

지되는 한 계속적인 임대가의 갱신권을 보장하고 예외적으로 임대주택이 부도가 나는 경우 경매에서 우선매수청구권을 보장하는 등의 정책은 그 주거복지정책의 취지상 당연할 것이고 사회적 합의가 충분히 가능한 사안이다. 더 나아가 임대료를 소득에 따라 차등부과하고 임차인의 주택관리 참여를 보장하기 위한 임차인대표회의의 권한강화 등이 필요할 것이다.

라. 그러나, 이러한 공공임대주택이 아닌 임차주택 일반에 대하여 10년의 장기 임대차갱신 청구권을 보장하고 경매에서의 임차인 우선매수청구권을 보장하도록 하는 것은 사실상 주택 모두에 대하여 과도한 공적인 제재와 개입을 허용하는 것이어서 무리한 정책으로 보여진다.

부동산 투기억제 · 불로소득 환수 · 주택공급의 공공성 확대를 위한 정책의견

2005. 7. 참여연대

I. 참여정부 부동산정책의 총론적 평가와 검토

1. 참여정부 부동산정책의 개요

○ 참여정부는 2003년 10.29.대책에서 2005년 5.4 대책에 이르기까지 부동산투기억제와 집값안정이라는 큰 목표하에 신도시와 택지개발을 통한 공급강화정책과 보유세강화를 통한 투기목적 부동산수요 차단이라는 투기수요억제정책을 병행 추진했음.

○ 수요측면에서는 투기수요 차단을 위해 투기목적으로 보유하고 있는 부동산을 매각하도록 유도하는 보유세강화정책과 거래투명화를 통한 양도소득세 실거래가 과세정책을 주요골간으로 했음.

○ 아울러, 은행 등 제1금융권에 대하여 주택담보대출 비율을 축소하도록 해 투기자금 조달을 제한하고자 함. 그러나, 중소기업과 가계 부담 및 경기침체를 우려하여 직접적인 금리인상 정책은 추진하지 않았음.

○ 실수요자를 위한 정책으로는 공공택지에서 국민주택규모 이하(25.7평) 아파트에 대하여 원가연동제 방식의 분양가규제와 무주택자 우선분양제를 실시했으며, 모기지(mortgage)론을 도입하여 실수요자에 대한 금융대출 정책을 추진함.

○ 공급정책에서는 강남과 같은 고급주택수요가 증가하는 점을 고려하여 판교와 고양삼송, 남양주별내면, 양주군 등에 신도시 개발 및 강북의 재개발을 뉴타운 방식의 광역개발을 통해 고급주택을 공급하는 정책을 추진함.

2. 참여정부 부동산정책의 총론적 평가

○ 형식적으로는 공급강화 정책과 투기수요억제정책을 모두 실시하여 균형잡힌 부동산정책을 추진하는 모양새는 갖추었으나, 실제추진에 있어 투기수요억제정책은 침와

대 및 건교부, 재정부등 정부내 이견과 국회에서의 야당의 반대로 추진이 지연되고 내용이 변질되어 실제 현재 시행중인 투기수요억제정책은 기존에 이미 갖추어져 있던 양도소득세 중과세 이외에는 거의 없는 실정임. 공급측면의 신도시 개발정책 또한 토지보상과 택지정리도 되지 않은 판교를 2005년 봄부터 분양을 실시하겠다고 할 정도로 너무 급하게 추진되어 여러 부작용을 낳고 있음.

○ 투기수요억제정책의 경우 다주택, 고가 부동산 보유자에 대한 보유세강화는 종합부동산세 도입이 늦추어져 2005년 7월부터 실시될 예정이고 다주택 보유자들이 보유세의 불이익을 체감할 정도로 제도가 정착하려면 적어도 2007년쯤이 되어야 할 것으로 예상됨. 양도소득세 실거래가 과세를 위한 주택거래 투명화정책의 근간이 되는 주택거래신고제도는 이를 뒷받침하는 부동산중개업법이 6월 임시국회에서 겨우 통과되어 아직 시행도 되지 않고 있음. 또한 그 내용에 있어서도 종합부동산세의 경우 6억 이상의 고가주택에 보유세가 강화되는 것이었으나 9억원으로 범위가 줄어들고 세대합산제도도 무산되어 세대내 가구원 사이에 부동산을 분산 소유함으로써 보유세 강화를 피해할 수 있게 되는 등 예상보다 크게 후퇴한 내용이었음.

○ 공급정책적 측면에서는 개발구역내에서 투기적 이익의 발생을 최소화하고 그 투기적 개발이익을 환수함으로써 과도한 투기적 이익을 노리고 투기자금이 집중되어 투기가 과열되는 것을 예방하는 장치를 갖추었어야 하나, 오히려, 개발단계에서 정상지가 상승이상의 투기이익을 환수하는 개발이익환수제도는 2003년 개발부담금제에 관한 개발이익환수에관한법률을 실효하게 하는 등 퇴색한 측면이 있음. 재건축에 대해서만 재건축투기억제 차원에서 임대아파트 의무건설이라는 개발이익환수제도를 도입하였으나, 근거법률인 도시및주거환경정비법 개정안은 1년쯤 지체되어 2005년 5월야야 시행이 되게 되었고 그 동안 재건축 사업계획승인과 분양승인을 받아 위 제도를 피하려는 움직임이 일어났으며, 2005년 5월전에 분양승인을 받을 수 있을 것으로 예상되는 재건축아파트를 중심으로 재건축아파트 가격이 폭등했음.

○ 이에 따라, 시장의 반응은 투기수요억제정책은 정부의 엄포와는 달리 아직 실천되지 않아 체감도 되지 않는데다 내용이 크게 후퇴하고 참여정부의 지지율 하락으로 정권이 바뀌면 투기수요억제정책은 흐지부지 될 것이라는 인상을 준 반면, 공급정책에 있어서는 판교개발이나 길음, 왕십리, 진관내동 뉴타운개발처럼 개발사업은 바로 실천이 되고 그 이외에도 새로운 신도시개발이나 재개발사업이 더 추진될 것이라는 기대 때문에 투기적인 개발이익을 노리고 투기자금이 일시에 몰려들어서 투기과열현상은 일으킨 것이 현재와 같은 부동산시장의 투기사상화를 낳게 한 원인이라 할 수 있음.

3. 총론적 대안의 검토

○ 참여정부가 8월말까지 제시하기로 하고 있는 종합적인 부동산정책의 내용이 다시 수요와 공급정책을 종전식으로 나열적으로 제시하는 것이라면 시장에서는 투기수요억제정책은 체감되지 못하는 상태에서 공급정책에 대해서만 반응이 나타나 주택개발사업에서 발생한 과도한 개발이익을 노리고 시중의 유동자금이 몰려 이제는 강남-분당-용인만이 아니라 새로운 개발사업이 시작되는 강북과 신도시 개발지역과 주변의 아파트 가격이 폭등하는 현상이 해소되지 않을 것으로 예상됨.

○ 따라서, 종합부동산세제도의 정착과 양도소득세 실거래가 과세를 위한 거래투명화제도의 시행, 개발부담금제와 같은 개발이익환수제도 등을 도입하고 이 같은 제도가 정착되는 시점에서 판교나 뉴타운 개발을 시작하는 식으로 투기억제책과 공급정책을 입체적으로 연계시키는 패키지형의 정책제시가 필요함.

○ 판교나 뉴타운 개발을 늦추는 경우 중·대형 공급이 되지 않을 것이라는 예상으로 중·대형 아파트가격이 다시 상승할 것이 우려된다면 판교나 뉴타운 개발을 시작하되 투기현상이 일어나는 분양시점을 최대한 늦추어 개발이 종료되는 시점에서 분양을 실시하는 후분양제도를 도입하는 방식이 검토 되어야 함.

II. 부동산 투기억제를 위한 정책과제

■ 주택공급정책의 개선

정책과제 1. 종합적인 개발이익 환수시스템 마련

<배경 및 문제점>

○ 주택개발사업의 경우 1998년 30년간 유지되던 분양가규제 정책이 폐지되고 전면적인 분양가 자율화가 됨으로써 불과 7년 사이에 평당 500만원하던 서울시 분양가가 평당 2,500만원 정도가 될 정도로 개발이익이 크게 부풀려짐.

○ 반면 이러한 개발이익을 정부가 환수하는 개발이익환수제도는 오히려 후퇴함으로써 개발이익이 예전 신도시개발보다 훨씬 규모가 커졌음에도 이를 환수할 장치가 없

는 투기과열을 불러오는 주택개발의 시스템이 만들어짐.

○ 더욱이, 1980년대말 분당·중동·일산 등의 신도시나 과주, 화성동탄 등 2000년대 초의 신도시는 모두 이미 개발된 구도시의 외곽에서 개발되는 것이어서 미개발된 주변 토지의 가격을 상승시키는 현상은 있었어도 기존 구도시의 주택가격을 상승시키는 현상은 발생하지 않았으나 판교개발의 경우는 이미 개발이 완료된 강남, 분당, 용인, 평촌 등의 한가운데에서 주택개발이 이루어지는 것이어서 판교자체의 투기이익(개발이익)을 둘러싼 투기현상뿐만 아니라 그 주변의 아파트가격을 끌어올려 투기이익을 주변으로 확산시키는 역할을 하게됨.

○ 이러한 현상은 이미 개발된 도시를 재개발하는 강북뉴타운 개발이나 이미 개발된 도시 중앙에서 신도시 개발사업을 벌이는 강남인접형 신도시개발의 경우 동일하게 나타날 가능성이 매우 큼.

<세부대책>

- ▶ 공영개발을 통한 공공택지에서의 개발이익 환수
- ▶ 개발구역내 투기이익 환수장치로서 개발부담금제도 부활
- ▶ 개발 인근지역의 투기이익 환수를 위한 제도의 도입

○ 신도시개발이나 강북재개발 과정에서 개발이익을 환수하고 그 주변의 개발이익도 환수할 수 있는 일정한 개발이익 환수제도가 만들어져야 하며, 그 전까지는 현재와 같은 주택개발방식을 최대한 유보할 필요가 있음. 현재 정부가 도입하겠다고 예고한 기반시설부담금제는 개발지역내부뿐만 아니라 주변지역에서 발생하는 개발이익까지를 총량적으로 예측하여 이를 환수하는 시스템이어야 함.

○ 구체적으로 공공택지에서의 개발이익 환수는 대한주택공사나 도시개발공사가 분양사업까지 담당하는 공영개발 방식의 주택공급을 통해 분양을 통한 이익금을 국민주택기금으로 환원하는 개발이익의 환수장치를 검토해야 함.

○ 민간택지 또는 기업도시 등에서의 개발이익 환수는 우선 지난 2003년 폐지된 개발부담금 제도를 부활할 필요가 있음. 아울러, 개발구역 내부의 투기이익뿐만 아니라 주변지역에서 발생하는 개발이익까지를 예측하여 이를 환수하는 종합적인 개발이익 환수 시스템을 마련할 필요. 과거 이와 같은 기능을 담당했던 토지초과이익세제가 기술적인 문제점으로 헌법불합치 판결을 받고 제도를 부분정비에 시행했으나 정부가 지난 98년 이를 폐지한 바 있음.

○ 종합적인 개발이익환수제도를 만들어 정착시키면서 주택개발사업을 시작하거나, 이미 예고된 주택개발사업이라 하더라도 분양은 최대한 늦추는 후분양제도를 실시함으로써 투기수요를 차단해야 함.

정책과제 2. 공공택지에 대한 공영개발 시행

<배경 및 문제점>

○ 일부에서는 공영개발이 우리 주택건설시장에서 매우 생소한 제도인 것 처럼 반응하고 있으나, 지금도 택지개발촉진법 등에 의하여 조성되는 공공택지의 토지는 공영개발에 의하여 공급되고 있음. 당면의 공영개발 논의는 토지의 공급뿐만 아니라 토지에 건설되는 아파트의 분양까지를 대한주택공사 등 공기업이 담당한다는 것임.

○ 지금까지의 공공택지는 분양사업만을 뺀 나머지 시행사업을 사실상 종료한 상태에서 민간에 택지를 공급하여 민간이 시행사업을 하도록 함으로써, 민간건설회사들이 (특히 1998년 분양가 자율화 이후) 분양가를 주변 아파트시세에 맞추거나 이보다 높게 책정하여 이른바 분양가 거품을 조성했으며, 건설원가와 분양가 사이의 엄청난 개발이익 전부를 취득해 옴.

○ 따라서, 당면의 공영개발정책은 대한주택공사 등 공기업이 분양사업까지를 담당함으로써 신규주택의 과도한 분양가 책정을 방지하는 한편, 개발이익을 정부가 환수함으로써 임대아파트 건설 등의 공익사업제정을 사용하도록 하자는 것을 핵심내용으로 함.

<세부대책>

- ▶ 공공택지의 전면 공영개발(공공부문이 택지조성, 시공 및 시행까지 담당)
- ▶ 판교 신도시의 전면 공영개발을 통한 임대아파트 공급
- ▶ 싱가포르식 공영개발(공공분양 및 강력한 전매금지제도 실시) 검토

○ 주택공영개발 방식의 전형으로 제기되는 싱가포르의 공영개발 방식을 참고할 필요가 있음. 싱가포르는 공영개발 방식을 통해 분양을 하되, 다음세대의 토지이용을 위해 토지는 국가가 소유하고 건물만 분양하는 것으로, 정부가 분양가를 규제해 저렴한 가격으로 아파트를 공급하는 대신 두주택세대주만이 분양을 받도록 하고 전매

제한기간을 두어 그 기간안에 전매를 할 경우 정부가 최초의 싼 분양가격으로 환수하여 투기목적의 전매를 원천적으로 막고 있음.

○ 이를 참고할때, 국민주택규모의 중소형 아파트는 분양가를 규제하여 저렴하게 공급하되 무주택세대주에게만 분양가격을 주고 전매제한기간, 환매제도 등으로 투기목적 전매를 차단하는 한편, 중대형 아파트의 경우 주변아파트 가격경도로 분양하되 분양원가와 분양가 사이의 차액은 개발이익으로 환수하여 국민주택기금 등으로 활용할 수 있음.

○ 현재 쟁점이 되는 판교 신도시 개발과 관련하여 분양을 하는 경우 그 입지에 의하여 바로 가격상승으로 이어지고 주변 아파트가격까지 끌어올리게 되므로 분양을 하지 않고 100% 정부가 보유하는 임대주택으로 하는 방식의 공영개발을 하자는 의견이 있음.

○ 현재 공공부문이 보유하고 있는 임대주택의 재고량이 전체주택의 3% 내외로 매우 취약한 상황임을 감안할때, 이와같은 방안은 바람직한 것으로 적극적으로 고려될 필요가 있음. 다만, 주택을 소유의 개념이 아닌 거주 개념으로 생각하는 국민의식이 형성되어 있지 않으며, 이와 같은 의식의 형성을 위한 기반과 환경 즉, 집값이 지속적으로 안정되어 재산증식의 수단이 되지 않고 정부가 싼 임대료로 공급하는 임대아파트가 최소 전체주택의 20% 이상이 갖추어져 있지 않은 조건에서 국민들에게 주택소유 욕구를 자제하고 정부가 공급하는 임대아파트에 거주할 것을 권고 할 수 있는 상황이 단기간에 만들어 지기는 어려울 수 있을 것으로 판단됨.

○ 따라서, 현재 판교개발을 포함한 공공택지의 공영개발은 택지개발촉진법 시행지침이 정하고 있는 바 처럼 임대 40%, 국민주택규모(공급면적 33평 이하) 30%, 중대형 30%로 평형 및 임대,분양을 혼합하여 건설하도록 하는 규제를 유지하되, 분양사업까지 민간건설회사가 아닌 공기업이 담당함으로써 분양가 거품을 제거하고 개발이익을 환수하는 정책 또한 검토되어야 함.

※ 공영개발 반대론의 검토

○ 주택의 품질이 떨어진다는 주장

만일 현재와 같이 대한주택공사의 한 브랜드와 주공의 몇 개 모델만으로 주택을 시공한다면 이러한 우려가 현실화될 수 있음. 그러나, 주공이나 도시개발공사가 시공입찰을 하면서 설계나 브랜드도 동시에 고려해서 입찰하도록 한다면 현재와 같은 다양한 모델과 브랜드의 아파트가 공급될 수 있음.

품질의 문제는 소비자가 다양한 구조와 마감재를 요구하고 있다는 것인데, 구조 설계와 마감, 인테리어에 대한 욕구는 현재와 같은 획일화된 몇 개의 옵션이 아니라 10-20개로 옵션을 다양화한다면 다양한 품질이 제공될 수 있을 것이기 때문에 공영개발이 이를 충족시킬 수 없다는 것은 타당한 주장으로 볼 수 없음.

○ 민간의 창의성 저하 및 건설경기를 위축을 가져온다는 주장

공영개발을 하더라도 시공사업은 민간건설회사가 담당하게 되고, 설계, 브랜드, 옵션 등 다양한 내용을 가지고 참여하게 한다면 민간의 창의성을 반영할 수 있음.

건설경기는 주택개발사업의 개발이익을 민간이 취하느냐 공공이 취하느냐에 따라 달라지는 것이 아니라 주택건설의 총량에 의하여 달라지는 것임. 공공택지에서 주택건설의 총량은 지금도 주택공급계획, 환경 등을 고려하여 정부가 정하고 있어 공공택지의 개발자체가 중단되지 않는 한 그 개발방식을 민영개발에서 공공개발로 바꾼다고 해서 건설경기가 위축된다고 볼 수 없음.

정책과제 3. 분양권 전매금지제도의 확대보완

<배경 및 문제점>

○ 2004년의 분양가공개 논란의 과정에서 공공택지에서 분양하는 국민주택규모(전용면적 25.7평 이하) 이하의 아파트에 대하여는 원가연동제 방식의 분양가규제를 하여 낮은 분양가로 공급하되 분양시점으로부터 5년간 전매를 금지하는 제도를 도입하여 실행을 앞두고 있음.

○ 역대정부는 1998년 분양가자율화 이전까지 분양가를 규제하여 싼값에 아파트를 공급하는 정책을 실시해 왔는데, 이를 분양받은 수분양자들이 입주도 하기전에 그 분양권을 엄청난 프리미엄을 붙여 전매를 함으로써 투기가 과열되어 1999년까지 국민주택규모 이하의 아파트의 경우에는 소유권이전등기일 이후 5년까지, 중대형의 경우에는 입주시까지 분양권전매를 금지하는 정책을 분양가규제정책과 병행하여 운영해 왔음.

○ 그러나, 국민의 정부에서 건설경기 활성화를 위하여 분양권 전매를 허용했다가 다시 투기가 과열되자 2000년부터 분양권전매 금지제도를 부활하였지만 1회 중도금납입일까지만 금지하고 그 이후는 분양권전매를 허용하는 내용이어서 여전히 분양권 전매를 통한 투기과열 현상이 반복되어 왔음.

○ 2004년 공공택지에서 분양되는 국민주택규모 이하의 아파트에 대하여 분양가규제 정책을 도입하면서 전매금지제도를 두었으나 종전과 달리 분양계약일로부터 5년이어서 종전 소유권이전등기일로부터 5년의 전매금지기간 보다 단축되었고, 중·대형 아파트에 대하여는 여전히 중도금 1회 지급 이후에는 분양권 전매가 가능하여 분양권 전매를 통한 투기과열의 우려가 큼.

<세부대책>

- ▶ 분양가 규제를 받는 소형주택에 대한 최소 10년간의 전매금지
- ▶ 주택환매제도의 도입을 통한 투기목적 전매의 근원적 차단
- ▶ 중대형 아파트의 소유권 이전등기까지 분양권 전매 금지

○ 정부가 무주택세대주에게 분양가를 규제하여 낮은 분양가로 아파트를 공급하는 경우에는 지역과 관계없이 최소 10년간 전매를 금지하는 기간을 정하여 정부의 혜택이 투기목적으로 활용되는 것을 방지하고 10년이내에 전매하는 경우에는 단지 행정적·형사적 처벌에 그치지 않고 싱가포르처럼 정부가 최초의 낮은 분양가로 환매하도록 하여 근원적으로 투기목적 전매를 차단해야 함.

○ 처음부터 소유권이전등기와 함께 환매등기를 해 두어 당 아파트가 전매금지 아파트임을 명확하게 표시해 두는 제도도 필요함.

○ 국민주택규모 이상의 중·대형 아파트도 공공개발로 주변아파트시세 수준으로 분양가를 제한한다 하더라도 주변아파트 보다 기반시설 면에서 우위에 있어 분양가가 상승할 가능성이 큼. 따라서, 중·대형 아파트의 경우에도 소유권이전등기까지 분양권 전매를 금지하는 제도가 필요함.

■ 투기수요억제를 위한 부동산세제 개편

정책과제 4. 보유세의 강화

<배경 및 문제점>

○ 참여정부가 부동산정책으로 내건 대표적인 조세정책은 '보유세 강화', '투기지역 지정'을 통한 양도소득세의 실거래가 과세' 그리고 '1세대 3주택이상자에 대한 양도세 중과'를 들 수 있음. 이 들 정책은 한결같이 부동산으로 벌어들이는 수익을 축소하는

데 초점을 맞추고 있지만 몇 가지 이유로 한계를 드러내고 말았음.

○ 가장 큰 한계는 보유세 인상이 종이호랑이로 전락하고 말았다는 것이다. 2003년 10.29 대책에서 발표한 보유세 강화방안은 비교적 강력한 것이어서 시장의 반응을 얻는데 성공했음. 그리고 10.29대책의 연장선에서 보유세 인상이 논의 중이던 2004년 동안에도 부동산 가격은 비교적 안정을 유지했음.

