

나눔과미래, 내가만드는복지국가, 노숙인인권공동실천단,  
매편히장사하고픈상인모임, 민달팽이유니온,  
민변 민생경제위원회, 비닐주택주민연합, 빈곤사회연대, 빈민해방실천연대,  
새로운사회를여는연구원, 서울세입자협회, 서울주거복지센터협회,  
씨알주택협동조합, 예수살기, 용산참사진상규명위원회, 임대주택국민연합,  
전국세입자협회, 조계종사회노동위원회, 주거권실현을위한국민연합,  
집걱정없는세상, 참여연대 민생희망본부, 천주교서울대교구빈민사목위원회,  
토지+자유연구소, 한국도시연구소, 한국주민운동교육원,  
현무장애인자립생활센터, 홈리스행동, 희년함께

수 신 각 언론사 정치부·사회부  
발 신 한국도시연구소 (담당 : 이원호 책임연구원)  
참여연대 민생희망본부 (담당 : 박효주 간사 010-9918-1720 min@pspd.org)  
제 목 [논평] 토지공개념 강화, 주거권 신설한 대통령 헌법 개정안 환영한다  
날 짜 2018. 03. 22. (총 3쪽)

## 논 평

---

### 토지공개념 강화, 주거권 신설한 대통령 헌법개정안 환영한다

안정적 거주기간, 부담가능한 주거비 등 주거권 실질화 조치 필요  
사회적 불평등 해소 위해 토지공개념에 입각한 정책 추진해야

---

1. 청와대는 지난 20일 대통령 헌법개정안의 헌법전문과 기본권 분야 일부를 발표하며, ‘사회보장을 국가의 시혜적 의무에서 국민의 기본적 권리로 변경하여 사회보장을 실질화하고, 쾌적하고 안정적인 주거생활을 할 수 있는 주거권을 신설’하겠다고 밝혔다. 또한 어제(3/21)는 ‘토지의 공공성과 합리적 사용을 확보하기 위하여 필요한 경우에 한하여 특별한 제한을 하거나 의무를 부과’하겠다고 밝히며 토지공개념을 명시하겠다고 발표했다. 현행 헌법에서도 헌법 제34조, 제35조 제1항 및 제3항 등을 통해 주거권을 인정하고 있다는 것이 학계의 보편적 인식이지만 이번 개헌안이 헌법에 “쾌적하고 안정적인 주거생활을 할 권리”로 주거권을 명시하기로 한 것은 분명히 크게 진전된 것이다. 나아가 대다수 국민의 자산이 부동산에 집중된 상황에서 갈수록 심화되는 불평등을 해소하고 부동산 투기로 인한 서민들의 피해를 막기 위해 토지공개념을 강화하는 것은 필수불가결한 조치로 환영할 만하다. 하지만 이번

개헌안에 기본권으로 명시된 주거권을 실질화하는 내용인 최저주거기준, 주택의 투기를 막기 위한 보유세제 강화, 주거취약계층의 주거권을 실질적으로 보장할 수 있는 주택 임대료에 대한 실비 수준의 공적 제한이나 공적임대주택 공급의무 등의 세부 조항들이 함께 담기지 않은 점은 크게 아쉽다.

2. 정부는 2017년 주거복지로드맵 발표를 통해 주거복지를 강화하겠다는 기본방침을 선언하였으나 주택임차인의 계약 갱신청구권, 임대료 인상률 상한제 등 임대차 안정화를 위한 핵심조치는 여전히 법제화되지 않고 주거빈곤층을 포함한 저소득층에 대한 주거복지는 잔여적 복지 모델을 크게 벗어나지 못하고 있다. 또한 한국의 주거권 현실은 유엔 사회권위원회의 일반논평 4의 기준(점유의 안정성, 적정한 주거기반시설 및 서비스, 부담가능성, 최저기준 확보, 접근 가능성, 적절한 위치, 문화적 적절성)에 비추어 미흡한 부분이 적지 않다. 이번 개헌안을 계기로 주거기본권에 대한 사회적 논의가 활발해지고 주거권을 실현하기 위한 국가의 역할도 더욱 강화되어야 할 것이다.
3. 토지공개념에 대해서는 이미 헌법재판소가 ‘재산권은 토지소유자가 이용가능한 모든 용도로 토지를 자유로이 최대한 사용할 권리나 가장 경제적 또는 효율적으로 사용할 수 있는 권리를 보장하는 것을 의미하지 않으며, 입법자는 중요한 공익상의 이유로 토지를 일정 용도로 사용하는 권리를 제한할 수 있다’고 여러 차례 확인(89헌마214, 90헌바16, 97헌바78)한 바 있다. 또한 토지의 개발이나 건축이 법률로 정한 재산권의 내용과 한계 내에서만 가능한 것일 뿐만 아니라 토지재산권의 강한 사회성과 공공성으로 말미암아 다른 재산권보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있다고 판단하고 있다. 정부는 헌법개헌안에 이러한 원칙을 명문화하는 것을 넘어 토지 이용의 공공성 강화, 토지의 이용과 개발에 따른 개발이익 환수를 위한 법제도 정비, 보유세 강화 등의 조치를 통해 부동산의 과도한 상품화로 인한 사회적 불평등 심화를 해소하기 위한 노력을 계속해야 한다.
4. 이번 헌법 개정 논의를 계기로 주거권을 국민의 헌법상 기본권으로 명시하는 것과 동시에 주거권이 공허한 권리가 되지 않도록 정부는 주거권을 내용적으로 실질화하는 조치를 취하여야 한다. 주거의 안정은 인간이 인간답게 살기 위한 기본적 요구이며 이를 실현하기 위해서는 토지의 공공성과 합리적 이용을 위한 특별한 규제가 필요하다. 이번 개헌안이 후퇴하지 않고 추진되어 국민의 쾌적하고 안정적인 주거생활이

실현되고 토지와 주택이 사인의 투기적 상품 거래와 자산축적 수단이 아닌 공공성에 기반한 진정한 삶의 터전이 되기를 희망한다. 끝.