지시에 따라 행동하던 지방정부는 자치권에 입각한 독자적인 지방행정을 수행할 수 있어야 한다.

서울시 주택조례의 제정이 필요한 이유는 다음의 몇 가지 사항에 기인한다.

첫째, 서울시의 주택문제는 수도가 지닌 정치-경제적인 상황과 사회적인 여건 등 서울시만이 갖는 독특한 개별적인 특성이 있다.

둘째, 서울시는 전국적으로 적용되는 획일적인 주택정책이 아닌 서울시에 부합되는 정책이 필요하다.

10) 상계서, p. 121. 참조.

셋째, 국가와 지방자치단체의 기본적인 관계는 지방자치단체의 자주성과 자립성을 전제로 하는 협력관계로 볼 수 있다. 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다(헌법 제117조 1항). 아울러 지방자치법 제15조, 제35조에 근거하여 서울시 주택조례의 제정이 필요하며 이를 바탕으로 지방자치단체가 실질적인 주택정책 수행업무의 주체가 되어야 한다.

주택시장은 지역적 특성을 바탕으로 하고 있으며 지역이라는 공간에 한정되고 있다. 주택은 가장 지역성이 강한 재화이며 지역간 이동이 불가능한 특성 때문에 주택정책은 지방자치단체의 고유업무가 된다. 지방자치단체가 담당하여야 할 주택관련업무는: 1) 지역주택시장에 적합하고 현실성 있는 지역주택계획을 수립하여야 한다. 2) 주택관련인 허가업무나 지역별 주택시장을 반영하는 각종 조례를 제정할 필요가 있다. 3) 전국적인 대규모사업이나 인구 이동유발효과가 높은 사업이 아닌 택지개발 및 공공주택건설 업무는 지자체에서 담당하는 것이 효율적이다.¹¹⁾

2) 주택조례의 내용

서울시 주택조례는 지역적으로 당면한 주택문제를 지역의 실정과 주민의 주택수요에 부응하여 시민의 참여를 바탕으로 정책을 수행해 나갈 수 있도록 해야 한다. 지자체는 주도적으로 택지의 개발-공급, 공공주택의 건설-공급, 주택의 배분에 있어서 사회적 약자의 보호 등을 지역사회의 실정과 주거실태를 충분히 고려하여 실시 할 수 있도록 해야 한다.

향후 서울시 주택조례가 제정될 경우 아래와 같은 사항이 필히 고려되어야 한다고 본다.

- 1) 왜 조례가 필요한지를 기술하는 “조례의 목적”.
- 2) “시의 책무”를 규정함으로써, 기본적으로 시는 주택문제해결을 위해 최소한 무엇을 해야 하는가를 명시.
- 3) 시의 책무와 함께 “시민의 책무”, 그리고 “사업자의 책무”.
- 4) “주거환경의 개선”에 대한 사항으로서 불량주거지, 노후주택밀집지역, 등 주거환경개선에 관한 시책의 기준을 마련.

11) 상계서, p. 105.

- 5) “최저주거기준” 등 시민의 최저한의 주거수준 확보 및 인간다운 주거를 확보할 수 있는 “주거권의 보장”을 보다 구체화하는 사항 제시(주거권에 대한 원칙은 주택기본법에서 다루는 것이 타당하며, 조례는 이를 구체화할 수 있는 사항을 명시함).
- 6) 주택에 관한 조사 및 주택정보와 통계의 확보.
- 7) 분쟁의 방지, 조정 및 주민참여의 보장 및 주택정책위원회.
- 8) 주거환경개선을 위한 지원제도, 사회적 약자(장애자, 빈민, 노약자 등)의 주거안정을 위한 공공주택정책사항.
- 9) 민간임대주택, 민간주택사업의 지원 및 촉진에 관한 사항
- 10) 부칙 등

참고로 일본의 경험을 보면 이미 동경도의 주택기본조례는 1992년 3월 도의회에서 제정 시행하고 있다. 일본의 지자체 조례의 제정은 시구정촌이 먼저 조례를 만들고 이후 도 조례가 제정되는 순서를 밟았다. 예를 들어 1984년 12월 오자끼시는 지자체중 전국 최초로 주거에 관한 조례를 제정하였다. 서울시의 주택조례의 제정에 있어 그 내용구성과 시의 역할 명시에 관한 사항 등은 일본 동경도의 주택조례 등을 참고할 필요가 있다.

