

게 몇 가지 사항에 대해 지평을 내리고 이를 지기도록 요구하고 있다. 첫 번째는 입주자 참여에 관한 것으로, 사업계획의 정책결정 과정에 홈리스가 참여할 수 있도록 해야 하고, 선정된 이후에도 직접 고용이나 자원봉사의 형태로 지원주택의 건설 및 수복, 유지·관리과정에 최대한으로 참여할 기회를 제공해야 한다는 것이다. 두 번째는 임대료 수준을 결정하는 것인데, 주택도시개발청에서는 어떠한 경우에도 ① 세 금공제 후 월 수입의 30%, ② 총수입의 10%, ③ 공적부조를 받고 있는 경우 책정된 주거급여라는 세 가지 조건 중 최고 금액을 초과할 수 없도록 하고 있다. 그리고 입주자의 상황에 대응하도록 하기 위해 매년 임대료를 새롭게 책정해야 하며, 자녀 출생, 실업 등 특수한 경우에는 즉시 반영하도록 하고 있다. 세 번째는 최저주거기준에 관한 것으로, 주정부나 지방정부에서 규정하고 있는 기준에 합당해야 하며, 특히 접근성, 위생, 안전, 조명, 전기, 화재안전 등에 대해서는 적절한 수준을 유지하도록 하고 있다.

2) 지원주택 프로그램의 유형 및 특징

앞서 말했듯이 지원주택 프로그램은 홈리스에게 제공되는 지원주택과 지원서비스에 대한 자금을 지원하고 있다. 여러 가지 방식으로 접근할 수 있는데, 접근방식에 따라 크게 중간주택(Transitional Housing), 영구주택(Permanent Housing), 안전한 피난처(Safe Havens), 지원서비스만 제공하는 사업(Supportive Services Only), 혁신적인 지원주택(Innovative Supportive Housing) 등 5개의 유형으로 구분할 수 있다. 따라서 지원주택 프로그램 보조금을 신청하는 단체는 지역의 상황과 홈리스 당사자의 특성에 맞는 적절한 방식을 선택할 수 있다.

(1) 중간주택

중간주택은 홈리스 개인과 가족이 영구주택으로 옮겨가는 것을 촉

진하기 위한 지원주택의 한 유형으로, 그들이 좀 더 독립적으로 살 수 있도록 여러 지원서비스를 제공한다. 지원주택 프로그램의 자금은 새로운 중간주택을 공급하거나 기존의 중간주택을 확장하고자 할 때 사용될 수 있다. 지원서비스는 주택을 관리하는 단체가 직접 제공하거나 다른 공공·민간단체에 의해 제공된다. 또한 중간주택은 한 건물 또는 여러 건물에서 제공될 수 있고, 한 장소나 분산된 장소에 복수의 건물에서도 가능하기 때문에 상당히 유연적이다. 지원서비스 역시 반드시 동일 건물에서 제공될 필요는 없지만, 지원서비스에 대한 입주자의 접근을 용이하게 하기 위해 아주 근접한 곳에서 위치하거나 거리가 떨어져 있을 경우에는 운송수단을 제공해야 한다. 입주자의 거주기간은 최대 24개월을 원칙으로 하고 있지만, 기간이 만료된 후에도 홈리스 개인이나 가족이 살아갈 영구주택을 발견하지 못했거나 아직 독립된 생활을 하는 것이 불가능할 경우에 한하여 24개월을 초과할 수 있다.

중간주택 프로그램의 중요한 부분 중 하나가 입주자들이 적절한 영구주택을 찾을 수 있도록 돕는 것이다. 그 이유는 여러 측면에서 생각할 수 있다. 우선 홈리스 혹은 홈리스였던 입주자에게 있어 앞으로 살아갈 주택을 결정하고 구입하는 것도, 그 후 이사하고 주택을 계속 유지하는 것도 쉽지 않기 때문에 누군가의 도움을 필요로 하고 있다. 또한 이들에 대한 주택시장에서의 차별대우로 인해 스스로 주택을 구할 수 없을 수도 있고, 제3자의 개입이 없으면 주거기준에 미달한 주택을 임대할 수도 있으며, 이러 과정에서 다시 홈리스로 되돌아갈 수 있다. 따라서 입주자들이 주택을 정하고, 성공적으로 영구주택에서 살아가도록 하기 위해서는 입주자 스스로 거주할 주택을 찾아 구입하고 유지할 수 있도록 준비하고 훈련시켜야 한다. 그리고 이사하고 주택을

6) 하지만 중간주택 입주자 중 절반 이상이 24개월을 초과하여 남아있으면 중간주택에 대한 보조금이 중단되기 때문에 상당히 조심스러운 부분이다.

유지할 수 있도록 집주인 및 주택 관리자와의 관계를 발전시키고, 저축계획을 세워 실행할 수 있도록 도와 독립적으로 생활할 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다.

(2) 영구주택

영구주택은 장애를 갖고 있는 홀리스를 위한 지원주택이다. 장기간 동안 커뮤니티에 기반한 주택과 지원서비스를 제공하여 특별한 수요를 갖고 있는 계층을 지원함으로써 영구적인 주거지에서 가능한 한 독립적으로 살아갈 수 있도록 하는 것이 주요 목표이다. 영구주택에서 제공되는 지원서비스는 중간주택과 동일하다. 특이한 것은 장애인을 위한 영구주택은 동일 건물 내 입주자를 16명 이하로 제한하고 있다. 이는 서비스 제공 대상이 장애인이라는 특수성이 존재한다는 점과 커뮤니티를 기반으로 한다는 점과 관련이 있다. 따라서 정원이 16명을 넘는 영구주택을 제안하기 위해서는 지역 주택시장의 여건과 주변경관을 해치지 않는다는 것을 설명해야 하며, 입주자가 이웃과 성공적으로 통합될 수 있음을 인정받아야 한다. 영구주택으로 활용할 수 있는 주택은 아파트, 단독주택, 헌립주택, 그룹홈, SRO 주택 등 대부분의 주택유형이 가능하다.

(3) 안전한 피난처

안전한 피난처 역시 지원주택의 한 유형으로, 건물 전체를 사용하거나 일정 부분을 사용하고, 중간주택이나 영구주택과는 확실하게 구분된다. 주로 거리에서 생활하는 홀리스 중 심각한 정신적 질병으로

7) 지원주택 프로그램에서의 장애인은 ① 사회보장법(Social Security Act) 제 223에 의해 적용되는 신체장애인, ② 장기간 동안 신체적, 정신적, 감성적 손상을 갖고 있고, 권성적으로 독립적으로 살아가는 능력이 부족해서 좀 더 격렬한 주택에 의해 개선되어야 하는 사람, ③ 발달장애를 갖는 사람, ④ AIDS 감염자나 AIDS 발생가능성이 있는 사람 등을 의미한다.

인해 지원서비스에 참여할 수 없거나 참여하기를 거부하는 사람을 대상으로 지원서비스를 실시한다. 기간을 제한하지 않고 24시간 거주할 수 있으나, 하룻밤에 거주할 수 있는 인원을 25명으로 제한하고 있다. 잠자리는 사적 또는 준사적 공간으로 제공되며 부엌, 거실, 욕실은 공동으로 사용하게 되어 있다. 또한 거주자뿐만 아니라 일시적으로 방문한 사람에 대해서도 대상조건을 충족하면 지원서비스를 제공한다.

미국의 전체 홀리스 인구 중 약 43%가 정신적 문제를 안고 있다. 심각한 정신적 질병을 갖고 있는 홀리스는 홀리스 상태에서 벗어나는 것이 훨씬 더 어려운데, 이는 정신적 질병이 커뮤니티 생활에 필수적인 사리판단, 동기부여, 사회적 기술 습득을 방해할 수도 있기 때문이다. 따라서 안전한 피난처는, 거리에서 벗어난 생활에 적응하고 중간주택과 영구주택으로 옮겨가기 위해 필요한 지원서비스를 받아들이겠다는 의지와 믿음을 개발할 수 있는 시간을 필요로 하는 심각한 정신적 질병을 가진 홀리스를 위한 대안주거일 뿐만 아니라 음식, 샤워, 의복과 같은 기본적 욕구를 제공한다는 점에서 매우 의미 있다고 여겨진다.

(4) 지원서비스만 제공하는 사업

지원주택 프로그램은 지원주택 등의 주택을 제공하지 않고, 지원서비스만 제공하는 경우에도 활용가능하다. 즉, 사업주체가 지역의 여건, 사업주체의 역량, 지역 내 홀리스의 특성 등으로 인해 지원주택, 영구주택, 안전한 피난처처럼 주거와 서비스 모두를 제공할 수 없을 때에는 지원서비스만 제공하는 것도 가능하다는 것이다. 지원서비스를 제공하기 위해 필요한 건물은 신축방식을 제외한 매입방식, 수부방식, 임대방식 모두를 통해 가능하다. 지원서비스가 중점적으로 일어나는 중심 현장에 공간을 마련할 수도 있고, 지원서비스가 제공되는 분산된 현장에 소규모 공간을 마련할 수도 있으며, 아웃리치나 이동차량에 의

한 건강검진 등 특정 공간 없이도 지원서비스를 제공하는 것이 가능하다.

지원서비스만 제공하는 사업이 지원주택 프로그램내의 다른 프로그램과는 성격이 다르지만, 기본적으로 프로그램에 참여하는 홈리스들이 영구주택에서 독립적으로 살아가도록 돕는다는 점에서 같은 목적을 갖고 있다. 이를 위해 홈리스가 영구주택을 획득하고 지속할 수 있도록 돕고, 그들의 수입을 늘리고 독립적으로 살아갈 수 있도록 생활 기술을 습득하게 하는 등에 대한 구체적인 계획을 포함하고 있어야 한다.

(5) 혁신적인 지원주택

앞서 말한 4가지 유형 이외의 방식으로 프로그램을 계획하고자 할 때 이용할 수 있는 것이 혁신적인 지원주택이다. '혁신적인'이라는 수식어에서 알 수 있듯이 프로그램의 내용에 대한 규정은 없고, 주택도 시개발성에 의해 프로그램이 혁신적이라고 인정을 받으면 가능하다. 이를 위해 제안하는 프로그램이 지역차원에서 바라볼 때 다른 유형과 확실히 구분되는 접근방식을 갖고 있고, 그것이 다른 지역에서 적용가능한 선진적인 모델이 될 수 있음을 증명해야 한다. 하지만 홈리스가 안정된 주거에서 독립적으로 살아가도록 지원하는 방법은 대부분 중견주택, 영구주택, 안전한 피난처, 지원서비스만 제공하는 사업 등을 통해 가능하기 때문에 혁신적인 지원주택을 활용할 수 있는 경우는 그리 많지 않다.

③ 지원주택 프로그램 보조금의 대상 및 규모

공모를 통해 제안한 사업계획서가 선정되면 주택도시개발성으로부터 지원주택 프로그램 보조금을 받게 되고, 선정단체들은 보조금을 활용하여 지원주택 및 지원서비스를 사용하게 된다. 보조금은 지원주택을 공급하는 데 소요되는 비용과 이후 프로그램 운영비용에 사용되는

비용을 지불하기 위해 사용할 수 있다. 하지만 보조금을 사용할 수 있는 대상이나 대상별 사용가능한 금액이 정해져 있기 때문에 이에 맞춰 보조금을 사용해야 한다.

(1) 물리적 공간 확보 관련

우선 지원주택 프로그램을 실시하기 위해서는 유형에 따라 정도의 차이가 있기는 하지만, 지원주택이나 지원서비스를 제공할 수 있는 적절한 규모의 물리적 공간이 필요하다. 물리적 공간, 즉 건물은 다양한 방식으로 공급이 가능하며, 크게 매입방식, 수복방식, 신축방식, 임대방식 등이 있다¹⁾. 사업주체는 계획하고 있는 프로그램의 유형과 지역의 실정 등을 고려하여 적절한 방식을 선택할 수 있다.

보조금을 사용할 수 있는 경우와 규모가 공급방식에 따라 조금씩 다르게 책정된다. 매입방식은 말 그대로 지원주택이나 지원서비스를 제공하는 데 사용될 건물을 매입하는 것으로, 매입가격의 일부를 지불하거나 건물매입을 위한 대출금 등을 상환하는 경우를 생각할 수 있다. 수복방식은 앞으로 지원주택으로 사용되거나 지원서비스를 제공할 수 있도록 건물을 개·보수하는 방식이다. 기존 건물을 중축하는 비용, 에너지의 효율적 사용을 위한 설비를 설치하는 비용, 기존 구조를 주거기준(housing code regulation)에 적합하도록 수선하는 비용 모두 수복방식에 포함된다. 매입방식과 수복방식으로 지원주택을 공급할 때 사용할 수 있는 보조금은 건물 당 20만 달러(약 2억 4천만원)와 40만 달러(약 4억 8천만원) 사이에서 입지에 따라 결정된다. 즉, 땅값이나 건물가격이 상대적으로 높은 지역에 대해서는 보다 많은 보조금을 부여함으로써 지역의 상황을 충분히 고려하고 있다는 것이다.

신축방식은 지원주택이나 지원서비스를 제공하기 위해 건물을 새

B) 지원주택의 매입, 수복, 신축에 보조금을 사용하며 향후 20년 동안 신경 당시의 목적으로 운영되어야 한다.

로 건설하는 것으로, 건설비용이나 토지구입 비용의 일부를 지불하기 위해 보조금을 사용할 수 있다. 단, 지원서비스만 제공하는 사업인 경우는 신축방식으로 건물을 공급할 수 없다. 그 밖의 경우에도 건물의 신축비용이 기존 건물의 수복비용보다 더 적거나 지역의 여건상 기존 건물의 매입이나 수복에 의해 지원주택을 공급할 수 없을 때만 사용 가능하다. 신축비용으로는 지역의 입지와 상관없이 건물 당 40만 달러로 제한하고 있으며, 이 범위 내에서 건설비용과 토지구입 비용 모두를 위해 보조금을 사용할 수 있다.

마지막으로 건물을 임대해서 그 건물을 지원주택이나 지원서비스를 위해 사용하거나 지원주택으로 사용될 개별 주호에 대한 임대료를 지불하는 임대방식이 있다. 임대하는 방법은 자유롭기 때문에 건물 일부 또는 전체를 임대할 수도 있고, 여러 건물을 임대할 수 있다⁹⁾. 임대비용은 실제 비용을 반영하되, 지역 내 비슷한 주택과 비교하여 합리적이여 한다. 또한 건물소유주의 다른 주택의 임대비용을 초과하면 안 되고, 주택도시개발성이 정한 공정시장임대료(Pair Market Rents: PMER)를 초과해서는 안 된다¹⁰⁾.

(2) 프로그램의 운영 관련

물리적인 공간의 확보는 지원주택이나 지원서비스를 제공하기 위한 선행과제라 할 수 있다. 공간이 확보되면 홈리스 참여자에게 본격적으로 지원서비스를 제공하는 것이 중요하다. 왜냐하면 지원서비스는 홈리스 참가자가 거리나 쉼터에서 영구주택 또는 영구지원주택으로 옮겨갈 수 있도록 도와주기 때문이다. 따라서 지원서비스에는 홈리스

- 9) 단, 동일 권역이 아닌 지역 곳곳에 있는 개별 주호를 선별하여 임대할 경우에는 각 공간의 위치, 크기, 건물유형, 층질, 채광성, 용이성, 관리서비스 등이 유사해야 한다.
- 10) 공정시장임대료는 매년 9월경에 연방 등록기관(Federal Register)에서 법령으로 공포되어 임대비용을 산정하는 데 사용된다.

참여자의 독립을 지원하는 거의 모든 서비스가 제공된다. 예를 들어 아웃리치, 탁아, 직업훈련, 사례관리, 건강관리, 출근용 운송수단 보조, 직업교육, 생활기술, 상담, 주택찾기 보조, 약물남용 치료, 부모 훈련, 정신질환 및 정신건강 관리, 생활비 관리 등이 모두 지원서비스에 포함된다. 지원주택 프로그램의 보조금은 이러한 지원서비스를 제공하는 데 관련한 비용과 서비스 제공자의 월급을 지불하기 위해 사용된다¹¹⁾.

다음으로 지원주택 프로그램의 보조금은 지원주택의 일상적인 운영과 관련한 비용을 지불하는 데 사용 가능하다. 운영비용은 주택 사업의 기능과 운영을 지원한다는 점에서 지원서비스 비용과는 구별되고¹²⁾, 대출금의 원금상환은 포함되지 않는다. 보조금 수령 후 2년 동안은 운영비의 75%까지 보조금으로 충당할 수 있으며, 3년째부터는 50%까지만 보조금으로 사용할 수 있다.

마지막으로 행정비용으로 보조금을 사용할 수 있는데, 보조금의 5%로 제한하고 있다. 행정비용이 주로 사용되는 곳은 보조금 사용에 대한 계산, 주택도시개발성에 제출할 경과보고서의 작성, 프로그램의 회계감사 비용, 보조금 관리와 관련된 비용, 행정업무 담당직원의 월급 등을 포함하고 있다.

- 11) 보조금을 사용할 수 있는 지원서비스 비용은 예를 들면, ① 사례관리자, 상담가, 치료사 등의 월급, ② 직업훈련 프로그램에 사용되는 책상 및 컴퓨터, ③ 음식, 옷, 차량 등, ④ 치과치료 및 건강관리, ⑤ 중간주택에서 영구주택으로 이주하는 참여자에 대한 임대료(첫 달), 보증금, ⑥ 직업 및 직업훈련을 위한 옷, 도구 등의 필요한 물품, ⑦ 분산된 주택에 거주하는 참여자를 방문하는 서비스 직원의 수당, ⑧ 차량 구입 및 유지비 등이 있다.
- 12) 운영비용에는 ① 사업관리자나 경비원들과 같이 서비스를 수행하지 않는 직원의 월급, ② 가스, 난방, 전기 등의 유지비, ③ 직원용 책상, 컴퓨터, 전화, ④ 참여자에게 제공되는 침대, 의자, 옷장 등의 가구, ⑤ 냉장고, 가스렌지 등 생활용품, ⑥ 이사회, ⑦ 유지수서비 등이 포함된다.

3. 민간단체의 역할 및 지원주택 운영 사례

1) 지원주택협회

지원주택협회(The Corporation for Supportive Housing)는 1991년 교회자선기금(Few Charitable Trusts), 로버트 우드 존슨 재단(Robert Wood Johnson Foundation), 포드 재단(Ford Foundation) 등 대표적인 세 개의 자선단체로부터 자금을 조성 받아 설립되었다. 현재 캘리포니아, 코네티컷, 일리노이즈, 인디애나, 미시간, 미네소타, 뉴저지, 뉴욕, 오하이오, 로드 아일랜드 등 10개 주(state)와 컬럼비아 특별구에 사무소가 있으며, 그 밖의 지역으로도 확장하는 것을 계획하고 있다. 약 80명의 직원이 각각의 지역에서 지원주택을 개발하고, 홈리스 상태를 없애기 위해 근무하고 있다.

지원주택협회의 가장 중요한 역할은 지원주택의 필요성을 알리고 실제적으로 지원주택을 필요로 하는 지역에 지원주택을 공급하는 것이고, 궁극적으로 지원주택이 홈리스 문제를 해결하는 데 효과적임을 증명함으로써 계속해서 확장에 가는 것이다. 따라서 지원주택의 주요 업무는 비영리단체들이 지원주택을 성공적으로 개발할 수 있도록 그동안의 개발 경험을 바탕으로 하여 지원주택 사업과 관련한 여러 활동을 지원하는 것이다. 예를 들어, 사업 계획단계에서 완료단계까지 지속적인 상담과 조언하는 것, 지원주택 후원자가 대출이나 보조금을 신청할 수 있도록 돕는 것, 보다 쉽게 지원주택을 설립하고 운영하도록 공공 정책을 바꾸는 것 등이 포함된다. 특히 토지가격이 높고 기본적으로 저렴임대주택이 부족한 뉴욕시와 같은 경우, 지원주택을 개발하는 일이 매우 어렵다. 이 때 지원주택을 건설할 적절한 부지를 찾아 사업성을 판단한 후, 사업성이 있을 때 정부 보조금을 활용하여 부지

를 매입하고, 커뮤니티와의 교섭에 협력하는 것도 지원주택협회의 역할이다.

2) 뉴욕지원주택네트워크

뉴욕지원주택네트워크(Supportive Housing Network of New York)는 원래 1988년에 창설되었던 SRO 공급자 그룹(SRO Provider Group)으로, 홈리스의 수요에 대응하기 위해 계속해서 줄어들고 있던 SRO 주택을 수복하기 시작했던 12개 비영리단체의 특별위원회 성격에서 발전한 조직이라 할 수 있다. 이들은 입주자들이 홈리스 상태에 이른 근본적인 원인을 극복할 수 있도록 현장에서 사례관리, 프론트 상담, 약물남용 및 정신질환 상담, 직업훈련 등의 지원서비스를 제공하였다. 그 당시 SRO 공급자 그룹이 원했던 것은 정보와 자원을 공유하고 홈리스 대면활동을 공동으로 수행할 수 있는 중앙정보센터의 역할을 하는 것이었다. 그래서 1988년 SRO 공급자 그룹이 자체적으로 조직의 체계를 만들고, 참가하는 단체에게 행정적인 지원을 제공하기 위해 파트타임 직원을 고용한 것이 뉴욕지원주택네트워크로서의 첫 출발이라 할 수 있다. 현재는 뉴욕주에서 활동하는 160개 비영리단체가 참여하고 있으며, 이 조직들은 저소득층이나 홈리스 상태를 경험했던 가족이나 개인을 위한 지원서비스가 제공되는 안전하고 부담가능한 지원주택을 28,000세대 넘게 개발하여 운영하고 있다. 뉴욕주에서 지원주택을 개발하고 지원서비스를 제공하는 비영리 지원주택 공급자가 기본회원이고, 저소득층이나 홈리스를 위해 활동하고 있는 비영리단체들이 자매회원으로, 기술적인 지원이나 홈리스 대면 활동을 지원하는 영리조직은 협력회원으로 활동하고 있으며, 정부 단체도 회원이 될 수 있다. 운영비용은 회비납부, 정부용역 수행, 보조금, 기업과 개인의 기부금, 모금활동을 통해 마련하고 있다.

뉴욕지원주택네트워크의 활동은 다음과 같이 크게 세 방향으로 나

늪진다. 첫 책, 직원을 훈련시키고, 참가단체에게 기술적인 지원을 실시하고 있다. 지원주택과 홈리스와 관련한 주요한 사회적 이슈를 찾아 내어 워크숍을 정기적으로 개최하고 연 1회 협의회를 갖는다. 주로 개인조성 방법, 복지정책의 변화에 대응하는 법에 대해 논의하고, 우수사례를 발굴하여 함께 공유한다. 둘째, 전문적인 교육활동을 펼치고 있다. 일반 시민과 정책 결정자 모두를 포함하는데, 지원주택이 비용면에서도 효과적이고, 홈리스 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방법임을 설명한다. 또한 지역 공급자에게 유용한 정보와 자원을 지속적으로 제공하고 있다. 셋째, 자원을 공유하고 있다. 지원주택 공급자들 상호간에 체계화된 정보공유 기회를 통해 현장지식과 전문기술을 공유할 수 있도록 뉴욕 시내를 중심으로 프로그램 관리자 포럼(Program Directors Forums)을 5곳에서, 입주자 고용 포럼(Tenant Employment Forum)을 1곳에서 운영하고 있다. 이러한 포럼을 통해 경험자와 신입 직원간의 교류, 정보 및 자원의 공유가 활발하게 이뤄지고 있다.

3) 지원주택 사례

앞서 주택도시개발성의 지원주택 프로그램의 내용에서 알 수 있듯이 비영리단체는 지원주택 프로그램의 보조금을 신청할 수 있는 자격을 갖추고 있다. 하지만 실제적으로 비영리단체에서 운영하는 지원주택은 지원주택 프로그램의 보조금뿐만 아니라 주정부, 시정부 등이 제공하는 다양한 보조금과 기업, 개인 등 민간으로부터의 보조금 등을 활용하여 홈리스를 위한 주거지원 활동을 하고 있다. 여기에서는 성 프란시스 주택(St. Francis Residence)과 레이크프론트(Lakefront) SBO의 사우스루아파트(South Loop Apartment) 2개의 지원주택 사례에 대해 발생경위, 건물 및 입주자 현황, 지원서비스 내용, 운영비용 및 개인마련 방법을 중심으로 살펴 볼 것이다.

(1) 성 프란시스 주택

■ 발생경위

성 프란시스 주택은 홈리스나 정신장애자 그리고 그들의 부양자를 대상으로 하는 영구지원주택이다. 카톨릭 교회에 속한 성 프란시스교회에 의해 시작되어 현재는 뉴욕시내에만 3개소가 있으며, 총 300명이 거주하고 있다. 1970년대 말 많은 홈리스가 교회 앞에서 기거하고 있었지만, 이들에 대한 행정의 대응은 전혀 없었으며 다른 누구도 관심을 보이지 않았다. 이들을 위해 성 프란시스교회가 1980년 첫 번째 지원주택을 설립하였고, 그 뒤를 이어 1983년에 두 번째 지원주택을, 마지막으로 1988년에 세 번째 지원주택을 설립하였다. 지원주택을 설립했던 당시에는 홈리스에 대한 성 프란시스교회의 지원에 대해 복지차원에서의 접근이 아닌 단순히 포교를 위한 것이라는 부정적인 인식이 많았다. 이에 지원주택 활동의 공공성을 명확히 하기 위해 NPO 법인화를 추진하였다.

■ 건물 및 입주자 현황

기본적으로 개별 침실을 사용하고 목욕탕, 화장실, 거실은 공동으로 사용하고 있다. 현재 이곳에는 홈리스 중에서도 정신장애자, 특히 중증의 정신분열증 환자를 입주대상으로 하고 있다. 입주자는 주로 다른 지원단체의 시설이나 병원으로부터 소개를 받고 있으며, 몇 가지 조건을 충족시키는 사람만 받아들이고 있다. 입주자는 기본적으로는 정신분열증을 갖고 있지만, 거리에서 생활하는 사람 특유의 결빙인 고

13) 입주자의 조건은 ① 중상이 안정된 상태일 것 ② 불법 약물사용자나 알콜 중독자가 아닐 것 ③ 평생 입주할 것 등이 있으며, 두 번째 설립된 지원주택은 남성 홈리스만 대상으로 하고 그 외는 남녀 모두를 대상으로 한다.

열악이나 당뇨병을 함께 갖고 있는 경우가 많다. 지원주택 전체에서 남녀의 비율은 2:1이고, 평균 연령은 50세 정도이다.

■ 지원서비스 내용

성 프란시스 주택에서는 입주자에 대해 다양한 지원서비스를 제공하고 있다. 입주자는 자칫하면 고립되기 쉬우며, 노숙경험으로 인한 마음의 상처를 갖고 있는 경우가 많다. 따라서 입주자가 고립성을 극복할 수 있도록 하기 위해 할 수 있는 한 방에서 바깥으로 자주 나올 수 있도록 동기를 부여하고 있는데, 밖으로 나오지 않으면 지원서비스를 받을 수 없도록 방침을 정하고 있다. 지원서비스의 내용을 살펴보면, 정신분열증 환자를 대상으로 하고 있기 때문에 진료서비스가 가장 중요한 부분이라 할 수 있다. 정신과 간호사가 상근하고 있어 투약관리를 하고 건강상태를 체크하며, 정신과 의사가 주 1회 각 지원주택을 순회하고 있다. 그리고 스스로 생활비를 관리하기 어려운 사람을 위해 생활비를 관리해주고 있다. 이곳의 입주자는 장애자 수당을 월 617달러씩 받고 있는데, 지원주택의 월 임대료는 225달러이다. 장애자 수당에서 임대료를 지불하고 남은 돈을 분할해서 매일 일정 금액씩 지급하고 있다. 그 밖의 지원서비스 내용을 살펴보면 아랍과 점심을 제공하고 있고, 행정관련 업무를 지원하고 있다. 뿐만 아니라 예술 활동을 할 수 있도록 강소를 제공하고 계절별로 이벤트를 개최함으로써 입주자가 인간으로서 존중받고 있다는 것을 느끼게 하고 스스로의 재능을 발견하도록 지원하고 있다.

■ 운영비용 및 재원마련 방법

지원주택을 운영하는 경비는 입주자 1인당 약 9,000달러가 필요하다. 따라서 지원주택 3곳 전체로 하면 매년 300만 달러 정도가 필요하다.

