

특집단보

근현대 인류의 주택문제와 정책 경험의 모든 것

문수현의 독일주택정책 150년사

김용창*

1. 왜 독일 주택정책사인가?

유사 지식인이 융성한 대접을 받는 시절에 원천 지식 생산에 고독하게 몰두하기란 쉽지 않은 일이다. 정치평론가 못지않게 부동산평론가가 각광을 받는 우리의 현실에서, 그것도 한 나라의 주택정책 역사 150년의 경험을 오롯이 분석하는 것은 보통의 인내심을 요구하는 것이 아니다. 최근 한양대학교 사학과 문수현 교수가 『주택, 시장보다 국가: 독일주택정책 150년』(이음, 2022, 전체 385쪽)이란 역작을 출간하였다. 이 저서는 독일제국 시기부터 현대 통일독일 시기까지 말 그대로 150년의 주택정책을 역사학자의 눈으로 정밀하게 분석한 대단한 역작이다. 지금까지 우리나라에서 주택정책은 대부분 부동산평론가의 늘 그저 그런 평론 대상일 뿐, 사회과학자의 깊은 분석도 많지 않은 현실에서 역사학자가 주택문제를 다루는 것은 아주 드문 일이다. 그만큼 가치가 크고, 우리나라의 부동산 연구 풍토에 별격(別格)의 울림을 준다.

필자는 이 역작을 꼼꼼하게 읽으면서 생각했다. 왜 독일 주택정책사가 크게 다가올까? 그것은 근대 이후 독일의 독특한 경험에서 나온다. 독일은 근대 이후 인류가 창조한 모든 사회경제 체제와 그 체제에서 나타나는 고유의 주택문

* 서울대학교 지리학과 교수, 서울대학교 국토문제연구소 겸무연구원(kimyc@snu.ac.kr).

제와 정책대안을 모두 경험한 유일한 나라이기 때문이다. 즉 왕정제국주의, 바이마르 공화정, 나치 파시즘, 동독 사회주의, 서독 자본주의, 통일독일체제, 유럽연합체제 등 가장 다양하고 풍부한 주택정책사 경험을 가졌다. 주택정책 내용 측면에서도 현재 진행 중인 자본주의 주택시장체제 외에도 국가 주도적 사회주의 주택체제, 공화정 기반의 주택강제경제, 사회적 경제에 기초한 사회주택 모델, 임차인 거주권의 재산권(물권)적 보장, 노동조합이 통제하는 주택경제 등을 풍부하게 경험했다.

그런데도 최근의 상황을 보면 독일 역시 여전히 주택문제가 심각하다. 도대체 어디서 무엇이 잘못된 것일까? 베를린에서는 “누군가의 이윤을 위해 쫓겨나는 상황을 엄청난 사회 부정의로 표현”하면서 대규모 기업형 임대주택회사가 보유한 민간임대주택을 몰수하기 위한 시민운동이 벌어졌고, 주민투표에 부쳐져 과반수 득표를 하였다(문수현, 2022: 374; 이하 인용에서는 별도 저자 표시 없이 쪽수만 표시).¹⁾

문수현 교수의 독일주택정책 150년사를 읽으면서 내내 고민스러웠던 것이 있다. 이렇게 풍부한 주택정책 경험을 가진 독일의 사례에서 만일 우리가 주택문제 해결책의 실마리를 찾지 못한다면 안타깝지만 인류는 가까운 시일 안에 주택문제 해결책을 내놓지 못할 수도 있는 것 아닐까? 하고도 생각했다. 이 책은 그만큼 중요한 연구 저서이다.

이 책은 저자가 고유하게 주택정책 경험을 해석하는 부분도 있지만 전체적인 서술방식은 독자들의 적극적인 해석을 위해 다소간 열린 자세로 독일 주택정책사를 대한다. 독일에서 유학을 한 역사학자가 독일어 문헌에 접근하여 한국의 독자에게 또 다른 사료적 기반을 제공하는 방법론적 장점이기도 하다. 그만큼 독자의 적극적 해석 의지도 이 저서를 대하는 중요한 자세이다. 따라서 나는 이 저작의 내용을 단순하게 소개하는 방식보다는 저자의 텍스트를 대

1) 오마이뉴스, 2021.11.23., “임대료 폭등, 베를린 시민은 몰수를 택했다.”; 한겨레신문, 2021.9.28. “부동산회사 주택 24만 채 몰수, 공공임대 전환. 베를린 주민투표 56% 찬성”.

상으로 무엇이 주택문제인가, 주택정책의 역사를 어떠한 관점에서 바라보는가, 사회경제체제에 따른 주택 쟁점이나 주택문제의 보편성과 특수성은 무엇인가, 독일의 경험에서 성찰적으로 우리가 도출해야 할 대안은 무엇인가라는 관점에서 살펴보고자 한다. 필자 또한 이 분야에 오랫동안 종사해 온 사람인 관계로 필자의 경험과 결합하여 저자의 연구를 다시금 살펴보는 방법이 저자의 역작을 더 풍요롭게 파악하는 나름의 방법이라고 판단했기 때문이다.

2. 무엇인 주택문제인가?

주택문제는 객관적으로 고정된 것이 아니라 시공간에 따라, 이해관계에 따라 다르게 규정되는 것이다. 오늘날 우리나라의 주택문제는 주로 주택가격의 급등과 주택소유자의 조세부담에만 초점을 맞추고 있다. 일반적인 거주 안정성과 주거권은 이론가들의 사안일 뿐 실무적으로는 안중에도 없다. 그렇다면 독일의 경험은 어떠한고 무엇을 주택문제로 쟁점화하고 있을까?

독일은 최초의 사회주택이라 할 수 있는 푸거라이(Fuggerei)를 1516년에 건설하였고, 대략 우리의 영조시대와 겹치는 프리드리히 대제(1712~1786) 시기에는 주택문제를 정부가 개입해야 할 사회문제로 본격 논의하기 시작하였다. 보상을 통한 토지수용과 택지공급, 건설보조금 지급, 조세감면 등의 대책을 시행한 것이다(39). 산업도시로 빠르게 성장하던 베를린에서는 1847년 ‘베를린 공익건설회사’가 서민주택 건설을 목적으로 한 공익주택기업으로 처음 탄생하였다(91, 294). 조선 후기에 이르면 우리의 한양도 주택 부족이 심해서 권세가들이 일반 백성들의 집을 강제로 빼앗는 ‘여가탈입(閭家奪入)’이 판치고, 무허가주택, 세입(貰入)과 차입(借入)이 크게 늘었다. 영조 시대에 이르러서는 남의 집을 강탈한 사대부를 처벌하고, 한성판윤을 파면하는 등의 대책을 세우지만 근대적인 주택정책으로 발전한 것은 아니었다(이근호, 2004; 유승희, 2011). 우리는 독일과 달리 시대 고유의 근대적 전환기 주택문제로 개념이나 범주 설

정을 하지 못한 것이다.

19세기 후반 산업혁명에 따른 산업도시의 발전은 주택의 절대적 부족과 더불어 주거 품질 문제를 낳았다. 독일제국 시기 저소득층 노동자들의 주거수준이 형편없었고, 지하주택이나 군대 막사와 같이 사생활이 없는 임대주택(Mietskaserne)이 대부분이었다. 이러한 열악한 주거상황의 심각성은 “인간을 도끼로 죽일 수 있는 것만큼이나 집으로도 죽일 수 있다”라는 말이 당시에 널리 회자된 것에서 잘 나타난다(42).²⁾

이러한 주택문제에 편승하여 자연스럽게 투기적 이윤 추구방식으로 주택을 건설·공급하면서 주기적으로 공황을 초래하는 시스템이 나타났고, 이는 곧 자본주의 주택시스템의 본성으로 자리 잡았다. 땅 투기업계의 나폴레옹이라 불리는 카슈텐(J. A. W. Carstenn)이 막대한 택지개발이익을 향유하였다. 1870년대 이미 베를린에는 건설회사가 60개에 이르고, 금융공황과 연결된 부동산 위기가 반복적으로 나타났다. 이러한 토지주택 문제에서 또 중요한 것은 19세기부터 이미 깊게 금융화되었다는 것이고, 아주 높은 정도로 자본시장이 국제화되었다는 것이다(43~44, 51).