4. 주택조례제정의 문제점

우리 나라는 아직 분권화는 매우 미흡한 실정이라 할 수 있다. 여전히 중앙-지방간의 관계는 수직적이며 지방정부의 중앙에 대한 의존상태가 지속되고 있다. 지방자치법에 의한 분권 및 자주성의 실태를 조례제정권을 통해 잘 알 수 있다. 지방정부 조례제정권은 법 15조 및 35조 규정에 잘 나타나 있다. 그러나 제15조 단서조항에서 “조례는 법령의 범위 안에서만” 제정할 수 있도록 규정되어 있다. 법령의 범위안에서란 표현이 “법령의 적극적인 위임이 있을 때”를 뜻하는 것인지 아니면 “법령에 위배되지 않는 한”이라는 의미인지 해석상 애매하여 혼란을 빚고 있다.

법적으로 보면 서울시가 주택조례를 제정하는 것은 큰 문제가 없다고 판단된다. 조례의 선행조건으로 주택기본법이 제정되어야 한다는 것은 아니다. 거시적 관점에서 보면 주택기본법이 먼저 제정되어 주택관련법령이 정비되는 차원에서 서울시 주택조례도 제정

되는 것이 절차적으로 순조로울 수 있다. 그러나 현실적으로 주택기본법제정 후에 서울시 주택조례의 제정이라는 절차는 상당한 기간이 소요될 것으로 보여 서울시가 현행 법률체계 속에서 스스로 주택조례를 제정하는 방안도 강구할 수 있다고 본다.

아울러 주택조례의 제정에 따른 예상되는 문제점으로는 : 중앙정부의 부정적 입장(거부감) 및 주택업무의 지방이전 및 위임에 관한 사항, 지방의회와 기능과 역할, 시민의 참여와 관심, 법 집행의 공정성 확보, 주택기본법의 제정 등을 들 수 있다.

IV. 외국의 경험과 정책적 시사점

1. 일 본

일본은 아직 주택기본법을 제정하지 못했다. 그럼에도 불구하고 일본의 주택관련정책과 주택기본법 제정 운동은 우리 나라에 시사하는 바가 매우 크다. 일본은 주택기본법 제정의 앞단계로 일본주택회의가¹²⁾ 주택에 관한 기본적 인권론을 집대성한 “주택헌장(1987년 10월)”을 발표하였다.

이 헌장은 10개 항목으로 구성되어 있으며 주택에 대한 접근을 “주택=인권”이라는 관점에서 출발하였다. 즉 주택은 기본적 인권으로 인식되어야 하며 정부는 ‘적정한 주거에서 살아가지 못하는 국민들의 주거안정’은 물론 ‘기본적 권리’로서 주택정책을 수행해야 함을 천명한 것이다.

이러한 헌장의 채택만으로 주택정책을 구체화할 수 있는 법적근거가 마련된 것은 아니다. 일본의 주택관련법은 주택관련 개별법, 즉 임대차관계를 다루는 ‘차지차가법’, 건축의 제조건에 대해서는 ‘건축기준법’이나 ‘도시계획법’, 그리고 최저주거수준 확보를 위한 경제적 담보에 대해서는 ‘생활보호법’이라는 개별법으로 구성되어 있다. 개별법은 “주택은 인권”이라는 정신의 실천성을 담보하지 못하고 있다는 점에서 주택기본법 제정의 필요성이 대두되었다.

12) 일본주택회의는 1982년 시민과 전문가 등으로 구성된 주택운동단체로서 그 동안 저소득층 주거안정 문제, 주거권의 확보 등을 주장해 왔다.

1969년 최초로 공명당에서 중의원에 “주택기본법”안을 제안한 적이 있으며, 이후 1976년 사회당, 1991년 민사당 등 주로 야당에서 여러 차례 이 법안을 제안한바 있다. 1975년 주택택지심의회에서 주택기본법안의 검토를 주장한 적이 있으며, 1976년 건설성은 매년 검토중인 법안으로 국회에 보고하였다.

