

2022 공유도시 포럼

# 커먼즈와 공공성

## 소유의 영토를 넘어 공공성을 상상하다

2022.04.27 WED 14:00 ~ 18:00 / 온오프라인 병행

- 일 시** 2022.04.27 수요일 / 14:00~18:00  
**장 소** 롯데시티호텔 마포 비즈니스 미팅룸 2층 / 200M 신청  
**사 회** 이승원 | 서울대 아시아도시사회센터 선임연구원  
**일정**



온라인 참여신청

구분	내용	발표자
발표 1	주택임대차법 사례로 본 소유권 이론의 비판적 분석	정준영 (불평등과시민성연구소 연구원)
발표 2	사회주택은 어떤 공공성을 지향하는가? 公-私-共 변증법과 대안적 공공성	신수임 (주생활연구소 수석연구원)
발표 3	'우리 땅'과 공공성: 경의선공유지에 던져진 소유에 대한 질문들	김상철 (경의선공유자시민행동 정책팀장)
토론	이계수 (건국대 법학전문대학원 교수) 김윤철 (경희대 후마니타스 칼리지 교수) 정선애 (전 서울혁신기획관) 한디디 (런던정경대 postdoctoral associate)	

**주최** 서울대 아시아도시사회센터, 시시한연구소, 커먼즈 네트워크  
경희대 실천교육센터, 경의선공유지 시민행동

# 목차

<b>발표 1 주택임대차법 사례로 본 소유권 이론의 비판적 분석</b>	
정준영, 불평등과시민성연구소 연구원	2
<b>발표 2 사회주택은 어떤 공공성을 지향하는가?</b>	
公-私-公 변증법과 대안적 공공성	
신수임, 주생활연구소 연구원	20
<b>발표 3 ‘우리 땅’과 공공성</b>	
: 경의선 공유지에 던져진 소유에 대한 질문들	
김상철, 경의선공유지시민행동 정책팀장	34
<b>토론</b>	<b>42</b>

# **1. 주택임대차법 사례로 본 소유권 이론의 비판적 분석**

**정준영**

**불평등과시민성연구소 연구원**

# 2022 공유도시 포럼: 커먼즈와 공공성 - 소유의 영토를 넘어 공공성을 상상하다 -

## 소유권 개념의 비판적 분석

정준영

불평등과 시민성 연구소 연구원  
서울대학교 법학과 법철학 전공 박사과정

2

## 목차

### I. 들어가며

### II. 권리 개념의 복합 구조

### III. 소유권 개념의 분석

1. 소유자성의 표준적 구성요소: 권리, 의무, 책임
2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

### IV. 소유권의 규범적 구조

1. 소유권의 목적: ‘민주주의에 관한 법’으로서의 소유권
2. 소유권 구성요소들의 분류: 지배권과 수익권의 구별
3. 소유권에 대한 법의 형량의 원칙: 주택임대차보호법 사례

### V. 나가며

## I. 들어가며

- 한국의 법체계에서 소유권은 ‘완전한 물권’으로서 물권법의 근간이고, 헌법상 기본권인 재산권의 기초이며, 근대적 민법 질서와 사유재산 제도의 기본 원리
- 소유권에 대한 논쟁: 자연적 권리 vs. 제도적 권리, 배타적 지배권 vs. 권리들의 다발
- 우리 법체계에서 소유권이 물건에 대한 배타적·전면적 지배권으로서 개별 권리들로는 결코 분해될 수 없는 단일한 권리라 하여, 그러한 소유권의 행사로 나타나는 다양한 양상의 행위들이 전부 동일한 정당화 근거를 가지는가?
- 예를 들어, 2020년 개정을 통해 임차인의 권리를 더 강화하는 방향으로 주택소유권의 행사를 규율하게 된 현행 주택임대차보호법은 어떤 식으로 정당화될 수 있는가?

## II. 권리 개념의 복합 구조

- 우리는 권리 개념의 구성요소와 내적 구조를 설명하는 이론을 하나의 분석 모델로 삼아서 소유권에 적용 할 수 있다.
- ‘권리’(rights) 개념의 양상: 청구권(claim), 자유(liberty), 권능(power), 면제(immunity)
- 권리는 두 사람 사이의 규범적/법적 관계로 환원된다. 권리란 언제나 관계적! (Hohfeld)

	권리 or 청구권 (right or claim)	특권 or 자유 (privilege or liberty)	권한/권능 (power)	면제 (immunity)
상관관계 (Correlatives)	의무 (duty)	권리-없음 (no-right)	책임 (liability)	권한/권능-없음 (no-power)
반대관계 (Opposites)	권리-없음 (no-right)	의무 (duty)	권한/권능-없음 (no-power)	책임 (liability)

## II. 권리 개념의 복합 구조

- “권리는 호펠드 요소들(Hohfeldian incidents)의 집합이다.”
- 권리의 호펠드 요소들을 원자로 하여 구성된 문자와 같은 복합 구조를 가진다.
- 문자화합물 권리 분석 모델
  - 원자 단계: 청구권-요소, 자유-요소, 권능-요소, 면제-요소
  - 문자 단계: 청구권, 자유권, 형성권, 면제권
  - 문자화합물 단계: 권리들의 결합체(ex. 생명권, 소유권)

## III. 소유권 개념의 분석

### 1. 소유자성의 표준적 구성요소: 권리, 의무, 책임

- 호펠드에게 모든 권리의 관계는 사람과 사람 사이의 관계이다. 따라서 어떤 물건의 소유권이란 소유자와 소유물 간의 법적 관계가 아니라, 소유자의 권리 행사를 방해하지 말아야 할 상응 의무를 가지는 모든 타인들에 대하여 소유자가 가지는 일련의 권리들이다.
- 호펠드는 대세권(right in rem)이 ‘물건에 대한’(to things: 대물적인) 권리가 아니라 다수의 사람들을 상대방으로 하는 “다면적”(multital) 권리라고 주장하였다.
- 호펠드의 설명은 소유권을 ‘소유물에 대한 권리’로 보는 전통적인 이해방식을 거부함으로써 그것을 ‘권리들의 다발(bundle)’로 이해하는 설명의 출발점을 제공했다.

### III. 소유권 개념의 분석

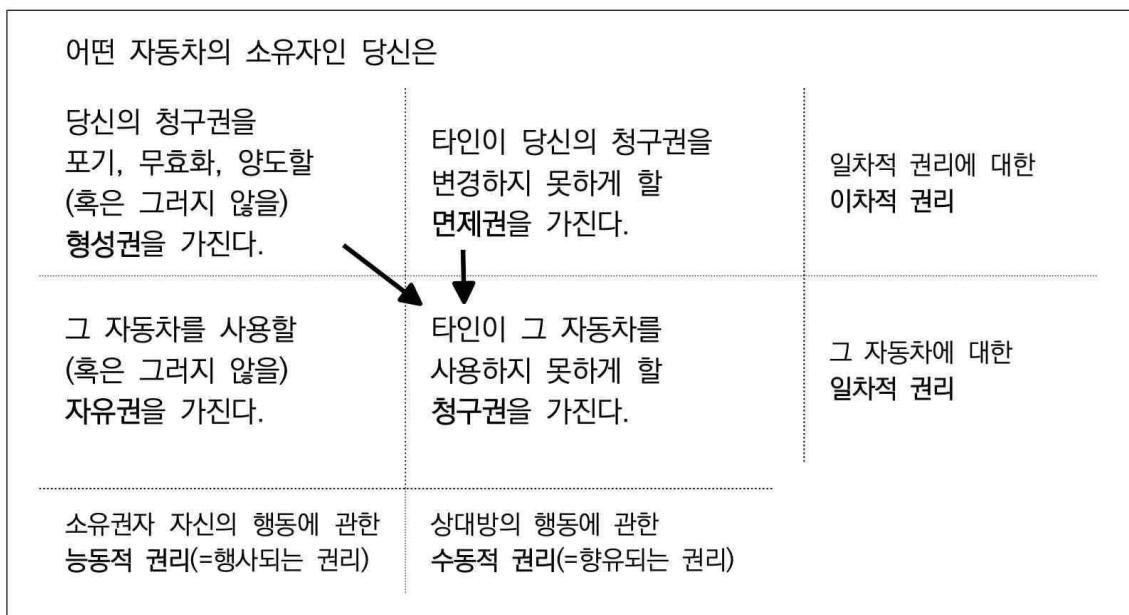
#### 1. 소유자성의 표준적 구성요소: 권리, 의무, 책임

- “소유권은 호펠드-오노레 요소들(Hohfeld-Honoré incidents)의 집합이다”
- 소유자성(ownership)의 표준적 구성요소(Honoré): 권리, 의무, 책임
  - 점유할(possess) 수 있는 청구권, 사용할 수 있는 자유권, 처분할 수 있는 형성권, 수익에 대한 청구권, 소모해버리거나 파괴할 수 있는 자유권, 변형할 수 있는 자유권, 양도할 수 있는 형성권, 유증할 수 있는 형성권, 안전에 대한 청구권, 기한의 없음, 해로운 사용의 금지(의무), 집행 처분에 종속된 지위(책임), 잔여유산에 관한(Residuary) 규칙
- 소유자성을 구성하는 규범적 지위들 중에 권리에 해당하는 것의 집합을 소유자성에 수반하는 ‘소유권’이라고 부를 수 있다. 소유권은 그러한 개별 권리들의 결합체이다.
- 오노레는 호펠드-오노레 요소들이 소유자성에 대하여 개별적으로는 필요조건이 아니지만, 집합적으로는 충분조건이 될 수 있다고 보았다(전체집합 = 완전한 ‘자유주의적’ 소유권).

### III. 소유권 개념의 분석

#### 1. 소유자성의 표준적 구성요소: 권리, 의무, 책임

〈그림〉 어떤 자동차에 대한 소유권의 구성요소들



### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

- 소유권을 구성하는 분자 수준의 개별 권리들끼리는 서로 어떻게 결합되어 있는가?
- 그런 개별 권리들 가운데 소유권(즉, 분자복합물 수준의 권리 결합체)의 본질적 내용을 정의하는 핵심 요소가 따로 있을까?
- 소유권 개념에는 그것이 소유권으로 기능하기 위해서는 반드시 결합되어 있어야 하는 본질적 요소가 있는가? 아니면 소유권은 규범적인 중요도에서 특별히 구별되지 않는 권리들의 느슨한 집합체에 불과한가?
  - 전통적 견해: 소유권은 타인배제의 권리를 핵심으로 하는, 어떠한 ‘물건’에 대한 독점적 지배권
  - 이에 맞서는 견해: 소유권은 어떤 권리들(=법적 관계들)의 ‘다발’일 뿐, 타인배제의 권리를 포함하여 어떤 특정한 요소도 그 다발 안에서 특별하지 않다.

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

##### ① 다발설

- 20세기 초 미국 법현실주의자들은 소유권을 절대적이고 자연적인 권리로 보는 관념에 맞서, 권리란 단지 법적인 구성을, 즉 법적 관계들의 다발이고, 그런 다발의 요소들은 정치적 혹은 정책적 이유에 의해 얼마든지 쉽게 분해되었다가 결합될 수 있다고 주장했다.
- 소유권이란 ‘어떤 물건을 두고 사람들 사이에 형성되는 규범적 관계들의 집합’이다.
- ‘분해될 수 있는 다발’ 테제: 소유권은 여러 가지 권리들의 집합이다. 그러한 권리들 중에는 소유권을 소유권으로 만드는 본질적 핵심이 없다. 따라서 소유권은 원리상의 제약 없이 얼마든지 더 작은 부분으로 분해될 수 있다.

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

##### ① 다발설

- 소유권을 구성하는 개별적인 권리들은 각각 소유물에 관한 특정한 이익을 표상하며, 이러한 관점에서 소유권이란 ‘법으로 보호되는 이익들의 총체’에 다름 아니다.
- 저마다의 구체적인 이익들은 사회정책의 필요 등 다른 이익·가치들과의 형량을 거쳐 보호의 여부와 범위가 결정되며, 그에 따라 소유권을 구성하는 복수의 권리들은 다양하게 제한되고, 어떠한 소유권을 이루는 다발의 모양이 형성된다.
- 소유권에 대한 법의 형량이 이루어지는 무대는 다발 전체가 아니라 비교적 가벼운 개별 권리들(=낱개의 막대기들)의 차원이고, 그만큼 소유권의 제한은 유연해진다. 이처럼 다발 개념은 소유권의 사회적 구속성에 친화적이다.

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

##### ① 다발설

- 유연한 소유권 테제: 소유권은 공동체·타인과의 관계 속에서 소유물에 관한 개별적인 이익들을 형량함으로써 형성되는 복수의 권리들로 구성된 복합적 권리이다.
- “대법원 판례를 통하여 토지 소유자 스스로 그 소유의 토지를 일반 공중을 위한 용도로 제공한 경우에 그 토지에 대한 소유자의 독점적이고 배타적인 사용 · 수익권의 행사가 제한되는 법리가 확립되었고, [...] 이러한 법리는 대법원이 오랜 시간에 걸쳐 발전시켜 온 것으로서, 현재에도 여전히 그 타당성을 인정할 수 있다. 다만 토지 소유자의 독점적이고 배타적인 사용 · 수익권행사의 제한 여부를 판단하기 위해서는 토지 소유자의 소유권 보장과 공공의 이익 사이의 비교형량을 하여야 하고, [...]”  
(대법원 2019. 1. 24. 선고 2016다264556 전원합의체 판결)

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

##### ① 다발설

- 다발설은 배타적 지배권의 요소를 소유권 개념의 필요조건으로 보지 않고 소유권의 형성 과정에 정치적·정책적 고려를 포함해서 다양한 가치의 투입을 허용하기 때문에, 현행 소유권의 배타적 성격을 비판하고 대안적인 소유권 개념을 제안하려는 이론가들에게 유용한 근거를 제공할 수 있다.
- 지구법학(Earth Jurisprudence)의 주장: 인간 중심적인 소유권 관념이 자연 전체를 그러한 권리의 객체로 규정함으로써 지구에 대한 인간의 지배·착취 행위를 규범적으로 뒷받침한다. 그리고 그런 점에 비추어 소유권 중심의 근대 법체계야말로 현재 인류를 위협하는 기후·생태위기의 핵심 원인이다.