이처럼 독일은 일찍부터 주택문제는 곧 토지문제로 인식하게 되었다. 1901년에 이미 1,400여 페이지에 이르는 주택문제 관련 정책 자료집을 펴낸 사회정책협회를 중심으로 많은 논쟁이 있었다. 농지에서 택지로의 전용, 택지개발과 주택건설, 주택건설과 판매 및 임대 에 이르는 전체 과정에 투기적 투자가

2) 저자는 이 말을 당시 삽화가였던 하인리히 칠레(Heinrich Zille)가 한 것으로 인용하였으나 다소 오해가 있는 듯하다. 이 말은 원래 당시 사회민주당 정치인이었던 알베르트 쉬데쿰(Albert Südekum)이 1908년 그의 저서 서문에서 했던 말이었으며, 칠레가 이 말을 삽화에 인용하면서 칠레가 한 말로 종종 잘못 알려진 듯하다(Südekum, 1908; Brettin, 2021). 아울러 이 책에서 사용된 몇 개 번역어와 관련하여 Wertzuwachssteuer 토지초과이득세, Erbbaurecht 임대전용권, Gründerkrise 건국위기, Enteignungsgesetz 몰수법으로 번역한 것을 우리의 사용맥락에 비추어 토지증가세(자본이득세), 지상권, (기업설립 과잉에 따른) 창업공황, 공용수용법으로 번역하는 것이 좀 더 적절하지 않을까 생각한다.

개입하여 주택문제가 발생한다는 입장이 한편에 있었다. 다른 한편에는 투기라는 개념을 감정적으로 사용해서는 안 되며, 택지개발회사와 주택건설회사 모두 도시발전의 중요한 행위주체라는 입장이 있어서 팽팽하게 대립하였다. 이러한 대립은 지금까지 독일은 물론 한국에서도 지속되는 평행선이다. 이 당시 논의에서 우리가 주목할 점은 경제학자이자 도시계획가였던 루돌프 에버슈타트(R. Eberstadt)의 주장이다. 주택문제는 주택건설이 끝나면 해결되는 것이 아니라 주택의 완공과 동시에 주택문제가 시작되며, 이는 주택이 거주공간이 아니라 판매용 상품으로 건설되기 때문이고, 이러한 측면이 과거의 주택과 본질적으로 다르다는 입장을 취한 것이다. 자본주의적 주택문제의 본성을 정확하게 꿰뚫은 것이다(60~63).

이러한 투기 논쟁 속에 자연스럽게 독일은 일찌감치 주택문제를 토지문제로 인식하였다. 1898년에는 헨리 조지의 영향을 받은 ‘독일토지개혁가연맹’이라는 사회운동 단체가 조직되어 불로소득 환수를 위한 자본이득(양도소득) 과세 성격의 토지증가세(土地增價稅, Wertzuwachssteuer)를 주장하였다. 이들의 노력으로 1911년 독일제국 전체 차원에서 제국토지증가세(Reichswertzuwachssteuer)가 도입되었다. 비록 2년 만에 폐지되는 운명에 처했지만 주택문제는 본질적으로 토지문제라는 것과 토지로부터 불로소득을 환수하기 위한 조세부과체계의 어려움을 동시에 보여주었다. 독일에서는 일찍부터 토지공개념 운동이 활발하게 전개되면서 노동을 통하지 않은 이윤에 대해 사회적 소유가 되어야 하고, 토지소유자의 노력 없이 발생한 이익에 대해서는 과세를 해야 한다고 주장하였다. 그러나 이러한 과세는 110여 년이 지난 현대에서도 여전히 해결되지 못하고 있는 문제이기도 하다(76~77, 82~84; 김성은, 2020).

주택완공 이후 오히려 문제가 시작된다는 통찰로부터 자본주의적 주택문제는 저자의 말대로 주택 부족이 아니라 주택 배분의 문제, 주택에 대한 개념 규정의 문제라는 것을 알 수 있다(10~11). 독일 주택정책과 주택시장에서 가장 큰 특징 중의 하나는 주간 신문 《차이트(Zeit)》가 표현한 “독일인들은 100년 이상 임차인”이라는 말에서 짐작할 수 있듯이 임차인 관련 제도의 진화이다.

임차인 문제는 집주인과 임차인 사이 힘의 관계, 주택의 상품적 성격으로서 사용가치와 교환가치의 관계, 공공임대시장과 민간임대시장의 관계, 재산권 체계와 거주 안정성 보장 등의 문제와 직결되는 문제이다. 독일은 주택이 일반 상품과는 다르다는 확고한 사회적 합의를 바탕으로 임대료 통제와 임차인 보호를 강화하는 제도를 오랫동안 발전시켰다(26~27).

바이마르 공화국 시기에는 ‘주택강제경제(Wohnungszwangswirtschaft)’라는 강력한 주택 공공성 기반의 주택통제경제 정책을 시행하였다. 주택부족법(1920년), 임대료법(1922년), 임차인보호법(1923년)을 제정하면서 임대료에 대한 통제와 임대차 관계가 법제적 장치로 일찍 정착한 것이다. 1920년대 이미 독일판 임대차 3법이 완성된 것이다(108, 116~120). 1914년 전쟁 시기에 처음 생겨나서 바이마르 공화국 초기에 공고해진 임차인 보호제도는 향후 100년간 지속된 독일 주택체제의 중요한 축이 되었다(124).

1960년 주택강제경제는 법적으로 폐지되지만 동시에 임대차법 개정을 통해 민간임대의 수익성을 보장하되 퇴거를 어렵게 하고, 임대차 계약기간과 임대료 설정에서 임대인과의 힘의 불균형을 인정하고 임차인의 이익을 보호하는 방향에서 독일의 민법규정(사회적 임차권)에 정착하고, 이후 지속적인 강화를 도모한다. 독일 주택정책에서 가장 큰 특징 가운데 하나라고 볼 수 있는 세입자의 임차권을 헌법상의 재산권으로 차원으로 보호하는 체제가 확립된 것이다(315; 이계수, 2011; 이동수, 2018; 後藤俊明, 1985; 藤井俊二, 1999). 국가, 언론, 학계가 동맹을 맺어 집주인 우선의 시선을 부당하게 강요하는 이상한 나라가 된 우리와는 큰 대조를 이룬다.

주택정책의 진화에서 독일 고유의 경로에도 불구하고 자본주의 사회경제 체제에서 주택의 상품으로서 성격 때문에 주택문제의 근본 문제를 해소할 수는 없다는 한계도 있음을 이 책 또한 밝히고 있다. 1990년대 중반 이후 독일도 신자유주의 주택정책에 편승하여 공공주택의 민영화가 대규모로 이루어지고, 글로벌 사모펀드가 투자한 기업형 대규모 민간임대주택회사 체제가 성장하면서 임대료 폭등을 겪게 된다(320~325).

이러한 독일의 임대주택 정책사와 신자유주의적 전환은 주택소유자와 1가구 1주택주의에 온 사회가 과도하게 몰입해 있는 우리에게 시사하는 바가 아주 강력하다. 주택문제의 자본주의적 성격을 관철시키려는 힘은 독일처럼 주택 공공성에 대한 사회적 합의가 상당히 제도화되어 있어도 언제 어디서나 틈만 있으면 강력하게 솟구치려는 성향을 갖고 있다는 것을 일깨워준다.

