

영구임대주택	중계9(강북)	12평	2,061	42,340
		13평	2,448	50,290
	등촌1(강서)	12평	2,061	42,340
		13평	2,462	50,580
	우면(강남)	12평	1,963	40,330
		13평	2,332	47,900
50년 공공임대주택	등촌6(강서)	16평	11,620	131,670
		17평	12,125	136,450
		19평	13,969	153,910
	신림2	17평	15,417	186,600
	국민임대주택	신림1(관악)	17평	10,603
18평			10,873	135,140
수원 정자		22평	15,738	160,120
의정부 금오		15평	12,600	159,600
		19평	18,500	195,800
용인 마평		15평	14,180	128,800
	19평	17,750	170,900	

\* 자료: 박신영, 「다가구주택의 공공주택 활용방안」, 소외계층 주거복지를 위한 다가구주택 활용방안 정책토론회, 한국주택학회, 2004; 남원석 「공공임대주택 임대료, 관리비 체계의 종합적 개편의 필요성과 기본방향」, 도시와빈곤 2003.11/12

#### <표 6> 소득1분위 계층의 지불능력 비교

구분	월 평균소득	부담가능 주거비(25%)	국민임대주택 임대료(15평형)
금액(원)	781,889	195,472	238,400(지방)~308,500(수도권)

\* 건교부, 임대주택정책 개편방안, 2005.4.27

#### (2) 문제점

공공임대주택 입주가구의 상당수가 임대료에 부담을 느끼고 있고 실제 경제적 어려움으로 임대료와 관리비를 체납하는 가구가 많을 뿐만 아니라 일부는 장기체납으로 인해 강제퇴거를 당하는 경우도 있음. 일부는 주거비 부담으로 인해 아예 임대주택에서 자진퇴거하는 경우도 있어 공공임대주택의 임대료 및 관리비 체계의 정비가 시급한 실정이다. 주택관리공단이 관리하는 영구임대주택의 경우 2004년 12월 현재 1개월 이상 체납가구가 36,188가구(총 9,546,125천원)로 주택관리공단이 관리하는 영구임대주택 전체 호수의 약 1/4에 달하고 있다. 그리고 개월수에 따라 구분해

보면 체납가구의 84.6%가 3개월 이하에 집중하고 있는 반면 5%의 체납가구만 7개월 이상 임대료와 관리비를 체납하고 있음을 알 수 있다. 그리고 주택관리공단이 관리하는 다른 유형의 분양 및 임대주택의 체납현황과 비교하면, 전체적으로 영구임대주택 체납액이 4억원 이상 더 많고 비율면에서도 5.1%p 더 높다. 또한 1개월 이상 체납한 전체가구에서 영구임대주택의 체납가구의 비율이 59%인 것으로 보아 영구임대주택의 체납가구가 전체 체납가구에서 상당한 비중을 차지함을 알 수 있다. 체납가구에 대해서는 관리주체가 기간을 정하여 납입을 독촉하고 정해진 수수료와 연체료를 징수하고 있음. 그리고 이 과정에서 단전 혹은 단수조치가 취해지기도 하는데, 장기체납시에는 소송을 통해 채권으로서 강제집행을 하거나 재계약 거부 등의 조치를 취하고 있다. 대개 장기체납의 경우 소송에서 강제집행까지 소요되는 시간을 고려하여 연체료가 임대보증금과 거의 같아질 시점(6개월~1년)에서 이러한 조치를 취하고 있지만 소송업무는 관리주체의 주택관리업무에 상당한 부담으로 작용하고 있음. 또한 장기체납을 하고 있는 대부분의 입주가구는 퇴거 후 다른 주택을 구할 수 없는 경제적 능력이 없는 가구가 많아서 공공임대주택 정책의 본래 취지에 정면으로 배치되는 문제가 있다. 그래서 실제로는 분납의지가 있거나 체납액 중 소액이라도 납부하면 소송은 하지 않거나 기존 소송을 취하하고 있으나, 매년 일부 가구에 대해서는 강제집행이 이루어지고 있다. SH공사의 경우, 임대차계약서 일반조건 제10조에 의해 임대료를 3개월 이상 연속하여 체납하면 임대차계약을 해지하도록 되어 있으나 수급가구는 5개월, 비수급가구는 8개월간 연속하여 체납하는 월의 말일에 계약해지를 한다. 그리고 계약해지 이후에도 계속 임대료를 체납하여 9개월 이상(수급가구는 6개월 이상) 납부하지 않은 가구에 대해서는 법원에 건물명도소송을 제기한다. 법원의 승소판결을 받은 가구에 대해서는 불법거주배상금(관리비는 1.25배, 임대료는 1.5배 부과)과 함께 지속적으로 납부를 최고하고 그럼에도 계속하여 납부하지 않는 가구는 법원에 강제집행을 신청하여 퇴거시키고 있다.

#### (3) 개선방안

현재 소득분위 최하위층을 대상으로 한 영구·50년 공공임대아파트는 건설되지 않고 있고, 영구·50년 공공임대아파트 중 40%에 달하는 최저주거기준 미달가구는 최저주거기준이 충족될 수 있도록 국민임대주택으로의 이전이 필요한데, 이러한 소득분위 최하층의 경우는 주거급여를 지원받

라도 현재의 주거급여의 수준으로는 국민임대아파트의 임대보증금이나 임대료를 감당할 수 없어 '소득수준에 따른 임대료 차등부과제의 도입'이 요구되고 있다. 감사원의 감사('04.11~'05.1) 결과의 요지도 저소득층의 임대료 부담을 경감할 수 있도록 임대료 체계를 개선할 것을 주문하고 있다. 정부도 지난 2005년 4월 27일 "임대주택정책 개편방안"을 통해 임대보증금을 주택규모와 소득수준에 따라 차등화하고, 입주자 전산망을 구축하여 소득·자산 파악정도를 감안하여 부담능력과 수혜수준에 따른 응능응익형 임대료체계로 전환할 예정임을 밝힌바 있다.

## 나.. 임차거주인의 주거개선·유지 사업에 참여할 권리

### (1) 현황과 문제점

공공임대주택 임차인의 관리참여는 임차인의 공식적 대표기구인 임차인대표회의를 통해 이루어져야 한다. 통계자료상 임차인대표회의 구성율은 37%(주택관리공단, SH공사 관리기준)이나, 제대로 구성·운영되고 있는 단지는 이보다 훨씬 낮은 수준이다.

과거 시민단체의 임대주택법 개정운동으로 분양아파트의 입주자대표회의 처럼 임차인대표회의 설립근거가 마련되었지만, 강제조항이 아니어서 임차인대표회의가 설립된 임대아파트의 수도 적고 그 권한도 관리비, 하자 보수 등에 관한 단지 협의권만이 부여되어 권한도 모호한 상태이다. 법적으로 임차인대표회의는 관리비, 관리규약 등에 대해 임대사업자와 협의할 수 있다고 규정되어 있기 때문에, 관리비나 용역업체 선정 등에 임차인대표회의가 공식적으로 참여하는 경우는 극히 일부에 불과하다. 현재 임차인대표회의의 운영비가 공식적으로 책정되어 있지 않기 때문에 알뜰시장 자릿세나 장터 수익금으로 조달하거나 개인적으로 조달해야 하는 현실적인 어려움이 있다. 그리고, 임차인들이 안정적으로 활용할 수 있는 공간이 거의 없다. 이로 인하여 임차인의 무기력, 패배감 등의 문제가 발생하고 임차인과 관리사무소간의 감정적 대립문제가 격화되고 있다.

### (2) 임차인대표회의의 운영과 관련한 몇 가지 사례<sup>26)</sup>

26) 주거권실현을위한국민연합, 전국임대아파트연합회, 참여연대, 한국도시연구소 등이 2005.10. 국회에 제출한 정책브리핑 자료. "2005 정기국회 임대주택법의 올바른 개정방향"

먼저, 임차인들이 임대주택법에 근거하여 대표기구를 구성하고 자체 규약을 준비하면 임대사업자인 대한주택공사, 도시개발공사 등의 관리사무소측이 이러한 대표기구를 무시하고 임대사업자의 규약을 따르도록 요구하는 경우이다.(대구 상인비둘기단지, 대전둔산 3단지 등)

둘째, 임차인들이 임차인대표회의구성을 위한 선거관리위원회 구성에 협조를 구하면 이에 협조하지 않거나 선거관리위원회구성을 방해하는 경우이다.(부천 춘의단지, 송파 거여3단지 등)

셋째, 현행 주택법에 따른 혼합단지의 관리규정에 의해 한 단지에 분양과 임대아파트가 혼재되어 있는 경우 분양아파트에서 선정한 위탁관리업체가 임대주택의 세대관리도 공동관리하게 되는데, 임대아파트측에서 임차인대표회의를 구성하는 경우 관리사무소가 이를 무시하는 경우도 많이 발생하고 있다. 특히, 서울의 재개발아파트의 경우 서울도시재개발조례에 의하여 재개발주택공급사업시 전체 세입자의 35%이상, 전체세대수의 17% 이상의 임대아파트를 의무적으로 구성하도록 하고 있는데, 이렇게 한단지 안에 분양아파트와 임대아파트가 혼재되는 경우 많이 나타나는 현상이다.

넷째, 알뜰시장 협찬금 등 아파트관리를 통하여 얻어지는 잡수익은 입주민 모두를 위하여 사용하도록 되어 있으나, 임차인대표회의와 협의 없이 임대사업자측 관리사무소가 일방적으로 이를 사용하는 경우도 임대아파트 전반적으로 발생하고 있다. 무엇보다도 관리규약은 임차인대표회의 내부의 운영규정이요, 관리비·잡수익·하자보수 등에 관하여는 별도로 임차인대표회의와 임대사업자가 협약을 체결해야 함에도 불구하고 임대사업자가 정하는 관리규약에 이러한 관리비·잡수익·하자보수 등에 관한내용을 규정하고 임대사업자가 일방적으로 이를 처리하는 것이 문제로 지적되고 있다.

### (3) 영국의 임차인 참여지원제도

영국에서는 임대사업자와 주민들의 협력이 모두에게 이익이 된다는 사실에서 출발. 특히 낙후정도가 심해 '임대가 힘든 단지(difficult to let)'의 관리를 개선하기 위해 1979년 도입한 '관리우선개선단지계획(Priority Estates Project: PEP)'과 1980년대 사회주택의 민영화과정에서 낙후정도가 심해 매각이 힘든 (difficult to sell) 사회주택의 관리를 위해 다양한 형태의 임차인 참여방안을 도입·실시하고 있다. 중앙정부 차원에서 임차

인 참여를 지원하는 제도로는, 첫째, best value의 일환으로 지방정부와 임차인 간에 체결하는 임차인 참여협정(Tenant Participation Compact)과 그에 따른 임차인의 주택정책 및 투자 선택의 참여, 그리고 주거서비스를 결정할 수 있는 기회, 수단, 계기의 제공 등이 있고, 둘째는 임차인 능력개발을 위한 각종 프로그램 즉 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램(Tenant Empowerment Grant Programme)에 대한 지원이 있으며, 세번째는, 임차인 자문위원회 (Tenant Sounding Board for Housing: TSB)로, 2002년 중앙정부 차원에서 설립한 이 위원회에서는 임차인들에게 영향을 미치는 주요 주택문제 및 정책을 토론하고, 각종 정책에 임차인들의 의견을 제안할 수 있도록 지원하는 기능을 담당한다. 위의 세 가지 제도 외 지방정부에서는 임차인 참여지원을 위해 예산을 배정하고 있고, (임차인 대표회이나 대표회의 협의회에서 참여와 관련한 각종 경비, 참여를 위해 지출한 임차인의 경비 등을 지원하고 조직 구성을 위한 지원, 출판, 정부제공 등을 지원함) 임차인 참여지원을 위한 인력이나 부서가 정해져 있음. 지원업무는 지역사무소 공무원이 담당한다.

#### (4) 대안과 개선방안

임차인 대표조직이 건설될 경우 임대료 인상반대 등 각종 민원의 야기로 임대아파트 관리질서가 무너질 것을 우려하여 임차인대표회의의 건설을 반대하는 경우가 많지만 외국의 예에서도 볼 수 있듯이 임대아파트의 슬럼화를 방지할 수 있는 가장 유력한 수단은 임차인들이 직접 관리에 참여하는 것이다. 따라서 현행 법률상의 임차인대표회의를 필요적으로 설립하도록 하고, 임대아파트 관리와 관련한 사안에 대하여 2년에 한번 정도씩 임대사업자와 단체협약을 체결할 권한을 부여하도록 하는 등 그 권한도 강화해야 한다. 정부도 “임대주택정책 개편방안”을 통해 임차인들이 대표회의를 구성하여 임대주택 관리규약 제정 등의 경우 임대사업자와 협의할 수 있도록 하고 있으나 관리에 임차인대표회의가 참여할 수 있는 여지가 적고 활성화되지 못하고 있는 실정을 인정하면서 관리활동에 대한 임차인 참여기회를 확대할 것을 밝히고 있다.

#### 다. 노숙인 등 긴급주거 소요층의 주거기본권 문제

현행 임대주택법에서는 공공임대주택의 입주자격에 대한 별도의 조항이

없고(다만 주택법 제75조에서 청약저축 가입자로 규정하고 있음), 각각의 공공주택별로 별도의 입주자격에 대한 규정을 갖고 있다. 현재 노숙인 지원체계는 시설입소위주의 정책으로 거리에서 생활하거나 쉼터에서 생활하고 있는 노숙인의 지역사회 재정착을 위한 지속적이고 안정적인 주거확보 대책이 없는 실정이다. 생활의 기반을 완전히 상실한 노숙인들에게 제공되는 임시거처는 실제로 자활의 기반을 마련할 수 있는 충분한 기간을 보장해주지 못하며, 자활의 집 이후의 영구적인 주택이 확보되지 못해 다시 시설을 순회하거나 거리를 선택하는 상황이 발생하고 있다. 노숙을 탈피하여 자립을 하기 위해서는 거주 안정이 절실히 필요함. 거주가 안정되어야 건강을 지킬 수 있고, 일을 할 수 있기 때문임. 노숙인을 위한 현재의 지원체계는 사회적인 비용의 지속적인 증가와 노숙인들의 의존성을 심화시켜 일을 하지 않는 사람들을 양산할 뿐이다.