○ 그러나 정부의 당초안은 10.29대책보다 대폭 후퇴하였고, 여당인 열린우리당과의 협의과정에서 다시 대폭후퇴 한 채로 어렵게 국회를 통과했음. 10.29대책에서 외국과 버금가는 실효세율이 가능하였으나 뚜껑을 열어보니 가장 무겁게 세금을 매긴다는 시가 11억원 상당의 아파트 마저 시가대비 0.18%의 실효세율밖에 부과할 수 없게 되었음. 이로인해 2005년 초부터 부동산 가격의 재 반등이 일어나고 있음에도 불구하고, 국회를 막 통과한 보유세가 아무런 역할을 하지 못하고 있음.

<세부대책>

- ▶ 인별 합산 세제의 세대별 합산으로의 개편
- ▶ 종합부동산세 과세 대상의 확대
- ▶ 주택과 나대지의 합산 과세
- ▶ 1억원에서 4억 5천만원 대의 과표구간의 세분화
- ▶ 거래세의 완화

○ 인별 합산 세제의 세대별 합산으로의 개편
 현 종합부동산세는 주택 및 토지의 합산을 세대별 합산이 아닌 인별 합산으로 하고 있음. 주택의 경우 종합부동산세의 납세의무 대상이 11억원 초과자인데 인별 합산세제에서는 부부가 10억원 상당의 아파트를 각 1채씩 소유하게 되는 경우, 종합부동산세의 대상에서 제외됨. 주택이 인별보다는 세대별 주거기능을 가지고 있는 재화라는 점을 고려할 때 주택에 대한 세제의 접근은 세대별 보유의 과다 기준으로 과세를 정하는 것이 옳다고 보여짐. 따라서 인별합산의 현행 세제는 세대별 합산 방법으로 개정되는 것이 타당함.

○ 종합부동산세 과세 대상의 확대
 주택에 대한 종합부동산세는 시가를 기준으로 11억원이 초과된 주택을 소유한 자를 대상으로 함. 이로 인해 기준시가 9억원(시가 11억원 상당) 상당의 아파트를 가지고 있는 사람은 종합부동산세의 대상에서 제외되는데, 11억원 상당의 아파트를 소유한

사람이 납부해야 할 재산세는 1년에 199만원으로 시가 대비 0.18%에 해당하며, 자산 가치에 비해 매우 낮은 수준이라고 할 수 있음. 용능부담의 원칙을 고려하여 종합부동산세의 대상 과표는 좀 더 낮추는 것이 타당하며, 현행 소득세법상 기준시가 6억원 초과 주택을 고가주택으로 분류하고 있는 것이 참고될 필요가 있음.

○ 주택과 나대지의 합산 과세

현행 보유세는 주택과 나대지를 별도로 합산하고 있음. 이 경우 나대지와 주택을 나누어 소유할 경우 세부담이 훨씬 줄어들게 된다는 것을 의미함. 즉 단독주택을 사서 건물을 철거하고 나대지 상태로 보유하면 세제상 훨씬 유리함. 나대지는 언제라도 주택이 될 수 있다는 점에서 이는 법 형태의 논리상 수용되기 어려우며, 주택과 나대지는 합산하여 과세대상으로 삼는 것이 타당함.

○ 1억원에서 4억 5천만원 대의 과표구간의 세분화

현행 주택의 세율체계에 따르면 기준시가 2억원(시가 2억 5천만원 상당) 아파트와 기준시가 9억원(시가 11억원 상당) 아파트는 똑같이 0.5%(과표를 기준시가 대비 1/2로 정하였으므로 결국 기준시가 대비 세 부담수준은 0.25%인 셈이다)의 세율을 적용 받음. 무려 시가가 8억 5천만원의 차이가 발생하는 아파트를 똑같은 보유세율을 부과하는 것은 형평성에 있어서 지나친 것으로 생각됨. 위 구간을 둘로 나누어 상위구간에는 세율 0.7%(기준시가대비 0.35%)를 적용하는 것이 타당할 것으로 판단됨.

○ 거래세의 완화

거래단계에 부과되는 거래세는 자원의 배분과정 등에 마찰적 요인으로 작용하여 왜곡을 가져오는 반면, 자산 보유에 대한 세금은 상대적으로 다른 경제적 행위의 왜곡을 가져올 소지가 적은 것으로 알려져 있음. 따라서 거래세를 낮추고 보유세를 강화하는 방향의 세제 개편은 조세이론적으로 타당한 방향이며, 선진국의 사례를 보더라도 부동산 세제는 거래세보다는 보유세 중심임을 확인할 수 있음. 따라서 보유세가 강화되는 정도나 추세에 상응하게 취득세, 등록세로 대표되는 거래세는 대폭 낮추는 것이 타당함.

정책과제 5. 재산세에 대한 탄력세율의 폐지

<배경 및 문제점>

○ 지자체의 재산세에 대한 탄력세율 적용은 종이호랑이에 불과한 보유세의 실효성을 더욱 떨어뜨리고 있음.

○ 성남시를 필두로 한 재산세 삭감 결정은 용인과 구리를 거쳐 서울에 상륙하였고 그 결과 부동산 가격상승은 분당과 용인을 거쳐 서울까지 전염되어 재산세 삭감 결정과 비슷한 궤적을 그리고 있음.

○ 재산세 삭감은 중앙정부가 아무리 보유세를 통하여 부동산수익율에 영향을 주려고 해도 주민들이 이를 뒤집을 수 있는 수단이 있음을 확인시켜준 결과이며, 사실상 부동산 가격이 올라도 세금은 따라 오르지 않는다는 기존의 원칙이 바뀌지 않고 있는 것임.

<세부대책>

- ▶ 지자체의 재산세 탄력세율제도의 폐지, 동일가격 동일과세 원칙의 확인
- ▶ 재산세에 대해서는 자동차세처럼 표준세율 인하를 허용하지 않는 방식 적용

○ '동일가격 동일과세'라는 원칙을 훼손하여 부동산투기의 기폭제 역할을 하는 재산세에 대한 탄력세율 제도는 지방자치의 원리로 보호받기에는 한계가 있음.

○ 공평과세라는 헌법의 기본 원리가 훼손되었고 부동산투기라는 사회적 악을 유발하기 때문. 따라서 재산세에 대하여는 자동차세처럼 '표준세율 인하는 허용하지 않은 방식'으로 변경하여 운영해야 함.

○ 시·군의 경우 재산세를 제외하더라도 지방세의 많은 세목에서 제한세율이나 탄력세율, 세액 감면제도를 통하여 지방의 과세자주권을 보호할 수 있는 장치가 마련되어 있으므로 재산세를 자동차세처럼 운영하는 것으로 제도를 바꾼다고 하여도 문제될 것은 없음.

○ 자치구의 경우 세목이 제한되어 있어 탄력세율을 폐지하면 과세자주권을 보호할 장치가 미약해지는 문제가 있으나, 강남구, 서초구, 송파구 그리고 양천구만이 풍부한 세원을 기초로 실질적으로 탄력세율을 적용해 간다면 이 또한 문제가 아닐 수 없음. 특히 이들 구는 국가적 투자를 기초로 세원이 풍부해 진 것이고 주민으로 보기 어려운 법인이 물려있는 점 드리고 서울시 대다수의 자치구가 현실적으로 탄력세율을 적용할 수 없음을 감안할 때 자치구에 대하여도 탄력세율을 폐지할 수 있다고 봄.

정책과제 6. 양도소득세제의 정상화

<배경 및 문제점>

○ 참여정부 부동산 정책에 있어 하나의 큰 한계는 정책의 신뢰성을 상실하고 있다는 것임. 부동산에 투자하는 많은 사람들은 정부의 발표에 아랑곳 하지 않고 있음. 세금정책을 쏟아 냈지만 몇 년 지나 정권이 바뀌면 세금정책도 바뀔 것으로 보기 때문이며, 부동산을 팔지 않고 기다리면 결국 좋은 결과가 올 것이라 굳게 믿고 있음. 이런 사람들에게 언젠가는 해제될 투기지역지정과 1세대 3주택이상자에 대한 양도세 강화는 의미를 가질 수 없음.

○ 부동산은 아직도 높은 수익을 올릴 수 있는 제도가 많이 남아 있다는 것을 의미함. 실거래가가 아닌 기준시가가 과세의 기본이기 때문에 실제 거래 시에는 많은 양도차익을 남겼으나 기준시가로 세금계산을 하면 푼돈 수준의 세금만 내면 되는 근본적인 문제가 치유되지 않고 있음.

○ 또한 양도소득세의 과세방법이 과세와 비과세의 이분법적으로 운영되어 정책의 효율성이 떨어진다는 것임. 부동산 불황기에 남발된 양도세비과세는 투기지역에서조차 양도세를 비과세하는 문제를 노출하고 있으며, 건전한 임대주택사업자를 생산하지 못하고 투기꾼의 은신처를 제공하여 왔다. 뿐만 아니라 서민을 위한 1세대1주택 비과세 정책은 투기에 동조하는 일반 대중을 생산하여 오히려 서민을 울리고 있음.

<세부대책>

- ▶ 1가구 1주택 비과세제도 폐지 및 소득공제 방식으로의 전환
- ▶ 기준시가 기준의 과세제도의 실거래가 기준 과세제도로의 전환

○ 비과세제도를 폐지 및 소득공제방식으로의 전환

양도소득세 운영방식을 정책의 효율성이 떨어지는 과세·비과세의 이분법적 운영방식에서 탈피하여 전부 과세하는 것으로 변경하고 정책의 목표에 맞게 소득공제를 다양하게 부여하는 방법으로서의 변경이 필요함. 정책적인 고려에 있어서는 우선 제일 현안인 시민의 내집마련을 위한 세제지원의 골격은 존치할 필요가 있는데 그 방법은 양도소득세 계산에 있어 시민의 주거마련을 위한 소득공제를 2억 내지 3억 원 정도 인정하면 될 것임. 그리고 양도소득세로 인한 자산원본의 감소를 방지하기 위하여 불가상승률에 따른 소득공제도 허용할 필요가 있음. 나머지 정책적인 배려는 비과세

방법을 동원하지 말고 소득공제나 세액공제의 방법을 동원할 필요가 있음. 다른 어떤 세목에서도 이처럼 광범위한 비과세 혜택이 부여되어 있지 아니함.

○ 실거래가액 과세로의 전환

형평성 있는 과세를 위해서는 부동산 양도소득의 경우 거래가로 과세되어야 함. 이를 위해서는 부동산 실거래가를 강제적으로 신고하도록 하는 방법도 있겠지만, 납세자들로 하여금 양도소득의 신고가 자신에게 유리하도록 유인하는 제도적 장치 마련이 더 바람직한 방향임.

현재 1세대 1주택 비과세 제도가 시행되고 있는데, 이는 양도소득세를 비과세하는 것을 넘어 해당 세대로 하여금 양도소득을 신고조차 하지 않도록 하고 있으며, 이로 인해 실거래가액을 신고할 필요가 없는 매도자와는 달리 취득세, 등록세를 낮추기 위한 매수자의 요청으로 다운계약서의 작성이 관행화되어 있는 것이 현실임.

이런 제도를 유지하고는 실거래가 파악은 요원할 수밖에 없음. 1세대 1주택 보유자들에게 대해 일정한 비과세 혜택은 부여하면서 실거래가를 신고할 수 있는 유인을 제공하는 제도가 마련될 필요가 있으며, 1세대 1주택 비과세 제도를 소득공제 방식으로 전환하는 것이 실거래가 파악을 위해서도 바람직함. 1세대 1주택 비과세 제도 외에 다른 부동산 양도소득 비과세 제도도 동일한 논리로 실거래가액을 신고할 수 있는 제도로 전환하는 것이 필요함.

이렇게 양도차익을 자진하여 신고해야만 소득공제로 인한 세금 혜택을 얻을 수 있도록 유도한다면 거래자들은 누구나 자신의 이익을 위하여 실거래가를 신고하려고 할 것이고, 이로 인해 정부는 부동산 거래내역을 쉽게 파악할 수 있음. 그리고 편법 탈법의 투기행위를 보다 쉽게 적발할 가능성이 있어 편법, 탈법을 동원한 투기행위는 자연스럽게 줄어들 수 있을 것이며, 부동산 침체에 동원한 비과세제도가 투기꾼의 투기수단으로 활용되는 부작용도 적절히 차단할 수 있을 것임.

■ 투기수요 억제를 위한 금융정책

정책과제 7. 투기목적의 손쉬운 주택구입 자금 조달 차단

<배경 및 문제점>

○ 참여정부가 다른 과거 어느 정부보다도 더 강력한 투기수요 억제정책을 사용하였

음에도 불구하고 특정지역, 특정유형에서의 집값상승을 잡지 못하고 있는 것은 다른 과거 정부와는 달리 낮은 금리로 인하여 시중에 500조원에 이르는 풍부한 유동자금이 존재한다는 것임. 강남아파트의 최근 수요자의 60%가 3주택 이상의 다주택보유자로 투기적 수요자로 파악되고 있는 것에서 알 수 있듯이 낮은 금리로 인하여 투기목적의 주택구입자금의 조달이 용이하다는 것이 투기수요 억제정책의 커다란 장애가 되고 있음.

○ 금리인상은 투기수요의 재정적 근거를 무너뜨려 투기수요를 차단하는 결정적 정책이 될 수 있을 것이나 중소기업과 가계 등에 미치는 다른 부작용을 우려되는 정책이기도 함.

○ 현재와 같이 낮은 금리와 투기세력들이 일만든지 투기자금을 조성할 수 있는 시스템을 방지해서는 투기수요억제정책이 효과를 발휘하기 어려우므로 주택담보대출비용의 하향이나 새로운 부동산을 구입하여 연속하여 담보를 설정하는 식으로 부동산 구입자금을 마련하는 대출방식을 차단하는 시스템 등은 시급히 마련할 필요가 있을 것임.

○ 은행 등 제1금융권에 대하여 주택담보대출비용이 제한되고 있는 사이에 보험회사, 상호저축은행 등 제2금융권이 경쟁적으로 주택담보대출 영업을 하면서 시가의 90%까지 주택담보대출을 하고 있어 주택담보대출비용 억제정책을 무색하게 만들고 있음. 심지어, 서민들의 내집마련을 위하여 사용되어야 할 주택금융공사의 모지기론마저 투기자금 조달의 수단으로 악용되고 있다 하고 있음.

<세부대책>

- ▶ 시장에 예고효과를 가져오는 소폭의 금리인상 검토
- ▶ 다주택 보유세대의 주택담보대출 (세대기준)자격제한 및 가산금리 적용
- ▶ 제 2 금융권의 주택담보대출에 대한 특별감독 실시

○ 부동산 투기억제만을 목적으로 급격한 금리인상은 불가하나, 현 금리정책이 미국과의 금리격차가 역전되는 등 시의적절한 조정의 타이밍을 놓친채 다소는 무리한 저금리 기조를 유지하고 있는 점을 감안할때, 시장에 이른바 예고효과를 줄 수 있는 소폭의 금리인상을 검토할 필요.

○ 다주택보유자에 대한 주택담보대출자격의 제한과 가산금리 적용, 제2금융권에 대한 주택담보대출비용 적용여부에 대한 엄격한 감독 등의 금융정책이 실행되어야 함.

○ 최근 정부가 다주택보유자에 대하여 투기과열지구내에서의 주택담보대출자격을 제한하는 정책을 발표하고 있으나, 개인별 대출자격제한으로 배우자나 직계가족의 이름으로 대출을 받을 수 있는 출구를 마련해 주고 있어 그 실효성이 의심되고 있음. 다주택보유 여부를 세대별로 파악하여 세대기준으로 대출자격을 제한하는 정책이 되어야 함.

김 윤 상 교수, 토지정의시민연대 공동대표

김윤상 (경북대 행정학과 교수, <토지정의시민연대> 공동대표)

I. 토지정책

1. 토지소유제도와 토지관에 대한 근본적인 성찰

□ 토지는 인간의 생산물이 아님. 또한 토지는 국민 모두의 영구적인 삶의 터전으로서 인간의 생존 자체를 가능/불가능하게 할뿐 아니라 생산에 필요한 원료의 창고. 따라서 토지제도는 사회제도 가운데 가장 기본적인 제도.

□ 국민은 대한민국이라는 공동체로부터 대가를 지불하고 토지를 빌려 쓴다는 토지관이 필요. 빌려 쓰는 사람에게 불로소득이 생길 리가 없으므로 투기가 근절되며, 대가를 내고 빌린 토지를 방치할 사람이 없으므로 토지사용의 효율성도 높아짐.

□ 민주노동당처럼 사회의 근본적인 개혁을 지향하는 정당은, 현재와 같은 토지사용제를 전제하는 가운데 부분적인 개선안을 내기보다는 토지제도에 대한 근본적인 성찰을 먼저 한 후 구체적인 정책을 도출해야. (토지소유제도에 관한 자세한 검토는 III에서)

2. 토지불로소득 완전 환수

□ 심각한 부동산 문제는 대부분 불로소득에서 비롯되며 부동산 불로소득은 주로 토지에서 발생. 건물은 시간이 지나면 가치가 하락하므로 일시적, 국지적인 예외를 제외하고는 불로소득 발생 하지 않음.

□ 토지불로소득만 없으면 부동산투기가 거의 근절되므로 투기의 존재를 전제로 하거나 투기를 막기 위한 다음과 같은 각종 대책은 그 필요성이 없어지거나 대폭 줄어들.

- 1가구 1주택 소유/택지소유 제한 (독과점 억제 목적이 아니라면 불필요)
- 다주택소유자 및 투기지역 증가세
- 종합부동산세 과세기준 인하 (부유세 성격이라면 별도 토론 필요)
- 주택과 나머지 자산 과세 (불로소득은 토지에서 생김, 직가공시제도 제대로 운영)
- 재산세 누진율 강화 (누진은 효율성 저해, 부유세 성격이라면 별도 토론 필요)
- 다주택 대상 부동산 금융의 억제 (투기 없다면 규제할 이유 없음)

- 건축후 분양제 (후분양이 원칙이지만 강제할 필요는 없음)

□ 토지불로소득을 없애는 최선의 수단은 '국토보유세'

- 국토보유세액 = 토지불로소득

= 토지소유자의 수입 - 토지소유자의 비용

= (매각지가 + 토지임대가치) - (매입지가 + 이자)

= (토지임대가치 - 이자) + (매각지가 - 매입지가)

= 지대이자차액 + 매매차액

- 지대이자차액만 경수하면 이론상 매매차액이 사라짐. 그러나 집행이 불완전한 경우 매매차액도 다소간 발생할 수 있으므로 매매차액도 환수 (세율 100%의 양도소득세와 같음).

□ 장상환 교수는 <토지정의시민연대> 정책토론회에서 "세금으로는 투기 억제 못 한다"고 논평한 바 있는데, 이번 발제문에 "보유세 강화"가 포함된 것으로 볼 때 "해서는 안 된다"는 뜻이 아니라 "그것 이외에 더 해야 한다"로 이해하고 싶음.

II. 주택정책

1. 싱가포르 방식의 주택 공급 제안에 대해

□ 싱가포르 방식의 주택 공급의 내용

- 싱가포르는 토지국유제 바탕 + 택지 및 주택을 공공개발 + 임대 아닌 분양 위주

- 전체 국민의 85%가 주택개발청(HDB)이 지은 아파트에서 살고

- 주택개발청이 지은 아파트의 90%는 개인소유

- 주택개발청이 지은 아파트의 10%는 최저소득층을 위한 초저가 임대료의 임대아파트

□ 대규모 택지는 공공기관이 조성하는 것이 좋고 공공개발 토지는 불로소득의 싹을 없애기 위해 임대하는 것이 바람직. 그러나 건물은, 싱가포르처럼 결국 주택을 분양할 것이라면 민간이 건설, 공급해서 나쁠 것이 없음. 수요가 있는 주택은 민간 건설이 오히려 더 효율적인 측면이 있고 공공기관의 비능률과 부패도 예방.

2. 주택 공급에서 공공부문의 역할

□ 공공부문은 민간부문을 대체하기보다는 역할 분담.

'사회적으로는 필요하지만 민간이 할 수 없는 일 또는 하기 어려운 일'을 담당.

□ 공공부문이 담당할 주택 공급의 예

- 소형주택 - 이윤이 적어 민간의 건설을 기피하는 주택

- 저비용 실용주택 - 사치성 디자인, 고급 자재 사용 등을 하지 않아 구매력 있는 소비자의 취향에는 덜 맞지만 실용적인 주거에는 적합한 주택

- 사회주택 - 저소득층을 위한 복지 차원에서 시세 이하로 제공하는 주택

□ 판교처럼 공공개발한 택지의 경우 토지를 국공유로 유지하면서 임대하고 주택은 민간업체가 건설, 분양하는 것이 최선. 스웨덴에서 실시하여 효과를 봄.

3. 주거비 지원

□ 사회주택 이외의 거주자에 대해서는 주거비 지원 제도를 병행하는 데 찬성.

III. 이상적인 토지소유제도

1. 토지원리

토지는 (자원, 환경도) 인간의 생산물이 아니므로 토지제도를 수립할 경우에는 다음과 같은 원리가 적용되어야 한다.

(1) 모든 국민은 토지에 대해서 평등한 권리를 가진다.

(2) 사회적 필요성이 있으면 사회적 합의에 의해 단독사용을 인정 할 수 있다.

(3) 단독사용을 인정하려면 다음과 같은 조건을 충족시켜야 한다.

㉠ 토지취득기회 균등

㉡ 단독사용으로 인해 얻을 수 있는 특별한 이익

또는 타인이 입는 손실을 사회에서 환수

㉢ 단독사용을 인정하는 사회적 취지에 적합하게 사용

2. 토지원리에 맞는 토지소유제도

1) 토지소유제도의 종류

토지소유권을 구성하는 3개 요소 즉 사용권, 처분권, 수익권이 사적 주체와 공적 주체라는 두 주체 중 어느 쪽에 귀속되는가에 따라 토지소유제도를 분류해 보면 수확적으로는 여덟 가지의 제도가 가능하다. 여덟 가지 유형 중에서 검토의 가치가 있는 제도는 토지사유제와 토지공유제, 그리고 이들 두 제도의 중간적인 제도로서 토지가치환수제와 토지공공임대

제의 네 가지이다.¹⁸⁾

토지사용제는 토지소유권의 세 구성요소를 모두 사적 주체에게 부여하는 제도로서 오늘날 세계적으로 가장 많이 채택되고 있는 제도이다. 토지사용제에서는 일반적으로 토지매분이 시장에 의해 이루어지고 각 토지의 사용을 토지소유자가 결정한다.

