

한국 사회와 주택의 분배 구조

하성규(중앙대 지역개발학과)

I. 서 론

주택으로 인한 불평등 문제는 우리 나라의 경제 체제의 구조적 모순 때문인가, 아니면 주택 정책의 결함 때문인가?

부(富)와 소득 격차의 확대로 생기는 상대적 빈곤감은 오늘날 우리 사회에서 야기되고 있는 계층간의 위화감과 갈등을 조성하는 중요한 요인이 되고 있다. 상대적 빈곤감에 더하여 절대적 빈곤의 실체는 ‘주택’을 통해 극명히 나타나고 있다. 서울 시내에만 사는 2만여 세대의 비닐하우스 거주자와 수십만 명의 불량촌 주민들은 스스로 주택 문제를 해결하지 못하는 빈민층이다. 이들의 주택 문제에는 오직 개개인의 결함이나 무능력의 탓으로만 돌릴 수 없는 사회구조적 모순과 불평등이 내재해 있다.

오늘날 한국의 사회적 갈등은 주택이라는 자원 배분의 구조적 모순에서 나타나고 있으며, 이로 인한 사회적 분열 현상이 심각하게 표출되고 있다. 주택을 통한 계층간 위화감과 갈등을 방치해 두고 경제 성장은 한계에 직면 할 수밖에 없을 것이며, 빈곤층의 최저 주거 수준도 확보되지 못하는 상태에서 정치적·사회적 안정을 기대하기는 어려울 것이다. 이 글은 우리나라의 주택 분배 구조상의 모순과 문제점을 분석하고자 함이 목적이며, 나아가 주택정책적 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 한국의 주택 현황

주택의 분배 구조를 이해하려면 먼저 주택의 현황을 파악해야 한다. 주택 현황은 주택의 질적·양적 실체를 살피고, 주택이 누구에 의해 공급되고 소비되는가의 주택 시장 메카니즘을 이해하는 데서 출발한다.

1. 절대량의 부족

내 집을 소유하든 남의 집에 세들어 살든 가구의 수에 비해 주택의 수(주택 재고)가 부족할 때 그 나라나 그 지역은 주택이 양적으로 부족하다고 판단한다. 흔히 주택 보급률이라는 지표를 사용하여 주택 보급률이 100%가 넘으면 주택의 양적 문제는 해결되었다고 본다. 그러나 주택 기준과 계산 방식에 따라 주택 보급률은 상당한 변화가 있을 수 있다.

현재 우리 나라의 정부가 사용하는 주택 보급률을 기준으로 보면, 1960년의 전국적 주택 보급률은 84.2%였던 것이 1989년에는 70.9%로 크게 감소하였다. 즉 주택의 양적 부족률이 점점 더 심화되고 있다는 증거이다. 이러한 주택의 양적 부족은 가구 수의 증가 속도에 비해 주택 재고의 증가 속도가 미치지 못하고 있다는 해석과 함께 주택의 공급이 턱없이 부족했다는 뜻이다. 특히 도시 지역은 주택 부족률이 더욱 심화되어 1989년 현재 도시 지역의 주택 보급률은 60.4%에 지나지 않는다. 주택이 양적으로 부족한 상황 하에서 주택 가격과 임대료의 상승은 필연적 결과이다.

2. 상존하는 열악한 주택

주택의 질적 수준을 간단히 주택의 서비스 수준과 주거의 면적으로 구분하여 생각해 보자. 예를 들어 주택 서비스로는 수세식 화장실·입식 부엌·욕

실 시설(온수) 등을 들 수 있다. 이러한 시설의 보급과 수준은 점차 향상되어가고 있다.

특히 주택의 시설 수준은 1980년대에 와서 향상의 속도가 빨라지는데, 이는 1980년대의 도시 지역 아파트를 중심으로 한 공동 주택의 대량 건설과 도시민의 아파트 선호에 기인한다. 예를 들어 1980년도 서울시의 주택 유형에서 전체 주택 가운데 아파트가 차지하는 비중이 19.5%였던 것이 1989년에는 31.8%로 급격히 증가하였다.

한편 주택의 평균 면적도 매우 빠른 속도로 증가하는 추세에 있다. 예를 들어 1981년에 공급된 신규 주택의 평균 면적이 전국적으로 20.8평이었으나 1990년에는 31평으로 증대되었다. 실제로 주택 면적의 엄청난 증가이다.

국민소득이 증가함에 따라 주택의 규모가 증가하는 것은 자연스러운 현상일 수도 있다. 그러나 이러한 주택의 평균 규모의 증가는 일부 고소득 계층에 국한될 뿐 저소득 계층의 주거 수준은 향상되지 못하고 있다는 점이 문제이다. 1985년 현재 전국적으로 단칸방에 살아가는 가구의 수가 150만 가구나 된다. 이 중 약 40%가 서울에 거주하고 있으며, 서울시의 비닐하우스 거주자도 2만 세대가 넘는다고 한다. 비닐하우스란 고등 채소나 화초를 재배하기 위한 시설이지 사람이 거주하는 곳이 아니다. 또한 전국적으로 소위 불량촌(달동네·산동네)에 거주하고 있는 사람들이 엄청난 숫자이다.

