도시 저소득층의 주거환경 개선방안

에두아르도 호르게 안조레나
일본 소피아대학 교수

도시빈민들은 그들의 삶에 영향을 끼치는 일이 결정될 때 제대로 자신의 뜻을 반영할 수 없어 가난이 더욱 악화된다. 도시빈민을 대상으로 한 개발사업의 대부분에 대해 가난한 사람들은 이를 통제하지 못한다. 정치가들은 종종 빈민들의 이런 처지를 선거에서 득표로 연결시키려 한다.

국제적인 차원에서 보자면 몇몇 아시아 국가들은 국제금융기구들의 규제 때문에 자율성을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 정부와 NGOs(Non Governmental Organizations) 모두 복지사업을 시행하는 데 심각한 재정상의 제약을 받고 있다.

아시아에서는 그간 경험과 최근의 경제위기를 계기로, NGO, 전문가, 공무원들이 이전에 비해 더욱 대중들의 힘을 인정, 활용하려는 경향을 보이고 있다. 이를 통해 빈민들과 정부간에 연대를 형성하고, 양자간을 보다 잘 매개하는 구조를 발전시키고 있다. 그리고 NGOs는 종전과 같이 가난한 사람들에게 직접 서비스를 제공하는 데 머물지 않고, 빈민들의 능력을 개발하여 스스로 자각, 자립하도록 지원할 것을 요구받고 있다. NGOs와 CBOs(Community Based Organizations) 내에서 정부와 전문가들이 머리를 맞대야만, 빈민들을 위한 주택공급의 대안을 찾을 수 있다.

주민들은 어떻게 지방정부를 비롯한 정부기관들을 대해야 할 지 배우고 있다. 많은 사례에서 상당한 성과가 나타나고 있다.

이러한 성과를 가능케 한 요인은 무엇인가?

◀ 주거와 관련된 각종 사업과 신용협동조합을 통한 지속적인 조직화

◀ (가난하기 때문에 신용을 얻기 어려운) 주민들에 대한 신용제공
◀ 전문가의 지원 하에 스스로 기반시설 건설
◀ 토지의 제공
◀ 도시정책에 대한 영향

1. 지역 공동체의 강화

최근 몇몇 나라에서, 신용협동조합을 비롯한 다양한 사업을 통해 상당한 숫자의 주민들이 지속적인 형태로 조직되었다. NGOs는 주민들이 자신들의 미래를 관리할 수 있는 능력을 함양시키는 일련의 과정을 개발해 왔던 것이다.

◀ 이 과정은 NGOs가 아니라 주민들에 기반하고 있으며, 주민들이 주도하고, 주민에게 중점을 두고 있다. 따라서 NGOs는 그 활동범위가 점차 확대됨에도 불구하고, 주민 중심으로 사업이 이뤄져야 한다는 확신에 따라 NGOs 자체의 직원을 늘리지는 않고 있다. 오히려 핵심적인 역할을 할 주민 지도자를 육성하는 데 중점을 두고 있다.
◀ 또 이 과정은 여성들에 초점을 둔다. 남성들을 결코 배제하지는 않지만, 여성들이 보다 확실히 참여할 수 있는 방법을 개발하는 데 중점을 둔다. 예를 들면 모임 시간도 남성보다는 여성들이 참여하기 쉽게 계획된다.
◀ 이 과정은 개별 지역의 주민들을 보다 큰 연합조직과 연계시킨다. 이를 통해 주민들간의 신뢰를 쌓을 수 있으며, 주민들이 공무원을 만날 때 흔히 갖게 되는 좌절감을 극복할 수 있다.
◀ 이 과정은 주민들간의 동류의식을 통해 상호학습을 가능케 한다.

주민들의 자율성을 개발시키기 위해 사용되는 수단들은 다음과 같다

◀ 주민들이 참여하는 자료수집과 지도화(mapping)
◀ 주민들이 스스로 지역사회의 요구를 평가함으로써, 자신들의 요구가 무엇인지 이해하고, 어떻게 외부자원을 활용할 수 있는지 파악할 수 있다.

◀ 지역주민들이 중심이 된 신용협동 그룹
◀ 시범사업

이와 같은 방법들은 인도, 남아프리카, 캄보디아, 네팔, 필리핀의 많은 도시들에서 적용되었다.

2. 신용의 제공(Provision of credit)

신용의 제공은 도시 저소득층에게 일정한 자율성을 부여하고, 스스로 자신들의 환경을 개선하는 중요한 수단이다.

2백만 명 이상의 회원을 보유하고 있는 방글라데시의 Grameen Bank와 스리랑카의 여성은행운동(the Women's Bank Movement)인 Sevanatha, 뭄바이의 SPARC 활동 등은 공동체가 보증하는 주택융자(housing loan)의 성공적인 시행사례이다. 인도의 HUDCO(National Housing and Urban Development Corporation)는 시험적으로 NGOs를 통해 주택융자를 제공하기 시작하였다.

필리핀의 경우 1997년 6월까지 정부 차원에서 CMP(Community Mortgage Program)를 통해 47,000의 무허가 불량주택 가구들이 토지를 매입하고, 안정된 주거생활이 가능하도록 했다. 그러나 담당 공무원들이 자주 바뀌는 데다, 이 프로그램을 제대로 이해하지 못하고, 또 사업의 효율성이 낮고 공무원과 개발업자의 유착과 부패로 CMP가 존폐의 위기에 직면하자 NGOs는 정부에 압력을 가하여 프로그램의 관리체계를 개선했다. 언론을 적극적으로 활용하고 주요 도시에서 시위를 조직하는 등의 방법을 통해 CMP 프로그램은 지금까지 지속될 수 있었다.

필리핀의 CMP 사례를 참고하여 태국정부도 비슷한 프로그램을 시작했다. 태국의 UCDO(Urban Community Development Office)는 토지와 주택구입자금에 융자하고, 빈민지역의 소득창출 프로그램을 지원했다. 비록 이 프로그램이 아직까지 CMP만큼 확산된 것은 아니지만, CMP 모델의 문제점을 다음과 같은 방법을 통해 개선하였다.

◀ 연간 예산과 별도의 자체순환기금(revolving fund) 조성. 이를 통해 정치인의 개입을 방지하였을 뿐만 아니라 프로그램의 자율성을 확보할 수 있었다.

◀ 지역주민과 그 지도자에게 더 많은 권한을 부여함으로써, UCDO는 주민들과 더 밀접해질 수 있었으며 사업도 안정되었다.

UCDO는 태국 주택청(National Housing Authority)의 지원을 받는 가운데, UCDO, 환경부, Denmark(DANCED)가 조성한 기금을 주민들이 주체가 된 환경개선 사업에 사용하고 있다. 각 사업에서 주민위원회는 환경개선사업을 제안하고 집행하며 관리하는 직접적인 책임을 진다.

◀ 이 기금은 100여 개 이상의 물리적 환경개선 사업을 위해 빈민지역에 보조금으로 제공되었다.
◀ 이 기금은 지역사회 개발과 환경개선을 위한 주민 주도적인 참여를 지원했다.
◀ 또 이 기금은 지역주민, 지방정부, NGOs 및 여타 조직들간의 조정을 위한 지원체계를 발전시켰다.

3. 전문가 지원을 받은 주민 주체의 도시기반시설 건설

Orangi의 5,858 필지에 거주하는 88,211가구는 전문가들의 도움을 받아 변소와 하수관, 400개의 하수 집수정 등의 기반시설을 건설하였다. 이 사업에 주민들은 7,430만 루피(150만 달러)를 투자하였으며, 정부는 최소한 7억 루피를 투자하였다. 주민들이 이미 투자를 하였기 때문에 이들 사업은 지속될 것이다.

Orangi Pilot Project(OPP)는 1980년 Orangi에서 사업을 시작하였다.

주민들은 변소와 하수관, 하수 집수정을 위해 돈을 내고, 직접 시공하였다. 이들 세가지 요소를 OPP는 자체사업(Internal Development)이라고 불렀는데, 이는 전문가들의 도움만 있다면 주민들도 얼마든지 환경개선을 위해 자금을 조달하고 관리할 수 있음을 보여준 사례다. 그런데 모여진 하수를 처리하는 것은 주민들이 하기는 어려우며, 정부가 직접 수행할 필요가 있다. 이를 OPP는 지원사업(External Development)으로 표현했다. OPP 사업을 통털어 자체사업과 지원사업에 지출된 비용은 3:1 정도 된다. 따라서 이 사업개념을 채택하면, 정부는 제한된 자금을 보다 많은 곳에 사용할 수 있으며, 이후 관리비용을 줄일 수도 있다. 파키스탄의 여러 도시에서 OPP의 전문적인 지원을 받아 10만 가구 이상이 효과를 볼 수 있었다.

4. 토지의 제공

파키스탄의 불량주택청(Sindh Katchi Abadies Authority : SKAA)의 설립목적은 카치 아바디스(Katchi Abadies)라 불리는 무허가 불량주택지를 관리하고 서비스를 제공하는 것이다. 이 사업들은 SKAA를 통해 직접 이뤄지기도 하지만, NGOs와 정부기관 등과의 협력을 통해 수행된다. 정부기관으로서, SKAA는 자체적으로 자금을 조달하는 기관이다.

1994년 4월 SKAA와 NGO인 OPP-RTI(Orangi Pilot Project Research Training Institute)는 공식적인 협약을 체결했는데 그 내용은 다음과 같다.

◀ OPP는 주민들이 자기 집에 있는 하수관로의 위생관리와 상하수도 주 파이프를 점검하는 방법을 훈련하고 자문을 제공한다.
◀ SKAA는 상하수도 주 파이프의 건설유지에 필요한 재정조달과 시공관련 조사, 세부설계, 측정, 작업의 감시·감독 등을 책임진다. 또한 이 작업을 위해 필요한 토지를 임대하는 책임도 진다.

주민들은 집과 골목의 위생을 유지, 관리하고 필요한 돈을 대며, 필요한 토지를 임대해야 한다. 주민조직은 주민들에게 사회적이고 기술적인 지침을 제공한다. SKAA와 지방정부를 통해 무허가 주택을 양성화한 숫자는 70,580에 이른다.

5. 정부에 대한 영향력

이들 사업의 몇 가지 특징을 언급하면 :

◀ 풀뿌리 주민조직(grassroots), 전문가, NGOs와 정부간의 긴밀한 공동작업
◀ 점차 큰 사업에 확대적용

최근 파키스탄에서는 정부와 국제기구의 잘못된 정책을 비판하면서, 현실적인 대안들이 제시되어 몇 차례 성공적으로 실행되었다

도시정보센터(Urban Research Center : URC)와 OPP 및 다른 시민단체들은 특히 카라치 빈곤층의 현실을 무시한 국제개발기구의 교통기본계획과 하수관 설치 기본계획에 문제를 제기했다. 시민단체는 대안을 제시했고, 이에 따라 카라치 시정부는 문제점을 시정하기 위해 OPP에 자문역할을 부여했다.

카라치 계획에 OPP와 URC가 이러한 기여를 할 수 있었던 이유는 다음과 같다.

- ◀ 저소득층 주민조직과의 긴밀한 관계를 통해 그들의 원하는 바를 파악
- ◀ 오랜 기간 주민활동을 통해 축적된 OPP의 경험
- ◀ 여러 곳에서 이뤄지는 개발사업에 대한 폭넓고 장기적인 비전 창출. 긍정적인 요소는 지지하고, 부정적인 요소는 비판함으로써 대안제시
- ◀ 도시문제를 대학의 교과과정과 연계
- ◀ 주요 현안이 발생하면, 관계 당사자들의 포럼을 개최하여 그 결과를 기록해서 공표
- ◀ 각종 활동이 온건하게 이뤄짐으로써, 언론과 좋은 관계를 유지해 언론매체가 시민단체의 대안을 적극적으로 다뤄 줌

<Presentation 3>

Ways to Improve the Living Conditions of the Urban Poor : International Experiences

Eduardo Jorge Anzorena
Professor, Sophia University

Poverty is connected to the lack of control of the poor on decisions affecting their life and future. Most of the development activities targeting at the poor are not controlled by the poor themselves. In many cases politicians use this lack of influence of poor people as a way to secure clients and votes for the elections.

At the international level, the autonomy of the governments of several Asian countries is restricted due to conditions imposed by international financial agencies. Both governments and NGOs are facing serious constraints on funds for their welfare programs.

The experience of recent years and the current economic crisis in Asia has motivated NGOs, professionals and some government officials to rely more on the strength of the people, creating alliances and developing structures and intermediary organizations between the poor and governments. In addition to their traditional role to simply provide services to the poor, the NGOs are increasingly challenged to fulfill their role as capacity builders and to empower the people. The close collaboration of the Government and professionals in NGOs and CBOs in housing projects seems to be the only viable alternative to handle the problem of creating housing for the urban poor.

The communities are learning how to deal with local governments and other institutions. In a number of cases the results are impressive.

What are the factors of these results?

- long term organization of large groups of people through savings and activities related with their habitat
- ways of providing credit to them
- people building infrastructure by themselves supported by professionals
- provision of land
- influence in the urban policy

1. Strengthening the community

In recent years there is noticeable in several countries the organization of sizable number of people, in a permanent way through savings and other activities. NGOs have developed a series of processes which have allowed the people to grow in their ability to manage their futures themselves.

These processes:

- are based, led, initiated and focused in the community, not in the NGO. Following this conviction, despite the increasing of volume of its operations, the NGO does not enlarge accordingly its staff but helps grassroots organizations related to it develop a growing cadre of leaders who make the main decisions.
- are focused on women. Men are never excluded, but the processes are developed in a way to ensure participation of women, for instance, the meetings are scheduled to suit women rather than men.
- link local groups of urban poor with slum dwellers federations in order to increase confidence among the people and to reduce the sense of marginalisation which poor communities often feel when dealing with city officials to find solutions to their problems.
- bring learning between communities through peer exchanges between

communities of the poor.

The following tools are used in order to develop the autonomy of the communities:

- Data gathering and mapping with the participation of the community;
- Assessment of the needs of the community by the people themselves, in order to understand what are their needs, and how external interventions can benefit them;
- Community based savings groups;
- Pilot demonstration projects.

This approach has been extended to many cities in India, South Africa, Cambodia, Nepal and the Philippines.

2. Provision of credit

The provision of the credit it is an important tool to give certain autonomy to the poor and to improve their environment by themselves.

The Grameen Bank in Bangladesh with its more than 2 million members, Sevanatha, the Women's Bank Movement in Sri Lanka, and the activities of SPARC in Mumbai and their associates are examples for successful implementation of 'community based housing loan. In India the National Housing and Urban Development Corporation (HUDCO), has began to experiment in providing housing loans through NGOs.

In the Philippines the government run Community Mortgage Program (CMP) till June 1997 has provided around 47,000 squatter households with loans to buy land and regularize their tenure. When the change of the administrators together

with a lack of interest, inefficiency and corruption on the side of public officials and powerful developers put the CMP in jeopardy, the NGOs related with the CMP and CBOs lobbies with the government and presented a means of improving the administrative concept of the program.

Through utilizing the press and organizing demonstrations in the streets of the main cities, they prevailed and so the CMP program has continued until today.

Learning from the Philippine experiences of the CMP through the Urban Community Development Office (UCDO), the Government of Thailand began a similar program in financing land, housing and income generating activities for low income settlements. Even though this program still does not have the volume of the CMP, it has improved certain aspects of the CMP's model by

- creating a revolving fund, independent of the annual budget. This has prevented the intervention of the politicians and the program has obtained more autonomy.
- providing increasingly more responsibility to the communities and their leaders, it is closer linked to the community and gives more stability to the project.

UCDO under the auspices of the National Housing Authority (NA) of Thailand is using a fund established by the UCDO and the Ministry of Environment, Denmark(DANCED) for urban community based environmental activities. In each case, community committees hold direct responsibility for proposing, implementing and managing improvement activities. The fund

- has provided grants to active urban poor communities in more than 100 projects on physical environmental improvements;
- has developed a community-driven participatory process in community development and environmental management;

- is developing supporting mechanisms for coordination between the communities, local authorities, NGOs and other agencies concerned, in order to mobilize resources for community and environmental development.

3. People building infrastructure by themselves supported by professionals

In Orangi 88,211 households in 5,856 lanes have built their latrines, lane sewers and over 400 collector sewers. They have invested 74.3 million rupees (US$1.5 million) in this work. The state would have invested at least 700 million rupees in this work. Since people have invested in this work they also maintain it.

The Orangi Pilot Project OPP began work in Orangi in 1980.