게 된다. 이러한 경비는 크게 정부로부터의 보조금과 일반인으로부터의 기부금으로 나뉜다. 정부로부터의 보조금도 목적에 따라 정신건강을 위해 소요되는 비용은 주 정부로부터 보조금이 나오고, 건물의 운영관리와 관련한 비용은 시로부터의 보조금으로 충당한다. 한편, 입주자가 복용하는 약물 비용에 대해서는 메디케이드(Medicaid 거소독자의 의료보조제도)에 의해 전액 보조되고 있으며, 식료품을 구입할 때는 거소독자에게 지급되는 쿠폰을 활용하기도 한다.

(2)레이크프론트 SRO의 사우스루아파트

■ 발생경위

1986년 이후 Lakefront SRO는 부담가능한 지원주택의 개발, 관리, 보전을 통해 홈리스 상태를 없애기 위한 긴 싸움에서 국가적인 지도자로서의 역할을 하고 있었다. 1989년까지, 총 13년 동안 Lakefront는 7개의 SRO주택을 개발하였고, 그 결과 총 685개의 영구주택이 홈리스와 최극빈층 남녀에게 제공되었다. 이러한 영구주택은 모두 서비스 혜택을 받기 어려운 지역인 시카고 북쪽에 위치하고 있다. 1989년 Lakefront는 South Loop Apartment와 USG 직업훈련센터를 중점사업으로 키우기 위해 투자하였다.

■ 건물 및 입주자 현황

사우스루아파트는 총 9층 건물로, 207개의 부담가능한 SRO 주택과 커뮤니티에 기반한 직업훈련·교육센터가 함께 결합되어 있다. 교육센터, 커뮤니티 공간과 지원서비스 사무소는 건물의 1층에 있으며, 2층부터 각층별로 SRO 주택이 26개 정도 있다. 각각의 SRO주택은 개인욕실과 부엌을 갖추고 있으며 중앙난방식이다. 그 밖에도 공동거실, 세탁소, 24시간 프론트 시설, 옥상정원 등이 있어 입주자들이 자유롭게 이용할 수 있도록 하고 있다. 또한 넓은 복도, 낮은 싱크대, 휠체어를

담 상태로 사위가능한 육실 등 장애인이 사용하기에 적합한 SBO 주택이 48개 있다. 입주자의 구성도 홀리스, 장애인, HIV 보균자나 AIDS 감염자, 최극빈층 등 다양하다.

■ 지원서비스 내용

사우스루프아파트에서는 홀리스가 안정적이고 독립적인 생활을 영위해나가는 것을 방해하는 약물남용, 문맹, 정신질환과 같은 문제에 집중하고 있다. 레이크프론트의 다른 SBO주택과 마찬가지로 사례관리자가 현장에서 상근하면서, 입주자와 긴밀한 관계를 유지하고, 세입자들이 스스로 삶의 목표를 추구하는 계획을 수립하고 발전시키도록 돕고 있다. 또한 자원봉사, 교육, 훈련 등의 기회를 연결해주기 위해서 사우스루프 지역 내 커뮤니티 조직과 사회서비스 단체와 특별한 네트워크를 형성하고 있다. 특히 USG 직업훈련·교육센터가 사업의 핵심적인 부분을 담당하고 있는데, 직업준비 워크숍, 훈련프로그램, 경기 교육강좌 등을 실시하여 참여자들이 현대의 직장에서 요구하는 살아있는 기술을 배울 수 있도록 하고 있다.

■ 운영비용 및 재원마련 방법

South Loop Apartment를 개발하기 위해 여러 주체에게 다양한 방식으로 자금을 모았다. 7종류의 공적자금, 저소득층용 주택에 대한 세금공제, 민간기업과의 파트너십, 여러 민간부문으로부터의 기부금 등을 활용하여 총 22,405,729달러를 마련할 수 있었다. 지원주택을 개발한 후에도 이를 유지하기 위해 많은 비용이 들어간다. South Loop Apartment를 유지하기 위해 소요되는 비용은 운영비용과 지원서비스 제공비용으로 구분할 수 있으며, 매년 SBO 주택당 운영비용 4,241달러, 지원서비스 제공 비용 4,641달러를 합쳐 총 8,882달러 정도가 필요

하다. 이 모든 비용을 입주자가 부담하는 것을 불가능하기 때문에 보조금을 적극적으로 활용하여 임대료를 부담가능한 수준까지 낮추고 있다. 시카고시 주택과에서 제공하는 시카고 저소득층 주택 트러스트 펀드(The Chicago Low Income Housing Trust Fund)를 활용하여 20개 주택의 임대료를 월 75달러로, 15개 주택의 임대료를 월 125달러로 유지하여 입주자가 임대료를 부담할 수 있게 했다. 게다가 주택도시개발성의 지원주택 프로그램 자금을 활용하고 있는 60개 주택은 장어를 갖고 있는 홀리스를 대상으로 하고 있으며, 10개 주택이 주택도시개발성의 HOPWA 프로그램¹⁴⁾을 활용하여 HIV 및 AIDS 감염자용으로 사용되고 있다. 만일 정부의 보조금이 없다면 입주자들은 월 286달러를 임대료로 부담해야 했을 것이다.

4. 생각해 봐야 할 것들

지금까지 주택도시개발성의 지원주택 프로그램과 민간단체의 역할 및 지원주택 운영사례를 통해 홀리스 주거지원에 있어 정부와 민간이 각각 어떤 역할을 하고 있는지 살펴보았다. 이러한 미국의 경험을 통해 우리나라 홀리스에 대한 지원, 특히 주거지원이 어떤 방향으로 나아가갈지에 대한 몇 가지 고민이 필요함을 알 수 있다.

- 1) 홀리스 문제를 해결하기 위해 지원주택은 필요한가?
우선 홀리스 문제를 해결하기 위해 지원주택이라는 주거지원방식이 필요한지에 대한 합의가 필요할 것이다. 지원주택의 필요성에 대한 합의는 바로 지원주택을 정책적으로 공급해야 한다는 당위성과 연결

14) Housing Opportunities for Persons With AIDS 프로그램은 에이즈에 감염된 저소득층과 그들의 가족에게 주거지원과 의료서비스를 비롯한 다양한 지원서비스를 제공하는 지방정부나 비영리단체에게 정부가 보조금을 지급하는 프로그램이다.

되기 때문에 중요하다고 할 수 있다. 지난 10여 년 동안 지원주택을 지속적으로 공급해왔고, 여러 측면에서 나름대로의 성과를 얻고 있는 미국의 경험으로부터 지원주택의 필요성을 생각해보고자 한다.

첫째, 지원주택은 안정적으로 거주할 공간이 없는 홈리스 상황에서 벗어날 수 있도록 도와준다. 이는 지원주택 내에서는 모든 사람이 안정적·지속적·인간적으로 살아갈 수 있기 때문이다.

둘째, 지원주택은 입주자가 좀 더 안정적이고 독립적으로 살아갈 수 있도록 돕는다. 입주자 스스로 부담가능한 주택과 이용가능한 지원 서비스의 영구적인 결함은 복잡한 문제를 안고 있는 사람들에게 적합한 접근방식이라 할 수 있다. 실제로 지원주택이 입주자의 건강, 고용, 정신질환 및 약물사용 치료에 긍정적인 효과를 준다는 연구가 발표되었다(Culhane, 2002).

셋째, 지원주택은 영구주택이다¹⁵⁾. 지원주택의 입주자는 일반적인 다른 이웃과 마찬가지로 임대계약서에 서명을 하고 임대료를 지불한다. 즉, 긴급상황과 단기상황에 대응하기 위해 계획된 센터와 달리 장기적인 주거로서 기능한다는 것이다.

마지막으로 지원주택은 비용면에서 효율적이라는 것인데, 이는 정부차원에서도 환영할 만한 점이다. 지원주택협회와 비용연구 결과는 사람들을 홈리스 상태로 남아있게 하는 것보다 지원주택을 제공하는 것이 경제적 측면에서도 훨씬 더 이익임을 알려주고 있다¹⁶⁾(<표 1>

- 15) 주택도시개발성의 지원주택 프로그램은 최대 3년까지 보조금을 지급하고 있지만, 실제로 지원주택을 공급하는 비영리단체는 다양한 제도를 활용하고 있기 때문에 영구적인 성격이 강하다고 할 수 있다.
- 16) 뉴욕시의 정신질환을 갖고 있는 5,000명을 대상으로 홈리스였던 2년 동안과 주거획득 후 2년 동안 소요 비용을 추적하였다. 지원주택은 공공 서비스의 이용을 감소시켜 평균적으로 매년 16,282 달러를 절약할 수 있었는데 그 중 72%가 공공보건서비스 사용의 감소로 인해, 23%가 센터 사용 감소로 인해, 5%가 정신질환 홈리스의 시설수용 감소로 인해 절약되었다.

참조)

<표 26> 뉴욕의 홈리스 지원방식에 따른 1일 소요비용 비교
(단위: 달러/일)

구분	주교도소	시 구치소	시 센터	시 병원	주정신병원	지원주택
비용	79	112	68	600~1,600	360	34

자료: www.csh.org

2) 홈리스 주거지원에서 정부는 어떤 역할을 했을까?

다음으로 홈리스 주거지원에 있어 정부가 어떤 역할을 했는가를 생각해 볼 필요가 있다. 우선 홈리스 지원이라는 커다란 틀에서 바라보면, 중앙정부 차원에서 '지속적인 보호'라는 일관된 전략 아래, 공급 센터에서 영구주택으로라는 단계적인 접근을 시도하고 있다는 것이다. 그리고 홈리스를 홈리스 상태에서 벗어나게 하고, 주거를 상실한 위험을 갖고 있는 저소득층이 홈리스가 되는 것을 예방하기 위해서는 무엇보다도 안정적인 주거가 제공되어야 한다는 사실을 인정하고 지원하고 있다는 것이다. 이는 주택도시개발성에서 운영하는 4개의 홈리스 지원 프로그램 중 공급센터에 대한 보조금의 비율이 낮고, 비교적 장기적으로 거주할 수 있는 중간주택 이상의 단계에 보다 많은 투자와 지원을 하고 있다는 것에서도 확인할 수 있다.

특히 지원주택 프로그램을 통한 홈리스의 주거지원은 우리에게 시사하는 바가 크다. 주거와 지원서비스를 함께 제공한다는 지원주택의 개념 자체뿐만 아니라 정부가 지원주택의 필요성을 인정하고 제도와시켜 지속적으로 지원하고 있다는 것은 열악한 홈리스 지원체계에서 소외받고 있는 홈리스 당사자들이나 홈리스 지원활동을 하고 있는 우리나라의 활동가나 민간단체에게 부러운 일이 아닐 수 없다. 또한 지원주택 프로그램을 수행할 수 있는 자격을 지방정부나 공공단체에 한

정하지 않고 비영리단체에게도 부여하고 있다는 것, 매년 전국 공모방식을 통해 보조금을 지급할 단체를 선정함으로써 지원단체들의 역량을 높이고, 홈리스 지원방식을 발전시키고 있다는 것, 주택과 지원서비스 제공이라는 큰 틀 아래 중간주택, 영구주택, 피난처 등 다양한 방식을 포함할 수 있어 지원단체가 지역의 여건과 지역 홈리스의 수요에 대응하여 유동적으로 대응할 수 있다는 것 등이 지원주택 프로그램이 갖고 있는 매력이라 할 수 있다.

마지막으로 홈리스 주거지원의 직접적인 역할을 비영리단체에게 위임하고 지원하는 역할을 하면서도, 입주자 급여, 임대료 수준, 최저주거기준 등에 대해서는 엄격한 지침을 내림으로써, 지원주택이 홈리스에게 안정적이고 부담가능한 주거처로서 기능하도록 하고 있다.

3) 홈리스 주거지원에서 비영리단체의 가능성은 무엇일까?

앞서 지원주택과 관련한 단체들과 비영리단체에 의해서 운영되는 지원주택의 사례를 살펴보았다. 정부가 비영리단체를 지원주택 프로그램의 보조금을 받아 사업을 수행할 수 있는 주체로 인정하고 지속적으로 지원하고 있다는 것을 통해서 홈리스 주거지원활동에 있어 비영리단체의 역할이 매우 크고 중요하다는 것을 알 수 있었다.

그럼 비영리단체의 가능성은 무엇일까? 여러 측면에서 생각할 수 있겠지만 우선은 비영리단체가 정부에 비해 홈리스의 다양한 주거요구(housing needs)와 일상생활에 대한 욕구를 정확하게 파악하고 적절하게 대응할 수 있다는 점이다. 조각에 따라 입주자의 성격이 저소득층, 홈리스, 장애 홈리스, HIV/AIDS 감염자 등 다양하며, 경우에 따라서는 이들이 섞여있다. 입주자에 대해 제공되는 지원서비스 역시 그들의 특성과 요구에 맞는 내용을 담고 있다. 이는 대부분의 비영리단체가 지역사회를 기반으로 한 여러 활동을 오랫동안 지속해왔다는 것과

관계된다.

다음으로는 경제적인 측면에서 생각해 볼 수 있다. 비영리단체의 특성상 입주자들에게 그들이 부담가능한 수준으로 임대료를 낮추고 다양한 지원서비스를 제공하기 위한 지원주택의 운영비용을 마련하는 것은 매우 중요한 과제이다. 이를 위해 지원주택 프로그램 보조금 등 정부의 다양한 보조금과 사회보장제도를 활용하는 한편, 민간기업과의 파트너십, 일반시민으로부터의 기부금 등도 적극적으로 고려하는 등 자금 확보를 위해 다양한 방면에서 노력하고 있다는 것은 많은 것을 시사해준다.

그리고 마지막으로 비영리단체도 지원주택을 직접 운영하면서 홈리스의 사회복지권을 직접적으로 지원하는 조직과 지원주택의 개발 및 운영에 대한 조언과 기술적인 지원을 제공하는 조직으로 역할이 구분되어 상호보완관계를 유지하고 있다는 것이다.

5. 나오며

홈리스의 문제를 사회복지적용, 알콜 중독, 게이트 등 홈리스 개인의 잘못으로 돌리고, 사회적 책임을 회피하고 있는 우리의 실정은 홈리스에게 주택과 지원서비스가 결합된 지원주택을 제공한다는 생각자체가 낯설게 느껴질 수도 있다. 하지만 미국의 경험을 통해서도 보았듯이 홈리스 문제를 지원주택과 같은 주거지원 차원에서 접근하는 것이 그동안 응급성터 중심의 지원활동에 비해 여러 측면에서 많은 성과를 낼 수 있으며, 특히 비용적인 면에 있어서 효율적인 방법이 될 수 있음을 알 수 있었다.

특히 쉼터입소자의 수가 감소하고 거리에서 생활하는 노숙자의 수가 증가하는 현재 시점에서 정부는 홈리스 지원정책의 방향에 대해 다시 한번 고민할 필요가 있다. 당장 눈에 보이는 문제에 현상적으로

대응하기 보다는 근본적으로 홈리스 문제를 해결할 수 있는 다양한 방안을 적극적으로 개발하고, 그에 대한 법적 근거를 마련해야 할 것이다. 그리고 그 곳에는 지원주택과 같이 물리적인 접근과 사회·경제적 접근을 병행하는 주거지원 프로그램이 포함되어야 할 것이다.

<참고문헌>

노대영, 2003, "노숙자 주거보호정책의 쟁점과 과제", 『HOMELESS』, 전국실직노숙자대책종교·시민단체 협의회
김선미, 2004, "미국의 홈리스 지원대책과 민간의 주거지원 활동", 『도시와빈곤』(통권 66호), 한국도시연구소
문현준, 2004, "노숙사 사망방 운영사례를 통해서 본 홈리스 주거지원", 『도시와빈곤』(통권 66호), 한국도시연구소
박정수, 2004, "실직노숙인 생활 그룹 홈 '한울타리 사람들'과 홈리스 주거지원", 『도시와빈곤』(통권 66호), 한국도시연구소
U.S. General Accounting Office, 2002, HOMELESSNESS : Improving Program Coordination and Client Access to Programs
Dennis P. Culhane, 2002, 「Public Service Reductions Associated with Placement of Homeless Persons with Severe Mental Illness in Supportive Housing」, University of Pennsylvania
ジャパン/サエティ・日本NPOセンター, 2002, NPOとサポーターティアブワジ
ング
小玉徹・中村健吾・都留民子・平川茂 編著, 2003, 『歐美のホームレス』 : 實態と政策』, 法律文化史

www.csh.org(지원주택협회)
www.hud.gov(주택도시개발청)
www.shnny.org(뉴욕지원주택네트워크)

노숙자 문제, 주택 문제로 보아야 한다

박신영¹⁾

1. 노숙에 이르기까지의 과정

인간이 가지고 있는 기본적인 품성 중에 '염치(廉恥)'라는 것이 있다. 조촐하고 깨끗하여 부끄러움을 아는 마음이라는 뜻이다. 염치를 아는 사람이라면 결코 하지 않을 일이 동가숙서가식(東家宿西家食)하는 것이다. 그러나 IMF 구제금융 이후 역이나 공원, 지하도에서 생활하는 사람이 증가하기 시작하여 1999년 일시적으로 줄어들었으나 다시 경기가 다시 나빠지면서 노숙자 수는 늘어나고 있다.

무엇이 염치를 아는 인간을 이렇게 극단적인 상황으로 내모는 것일까? 김수현 외(1999: 6-15)의 연구에서는 대부분의 노숙자들은 어려서부터 가난했고 떠돌이 생활을 했으며, 장성해서도 제대로 된 직장을 가져본 경험이 없으며, 돈이 벌릴만하면 술이나 경마, 도박에 빠져

¹⁾ 대한주택공사 주택연구소 책임연구원

탕진하곤 했음이 지적된다. 더욱이 거리생활을 벗어나는 데 도움을 줄 수 있는 일가친척이나 친구도 없는 사람임이 지적되고 있다. 따라서 실직한 지 일주일만에 노숙에 나서는 사람은 없다고 한다. 즉, 자력으로는 생활이 불가능한 단계에 이른 후, 역이나 공원, 지하도로 나오는 것이다. 특히, 적절한 잠자리를 확보할 수 없을 때 노숙(露宿)의 단계로 접어드는 것이다.

결국 노숙에 이르는 주된 원인은 빈곤의 심화와 주택 문제라고 볼 수 있다(전국실직노숙자대책종교시민단체협의회, 2000: 4). 이러한 점에서 노숙 상태나 노숙에 이르기 전 단계에 적절한 주거공간이 제공된다면 노숙을 예방할 수 있으며, 궁극적으로 노숙자를 줄이는 대안의 한 가지가 될 수도 있다는 것이 이 글이 쓰여지는 목적이다.

2. 노숙자 문제에 대한 시각

우리말의 노숙자(露宿者)란 이슬을 맞으면서 잠을 자는 사람, 즉 거리에서 잠자는 사람을 의미한다. 일본의 경우 노숙자라는 표현 대신 야숙자(野宿者)라는 말을 사용한다. 우리나라의 노숙자와 비슷한 개념의 영어는 "rough sleeper"이다.

노숙자의 종전 주거에 대한 연구가 없어 단정하기 어렵지만 잠재적인 노숙자로 볼 수 있는 쪽방 거주자¹⁾의 경우 여러 가지 형태의 주

1) 쪽방 거주자를 잠재적인 노숙자로 보는 이유는 쪽방거주자 중 상당수가 오늘 당장 거리에서 잠을 자지는 않더라도 노숙과 노숙이 아닌 상태를 반복하고 있으며, 조금 더 경제 상황이 악화될 경우 노숙을 할 수밖에 없는 처지에 있는 사람이라고 보기 때문이다. 쪽방 거주자 중에는 노숙을 한 경험이 71.1%에 이르며, 노숙자용 시설 등을 이용한 경험이 있는 사람도 47.1%(김수현 외, 1999: 37)나 된다는 것이 이를 증명한다. 다만 쪽방 거주자는 계층적으로 노숙자보다는 조금 낫다고 생각할 수 있다. 이는 어떤 식으로는 방값을 내야 하기 때문에 노숙자들에 비해 일을 하는 사람의

거빈곤을 경험²⁾한 것으로 나타남을 볼 때, 노숙자 역시 대부분이 매우 열악한 주거생활을 했음을 알 수 있다.

주택가격이나 임대료가 높은 우리나라의 실정을 감안할 때 소득이 적은 계층이 주거공간을 확보하는 것은 쉬운 일이 아니다. 하물며 경기가 나빠지면 임시직이나 일용직, 영세자영업이나 서비스업에 종사하는 저소득층의 소득은 줄어들 수밖에 없으며 이에 일자리조차 찾기가 어려워지는 반면에 주택의 임대료(전세)는 그다지 떨어지지 않는다. 실제로 IMF 직전인 1998년의 임대료는 18.5% 하락하기는 했지만 1999년 16.8%의 상승, 2000년 11.1%의 상승세를 보임으로써 1997년 이전보다 임대료는 크게 상승하였다. 반면에 소득은 1997년의 소득에 비해 2000년 중저소득층의 소득은 아직도 낮으며, 저소득층의 소득은 훨씬 더 낮은 양상을 보인다.

따라서 소득 감소와 실직으로 중산층 이하가 하향 이동한다면 전 가족이 방 한 칸에 거주하는 저소득임차가구는 갈 곳이 없게 된다. 특히 해고나 실직, 사업 실패, 이혼, 별거, 배우자의 가출 등으로 가정이 해체되면서 아이들은 보육시설로 맡겨지고, 좌절감 때문에 자포자기의 심정으로 거리생활이 시작되는 것이다.

선진국의 경우는 어떠한가? 미국이나 유럽의 대도시에도 거리에서 잠자는 "rough sleeper"가 없는 것은 아니다. 그러나 선진국에서는

비율이 높고, 앵벌이를 하더라도 좀 더 규칙적으로 하는 것으로 보이기 때문이다. 무료급식을 이용하는 사람도 간혹 있지만 대다수는 이용하지 않는 것으로 보인다(김수현 외, 1999: 21).

2) 쪽방 거주자의 경우 전형적인 단신 노동자의 불안정한 주거 형태인 건설 현장이나 식당 등 직장에서 거주한 경험이 있는 사람이 70%에 이른다. 특히 건설현장에서 거주한 경험이 있는 사람이 40%에 이른다. 또한 쪽방 거주자 중 성인이 되어 전·월세방에 살았던 적이 한 번이라도 있는 사람이 62.5%이고, 성인이 되어 자가에 한 번이라도 살았던 사람이 25.0%에 불과하다(김수현 외, 1999: 37).

〈표 1〉 소득계층별 소득의 변화 추이

(단위 : 만원, %)

구 분	1985	1990	1995	1997	1998	1999	2000 1-9월
평 균	423.8	943.3	1,911.1	2,287.3	2,150.8	2,224.7	2,374.2
저소득층	195.3 (26.5)	456.4 (28.6)	938.9 (29.6)	1,109.9 (27.7)	1,001.2 (27.0)	974.8 (25.0)	1,056.6 (25.6)
중소득층	360.0 (48.8)	816.8 (51.1)	1,690.3 (53.2)	2,046.1 (54.0)	1,847.0 (49.8)	1,906.7 (48.9)	2,038.0 (49.3)
고소득층	737.7 (100.0)	1,598.5 (100.0)	3,176.8 (100.0)	3,785.6 (100.0)	3,705.4 (100.0)	3,897.5 (100.0)	4,130.8 (100.0)

주 : • 저소득층: 소득 1~3분위, 중소득층: 소득 4~7분위, 고소득층: 소득 8~10분위

• 괄호 안의 숫자는 고소득층의 소득을 100으로 보았을 때 각 소득계층 소득의 비율을 나타냄.

자료 : 통계청, 각년도, 「도시가계연보」.

일정 수준의 주거가 보장되지 않고서는 인간다운 생활을 할 수 없고, 다른 모든 권리의 실현도 불가능해진다는 점에서 주거보장은 사회의 책무라는 인식이 정착되어 있다. 유럽 각국에서는 공공임대주택이 전체 주택재고의 20%를 넘으며, 가구의 지불가능한 임대료와 실제 임대료의 차액을 보조하는 임대료보조제도가 정착되어 있다. 따라서 일정한 수준의 주거는 보장된다.

반면에 우리나라에서는 자력으로 주거를 마련하지 못할 때 의지할 수 있는 공공임대주택재고는 사실상 없으며, 임대료를 제대로 지불하지 못할 때 이를 보조해주는 제도 또한 없다. 결국 경제적 위기와 대량 실업과 같은 외부적 충격 하에서 적절한 주거공간을 확보하지 못하는 계층이 나타나면서 노숙자가 급증하게 된 것이다.

3. 노숙자 대책 - 주택 정책

노숙자에 대한 대책 중 잠잘 수 있는 공간이 제공된 것은 종교단체를 비롯한 민간단체가 중심이 되어 쉼터를 만든 것이다. 1998년 6월 전국적으로 20개의 쉼터가 개설되어 1,195명의 노숙자를 수용·보호하게 되었다. 서울시의 경우 1998년 9월 서울시노숙자대책협의회를 만들고 쉼터를 발전시킨 희망의 집을 대폭 확충하였다. 1998년 12월 서울시내 노숙자 쉼터가 105개소, 수용능력 3,345명 규모로 확대되었다. 또한 1999년 1월5일 예전의 방립방적 기숙사를 개조한 700~800명 규모의 자유의 집이 설립되었다. 1999년 12월부터는 잠재적 노숙자 약 5,000명이 거주하는 쪽방밀집지역에 화재예방시설과 화장실 등 편의시설을 제공하는 등의 지원을 하고 있다.

그러나 이러한 정책은 이미 노숙 상태 또는 노숙과 가까운 상태에 대응하는 정책으로 노숙의 발생을 예방하는 정책은 아니며, 노숙자가 가정을 가질 수 있도록 하는 정책은 아닌 것이다. 따라서 노숙이 발생하기 전에 주거공간을 제공하거나, 노숙 이후 자립생활이 가능한 사람들을 위한 주거공간의 제공이 필요한 것이다.

영국의 예를 보면, 길거리에서 생활하는 사람만이 아니라 임시수용소나 지나치게 수준 이하의 주거에 살고 있어 정부에 적절한 주거를 요청하여 인정받은 사람(을 홈리스(homeless)로 보고 개인인 경우 합숙소(hostel), 여인숙.bed and breakfast), 여성피난처

3) 영국도 정의자체가 분명한 것은 아니라고 한다. 그러나 주택과 관련된 기준 외에 "임신했거나, 가족중에 임신한 사람과 같이 살고 있는 사람", "나이가 너무 많아 자력으로 생활을 꾸리기 어려운 사람", "가정폭력이나 학대를 피해야 하는 어린이나 여성" 등의 취약계층을 우선적으로 정하고 있다(김수현외, 1999: 167).

(women's refuge)를 제공하며, 가족 단위인 경우 지방정부 소유의 단기주택, 공공이 민간부문으로부터 임대한 주택, 주택협회주택, 지방정부가 보증한 후 민간임대주택에 거주토록 하는 대책이 행해지고 있다. 특히, 이러한 정책을 지방정부가 중심이 되어 수립하도록 함으로써 대도시로의 집중을 방지하는 효과까지 거두고 있다(김수현 외, 1999: 167-179).

우리나라가 대표적인 사회복지국가인 영국의 노숙자 대책을 바로 답습하는 것이 쉽지 않음은 분명하다. 그러나 적어도 노숙자 문제의 주요한 원인이 적절한 주거공간이 확보되지 않을 때 나타날 수 있음을 인식하고, 주택 문제에 정책의 우선순위를 두는 것은 필요한 일이라고 생각된다. 특히 주택이라는 건물의 대량공급정책이 아니라 자력으로는 적절한 주거공간을 확보할 수 없는 가구를 위한 주택정책을 수립해야 할 것이다.

따라서 지금부터라도 적절한 주거보장이 사회안전망(social safety network)의 일부임을 인식하고 이를 위한 공공임대주택의 확보와 임대료보조제도를 강구해야 할 것이다. 적절한 주거보장이 되지 않을 때 개인의 존엄성은 지켜질 수 없다. 주거는 단순히 비바람을 막는 물리적 거처 또는 시장에서의 자산가치 이상의 것으로, 주거는 자아를 외부로 표현하고 자기 정체성을 확인하게 해주며 삶의 존엄을 유지하게 해주는 기반이기 때문이다.

잠재적 노숙자로서 쪽방 거주자의 성장 과정을 보면 친부모가 있는 가정에서 자란 경우가 38.8%에 불과하다. 또한 대부분 연령이 30-50대임에도 불구하고, 결혼 또는 동거한 경험이 있는 경우가 50%에 불과하다(김수현 외, 1999: 26). 이는 많은 노숙자들이 체대로 된 가정을 경험하지도 못했으며, 이루지 못하고 있음을 나타내는 것으로 이해할 수 있다. 만일 이들에게 가정을 이룰 수 있는 주거공간

이 제공되었더라면 그 비율은 달라졌을 것이며, 이들의 인생도 지금보다는 훨씬 나은 모습이 되었으리라 생각된다. 인간은 가족과의 삶을 통해 인륜과 사회규범을 배워나가며, 책임감을 느끼는 것이다.