선진국의 경우 홈리스에 대한 주거보장(사회주택 혹은 공공주택에 대한 우선권 보장 등)은 주택법이나 기타 단독법안에 명문화되어 있으며, 적용 대상의 세부기준까지 마련해두고 있다. 우리 정부도 <주택법> 혹은 <임대주택법> 상에 주거를 완전히 상실했거나 노숙생활로 전락할 위기에 놓인 집단에 대하여 안정적이고 장기적인 혹은 영구적인 거처를 제공하는 것이 국가의 의무이자 국민의 권리임을 명시해야 될 것이다. 특히 공공임대주택을 일반 신청자들보다 먼저 배정받을 수 있도록 하는 우선배분기준을 마련하여 긴급한 주거소요에 대해 신속하게 주택을 제공할 수 있는 체계를 마련해야 할 것이다.

라. 참여정부의 2005년 8.31.대책에서의 공공임대아파트 공급정책의 후퇴의 문제

#### (1) 공공택지에서의 임대아파트 건설비율의 축소 문제

택지개발촉진법 시행지침에서는 임대아파트 40%(국민임대 30% 포함), 국민주택규모 이하 30%, 중.대형 30% 등 공공택지에서 평형별 건설비율을 일정하게 혼합하여 운영하고 있다. 정부는 8.31.대책에 맞추어 중.대형 아파트의 건설비율을 50%로 확대하고, 임대아파트의 경우에는 택지비율은 30%(국민임대 20%)로 축소하겠다고 하고 있다. 재개발의 경우에도 중.대형 아파트 건설비율을 20%에서 40%로 확대하겠다고 하고 있다. 소득수준 향상으로 중.대형의 아파트 수요가 늘고 있는 측면도 있겠으나 택

지가 부족하여 그린벨트를 훼손하면서까지 국민임대주택단지를 만들고 그도 부족하여 국민임대 100만호 건설이 과연 실현될 수 있을까 의문시되는 시점에서 임대아파트 건설비용을 줄이면서까지 중·대형 아파트를 늘리겠다는 것에는 동의하기 어렵다. 집값은 계속 폭등하여 서민들의 내집 마련은 점점 어려워질 좋은 임대아파트에 대한 수요는 계속 높아가는데 공공택지에서의 임대아파트 건설비용이 더욱 확대되어야 하는 시점에서 임대아파트 건설비용을 줄이고 중·대형 아파트 건설비용을 늘리겠다는 것은 정부의 부동산정책이 서민들의 주거문제 해결을 우선하는 것인가에 심각한 의문이 들게 한다.

(2) 저득층의 입주가 가능하도록 국민임대주택에 대하여 임대료 차등부과제를 조속히 실시하고 부동산 투기이익 환수장치로 마련된 양도소득세 증가분과 개발부담금을 국토균형발전을 위한 기금과 임대료 차등부과제에 필요한 재원으로 우선적으로 배정해야 한다.

과거 정부의 유일한 공공보유 임대아파트는 영구임대아파트로 그 평수나 주거환경 등이 최저주거수준에 미달하고 극빈층만을 대상으로 한 것이었다. 지금의 정부보유 임대아파트의 주종인 국민임대아파트는 최저주거수준에 맞게 평수를 늘리고 주거환경을 개선하고 다양한 계층이 거주할 수 있도록 배려하여 진일보하였으나 건설비용이 높아 건설비용에 비례한 임대보증금과 임대료가 높아 정작 저소득층은 입주할 포기하는 사례가 늘고 있다. 정부는 100만호 건설이라는 물량적 목표에만 집착하고 있으나 정착 그 정책의 시혜대상인 저소득층에게는 높은 임대료로 그림에 떡이 되고 있는 구체적 실정이 외면당하고 있는 것이다 이러한 점에 비추어 소득수준에 맞는 임대료 차등부과제는 시급한 사회적문제가 아닐 수 없다. 정부는 이번 부동산정책으로 확보되는 양도소득세 증가분과 개발부담금 등 환수되는 투기이익을 우선적으로 임대료 차등부과제를 위한 재원으로 사용해야 할 것이다.

## V. 부도민간공공임대아파트 임차인의 주거권 현황과 개선책

### 1. 부도임대아파트의 현황<sup>27)</sup>

27) 2005.6.7. 건설교통부의 국무회의 보고자료 “부도 공공임대아파트 조치방안”

민간건설회사가 정부로부터 공공택지를 공급받고 국민주택기금을 지원받아 공공건설임대아파트를 건설하기 시작한 것은 1982년부터인데, 1980년대 말부터 부도가 나기 시작하여 IMF 경제위기 사태이후 대량의 부도가 발생하였다가 줄어들기는 하였으나 지속적으로 민간건설임대아파트이 부도가 발생하고 있다. 지금까지 정부가 부도임대아파트 문제해결을 위한 특별한 대책을 제시하지는 않았다. 임대사업자의 채권자단과 임차인들과의 협의를 통하여 분양전환하거나 경매과정에서 임차인이 경락을 받는 방법으로 임차인이 보증금 중 일부를 상실하는 피해를 보는 수준에서 강제퇴거를 당하지 않고 해결되는 경우도 많았으나, 분양전환대금을 마련하지 못하거나 경매로 인하여 강제퇴거 당하는 임차인도 많이 발생하였다.

<표7> 부도임대아파트의 현황

구분	'00	'01	'02	'03	'04
신규발생	47,436	16,941	7,593	7,164	3,590
정리	49,764	26,011	36,336	38,623	35,311
부도잔고	220,694	211,624	182,881	151,422	119,701

\* '04말 현재 부도 임대아파트 12만호중 '03년 이전 부도발생 11만호, '03년 이후 부도발생 1만호

나. 부도임대아파트의 부도발생원인 :

(1) 건설과정에서 택지개발촉진법 등에 의해 조성된 공공택지를 감정가의 70% 수준에서 공급받고 국민주택기금을 연3% 이하의 저리고 지원받는 등 많은 특혜에 의하여 공급되는 등 공적성격이 강하고, 그에 따라 임대보증금과 임대료, 분양전환가격 등도 임대주택법 시행규칙 등에 의하여 규제를 받는 등 공공성이 강하여 정부가 공공적으로 건설하고 관리해야 하는 것이었으나, 부실한 민간건설회사들이 자기자본 없이 위와 같은 특혜를 바탕으로 뛰어들었다가 부도가 나는 경우가 많이 발생하였다. 5년(임차인의 1/2이 동의하면 그 절반의 기간)의 임대기간 후 분양전환을 하므로 사실상 임대아파트이기 보다 2년 6개월에서 5년 후의 후분양아파트

에 가까워, 서민들이 싼값에 내집마련하는 수단일 수는 있어도 공공임대주택으로서의 성격을 유지할 수 없었다.

(2) 국민주택기금의 지원 심사과정에서 임대사업자의 경영능력, 자금력, 임차인의 피해우려 등을 고려하여 국민주택기금 지원여부가 결정되고 그 이후에 임대아파트 사업계획승인의 행정처분이 행해져야 하나, 지역에 임대아파트를 유치하려는 지방자치단체나 지역국회의원의 로비 등 정치적 이유로 사업계획승인이 먼저 내려진 후, 사업계획승인을 근거로 국민주택기금이 지원되어 심지어 국민주택기금을 지원받을 후 바로 부도를 내는 사기대출 등도 발생하고, 산골, 섬, 해변 등 임차인수요가 거의 없는 지역에도 사업계획승인이 나는 등 총체적 부실운영으로 부도가 예견된 상태이었다.

(3) 이렇게, 국민주택기금 지원과 사업계획승인 등 행정과정에서의 감독 운영의 문제, 민간의 영세업체가 무리한 대출로 사업추진, 임차입주자 부족, 타사업장부도에 따른 연쇄부도, 은행의 부실한 대출심사 등으로 민간 공공건설임대아파트의 1/3이 부도상태에 이를 정도의 심각한 총체적 부실을 초래하였다.

#### 다. 임차거주자의 피해현황

(1) IMF 사태이후에는 법원경매에 대한 관심고조로 부동산브로커 등이 경락을 받아 임차인을 강제퇴거하고 임차인이 보증금 손실을 보는 등 임차인의 피해가 발생하는 형태로 문제가 발생하였다.

(2) 임차인이 경락받을 경우나 경락가가 국민주택기금대출금과 임차보증금의 합보다 커서, 임차인이 보증금을 전부 배당받게 되면: 대부분 손실이 발생하지 않으나(그러나, 경락가가 시가에 비하여 낮아 보증금의 일부를 상실하여도 경락가와 시가의 차이에 의하여 손해가 보전된다는 의미이지 보증금 상실이라는 손실은 발생한 것이다.) 임차인이 경락받지 못할 경우나 국민주택기금 대출금과 임차보증금의 합이 경락가 보다 작으면 보

증금의 일부 또는 전부의 손실이 발생하게 된다. 전자가 같이 임차인의 손실이 발생하지 않는 경우가 19%, 후자의 경우가 81%정도 된다.

(3) 임대아파트의 부도는 수도권과 광역시를 제외한 지방에서 많이 발생(수도권 7.1%, 광역시 6.5%, 기타 86.4%)하였고, 2004년말 현재 준공후 부도는 전국 420개 사업장, 72,543세대이며 이중 임차인 피해가 우려되는 세대는 경매가 진행중인 254개 사업장, 37,211세대이고, 제3자 인수(5개 사업장, 1,503세대), 법정관리·화의(52개 사업장, 5,303세대), 분양전환(109개 사업장, 28,526세대) 등이다.

<표8 '01~'04 기간중 부도임대주택 정리현황 >

구분	경매	분양전환	제3자인수	법정관리 등	계
건수 (비율)	12,610 (9.2%)	93,790 (68.8%)	9,169 (6.7%)	20,712 (15.2%)	136,281 (100%)

(4) 건설교통부가 2005. 5.24 ~ 27간 521개(119,701세대) 부도사업장을 대상으로 한 긴급 전수조사와 3,502세대를 대상으로 한 표본실태조사 결과에 의하면 소액임차보증금으로 보호가능 세대는 73.5%이며, 이에 해당되지 않아 소액보증금 보호를 받지 못하는 세대는 26.5%(927세대)이었다. 이중 경매가 진행중인 2,065세대의 희망사항 조사결과는 분양 전환 20.6%(426세대), 경매 18.8%(388세대), 보증금 회수 9.2%(810세대), 계속거주 18.8%(388세대)이었다. 경매가 진행되어도 임차인이 경락받는 경우는 대부분 보증금 손실이 발생하지 않았으나(경락을 65%, 시세 차익 35%. 그러나, 경락가와 시가 사이의 차액으로 보증금 손실이 보전된 것뿐임) 제3자 경락시에는 2%(63세대)는 보증금 전액, 79%(2,758세대)는 일부 손실이 우려되나 19%(681세대)는 보증금 손실이 없는 것으로 나타났다. 이에 따라, 임차인이 분양전환받거나 경락받도록 하는 것이 임차인 보호의 핵심으로 등장하였다.

#### 라. 개선대책

(1) 경매위기에 놓인 254개 단지(37,211세대)에 대하여는 임차인이 분양 전환을 원하는 경우에는 경매를 중단하고 분양전환에 필요한 자금을 임차인에게 지원해야 하고, 많은 임대사업자의 채권단의 개입으로 분양전환이 어려운 경우에는 경매를 진행하다 임차인에게 경매에서 우선매수권을 행사하는 제도가 필요하다. 이에 따라, 주거연합, 참여연대 등 시민단체가 임대주택법의 적용을 받는 공공건설임대아파트의 경매시에 임차인이 경락 가격으로 우선매수권을 행사하는 내용의 임대주택법 개정안이 제출되어 국회에서 입법화되어 2005년 9월부터 시행되고 있다. 다만, 임차인이 임차인이 경락을 받을 경우에도 분양전환 희망자 지원사항과 동일하게 경락 대금에 대한 지원이 필요하고 임차인의 무경험 등으로 경매참여를 꺼리는 경우도 있으므로 권리차가신고, 우선매수권 행사 등의 법률지원이 필요하다. 정부는 대한주택공사 등에 법률지원팀을 구성하여 부도임대아파트의 법률자문 및 경락지원을 하겠다고 하고 있으나, 아직은 시행되고 있지 않다.

(2) 임차인이 경락을 희망하지 않거나, 경락을 받을 수 없어 되거해야 하는 경우에는 대한주택공사 등 공기업이 부도임대주택을 경락받아 국민임대아파트로 전환하여 계속 공공임대아파트로 사용하거나,(정부는 2005년 중 시범적으로 300호 매입예정) 임차인이 원할 경우 경락받은 임대아파트를 다시 임차인에게 분양전환하거나 일정기간 임대후 분양전환하는 방법이 필요하다. 이미 경매진행으로 강제퇴거된 임차인에 대하여는 인근 공공임대주택에 우선입주하게 하거나 전세자금 저리융자 등으로 긴급지원이 필요하다. 특히, 대한주택공사가 부도임대 아파트 인근에 건설된 국민임대주택이나, 다가구 매입·전세임대주택 등을 강제퇴거자에게 제공해야 한다.(2005년도에 정부는 다가구주택을 매입하여 매입임대 4,500호, 전세임대 시범사업 500호 시행할 예정이다.)

(3) 임대아파트 공사기간중 임대분양보증은 의무화되어 있어 공사중 민간 임대사업자가 부도가 나면 보증금 피해 없이 임차인들은 입주할 수 있으나, 준공 후 임대기간중 임대보증금 보장은 의무사항이 아니어서 준공후

부도가 나면 임차인들은 보증금을 상실하는 피해를 보고 있어, 임대사업자로 하여금 준공 후 임대보증금 보증을 의무가입하도록 하는 제도가 필요하다. 2005.6.월 임대주택법 개정에서는 이 부분도 개정되었다. 2005년 현재 준공 후 임대보증금 보증 가입현황은 2개 사업장(339세대)에 불과하다.

