

한국의 주택문제에 관한 연구

사회복지과 한 영 현
전임 강사

I. 문제의 제기

지난 20여년간 우리나라는 급속히 진행된 도시화로 인해 주택문제가 심각하게 대두되어 왔다. 도심 곳곳에 슬럼화되어 잔존해 있는 주택들, 도시내 각처의 산등성이마다 들어차 있는 불량주택들, 공단주변에 널려있는 별집들, 이들은 모두 주택문제의 심각성을 나타내주는 예들이다.

그런데 주택이란 인간이 일정한 장소에 거처를 정하여 인간의 내면적이고 개인적인 삶과 가정의 생활을 영위하는 터전으로서 의·식과 함께 인간생활에서 필수불가결한 것이다. 그리고 자본주의의 전개와 더불어 주택의 재산으로서의 기능이 중요시되고 있다. 모든 생산물이 상품으로 생산·교환되는 자본주의 사회에서 주택 역시 하나의 상품으로 취급되었고 이에 따라 인간 거주환경으로서의 주택의 본원적 기능은 왜곡되어 왔다. 주택은 다른 일반 상품과 달리 첫째 토지고착적이어서 시장권이 넓고 유통성이 작으며, 둘째 부피가 큰 대형상품으로서 이것의 대량생산을 위해서는 대자본의 개입이 불가피하고, 셋째 소비재이지만 내용연수가 길고 거래비용이 커서 상품유통이 어려운 점 등의 특성을 가지고 있다. 이에 따라 수급관계의 불균형이 심해지고 이러한 불균형에 의해 다른 상품보다도 자본의 순환에 따른 수혜계층과 피해계층의 격차가 심화되기 쉬워 이 과정에서 피해계층의 주택문제가 필연적으로 대두된다.¹⁾ 특히 산업화와 함께 진행되는 도시화는 도시로의 급격한 인구집중을 가져오면서 필연적으로 심각한 주택난을 일으키게 된다.

정부는 1987년 이후의 지속적인 지가상승, 집값상승 및 부동산 투기의 심화, 인플레이션의 증대, 그리고 이에 따른 중간 계층 및 노동자들의 불만증대라는 사태에 직면하고 있으며, 최근의 투기심화에 따른 지가상승과 주택가상승이 노동자계급은 물론 중간 계층의 사회심리 및 정치적 입장에 심대한 악영향을 미치고 있다고 판단하여 여러가지 보완책을 고안하고 있다. 즉 200만호 주택건설계획과 아파트투기에 대응한 분당·일산 신도시개발계획, 토지보유에 대한 제한책으로서의 토지종합과세제의 도입, 이의 통괄적 기반으로서의 토지공개념의 확대도입등

¹⁾ 김한준 외, 현대 도시문제의 이해, 한길사, pp. 248 ~ 249(1989).

여러가지 토지·주택관련 정책이 잇따라 발표되고 있는 것이다. 이러한 정책들의 구상과 발표 그리고 이의 구체적인 시행은 각 계층의 반응과 경제의 동향에 따라 그의 내용과 추진속도를 달리 할 것으로 예상된다.

정부의 토지·주택정책은 토지공개념의 확대도입, 부동산관련 조세제도의 정비, 주택건설의 촉진등으로 요약된다. 이러한 정부의 정책이 노리는 단기적 효과는 최근의 급격한 부동산투기와 이에 따른 대중의 사회불평등에 대한 증폭된 반감을 무마시키는 데 맞추어져 있다. 따라서 토지·주택정책의 장기적 목표에 관한 근본적 재검토보다는 현재의 경제동향과 관련된 대중의 사회심리에 영향을 미치기 위하여 몇가지 충격적인 조치들을 발표하는 방식을 취하고 있다. 그러므로 경제적 측면에서 나타날 수 있는 여러 문제점—개발이익과 관련된 문제, 토지수용과 관련된 문제, 도시하부설비 건설과 관련된 문제—이 노정될 가능성이 있으며, 앞으로 사회적 측면에서의 주택문제 해결을 위한 상이한 계층간의 갈등이 강화될 가능성도 있다.

이 글의 목적은 최근 심각하게 확산되고 있는 주택문제의 성격과 실태를 살펴보고, 정부의 주택정책에 대한 비판적 검토와 더불어 주택정책의 방향에 대한 몇가지 제언을 하고자하는데 있다. 자본주의 사회에서 주택이 갖는 성격이나 최근 우리 사회에서 보여지는 심각한 주택문제와 이로 인한 계층간의 갈등을 고려할 때 이 글이 갖는 의의는 매우 크다고 할 수 있을 것이다.

II. 주택문제의 성격

1. 주택문제에 대한 제접근과 문제 영역

도시문제로서 주택문제가 심각하게 대두되면서 주택에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 주택은 그 자체가 다양하고 복합적인 성격을 지니고 있으며, 이러한 주택의 특성들은 그 연구에 있어 여러 접근들을 가능하게 하였다. 이러한 접근들에는 표1에서 보듯이 인간생태학에 근거한 생태학적 접근, 신고전경제학에 근거한 신고전경제학적 접근, 베버의 사회학에 근거한 제도적 관료주의 접근들이 있다. 그러나 이러한 제접근은 주택 자체와 주택을 중심으로 형성된 근린주거환경에 치중하여 문제를 파악하였으며, 사회 전반적인 구조와의 관련속에서 주택문제를 분석하는 측면이 결여되어 있었다.

그런데 최근의 주택에 관한 마르크스주의적 접근은 기존의 연구들이 지닌 주택문제에 대한 부분적이고 현상적인 파악이라는 한계를 비판하면서, 주택문제를 전체 자본주의 생산양식과 연결시켜 분석하고 있다. 마르크스주의적 접근에 의한 주택문제의 기본적인 문제영역은 다섯가지로 정리될 수 있다. 첫째 주택은 하나의 상품으로서 특정자본에 대한 잉여가치의 원천인데, 주택이라는 상품은 그 가치의 생산기간(건설기간)과 실현기간이 장기간이기 때문에 생산과정에서 외부 장애의 작용과 실현 과정에서 자본분파—상업자본, 부동산자본등—의 개입이 크다. 둘째 주택은 노동자의 필수 소비재로서 노동력재생산의 주요측면이며, 이것은 전체적으로 자

표 1. 주택에 대한 접근방법

| 접 근 방 법 | 기본사회이론 | 연 구 영 역 | 대표적학자 |
|--------------------|--------|---------------------|---------------------------------|
| 생태학적접근 | 인간생태학 | 거주구조의 공간적 패턴 | Burgess(1925) |
| 신고전경제학적접근 | 신고전경제학 | 효용의 극대화, 소비자 선택 | Alonso(1964) |
| 제도적접근 관료주의 입지갈등 | 베버사회학 | 주택제약 | Pahl(1975) |
| | | 권력집단, 갈등 | Form(1954) |
| 마르크스주의적접근 | 사적유물론 | 상품과 노동력재생산으로서 주택 | Harvey(1973), Castells(1977) |

자료 : K. Bassett and J.R. Short, *Housing and Residential structure*, Routledge and Kegan Paul, p.2(1980).

본 일반에 있어서도 중요한 영향을 미친다. 세째 주택이 공급되는 제형태는 자본주의적 사회관계의 재생산과 상호 관련되어 있다. 예를 들어, 주택의 자가소유는 사유재산과 사적 소유의 형태를 이데올로기적 차원에서 지원하며 나아가 주택이 공급되는 형태는 자본주의 사회에서 가족의 역할을 강화하는 성격을 지니고 있다. 네째 주택이 자본주의 생산양식하에서 모순적 제세력간의 체계와 관련되는 한, 주택체계(housing system)는 계급갈등과 국가개입의 장(場)이 된다. 다섯째 주택의 공간적 측면과 관련하여 공간상에 나타난 주거지분화(residential differentiation)는 계급분화, 다양한 소비양식, 그리고 사회적 관계의 재생산과 밀접히 연결되어 있으며 나아가 공간구조는 사회구조와 상호 연결되어 있다.²⁾

2. 주택의 이중적 성격

자본주의 생산양식하에서 주택의 분석은 이중적 성격에 대한 고찰에서부터 비롯하고 있다. 즉, 주택이 소비와 관련하여 자본주의 생산양식의 전제조건으로서, 노동력재생산의 주요한 부분이라는 것과 특정 생산부문에 의해 생산되는 상품이라는 것이다.

소비영역과 노동력재생산에 있어 주택이 갖는 중요성은 생산관계에서 도출된 계급투쟁을 소비의 차원으로까지 발전시킬 수 있는 계기를 제공하고 있기 때문이다. 이에 대해서는 자본주의 사회에 있어서 직장과 주거의 분리는 이중의 투쟁을 필요로 한다는 논의와 관련시켜 설명할 수 있다. 즉 이것은 작업장내에서 자본과 노동의 관계에 근거한 계급투쟁과 소비의 차원에서 주거문제 특히 주택과 관련된 도시투쟁으로 구별될 수 있다. 또한 주택과 관련하여 주택계급(housing class)문제, 도시사회운동(urban social movement)의 문제 등은 논의의 성격에 있어서 차이가 존재하지만, 기본적으로 도시투쟁과 같은 맥락으로 파악될 수 있다. 그런데 여기서 가장 중요한 문제는 계급투쟁과 도시투쟁의 관계에 관한 것으로, 도시투쟁을 새로운 형태의 계급투쟁으로 분석하려는 시도가 있으나 근본적으로 도시투쟁은 계급투쟁의 단순한 한 표면형태라 하겠다.

²⁾ 김한준 외, 현대 도시문제의 이해, 한길사, pp.147 ~ 148(1989).

한편 도시공간을 집합적 소비(collective consumption)를 통해 분석해야 한다고 주장하는 학자들에 따르면, 주택은 집합적 소비의 대표적 예로서, 이는 주택의 소비와 노동력 재생산의 측면과 관련된 것이다. 집합적 소비란 자본의 기능, 자본주의의 모순, 지배계급의 합리성 및 대중들의 요구에 따라서 비경쟁적 부분에 국가가 책임을 지면서 경쟁적 행위를 조정하기 위해 적극적으로 개입하게 되는 소비부분의 영역으로, 소비의 사회화로 표현할 수 있다. 집합적 소비가 보편화된 상태에서 소비문제를 둘러싼 갈등과 사회구조의 모순을 통해 도시사회운동이 발생하게 되는데, 파리의 대규모 공공주택지역인 그랑 앙상블에서의 지역주민운동은 주택을 중심으로한 도시사회운동의 예라 하겠다.

주택이 특정 생산부문에 의해 생산되는 상품이라는 측면은 주택의 생산과 교환·분배·소비를 중심으로 파악한 것이며, 이 과정에 관련된 자본분과-건설자본, 부동산자본, 금융자본 등-간의 관계와 순환을 강조하고 있다.

주택의 생산은 교환가치를 갖는 다른 상품의 생산과 동일한 형태를 갖는다. 그런데 주택은 노동력재생산의 주요한 부분으로서 주택의 지속적인 산업생산의 조건이 형성되고 있고 주택의 생산비뿐만 아니라 구입비 역시 높다는 사실이 다른 상품과 구별되는 특성이라 하겠다. 이에 따라 주택은 다른 소비상품과는 달리 1회의 거래를 통해서만 노동자에게 판매될 수 없으며, 지불기간의 연장을 통하여 구입이 가능한 상품이다.

적절한 수준의 노동력재생산을 위한 충분한 주택이 생산되었을 때, 생산자와 소비자를 매개하기 위해서는 다양한 금융기관이 필요하며 지주나 국가가 이러한 역할을 수행하기도 한다. 또한 주택의 교환과정에 참여하는 집단이나 기관은 건설자본뿐만 아니라 전체적인 산업자본에도 결정적인 역할을 한다. 건설자본에 있어 이들의 역할은 주택상품의 긴 순환기간 때문에 갖는 상품자본에서 화폐자본으로의 느린 전과정을 가속화시켜 건설자본의 순환을 촉진시키는 역할을 한다. 한편 전체적인 산업자본의 입장에서는 주택의 공급을 통하여 노동력의 재생산을 확보할 수 있다. 그러므로 주택상품에 있어 금융기관, 지주, 국가 등의 중요성은 단순히 소비자원으로서 주택이 어떻게 배분되느냐의 문제가 아니라 주택이 어떻게 교환되고, 또한 주택 안에 구현된 잉여가치를 어떻게 실현하는가하는 측면에서 찾을 수 있다.