The communities finance and build the latrine in the house, the lane sewer and the collector sewer. These three components are termed as Internal Development by the OPP and experience from all over Pakistan shows that communities can finance and manage this development incremental provided technical support and managerial guidance is provided to them. Long collector sewers, trunks and treatment plants, however, cannot be built by the communities and have to be built by the government agencies. This government input is termed as External Development by the OPP. In the experience of the OPP, the cost ratio of internal:external development is 3:1. Thus, the government by adopting this concept can use its limited funds for a far larger coverage and save itself subsequent maintenance costs as well.

In many cities of Pakistan the activities of more than 100000 families have been validated by the support and professional competence of OPP.

4. The provision of land

In Pakistan, the main aim and function of the Sindh Kachi Abadies

Authority(SKAA) Act is to regularize and to provide of services to the squatter settlements (Katchi Abadies). This is done directly or through collaboration with NGOs government agencies, etc. Being an "Authority" it is a self-financing institution.

In April 1994 an official agreement was signed between SKAA and NGO, the Orangi Pilot Project Research Training Institute (OPP-RTI) by which

- OPP provides training and advisory services to the communities organizations for financing and managing the development of the sanitation inside of the house, in the lane-underground sewerage and in the monitoring of the sewerage and water mains.
- SKAA is responsible for the finance management and implementation of the water and sewerage mains including surveying, detailed designing, estimates, supervision and monitoring work. It is also responsible for making lease generated funds from the squatter settlement available for these undertakings.

The community finances, manage and maintain the sanitation of the house, and of the lanes and it is responsible for the acquisition of the leases.

The community organization provide the social and technical guidance to the community.

The number of occupancy rights granted by SKAA and by all local councils is 70,580.

5. Influence in the government

Some of the characteristics of these projects mentioned are:

- Close collaboration between grass roots organizations, professionals, NGOs

and government.

- Replication of the projects in a increasing scale

In Pakistan in recent years

- Wrong policies of national governments and international agencies are challenged and viable alternatives were proposed and sometimes implemented with success.

OPP with a Urban Research Center and other civic groups have questioned the traffic master plans and master sewerage systems prepared by international development agencies which ignored infrastructure realities of Karachi and were detrimental for the city and in particular for the urban poor.

Alternative plans have been prepared and the Local Government of Karachi has made OPP their consultants, to rectify mistakes.

What has contributed to the influence of OPP and the URC to the planning of Karachi:

- Close relations with low income people's organization and participation in their ideals.
- OPP's experience from many years of community work
- A broad and long term vision of the developments which happen in the country. The resolution to support trends identified as positive and the commitment to regulate abuses, offering positive alternative plans to the wrong ones.
- Linkage of the University curriculum with the problems of the city
- When major issues occur in the city public forum are organized with participation of the main actors. Results are recorded and published.
- These activities done in a modest manner, have created good relations with the press which continuously quotes the findings of this research for action.

제 2 부　한국사회의 주거권 실현 계획

SESSION 2
The Plan for Materializing Housing Rights in Korea

한국 사회의 주거권 현실과 정책 방향 71
The Issues of Housing Rights and Policy Directions in Korea
— 하성규 (Seong-Kyu Ha)

주거기본법 제정의 기본방향 101
Ratioanale and Content of Basic Housing Act
— 정태용 (Tae-Yong Chung)

한국 사회의 주거권 현실과 정책방향

하성규
한국도시연구소 소장, 중앙대 교수

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 주택문제와 주거권

1. 주택문제의 이해와 관점
2. '적절한 주거(adequate housing)' 구성요소로 본 주거문제

Ⅲ. 주거권 보장의 국제적 동향

1. 세계인권선언과 국제조약
2. 세계주거회의 및 유엔인간정주센터의 노력
3. 유엔인권위원회
4. 지역 차원의 주거권 실현 노력

Ⅳ. 한국 사회의 주거권 인식과 제도개선방

1. 주거권에 대한 설문조사
2. 저소득층 주거문제의 국가개입
3. 주거관련법 체계의 정비 방향
4. 최저주거기준과 주거빈곤대책

Ⅴ. 정책방향

Ⅰ. 서론

오늘날 국제 사회는 주거를 인간의 기본적인 권리의 하나임을 인정하고, 그 실현을 위한 노력을 기울이고 있다. 1948년 '세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)'에서는 '인간의 권리'에서 가장 중요한 것 중의 하나가 '적절한 주거에 대한 권리'라 천명하였다. 그리고 '경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(International Convenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966)', '하비타트 의제(Habitat Agenda)' 등에서 적절한 주거에 대한 권리를 분명히 하고, 이를 실현하는 것이 국가의 책무임을 강조하고 사회구성원들의 새로운 인식과 노력을 호소하고 있다. 특히 유엔 세계주거회의에서는 유엔인간정주센타(United Nations Centre for Human Settlements: UNCHS)를 설립하여 주거권 실현을 위한 국제적인 활동을 담당하도록 하였다.

국제 사회의 주거권 실현을 위한 노력에는 주거로 인해 심각한 고통을 받고 있는 사람들의 문제에서부터 보편적인 주거권 실현을 위한 노력까지, 또 각 국가와 지방의 주거권 실현을 위한 노력을 촉구하는 활동에서부터 국제적인 지원과 협조에 이르는 다양한 활동이 포함된다. 우리 나라는 유엔의 회원국으로서 뿐만 아니라 국제법이 정하는 바에 따라 국민의 주거권리를 보호할 의무가 있다. 그러나 우리 나라는 유엔에서 결의한 주거권보장 준수를 소홀히 하거나 외면하고 있는지 모른다. 이에 본고는 우리 나라 주거권 현실을 진단하고 향후 주거권을 보장할 수 있는 제도적 장치의 마련과 정부의 역할을 강조하고자 한다.

Ⅱ. 주택문제와 주거권

1. 주택문제의 이해와 관점

일반적으로 주택문제는 크게 양적인 문제와 질적인 문제로 나타난다. 우리 나라 주택문제의 양적 측면은 주택보급률을[1]통해 설명되곤 한다. 1995년 현재 전국의 주택보급률

은 일반가구를 기준으로 하면 71.9%이고, 보통가구를[2] 기준으로 하면 86.0%이다. 정부에서 발표하는 주택정책의 주요한 기준은 주택보급률이었고, 그 의미는 주택의 수가 절대적으로 부족하다는 것을 강조하는 것이다. 지난 수십년 동안 주택정책은 주택보급률을 증가시키는 것, 즉 양적 공급에 치중한 것임을 말해주고 있다. 주택의 양적 부족은 도시지역이 더욱 심화된 상태이고 도시 중에서도 대도시, 특히 서울이 주택부족율이 높은 곳으로 나타났다.

그리고 주택의 질적 문제는 주거서비스 부족과 과밀의 상태로 설명되고 있다. 1990년 이후 평균적인 주거수준은 향상된 것으로 나타났다. 아래 〈표 1〉에서 알 수 있는 바와 같이 주택평균규모와 1인당 주거면적은 크게 증가했음을 알 수 있다. 그러나 주거과밀을 반영하는 단칸방 거주가구수는 1995년 현재 전국 총가구의 12.3%를 차지한다(〈표 2〉). 선진국들과 비교해 보면 아직 우리의 주거수준은 양적, 질적으로 매우 열악한 수준에 있음을 확인할 수 있다(〈표 3〉).

평균적인 주거수준의 향상이 주택의 대량공급에 의해 달성되고 있지만, 그것이 어떻게 배분되고 있는지는 전혀 고려되지 않고 있다. 단적으로 주거자원 배분의 형평을 고려한 주거수준을 보여줄 수 있는 지표도 없는 상태이다. 최저주거기준이 설정되어 있지 않기 때문에 주거빈곤상태에 있는 가구가 얼마인지 확인하기 어렵다. 서울시의 경우 1998년 3월 주택조례를 제정하여 주거기준을 설정하였고, 앞으로 주거빈곤계층의 현황을 조사할 계획이다. 하지만 중앙정부나 다른 지방자치단체에서는 아직까지 최저주거기준 혹은 주거빈곤선(housing poverty line)을 설정하지 않고 있다. 현재 과밀 거주, 불량하고 노후한 시설 등 주거빈곤상태에서 생활하고 있는 사람과 가구는 경험적으로 보면 상당한 비중을 차지할 것으로 짐작된다. 서울시의 최저주거기준 이하의 가구는 1996년 현재 19.4%일 것이라고 추정하고 있다(장영희, 1997). 과밀 가구, 독립된 부엌과 화장실이 없는 가구 등을 포함하면 주거빈곤가구의 비중은 적어도 20% 이상일 것으로 추정된다.

주택문제를 다른 각도에서 점검해 보면 주거불평등과 주거격차는 더욱 심화되고 있음을 발견할 수 있다. 우리 나라의 주거문제를 "주거권(housing rights)"이 보장되고 있는가와 국민 모두가 인간다운 주생활을 누릴 수 있는 "적절한 주거(adequate housing)"가

1) 주택보급률로 주택의 양적인 실태를 설명하는 것에는 문제점이 있다. 우리 나라의 주택통계상에는 주택을 관습상 소유 또는 매매상의 1단위로 규정하고 있다. 이로 인해 실제 이용되는 거주 단위 개념의 주택수 보다 적은 수의 주택으로 집계되는 문제점이 있다. 예를 들어 다가구주택 등은 여러 가구가 거주하고 있음에도 불구하고 주택 1단위로 집계되고 있다.

2) 보통가구는 총가구수에서 외국인가구, 집단가구, 1인가구, 비혈연가구를 제외한 가구를 말한다(대한주택공사, 1997, 『주택핸드북』, 133쪽).

확보되고 있는가 라는 관점에서 점검해 볼 필요가 있다. 여기서 주거권이란 "인간의 존엄성에 적합한 주거조건과 주거환경을 향유할 권리"를 뜻한다. 그리고 적절한 주택이란 "모든 사람이 건강하고 안전하며 안정적이고 이용하기 쉽고 부담할 수 있는 기본적인 서비스와 편의시설이 제공되고, 세입자의 법적인 안정이 보장되며 주거에 대한 차별이 없는 것을 의미한다(UN, Habitat Ⅱ).

〈표 1〉 평균 주거수준의 변화

구분	1975	1980	1985	1990	1995
주택평균규모(평)	17.6	20.7	22.0	24.5	26.5
일인당 주거면적(평)	2.4	2.8	3.3	4.1	4.7
입식부엌(%)	-	18.2	35.1	52.4	84.1
수세식화장실(%)	-	18.4	33.6	51.3	75.1

자료 : 통계청, 각년도, 『인구 및 주택 총조사보고서』.

〈표 2〉 전국 및 서울의 방한칸 사용가구, 과밀가구, 시설미비가구 현황(1995년)

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	방한칸 사용가구	과밀가구[1]	부엌		화장실		목욕시설	
				공동이용	없음	공동이용	없음	공동이용	없음
전국	12,958,181	1,589,752 (12.3)	686,777 (5.3)	193,995 (1.5)	90,942 (0.7)	2,004,595 (15.5)	90,379 (0.7)	234,685 (1.8)	2,855,200 (22.0)
서울	2,965,794	431,461 (14.5)	181,981 (6.1)	97,677 (3.3)	29,805 (1.0)	466,346 (15.7)	25,647 (0.8)	97,030 (3.3)	471,792 (15.9)

주 : 1) 과밀가구는 방 1칸에 2인이 초과하여 거주하는 것으로 계산된 값임.
2) ( ) 안은 비중.
자료 : 통계청, 1995, 『인구 및 주택 총조사보고서』.

〈표 3〉 주거수준의 국제비교

구분	한국	미국	영국	독일	프랑스	일본
100인당 주택수(호)	20.6('95)	42.9('91)	41.1('91)	42.1('91)	46.3('90)	34.2('88)
주택당 평균규모(㎡)	87.5('95)	162('89)	94.7('88)	86.6('88)	85.4('90)	92.6('88)
1인당 주거면적(㎡)	15.5('95)	55.8('89)	35.2('88)	47.5('88)	40.6('89)	26.1('88)
1방당 거주인수(인)	1.1('95)	0.4('85)	0.5('88)	0.6('78)	0.7('84)	0.7('88)
목욕탕(%)	76.2('95)	97.6('83)	99.0('91)	96.0('87)	92.4('92)	93.3('93)
수세식화장실(%)	75.1('95)	97.6('83)	98.9('71)	97.1('78)	93.3('92)	75.6('93)
옥내수도(%)	76.6('95)	98.4('83)	-	99.0('72)	99.2('82)	94.0('83)

자료 : 일본주택종합센타, 1991, 『거주수준의 국제비교』; European Commission, *Statistics on Housing in the European Community*; 통계청, 각년도, 『인구주택총조사』.

2. '적절한 주거(adequate housing)'의 구성요소로 본 주거문제

우리 사회가 직면하고 있는 주거문제를 주거권 확보라는 구성요소의 관점에서 점검해 보자. 이와 관련하여 다음에 제시하는 원칙들은 주거권의 보장과 충족여부를 점검할 수 있는 기준이 될 수 있을 것이다(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1966; 김형국·하성규, 1998).

첫째, 점유의 법적 안정성(legal security of tenure)에 대한 관점이다. 점유형태에 관계없이 모든 사람은 강제퇴거, 철거 등에 대한 법적 대항력을 가져야 한다고 유엔은 규정하고 있다. 그러나 우리 나라에서 점유의 안정성은 소유권의 절대성과 계약자유의 원리를 기반으로 하는 시민법의 기본 법리에 따라 소유자이거나 또는 정당한 임대차계약을 맺은 임차인에게만 인정되고 있을 뿐이다. 이러한 시민법에 따른 권리를 가지지 못한 자는 무자비한 강제철거의 대상이 되고 있다. 강제철거는 주로 불량주택재개발지구에서 흔하게 나타나는 현상으로서, 철거용역반을 동원한 폭력적 방식이 근절되지 않고 있는 실정이다. 대표적인 사례로는 1980년대 중반이후 서울 상계동, 목동 등의 재개발사업을 통한 강제철거와 최근의 노원구 중계동 광석마을, 종로구 무악동, 관악구 봉천동, 하왕2-1지구, 금호1-6지구 등으로 너무나 많아 일일이 열거할 수 없을 정도이다.

모든 세입자(임차가구)는 정당한 사유없이 세입자의 의사에 반하여 강제퇴거 당하거나, 철거당하는 일이 있어서는 안된다는 임차가구(세입자)보호의 원칙이 제도적으로 확실히 보장되어 있지 않은 상태이다. 이 원칙을 준수하는 것은 상대적으로 불리한 입장에 처해 있는 세입자를 집주인의 횡포로부터 보호해야 한다는 것이고 법적인 하자가 없는 데도 강제퇴거를 당해서는 안된다는 것이다. 선진 외국의 경우 이를 법적으로 보장하기 위해 "자동갱신권"제도를 두고 있다. 즉 세입자가 현재의 임대주택에 계속 거주하기를 원한다면 집주인이 퇴거를 명하지 못하고 동시에 세입자는 임차료의 지불 등 계약위반 사항이 없어야 한다. 현재 우리 나라는 자동갱신권 제도가 존재하지 않는다. 향후 임대차보호법 등의 개정시 이러한 세입자보호 규정이 강화될 필요가 있다.

둘째, 적절한 주택에 거주하는 데에 있어 차별이 있어서는 안된다. 모든 사람들, 즉 어린이, 여성, 인종, 종교, 문화, 소득수준, 연령, 시민권 취득여부, 고용상태 등 어떤 것으로부터도 차별을 받아서는 안된다는 것이 비차별성의 원칙(차별성 배제의 원칙)이다. 우리의 현실에서는 미국 등의 다민족사회에서 볼 수 있는 인종과 종교 등의 주거차별이 거의 존재하지 않는다. 그러나 소득수준 및 고용상태에 따른 거주상의 차별이 존재한다.

셋째, 모든 사람들에게는 접근가능(accessibility)하고, 이용가능하고, 안전해야 하며, 그리고 평화롭게 살아갈 수 있는 집(거처)이 필요하다. 접근-이용가능성이란 내집마련이 용이한(affordable) 가격의 집(자가소유의 경우)과 임대료 지불이 가능한 집(적정 임대료)이 존재해야 한다는 것을 포함한다. 그러나 도시빈민의 경우 그들의 경제사정에 맞는 적정임대료의 정상주택이 시장에는 존재하지 않는다. 그들의 경제수준에 가장 적합한 주택은 달동네나 산동네 등의 불량주택이나 비닐하우스 등의 무허가 주택이다. 실제 사회취약계층에게는 접근-이용 가능한 주택이 태부족일 뿐 아니라, 기존의 불량무허가 주택도 재개발사업으로 철거되어 이들이 거주할 공간이 축소되어감에 따라 주거불안정이 심화되는 문제점을 발견할 수 있다. 공공영구임대주택이 이러한 계층에게 필요한 주택이지만 공급된 임대주택은 부족한 상황이며, 그나마 공공영구임대아파트도 1993년 이후 공급이 중단되었다.