이러한 주택기본법(혹은 주택보장법) 제정의 필요성이 강조된 이유는 앞에서 언급한 주거권의 보장을 위한 장치이외에, 국민의 주거욕구 충족, 주택정책의 장기비전의 제시, 국가-지방정부 그리고 공동단체의 역할 정립, 기본적으로 종합적인 정책방향의 제시 등에 그 목적인 있었다.

일본에서 수차례 제안된 주택기본법안의 주요내용을 보면 ; 주택정책목표의 정립, 주거수준 및 주거환경기준의 설정, 전국 및 지역주택계획 수립, 국가 및 지방자치단체의 역할 분담 및 협력, 주택정책 수단의 제시 등이다. 1990년 12월 토지-주택시민포럼이 제안한 일본의 주택기본법(안)을 소개한다(<표 IV-1>).

일본의 지자체 조례는 1977년 고베시, 1984년 오자끼시가 제정하였다. 고베시 조례는 모두 5장 57조로 구성되어 있고 “시민복지 이념을 확립하고 시민복지 향상에 이바지하여 할 시, 사업자, 시민의 책무를 명함과 동시 시민복지시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 복지도시 조성의 보다 종합적인 추진을 도모(제1조)”하는 것을 목표로 하고 있다. 고베시 조례는 복지성격이 강하여 “복지조례”라 불리기도 한다.

오자끼시는 일본에서 가장 최초로 주거에 관한 조례를 제정하였다. 동 조례는 10장 52조로 구성되어 있으며 주거환경수준 향상에 보다 역점을 두고 있다. 오자끼시 [주거환경 정비조례]의 제1조에는 “이 조례는 주거환경의 정비에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 양호한 주거환경의 형성을 도모하고 보다 질서 있는 도시환경의 실현에 기여하는 것을 목적으로 한다”고 서술하고 있다.

동경도 특별구의 주택조례는 세다가야구(90년 4월 1일), 츄오구를 시작으로 신주쿠구, 시나가와구, 미또구, 타이또구(91년 6월 17일)의 순으로 제정되었다. 이들 조례는 국가의 주택정책이 제기능을 수행하지 못하고 지자체의 종합적이고 체계적 정책을 전개하기 위한 법적 근거가 필요해 짐에 따라 제정되었다.

세다가야구 주택조례는 주택정책의 이념뿐 아니라 구체적으로 지자체가 전개할 수 있는 주택정책의 방향을 제시하고 있다. 이 조례는 5장 17조로 구성되어 있으며, 주택정책

의 이념을 제2조에서 “區”는 모든 국민이 지역의 개성을 살린 매력적인 시지조성을 추진해 나가고 양호한 주거생활을 주체적으로 영위할 수 있는 권리를 가지는 것을 확보하고, 그 충실을 도모하는 것을 주택 및 주거환경의 유지 및 향상에 관한 기본 이념으로 한다고 명시하고 있다.

〈표 IV-1〉 일본 주택기본법(안)

구 분	내 용
1. 목적	-주택의 기본이념 -국가, 지방공공단체, 국민, 사업자의 책무 -주택정책의 기본사항
2. 기본이념	-모든 국민은 차별 받지 않고 적정주거수준의 확보
3. 책무	-국가는 종합적 주택 시책의 마련 -지방공공단체는 주택계획수립과 주택조례의 제정
4. 법률상의 조치 등	-건축기준법, 도시계획법 등 기타 주택에 관련된 다른 제법률은 이 법률에 기초하여 운용 -국가는 이 법률의 목적 달성을 위해 재정, 세제 등 모든 조치를 강구함
5. 조사와 보고	-국가와 지방공공단체는 주택관련 조사를 반드시 실시 -국가와 지방공공단체는 위의 조사에 근거 매년 국회 및 지방의회에 시책을 보고
6. 주택계획과 조례	-시구청촌은 주택계획을 수립하고, 이를 위해 조례를 제정할 수 있다. -도도부현은 주택계획을 수립하고, 이를 위해 주택조례를 제정할 수 있다. -국가는 도도정현이 정하는 주택계획을 조정하고, 주택계획의 촉진에 관한 계획 수립
7. 주택계획의 내용	-주택기준의 설정(국가가 최저주거기준을 정하고 시구청촌은 당해지역의 특성에 따라 최저기준을 넘는 기준을 정함) -주거비 -주택의 공급·개선계획 등
8. 주택위원회	-시구청촌, 도도부현, 및 국가는 국민의 의견 반영을 위해 주택위원회를 설치
9. 주택정보	-국민은 토지 및 주택에 관한 행정정보의 공개를 청구할 수 있다.
10. 공공주택관리의 일원화	-공공주택의 관리를 일원화하고, 시구청촌내지 도도부현에 위임하기 위한 조치를 취하지 않으면 안된다.

