

비적정 주거 개선을 위한 법제 연구*

—영국과 미국의 법제를 중심으로—

The Legislative Research to Improve on Inadequate Housing

—Case Studies of UK, USA—

여 경 수**

Yeo, Gyeongsu

목 차

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| I. 머리말 | IV. 미국에서 비적정 주거의 개선을 위한 법제의 체계 |
| II. 비적정 주거에 관한 법제 | V. 비적정 주거의 개선을 위한 법제 개선방안 |
| III. 영국에서 비적정 주거의 개선을 위한 법제의 체계 | VI. 맺음말 |

이 글에서는 영국과 미국에서 운영되고 있는 비적정 주거 개선을 위한 법제를 분석한 이후, 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 우리나라에서는 불안정하고 비위생적인 주거공간인 비적정 주거 공간에서 거주하는 이들이 있다. 이 글에서는 비적정 주거에 관한 대처방안으로 도입된 주거기본법상 최저주거기준제도 실효성을 검토한다.

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2023..26.139>

투고일: 2023. 4. 30. / 심사완료일: 2023. 5. 18. / 게재확정일: 2023. 5. 22.

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5B5A17046306).

** 한국방송통신대학교 출석수업강사, 법학박사

A Lecturer, Department of Law, Korea National Open University

영국은 비적정 주거환경을 개선하기 위한 법제를 마련하고 있다. 특히 지난 2004년 개정된 주택법에서 주거위생안전평가체제를 신설하였다. 주거위생안전평가체제는 주거환경에 관한 평가를 하는 제도이다. 주거위생안전평가체제는 주거의 상황을 평가하여, 최저주거기준 미달가구를 선별하는 제도이다. 그리고 실제 사고에 대한 후속 조치가 아닌 그 사고를 예방하기 위한 제도로 쾌적한 주거환경을 위한 기반을 마련하는데 효과적인 제도로 평가받고 있다. 또한 영국에서는 주택법상 주거환경에 관한 적절한 규제를 마련하고 있다. 이 법률상 영국의 사적인 영역의 주택임대차에서도 주거환경은 쾌적한 주거환경이 갖추어질 수 있도록 보장하고 있다. 특히 비적정 주거의 경우에는 법률상 임차인이 임대인을 상대로 법적인 조치를 할 수 있다.

미국 역시 비적정 주거환경을 개선을 위한 법제를 마련하고 있다. 예컨대 주택의 경제성을 평가하는 제도로 주거품질기준제도를 운영하고 있다. 또한 공적임대주택의 주택에 관한 평가제도로는 물리적 평가제도를 활용하고 있다. 그뿐만 아니라 미국은 비적정 주거환경개선을 위한 행정법상의 규율뿐 아니라, 판례법상 주거적합성에 대한 임대인의 묵시적 보증 책임 법리를 채택하고 있다. 주거적합성에 대한 임대인의 묵시적 보증 책임 법리는 임대인이 주거용 건물을 임차인에게 임차한 경우에는 임차인에게 기본적인 인간 거주에 적합한 건물을 제공하겠다는 암묵적인 합의가 있었다는 것을 의미한다. 또한 미국의 통일 임대차법은 임대인과 임차인 관계에서 비적정 주거를 개선하기 위한 권리와 의무를 적절히 배분하고 있다는 평가를 받고 있다.

[주제어] 비적정 주거, 최저주거기준, 주거위생안전평가체제, 적정주거기준, 물리적 평가 최저기준, 공정한 차임, 거주 적합성에 대한 묵시적 보증

I. 머리말

우리 사회에서는 주거공간으로는 적정하지 않은 곳에서 생활하는 이들이 있다. 예를 들면 적정하지 않은 주거로는 쪽방, 반지하방, 옥탑방과 같은 공간이다. 또한 원래는 주거공간이 아닌 고시원, 비닐하우스, 만화

방, 숙박업소와 같은 곳에서 상당한 기간 주거생활을 하는 이들도 있다. 이처럼 인간다운 생활이 어려운 열악한 주거공간을 비적정 주거라고도 부른다.

우리나라의 주거기본법상 ‘국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리’를 명시하고 있다. 물론 비적정 주거환경은 물리적·사회적 위험을 지니고 있으며, 쾌적하거나 안정적인 주거공간이라고 볼 수 없다. 그러므로 비적정 주거환경의 개선은 주거권 보장의 실현을 위한 국가의 우선적인 과제라고 인식할 수 있다.

본 논문에서는 비적정 주거의 개선을 위한 법제 내용을 분석한 이후, 영국과 미국의 사례를 참조하여 다음과 같은 법제 개선방안을 살펴보고자 한다. 첫째, 주거의 적정성에 관한 객관적인 측면을 판단하는 제도를 살펴보고자 한다. 우리나라의 주거기본법상 최저주거기준제도가 운영되고 있다. 하지만, 최저주거기준제도의 실효성에 대한 비판은 지속되고 있다. 예를 들면, 최저주거기준제도는 주거실태조사에서 단순히 참고만 되는 선언적인 수준에 그치는 수준이라는 지적이다. 영국의 경우에는 지난 2006년부터는 <주거위생안전평가체계(Housing Health and Safety Rating System)>를 시행하고 있다. 또한 공적 임대주택인 사회주택의 주거 적정성에 관한 평가제도로는 <적정주거기준(Decent Homes Standard)>이 활용되고 있다. 한편 미국의 경우에는 주거의 적정성을 평가하는 제도로 <주거품질기준(Housing Quality Standards)>을 운영하고 있다. 또한 주거의 물리적인 환경과 관련해서는 <통일물리적 상태기준(Uniform Physical Condition Standards)>을 활용하고 있다. 그리고 공적임대주택의 주거 적정성에 관한 평가제도로는 <물리적 평가제도(Physical Assessment Subsystem)>를 활용하고 있다. 이 글에서는 영국과 미국의 법제에서 운영되고 있는 이와 같은 주거의 적정성에 관한 평가제도의 실효성을 살펴보고자 한다.

둘째, 사적인 주택임대차에서 주거 적정성의 의미를 살펴보고자 한다. 우리 사회에서는 주거에 적합하지 않은 주거용 건물에 대한 임대차 계약이 상당수 체결되고 있다. 그러므로 사적인 주택임대차에서 최저주거기준에 미달하는 주택에 대한 임대차 계약의 유효성을 살펴볼 필요가 있다. 영국의 사례에서는 주거 적정성을 담보한 <주거적합성을 위한 주택법(The Homes (Fitness for Human Habitation) Act)>의 내용을 살펴본다. 그리고 미국의 사례에서는 주거 적정성을 규율하고 있는 <개정 통일 주택임대차법(Revised Uniform Residential Landlord and Tenant Act)>의 내용을 살펴본다. 그리고 미국의 판례에서 형성된 <주거 적합성에 대한 묵시적 보증(Implied Warranty of Habitability)>법리를 고찰하고자 한다.

II. 비적정 주거에 관한 법제

1. 비적정 주거 가구의 실태와 <주거의 적정성>의 의미

1.1 비적정 주거 가구의 실태

우리 사회에는 반지하방, 옥탑방, 고시원, 숙박업소의 객실, 비닐하우스와 같은 비적정 주거에서 생활하는 가구가 상당수 존재한다.¹⁾ 특히, 이러한 주거환경은 화재에 취약하며, 폭우 및 한파와 같은 재해에도 취약하다. 뿐만 아니라 비적정 주거에 거주하는 이들은 범죄의 위험에도 쉽게 노출되어 있다. 우리나라에서는 주거취약계층의 주거권 보장을 위한 법제도를 마련하고 있으나, 현실에서는 여전히 주거권의 보장이 미흡한 실정이다.²⁾

1) 주거실태조사에 따르면, 최저주거기준 미달가구는 2021년 기준으로는 전체 가구 수의 4.5%이다. 국토교통부, 「2021년도 주거실태조사 결과」 발표, 2022.

1.2 <주거의 적정성>에 관한 국제인권법상의 보장

1.2.1 사회권규약위원회의 일반논평 4호상 의미

주거권의 의미에서 주거의 적정성은 중요한 개념이다.³⁾ 예를 들면 사회권규약위원회의 일반논평 4호에서는 적정한 주거의 요소를 제시하고 있다.⁴⁾ 특히 물리적인 거주 적정성은 최소한의 인간다운 주거생활에 필요한 요건이다. 본 논문에서는 다루는 주거의 적정성은 주로 물리적인 거주 적정성을 중심으로 다루고자 한다.

