

일반논문

한국 주거문제의 구조적 기원(1970~1985) 자원동원형 주택공급연쇄와 그 내부 긴장*

The Structural Origin of Housing Question in S. Korea, 1970~1985:
Focusing on the Resource Mobilization-Based Housing Provision Chain
and its Internal Tension

김명수**

한국의 주거문제는 주로 자기주택 접근의 격차와 주택 소비의 계층화 현상을 둘러싼 사회갈등의 형태로 분출됐다. 하지만 기존 연구들은 이러한 주거문제의 고유성과 그 발생 기제를 충분히 밝히지 못했다. 이 논문은 한국 사회 고유의 주거문제가 '자원동원형 주택공급연쇄'로 규정한 독특한 주거서비스 공급방식에서 배태되었다고 주장한다. 자원동원형 연쇄는 사적 행위자에 대한 자원 의존과 그로 인해 발생하는 비용-편익의 불균등 교환을 핵심 특징으로 하는 공급 연결망을 뜻한다. 이 연쇄는 정부와 대형 주택사업자, 자가 소유 가구 사이에 이해관계의 결속을 구조화했지만, 투기적 공급구조에 따른 주거비 상승 문제와 비용부담과 편익 수혜 사이의 불균형에서 유래하는 사회 행위자 사이의 대립과 긴장 또한 낳았다. 이 점에서, 한국 사회의 주거문제는 자원동원형 주택공급연쇄와 그 비용-편익 구조를 둘러싼 사회적 불화가 폭발한 사회위기의 성격을 갖는다.

주요어: 주거문제(주택문제), 자원동원형 주택공급연쇄, 비용-편익 구조, 자산연대 형성, 주거비 상승

* 이 논문은 필자의 박사학위논문 「한국의 주거정치와 계층화: 자원동원형 사회적 서비스 공급과 생존주의 주거전략의 탄생, 1970~2015」의 일부 내용을 수정·보완한 것이다. 연구의 발전 방향에 관해 조언해주신 박배균 선생님과 구성의 완결성을 높이는 데 도움을 주신 익명의 심사위원들께 감사를 전한다.

** 서울대학교 사회발전연구소 객원연구원(myeongsookim.brb@gmail.com)

1. 서론

한국 사회의 주거(주택)문제는 늘 침예한 사회 쟁투를 부르는 갈등의 원천이었다. 물론, 주거문제를 우리 사회만 겪어온 것은 아니다. 주거 문제는 자본주의 사회에서의 노동력 재생산에 관련된 대표적인 계급 투쟁의 쟁점이었고, 후발 공업화의 길에서 압축적 도시화와 인구 집중으로 몸살을 겪었던 제3세계의 도시문제를 보여주는 특징적 양상이기도 했다(Hodkinson, 2012). 그런데 이것들과 달리 우리 주거문제의 특징을 명확히 보여주는 것은 유독 문제의 해결책이 자가 소유에 집중되었다는 사실이다. ‘노동자계급 주택문제’(엥겔스, 1990; Castells, 1978)의 해결을 위한 사회(공공임대)주택의 모색도, 도시 하층민 스스로 마련한 자조 주택의 사회적 인정을 바라는 요구도 우리의 경우에는 문제의 해법이 되지 못했다. 주택의 탈 상품화를 위한 사회연대적 대안보다 오히려 상품화된 주택의 소유를 통한 개별적 문제 해결방식이 더 증시되었다. 그리하여 한국 사회에서는 주택의 대중적 소유를 향한 사회의 요구와 이를 배타적 생계 또는 자산증식의 도구로 활용하려는 기존 소유자들의 행동이 뚜렷한 대조를 이뤄왔다.

이러한 맥락에서, 한국 주거문제의 주된 특징을 상품화된 주택의 소비가 만들어내는 강한 계층화 효과와 그에 따른 가구 간 소유 경쟁에서 찾을 수 있다. 그리하여, 주택시장은 자가주택에 대한 접근권을 둘러싼 사적 경합의 무대인 동시에, 주거 불안과 자산 불평등, 계층 격차의 심화가 진행되는 공간으로 기능해왔다. 하지만 주거문제의 이러한 특수성에 착안하는 연구는 그다지 많지 않았다. 주거문제로 온 사회가 들끓었던 1980년대 말, 한국자본주의의 지대 추구적 성장에 따른 결과로 이를 일관하는 시각이 유행했지만, 주거문제의 고유성과 그 발생 기제에 관한 구체적인 분석은 이루어지지 않았다. 이와 비슷하게 부동산문제의 원인을 투기에서 찾는 다양한 조류들 역시 투기 행동을 유발하는 구조적 맥락을 체계적으로 분석하지 못했다. 그러한 연구 흐름

은 개개의 공급제도와 개발정책, 또는 그 악(惡)조합의 비판(김현동·선대인, 2005: 145~146; 김태동·김현동, 2007: 70~106; 김광수경제연구소, 2011: 18, 68~85)에서, 정부와 투기세력을 아우른 기생적 이해 복합체에 대한 공격(홍성태, 2005: 25~27; 홍성태, 2011: 69~71; 김현동·선대인, 2005: 320~331; 김태동·김현동, 2007: 71~106; 손낙구, 2008: 72~76)에 이르기까지 다양했다. 때로는 특수한 정세를 배경으로 등장한 정책 프로그램에 대한 이념적 평가를 통해 문제의 원인을 선불리 진단·처방하는 통념들도 팽배했다. 하지만 어느 경우에서든 주거문제의 고유한 양상에 주목하여 그 원인과 발생 기제를 설명하는 구조 역사적 분석은 드물었다. 최근 들어 주택공급구조의 전반적 변화를 주택체계(또는 체제)라는 범주로 연구하는 시도(이석화·김수현, 2014; 신진욱·이은지, 2012)가 등장하고는 있지만, 아직 그 구조와 작동 기제, 제도적 편향 등은 상당 부분 베일에 감춰져 있다.

이 논문은 한국 사회 특유의 주거문제가 ‘자원동원형 주택공급연쇄’로 규정할 특수한 주거서비스 공급방식에서 배태되었다고 주장한다. 그리하여 1970년대에서 1980년대 전반에 걸친 공급연쇄의 형성기를 중심으로 주거문제의 역사적 기원을 탐구한다.¹⁾ 특히, 택지개발과 주택건축, 소비과정 전반을 규율하는 공급제도와 이를 근간으로 형성된 행위자 간 분업 구조를 주된 분석의 초점으로 삼는다. 이러한 관점에서, 자원동원형 연쇄의 핵심 특징을 사적 행위자에 대한 재원 의존과 그로 인해 발생하는 비용과 편익의 불균등 교환관계로 설정한 후, 그러한 관계에서 비롯된 행위자들 사이의 불화가 확대·분출된 사회위기로 주거문제를 규정한다.

이를 위해 이 글의 2절에서는 자원동원형 주택공급연쇄의 기본적인 성격과 조직구조를 비교 사회적 관점에서 살펴본다. 3절은 수출 주도형 산업화의 시공간적 맥락 아래에서 등장한 수요 제한형 주택정책을

1) 이 글은 주거문제의 구조적 기원을 해명하는 데 연구의 초점을 맞추고 있다. 이에 따라, 최근에 진행된 주택정책 패러다임의 변화 양상에 대한 해석적 평가를 논문의 분석 범위에서 제외한다.

배경으로 자원동원형 주택공급연쇄의 역사적 형성과정을 해명한다. 사적 주체로의 비용 전가를 통한 건설재원 조달, 적정 산업 이윤의 보장을 위한 시장 왜곡, 선택적 주택 배분과 자본이득의 양허 등의 계기를 중심으로 공급연쇄의 조직방식과 그 제도적 편향을 탐구한다. 이에 4절에서는 이렇게 형성된 선별적 보상 기제를 중심으로 권위주의 정부와 대형 주택사업자, 자가 소유 가구 사이에 형성된 정치적 타협의 구조를 해명한다. 이후 자원동원형 연쇄에 내장된 모순, 곧 주거비 상승 문제와 불균등한 비용-편익 구조를 둘러싼 사회적 긴장의 분출을 중심으로 주거문제의 출현 구조를 설명한다.

2. 동아시아 주택체계에서 자원동원형 주택공급연쇄로

주택은 모두에게 필요한 생활 장소이지만, 정치경제 구조와 행위자 관계를 바탕으로 형성된 사회 제도의 성격 또한 지닌다. 이런 의미에서, 각국의 주택시장은 거시경제와의 연관성과 주택금융의 성숙도, 국가의 시장 개입 양식, 계급투쟁을 비롯한 주거운동의 조직 수준과 영향력 등에 따라 서로 다른 형태로 발전했다. 이렇게 주택을 중심으로 구조화된 사회적 관계는 사회의 최소 단위인 가구의 재생산에 영향을 미침으로써, 사회 전체의 안정을 보장하거나 저해하는 요소로 기능한다. 주거와 생계문제를 중심으로 펼쳐지는 사회 행위자와 제도의 상호작용 양상을 범주화한 것이 바로 주택체계(housing system)다.²⁾

특히, 전후 자본주의 사회에서 가구 생계에 미치는 주택체계의 영향력을 결정한 요인은 사회 정책과의 연계였다.³⁾ 이를테면, 비록 공적

2) 주택체계는 “주택의 생산, 소비, 관리를 둘러싸고 개인과 집합 행위자, 단위주택(housing units)과 제도 사이에 펼쳐지는 포괄적 상호관계”를 뜻한다(Bourne, 1981; Hoektra, 2010: 32). 비슷한 용어로 주택체제(housing regime), 주택정책체제(housing policy regime) 등이 쓰이기도 하지만 그 용법은 대체로 같다.

연금에 맞먹는 보편적 수혜를 보장하지는 못했지만, 북구와 대륙 유럽 국가에서 주택정책은 최저 수준의 주거 생활을 보장하는 복지수단의 하나였다. 노동조합과 계급정당을 통한 계급역량의 결집으로 마련한 사회주택은 주택의 ‘탈 상품화’를 이루는 기초였다. 게다가 민간 영리 임대에 대한 정책 규제에 힘입어, 임대시장 전체가 자가점유와 경쟁 관계에 있는 대안적 점유형태로 부상할 수 있었다. 한마디로 말해, 이 지역의 주택체계는 노동 대중의 보편적 주거권을 보장하는 공적 복지의 ‘기둥’으로 작용했다(Kemeny, 1995; Korpi, 1978; Harloe, 1995). 이와 달리, 영어사용권 자유주의 사회에서 주택은 공적 복지를 상쇄하거나 대체하는 사적 재생산 기제에 가까웠다. 이러한 현실은 가족 생애주기 초기 단계의 자가 보유가 공적 복지에 대한 정치적 요구를 구축한다는 ‘주택-연금 교환’ 가설에서 전형적으로 드러난다(Kemeny, 1980·1992·1995; Castle, 1998). 그렇지만, 공적 지출의 비중이 작았다고 해서 사회 정책적 고려가 없던 것은 아니었다. 이곳의 공적 주택서비스는 잔여계층을 대상으로 한 직접 수단(주택 바우처나 주택수당, 시영주택 등)과 주택담보대출에 대한 연방 보험이나 대출이자에 대한 조세환급 등과 같은 간접 수단의 결합으로 나타났다. 이렇게 주택공급이 대부분 시장에 내맡겨진 가운데, 공공의 역할은 주로 주택소유와 가계소비를 고무하는 일에 제한되었다. 바꾸어 말해, 주택정책은 조세삭감과 같은 ‘조세지출(tax expenditure)’에 의존하는 ‘상업적 케인스주의(commercial Keynesianism)’의 집행 수단이었다(Skocpol, 1988: 302; Weir, Orloff and Skocpol, 1988: 8~9; Amenta, 1998: 267~268; Hoekstra, 2003·2010; 박상현, 2012: 170~172). 실질적 완전고용과 보편적 주거를 보장하는 정책은 아니었지만, 높은 고용 수준과 소비의

3) 여기서 말하는 연관이 단순히 기술 관료적 처방을 의미하는 것은 아니다. 양차 대전을 거치며 제도화된 주택 프로그램은 계급투쟁을 포함한 다양한 정치적 과정의 산물이었다. 이를테면, 노동계급의 저항과 계급역량의 동원, 퇴역군인과 전쟁 과부 등의 복지 요구, 교회와 상부상조단체 등을 통한 조합주택의 모색 등이 공공주택 프로그램의 확산을 이끌었다(Kemeny, 1992; Harloe, 1995; Hodkinson, 2012).

연속성을 유지하기 위한 ‘미시 조정(fine tuning)’의 수단이라는 점에서 또한 케인즈주의적 사회 정책의 부산물이었다(Skocpol, 1988: 299~302; Gough, 1988; De Angelis, 2000: 84).

그러나 이와 같은 사회 정책적 고려가 후발 사회에서 자리 잡기는 어려웠다. 후(後)발 공업화에 따른 슬럼 문제로 고통받았던 비서구 사회의 주택체계를 특징 지운 것은 비(非) 시장 또는 반(半)시장 영역에서의 토지 점유와 자력 건설로 대표되는 자조(self-help) 또는 자영(self-built) 주택 전략이었다(Turner, 1972; Burgess, 1978; Hodgkinson, 2012). 한편, 이례적으로 공공 정책적 개입이 도드라지게 보인 곳은 동아시아였다. 하지만 개입의 목표는 서구와 달랐다. 사회 정책적 고려 대신에 경제성장과 산업발전이라는 전략 목표가 동아시아의 주택정책을 좌우했다. 시장 재로 제공된 주택의 소비와 이를 통한 자산증식이 가족 단위의 사적 생계와 경제적 안전을 보장하는 기반으로 여겨졌다(Holliday, 2000; Groves et al., 2007; Ronald and Doling, 2010; Ronald and Doling, 2002). 시장 기제에 따라 주택의 소비가 이루어지면서도 정부의 개입은 강력했는데, 특히 경기여건에 따라 주택시장을 조정하거나 중간계급의 구매 전망을 유지하는 것과 같은 전략적 개입에 집중되었다(Groves et al., 2007; Chiu, 2006). 그리하여 ‘생산주의’ 또는 ‘발전주의’ 주택체제로 명명된 이들 지역에서 주택 소비는 반-복지 정향의 원천을 넘어, 사적 자립과 사회 정책 사이의 전면적 교환관계를 형성하는 계기로까지 확대되었다. 나아가 사적 주체의 정치통합을 가능하게 하여 발전주의 국가의 정당성을 보충하는 정치 기제로까지 격상되었다(Groves et al., 2007). 주민 다수를 성장체제에 동조하는 ‘이해 당사자(stakeholder)’로 통합하는 헤게모니적 포섭의 기제가 자가 소유권이었던 분석 역시 등장했다(Chua, 1997).