동경도 조례의 정식명칭은 [동경도 주택기본조례]이며 1992년 3월 제정되었다. 동경도 조례의 제정이 필요한 배경으로 새로운 동경의 주택정책을 수립하기 위해서는 법체계의 정비가 필요했으며, 특히 도와 구시정촌과의 역할 분담을 명확히 하기 위한 것이었다. 동경도 조례의 내용은 아래와 같다.

동경도 주택기본조례 내용 구성

전문

제 1장 총 칙

- 제 1 조, 주택정책의 목표
- 제 2 조, 도의 책무
- 제 3 조, 도민의 책무
- 제 4 조, 동경도 주택백서의 작성
- 제 5 조, 안정적인 재원의 확보

제 2장 동경도 주택 마스터 플랜의 수립 등

- 제 6 조, 동경도 주택 마스터플랜의 수립
- 제 7 조, 동경도 주택마스터플랜의 실현을 위한 필요한 조치의 실시
- 제 8 조, 구시정촌 마스터플랜 수립에 관한 지원 등

제 3장 주택에 관한 시책의 실시

- 제 9 조, 공공주택의 촉진
- 제 10 조, 공공주택 입주자의 주거비 부담
- 제 11 조, 공공주택의 입주관리의 적정화
- 제 12 조, 고령자 등의 주택임대료 보조에 관련된 구시정촌에 대한 지원
- 제 13 조, 양호한 주거환경 정비 등을 행하는 구시정촌에 대한 지원
- 제 14 조, 기성 시가지의 주택공급 촉진 등
- 제 15 조, 양질의 민간주택 공급촉진 등
- 제 16 조, 다세대 거주에 기여할 주택의 공급촉진을 위한 시책 추진
- 제 17 조, 재해를 입은 주택복구의 촉진
- 제 18 조, 민간임대주택 입주에 관한 사항

제19조, 도민의 자주적인 주거환경개선 활동의 지원

제20조, 주거환경정비 촉진을 위한 지원

제21조, 주택기술개발의 촉진 등

제 4 장 동경도 주택정책심의회

제22조, 동경도 주택정책 심의회의 설치

제23조, 심의회의 조직

부 칙

이 조례는 1992년 4월 1일부터 시행한다.

2. 미 국

미국은 이미 1937년 주택법, 1949년 주택법, 1974년 주택커뮤니티개발법 등이 제정되었으며 이들을 포함하는 통합법으로서 1990년 Affordable Housing Act가 개정되었다. 이 법이 주택기본법의 성격을 지닌 것이다.

이 주택기본법(Cranston-Gonzalez National Affordable Housing act)의 목적은 : 1) 자기 집을 가지지 못한 사람들의 주거비 부담을 덜어 주며, 2) 연방정부의 도움과 함께 지불가능한 저소득층을 위한 주택의 확보, 3) 정부와 민간부문(비영리 단체 포함)간의 파트너십을 강화 확대하여 저소득층과 중간소득층을 위한 주택의 생산을 증대, 4) 빈민들을 위한 연방임대료 지원책을 개선 강화, 5) 인간의 존엄성과 독립성을 위해 특별히 도움을 필요로 하는 사람들(장애자, 극빈자, 노령가구 등)을 위해 주택공급을 확대해가도록 한다.