4. 결론

노숙자에 대한 우리나라의 대책은 1998년을 고비로 급격하게 변화하여 여러 가지 정책이 대거 등장하였다. 심지어는 마치 노숙자보호 경쟁에 나선 것처럼 쉼터의 건설에서 자유의 집 건설, 쪽방 지원사업, 자활사업 등 여러 가지 정책이 발빠르게 시행되고 있다.

그러나 이러한 정책 외에 근본적으로 생각해 보지 않으면 안되는 것이 주택정책이라고 생각된다. 경제가 나쁘고 구조조정이 진행되더라도 안정된 주거가 보장되었더라면 많은 사람들이 거리로 나와서 생활하였을까?

이 글은 노숙자들을 위한 임시대책의 마련보다 더욱 중요한 것이 사회안전망으로서 적절한 주거보장이 행해져야 함을 제시하고자 한 것이다. 힘들고 어려울 때 가족의 얼굴을 보고 사회로 나갈 수 있는 힘을 충전할 수 있는 공간이 갖추어져 있어야, 앞을 보고 노력하는 것이 인간이기 때문이다.

따라서 노숙자의 문제는 주택정책으로 해결하는 것이 노숙자 발생을 예방하는 것이며, 노숙자를 줄이는 것이라고 생각된다.

참고문헌

전국실직노숙자대책중교시민단체협의회·한국도시연구소·보건복지부, 2000, 「한국의 노숙자: 2년의 흐름과 전망」, 서울: 한국도시연구

소.

김수현 외, 1999, 「노숙자재활 프로그램 개발연구」, 서울: 시정개발연구원.

보건복지부·한국도시연구소, 1999, 「노숙자 재활을 위한 각계의 과제」, 서울: 한국도시연구소.

한국도시연구소, 1998. 11/12, "기획특집: 노숙자 - 그들은 누구인가?", 「도시와 빈곤」, 5-45면.

野宿者·人權資料センター, 2000. 6, *Shelterless*, No.6, 2000, Summer.

Stone, Michael, 1993, *Shelter Poverty: New Ideas on Housing Affordability*, Philadelphia: Temple University Press.

기타자료

- (토) 토지·주택 공개념 정책의 실현방향/장상환/민주노동당/2005.8.17
- (연) 주거권이란 무엇인가, 서종균, <도시와 빈곤>, 1995.4.
- (연) 주거권은 어떻게 만들어지는가, 서종균, <도시와 빈곤>, 1995.6.
- (연) 현대 대도시 주거빈곤의 원인과 양상, 박세훈, <도시와 빈곤>, 1995.6.
- (연) 주거빈곤: 의미, 발생과정, 대책으로서의 운동, 임서환, <도시와 빈곤>, 1995.6.
- (연) 영국의 주택인권사상, 구자인 외 번역, <도시와 빈곤>, 1995.6.
- (연) 이탈리아 주택인권사상과 주택운동, 김수현 번역, <도시와 빈곤>, 1995.6.
- (연) 하비타트 의제를 한국 주거권운동에 어떻게 적용할 수 있는가, 박문수 외, <도시연구>, 1998.11.
- (연) 철암 프로젝트 사례, 주대관, <도시와 빈곤>, 2004.8.
- (기) 집은 무엇으로 짓는가/홍윤기/인물과 사상 24호
- (연) 자본의 공간지배논리, 이호, <도시와 빈곤>, 1994.4.
- (연) 자본주의 사회에서 장소성의 상실과 복원, 최병두, <도시연구>, 2002.12.
- (연) 개발규제와 도시의 성장, 신중진 번역, <도시와빈곤>,2000.6
- (연) 사회학적 시장 개념에서 본 전세시장, 한도 치즈꼬, <도시연구>, 1998.11.
- (연) 공공서비스 사유화·시장화와 사회적 기본권 박탈/우석균/ 보건의료단체연합
- (연) 하비타트의제와이스탄불선언/도시연구소외/1997
- (연) 저소득층의 주거실태와 대책방안/홍인옥(한국도시연구소 책임연구원)
- () 다가구 등 기존주택 매입임대사업 업무처리지침 관련 의견제출/한국 도시연구소/ 2005.3.25

토지·주택 공개념 정책의 실현방향

국공유지 확대 / 1가구 1주택 / 공공주택 공급

장 상 환(진보정치연구소장)

<요지>

1. 주택가격 급등과 토지·주택 소유의 불평등
2. 여·야당 주택정책의 한계
3. 토지·주택 정책의 기본원칙 - 공개념 도입의 필요성
4. 진정한 토지·주택 공개념 도입정책

I. 토지·주택 가격 급등과 소유의 불평등

1. 토지·주택 문제의 실태

토지·주택의 가격 폭등과 소유 불평등이 심각한 수준에 이르렀다.

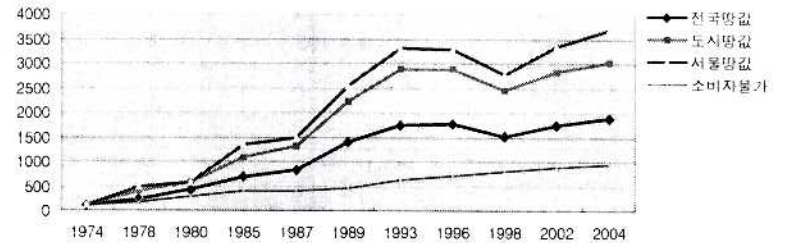
국토이용관리법 제28조에 따라 건설교통부가 1975년부터 작성한 전국 지가변동률 통계를 종합하면 전국의 땅값은 1974~2004년까지 30년 만에 19배로, 대도시 땅값은 30배, 서울 땅값은 37배로 뛰어 올랐다. 같은 기간 동안 소비자 물가는 10배로 오르는 데 그쳤다(표 1, 그림 1).

<표 1> 1974~2004년간 부동산 가격지수(1974=100)

	1974	1978	1980	1985	1987	1989	1993	1996	1998	2002	2004	총증가율
땅 값	1000	2147	4166	6776	8338	14026	17442	17003	13257	17459	18755	19배
6대도시땅값	1000	3874	5529	10797	13086	22355	28846	28945	24513	28217	30180	30배
서울땅값	1000	4740	5720	13535	14919	25513	33012	32929	27558	33511	36717	37배
집 값	1000	1847	3788	5417	3649	7322	8132	8239	7351	9776	10116	10배
소비자물가	1000	1817	2756	3808	4127	4675	6178	7198	8079	8007	9351	10배

자료 : 건설교통부, 국민은행, 통계청

<그림 1> 최근 30년간 땅값 동향



자료 : 건설교통부, 국민은행, 통계청

2000년부터 시작된 제4차 부동산경기 파동기의 특징은 다음과 같다. 첫째, 땅값 보다는 집값 특히 아파트값이 폭등하면서 부동산 가격 폭등을 주도하고 있다. 둘째, 서울지역의 가격 폭등이 두드러지고 그 중에서도 강남·서초·송파구의 강남권 부동산 가격이 가격 폭등을 주도해 '부동산 불패'에 이어 '강남불패' 신화가 생겨나고 있다. 셋째, 그 결과 부동산 가격 상승을 둘러싼 수도권과 지방간 불균형이 심해지고 서울 안에서도 강남과 강북의 격차가 더 벌어지고 있다. 넷째, 전체적으로 강남을 중심으로 한 서울 아파트값 폭등이 주도하는 가운데 충청권과 경기도 일부 등 개발지역의 땅값이 도드라지게 오르고 있다(표 2).

1990년부터 2000년까지의 집값상승은 외환위기 때 집값 하락분을 만회하는 정도에 머물렀으나 2001년부터 전체 주택값이 9.9%, 16.4%, 5.7% 등 연속 3년 동안 높은 상승률을 기록했으며, 2003년 정부의 10.2% 조치 후 잠시 수그러드는 듯하다가 2005년 2월부터 다시 뛰고 있다.

1999년 12월을 100으로 했을 때 2005년 4월까지 소비자 물가는 20% 올랐지만 집값은 1.5배인 34.4% 올랐다. 특히 주택 중에서도 아파트, 지역으로는 서울지역이 크게 올라 서울 아파트 값은 물가상승률의 4배가 넘는 81.6%가 올랐고, 강남아파트는 무려 5배가 넘는 103.2%가 치솟았다.

2002년의 경우 전국 땅값은 9.0% 올랐지만 서울은 두 배 가까이 15.8%가 올랐으며, 2001년 전국의 집값은 9.9%, 2002년엔 16.4% 올랐는데 서울은 각각 12.9%, 22.5%로 훨씬 많이 뛰었다. 2000년과 2001년에 강남 아파트는 그 보다 훨씬 높은 22.0%와 35.2%가 올랐다.

2005년 7월 1일 국제장이 발표한 자료에 따르면 서울 강남구 집값은 지난 5년 사이에 5배 이상 뛰어들었다. 6월 한달 동안 상승폭만 해도 10%에 달한다. 대치동 은마아파트는 지난 5년 사이에 2억5천만원에서 9억원으로 치솟았다. 주택가격은 크게 올랐지만 전세가나 월세는 그에 비례하여 오르지 않았다. 주택가격에 비해 전세가 비율은 50~60%가 정상적이나 강남의 경우 현재 30% 선으로 내리갔다. 주택가격의 절반 정도가 거품임을 말해주는 것이다.

1) 1983년 물가폭락 이후 본격화한 연방의 부동산 가격 불평등 불시의 사태는 이후로 살아온다. 일본에서는 86년부터 87년까지 땅값이 올라 평균 상승이율은 143.2% 였으며, 86년 연간 주택총생산(GDP)의 21%에 달했다. 도쿄에서는 1983년 100으로 했을 때 집값이 1991년에 341.3으로 올랐고, 주택가격은 200.2% 올랐다. 86년 1월부터 87년 2월까지 다섯 달에 걸친 7개월의 기간은 27%로 낮은 중저급권의 가격이 100%까지 올랐던 부동산 시장과 대도시의 급증이 주된 요인이었다. 정부는 88년에 중저급권 양도세 인상, 토지거래 감시규제 등을 집중 대책을 쏟아내다가 큰 성공이 없었다. 양도세는

<표 2> 제4차 부동산 투기 과동기 집값·땅값·물가지수(1999-100)

구분			1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005.4
집값	매매가	신축	100	100.4	110.3	128.5	135.8	133.0	131.1
		서울	100	103.1	116.4	142.5	152.4	150.2	152.3
		강남	100	104.4	122.7	156.4	172.9	170.2	174.2
		신축	100	101.4	116.1	142.6	156.2	155.3	157.9
		서울	100	104.2	124.3	162.6	179.1	177.3	181.6
		강남	100	105.0	128.1	173.2	198.0	195.3	203.2
	아파트	전국	100	111.1	129.4	142.5	140.5	133.5	131.2
	서울	100	113.8	135.0	149.6	143.8	133.4	132.7	
	아파트	전국	100	112.2	134.6	151.0	150.5	146.3	148.2
	서울	100	112.1	138.3	154.1	149.1	142.6	142.9	
땅값	전국	100	100.7	102.0	111.2	115.0	119.5	121.1	
	서울	100	100.1	102.0	118.1	124.2	129.3	131.2	
소비자물가	전국	100	102.3	103.5	109.4	113.3	117.4	130.0	

주: 강남은 서울지역 중 한강이남 전체를 가리킴.
 자료: 국민은행, 건설교통부, 통계청, 한국은행

토지와 주택 소유의 불평등이 심각하다. 우선 토지소유의 불평등 정도를 보면, 2005년 7월 15일 행정자치부에서 발표한 전국 토지소유현황에 의하면, 면적기준으로 2004년말 현재 총인구의 상위 1%인 48만7천명이 전체 사유지 5만6천361km²(171억7천만평)의 51.5%에 해당하는 2만9천165km²(88억3천788만평)를 소유한 것으로 확인됐다. 또 총인구의 상위 5%가 82.7%인 4만6천847km², 상위 10%가 5만1천794km²인 91.4%를 각각 차지하고 있는 것으로 집계됐다. 이들이 보유한 땅을 2004년 말 현재 공시지가로 환산하면 상위 1%는 사유지 전체가액의 1천145조원의 37.8%에 해당하는 433조원 어치를 갖고 있으며 상위 5%와 상위 10%는 사유지 전체가액의 67.9%인 777조원과 82.5%인 945조원 어치를 각각 보유하고 있는 것으로 추산됐다.

주택소유의 편중도 또한 심각한 수준이다. 2003년 10.29 조치를 마련하는 과정에서 행정자치부가 발표한 2002년 말 기준 세대별 주택소유현황을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 전국의 주민등록 세대는 1,673만 세대이고 개인이 소유한 주택 수는 1,370만호이다. 둘째, 1,370만호의 주택을 갖고 있는 총세대수는 832만 세대이다.(평균 1.65호 소유) 따라서 전체 세대의 절반이 넘는 841만 세대(50.3%)는 무주택자이다. 둘째, 자기 집이 있는 832만 세대 중 1세대 1주택은 556만 세대이다.(전체 세대의 34.1%) 셋째, 집을 두 채 이상 갖고 있는 1세대 다주택은 276만세대(전체 세대의 16.7%)로, 이들이 차지한 집은 모두 814만호(전체 아파트의 71%)이다. 집 부자들이 평균 집을 세 채(2.95호)씩 차지하고 있는 것이다. 넷째, 이들 집부자 중에서 집을 5채씩 차지한 세대는 11만5천세대, 6채~10채를 차지한 세대는 14만 세대에 이르고, 3만 세대는 11채에서 20채까지 독차지 하고 있다. 결국 전체의 절반이 넘는 사람들은 무주택자

올리자 배들이 줄어 오히려 부동산값을 부추었다. 가계나 기업의 이익에 보충해 부문을 낮게 유지한 것도 지분을 축소했다. 그러나 1999년부터 2004년 8월까지 지분은 6%포인트 올리고 1999년 4월 부동산을 주종업종으로 도입한 집게 지분을 분리했다. 2005년 현재 도로 상임지가는 104.1, 주택지가는 71.3인 지분의 위권의 권력다"기를 방지한다. 회계기준 개정 영향, "5월 뒤늦게 올리고 줄 싸움", 중앙일보, 2005. 8. 12.

인데, 전체의 1.7%에 불과한 29만세대가 집을 5~20채까지 소유하고 있다(표 3 표 4, 그림 2).

<표 3> 집있는 세대와 집없는 세대(2002년 말 기준)

총세대수	집없는 세대수	집있는 세대수		
1,673만	841만	832만	1세대 1주택	1세대 다주택
			556만	276만
			33.2%	16.5%
100%	50.3%	49.7%		
평균 보유 주택수	0채	1.65채	1채	3채

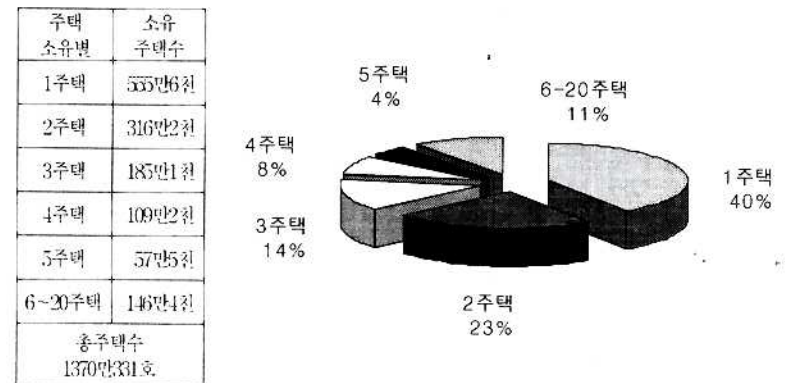
자료: 행정자치부, 세대별 주택소유현황, 2003.

<표 4> 집있는 세대의 집 보유 현황(2002년 말 기준)

총 세대 (개인·세대합계)	주택 세대별		아파트 세대별	
	호수	비율	호수	비율
1세대 1주택	5,556,644	66.80	3,987,146	89.04
1세대 2주택	1,581,324	19.01	426,419	9.52
1세대 3주택	617,269	7.42	44,727	1.00
1세대 4주택	273,298	3.29	10,149	0.23
1세대 5주택	115,320	1.39	3,465	0.08
1세대 6~10주택	141,180	1.70	4,965	0.11
1세대 11~20주택	32,431	0.39	960	0.02
총 주택 수	13,700,331호		5,079,778호	

자료: 행정자치부, 세대별 주택소유현황, 2003.

<그림 2> 주택 소유의 편중 현황



자료: 행정자치부

2. 토지·주택 문제 심화의 원인

부동산 가격 폭등의 원인에 대해서 '투기적 수요 및 정부 규제 취약 원인론' 대 '공급부족 및 정부의 반시장적 개입 강화론'이 대립해 있다. 부동산정책 대안도 이러한 원인 진단의 차이에 따라 '투기적 수요억제론' 대 '공급 확대론'이 대립되고 있다. 토지 주택가격이 폭등하고 토지 주택 소유가 불평등한 것은 근본적으로 공공정책 성격이 강한 토지·주택에 사적 자본운동이 자유롭게 허용되었기 때문이다.

주택 수요 측면에서 보면 강남지역 주택가격 폭등은 소수 부유층의 투기적 수요에서 비롯된 측면이 크다. 7월 1일 이주성 국제정장은 "최근 강남지역 재건축 아파트 등 부동산가격 급등지역 9개 단지의 2000년 이후 2005년 6월까지 아파트 거래동향 표본분석 결과 분석대상 아파트의 평균 가격이 2000년 1월 377백만원에서 2005년 6월 1.065백만원으로 2.82배 상승하였으며, 같은 기간동안 9개 아파트 단지의 전체 취득건수 총 26,821건 중 3주택 이상 보유세대가 취득한 건수가 15,761건으로 전체 취득건수의 58.8%에 이르는 것으로 분석되었는 바 투기적 가수요가 아파트가격 상승의 원인임을 극명하게 보여주는 것"이라고 밝혔다. 2주택 이상 보유세대가 차지하는 비중은 아마 80%에 달했을 것이다. 실제로 한국개발연구원의 김정호 연구위원의 분석에 의하면 지가 상승 요인으로서 투기적 전망의 비중이 63%에 이른다.

주택 공급 측면을 보면 최근의 부동산 투기 심화에는 민간 주택건설업체들의 과도한 분양가 인상도 한 몫 했다. 고급 자재를 쓴다는 명목으로 인근 아파트 시세보다 분양가를 훨씬 더 높여서 기존 아파트 가격까지 올리는 행태를 보였다. 최근 포스코 건설은 주상복합건물의 분양가를 평당 3450만원으로 책정했다가 여론이 나빠지고 지자체에서 인허가를 권고하자 평당 500만원을 내리서 100평 아파트의 분양가를 5억원이나 낮췄다. 이런 일은 전국 각지에서 벌어지고 있다. 경북 포항시는 7월 14일에 장성동 재건축 아파트의 분양가격이 한 달 전에 분양된 다른 아파트보다 평당 100만원이상 올랐으며 분양승인 신청가격보다 68만원을 내릴 것을 권고했고, 시공 업체는 이를 수용할 수밖에 없었다. 업체로서는 올린 근거가 분명하다면 수용하지 않았을 것이고 시에서도 업체보고 손해를 보라고 할 수는 없었을 것이다.

주택가격 상승에는 김대중 정부가 외환위기 극복과정에서 도입한 다양한 부동산 규제 완화에도 의한 주택경기 부양책의 효과가 크게 작용했다. 1998년 5.22 주택시장 안정정책을 시작으로 2001년 7.26 전월세 안정대책에 이르기까지 정부는 모두 21차례의 주택시장 안정, 주택건설 촉진대책, 건설 및 부동산경기 활성화대책을 내놓았다. 이러한 부양책은 신축주택 구입에 대한 양도소득세 한시적 면제, 주택에 대한 양도소득세 비과세 요건 완화 및 세 부담 완화, 취득세 및 등록세 부담 완화 등 수요자에 대한 세제 지원, 국민주택기금 지원자금의 대출금리 인하, 호당 지원금액 인상, 지원대상 주택규모 확대 등 수요자 금융지원, 그리고 주택분양가 자율화, 건축규제 완화, 임대주택사업 및 재개발사업 지원 등 공급자 지원, 그리고 주택청약 예금 및 적금 가입대상 확대를 통한 수요 진작 등 다양한 내용에 걸쳐 있다. 다양한 세제 혜택과 금융지원 확대는 실수요를 넘어서 투기적인 주택 수요를 부추겼고, 분양가 자율화와 임대주택사업 지원은 주택공급사의 투기적 가격 인상을 조장한 것이다.

II. 여야당 주택정책의 한계

정부와 열린우리당은 '헌법의 테두리 내에서 토지 공개념을 적극 적용하는 대책'을 마련하고 있다. 열린우리당 정장선 제4정책조정위원장은 7월 18일 부동산 대책에 대해 언급하며, "상위 1%가 사유지의 50% 이상을 소유하고 있는 상황에서 토지 과다 소유자에 대한 중과세 조치 등을 검토 중"이라고 말했다. "안병영 부동산정책기획단장도 "토지과다 소유자에 대한 보유세 양도세 인상과 함께 땅 개발로 인한 이익 환수를 위한 방안 등이 검토되고 있다. 기반시설부담금세 보완 등을 생각하고 있다"고 말했다. 또한 안병영 기획단장은 19일 "토지투기 대책 중 가장 실효성 있어 보이는 것은 기반시설부담금제"라며 "제도시행을 앞당길 방침"이라고 말했다. 또 그는 "강남지역에 중대형아파트 공급을 늘리는 문제를 당에서 적극 검토했다"며 "재건축 기준 완화, 중대형 건설 비용 확대 등의 방안을 검토하고 있다"고 말했다. 강남지역 재건축과 관련해 용적률, 소형아파트 의무건설 비율, 안전진단 기준 등 각종 규제에 대한 완화를 본격적으로 검토하겠다는 것이다.

재정경제부의 박병원 차관은 18일 방송 인터뷰에 투기이익을 마지막 한 푼까지 환수할 수 있도록 하는 방안을 마련 중이며, 개발부담금제 등 위헌소지가 없는 여러 방안이 검토될 수 있을 것"이라고 말했다. 오는 2007년부터 '기반시설부담금제'를 도입해 모든 건물의 신축증축 및 개발행위에서 발생하는 이익을 환수해 도시 인프라 건설에 힘쓰겠다는 방침이다. 또한 종합부동산세의 연간 인상을 150% 상한 선을 없애고 적용기준을 9억원에서 6억원으로 내리는 방안을 검토 중인 것으로 알려지고 있다. 정부와 열린 우리당은 19일 국회에서 당 부동산대책기획단과 재정경제 행정사자 건설교통부 실무자들이 참석한 가운데 정책협의회를 열어 토지개발이나 용도변경시 개발부담금을 물리는 개발이익 환수제를 부활하고 지역별 토지가격에 비례하는 개발부담금 차등화 부과 방안을 검토했다. 그러나 최근에 들어와서 개발이익 환수방법으로 개발부담금 부과계획은 철회되었고, 기반시설부담금제로 축소되었다.

열린우리당과 정부간의 수차례 협의를 거쳐 유력이 드러난 정부여당의 부동산종합대책은 다음과 같다(중앙일보, 2005. 8. 12).

<기본원칙>

- 부동산 실거래가 파악 등 거래 투명화, - 세제 보완을 통한 투기이익 철저 환수,
- 중대형 아파트 공급 확대, - 서민주거안정을 위한 공공부분 역할 강화

<수요억제>

- 종합부동산세: 기준시가 6억원 이하로 확대, 세 부담 상한선 상향 또는 폐지
- 보유세 강화: 실효세율 선진국 수준(1%) 조기 달성
- 거래 투명화: 실거래가 신고 의무화, 등기부에 실거래가 기입,
- 기반시설 부담금제 도입: 개발이익 환수
- 주택채권인질제 부활(시세차익 환수), 분양권 전매제한 강화(과민억제 및 시장관리권역 5년-10년)
- 양도소득세 강화: 산정기준을 실거래가로 전환, 다주택자 과세 강화

<공급 확대>

- 정부 보유 토지에서 분양·임대주택 공급 - 광복지역 등 광역 개발

- 임대주택 활성화, 무주택 서민 지원 강화
- 관공에서 중대형 아파트 중심으로 10% 이상 공급 확대
- 공영개발 확대 및 공영개발지역 내 전세형 임대주택 공급

한나라당 부동산대책특위는 7월 20일 중간결산회의를 열고 '부동산 안정 정책제안서'를 확정, 발표했다. 내용을 보면 개인·항목별로 부과되는 종합부동산세를 가구별로 합산해 부과하고 1가구 2주택자 에게도 양도세 적용세율을 높이 부과하는 방안을 부동산대책으로 내었다. 종합부동산세에 대해 가구 별로 합산 과세해 그동안 개인별·항목별 과세로 인해 1가구 다주택자 규제에 실효를 거두지 못한다는 지적을 받아 온 이 세목의 누진세적 성격을 강화하기로 했다. 현재 종합부동산세는 개인별 보유 부동산을 합해, 주택은 9억원(국세청 기준시가 기준) 이상, 나머지와 잡종지는 6억원(개별 공시지가) 이상, 사업용 토지는 40억원 이상일 경우, 부과되는 규정돼 있어 보유 부동산이 많더라도 각각의 기준에 미달하면 세금이 부과되지 않는 허점이 있다. 또 1인당 적용되는 투기지역의 주택담보대출 한도를 세대별로 합산해 대출을 억제하는 효과를 거두는 방안도 제시했다.

주택 공급측면에서는 추가로 신도시를 건설하고 공공택지의 중대형 공급을 확대하는 한편 뉴타운사업 활성화를 지원키로 했다. 개발부담금세를 부활시켜 해당 지역뿐 아니라 주변 지역까지 개발이익 산정에 포함하는 방식으로 제도입도록 하고 기반시설부담금제는 개발이익과 필요한 기반시설의 연관관계에 대한 충분한 검토를 거쳐 구체적 기준을 마련할 방침이다. 부동산 투기 억제를 위해 현재 투기지역에만 적용되고 있는 분양권 전매 제한은 전국으로 확대하고 상가와 오피스텔에만 실시되던 후분양제는 주공이 건설하는 공공부문 아파트부터 시작해 단계적으로 확대하기로 했다.

서민주거 안정을 위해서는 1개 신도시 대부분을 크고 작은 임대 아파트로 이뤄지는 '렌탈타운' 시범지역으로 조성하고 공공의 연금과 민간 재무적 투자자를 참여시켜 임대주택 건설사업의 재원으로 활용하며 부도 임대주택을 정부가 매입해 국민임대로 활용토록 할 예정이다. 한나라당 홍준표 의원은 1인1주택을 임박화하는 주장을 했으나 당론으로 채택되지는 않았다. 이 제안은 주택 소유를 제한한다는 측면에서 의미가 있으나 한 가구가 여러 주택을 소유할 수 있게 해준다는 의미에서 한계를 가진다.

원천우리당과 한나라당의 부동산정책 대안에서 공통되는 것은 기본적으로 조세를 통해서 투기적 수요를 규제하는 것이고 토지공개념을 도입하더라도 합헌의 태두리 내에서 하고, 개발부담금이 아닌 기반시설부담금을 부과하는 차원에 머무른다는 것이다. 기본적으로 조세를 통해서 토지·주택의 소유불평등과 투기적 가격 상승을 규제하는 것은 한계가 있다. 양도소득세 부과는 투기적 개발이익의 일부만 과세할 수 있고, 또한 사후적 조치로서 개발이익의 발생과 향유를 기본적으로는 보장한다는 한계를 가진다. 양도소득세는 투기이익을 일부 환수하는 것에 불과하다. 종합부동산세는 민주노동당이 제기한 부유세의 일종으로서 소득세를 보완하는 것일 뿐, 불로소득을 환수할 수 있는 것은 아니다. 종합부동산세의 강화로 부족한 이유는 당초 과세 대상자가 10만명이었으나 5·6만명으로 줄어들었고, 세율도 크게

2) 일본의 버블 형성에 대한 세계 특히 양도소득세의 한계에 대해서 일본의 관련 관료는 다음과 같이 말하고 있다. "강제 비유하자면 세계를 통한 규제는 허무하다. 사후적인 것이 될 수밖에 없다. 개인에 대해 실거래가에 의한 양도이익의 6%까지 세금으로 징수했지만 별 효력이 없었다. 근본적으로는 상류에서 돈이 흘러 내려가는 것을 막아야 했다. 부동산대책은 홍수대책과 마찬가지로 돈을 되돌려 갖는 것이 되는데 양도소득도 국토교통성 토지정보과장, "거품 방지하다 허겁지겁 뒷북에 터져", 『중앙일보』, 2005. 8. 12

높이기가 어렵다는데 있다. 한편 토지정의시민연대에서 주장하는 지대조세제의 도입, 즉 모든 투기이익과 불로소득을 조세로 환수하는 정책은 취지는 타당하나 실행상의 어려움이 있다. 따라서 토지·주택에 대한 공적 규제가 실효성을 가지려면 공적 소유, 사적 소유의 제한 등 소유의 차이에까지 정책이 확대되어야 한다.