1.2.2 지속가능발전목표 11-1번상 내용

국제연합이 발표한 지속가능발전목표 11-1번에서는 <적절하고 부담 가능한 주거를 보장하는 것>을 목표로 정하고 있다. 이를 평가하기 위한 지표로는 불량주거지, 비공식 주거지, 비적정 주거지 인구의 비율이 활용된다.⁵⁾ 구체적으로는, 지속가능발전목표 11-1에서는 주거환경이 적절하지 못한 공간을 다음과 같이 3가지로 제시하고 있다. ① 불량 주거지(Slums), ② 비공식 주거지(Informal settlements), ③ 비적정 주거

2) 하민정, “주거취약계층의 주거권 보장을 위한 법·제도적 고찰 -침수위험 방지하거주가구 등 주거취약계층에 대한 주거지원 대책을 중심으로-”, 일감부동산법학 제25호, 건국대학교 법학연구소, 2022, 183쪽.

3) Kolocek, Michael, *The human right to housing in the face of land policy and social citizenship*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017; Hohmann, Jessie, *The right to housing: Law, concepts, possibilities*, Bloomsbury Publishing, 2013; Michael E. Stone, “A Housing Affordability Standard for the UK”, *Housing Studies Vol. 21 Iss. 4*, Taylor & Francis, 2006, at 453.

4) UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, 1991, 8단락; 여경수, “국제연합 사회권위원회와 인권이사회를 통한 주거권 보장”, 인권과 정의 제482호, 대한변호사협회, 2019, 137쪽.

5) Indicator 11.1.1 Proportion of urban population living in slums, informal settlements or inadequate housing; UN-Habitat, *SDG Indicator 11.1.1 Training Module: Adequate Housing and Slum Upgrading*, United Nations Human Settlement Programme, 2018.

(Inadequate housing)를 의미한다.⁶⁾ 첫째, 불량주거지는 빈민가라고도 부를 수 있다. 불량주거지는 물리적으로는, 주거지가 전반적으로 노후화되었으며, 주거 상황이 열악하고 비위생적이며, 또는 도로나 상하수도, 배수 등의 생활환경이 부족한 특징이 있다. 둘째, 비공식 주거지란 빈민들이 법적인 보장이 없는 곳에서 자신들의 주거지를 형성한 곳을 의미한다. 셋째, 비적정 주거지의 개념은 적정한 주거지 아닌 곳을 의미한다. 적정 주거의 개념은 앞서 살펴본 사회권규약위원회의 일반논평 4호에서 설명한 개념과 유사하게 해석될 수 있다.

2. 주거기본법상 최저주거기준제도

2.1 주거기본법상 최저주거기준제도의 도입 배경

우리나라에서는 주거의 적정성과 관련해서는 지난 1998년의 서울특별시 조례에서 최초로 최저주거기준제도가 도입된다. 이후 지난 2003년 주택법상 최저주거기준제도가 마련된다.⁷⁾ 이후 2015년 주거기본법이 제정되면서, 최저주거기준과 유도주거기준의 법적인 근거는 주거기본법에 직접 규정되어 있다.

2.2 주거기본법상 최저주거기준의 근거

주거기본법에 따르면, 국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 위해 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준

6) UN-Habitat, *Tracking Progress Towards Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable Cities and Human Settlements*, SDG 11 SYNTHESIS REPORT HIGH LEVEL POLITICAL FORUM 2018, at 39.

7) 김수갑/여경수, “한국 주택법의 과제”, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 한국공법학회, 2006 참조.

을 설정·공고할 수 있고, 국민의 주거수준 향상을 추가적으로 유도하기 위한 지표로서 유도주거기준을 설정·공고할 수 있도록 한다(주거기본법 제17조부터 제19조까지). 법조문을 중심으로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다(주거기본법 제17조 제3항). 또한, 국가 및 지방자치단체는 최저주거기준에 미달되는 가구에게 우선적으로 주택을 공급하거나 개량 자금을 지원할 수 있으며, 국가 및 지방자치단체가 주거정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설사업을 시행하는 경우에는 최저주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다. 한편, 국토교통부장관 및 지방자치단체의 장은 최저주거기준에 미달되는 가구가 밀집한 지역에 우선적으로 임대주택을 건설하거나 도시 및 주거환경정비법에서 정하는 바에 따라 우선적으로 정비사업을 시행할 수 있도록 필요한 조치를 할 수 있다(주거기본법 제18조).

2.3 주거기본법상 최저주거기준의 내용

우리나라의 최저주거기준은 주거환경에서 면적의 기준과 적합한 주거공간의 제공과 관련이 있다. 최저주거기준은 면적기준, 시설기준, 그리고 구조·성능·환경기준으로 구성되어 있다. 구체적으로 살펴보면, 주거기본법 시행령 제12조에서는 최저주거기준의 내용을 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 면적기준은 가구원 수 및 가구 구성에 따라 필요한 최소한의 주거면적을 설정하고 있다(최저주거기준 제2조). 둘째, 시설기준으로는 침실·부엌·화장실과 같은 부대시설의 설치기준을 두고 있는데, 침실은 기본적으로 부부침실을 확보하고, 만5세 초과 자녀의 침실은 부부침실과 분리되어야 한다. 또한 상수도 또는 수질이 양호한 지하

수, 그리고 전용부엌과 전용화장실을 확보하도록 하고 있다(최저주거기준 제3조). 마지막으로, 구조·성능·환경기준에서는 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 주요구조부의 재질은 양호한 재질이어야 하며, 적절한 설비를 갖추는 한편, 환경요소가 법정기준에 적합해야 하도록 규정되어 있다(최저주거기준 제4조).

3. 주거기본법상 유도주거기준제도의 내용

주거기본법상 최저주거기준과는 달리 유도주거기준제도도 마련되어 있다. 국토교통부장관은 국민의 주거수준 향상을 유도하기 위한 지표로서는 유도주거기준을 설정·공고할 수 있다. 국가 및 지방자치단체가 주거정책을 수립·시행하는 경우에는 유도주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다(주거기본법 제19조). 국민의 주거수준 향상을 유도하기 위한 지표로서 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐 유도기준을 설정할 수 있는 법적인 근거가 마련되어 있다.

Ⅲ. 영국에서 비적정 주거의 개선을 위한 법제의 체계

1. 영국에서 주거 적정성의 보장을 위한 법제의 연혁

영국의 법제에서 주거복지에 관한 개념은 지난 도시의 과밀화 현상에 따른 비위생적인 주거환경개선을 개선하는 과정에서 등장한다.⁸⁾ 영국에서는 초창기인 1846년부터 질병예방법, 공중위생법에서 주거환경개선사업에 관한 법적인 근거를 마련한다.⁹⁾ 이후 1875년도에는 노동자의

8) Stephen Merrett, *State Housing in Britain*, Routledge & Kegan Paul, 2021.

9) Carr, Helen/Cowan, Dave, "The Social Tenant, the Law and the UK's Politics of

주거문제를 해결하기 위한 노동자 주거시설 개선법(Artisans' and Labourers' Dwellings Improvement Act)이 제정되며, 1890년에는 노동자 계급을 위한 주택법(Housing of the Working Classes Act)이 제정된다.

지난 1919년 튜더 월터스 위원회 보고서(Tudor Walters Committee Report)와 주택도시계획법(Housing and Town Planning Act 1919)이 제정되면서, 영국에서는 본격적인 주거복지정책이 시행된다. 특히 주택도시 계획법에 근거하여, 공공이 주택건설을 주도하고, 민간은 보완적인 역할을 하는 것으로 주택이 공급되기 시작한다.¹⁰⁾ 또한 최저주거기준은 당시 튜더 월터스 위원회의 ‘주택기준 권고안’에서 본격적으로 수용된다. 당시 권고안에는 공동주택의 규모 및 면적, 방의 종류, 설비 수준과 같은 주거기준의 기초가 되는 내용들이 포함된다.¹¹⁾ 이후 1954년 제정된 주택보수와 임대법(Housing Repairs and Rents Act)에서는 주거환경에 적합하지 못한 주택을 평가하는 내용이 법률에 포함되어 있다.¹²⁾

1970년대에 영국에서 주거문제는 심각한 사회적인 쟁점이 된다. 당시 노숙인의 증가에 따라 정부는 노숙인에게 저렴한 숙박시설을 활용하여 임시적인 거처를 제공한다. 문제는 노숙인들에게 제공된 숙박시설들이 과밀, 위생, 화재와 같은 측면에서 취약했다는 점이다.¹³⁾ 한편 비적정 주거에 대처하고자 영국에서는 지난 1985년 최저주거기준이 포함된 주

Austerity”, *Oñati Socio-legal Series Vol. 5 Iss. 1*, Oñati International Institute for the Sociology of Law, 2015, at 76.

10) Peter Malass, “Fifty Years of British Housing Policy : Leaving or Leading The Welfare State?”, *European Journal of Housing Policy Vol. 4 Iss. 2*, Taylor & Francis, 2004, at 209.