거시경제의 성장에 대한 주택체계의 배태나 자가 소유권과 가족의 생애과정에서 나타나는 공적 사회지출 사이의 교환관계라는 측면에서, 이러한 논의의 가정은 한국 사회에도 들어맞는 것처럼 보인다. 그렇지만 이 논의는 이론과 경험 양측에서 일정한 문제를 안고 있다. 먼

저 이론 수준에서는 국가 또는 지역 간 비교의 근거가 되는 특성화를 넘어, 주택체계를 구성하는 요소와 과정에 대한 분석적 설명을 빠뜨리고 있다. 그리하여, 실제 가구의 재생산 과정에서 주택이 지니는 의미를 충분히 포착하지 못하는 한계가 있다. 또한, 겉보기의 비슷함을 넘어 실재를 들여다보면 상당한 경험적 불일치와 차이 역시 발견된다. 일단 한국 사회에서는 공적 복지의 저발전을 상쇄할 정도로 커다란 자가 소유도, 주택보유를 본격적인 체제 통합의 수단으로 활용할 만큼의 공공주택 프로그램도 없었다. 1980년대까지도 주택의 과소공급은 유지되었고, 주택 소비를 통해 성장의 혜택을 누릴 수 있는 대상도 유효수요를 가진 중상층 이상의 소득계층에 제한되었다(김수현, 1996: 78; Park, 1998; Ronald and Kyung, 2013). 달리 말해, 싱가포르와 홍콩과 같은 소국 모형에 착안하여 만들어진 미시 권력 모형을 한국 사회에 적용하기는 어렵다.

따라서 단순한 비교론적 유형화를 넘어 주택과 가구 재생산 문제를 밝힐 보다 분석적인 범주가 필요하다. ‘주택공급연쇄’가 바로 그것이다. 이 개념은 주택의 제품주기에 속하는 개발과 건설, 소비과정의 연결망을 뜻한다(Doling, 2002). 그리하여, 공급연쇄 분석은 공급 연결망을 구성하는 다양한 단계와 요소 사이의 연계가 어떤 방식으로 조직되고, 과정의 연속성이 어떻게 보장되는지에 관심을 둔다. 이를테면, 이 분석방법을 처음 제안한 존 돌링(John Doling)은 공급연쇄의 구성과 연계를 주도하는 중심 행위자와 거래 관계의 성격을 기준으로 연쇄의 유형을 구분했다. 그에 따르면, 동아시아에서 형성된 공급연쇄는 정부가 강력한 정책 개입을 통해 개발과정을 지도하면서도, 주택 건축과 소비단계를 사적 이해관계에 따라 시장이 주도하는 특수성을 지닌다(Doling, 1999: 229).⁴⁾ 연쇄 구조 전반을 규율하는 규제자로서의 정부 역할을 제시하면서도, 정부와 기업을 비롯한 사적 행위자 사이의 특정한 분업을

4) 이러한 관점에서 돌링은 동아시아의 주택체계가 주택생산에서는 조합주의, 주택 소비에서는 자유주의의 속성을 보인다고 주장했다.

강조한 것이다. 그런데, 여기서 부상하는 문제는 이러한 협업 관계를 어떻게 안정적으로 ‘조정(coordination)’할 수 있는가이다. 시장 행위자들의 참여에 의존하여 건축과 소비가 이루어진다고 할 때, 공급연쇄의 장기 안정을 보장하는 관건은 결국 기여에 맞는 보상을 충분히 제공할 수 있는가이다. 마찬가지로 이 과정에서 출현하는 행위자들 간의 이해 충돌을 적절히 관리하는 것 또한 중요하다.

이러한 관점에서 분석의 초점을 ‘주도성(driveness)’에서 ‘조정’의 문제로 옮길 필요가 있다. 특히, 중점적인 관리 요소로 다음 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 주택생산에 필요한 자원의 조달과 관련하여 개별 행위자가 분담할 몫의 조정, 곧 생산비용을 분담하는 행위자들과 그 부담 방식에 관한 사회적 결정이다. 둘째, 각자가 부담하는 비용에 대한 보상으로 제공되는 편익의 조정이다. 이는 결국 주택의 소비단계에서 창출되는 여러 편익을 행위자들이 분담한 비용에 맞게 합리적으로 배분하는 문제에 해당한다. 그런 식으로, 생산비용의 조달과 공급 편익의 수혜 사이의 조정 문제를 분석의 초점으로 삼는다.

이러한 문제의식에 기초하여 한국 주택공급연쇄의 특징을 <표 1>의 ‘자원동원형’ 관계로 정리할 수 있다. 자원동원형 연쇄는 사적 행위자들에 대한 재원 의존과 그로 인해 발생하는 비용과 편익의 교환관계를 핵심 특징으로 하는 공급 연결망을 뜻한다. 이러한 관계의 성격은 먼저 생산자원의 조달에서 행위자들이 맺는 의존관계에서 드러난다. 여기서 주택공급을 위한 재원은 기업의 투자와 (정부가 관리하는) 소비자 기금을 통해 주로 마련된다. 소비자 기금은 낮은 재정 지출 규모와 기업 투자의 취약성을 보완하는 역할을 한다. 기업뿐만 아니라 소비자도 비용을 분담하는 자원 동원구조로 인해, 사적 행위자들은 주택의 소비과정에서 얻는 편익에 대한 이해 동기를 갖는다. 이를테면, 기업과 가계는 비용분담의 대가로 이윤과 자본이득을 각기 획득한다. 흥미로운 사실은 가계가 주거의 충족을 넘어 일종의 투자자로서 자본이득에 대한 동기를 갖는다는 것이다. 그런 식으로, 주택소유자는 상품

〈표 1〉 비용과 편익의 조정방식에 따른 공급연쇄의 구분

	시장형	계획형	협력형	자원동원형
연결 주도자	자본	정부	불확정	정부
비용 조달원	기업 투자	재정	재정, 기업 투자	기업 투자, 소비자 기금
편익 수혜자 (편익 유형)	자본 (이윤)	일반 가구 (주거 필요)	자본, 특정 가구 (이윤, 주거 필요)	자본, 주택소유자 (이윤, 자본이득)
행위자 간 의존방식	독립	독립	상호의존	상호의존
연계 형태	약한 연계	약한 연계	강한 연계 (상호 영향력)	강한 연계 (일방적 영향력)
연결망 속 가구 위치	소비자	복지 수혜자	소비자 또는 복지 수혜자	투자자 그리고 소비자

소비자인 동시에 주택 생산자금을 미리 제공한 투자자로 부상한다. 그렇게 그들은 자신이 부담했던 비용과(또는) 이를 웃도는 이익을 주택의 소비나 거래를 통해 획득하기를 꾀한다. 이 점에서, 부담과 수혜의 일치를 만들고 자본이득을 끊임없이 형성할 수 있는 소비구조는 이처럼 독특한 관계구조의 작동을 위한 전제가 된다.⁵⁾

문제는 이러한 이해 교환의 구조를 안정적으로 유지하는 일이 결코 쉽지 않다는 사실이다. 자원동원형 관계는 <표 1>의 다른 관계유형보다 비교적 복잡한 비용-편익 구조에 기반을 두고 있으며, 그 구조적 지속력도 상대적으로 취약한 편이다. 그러므로 이 연쇄는 자원동원방식의 조직과 수혜방식의 결정을 규율할 특수 행위자인 정부의 강력한 개입을 요구한다. 바꾸어 말해, 자원동원형 연쇄의 내부에는 경제

5) 자원동원형 연쇄는 (이윤과 자본이득의 형태로 배분될 수 있는) 개발이익의 형성을 통해 자신의 비용-편익 구조를 지탱할 기초를 마련한다는 점에서 투기적 공급구조의 성격을 갖는다. (뒤에 다시 다루겠지만) 개발이익 창출에 의존한 투기적 택지개발과 주택 공급방식, 분양 프리미엄과 자본이득에 대한 사적 전유 과정, 과소 과세형 재산세 구조에 따른 재산소득의 양허 등을 그러한 특성을 이루는 세부 원인으로 들 수 있다.

주체 상호 간 자원 부담의 비율과 수혜 몫의 조정을 둘러싼 조정의 정치가 작동한다. 그러한 갈등은 자원동원형 관계의 구조적 안정성을 위협하는 잠재적 불화 요인인 동시에 비용-편익 구조의 조정을 통해 공급연쇄의 재조직화를 유발하는 계기를 이룬다.

3. 자원동원형 주택공급연쇄의 역사적 형성(1970~1985)⁶⁾

자원동원형 주택공급연쇄는 1970년대 들어 본격화된 주거 생활에 대한 정부 개입을 배경으로 형성되었다. 공적 자원의 투입 없는 공급의 필요성은 매우 독특한 재원조달 방식과 편익 배분 방식을 낳았다. 여기서는 공급연쇄의 세 마디를 규제하는 공급제도의 탄생을 중심으로 자원동원형 연쇄 특유의 비용-편익 구조의 형성과정을 살펴본다. 이 연쇄가 지닌 제도적 특징을 비용 조달과 편익 할당, 이 편익의 사회적 관리의 측면에서 검토한다.

1) 한국정부의 주택시장 형성 전략: 자원동원과 ‘사회안정’

주거 생활에 대한 정부 개입은 주택시장과 산업의 형성에 결정적인 영향을 미쳤다. 유신 직후에 발표된 ‘250만 호 주택건설 10개년계획’과 주택건설촉진법의 제정을 시작으로 주택공급을 규율할 제도와 정책이 차례로 나타나기 시작했다. 1960년대의 소극적 대응에서 다소 진

6) 1970년대에서 1985년에 걸친 분석 시기는 자원동원형 연쇄 탄생의 계기를 제공한 주택 공급제도의 형성기와 대체로 일치한다. 1970년대 들어 ‘주택건설촉진법’(1972년)을 시작으로 택지개발과 주택건축, 주택의 소비과정을 규제하는 제도가 차례차례 만들어졌다. 그러한 제도의 형성은 1983년 민영주택 채권 입찰제와 제 2종 국민주택채권의 도입을 마지막으로 일단락되었다. 그렇게 형성된 제도적 기틀은 1985년 들어 시작된 주택경기 침체를 배경으로 하여 이후 부분적으로 조정된다.

전된 정책이었지만, 이조차 아직 뚜렷한 방향을 갖추지 못한 ‘실험’의 연속이었다(김정호·김근용, 1998: 43~44).⁷⁾ 그러나 시행착오와 임기유연 끝에 형성된 1970년대의 주택정책은 향후 주택공급구조의 성격을 좌우할 결정적 시금석이 되었다. 이러한 맥락에서, 유신 당국이 마주한 정책적 필요와 그에 대한 나름의 처방은 한국 사회 고유의 공급연쇄의 형성을 이끌 발단이 되었다.

1970년대의 주택정책은 군사정권이 직면한 이중의 필요를 배경으로 만들어졌다. 한편으로, 중화학 공업화의 모험은 경제적 가용 자원을 크게 제약하면서 주택 부문에 대한 저투자를 지속할 유인을 남겼다. 물론 이전까지도 주택은 성장 자원을 잠식하는 소비 재원으로 여겨졌고, 정부는 동원 가능한 자원 대부분을 생산 부문에 할당해왔다(재무부, 1979: 331; 강문수·김중용, 1988: 18; 공동주택연구회, 1999: 371). 중화학 공업화는 이러한 투자의 불균형을 더 심화하는 계기를 제공했다. 정책 금융 대상이 경공업 수출산업에서 중간재와 생산재 산업으로 확대됨에 따라 과거보다 더 큰 자본 수요가 생겼다. 주택에 대한 저투자를 계속해야만 하는 것은 당연했다. 그렇다고 도시 주거문제를 마냥 내버려 둘 수는 없었다. 서울의 과밀화가 만들어내는 주거난은 광주 대단지 사건과 같은 도시 폭동으로 번질 만큼 심각한 것이었다. 특히, 유신 개헌이라는 비정상적 수단으로 권력을 연장한 통치 집단으로서도 통치 정당성의 관리를 위한 ‘사회안정’ 조치는 필요했다. 그러한 이유에서 박정희 정부는 ‘사회복지 균점과 생활 수준의 향상’을 국가적 과제

7) 1960년대 초중반까지 정부는 한국전쟁으로 파괴된 주택의 재건과 난민을 위한 주택건설에 급급한 나머지 제대로 된 주택건설 계획을 실행하지 못했다. 산업은행의 산업자금과 미국 국제개발처(U.S. Agency for International Development: AID)의 대출자금, 국제연합 한국재건단(United Nations Korean Reconstruction Agency: UNKRA)의 대충자금의 융자금을 이용한 ‘공영주택’ 건설사업이 간헐적으로 진행되었을 뿐이었다(재무부, 1979: 325; 국토개발연구원, 1981: 418~419). 1970년대 중반에 이르러서도 저소득층이 감당하기 어려운 고급주택을 자금 허용범위 안에서 최대로 짓는 게 정책의 전부라는 냉소적 비판이 있을 정도로 주택정책은 초보적 수준에 머물렀다(PADCO, 1977: 4~5).

로 제시했고, 이를 위한 수단 중 하나로 주택공급계획을 입안했다(김창근, 1973). 유신 직후 비상국무회의에서 발표된 250만 호 주택건설계획이 그 대표적인 예였다.

이처럼 서로 충돌하는 필요 때문에 독특한 타협점이 만들어졌다. 수출 주도형 성장전략에 따른 공적 자원의 제약 탓에 정책의 기본노선은 민간자본의 동원에 의존한 주택건설이 될 수밖에 없었다. 그렇지만 주택공급을 시장주의적 원리에 내맡길 수는 없었다. 주택의 공급과 배분이 만들어낼 사회적 효과를 통제하여 ‘사회안정’이라는 정치적 목표를 달성할 필요 때문이었다. 이렇게 양립하는 정책적 필요의 절충을 위해 1970년대의 주택정책은 ‘수요 제한형’ 정책으로 부를 수 있는 특수한 양상으로 발전했다.

수요 제한형 정책은 서구 자본주의 사회의 주택정책과는 사뭇 다른 논리로 작동했다. 서구 사회의 주택정책은 보통 (사회문제의 하나인) 주거문제에 대한 개입을 통해 사적 주체에 안전을 보장하기 위한 사회정책의 하위 정책으로 발전했다.⁸⁾ 하지만 우리의 경우에는 이러한 사회정책적 목표 대신에 경제성장의 안전적 관리를 위한 세부 수단의 역할이 더 중요했다. 그리하여 거시경제의 성장 목표에 조응하는 형태로 주택산업의 성장을 관리하거나,⁹⁾ 경기순환의 조절을 위한 정책수단으로 부동산정책을 활용하는 것이 보통이었다. 따라서 정책관리의 중심은 주택의 수요와 공급에 영향을 미치는 지표들의 조정을 통해 경기 안정화와 활성화라는 이중의 정책 목표를 달성하는 데 두어졌다.

