

주거불평등과 ‘욕망의 정치’

1. 세계적 경쟁과 욕망의 정치

최근 광우병 수입을 둘러싼 전 국민적인 저항운동을 통해 우리 사회에서 이념과 가치가 아닌 생활과 생존의 문제가 정치의 중심적인 의제로 설정되고 있음을 새삼 확인하고 있다. 지난 17대 대선과 18대 총선에서는 ‘총풍’과 같은 공안문제, ‘대통령 탄핵’과 같은 정치적인 문제가 아니라 일자리 창출, 부동산 정책, 각종 지역개발 공약 등과 같은 생활영역의 문제들이 선거의 쟁점으로 떠올랐다.

명확한 근거나 실행방안도 없었으며, 정책을 둘러싼 치열한 논쟁도 생략된 채 ‘경제살리기’, ‘일자리 창출’, ‘747’과 같은 슬로건들만이 난무했지만 어떤 당도 강도를 달리했을 뿐 이러한 방향에 동조하지 않을 수 없었다. 반면, 특정계층과 특정지역에 초점을 맞춘 규제완화와 지역개발공약은 지역과 주민들의 성장과 개발에 대한 욕망을 자극하여 마침내 실행가능성이 높다고 여겨진 한나라당을 집권여당으로 등장하게 만들었다.

우리 사회의 이러한 변화는 한편으로는 세계화의 진전에 따라 국가경쟁력의 강화를 통해 대응해야 한다는 절박성이 반영된 것이지만, 다른 한편으로는 세계화의 진전에 따라 나타난 양극화 현상이 정치경제적인 지형 속에서 왜곡되어 표출된 것이라 할 수 있다. 치열한 경쟁체제에서 지역이나 개인은 이념과 사상보다는 생존과 경쟁력을 위해 더 많은 자본, 더 많은 일자리, 더 큰 이익을 추구하게 되고

그 결과는 대의제 하에서 투표를 통해 나타나게 된다.

어떤 정당과 어떤 후보가 어떤 이념과 가치를 지향하는가보다는 내 지역의 발전과 내 소득과 재산의 가치를 더 높여줄 수 있는가에 따라 후보를 선택하게 되는 것이다. 긍정적으로 보면 지금까지의 이미지와 연고에 따른 선택이 아니라 이해관계와 이익의 크기에 따라 선택하는 이익투표가 자리잡고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이익투표의 극단적인 모습은 실현되기 어렵거나 사실상 실현될 수 없는 욕망에 표를 던지는 욕망의 정치로 나타나게 된다(김호기, 2008).

사실 '욕망의 정치'는 우리 사회에 한정된 현상이 아니다. 세계적인 경쟁이 격화되면서 각 지역들은 외부의 자본과 인력을 유치하기 위한 경쟁에 나서게 되었고 모든 지역을 동시에 충족할 수 없는 이 유치경쟁에서 지역들은 앞 다투어 실익이 없는 '공약' 들을 남발해 왔다. 기업지원특구, 경제자유구역 등을 통한 규제 완화, 고용보조금이나 사회간접자본의 지원과 같은 재정적인 혜택, 자유무역을 통한 국내 산업의 도산 등의 막대한 비용을 초래하면서까지 초국적 자본과 전문인력, 외부의 관광객을 유치하기 위한 경쟁에 뛰어들고 있는 것이다. 이러한 경향은 초국적 자본의 과이동성과 맞물려 세계적인 표준으로 자리잡게 되면서 국내에도 엄청난 압력으로 작용하고 있다.

한편, 세계화는 필연적으로 승자독식의 사회(winner takes all), 계층간의 격차 확대, 산업부문간, 중소기업과 대기업간, 지역간 격차 확대를 초래하고 있다. 경쟁에서 탈락한 하위 부문과 하위 계층, 하위 지역에서는 경쟁의 탈락의 원인을 세계경제체제의 변화나 취약한 국내 산업구조 보다는 무능한 진보정당과 진보적인 정책의 탓으로 돌리게 된다. 이들은 그 대안으로 경제활성화와 경쟁력 강화라는 슬로건으로 포장된 보수주의와 신자유주의 정당을 선택하게 된다.

이러한 현상은 지난 대선과 총선을 통해 나타나게 되었고, 그 결과는 이른바 8:2의 사회, 99:1의 사회의 고착화로 나타나게 될 것이다. 이에 따라 지역간 격차의 확대, 계층간 격차의 확대, 부문간 격차의 확대는 가시화될 것이다. 특히 취약계층은 공공부문의 축소, 복지지출의 감소를 통해 취약계층의 더 큰 고통으로 이어질 수밖에 없다.

2. 상품이자 투자자산으로서 부동산과 주거불평등 구조

1) 부동산을 보는 관점

토지가 일반상품과 다른 중요한 차이점 중의 하나는 활용용도가 다양하다는 점이다. 경제학에서는 토지의 용도를 생산요소로서의 토지, 자산으로서의 토지, 소비재로서의 토지로 구별한다(이정전,

2004). 토지의 용도 중 어디에 중점을 두는가에 따라 토지에 대한 국가의 개입 정도와 토지이용방식이 결정된다. 토지를 생산요소나 자산으로 인식하는 경우 토지는 상품화되어 활발한 거래의 대상이 되고 때로는 투기의 대상이 되기도 한다. 그러나 토지 자체가 자연경관이나 관광자원과 같은 소비재인 경우에는 토지자체가 갖는 외부성과 공공성 때문에 시장에서 제대로 거래되지 못한다. 전자의 경우에는 시장가격이 토지자원의 배분을 결정하는 경우가 많은 반면, 후자의 경우에는 국가가 적절히 개입하지 않으면 과도하게 소비되거나 과소하게 공급되는 경향이 있다.