11) Jamileh Manoochehri, *The Politics of Social Housing in Britain*, Peter Lang Pub Inc, 2012, at 19.

12) 김용창/최은영, “서울시 최저주거기준 미달가구의 시·공간적 특성과 변화(1995~2010년)”, *대한지리학회지 제48권 제4호*, 대한지리학회, 2013, 511쪽.

13) Andrew Arden, “Origins of Housing Law”, *Journal of Social Welfare and Family Law Vol. 30 Iss. 4*, Taylor & Francis, 2008, at 287.

택법(Housing Act)이 제정된다. 또한 비적정 주거를 지원하기 위한 사업이 1996년도에 제정된 「주택보조금, 건설 및 재생 법률(Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996)」에 마련된다.¹⁴⁾ 당시 주택개량사업을 통한 비적정 주거환경을 개선하는 효과를 도출하고자 하는 의도를 지녔다. 이 법률에서는 주택과 관련된 보조금과 지원책이 포함되며, 건축과 재생이나 재개발과 관련된 정책에 관한 내용이 포함된다. 예를 들면 주택 개보수 보조금, 공용부분 보조금, 다중주택 보조금, 장애인시설 보조금 등 다양한 보조금제도가 시행된다.

영국에서는 2000년도에는 적정주거기준(Decent Homes Standard)제도가 도입된다. 적정주거기준은 적정한 주거환경을 위한 기준이다. 이는 최소한의 주거를 보장하는 최저주거기준보다 확장된 개념이다. 이후 영국은 2004년 주택법(Housing Act 2004)을 개정하면서, 2006년부터 시행되는 주거위생안전평가체제(Housing Health and Safety Rating System, HHSRS)를 도입한다.¹⁵⁾ 이 부분은 아래에서 자세히 살펴보고자 한다.

2. 영국의 주거 적정성 확보를 위한 <주거위생안전평가체제>

2.1 주거위생안전평가체제의 도입 배경

영국에서 마련된 주거위생안전평가체제의 기본 원칙은 모든 주거시설은 거주자에게 안전하고 건강한 환경을 제공해야 한다는 것이다.¹⁶⁾

14) Driscoll, J, "What is the Future for Social Housing: Reflections on the Public Sector Provisions of the Housing Act 1996", *The Modern Law Review Vol. 60 Iss. 6*, Wiley, 1997, at 823.

15) Roger Burridge/David Ormandy, "Health and Safety at Home : Private and Public Responsibility for Unsatisfactory Housing Conditions", *Journal of Law and Society Vol. 34 No. 4*, Wiley, 2007, at 544.

16) The Office of the Deputy Prime Minister, *Housing Health and Safety Rating System - Operating Guidance Housing Act 2004 Guidance about inspections and assessment*

오늘날 영국에서는 주거위생안전평가체제는 주거의 적정성을 확보하는 정책으로 확고히 정착되어 있다.¹⁷⁾

2.2 주거위생안전평가체제의 구성과 내용

영국의 주거위생안전평가체제는 주택을 건축하는 당시에 적용하는 것이 아니라, 실제 주거환경에 적용하는 주거환경평가제도로 활용되고 있다. 주거위생안전평가체제는 지방정부에서 주거의 조건을 평가하는 기준이 되고 있으며, 주거환경에 관한 위험요소평가로 주택물리적인 상황을 파악한다.¹⁸⁾ 주거위생안전평가체제의 세부항목에서는 주거 위생과 안전에 관한 내용이 상당히 구체적으로 설정되어 있으며, 설정된 기준에 미달하면 주택소유자에 대한 벌금형이나 강제퇴거명령이 가능한 강제성을 지니고 있어, 제도의 실효성이 우수한 것으로 평가되고 있다.¹⁹⁾

3. 영국의 사회주택에서 적정주거기준 제도

3.1 영국의 사회주택

영국의 사회주택은 지방정부 또는 주택조합(등록된 사회적 임대인)이 특정 자격을 갖춘 가구들에 공급되는 임대주택을 의미한다. 영국의

of hazards given under Section 9, London: : Office of the Deputy Prime Minister, 2006, at 8.

17) The Office of the Deputy Prime Minister, *Housing Health and Safety Rating System - Enforcement Guidance Housing Act 2004 Part 1: Housing Conditions*, London: Office of the Deputy Prime Minister, 2006, at 5.

18) The Department for Communities and Local Government, *Housing Health and Safety Rating System - Guidance for Landlords and Property Related Professionals*, London: The Department for Communities and Local Government, 2006, at 5.

19) 이지혜/이재훈, “영국 주거위생 및 안전평가체제(HHSRS)와 국내법·규정의 비교 연구”, 대한건축학회논문집 제32권 제9호, 대한건축학회, 2016, 28쪽.

사회주택은 주택시장의 임대료를 부담하기 어려운 가구들에 공급되는 공적임대주택의 유형이다.²⁰⁾ 사회주택 공급자와 사회주택 입주민과의 법적인 규율은 주로 주택법에서 다루어지고 있다.²¹⁾ 영국의 주택 중에서 사회주택의 비중은 전체 주택재고량 중 대략 17% 선을 유지하고 있다.²²⁾ 이와 같이 영국의 주거정책에서 사회주택은 상당히 중요한 부분을 차지하고 있다.²³⁾ 영국에서 사회주택의 공급자는 지방정부에서 공급되는 유형과 비영리 조직인 주택협회에서 공급되는 유형으로 구분된다.²⁴⁾ 특히 사회주택의 공급주체는 등록된 사회임대인(Registered Social Landlord)으로 불린다. 특히 등록된 사회임대인은 정부의 보조금 지원을 받으며, 정부의 임대료 체계와 규제를 준수하는 의무가 있다.

3.2 영국의 사회주택에서 적정주거기준 제도

영국에서는 사회주택의 주거 적정성을 담보하기 위한 제도가 운영되고 있다. 대표적으로는 적정주거기준(Decent Home Standard)이 마련되어 있다. 적정주거기준에 근거한 적정주거 프로그램(Decent Homes Programme)은 사회주택에 거주하는 임차인이 양호한 주택에 거주할 수

20) 영국 사회주택제도에 관한 자세한 소개는 다음의 논문과 보고서에 서술되어 있다 (Whitehead, C, "Social Housing in England", Scanlon, K./C.M.E. Whitehead/M. Fernández Arrigoitia (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford: Wiley Blackwell, 2014, at 105; OECD, Questionnaire on Social and Affordable Housing (QuASH), 2021).

21) Cowan, D./Hunter, C./Pawson, H., "Jurisdiction and Scale: Rent Arrears, Social Housing, and Human Rights", *Journal of Law and Society Vol. 39 No. 2*, Wiley, 2012, at 269.

22) HOUSING EUROPE, *THE STATE OF HOUSING IN EUROPE 2021*, at 107.

23) Ian Cole, "Hidden from History? Housing Studies, the Perpetual Present and the Case of Social Housing in Britain", *Housing Studies Vol. 21 Iss. 2*, Taylor & Francis, 2006, at 283.

24) Suzanne Fitzpatrick/Hal Pawson, "Welfare Safety Net or Tenure of Choice? The Dilemma Facing Social Housing Policy in England", *Housing Studies Vol. 22 Iss. 2*, Taylor & Francis, 2007, at 165.

있도록 활용되고 있다.²⁵⁾ 이와 같은 방법으로, 영국 정부에서는 사회주택 임대인들에게 적정주거기준 이상의 주택을 공급하도록 규율하고 있다.²⁶⁾ 또한 적정주거기준은 사회주택뿐만 아니라, 민간영역의 주택임대차에도 적용된다.²⁷⁾ 특히 적정주거기준을 갖추지 못한 사회주택을 공급한 등록된 임대인은 정부로부터 일정한 제한을 받는다.

4. 영국 주택법상 주거 적합성과 관련된 임대인의 의무

4.1 주거 적합성과 관련된 임대인의 의무

지난 1985년 영국 주택법에서는 임대인에 의해 주거에 적합하게 수리된 상태, 안정성, 습기 제거, 내부 배선 배열 구조 및 장치의 적정, 자연 채광, 환기, 수도, 하수도, 위생편의시설, 주방시설 등의 확보를 규정하였다. 영국은 2006년부터의 주택법 규정을 대체하여, 주택임대차법(Landlord and Tenant Act)상 주거적합성의 보장을 강화한다.²⁸⁾

또한 2018년에는 주택임대차법(Landlord and Tenant Act)의 내용 중에서 임대차주택의 주거 적정성을 보장하는 방안으로 주거적합성을 위한 주택법(The Homes (Fitness for Human Habitation) Act)의 내용들이 신설된다.²⁹⁾ 이 법률의 조항들에서는 임대인은 주거용 건물에 대하여 주거

25) Department for Communities and Local Government, *A Decent Home: Definition and guidance for implementation*, London: Department for Communities and Local Government, 2006, at 6.