토지공유제는 토지소유권의 세 구성요소를 모두 사적 주체가 아닌 주체 즉 공동체 또는 공적 주체가 가지는 제도이다. 대체로 보아 공동체의 대표 또는 공적 주체는 국가 또는 지방자치단체 등 정부이므로 아래에서는 사적 주체가 아닌 주체를 간단히 정부라고 부르기로 한다.

토지가치환수제는 토지사용제처럼 토지의 사용과 처분은 사적 주체가 결정하되 토지가치만은 정부가 징수하는 제도이다.

토지공공임대제는 토지공유제처럼 토지의 처분권과 수익권은 정부가 가지되 토지사용은 토지사용제처럼 사적 주체에게 맡기는 제도이다. 사적 주체는 토지를 사용하는 동안 정부에 토지사용료를 납부하며 사용을 그만 둘 때에는 정부에 토지를 반납한다. 현재의 전화가입제도와 유사하다.

이상을 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 소유권 구성요소의 귀속처에 따른 토지소유제도의 유형

소유권 구성요소	토지사용제	토지가치환수제	토지공공임대제	토지공유제
· 사용권	사적 주체	사적 주체	사적 주체	정부
처분권	사적 주체	사적 주체	정부	정부
수익권	사적 주체	정부	정부	정부

2) 토지원리에 맞는 토지소유제도

위와 같은 네 가지 토지소유제도 가운데 토지사용제는 토지원리¹⁸⁾와 맞지 않는다. 토지공유제는 민간의 창의를 살리기 어렵다. 따라서 토지원리에 맞추면서 민간의 창의도 살리려면 중간적 두 제도 중의 하나를 택해야 한다. 기존에 토지사용제를 취하고 있던 사회에서는 토지가치사용제로 개혁하는 것이 쉽고, 토지공유제를 취하고 있던 사회에서는 토지공공임대제로 가는 것이 쉽다.

토지공공임대제에서는 모든 국민은 정부에 토지임대료를 납부하게 된다. 임대료 납부 방식은 물론 월세 방식, 전세 방식, 그 중간형 등이 있을 것이다.

토지가치환수제에서는 토지소유자가 사적 주체이지만 토지공공임대제 토지가치를 조세의 형식으로 정부에 납부하게 된다. 토지임대가치(즉 지대)를 매년 조세로 납부할 경우 그 세금을 학술상 '지대세'라고 하고 지대세를 최우선적인 정부수입으로 삼는 제도를 '지대조세제'(land value taxation)라고 한다. 지대조세제를 실시하면 민주노동당이 추구하는 '부유세'도 거의 필요 없게 된다.

다만, 기존에 토지사용제를 취하고 있던 사회에서 토지소유자는 (대부분) 지가를 지불하고 토지를 매입하였으므로 이를 비용으로 인정할 수도 있다. 토지소유자에게 매입자가치 원

금과 이자를 보장하려면, 지대세 금액에서 매입자가치에 대한 이자를 공제하면 된다. 이것을 학술상 '지대이자차액세'라고 하며 '국토보유세'라고도 부른다.

지대세든 지대이자차액세든 토지불로소득을 완전히 환수하므로 재산증식 목적의 토지투기는 완전히 사라진다. 지대세는 토지의 매매가격을 0으로 만들기 때문에 토지담보이 금융관행이 보편화된 사회에서 금융 파국을 막기 위해서는 점진적 도입이 불가피하다. 지대이자차액세는 지가를 일정하게 유지시키므로 즉시 그리고 전국적으로 실시해도 안전하다. 요약하면 아래 표와 같다.

<표 14> 토지가치 환수의 두 방법 비교

두 방법	토지불로소득	지가	비고
지대세	0(투기 근절)	0	점진적 도입 불가피
지대이자차액세(국토보유세)	0(투기 근절)	매입자가로 유지	즉시 전면 실시해도 안전

3. 토지원리의 확대

1) 자연 전체로 확대

자연은 다음과 같은 세 가지 종류로 나누어 볼 수 있다.

첫째로 토지처럼 위치와 존재량이 고정되어 있는 자연이 있다. 고정되어 있는 자연에 대한 사용 수요가 늘어나면 혼잡현상이 나타나고 그에 따라 지대가 발생한다. 오늘날 혼잡현상이 발생하는 새로운 예로는 전파대역, 위성궤도 등을 들 수 있다. 전파대역은 라디오, 텔레비전, 이동통신 등의 전파를 실어 나르는 통로이기 때문에 오늘날 수요가 급속히 늘어나고 있어 주목된다. 이런 종류의 자연을 특정인이 사용하면 다른 사람은 사용할 수 없다. 즉 타인을 배제하는 결과가 생긴다. 이런 점에서 토지와 공통된다. 따라서 환수액은 배제의 대가인 지대가 된다.

둘째로 토지 이외의 천연자원이 있다. 예를 들면 광물, 석유, 천연 동식물, 오존층 등이다. 이 종류의 공통성은, 특정인이 이를 사용하면 같은 시대의 다른 사람을 배제할 뿐만 아니라 일단 사용해보면 그 존재량이 줄어들기 때문에 후손도 배제한다는 점이다. 따라서 환수액은 지대 이외에 고갈 피해액 내지 자원대체비용이 된다. 오존층의 파괴는 아래에서 언급하는 오염 대상의 하나이기도 하지만 고갈이 될 뿐 회복이 되지 않는다는 점에서 천연자원의 하나로 포함시켰다.

셋째로 오염 대상으로서의 환경이 있다. 예를 들면 공기, 물 등이다. 이 종류는 오염으로 인해 특정인의 사용이 타인뿐 아니라 후손들도 배제한다는 점에서 위의 두 번째 범주와 공통되지만 회복이 가능하다는 점에서 차이가 있다. 환수의 대상은 지대 이외에 오염 피해액 내지 환경회복비용이 된다.

최근 환경오염에 대한 경각심이 높아짐에 따라, 공동의 환경을 마치 자기 혼자만의 것인 양 한부분으로 사용하는 자에게 환경세 등 부담을 지워야 한다는 인식이 폭넓은 공감대를 형성하고 있다. 그럼에도 불구하고, 주인이 따로 없는 환경과는 달리 토지는 이미 사유화되어 있기 때문에 기득권을 수호하려는 이해관계와 관습에 의해 생긴 단순한 원권이 같이 작용하

¹⁸⁾ 토지수익권이란 토지가치(토지의 매매가치와 임대가치)를 소유자가 취할 수 있는 권리를 말한다.(민법 804조의 개념과 약간 다를 수 있음)

여 많은 사람들이 토지원리와 환경원리가 같다는 사실을 보지 못하고 있다.
토지, 천연자원, 환경을 비교하면 다음 표와 같다.

<표 4> 토지, 천연자원, 환경의 비교

대상	사용 결과	배제되는 사람	환수액
토지	배제	타인	지대
천연자원	배제, 고갈	타인, 후손	지대 + 고갈피해액(자인대채비용)
환경	배제, 오염	타인, 후손	지대 + 오염피해액(환경회복비용)

2) 사회공동자원으로 확대

또한 토지원리는 자연 이외에도, 개인의 노력에 의해서가 아니라 사회가 공동으로 창출한 공동자원에까지 확대 적용할 수 있다.

그 좋은 예로서 정부 권력이 있다. 정부는 국민 전체의 이익을 위해 존재하고 정부의 권력은 국민이 각자의 자유를 유보하는 데 동의함으로써 발생하므로 정부 및 정부권력은 국민 공동의 자원이다. 따라서 모든 국민은 정부 및 정부권력에 대해 평등한 권리를 가진다. 그런데 정부가 그 권력을 배경으로 특정 주체에게 어떤 우선권을 부여한다면 - 예를 들면 특허권 내지 독점권의 부여, 특정업체를 위한 진입장벽 설정 등 - 이는 토지에 대한 단독사용을 인정하는 것과 같다.

* 그러므로 토지에 대한 단독사용을 인정할 경우와 동일한 조건이 이런 경우에도 적용되어야 한다.

㉠ 모든 국민은 우선권을 취득할 균등한 기회를 가진다.

㉡ 우선권으로 인해 얻을 수 있는 특별한 이익

또는 타인이 입는 손실을 사회에서 환수한다.

㉢ 우선권을 인정하는 사회적 취지에 적합하게 사용한다.

주거권이란 무엇인가

- 주거권 연구를 위한 노트 -1)

서종균(토지주택연구부)

1. 주거권 개념 잡기
2. 주거권과 주거운동
3. 주거권 확보의 의의
 - 1) 새로운 인권의 창조와 확대
 - 2) 공간계획의 기본원리 수정
 - 3) 전체 주택정책의 방향 설정
4. 주거권 확보를 위하여

1. 주거권 개념 잡기

많은 사람들이 주거권이란 말을 사용하고 있다. 계개발지역 세입자들은 철거를 반대하고 적절한 주거대책을 요구하면서 '주거권을 보장하라'는 주장을 한다. 권정부지로 올라가는 전세값 때문에 자살하는 사람이 생기자 주택에 세들어 살 권리도 보장되어야 한다고 해서 주택임대차보호법을 바꾸었는데, 이러한 입차권도 주거권에 포함된다고 한다. 서울 같은 곳은 집값이 너무나 높고 또 계속

1) 주거권에 대한 연구는 본 연구소의 토지주택연구부의 1995년 기본과제로 수행할 예정이다. 이 글은 주거권 연구의 목적을 분명히 하고, 그 내용을 소개하기 위해 작성된 것이다.

올라가고 있어 월급쟁이들이 자기 봉급만 가지고 집을 사는 것은 꿈도 꾸기 어렵는데, 이 또한 사회적인 문제거리라고 하고 주거권을 보장하기 위해서는 이 문제도 해결되어야 한다고 주장한다. 주택문제에 대해 한마디하는 사람이라면 누구나 주거권이란 말을 사용하곤 한다.

무엇보다 주거권이란 말을 많이 쓰고 있는 것은 정부다. 정부는 여러 가지 주택에 관련된 정책들을 시행하고 있는데, 이러한 것들은 직접적으로는 간접적으로든 사람들이 주택을 편히 사용할 수 있도록 하기 위한 것들이라고 한다. 다시 말해 주택정책은 주거권을 실현하기 위한 정부의 노력이라는 것이다.

시민단체들도 주거권이란 말이 바로 자신들의 전용어라고 생각하고 있기는 마찬가지이다. '주거권 실현을 위한 국민연합'이라는 단체가 나오기에 이르렀고, '전국철거민연합회'에서 주장하는 마도 주거평등을 실현하러 사람들이 누려야 할 정당한 주거권을 확보하자는 것이다. 한 때 경실련에서도 세입자들을 중심으로 한 주택운동을 주도했었는데, 여기서도 주거권은 중요한 주장이었다.

그러나 위에서와 같이 주택문제와 관련이 많은 사람들에게만 주거권이란 말이 의미를 갖는 것은 아니다. 일반인들도 내놓고 주거권이란 말을 쓰지는 않지만, 주거권과 관련된 생각을 하지 않는 것은 아니다. 우리나라 사람들은 셋방을 옮겨 다니거나 불량주택에서 사는 사람들이 많이 있는 마당에 지나치게 큰 집에 사는 것을 달갑게 보아주지 않는다. 그래서 큰 주택에 대해 세금들 많이 매기는 것을 당연하게 생각하고, 집을 여러 채 사서 부기를 하는 사람들을 지탄을 받아 마땅하다고 생각한다. 물론 언론도 부동산 부자들을 어떻게 하면 잘할 수 있다는 정보를 제공하기도 하지만, 부기꾼을 지탄하는데 앞장서기도 한다.

이렇게 주거권이란 말은 많은 사람들이 사용하고 있고, 또 그 의미도 약간씩 다르다. 그 개념을 넓혀서 하나의 용의적인 정의 속에 집어넣을 수도 있겠지만, 그것이 사회적으로 크게 의미를 갖지는 못할 것이다. 이 보다는 좀 더 파악적으로 개념을 고찰하고, 실천적인 것으로 다듬을 필요가 있다. 주거권에 대한 연구는 바로 이러한 개념잡기에서부터 시작된다.

그렇다고 해서 왜 주거권이란 개념을 중요하게 다루어야 하는지에 대해서는 여전히 의문이 남을 수 있을 것이다. 주택문제를 다루는데 주거권이란 다소 생

소하고 추상적인 개념 말고도 구체적인 실천내용이 뚜렷한 말들이 얼마든지 있기 때문이다. 주택정책이 다루는 부분들마다 입차인 보호라거나 시민용 주택공급 확대, 실수요자에 대한 자가주택 공급, 불량주택 개선 등의 목표들이 있고, 이러한 것들이 바로 보다 구체적인 주택문제를 다루는 개념들이다.

하지만 주거권이 라는 개념을 보다 풍부하게 하고 세련되게 다듬는 것은 매우 중요한 실천적 의미를 가짐에 분명하다. 어쩌면 각 부분의 여러 가지 목표와 대안, 운동의 내용을 다루는 것보다 중요한 것일지도 모른다. 이제 주거권이 라는 말이 우리에게 왜 필요한지, 또 어느 정도로 이 말을 사용할 수 있고 그 영향력은 어떠한지를 살펴보기로 하자. 사실 이러한 과정 자체가 바로 주거권이 라는 개념을 규정해 가는 것이라고 할 수도 있다.²⁾

2. 주거권과 주거운동

주거권은 말 그대로 주거가 사회에서 '권리'로 인정된다는 것을 의미한다. 사회구성원 대부분이 그것을 인정하고, 권리를 보장하는 쪽으로 사회구조를 만들어 가는데 동의하는 것이다. 권리는 또 최후적으로는 국가를 매개로 보장되고, 또 국가는 제도 등의 수단을 통해 권리의 보장을 책임진다. 근대국가의 등장 이후 사람들은 자신들이 누려야 할 권리가 있고 이것을 보장하는 것이 국가의 임무라고 생각하게 되었다. 민주주의의 기본이 되는 자유권과 참정권 등이 그러한 예이다.

권리라는 말 속에는 책임이나 규칙이라는 의미가 포함되어 있다. 권리의 증진은 다른 사람의 권리나 다른 종류의 권리를 침해할 수도 있기 때문에 무제한으로 인정될 수 있는 것이 아니다. 사회적으로 권리를 인정하는 범위가 정해져야 하고, 또 그 최소한의 내용을 보장하지 못하는 것에 대해서는 사회가 공동으로 책

2) 개념이라는 것은 말로 규정하기 때문에 존재하는 것이라기 보다는 사회적인 실체로 존재하는 것을 사고하고 지칭하는 중에 발생·발전하는 것이다. 개념을 규정하는 것의 사회적 의미는 그것으로 말미암아 어떤 행동이 보다 지속적이고 힘을 더할 수 있기 때문이다.

임을 겨야 한다.

이런 생각이 대체로 우리가 권리에 대해서 가지고 있는 것들이고, 이는 주거권을 생각하는 데에도 적용되고 있다. 따라서 주거권도 그 내용이 사회적으로 인정되고, 법적인 형태도 가져야 할 것이다. 주거권에 대한 주장은 주거권에 대한 규정이 헌법이나 관련 법률에 분명히 명시되는 것을 요구하는 방향으로 전개될 수 있다. 주거권이 헌법으로 규정되면 시민들은 국가에 대해 주거권으로 규정된 내용을 보다 구체적인 형태로 실현시키도록 강제하는 좋은 매개를 갖게 되는 셈이다. 또 주거권을 보장하는 것이 사회적으로 지향해야 할 방향으로 인정되면, 한 사회가 가지고 있는 자원의 배분을 주거권을 실현하는 방향으로 돌릴 수 있는 정당성이 확보되는 셈이다. 그것은 주택의 과도한 소비나 부기적인 자원배분의 자유를 제한할 근거이기도 하다.

하지만 우리가 가지고 있던 권리에 대한 일반적인 생각도 한 번 의심해 볼 필요도 있을 것 같다. 국가의 역할이나 기능은 위에서 말했던 것보다 훨씬 복잡한 것이어서 '사회적 권리'를 보장하는 것이 국가의 역할이라고 단순히 이해하는 것은 위험한 것일 수 있다. 주거권을 보장하는 것이 국가의 당연한 의무라고 여겨지기도 하지만, 그것은 나름의 역사적인 조건 속에서 가능한 것이시 국가의 이념적 지향인 것은 아니다. 뿐만 아니라 주거권으로 규정하거나 실현되고 있는 권리의 내용도 계속해서 변화한다.

여기서 우리는 주거권이 사회적 역관계 속에서 공식적으로 인정되기도 하고 그렇지 않기도 하며, 그 권리의 내용도 결정된다는 사실을 짐작할 수 있다. 어떠한 권리든 그것이 실현되기 위해서는 먼저 사회적으로 권리를 획득해 가는 과정이 필요하고, 이를 지속시킬 수 있는 사회적 기반이 있어야 가능하다. 현재 우리나라의 주거권은 그 형성과정에 있고, 이를 발전시켜갈 사회적 서력의 형성이 시급히 요청되고 있다.

3. 주거권 확보의 의의

여기서는 주거권을 실현하는 것이 어떤 의미를 갖고 있는지를 몇가지 측면으로 나누어 살펴볼 것이다.

1) 새로운 인권의 창조와 확대

모든 인간에게는 평화롭고 인간으로서 존엄성을 유지하며 살아갈 수 있는 권리가 있고, 이는 인간으로서의 기본적인 권리, 즉 인권의 개념으로 다루어지고 있다. 생활에 필요한 기본적인 사항들에 대한 보장은 사회가 책임져야 하고, 이러한 권리는 바로 사회적 기본권인 생활권으로서 인권이다. 우리나라에도 행복추구권 등으로 이러한 생활권적 인권이 규정되어 있다. 하지만 아직 구체적인 내용을 가지고 법적 구속력을 갖는 것이 되지는 못한 상태에 있다. 헌법 외에도 하위 법률에서 여러 가지 권리들이 구체화될 수 있지만, 생활의 여러 가지 기본적인 사항들이 잘 규정되어 있지는 않다. 주거권의 경우도 이와 마찬가지이다.

인권으로서 주거권은 이미 우리에게 매우 익숙한 것이기도 하다. 서울을 비롯한 대도시에 형성된 빈민들의 거주지역은 불법적인 토지점유나 주택건설과 점유가 이루어지고 있는 곳이 많았다. 이런 지역에서 많은 지역운동단체들이 일을 해왔는데 이들은 주거와 관련하여 그들도 평화롭게 살 수 있는 장소가 필요하고, 그들이 살고 있는 곳을 빼앗아서는 안됨을 주장해 왔다. 이것이 주거권 운동의 시발이다. 그것은 생활권적 인권의 개념으로서 주거권과 관련을 가지고 있고, 그 중에서도 가장 기본적이면서도 절박한 요구에 기반한 것이었다.

생활권으로서의 인권을 보다 일반적으로 확장하면, 사람들은 비좁은 주택에 많은 사람이 살아야 하는 것, 소득의 대부분을 전세값 상승분으로 바쳐야 하고 무리해서 주택을 구입하는 것, 노인이나 어린이들이 생활하기에는 너무 주변시설이 없는 것, 또 이런 것들이 야기하는 가정불화를 겪고 있다. 주택은 사람들의 생활을 행복하게 하는 것이라기 보다는 불행의 씨앗인 것이다. 이런 인간의 존엄성을

심하게 훼손하는 원인인 주택문제는 인권의 문제이고, 그래서 교육, 보건, 의료, 장애인과 노인문제, 가족, 노동문제, 사회복지 등과 함께 인권차원에서 다루어야 한다.

2) 공간계획의 기본원리 수정

지금까지 우리사회에서 공간계획의 기본원리는 시장원리였다. 시장원리에 입각해서 토지와 주택정책이 실시되어온 것이다. 토지이용규제는 그 시작이 토지의 상품가치가 외부효과에 의해서 감해지는 일을 없애기 위해 용도분리를 실시한 것이었고, 토지시장을 왜곡하는 것으로 판단되는 토지의 지나친 집중이나 시장의 규칙을 어기는 거래과정을 제한해 왔다.

보다 가까운 곳에서도 얼마든지 이러한 예를 찾을 수 있다. 주거지가 상업용으로 바뀌는 과정은 사람들의 필요를 고려한 것이라기 보다는 그 땅이 가지고 있는 상업적 가치를 최대한 뽑을 수 있는가가 중요하게 작용한다. 최근 주상복합건물을 도심공동화를 막고 직주통합을 이루는 것으로 치지하는 주장도, 사실은 고급 주택에 대해 높은 임대료를 받을 수 있는 가능성이 컸기 때문에 나타난 것이라는 사실은 시장원리가 보다 중요한 근거라는 것을 알게 해준다. 공공시설의 배치나 생활공간의 조성도 마찬가지로 시장원리에 따라서 이루어지고 있다.

이런 시장원리에 따른 공간계획은 여러 가지 문제를 야기한다. 도심공동화, 계층간 주거지 분리, 문화적인 생활공간의 빈곤, 높은 토지주택가격, 주택소비의 격차 심화, 문화공간의 분절화 등이 그것이다.

주거권은 이러한 공간계획의 기본원리를 사회정책적인 원리로 번역하는 것이

3) 물론 공간계획에는 여러 가지 가치들이 개입한 것은 사실이다. 여기서 주장하는 사람들의 필요나 사회정책적 고려가 없었던 것은 아니다. 하지만 중심적인 논리가 시장원리였다는 것을 부정하기는 힘들 것이다. 어떠한 사회정책적 고려가 공간계획에 도입된 정도는 노동력의 재생산을 위해 최소한의 생활조건을 제공하는 것에 머물렀다. 그리고 노동력 재생산에 지장이 생기거나 사회체제가 큰 위협을 받지 않는 한 적극적으로 주거도 인해 고통을 받고 있는 사람들의 문제를 해결하려는 노력을 하지는 않았다. 따라서 이 글에서는 공간계획의 '기본원리'가 시장원리였다고 본다.

