



각국의 주택정책을 ‘역사적 주택체제’로서 살펴보기



문수현
한양대 사학과 교수
munshyun@hanyang.ac.kr

영국의 목사이자 20세기의 가장 영향력 있는 작가 가운데 한 명으로 꼽히는 길버트 키스 체스터턴(G.K.Chersterton)은 “서민들에게 유토피아, 공산주의 미래 국가, 새로운 예루살렘, 심지어는 머나먼 행성까지도 약속되었지만, 그들이 원하는 것은 단 하나, 마당 딸린 집일 뿐이다.”라고 언급한 바 있었다.

영국의 목사이자 20세기의 가장 영향력 있는 작가 가운데 한 명으로 꼽히는 길버트 키스 체스터턴(G.K.Chersterton)은 “서민들에게 유토피아, 공산주의 미래 국가, 새로운 예루살렘, 심지어는 머나먼 행성까지도 약속되었지만, 그들이 원하는 것은 단 하나, 마당 딸린 집일 뿐이다.”라고 언급한 바 있었다. 이 문구가 21세기인 현재까지 많은 서구 건축 사무소의 광고 문구로 활용되고 있다는 사실은 인간이 정주를 시작한 이래로 중시되었던 이 과제가 결코 해결된 적이 없음을 잘 보여주고 있다 할 것이다.

인간의 근본적인 필요에 속하는 주거의 문제는 모든 역사적인 국면에서 정치 체제 안정의 근간이었다. 이는 20세기의 파국을 주도했다 할 독일사의 몇몇 페이지를 들춰보는 것으로도 분명히 드러난다. 나치의 집권을 가능케 한 경제공황은 임금이 삭감되고 일자리를 잃게 되고 저축과 연금이 경제적으로 무의미해지는 현실뿐만 아니라, 무수한 도시의 중산층 임차인들이 단칸방, 길거리 혹은 빈민 거주지로 나왔게 되는 현실과 맞물려 있었다. 브레히트의 희곡 ‘서푼짜리 오페라’에서 유래했던 바, “먼저 먹을 것, 월세는 그 다음!”이라는 구호는 나치 집권 직전의 열악한 경



제상환을 생생히 보여주고 있다. 그런가하면 최근 들어서는 동독 체제 붕괴 역시도 주택난과 결부되어 설명되고 있다. 코트버스, 에이젠휘텐슈타트 등 상대적으로 주거 조건이 좋은 신도시가 아니라 라이프치히, 드레스덴 등 구도시, 구도시의 열악한 주거조건이 1989년 반체제적인 시위의 주요한 배경이 되었다는 것이다.

그러하여 어느 시대, 어느 정치 세력이건 주거안정이 가지는 정치적인 의미를 외면할 수는 없었다. 언젠고 주택 정책의 목표는 '모두의 머리 위에 지붕을' 이라는 말로 요약될 수 있지만, 그 구체적인 방안으로서 현 정부는 '집은 사는 것이 아니라 사는 곳'이라는 구호 하에 임차인의 주거안정성을 보장하는데 집중해왔다. 즉, 민간 임대 부문에 대한 규제를 통해서 임차인에게 주거 안정성을 보장하고자 하였던 것이다. 정권 초기의 경우 '당근'으로서 임대인을 임대사업자로 등록시켜서 임대료 상승 제한, 최소 4~8년에 이르는 장기 임대 등을 요구하고, 반대급부로 정부는 취득세, 재산세, 종합부동산세, 양도소득세 등 부동산 관련 세금 전반에서 이들의 이익을 보장하였다. 그러나 이 정책은 투기세력들의 다주택 소유를 더욱 부추기는 결과를 낳았

던 것으로 평가되었고, 그 결과 범제정 이후 불과 3년 만인 2020년 폐지되고 '채찍'이라 할 전월세 신고제, 전월세 증액 상한을 5%로 하는 것 등을 내용으로 하는 임대차 3법이 제정되기에 이르렀다. 이와 관련한 사회적 논란이 현재까지도 매우 격렬하게 이어지고 있는 것은 주지의 사실이다.