이처럼 단칸방에서 비좁게 살아가는 사람이 수백만이고 비닐하우스에 살고 있는 주택 빈곤층이 상존하고 있음에도 불구하고 주택의 평균 면적과 주택의 서비스 시설 수준이 향상되고 있다. 이는 주거 수준 향상이 모든 계층에 골고루 형평성있게 향상되기보다 일부 계층에만 국한되는 향상으로 나타나고 있어 주택 분배의 구조적 모순을 말해 주고 있다. 경제 성장의 과실이 소수에 의해 향유되고 있다는 증거이다.

3. 주택 점유 형태와 셋방살이

1991년 9월 7일 현재 한 채라도 자신의 집을 갖고 있는 사람은 전국적으

로 총 6,421,384명이다. 그런데 이 주택 보유자의 수를 작년말 현재 전국의 총가구 수(11,357,160가구)로 나눌 경우 자가주택 보유율은 56.5%가 된다. 그러나 가구주가 아닌 가구원이나 타인 명의의 등기가 상당수 있기 때문에, 실제 자가주택 보유율은 50%선에 그칠 것으로 추정된다.

건설부의 발표에 의하면, 전체 주택의 연령별 보유 현황에서 20세 이하 미성년자가 소유한 주택의 수는 4,938이다. 그리고 주택 소유자 중 434,000여 명은 집을 두 채 이상 가지고 있으며, 이들이 차지하는 비율은 전체 주택 수의 14.6%나 된다.

서울시의 경우 전체 가구의 약 60%가 전월세를 사는 임차 가구로 밝혀졌다. 서울시가 조사 집계한 자료에 의하면, 1991년 9월 현재 서울시 전체 가구 가운데 내 집을 가진 가구는 40.4%밖에 되지 않으며, 전세 41.2%·월세 18.4%인 59.6%의 가구는 남의 집에 세들어 사는 셈이다. 이와 같은 통계는 지난 1989년의 임차 가구 비율 56.9%보다 높은 것으로 나타났다.

주택 점유 형태상 주택 보유율이 계속적으로 감소하고 남의 집에 세들어 사는 가구가 증대하는 것은 주택이 실수요자에게 공급되지 못하고 투기 목적의 가수요자에 의해 점유되고 있음이 한 원인이라 할 수 있다. 시장경제하에서 주택의 소유를 제한하기는 힘든 일이다. 그러나 한 가구가 다주택(多住宅)을 소유함으로써 발생하는 자본 이득(임대 소득)에 대해서는 적정 세금을 부과하는 것이 타당하다. 임대 소득에 대하여 제대로 세금을 부과하지 않아 다주택 소유자들은 막대한 불로소득을 향유할 뿐만 아니라, 이로 인해 주택의 가수요와 투기가 더욱 확산되는 사회 분위기가 만연되고 있다.

한편 셋방살이 가구에 대한 보호 장치로서 임대차 보호법이 있긴 하나 이 법을 지키는 집주인(임대인)이 드물다. 몇 차례 법 개정을 통해 임차인의 보호를 강화하려고 했으나, 임대주택 산업의 취약 등 구조적 문제가 해결되지 않은 상태라 임차인은 제대로 보호받지 못하고 있다.

4. 폭등한 주택 및 전월세 가격

1987년 이후 주택 가격은 폭등 현상을 보였다. 주택 가격의 상승은 서울을 중심으로 한 수도권과 대도시에서 두드러지게 나타나고, 주택 유형 중 아파트가 선도적으로 상승하였다. 지난 10년 간 도시별 주택 가격의 상승 추이를 보면 서울이 2.1배로 가장 높게 나타나고, 1988년과 1989년 2년 사이에 아파트 가격이 가장 높은 상승률을 보였다.

전세 가격의 상승은 주택 가격의 상승률을 크게 앞지르게 되어 집없는 서민들의 주거 불안정을 가중시키며, 이는 심각한 사회 문제로 부각되기도 하였다. 전세 가격은 지난 10년(1980~1989) 사이에 서울이 무려 3.3배나 상승하였다. 특히 1989년 말부터 1990년 초 사이 폭등하는 전세값으로 쫓겨나 오갈 데 없는 세입자들이 자살하는 등 내 집이 없는 사람들의 생활고는 최악의 상태였다.

전세가 폭등 현상은 만성적인 주택 공급 부족과 부동산 가격 양등 등이 가장 직접적인 요인이 되겠으나, 당시의 상황으로 보아 다음과 같은 이유가 복합적으로 작용하였다고 본다.