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

##### ① 다발설

- 지구법학의 생태적 소유권 관념: 소유권은 정적이거나 고정된 개념이 아니라 계속 진화하는 사회제도이다. 소유권은 이미 결정되어 있는 단일한 권리가 아니라, 어떤 목적과 가치를 추구하느냐에 따라 다양한 조합으로 더하고 뺄 수 있는 요소들로 이루어진 역동적인 결합체이다. 따라서 소유권은 현재처럼 인간중심적 가치를 반영하여 배타적 지배권을 중심으로 하는 요소들의 다발이 될 수도 있고, 지구법학이 주장하는 생태적 가치에 부합하는 요소들의 다발이 될 수도 있다.
- “사유재산권은 유무형의 대상을 통해 이루어지는 지구 공동체 구성원들 사이의 다양한 관계들로 구성되는 인간 제도이다.”(Burdon)

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

##### ② 모듈설

- 다발설의 문제점(Penner)
  - 첫째, 다발설은 법적 논의를 정책 논쟁에 열려 있도록 방치한다. 하지만 정책적 고려는 소유권이 법적 범주로서 기능하는 역할에 대하여 말해주는 바가 없다.
  - 둘째, 소유권 관계와 다른 규범적 관계들 사이의 경계를 혼란스럽게 만든다. ‘소유권’ 범주의 개념적 표지가 불분명해지기 때문이다.
  - 셋째, 소유의 객체인 ‘물건’에 관한 현실에서 작동가능한(workable) 개념 없이도 소유권의 그러한 개념을 가질 수 있다는 주장을 근거 없이 내세운다.

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

##### ② 모듈설

- 타인배제 테제: 재산에 대한 권리[=소유권]는 그 물건에서 타인을 배제할 수 있는 권리다. 그것은 우리가 그 물건의 사용에 관해 가지는 이익에 의하여 뒷받침된다.
- 소유권 개념에서 ‘물건’ 개념이 가지는 특별한 지위: ‘물건’은 물건에 대한 권리(*rights in rem*)와 물건에 대한 의무(*duties in rem*)를 매개한다. 물건에 대한 의무를 지는 사람은 주인이 누구인지조차 알 수 없는 물건들에 대해서도 침범하지 말아야 할 의무를 가진다.
- 전물 주차장의 사례: 우리는 주차되어 있는 수없이 많은 차량들에 대하여 침범하지 않고자 행동을 삼간다. 이름도 모를 차주들과의 규범적 관계는 주차되어 있는 그 ‘물건’의 존재에서 성립한다.

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

##### ② 모듈설

- ‘배타적 모듈’ 테제: 소유권은 여러 가지 권리요소들의 집합이다. 소유권 체계 속에서 인간의 상호작용에 필요한 정보비용을 최소화하기 위해서는 소유권에 배타적 지배권의 요소들이 반드시 결합되어 있어야 한다. 소유의 객체인 물건들, 그 물건에 대한 소유권은 소유권 체계를 구성하는 하나의 ‘모듈’이다.
- 소유권은 모듈화된 ‘물건에 관한 법’(the law of modular “things”)이다(Smith).
- 소유권은 작은 부분들로 얼마든지 분해할 수 있는 다발 같은 것이 아니다. 소유권 체계가 적절하게 작동하기 위해서는 특정 요소들은 반드시 결합되어 있어야만 한다. 그것이 ‘다발’과 ‘모듈’ 사이의 결정적인 차이다.

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

##### ② 모듈설

- 모듈설에 부합하는 한국 민법상의 소유권
- 한국 민법 제211조는 소유권의 내용으로 “소유자는 법률의 범위 내에서 그 소유물을 사용, 수익, 처분할 권리가 있다”라고 규정한다. 문언에 따랐을 때, 소유자의 권리은 크게 사용의 권리, 수익의 권리, 처분의 권리로 구성된다. 그런데 민법 제211조가 사용·수익·처분의 권리를 명시적으로 열거한 것은 소유권의 내용이 될 수 있는 모든 개별적인 ‘권능’들을 가운데 가장 대표적인 권능들을 예시한 것으로 해석된다. 우리 민법의 소유권은 개별적 권리들의 단순한 총합이 아니라, 어떤 물건에 대한 배타적이고 전면적인 지배권이라는 것이다.

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

##### ② 모듈설

“즉 소유권은 물건의 사용권, 수익권, 처분권으로 분할된 권리가 아니라 하나의 단일한 권리이며 물건의 사용·수익·처분권능은 바로 혼일적(渾一的)인 소유권으로부터 유출되어 나온다. 따라서 소유권을 여러 개의 독립한 권리를 뮤어서 만든 ‘권리의 다발’(a bundle of right)로 보는 것은 타당하지 않으며, 소유권은 사용·수익·처분권능을 넘어선 전면적 지배권인 것이다. 결국 소유권은 사용·수익·처분 권능은 물론이고 점유·보존·관리·개발 등의 인간이 물건에 대해 가질 수 있는 모든 권능을 내용으로 한다.”(김용담)

- 우리 민법상의 소유권은 ‘모듈’로 나타난다. 물권법정주의와 공시제도 또한 정보비용의 최소화라는 관점에서 ‘모듈화된 물권’을 제시한 스미스(Smith)의 이론을 통해 설명된다.

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

##### ③ 평가

- 다발설과 모듈설은 소유권을 구성하는 개별 권리들이 어떤 원리와 구조로 결합하고 있는지를 설명하려는 두 가지 이론이다.
- 두 이론이 가지는 설명적 힘과 비평적 힘은 영미법계와 대륙법계에서 크게 다른 양상을 보일 것이다. 요컨대 다발설은 영미법계에서 더 큰 설명적 힘을 가지는 한편 대륙법계에서는 더 큰 비평적 힘을 가질 수 있다. 그리고 모듈설은 그 반대일 것이다. 소유권을 서로 다르게 이해하고 설명하는 이론들은 법체계들 사이의 근본적인 차이를 반영하기도 한다.

### III. 소유권 개념의 분석

#### 2. 소유권의 본질적 핵심에 관한 두 가지 이론: 다발설 vs. 모듈설

〈표〉 다발설과 모듈설의 비교

	다발설	모듈설
소유권의 규범 관계	물건에 관련된 사람들 간의 관계 <sup>212)</sup>	소유자과 소유물 간의 특별한 관계 인정
소유권의 본질적 핵심	따로 없음	배타적 지배권의 요소(타인배제권)
분할에 대한 제약 정도	원리상으로 분할에 제약이 없음	분할 제한
‘물건’ 개념의 중요도	개별 권리의 내용에 관련됨	소유권 개념 구성에 핵심으로 기능
“rights in rem”의 이해	권리 상대방의 수효·범위에 따른 대세권적 성격 중심	물건과의 관계에 기초한 대물권적 성격 중심
실천적 함의	소유권의 절대성에 관한 비판	소유권의 명료한 개념 제공
정당화 근거	정치적·정책적 고려를 포함한 다양한 가치 투입 허용	- 정보비용 최소화(효율성) - 자기소유권(자유, 자율성, 자기결정)

### IV. 소유권의 규범적 구조

#### 1. 소유권의 목적: ‘민주주의에 관한 법’으로서의 소유권

- 진보적 소유권 이론의 주장: 소유권 다발의 내용은 소유권 체계가 추구하는 목적에 따라 규제된다. 따라서 소유권에 대해서는 완전한 계약의 자유가 인정될 수 없다. 소유권 체계는 사회적 관계에 대한 규범적인 판단을 반영한다.
  - 첫째, 소유권의 내용은 그것이 추구하는 목적에 비추어 공동체의 집단적인 숙고를 통해 결정되어야 한다.
  - 둘째, 소유권 체계가 실현하고자 하는 가치들은 소유자에게 의무를 부과한다.
  - 셋째, 소유자 개인은 공동체에 속하여 타인과 사회적 관계를 맺고 있기 때문에 소유권의 행사가 다른 사회구성원들에게 미치는 영향을 고려해야만 한다.

## IV. 소유권의 규범적 구조

### 1. 소유권의 목적: ‘민주주의에 관한 법’으로서의 소유권

- 소유권은 헌정에 관한(constitutional) 문제(Singer): “소유권 제도는 인간 상호 작용의 복잡성을 규율할 뿐만 아니라, 그런 상호작용의 성격 자체를 형성하기도 한다.” 소유권은 우리 삶의 방식에 관한 것이고, 생명, 자유, 행복추구와 같은 가치의 증진에 관한 것이며, 사회질서에 관한 것이다. 그것은 모든 사람을 평등하게 고려하고 존중하는 자유롭고 민주적인 사회에서 산다는 것이 무엇을 의미하는지에 관한 우리의 관념을 반영한다.
- 재산법은 자유롭고 민주적인 사회의 법률적인 프레임워크이며, 소유권에 관한 결정은 정치도덕적 가치와 규범, 정치체(polity)의 형태에 관한 선택이기도 하다. 따라서 소유권은 스미스의 슬로건처럼 ‘물건에 관한 법’일 수도 있겠지만, 정치공동체 구성원들의 관계를 다루는 ‘민주주의에 관한 법’(the law of democracy)이기도 하다.

## IV. 소유권의 규범적 구조

### 1. 소유권의 목적: ‘민주주의에 관한 법’으로서의 소유권

- 민주주의는 이 사회에서 어떤 종류의 소유권이 승인될 수 있는지, 얼마나 많은 사람들이 소유자가 될 수 있는지, 누가 소유자가 될 수 있는지, 그들의 권리가 얼마나 오래 지속되는지, 그들의 권리에 수반하는 책무들은 무엇인지를 결정하는 데에 큰 영향을 미친다. 이런 질문들에 관한 복잡다단한 숙고와 결정들이 소유권의 구체적인 내용을 형성한다.
- ‘소유권의 구조 안에서 타인을 배제할 권리가 얼마나 중요하게 여겨져야 하는가’의 문제도 결국 정보비용의 측면만이 아니라 민주주의의 관점에서 다뤄져야 할 것이다. 만약 어떠한 사회의 소유권이 비교적 유연한 권리 다발의 성격을 가지더라도, 계약의 자유라는 명목 하에 무제한적으로 해체될 수는 없다.

## IV. 소유권의 규범적 구조

### 2. 소유권 구성요소들의 분류: 지배권과 수익권의 구별

- 소유권을 구성하는 호펠드-오노레 요소들은 어떠한 법의 혹은 가치를 보호·실현하는가?
- 소유권의 정당화 근거에 대한 다원론적 접근
  - 소유권을 구성하는 요소들은 서로 다른 복수의 규범적 가치들에 의해 정당화된다.
  - 우리는 호펠드-오노레 요소들을 책상 위에 펼쳐두고 이러한 요소가 ‘어떤 법의 혹은 가치를 보호하는지’ 혹은 ‘어떤 가치에 의해 정당화되는지’를 따져본 후에, 그것을 기준으로 몇몇 범주들에 각 요소를 분류할 수 있다.

## IV. 소유권의 규범적 구조

### 2. 소유권 구성요소들의 분류: 지배권과 수익권의 구별

- 평등주의를 옹호하는 이론가인 크리스만(Chirstman)은 소유권의 정당화 근거에 대한 이원론적 접근을 통해 자기소유권과 자율성이라는 가치를 훼손하지 않으면서도 분배의 정의 원칙을 실현할 수 있음을 논증하고자 했다. 그는 소유자성/소유권에 대한 오노레의 분석에서 출발하여 소유권의 이원적 구조를 제시한다.
  - 지배권: 소유자의 독립적인 권리. 정당화 근거는 **자유**, **자율성**, **자기결정권**과 같은 개인주의적 이익. 분배 문제와 꼭 관련될 필요는 없음. 모든 타인에 대한 대세권(모든 타인의 의무 합축)
  - 수익권: 수익권의 구조는 조세 정책에 의해 결정. 정당화 근거는 **재화의 분배 양식을 지배하는 원리들**. 분배의 문제와 ‘**개념적인 연관성**’을 가짐. 사회 협동구조에서 창출된 잉여가 분배되는 측면과 연관됨. 타인의 의무를 수반하지 않음.

## IV. 소유권의 규범적 구조

### 2. 소유권 구성요소들의 분류: 지배권과 수익권의 구별

〈표〉 호펠드-오노레 요소들의 분류: 지배권/수익권 구별에 따라

지배권	수익권
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 점유할 수 있는 청구권</li> <li>• 사용할 수 있는 자유권</li> <li>• 수익에 대한 청구권 ① (개인적 사용을 통한 천연과실 수취)</li> <li>• 처분할 수 있는 형성권</li> <li>• <u>소모·파괴·변형</u>할 수 있는 자유권</li> <li>• 양도할 수 있는 형성권 ① (증여의 경우)</li> <li>• 유증할 수 있는 형성권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수익에 대한 청구권 ② (대차관계를 통한 법정과실/차임 수취)</li> <li>• 양도할 수 있는 형성권 ② (교환·매매의 경우)</li> </ul>

## IV. 소유권의 규범적 구조

### 2. 소유권 구성요소들의 분류: 지배권과 수익권의 구별

- 소유권을 구성하는 두 가지 핵심적인 권리 집합은 따로 다뤄져야만 한다(Christman). 소유권의 총체가 한 덩어리로 정당화될 수 있는지를 묻는 게 아니라, 한편으로는 어떤 내용의 지배권이 정당화될 수 있는지, 또 다른 한편으로는 어떤 종류의 수익권이 옹호될 수 있는지를 각각 질문해야 한다는 것이다.
- 크리스만이 구별한 소유권의 요소들 중에서 지배권은 개인의 자율성과 인격성에 직접적으로 연결되기 때문에 그만큼 큰 정당성을 가지며 쉽게 제한되어서는 안 된다. 한편 수익권은 타인과의 사회적 협동과정에 의존하는 것이기 때문에 사회적 연관성이 크고, 따라서 분배정책 등을 통하여 지배권에 비해 상대적으로 더 쉽게 제한될 수 있다.