그러나 어느 나라에서나 토지자원은 항상 공급부족의 문제, 과잉개발의 문제, 고지가의 문제, 소유 편중 문제, 개발이익의 편중으로 인한 사회적 갈등 문제를 유발하는 원인이 되어 왔다. 때문에 각 국가별로 토지문제를 일반 상품과 구분하여 다양한 정책수단을 동원하여 해결하고자 노력해 왔다. 그러나 실제 어떠한 정책수단을 사용할 것인가는 토지라는 자원을 시장과 국가 중 어느 것이 더 효율적이고 합리적으로 배분할 수 있는가에 대한 관점의 차이에 따라 결정해 왔다.

토지문제를 어떻게 해결할 것인가는 크게 네 가지 관점으로 나누어 볼 수 있다. 신자유주의 패러다임, 계획주의 패러다임, 죠지스트 패러다임, 마르크스주의 패러다임이 그것이다(한국토지공사, 2005, 이정전 외, 2006). 신자유주의 패러다임에서는 토지의 특수성을 부인하고 토지의 효율적인 이용을 위해 시장메커니즘에 의한 토지이용 결정과 토지의 상품화를 주장한다. 반면, 계획주의 패러다임에서는 토지가 일반상품과는 달리 시장의 실패가 발생하기 때문에 선계획-후개발 체제를 구축함으로써 난개발과 환경파괴를 막아야 한다고 주장한다. 『진보와 빈곤』(Progress and Poverty)에서 제시한 Henry George 방식의 토지문제 해결방안을 주장하고 있는 죠지스트 패러다임에서는 토지에서 발생하는 지대를 몰수하기 위해 토지단일세를 제안하고 있다. 이러한 입장은 토지의 사유권을 인정한다는 점에서 마르크스주의 패러다임과 차별화된다. 마르크스주의에서는 자본주의적 사적 소유에 의한 토지독점이 토지문제의 근본적인 원인이므로 공공에 의한 토지비축과 토지의 국공유화를 대안으로 제시하고 있다.

토지와 마찬가지로 주택의 생산과 배분을 누가 결정하고 누가 책임질 것인가, 또한 어떠한 방식으로 해결할 것인가의 문제는 국가의 경제체제와 밀접한 관련이 있다. 자본주의 체제에서는 재화의 생산과 배분을 시장 메커니즘을 통해 해결하는 것이 가장 효율적이라고 믿고 있으며 또 대부분의 국가에서 민간부문이 그 역할을 담당하고 있다. 시장가격에 따라 생산과 소비가 결정되고 시장에서 구매능력이 있는 소비자만이 소비활동을 하게 된다.

자본주의 체제 중 자유주의 국가에서 주택의 생산과 배분도 시장메커니즘과 민간부문이 주된 역할을 담당한다. 주택시장에서 구매능력이 있는 계층만 민간부문에서 생산하는 주택을 구입할 수 있고, 민간기업은 주택가격을 통해 생산여부를 결정하게 된다. 그러나 대부분의 자본주의 체제 국가에서도

민간부문이 아닌 국가 등과 같은 공공부문이 주택의 생산과 배분에 관여하고 있다.

반면, 사회주의 체제 혹은 사회민주주의 체제에서는 시장에 의한 자원배분 기능을 불신하고 있다. 이윤추구를 목적으로 하는 자본주의 체제에서는 민간기업에 의한 생산과 자원배분은 착취와 과도한 이윤추구를 낳기 때문에 자원의 효율적인 배분뿐만 아니라 형평성의 문제도 유발한다는 것이다.

특히 주택시장에서는 시장메커니즘을 통해 자원배분을 결정하기에는 완전경쟁시장의 조건을 제대로 갖추지 못하고 있다고 본다. 주택이라는 상품이 공간적으로 고착되어 있기 때문에 외부효과가 크고 과부족 문제를 상품의 이동을 통해 해결할 수가 없기 때문이다. 더구나 주택은 다른 상품과는 달리 생존을 위해 필수적인 재화이기 때문에 시장에서 구매력을 갖지 못한 소비자도 반드시 주택이라는 상품을 소비해야 하기 때문이다.

사회주의나 사회민주주의 체제에서는 주택을 구입할 능력이 없는 계층을 위해 국가가 적극적으로 개입해서 주택문제를 해결하고자 한다. 자본주의 체제에서는 가급적 시장이 주택의 생산과 분배문제를 해결하되 소외계층을 위해 국가가 최소한으로 개입하는 데 비해, 사회민주주의 체제에서는 소외계층뿐만 아니라 중산층을 위해서도 국가가 직간접적으로 개입하게 된다.

정희수(2004)는 세계의 주택정책을 자유시장주의 제도, 복지국가주의 제도, 사회주의 제도로 구분하고 있으며, Bourne(1981)은 주택정책에 관여하는 국가의 성격에 따라 자유주의, 국가개입형, 사민주의형, 권위주의형으로 구분하고 있다. 반면 Balchin(1996)은 주택문제 해결을 위한 국가개입 방식에 따라 자유주의 모형, 조합주의 모형, 사민주의 모형 등으로 분류하고 있다.¹⁾

자유주의 모형에서는 주택정책은 시장경제유지와 강화를 위한 수단으로 인식하고 있기 때문에 국가의 개입은 최소화되며 민간부문의 역할이 강조된다. 자가주택 보유를 주택정책의 중요한 목표로 하나로 설정하고 있다. 반면, 조합주의 모형에서는 국가, 노동자와 경영자가 사회적 합의에 따라 주거복지에 대한 비용을 분담하고 있으며, 주로 민간임대주택 정책을 지향한다. 사민주의 모형에서는 국가가 최소한의 주거수준을 보장하는 것을 목표로 설정하고 있으며, 주택의 탈상품화 전략에 따라 공공임대주택 공급을 확대하고 있다.