첫째, 임대차 보호법 등 법 개정의 여파로서 계약 기간 2년 연장 조항은 법 개정안이 발효되기도 전에 2년치분을 일시에 인상하는 결과를 빚었다. 둘째, 당시 시중 자금이 풍부하였고 물가 상승 심리가 팽배해 있었을 뿐 아니라, 집 주인들의 담합이나 일부 중개업자들의 조작도 가격 상승의 한 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 셋째, 신도시 건설로 입주 희망자들의 대기성 전세 수요의 촉발과 함께 전세값 폭등 조짐이 일어나는데도 적기에 대처하지 못한 정책 부재도 한 요인이 되었다.

III. 주택의 분배 구조와 정책적 과제

나타난 주택 현상만의 분석으로는 문제의 본질을 파악하기 힘들다. 주택 문제가 발생될 수밖에 없었던 구조적 인과 관계를 살펴보는 것이 더욱 중요하다고 판단된다.

자본주의 사회에서의 주택은 거래의 대상이며 투자의 수단으로 여겨지고 있다. 자본주의의 경제적 자유에 입각하여 주택도 타상품과 다를 바 없이 경제 주체의 자유로운 선택이 가능한 대상이며 이윤 창출의 수단이 되고 있다. 이러한 관점에서 주택의 분배 구조를 체계적으로 이해하기 위해서는 주택이라는 상품이 거래되는 주택시장 메카니즘의 속성을 분석하고, 이를 담고 있는 자본주의 경제 체제까지도 파악되어야 한다.

경제 체제는 크게 자본주의 경제 체제·사회주의 경제 체제·혼합 경제 체제로 구분되고 있으며, 오늘날 대부분의 자본주의 국가들은 혼합 경제 체제의 방식을 채택하고 있다. 이는 고전적 자본주의 체제가 지닌 한계, 즉 분배의 불평등·독점 등 시장의 실패를 보완 시정하기 위해 정부의 적극적 개입이 불가피하게 된 것과 연관된다.

한국의 경우 주택 부문에 대한 정부의 개입은 매우 다양하게 전개되고 있다. 주택 지원의 독점과 불평등한 분배의 시정, 소비자 보호, 경제적 능률의 조장 등을 목표로 정부는 주택시장에 깊숙이 개입해 왔다.

1. 정부의 주택시장 개입

정부의 주택시장 개입의 중요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 주택이 지닌 재화로서의 특성 때문이다. 주택은 정해진 위치의 토지를 바탕으로 생산되기 때문에 비이동적이다. 일반 상품의 거래와는 달리 상품(주택)은 이동하지 않으며 사람이 이동해야 한다. 또한 가구 소득에 비해 고가(高價)이며,

대체 상품이 존재하지 않는 등 일반 재화 시장의 전형적인 이른바 완전 경쟁 시장과 큰 차이를 보이고 있다.

둘째, 주택 공급의 비탄력성을 들 수 있다. 주택은 타상품과는 달리 장기 간의 생산 기간을 필요로 하고, 다양한 관련 산업의 연계 등 매우 복잡한 생산 과정을 띠고 있다. 특히 주택 공급을 위해서는 택지의 개발이 필수적이라 이에 대한 장기적이고도 국토이용관리적인 공공 계획이 요구된다.

셋째, 적정 수준 이하의 열악한 주거 수준에 거주하는 주민의 주거 환경 개선과 아울러 국민 모두의 인간다운 주생활(住生活)을 보장하기 위한 정부의 사회정책적 노력을 들 수 있다.

우리 나라의 정부가 취한 가장 전형적이고 직접적인 주택시장 개입의 한 형태는 신규 주택(아파트) 분양가 규제책이라 할 수 있다. 주택 분양가 규제 방법은 1981년 7월부터 1989년 11월까지의 분양가 상한제와 1989년 11월부터 현재까지 시행되고 있는 분양가 원가 연동제로 분류된다. 분양주택시장에 대한 정부의 이같은 개입은 시장가격보다 월등히 낮은 가격으로 신규 주택을 구입할 수 있는 기회를 무주택자에게 제공함과 동시에 실수요자들을 위한 주택 공급 질서의 확립이라는 다목적을 지니고 있다.

분양가 상한제나 원가 연동제가 본래 의도하는 목적과는 달리 오히려 부작용을 초래하고 있다는 지적이 있다. 가장 심각한 부작용은 신규 아파트의 분양가(규제 가격)가 시가보다 월등히 낮기 때문에 거액의 '프리미엄'이 형성되고, 이로 인한 주택의 가수요 및 투기가 발생된다는 지적이다. 신규 아파트의 분양 당첨 그 자체는 재산 증식의 지름길이나 불로소득으로 인식되어 주택청약예금 가입자가 급증하는 경향을 보였다. 예를 들면 1987년 초 7만여 명의 청약예금 가입자가 1991년 9월 현재 150만 명으로 증가했다. 이러한 청약예금자의 급증은 제한적인 주택 공급도 한 요인 있지만, 신규 아파트의 가격이 시장가격에 비해 월등히 싼 것이 크게 작용했다고 생각된다.

