
각 국의 주거복지법제에 관한 연구

독일 I

이지희

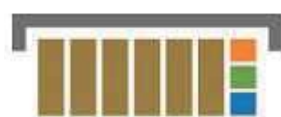


한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

각 국의 주거복지법제에 관한 연구

- 독일 I -

이 지 희



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

각 국의 주거복지법제에 관한 연구

- 독일 I -

A Study on Public Housing and Welfare
Legislation

- Germany I -

연구자 : 이지희(독일 슈파이어 대학교)
Lee, Ji-Hee

2012. 12. 31

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 정부는 국민의 최소한의 삶을 보장하기 위해서 다양한 복지정책을 수립하고 이를 추진하고 있음
- 주거복지 정책은 여러 복지정책 중 국민의 인간다운 최소한의 삶을 보장하는 근본 복지정책 중 하나임
- 전세 및 월세의 수요가 증가하고, 독거노인, 저소득 등의 사회 약자계층이 삶의 공간을 마련하기 점점 더 어려워지고 있음
- 현재 정부가 실시하고 있는 주거복지 정책과 다른 외국의 사례들을 비교·분석하여 더 나은 정책을 수립하고 현실화함이 요청됨

□ 연구의 목적

- 독일은 세계 2차 대전 이후에 실질적으로 국민들의 최소한의 삶의 질을 보장하기 위하여 국민들의 주거확보를 위한 다양한 정책을 수행하고 있음
- 특히, 이미 삶의 공간을 확보하고 있으나 정부의 지원이 필요한 사람들을 위한 지원정책과 동등한 경제적 지위에서 주거확보가 어려운 약자계층을 위한 복지정책을 달리하고 있음
- 본 연구서는 독일의 이분화 된 정책이 실현되고 있는 상황들을

분석함으로써 정부가 복지정책 수립하고 이행함에 있어서 고려해야 할 사항들을 점검할 수 있는 계기를 부여함

II. 주요 내용

□ 독일의 주택보조금

- 독일의 주택보조금은 소위 저소득 계층에게만 적용되는 주거 복지정책이 아니라, 가족의 수에 따른 적절한 삶의 공간을 확보하기 위하여 필요한 최소한의 임대료를 보조해주는 정책임
- 따라서 일정한 전제조건이 충족되는 가정의 최소한의 관리비를 보장하기 위한 제도라고 할 수 있음
- 그러나 사회약자계층을 위한 정책 (예, 사회보장법에 따른 Hart IV)이 시행되고, 금전적 급부의 중복수혜가 허용되지 않음으로 주택보조금 신청이 줄어들고 있음
- 따라서 국민의 최소한의 기본적 삶을 보장하기 위한 다방면의 정책이 관리비 명목으로 매달 보조되는 지원금보다 더 유용할 수 있음을 보여줌
- 다만 Hart IV를 신청할 수 있는 조건을 충족하지 못하는 사회적 약자계층이 존재하고 이러한 공백을 메우기 위한 수단으로 주택보조금은 여전히 실효성이 있다고 보여짐

□ 공공주택의 보급

- 독일의 공공주택의 보급은 크게, 정부가 건설하는 경우와 정부, 주, 지방자치단체의 지원을 받아 건설되는 주택으로 이루어짐

- 독일 통일 이후에 정부가 건설하는 주택의 수는 현저히 줄어들고 있는 반면, 정부나 각 주, 지방자치단체가 건설사를 지원하여 건설되는 주택이 공공주택 보급의 대부분을 차지하고 있음
- 독일이 시행하고 있는 공공주택 정책은 우리나라의 주택건설공사가 추진하는 임대아파트와 비슷한 경향을 보임
 - 일정한 요건을 충족하는 일반 시장경쟁을 통해서 주거공간을 확보하기 어려운 사회 약자계층의 사람들을 위해 보급됨
 - 주거복지 측면으로 건설된 주택이므로 임대의 기준과 임대료 책정에 제한이 따름
- 이러한 공공주택의 공급에도 민영화 추진이 이루어지고 있고, 이에 대하여 논란이 있음

Ⅲ. 기대효과

주거공간의 유지

- 보유하고 있는 주거공간을 유지하는 것 자체가 어려운 상황이 발생한 경우, 예를 들어 대학생, 예기치 못한 실직 등, 주택보조금은 주거공간을 유지하는 최소한의 정부 지원이 될 수 있음

주거공간의 확보

- 공공주택의 건설은 비용적인 측면에서 정부나 기관단체들에 부담을 줄 수 있으나, 장기적으로 국민의 안정적 삶을 보장하고, 지속적인 임대료를 보장 받는 다는 측면이 고려되어야 함

건설사들을 통한 사회기여

- 민영화와 관련하여 최근 주택건설기업이 공공주택을 건설하는 경우의 수가 증가하고 있음
- 저렴한 이율의 자금을 정부나 각 기관단체들로부터 지원받는 경우 일정한 기간 매매와 임대에 제한을 받지만 그 이후 일반 주택시장에 참여할 수 있음
- 공공주택의 보급과 관리를 통하여 주택건설사들이 일정한 기간 사회복지 정책에 참여할 수 있다고 보여짐

▶ 주제어 : 독일주거복지정책, 저소득, 임대보조금, 임대주택, 공공 주택건설

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- The government has planned, established and carried many different welfare policies for the minimum life of the people.
- Housing welfare policy is one of the various fundamental policies to guarantee of living like a human being.
- Recently it is rising the demand on a monthly rent and on a lease of housing for the living alone and low-income people. Those people have a problem to get the comfortable housing through competing at the housing market equally.
- It is necessary for the government to compare and analyze the other countries in order to establish and to carry out fitting the housing policy and to realize that.

Purpose of this study

- German government has carried very various welfare policies after that second world war. Specially the government has made an effort to secure the housing for the people living like a human being and for the life quality of all the people.

- It is interesting that the German government protects not only the people who have already a self-housing but can retain the housing because of losing jobs and low-income, but also the people who need the support from the government to get a positive discrimination.
- This study on the divided policies in Germany gives the motivation and information in order to check the housing policy for realizing and carrying out through the analyzing the german two-divided housing welfare policy.

II. Main Contents

German Housing Subsidy

- German housing subsidy aims to support not only the people who earn low-income, but also those who would like to maintain the house they own already.
- Therefore, that system means that the government guarantee the minimum monthly maintenance fee for the family.
- But today there are many various social welfare systems in Germany, and then people can't get the government support doubly with the monthly maintenance cost and Hart IV (Support according to the germany social welfare law).
- That's why currently it is decreased to apply the monthly subsidy.

- That shows that long time policy for the people to secure and protect the minimum life and the quality of the living like a human being is much better than just monthly subsidy system.
 - Even though that, it is still important support from the government. Because there is a blank between the Hart IV conditions and the monthly subsidy for remaining the housing to apply and get the guarantee the life.
- Supply with the public housing
- Supply the public housing in Germany is divided with the public housing from the government construction and from private construction companies which are supported and get the financial aid by the government or a local government.
 - After the reunify of Germany the number of constructions on the public housing of the government has decreased, on the other hand, the supply public housings by private companies, which get the government aid or are supported by a local government has increased.
 - It is one of the tendencies toward privatizing to carry out and to realize the social public policy. It causes the controversy.
 - The policy of the public housing in Germany is very similar to that of Korean public housing, leasing the house by Ju-gong.
 - First, that house must be offered for the social weak people, who meet the limited conditions for getting the public housing, but not being able to compete at the open housing market.

- There are strict and limited standards for leasing the house and rental fee, because of the aim of the public housing.

III. Expected Effects

Remain of the housing

- If the urgent situation happens to remain the housing, for example, losing a job, or for students who can't make a money and whose family can't help them, hence the maintenance fee of housing couldn't be paid.
- For that time it would be help to take the housing subsidy for one year to remain the housing.

Secure of the housing

- Although construction the public housing could give the financial burden to the government or a local government, it has to be considered that the housing welfare policy contributes to come true the life of a human being and living a stable life of the people for a long time.
- From the long time point of view, through leasing public housing could guarantee a lasting rental fee. With that the government can plan and carry out the long time policy.

Social contribution through private construction contractors

- Recently it is increasing the parts of constructions on the public

housing by private companies influenced on the privatization. Those companies could be diffused in order to get the government fund.

- If a private company funded with low interest rate by the government or o local government, the company must be bound with leasing housing and a rental fee, but after a certain period of time he can participate in open housing market again as a general housing construction contractor.
- Therefore, private companies take part in the social welfare policy and contribute to supply public housing for the social weak people through the construction many housings for the limited period.

►► Key Words : Housing welfare of Germany, Low-income group, subsidy, rental housing, public housing

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 주거복지정책	17
제 1 절 개 관	17
제 2 절 독일의 주택보조금 (Wohngeld)	19
1. 현 황	20
2. 주택보조금의 신청	23
제 3 절 공공주택건설 (sozialer Wohnungsbau)	27
1. 법적근거	28
2. 공공주택건설의 현황	30
3. 민영화의 문제점	31
4. 공공 주거공간에 대한 지원	34
5. 오스트리아의 공공 주택건설	36
제 4 절 기타 정부의 지원정책	38
1. 주택 소유를 위한 지원정책	38
2. 건축을 위한 저축지원, 주택건축장려금, 직원저축 추가수당 ..	38
3. 노후보장적 주택소유정책	39
4. 주택경제프로그램에 의한 지원정책	39
5. 적절한 비용과 질적으로 유용한 건축	40
제 2 장 주거복지관련 법제	41

제 1 절 주택보조금법: Wohngeldgesetz (WoGG)	41
1. 내 용	41
2. 주택보조금법의 개정경과	42
제 2 절 제1의 주택건설법과 제2의 주택건설법: I., II Wohnungsbaugesetz	42
제 3 절 주택건설법 개정을 위한 법: Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurecht	43
제 4 절 공공주택의 목적을 담보하기 위한 법률: Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz - WoBindG)	44
제 5 절 공공 주거공간 지원에 관한 법률: Gesetz über die soziale Wohnraumförderung	44
제 3 장 실제운영사례	47
제 1 절 베를린 (구동독 포함)	47
1. 베를린 공공주택의 연혁	49
2. 2차 세계대전 이후의 공공주택건설	50
3. 공공주택건설 등 주거복지정책을 위한 프로젝트	51
4. 베를린에서 공공주택건설 지원책	54
5. 공공주택 건설 이후의 결과	57
제 2 절 함부르크 (Hamburg)	58
1. 프로그램 운영방식	58
2. 수급 요건	59
3. 담당 관청	59
제 4 장 시사점 및 결론	61

참 고 문 헌	63
국문초록	67
Zusammenfassung	69

제 1 장 주거복지정책

제 1 절 개 관

이미 19세기부터 주택시장 자체를 방치해서는 안 된다는 인식이 무르익고 있었다. 산업화의 결과로 인한 이농으로 도시에서의 주택의 수요가 급격히 증가하였다. 이러한 현상은 투기와 임대료의 상승, 노숙자를 만들어 냈다. 따라서 국가는 국가의 안녕과 질서유지를 위하여 주택시장에 개입하게 되었고, 그 본질은 국민의 건강을 보호해야 한다는 사회국가원칙에 부합하기 위함도 존재한다. 좁은 공간에 다수의 사람들이 모여 살면서 질병의 전염이 심각해 졌기 때문이다. 독일은 제 1차 세계대전 이후에 주택시장에 관한 국가의 개입이 더욱 강화되었다. 주택부족현상을 극복하기 위하여 수많은 법률이 제정되었다. 제 2차 세계대전 이후에는 거의 주거형태의 4분의 1에 해당하는 약 천8백만에 이르는 주거공간이 파괴되었고, 천 2백만 이상의 피난민들이 자신의 일자리를 잃게 되었다. 이러한 상황에서 국가의 가장 중요한 임무는 시민들을 위해 주거공간을 마련하는 것이었고, 연방차원에서 건설부 장관은 국가의 임무를 수행하기 위한 계획을 수립하였다. 가장 큰 이슈는 1950년에 제1의 주택건설법과 1956년의 제2의 주택건설법의 제정이다. 건설법을 통하여 국가의 3가지 개입이 법적 근거 하에 이루어지게 되었다. 첫째, 공공주택 건설의 공적 지원, 둘째, 세율의 인하, 셋째, 용자를 통한 주택건설의 자유화 등이 그것이다. 주거복지정책 관련 법제에서 더욱 자세히 살펴보겠지만, 제2의 주택건설법은 오늘날 공공 주택건설 정책의 근간을 이룬다.¹⁾

1) 그러나 현재 제1, 제2의 주택건설법은 개정되어 개정에 관한 법률만이 남아 있을 뿐이다. 이에 관하여는 II. 장 주거복지정책 관련 법제에서 알아보기로 한다.

일반적으로 주거정책은 공공정책 중 하나로, 초점이 주거공간에 맞춰져 있다. 정책의 의미가 한편으로는 구체적 침해적 행정행위를, 다른 한편으로는 그러한 침해적 행정행위를 시행하기 위한 목표설정으로 이해되는데, 구체적인 사례에서 주거정책은 주택시장에서 공행정의 규제적 침해행위로 나타난다. 독일은 연방국가이기 때문에 중앙집권적으로 정책이 수립되고 이를 수행하는 것이 아니라, 기본적인 사회(복지)국가의 틀 안에서 국민을 위한 주거정책을 수행하는 영역은 연방정부차원과 주정부 차원에서 나누어진다. 따라서 법률적 기본조건들도 연방차원과 주(州)차원의 법률로 규정되어 있다. 그럼에도 불구하고 연방법과 주법은 내용적인 측면에서 큰 차이를 가지고 있지 않다. 지방자치단체는 주거정책과 관련하여 지방 국가로서 개별적으로 연방법 또는 주법을 인용한다.