1. Espring-Anderson(1990), Balow and Duncan(1994) 등도 주택정책에 관여하는 선진국의 복지국가 유형으로 자유주의 모형, 보수적 조합주의 모형, 사회민주주의 모형으로 구분하고 있다(하성규, 2003).

〈표 1〉 주택정책의 유형화(Bourne의 구분)

구분	국가	조정 핵심	주택생산 구조
자유방임형	미국, 캐나다, 오스트레일리아	민간 시장경제주도 부분적으로 공공부문개입	시장에 의한 주택공급, 자가소유지향, 공공임대주택은 부차적임
자유주의 국가개입형	영국	민간시장경제가 원칙, 공공주택의 중요성도 인정	시장에 의한 주택공급, 공공부문주택의 비중도 큼
사민주의형	스웨덴	공공통제 하의 민간시장경제	주택의 소유 및 주택금융을 정부가 통제
권위주의형	제3세계, 후발자본주의 국가	민간시장경제, 전시 행정적 공공주택	시장에 의한 주택공급, 복지적 공공주택은 미미함. 대안적 주택공급으로 敷地와 서비스 (site and service) 프로그램

* 자료 : 고철·천현숙 외, 2002.

2) 투자자산으로 부동산을 인식하는 구조

우리나라에서 토지나 주택에 정책은 토지정책이나 주택정책의 이념이 정립되어 있지 않은 상태에서 다른 정책을 위한 보조적인 역할에 한정되어 왔기 때문에 혼란스럽고 복잡하다. 토지정책은 그동안 급격한 산업화와 도시화 과정에서 소요되는 각종 토지를 효율적으로 공급하는 데 치중함에 따라 국토의 안정적인 보전과 계획적인 관리에 관심이 부족하였다.

우리나라는 1934년 조선시가지계획령에서 처음으로 용도지역·지구제를 도입한 이래 도시계획법(1962), 국토이용관리법(1972)을 거쳐 현재의 국토의계획및이용에관한법률(2000)에 이르기까지 전국의 토지이용체계를 용도지역지구제에 따라 관리해 왔다. 우리나라는 투기지역을 제외하고는 지역지구제를 채택하고 있기 때문에 상대적으로 개발이 용이한 토지이용규제 제도를 사용하는 국가라 할 수 있다. 또한 우리나라는 토지소유권의 관념에서 공익보다 사익을 가장 우선시 하는 국가로 평가될 수 있다. 자본주의 국가 중에서도 특히 절대적 토지소유권의 개념을 중시하며, 토지이용과의 관계에서는 토지이용보다 토지소유를 우선시하며, 토지 상의 건축에 대해서는 건축자유 원칙을 견지하고

〈표 2〉 각국의 토지소유권 관념

구분	영국	독일	프랑스	미국	일본	한국
토지소유권	상대적 소유권	절대적 소유권		상대적 소유권	절대적 소유권	
토지소유와 이용관계	이용 우선				소유 우선	
건축자유 여부	건축부자유 원칙			건축자유 원칙		

* 출처 : 김상중·임강원 편(2000), 한국토지공사(2005)에서 재인용.

있다. 이러한 토지소유제도와 토지이용제도가 개발사업을 추동하며 과도한 개발을 유도하는 제도적 기반이 되고 있다.

반면, 우리나라의 주택정책은 정책의 철학과 목표가 명확하게 정립되어 있지 못한 채 급격한 도시화와 소득수준 증가에 따른 주택공급에 치중해 왔다. 민간주택은 상대적으로 개발이 용이한 토지제도 하에서 상업주의적 개발방식으로 공급되어 온 반면, 공공주택마저도 국가의 적극적인 재정지원이 부재한 채 민간소유용 주택을 공급하는 방식을 채택하였다. 우리나라는 산업화를 통한 경제발전에 국가의 역량을 총동원해 왔기 때문에 불가피하게 재정투자를 최소화하면서 민간자본을 활용하는 방식인 공영개발 방식을 취할 수밖에 없었다. 공영개발은 정부가 개발권을 장악하고 토지를 개발하지만 분양 절차를 거쳐 토지의 소유 및 처분의 권한을 민간에게 이양하는 것으로 토지의 이용 및 처분에 간접적으로만 개입한다.²⁾ 그 결과 민간부문을 공공택지에 민간주택을 건설하여 분양함으로써 주택은 공공 영역이 아니라 사적 재화로 등장하게 되었다.

오늘날 현대국가에서 주택은 상품 그 자체의 특성상 공공성을 내재하고 있을 뿐만 아니라 주거권이 사회권의 일종으로서 당연히 보장되어야 할 권리로 받아들여지고 있다. 이러한 측면에서 주택은 자본주의 국가에서 상상품화 과정을 극복하고 탈상상품화함으로써 공공성을 확보해야 한다는 주장이 대두되고 있지만, 우리 주택정책은 아직 경제정책과 복지정책의 중간영역에 머물고 있다.

3) 상품으로서의 부동산 현황

우리나라의 부동산은 세계적으로 유래가 없을 만큼 상품화가 급격히 진행되고 있다. 이것은 부동산에 대한 높은 소유의식에서도 기인하지만 부동산의 투자와 거래를 통해 막대한 자산이익을 얻은 경험이 누적된 결과라 할 수 있다. 부동산의 상품화의 확대는 부동산 가격의 상승, 공동체 정신의 훼손, 노동윤리의 감소 등의 문제점을 낳게 된다.