다. 공간계획의 사회정책적 원리란 사람들의 필요에 기반한다는 것이다. 결국 상품시장의 기대과정에서 배제된 필요를 적극적으로 정책대상에 포함하는 것이 된다. 시장에서 배제된 필요에는 상품을 구입할 능력이 없어서 유효수요가 되지 못한 사람들의 기본적인 필요, 환경보전과 같이 전체 사회가 필요로 하기 때문에 시장에서 힘을 갖기 어려운 필요 등이 포함된다.

이러한 기본적인 것들 이외에도 사회정책적 원리에 의해 고려될 수 있는 것들은 많다. 사회가 고령화되면서 변화하는 가족관계에 적응하지 못하는 노인들을 배려해서 주택을 설계하고 주거시설 주변에 공공시설을 많이 설치하여 노인들이 이용할 수 있도록 하는 것, 적어도 가족들이 한자리에 모여서 즐길 수 있는 공간을 제공하는 주택 등과 같이 생활상의 필요를 보다 적극적으로 공간계획의 내용에 포함시킬 수 있다.

3) 전체 주택정책의 방향 설정

주거권은 주택정책의 궁극적인 지향점을 분명히 하는 것이다. 주택정책은 택지 공급에서부터 주택공급, 단지계획, 주택금융, 주택관리, 주택세제 등 많은 분야가 있고, 각각의 내부에도 점유형태나 주택유형, 대상계층 등에 따라 여러 가지 내용들을 포함하고 있다. 그런데 다양한 주택정책들은 약간의 서로 다른 지향을 가지고 있다. 따라서 주택정책의 궁극적인 지향을 확인하고 공통의 문제인식을 가질 필요가 있다.

물론 여태껏 주택정책의 목적이 '국민주거안정'이나 '국민주거수준향상'과 같은 말로 종합되어왔고, 주택건설계획이 매년 세워졌다. 하지만 실제로 주택정책은 물량확대와 가격통제, 무기억제 등에 초점을 맞추어왔고, 국민주거수준을 수 정하기 위한 지표는 잘 개발되지 않아 국민주거수준을 실질적으로 향상시킬 수 는 공급확대를 통한 평균적인 수준의 제고 외에는 별로 없었다. 또 시장에 의존한 특히 고소득층의 부자에 의존한 주택공급정책을 실시해와, 물량확대와 가격억 제는 모순적인 목표가 될 수 밖에 없었다. 물량확대를 위해서는 가격상승이 전제되어야 했고, 주택가격폭등은 주기적으로 반복되었으니, 무기심리를 조장해 주택



국민주거안정 ?

과소비와 과다절유가 나타났고, 주택소비의 불평등이 심화되었다. 주거권을 확립하는 것은 이러한 주택정책의 성격에 근본적인 변화가 있어야 함을 의미하는 것이다.

우리나라에서 현재 실시되고 있는 주택정책들 중에서 공공임대주택, 주택임대 사업자제도, 소형주택 및 임대주택공급 지원, 근로자주택, 재개발과 주거환경개 선사업, 전세자금 대출, 국민주택기금 용차 등의 사회정책적인 내용을 이미 포함하고 있다. 주거권은 이러한 정책들이 보다 확대되고 주택정책의 중심적인 내용이 되어야 함을 뜻하는 것이다. 또 이러한 사회정책적 내용들 또한 주거권의 관 점에서 전면 재검토되고 조정되어야 한다. 예를 들어 부담능력에 의해 결정된 공공임대주택의 규모는 가구의 필요에 기반한 주거기준에 따라 정해지고, 또 이에 따라 배정되는 것으로 바뀌어야 할 것이다.

또한 적어도 주거권에는 주택정책이 주거권을 침해하는 행위를 조장하거나 방조하는 일이 없도록 하는 것을 포함해야 한다. 제도의 문제로 인해 주거권이 침해되는 일이 발생했을 경우에는, 이를 즉각적으로 시정할 수 있는 장치가 마련되어야 하는 것이다. 주거권 침해들 야기한 제도의 적용을 중지하고 이를 검토하는 일을 의무화하여야 하는 것이다.

주거권은 또 주택정책과 주택 이외의 부문을 연결하는 역할을 할 수 있다. 사 람의 주거생활은 주택 자체에만 국한되지 않고, 주변의 자연환경과 시설은 물론 이고, 그 곳에서 일어나는 행위들에 의해 구성되고 영향을 받는다. 이러한 주변 시설의 배치와 운영에 있어서도 주거권은 하나의 내안적인 계획기준이 될 것이 다.

최근 영국에서는 대처정부 이후 주거사정의 악화를 계기로 여러 주택관련 운동단체들이 '주택인권 캠페인'을 벌였는데, 그 운동의 일환으로 '주택인권법안'을 제안했다. 그 내용은 다음 <표 1>과 같고, 주거권의 내용이 무엇이 되어야 하는지에 대한 참고가 될 수 있을 것이다.

4. 주거권 확보를 위하여

주거권 확보를 위한 노력은 여러 가지로 전개되어야 할 것이다. 무엇보다 먼저 주거권을 명백히 침해한 사실에 대한 고발과 이를 시정하기 위한 노력이 신행되어야 할 것이다. 다음으로 아직도 기본적인 주거를 보장해야 한다는 당연한 생각을 가지고 있지 못한 정부와 사회의 생각을 바꾸어야 한다. 이를 위해서는 주거권을 확보하기 위한 다양한 운동이 전개되어야 할 것이다.

〈표 1〉 영국 '1987년 주택인권법안'의 개요

제1장 서문	19 주택비용
1 안전한 주거가 보장된 주택	20 재결정에 대한 거주자 참여
2 만족스러운 주택	제7장 민간임대주택 거주자의 권리
제2장 안전한 주거가 보장되고 만족스러운 주택의 기회	21 거주권속의 보장
3 안전한 주거가 보장되고 만족스러운 주택에 살 수 있는 권리	22 주택비용
제3장 주택공급	23 재결정에 대한 거주자 참여
4 주택소요 파악과 주택계획작성의 의무	제8장 주택협회임대주택 거주자의 권리
5 주택건설과 취득의 의무	24 거주권속의 보장
6 토지와 주택의 취득	25 주택비용
7 신규건설과 개발사업	26 재결정에 대한 거주자 참여
8 토지이용계획	제9장 거주자의 권리
9 주택세제	27 주택기준의 개선을 위한 원조
10 주택소유관계의 변경	28 매각의 권리
11 민간부문의 임대차	29 장기차지
12 공가 등록	제10장 불법집거자의 권리
제4장 주택차별	30 거주권속의 보장
13 주택차별의 정의	제11장 정보와 상담을 받을 권리
14 주택차별 가해자에 대한 조치	31 정보
15 주택차별 피해자가 계속 거주할 수 있도록 하는 조치	32 상담과 원조
제5장 주택기준	33 공공안전
16 주택기준의 정의	제12장 다각적인 대책
17 주택기준의 달성	34 지구개발
제6장 공공주택거주자의 권리	35 인종차별 낙서
18 거주권속의 보장	36 주택을 유지보수하거나 입주할 때의 성능
	37 법의 적용범위

주택차별?

자료 : 早川和男 편지, 住主人權の思想, 學陽書房, 1991, p. 31.

또 현재 세계적으로 주거권에 대한 국제적 운동이 전개되고 있다. 세계에서 벌어지고 있는 많은 일들이 우리나라의 일과 무슨 상관이 있겠는가 하는 의심이 갈 수도 있고, 남들이 해 놓은 것 뒤쫓다니만 따라가서 무엇하나 제대로 되겠는가 하는 생각이 들 수도 있다. 이런 생각도 타당성이 있지만, 그렇다고 국제적인 운동의 의의가 줄어들지는 않는다. 오히려 국제적인 움직임을 소개하고 국제적 연대를 맺어 가는 것이 우리 운동의 국제적인 의미를 확인하는 것일 수도 있다. 또 다양한 경험을 접하는 것은 우리의 주거권에 대한 인식을 날카롭게 만드는 것 이기도 하다.

헌법에 주거권을 명시하고 있는 국가들은 1989년 현재 방글라데시, 코스타리카, 도미니카, 에덴, 에파도르, 엘살바도르, 직도 기니, 독일, 그리스, 과테말라, 기니 협동공화국, 하이티, 온두라스, 이란, 일본, 캄보디아, 노란, 네델란드, 니카라과, 파키스탄, 파타마, 파라과이, 페루, 필리핀, 포르투갈, 세이셸, 스머인, 터키, 소련, 베트남, 유고슬라비아이고, 이들 나라들은 적절한 주택에 대한 권리를 여러 가지 형식으로 표현하고 있다. Scott Leckie, The International Legal Foundations of the Right to Housing, *Canadian Housing* 6(1), 1989, p. 4.

주거권은 어떻게 만들어지는가

서 종 균 (토지주택연구부)

1. 들어가며 : 주거권 생각하기
2. 주거권은 보장되고 있는가?
3. 주거권은 존재할 수 있는가?
4. 권리는 어떻게 발전하는가?
5. 주거권은 어디에서 시작되는가?
6. 주거권을 지키는 보루는 누구인가?
7. 지금 우리에게 주거권은 왜 중요한가?

1. 들어가며 : 주거권 생각하기

'주거권' 즉 주거에 대한 권리란, 사람이면 누구나 적절한 거처가 있어야 한다는 것이다. 누구에게나 적용되는 주거권이란 집을 가진 사람에게만 주거에 대한 권리가 있는 것이 아니라 집이 없는 사람들에게도 주거에 대한 권리가 있다는 것을 말한다. 또 정상적이라고 여겨지는 가정 뿐만 아니라 혼자 사는 노인이나 아이들, 여성들도 차별을 받지 않고 적절한 주거에 살 수 있어야 하며, 길거리에서 잠을 자는 노숙자들까지도 적절한 주거를 할 수할 권리가 있음을 뜻한다. 적절한 주거를 제공하여야 한다는 것은 인간으로 누

아할 최저기준 이상이 보장되어야 하고, 가능한 한 바람직한 수준으로 올라야 하는 것을 의미한다.

또한 주거권은 모든 사람에게는 적절한 거처에서 생활할 권리가 있는 것과 동시에, 이러한 권리가 제대로 실현되도록 하는 것이 국기의 가장 중요한 임무임을 뜻하는 것이기도 하다. 이를 위해서 국가는 거처가 없는 사람들과 부적합한 주택에 살고 있는 사람들에게 적절한 거처가 제공되도록 해야 하고, 그 수준을 지속적으로 향상시키기 위한 노력을 기울여야 한다. 또 국가는 주거빈곤상태가 될 가능성이 큰 사람들의 문제에도 미리 대비해야 한다.

이런 말을 좀 이상한 소리라고 생각하는 사람도 있을 것이고, 또 당연한 것이라고 생각하는 사람도 있을 것이다. 또 바람직하고 좋은 것이기는 하지만 아직 우리나라의 현실에서는 요원한 것으로 여길 수도 있고, 매우 시급한 것으로 보는 사람도 있을 것이다.

과연 주거권이 현실적이지 못한 것인가 아니면 당연한 것인가? 만약 당연한 것이라고 생각한다면 그것은 또 시급한 것인가 아니면 아직 요원한 것인가? 또 그렇게 생각하는 이유는 무엇인가? 본론에 들어가기 전에 우리들 스스로는 과연 어떤 생각을 가지고 있는지, 또 그 이유는 무엇인지를 한 번 정리해보기 바란다. 주거권에 대한 생각을 별로 해본 적이 없었다고 해서 주목을 필요는 없다. 아직 주거권이라는 말이 널리 사용되었던 것도 아니고, 그 개념이 명확한 것도 아니다. 또 우리사회는 아직 주거권이 분명히 보장되어 있지도 않기 때문에 주거권 권리로 생각해 본 적이 없다고 해도 이상한 것은 없다. 권리에 대한 의식은 그 권리가 명시적으로 인정되었을 때, 특히 그 권리가 침해되었을 때, 매우 민감하게 나타난다. 하지만 현재의 주거권과 같이 권리를 찾아가는 과정에는 모든 사람이 민감하게 생각하고 반응하기를 기대하기는 어렵다.

그래도 한번쯤 먼저 생각해보기를 권하는 이유는 권리라는 것이 많은 사람들이 어떻게 생각하는가에 따라 그 내용이 결정되고 또 변화하기도 하는 것이기 때문이다. 그리고 우리 자신이 주거권을 어떻게 생각하는가 하는 것이 바로 주거권의 현재 상태에 분명히 반영되어 있기 때문이다.

2. 주거권은 보장되고 있는가?

우리에게 주거권은 그 형성 초기단계에 있는 개념이다. 그래서 사람들의 주거권에 대한 생각은 매우 다르게 나타나고 있다.

주택연구자들 중에서 주거권에 대한 주장을 해온 사람들은 우리나라의 헌법상의 규정과 여러 주택관련 제도들의 목적을 들어가면서 우리나라에도 주거권이 규정되어 있다고 한다. 그 헌법적 근거는 '행복을 추구할 권리'와 '쾌적한 환경에서 생활할 권리', '인간다운 생활을 할 권리'이고, '국가는 주택개발정책등을 통해 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다'는 규정이다.¹⁾ 주택정책이나 제도들 중에는 주거생활의 안전과 향상이 중요한 목적임을 분명히 하고 있는 것이 많다.²⁾ 이러한 규정들을 보면 우리나라에도 주거권이 제도적으로 보장되고 있는 것이 아닌가 하는 생각도 가능할 것이다.

하지만 좀 더 살펴보면, 현재의 법률이 근거해제도 주거권이라는 권리는 없다는 주장을 할 수 있는 여지는 얼마든지 있다. 먼저 헌법상의 규정들은 주거권을 명시적으로 인정한 것은 아니다. 행복추구권이나 환경권 등은 그 내용이 분명치 않고 추상적이며, 주거권이 그 속에 포함되어 있는가 하는 것도 논란의 여지가 있다. 주택관련 제도들과 정책에서도 그 근본적인 목적이 주거권을 실현하기 위한 것인지에 대해서도 의심해 보아야 할 것이다. 지금까지의 주택정책은 전반적으로 주택공급확대에 집중해왔고, 이 과정이 주거권을 보장하고 발전시키는 것과 반드시 일치하고 있지는 않다.

현실은 보다 명백하게 주거권이 보장되어 있지 않다는 것을 보여준다. 세입자의 주거권을 보장한다는 취지에서 제정된 임대차보호법도 세입자가 법률로 보장된 임대료를 내고 살기를 원하는 한 계속 같은 집에 살 수 있는 권리를 인정하지 못하고 있다. 세입자의 주거권을 침해하지 않기 위해 재개발임대아파트가 공급하

...세입자...

1) 헌법 제10조, 제34조 제1항, 제35조 제1항, 제35조 제3항 참조.
2) 류해용, '주거생활의 향상을 위한 법제개선방안', 『법제연구』, 제7호, 한국법제연구원, 1994, pp.66-90.

는 재개발사업에서도 임대계약이 민료되었다고 쫓아내는 집주인의 횡포에 대해 세입자는 아무런 법적인 대항력을 갖고 있지 못해 정당한 주거권을 누릴 수 없는 경우가 많다. 이런 현실을 비추어볼 때, 주거권이 제도적으로 보장되고 있다고 말하기가 매우 어렵다. 실제 생활에서 여러가지 비인간적인 주거사정과 명백하게 주거안정을 위태롭게 하는 주거권 침해 행위들이 방치되고 있는 한, 특히 제도가 이에 대해 아무런 대응을 하지 못하는 한 주거권은 보장되어 있지 않은 것이다.

3. 주거권은 존재할 수 있는가?

이런 제도적 규정에 대한 판단과는 별개로 주거권이라는 기본적인 인권이 존재하는가에 대한 좀 더 이론적인 논란도 있다. 이러한 논의에 대해서는 그 자체의 논리적 엄밀함에 대한 판단은 물론이고, 각각의 논리가 현실과 어떻게 상호작용하는지에도 주목해야 할 것이다.

▶ 먼저 주거권에 대한 부정적 시각을 살펴보기로 하자. 이러한 생각에는 재산권이나 신체상의 자유에 대한 권리는 당연한 것이지만 주거권 등의 권리는 부에 대한 부당한 요구에 지나지 않는다는 주장이 있다. 이같은 주장을 하는 사람들은 '소극적인 권리'와 '적극적인 권리' 중에 전통적으로 인정되어온 '소극적인 권리'는 단순히 공격적인 행동을 자제하고 다른 사람의 권리를 침해하지 않는 것에서 보장될 수 있으나, 부에 대한 평등한 분배를 요구하는 '적극적인 권리'는 모든 사람이 절대적으로 평등한 배분을 받지 않는 한 그러한 요구가 계속될 수 밖에 없는 것이라고 본다.³⁾ 이러한 논리에 따르면 절대적인 평등을 지향하는 주거권은 결국 사회를 비생산적이게 만들 것이라는 위협으로 이어진다.

▶ 이와는 완전히 반대되는 주장도 있다. 현대 국가들은 모두 복지를 중요한 사회이념으로 제시하고 있는데, 여기서 사람들은 복지에 대한 권리를 가지게 된다는 생각이 나온다. 이를 '사회권' 혹은 '복지권'이라 하고, 주거권은 그 중요한 내용을 구성하고 있다. 이러한 권리는 시장과의 관계를 초월하고 나아가 시장의 힘을 규

3) Block, W., 'Housing is not a Basic Human Right', *Canadian Housing* 6(2), 1989, pp.30-31 참조.

제하는 특징이 있다. 이는 분명히 시정관계를 보장하는 근거가 되었던 위에서 말한 바 있는 '소극적인 권리'만을 보장하는 것에 대해 반대되는 성격을 보이는 것이다. 하지만 '소극적인 권리'들과 '사회권' 혹은 '복지권'은 서로 대립과 타협의 관계에 있기도 하지만 함께 발전해갈 수 밖에 없는 관계에 있기도 하다.

이 글은 이 두가지 입장 중에서 분명히 후자의 입장을 지지한다. 그렇다면 어떻게 사회권이나 다른 권리들이 어떻게 모순적 발전과정 속에 놓여있는지를 살펴보기로 하자. 우리는 이 관계를 권리에 대한 우리들의 생각이 어떻게 변해왔는지, 또 권리가 실제로 어떻게 획득되었는지를 살펴보는 것으로 대신할 것이다.

4. 권리는 어떻게 발전하는가?

우리나라에서는 옛부터 '천부인권(天賦人權)'이라 해서, 사람의 권리는 하늘이 내려준 것이라고 생각했다. 그래서 인권을 존중하는 것은 사람들의 당연한 도리로 여겨졌고, 나뉘는 것도 하늘이 내려주시는 인권을 가지고 있는 사람들을 함부로 무시할 수는 없었다. 뿐만 아니라 나라가 해야 할 가장 큰 일도 바로 백성들이 편히 살도록 하는 인권을 보호하는 것이었다.

이런 비슷한 생각이 서양에도 있었는데, 이를 '자연법' 사상이라고 한다. 자연법은 인간은 자연으로부터 받은 천성을 가지고 있고, 인간은 이성을 통해서 그 법칙은 생각할 수 있다. 자연법은 또 영구불변의 내용을 가지고 있고, 어느 때 어느 곳에서나 보편타당하게 적용된다고 한다.

그렇다면 사람들이 가지고 있다는 '하늘이 내려준 인권'이나 '자연으로부터 받은 천성'은 무엇이고, 사람들은 과연 그러한 권리를 누려왔는가? 사실 인권이나 천성은 언제나 완벽하게 경의되지 못했고, 정의되었다 하더라도 세상에 살았던 거의 대다수의 사람들은 권리가 완벽하게 보장된 상태로 살아보지 못했다.

이러한 권리에 대한 생각이 변화한 것은 비교적 최근에 와서 일이다. 근대적인 형태의 국가가 탄생하고 주권과 인권이라는 국가와 개인을 매개하는 개념이 발전하면서 권리에 대한 인식은 급격히 성장했고, 이때부터 권리의 발전은 복지의

발전이기도 했다. <자연법적인 권리는 시장의 모순 때문에 발생하는 빈부격차와 빈곤의 문제에 대한 최소한의 대책 즉 시혜적 보정으로 발전했고, 이어서 보편적인 권리인 사회권의 개념으로 확대되어가고 있다.>

사람들의 권리에 대한 인식이 어떻게 발전했는가는 사람들이 권리가 억압된 것에 대해 어떻게 대응했는가를 보면 분명히 알 수 있다. 권리에 대한 인식은 억압에 대해 점차 민감해지면서 이루어졌다. 사회적으로 승인된 권리의 내용(대체로 제도적인 권리규정)은 권리의 보장과 함께 권리의 제약 혹은 억압이라는 이중적 성격을 가지고 있다. 예를 들어, 로마법은 로마시민에게만 권리를 보장하였을 뿐 외국인과 노예는 제외시키고 그들의 권리를 억압하는 것은 인정했다. 인류는 권리를 획득하기 위해 투쟁해 왔으며 집권자들은 이를 내놓지 않으려고 노력해 왔고, 역사 속에서 이런 과정은 계속 반복되었다. 로마법의 해체는 로마 지배체제의 이완 때문이 아니라 노예와 지배민족의 반란에 근본적인 원인이 있었다.