또한 주택의 정치경제학은 상품으로서 주택의 생산분석에서 그 논의를 시작하는데, 주택상품의 생산분석을 위하여 먼저 주택건설산업의 특징을 살펴보도록 하겠다. 건설업은 그 노동과정의 특성상 유기적 구성도가 낮아서, 건설자본의 축적은 절대적 잉여가치의 증대를 통해 평균이윤율을 확보하면서 이루어진다. 그리고 주택가치의 하락이 지체될수록 노동자계급의 주거비용은 자본 일반에게 더욱 부담이 되기 때문에 자본부담의 경감을 위해서는 국가개입이 이루어진다. 주택에 대한 국가의 개입은 소비나 수요의 측면보다는 자본의 요구에 응한 것이며, 그 형태는 주택설비에 대한 지원이나 직접투자 내지는 지대의 조절로서 나타난다. 그러나 이것은 비자본가계급이 자본부담을 대신하게 되는 재분배 효과를 가져와 일시적인 해결책으로

작용할 수 있지만, 주택의 생산성 향상이 느린데서 기인하는 상대적으로 높은 가치로 말미암아 자본부담이 근본적인 해결을 이룩할 수는 없다. 특히 주택건설사업은 경기순환과 밀접하게 관련되어 있어서 국가의 경기회복을 위한 수단이라는 측면에서도 검토되어야 한다.

이러한 건설업의 특징에 근거하여, 건설자본에 의해 생산된 주택의 교환을 통해 특화된 순환자본이 자본순환을 촉진시키는데, 여기서의 순환자본에는 금융자본 특히 대부자본(loan capital)과 부동산자본(property capital)이 있다. 주택금융자본은 광범위한 신용체계에 의존하고 있으며, 상품거래에 의해 근거하지 않는 화폐자본인 가공자본(fictitious capital)의 형태를 갖는다. 부동산자본은 그 규정에 있어 일반적인 합의가 없으나, 이것 역시 가공자본의 한 형태로서, 건설자본의 순환을 촉진하여 생산성의 증가를 추구한다. 특히 부동산자본은 이자율과 예상되는 앞으로의 임대수익과의 관계에 따른 이자율 하락에의 장기적 경향 및 일시적 화폐자본의 번창을 통하여 토지와 주택에 대한 투기를 발생시킨다.

그런데 앞에서 말한 주택의 이중적 성격—노동력재생산의 측면과 상품의 측면—은 근본적인 두가지의 모순을 발생시킨다는 측면에서 주택문제를 분석하는 입장도 있다.

첫째 건설업 관련 자본과 전반적인 산업자본간의 모순이다. 건설업 관련 자본은 생산자본과 순환자본의 두가지 성격을 동시에 소유하고 있다. 즉 산업자본으로서 건설자본의 생산물이 갖고 있는 긴 생산기간과 순회기간이라는 특성은 산업자본의 원활한 순환을 위해 특화된 순환자본—부동산자본, 대부자본—을 개입하게 만든다는 것이다. 따라서 결과적으로 건설자본과 산업자본간의 모순이 산업자본과 순환자본의 모순으로 변화하게 된다.

둘째 주택은 토지없이 건설될 수가 없다는 점이다. 이것은 토지가 없이는 주택을 건설할 수가 없다는 사실에서가 아니라, 자본주의적 토지·부동산제도와 토지의 사적 소유가 존재하기 때문에 모순이 발생한다는 것이다. 이 문제는 지대와 밀접히 관련되어 있는데, 근본적인 것은 잉여가치의 지대형태로의 수취와 이윤형태로의 수취간의 갈등을 의미한다. 즉 주택은 토지가 있어야만 하며 그 토지는 토지·부동산제도에 의해 좌우되기 때문에 토지·부동산제도와 산업자본간의 모순이 발생한다. 그러나 산업자본이 기존의 토지·부동산제도를 통하여 잉여가치를 지대 혹은 이윤의 형태로 동시에 얻을 수 있는 한국의 상황에서는 이 둘 사이의 모순이 극히 축소될 가능성이 있다고 하겠다.

주택의 이중적 성격에 근거한 최근의 논의로 주택의 노동력재생산 측면과 상품으로서의 측면을 주택의 생산에서 분배를 통한 소유와 소비의 연속적 과정으로 분석하려는 경향이 있다. 여기에서는 잉여가치의 생산과 분배, 실현의 측면에서 주택의 중요성을 강조하고 있는데, 주택의 생산은 잉여가치의 창출이며 주택의 소유는 지대형태를 통한 잉여가치의 분배, 그리고 주택의 소비는 잉여가치의 실현으로 보면서 이것을 바로 노동력의 재생산으로 설명하고 있다. 이것은 가장 단순한 형태로 표현된 것이지만, 이러한 분석의 의의는 주택의 성격을 생산·소비의 어느 한 부분에 치중하여 분석하는 것을 극복하고 총체적으로 그 성격을 밝히고 있다는 점이다. 여기에서는 특히 주택의 연속적인 생산·분배·소비 과정에 영향을 미치는 국가의 주택정책을

밝힘으로써 자본주의 국가의 성격을 파악하는데 하나의 단면이 될 수 있다고 하겠다.³⁾

3. 주택에 대한 공적 개입

생활의 사회적 조건에 대한 양적 측정과 삶의 질에 관한 정보를 나타내는 사회지표에는 주거 또는 주택이 대개 구성요소의 하나로 들어 있는 경우가 많다.⁴⁾ 즉, 체계적인 사회지표를 가장 먼저 개발한 UN산하 사회개발연구소(United Nations Research Institute for Social Development)의 ‘생활수준지표’(The Level of Living Index, 1966)에도 주택이 주요지표의 하나로 들어 있으며, 한국의 경우도 1979년 경제기획원이 개발한 ‘한국의 사회지표’에 보면 주거환경이 역시 주요지표의 하나로 들어 있다.⁵⁾ 이러한 주택문제는 본래 개인적 책임의 영역에 속하는 것이었다. 그러나 경제발전과정에서 점차 공공주택의 비중이 높아지고 주택의 건축 또는 소유에 대한 각종의 공적 규제 또는 지원이 강화되기 시작하였다. 이러한 주택문제에 대한 공적 개입의 증대 배경으로는 다음의 세가지 요인을 들 수가 있다.

첫째 복지사회의 기본요건을 충족하는데 주거안정이 필수적임을 인식하였기 때문이다. 특히 도시에 있어서 주택문제의 해결은 고용, 의료보장과 더불어 가장 시급한 해결과제의 대상이 되고 있다.

둘째 주택과 토지에 공적 개념이 도입되는 경향이 있는데, 이는 부동산거래를 완전히 시장경제시스템에 맡길 경우 재산소득의 격차를 가중시키고 결국 토지라는 한정된 자원배분의 현격할 불균형을 탄생시킨다는 인식을 하게 되었기 때문이다. 이러한 불균형은 사회안정과 사회통합의 차원에서도 문제발생의 소지가 있는 것이다.

세째 주택건설비는 사회의 총투자 중에서 큰 비중을 차지한다. 따라서 이러한 투자부분의 정부에 의한 규제, 개입은 정부가 경제성장과 안정대책을 추진하는 데 효율적 수단으로 활용될 수 있다.⁶⁾

이와 같은 몇가지 요인 때문에 영국,⁷⁾ 스웨덴 등의 복지국가에서는 1970년대 모든 주택의 30%내지 40%가 공적 기관에 의하여 소유 또는 관리되기 시작하였고 소련은 1950년에 이미

³⁾ C.G. Pickvance, "Housing : Reproduction of Capital and Production of Labor Power : Some Recent French Work", in J. Walton and L.H. Masotti(eds), *The city in Comparative Perspective*, (1976) 과 K. Bassett and J.R. Short, *Housing and Residential structure*, Routledge and Kegan Paul, (1980). 참조.

⁴⁾ Campbell and P.E. Converse(eds.), *The Human Meaning of Social Change*, New York, Russell Sage Foundation, p.10.(1972).

⁵⁾ 윤종주, "한국사회의 사회지표, 개발을 위한 기초 연구", 복지사회의 본질과 구현, 한국정신문화연구원, p.287.(1983).

⁶⁾ 김영중, 복지정책론, 형설출판사, pp.332 ~ 333.(1988).

⁷⁾ 영국의 자가주택은 46%이고 28%는 지방당국의 소유이며 21%는 민간의 임대 주택이다. Muriel Brown, *Introduction to Social Administration*, London, Hutchinson University Press, p.11, (1969).

도시거주자의 3분의 2 이상이 공공주택에서 살게 되었다.⁸⁾ 그외에도 많은 자본주의 선진국의 국민들이 공공기관이 소유, 관리하는 임대주택에 살거나, 정부의 보조금을 받아 주택을 건설하는 경향이 증대하는 것이 일반적 현상이다.

Ⅲ. 한국의 주택현황과 문제점

1. 주택문제의 현황

1960년대 이후 독점자본의 대도시를 중심으로 한 급속한 자본축적은 인구를 대도시로 집중시켰으며 그 결과 주택문제를 발생시켰다. 표 2는 1960년부터 1987년까지의 주택보급율의 추이를 나타낸 것으로 도시인구는 급격히 증가하고 농촌인구는 감소하면서 도시지역의 주택보

표 2. 연도별 주택보급율

| 연도 | 구분 지역 | 인구 (1,000명) | 가구수 (1,000가구) | 가구당인구수 (명) | 주택수 (1,000호) | 보급율 (%) |
|------|---------|----------------|------------------|---------------|-----------------|------------|
| 1960 | 전국 | 24,989 | 4,198 | 6.0 | 3,464 | 82.5 |
| | 시 | 6,997 | 1,209 | 5.8 | 783 | 64.8 |
| | 농촌 | 17,992 | 2,989 | 6.0 | 2,681 | 87.7 |
| | 시/전국(%) | 28.0 | 28.8 | - | 22.6 | - |
| 1970 | 전국 | 30,852 | 5,576 | 5.5 | 4,360 | 78.2 |
| | 시 | 12,685 | 2,404 | 5.3 | 1,398 | 59.2 |
| | 농촌 | 18,167 | 3,172 | 5.7 | 2,962 | 93.4 |
| | 시/전국(%) | 41.1 | 43.1 | - | 32.1 | - |
| 1975 | 전국 | 34,679 | 6,367 | 5.4 | 4,734 | 74.4 |
| | 시 | 16,770 | 3,216 | 5.2 | 1,809 | 56.3 |
| | 농촌 | 17,909 | 3,151 | 5.7 | 2,925 | 92.8 |
| | 시/전국(%) | 48.4 | 50.5 | - | 38.2 | - |
| 1980 | 전국 | 37,407 | 7,469 | 5.0 | 5,319 | 71.2 |
| | 시 | 21,409 | 4,362 | 4.9 | 2,468 | 56.6 |
| | 농촌 | 15,998 | 3,107 | 5.1 | 2,851 | 91.8 |
| | 시/전국(%) | 57.2 | 58.4 | - | 46.4 | - |
| 1985 | 전국 | 40,420 | 8,763 | 4.6 | 6,104 | 69.7 |
| | 시 | 26,418 | 5,791 | 4.6 | 3,349 | 57.8 |
| | 농촌 | 14,002 | 2,972 | 4.7 | 2,755 | 92.7 |
| | 시/전국(%) | 65.4 | 66.0 | - | 54.9 | - |
| 1987 | 전국 | n.a. | 9,320 | n.a. | 6,449 | 69.2 |
| | 시 | n.a. | 6,328 | n.a. | n.a. | 58.1 |
| | 농촌 | n.a. | 2,992 | n.a. | n.a. | 93.5 |
| | 시/전국(%) | 68.6 | 67.9 | - | 56.8 | - |

자료: 경제기획원, 총인구 및 주택조사 보고, 각년도.

⁸⁾ Alexander Blok, "Societ Housing, the Historical Aspect", *Societ Studies*, Vol.3, p.17(1951).

급율은 64.8%에서 58.1%로 악화되고 농촌의 경우는 87.7%에서 93.5%로 호전됨을 보여주고 있다. 한편 이 시기 도시로의 인구 집중율은 28.0%에서 68.6%로 늘어났다. 표 2를 보면 농촌지역의 주택수는 1975년 292.5만 호에서 1985년에는 275.5만 호로 17만 호가 줄어들고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 주택문제가 단순히 주택을 많이 건설하는 것만으로 해결될 수 있는 것이 아니라 지역의 균형적인 발전과 제한된 토지공간을 평등하게 분배하는 제도의 뒷받침을 통해서 해결되어야 함을 시사한다고 할 수 있다. 즉, 인구의 도시집중과 이에 따른 도시지역의 주택부족은 지역불균등 발전의 사회적 결과라 할 수 있으며, 농촌의 주택문제가 교통, 교육, 편의설비의 확충이라는 주거환경의 질적 수준과 관련된 문제인 반면 도시의 주택문제는 이러한 질적 수준의 문제와 함께 양적 차원에서의 주택의 부족이라는 현상이 두드러지게 보여지는 것이다.