모든 사람들에게 적절한 주택은 부담 가능한 수준으로 제공되어야 한다. 우리 나라의 주거비는 소득수준에 비해 매우 높은 것으로 나타나 있다. 서울의 경우 주택가격은 1991년 현재 연소득의 9.3배(Price to Income Ratio: PIR)에 이르고 있는데, 이것은 선진국 도시들이 3-5배 정도인 것과 비교하면 대단히 높은 수준이다. 우리 나라가 외국에 비해 이자율이 매우 높다는 점을 감안하면, 주택구입에 따른 금융비용이나 자산비용은 엄청난 것임을 짐작할 수 있다. 또 연소득에서 임대료가 차지하는 비중(Rent to Income Ratio: RIR)도 서울의 경우 29%로 세계 주요도시에 비해 월등히 높은 수준이다.

보다 구체적으로 계층별 주거비 부담의 변화를 보면, 1990년대에 와서 고소득층의 주거비 부담은 크게 완화된 데에 반해 저소득층의 주거비 부담은 비슷한 수준이거나 오히려 증가한 것을 알 수 있다(〈표 4〉). 이러한 요인은 소득의 불균형이 더욱 심화되었기 때문이기도 하고, 주택시장에서 주로 중고소득층을 대상으로 한 공급이 이루어지고 있어 그 효과가 저소득층 주택시장에까지 미치지 않기 때문이다.

셋째, 노숙자는 국가로부터 특별한 보호를 받아야 하며, 이들을 위해 국가는 임시거처를 마련하는 노력을 기울여야 한다. 이는 노숙자(homeless) 우선의 원칙이다. 노숙자는 생명의 위협을 받고 있는 상황으로 주거빈곤 최악의 상태이다. 그래서 어떤 경우보다 노숙자들에게 주거의 기본욕구가 충족되도록 배려해야 한다. 최근 우리 나라는 IMF상황하에서 노숙자들이 증가하는 추세이다. 종전에도 노숙자들이 존재하였지만, 1997년말 이후 실업자의 증가 등과 연계되어 도시지역의 노숙자는 중요한 사회문제로 부각되고 있다. 최근에는 노숙자 문제를 대량실업 및 구조조정, 사회복지문제 등으로만 규정하고 주택정책적 접근은 전혀 시도되지 않고 있다. 따라서 노숙자들은 가장 심각하게 주거권을 위협받

는 사람들이라는 인식이 필요하고 이에 대한 주거정책적 논의와 제도보완이 요청된다.

〈표 4〉 소득계층별 PIR 및 RIR 변화

구분		계	I	II	III	IV	V
1993년	PIR(배)	7.6	10.5	8.9	7.4	7.4	6.2
	RIR(%)	25.8	27.8	27.2	24.4	23.9	20.5
	월평균소득(만원)	145	68	98	123	156	271
1997년	PIR	4.2	8.3	5.0	4.2	3.9	3.1
	RIR	19.4	28.6	18.8	18.5	15.6	10.1
	월평균소득(만원)	208	75	142	193	270	480

자료 : 윤주현·김혜승, 1997, 「주거복지제도의 평가와 개선방안」, 국토개발연구원.

다섯째, 모든 사람들은 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로 등 공공서비스와 지역사회 편의시설을 이용할 권리를 가진다(availability of services, facilities and infrastructure). 적절한 주거란 이러한 주거서비스가 보장되어야 하는 것이다. 현재 우리 나라의 공공서비스와 지역사회 편익시설은 지역별, 주거지별로 큰 차이를 보이고 있다. 예를 들어 농촌의 많은 지역에는 상하수도, 도로 등이 불비하여 생활에 고통을 겪고 있는 등 지역사회 편의시설이 미흡한 곳이 한두군데가 아니다. 도시지역의 경우 고소득층 주거지역과 빈민지역 사이에는 그 서비스 수준면에서 큰 차이와 차별을 발견할 수 있다.

여섯째, 적절한 주거란 주거공간이 너무 좁아서는 안되며, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 한다(habitable). 저소득층의 문제로서 과밀의 상태를 지적할 수 있다. 서울시의 경우 단칸방 거주 가구수가 줄어들고 있는 추세이긴 하지만, 1995년의 센서스에 따르면 전체가구의 약 15%가 단칸방 거주 가구로 밝혀졌다. 이러한 문제는 정부가 최저주거기준을 설정하고, 자신의 능력으로 최저수준을 확보할 수 없는 가구에 대해서는 사회보장적 주택프로그램을 확대해 나가야 한다. 불행하게도 우리 나라는 아직 정부가 설정한 최저주거기준이 존재하지 않으며, 법적으로 국가가 이러한 제도를 실시해야 한다는 규정도 없다. 주택정책의 후진성을 나타내는 부분이라 할 수 있다.

일곱째, 인간다운 주생활을 영위하려면 문화적 특성이 보호되어야 한다(culturally adequate). 예를 들어 빈민들은 그들 나름대로의 주거 문화와 지역공동체 문화가 존재한다. 결코 가난한 사람들의 문화를 저급한 것으로 매도할 수는 없다. 오히려 도시지역 달동네와 산동네의 불량주거지가 이웃간의 유대와 상호부조문화가 더 발달되고 건전하다고 평가할 수 있다. 특히 재개발사업에 따른 철거로 인해 빈민들의 공동체 문화가 사라지는 것은 사회적으로 많은 문제를 야기시키고 있다.

Ⅲ. 주거권 보장의 국제적 동향

UN의 보고에 따르면 오늘날 세계에는 1억 명의 홈리스가 있고 여기에는 여성과 어린이도 다수 포함되어 있으며, 6억 명이 주거빈곤 상태에 있다. 이들 홈리스와 주거빈곤자 중 대다수는 개도국의 도시에 집중되어 있다. 2025년에 이르면 세계의 도시지역 거주자가 50억 명에 이르게 될 것이고 그 중 80%가 개도국의 도시에 거주할 것으로 전망되는데, 특별한 노력을 기울이지 않으면 개도국 도시들은 극심한 홈리스, 실업, 빈곤의 문제를 겪게 될 것이라고 한다. 이러한 문제에 대한 공동의 해결 노력이 절실히 요구되며 이를 위한 국제 사회의 주거권 실현을 위한 노력이 가속화되고 있다.

1. 세계인권선언과 국제조약

1) 세계인권선언

주거권에 대한 국제법적인 근거는 여러 곳에서 찾아볼 수 있다. 국제 사회가 주거를 권리로 인정하고 있는 가장 대표적인 근거는 '세계인권선언'이라고 불리는 '유엔의 보편적 인권에 관한 선언(1948)'이다. 이 선언에서는 "모든 사람, 모든 국가가 달성해야 할 공통의 기준"이라고 인권에 대한 보편적인 원칙을 제시했다. 이러한 원칙은 국제법상으로나 국내법에서 보편적인 원칙으로 여겨지고 있다. 이 선언에서는 주거권과 관련해서 Article 25.1에서 다음과 같이 정의하고 있다.

> 모든 사람은 자신과 그 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활 수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주와 의료, 필수적인 사회서비스가 포함된다. 또 모든 사람은 실업, 질병, 장애, 배우자 사망, 고령화, 기타 스스로 통제하기 어려운 환경에서 생계의 어려움 등으로부터 보호받을 권리가 있다.

2) 국제 조약에서의 주거권

조약이나 협정은 이를 비준하거나 동의한 나라들에게는 법적인 구속력을 갖는다. 어떤 나라가 주거권에 대한 조약이나 협정에 서명하게 되면 그 규정을 지켜야 할 법적인 의무가 생기고, 이를 비준하면 국내법과 같은 효력이 생긴다. 물론 우리 정부도 헌법 제6조에 "헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다"라고 규정하여, 우리 정부가 서명하고 국회의 비준을 거친 조약은 국제법과 마찬가지의 효력을 가지고 있으며 국제 사회의 법규범을 준수한다는 점을 분명히 하고 있다.

1966년 유엔에서는 두 가지 인권에 관한 조약이 채택되었다. '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)'과 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)'이 그것이다. 1976년부터 발효된 이 조약들은 기본적인 인권과 자유를 규정하고 있고, 이 협약을 채택하는 나라들에게 모든 적절한 수단을 이용하여 그 권리를 실현하도록 하는 의무를 부과했다.

우리 나라도 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)'과 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)'에 가입하였다. 1990년 3월 국회의 동의를 얻어 4월 가입서를 냈으며, 같은 해 7월10일부터 국내에서도 효력을 발하게 되었다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에는 주거권과 관련된 중요한 조항이 포함되어 있다. 1998년 5월 현재 137개 국가가 가입하였으며, 조약의 준수 여부는 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 유엔 위원회'에서 모니터 되고 있다. 이 조약의 Article 11.1은 다음과 같이 선언하고 있다.

> 본 조약에 가입한 국가는 모든 사람에게 자신과 그 가족을 위하여 적절한 의·식·주를 포함한 적절한 생활 수준과 생활 조건의 지속적인 향상에 대한 권리가 있다는 것을 인정한다. 국가는 이 권리를 실현하기 위해 적절한 조치를 취할 것이며, 이를 위해서는 자유로운 동의에 기반한 국제 협력이 매우 중요하다는 것을 인정한다.

이밖에 우리 나라도 가입하였고 국회의 동의를 거친 주거권과 관련된 조약에는 '여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(1979년 12월 18일 체결, 1985년 1월 26일 국내 발효)'과 '아동의 권리에 관한 협약(1989년 11월 20일 체결, 1991년 12월20일 국

내 발효)'이 있다. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(1979)은 1981년 효력이 발생했고, 1998년 5월 현재 161개국이 가입되어 있다. 이 조약의 준수 여부는 모든 형태의 '여성에 대한 차별철폐에 관한 유엔 위원회'에서 모니터되고 있다.

이와 같이 국제 사회의 인권에 관한 여러 조약에서 주거에 관한 내용을 찾을 수 있다. 이것은 인권의 실현에 있어서 주거의 중요성을 보여주는 것이다. 인간의 생명, 건강을 유지하는 생활과 생존의 장, 사생활을 지킬 수 있는 장, 그래서 자유롭고 자립적인 인격을 발전시킬 수 있는 장이 바로 주거이다. 따라서 국제 사회는 (흔히 사회적 권리라고도 하는) 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 일환으로 주거권을 인정하고 있으며, 아동이나 여성의 권리를 보호하고 신장시키기 위해서 주거에 대한 고려가 필수적이라는 것을 분명히 하고 있다.

3) 국제적인 선언, 권고, 결의에 나타난 주거권

이밖에도 주거권에 대한 분명한 규정은 다양한 국제 사회의 선언과 권고, 결의에서 찾을 수 있다. 이러한 내용들은 앞에서 언급한 조약과 비교할 때 그 법적인 효력이 크다고 할 수 없다. 하지만 국제 사회의 책임있는 구성원으로서, 또 여러 국제적인 문서에 서명을 한 당사자로서 약속한 바를 성실히 지켜야 하는 것은 기본적 사항이다.

'사회 진보와 발전에 관한 선언(1969)'은 사회의 존재 의의를 그 구성원의 물질적, 정신적 생활 수준을 향상시키는 것에서 찾고 있으며, 그것은 곧 인권과 자유의 실현이라고 한다. 또 적절한 주거를 인권과 자유가 실현되는 사회가 되기 위해 추구해야 할 중요한 목표로 삼고 있다. 그리고 '장애인의 권리에 대한 선언(1975)'에서는 장애인에 대해서 주거와 관련된 어떠한 차별도 없어야 하고, 특수한 시설에 생활하게 되는 경우라 하더라도 비장애인과 다름없는 생활을 할 수 있도록 최선을 다해야 한다고 규정하고 있다(Article 9).

'개발에 있어 권리에 관한 선언(1986)' 역시 주거에 대한 공정한 접근의 기회가 주어져야 하며, 차별이나 공정하지 못한 불평등이 없어야 함을 선언하고 있다(Article 8(1)). 일반적으로 유엔의 여러 위원회에서 채택하는 결의는 법적인 구속력을 갖는 것으로 여겨지지는 않는다. 다만 결의에 찬성한 정부는 그 내용을 지키기 위해서 노력하겠다는 정치적인 의지를 밝힌 것이라고 할 수 있기 때문에, 결의에서 언급되는 내용은 특정한 목적과 관련한 국제 사회의 중요한 정치적 약속이라고 할 수 있다.

2. 세계주거회의와 유엔인간정주센터의 노력

1) 제1차 세계주거회의와 벤쿠버 선언

유엔이 1976년 개최한 제1차 세계주거회의(Habitat I)는 인간정주와 관련된 문제에 대한 세계적인 인식의 필요성에서 비롯되었다. 당시 세계주거회의에서 논의되고 합의된 내용을 보면, 저소득층에 대한 주거 지원과 보조가 필요하고, 정주환경의 개선을 위한 물리적·사회적 기반시설이 갖추어져야 한다는 것이었다. 또 각국 정부는 이를 이행할 책임이 있다는 것을 확인하고, 결의했다. 이 회의에서 채택된 '인간정주에 관한 벤쿠버 선언(1976)'에서 주거는 기본적인 인권임을 명시하고 있으며, 그 권리를 실현하는 것을 국가의 의무로 규정하고 있다. 또 주거권을 실현하기 위해 국가가 해야 할 일로는 개인과 지역사회의 자조적인 활동을 촉진하는 것, 주거권 실현의 장애 요소를 제거하는 것, 사회적 통합을 이루는 것 등을 언급하고 있다.

> 적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다. 이는 자조 활동이나 지역사회의 촉진 프로그램을 통한 가장 취약한 계층에 대한 직접적인 지원에서부터 시작된다. 정부는 이러한 목표를 달성하는 데 대한 모든 장애 요소를 제거하기 위해 노력해야 한다(Section III(8)).

제II장 '국가 실천에 대한 권고'의 A.3에서는 국가의 의무를 이행할 수 있는 구체적인 수단으로 도시 및 주거정책에 대해 다루고 있다. 여기서 도시 및 주거정책은 인권의 실현과 관련된 것이고, 따라서 인권을 실현하기 위한 보편적인 원칙의 도시 및 주거정책에서 관철되어야 함을 명시하고 있다. 또한 도시 및 주거정책을 통해 부당한 권리의 침해가 일어나서는 안된다는 것도 언급하고 있다.

> 국가의 이념은 정주정책에 반영된다. 이것은 변화를 위한 강력한 수단이기 때문에, 사람들에게서 그들의 집과 토지를 빼앗거나 권한이나 사용을 위축시키는 것에 이용되어서는 안된다. 정주정책은 '보편적 인권에 대한 선언'의 원칙과 일치해야 한다.

이밖에도 Section Ⅱ '일반원칙'에서는 주거의 기본적인 권리로서의 속성, 주거 이전의 자유, 정주정책에 대한 참여, 부득이하게 철거해야 하는 경우 재정착을 우선해야 하는 것 등의 원칙들이 제시되어 있다. 한편 유엔에서는 1987년을 '세계 홈리스의 해(International Year of Shelter for Homeless)'로 정하고, '2000년 세계정주전략(UN Global Shelter Strategy to the Year 2000)'을 채택하였다. 여기서도 '적절한 주거'가 권리라고 천명하고 있으며, 정부의 주거에 대한 의무를 다음과 같이 기술하고 있다(para.13).

> 적절한 주거에 대한 권리는 세계 여러 국가들이 보편적으로 인식하고 있는 것이다. …… 모든 국가는 예외 없이 …… 정부는 모든 국가의 모든 시민들에 대해서 그들이 비록 가난하다고 하더라도 그들의 주거 소요에 관심을 가지고 근린을 파괴하거나 손상시키지 않고 보호하고 개선해야 하는 의무가 있다.

2) 제2차 세계주거회의와 하비타트 의제(Habitat II Agenda)

1996년에 제2차 세계주거회의(Habitat II)에서 채택된 의제는 주거권과 관련된 가장 포괄적이고 중요한 국제 문건이라고 할 수 있다. 그동안의 주거권과 관련된 국제적인 합의들을 종합하고, 또 주거권의 실현과 관련한 주거권의 구체적인 여러 측면들을 검토하고, 실천의 지침을 공동으로 작성한 것이다.