주거정책을 수립하는 데 있어서 국가의 역할은 주거공간과 관련하여 개인이 적절한 주거공간을 확보하지 못하는 경우에 최소한의 공급을 책임지는 것이다. 이때 이러한 국가의 보조, 원조는 조성주의원칙²⁾에서 기원한다. 따라서 주거정책은 우선적으로 분배의 문제와 진입의 문제를 해결해야만 한다. 다시 말해서, 임대료의 부담은 소득이 적은 사람의 경우에 있어서도 가계예산의 범위 내에서 지불 가능해야만 한다. 독일의 경우 실질적 주거정책의 영역이 3가지로 구분된다.

첫째, 주거에 대한 사회적 안정성확보를 위한 방법으로는 주택보조금 (Wohngeld), 공공주택건설 (Sozialer Wohnungsbau), 최근에는 국가나 주 또는 지방자치단체의 지원을 받아 건설된 주택 (Belegungsbindungen)³⁾을 임대함으로써 저소득층의 주거 확보의 안정성이 담보되고 있다.

2) Subsidiaritätsprinzip 의 번역은 조성(助成)주의 또는 지원주의 원칙이라 한다. 조성주의 원칙은 독일이나 스위스와 같은 연방국가 또는 유럽연합과 같은 연방주의 국가연합에 있어서는 중요한 개념이며, 실무에서도 입증된 원칙이다. 이 원칙은 사회시장경제의 질서개념의 중심적 요소이다.

3) Belegungsbindung의 사전적 번역은 현재 사전에 없으므로, 역자가 스스로 그 뜻을

둘째, 저렴한 공급과 이용조건을 확보하기 위해서 국가는 택지를 확보하고, 신도시건설과 재개발, 도시발전을 위한 조치를 취해야 하며, 계약해지와 세금에 대한 내용을 조정해야 한다.

셋째, 주택소유를 위한 정책은 스스로 사용가능한 주택소유의 지원이 부분적으로 재산소유정책의 기본원칙으로부터 기인한다. 법적 규정으로서 “자가소유추가수당 (Eigenheimzulage)”⁴⁾이 1995년 신설되었다.

제 2 절 독일의 주택보조금 (Wohngeld)

주택보조금은 원칙적으로 시장경제체제의 주거정책과 임대정책을 보충적으로 보완하는 요소를 가지고 있다. 주택보조금은 수입이 적은 가계의 사람들에게 적절하고 가족의 수에 알맞은 주거공간을 확보하게 하기 위하여 주거비용의 부담을 덜어주기 위한 것이다.

이 제도를 빨리 도입하여 시행한 주의 경우에는 1965년 이후로, 늦게 시작한 주에 있어서는 1991년 이후로 주택보조금을 통해서 수입이 적은 가계가 지원되고 있다. 법적 전제조건이 충족되는 경우에는 주

풀이해서 설명하면 다음과 같다. Belegungsbindung과 주거의 귀속으로 번역되어지는데, 공적인 지원을 받아 건설된 주택, 주거공간의 경우 건축주는 공적인 수단을 이용한 댓가로 일정한 의무가 부여된다. 여기서의 의무란 자신의 건축한 주택을 단지 일정한 요건이 충족되는 사람들에게 임대해야 하는 것인데, 여기서 일정한 요건을 갖춘 사람들은 법률의 규정에 의하여 확정되고, 이러한 사람들만 이러한 주거공간에 입주할 수 있다. 일반적으로 여기에 해당하는 계층은 적은 소득을 가진 사람들이다. 이 사람들은 이러한 주거공간에 입주할 수 있는 자격에 관한 증명서를 받을 수 있다. 특히, 거주공간의 크기와 이사하려고 하는 사람의 수가 중요한 역할을 한다. 일상적으로 이렇게 임대되는 주거공간을 공공주택이라고 말한다. 이러한 공공주택에 입주할 수 있는 자격에 관한 증명서는 관청에서 주거공간을 위해서 신청되어져야만 하고, 여기에 소득증명은 필수적인 요건이다. 또한 소유자 스스로도 이 주거공간을 사용할 수 있는데, 이러한 경우에는 반드시 수입이 적어야 하며, 이러한 공공주택에 입주할 수 있는 자격에 관한 증명서를 청구할 권리를 획득할 수 있는 요건에 합당한 경우에만 가능하다.

4) Eigenheimzulage 는 독일에서 가장 큰 국가적 보조금 중의 하나이다. Eigenheimzulage를 통해서 개인의 주택소유를 지원하는 것이다. 2004년에는 이를 위하여 약 천 백4십억이 지출되었다. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/eigzul/gesamt.pdf>

택보조금을 요구할 권리가 존재한다. 주택보조금은 특별하게 유리한 조건의 가격으로 한 가정의 가계예산에 도움을 주는 것뿐만 아니라 평균적인 비용으로 주거공간을 확보하는 경쟁시장에 진입할 수 있는 것을 도와준다. 주택보조금은 주거공간에서 안정적인 거주자 구조를 형성하고 이를 유지하는 것을 도와준다. 2005년 1월 1일부터 주택보조금은 다른 국가의 금전급부적 보조금을 받지 않는 사람들에게만 지원되고 있다. 왜냐하면 이하에서 살펴보겠지만, 금전급부적 보조금에 이미 주거에 관한 비용이 고려되어져 있기 때문이다.

독일은 저소득계층의 최소한의 주거의 안정을 보장하기 위하여 주거복지 정책의 하나로서 주택보조금제도를 실시하고 있다. 주택보조금은 저소득층의 세입자에게 일정금액의 임대료를 지원해주는 국가(주)의 부담보조금(Lastenzuschuss)의 형태를 취하고 있다. 특이한 사항은 자가 주택소유자(Wohneigentümer)라 할지라도 주택보조금을 신청할 수 있는 요건에 합치하는 경우에는 주택보조금을 받을 수 있다는 점이다. 주택보조금은 독일 사회복지정책 중 하나이므로, 사회보장법(Sozialgesetzbuch, 이하 SGB I) 제68조 제10호⁵⁾에 근거하며, 주택보조금의 실행은 구체적 개별법인 주택보조금법(Wohngeldgesetz (이하 WoGG))에 의하여 이루어진다. 통상적으로 주택보조금은 주택의 관리와 공공재산의 수리를 위해 매달 지불되는 월 주거관리비(monatliches Hausgeld)를 말한다.

1. 현 황

독일에서 주택보조금 제도를 통하여 보조금을 지원받는 가구의 수는 2004년 35,000,000가구에서 2006년 691,000가구로 감소하였다. 이렇

5) § 68 Besondere Teile dieses Gesetzbuches

Bis zu ihrer Einordnung in dieses Gesetzbuch gelten die nachfolgenden Gesetze mit den zu ihrer Ergänzung und Änderung erlassenen Gesetzen als dessen besondere Teile:
10. das Wohngeldgesetz,

게 2004년에서 2006년 사이 주택보조금의 신청이 급격히 감소한 이유는 “Hartz IV”라 불리는 “노동시장에서 직무수행과 관련한 4번째 법령”이 2005년 발효되었고, “Hartz IV”와 관련하여 2005년 1월 주택보조금법에 관한 개정이 이루어 졌으며, 이때, 필요공동체⁶⁾와 같은 국가에 의한 금전적 급부지원⁷⁾, 예를 들어, 실업급여² (Arbeitslosengeld II 이하 ALG 2⁸⁾), 사회보조금, 생계보조, 노인과 저소득층의 위한 지원, 정치적 망명신청자를 위한 급전급부를 받는 자는 주택보조금을 수령하지 못하게 됨으로써 그 수가 급격히 감소한 것이다. 이러한 상황에서 주의해야 할 점은, 사회급부 영역에서 금전급부를 수령하고자 하는 자에게 주거비용과 관련하여 그 혜택이 줄어들는 등의 불합리함이 발생해서는 안 된다는 것이다. 사회법 제2편 제12조 a⁹⁾에 의하여 경

6) 필요공동체는 개인적 혹은 혈연상의 관계를 가지고 공동의 가계(家計)를 꾸리는 사람들이 곤경을 물질적으로 서로 지원하고, 자신의 생계필요를 공동으로 충족하는 집단을 가리킨다. 이 필요공동체 개념은 독일 구직자 기초보장법 및 빈민구제법에 있으며, 빈민구제 및 실업급여를 신청한 사람에 대한 심사에서, 신청자 자신의 소득과 재산뿐만 아니라 및 필요공동체에 같이 소속된 사람들의 소득과 재산도 함께 고려된다. 일반적으로 이 필요공동체의 구성원은 이 공동체에 속해 있지 못한 사람보다 사회국가적 도움을 더 적게 필요로 하는 것으로 간주된다.

7) Transfer 혹은 Transferleistung은 “경제학에서, 그에 대한 직접적 대가를 지불하는 것 없이, 사람들이 받는 화폐급부 혹은 현물급부를 가리킨다.” 독일에서 실업급여 (Arbeitslosengeld), 빈민구제 (Sozialhilfe), 직업교육보조비 (Ausbildungshilfe), 부모수당 (Elterngeld), 자녀 수당 (Kindergeld), 주택보조금 (Wohngeld) 등이 이 Transferleistung에 속한다. 자세한 내용은 <http://de.wikipedia.org/wiki/Transferleistung> 참조

8) ALG II는 사민당 슈뢰더 정권이 2003년 3월에 제기한 ‘아젠다 2010’의 핵심법안으로 ‘Hartz IV’로 불리며 2005년부터 시행되었다. 자세한 내용은 http://de.wikipedia.org/wiki/ALG_II 참조

9) § 12a Vorrangige Leistungen

Leistungsberechtigte sind verpflichtet, Sozialleistungen anderer Träger in Anspruch zu nehmen und die dafür erforderlichen Anträge zu stellen, sofern dies zur Vermeidung, Beseitigung, Verküzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit erforderlich ist. Abweichend von Satz 1 sind Leistungsberechtigte nicht verpflichtet,

1. bis zur Vollendung des 63. Lebensjahres eine Rente wegen Alters vorzeitig in Anspruch zu nehmen oder
2. Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz oder Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz in Anspruch zu nehmen, wenn dadurch nicht die Hilfebedürftigkeit aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft für einen zusammenhängenden Zeitraum von

제적 도움이 필수적으로 필요하고 이러한 경제적 어려움이 주택보조금으로서 해결될 수 있는 경우에는 주택보조금은 실업급여²의 경우보다 소위 “우위에 있는 급부”이므로 주택보조금의 청구가 고려되어야 한다. 그럼에도 불구하고 독일의 많은 저소득층의 사람들이 주택보조금을 신청하는 것 대신에 실업급여를 신청하고자 했기 때문에 주택보조금의 신청이 두드러지게 감소하게 되었다. 이로써 주택보조금을 받는 가구는 전체 가구의 1.7%에 해당하며, 주택보조금의 총 지출액은 2006년 연방차원에서 약 1,160억 유로(2004년 5,190억 유로)였다.

월 평균 주택보조금으로 지급되는 금액은 2009년 이전에는 약 91유로¹⁰⁾ 정도였으나, 2009년 법률 개정 이후로 약 140유로가 지급된다. 주택보조금은 개혁과 경제상황에 의해 현저하게 증가하였는데, 2008년 7억 5천만유로 였던 것이 2009년 백 6십억 유로, 2010년 백 8십억 유로에 이른다. 새로운 주택보조금은 약 800,000 가구에 유용하며, 약 5억 2천만 유로에 해당하는 비용이 연방과 주에 부담될 것이다. 이렇게 2009년 주택보조금의 개혁으로 인하여 주택보조금이 상승하였다. 2009년 주택보조금 개혁의 목적은 주택보조금이 우선적으로 급부행정체계를 강화시키는 역할을 하게 하는 것이다. 사회보장법 제2편에 의해 기초생활보장으로 들어가는 예산이 약 120.000에 이른다.

2009년 법률개정의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 가계구성원의 수에 따른 적절한 금액 (예를 들어, 1인 24유로, 2인 31유로)으로 계산한 난방비¹¹⁾ 포함 그러나, 이렇게 2009년 주택보조금 법령의 개정 시 도입된 난방비부분은 2011년 1월 연방정부의 에너지비용의 감소를 근거로 “추가예산법률 (Haushaltsbegleitgesetz)” 제22조에 의하여 취소되었다.

mindestens drei Monaten beseitigt wüde.

10) 현재 (2012년 6월 29일) 환율상황은 1유로 환산 1466원 선이다.

11) Bundesgesetzblatt Jahrgang 2010 Teil I Nr. 63.

- 10% 정도에 이르는 임대료 인상분

2. 주택보조금의 신청

(1) 신청고려대상

주택보조금은 크게 2가지의 목적을 위해서 지원된다. 첫째, 일반적인 경우로서 소득이 적은 세입자의 적절하고 안정적인 주거공간의 확보를 위한 경제적 보호 목적을 위한 임대보조금, 둘째, 소득이 적은 자가 거주자의 최소한의 주거관리를 보조하기 위한 부담보조금 (Lastenzuschuss)이다. 주택보조금은 관할 관청으로부터 신청이 승인된 경우, 신청한 달 1일부터 지급된다. 이러한 주택보조금은 원칙적으로 12개월 동안 지원된다. 기타 신청 요건 관련한 자세한 사항은 주택보조금법 제19조에 의한다. 내용을 간략하게 요약해 보면 다음과 같은 점이 신청요건으로 고려된다. 첫째, 가계에 속한 가족구성원의 수, 둘째, 가계소득, 셋째, 고려대상에 합당한 임대료 또는 경제적 부담액, 때문에 적절한 공간의 범위를 벗어난 주거공간에 필요한 비용은 지원 대상에서 고려되지 않는다. 적절한 공간이란 가족구성원 한 사람당 필요한 최소한의 주거공간을 의미한다. 병역의무자나 대체복무자, 독거노인은 주택보조금의 신청대상에서 제외된다.