표 3은 1970년부터 1989년까지의 지가 상승률, 주택가격상승률, 전세가상승률, 소비자물가상승률, 명목임금상승률을 나타낸 것이다. 표에서 보여지는 것과 같이 지가는 1988년에 전국 평균 27%, 대도시평균 29%가 올랐으며, 1989년에는 전국평균 31%가 올랐다. 그리고 이러한 지가상승은 주택가격상승으로 이어져 주택가격은 1988년에 16.0%, 1989년에 14.1%가 올랐다. 뿐만 아니라 근로대중의 실제 주거비용과 긴밀한 관련이 있는 전세가격은 1987

표 3. 연도별 지가, 주택가, 전세가, 소비자물가, 명목임금상승률 추이 (%)

| 구분 \ 연도 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| 지가 상승률 (전국평균) | 30 | 34 | 7 | 6 | 18 | 27 | 27 | 34 | 49 | 17 |
| 지가 상승률 (대도시평균) | 13 | 37 | 3 | 6 | 19 | 22 | 21 | 47 | 79 | 22 |
| 주택가 상승률 (전국평균) | - | 36.2 | 14.9 | 15.2 | 17.4 | 38.2 | 27.6 | 24.5 | 73.7 | 10.9 |
| 전세가 상승률 (전국평균) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 소비자물가상승률 | 15.9 | 13.5 | 11.7 | 3.2 | 24.3 | 25.3 | 15.3 | 10.2 | 14.4 | 18.3 |
| 명목임금상승률 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 구분 \ 연도 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
| 지가 상승률 (전국평균) | 12 | 8 | 5 | 19 | 13 | 7 | 7 | 15 | 27 | 31 |
| 지가 상승률 (대도시평균) | 17 | 7 | 6 | 32 | 22 | 8 | 6 | 14 | 29 | - |
| 주택가 상승률 (전국평균) | 16.2 | -0.8 | -2.3 | 25.5 | -6.1 | -2.2 | -5.9 | 7.3 | 16.0 | 14.1 (89.1-11) |
| 전세가 상승률 (전국평균) | - | - | - | - | - | 7.7 | 5.4 | 18.3 | 14.6 | 17.7 (89.1-11) |
| 소비자물가상승률 | 28.7 | 21.6 | 7.1 | 3.4 | 2.3 | 2.5 | 2.8 | 3.0 | 7.1 | 6.2 (89.1-6) |
| 명목임금상승률 | 26.2 | 20.1 | 16.6 | 10.4 | 9.4 | 9.6 | 7.2 | 7.8 | 11.3 | 10.1 (89.1-6) |

자료: 지가, 주택가 상승률은 70~74년은 한국감정원, 75년이후는 건설부, 건설통계, 각년도, 나머지는 한국은행, 경제통계연보, 각년도

년에 18.3%, 1988년에 14.6%, 1989년에 17.7%라는 엄청난 상승률을 기록하였다. 따라서 표 4에서 보는 바와 같이 도시근로자 가구의 가계지출구성에서 주거비가 차지하는 비중이 점차 증대되고 있다. 즉, 주거비는 1970년의 13.2%에서 1989년의 20.3%로 가계지출 구성항목중 가장 높은 증가율을 보이고 있다. 이는 급격한 지가상승과 공공임대주택체계의 미성립을 반영하는 것으로서 상품화된 주택체계의 모순을 심각하게 드러내는 현상이라 할 수 있다. 이러한 지가나 주택가격의 상승폭을 1970년을 지수 100으로 하여 살펴보면 표 5와 같다. 주택가격의 상승은 1970년 이후 15년 동안 약 12배, 그리고 택지가격은 약 16배 상승하여 같은 기간 동안의 물가상승 약 6배를 2배내지 3배정도 앞지르고 있다. 따라서 임대료의 상승 및 주택 구입의 어려움은 더 커지는 것이다.

한편, 주택문제를 가중시키는 요인으로 간과할 수 없는 것이 주택의 대규모현상이다. 표 6은 건축년도 및 규모별 주택현황을 나타낸 것인데 주택규모의 추이가 점차 대형화하고 있음을 뚜렷이 나타내고 있다. 이것은 소득격차의 확대에 따라 고소득자들의 대형주택 수요가 늘어났다는 것과 임대소득을 목적으로 큰 규모의 집을 건축했음을 의미한다. 이러한 주택의 대규모화현상은 표 7에서도 보여지는데 신축주택의 규모확대는 주택을 부동산투자에 의한 재산증식

표 4. 도시근로자가구 가계지출구성비 추이

(%)

| 구분 \ 연도 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 2/4 | 1989 2/4 | 증가비 (70~89) |
|------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1. 개인재생산비 | 47.7 | 51.1 | 41.7 | 33.6 | 32.5 | 32.1 | 32.0 | 30.4 | -17.3 |
| 식 품 | 37.8 | 42.4 | 34.3 | 27.8 | 26.8 | 26.3 | 25.6 | 23.8 | -14.0 |
| 피 복 | 9.8 | 8.6 | 7.3 | 5.7 | 5.7 | 5.8 | 6.4 | 6.5 | -3.3 |
| 2. 상품화된소비 | 14.3 | 13.8 | 14.4 | 17.4 | 18.4 | 19.4 | 20.2 | 21.4 | 7.1 |
| 내구소비재 | 3.7 | 3.8 | 4.1 | 3.6 | 3.8 | 4.0 | 4.5 | 4.4 | 0.7 |
| 문 화 오 락 | 1.8 | 1.5 | 2.1 | 2.5 | 2.7 | 2.7 | 3.0 | 3.6 | 1.8 |
| 기 타 | 8.7 | 8.4 | 8.2 | 11.2 | 11.8 | 12.7 | 12.7 | 13.3 | 4.6 |
| 3. 집합적 소비 | 31.2 | 31.0 | 39.6 | 42.4 | 42.2 | 41.1 | 39.2 | 39.5 | 8.3 |
| 주 거 | 13.2 | 12.1 | 18.8 | 21.2 | 21.3 | 20.4 | 21.0 | 20.3 | 7.1 |
| 교 육 | 5.3 | 5.7 | 4.7 | 5.0 | 5.3 | 5.4 | 4.3 | 4.9 | 0.4 |
| 교 육 통 신 | 4.4 | 4.1 | 4.7 | 4.8 | 4.7 | 4.9 | 5.1 | 6.0 | 1.6 |
| 광 열 전 기 | 5.3 | 5.0 | 5.9 | 5.4 | 5.0 | 4.7 | 3.3 | 2.6 | -2.7 |
| 의 료 | 2.9 | 3.9 | 5.2 | 5.8 | 5.7 | 5.6 | 5.3 | 5.5 | 2.6 |
| 소비지출총계 | 93.3 | 69.0 | 95.8 | 93.5 | 93.2 | 92.8 | 91.5 | 91.4 | -1.9 |
| 4. 비소비 지출 | 6.6 | 3.9 | 4.1 | 6.4 | 6.7 | 7.1 | 8.4 | 8.5 | 1.9 |
| 직 접 세 | 5.4 | 2.6 | 1.6 | 2.2 | 2.3 | 2.5 | 3.7 | 3.3 | -2.1 |
| 사 회 보 장 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1.3 | 1.3 | 1.4 | 1.8 | 1.9 | 1.9 |
| 송 금 기 타 | 1.1 | 1.3 | 2.5 | 2.9 | 3.0 | 3.1 | 2.8 | 3.2 | 2.1 |
| 가계지출총계 | 100 30,300 | 100 65,550 | 100 217,588 | 100 408,844 | 100 449,605 | 100 513,110 | 100 546,420 | 100 725,765 | |

자료: 경제기획원, 도시가계연보, 각년도.

비고: 70~89 증가비율은 89년 2/4분기 가계지출구성비에서 70년도 가계지출구성비를 뺀 수치임. 주거비용은 전세평가액과 자가평가액을 합산하여 재구성한 것임.

표 5. 주택, 택지가격상승 추이

(지수 1970 = 100)

| 구분 연도 | 주택 가격 | 택지 가격 | 소비자 물가 |
|----------|---------|---------|--------|
| 1970 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1980 | 1,038.7 | 974.9 | 450.5 |
| 1985 | 1,172.4 | 1,585.6 | 635.1 |

자료: 건설부, 건설통계, 각년도.

표 6. 건축연도 및 규모별 주택현황 (단독주택)

(천호)

| 구 분 | 1960년대 이전 | | 1960 ~ 1969 | | 1970 ~ 1975 | | 1976 ~ 1980 | | |
|--------|-----------|-------|-------------|-----|-------------|-----|-------------|-----|-------|
| | 수 | % | 수 | % | 수 | % | 수 | % | |
| 전 국 | 계 | 2,161 | 100.0 | 905 | 100.0 | 922 | 100.0 | 661 | 100.0 |
| | 10 평미만 | 296 | 13.7 | 115 | 12.7 | 71 | 7.7 | 31 | 4.7 |
| | 10 ~ 14 평 | 598 | 27.7 | 228 | 25.2 | 163 | 17.7 | 71 | 10.8 |
| | 15 ~ 19 평 | 619 | 28.6 | 267 | 29.5 | 249 | 27.0 | 151 | 22.8 |
| | 20 ~ 29 평 | 478 | 22.1 | 207 | 22.9 | 289 | 31.3 | 245 | 37.1 |
| | 30 ~ 49 평 | 140 | 6.5 | 71 | 7.8 | 116 | 12.6 | 125 | 18.9 |
| | 50 평이상 | 30 | 1.5 | 17 | 1.9 | 34 | 3.7 | 38 | 5.7 |
| 시 도 | 계 | 516 | 100.0 | 475 | 100.0 | 547 | 100.0 | 350 | 100.0 |
| | 10 평미만 | 74 | 14.3 | 56 | 11.8 | 29 | 5.3 | 10 | 2.9 |
| | 10 ~ 14 평 | 118 | 22.9 | 107 | 22.5 | 69 | 12.6 | 23 | 6.6 |
| | 15 ~ 19 평 | 128 | 24.8 | 139 | 29.3 | 129 | 23.6 | 46 | 13.1 |
| | 20 ~ 29 평 | 126 | 24.4 | 114 | 24.0 | 198 | 36.2 | 139 | 39.7 |
| | 30 ~ 49 평 | 54 | 10.5 | 46 | 9.7 | 93 | 17.0 | 99 | 28.3 |
| | 50 평이상 | 16 | 3.1 | 13 | 2.7 | 29 | 5.3 | 33 | 9.4 |

자료: 경제기획원, 주택통계자료, 1983. 7.

표 7. 신축주택 평균규모

(평)

| 연도 구분 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|----------|------|------|------|------|
| 평 균 | 26.3 | 29.1 | 28.0 | 27.4 |
| 공공주택 | 15.6 | 16.9 | 18.5 | 19.1 |
| 민간주택 | 32.2 | 37.0 | 28.0 | 39.0 |

자료: 건설부, 건설통계, 각년도.

의 수단으로 생각한 일부 국민의 가수요때문이라고도 볼 수 있다. 그리고 이러한 현상은 민간 주택부에서 더욱 심하게 보여진다. 표에서 보듯이 새로 지은 민간주택의 평균규모가 1982년에 32.2 평이던 것이 3년후인 1985년에는 39.0 평에 이르고 있는 것이다.

도시지역 거주자들의 주거불안정은 도시지역의 주택소유·사용별 가구현황을 통하여 간접적으로 확인할 수 있다. 표 8을 보면 1975년의 경우 자가소유 44.8%, 전세 31.1%, 월세 21.9%, 1980년의 경우 자가소유 43.0%, 전세 35.5%, 월세 20.0%, 1985년의 경우 자가소유 41.3%, 전세 31.1%, 월세 24.5%로서 자가소유가구가 감소하고 있는 반면 임대가구가 증대하고 있음을 알 수 있다. 엄밀한 의미의 임대주택체제—소유와 사용의 분리에 따른 낮은 임대료에 의하여 유지되는 공공임대주택체제—가 형성되어 있지 않은 채 주택가격의 급등과 이에 따른 임대료의 상승이 행해지고 있는 우리의 현실을 염두에 둘 때 이는 도시가구의 주거상태—주거안정 및 주택의 질적 수준—가 지속적으로 악화되고 있음을 의미한다. 실제적으로, 명목임금상승률을 상회하는 물가상승률과 주거비상승률은 저임금 무주택자의 주거환경을 지속적으로 악화시키며, 저임금 무주택자들은 최소한의 주거안정을 확보하기 위하여 전세에서 월세로, 부분전세에서 단칸방으로 규모를 축소하거나 혹은 교통 및 편익시설이 취약한 변두리 지역으로 이주하게 되는 것이다. 1989년 6월 경제기획원 조사통계국이 발표한 ‘88년 인구가동결과’에 의하면 88년의 연간 인구가동률이 24%에 이르는데 이동사유중 주택문제로 인한 거주이동이 48.5%를 차지하고 있는 사실을 볼 때 주거불안정이 얼마나 심각한가를 짐작할 수 있다.” 이처럼 높은 인구가동률은 취업구조의 불안정성과 안정적 주택임대체제가

표 8. 주택 소유·사용별 가구현황

(천호, %)

| 연도, 지역 | 구분 | 계 | | 자 가 | | 전 세 | | 월 세 | |
|---------|----|-------|-------|-------|------|-------|------|-------|------------------|
| | | 가구수 | 구성비 | 가구수 | 구성비 | 가구수 | 구성비 | 가구수 | 구성비 |
| 1975 | 전국 | 6,702 | 100.0 | 4,260 | 63.6 | 1,171 | 17.5 | 1,049 | 15.7 |
| | 시 | 3,369 | 100.0 | 1,510 | 44.8 | 1,049 | 31.1 | 739 | 21.9 |
| | 읍 | 720 | 100.0 | 468 | 65.0 | 70 | 9.7 | 148 | 20.6 |
| | 면 | 2,614 | 100.0 | 2,282 | 87.3 | 53 | 2.0 | 162 | 6.2 |
| 1980 | 전국 | 7,969 | 100.0 | 4,672 | 58.6 | 1,905 | 23.9 | 1,231 | 15.5 |
| | 시 | 4,670 | 100.0 | 2,007 | 43.0 | 1,657 | 35.5 | 932 | 20.0 |
| | 읍 | 936 | 100.0 | 601 | 64.2 | 150 | 16.2 | 159 | 17.0 |
| | 면 | 2,364 | 100.0 | 2,064 | 87.3 | 96 | 4.1 | 140 | 5.9 |
| 1985 | 전국 | 9,571 | 100.0 | 5,127 | 53.6 | 2,202 | 23.0 | 1,893 | 19.8 |
| | 시 | 6,331 | 100.0 | 2,617 | 41.3 | 1,970 | 31.1 | 1,514 | 24.5 |
| | 읍 | 1,106 | 100.0 | 677 | 61.2 | 165 | 14.9 | 207 | 18.7 |
| | 면 | 2,134 | 100.0 | 1,833 | 85.9 | 67 | 3.1 | 131 | 6.1 |
| 1989.12 | 시 | - | 100.0 | - | 22.4 | - | 49.9 | - | 18.6 (기타 8.9) |

자료: 경제기획원, 총인구 및 주택조사 보고, 각년도.