(4) 주택임대차보호법상 소액보증금 최우선변제에 의하여 부도임대아파트 임차인들이 보호를 받기도 있기도 하나, 임대보증금의 전부를 보장받는 것이 아니고 임차인의 일부(약 27%)는 최우선변제대상의 소액보증금 규모를 초과하여 소액보증금 보장 불가능한 상태이다. 이러한 이유는 임대사업자들이 임대료를 낮게 해 주는 대신에 임대주택법 시행규칙에서 정한 표준임대보증금을 지키지 않고 전환임대보증금이라는 명목으로 미리 표준임대보증금에 2배 정도를 받아 소액보증금 규모를 초과하게 하기 때문이다. 행정감독을 통하여 임차인이 부도시의 위험을 설명받도록 하여 올바른 선택을 할 수 있도록 해야 한다. 전환임대보증금으로 미리 많은 보증금을 받고, 국민주택기금을 연3%로 지원받고, 택지는 감정가의 70%로 지원받으면 사실상 민간건설회사가 초기에 투입하는 비용은 거의 없는 것이어서 이런 혜택을 지역의 도시개발공사 등에 부여하여 공공임대아파트로 건설하도록 해야 한다는 목소리도 높다.

<표 9. 소액임차보증금(주택임대차보호법) >

구 분	보증금 한도 (‘01.9 이전 → 이후)	보장 한도 (‘01.9 이전 → 이후)
특 별 시 · 광역시	4,000만원(수도권) → 3,500만원(광역시)	1,600만원(수도권) → 1,400만원(광역시)
지 방	2,000만원 → 3,000만원	800만원 → 1,200만원

(5) 임대사업자가 다른 건설사업에서의 부도로 임대아파트까지 연쇄부도가 나는 것을 방지하기 위하여 임대아파트 단지별로 SPC(또는 신탁계정)

설립하여 모기업과 법적으로 절연하며 임대보증금·임대료를 위탁관리계좌(escrow)로 수납토록 하여 연쇄부도를 막는 장치도 필요하다.

(6) 임대아파트의 부도가 주로 영세사업자나 사업성이 낮은 곳에서 발생하고 있는 점에 비추어 국민은행의 대출심사가 부실했다는 지적도 있어 국민주택기금의 철저한 관리가 필요하다. 국민은행 한 곳에만 국민주택기금의 독점적 관리를 맡기지 말고 정부가 직접 관리하거나 여러 금융기관에 경쟁적으로 관리를 맡기고 부실한 관리은행에는 손해배상 등의 책임을 묻는 방식을 도입해야 한다. 부도임대사업장중 영세 건설업체가 90%, 수도권 및 광역시를 제외한 지방이 86% 차지한다.

## VI. 각종 개발사업과 철거민의 주거기본권

1. 유엔인권위원회 결의 제77호는 강제퇴거가 명백한 인권침해이며 각국의 정부는 강제퇴거를 막기 위한 조치를 취하도록 권고하고 있다. 모든 정부는 강제퇴거되는 사람이나 지역사회에 그들의 희망과 필요에 따라 적절한 반환과 보상, 적절하고 충분한 대안적인 거처나 토지를 제공하도록 할 것과, 현재 강제퇴거의 위협에 직면한 모든 사람들의 점유 안정을 위한 협의를 하고, 관련된 사람이나 집단의 효과적인 참여와 자문, 협상에 기초하여 강제퇴거로부터 완벽하게 보호하기 위한 가능한 모든 수단을 취하도록 권고하고 있다.

2. 사회적 규약에 대한 일반논평 7에서는 강제퇴거와 관련한 보호규정으로 “ 1) 퇴거를 당하는 이들에게 진지한 협상의 제공 2) 퇴거예정 시기에 대해 퇴거를 당하는 당사자들에게 적절하고 충분한 고지를 사전에 행할 것 3) 예정된 퇴거에 대한 정보, 나아가 해당 토지, 가옥이 다른 대안을 위한 목적으로 사용되는 경우에는 이에 대한 정보가 퇴거를 당하는 모든 이들에 대해 타당한 시점에 공개할 것 4) 퇴거가 진행되는 동안에는 특별히 공무원이나 그들의 대표자 입회하에 이루어질 것 5) 퇴거를 행하는 자들의 신원이 확실할 것 6) 퇴거를 당하는 사람들이 동의하지 않는 한 특별히 악천후나 야간에는 퇴거를 수행하지 않음 7) 합법적 보상(구체책) 제공 8) 법정에 그 보상책을 요구하는 사람에게는 가능한 그러한 법적 지

원을 제공할 것 등을 들고 있다.

### 3. 개발사업지역의 거주자들에 대한 이주대책의 현황과 문제점

(1) 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제78조는 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 “이주대책대상자”로 하여 이들에 대한 이주대책을 수립하도록 하고 있는데, 동법시행령 제40조는 원칙적으로 무허가주택의 소유주나 세입자를 이주대책대상자에서 제외하고 있어 개발지역에 거주하는 많은 수의 무허가주택소유자나 세입자들에게는 이주대책 없이 개발사업을 위한 강제퇴거가 실행되는 것이다. 도시재개발사업의 경우에는 무허가주택의 소유자의 경우에도 지상권자로 취급하여 재개발주택조합의 조합원이나 대한주택공사 등이 사업시행자인 경우 권리자의 지위를 부여하여 재개발사업의 결과 신축되는 공동주택을 공급받을 수 있도록 하고 있고, 일정비율 이상의 세입자를 위한 임대아파트 건설이 의무화되고 있는 점(서울의 경우 세입자의 35%, 전체세대수의 17% 이상)에 비추어 매우 불합리하고 형평에 어긋나는 규정이다. 같은 도시재개발이지만 도심재개발의 경우에는 세입자를 위한 임대아파트 의무건설이 없고 세입자의 이주대책이 세워지지 않는 점도 매우 불합리하고 형평에 어긋나는 규정이다.

(2) 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제78조와 동법시행령 제40조 제2항에 의하여 택지개발촉진법 또는 주택법에 의한 택지개발사업이나 주택공급사업의 경우에는 이주대책자에게 대토를 공급하거나 개발사업지역안에 건설되는 공동주택을 특별분양하는 방식으로 이주대책에 갈음할 수 있도록 하고 있는데, 이에 따른 주택공급에관한규칙 제19조는 특별공급자로서 우선적으로 공동주택을 분양받을 지위만을 부여하고 있을 뿐 그 공급가격은 일반분양자의 분양대금과 동일한 가격을 공급하도록 하고 있어 개발사업지역에서 토지와 주택을 수용당하는 거주자들의 반발과 저항을 불러 일으키고 있다.

(3) 개발사업 예정고시는 토지와 주택을 수용하는 시점으로부터 5-10년 전쯤에 이미 행해지는데, 수용가격은 예정고시 이후의 개발이익은 전혀 반영하지 않는 험값인 반면에 개발사업 주변지역은 개발이익이 반영되어 토지와 주택의 수용시점에는 예정고시 시점에 비하여 수배에 달하게 토지

와 주택의 가격이 상승되어 있어 토지와 주택을 수용당한 이주대책자들은 수용보상금으로는 도저히 이미 부동산가격이 폭등한 주변지역에 정착할 수 업고 오로지 사업시행자가 특별공급하는 개발지역내의 공동주택을 싼 분양가로 공급받는 것이 유일한 이주대책인데, 1998년 분양가 자율화 이후 엄청나게 오른 일반분양가와 동일한 가격으로 공동주택을 공급받도록 하면 수용보상금으로는 이러한 분양대금을 납입할 수 없어 사실상 개발지역 주변에서 축출되는 결과만을 가져오게 된다.

### 4. 강제철거.강제퇴거의 사례

(1) 위와 같이, 무허가 주택소유자, 세입자 등의 이주대책이 없는 개발지역의 세입자, 무허가주택 소유자나 일반분양가가 턱 없이 높게 책정되어 아파트를 특별공급받더라도 수요보상금으로는 분양대금을 납입할 수 없는 주택소유자 등의 철거민들이 개발지역내의 거주자들이 개발사업에 반발하여 망루를 세우고 쇠구슬총을 발사하는 등 격렬한 방식으로 강제퇴거에 저항하는 현상이 빈번하게 발생하고 있다.

(2) 대한주택공사의 강제철거에 반발 2005.4.-6경 경기 오산 세교지구에서 망루농성을 벌이던 철거민은 강제철거에 나선 용역경비업체 직원을 숨지게 하여 3명의 철거민에게 징역6년에서 4년 6개월의 의 중형이 선고되기도 하였다. 그러나, 재판부도 대한주택공사가 무리하게 강제철거를 강행하려고 한 점을 감안하여 나머지 19명의 철거민에게는 집행유예를 선고하였다. 생사를 건 살벌한 강제철거현장의 한 단면을 전형적으로 보여준 사건이었다. (2005.11.10. 법률신문)

(3) 강제철거의 가장 문제사례는 저항하기 힘든 심야나 새벽에 기습적으로 철거를 하는 것인데, 서울 을지로 삼각동.수하동 지역, 서울 동작구 상도5동 동철기 강제철거의 경우는 경기 시흥시 신천동83번지 지역, 의도적 방화로 보이는 화재로 사실상 강제철거가 된 사례로도 경기 광명 소하지구 등이 있다.

(4) 아예, 세입자나 무허가주택 소유자 등에 대한 이주대책이 전무하여 세입자, 무허가주택 소유자들이 강제철거에 격렬하게 저항하는 사례도 많이 발생하였는데, 세입자 대책이 없는 도심재개발이나 민간개발업자에 의하여 개발이 진행되는 지역인 을지로 삼각동.수하동 지역, 서울 용산구



용산동 5가 지역이 전자의 예이고, 서울 동작구 상도2,5동 지역이 후자의 예이다.

(5) 또한, 민사집행의 경우 법원의 집달관, 행정대집행의 경우 관할관청 공무원 등 공권력을 집행하는 공무원이 참여하거나 이들에 의하여 공권력의 집행권한을 위임받은 신분증을 지참한 대리인들에 의하여 강제철거가 집행되는 것이 아니라 그 출처가 불분명한 용역회사직원 또는 용역장패가 동원되어 도저히 공권력의 집행이라고는 믿기 어려운 폭력이 자행된 사례가 많았는데, 서울 동작구 상도5동, 서울 을지로 삼각동.수하동 지역 등이 다.

(6) 강제철거 후에도 이주대책이 없어 관할관청에서 제공된 컨테이너 등 주거불능 공간에서 장기간 거주하는 사례도 있는데, 경기 시흥 신천동 81번지이다.

## VII. 국민의 주거권의 질의 문제 : 최저주거기준의 확보

### 1. 최저주거기준 미달가구 실태

#### (1) 전국 최저주거기준 미달가구의 규모

최저주거기준 미달가구는 인간이 기본적으로 누려야 할 최소한의 주거수준을 갖추지 못한 계층, 즉 한계적 주거상황에 거주하는 가구로 곧, 주거빈곤가구이다. 건설교통부 고시(제2000-260호)에서 정하고 있는 최저주거기준(면적기준, 시설기준, 구조·성능·환경기준)을 2000년 인구주택 총조사 결과에 적용하면, 최저주거기준 미달가구는 총 330만 가구에 이른다.

<표 10> 전국 최저주거기준 미달가구 비율 (단위 : 천가구)

총가구수	최저주거기준 미달가구			
	총계	침실수 미달가구	전용부엌 및 화장실 기준 미달가구	중복미달가구
14,312 (100.0%)	3,306 (23.1%)	2,090(14.6%)	744(5.2%)	472(3.3%)

\* 인구주택총조사의 조사항목이 최저주거기준의 내용과 정확하게 일치하지 않기 때문에, 확인할 수 있는 것은 ① 가구원수 대비 사용방수(침실수 기준)와 ②전용부엌 및 전용화장실 등 시설 사용여부(시설기준) 정도이고, 특별시, 광역시, 구별, 도별 최저주거기준 미달가구 현황 및 가구특성 등에 대해서는 『공공임대주택의 장기공급전략 연구(2002, 대한주택공사 주택도시연구원)』 참조.

(2) 쪽방, 지하주거, 비닐하우스 등 비정상적인 주거형태별 최저주거기준 미달실태<sup>28)</sup>

최저주거기준 미달가구 가운데 쪽방, 지하주거, 비닐하우스 등 비정상적인 주거에 거주하는 가구가 주거빈곤이 가장 심한 상태이며, 주거빈곤 해소를 목표로 정부가 공급해온 공공임대주택 역시 최저주거기준의 측면에서 문제가 나타나고 있다. 대책으로는 주택개량지원, 주거비보조, 공공임대주택 공급(가구수, 점유형태, 소득수준, 주거지역 등에 따라 지원대책의 차별화) 등이 필요하다.

(3) 쪽방

. 0.5~1평, 별도의 욕실이나 화장실 등이 없으며, 보증금없이 일세(5,000~7,000원)나 월세(13만원~22만원)로 운영되는 무허가 숙박시설이거나 매우 좁은 면적, 환기가 어려운 작은방, 한 건물(5~10개의 방)에 하나 정도 있는 화장실, 세면 및 세탁공간 부족(층별 하나 혹은 건물당 하나), 부적절한 건축재료와 화재위험(흙, 판자, 목조), 중이층(中二層)으로 개조(2층방의 높이가 1~1.2m, 환기의 어려움) 등의 상태이다. 쪽방은 불법이고 무허가이기는 하나 사회의 최하계층이 선택할 수 있는 마지막 주거지이므로, 그 순기능에 주목하여 '생활하위 불편을 줄이는 방향'에서 지원책 필요하다.

(4) 비닐하우스

도시빈민층에 대한 적절한 주택정책의 부재 속에서 계속되는 철거에 의

28) 한국도시연구소, 보건사회연구소, 전실노협 등의 조사자료

해 도시빈민층들이 주거지를 옮기면서 재생산되고 있다. 주거공간은 평균 10.8평, 방수는 1.8개, 전용 화장실이 없는 가구가 69%, 판자 및 비닐로 지어져 화재의 위험에 노출, 철거위협과 주소지불인정으로 불안정한 주거, 침실기준 미달가구 39%, 면적기준 미달가구 37%이다. 궁극적인 해결책은 공공임대주택을 적절한 입지에 적절한 규모로 건설하는 것. 단기적으로는 주민등록 허용, 국민기초생활보장제도 대상자 선정 확대 등을 통해 주거안정을 기해야 한다.