26) 문영임/김수정, “사회취약계층 주거복지지원의 쟁점과 법적 과제 -주택개량사업을 중심으로-”, 사회복지법제연구 제9권 제2호, 사회복지법제학회, 2018, 180쪽.

27) Dave Cowan/Barbara Hardy, “Regulating Home: A Case Study”, *Housing, Theory and Society* Vol. 37 Iss. 5, Taylor & Francis, 2020, at 600.

28) Elinor Chisholm/Philipa Howden-Chapman/Geoff Fougere, “Tenants’ Responses to Substandard Housing: Hidden and Invisible Power and the Failure of Rental Housing Regulation”, *Housing, Theory and Society* Vol. 37 Iss. 2, Taylor & Francis, 2020, at 141.

29) Hannah Cromarty, “Housing Fitness in the Private Rented Sector(England)”, *House of*

에 적합하게 수리된 상태, 안정성, 습기 제거, 내부 배선 배열 구조 및 장치의 적정, 자연 채광, 환기, 수도, 하수도, 위생편의시설, 주방시설과 같은 시설을 제공할 의무를 지닌다. 이처럼 영국의 주거법제에서는 주거 적정성을 확보하기 위한 법제도의 개선을 마련하고 있다.

4.2 주택임차료에서 주거의 적합성을 판단한 차임 규제

영국에서 민간분야의 주택임대차에 대한 차임 규제에 관한 법적인 근거는 지난 1915년 차임 및 저당권법(The Rent and Mortgage Interest (War Restrictions) Act 1915)에 근거하여 시작된다. 당시 법률의 제정 배경은 당시 임대인의 차임지급청구가 부당하게 남용될 우려를 고려한 것이다. 또한 1965년 차임법(the Rent Act 1965)이 제정됨에 따라, 법률상 ‘공정한 차임(fair rent)’ 개념이 도입된다. 당시 차임법은 공정한 차임인지를 판단에서는 주택의 연한, 특징, 지역성과 수리 상태와 같은 내용을 고려한다.³⁰⁾ 이와 같이 영국에서는 주거의 적정성이 미흡한 주택임대차에서 임대료에 관한 규제를 할 수 있는 법적인 근거는 마련하고 있다.

IV. 미국에서 비적정 주거의 개선을 위한 법제의 체계

1. 미국에서 주거 적정성의 보장을 위한 법제의 연혁

1.1 미국 주택법제의 연혁에서 주거 적정성의 확보 방안

오늘날 미국 주택정책의 기본적인 원칙은 자가소유 주택의 보유를

Commons Library Briefing Paper No.7328, UK Parliament, 2020, at 10.

30) 김성욱, “주택임차인 보호제도와 관련한 비교법적 고찰”, 재산법연구 제29권 제2호, 한국재산법학회, 2012, 196쪽.

높이는 것이다. 그런데도 미국에서도 적절하지 않은 주택을 소유하면서 삶을 영위하는 이들도 상당수 있다.³¹⁾ 또한 미국은 공공임대주택의 물량이 충분하지 않아서 민간 세입자들의 비중이 높으며, 노숙인의 문제 역시 사회문제로 드러나고 있다.

미국은 19세기부터 적절하지 않은 주거환경에 따른 공중보건의 위험성을 인식하고, 초창기에는 건축법제를 중심으로 주거환경개선을 도모한다.³²⁾ 한편, 1929년의 대공황을 거치면서, 미국의 주택정책은 자가소유 중심의 정책기조가 확립된다. 미국에서는 주택소유 촉진을 통하여, 경제를 부흥하고자 한다. 미국에서는 지난 1937년 주택법(Housing Act)으로 개정된다.³³⁾ 그리고 1965년에는 연방정부로 주택부(Department of housing and Urban Development)는 미국의 중앙부처로 신설된다.

1990년 「저렴주택법(Granston-Gonzales National Affordable Housing Act)」상 HOPE(Housing Opportunities for People Everywhere)프로그램이 도입된다. 이 정책은 중간소득의 50% 미만의 최하위 소득가구가 적절하고 안전한 주택을 민간시장에서 찾도록 하는 제도이다. 한편 1998년 제정된 “양질의 주거와 업무책임에 관한 법(Quality Housing and Work Responsibility Act: QHWRA)”은 지방주택공급공사의 재량권을 강화하며, 임차인 선정이나 소득인센티브 활용, 임대료 하한 및 상한에 대한 결정권한을 지방정부의 권한으로 이양한다.

31) Way, Heather K., “Informal homeownership in the United States and the law”, *Louis U. Pub. L. Rev. Vol. 29 No. 1*, Saint Louis University school of law, 2009, at 113.

32) Rachel Meltzer/Alex Schwartz, “Housing Affordability and Health: Evidence From New York City”, *Housing Policy Debate Vol. 26 No. 1*, Taylor & Francis, 2015, at 80.

33) Shelby D. Green, “The Public Housing Tenancy: Variations on the Common Law That Give Security of Tenure and Control”, *Cath. U. L. Rev. Vol. 43*, Columbus School of Law, 1994, at 694.

1.2 미국의 주거복지정책 운영과 비적정 주거 개선의 연관성

미국에서 주거복지의 예산에서는 주거바우처(Housing Choice Voucher)제도가 가장 큰 비중을 차지한다. 특히 1970년 이후로 미국의 저소득층 주택정책이 공공임대주택 공급에서 주거바우처(Housing Choice Voucher)와 같은 정책으로 전환된다. 우리나라의 경우에는 주거급여가 원칙적으로 수급자인 임차인에게 직접 지급되지만, 미국의 경우에는 주거급여가 임대인에게 지급된다. 특히 주거 적합성을 갖추지 못한 주택임대차에는 주거비 보조가 제외된다.

한편 미국의 주거비 보조제도 외에도 미국의 주거복지정책은 다음과 같은 내용들이 있다. ① 저소득층용 주택 세액 공제(Low-Income Housing Tax Credit(LIHTC)) 제도, ② 호프 식스(Homeownership and Opportunity for People Everywhere VI(HOPE VI)) 프로그램, ③ 근린환경 선도(Choice Neighborhood Initiative)프로그램, ④ 공공임대주택 보존전략(Rental Assistance Demonstration(RAD))이다. 이들 제도를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 1986년에 도입된 ‘저소득층용 주택 세액 공제(LIHTC)’ 제도는 민간부문이 임대주택에 투자할 수 있게 세제상의 인센티브가 지원된다.³⁴⁾ 이 제도는 공급위주의 정책에서 수요중심의 정책으로 전환되는 기능이 있다.³⁵⁾ 둘째, ‘호프 식스(HOPE VI) 프로그램’은 민간 재원을 다양한 목적으로 활용하는 공공임대주택 프로그램이다. 이는 빈곤밀집지를 공공임대주택으로 재개발하고, 기존 세입자에게는 주택바우처를 지급하는 제도이다. 셋째, 근린환경 선도(Choice

34) James Hanlon, “The Origins of the Rental Assistance Demonstration Program and the End of Public Housing”, *Housing Policy Debate Vol. 27 No. 4*, Taylor & Francis, 2017, at 625.

35) Kirk McClure, “The allocation of rental assistance resources: the paradox of high housing costs and high vacancy rates”, *International Journal of Housing Policy Vol. 19 Iss.1*, Taylor & Francis, 2019, at 92.

Neighborhood Initiative) 프로그램은 공공·민간·비영리 민간 조직이 협력하여 가장 낙후된 근린지역에 정부의 재원을 투자하여 지역사회의 일자리 창출을 유도하는 제도이다.³⁶⁾ 마지막으로 공공임대주택 보존전략(Rental Assistance Demonstration(RAD))은 공공임대주택을 보존하는 제도이다.³⁷⁾ 이 사업은 민간부문이 공공임대주택의 유지보수 사업에 투자하면 정부 보조금을 지원하는 제도이다.³⁸⁾

정리하면, 미국의 주거복지 정책은 주거비 보조제도와 공공임대주택 제도를 통한 주거안정성을 확보하는 것이다. 미국에서는 이러한 제도를 통해서 비적정 주거의 환경을 개선하고 있다. 또한 아래에서 살펴보는 주거 적정성에 관한 평가제도를 통해서 비적정 주거를 제공하는 사업자나 임대인에 대해서는 주택정책의 수혜를 차단하고 있다.