최종적으로 총회에서 채택된 하비타트 의제에는 적절한 주거에 대한 권리가 보편적인 인권의 실현이라는 내용으로 포함되어 있다. 하비타트 의제의 여러 부분[para. 11(서문), 24, 26(목표와 원칙), 39, 40(실천과제), 61(세계실천계획)]에서 적절한 주거에 대한 권리의 개념과 내용, 범위, 그리고 이러한 권리를 점진적으로 실현해 가기 위해서 밟아야 할 단계가 기술되고 있다. 먼저 para. 11에서는 주거권의 근거를 적절한 수준의 생활을 하고 또 생활조건을 지속적으로 개선해갈 수 있는 권리에서 찾고 있다. 이는 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 협약'의 핵심적인 내용이기도 하며, 국제적으로 인정된 인간다운 '적절한 수준의 생활'을 할 수 있는 사회적 권리이다.

> 과거 어느 때보다 많은 사람들이 절대빈곤 상태에서 적절한 주거를 보장받지 못한 채 살아가고 있다. 집이 없거나 주거가 부적절한 것은 고통을 가중

> 시키고, 건강과 안전은 물론이고 생명까지도 위협하고 있다. 모든 사람은 자신과 가족이 적절한 수준의 생활을 할 권리와 생활 조건을 지속적으로 개선시켜 나갈 권리를 가지고 있고, 여기에는 적절한 음식과 의복, 주택, 물, 하수처리 등이 기본적으로 포함되어야 한다.

주거권의 내용은 para. 39와 para. 40에서 보다 구체적으로 언급되고 있다. 그 내용은 모든 사람이 가지고 있는 권리이면서 국가가 실현해야 할 다양한 의무를 구체화하고, 이는 다양한 국가 정책의 계획과 실행을 통해서 달성되어야 할 목표라고 할 수 있다.

주거권 실현을 위한 실천 전략을 제시하고 있는 para. 61은, 특히 국가가 적어도 다음과 같은 정책을 반드시 실시해야 할 것으로 권고하고 있다. 그 내용에는 주거와 관련한 차별을 철폐하고, 점유권에 대한 법적인 보호를 실시하고, 적절한 주거 수준을 누릴 수 있도록 하기 위해서 거주할 만하고 부담가능하고 접근가능한 주거를 제공하며, 적절한 주거 수준에 대한 권리를 모든 사람들이 가지고 있다는 인식 위에서 취약계층의 필요에 특별한 관심을 기울이는 것이 포함되어 있다.

> 적절한 주거를 누릴 수 없는 사람들을 포함하여, 주택을 거주가능하고, 경제적으로 부담가능하면서 이용가능하도록 하기 위해 다른 여러 가지 중에서 특히 다음과 같은 정책을 채택하여야 한다.
>
> (1) 적절한 규제장치와 시장경제에 기반한 유인책을 통해 경제적으로 부담할 수 있는 주택의 공급을 늘인다.
>
> (2) 가난한 사람에 대한 보조금과 임대료 및 다른 형태의 주택자금지원을 통해 부담능력을 향상시킨다.
>
> (3) 지역사회에 기반한 협동주택과 비영리 임대주택, 자가주택 사업을 지원한다.
>
> (4) 집없는 사람들과 그밖의 취약한 집단에 대한 지원을 확대한다.
>
> (5) 주택과 지역사회 개발을 위해 재정과 공공 및 민간부문의 다양한 자원들을 혁신적으로 활용한다.
>
> (6) 경제적으로 부담할 수 있는 임대주택과 자가주택에 대한 필요를 충족시키기 위해 시장경제에 기반한 각종 유인책을 실시하여 민간부문을 활성화시킨다.
>
> (7) 일자리, 재화와 서비스, 편의시설을 쉽게 구하고 이용할 수 있는 지속가

능한 공간개발 형태와 교통체계를 장려한다.
집없는 사람과 부적절한 주택의 정도를 파악하는 것을 비롯하여 주거조건에 대한 평가와 효과적인 감시를 하고, 취약한 인구집단에 대한 상담을 통해서 각종 문제들을 해결하기 위한 적절한 주택정책을 채택하고 공식화하며 효과적인 계획과 전략을 수행하여야 한다.

3. 유엔인권위원회

유엔인권위원회에서 강제 퇴거는 명백히 인권에 대한 침해로 규정하고 있다. 유엔인권위원회의 결의안 1993/77 '강제 퇴거'에서는 여성, 남성, 어린이 등 모든 사람이 평화롭고 존엄을 유지하면서 살 수 있는 안정된 거처에 대한 권리가 있음을 다시 한 번 확인하면서, 강제 퇴거가 사회적 갈등과 불공평과 연관되어 있고 사회적, 경제적, 환경적, 정치적으로 힘이 없고 피해를 입기 쉬운 극빈계층의 주거권을 침해하는 중요한 요소임을 지적하고 있다.

1. 강제 퇴거(철거)는 인권에 대한, 특히 적절한 주거 권리에 대한 심각한 침해임을 선언한다.
2. 정부는 강제 퇴거(철거)를 없애기 위한 즉각적인 조치를 취해야 한다.
3. 정부는 현재 강제 퇴거(철거)의 위협에 직면한 모든 사람들의 점유 안정을 위한 협의를 하고, 관련된 사람이나 집단의 효과적인 참여와 자문, 협상에 기초하여 강제 퇴거로부터 완벽하게 보호하기 위한 필요한 모든 수단을 취해야 한다.
4. 모든 정부는 강제 철거되는 사람이나 지역사회에 그들의 희망과 필요에 따라 적절한 보상과 충분히 대안적인 거처나 토지를 제공하도록 권고한다. 여기에서는 강제 철거의 영향을 받는 사람이나 집단과 상호 만족할만한 협상이 선행되어야 한다.

유엔인권위원회 결의안은 이어서 주거권에 대한 국가의 의무를 보다 상세히 규정하고 있다. 여기서는 국가의 의무를 인식, 존중, 보호, 실현의 과제로 구분하고 있다. 가장 먼저 인식해야 할 것은 주거권이 분명한 인권이고, 따라서 이를 위반하는 일체의 행위를 금

지하고 국가가 직접 행하는 일은 없어야 하며, 이와 아울러 주거권을 실현하기 위한 국가의 체계적인 대응이 있어야 한다는 것이다. 둘째, 존중의 의무는 스스로 주거권을 실현하려는 노력을 지원해야 하고 이를 억제하는 일이 없어야 한다는 것이다. 셋째, 보호의 의무는 강제 철거(퇴거), 부당한 임대료 인상 등을 비롯한 주거권을 침해하는 모든 행위로부터 국가가 적절한 보호를 해야 하고, 이를 위한 제도적 장치를 마련해야 한다는 것이다. 넷째, 실현의 의무는 국가는 적극적으로 주택금융이나 공공주택의 건설 등을 주거권 실현을 위해 계획하고 실행해야 한다는 것이다.

4. 지역 차원의 주거권 실현 노력 : 유럽의회의 사회헌장

UN을 중심으로 한 세계적 차원의 주거권 실현을 위한 노력뿐만 아니라 지역별로 여러 국가들이 주거권 실현을 위한 공동의 노력을 기울이고 있다. 그 대표적인 것으로 유럽의 사회헌장이다. 유럽의회에서 채택한 1996년 유럽사회헌장 개정을 통해서 주거권에 대한 내용이 포함되었다. 유럽사회헌장은 유럽 국가들이 추구해야 할 정책 목표로 31가지를 제시하고 있는데, 여기에 '모든 사람은 주거에 대한 권리를 갖는다'라고 규정함으로써 주거권을 분명히 규정하고 있다. 그리고 주거권을 효과적으로 실현하기 위해서 국가가 이행해야 할 내용으로 적절한 주거에 대한 접근성 보장, 홈리스 문제에 대한 점진적 해결, 주택가격에 대한 부담 가능성 제고가 포함되어 있다.

제31조 주거권
주거권의 효과적인 실현을 위해서 국가는 다음과 같은 수단을 이행한다.
1. 적절한 수준의 주거에 대한 접근성을 보장한다.
2. 홈리스에 대해서 점진적으로 문제를 해소한다는 관점에서 홈리스를 예방하고 줄여나간다.
3. 경제적 능력이 없는 사람들을 위해 주택가격을 저렴하게 한다.

이밖에도 주거권와 관련된 여러 조항들이 있다. 이는 특별한 고려가 필요한 사회적 약자의 권리에 대한 것이다. 장애인, 노인을 비롯하여, 가족에 대한 보호, 빈곤과 사회적 배제를 당하거나 그럴 가능성이 있는 사람들에 대한 보호를 국가가 정책적으로 보장해야 할 내용으로 규정하고 있다. 장애인과 관련해서는 특히 접근권이 보장되어야 한다는 것이 언급되고 있으며, 고령자는 필요와 건강상태에 맞는 주거의 제공이나 주거개선을 위한 지원

을 규정하고 있다. 또한 주거 이외의 다른 기본적인 서비스에 대한 접근에서 배제되지 않도록 종합적인 접근이 이루어져야 한다고 언급되고 있다. 유럽 이외의 세계 여러 지역에서도 주거권을 실현하기 위한 여러 차원의 노력이 진행되고 있다.

Ⅳ. 한국 사회의 주거권 인식과 제도개선

1. 주거권에 대한 전문가 의견조사

한국도시연구소는 주거권 관련 연구과정에서 주택정책관련 전문가들의 델파이 조사를 1998년 9월1일부터 9월 30일까지 실시하였다. 조사대상자는 전공 영역별로 토지주택, 도시 및 국토계획, 법학, 사회학, 행정학, 사회복지학 등으로 구분하고, 현재 학계, 법조계, 언론계, 행정기관, 시민단체 등에서 활동하고 있는 전문가 87명이다.

본 조사는 주택관련 전문가들이 주택정책 전반적인 사항과 주거기본법 등의 법체계 정비에 대한 의견을 확인, 수집하려는 의도에서 실시되었다. 본 설문에는 실제 주택정책을 담당하는 공무원에서부터 주택관련 전공자인 교수에 이르기까지 우리 나라 관련분야 전문가들이 거의 참여하였다. 따라서 그 결과는 주거권에 관한 제도정비에 대한 귀중한 자료이고 정보의 종합이라 평가된다. 델파이조사 내용은 1) 저소득 주거문제에 대한 국가개입에 관한 사항, 2) 주거관련법 체계의 정비 방향에 대한 의견, 3) 최저주거기준설정과 주거빈곤에 관한 사항 등으로 구성되어 있다.

2. 저소득층 주거문제의 국가개입

스스로의 능력으로 적절한 주거를 확보할 수 없는 사람에게 국가가 기본적인 주거문제를 해결해 주어야 한다고 생각하는가의 질문에 대해서 96.5%가 '매우 그렇다' 혹은 '그렇다'와 같이 긍정적인 응답을 했다(〈표 5〉). 이 질문은 주택자원의 배분원칙과 연관하여 보면 욕구의 원칙에 대한 태도를 묻는 질문이다. 주거문제에 대한 국가의 개입이 정당하다는 것을 의미하고 동시에 사회취약계층의 최저주거수준 확보를 위한 국가의 역할을 강조하는 것이다.

〈표 5〉 저소득층 주거문제에 대한 국가개입의 필요 여부

구 분	빈 도	비 중(%)
매우 그렇다	45	51.7
그렇다	39	44.8
그렇지 않다	3	3.4
절대 그렇지 않다	-	-
합 계	87	100.0

주 : 질문(스스로의 능력으로 적절한 주거를 확보할 수 없는 사람에게 국가가 기본적인 주거문제를 해결해 주어야 한다고 생각하십니까?)

하지만 우리 나라의 주택정책이 저소득층이 주거문제를 해결할 수 있도록 운영되고 있는가 하는 질문에 대해서는 대부분이 부정적이다. 전체 응답자 중 83.7%가 부정적이라고 평가하고 있다. 많은 사람이 저소득층을 위한 주택정책이 존재하기는 하지만 실질적으로 충분한 효과가 나타나고 있지는 않다고 판단하는 것이라 볼 수 있다.

저소득층 주택정책에 대한 부정적인 의견은 법률의 개선과 관련된 질문에서도 비슷한 양상으로 나타난다. 최저주거기준과 주거권 등을 내용으로 하는 별도의 법률을 만드는 것이 모든 국민이 적절한 주거를 확보하도록 하기 위해서 필요한가하는 질문에 대해서 긍정적으로 대답한 사람이 81.9%로 다수를 차지하고 있다.

〈표 6〉 저소득층 주거문제를 해결할 수 있는 주택정책의 실시 여부

구 분	빈 도	비 중(%)
매우 그렇다	2	2.3
그렇다	12	14.0
그렇지 않다	49	57.0
절대 그렇지 않다	23	26.7
합 계	86	100.0

주 : 질문(우리 나라의 주택정책은 가난한 사람들도 노력만 하면 기본적인 주거공간을 확보할 수 있도록 운영되고 있다고 생각하십니까?)

〈표 7〉 최저주거기준, 주거권 등을 명시한 별도 법률의 필요 여부

구 분	빈 도	비 중(%)
매우 그렇다	36	41.9
그렇다	35	40.7
그렇지 않다	11	12.8
절대 그렇지 않다	4	4.7
합 계	86	100.0

주 : 질문(모든 국민이 적절한 주거를 확보하도록 하기 위해서는 최저주거수준, 주거권 등을 명시한 별도의 법률이 있어야 한다고 생각하십니까?)

〈표 8〉은 평등의 원칙, 그리고 〈표 9〉는 형평의 원칙에 관련되는 질문이다. 개인의 주택소유에 대해 그 규모와 수를 제한할 필요가 있는지에 대한 질문에는 부정적인 응답이 약간 많은 편이다. 또 개인의 무제한적 주택소유에 대해 허용해야 할 것인지에 대한 질문에 대해서 전문가들은 찬반 양론이 비등하다.

〈표 8〉 개인의 주택 소유 제한

구 분	빈 도	비 중(%)
매우 그렇다	7	8.0
그렇다	28	32.2
그렇지 않다	41	47.1
절대 그렇지 않다	11	12.6
합 계	87	100.0

주 : 질문(모든 국민에게 인간다운 생활을 할 수 있는 주거공간을 보장하기 위해 국가가 개인이 소유할 수 있는 주택의 수와 크기를 제한하여야 한다고 생각하십니까?)

〈표 9〉 능력에 따른 주택소유

구 분	빈 도	비 중(%)
매우 그렇다	10	11.5
그렇다	32	36.8
그렇지 않다	34	39.1
절대 그렇지 않다	11	12.6
합 계	87	100.0

주 : 질문(누구나 능력만 있으면 얼마든지 주택을 소유하는 것은 당연하다고 생각하십니까?)

위와 같은 응답 결과를 정확하게 해석하기란 쉽지 않다. 의견을 제시한 사람들 가운데 상당수가 소유에 대한 절대적 제한을 가하는 것은 바람직하지 않지만 세금을 통한 간접적 제한이 필요하다고 지적하였다. 또 "소유 가능한 주택의 수와 크기를 일률적으로 제한하는 것은 위헌의 소지"가 있지만, "재산권에 대한 제한이 법정신을 고려할 때 공익을 위해서는 가능"하다는 의견도 제시되었다. 또 소유가능한 주택의 수에 대해서는 제한을 없애는 것이 주택공급에 유리하다는 의견과 다수의 주택을 소유한 것에 대한 중과세는 임대주택공급을 제한할 수 있다는 점 등이 지적되었다. 지금까지는 국민주택규모를 정하여 그 이하 규모의 주택을 소유하는 것에 대해서 여러 가지 지원을 하고 택지소유상한제를 통하여 일정 규모 이상의 주택에 대해 세금을 중과했는데, 이러한 세제를 보다 강화해야 한다는 주장도 있었다. 이러한 의견을 종합할 때 주택의 소유는 보장되어야 하지만 공익에 부합하는 것이어야 하고, 마찬가지로 소유를 촉진하거나 제한하는 국가의 개입도 공익에 비추어 정당해야 한다는 것이다.

3. 주거관련법 체계의 정비 방향

현행 주거관련 법령에 대해서 대부분의 전문가들은 부정적인 의견을 보이고 있다. 현재의 법 체계에 대해서는 절대다수가 어떤 식으로든 정비가 필요하다고 느끼고 있다. 법체계 개편의 대안으로 주거기본법이라는 모법을 만들고 그 정신에 따라 개별법을 정비하는 것과 현재의 주택건설촉진법을 주거와 관련된 전반적 사항을 다루는 종합적인 법인 주택법 혹은 주거법으로 개편하는 대안을 제시하였는데, 전자를 선택한 경우가 69.0%였고 후자를 선택한 경우는 17.2%였다(〈표 10〉).