8) 실제 주택정책의 양상은 그 일반적 목표에 따라 크게 셋으로 갈렸다. 첫째는 주택의 탈 상품화를 통해 주거권이라는 일반적 ‘필요(needs)’를 충족하는 형태의 개입이다. 둘째, 현존하는 계층구조와 가족, 지역 공동체 등의 전통 부문을 보존하는 목적에서 행해지는 ‘보수’적 개입이 있다. 마지막으로 시장 원리에 따른 주택 배분에서 소외된 일부 저소득계층의 주거를 보조하는 ‘잔여(주의)’적 정책이다 (Hoektra, 2003).

9) 여기에는 성장 자원의 효율적 배분을 위해 주택산업을 억제하거나, 성장의 하부 구조 또는 개별 성장산업으로서 주택산업을 부양하는 방법 모두가 속할 수 있다.

그렇지만, 경제적 자원의 선택적 집중이라는 성장정책 상의 원칙은 주택산업에 할당될 수 있는 자원을 제한했고, 그 결과 주택산업은 1980년대 중반까지 개별 성장산업으로서의 위상을 가질 수 없었다. 그렇기에 주택정책의 관리대상은 주로 주택가격과 조세율과 같은 수요 측면의 요소였고, 유효수요를 일정한 수준으로 제한하는 정도로 이를 조정하는 것이 주된 관심사였다. 이러한 맥락에서, 주거문제는 대개 경기정책의 문제, 특히 주거비용의 폭등 문제로 인식되었다. 하지만 그렇다고 해서 이 문제의 발본적 해결을 꾀할 필요는 없었다. 경제성장을 위협하지 않을 정도로, 그리고 주거 불평등과 주거난의 심화가 정권의 정당성 위기로 연결되지 않을 정도로만 가격 인플레이션을 통제하는 것이 정책 관심의 최대치였기 때문이다.

따라서 개입의 초점은 경기순환에 맞추어 경기 활성화 또는 안정화를 추구하는 반 순환적 경기정책(anti-cycle policy)에 있었고, 1980년대 중반까지 그 주된 흐름은 인플레이션 방지와 투기억제로 대변되는 안정화였다. 제한적 규모로나마 이루어지던 주택공급의 대상이 유효수요를 갖춘 중산층 이상의 계층을 설정되었음(국토개발연구원, 1991: 1; 김수현, 1996: 78; 하성규, 2006: 497)¹⁰⁾을 고려할 때, 안정화 정책은 결코 도시 빈민을 비롯하여 노동 대중이 겪는 주거난의 해결을 목표로 하지 않았다. 오히려 ‘사회안정’을 위해 해결해야 할 문제는 가격상승과 함께 주택구매 전망을 잃게 되는 전문직과 중간계급의 주거문제였다. 여기서 군사정부가 원했던 ‘사회안정’의 실체를 추론할 수 있다. ‘사회안정’의 차원에서 가격 안정화 정책은 국가 운영과 성장정책 수행에서 중차대한 역할을 맡은 이들 집단의 주거난을 완화하여, 그들의 불안이 통치정당성을 위협하는 갈등 요인으로 성장하지 않도록 봉쇄하는 것을 뜻했다. 결국, 정부는 수요 제한형 정책을 통해 주택 수요층을 중산층 이

10) 주택공사와 공공 역시도 부족한 재원 동원능력과 불확실성 수익성 탓에 구매력을 갖춘 중산층을 겨냥한 분양주택 건설에 집중했다(Lee, Forest and Tam, 2003: 41).

상의 제층으로 제한하고 그들의 구매 전망을 유지함으로써, 거시경제의 안정화와 중간계급 주거 불만의 봉쇄라는 두 가지 목표를 동시에 달성하려 했다.

2) 자원동원형 주택공급연쇄와 그 제도적 편향

수요 제한형 개입의 기초 아래에서 민간 의존적 공급 질서를 구축하고 심지어 그 결과까지 통제하기란 여간 어려운 일이 아니다. 주택시장과 산업이 채 형성되지 않은 상황에서는 주택공급의 구성 마디의 연계와 통일성을 확보하기조차 쉽지 않기 때문이다. 건설재원의 조달과 사업자 이윤의 보장, 주택 분배방식의 결정 등과 관련된 정부 개입을 중심으로, 자원동원형 연쇄와 그 비용-편익 구조의 형성과정을 추적하는 동시에 그 제도적 특성 또한 확인하자.

(1) 자원동원과 비용 전가

민간이 주도하는 공급 질서를 형성하려는 기획은 우선 민간과 공공으로 분리된 이원적 공급제도를 만드는 일로부터 시작되었다. 1972년 12월 제정된 ‘주택건설촉진법’(이하, 주축법)이 그 시작이었다. 이를 통해 주택 건설사업은 국민주택자금의 지원을 받는 국민주택 건설사업과 민영주택자금의 지원을 받아 민간이 건설하는 민영주택 건설사업으로 분할되었다. 하지만 이러한 이원적 공급제도를 반석에 올리기 위해서는 겹겹의 난관을 돌파해야만 했다. 그중 가장 큰 어려움은 주택 건설을 위한 재원이 현저히 부족했다는 점이다. 공적 재정 지원이 결핍된 상황에서 민간 자원을 흡수할 수 있는 제도적 수단을 갖추지 못한다면 최소한의 주택공급마저 불가능하기 때문이다. 따라서 공적 지출에 의존하지 않고 주택공급을 확대할 수 있는 재무적 길을 확보해야 했다.

그러한 재정적 경로는 다음의 네 가지 역사적 계기를 거쳐 마련되

었다. 첫째, 주축법 제정 직후 국민주택자금의 설치를 계기로, 국민주택자금과 민영주택자금을 양대 축으로 하는 공공주택기금이 형성되었다. 먼저, 국민주택자금은 1종 국민주택채권과 주택복권, 재정 출연금 등을 그 재원으로 하여 주택은행에 설치된 공공주택 건설용 기금이였다. 국민주택자금의 지원 대상이 주로 공공사업자로 제한되었기에, 민간 건설업자는 주택부금이나 재형저축 등의 수신업무를 통해 주택은행이 조성한 민영주택자금(1967년 설치)을 이용했다. 여신규제로 다른 제도금융을 이용할 수 없었기 때문에, 민간 사업자들은 자기자본이나 사금융에 의존하여 사업을 진행해야 했다(건설부, 1985b: 213; 임서환, 2005: 71). 부족한 자원 탓에 건설한 주택공급을 충당할 만큼의 자금 확보는 어려웠다. 당연히 가계 수요에 맞춘 안정적 공급확대는 불가능했고 도시민의 주거난은 가중될 수밖에 없었다. 이러한 사정은 1970년대 후반 주택가격의 폭등을 계기로 이루어진 일련의 제도 개혁 덕분에 다소 개선되었다. 이 점에서 둘째, 청약저축 상품 가입을 분양의 전제 조건으로 규정한 ‘주택공급에 관한 규칙’(이하, 주택공급규칙)¹¹⁾의 제정을 통해 입주자 저축제도가 도입되면서 주택 소비자의 여유자금을 동원할 길이 열렸다. 이에 따라 주택 분양을 원하는 모든 가구는 국민주택청약부금이나 주택청약예금(훗날 청약적금과 청약예(부)금으로 정비됨)에 가입해야 했다. 이로써 사채시장과 부동산시장에서 투기자금으로 쓰였던 가계의 유동자금을 주택 건설자금으로 흡수할 통로가 열렸다. 이와 동시에 셋째, 주택 구매자금의 선납을 통해 주택건축업자의 자금 부담을 덜어주는 조치가 이루어졌다. 주택상환사채, 그리고 주택 선분양과 그에 따른 중도금 납부제였다. 특히, 주택공급규칙에 선분양 제도가 명문화됨으로써, 주택사업자는 분양가의 80%를 주택 분양 이전

11) 이 규칙은 본래 국민주택의 분양절차를 관장하는 정부령(건설부령 ‘국민주택의 우선 공급에 관한 규칙’, 1977년)으로 처음 도입되었다. 1년 후 정부는 ‘아파트 분양 제도개선’을 통해 이를 민영주택을 아우르는 포괄적 분양규칙으로 확대했다(건설부, 1977a, 1978a).

에 먼저 확보할 수 있게 되었다(건설부, 1978a·c; 법제처 국가법령정보센터). 마지막으로 넷째, 신군부의 출범과 함께 ‘사회안정’을 위한 공공주택 건설 소요가 다시 제기되면서, 기존의 국민주택자금이 국민주택기금(1981년)으로 분리 격상되었다. 이와 더불어 그 재원 역시 국민주택채권과 청약저축, 주택복권, 차관자금, 재정 출연금과 각종 기금·연금의 예탁금 등으로 확대되었다. 국민주택기금의 확대에는 1983년 투기(우려)지역 민영아파트 분양방법으로 도입된 채권 입찰제(2종 국민주택채권)도 한몫했다(건설부, 1980b·1983; 한국주택은행, 1997: 597).

결국, 한국 사회는 공적 재정 투자와 금융기관을 통한 조달 모두가 결핍된 상황에서 민간 자원의 동원을 통해 주택을 건설하는 특수한 경로를 만들어냈다. 이렇게 조성된 자금은 정부의 계획에 따라 공공과 민간 사업자의 건설재원으로 각기 할당되었다. 공공사업자가 주로 국민주택기금에 의존하여 건설사업을 진행했던 반면에, 민간 사업자는 민영주택자금과 자기 자금, 채권이나 사금융 시장을 통한 직·간접 조달분, 소비자가 낸 선납금 등을 조합하여 건설자금을 마련했다.¹²⁾ 그렇다면 여기에서 남는 문제가 있다. 공공주택기금의 형태로 조성된 주택자금을 실제로 부담한 주체는 누구인가?

<표 2>는 1980년대 국민주택기금의 구성에 쓰인 주요 재원을 나타낸다. 이들 중 가장 큰 비중을 차지했던 것은 국민주택채권과 청약저축으로 전체 조성액의 60% 가량을 충당했다. 일반회계와 특별회계상 투·융자를 합쳐도 10%가 채 못 되었고, 그조차 대부분 1980년대 후반에 집중되었다. 따라서 국민주택채권과 청약저축의 재원을 살필 필요

12) 자금 원천의 배합 정도는 민간 사업자별로 달랐다. 소비자의 선납대금을 빼면 자기 자금의 비중이 압도적으로 높았는데, 이에 대한 의존도는 업체 규모가 커질수록 높았다. 반면, 외부 자문에 대한 의존도는 규모와 반비례하는 경향이 있었다. 지정업자가 주로 금융기관을 이용했던 반면, 영세업자는 사채와 신용거래를 주로 이용했다. 중간 규모에 해당하는 등록업자는 공식 금융과 사금융의 비중이 엇비슷했다(대한주택공사, 1983). 공식 주택금융의 역할은 크지 않았고, 그조차 사업자 규모에 비례하여 차등 배분되었다.

〈표 2〉 국민주택기금 조성 실적(1981~1990)

(단위: 억 원, %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	누적 비중
1종 국민주택채권	4,949	1,795	2,232	1,786	1,400	1,323	1,449	2,144	3,593	5,848	31.5
2종 국민주택채권	-	-	681	1,011	758	726	154	374	893	2,771	8.7
청약저축	131	534	1,306	1,919	266	-461	-1,251	1,633	6,936	8,017	22.6
차관자금	-	-	8	57	412	173	636	183	-11	110	1.9
복권자금	297	78	100	118	107	115	113	112	307	402	2.1
예탁금	390	458	246	-121	-68	2	105	-215	-61	-45	0.8
재정 출연금	-	390	440	-	-	1,000	1,000	300	300	-	4.1
채특융자 차입금	-	-	-	-	-	-	-	1,300	2,300	-27	4.2
기타	1,281	1,126	1,062	1,095	988	1,541	3,447	2,318	3,686	3,822	24.2
당해 조성	7,048	4,381	6,075	5,865	3,863	4,419	5,653	8,149	17,943	20,898	100
전년이월	164	179	1,989	4,215	3,420	1,293	261	380	2,219	8,423	-
계	7,212	4,560	8,064	10,080	7,283	5,712	5,914	8,529	20,162	29,321	-

자료: 한국주택은행(1997).

가 있다. 일단 청약저축은 무주택 가구의 저축에서 유래한다. 민영주택 채권입찰 대상자가 구매하는 2종 국민주택채권 역시 가계의 자금에서 비롯된다. 따라서 남는 것은 1종 국민주택채권뿐이다. 1종 국민주택채권은 국가나 지자체 또는 정부 투자기관 등으로부터 면허·인가·허가를 받거나 등기·등록을 신청하는 경우에 매입이 의무화된 채권이였다. 그 매입 대상자는 매우 다양했지만, 이 역시 크게 보아 서너 가지 범주로 갈렸다. 첫 번째와 두 번째는 건축허가와 부동산 등기로, 건축물의 신축 또는 수선, 그리고 소유권 이전이나 보존·상속·저당권 설정 등을 위해 허가나 등기를 신청하는 때에 해당했다. 세 번째는 특정한 영리사업을 벌이는 데 필요한 제반 행정절차에 부수된 매입의무였다. 이러한 부류도 크게 건설업과 그 전·후방에 있는 산업의 인허가와 관련된 경우와 유통업이나 서비스업 등 일반 사업의 승인에 관련

된 경우로 나뉘었다. 마지막에는 매입 사유를 합리적으로 추정하기 어려울 정도로 불특정 다수에게 강제된 항목들, 예를 들어 전화 가설, 승용차 등록, 법인 설립등기, 업종 소지 허가 등에 수반된 매입의무가 있었다. 이런 식으로 1종 국민주택채권은 주택건설과 연관된 사업자나 수익자뿐만 아니라, 직접적 관계가 없는 모두에게 부담이 강제된 준조세에 가까웠다. 이들 유형 중 가장 크기가 컸던 것은 부동산 등기와 건축허가로서, 1970~1980년대 내내 채권 매입액의 대다수를 차지했다. 반면 나머지 유형들의 비중은 1970년대 초반 제도 설립 시점에는 작지 않은 몫이었다가 차츰 그 크기가 줄었다. 이처럼 1종 채권을 통한 자금 조달방법은 자원 제공 의무를 사회 전반에 할당하면서도, 부동산(또는 그 권리) 소유자와 주택건설업자에게 부담을 집중하는 경향을 보였다.¹³⁾ 또 다른 공공기금이었던 민영주택기금 또한 주택은행의 수신상품이었음을 고려하면, 대부분의 주택 건설비용을 부담한 이는 결국 일반 가계였다.

민간에 의존한 주택건설의 필요는 건설업자와 일반 가계에 생산비용에 대한 부담을 이전하는 특수한 자원 동원구조를 만들어냈다. 정부는 이렇게 조성된 주택기금을 주택사업자에게 대부분 할당했다. 물론, 공식 주택금융을 통한 조달 몫은 여전히 적었기에, 민간 사업자들은 선분양과 비공식 금융시장에서의 차입을 통해 이를 보충해야 했다.¹⁴⁾ 한편, 가계는 생산자원 마련에 크게 이바지했음에도 불구하고 주택기

13) 이상은 법제처 국가법령정보센터에 게재된 ‘주택건설촉진법 시행령’ 조문의 개정 명세를 분석·정리한 것이다.