2. 미국에서 물리적 상태평가기준의 도입과 운영

2.1 물리적 상태평가기준의 도입 배경

미국에서는 물리적 상태평가기준(Uniform Physical Condition Standard) 제도를 운영하고 있다.³⁹⁾ 물리적 상태평가기준은 미국 주택도시개발부와 부동산평가센터의 소속 검사관들이 공공주택과 정부로부터 지원받

36) Durst, Noah J./Jake Wegmann., “Informal housing in the United States”, *International Journal of Urban and Regional Research* Vol. 41 Iss. 2, Wiley, 2017, at 282.

37) Alex Schwartz, “Future Prospects for Public Housing in the United States: Lessons From the Rental Assistance Demonstration Program”, *Housing Policy Debate* Vol. 27 No. 5, Taylor & Francis, 2017, at 789.

38) Jaime A. Lee, “Rights at Risk in Privatized Public Housing”, *Tulsa L. Rev.* Vol. 50, Tulsa College of Law, 2015, at 785.

39) 미국 주택도시개발부는 1998년 연방관보에 이 표준을 제안하였고, 이후 발행물에서 요구사항을 추가로 설명하였다. Rules and Regulations, *Federal Register* Vol. 63 No. 169, Government Publishing Office, 1998; *Federal Register* Vol. 65 No. 237, Government Publishing Office, 2000.

는 주택의 물리적 상태를 평가하기 위한 제도이다. 물리적 상태평가기준은 주택의 단위건물, 건물체제, 건물외벽, 공유공간, 입지와 같은 항목에서, 각각 입주민의 건강영향과 안전성 여부를 평가하는 내용들이 포함된다.⁴⁰⁾ 물리적 상태평가기준은 미국 주택도시개발부에서 지원하는 대부분 주거복지정책에 적용된다.⁴¹⁾

2.2 물리적 상태평가기준의 구성과 내용

물리적 상태평가기준은 해당 주거공간이 거주하기에 적당한 주거환경인지 아닌가를 판정하고, 비적정 주거환경을 예방하는 제도이다.⁴²⁾ 그러므로 물리적 상태평가기준은 최저주거기준의 의미보다는 주거복지 지원제도상의 점검표의 성격을 지닌다. 물리적 상태평가기준은 위생시설, 취사 및 쓰레기 처리, 공간 및 보안, 온열환경, 조명 및 전기, 구조 및 자재, 실내 공기품질, 수도, 납 성분 페인트, 접근성, 위치 및 인근지역, 위생상태, 화재경보기설치와 같은 13가지 항목으로 구성된다.⁴³⁾ 한편 개별 주 정부에서는 각 주의 개별 주택 규정(Housing Code)을 도입하여 최저주거기준을 적용하고 있다. 주택 규정상 최저주거기준 위반에 대하여 주택 검사, 위반 시 통고, 위반사항에 대한 보수, 퇴거와 같은 규제 조치를 포함하는 경우가 많다. 미국의 경우에는 우리나라의 경우와

40) 65 FR 77240, Dec. 8, 2000. 24 CFR 5.703.

41) Deirdre Pfeiffer, "Rental Housing Assistance and Health: Evidence From the Survey of Income and Program Participation", *Housing Policy Debate Vol. 28 No. 4*, Taylor & Francis, 2018, p518.

42) 천현숙, "미국의 최저주거기준 관련 제도의 운영현황", 국토 2010년 12월호, 국토연구원, 2010, 97쪽.

43) 미국 연방규정 24 CFR(Code of Federal Regulations) § 982(section 8 tenant-based assistance: housing choice voucher program)에 따라 13가지 각 항목별 성능요건과 그에 대한 판정기준이 구체적으로 제시되고 있으며(24 CFR §982.401), 일반 주택 외에 공유주택(Shared Housing)과 같은 특수주택에 대해서는 별도의 주거품질규정(24 CFR § 982.601-982.643)이 제시된다.

는 달리 최저주거기준 위반 시에는 법적인 제재가 취해지는 것이 인상적이다.⁴⁴⁾

3. 미국 주택법상 주거 적정성과 관련된 임대인의 의무

미국은 임대차 주택에 관해서는 소비자법, 민법, 공정주택법과 같은 법률을 통해서 주거적정성을 요구하고 있다.⁴⁵⁾ 실제로는 판례법과 행정법적 규율이 함께 작동하며 요구하는 것이 일반적이다.⁴⁶⁾

3.1 임대인의 주거적정성 의무가 법령에 규정된 사례

1972년 미국에서는 통일 주택임대차법(Uniform Residential Landlord and Tenant Act)이 제정된다.⁴⁷⁾ 이 법률에서는 주거의 적정성을 위한 다음과 같은 내용들이 규정되어 있다. 예를 들면 주택 관련 법령들의 준수, 주거에 적합하도록 수리와 그 상태 유지, 공용부분의 청결과 안전 유지, 전기·배관·위생·난방·환기·냉방과 같은 설비의 정상적 작동, 쓰레기 등 처리시설 구비와 조치, 수도와 온수의 항시 공급과 난방 공급과 같은 내용들을 포함하고 있다. 또한 지난 2015년 미국의 개정된 Revised Uniform Residential Landlord and Tenant Act(RURLTA)는 주거의 적합성을 다음과 같이 자세히 기술하고 있다. 예를 들면 건물에 필요한

44) 송민경, 최저주거기준의 내용과 개선과제, 이슈와 논점 제1783호, 국회입법조사처, 2020, 3쪽.

45) Sabbeth, Kathryn A., "(Under) Enforcement of Poor Tenants' Rights", *Geo. J. on Poverty L. & Pol'y* Vol. 27, Georgetown University Law Center, 2019, at 97.

46) 김영희, "주택임대차에서 목적물의 품질과 주거적합성과 최저주거기준", 민사법학 제88호, 한국민사법학회, 2019, 173쪽.

47) Lawrence R. Mc Donough, "Then and Now: The Uniform Residential Landlord and Tenant Act and the Revised Residential Landlord and Tenant Act - Still Bold and Relevant?", *U. ARK. LITTLE ROCK L. REV.* Vol. 35 Iss4, University of Arkansas at Little Rock Bowen School of Law, 2013, at 975.

방수시설, 전기조명시설 및 전기전자시설, 해충의 제거, 라돈·납페인트·석면·독성 곰팡이와 같은 위험물질들의 제거, 공용 공간 및 임대인 관리 공간에 대한 관리상태 유지, 문·창문·계단·벽·천정과 같은 주거부속시설의 정상상태 유지, 주택의 잠금장치와 보안상태 유지, 주택의 안전상태 유지, 안전시설과 안전검사기 작동상태 유지, 임대인이 제공한 편의시설의 상태 유지의 확보를 담고 있다. 이와 같이 임대인은 임차인이 주거하기에 적합한 상태로 임차 목적물을 제공해야 하는 의무들이 법률에 상세히 규정되어 있는 특징이 있다.⁴⁸⁾

3.2 미국의 판례에서 인정하는 <주거 적합성에 대한 묵시적 보증> 법리

미국에서 임대차주택의 주거적정성 확보는 실정법뿐만 아니라, 법원의 판례로도 형성되고 있다.⁴⁹⁾ <주거 적합성에 대한 묵시적 보증>(Implied Warranty of Habitability)이 대표적인 판례로 형성된 법리이다. 이 법리는 임대인이 임대차하는 주거는 온수, 난방, 전기, 연기탐지기, 위생시설과 같은 주거 적정성을 갖추어야 한다는 법리이다. 예를 들면 미국의 판례상 임대인이 아파트 화장실이 고장 난 상태에서 다른 방에 욕조 화장실이 있음을 이유로 수리를 해주지 않은 경우도 거주적합성 의무에 위반한 것으로 보아 임차인에게 손해배상 청구를 인정하는 경향이 있다.⁵⁰⁾ 이와 같이 미국의 판례에 따르면, 임차인이 임대차의

48) 제철웅/김수정/박시훈/이지민, [법무부 보고서] 주택임대차 표준계약서 개선방안, 한양대학교 산학협력단, 2015, 53쪽.

49) Super, David, "The Rise and Fall of the Implied Warranty of Habitability", *California Law Review Vol. 99 No. 2*, California Law Review, Inc., 2011, at 386; Franzese, Paula A./Abbott Gorin/David J. Guzik, "The Implied Warranty of Habitability Lives: Making Real the Promise of Landlord-Tenant Reform", *Rutgers UL Rev Vol. 69 Iss. 1*, Rutgers Law School, 2016, at 5.

50) 전장현, "미국주택임대차에서 의무위반의 구제에 대한 고찰 -미국주택임대차법을

대상인 주택에 대하여 적정한 주거환경을 요구할 수 있는 법적인 권리가 있다. 한편 임대인은 적정한 주거를 임차인에게 임차해야 할 의무를 지니고 있다.