〈표 10〉 주거관련법령의 체계 정비 방향

구 분	빈 도	비 중(%)
주거기본법 제정과 개별법 정비	60	69.0
주촉법을 주택법으로 개편	15	17.2
현행 체계 유지하면서 보완	5	5.7
기 타	7	8.0
합 계	87	100.0

주 : 질문(주거관련법령의 체계를 정비할 필요가 있다는 의견이 적지 아니한데, 이에 대한 가장 적절한 대안은 무엇이라고 생각하십니까?)

기존의 주택건설촉진법의 폐지 혹은 정비는 매우 시급한 과제라는 의견과 주거기본법 제정이 필수적이라는 의견이 다수를 차지하였으며, 주택관련 개별법을 통합하자는 의견도 있었다. 특히 주택건설촉진법의 제정 배경이면서 그 핵심적인 내용을 이루고 있는 '주택공급촉진책'은 더 이상 시대 상황에 맞지 않다는 의견도 있었다. 또 근본적으로 주택공급의 '촉진'은 수단이고, 그 수단을 통해 달성하고자 하는 '목적'을 언급하는 법률이 필요하다는 의견이 제시되었다.

그러나 주거기본법의 제정에 대해 일부전문가들은 부정적인 의견이 있었다. 그 이유로 실행력이 있는 법이 아니라 선언에만 그치는 것에 대한 우려이다. 그리고 이와 반대로 주거기본법은 이념과 정신을 제시하는 것인 만큼 실질적인 집행력을 갖는 규정들은 개별법에서 다루는 것이 타당하다는 의견도 제시되었다. 이러한 의견은 먼저 주거기본법을 제정한 이후 관련 법률을 개정해 가는 후속적인 과제를 계속 추진해야 할 것이라는 주문과도 연결된다.

이밖에도 주거권을 사회보장법에 포함시키는 방안을 검토해야 한다는 의견, 효율적인 재정 운영을 통해 실질적인 사회복지적 기능을 수행하기 위해서는 정치적 선전의 도구로 전락하는 것을 경계해야 할 것이라는 의견 등도 주목해야 할 것들이었다.

4. 최저주거기준과 주거빈곤대책

주거권의 실현을 위한 정책적인 기준으로 최저주거기준을 설정하는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이다. 주거기준의 제시가 갖는 의의에 대해서는 주거권의 내용을 구체화하는 것이라는 의견이 많았고, 주거빈곤 해소를 위한 계량적 목표를 제시하여 정책집행의 실효성을 높일 것이라는 것도 측면도 있다.

〈표 11〉 주거기준 설정의 의의

구 분	빈 도	비 중(%)
주거기준 등 인위적 제한은 없어야	8	9.2
주거빈곤 해소 위한 계량적 목표 제시	21	24.1
주거권의 구체적 내용 제시	55	63.2
기 타	3	3.4
합 계	87	100.0

주 : 질문(주거기준을 정해야 하는 가장 중요한 의의는 무엇이라고 생각하십니까?)

여기서 주거기준을 설정하는 것은 주거권을 실현하기 위한 수단으로 기능하고, 동시에 주거빈곤 퇴치를 위한 정책의 계량화된 목표를 제시한다는 것으로 해석된다. 또한 주거권이 단지 추상적인 이념으로 그치는 것이 아니라 정책에서 구체화되어야 할 것이라는 의견이 강하다는 것을 보여주는 것이다(〈표 11〉). 최저주거기준 설정은 주택공급을 확대하는 정책에서 국민들에게 적절한 주거를 제공하기 위해 특히 주거기준에 미달하는 가구의 주거수준 향상에 정책의 초점을 맞추는 인간 중심의 기준으로 정책을 전환하는 계기가 될 수 있다는 것이다. 기타 주목해야 할 의견으로는 주거기준을 설정하는 과정이 과학적이고 합리적이어야 하고, 주거기준을 충족시킬 수 있는 재정적·행정적인 여건이 갖추어져야 의미를 가질 수 있다는 것이다.

최저주거기준에 미달하는 것으로 파악되는 개인과 가구는 주거빈곤계층이라고 할 수 있다. 주거빈곤계층이 주거정책의 주요한 대상이라고 할 때 사회주택이나 임대료보조 등 정부의 직접적인 대책이 필요하다는 의견이 다수를 차지하고, 저렴주택의 공급을 통해 저소득층의 주거환경의 전반적으로 개선되어 가도록 하는 간접적인 정책이 적절하다는 의견이 25.3%로 나타났다.

〈표 12〉 주거빈곤계층에 대한 적절한 조치

구 분	빈 도	비 중(%)
심사후 사회주택, 임대료보조 등 조치	57	65.5
저렴주택 공급 확대 통해 해소	22	25.3
생활보호 이상 주거대책 불필요	1	1.1
주거빈곤계층이라는 개념 부적절함	2	2.3
기 타	5	5.7
합 계	87	100.0

주 : 질문(주거빈곤계층에 대한 적절한 조치는 무엇이라고 생각하십니까?)

임차료보조의 필요성에는 대체로 공감하지만(〈표 13〉), 현실적으로는 재정부담 등으로 실시하기 어렵다는 의견이 다수이고, 이와 관련하여 시범 운영이나 극빈 계층부터 점진적으로 실시하는 등의 방안이 제시되기도 하였다.

〈표 13〉 주택임차료보조제도에 대한 의견

구 분	빈 도	비 중(%)
최저주거기준 충족 위해 임차료보조 필요	42	48.3
민간임대시장 활성화 위해 임차료보조 바람직	12	13.8
국가재정 고려하여 당분간 실시 곤란	17	19.5
임대주택시장 왜곡 등 부작용 초래함	8	9.2
기 타	8	9.2
합 계	87	100.0

주 : 질문(주택임차료보조제도의 도입에 대해서 어떻게 생각하십니까?)

〈표 14〉 주택임차인의 권리와 관련하여 가장 심각하고 개선되어야 할 문제

구 분	빈 도	비 중(%)
전세금 및 보증금 반환	46	54.1
소액보증금 우선 변제 확대	14	16.5
퇴거조건 제한하여 주거 안정	14	16.5
유지·관리 책임 소재 제도화	5	5.9
기 타	6	7.1
합 계	85	100.0

주 : 질문(주택의 전세입자 및 임차인의 권리와 관련하여 현재 가장 문제가 되고 있고, 개선해야 할 내용은 무엇이라고 생각하십니까?)

임대차관계에 대해서는 보증금반환 보장이 가장 중요한 과제이다(〈표 14〉). 한편 소규모 임대업자를 보호해야만 임대주택의 재고를 확대 유지시킬 수 있다는 점에서 임차인 보호와 동시에 공식적 임대주택 사업자를 지원할 수 있는 장치도 필요하다는 의견이 많이 제시되었다.

Ⅴ. 정책방향

근대 국가의 등장과 함께 국가 정당성의 원천은 국민의 권리를 보장하는 것에서 찾아진다. 하지만 정치적·시민적 권리와 함께 국가의 존재 이유이자 인간의 당연한 권리로 인정되어야 할 국민의 생활 수준 혹은 복지는 충분히 권리로 인정되지 않고 있었다. 최근 '인간다운 주거생활과 복지'에 대한 사회적 권리도 하나의 권리이고, 다른 권리와 비교해서 과소평가될 수 없다는 인식이 지배적이다. 주거권을 비롯한 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대해 유엔을 비롯하여 여러 국가들과 학계, 법조계, 인권 관련 비정부기구 등에서 보다 적극적인 관심을 기울이기 시작했다. 이에 따라 지난 20여년 동안 사회적 권리는 급격하게 신장되었다.

이러한 국제적 움직임과 국가의 역할을 고려하여 향후 우리 나라 주거권 신장을 위한 정책방향은 아래와 같이 전개되어야 할 것이다.

1) 정책당국은 '적절한 주거'가 모든 사람이 누려야 할 권리라는 점을 인식하고, 주거권 실현을 위해 정책이 추구해야 할 원칙을 제도적으로 보장해야 한다. 이 원칙은 ① 점유의 법적 안정성 원칙, ② 차별 철폐의 원칙, ③ 기본적인 소요(housing needs)에 우선 순위를 두어야 한다는 원칙, ④ 자발적인 노력이 촉진되어야 한다는 원칙, ⑤ 주거권 실현과 주거 수준의 향상을 위한 국가의 적극적인 수단이 강구되어야 한다는 원칙 등이다.

2) 최저주거기준(housing minimum standard)은 한 사회가 책임지고자 하는 기본적인 주거수준이다. 또한 이는 기본적인 삶의 조건으로 주거를 보장하는 것이 국가의 의무임을 명시하는 것이다. 최저주거기준이 존재하지 않고 주거빈곤이 제대로 측정도 되지 않는 현실은 주택정책이 가장 먼저 고려해야 할 계층이 누구인가에 대한 고려가 제대로 이루어지지 않고 있음을 보여주는 것이다. 정부는 속히 최저주거기준을 설정하고 이를 바탕으로 주거정책을 시행해야 한다

3) 주택보급률을 기준으로 한 주택공급정책에서는 어떤 지역, 어느 계층, 어떤 점유형태(housing tenure) 등의 주택소요(housing needs)에 대한 배려가 미흡하다. 한국의 주택관련계획은 주택보급률을 높여야 한다는 공급 지향적, 경제적 효율성 담보에만 급급하였다. 이제 주거권을 보장하는 정책을 지향하기 위해서는 사회적 형평성의 제고가 필수적이다. 이를 위해서 주택공급 및 배분에 있어 공공의 역할이 증대되어야 한다. 특히 도

시빈민들이 밀집한 불량노후주거지역의 재개발사업 등은 공공기관(주택공사 등)의 역할이 증대되고 공공성에 기초한 주택공급 및 재개발이 추진되도록 제도적 보완이 요구되고 있다.

4) 정부의 주택시장개입은 시장실패를 보완하는 작업에 국한되어야 한다. 독점, 불공정거래 등을 시정하기 위해 정부의 시장개입은 필수적이지만, 과도한 개입은 정부실패를 초래할 수도 있다. IMF시대에 있어서는 기업의 자유공정경쟁의 환경을 조성해 주고 건전한 기업활동이 신장될 수 있는 주택시장조건을 마련해 주어야 한다. 공공과 민간의 역할 규명이 재정립되어야 한다.

5) 주거권은 국제기구를 비롯하여, 비정부기구, 시민단체, 지역사회조직 등 다양한 차원의 노력을 바탕으로 형성되고 있다. 민간 부문에서 진행되고 있는 주거권과 관련된 캠페인과 주거권 침해를 시정하기 위한 노력에 대해 정부는 적극적인 지지와 협조를 보여야 한다. 아울러 국내의 주거권 관련 민간단체의 '국제주거권연합(Habitat International Coalition: HIC)' 등 국제적 비정부기관과의 연대, 정보교환 등의 활동에 지원을 해야 한다.

6) 결론적으로 주거권을 명시한 주거기본법이 제정되어야 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 주택정책관련 전문가들의 델파이 조사에서 절대다수의 응답자들이 주거기본법의 제정에 찬성하였다. 그리고 우리 나라의 법제에서 주거권이라는 명시적인 언급은 없지만, 헌법상 생존권이나 생활권적인 기본권이 분명히 보장되어 있다. 이는 주거권에 대한 국민의 권리가 인정되어야 한다는 충분한 논리적 근거가 된다. 현행 다기화되고 중복되어 있는 주택관련법을 정비하고 동시에 주거권리를 명시한 가칭 '주거기본법' 제정이 시급히 요망되고 있다.

< 참고문헌 >

국토개발연구원, 「주거기준설정에 관한 연구」, 1986.

국토개발연구원, 「도시빈곤층 대책에 관한 연구」, 1989.

국토개발연구원, 「97국민주거실태조사」, 1997

김형국 · 하성규(편), 『불량주택 재개발론』, 나남, 1998.

대한주택공사, 「공공임대주택정책의 발전방향에 관한 연구」, 1996.

서울시정개발연구원, 「서울시 주택지표 재설정에 관한 연구」, 1995.

서울특별시, 「복지주거기준제도 도입을 위한 주택정책의 평가와 정책방향」, 1997.

윤주현 · 김혜승, 「주거복지제도의 평가와 개선방안」, 국토개발연구원, 1997.

이은기, 「프랑스의 주거기본법 실현형태로서의 사회주택에 관한 법적 고찰」, 서울대 대학원 법학과 박사학위논문, 1995.

장영희, "최저주거기준제도의 도입과 서울시 저소득층 주택정책방향," 「복지주거기준 설정 및 정책 구현을 위한 시민공청회」, 1997.

정의철, 「서울시 저소득시민을 위한 임대료보조제도 도입방안」, 서울시정개발연구원, 1997

주택금융공고, 해외주택 Data-Now, 1997.7.

천주교서울대교구 도시빈민사목위원회 · 도시빈민연구소, 「불량주택 정비사업 제도개선 및 법개정방안」, 1994.

하성규, "한국 사회와 주택의 분배구조", 『철학사상』, 서울대 철학사상연구소, 1992.

하성규, "저소득 임차가구의 주거권 확보와 임대주택정책", 천주교 서울대교구 도시빈민사목위원회, 정책토론회, 1992. 6.

하성규, "서민주거안정과 주택소요", 「한국 사회정책학회지」, 창간호, 1994.

하성규, "도시서민 주거불안정의 구조적 요인과 그 대책", 『도시연구』, 창간호, 한국도시연구소, 1995.

하성규, "주거빈곤실태와 복지증진방안", 서울시정개발연구원 개원3주년 기념심포지엄, 1995.

하성규, 『주택정책론』, 박영사, 1995.

하성규, "유엔주거회의(Habitat Ⅱ)와 서민주거 안정: GPA분석을 중심으로, 『사회정책논총』, 제9집, 한국 사회정책연구원, 1997.

하성규 · 김재익, 『도시관리론』, 형설, 1995.

하성규, "주택관련법체계 정비방향에 관한 연구", 『산업경영연구』, 제7권, 중앙대 산업경영연구소, 1997.

한국도시연구소, 「공공임대주택정책의 재평가와 발전방향」, 1995.

Asian Coalition for Housing Rights, 1989, *Battle for Housing Rights in Korea,* Bangkok.

Asian Coalition for Housing Rights, 1991, *Urban Poor Housing Rights in South Korea and Hong Kong*, Bangkok.

Avramov, D., 1996, *The Invisible Hand of the Housing Market*, Brussels: FEANTSA.

Balchin, P., 1996, *Housing Policy in Europe,* London: Routledge.

Ball, M., M. Harloe, and M. Martens, 1988, *Housing and Social Change in Europe and the USA,* London: Routledge.

Bassett, K. and Short, J., 1980, *Housing and Residential Structure*, London: Routledge & Kegan Paul.

Bourne, L. S., 1981, *The Geography of Housing*, London: Edward Arnold.

Castells, M., Goh, L., and Kwok, R. Y-W., 1990, *The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*, London: Pion.

Clapham. D., Kemp, P. and S. Smith, 1990, *Housing Policy and Social Policy*, London: Macmillian.

Donnison, D. and Ungerson, C., 1982, *Housing Policy*, Harmondsworth: Penguin Books.

Eduardo Jorge Anzorena, S. J., 1993, *Housing the Poor: the Asian Experience,* ACHR.

Ha, Seong-Kyu(ed.), 1987, *Housing Policy and Practice in Asia*, London, Croom Helm.

Ha, Seong-Kyu, 1994, "Low-income Housing Policies in the Republic of Korea," *Cities(International Journal of Urban Policy and Planning)*, Vol.11 No.2. pp.107-114.

Ha, Seong-Kyu, 1995, "Housing Crisis and Perspectives of Housing Policy in Korea", *Housing Studies Review*, Vol.3 No.2.

Ha, Seong-Kyu and Merrett, S. 1984, "Assessing Housing Consumption Requirements: The Case of Seoul", *Third World Planning Review*, Vol.6 No.4.

Howenstine, E. J., 1986, *Housing Vouchers: A Comparative International Analysis*, New Brunswick: Center for Urban Policy Research, Rutgers University.

Kim, Woo-Jin, 1995. *Economic Growth, Low Income and Housing in S. Korea*, Unpublished Ph.D thesis, University of Glasgow.