3. 사회경제 체제의 변화와 독일 주택정책 역사를 바라보는 관점

자본주의 주택문제는 임금, 이윤, 지대라는 사회적 범주이자 경제적 범주 사이 관계의 형태 변화와 본질 문제를 고민하게 한다. 특히 산업자본주의 도시화 단계에서는 이러한 문제가 잘 드러나며, 저자 역시 이러한 관점에서 근대 독일의 주택문제를 서술하고 있다. 함부르크 부두 노동자들의 주거비 인하에 관심이 컸던 산업계와 저가주택 공급을 반대하던 주택소유자들 사이의 대립을 비롯하여, 독일제국 시기에 주택법안의 제도화를 둘러싸고 벌어진 연방주의와 지방분권주의 및 지역 호호세력, 주택소유주와 자본가 및 노동자 사이 다차원적인 갈등이 그것이다(66~68). 앞서 본 것처럼 독일은 일찍부터 임대료 규제체제 확립을 통해 낮은 주거비 부담체제로 진입하였다. 1920년에는 노동자들의 단 하루치 급료면 한 달 임대료를 내는 데 충분할 정도였다(116). 그리고 1950년부터 1962년 사이 주택임대료가 생활비에서 차지하는 비율은 평균 10% 수준으로 안정적으로 유지되면서 “전후 독일에서 있었던 ‘라인 강의 기적’은 ‘주택 강제경제’를 통한 낮은 주거비에 기인”했다는 평가를 받는다(28~29, 254). 자본주의에서 지대범주가 이윤범주와 갖는 모순적 관계를 잘 보여준다.

이러한 자본주의 사회경제적 범주 관계와 관련하여 이 책 전체의 전개과정은 건설자본과 노동조합, 임대인 단체와 임차인 단체 그리고 보수당 정부와 시민당 계열 정부 사이의 갈등에 따른 주택문제 쟁점의 진화와 정책 대안 모색을

세밀하게 보여준다. 통일 독일 이후 주택민영화와 기업형 임대사업자의 등장은 자본과 토지소유의 결합을 통해 자본과 지대 범주 사이 대립관계를 해소하려는 통상적인 전략을 보여준다. 그러나 이러한 노력은 개별 자본분과 차원에서 일시적 해결이고, 사회 전체적으로는 고비용 사회를 유발하며, 국가 개입을 다시 초래하는 것을 통해서 볼 때, 근본적 주택문제 해결이 아니라 현상 수준에서 문제 형태의 변화일 뿐이라는 것을 잘 입증한다. 주택문제가 ‘혁명이후의 문제’는 아니지만 그렇다고 자본주의가 이윤, 지대, 임금 사이 근본적인 모순관계에 대해서는 궁극적 해결책을 마련할 수 없다는 것도 잘 보여준다.

따라서 주택문제는 자연스럽게 중립적·객관적 문제가 아니라 사회세력들 사이 ‘끊임없는 투쟁’의 문제로 볼 수밖에 없다는 것이다. 저자의 연구를 통해 독일의 경우 우리와는 달리 일찍부터 토지주택 문제를 둘러싼 사회운동이 활발했고, 주택소유자와 임차인의 정치세력화가 주택문제의 규정에서 중요한 역할을 수행한다는 것을 알 수 있다(125~135).

저자의 연구에 따르면, 1차 대전 이전 독일제국의 선거권은 평등 선거권이 아니라 유산자들을 위한 선거권이었다. 납세규모에 따른 선거권 차등이 있었고, 선거권 세금을 납부하기 위한 저축협회가 만들어질 정도였으며, 프랑크푸르트와 함부르크에서는 아주 노골적인 방식으로 주택소유자들의 발언권이 영향력을 발휘하였다. 재산소유에 따른 이러한 선거권 차등은 독일제국 시기 임차인의 정치적 영향력을 약화시키고, 지역정치를 임대인 토호 중심의 이익대변 체제로 작동하게 만들었다. 독일제국 시기는 이렇게 사실상 “지난 150년간 독일 사회가 주택을 일반 상품처럼 다룬 유일한 시기”로 만들었다. 그러나 독일 전역에 여성을 포함하는 보통선거권이 부여되면서 임대인 단체들은 시정부를 노동자 계급의 손에 넘겨준다고 인식했을 만큼 시 의회에서 세력이 줄었고, 공화국 선포 이후에는 그만큼 임차인의 이익을 중시하게 되었다(66~67, 73, 129, 378).

이러한 쟁점을 좀 더 확대하자면 현대와 같은 부동산 기반 불로소득 자본주의 체제에서 재산권과 민주주의 관계를 심층적으로 고민할 것을 요구한다. 지

대추구 국가체제, 재산의 편중·집중 및 세습에 따른 불로소득 자본주의의 구조화는 재산소유를 바탕으로 하는 과두제 사회의 출현 가능성을 열어주면서 민주주의에도 커다란 위협이 될 수 있다는 것이다(Bowles and Gintis, 1987/1994; Eppinger, 2015).

이처럼 주택문제는 정권 문제를 넘어 사회경제 체제의 운명이 걸린 문제가 된다. 저자는 20세기 파국을 주도한 독일 나치의 집권도 주택문제였으며(369), “무기도 없이 폐허를 만들어내다”라는 표현에서도 나타나는 동독의 열악한 주거사정도 동독 붕괴의 중요한 원인이었다(174~175, 231)고 파악한다. 그만큼 주택문제에서 발원하는 사회변동의 갈림길에서 “사회혁명보다는 사회개혁”을 선택하지 않으면 안 되는 과정이 독일의 역사이고, 주택정책사였다(122). 보수적 관점에서도 체제의 장기지속을 위해서는 주택문제 관련 사회개혁을 지속적으로 추진하지 않으면 안 되는 핵심 대상임을 보여준 것이 독일의 역사다. 이러한 교훈을 고려할 때, 한국의 보수언론과 산학연 부동산 동맹은 도대체 무슨 낙관적 근거와 역사 무의식에 취해서 늘 부동산 기반 성장 체제를 옹호하고 외치는지 모를 일이다.

이제 이 책의 가장 중요한 시선인 동시에 다양한 사회경제 체제를 지나온 독일 주택정책사가 보여주는 핵심적인 쟁점을 살펴볼 때이다. 바로 국가와 시장의 관계이다. 사실상 이 책 전체를 관통하는 핵심 분석틀이면서 지금도 계속되는 쟁점이다. 이와 관련하여 저자의 해석 또한 우리에게 냉정하게 판단할 것을 요구한다. 근대 이후 독일은 다른 나라에 비해 오랫동안 많고 다양한 국가개입의 역사를 갖고 있다. 우리에게 토지구획정리사업과 용도지역제도를 정립한 인물로 잘 알려진 프란츠 아디케스(Franz Adickes)는 「아디케스 법(Lex Adickes)」을 통해 토지투기를 억제하기 위해 토지의 강제수용을 바탕으로 한 정부 차원의 체계적인 토지공영개발을 추진하였다. 많은 지방자치단체들이 1900년경부터 보유 토지를 비영리 주택건설에 제공하여 토지비축과 주택가격 안정 대책을 수립하였다(84~89; 이계수, 2019).

우리 헌법에도 큰 영향을 끼친 바이마르 공화국은 모든 독일인들에게 건강

한 주택을 제공하는 것을 목표로 선언하였고, 주거문제 해결은 국가의 일이 아니라 시장의 일이라는 독일제국 시기의 정책 노선과는 완전한 단절을 선언하였다. 이러한 바이마르의 주거정책 노선은 지금까지도 유지되고 있는 독일의 정책 방향이다. 바이마르의 강력한 주거 공공성 노선은 ‘주택강제경제’ 체제로 구현되었고, 서독의 경우는 1960년대 말까지, 동독의 경우는 통일될 때까지 대체로 계속되었다(107~109, 160).