III. 토지·주택 정책의 기본원칙 - 공개념 도입의 필요성

1. 토지·주택 공개념 도입의 경제적 근거

1) 토지소유와 이용에 대한 공적 규제의 필요성

토지문제는 토지가 가지고 있는 특성 때문에 다른 일반적 상품에서는 볼 수 없는 형태로 나타난다. 토지의 특성에 대한 인식은 토지문제 중 어느 면을 중시하는가와 관련을 가지고 있다. 즉 토지의 특성을 어떻게 이해하는가에 따라 토지문제에 대한 인식도 달라지는 것이다. 토지가 다른 자원이냐 상품과는 근본적으로 다르다고 생각하는 학자들은 토지이용과 결부된 형성성을 강조하는 경향이 있고, 이에 비해 토지의 특수성을 별로 인정하지 않는 학자들은 토지이용의 효율성을 중요시하는 경향을 보인다.

토지는 소계로서 본원적 생산력, 부증성(1增性), 부동성(1不動性)과 같은 특성을 가지고 있다. 첫째, 토지는 본원적 생산력을 가지고 그 내용연수는 무한이다. 토지는 일조, 대기, 해양과 함께 지구 자연환경의 가장 기본적인 구성요소이다. 토지는 자연생태계를 지탱하는 기반이며 인간 활동의 장이다. 인간은 농경과 건설 등의 노동을 토지에 가함으로써 자연으로서의 토지를 농지, 택지, 공장용지로 전환하여 이른바 토지이용을 행하는 것이지만 이러한 토지이용도 토지의 본원적 생산력이 있기 때문에 가능한 것이다. 둘째, 토지는 노동에 의하여 생산할 수 없다. 간척 및 매립에 의한 육지의 증가는 토지 그 자체의 생산이 아니라 해수면 아래에 있는 토지의 형상 변경이다. 셋째, 토지는 이동할 수 없다. 다른 상품과 생산요소와는 달리 토지는 공간적으로 이동할 수 없다. 서울중심부의 토지가 부족하더라도 경남 함양 오지의 땅을 서울 명동에 옮겨놓을 수는 없는 것이다. 최근 토지문제와 농업문제에 관한 논의 중에는 이렇게 상식이 되고 있는 토지의 특성을 무시한 논의가 적지 않다. 예컨대 도시지가를 안정시키기 위해서는 농지전용을 완화하여 토지공급을 확대해야 한다고 하지만 농지전용이 도시중심부에 대한 토지공급을 확대할 수는 없는 것이다.

이러한 토지의 소계적 특성으로부터 다음과 같은 경제적 토지문제가 발생한다. 첫째, 토지는 본원적 생산력이 있어서 다양한 용도에 이용될 수 있고, 따라서 용도 간에 경쟁이 있다. 토지의 이용을 위해서는 플로우의 증가는 불가능하고, 스톡의 이전이 필요하다. 스톡의 이전에는 용도전환이나 권리이동(소유권이전, 임대차 등)이 필요하다. 이 스톡의 이전에는 사회적 마찰이 따른다. 토지의 이러한 특성은 토지를 기본적 생산요소로 하는 농업부문, 특히 곡작 및 사료작물 등 토지이용형 농업부문의 발전에 큰 제약조건이 된다. 규모 확대에는 마찰을 수반하는 스톡의 이전이 불가결하기 때문이다. 이러한 용도간 경쟁문제의 해결, 즉 토지용도의 결정은 기본적으로 시장거래를 통하여 이루어져야 한다는 논리가 도출된다. 그러나 이 경우에도 토지상품에 있어서 시장기능을 제약하는 요인이 있다. 각종 규제, 정보에 대

3) 토지의 소계적 특성에 관해서는 『國地問題研究』, 11, 149쪽(研究) 編, 『國地問題事典』, 地産地消部編, 1989, pp.53-61을 참조.

한 접근능력의 불균형, 지역적 불균형 등으로 전국적인 단일 토지시장이 될 수 없다.

둘째, 토지는 내구성이 있기 때문에 미래의 예상되는 변화가 미래의 지가만이 아니라 현재의 지가에도 영향을 주게 되는데 이 결과 토지의 용도를 완전히 시장에 맡길 경우 사회적으로 바람직한 장기성 토지투자가 이루어지기 어려운 경향이 있게 된다. 여기에 국토이용을 완전히 시장기구에 맡길 것이 아니라 장기계획에 입각해서 정부가 적극 국토이용에 개입해야 할 필요성이 인정된다. 또 이러한 내구성으로 인해 토지는 생산요소로서의 기능과 함께 자산으로서의 가치도 가지게 된다. 미래의 지대가 현재의 지가를 결정한다.

셋째, 토지는 비이동성 및 이질성으로 인해 특정상소에서는 독점체로서의 성격을 가지고 이에 따라 토지투자가 지가상승을 더욱 부채질하는 악순환이 반복된다. 특정지역에서의 독점체를 둘러싼 경쟁이 지가를 상승시키고, 다시 과급효과에 의하여 주변택지를 포함하는 지가를 전반적으로 상승시키는 작용을 한다. 어떤 지역의 특정지역에서의 수급불균형을 다른 지역으로부터의 공급에 의하여 시정하는 것이 곤란한 경우 지가의 동향이나 수급관계를 조정하는 기능으로서 일반적 시장 매카니즘에는 큰 한계가 있다. 지가 상승 때 제출된 많은 토지대책의 제안 가운데는 이러한 토지분제의 특성을 충분히 고려하지 않은 주장도 적지 않다.

넷째, 토지의 가치는 공공의 노력 또는 사회전체의 노력의 산물이다. 지하천이 건설되어 교통이 편리해지면 자רח히 지하천역 주변의 지가가 상승한다. 따라서 토지가격 상승에 따른 수익은 소유자가 차지해서는 안 되고 상당부분은 사회에 귀속되어야 한다는 논리가 나온다.

위와 같은 특징은 토지에 관한 시장 매카니즘의 제약요인이라고 해야 할 것으로 토지상품의 경우는 시장 실패의 중요한 사례로 간주해야 한다. 국가가 공적 소유와 소유제한, 이용 규제 등 다양한 공적인 규제를 해야 하는 근거는 여기에 있다.

2) 주택 공개념 도입의 필요성

왜 주택에도 공개념이 도입되어야 하는가. 주택은 공공제적 성격이 강한 재화이기 때문이다. 부유층을 중심으로 우리 사회의 많은 사람들은 주택을 사유재산의 핵심으로 본다. "주택은 거의 모든 면에서 시장에서 거래되는 다른 상품과 똑 같다. 개인이 사적으로 소유할 수 있고, 사고 팔수 있으며, 무엇보다도 시장의 수급에 따라 가격이 결정된다는 점에서 자동차나 가구와 별반 다를 게 없다"는 것이다. 그러나 주택은 공공제적 성격이 강한 재화이다.

완전한 공공재는 국방, 행정, 공원, 물 등과 같이 누구나 편익을 누리지만 그것에 필요한 비용을 부담하라고 하지 않음으로서 공급이 원활하게 이루어지지 않는 재화와 서비스를 말한다. 당연히 정부나 공공기관이 강제적 징수한 세금을 재원으로 해서 공급해야 하는 것이다. 이렇게 본 때 주택은 완전한 공공재가 될 수는 없다. 그러나 주택은 공공제적 성격이 강한 재화이다. 주택은 다른 일반적인 상품과는 다른 특성을 가지고 있다.

첫째, 주택은 토지와 마찬가지로 필요하다고 무한정 생산 공급할 수 없다. 토지보다는 덜 하지만 제한이 존재한다. 주택은 재생산 불가능한 토지를 기반으로 건설된다. 따라서 공급이 제한되어 있다. 물론 고층 아파트를 지으면 소모대적 면적을 줄일 수는 있다. 그러나 과밀을 막고 주거의 질을 충족시키기 위해서는 일정한 토지 면적이 반드시 필요한 것이다. 특히 한국처럼 국토가 좁고 산이 많아 택지로 가능한 면적이 좁은 나라에서는 양적, 질적으로 충분한 주택의 공급은 어려운 과제이다.

둘째, 주택은 생활에 필수적이다. 물의 경우와 같다고 할 수 있다. 물론 생수도 시장에서 유통되지만 생수는 비싸다. 생활에 이용되는 모든 물을 시장에서 사서 쓴다면 아마 살아가기 어려운 것이다. 소득이 낮아서 물을 마시지 못하면 안 되기 때문에 물을 정부나 공공기관에서 저렴하게 공급한다. 또한

주택은 교육과 의료와 마찬가지로 할 수 있다. 자신의 소득으로 인간다운 삶을 누릴 수 있는 주택을 구입할 수 없는 다수의 저소득층에게 주택은 공공재이다. 그들은 주택이 투자의 수단도 아니고 주거의 수단으로서 적절한 비용으로 이용할 수 있어야 한다고 생각하고 이를 원한다. 국민의 40%를 차지하는 전세입자, 13만 가구에 달하는 단칸방 거주자를 비롯한 최저수거기준에 미달하는 주택에 거주하는 다수의 국민들에게 주택은 공공재인 것이다.

주택이 갖는 공공제적 성격을 부정한다면 재건축 허가제, 소형평형 의무제, 분양권 전매제한 내지 금지와 같은 주택정책은 존립 근거를 상실한다. 재행업자에 대해 식빵, 도너츠, 단팥빵의 생산비용을 정해주는 것이 어이없는 일로 그야말로 반시장적인 정책이 될 것이지만 소형평형 의무제는 소득이 낮은 서민에게도 주택을 공급해야 한다는 목적 때문에 도입이 허용되는 것이다. 주택 분양권 전매 제한 내지 금지는 상품의 자유로운 유통을 금지하는 일종의 경제통제이지만 투기와 이에 따른 가격 앙등을 막기 위해 시행되고 있는 것이다. 주택거래 허가제도 주택 공개념을 전제로 한 제도이다. 현재 토지거래 허가제의 경우 60평 이상의 땅을 사고팔 때 자치단체의 허가를 받아야 하듯이 주택거래도 허가를 받도록 한다는 것이다. 내지거래 허가 기준을 낮추면 내지지분이 기준을 넘는 중대형 아파트는 대부분 사고팔 때 허가를 받아야 한다. 집을 파는 사람이 시세보다 훨씬 낮은 가격으로 사고하면 정부가 신고가격으로 주택을 강제로 매입하는 방안도 있다. 이렇게 되면 세금 부담을 줄이기 위한 이중계약서 작성이 원천적으로 차단되고 투기적 거래도 억제할 수 있다.

2. 토지소유권과 토지이용

토지는 소유권이 헌법에 보장되고, 그 이용과 처분도 기본적으로는 개인의 자유로운 의사에 맡겨지고, 또 그 거래는 시장에서 이루어지고 가격은 수급을 반영하여 결정된다(이하 절대적 소유권이라 함). 그러나 토지에는 위에서 본 것과 같은 특성 때문에 시장의 실패가 필연적이고, 따라서 공공주체에 의한 제한, 개입, 유도 등이 필요하다. 공공주체에 의한 제한, 개입, 유도는 물론 공공복리를 실현한다는 원칙에 입각해서 이루어져야 한다. 이러한 토지소유권 개념의 내용은 각국마다 다른데 이를 표로 제시하면 다음과 같다.

<표 5> 각국의 부동산과 토지소유권의 개념

	일본	미국	영국	독일	프랑스
부동산의 개념	토지와 건물은 별개의 부동산	토지와 건물은 동일한 부동산			
토지소유권의 개념	절대적 소유권	프리홀드(상대적소유권) 리스홀드	절대적 소유권		
토지소유권과 이용의 관계	소유권 우선	이용 우선			

자료: 野村綜合研究所, 『地價와 土地시스템』, 1988. 『地價問題研究會・日本不動産研究會 編, 『地價問題事典』』, 東京經濟新聞社, 1988에서 재인용.

토지소유권과 이용의 관계에서는 일본만이 소유 우선이고 다른 나라는 모두 이용 우선이다. 절대적 소유권의 국가라고 하는 독일과 프랑스에서는 왜 이용이 소유에 대해서 우선하는가. 바이마르헌법은 "소유권은 헌법에 의하여 보장된다. 그 내용 및 한계는 법률에 의하여 정해진다" 제133조 1항으로 하고,

계속해서 "소유권은 의무를 수반하고 그 행사는 동시에 공공의 복지에 봉사해야 한다"(동 제3항)고 정의했다. 이 정의는 2차대전 후 본(Bonn)헌법에 그대로 계승된다. 소유권은 절대적 사유가 아니고 그 권리의 안에 의무가 포함되어 있다. 요컨대 권리와 의무가 동시에 존재하는 체계인 것이다.

일본의 토지소유권에 관한 정의는 명치헌법(1889년)과 명치민법에서 출발했다. 명치헌법 제 27조 '1. 일본신민은 그 소유권을 침해당하지 않는다. 2.공익을 위해 필요한 처분은 법률의 정하는 바에 의한다.' 명치민법제 206조 '소유자는 법령의 제한 내에서 자유롭게 그 소유물의 사용, 수익 및 처분을 할 권리를 가진다.' 이 명치헌법 및 명치민법의 소유권 정의는 독일이나 프랑스의 절대적 소유권사상을 채용했으며, 명치시대의 지주적 토지소유, 기생지주제의 확립을 배경으로 하여, 이들 계급의 세력을 확보하는데 적합했다. 이 정의는 사법(私法)에서 용익권(임차권 등)에 대한 소유권 우위를 규정했다. 제2차대전 후 일본사회는 완전히 변모했지만 소유권에 대한 맥락은 뉘조문으로는 거의 변화하지 않았다. 헌법에서는 '1.재산권은 이것을 침해해서는 안된다. 2.재산권의 내용은 공공의 복지에 적합하도록 법률에 이를 정한다. 3.사유재산은 정당한 보상 하에 이를 공공을 위해 사용할 수 있다.(제29조)고 했고, 민법은 명치민법을 그대로 답습했다. 일본은 독일이나 프랑스처럼 절대적 소유권의 국가에 속하는데 독일이나 프랑스에서는 권리와 의무가 동시존재인데 반해 일본에서는 '재산권은 침해할 수 없다'고 하여 권리가 앞에 나오고 다음에 '재산권은 공공의 복지에 따른다'고 하여 의무를 뒤에 배치함으로써 권리가 의무에 앞서는 구성이 되고 있다.

이러한 일본의 토지소유권과 독일과 프랑스 등의 토지소유권의 차이는 고도성장과 그에 따른 인구 집중, 산업집중에 의한 도시문제 발생을 계기로 드러나게 되었다. 서구 각국에서는 1960-70년대의 도시문제를 배경으로 토지소유권 중에서 건축권을 분리하고 그 자유를 부정하는 법이 제정되었다. 소유에 대한 이용의 우위를 확립한 것이다. 그러나 일본에서는 반대로 건축의 자유를 강화함으로써 소유권을 더 강화했다. 이 토지소유권의 우위를 경제적으로 본다면 여러 외국의 도시에서는 미리 도시법에 의해 '토지의 이용가능성'이 엄격히 규제되고 있기 때문에 토지이용의 가능성을 경제적으로 평가한 액(수익환위)의 범위 안에서 밖에 지가상승이 일어나지 않는다. 이에 대하여 일본에서는 광대한 토지이용의 가능성, 말하자면 무한의 개발가능성을 제공하고 있기 때문에 인구(토지가격(거래가격), 투기, 나아가서 도시집중에 의한 공급의 압박에 의한 가격상승 가능성 등 지가양동의 요인을 많이 포함한 구조이다. 토지소유권의 우위라고 하는 도시법의 구조는 이렇게 지가양동에 직접적인 관계를 가진다.¹⁾

3. 한국의 토지소유권 절대주의

토지이용에 대한 토지소유권의 우위는 한국의 경우 일본과 다름없고, 일본보다 소유권 우선이 더 심하다고 할 수 있다. 우리나라에서 토지소유권 절대주의의 역사는 토지조사사업으로 거슬러 올라간다. 조선민사령은 민사에 관한 사항은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 일본의 민법 등에 의하는 것으로 되어 있어서 일본의 민법이 이른바 의용(依用) 민법으로서 일제하 조선사회의 재산과 가족과 관련된 문제를 규정하고 있었다. 프랑스 민법학자 보야소나드(Boussinade)에 의해서 만들어진 일본의 구(舊)민법(1890년)에 공포되어 1893년 시행되도록 되어 있었는데 이에 대하여 일본사회의 비평양속에 맞지 않는다고 하여 반대론이 일어나 시행이 무기 연기되었다가 결국 시행되지 못하였음은 임차권에 물건으로서의 위치를 부여했다.²⁾ 그러나 1899년부터 시행된 명치민법은 임차권을 채권으로 규정했다. 그 후 토지소유자가 제3자에게 위장인 경우도 많았다 토지를 매각하고 제3자는 임차인에게 건물 회수와

토지 명도를 요구하는 행태가 빈발했다. 이에 토지 임차인들 사이에 임벌운동이 일어나서 의원입법의 형식으로 성립한 것이 「건물의 보호에 관한 법률」이다. 이 법률에 의하면 토지임차인의 동기를 하지 않더라도 임차인이 소유하는 건물의 보존동기를 해두면 신토지소유자에 대한 항을 수 있다는 것이었다. 1921년에는 차가법(借家法)과 함께 차지법(借地法)도 만들어졌다.

토지조사사업은 1912년 제령 2호로 공포된 토지조사령에 기초하였는데 토지조사령의 내용은 토지를 조사하고, 소유자를 확정(確定)하고 제갈(釐爲)하는 것이었다. 사정은 토지소유자로 하여금 신고를 하게 하여 사정했다. 소유권의 신고업무와 신고서의 접수권과 사정권을 갖고 있었던 것은 각 지방의 행정기관장을 위원장으로 하여 지방관청의 하급관리, 면 등 이상, 지주총대로 구성된 지주위원회였다. 여기서 지주총대의 역할은 토지조사요원에 대한 뒷바라지에 불과하였고, 사정을 주도한 것은 일제 총독부 행정기관이었다. 제갈은 토지소유권의 사정에 불복하는 자를 위한 일종의 구제절차였는데 사법기관에서 한 것이 아니고 행정적 처분으로 하였고, 모든 절차가 무장한 헌병경찰이 동원된 가운데 이루어졌다. 이것은 토지조사사업에 대한 농민들의 저항이 강하였음을 의미한다고 할 수 있다. 조선에 있는 전남의 소유 내지 이용구조가 일제하 예정하는 이른바 근대제도만으로는 정리할 수 없는 다원적인 것이었음을 입증한다.

한국에서는 18세기 이래 지주와 소작인사이에 신분적 종속관계가 없었으며, 또한 지주의 권리가 강하게 제한되는 이른바 영구적인 소작관계가 존속하고 있었다. 이러한 것을 특수소작으로 부를 수 있는데 이 특수소작제도는 처음에는 중방전이나 역둔토에서 발생하였다가 점차 사유지에게까지 확대되었다. 이러한 것들은 일제의 한국강점을 전후하여 취해진 갖가지 법적인 조치로 강제로 소멸되었고, 남은 것들은 식민지시대의 각종 조작으로도 손을 대기 어려운 초기에는 정무총감도 타인의 미간지를 지주의 승낙을 얻어 개간하여 영구히 소작권을 취득하는 관습이 있다고 하는 등 그 관습성을 인정할 정도이다. 토지소유자의 권리를 소작인으로부터의 공조정수권으로부터 축소시킨 이 관습상의 물건이 얼마나 강하였는가를 알 수 있다. 소작인은 소작권을 자유로 처분할 수 있었고, 지주가 바뀌어도 소작권자는 영향을 받지 않았으며, 소작권은 영원히 상속되며, 토지소유권자라도 이 소작권을 돈으로 사들이지 않으면 없앨 수 없었는데 '소작인은 소유권자의 매수에 응하지 않을 수 있다'는 정도였다. 소작권의 가치는 그 권리가 설정된 토지의 가치와 대략 동일하며, 그 두 가지 가격을 합산한 것이 보통 토지의 가격과 같았다(당시의 조사기록에 의함). 예컨대 압록강 하구의 발을 왕차제지회사가 사들일 때도 지주에게는 그 대가의 3분의 2만 주고, 나머지 3분의 1은 소작인에게 주었다고 한다. 이 특수소작은 통일적인 명칭도 없이 원도지, 전도지, 도지, 중도지, 영세(永世) 등으로 지역마다 달리 불리웠다. 식민지 당국은 일관적으로 소작권으로 이름을 붙였고, 결국 당시의 관례와 학설에 의해 관습물권으로서의 성격은 부정당하고, 일본민법상의 기간제한이 있고, 소작인의 권리를 크게 축소시킨 영소작권으로 흡수되어 버렸다.

임대차는 임대인이 임차인에게 어떤 물건의 사용 수익을 시킬 것을 약속하고 임차인이 임대인에게 임대료를 지불할 것을 약속함으로써 성립하는 계약이다(민법 618조). 임대차계약은 채권으로서 물건이 우선된다. 가옥임대차에는 전세라는 방법도 있는데 부동산의 이용권자의 지위를 불안정하게 하고 사회적으로 커다란 문제가 되었으므로 임차인의 이용권을 강화하기 위해 주택임대차보호법, 상가임대차보호법 등의 특별법으로 임차권의 강화가 부분적으로 이루어지고 있다. 그 내용은 소유자가 바뀔 때의 새 소유자에 대한 대항력 부여와 존속기간의 보장, 일정액까지의 보증금 반환 등이다. 부동산 임대차는 동기함으로써 제3자에게 효력이 있고 이렇게 되면 임차인에 자유로운 양도성이 없다는 것을 제외하면 거의 물건에 가까운 것이 되었으므로 부동산 임차권의 물건화라고 부르고 있다.

1) 토지소유권과 이용의 관계에 관한 각국의 비교는 『地租問題研究會 日本不動産研究會 編 『地租問題事典』, 東京經濟新聞社, 1980, pp.3-27 을 참조.

2) 『地租問題研究會 日本不動産研究會 編 『地租問題事典』, 東京經濟新聞社, 1980, 31면, 정봉후, 역사속의 민법, 가학교육사, 1991.

4. 토지·주택 공개념 도입 정책의 경과

이렇게 토지는 시장기구에 맡겨 두면 지대, 지가의 상승에 의해 여러 부작용을 초래하므로 토지에 대한 공식 규제가 필요한데 그 방법은 '공적 소유'와 '공적 이용', 그리고 '사적 소유와 이용에 대한 공식 규제'로 나눌 수 있다. 여기서 제기되는 것이 토지공개념이다. 토지공개념이란 토지의 공익성과 사회성을 강조하는 개념으로서 토지소유권에 대해 그 자체의 성격상 제한가능성을 가진 권리로서 인식하려는 사고라고 할 수 있다. 토지소유권은 점유·사용·처분권을 포함하는데 토지공개념이란 소유권은 인정하는데 사용권과 수익권 나아가서는 처분권까지도 국가가 관리하겠다는 것이다.

1980년대 말의 지가폭등 사태를 겪으면서 국가도 총자본의 입장에서 토지공개념 도입 등 토지투기 억제정책을 썼다. 토지정책에 대한 토지공개념연구위원회의 문제의식은 토지로 인한 불평등요소를 제거하는데 있었다. 즉 이제까지의 토지정책이 효율성과 생산성을 주된 이념으로 삼았다면 이제부터는 계층간, 개인간 부와 소득의 분배기능으로서의 토지정책이 부각되어야 한다는 것이다. 당면한 토지문제로서는 소유의 권중과 서울 등 위지거주의 토지보유문제를 들었다. 그리고 해결책은 토지의 수급체계를 재조정하여 토지의 활용도를 높이는 한편 토지에 대한 투기적 가수요를 제거하고 소유의 권중을 시정하여 안정된 토지수급시장을 유지하는 것에 두었다. 토지정책의 목표는 효율적 이용, 지가의 안정(투기의 억제), 토지보유의 저변 확대에 둔다. 공개념의 확대방안으로는 토지의 소유제한(택지소유상한에 관한 법률로 나타남), 토지거래의 규제(토지거래 허가 및 신고제), 개발이익의 환수제도(개발이익 환수를 위한 토지초과이익세법으로 구체화), 기업에 의한 토지투기억제대책 등의 네 가지를 들었다. 정부가 토지공개념 도입을 앞장서서 시도한 것은 부동산투기의 만연이 생산적 투자를 저해하고 계층간 격차를 확대시키 체제를 불안정하게 하는 요인으로 되었다는 인식을 가졌기 때문이다.

1989년에 국회에서 통과된 '택지소유 상한에 관한 법률', '개발이익 환수에 관한 법률' 등은 공적소유의 실현 대신에 사적 소유권 이용의 이득에 대한 조세징수 증대가 그 핵심적 내용으로서 명백한 한계를 갖는다. 우선 택지소유 상한제의 경우 소유상한이 5대도시는 2백평, 중소도시는 3백평으로 너무 넓으며, 또 무엇보다도 소유상한 초과면적을 소유하고 있을 때 2년 이내에 처분하지 않을 경우에 부과되는 초과소유 부담금은 공시지가를 기준으로 연간 6%로서 과거의 지가상승분에 비해서 소액에 불과하고 택지소유자는 이것을 낸 후 토지구입자에게 이것을 전가할 수 있다. 또 이것은 택지의 과다소유를 억제한다는 소극적 목적만 있을 뿐 토지나 집이 없는 사람에게 토지와 주택을 보장해준다는 적극적인 목적과 방법은 불명명하다. 개발부담금제와 개발이익세제의 경우에도 토지소유자가 사적 소유의 힘을 이용하여 부담금이나 세금을 토지구입자나 세입자에게, 또는 토지소유자가 생산하는 제화와 서비스 가격의 인상으로 소비자에게 전가시킬 수 있으며, 결과적으로 물가양등과 토지투기만 더욱 부채질할 가능성이 있는 것이다. 결국 노태우 정부의 토지공개념 확대 도입은 토지문제에 의해 발생하는 민중들의 생존권 위기를 해소하는 것이 아니라 토지투기의 결과 생길 수 있는 자본축적의 장애, 정치적 불안정성을 사전에 예방하는 것을 목표로 한다. 따라서 그 정책수단도 극히 비분적이어서 독점개발에 의한 토지의 독점적 소유가 아니라 극히 부분적인 택지의 과다소유만을 문제삼고, 지가폭등을 유발하는 근본적 원인을

을 해결하는 것이 아니라 독점적 소유에서 필연적으로 발생하는 막대한 개발이익과 자본이익의 일부를 조세로 흡수하는데 머물고 있다.

이렇게 한계가 뚜렷한 정부규상의 토지공개념 도입에 대해서조차 독점개발론과 토지소유자는 큰 위협으로 받아들이고 '자유재산권 침해이다' 등의 이유를 달아 비판하고 정치인들은 이들의 이익을 대변하는 행태를 보였다. 토지공개념 도입의 전제조건이 된 공시지가의 현실화도 중산층의 세금부담가중과 조세저항 가능성을 이유로 행정당국의 반대에 부딪쳐서 지지부진한 실정이다.

정부의 토지공개념 확대도입정책이 발표된 후 「경제정의실천 시민연합」은 토지에 대한 경제적 정의로서 다섯가지 원칙가를 제시하고 토지에 대한 세금부과 강화를 기본으로 하면서 토지소유 제한제도를 병행하고 근본적으로는 국토의 계획적 이용으로 토지를 적절히 공급하고 대도시화를 억제하여 지나친 토지수요를 억제하는 것을 내용으로 하는 대안을 발표했다. 구체적으로는 토지공개념 관련 3개 법안의 강화 즉 소유제한 대상토지의 확대, 과세표준의 조속한 현실화와 종합토지세의 강화 등 강력한 세제개혁을 통한 개발이익과 토지이익의 철저한 환수를 주로 주장하고 있다. 이것은 실질적으로는 독점개발론의 토지소유를 인정된 위에서 문제의 완화를 시도하는 정책이며 그 한계는 정부의 토지공개념 도입의 한계와 본질적으로 같다고 할 수 있다. 조세에 의한 방법은 그 부담이 결국 도시무주택 무토지 계층에 전가되게 되거나, 과표현실화·세율·특정과세대상에 대한 예외조치 등으로 한계를 가지고 있다.