14) 1980년대 전반까지도 주택건축에 대한 제도금융의 기여도는 20% 남짓할 정도로 작았다(국토개발연구원, 1979: 21~22; 건설부, 1985b). 공식 제도금융의 저발전은 투기적 주택공급을 향한 사업자의 동기를 더욱 부추겼다. 사업자들은 자기 자금과 가계 또는 사금융으로부터의 조달로 대부분의 재원을 마련했지만, 이 두 자원 모두 투기적 성향을 강하게 내포하고 있었다. 자기 자금의 대부분이 개발이익에서 생기는 이윤에서 비롯되는데다가, 사채자금 또한 투기자본의 성격을 지닐 수밖에 없었기 때문이다.

금의 배분에서 그에 상응하는 혜택을 누리지 못했다.¹⁵⁾

(2) 시장 경쟁의 왜곡과 가격통제

재원 말고도 해결할 문제는 많았다. 민간 주도의 공급체계를 표방하긴 했지만 이제 막 형성되기 시작한 주택산업에 사업 불확실성을 통제하여 안정된 수익을 낼 역량은 없었다. 이윤 실현 이전에 택지를 확보하는 일조차 쉽지 않았다. 시장 역량이 부족한 상태에서 민간 주도의 공급체계를 구축해야 하는 역설적 상황은, 개발에서 건축, 소비로 이어지는 공급의 전 과정에 대한 정부의 전면적 개입을 유발했다.

먼저, 개발단계에서 정부는 택지의 공영개발을 통해 주택건설에 필요한 토지를 대량으로 공급했다. 1970년대, 주된 택지개발수단은 토지구획정리사업이었다. 이 사업은 기존 토지의 사전 매입 없이 소유자와의 합의로 개발을 진행하는 환지(換地) 방식의 택지조성방법이다. 이 사업방식은 초기 개발비용이 절감되는 뚜렷한 장점에도 불구하고, 조성토지의 환지와 매입, 합필 등으로 이루어진 길고 어려운 개발절차 탓에 다량의 택지 확보에는 적합하지 않았다. 무엇보다 사업 수익성

15) 공공주택기금으로 조성된 자금은 대개 주택사업자에게 지원되었다. 1967년부터 1985년까지 주택은행과 국민주택기금이 운용한 주택자금 대출액은 총 6조 4,319억 원인데, 이 가운데 5조 1,270억 원가량(79.7%)이 주택생산자에게 배분되었다. 1970년대에 90% 이상이 생산자에게 할당된 것과 견주어 1980년대에 소비자 대출액이 그나마 늘어난 결과다(한국주택은행, 1997). 국민주택기금의 경우에는 1989년까지 모든 대출자금이 주택공급자에게 향했다. 1980년대 동안 집행된 국민주택기금의 전체 사업비는 7조 8,790억 원이었는데, 이 중 절반 정도(4조 48억 원)가 신규주택 건설사업에 활용되었다. 이 기금 중 다시 절반가량(53.4%)이 공공분양주택 건설에 사용되었다. 공공임대와 영구임대, 사원임대를 포함한 공적 임대주택 건설에는 32.7%의 자금이 쓰였다. 집행 명세를 1980년대 전·후반으로 나누어 비교할 경우, 분양주택과 임대주택의 비중은 전반기에 71.5%:10.1%, 후반기에 45.0%:43.2%를 각각 차지했다(국토교통부, 2016). 그러나, 당시 공급된 공공임대 주택의 대부분이 분양 전환을 통해 매각되었음을 고려할 때, 1980년대 공공주택 건설사업이 주로 분양주택 건설에 편중되어 있었음을 알 수 있다.

자체가 개발 후의 토지가격 상승에 따라 좌우될 수밖에 없는 사업구조는 개발이익의 사유화와 택지가격의 상승을 조장했다. 그런 탓에 1970년대 중반을 거치며 사업 시행지구마다 토지소유자들의 집단행동이 불거졌고, 택지 매입을 둘러싼 지주와 개발자 사이에 마찰 역시 극심해졌다(대한주택공사, 1992: 414~415; 국토개발연구원, 1996: 693~695; 손정목, 2003: 69~255; 이정진, 2007: 674~676). 이와 같은 보상의 정치화는 토지가격의 급등과 택지 부족에 따른 주택공급 부진을 가져왔다. 이러한 상황을 역전시킬 전기는 ‘택지개발촉진법’(1980년)에 따른 공영개발로 마련되었다.¹⁶⁾ ‘택지개발촉진법’의 가장 큰 혁신은 공공 개발기구에 의한 토지의 전면 매수와 수용에 있었다. 특히, 기준지가의 고시나 토지 수용권과 같은 제도적 강제를 통해 정부가 직접 토지 보상을 둘러싼 갈등의 당사자가 됨으로써, 지주들의 집단행동을 어느 정도 통제할 수 있게 되었다. 이러한 맥락에서, 택지개발의 공영화는 택지 조성과 그 가격 결정에 대한 정부의 직접적인 통제를 의미했고, 이를 통해 대규모 택지를 비교적 염가로 빠르게 공급할 수 있는 길이 열렸다.¹⁷⁾

16) 1970년대 말 사회경제적 혼란기에 권력을 잡은 신군부는 택지 부족으로 인한 주거문제를 ‘사회불안’의 원인으로 지목했다. 이들의 시각에서 주거문제는 경제발전의 혜택을 누리지 못한 무주택자의 상대적 박탈감과 불평불만의 이유이자, “‘집을 가진 자와 안 가진 자’ 간의 위화감을 조성하여 국민총화를 저해”하는 사회분열 요인이었다. 나아가 주거비 부담 해결을 위한 노동자의 임금인상 요구가 수출 경쟁력을 잠식하여 경제 불안을 일으키는 원인이기도 했다. 전두환 정권은 주거문제에 대한 선제적 개입을 통해 “정치 및 사회의 안정”을 도모하려는 의도에서 공공주택건설과 택지개발 계획을 검토했다(건설부, 1980a). 그 결과물이 바로 ‘주택 500만 호 건설계획’과 이 계획의 실행을 위한 ‘택지개발촉진법’이었다.

17) 택지개발에 대한 전격적 개입을 민간 의존적 공급 질서로부터의 이탈로 보기는 어렵다. 공영개발 역시 민간자본에 의존하는 개발방식이기 때문이다. 토지에 관한 모든 권한, 곧 개발권, 소유권, 처분권 등을 공공 개발자가 보유하는 공공개발과 달리, 공영개발은 개발권만 장악할 뿐 분양절차를 통해 개발된 토지의 소유와 처분을 민간에 이양한다(장세훈, 1996: 143). 그렇기에 개발 초기에 필요한 막대한 용지매입비도 결국에는 택지 분양을 통해 민간 건설업자로부터 회수해야 하는 것이었다. 지가 상승이 투자비용 회수의 필수조건인 데다가 그 비용을

다음으로, 주택시장의 ‘높은 위험’과 ‘불확실한 수익’ 문제를 극복해야만 했다. 이 점에서 시장 경쟁을 완화하고 이윤 실현 가능성을 높일 획기적 조치가 필요했다. 주택건축 단계에서 이루어진 일련의 개입을 통해 이러한 필요가 달성되었다. 첫째, 가장 강력한 조치는 소수 사업자에게 압도적 지위를 보장하는 과점시장의 형성이었다. 정부는 대형 전문 사업자를 육성한다는 명목으로 ‘주택건설업자 등록제도’(1977년)를 만들었다. 이에 따라 주택사업자를 자본금 규모와 건축 실적, 기술 인력 확보 정도 등에 따라 지정업자와 등록업자로 나누었고, 이중 지정업자에게 법과 제도의 지원을 집중했다.¹⁸⁾ 이를테면, 지정업자는 아파트지구개발 시행권과 단지 조성권, 토지 수용권 등과 같은 제도적 특권을 비롯하여 주택자금과 세제 면에서 압도적 혜택을 누렸다(건설부, 1977b·1978b). 사실상 가장 큰 이익의 원천이었던 아파트지구 개발과 시공권 자체를 독점한 것이다. 개발이익에 따라 사업의 향배가 결정되는 투기 건설 중심의 공급구조를 생각하면, 이러한 지원이 얼마나 큰 이점을 제공했는지를 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 이처럼 진입장벽이 명확한 비경쟁적 시장(건설부, 1985a) 덕분에 일부 대형 지정업자는 시장 이윤 대부분을 독점적으로 전유할 수 있었다. 둘째, 사업 전망의 불확실성을 줄이는 다른 방법은 건설 주택의 유형과 규모를 특정화하는 것이었다. 이 점에서, 주택공급의 표준화, 대형화를 목적으로 중·대형 아파트 위주의 공급정책이 이어졌다. 아파트라는 주택 유형 자체가 생

개발이익을 쫓는 민간자본으로부터 조달한다는 점에서 이 역시 투기적 개발에 지나지 않는다.

- 18) 사업자 등록제도 도입의 직접적인 발단이 된 것은 부실시공과 과장·허위광고 등과 같은 주택건축업자 비리였다. 사업자 자격의 강제를 통해 시장의 신뢰도를 높이는 동시에, 제도적 혜택을 집중함으로써 건설한 주택사업자를 육성하려는 취지였다. 하지만 이 제도는 등록업자의 아파트시장 진입을 차단하는 효과를 냈고, 이후 아파트건축의 활성화와 맞물리면서 이윤 기회 대부분을 일부 지정업자에게 할당하는 결과를 만들어냈다. 예를 들어, 전체 등록업체의 5% 정도에 불과했던 지정업자가 1980년대 전반기에 민간업체 건설량의 30~40% 정도를 공급했고 그 대부분이 아파트였다(대한주택공사, 1986).

산 공정의 표준화와 규격화를 통해 생산비용을 절감하는 이점을 제공했을 뿐만 아니라, 고층 고밀 건설로 단위주택당 토지 면적을 줄여 토지 매입비용을 절약하는 효과도 냈다(오성훈 외, 2005: 216; 전상인, 2009: 47~51). 입지와 근린환경, 층수, 건평과 주거면적 등과 같이 표준화된 평가와 비교에 더 적합한 까닭에 상품화에도 유리하고 수요를 찾기도 쉬웠다. 무엇보다 짧은 시간 안에 대량으로 주택을 공급해야 한다는 정책 강박으로 인해 아파트 건설에 갖은 제도적 지원이 집중되었다.¹⁹⁾ 이와 같은 중·대형 아파트 중심의 공급계획은 자연스럽게 셋째, 유효수요를 갖춘 계층으로 공급대상을 특정화하는 시도와 맞물렸다. 주택 구입능력을 갖춘 이들의 주거요구에 맞는 아파트를 공급하기 위해 민간 건설자뿐만 아니라 공공사업자인 주택공사조차 전용면적 85m² 전후방에 속하는 규모의 아파트 공급에 집중했다. 실제 주택공사는 아파트의 주요 수요층을 대졸 학력 이상의 고소득 화이트칼라 집단으로 가정하는 한편, 연 소득과 주택면적에 따른 유효수요의 변동을 여러모로 전망하며 건설계획을 구상하여 나갔다(대한주택공사, 1977). 이러한 제도적 도움의 결과 대형 사업자들은 독점적 시장 지위를 바탕으로 공급주택의 유형과 그 대상 계층을 특정화함으로써, 주택시장에 도사린 불확실성과 위험을 통제할 수 있었다.

마지막으로, 유효수요층에 의존한 투기적 공급방식이 부를 역효과인 가격상승을 통제하는 것도 중요했다. 가격안정은 유효수요 집단의 구매능력 이내로 주택가격을 묶어 투기적 공급 질서가 산업 전체의 공멸로 연결되지 않도록 하기 위한 조건이었다. 이렇게 해서 등장한 것이 1978년 8.8 부동산투기억제대책을 필두로 시작된 일련의 투기억

19) 주택공사는 1961년 마포아파트 건설사업 이후 대단지 아파트가 건설의 고층화를 통해 주택난 해결에 이바지할 수 있다는 판단을 내린다. 이때부터 주택공사의 사업에서 아파트의 비중은 점차 증대했다. 1969년 한강 맨션아파트의 착공을 기점으로 아파트 건설사업의 중점 또한 중산층 아파트 건설로 이동했다(대한주택공사, 1992: 100~113).

제책과 분양가격 통제 제도였다. 이로써 토지거래 규제와 기준 시가 고시와 같은 토지가 억제대책과 더불어 주택 분양가격에 대한 직접적인 통제정책이 등장했다. 분양가 통제정책은 1977년 건설부의 가격승인을 통해 처음 도입된 후, 서울시 행정지도 가격체계로 개편되어 전용면적 규모별 상한규제의 형태로 1980년대 말까지 이어졌다(건설교통부, 1997; 김정호·김근용, 1998: 77). 이후 공급 부진을 초래한 주원인으로 가격 규제제도가 지목받기도 했지만, 그렇다고 해서 그것 자체가 분양과정에서 생겨나는 개발이익을 부정한 것은 아니었다. 부동산가격 상승에 따른 개발이익이 투기적 공급환경을 지탱하는 버팀목이었기 때문이다. 따라서 가격통제 정책의 실제 지향점은 잠재적 유효수요층의 구매력을 잠식하지 않을 정도로 가격상승 추세를 관리하여 ‘사회안정’을 실현하는 데 있었다.

이제껏 살펴본 것처럼, 주택 공급과정 전반에 대한 정부 개입은 주택시장의 성장과 산업의 대형화를 가능하게 하는 기틀을 제공했다. 하지만 다른 각도에서 보면, 이러한 공급구조에는 정부의 토지개발 독점과 주택가격 규제정책에 대한 산업 반발의 소지 역시 내장되어 있었다. 마찬가지로 과점적 공급자 시장에서 소외된 다수 주택사업자의 불만 또한 팽배했다.

(3) 선별적 편익 배분의 제도화

주택 건설비용을 부담한 사적 주체들에게는 일정한 보상을 제공할 필요가 있었다. 하지만 투기적 공급에 의존한 과소 공급체계가 생성하는 편익은 제한적이었기에, 보상 또한 일부에 편중될 수밖에 없었다. 그런 식으로 주택의 소비단계에서 형성되는 편익은 대형 사업자와 주택소유 가구에 집중되었다. 대형 사업자에게는 이윤, 주택소유자에게는 주거 필요의 충족과 더불어 자본이익의 형태로 보상이 이루어졌다.²⁰⁾ 문제는 이처럼 사회적 편익을 불균등하게 할당하는 배분 기제가 어떻게 제도화될 수 있었는가이다. 공급자 시장구조에 관한 앞선 논의

로 충분히 미루어 볼 수 있는 기업 부문을 빼고, 가계를 대상으로 이루어진 선별적 편익 배분 과정을 확인하자.