V. 비적정 주거의 개선을 위한 법제 개선방안

1. 주거기본법상 최저주거기준의 개선방안

1.1 주거기본법상 비적정 주거개선을 위한 기본원칙 반영

주거기본법상 국가 및 지방자치단체가 국민의 주거권을 보장하기 위하여 임대주택 우선공급, 주거비 우선지원을 통해 저소득층 등의 주거수준이 향상될 수 있도록 할 것 등을 주거정책의 기본원칙으로 규정하고 있다. 문제는 쪽방, 반지하방, 고시원과 같은 곳에 거주하는 이들에 대한 지원은 주거기본법에 따른 주거정책의 기본원칙의 규정이 없다는 점이다. 그러므로 열악한 주거환경에 노출된 주거취약계층을 위한 주거정책을 실현하는 데에 한계가 있다. 그러므로 국가 및 지방자치단체는 주거환경이 열악한 주거시설에 거주하는 자가 적절한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원하는 내용을 주거기본법상 주거정책의 기본원칙에 명시하는 것이 타당하다.

1.2 주거기본법상 최저주거기준제도의 개선방안

1.2.1 최저주거기준제도의 문제점

최저주거기준제도의 문제점으로는 다음과 같은 내용들을 지적할 수

있다.

첫째, 최저주거기준제도의 적용상의 한계가 있다. 주거기본법상 최저주거기준은 주택법에 따른 주거만을 대상으로 하고 있다. 그러므로 주택법상의 주거공간이 아닌 고시원과 같은 비적정 주택에 거주하고 있는 이들에 적용되지 못하는 한계가 있다.

둘째, 새로운 주거환경의 변화에 대응하지 못하는 한계가 있다. 우리나라의 주거형태는 1인 가구 또는 공간을 공유하는 주거방식과 같은 가구 구성처럼 주거의 유형도 급속히 변화하고 있다. 하지만 현행 기준은 전통적인 표준가구 중심으로 설정되어 있다. 현행 최저주거기준제도는 오늘날 주거환경의 변화를 반영하지 못하고 있는 근본적인 한계를 지니고 평가할 수 있다.

셋째, 최저주거기준 실효성의 한계가 있다. 예를 들면 최저주거기준 미달가구에 대한 우선적 주택공급 및 개량자금 지원은 국가 및 지방자치단체의 재량에 맡겨져 있다(주거기본법 제18조 제1항). 취약계층에 대한 국가의 보호가 단순히 훈시규정들로만 규정된 한계가 있다. 지금처럼 법적인 강제성이 존재하지 않는 한 최저주거기준제도는 비적정 주거환경의 개선에 관한 실효성을 담보할 수 없다.

마지막으로는, 최저주거기준 규정들의 모호성이 지니는 한계가 있다. 최저주거기준에서 규정한 내용들이 ‘양호한’, ‘적절한’과 같이 추상적인 단어로 이루어져 있다. 예를 들어 방음·환기·채광 등은 적절한 설비를 갖추도록 하고 있으나, 구체적인 설비기준이 없다. 또한 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소는 법정 기준에 적합해야 한다고 규정하고 있으나, 구체적인 법정 기준은 역시나 마련되어 있지 않다. 이러한 원인으로 최저주거기준의 충족 여부를 행정주체가 자의적으로 판단할 수 있는 여지가 있다.

1.2.2 최저주거기준 제도의 개선방안

최저주거기준의 활용 기준을 보다 구체적으로 현실화할 필요성이 있다.⁵¹⁾ 구체적인 예를 들면 다음과 같다.

첫째, 주거기본법상 최소한의 주거생활의 영위를 위한 필수적인 시설을 명시하는 방안을 고려할 수 있다. 구체적으로는 ① 자연 채광, ② 내부 오염물질 및 습기 배출을 위한 적절한 환기, ③ 방수, 방습, 방풍, 방음을 위한 내외부 차단 및 단열, ④ 사생활 노출 방지 및 범죄 위험으로부터 안전과 같은 내용을 최저주거기준의 지표로 활용한다. 이처럼 주거의 적정성에 대한 구체적인 기준을 마련하는 것이다.

둘째, 사회적·경제적 여건 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 최저주거기준의 타당성을 5년마다 재검토하도록 하여, 최저주거기준의 실효성을 높이는 방안도 고려할 수 있다.

마지막으로는, 최저주거기준 미달 가구에 대한 조사를 정기화하여, 최저주거기준에 미치지 못하는 주거의 실태를 정확히 파악하는 것이 선행될 필요성이 있다.

1.3 주거기본법상 유도주거기준제도 개선방안

우리나라의 주거법제에서는 유도주거기준의 세부적인 지표는 설정조차 되지 못하고 있다. 현행의 유도주거기준은 유명무실한 제도로 평가될 수 있다. 그러므로 구체적인 소득수준, 생애주기, 인구구조의 변화 등을 고려한 유도주거기준을 마련할 필요가 있다. 향후 유도주거기준을 설정할 때 소득수준별·생애주기별·주거수요계층별 적정기준으로 세분화하고 문화적 주거생활을 누리는데 필요한 적정 주거 면적을 산정하고 구조 기준을 설정하며, 인구구조의 변화와 가구구성원의 특성을 반영

51) 이흥렬, “사회경제적 약자 보호를 위한 주거복지법제 방안 검토”, 부동산법학 제23집 제3호, 한국부동산법학회, 2019, 117쪽.

하여 주거품질기준을 설정할 것을 고려하도록 법률에 명시하면, 유도주거기준의 실질화를 도모할 수 있다. 특히 유도주거기준이 주택정책에 반영되고, 국민에게 향상된 주거수준을 보장하는 정책으로 활용될 수 있다. 궁극적으로는 주거기본법상 최저주거기준은 최소한의 주거수준에 관한 기준으로 활용하며, 유도주거기준은 주거정책의 기본적인 방향으로 활용하는 것이 효과적인 주택정책의 수단이 될 수 있다.

2. 민간주택임대차에서 주거의 적합성을 확보하는 방안

주택임대차보호법의 적용을 받는 주택임대차시장에서는 주거의 적정성을 갖추지 못한 주택을 임대차하는 경우가 상당 부분 존재하고 있다. 우리나라의 주택임대차보호법은 임차인을 보호하기 위하여 임대차의 대항력과 존속기간의 보호와 보증금 회수를 주로 규정하고 있다. 특히 주택의 주거적정성의 보장에 관한 규정이 상당히 미흡하다.⁵²⁾ 우리나라의 경우에는 임대인이 반지하방, 쪽방, 옥탑방처럼 주거 적합성을 갖추지 못한 주택을 임차인에게 임대하는 경우가 있다. 이 경우 임대인은 차임에 관한 권리만 행사할 뿐이지, 임대인은 목적물의 적정성을 임대하는 의무를 다하지 않고 있다고 볼 수 있다. 문제는 우리나라의 법제도에서는 이러한 임대인에 대한 제재나 임차인에 대한 보호가 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 우리나라의 경우에는 민법 제623조 임대인의 의무 규정과 제618조 임대차의 의의 규정을 적극적으로 해석하여, 임대인에게 주거에 적합한 임대차주택을 인도할 책임과 그 적합한 상태를 유지할 책임을 부과하는 식의 법리 전개가 가능하며, 민법 제580조 하자담보책임 규정을 적극적으로 해석하여 임대인에게 임대차 주택이 주거에 적합할 것에 대한 담보책임을 부과하는 식의 법리 전개도 가능하

52) 장민, “미국 주택임대차에 있어서 주거적정성의 묵시적 보장”, 법학논총 제26집, 숭실대학교 법학연구소, 2011, 23쪽.

다는 주장이 있다.⁵³⁾ 또한 최저주거기준에 미달하는 주택에 대한 임대차 금지 또는 임대차계약의 무효화, 주거 적정성이 미충족될 때에는 임차인의 임차료 반환청구권을 인정하는 방안과 같은 내용들을 검토할 수 있다.