(2) 관할관청의 의무

주택보조금을 담당하는 부서는 신청인이 보고한 소득액이 사실인지 여부를 확인, 검토해야 한다. 이때 검토할 사항은 주택보조금을 받아야 할 만큼 소득이 적은지 여부를 떠나서, 주택보조금을 포함한 가계의 모든 소득이 가계의 지출을 충족시킬 수 있는지 여부를 확인하는 것이 더 중요하다. 이는 최소한의 삶의 기준을 확정하기 위해서는 각 가계의 소득을 기준으로 하는 것이 아니라, 가계의 지출규모를 소득

과 비교하여 적정한 삶의 질을 유지할 수 있는지를 판단하는 것이 중요하기 때문이다. 인식할 수 있는 최소한의 삶의 기준을 정함에 있어, 가계지출을 조사하게 되는데, 이때 자주 사회복지법상의 요구가 적용된다.

(3) 신청서류

세입자에게 지급되는 주택보조금과 자택 소유자에게 지급되는 부담보조금을 신청하기 위해서는 다음과 같은 서류들이 구비되어야 하는데, 그 내용에는 차이가 있다.

① 세입자

세입자의 임대료를 지원해주는 주택보조금을 지급받기 위해서는 다음에서 요구하는 서류를 구비하여야 하는데, 이러한 서류형식은 주택보조금 관할 관청에서 구할 수 있다.

- 주택보조금 신청서
- 집주인의 확인서, 이러한 확인서에는 임대방식과 주거공간의 면적이 명시되어야 한다.
- 주택보조금 신청을 위해 필요하다고 생각하는 기타서류

② 자가 주거자

자가 주거자가 경제적 부담보조금을 신청할 경우에는, 은행의 채무 확인서와 이하의 추가적인 서류들이 필요하다.

- 고용인의 임금확인서
- 직장부서 또는 노동청의 통지서
- 16세 이상 자녀의 재학증명서
- 연금통지서

- 직업교육지원 (Berufsausbildungsbeihilfe: 이하BAB) 또는 연방교육 지원법 (Bundesausbildungsförderungsgesetz: 이하 BAföG) 에 따른 통지서 (독신의 경우 정기적으로 주택보조금에서 제외시키고 있다.)
- 장애인 증명서
- 생계부조금에 대한 통지서
- 생계비에 대한 증명서류
- 수익배당이나 이자수익을 제외한 재산에 대한 증명서류 (주택보조금법 제21조 제3항 - 소액계좌에 대한 총액, 계좌잔고증명서류 등
- 경우에 따라 제2 거주지역에 대한 주택보조금확인서 (주택보조금을 받고 있지 않다는 확인서)

③ 학생, 대학생, 연수생을 위한 주택보조금

학생, 연수생, 또는 대학생 한 명이 한 가계를 구성하는 경우, 혹은 학생, 연수생, 대학생만으로 한 가계가 구성된 경우 (예를 들어, 두 명의 대학생이 동거인으로 한 가정을 이루게 된 경우)에는 일반적으로 주택보조금 제도와 BaföG와 법적으로 경합이 발생한다. 만약 BaföG에 의한 지원 대상에 학생, 연수생 또는 대학생이 속하지 않는 경우, 주택보조금을 받을 수 있다. 다만, 학업이 일반적으로 예상된 기간을 넘어 장기간 지속되는 경우, 학생, 연수생, 또는 대학생임에도 불구하고 소득이 높은 경우 (예를 들면, 조교)나 부모의 소득이 높은 경우에는 주택보조금 지원 대상에서 제외된다. 연수생의 경우에는 사회보장법 제3편 제59조에 의해 BAB에 따른 복지지원 혜택을 청구할 수 있다. 주택보조금 관할 관청은 우선 BAB 또는 BaföG에 의한 교육관련 지원 대상 여부를 검토하여야 한다. 이에 그 지원여부가 명확하지 않는 경우에는 주택보조금 관할 관청은 교육지원 관할 관청에 행정정보에 관한 열람을 요구할 수 있으며, 교육지원 관할 관청은 행정절차법에 따라 행정적 지원을 하여야 한다.

학생, 대학생, 연수생의 경우 구체적으로 다음과 같은 경우에 주택 보조금을 청구할 수 있다.:

- 홀로 아이를 양육하는 여대생이 자신의 자녀와 함께 사는 경우에, 법률적으로 경합 여부를 확인하기 위하여, 우선적으로 법적 경합에 대한 검토가 이루어 진다. 이때 전체가계를 판단하게 되므로 자녀 스스로 Bafög에 의한 교육지원을 받지 않는 경우, 그 대학생 어머니는 주택보조금을 받을 수 있다. 따라서 같이 사는 자녀가 사회보조금을 받는 경우에는 주택보조금 청구 대상에서 제외된다.
- 대학생끼리 결혼 한 경우, 부부 중 한 배우자만이 주택보조금을 신청할 수 있다. 이때, 여대생이 학업 중 전공을 변경한 경우에는 Bafög에 의한 지원금에 대한 청구권을 잃게 된다. 이 경우에는 주택보조금을 신청할 수 있다.
- 장기간 체류비자 (Aufenthaltstitel)가 없는 외국 학생은 원칙적으로 Bafög에 의한 지원을 받을 수 없다. 따라서 주택보조금을 신청할 수 있는데, 주택보조금을 신청 시, 이를 이유로 체류기간을 연장할 수 없다.

(4) 임대료 기준금액

임대료는 6단계로 나누어진다. 임대료 수준 1, 2 단계는 임대료의 연방수준의 평균 이하로 결정된다. 임대료 수준 3단계는 평균을 반영하고, 임대료 수준 4에서 6단계까지는 연방평균 이상이다. 임대료 기준금액은 주택보조금을 관할하는 연방부서의 웹사이트 고시되어 있으므로 확인 가능하다.¹²⁾

12) 2009년도를 기준으로 임대료 기준표는 다음에서 확인할 수 있다.

<http://www.bmvs.de/cae/servlet/contentblob/33496/publicationFile/881/mietenstufen-ab-01-01-2009.pdf>

제 3 절 공공주택건설 (sozialer¹³⁾ Wohnungsbau¹⁴⁾)

독일의 공공주택건설은 이미 바이마르 공화국에서부터 그 논의가 있었다. 많은 독일의 도시들이 1920년대에 새로운 주거지역을 형성했는데, 특히 저소득의 시민계층에게 쾌적한 주거공간을 제공해야만 했기 때문이다. 후에 베를린의 경우를 살펴보겠지만, 특히 베를린의 소도시를 중심으로 부분적으로 이러한 주거촌이 형성되었다. 오늘날 이러한 주거촌락의 부분은 유네스코의 문화유산으로 지정되기도 했다. 역사적으로 본다면, 독일의 경우에는 사회국가였을 때, 공공주택건설이 더욱 확고히 이루어졌다. 특히, 로버트 레이는 독일 나치시대의 노동전선 (Deutschen Arbeitsfront (DAF))의 수장으로서 “제국의 공공주택건설” (RKSW)을 적극적으로 추진하였다. 제국위원회는 독일의 주택건설에 있어서 전쟁의 승리 후의 준비를 위한 임무를 맡고 있었다. 예를 들어, 주거공간의 규모에서부터 임대료, 건축물의 합리화에 따른 구체적 시행에서부터 요구에 이르는 규정들을 확정하였다. DAF는 전후 독일을 형성을 위한 영향을 받을 기회가 있었는데, 이러한 사회국가주의적 주거정책이 우선적으로 공공주택의 건설이라는 최선의 주거정책으로 현실화 되었다. 1940년이후 DAF의 건축사무실에서는 주택의 기본모형을 위한 도면이 소개되었다. 그러나 전쟁의 장기화와 폭격으로 인하여 이러한 사회국가주의적 주거정책의 목적과 진행이 변경되어졌고, 주거정책이 중단되어져야만 했다. 1950년에 독일연방은 이러한 고려를 이어갔으며, 수백명의 실향민의 유입과 소위 경제기적

13) Sozial의 어휘적 번역은 사회의, 사회적인, 사회(복지)의, 공익(보편성)에 기여하는 등이 있다. 본 글에서는 sozialer Wohnung과 관련하여 “sozial”의 의미를 사회복지측면에서의 주거복지정책을 설명할 수 있도록 하기 위하여 “공공”이라고 번역하기로 한다.

14) 우리나라의 임대아파트나 임대주택과 같은 개념

이 적극적인 주거정책을 강요하기에 이르렀다. 이러한 배경하에 제1의 주택건설법 (1950), 제2의 주택건설법 (1956)이 제정되었다.

독일의 연방정부와 독일의 각 주들은 1949년 이후로 주택건설을 원활하게 하기 위한 준비과정을 위해서 국가가 지원하는 주택건설과 관련하여 주거복지정책을 연구하는 연구소를 중심으로 주택건설계획이 진행되었다¹⁵⁾. 많은 다른 국가와 마찬가지로 독일에서도 공공주택건설은 국가적 금전급부로 설명된다. 1990년대까지 공공주택건설은 광범위한 공적 투자로 이루어졌고, 이로 인하여 국가 경제 영향력과 각 주와 지방자치단체에서의 건설 정책 중의 중요한 부분을 이루고 있었다. 그러나 1990년대 중반부터 시작된 복지 정책의 안정적 수행과 더불어 사회적 안정이 이루어졌고, 이로써 공공주택건설의 역할과 기능은 새로운 주택을 건설하는 건설적 측면에서 주와 지방자치단체에 임대료를 제공하는 임대사업으로 변화하였다.

1. 법적근거

독일의 주거복지정책은 통일을 계기로 큰 변화를 겪게 되었다. 독일이 저소득층을 위한 주거복지정책을 실현하기 위하여 제정한 법이 제2의 주택건설법(II.Wohnungsbaugesetz)이다. 독일 연방정부는 전체 시민들의 주거수요, 주거의 형태 및 주택건설을 위한 제반 설비, 임대료, 그 밖의 경제적 부담에 따라 적절하고 유용한 주택을 건설할 목적(제2의 주택건설법 제1조)으로 주택건설법을 제정하였다. 제2의 주택건설법의 제정 (1956)으로 일반 소득이 적은 사람들이 실질적으로 이용 가능한 부동산을 획득하는 것이 가능해졌고, 저소득층의 사람들이 저렴한 가격으로 주거공간을 갖는 것 또한 가능해졌다.

15) Es gab z. B. eine Buchreihe Die Demonstrativbauvorhaben des Bundesministeriums für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung. Darin z. B. Nr. 10. Wirtschaftliche Planung und rationelle Ausführung von Einfamilienhäusern (1965) (Autor: Karl Richard Krätzer)

2001년 구 동독지역을 포함한 전 독일의 주거복지정책을 개혁하기 위하여 관련 법령들의 전면적 개정이 이루어졌으며, 특히, 2001년 9월 1일까지 “주택건설법의 개정을 위한 법 (Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts)”이 정비되었고, 이 법의 내용에 “공공주택지원에 관한 법 (Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz-WoFG))”을 포함하고 있다. 공공주택지원에 관한 법에는 주택건설과 임대주택건설에 필요한 재정의 확보와 지원정책, 협동조합이 주택을 건설하는 경우 협동조합을 지원하는 방안 등에 대하여 규정하고 있다. 본 법을 통하여 독일 내에서 합리적인 가격으로 주거공간을 확보할 수 있게 된 것 이외에도 폭넓은 계층의 시민들이 자신이 이용 가능한 주거공간의 소유 또한 가능해졌다. 기타 자세한 법적 근거에 관한 설명은 II장 주거복지정책 관련 법제에서 다루기로 한다. 다만 주택건설법이 2001년에 효력을 상실했고, 부분적으로 남아있는 규정은 주택건설법을 개정하기 위한 법률에 의한 것으로 한정될 것이다.

공공주택건설은 국가의 형태에 따라 경제정책과 사회복지정책을 수행하기 위한 수단으로써, 주택건설 지원을 위한 국가 주거복지계획에 속한다. 따라서 공공주택건설이란 국가가 지원하는 주택건설을 말하며, 특히 자유경쟁의 주택시장에서 필요한 거주지를 얻을 수 없는 사회적 약자를 위한 것이다. 독일 “주택귀속에 관한 법률 (Wohnungsbindungsgesetz, 이하WoBindG¹⁶⁾)” 또는 독일의 “WoBindG”와 비슷한 오스트리아의 주법에 규정되어 있는 것과 같이 공공주택을 건설한 후에 일정한 요건을 충족하는 저소득층이나 사회적 약자들에게 임대하기 위하여 최대로 허가된 사용임대료 (Kostenmiete¹⁷⁾)가 책정된다. 이

16) <http://www.gesetze-im-internet.de/wobindg/index.html> 원문 참조

17) 독일어 사전에서의 번역은 (임대 주택의 손료가 포함된) 사용임대료라고 되어 있다. 여기서 말하는 사용임대료란 일반적으로 공공 건설 대금을 포함하여 주택건설을 위하여 필요한 실제 재정보호를 위하여 고려되는 비용을 고려한 전체 비용의 지급을 위한 금액을 의미한다. 독일에서 쓰이고 있는 사전적 의미에 대해서는 <http://de.wikipedia.org/wiki/Kostenmiete> 참조.