## IV. 소유권의 규범적 구조

### 3. 소유권에 대한 법의 형량의 원칙: 주택임대차보호법 사례

- 소유권은 중요한 법의과 가치들의 결합체이다. 소유권에 대한 법적 판단은 그러한 법의·가치들에 대한 형량을 빼고는 이루어질 수 없다. 그러한 법의·가치들을 어떻게 틀로 분석하고 배열하느냐에 따라 소유권에 대한 법의 형량의 원칙이 어떻게 정식화되느냐가 규정된다.
- 헌법재판소는 재산권을 형성·제한하는 법률이 헌법상 재산권을 침해하는지 여부를 판단할 때, 재산권 행사가 기본권 주체인 개인과 사회 전반에 가지는 의미에 따라 비례성 심사의 정도를 달리하는 이원적인 형량 원칙을 제시해 왔다. 개별 재산권의 행사가 개인의 자유를 보장하는 기능을 강하게 가질수록 그러한 재산권의 제한에 대해서는 엄격한 비례성 심사가 이루어져야 하고, 재산권의 사회적 영향력이 클수록 완화된 비례성 심사가 이루어져야 한다는 것이다(토지재산권, 동물에 대한 재산권 행사 사례).

## IV. 소유권의 규범적 구조

### 3. 소유권에 대한 법의 형량의 원칙: 주택임대차보호법 사례

- 단일한 물권 개념으로서 확립되어 있는 경우에도, 소유권은 서로 다른 가치들에 의해 정당화되는 여러 요소들이 복잡하게 결합되어 있는 권리이다. 낱개의 권리들로 분해되지 않는 소유권 개념도 규범적 측면에서는 그렇게 분석될 수 있다. 소유권에 관한 심사에서는 소유권을 개별 권리요소들로 분해하여, 그러한 요소들을 뒷받침하는 정당화 근거가 명확하게 밝혀지는 단계에 이르러야 비로소 정교하고 합리적인 이익형량이 가능할 것이다.
- 소유권의 이원적 구조에 따르면, 헌법재판소의 형량원칙에서도 어떤 소유권의 지배권 요소에 대해서는 비례성 심사를 강하게 하여 보호의 정도를 크게 해야 할 것이고, 수익권 요소에 대해서는 그 반대로 심사 기준을 완화하여 제한의 정도를 크게 할 수 있을 것이다.

## IV. 소유권의 규범적 구조

### 3. 소유권에 대한 법의 형량의 원칙: 주택임대차보호법 사례

- 하나의 동일한 객체(물건)에 대한 소유권의 행사라 할지라도, ‘논의되고 있는 사안에서 소유권을 구성하는 개별 권리요소(권능)들 가운데 어떤 요소의 행사가 문제가 되는지’에 따라 제한과 보호의 정도를 달리 해야 한다.
- 2020년 개정 주택임대차보호법의 계약갱신청구권과 차임·보증금 증액청구의 상한 규정은 기본적으로 임대인의 수익권에 연관된 것이므로, 주거안정성의 강화와 같은 공익에 비추어 재산권 제한의 큰 입법재량이 허용된다. 하지만 계약갱신청구권 조항에는 예외 사유로 “임대인(임대인의 직계존속 · 직계비속을 포함한다)이 목적 주택에 실제 거주하려는 경우”가 규정되어 있다. 자신의 주택에 실제로 거주하는 것은 당연히 지배권에 속하는 행위이므로 아주 강력한 근거가 없이는 제한되어선 안 된다. 현행 주택임대차보호법에 의한 주택소유권의 구체적 형성과 제한은 이런 방식으로 정당화될 수 있다.

## V. 나가며

- 소유권을 ‘권리들의 다발’로 분석하는 이론은 대륙법계의 단일한 물권 개념을 설명할 수 없지만, 그러한 학설의 출발점인 호펠드-오노레 분석은 정당화 근거·보호 법의·실현 가치에 따라 분류되는 구성요소들에 의하여 소유권이 어떠한 규범적 구조를 가지는지를 밝히는 데에 활용될 수 있다.
- 어떠한 법체계의 소유권이 단일한 권리라 하더라도, 소유권에 관한 법적 판단은 소유권의 구성요소들(=소유권에 속하는 규범적 지위들)이 보호하는 다양한 법익에 비추어 충돌하는 가치들의 비중을 정교하게 형량해야 한다.
- 국공유지에 대한 국가 혹은 지방자치단체의 소유권을 구성하는 구체적인 권리요소들은 어떤 이익과 가치를 보호하고 실현하는가? 국공유지에 대한 방해배제청구권의 행사는 어떤 근거로 제한될 수 있으며, 또 국공유지에 대한 시민들의 사용권은 어떤 근거로 보장될 수 있는가? 소유권 개념에 대한 분석은 이런 문제를 다루기 위한 프레임워크를 제공할 수 있다.

2022 공유도시 포럼: 커먼즈와 공공성  
- 소유의 영토를 넘어 공공성을 상상하다 -

소유권 개념의 비판적 분석

감사합니다.

# **2. 사회주택은 어떤 공공성을 지향하는가? 公-私-公 변증법과 대안적 공공성**

**신수임**

**주생활연구소 연구원**

[2022 공유도시 포럼: 커먼즈와 공공성]

# 사회주택은 어떤 공공성을 지향하는가? : 公-私-共 변증법과 대안적 공공성

2022. 04. 27

신수임 / 주생활연구소 수석연구원

## 문제 제기

2

### ✓ 한국의 사회주택은 공공과 민간의 역할이 뒤섞이며 변화중

- LH, SH 등 공공기관이 절대적 역할 차지했던 사회주택 부문에 2014년부터 사회적경제주체가 등장
- 2020년 12월 기준으로 사회적경제 주체 등이 참여한 정부지원 사회주택은 3천여 세대  
(한국사회주택협회 집계)
- 공공임대주택의 운영 주체로서 참여 ~ 정부의 지원 없이 자신들만의 재원으로 운영



출처: 한국사회주택협회 홈페이지

### ✓ 사회적경제주체에 의한 사회주택 공급의 필요성에 대한 의문

- 사회주택 사업자는 믿을 수 없으며, 공공주택 사업자로 충분하다는 주장
- 사회주택과 공공주택은 "주거안정"이라는 같은 목적을 가짐
- 공공주택의 개념 정의는 공공사업자에 의해 공급되는 주택으로 공급 주체에 의해 당위성을 획득
- 그에 반해, 사회주택은 정부에서 제시하는 공공성 확보 기준(사용료, 거주기간 등) 층족에도 공공성 논란 지속

### ✓ 사회주택 공공성 논란의 배후에는 공공성을 둘러싼 이견이 존재

- 사회주택의 공급 목적과 정부 지침 준수 만으로는 공공 지원의 사회적 합의가 이루어지지 않음
- 사회주택 추진 주체에서 바라보는 공공성과 사회주택을 비판하는 주체에서 원하는 공공성의 모양이 다른 것

### → 사회주택 논의를 둘러싼 공공성에 대해 학문적으로 탐구

사회주택에서 나타나는 공공성은 무엇이며, 이는 공공주택과 어떠한 차이가 있는가를 살펴보며  
사회주택이 공공성을 어떻게 획득할 수 있는가에 대한 답을 찾고자 함

## 공공성 개념의 본질과 구현

### ■ 공공성 개념

사전적 정의 : 한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질

#### 주체, 내용, 절차의 차원을 고려한 종합적 접근

- 주체 : 公은 영어의 public에 대응. 私와는 반대의 개념.  
주로 국가, 정부, 공공기관을 의미.  
+ 주권국민, 시민사회, 사회적 기업,  
기업의 사회적 책임 등 포함
- 내용 : 다수의 사람들이 공유하는 가치.  
개인적인 권리나 이익과 같은 私에 대조.  
仁, 자유, 평등, 정의, 협평, 박애 등의 가치
- 절차 : 모두에게 열려있다는 의미. 참여 민주주의

#### ✓ 公과 私의 대립을 통한 개념 정립

- 개인의 자유와 공동체를 대립의 관계에 놓음  
→ 국가가 독자적으로 공공성을 창출한다는 의미  
→ 공공성의 개념 도출에서 모순

#### ✓ 곳곳에 있는 共의 속성

2010년 전후하여, 公과 共의 연원과 지역적 차이, 역사적  
변천과정에 대해 살피며 共의 역할을 부각

共의 역할을 통해 공공성의 개념을 보다 온전히 이해하고  
또 실현할 수 있다는 연구 흐름이 등장

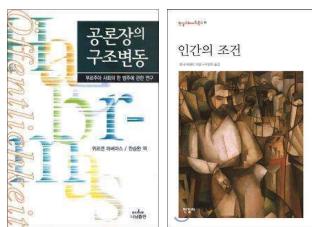
## 공공성 개념의 본질과 구현

5

### ■ 근대 이전의 公과 共

#### ✓ 공공성에 대한 고전적 연구, 하버마스와 아렌트

公과 共 구분 X,  
사적 부문과 공공영역이 대립  
오이코스oikos - 폴리스polis



#### ✓ 박태호(이진경)

公과 共과 私의 경계는  
모호하고 가변적.  
중세시대, 사적 공간에서  
이루어졌을 뿐 공적 활동들이  
사라진 건 아님



#### ✓ Public과 Common의 어원은 Publicus

: 사람들, 국가, 혹은 공동체에 속했다는 의미

→ 고대 그리스의 오이코스(oikos)같은  
비정치적 가족공동체, 그리고 오늘날의  
사적 결사, 배타적 공동체 모두 포함 가능

#### ✓ 고대 아테네

정치공동체(polis)의 성장과 작동 속에  
헌정(politeia)의 변천(이병택, 2011)

#### ✓ 로마 공화국(共和國, republic)

共이 和를 이루어 공공성을 창출해 나가는  
정치체제(차동욱, 2011)

## 공공성 개념의 본질과 구현

6

- ✓ 고대 아테네~ 현대까지 公과 共과 私의 관계와 개념의 변천을 보았을 때 개념 간의 엄밀한 구분은 모호하며  
공적 주체에 대한 정의나 범위가 달라짐
- ✓ 근대복지국가의 절대적인 역할과 公/私 이분법 속에서 共의 역할 축소,  
그럼에도 시민사회의 공공성이 등장하며 公과 私를 견제
- ✓ 公과 共은 개인이 자신의 의견을 자유로이 발언할 수 있는 공론장을 형성,  
자치는 각 개인의 자아실현의 장이 됨

구분	公 public	共 common	私 private
주체	국가, 정부, 공공기관	시민사회, 마을공동체, 사회적기업, 기업의 사회적 책임	주권국민
내용	仁, 자유, 평등, 정의, 형평, 박애 등		
절차	열려있음, 참여 민주주의		
한계의 사례	국가의 독재	나치, 인종주의 등	개인이기주의

주 : 최태현(2019)의 공공성 개념 논의를 참고하여 표로 정리

## 주택의 공공성

7

### ✓ 주택 자체가 가지는 고유한 속성으로 모든 주택은 공공성 관점 필요

- 私 : 주택은 개인의 물리적 안전을 확보하고 **자아 정체성**을 형성하는 공간이 되며 사회에 대한 **다양한 기회**

共 : **총체적 관계망** 안에서 자신과 관계한 모두를 살피며 존재함. **지역**이라는 물리적 조직 안에 위치하며 **자연은 물론**

**사회·경제·문화 환경과 상호작용**하며 영향을 받고 또 주변의 가치를 만들어 냄. **위치에 따른 지대차이는** 공공성을 요구

公 : **경제재이자 사회재**로서 경제정책과 사회정책의 대상

- 주거권은 인권

- 개인과 마을과 국가가 주택의  
공공성 확보에서 연결되어  
상호돌봄의 역할이 필요

- 소유형태에 따라 의사결정구조는  
다를 수 있지만 성찰과 비판에 열려있어야

구분	公 public	共 common	私 private
주체	국가, 정부	지역, 공동체	개인
내용	경제재, 사회재	이웃 돌봄, 문화 형성, 지역의 가치	자아 실현, 인권
절차		열려있음, 참여 민주주의	

## social housing으로의 공공성 구현

8

### 주택 공공성 구현을 위한

#### 共과 私의 추동

- 산업발전의 시기, 노동자들의 열악한 주거환경 문제 발생
- 박애주의자와 기업가, 시민단체 등이 social housing 공급하며 국가의 역할을 견인
- 정책화 과정에서 social housing의 배분 대상자가 대체로 최빈곤 계층이 아닌 백인 노동자 계층이었던 점은 인권으로서의 주거권 개념 보다는 정치·경제적 요구가 주요했다는 평가

### 公-私-共 관점에서의

#### social housing

#### 이론 재접근

- 자유주의, 다원주의, 신자유주의, 엘리트주의, 관리주의, 신마르크스주의, 국가론 등 존재  
**+ 도시커먼즈 관점 제안** : 국가와 자본의 이분법적 경계를 넘어 지역 공동체의 활동과  
자치적 관리를 통해 공동의 자원을 공동체의 필요에 맞게 운영할 수 있다는 관점
- Whitehead(2006, 2020)는 경기 변동에 따라 social housing 모델의 전세계적인 경향은 유  
동성을 보였으나, 경제적 요인 외에 공동체와 포용의 가치에 대한 강조, 사회 부문의 역할 등  
에 따라 새로운 단계로 진입하고 있거나, 할 수 있다 주장

## 한국 공공임대주택의 등장과 성장

9

공공임대주택의 공공성의 특성 파악에 중점을 두고 3개의 시기로 구분

### <1989년 이전 : 기반조성기>

- 산업화 등으로 서울 인구 집중
- 주택 부족으로 불량 주거지 증가
- 자조주택, 원조주택 등 공급
- 70년대부터 1~2년 단기공공임대 공급
- 경제개발계획('62~'96)과 주택건설촉진법('77)으로 주택의 대량공급 기틀 마련
- 주택가격 및 전세가 폭등, 재개발로 사회문제 확대