비고: 1989년 수치는 전노협 임금생활실태 조사중 가구주 퍼센트임: 백옥인, “한국자본주의와 주택문제”, 한국사회연구소편, 동향과 전망 5, 백산서당(1989)에서 재인용.

9) 백옥인, “한국자본주의와 주택문제”, 한국사회연구소편, 동향과 전망 5, 백산서당, p.234(1989).

형성되어 있지 못한 주택수급구조를 반영하는 것이다. 이러한 주거불안정의 심화는 주거환경의 악화와 연결된다. 도시지역 주택당 동거가구수 현황에서 이러한 연관성을 확인할 수 있다. 표 9는 도시지역 주택당 동거가구수의 현황을 나타낸것인데 1가구 1주택은 1970년의 30.5%에서 1985년에 28.4%로 약간 감소했는데 반해 1주택 4가구 이상은 1970년의 21.9%에서 1985년에 26.7%로 증가하였다. 더욱이 1985년에 전세가구의 50%, 월세가구의 77%가 방 1개만을 사용하고 있음은 도시지역 무주택자들의 주거환경이 개선되지 못하고 열악한 상황에 놓여 있음을 말해준다고 하겠다. 이런 전세 및 월세 입주자들의 주거수준을 보다 동태적으로 살펴보면 다음의 표 10과 같다. 이 표에 의하면 1985년도 사글세, 월세가구는 여러번 이사를 해도 방수나 내부 시설면에서 개선을 못한다는 것이 나타난다. 예를 들어 사글세 가구는 세번째 이사를 하면서 사용 방수가 1.6개에서 1.4개로 떨어진다. 또 주거수준을 나타내는 지표인 수세식 화장실률을 보면 자가의 경우 47.2%인데 반해 사글세는 12.1%에 불과하다. 이 표는 임차가구의 주거수준이 자가 가구의 수준보다 지나치게 낮고 그 차이가 갈수록 커진다는 점을 명확히 보여준다고 하겠다. 이러한 열악한 주거환경은 도시빈민의 경

표 9. 도시지역 주택당 동거가구수 (%)

| 연도 \ 동거가구수 | 1970 | 1980 | 1985 | 1989.12 |
|------------|------|------|------|---------|
| 1주택 1가구 | 30.5 | 27.0 | 28.4 | 20.6 |
| 1주택 2가구 | 29.5 | 29.9 | 26.1 | 21.9 |
| 1주택 3가구 | 18.1 | 18.6 | 18.7 | 16.9 |
| 1주택 4가구이상 | 21.9 | 24.5 | 26.7 | 40.2 |

자료: 표 8과 동일

비고: 85년 전세가구의 50%, 월세가구의 77%가 방 1개 사용.

표 10. 주택수준의 개선도 (1985년 현재) (개, %)

| 주거수준 이사도수 및 거주형태 | 현재 집 | 이 사 도 수 | | |
|------------------|------|---------|--------|--------|
| | | 세번째 이사 | 두번째 이사 | 첫번째 이사 |
| 1. 방 수 (개) | | | | |
| 자 가 | 3.0 | 2.5 | 2.2 | 2.0 |
| 독채 전세 | 2.6 | 2.4 | 2.1 | 2.1 |
| 일부 전세 | 1.6 | 1.7 | 1.6 | 1.5 |
| 사 글 세 | 1.4 | 1.5 | 1.6 | 1.6 |
| 2. 수세식 화장실 (%) | | | | |
| 자 가 | 42.7 | 18.8 | 12.2 | 9.4 |
| 독채 전세 | 48.1 | 30.0 | 17.2 | 12.3 |
| 일부 전세 | 27.4 | 15.9 | 9.3 | 5.4 |
| 사 글 세 | 12.1 | 10.9 | 7.1 | 9.1 |

자료: 건설부, 주택정책 방안에 관한 연구(I), p.41, (1985.10).

우에 더욱 심하게 보여진다. 예를 들어 봉천 9동의 빈민지역에 대한 조사결과에 의하면 1가구가 방 1개를 사용하는 경우가 49%로 거의 절반에 이르고 있다. 이에 비하여 방 3개 이상을 사용하는 경우는 불과 8%에 지나지 아니한다. 그리고 방 1개의 넓이도 보통 2평 남짓하며 그나마 청결하지 못하고 자녀들의 공부방은 고사하고 가족들의 안식처로서의 역할을 전혀 하지 못하는 경우가 많다.¹⁰⁾ 또한 표 11에서 알 수 있는 바와 같이 영세민 거주지역의 절반에 가까운 가구가 독립된 변소조차 없으며, 독립적인 상수도시설을 갖추고 있는 경우도 불과 22.7%에 지나지 않는다. 이러한 상태의 주거환경이라면 아예 주거생활의 질 문제는 더이상 언급할 필요가 없을 것이다.

표 11. 영세민 거주환경

(가구, %)

| 종 류 사용형태 | 부 역 | 화 장 실 | 상 수 도 | 하 수 도 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 계 | 400 (100) | 400 (100) | 400 (100) | 417 (100) |
| 독립시설사용 | 376 (94.0) | 200 (50.0) | 91 (22.7) | 316 (75.8) |
| 공동시설사용 | 16 (4.0) | 168 (49.5) | 193 (48.2) | 17 (4.1) |
| 시 설 없 음 | 8 (2.0) | 2 (0.5) | 116 (29.0) | 84 (20.1) |

자료 : 한국개발연구원, 빈곤의 실태와 영세민대책, (1981).

이상의 지표들은 현재의 주거불안정과 주거환경의 질적 수준을 보여주는 데 대단히 미약한 것이 사실이다. 특히 계급·계층별 주거상황은 단순히 가구별로 드러나는 불평등보다 훨씬 심각하리라 생각된다. 주거안정의 문제는 안정적으로 노동력의 재생산 조건을 확보하는 것을 의미한다. 그러나 임금상승률을 훨씬 상회하는 물가상승률과 주택가상승률은 무주택자의 주거안정과 주거환경을 악화시킨다. 또한, 주거안정과 주거환경의 개선은 상호 배타적으로 진행되어서는 안된다. 삶의 질과 주거의 질을 희생함으로써 얻어지는 주거안정은 삶의 또 다른 손실과 피해를 가져오기 때문이다. 상대적으로 저렴한 주거비를 통하여 얻어지는 것은 긴 통근시간으로 인한 생활 및 여가시간의 단축, 열악한 주거환경에 따른 노동력재생산의 위기 뿐이다. 한편 주택문제는 토지독점현상과의 연관속에서 분석되어야 한다. 그리고 토지독점과 주택문제의 현황에 대한 평가는 ① 이러한 현상이 생겨난 원인에 관한 해명 ② 이러한 문제점을 해결하기 위한 현실적 방안의 모색과 연관되며, 이러한 현상의 원인을 과학적으로 밝혀낼 때 주택문제 해결의 현실적 방안을 찾을 수 있을 것이다.

2. 토지독점 현황

영국·프랑스·독일과 같은 서구 유럽의 선진 자본주의 제국의 경우는 봉건제의 유산으로 토지의 대부분을 과거 봉건 영주 및 지주들이 소유하게 되었다. 따라서 지주와 자본가계급과의

¹⁰⁾ 정동익, 도시빈민연구, 도서출판 아침, p.79(1985).

사이에는 구별이 가능하였다. 그리하여 자본축적의 진전에 따라 지대가 상승하고 그 결과 자본축적이 위기 상황에 처하게 되는 경우에 자본가계급은 노동자계급과 연합하여 지주계급의 이해를 제약하곤 하였다. 따라서 지주들은 지대의 수취에 여러가지 제약을 받게 되었고, 또 지대 수입을 높이기 위해서는 자신이 보유한 토지가 생산활동 및 기타 경제활동의 중심지가 되어야 했기 때문에 그러기 위해서 경제적으로 지대를 인하함으로써 자본을 유치하여 자신이 보유한 토지를 중심으로 생산활동을 벌이게 하려는 유인책을 강구하지 않을 수 없었다. 그런데 공업화와 도시화가 수세기에 걸쳐 진전되었기 때문에 지주들은 어떤 특정지역을 독점하여 엄청난 독점 지대수익이나 투기 이익을 획득하는 것이 어려웠다.¹¹⁾ 그러나, 한국의 경우는 해방이후 토지개혁과 6.25로 소규모 토지사유가 광범위하게 성립된 이후 독점자본이 국가기구를 이용하여 급속한 자본축적을 이루었고 그 과정에서 새로운 토지독점이 성립되었다. 독점자본의 성장은 1950~1970년대는 농촌의 희생위에서 이루어졌다. 그 과정에서 농촌은 정채되었고 농민이 분해되어 도시로 이동하였다. 이런 구조는 자본축적이 진전될수록 도시로의 인구집중이 심해지면서 보다 강화되었다. 이 과정속에서 독점자본이 취득하여 대규모 공장 및 빌딩을 세운 지역은 경제적 중심으로 부각되면서 지가가 상승하여 독점자본은 이득을 취할 수 있었다. 반면 농촌의 소농들은 대도시의 무주택 서민으로 유입되었고 높은 임대료를 지불하여야 했다. 더욱이 독점자본은 토지투기와 정부의 특혜금융을 결합시켜 서구의 자본주의에서는 볼 수 없는 자본축적의 틀을 만들어 내었다.

한국의 독점자본은 1950년대 이래로 공공 금융기관으로부터 특혜 융자를 받아서 토지와 생산시설을 구입하여 자본을 축적하였다. 이때 토지는 은행융자의 담보물로서 사용될 수 있었고, 인플레이션 과정에서는 그 담보능력이 더욱 강화되어 은행여신을 더욱 독점할 수 있게 되었다. 또 정부는 독점자본의 축적기반을 마련하기 위해 국민의 세금 및 외자를 동원하여 항만·도로·댐 등의 사회간접자본을 독점자본이 소유한 토지를 중심으로 건설하였다. 이것은 독점자본이 장악한 토지의 가격을 더욱 상승시킬 뿐만 아니라 그 지역으로의 인구집중을 더욱 촉진하는 효과도 갖는 것이었다. 이러한 메카니즘속에서 신규주택건설을 위한 택지의 공급은 독점자본에게 독점적 특별이윤을 보장한 뒤에야 가능했고, 그 결과 신규 주택의 공급가격은 매우 높을 수 밖에 없었다.

이러한 현상은 용도 및 형질변경에 따른 지가상승물에 관한 표 12에서 확인할 수 있다. 현재 도시지역의 용도별 구분은 거주지역(전용주거지역, 일반주거지역, 준주거지역), 상업지역(중심상업지역, 근린상업지역, 일반상업지역), 공업지역(전용공업지역, 일반공업지역, 준공업지역), 녹지지역(생산녹지지역, 자연녹지지역, 보전녹지지역)으로 되어 있는데, 독점자본의 토지소유는 주로 녹지지역을 중심으로 행하여지며, 표에서 보듯이 단순한 용도변경만으로도 2배

¹¹⁾곽세현, “현시기 주택문제 해결을 위한 일 제언”, 한겨레사회연구소편, 한겨레평론, 이론과 실천, p.246(1990. 2).

이상의 자본이득을 올릴 수 있으며 형질변경의 경우 5 배, 공공설비건설이 동반될 경우 6 배 정도의 지가상승이 이루어지고 있는 것이다.