신규 주택 분양가 규제는 내 집이 없는 임차 가구의 집 장만에 기여하기보다 집있는 사람이 현재의 집보다 더 큰 집으로의 상향 이동에 도움주고 있을 뿐이라는 지적을 할 수 있다. 현재 자기 집을 가지고 있으면서도 주택은행에

목돈을 예치해서 아파트를 분양받는 청약예금자가 공급 아파트 가운데 60%를 차지한다는 통계로도 이를 증명하고 있다. 시장의 실패를 시정하고 내 집이 없는 임차 가구의 주거 안정에 도움주기 위해서는 단순히 신규 주택의 분양 가격을 규제함으로써는 달성되지 않으며, 주택 배분의 형평성을 도모할 수 있는 주택공급제도의 구조적 모순을 고쳐야 한다. 내 집이 있는 중산층이나 고소득자가 정부의 신규 주택 분양가 규제책으로 시가보다 값싼 주택을 분양받게 되어 엄청난 ‘프리미엄’을 얻게 되고, 이는 곧 재산 증식의 수단이 되어 ‘빈익빈 부익부(貧益貧富益富)’의 구조화를 만들어 놓았다.

이제 정부가 취해야 할 방향은 시장의 자율성에 의존하는 소위 ‘분양가를 자율화’하든지, 아니면 현재보다 더욱 ‘체계화된 분양가 규제책’으로 실수요자가 혜택을 누릴 수 있도록 하든지 택일해야 한다. 그러나 주택 시장의 왜곡을 방지하기 위하여 분양가 자율화가 원칙이다. 자율화 조치는 점진적으로 단계적 방식을 취하는 것이 현실적이다. 예를 들어 서민용 18평 이하의 소형 주택은 계속 분양가를 규제하면서 중대형 아파트는 시장 기제에 맡기는 방식이 좋을 것 같다.

2. 자가 소유 확대와 무주택자의 주거 안정

정부가 주택시장에 개입하고 다양한 주택 프로그램을 운영하는 것은 무주택자의 주거 안정이 가장 중요한 정책 목표가 된다. 그러므로 정부가 정한 무주택자의 정의(定義)부터 따져볼 필요가 있다. 주택 공급 규칙에 의하면, ‘무주택자’란 주택을 소유하고 있지 않은 세대주를 말한다. 즉 남의 집에 세들어 사는 모든 임차 가구는 소득 수준과 주택 규모와 관계없이 무주택자의 범주에 속한다. 예를 들어 서울 강남 지역에 전세금 3억원으로 70평 아파트에 세들어 사는 사람도 무주택자이고, 달동네 방 한 칸에 다섯 식구가 월세로 살아가는 사람도 무주택자로 판정된다. 이는 제도적으로 무주택자의 범위를 너무 광의로 해석하고 있으며, 남의 집에 세들어 산다는 이유 하나만으로 소득 수준 고하에 관계없이 무주택자로 취급하는 것은 주택 정책의 목표

대상을 명확히 파악하지 못한 처사이다.

주택 수요 집단(housing demand group)과 주택 소요 집단(housing needs group)의 구분이 불분명하여 주택 프로그램의 수혜 대상 선정상 혼란과 오류의 소지가 크다. 주택 수요 집단이란 주택 구입의 의사와 지불 능력이 있는 사람들을 뜻하며, 주택 소요 집단은 시장 메커니즘에 의해 주거 안정을 도모하기 힘든 일정 수준 이하의 열악한 주택에 거주하는 저소득 계층을 뜻한다.

무주택자의 판정은 자기 소유의 주택이 없다는 것은 말할 것도 없고, 현재 거주하고 있는 주택의 질적·물리적 상태, 소득 수준, 지불 임대료 등이 종합적으로 고려되어야 한다. 즉 무주택자에 대한 주택정책적 의미는 주택 소요 집단으로부터 찾아야 할 것이다.

무주택자와 임차인을 위한 주거안정책이라는 것이 이들로 하여금 주택을 소유하게 하는 것, 즉 자가 소유율의 확대에만 치중하고 있는 것에서 우리나라의 주택정책상 구조적 모순을 발견할 수 있다. 궁극적으로 자가 소유(自家所有)로의 유도가 주택 문제 해결의 자본주의적 접근이지만, 주택 소요 집단에 속하는 저소득 계층은 당장 주택을 소유하기가 거의 불가능하다. 특히 저당 대출 제도(mortgage system)가 정착되지 않은 상황과 정부의 주택 보조금 제도가 미흡한 실정에서 자가 소유의 확대는 ‘주택의 거주 개념’보다 ‘주택의 소유 개념’을 조장하는 결과이다. 이 지구상 어떤 자본주의 국가도 자가 소유율이 100%인 국가는 없다. 저소득 무주택자에게 중요한 것은 현실적으로 주거 안정을 누릴 수 있는 임대주택제도 확립과 임대주택 공급의 확대에 따른 임대료의 안정이라고 할 수 있다. 당장 쫓겨나야 할 처지의 가난한 임차 가구에게는 저렴한 임대료의 주거권이 확보된 임대 주택이 급선무이다.