편익 배분의 불균형을 낳은 원인은 기본적으로 고도로 선별적인 주택 배분 방식에 있었다. 주택 소비가 시장 기제에 의해 이루어졌지만, 정부는 분양대상과 절차 등 분배과정 전체를 주택공급규칙에 따라 통제했다. 이 규칙은 국민주택과 민영주택의 분양절차를 각각 일반분양과 특별분양으로 나눈 다음에, 이를 청약저축 제도와 연계하여 규제했다. 따라서 주택공급규칙이 정한 분양대상과 그 우선순위에서 주택 배분의 편향을 찾아낼 수 있다.

<부표 1>은 1980년대 중반까지 국민주택의 일반분양 대상과 공급 우선순위를 나타낸다. 일견 아주 복잡하게 보이는 이 분배방식의 요체는 무주택 세대주를 대상으로 하되, 청약저축 납입 회차를 시작으로 여러 단계로 구획된 서열에 따라 주택을 배분하는 점에 있었다. 주목할 만한 것은 분양모집 전 일정 기간의 무주택 여부를 빼면, 소득/자산 소유와 같은 경제력 평가를 전혀 고려하지 않았다는 사실이다(한국주택은행, 1992: 63). 그 대신에 눈에 띄는 것은 특정한 사회집단, 예를 들어 해외 취업 근로자, 영구불임 시술자, 무사고 운전자와 같은 사람들을 우대할 목적에서 고안된 특별한 배치이다. 이러한 공급방식은 경제발전 초기의 인구 정책적 필요를 충족하거나 특정한 이해관계자 집단을 만족시키려는 시혜주의적 정책의 산물이었다.²⁰⁾ 마찬가지로 중형 공

20) 기업에 돌아갈 편익인 이윤은 정상적인 영리활동에 대한 보상의 성격이 가진다. 하지만 우리의 경우에는 투기 건설 위주의 사업 환경에서 오는 위험에 대한 보상인 동시에 막대한 금융비용을 충당하는 도구의 성격도 다분히 지녔다. 이러한 이유에서 사업자들은 높은 수준의 이윤을 갈구했는데, 그러한 수익은 대개 생산의 합리화보다 지가 상승에 따른 개발이익에서 비롯되었다.

21) 이 중 영구불임 시술자에 대한 우대는 가족계획을 참여한 세대에 대한 정치적 고려의 결과물이었다(건설부, 1976). 해외 취업 근로자의 사례도 흥미롭다. 이 조치는 해외 건설노동자들의 주택 마련 지원을 바라는 현대건설의 요청에 대한 반응이었다. 이에 정부는 청와대를 중심으로 이들의 자가 건설지원과 국민주택 우선 분양권 부여, 사원주택 건설 등의 지원책을 마련했다(현대건설주식회사,

공주택의 배분을 결정하는 최우선 기준이 저축총액의 크기, 곧 가구의 경제력이라는 사실도 인상 깊다.

특별분양은 일반분양에 감춰진 이 편향을 오히려 더 극대화했다. 본래 특별분양은 건설물량의 10% 범위에서 특수계층에게 국민주택 분양권을 제공하는 적극적 정책 조치였다. 얼핏 주변 집단에 대한 주거 복지 차원의 공급을 연상하게 하지만, 실제 활용을 보면 이와 다른 목적을 알 수 있다. <표 3>에서 보는 것처럼 특별분양의 혜택이 집중된 대상은 국영 부문 종사자와 철거민이었다. 먼저, 이 중 전자는 국가행정과 공무에 오랫동안 공헌한 장기근속 공직자에 대한 정치적 보상의 의미를 다분히 지녔다. 박봉으로 인한 생활고를 무릅쓰고 ‘국가건설’과 ‘경제성장’에 이바지한 이들의 생활조건을 개선하는 대표적 수단 이 주택이었다. 통치 권력은 당시 빗발치던 공공부문 종사자들의 주택난 해결 요구에 장기 근속자, 곧 상층엘리트 집단에 대한 특별 분양권으로 화답하며 공직자들의 체제 결속을 도모했다(충무처, 1981). 한편, <표 3>의 수치만으로 보면 특별분양의 30.9%가 도시 재개발로 살 곳을 잃은 철거민에 대한 주거대책으로 제공된 것으로 보인다. 하지만 여기에는 커다란 착시가 숨어 있다. 일부 철거민들에게 신규주택의 입주 신청권을 부여하기도 했지만, 사실 그에 합당한 경제 능력을 보유한 이들은 극히 적었다. 그렇기에 입주권의 부당 전매가 빈번했고, 중국에는 중·상층 소득집단이 그 주택을 전유하는 일이 허다했다.²²⁾ 이를 종합할 때, 특별분양의 혜택은 주로 국영 부문의 엘리트에게 집중되었다. 10%를 넘어 국민주택 분양물량의 33.5%까지 치솟을 정도로

1977; 건설부, 1977c). 무사고 운전자에 대한 특혜는 최고 권력자의 즉흥적 결정에 따른 결과였다. 전두환 대통령이 1981년 5월 4일 서울시 경찰국 방문 도중에 내린 현지 지시가 그 발단이 되었다(건설부, 1981; 내무부, 1981).

22) 수많은 부당 전매 사례 중 대표적인 것이 1978년 시흥 2동 철거민 아파트의 경우였다. 철거민이 아닌 이들이 전매를 통해 이곳에 입주했거나, 분양 아파트의 전매과정에서 이주민대표가 부당이익을 취했다는 폭로가 나타났다. 이러한 논란은 국회로 번져 국회 차원의 진상조사로도 이어졌다(서울특별시, 1978).

〈표 3〉 주택공사의 국민주택 분양실적: 일반분양과 특별분양(1981~1990)

(단위: 호, %)

연도	분양 호수 ¹	일반 분양	특별분양							
			계	철거민	보훈	공단 종업원	교원	공무원	군인	기타 ²
1981	24,728	19,018	5,710	441	1,322	1,132	-	1,969	810	36
1982	34,436	25,109	9,327	1,007	1,002	1,629	423	4,582	671	13
1983	31,460	25,214	6,246	928	635	1,279	361	2,689	338	16
1984	24,774	17,971	6,803	1,837	542	412	400	2,725	887	-
1985	33,973	26,337	7,636	1,829	681	741	541	2,609	1,152	83
1986	25,068	20,326	4,742	728	339	20	561	2,318	720	56
1987	26,169	22,006	4,163	631	690	-	162	1,917	756	7
1988	16,899	10,033	6,866	4,686	335	280	174	927	454	10
1989	12,398	6,590	5,808	4,334	466	79	116	394	333	86
1990	11,398	8,202	3,196	2,262	368	-	60	297	147	62
합계	241,303	180,806	60,497	18,683	6,380	5,572	2,798	20,427	6,268	369
	100.0%	74.9%	33.5%	(30.9%)	(10.5%)	(9.2%)	(4.6%)	(33.8%)	(10.4%)	(0.6%)

주: 1) 전년도 미분양분 및 수탁 제외.

2) 국가시책으로 유치하여 영구 귀국한 전문가, 공공(공영) 주택사업 토지 양도자, 우수 체육선수, 장애인 등.

자료: 대한주택공사(1992).

과다하게 집행된 특별분양 실적이 이러한 정책적 고려를 보여준다.

민영주택의 공급절차는 구매력 격차에 따른 소비 원칙에 바탕을 두었다. 평형에 따라 일정 금액을 특정 기간 이상 예치할 때 1순위 자격을 부여했고, 순위 자격자에 대한 추첨으로 분양이 이루어졌다. 따라서 민영주택의 분양을 결정했던 기준은 가구의 경제력과 ‘운’이라는 통제 불가능한 요소였다(한국주택은행, 1992: 75). 이와 같은 배분 방식은 시가와 분양가의 격차에 따른 이득(분양프리미엄)을 중·상층 소득집단에 집중하는 역할을 했다. 왜곡된 분양제도는 극심한 분양 경쟁과 투기를 유발했고, 이는 채권 입찰제(1983년)라는 또 다른 분양방식이 출

현하는 빌미가 되었다. 문제는 분양가 실세화(實勢化)의 수단으로 도입된 이 제도가 경제력에 기초한 배분을 더 심화시켰다는 사실이다. 최고가 낙찰제라는 형식으로 인해 남들보다 더 큰 채권매입을 약정하면 그만이기 때문이었다. 이를테면 1983~1987년 7월까지 채권 입찰제로 주택을 분양받은 가구는 세대별로 평균 931만 원(평당 22.7만 원)을 분양 조건으로 약정했다. 당시 최고 평형대(135m² 초과) 민영주택의 청약 1순위 조건이었던 예치금 500만 원보다 훨씬 더 큰 금액이 채권 매입비용으로 쓰인 것이다(법제처 국가법령정보센터; 국토개발연구원, 1987; 한국주택은행, 1992). 그런 식으로, 채권 입찰제는 경제 능력이 없는 청약 대기자를 분양 경쟁에서 도태시키는 효과를 냈다.

이처럼 주택공급규칙은 주택 소비에서 생겨나는 편익의 배분에서 강력한 편향을 만들어냈다. 그로 인해 주택시장에서는 가구의 구매력 격차에 따른 소비가 이루어졌고, 경제자원을 보유한 중·상층 소득집단에 소비 편익이 집중되었다. 이에 이들은 주택가격 상승을 통해 거시경제 성장의 혜택을 입었고, 부동산 주도의 자산 축적으로 나아가는 특혜적 접근권을 얻었다(Doling, 1999: 248; Ronald, 2007; Ronald and Kyung, 2013: 16~17). 하지만 이러한 선택성은 비단 소득계층에 따른 편향으로 국한되지 않았다. 앞서 살펴본 것처럼 이러한 선별주의는 특수 이해관계자 집단에 대한 시혜주의를 수반했다. 특히, 국가 프로젝트나 경제성장에 이바지하는 공무원 집단과 국영 부문 엘리트에 대한 보상이 그것이었다. 이러한 편익은 국가 프로젝트에 진력한 공헌의 대가로 지급된 물질적 보상이자, 자본이득을 통해 이들의 생계 조건을 거시경제의 성장에 연계하는 체제 결속의 수단이었다. 따라서 이러한 편익 배분 방식에는 단순한 경제력의 차이로만 환원할 수 없는 심각한 불균형이 숨어 있었다. 주택이 필요한 수많은 가구로부터 생산비용을 각추렴한 것과는 반대로, 주택 소비로 생겨나는 편익은 그들 중 일부에게, 그것도 받아들이기 어려운 방식으로 배분되었다.

편익 수혜에서 나타난 이 편차를 심화시켰던 것이 한국 사회 특유

〈표 4〉 토지에서 유래한 자본이득과 부동산 과세부담(1975~1989)
(단위: %, 1000억 원, 배)

연도	지가 상승률 (전국)	자본이득 ¹ (GNP 배율)	부동산 재산 과세 부과액 ²			과세부담		
			취득 과세	보유 과세	양도 소득세	과표 현실화율 ³	보유세 부담 ⁴	토지 조세 비중 (지가총액 대비)
1975	27.0	249(2.5)	0.80	0.54	0.03	-	0.54	-
1980	11.7	403(1.1)	2.75	2.12	0.53	20.17	0.58	0.41
1985	7.0	410(0.5)	6.26	4.46	3.19	14.31	0.57	0.30
1989	30.5	2,994(2.2)	15.75	7.40	7.24	9.23(1990년)	0.50	0.32(1990년)

주: 1) 토지개발공사의 거래대상 토지 가액과 지가상승률을 이용하여 추정.
 2) 취득 과세: 취득세, 등록세, 방위세/ 보유 과세: 재산세, 토지과다보유세, 도시계획세, 공동시설세, 방위세.
 3) 전 국토면적으로 환산한 지가에 대비한 재산세(종합토지세)상 토지 과표의 비중.
 4) 국민총생산에 대비한 보유 과세의 비중.
 자료: 이진순(1991); 노영훈(1997); 정희남 외(2003); 한국조세연구원(2002).

의 세제구조였다. 자산소유자들은 과세면제를 비롯해 다양한 조세감면 수단이 발달한 과소 과세형 세제구조 덕분에 지가상승으로 생긴 자본이득을 고스란히 지킬 수 있었다. <표 4>에서 볼 수 있는 것처럼, 고도성장기 내내 계속된 지가 상승으로 거의 매년 국민총생산(GNP)을 웃도는 수준의 자본이득이 만들어졌다. 자본이득의 전체 규모는 1975년 24조 9000억 원에서 1989년에는 299조 4000여억 원으로 성장했다. 이와 견주어 과세로 환수되는 비중은 1975년에 1,400억 원에도 못 미쳤고, 1989년에도 3조 원 정도에 그쳤다. 이처럼 낮은 환수율을 만들어낸 일차적 원인은 보유 과세에 저발전에 있었다. <표 4>에서 볼 수 있듯, 한국의 재산 과세는 낮은 보유 과세의 비중을 취득 과세와 이전 과세로 메우는 불균형적 과세구조를 특징으로 했다. 가장 기본적인 부동산 세목인 보유 과세의 비중이 이처럼 작은 이유는 무엇보다 낮은 과표 현실화율에 있었다. 과세시가표준액(공,과표)을 전국의 총 지가(개별 공시지가 기준 환산)와 비교한 이 비율은 1980년 20.17%에서 1990년 9.23%로 오히려 하락했다. 여기에 각종 비과세와 감면 규

정이 더해져 실제 보유세 부담은 1980년대까지 GNP 대비 0.5% 수준으로 떨어졌다. 이처럼 역진성이 짙은 조세 구조에서 부동산 재산 과세는 자산 소유계층의 조세 부담을 덜어주는 방식으로 작동했다.²³⁾

그런데, 투기억제정책의 상징처럼 인식되는 양도소득세를 떠올리면 이러한 주장이 사실에 어긋나는 것처럼 보인다. 부동산 경기에 따라 강운을 오가기는 했지만, 분명 양도소득세의 주목적은 높은 세율을 통해 자본이득을 회수하고 가격상승을 억제하는 데 있었다. 하지만 역설적으로 이 세제에는 재산권 제약으로부터 광범한 예외 지대를 보장하는 기능이 숨어 있었다. <표 5>는 1990년까지 양도소득세 집행 실적을 나타내고 있다. 이 기간 부동산 양도에서 발생한 자본이득이 총 112조 원인데 비해 양도소득세로 환수된 금액은 4조 원에 그쳤다. 부동산대책이 강화되면서 중과조치가 계속되었지만, 양도소득세의 실효세율은 도입 당시(1976년, 7.9%)와 비교해 절반 이하(1990년, 3.7%)로 떨어졌다. 앞선 보유 과세의 사례와 마찬가지로 양도소득세의 과표가 조세 마찰을 방지한다는 명목으로 계속 낮춰져 실효세율이 떨어졌기 때문이다.²⁴⁾ 하지만 더 큰 이유는 과세행정 자체가 전체 양도소득의 일부만을 과세대상으로 삼았던 데 있었다. 국세청의 과세자료를 보면, 총 1만여 건의 요 처리 사례 중 실제 과세로 이어진 것은 2,405건(22.5%)에 지나지 않는다. 1세대 1주택에 대한 비과세를 포함한 각종 과세면제나

23) 이처럼 불균형적인 과세체계는 1970년대 조세정책을 지배했던 감세 기조와 일맥상통한다. 1971년 조세개편에 따라 조세정책 기조가 내자 동원에서 민간투자 촉진과 자본축적 지원으로 전환되면서, 비과세와 세액공제, 과세 유예 등으로 대표되는 ‘조세지출’이 새로운 세제 수단으로 부상했다. 이에 따라 소득세 감면과 재산에 대한 과소 과세가 이어졌고, 세수 결손을 메우기 위해 간접세 중심의 조세 구조로의 개편도 점차 이루어졌다. ‘낮은 조세 수준’과 ‘낮은 직접세 비중(높은 간접세 비중)’의 결합으로 이루어진 역진적 조세 구조가 이렇게 탄생했다(이진순, 1991; 김미경, 2009).