1989년 정부의 토지공개념 제도 도입은 세제를 중심으로 했다는 한계와 토지소유자의 저항으로 실효성을 거두지 못했다. 「토지초과이익세 제도」는 각종 개발사업의 시행, 기타 사회경제적 요인으로 인해 유휴토지의 지가가 평균 지가상승률의 150% 이상 상승한 경우 그 소유자가 얻는 토지초과이익을 세금으로 환수하는 제도로서 유휴토지 등의 소유지에 대해 3년 단위로 과세하며 지가상승액의 30%(100만원 이하), 50%(1000만원 초과)의 세금을 물렸다. 1983년 이후에는 과세실적이 없다. 토지초과이익세제에 대해 1994년 7월 29일 헌법재판소는 목적의 정당성은 인정하면서 입법기술상의 이유를 들어 헌법불합치(한정합헌) 판결을 내렸다. 이에 따라 1994년 12월 22일 법개정이 이루어졌으나 1988년 12월 부동산정책 완성화시책의 일환으로 폐지했다. 그러나 지가상승분의 공식 환수를 위한 정책수단이 걸려되는 문제를 초래하게 되었다. 헌법재판소는 논란이 된 미실현 이득을 과세대상으로 하는 것은 논란의 대상이 아니라고 했다. 그러나 입법기술상 국민에 대한 납세의무의 부과 여부 자체가 입법권에 의한 아무런 통제 없이 행정권에 의하여 좌우되도록 한 것이 헌법상의 위임원칙 및 조세법률주의와 충돌한다고 본 것이다. 즉 토초세법 상의 기준시가는 국민의 납세의무의 징부 및 범위와 직접적인 관계를 가지는 중요한 사항이므로 이를 하위법규에 백지 위임하지 아니하고 그 대강이라도 토초세법 자체에서 직접 규정해 두어야만 함에도 불구하고 토초세법 제 11조 제2항이 그 기준시가를 전적으로 대통령령에 맡겨두고 있는 것은 헌법상의 조세법률주의에 위배되었다는 것이다. 또한 전국의 표준지 수가 적어 표준지 선택의 폭이 지나치게 좁고 개별 토지 지가의 조사 산정업무를 전문적 지식이 없는 하부 행정기관의 공무원이 담당하도록 되어 있는 현행의 행정실태 하에서는 토지초과이익 계측수단의 구조적 비미

*
침격면?

6) 노태우 정부 당시 청와대 경제수석을 지낸 민주당 김중일 의원은 2005년 7월 20일에 세계 중심의 토지공개념을 필요성이 없었다고 비판했다. 토지 및 주택소유에 대한 재산세 중과, 양도소득과 임대료수입에 대한 조세 중과는 필요한 조치이지만 공시지가가 비현실적으로 낮은 상황에서는 실효성이 없고 조세부담을 전가하거나 은성거래가 행해질 가능성이 있기 때문이라는 것이다.

7) 첫째, 누구나 주거에 필요한 최소한의 토지를 보유한 권리가 있다. 둘째, 토지는 생활과 생산을 위해서만 사용되어야 하며 재산증식의 목적으로 소유되어서는 안된다. 셋째, 토지투기를 철저히 막았을 안정시장이야 한다. 넷째, 토지로부터 발생한 불로소득은 사회에 환원되어야 한다. 다섯째, 토지는 본인명의로 거래되어야 하고 등록되어야 한다.

점으로 인해 토초세가 이득에 대한 과세가 아니라 원본에 대한 과세로 되어버릴 위험 부담률이 높아져 결국 헌법이 보장하고 있는 국민의 재산권을 부당하게 침해할 개연성이 크기 때문에 이에 대해 개선책을 촉구한 것이다. 또 헌법재판소는 토초세는 어느 의미에서 양도소득세의 예납적 성격을 띠고 있음에도 불구하고 굳이 토초세의 세율체계를 단일비례세로 한 것은 소득이 많은 납세자와 소득이 적은 납세자 사이의 실질적인 평등을 저해하는 것이라는 지적도 하고 있다.

「택지소유상한제도」는 가구당 200평 이상을 소유한 택지소유자에게 2년 이내에 처분을 요구하고 불이행시 7%(주택 부속토지), 11%(나대지)의 세금을 부과하고 법인은 원칙적으로 택지를 소유할 수 없도록 한 제도이다. 1998년 하반기에 폐지되었고 1999년 4월 29일 헌법재판소의 위헌 결정을 받았다. 그러나 그 판결내용을 들여다보면 택지소유상한을 정한 것 그 자체가 위헌판결을 받은 것은 아니다. 1999년 4월 29일 헌법재판소는 택지소유상한제 위헌소송에 대해 택지소유 상한에 대해 '입법 목적 자체, 즉 택지소유 상한이 필요하고 법으로 규정하는 것 자체는 위헌이 아니며, 다만 200평이라는 소유상한과 처분 불이행시 지가의 4-11%에 이르는 부담금을 매긴 것이 수단의 적정성과 권리의 최소 침해성을 갖지 못해 입법목적에 비해 침해받는 사익이 과도하기 때문'이라는 이유로 위헌판결을 내렸다. "택지의 사회적 기능, 택지소유권의 사회적 심각성, 도시에서의 택지 및 주택문제의 심각성 등을 종합하여 판단할 때, 택지소유 상한제도 그 자체는 국민이 받아들여야 하는 사회적 제약의 범위를 넘는다고 볼 수 없고, 재산권의 제한을 통하여 공익의 비증과 택지소유 상한제도에 의해 발생하는 토지재산권의 침해 정도 사이에 적절한 비례관계가 성립한다고 보이므로 법익균형성의 요건이 충족되었다고 할 수 있다." 그러나 "소유목적이나 택지의 기능에 따른 예외를 전혀 인정하지 아니한 채 일률적으로 200평으로 소유상한을 제한함으로써 어떠한 경우에도 어느 누구라도 200평을 초과하는 택지를 취득할 수 없게 한 것은 적절한 택지공급이라고 하는 입법목적을 달성하기 위하여 필요한 정도를 넘는 과도한 제한으로써, 헌법상의 재산권을 과도하게 침해하는 위헌적인 규정이라고 할 수 있다." 또한 소유상한을 초과하는 택지에 대한 처분 및 이용 개발의무를 이행하지 않을 때 부담금을 부과하는 것도 위헌은 아니라고 하였다. 다만 "10년만 지나면 그 부과율이 100%에 달할 수 있도록 아무런 기간의 제한도 없이 매년 택지가격의 4% 내지 11%에 해당하는 부담금을 계속적으로 부과할 수 있도록 하는 것은 짧은 기간 내에 토지재산권을 무상으로 몰수하는 효과를 가져오는 것이 되어 재산권에 내재하는 사회적 제약에 의하여 허용되는 범위를 넘는 것이다"라고 판시하여 원본 침식 가능성을 고려하지 못한 법제의 기술적인 사항을 문제삼은 것이다(김용창, 2004).

[개발이익환수에 관한 법률]에 따라 택지개발, 공단조성, 골판당 건설 등 29개 개발사업에 대해 개발이익의 일정비율을 부과하는 「개발부담금 제도」는 이것은 개발이익의 일부만 부과하는 것으로 토지 소유자에게 큰 부담이 되지 않으므로 토지 공개념 도입의 의의가 약하다. 「개발부담금제도」는 1998년에 법을 개정하여 1999년말까지 한시적으로 시행이 유보되었다가 2000년 이후 부과율을 50%에서 25%로 인하하여 제시행한 후 2002년 초에 수도권 이외 지역에서 경제활성화를 이유로 시행을 중지했고, 수도권도 2004년 1월 이후 시행이 중단된 상태이다. 그동안 택지초과소유부담금은 1997년까지 55,691건에 대하여 1조 3천5백81억원을 징수하였고, 개발부담금은 1998년 4월말 현재 8,143건에 대하여 1조 2천1백86억원을 징수하였다. 한편 토지초과이득세의 총과세실적은 99,720명에 대하여 1조 818억원을 징수하였다.

박현주 외(1998)는 토지공개념 관련제도의 개량적 평가를 시도하였다. 첫째, 지가안정 효과는 백터

자기회귀(Vector Autoregression : VAR)모형을 이용한, 충격반응 분석에 의하면, 토지세 변동율 1% 상승은 1년후에 1.94%, 2년후에 2.12%의 지가상승을 초래하지만, 3년후에 0.91%, 4년후에 0.48%, 5년후에 -0.95%로 영향력이 떨어져 약 7년 후에는 영향력이 0%가 되는 것으로 밝혀졌다. 즉 토지공개념 관련제도의 지가안정 효과는 매우 낮은 것으로 분석되었다. 둘째, 지니계수로 분석한 토지 소유의 불평등도는 전체적으로 많이 완화되었다. 예를 들어 개인종합자산의 경우 1990년 0.146300, 1991년에 0.123362, 1993년에 0.119482, 1996년에 0.08194로 감소되었다. 주택분 재산세에 대한 지니계수도 내리가 불평등도가 완화되었다. 그런데 토지공개념 확대시행과 주택 200만호의 건설이 거의 같이 이루어짐으로써 그 효과가 증폭되었다. 실제로 1990년 이후 주거용 건축허가가 증가하고, 특히 아파트 등 공동주택의 건설이 크게 증가하여 과세대상이 늘어남으로써 지니계수의 저하를 촉진했다. 셋째, 토지이용의 효율화에 대해서는 시계열자료를 이용하여 간단히 통계분석을 행한 결과 토지세는 토지이용의 효율화에 긍정적으로 나타났다.

IV. 진정한 토지·주택 공개념 도입 정책

토지 주택 소유에 대한 공적 통제의 필요성은 토지 주택이 갖는 경제적 특성과 함께 현대적 공공복리를 증진하는 헌법상 이념에서 도출된다. 헌법 제23조 2항은 '재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 해야 한다'고 명시해 있다. 헌법 제 122조는 "국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형적인 이용 개발을 위해 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다"고 규정하고 있다. 또 헌법 제123조는 "국가는 토지소유권에 대해 법률이 정하는 바에 따라 제한과 의무를 과할 수 있다"고 규정하고 있다. 부기는 재산권 행사의 공공복리에 적합하지 않기 때문에 법률적 제한이 일만되는 가능한 것이다. 뿐만 아니라 민법 제2조는 "개인의 소유권이라도 권리는 남용하지 못한다"고 규정하고 있으며 동법 제212조에서는 "개인의 소유권이라도 정당한 이익이 있는 범위 내에서만 행사하여야 한다"고 규정하고 있다. 그리고 국토이용관리법 제 1조 2항은 "국토는 모든 국민의 복리증진을 위한 유한한 자원이며, 공동기반임에 비추어 그 이용에 있어서는 공공복리를 우선시키고, 자연환경을 보전함과 아울러 지역적 조건을 충분히 고려하여 토지가 합리적으로 이용되고 적정하게 거래되도록 함으로써 양호한 생활환경의 확보와 국토의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다"고 하고 있다.

1. 실수요자 위주의 토지·주택 수요정책

1) 공공유지 확대

토지의 공공유지 필요성에 대해서는 다음과 같이 그 정당함을 주장하는 논리가 제출되고 있다. "토지의 특성을 감안하여 일정한 형태의 토지의 공공유지가 오히려 토지소유권 전대상 제한의 이론적 귀결이다. 전국토의 공공유지는 논리적으로는 부분적인 공공유지와 질적인 차이가 아닌 양적인 차이밖에 없다고 할 수 있으나, 권위의 부족, 관리상의 분세, 사유재산제를 보정하는 헌법제도적인 문제 때문에

가능하지 않다. 국토의 균형적인 발전과 주택분체의 원천적 해결을 위해 토지의 부분적 국유화는 가능하며 공정한 토지분체의 해결을 위해 토지에 대한 부분적 국공유화는 허용된다. 여기서 말하는 국공유화는 물론 보상을 전제로 한 것이다. 그것은 재산권보장 원리의 당연한 귀결이다.⁸⁾

이러한 맥락에서 토지법의 기본이념은 토지의 가치, 즉 경제적 수익(지대)은 사회의 발전으로 증가하므로 토지가치 중 불로소득적인 증가분은 사회에 환수하여 국민 모두 골고루 혜택을 받을 수 있는 방향으로 사용하자는 것에 있다. 토지관련 법제의 공익적 사항은 소유제한, 토지이용 규제, 토지이용 강제, 계획적인 토지개발, 개발이익 환수, 토지거래 규제, 등기부 및 부동산 설명, 시장질서의 확립 등이며, 사익 관련 사항은 재산권 보장, 주민참가의견제출, 의견청취, 매수청구권 보장, 보상, 이익산청, 청문, 행정소송 등이다(류해웅·성소비, 2000: 77).

토지로부터 엄청난 자본이득이 발생하는 것은 지가폭등 때문이고 지가폭등은 토지의 독과점적 소유에서 기인된다. 근본적으로 공급이 제한되어 있고 생산할 수 없는 토지를 소수의 사람이 관종되게 소유하고 있으면 이러한 독점적 소유의 힘을 이용하여 지가상승을 강요할 수 있고 이것은 곧바로 주택가격 앙등과 전월세값 인상으로 연결되는 것이다. 따라서 토지분체의 해결을 위해서는 부동산가격 상승 제한, 조세징수에 의한 개발이익 자본이득의 환수 등에 의한 것으로는 명확한 한계가 있으며 그러한 불로소득의 원천인 토지소유권(권) 그 자체에 대한 직접적 조치가 필요한 것이다.

토지소유권은 생존권적 소유권, 자산적 소유권, 투기적 소유권으로 나눠서 생각해야 한다. 중대한 문제는 인간에게 있어서 필수불가결한 유한한 토지가 투기의 대상으로서 소유되어 개별의 자본축적 수단으로 되고 있으며, 정부 계획의 이름으로 강행적으로 이용 전환되거나 소유권 이전을 강요당하는 점이다. 이것에 대해서 농민의 농지와 시민의 택지 등의 생존권적 소유권과 이용권을 단호히 지켜내는 것이 오늘날의 가장 큰 과제이다. 이를 위해서는 토지와 주택이 더 이상 사적 자본의 이익추구의 대상이 될 수 없도록 한다는 원칙적 방향이 정립되어야 한다. 그리고 그 구체적인 방안으로서 경자유전의 원칙에 입각한 농지법에 의한 농민적 토지소유를 확립함과 동시에 토지기본법 제정으로 농지 이외의 토지를 국공유지화하는 조치가 강구되어야 한다. 노동자들이 요구하는 공공임대주택의 대량 공급과 산업자본가를 위한 공장용지의 원활한 공급을 위해서는 국공유지가 많아야 한다. 도시 토지가 국공유화되면 사적 매매에 의한 투기가 근절되어 지대부담이 감소 내지 철폐되어 사회는 큰 이익을 얻게 된다.

토지국유화가 사유재산권 부정으로서 자본주의 기본질서를 위협하는 것이 아니냐는 반론이 있을 수 있다. 그러나 이론적으로 토지국유화는 자본에게 필요한 조치고 역사적으로도 급진적 부르주아들은 토지국유화를 요구해왔다. 토지국유화는 토지소유의 독점=지대를 지양하는 것을 의미한다. 여기에는 절대지대를 폐지하는 부르주아적 토지국유화와 차액지대를 지양하는 전인민적 소유의 두 가지 범주가 있지만 후자가 최종형태이다. 부르주아적 토지국유화는 자본주의가 발전해서 농업부문까지도 장악하기에 이르면 농업자본가는 봉건적 지주 및 근대적 지주의 토지소유 독점에서 생기는 절대지대를 폐지하고 또 차액지대부분을 자기에 이전하는 것을 통해 이윤을 확보 내지 증대시키려고 한다. 이러한 이유에서 지주의 사유지를 국가 공공단체의 소유로 이전하려는 여러가지 이론이 나왔는데 리카야도의 지대학설 이전과 이후에는 이론적 근거가 다르다. 예컨대 18세기말의 영국의 토지공유론자 스펜스와 페인은 지주의 토지소유를 비난하고 그 독점이 그들에게 주는 불로소득=지대를 국가 공공단체(교구 등)에 집중시키려고 하지만 그 주장의 근거는 토지는 본래 인류의 공동재산이라고 하는 록크류의 자연법사상에서 찾았다. 이에 반해 19세기 후반의 토지사회주의자, J.S. 밀, 헨리 조지, 윌레스는 지대가 지주자신의 노동 및 비용부담에 의해서 발생한 것이 아니라 일반적으로 경제사회의 발전에 수반해서 생기는 불로소득이라고 하는 리카야도 지대이론의 결론을 인용하여 토지독점의 폐지에 의해서 노동자계급의 공평상을 해결하려고 생각했다. 이렇게 자본주의의 원활한 발전을 위해서도 토지국유화가 주장되었지만 다만 토지

8) 민정식, "토지공개념의 헌법적 접근", '인구과 정의', 대한변호사협회, 1989. 7

라고 하는 하나의 생산수단에 대한 사유의 부정이 생산수단 일반에 대한 부정으로 이어질 위험성 때문에 자본주의 하에서는 자본가계급에 의해서 전면적으로 추진되기 어려웠을 뿐이다.

자본주의하에서 부분적으로 도시 토지 국유화를 실시하고 있는 나라도 있다. 싱가포르의 경우 7할 정도가 토지가 국유지이다. 선진 자본주의 국가들도 국공유지의 비율이 30~50%에 달한다. 우리나라는 국공유지 비율이 30%로 낮은 편이다.

<표 6> 각국의 소유주체별 토지소유 현황

(면적 기준, %)

	국·공유			민간			기타	연도
	중앙정부	지자체	합계	법인	개인	합계		
일본	27.7	6.9	34.6			65.4		1993
미국	29.2	6	35.2			64.8		1989
영국	4.4	11.0	15.4	19.1	65.5	84.6		1985
프랑스	19	13	32	14	54	68		1993
구서독	2.8	24	32.8	3.1	64.7	67.8	5.1	1973
스웨덴	21	2	23	26	42	68	9	1993
한국	22.8	7.0	29.8	5.0	57.4	62.4	7.8	2003

주: 기타는 종교, 종교단체 등 비법인 민간인단체 및 기타를 말한다

자료: 김영표·권태형, 1995, 「국공유지 관리 및 효과적 활용방안」, 국토연구원

① 국공유지 확대

한국의 경우 국공유지 면적 비율은 2004년 현재 30%로 낮고 그것도 오지에 있는 산림 등에 집중되어 있고, 도시 시가지에서 국공유지는 거의 없는 편이다. 국가가 소유, 관리하고 있는 국유지는 2004년 말 현재 22,833km²로 국토 면적의 22.9%를 차지하고 있으며, 이는 2000년(22.3%) 이후 거의 변하지 않았다. 2004년 현재 국유지 가액은 81조386억원으로 2005년 사유지(국공유지 및 비과세 제외 전체공시)가 총액 2176조원의 4%에 불과했다. 전체 국유지의 대부분은 행정재산이고, 나머지 보존재산과 잡종재산으로 국유지의 대부분은 임야이기 때문이다. 수익재산인 잡종재산은 2000년의 6억9080만평에서 2004년 5억1826만평으로 오히려 감소했다. 지방자치단체가 관리하고 있는 공유지는 2004년말 현재 6,845km²로 국토면적의 6.9%를 차지하고 있다. 가액으로는 122조 9119억원이다. 2000년의 6,647km²에서 비비하게 증가했다. 대지는 102km, 30조원, 임야가 4,984km, 9,351,97억원, 기타가 1,374km, 73억 3656억원 등이다.

<표 7> 최근 5년간 국유지 면적 현황 (단위: 만평)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
행정재산	377,127	381,958	388,845	395,603	401,088
보존재산	22,642	23,756	24,078	24,912	26,310
잡종재산	69,080	64,940	59,479	54,724	51,826
합계	468,849	470,654	472,402	475,239	479,224

주: 상기 자료는 매년 국회에 제출하는 「국유재산 증감 및 현재액 총계산서」에서 추출한 자료임
 자료: 재정경제부, 국유재산 자료, 2005.

<표 8> 최근 5년간 국유지 가액 현황

(단위: 억원)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
행정재산	671,350	671,344	629,418	628,274	617,483
보존재산	40,424	40,041	40,487	41,879	40,490
잠종재산	150,234	144,080	140,921	138,038	152,413
합계	862,008	855,465	810,826	808,191	810,386

주: 상기자료는 매년 국회에 제출하는 「국유재산 증감 및 현재액 총계산서」에서 추출한 자료임
 자료: 재정경제부, 국유재산 자료, 2005.

따라서, 공공용으로 사용한 가용 토지가 절대적으로 부족한 현실이다. 국공유 가용 토지의 부족은 정부가 공공주택을 원활하게 공급할 정책의 장애가 되고 있다. 주택의 공급은 가용토지의 일부분인 택지의 공급이 전체가 되어야 하는데, 현재의 상황은 민간보유 토지 보상하여 수용하여 택지를 조성하거나 그린벨트를 해제하여 택지로 변경하고 있는 상태이다. 이미 가격이 큰 폭으로 상승한 민간보유 토지에 대한 수용이나 재건축과 재개발을 통한 택지의 공급은, 수용되는 토지에 대한 보상금액이 주택의 건설비용에서 큰 비중을 차지하는 만큼 저렴한 주택공급에 부정적 영향이 매우 크다. 또한 그린벨트를 해제하고 택지를 조성하는 것은, 그러나 공공복리의 목적으로 이용을 규제하여 왔던 녹지부분을 개발함으로써 환경훼손과 보존영역의 축소라는 단점이 있는 방법이다.

그러므로 현재의 전체 가용토지에 대한 국공유 비율을 장기적 정책으로써 높일 수 있는 정책이 마련되어야 한다. 이를 위해서 민간보유분 토지에 대하여 국공유 토지로 자연스럽게 전환할 수 있는 제도의 도입이 시급하다. 택지소유의 상한을 정하고 상한이상의 토지 보유분에 대하여 국가나 공공이 선매수할 수 있는 토지선매제 등을 정책 실행 수단으로서 고려하여 합리적인 기준으로 국공유 보유 토지 비율을 높여야 한다.

② 토지기본법 제정

국공유지 확대와 소유에 대한 이용의 우위 원칙을 규정하기 위하여 「토지기본법」을 제정한다. 토지기본법은 토지에 대한 국민의 공공인식을 확립하고 이를 바탕으로 토지정책의 기본방향을 확립하는 법률이다. 토지기본법은 토지공개념을 바탕으로 둔 관련시책을 제도적으로 정착시키고, 미래지향적인 토지정책을 모색하기 위해 필요하다. 토지기본법은 토지정책의 기본원리로서 공공성, 사회성의 확립과 국민생활안정, 공평부담과 공평 배분의 원리 등을 규정하고, 토지구공유제의 원칙을 명확히 하고 사유토지에 대한 제반 공적 규제의 내용을 규정해야 한 것이다(류태웅, 1999).

일본에서는 부동산 비율이 크게 분체가 되고 있었던 1988년에 토지기본법을 제정하였다. 3상 부칙 20개조로 된 토지기본법은 조지관련법상 토지에 관한 현법적 존재라고 할 수 있다. 토지기본법은 토지의 기본이념으로 '토지에 대한 공공복지의 우선, '적정한 이용 및 계획에 따른 이용', '투기적 거래의 억제', '가치의 증가에 수반되는 이익에 따른 적절한 부담'을 규정하고 있다. 그리고 이를 실현하기 위해 국가 지방공공단체, 사업자 그리고 국민의 책무를 규정하고 있다. 토지에 관한 기본시책으로 토지이용계획의결정, 적절한 토지이용의 확보를 도모하기 위한 조치, 토지거래의 규제 등에 대한 조치, 사회자본정비에 관련하는 이익에 부응하는 적절한 부담, 세제상의 조치, 공적 토지평가의적정화, 조사의 실시, 시책의 일차성 확보 및 행정조직의 정비 등을 규정하고, 그리고 토지정책심의회를 설치하고 매년 국회에 연차보고서를 제출하도록 하고 있다.

③ 토지수용제도의 개선

토지수용제도가 있지만 토지수용 후 매각선차를 뺀음으로써 토지구공유제를 위한 제도로 기능하지 못하고 있을 뿐만 아니라 매각 차익을 획득하는 수단으로 변질 운용되어 왔다. 토지수용법을 토지구공유제의 제도적 기초가 될 수 있도록 개선해야 한다. 특히 수용토지의 공급관련 규정에서 불가피한 경우를 제외하고는 매각을 제한하는 동시에 토지구공유에 기초한 장기임대제를 채택해야 한다.

국공유지를 확보하는 방법은 농지 등을 매수하는 경우 팔지 않고 보유하고 있으면서 직접 개발하거나 민간에 임대해주는 것이다. 국공유지로 수용한 경우 보상지가는 현재의 지대를 기초로 한 이론적 지가로 보상하고 투기적 가격상승분은 보상하지 않도록 한다. 이렇게 함으로써 투기적 이익의 특권적인 향유를 전제로 형성되어서 많은 거품이 포함된 현실지가를 현실에서의 지대(임대료)를 이차율로 자본회원한 가치인 이론지가로 하향 안정화시킬 수 있다.

그린벨트제 개선: 그린벨트 해제시 개발행위 제한과 병행하여 토지구공유 선매수제 도입

④ 국공유지 관리제도의 개혁

2) 1가구 1주택 소유/ 택지소유 제한

투기적 수요를 억제하기 위해서는 재산세와 종합토지세의 과세표준 현실화 등을 통한 세금 징수 강화는 물론 시행해야 하지만 이것만으로는 한계가 있다. 근본적으로는 개인이 소유할 수 있는 주택수를 제한해야 한다. 1가구 1주택만 소유를 허용하고, 2주택이상의 소유를 제한한다. 또 이에 상응하여 택지소유도 적절한 규모 이내로 제한한다.

왜 1가구 1주택이어야 하는가. 주택의 무제한 소유 허용이 부동산투기의 가장 큰 원인이기 때문이다. 실수요가 아닌 가수요, 투기적 수요를 불러일으킨다. 실제로 임대중 정권 하에 부동산가격 폭락과 미분양상태 급증 등으로 건설업체가 도산하는 등으로 어려움에 처한 건설 경기를 활성화시키기 위해 한 가구가 여러 채의 주택을 쉽게 분양받을 수 있게 허용한 후부터 부동산투기 주택 영점이 가속화

시작했다. 신규 주택을 분양할 경우 무주택자에게만 청약한 자격을 주는 경우 집값이 폭등할 수 없다.

① 합리적인 주택 소유/ 택지소유 상한 기준 설정

첫째, 주택 소유 상한 기준에 대해서 **다량한 예외를 인정한다.** 1가구 1주택을 기본으로 하더라도 다음의 경우에는 관련 주택당국의 허가를 얻어 2주택 소유를 허용한다.

- 학업, 취업, 질병치료 등 생활상의 필요가 있을 경우(다만, 사유가 종료한 경우에는 일정한 기간이 지나면 처분의무를 지고, 이에 대한 부담금 부담)
- 문화재 내지 재산 등의 이유로 보유할 필요성이 있는 주택
- 영농 또는 영어의 목적으로 취득한 귀농주택
- 주말농장용 주택
- 일정면적 이하이거나, 기준시가가 일정액수 이하인 경우(이 경우 목적을 불분하고 2주택을 취득할 수 있기 때문에 규제가 용이함)
- 상속받은 주택(일정 기간이 지나면 처분의무를 지고, 이에 대한 부담금 부담)
- 기타 적절한 사유가 있을 경우 관계 주택당국의 허가를 얻어서

*"주택"

둘째, 택지소유 상한의 경우, 형평성을 고려해 1주택이라고 하더라도 처분의무는 부과하지 않더라도 세율의 부담금을 부과한다. 소득세법 상 고가주택으로서 부지가 일정면적 이상(예컨대 400평, 또는 해당 지역 평균 택지면적의 3배)인 경우에는 그 부지의 초과부분에 대해서 부담금 부과(자가주택에 대해서는 부담금의 요율을 낮춘 것으로 적용)

② 기존 보유자에 대한 합리적 규제

- 기존 2주택 이상 보유자에 대해서는 택지소유상한에관한법률의 예처럼 **유예기간을 두고 처분하도록 하고 유예기간을 지날 경우 부담금을 부과**하되 그 부담금의 세율이 과도하지 않아 원본을 잠식하지 않도록 약 3~5% 정도로 한다. 2주택 소유자는 5년의 유예기간을 두고, 3주택 이상 소유자에 대해서는 2년간의 유예기간을 두고 처분하도록 한다.
- 처분할 경우 양도소득세 부과시 부담금 부과분을 공제한다. 또는 양도소득세 세율 인하 또는 보유세 인하 등 혜택을 부여한다. 일정 기간이 지나 계속 보유하는 경우에는 양도소득세 세율을 높여 적용한다.
- 기간 중 매각하지 못한 주택에 대해서는 주택소유자가 요청하는 등 필요가 있을 경우 **정부가 공시가격으로 이것을 매입**한다. 보상은 분할 보상으로 한다.

