

# 한국 주택정책에 있어 발전국가적 특성에 관한 비판적 고찰 — 단선적 주거복지상향모형 비판

장경석

주거복지연대 연구원

## 1. 서론

지난 40년간 한국의 공업화를 통한 발전국가적 성장으로 주택부문은 결과적으로 획기적인 성과를 거두었다. 한국이 발전국가적 성장과정이었다고 하는 것은 국가가 주도적으로 사회의 인적, 물적, 금융적 자원을 독점하여 초기에는 수입대체, 이후에는 수출지향공업화를 위한 자본축적과 경제성장을 추진해왔다는 것을 의미한다. 한국에서 주택부문이 획기적인 성과를 거두었다는 것은 주택부문이 국가가 주도한 산업화의 직접적인 대상은 아니었지만 산업화의 성공함으로써 증대된 국민소득과 소비에 대한 욕구로 인해 결과적으로 주거의 양적 질적인 면이 평균적으로 크게 개선되었다는 것이다. 주택부문에 대한 공공의 투자가 미미하였음에도 불구하고 결과적으로 주택부문이 양적 질적으로 성장하게 된 것은 공업화의 성공 때문이었다. 공업화를 통한 생산영역에서의 소득증가는 소비영역을 확대 발전시키는 결과를 빚게 되었던 것이다.<sup>1)</sup>

---

1) 하비는 주택과 같이 직접적으로 소비되는 것이 아니라 소비수단으로서 기여하는 주택, 텔레비전, 냉장고, 세탁기등을 편의상 소비기금(consumption fund)이라고 부르고 있다. 이 소비기금은 자본으로 바뀌기도 하고 자본이 소비기금화 하기도 하는데 이러한 소비기금을 둘러싸고 일어나는 자본의 순환을 ‘자본의 제2

한국의 주택정책은 경제개발초기에 분배적 수단이 아니라 여타산업과의 선순환효과를 내기 위해 건설중심정책으로 전환하였다. 그렇지만 경제개발 초기에 국가가 주택부문에 대한 직접적인 투자보다는 민간부문을 활용하였다는 측면에서 직접 개입자라기보다는 규제자의 역할을 담당하였다. 한편 공업화를 위한 금융자원의 독점과 수출공업부문에 대한 투자는 주택건설과 소비부문에서 비공식 금융부문을 존속시키게 하였다. 결국 개별가구가 ‘내집 마련’이라는 목표를 달성하기 위해서는 은행권의 대출보다는 저축, 친지, 및 비공식적 사금융(私金融)에서의 재원조달을 확보하는 방법밖에 없었다.<sup>2)</sup>

이러한 건설중심, 분양주택위주의 주택정책은 개별가구의 주거질 향상이라는 주거상향과 분양을 통한 자가율 확대에 큰 효과를 보이지 않고 있다. 최근 5년간 새로이 주택공급은 230만 채 이상 되었지만 우리나라 자가율은 겨우 0.9% 상승하는 데 불과하였다. 이러한 현상은 우리나라의 평균적 주거생활 질은 상승하였음에도 주거배분에 있어 계층간 형평성이 없었음(권태준, 1988; 윤주현, 1997 등)을 시사하는 것이다.

결국 과거 주택정책이 대량주택공급을 통해 국민의 ‘내집 마련’을 주거복지 사다리의 최종목표로 설정하여 추진해왔음에도 아직 많은 수의 국민들은 차가에서 살고 있으며 도시 내 불량 혹은 비정상적인 주거에 거주하는 국민들은 주거상향능력이 없는 상태이다. 특히 임대주택에 살고 있는 가구들의 경우 정책적 배려에서 별다른 혜택을 받지 못하고 있다.

본 연구에서는 한국주택정책이 국가발전과정에서 추진해 온 단선적 구조의 주거상향 모형은 결국 사회적으로 평균적인 주거의 양적, 질적 수준의 상향이동을 이루었지만, 자가를 마련하지 못한 사람들에게는 정책적

---

차 순환’이라고 한다(Harvey, 1982). 이러한 순환이 2차순환인 이유는 생산/노동의 영역에서 생겨난 부산물인 소비기금에 대한 순환이기 때문이다.

2) 한국의 독특한 점유형태인 전세제도의 존속은 공식적 금융부분을 활용할 수 없었던 금융체제에서 답을 찾을 수 있을 것이다. 1981년 주택건설촉진법의 개정으로 국민주택기금이 창설되었으나 1980년대 후반까지 기금의 전액이 주택건설공급용으로 활용되었다. <부록 4> 참조.

수혜를 받지 못하도록 하고 이들의 주거상황이 오히려 악화되고 있음을 보이고자 한다. 또한 주택정책이 주거서비스의 공평한 배분을 달성하기 위해서는 단선적 주거상향모델로서 자가위주정책이 근본적으로 변화해야 함을 역설하고자 한다.

## 2. 발전국가와 주택정책

### 1) 한국의 공업화와 발전국가

동아시아 경제성장의 원인과 경제개발 전략을 연구한 존슨(Johnson)은 동아시아 국가발전의 특성을 설명하면서 한국, 대만, 일본등의 동아시아 국가들이 서구의 자본주의나 사회주의적 발전과정이 아닌 제3의 형태를 띠었다고 하여 이러한 경제발전의 현상으로 ‘발전국가’라는 개념을 제시하였다. 그는 발전국가가 자본주의는 시장 합리성, 사회주의는 계획이데올로기성 인데 비해 이 양자의 중간 혹은 혼합영역으로서 계획 합리성에 상응하는 국가유형이라고 하였다(Johnson, 1982).

존슨에 제시한 발전국가의 특성은 다음과 같다. 첫째, 국가활동의 근본 목표로서 경제적 성장과 생산(소비와 분배에 반대되는)에 우선순위 부여. 둘째, 업적주의(meritocracy)에 의거한 고도의 재능 있고, 응집력 있으며 규율에 잘 따르는 경제관료(highly talented, cohesive and disciplined economic bureaucracy)의 충원. 셋째, 산업변화(industrial transformation)의 과업이 부과된 선도적인 기관에 관료적 재능을 집중시킴(일본의 통산성, 한국의 경제기획원, 대만의 산업개발부). 넷째, 정보 교환과 협력촉진을 위해 관료와 기업엘리트간 긴밀한 관계 제도화. 다섯째, 특정의 이해관계와 성장을 저해할 요구들에 의해 정책네트워크가 영향 받지 않도록 보호. 여섯째, 제도화된 정부-산업 네트워크 및 금융과 같은 주요자원에 대한 공공의 통제의 혼합을 통해 발전정책을 집행(Johnson, 1982, Weiss & Hobson,

1995에서 재인용).

이러한 의미에서 동아시아 발전국가의 성장은 시장을 국가가 발전시킴으로써 자생력을 갖도록 지도함으로써(guided-market), 상호조정과 시장개선택적 개입을 해온 결과이다(Weiss & Hobson, 1995). 이렇게 사적 소유와 시장의 원칙을 무너뜨리지 않는 범위에서의 경제에 대한 국가의 전략적 개입을 통해 자본축적을 지속시켰던 것이다(김영일, 1999). 지속적 발전은 생산부문에서는 수출지향적 공업화, 높은 저축률<sup>3)</sup>의 생산부문 재투자, 그리고 복지적 지출의 최소화를 통해 유지되었다(Sum, 2001, World Bank, 1993).

한국을 포함한 동아시아 국가들에서는 수출산업에 대한 지원과 통제, 국가경쟁력 확보를 위한 선별적 투자와 산업목표의 설정 및 이에 대한 자원의 할당, 그리고 장기적 관점에서 전략적 시장 확장을 실시했다(Weiss & Hobson, 1995). 결국 한국의 공업화 과정은 국가부문의 전략적 개입을 통해 인적자원, 투자재원 및 금융등의 수단을 초기에는 수입대체를 위한 산업화 이후에는 수출지향적 산업화에 돌려진 과정이었다. 한편 한국의 산업화는 시기적으로 경공업에서 중공업이후 전자 및 첨단산업으로 투자와 정책 대상은 바뀌어왔으나 그 성장 및 자본축적의 방식은 하나의 특성화된 패턴을 가지고 진화해온 것이라고 할 수 있다.

## 2) 발전주의 국가와 주택건설정책의 발전과정

발전국가 성립과정에 초기 한국의 주택정책은 건설위주 특히 건설산업의 육성을 통한 주택공급확대 정책을 추진해왔다. 1950년대까지 외국원조에 의한 주택의 건설은 1960년에 접어들게 되면서 건설위주의 주택정책으로 재편되었다. 1963년에는 보사부에 설치되었던 국민주택과를 폐지

3) 저축이 성장의 원이라기보다는 결과라는 주장이 있다. 즉 개별가구의 소득증가가 가구소비증가보다 빨랐으며, 인플레이션을 억제하기 위한 고이자율 정책이 추진되었다(World Bank, 1993).