렇게 사회복지를 위한 특별한 목적과 결부된 주거공간은 주택을 임대하는 것에 제한적일 뿐만 아니라, 임대료 책정에 있어서도 제한을 받는다. 주택보조금과 같이 단순히 매달 임대료를 보조해 주기 위한 금전급부가 지원되는 것보다는 저렴한 임대료로 안정적으로 장기간 살아갈 수 있는 주거공간을 제공하고 확보하는 것이 한발 더 나아간 주거복지정책이라 생각한다. 이하에서는 독일의 공공주택건설의 현황 및 법적 근거와 구체적 시행에 관한 베를린 주의 예를 IV장에서 살펴보기로 한다.

2. 공공주택건설의 현황

과거 독일이 양적으로나 질적으로 높은 수준의 공공주택건설을 이뤘던 것과 대조적으로, 1987년 3천 9백만 채의 공공주택이 있었던 반면, 2001년 말의 공공주택 수는 단지 약 천 8백만 채에 불과하였다. 이러한 수치는 1988년부터 비영리 주택, 즉 공공주택이 가질 수 있는 특권과 국가의 공공주택 건설이라는 의무가 점차로 사라지기 시작했다는 증거이며, 연방정부 차원의 지원이 급격하게 줄어들었다는 것을 의미한다. 연방정부 차원의 지원이 줄어들었다는 것은 정책적으로 공공주택건설의 중요성이 사라지기 시작했음을 의미한다. 1988년의 공공주택의 수와 비교해 보면, 매년 약 10만 채의 공공주택이 사라지고 있다. 과거 사회적 평등을 보장하기 위하여 마련한 주택정책을 보장하기 위하여 전제조건으로써 상대적으로 임대료가 저렴한 주택을 건설하였고, 이는 전체주택의 약 3분의 1에 해당하는 것이었다. 그러나 그러한 시대는 독일에서 지나간 것으로 보인다. 예를 들면 베를린에서 2006년에 서독지역의 9%, 동독지역의 24%의 공공주택이 민영화되었고, 드레스덴 (Dresden)에서도 공공주택이 전체적으로 민영화되었다. 또한 20만 이상의 거주자가 있는 큰 도시에서 지방자치단체가 보유하고 있는 공공주택의 수는 겨우 8%에 머물고 있다. 이처럼 민영화가

공공주택시장에 등장함으로써 과연 과거에 존재하던 공공주택건설이 가졌던 혜택이 가능한지에 대한 의문이 제기된다. 과거에는 지방자치단체의 주택건설회사가 공공주택을 건설하는 경우에는 일정기간 동안 지방자치단체의 지원을 받을 수 있으며, 지원기간 이후에는 주택시장에서 자유롭게 경쟁 활동을 하며, 주택을 임대할 수 있다. 물론 이 경우에도 임대료는 다른 일반 주택보다는 저렴한 편이며, 이러한 안정성은 저소득층의 주택공급에 기여하는 바가 컸으며, 장래에 꾸준한 임대수입을 기대할 수 있다는 장점이 있었다.

3. 민영화의 문제점

위에서 언급한 바와 같이, 독일에서 공공주택건설 사업이 연방정부와 주정부, 각 지방자치단체의 지원에서 멀어지게 됨에 따라 각 사업이 민영화가 이루어지고 있다. 공공정책의 수행에 있어 관의 주도가 아닌 민간 주도로 이루어지는 사업의 장점이 많다. 그러나 서민층, 저소득층의 주거안정을 위한 공공주택건설과 관련한 사업이 민영화가 되어 가는 것에 있어서는 이를 비판적인 시각에서 보는 관점이 지배적이다. 다음에서는 민영화를 비판하는 시각과 찬성하는 시각에 관하여 살펴보기로 한다.

첫째, 민영화를 반대하는 측에서는 공공주택이 민영화로 이루어지게 되면, 개인 투자자들은 건포도 수확전략 (Rosinenpflückerstrategie)에 따라 사업의 수익을 위해 투자한 금액을 고려하여 이득을 취하려고 한다고 주장한다. 이득을 취하기 위해서는 임대주택의 상품가치를 높여야 하며, 상품가치를 높여 임대료를 인상하기 위해서는 상품가치가 있다고 생각되는 좋은 입지조건에 놓여 있는 임대건물들의 시설을 최적화시키고 수리 등 추가적인 주택관리가 이루어지게 될 것이다. 이렇게 투자된 공공주택의 경우에는 상품가치가 증가됨과 동시에 더 이상 저소득 계층에게 적당하지 않은, 높은 임대료를 지불해야 하므로

더 이상 주택복지 정책에 부합하는 공공주택건설이 이루어졌다고 볼 수 없다. 이러한 비판에 의하면, 저소득의 세입자들은 개인투자건설회사들이 선택하지 않은 제한되고 입지조건도 열악하고 시설 면에서도 낙후되어 상품가치가 떨어지는 공공주택건설의 임대건물에 살거나 보다 열악하고 협소한 주택으로 이주하여야만 한다. 또한 공공주택의 임대료가 상향되는 경우에는, 앞에서 살펴본 바와 같이 저소득층과 서민계층을 위해 금전급부로서 제공되는 각종 연방정부, 주정부, 기타 지방자치단체의 금전급부(Transferzahlung, 또는 주택보조금)로 충당되어야 하는 예산이 상향된 임대료를 고려하여 책정되어야 하므로, 장기적으로 재정에 대한 부담이 국가전체의 몫으로 돌아가게 되며, 이는 결국 다른 복지정책을 수행하기 위한 예산의 절감을 유발하게 되므로 국가 전체의 복지정책에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

반면에, 민영화를 지지하는 측에서는 다음과 같은 주장을 한다. 주택에 부합한 이익은 항상 도시발전의 측면과 주택가치의 측면에서 평가되는데, 이러한 평가는 당장 나타나는 것이 아니라, 시간이 지나면서 잠재적으로 주택의 가치가 증가함에 따라 나타나는 징후로써, 잠재된 가능성이라고 평가한다. 이러한 관점에서 저렴한 임대료의 공공주택을 시 또는 지방자치단체가 관리하는 경우, 적은 임대료를 정당화하고 예산과의 균형을 맞추기 위해 사실상 서민들이 살기에는 열악한 상태로 주택을 관리하고 투자하지 않은 상태로 보유만 한다면, 이는 세입자의 임대료를 간접적으로는 낭비하는 결과를 초래한다고 주장한다. 때문에 공공주택이 더 이상의 가치를 발휘하지 못하거나 잠재된 가능성이 더욱 큰 경우에는 매매를 통하여 매매수익을 높이고, 이렇게 얻게 된 매매수익을 통하여 공공주택건설에 필요한 자금을 충당할 수 있도록 조정하는 것이 낮은 임대료를 고수하여 주택의 평가가치를 하락시키는 것보다 장기적으로 보면, 더욱 큰 수입을 얻을 수 있다고 한다. 또한 이러한 경우 공공주택은 보다 나은 수입을 통하여

유지되고 관리되게 됨으로써 세입자들이 열악한 환경에서 살 필요가 없어지는 것이다. 나아가 이상적으로 취득한 매매수익은 (또는 이중배당금 doppelte Dividende) 국가가 계획한 사회적 목표를 달성하는 것에 도움이 될 것이다. 예를 들어, 새로운 공공주택의 개축하거나 그 시설을 현대화함으로써 국가적 소비목표를 실현할 수 있다는 것이다. 특히 대도시의 엄청난 부채부담을 고려해 본다면 국가재정을 보완하기 위한 방법이라고 생각될 수 있으며, 특히 1989년 통일 이후 고금리가 계속 되었던 기간에는 이러한 주장이 설득력이 있었다.

공공주택건설을 둘러싼 논쟁은 민영화에 따른 문제 이외에 다른 측면에서도 제기되는데, 단순히 민영화를 통하여 개인투자자들이 수익을 창출하는 것과 관련한 것이 아니라, 장기적으로 저임대료로 공공주택이 임대되는 경우에 사회적 약자계층과 저소득계층의 사람들이 거주하는 주택단지가 자칫 빈민가(soziale Brennpunkte¹⁸)로 전락하지 않을까 하는 우려가 바로 공공주택과 관련된 또 하나의 논점 중의 하나이다.

결론적으로 민영화와 관련된 논쟁은 두 가지 문제로 나누어진다. 문제가 되는 것은, 첫째 민영화를 통해서 기업이 이윤을 추구하기 위하여 투자를 하는 경우 임대료가 상대적으로 높아지게 되며, 이렇게 고급화된 공공주택을 서민계층이 임대하지 못하게 된다는 근본적인 문제, 둘째, 근본적으로 저임대료로 공공주택이 장기간 임대되는 경우에 공공주택과 그 인근 거주지가 빈민가 (Brennpunkt)로 전락하고, 이러한 빈민가가 장기간 형성되고 유지되는 경우에 사회적 양극화가 발생하게 될 것이며, 이에 수반되는 사회적 분리가 강화될 것에 대한 우려

18) Sozialer Brennpunkt (동의어: Problemviertel, 지방자치단체에서 운영하는 공공주택 지역 근처의 빈민가 정도로 해석할 수 있음)은 독일 자치시 연합회(Deutschen Städtetages, 1979)의 정의에 따르면 거주자의 삶의 조건과 특히 발전가능성 또는 아동과 청소년의 사회화 조건이 열악한 상황에서 발생하는 주거영역이다. http://de.wikipedia.org/wiki/Sozialer_Brennpunkt 참조.

가 그것이다. 따라서 공공주택과 관련하여 주거복지정책을 수립하고 이를 수행하기 위해서는, 연방정부, 각 주 및 지방자치단체가 공공주택의 소유관계와 민영화 등의 개인투자의 장점과 단점 등을 사회복지 관점에서 고려하여 공공주택이 추구하는 사회적 정의 목적에 부합하도록 유지되어야 할 것이다. 주거공간인 주택은 단순히 개인의 추가적인 재산목록을 넘어 인간이 기본적으로 누려야 할 기본권과 관련된 부분이기 때문이다.

4. 공공 주거공간에 대한 지원

본질적인 부분에서 조정가능한 주택시장의 접근이 가능하다 할지라도, 항상 가계의 예산이 문제가 되고, 이러한 가계의 예산은 적은 수입이 원인이 된다. 결국 수입이 적은 저소득층의 경우에는 적절한 주거공간을 확보하기 어렵다. 이에 국가의 적절한 지원이 필요하게 된다. 이러한 국가의 공공 주거공간의 지원은 개인 투자자들과 지방자치단체의 주택건설기업이 받게 되고, 이러한 지원을 통해서 지어지는 주택의 경우에는 일정기간 동안 가격적으로 유리한 조건의 임대주택으로써 일반적인 시장경쟁에 진입하기 어려운 사람들을 위해서 제공되어야만 한다. 주거공간을 위한 지원은 우선적으로 이미 존재하는 주거공간의 현대화를 위해서 이루어지며, 앞에서 언급한 저소득으로 인하여 시장경쟁체제에서 적절한 주거공간을 구하지 못하는 계층과 지방자치단체에서 발행하는 입주권을 구매하기 위한 지원이 이루어진다. 공공의 주거공간 지원을 위하여 많은 주와 지방자치단체들이 노인들과 장애인들을 위한 주거공간의 창출을 위해서 노력하고 있으며, 1949년 이후에 연방정부는 사회적으로 책임이 있는 주거정책의 본질적인 요소의 하나로서 공공 주거공간지원을 성공적인 경우로 보았다. 2006년 말까지 연방정부는 건설교통부의 예산에서 주거와 도시발전에 관한 사항을 독일 기본법 제104a조 제4항¹⁹⁾와 주거공간지원법과 연결

하여 주의 임무로 받아들이도록 권고하였고, 주거공간지원법 (WoFG) 은 2002년 1월 1일부터 매년 재정지원에 관한 내용을 공고해야 한다. 2006년 연방주의 개혁과 관련하여 기본법의 개정이 있었으며, 기본법 제74조 제1항 제18호²⁰⁾는 공공 거주공간의 지원법의 관할을 주에 위임하였다. 그러나 연방의 거주공간의 지원에 관한 법이 주법의 규정에 의하여 대체되지 않는 한, 여전히 계속하여 유효하다. 다만 앞에서 살펴본 바와 같이 기본법 제104a조 제4항이 존재하므로 주거공간의 지원에 관한 사항은 주의 임무로 이미 위임되어져 있다. 기본법에 새로이 신설된 제143c조²¹⁾와 연방주의 개혁과 관련하여 추가법률 제13

19) GG 제104a조

(3) Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt.

(4) Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.

20) 제74조 제1항 제18호

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

18. den städtebaulichen Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmannssiedlungsrecht;

21) Art 143c

(1) Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken und Bildungsplanung sowie für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu. Bis zum 31. Dezember 2013 werden diese Beträge aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 ermittelt.

(2) Die Beträge nach Absatz 1 werden auf die Länder bis zum 31. Dezember 2013 wie folgt verteilt:

1. als jährliche Festbeträge, deren Höhe sich nach dem Durchschnittsanteil eines

조²²⁾에 근거한 연방으로부터의 주의 임무와 재정의 독립에 관한 법²³⁾에 의하면 각 주들은 2007년부터 2019년까지 연방의 보상급부를 위한 재정지원에서부터 벗어나야 한다. 2007년에서 2013년까지 연방은 매년 약 5억 천8백만 유로를 주에 지불하여야 하고, 그 이후에는 금전급부에 관한 사항의 필요성이 항상 심사되어야만 한다. 이렇게 해서 주의 재정이 연방의 재정으로부터 분리됨으로써 공공주택의 건설에 대한 지원이 더욱 어려워지게 되었음은 의문의 여지가 없다. 따라서 공공주택의 건설에 주거정책의 초점이 맞추어져 있다기 보다, 앞서 설명한 주거공간의 지원정책이 새로운 주거복지 정책수단으로서 작용한다고 볼 수 있다.