우선, 토지시장에서는 토지에서 발생하는 자본이익의 배타적인 독점이 인정되고 토지시장이 발달하면서 토지를 매매 또는 양도 가능한 상품으로 인식하여 토지의 상품화가 급격하게 진행되고 있다. 1987년 토지공개념 도입 당시의 자료를 기준으로 볼 때 일본은 전국 토지의 0.6%, 주거용 대지의

2. 결국 토지의 소유, 개발, 유통 및 이용의 전반적인 토지공급 과정에 대해 공공개발이 전면적이고 포괄적인 시장개입이라면, 공영개발은 개발 및 유통단계에 국한한 제한적인 시장개입이라고 할 수 있다. 장세훈, 1996, "자본의 토지소유 및 개발에 대한 국가정책 연구" 서울대학교 박사학위 논문.

2.2%가 거래되었지만, 우리는 전체 사유지의 4.1%, 전체 대지의 6.3%가 거래되어 활발한 거래 정도를 파악할 수 있다. 우리나라에서는 1975년에는 전체 대지의 8.2%가 거래되었으나 2005년에는 9.9%가 거래되고 있어서 이러한 경향은 더욱 확대되고 있다(서순탁, 2007).

주택의 경우에는 상황이 더욱 심각하다. 2006년 한해 동안 국내에서 거래된 부동산은 모두 322만 건으로 아파트 188조원 등 총거래 금액이 425조원에 이르는 것으로 나타났다. 이 수치는 2005년 GDP(국내총생산)의 52.7%, 상장사 시가총액(코스피·코스닥)의 53%에 해당하는 자금 규모이다.

지역별로는, 전체 거래액의 65.3%가 수도권에서 발생했고, 서울의 거래액은 28.5%였다. 공동주택(아파트·연립)은 전체 재고(871만가구) 중 17%인 148만 가구가 거래되었으며, 수도권에서는 전체 458만 가구 중 19.4%인 89만 가구가 거래되어 공동주택 5채 중 1채꼴로 거래된 셈이다.

〈표 3〉 토지의 거래빈도 추이 (단위 : %)

연도	75	80	85	90	95	00	05
전국	3.2	2.2	2.6	3.7	3.9	3.9	4.1
7대 광역시	12.6	7.7	9.0	10.6	12.4	10.2	6.7
서울	13.4	8.2	8.5	10.5	13.6	13.3	7.5
부산	11.1	6.8	6.9	7.6	9.4	6.2	4.2
대구			9.3	13.1	22.0	6.9	6.2
인천			17.0	20.7	10.1	15.3	7.7
광주				8.8	3.1	6.4	4.7
대전				6.3	11.9	11.6	6.8
울산						4.6	10.4
9개 도	2.7	1.9	2.1	3.0	2.8	3.0	3.8
경기	4.8	3.6	3.7	4.9	5.7	8.7	8.5
강원	2.2	1.3	1.9	3.1	3.0	2.5	4.7
충북	2.7	1.8	2.2	3.9	3.8	2.9	4.3
충남	3.2	1.9	2.7	3.2	2.3	2.3	3.1
전북	2.7	1.6	1.7	2.4	2.8	1.8	2.1
전남	2.0	1.5	1.6	2.4	1.6	1.5	1.9
경북	2.4	1.6	1.4	2.0	1.9	1.7	3.0
경남	1.9	1.7	1.8	2.8	2.8	3.1	3.6
제주	0.1	1.3	2.3	3.7	2.4	3.4	4.1

* 자료 : 행정자치부, 각 연도, 지적통계연보 및 지방세정연감.

이러한 특성은 주택을 자산으로만 인식하는 데서 기인한 것이다. 통계청 자료에 따르면 가계자산

중 부동산 76.8%, 금융자산 20.4%, 기타자산 2.7%로 구성되어 있으며, 부동산 소유 가구가 미소유 가구보다 총자산 평균 금액은 9.2배, 순자산 평균 금액은 10.3배로 자산격차가 확대되고 있다. 주택을 자산으로만 인식하게 됨에 따라 단독주택, 다가구 주택의 급격한 멸실과 아파트 위주의 공급을 확대하고 있다. 주택건설에서 아파트의 비중은 1980년대 초 중반 50%대에서 1990년 이후 80%대로 증가하였으며, 2004~2006년 최근 3개년은 각각 87.3%, 89.6%, 86.0%를 차지하고 있다.

그 결과 서울의 주택가격은 전세계 92개 도시 중 5위를 기록(ECA 인터내셔널)하고 있으며, 2006년 전세계 92개 도시를 대상으로 방 3개 기준 고급주택의 월평균 임대료를 조사한 결과 서울이 평균 6천214달러(달러당 932원)로 런던, 파리 등을 제치고 5위를 기록하였다. 또한 주택금융공사 자료에 따르면 소득 대비 주택가격지수(PIR)은 서울의 경우 8.8을 기록하여 소득 수준에 비해 지나치게 높은 주택가격 수준을 짐작할 수 있다.

4) 임대주택공급 정책의 평가와 한계

2005년 말 현재 전세 356만(22.4%), 월세(보증부월세 포함) 301만가구(19.0%) 등 임차가구는 657만가구로 총가구의 41.4%를 차지하고 있다. 총가구 중 자가 비중이 지속적으로 증가하고 전·월세가구 비중은 감소하고 있는데, 이는 주택보급률 증가, 저금리에 따른 주택구입능력 확대 등에 기인한다. 또한 저금리에 따라 전세의 월세 전환이 확대되고 월세형태의 공공임대주택 공급이 증가함에 따라 월세가구가 증가하고 있다.