하고 건설부의 주택건설과를 주택과로 개편하여 주택정책에 관한 모든 업무를 담당케 하였다(임서환, 2003: 40-41). 그러나 정부의 직접적 투자보다는 법제도의 정비 등을 통한 민간부문을 활용하였으며 급격한 도시화로 인한 만성적 주택부족현상으로 인해 1970년대 이후 민간에 의한 대규모 개발사업은 부동산 투기를 불러오게 되었다. 여기에 토지구획정리사업 등의 이른바 ‘손 안 대고 코푸는 식’의 택지개발은 토지나 주택이 값의 터전이기애 앞서 투기의 대상으로 전략시켰다. 이러한 주택건설 정책은 1980년대 이후 공영개발 수법에 의한 개발로 택지개발방식은 바뀌었지만 여전히 대량공급정책을 통한 자가 및 분양주택의 확대를 꾀하였다. 이어 1980년 말에는 주택정책이 최초로 저소득 극빈층을 정책목표로 한 정책이 등장하였으며 1990년대 말 이후 복지적 성격의 주택정책이 등장하게되었다. 이하에서는 시대별 주택정책의 흐름을 간략히 정리하였다.

#### (1) 1960년대의 주택정책

1960년대는 주택관련제도의 구축기라고 할 수 있다. 그러나 이 당시의 주택정책은 경제성장의 초기이고 자본축적이 원활하지 않아 국가의 적극적 개입보다는 주택시장에서 발생한 문제를 단편적으로 해결하기 위한 정책이 주류를 이루었다. 따라서 주택부문은 성장제일주의와 산업기반시설의 확충에 투자우선 순위가 주어져 주택부문의 투자는 상대적으로 후순위로 밀려나 있었다(김정호, 김근용, 1998:43). 이 당시 전체주택부문투자는 민간투자에 비해 낮은 수준으로 전체의 13%에 불과하였다(임서환, 2003: 45). 하지만 이 시기에는 주택관련제도의 정비가 이루어졌다. 즉 건축법(1962), 공영주택법(1963), 대한주택공사법(1962), 주택자금융자법(1962), 공영주택법(1963), 토지구획정리사업법(1966), 농어촌구획정리사업법(1967), 한국주택금융고법(1967), 한국주택은행법(1969)이 제정되었고 1960년대 말 주택가격 상승으로 부동산투기억제에 관한 특별조치법(1967)이 제정되어 투기억제를 위한 제도적 장치가 마련되었다(김정호, 김근용, 1998: 43).

## (2) 1970년대의 주택정책

1970년대는 급격한 도시화로 인한 주택부족문제를 건설을 통해 해결하려는 시도를 했던 시기였다. 이 시기에는 석유위기와 같은 국제적 경제상황에도 불구하고 본격적인 경제성장이 시작됨으로써, 많은 민간건설회사들이 주택개발사업에 참여하였다. 공공부문의 주택투자도 1970년대 중반에는 20~30%까지 증가하였다. 이 당시 주택건설촉진법(1972)이 제정되었다. 그럼에도 불구하고 이때의 주택투자 역시 민간부문에 크게 의존하였다(임서환, 2003: 77). 또한 주택개발에 소요된 민간기업의 자금 역시 민간의 비공식 부문에서 조달하였으며 수요자입장에서도 주택구입자금을 사채 등을 활용하였다.<sup>4)</sup> 이렇게 공공의 투자 없이 주택개발을 하기 위해서 등장한 택지개발방법이 토지구획정리사업이었다. 토지구획정리사업은 부동산가격의 상승을 통해서만 공공적으로 많은 감보율을 적용할 수 있는 사업이었다. 따라서 1970년대 강남개발의 본격적인 시작으로 부동산 투기가 본격화되었다. 부동산 투기는 결국 주택을 사용가치가 아닌 교환가치로, 땅은 삶의 터전이 아니라 부동산 투기의 대상으로 만들게 되었다.<sup>5)</sup> 이러한 상황에서 국가가 취한 주택대책은 8.8 부동산 대책과 같은 강력한 규제정책이었다. 이러한 규제정책은 투기행위완화에는 어느 정도 도움을 주었지만 저소득층의 주택문제를 개선하기 위한 정책은 아니었다. 부동산 투기억제는 주택공급의 감소를 의미하였기 때문에 만성적 주택공급부족이 주기(cycle)적으로 나타나게 되었다.

4) 1974년 도시지역 주택구입자금증 은행에서 조달된 자금은 5% 미만이었다(대한주택공사, 1992 주택통계편람; 임서환, 2003: 77에서 재인용).

5) 부동산 투기에 필요한 자금은 경제성장과 소득증대가 없었다면 발생하기 어려웠다는 점을 지적해 두어야 할 것이다. 1970년대부터 경제성장의 결과, 이른바 신 중간층의 팽창과 대도시에서의 아파트 수요가 급증하면서 대규모 주택업체들이 등장하게 되었다. 이것은 복지적 성격의 주택투자가 없는 상황에서 두 가지 의미를 갖는다. 첫째는 주택시장이 중형평형 이상의 분양주택이 주류를 형성하면서 시장에 참여할 수 있는 계층과 그렇지 못한 계층을 구분하게 되었다. 둘째는 민간개발위주의 주택개발사업이 대형화하면서 주택개발업체의 대형화와 주택개발산업의 획기적으로 발전하게 되었다.

&lt;표 1&gt; 한국의 1인당 GDP 추이(1980~1990)

단위: 달러

연도	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
소득	1,598	1,749	1,847	2,020	2,190	2,229	2,550	3,201	4,268	5,185	5,886

자료: 통계청(www.nso.go.kr)

### (3) 1980년대의 주택정책

1979년부터 1980년 초까지 발생한 일련의 정치적 소요는 전두환을 중심으로 하는 신군부에 의한 정권찬탈로 일단락 되었다. 1979년 이후 발생한 사상 초유의 마이너스 경제성장과 정치적 영향으로 인해 주택경기는 크게 하락하였다. 이에 신군부에 의해 추진된 것이 1980년부터 향후 10년간 주택건설 500만 호 건설하겠다는 계획이었다.<sup>6)</sup> 그러나 이 계획은 인플레이션 억제를 위한 긴축통화정책 때문에 주택건설 목표달성에는 실패하였다. 결국 1982년부터 1986년까지 1,166,819호가 건설되었다. 이 시기에 특징적인 것으로 주택건설촉진법에 국민주택기금을 마련하도록 하는 근거를 마련함으로써 공적기금을 활용한 주택건설이 활기를 띠게 되었다. 한편 이전과 같은 구획정리사업을 통한 주택지개발의 한계는 결국 택지개발촉진법(1981)을 제정토록 하였으며, 이로 인해 광범위한 택지개발이 전국방방곡곡에서 발생하게 되었다. 특히 이시기에 특기할 만한 것은 전월세 세입자 보호를 위한 ‘주택임대차보호법(1981)’이 제정되었다. 또한 이전의 1년 임대후 분양되던 공공주택이 5년임대주택형태로 건설되기 시작하였다. 그렇지만 1980년대 후반 주택건설 200만 호 계획으로 1988년, 1989년에는 민간임대주택공급이 급감하게 되었다(임서환, 2003:109). 한편 1980년대 동안 이어졌던 3저 호황은 경제성장을 극적으로 이룩하여 사상초유의 무역수지 흑자시대를 맞이하게 되었으며 국민소

6) 주택건설 500만 호 계획의 배경과 집행에 대한 상세한 내용은(손정목, 2000)을 참고할 것.

득이 획기적으로 증대되었다.

#### (4) 1980년대 말 이후의 주택정책

1980년대 사회의 민주화와 맞물려 분출한 사회적 욕구 증대와 1980년대 말 흑자로 인한 통화팽창은 부동산 붐을 다시 일으키게 되었다. 이로 인한 주택가격급등은 노태우 대통령의 선거공약에 의거하여 주택건설 200만 호 계획으로 구체화되었다. 이것은 대량주택공급을 통해 주택문제를 해결하려는 전형적인 공급위주의 주택정책을 다시 반복하는 것이었다. 그렇지만 이 계획에서는 저소득층 주택문제를 개선하기 위한 최초의 계층접근법이 시행되었으며 이것으로 영구임대주택 19만 호 건설로 이어졌다.

#### (5) 1990년대 말 이후의 주택정책

1990년대 말 이후 주택정책은 이전의 공급위주의 정책에서 보다 진일보된 형태로 나타나고 있다. 그것은 건설위주, 분양주택위주의 주택정책에서 보다 복지지향적이고 저소득층의 주거상향을 위한 임대주택정책으로 전환하고 있다. 김대중 대통령 집권 이후 저소득층이 입주할 30년 장기임대주택인 국민임대건설 100만 호 공급 계획이 수립되었으며 현정부에서도 이 계획을 집행하기 위한 공급이 지속적으로 이루어지고 있다.