### <1989-2010년 : 89체계 대량공급기>

- 주거문제로 인한 정치 위기로 "주택 200만호 건설계획"과 함께 영구임대주택 공급 발표
- 정권에 따라 공공임대주택 기간과 입주대상, 물량 등에 차이는 있으나 기본적으로 대량 공급체계 유지
- 주택보급률 향상에 2003년 "주택 종합계획"으로 주거복지 강화



### <2011년 이후 : 수요맞춤형 전환기>

- 2010년 주택보급률 100% 달성
- 양적 안정세를 바탕으로 2011년부터 수요자 맞춤형 개념이 등장
- 기존의 대규모 공급방식은 가능 가능한 신규 택지의 부족으로 한계 맞이
- 소규모 점적 개발로의 전환과 1인가구 증가에 따른 소형주택 공급 필요 증대
- 행복주택, 홀몸어르신주택, 의료안심 주택, 공동육아주택, 창업지원주택 등



## 한국 공공임대주택 정책의 특성

10

### 01/ 발전국가 주택정책 속에서의 공공임대주택

- 한국에서 주택정책은 경제성장을 위한 하나의 수단으로 주택 및 건설투자를 통한 성장전략을 구사, 주택시장에서 발생하는 주거복지는 가족역할과 시장에 의존
- 공임대주택 역시 발전국가 관점에서 진행 : 물량주의와 중앙집중적 공급체계, 정권의 필요에 따른 공급계획, 파행적 자금조달 구조

### 02/ 중앙정부 중심의 정책

- 2019년 기준으로 110만 호의 장기공공임대주택 재고 중 77.6%(86만 호)를 LH에서 공급, 지방정부 공급량의 76.0%는 서울시 공급
- 공공주택지구 지정자는 국토교통부로 지방정부는 협의기관. 건설비용을 LH에는 출자, 지방공사는 국고보조금으로 지원, 원리금 상환 필요

### 03/ 아파트 중심의 공공임대주택

- 공공임대주택은 곧 "임대아파트"로 인식
- 가난의 집단화, 지역 사회의 편견과 차별
- 각 임대유형별로도 자신 보다 낮은 소득계층 입주 유형에 대한 선긋기
- 공급 유형의 획일화로 주거 선택권의 박탈

### 04/ 정권의 성과로서의 공공임대주택

- 정치적 위기를 해결하는 방법으로서 공공임대주택 등장
- 정권에 따라 공급대상, 공급량 등 정책 변동
- 각 정권의 실적으로 나타날 수 있도록 정권마다 유형을 새롭게 개발하며 브랜드화. 자신의 유형에 공급을 집중하고 이전 정권의 유형은 중단하거나 공급량 축소  
-> 정책의 일관성과 합리성이 무너지는 부작용

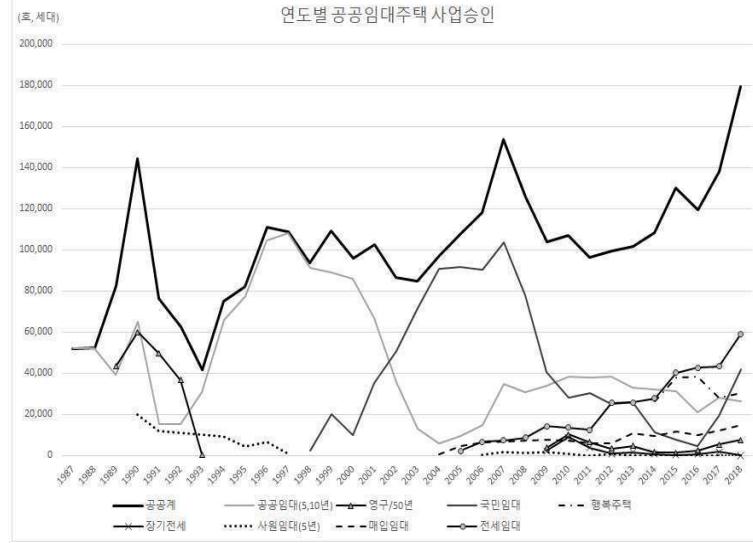
## 한국 공공임대주택에서의 公과 共과 私

11

- 주택시장개입, 거시경제 조절수단, 주거복지는 시장의존
- 집권정당의 정치적 위기 극복을 위해 공공주택 공급 시작
- 중앙정부 중심 구조, 단기간, 대량공급 → 148만 호(2018년)
- 임대유형의 다변화 - 배경에는 정권의 실적다툼

→ 상당한 실적에도 불구하고 共의 역할 없이 추상화된 公은  
공공성의 가치를 온전히 구현하기에 한계

- ✓ 공공임대주택은 정치적 위기 속에서 돌파책으로 등장, 중앙 정부의 성과로서 **중앙정부에 의한 대량-하향식 구조**
- ✓ 대량공급 체제로 공공임대주택 재고가 크게 증가했으나, 저소득층의 주거안정 목적 외 지역 사회와의 융합이나 기여 와 같은 주택 공공성의 내용적 가치에서 한계
- ✓ 지방정부 및 민간, 입주자의 역할과 의견 배제  
복지에서 가족역할에 의존하면서도  
개인은 정책 수혜자로서만 존재하는 모순



## 한국 공공임대주택에서의 公과 共과 私

12

- ✓ 대량공급 체제 속 일부 수요맞춤형의 등장이 있음
  - 1) 행복주택 및 매입임대주택 공급량 중 일정 부분을 지방정부의 필요에 따라 입주자 선정 가능
  - 2) 매입임대주택을 중앙정부 또는 지방정부가 사회주택으로 공급
- **공공성의 주체, 절차, 내용적 측면에서 확장 가능** 사회적경제주체와 협작하여
  - 주체 : 지방정부의 역할 증대, 사회적경제주체의 역할 수용
  - 절차 : 수요자 및 사회적경제주체, 지방정부의 의견 수렴
  - 내용 : 소규모 점적 개발 속에 지역의 세밀한 필요를 수용, 다양한 사회적 가치 추구
- ✓ 향후 방향에 대한 주장을
  - 복지국가로서 공공임대주택에서 국가의 적극적 역할이 중요할 것이라는 주장(신진욱, 2011; 이석희·김수현, 2014)
  - 지방정부와 민간의 역할을 강조하며 중앙정부가 새로운 역할을 감당해야 한다는 주장(남원석, 2014)
- **중앙정부 중심의 공공임대주택 공급 시스템이 추상화된 公의 한계를 가진다면**  
**지방정부와 민간 주체들은 대량 공급 시스템의 약점인 사각지대의 해소와 지역 사회에서의 관계 회복 등에서  
共과 私의 견제와 자극의 역할 수행**

## 변화의 단상 : 2010~2014년

13

### 01/ 청년 주거문제의 이슈화 → 개인

청년들이 주거문제의 사각지대에 놓인 당사자로서 자신의 문제를 해결하고자 청년 주거 운동 전개

- 민달팽이유니온 : 청년 주거 문제 이슈화
- 한국도시연구소 : 서울시 조례 제정을 위한 연구 수행
- 서울시 : 청년층 이슈를 행정권으로 흡수, 제도화

### 02/ 마을공동체 활성화 → 공동체

성미산 마을공동체의 소행주 사례로 새로운 주거 형태 유행, 마을공동체에 관심 있던 서울시에서 정책 반영

- 소행주 : 입주자 맞춤형 주택, 공유공간, 공동체 활동
- 함께주택협동조합 : 사회주택 모델로 발전
- 서울시 : 공유공간 조성 등을 공공임대주택에 반영. 공동체주택, 사회주택 모델에 공동체성 강조

### 03/ 서울의 빙집 문제 → 지역문제

빙집과 도시재생이라는 지역의 문제에서 시작.

사업자, 자치구 중심 사업추진에 서울시 지원

- 두꺼비하우징 : 집수리 사회적기업
- 은평구 : 지역현안 해결을 위해 두꺼비하우징과 협력
- 서울시 : 재정 지원

### 04/ 사회적 가치와 사회적 경제 → 사회변화

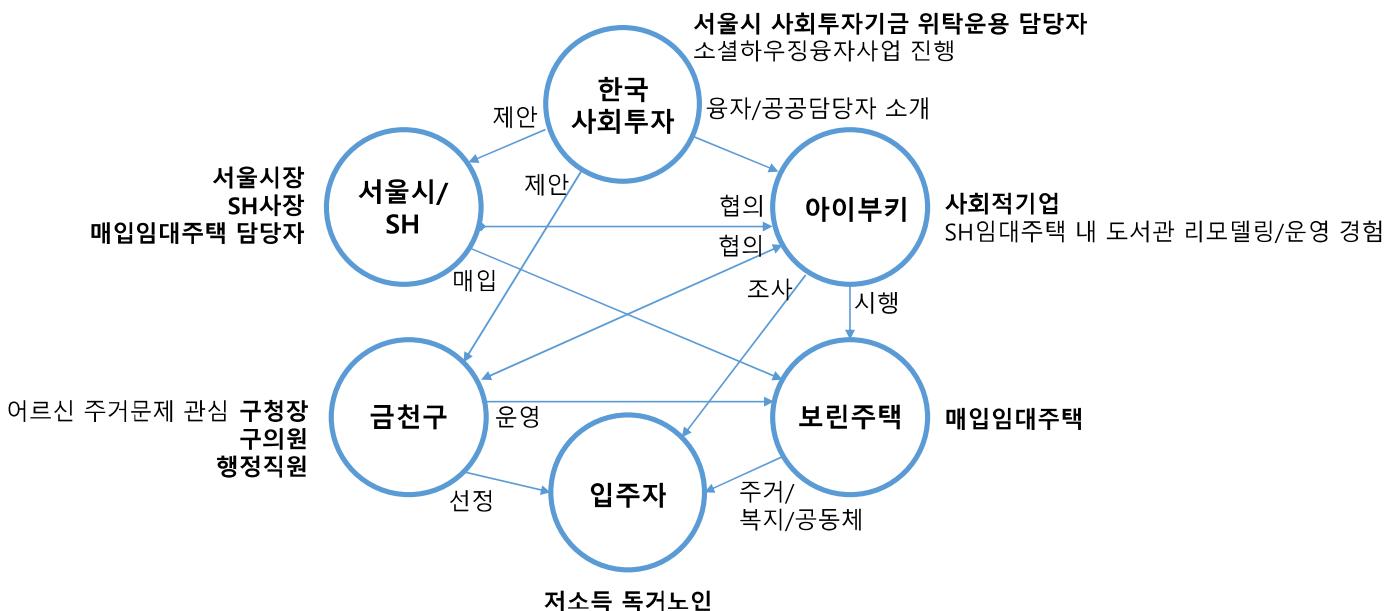
사회적 가치를 사회적 경제로 풀어내고자 하는 사람들의 움직임 등장. 환경, 에너지 등 사회적 가치가 주거공간이라는 매개체를 만나 사회주택 생태계로 진입

- 아이부키 : 공공임대주택 도서관 기획
- 녹색친구들 : 저에너지 친환경 건축
- 더함 : 사회적 경제 법률지원 활동

## 새로운 행위자의 사회주택 침입

14

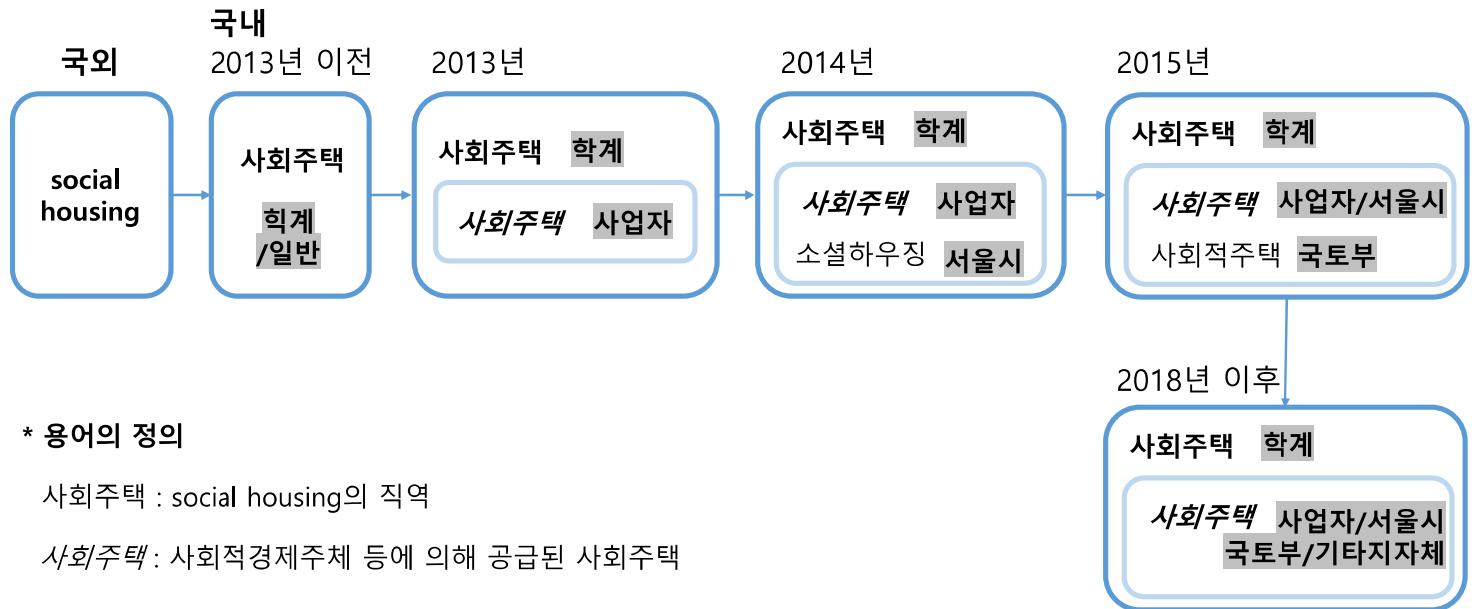
### ✓ 사업구조 만들기 매입임대주택을 활용한 사회주택 사업의 시작



## 새로운 행위자의 사회주택 침입

15

### ✓ 사회주택 이름짓기



### \* 용어의 정의

사회주택 : social housing의 직역

사회주택 : 사회적경제주체 등에 의해 공급된 사회주택

## 새로운 행위자의 사회주택 침입

16

### ✓ 재원 마련

도입연도	재원명	운영기관	지원기관
2013	서울시 사회투자기금- 소셜하우징 융자사업	한국사회투자	서울시
2014	100인단 조합원	함께주택협동조합	일반시민
2014	네이버 엔젤펀드	두꺼비하우징	일반시민
2015	달팽이펀드	민달팽이주택협동조합	일반시민
2016	따뜻한사회주택기금	나눔과미래	한국타이어나눔재단 (17년부터 서울시 사회투자기금 합류)
2017	서울사회주택리츠	서울사회주택리츠	서울시, SH, 민간투자자
2017	사회주택허브리츠	사회주택허브리츠	HUG, SH, 국토교통부, 주택도시기금, 민간투자자
2018	사회주택토지지원리츠	사회주택토지지원리츠	서울시, 국토부, 민간투자자
2018	HF 보증상품	HF	HF
2018	HUG 보증상품	HUG	HUG
	주택도시기금- 사회임대주택건설자금 사회임대주택매입자금	HUG	HUG