이러한 임대 주택을 주로 담당해야 할 공공 부문, 특히 주택공사와 지방자치단체는 오히려 분양 목적의 주택을 주로 공급하여 자가 소유의 확대에만 치중한 사실을 알 수 있다. 1962년부터 1989년 사이 주택공사가 공급한 주택 중 65%인 348,790호가 분양 주택이고, 임대 주택은 35%인 187,965호였

다. 이 35%의 임대 주택도 대부분이 1~5년 내에 분양하는 단기성 임대 주택이 주류를 이루고 있다. 공기업(公企業)인 주택공사가 가난한 무주택자를 위해 임대 주택을 많이 공급하지 못하고 분양 주택 중심의 주택 공급 체계를 유지해 왔다는 사실은 분양 주택이 지닌 사업성 및 영리성 추구에 급급했다는 평을 내릴 수밖에 없다.

분양 목적의 공공 부문 주택은 주택을 구입할 수 있는 일정 소득 이상의 가구가 혜택을 보는 결과가 되어서 저소득층의 무주택자를 중심으로 한 주택복지적 공공주택이라고 할 수 없다. 주택공사가 공급한 주택의 입주자들은 1988년도 월 평균 584,000원으로 당해년도 전도시 근로자 가구의 월 평균 소득인 562,000원보다 높게 나타났다.¹⁾ 주택공사의 실적처럼 서울시가 공급한 주택(1962~1989)도 62.4%가 분양 주택이고, 임대 주택은 15.1%에 지나지 않는다. 우리 나라는 공공 부문을 통한 저소득층의 주거 안정을 위해서 본 것과 같은 주택 공급상·주택 점유 형태상의 구조적 문제를 안고 있으며, 공공과 민간 부문의 역할 분담이 명확하지 못하다.

3. 주택 200만 호 계획

주택 200만호 건설 계획은 1988년부터 1992년까지 5년 동안 실시할 예정으로 발표되었다. 계획에 따르면, 1988년의 주택 보급률 69.9%를 1992년에는 72.9%로 끌어올리는 주택의 대량 공급안이었다.

이러한 주택 200만호 건설 계획은 계획의 완료 기한인 1992년보다 1년 4개월 빠른 1991년 8월에 달성되었다.²⁾ 그러나 계획의 진행 과정과 결과를 따져보면 여러가지 부작용과 문제점을 발견할 수 있다.

통계에 의하면, 민간 부문은 1990년 10월 말 현재 1990년까지의 목표인 753,000호보다 26% 초과한 951,000호를 건설하였으나, 공공 부문은 장기 임대 주택과 분양 소형 주택만이 목표를 초과하였을 뿐 영세민과 근로자를

1) 대한주택공사, 「주공아파트 입주자 실태조사 보고서」, 1988, 45쪽.

2) 『동아일보』 1991년 9월 2일자 참조.

대상으로 하는 영구 임대 주택이 86%, 근로자 복지 주택 68%, 사원 임대 주택 45%로 목표에 크게 미달하고 있다.

주택 200만호 계획은 민간 주택업자에 의해 주도되어 왔다. 민간 부문에서는 이미 목표를 초과달성한 사실과 함께 민간 주택업자의 이윤 추구에 크게 기여하고 있다는 사실을 알 수 있다. 예를 들어 공공 부문 중 수익성이 비교적 낮은 근로복지 주택이나 사원 임대 주택에서 민간 주택업체의 1990년도 목표치 달성을 각각 40%와 20%인 반면, 상대적으로 수익성이 높은 장기 임대 주택이나 분양 소형 주택의 경우 각각 49%와 6%를 초과하고 있음이 이를 잘 뒷받침해 준다. 획기적으로 공공 부문에서 시도된 도시 영세민을 위한 공공 영구임대주택 25만 호 계획도 1991년도에 와서 19만 호 축소 조정되는 등 사회정책적 공공주택은 그 실적에서 여타 부문에 비해 극히 저조하고 본래의 정책 목표가 퇴색되고 있다.

200만호 주택 대량 건설 계획의 의도는 좋으나 무계획적이고 밀어부치기식의 사업으로 인한 문제점은 한두 가지가 아니다. 이를 가장 잘 설명해 주는 것은 수도권의 5개 신도시 건설이다. 말하자면 서울시에는 더 이상 대량의 택지가 없으므로 서울 근교에 인구 30만~40만의 신도시를 건설해 서울의 주택 수요를 흡수하고 주택 가격을 안정시키겠다는 발상이다.