#### (6) 요약

이상 지난 40년간 한국의 주택정책을 경제발전상황과 주택정책을 연결하여 살펴보았다. 한국의 주택정책은 산업발전을 통한 경제성장결과 국민들의 소득이 증대함으로써 극적인 변화를 해왔다. 지난 40년간 우리나라의 주택정책의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 건설과 분양을 통한 주택공급은 주택의 형태로는 아파트, 점유형태로는 자가위주의 주택정책을 펼쳐왔다. 둘째, 민간위주의 주택공급체계를 가지고 있었다(임서환, 2003). 둘째, 주택을 복지정책의 한 요소로 파악하지 못하여 복지적 성격



의 투지는 미비하였다. 셋째, 주택문제 해결은 지속적인 공급을 통해 해결해야한다고 보았다(임서환, 2003). 넷째, 하지만 정부는 부족한 주택공급을 늘리기 위한 정책을 시기마다 정권의 교체기마다 주장하여왔으나 적극적인 주체이기보다는 규제자의 역할을 수행하여왔다.

발전국가의 발전단계별로 주택정책은 시대별 유의한 차이가 있었다. 첫째, 본격적인 발전국가 단계로 접어들지 못하였던 1950년대의 주택정책은 정부가 상대적으로 적극적인 개입을 통해서 주택문제를 해결하기 위한 노력을 하였다.

둘째, 본격적인 산업화의 단계로 접어들었던 1960년대 이후 정부의 주택정책은 정부가 우선적으로 택지개발과 주택개발을 선도하는 것처럼 보였으나 실재는 민간부문에서 주택건설에 매진하였다. 이 당시에는 될 수 있는 대로 많이 건설하는 것이 주택문제를 해결하는 방안이었다.<sup>7)</sup> 이 당시에는 국민들의 의식주 문제 해결을 위해 주택공급을 늘려야 할 필요성과 한정된 자원을 공업화에 집중해야 하는 필요성이 공존하던 시기였다.

셋째, 1980년대 이후 정부의 주택정책은 또다시 건설정책으로 돌아서게 되지만, 1980년대 세계경제의 3저호황 등으로 인한 비약적인 경제규모의 확대로 인해 주택건설이 양적으로 질적으로 확대되었다. 특히 주택건설 200만 호 건설계획으로 서울 주변 5대 신도시 등의 건설은 한국의 주택건설역량을 초과하는 수준까지 주택을 공급한 사례를 만들었다.

넷째, 1990년 이후의 주택정책은 보다 복지지향적 주택정책으로 나아가고 있는 것으로 보인다. 하지만 여전히 주택공급논리에 의해 주택정책이 주도되고 있음을 부인할 수 없다. 결국 이상의 논의를 종합하여 볼 때 한국의 주택정책의 실질적인 목표는 ‘대량공급을 통한 국민들의 내집 마련 촉진’이라는 ‘자가위주의 정책’이라고 할 수 있을 것이다.<sup>8)</sup>

7) 1975년 미국의 국제개발처(AID)의 한보고서는 한국의 주택정책에 대해서 ‘한국에는 주어진 자금이 허용하는 한도까지 일정한 질적 수준의 주택을 될 수 있는 대로 많이 짓는다는 일반적 목표 이상의 주택정책은 없다’고 평하고 있다(임서환, 2003, 94에서 재인용).

8) 이 글에서 한국의 주택정책의 핵심적 특징으로 파악하고 있는 ‘자가위주의 주택

### 3. 주거상향과 정책의 형평성

이 절에서는 한국의 주택정책의 발전양태의 핵심적 특징으로서 ‘대량 공급을 통한 내집 마련 촉진’이라는 ‘자가위주의 정책’을 비판적으로 평가하기 위해 그 정책의 효과성을 형평성의 관점에 평가하고자 한다. 여기에서 평가하려는 형평성은 첫째, 주거상향의 기회균등이면 둘째, 그 결과의 형평성이다.

#### 1) 주거상향 기회의 평등

일반적으로 자가소유를 촉진하기 위한 정책은 개인의 자산을 증대시키고, 사회적 불만을 누그러뜨릴 수 있다는 점등에서 일반적으로 당연한 것으로 받아들여지고 있다(Chan, 2000; 히라야마 요스케, 2002). 따라서 대부분 나라의 주택정책은 주택의 공급과 장기주택대출의 금융체계를 통해 자가소유를 촉진하고자 한다.

주택정책이 특정한 점유형태를 선호하는 것은 정치적 고려에 의한 것일 가능성이 크다. 예를 들어 영국에서는 1980년대에 들어오면서 공공주택을 입주자에 매각함으로써 자가소유의 촉진책을 펼쳤다. 이 정책은 공공부문의 축소를 통해 관리적 효율성을 확보하려는 목적이 있었지만 내면에는 중앙정부의 보수당정권이 지방정부를 장악하고 있는 노동당 정권을 약화시키기 위한 정책적 계산도 있었다(Pierson, 1996: 78-87).

그렇다고 하더라도 특정형태에 거주하면서 시장에 진입할 수 없는 사람들을 위한 정책적 배려는 형평성 차원에서 중요하다고 할 수 있다. 이

---

정책’ 배경에는 주택공급이 주거상향을 초래한다는 주택순환 가설이 전제되어 있는 것으로 보인다. 주택순환가설은 주거상향이동을 설명하는 대표적인 이론이다. 주택순환(housing filtering)이란 주거질의 변화를 나타내는 말로 넓게는 한 지역에서의 주택재고에 있어 주거단위나 가구의 상대적 지위가 변화하는 것을 지칭한다(Bourne, 1980; 149). 한편 주택순환가설의 문제점에 대해서는 하성규(1999: 150-151)를 참조.

러한 점에서 이 글에서는 각 점유형태별 주거서비스 향상기회가 동등한 가하는 것은 정책적 효과를 판단하는 기준으로 삼았다. 이 기준의 측정은 현재의 주택정책을 둘러싼 제도적 틀을 고찰함으로써 파악할 수 있을 것이다.

## 2) 주거상향효과

주택정책이 불공평하다는 것은 ‘국민들의 주거수준 향상을 위해 배분된 자원이 어떤 계층에게는 전혀 혹은 거의 제공되지 못하였다는 것과 동시에 그로 인해 계층간 소득분배가 역진적 효과를 발생시켰다’(권태준, 1988)는 것과 관련된다. 반대로 공평하다는 것은 계층간 고른 소득분배효과를 발생시키고 주거서비스에서 실질적인 향상을 초래하였다는 점과 관련된다. 한국의 자가위주 주택정책이 각 계층의 주거를 객관적으로 향상시켰는가하는 것은 주관적 만족도를 향상시켰는가와 관련된다. 여기서는 점유형태별 주거향상의 증거로는 1인당 주거면적의 추이를 통해서 살펴볼 수 있다. 이 글에서는 1인당 주거면적의 추이와 주거만족도를 통해 주거상향효과를 살펴보았다.

## 4. 자가위주 주택정책

### 1) 개념정의

자가위주 주택정책을 말하기 위해 몇 가지 핵심적 개념에 대한 조작적 정의가 필요하다. 이 글에서 자가위주 주택정책이란 개별가구가 민간, 공공임대보다는 자가구입을 통한 주거향상을 이루게 하려는 일련의 건설, 재정, 금융지원체계를 말한다.

이 글에서 주거상향모델은 점유형태와 상관없이 주거향상을 통해 주거

복지를 달성하는 일련의 주거상향이동을 가정하고 있다. 주거복지에 대해서는 다양한 개념정의가 있을 수 있지만 이 글에서는 ‘온 국민이 점유형태별 차별을 받지 아니하고 최소한의 주거조건을 충족한 주택 서비스를 향유하는 상태’로 정의하고자 한다. ‘점유형태별로 차별을 받지 않는다’는 의미는 특정 점유형태에 대한 지원이 집중됨으로써 다른 점유형태에 있는 가구들이 상대적으로 지원을 받지 못하는 불공평한 상황이 발생하지 않는다는 것을 말한다. ‘최소한의 조건을 충족한 주거서비스를 제공받는 것’은 주택정책의 목표가 전 국민이 내 집을 장만하도록 하는 것이 주택정책의 목표라기보다는 전 국민이 최소한의 주거기준에 부합하는 부담 가능한 주거에서 살 권리를 보장해주는 것을 의미한다.

주거복지상향이동은 현재의 점유형태에서 현 점유형태 혹은 타 점유형태로 지금보다 개선된 상태의 주거상향을 달성하는 것을 의미한다. 주거복지상향이동 프로그램에는 일련의 주택건설, 재원조달, 공공 및 민간 금융체계를 포함한다.

한편 이 글에서 단선적 주거복지상향모형은 위에서 제시한 주거복지와는 달리 자가위주의 정책과 자가 마련만을 지원하기 위한 주택건설, 재정 및 금융체계를 가진 모형으로 정의한다.