미국 주택기본법의 내용구성은 : 1) 국가 주택정책의 목표, 2) Affordable Housing의 투자(파트너십을 위한 투자, 지역사회주택 파트너십, 임대주택 및 재개발을 위한 지원, 모기지, 저소득층을 위한 지원 등), 3) National Homeownership Trust(전국적 자가주택을 위한 기금, 지원 방안, 규정 등), 4) 공동주택, 단독주택의 자가 등이다. 그리고 Affordable Housing Act의 주택정책목표(objective of national housing policy)는 다음과 같이 설정되어 있다.

1) 미국의 모든 사람들이 거주할 곳이 없이 떠돌아다니는(Homeless) 일이 없도록 적

- 절한 거처 혹은 보조를 받을 수 있게 하고,
- 2) 저소득층 및 중저소득층의 가족이 거주하고 취업할 수 있는 기회를 얻을 수 있도록 적절한 주택공급을 국가적 차원에서 증대하며,
 - 3) 미국의 모든 거주자에 대한 주택마련 기회를 개선하며, 특히 불리한 소수민족이 차별 받지 않고 주택기회를 부여하도록 하며,
 - 4) 안전한 근린지구에서 안전하게 살아갈 수 있도록 하며,
 - 5) 자가 소유의 기회를 늘리며
 - 6) 저당융자제도(mortgage)를 정비하여 미국의 지역공동사회에 가능한 저리로 신속하게 이용하게 하며,
 - 7) 정부가 보조하는 주택과 공공주택 공급을 거주자의 자립을 달성하는 수단으로 개선함으로써 임차인의 능력을 향상시키고 수세대에 걸친 빈곤의 악순환을 해소하도록 하는 것이다.

3. 영 국

영국은 주택정책적으로 오랜 역사와 전통을 지니고 있다. 특히 공공의 역할과 기능에 대하여는 지방정부 주도적인 공공주택(council housing)을 많이 공급해 온 경험에서 나타나 있다. 영국의 주택정책 및 주택법체계의 특징을 이해하기 위해서는 몇 가지점을 주목할 필요가 있다.

첫째, 정당정치가 발달한 나라이기 때문에 어떤 정당이 집권하는가에 따라 주택정책의 내용, 주택관련법의 개정 내용이 달리 나타난다. 하나의 예로 1970년말 대처가 이끄는 보수당이 집권한 이후 공공주택의 불하(입주한 세입자에게 분양 우선권 부여)정책과 자가소유확대책이 펼쳐진 것이다. 이 시기에 영국의 공공주택정책 및 주택관련법이 일대 변혁을 겪은 것으로 평가되고 있다.

둘째, 영국의 법체계는 성문법주의의 대륙법에 반해 판례법주의를 특색으로 하고 있다. 영국의 제정법은 일반적 입법이 아니라 특정의 사항만에 한정된 입법으로서 엄격한 문자해석을 원칙으로 한다. 영국에서는 같은 종류의 사건을 재판하는 하급법원은 상급법원의 판결에 따라야 하며, 하급법원의 판결이라도 여런 번 같은 것이 거듭되면 상급법원

도 이에 따라야 한다는 관행이 있다.

셋째, 영국은 주택정책에 있어 공공과 민간의 역할이 엄격히 구분되며, 공공의 역할은 민간의 활동을 규제, 통제하는 것이 목적이 아니라 지원, 협조하는 것이 특징이다. 아울러 공공부문 주택정책의 목표는 주거안정을 누리지 못하는 저소득층과 사회적 취약계층에 대한 주거권의 확보 차원에서 책임과 권리를 분명히 명시하고 있다.

영국의 주택법 및 주택관련법의 역사적 변천과정과 그 내용을 요약정리 하면 아래와 같다.