#### (5) 지하셋방

서울의 경우 2001년 집중호우로 인해 침수피해를 입은 9만2천가구 중 80%인 7만가구가 다세대주택 및 다가구주택의 지하층에 거주하는 가구였다. 편부모가구나 단독가구의 비율이 높고 평균 가구원수는 3명, 가구주가 노인인 경우가 많다. 지하주거의 경우 일조량 부족, 습기과다와 곰팡이 번식, 환기의 어려움으로 인한 실내오염을 특징으로 하고 있기 때문에 거주자의 건강에 악영향을 미치고 있다. 지하셋방에 거주하는 가구들이 지하주거의 환경을 개선하거나 지하를 벗어날 수 있도록 주거급여를 현실화하거나 공공임대주택으로의 이주를 유도하는 방안 필요하다.

#### (6) 공공임대주택

시설면에서 공공임대주택은 산동네를 전전하다 들어온 주민들에게는 상당히 매력적인 주거지라 할 수 있음. 그러나 가구특성(특히 가구원수)이 고려되지 않은 일률적인 평형으로 인해 적절한 주거생활을 영위하기 어려운 경우가 있다. 가장 가난한 가구가 영구임대주택에 들어가려면 가구원수가 3명이 적절함(실평수 7평 또는 9평). 4명 이상일 경우 최저주거기준 미달 하에서 살게 되는 셈임. 즉 가구원수가 많은 가구들은 영구임대주택 정책에서 배제되는 셈임. 50년 공공임대주택도 이와 마찬가지로이다. 가구원수에 따른 다양한 평형의 공공임대주택 공급이 필요하다.

### 2. 최저주거기준 도입의 주거정책적 필요성

(1) 정부는 평균 주택보급률이 2003년 1월 현재 100%에 도달하였다고 발표하였지만, 그 100% 보급되었다는 주택에는 비닐하우스, 쪽방, 지하셋방과 같이 정상적인 주택을 확보하지 못하여 임시적으로 거주하는 주택이

포함되어 있는 등 과밀거주 가구나 화장실, 부엌 등의 최저주거기준 미달 가구들이 23.1%나 되고 있다. 우리 헌법 제35조는 주거기본권과 관련하여 쾌적한 주거생활의 보장을 천명하고 있어 주거기본권의 실현은 단지 양적인 주택의 확보뿐만 아니라 인간의 존엄과 가치를 유지하면서 인간다운 생활을 할 수 있는 질적인 주거수준을 확보하는 것이라 할 것이다. 그런데, 이러한 인간의 존엄과 가치를 유지하며 인간다운 생활을 할 수 있는 최소한의 주거기준으로 설정한 최저주거기준에 미달하는 가구가 23.1%나 된다 하니 우리의 주택보급율은 정확하게는 72.9% 정도 달성되었다고 하는 것이 정확한 표현일 것이다.

(2) 서구유럽의 경우에도 1970년대 주택보급율 100%를 달성한 이후에는 주택공급위주에서 주택의 개보수 등을 통하여 주거수준을 향상하도록 하고 공공임대주택의 경우에도 이러한 최저주거기준에 미달하는 가구들에게 우선적으로 배정하도록 하는 정책을 추진하였다. 우리의 경우에는 주택정책의 이념이 부재하다 보니 정부가 약속한 국민임대주택 100만호 건설계획에서도 최저주거기준 미달가구에 우선적으로 임대주택을 배분하는 것과 같은 공공임대주택의 배분과 관리 등의 내용은 부재하고 역시 어떻게 100만호를 건설할 것인가 하는 양적인 주택공급정책에만 초점이 맞추어져 있다. 정부의 주택정책에 최저주거기준에 미달하는 가구의 주거수준 향상이라는 주택정책의 이념과 목표가 부여되어야 하는 주된 이유가 여기에 있다.

### 3. 최저주거기준의 법제화

(1) 1996년 7월 제2차 UN세계주거회의에 민간주거관련단체들이 참가한 이후 UN세계주거회의 의제의 국내화를 위한 워크샵에서 주거권 실현을 위한 제도 개선을 하기로 합의하였다.

(2) 이를 바탕으로 1998년 11월 시민단체, 종교계, 학계 등으로 구성된 주거기본법 제정을 위한 입법추진위원회 결성되어 주거기본법에 최저주거기준에 관한 조항을 포함하기로 하였다.

(3) 그 뒤, 2001년 4월 건설교통부는 <<주택건설종합계획 2001>>에서 주택건설촉진법을 주택법으로 개정하는 방향으로 추진할 계획을 발표하였고 마침내, 2001년 9월 건설교통부에서 최저주거기준에 관한 조항이 포

함된 주택법 입법예고안 발표하기에 이르렀다.

(4) 주택법(안)이 입법예고될 때까지만 해도 정부, 특히 건설교통부에서는 최저주거기준 법제화에 대해 긍정적인 입장을 피력하고 서민주거복지와 관련하여 새로운 주택법에 담길 내용으로 최저주거기준을 정하고 있었다. 심지어 2001년 7월 건설교통부는 <주택법(안)>을 입법예고 하면서, “주택정책 수행시 양적 지표로 활용해 온 주택보급률과 더불어 주거복지 및 주거수준 향상을 위한 질적지표로 최저주거기준을 사용하도록 하며, 최저주거기준에 미달하는 가구에 대해서는 조세 및 금융지원 등의 혜택을 부여한다”고 발표하기까지 했었다. 그리고, 설교통부의 2001년, 2002년 주택업무편람에는 최저주거기준의 활용방향 및 제도화 계획 등이 언급되었다. 결국, 2003. 주택법 개정으로 최저주거기준은 입법화되었다.

#### 4. 최저주거기준의 개념과 내용

(1) 건설교통부 고시 제2000-60호는 최저주거기준을 “인간다운 생활을 할 수 있는 필요조건으로서 최소한 보장되어야 할 주거생활의 기준”이라고 정의하고 있고, 2001년 9월 입법예고된 주택건설촉진법개정법률안(이하 주택법안 이라고만 한다.) 제1조(목적)과 제2조(주택정책의 기본이념) 제1항은 최저주거기준을 “국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있는 기준”, “국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는데 필요한 기준”이라고 정의하고 있고, 또한, 주택법안 제5조 제4호는 “건설교통부장관이 설정.공고하였거나 또는 지방자치단체의 조례로 정한 주거기준으로서 국가 또는 지방자치단체가 주택정책을 수립.시행함에 있어서 중요기준이 되는 것을 말한다.”고 정의하고 있다.

(2) 그 구체적인 내용과 관련하여 UN에서는 주거기준을 “주어진 문화적 배경과 기술적·경제적 배경을 가지고 일정 시점과 장소에서 통용될 수 있는 주거생활의 수준”이라 정의하고 있다.

(3) 이상의 내용을 종합하여 보면, 최저주거기준은 국민이 인간다운 생활을 할 수 있는 필요조건으로 보장되어야 할 주거생활의 기준으로 국가 또는 지방자치단체의 주택정책의 중요기준이 되는 주택의 물리적 상태와 주택에 거주하는 가구의 가구당 면적, 방수, 화장실 등 가구가 확보해야 할 규범적인 시설 및 면적기준 등을 말한다.

(4) 건설교통부는 적어도 인간다움을 유지하기 위한 최소한도의 주거기준을 정한다는 의미로 2000년 9월 23일 건설교통부 고시 제2000-260호로 최저주거기준을 발표한다 바 있다. 건설교통부가 발표한 최저주거기준은 면적기준, 시설기준, 구조·성능·환경기준 등 세가지 요소로 구성되어 있다.

(5) 면적 기준은 가구원 수에 따라 필요한 최소한의 침실수를 제시하고, 침실, 부엌, 화장실, 현관, 수납공간 등을 합한 총 주거면적을 설정하고 있다. 그 내용은 아래 표와 같다.

<표11>

가구원 수(인)	실(방) 구성*	총주거면적(m <sup>2</sup> )
1	1 K	12 (3.6평)
2	1 DK	20 (6.1평)
3	2 DK	29 (8.8평)
4	3 DK	37 (11.2평)
5	3 DK	41 (12.4평)
6	4 DK	49 (14.8평)
7이상	4 DK	52 (15.8평)

(K : 부엌, DK : 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실의 수)

(6) 시설 기준은 부부침실 확보·만5세 초과 자녀는 부부와 침실 분리·만8세 이상 異性 자녀는 침실 분리·노부모 침실은 부부침실과 분리. 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용부엌 및 전용 화장실 확보 등을 들고 있다.

(7) 구조·성능·환경 기준은 영구 건물로서 구조 강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질일 것, 적절한 방음·환기·채광·냉방·난방 설비를 갖출 것, 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합할 것 등을 들고 있다.

#### 5. 최저주거기준의 법률적 근거

(1) 헌법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고 있고, 이러한 국민의 인간으로서의 존엄성과 행복추구권을 구현하는 주거생활과 관련하여 제35조 제3항은 국가는 주택개발정책을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있다. 우리 헌법 제35조 제3항은 국민의 쾌적한 주거생활을 보장할 국가의 의무를 규정하고 있는 형식을 취하고 있으나 헌법학계에서는 헌법 제35조 제3항을 헌법이 국민의 사회적 기본권의 하나로서의 주거권을 기본권의 하나로 보장하고 있는 의미로 해석하고 있다. 우리 헌법정신은 주택을 시장에서 투기 또는 투자의 대상이 되는 상품이 아니라 국민이라면 누구나 혜택을 누려야 할 의·식·주·의 기본생활수단의 하나로 파악하는 것이고 정부에 시장에서의 주택공급에만 의존하지 않고 국민이 기본생활수단을 충족하기 위하여 직접 주택을 공급하고 주거수준을 향상시키기 위한 의무가 있는 것으로 보고 있는 것이다. 최저주거기준의 도입은 이러한 헌법이 보장하고 있는 주거권을 국민의 기본권의 하나로 확립하고 주거분야에서 헌법의 사회국가적 원리를 구현하는 방편이 될 것이다.

(2) 헌법의 규정에서 직접적으로 최저주거기준에 미달하는 개별국민이 국가에 대하여 직접 최저주거기준 이상의 주택공급을 청구하거나 주거수준 개량을 위한 주거급여의 보조를 청구할 수 있는가 하는 점에 대하여

사회적 기본권의 성격에 대하여는 ① 사회적 기본권은 구체적 권리가 아니라 국가의 사회정책적 목표와 강령을 선언한 것에 불과하므로, 이에 대한 입법이 없는 한 헌법규정만으로는 국가에 대해 그 의무이행을 재판상 청구할 수 없고 입법의 태만을 헌법위반이라 하여 입법부작위 위헌심판등을 통한 시정이 불가능하다는 프로그램규정설 ② 사회적 기본권은 추상적일지라도 단지 프로그램에 머무는 것이 아니라 법적 권리이며, 비록 국가의 의무이행을 재판에 의해 강제될 수는 없을지라도 국가의 사회적 기본권의 보장 의무는 헌법에 의거한 법적 의무라고 보는 추상적 권리설 ③ 사회적 기본권은 일정한 범위내에서 재판규범으로서의 효력을 가지며, 국가가 사회적 기본권의 실현을 위한 조치를 취하지 않으면 입법부작위 위헌소송이나 직접적인 의무이행소송을 청구할 수 있다는 구체적 권리설 등의 이론이 있다. 종래 헌법학계의 다수설을 추상적 권리설이었으나 현재는 구체적 권리설의 입장을 취하는 학자가 다수이다. 다만, 입법부작위

위헌소송과 같은 소송이 아니라 헌법에 근거하여 국가에 대하여 직접적인 의무이행소송을 제기할 수 있다는 견해는 거의 없다. 헌법재판소는 기본적으로 사회적 기본권의 구체적 권리성은 부인하는 태도를 취하고 있다. 즉, 국가유공자에우등에관한법률 제9조에 관한 위헌 심판사건에서 “인간다운 생활을 할 권리로부터는 인간의 존엄에 상응하는 생활에 필요한 ‘최소한의 물질적인 생활’의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 구체적인 권리가 상황에 따라서는 직접 도출될 수 있다고 할 수는 있어도, 동 기본권이 직접 그 이상의 급부를 내용으로 하는 구체적인 권리를 발생케 한다는 볼 수 없다고 할 것이다. 이러한 구체적인 권리는 국가가 재정형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화할 때에 비로서 인정되는 법률적 권리라고 할 것이다.”라고 판시하고 있다.(헌재결 1995.7.21.결정 93헌가14). 하지만, 헌법재판소는 일반적인 추상적 권리설의 주장과는 달리 일정한 범위내에서는 사회적 기본권의 재판규범성을 인정하는 태도를 취하면서, 다만 입법부나 행정부에 대하여는 행위규범으로서 헌법재판에 있어서는 통제규범의 성격을 갖는다는 견해를 보이고 있다. 즉, 생활보호대상자의 생계보호기준에 관한 헌법소원 사건에서 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활능력 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 입법부나 행정부에 대하여는 국민소득이나 국가의 재정능력과 정책을 고려하여 가능한 범위안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침, 즉 행위규범으로서 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지를 기준으로 국가기관의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용한다는 것이다.”라고 판시하고 있다.(헌재결 1997.5.29.결정 94헌마33) 헌법재판소의 입장을 주거기본권과 관련하여 평가한다면 헌법상의 주거기본권으로부터 개별 국민이 직접 국가에 대하여 최저주거기준에 미달하는 주거수준을 향상시키기 위한 공공임대아파트의 공급을 청구하거나 주거상태의 개량에 필요한 주거급여의 지원을 청구할 구체적인 권리가 발생하는 것이 아니고, 국가가 재정능력과 주거정책을 고려하여 이와 관련한 구체적인 법률을 입법하였을 때 비로서 이러한 법률의 규정을 근거로 위와 같은 구체적인 권리가 발생할 수 있다는 것이 된다. 그렇지만, 주거기본권과 관련한 헌법규정은 입법부나 행정부에 국민이 최저주거기준 이상의 주거수준에서 인간다운 생활을 할 수 있도록 법률을 제정하고 주거정책을 실현할

행위의무를 부여하고 있는 것이어서 국민은 입법부나 행정부가 주택법안과 같은 형태로 최저주거기준에 관한 입법을 하지 않거나 주거정책을 실시하지 않을 경우에는 그러한 입법을 하지 않는 행위에 대하여 입법부작위 헌법소원을 낼 수는 있다 할 것이다. 하지만, 입법부작위의 헌법소원이 받아들여진다고 하더라도 그 구체적인 입법내용의 형성은 입법자의 재량에 맡겨져 있으므로 그 입법내용에 따라 개별 국민이 국가에 대하여 직접적으로 최저주거기준 이상의 주택을 공급하거나 주거급여를 보조해 줄 것을 청구할 권리가 발생하게 된다. 이러한 점에서 사회적기본권은 불완전한 구체적 권리가 될 수도 있다 할 것이다. 그러나, 주택법안과 같이 개별국민이 국가에 대하여 최저주거기준 이상의 주택을 공급하거나 주거급여를 지급하도록 청구하는 규정을 두지 않고 국가와 지방자치단체에 주택종합계획을 통하여 최저주거기준에 미달하는 가구의 주거수준을 향상시키는 간접적인 활용방식을 취하는 경우에는 법률에 의하더라도 개별국민이 국가에 대하여 직접적인 권리가 발생하는 것은 아니라 할 것이다.