## 2) 자가주택정책의 개관

주택정책의 중요한 지표중의 하나가 점유형태에 관한 것이다. 통상 점유형태는 자가, 임대로 구분되지만 한국에서는 임대의 한 형태로 전세가 하나의 점유형태를 차지하고 있다. 한국에서 ‘내집 마련’ 즉 자가 점유를 선호하는 것은 문화적·역사적 유산이다. 그럼에도 정책결정자, 정치인, 학자들 모두 자가율의 상승 혹은 자가점유의 확대에 대한 선호를 표시해왔다. 이것은 손더스(Saunders)가 자가를 계급적 경계를 허물고 재산형성을 유도해내는 ‘존재론적 안전보장(ontological securities)’이라 불렀던 것과 무관하지 않다(Saunders, 1990: 290-304). 일본의 경우에도 주택소유를 확대

하기 위해 '주택사다리(housing ladder system)'가 개발되어 임대주택에서 자가주택으로, 공동주택에서 단독주택으로 이주하는 것이 장려되었다(히라야마, 2002: 228). 히라야마는 이러한 일본의 주택정책의 목표는 사회적 주류(main stream) 형성을 중시한 결과로 해석한다. 미국에서도 중산층에 속하기 위해서는 모기지 대출을 통해 자가주택을 가지는 것이 이른바 '아메리칸 드림'을 성취하는 것으로 인식되어왔다(Stone, 1993). 홍콩의 경우에는 한발 더 나아가 '친자가(pro-homeownership), 반임대(anti-rental)' 정책이 전개되어왔다(Chan, 2000: 31).

물론 자가위주 정책자체가 나쁜 효과를 발생시키는 것은 아니다. 분류상으로 점유형태로서 자가와 임대는 단순히 주택소비의 한 형태에 불과하다. 따라서 주택보유와 임대에 따른 기회비용에 의해서 자가 주택을 보유하거나 임대를 결정할 수 있다. 주택시장과 자본시장이 완전하면 자가 주택서비스가격인 기회비용과 임대료가 동일해질 것이다(이중희, 1998: 58). 즉 점유형태 그 자체가 사회적 불평등을 확대시키는 것은 아니다(Chan, 2000: 31). 하지만 여기서 문제가 되는 것은 자가위주의 정책이 담고 있는 정책적 그리고 이념적 편향이 만들어내는 결과이다. 이 글에서 한국의 주택정책이 자가위주라고 주장하는 근거는 다음의 2가지이다.

- ① 자가주택재고수의 국제적 비교
- ② 자가주택을 위한 제도적 틀

### (1) 자가주택재고수의 국제비교

다음의 <표 2>는 한국의 가구 및 주택재고수와 공공임대주택수<sup>9)</sup>를

---

9) 여기서 공공임대주택은 공공재정과 국민주택기금으로 지어진 주택을 의미하며, 임대만을 목적으로 하는 공공주택은 영구임대, 50년 임대만을 지칭한다. 이 수치는 2000년 말 기준으로 작성된 것이므로 2001년부터 완공되어 입주한 국민임대주택은 제외되어있다.

&lt;표 2&gt; 한국의 주택재고수 및 공공임대주택수

구분	계	자가	전세	월세	기타	공공임대주택			
						영구 임대	50년 임대	5년임대	사원 임대
총계	10,959,342	7,735,057	2,122,422	797,817	304,046	190,077	42,036	308,458	39,058
비율	100.0%	70.6%	19.4%	7.3%	2.8%	1.7%	0.4%	2.8%	0.4%

나타낸 것이다. 이 표를 통해서 주택 재고 중에서 자가로 쓰이는 주택은 전체 주택의 70%를 넘고 있지만 공공주택은 5.3%에 불과한 것을 알 수 있다. 특히 영구임대와 50년 임대와 같이 임대만을 목적으로 하는 복지적 성격의 임대주택은 전체 주택재고의 2.1%인 것을 확인할 수 있다. 주택이 국민들의 주거생활을 향상시키고 안정시키기 위한 방법으로 자가위주의 정책만으로는 부족한 점이 많다. 일반적으로 고가의 주택을 시장에서 구입할 수 없는 계층에 대한 임대주택의 공급도 정책적 수단의 하나로 채택되어야 하기 때문이다.

발친(Balchin, 1996)은 유럽국가들의 정치적 배경에 따라 자가, 민간임대, 공공임대위주국가로 구분하고 있다. 다음의 <표 3>은 그가 분류한 유럽 국가별 주택재고 현황이다. 여기에서 자가주택의 비율이 70%에 육박하거나 상회하는 국가들이 자가위주국가들로 분류되고 있음을 알 수 있다. 주택재고수준으로 보자면 한국의 주택정책이 자가위주의 주택정책을 펼쳐왔음을 확인할 수 있다.<sup>10)</sup>

10) 그러나 한국을 단순히 자가위주로 분류하기에 주의해야 할 점이 있다. 즉 유럽 국가들의 경우 사회복지지출이 국가예산에서 차지하는 비중이 높은 반면 한국의 경우 그렇지 못하여 자가주택재고가 높다는 것이 단순히 유럽 국가들과 비교해 유럽 수준의 복지를 누리고 있다는 의미는 아니다.

<표 3> 유럽 국가들의 주택재고 현황 (단위: %)

국 가		자가주택		임대주택		기타 주택
		모기지 없음	모기지 있음	공공임대	민간임대	
자가위주	아일랜드	44	37	12	5	2
	영 국	24	42	25	7	2
	그리스	69	7	0	22	3
	이탈리아	66	11	5	12	6
	포르투갈	52	14	4	21	9
	스페인	63	18	1	12	6
공공임대 위주	네덜란드	8	44	41	7	1
	프랑스	30	26	16	23	5
	오스트리아	30	20	21	23	7
	덴마크	7	46	27	19	1
민간임대 위주	독일	22	19	13	42	4

자료: Balchin, 1996

## (2) 자가주택공급을 위한 제도적 환경

정부의 주택정책 비중은 보급률 제고를 목적으로 하는 신규주택공급이었다. 신규공급은 대부분 아파트 위주로 공급되었으며 임대보다는 분양주택 위주였으므로 주거복지의 관점에서 여러 문제점을 초래하였다(대한주택공사, 2002). 여기서 자가주택공급의 제도적 환경으로 택지개발, 주택금융, 세제, 공급방식을 중점적으로 살펴보고자 한다.

위의 <표 4>는 현 점유형태별 주택관련제도를 정리하여 제시한 것이다. 이를 통해 알 수 있는 것처럼 한국 주택정책은 택지개발, 주택금융, 세제 및 공급체계는 새로운 주택을 지어 분양방식으로 공급하기 위한 제도적 틀을 갖추고 있음을 알 수 있다. 특히 최근의 저금리기조의 주택금융시장변화와 함께 주택담보대출과 같이 자가이거나 혹은 구매능력이 있는 가구는 얼마든지 투기목적으로 새로 집을 살 수 있지만 그렇지 못한 가구들은 자가시장에는 접근조차 할 수 없다. 이렇게 비공식 부문의 전월세와 공식적 부문에서 주거서비스를 공급받을 수 없는 기타 부문(비닐하우스, 쪽방) 거주가구에 대한 제도적 지원 틀은 전무하다.

< 표 4 > 점유형태별 주택관련제도

구 분	자 가			전·월 세		기타
점유형태별 주택유형	분양, 근로자, 조합주택(아파트)	다세대	재개발, 재건축, 주거환경개선, 농가주택수리	공공·민간 임대	비공식 부문	비닐하우스, 쪽방, 노숙자
택지개발	-공영개발촉진 -염가공급	-	-국공유지불하(일부)	-임대주택용지공급 -염가공급	-	-
주택금융	-대지조성 및 건설자금지원 -주택매입자금 장기융자 -소형주택우대 -주택담보대출	-건설자금 지원 -매입자금 장기융자 -주택담보대출	-건설자금지원 -매입자금 장기융자 -소형주택우대	-대지조성 및 건설자금지원 -장기저리융자(기금)	-영세민전세자금지원	-
세 제	-소형주택취득등록세 및 부가세 감면, 비과세 -공공기관 토지취득양도시 비과세, 감면 -1세대1주택 양도세 비과세	좌동	좌동	-좌동 -임대주택용 토지건물 비과세, 감면 -장기임대시 양도소득세 감면	-	-
공 급	-조기분양(선분양) -무주택자우선 -분양가규제	-	-현지주민우선	-일정소득계층 이하대상 -임대료규제	-	-
기 타				*비공식부문은 공공민간임대사업자에 의하지 않은 전월세유형을 말함		

(3) 점유형태별 지원정책 예산 및 재원규모

주택정책을 실질적으로 집행하기 위한 강력한 수단은 정부재정과 국민주택기금이다. 정부재정은 대한주택공사에 대한 출자와 주거환경개선자금으로 거의 대부분이 지출되므로(부록 2 참조) 실질적인 주택정책의 수단은 국민주택기금이라고 할 수 있다. 국민주택기금은 1981년 주택건설촉진법의 개정으로 도입되어 현재까지 운용되고 있으며 매년 10조 원 넘게 지출되는 대규모 기금이다.