- Lodging Houses Act, 1851 : 이 법은 일명 Shaftesbury의 법이라 알려져 있다. 1851년 제정된 최초의 주택법이라 할 수 있는 이 법은 그 주요 내용이 노동자 (working people)들의 주거문제 해결을 위한 지방정부의 역할을 명시하고 있다.
- Artisan's and Labourer's Dwellings Improvement Act, 1875 : 일명 Cross Act로 명명되기도 한 이 법은 지방정부는 불량주택 및 불량주거지를 매입할 수 있으며 이 지역을 재개발 할 수 있는 권리를 부여하고 있다.
- Housing of the Working Classes Act, 1885 : 이 법은 Lodging Houses Act를 개정한 법으로써 주택개량에 필요한 자금의 지원 및 지방정부의 지원에 관한 사항을 다루었다.
- Housing of the Working Classes Act, 1890 : 세계 제1차대전 이전 가장 중요한 단일 법으로 알려져 있다. 런던을 중심으로 한 대도시의 주택문제의 접근을 위해 정부의 정책 프로그램 내용을 명시하고 있다.
- Housing and Town Planning Act, 1919 : 일반적으로 Addison Act로 알려져 있는 이 법은 지방정부는 반드시 해당 지역의 주거상황과 조건 등을 조사해야 하며 문제가 있는 지구에 대해서는 주택개량과 공급에 관한 계획을 수립 집행해야 함을 명시하고 있다. 그리고 보건성(the Ministry of Health)의 협조 하에 인간정주에 필요한 위생적 환경을 조성해야 한다고 되어 있다.
- Housing(Additional Powers)Act, 1919 : Housing Act, 1923 : 이 두 법은 최초로 주택 법이라 명령되어 있으며, 전자(1919년)의 주택법은 민간 주택업자에게 보조금을 지급할 수 있다는 규정과 지방정부는 공공의 목적에 위배되는 민간건축행위를 중단을 명할 수 있다는 조항을 두고 있다. 그리고 지방정부는 채권을 발행하여 주택재

정 및 기금을 확보할 수 있는 권리를 부여하였다. 후자(1923년)의 주택법은 일명 Chamberlain Act라 불리는 법으로 중앙정부가 민간기업(주택업자)과 지방정부에게 일정 범위의 주택을 공급하는 경우 보조금을 지급할 수 있다는 규정을 두었다.

- Housing Act, 1930 : Greenwood Act라 명명되기도 하는 이 법은 재개발대상지구 선정의 기준등을 보다 구체화했다. 그리고 재개발되는 지구에 거주하는 주민에 대한 주거보조 및 이사비용 등에 대한 구체적 금액을 명시하고 있다. 인구 2만명이 넘는 도시의 경우 반드시 향후 5년간의 불량주거지의 재개발 혹은 주택개량 계획을 수립해야 하고 이를 수행할 수 있도록 하는 지방정부의 책임을 명시하였다. 아울러 주택 재개발의 대상지구를 “Improvement Areas”라 명명하고 설정 기준을 만들었다.
- Housing Act, 1935 : 지방정부의 주택관련 책임에 관한 사항을 규정하고 있으며, 과밀(overcrowding)에 대한 개념을 규정하였다. 예를 들어 부부간을 제외하고 10세 이상의 남녀는 분리된 방에서 취침해야 한다(같은 방에서 취침을 금지한다)는 등의 조항을 신설하였다.
- Housing Act, 1949 : 정부는 지방정부나 개인이 주택을 개량하고자 할 때 정부가 제시한 일정한 기준에 합당할 경우 보조금을 지급할 수 있다는 내용의 규정.
- Housing Act, 1956 : 중앙정부의 지방정부에 대한 주택보조금 지급내용과 범위 등을 제 규정하고 있다.
- Housing Act, 1957 ; Housing Act, 1959 ; Housing act, 1961 ; Housing Act, 1964 ; Housing Subsidies Act, 1967 : 이들 주택법에는 주로 주택보조금의 내용과 지원범위, 기준 등에 관해 자세히 명시한 법률이다.
- Housing Finance Act, 1972 : 이 법은 주택의 임대료 및 보조금에 대한 규정을 전면적으로 개정 보완한 내용을 담고 있다. 임대료의 책정은 “fair rent”개념을 도입하여 실시하도록 했으며, Housing Rents and Subsidies Act, 1975에서는 “fair rent”를 “reasonable rent”로 변경 실시하는 제도를 도입하였다.
- Housing(Homeless Person) Act, 1977 : 지방 정부는 무거주자(homeless)에 대해서 일정한 처치를 마련하여 인간의 존엄과 주거권을 보장할 수 있도록 규정하였다.
- Housing Act, 1985 ; Housing Act, 1988 : 공공임대주택의 불하, 임대주택에 거주하는 세입자의 강제철거 보호, 주택조합(Housing Association), 주택관련 정부 지원

금의 내용, 개보수가 필요한 주택에 대한 사항 등에 관하여 규정을 두었다.