수십만 명을 수용하는 도시를 단 몇 개월의 단기간에 계획하였고, 불과 4~5년 내에 완공하겠다는 졸속과 무리한 발상은 많은 전문가의 지적에도 불구하고 강행되고 있다. 이는 한 시대의 권력 의지의 힘만으로 밀어부치는 프로젝트여서 멀지 않은 장래에 많은 비판의 소지를 예견할 수 있다. 이미 분당·평촌 등의 신도시에는 불량 레미콘 사건 등 불법·비리·졸속의 단면이 노출되어 공사중인 아파트가 철거되는 막대한 자원 탕비를 초래하게 되었다. 신도시 건설의 오랜 역사를 지난 선진국의 경험에서 보듯 신도시는 매우 신중히 계획되고 긴 세월(보통 10~20년) 동안 차근차근 건설된다. 일본의 도쿄 근교 다마(多摩) 신도시 건설은 1960년대에 착수되어 아직까지 진행되고 있는 중에 있다.

40만 인구의 신도시를 수년 내에 완성하겠다는 시도는 세계 도시계획사에

서 찾아보기 힘든 일이며, 이러한 졸속과 무리한 건설로 오는 사회 비용은 결국 신도시 입주자와 국민이 부담하게 된다. 주택 200만호 계획과 이의 실천적 대안으로 착수한 신도시 계획 등이 수많은 무주택자들의 주거 안정에 기여한다는 목표 지향은 계획상 치밀성의 부족과 단기간의 건설 완료라는 졸속성으로 크게 변질되고 있다.

4. 조합주택과 주택 투기

무주택 직장인들의 내 집 마련을 위해 결성된 주택조합이 투기 목적으로 악용되거나 선의의 무주택 서민을 울리는 사기 사건으로 비화되어 과행으로 치닫고 있는 경우가 많다.

주택조합은 내 집이 없는 사람들이 힘을 합하여 집을 마련한다는 명분과 민간 차원의 주택 공급을 확대한다는 목적으로 시도된 제도이다. 조합주택이 지난 매력은 크게 공급 측면과 수요 측면으로 구분하여 생각해 볼 수 있다. 공급자 측면에서 보면 정부가 통제하는 분양가 상한선·원가 연동제와 같은 제반 가격 통제를 받지 않아 건설업자는 충분한 이윤을 보장받는다. 또한 일반 분양 아파트와는 달리 주택 건축비 산정시 건설부 고시 가격이 제한받지 않고 자율적으로 결정할 수 있어 건설업체들간의 경쟁도 치열하다.

그리고 수요자 측면에서 보면 경쟁이 치열한 일반 주택 청약 경쟁과는 달리 부담없이 주택을 마련할 수 있다. 특히 분양가와 시가 차이가 엄청난 서울 지역의 경우 조합주택의 확보는 최소 수천만 원 이상의 프리미엄을 확보하게 된다. 이 때문에 주택조합에는 이미 주택을 소유한 무자격 조합원이나 조합원 명의만을 빌리는 위장 조합원들이 대량 발생하기 마련이다.

이러한 조합주택의 문제점은 한두 가지가 아닌데, 가장 기본적인 문제점은 ‘무주택자(無住宅者)’의 판정에 관한 사항이다. 주민등록의 이전만으로 주택을 소유한 자도 무주택자로 인정받을 수 있다. 정부는 뒤늦게 주택 전산화를 통해 위장 무주택자를 색출한다고 하였지만, 조합원의 무주택 여부를 설립 인가 때만 확인할 뿐 준공시나 입주시에 재점검하는 장치를 마련하지

못했던 것이 큰 잘못이다. 이러한 허점을 이용하여 자기 집을 소유한 자가 조합원의 자격을 보유하게 되었고, 이들의 숫자는 상당수에 이르고 있음은 이미 알려진 사실이다.

이 때문에 무주택 근로자들의 주거 안정을 위해 주택을 공급한다는 당초의 취지와는 달리 주택을 소유하고 있는 무자격 조합원들과 웃돈을 주고 조합원 명의만을 빌린 위장 조합원들의 조합주택은 투기가 주된 목적임을 알 수 있다. 예를 들어 1991년 초 세상을 떠들썩하게 만든 수서 지구의 특혜 분양 사건도 조합원의 절반 이상이 주택을 보유한 무자격자라는 보도가 나오기도 했다. 심지어 이미 주택조합에 가입했더라도 다른 조합의 조합원으로 재가입했는지를 점검하지 않는 점을 이용해 수 개의 지역 조합에 가입하는 사례가 비일비재하다는 보도도 있었다.