권리를 획득하는 과정 뿐만 아니라 권리를 지켜가는 과정 또한 사람들의 투쟁을 요구한다. 투쟁의 준비가 되어 있지 않은 권리는 언제나 침해되고 해체될 수 있기 때문이다. 법적으로 정해진 권리 즉 '실정권'이라 해도 사정은 마찬가지이다. 어떤 국가든 권리 보장을 통해 인간의 존엄성을 보호함을 명시하고 있지만, 이런 권리에 대한 법적인 규정은 수많은 개인이나 모든 계급의 이해관계가 세월의 흐름과 함께 나타난 것이다. 이들 개인이나 계급이 추구하는 이해는 권리를 둘러싸고 때로는 예민하게 대립하고 있기 때문에, 권리의 실현이란 모든 싸움이 그런 것처럼 투쟁의 원인이거나 명분보다는 상호대립하는 여러 힘의 세력관계가 승패를 결정하는 것이다. 그래서 예령이라는 독일 법학자는 '투쟁은 권리를 위한 노동'이라고 하기도 했다.⁴⁾

이상과 같은 권리의 발전과정에서 분명히 확인할 수 있는 사실은 권리란 절대적이고, 고유하고, 보편적이며, 본질적이고, 변화할 수 없는, 신이 부여한 것이라기 보다는, 일상생활의 세계에서 사람들이 스스로에게 부여하는 것이고, 인간의 집합체로서 사회가 서로에게 부여하기로 결정하는 것이며, 제도에 의해서 강제된다는

4) Rudolf Von Jhering, '권리를 위한 투쟁', 실윤종, 이주함 역 『권리를 위한 투쟁(외)』, 법우사, 1991, pp.11-75 참조.

것이다. 소극적인 권리인 인간의 기본적인 자유권 즉 공민권도 정치적 과정을 통해 얻어지고, 정치적인 여러가지 권리들의 행사를 통해서 다른 권리들을 국가가 보장하도록 강제한다. 사회권 혹은 복지권 또한 공민권과 정치권을 기반으로 시민의 신분을 보장받은 가운데 개인과 단체의 정치적 사회적 참여에 의해 성립된 것이다.⁵⁾

5. 주거권은 어디에서 시작되는가?

이상에서 우리는 권리의 내용은 계속 변화하고 지역이나 시대에 따라 다르다는 사실을 짐작할 수 있다. 주거권도 다른 권리들과 마찬가지로 나라에 따라 보장되어 있기도 하고 그렇지 않기도 하며, 또 어떤 내용의 주거권으로 보장되는가 하는 것도 다르다. 유럽의 잘 사는 나라들은 대체 주거권이 보장되어 있는데, 이를 보면 주거권의 존재여부나 그 내용은 그 나라의 생산력 수준과 밀접하게 관련되어 있는 것으로 보인다. 하지만 미국의 경우는 생산력이 현저히 떨어지는 것은 아닌데도 불구하고 주거권 보장수준은 훨씬 낮다. 여기서 경제발전 수준이나 평균적인 주거수준이 주거권의 발전 정도와 반드시 비례하는 것은 아니라는 것을 알 수 있다. 주거권은 사회가 발전하면 당연히 주어지는 것이 아니라 정치적인 행위를 통해서 사회로부터 얻어내는 것이다.

또 모든 권리는 여러 사회집단의 이해관계 속에 놓여있기 때문에 권리는 항상 어느 정도는 제한적이고, 그 제한은 어떤 사람의 권리행사가 다른 사람의 권리를 침해하지 않도록 하기 위해 사회에 의해 부과된다. 예를 들어 재산권의 행사도 완전히 자유로운 것은 아닌데, 자신의 소득을 자유롭게 사용할 수 있는 권리가 그 사회의 다른 사람들이 질도 없이 바깥에서 잠을 자는 고통을 겪는 것을 내버려둘 수 있는 권리를 포함하지는 않는다. 그래서 사회는 권리와 함께 사회를 보호하고 우리와 다른 사람들을 보호하기 위해 권리를 제한하는 것이다. 그래서 사람들은

5) 김연명·김형식, 『통일국가의 사회복지』, 『한반도 통일국가와 체제구성: 사회부문』, 해방 50주년 기념 학술대회 자료집, 한겨레신문사·학술단체협의회, 1996, pp.15-25 참조.

소득재분배를 통해서 적절한 생활수준을 유지하도록 하는 장치들을 고안해왔다. 이것이 인간의 존엄성을 지키는데 도움이 되어왔다면, 모든 사람이 가져야 할 권리를 찾아가는 과정은 이러한 상치를 잘 만들어가는 것과 결코 무관하지 않을 것이다. 이를 통해 우리는 이상적인 권리 상태를 바로 만들어내지는 못하겠지만, 인간의 권리를 위한 투쟁의 역사가 그랬던 것처럼 보다 개선된 상태를 만들어갈 수는 있을 것이다.

주거권을 쟁취하기 위한 노력도 이와 마찬가지로, 그것 자체로 극단적인 선택적 평등을 지향하는 것으로 생각해서는 안될 것이다. 인간이 존엄을 지키면서 살아가는데 필요한 주거의 제공이라는 것은 모든 사람이 모두 같은 주택에서 똑같은 생활수준을 가져야 한다는 명령으로 이해되어서는 안된다는 것이다. 모든 사람이 동일한 생활수준을 가져야 한다는 생각은 누구의 동의도 얻기 어려운 것이고, 인류사 전 역사를 걸쳐서 만들어온 권리의 발전과정에 대해 논쟁하는 것이다.

6. 주거권을 지키는 보루는 누구인가?

어떤 권리든 그것이 문제가 되었을 때에는 부덕치게 되는 문제가 있다. 그것은 권리를 주장해야 할 것인지, 아니면 권리를 포기해야 할 것인지를 문제이다. 권리를 주장하는 것은 적대자에게 저항을 하거나 투쟁을 하는 것으로 나타날 수 있고, 그래서 권리를 찾으려고 하면 평온하던 생활이 깨어질 수 있다. 하지만, 반대로 일상의 평온을 유지하려면 우리는 권리를 포기해야 한다.

그러면 어떤 사람이 주거권을 지키고자 할 것인가? 물론 원칙적으로는 주거권을 침해당하는 사람들이다. 누구는 투쟁을 하고 누구는, 평화를 얻을 것인가를 고려할 때, 가난한 사람은 그가 침해당한 권리의 가치가 매우 중요하기 때문에 이를 위해 투쟁을 하지 않을 수 없을 것이지만, 부자들에게 그 가치는 별로 중요하지 않게 여겨지기 쉽고 평화를 선택할 것이다. 다른 모든 권리들과 마찬가지로 주거권 인해 고통을 받는 사람, 즉 주거권에 대한 침해를 겪고 있는 사람들이 바로 주

6) Baxter, D., 'One Economist's Approach to the Question of Rights', *Canadian Housing* 6(1), 1989, pp.32-34 참조.

거권을 쟁취하고 유지할 사람들이다. 그 중에서도 특히 가난하면서도 주거에서 열악한 상태에 있는 사람들, 일상적으로 주거권 침해의 위협을 받는 사람들이 가장 강력한 주거권의 보루가 될 수 밖에 없다. 주거권을 더 살 살고 있는 듯한 전문가들의 역할은 그 나머지 부분이다.

하지만 주거권을 획득하고 유지하는 노력은 그리 순탄하게 진행되는 것은 아니다. 최하층의 피지배계급은 다른 계급과 같이 명예를 보존하고 희망할 기회가 주어지지 않았고 굴종상태에 익숙해져 있기 때문에 권리를 위한 투쟁에 나서기 힘들다는 주장이 있고, 이러한 주장이 현실적으로 상당히 설득력이 있다는 것도 사실이다. 또 한 계급에 소속되어 있는 개인이 굴종상태에 대해 반항을 시도한다고 하더라도 계급 전체의 저항으로 이어지지 않는 한 아무런 효과가 없는 것일 수도 있다.

하지만 이런 한계들에도 불구하고 모든 권리가 생위되는 과정에서 볼 수 있듯이 굴종은 일시적이며 권리를 쟁취하는 과정은 항상 억압받는 자들의 몫이고, 그것을 증명하는 것이 바로 긴강한 권리의식에 의한 권리발전의 역사이다.

7. 지금 우리에게 주거권은 왜 중요한가?

주거는 우리에게 매우 심각한 문제가 되었다. 예전에도 주택사정이 그리 좋은 것은 아니었지만, 최근 들어서 보는 것처럼 사람이 죽고사는 지경까지는 아니었다. 또 요즘 사람들이 생활에서 가장 중요하게 생각하는 것이 주택이 되었는데, 그것은 주택이 그 만큼 문제가 되기 때문이다.

주거는 우리나라의 계획적인 발전과정에서 사회적 모순이 가장 심각하게 나타나는 분야가 되었다. 경제발전을 위한 자원동원은 사람들의 주거에 대한 수요를 억눌러왔고, 많은 주택건설 프로젝트들은 주택문제를 해결하는 방향에서만 진행되는 않았다. 이 과정에서 많은 사람들은 월거와 이주를 경험했고, 주택은 착취와 폭력의 연쇄고리 속에 내버려져 있었다. 이에 따라 사람들은 살 곳을 유지하기 위해 투쟁했고, 기지를 제공받을 권리는 주요한 관심사가 되어왔다.

또 시간이 지나면서 점차 절대적인 시설의 문제보다 상대적 박탈감이 심각한 문제로 등장하고 있다. 구모로부터 집을 물려받은 사람과 수도권에 방한 간을 진세 얻은 가구의 소비는 좀처럼 좁혀지지 않는다. 먹지도 않고 입지도 않는다면 10년의 노동은 그대로 부어야 하고 벌어들이는 돈의 반을 집어 넣는다면 20년 정도는 저축을 해야 온전하게 자기집을 장만할 수 있는 보통 월급자들에게 이제 주택은 평생의 짐으로 자리잡았다. 누가 이들의 상대적 박탈감으로 인한 고통을, 20년 인생을 보살할 것인가? 주택문제의 영향은 주택에만 그치지 않고, 소비의 불평등으로, 인생을 살 맛 떨어지게 하는 것으로 만들고 있다.

사정이 이 정도가 되었는데, 사람들이 별 중리를 다해보는 것은 당연한 일이다. 이제에 눈이 어둡지 않은 사람이면 모두들 '청약에 든다', '주집에 쫓아다닌다', '주택조합에 든다', '재개발아파트 분양권을 산다'고 하며 집을 싸게 살 수 있는 방법을 찾는다. 다른 사람들에 비해 상대적으로 손해를 덜 보려는 것이다. 이것이 좀 더 나아가면 투기가 되고, 투자가 된다. 이런 상황에 사람들이 투기적인 주택 투자와 소유를 하는 것은 당연한 것이 될 수 밖에 없었고, 주거가 권리라는 생각은 매우 희귀한 도덕적 수사로만 여겨졌다.

주거에 대한 권리의식이 희박되지 않은 상태에서 이러한 문제가 계속된다면 사람들의 생각은 점점 더 문제의 실마리를 찾기 어려운 쪽으로 변화해갈 수도 있을 것이다. 그러면 물론 문제해결의 가능성도 희박해질 것이다.

하지만 위기는 항상 이중의 의미를 가지고 있는데, 상황의 악화와 역전의 계기가 바로 그것이다. 주거권의 역사도 바로 주거권 침해물 계기로 발전해왔다는 것을 확인할 수 있다. 문제가 무엇 때문에 발생했고 그것을 해결하는 길은 무엇인가 하는 근본적인 질문을 할 수 있는 기회가 바로 위기인 것이다.

주택문제의 근원은 주택에 대한 사적인 소유체이고, 계획적인 경제발전과 주택 개발과정은 평등을 지향하지 않고 불평등의 문제를 심화시켜 왔다. 이런 상태에 대한 통제가 이루어지지 않고 방치되면, 주택은 투기의 대상이 되고 주거가 권리라는 생각은 희박해진다. 그러면 사적인 소유에 대한 통제와 계획방향의 근본적인 수정을 위한 노력이 있어야 할 것이다.

이러한 본질적인 문제에 대응할 수 있는 수단의 하나로 주거권이 사용될 수

있다. 보다 높은 수준의 변화에 대한 기획이 필요하고, 여기에는 기존의 사적소유에 기초한 사회관계에 대해 새로운 통제를 부여하는 것과 계획의 목표와 수단을 근본적으로 변화시키는 것이 포함되어야 한다. 이는 인류가 지켜온 권리의식이 아니면 불가능한 것이고, 주거권을 만들고 발전시켜가면서 풀어가야 할 일들이다.

<참고문헌>

- 김연명·김형식, '통일국가의 사회복지', 『한반도 통일국가의 체제구상: 사회부문』, 해방 50주년 기념 학술대회 자료집, 한겨레신문사·학술단체협의회, 1995, pp.5-48.
- 류해용, '주거생활의 향상을 위한 법제개선방안', 『법제연구』, 제7호, 한국법제연구원, 1994, pp.66-90.
- Baxter, D., 'One Economist's Approach to the Question of Rights', *Canadian Housing* 6(1), 1989, pp.32-34.
- Elock, W., 'Housing is not a Basic Human Right', *Canadian Housing* 6(1), 1989, pp.30-31.
- Rudolf Von Jhering, '권리를 위한 투쟁', 심윤중, 이주향 역 『권리를 위한 투쟁 (외)』, 법우사, 1991, pp.11-75 참조.

현대 대도시 주거빈곤의 원인과 양상

박세훈(서울대 환경대학원 박사과정)

1. 현대 대도시 주거빈곤의 역사적 성격
2. 왜 빈곤해 지는가?
3. 한국 대도시의 미래와 주거빈곤

1987년 런던 중심부에서는 호화 주택용 토지가 에이커당 3천만 파운드에 팔리고 있었고, 그 위에 세워진 아파트는 1.5백만 파운드에 팔렸다. 때맞춰 약 3만 가구가 무주거자(homeless)로 공식 집계되었으며(실제로는 더 많다). 12,500명이 무단점유(squatting)를 하고 있었다. 한편 저소득층의 주된 주거 형태인 (보조금을 받는) 공공임대주택 재고는 민영화와 신규건축 금지로 줄어들었다.

뉴욕의 주택실정은 훨씬 더 심하다. 보수주의자들조차 "21세기 도시"라고는 볼 수 없는 3세계 도시생활"이라고 한탄한다. Trump Tower의 1번가 아파트가 천만불에 팔리는 동안 60,000-70,000 명이 길거리에서 살고 있는 것으로 추정된다. 공공주택의 경우 한 집에 2-3가구가 불법적으로 함께 거주하는 가구가 35,000 가구 이상이다. 뉴욕시 주택당국은 한집 두가구를 몰아내려고

하지 않는다. 몰아낼 경우 이들 대부분은 결국 무주거자로 전락할 수밖에 없다는 것을 알기 때문이다.¹⁾

1. 현대 대도시 주거빈곤의 역사적 성격

최근 서구 대도시에서 나타나는 빈곤의 특징은 무엇보다 이전의 빈곤과는 그 원인과 양상이 다르다는 점이다. 피터 마르쿠제(Peter Marcuse)는 오늘날의 주시 빈곤 - 특히 무주거자(homeless) - 이 이전의 빈곤과 동일하게 인식되어서는 안 됨을 강조하고 있다.²⁾ 일반 저널리즘의 시각은 고대 로마의 거렁뱅이, 중세 파리 빈민가의 여자들이 지금 뉴욕과 런던이 있다는 식의 과거의 빈곤과 오늘날 대도시에서의 빈곤을 그 현상만을 보고 동일시하지만, 과거의 빈곤과 현재의 빈곤은 그 원인과 사회적 과정과 의미가 판이한 것이다. <과거의 빈곤이 주로 신분상의 이유, 개인적 병리에 그 원인이 있다면, 오늘날의 빈곤은 세계경제의 변화, 도시산업 구조의 변화, 주택시장의 변동 등 경제변화와 밀접한 관련을 갖는다> 즉 빈곤도 시대가 변화하면서 서로 다른 형태로 변화하는 것이다.

서투에 적은 인용문은 오늘날 세계 대도시의 주거빈곤의 문제가 얼마나 심각한가를 여실히 보여준다. 세계적으로 가장 부유한 나라, 그 중에서도 부가 많이 집적되어 있는 대도시에서 이러한 빈곤현상이 나타난다는 것이 오늘날 세계차분 주의의 단면이다. 이전에는 별개로 분리되어 있던 현상이 이제는 동시적인 현상이 되고, 이전에는 공간적 장벽을 사이에 두고 벌어지던 현상이 이제는 시공간에 마주하게 된다. 오늘날의 세계도시는 로완다의 굶주림과 뉴욕거리의 현란함을, 19세기의 노동착취와 21세기의 안락함을 같은 시간, 같은 장소에서 보여주는 것이다.³⁾

- 1) Harloe, M. Marcuse, P., Smith, N., 1992, 'Housing for People, Housing for Profits', in Fanstein, S. Gordon, L & Harloe, M.(eds.), *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*, Blackwell, pp. 79.
- 2) Marcuse, P., 1988, "Neutralizing Homelessness", *Socialist Review* 18(1), pp. 63-96.
- 3) 세계도시의 양극화 현상과 그 사회적 의미에 대해서는 좀 저를 참고할 것. 박

파문에 주거빈곤의 문제도 이러한 세계경제의 변화 맥락, 세계도시의 이중적 모습 속에서 파악되어야 하는 것이다.

2. 왜 빈곤해 지는가?

주거빈곤이 역사적 성격을 갖는다는 것은 특정한 시대/사회의 정치경제적 상황에 따라 빈곤의 원인과 그 사회적 의미가 달라짐을 의미한다. 그렇다면 현대 대도시의 주거빈곤은 어떤 정치경제적 원인을 가지고 있는가? 그 원인을 다음과 같이 두 가지로 나누어 생각해 보자

첫째, 경제적 측면에서 보면, 산업구조의 변화와 그에 따른 소득구조의 양극화를 들 수 있다. 1970년대 이후 서구의 대도시는 도시경제는 생산자서비스 분야의 급속한 성장과 제조업과 반숙련노동자의 고용감소, 그리고 비공식부분의 임시고용의 증가로 특징 지워진다. 뉴욕시의 경우, 1977-80년 사이 제조업 부문과 유통부문에서는 21만 6천개의 직장이 줄어든 반면, 생산자서비스와 소비자서비스는 각각 20만 7천개, 16만 2천개가 새로이 생겨났다. 런던의 경우도 1971년에서 1968년까지 제조업 등의 사양산업의 일자리는 2,735,000에서 1,789,000으로 극적으로 감소하였다.⁴⁾ 비공식부분에서는 임시고용, 계약, 소수인종 고용이 급격히 증가하였는데 이러한 과정은 대도시의 세계화과정의 국제적인 노동수요를 동시적으로 요청하기 때문이다. 특히 여기서 해외이주민의 고용이 중요한 역할을 하였다.

이러한 산업구조와 노동시장의 변화는 당연히 경제부문의 양극화 현상을 초래하였다. 강력한 노동활동의 부재였던 전통적인 제조업이 쇠퇴하고, 각국 정부의 건축정책에 의해 공공부문이 축소되면서 중위계층이 줄어들고 그 부분민중을 고용서비스 부문과 하층임시고용이 대신하게 된 것이다. 이러한 산업부문의 양극화

세훈, 1995, "세계도시의 정치경제와 일상생활", 한국공간환경연구회, 『세계화시대 일상공간과 생활정치』, 도서출판 대운, 164-200면

4) Gordon, I. & Sassen, S., 1992, "Restructuring the Urban Labor Markets", in: Fainstein, S., Gordon, I. & Harloe, M.(eds.), *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*, Blackwell, pp. 109-110.

현상은 곧 소비부문의 양극화로 이어진다. 뉴욕과 런던의 소득계층에 대한 연구는 경제제구조화 국면에서 가구소득의 불평등정도가 심화되고 있음을 보여준다. 런던에서 최저 1/4의 소득비율은 1980년 54%에서 1985년에는 39%로, 최상 1/10의 소득비율은 30%에서 20%로 하락하였다. 이는 빈자의 상대적인 경제수준이 급격하게 하락한 것을 의미한다.

이러한 경제적 현상들은 '하위계급(underclass)'이라는 후기산업사회의 새로운 계급을 만들어내었다. 이는 공식경제에서 밀려나 한계화된 노동인구를 가리키는 용어로 경제적 피폐와 사회적 고립으로 더 이상 공식경제로 편입될 수 없는 이들을 일컫는다. 최근의 한 논자는 이들이 삼중적인 사회이동이 완전한 상실되어 있음을 강조하면서, 하위계층(under caste)이라는 용어를 쓰기도 한다. 이러한 경제적인 하위계급의 서구도시 주거빈곤의 특징적인 모습인 무주거자(homeless)를 만들어내는 기본적인 동인이다. 직업구조의 변동에 적응하지 못하는 개인들이 실업에 처하게 되면 모래지상촌이 불가능해지면서 무주거자로 전락하게 되는 것이다.

둘째, 정치적 원인은 신보수주의의 등장을 들 수 있다. 지난 2-30년 동안 복지경제의 변화는 이에 맞물린 정치변동을 초래하였다. 영국의 대처정부의 출현과 미국의 레이건 정부의 출현이 그 대표적인 예로, 이들은 각각 국가의 재정지출과 복지공급을 축소하고 시장중심적인 정책을 지향하였다. 주택정책의 경우도 마찬가지로 영국의 경우 국가에 의해 공급된다는 공공주택의 신 건설을 줄이고 기존의 공공주택도 소의 구매권(Right to Buy)을 활용하여 사가소유를 관여하는 정책을 실시하였다. 그리하여 영국에서는 80년대 말까지 백오십만여의 집에 민간

5) Logan, J. Taylor-Gooby, P. & Reuter, M., 1992, "Poverty and Income Inequality", in Fainstein, S., Gordon, I. & Harloe, M.(eds.), *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*, Blackwell, pp. 131-32.
6) Gans, H., 1993, "From 'Underclass' to 'Undercaste': Some Observations about the Future of the Postindustrial Economy and its Major Victims", *International Journal of Urban and Regional Research* 17(3), p. 334.
7) 공공주택에 거주하는 세입자가 자신이 거주하는 공공주택을 구입할 경우, 각종 보조금과 세금혜택을 통해 지원하는 정책을 말한다.