③ 신규 분양 무주택자에 한정, 분양권 전매 및 제당침 금지

1가구 1주택을 실현하기 위해 우선 신규 주택 구입자격을 무주택자에게 한정하도록 한다. 공공주택의 경우는 물론이고 민간주택의 경우에도 **신규 분양은 무주택자에게만 허용**해야 한다.

주택 분양권 전매 금지를 일부 투기지역에서만 아니라 전국적으로 전면적으로 시행해야 한다. 임대사업자에 대한 세제 등 제반 혜택을 폐지해야 한다. 20호 이상의 공동주택에서 세입자들의 권익을 대표할 수 있도록 입주자(임차인)대표회의의 민주적 구성과 권한을 강화해야 한다.

제당침 금지를 공공택지 내 아파트뿐만 아니라 모든 평형의 아파트를 대상으로 시행해야 한다. 제당침 금지제도는 아파트를 분양받으면 일정 기간 다른 아파트에 청약(당첨)할 수 없도록 제한하는 수단이다. 정부는 2005년 3월부터 분양가상한제가 적용되는 공공택지 내 전용 25.7평 이하 아파트에 한해 △파밀이체·성장관리권역은 당첨 후 10년 △기타 지역은 5년간 다른 아파트를 분양(순위 내 청약)받을 수 없도록 했다.

주택 거래는 공공주택 보유자는 이사할 경우 주택공사가 원배하도록 한다. 민간주택의 경우 1가구 1주택 소유자의 주택 거래는 자유롭게 허용하되, 다주택 소유자에 대해서는 주택거래 허가제를 도입한다.

④ 1가구 1주택 소유제한/ 택지소유 상한제 도입의 합헌성

1가구 1주택 소유제한/ 택지소유 상한제 도입이 헌법에 위배되는 것이 아니냐는 문제 제기가 있을 수 있다. 그러나 지금까지의 관련 헌법 판례를 분석해보면 소유제한의 방법을 합리적으로 하면 합헌의 범위 내에서 이 제도를 도입할 수 있다. 자세한 내용은 아래 분석자료를 참고할 수 있다.

** 1가구 1주택 소유제한/ 택지 소유 상한제 도입의 합헌성

1. 현행 헌법의 내용

현행 헌법은 모든 국민의 재산권은 보장하면서, 그 내용과 한계는 법률로써 정하도록 하고 있다. (제22조제1항) 내용과 한계는 법률로써 정하도록 하면서도 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다는 의무조항(제22조 제2항) 또한 두고 있다. 그리고, 재산권의 수용, 사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하도록 되어있다.(동조 제3항) 그 외 토지에 대해서는 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다고 되어 있으며(제120조 제2항), 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용, 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 부과할 수 있다.(제122조 제2항) 토지에 대해서는 특별한 규제가 가능함을 규정하고 있다. 특히, 주택개발정책 등을 통하여 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다는 조항 또한 두고 있다.(제35조 제3항)

그러나, 재산권도 국민의 기본권이기에 때문에 이에 대해서 제한을 가하기 위해서는 기본권제한의 일민조항인 헌법 제37조 제2항의 기준에 또한 부합하여야 한다. 재산권의 범위를 법률로써 정하도록 하고

있지만, 여전히 제37조 제2항도 적용된다고 보는 것이다. 헌법 제37조 제2항은 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해할 수 없도록 하고 있다.(제37조 제2항)

헌법재판소는 다수의 판례에서 제37조 제2항을 다음과 같이 해석하고 있다. 첫째, 기본권을 제한하기 위해서는 입법목적이 정당하여야 한다(입법목적의 정당성). 즉, 입법목적이 국가안전보장, 질서유지, 공공복리에 해당하는 목적이어야 한다는 것이다. 둘째, 수단이 목적에 적합하여야 한다는 것이다. 즉, 수단이 목적 달성을 위해서 아무런 관련이 없는 경우는 위헌이 된다는 것이다(수단의 적정성). 셋째, 수단이 기본권을 침해하더라도 최소한만 침해하여야 한다는 것이다(침해의 최소성). 넷째, 최소한만 침해하더라도 달성하려고 하는 목적 내지 공익의 실현이 침해하는 권리와 적절한 비례관계가 있어야 한다는 것이다(법익의 균형성)⁹⁾ 이는 독일에서 발전되어 온 이론으로 헌법재판소는 법률에 대하여 위헌을 할 때 대개 이 네 가지 기준에 의하여 판단하고 있다.

2. 헌법재판소 판례의 해석

(1) 토지에 대한 헌법재판소의 일반적인 입장

헌법재판소는 토지공개념 등 토지관련 사건에 대해서 구체적으로 어떠한 입장을 보여왔는지 검토해보자.

• 토지에 대해서는 헌법 제122조 등을 근거로 광범위한 제한이 가능한 것으로 해석해 왔는데, 헌법재판소는 "토지는 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있고, 우리나라의 가용토지면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민이 생산 및 생활의 기반으로서 토지의 합리적 이용에 의존하고 있으므로, 그 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 강하게 관철될 것이 요구된다"¹⁰⁾고 판시하였고, "입법자는 중요한 공익 상의 이유로 토지를 일정 용도로 사용한 권리를 제한할 수 있다. 따라서 토지의 개발이나 건축은 합헌적 법률로 정한 재산권의 내용과 한계 내에서만 가능한 것일 뿐만 아니라 토지재산권의 강한 사회적 내지는 공공성으로 말미암아 이에 대해서는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있다"¹¹⁾고도 판시하였다.

(2) 택지소유상한에 관한 법률을 위헌심판¹²⁾

택지소유상한에 관한 법률에 대해서는 헌법재판소는 위헌결정을 하였다.

헌법재판소는 법 시행 이전에 법이 정한 상한을 넘는 택지를 소유하고 있지 않은 경우와 법 시행 이전에 법이 정한 상한을 넘는 택지를 소유하고 있는 경우를 나누어서 판단하였다. 첫 번째의 경우는 주로 수단의 최소침해성에 반하여 위헌이라고 결정하였다.

이러한 취지에 택지소유상한에 관한 법률에 대해서도 택지의 소유한계를 정하는 입법목적은 실수요자

가 아닌에도 지가상승을 기대하고 토지투기 등의 목적으로 토지를 필요 이상으로 보유함으로써 실수요자의 택지소유와 이용을 가로막는 사회적, 국민경제적으로 유해한 행위를 방지하여 궁극적으로 택지의 적정한 공급을 가능하게 하고, 이로써 국민의 주거생활의 안정을 꾀하고자 하는데 있다고 하면서 이는 헌법 제35조 제3항의 주택개발정책을 통한 국가가 국민의 쾌적한 주거생활을 보장할 권리와 헌법 제122조의 국토의 효율적이고 균형있는 이용, 개발과 보전조항에 비하여 목적은 정당하다고 판단하였다.

수단의 적정성에 대해서는 규제대상을 택지로 제한함으로써 사무실이나 집모 등과 같은 비주거용 건축물이 건축되는 경우에는 아무리 불필요한 것이라고 하더라도 규제할 수 없기 때문에, 부담금의 부과를 피하기 위하여 내대지를 불필요하게 비주거용 용도로 적민도 개발을 하거나 기존의 택지를 다른 용도로 전용을 하는 등의 현상을 초래하는 결과 택지의 공급축진이라는 목적이 제한적으로 가능하다는 점을 지적하기는 하나, 이는 정취수단 선택의 문제로서 수긍하면서도 규제대상 토지를 택지로 제한하는 것의 문제점은 택지소유의 상한이나 부담금 부과율 조정의 문제로 해결하여야 한다고 판단하였다.

수단의 최소침해성에 대해서는 부동산 문제의 심각성을 고려하여 분 때 상한을 설정하는 것은 헌법적으로 허용된다고 하더라도, 이 때의 상한의 정도가 지나치게 낮아 최소침해성의 원칙에 위반될 소지가 있다고 지적하였다. 서울시의 경우 200평인데, 개인이 자신의 인격실태와 불가분의 관계에 있는 경우 200평 이상의 소유를 금지시키는 것은 소유목적이나 택지의 기능에 따른 예외를 전혀 인정하지 않는 상태에서 상한을 지나치게 낮게 잡아 수단의 최소침해성에 어긋나 위헌적인 규정이라는 것이다.

법익의 균형성에 대해서는 택지소유상한제도 그 자체는 국민이 수인하여야 하는 사회적 제약의 범위를 넘는다고 볼 수 없고, 토지재산권의 제한을 통하여 실현하고자 하는 공익의 비중과 택지소유상한제도에 의하여 발생하는 토지재산권 침해의 정도 사이에 적절한 비례관계가 성립한다고 보이므로 법익의 균형성은 충족된다.

두 번째, 법 시행 이전에 법이 정한 상한을 초과하여 토지를 보유하고 있는 경우에는 이는 소급입법에 의한 재산권 침해는 아니라고 판단하면서, 법이 정한 상한을 초과하여 토지를 보유하고 있는 자에 대해서도 상한제도를 도입하는 것이 불가피하다고 하면서도 택지소유의 경위나 그 목적에 관계없이 소유상한을 적용하는 것은 신뢰보호의 원칙 및 평등원칙에 반하여 위헌이라고 판단하였다. 특히 몇 대에 걸쳐 자가 주택으로 소유하고 있는 주택에 대해서조차 택지소유상한을 적용하는 것은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진 개인의 행복을 추구할 권리를 실현할 장소로서만 소유하는 자의 재산권을 침해하는 것이고, 택지를 주거용으로 보유하는 자와 투기용으로 보유하는 자를 동일하게 취급하고 있어 위헌이라는 것이다.

즉, 결론적으로 택지소유상한제는 택지소유상한을 적정하게 조정하거나 자가주택과 같이 보유목적에 따른 적정한 예외를 인정할 경우에는 헌행헌법 하에서도 충분히 합헌이라는 것이다.

한 가지 지적한 것은 택지소유상한에 관한 법률에 대한 위헌심판은 이미 법률이 폐지된 상태에서 위헌결정을 받은 것이라는 점이다. 특히, 택지소유상한에 관한 법률의 위헌성을 시정하는 것이 위에서 보는 바와 같이 비교적 용이하다는 점에서 분 때, 이 법률이 궁극적으로 폐지된 것은 김대중 정부 시절의 부동산정책의 변동 때문이라고 보아야 할 것이다.

(3) 토지조각이득세법 위헌심판¹³⁾

13) 헌법재판소 1994. 7. 29. 선고 92헌마19결정

9) 헌재 1998. 12. 21. 89헌다211등

10) 헌재 1989. 12. 22 88헌가13

11) 헌재 1998. 12. 21. 89헌다211다

12) 헌재 1999. 4. 29. 91헌마37

토지초과이득세에 대해서는 헌법재판소는 헌법불합치결정을 하였다.

토지초과이득세는 이른 바 미실현 이익에 대해서 과세하는 조세로써 토지가 양도되지 않은 상태에서 이익을 계산하여 소정의 세율을 과하는 것이다. 이는 원칙적으로 1996년 부동산투기에관한특별조치법에 의하여 공시(空地)에 대해서 과세한 것에 그 원칙이 있다.

헌법재판소가 이에 대해서 위헌결정을 한 주요사유는 아래와 같다.

1 미실현이익에 대해서 과세하는 문제에 대해서는 이는 입법정책의 문제가 아니고, 입법정책의 문제라고 판단하였다. 이는 조세위리에 의하여 보더라도 소득의 개념에 실현이 필수불가결한 요소가 아니기 때문에 당연한 것이다.

2 다음으로 토초세의 과세기준은 기준시기인데, 기준시기를 전적으로 대통령령에 맡겨두고 있는 것이 조세비율주의와 위임입법의 범위를 벗어난다고 하였으나, 다른 법률도 그러한 입법방식을 썼기 때문에 이는 이에 대해서는 위헌결정을 하지 아니하고 개선을 촉구하였다.

3 또한 기준시가 산정방식이 일부 하위공무원에 맡겨져 있어 전문성이 떨어지므로 국민의 재산권을 침해한 우려가 있어 이에 대해서 개선택을 촉구하였다.

4 토지를 장기 보유하는 경우 양동이 반복될 때, 최초의 과세기간 개시일의 지가와 비교할 때 아무런 이익이 없는데도 과세하게 되면, 이는 원본자재를 잠식하여 소득세인 토초세의 본질에 반하여 헌법 제23조가 정하는 사유재산권 보장 취지에 위반된다.

5 토초세는 단일세율을 취함으로써 소득이 많은 납세자와 소득이 적은 납세자 사이의 실질적인 평등을 저해한다.

6 택지소유상한제 범위내의 토지인지 아닌지를 불분하고 토초세를 과세하고 있는 바 이는 입법체적으로 맞지 않고, 인간다운 생활을 할 권리, 헌법 상의 국가의 사회보장, 사회복지 증진의무 및 국가의 쾌적한 주거생활 보장의무에 배치된다.

7 임대에 쓰이고 있는 토지를 유류토지로 과세대상으로 하고 있는 바, 대통령령이 정하고 있는 바를 일관적으로 제외시켜 조세비율주의와 헌법상의 위임원칙에 반한다.

8 토초세는 양도소득세의 예납적 성격을 가지고 있는데 토초세의 전액을 양도소득세액에서 공제하지 않는 것은 조세비율주의 상 실질과세원칙에 어긋난다.

그러나, 결론적으로 말하면 위와 같은 사유들은 합헌적으로 개정하는 것이 불가능하지도 않을 뿐만 아니라 그것을 합헌적으로 고치는 것이 전혀 어렵지 않은 것이다. 특히 2,3의 지적사항은 토지초과이득세만의 문제가 아니라 상속세, 증여세, 재산세 등에서 과세표준으로 쓰는 기준시가의 문제에 대한 일반적 지적이고, 현재에도 개선은 점진적으로 이루어지고 있다고 평가할 수 있다. 실제로 1994. 12.22 법률이 개정되면서 위 ⑦을 제외하고는 헌법재판소가 지적한 사항은 거의 대부분 합헌적으로 개정이 되었다. 4의 경우에도 전천기 과세기간에는 토지가격이 상승하고 직전과세기간에 토지가격이 하락한 경우, 직전과세기간의 토지가격 하락분을 당해 과세기간의 과세표준에서 공제하도록 하여 원본잠식의 우려를 불식시켰다. 5의 경우에는 과세표준이 1천만원 이하의 경우에는 30%의 비율로 과세하도록 개정하였다. 8의 경우에도 토지초과이득세 결정일부터 3년 이내에 양도하는 경우에는 양도소득세액에 100% 세액공제하는 것으로 개정되었다.

토지초과이득세법은 김대중 정부 시절 폐지되었는데, 이는 부동산정책에 의한 변화에 의한 것이지만 법률의 위헌 때문이라고 보기는 어렵다고 할 것이다.

(4) 도시계획법제12조에 대한 위헌소원(이른바 그린벨트 사건)

이 사건은 이른바 토지공개념에 해당되는 법률은 아니다. 사실상 한국에서 가장 오래되고 강력한 사유재산권 행사에 대한 규제인 그린벨트에 대한 헌법소원 사건이다. 이에 대해서는 헌법재판소는 헌법 불합치결정을 하였는데, 그린벨트 제도 전반이 아니라 예외적인 경우에 한하여 위헌결정을 하였고, 헌행법은 이 취지대로 개정되어 그린벨트 제도는 현재에도 시행 중이다.

개발제한 구역으로 지정되어도 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 있는 경우, 예를 들어 원래 건물이 있어 그 건물을 그대로 사용하는 경우에는 목적의 정당성, 수단의 적정성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 모두 어긋나지 않아 토지의 이용을 금지하지 않고 개발만을 금지하는 개발제한구역은 합헌이라고 판단하였다. 그러나, 예외적으로 나대지나 사정변경으로 인한 용도의 폐지 경우에는 아무런 토지이용을 할 수 없기 때문에 이는 사회적 제약을 넘어 과도한 위헌부당이라고 결정하였다.

이 후, 관련법은 이러한 취지로 개정되어 현행 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법에 의하면, 종전의 용도대로 사용이 불가능한 경우에는 국가 매수하여 보상하도록 하는 조항을 두었다.

(5) 정책적 시사점

헌법재판소의 관례에 의하면 토지에 대해서는 광범위한 규제가 가능하고, 또한 헌법 제35조 제2항을 근거로 주택에 대해서도 해석 상 가능하다고 할 것이다. 특히, 과거 토지공개념에 관한 법률은 일부 부분이 위헌결정을 받았으나, 합헌적으로 개정될 수 있었거나 개정되었음에도 불구하고 김대중 정부의 부동산정책으로 말미암아 법률이 폐지된 것이기 때문에 현재에도 도입하는 데에는 아무런 제한이 없다고 할 수 있다.

특히, 택지소유상한에 대해서는 합리적 예외를 설정하고 상한 범위를 탄력적으로 조정한다면 헌법을 바꾸지 않고도 제도입하는 것이 불가능하지 않다는 것이다.

이를 주택에 확대하면 주택의 경우에도 택지소유 상한과 같은 방식의 규제가 가능하며, 1세대 1주택 소유제한을 다양한 기준과 결합시킬 경우 합헌성 기준을 충족시킬 수 있다.

3. 주택, 토지 공개념의 헌법적 근거

주택, 토지 공개념은 헌법 제122조와 헌법 제35조 제3항에서 그 근거를 찾을 수 있다. 주택에 대해서는 국가의 국민의 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다는 의무만 규정되어 있으나, 국민의 생활기반이 되는 국토의 효율적인 이용 중에 가장 중요한 것은 주택 용도로 쓰이는 토지라고 할 때 헌법 제122조와 헌법 제35조 제3항에서 주택공개념까지 도출된다고 할 것이다.¹¹⁾

11) 헌재 1998. 12. 21. 89헌다211

12) 헌법재판소는 택지소유상한에관한법률에 대한 위헌소원심판에서 "택지를 소유할 수 있는 면적의 한계를 정하여 국민이 택지를 고르게 소유하도록 유도하고, 택지의 공급을 촉진함으로써 국민의 주거생활의 안정을 도모함을 목적으로 한다"는 입법목적에 대해서 헌법 제35조 제1항에 규정된 국가의 의무(주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 할 의무)이며 헌법 제122조에 의한 국토의 효율적이고 균형있는 이용, 개발과 보전을 위하여 그에 필요한 제한과 의무를 과할 수 있는 권한에도 그 헌법적 근거를 두고 있는 것이라고 판시하였다. 헌재 1999. 4. 29. 선고 99헌바55결정

3) 합리적 조정을 통한 양도소득세의 강화 및 임대소득 과세

- 실거래가에 의한 과세 원칙 확립
- 실수요자에 대한 주택양도소득공제제도 도입
- 다주택 소유자의 양도 및 투기지역에 대한 중과세
- 1가구 이상의 모든 임대소득에 대해 과세

① 실거래가 과세 원칙 확립

- 실거래가 과세 원칙 명시(소득세법 개정안, 2004. 11.9 반의)
- 등기부등본에 실거래가 명시 및 김인계약서 허위 기재 금지(부동산 등기법, 부동산등기특별조치법 개정안 2004. 11. 9 반의)

양도소득세의 과세 표준 산정의 기준이 되는 '기준시가'가 시장가격을 제대로 반영하지 못하는 문제는 오랫동안 지적되어온 사안으로서 이는 과표현실화율을 지나치게 낮게 만들어 실질과세와 공평과세 원칙을 크게 훼손하고 있다. 또한 부동산 취득시에도 취득세와 등록세 과세표준을 실거래가로 양도소득세를 계산하는 것과 보증을 맞추어 유상으로 취득하는 부동산에 대해서도 취득세 및 등록세도 실거래가를 기준으로 계산하도록 하고 추후 국세와 지방세 과세당국 양쪽에서 신고가액을 상호 대사할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

취득세 및 등록세의 과세표준을 실거래가 기준으로 한 경우 현재보다 과세표준이 급상승해 세 부담이 크게 증가하는 문제에 대해서는 실거래가에 의한 과세와 보유세 제도 정비로 전제로 유상 취득하는 부동산에 대한 취득세 및 등록세 세율의 인하를 검토할 수 있다.

또한 부동산 관련 조세의 실거래가액 과세원칙이 제대로 정착하려면 과세당국이 큰 비용을 들이지 않고 실거래가액을 포착할 수 있어야 하는데 이는 부동산 이전 등기시 부동산 등기부에 실체계약서에 의한 실거래가액을 공시하도록 하는 방법이 매우 유효하다.

이같은 방안을 위해서는 민주노동당이 지난해 11월 반의한 소득세법 부동산등기법, 부동산등기특별조치법 개정안이 시급히 통과되어야 한다. 소득세법 개정안은 현행 소득세법 9조 "자산의 양도가액은 당해 자산의 양도당시의 기준시가에 의한다"는 조항을 "자산의 양도가액은 양도자와 양수자간에 실제 거래한 가액에 따르고 등기부에 기재된 거래가액을 실거래가액으로 추정한다"는 내용으로 개정하는 것이다. 또한 부동산 등기법도 "부동산을 유상취득한 경우 실거래가를 등기부에 기재"하는 조항을 신설하는 내용이며 부동산등기특별조치법 개정안에서는 김인계약서에 대해서도 허위 내용 기재 금지 및 벌칙조항을 신설했다.

② 실수요자를 위한 주택양도소득공제제도 도입

- 주택양도소득공제제도 도입, 1가구 2주택 이하 3년이상 보유시 2억원 세액공제(소득세법 개정안)

실거래가 과세 원칙을 확립하기 위해서는 실효세율을 낮출뿐 아니라 실거래가 과약을 어렵게 하고 있는 1세대 1주택 비과세 제도를 주택양도소득공제제도로 전환해야 한다. 공제제도가 도입된 경우 실거래가 과약에 기여할 뿐 아니라 대부분의 서민은 사실상의 비과세 혜택을 유지할 수 있게 된다.

주택양도소득공제제도는 2이하의 주택을 보유한 세대나 3년 이상 보유한 주택을 양도할 경우 2억원을 소득공제하는 제도이다. 1년 이상 3년 미만 보유한 경우에도 2억원에 보유개월수/36개월을 곱한 금액을 소득공제함으로써 1세대1주택의 가장 큰 문제점으로 지적됐던 보유기간에 따른 지나친 세부담 차이로 인한 충격(1세대1주택 비과세는 3년 이상 보유의 요건을 갖추어야 하는 바, 2년11개월 보유와 3년 보유의 보유기간차이는 1개월에 불과하지만 세부담은 비과세와 정량과제로서 크게 차이나는 문제점)을 어느 정도 완화한 것이다.

또한 2000년부터 2003년까지 주택양도소득현황을 파악한 결과 양도차익이 2억원을 초과하는 양도건수는 전체의 1%에 불과한 반면 1%가 차지하는 양도차익은 전체의 30%에서 90%를 차지하고 있다. 이는 주택양도소득공제에 도입이 99%의 납세자에게는 실질적인 비과세 혜택을 주면서도 나머지 1%를 대상으로 양도소득의 상당부분을 과세할 수 있음을 보여주는 것이다. 이와 관련해서도 지난해 11월 반의한 소득세법 개정안은 1가구 1주택에 대한 양도소득세 비과세 제도를 2 이하의 주택을 소유한 1세대에 대하여 보유기간에 따라 최고 2억원까지 혜택을 주는 주택양도소득공제제도로 전환하는 내용을 담고 있다.

③ 다주택 소유자 및 투기지역 중과세 등 세율 상향 조정

- 1가구 2주택 최고세율 36% → 50%, 3주택 이상 60% → 70%, 투기지역 36% → 50%

현행 양도소득세율에 대해서도 시대변화에 따른 합리적 조정이 필요하다. 현행 체계에서도 일부 형태에 대해서는 세율이 비교적 높은 편이고, 소득세법에도 15%의 한중세율을 부과할 수 있으나 이러한 권한을 정부가 제대로 행사하지 않고 있다.

따라서, 실거래가 과세를 확대하는 진제 하에, 투기 지역에 있어서는 현행 최고세율 36%를 최고세율 50%로 확대하고, 1세대 3주택 이상의 양도에 대해서도 현행 60%에서 70%로, 1세대 2주택의 양도에 대해서는 현행 36%에서 50%로 세율을 인상하는 등 양도소득세가 강화되어야 한다.

민주노동당은 이같은 내용을 담은 소득세법 개정안을 이번 정기국회에 제출할 예정이다.

④ 임대소득 과세

양도소득세에 대한 합리적 조정과 함께 임대소득에 대한 과세도 보다 철저히 이뤄져야 한다. 주택에 대한 소유집중의 주된 이유는 자산가치 상승에 따른 수익과 임대수입 때문이다. 그러나 임대수입의 규모에 비해 실제 부과되는 세금은 매우 적은 상태이며 이는 3주택 소유자의 임대소득부터 과세하는 데다 임대사업자에게 폭넓은 세금감면 혜택을 주고 있기 때문이다.

이에 따라 1가구 이상의 모든 임대소득에 대한 과세를 원칙으로 하고 고액 임대 소득에는 15%까지 탄력세율을 적용하는 방안이 검토되어야 하며 임대사업자에 대한 세금감면 혜택도 축소되어야 한다. 또한 임대사업자의 세부담이 임차인에게 전가되지 않도록 하는 제도적 보완도 병행되어야 한다.

4) 보유세 강화

- 3년 내 선진국 수준인 실효세율 1% 수준 목표로 보유세 강화
- 과세기준 인하
- 합산과세의 원칙 강화
- 거래세 인하

올해부터 투기 및 과다보유 억제를 위해 종합부동산세가 도입됐다고는 하나 우리나라의 보유세 실효세율은 0.15%로 여전히 매우 낮은 수준이다. 이는 공시지가 10억원의 부동산에 150만원의 세부담을 의미한다. 이에 대해 정부는 지난 5.4 대책에서 보유세 실효세율을 2008년까지 0.24%로 늘리고 이후에도 지속적으로 확대해 2017년에는 선진국 수준인 1%로 높이겠다고 밝혔다.

그러나 부동산 투기에 의해 침묵적인 불로소득이 부유층에 집중되고 있는 상황에서 이같은 속도로는 투기 및 과다보유 억제 기능을 수행할 수 없다. 따라서 향후 3년안에 보유세 실효세율 1%를 목표로 보유세에 대한 전반적인 개혁이 이뤄져야 한다. 이를 위해 낮은 실효세율의 원인이 되고 있는 현행 부동산법의 문제점들을 시급히 개혁해야 하며 그 토대위에서 과세기간 조정 및 세율 인상 문제가 논의되어야 한다.

① 종합부동산세 과세기준의 인하

- 현행 주택 과세기준 9억원 → 6억원, 내대지 6억원 → 3억원

종합부동산세에서 주택에 대한 과세기준인 9억원은 지나치게 높다. 이는 소득세법에서 고가주택으로 구분되는 6억원으로 과세기준을 낮추어야 한다.

내대지에 대한 과세기준 6억원도 내대지의 성격과 토지의 실제지가 반영율을 볼 때 너무 높게 책정돼 있다. 내대지는 대부분 투기목적으로 보유하는 노는 땅일 뿐 아니라 토지의 공시지가가 상대적으로 높은 주택의 기준시가와 달리 실제지가의 50%에도 미치지 못하고 있다. 6억원의 과세기준은 투기목적의 노는 땅을 주택과 같이 취급하겠다는 것으로 사실상 부동산 투기를 방지하겠다는 것에 다름 아니다. 따라서 내대지에 대한 과세기준은 3억원으로 낮추어져야 한다.

② 세대별 합산 기준 마련

- 개인별 합산과 별도로 50%를 추가한 세대별 합산기준 마련

종합부동산세의 과세기준을 낮추는 문제와 함께 세대별 합산과세를 도입해야 한다. 현행 종합부동산세는 개인별 합산과세를 기반으로 하고 있어 부부 공동명이나 과세기준 이하의 주택을 각각의 명의로 한 경우 과세대상에서 제외되는 문제를 낳게 된다. 현행 9억원의 과세기준으로 볼 때 부부공동명의로 한 경우 18억원 이상이 되어야 과세가 가능한 셈이다. 더구나 주택은 개인보다는 세대별 주거기능을 가지고 있는 재화라는 점을 고려할 때 주택에 대한 과세는 당연히 세대별 기준에 의해 이뤄져야 한다.

특히 지난 2002년 부부합산과세에 대한 위헌 판결에 따라 세대별 합산에 대한 위헌논란을 제기하고 있으나 당시 판결은 개인세대에 비해 부부가 손해를 볼 수 있다는 취지이며 이같은 문제는 개인별 과세기준과 별도의 세대별 기준을 만들어 해결할 수 있다.