제도권 금융에서 공공자금은 <부록 3>에서 보듯이 1998년까지 주로



건설공급자금 및 분양자금이 전체 자금의 60~100%까지로 공급되어왔다. 최근의 경우 건설보다는 수요자를 지원 비율이 60% 이상 늘어나게 되었다. 하지만 <부록 4>에서 보듯이 수요자금융 중 주택구입자금과 전세자금의 추이를 살펴보면 주로 주택구입자금위주로 활용되어왔음을 알 수 있다. 한편 건설공급자금 중 임대와 분양의 비율을 살펴보면 주로 분양위주로 사용되어왔음을 알 수 있다(<부록 5>).

### 3) 점유형태별 주거상향과 정책적 형평성

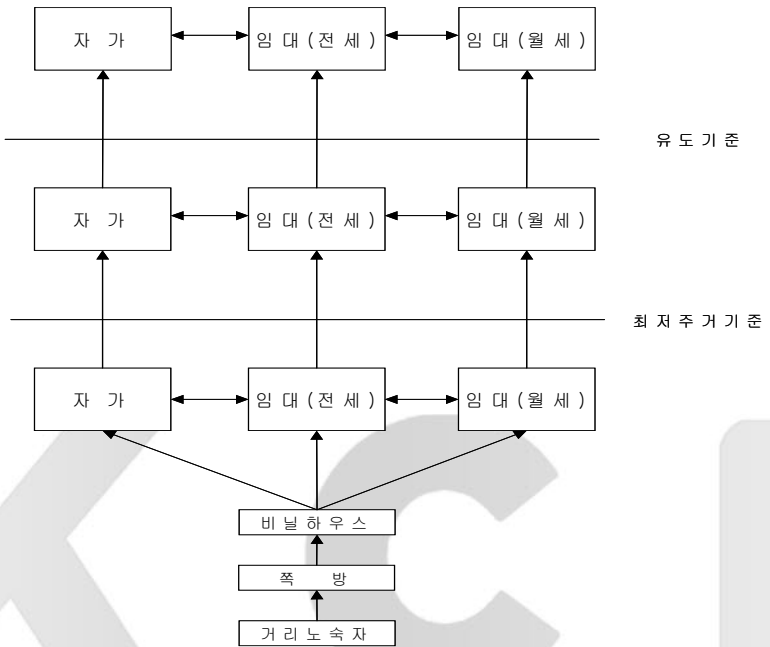
이념형으로서 점유형태 중립적 주거상향 모델은 <그림 1>과 같다. 이 그림에서 현실적으로 존재하는 점유형태가 표현되어있다. 즉 거리노숙자(홈리스), 쪽방, 비닐하우스(주거기준<sup>11)</sup>미만의 비공식적 주거형태), 최저주거기준 미만의 자가·전세·월세, 최저주거기준 이상<sup>12)</sup>의 자가·전세·월세점유형태로 구분되어있다. 이 모델에서는 주택시장이 완전하다면 점유형태별 주거상향이 특정 점유형태에 치우치지 않고 중립적으로 일어난다고 할 수 있을 것이다.

그러나 현실적으로는 점유형태간 중립적 모델에 대한 수정이 불가피하다. 왜냐하면 일반적으로 주택시장은 불완전 시장으로 점유형태가 중립성이 보장되지 않기 때문이다. 일상적으로 같은 주택이라고 하더라도 자가

11) 최저주거기준은 주택정책의 질적 지표로 널리 활용되고 있는 것으로 한국에서도 2000년 9월 건설교통부에 의해 가구원수별 면적 기준, 환경기준 그리고 시설기준이 발표되었다. 쪽방, 비닐하우스등은 면적기준에서는 최저주거기준을 상회한다하더라도 시설 및 환경기준에서 최저주거기준을 미달하기 때문에 최저주거기준이하 점유형태로 구분하였다.

12) 최저주거기준이 인간으로서 최소한 누려야할 주거에 관한 질적 지표라고 한다면, 유도기준은 보다 인간다운 주거를 보장할 수 있도록 설정한 지표로 일반적으로 최저주거기준보다 높은 수준으로 책정된다. 각 기준에 따른 면적등은 부록의 표를 참조할 것

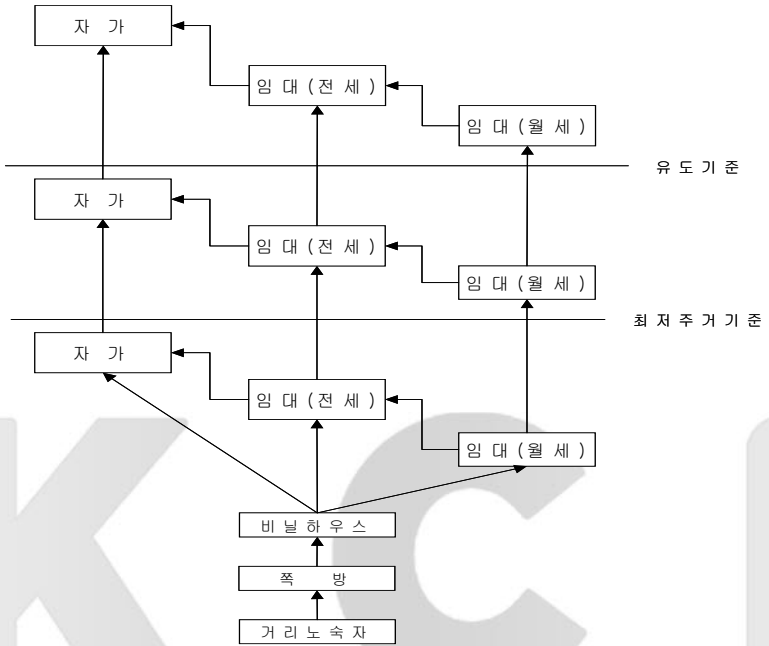
<그림 1> 점유형태별 주거상향모형 1: 점유형태중립적 관점



주택이 전세, 월세주택일 경우 주택가격에 차이가 생기기 때문이다. 따라서 <그림 1>은 현실적으로 다음의 <그림 2>와 같이 수정될 수 있다. <그림 2>는 한국에서 현실적으로 존재하는 점유형태를 바탕으로 주거상향과 점유형태간의 관계와 위계를 표현한 것이다.

결국 <그림 2>를 통해서 역설하고자 하는 것은 다음과 같다. 첫째, 개별가구의 주거상향은 자가, 전세, 월세 등의 다양한 경로를 통해서 이루어질 수 있다는 것이다. 즉 <그림 2>에서 제시한 정책의 규범적 목표가 되는 최저주거기준과 같은 정책 목표를 통해서 개별가구가 주거 상향을 이루게 하기 위한 프로그램들이 개발될 수 있다고 하였을 때 자가, 전세, 월세가 현실적인 위계가 존재함에도 각 점유형태별 혹은 점유형태간 적실한 정책수단을 채택할 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

<그림 2> 점유형태별 주거상향모형 2: 현실적인 점유형태간 관계

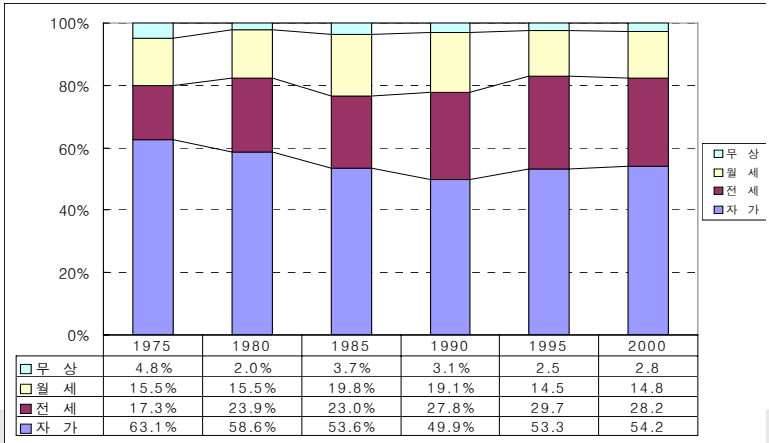


둘째, 현실적으로 특정한 점유형태만을 선호하는 정책을 집행하게 될 경우 시장능력이 없는 계층의 주거상향가능성은 상대적으로 적어지게 될 것이다. 같은 규모의 주택이라도 점유형태간 주택가격이 다르다는 점을 고려할 때 그 결과는 자명하다.