5. 오스트리아의 공공 주택건설

오스트리아의 공공 주택건설은 20세기 초에 시작되었다. 특히, 1920년대와 1930년대 초 및 1950년대와 1970년대 사이에는 많은 공공 건설사업이 진행되었고, 특히 대부분은 지역단위 건설로 이루어졌다. 이 시기에 건설된 대부분의 주택들은 4층에서 6층의 농가형식으로 지어졌다. 새로운 지역단체의 건설계획은 다방면에서 볼 수 있는 외관형태를 가지고 있다. 그렇게 해서 오스트리아 빈에는 최근에 또한 높은

jeden Landes im Zeitraum 2000 bis 2003 errechnet;

2. jeweils zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen.

(3) Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, in welcher Höhe die den Ländern nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Ab dem 1. Januar 2014 entfällt die nach Absatz 2 Nr. 2 vorgesehene Zweckbindung der nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel; die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bleibt bestehen. Die Vereinbarungen aus dem Solidarpakt II bleiben unberührt.

(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf

22) Art. 13 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes

23) Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/entflechtg/gesamt.pdf>)

건물에 공동주거형태가 많아졌고, 린쯔에도 생태학적 도시건축의 시범형태가 지어지고 있다. 예를 들어, 태양열 도시 또는 공익을 위한 건축계획 등이 그것이다. 공공의 주택마련을 위한 오스트리아의 체계는 주택건설촉진과 공익을 위한 건설연합의 활동과 밀접한 관계를 가지고 있다. 이하에서는 오스트리아의 공익사업을 위한 건설연합의 역할과 그 규모와 실무영역에 대하여 알아보기로 한다.

(1) 건설업무의 방향

제1차, 제2차가 세계대전 이후 20세기에 들어서서 공공 (사회적) 주거확보는 지방자치단체의 임무가 되었다. 오스트리아에서는 1980년대 이후 계속적으로 공익을 위한 건설연합이 폭넓은 시민계층에게 조달 가능한 주거지확보와 주택행정 임무를 위임받아 수행하고 있다. 예를 들어, 빈은 여전히 약 230.000 의 거주공간이 행정적으로 존재하고 있음에도 불구하고, 공익적 영역 하에서 건설되고 보호·감독되는 주택의 수가 2007년 20% 이상 증가하였고, 도시건설에 있어서는 약 40%의 증가세에 있다. 중·소도시들의 경우 거의 공익 건설연합이 전적으로 지방자치단체의 주거 행정업무를 위임받아서 행하고 있다.

(2) 연합기관

오스트리아의 건설연합은 2008년 기준 193개의 기업으로 존재하며, 이 중 101개는 주택조합이다. 가장 오래된 주택조합은 1895년과 1907년을 그 기원으로 하고 있으며, 1946년 이후로 주택조합 중 가장 오래된 곳이 공익적 유한회사로 전환하였다. “공익”을 위한 오스트리아 전체 연합의 행정상황은 2009년을 기준으로 약 815.000개의 주택을 소유하고 있는 것이다. 99개의 협동조합이 법적형태를 취하고 있으며, 81개는 유한책임회사의 형태를 10개는 주식회사의 형태를 취하고 있다.

(3) 오스트리아의 공공주택의 모습

오스트리아의 공공주택은 이미 친환경적인 형태를 취하려고 노력하고 있다. 이미 시범적으로 태양열 에너지를 이용한 주거형태와 기후변화를 고려한 신에너지로 연료공급이 이루어지는 주택의 모습을 공공주택에도 반영하고 있다. 다만, 문제가 되는 것은 일반적으로 처음 시공비용이 일반 주택 건설의 위하여 드는 비용보다 크기 때문에, 공공주택의 임대료가 비싸지게 된다. 그럼에도 불구하고 오스트리아 정부가 미래지향적인 관점에서 공공주택을 건설하는 것은 주택정책을 시행함에 있어서 다른 국가에 모범을 보이고 있는 부분이라 평가된다.

제 4 절 기타 정부의 지원정책

1. 주택 소유를 위한 지원정책

자기주택소유를 위한 지원금은 1995년에 시행된 제도로서 2006년 폐지되었다. 그러나 이미 2006년 이전에 이 제도로서 지원을 받은 경우에는 그 기간이 만료되기 전까지 혜택을 지원 받을 수 있다. 자기주택소유를 위한 지원금은 주택 소유를 지원하기 위한 국가의 주거복지 지원정책 중의 하나로써 아이를 가진 젊은 부부가 자신의 집을 새로 짓거나, 주택을 매매하거나, 또는 매매한 집을 재건축하는 경우에 국가의 지원금을 가지고 집의 소유권을 획득할 수 있도록 도와주는 제도이다.

2. 건축을 위한 저축지원, 주택건축장려금, 직원저축 추가수당

과거와 달리 현재 독일에서는 재산증식의 목적에서 자신의 집을 소유하고자 하는 경향이 늘어나고 있다. 이러한 추세에 맞추어 국가는

주택청약저축과 직장인의 저축추가수당 등의 보장을 통해서 건축을 지원한다.

3. 노후보장적 주택소유정책

자신이 소유하는 주택은 개인적으로 노후를 보장하는 한 요소로서 간주된다. 물론 몇몇의 지역의 경우에는 인구통계적인 발전의 관점에서 또는 이미 대다수의 집들이 비어있는 상태를 감안한다면, 의문의 여지가 있을 수 있다. 이는 독일의 경우 뿐만 아니라 우리의 경우에도 수도권 집들의 가치는 매년 상승하는 반면, 지방 도시들의 경우에는 집의 소유가 경제적 투자가치로서 의미가 있는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 재산을 형성하는 방법에 있어서 이전보다 주택의 소유가 다른 투자방법보다 안전하다는 점은 인정해야 할 것이다. 이러한 관점에서 자신소유의 주택을 가진 대부분의 사람들은 연령에 따라 자신의 삶의 기준을 정하고, 이에 분할기간을 정하여 세입자들에게 임대료를 올리기도 한다. 이러한 임대사업은 노후의 삶을 안정적으로 영위하기 위한 수단으로 인정되고 있다. 2002년부터 국가는 이미 개인적으로 노후보장을 위해 자기소유의 집을 가질 것을 후원하고 이를 하나의 모델로 삼았다.

4. 주택경제프로그램에 의한 지원정책

2005년 1월 1일까지 연방정부와 독일 재건을 위한 신용센터 “Kreditanstalt fuer Wiederaufbau-Förderbank (KfW)”는 주택경제프로그램을 개편하였고, 새로운 프로그램에 의하면 지금까지 분리되었던 프로그램들이 하나로 통합되고 목적이 같은 다양한 사용자의 요구에 합치하게 된다. 건물을 개축하고 에너지 절약차원에서 개량하기를 원하는 신청자는 적당한 프로그램의 내용을 찾아 지원되는 개별적, 완전한 조치

를 신청해야 한다. 더욱이 에너지 절약 건물을 새로 짓거나, 소유권을 취득하는 경우에는 더욱 이 프로그램에 의해서 지원받을 수 있다.

5. 적절한 비용과 질적으로 유용한 건축

연방정부는 또한 “비용이 적게 들면서도 질적으로 유용한 건축”에 대하여 지원한다. 어떠한 건축이 이러한 요건에 합당하는지에 대한 논의는 계속되고 있으나, 일반적으로 현대화 되는 건물을 짓는 경우에 이러한 정부의 지원을 받을 수 있는 경우의 수가 많아진다고 할 수 있다. 예를 들어, Passivhaus와 같이 에너지 절약을 위한 주택을 짓는 경우, 이율이 낮은 대출금을 받을 수 있는 등의 지원이 가능하다.

제 2 장 주거복지관련 법제

제 1 절 주택보조금법: Wohngeldgesetz (WoGG)²⁴⁾

주택보조금법은 독일이 주택보조금을 통해서 국가의 원조를 규율하는 것을 목적으로 하는 법이다.

1. 내 용

주택보조금법은 8개의 부분으로 되어있다. 제1편은 주택보조금의 목적과 주거공간에 관한 정의, 주택보조금을 신청할 수 있는 권한이 있는 자에 대한 정의가 규정되어 있다 (제1조에서 제3조). 제2편은 주택보조금의 책정에 관한 내용으로 총 5개의 장으로 구분되어 주택보조금의 규모, 주택보조금을 수령할 수 있는 사람들에 대한 정의 등 실질적인 주택보조금의 책정과 제외대상, 제외 기간과 포기되는 급부, 임대료와 그 밖에 부담에 관한 사항과, 수입과 관련되어 주택보조금책정에 실질적으로 문제가 되는 부분에 대하여 규율하고 있다 (제4조에서 제19조). 제3편에서는 주택보조금청구가 받아들여지지 않는 경우에 대하여 규정하고 있으며 (제20조에서 제21조), 제4편에서는 주택보조금의 신청, 승인과 지불, 변경 규정을 기술하고 있다 (제22조에서 31조). 제5편은 연방정부를 통한 주택보조금의 지급과 개인신상정보에 관한 유지와 각 기관관의 정보조정에 대하여 규정하고 있다 (제32조에서 제33조). 제6편에서는 주택보조금에 관한 통계에 관하여 규정하고 있는데, 통계목적, 정보와 정보제공의무, 조사시기와 조사내용 등에 관한 내용이 규정되어 있다 (제34조에서 제36조). 제7편에서는 보칙규정으로 벌금과 시행령의 위임 등이 규율되어 있다 (제37조에서 제42조). 마지막

24) 자세한 법률 내용은 <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/wogg/gesamt.pdf> 참조

제8편에서는 부칙규정으로 사회보장법의 변경에 따른 주택보조금법의 변경, 법의 경과규정 등을 제42조에서 제46조에 규정하고 있고, 제19조 제1항과 제2항에 대한 첨부내용이 덧붙여 규정되어 있다.

2. 주택보조금법의 개정경과

연방정부는 주택보조금법을 2007년 부분적으로 내용을 수정하였다. 제1장에서 주택보조금의 내용을 살펴보았듯이, 주택보조금법의 개정을 통하여 난방비가 주택보조금에 있어서 고려대상이 되었었다. 2008년 건설교통부 장관은 새로운 주택보조금의 지표를 설정하였다. 따라서 2008년 연방내각은 주택보조금의 개정에 합의했다. 이에 2008년 주택보조금법은 독일 Bundesrat (각 주를 대표하여 파견된 상원의원에 해당함: 독일 참의원)가 거부한 후에 조사위원회의 제안을 받아들여 개정에 합의하였다. 따라서 주택보조금의 개혁이 이루어졌으며, 2009년 1월 1일부터 매달 90유로에 해당했던 주택보조금이 142유로로 상향조정되었고, 난방비는 1인 기준 24유로 2인기준 31유로로 책정되었으나, 2011년 추가예산법에 의해 이러한 규정이 2년 만에 삭제되었다.

제 2 절 제1의 주택건설법과 제2의 주택건설법: I ., II Wohnungsbaugesetz

독일의 공공주택건설과 관련하여 지배적인 역할을 했던 주택건설법이 1956년부터 2001년까지 존재하였고, 2001년 주택건설법 개정을 위한 법률을 통하여 본 법은 폐지되었다. 단지 여전히 제1, 제2의 주택건설법의 개정에 관한 법률²⁵⁾과 제2의 주택건설법과 다른 주택건설법적 규정들, 건설을 보조하기 위하여 지급한 보조금의 상황과 관련한

25) Gesetz zur Änderung des Ersten Wohnungsbaugesetzes und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes:
http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/wobaug1_2_ndg/gesamt.pdf

법률의 개정을 위한 법²⁶⁾에 의하여 몇몇 조항의 내용이 남아 있고, 이 내용에는 몇몇 주(州)에 해당하는 관련 조항만이 있을 뿐이다. 그러나 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 독일의 공공주택건설과 관련하여 큰 이정표적 역할을 한 것이 주택건설법이므로 공공주택 건설을 위하여 이미 의미 있는 역할을 했다고 평가된다.

제 3 절 주택건설법 개정을 위한 법: Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurecht²⁷⁾

이 법은 2001년 9월 13일 독일 참의원의 동의를 얻어 독일 하원의원에서 통과된 법으로 총 28개의 편(Artikel)으로 이루어져 있으며, 각 편은 건설에 관한 전반적인 법률의 개정을 위한 법률로서 그 내용이 다양하게 규정되어 있다. 특히, 제1편에는 주거공간의 지원에 관한 법률의 내용이 다루어져 있고, 제2편에는 제2의 주택건설법의 폐지에 관한 내용이 규정되어 있으며, 제6편에는 공공주택의 목적을 담보하기 위한 법률의 변경내용이 포함되어 있다. 제17편에는 주택보조금법의 개정에 관한 내용이 규정되어 있다. 따라서 본 법률을 통해서 주택건설과 관련한 전반적인 법률의 폐지, 개정, 개정이 이루어졌으므로 2001년도를 기준으로 독일의 주택건설과 관련된 법률의 전면적 변화가 있었다. 이는 독일의 주거정책의 변화와도 맞물리는 것으로 이미 앞에서 설명한 바와 같이 독일은 통일을 기준으로 하여 동독에서 공공 주택이 가지는 의미를 더 이상 계승하지 못하고, 민영화 등 개인 투자자들을 통한 공공주택 건설 등 주거복지정책의 변화를 시도한 것으로 평가할 수 있다.