독일 경험에서 무엇보다도 강력한 국가개입은 동독의 경험이다. 동독은 주택에 대해 국민의 기초수요를 충족시키는 사회적 재화로 선포하였다. 주택배분 메커니즘으로서 주택시장을 해체하고, 국가기구가 시장 대항 역할을 수행하도록 하였다(176). 동독에서 토지 및 생산수단은 인민소유 원칙을 적용하고, 주거의 경우 개인 활용을 위한 개인소유라는 새로운 법적인 관념을 도입하였다(180~182). 사회주의 이상과 르코르뷔지에(Le Corbusier)의 아테네 헌장을 구현한 신도시 마르찬(Marzahn)을 건설하고, 동독 통치 기간 내내 임대료는 지극히 낮은 수준에서 유지되었다.

서독과 통일독일에서 국가와 시장의 관계는 큰 틀에서 보자면, 자본주의 발전과 더불어 바이마르 시기의 주택강제경제 체제를 벗어나 신자유주의 주택체제로의 전환으로 특징지을 수 있다. 서독에서는 1960년 「주택강제경제’ 철폐와 사회적 임대권 및 주거권에 대한 법」을 제정하면서 본격적인 시장주의로 전환을 알렸다(265). 그러나 동시에 1974년에는 「주거공간임대 상황을 위한 해지보호법 개정안」을 통해 임대차 계약에 국가가 항구적으로 개입할 수 있는 토대도 마련하였다(278). 그리고 1988년 기민련의 헬무트 콜(Helmut Kohl) 정부는 「주택공익성을 일반적인 주택시장으로 넘기기 위한 법」을 도입하면서 1990년에 주택공익성 개념을 철폐한다. 이로써 1840년대부터 150년 가까이 존재해 왔던 주택정책의 주요한 도구가 역사 속으로 사라진다(297).

주택시장에 대한 시장논리와 국가개입 논리의 충돌과 대립은 지금 이 순간에도 계속되는 양속이라면 양속인 관계이다. 저자는 이 지점에서 중요한 양면적 결론을 내린다. 임차인 보호법으로는 임차인을 보호할 수는 있지만 주택부

족 문제 자체를 해결할 수는 없었다(136). 임차인 보호장치가 능사는 아니어서 우편배달부가 배달을 거부할 정도로 퇴락해도 재건축이 일어나지 못하는 경우도 있다(360). 공익주택건설회사 제도가 주거난에 대한 완전한 답을 제시하는 것은 아니며, 공공성을 표방한다고 해서 재산성 확보 문제가 자동적으로 해결되는 것도 아니었다(144). 동시에 임대료에 대한 통제를 없앴다고 해서 반드시 주택 건설이 활성화되지도 않는다는 것을 독일 주택정책의 역사가 보여주었다. 나아가 주택 부문에서 국가의 철수가 반드시 시장 회복을 의미하지 않는다는 것은 바이마르 제국 시기에서 이미 목도한 사실이기도 했다(270~271). 또한 주택공익성 개념이 철폐되고 민간시장이 활성화되었다고 해서 민간부문이 저소득층을 위한 임대주택 건설에 나선 것도 아니었다(297). 오늘날 독일 도시들은 신자유주의적 공공주택 민영화를 통해 주택정책 “백 년의 성과를 배반”하고 있을 뿐이다(325).

동독에서 국가의 시장역할 대체는 자본주의 경험과는 또 다른 결과를 낳았다고 평가한다. 주택소유의 개인성 측면과 관련하여 이윤추구를 위한 자유로운 행사는 허용되지 않기 때문에 동독에서 개인주택의 의미는 “우리 것이었으나 동시에 우리의 것이 아니었다”는 평가로 끝났다(180~182). 동독의 주거생활은 사회주의 생활양식으로서 개인의 취향이나 수요가 들어설 여지는 없었고, 양적인 측면에 치중할 수밖에 없었다(195). 그렇기 때문에 야심에 찻던 신도시 마르찬은 시공간적 경험들과는 무관한 “기억이 없는 공간”이 되었고, 통일과 그 이후의 신자유주의적인 전환에서 ‘패배자’를 상징하게 되었다(212~216). 동독 호네커(E. Honecker) 서기장 시기 월 소득의 3~5% 수준으로 임대료를 낮게 지불한 체제는 동독 사회경제 체제의 정당성을 위한 기반은 되었으나 동독의 ‘정치적 임대료’로서 경제적 기능을 수행하지는 못하였다(221). 즉 낮은 임대료의 가장 큰 해악은 주택 재고량을 효율적으로 활용하지 못하게 했다는 것이고, 결국 기초주거수요도 주거 다양성도 충족시키지 못했다(219, 225). 사회주의 주거이상과 현실의 괴리가 왜 발생했는가를 깊이 성찰하는 것이 동독이 주는 교훈이다.

그렇다. 주택정책에서 국가와 시장의 문제는 쉽게 이분법적으로 결론을 낼 수 있는 문제가 아니다. 토지와 주거자원의 배분을 시장과 경제적 임대료 체계에 의존할 것인지, 정치(명령)와 정치적 임대료 체계에 의존할 것인지를 양극단적 시도는 독일 경험에서 모두 만족스럽지 못했다는 것이다. 토지와 주택은 경제활동의 대상이면서 동시에 사회적·문화적 차원이 강하게 배어 있는 자산이다. 그만큼 정책에서 시공간적 맥락이 중요한 것이다.

4. 독일 주택정책 역사와 문수현 저서에서 얻어야 할 통찰과 교훈

독일 주택정책사에서 한국 사회가 무엇을 참고할 수 있는지 저자가 묻고는 “모든 것이면서 아무것도 아니다”라고 대답한다(372). 애당초 독일에서 바람직한 주택정책 모델을 찾아내 한국 사회에 적용을 제안해 볼 요량으로 쓰지도 않았다고 말한다. 주택문제처럼 복잡하고 경로의존성이 큰 문제는 외국의 경험에서 영감을 얻을 수는 있을지언정 해법으로 삼을 수는 없다고 보았기 때문이다(28~29). 그러나 이러한 대답은 겸손의 말이고, 이 책으로부터 우리는 많은 통찰을 얻을 수 있다. 지면 관계상 아주 일부만 제시해 본다.

독일 주택정책사에 가장 중요하게 보아야 할 것은 주택의 공공성이다. 자본주의에서 주택의 독특성은 무엇보다도 토지생산물이라는 것에서 온다. 자연의 산물로서 토지가 자본주의에서 갖는 특수성은 폴라니의 허구적 상품론(fictitious commodity), 하비의 의제자본론(fictitious capital)을 통해 잘 알려져 있다(Christophers, 2016). 그런데 주택은 자연의 산물이 아니라 노동과 자본의 생산 활동을 통해서 산출된 상품이면서 토지에 고착되어 있고, 중국에는 건물의 가치는 의미가 없어지면서 다시 토지로 가치가 체화된다는 특징이 있다. 아울러 인간 생활의 가장 기본적인 재화이자 서비스이기 때문에 늘 공공성과 시장성 사이 역학관계가 쟁점의 대상이 된다. 독일은 이러한 쟁점에서 아주 독특한 정책사를 갖고 있다.

독일제국 시기부터 모습을 드러내기 시작한 공익주택건설은 바이마르 시기에 본격적으로 이루어졌고, 2차 대전 이후에는 사회주택(Sozialwohnung)의 원형이 되었다(40). 공익주택회사(Gemeinnützige Baugesellschaft)는 주택조합과 더불어 독일 공공주택건설을 주도하였다.³⁾ 전술한 것처럼 공익주택회사의 기원은 1847년 창립한 베를린 공익건설회사이다. 주식회사 형태로 자금을 모아 주택을 건설하였고, 근대지리학의 창시자라 불리는 알렉산더 폰 훔볼트도 이 주식을 보유하고 있었다. 이 회사의 운영원리가 이후 독일 주택정책에서 공익성의 한 기준이 되었다. 저소득층을 대상으로 하는 임대주택이고, 이익배당 4~5% 제한, 부동산 가치증가에 따른 이익 배제라는 한정배당주택회사의 성격을 띠었다. 공익주택건설 기업은 1990년까지 존재하다가 철폐되었지만 주택문제가 심각해진 최근 다시 주목을 받고 있다(92~96, 143~145, 294~295; 大場茂明, 1993; 柳沢のどか, 2004).