〈표 4〉 연도별 주택점유 형태 (단위: 천 가구, %)

점유형태	'90	'95	'00	'05
전 체	11,354 (100)	12,958 (100)	14,311(100)	15,877(100)
자 가	5,667 (49.9)	6,910 (53.5)	7,753 (54.2)	8,828 (55.6)
차 가	5,329 (46.9)	5,820 (44.9)	6,152 (43.0)	6,567 (41.4)
■ 전 세	3,157 (27.8)	3,845 (29.7)	4,039 (28.2)	3,556 (22.4)
■ 월 세	2,172 (19.1)	1,975 (15.2)	2,113 (14.8)	3,011 (19.0)
기 타	357 (3.2)	328 (1.6)	406 (2.8)	490 (3.1)

* 자료 : 통계청, 인구주택 총조사(1995년, 2000년, 2005년)

공공임대주택의 재고 부족으로 세입자 가구의 84.3%인 554만 4천가구가 개인 등이 제공하는 임대하는 주택에 거주하는데, 2005년 기준으로 제도권 임대주택수가 124만 3천호임을 감안할 때, 제도

권 외의 민간이 소유한 주택을 임차하여 거주하는 가구가 523만 4천 가구(전체 세입자의 79.6%)로 분석된다.

제도권 임대주택수도 매년 지속적으로 증가하고 있으나, 아직은 전체 주택재고의 9.4%이며, 특히, 장기임대주택 재고의 비율이 2.71%에 불과하기 때문에 우리나라 공공임대주택 재고가 임대주택시장에서 안전판 역할을 하기에는 부족하다고 하겠다.

〈표 5〉 전체주택대비 공공임대주택 및 장기공공임대주택재고 비율의 변화

구 분	2001	2002	2003	2004	2005
전체주택재고(A)	11,892,400	12,357,500	12,668,700	12,988,800	13,223,000
임대주택 재고(B)	919,721	1,021,477	1,046,086	1,150,054	1,243,331
(B/A)	(7.73%)	(8.27%)	(8.26%)	(8.85%)	(9.40%)
장기(영구/50년/국민)	279,118	288,733	303,669	330,130	358,672
임대(C) (C/A)	(2.35%)	(2.34%)	(2.40%)	(2.54%)	(2.71%)
사원/공공임대	562,979	644,043	682,423	694,474	674,938
매입 임대	77,624	88,701	59,994	125,450	209,721

(2001년~2005년, 단위: 호)

* 출처 : 박신영(2007, 국민경제자문회의 회의자료)

건설임대 중 민간이 공적 자금(국민주택기금) 지원을 받지 않고 건설한 민간건설임대와 구입자금에 대해서 일부 자금지원을 받는 매입임대에 대해서는 임대무기간을 제외하고는 아무런 규제가 없어 개인이 임대하는 주택과 다를 바 없다.

공공임대주택, 국민임대주택, 매입임대주택 등 공공부문이 직접 공급하는 임대주택을 제외하면 전체 임차가구의 80% 이상이 민간부문이 임대하는 주택에 거주함에 따라 주거의 불안정 상태에 노출되어 있다. 현행 주택임대차보호법에서는 민간부문의 전·월세 입주자를 보호하기 위한 제도로 임차인의 거주권과 임대료 상승률 제한, 임대보증금의 보호장치를 마련하고 있으나, 현실에서는 주거의 안정성을 보장해주지 못하고 있다.

등기가 없더라도 입주와 전입신고만으로도 대항력이 발생하여 임차인 주택이 타인에게 양도되거나 경매·공매로 인하여 주택의 소유가 제3자에게 넘어가더라도 임대기간 동안 거주가 가능하고, 만료시 임대보증금 전액을 반환받을 때까지 집을 비워주지 않을 권리는 보장된다. 그러나 임차권이 등록되지 않음에 따라 공시효과를 지니기 어렵고, 임대기간도 최소 2년은 보장받고 있으나 새로운 계약 및 계약연장시에는 지속적인 거주권을 인정받지 못하고 있다.

임대보증금의 경우에도 대항력과 확정일자를 갖춘 경우에는 소액임대보증금은 우선적으로 변제받

을 수 있으나, 보장금액이 수도권 4천만원 이하, 광역시 3천5백만원 이하, 기타지역 3천만원 이하 임대차에만 해당되고, 보장되는 금액도 1,200~1,600만원에 불과하다. 임대료 인상도 계약기간내 5% 이내로 제한하고 있으나, 새로운 계약체결시나 계약 연장시에는 적용되지 않고 있을 뿐만 아니라 계약기간 동안에도 임대인이 이를 위반하는 경우에도 처벌하지 않고 있다.

이에 따라 임차인은 2년마다 이사해야 하는 부담, 잦은 임대료 인상의 부담, 전세보증금 등의 임대보증금 미반환의 가능성, 임대인과 주택수선 유지비 부담을 둘러싼 갈등 등의 어려움을 겪고 있다. 반면, 저금리 기조의 지속화에 따라 전세가 월세로의 전환이 빠르게 진행될 뿐만 아니라, 단독주택 재건축, 재개발사업, 뉴타운 사업 등의 재정비사업의 추진으로 저소득층이 거주할 수 있는 저렴한 주택의 재고가 급격하게 감소하고 있다.

3. 성장과 개발의 욕망을 확대재생산하는 구조와 불평등 불균형 문제

1) 개발을 촉진하는 구조

우리사회에서 성장과 개발의 욕구가 확대재생산되는 데는 다양한 원인이 작용한 결과이다. 우선, 그동안 경제성장 과정에서 나타난 지역간 격차확대와 낙후지역의 지역개발 욕구를 들 수 있다. 둘째로는 각종 지역개발과 주택공급을 정치적 정당성 확보의 목적으로 활용해 왔다는 점이다. 셋째는 부동산 시장의 특성이 주기적인 순환을 반복하면서 부동산을 통해 막대한 자산을 축적한 경험을 공유하게 된 점이다. 넷째, 각종 개발공사가 끊임없이 조직의 확대와 역량 강화를 위해 개발의 확대를 추구해 왔다는 점이다.