24) 양도소득세의 과표는 본래 실지거래가액이었지만 1983년 기준 시가로 변경되어 1989년까지 활용됐다. 과표 평가를 둘러싼 조세 저항을 예방한다는 이 조치는 실제 양도가액과 비교해 과표를 크게 낮추는 결과를 초래했다(국세청, 1996: 400~406).

〈표 5〉 양도소득세의 실효 수준과 비과세/공제기준의 변천(1976~1990)

(단위: 10억 원, %)

		1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	
과세 실효성	자본 이득	128	133	225	274	782	2,223	4,727	4,742	5,325	8,663	8,041	8,244	12,976	19,034	36,421	
	세액	10	11	18	19	53	130	255	247	233	319	202	227	439	724	1,338	
	실효 세율	7.9	8.0	8.1	7.1	6.7	5.8	5.4	5.2	4.4	3.7	2.5	2.8	3.4	3.8	3.7	
과세 처리 실적	처리 건수	-	978	1,104	898	990	721	703	680	853	586	505	429	544	823	872	
	과세 (비율)	-	36 (4.1)	64 (6.3)	68 (9.7)	77 (11.3)	141 (22.5)	232 (37.6)	354 (54.4)	342 (46.9)	168 (31.1)	181 (37.6)	171 (40.9)	166 (31.6)	177 (22.8)	228 (27.6)	
	요건 미달 (비율)	-	510 (52.1)	584 (52.9)	312 (34.7)	249 (25.2)	217 (30.1)	150 (21.3)	124 (18.2)	201 (23.6)	207 (35.3)	168 (33.3)	155 (36.1)	187 (34.4)	344 (41.8)	337 (38.6)	
	비 과세 (비율)	-	341 (34.9)	367 (33.2)	322 (35.9)	357 (36.1)	270 (37.4)	235 (33.4)	173 (25.4)	186 (21.8)	165 (28.2)	133 (26.3)	92 (21.4)	173 (31.8)	254 (30.9)	261 (29.9)	
1세대 1주택 비과세	주택 소유· 거주 기간	기간규정 없음		6개월 이상 소유·거주				1년 이상 소유·거주 또는 3년 이상 보유				3년 이상 소유·거주 또는 5년 이상 보유					
	2주택 한시 허용 (주거 이전)	6개월		1년				1년 6개월				2년		1년 (아파트 6개월)			
특별 공제	물가 연동	연 15% 초과 상승할 경우 연 15% 공제								연 5% 초과 상승할 경우 연 5% 공제							
	장기 보유	규정 없음												≥ 5년 보유: 양도 차익 10% ≥ 10년 보유: 양도 차익 30%			

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>); 국제청(1996); 노영훈(1997).

유예조치로 인해 대다수 주택소유자가 과세에서 제외되었기 때문이다. 부동산실명제가 없던 당시 상황에서는 차명 거래와 2주택 보유에

대한 한시허용 기간을 이용하여 과세대상에서 벗어나는 것도 가능했다. 겉보기에는 강력할지 모르겠지만 실제에서 광범한 과세예외의 지대를 만들어내는 세제가 바로 양도소득세였다.

결국, 재산세 제약이라는 형식적 기능의 이면에는 자본이득의 양허라는 특별한 역할이 감추어져 있었다. 이러한 맥락에서 재산 과세는 자산가치에 대한 과소평가와 조세지출을 통해, 자가 소유 가구와 정부 사이에 특별한 이해 교환을 빚어냈다. 자산가치 일부에 과세하는 이 ‘부분평가(fractional assessment)’ 관행에서 납세 대상자에게 비공식적인 조세특권을 부여하는 적극적 의미의 조세실천이 비롯되었다(Martin, 2008; 김명수, 2014). 이런 식으로 정부와 소유자 가구 사이에 일종의 조세정치적 ‘계약’ 관계가 맺어졌고, 그 초점은 정부가 자산소유자에게 공식 또는 비공식적으로 제공한 ‘재산권을 침해하지 않겠다는 약속’이었다. 이러한 계약을 통해 소유자들은 주택 배분에서 받은 선택적 특혜를 매개로 확고한 재산형성 상의 우위를 확보할 수 있었다.

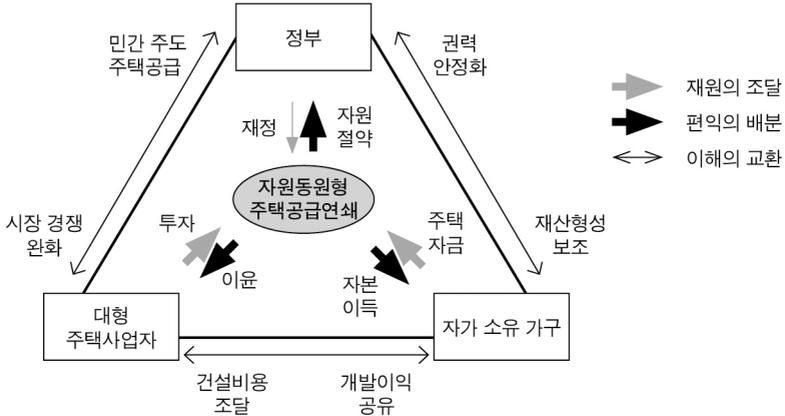
4. 행위자 간 이해관계의 결속과 잠재된 불화

1) 행위자 간 이해 교환과 사회적 타협

시장 기제에 의존한 주택공급은 역설적으로 공급주기의 모든 계기에 걸친 정부 개입을 만들어냈다. 특히, 그러한 개입은 민간 재원의 동원과 주택의 배분 과정에서 생기는 편익의 배분 문제에 집중되었다. 그런데 앞서 살펴본 것처럼 자원동원형 연쇄는 그 조직과 작동과정에서 강력한 제도적 편향을 만들어냈다. 그러한 편향은 공급연쇄에 참여하는 주요 행위자들 사이에서 특정한 이해결합의 관계를 구조화하는 계기로 작용했다.

<그림 1>은 그렇게 형성된 이해 동맹을 도면으로 옮긴 것이다. 이

〈그림 1〉 자원동원형 주택공급연쇄와 행위자 간 이해 결속



그림은 삼각형 내부의 비용-편익 구조와 세 사변 사이의 이해 교환 구조를 중심으로 자원동원형 공급연쇄의 특성을 나타낸다. 먼저 자원동원형 연쇄는 재원조달에서 행위자 사이의 재원 의존관계, 곧 취약한 재정 기여를 가계와 기업의 자금으로 메우는 특수한 재무구조를 바탕으로 주택을 공급한다. 이러한 자금 제공의 대가로 대형 사업자와 자가 소유 가구는 각각 이윤과 자본이득의 형태로 소비단계에서 조성된 편익을 배분받는다. 이를 통해 정부는 주택서비스 공급에 필요한 공공 자원을 크게 절약하고 이를 성장 재원으로 전용할 수 있게 된다.

이와 같은 비용-편익 구조를 바탕으로 이들 3자 사이에는 특별한 이해 교환의 관계가 형성될 수 있었다. 그 첫 번째는 정부와 대형 사업자 사이의 이해 교환이다. 정부는 시장 경쟁에서 오는 위협을 감축하고 독점 이윤을 획득할 수 있는 시장구조를 대형 사업자에게 보장했다. 그렇게 해서 주택산업의 대형화가 가능해졌고, 이를 통해 민간이 공급을 주도하는 시장질서가 마련되었다. 두 번째, 삼각형의 아랫변은 대형 주택사업자와 자가 소유 가구의 정치 관계를 나타낸다. 자원동원형 연쇄는 기업이 홀로 감당하기 어려운 건설비용을 가구로부터 조달

할 수 있는 통로를 주택기금이나 선분양, 채권 입찰제 등을 통해 마련 해주었다. 이에 따라 비용 조달에 동참한 수많은 가구 또한 소비자인 면서도 일종의 투자자로서 자본이득을 향한 동기를 내면화하게 되었다. 내 집 마련에 성공한 때에는 자본이득을 통해 투자의 보상을 받을 수 있었고, 그런 식으로 자가 소유 가구와 주택사업자는 개발이익을 공유하는 관계로 서로 맺어졌다. 마지막 세 번째로는 권위주의 정부와 자가 소유 가구 사이에 형성된 정치적 교환관계를 들 수 있다. 선택적 주택 배분제도와 부분평가 관행을 비롯하여 공급연쇄에 수반된 여러 제도를 통해 정부는 재산형성을 위한 특혜적 기회와 권리를 자가 소유 가구에 제공했다. 그리하여 자가 소유 가구는 거시적 성장 프로젝트와 일상의 생계기반을 연결하는 이해관계의 일치를 자가주택을 통해 발견했다. 권위주의 정부의 시각에서는 바로 이 연결이 권력 안정과 성장 프로젝트의 추진을 뒷받침할 사회집단을 형성하는 기초로 비쳤다.

이런 식으로 자원동원형 연쇄의 내부에는 사적 행위자들을 유인하는 강력한 흡인력이 작동했다. 자원 조달에 참여한 민간 주체들은 이 연쇄 특유의 투기적 공급방식이 유발한 개발이익을 나눠 갖는 혜택을 누렸다. 시장 과점을 허락받은 대형 건설업자는 사업 불확실성을 감축하고 금융비용을 보전할 수 있는 이윤의 원천을 발견했다. 개별 가구 또한 생산비용을 미리 부담하는 거래를 통해 소비자이자 일종의 투자자인 이중의 위상을 갖게 되었다. 이들에게 자가주택은 단순한 주거 생활의 장소를 넘어, 부족한 생계자원을 보충하고 가족의 경제적 안전을 확보하는 통로가 되었다. 자가 소유권 자체가 생애주기에 도사린 위험을 회피할 수 있는 생계 지위로 부상한 것이었다. 그리하여 자가 소유권을 담보로 제도금융권으로부터 조달한 신용, 그리고 주택매매나 사적 임대차 거래를 통해 타인에게서 이전받은 자본이득은, 빈약한 생활자원에 의존하여 생계를 꾸려야 하는 가족의 가장 긴급한 사적 재생산 기반이 되었다. 달리 말해, 주택은 가격상승에 따라 성장 과실

을 분배하는 소극적 재분배 기제를 넘어, 치열한 사적 재생산 투쟁을 거쳐 타인의 소득을 이전받을 수 있게 하는 적극적 생계수단으로 부상했다. 자원동원형 연쇄는 이러한 생존 경로를 가능하게 하는 기회구조를 제공했고, 우리의 도시 가구는 그러한 능력과 지위를 얻기 위한 소유 경쟁에 매달렸다. 이 경합에서 승리해 삶의 물질적 기반을 갖추는 때, 그들은 비로소 경제성장의 과실을 공유할 ‘지분’을 갖고 생활의 안정을 획득한 사회의 ‘주류’, 중산층이 되었다.

2) 공급연쇄의 내부 긴장과 주거문제

자원동원형 연쇄를 유지하는 이 구심력의 바깥으로는 엄청난 원심력이 휘몰아쳤다. 공급연쇄의 응집을 파괴하는 분열의 힘은 이 연쇄의 내부로부터 자라났다.

자원동원형 연쇄는 그 비용-편익 구조를 안정적으로 재생산하기 위해서 주택가격의 상승을 필요로 했다. 자원 조달에 참여한 민간 주체에게 주어진 보상의 원천이 투기적 공급이 빚어낸 개발이익이었기 때문이다. 이 점에서 자원동원형 연쇄는 기본적으로 투기적 공급구조였고, 그에 따라 주거비용의 끊임없는 상승을 유발할 수밖에 없었다. 그로 인해 정부는 자주 딜레마적 상황에 빠졌다. 정부는 공급연쇄의 규제자로서 개발이익의 창출과 주택가격의 억제라는 대립적 목표를 함께 충족해야 하는 이율배반에 직면했다. 물론 이때의 가격 억제는 주로 최소주의적 목표, 곧 중간계급과 전문직 종사자와 같은 핵심 집단의 이반을 막는 조치로 국한되어 있었다. 하지만 자원동원형 연쇄가 투기적 공급에 의해 지탱되는 한, 이처럼 제한된 목표조차 제대로 달성하기는 어려웠다. 결국, 공급 부족에 따른 극심한 주택난 속에서 가격상승은 최소한의 ‘사회안정’마저 위협하는 긴장을 조성했다. 정부와 대형 사업자, 자가 소유 가구 간에 형성된 자산연대와 타협도 따지고 보면 가격상승과 시장 확대를 조건으로 맺어진 소수자 동맹에 불

과했다. 이런 의미에서 자원동원형 공급연쇄는 비용과 편익의 교환을 둘러싼 거대한 사회갈등의 가능성을 내포했다.

그러한 위협 요인은 기본적으로 비용부담과 편익 수혜 사이에 존재하는 커다란 불일치로부터 생겨났다. 먼저, 주택사업자의 시점에서 보자면 대형 사업자에게 이윤 기회를 편중한 불공정한 공급자 시장구조가 문제였다. 중소 사업자의 시장 진출을 가로막는 진입장벽으로 인해 대형 사업자들은 시장 이윤의 대부분을 독차지할 수 있었다. 그런데 시장 장악에서 오는 독점 이윤에도 불구하고 그러한 이윤에는 상당한 구조적 압박 또한 존재했다. 투기 건설 위주의 공급환경에서는 이윤 대부분이 가격 규제라는 제약 아래에서 창출되기 때문이었다. 그리하여 기업들의 이윤 수준은 택지와 분양가격에 대한 정부 통제와 지가 변동의 추세에 따라 제한될 수밖에 없었다. 이러한 맥락에서 대형 사업자가 누리는 시장 이윤을 조건 지웠던 것은 결국 정부 규제였다. 그런 이유에서 지가 폭등이나 주택시장 침체 등으로 이윤 규모 자체가 급격히 축소되는 때에는 사업자 사이의 시장 경쟁이 쉽사리 고조될 수밖에 없었다. 이러한 경쟁은 한편으로 시공권 규제나 사업자 등록제도 등과 같이 중소 사업자의 활동을 제한하는 분절적 시장구조를 둘러싼 산업 내부의 갈등으로 번졌다. 다른 한편으로, 이윤 전망 자체가 정부의 가격통제로 인해 제약받는 때에는 산업 전체가 한목소리로 시장 규제의 해소에 관한 정책 요구를 제기했다.