주택의 공익성(Wohnungsgemeinnützigkeit)과 관련하여 독일이 겪었던 경험에서 독특한 점은 노동운동 세력이 공공주택 건설의 중요한 파트너이고 직접적인 건설 주체였다는 것이다. 독일 노동조합은 19세기 후반부터 주택문제에 관여하면서 1차 세계대전 이전에 이미 토지 투기이윤 철폐, 택지개발에서 선매권 도입, 교외지역 교통수단 확충 등을 요구하였다. 공익주택조합은 사회경제 체제가 전혀 달랐던 동독과 서독을 막론하고 중요한 건설 주체였다. 서독 시기에서도 ‘노이에 하이마트(Neue Heimat)’라고 하는 강력한 노동조합 기업이 직접 공공주택건설에 나섰다. 그러나 서독 주택시장에서 가장 큰 건축주이자 임대인이었던 노조기업의 부패 스캔들로 주택 공익성을 반대하는 세력에게 ‘산타클로스의 선물’이 되었고, 공유경제의 몰락을 재촉하였다(143~144, 204, 290~293).

3) 독일의 공공주택 건설은 영국과 다른 방식을 취하였다. 영국은 지방자치단체가 직접 주택 건설과 관리의 주체가 되었지만 독일의 경우는 공익주택회사와 주택조합 등이 공공주택 건설을 주도하였다. 정부는 택지공급과 자본지원을 쉽게 하는 등 간접적으로 개입하였다(92~96, 143).

이러한 부패 스캔들은 바이마르 공화국 시기 주택강제경제의 허점을 이용한 거대민간임대사업자 귄터 카우센(Günther Kaußen) 스캔들과 함께 주택 공익성의 정당화 기반을 허무는 역할을 하였다(246). 건설 주체로서 노동자나 노동조합의 통제가 주택의 공공성을 자동적으로 보장하는 것은 아니라는 교훈을 남겼다. 결국 1990년 공익기업에 대한 정부 지원과 주택공익성의 폐기로 이어졌고(297, 300), 이후 신자유주의 주택정책은 주요 선진국에서 나타났던 주택 문제들을 고스란히 드러냈다. 아울러 이러한 경험들은 건설 주체의 측면에서 국가와 시장을 넘어선 사회적 경제와 그에 기초한 대안적 주택공급은 지속 가능한 범주인가라는 물음을 던지고 있다. 주거공간을 포함한 도시공간이라는 대상은 상품화와 공유 자원화의 변증법적 관계, 공간의 공익성 개념 규정과 구현의 행위주체 측면에서 여전히 난제가 된 실천 대상이다.

이러한 실천 대상의 관점에서, 주택은 모든 사람이 부담 가능한 합리적 가격으로 이용할 수 있어야 한다는 대명제를 어떻게 어떠한 가격수준에서 사회적 합의로 도달할 것인가? 적절한 주거소요(housing need)를 충족시키지 못하는 모든 가구에게 주거공간을 의무적으로 제공하는 ‘주택수급권’ 또는 ‘주거수급권’ 개념이 자본주의 경제체제에서 정립 가능할 것인가?(Bodelschwingh, et al, 2021).

이러한 물음과 관련하여 독일의 주택정책은 전후 일관되게 이어지고 있는 ‘사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)’와 밀접하게 관련되어 있다. 이 모델은 경제정책과 사회정책에서 경제적 효율성(경쟁시장의 실현)과 사회적 공정성(사회정책)의 양립을 중시한다. 즉 경제적 효율성을 손상시키지 않으면서 사회적 공정성(사회정책)을 추진하고, 사회정책 실시에서는 시장 정합성과 보완성이라는 원칙을 중시한다. 이러한 모델에서 사회적 공정성은 국가의 임무이며, 주택정책의 기본 정신이 된다. 이를 일컬어 ‘사회적 주택시장경제’라는 개념으로도 부른다. 조정시장경제라고도 불리는 이러한 모델은 분명 효율과 공정의 양립이라는 굉장히 어렵고 좁은 길을 제시하는 것이지만 자원배분에서 시장의 조정에만 의존하지 않는다는 것을 명시적으로 밝히는 모델이라는 것

도 분명하다. 주택은 인간 존재의 가장 기본적인 자원이기 때문에 더욱더 강화된 사회적 주택시장경제 원칙과 주택(주거) 공익성을 실현해야 할 것이다(馬場哲, 2009; 森周子, 2020; 아르네 하이제, 2014). 분명 “시장이 자체의 효율성으로 사회를 보호할 결론을 내리지는 않을 것”이며, 주택문제의 설정과 대책은 경제적이면서 동시에 정치적이라는 것은 그간 경험이 말해준다(379, 382).⁴⁾ 모든 진전은 객관적이고 중립적으로 이루어지지 않는다.

독일 경험과 이 책이 던지는 또 다른 중요한 통찰 대상은 통일과정이다. 독일 통일과정에 대한 서술은 다른 부분에 비해 다소 치밀도가 떨어지지만 재산권 및 지역균형 발전과 관련하여 중요한 쟁점을 던진다. 동독에서 인정받았던 사용권은 통일과정에서 보상원칙과 반환원칙 사이 상당한 갈등과 처리 문제에 시달려야 했다. 이러한 과정은 많은 서독인들에게는 ‘동독에서 보물찾기’에 나서도록 했다. 반면에서 동독인의 입장에서 볼 때는 빨리 돈을 벌고자 우선 할인점이 들이닥쳤고, 그다음에는 옛 재산을 반환받으려는 중개인과 법률가들, 그 뒤로 모든 것을 약속하지만 아무것도 할 수 없던 컨설턴트들이 찾아왔다. 동독인들에게 이제 모든 것을 새로 배워야 한다는 점을 분명히 알려준 전문가들이 마지막으로 왔을 뿐이었다(229~230).

그리고 원래 토지·주택 관련 시장이 없었던 동독에는 지대와 토지가격이 존재하지 않게 되는데, 서독 기준의 가격체계를 도입하면서 동독인의 부동산 시장 접근성을 사실상 봉쇄하는 결과를 낳았다(228). 통일이 된 지 30여 년이 지났음에도 현재 동독지역 대도시의 주거난은 더욱 심화되고, 많은 가구들의 임대료는 소득의 30~40%에 달하는 동시에 빈집이 170만여 호에 달하는 모순을 보고 있다. 오늘날 과거 동독지역의 도시 사정을 보면, 기본적으로 자본주의

4) 이 책의 저자는 지난 150년간 독일 사회가 주택을 일반 상품처럼 다룬 경우는 독일 제국시기 뿐이었고(378), 임대차와 관련하여 한국적인 의미에서 자유로운 주택시장이 존재한 유일한 기간은 1960년 루게 법 발효 직후부터 1971년 임차인 보호법 제정 전까지뿐이었다고 단호하게 결론을 내린다(274).

적 주택시장 체제에 포섭되면서 주거 안정 대신에 구동독의 도심은 원소유자에게 반환되고, 과거에 건설된 신도시는 금융자본에 팔려갔다는 비통함이 가득하다(354). 통일 이후 새로이 스스로 거처를 확보해야 했던 동독인들에게는 “가끔은 돈이 당보다 고약”할 수밖에 없었다는 표현이 현재 상황을 잘 보여준다고 저자는 말한다(232).

기본적으로 자본이 이윤을 추구하는 과정에서 보이는 비정함과 무지막지함은 시공간적 구체성이나 다양성, 맥락성을 인정하지도 허용하지도 않는다. 대신에 이윤추구에 적합한 형태로 동질화시키고, 이윤추구를 뒷받침하는 프로토콜 생성을 모든 시공간에 걸쳐 강력하게 추진한다. 우리의 통일과정에서는 북한인 사회공간적 특수성과 새로운 국토공간 커먼즈(communs) 구축을 고려한 공공토지주택은행 제도의 도입이 절실한 이유이다.