이러한 여건 속에서 급속한 개발과 주택공급의 확대로 양적인 문제는 상당부분 해소된 반면, 지역간 격차, 주거격차, 부동산을 통한 사회양극화 등의 문제점을 유발하게 되었다.

(1) 불균등 발전과 개발의 욕구

우리나라에서는 그동안 압축적인 성장과정에서 수도권과 대도시, 동남권 지역 등에 개발과 산업이 집중됨에 따라 상대적으로 낙후된 지역은 어떤 계기든 지역개발을 통해 균형발전을 모도해야 한다는 열망이 있어 왔다. 사업의 성공여부나 타당성과 무관하게 대규모 개발사업이 추진되는 경우 개발예정지나 주변지역의 대부분의 주체는 확실하게 이익을 보지만, 그로 인한 손실이나 비용은 거의 부담하

지 않기 때문에 대부분의 지역에서는 대규모 개발사업을 선호하게 된다.

개발사업이 추진되면 원주민과 토지소유자는 지가가 상승하고, 막대한 보상금을 받을 수 있으며, 지방자치단체 입장에서는 재정적인 추가 부담 없이 도시기반시설이 확충되고, 지방세수가 증대하게 되며, 지역 내 민원사업들을 일시에 해결할 수도 있다. 개발사업이 추진되는 지역의 자치단체장이나 국회의원, 지방의원, 관료들도 손해볼 것이 없다. 지역개발사업 추진을 통해 정치적 지지를 확보하고, 자신의 역량을 과시할 수 있으며, 주민수가 늘어남에 따라 행정조직과 예산도 확대될 것이기 때문이다. 건설업체는 개발사업이 확대됨에 따라 건설수주 물량이 확대되고, 부대사업으로 도시개발을 수행하는 경우 개발이익을 독차지할 수 있기 때문에 잔뜩 기대하고 있다. 결국 대규모 개발사업이 추진되는 경우 지방자치단체나 지방정치인, 부동산 소유주, 건설업체 입장에서는 개발사업의 확대가 손해될 것이 없는 구조이다.

개발사업의 지속적이고 안정적인 추진을 위해서는 각종 특별법이 중요한 역할을 하였다. 과거 주택건설촉진법이나 택지개발촉진법이 특별법으로 제정되어 주택건설이나 택지개발을 촉진하는 효과를 거두어 왔지만, 특정지역이나 특정산업을 육성하기 위한 특별법은 지역균형발전을 강조하던 참여정부부터 본격적으로 제정되기 시작하였다. 1990년대 이후 동북아 지역내 경쟁이 격화되면서 이에 대응하기 위한 전략지역을 개발하기 위해 특별법이 제정되기 시작하여 현재에는 40여개의 특별법이 제정되어 운영중에 있다.³⁾

(2) 정치적 정당성 확보를 위한 개발의 확대

자본주의에서 국가는 자본축적 지원과 정당성 확보 기능을 수행한다. 토지개발과 주택건설은 한편으로는 건설자본을 활성화함으로써 건설자본의 축적기능을 지원하고 다른 한편으로는 대량의 주택공급을 통해 정당성 확보기능을 수행하게 된다. 정권의 정당성이 취약한 경우 건설경기를 활성화함으로써

3. 대표적으로는 충청권에 새로운 행정수도를 건설하기 위해 제정된 신행정수도건설특별법(후에 헌법 불합치 판결을 받게 되면서 '신행정수도후속대책을위한연구·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법'이 제정됨), 기업도시 건설 및 지원을 위한 '기업도시건설특별법', 지역의 특화산업의 육성을 위한 '지역발전특화특구법', 미군기지 이전에 따른 평택지역의 지원을 위한 '평택지원특별법', '대덕연구개발특구등의 육성에관한 특별법', '아시아문화중심도시조성을위한특별법', '주한미군공여구역주변지역등지원특별법', '주한미군기지에따른평택지역등의지원에관한특별법', '용산공원조성특별법', '방폐장지원특별법', '동서남해안권개발특별법', '태권도진흥및태권도공원조성등에관한법률', '중·저준위방사성폐기물처분시설의유치지역지원에관한특별법', '서남권등낙후지역발전및투자촉진특별법', '고도보존에관한특별법' 등이 그것이다. 그 외에도 특정지역의 지원과 조세감면 등을 위한 십여개의 특별법이 국회에 계류 중에 있다.

써 자본축적을 지원하고 주택공급을 통해 중산층을 양산함으로써 정당성을 확보하고자 한다.

특히 우리나라에서는 서구 자본주의 국가와는 달리 지방정부가 아닌 중앙정부가 주택정책에서 주도적인 역할을 담당하게 되면서 주택정책은 주거복지보다는 정부의 정당성 확보의 수단으로 활용되었다. 정권의 정당성이 취약할수록 정권책임자들은 주택정책을 지지기반을 안정화하기 위한 수단으로 활용하게 되었고 그 결과는 대규모 택지개발사업과 주택공급계획으로 나타나게 되었다.

1972년 10월 유신을 통해 재집권한 박정희 정권은 비상국무회의를 통해 250만호 주택건설 10개년 계획을 수립하였다. 1980년 군사쿠데타로 집권한 전두환 정권은 국보위 입법회의를 통해 주택⁴⁾을 수립하였다. 이러한 시도는 1987년 민주화 운동을 계기로 출범한 노태우 정권에서도 200만호 주택건설과 수도권 5개 신도시 개발로 나타나게 되었으며, 참여정부에서도 신행정수도 건설과 혁신도시 건설을 통해 정권의 정당성과 이념성을 분명히 보여주고자 하였다.

정권의 취약성을 보완하고 정당성을 확보하기 위해 시행한 대규모 신도시 건설과 주택건설사업은 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치와 조직적 기반을 수반하게 되었다. 이러한 역할을 담당한 제도적 장치가 주택건설촉진법과 택지개발촉진법이었으며, 실행조직은 대한주택공사, 한국산업기지개발공사, 한국수자원공사, 한국토지공사 등이라 할 수 있다.