표 13 은 전국토지의 지목별·소유자별 토지소유실태를 집계한 것이다. 남한 전국토의 면적은 11 만 651 km² (3,275 만 필지) 인데 이중 법인소유면적은 4,496 km² (125 만 필지) 로서 전국

표 12. 용도 및 형질변경에 따른 지가상승율 (인천) (배)

| 변경전 \ 변경후 | 주거지역 | 상업지역 | 공업지역 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|
| 용도변경 (자연녹지) | 2.4 | 2.7 | 2.3 |
| 용도 및 형질변경 (임야→대지) | 4.1 ~ 5.3 | 4.8 ~ 6.2 | 3.1 ~ 5.2 |
| 용도, 형질변경 및 도로개발 (임야→대지) | 4.7 ~ 6.9 | 5.4 ~ 9.3 | 3.8 ~ 6.8 |

자료 : 국토개발연구원, 토지공개념연구위원회 중간연구보고서, p.3(1989).

비고 : 변경전 지가 = 1.0

표 13. 지목별·소유자별 토지면적 구성비 (km², %)

| 소유자별 지목 | 민유지 | 공공 | 법인 | 기타 | 합계 |
|---------|----------------|----------------|--------------|--------------|------------------|
| 전 | 8,996 90.5 | 376 3.8 | 136 1.4 | 432 4.4 | 9,848 100.0 |
| 답 | 15,359 93.8 | 470 2.8 | 209 1.3 | 347 2.1 | 16,487 100.0 |
| 목장용지 | 219 55.6 | 81 19.0 | 82 21.2 | 18 4.2 | 443 100.0 |
| 임야 | 42,933 62.5 | 18,176 26.4 | 2,890 4.2 | 4,747 6.9 | 68,714 100.0 |
| 대지 | 3,145 82.6 | 135 3.5 | 290 7.5 | 244 6.5 | 3,873 100.0 |
| 공장용지 | 11.2 | 5.0 | 186 78.9 | 12 4.9 | 221 100.0 |
| 잡종지 | 219 34.2 | 268 45.2 | 86 14.0 | 37 6.5 | 664 100.0 |
| 공공용지 | 219 10.8 | 1,801 82.1 | 100 4.4 | 61 2.7 | 2,213 100.0 |
| 기타 | 1,902 22.9 | 5,539 68.0 | 559 6.8 | 189 2.3 | 8,188 100.0 |
| 합계 | 73,140 66.1 | 26,888 24.3 | 4,537 4.1 | 6,086 5.5 | 110,651 100.0 |

자료 : 국토개발연구원, 토지공개념연구위원회 중간연구보고서, p.270(1989.4). ; 내무부 지적 전산화 자료

토의 4.1%에 이른다. 표에 따르면 전국토 중 국공유지는 24.3%(26.888만ha)를 차지하고 있다. 이의 지목별 구성은 임야 67.6%, 공공용지 6.7%, 논 1.7%, 밭 1.4%, 잡종지 1.0%, 대지 0.5%, 목장용지 0.3%이다. 민유지는 전 국토의 66.1%인데 이의 지목별 구성비는 임야 58.7%, 논 21%, 밭 12.3%, 대지 4.3%, 목장용지, 잡종지, 공공용지가 각각 0.3%이다. 기업을 포함한 법인보유 토지의 지목별 구성비는 임야 63.7%, 대지 6.4%, 논 4.6%, 공장용지 4.1%, 밭 3.0%, 공공용지 2.2%, 잡종지 1.9%, 목장용지 1.8%를 보이고 있다. 기업을 포함한 법인보유 토지의 지목별 구성중 임야, 논, 대지의 보유율이 공장용지 보유율보다 높은 것은 기업과 토지독점과의 관련성을 증명해 주는 대표적 지표라 할 수 있다.¹²⁾

한편 토지소유자 계층별 토지소유현황은 표14와 같다. 이 표에 의하면 전국의 토지소유자 중 상위 5%가 65.2%의 토지를 보유하고 있음을 알 수 있다. 그런데 전 국민중 토지소유자의 비율이 약 30%가 되므로 토지소유자중 상위 5% 즉, 한국 전체국민의 1.3%인 54만명이 전체 사유지의 65.2%를 차지하고 있는 것이다. 그리고 토지소유자들이 토지에서 얻는 소득은 표15와 같다. 표에서 보여지듯이 토지소유자들이 토지에서 얻는 소득은 1988년의 경우 전체 국민소득의 반이 넘는 54.7%이고 전체 봉급생활자 총소득의 135.4%, 제조업 총생산액의 171.2%에 달하며 전체 정부예산의 3배가 넘는다.¹³⁾

이상에서 토지의 독점현상과 지가상승에 관해 살펴보았다. 이와 같은 토지의 독점현상과 그에 따른 지가의 상승은 결국 주택가격의 상승으로 연계되며 주택가격의 상승은 임대료의 상승을 초래하여 그 결과, 무주택자들의 주거안정은 더욱 어렵게 되는 것이다.

표 14. 토지소유자 계층별 토지소유 현황

| 구 분 | (%) | | | | | | |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 전 국 | 대 지 | 공장부지 | 밭 | 논 | 임 야 | 기 타 |
| 상위 5% 54만명 | 65.2 | 59.7 | 35.1 | 29.5 | 31.9 | 84.1 | 64.8 |
| 전국민 1.3% | | | | | | | |
| 상위 10% 108만명 | 76.9 | 65.1 | 53.1 | 47.5 | 48.3 | 93.5 | 73.2 |
| 전국민 2.6% | | | | | | | |

자료: 토지공개념연구위원회, 토지공개념연구위원회 중간연구보고서, (1989.4).

¹²⁾ 그런데 독점자본이 현실적으로 최대의 토지소유자 임은 명백하다고 해도 전체 국토의 대부분이 독점자본의 소유라는 식의 논리는 위험하다고 할 수 있다. 토지문제에서 독점자본의 위치는 현재의 토지소유와 관련하여 최대의 이익을 보장받는 집단이 독점자본이고, 현재의 토지 이용형태를 규정하는 가장 결정적인 힘이 독점자본의 축적활동이었다는 점에서 평가되어야 한다.

¹³⁾ 이러한 소득을 얻는 토지소유자들이 내는 토지재산세는 전체 땅값의 0.08%, 지가상승을 통해 얻는 이득의 0.4%에 불과하여 소득분배와 조세구조에 심각한 문제를 야기하고 있다; 김현민, “노동계급 입장에서 본 토지·주택문제”, 석탑노동연구원편, 새벽 7호, 석탑, p.33(1990.1).

표 15. 지가상승으로 인한 이득

| 연도 구분 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1989.4.1 |
|--------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| 땅값(6월 1일 기준) | 167조 864억 | 181조 4,280억 | 216조 2,340억 | 284조 1,000억 | 318 조 |
| 땅값 상승 이득 | 12조 3,416억 | 34조 8,016억 | 67조 9,000억 | 33조 9,000억 | (3개월간 상승분) |
| 상승률 | 7.3% | 14.7% | 27.4% | 21.4% | |
| 이득/국민총생산 | 14.7% | 35.7% | 54.9% | | |
| 이득/제조업총생산 | 47.6% | 115% | 171.2% | | |
| 이득/피고용자급여총액 | 34.8% | 84.6% | 135.4% | | |
| 이득/정부세출 | 82.6% | 205% | 303.1% | | |

자료: 토지공개념연구위원회, 토지공개념연구위원회 중간연구보고서, pp. 255 ~ 285(1989.4).

IV. 정부의 주택정책에 대한 비판적 검토

1. 6공화국 이전의 주택정책

인간의 기본적 욕구, 말하자면 의식주의 해결은 언제, 어디에서나 복지정책의 기본적 과제가 되어왔다. 6공화국이전의 한국에 있어서는 6,70년대의 지속적인 경제성장으로 절대적인 경제빈곤의 문제는 어느정도 해결되었다고 볼 수 있다. 그러나 산업화, 도시화의 과정에서 도시의 주택문제는 그다지 호전되지 못하였으며 특히 빈민, 노동자의 주거환경은 경제성장에 대응하여 개선된 것을 발견하기 힘들게 사실이다. 물론 6공화국 이전에도 주택금융제도의 개선, 주택공급의 계획화, 공공주택의 공급, 주택개선체계의 개선 등 주택문제의 해결을 위한 노력¹⁴⁾이 없었던 것은 아니었지만, 주택문제 해결을 위한 그러한 주택정책은 전반적으로 볼 때 근본적인 문제해결책이라기보다는 상황에 근거한 임기응변적인 미봉책의 성격이 강하였으며 표 16에서 보여지는 것처럼 주택건설실적은 언제나 계획을 밀돌았고 특히 서민을 위한 임대주택의

표 16. 주택건설 계획과 실적(1982~1986)

(호, %)

| 연도 구분 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1982~86 |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 계 획 | 191,000 | 240,000 | 270,000 | 330,000 | 300,000 | 1,331,000 |
| 실 적 | 191,420 | 225,990 | 222,047 | 227,362 | 140,819 | 1,007,638 |
| 비 율 | 100.2 | 94.2 | 82.2 | 68.9 | - | - |

자료: 건설부, 건설통계, 각년도.

비고: 1986년 실적은 6월말까지임.

¹⁴⁾ 경제기획원, 경제백서, pp. 446 ~ 451(1986), 참조.

건설이 부진¹⁵⁾하였기 때문에 도시 주택난은 해결의 실마리를 찾을 수 없었다.

6 공화국 이전의 우리나라 주택정책을 시대적으로 살펴보면, 1967년을 기준으로 하여 시기를 나눌 수 있다. 이것은 제2차 경제개발계획을 기준으로 나눈 것인데, 그 이전의 해방에서 제1차 경제개발계획의 시기까지는 주택문제에 대한 인식이나 본격적인 논의·분석이 부재하였다. 이에 따라 주택정책 역시 소극적이고 수동적인 차원에서 논의되었으며, 특히 경제개발이 성장위주에 급급하였던 당시에는 주택건설보다 사회간접자본 확충에 역점을 두었기 때문에 주택투자는 미흡하였다.

제2차 경제개발계획이 시작된 1967년부터는 우리나라 주택정책이 그 전 시기에 비해 적극적으로 능동적인 행정시책으로 변화·발전하였다. 이 시기에는 경제개발계획과 맥을 같이하면서 주택정책이 시행되었다.¹⁶⁾

그런데 주택정책은 주택에 대한 국가의 개입으로, 국가에 의한 비영리적 국민주택 공급이 주택공급정책의 주축이 되어야 한다. 그리고 국민의 주택요구가 주택을 통한 부의 축적이나 시장메카니즘에 포섭되어 왜곡됨이 없이 시장메카니즘을 극복할 수 있도록 총체적이고 건전한 주택정책을 시행하는 것이 주택문제 해결의 불가결한 조건이 된다. 이러한 맥락에서 6공화국 이전의 우리나라 주택정책은 다음의 측면에서 비판될 수 있다. 첫째 국민주택공급정책이 기본적으로 시장메카니즘에 입각하고 있다는 사실과, 둘째 주택공급정책이 자가(自家)지향적이라는 것이다.

이러한 점은 표17과 표18에서 확인할 수 있다. 즉 표17에서 보듯이 주택공급실적을 공급주체별로 구분하여 보면 민간부문에 의한 공급이 절대적이었음을 알 수 있으며, 또한 그 공급량을 볼 때 가구수의 증가와 주택의 자연적 감실로 인한 자연적 주택수요 발생량에도 크게 못미치고 있어 주택정책이 기본적으로 주택부족문제 해결을 지향하지 않았다고 볼 수도 있다. 한편 표18에서 보여지듯이 1962년부터 1986년까지 공공부문-주공중심으로-에서 공급된 주

표 17. 주택 수요 발생량과 부문별 주택건설량

(천호)

| 기 간 | 증가가구수 (A) | 감실가구수 (B) | 자연주택수요 발생량(A+B) | 주택 건설량 | | |
|-----------|--------------|--------------|--------------------|--------|------|-------|
| | | | | 공공부문 | 민간부문 | 합 계 |
| 1971 ~ 75 | 855 | 345 | 1,200 | 182 | 518 | 720 |
| 1976 ~ 80 | 1,322 | 551 | 1,873 | 482 | 654 | 1,136 |
| 1981 ~ 85 | 1,606 | 60 | 1,666 | 474 | 542 | 1,016 |

자료: 경제기획원, 인구 및 주택센세스, (1986); 대한주택공사, 주택핸드북, (1986).

비고: 감실주택수는 총주택수 및 주택건설량에 의한 계산치임.

¹⁵⁾ 임대주택의 건설이 부진하였던 이유는 채산성을 이유로 민간주택건설업체들이 임대주택의 건설을 기피하였기 때문이었다.

¹⁶⁾ 김준한 외, 현대 도시문제의 이해, 한길사, pp.251 ~ 252(1989).