이에 따라 주택에 대한 과세기준을 9억원에서 6억원으로 낮출 경우 세대별 과세 기준은 9억원으로 정하는 등 개인별 과세기준에 50% 추가해 세대별 과세기준을 마련해야 한다.

③ 주택과 내대지 합산과세

- 주택과 내대지에 대한 합산과세

주택과 내대지에 대한 분리 과세도 합산과세로 전환되어야 한다. 현행 종합토지세에서도 주택용 건물의 부속토지와 내대지를 합산하여 과세대상으로 삼고 있는 바, 이러한 취지를 종합부동산세에서도 살려야 한다. 별도합산과세를 하는 대상이나 분리과세를 할 정책적 필요가 있는 토지 외에는 모두 합산해 과세하도록 하는 것이 응능부담의 원칙에 비추어도 타당하다.

주택과 내대지, 상가 부속토지를 분리 과세하는 것은 부동산에 대한 보유자산을 통합해 종합과세하겠다는 종합부동산세의 근본취지에도 맞지 않는 것이다. 상가 부속토지를 합산하는 데 따른 행정적인 문제와 경제정책적 문제가 있다하더라도 사실상 합산의 아무런 장애가 없는 주택과 내대지는 우선적으로 합산과세가 이뤄져야 한다. 또한 장기적으로는 상가 부속토지 등 모든 부동산을 합산과세해 사실상 부동산보유세로 나아가야 하며 이러한 개편을 통해 종합토지세로 출발해 종합부동산세를 과도기로 하는 부동산보유세제 개혁을 마무리 할 수 있다.

④ 사업용 건물의 포함

이와 함께 현행 종합부동산세가 부과되지 않고 있는 사업용 건물에도 세금 부과 방안이 모색되어야 한다. 이는 주택과 비주택의 경계가 모호해 지기 때문에 종합부동산세 과세대상에 사업용 건물을 제외하는 것은 적절하지 않다.

⑤ 재산세 누진율 강화

- 1억원 이상 주택 재산세에 대한 과표 분할 및 누진율 적용(지방세법)

종합부동산에 대한 개혁과 함께 현행 재산세의 과표도 재검토할 필요가 있다. 현행 재산세는 0.15%(4,000만원 이하), 0.3%(1억원 이하), 0.5%(1억원 이상)의 세 구간으로 부과되고 있으나 1억원 이상부터 종합부동산세가 적용된 4.5억원(과세표준 적용)까지 0.5%의 단일 세율이 적용되고 있다. 이는 1억원 미만의 과표구간과 비교할 때 지나치게 낮은 것으로 실제시가 2억원대와 9억원대의 주택에 대해 단일 세율을 적용하는 것이다.

이에 따라 종합부동산세의 과세기준을 3억원 낮출 경우 1.5억원 이하 0.7%의 과표를 적용하고 현행 4.5억원을 유지할 경우 1.5억원 0.7%, 3억원 0.9% 등 과표구간을 세분화해 차등세율을 적용해야 한다.

민주노동당은 이같은 내용을 담은 종합부동산세법 개정안과 지방세법 개정안을 이번 정기국회에 제출할 것이며 세계개혁을 위해 지속적으로 노력해 나갈 것이다.

5) 다주택자 대상 부동산 금융의 억제

- 1가구 2주택자 신규 주택담보대출 제한
- 투기지역 내 3억원 이상 고액대출자 담보/주택가(LTV, Loan to Value) 비율 40% 미만으로 축소
- 민간건설임대아파트에 대한 직접적인 국민주택기금의 대출지원 중단.

6) 부동산 실명제 강화

부동산거래와 관련된 정보가 정확하고 투명하게 관리되어야 한다. 우선 부동산실명제를 강화해야 한다. 1995년부터 부동산실명제가 실시되었지만 중증(중기)재산 및 배우자의 재산에 대해서는 명의신탁 금지의 예외를 인정하는 등 예외조항이 많고, 임직원 등의 명의로 신탁해 있는 기업의 비업무용 부동산은 토지구획에 관계없이 유예기간에 업무용으로 실명화하면 취득세 증과를 면할 수 있게 되어 실질적 효력이 약화되었다.

2. 공공적 토지·주택 공급 확대

1) 공공 주택의 전면적 확대

현재 우리나라의 공공주택 보유율은 2.5%로서 서유럽의 30~40%의 비율에 훨씬 못 미치는 수치를 보이고 있다. 그동안의 공공주택 공급은 영구임대주택과 50년 장기임대주택의 경우 전체 주택재고의 2%에 불과하여 전진국의 10~20%에 비해 매우 낮다. 공공임대주택정책은 입주대상자들의 경제생활권과 유리된 유향중심의 공급정책에서 벗어나지 못했고 정부의 재정분담금도 낮았고, 일정기간 후 분양조건 의 민간건설업체 공급 임대주택 비율이 높았다.

진정한 공공주택을 대폭 늘려야 한다. 주택공급의 주도권을 민간 업체에 맡겨두면 부당한 부동산 가격 상승을 막을 수가 없기 때문이다. 분양가 원가연동제나 원가공개제도를 시행해도 건설업체들이 갖가지 명목으로 원가가 올랐다고 억지를 부릴 수 있기 때문이다. 주택 공급의 주도권을 공공부문에 가지고 있어야 민간 자본의 투기적 행위를 견제할 수 있는 것이다.

① 싱가포르 방식의 공공주택 공급 정책 전면 도입

싱가포르 주택정책의 특징은 크게 네 가지로 요약할 수 있다. 철저한 공공주택정책; 선저소득층 후 중산층의 소득계층별 주택공급정책, 주택개발청(Housing Development Board)과 같은 법적 경제적 힘을 갖춘 주택전담기구에 의한 주거관리업무의 총괄; 체계적인 주택금융제도의 구축 등이다.¹⁶⁾

싱가포르 주택은 크게 세 가지 종류로 나누어진다. 첫째, 주택개발청 주택(Housing Development Board flat)은 싱가포르를 대표하는 가장 보편적인 주거 형태이다. 싱가포르의 국공유지를 67%까지 확대하면서 공공집단 아파트 위주로 주택을 건설하여 전체 주택의 80% 이상이 공공주택으로 되어 있다. 전체 주택 건설동량 중 매년 약 95% 정도를 공공부문에 지원해주고 있으며 이를 주택개발청이 전담하고 있다. 초기에는 중산층 이상을 대상으로 하고 고급 아파트 부분은 민간건설부문에 맡겼으나 1973년 이후에는 그 부분도 공공부문에 흡수하여 주택개발청에서 담당하고 있다. 주택개발청은 수요자의 소득수준에 맞는 주택을 공급하고 언제든지 소득수준이 상승하면 그 수준에 맞는 새로운 아파트를 구입할 수 있도록 해준다. 월평균소득 4,000 싱가포르달러 이하의 계층에 대해서는 임대주택을 제공한다. 월평균소득 4,000달러 이상이어야 땅 세 이상 규모의 주택을 분양받을 수 있다. 공공주택 구입자가 이사할 경우에는 주택개발청이 환대권을 가진다. 그러므로 주택을 대상으로 한 투기는 원칙적으로 불가능한 것이다. 공공주택 입주자는 주택가격의 80%까지 주택개발청으로부터 최장 20년 기간으로 대출을 받을 수 있다. 또한 주택구입자는 부족한 재원조달과 주택개발청 대출금에 대한 원금, 이자 상환을 위해 중앙준비기금(Central Provident Fund, CPF)으로부터 적립자금을 인출할 수 있다. 중앙준비기금은 1955년 7월에 설립된 노후생계보장제도이면서 동시에 주택금융조달기구이다. 중앙준비기금은 법령에 따라 노동자와 고용주로부터 월급여의 일정 비율을 강제로 징수하여 재원을 조달하고 근로자의 안정된 생활 보장을 위한 재산형성 역할을 한다. 주택을 분양받은 노동자는 바로 이 기구에서 자신이 그동안 조성한 자원을 주택구입과 대부상환금을 위해 사용할 수 있다. 둘째, 콘도(Condo)는 공공주택과 같이 아파트이나 시설이 고급이고 임대료가 더 비싼 편이며, 전체 주택 중 차지하는 비중은 약 7.8% 정도이다. 셋째, 5~10세대의 연립주택 형태인 일반주택(Private Apt)은 공공주택 다음으로 보편적 주거형태로서 전체 주택 중 약 10~12% 정도를 차지한다.

싱가포르는 인구가 400만명도 되지 않는 도시국가이고 국토가 좁아서 어쩔 수 없이 그랬던 것이 아니라, 한국은 사정이 다르다고 생각하지 모른다. 그러나 우리나라도 국토 가운데 산림을 빼고 또 식량 안보를 위해 일정한 규모의 농경지를 보존해야 한다면 주택용지로 사용할 수 있는 면적은 제한되어 있다. 2004년 9월 현재 국토 전체 면적 996만 102ha 가운데 임야는 649만ha로 64.4%를 차지하고 있고, 전답, 과수원 목장용지 등 농업용지가 213만1500ha(21.3%)로 둘을 합치면 86.4%로 대부분이다. 대지는 겨우 24만 8915ha로 국토의 2.5이다. 여기에 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지 등 건축물이 있는 곳을 합쳐도 33만8700ha로 3.4%에 그친다. 인구 1인당 대지면적은 52제곱미터, 15.7평에 불과하다. 4인 가족의 경우 대지가 208제곱미터(63평)에 불과한 것이다. 이에 따라 인구밀도를 보면 서울의 경우 30,067명/km²로 싱가포르의 9,376명/km²보다 3배에 달한 정도로 아주 과밀한 것이다.

그리고 싱가포르는 주택이 보자마자 공공주택을 공급하기 시작하여 주도권을 가질 수 있었는데 지금 한국은 이미 주택보급률이 100%를 넘었고 민간주택이 지배적인 위치를 차지하고 있는데 공공주택 중심으로 가는 것이 가능할까 하는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 현재 자가보유율은 농촌지역을 제외하고 수도권 도시에서는 자가 보유율이 아직 40~50% 정도로 낮다. 따라서 자가 보유에 대한 수요가 있는데 부유층들이 다가구를 소유하면서 집값과 임대료를 올리는 상황이므로 공공주택을 확대 공급하여 이러한 수요에 부응할 필요가 있는 것이다. 필요한 경우 민간건설업자가 건설한 주택을 점차적으로 공공부문에 인수하여서 공공주택으로 전환할 수 있다. 또한 현재 한국의 주거 사정은 1인당 주거면적이

16) 전성식, "싱가포르 주택정책의 실정경제학", 『경제와 사회』 16호, 1992 참조

61명으로 선진국의 12명 내외의 절반에 불과하여 주택의 질 개선의 요구가 높으므로 공공주택 확대를 통해 이것을 빠른 시일 내에 해결해야 한다.

공공주택 확충은 우선은 저소득층의 주거문제 해결에 주력하면서 중산층을 위한 주택도 공급하도록 한다. 2000년 인구주택 센서스에 의하면 전국 1천4백31만2천가구 중 23.1%인 3백30만6천가구가 최저 주거기준에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이들을 위한 영구임대주택과 장기임대주택은 전체 주택재고의 2%에 불과하여 선진국의 10~20%에 비해 매우 낮다. 국민임대주택은 입주대상자들의 경제생활권과 유리된 물량중심의 공급정책에서 벗어나지 못했고 정부의 재정분담금도 낮고, 일정기간 후 분양조건의 민간건설업체 공급 임대주택 비율이 높다. 따라서 진정한 공공주택을 선진국 수준으로 크게 늘려서 이러한 무주택자들의 수요에 부응해야 하는 것이다.

관공 개발은 본격적인 공공주택 공급의 시작이 되어야 할 것이다. 공영개발을 한다고 하면서도 택지를 민간에게 임대하여 민간건설업체가 주택을 지어서 분양하는 반쪽짜리 공영개발이 아니라 주택공사가 공공주택을 지어 환매조건으로 분양하거나 임대하도록 해야 할 것이다.

②개발사업은 공공개발을 통해 공공주택을 공급

주택공급가격은 자가 소유자의 경우 순 건축비에서 한인된 가격으로 공급하되 선매수권제도를 도입하고, 세입자에 대해서는 공공분양주택의 우선 입주권을 부여하거나 장기공공임대주택을 공급하도록 해야 한다. 한편 민간 건설업체가 분양하는 주택의 경우에도 원가 공개, 무주택자에게만 분양 허용, 분양권 전매 금지 등으로 부당한 가격 인상과 투기적 수요를 막아서 상당한 정도로 공공성을 갖도록 해야 할 것이다.

③국민주택기금의 조성 운영

공공주택을 대량 공급하는 데는 물론 대규모 공공사업이 필요하다. 이것은 예산증액과 함께 현재 매년 20조원씩 증가하고 있고 2004년 현재 219조원에 달하는 연금기금의 일부분을 공공주택채권을 발행하여 조달할 수 있다. 국민주택기금의 여유자금 10% 정도(2004년 기준 13조원)를 국민주택기금에 국민주택채권 이자율로 예탁 의무화 및 국민연금의 이자손실분 정부 재정에서 보조를 의무화한다(재정부담금 2004년 기준 약 4,000억원 수준).

민간건설임대아파트에 대한 직접적인 국민주택기금 대출 중단 및 시공 후 이를 매입하여 공공 국민임대주택으로 공급하기 위한 자금으로 대출 전환.

2) 건축후 분양 제도

주택가격 저장을 빼기 위해 '선분양제도를' '건축 후 분양제도로' 전환해야 한다.

3) 분양원가 전면 공개 및 원가연동 분양가 제도

투기를 조장한 분양가 사용화를 폐지하고 분양가 공개와 함께 원가연동분양가제도, 즉 분양가 허가를 실시해야 한다. 건설교통부는 2004년 2월 12일 대통령에 대한 세해 업무보고에서 공공택지 공급가격의 총액과 평당 가격의 공고를 의무화하되 80% 이상의 주택을 건립하는 민간업체의 분양원가 공개는 민간사용에 맡긴다고 했다. 그러나 공공택지 공급가격은 현재 이미 공개되고 있는 것이다. 또 공공택지 시세차익 환수를 위한 채권 경쟁입찰제를 도입하겠다고 하지만 이것은 아파트 분양가를 상승시킬 가능성이 크다. 「소비자를 위한 시민의 모임」이 2004년 2월에 분양되는 1차 서울 동시분양 5개 아파트 분양가격을 평가한 결과 건축비가 건설교통부의 원가계산 기준보다 1백80~3백62%나 높게 책정돼 있는 것으로 조사됐다.

4) 개발이익 환수장치 제정비 - 개발부담금제 확대 제도입

부동산 투기 근절과 불로소득 환수를 위해서는 부동산 세제 정비 뿐 아니라 개발이익 환수장치를 아울러 종합제정비해야 한다. 특히 환수해야 할 개발이익의 개념은 폭넓게 정의하면서도 환수대상은 최소화시키고 있는 현행 개발이익환수제도를 전면 재정비하여 불로소득을 제대로 환수할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

이를 위해서는 개발부담금제의 확대 제도입을 중심으로 한 개발이익환수장치를 종합 제정비해야 한다. 이 과정에서 위원장정 내용을 보완해 일정기간 시행되다 폐지된 토지초과이득세법의 기본 취지를 되살려 개발사업 주변지역에서 발생하는 개발이익을 환수할 수 있는 제도적 보완도 필요하다.

일부에서는 양도소득세만 강화만으로 불로소득을 환수할 수 있다는 견해가 있으나, 양도소득세만으로는 공공사업으로 인한 증가를 직접 개발이익으로 환수할 수 없는 명백한 한계가 있다. 또 정부에서 검토하고 있는 기반시설부담제 도입은 꼭 필요한 일이나, 개발부담금제 확대 도입을 중심으로 한 개발이익 환수제도 전환을 재정비하는 가운데 기반시설부담제의 실효성을 높여야만 개발이익 환수장치로서의 제 기능을 할 수 있을 것이다.

개발부담금제 확대 제도입하되 2004년 이후 부과 중지 상태를 단순히 연장하는 데서 그치는 게 아니라 기존 제도의 문제점을 수정 보완하는 다음과 같은 적극적인 대책이 필요하다.

① 대상지역을 수도권에서 전국으로 확대

신행정수도 추진에 따른 충청권 개발은 물론 각종 도시개발사업으로 지방 대도시권에서 개발이익이 발생하고 있다. 그러나 기존 개발부담금제는 적용대상지역을 수도권으로 한정돼 있으므로 이를 전국으로 확대해 모든 지역의 개발이익을 환수할 수 있게 해야 한다.

② 재건축 개발이익 환수장치 마련

재건축은 최근 서울과 수도권 집값 상승의 진원지로 막대한 개발이익이 발생하고 있으나 기존 개발 부담금제는 이를 포괄하지 못하고 있으므로, 용도변경과 재건축·재개발 등 일정규모 이상의 건축행위까지 포함하여 부과대상사업을 모든 개발행위로 확대해야 한다.

③ 부담금 비율 상향 조정

1990년 개발부담금제 도입 당시 부과율은 50%였으나 2000년에 25%로 인하되고 2004년부터는 부가가 중단된 상태이다. 현재 극심한 부동산 투기로 막대한 불로소득이 발생하고 있는 점을 감안하면 개발 부담금제를 제도입할 때는 25%가 아니라 개발이익을 제대로 환수하기 위해서는 최소한 예초 부과율인 50%로 상향조정해야 한다. 아울러 개발이익을 사업승인시점에서 산정해 부과토록 해야 한다.

3. 저소득층 주거권 보장과 주거 지원 확대

1) 저소득층에 대한 주거권의 보장

· 주거기본법 제정

주거는 경제적 소유욕구의 대상이 됨과 동시에 사회적·문화적 욕구의 대상이 된다. '경제적 소유욕'은 소극적으로는 자신의 의사에 반하여 이용이 제한당하지 않는 것, 즉 집 없이 떠돌지 않게 되는 것을, 적극적으로는 자신의 의사에 따라 거주 공간 자체와 공간의 향유 방식을 결정할 수 있는 배타적 권리로서의 점유·이용권을 말한다. 이것은 인간의 생존을 위한 기본적 조건을 확보하는 것을 말한다. 특히 한국의 경우는 4계절의 변화가 심하기 때문에 집이 없는 홈리스는 급속하게 건강을 잃고 생명을 위협당하게 된다. 주거에 대한 사회적·문화적 욕구는 각 개인의 주위에 있는 타인과의 관계 맺기를 위한 것이며, 그러한 관계는 자신의 의사에 반하여 강제로 이주되지 않는 안정적 거주조건 확보에서만 가능하다. 특히 거주 공간에서 이루어질 수 있는 문화적 욕구는 자가 공간을 확보하고 있어야만 향유되는 면이 강하다. 따라서 주거욕구의 충족을 위한 자가 공간의 확보는 기본적 권리의 실현이다.

유엔은 저소득층뿐만 아니라 모든 사람의 주거권을 경제 사회적 문화적 권리로서 보장되어야 한다고 선언하고 있다. 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)」(1990년 7월 10일부터 국내에서 효력을 발함) 제 11조 1항은 "본 조약에 가입한 국가는 모든 사람에게 자신과 그 가족을 위하여 적절한 의·식·주를 포함한 적절한 생활수준과 생활조건에 대한 지속적 향상에 대한 권리가 있으며, 이를 위해서는 자유로운 동의에 기반한 국제 협력이 매우 중요하다는 것을 인정한다."라고 규정하고 있다.

<표 9> 주거권 확보의 원칙과 정책적 함의

주거권 보장의 원칙	대상 계층	정책적 고려 부분
1. 섬유의 안정성 (법적 대항력의 인정)	<ul style="list-style-type: none"> ● 세입자(민간임대주택 거주자 포함) ● 재개발 등의 공익사업수용지에 대한 철거 대상자 	<ul style="list-style-type: none"> ● 임대차 계약 갱신권 강화 및 임대차 관련 제도 정비 ● 강제철거 금지, 실직 하라없는 대체 주거공간의 공급
2. 차별성 배제(성, 인종, 종교, 문화, 소득수준, 연령, 고용상태)	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 계층 ● 동일 이후의 조건특과 복원의 난한 이주민 	<ul style="list-style-type: none"> ● 장애인, 노인, 아동 등 사회적 취약계층에 대한 적절한 주거공간의 공급
3. 접근 이용가능성	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 계층 	<ul style="list-style-type: none"> ● 적정 주택가격 ● 투기 금지 ● 임대료, 주거보조비 등의 보조비 지급
4. 홈리스 우선	<ul style="list-style-type: none"> ● 홈리스(노숙인) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 임시거처 마련 ● 새학 프로그램 마련
5. 공공서비스(상하수도, 채광, 난방, 전기 등) 및 지역사회기반 편의시설(학교, 도로, 도서관, 육아공간, 의료 시설 등) 공급	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 계층 	<ul style="list-style-type: none"> ● 서비스 미충족지역 및 낙후지역 ● 공공서비스 이용요율에 대한 보조비 ● 공공서비스를 주거공간이 제공해야 하는 것으로 포함.
6. 최저주거기준(면적, 환기, 채광, 기온, 습도) 확보	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 계층, 특히 주거민권가구 	<ul style="list-style-type: none"> ● 최저주거기준 명시 및 법적 의무화, 정책적 현실화 ● 최저주거기준 이하 가구에 대한 공공주택 보급
7. 문화적 특성 보호	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 계층 특히 소수자 및 민간 지역, 민간주거 지역 ● 농어촌 및 도시의 역사적 공동체조직 기반 지역 	<ul style="list-style-type: none"> ● 공간재편에서의 심진적 재편 방식 채택 ● 해당 지역의 재확장화 정책

자료: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights," 1996. 한국도시연구소, 2004a에서 재구성

주택법은 최저주거기준을 설정하는 등 주거권의 일부라고 할 수 있는 부분을 포함하고 있다. 그러나 홈리스에 대한 정책, 도시 재개발사업시 강제철거의 금지와 대체주택 제공 등과 같은 저소득층의 중요한 권리는 확립되어 있지 않고 그에 따른 사회적 마찰이 끊임없이 벌어지고 있다. 따라서 「주거기본법」을 제정하여 주거권을 기본권으로 보장하도록 한다.

2) 최저 주거기준의 상향 조정 필요

현재 최저 주거기준은 면적에서는 4인 가족 기준 11.2평, 시설 면에서는 전용 입식부엌과 수세식 화장실, 목욕시설을 갖추는 것이다. 이것은 너무 열악하다. 상향 조정되어야 한다. 옥탑주택과 지하주택 등 인간다운 주거공간이 되기 어려운 곳에 대한 정확한 실태조사를 바탕으로 최저 주거기준을 상향조정해 새롭게 확립하도록 한다.

3) 공공임대주택 공급 확대

- 10년 이내에 국민임대주택을 200만호 공급
- 매입 국민임대주택 공급 확대

현재 한국에서 주거사정이 열악한 가구수를 보면 우선 2003년에 제정된 최저주거기준 미달가구수는 2000년 인구주택 총조사를 기준으로 한 경우 334만4천가구로 전체 가구의 23.4%에 달한다(면적 미달가구 130만6천가구 39.1%, 시설미달가구 238만3천가구 74.3%, 침실기준미달가구 49만6천가구 14.8%, 민적 시설 침실 모두 미달가구 17만6천가구 5.3%). 이들은 월 100만원~150만원 정도의 소득으로는 민간 분양주택을 구입하거나 비싼 전세금이나 월세를 낼 능력이 부족해서 그런 주거공간에 살고 있는 것이다. 또한 2000년말 현재 총가구 중 임차가구는 43%인 615만가구이며, 특히 수도권은 전월세로 거주하는 가구가 절반을 넘는다. 따라서 이들을 대상으로 공공임대주택을 확대 공급해야 한다.

공공건설임대주택에는 영구임대주택, 공공임대5년제주택, 공공임대 50년제 주택, 국민임대주택, 사원 임대주택 등이 있다. 그러나 공공건설 임대주택 중 건설재원을 정부의 재정지원 없이 국민주택기금 융자를 통해 마련하는 사원임대주택과 5년 공공임대주택, 민간건설 중형국민임대주택의 경우, 5년이 지나면 입주자들에게 주택을 분양하기 때문에 임대주택 재고로 기능하지 못하고 있다.

· 권교부에 따르면 2004년말 기준으로 우리나라 임대주택은 115만호로 전체 1299만호의 8.9%이다. 이 가운데 5년 이상 임대가 가능한 임대주택은 44만3000여호(영구임대 19만호, 50년 공공임대 9만3천호, 국민임대 4만7천호, 5년 공공임대 11만3천호)로 전체 주택재고의 2.5%에 불과하다. 취약계층 10가구중 7가구만 임대주택의 혜택을 볼 수 있는 셈이다. 정부는 1989~92년까지 제정에서 건설비의 85%를 지원해 영구임대주택을 건설했다. 그러나 이후 2002년까지 10년동안은 재정압박, 주택시장 안정을 이유로 정부의 장기 임대주택 공급이 사실상 거의 없었다. 도리어 임대주택 건설이 경기 조절수단으로 둔갑하기도 했다. 영구임대주택의 입주대상자는 국민기초생활 수급자, 저소득 국가유공자, 일본군 위안부, 저소득 모부자 가정, 북한 이탈 주민, 장애인, 65세 이상인 식계존속 부양자 중 소득평가액이 수급자 선정 기준 이하인 아주 제한된 사람만 해당된다. 지난 1984년 '임대주택건설촉진법'을 제정하는 등 임대주택 건설에 신경을 써왔지만 부족한 재원과 인식부족으로 인해 별다른 성과를 거두지 못했다. 이에 참여 정부는 지난 2003년 향후 10년 동안 2012년까지 연평균 10만가구씩 100만가구의 국민임대주택을 공급하기로 했다.(공공임대 50만가구는 별도로 공급할 계획)

① 10년 이내에 국민임대주택 200만호 공급

국민임대주택은 국가 또는 지방자치단체의 제정 및 주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금을 지원받아, 30년 이상 임대할 목적으로 건설 또는 매입되는 주택을 말한다(국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법 제2조). 입주대상자는 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50%(1.16만9000원)~100%(202만9000원) 이하인 무주택 세대주이고, 임대조건은 시중 전세가격의 60%~85% 수준으로 임대한다. 권교부에 따르면 1998년부터 2004년말까지 사업 승인된 국민임대주택은 28만1996호로 이중 11만417호가

착공되었고, 8만1751호는 입주자를 선정했으며, 4만5700호는 입주를 완료했다. 정부가 상조하는 것과는 달리 다소 부진한 상황이다. 10년 이내에 국민임대주택을 200만호 공급해야 주거기준 미달 가구의 주거 수준을 높일 수 있다.

국민임대주택의 문제는 수익성을 감안해 임대료를 책정함으로써 저소득층이 입주하기에는 임대료가 상당히 부담이 된다는 것이다. 국민임대주택의 주거비는 15평형 308,500원(보증금 1200만원, 월 136만원), 19평형 397,500원(보증금 1520만원, 월 179만원), 21평형 457,500원(보증금 1720만원, 월 212만원) 등이다. 소득의 25%를 주거비로 지출한다고 가정할 경우 1분위 소득계층(월평균 소득 815,203원, 도시 가계연보, 2004. 9)은 15평의 주거비도 감당할 수 없으며 2분위(월평균 소득 1,448,413원)도 19, 21평은 감당 못한다.(최현숙, 2005) 따라서 국민임대주택 공급과 함께 입주자의 소득에 따른 임대료 보조금제도가 병행되어야 한다.

한편 서울시가 '저소득층 거주지'라는 국민임대주택에 대해 부정적인 인상을 씻어내기 위해 18평(전용면적 12평) 이하의 공급을 중단하고 22~33평형의 중형 위주로 임대주택을 건설할 계획이라고 지난 8월 1일 밝혔다. 하지만 서울시가 정책전환의 근거로 내세운 논거들(중대형 수요 있고, 국민기초생활수급 가구 이상의 임대주택이 공급되어 있으며, 소형 평형 임대단지의 슬럼화 문제등이 있다는 것 등)은 결코 소형평형 국민임대주택 공급중단의 근거가 될 수 없다. 왜냐하면 이들 문제들은 계층별 특성에 상응하는 체계적이고 종합적인 국민임대주택 공급정책이 없기 때문에 비롯된 것이기도 하고, 소득별 주거비 보조제도의 확충등을 통해 국민임대주택 임주가구들의 소득수준 및 기타 사회문화 수준의 다변화를 꾀하지 않았기 때문이기도 하다. 서울시의 정책전환은 소형평형 국민임대주택에 대한 수요조사 체계적으로 파악하지 않은 것일 뿐만 아니라, 국민임대주택이라고 하더라도 소득수준 등에 비해서는 과도한 임대료·관리비 부담을 느끼게 될 수밖에 없는 저소득 계층의 고통질 국민임대주택에 대한 접근을 중장기적으로 봉쇄하겠다는 의미마저 담고 있다. 서울시의 임대주택 정책은 저소득 서민들을 위한 국민임대주택 정책을 포기하고 일정한 소득수준 이상 층의 욕구에만 반응하겠다는 것이다.