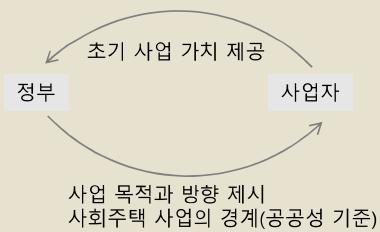
\*중앙정부 및 지자체의 공공임대주택제도 및 토지임대를 통한 지원방식 제외

### ✓ 공공주택의 활용

- 공공주택 체계로의 편입이자, 공공주택 체계의 확장
- 사회주택협회의 사회주택 집계 기준은 국토부, 서울시 등 공공의 지원여부  
→ 위스테이, 민간자체사업 등 제외  
→ 사회주택의 정의, 범위, 경계를 설정하는 역할 수행
- 사회주택 유형 중 공공의 지원량이 많은 유형에 사업자들은 개선을 요구했고, 지원량은 적지만 사회주택의 가치를 담는 유형의 확장을 꾀함

### ✓ 공공으로의 편입 기준 : 사업자 선정 기준

- 사회주택의 시작이었던 마을공동체나 환경 등의 사회적 가치는 공공의 사업자 선정 기준에 반영  
→ 사업자 선정 기준은 사회주택 공공성의 기준으로서 사업의 목적과 방향 제시, 사회주택 사업의 경계 설정

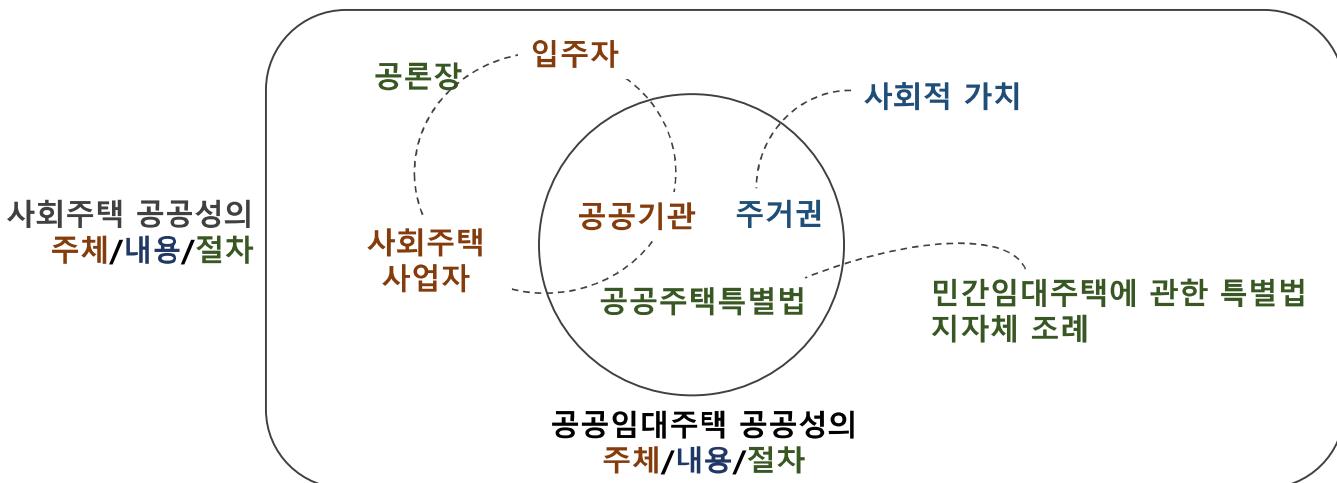


### ✓ 공공성에 대한 의심

- 시장은 공적 가치로 움직이지 않고 이윤으로 움직인다는 기본 전제  
→ 민간 사업자에 대한 불신 : "잠재된 도둑"
- 공공의 통제, 근거규정에 근거 엄밀한 세급 집행 필요
- "공기업만으로 맞춤형 사회주택 가능"하다는 공공의 주장  
→ 새로운 생각을 불어넣고 관성을 견제하는 共과 私의 역할이 사라졌을 때 발생하는 公의 추상화와 매너리즘 간과

## 사회주택 공공성의 확장

- 주체적 측면 : 정부와 사회적 경제 주체와 사적 개인이나 기업의 역할
- 절차적 측면 : 여러 주체들의 참여와 논의과정을 거쳐 제도를 만들고 바꾸어 나가는 공론장 형성
- 내용의 측면 : 주거권 확보 + 사회적 가치 추구



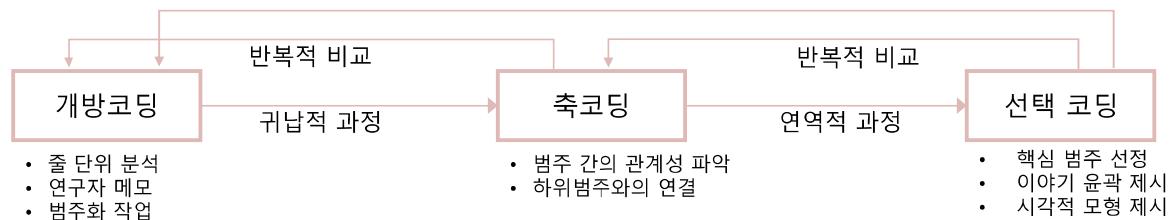
## 사회주택 공공성의 특성

19

### ✓ 사회주택 사업 참여자들의 경험을 통해 사회주택 공공성의 특성 분석

연구 참여자들의 사회주택에서의 삶, 공급자와 수요자의 의식 변화와 네트워킹 과정 등을 파악하고 공공성에 관한 의미를 심층적으로 살펴본 후 사회주택에서의 공공성에 대한 이론적 확장을 제시

- 서울대 아시아연구소의 "포용적 공유도시 지원으로서의 사회주택에 대한 질적 연구"(IRB No. 2007/001-015) 자료 활용
- 연구대상자 : 34명 (사회주택 관계자 15명, 공공임대주택 관계자 15명, 주택일반 4명)
- 언론인터뷰, 토론회 등을 통해 공개된 자료 사용하여 사회주택 사업자 및 입주자 등의 의견 추가 수집, 대면 면접이 어려운 정부 고위층의 의견 분석



## 사회주택 공공성의 특성

20

### 기본적인 주거 욕구의 충족

- 주거안정 : 주거비, 거주기간, 주택품질
- 주거권의 확대 : 입주대상, 면적, 위치
- 신체적 안전

### 공론장

- 입주자의 권한과 주체성 : 당사자로서의 주체성 발현의 공간 형성
- 사업자 : 입주자 및 공공과의 관계에서 조직하고 협의하며 사업의 목표 달성
- 국가의 역할 : 룰메이커와 파트너 <-- 제도 속 부재한 커먼즈 개념

### 공동체

- 언론과 정부 : 가족, 지역사회 영향력, 행복, 협력
- 사업자 : 안전, 민주주의, 친밀함, 지역사회 영향력, 공동의 문제 해결, 성장
- 입주자 : 안정감, 성장, 재미, 식구, 돌봄, 지역사회 영향력

### 자아 실현

- 자유, 성장, 돌봄

## 사회주택 공공성의 확장

21

### ✓ 주체의 확장 : 정부 + 공동체와 사적 개인

- 사적(private)인 친밀함, 타인에 대한 관심은 공공성의 시작
- 이론 연구 및 social housing 역사, 사회주택 경험연구에서 보듯 公과 私의 엄밀한 구분은 무의미, 公을 추동하는 共과 私의 효용이 존재
- 사회주택에서 공공성을 만들어내는 주체는 정부 기관인지의 여부가 아니라, 어떻게 하면 공익성을 가장 잘 정의하고 유지할 수 있는가에 보다 중점을 두어야 함
- 주체의 확장은 정부의 역할은 권한을 위임하는 역량증진형 국가(enabling state)로 전환

### ✓ 내용의 확장 : 주거권 + 사회적 가치와 자아 실현

- 주거권 확보는 사회주택의 기본적 역할
- 사회주택 사업자, 정부, 입주자들은 각각 환경, 유니버설디자인, 공동체, 일자리 창출, 지역사회 기여 등의 사회적 가치 추구
- 사회주택 사업 참여는 입주자, 사업자, 정부 관계자, 중간지원조직 근무자 등에게 자아실현의 장
  - 성장하여 자신의 가치를 찾고 이상을 실현
  - 공동체적 학습의 장

### ✓ 절차의 확장 : 법 + 거버넌스와 참여 민주주의

- 주거권 확보 방안으로 법적 절차에 따라 공공주택특별법에서 인정한 공공사업자에 의한 공공임대주택 공급
- 사회주택 사업은 중앙정부와 지방 정부, 중앙 및 지방정부와 사업자, 사업자와 입주자, 입주자 간의 공론장이 존재
  - 1) 참여 메커니즘의 거버넌스 공동체주의, 참여주의에 기반하여 민간과 공공의 공동생산 형태 지향
  - 2) 생활 속 참여민주주의 시민이 당사자로서 정책 형성에 참여, 입주 후에는 주인으로서 자치

## 사회주택 공공성의 확장

22

"공론장"의 기능 차이가 만들어내는 새로운 공공성의 가능성

→ 국가공공성에서 생활공공성의 시대로  
이행하며 주택 공공성의 개념 확장 필요

구분	국가 공공성	생활 공공성
주체	公 중심 : 정부, 공기업 등 (대의적, 전체적)	公-共-私 : 정부, 공기업, 비영리기관, 사회적기업, 민간기업, 개인 등 (침여적, 숙의적)
내용	주거권 (시혜적, 잔여적)	주거권(보편적)-사회적가치-자아실현
절차	법 (교시적, 절차적)	법-거버넌스-참여민주주의 (절차적, 소통적)

→ 현실에서는 양분할 수 없으며, 각 범주에서 다양한 스펙트럼이 존재.  
같은 임대 유형에서도 공급과 운영 측면에서 또한 다를 수 있음

- ✓ 사회주택은 私-公으로 양분된 방법을 넘어 주택을 공유 차원으로서  
소유 중심에서 점유와 접근, 이용에 대한 권리 중심으로의 이동하며 새로운 차원으로 주거권을 보호
  - 참여 민주주의 속에 공급과 소비가 통합 된 집합적 주체가 형성
  - 입주자와 사업자, 정부 간에 형성된 공론장은 공공성의 절차적 측면을 확보하여 주체성이 발현될 수 있다는 가능성을 제시
  - 개인의 주거 문제나 환경에 대한 관심이 공동체와 함께하며 힘을 얻고, 참여 민주주의에 기반하여 사회적 가치 추구와 자아 실현에까지 나아감
- ✓ 소유에서 공유와 접속의 시대로 이행하는 가운데 공공성의 기준 역시 변화를 요구  
→ 주택에서도 공유에 기반한 문제 해결의 시도 방식이 대안이 될 수 있음

- ✓ 제도 속에 共의 개념이 부재하여 사회주택 사업에서 걸림돌
  - 협동조합 등 공유적 관점의 사업체는 제도권 내에서 사업을 추진하기에 한계
  - 정부는 관리감독자로서의 역할을 취하고자 했고, 사업자는 파트너로서의 관계를 희망  
→ 서로의 역할에 대한 인식 차이
  - 주택의 공공성 확보에서 共과 私의 역할의 중요성, 공론장의 중요성이 확인된 만큼 보다 많은 권한을 위임하여 다양한 주체가 열린 장에서 활동할 수 있도록 지원하는 정부 역할과 제도의 변화가 필요
  - 향후 주택정책에서 변화하는 공공성 개념을 고려해야 함

# 감사합니다.

공유도시 포럼 발표자료

2022.04.27

# **3. ‘우리 땅’과 공공성**

## **: 경의선 공유지에 던져진 소유에 대한 질문들**

**김 상 철**

**경의선공유지시민행동 정책팀장**



## '우리땅'과 공공성

경의선공유지에 던져진 소유에 대한 질문들

경의선공유지시민행동 김상철

## '우리땅'과 공공성

경의선공유지시민행동 Est. 2016.

### 이야기할 주제에 대해

2016년부터 경의선공유지시민행동이라는 이름으로 공덕역 철도부지를 점유하면서 가장 많이 들었던 질문은 '무슨 자격으로 그 땅에서 활동을 하는가?'라는 것이었습니다.

국가가 소유하고 국가기관이 관리하는 빈 땅을 사용하는 데 필요한 '자격'이라는 것이 무엇일까 라는 것은 여전히 풀리지 않는 질문입니다. 2020년 5월, 코로나19의 비상상황에서 결국은 국가소송에 의해 쫓겨날 때까지 경의선공유지시민행동에게 던져졌던 질문을 하나씩 꺼내 보면서 우리가 마주했던 이해되지 않는 상황을 살펴보고자 합니다.