### (3) 건축법과 주택건설등에관한규정

건축법에서는 신규건설 일반주택에 관하여, 주택건설등에관한규정은 주택건설촉진법에 의하여 건설되는 공동주택에 관하여 각 주택의 구조부와 내부설비, 최소면적 등에 대한 기준을 정하고 있다. 이에 따라, 최저주거기준에 미달하는 신규주택의 인.허가는 허용되지 않으므로 신규주택의 경우에는 최저주거기준에 미달하는 건물의 건축에 대한 일정한 직접적인 규제가 이루어지고 있다고도 볼 수 있다. 하지만, 최저주거기준은 가구수에 따라 주거면적기준이 정해지는데, 민간임대주택이나 영구임대주택, 국민임대주택 등은 가구의 특성 특히, 가구원수를 고려하지 않고 일률적으로 적은 평형의 공동주택만이 건설되고 있어 많은 가구수의 세대가 입주하게 되는 경우에는 최저주거기준에 미달하는 사례가 발생할 수 있다. 3) 무엇보다도, 기존 재고주택의 경우에 대하여는 최저주거기준을 규율하는 법령이 부재하여 최저주거기준에 미달하는 비닐하우스, 쪽방, 지하셋방, 소형 영구임대아파트에 거주하는 국민들의 주거수준을 최저주거수준 이상으로 향상시키기 위한 구체적인 입법은 불비한 상태라 할 것이다.

### (4) 주택법

#### 5. 2001년 9월 입법예고된 주택법개정안의 최저주거기준 내용과 입법태도의 평가

#### 가. 주택정책의 기본이념과 최저주거기준 설정의 목적 제시

(1) 위 주택법안 제2조 제1항은 주택정책의 기본이념을 국민이 인간으로서 존엄과 가치를 유지하는데 필요한 최저주거기준 이상에서 적절한 경제적 부담으로 생활할 수 있는 것으로 제시하고 있다. 제1조의 목적에서는 최저주거기준을 설정하는 목적을 국민이 쾌적한 주거생활을 하도록 하기 위한 것이라고 밝히고 있다.

(2) 주택정책의 기본이념을 구현하기 위한 국가와 지방자치단체의 의무를 규정

위 주택법안 제2조는 위와 같은 주택정책의 기본이념을 구현하기 위한 국가와 지방자치단체가 실행해야 할 의무로 저소득.무주택 서민 등 사회적 약자에게 우선적 혜택을 돌아가도록 하고 환경적으로 건전하고 지속가능한 주거생활이 가능하도록 하며 주택이 주변환경과 조화롭게 건설되고 공평하고 효율적으로 공급되며 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 하는 내용을 등을 규정하고 있다.

(3) 헌법에 추상적인 주거기본권으로만 규정되어 있던 주거기본권이 이를 구체적으로 실현하기 위한 정부의 구속력 있는 법적의무와 실현방법 등이 마련됨으로써 주거기본권은 구체적인 기본권의 수준으로 발전되었다.

#### 나. 최저주거기준 설정의 입법방식

(1) 위 주택법안 제7조는 중앙정부는 건설교통부장관이 중앙행정기관의 협의와 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐 최저주거기준을 설정하여 공고하는 방식으로 최저주거기준을 정하도록 하고 지방자치단체는 조례로 중앙정부의 최저주거기준 보다 높은 최저주거기준을 따로 정할 수 있도록 하고 있다.

(2) 일본과 같이 최저주거기준의 근거를 행정부가 주관하는 행정계획으로 하지 않고 영국이나 미국과 같이 최저주거기준의 법적근거를 마련하였다. 최저주거기준의 운용을 행정부의 재량적인 판단에 맡기지 않고 행정부에 최저주거기준의 운용에 관한 법적구속력을 강제하게 된 것이다.

(3) 미국의 입법례와 같이 최저주거기준의 법적근거를 마련하고 지방자치단체는 위 법의 최저주거기준 보다 높은 수준의 최저주거기준을 별도로 정할 수 있도록 하는 방식을 취하고 있다.

#### 다. 최저주거기준의 내용

(1) 위 주택법안 제7조 제3항은 최저주거기준의 내용으로 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조.설비.성능.환경요소 기타 대통령령으로 정하는 사항을 제시하고 있다.

(2) 미국의 입법례처럼 채광, 환기, 위생, 불량률의 주택기준, 난방, 전기, 화재시 비상구, 천장높이, 지하실, 배관시설 등과 같이 자세한 기준을 정하고 있지는 않지만 영국의 입법례가 법에서 추상적 기준을 정하고 세부내용을 지침을 통하여 마련하도록 하고 있는 것처럼 대통령령으로 자세한 기준을 추가하도록 하고 있다.

#### 라. 최저주거기준에 미달하는 가구에 대한 주거실태조사

(1) 위 주택법안 제6조 제1항은 건설교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 최저주거비율에 미달하는 가구비율에 대하여 주거실태 조사를 할 수 있도록 규정하고 있다.

(2) 그러나, 영국과 같이 지방자치단체가 위반사례를 조사하고 신고를 받아 처리할 의무까지 강제하고 있지 않다.

#### 마. 최저주거기준의 간접적 활용방법의 규정

(1) 위 주택법안 제8조 제2항은 주택정책을 수립.시행하거나 주택건설사업을 시행하는 경우에는 최저주거기준에 미달하는 가구를 줄이도록 할 국가와 지방자치단체의 의무를 규정하고 그 구체적 실현방안으로 제9조 제3항 제5호는 주택종합계획에 최저주거기준에 미달하는 가구의 주거수준 향상에 관한 사항을 필요적으로 포함하도록 하고 있다.

(2) 최저주거기준을 활용하는 방식은 일본과 같이 주택종합계획에 최저주

거기준에 미달하는 가구의 주거수준 향상에 관한 사항을 포함하도록 하여 단계적으로 주거수준미달의 문제를 해결하는 방식을 취하고 있다.

#### 바. 최저주거기준의 직접적 활용방법의 규정

(1) 위와 같은 간접적인 활용방안 외에도 직접적인 활용방안 중 하나로 ① 제8조 제1항은 최저기준에 미달하는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등의 혜택을 부여할 수 있도록 하고 ② 제3항은 주택의 건설과 관련된 인.허가등을 함에 있어 최저주거기준에 미달하는 경우에는 최저주거기준을 충족하도록 사업계획의 조정 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다. 또한, ③ 제8조 제4항은 최저주거기준에 미달하는 가구가 밀집한 지역에 대하여는 우선적으로 임대주택을 건설하거나 도시및주거환경정비법이 정하는 바에 의하여 우선적으로 주거환경정비사업을 시행하도록 필요한 조치를 취하도록 하고 있다.

(2) 영국처럼 최저주거기준 미달가구에 대한 시정명령을 내리고 시정조치가 이루어지지 않으면 처벌이 부과거나 미국과 같이 최저주거기준 위반사항의 보수와 퇴거, 철거하는 등의 직접적인 제재조치를 취하는 규정은 두고 있지 않다.

(3) 미국과 같이 연방정부의 모범주택규정에는 제재규정을 두지 않고 지방자치단체의 주택규정에 제재규정을 두는 것이 가능하지 않는가 문제될 수 있는데, 미국은 연방국가로서 우리의 지방자치단체에 해당하는 주가 별도의 입법을 하는 것이지만 우리의 경우 지방자치법 제16조가 조례에서 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있어 주택법과 동법 시행령의 위임이 없이 조례에서 미국이나 영국과 같은 제재조치를 규정할 수는 없다.

(4) 기존의 최저주거기준에 미달하는 주택에 대한 직접적인 제재규정은 없으나 신규주택의 경우는 최저주거기준에 미달하는 경우에는 위법 제8조 제3항에서 개별주택의 건축허가나 공동주택의 사업계획승인시에 사업계획의 조정이 이루어지고 이러한 조치가 이루어지지 않을 경우 허가나 승인이 나지 않게 되므로 신규주택의 건축에는 직접적인 제재의 근거가 마련되어 있다고 볼 수 있다.

(5) 또한, 기존의 최저기준에 미달하는 개별적인 가구에 대한 제재나 지원에 관한 규정은 없으나, 제8조 제4항과 같이 최저주거기준에 미달하는 가구가 밀집되어 있는 경우에는 우선적인 주거환경정비사업을 시행하도록 한다던가, 제8조 제1항과 같이 최저주거기준에 미달하는 가구에 대하여 우선적으로 공공임대주택 등을 공급하도록 하는 방식으로 간접적인 지원 방식이 규정되어 있다.

## 6. 주택법개정안 중 최저주거기준 관련 조항의 법률적 효력

가. 국가나 지방자치단체와 개별국민 사이에 법률관계를 다투는 쟁송방법에는 국가나 지방자치단체의 행정처분에 대하여 이의 효력을 다투는 항고소송(취소소송 또는 무효확인소송)이나 행정처분이 존재하지 않는 것이 위법함을 다투는 부작위위법확인 소송, 공법상의 권리실현을 내용으로 하는 당사자소송등이 있다. 최저주거기준과 관련하여서는 ① 국가나 지방자치단체에 대하여 직접 최저주거기준에 미달하는 국민이 최저주거수준 확보를 위한 공법상의 청구권을 행사할 수 있는지 여부 ② 국가나 지방자치단체에 대하여 최저주거기준에 미달하는 국민이 최저주거기준의 실현을 위한 주택의 공급이나 주거급여의 지급을 청구하였으나 국가나 지방자치단체가 이를 거부하거나 이에 해하여 응답을 하지 않는 경우 건설교통부장관 등 해당 행정기관을 상대로 거부처분 취소 청구의 소나 부작위 위법확인의 소를 제기할 수 있는지 여부 등이 검토될 필요가 있다.

나. 위 주택법안에 근거하여 최저주거기준에 미달하는 가구가 국가에 대하여 최저주거기준 이상의 주택공급이나 주거수준 향상을 위한 보조금의 지급을 청구할 공법적 권리가 있음을 전제로 위와 같은 내용의 이행을 청구할 수 있는 당사자소송을 제기할 수 있는가 하는 점에 대하여

(1) 법령에 의하여 직접 구체적인 급부청구권이 발생하는 경우에는 법령상의 요건을 갖추면 구체적인 급부청구권이 발생하므로 이 경우 행정관청이 이를 지급하지 않으면 바로 당사자소송으로 공법상의 권리를 청구할 수 있다. 공무원의 보수나 연가보상비는 별도의 행정청의 결정없이 법령에 의하여 바로 청구권이 발생하는 경우이어서 이러한 예에 해당한다. 하지만, 국민기초생활보장법이나 공무원연금법, 산업재해보상보험법, 국민건

강보험보험법, 고용보험법 등 대부분의 사회보장관계법령상의 급부청구권은 먼저, 당사자가 행정관청에 신청을 하고 행정관청의 인용결정에 의하여 구체적인 청구권이 발생하도록 되어 있다. 이러한 경우에는 행정관청이 급부신청에 대하여 부지급결정을 하면 이러한 부지급결정에 대하여 취소청구소송을 제기하여 다투는 방식으로 다투어야 한다.

(2) 그러나, 주택법안의 경우에는 위와 같은 사회보장관련법률과 달리 최저주거비 향상을 위한 주거급여신청권이나 공공임대주택신청권 같은 구체적인 사회보장신청권을 정하고 있지 않고 행정관청에 이러한 사회보장급여의 지급의무를 정하고 있지 않아 법령에 직접 근거하거나 법령에 의한 행정관청의 인용결정에 의하여 구체적인 사회보장급여의 청구권이 발생할 여지는 없다 할 것이다.

(3) 일부 예산부서의 행정가들이 최저임금법의 예와 비교하며 최저주거기준을 입법화할 경우 최저주거기준에 미달하는 300여만의 가구가 일시에 최저주거기준 이상의 주거수준 확보를 위한 주택공급이나 주거급여 보조를 청구할 우려가 있다며 주택법안에 최저주거기준을 두는 것을 반대하였다고 하나, 위와 같은 법률이론이나 법원의 관례운영에 비추어 법률적인 근거가 있는 주장이라 할 수는 없다. 최저임금법의 경우에도 사용자와 근로자 사이의 사적 근로계약에서 최저임금법에 미달하는 수준의 임금계약 부분이 일부무효가 되어 이 부분에 대하여 근로자가 사용자에게 대하여 임금청구권이 발생한다는 취지이지 최저임금법을 근거로 국가에 대하여 최저임금법에 부족한 임금을 직접 청구할 수 있다는 취지는 아니다. 300여만명이 넘는 최저주거기준 미달가구가 존재하고 주택정책의 질적 전환을 시도하는 중요한 입법과정에서 관련 행정기관이 입법반대의견으로 제시한 주장치고는 적절한 법률적 검토를 거친 것으로 보여지지는 않아 아쉽다. 대한변호사협회 등에서 일찍부터 이러한 문제 때문에 각 중앙행정기관마다 법조인의 자격이 있는 법률담당관을 두자는 제안을 해 오고 있으나 아직 실현되지는 않고 있다.