지면 관계상 더 논의하기는 어렵지만 독일이 경험한 구체적인 정책 수단들은 우리의 현재 상황에 비추어봐서도 많은 것을 생각하게 한다. 택지공영개발과 비영리주택건설, 주택이자세, 토지증가세, 토지비축, 임대차 3법, 공간을 점유하는 모든 계급이 부담하는 부동산 연대세로서 임대세, 공공·민간 단일 임대주택시장, 동독에서 주택의 개인적 소유개념 등이 그것이다. 직접 읽어보고 독자들이 주체적·적극적으로 그 의미를 탐색하면 더 많은 통찰을 얻을 수 있을 것이다. 왜냐하면 주택정책의 신자유주의적 전개에 대해 명확한 해석을 저자가 내리지는 않지만 지대자본주의 또는 불로소득 자본주의, 주택금융화와 사회불평등의 심화, 평생임대주택세대(Generation Rent) 등 신자유주의 주택정책의 문제점도 주택 공익성이 강하게 통용되는 독일에서도 고스란히 드러나고 있기 때문이다. 신자유주의 주택정책이 가져온 폐단들이 다방면에서 극명하게 드러나는 요즘 상황에서 그만큼 더욱 의미가 있을 것이다(김용창, 2021; 지주형, 2022).

5. 결론

문수현 교수의 이 저서에 대해 본 논평자가 주목한 내용이나 관점이 이 책의 진면목을 제대로 드러내지 못할 수도 있기 때문에 독자들이 직접 확인해 봐야 한다. 필자의 이 논평이 그 길목으로 들어설 충분한 가치가 있다는 것을 잘 전달했다면 다행이고, 그렇지 못했다면 전적으로 본 논평자의 문제이지 이 책의 문제가 결코 아니라는 것을 분명히 한다.

작금의 상황을 보면, 자본주의적 주택문제가 우리 사회에서 ‘악마의 맷돌’이 되었다. 사회주의 주택문제 실패가 자본주의 주택문제 해결방식을 정당화하거나 더 낫다고 자동 보장하는 것이 아니다. 주택의 공공성(공익성)을 둘러싼 역사적 경험이 풍부한 독일과 그 정책적 전개 과정을 세밀하게 추적한 이 책으로부터 통찰을 얻어야 한다.

결국 주택문제는 단순한 주택 부족 차원이 아니라 배분의 문제, 주택에 대한 개념을 어떻게 정의할 것인가와 관련되는 것이다. 주택의 본질은 당연히 상품이라고 간주할 것이 아니라 실천론적 차원에서 주택의 본질을 무엇으로 할 것인가에 대해 사회적 합의의 대상으로 설정하는 것이 필요하다. 상품으로 당연하게 간주한다면 이윤 논리의 단순 추종 외에는 달리 할 말과 대응도 없을 것이다.

참고문헌

- 김성은. 2020. 「독일의 토지공개념 운동: 아돌프 다마슈케와 독일토지개혁가연합을 중심으로」. 《일감부동산법학》, 제21호, 141~167쪽.
- 김수현. 2013. 「독일의 자가소유율이 낮은 이유: 주택체제론(housing regime) 관점의 검토」. 《주택연구》, 제21권 3호, 5~36쪽.
- 김용창. 2021. 「부동산 불로소득 자본주의 체제와 탈취에 바탕을 둔 축적의 특성」. 《마르크스주의 연구》, 제18권 3호, 41~83쪽.
- 아르네 하이제(Heise, Arne). 2014. 「세계화 시대 속 “사회적 시장경제”」. 프리드리히에버트 재단한국사무소. FES Information Series 2014-01, 1~12쪽.
- 유승희. 2011. 「조선 후기 한성부 무주택자의 거주양상과 특징: 借入, 貰入의 실태를 중심으로」. 《한국민족문화》, 40호, 265~295쪽.
- 이계수. 2011. 「주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여」. 《민주법학》, 제46호, 13~55쪽.
- 이계수. 2019. 「어느 법 연구자의 도시 관찰: 베를린에서 바라본 도시의 법과 정치」. 《일감법학》, 제44호, 27~80쪽.
- 이근호. 2004. 「17·18세기 「閭家奪入」을 통해 본 漢城府의 住宅問題」. 《도시역사문화》, 제2호, 49~76쪽.
- 이동수. 2018. 「독일 민법에서의 주택 임대인의 해지권 제한에 대한 고찰」. 《비교사법》, 제25권 4호, 1437~1494쪽.
- 지후형. 2022. 「불로소득 자본주의와 현대 자본주의의 위기」. 《경제와 사회》, 제133호, 39~107쪽.
- 大場茂明. 1993. 「近代ドイツにおける自治体土地政策の展開: 工業都市デュースブルクを事例として」. 《人文地理》, 45卷5号, pp.441~464.
- 藤井俊二. 1999. 「ドイツにおける住居賃借権の存続保護に関する近時の動向」. 《山梨学院大学法学論集》, 第41号, pp.29~69.
- 柳沢のどか. 2004. 「1920年代ドイツの住宅建設における「公益性」: 建設業者パウヒュッテの活動」. 《社会経済史学》, 第70卷 3号, pp.307~329.
- 馬場哲. 2009. 「ドイツ「社会都市」論の可能性: 「社会国家」との関係とその比較史的射程」. 《社会経済史学》, 第75卷 1号, pp.47~55.
- 森周子. 2020. 「ドイツにおける低所得者向け住宅政策の現状と課題: 社会住宅助成と住宅手当に着目して」. IPSS Working Paper Series(J) No.23, 国立社会保障・人口問題研究所, pp.1~16.
- 後藤俊明. 1985. 「ヴァイマル共和制初期の住宅立法: 「住宅不足法」と家主層」. 《社会経済史学》, 第51卷 2号, pp.178~207.

- Bodelschwingh, A., Enders, K., Lang, L., and D. Löhr. 2021, “Bezahlbare Wohnungen sichern: Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlwohnungen,” FES diskurs September 2021. Friedrich Ebert Foundation(FES).
- Bowles, S. and H. Gintis. 1987. *Democracy and Capitalism; Property, Community and the Contradictions of Modern Thoughts*. New York: Basic Books.(새뮤얼 보울스-허버트 진티스. 1994. 『민주주의와 자본주의: 재산, 공동체, 그리고 현대 사회사상의 모순』. 차성수-권기돈 옮김. 서울: 백산서당).
- Brettin, M., 2022.5.21. “Mietskasernenstadt Berlin: Als Wohnen todkrank machte,” *Berliner Zeitung*, <https://www.berliner-zeitung.de>
- Christophers, B. 2016. “For real: Land as Capital and Commodity,” *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol.41, No.2, pp.134~148.
- Eppinger, M. E. 2015. “Property and Political Community: Democracy, Oligarchy, and the Case of Ukraine,” *George Washington International Law Review*, Vol.47, No.4, pp.825~891.
- Korthals, Altes, W. K. 2016. “Forced Relocation and Tenancy Law in Europe,” *Cities*, Vol.52, pp.79~85.
- Korthals Altes, W. K., 2019, “Annington versus Deutsche Annington: Private Equity and Housing in the Anglo-Saxon and Rhenish Contexts,” *Housing, Theory and Society*, Vol.36, No.2, pp.228~253.
- Südekum, A. 1908. *Großstädtisches Wohnungselend*. Berlin: Hermann Seemann Nachf., Verlagsgesellschaft mbH.