투기의 온상이요 탈법과 사기 사건이 계속되고 있는 우리나라의 조합주택과는 달리 진정 서민을 위해 주택을 공급하는 외국의 조합주택을 참고할 필요가 있다. 현재 세계 30여개 국에서 시행되고 있는 조합주택제도는 학술적으로 “협동조합주택(housing co-operatives)”이라 칭하고, 이들의 조합주택은 분양을 목적으로 하기보다 임대 주택이 보편화되어 있다. 저소득 조합원의 주거 안정이 일차적 목표이기 때문에, 우리나라의 조합주택과는 달리 일생동안 거주 가능한 조합 소유의 임대 주택을 공급한다. 전매나 전대가 제한되기 때문에 우리나라에서 나타나는 투기적 요소는 철저히 배제된다. 일부 국가에서는 협동 조합주택이라 해도 조합원의 주택 소유욕을 충족시키기 위하여 조합원용 분양 주택을 공급하기도 하지만, 이 분양 주택을 처분할 때는 반드시 해당 조합에 되팔게 되어 있다. 조합원을 위한 주택이기 때문에 주로 임대 주택을 공급하고, 만일 분양 목적으로 해도 일반 시장에 거래될 수 없도록 하여 투기를 원천적으로 봉쇄하고 있다.

이에 비하여 우리나라의 조합주택은 근로자들의 주거 안정보다 재산 증식의 수단 내지 투기의 태상으로 전락하였다. 조합주택은 구조적으로 많은 허점과 탈법의 소지를 갖고 있어 현행의 조합주택제도는 하루빨리 수정 보완되어 근로자들의 주거 안정을 목표로 하는 조합임대주택제도로 전환되어

야 한다. 정부에서는 사건이 발생할 때마다 땀질식의 부분 수정으로 일관하였다. 조합주택이 지난 구조적 모순을 치유하지 못한 상태에서 근로자의 주거 안정은 요원하고, 문제의 본질을 파악하지 못하는 행정편의주의로는 시행 착오와 부작용만을 낳게 될 것이다.

IV. 주택 정책 방향의 모색

한국에는 오늘날 대부분의 자본주의 국가들에서 볼 수 있는 혼합 경제 체제로서 분배의 불평등을 시정하고 시장의 실패를 보완하는 정부의 시장 개입이 보편화되었다.

우리 나라의 주택 정책의 특성상으로 보면 주택 공급을 시장 원리에 맡겼다는 점에서 시장 모델에 가깝다.³⁾ 그러나 1990년대에 와서 시장 메카니즘에서 파생되는 불평등을 완화시키기 위한 사회 주택(공공 영구임대주택) 등의 공급이 있긴 했으나 사회 주택 수혜 대상이 전체 가구 수에서 차지하는 비율이 극히 일부에 지나지 않아 사회민주주의 접근 방식이라 볼 수는 없다.

주택의 시장의존적인 전형적 모습과는 달리, 분양가의 통제와 원가 연동제 및 주택상환사채 등의 제도가 존재하고 공공 부문이 사실상 민간 부문의 역할을 담당했다는 점에서 정부의 시장 개입은 매우 강도가 높은 것으로 평가된다. 그래서 우리 나라의 주택 정책 모형은 시장 모델의 왜곡이라는 점에서 ‘파행적 시장 모델’이라 할 수 있다.⁴⁾

파행적 시장 모델이 나아가야 할 발전적 주택 정책의 방향은 무엇인가.

첫째, 주택정책적 불공평의 시정이 급선무이다. 주택을 소유한 자와 소유

3) 주택정책적 관점에서 주택 부문에서의 정부 개입을 크게 세 가지 형태로 구분할 수 있는데, 첫째로 극소의 개입으로 자유시장 경제 원리를 존중하는 시장 모델, 둘째로 주택 부문에 정부가 상당히 많은 통제와 보조 제도 및 직접 저소득층을 위한 임대 주택을 공급하는 사회민주주의 모델, 셋째로 주택의 사유가가 원칙적으로 허용되지 않는 사회주의 모델을 들 수 있다.

4) 하성규, 「주택정책론」, 박영사, 1991, 706~707쪽.

하지 못한 자 사이의 정책적 불공평성은 ‘기회의 불공평’이다. 집을 소유한 자는 또 신규 주택을 분양받게 되어 다주택(多住宅)으로 많은 임대 수익을 올리고 있다. 이에 대한 세금의 부과가 미미하여 집을 가진 자가 누진적으로 더 많은 수익과 자산 가치를 향유하고 있다. 반면 집을 가지지 못한 저소득층은 이들이 필요로 하는 저렴한 소형 주택이 숫적으로 감소하고 있어 내 집 장만하기가 날이 갈수록 힘이 든다. 대표적인 예로 정부의 정책을 믿고 선매 청약 저축에 가입하여 무려 10년 이상 기다렸으나 내 집 마련의 기회를 갖지 못한 선매 청약자들을 들 수 있다. 선매 청약이란 일정 횟수 이상의 불입을 하면 우선적으로 주택을 공급해 주겠다는 대 국민 약속임에도 이를 제대로 이행하지 않고 있다. 1981년 5월부터 시행된 선매청약제도를 믿고 가입하여 7년이 넘도록 아직도 내 집 마련의 기회를 얻지 못한 사람이 12,752명이나 된다고 한다.