다. 국가나 지방자치단체에 대하여 최저주거기준에 미달하는 국민이 최저주거기준의 실현을 위한 주택의 공급이나 주거급여의 지급을 청구하였으나 국가나 지방자치단체가 이를 거부하거나 이에 해하여 응답을 하지 않는 경우 건설교통부장관 등 해당 행정기관을 상대로 거부처분 취소 청구의 소나 부작위 위법확인의 소를 제기할 수 있는지 여부

(1) 행정기관의 거부행위가 항고소송의 대상이 되기 위하여는 첫째 그 거부행위가 신청인의 권리 의무에 직접관계가 있는 공권력의 행사를 거부하는 것이어야 하고, 둘째, 신청인에게 그러한 공권력의 행사를 요구할 수 있는 법규상, 조리상의 권리가 있어야 한다.

(2) 위와 같은 신청권의 존재에 대한 판단기준으로 대법원 판례는 “거부처분의 처분성을 인정하기 위한 전제요건이 되는 신청권의 존부는 구체적인 사건에서 신청인이 누구인가를 고려하지 않고 관계법규의 해석에 의하여 일반 국민에게 그러한 신청권을 인정하고 있는가를 살펴 추상적으로 결정되는 것이고, 신청인이 그 신청에 따른 단순한 응답을 받을 권리를 넘어서 신청의 인용이라는 만족적 결과를 얻을 권리를 의미하는 것은 아니다.”(대법원 1996.6.11. 선고 95누12460판결)라고 하여 단순히 법령의 규정만이 아니라 관계법규의 해석을 통하여 신청권의 존재를 확대하려는 태도를 취하고 있다.

(3) 대법원 판례는 주택공급에관한규칙상 특별분양신청에 대한 거부처분 취소사건에서 “주택건설촉진법의 위임에 따라 건설부장관이 제정한 주택공급에관한규칙(건설부령) 제15조 제1항 제5호는 주택건설사업의 원활화를 기하기 위하여 당해 주택건설사업에 협조한 자에게 당해 주택을 공급할 때에 한하여 특별공급의 기회를 부여하는 것으로서, 그 취지는 단순히 사업주체로 하여금 그러한 대상자들에게 특별분양을 할 수 있는 권능을 부여하는데 그치는 것이 아니라, 그와 같은 요건을 갖추기 위하여 공공사업에 협력한 자에게 특별공급의 기회를 요구할 수 있는 법적인 이익을 부여하고 있는 것이라고 보아야 할 것이므로, 그들에게는 특별공급신청권(이는 특별공급을 받을 권리와는 다른 개념이다.)이 인정된다고 해석하여야 할 것이다.”(대법원 1992.1.21. 선고 91누2649판결)라고 하여 신청권을 인정하였으나, 시영아파트 특별분양신청에 대한 거부처분 취소사건에서는 “서울특별시의 ‘철거민에 대한 시영아파트 특별분양개선지침’은 서울특별시 내부에 있어서의 행정지침에 불과하고 지침 소정의 사람에게 공법상의 분양신청권이 부여되는 것이 아니라 할 것이므로 서울특별시의 시영아파트에 대한 분양불허의 의사표시는 항고소송의 대상이 되는 행정처분으로 볼 수 없다.”(대법원 1993.5.11. 선고 93누2247판결)라고 하여 신청권을 부인하고 있다.

(4) 대법원 판례가 주택공급에관한규칙상의 특별분양신청의 경우와 철거민에 대한 시영아파트 특별분양개선지침의 경우를 구별하여 전자에 대하여만 신청권을 인정하는 이유는 전자는 주택건설사업에 토지를 제공하는 등으로 협조한 자에게 그 대가로 주택을 우선분양하는 것이어서 행정기관의 행정업무에 협조한 대가로 부여되는 구체적인 권리로 이를 파악하였으나 후자의 경우는 철거민 등 사회보장의 급여대상이 되는 자에게 행정관청의 재정상태나 주택정책을 고려하여 시혜적인 사회보장급부를 제공하는 것이어서 행정관청에 직권발동을 촉구하는 것에 불과할 뿐 구체적인 신청권을 부여하지 않은 것으로 보인다. 같은 취지로 대법원은 공공용지취득 및 손실보상에관한특별법상 이주대책자 대상자선정신청 및 특별분양신청에 대한 거부처분 취소사건에서 “주택건설촉진법에 따른 사업시행을 위하여 토지 등을 제공한 자에 대한 이주대책을 세우는 경우 위 이주대책은 공공사업에 협력한 자에게 특별공급의 기회를 요구할 수 있는 법적인 이익을 부여하고 있는 것이라고 보아야 할 것이므로 그들에게는 특별공급신청권이 인정되며 따라서 사업시행자가 특별분양을 요구하는 자에게 이를 거부한 행위는 항고소송의 대상이 되는 거부처분이라 할 것이다.”(대법원 1992.11.27. 선고 92누3618판결)라고 하여 주택건설사업에 토지 등을 제공하여 협조한 자에게 대가적으로 특별분양신청권이 부여된 것으로 해석하여 신청권을 인정한 것이다.

(5) 위 주택법안 제8조 제1항은 최저주거기준에 미달하는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등의 혜택을 부여할 수 있도록 하고 이 조항을 근거로 최저주거기준에 미달하는 가구가 주택의 공급이나 국민주택기금의 지원을 신청하였는데, 건설교통부장관이나 관할 시·군·구청장이 신청을 거부하는 처분을 한 경우 이에 대하여 거부처분을 취소하는 항고소송을 제기할 수 있는가 또는 아무런 처분을 하지 않는 경우 부작위 위법확인 소송을 제기할 수 있는가가 문제될 수 있는데, 철거민의 시영아파트 특별분양신청 거부처분 취소 사건의 예와 같이 주택법안 제8조 제1항은 국가나 지방자치단체에 최저주거기준에 미달하는 가구에 대하여 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등 사회보장적급부를 시혜적으로 시행할 권능을 부여한 것에 불과할 뿐 최저주거기준 미달 가구에 직접적으로 주택공급이나 국민주택기금의 지원을 청구할 신청권을 인정한 것은 아니라 할 것이어서 최저주거기준 미달가구가 주택법안 제8조 제1항을 근거로 주택공급이나 국민주택기금 지원을 신청하고 이를 거부하거나 응답하지 않는 행정기관을 상대로 취소소송이나 부



작위 위법확인 소송을 제기하는 것은 불가하다 할 것이다.

라. 최저주거기준이 포함되지 않은 주택종합계획에 대하여 주택종합계획의 무효나 취소청구를 제기할 수 있는지 여부

(1) 주택법안 제9조 제3항 제5호는 주택종합계획에 최저주거기준에 미달하는 가구의 주거수준 향상에 관한 사항을 필요적으로 포함하도록 하고 있는데, 주택종합계획에 최저주거기준이 포함되지 않았을 때 최저주거기준에 미달하는 개별국민이 주택종합계획의 담당자인 건설교통부장관이나 지방자치단체장을 상대로 주택종합계획을 취소하라는 항고소송을 제기할 수 있는지가 문제된다.

(2) 행정처분은 원칙적으로 “특정인에 대하여 개별적·직접적·구체적으로 권리의무를 규제하는 법적 효과를 야기하는 행정청의 행위”를 의미하는데, 도시계획과 같이 불특정 다수인에게 발하여지는 행정계획에 대하여 행정처분으로서의 처분성을 인정할 수 있는가 문제될 수 있는데, 이에 대하여는 행정법학계나 대법원은 구속적 행정계획과 비구속적 행정계획을 구분하여 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 구속적 행정계획에 대하여는 처분성을 인정하여 항고소송으로 이를 다퉴 수 있다는 입장을 취하고 있다. 즉, “(구)도시계획법 제12조 소정의 도시계획결정이 고시되면 도시계획구역 안의 토지나 건물소유자의 토지형질변경, 건축물의 신축, 개축 또는 증축 등 권리행사가 일정한 제한을 받게 되는 바, 이런 점에서 볼 때 고시된 도시계획결정은 특정 개인의 권리 내지 법률상 이익을 개별적이고 구체적으로 규제하는 효과를 가져오게 하는 행정청의 처분이라 할 것이고, 이는 행정소송의 대상이 되는 것이라 할 것이다.”(대법원 1982.3.9. 선고 80누105판결) 라고 판시하여 개인의 권리나 법률상 이익을 개별·구체적으로 규제하는 효과를 가져오는 구속적 행정계획에 대하여는 처분성을 인정하여 항고소송의 대상이 된다고 판시하고 있다. 예를 들면, 국토의계획및이용에관한법률에 규정되어 있는 계획은 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획의 3가지인데, 이 중 광역도시계획은 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획이며, 도시기본계획은 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 계획을 말하는 것이어서 광역도시계획과 도시기본계획은 국민에 대한 직접적인 구속력을 갖지 않으므로 행정처분이 아니라 할 것이

다. 하지만, 도시관리계획은 관내 토지를 4개의 용도지역, 10개의 용도지구, 3개의 용도구역으로 구분하여 지정하고, 각 용도지역별로 건축 등의 행위제한이 가해지고 용도지구 및 용도구역에서 각종 행위제한이 가해지고 있어 국민의 권리의무에 대해 직접적인 변동을 초래하는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 되는 것이다.

(3) 구속적 행정계획으로 항고소송의 대상이 된다 하더라도 행정계획에는 광범위한 계획재량이 인정되기 때문에 공익과 사익간에 정당한 형량에 하자가 있는 극히 예외적인 경우에만 행정계획은 위법한 것으로 취소되게 된다. 예를 들어, 공익과 사익간에 전혀 형량을 하지 않은 경우나 형량에 당연히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 등을 들 수 있다. 만일, 주택종합계획이 구속적 행정계획이고 주택법안 제9조 제1항 제5호가 최저주거기준에 미달하는 가구의 주거수준 향상을 위한 내용을 필요적으로 포함시키도록 하고 있음에도 이를 포함시키지 않았다면 주택종합계획은 위법한 처분이 될 수 있다 할 것이다.

(4) 그러나, 주택법안 제9조 제3항에 따르면 주택종합계획에 포함되는 내용은 “1. 주택정책의 기본목표 및 방향에 관한 사항, 2. 국민주택 및 임대주택의 건설·공급 확대에 관한 사항, 3. 주택과 택지의 수요와 공급 및 관리에 관한 사항, 4. 주택자금의 조달 및 운용에 관한 사항, 5. 최저주거기준에 미달하는 가구의 주거수준 향상에 관한 사항.....” 등이어서 국민의 권리나 법률상 이익을 직접 제한하는 내용이 아니어서 주택종합계획은 비구속적 행정계획이라 할 것이어서 주택종합계획에 최저주거기준에 미달하는 가구의 주거수준 향상을 위한 내용이 포함되지 않았다거나 최저주거기준과 관련 내용이 미흡하다고 하여 주택종합계획을 취소하라는 항고소송은 불가하다 할 것입니다.

마. 개별주택이나 공동주택의 건축허가 또는 사업계획승인을 담당하고 있는 관할관청에 주택법안이 어떤 효력을 미치게 되는가 여부

(1) 주택법안 제8조 제2항은 국가나 지방자치단체, 대한주택공사 또는 사업주체가 주택정책을 수립·시행하거나 주택건설사업을 시행할 경우에는 최저주거기준에 미달하는 가구를 줄이도록 노력할 의무를 부과하고 있고, 제3항은 지방자치단체의 장은 주택의 건설과 관련된 인·허가등을 함에 있

어 최저주거기준에 미달되는 경우에는 최저주거기준을 충족하도록 사업계획의 조정 등 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있는데, 최저주거기준에 미달하는 내용으로 건축허가나 사업계획승인을 한 경우 이러한 행정처분이 위법한 행정처분이 되는가가 문제될 수 있다.

(2) 건축법이나 주택건설등에관한규정에서 각 주택의 구조부와 내부설비, 최소면적 등의 기준을 정하고 있고 이러한 내용은 건설교통부장관 고시의 최저주거기준 이상이어서 신규주택에서 최저주거기준이 특별히 문제되지 않았으나 면적기준은 가구수를 기준으로 하고 있고 공공임대주택이나 영구임대주택은 적은 평형의 평수로 획일적으로 건축되어 있어 4인 가족 이상의 경우에는 최저주거기준에 미달할 개연성이 있다. 향후 100만호 건설계획이 과거와 같이 획일적인 적은 평형으로만 건축되는 경우에는 사업계획승인처분의 위법성이 논의될 수 있다.

(3) 주택법안 제8조 제3항은 주택건설과 관련된 인.허가에서 최저주거기준을 충족하는 것을 필요적 요건으로 규정하고 있지 않아 최저주거기준을 충족하지 않는 건축허가나 사업계획승인이 곧바로 위법한 행정처분이 된다고 할 수는 없으나 최저주거기준을 충족하도록 하는 사업계획의 조정과정이 없이 최저주거기준에 미달하는 건축허나 사업계획승인 처분이 있는 경우에는 위법한 행정처분이 될 것으로 보인다.

## 7. 최저주거기준의 법제화 수준을 둘러싼 논의의 정리와 법제화의 필요성

가. 위 주택법안의 해석상 ① 최저주거기준에 미달하는 가구가 직접 국가나 지방자치단체에 주택의 공급이나 국민주택기금의 지급을 구하거나 ② 국가나 지방자치단체에 주택공급이나 국민주택기금의 지원을 신청하였다가 이를 거부하거나 응답하지 않은 행정관청을 상대로 거부처분 취소소송이나 부작위위법확인 청구를 하는 것 ③ 주택종합계획에 최저주거기준에 미달하는 가구의 주거수준향상에 관한 내용이 포함되어 있지 않거나 내용이 미흡하다는 이유로 항고소송을 제기하는 것 등을 불가능하고 최저주거기준을 법제화하는 주장의 대강도 위와 같이, 최저주거기준에 미달하는 가구가 국가나 지방자치단체를 상대로 최저주거기준 향상을 직접 청구하거나 쟁송을 할 권리를 부여하여야 것은 아니다.