Leckie, S., 1991, *Cities,* "Housing Rights in the 1990s", pp.33-38.

Leckie, S. 1994, *Towards and International Convention on Housing Rights: Options at Habitat Ⅱ*, Issue Paper No. 4, The American Society of International Law, Washington, D. C..

McAustan, P., 1985, *Urban Land and Shelter for the Poor*, London: International Institute for Environment and Development.

Murie, A., Niner, P. and Watson, C., 1976, *Housing policy and the Housing System*, London: George Allen & Unwin.

Murphy Denis, 1990, *A Decent Place to Live*, ACHR.

Murphy D. and M. Pimple, 1995, *Eviction Watch Asia*, Bangkok: ACHR.

OECD, 1996, *Strategies for Housing and Social Integration in Cities*, France.

Oxley, M and Smith, J., 1996, *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, London: E & FN Spon.

Power, A., 1993, *Hovels to High Rise,* London: Routledge.

Sachar, J. R., 1992, Working Paper on Promoting the Realization of the Right to Adequate Housing, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1992/15, pp.4-11.

Spicker, P., 1989, *Social Housing and the Social Services*, London: Longman.

U. N., 1988, *United Nations Global Strategy for Shelter to the Year 2000(GSS)*, adopted by U.N. General Assembly resolution 43/181. 20, 1988, December.

U N., 1995, *Toward a Housing Rights Strategy: Practical Contributions*, HS/C/15/INF.7.

UNDP, 1998, *Combating Poverty: The Korean Experience*, Seoul: UNDP.

<Abstract>

The Issues of Housing Rights and Policy Directions in Korea

Seong-Kyu Ha

Director, KOCER / Professor, Chung-Ang Univ.

The purpose of this paper is to explore the issues of housing rights in Korea and to seek policy directions for the future. The housing situation in Korea may be thought of as a failure to meet the needs caused by sustained urbanization and accelerated formation of nuclear households. Since the early 1960s housing has never been priority sector, the focus of economic plans has been on general economic growth based on exports and heavy industries. Thus the public sector's share in the production of housing and investment in public housing has been at a low level. Many low-income residential areas are now undergoing a type of urban redevelopment which builds middle-class apartments and forces the low-income residents to move out and either pay more for more crowded conditions in Seoul, or move to inconvenient locations in satellite cities. In response to severe housing shortages, owner occupancy has declined, renting has increased, and overcrowding has been endemic. In Korea as a whole, some 1.6 million(12.3 percent) of households still use only one room for their whole family. Since the IMF economic crisis, the number of homeless has increased rapidly in urban areas.

With the adoption of the Universal Declaration of Human Rights(1948), the right to adequate housing joined the body of international, universally applicable and universally accepted human rights law. Since that time this right has been reaffirmed in a wide range of additional human rights instruments, each of which are relevant to distinct groups within society. No less than 12 different texts

adopted and proclaimed by the United Nations explicitly recognize the right to adequate housing.

Facing the 21st century, the whole globe has been trying new efforts for a 'sustainable social development' and 'elevation of quality'. All these efforts were seen throughout the United Nations Conferences, particularly Habitat Ⅰ and Ⅱ Agenda, during the past 2 decades. Since 1986 a series of resolutions have been adopted by various UN human rights and other bodies on the issues of housing rights. These resolutions are extremely important documents, as such of them forms the legislative and political basis for instigating a broad range of activities within the UN bodies regarding housing rights and forced eviction.

We do not believe that Korea has taken appropriate steps to ensure the realization of housing rights yet with respect to the legal obligations of governments. The Korean Government has not made every efforts to remove all impediments hindering attainment of these goals of housing rights through explicit legislation.

In Korea, major civic groups are involved to one degree or another with the legal struggles for housing rights and against forced evictions. The number of groups basing housing-related struggles on legal sources is growing rapidly, through a reliance both on the constitutional law, as well as increasing reference to international human rights standards recognizing housing as a human right. According to the Delphi survey(KOCER, 1989) for the housing experts including planners, government officials, lawyers and academicians, the survey results clearly demonstrated that Korea needs to establish a law of housing rights. More than 82% of experts pointed out that the governments should take appropriate steps to ensure realization of housing rights through establishing a housing rights law and reform of social policy.

We do believe that adequate shelter and services are a basic human rights which places an obligation on governments to ensure their attainment by all people, beginning with direct assistance to the least advantaged through guided programs of self-help and community action. To ensure progress in asserting the right to adequate housing of poor and disadvantaged Koreans, the following

measures should be instituted:

- There is an urgent need to legally define a minimum level of housing - a housing "poverty line" - and to guarantee at least that level to all citizens.
- Evictions should be limited to absolutely necessary cases, such as people living in areas where their lives are in danger - for example, from flooding - or people directly obstructing vital public projects. People should not be evicted until permanent alternative housing is available, and at least temporary housing should be provided to those displaced.
- Increased public assistance benefits to a level adequate to maintain a minimum living standard, including as beneficiaries the homeless, the elderly, disabled and other disadvantaged persons.
- Active participation of public, private, and non-governmental partners at all levels to ensure legal security of tenure, protection from discrimination, and equal access to adequate, affordable housing for all.
- Reaffirming that the governments are legally bound to respect, protect and ensure the housing rights and related rights of citizens.

주거기본법 제정의 기본방향

정태용
법제처 법제관

Ⅰ. 주거정책의 방향
Ⅱ. 주거권에 관한 논의
Ⅲ. 주거기본법입안에 따른 세부지침
1. "주거"에 관한 기본법
2. 주거에 관한 "기본법"
3. 주거권에 관한 논의
4. 저소득계층의 주거문제
Ⅳ. 주거기본법시안의 내용

인간이 삶을 영위하는 데에 있어서 가장 기본적인 사항이 무엇이냐는 질문에 대하여 우리는 오래전부터 그 해답이 의·식·주임을 익히 알고 있다. 조상들께서 이미 주거가 삶의 가장 기본적인 요소의 하나임을 가르쳐 주셨기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지금 이 자리에서 새삼스럽게 주거가 인간다운 삶을 영위함에 있어서 가장 기본적인 요소 중의 하나임을 강조하고 있다는 사실은 역설적으로 우리가 삶의 가장 기본적인 요소의 하나인 주거를 제대로 확보하고 있지 못하다는 것을 드러내는 것이라 하겠다.

Ⅰ. 주거정책의 방향

그동안 우리는 주택을 건설·공급하고 불량주택을 개량하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔다. 이를 위한 법률도 많이 제정하였는데, 주택건설촉진법, 택지개발촉진법, 임대주택법, 도시재개발법, 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법 등이 그것이다. 이들 법률은 무주택서민의 주거안정을 목적으로 많은 양의 주택을 신속하게 건설·공급하는 데에 주안점을 두고 있다. 예를 들어 많은 양의 주택을 신속하게 건설·공급하는 데에 소요되는 막대한 자금을 조달하기 위하여 주택건설사업계획만 확정되면 주택이 완성되기 전이라도 주택을 분양할 수 있게 하여 주택건설업자의 자금부족을 해결하였다. 그리고 주택의 분양가격을 실제거래가격보다 낮게 책정함으로써 일반국민들은 주택을 분양받기만 하면 그 즉시 분양가격과 실제거래가격의 차이를 일종의 불로소득으로 취하게 되었다. 이 결과 주택은 주거공간으로 인식되기 보다는 가장 효과적인 부의 증식수단으로 인식되었다. 이는 기존의 노후·불량주택을 개량하는 재개발이나 재건축에 있어서도 마찬가지였다.

이러한 주택정책은 말 그대로 "주택"정책으로서 "주택"이라는 구조물을 양산하는 데에 치중한 결과였다. 따라서 이러한 정책은 과연 이들 주택이 인간의 "주거"로 사용하기에 적합한 여건을 갖추고 있는지 여부에 대한 고려가 다소 미흡하였으며, 이와같이 건설된 "주택"을 구입할 수 없는 저소득계층, 특히 주택건설을 위하여 주거를 상실하게 된 철거민의 주거문제에 대한 배려가 부족하였다. 주택이 "주거"로 사용하기에 적합한 여건을 갖추고 있는지 여부에 대한 고려는 주거의 질에 관한 문제로서 주택정책을 주택의 건설·공급이라는 양적 과제에서 쾌적한 주거환경의 보장이라는 질적 과제로 전환하도록 요구하는 것이다. 그리고 각종 개발사업에 있어서의 세입자문제와 철거민문제는 지속적으로 사회문제화됨으로써 주거권논쟁을 촉발시키는 계기가 되었다.

주택임대차에 관하여 정부는 주택임대차보호법을 제정하여 임대인에 비하여 경제적으로 약한 지위에 있는 세입자를 보호하여 왔다. 임대차기간을 최소 2년으로 법정화하고, 임대료를 매년 5%이상 올리지 못하게 하며, 소액전세금에 대하여는 담보물권에 우선하여 변제받을 수 있게 하는 등, 주택임대차보호법은 무주택서민을 위하여 많은 기여를 하였다. 그러나 임대인이 임대료를 5%이상 올리기 위하여 임차인에게 퇴거를 요구하는 사례가 발생하게 되었고, 임대인이 임대차기간을 1년으로 강요하는 경우에도 효과적으로 대응하기 곤란하였다.

주택건설촉진법, 택지개발촉진법, 임대주택법, 주택임대차보호법 등 주택관련법률이 각각 나름대로의 기능을 하여 왔고, 지금도 기능을 수행하고 있다는 점은 인정하지만, 이들 주택관련법률을 꿰고 있는 일관된 이념이 무엇이냐는 질문에 대하여는 망설일 수밖에 없게 된다. 아마 "무주택서민의 주거안정"이라는 대답이 가장 무난할 것이다. 이는 지금까지 주택정책의 초점이 무주택자를 줄이고, 세입자보호장치를 마련하는 데에 있었음을 가리킨다.

앞으로 주택가격이 안정되어 주택이 재산증식수단으로서의 매력을 상실하게 되면 자기소유 주택에 대한 사회적 욕구가 줄어 들고, 타인의 주택을 임대하여 거주하는 것이 보편화될 것이다. 이렇게 되면 주택정책의 중점이 단순히 주택을 건설·공급하는 것에서 한걸음 더 나아가 주택금융제도를 정비하여 적은 부담으로 주택을 구입할 수 있도록 함과 동시에 주택임대차관계에 대한 보다 발전된 모델을 제시하는 것으로 옮겨 가게 될 것이다. 또한 저소득계층의 열악한 주거환경을 개선하고 각종 개발사업으로 인한 철거민에 대하여 적정한 주거대책을 마련하는 것이 당면한 과제로 대두하게 될 것이다.

이러한 변화에 효율적으로 대처하기 위하여는 종전의 정책과 장래의 정책을 아우르는 이념적 틀을 제공하고, 다양한 주거관련시책에 공통되는 기본방향을 제시함으로써 정책의 연속성과 일관성을 확보할 필요가 있게 된다.

Ⅱ. 주거권에 관한 논의

최근에는 주거권에 대한 논의가 활발하게 제기되고 있다. 이는 주거를 권리로 파악함으로써 이 권리를 근거로 하여 국가에 대해 주거에 관한 정책의 수립 및 시행을 요구하려는 것이라고 할 수 있다. 물론 종전에도 국가에 대하여 정책의 수립 및 시행을 요구할 수 있었지만, 단순히 탄원이나 진정을 하는 것과 구체적인 권리를 행사하는 것은 질적으로 다르다. 주거권이라는 용어가 쓰이게 된 것은 경제성장에 따른 도시로의 인구집중으로 서울 등 대도시에서 무주택자가 증가하고 도시개발사업이 활발하게 이루어지면서 도시영세민의 주거대책문제가 사회문제로 대두된 1980년대 이후 철거민단체가 결성되어 주거권을 주장하면서부터였다고 할 수 있다.

실정법상 주거권이라는 용어가 쓰이고 있지 아니하므로 주거권은 그 개념이 정확하게 정의되지 못한 채 사용하는 사람에 따라, 혹은 사용하는 목적에 따라 조금씩 달리 쓰이곤

한다. 굳이 주거권을 정의한다면 "인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준을 확보하고 이를 누릴 수 있는 권리"라고 할 수 있을 것이다.

"인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준"의 뜻에 대하여는 "제2차 세계주거회의(Habitat Ⅱ) 의제"에서 밝히고 있는 "적절한 주거"의 개념으로 대치할 수 있을 것이다. Habitat Ⅱ 의제에서 "적절한 주거"란 적절한 사생활 보호, 적절한 공간, 물리적 접근성, 적절한 안전성, 점유 안정성, 구조적인 안정성과 내구성, 적절한 조명·난방·환기, 물공급과 위생 및 쓰레기처리시설과 같은 적절한 기반시설, 바람직한 환경의 질과 건강에 관련된 요소들, 일자리와 기본적인 편의시설에서 멀지 아니한 적절한 입지 등을 의미함과 아울러 이 모든 것이 부담할 만한 적절한 지출을 통하여 이용할 수 있는 것을 뜻한다고 규정하고 있다(Habitat Ⅱ 의제 para. 58). 주거권은 이 "적절한 주거"에 관한 권리로 파악할 수 있을 것이다. "적절한 주거"는 단순히 주거공간의 확보만을 목적으로 하는 것이 아니라 주거의 질, 주거환경, 경제적 부담의 적정여부 등 여러가지 요인을 모두 고려하는 개념이므로, 주거권은 단순히 주택을 공급받거나 주택을 보유할 수 있는 권리가 아니라 인간다운 주거생활을 할 수 있는 권리를 뜻하게 된다.

주거권에 대한 논의는 국내에서보다 국제적으로 활발하게 이루어지고 있는데, 이미 1948년 "세계인권선언"에서는 적절한 생활 수준에 대한 권리의 내용에서 매우 중요한 것 중의 하나가 적절한 주거에 대한 권리라 하였다. "제2차 세계주거회의(Habitat Ⅱ) 의제"에서는 "적절한 주거"에 대한 권리를 분명히 하고 있다.

우리 헌법도 전문에서 "모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고……안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고……"라고 규정하면서, 제10조에서 인간의 존엄성 및 행복추구권, 제11조에서 경제적·사회적·문화적 생활에서의 평등권, 제16조에서 주거의 자유, 제14조에서 거주·이전의 자유, 제34조에서 인간다운 생활권, 제36조제3항에서 쾌적한 주거생활권에 관하여 규정하고 있다. 또한, 제119조제2항에서는 "국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 배분을 유지하고……경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다"고 규정함으로써 인간의 존엄과 행복추구권, 평등권, 인간다운 생활권 등 각종 기본권을 보장하고 저소득층이나 경제적 소외계층을 보호하고 있다. 이 중 주거에 관하여 직접 언급하고 있는 것이 주거의 자유를 규정하고 있는 헌법 제16조와 쾌적한 주거생활권에 관하여 규정하고 있는 헌법 제35조제3항이다. 주거의 자유를 규정하고 있는 헌법 제16조에서의 주거는 주택은 물론 사생활이 행하여지는 모든 장소를 의미한다. 주거의 자유의 본질은 공권력에 의하여 개인의 사생활이 침해되는 것을 방지하는 데에 있는 바, 이는 주거를 사생활보호의 차원에서 소극적으로 파악하는 것이

다. 헌법 제35조제3항에서는 "국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다"고 규정하고 있는데, 이는 국가에게 적극적으로 주택개발정책을 추진하여 국민이 주택을 보유할 수 있도록 하여 인간다운 생활을 할 수 있도록 할 의무를 부여한 것이다. 국민 모두가 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 하기 위하여 국가는 그 기초가 되는 주택의 개발에 관한 정책을 최우선적으로 수행하여야 하며, 국가가 이를 게을리하는 경우 국민은 국가에 대하여 그 의무를 다할 것을 여러가지 방법으로 촉구할 수 있다. 이 헌법 제35조제3항을 적극적으로 해석하여 국민은 국가에 대하여 적극적인 주택정책을 통하여 쾌적한 주거생활을 보장하여 줄 것을 요구할 수 있고, 국가는 이에 대한 의무를 진다고 보아 헌법 제35조제3항을 주거권의 근거로 보는 견해가 있을 수 있다.