<부록> 근대 이후 독일 주택정책 150년의 경험과 주요 법제 변화

연도	정부	제도와 사건	주요 내용
1832	독일제국 1871~ 1918	토지소유자협회 창설	독일에서 가장 먼저 만들어진 주택소유자 조직. 함부르크에서 가장 영향력 있는 단체
1847		베를린공익건설회사 창립	공익주택회사의 기원, 배당금 4%제한과 자본이득 향유 금지, 비영리주택건설, 알렉산더 폰 훔볼트도 주식 소유
1870		임차인단체 창설	에어푸르트에서 임차인단체 최초 조직. 1888년 베를린 임차인협회 조직(현재까지 활동)
1871		독일제국헌법 제정	주택문제는 중앙정부가 아니라 연방주와 기초단체인 게마인데 업무로 규정
1873		사회정책협회 창립	사회개혁가 단체인 사회정책협회 창립 및 1886년 주택문제에 본격 관여, 1901년 주요 국가들의 주택정책을 분석한 자료집 발간
1874		토지수용법	교통로 확보를 위한 토지수용제도 도입(프로이센)
1875		건축선법	교통로 확보를 위한 토지수용제도 도입(프로이센)
1879		지주중앙조직 창설	드레스덴에서 독일주택토지소유자협회중앙회 최초 조직. 1912년까지는 800개의 지방협회 포괄
1893		지방세법 제정	세금원을 연방주에서 게마인데로 넘기고 기존의 세수를 재평가. 미개발 토지에 대해서도 판매가치로 과세(프로이센)
1893		헤센주 주택감독청 설치	연방주들 가운데 최초로 모든 기초자치단체 주택감독청 설치 의무화
1898		제국주택법협회 조직	독일제국 전국 차원의 주택법 제정을 위한 조직 및 제국 주택법안에 반영될 내용 등을 포괄적으로 제시
1898		토지개혁가연맹 조직	헨리조지의 영향. 토지증가세 주장, 바이마르 헌법 제정에 영향
1900		토지자본이득세(양도소득세) 시행	중국의 독일 식민지 청도에서 성공적 시행, 1904년 프랑크푸르트에서 처음 도입
1900		민법 제정	임차인의 법적 지위 개선
1900		임차인협회중앙회 조직	25개 임차인단체 대표들이 라이프치히에 모여 독일임차인협회연맹 조직. 1922년 단체수가 1,900여 개에 달함.
1901		토지수용법	아디케스(Adickes)가 택지개발을 위한 토지수용제도 도입. 원안은 프로이센 전역을 대상으로 하였으나 최종 통과법률은 프랑크푸르트로 제한.
1904		프로이센의회 주택법안 초안 공개	비영리주택조합에 보조금을 지급하는 등의 적극적인 개혁은 포함. 초안 철회되고, 1918년에야 통과됨(프로이센).
1911		제국토지자본이득세(양도소득세) 부과	독일제국 전체 차원에서 확대 부과. 토지자본이득에 최대 30% 과세, 소급과세. 매입가격과 판매가격 차이에 대한 과세
1911		독일주택소유자연맹 창설	제국 토지자본이득세 부과에 대한 대응(저항) 목적

156 공간과사회 2022년 제32권 3호(통권 81호)

연도	정부	제도와 사건	주요 내용	
1914	독일제국 1871~ 1918	독일 민법전 임차인 보호선언	1914년 전쟁 참가 군인가족의 임차권과 거주권 보호, 1915년 군인가족이 임차인일 경우 임대계약 해지 불허. 독일민법전 최초의 임차인보호 선언 사례, 정부개입 확대 시발	
1914		상원법규명령	기초자치단체에 임대료 조정처 설립	
1917		임차인보호령	두 차례에 걸쳐 임대차계약 신고의무, 임대차 계약해지 요건 강화, 주거난이 심한 지역의 법정임대료인하 강제	
1919	바이마르 공화국 1919~ 1933	바이마르 헌법 제정	독일공화국 헌법, 토지와 주택정책의 공공성 강조, 지금까지 지속되는 독일주택정책의 기본 방향 확립	
1920		경제당 창당	주택임대인 이익을 대변하는 정당. 1921년부터 베를린 주택 및 토지소유자동맹 합류와 정치자금 납부, 주택강제경제 철폐 강력 주장	
1920		주택관계법 제정	주택난 해소를 위한 법(1920), 주택부족법(1923) 제정. 주택소유자의 새로운 임차인 선택권리 박탈, 주거용 건물 전용 금지, 빈집물수와 임대 및 분배	
1921		주택건설세법	임대세 징수. 공간을 점유하는 모든 계급이 부담하는 연대세 성격. 임차인이나 집주인이 부담.	
1922		제국임대료법	1918년 7월 1일 이전에 건설된 모든 주택, 즉 구주택의 임대료 통제, 법정임대료 제도, 신축주택은 임대료 통제 대상 제외	
1923		임차인보호와 임대료 조정처에 대한 법	법원의 허가를 통한 임차인 퇴거, 임차권 존속보호, 계약해지 소송을 임대료 조정처가 아닌 지방법원이 담당토록 함	
1923		부동산국제연맹 조직	국가를 넘어서 국제적인 부동산소유자 이익 대변 조직. 1929년 기준 34개 부동산 단체 가입	
1924		주택이자세 도입	화폐가치하락에 따른 건축부동산 이익조정에 관한 법률 제정. 높은 인플레이션에 따른 부동산 담보대출의 화폐가치 하락으로 이익을 보는 것에 대한 과세 장치로 ‘주택이자세’ 도입. 1943년까지 존속함	
1924		독일주택구제(복지)협회 설립	독일노조연맹의 결정에 따라 설립된 공익주택회사. 서독에서 활동한 노이에 하이마트의 전신	
1926		경제당의 괴어리츠당 노선 선언	임차인보호 3대법인인 제국임대법, 임차인보호법, 주택부족법 및 주택이자세 철폐 주장	
1928		사민당 지방정치노선	수용법 제정으로 택지확보, 제국 차원의 주택법 제정, 임대료 분쟁 관련 주택법원 설립 제안	
1930		브뤼닝 정부의 긴급법규명령	주택강제경제와 주택이자세 시대의 종료	
1934		나치시대	주택부족법 폐지	규제를 통한 주택문제 해결이 어렵다고 받아들이고 철폐. 그러나 민간자본 유입이 없고 임대료는 계속 상승하면서 다양한 논쟁 유발
1936			임차인보호법, 임대료법 폐지	

연도	정부	제도와 사건	주요 내용
1946	연합국 정부	연합군통제위원회령 제18조	주거공간 관리는 개인 주택소유주가 아니라 주택청 관할임을 선언. 주택강제경제 정책 지속 선언, 임대료 동결
1946		주택법	빈집 신고의무, 주택입주와 교환의 당국 승인 등 주택관청이 주택을 통제 관리
1949	동독 1949~ 1990	동독 헌법 공포	헌법 26조에 불로소득의 공동체 사용, 필요 기반 주택 할당 등 토지·주택의 공공성 강화 내용 규정
1950		건설법	토지에 대한 국가의 처분권을 제도화, 토지수용과 더불어 보상. 독일 통일 후 반환요구 불성립 근거
1953		동독시기 유일한 대중봉기	국가부담 경감을 위해 자본주의적 소유로 간주하던 과거 주택조합 재조명. 1954년 이후 노동자주택건설조합, 1957년 이후 사회주의적 주택건설조합으로 재구성
1955		주거공간조정법	노동자주택, 민간소유주택에 특별한 지위 인정. 1967년에는 모든 주택에 적용하여 중앙집권적 주거공간 배분을 통한 사회정의 실현 정당화
1966		주택임대료 인상	올브리히트 정권에서 정부의 주택경제비용 부담 증가로 1966년 신축주택의 임대료를 약 30% 인상. 1972년 호네커 정권에서 철회하고 m ² 당 0.8-0.9 마르크로 설정(월 소득 3~5% 수준의 임대료)
1968/ 1978		동독 헌법	헌법 37조에 돌봄의무 규정. 주거공간의 공정한 할당 보장, 국가의 주택건설 촉진, 주거권 보장
1971		사회주의통일당 당대회	1990년까지 사회문제로서 주택문제 해결 선언. 모든 가구가 독자적인 주택확보 목표
1973		사회주의통일당 중앙위 회의	건설부 장관 융커가 주택정책은 사회주의가 자본주의 착취체제보다 우월함을 입증하는 분야라고 설명
1975		동독 민법	민법 94조에서 주거공간에 대한 권리 보장, 96조에 주거기본권과 합당한 분배 보장
1976		베를린 마르찬 (Marzahn) 신도시 건설	1976년부터 1979년까지 택지 조성, 1977년부터 80년대 말까지 주택건설, 수용인구 50만 계획
1989	중앙정부 통제 주도 주택정책의 비효율	주택부문에 대한 과도한 지출 부담. 마르찬 신도시 아파트의 징수 임대료는 123마르크인 반면, 실제 관리운영비는 848마르크. 전체 비용의 16%만 충당하는 구조	
1950	서독 1949~ 1990	1차 주택건설법	공적지원을 받는 사회주택 360만호 건설. 사회주택 명칭 처음 사용. 1950년대에도 바이마르시기 주택강제경제 지속
1954		노이에하이마트 설립	바이마르 시기로 거슬러 올라가는 여러 소규모 공익주택회사들을 인수 합병하여 독일노총 소유 공익주택기업으로 탄생
1955		1차 연방임대법	임대료 통제 일부 해제, 주택지원금(보조금, Beihilfe) 지급. 이 보조는 1960년 2차 연방임대법에서는 계승되지 않고, 1963년 폐지
1956		2차 주택건설법	자가주택 건설 지원에 우선을 두는 방향으로 개정, 법정임대료를 대신하는 비용임대료가 사회주택에 도입