2022년 4월 현재 우리가 물려 난 경의선공유지 부지는 여전히 펜스로 가려져 있습니다. 코로나19 때문이라고 하기엔, 그렇다면 그렇게 서둘러 내보낼 필요가 있었을까라는 생각이 드는 것은 자연스럽습니다. 우리가 자격없이 땅을 사용한 것이 부당하다고 한다면 국가가 국유지를, 보존용 토지도 아닌데, 어떠하게도 사용하지 않고 방치하는 것은 괜찮은 것인지에 대한 질문이 생깁니다.

공유지에서 조차 나갈 수 밖에 없었던 이들은 다시 흩어졌습니다. 이들에게 뭐라고 말을 해야 할 지 실마리라도 찾고 싶습니다.

01

## '우리땅'과 공공성

경의선공유지시민행동 Est. 2016.

<https://youtu.be/PmV6rXvAqXc>

### 경의선공유지에서 나가는 마지막 모습(2020. 4. 20.)



02

## '우리땅'과 공공성

경의선공유지시민행동 Est. 2016.

### 던져진 질문들 ① 정당한 사유없이 무단으로 점유하고 있다?

경의선공유지를 점유하는 과정에서 가장 흥미로웠던 주체는 마포구청이었습니다. 2017년 4월 마포구청은 우리가 정당한 사유없이 무단으로 점유하고 있다는 사실을 '행정지도'하였습니다.

'행정지도'는 서면교부되었는데, 내용은 퇴거를 종용하는 것으로 단순했지만 형식은 '지도'라는 말을 사용했습니다. 현행 <행정절차법> 제2조에 따르면 행정지도는 "행정기관이 그 소관 사무의 범위에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조언 등을 하는 행정작용을 말한다"고 정하고 있습니다. 어디까지나 소관 사무의 범위여야 하고 행정지도는 대상의 의사에 반하여 강제되어서는 안된다고 (제48조) 명시되어 있습니다. 하지만 경의선공유지 부지에 대한 권한은 마포구청의 권한이 아닐 뿐더러 법에서 보장한 의견제출(제50조)에 대한 답도 하지 않았습니다.

행정지도 서면교부서

경의선 무단 점유에 따른 자진철거 및 환수반환 조치 요구

경의선 관리역무관 개별사업 일부분(영등포동10-12길), 마포교교부분 부지(경의선1호유지, 국도교교부, 관리기관: 한국철도공단)으로 조성한 조밀한 시설물이 무단 점유되고 있습니다.

국유재산법 제5조(차지방법) 미로한 누구든지 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 절차와 방법에 따라 차지 아니하고는 국유재산을 사용·수익 할 수 있으며, 위 시설을 무단하는 경우 같은 법 제6조(국유재산의 관리)에 따른 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처할 수 있습니다.

따라서, 경의선 관리역무관 개별사업 일부분(영등포동10-12길, 이호바둑사장 부지)은, 토지인가나, 이전 사용료를 제외한 종합관리비, 청결보수비, 청결보수 및 관리기관에 형상반환 할 수 있도록 적극 협조하여 주시기 바랍니다.

2017. 4. 20  
경의선 관리역무관 개별사업 일부분(영등포동10-12길, 이호바둑사장 부지)

소속	마포구	일자	경제	피고	적금	협정	7급
담당자	이호	직명	자	성명	이호	전화번호	02)3153-8572

기타 안내사항  
국유재산 무단점유 금지 및 불법시설을 속속히 자진 철거해 주시기 바랍니다.

2017년 4월 20일

\* 본 행정지도의 일부 내용은 관리자 의견체출할 수 있으나, 기타 궁금한 사항은 위의 전화번호로 연락해 주시기 바랍니다.

210mm×297mm, 목판지, 10g/m<sup>2</sup>(복합용지)

03

## '우리땅'과 공공성

경의선공유지시민행동 Est. 2016.

### 던져진 질문들 ② 음식전과로 장사를 접게 하겠다

행정지도와 더불어 가장 황당한 사건이라고 할 수 있는 사건은 2017년 6월에 있었던 '음식 전과' 망언입니다. 경의선공유지는 다양한 영역의 주체들이 자유롭게 공간을 점유하여 사용했습니다. 경제적 활동을 지속한다는 것은 공유지를 필요로하는 사람들의 가장 첫번째 조건이기도 했습니다.

그런 점에서 2016년 푸드트럭 파티 이후 부분적으로 푸드트럭 영업을 하던 상인들이 있었으나 마포구청의 식품관리 부서에서 찾아와 '이곳에서 계속 장사를 하면 음식 전과를 만들어 장사를 접게 하겠다'는 협박을 합니다. 알다시피 '식품 관리법'은 제조한 음식이나 제조 환경, 제조하는 이의 건강상태에 대해서를 제외하고 영업을 하는 장소에 대한 권한은 없습니다.

항의 기자회견 이후 진행된 면담에서 마포구청은 이를 부인했습니다. 하지만 푸드트럭을 영업했던 분들은 본인이 '불법이 될 수 있다'라는 말 때문에 장소를 옮깁니다. 마포구청은 공간을 사용하는 사람들에게 지속적으로 '불법'이라는 말로 압박을 해왔습니다.



03

## '우리땅'과 공공성

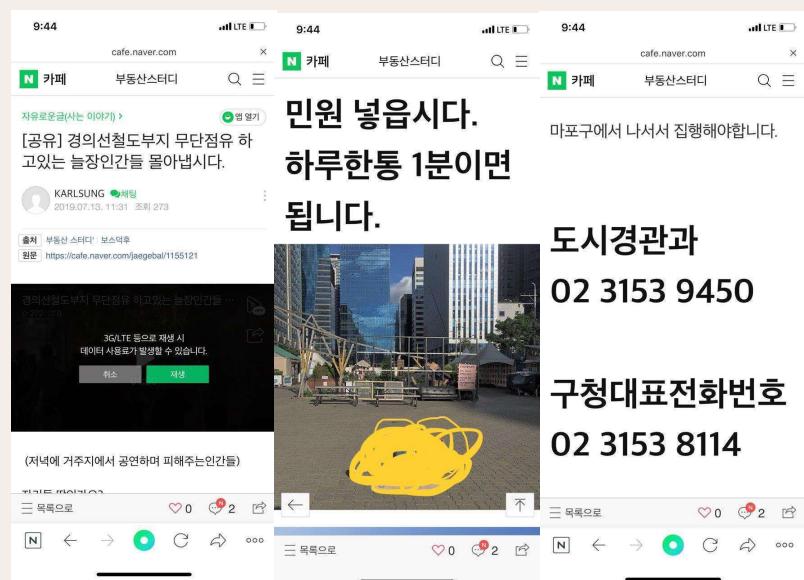
경의선공유지시민행동 Est. 2016.

### 던져진 질문들 ③ 우리는 몰아내야 할 대상이었나?

마포구청을 움직인 힘으로는 지역의 조직된 '주민들'이라고 할 수 있습니다. 우리는 이미 신규 아파트의 집단 민원에 의해 철거된 아현포차의 경험이 있었습니다. 그래서 경의선공유지 주변의 주민 동향에 민감했습니다.

관계를 하고 있는 주민들로부터 '관리사무소'에서 서명을 받고 있다는 제보를 받고 공개한 적도 있습니다. 특히 <부동산스터디> 까페는 국내 최대 부동산 온라인 공간인데 이 곳에는 집단 민원을 요청하는 글이 게시됩니다. 이런 글은 끊임없이 마포구청을 움직이는 힘이 됩니다. 또한 지역 정치인들을 움직이는 힘이 되기도 했습니다.

(소유)거주자 중심의 행정/정치 제도는 거주하지 않는 자들을 무자격자로 만들고 있습니다.



도시경관과  
02 3153 9450

구청대표전화번호  
02 3153 8114

01

### 던져진 질문들 ④ 한국의 경제 수준에 비춰 맞는 풍경인가?

초기부터 지역 주민들과의 관계 설정이라는 것은 중요한 과제였습니다. 그런데 이는 애초부터 가능한 것이 아니었습니다. 왜냐하면 그들의 요구조건은 처음부터 명확했습니다. 일차적으로 '외지인'이 막 오는 공간이 아니라, 인근 지역주민들이 이용하는 공원이어야 한다는 주장입니다. 하지만 현재 경의선숲길을 포함한 도시공원은 오로지 정물화된 공간일 뿐 거기서 어떤 시민활동도 가능하지 않습니다. 이 과정에서 한 아파트입주자 대표라는 분을 만날 수 있었는데 대만에서 온 사람이었습니다. 이 대표는 끊임없이 소유자와 외국인의 시선을 교차하며 말을 했습니다.

'처음에 경의선숲길을 보고 한국의 경제수준을 보여주는 것이라 생각했다.', '원래 대만이 한국보다 더 잘 잘았는데 한국이 추월해서 대만인들은 어떻게 그것이 가능했나라는 마음이 있다.', '한국출장이 잦은 편인데 올 때마다 서울시 바뀌는 모습을 보고 있다', '(경의선공유지는) 이런 한국의 모습에 맞지 않는 공간이다.', '가끔 대만 사람들이 와서 저기는 뭐하는 곳이냐는 질문을 할 때마다 부끄럽다.'

이런 시선은 경의선공유지 운동을 바라보는 운동 내부에서도 나왔습니다. 괜찮은 풍경이라는 생각, 그리고 그 공간을 사용하는 사람들이 본래의 필요 외에도 공간을 지속적으로 점유하기 위한 조건으로 '꾸며야 한다'는 생각은 공간 점유의 자격에 대한 고민을 하게 합니다.

01

### 던져진 질문들 ⑤ 도대체 이랜드공덕(주)는 존재하는가?

2022년 현재 여전히 공덕역 역세권 개발 사업 중 하나인 (구)마포우체국 부지 사업은 진행되지 않고 있습니다. 2012년 사업추진협약을 체결하고 출자회사가 설립된 이후 10년이 지난 지금까지 사업자는 단 하나의 사업도 진행한 적이 없습니다.

운동의 초기부터 민간사업자와 접촉을 하고 싶었으나 별도의 법적 사무실도 없는 사실상의 페이퍼컴파니에 가까웠습니다. 실제 마포구도, 서울시도 이랜드공덕(주)의 담당자를 만난 적이 없다고 했습니다. 민자사업의 주체가 보이지 않는 상황은 '의도적인 감추기'가 아닐까요? 왜 별도의 투자회사이죠? 역설적이게도 우리는 이랜드공덕(주)의 사용권을 침해한 일이 단 한번도 없었던 셈입니다.

#### 이랜드공덕(주) 개발사업 현황

2011년 사업주관자 모집

2012년 사업추진협약 체결,

출자회사 설립(이랜드공덕(주))(30년

+α)

2013년 지구단위계획(안) 접수(이랜드공덕(주))

2016년 사업제안서(안) 접수 사전협의

도시계획변경 사업제안서 접수

(이랜드공덕(주))-> 마포구청

2022년 사업추진 정체

01

## '우리땅'과 공공성

경의선공유지시민행동 Est. 2016.

### 던져진 질문들

#### ⑥ 공기업이 민간회사가 되나?

사업 시행자인 이랜드공덕(주)는 이랜드라는 기업의 계열사가 95%의 지분을 가지고 철도시설공단이 5%의 지분을 가진 합자회사입니다.

제도의 취지에 따르면 '공공성'을 위한 장치라는 건데요, 실제로 공공기관이 출자자로 참여하는 민간투자사업이 이 지분 덕분에 공공성이 확보된 사례가 없습니다(대표적인 것이 서울시SH공사가 출자했던 용산국제업무지구 개발사업과 세빛등등섬 사업이 있습니다). 그런데 마치 철도시설공단은 민간사업자와 전혀 관련이 없는 것처럼 말해 왔습니다.

그리고 이런 구조를 활용하면, 출자구조를 통해서 공단 대신 시민들이 참여할 수 있는 것도 가능할까요?

#### 01 공덕역 부근지역 개발사업

##### □ 사업개요

위 치	서울시 마포구 도화동 17-14번지 일원
면적	5,740 m <sup>2</sup>
사업내용	업무시설, 도시형생활주택
개발규모	지하1층~지상12층, 연면적 27,260 m <sup>2</sup>
사 업 비	510억 원
시 행 자	(주)이랜드공덕
사업기간	'18 ~ '20(건설) / '21 ~ '51(운영)
기대이익	512억 원(점용료 403억 원, 기여금 19억 원, 이익배당 90억 원) 30년간 총돌사비 5% / 30년간

##### □ 출자자 현황

구 분	사업주관자	일반출자자	공 단
출자금액 (60억 원)	(주)이랜드월드 54억 원 (90%)	이랜드건설(주) 3억 원 (5%)	3억 원 (5%)

### 던져진 질문들

#### ⑦ 민자사업의 협력은 무엇일까?



경의선철도의 지하화는 정치적 요구에 의해 관철된 사업입니다. 이 과정에서 철도시설공단은 역세권 개발사업을, 지방정부는 지상부 공원을 획득하는 것이었습니다. 2007년 마포구청과 2010년 서울시와 협약을 통해서 철도부지의 무상사용과 역세권 개발의 적극지원이라는 자원 간의 교환이 이루어집니다. 단 5조에 불과한 협약으로 지속적이고 사실상 준영구적인 자원의 교환이 발생했습니다.

이 과정에서 철도시설공단과 마포구, 서울시의 당사자들은 어디서 나오게 된 것일까요? 임기를 가진 선출직 공직자가 자신의 임기를 넘어서는 비역진적 결정을 할 수 있는 근거는 무엇일까요?

법률 상 시장, 서울특별시로 명시된 권한과 해당 공적 지위를 임시적으로 4년마다 교체한다는 정치적 가변성은 어떻게 동시에 가능한 것인지 의문스럽습니다. 또한 단지 한 장짜리 포괄적인 협약을 통해서 도시계획에 따른 권한에 대한 포괄적인 협조가 명시될 수 있는지도 이해할 수가 없습니다. 현행 행정법은 사실 공공재를 변형된 '사유재'로 만들고 있는 것이 아닐까요.