부분으로 넘어간 것이다. 뉴욕에서도 공공부문의 공적구조의 재공을 계속적으로 축소하여 왔다. 1978년과 1988년 사이에 복지급여의 실제가치는 약 1/3로 감소하였으며, 수령자의 수도 1970년과 1982년 사이에 6%, 1983년과 1988년 사이 10%가 감소하였다. 2인 내지 3인 가구의 경우, 공적 보조의 평균수준은 복지와 실업수혜를 모두 고려하여 1/3이상으로 쇠퇴하였으며, 국가의 원조 프로그램은 범국가적으로 25% 가량 삭감되었다.⁸⁾

정부정책은 기본적으로 기존의 정치권력 관계를 반영한다. 노동자들의 권력이 강력했던 전후 경제성장기에는 국가에 의한 복지공급이 상당 수준에 이르렀었다. 그런데 70년대 이후의 대도시에서의 제조업 쇠퇴는 제조업에 기반하고 있는 노동조합의 힘을 약화시켰다. 한편 기술발달로 인한 자본이동성의 증대는 자본의 인지를 자유롭게 하면서 노동과성과 노자관계를 더욱 자본에 유리하게 편성토록 하였다. 이러한 일련의 과정은 결국 노동사의 권리를 축소시키는 것이었고 이러한 노자간의 세력균형의 붕괴가 정부정책의 변화를 가져 온 것이다.

시장중심적인 도시정책의 결과는 자본과 자본을 가진 사람들을 끌어들이려는 치열한 경쟁이었다. 자본유치를 위한 도시개발이 이루어졌으며, 자산가들이 활동하고, 쉬고, 잠자기 위한 공간이 건설되었다. 도심의 최락한 저소득층 지역에는 고급 오피스 빌딩과 호화주택이 들어섰고, 이에 따라 저가의 주택은 멸실되고 주거비용은 상승되었다. (최근에 시구 대도시에서 나타나는 주택소비의 두가지 특징적인 모습인 도심재활성화(gentrification)와 무주거자(homeless)는 이 과정 중에 나타나는 사회적 단면이다.) 런던과 뉴욕의 신규주택건설과 기존주택의 멸실과정 - 즉 투자의 철수와 채투자 과정 - 은 크게 공공부문 주택의 감소와 민간부문 호화주택의 증가를 초래했다. 공공부문 투자철수의 경우, 우선 신규건설이 현저하게 줄어들었으며 기존의 공공주택 재고도 정부 보조금의 삭감으로 줄어들었다. 반면에 도심지에 호화주택을 건설하는 도심재활성화는 정부의 보조금과 지원하에 급속히 확장되었다. 런던의 경우, 도시기능이 세계화되면서 구산업의 쇠퇴지역 - 금융중심지로 개발된 도클랜드와 인접해 있었다 - 이 새로운 투자지역이 되었다. 1988년 이 지역의 신규 주택생산은 런던 대도시권 총 신규 민간부문 주택의 1/4

8) Logan, J. Taylor-Gooby, P. & Reuter, M., 1992, pp. 140-41.

이상을 차지하였고, 그 대부분이 전문직종 커풀을 위한 임시주거용의 호화주택이었다.⁹⁾ 문제는 그러한 와중에 대부분의 저소득층은 주택구매능력(affordability)¹⁰⁾을 잃게 되어 한계화된다는 점이다.

이렇게 볼 때 서구 대도시에서 나타나고 있는 주거빈곤 - 특히 무주거자 - 문제는 개인적 별리나 정신적 박탈의 문제로 보는 특수주의적 관점은 극복되어야 한다. 또한 무주거자에 대한 은성주의적 시각도 그 근저에는 이러한 특수주의적 사고를 바탕으로 한다고 볼 수 있다. 무주거자의 문제는 특수주의적/은성주의적인 문제로 볼 것이 아니라 보다 구조적인 문제로 인식해야 한다. 무주거자는 사회적 단과 고립되고 분리된 문제가 아니며 오히려 일반적인 사회, 경제, 정치적인 행태의 한 구성요소이자 그것의 극단적인 반영이다. 오늘날의 '새로운' 빈곤은 그것이 사회구조적 변동의 산물이라는 데 그 역사성이 있다.

3. 한국 대도시의 미래와 주거빈곤

도시빈곤은 사라지고 있는가? 우리사회에서도 지난 '개발연대'의 세월 동안 도시의 길거리에서 흔히 볼 수 있었던 거지들은 이제 거의 볼 수 없게 되었으며, 도시의 야산과 개천가에 어김없이 모여들던 판자집과 비닐하우스도 이제 대부분이 자취를 감추었다. 지난 시절의 빈민들 중에 얼마만큼은 현재에도 남아있으며, 상당수는 우리에게 안보이는 주변지역으로 쫓겨갔었고 또 일부는 정상적인 주택시장과 고용시장으로 편입되었을 것이다. 그러나 어찌되었든 소위 '도시빈민'은 줄어들고 사라져서 지금은 소수에 불과하게 된 것이다. 그렇다면 빈곤은 과연 사라졌는가? 이제 우리는 모두가 풍요로운 도시에 살게 되었는가?

서구 대도시의 경험은 '그렇지 않다'고 말한다. 오히려 가까운 미래에 - 아니

9) Harloe, M. Marcuse, P., Smith, N., 1992, p. 187.
10) 영국사회의 주택구매능력 위기에 대하여는 다음 문헌을 참고할 것. Branley, G., 1994, "An Affordability Crisis in British Housing: Dimensions, Causes and Policy Impact", *Housing Studies* 9(1), pp. 103-124.

사회적 주목을 받지 못할 뿐 벌써부터 무주거자의 문제가 등장했을지도 모른다 - 우리사회에도 무주거자의 문제가 중요한 사회문제화될 수 있음을 지적해 준다. 최근 서울을 둘러싼, 아니 서울 뿐만 아니라 한국의 대도시를 둘러싼 담론은 모두 도시가 세계적 도시로 성장해야 한다는 데에 중점을 두고 있다. '세계적 도시'란 무엇인가? 많은 이들이 산업구조의 고도화, 편리한 하부시설, 효과적인 정보통신망 등을 들고 있지만, 우리는 이에 더해 쾌적한 주거생활공간을 고려하여야 한다. 서구의 대도시들은 그들이 가진 경제적, 입지상의 잇점을 무기로 세계적인 네트워크의 결절점, 세계경제망세의 중심지로 성장할 수 있었다. 우리가 앞서 예로 든 뉴욕과 런던이 그 예이다. 그러나 그들이 비록 자본유치에는 성공하였지만 새로운 도시빈곤의 양산이라는 대가를 치르고 있는 것이다.

도시의 세계화 과정은 단순히 세계적 자본을 유치하고 그 활동을 보장하는데 있지 않으며, 오히려 도시민의 인간다운 삶의 보장과 공동체성의 회복에 있다. 세계화 과정에서 도시경제/주거 수준이 양극화되고 그에 따라 주거빈곤이 양산된다는 것이 일반적인 과정이긴 하지만, 사회보장의 진통이 강하고 보다 공동체 지향적 도시정책이 이루어졌을 때 양극화 현상이 최소화되었음을 보여주는 사례도 있다.¹¹⁾ 즉 대안적인 도시발전 경로가 가능한 것이다. 때문에 바람직한 도시발전의 마스터플랜은 양극화를 방지할 수 있는 적절한 도시경제정책과 복지정책, 저소득 주민들을 감싸안을 수 있는 주택정책과 개발정책을 필수적으로 요구한다. 우리는 자본을 위한 도시가 아니라 인간을 위한 도시를 만들어야 할 책임이 있는 것이다.

11) Hamnett, C., 1994, "Social Polarization in Global Cities: Theory and Evidence", *Urban Studies* 31(3), pp. 401-24.

<참고문헌>

Bramley, G., 1994, "An Affordability Crisis in British Housing: Dimensions, Causes and Policy Impact", *Housing Studies* 9(1), pp. 103-124.

Gans, H., 1993, "From 'Underclass' to 'Undercaste': Some Observations about the Future of the Postindustrial Economy and its Major Victims", *International Journal of Urban and Regional Research* 17(3), pp. 327-335

Gordon, I. & Sassen, S., 1992, "Restructuring the Urban Labor Markets", in Fainstein, S. Gordon, I. & Harloe, M.(eds.), *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*, Blackwell.

Hamnett, C., 1994, "Social Polarization in Global Cities: Theory and Evidence", *Urban Studies* 31(3), pp. 401-24.

Harloe, M. Marcuse, P., Smith, N., 1992, "Housing for People, Housing for Profits", in Fainstein, S. Gordon, I. & Harloe, M.(eds.), *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*, Blackwell.

Logan, J. Taylor-Gooby, P. & Reuter, M., 1992, "Poverty and Income Inequality", in Fainstein, S. Gordon, I. & Harloe, M.(eds.), *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*, Blackwell.

Marcuse, P., 1988, "Neutrahizing Homelessness", *Socialist Review* 18(1), pp. 69-96.

박서훈, 1996, "세계도시의 정치경제와 일상생활", 한국공간환경연구회, 『세계화 시대 일상공간과 생활정치』, 도서출판 대운, 164-200면.

주거빈곤: 의미, 발생과정, 대책으로서의 운동

임 서 환(토지주택연구부 연구위원)

1. 주거빈곤
2. 주거빈곤의 발생과 변화
3. 주거운동의 과제

1. 주거빈곤

주거빈곤과 관련한 도시 저소득층의 물리적, 사회적 요인에 대해서는 이미 여러 실태조사와 연구들에서 보고되어 왔다. 매킨 아나라 신문, 시사월간지 등 언론 매체의 소설, 드라마 등에서 때로는 선성적으로 때로는 일회적으로 보도, 묘사되기도 했다. 이렇게 해서 주거빈곤의 개별적 질적 측면에 대해서는 상당히 많이 알려져 있다고 할 수 있다. 그러나 주거운동의 관점에서 볼 때는 얼마나 많은 사람들이 그러한 주거빈곤을 겪는가 하는 양적 측면도 중요하게 고려되어야 한다. 여기서 '주거운동'은 정부입장에서의 주거문제 해결을 정책이라고 하는데 대응하여 주거문제를 겪는 당사자들의 집단적 대책의 한 형식이라는 뜻으로 쓰고자 한다. 이 글에서는 사람들의 주거상태가 어떻게 변하고 있으며, 그에 따라 주거빈곤의

의미는 어떻게 달라지며, 주거빈곤을 낫고 지속시키는 과정과 그 과정을 개혁하기 위한 주거운동이 당면한 이슈와 과제는 무엇인가에 대해 이야기하고자 한다.

그간의 인구 및 주택 센서스에 나타난 몇가지 지표들을 가지고 주거의 물리적 수준의 변화를 추정해 볼 수 있다. 먼저 지금까지 우리나라 주택정책의 지표로서 가장 널리 이용되어온 보급율의 추이를 보자. <표 1>은 1980년, 1985년, 1990년의 센서스에서 나타난 주택 보급율의 추이를 나타낸 것이다. 이 표에서 보는 바와 같이 1985년까지 감소 추세에 있던 주택보급율이 1990년을 기점으로 증가 추세를 띠어가는 듯이 보인다.

<표 1> 주택보급율 추이

(단위: %)

	1980	1985	1990
전국	84.2	78.2	74.4
도시	67.5	58.8	56.9
서울	61.8	56.7	56.3

출처: 경제기획원, 『인구 및 주택 센서스』, 1980, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990에서 계산.

이와 함께 거주밀도 면에서도 개선이 이루어지고 있다. <표 2>는 가구당 주거 면적을 위시한 거주밀도 면에서의 주거의 질이 점차 개선되고 있음을 보여주고 있다. 1970년과 1990년 사이에 가구당 주거면적은 1.5배 증가했고 일인당 주거면적은 2배로 늘어났다.

<표 2> 주거수준의 변화

(단위: %)

	1970	1975	1980	1985	1990
평균주택규모(m ²)	47.7	58.2	68.4	72.6	81.4
가구당 주거면적(m ²)	35.9	41.4	45.8	46.4	52.8
일인당 주거면적(m ²)	6.8	8.2	10.1	11.3	13.8
방당 거주인 수(인)	1.7	1.8	2.1	1.8	1.7

출처: 대한주택공사(1992)

<표 3>은 이러한 질의 개선이 계층적으로는 어떻게 나타나는가를 보기 위해 단칸방 거주 가구수의 비율의 추이를 나타낸 것인데, 80년 이후 단칸방 거주가구의 비율, 특히 4인 이상 거주가구 비율이 크게 줄고 있음을 보여주고 있다. 이는 주거의 질이 전 계층에 걸쳐 나아지고 있음을 뜻한다고 볼 수 있다.

<표 3> 단칸방 거주가구 비율 추이

(단위 : %)

	1980		1985		1990	
	1인이상가구	4인이상가구	1인이상가구	4인이상가구	1인이상가구	4인이상가구
전국	33.0	22.6	32.6	20.5	25.8	12.9
도시	42.0	29.9	38.7	24.7	28.8	14.5
서울	43.6	32.0	41.6	27.2	31.5	16.4

출처: 경제기획원, 『인구 및 주택 센서스』, 1980, 1985, 1990에서 계산.

<표 1>에서 <표 3>까지 나타난 수치들로부터 볼 때 주거의 양적 및 물리적인 질적 수준은 나아지고 있음이 분명하다. 지하서주기구 등 또 다른 측면에서의 주거의 질 문제가 남아있기는 하지만 이상의 지표들은 분명 가구당 주거면적이 커지는 등 모든 계층에서 물리적 수준이 나아지고 있음을 보여주는 것이다. 일부에서는 한국에서는 무허가 정착지 문제, 또 비위생적이거나 불안정한 주택의 문제는 사실상 해소되었다고까지 말하고 있다(예, Hannah, 1995). (하지만 아직도 서울의 경우 4인 이상 가구의 16.4%가 단칸방에 거주하는 등 열악한 주거로 고통을 받는 사람들의 문제는 심각하다.) 그러나 대체로 지금까지 주택문제 논의에서 주된 이슈가 되어왔던 질적, 양적 문제가 개선되는 추세에 있음은 부인할 수 없다.

그런데 여기서 주목할 만한 사실은 이러한 주거의 질적 개선과 양적 증대에도 불구하고 자가소유율이 계속 떨어지고 있다는 점이다. <표 4>는 1960년에서 1990년까지 5년 바다의 자가소유율 추이를 나타내고 있다. <표 4>에서 보는 바와 같이 자가거주율은 1990년이 와서 약간 둔화되는 것처럼 보이기는 하지만 지속적으로 감소해 오고 있다. 예컨대 서울의 경우 새들이 사는 가구의 비율이 1960년에 43%였던 것이 계속 늘어 1990년에는 약 60%에 이르고 있다.

<표 4> 자가소유율 추이

(단위 : %)

	1960	1970	1975	1980	1985	1990
전국	79.1	69.0	63.5	57.9	53.3	50.6
도시	63.1	48.4	44.8	42.4	41.1	41.6
서울	57.0	47.0	46.0	44.6	41.0	40.2

출처: <표 1>의 출처와 같음.

이와 같이 양적, 질적 개선에도 불구하고 자가소유율이 떨어지고 있다는 것, 즉 새들이 사는 가구의 비율이 늘어나는 것은 주택의 소유가 민중되고 있음을 말한다. 이는 또한 점점 더 많은 가구들이 주기적인 주택가격 및 전·월세의 급등이라는 건디기 어려운 시련에 노출되어 있음을 뜻한다.

주거운동이라는 관점에서 볼 때 이러한 사실들이 갖는 한가지 의미는 (주거운동의 주된 이슈를 도시빈민의 열악한 주거환경으로부터 국한할 때 운동의 직접적 이해 당사자들, 즉 주거운동을 자기의 이해가 걸린 문제로 삼는 지지자들이 소수화하고 있음을 말한다.) 그에 따라 주거운동의 이슈가 사회적으로 부차적인 문제로 되어버릴 우려가 커진다고 볼 수 있다. 주거운동은 다수의 지지를 얻지 못하면 이리 쉽게 직면할 수 밖에 없다. 물론 사회나 국가의 응징에 호소함으로써 소수의 열악한 주거수준 문제를 해소시키려 하는 의미는 있을 수 있다. 그러나, 이는 투기적 주택개발에 의존하는 지금까지의 주택공급구조나 재정부담없이 주택공급을 늘리려는 국가의 주택공급전략을 고려할 때 현실성이 적다. (또 주거빈곤을 주거문제의 주된 이슈가 되어가고 있는 주거소외의 평중과 그에 따른 많은 가구들이 겪는 주거의 사회적 불안정성이라는 문제와 유리시키고 그로부터 고통 받는 많은 잠재적 주거운동 지지자들을 소외시키는 결과를 낳는다.)

상당수의 중간층까지도 수시로 인상되는 전·월세에 상당한 고통을 겪는 것이 보편화되고 있는 점을 고려할 때, 주거의 빈곤은 질적 열악 뿐만 아니라 주거의 사회적 불안정성까지를 포괄하는 의미를 지니는 것으로 보아야 한다. 또한 주거운동은 주택소유의 편중과 그에 따른 주거의 사회적 불안정성 쪽에 초점을 맞추어야 되지 않을까 생각된다.

2. 주거빈곤의 발생과 변화

주거운동은 주거빈곤에 대한 정부의 어떤 행동을 촉구하는 행위라 할 수 있다. 따라서 주거빈곤이 발생하는 과정과 그 과정에서 정부가 하고 있는 역할에 대한 이해가 필요하다. 정부가 어떤 경우에 주택문제를 심각하게 생각했고 또 어떤 방식으로 이에 개입해왔는지를 우선 극히 개괄적이지만 역사적으로 살펴보자(이하 역사적 개관은 필자의 1994년도 런던 대학 석위 논문, *Landowners, Developers and the Rising Land Cost for Housing*에 근거함).

해방후 좌우투쟁의 혼란기와 6.25를 시치면서 우리나라는 국가의 강력해진 대신 노동자층의 영향력은 상대적으로 약화된 판계(weak labour-strong state)가 성립되었다. 6.25후 일시적으로 원조 자재와 자금으로 정부가 직접 경제민을 대상으로 주택을 공급한 것을 제외하고는 1980년 영구임대주택 건설까지 정부는 직접 재정부자를 해서 주택공급을 하지 않았다. 주택문제가 개인의 개별적 문제로 방임되게 된 데에는 이러한 역사적 배경이 크게 작용했다고 생각된다.

5.16후 강력한 중앙집권적 계획경제를 시작하면서 전 부문에 대한 국가의 개입(통제)이 확대되었다. 주택에 있어서도 한정된 공공주택자금을 조성하고 이를 관리하기 위한 공영주택법을 제정하는 등 주택공급에 관한 제도는 정비했지만, 공업화에 대한 세정 및 금융집중으로 주택공급은 민간자본에 맡기는 정책기조가 세도적으로 침입되게 되었다.

1970년대 초, 유신 전후의 정치경제적 위기를 맞아 정부는 최초의 장기주택건설계획을 내놓게 된다. 60년대 말 극제적으로는 동서간 대방트 분위기가 조성되고 있는 가운데 1.21 사태 등 남북간의 긴장은 증대되고 있었고, 경제도 60년대 후반의 고성장에서 70년대초 저성장으로 진입하고 있었다. 국내 정치에서도 전태일 분신사건을 계기로 60년대 자유민주주의의 지향적 반정부운동에서 노동문제가 주요 이슈로 제기되기 시작했고, 광주(성남) 이주빈 폭동으로 도시빈민 문제가 정치쟁점으로 등장하기도 했다.

이러한 정치경제적 위기에서 국가권력을 강화하기 위한 조치로서 유신을 단행

했고, 이 과정에서 노동자층 또는 저소득층의 복지를 위해 정부가 일정한 역할을 해야 한다는 필요성을 인식한 것이 '복지공정'이라는 말이 유신의 한 명목상의 과제로 등장하게 된 배경이 아닌가 생각된다. 최초의 장기주택건설계획이었던 주택 250만호 건설 10개년 계획(1972-1981)이 이런 맥락에서 발표되었고, 주택공급증대를 위한 정부의 역할이 강조되었다. 그러나 정부의 재정부자지원의 원칙은 여전히 고수되었다. 유신 직후 제정된 주택건설촉진법은 이전까지 영세업체가 주도하던 주택건설에 대규모 민간주택건설업체를 육성, 활용하기 위한 주택공급전담의 일환이었다. 서울의 강남, 여의도 지구 개발에서 민간건설업체들을 유인, 주택건설을 촉진하기 위해 이 지역에 주택개발을 하는 업체들에게 일년간의 세금 감면혜택을 준 것 등이 좋은 예이다.

70년대 한국경제는 중화학공업 개발 추진에 따른 외자도입과 통화팽창 등으로 높은 인플레이가 지속되는 가운데 소득층간에 따라 늘어난 가계자금과 부동자금이 사채시장과 부동산시장으로 유입하는 등 투기성 자금의 규모가 커지고 있었다. 민간이 주도한 주택건설은 이 투기자본에 의지하여 꾸준히 늘기 시작하여 70년 후반에는 유휴있는 건설용, 부동산 투기용이 형성되었다. 이에 따라 78년에는 전례 없는 연 300,000호의 건설실적을 올렸다. 그러나 정부의 직접투자 없는 250만호 주택건설목표는 실현되지 못했다.

저소득층 주거에 대해 보면 70년대 중반이후 빈정부내지 반채저운동이 격화되면서 정부는 임금인상 외에도 의료보험제도 도입 등 노동자들의 복지측면에서 일정한 양보를 하게 된다. 1979년의 YH사건으로 표출된 노사간 갈등은 이미 내면적으로 심화되고 있었고, 이에 따라 정부는 공단 노동자와 저소득층을 위한 임대주택 건설계획들을 잇따라 수립한다. 그러나 이들 일련의 계획들 역시 정부의 재정부담 없는 주택공급방안들이었다. 그 대신 민간주택건설업체들로 하여금 정부정책을 수행토록 하기 위해 1977년에는 주택건설업체 등록제도를 도입하고 등록업체 중 일정 규모 이상의 우량업체를 지정업체로 지명, 이들에 대해서는 건설량의 일정비율을 저소득층을 위한 소형주택이나 임대주택으로 짓도록 하는 등 정책 필요에 따라 지점을 주고, 개인 용자와 세세감면 등의 인센티브를 부여하면서 이를 따르도록 했다. 심지어 이들에게는 제한적이거나 특시수용권까지 부여하기도 했

다.