하지만 이보다 더 중요한 것은 주거계층들 사이에 존재하는 불균형이었다. 주택소유 여부와 관계없이 대다수의 가계가 생산비용을 분담했던 것과 정반대로, 주택 마련에 성공하여 자본이득을 배분받을 수 있었던 가구는 일부에 불과했다.²⁵⁾ 이런 면에서 선별적 주택 배분제도

25) 민간 자원에 의존한 주택 공급방식은 만성적인 공급 부족을 낳을 수밖에 없었다. 1962년부터 1986년까지 공급된 주택은 총 389만 8000 호였는데, 이중 공공 건설물량은 138만 6000 호에 그쳤다. 이 기간에 주택건설과 투자에서 공공과 민간이 차지하는 비중은 대체로 3:7에서 4:6 사이를 오갔다. 공공부문의 주택건

는 비용부담과 편익 수혜 사이의 불균형을 증폭하는 역할을 했다. 유효수요를 가진 중·상층 소득집단에 소유 기회가 편중되기는 했지만, 경제적 능력에 따른 구매력 격차가 주택소유를 가름하는 유일한 기준은 아니었다. 앞서 살펴본 대로 주택 배분은 성장정책이나 다른 정치적 필요에 따라 특수 이해관계자 집단을 우대하는 시혜주의 노선에 기초하여 이루어지기도, 때로는 경제력이나 국가정책에 대한 기여도로도 환원할 수 없는 시장 ‘운명’에 따라 좌우되기도 했다. 결국, 이처럼 비합리적인 배분 방식에서는 노동계급뿐만 아니라 경제 능력을 갖춘 중간계급조차 주택 마련에 성공하기 힘들었다. 달리 말해, 자원동원형 연쇄는 자가 소유권이 주는 편익의 수혜에서 배제된 수많은 외부자를 양산했다.

그런 식으로 주택을 가족의 생계 안전망이자 재산형성 수단으로 활용할 수 있는 자가 소유 가구와 그러지 못하는 임금생활자 사이의 구조적 분단이 만들어졌다. 중간계급은 소유 기회의 부족으로, 노동자를 비롯한 서민 대중은 구매능력의 결여로 각기 고통받는 현실이 나타났다. 편익 수혜의 회로에 올라타지 못한 이들은 주택소유를 통한 사적 재생산 경로에 진입하지 못했을 뿐만 아니라, 기본적인 주거 생활의 안정마저 확보하기 어려운 현실을 살아갔다. 더구나, 이러한 기회구조에 편승하여 재산증식을 꾀하는 소유자들의 행동 탓에, 주거 불평등은 생활의 곤경을 넘어 재생산 역량의 격차와 소유의 불균형을 심화하는 계기로까지 부상했다. 이러한 불만은 늘어나는 주거비용과 함께 점차 고조되어 공급 연쇄 내부의 긴장을 확산시켰다. 무주택 가구의 저항은 소유 독점을 추구하는 소유자 가구나 ‘투기세력’에 대한 울분으로, 투기적 공급을 일삼는 건설업자에 대한 공격으로, 중국에는 공급연쇄 전체를 규율할 책임을 진 정부 당국에 대한 저항으로 폭발했다.

설 투자액은 1972~1976년에 369.5억 원(24.7%), 1977~1981년에 2973.3억 원(31.9%)에 그쳤을 뿐이었다(대한주택공사, 1987).

결국, 자원동원형 공급연쇄 특유의 불균형적 비용-편익 구조는 ‘주거문제’라는 형태의 사회적 갈등을 잉태하고 있었다. 이 점에서 주거 문제는 경기순환의 주기를 따라 반복 출현하는 평범한 사회문제를 넘어, 우리 사회 특유의 주거서비스 공급방식에 자리 잡은 내적 모순이 확대되어 표출된 사회위기였다. 자원동원형 연쇄 특유의 비용-편익 구조는 시장 행위자 각자가 분담할 생산비용의 몫과 그에 따라 나눠 가질 수혜의 크기를 둘러싼 거대한 불화를 만들어내곤 했다. 그러한 불화는 공급연쇄에 참여하는 주요 수혜자들 사이의 이해갈등으로, 편익 수혜에서 배제된 외부자들의 불만으로, 무엇보다 사적 재생산기회의 배분과 부의 재분배를 둘러싼 주거계층 간 분쟁으로 치달았다. 그런 식으로 주거문제는 공급연쇄 안팎의 사회적 행위자들 모두를 이해 당사자로 끌어들이는 첨예한 대중 정치의 쟁점으로 부상하곤 했다. 때때로 이러한 사회위기는 통치 권력의 정치적 헤게모니에 심각한 영향을 미치는 ‘정치 위기’의 근원으로 성장했다.

5. 결론

수출 주도형 산업화에 따른 사회 투자의 제약으로 인해 주택은 집합적 소비재로 공급될 수 없었다. 유신 독재를 단행한 권위주의 정부는 주택 부문에 대한 자원 배분을 억제하면서 이를 경기정책의 수단으로 활용했을 뿐이었다. 한국 사회 특유의 자원동원형 주택공급연쇄는 이 같은 수요 제한형 정책 개입을 바탕으로 만들어졌다. 그리하여, 주택공급의 책임을 민간에 맡기면서도, 시장력이 발달하지 못한 상황에서 출현하는 산업 낙관을 정부 개입으로 돌파하는 특수한 공급 질서가 형성되었다. 이러한 맥락에서, 자원동원형 연쇄는 민간 행위자에 대한 건설재원 의존과 그에 따른 비용-편익의 교환관계를 근간으로 조직되었다. 취약한 재정 기여를 주택사업자와 가계자금으로 대체하

는 자원 조달 구조, 그리고 비용부담에 대한 보상으로 건설 이윤과 자본이득을 각기 제공하는 편익배분 구조가 그 핵심 기제였다. 권위주의 정부는 규칙과 제도의 설계자로서 연쇄 구조 전반을 관리했고, 재원 부담에 따른 보상 몫의 배분을 편파적으로 조정하면서 주택공급에 따른 사회적 효과를 통제했다.

행위자 사이의 상호의존과 이해 교환에 기초하여 정부와 대형 주택사업자, 자가 소유 가구 사이에는 이해관계의 구조적 결속이 이루어졌다. 이를 통해 정부는 주택공급에 필요한 공적 자원을 절약하는 동시에, 주택 소비를 통한 사적 재생산기회를 가구에 차등적으로 제공함으로써 정치적 정당성을 보충하는 이점을 얻었다. 자원 조달에 참여한 민간 주체들 역시 개발이익을 나눠 갖는 혜택을 누렸다. 시장 과점을 허락받은 대형 사업자는 독점적 이윤을 확보함으로써 시장의 불확실성을 완화할 수 있었다. 선별적 주택 배분제도의 수혜를 입은 자가 소유자들은 특혜적 재산형성의 기회를 얻어 경제적 안전을 확보했다. 안전의 원천은 자가 소유 주택에 담긴 생계 지위였다. 자가 소유권은 금융기관으로부터 신용을 형성하고 타인의 소득을 이전받을 수 있는 특별한 역량을 가구에 제공했다. 자가 소유권을 둘러싼 치열한 경쟁을 통해 자신의 생계 위험을 타인에게 전가함으로써, 한국의 자가 소유 가구는 경제성장의 과실을 공유할 수 있는 사회의 ‘주류’ 집단이 되었다. 이런 식으로, 한국 사회의 가계는 주택의 소비자이면서도 생산비용을 미리 부담하는 거래를 통해 투자자의 이해 또한 내면화했다.

강력한 구조적 응집력이 공급연쇄 내부에서 작동했지만, 그에 못지않은 원심력 역시 잠복해 있었다. 첫째, 개발이익의 배분을 통해 사적 행위자들의 기여에 보상하는 주택 공급방식은 주거비용의 상승을 부추기는 구조적 원인이 되었다. 둘째, 보상이 집중된 소수의 사적 행위자들의 외부에는 생산비용의 부담에도 불구하고 편익 수혜에서 배제된 다수의 사업자와 무주택 가구가 존재했다. 특히, 생산 재원을 부담했음에도 불구하고 주거난에 고통 받을 수밖에 없는 수많은 대중이

양산되었다. 이에 주택을 생계 안전망이자 재산형성 수단으로 활용할 수 있는 자가 소유 가구와 나머지 무주택 가구 사이에 구조적 분단이 만들어졌다. 셋째, 불균등한 비용-편익 교환방식을 둘러싼 마찰은 가격상승과 함께 증폭되어 공급연쇄와 연관된 사회 행위자들 사이의 긴장을 확산시켰다. 이 점에서, 가격상승은 공급연쇄에 참여하는 행위자들을 결속하면서도, 부담과 수혜의 일치를 요구하는 행위자들 사이의 분배갈등을 조성하는 역할을 했다. 공급연쇄의 세 수혜자 내부의 이해 대립뿐만 아니라, 수혜 구조에서 소외된 외부자들의 저항 또한 사회위기를 이끄는 주요한 갈등 요인이 되었다. 넷째, 공급연쇄의 규제자인 정부는 개발이익의 창출과 주택가격의 억제라는 상반된 목표를 동시에 달성해야 하는 이중적 역할을 떠맡아야 했다. 정부에 맡겨진 이 해결하기 어려운 책임은 종종 통치 권력의 정치적 헤게모니를 위협하는 정치 위기의 가능성으로 확대되었다.

한국 사회의 주거문제는 자원동원형 공급연쇄와 그 비용-편익 구조를 둘러싼 사회적 불화가 표현된 결과다. 이러한 관점에서, 우리의 주거문제를 자본주의 생산방식의 일반적 구조에서 유래하는 문제로 환원하거나, 한국경제의 순환주기에서 과생된 일시적인 사회문제로 제한하는 시각은 문제가 있다. ‘투기세력’이 준동한 결과나 어떤 특정한 주택정책의 부산물로 이를 제한하는 것 역시 적절치 않다. 한국 사회의 주거문제는 이 논문에서 자원동원형 주택공급연쇄라고 부른 독특한 주거서비스 공급방식에 내장된 모순과 긴장이 확대되어 표출한 사회위기다. 물론, 이러한 긴장은 그 비용-편익 구조의 조정을 둘러싼 사회 각축을 거치며 공급연쇄의 재편이라는 결과를 낳곤 했다. 하지만 이러한 재편에도 불구하고 자원동원 관계에 기초한 공급연쇄의 기본 골격은 여전히 유지되고 있다.²⁶⁾ 이 논문에서 자원동원형 주택공급연

26) 이를테면, 1980년대 말 주거문제로 조성된 정치적 각축은 비용-편익 구조의 제한적 합리화를 만들어냈다. 주택산업의 이윤을 압박하던 가격통제가 완화됨으로써, 주택사업자들은 공급 참여로 얻는 편익을 늘릴 수 있었다. 지정업자에게

왜와 그 구조적 긴장의 형성을 살펴본 이유도 바로 그와 같은 구조적 지속력 때문이다. 주거 불평등의 개선과 소유의 확대를 위한 오랜 노력에도 불구하고, 주택 부문이 언제나 사회계층들이 지닌 재생산 역량의 격차를 확대하고 기성 계층구조를 강화하는 역할을 해왔다는 사실이 주거문제의 깊은 심연을 내비친다.

원고접수일: 2018년 4월 6일

심사완료일: 2018년 6월 6일

게재확정일: 2018년 6월 11일

최종원고접수일: 2018년 6월 12일

특혜적 영업기회를 제공했던 분절적 과점시장 또한 점진적으로 해체되었다. 자원동원형 연쇄의 기틀을 유지하는 조건에서 산업 성장과 공급확대에 이바지하는 방식으로 공급구조가 재편된 것이었다. 물론, 이미 실질적 의미의 시장 과점이 어느 정도 완성된 상태에서 형식적 분절을 유지할 만한 이유가 사라진 것도 사실이었다. 주택 배분에서 소외된 도시 가구들 또한 개발이익의 환수수단으로서 토지공개념 도입을 비롯한 과세개혁에 동조했다. 비용부담과 편익 수혜의 불일치를 문제 삼는 예비 소비자들의 집단행동을 계기로, 주택소유 기회를 편파적으로 배분했던 분양제도의 왜곡 또한 상대적으로 완화되었다. 공급연쇄의 자원 의존관계를 유지하는 대신, 소비 편익을 편중 할당하던 배분제도의 문제를 대폭 개선하는 방향의 조정이었다. 이처럼 주거문제로 폭발한 사회적 불만은 때때로 자원동원형 연쇄에 내장된 비용-편익 구조를 좀 더 합리화하는 계기로 작용했다. 그렇지만, 자원 조달방식이나 투기적 공급구조, 이를 배경으로 형성된 차등적인 사적 재생산 경로 등의 핵심적인 특징은 여전히 유지되고 있다.

❖ Abstract

The Structural Origin of Housing Question in S. Korea, 1970~1985:
Focusing on the Resource Mobilization-Based Housing Provision Chain
and its Internal Tension

Kim, Myeongsoo

The housing question in S. Korea are mainly spawning in the form of social conflicts surrounding the gap in access to owner-occupied house and the stratification effect of housing consumption. However, previous researches have not fully clarified the uniqueness of these housing problems and their origins. This paper argues that the housing question inherent in Korean society is derived from the special housing service supply system defined as ‘the resource mobilization-based housing provision chain’. This chain refers to the provision network, which is characterized by the dependence of private actors on financial resources and uneven exchange of costs and benefits resulting therefrom. This chain structured the bonds of interest between the government, large developers & house builders, and home-owning households, but also produced conflicts and strains between social actors due to the imbalance between cost burden and benefits, in addition to the problem of rising housing costs derived from speculative supply structure. In this regard, the housing question in Korean society is characterized by a social crisis in which the social disagreement surrounding the resource mobilization-based model and its cost-benefit structure explodes.