#### 협 약 서

© 마포구청 (2007.5.29)

#### 협 약 서

한국철도시설공단과 서울특별시 마포구청은 지방과 시대에 부응하는 상호 협력을 통하여 지역사회와 양 기관의 발전에 기여하기 위하여 다음과 같이 협약을 체결한다.

제1조(목적) 이 협약은 한국철도시설공단(이하 "공단"이라 한다)과 서울특별시 마포구청이 경의선(중랑·가좌구간) 지상부지 활용한 공공화 사업과 공단의 역세권 개발사업을 통한 상호 협진에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(협력사업) 공단과 마포구청은 다음 사항에 대하여 공동으로 협력한다.

- ① 경의선 지상부를 활용한 "한국화거리" 시 무상사용
- ② "역세권 개발사업"의 적극적인 협조

제3조(협력방법) 협력사업은 발전시 마다 공동협의체를 통해 협의하여 시행한다.

제4조(협약기간) 이 협약은 상호 이의가 없는 한 지속되는 것을 원칙으로 하며, 협의에 위하여 협약내용을 변경 할 수 있다.

제5조(효력) 이 협약은 공단과 마포구청이 협약서에 시행한 날로부터 효력이 발생하며, 2주를 경과하여 각각 1주로 보관한다.

2007년 5월 29일  
이 성찬  
한국철도시설공단이사장  
신 영섭  
서울특별시 마포구청  
장

## '우리땅'과 공공성

경의선공유지시민행동 Est. 2016.

### 던져진 질문들 ⑧ 그래도 불법이잖아요?

협력이 불가능하다면 압력이 필요합니다. 시민행동에서는 국회를 매개로 해서 관련 역세권개발사업을 살펴보기로 합니다. 그랬더니 첫번째 질문이 '그래도 공공부지를 불법적으로 사용하고 있는 것은 맞지 않나?'라는 것이었고 두번째 질문은 '철도시설 공단도 내부적으로 참 어렵더라'라는 것입니다.

그러면서 문제를 지적하는 자격에 대해 생각을 했습니다. 우리가 역세권 개발사업의 문제점을 이야기하는데 우리의 점유 상태가 일종의 전제조건이 되었습니다. 그러면 과연 점유가 해소가 되면 문제시 될 수 있다는 것일까 싶지만, 퇴거 2년의 상황을 생각해보면 그렇지는 않습니다. 나름 진보적인 정당을 통해서 접근했던 것이라 충격이 컸습니다.

특히 우리가 공공기관을 어떻게 바라보고 있는가라는 것에 대해서도 생각하게 되었습니다. 공공기관은 그 자체로 정당하거나 선일 수 있다는 생각을 하지는 않을 겁니다. 그럼에도 소위 '진보적 관점'에서는 공공부문에 대한 온정적인 혹은 기대하는 시각이 있는 것도 사실입니다. 하지만 우리가 경험한 철도시설공단은 그야말로 민간 엔지니어링회사 이상도 이하도 아니었습니다. 잘해봤자 시설사용료를 받아서 생활하는 임대사업자 수준을 벗어나지 못했습니다.

그런데 마치 경의선공유지를 점유한 우리가 철도시설공단을 괴롭히고 있다는 인식을 하더군요. 그러면서 생각을 했습니다. 퍼블릭에 속한 것들은 정말 소중하고 중요한 것들인가? 스스로도 위축되는 감정이 들었습니다.

01

## '우리땅'과 공공성

경의선공유지시민행동 Est. 2016.

### 던져진 질문들 ⑨ 우리는 누구의 권리를 침해했던 걸까?

서울서부지법 2019가합50606 부동산명도단행가처분 2019.10.25 제출 원본과 상위 없음

서울서부지법 2019가합39454 뒤거, 철거 및 토지인도 등 2019.11.01 제출 원본과 상위 없음



#### 부동산명도단행가처분신청서

소장

채권자

1. 대한민국  
법률상 대표자 법무부장관 박상기  
소관청 국토교통부
2. 서울특별시 마포구  
대표자 구청장 유동균  
채권자들 소송대리인  
법무법인 융평  
서울 서초구 서초중앙로 154, 10층 1004호(서초동, 화평빌딩)  
담당변호사: 유진희

원고

1. 대한민국  
법률상 대표자 법무부장관 박상기  
소관청 국토교통부
2. 서울특별시 마포구  
대표자 구청장 유동균  
원고들 소송대리인  
법무법인 융평  
서울 서초구 서초중앙로 154, 10층 1004호(서초동, 화평빌딩)  
담당변호사: 유진희

"따라서, 원고 1.(대한민국)은 이 사건 부동산의 소유권에 기한 방해배제청구권이 있고, 원고 2.는 이 사건 협약에 따른 원상회복 의무의 이행을 구할 수 있는 바..." 대한민국 정부가 제기한 소송의 취지에 나오는 내용입니다. 이에 따르면 우리는 대한민국 정부는 '소유권에 기한 방해배제청구권'을 구할 수 있다고 말합니다. 그런데 아무리 생각해도 우리가 방해한 것이 무엇인지 이해가 되지 않습니다. 왜냐하면 대한민국 정부는 경의선 부지에서 무엇인가를 하려고 한 적이 단 한번도 없었기 때문입니다. 정작 역세권 개발 협약에 따라 사용권을 가지고 있는 이랜드공덕(주)은 소송의 원고로도 나서지 않았습니다.

엉뚱하게 우리는 역세권개발사업을 주도하는 민간사업자가 아니라, 우리가 속한 대한민국 정부를 방해했다는 지적을 받게 되었습니다. 정말 우리는 무엇을 방해한 것이고, 정부는 우리의 방해를 통해서 어떤 손실을 입었다는 걸까요?

01

## 던져진 질문들

### ⑩ 도대체 대안은 어디에 제안을 해야 했을까?

대안이 필요하다고 했습니다. 우리가 만난 공공기관의 사람들은 모두 그렇게 말했습니다. 그래서 당시 뜨고 있는 도시재생사업을 준용하여, 관련 특별법 상 지방정부와 철도시설공단의 협약에 따라 진행할 수 있는 모델과 우리와 민간사업자인 이랜드공덕(주)와 함께할 수 있는 모델 두 가지를 구상하여 제안서를 만들었습니다.

문제는 이 제안서가 어디로 어떻게 전달되어야 할지에 대해 전혀 알 수가 없었다는 것입니다. 서울시는 '민간사업자의 존재'를 이야기했고 청와대에서는 '서울시의 주도적 역할'을 말했습니다. 아무리 뒤져보아도 시민들이 현재 진행하고 있는 어떤 공적 사업에 대해 의견을 제시할 수 있는 제도적 절차가 존재하지 않았습니다. 더구나 해당초 역세권개발사업은 일정 규모 이상의 자본금을 전제로 했습니다. 서울시나 정부는 민간기업에 대해 협력은 가능하지만 능동적인 조장은 힘들다고 했습니다.

도시재생 전문가들은 우리의 제안이 구체적이지 못하다고 했습니다. 여전히 진 행경로가 모호한 상태에서 구체화할 수 있는 내용에 한계가 있었음에도 불구하고 말이죠.

**공유지운동은 결국 하나의 제도적 폭력, 그러니까 벤야민이 말한 법제정적 폭력이라고 하는 운동을 통해서만 가능하지 않을까라는 생각을 하게 되었습니다.**



01

## 한국사회에서 공유지운동은 가능한가?

10가지의 질문으로 5년간 경의선공유지시민행동의 활동 과정에서 나온 질문들을 정리했습니다. 사실 하나의 질문은 더 구체적인 세부적인 질문으로 갈라질 것입니다. 하지만 우리가 질문에 대한 답에 앞서 과연 이런 질문이 '필요한가'라는 것부터 이야기해야 할 것 같습니다. 그에 따라서 경의선공유지시민행동의 활동은 하나의 우발적인 사례로 가던지 아니면 어떤 경향의 시작 사례로 갈 수 있을 것입니다.

우고 마테이가 정리한 이탈리아 민법의 변화에 대한 내용을 보면서, 어떻게 어큐파이와 은행의 주택몰수에 저항하는 운동이 새로운 법을 만들어가는지를 보았습니다. 하지만 비슷한 어큐파이가 있었던 미국은 법체계의 변화가 거의 없었습니다. 도시 자체를 커먼즈로 간주하는 여러 사례들을 볼 때마다, 경의선공유지활동을 하면서 들었던 질문들을 떠올리게 되었습니다. 그 결과는 어떤 '불가능성'입니다.

시민의 능동적인 법 제정적 역량에 대해 말해야 하지 않을까 싶었습니다. 삼권분립이라는 양상한 구조를 벗어나 새로운 시민법이 필요하지 않을까라는 생각도 했습니다. 하지만 이것이 어떻게 가능할지 가능이 되지 않습니다. 그리고 우리의 26번째 자치구가 폐지된 지 2년이 되었습니다.



# **토론**

**이 계 수**

**건국대 법학전문대학원 교수**

**현장 배포**

# **토론**

**김 윤 철**

**경희대 후마니타스 칼리지 교수**

**현장 배포**

**토론**

**정 선 애**

**전 서울혁신기획관**

성을 훼손한다고 인식.

: 처벌하는 기술은 발전했지만 인센티브를 주는 기술은 취약

\* 서울시 SIB조례

=> 정책결정권자의 재량의 범위는 시민들의 강력한 정치적 지지와 비례

## 2. 커먼즈를 이해하는 시민사회의 문법

### ○ 서울혁신파크의 사례

- 누가 권한을 가지고 어떤 방식으로 책임을 지는가?

: 권한을 행사하고 책임을 지는 다양한 층위의 고민이 필요

: 결과에 대해 책임을 묻기 어려운 모호하게 정의된 정책은 사적인 필요에 따라 정책을 주조하려는 특수이익을 불러들임 (다운사이징 데모크라시)

=> 공동체가 공유재산을 사용하기 위한 권한은 어디서 나오는가?

### ○ 사이지대를 메꾸기

- 플리마켓에서는 집에서 만든 음식을 팔수 없고 국가는 국민위생과 관련한 규제를 만드는 것이 역할. 이 사이지대를 어떻게 메꿀 것인가?

- 공동체, 자치, 공공성이라는 용어 자체가 누구에게 이익이 되는지, 누가 손해를 보는지를 모호하게 만드는 성질. 뿐만 아니라 장기적으로, 과정적으로 상호작용 속에서 구현되는 것, 뿐만 아니라 결과가 무엇을 만들어 냈는지 집단적 스토리텔링이 가능해야 함.

### ○ 누구와 함께하고 있는가?

- 시민 없이 영향력을 행사하는 기술들

: 시민사회조직이나 공동체조직 역시 대중적 회원기반을 동원하지 않고도 원하는 바를 얻을 수 있는 새로운 정치틈새 시장의 출현

- 시민과 지역사회의 역할을 재구성하고 그들의 자산, 힘, 잠재력으로 시작하고 있는가?

: 모든 형태의 참여와 집단행동을 장려하고 참여 장벽을 낮추어 매일 (수백만) 개의 크고 작은 긍정적인 행동을 가능하게 할 수 있는가?

=> 이것이 실천적으로 가능한 적정규모

: 정책결정과정에 접근성이 높은 사람들이 공동체의 이름으로 대리전을 치르고 있는 것은 아닌가?

: 누구와 함께 결정하는 共인가?

- 위탁업무가 많아질 때 시민은 누구에게 책임을 물을 수 있는가?

- 시민사회의 성숙도

## 2022 공유도시포럼 토론문

정선애 (전 서울혁신기획관)

### 1. 커먼즈를 이해하는 행정의 문법- 공동체, 자치, 공공성

- 공동체와 자치를 행정적으로 정의할 방법이 없다
  - 마을 정책에서 3인이상 모임을 마을공동체로 정의
  - 주민자치회는 공개모집과 선발, 몇% 참여라는 절차를 통해 대표성을 보완하고 권한을 부여
  - 공동체는 언제든지 사익추구를 할 수 있는 민간 (지도, 감독의 대상)
- => 행정적 질서화를 하지 않으면 정책의 대상이 되기 어려움. 단순화를 통해 가독성을 높이는 것이 행정적 질서화의 본질이라면 공동체와 자치는 정의되기 어렵고 정의하려고 하는 순간 공동체와 자치가 가지는 속성은 사라지는 딜레마
  
- 공공성과 사회적 가치를 가려내는 수단이 정교하지 않다
  - 사업과 기관의 목적(사회적 가치, 공공성)은 인증단계나 계약단계에서는 변별력이 없고 실행과 결과 단계에서는 지침준수를 확인하는 수준. 공공성을 가려내는 수단이 정교하지 않기 때문에 주로 양적결과나 회계적절성이 평가의 대상.
  - 대체로 서류작성을 잘하고 대외적으로 성과를 잘 스토리텔링할 수 있는 사례를 만든 주체에게 유리한 구조
- => 정책의 어느 단계에서 민간의 역할이 필요한지, 공공성이 담보되어야 하는 단계는 어디인지, 창출한 공유부가 누구에게 어떻게 향유되는지를 알 수 있도록 정책의 프로세스를 정교하게 디자인하고 수단을 개발하고 개입하는 역량. 공공의 언어와 절차 맥락 안에서 현실화하는 프로세스 디자인 필요
  
- \* 1000세대 이상 공공도서관 의무화
  
- 법제도적 근거가 없으면 아무것도 할 수 없다.
  - 국공유지 등 국가나 지방자치단체가 소유한 토지나 국공유재산을民間에게 쓸 수 있게 하는 현행 법률상 구조는 위탁과 사용수익허가
  - 경계를 넘는 실행구조는 주로 정책결정권자의 재량의 범위에 속하나 재량은 언제든지 법률적 다툼의 대상이 됨. 점점 더 정책적 판단이 소송의 대상이 되는 상황에서 적극행정은 레토릭. 적극행정으로 얻는 이익보다 쳐벌이 더 강력함
  - 자격은 누구에게 권한을 줄 것인가의 문제로 이를 법적으로 정의하지 않으면 공정

**토론**

**한 디 디**

**런던정경대 postdoctoral associate**

**커먼즈와 공공성: 소유의 영토를 넘어 공공성을 상상하다  
제도를 넘어서는 몸/감각을 구성하는 것 으로서의 사회운동을 위한 단상들**

디디

1. 경의선 공유지가 던진 질문들에 대하여

マイ클 하트의 설명에 따르면 근대유럽에서 등장한 개념인 소유권은 “사용use”과, “결정과정decision making”에 있어서의 “독점monopoly”을 전제한다 (모듈권). 독점의 주체가 개인이냐 국가이냐에 따라서 사적소유private property, 혹은 공적소유public property가 구분되지만, “배타적이고 전면적인 지배권”이라는 점에서는 마찬가지. 이런 관점에서 본다면 경의선 공유지에 던져진 너네가 “무슨 자격”으로 국유지에서 활동을 하냐는 질문은 당연한 것이다. (방치하건, 기업에게 사용권을 주건) 국유지를 어떻게 “사용” 할지를 결정할 권리는 “국가”에게 있다.