둘째, 계층지향적 주택 정책으로의 전환이다. 앞에서도 언급되었듯이 우리 나라의 주택 정책 흐름은 주택 재고의 절대적 부족을 해결하는 방안으로 되고 있으며, 대량 주택 건설이 목표이다. 문제는 주택을 많이 지어 많이 공급했다는 것이 중요한 것이 아니고, 이 대량 생산의 혜택이 누구에게 돌아가고 있느냐 하는 점이다. 주택 공급률을 늘리는 주택 정책에서 어떤 계층과 어느 지역에 상관할 것 없이 총량적 주택 공급만 증대되면 정책 목표가 달성되는 것으로 인식된 것이 문제이다. 즉 계층중립적 주택 공급 정책이라 할 수 있는데, 이는 ‘배분적 형평성’을 상실할 수밖에 없는 정책이다. 공급된 주택이 누구에게 주어지고 있느냐가 중요시되지 못하면, 저소득층은 상대적으로 불리하고 소외될 수밖에 없다.

지난 10여년 간 공급된 주택의 평균 면적이 급격히 증대하고 있다. 이는 수익성이 높은 중대형 분양 주택이 소형 임대 주택보다 월등히 많이 공급되고 있다는 사실에서 알 수 있다. 이러한 중대형 분양 주택의 수요자는 중산층 이상의 소득 계층인데, 대량 생산의 혜택은 결국 이들이 차지하게 된다.

셋째, 주택 시장에서 구매력이 약한 저소득층을 위해서는 이들의 소득으로 점유 가능한 소형 주택이나 임대 주택이 절실히 필요하다. 또 사회정책적

차원의 보호 대상인 도시 빈민 등을 위해서는 사회 주택(공공 영구임대주택)의 공급을 확대해야 한다.

국민 개개인의 생활 수준은 과거에 비해 크게 향상되었음에도 불구하고 계층간의 소유의 불평등은 증대되고, 특히 부유층의 주택 과소비 등을 통한 사회 계층간의 갈등과 위화감이 심화되고 있다. 정부가 주택 정책을 통해 저 소득층에 대한 배려가 강화되지 않으면 주택으로 인한 불평등은 심각한 사회적 분열을 초래하게 된다.

끝으로 경제 안정을 해치고 국민에게 상대적 빈곤감을 가중시킨 부동산 투기에 대해서는 제도적 안정 장치가 필요하다. 불로소득과 재산 소득에 대해서는 적정 과세를 부과하여 부(富)의 편중을 시정해야 한다. 특히 주택 부문에서 세제의 미비로 재산 소득의 포착이 잘 이루어지지 않고 있어 조세의 소득 재분배 기능을 다하지 못하고 있다. 부의 축적 과정이 부동산의 투기와 미비한 세제의 허점을 이용한 것으로 인식될 때 자본주의의 장점인 자유 경쟁 경쟁은 무너지게 되고, 부(富)의 정당성이 결여되어 사회적 갈등은 더욱 심화될 것이다.

오늘날 우리 나라는 과행성을 종식시키는 진정한 시장 모델이 정착되어야 하고, 국민소득이 점차 향상되는 미래에는 소득의 불평등과 상대적 빈곤감을 시정하는 사회민주주의적 주택 정책 모델로의 발전이 요망되고 있다.

참고 문헌

- 김창선, 「분배의 정치경제학」, 동아출판사, 1990.
- 경제구조조정자문회의, 「경제 선진화를 위한 기본 구상」, 1988.
- 권태준, 「분배의 의식화 시대」, 나남, 1989.

- 경제정의실천시민연합, 「땅, 집 : 한국의 토지주택정책, 어디로 가야 할 것인가」, 한울, 1990.
- 김상균, 「현대사회와 사회사상」, 서울대 출판부, 1990.
- 국토개발연구원, 「주택 정책의 평가와 방향」, 1990.
- 국토개발연구원, 「사회 주택 정책에 관한 연구」, 1988.
- 대한주택공사, 「영세민 주거 실태 및 의식 조사 연구」, 1989.
- 유재현, “영구임대주택의 전망과 과제”, 『주택금융』, 1990. 1.
- 하성규, 「주택정책론」, 박영사, 1991.
- Bourne, L. S., *The Geography of Housing*, London : Edward Arnold, 1981.
- Castells, M., *The Urban Question*, London : Edward Arnold, 1982.
- Clapham, D., Kemp, P. and Smith, S. J., *Housing and Social Policy*, London : Macmillan, 1990.
- Donnison, D. and Ungerson, C., *Housing Policy*, Harmondsworth : Penguin, 1982.
- Ha, Seong-kyu 편, *Housing Policy and Practice in Asia*, London : Croom Helm, 1987.