#### 4. 자가위주 정책의 효과 분석: 형평성을 중심으로

한국의 주택관련계획은 종합계획과 특정계획으로 대별된다(김정호·김근용, 1998: 47-49). 종합계획은 장기계획인 국토종합개발 10개년 계획과 중기계획인 경제사회발전 5개년 계획이 있으며, 단기계획은 매년 수립되는

<그림 3> 점유유형별 가구변화 (전국)



\* 출처 : 1975~2000 인구 및 주택 센서스 (통계청)

\*\* 무상 : 무상, 미상, 기타

주택건설종합계획이 있다. 특정계획으로는 주택건설 10개년계획(1972~1981, 250만 호 계획), 공공주택건설 및 택지개발기본계획(1981~1995, 주택 500만 호 계획), 주택 200만 호 건설계획(1988~1992, 200만 호 계획), 신경제 5개년 계획(1993~1997, 285만 호 계획)이 있었다. 대량 공급과 분양 위주의 주택공급계획은 평균적인 의미에서 국민들의 주거생활을 향상시키는 효과를 가져왔다.

### 1) 자가율의 변화

주택점유형태의 변천추이를 보면, 자가위주의 주택정책이 최근 들어 자가율을 높이지 못하는 현상을 보여주고 있다. <그림 3>에서 보듯이 1995년에서 2000년 사이의 자가율은 53.5%에서 54.2%로 변화하였음을 알 수 있다. 그런데 동 기간 중 주택건설은 230만 채 이상 지어졌지만(건설교통부, 『건설교통통계연보』, 2001) 자가주택에 거주하는 비율의 겨우

0.9%만 상승함으로써 분양주택의 대량공급이 더 이상 자가율을 늘리지 못하는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다.

## 2) 주거형태별 1인당 주거면적변화<sup>13)</sup>

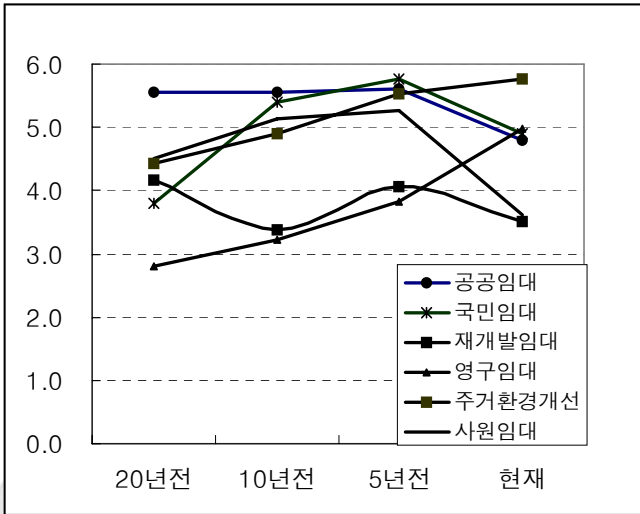
주거형태별 1인당 주거면적변화를 통해서 자가위주 주택정책의 효과를 살펴보기로 한다. 다음의 <그림 4>은 현재 한국주택의 주택유형별 1인당 주거면적의 추이를 나타내고 있다. 여기에서 분양주택인 45, 33, 25평 아파트 거주가구 경우 1인당 주거면적이 6평 이상에서 과거 20년간 지속적으로 주거면적이 늘어나거나 유지되고 있는 데 비해 비닐하우스, 쪽방 등과 같이 정책적 수혜를 받지 못하고 있는 주거유형의 경우 1인당 주거면적이 오히려 3평 수준에서 꾸준히 감소하고 있음을 알 수 있다. 한편 임대주택의 경우에도 일부 유형의 경우 오히려 1인당 주거면적이 감소하고 있음을 알 수 있다.

## 3) 주거형태별 주거만족도

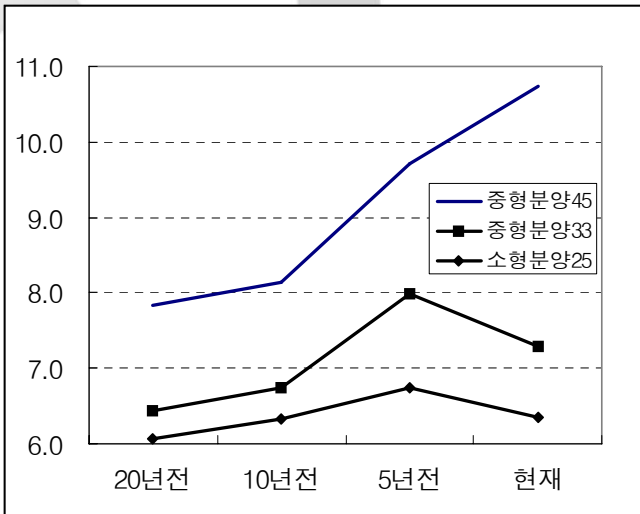
위의 조사결과를 활용하여 주거형태별 주거만족도를 평가하였다. 개인이 느끼는 주관적 지표인 만족도는 객관적 지표가 아닌 주관적 지표라는 측면에서 개인 또는 가구가 처한 주거현실과 기대수준의 차이에 의해 표현된다는 측면에서 계층별 단순비교는 어려운 것이 현실이다. 하지만 면적과 시설에 대한 만족도의 비교에 있어서는 상당히 유사한 결과를 보이고 있다. 여기에서는 현 주거의 시설, 면적, 주거비에 대한 주관적 만족도를 비교하였다(<표 5>).

13) 본 분석에 사용된 자료는 대한주택공사(2002) 주거복지백서의 연구성과이다. 이 연구에서는 수도권 48개 지역에 대한 주거실태조사를 실시하였으며, 13개의 표집계층을 주택정책의 수혜와 비수혜가구로 구분하였다.

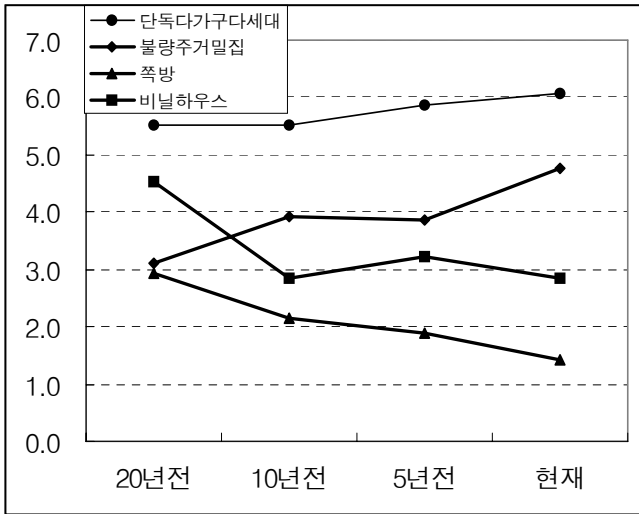
<그림 4> 주거유형별 1인당 주거면적의 추이(단위: 평)



(A) 임대주택 및 주거환경개선지구가구



(B) 분양주택 거주가구



(C) 정책 비수혜가구

<표 5> 주택정책 수혜 가구별의 주거의식

	중형분양 45평		중형분양 33평		소형분양 25평		공공임대 5년형		국민임대		재개발 임대	
	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균
면적만족도	74	4.8	100	4.3	118	3.1	75	3.0	24	4.0	66	1.9
시설만족도	74	4.8	100	4.3	118	3.8	75	3.4	24	4.5	67	2.5
주거비만족도	74	3.4	99	3.8	115	3.2	75	1.9	24	3.5	67	1.9

	영구임대		주거환경 개선		단독, 다가구, 연립, 다세대		불량주거 밀집		쪽방		비닐하우스	
	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균
면적만족도	107	2.6	104	3.4	350	3.4	52	1.7	51	1.4	52	1.5
시설만족도	107	3.3	104	3.9	350	3.5	52	1.7	51	1.2	52	1.3
주거비만족도	107	2.4	103	2.9	346	3.0	52	2.8	51	1.6	52	3.0

\* 면적 만족도 : 1 부족하다 - 5 충분하다

\* 시설 만족도 : 1 불만족 - 5 만족

\* 주거비 만족도 : 1 부담된다 - 5 부담되지 않는다

면적과 시설 만족도에 있어서는 평균적으로 자가 및 분양주택거주자가 높은 것으로 나타났다. 중형분양 45평 주거가구가 가장 높은 수준의 만족도를 보이고 있으나, 국민임대, 환경개선, 그리고 단독/다가구/연립 거주자의 면적 및 시설 만족도는 소형분양가구보다 높은 것으로 분석되었다. 쪽방에 거주하는 가구의 면적 및 시설만족도가 가장 낮게 나타났으며 임대아파트 주거가구 중에는 재개발임대에 거주하는 가구의 만족도가 가장 낮았다.

주거비에 대한 만족도에서는 전반적으로 면적 및 시설만족도에 비해 낮은 수준을 형성했는데, 중형 33평과 국민임대가 가장 높은 것으로 나타났으며, 쪽방과 공공임대, 그리고 재개발임대거주자구가 가장 낮은 수준의 만족도를 나타냈다.