다발설은, 소유권을 “어떤 물건을 두고 사람들 사이에 형성되는 규범적 관계의 집합”이라고 본다. 그러나, 소유권이 “규범적 관계들의 집합”이라면, 한국사회에서 소유권은 “물건에 대한 (절대적인) 권리”로 인식/실천되고 있지 않은가? 주변 환경까지 포함한 아파트를 “증식가능한 재산”으로 인식/실천하는 사람들에게 있어 아현포차나 경의선 공유지는 재산권을 침해하는 자들이다. 그러므로 조직적으로 민원을 넣고, 행정은 이를 집행한다. 소유권이 없는 사람들이 “무자격자”로 규정되어 거듭 쫓겨나는 동안 사람들은, “법은 법이니까; 안타깝지만 어쩔 수 없는 현실”이니까, 라고 말한다. 소유권을 절대적 권리로 인식하는 “규범적 관계”가 재생산된다.

하트에 의하면, 소유권의 두가지 내용, 즉 사용과 결정과정의 독점을 철폐abolition한 것이 커먼즈이다. 소유권이 사용 및 결정과정을 독점하는 반면, 커먼즈는 누구나 참여/접근할수 있고 민주적인 결정과정에 의해 구성된다는 것. 사유재산의 철폐, 즉 맑스가 공산주의라고 부른 것이다. 공적인 것과 사적인 것이라는 구분자체가 근대적 구성물인 이상, 사적소유의 폐지란 곧 공public/사private의 구분을 없애는 것이리라. 하지만, 근대법 자체가 “소유권”을 근간으로 하고, 그러한 “소유권”을 지키는 것이야말로 행정/국가의 역할-공공성일때, 무엇보다, 사람들이 이러한 법/행정을 당연시할 때, 우리는 어떻게 소유권을 넘어서는 공공성을 상상할 수 있을까? 소유를 둘러싼 사람들의 감각이 바뀌지 않는 이상, 규범적 관계는 변하지 않는다. 법과 제도는 이를 공고히한다. 공공성에 대해서도 우리는 마찬가지 문제에 부딪친다. 공/사라는 이분법이 작동하는 현실에서 우리는, 당연하다는 듯이 공적인 것을 국가/행정의 손에 맡겨왔기 때문이다.

정확히 이런 의미에서, 경의선 공유지는 이중의 싸움을 했다. 하나는 “소유권”的 논리가 지배하는 도시에서, 그러한 논리에 도전하는 담론/제도를 만드는 싸움. 이 싸움은 한편으로는 “국유지”的 쓸모를 결정하는 과정과 절차의 비민주성과 가치편향성, 그리고 국가가 독점한 “공익”/ “공공성”的 허구성과 비도덕성을 가시화하는 방식으로; 다른 한편으로는 국유지를 어떻게 사용할 것인지, 그것의 사용법을 결정하는 과정에 참여해야 마땅한 주체로 “시민”을 호명하고, 시민이 참여할 수 있는 제도적 장을 만들기 위한 노력으로 나타났다. 즉 경의선 공유지는 “국유지”를 (모두에게 열렸으며, 함께 사용방식을 결정하는) “커먼즈”로 바꿈으로서 새로운 “공공성”을 구성하고자 했다.

경의선 공유지가 했던 또 하나의 싸움은 함께 감각을 바꾸는 것이었다. 경의선 공유지는 모두에게 열리고 함께 사용방식을 결정하는 과정 속에서 수행적으로 구성되는 커먼즈였다. 사적 소유권, 그리고 공/사의 구분에 기반한 정치(대의정치)에 너무 익숙한 한편, 세대와 경험, 문화적 감수성과 경제적 조건이 서로 다른 (즉 서로 다른 하비투스를 갖고 있는 사람들이) 이 장에서 일상적으로 무언가를 함께 해야했고, 감각을 부딪치고 조정하며 공통감각을 만드는 과정, 집합적 "시민-되기"가 상철님의 표현을 빌자면 "울퉁불퉁하게" 일어났다. 물론 이 두 싸움은 분리되지 않는다. 건물주가 되고 싶은 사람들; 투표와 민원이 유일하게 가능한 정치행위라는 믿음을 재생산하는 사회에서 감각의 커머닝 없이는 커먼즈의 주체, 즉 "시민"은 등장할 수 없기 때문이다.

공유지의 실험은, 법과 행정에 의해 강제중단되었다. 즉, "현재의 법 체계 하에서 커먼즈는 불가능"하다는 것이 입증된 셈이다.<sup>1</sup> 상철님의 말처럼 현재의 법체계를 바꾸지 않으면 안된다는 것의 반증이기도 할 것이다. "도대체 어디에 제안해야 할지 알수 없는" 공유지의 답답함은, 행정/국가의 무능력을 보여주는 동시에, 커먼즈의 주체는 우리 자신이 아니면 안된다는 것, 제도를 바꾸기 위해서는 더 광범위하고 두꺼운 시민-되기가 일어나야만 한다는 것을 지시한다.

최근 몇 년 간 (전세계적으로) 점점 더 많은 사람들이 커먼즈에 주목하고 있다. 이것은 사실, 주목하지 않을 수 없는 유물론적 상황 때문; 자본주의가 심각한 수준으로 오작동하고 있기 때문일 것이다. 우리의 현실은 소유권에 기반한 생산양식, 그리고 뒷받침하기 위해 작동해온 다양한 이분법들 (공적인 것과 사적인 것, 집과 일, 생산과 재생산, 개인과 집합 등)을 초과하고 훌라넘치고 있으며, 이를 보여주는 정후들은 점점 더 압도적이고 거대하게 (다양한 차원에서 부정적으로든, 긍정적인 형태로든) 나타난다. 그러므로 지금 새로운 살림살이의 양식과 제도, 새로운 공공성을 상상하고 실험하는 것은 너무나 절실한 일이다. 낡고 무거운 제도가 무너지는 것은, 그러한 외부성이 늘어나고 확장되는 어느 순간일테니까. 그 붕괴가 파국이 되지 않기 위해서는, 제도 밖에서 이미 존재하는 커먼즈들이 있어야만 한다. 서울 한 복판에서 커먼즈의 신체/감각/담론/제도를 상상하고 실험한 경의선 공유지-5년은 한국사회의 소유권을 둘러싼 감수성을 실천적으로 그리고 담론적으로

<sup>1</sup> 행정, 혹은 공공public은 커먼즈의 주체가 될 수 없음을 보여주는 또 하나의 사례가 해방촌 빙집이다. 2008년 시작된 빙집은 한국 최초의 코하우징/공유주택이다. 2012년에 서울시는 서울시 공동체주택 사업을 위한 풀뿌리 사례 참조를 위해 빙집과 소행주를 찾는다. "기본적으로는 보증금 같은 목돈이 있는 사람들이 자발적으로 돈을 모아서 전세나 월세집을 마련하고, 보증금이 없는 사람들도 같이 산다. 보증금 냈건 안냈건 생활비는 똑같이 낸다. 아무나 올수 있다. 등등 열심히 설명을 했는데 대체 이게 뭔소린가 그런 표정으로 있더라고. 결국 성미산 쪽이랑 같이 하는거 같던데?"라는 것이, 당시 공무원과 이야기한 친구에게 들은 이야기. 서울시가 참조한 소행주의 경우 사적공간과 공용공간은 명확히 분리되고, 각자가 점유한 사적 공간에 크기에 따라 돈을 지불한다. 공용 공간의 관리를 위해서는 관리인을 두는데, 이는 "사람들마다 청결에 대한 기준이 다르고 갈등의 원인이 될수 있기 때문" (조, 2013)이다. 즉, 빙집이 "능력에 따라 출자하고 필요에 따라 같이 사는" 공산주의적 원칙에 기반해 집-공간을 커머닝한 후 (일상에서 싸우고 부딪치며) 공동생활을 위한 새로운 감각을 만들어가는 -즉, 감각의 커머닝을 하는- 과정이었다면, 소행주는 명확한 교환원리에 기반하고 있으며, 갈등의 요소는 가능한 제거된다. 즉 사적소유의 논리를 초과하는 "모호함"이 제거되지 않은 것은 공적인 언어로 번역되지 않는다.

한단계 변화시킨 (커머닝한) 사건이었고, 지금부터의 한국의 커먼즈 운동을 위한 실천적/개념적 지도를 만든 시공간이었다고 생각한다.

## 2. 소유권과 노동의 문제에 대하여

정준영샘은 다발론이 “현행 소유권의 배타적 성격을 비판하고 대안적인 소유권 개념을 제안하려는 이론가들에게 유용한 근거를 제공”한다고 하셨지만, 다발론은 소유권에 기반한 제도의 틀 안에 논의를 귀속시킴으로서 자유주의적인 관점을 강화하는 효과를 낳는 것은 아닐까 하는 의구심이 있다. 금융위기와 이어진 아큐파이 이후, 이탈리아에서는 민법제정운동이 일어난데 반해, 미국에서는 딱히 법체계의 변화가 없다는 상철님의 지적과 (관련이 되는지는 모르겠지만) 연결해서 생각해 볼 수 있을까. 소유권은 자연적이고 절대적 권리라는 근대 소유권 개념은, 개개인은 “자기 신체의 배타적 소유자”이며, “개인의 노동 및 그 결과물 또한 그의 소유물”이라는 로크의 사상에 기반한다. 물론, “자기 노동력의 소유자인 개인”이라는 것 자체가, 여러 양태의 공유지를 종획하고 사유화함으로서 등장했다는 것은 익히 알려진 사실이지만; 노동과 노동의 결과가 철저히 개인에 귀속된다고 상정하고 계산하는 자본주의 사회에서조차, 커먼즈 (혹은, 함께 만들고 나누는 활동으로서의 공산)은 사람들이 일상생활에서 다양한 가치, 정동, 관계, 주체성을 집합적으로 생산/분배하는 구체적 활동으로, 그리고 (인류학자인 데이빗 그레이버의 말을 빌자면) 사회성의 가장 기초적인 기반으로 언제나 존재한다. 특히, 후기자본주의 사회에서는 가치가 “공장”에서가 아니라 전사회적으로; 집합적으로 생산되는 것이 점점 더 뚜렷이 드러나고 있다. 이탈리아에서, “개인”的 노동과 소유라는 관념에 기반한 소유권을 문제시하는 흐름이 구성될 수 있었던 것은 집합적 노동에 대한 인식과 그에 기반한 담론적/운동적 실천이 만들어져 왔기 때문은 아닐까라는 생각을 (아무 근거 없이) 해 보았다. 법이론에서 (모듈론과 다발론)는 혹시 노동의 문제를 다루고 있는지, 어떻게 이야기 되고 있는지 궁금하다.

## 3. 퍼블릭-프라이빗-커먼즈의 변증법을 통한 새로운 공공성의 모색에 관하여

신수임샘의 논의에서 공-사-공의 변증법을 통한 새로운 공공성을 모색한다는 부분이 흥미로운 동시에, 구체적인 상이 잘 그려지지 않았다. 새로운 공공성이란, 정말로 공과 사의 변증법적인 지향을 통해 구성될 수 있는 것일까; 혹시, 이런 구상은 여전히 공과 사라는 두 항을 전제하고 있는 것은 아닐까라는 질문을 조심스레 던져본다. 공-사-공의 변증법이라는 관점은 아렌트와 박태호의 논의가 근대이전에 public과 commons, private의 혼재/모호성을 보여주고 있다는 신수임샘의 독해와도 연결되는 것 같다. 그러나, 아렌트와 박태호의 논의를 좀 다르게 읽을 수도 있지 않을까? 일테면, 사적영역과 공공영역을 대비시키는 아렌트의 논의에서, 경제, 즉 먹고사니즘의 문제는 철저히 사적영역 (가정 내의 문제)으로 규정된다. 하지만, 사람들이 어떻게 생산하고 분배하는가, 즉, (랑시에르의 표현을 빌자면) 사회에서 뭇이 어떻게 구성되고 나누어지며, 누가 그것을 어떻게 결정하는가의 문제야말로 (경제와 결코 구분될 수 없는) 정치의 문제일 것. 아렌트의 논의가 보여주는 것은, 근대 이전에는 퍼블릭과 커먼즈가 구분되지 않았다는 것이 아니라 아니라, 아렌트의 논의 자체가 철저한 근대성에 기반하고 있다는 사실이 아닐까. 한편, 박태호의 연구는 근대적 의미의 “사적공간”이 (“공적공간”과 짹을 이루어 등장하는) 18세기의 발명물로서, 이를 통해 근대적 주체가 특정한 방식으로 생산되기 시작했다는 것을 보여준다. 즉 박태호의 주장은 (중세시대에는 공적 활동들이 사적 공간에서 이루어졌다는 것이라기보다) 공/사를 구분가능하게 하는 내밀성 자체가 존재하지 않았다는 것이라고 읽어야 하지 않을까.