② 매입 국민임대주택 공급 확대

신규 건축부지난 등으로 국민임대주택의 신규 건설, 공급이 어려운 경우 매입을 통한 국민임대주택을 대폭 늘릴 필요가 있다. 정부는 다가구 매입임대 시범사업으로 2004년 503호를 매입하였고, 연간 200호씩 2008년까지 매입 국민임대주택을 1만호 공급할 계획이었는데 최근 2005년부터 매년 4,500가구씩 2015년까지 5만가구로 공급계획을 대폭 늘리 잡았다. 주공 또는 지자체가 기존 주택에 대해 전세계

17) 대한주택공사와 국토연구원 이 최다 신규의 일반 세입자 주택임차 가구 3000가구를 대상으로 실시한 설문조사 결과 국민임대주택을 '잘 모르거나 전혀 모른다'는 응답이 무려 73.5%에 달했다. 이 같은 설문조사 결과는 참여정부가 서민주거 안정을 위해 국민임대주택 100만가구 건설을 핵심 전략 정책으로 선정하고 대국민 홍보를 해 온 것을 감안하면 의외의 결과이다. 반면 국민임대주택이 '필요하다'는 응답은 66.1%로 압도적이었고 입주 기회가 주어지면 국민임대주택에 살겠다는 응답도 30.6%로 수요는 충분한 것으로 분석했다. 입주하려는 이유는 직인한 임대료와 장기 임대기간이 주로 꼽혔다. 희망주택 규모는 23평형(전용 18평) 이상이 77.5%이어서 비교적 큰 평형을 원했는데 소득이 낮을수록 일터 등 생활수거지와 가깝고 저렴한 국민임대주택을 원하고 있었다(한국경제, 2005. 7. 27).

약을 체결한 뒤 이를 저소득층에 임대하려는 전세형 임대방식을 도입하고 도심시대 소규모 노후 주택을 매입·전거한 뒤 국민임대주택을 신축하는 방식도 시행될 예정이다. 긍정적인 방향이라고 할 수 있고 규모를 더욱 늘릴 필요가 있다.

4) 기초생활보호대상자 이외에까지 독일식의 주거급여제도 도입

현재 저소득층의 주거비 부담은 과중하다. 우리나라의 집세는 소득의 20%를 넘어 선진국 평균 16%보다 훨씬 높다. 이 비율은 저소득층일수록 더 높다. 도시거주자구의 경우 월소득대비 월임대료 비율은 15.8%였으나 가구소득이 낮은 1-2분위 계층의 경우에는 20% 내외로 높다.

정부는 영세민인 기초생활수급자에게 주거급여를 지원하고 있지만 급여 대상자는 국민기초생활보장수급자로 한정되어 현재 72만 가구로서 전체가구의 4.2%에 지나지 않는다. 차상위 계층이나 최저주거기준 이하의 주거 빈곤층을 모두 포함하지 못하고 있다. 주거급여 또한 월 3만4000원에서 5만6000원으로 집세 부담을 줄이기에선 비효율적이다. 주거급여는 주거유형이나 설비 및 지역별 주거비를 고려하지 못하고 있으며, 위의 급여액은 그동안 주택가격 상승 및 전월세가격의 상승을 고려할 때 현실을 반영하지 못한 낮은 수준이다.

독일식의 보편적 성격의 주거급여제를 도입한다. 독일의 경우 2차 대전 이전부터 주택에 대한 공적 관리, 임대료 통제정책 등은 행해지긴 했으나 임대료 보조 형식의 주거급여는 1960년 규제 완화에 의해 주택사정이 나아진 지역에서부터 임대료 통제를 완화하기 시작한 데서 비롯되었다. 주거급여의 실질적 도입은 1965년부터이며 특히 민간 임대주택의 임대료가 급등하고 스스로 적절한 임대주택에 거주할 수 없는 저소득층의 주거비용 보조에 사용되었다. 주거급여의 복지는 가계지출 중 주거비 부담이 크지 않도록 지원하는 것으로 일정 소득 이하의 저소득층에게 지급된다. 세입자에 대한 임대료 보조와 함께 주택소유자에 대해서도 저소득층의 경우 주택금융 이자 비용 및 유지비를 보조한다. 주거급여액은 실제 세대 인원, 세대 총수입, 임대료(전속비부담)에 따라 차등 지급하고 장애인이 있는 경우에는 추가액을 지급한다. 기준은 가구가 적절한 주거를 확보하기 위해 소요되는 비용이 전체 가계비 지출의 15-25%를 넘지 않도록 보조하는 것이다. 1990년 기준으로 전체인구의 약 6%~10%의 세입자와 12%의 주택소유자가 주거급여를 받고 있으며, 수급자의 평균소득이 전 가구 평균소득의 1/3에 불과할 정도로 대부분이 저소득층이다.

일차적으로 대도시 중소도시 농어촌 등 지역별 주거유형별 최저주거비를 충족하는 수준으로 급여액을 조정해야 하고, 최저 주거기준 이하의 계층 및 생활수준이 수급자와 유사한 차상위 계층, 노인, 장애인, 이들의 부양가족에게까지 확대한다.

제개발 사업 등으로 인한 토지수용 대상지역의 차상위 계층 과약을 의무화하고 토지수용지역 차상위 계층을 위한 가수용단지 설치를 의무화하고, 개발 후 국민임대주택 입주시 임대료 보조를 의무화한다.

5) 공영임대차, 공영 임대료 제도 확립

<민간 임대>

① 세입자 계약갱신청구권 10년 이상 보장

전세 57.4%, 보증부월세 56.4%, 월세 59%, 사글세 61.5%의 세입자가 2년 미만의 거주기간으로 매우 짧다(2000년 인구주택 총조사). 이것이 주거불안의 직접적 요소가 된다.

② 주택임대료 인상율을 조세공과금 등의 증가하는 경우에 한해 연간 5% 이하로 제한.

계약시 임대료와 관련하여 계약이 갱신되는 임대차의 임대료에 대해서는 차임증감청구권(인상률 상한 5% 규정)이 적용될 수 있게 하여 실질적으로 전월세 값 안정을 도모한다.

③ 임대료 과다 인상 등에 대한 시정명령제 도입

규정에 위반하여 전월세 값을 인상한 경우 시정조치하고 과태료를 부과한다.

신규 계약 등의 경우에 과도한 전월세 값의 형성을 억제하기 위해 인근의 유사한 주택에 비해 현저히 부당한 전월세 값에 대해서는 시정조정이 가능하도록 한다.

④ 임대차분쟁위원회 설치

보증금의 반환이나 주택의 유지·보수와 관련된 문제 등 임대차분쟁 발생 경우 당사자 합의를 통하지 않고는 해결 어려움. 민사소송법에 의한 민사조정이나 민사소송을 제기하여 해결하고자 하는 경우, 긴 기간 절차의 복잡성 및 비용부담의 문제 불법·부당 행위에 대한 최소한의 처벌규정(과태료 등), 담당주무부서의 시정권고나, 시정조치로 해결할 수 있는 사안까지 민사조정이나 소송절차를 거쳐야 하는 문제가 있어서 세입자들 다수가 권리구제를 포기하고 있는 상황이다.

현재의 임대주택법은 임대주택의 건설·육진 등과 관련된 범위며 주택건설촉진법은 주택건설·공급·자금의 조달·운영 등을 목적으로 하므로 이들 법에 분쟁조정을 위한 제도적 장치의 설치근거를 명시하는 것은 적당치 않은 것으로 판단된다.

임대주택법 제18조의 2(임대주택분쟁조정위원회), 동법 제18조의 3(분쟁의 조정신청), 동법 제18조의 4(조정 효력) 등의 선례를 감안하여 주택임대차보호법 개정안에 임대차분쟁조정위원회의 설치근거를 마련해야 한다.

- 경매시 세입자 우선 매수제 도입

- 임대사업자에 대한 세금 감면 등 각종 혜택 전면 폐지

임대사업자 지원제도는 부동산투기 및 주택 소유 권증을 심화시킬 뿐임.

<공공 국민임대>

- 임차보증금 전액 보호

공공 국민임대주택의 경우 임차보증금 전액을 보호하고, 임대료 및 관리비 산정시 소득 수준 등에

따라 차등부과하고 손실분에 대해 정부 보조를 확대하도록 한다.

- 임대료 보조제도를 도입하여 일정소득 미만의 임차인에게 실주거비 중 임차인이 지불할 수 없는 금액을 보조한다.

- 임차인회의에 의한 민주적 자율관리를 활성화한다.

<참고자료> 민주노동당의 토지·주택정책의 기초와 발전과정

<민주노동당 강령>(2000년 1월 30일 제정)

경제부문

토지나 건물 등에 대한 사유재산권을 절대시하는 하는 것은 국민의 삶의 질을 저하시키고 기업 경영을 어렵게 하는 주요인으로 작용하고 있다. 국민총생산에 대한 한국의 지가총액비율은 세계 최고 수준으로, 한국 자본주의의 투기성과 기생성을 잘 보여주고 있다. 농사와 소규모 생활 터전용 소유자를 제외한 일정 규모 이상의 토지는 국공유를 원칙으로 한다. 또한 주택이나 상가 임차자의 장기간 임차권을 보장하고 임대료 인상을 억제한다.

사회복지 부문

주택, 주택·보건·교육 등과 같이 사람들의 생활에 주요한 영향을 미치는 부문에 대해서는 시장의 영향을 최소화하고 공공기관이 서비스로 제공한다. 특히 공공임대주택이 전체 주택 가운데 1/5에 도달하도록 확대하여, 소유하는 주택에서 주거하는 주택으로 개념을 변화시키고 주택을 소유할 수 없는 계층이 주거비 부담으로부터 벗어나도록 한다.

<2002년 제 16대 대통령 선거 주거·부동산정책 공약>

- ① 주택과 상가의 임대료 인상을 연 5%로 제한.
- ② 집합건물법을 개정하여, 대형상가 상인의 피해를 없앴.
- ③ 서민 주거보조금을 도입.
- ④ 개발·재개발 사업을 공개발매제로 전환하고 개발이익을 환수하여, 공공임대주택을 전체 주택의 20% 수준으로 확충.

<2004년 제 17대 국회의원 총선거 주택정책공약>

■ 주택을 투기 대상에서 생존 사회적 생활의 기초공간을 사용하도록 촉진하는 실사용자 중심의 주택정책

- 1 부동산 투기를 사전에 규제할 수 있는 적극적 투기 억제를 위해 분양권 전매금지를 전국에서 실시
- 2 2천만 세입자들의 주거비 부담을 낮추기 위해 주택 임대료 인상을 5%로 제한하는 등 세입자 보호대책 마련
- 3 원가연동 분양제도를 도입하여 불안정한 분양가를 안정시키고 주택 민부격차 문제를 해소

■ 누구나 주거비 걱정 없이 살 수 있도록 주택 관련 복지정책 수립

4) 토지 수용제를 개선하여 공유지와 공공임대주택을 확대 - 토지 장기임대제도 및 토지 선매권제도 도입

- 5) 주거 민권가구에 대한 주거환경개선 대책
- 6) 저소득층에 대한 주거비 보조 확대 및 임대주택 확충으로 주거안정 보장
- 7) 국민주택기금의 확충과 올바른 운용으로 진정한 주거안정기금으로 전환

<주거정책 기본방향>(2005. 7. 11)

1. 주택 및 토지의 소유 공급구조 개혁: '강력한 토지공개념' 실현

- 택지소유 상한제, 토지초과이익세의 부활
- 개발이익 환수제 실행
- 토지기본법, 주거기본법의 제정
- 경제, 정치적 행위영역에서의 주택 토지정책 독립

2. 공공주택 보장: 국민임대주택 200만호로 공급 확대

- 공공택지는 전량 공공주택 건설로 활용
- 공공임대주택 200만호 공급과 주택·단지 형태의 다양화 - 장기임대주택 비율을 2.4%에서 18%로 200만호 건설소요 제정은 157조원으로 추계

- 공공주택의 임대료 관리비 산정방식의 기준 변화
- 신축 매입 임대주택의 대폭 확대

3. 사회적 약자에 대한 주거권의 보장

- 강제 철거 금지 및 대체 주거지 제공 의무화
- 사회적 경제적 신체적 약자에 대한 적절한 공공주택 공급
- 공공 주도의 전면철거형 재건축 재개발 사업 제한 - 수복형 순환형 정비방식

<부표> 각 정당의 부동산정책 제안 비교

	정무열민주당	한나라당	민주노동당	
기본원칙	<ul style="list-style-type: none"> ●부동산 실거래가 등 거래 투명화 ●세제보완을 통한 부가이익 환수 ●중대형 아파트 공급 확대 ●서민 주거안정을 위한 공공부문 역할 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ●부동산 실거래가 투명화 	<ul style="list-style-type: none"> ●토지주택 공개념 전면도입 ●부동산 실거래가 확립 	
토지주택수요	소유	<ul style="list-style-type: none"> ●1가구 2주택이상 보유 부담 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ●1가구 다주택 소유 허용 	<ul style="list-style-type: none"> ●국공유지 확대, ●토지장기임대제 도입 ●1가구 1주택
	거래	<ul style="list-style-type: none"> ●분양권 전매 제한 강화 ●양도세 실거래가 신고 의무화 ●실거래가 등기부 기재 	<ul style="list-style-type: none"> ●분양권 전매 전면 금지 ●거래정보 공시제 ●등기부에 실거래가 기재 ●토지거래 철저한 사후관리 	<ul style="list-style-type: none"> ●분양권 전매 전면 금지 ●부동산 실거래가 공시제
	세제	<ul style="list-style-type: none"> ●보유세 실효세율 선진 1가구 수준(1%) 조기 달성 ●중부세 상한선 폐지 검토 ●다주택 보유자 양도세 강화(유예기간 검토) 	<ul style="list-style-type: none"> ●1세대 2주택도 중과세: 차양도세·중부세 강화 (중부세 기준 세대별 합산) ●동지대도 양도소득세 비과세 철폐 	<ul style="list-style-type: none"> ●중부세 기준 강화(공시지가 1억원 이하) ●양도세 실거래가 전면 도입과 무기지역 중과세 ●1주택자 양도세 비과세 폐지
토지주택공급	금융	<ul style="list-style-type: none"> ●금리인상 신중 접근 	<ul style="list-style-type: none"> ●주택담보대출 제한 ●금리인상 	<ul style="list-style-type: none"> ●1가구 2주택자 주택담보대출 제한 ●부기지역 내 3억원 이상 고액대출자 주택담보대출비율 축소
	공급주체	<ul style="list-style-type: none"> ●공영개발 확대, 판교 공영개발 ●고비용 택지개발 방식 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ●민간건설업체 ●판교 시범적 공영개발 	<ul style="list-style-type: none"> ●상가포트리스 공공주택 확대 ●공영개발 중심, 판교 공영개발
	거래	<ul style="list-style-type: none"> ●분양권 공개 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ●공공부문 분양권 공개, 민간부문은 공영택지에서 공급할 때 택지권 공개 ●공공부문 아파트 후분양제 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ●분양권이 전면 공개 실시 ●아파트 후분양제
적소특층지원	공급 확대	<ul style="list-style-type: none"> ●판교 중대형 공급 확대 ●공공부문 공급 대폭 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ●신도시 추가건설(서울 인근 5-6개) ●공영개발로 분양가 인하 ●뉴타운 활성화 지원 ●서울인근 그린벨트 해제 ●공공택지의 중대형 공급 확대(40%→50%) 	<ul style="list-style-type: none"> ●국민임대주택 200만호로 확대 ●공공주도의 전면철거형 재개발사업 제한-수복형 순환형 정비방식
	적소특층지원	<ul style="list-style-type: none"> ●임대주택 활성화 ●무주택서민 지원 강화 ●공영개발지역내 임대주택 공급 	<ul style="list-style-type: none"> ●국민임대단지 조성 활성화(국민임대주택 건설비율 인하) ●공공임대주택 위주 '렌탈타운' 시범 조성 ●부도임대주택 정부 매입 	<ul style="list-style-type: none"> ●주택임대료 인상 연간 5%로 억제 ●사회적 약자 위한 공공주택 공급 확대 ●강제철거 금지 및 대체주거지 제공

<참고문헌>

건설교통부, 2001, 「2003년 국토이용에 관한 인차보고서」,
 고철 외, 2002, 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」, 국토연구원
 국토연구원, 1980, 「각국의 주택정책」,
 김경환, 2003, "주택가격 상승과 주택시장 안정정책", 한국경제 2002/03, 서강대 출판부.
 김성배·서순탁, 1992, 「토지정책수단의 국제비교」, 국토개발연구원
 김수현, 1996, "공공임대주택의 논리와 한국의 경험", 도시연구 제2호, 한국도시연구소
 김영표·권태형, 1995, 「국공유지 관리 및 효과적 활용방안」, 국토개발연구원
 김용순·권지홍, 2004, "국민임대주택 건설의 경제적 효과분석", 대한주택공사 주택도시연구원.
 김용창, 2004, "참여정부 주택·토지정책 패러다임 전환", 대통령자문 정책기획위원회.
 김현아·김혜원, 2004, 「주택공급체계의 국내외 비교분석」, 한국건설산업연구원.
 류해웅, 1999, "토지기본법 제정방안 연구", Working Paper 99-54, 국토연구원
 류해웅·성소비, 1999, 「개발이익 환수제도의 제구성방안」, 국토연구원.
 류해웅·성소비, 2000, 「토지에 대한 공익과 사익의 조정」, 국토연구원.
 민경식, 1989, "토지공개념에의 헌법적 접근", 1989, 「인권과 정의」, 대한변호사협회, 1989. 7.
 민법식 외, 2004, 「주거지역 개발밀도 설정방안에 관한 연구」, 국토연구원.
 민주노동당 정책위원회, 2005, "민주노동당의 주거 공공성 강화 정책"
 박현주·정희남·이환성·정우형, 1998, 「토지공개념 관련제도의 종합평가와 향후과제」, 국토개발연구
 원.
 박현주·채미옥·최혁재·최수 1998, 「토지정책의 전개와 발전방향」, 국토개발연구원.
 손낙구, 2005, "통개로 보는 부동산 투기와 한국경제", 진보정치연구소 연구보고서.
 심상정, 2005, "부동산 세세의 개혁방향", 토지주택 공개념 실현을 위한 민주노동당 부동산정책 토론회
 자료집, 민주노동당 심상정의원실/정책위원회.
 장상환, 2004, "해방후 한국자본주의 발전과 부동산투기", 「역사비평」 2004년 봄.
 장상환, 1995, "도시 토지문제의 원인과 대책", 「한국의 농지문제와 농지정책」, 연세대학교 경제학 박사
 학위 논문, 1995.
 진정식, 1992, "싱가포르 주택정책의 정치경제학", 「경제와 사회」 16호, 한국산업사회연구원.
 정봉후, 1994, 「역사속의 민법」, 과학교육사.
 정희남, 2004, 「토지문제 진단과 개발이익 환수제도 개선」, 국토연구원.
 조명태, 2004, "토지공개념의 이상과 현실", 비발표 논문
 차문충 원, 2004, 「주택시장 분석과 정책과제 연구」, 한국개발연구원
 진현숙, 2005, "다가구매입임대주택정책의 개선방향", 국토정책브리프 제84호, 2005. 4. 18. 국토연구원,
 하성규, 2005, "국민임대주택 공급의 사회경제적 효과", 정책토론회 자료집, 대한주택공사.
 한국도시연구소, 2004a, 「경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 주거권 기초현
 황조사」, 연구보고서, 국가인권위원회.
 한국도시연구소, 2004b, "주거환경개선사업지구 주민의 주거안정 대책에 관한 연구", 대한주택공사.

행정자치부, 2005, "토지소유현황"
 행정자치부, 2003, "세대별 주택소유현황"

토 론 문

- 장상환 교수님의 발제에 대한 의견 -

김남근 변호사(참여연대 협동사무처장)

1. 토지공개념의 의의와 필요성

가. 토지공개념의 헌법적 근거

(1) 토지공개념은 헌법을 바꾸어야 가능한 것이 아니고 오히려, 현행 헌법의 정신은 토지공개념의 정신에 충실하다고 할 수 있다. 헌법 제35조는 주거권을 국민의 기본권의 하나로 규정하고 있고, 정부에 주택개발정책을 통하여 국민이 주거기본권을 실현시킬 책무를 부여하고 있다. 헌법 제122조는 국민 모두의 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발을 위하여 법률로써 제한과 의무를 부과할 수 있도록 하고 있다.

(2) 이러한 토지의 공적 이용과 개발이라는 헌법의 이념을 구현하기 위하여 도시개발법, 택지개발촉진법, 주택법 등 주택건설을 위한 토지의 개발관련 법률들은 공영개발방식의 토지개발방식을 규정하고 있다. 도시및주거환경정비법은 도시개발의 경우에도 일부 공영개발의 근거를 마련해 두고 있다.

(3) 개발이익환수 관련제도에 대하여 헌법불합치, 위헌결정이 내려진 것은 아래와 같이 개발이익환수제도의 배경인 토지의 공개념 이념 자체가 위헌이라는 것이 아니라 그 법률의 내용이 과세기준을 시행령에 위임하고, 토지가격 조사를 감정평가사와 같은 전문가가 아니고 하급공무원이 담당하는 등 행정편의적인 입법에 있었다는 것이었다.

(4) 정부도 부동산투기현상이 극심하였던 1970년대 말에 이미 정부가 토지의 이용에 대하여 토지소유자의 사회적치를 제한하는 토지공개념이 필요하다는 주장을 천명한 바 있었고 이에 따라, 도시개발법과 같이 정부가 주도하는 토지개발입법, 분양가규제 등 토지공개념적인 정책을 추진하였고, 1980년대말 노태우 정부가 추진하였던 개발이익환수제도도 이러한 일련의 토지공개념 정책의 하나이었을 뿐이다.

나. 공영개발의 내용에 있어 국가와 다음세대의 장래를 위해 강제수용된 토지는 국가나 지방자치단체가 계속 보유하는 정책이 도입되어야 한다.

(1) 흔히, 토지공개념을 개발이익환수제도도 점소하고 이해하고 있으나, 민간이 개발하는 토지개발사업에서 발생하는 비정상적인 토지가격을 개발이익으로 환수하는 것은 토지공개념

제도가 일부본일 뿐이고, 더 나아가 토지공개념의 취지대로 토지를 공적으로 이용·개발하기 위하여 정부가 국토계획을 수립하고 그 계획에 따라 다음세대의 미래의 개발계획을 위하여 토지를 국가가 최대한 보유하는 등의 적극적인 토지공개념 정책수립이 필요하다.

(2) 싱가포르나 중국 등의 경우 토지는 국가가 보유하고 그 위에 건축권 아파트만 분양하여 소유권을 이전하고 있다. 토지에 대하여는 우리의 지상권과 같은 70년 내지 100년의 사용권 설정. 70년 내지 100년 후에 새로운 개발을 할 필요가 있을 때 우리가 싱가포르나 중국보다 경쟁력이 없을 것은 자명할 것이다.

(3) 공공택지의 경우에는 정부가 이미 토지를 수용하여 토지가 국유화 내지 공기업화 되어 있는 상태에서 이를 다시 민간에 공급하여 그 토지소유권을 민간에 이양하고 있다. 이렇게, 공영개발을 통하여 공적으로 개발한 토지를 민간건설회사에 공급한 후 그 토지에서 발생하는 투기현상을 잡기 위하여 많은 정책을 남발하고 있으나 뒤늦은 입법으로 뒷북을 친다는 비아냥만을 받고 있다.

(4) 판교 공영개발의 논의에서도 논의를 더 진척하여 공공택지를 국가가 보유하여 다음세대의 미래 재개발을 위한 기반 마련에 대하여는 논의가 없는 실정이다.

2. 토지공개념의 한 내용으로서의 개발이익환수제도

가. 토지공개념의 한 내용인 개발이익환수제도와 관련한 토지초과이득세의 헌법불합치 결정에서도 미실현이득에 관한 과세자제는 입법재량의 문제로 그 자체가 위헌은 아니라고 하였다.

(1) 택지소유상한에 관한 법률에서도 택지소유를 일정한 범위에서 제한하는 것 자체가 위헌은 아니라고 하였고, 다만 소급하여 200평 이상의 소유를 제한하거나 다른 사정을 고려하지 않고 획일적으로 그 소유를 제한하고 그 보유기간에 있어서도 다른 사정을 고려하지 않고 일정한 부담금을 부과하는 것 등 입법기술적 측면에서 위헌결정이 있었던 것이다.

(2) 실제로, 토지초과이득세는 헌법불합치 결정후 그 취지에 따라 1994년 법을 개정하여 시행하였고, 개정된 일부조항에 대하여 위헌소원이 있었으나 이에 대하여는 합헌결정이 있는 후 1998년 정부 스스로가 법을 폐지하였고, 택지소유상한에 관한 법률은 정부가 먼저, 법을 폐지한 후 그 폐지된 법에 대하여 위헌결정이 있었다.

(3) 개발이익환수제도는 흔히, 위헌결정으로 폐지된 것이 아니라 1990년 중반 이후는 토지가격이 안정되고 오히려 건설경기 활성화가 정부의 주된 관심사가 되어 건설경기 활성화에 장애가 된다 하여 법이 폐지된 것이다. 두 법이 폐지된 1998년은 IMF 사태로 정부가 사력을 다하여(?) 건설경기 활성화에 주력하려고 하던 시기이다.

(4) 실제로, 아무런 위헌시비가 없었던 개발부담금제는 정부가 먼저, 그 적용대상을 수도권

등으로 좁히고 부과율도 50%에서 25%로 축소하는 등 법의 효력을 축소하다 그나마 이를 한시법으로 만들어 2003년 법이 실효된 후 부활되지 못하고 있다.

나. 정부·여당이 개발이익환수제도로 도입을 예고하고 있는 기반시설부담금제는 개발이익환수제도의 전형이 될 수 없으므로 개발구역내의 개발이익은 개발부담금제의 부활로 개발구역 주변이 우발적 개발이익도 양도소득세 이외에 개발단계에서 개발이익을 환수하는 제도가 도입되어야 한다.

(1) 기반시설부담금은 도로, 학교, 공공시설의 건설비용을 개발주체나 수익자에게 부담하는 것이고 개발부담금제는 개발시작시점과 종료시점의 토지가격의 차액을 개발주체에게 부담하게 하는 것이어서 차이가 있다.

(2) 기반시설부담금제는 개발구역마다 개발이익 발생분 대비 기반시설건설 비용이 달라 형평성 문제가 제기될 수도 있다.

(3) 개발부담금제에서도 토지가격 상승분에서 기반시설개발비용을 공제하는 제도를 하고 있으므로 개발부담금제를 부활하고 개발부담금에서 개발주체가 기반시설건설을 한 비용을 공제하는 방식이 적절하다.

(4) 기반시설부담금과 개발부담금은 개발구역내의 개발이익을 환수하는 제도는 될 수 있어도 판교개발로 판교주변의 강남, 분당, 용인, 평촌의 토지가격이 상승하는 것과 같은 개발구역 주변의 우발적 개발이익을 환수하는 제도가 될 수 없어 이러한 개발구역 주변의 개발이익환수제도를 검토해야 한다. 토지초과이득세가 위헌이 아니라 헌법불합치 결정을 받고 이후 법을 개정하여 시행하다 폐지하게 된 경위에 대한 정확한 검토가 필요하다.

3. 민영의 임차주택과 공영의 임차주택의 차별화된 정책의 필요성

가. 임대주택법에 적용을 받는 공공임대주택은 정부와 지방자치단체가 직접 건설한 국민임대주택과 같은 공공주택뿐만 아니라 민간건설회사가 공공택지를 공급받거나 국민주택기금을 지원받아 건설한 경우에도 이를 공공임대주택의 범주로 넣어 임대료 제한 등의 공적제한을 받도록 하고 있다.

나. 민간건설회사가 공공택지와 국민주택기금의 특혜를 이용하여 임대주택사업으로 사업을 확장하다 부도를 내어 많은 피해자가 양상되고 있는 것에서 알 수 있듯이 민간이 이러한 공공주택 또는 사회주택 건설사업에 참여하는 것은 바람직하지 않아 이러한 공공임대주택에 대하여는 공영개발을 원칙으로 해야 할 것이다. 민간건설 공공임대주택은 실제로 5년 내지 10년이면 분양전환되어 임대주택의 성격보다는 후분양 분양아파트의 성격이 더 강하다.

다. 이러한 공공임대주택 내지 사회주택에 대하여는 소득, 가구원 수 등 임차인 자격이 유