또한 주거권의 헌법적 근거를 헌법 제10조 및 제34조에서 구하는 견해가 있을 수 있다. 인간의 존엄과 가치를 규정한 헌법 제10조는 인격적 생존에 불가결한 모든 것을 포함한 포괄적 권리인 바, 경제적·문화적 생활을 할 권리, 즉 적절한 주거에 관한 권리는 당연히 이에 포함된다. 헌법 제34조에서는 인간다운 생활을 할 권리를 규정하고 있는데, 적절한 주거의 확보없이는 인간다운 생활이 이루어질 것으로 기대할 수 없다. 따라서 주거권은 인간의 존엄 및 행복추구권과 인간다운 생활권의 중요한 요소가 되는데, 헌법 제37조에 의하면 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니하고 적절한 주거의 확보 역시 인간으로서의 존엄과 가치를 누리기 위하여 필요한 것이므로 주거권은 헌법에 명문으로 열거되어 있지 아니하지만 경시되어서는 아니될 권리로서 헌법상 보장된다고 볼 수 있다는 견해이다.

그러나 국내외적으로 주거권을 인간다운 생활권의 한 내용으로 볼 뿐 독자적인 권리로는 보지 아니하는 것이 대세인 바, 이는 주거권을 독자적인 권리로 보기에는 아직 법적 권리로서의 성숙도가 부족하다고 보는 것 같다.

주거권을 독자적인 권리로 인정하는 경우 이를 구체화하기 위하여는 입법화의 과정을 밟는 것이 필요하다. 주거권이 헌법에 명시되는 경우에는 이를 구체화하기 위하여 입법이 필요하게 되고, 주거권이 헌법에 명시되지 아니하는 경우에는 주거권에 대하여 법적 권리로서의 성숙도를 높이기 위하여 입법이 필요하게 된다. 입법화 방법으로는 지금과 같이 주택건설촉진법·임대주택법·주택임대차보호법 등의 개별법령에 의하는 것보다는 주거권이 법적 권리라는 것을 보다 구체적으로 나타낼 수 있도록 주거권 그 자체를 규율대상으로 하는 법률을 제정하거나 제2차 세계주거회의(Habitat Ⅱ) 이스탄불선언과 같은 국제적인 선언을 국내법화하는 방법이 있을 것이다. 어느 방법에 의하던지 주거기본법의 제정

을 필요로 하게 될 것이다.

여기서 주의할 것은 주거기본법의 제정이 주거권을 독자적인 권리로 성립함을 그 전제로 하는 것은 아니라는 점이다. 주거권이 독자적인 권리로 성립되지 아니한다고 보는 경우에도 주거기본법에 담고자 하는 내용은 인간다운 삶을 영위할 수 있는 헌법상의 기본권에 그 근거를 구하는 데에 조금도 부족함이 없다. 주거가 인간다운 삶을 영위하는 데에 가장 기본적인 요소의 하나임을 인정하는 이상, 인간다운 삶을 영위할 권리를 보장하는 우리 헌법하에서는 국민 모두에게 적절한 주거를 확보할 수 있도록 하는 내용의 법률을 제정할 수 있음은 너무나 당연하다 할 것이다. 즉 주거기본법은 주거권이 독자적인 권리인지 여부와 관계없이 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다고 규정하고 있는 헌법 제34조의 규정에 의하여 입법화할 수 있다 할 것이다.

Ⅲ. 주거기본법입안에 따른 세부지침

1. "주거"에 관한 기본법

이 법에서는 주거에 관한 기본법으로서의 성격에 충실하도록 주거정책이 지향하여야 할 기본방향을 제시하되, 구체적인 실체규정은 두지 아니하며, 기존의 다른 법률의 영역을 침해하거나 이와 상충되는 내용을 담지 아니한다. 예컨대, 임대차의 경우 민법이나 임대차보호법으로 규정하여야 할 사항은 이 법에 담지 아니하며, 철거민보호의 경우 보상관계법에서 규정하여야 할 사항을 이 법에 담지 아니한다.

주거문제의 가장 대표적인 유형이 주택문제이지만, 이 법의 목적이 주택이라는 구조물의 확보에 있는 것이 아니라, 인간다운 삶을 영위할 수 있는 적절한 주거를 확보하자는 것이므로 이 법의 내용이 주택의 건설·공급이나 관리에 국한되지 아니하도록 한다.

토지문제는 주거와 밀접한 관련이 있기는 하지만 주거와 관련해서는 저렴한 주택의 건설·공급에 관한 정책에 포함시켜 함께 다룰 수 있고, 또한 그 자체만으로도 하나의 법체계를 이룰만큼 방대하여 이를 주거문제와 연계시킬 경우 자칫하면 주거기본법의 성격을 잘못되게 할 수도 있으므로 이 법에서는 토지문제를 거론하지 아니한다.

2. 주거에 관한 "기본법"

이 법에는 그 제명에 걸맞게 선언적인 사항을 규정하고, 실효성이 있는 사항은 규정하지 아니한다. 선언적 사항만 규정하게 되면 실효성이 전혀 없게 된다는 우려가 있을 수 있으나, 비록 주거기본법에 규정된 사항이 선언적인 사항이라고 하더라도 국가 또는 지방자치단체로서는 이를 제대로 이행하지 아니한 때에는 법령을 준수하지 아니한 책임을 면하지 못하게 된다. 단순히 정책수립에 게을리하였다는 비판을 받는 경우와는 많은 차이가 있다. 실제로 국가 또는 지방자치단체를 상대로 주거문제를 논의할 때 종전에는 주장하는 논거를 일일이 제시하여야 하였지만, 앞으로는 주거기본법의 관계규정을 적시하면 충분하고 일일이 그 타당성을 역설할 필요가 없으며, 국가 또는 지방자치단체로서도 법률에 규정된 사항을 제대로 이행하고 있지 아니함을 인정하면서 구체적인 방안을 모색할 수밖에 없을 것이다.

또한 국가 또는 지방자치단체가 주거정책을 수립·시행할 때에는 이 법의 규정에 충실할 수밖에 없게 되는 바, 선언적 효력을 가지는 데에 불과하다고 하더라도 그 내용이 법률에 규정되어 있는 경우와 단순히 개인 또는 단체의 주장의 단계에 머물러 있는 경우와는 상당한 차이가 있게 된다. 이 법의 형식이 기본법이라고 하여 이 법의 제정이 전시용이거나 일과성 행사에 그치지 아니할 것이다.

주거기본법을 선언적 규정이 아닌 실체적 효력을 가지는 규정으로 구성하고자 하는 경우에는 현재의 주거관련법률을 망라하는 새로운 법률을 제정할 수밖에 없어 기본법의 범위를 벗어나게 될 뿐만 아니라 그 내용 또한 방대하여 정부의 관계부처가 중심이 되어 수년간의 작업을 하여야 할 사항이지 민간이 주도적으로 추진하기에는 적합하지 아니한 사항이라 할 것이다.

3. 주거권에 관한 논의

이 법의 제정을 추진하게 된 동기가 주거권에 관한 논의에 의하여 촉발된 것은 사실이지만, 이 법을 제정하고자 하는 것이 곧 주거권을 헌법상의 독자적인 권리로 인정하고자 하는 것은 아니므로, 이 법에서는 주거권을 정의하거나 그 법적 성질을 규명하는 내용을 담지 아니한다.

이 법에서 주거권에 관하여 언급하지 아니하는 것은 주거권을 헌법상의 독자적인 권리

로 인정하는 경우에도 마찬가지이다. 어떠한 권리를 헌법상의 독자적인 권리로 인정하는 경우 그 정의나 법적 성질은 헌법의 해석에 의하여 확정되는 바, 법률에서는 그 권리를 구체화하는 데에 필요한 사항을 규정하면 충분하고, 그 권리의 정의나 법적 성질에 관하여 규정할 필요는 없기 때문이다. 실제로도 헌법상의 권리에 대하여 법률에서 그 정의나 법적 성질에 관하여 규정하고 있는 예가 없다. 이 법률의 제명을 "주거권법"으로 하지 아니하고 "주거기본법"으로 한 것도 이 때문이다.

4. 저소득계층의 주거문제

주거문제는 국민 모두에 관계되는 보편적인 사항이지 저소득층에 국한된 문제가 아니므로 주거기본법이 저소득계층의 주거문제를 해결하기 위한 수단으로 오인되어서는 아니된다. 물론 주거문제의 해결이 가장 절실한 계층이 저소득층이고, 자력으로 주거문제를 충분히 해결하고 있는 계층에게는 주거기본법의 제정이 별다른 감명을 주지 못할 것인 바, 결과적으로 주거기본법이 주거를 제대로 확보할 수 없는 저소득계층에게 힘이 되는 것은 당연하다 할 것이다.

이는 철거민의 경우에도 마찬가지이다. 철거민문제에 접근하는 방법은 여러 가지가 있겠지만, 이 법에서는 주거를 확보하고 있던 자가 자신의 귀책사유없이 외적 요인에 의하여 기존의 주거를 상실하게 되는 경우 종전의 주거수준에 상당하는 주거를 확보해 줌으로써 주거상실로 인한 불안정을 해소시켜야 하다는 원칙을 제시하는 것일 뿐 보상과 같은 주거외의 사항에 관하여 개입하고자 하는 것은 아니다.

Ⅳ. 주거기본법시안의 내용

제1조(목적) 이 법은 국가 또는 지방자치단체가 주거에 관한 제반 정책을 수립·시행하거나 개발사업의 시행자가 주거환경에 영향을 미치는 개발사업을 시행할 때에 지켜야 할 기본방향을 제시함으로써 모든 국민이 인간다운 삶을 영위함에 있어서 필요불가결한 적절한 주거를 확보할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

이 법안의 목적을 인간다운 생활을 영위하는 데에 있어서 필요불가결한 주거를 국민 모두가 확보할 수 있도록 하기 위하여 국가 및 지방자치단체와 각종 개발사업의 시행자가 지켜야 할 기본적인 사항을 정하는 것으로 하였다. 이 법의 궁극적인 목적은 모든 국민이 인간다운 삶을 영위할 수 있게 하는 데에 있으며, 이 법은 이를 위하여 주거정책의 기본방향을 제시하는 기본법임을 밝혔다.

제2조(주거정책의 기본이념) 주거는 인간다운 삶을 영위하기 위한 기본적인 요소이므로 모든 국민은 자신이 감당할 수 있는 적정한 경제적 부담으로 사생활의 적절한 보호에 지장이 없고, 공간이 적정하며, 구조가 안전하고, 조명·난방·환기·위생 등의 설비가 갖추어져 있고, 직장 및 편의시설과의 거리 등 입지가 적정하며, 주변환경이 쾌적하는 등 적절한 주거를 확보할 수 있어야 한다.

이 법의 제정을 추진하게 된 동기의 하나가 주거정책 전체를 일관하는 이념을 제시하고자 하는 것인 바, "적절한 주거의 확보"를 "주거정책의 기본이념"으로 제시하였다. 이는 "적절한 주거"의 확보가 바로 주거정책의 시작이자 끝임을 강조한 것인데, 주거권의 개념이 아직 성숙하지 아니한 현단계에서는 이 기본이념이 주거권의 역할을 대신할 수 있을 것이다.

이 조에는 "감당할 수 있는 적정한 경제적 부담" 및 "적절한 주거"의 불확정개념이 나오는데, 이들은 "인간정주에 관한 이스탄불선언(Habitat Ⅱ)"에서 원용한 것이다. "감당할 수 있는 적정한 경제적 부담"은 그 개념이 상당히 추상적이기는 하지만 이 부분이 정부 또는 지방자치단체가 주거정책을 수립함에 있어서 주거에 소요되는 비용이 과중하지 아니하도록 하라는 기본방향을 제시한 것에 불과하므로 적용상의 문제는 발생하지 아니한다 할 것이다.

"적절한 주거"의 개념에서 "적절"의 정도는 문화·사회·환경·경제적 요인에 의하여 결정되므로 지역과 시기에 따라 달라진다 할 것이다. 또한 "적절"의 개념에는 여성과 아이들과 같이 성이나 연령에 따라 특별하게 다루어져야 할 요소들도 충분히 고려되어야 할 것이다.

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 주거정책의 기본이념을 구체화하기 위한 각종 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 값싸고 질좋은 주택의 건설·공급, 쾌적한 주거환경의 조

성 등 국민이 각자의 소득에 상응하는 적절한 주거를 확보할 수 있도록 하여야 하며, 특히 저소득자의 주거안정을 위하여 임대주택의 건설·공급을 우선적으로 추진하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 제2항의 규정에 의한 시책의 실현에 필요한 장기종합계획을 수립·시행하여야 한다.

국가 및 지방자치단체로 하여금 적절한 주거의 확보에 관한 시책을 수립하도록 하는 책무를 부과하였는데, 단순히 주택의 건설·공급외에 쾌적한 주거환경의 조성을 추가하였다. 이는 국가 및 지방자치단체가 할 일을 주거의 질을 높이는 데에까지 확장하려는 것이다.

국가 및 지방자치단체는 특히 저소득자를 위하여 임대주택의 건설·공급에 정책의 우선순위를 두어야 함을 밝혔다.

당초에는 "국가 및 지방자치단체는 주거를 마련할 경제적 능력이 없는 자에 대하여는 임시로 기거할 시설을 설치하는 등의 조치를 강구하여야 한다."는 규정을 둠으로써 요즈음 사회문제로 대두되고 있는 노숙자문제를 주거문제의 일환으로 취급하고자 하였다. 그러나 노숙자를 "주거를 마련할 경제적 능력이 없는 자"라고 하는 경우 노숙자를 세입자와 구분할 수는 있겠으나 걸인과 같은 부랑자와 구분하기는 어렵다 할 것이고, 설사 노숙자를 걸인과 같은 부랑자와 구분하는 기준이 마련된다 하더라도 노숙자에 대한 주거시설(정주시설이 아닌 임시시설이 되는 것이 대부분일 것이다)의 지원이 사회복지정책이 아닌 주거정책의 일환으로 추진되어야 할 것인지도 의문이어서 이번 시안에는 이를 포함시키지 아니하였다. 앞으로 노숙자의 보호에 관하여는 보다 깊은 연구가 있어야 할 것이다.

제4조(주거기준의 설정) 국가 및 지방자치단체는 주택의 규모·구조, 택지의 입지 등에 따른 주거기준을 정하여야 한다.

우리 현실에 맞는 주거기준을 미리 계량화하여 국가 또는 지방자치단체가 주거정책을 수립하거나 그 효과를 검정할 때의 척도로 삼을 수 있도록 하고, 일반국민들로서도 자신의 주거수준이 어느 정도인지를 비교할 수 있도록 할 필요가 있다고 보아 국가 또는 지방자치단체로 하여금 주거기준을 정하도록 하였다.

다만, 주거기준을 규모·구조 등의 물리적인 기준으로만 설정하는 경우에는 주거에 대한 다양한 요구가 반영되지 아니한 단순한 기술적인 기준에 불과하게 된다 할 것이고, 지

역별·연령별·성별 등에 따른 다양한 요구를 모두 고려할 경우에는 기준을 보편화·객관화하기 어렵다는 애로가 있을 것이다.

제5조(주택자금의 지원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 주택매입자금 또는 주택임차보증금을 장기간 저리로 융자하는 주택금융제도의 확립에 노력하여야 하며, 저소득자에 대하여 주택임차료를 융자 또는 보조하는 방안을 강구하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 저소득자의 주택매입에 대한 조세감면방안을 강구하여야 한다.

주거문제에 있어서 늘 부딪히는 문제가 주택가격이 과다하다는 점이다. 금융기관이 주택을 담보로 주택매입자금을 대여하는 제도가 정착되지 아니하여 주택을 매입할 때에는 대금을 완불하여야 하므로 일시에 거금이 소요된다. 신축아파트를 분양받는 경우 분양대금을 분할납부하고 있으나, 이 역시 입주전에 아파트대금을 전액 납입하여야 한다는 점에서는 동일하다.

물론 지금도 신축주택을 분양받을 때에 금융기관으로부터 융자를 받는 경우가 있으나, 융자금액이 소액이고, 이자율이 일반대출금리와 별로 차이가 없는 연 10%선의 고율이어서 큰 도움이 되지 못하고 있다. 기존주택을 매입하는 경우에는 주택자금을 융자받기가 더 더욱 힘든 형편이다.

앞으로 주택금융제도를 정비하여 주택을 매입하는 경우 당해 주택을 담보로 하여 장기·저율의 주택자금을 융자하는 제도가 한시바삐 마련되어야 한다. 현재 논의되고 있는 주택저당채권(mortgage)의 도입은 주택자금의 융자를 촉진시키는 계기가 될 것이다.

지금도 저소득자가 주택을 매입하는 경우 이에 관련된 각종 세금을 감면하고 있으나, 이를 보다 확대하여 저소득층의 주거안정을 적극적으로 지원할 필요가 있다.