나. 최저주거기준의 법제화를 주장하는 논거도 최저주거기준 도입목적이 정부지원 외에 추가적으로 지원대상을 늘려 재정이나 국민주택기금의 지원을 확대하고자 하는 것이 아니라, 현재 지원체계를 최저주거기준을 기준으로 선진화함으로써 실제 지원이 필요한 계층을 선별하고 이들 위주로 지원을 하자는 것으로 보인다. 최저주거기준이 도입될 경우 실제 주거지원이 필요한 계층이 객관적으로 선별됨으로 인해 기금사용의 효율성을 확보하여 즉, 기금운용계획을 최저주거기준 미달가구의 해소로 활용함으로써 국민주택기금의 복지정책 정책 수단으로서의 효과성 제고를 추구하는 것으로 보인다.

다. 결국, 최저주거기준 법제화를 요구하는 주장의 요지는 최저주거기준을 영국이나 미국과 같이 법령으로 그 근거를 갖도록 하되 최저주거기준을 활용하는 방식은 영국이나 미국과 같이 직접적인 제재나 지원의 방식이나 최저주거기준에 미달하는 가구에 직접적인 주택공급이나 국민주택기금의 지원을 청구하는 구체적인 권리를 부여하는 방식이 아닌 정부의 재정상태나 주택정책에 따라 주택종합계획을 통하여 단계적으로 최저주거기준에 미달하는 가구의 주거수준을 향상시키는 간접적인 방식을 선택하는 것으로 보인다.

라. 다만, 최저주거기준의 간접적인 활용방식도 단지 행정정기관 내부의 운영지침에 불과한 건설교통부 고시에서 내용만을 규정하는 방식으로는 행정부와 지방자치단체의 주택정책역량을 최저주거기준 미달가구의 해소라는 주택정책목표로 집중하는 것을 기대하기 어려우므로 주택법안의 내용과 같이 국가나 지방자치단체에 최저주거기준의 간접적인 활용방식을 주거수준을 향상시키기 위한 구체적인 방식이나 내용을 법규에 의하여 체계화하는 것은 필요하다 할 것이어서 이러한 측면에서 최저주거기준의 법제화 필요성을 크다 할 것이다.

## (2) 외국의 최저주거기준 운용사례

○ 영국

- 주택법(housing act)에서 추상적으로 규정하고 세부내용은 지침을 통해

제시

- 최저주거기준은 주로 주택의 최저기준(housing standard)로서 규정하고 있으나, 과밀에 대해서는 주택법에서 별도로 다루고 있음.
- 유지보수, 안정성, 습도, 자연채광, 환기, 상수공급, 하수 및 위생시설, 과밀, 쾌적성 등
- 기준미달 주택의 경우 지방자치단체에 의해 고발조치가 이루어지며, 상태개선을 위한 보조금 지급 혹은 공공임대주택 입주 등이 이루어짐.
- 지방자치단체는 위반사례를 조사 혹은 신고를 받아 처리할 의무가 있음
- 최저주거기준 미달가구는 1988년 기준 3% 선

○ 미국

- 연방정부가 제시한 Model Housing Code에 따라 각 지방자치단체가 개별적으로 Housing Code를 제정하여 운영하고 있음.
- 불량주택 판별기준 32항목, 면적기준, 채광, 환기, 위생, 난방, 전기, 화재시 비상구, 천정높이, 지하실, 배관시설 등
- 지방자치단체별 Housing Code는 대부분 강력한 제재조치를 포함하고 있음 : 주택검사의 자유로운 실시, 위반시 문서통고 및 위반사항의 보수와 퇴거, 철거, 민간주택에 대한 금융지원 여부의 기준과 연동

○ 일본

- 일본의 최저주거수준은 특정 법령에서 규정하고 있지 않으며, 개별가구의 주거수준을 반드시 그 이상으로 향상, 유지시켜야 한다는 법적인 강제성 혹은 의무성을 정하지 않음
- 최저주거수준 이하에 거주하는 것으로 판별된 가구에 대해 개별적으로 직접적인 주거지원시책을 적용하는 것이 아님.
- 최저주거수준은 주로 일본의 주택건설5개년계획 상에서 국민의 주거수준의 분포를 나타내는 지표, 주택공급 규모를 설정하는 데 중요한 근거지표로 활용됨.
- 가구원수에 따른 실구성 및 거주면적, 침실 및 부엌 사용 요건, 주거설비 및 주택성능 요건 등
- 최저주거기준 미달가구는 1998년 현재 5.2%

※ 영국과 미국은 근거법령을 가지고 있으나 일본은 주택정책의 지표로 활용하고 있음. 또한 영국과 미국의 경우 기준 이하의 주택 혹은 가구에

대해서는 즉각적인 조치를 취하도록 하는 직접규제방식을 취하고 있다면, 일본은 일정기간에 걸쳐 기준 이하의 가구 혹은 주택을 단계적으로 감소시키는 간접활용방식을 취하고 있음.

※ 우리나라의 경우 최저주거기준 미달가구가 전체가구의 20%를 상회하고 있어 직접적 규제방식을 취할 경우 막대한 재원이 소요될 가능성이 있음.

따라서 일본과 같은 간접적 활용방식을 통해 단계적으로 최저주거기준 미달가구를 줄여나가면서, 가구미달 가구가 상당정도 감소한 이후에는 직접 규제방식을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

※ 그렇다고 해서 일본처럼 법이 아니라 계획에 최저주거기준을 반영하자는 논리는 문제가 있음.

- 일본의 주택건설5개년계획은 주택건설계획법에 따라 주요 내용이 각의에서 결정되는 것으로, 최저주거수준과 미달가구의 해소라는 정책목표 역시 각의에서 결정됨 : 우리나라의 주택종합계획과는 계획의 위상이 매우 다름.

- 일본의 경우 최저주거수준이 지방자치단체에 대한 보조금 지원의 지표로 활용되는 시스템이 갖춰져 있음.

- 따라서 일본과 같은 운용기반이 없는 상태에서 현행처럼 건교부 고시만으로 운용된다면, 지자체에 대한 구속력이 결여되어 있는 상황에서 최저주거기준은 상징적인 것에 그치고 말 것임.

- 따라서 우리나라의 경우 주택법에 최저주거기준과 관련된 근거를 마련하는 것이 필요함.

### (3) 최저주거기준의 법제화 필요성과 활용방안

○ 최저주거기준 도입의 필요성

- 주택보급률 중심의 주택정책의 한계 및 새로운 정책지표 설정의 필요성

- 저소득층을 위한 주택정책의 효과성 제고 : 기준이하 가구의 규모와 분포가 파악될 경우 매우 효과적인 주택정책을 구사할 수 있음.

- 사회적 권리로서 주거권의 확립

○ 최저주거기준의 활용방안

- 최저주거기준 미달가구 해소를 주택정책의 목표로 제시

- 최저주거기준 미달가구가 밀집한 지역의 경우, 재개발 및 주거환경개선 산업지구 지정을 우선적으로 고려하고, 사업에 대한 정부지원의 기준으로 활용

- 공공임대주택 등 주택정책의 수혜대상 가구 선정에서 시급하게 해결해야 할 소요에 대한 판단 근거의 하나로 활용

※ 최저주거기준의 도입은 빈곤층에 대한 정부의 또다른 지원책이라기보다는 기존 주거복지정책의 효율성과 효과성을 극대화할 수 있는 수단으로 이해될 필요가 있음.

#### 4. 최저주거기준의 법제화와 관련한 외국의 입법례

##### 가. 영국

(1) 1919년 튜도윌터스(Tudor Walters) 보고서에서 주택의 규모, 설비수준 등의 기준이 제시된 것을 시초로, 주로 <주택법>에서 주택의 기준(housing standard)으로 최저주거기준을 추상적으로 규정하고 세부내용은 우리의 건설교통부 고시와 같은 지침을 통해 을 제시하고 있다. 과밀에 대해서는 주택법에서 별도로 세부적인 규정을 정하고 있다. 우리의 법령체계에 의한다면 주택법에서 추상적인 최저주거기준을 규정하고 하위법령인 건설교통부 고시를 통하여 구체적인 최저주거기준을 정하는 방식을 취하고 있는 것이다.

(2) 주요 내용으로는 유지보수, 안정성, 습도, 자연채광, 환기, 상수도, 하수 및 위생시설, 샤워시설, 온수공급, 수세식 화장실, 세면대, 과밀기준 등이 있다.

(3) 법령의 운용은 지방자치단체가 담당하는데 지방자치단체는 위반사례를 조사 혹은 신고를 받아 처리할 의무도 있다.

(4) 기준 미달가구에 대해서는 지방자치단체에 의해 고발조치가 이루어지고 정부의 보조금 및 융자금이 지급되지만, 시정조치가 이루어지지 않을 경우 처벌이 부과된다. 임대인에게는 법적·정치적 혜택을 회수하며, 임차인의 경우 임대주택에서 퇴거시킨다.

##### 나. 미국

(1) 1941년 볼티모어를 시작으로 민간주택에 대한 금융지원 등의 여부를 판단하는 기준으로 주택규정(housing code)을 운영하고 있는데, 연방정부가 제시하는 모범주택규정(model housing code)에 따라 각 지방자치단체가 개별적으로 주택규정(housing code)을 제정하여 운영하는 방식을 취하고 있다. 우리의 법령체계에 의한다면 주택법에서 모범인 되는 최저주거기준을 정하고 각 지방자치단체의 조례에서 주택법의 모범기준을 중심으로 이 보다 높은 최저주거기준을 따로 정할 수 있도록 하고 있는 것이다.

(2) 연방정부의 모범주택규정에는 주거기준의 설정뿐 아니라 기준의 적용과 관련한 주택검사, 위반시 규정, 자금조달, 보수대행 등에 대하여도 규정하고 있다. 주요내용은 불량주택의 판별기준 32항목, 면적기준, 채광, 환기, 위생, 난방, 전기, 화재시 비상구, 천장높이, 지하실, 배관시설 등이다.

(3) 지방자치단체들의 주택규정은 대부분 주택검사의 자유로운 실시, 위반시 문서통고 및 위반사항의 보수와 퇴거, 철거 등 강력한 제재조치를 명시하고 있다. 지방자치단체의 주택규정은 민간주택에 대한 금융지원여부의 기준과 연동되어 있다.

##### 다. 일본

(1) 1976년부터 주택건설계획 및 주택정책의 기준으로 최저주거수준 개념을 사용하고 있는데, 미국이나 영국과 달리 최저주거기준을 법령에서 정하고 있지 않고 최저주거기준에 미달하는 주택에 대한 제재조치나 개별적 직접적인 주거지원시책을 적용하고 있지 않다.

(2) 그러나, 주로 주택정책의 지표가 되어 주택건설5개년계획 상에서 국민의 주거수준의 분포를 나타내거나 주택공급 규모를 설정하는 데 중요한 근거지표로 활용되고 있다. 즉, 주택건설 5개년계획에서 설정되는 계획기간 동안 전국 및 지역의 총 주택건설규모와 주택도시정비공단, 주택공급공사, 주택금융공고 등 공공부문에 의한 공공주택의 건설규모 등은 최저주거수준 미달가구의 규모를 감안해서 결정되고 있다.

(3) 그 주요내용은 가구원수에 따른 실구성 및 거주면적, 침실 및 부엌 사양요건, 주거설비 및 주택성능 요건 등이다.

(4) 일본의 경우 이러한 노력으로 최저주거수준 미달가구의 비율이 1973년 30.4%에서 1998년 5.2%로 크게 줄어드는 효과를 거둘 수 있었다.

#### 라. 각국 입법례의 평가

(1) 미국과 영국은 근거법령을 가지고 최저주거기준에 미달하는 주택 또는 가구에 대해서는 강제적인 보수, 퇴거, 철거 등의 제재조치와 융자금지 지원 등의 직접규제나 직접지원 방식을 취하고 있으나, 일본은 법령의 근거 없이 주택건설계획상의 주택정책의 지표로 사용되고 그 실현방법도 영.미식의 직접규제나 직접지원 방식이 아니라 주택건설계획에 따라 최저주거기준에 미달하는 주택 또는 가구를 해소하기 위해 노력하는 지방자치단체에 보조금을 지원하여 단계적으로 최저주거기준에 미달하는 가구를 줄여나가는 간접적인 활용방식을 취하고 있다.

(2) 하지만, 일본의 경우 최저주거기준자체의 근거법률은 없으나 최저주거기준을 주택건설계획의 주요지표로 사용하고 있는 주택건설 5개년계획은 주택건설계획법이라는 근거법률이 있고 주택건설 5개년계획은 주요내용이 우리의 국무회의에 해당하는 각의에서 결정되고 이에 따라 최저주거기준 미달가구 해소라는 정책목표도 각의에서 논의되고 있다.

(3) 별도의 법령의 근거없이 건설교통부 행정기관 내부의 행정기준에만 근거하고 있고 직접적인 제재나 직접적인 금융지원 등의 직접적인 효력이 없다는 점에서 우리의 최저주거기준 운용방식은 미국, 영국과 다르고 주택건설계획의 법령적 근거를 마련하였다는 점에서 일본과 유사하나 주택건설계획이나 최저주거기준이 국무회의에서 정책적 목표로 논의되지 못하고 건설교통부 행정기관 내부의 행정지침에 의한다는 점에서 우리의 최저주거기준 운용은 일본과도 차이가 있다.