## 5. 자가위주 주택정책의 불공평성: 단선적 주거복지상향 모형 비판

### 1) 자가위주 주택정책과 주거상향기회의 불평등

한국에서 개별가구의 주거상향을 달성하는 경로는 주로 분양주택을 통한 것에 한정되어 있었다. 신규 공급주택은 대다수가 분양주택으로서 임대주택재고 확대가 이루어지지 않았으며 결과적으로 자가위주의 분양주택정책은 지불능력이 없는 저소득층의 주거문제를 소외시키는 효과를 발생시켰다.

주택정책이 형평성 있는 중립적인 정책이 되기 위해서는 무주택 국민들의 주거복지를 달성할 수 있는 다양한 경로를 구상하여야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 부담 가능한 주택에서 거주할 수 있도록 자가 이외의 점유형태 거주자에 대한 정책이 필요하다. 과거 시행된 주택 200만 호 건설계획에서는 공공부문 계획 90만 호 중 임대 50만 호, 분양 40만 호



로 임대비중이 높았지만 실제 공급된 주택은 임대 40만 호, 분양 48만 호로 분양이 더 많으며, 그 후로도 저소득층을 대상으로 하는 주거복지정책에 있어서 공공임대의 위상이 명확하지 않다. 새로운 정권이 들어서면 정치적 필요성에 의해 새로운 프로그램이 도입되고 있고, 지원의 내용도 프로그램마다 다를 뿐만 아니라 단기임대와 장기임대 간에 지원이 차별화되어 있지 않아 민간의 임대주택공급은 분양 전환되는 단기임대에 치중되고 있다. 공공임대주택재고가 누적되지 않음으로써 저소득층을 위한 사회 안전망의 역할을 못하고 있다(대한주택공사, 2002).

## 2) 점유형태별 주거상향효과

자가위주정책은 자가 이외의 점유형태인 제도화된 임대시장의 임차가구뿐 아니라 비공식적 부문에서 거주하고 있는 가구들의 삶의 조건을 주택시장으로부터 소외시켜왔다. 결국 자가위주의 정책은 많은 주택을 지어도 그만큼 자가율이 늘어나지 않고 공식적 비공식적 부문의 임대시장에서 주거서비스를 마련하는 가구들의 주거상황은 열악하게 만드는 ‘단절된 주거복지상향모델’을 초래하게 되었다.

2000년 현재 주택수 기준으로 아파트 비율은 전국 47.7%, 서울 50.9%이지만, 가구를 기준으로 하면 아파트거주가구비율은 전국 36.8%, 서울시는 31.9%이다. 이는 아직도 전 국민의 반수 이상이 단독다가구주택에 거주하고 있음을 보여준다. 전세가구의 하위 50%를 서민층으로 보았을 때 이들 중의 52.5%가 다세대·다가구주택에 거주하고 있다(대한주택공사, 1999: 33). 이렇게 점유형태가 전세 이하인 가구들의 상당수가 아파트가 아닌 다른 주거에서 살고 있는 것은 한국의 주택정책이 상대적으로 비싼 아파트 주거비를 부담할 수 없는 계층의 주거상향을 도모할 수 없는 체계임을 보여주고 있다.

또한 과밀주거나, 또는 지하셋방이나 비닐하우스, 쪽방 등의 비제도권 주거문제에 대해서는 지원이나 보조정책이 전무하다.<sup>14)</sup> 국민들의 평균적

인 주거생활에서는 과밀주거가구 비율이 감소하는 등 외형상으로는 도시 서민 주거문제가 해소되는 것으로 나타나고 있다. 그러나 1980년대 무허가정착지에 대한 도시정비사업으로 인해 대다수 도시저소득층들은 단칸방, 옥탑, 지하방 비닐하우스 등으로 이주하고 있고 저소득층의 주거환경은 더욱 열악해지고 있다(대한주택공사, 2002).

## 6. 결론

이 글에서는 한국의 주택정책이 발전국가적 경제발전 과정 속에서 추진해온 건설위주, 자가위주, 분양주택위주의 주택정책이 국민주거 생활의 양과 질을 개선시켜왔지만, 형평성 측면에서 다양한 계층의 주거상향을 달성하는 데 미흡한 정책임을 비판적으로 고찰하였다. 위에서 드러난 바와 같이 한국의 주택정책은 과거 30여년 동안 ‘내집 마련’이라고 불리는 자가위주정책을 시행함으로써 ‘자가’에 대한 사회적 요구를 증폭시켰지만 시장에서 주택을 구매할 수 없는 계층의 ‘내집 마련’에 대한 점유형태를 마련하지 못하였음을 고찰하였다.

특히 사회적 안전망인 공공목적의 임대주택재고는 여전히 미미하여 아직도 일정 계층 이하의 주거상향은 기대하기 어렵다. 또한 비닐하우스, 쪽방에 거주하는 사회적 한계계층에 대한 지원책이 없다는 것은 내집을 장만할 수 있는 계층은 시장기제를 활용할 수 있는 계층에 한정되는 것임을 알 수 있다. OECD 국가의 하나인 한국이 아직도 23%가 넘는 최저주거기준미달가구가 있고, 전세나 월세와 같은 점유형태에 거주하는 가구의 주거빈곤비율이 월등히 높다는 것은 그간의 건설위주의 주택정책이 새로운 방향을 모색해야 함을 시사하고 있다.<sup>15)</sup>

14) 1999년 현재 서울시에는 약 5000개의 쪽방이 운영되고 있는 것으로 알려져 있다(최지훈, 이준호, 1999).

15) 최근 국민임대주택 100만호 건설 등의 계획은 이러한 방향과 기본적으로 일치

따라서 한국의 주택정책이 단선적 주거상향모델을 택함으로써 단절된 주거상향 상태에 있는 가구들이 주거상향을 위해서는 발상의 전환이 필요하다. 즉 건설된 주택의 보유여부가 아니라 안정적인 주거서비스를 확보하도록 하는 것을 주택정책의 중요한 목표로 설정할 것을 제안한다. 즉 자가위주의 주택정책에서 각 점유형태별 최저수준의 주거서비스 확보와 주거안정을 확보하는 주택정책으로 나아가야 할 것이다. 특히 자가위주의 정책으로 인해 소외를 받아온 전월세 가구의 점진적 주거상향을 달성하기 위해 주택금융, 세제, 공급체계 등을 전반적으로 수정해야 할 것이다. 주택정책이 주거서비스의 공평한 배분을 달성하기 위해서는 단선적 주거상향모델로서 자가위주정책이 보다 다양한 형태로 전개될 필요성이 있다.

## 참고문헌

- 권태준. 1988, 「주택 政策過程의 不公平性 비판」, 《환경논총》 23, 서울대 환경대학원.
- 국토연구원. 2001, 『시장소외계층을 위한 주택정책수립 연구』, 국토연구원.
- 김영일. 2001, 「한국에서 발전국가의 기원, 형성과 발전 그리고 전망」, 《한국정치외교사논총》, (23)1.
- 김정호·김근용. 1998, 『주택정책의 회고와 전망』, 국토연구원.
- 대한주택공사. 1999, 『서민주거안정과 주거기준달성방안』, 대한주택공사.
- 대한주택공사. 2002, 『주거복지백서: 주택정책의 계층성 평가를 중심으로』, 대한주택공사.
- 서울시. 1997, 『복지주거기준제도 도입을 위한 주거기준 및 정책개발연구』.
- 손정목. 2000, 「서울도시계획이야기 54: 주택500만호 건설과 목동신시가 지개발 I」, 《국토》, 10월호, 국토연구원, 100-109쪽.
- 윤주현·김혜승. 1997, 『주거복지제도의 평가와 개선방안』, 국토연구원.
- 이중희. 1998, 『주택경제론』, 박영사.
- 임서환. 2003, 『주택정책반세기』(미발간 원고), 대한주택공사.

---

한다고 할 수 있으나, 그 성사여부와 효과에 대한 평가는 아직 이르다.