26) Gesetz zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, anderer wohnungsbaurechtlicher Vorschriften und über die Rückerstattung von Baukostenzuschüssen: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/wobaug2_ndg/gesamt.pdf

27) http://www.rechtliches.de/info_Gesetz_zur_Reform_des_Wohnungsbaurechts.html 또는 [http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*\[@attr_id='bgbl101s2376.pdf'\]](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*[@attr_id='bgbl101s2376.pdf'])에서 원문 확인가능

제 4 절 공공주택의 목적을 담보하기 위한 법률:

Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz - WoBindG)²⁸⁾

이 법률은 1965년에 신설되어, 2001년 전면개정이 이루어졌고, 최근 2006년에 개정이 이루어졌다. 총 5장으로 이루어져 있으며, 제1장에서는 일반 총칙에 관한 내용으로 적용범위와 목적규정이 규율되어 있다 (제1조에서 제3조, 제2a조와 제2b조는 삭제됨). 제2장은 처분권한의 구속에 관한 내용으로 주택의 소유에 관한 양도와 주거조건의 특별규정 등 공공주택으로 건설된 주거공간의 경우에 준수되어야 하는 기본적인 규정들이 기술되어 있다 (제4조에서 제12조). 제3장에서는 “공적인 지원”의 특징과 지원의 내용등에 관하여 규정되어 있다 (제13조에서 제18조). 제4장에서는 공적지원을 받는 주택의 경우에 있어서 이자율, 공적지원 수단, 임대료의 책정 등에 관한 규정이 기술되어 있다 (제18a조에서 제18f조). 마지막으로 제5장은 종결규정으로 기숙사, 임대관계, 확장된 적용범위, 행정강제 등의 질서위반행위에 대한 규제와 주거소유에 관한 기본권의 제한 등을 규정하고 있다 (제19조에서 제30조, 제31조에서 제33a조와 제34조는 삭제되었다).

제 5 절 공공 주거공간 지원에 관한 법률: Gesetz über die soziale Wohnraumförderung²⁹⁾

공공 주거공간의 지원에 관한 법률은 주택건설의 지원과 임대공간의 공급과 관련하여 가계를 지원하는 조치들의 전반적인 사항들을 규

28) <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/wobindg/gesamt.pdf>

29) (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG)

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/wofg/gesamt.pdf>

을하기 위하여 제정되었다. 공공 주거공간의 지원에 관한 법률은 2001년 시행되어 2010년 최종 개정이 이루어졌다. 법률은 총 5편으로 구성되어있다. 제1편은 총칙규정으로 제1장은 지원의 목적과 조치들에 대하여 (제1조에서 제4조), 제2장은 기본원칙과 전제조건, 지원승낙 (제5조에서 제13조), 제3장에서는 협력계약 (제14조에서 제15조)을 규정하고 있다. 제2편에서는 공공 주거공간의 지원에 관한 개념정의와 실행에 관하여 규정하고 있는데, 제1장에서는 주택건설과, 증·개축 등의 현대화, 주거공간 (제16조에서 제19조)의 개념 등을 규정하고 있고, 제2장에서는 수입의 조사와 관련하여 총수입, 연간 수입 등의 규정이 기술되어 있다 (제20조에서 제24조). 제3장은 공공주택의 경우 특정한 사회적 약자에게 임대되어야 하고, 그 임대료는 저렴해야 하는데 이와 관련한 근거와 주거확보의 안정성에 관한 규정을 규율하고 있다 (제25조에서 제33조). 제4장에서는 지원의 조정과 잘못된 지원의 수정 등에 대하여 규정하고 있다. 이때 소득신고를 조사하고 이를 증명하는 등의 절차가 필요하다 (제34조에서 제37조). 제3편 연방이 취하는 방법에 대한 규정 제38조에서 제43조의 내용은 삭제되었다. 제4편은 보칙규정으로 개별 주에 따른 특별규정 등을 규정하고 있고 (제44조와 제45조), 제5편에서는 경과규정과 종결규정으로써 시기적인 적용대상과 범위, 이전 법에서의 연방의 대부금이나 그 밖의 지원책, 범칙금 등에 대하여 기술하고 있다 (제46조에서 제52조).

현재 독일의 주거복지 정책과 관련하여 더 이상의 공공 주택건설이 이루어 지지 않고, 설사 공공 주택이 건설된다고 하더라도 민영화를 통하여 이루어지 때문에 그 의미가 퇴색한지 오래되었다. 따라서 공공 주거공간의 지원에 관한 법이 더욱 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 결국 국가나 지방자치단체의 금전적 또는 기타 여러 유형의 지원을 받은 건설주는 그 지원금을 완전히 상환하기 전까지 또는 일정한 계약기간이 도래하기 전까지 사회의 약자계층, 특히 저소득층을 위하여

가격적으로 유리하고 저렴한 임대료를 상정하여 우선적으로 이런 계층을 위하여 주택을 임대하여야 할 의무가 발생한다는 것은, 근본적으로 공공주택이 가지는 사회적 역할과 임무를 일반 건축주나 주택조합이 위임받아 행하는 것이라 볼 수 있다. 또한 일정한 기간이 지나게 되면 건축주는 자신의 주택들을 일반 시장경쟁의 원리에 따라 임대하거나 매매할 수 있기 때문에 주택소유를 촉진하고자 하는 현재 독일의 주거정책에도 부합하므로 본 법률의 의미는 더욱 커진다고 하겠다.

제 3 장 실제운영사례

앞에서 언급한 바와 같이 독일은 연방국가이므로 각 주와 지방자치단체에서 주거복지정책을 위해서 시행하는 조치들과 내용은 조금씩 차이가 있을 수 있다. 다만, 기본적인 연방법의 틀 안에서 주법이 만들어지므로 대표적인 도시국가인 베를린과 함부르크에서의 주거복지정책에 대해서 살펴보기로 한다. 베를린의 상황은 특히 특별한데, 베를린은 구 동독지역과 서독지역이 공존한 도시로서 구 동독의 주거복지정책을 먼저 간략히 소개한 후에 베를린에서의 주거복지정책의 역사와 발전사항에 대해 알아보기로 한다.

구 동독의 주거정책은 건설행위와 임대료에 대한 국가의 규제가 강했다. 정치적·경제적 동기에 의해서 새로운 건설은 철근 콘크리트판의 조립식 건축법에 의해서 이루어지는 것이 선호되었다. 동시에 오래된 건축물의 보존은 경한시 되었다. 본인이 거주하는 주택에 대한 소유권은 매우 제한된 수준에서 인정되었다. 임대료는 사회정책적 목적에 의하여 매우 적은 수준에서 유지되었다. 오래된 건축물은 1936년 수준의 임대료를 유지하였다. 1981년에 신 건축물의 임대료를 주로 확정하였고 평균 1 평방미터 당 0.45 유로였다. 임대료는 주거가치에 의한 것도 아니고, 비용을 충당할 수 있는 수준도 아니었다. 임대료 수입을 통해 충당할 수 있는 비용은 단지 총비용의 10에서 15% 정도에 머물렀다. 이는 많은 주택들이 수리를 포기하는 결과를 낳았고 구 도시지역은 인구감소를 야기하였다.

제 1 절 베를린 (구동독 포함)

독일 수도 베를린의 공공주택건설은 적은 소득으로 인하여 일반 임대주택 시장에서 적절한 주거공간을 확보하지 못하는 저소득계층

을 위하여 국가가 지원하고 후원하는 주택건설을 의미한다. 이때 국가는 보조금 등의 지원금을 통하여 조달할 수 있는 주택의 공급의 늘릴 수 있다. 개인 건축주, 영리목적을 가진 일반 주택건설 회사 또는 공익을 목적으로 하는 주택건설회사, 협동조합은 보조금과 같은 국가의 지원수단을 청구할 수 있다. 국가의 지원을 받아 건설되는 공공주택이나 공공아파트의 경우 임대료로 청구할 수 있는 최대한의 기준은 사회복지정책에 합당한 최소한의 임대료가 된다 (Sozialmiete). 이러한 임대료의 기준은 Kostenmiete 에 기인한다. Kostenmiete란 공적 건설대부금을 포함한 사실상 건축을 위하여 필요한 용자금액을 고려하여 사용되는 금액을 모두 포함하는 비용으로 필수적인 실질적 임대료를 의미한다. Sozialmiete 와 Kostenmiete의 차이를 줄이기 위해서 건축주 또는 소유자는 재정적 지원, 예를 들어 보조금이나 저렴한 대부이자를 얻을 수 있다. 국가로부터 보조금이나 저렴한 대부이자를 통해 건축한 경우에는 적절하고 저렴한 주거공간을 사회 약자를 위하여 제공할 의무가 있다. 국가로부터 지원받은 보조금이나 대부금을 상환한 경우에는 Sozialmiete를 제공해야 한다는 의무에서도 벗어나게 된다.

그러나, 주의할 사항은 공공주택건설 (sozialer Wohnungsbau)은 국가주택건설 (staatlicher Wohnungsbau)과 차이가 있다. 국가주택건설의 경우에는 공적행위에 의해서 건설되고, 건설된 주택은 스스로 주택경쟁 시장에서 살아남을 수 있으며, 적합한 조건으로 주택을 제공할 수 있다. 이러한 실무적 차이는 동독의 주택건설정책을 특징지었으며, 동독에서 국가의 통제 하에 주택공급과 수요가 이루어졌으며, 이러한 이유로 독일 통일 이후에 동독지역과 동베를린 지역에서의 주거정책 변화가 생긴 것이다.

1. 베를린 공공주택의 연혁

독일의 공공주택건설과 관련한 주거복지정책은 오래된 국가정책이다. 특히, 수도 베를린의 공공주택의 현황과 발전과정은 동독과 서독의 통합과정과도 관계가 있으므로 우리의 통일 이후의 주택문제해결에 단서를 제공할 수 있다. 본 장에서는 독일의 공공주택건설제도의 연혁을 중심으로 독일, 그 중 수도 베를린의 저소득계층의 주택문제 해결에 관하여 살펴보기로 한다.

공공주택건설은 19세기와 20세기 초에 발생하였다. 19세기 중반, 많은 유럽도시의 농촌 지역으로부터 노동력의 유입은 현저한 주택난을 야기하였다. 국가 차원의 주택정책과 주택건설지원은 없었고 지방자치단체의 지원이 조금씩 시작되었다. 1889년 협동조합법은 유한책임협동조합의 설립을 가능하게 하였다. 베를린에서 많은 주택건설 협동조합이 1890년에서 1915년까지 직접적인 국가차원의 지원 없이 매년 약 5000개의 주택을 건설하였으나, 이런 사회적 참여에도 불구하고 주택문제는 여전히 남아있었다. 제1차 세계대전 이후에 베를린은 공공 주택건설 지원의 체계와 적절한 기능을 하는 은행기관을 우선적으로 발전시켰다. 이는 주식회사로써 중요역할을 행하는 유능한 주택건설기업에 기반하여 이뤄졌다. 지방단체와 주, 산업기업과 경제기업의 공장이 소유하는 주택건설회사와 같은 노동조합과 사회적 기관을 통하여 성취되었다. 1918년 이후에 1936년까지 자치적으로 운영하고 후에는 공익을 위한 거주지 또는 공공주택 건설회사 (Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft, 이하 GSW)로써 연합되는 8개의 자치단체의 주택건설기업이 베를린에서 설립되었다. 이러한 공익을 위한 거주지 또는 공공주택 건설회사(GSW)는 1924년 베를린 시를 통하여 설립되었고, 현재 베를린에 가장 큰 주택건설회사가 되었다. 그 당시에 다양한 노동조합이 공익을 위한 정착지, 비용절감, 건설 주

식회사 (Gemeinnützige Heimstätten-, Spar- und Bau-Aktiengesellschaft, 이하 GEHAG)와 같은 독일의 주택회사 (Deutsche Wohnungsgesellschaft, 이하 DEWOG)를 설립하였다. 이 시기의 주택건설양식은 경제적인 콘크리트의 철제로 만들어진 대량주택건설 양식이 유행하였다. 1923년까지 고난의 해에 500,000 채의 신건축주택이 설립되었고, 1924년에서 1932년까지 공적 지원을 통한 2백만 채의 주택이 추가로 건설되었다. 베를린은 1920년대와 1930년대 초에 국제적으로 의미있는 노동자 거주지를 현실화하였다. 예를 들어, die Hufeisen 거주구역 Britz, 정원도시 Falkenberg, Weiße 도시, 큰 거주구역 Siemensstadt, 주거도시 Carl Legien와 Schillerpark 거주구역이 이에 해당한다. 이러한 6곳의 소위 말하는 베를린의 현대화된 거주지는 2008년 이후 유네스코세계유산으로 지정되었다.