제6조(주거관련정보의 제공) 국가 및 지방자치단체는 모든 국민이 주거와 관련된 정보를 쉽게 접할 수 있도록 하여야 한다.

주거에 관한 각종 정보를 신속하고 정확하게 구할 수 있게 되면, 주택가격이나 임대보증금의 수준을 서로 비교할 수 있게 되어 부당하게 책정된 가격을 배제할 수 있을 것이고, 주거를 바꾸고자 하는 경우 신속하게 저렴한 비용으로 이사를 할 수 있을 것이며, 상호 주거환경을 비교할 수 있게 됨으로써 싼 비용으로 보다 좋은 주거서비스를 받을 수 있

게 하는 계기를 만들 수 있을 것이다.

주거에 관한 각종 정보는 전산처리될 때에 그 효과가 더 높아질 것인 바, 특히 주거를 원거리로 이전하거나 급히 이전하는 경우 주거에 관한 신속·정확한 정보는 많은 도움이 될 것이다. 주거에 관한 정보에는 주택의 위치, 가격, 주변환경 등 주택 그 자체에 관한 사항외에 앞으로의 개발전망이나 주택금융을 받을 수 있는지 여부와 같은 간접적인 사항도 망라되는 것이 바람직하다.

제7조(쾌적한 주거환경의 보호) ① 누구든지 정당한 사유없이 공해·소음으로 인하여 쾌적한 주거환경을 침해하여서는 아니된다.

② 국가 및 지방자치단체는 정당한 사유없이 공해·소음 등을 발생시켜 타인의 쾌적한 주거환경을 침해하는 사례를 방치하여서는 아니된다.

국가 또는 지방자치단체는 주택을 건설하고 공급하는 외에 기존주택의 주거환경을 보호할 의무가 있다. 계속된 주택의 건설로 인하여 주택부족현상이 해소되면 주거정책의 중점이 새로운 주택의 건설·공급에서 기존주택의 주거환경을 보호하고 개선하는 것으로 이동하게 될 것이다.

이 규정을 둔 취지는 적절한 주거를 확보하기 위함인 바, 이를 위해서는 새로이 매입하는 주택은 물론 기존 주택에 대하여도 양호한 주거환경을 유지·보전하여야 한다는 점을 고려한 것이다. 그러나 쾌적한 주거환경의 침해가 어떠한 행위를 가르키는지 불분명하고, 주거환경침해사범을 주거기본법에서 다룰 필요가 있는지 여부에 관하여 이의가 제기될 수 있으며, 주거환경을 침해하면 아니된다는 식의 극히 당연한 표현방식으로 입법취지를 달성할 수 있겠는지에 관하여 의문이 있을 수 있는 등 보완하여야 할 점이 적지 아니하다 할 것인 바, 앞으로 더 검토할 필요가 있다 할 것이다.

이와 관련하여 주거환경의 침해에 따른 보상에 관하여 규정하는 방안을 생각할 수도 있겠으나, 이는 보상의 범위가 너무 광범위하여 우리 현실로는 시기상조로 여겨질 뿐만 아니라, 설사 이 법에 규정을 두더라도 결국은 민법상의 손해배상책임에 귀결될 것이므로 별다른 실익도 없을 것이다.

제8조(공동주택관리의 원칙) 공동주택은 원칙적으로 입주자가 자율적으로 관리하되, 입주자외의 자가 공동주택을 관리하는 경우에도 입주자의 안전과 이익에 반하여서는 아니된다.

공동주택의 관리방법이 입주자에게 미치는 영향이 적지 아니함에도 불구하고 현재로서는 공동주택의 관리에 대하여 확립된 법규범이 없는 실정이다. 앞으로 도시인구의 대부분이 공동주택에서 생활하게 될 것이므로 많은 경우에 있어서 공동주택의 효율적인 관리가 주거의 질을 결정하는 관건이 될 것이다. 그래서 공동주택의 관리원칙을 제시하고자 하였는데, 공동주택의 관리에 관한 사항은 대개 실무적인 사항이어서 여기서는 공동주택의 관리가 원칙적으로 입주자의 자율에 의하여야 함을 밝히는 데에 그쳤다.

제9조(주거환경개선사업의 시행) ① 국가 및 지방자치단체는 노후·불량주택, 비위생적인 주거지 등 열악한 주거환경을 개선하기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 주거환경개선사업을 시행함에 있어서는 쾌적한 주거환경의 조성과 당해 지역에 거주하는 자의 공동이익을 우선적으로 고려하여야 한다.

국가 또는 지방자치단체는 직접 또는 제3자로 하여금 열악한 주거상태를 개선하기 위한 사업을 시행하여야 한다. 주거기준에 미달하는 주택, 비위생적인 주거지, 재해위험이 있는 주거지 등에 거주하는 자는 형식적으로는 "주거"를 확보하고 있지만, "적절한 주거"는 확보하지 못하고 있는 바, 이들이 "적절한 주거"를 확보할 수 있도록 지원하여야 한다.

주거환경개선사업의 대표적인 예가 주택재개발사업인데, 주택재개발사업을 시행하는 경우 수익성을 높이기 위하여 건설하고자 하는 주택의 수를 늘리다 보니 도로, 공원, 학교 등 기반시설의 조성에 대한 관심이 소홀해지는가 하면, 당해 지역에 거주하는 자의 이익보다는 토지 및 건축물소유자와 사업시행자의 이익에 치중하는 사례가 적지 아니하다.

주거환경개선사업이 영리성보다는 주거환경의 개선이라는 당초의 목적에 충실하도록 하여야 함을 한번 더 강조한 것이다.

제10조(개발사업의 시행에 따른 주거환경의 보호) ① 각종 개발사업을 시행하는 자는 개발사업이 사업시행지역과 그 인근지역의 주거환경에 미치는 영향을 충분히 고려하여 이에 필요한 조치를 하여야 한다.

② 각종 개발사업을 시행하는 자는 미리 지역주민의 의견을 충분히 수렴하여 당해 사업으로 인하여 지역주민이 받게 되는 불이익을 최소화하도록 하여야 한다.

개발사업을 시행함에 있어서 토지 및 건축물의 소유자에 대한 보상이 최우선적 과제가

되었으나, 그 동안 평가제도가 개선되고, 손실에 대한 보상이 직접보상 및 간접보상으로 폭넓게 행하여짐에 따라 보상문제의 중요성이 많이 적어지게 되었다. 이제는 오히려 개발사업의 무분별한 시행으로 인하여 사업시행지역이나 그 인근지역의 환경에 미치는 악영향을 최소화하는 것으로 바뀌고 있다. 이 경우 주거환경에 미치는 영향을 고려하여야 함은 물론이다.

그리고 사업을 시행함에 있어서 지역 주민의 의견을 충분히 반영하여 주민들이 겪는 불편을 최소화하기 위하여 노력함으로써 지역은 개발되지만 그 지역에 사는 주민이 피해를 보는 사례가 없도록 하여야 할 것이다.

제11조(임차인의 보호) ① 주택의 임차인은 자신에게 귀책사유가 있는 경우를 제외하고는 임대인에 비하여 일방적으로 불리하게 대우받지 아니한다.

② 국가 및 지방자치단체는 주택의 임차인이 정당한 사유없이 퇴거를 요구받는 등 부당한 대우를 받지 아니하도록 하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 주택임대차에 관한 분쟁을 신속·공정하게 처리할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

주택의 임대차에 관하여는 주택임대차보호법이 있지만, 이 법의 제정동기가 적절한 주거를 확보하지 못하는 자를 위한 제도적 장치를 마련하려는 것인 만큼, 적어도 동법에 규정되어 있지 아니한 사항(임차인의 귀책사유에 의하지 아니하는 퇴거요구, 인근에 이사가능한 주택이 없는 경우의 퇴거요구 등에 대한 제한)에 대하여는 어떠한 형태로든지 이 법에서 언급할 필요가 있다고 여겼다.

이 법이 주택임대차보호법과 중복 또는 상충되어서는 아니될 것이고, 지금은 주택임대차보호법에 없는 내용이라고 하더라도 마땅히 주택임대차보호법에서 규정하여야 할 사항은 이 법에서 규정하여서는 아니될 것인 바, 이 법에서는 주택임대차에 관한 기본원칙만 밝히도록 하였다.

제1항은 너무나 당연한 사항을 밝힌 데 불과하고, 제2항 및 제3항은 국가 또는 지방자치단체에 의무를 부여한 것인 바, 필요한 경우 구체적인 내용은 앞으로 주택임대차보호법에서 규정하면 될 것이다.

제12조(철거민의 보호) ① 각종 개발사업의 시행으로 인한 기존주택의 철거는 당해 사업의 시행상 주택의 철거가 불가피한 경우에 한하여 필요한 최소한도의 범위안

에서 행하여져야 한다.

② 개발사업의 시행자는 기존주택을 철거하는 경우에는 철거민이 인근지역에서 종전과 동일한 수준의 주거생활을 영위할 수 있도록 배려하여야 한다.

③ 개발사업의 시행자는 철거민 중 주거를 확보할 능력이 없는 자에 대하여는 주택임대의 주선, 임대주택의 건설, 임대보증금의 융자 등의 지원방안을 강구하여야 한다.

④ 개발사업의 시행자는 제3항의 규정에 의하여 철거민을 위한 지원방안을 마련함에 있어서는 미리 철거민의 의견을 들어야 한다.

주거권과 관련하여 가장 문제되는 사항의 하나가 철거민의 보호이다. 주거권에 관한 논쟁이 초기에는 철거민의 보호에 관한 문제로 비치기도 하였다.

철거민문제는 주택가격이 싼 지역에 거주하는 철거민이 철거주택의 보상비만으로는 다른 지역에서 주거를 마련하지 못하는 경우에 특히 문제되는데, 임시수용시설의 설치, 임대주택의 공급, 이주대책의 수립과 같은 대책의 수립이 요구된다. 특히 세입자인 철거민의 경우에는 보상비조차 없으니만큼 더욱 주거대책이 절실한데, 이들에게 있어서는 시행자의 대책이야말로 실질적인 주거권보장의 잣대가 되는 셈이다.

혹자의 경우 철거민대책은 사회복지차원에서 다루어야 한다고 주장할 수 있겠으나, 철거민에게 시혜를 베풀자는 것이 아니라 철거당시의 주거수준에 상당하는 주거를 확보할 기회를 제공하자는 것이므로 주거대책의 측면에서 다룰 수 있다고 생각한다.

<Abstract>

Ratioanale and Content of Basic Housing Act

Jung, Tae-Yong

Legislation Officer, Ministry of Legislation

I. Fundamental Change of Housing Policy

To date the housing policy of Korea has placed emphasis on providing rapidly a large number of housing units to ensure the security of housing for non-homeowners. As a result, the housing environment and distress of the low-income class who cannot afford houses for themselves have hardly been taken into consideration. In addition, every kind of development project has often provoked a social issue over the problems of tenants and the evicted people, which has brought about arguments over housing rights.

Before long, the emphasis of the housing policy will shift from simple construction and provision of housing to further reformation of the housing finance system, suggestions for advanced models of the homeowner-renter relationship, improvement of the housing environment of the low-income class, adoption of measures for evictees. To deal with these oncoming changes with efficiency, we are required to make a series of policies having continuity and consistency by indicating the fundamental direction of housing policy.

II. Discussion on Housing Rights

Recently housing rights have been more actively discussed. This tendency has to do with the fact that on the basis of these rights, people intend to call for the

State to formulate and implement policies on housing. In actual laws the term "right to housing" is not used, but it is possible to define the right to housing as "the right to enjoy and secure at least the minimum level of housing needed to maintain dignity and worth as a human being". This is the concept of "adequate housing" given by the Agenda of "The 2nd U.N. Conference on Human Settlements (Habitat Ⅱ)", and in this case the right to housing is not simply the right to be able to have housing supplied or have tenure on a house, but means the right to be able to live in humanly decent housing.

Discussion of the right to housing has been much more lively internationally than domestically. Already in 1948 the "Universal Declaration on Human Rights" and recently the Agenda of the 2nd U.N. Conference on Human Settlements mention this.

The right to adequate housing is an important element of the Republic of Korea Constitution Article 10 on human dignity and the right to pursue happiness, and of article 34 of the constitution on the right to decent human life. Also, according to the formulation of article 37 citizens' rights and freedom may not be taken lightly simply for the reason that they are not listed in the constitution, and so even though the right to housing is not listed in the constitution it can be regarded as a right in itself that should not be taken lightly. If one takes the right to housing as a right in itself then it is desirable to formulate a basic housing act to specify this right. However, both domestically and abroad the tendency is to view the right to housing as part of the right to a decent human life, rather than as a right in itself, and this view seems to consider that recognition of the right to housing as a right in itself has not yet matured to the status of becoming a legal right.

III. Detailed directives subsequent to Enactment of a Basic Housing Act

This law will give the basic direction to orient housing policy, but it will not

lay down specific rules for implementation, and it will not contain matter in conflict with existing laws or infringe on the sphere of application of other laws. In accord with the title of this law it will formulate declarative articles, and will not formulate effective articles. Since this law does not assume that the right to housing is a right in itself it will not set down what is the right to housing. Also, since housing problems relate generally to all citizens, this law should not be wrongly understood as a means of solving the housing problem of low-income classes.

Ⅳ. A Draft of the Basic Housing Act

Article 1 (Purpose) : The purpose of this act is to ensure that all the people can secure an adequate housing for a decent human life by setting the basic direction for the State and the local governments, and for developers when in establishing various plans on housing and in carrying out development programs which may have effects on housing environments.

Article 2 (Rationale of Housing Policy) : As housing is one of fundamental elements for a decent human life, it must be ensured that all the people can secure an adequate housing which is affordable, appropriate for protecting privacy, with decent space, safe structure, agreeable environment, and accessible location regarding such things as distance from work and service, facilities, equipped with lighting, heating, ventilation and sanitation.

Article 3 (Obligations of the State and Local Governments) :

① The State and local governments must formulate and implement various kinds of policies to materialize the rationale of the housing policy.

② The State and local governments must ensure that people can secure an adquate housing within their means by constructing and providing low-cost housing of good quality, and especially must place priority on constructing and providing lease houses to assure the low-income class of security of housing.

③ The State and local governments must formulate and implement long-term

comprehensive plans needed to carry out those steps which the clause ② requires.

Article 4 (Indication of Housing Standards) : The State and local governments must determine housing standards in relation to size and structure of housing, location of building site and so forth.

Article 5 (Reformation of the Housing Financing System) : The State and local governments must seek to establish housing financing system furnishing long-term credit for purchasing or leasing a house at low interest. They must also find measures to finance or subsidize rental of housing to the low-income class.

Article 6 (Tax Cut in case of Purchasing a House by the Low-Income Class) : The State and local governments seek to find measures to cut taxes in case that the low-income people purchase houses.

Article 7 (Provision of Information on Housing) : The State and local governments must ensure that all the people can have easy access to information relevant to housing.

Article 8 (Security of Agreeable Housing Environment) :

① No one should infringe upon agreeable environment by means of pollution or noise without just reasons.

② The State and local governments must not neglect the cases that someone infringes upon others' agreeable environment by means of pollultion or noise without just reasons.

Article 9 (Rule for Managing Apartment Houses) : In principle apartment houses must be autonomously managed by residents themselves, and even when others than residents manage apartment houses, the safety and advantages of residents should never be undermined.

Article 10 (Security of Housing Environment in case of Development Program) : ① Every developer must take necessary steps after due consideration of all the possible effects of development programs upon housing environment within and around development areas.

② Every developer must seek to minimize disadvantages inflicted on residents in

development areas by fully examining opinions of residents ahead of carrying out development programs.

Article 11 (Protection of Tenants) :

① A tenant should not be treated as unilaterally disadvantaged in relation to a homeowner, except in the case where a tenant has given cause for such treatment through their own fault.

② The State and local governments must ensure that tenants of houses are not so unduly treated as being requested to move out of their residences without just reasons.

③ The State and local governments must find measures to settle promptly and fairly disputes between tenants and homeowners.

Article 12 (Protection of the Evicted) : ① Demolition of existent houses due to development programs should be carried out within minimum sphere needed for work processes, only when demolition is inevitable to implement the programs.

② Developers must take steps to ensure that evicted people can lead lives of the same level with those before being evicted, when they have to demolish existent houses.

③ Developers must seek to find such supports as good-offices of renting houses, construction of lease housing, loan for key money, for those among the evicted who cannot afford their own homes.

④ Developers must listen to opinions of the people to be evicted before they formulate measures to support them according to the clause ③ above.