그러나 70년대 말 경제는 기업의 도산사태로 나타난 과잉생산의 문제, 중화학 공업투자에 따른 통화팽창, 외채누적, 무역수지 악화 등 위기에 직면하고 있었다. 이에 따라 경제안정화 시책이 불가피했고, 그 일환으로 1978년에 돌면서 부동산시장에 대한 통제를 시작하고 급기야 경제안정을 위한 대통령 긴급조치로서 무제한이 강력한 88 부동산 투기억제책을 발표하게 된다. 이에 따라 전국의 부동산 시장은 급격히 침저기에 접어들고, 따라서 민간업체에 의존한 정부의 저소득층 주택 공급계획들은 거의 실패되지 못했다.

저소득층 주택공급을 포함한 주택공급확대문제는 5공정부의 수립과 더불어 정치적 과제로 저동정하게 된다. 이것이 주택 500만호 건설계획이다. 그러나 이 계획 역시 정부재정부담 없이 민간자원에 의존하는 것으로 되어 있었다. 이는 투기성 자금에 의존해야 함을 뜻하는데, 80년대 초의 경제는 안정화 시책이 불가피한 상황에 있었기 때문에 전반적으로 부동산 경기는 침체한 상태로 있었다. 대신 정부는 이전의 투기유발적 토지구획정리사업이 아닌 '혁명적' 토지공급방안이 필요함을 느끼고 강력한 공영개발을 위한 택지개발촉진법을 제정했다. 그러나 공영개발에서도 여전히 개발비 부담면에서는 철저히 민간사본(단체로 투기성 금융사본 내지 가계자금)에 의존하도록 되어 있었다.

1980, 1981년간에는 침체된 경기를 제한적으로나마 부양하고 500만호 계획에 따라 주택건설을 확대할 필요성 때문에 부동산 규제를 완화했다가 1983년 임시적으로 부동산 붐이 일어나자 경제안정 기조 유지의 필요성 때문에 다시 부동산 투기억제조치(4.18조치)를 취하는 등 투기억제와 완화조치를 반복하였다. 이런 가운데 1987년까지 부동산시장은 전반적으로 침체했고 따라서 투기자본에 의존해야 했던 주택건설도 지체하여 500만호 건설도 결과적으로 무모한 계획이 되고 말았다.

그러나 1986, 1987년간의 정치적 위기에서 다시 주택문제가 정치 이슈화한다. 세민체의 장기주택건설계획, 즉 200만호 건설계획이 이러한 배경속에서 수립된다. 80년대는 다 이는 바와 같이 사회주의 이념 대두 등 반체제투쟁이 격화되는 시기였다. 노동사의 의식화, 학노연대투쟁의 심화, 중간층의 불만 고조 등이 겹쳐서 대

통령 직선제 개헌요구에 여당이 굴복하기까지 일련의 정치적 위기가 있었다.

이 시기에 1984년의 목동 철거민 주거투쟁, 1987년 신정동 철거민투쟁 등으로 이어져 온 도시빈민 주거운동은 최초로 재정부자에 의한 영구임대주택 건설계획을 끌어내기에 이른다. 이어 1987년의 격렬했던 노동층의 현장에서 급류하는 주거비 문제가 이슈화하게 되고, 같은 해 12월의 대통령선거에서 200만호 주택건설이 공약으로 제시된다.

1988-1990년간은 무역수지 흑자, 경기팽창 등으로 70년 말과 유사한 부동산붐이 일어난 시기이다. 이 부동산붐, 건설붐에 힘입어 결과적으로는 200만호 건설계획은 목표치를 초과달성하게 된다. 반면 토지, 주택가격의 급등은 집을 소유하고 있지 못한 중범한 저층의 주거불안과 자질을 초래하고 부동산 소유계층의 불로소득 선유는 경제정의를 사회적, 정치적 이유로 만들었다. 주거운동의 사회경제적 환경도 달라졌다. 이에 대해서는 다시 논의할 것이다.

이상의 이야기가 시사하는 바를 생각해보자.

첫째, 주거문제를 주요 정책 이슈로 만드는 것은 기본적으로 노자간 긴장관계 라는 것이다. 주택문제는 정치위기(노자간의 긴장에 고조되는) 때마다 정치적 이슈로 제기되고 정부는 장기주택건설계획을 내놓았다. 물론 70, 80년대를 통틀어 정부는 일관되게 재정수단이 아닌 정치권력으로서만 개입을 확대한 결과 개발이익의 배분을 정치화했을 뿐 그 건설계획의 실현은 전적으로 투기성 자금의 흐름에 의해 좌우되기도 했다. 하지만, 주거문제를 주요 정책 이슈로 만드는 것은 기본적으로 노자간 긴장관계라는 것을 말해준다. 이는 선진 자본제 사회에서는 이미 겪은 일이다. 예컨대 영국의 경우 20세기 초까지도 전 가구의 90% 이상이 비위생적이고 과밀한 비싼 민간임대주택에 거주했다. 그러나 1910년대의 사회적 노자간 동과 자본제 사회체제의 불안기, 또 두 차례의 세계대전 기간 중 대대적 공공주택을 지으면서부터 저소득층 주택문제는 크게 개선되었다. 스웨덴 역시 다수 국민들의 주거 상태는 60세기 초까지 유럽 최악의 수준이었다고 한다. 그러던 것이 노자간 대타협의 결과 주거부문에 도 복지국가가 되었다.

최근 주거문제, 환경문제, 여성문제 등이 서로 연관성 없이 파편화된 이슈로 제기되고 있는 것을 고려하면 이들 이슈들이 의미있게 다루어지도록 하기 위해서

는 제급정치력이 여전히 유효하다는 하비의 주장을 상기하게 된다. 그는 더욱 지구화하는 자본의 힘에 대항하여 인간다운 삶의 환경을 확보하고 유지하기 위해서는 중국적으로는 노자간 관계의 문제와 결부되어야 한다고 말하고 있다. 주택문제가 정치화되는 과정에서 확인할 수 있었던 노자관계는 주택문제에서도 매우 중요하게 작용하고 있다. 여기서 주택문제가 사회 전반의 문제와 연결되는 중요한 고리를 발견하게 되고, 주택문제의 역사적 조건을 이해하게 된다.

주택문제는 파편화된 문제물 연결하는 고리로 사용될 수 있을 것으로 보인다.

동계, 세정부담 있는 주택공급 확대정책은 투기적 공급구조를 낳았다는 것이다. 정부는 주택문제 완화를 위한 개입을 강화했지만 기본적으로 세정부담 없이 공급을 늘리려는 전략으로 일관해 왔다. 물론 1989년 최초로 재정투자에 의한 영구임대주택을 건설하기 시작했지만 이 역시 19만호 건설로 끝나고 만다. 그 결과 주택공급은 대부분 투기성 자금인 민간자본에 의존하는 구조가 되었다. 여기서 주택이나 토지는 모든 투자자들의 투자 경쟁 대상이 되는 금융자산과 마찬가지로 된다. 주택가격은 그 주택으로부터 정래 기대수익(지대, 임대료)을 현재의 가치로 환산한 것이다. 주택은 증권과 같은 것이 되는 것이다. 여기서 장래의 기대수익이 단기 실체 생산성이나 효용가치를 근거로 계산되는 것이 아니라 서로 다른 투자자들이 투자형태에 대한 서로의 예측에 근거한다. 이러한 상황에서 주택가격과 전월세가격은 주택시장으로 유입되는 (대부분 투기성) 자금의 흐름에 좌우된다. 주택의 가격은 서로 다른 사람들의 앞으로의 투자형태에 대한 기대와 예측에 근거함으로써 때로는 서로 값을 올리게 되어 이른바 거품가격을 형성한다. 따라서 공급이 늘어난다고 해서 값이 반드시 떨어지는 않는다. 공급이 늘면 이러한 투기적 투자 기회가 제공되고, 더 많은 자금이 유입되어 값이 더 오르기도 한다는 것은 구미의 경험에서도 나타난다(Logan and Molotch, 1987).

이런 공급구조에서는 주택공급은 거의 금융자본의 움직임에 의존한다. 70년대 말과 80년대 말의 주택건설붐을 일으킨 원동력이 바로 투기성 자금의 유입이었다. 그 덕분에 주택의 대량건설 공급이 이루어진 것만은 사실이다. 그러나 그 반면 온갖 비상식적인 투기 및 제2의 학위라고도 일컬어지는 고리대금과 같은 더무니 없는 짐세 등 독점적 관행들을 막을 도리가 없게 되었다. 1980년대 말의 주택가격과

진서 폭동을 겪었던 것에서 알 수 있듯이 이 와중에서 가정 많은 고통을 받는 사람들은 물론 저소득층이었던 상당수의 중간층까지도 고통을 겪고 있다.

3. 주거운동의 과제

이로부터 주거운동은 무엇을 목표로 해야 할 것인가를 생각해보게 된다.

과거에는 주거빈곤을 저소득의 산물로 보았다. 즉 소득이 낮고 따라서 주택 구매력이 없어서 적절한 주택을 갖지 못하는 것이고, 소득이 늘면 주택문제는 해소될 수 있는 것으로 생각해 왔다. 그런데 지금의 문제는 다른 부문에서 돈을 벌어서 집을 장만하는 것이 아니라 집을 사고 파는 과정이 큰 돈을 벌 수 있는 것이 되었다는 점에 있다. 주거 자체가 주요 소득원이 됨으로써 주택의 개발, 재개발 과정, 또 공급구조 자체가 한 쪽에는 투기적 소득을 얻게 해 주는 것이 되었고 대신 다른 쪽에는 주거빈곤을 안겨주는 것이 되어 버렸다. 주거의 빈곤은 주거부문 외에서 벌어들이는 소득에 의해서 해결되는 것이 아니라 주택의 공급과정 내지 구조의 결과로서 빚어진다. 열심히 일해서 좋은 집을 구한다는 것은 점점 더 어렵게 되었다. 주택을 가지려면 부동산 게임, 예컨대 주택의 개발, 재개발 이익배분과정에 참여하는 것이나 투기적 전매 등을 통하는 것은 매우 남양한 것이 되었다. (이러한 게임은 모든 계층에서 일어나는 현상으로 저소득 주택시장에서도 마찬가지이다)

이제 주택소유의 현종의 면에서 볼 때, 주택투자의 부족이나 공급 부족이 문제가 아니라 그 투자 내지 공급이 이루어지는 방식에 문제가 있는 것이다. 그 방식이란 주택을 소유하는 쪽이 소유하지 못한 쪽의 소득 몫부분의 점점 더 많은 부분을 주택에 지불하도록 하는 것을 전제로 한다. 자가소유율의 저하는 사람들이 주택에 대한 지불 방식의 변화가 있다는 것을 말해준다. 주택가격이 소득을 앞질러 상승함에 따라 점점 더 많은 사람들이 목돈 구입에서 임차 즉, 월세 내지 전세로 지불방식을 바꾸지 않을 수 없게 되는 것을 말하는 것이다. 따라서 주거운동의 목표는 이러한 공급구조의 변화를 촉구하는 것이어야 한다고 생각된다.

둘째, 공급구조의 변화는 공공주택건설의 확대를 이루어져야 한다. 투기적 공급구조를 개혁하기 위한 대안으로서 많은 사람들이 금융제도의 개혁을 주장한다. 1961년 혁명 이래의 이른바 관치금융은 모든 가동자원을 공업화에 집중시키기 위해 금융자본의 공업자본에의 예측을 가져왔다. 그 결과 저이용을 바탕으로 하는 제도 금융권과 이 보다 훨씬 비싼 이율로 움직이는 비제도 금융권, 즉 사채시장이 라는 이중 금융시스템을 낳았다. (개인저축은 대개 이 후자에 끌리거나 부동산 시장으로 유입되었다.) 르노와 같은 사람은 한국정부의 통제 금융이 저축을 부동산 시장으로 돌리게 했다고 말한다. 이것이 주택, 토지 시장에서의 과수요를 유발하고 주택시장에서의 온갖 부조리를 낳는다고 말한다(이진순, 1990; Renaud, 1989).

그러나 기본적으로는 자본계 주택공급구조, 즉 투기적 주택개발구조 하에서는 주택의 금융자산화, 불로소득(지대)추구행태는 피할 수 없다. 금융자율화가 된다고 해도 주거소유 편중이 완화되고 주거문제가 개선된다는 보장은 없다. 이는 금융자율화가 된 선진 자본계 사회의 경험에서도 겪는 일이다. 이로부터 벗어나는 길, 즉 투기적 시장행태로부터 취약한 계층을 보호하는 방법은 역사적으로 앞서의 영국과 스웨덴의 예에서와 같이 공공주택의 건설공급이었다.

셋째, 저소득층의 열악한 주거문제도 이러한 공급구조의 개혁 차원에서 생각되어야 한다는 것이다. 앞에서 살펴본 바에 의하면, 주거빈곤의 문제는 일부 열악한 주거상태인 아니고 주택 소유의 불평등 구조의 한 고면으로 보아야 한다. 저소득층 주거문제는 불평등의 한 결과로 나타나는 하위시장의 문제이다. 예를 들어, 중산층 주거시로의 저소득층 주거시 감식 등에서 보듯이 80년대 합동개발 이래 저소득층 주택시장은 투기적 주택공급구조에 편입되었다. 도시빈민들의 주거문제를 질적 수준의 문제만을 부각시켜 국가의 도리성을 문제화하는 전략은 앞에서 지적했듯이 더 근본적 문제를 건드리지 못하고 주거운동의 많은 잠재적 지지자들을 규합하지 못하는 한계성을 가지고 있다.

<이제는 모든 계층에서 '정신적 뿌리를 내리고 사는 장소' 또 '고향의 의미를 지닌 집'으로서의 주택보다는 재산증식수단, 투자상품으로서의 집의 의미가 더 커졌다.> 저소득층인 경우에도 특히 재개발지구 같은 곳에서 개발이익 배분예의 유혹이 점점 커지고 있다. '좁고 불편해도 내 집'을 절대 선호한다는 가정 하에서 운동

은 실패할 가능성이 높다. 따라서 현재 주거운동은 자칫하면 개발, 재개발 이익의 분배과정에서의 끊임없는 집단간 이적 싸움 속에 말려들 뿐이다.

끝으로, 공공주택건설의 확대를 요구하는데 있어서 최대의 상에는 모든 부문에서의 국가역할이 축소되어가는 세계적인 추세이다. 주거에 있어서도 세계적 추세는 정부가 직접 공급자로서 활동하는 것을 꺼리는 경향이 점차 보편화되고 있다. UN이 채택한 1988년 '지구적 주거문제 해결 전략'은 민간의 공식, 비공식 부문의 역할을 강조하고 있다. 앞으로는 민간부문으로 하여금 주택소요를 더 효과적으로 충족시키도록 한다는 전략, 즉 '민간부문에 하위급 하계 하는 전략 (enabling strategy)'이 보편화 될 것이라는 전망도 있다(Hannah, 1995). 하지만 우리의 경우 선진 자본계 사회와 달리 90년대 초 수년간의 영구임대주택 외에는 공공주택을 거의 가져본 경험도 없다. 그런데 바로 공공임대주택의 비효율성이 문제로 지적되면서 민간주택도 주택공급이 강조되고 있다. 이 점이 공공주택건설확대를 촉구하는 주거운동의 최대 걸림들이면서, 동시에 지지층을 도시빈민이 아닌 주택을 소유하지 못한 중간층까지로 확대한 주거운동이 필요하게 되는 이유이기도 하다.

<참고문헌>

이진순 (1990), '한국지가형성의 특성', 『토지연구』, 제1권 제6호, 한국토지개발공사, pp.40-46.

Hannah, M. Lawrence (1995), *An International Perspective on Korean Housing Policies*, Paper presented at International Symposium on Korean Housing Policy and Asian Regional Conference on Financing Strategies for Habitat II, March, 1995, Seoul Korea, pp.20-22.

Harvey, David (1993), 'Class relations, social justice and the politics of difference', M. Keith and S. File (eds), *Place and Politics of Identity*, London and New York: Routledge.

Renaud, B. (1989), 'Compounding financial repression with rigid urban regulations: Lessons of the Korean housing market', *Review of Urban and Regional Development*, Vol. 1, pp.3-22.

Logan, J. R. and Molotch, H. L. (1987), *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley.

영국의 주택인권사상

번역 : 구자인(환경연구부)
이호(주민운동연구실)

이 글은 早川和男 編著, 『住宅人權の思想』 중 2장 1절,
鈴木浩의 『英國の住宅人權思想』을 번역한 것이다.

1. 주거사상의 변혁

1981년 5월 1일 일본과 영국의 연구자와 전문가가 참가한 가운데 개최된 국제 주택도시문제연구 컨퍼런스에서 「주택인권선언」이 채택되었다. 이어 82년에는 「주거는 인권이다」라는 슬로건으로 일본주택회외가 발족했다. 그리고 87년 UN이 정한 국제주거의 해에는 「주택헌장」이 발표돼, 주택에 대한 권리의 기본적인 관점을 명확하게 함과 동시에, 그 정신을 주기법으로써 구체화하도록 주장할 근거가 마련하였다. 게다가 90년 3월, 동경도 世田谷區에서는 「권리로서의 주택」을 기본이념으로 하는 주택조례를 공포했다. 그 후 동경도를 비롯한 23개구에서는 주택 마스터 플랜을 만들게 되었고, 이와 같은 자치체들이 주택정책을 채택하는 움직임이 활발하게 일어났다.

이러한 1980년대의 변화는 보기에 따라서 이전까지 일본의 주거에 관한 사상을 근본적으로 개혁하는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 그러나 이를 부정적인 면으로 본다면, 1980년대여 와서 대도시 지역은 물론 전국적으로도 주거를 비롯하는 생활공간의 약화가 기동경제의 본질인 자가 특등과 특등하는 개발에 의해

가속 심각하게 나락되기 때문이다.

물질적인 풍요는 추구되어 왔지만, 인간의 발달과 존엄이 너무나도 경시되었던 것에 대한 회개가 국민들 사이에 급속하게 확대되었던 것도 주거를 인권으로서 바라봐야 한다는 주거사상의 변혁흐름과 밀접하게 연관되어 있다. 그리고 우리들은 너무나도 큰 댓가를 지불을 하게 될 것이다. 그러나 인간의 생명을 기본으로 했던 인권사상을 사회적인 합의로써 확립할 수 있다면, 큰 희생과 댓가에 대한 확실한 보상이 가능하다고 할 수 있을 것이다.

이 글은 풍요로운 주거가 국민의 기본적 권리라는 것을 명백하게 밝히고자 하는 시도 중의 하나이다. 따라서 이 글에서는 복지국가로서 주택정책이 촉진되어 있고 시민에 의한 주택운동을 중요하게 여기고 있는 영국의 경험을 통해, 주택을 권리로 여기는 것의 중요성을 살펴볼 것이다.

2. 인권으로서의 주거와 주택정책

주택인권 운동의 배경과 운동조직

1986년 말, 영국에 있는 많은 주택운동 단체가 결집해서 주택인권 캠페인을 벌였다. 주택인권 캠페인은 직접적으로는 87년 국제주거의 해를 맞이한 캠페인으로 시작되었으나, 80년대 보수당 정권의 주택정책에 의해서도 초래된 것이기도 하다. 즉, 이는 80년대 영국의 주택문제가 심각해진 것과 밀접하게 연관되어 있었다. 그러나 87년에 있었던 총선에서 보수당이 승리하고, 세번째로 대처정권이 들어서게 됨으로써, 이 슬로건은 큰 성과를 얻을 수 없었다.

80년대는 전반적으로 대처정권에 의한 주택정책의 큰 진통기였다. 70년에 탄생한 대처정권은 공공주택정책을 계속해서 후퇴시켰다. 이는 전후 영국이 「복지국가」정책의 중요한 기반으로 진행시켜 왔던 공공주도의 주택정책이 「자신보유에 의한 민주주의」를 기본으로 하는 「자가주위」라는 보수적인 정책으로 퇴각된 것들의미

하는 것이다. 이에 대해서는 지금까지 여러가지 측면으로 소개되어 왔기 때문에 여기에서는 특징적인 중심내용을 나열할 것이다.

< 그림 1 > 공공주택의 제작과 신규건설(잉글랜드와 웨일즈)

자료: Housing and Construction Statistics HMSO, 1986

- ① 1980년 주거법에 의한 공공주택 불하 등 자가정책에로의 전환(<그림 1> 참조)
- ② 정부주택예산의 급격한 감축(1984/85년도의 예산을 1979/80년도와 비교하면, 54.0%가 감소하였다.)
- ③ 공공주택 불하 등에서 보이는, 시장사치단체 제정권의 제한과 주택정책의 중앙집권화
- ④ 공공주택 호수의 절대적 감소에 의해, 공공주택 입주희망대기자가 증대한 한편 대기기간은 장기화
- ⑤ 정부주택예산의 감소로 인한 공공주택 유지수선의 곤란과 공공주택단지의 쇠퇴, 그리고 공가의 증가(빈 집의 수는 1981년 97,000호에서 86년에는 111,600호로 증가했다.)

* 신원영

- ⑥ 공영주택과 민간임차가구에 있어서 임대료의 상승(<표 1> 참조)
- ⑦ 노숙자(Homelessness)들의 증가(<표 2> 참조)
- ⑧ 계층분해와 주택불평등의 확대

<표 1> 공영주택 임대료의 상승

	주당 평균 임대료(파운드)	전년대비 상승률(%)
1978	5.85	-
1979	5.40	9.4
1980	7.71	20.5
1981	11.43	48.2
1982	13.50	18.1
1983	14.01	3.8
1984	14.71	5.0
1985	15.57	5.8

출전: Inquiry Into British Housing, Supplement, 1986. 7.