2. 2차 세계대전 이후의 공공주택건설

2차 세계대전 이후에 독일에서는 심각한 주택난이 발생하였다. 주택건설은 그 때부터 1970년대와 1980년대까지 정치적으로 우선시 되는 문제로 제기되었고, 이를 뒷받침 하기 위하여 1950년대 처음으로 주택건설법에 공공주택건설에 관한 내용이 제정되었다. 제1의 주택건설법을 통하여 공영기업은 폭넓은 계층의 시민들을 위하여 공적수단을 동원하여 조달할 수 있는 합법화된 임대주택을 현실화하였다. 1956년의 제2의 주택건설법은 폭넓은 계층이 아닌, 특히 저소득층에 초점을 맞추어 저소득층을 개별적으로 지원하는 것을 목표로 하였다. 모든 건축주들 또는 개인적으로 주택을 건축하고자 하는 사람들도 주택건설지원방법을 청구하여 이용할 수 있다. 1960년대 베를린은 국가적 지원프로그램을 통하여 공공주택건설을 현실화하여 Märkisches Viertel 과 Gropiusstadt와 같은 지역에 현대화된 대규모 주택단지를 조성하였다. 이와 달리 1970년대 공공주택 건설은 소규모의 개별계획에 의한

것으로 바뀌었다. 베를린의 공공주택건설의 절정은 국제 건축 박람회 (Internationalen Bauausstellung 1984 - 1987, IBA Berlin 1987)에서 현실화 되었다. “주도 면밀한 신 도시건설 (Behutsame Stadterneuerung)” 과 “시급한 재건(Kritische Rekonstruktion)”이라는 슬로건 아래 사회적 약자계층을 위한 수많은 주택건설이 이뤄졌다. 이는 이전에 실행된 대규모 주거단지를 형성하는 도시건설계획의 전향을 의미한다. 이러한 대규모 주거단지 계획은 도시환경이 다양한 기능의 영역, 예를 들어 노동, 주거, 취미시간 등으로 분화된 데 기인한 것이었다. 1970년대 이후로 대규모 주거단지에 대한 비판이 증가하였다. 따라서 도시계획 입안자는 100년이 지나서도 그 도시의 문화적 가치를 높일 수 있도록, 유럽도시의 중심지에 건설되었지만 공간적으로 노동(일)·주거·소비와 취미생활을 위한 영역이 이상적으로 혼합된 형태의 주거단지를 구상하기 시작하였다. 1987년 IBA를 통하여 사회적 취약계층을 위한 주거지로써 도시 내부의 구조는 새로운 형태를 경험하게 되었다. 이와 더불어, 에너지 절약을 위한 건물로써 아파트와 태양광 건축과 같은 자원을 절약하고 환경과 조화된 건축이 나타나기 시작했다. 1990년대에는 공공주택건설의 지원이 감소되었고, 점차적으로 추진되는 사업들이 줄어들었고, 2002년 베를린에서의 공공주택건설이 완전히 중단되었다.

3. 공공주택건설 등 주거복지정책을 위한 프로젝트

(1) 한자피어텔 (Hansaviertel)³⁰⁾

전쟁에서 완전히 분리된 베를린-티어가르텐(동물원)의 한자피어텔에서 약 1,200채에 달하는 주택이 공공주택건설의 지원프로그램을 통하여 현실화되었다. 구 동독은 구 소련의 웅장한 건축양식으로 도입된

30) Hansaviertel은 베를린에서 4개의 겹쳐지는 주영역을 말한다.

동베를린의 대량주택건설을 현실화하였다. 한자피어텔은 도시 현대화 계획의 상징적인 프로젝트로써 1995년에 완전히 문화재보호 구역으로 지정되었다.

(2) 그로피우스 도시 (Gropiusstadt)



그로피우스 도시는 건축가 Walter Gropius에 의해 설계되었고, 2차 세계대전 이후의 건설된 6개의 서베를린의 대규모 주거단지 중 하나이다. 베를린의 위성도시로써 18,500채의 주택이 있었고, 이 중 90%가 공공주택이었다. 1962년부터 1975년까지 베를린의 행정구역인 Neukölln 지역에서 발생하였다. 원형

형태로 계획되었다. 재건축을 위한 생태보호구역, 1인 가족의 단독주택, 대규모의 녹지시설이 교대로 나타났다. 264 헥타에 19,000호분의 주택이 50,000명 이상의 사람들을 위하여 건설되었다. 녹지지대는 감소되었고, 원칙적으로 최대 5층 건물로 제한된 건물들이 고층건물로 대체되었다. 1986년 주거환경을 향상시키기 위하여 공공 공간의 새로운 형성, 청년클럽의 설비, 주택지구관리와 같은 방법들이 도입되었다.

(3) 메르키시스 피어텔 (Märkisches Viertel)

메르키시스 피어텔은 1963년부터 1974년까지 라이니켄도르프(Reinickendorf)의 위성도시의 형태로 건설되었고, 50,000명의 거주자를 위한

약 17,000채의 주택이 있었다. 메르키시스 피어텔은 당시 서베를린 지역에 최초의 대규모 신 거주 단지이다. 1962년에 베를린 상원은 건축가 Hans Christian Müller, Georg Heinrichs und Werner Düttmann 에게 메르키시스 피어텔 도시건설의 전체 계획을 위임하였다. 20명 이상의 국내·외 건축가들이 수많은 건축물을 계획하고 대규모 지역에 단독 주택 형태의 주거형태의 변화를 이끌었다.

(4) 팔켄하거너 펠트 (Falkenhagener Feld)

1965년 도시의 대규모 거주지역, 팔텐하거너 펠트는 스파다우(Spandau) 관할지역에서 시작하여 완전한 거주지역의 형태는 1990년대에 이뤄졌다. 이 지역의 건축양식의 특징은 많은 자유지대와 녹지지대가 혼합된 다층건물이라는 점이다. 이러한 거주지에 총 21,000명의 사람들이 10,500채의 주택에서 살았다. 사회 문제의 대립으로 인한 사회적 갈등을 줄이고 경제적 변화와 인구 통계학적 변화로 인한 부정적인 결과들을 제거하기 위하여 관청으로부터 주택지구관리 지역으로 분리되고 있다.

(5) 거주지역 103번지

1987년 국제 건축 박람회(IBA 1987)의 일환으로 크로이즈베르그(Kreuzberg)의 103번지에서 경제적인 관점에서 23채의 주택의 현대화 계획이 시작되었다. 그 사업은 거주자와 함께 계획되고 진행되었다. 경제적 사업의 목표는 도시 내 구 건축물을 개량하여 주거의 질, 주거환경, 기술적인 제반사항들을 장기적 관점에서 향상시키는 것이다. 동시에 경제적으로 효과적인 다양한 방법들을 도입함으로써 미래지향적인 거주지역을 조성하여 환경친화적, 에너지와 물의 소비를 감소시킬 수 있는 현대주거지역으로 변화할 것으로 기대하였다.

(6) 어드미랄 스트라세에서의 주거촌

1987년 IBA의 또 다른 사업은 크로이즈베르그(Kreuzberg)의 아드미랄 거리(Admiralstraße)에서 진행되었다. 이 사업의 실행은 자립을 위한 것으로 공동 계획, 공동 건설, 공동 거주 3단계로 진행되었다.

(7) Heinrich-Böll-Siedlung (Berlin-Pankow)

베를린-판코우(Berlin-Pankow)의 하인리히-볼-거주지(Heinrich-Böll- Siedlung)는 1995년부터 1999년까지 건설되었고 총 450호 분의 17개 주택이 조성되었다. GSW는 이러한 사회적 임대주택건설에 있어서 비용절감과 경제적 건축을 위하여 이전의 원예지역에 미래지향적 모델을 현실화하여 공공 임대주택건축을 현실화하였다. 주택사이의 마당이 형성되었고, 테라스, 발코니, 온실정원 또는 로지아를 갖춘 주택이 건설되었다. 하인리히-볼-거주지는 최초로 베를린의 아파트에 바둑형태가 도입된 것으로, 생태학적·경제적으로 장점이 있다. 건강한 주거환경에 초점이 맞추어진 것이다.

4. 베를린에서 공공주택건설 지원책

베를린은 사회적 약자계층을 위해 법적으로 요구하는 주거공간을 마련하기 위한 재정적 지원금을 준비해 두지 못했다. 따라서 경제적 부담을 줄이기 위하여 1972년부터 공공주택 건설은 오로지 국가에 의해서 직접적으로 재정 지원되는 것이 아니라, 민관협력사업을 통하여 재정을 지원하게 되었다. 베를린은 세금 혜택, 특히 대부와 보증과 같은 소위 말해서, 일차적 지원방법을 통하여 전체 연방지역 투자자들의 공공주택 건설에 대한 투자를 촉진시켰다. 개인적인 자본 투자자들은 건축주로서 건설계획을 실행하였고 건설 계획의 재정지원을 위

해 은행대부를 받았다. 1972년부터 1976년까지 15년 동안의 기본적 지원과 그 이후 15년 동안의 추가지원이 있었다. 직접적인 건설비용이 아니라 소유주의 대부비용을 지원하였다. 소유주(투자회사)는 투자 금융은행 베를린 (전 주택건설 대부회사, Wohnungsbaukreditgesellschaft, WBK)로부터 실제 지불되는 비용임대료 (Kostenmiete)와 공공주택 임대료 (Sozialmiete)의 소득차이만큼 매년 자금지원을 받았다. 실제 지불되는 비용임대료 (Kostenmiete)는 외부자본에 대한 이자 지불, 자기자본에 대한 이자 지불, 기타 공제 등 실질적으로 소유주가 지불해야 하는 비용을 말한다. 1976년 이후에 보조금으로써 3분의 2, 대부로서 3분의 1을 자금지원의 혜택이 주어졌다. 이러한 자금지원은 기본적으로 15년 동안 이루어지며, 그 이후에는 타당성 등 그 적격성 검사를 통해 추가적으로 15년이 더 지원된다. 자금지원을 위한 근거는 1m² 당 18유로에 달하는 비용임대료 (Kostenmiete)를 야기하는 베를린의 높은 토지가격과 건설비용에 의한 것이다. 이러한 임대료를 지불하기 위해서는 보조금을 통하여 비용임대료 (Kostenmiete)를 재정 지원하여야 한다. 베를린은 그 당시의 섬처럼 고립된 지역이었고 그로 인하여 장기간의 투자에 있어서 불확실한 연수익과 소유권상실의 위험을 근거로 등급 외 신용등급(1-b 대부)의 대부계약을 유도하였다. 연방정부는 이러한 대부계약을 이면대부계약(Rückbürgschaft) 시 50% 한도까지 인가하였다.

표 1 베를린에서의 공공 주택건설-지원방법 1에 의해 이뤄진 내용

지원시기	지원형태	주택 수
1952-1968	건설 대부	272.000
1969-1971	30년 간 연금지원	27.000
1972-1976	필요비용 대부: 기본지원과 추가지원 매 15년	49.000

지원시기	지원형태	주택 수
1977-1997	필요비용지원: 기본지원과 추가지원 매 15년; 1/3 대부; 2/3 보조금	69.000
1989-1997	건설 대부, 추가적인 필요비용대부, 필요비용보조	12.000
합계		429.000

1차 지원방법의 영역으로 총 12,000명의 중간계층의 서민 투자자들이 베를린의 공공주택건설에 확정된 기금의 형태로 투자하였다. 1991년부터 베를린에서 공공주택건설은 2차 지원방법으로 우선 지원되었다. 2차 지원방법의 목표그룹은, 공공주택에 거주하였지만 향후 향상된 소득으로 인하여 공공주택에 거주할 수 있는 기본 전제가 되는 소득범위를 넘어 수입이 보장된 사람들이었다. 이들을 이주시키기 위하여 상원과 건축주들은 이들에게 이주에 필요한 지원을 하는 것에 합의하였고, 지원정도는 관련비용과 실질임대료 (Kostenmiete)를 고려하여 정하도록 하였다. 1995년부터 2차 지원방법은 소득에 비례하여 지원하는 방법을 취하였지만, 1998년부터 다시 일괄적 지원으로 통일하였다. 이와 함께 소유주 또는 건물관리 사무소는 임대료에 관하여 투자은행 베를린에 지원신청서를 제출했고 보조금 만큼 임대료를 감축하였다. 소득비례지원의 도입은 동시에 1차 지원방법의 종결을 의미한다. 2002년부터 소득비례지원 제도 역시 정부의 지원정책에서 제외되게 되었다.

베를린 주정부의 부족한 재정예산을 근거로 상원은 2002년 도시발전계획을 위하여 공공주택건설 분야의 예산감축안을 전문위원회에 의결하였다. 이 당시 이미 베를린은 100,000 채의 주택이 과잉된 상태였다. 향후 주택부족은 있을 수 없는 상태로 판단되었기 때문에, 위원회는 주택관련 의무의 종결을 예견하고 감축안을 긍정적으로 검토하였다. “이런 맥락에서 지원의 증지는 분명히 어려운 결정으로 해석된다.

이러한 결정을 함에 있어서 베를린의 상원은 재정위기를 극복하려는 단호한 의지를 보여주었다.³¹⁾ 전문위원회는 1차 지원영역에서의 추가 지원을 위한 다양한 방법을 논의하였다. 변수는 공공주택건설영역에서의 지원이 종결된다는 것이었는데, 잘못 예측된 높은 절약 가능성으로 감축안이 통과되었다. 2003년 2월과 3월에 상원은 공공주택건설에 대한 추가지원의 종결을 결정하였다.

1972년부터 1986년까지 지원의 해에는 추가지원까지 포함하였다. 1987년부터 1997년까지는 이와 반대로 지원이 거의 전무하였다. 1996년 유효했던 추가지원 법령은 2003년 1월 효력을 상실하였다. 이 결정은 총 25,731 채의 주택을 소유한 659개의 회사에 영향을 미쳤다. 베를린 상원은 베를린 장벽 붕괴 이후 우선적으로 지방단체의 주택건설회사를 통하여 310,000채 이상의 주택을 매각하였다. 이는 매각 전 585,000채의 지방자치단체 주택수의 절반보다 많은 수준이다. 2004년에 65,000채의 주택을 소유한 공익을 위한 거주지 또는 공공주택 건설회사는 국제 기업연합에 4억 5백만 유로에 매각되었다.

5. 공공주택 건설 이후의 결과

보증계약 시 연방정부의 이면보증계약은 계약금액의 50%에 달한다. 이와 반대로 2007년 8월 말에 연방정부는 연방정부에 상환해야 할 몫을 거부하는 선례를 남겼다. 베를린 주정부의 추가지원의 취소를 근거로 연방정부가 더 이상 지불할 의무가 없어진 것이다. 이러한 결정에 반대하여 베를린 주정부는 2008년에 소송을 진행하였고, 베를린 주정부는 베를린 지방법원(AZ: 2 O 217/08) 과 베를린 최고법원(AZ: 22 U 196/09)에서 패소하였다. 연방 법원은 주정부의 불허에 관한 소송을 기각하였다(AZ: XI ZR 399/10).