표 18. 분양 및 임대주택 공급실적 (62~86)
(호, %)

| 유형 실적 | 분양 | 임대 | 계 |
|----------|---------|--------|---------|
| 수 | 368,708 | 99,419 | 408,027 |
| 비율 | 76.0 | 24.0 | 100.0 |

자료: 대한주택공사, 주택핸드북, (1986).

택은 대부분이 분양주택이었으며, 임대주택은 그 양이 적을 뿐 아니라 거의 대부분이 2~3년간의 단기간 임대후 다시 분양을 전제로 하고 있어 사실상 모든 주택이 자가원칙으로 공급되었다고 할 수 있다. 따라서 이러한 주택정책은 필연적으로 주택난을 악

화시켰고, 실제로 주택의 양적 공급현황을 측정하는 주택보급률은 해를 거듭할수록 저하되었다. 또한 자가를 원칙으로 한 주택 구입능력 소유계층에게 집중된 주택공급은 저소득층 특히 도시빈민을 주택시장에서 완전히 배제시켜 버리면서 소위 주택시장의 이중구조화라 할 수 있는 현상을 야기시켰다. 무허가 불량거주지역은 이러한 주택시장의 이중구조를 단적으로 나타내는데, 목동이나 상계동지역 개발에서 나타났듯이 재개발을 통하여 도시빈민의 주택을 철거하면서 원래의 주민과는 거리가 먼 대규모의 대형 주택단지를 건설한 것은 주택정책의 모순을 보여주는 것이라 하겠다.

또한 6 공화국 이전 한국의 주택정책과 관련하여 간과할 수 없는 것 중의 하나는 주택규모의 소형화유도가 잘못되었다는 점이다. 정부에서는 1986년부터 국민주택기금융자자 대상 주택규모를 25.7평에서 18평이하로 하향조정하고 소형주택일수록 기금융자액을 우대하는 등으로 주택소규모화를 유도하였지만 전반적으로 주택신축규모는 대형화되었으며 50평이상 경우에 따라서는 80~90평의 초대형주택이나 아파트가 증가되었다. 이러한 경향에 대해 정부는 별다른 효과적 대응책¹⁷⁾을 제시하지 못하였으며, 이러한 주택규모의 대형화는 택지활용도를 낮추고 계층간의 위화감을 조성하는 직접적인 요인이 되었다.

2. 6 공화국의 주택정책

현 정부의 주택정책은 사실상 주택·토지정책이라고 불러야 할 정도로 포괄적인 성격을 갖고 있다. 주택문제의 본질이 토지의 독점적 소유에 근거함에 대한 인식은 주택문제 해결에 앞서 토지공개념이라는 토지문제에 대한 현 정부의 입장정리로 나타났다. 그리고 주택문제에 대한 대책은 임대료 안정정책, 대규모 공공 임대주택의 건설, 주택 금융의 활성화와 민간 주택건설의 촉진, 주택에 대한 가수요 배제등으로 요약될 수 있다. 그러나 이러한 현 정부의 주택정책은 토지소유문제를 둘러싼 토지독점세력과 무주택 서민들의 역학관계에 의한 가변적인 성격을 많이 내포하고 있다고 할 수 있다.

1) 토지정책

현재의 주택문제는 독점자본 중심의 급속한 자본축적과정에서 발생하였고 특히 토지의 독점

¹⁷⁾ 사치성 대형주택의 건설을 규제하기 위하여 누진세제도가 도입되었으나 이는 고소득자의 대형주택에 대한 소유 및 투자의욕을 규제화하는데 효과적 대응책이 되지 못하였다.

적 소유와 긴밀하게 연결되어 있다. 가용토지가 독점적으로 소유되어 있고 독점적 토지소유를 제한하기 위한 조세제도가 갖추어지지 않은 상황에서 시장 메카니즘을 통한 주택문제의 해결은 무주택 서민들의 더 한층의 내핍생활 이상의 것이 될 수 없었다. 주택문제의 해결을 위하여 신규주택을 저렴하게 공급하기 위해서는 택지의 가격을 떨어뜨려야 하며 이를 위해서는 독점적 토지소유를 제한하는 것이 필수적이다. 따라서 현 정부는 종합토지보유과세와 택지소유 상한제—6대도시 200평—, 개발이익 환수제등을 내용으로 하는 토지공개념 법안을 이미 통과시켰다. 이러한 정부의 토지정책의 목표는 ① 토지자원의 효율적 이용촉진 ② 토지의 원활한 공급과 이를 통한 지가의 안정 ③ 토지보유층의 저변확대로 요약될 수 있으며¹⁸⁾ 이들 제도에 의해 투기적 목적에 의한 토지의 독점적 소유는 제한을 받게 되었다. 그러나 독점자본이 보유한 토지는 일부 사치성 토지를 제외하고는 생산적 용도에 의한 토지소유라는 명목으로 계속 낮은 세율의 혜택을 받을 가능성이 있으며, 독점적 토지소유집단은 토지공개념 법안, 특히 종합토지보유과세의 실현에 큰 장애요소로 등장할 가능성이 농후하다. 이러한 현상은 한국의 경우 선진 자본주의 국가들과 달리 자본가 집단과 토지보유 집단이 거의 일치하기 때문에 벌어지는 것으로 현 정부의 200만호 주택건설과 이를 뒷받침하기 위한 토지공개념이 사회적 힘의 관계에 의해 변질될 가능성이 있음을 의미한다고 할 수 있다. 토지공개념 제도의 엄격한 시행이 주택문제 해결의 관건임은 두가지 면에서 특히 그러하다. 첫째로 저렴한 신규 택지의 공급을 담보하기 위해서는 독점적 토지소유를 법적으로 제한하거나 세금을 통해 간접적으로 규제하는 것이 필수적이다. 토지공개념 시행 없이는 정부의 주택공급정책은 택지가격의 상승에 의해 저지될 수 밖에 없다. 둘째로 주택건설자금을 토지공개념 제도를 통해 조달할 수 있기 때문이다. 그러나, 토지공개념 제도의 엄격한 시행이 과연 토지의 원활한 공급과 이를 통한 지가 안정이라는 목표를 달성해줄 것인가에는 의문의 여지가 있다. 왜냐하면, 토지의 안정적 공급은 토지의 단순한 소유만으로 이익을 얻을 수 있는 경제적 조건의 철폐를 통해서만 궁극적으로 가능하다고 볼 수 있기 때문이다. 과도한 지가상승은 단순히 수요와 공급간의 격차 때문에 발생하는 것이 아니며, 토지소유권과 토지사용권, 토지개발권의 분리가 행해지고 토지 사용권의 불하와 토지개발과정에서의 공정성이 확보되지 않고서는 토지에 대한 투기를 근본적으로 제거할 수는 없는 것이다. 그럼에도 불구하고, 수요측면에서의 조절 즉, 가수요와 투기수요의 억제를 통하여 지가를 안정화하겠다는 것은 이를 근본적으로 불가능하게 만드는 경제·정치적 조건 및 사적 토지소유의 문제를 고려하지 않은 것으로서 그 실현이 의문시된다고 볼 수도 있는 것이다.

2) 주택건설계획

건설부가 1989년에 발표한 '1689년 주택건설종합계획'에 의하면 현 정부의 200만호 주택건설계획은 양적으로도 대규모의 것이지만 그 내용면에서도 다양하고 포괄적인 점을 많이 갖

¹⁸⁾ 토지공개념 연구.

고 있다. 이 계획의 요지는 1992년까지 200 만호의 주택을 건설·공급하되, 소득계층별로 중산층이상, 중산층, 중산화가능계층, 도시영세민의 4 단계로 나누어 지원책을 차등화하겠다는 것이다. 그리고 과거에는 중형이상의 주택을 주로 공급한 데 반해 앞으로는 소형 및 공공임대주택은 정부가 담당하고 중·대형은 민간 시장기구에 맡겨 건설한다는 것이다. 표 19는 정부의 주택 공급방안을 요약한 것으로 소득 계층별로 서로 다른 주택 공급계획을 수립하였음을 알 수 있다. 이에 따르면, 소득수준 월 23만원 이하인 최하위층 10%에게는 7~12평의 영구임대주택을 25만호 공급하는데 주택건설자금의 15%만을 보증금으로 충당하고 나머지는 정부재정에서 보조하며, 월소득 23~50만원의 소득분위-소득이 낮은 순위부터 따질 때 10% 단위-인 2~4분위 계층에는 장기 임대주택과 소형 분양주택을 공급하되 사업비의 각각 70%와 60%를 정부기금에서 저리융자한다는 것이다. 그리고 중산층인 5~7분위 계층에게는 금융제세의 지원을 확대하며 중산층이상인 8~10분위 계층은 시장기능에 의한 자력해결을 도모한다는 것이다.

현 정부의 이러한 주택계획의 성공여부는 필요로 하는 택지를 얼마나 싼값에 취득하느냐의 문제와 건설에 필요한 재정자금을 비인플레이션 방식으로 어떻게 조달하느냐의 문제에 달려 있다고 할 수 있다. 그런데 이러한 현 정부의 주택정책에는 몇가지의 문제점이 있다. 우선, 소득분위별 계층구분에 따른 임의적 중산층설정이 문제가 될 수 있으며, 주택문제가 단순히 영세민의 문제가 아니라 전체 가구의 60%에 이르는 주택임대자의 문제인 것을 고려할 때 주택 체계 자체의 변화를 동반하지 않는 임대주택은 전시효과에 지나지 않을수도 있는 것이다. 즉 최저 소득층 10%를 위해서는 25만호의 영구 임대주택을 건설하면서 소득수준 2~4분위의 국민 30%를 위해서는 60만호의 주택을 건설한다는 계획은 그 현실적 타당성에 의문이 제기될 수 있는 것이다. 자가소유 위주의 주택정책에 기초한 이러한 현정부의 주택정책은 소

표 19. 소득계층별 주택공급 방안

| 계층 공급방안 | 영 세 층 | 중산화 가능 계층 | | 중 산 층 | 중산층이상 |
|---------------|--------------------------|----------------------------|-----------------------------|------------------------------|---------------|
| 소득분위 | 1 분 위 | 2 ~ 4 분위 | | 5 ~ 7 분위 | 8 ~ 10 분위 |
| 소득수준 | 23만원 이하 | 23 ~ 50만원 | | 50 ~ 80만원 | 80만원 이상 |
| 주택유형 | 영구임대 | 장기임대 | 소형분양 | 중형분양 | 중형분양 |
| 공급주체 | 공공(주공, 지자체) | 공공·민간 | 공공·민간 | 민 간 | 민 간 |
| 주택규모 | 7 ~ 12 평 | 10 ~ 15 평 | 12 ~ 18 평 | 18 ~ 25 평 | 25 평 이상 |
| 건설호수 | 25만호 | 35만호 | 25만호 | 48만호 | 67만호 |
| 재원조달 | 재 정 : 85 % 보증금 : 15 % | 기 금 : 70 % 보증금 : 30 % | 기 금 : 60 % 본인부담 : 40 % | 민영자금 : 50 % 본인부담 : 50 % | 본인부담 : 100 % |
| 사업비 (10억원) | 4,140 | 4,810 | 3,900 | 13,320 | 37,330 |
| 총 64조원 | 재 정 : 3,580 보증금 : 560 | 기 금 : 3,370 보증금 : 1,440 | 기 금 : 2,340 자기부담 : 1,560 | 민영자금 : 6,660 자기부담 : 6,660 | 자기부담 : 37,330 |

자료 : 국토개발연구원, 대한주택공사, 무주택 서민의 주거안정을 위한 정책토론회, p.9(1989.3).

득수준 2-4분위의 도시노동자들의 주택문제의 해결이 가장 시급한 한국의 사회·경제적 상황에서 대다수 도시노동자들의 주거안정 저해하는 결과를 가져올 수도 있는 것이다.¹⁹⁾ 또한 공공임대주택체제의 형성이 주요한 주택전달체제로 존재하기 위해서는 막대한 양의 재정이 소요되는데 이러한 자원조달은 결국 국가의 재정구조 변화 없이는 실행되어질 수 없다. 따라서 공공임대주택의 건설, 도시 편익시설의 확충, 집합적 소비수단의 제공에는 조세와 관련된 실제적인 경제운용의 문제가 제기된다. 정부의 복지관련 지출이 1986년에 전체 세출의 12.9%에 불과한 실정에 비추어 볼 때 세제운용에서 근본적인 변혁이 행해지지 않는다면 200만호 주택건설이나 25만호 임대주택건설과 같은 현 정부의 주택정책은 구호에 그칠 가능성도 있는 것이다. 한편, 정부정책의 일관성에도 문제점이 보여진다. 즉 영구임대주택의 경우 주택재개발의 경우는 그 지역 거주 세입자에게 7~13평의 영구임대주택을 건설하는 경우에만 허용한다는 서울시의 방침이나 산업평화 지원 대책의 일환으로 월 40만원 이하 근로자에게 92년까지 3년간 근로복지주택 15만 가수와 사원용 임대주택 10만 가구등 모두 25만 가구를 건설·공급한다는 정책²⁰⁾ 등은 현 정부의 소득계층별 주택공급정책과는 거리가 있는 것으로 이러한 정부의 일관성 없는 정책입안은 장기적으로 볼 때 국민의 주거생활의 안정에 도움이 될 수 없을 것이다.