(3) 부동산 시장의 순환과 부동산 자산의 증대

우리나라의 부동산가격은 1970년대 말 이후 10년을 주기로 크게 3차례에 급등해 왔다. 1970년대 말 중동특수와 주택공급 부족이 겹치면서 주택가격이 급등하였으며, 정부는 1978년 8.8대책(부동산 투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책)을 발표하였다. 2차 부동산 가격 폭등은 1980년대에 진행되었으며, 3저 호황이라 불리는 경기상승국면과 맞물려 토지와 주택가격이 폭등하였으며, 결국 토지공개념의 제도화와 대규모 수도권 신도시 건설이라는 정책을 낳았다.

3차 부동산 가격 폭등은 IMF 경제위기를 거치면서 기간이 이연되어 IMF 경제위기 극복의 여파와 맞물려 장기간 지속되었다. 이를 극복하는 과정에서 2003년 10.29 대책, 2005년 8.31 대책 등 주요 부동산 대책이 등장하게 되었고 부동산 시장에 대한 국가의 적극적인 개입이 나타나게 되었다.



* 자료 : 국정브리핑 특별기획팀, 『대한민국 부동산 40년』, 2007. 15면.

부동산 가격의 주기적 반복 과정에서 막대한 부동산 시세 차익을 취득한 계층이 나타나게 되었고, 이러한 경험은 부동산 투자에 대한 잠재적인 수요로 나타나게 되었다. 특히 IMF 경제위기를 거치면 부동산 자산보유자들이 경제위기 극복후 막대한 자산을 보유하게 됨에 따라 2002년 이후 부동산 투기 열풍을 조성하는 데 중요한 원인이 되었다.

(4) 개발공사의 역할 확대와 상품으로서의 주택공급 확대

우리나라는 짧은 기간 동안 산업화, 근대화를 추진하는 과정에서 공공부문이 주도적인 역할을 담당해 왔다. 민간부문이 충분히 성장하지 못한 상태에서 국가주도의 자본축적전략을 채택해왔기 때문에 공공부문의 개입은 불가피하게 받아들여져 왔다. 그 결과 경제개발과정, 산업화 과정에서 공공부문은 효율성과 능률성에 기반하여 스스로 자본축적업무를 수행했을 뿐만 아니라 이를 지원하기 위한 사회간접자본 건설이나 산업단지 개발, 주택건설 등의 역할을 성공적으로 담당해 왔다.

그러나 공공부문의 개입의 형태는 정부의 재정투입을 통해 자원의 분배를 중심으로 하는 외국의 공공부문과는 달리 정부의 재정 투입이 없는 상태에서 스스로 재원을 조달하는 공기업방식을 채택해 왔다. 이에 따라 토지나 주택의 개발과 공급은 공공부문이 주도하되, 민간에게 개발된 토지나 주택이란 상품을 매각하는 방식을 채택하게 된 것이다. 따라서 공공부문이 주택공급을 주도했음에도 불구하고 주택은 탈상품화된 공공재가 아니라 시장에서 아무런 제약없이 거래되는 상품을 공급하게 되었고, 그 결과 공공부문이 주택의 공공성을 강화하는 데 크게 기여하지 못했다.

4. 500만호 건설계획 500만호 주택건설계획의 공식명칭은 [공공주택건설 및 택지개발기본계획]이었다.

2) 뉴타운사업을 통해 본 개발사업과 주거불평등 문제

뉴타운사업은 기존의 재개발사업과 재건축사업이 갖는 한계점을 극복하기 위하여 제안된 서울시의 대안적 재정비 방식이었으나, 법률로 제정된 이래 전국적으로 확산되고 있다. 이 사업은 기존의 재건축사업이나 재건축사업에 대한 연구를 통해 대안적인 재정비방식으로 제시되었다기보다는 민선 3기 서울시장 선거 과정에서 공약으로 제안된 재정비방식이다. 강남지역에 대비하여 강북지역의 주택가격 상승, 재산가치, 주거환경, 재정자립도 등에서 격차가 확대되면서 강북지역 주민들은 상대적인 박탈감을 가지게 되었고, 이것을 해소해야 하기 위해 강북을 중심으로 개발을 해야 한다는 뉴타운사업을 적극적으로 지지하게 되었다.

이러한 명분을 통해 제안된 뉴타운사업은 서울시의 '지역균형발전지원에 관한 조례'에 입각하여 추진되었기 때문에 법률적인 근거도 없이 추진된 정치적인 사업이 되었다. 당초부터 개발제한구역 해제에 따른 국민임대주택단지 개발예정이었던 진관내동과 진관외동을 '은평뉴타운'이라는 현혹적인 명칭으로 포장하고, 이미 재개발사업이 추진 중이었던 길음지역도 '길음뉴타운'으로 명명하여 왕십리뉴타운과 함께 시범사업으로 추진하게 되었다.

그러나 도시적 차원에서 추진되는 지역개발사업의 전형이라 할 수 있는 뉴타운사업은 해당 지역의 부동산가격을 상승시키고 투기를 유발했지만 각구청과 국회의원, 시의원들은 경쟁적으로 이 사업을 유치하기 위해 노력하였다. 그 결과 뉴타운사업은 강북지역뿐만 아니라 강남지역과 강서지역 등에게까지 경쟁적으로 확산되어 서울 전역에 35개의 뉴타운사업과 균형발전촉진지구로 나타나게 되었다.