<표 2> 노숙자(Homelessness)로 인정받는 세대수의 증가

	런던	잉글랜드
1978	12,440	53,100
1979	15,520	56,750
1980	17,210	62,920
1981	16,990	70,010
1982	18,430	74,800
1983	23,360	78,240
1984	24,280	83,190
1985	25,900	
1986	28,970	

출전: 런던 - London Housing News 3

잉글랜드 - Inquiry Into British Housing, Supplement 1986. 7.

이 글에서는 다음으로 주택인권 캠페인을 지속적으로 벌이고 있는 영국의 주택운동에 대해서 언급할 것이다.

민간차원에서 매년 발행하고 있는 「주택연보」에서는 영국의 주택관련 제단체가 소개되고 있다. 그 중에서 노숙자 주택운동조직은, 1985년판에서 96개 단체에 이르고 있다. 이 단체들은 노숙자들에 대해 직접 응급숙소와 일반 주택을 제공

하며 상담활동도 수행하고 있다. 이 중에는 '셀터'와 같이 포괄적인 주택운동과 독자적인 연구활동을 전개하며 국회의원단을 조직해서 직접 토비활동을 하고 있는 단체도 포함되어 있다. '셀터'는 1977년 (노숙자)주거법을 만드는 데도 큰 역할을 하였다. 그 밖에도 임청난 수의 주택운동단체, 공공주택 등의 주민조직, 스승민족·장애자·노인·학생·환자 등의 계층조직이 활동하고 있으며, 이러한 운동의 축적이 주택인권캠페인의 기원이 되고 있다고 할 수 있다.

또한 영국의 주택운동을 지향하고 있다고 생각되어지는 조건으로 지적되는 것은 <정부·환경청·지방자치단체 등에서 발행하는 주택정책과 주택정보에 관한 문헌정보를 풍부하게 입수할 수 있는 것과 생활차원에서의 대응에 대한 버려이다>이 주택인권캠페인의 내용중에서는 <주택에 관한 모든 권리는 명확하고 간결하게 표현해서 사람들에게 제시되어야 한다. ... 영어를 못하는 사람들과 영어가 제2외국어인 사람들이 대한 배려도 필요하다.>라는 지극히 구체적인 과제도 포함되어 있다.

주택인권캠페인의 내용

이 캠페인에서는 1996년 12월 시시콜 호소하는 문서 「주택인권을 보장하기 위한 정책」, 23개의 핵심서인 「주택인권캠페인 총서」 및 「1987년 주택인권법안의 개요」를 발표했다. 여기에서는 주택인권캠페인 총서, 주택인권을 보장하기 위한 정책에서부터 주택인권에 있어 어떠한 내용이 주장되어 왔는가를 소개할 것이다.

우선 이 캠페인의 취지에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

‘우리들은 건강을 유지하기 위한 권리, 교육을 받을 권리를 갖고 있다. 그러나 인간다운 주거에 살 권리는 지금까지 실현되지 않았다. (종래 <현행 제도내에서 주택정책 당국은 대다수의 독신자들 및 아이가 없는 부부의 노숙에 대해서 주택을 준비할 의무를 갖고 있지 않다. 노인, 부인, 노인, 병자, 동성애자와 망명자, 여행가족, 장애인들은 주택소유에 있어서 더 많은 곤란과 차별에 직면하고 있다> 권자 주택에 살고 있는 사람도 참기 어려운 포밀거주상태와 습기가 많은 주택, 노후주택, 혹은 위험한 주택을 강요당하고 있다. 많은 사람들은 집주인의 퇴기 위협에

붙임을 느끼고 있다. 법적으로 보장된 권리아말로 인정한 주택에 거주하고 배척과 일방적인 퇴거를 방지하고 인간다운 주거를 보장하는 기초이다. 정부는 필요한 주택을 건설하고, 노후주택을 그곳에 거주하는 거주자들과 협의하여 개선하기 위한 자원을 확보해야 한다. 이것들을 실현하기 위해 주택인권법을 제정하는 운동은 매우 중요하다’

그리고 주택인권캠페인 총서는 특히 주택으로 고통당하는 15가지 사회계층, 잉글랜드를 제외한 지방(웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드), 그리고 도시와 농촌 등의 지역계층에 대한 각각의 과제와 서언, 그리고 주택을 얻을 권리, 주거기준, 주택정책에 대한 주민참여, 주택 52년 계획의 필요성 등이 서술되어 있다.

현행 법제도하에서는 지방자치체가 긴급을 요하는 과제로 인정되는 노숙자를 위한 주거시설을 확보하는 것이 현저히 제한되어 있다. 1977년 (노숙자)주거법에서는 노숙자로서 원조를 구하는 자에 대해서 지방자치체가 노숙자에 해당하는가를 판단하는데 <노숙자를 판단할 때에는 그것이 고의인가 하는 것이나, 또는 당해 지역에 관련된 정도 등을 판단한다>이 과정에서 지방자치체는 ‘고의’의 의미를 확대해석하고, 지역적 곤란의 유무를 방패로 해서 노숙자에 대한 주거문화의 의무를 면하려하는 경향이 있다. (이것은 지방자치체가 증가하고 있는 공공주택 입주희망 대기자와 노숙자 사이에서 불충분한 공공주택을 어떻게 배분하는가 하는 곤란한 문제에 직면해있기 때문이기도 하다.)

주택인권 총서와 주택인권을 보장하기 위한 정책은 현행 법제도가 주택불평등을 위해서 언급한 계층에서 강요하고 주거에 대한 권리를 빼앗고 있다는 것을 구체적이고도 설득력 있게 제기하고 있다. 이러한 설득력은 결국 이 캠페인에 결집하고 있는 폭넓은 주택운동이 지금까지 축적해온 결과 때문이라고 말할 수 있을 것이다.

또한 이 캠페인은 지금까지의 지방자치체, 주택정책부국(住宅政策部局)의 과제, 주택에 관한 제법률의 문제점 등을 명확하게 하는 등 보다 포괄적인 「주택인권법안」을 제기하여 왔다. 또한 주거의 문제를 국정차원에서 기본적인 책정으로 만들어 온 이 운동의 전략도 주목받고 있다. 즉 보다 구체적인 정략론을 갖는 주택운동의 역할을 보여주고 있는 것이다.

「주택인권법안」의 세기

「주택인권법안」은 주택인권침해인이 독자적으로 제기하고 있는 인권한 주거가 보장된 주택, 만족스런 주택에 살 권리를 모든 사들에게 부여하는 것이다. 그리고 지방자치체에 대해 이러한 주택을 공급하고 관리하는 것을 의무로 부여하고 있다. 게다가 어떤 소유형태의 주택에서 살고 있어도 차별과 박해로부터 보호받고, 만족할 만한 주거수준이 유지되고, 납득할 만한 주거비로 거주하며, 또한 거주자와 관계된 모든 결정에 거주자가 참여하며, 용이하게 정보와 조언을 얻을 수 있는 제도를 갖추도록 하는 것이다.(법안의 구성은 <표 3> 참조)

<표 3> 영국 1987년 주택인권법안의 개요

제1장 서론	19 주택비용
1 안전한 주거가 보장된 주택	20 세입자에 대한 거주자 참여
2 만족스러운 주택	제7장 민간임대주택 거주자의 권리
제2장 안전한 주거가 보장되고 만족스러운 주택의 기회	21 거주존속의 보장
3 안전한 주거가 보장되고 만족스러운 주택에 살 수 있는 권리	22 주택비용
제3장 주택공급	23 세입자에 대한 거주자 참여
4 주택소요 파악과 주택계획작성의 의무	제8장 주택협회임대주택 거주자의 권리
5 주택건설과 취득의 의무	24 거주존속의 보장
6 토지와 주택의 취득	25 주택비용
7 신규건설과 개량사업	26 세입자에 대한 거주자 참여
8 토지이용계획	제9장 거주자의 권리
9 주택세제	27 주택기준의 개선을 위한 원조
10 주택소유관계의 변경	28 매각의 권리
11 민간부문의 임대차	29 토지의 장기임대
12 공가 등록	제10장 불법임대거주의 권리
제4장 주택차별	30 거주존속의 보장
13 주택차별의 정의	제11장 정보와 상담을 받을 권리
14 주택차별 피해자에 대한 조치	31 정보
15 주택차별 피해자가 계속 거주할 수 있도록 하는 조치	32 상담과 원조
제5장 주택기준	33 공공안전
16 주택기준의 정의	제12장 다각적인 대책
17 주택기준의 달성	34 지구개발
제6장 공공주택거주자의 권리	35 인종차별 낱사
18 거주존속의 보장	36 주택을 유지보수하거나 입주할 때의 성능
	37 법의 적용범위

여기에서 주의할 필요가 있는 것은 주거의 안전성과 주거권의 보장이 병행하게 규정되고 있다는 것이다. 그 구체적인 내용은 ① 1977년 임대법이나 1985년 주시법의 소유관계 규정에서도, 이미 주거권의 보장은 실정법으로써 존재하고 있으나 가옥주들이 임대차 매매에 있어 빠져나갈 구멍을 타는다. ② 형사상 범죄 위험이 없는 주택을 보장한다. ③ 사람들이 인종차별, 성적차별, 동성애에 대한 차별, 가정내 폭력 혹은 거주방해 등의 행위로부터 인권하도록 보장한다는 것 등이다.

이는 물리적인 안전성에 한정된 요구를 일본과 비교할 때 보다 사회적인 안정성을 중시한 것으로 이해할 수 있다. 이와 관련하여 일부의 안전성에 해당하는 내용은 그 법안의 제2항 '만족스런 주택'에서 찾아볼 수 있다. 거기에서는 '사람들이 만족스런 주택에 거주하고 있는 상태라는 것은 수리상태, 기본적인 설비, 주거비도, 난방, 소음상태, 포제시의 피난수단, 건축자료의 안전성, 그리고 주택관리와 면에 있어서 적절한 주택수준을 충족하고 있다'는 것이다. 현재의 주택문제들은 많은 경우에 주택주들의 불평등, 여러가지 사회적 차별으로도 나타나고 있는데, 그것은 사람들이 중요한 주거에 살 권리를 때리는 사회문제인 것이다. 주택인권법안은 이러한 불평등과 차별을 제시하는 것이 주요한 목적이요, '인간으로서의 주거'를 이념적으로 서술하는 것에 머물지 않고 주택정책의 본연의 사세를 적극적으로 구체화해서 보여주고 있다.

3. 「복지국가」의 경험과 교훈

「복지국가」의 과정

앞에서 소개했던 1981년의 국제주택도시문제연구 위원회의에서 「주택인권선언」을 채택하면서, 영국의 한 연구자는 "영국에서 주택이 인권의 기본이라고 하는 인식은 19세기부터 확립했다"고 지적하였다. 하지만 계속 보아온 것처럼, 영국에서는 80년대가 되어서도 주택인권침해인을 전개하지 않을 수 없었던 것도 사실이다

다. 이 글에서는 영국에서 19세기부터 주택을 인권이라고 인식하게 되었던 배경 (이것은 곧 '복지국가'로의 변화과정)에 대하여 개관해 보고자 한다.

영국에서 '복지국가'의 역사는, 오래를 두려워하지 않고 말하자면, 엘리자베스 1세 시대의 「구빈법(1598년)」으로까지 거슬러 올라간다. 이 구빈법은 그후 여러번 개정을 거쳐왔고, 1948년에 「국민부조법」이 제정될 때까지 실질적으로 350년간 명맥을 유지해왔다. 그 배경에 흐르는 사상은 일관적으로 '자선'과 '시혜'였다. "민간의 불행한 사람들에 대한 배려라고 하는 것은 16세기 이래 구빈법을 포함한 영국 행정의 특징이었다."

16세기 이래로 영국에서는 엔클로저(enclosure)로 인해 농업노동자의 급속한 실업, 도시로의 인구유입과 빈곤의 확대가 나타났다. 나아가 이것은 산업혁명기인 18세기부터 19세기에 걸쳐서 산업발전과 함께 도시문제도 가져다 주었다. "풍요 속의 빈곤이라고 하는 배려독소를 만들어냈던 것은 바로 산업의 발전이었다."

'민간협력의 도입과 이를 위한 규제완화를 진행하고, 그 결과 도시에서 있어서의 생활과 주택이 위협을 받아 주택인권을 추구하는 운동이 형성되어 가는 과정이 최근의 일본상황을 방불케 한다'라고 느끼는 것은 필자만의 생각은 아닐 것이다.

19세기 후반부터 행해졌던 여러가지 사회개혁은 사유방임이라고 하는 당시의 지배적인 노년의 결과로부터 나타난 이리저리한 해악에 대처하기 위한 운동이었다. T.스미스와 고체드릭 등에 의한 「위버 레포트(1838년)」, E.착드릭에 의한 「노동자계급의 위생상태에 관한 보고(1842년)」, 그리고 F.엥겔스의 「영국에서 노동자계급의 상태(1845년)」, 등을 거쳐서 1848년에 「공중위생법」이 마련되었다.

그 해는 그야말로 세계사적인 의의를 가지는 해였다. 그 해에 발표된 마르크스와 엥겔스의 「공산당선언」은 빈곤과 질병, 실업에 대하여 과학적 사회주의의 메시지를 들이대면서, 자선이나 개인적인 노력으로는 해결이 안되는 사회의 구조적 원인과 책임을 밝히고 있다. 그리고 파리의 2월혁명과 독일의 3월혁명이 일어났기도 그 해였다.

한편 E.착드릭은 위생분야에서 두드러진 업적을 남기고 있지만, 동시에 주택이나 도시계획에서 공장제하에 대한 고용주의 책임 등을 여전히 면제해주고 있었다. 주택문제의 심각성은 여러 보고서에서 지적되었는데, 1885년에 와서 「노동자계급

의 주택에 관한 칙령위원회, 보고서는 국민의 적절한 거주수준을 확보하기 위한 국가의 책임과 공적개입이 필요하다는 것을 명백히 하고 있다. 그것은 1919년의 주택 도시계획법(에디슨법)에 의해 공공주택에 대한 국가보조의 책임이라는 내용으로 실현되었다.

영국에서 주택인권이 19세기에 확립되었다고 하는 인식은 이러한 경과를 통해 확인된다. 그렇지만 주택문제에 대한 국가의 책임을 명확히 하고, 실효성 있는 제도로 확립하기 위해서는 다른 사회문제들처럼 오랜 세월을 필요로 하였다.

19세기 말부터 전개된 도시노동자의 상황에 대한 계획적인 사회조사는 그후의 사회정책에 커다란 영향을 미쳤다. 즉, 1886년에 시작하여 17년간의 세월이 흘러 1903년에 완성되었던 C.부스의 「런던사람들의 생활과 노동」, 1899년 요크지방조사를 정리한 S.런드리의 「빈곤-도시생활의 일연구(1901년)」, 등이 있다.

20세기에 들어서서 구빈법의 파탄을 보여주는 움직임이 다음과 같이 나타났다. 1906년부터 14년간의 자유당내각, 특히 L.조지와 W.처칠은 런던파의 주장을 중시하여 빈곤의 문제는 국가가 책임해야만 한다고 하면서, "국가가 사회적 서비스나 최저임금법, 사회보험 및 정부규제 등을 통해 생존, 의료, 교육, 주택, 영양 등의 최저수준을 정하고 최악의 빈곤원인을 제거하기 위한 원칙이 있어야만 한다"고 주장하였다.

이러한 최저기준의 개념은 S.웨버에 이르러 크게 진전을 보게 되었다. S.웨버는 1908년에 정부가 설정해야만 하는 생활의 내가지 영역에 대하여 내셔널 미니멈(National Minimum, 역사 주)의 수준을 제시하였다. 그것은 ㉠ 임금의 최저기준을 포함한 고용조건과 노동조건, ㉡ 여가와 레크리에이션, ㉢ 보건, ㉣ 교육분야에 걸친 것이었다. 하지만 W.A.로빈슨의 지적처럼, "명확하게 결여된 것은 주택과 완전고용에 관한 책임이 제외되어 있다는 점이다." 이러한 약점을 가지고 있기는 해도 '자선'이나 '시혜'와는 달리 최저생활에 대한 국가의 책임을 분명히 하고 있다는 점에서는 구빈법의 정신과 근본적으로 달랐다.

구빈법에 있어서 가장 심각한 문제는 '체력조사'였다. 구빈법은 개개인의 능력에 여유가 있는 빈곤층, 노인, 불구자 등을 부양해야 하는 것은 그 사람의 부모나 자식의 의무라고 여겼다. 다시 말하면, 세대단위의 체력조사가 부조(扶助)의

진척이 되었던 것이다. 1930년대에 정부가 실업자에 대한 부조를 절약하기 위하여 이것을 엄격하게 적용했던 사례에서 보듯이 구빈법은 아주 악명이 높았다.

제2차 세계대전이 끝난 후, 영국이 '복지국가'로의 개혁을 추진하게 된 직접적 계기는 1942년의 '베버리지 보고서'에 있다. W.베버리지는 가족수당, 보건서비스, 실업이라고 불리는 세가지 기본과제를 명확히 하고, '복지국가'의 기본요건이 되는 사회복지와 사회보험의 개념을 확립하였다. 이후 정부는 베버리지 보고를 받아들여 '복지국가'를 향한 여러가지 체도를 창설하였다.

예를 들어, 1944년에는 「사회보험에 관한 법」이 발표되면서 국민보건성이 세 롭게 설립되었다. 45년에는 가족수당법에 의한 최초의 서비스가 나타났고, 46년에는 국민보험법, 국민보험(노동제해보상)법, 국민보건서비스법이 제정되었다. 그리고 48년에는 아동법과 함께 국민부조법이 제정되고, 이에 따라 구빈법은 마침내 종말을 고히게 되었다. "복지국가의 기본목표는 누구도 이러한 수준이하로 떨어지는 것을 허용해서는 안된다는 최저생활수준을 설정하는 것이고, 또 빈곤을 제거하는 일이다. 그것이 베버리지 보고서와 그 권고의 결과로 성립된 입법의 목적이었던 것이다."

"역사적으로 보면, 영국의 복지국가는 두개의 별드 활동영역에서 그 기원을 찾을 수 있다. 하나는 의회가 19세기에 공중위생, 교육, 공장상태 및 주택문제를 해결하기 위하여 만든 각종 사회적 서비스로부터 성립되었다. 또 하나는 20세기가 되면서부터 빈곤의 구제와 예방을 위하여 다루어졌던 시책이었다."

‘복지국가’의 인권사상

앞에서 검토했던 것처럼, 영국의 복지국가정책은 16세기 말에 시작된 구빈법의 '자선'과 '시혜' 사상을 극복하는 과정에서 이루어졌다. 그 성과를 통해 기본적으로 '최저생활의 보장과 이를 위한 국가책임'이라고 하는 이념을 수립해나갈 수 있었다. '복지국가'라고 하는 말이 의미하는 것에 대하여 M.프레스는 다음과 같이 요약하고 있다.

“첫번째, 일할 수 있는 능력에 반드시 상응하여야 한다고 말할 수 없었지만, 모

든 사람에게 언제나 최저한의 소득이 보장될 수 있도록 하는 것이다. 두번째, 생계를 위한 자구능력을 잃거나 상실하게 되는 생활상의 사고에 대하여 명목적으로서는 보험제도에 의한 보호를 완전히 받을 수 있도록 하는 것이다. 세번째, 가족이 자력에 의해서 그들의 아이들을 충분히 부양할 수 있도록 가족수당을 지급하는 것이다. 네번째, 대부분의 개인이 자력으로 조달할 수 있는 것 이상의 높은 공통기준에 따라, 그래서 '수급자' 개인에게 이익이 되면서도 또한 동시에 사회진척의 이익이 될 수 있다'라는 관점에 따라 종합적 보조금, 교육 및 보건서비스를 제공하는 것이다. 다섯번째, 금전적 보조라기 보다는 오히려 돌봄이나 사람에 의한 서비스, 즉 주택제공이나 노인가구 및 아동복지, 홈헬프(Home Help, 여가 주), 학교급식, 기타 환경 및 복지서비스를 제공하는 것이다(경험에 비추어 본다면, 이것이야말로 자발적 서비스와 강제 서비스 사이의 협력이 발달한 활동영역이었다)."

이들의 내용을 살펴보면, 전통적으로 영국에서 만들어진 최저생활 보장이 포함 되어 있는 동시에, '복지국가'가 발전하면서 제정이 허락하는 한 최고의 서비스를 모든 사람들에게 제공한다는 '최적조건'의 추구도 포함되어 있다. 공중위생, 의료보전, 교육 등이 국민의 권리로 실현되어 왔다는 것은 이와 같은 '최적조건'이 획득되어 왔다는 것을 의미한다.

하지만 주의해야 하는 것은, 그것들이 '최적조건'의 추구라고는 하지만 그 위에 국민운동이나 그 당시 정치세력의 내용 및 수준에 따라 원상태로 되돌아 갈 수도 있다는 것이다. 따라서 "영국에서 주택정책의 영역은 오늘날까지도 의료와 교육과 같은 정도의 국민권리로까지는 충분히 정착되어 있지는 않다"라는 지적은 충분히 가능한 것이다.

또 영국에서 중요한 쟁점은, 복지가 국가정책으로 추진되는 것을 전제로 하더라도 그것을 지탱하는 사회적·국민적 인식이나 행동이 어떻게 수반되게 되었는지 하는 문제이다. W.A.르빈슨은 이것을 설명하기 위하여 '복지국가와 복지사회-관상과 현실의 세계'를 저술한 바 있다. 제2차 세계대전 후의 영국에서 복지국가의 정책적 기초를 만들었던 베버리지도 "좋은 사회가 가능하지 않지는 국가가 아니라 시민에게 달려있다"라고 지적하고 있다. 결국 인권사상이, 영국이란 나라에 있어서도, 국민과 지역사회에 깊이 뿌리내리기 위해서는 여전히 지속적인 운동을 펼