3) 임대차보호의 강화

현 정부는 계속적인 전세·월세가격의 급상승과 그로 인한 주거불안정을 막기 위해 주택 임대차 보호법을 개정·보완하였다. 주택 임대차 보호법의 개정내용을 보면 우선, 전·월세 계약기간이 1년에서 2년으로 늘어났고, 계약기간을 명시하지 않았거나 2년 미만으로 계약했다더라도 임주자가 원할 경우 2년으로 간주되고, 이 기간 동안 임대료는 1년에 5%이상 올릴 수 없게 되었다. 또 전세등기를 할 경우 경매절차에서 우선 변제를 인정받을 수 있게 되었다. 이러한 주택 임대차 보호는 세입자들의 권익을 보장하고, 단기간에 있어서는 임대료 상승을 억제하는 효과를 가져올 것이다. 그러나 시급히 공공 임대주택을 비롯한 주택건설을 촉진하여야 그 부작용을 막을 수 있을 것이다. 왜냐하면 주택 임대차 보호에 의한 임대료 억제는 기존임대주택 물량을 줄이고 또 갖가지 편법들이 개발되면서 점차 현실적인 의미를 잃어갈 수 있기 때문이다.

¹⁹⁾ 1989년 6월 10일 주택은행이 발표한 주택금융자료에 의하면 1975~88년 사이에 가구당 주택임주금은 평균 292만원에서 4,147만원으로 14.2배 상승하였고 가구당 평균 전세임주금은 동기간 동안에 78만원에서 1,685만원으로 21.6배나 상승하였다. 따라서 주택마련 난이도(연간가계소득/주택임주금)는 76년의 2.3에서 88년 4.6으로 오르게 되었다. 소득의 30%를 저축할 경우에 지난 75년에는 8년 7개월 저축하면 집을 구입할 수 있었으나 88년에는 13년 9개월이 소요되는 것이다; 서울경제신문, 89년 6월 11일. 주택구입을 위한 저축과 주택구입후 할부상환은 자가소유 주택체계를 통한 대중의 부담을 가중시키는 결과를 가져온다. 89년 4월 11일 현재 주택청약정기예금 가입자는 60만 1,280명에 이르고 가입금액은 1조 7,489억원에 달한다. 소위 집없는 중산층은 내집마련을 위해 미래의 수입을 저당 잡히지 않을 수 없게 되는 것이다.

²⁰⁾ 광세현, "현시기 주택문제 해결을 위한 일 제언", 한겨레사회연구소편, 한겨레평론, 이론과 실천 p. 255(1990.2).

V. 주택정책의 방향에 대한 제언

1. 주택문제를 보는 관점

현재의 주택문제를 바라보는 관점은 각 계급계층의 사회·경제적 처지와 이에 따른 사회심리적 상태에 따라 각기 상이한 모습을 갖게 되며, 이것이 이들의 정치적 입장으로 연결된다. 즉 주택문제는 노동자계급, 농민층, 중간계층등 각 계급의 사회·경제적 위치에 따라 각기 상이한 의미를 지닐 뿐만 아니라 전체 경제의 구조와 자본의 축적양식 및 자본의 발전단계에 따라서도 각기 상이한 위상을 갖게 되는 것이다. 따라서 주택문제에 관한 과학적 접근은 ① 자본 축적양식과 경제동향 ② 자본주의 사회구성체의 성격과 발전단계 ③ 각 계급계층간의 역학관계 ④ 국가의 정책 ⑤ 각계급의 생활상태를 통일적으로 고려하는 가운데 전체 사회구성체의 수준에서 행해져야 한다.

주택문제에 관해 비판적 입장으로 받아들여지고 있는 관점은 소위 재분배론적 관점과 원칙론적 현상주의의 두가지로 구분해 볼 수 있다. ‘임대주택의 공급, 도시편익시설의 확충’등의 요구로 정식화되는 재분배론적 입장은 생산영역 과 단절된 분배영역에서의 공평과 정의실현의 요구만으로는 독점자본의 운용기제를 조금도 변화시킬 수 없다는 점에서 한계가 있다고 할 있다. 왜냐하면 생산의 사회적 재생산조건을 확보하기 위한 총자본으로서의 국가의 기능이 자본축적의 양식을 유연하게 변화시킬 수 있기 때문이다. 물론 이러한 국가의 역량은 기본적으로 세계 자본주의체제 내에서의 위치 및 세계경제의 동향 그리고 내국적인 계급역학관계의 변화에 의하여 제약될 수 있다. 그러나 만약 총자본의 입장에서 볼 때 분배의 확대와 가치실현을 위한 소득수준의 향상이 요구될 경우 국가는 조세·재정·금융정책을 활용하여 주택공급과 수요를 증대시킬 것이다. 이 경우 국가는 복지정책을 시행하여 일정 정도의 사회성원을 체제내화하는 한편 자본의 가치증식과 실현을 위한 조건들을 구축해 나갈 수 있다. 실제 자본축적 및 계급관계조정의 맥락에서 국가가 시행할 수 있는 정책의 폭은 대단히 광범위하다. 그럼에도 불구하고 생산영역에서의 기본구조는 조금도 변화되지 않는다. 이것이 바로 재분배적 관점이 갖는 개량주의의 문제점이라 할 수 있다. 따라서 재분배적 관점에 입각한 요구의 정식화는 항상 생산영역에서의 변화를 지향할 필요가 있다.

이와 같이 재분배적 관점이 경제주의적·개량주의적 한계에 봉착할 개연성이 있는 반면, 원론적 현상주의는 사회·경제적 사실의 구체적 측면과의 연관성을 상실함으로써 원칙론의 한계에 떨어질 우려가 있다. 자본주의 체제가 지속되는 한 주택문제가 해결될 수 없다는 원칙론의 표명은 대중의 생활상의 요구와 결합할 수 있는 구체적 상황에서의 계기들을 확보해나가지 못할 경우 문제해결에 있어 유용성을 갖을 수 없는 것이다. 전체 경제의 운용기제 및 자본축적양식의 변화, 그리고 이것이 계급의 생활상태와 사회심리에 미치는 영향을 객관적으로 파악하지 않은 채 단순히 계급적 입장만을 원칙적인 수준에서 재확인하는 것으로는 주택문제의 실

천적 해결은 이루어 질 수 없는 것이다. 따라서 대안적 주택정책의 입안과 시행은 대중의 광범위한 재분배의 요구를 정치적으로 수렴해 나가는 가운데 생산영역에서의 근본적인 변화를 지향하는 방향에서 이루어져야 하는 것이다.

2. 선진 자본주의 국가들의 주택정책

1) 임대료의 통제 및 안정정책

임대료의 통제제도는²¹⁾ 1914년 프랑스에서 처음 도입된 후 1915년 영국, 독일 등 대부분의 선진 자본주의 국가가 임대료 통제를 실시하였다. 이러한 임대료 통제제도는 대공황이나 전쟁 등과 같은 자본주의 위기상황을 당하여 독점자본 및 국가가 긴급히 계급불만을 억누를 필요가 있을 때 주택 임대업자들의 이윤을 제약하고 노동자계급의 요구를 일부 수용하는 형식의 것이었다. 그러나 자본주의 위기상황이 끝나고 독점자본의 과잉축적에 의해 소비를 장려하고 투자를 늘려야 할 때가 되면 임대료 통제는 시장 메카니즘을 통한 임대료의 안정정책으로 변모하였다. 이는 위기상황속에서 임대료 통제가 저·중소득층을 위한 정책수단인데 반해 임대료 안정정책은 그 정책 대상폭을 줄인 것이다. 즉 중소득층은 주택금융등의 정책수단을 써서 독점자본의 주택시장의 고객으로 흡수하면서, 무능력한 저소득층은 국가기구의 보호를 받게 하는 것이다. 구체적으로 임대료 안정정책은 임대인의 과도한 임대료 인상·부당한 퇴거등 임차인의 임대인에 대한 대항권을 강화한 것이다.

그런데 선진 자본주의 국가에서 임대료에 대한 통제제도를 전이나 대공황같은 자본주의 위기상황에서만 사용하고 위기상황이 지나면 임대료 안정정책으로 정책을 전환할 수 밖에 없었던 또 하나 이유는 임대료의 통제는 임대주택의 공급을 장기적으로는 대폭적으로 줄여 새로운 주택문제를 일으키기 때문이었다. 따라서 임대료 통제는 자본주의 위기상황에 일시적으로 가능한 것이고 평상시에는 임대료 통제에 따른 민간 임대주택의 공급감소를 공공 임대주택의 대량 건설로 메꿀 수 있을 때에만 장기적으로 성공할 수 있는 것이다.

2) 공공 임대주택의 공급

선진 자본주의 국가에서의 공공 임대주택 건설은 우리나라와는 다른 상황 즉, 사회의 주택보급율이 100%가 넘는 상황에서 이루어진 것이다. 따라서 공공 임대주택의 대량 건설은 많은 양의 민간 주택재고를 폐기시키는 결과를 가져왔다. 그러므로 공공 임대주택과 그에 관련된 사회 하부구조를 건설하는 독점자본의 경우는 환영할 만한 일이었지만 국가재정에는 큰 부담을 주었다. 또 공공 임대주택의 위치문제 및 유지·관리문제 등과 관련하여 재정적자가 늘고 있다. 공공 임대주택 건설에 있어 성공하는 길은 소규모—10평이하—의 주택을 교통이 편리한 지역에 집중 건설하는 것이다. 이렇게 했을 때 기존의 주택이 멸실되는 것을 막고 그 결과 재정 수요를 축소할 수 있기 때문이다.

²¹⁾ 임대료의 통제는 임대료를 정부가 일방적으로 정하는 제도이다.

한편, 임대주택의 건설과 관련하여 일반기업체의 사원 임대주택의 대량 공급과 이를 위한 금융·세제상의 지원은 노동자들의 주거수준을 일정하게 상승시키지만 다른 한편에서는 자본의 노동에 대한 보다 포괄적인 지배를 가능하게 하는 측면이 있음을 지적해 둘 필요가 있다.

3) 주택금융 및 조세정책

국가독점단계의 주택정책중 가장 특징적이면서도 독점자본의 이해와 일치하는 것은 주택금융의 활성화에 의한 주택건설의 촉진이다. 이는 크게 두가지 목적에 합당한 것으로 하나는 자가주택의 비율을 높여 사회안정세력을 대거 창출하는 것이고 다른 하나는 불황의 타개책으로 유효수요를 창출하는 것이다. 선진 자본주의 국가에 있어 주택보급률이 100%를 넘는데도 불구하고 주택건설투자가 높은 것은 주택금융의 활성화 때문이었다. 그렇지만 주택금융의 활성화는 많은 중간계층을 금융자본의 채무상태로 전락시키는 것이기도 하였다.

한편 선진 자본주의 국가들은 조세제도등을 통해서도 자가 소유 주택을 늘리려 하고 있다. 미국의 경우 조세환급을 통해 자가 주택 소유가 임대인 경우보다 약 10% 정도의 금전적 이득을 볼 수 있게 되어 있다. 이에 관련하여 페터슨은 조세제도를 통해 자가 주택 비율이 약 15%정도 확대되었다고 주장한다.²²⁾

3. 대안적 주택정책의 방향에 대한 제언

한국의 주택문제는 자본주의의 진행에 수반되는 구조적인 문제이며 이의 해결을 위한 주택정책은 기본적으로 자본의 요구나 논리보다는 국민의 주거생활을 안정시킨다는 차원에서 입안, 시행되어져야 한다. 그리고 그것은 기존 구조하의 재분배적 성격보다는 구조적인 변화를 수반하는 것이어야 하며 기본적으로 토지정책을 포함하는 것이 되어야 할 것이다. 이러한 대안적 주택·토지정책의 기본방향은 앞에서 본바와 같이 시장메카니즘의 추구가 아니라, 소유와 거주를 분리하여 거주에 근거하는 주택전달체제인 임대주택체제의 형성을 지향하는 것이어야 하며, 한편으로는 독점적 토지소유와 이에 따른 투기적 축적의 실현을 가능하게 하는 제반 조건들의 철폐를 지향하는 것이어야 한다.²³⁾

좀 더 구체적으로 대안적 주택정책의 방향에 대해 제언하자면 다음과 같다.

1) 택지개발의 합리화

현재 도시 특히 서울, 부산 등지의 대도시일수록 택지부족현상이 현저하게 나타나고 있다.

²²⁾ Edwin S. Mills, Bruce W. Hamiton, *Urban Economics*, Scott Foresman and Company, p.215 (1984).