- 주거복지연대. 2002, 『주거복지향상을 위한 주택금융제도 정책제안』, 주거복지연대.
- 최지훈·이준호. 1999, 『서울도심지역 쪽방지역연구』, 《도시연구》, 제5호, 도시연구소.
- 하성규. 1999, 『주택정책론』, 박영사.
- 히라야마 요스케. 2002, 『일본주택정책의 역사적 전개와 특성』, 공사창립 40주년 기념 국제심포지엄 자료집, 대한주택공사, 223-248쪽.
- Balchin, P. 1996, *Housing Policy in Europe*, London: Routledge.
- Basset, B. and J. Short. 1980, *Housing and residential structure : alternative approaches*, 윤인숙 역, 『도시주택연구』, 한울.
- Bourne, L. S. 1981, *The Geography of Housing*, London: Edward Arnold.
- Chan, K. W. 2000, "Prosperity or Inequality: Deconstructing the Myth of Home Ownership in Hong Kong," *Housing Studies*, 15(1), 29-44.
- Johnson, C. 1982, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press.
- Harvey, D. 1982, *The Limit to Capital*, 최병두 역, 『자본의 한계』, 한울.
- Pierson, P. 1996, *Dismantling the Welfare state?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, New York: Cambridge Univ. Press.
- Saunders, P. 1990, *A Nation of Home Owners*, London: Unwin Hyman.
- Stone, M. 1993, *Shelter Poverty: New Ideas on Housing Affordability*, Philadelphia: Temple Univ. Press.
- Weiss, L. & J. Hobson. 1995, *States and Economic Development: Comparative Historical Analysis*, Cambridge: Polity Press, 1995.
- World Bank. 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- 건설교통부 홈페이지: <http://www.moct.go.kr>
- 통계청 홈페이지: <http://www.nso.go.kr>

<부록 1> 주거수준의 질적수준 추이

구 분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
주택양적지표	100인당 주택수		13.7	14.2	15.1	17.9	20.7	24.9
	정부기준 주택보급율			72.8	71.7	72.4	86.0	96.2
	새로운 주택보급율				71.3	74.7	89.4	98.8
	평균주택면적(m <sup>2</sup> )	47.7	58.2	68.4	72.6	80.8	80.5	83.8
가구주거수준	주택당 보유방 수(개)			3.3	3.5	4.0	4.3	4.4
	가구당 평균주거면적(m <sup>2</sup> )	35.9	41.4	45.8	46.4	51.0	58.6	63.1
	1인당 주거면적(m <sup>2</sup> )	6.8	8.2	10.1	11.8	14.3	17.2	20.1
	1인당 사용방수(개)		0.43	0.47	0.51	0.71	0.93	1.09
시설수준	목욕탕 온수비율(%)			10.0	20.0	34.1	74.8	87.4
	수세식 화장실 비율(%)			18.4	33.1	51.3	75.1	87.0
	입식부엌 비율(%)			18.2	35.1	52.4	84.1	94.3
최저주거기준 미달가구	방수 기준 미달 가구(%)			58.8	51.4	24.4	10.3	2.6
	3인 이상 단칸방 거주비율(%)			22.4	20.4	12.4	3.0	0.7

자료: 임서환, 2003, (미발간) p 327.에서 재인용

<부록 2> 최저주거기준표(한·일 비교)

(단위 : m<sup>2</sup>)

가구원수	최저주거기준			유도기준			
	건교부	서울시	일본	서울시1	서울시2	일본1(도시)	일본2(일본)
1	12	14	18	19	27	37	50
2	20	23	29	39	55	55	72
3	29	32	39	51	69	75	98
4	37	40	50	61	85	91	123
5	41	43	56	65	90	104	141
6	49	51	66	74	101	112	147
7	52	-	-	-	-	-	-

1. 건교부 기준 : 2000, 9월 발표

2. 서울시 기준 : 1997년 서울시정개발연구원 연구에서 도출(최저, 유도1·2기준)  
 “복지주거기준제도 도입을 위한 주거기준 및 정책개발연구”

3. 일본 기준 : 주택건설5개년 계획에 반영된 주거기준

일본의 경우 연령이 중고년(中年)인 경우와 고령인 경우에 최저 및 유도 주거면적을 상향 책정하고 있음

<부록 3> 연도별 정부재정 주택부분 투자내역

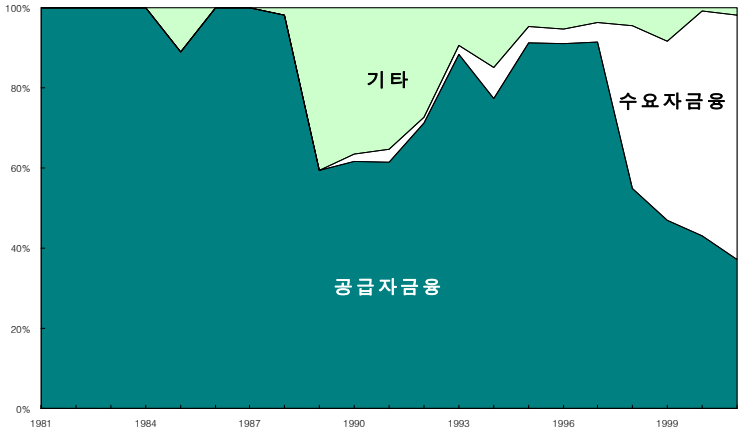
(단위: 백만원)

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996
합계	995,910	801,600	577,229	833,979	928,082	794,116
주택공사출자	699,300	500,500	395,900	257,000	198,291	21,204
주택은행출자	-	-	-	-	-	-
신용보증기금출자	-	-	-	-	-	-
택지조성지원	-	-	-	-	-	-
토지개발공사출자	-	-	-	-	-	-
농어촌주택	-	-	-	19,520	124,800	120,000
주거환경개선	25,005	25,000	35,000	50,000	60,000	60,000
광부주택	-	-	-	-	-	-
군인아파트	-	-	-	-	-	-
기타정부주택	-	269,500	139,700	197,700	86,017	46,836
주택행정	905	1,000	1,082	1,210	1,333	1,768
기타	-	5,600	5,547	8,549	7,641	4,308
기금출연	-	-	-	-	-	-
재정융자	270,700	-	-	300,000	450,000	540,000

구분	1997	1998	1999	2000	2001
합계	790,372	666,925	957,736	575,293	582,563
주택공사출자	-	-	85,050	154,506	236,440
주택은행출자	-	-	-	-	-
신용보증기금출자	-	-	-	-	-
택지조성지원	-	-	-	-	-
토지개발공사출자	-	-	-	-	-
농어촌주택	120,000	98,706	77,587	38,800	36,000
주거환경개선	60,000	60,000	35,000	10,000	200,000
광부주택	-	-	-	-	-
군인아파트	-	-	-	-	-
기타정부주택	-	-	-	-	-
주택행정	15,552	10,192	43,418	8,879	6,206
기타	4,820	4,027	6,281	13,108	3,917
기금출연	-	-	-	-	-
재정융자	590,000	494,000	710,400	350,000	100,000

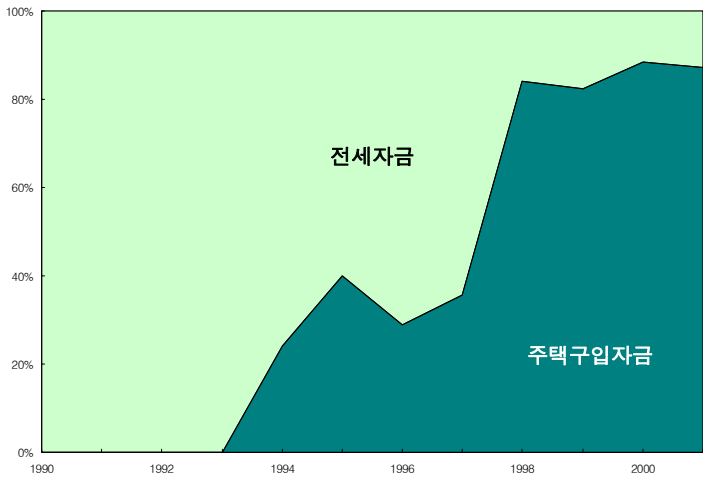
자료 : 건설교통부 주택도시국 주택정책과

<부록 4> 국민주택기금의 공급자·수요자금용의 추이



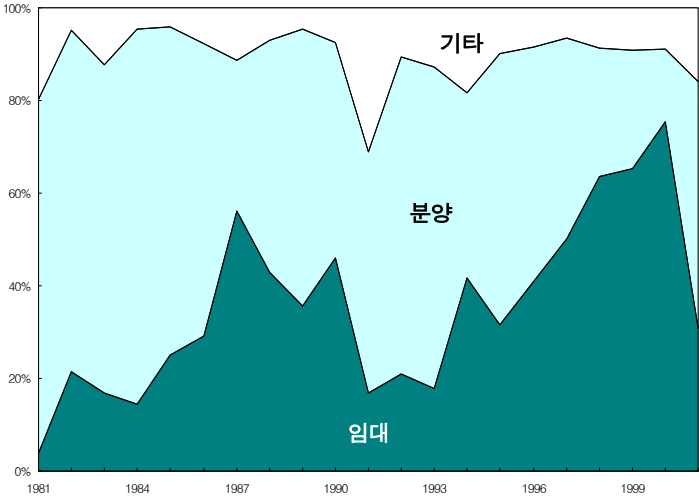
자료: 주거복지연대, 2002.

<부록 5> 국민주택기금의 수요자금용 중 주택구입자금과 전세자금의 추이



자료 : 국토연구원, 2001, 시장소외계층을 위한 주택정책수립 연구

<부록 6> 국민주택기금의 분양자금과 임대자금의 추이



자료: 주거복지연대, 2002.