3. 주거적정성 보장을 위한 주거급여제도와와의 연관성

우리나라의 주거급여법상 주거급여는 수급인에게 직접 지급된다. 그리고 주거급여의 지급시 주거급여와 비적정 주거의 환경에 관한 연계성을 살펴보고 있지 않다. 그러므로 비적정 주거에 거주하는 수급자는 주거급여를 수령하고, 그 주거급여를 임대인에게 차임으로 지급하는 구조이다. 이는 실질적으로 주거급여가 종국적으로는 임차인에게 귀속되는 순환이 이루어진다. 미국의 경우처럼 주거비 보조금 지급 대상인 주택에 대하여는 입주 시 및 입주 이후 검사를 통해 주거기준 충족 여부를 지속적으로 확인할 필요가 있다. 또는 영국의 경우에는 보조금을 받는 경우 위반행위시 반환명령의 대상으로 삼고 있는 점을 참고할 수 있다. 우리나라의 경우에도 주거급여를 받아 민간임대주택을 구하는 경우 주거급여를 지급하는 행정기관이 입주 이전 및 입주 이후 정기적으로 최저주거기준을 충족하는지를 검사하도록 하고, 최저주거기준 미달 주택에 대하여는 주거환경 개선명령 또는 주거급여를 환수하도록 하는 방식을 도입함으로써, 비적정 주거에 있어 약탈적인 임대 행위로부터 주거 약자를 보호하는 방안을 우선적으로 추진할 필요가 크다.⁵⁴⁾

53) 김영희, 앞의 논문, 203쪽.

54) 임성훈, “주거권 보장의 관점에서 최저주거기준에 대한 행정법적 연구”, 행정법연구 제66호, 행정법이론실무학회, 2021, 198쪽.

4. 공적 임대주택의 주거수준 향상 방안

우리나라에서는 서민의 주거안정을 확보하고자, 다양한 종류의 공공 임대주택정책을 시행하고 있다. 비적정 주거환경에 거주하는 이들을 포용할 수 있는 충분한 공공임대주택의 공급이 선행되는 것은 주거복지의 핵심적인 내용이다.⁵⁵⁾

한편 우리나라 공적 임대주택에 거주하는 이들이 적정한 주거에 거주하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 예를 들면 일부 영구임대주택 단지의 경우에는 노후화로 주거환경이 열악해지고 있다. 심지어 신축 공공임대주택도 방음의 문제, 설비의 문제가 지적되는 실정이다. 영국과 미국의 경우처럼 공공임대주택에 관한 평가 기준을 공시하고, 이러한 평가 기준에 미흡한 경우에는 해당 공공임대주택에 대한 적절한 보완이 필요하다.

VI. 맺음말

비적정 주거 거주민들의 주거권 보장을 위한 방안은 공적 임대주택과 주거비 보조제도의 실질화가 근본적인 대안이다. 또한 주거복지정책 중에 최저주거기준제도의 실효성을 담보할 수 있는 주거복지정책이 필요하다. 우리나라 저소득층 가구 중에는 비닐하우스, 무허가건축물과 같은 비정상적인 공간 또는 쪽방, 고시원, 숙박시설과 같은 열악한 주거 환경에서 거주하는 이들의 주거권 보장이 미흡한 실정이다. 이들 가구가 비정상적인 거처에서 정상적인 거처로 이주하는 방안에 관한 법제화가 필요하다. 또한 주거기본법상 최저주거기준제도의 개선뿐 아니라, 비적

55) 여경수, “「공공주택 특별법」에서 행복주택에 관한 평가와 과제”, 입법과 정책 제8권 제1호, 국회입법조사처, 2016, 381쪽.

정 주거환경을 개선하는 방안을 법제화할 필요성이 있다. 향후 우리나라의 법제 개선에 관한 영국과 미국의 참고사례를 제시하면 다음과 같다.

영국 법제의 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 영국은 주택법상 주거위생안전평가체제를 운영하고 있다. 주거위생안전평가체제의 세부 항목에서는 주거 위생과 안전에 관한 내용이 상당히 구체적으로 설정되어 있으며, 기준 미달인 주거환경을 임대하면 임대인의 경우에는 벌금형이 부과될 수 있다. 또한 임차인은 강제퇴거명령의 대상이 될 수 있다. 둘째, 영국의 법제에서는 주택임대차의 목적물에 대한 주거적합성을 요구하고 있다. 이 법률에서는 주택임대차 목적물이 주거에 적합하게 수리된 상태, 안정성, 습기 제거, 내부 배선 배열 구조 및 장치의 적정, 자연 채광, 환기, 수도, 하수도, 위생편의시설, 주방시설과 사항들이 확보되도록 요구하고 있다. 셋째, 영국에서는 차임법상 공정한 차임의 개념이 존재한다. 특히 공정한 차임인지를 판단하는 고려사항으로는 주택의 연한, 특징, 수리 상태와 같은 내용들이 참고가 된다.

미국 법제의 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 미국은 주거정책 수혜자가 점유할 주택이 거주에 적합한 최저수준을 만족하고 있는가를 확인하는 제도로 물리적 상태평가기준제도를 운영하고 있다. 이 제도는 미국 주택도시개발부에서 지원하는 공공임대주택, 수요자 지원 수단인 주택바우처 프로그램, 민간 활용 저소득 세액공제주택, 취약계층 주거지원, 공공임대 재건축 프로그램과 같은 다양한 정책에 적용되고 있다. 이와 같이 물리적 상태평가기준제도는 주거의 적정성을 확보하는 실효적인 제도로 운영되고 있다. 둘째, 미국의 통일 주택임대차법에서는 주거의 적정성을 보장하는 방안으로 다음과 같은 내용들을 규정하고 있다. 주택 관련 법령들의 준수, 주거에 적합하도록 수리와 그 상태 유지, 공용부분의 청결과 안전 유지, 전기·배관·위생·난방·환기·냉방 등 설비의 정상적 작동, 쓰레기 처리시설 구비, 수도와 온수의 항시 공급, 난방공급과 같은 사항을 확보하는 내용을 담고 있다. 셋째, 미국의 사법

부는 비적정 주거에 관한 주택임대차에 대한 경우에는 임대인에게 손해배상책임을 부여하는 <거주 적합성에 대한 묵시적 보증>(Implied Warranty of Habitability)의 법리를 적용하고 있다.

우리나라에서는 적절하지 않은 주거환경에 거주하는 이들이 겪고 있는 주거권의 침해는 심각한 수준이다. 앞서 살펴본 영국과 미국에서 실시하고 제도를 우리나라의 실정에 맞게 법제화하는 방안이 필요하다. 주거권의 보장이 국가의 의무임을 다시 확인하며, 우리나라의 비적정 주거환경에 관한 법제도적인 개선방안이 적절히 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

1. 단행본

Jamileh Manoochchri, *The Politics of Social Housing in Britain*, Peter Lang Pub Inc, 2012.

The Department for Communities and Local Government, *Housing Health and Safety Rating System - Guidance for Landlords and Property Related Professionals*, London: The Department for Communities and Local Government, 2006.

The Office of the Deputy Prime Minister, *Housing Health and Safety Rating System - Enforcement Guidance Housing Act 2004 Part 1: Housing Conditions*, London: Office of the Deputy Prime Minister, 2006.

_____, *Housing Health and Safety Rating System - Operating Guidance Housing Act 2004 Guidance about inspections and assessment of hazards given under Section 9*, London: : Office of the Deputy Prime Minister, 2006.

Whitehead, C, “Social Housing in England”, Scanlon, K./C.M.E. Whitehead/M. Fernández Arrigoitia (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford: Wiley Blackwell, 2014.

2. 학술지

김성욱, “주택임차인 보호제도와 관련한 비교법적 고찰”, 재산법연구 제29권 제2호, 한국재산법학회, 2012, 187-208쪽.

김수갑/여경수, “서울특별시 주택관련조례의 개선방안과 전제조건”, 지방행정연구 제19권 제4호, (재)한국지방행정연구원, 2005, 121-144쪽.

_____, “한국 주택법의 과제”, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 한

- 국공법학회, 2006, 303-330쪽.
- 김영희, “주택임대차에서 목적물의 품질과 주거적합성과 최저주거기준”, 민사법학 제88호, 한국민사법학회, 2019, 125-205쪽.
- 김용창/최은영, “서울시 최저주거기준 미달가구의 시·공간적 특성과 변화(1995~2010년)”, 대한지리학회지 제48권 제4호, 대한지리학회, 2013, 509-532쪽.
- 문영임/김수정, “사회취약계층 주거복지지원의 쟁점과 법적 과제 -주택 개량사업을 중심으로-”, 사회복지법제연구 제9권 제2호, 사회복지법제학회, 2018, 163-193쪽.
- 여경수, “「공공주택 특별법」에서 행복주택에 관한 평가와 과제”, 입법과 정책 제8권 제1호, 국회입법조사처, 2016, 375-395쪽.
- _____, “국제연합 사회권위원회와 인권이사회를 통한 주거권 보장”, 인권과 정의 제482호, 대한변호사협회, 2019, 129-142쪽.
- 이지혜/이재훈, “영국 주거위생 및 안전평가체제(HHSRS)와 국내법·규정의 비교연구”, 대한건축학회논문집 제32권 제9호, 대한건축학회, 2016, 27-35쪽.
- 이홍렬, “사회경제적 약자 보호를 위한 주거복지법제 방안 검토”, 부동산법학 제23집 제3호, 한국부동산법학회, 2019, 107-141쪽.
- 임성훈, “주거권 보장의 관점에서 최저주거기준에 대한 행정법적 연구”, 행정법연구 제66호, 행정법이론실무학회, 2021, 175-204쪽.
- 장 민, “미국 주택임대차에 있어서 주거적정성의 묵시적 보장”, 법학논총 제26집, 숭실대학교 법학연구소, 2011, 155-182쪽.
- 전장현, “미국주택임대차에서 의무위반의 구제에 대한 고찰 -미국주택임대차법을 중심으로-”, 법학연구 제19권 제3호, 한국법학회, 2019, 211-235쪽.
- 천현숙, “미국의 최저주거기준 관련 제도의 운영현황”, 국토 2010년 12월호, 국토연구원, 2010, 90-97쪽.