Keywords: The housing question, the resource mobilization-based housing provision chain, cost-benefit structure, coalition building based on property right, rising housing costs

참고문헌

강문수·김중웅. 1988. 『주택금융의 현황과 발전방향』. 서울: 한국개발연구원.
 건설교통부. 1997. 『주택분양가 규제 현황』. 국가기록원 기록물철(DA0517062).
 건설부. 1976. 『인구정책』. 국가기록원 기록물철(DA0224894).
 _____. 1977.8. 『국민주택 우선공급에 관한 규칙(안)』. 국가기록원 기록물철(DA0224895).
 _____. 1977.10.10. 『주택건설촉진법개정법률(안): 경계장관회의 안건』. 국가기록원 기록물철(DA0157358).
 _____. 1977.11. 『해외취업 근로자의 주택 마련 지원방안에 대한 회의』. 국가기록원 기록물철(DA0224896).
 _____. 1978.2. 『아파트 분양제도 개선방안』. 국가기록원 기록물철(DA0224896).
 _____. 1978.2. 『주택건설촉진법 시행령 일부조정』. 국가기록원 기록물철(DA0517364).
 _____. 1978.3.29. 『APT 분양제도 개선』. 국가기록원 기록물철(DA0224896).
 _____. 1980a. 『도시주택부족문제 해결을 위한 공공주택건설 및 주택개발기본계획』. 국가기록원 기록물철(DA0517370).
 _____. 1980b. 『제목 미상』(국민 주거생활 안정을 위한 특별조치법(안)에 대한 설명 자료). 국가기록원 기록물철(DA0517371).
 _____. 1981.7.3 『무사고 및 유공운전자 육성에 대한 협조요청에 대한 회신』. 국가기록원 기록물철(DA1076414).
 _____. 1983. 『보도자료: 주택건설촉진법 시행령 개정』. 국가기록원 기록물철(DA0517385).
 _____. 1985a. 『주택정책방안에 관한 연구 2: 주택관련 제도 개선』. 서울: 건설부.
 _____. 1985b. 『주택정책방안에 관한 연구 3: 주택관련조세 및 금융』. 서울: 건설부.
 공동주택연구회. 1999. 『한국 공동주택계획의 역사』. 서울: 세진사.
 국세청. 1996. 『국세청 30년사』. 서울: 국세청.
 국토개발연구원. 1979. 『80년대 주택정책 방향의 모색』. 서울: 국토개발연구원.
 _____. 1981. 『주택자료편람』. 서울: 국토개발연구원.
 _____. 1987. 『주택분양제도에 관한 연구: 채권 입찰제도를 중심으로』. 서울: 국토개발연구원.
 _____. 1991. 『전환기의 주택정책 방향모색』. 서울: 국토개발연구원.
 _____. 1996. 『국토 50년: 21세기를 향한 회고와 전망』. 서울: 서울프레스.
 국토교통부. 2016. 『2016년도 주택도시기금 업무편람』. 세종: 국토교통부.
 김광수경제연구소. 2011. 『대한민국 부동산시장의 미래: 부동산 패러다임 시프트』. 고양: 디팩트.
 김명수. 2014. 『보유세 개혁의 좌절에 관한 조세정치적 해석: 종합부동산세의 사례』.

- 《경제와사회》, 101호, 184~225쪽.
- 김미경. 2009. 『동아시아 국가에서의 조세와 국가의 경제적 역할: 비교의 시각』. 《국제정치논총》, 49권 5호, 197~224쪽.
- 김수현. 1996. 『한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격』. 서울대학교 환경대학원 박사학위논문.
- 김정호·김근용. 1998. 『주택정책의 회고와 전망』. 안양: 국토개발연구원.
- 김창곤. 1973. 『도시화와 주택건설의 방향: 정부시책면에서』. 《주택》, 14권 1호, 19~20쪽.
- 김태동·김현동. 2007. 『문제는 부동산이야, 이 바보들아』. 서울: 궁리.
- 김현동·선대인. 2005. 『대한민국은 부동산공화국이다: 공공의 적, 개발 5적의 실체를 밝힌다』. 서울: 궁리.
- 내무부. 1981.6.30. 『무사고 및 유공운전자 육성에 대한 협조요청』. 국가기록원 기록물철(DA1076414).
- 노영훈. 1997. 『재산과세』. 최광·현진권 엮음. 『한국 조세정책 50년 제1권: 조세정책의 평가』. 서울: 한국조세연구원, 531~605쪽.
- 대한주택공사. 1977. 『주택유효수요추정연구』. 서울: 대한주택공사.
- _____. 1983. 『한국주택정책의 발전방향에 관한 연구 4: 민간주택건설업의 역할분석에 관한 연구』. 서울: 대한주택공사.
- _____. 1986·1987. 『주택통계편람』. 서울: 대한주택공사.
- _____. 1992. 『대한주택공사 30년사』. 서울: 대한주택공사.
- 박상현. 2012. 『신자유주의와 현대 자본주의 국가의 변화: 세계헤게모니 국가 미국을 중심으로』. 서울: 백산서당.
- 손낙구. 2008. 『부동산 계급사회』. 서울: 후마니타스.
- 손정목. 2003. 『서울 도시계획 이야기 3: 서울 격동의 50년과 나의 증언』. 서울: 한울.
- 신진욱·이은지. 2012. 『금융화 시대의 주택체제 변동의 네 가지 경로: 국제 비교 관점에서 본 한국 주택불평등 구조의 특성』. 《경제와사회》, 95호, 218~253쪽.
- 엥겔스, 프리드리히(Friedrich Engels). 1990. 『주택 문제에 대하여』. 『칼 맑스 프리드리히 엥겔스 저작선집 4』. 최인호·김석진 옮김. 서울: 박종철출판사, 163~267쪽.
- 오성훈·송영일·손정락. 2005. 『주거복지와 한국주택공사의 문제』. 홍성태 엮음. 『개발공사와 토건국가: 개발공사의 생태민주적 개혁과 생태사회의 전망』. 파주: 한울, 210~241쪽.
- 이석희·김수현. 2014. 『한국 주택체제의 성격과 변화: 동아시아 발전주의 국가의 특성을 중심으로』. 《공간과사회》, 통권 48호, 5~37쪽.
- 이정전. 2007. 『전정관 토지경제학』. 서울: 박영사.
- 이진순. 1991. 『조세정책』. 한국재정40년사편찬위원회 엮음. 『한국재정 40년사 제7권: 재정운용의 주요과제별 분석』. 서울: 한국개발연구원, 167~285쪽.

- 임서환. 2005. 『주택정책 반세기: 정치경제환경 변화와 주택정책의 전개과정』. 서울: 기문당.
- 장세훈. 1996. 『자본의 토지 소유 및 개발에 관한 국가정책 연구』. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 재무부. 1979. 『한국의 금융정책: 기본전략과 정책수단의 발전과정』. 서울: 재무부.
- 전상인. 2009. 『아파트에 미치다: 현대 한국의 주거사회학』. 서울: 이숲.
- 정희남·김승중·박동길·周藤利一·맥클러스키(W. McCluskey)·코넬란(O. Connellan). 2003. 『토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안』. 안양: 국토연구원.
- 총무처. 1981.6.23. 『무주택공무원 주택 마련 사업협조』. 국가기록원 기록물철(DA1076414).
- 하성규. 2006. 『주택정책론』. 서울: 박영사.
- 한국조세연구원. 2002. 『한국조세정책 50년』. 서울: 한국조세연구원.
- 한국주택은행. 1992. 『주택배분의 기준과 정책』. 서울: 한국주택은행.
- _____. 1997. 『한국주택은행 30년사』. 서울: 한국주택은행.
- 현대건설주식회사. 1977.9.1 『해외취업 근로자를 위한 주택 마련 및 재산형성 저축에 대한 건의사항』. 국가기록원 기록물철(DA0224895).
- 홍성태. 2005. 『개발국가와 토건국가: 개발독재와 고도성장의 구조적 유산』. 홍성태 엮음. 『개발공사와 토건국가: 개발공사의 생태민주적 개혁과 생태사회의 전망』. 파주: 한울, 9~36쪽.
- _____. 2011. 『토건국가를 개혁하라』. 파주: 한울.
- Amenta, Edwin. 1998. *Bold Relief: Institutional Politics and the Origins of Modern American Social Policy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Bourne, Larry S. 1981. *The Geography of Housing*. London: Arnold.
- Burgess, Rod. 1978. "Petty Commodity Housing or Dweller Control? A Critique of John Turner's Views on Housing Policy." *World Development*, 6(9/10), pp.1105~1133.
- Castells, Manuel. 1978. *City, Class and Power*. London: Macmillan.
- Castles, Francis G. 1998. "The Really Big Trade-Off: Home Ownership and the Welfare State in the New World and the Old." *Acta Politica*, 33(1), pp.5~19.
- Chiu, Rebecca L. H. 2006. "Globalization and Localization: Economic Performance and the Housing Markets of the Asian Tigers since the Financial Crisis." *Housing Finance International*, 20(3), pp.12~17.
- Chua, Beng Huat. 1997. *Political Legitimacy and Housing: Stakeholding in Singapore*. London: Routledge.
- De Angelis, Massimo. 2000. *Keynesianism, Social Conflict, and Political Economy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Doling, John. 1999. "Housing Policies and the Little Tigers: How Do They Compare with Other Industrialised Countries?" *Housing Studies*, 14(2), pp.229~250.
- _____. 2002. "The South and East Asian Housing Policy Model." in Razali Agus, John Doling and Dong-Sung, Lee(eds.). *Housing Policy Systems in South and East Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.178~188.
- Gough, Ian. 1998. "Social Policy and Economic Policy." in Pete Alcock, Abgus Erskine, and Margaret May(eds.). *The Student's Companion to Social Policy*. Oxford: Malden.
- Groves, Richard, Alan Murie and Christopher Watson(eds.). 2007. *Housing and the New Welfare State: Perspectives from East Asia and Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Harloe, Michael. 1995. *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford and Cambridge: Blackwell.
- Hodkinson, Stuart. 2012. "The Return of the housing question." *Ephemera: Theory and Politics in Organization*, 12(4), pp.423~444.
- Hoekstra, Joris. 2003. "Housing and the Welfare State in the Netherlands: An Application of Esping-Andersen's Typology." *Housing, Theory and Society*, 20(2), pp.58~71.
- _____. 2010. *Divergence in European Welfare and Housing Systems*. Amsterdam: IOS Press.
- Holliday, Ian. 2000. "Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia." *Political Studies*, 48(4), pp.706~723.
- Kemeny, Jim. 1980. "Home Ownership and Privatization." *International Journal of Urban and Regional Research*, 4(3), pp.372~388.
- _____. 1992. *Housing and Social Theory*. London: Routledge.
- _____. 1995. *From Public Housing to the Social Market*. London: Routledge.
- Korpi, Walter. 1978. *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions, and Politics in Sweden*. London and Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Lee, James, Ray Forrest, and Wai Keung Tam. 2003. "Home-ownership in East and South East Asia: Market, State and Institutions." in Ray Forrest and James Lee(eds.). *Housing and Social Change: East-West Perspective*. London and New York: Routledge, pp.20~45.
- Martin, Isaac William. 2008. *The Permanent Tax Revolt: How the Property Tax Transformed American Politics*. Stanford, California: Stanford University Press.
- PADCO(Planning and Development Collaborative International). 1977. *A Case Study of the Korean Housing Investment Guaranty Program 1971-1977*. presented for Office of Housing, Agency for International Development.
- Park, Bae-Gyoon. 1998. "Where Do Tigers Sleep at Night? The State's Role in Housing Policy in South Korea and Singapore." *Economic Geography*, 74(3), pp.272~288.

- Ronald, Richard. 2007. "Comparing Homeowner Societies: Can We Construct an East-West Model?" *Housing Studies*, 22(4), pp.473~493.
- Ronald, Richard and John Doling. 2010. "Shifting East Asian Approaches to Home Ownership and the Housing Welfare Pillar." *European Journal of Housing Policy*, 10(3), pp.233~254.
- _____. 2002. "Testing Home Ownership as the Cornerstone of Welfare: Lessons from East Asia for the West." *Housing Studies*, 27(7), pp.940~961.
- Ronald, Richard and Kyung, Shinwon. 2013. "Housing System Transformations in Japan and South Korea: Divergent Responses to Neo-liberal Forces." *Journal of Contemporary Asia*, 43(3), pp.1~23.
- Skocpol, Theda. 1988. "The Limits of the New Deal System and the Roots of Contemporary Welfare Dilemmas." in Margaret Weir, Ann Shola Orloff and Theda Skocpol(eds.). *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, pp.293~311.
- Turner, John F. C. 1972. "Housing as a Verb." in John F. C. Turner and Robert Fichter(eds.). *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*. New York: Collier Macmillan, pp.148~175.
- Weir, Margaret, Ann Shola Orloff and Theda Skocpol. 1988. "Introduction: Understanding American Social Policy." *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

<웹사이트>

법제처 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/main.html>

〈부표 1〉 국민주택 일반분양 대상과 공립 우선순위의 변천(1978~1986)

분양 대상		1978.5	1978.9	1980.8	1981.5	1981.7	1982.1	1982.7	1983.1	1984.11	1986.5
부양가족 있는 무주택 세대주		무주택 세대주 (모집광고 3개월 전)									
1	6회 이상 8만 원 이상	12회 이상, 군별번호 획득									
2	1순위 이외	12회 미만									
3	-	6회 이상									
4	-	1~3순위 이외									
①	해외취업근로자로서 영구불임시술자	저축총액 많은 자									
②	영구불임시술자	3년 이상 무주택 세대주로서 영구불임 시술자 저축총액 많은 자									
③	해외취업근로자	1년 이상 무주택 세 대주로서 영구불임 시술자									
		군별번호 납입회수 많은 자			해외취업근로자, 영구불임시술자, 무사고운전자			장기저축자로서 해외취업근로자, 영구불임시술자, 무사고운전자			3년 이상 무주택 세대주
		해외취업 근로자, 무사고운 전자			해외취업근로자, 영구불임시술자, 무사고운전자			장기저축자로서 해외취업근로자, 영구불임시술자, 무사고운전자			3년 이상 무주택 세대주

동 일 순위 내 우선 순위

	1978.5	1978.9	1980.8	1981.5	1981.7	1982.1	1982.7	1983.1	1984.11	1986.5
④		청약부금가입자			-			장기저축자	장기저축자로서 해외취업근로자, 영구불입시술자, 무사고운전자	납입회수 많은 자 장기저축자로서 해외취업근로자, 영구불입시술자, 무사고운전자
⑤		재형저축가입자			-				부양가족 많은 자	
⑥					-				장기저축자 당해지역 장기거주자 부양가족 많은 자	장기저축자
⑦					-				당해지역 장기거주자	- - -

주: 1) 40m² 이하 분양주택과 50m² 이하 임대주택은 근로자기구 월평균 소득 이하 무주택 세대주에 분양(1986년 5월).

2) 1984년 11월 이후 순위 내 우선순위는 점선율 기준으로 각각 60m²(1986년: 40m²) 초과/미만 주택의 공급 순위.

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>).