현 정부뿐만 아니라 한국 사회에서 오랫동안 독일은 임차인의 주거안정성을 보장한 결과 주택이 '사는 곳'인 이상이 가장 잘 실현된 곳으로 손꼽혀왔다. 각종의 세금 감면 조치 및 고도로 발전한 주택금융시스템에 근거하여 자가보유가구 비율이 전체 가구의 2/3에 달하는 미국의 경우, 혹은 사회주택의 비율이 전체 주택의 17%를 차지하고 있는 프랑스의 경우는 한국이 전범으로 삼기에는 부적합한 모델로 보였을 법하다. 실제로 독일은 자가소유비율이 45.8%로서,¹⁾ 유럽연합 평균인 60% 보다 현저히 낮고 OECD 국가들 가운데서도 스위스를 제외하고는 가장 낮

1) <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnen/lifestylewohnen-in-berlin-comacht-die-staedte-kaputt-13545952.html>
 2) Bjoern Egner, Wohnungspolitik seit 1945, Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 64, 20-21/2014, 16.

은 수치를 보이고 있다. 남은 인구 가운데 52%가 민간임대 주택에 거주하는 상황으로서³⁾ 유럽 평균인 22%의 두 배를 훌쩍 뛰어넘는 수치이다. 따라서 독일 언론에서 자인하는 것처럼 독일인들이 ‘임대의 민족’이라는 점을 부인하기는 어려워 보인다. 17년째 수상을 지내고 있는 현직 수상 앙겔라 메르켈이 2005년 기준으로 평방미터 당 임대료가 20유로인 것으로 알려진 베를린의 한 건물에 임차인으로서 계속 거주하고 있다는 사실 자체가 이러한 상황을 웅변하고 있다.⁴⁾

이러한 독일의 주택 시스템은 한국의 좌우 양 세력에 의해 주요한 전거로 활용되었다. 현 정부의 주택 정책 기초 자체가 독일 모델에 근거해 있는 가운데, 이에 반대하는 측에서는 2010년 금융위기 이후, 특히 2020년 베를린의 임대료 동결 이후 주거난이 심화되었다는 여론을 들어 주택 시장에 대한 정부개입이 ‘선의의 역설’임을 보이기 위해 적극적이다.

그러나 민간임대주택을 촉진하기 위해 임대료 규제를 넘어 임대료 동결을 선언한, 아니 선언할 수 있었던 독일의 경우로 한정하더라도 상황은 간단히 않다. 2020년 2월 23일 베를린의 주정부는 2019년 6월의 임대료를 기준으로 향후 5년간 임대료를 동결시키기로 결정하였지만, 불과 1년 후인 2021년 4월 15일 연방헌법재판소는 이 조치가 위헌이라는 결정을 내렸다. 이는 임대료 관련 법령을 만들 수 있는 권한이 각 주가 아니라 연방에 있다는, 즉 법 제정 주체와 관련되는 범리상의 판단이지만, 이 법 제정을 주도한 사민당 역시도 이 임대료 동결을 5년 이상 지속시키려는 의지를 보이지는 않았다. 그런가하면 불과 1년 전인 2019년 9월 현재는 2015년 임대차법 개정을 통해 도입된 “임대료제한(Mietpreisbremse)”조치의 경우 합헌임을 선언한



바 있었다. “경제적인 능력이 부족한 인구 집단이 수요가 높은 도시 구역에서 쫓겨나는 것을 막는 것은 공적인 이해에 부합”하며, 이러한 목표에 도달하기 위한 임대료 규제는 합헌이라는 것이었다.⁵⁾ 계약자유의 원칙 역시도 헌법에 합치되는 범질서의 제한을 받아야 하며, 그 경우 임대료는 “상황에 걸맞음(Verhältnismässigkeit)”이라는 원칙에 부합해야 한다는 것이 현재의 입장이었다.

이러한 법적인 혼란을 차치하고라도, 주택 시장에 대한 국가 개입이 매우 강력한 사회인 듯한 이미지와는 달리 실제 독일 주택정책의 역사를 면밀히 검토할 경우 전혀 반대

3) Peter A. Kemp/Stefan Kofner, Chapter 2. Germany, in: Tony Crook/Peter A. Kemp(ed.), *Private Rental Housing: Comparative Perspectives*, 29.

4) Hier wohnt die Kanzlerin, Stern(2005, 12/22) <https://www.stern.de/politik/deutschland/angela-merkel-hier-wohnt-die-kanzlerin-3502160.html>.