하민정, “주거취약계층의 주거권 보장을 위한 법·제도적 고찰 -침수위험 방지하 거주가구 등 주거취약계층에 대한 주거지원 대책을 중심으로-”, 일감부동산법학 제25호, 건국대학교 법학연구소, 2022, 183-233쪽.

Alex Schwartz, “Future Prospects for Public Housing in the United States: Lessons From the Rental Assistance Demonstration Program”, *Housing Policy Debate Vol. 27 No. 5*, Taylor & Francis, 2017, pp. 789-806.

Andrew Arden, “Origins of Housing Law”, *Journal of Social Welfare and Family Law Vol. 30 Iss. 4*, Taylor & Francis, 2008, pp. 287-292.

Cowan, D./Hunter, C./Pawson, H., “Jurisdiction and Scale: Rent Arrears, Social Housing, and Human Rights”, *Journal of Law and Society Vol. 39 No. 2*, Wiley, 2012, pp. 269-295.

Dave Cowan/Barbara Hardy, “Regulating Home: A Case Study”, *Housing Theory and Society Vol. 37 Iss. 5*, Taylor & Francis, 2020, pp. 597-614.

Deirdre Pfeiffer, “Rental Housing Assistance and Health: Evidence From the Survey of Income and Program Participation”, *Housing Policy Debate Vol. 28 No. 4*, Taylor & Francis, 2018, pp. 515-533.

Driscoll, J., “What is the Future for Social Housing: Reflections on the Public Sector Provisions of the Housing Act 1996”, *The Modern Law Review Vol. 60 Iss. 6*, Wiley, 1997, pp. 823-839.

Durst, Noah J./Jake Wegmann., “Informal housing in the United States”, *International Journal of Urban and Regional Research Vol. 41 Iss. 2*, Wiley, 2017, pp. 282-297.

Elinor Chisholm/Philipa Howden-Chapman/Geoff Fougere, “Tenants’ Responses to Substandard Housing: Hidden and Invisible Power and

- the Failure of Rental Housing Regulation”, *Housing, Theory and Society* Vol. 37 Iss. 2, Taylor & Francis, 2020, pp. 139-161.
- Francisca García-Cobián Richter/Brett Barkley/Amy Higgins, “Do low-income rental housing programmes complement each other? Evidence from Ohio”, *International Journal of Housing Policy* Vol. 19 Iss. 1, Taylor & Francis, 2019, pp. 17-45.
- Franzese, Paula A./Abbott Gorin/David J. Guzik., “The Implied Warranty of Habitability Lives: Making Real the Promise of Landlord-Tenant Reform”, *Rutgers UL Rev* Vol. 69 Iss. 1, Rutgers Law School, 2016, pp. 1-45.
- Ian Cole, “Hidden from History? Housing Studies, the Perpetual Present and the Case of Social Housing in Britain”, *Housing Studies* Vol. 21 Iss. 2, Taylor & Francis, 2006, pp. 283-295.
- Jaime A. Lee, “Rights at Risk in Privatized Public Housing”, *Tulsa L. Rev.* Vol. 50, Tulsa College of Law, 2015, pp. 759-803.
- James Hanlon, “The Origins of the Rental Assistance Demonstration Program and the End of Public Housing”, *Housing Policy Debate* Vol. 27 No. 4, Taylor & Francis, 2017, pp. 611-639.
- Kirk McClure, “The allocation of rental assistance resources : the paradox of high housing costs and high vacancy rates”, *International Journal of Housing Policy* Vol. 19 Iss.1, Taylor & Francis, 2019, pp. 69-94.
- Lawrence R. Mc Donough, “Then and Now: The Uniform Residential Landlord and Tenant Act and the Revised Residential Landlord and Tenant Act - Still Bold and Relevant?”, *U. ARK. LITTLE ROCK L. REV.* Vol. 35 Iss4, University of Arkansas at Little Rock Bowen School of Law, 2013, pp. 975-997.
- Michael E. Stone, “A Housing Affordability Standard for the UK”, *Housing*

- Studies Vol. 21 Iss. 4*, Taylor & Francis, 2006, pp. 453-476.
- Rachel Meltzer/Alex Schwartz, “Housing Affordability and Health: Evidence From New York City”, *Housing Policy Debate Vol. 26 No. 1*, Taylor & Francis, 2015, pp. 80-104.
- Roger Burridge/David Ormandy, “Health and Safety at Home : Private and Public Responsibility for Unsatisfactory Housing Conditions”, *Journal of Law and Society Vol. 34 No. 4*, Wiley, 2007, pp. 544-566.
- Sabbeth, Kathryn A., “(Under) Enforcement of Poor Tenants’ Rights”, *Geo. J. on Poverty L. & Pol’y Vol. 27*, Georgetown University Law Center, 2019, pp. 97-145.
- Shelby D. Green, “The Public Housing Tenancy: Variations on the Common Law That Give Security of Tenure and Control”, *Cath. U. L. Rev. Vol. 43*, Columbus School of Law, 1994, pp. 681-743.
- Super, David, “The Rise and Fall of the Implied Warranty of Habitability”, *California Law Review Vol. 99 No. 2*, California Law Review, Inc., 2011, pp. 389-463.
- Suzanne Fitzpatrick/Hal Pawson, “Welfare Safety Net or Tenure of Choice? The Dilemma Facing Social Housing Policy in England”, *Housing Studies Vol. 22 Iss. 2*, Taylor & Francis, 2007, pp. 163-182.

3. 기타자료

- 국토교통부, 「2021년도 주거실태조사 결과」 발표, 2022.
- Hannah Cromarty, “Housing Fitness in the Private Rented Sector(England)”, *House of Commons Library Briefing Paper No.7328*, UK Parliament, 2020.

[Abstract]

The Legislative Research to Improve on Inadequate Housing*

—Case Studies of UK, USA—

Yeo, Gyeongsu**

This paper reviews the legislative research to improve on inadequate housing -case studies of UK, USA-. Unsafe and unhealthy housing is a major problem in the private rental sector in Korea. This paper aims to examine the institutionalization of histories of minimum housing standard in the advanced countries, Minimum Housing Standard is an instrument to cope with the problems of public health and community hygiene.

UK, the leading country of minimum residential standard and the Decent Homes Standard, had applied the Housing Health and Safety Rating System in the Housing Act revised 2004 is the system to assess the actual living environment of the maintenance level, not legal acts in construction time. The Housing Health and Safety Rating System is the system for screening to find the minimum residential substandard household, using a risk assessment approach to grasp the condition of properties. And it is the system to prevent that accident not a follow up to the actual accident, it seemed effective to set the basis of the healthy housing. And the history of the regulation of housing conditions also reveals important insights into the nature of private and public regulation. The Homes (Fitness for Human Habitation) Act requires private sector landlords in England to ensure their properties are fit for human habitation at the beginning of the tenancy and

* This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2021S1A5B5A17046306).

** A Lecturer, Department of Law, Korea National Open University

throughout. The Act provides tenants with the means to take legal action against their landlord.

In the case of the United States, <Housing Quality Standards> are operated as a system to evaluate the economic feasibility of housing. In addition, the <Uniform Physical Condition Standards> system is used in relation to the physical environment of housing. And although it is an evaluation system for public rental housing, the <Physical Assessment Subsystem> system is being used. The implied warranty of habitability is an implicit promise that every residential landlord makes to provide tenants with premises suitable for basic human dwelling. And Uniform Residential Landlord and Tenant Act is with almost universal acknowledgement from legal commentators that it reshaped the balance of power in landlord and tenant relations.

[Key Words] Inadequate Housing, Minimum Residential Standards, Housing Health and Safety Rating System, Uniform Physical Condition Standards, Decent Homes Standard, Physical Assessment Subsystem, Fair Rent, Implied Warranty of Habitability