²³⁾ 주택문제는 기본적으로 독점자본의 토지소유문제를 도외시키고는 오히려 이해될 수 없다. 독점자본은 토지소유를 통하여 생산영역에서의 축적을 보완하고 가치실현의 계기를 확보한다. 실제로 독점기업의 부동산 투기가 생산영역에서의 자본축적과 무관하게 행해지는 진기적 형태의 자본축적인 것은 아니다. 독점기업의 부동산투기는 독점일반의 축적양식이 한국사회의 특수한 조건속에서 발현되는 하나의 형태로 파악되어야 한다.

따라서 택지개발은 자연녹지 및 생산녹지와 어느 면에서 경쟁적 관계에 있으므로 가용면적의 제약성을 전제로 하여 장기적이고 종합적인 측면에서 계획이 수립, 시행되지 않으면 안된다. 용적률은 확립적으로 설정할 것이 아니라 용도별 뿐만 아니라 지역별로도 차등화할 필요가 있다. 그리고 정부의 공공용지의 개발, 그린벨트의 해제로 인한 반사적 이익이 모든 주민에게 골고루 돌아갈 수 있는 제도적 장치인 개발이익 환수제의 철저한 실시가 필요하며, 개발이익 환수금은 실제로 주민의 주거안정에 기여할 수 있는 방향에 사용되어야 할 것이다. 또한 택지의 개발도 정부주도적 개발 위주에서 국민의 합동개발을 촉진하는 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 그의 택지는 공급탄력성이 극히 적은 반면 경제성장으로 인한 소득증대가 지가의 폭등을 가져올 가능성이 많은 것을 고려하여 택지의 소유한도 및 주택 규모의 최고한도에 대한 행정적, 제도적 규제인 택지소유상한제의 철저한 실시가 요망되며, 이와 아울러 이미 논의된 토지공개념의 적극적이고 구체적이며 신속한 실시가 시급하다고 할 수 있다. 그러나 이러한 토지공개념의 내용은 자본주의적 토지국유화와는 분명한 차별성을 가져야 하며, 사용권 자체의 편향된 배분으로 인한 토지의 재사유화현상이 일어나지 않아야 할 것이다. 또한 토지공개념은 독점자본과 경제 생산구조 자체의 변화에 대한 시도와 결합될 때 그 의미를 확보할 수 있으며 그렇지 않을 경우 ‘사회적 잉여의 사적 전유’가 보다 공식적으로 행해질 가능성도 있는 것이다.

2) 공공주택 및 임대주택의 공급확대

무주택서민계층을 위해서는 국민주택기금에 의하여 소형의 공공주택 또는 임대주택을 공급하는 것이 최선의 길이다. 이미 소형주택이라 하더라도 도시의 경우는 적지않은 구입비용이 소요되므로 분양주택보다는 임대주택에 비중을 높이도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 임대주택체제의 형성은 현 체제에서 주거의 불안정을 어느정도 해결할 수 있는 유일한 대안이 될 수도 있다. 그리고 여기에서 말하는 임대주택은 소유권은 국가나 공공단체, 지방자치단체에 있고 사용권은 개별 수용자에게 주어지는 실질적 의미의 임대주택을 의미한다. 이때 사용의 대가로 지불되는 임대료는 노동력재생산비-임금-에서 적당한 비중을 차지하는 것이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 주택이 소유 또는 투자의 대상이 되는 관념으로부터 사용의 대상이 되는 쪽으로 의식의 일대전환이 있어야 하는데 이는 단순한 주택정책의 범위를 벗어나 경제구조상의 기본질서에 있어서 어느 정도의 수정을 필요로 하는 것이라고 보여진다. 또한, 한가구가 하나이상의 주택을 소유하는 것을 금지하는 것, 그리고 이와 반대로 공공 또는 민간건설의 임대주택에 대한 세제, 금융상의 대폭적 지원장치등도 고려할만 하다. 그리고 양도소득세나 상속세등에 대한 세제의 개혁이나 토지거래신고제등의 강화를 통해 계속적으로 부동산에 대한 투기방지에 노력해야 하며, 필요하다면 근본적으로 좀 더 강력한 조치가 시행될 필요도 있다고 하겠다.²⁴⁾ 한편 소형임대주택의 공급을 늘이는 방법으로서 정부 주택지원예산의 구조 개편도

²⁴⁾ 주택이 투기대상이 되는 것을 방지하기 위한 방안으로 프랑스와 같은 주택가격 동결제도의 도입을 검토해 볼만 하다.

따라야겠지만 민간건설업체의 의무적 임대주택건설비율을 단계적으로 높여가는 시책이 병행되는 것이 효과적일 것으로 생각된다.

3) 기업의 복지형주택 확대

정부의 직접적 지원, 보호에 의해 저소득계층의 주택문제를 해결하는데는 한계가 있다. 도시에 있어서는 피용자의 비율이 상당히 높기 때문에 기업복지와 주택문제를 연결시켜 여기에서 해결방안을 모색하는 것이 바람직하다. 예를 들어 사내복지기금제도에서 주택마련을 지원케 하거나 싱가포르와 같이 임금의 일부를 노사가 부담하여 주택기금으로 설정하는 제도도 생각해 볼 만한 것이다. 이 경우 정부는 그러한 제도설정기업에 대하여 세제, 금융상의 지원을 유인책으로서 제공하는 것이 효과적일 것이다. 물론 지금도 사원주택이나 사원아파트 같은 것이 있으나 이는 대부분 화이트칼라를 위한 것이며 생산직노동자에게까지 혜택이 돌아가는 경우는 드물다. 이는 말할 것도 없이 재정상의 한계 때문이겠지만 이러한 주거정책의 편파성은 임금격차에다 복지격차까지 확대시키는 것임을 유의하지 않으면 안된다.

4) 주택의 질의 개선

무허가판자집, 미니형불량주택, 상하수도가 부설되지 아니한 주택등은 현재의 국민경제수준을 고려할 때 시급히 정리되지 않으면 안된다. 주거환경이 열악한 주택의 정리와 개선을 위해서는 과격적인 세제, 금융상의 특별지원과 정부의 보조금이 주어지는 것이 바람직하다.²⁵⁾ 여기에는 적지 아니한 재원이 소요되는데 이러한 재원은 재산세의 누진율을 대폭 강화하여 마련될 수도 있을 것이다.

5) 주택청의 신설

우리나라의 경우 아직까지 주택문제를 전담하는 기관이 부재하였으며, 이에 따라 일관적이고 장기적인 주택행정이 이루어지지 않았다. 그러므로 현실적인 주택문제의 해결을 위한 주택관련기관의 설치가 필요하다 할 수 있으며, 행정적 차원에서 주택문제를 전문적으로 취급하는 '주택청'의 신설이 고려될 수 있다.

결론적으로 말하자면, 주택문제는 정책이나 행정상의 단편적인 문제는 아니며, 자본주의의 진행에 따라 필연적으로 수반되는 구조적인 문제라 할 수 있다. 따라서 주택문제의 해결은 정치·경제구조의 변화와 더불어 사회관계의 변화에 의해 그 근본적인 해결책이 찾아져야 할 것이며, 각 계층의 생활상의 이해를 결집하고 이들의 생활상의 요구를 체계화해내며, 이에 근거한 정책대안을 실현하기 위하여 노력하는 것이 주택문제 해결의 실마리를 제공해 줄 수도 있을 것이다.

²⁵⁾ 김영섭, "근로자복지의 전망", 연세대, 사회과학논집, p.187(1980), 참조.

참 고 문 헌

1. 건설부, 「주택정책 방안에 관한 연구」. (1985.10).
2. 광세현, “현시기 주택문제 해결을 위한 일 제언”, 한겨레사회연구소편, 「한겨레평론」, 이론과 실천, (1990.2).
3. 국토개발연구원, 대한주택공사, 「무주택 서민의 주거안정을 위한 정책 토론회(보고서)」, (1989.3)
4. 권태준, “한국 도시정책의 공공성, 공정성 비판”, 「사회비평(제 2권 제 1호)」, 나남, (1989).
5. 권태환, “한국 사회학에 있어서의 도시연구”, 「한국사회학 제 18집」, (1984).
6. 김영섭, “근로자복지의 전망”, 연세대, 「사회과학논집」, (1980).
7. 김영종, 「복지정책론」, 형설출판사. (1988).
8. 김영용, “도시재개발의 개념적 고찰”, 황명찬편, 「토지정책론」, 경영문화원, (1985).
9. 김익주, 「한국사회보장론」, 법문사, (1985).
10. 김한준 외, 「현대 도시문제의 이해」, 한길사, (1989).
11. 김현민, “노동계급의 입장에서 본 토지, 주택문제”, 석탑노동연구원편, 「새벽 7」, 석탑, (1990.1)
12. 김형국, “불량촌형성의 한국적 특수사정과 공간이론의 적실성”, 「사회비평(제 2권 제 1호)」, 나남, (1989).
13. 백옥인, “노동자의 생활상 재요구 분석”, 한국사회연구소편, 「동향과 전망」, 백산서당, (1990).
14. ———, “한국 자본주의와 주택문제”, 한국사회연구소편, 「동향과 전망 5」, 백산서당, (1989).
15. 송경부 외, 「비교사회복지론」, 유풍출판사, (1990).
16. 윤일성, “자본주의 도시연구 방법론”, 「사회비평(제 2권 제 1호)」, 나남, (1989).
17. 윤종주, “한국사회의 사회지표, 개발을 위한 기초 연구”, 「복지사회의 본질과 구현」, 한국정신문화연구원, (1983).
18. 정동익, 「도시빈민연구」, 도서출판 아침. (1985).
19. 최일섭 외, 「빈곤의 실태와 영세민 대책」, 한국개발연구원, (1981.10).
20. 추영수, “한국의 주택행정”, 「주택 제 46호」, (1985).
21. 토지공개념연구위원회, 「토지공개념연구위원회 중간연구보고서」, 국토개발원, (1989.4).
22. 현광운, “한국 노동자계급의 상태분석”, 이경의 외, 「한국의 사회구성 1」, 화다출판사, (1985).
23. Alexander Block, “Soviet Housing, the Historical Aspect”, *Soviet Studies*, Vol.3(1951).
24. Campbell and P.E. Converse (eds.), *The Human Meaning of Social Change*, New York, Russell Safe Foundation, (1972).
25. C.G. Pickvance, “Housing : Reproduction of Capital and Production of Labor Power : Some Recent French Work”, in J. Walton and L.H. Masotti (eds.), *The City in Comparative Perspective*, (1976).
26. E.S. Mills and B.W. Hamilton, *Urban Economics*, Scott Foresman and Company, (1984).
27. K. Bassett an J.R. Short, *Housing and Residential Structure*, Routledge and Kegan Paul, (1980).
28. M. Ball et al. (eds.), *Land Rent, Housing and Urban Planning*, London : Croom Helm, (1985).
29. Muriel Brown, *Introduction to Social Administration*, London : Hutchinson University Press, (1969).

(자 료)

- 한국은행, 「경제통계연보」, 각년도.
건설부, 「건설통계」, 각년도.
경제기획원, 「경제백서」, (1986).
———, 「도시가계연보」, 각년도.
———, 「주택통계자료」, (1983.7).
———, 「총인구 및 주택조사보고」, 각년도.
대한주택공사, 「주택핸드북」, (1986).

A Study on the Housing Problem of Korea

Han Young-Hyun

Dept. of Social Welfare

Kwangju Health Junior College

>Abstract<

The rapid capital accumulation of monopolistic capital centering around the great cities caused the gravitation of the population towards cities, in the results, the serious housing problem occurred in the Korean cities after 1960's. The government made an endeavor to solve this housing problem steadily, but the housing problem was not solved. Therefore, the large-scale housing construction project, the new city development project, the composite land tax system and the public land ownership system were recently announced as solutions to the housing problem by the government.

The purpose of this work is to clarify the character and the actual conditions of the housing problem showed in Korea and to examine the housing administration of the government critically and to propose some ideas about the way of housing policy. To the purpose, the existing studies and statistical materials about the housing problem were critically reviewed and reanalyzed. As a result of it, the following conclusions were drawn.

First, the housing has a dual character in view of the fact that it is both a main part of labor reproduction which is a precondition of the capitalism mode of production and a kind of consumption goods.

Second, the housing problem is caused by the structural contradictions occurred with the progress of the capitalism. And the root cause of it is a capitalistic land and real property system.

Third, the housing shortage in Korea was caused by the gravitation of the population towards cities, the sudden rise in housing and land price occurred by the monopolistic land ownership, the increase of large housing, the housing ownership as a means of property increase, the housing policy based on the

market mechanism and the insufficiency of public location housing system.

Forth, before the sixth republic, the housing policy of the government consisted of the housing financial system and the public and private housing supply project. The housing policy, however, was based on the market mechanism. For that reason, dual structure occurred in the housing market.

Fifth, the housing policy of the sixth republic has a diverse and inclusive character and it is composed of the large-scale public location housing construction project, the public land ownership system, the composite land tax system, the limitation of housing land ownership system and the redemption of development benefit system. The housing policy, however, can be changed by the power structure of social groups.

Finally, to solve the housing problem, the housing policy must not be based on the market mechanism but brings structural change of economy.