이상의 주택관련법의 변천과정을 역사적으로 간단히 살펴보았다. 여기서 영국의 주택 문제를 하나의 기본적 권리 차원에서 접근하고 있다는 점은 공공부문의 적극적 개입과 다양한 주택프로그램에 잘 나타나 있다. 그러나 1980년대 영국에서는 두가지 주택부문의 변화가 일어났다. 하나는 보수당의 주택정책인 자본주의의 근본이라 믿는 재산보유, 특히 자가주의를 확대해 나가는 정책이며, 다른 하나는 주거운동단체 등을 중심으로 한 주택인권, 혹은 주거권의 강화 운동의 활발함을 들 수 있다.

1908년대 보수당 정부는 공공주택(Council housing)의 불하, 주택예산의 긴축적 운영, 주택정책에 있어서 중앙정부 재량권의 강화 등을 통하여 시장메카니즘 의존적 정책으로 선회하는 변화를 보였다. 이는 전통적으로 지방정부의 역할을 중시하고 공공주택의 공급을 확대해 온 정책과는 큰 대조를 보였다. 이러한 정책의 결과는 곧 바로 무거주자(homeless)의 증대¹³⁾, 사회취약계층의 상대적 주거권 침해사례가 속속 나타남으로써 주거권 운동 민간단체의 활동이 활발히 전개되는 양상을 보였다. 이러한 움직임으로 1986년 12월 "Shelter"라는 주거단체를 중심으로 한 주거권강화 및 확보 캠페인이 본격적으로 실시되었다.

이미 영국은 실정법으로 주거권의 보장에 관한 사항이 1977년의 주택법, 1985년 주택법에 규정되어 있음에도 불구하고 민간단체들은 적극적으로 주거권을 보장하고 인종, 성 등에서 차별과 불평등이 없는 주거환경을 조성하는데 국가의 책임을 강조하고 있다.

V. 결 론

우리 나라 주택정책의 문제점으로는 1) 중앙정부 주도적 주택정책, 2) 공공과 민간의 역할 미정립, 3) 지방자치단체의 역할 미흡, 4) 지역별 주거상태의 고려 미흡, 5) 주택정책의 신축성 결여, 6) 획일적 기준의 적용, 7) 최저주거기준의 미실정과 향후 정책 목표 설정의 어려움, 그리고 8) 주거권의 미확립 등이다.

13) 1978년 런던의 무거주세대수는 약 12,440 세대이었으나 1986년 이 숫자는 무려 28,970 세대로 증대하였다.

이러한 주택정책 및 주택행정의 문제점을 해결하기 위해서는 현행의 법체계를 정비하는 일이 시급한 과제이다. 지방자치시대 주택행정은 주택기본법(가칭)이 정하는 국가적 주택정책을 지방의 주택시장여건과 주거사정을 감안하여 국민주거안정을 누리도록 하는 것이다.

향후 보다 발전된 주택정책을 시행하기 위해서는 헌법에서 명시하고 있는 생활권 및 인간다운 주거생활(주거권) 보장을 실현할 수 있도록 주택정책의 기본이념을 제시하는 주택기본법의 제정이 필요하다. 아울러 지방자치제도의 내실을 기하고 해당 지역의 특수성을 감안하는 주택행정을 위해 주택조례의 제정 또한 중요한 정책과제이다. 특히 서울시는 서울이라는 사회, 경제, 정치적 특수성을 감안하여 서울시민의 주거안정을 위한 조례의 제정이 매우 시급하다고 판단된다.

주택회보