연도	정부	제도와 사건	주요 내용
1960	서독 1949~ 1990	주거강제경제의 철폐 및 사회적 임대권, 주거권에 관한 법률	일명 뤼케(Lücke) 계획으로 부르는 법안. 구주택 임대료 규제 철폐 내용. 서독 자본주의 경제성장에 따른 주택시장에 경쟁체제 도입. 임차인단체 반대, 공익주택연합회와 독일노총은 기본원칙 찬성
1960		노르트라인 베스트팔렌 지역 주택소유자 집회	이 지역 주택소유자 23,000여명 대규모 집회. 주택소유자단체 이 지역 지부회원 약 7만여명. 주택강제경제 철폐 주장
1960		임대료 보조금 혹은 주택소유자의 비용보조금 관련 법규명령	니더작센, 노르트라인-베스트팔렌, 함부르크 등 세 개 주에서도 도입. 즉각적 효과 미미
1963		제1차 임대차법 규정의 개정에 관한 법률	1964년 제2차 개정 법률 제정
1963		임대료 자유화 1단계 시행	시장이 작동할 수 있는 지역의 경우 임대료 자유화 조치, 주택강제경제를 포기해도 좋은 백색지구 지정. 1964년 565개 독일 행정구역 중 462개 지정
1964		부동산 과세가치평가	1935년 나치시대 이후 30년 만에 처음으로 부동산 과세가치 평가 시행. 이 과세가치가 2015년까지 유효
1965		주거보조금법 (주택수당법, Wohngeldgesetz)	임대료 자유화 지역인 백색지구의 경우 사회주택과 일반주택 모두 주거보조금(수당) 신청. 이전의 주거지원금(Wohnbeihilfe)을 개칭한 것
1966		임대주택 규제 철폐	실제 추진은 함부르크, 뮌헨, 베를린을 제외한 1969년에 이르러 주택시장의 탈규제 시행. 1988년 서베를린이 최종 백색지구가 됨으로써 뤼케 계획이 최종 실현됨
1970		2차주거보조금법 (주택수당법)	경제적으로 적합하고 가족 지향적인 주거 보장을 목표로 확대 시행
1971		임차인보호강화를 위한 법	사민-자민당 정부는 임차인 보호와 임대료 인상 등 두 부분으로 구성된 법 제정. 계약해지권 제한, 비교임대료 기준제시, 신규임대차는 자유로운 임대료 결정, 임대료분쟁 시 지방법원 판사 개입. 현재의 독일 임대차계약 기본 모형이 됨
1974		주거공간임대 상황을 위한 해지보호법 개정안	주택정책사의 기념비적 성격. 한시적 조치였던 임대차 보호와 임대료에 대한 정부개입을 항구적인 법제로 제도화, 임대료 인상조건 간소화.
1975		거대임대사업자 기소	기업형 임대사업자 권터 카우센 기소, 1978년 2심법원 기각. 1985년 사망
1976/ 1995		과세가치평가 위험 판결	유형자산과 화폐자산 사이 과세가치 평가방법의 차이는 독일 기본법 평등 의무 위배로 판결

연도	정부	제도와 사건	주요 내용
1981	서독 1949~ 1990	연방조세법원 판결	퀀터 카우센의 부동산임대업에 대해 면세대상이 아니라 영업세를 납부해야 하는 영업활동으로 최종 판결. 세급 납부는 1950년대 말 이후부터 소급 적용
1982		노이에하이마트 부패 스캔들	독일노총 소유 공익주택기업의 부패 스캔들이 1980년대 내내 사회문제로 부각. 1980년대에 쇼펜스터, 사회주택 등 42만 호 보유
1983		임대주택공급증대에 관한 법	세입자는 임대주택 안정적 거주, 임대인은 정기적 임대료 인상 조건이 타협하는 형태. 「이중 존속 보호」 적용을 받지 않는 정기 임대차 계약이 도입된 것
1988		주택공익성의 일반주택시장 이전에 관한 법	1990년부터 주택부문의 공익성 개념 철폐. 주택부문에서 조세징수를 통한 연방정부 재정 강화의도. 1840년대부터 150년간 존재한 중요한 주택정책 수단 소멸
1990	통일독일 1990~	동서독정부 간 공동선언	보상보다 반환을 원칙으로 선언, 세습지상권과 선매권 인정. 1992년까지 230만 건 반환신청.
1992		재산법 개정	동독에 거주하는 현 주민들의 정당한 법익 보호 및 투자 활성화라는 원칙이 널리 수용.
1994		보상법 제정	보상은 현재가격이 아니라 1935년 가치를 기준으로 지가에 곱하는 방식으로 산정
1994		물권관계정리법	구동독체제하에서 법적으로 규율하고 있는 주민들의 토지이용을 위한 토지이용권에도 물권적 이용권으로 간주. 구동독체제하에서의 이용권이 새로운 연방국가 법률에 의해 합법적인 권리로 인정.
1997~ 2007		주택민영화	매년 8만 호의 사회주택 민영화, 1997~2007 기간 70만 호의 공공주택 민영화
2001		임대차법의 새로운 구성, 간소화 및 개정에 관한 법	1974년 연방의회가 거주 사회적 안정에 관한 다양한 규정들이 난립하고 있는 상태를 바로잡기 위해 통폐합을 의결한 지 30여년 후에 실현한 법. 독일 민법전의 임대차에 관한 장 전체에 걸친 개정
2001		주거공간촉진법	사회주택 정의를 좁힘. 과거의 폭넓은 인구집단에 대한 주거 제공에서 특별한 필요를 지닌 집단과 저소득층 가구를 위한 주거공간 제공 개념으로 전환
2015		임대차법 개정	주거사정이 열악한 지역인 과밀주택지역 임대료 인상 제한 강화, 신규주택은 적용 배제
2019		임대료 제한 합헌	임대료 규제에 대해 헌법재판소 만장일치 합헌 판결. 2015년 임대법 개정 논란 종지부. 임대소득의 최대한 보호가 헌법의 사유재산권 보장을 의미하는 것이 아니라고 판결
2020		베를린 임대료 동결	2019년 6월 임대료 기준으로 향후 5년 임대료 인상을 금지하는 임대료 동결법 통과
2021	임대료동결법 위헌 판결	베를린 임대료 동결법 위헌 판결. 임대료 관련 법령을 만들 수 있는 권한이 개별 주가 아니라 연방에 있다는 논지, 즉 법 제정 주체와 관련되는 법리상의 판단.	