31) 전문위원회의 기록 발췌, 27. Januar 2003, S. 54

제 2 절 함부르크 (Hamburg)

함부르크도 주거정책에 있어서 복지차원에서 사회적 지원책임을 받아들이고 있다. 주거관련 매입을 지원하는 프로그램을 통하여 사회적 약자계층을 위한 주거공간을 공급을 향상시키기 위해 노력하고 있다. 지원 프로그램은 함부르크의 주택 임대인에 적용된다.

1. 프로그램 운영방식

원리는 간단하다. 주택관련 권한을 갖는 지방관청은 임대인에 지원하는 보조금을 통하여 집을 필요로 하는 임차인에게 집을 살 것을 제안할 권리를 갖는다. 또한 임차인과 조정하여 적합한 거주자를 선택하고 보호할 수 있도록 사회복지 관청과 협력하고 있다. 보조금과 지불금액은 해당 임대관련 영역의 가치가 반영된 임대료와 의무지속기간에 따라 달라진다. 본 프로그램은 두가지의 다른 요소로 진행되는 데 프로그램 A와 B가 그것이다. 내용은 다음과 같다.

(1) 프로그램 A

- ① 최대 10년 간의 임대료관련 1회성의 거주권의 획득,
- ② 한 주택 당 보조금 15,000 유로
- ③ 상환조건은 2가지로 분할하여 지불 : 주택의 구매 후 50%, 1년 후 50%

(2) 프로그램 B

- ① 20년부터 지원기간이 적용되는 장기간 거주권의 획득
- ② 한 주택 당 25,000유로의 보조금

- ③ 주거관련 증명 후 1회 5,000유로 지불, 그 후 매년 시작 시 1,000 유로 지불

2. 수급 요건

통합적 요구에 따라 수급 대상자 선정한다. 특히 심리적 질병과 정신지체장애인의 경우, 입원한 상태가 아니라 일정 거주지에서 순회진료를 요하는 정신지체와 복합 장애인, 입원설비시설을 요하는 사람들 - 특히 사회복지법 제12편 제67와 제68조의 특별 사회 약자 계층의 자립을 위한 도움규정에 따라 입원관련 급부를 요하는 사람들과 성공적인 치료 이후에 일정 거주지가 필요한 사람들이 수급요건에 해당하는 사람들이다. 또한, 청소년의 집에 거주하거나 거주하였던 그리고 절박하게 공공 숙박소와 같은 주거공간에 편입되어야 하는 지속적인 보호 상태에 있는 25살 이하, 지원을 요하는 청년 계층도 이 프로그램을 신청할 수 있는 요건을 충족시킨다.

3. 담당 관청

이러한 수급대상자에게 주거공간을 제공하기 위하여 이들을 보호하고 관리하는 관청은 주택관련 지방관청을 통하여 제안된 주택들을 배분할 수 있는 지원자협력체계를 발전시켰다. 유기적이고 원활한 업무수행을 위하여 함부르크는 유관기관의 통합을 시행하고 있으며, 다른 협력기관들과의 협동작업도 실시하고 있다.

제 4 장 시사점 및 결론

독일은 1980년 이후로 주거복지정책에서 큰 변화가 있었다. 탈 규제의 과정을 생각해 보건데, 국가의 규제를 제한하는 것이다. 이러한 신자유주의 정책은 대부분의 산업화된 국가에서 나타나기 시작했으며 신고전주의 경제이론을 낳게 되었다. 이러한 관련성에서 보건데, 공공주택의 건설이 후퇴한 것은 자유경쟁시장에서의 주택공급과 수요를 원활하게 하기 위함이라 생각한다. 다만, 문제가 되는 것은 국민의 의식주의 문제, 특히 주거의 확보에 관한 문제는 경쟁원리로 판단하여 국가의 개입여부를 고려할 것이 아니라, 국민의 복지와 안녕을 우선적으로 고려대상으로 삼아야 할 것이다. 이러한 관점에서 현재 독일의 주거복지정책이 갖는 문제점과 우리에게 시사하는 점에 관하여 살펴보면 다음과 같다.

주택보조금은 독일의 주거복지 정책의 하나로써, 저소득 가정의 적절한 주거공간을 제공하려는 사회 정책적 목적을 추구한다. 이는 독일이 일반 사회보장제도를 통해서 저소득층 가정의 생활을 보장하려는 목적과 중복되어, 같은 목적을 가진 사회급부가 동시에 두 분야에서 존재하는 것이므로 국가의 행정영역에서 부정적인 이중구조를 생성한다. 따라서 주택보조금의 경우, 독일 사회 보장제도에서 기본적으로 보장하고 있는 기초생활비 보장급부와 경합이 발생할 수 있다. 경제학적 견해에 따르면, 급부 간 경합이 발생하는 상황에서는 사회보장적 급부로서의 주택보조금의 필요성은 점차로 줄어들고 오히려 남용될 요소가 있다는 점에서 주택보조금 제도를 비판하기도 한다.

공공주택건설의 관점에서 보면, 역사적으로는 일찍이 독일은 공공주택을 이용하여 서민들의 주거공간의 확보에 노력하였다. 그러나 2000년도에 들어서 주거공간이 어느 정도 확보되었다는 판단하에, 공공주택건설에 정부의 지원을 줄여나가 더 이상 공공주택을 건설하지 않

고, 건설하게 되더라도 민영화 등의 사적 자본을 이용하고 있다. 사회 보장적 입장에서 보건대, 이는 서민층의 보금자리 확보에 있어서 후퇴적인 주거정책이라고 보여진다. 물론, 독일은 정부와 주가 주도하는 공공주택의 건설을 중지하는 대신에 다른 방면으로 공공주택건설을 지원하고 후원하고 있다. 특히, 주택소유를 권장하는 방안이 현 독일의 주거복지정책의 추세라고 보여진다. 이는 우리나라가 독일보다 앞선 정책을 가지고 있다고 생각된다. 우리는 일찍이 주택소유를 하기 위한 방안으로 청약저축을 제도를 실시하였고, 다양한 가족의 유형에 따라 새로 건설되는 아파트의 입주권을 신청하여, 추첨하여 당첨된 경우에 매매 금액을 한번에 지불하지 않고, 여러 차례에 걸쳐서 지불함으로써 그 가계의 부담을 줄여주고 있기 때문이다. 다만, 독일의 경우에 있어 우리가 본받을 점은, 입주권의 신청이 저소득 계층의 경우에 확실히 확보할 수 있는 경우의 수가 일반인보다 높다는 점이고, 모든 영역의 지원정책에 있어서도 우선적으로 시장경쟁 체제에서 같이 경쟁할 수 없는 계층의 사람들에게 국가의 개입을 통하여 동등한 기회를 제공한다는 것이다. 이러한 점은 저소득층의 주거공간 확보를 위해서 실질적인 도움이 될 수 있기 때문에 제도의 운용을 눈여겨 봐야 할 것이다. 또한 나아가 우리의 경우에는 입주권이 주어진다 할지라도 실질적으로 입주하기 위하여 드는 비용을 저소득층의 사람들의 경우 납부할 수 없기 때문에 이러한 입주권을 팔아야 하는 상황이 발생한다. 이러한 경우, 이러한 계층의 사람들이 실질적으로 자신의 보금자리를 가질 수 있도록 도와줄 수 있는 실질적 주거정책이 필요하다.

참고 문헌

- Allan Murie, Thomas Knorr-Siedow, Ronald van Kempen: Large Housing Estates in Europe, General Developments and Theoretical Backgrounds. 2003.
- Björn Egner, Nikolaos Georgakis, Hubert Heinelt, Reinhart C. Bartholomäi 2004: Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen. Akteure. Instrumente. Darmstadt 2004.
- Christiane Droste, Thomas Knorr-Siedow: Large Housing Estates in Germany, Policies and Practices. Utrecht University, 2004.
- Claudia Pfeiff: Diskussionsbericht der Expertenrunde „Wohnen“: Die Versorgung mit Wohnraum als Aufgabe der Daseinsvorsorge - über die Existenzberechtigung von Wohnungsunternehmen in öffentlicher Hand. Schader-Stiftung, 2002, schader-stiftung.de.
- Eric H. Monkkonen: The Local State. Public Money and American Cities, Stanford University Press, 1996.
- Hans Jörg Duvigneau: Die neue Rolle der Wohnungsunternehmen. Vom Instrument der Verteilungspolitik zum wirtschaftlich agierenden Dienstleistungsunternehmen mit sozialem Anspruch - kann das gutgehen? Darmstadt 2001, schader-stiftung.de.
- J. Behrendt, Die Transformation einer zentralverwalteten Wirtschaftsordnung in eine Soziale Marktwirtschaft am Beispiel der Wohnungswirtschaft, Dissertation an der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln (1992).

참 고 문 헌

- Johann Friedrich Geist, Dieter Kürvers: Das Berliner Mietshaus 1945 - 1989. München 1989.
- Jürgen Mümken: Kapitalismus und Wohnen. Ein Beitrag zur Geschichte der Wohnungspolitik im Spiegel kapitalistischer Entwicklungsdynamik und sozialer Kämpfe. Lich 2006.
- Kerstin Dörhöfer: Erscheinungen und Determinanten staatlich gelenkter Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Planung und Durchführung des Wohnungsbau für die „breiten Schichten des Volkes“ (Sozialer Wohnungsbau). Berlin 1978.
- Manfred Wiltschnigg: Wirtschaftshistorische Aspekte des sozialen und kommunalen Wohnbaus in Ostösterreich. Univ.-Diss, Graz 2002.
- Rainer Praetorius (Hrsg.): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden 2002.
- Steffan, Claus & Prytula, Michael: Ökoprojekte der Internationalen Bauausstellung Berlin 1984-87. Seminarunterlagen im Fachgebiet Gebäudetechnik und Entwerfen TU Berlin, WS 2003/2004.
- Stefan Krätke, Fritz Schmolz: The local state and social restructuring in: International Journal of Urban and Regional Research 15(4). 1991, S.542-52.
- Tilman Harlander, Gerhard Fehl (Hrsg.): Hitlers Sozialer Wohnungsbau 1940-1945. Wohnungspolitik, Baugestaltung und Siedlungsplanung. Hamburg 1986.
- Volker Eick, Jens Sambale (Hrsg.): Sozialer Wohnungsbau, Arbeitsmarkt (re)integration und der neoliberale Wohlfahrtsstaat in der Bundesrepublik und Nordamerika, John-F.-Kennedy-Institutes für

Nordamerikastudien an der Freien Universität Berlin, 2005.

인터넷사이트

<http://www.gesetze-im-internet.de/aktuell.html>

[http://www.bmvbs.de/DE/BauenUndWohnen/Wohnraumfoerderung/Wohnge
ld/wohngeld_node.html](http://www.bmvbs.de/DE/BauenUndWohnen/Wohnraumfoerderung/Wohnge
ld/wohngeld_node.html)

[http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/wohngeld-und-mietenstuf
en.html](http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/wohngeld-und-mietenstuf
en.html)

국문 초록

독일의 주거복지정책은 저소득층의 사람들에게 그 기준이 맞추어져 있고, 크게 3가지 모습으로 나타나는데, 첫째, 주거에 대한 사회적 안정성확보를 위한 방법으로는 주택보조금 (Wohngeld), 공공주택건설 (Sozialer Wohnungsbau), 최근에는 국가나 주 또는 지방자치단체의 지원을 받아 건설된 주택 (Belegungsbindungen)을 임대함으로써 저소득층의 주거확보의 안정성을 담보하는 방법. 둘째, 저렴한 공급과 이용조건을 확보하기 위하여 택지를 확보하고, 신도시를 건설하고, 도시를 재개발하는 등의 도시발전 조치. 셋째, 주택소유를 법적으로 도와줄 수 있도록 하여, 근본적으로 주거공간을 확보할 수 있도록 지원하는 방법. 등이 그것이다.

본 연구에서는 첫 번째의 주거복지정책을 중심으로 주택보조금제도와 공공주택건설제도에 대하여 알아보고자 한다 (I). 이러한 정책을 뒷받침하는 구체적 법률규정을 살펴보고 (II), 베를린과 함부르크 도시의 상황을 구체적 예로서 제시하고 (III), 마지막으로 이러한 독일의 정책이 우리에게 주는 시사점에 대하여 생각해 보기로 한다 (IV).

Zusammenfassung

In Deutschland richtet sich die Wohnungspolitik nach sozialen Schichten, die mit geringem Einkommen haben. Es lassen sich drei Bereiche der praktischen Wohnungspolitik in Deutschland unterscheiden. Erstens ist, dass die Umsetzung zur sozialen Absicherung des Wohnens über das Wohngeld, den Sozialen Wohnungsbau erfolgt. Zweitens ist Sicherung günstiger Angebots- und Nutzungsbedingungen. Dafür greift der Staat folgenden Massnahmen: die Ausweisung und Erschließung von Bauland, Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsmaßnahmen usw. Drittens ist Wohneigentumspolitik. Dazu braucht die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums. Damit wird die Studie beschäftigt. Es geht um Wohngeld und sozialen Wohnungsbau (I). Es handelt sich um Gesetzen, die für das Wohngeld und sozialen Wohnungsbau begründen (II). Wie sind in Berlin und Hamburg die Wohnungspolitik durchgeführt (III). Danach wird der Ausblick und Kritik erörtert (IV).