## 8 · 31 부동산 대책 주요 내용

### □ 주택시장 안정

#### ● 과세 강화

○ 현재 0.15% 수준인 주택 종합부동산세 납부대상자의 평균 실효세율을 2009년까지 1% 수준으로 인상 추진

#### 보유세 상향 조정계획

주요 내용	세부 내용
■ 과표적용률 상향조정	현행 50% → 2006년 70% → 2009년 100%
■ 과세대상 하향조정	공시가격 9억원 → 6억원
■ 세부담 상한 인상	전년의 1.5배 → 3배
■ 과세방법 변경	인별 합산 → 세대별 합산

○ 2006년부터 1세대 2주택, 2007년부터는 모든 주택에 대해 양도소득세를 실거래가로 과세  
-1세대 2주택은 2007년부터 양도세율도 인상(9~36% → 50%)

○ 2006년부터 주택거래에 대한 취득세율, 등록세율을 각각 0.5%p씩 인하

#### ● 주택담보대출 제한

○ 동일세대별로 투기지역내 아파트 담보대출 취급을 제한(2005.9.5 시행) \* 주택담보대출 차주의 배우자 또는 30세 미만 미혼자녀가 차입할 경우 확실한 소득증빙을 전제로 총부채상환 비율(금융부채 상환액/연소득) 40% 이내로 주택담보대출을 제한하고 미성년자의 대출을 금지

#### ● 공급 확대

○ 연 300만평(5년간 1,500만평)의 공공택지를 추가 공급하고 기존 시가지의 재개발 확대  
-공공택지에서 공급하는 아파트에는 모두 원가연동제를 적용. \* 25.7평 초과 아파트에 대해서는 주택채권 입찰제도를 병행하고 25.7평 이하 아파트에 대해서는 분양권 전매제한 강화(수도권 5년 → 10년)

○ 재건축에 대해서는 주택가격이 안정되고 개발이익에 대한 환수장치가 도입된 이후 규제완화 검토

## □ 토지시장 안정

### ● 투기수요 억제

- 토지거래 허가 신청시 자금조달내역 제출을 의무화하고 토지 의무이용기간 강화(6개월~1년 → 2~5년)
- 토지개발에 대해서는 개발부담금을, 재개발·재건축에 대해서는 기반시설부담금을 각각 부과
- 토지투기우려지역내 토지수용시 부채지주에 대해 일정금액을 초과하는 보상금은 채권으로 지급

### ● 과세 강화

- 비사업용토지 보유에 대한 평균 실효세율을 2009년까지 1%로 상향 조정
- 나대지, 부채지주 소유 농자임야 등에 대해서는 2006년부터, 2007년부터는 모든 토지에 대해 양도소득세를 실거래가로 과세. \* 나대지, 부채지주 소유 농자임야 등에 대해서는 2007년부터 양도세율도 60%로 상향조정

## □ 서민 주거안정

- 주택구입자금 지원예산 1조5000억에서 2조원으로 5000억원 증액
- '생애 최초 주택구입자금' 지원 재개. 영세민 전세자금 대출금리를 3% ▶ 2%, 근로자전세자금 대출금리 5% ▶ 4.5%로 인하. 주택청약제도 개편
- 개발제한구역 해제예정지 활용, 국민임대단지 조성, 민간임대주택 공급 확대

## 8 · 31 부동산 대책 추진 경과

○ 노무현 대통령 주재로 부동산정책간담회를 갖고 현재의 모든 부동산 관련 제도를 전반적으로 재검토, 종합적인 대응 방안을 강구하기로 결정. 당-정 공동 기획단 구성. 판교 신도시와 관련, 구체적 방안을 결정할 때까지 6/20일부터 시작되는 25.7평형 추가 택지 공급 절차를 잠정 보류하기로 결정 (05.6.17)

○ 정부, 부동산 대책 발표 (05.8.31)

○ 국회 본회의에서 8·31 대책 후속법안중 개발이익환수법, 국토계획·이용법, 국민임대주택건설특별조치법 등 3개 개정안통과 (05.11.16)

○ 판교신도시 공영주택개발 물량 8852가구로 확정. 이 가운데 전용면적 25.7평을 초과하는 아파트의 중대형 물량은 7078가구로 내년 8월 분양(05.12.20)

○ 8.31 부동산대책 후속입법안중 종합부동산세법, 소득세법, 법인세법, 조세특례제한법 개정안 등 4개 법안과 예산 부수법안 국회 재경위 통과. 한나라당과 민주노동당 의원들의 불참속에 국회 재경위원회회를 열어 민주당 김효석 의원, 무소속 신국환 의원의 도움으로 관련법안을 다수결로 처리(05. 12.27)

○ 건설교통부, 국방부 및 환경부, 농림부 등과 관계장관회의를 통해 사전 협의 마무리, 송파신도시 개발계획을 확정했다고 발표. 송파신도시(205만평)를 2011년까지 4만6천가구[주상복합(전용 25.7평 초과 3천500가구)을 포함한 아파트 4만5천가구와 연립 200가구 등 공동주택 4만5천200가구와 단독주택 800가구]가 들어서는 '미래형 웰빙주거도시'로 개발. 주둔 중인 군부대 이전이 불가피해짐에 따라 송파신도시 내에 27만평 규모의 군 복지타운 조성. 송파신도시에 중대형 아파트 공급물량을 40%로 배정해 강남 수요를 흡수하는 동시에 물량의 50% 이상을 임대주택으로 공급할 계획 (05.12.27)

○ 국회 법사위에서 한나라당과 민노당이 불참한 가운데 열린우리당 의원들만 참석해 전체회의를 열고 전날 재경위 전체회의를 통과한 증부세법 등 후속입법 4개 조세법안을 일괄 상정, 처리 (05.12.28)

○ 8:31 부동산대책을 담은 7개 법안 임시국회 통과, 국무회의를 거쳐 공포됨.

○ 서울시, 송파신도시 건설에 대해 “기본적으로 송파신도시 건설이 바람직하지 않지만 정부가  
확정한 정책이란 점을 감안해 최소한 이를 2012년 이후로 미뤄야 한다” 고 반대 의사를 밝힘  
(06.14)

## 한국판 우토로 '포이동 266번지'

노른자위 땅 속 판자집 주민들 주민등록 거부당해

일제정리기간 신청 또 문전박대

2005. 9. 6 시민의신문

박신용철 기자 [storyrange@naver.com](mailto:storyrange@naver.com)

일제가 비행장 건설을 위해 조선인들을 강제징용해 집단거주시켰던 우토로가 위기에 처하자 국내에서 우토로 문제 해결을 위한 다각적인 방안이 추진되고 있다. 그런데 이에 비견될 수 있는 한국판 우토로가 있다. 서울특별시 강남구 포이4동 266번지 일대가 바로 그 대표적인 곳이다.

전두환-노태우 신군부세력은 80년 5월 광주를 총칼로 진압한뒤 권좌에 올랐다. 정권의 정통성이 없었던 신군부세력은 사회정화란 명목으로 전국에 산재한 부랑아, 고아 등을 강제로 집단이주시켜 경찰의 통제하에 운영되는 자활근로대를 만들었다. 이들은 자신들의 의지와 무관하게 독재정권을 강압으로 강제이주당했다. 그리고 현재 이들은 정부와 시민사회의 외면속에서 도시의 외곽으로 밀려나고 있다. 아니 밀려날 곳도 없는 신세가 되어 버렸다.

포이동 266번지 일대 주민들은 6일 오전 포이4동 동사무소로 발길을 옮겼다. 주민등록일제정리기간을 맞아 주민등록 등재를 신청하기 위해서였다. 대한민국 국민이라면 의무사항인 주민등록이지만 이들에게는 의무조차 주어지지 않았다. 주민들은 동사무소와 동사무소 밖에 앉아 동장면담을 요구하면서 농성을 벌였지만 안된다는 답변뿐이었다. 이날 시위는 노인 한분이 실신해 쓰러져 병원으로 후송되면서 주민등록 등재 요청 시위는 정리되었다. 결국 한명도 주민등록 등재를 하지 못했다.

기자가 현장을 포이4동 동사무소를 방문한 것은 오후 3시 40분경. 동사무소 주변은 한산했다. 조철순 사수대책위원장과 전화통화를 통해 노인 한분이 병원으로 후송되는 바람에 불가피하게 집회를 정리했다는 소식과 함께 대책위 사무실을 안내받았다.

길목을 따라 포이4동 266번지로 향했다. 대부분 깔끔하게 구획정리된 곳에 주택단지가 조성되어 있었는데 5분가량을 걸어 들어가니 이곳과 대조되는 판자촌이 보였다. 포이동 266번지다.

포이동 266번지 주민들의 주민등록 등재를 촉구하며 개포4동 동사무소 앞 마당을 점거 하고 있다.

© 양계탁기자



'서울시와 강남구청은 81년의 강제이주를 인정하고 사죄하라', '강제이주로 버려진 삶, 강남구청은 책임져라'

마을 초입에는 포이동 266번지사수대책위원회가 내건 현수막이 여러장 걸려있었다. 강남구가 생태하천이라고 자랑하는 양재천이 바로 옆에 있었고 양재천 너머로는 타워펠리스가 하늘 높은 줄 모르고 치솟아 있었다.

대책위 주민의 안내를 따라 대책위사무실로 가는 길은 성인 한명이 지나다닐 정도로 좁은 길이였고 양 옆으로는 판자로 지은 집들이 즐비하게 들어서 있었다. 대책위 사무실은 2층으로 되어 있는 컨테이너였다. 사무실로 들어서자 주민 10여명이 포이4동 동사무소 앞 집회에서 벌어진 일들에 대해 이야기를 나누고 있었다.

포이동 266번지 주민들은 1981년 전두환 정권에 의해 강제로 집단이주되었고 1988년 88서울올림픽 직후까지 자활근로대(일명 재건대)로 활동했다. 물론 경찰의 관리감독을 받아야 했다.

1989년 이전까지 이곳의 지번은 200-1번지였다. 정부는 88 서울올림픽 직후 경찰을 앞세워 강제로 자활근로대를며 해체시켰고 1989년 구획정리를 하면서 200-1번지는 사라지고 266번지로 바뀌었다.

포이동 266번지는 1981년 서울시 도시계획상 하천부지였다가 1989년 도서관부지로 변경되었다. 서울시는 2003년도 이곳을 학교부지로 변경하려 했는데 주민들의 완강한 저항으로 현재 도서관부지로 되어 있다. 물론 이 땅은 서울시 소유 재산이다.

강남구가 이들에 대한 주민등록 등재를 거부하는 것은 시유지를 불법점유했고 이들의 상당수가 1990년 이전 즉 자활근로대 해체 이후에 이주한 사람들이라는 이유다. 그러나 주민들은 말도 되지 않는다는 입장이다.



© 양계탁 기자

과거 주민등록증을 보여주는 한 주민. 하지만 이들은 주민등록을 갱신할 수 없다. 동사무소에서 그 땅을 떠나라며 주민등록을 받아주지 않고 있어서 이다. 그래서 이들이 사는 땅은 한국판 우토로라 불린다.

주민들은 현재 포이동 동사무소 자리에도 강제이주당한 주민들이 살고 있던 곳이고 양재천이 복원되면서 공공주차장이 만들어진 곳도 마찬가지였다. 이 곳에 살던 주민들이 밀려나와 현재 포이동 266번지로 자리를 옮겨온 것 뿐이라고 증



언하고 있다.

물론 1989년까지 전출입이 자유로웠다고 한다. “당시까지만 해도 전출입에 대한 개념이 없었다. 아이들을 둔 부모들이 집에서 가까운 학교를 보내기 위해 주민등록을 신청하기도 했지만 혼자 살거나, 자녀가 없는 사람들은 신경도 쓰지 않았다. 현재 71백가구가량이 밀집되어 있다.

“이 일대는 금싸라기 땅이다. 한번 봐라 바로 옆에 양재천이 흐르고 타워펠리스가 있다. 서울시와 강남구가 일대를 개발하면서 우리는 계획적으로 죽이려는 것이다. 조철순 포이동 266번지 사수대책위원장이 목소리를 높였다.

조 위원장은 자신의 주민등록증을 내보이며 “대한민국에는 없는 주소”라고 분통스러워했다. 그의 주민등록증에는 ‘서울특별시 강남구 포이4동 200-1번지’에 강남구청장 직인이 찍혀 있었다. 1989년 구획정리로 인해 200-1번지는 없어졌는데도 강남구에서 주민등록증을 발부해주었기 때문이다.

문제는 더 있다. 구획정리이후 시유지 무단점유에 대한 벌금의 일종인 토지변상금이 날아들기 시작했다. 1990년 두달치의 토지변상금이 나왔는데 주민들은 경찰의 억압에서 해방되었고 주민의 권리를 준 것으로 여겨 납부했다.

그런데 1991년에는 전년 대비 10배에 달하는 토지변상금이 나왔다. 폐지, 폐철등을 모아 생계를 유지했던 이들에게는 감당하기 어려운 액수였다. 현재 가구당 최소 6천만원에서 8천만원에 이르는 토지변상금이 발부되어 있는데 2/3는 이자다. 현재 토지변상금 총액은 80억원대에 달한다는게 주민들의 주장이다.

주민들은 “전세를 얻어 나가도 압류가 들어오고 먹고살기 위해 용달차를 사도 압류가 들어와 도저히 살수가 없다”고 울분을 토했다.

유의선 사회빈곤연대 사무국장도 “동네를 벗어나려 해도 토지변상금으로 인해 전세가 압류되어 나가지도 못하고 파워펠리스가 바로 옆인데도 수도와 전기도 들어오지 않는다”며 “지난해에는 토지변상금 때문에 두 분이 자살하는 사건도 있었다”고 말했다.

현재 이들은 ▽주민등록 등재 ▽토지변상금 철회 ▽서울시, 강남구의 생계대책 마련 등을 추구하고 있다. 또한 정부를 상대로 한 행정소송 등 다각적인 방안을

모색하고 있다. 대책위는 9월 둘째주 용산집회, 9월 12일~13일 강남구청 집회를 계획하고 있다.



**M** E M O

**M** E M O

**M** E M O — M

Handwriting practice lines on page 112. The page features 20 horizontal rows of dotted lines for tracing. The first row contains the word 'MEMO' in a large, bold, black font, followed by a dashed line and the letter 'M' in a large, dotted font. The remaining 19 rows are empty dotted lines for practice.

**M** E M O — M

Handwriting practice lines on page 113. The page features 20 horizontal rows of dotted lines for tracing. The first row contains the word 'MEMO' in a large, bold, black font, followed by a dashed line and the letter 'M' in a large, dotted font. The remaining 19 rows are empty dotted lines for practice.