5) <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/bvg19-056.html>

의 결론도 가능하다. 1950년에 만들어진 제1차 주택법안에 따라 수백만 호가 건설된 사회주택은 처음부터 ‘투자모델’로 고안되었다. 즉, 주택 건설에 투입된 공적자금을 상환할 경우 일반 주택으로 전환되도록 기획된 것이다. 이처럼 ‘복무기간’이 제한적인 사회주택에 대한 투자마저도 지속적으로 축소시켜간 결과 2021년 현재 독일에서 사회주택은 5% 미만이다. 30%를 목표로 하고 있는 이웃나라 프랑스보다 현저히 낮거나 뒤늦게 공공주택 건설에 나선 한국의 7.4%에도 미치지 못하는 상황이다.⁶⁾ 1차 대전 시기부터 40여 년간 지속해온 임대료통제조치를 완화한 1960년대 이후 지난 60년간 독일의 중앙 정부는 강력한 임대차보호를 유지하는 것 이외에 내세울 만한 주택 정책을 채택하지 않고 있다고 해도 과언이 아닌 상황이다.

결국 주택의 문제는 임금, 세금, 연금을 좌우하는 국내 경제적인 문제이면서 동시에 국제경제 및 금융의 영향력 하에 있을 수밖에 없다. 이러한 다층성, 복합성으로 말미암아 어느 정권이고 주택 문제에 대한 개입을 주저할 이유는 차고 넘치는 상황이며, 주택 문제가 보이는 매우 큰 경로의존성은 그 필연적인 결과이기도 할 것이다. 1960년 61.9%에⁷⁾ 달하던 미국의 자가주택 보유율은 2008년 금융위기 직전에도 69.2%였고, 2020년 현재 65.8%이다.⁸⁾ 그런가하면 1970년대 중반 40%대에 진입한⁹⁾ 독일의 자가주택보유율은 1998년 40.9%, 20년 후인 2018년에 46.5%였다.¹⁰⁾ 결국 주택문제는 공시성, 통시성이라는 두 가지 측면을 함께 고려하지 않고서는 전모를 드러내지 않는 문제인 것이다.

그리하여 현재에 이르러서는 개별 국가들의 구체적인 주택 정책을 고려하는 선을 넘어 이를 ‘주택체제(Housing Regime)’로 폭넓게 바라볼 필요가 있다는 주장이 널리 받아들

여지고 있다. 주택문제를 ‘주택체제’로 바라본다는 것은 자유주의, 보수주의, 사회민주주의 등 다양한 이데올로기와 관련 속에서, 그리고 계급 갈등, 국민국가 건설, 코퍼러티즘, 부의 재분배 등 권력 관계들과의 폭넓은 관련 속에서 바라본다는 의미이다.¹¹⁾ ‘주택 체제’를 구성하는 최종 결과물인 각각의 정책들을 나열하고 최근의 통계와 표를 보여주는 것으로는 각국의 ‘주택 체제’가 가지는 특징을 밝힐 수 없으며, 각국의 ‘주택 체제’는 이를 구체적인 사회적 갈등관계 속에서 파악하고 역사적인 변동추이를 살펴보는 방식으로만 그 전모를 드러내 보일 수 있다는 점에 대해 토를 달기는 어렵다.

‘꿈의 주택정책을 찾아’ 각국 주택 문제가 나타내는 현재의 표와 그래프를 바라보고 거기에서 얻은 아이디어를 전혀 다른 주택체제를 가진 사회에 이식하자고 부르짖는 것은 공허할 뿐만 아니라 매우 위험한 태도인 것으로 이미 판명되었다. 주택문제를 ‘역사적인 주택체제’로 바라봄으로써만, 즉 인류가 주택 문제와 관련하여 벌인 다양한 실험의 결과로서 가능한 구체적으로 바라볼 경우에만, 미래 우리 사회에 바람직한 주택정책을 위한 시뮬레이션을 찾아낼 수 있을 것이다. 특히 소유권이 그물망처럼 빈틈없이 자리하고 있는 21세기 한국의 주택체제에 대한 변화를 시도한다면 무엇보다도 각국의 ‘주택체제’에 대한 법제적인 연구가 절실하리라 생각된다.

6) https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1232

7) https://www.census.gov/housing/census/data/ownerchar/ownerchar_1960.txt

8) <https://www.statista.com/statistics/184902/homeownership-rate-in-the-us-since-2003/>

9) https://www.mpifg.de/pu/ueber_mpifg/mpifg_ib/JB1516/MPIfG_15-16_09_Kohl.pdf

10) <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eigentuerquote-nach-bundeslaender.html>

11) 최근의 논의를 정리한 글로는 Caroline Dewilde, Do housing regimes matter? Assessing the concept of housing regimes through configurations of housing outcomes, International Journal of Social Welfare(Oct 2017), Vol. 26 Issue 4, p. 384-404.