법률적인 근거없이 추진되어 투기억제방안, 개발이익 환수방안, 지구지정의 법률적인 요건 등을 전혀 갖추지 못했기 때문에 부동산 가격 폭등과 원주민의 추출, 상업적 개발, 도시계획과의 일관성 부족 등의 문제점들을 양산해 왔다. 서울시는 규제완화와 재정적인 지원의 근거를 마련하기 위해 2005년 뉴타운특별법을 제안하여 마침내 2006년 7월부터 도시재정비촉진법이 시행되었다. 이 사업은 마침내 전국적인 도시재정비 사업으로 확산 중에 있다.

이 사업은 주민들의 지역개발 욕구, 부동산 자산가치 증식의 욕구를 선거에 활용하고자 하는 정치적인 목적과 결부되면서 18대 총선에서 최대의 화두로 등장하게 되었다. 서울시에서는 4차 뉴타운사업의 추가지정과 관련하여 현재 주거환경개선정책자문단을 구성하여 이 사업에 대해 전면 재검토 중에 있다.

그러나 뉴타운사업은 앞으로 지속성을 띠기에는 너무나 많은 문제점을 내재하고 있다. 우선, 서울시에서 노후도만을 기준으로 도시및주거환경정비법상의 단독주택 재건축 지정요건을 만족시키는 20년 이상된 노후주택지는 시가지 면적의 6.7%, 순수주택지 면적의 21.0%에 이르고 2010년에는 잠재

적인 재건축 면적이 약 3배까지 증가하여 순수주택지 면적의 과반수를 차지하게 된다(장남중, 2006). 뉴타운사업으로 소형주택은 향후 3년간 약 10만호 정도의 세대가 철거될 예정이지만, 소형주택은 공급되지 않는 것이 현실이고 보면(장영희, 2008) 이 방식으로 도시재정비사업을 지속적으로 추진하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

둘째, 저소득층의 주거안정과 원주민의 재정착률 제고를 위해 추진하는 뉴타운 사업이 실제로 원주민들을 현지에서 거주하기 힘들게 만들고 있다는 점이다. 원주민은 입주금 부담 때문에, 세입자는 임대주택 공급의 절대적인 부족 때문에 현지에서 거주하기 어렵게 된다. 뉴타운사업과 도시재정비촉진법에 의한 재정비촉진지구사업은 당초 도시 내 낙후지역을 활성화하고 원주민의 재정착률을 높이기 위해 제안되고 입법화되었으나, 결과는 이와 반대의 모습으로 나타나게 되었다. 길음4구역의 경우 현지거주 조합원을 기준으로 한 재입주 조합원을 재정착으로 본 원주민 재정착률은 22.4%였으나 세입자를 포함하는 경우 17.1%에 머물렀다(서울특별시, 2007).

셋째, 모든 지역이 상업적 개발을 통해 강남과 같은 고급 주거지가 될 수 없다는 점이다. 뉴타운 개발사업이 궁극적으로 강남지역의 주택수요를 대체하기 위한 고품격 주거지를 지향하는 경우 강남북간의 주거 수준의 격차 해소에는 다소나마 도움이 될 수 있으나, 기존 주민들의 부담능력과는 무관한 주택이 건립될 우려가 크다. 실제 이러한 현상은 시범지구인 은평뉴타운의 높은 분양가에서 여실히 드러나고 있다. 또한 서울시의 단독주택을 대부분 멸실하고 아파트 위주의 재정비사업을 추진하는 경우 서울시의 경관의 획일성과 단조로움 때문에 삶의 질을 떨어뜨리게 될 것이다.

뉴타운사업은 주민들의 부담능력이나 소득수준과 무관하게 재정비대상지역을 중대형 아파트 단지로 조성하는 사업에 불과하다. 개발을 촉진하기 위하여 건축 및 도시계획의 규제를 완화하고 소형주택평형의 배분을 축소한 반면, 임대주택의 공급은 줄어들기 때문에 주민들은 외부로 추출될 수밖에 없는 구조이다. 도시가 부동산 개발사업의 측면에서 도시를 관리하는 경우 주민들의 복지와는 무관한 장소의 번영만 달성할 수 있으며, 결과적으로는 주민들의 주거여건을 더욱 악화시킬 수 있음을 잘 보여 주고 있다.

4. 참여정부와 이명박 정부의 부동산 정책에 대한 관점과 정책의 평가

1) 참여정부의 부동산 정책의 관점과 평가

참여정부의 주택정책은 기존의 주택공급 확대나 경기조절 수단으로서의 한계를 극복하고 토지문

제에 대해서는 계획주의, 주택문제에 대해서는 개입주의적 성격을 분명히 띠었다는 점에서 의미가 있다. 이러한 정책지향은 참여정부가 선거과정에서부터 기존의 지역구도를 넘어서서 보수와 진보라는 이분법적인 정책경쟁 구도를 통해 출범한 데서부터 기인한다. 때문에 부동산 정책뿐만 아니라 국가균형발전정책, 산업정책, 노동정책, 통일정책 등에서 치열한 이념적인 논쟁을 거쳐 정책의 틀이 형성되어 왔다고 할 수 있다(변창흠, 2007).

참여정부의 부동산 정책의 성격은 2003년 10월 29일에 발표된 [주택시장 안정 종합대책]에서부터 기존 정책과 차별화되기 시작하였다. 이 대책에서는 국세로서 종합부동산세를 도입하고 1가구 다주택 보유자에 대한 양도소득세를 강화하였으며, 개발부담금 제도를 전격적으로 부활하기로 하였다. 이러한 정책기조는 2005년의 8.31 대책에서 더욱 구체화되어 부동산 실거래가 신고제 도입과 부동산 과표 현실화 등 부동산 시장 투명성 제고 방안이 추가되었으며, 부동산의 보유와 개발로 인한 자본이익을 환수하기 위해 다주택자에 대한 양도소득세 중과와 개발부담금제도의 재부과 방침이 확정되었다. 2006년의 3.30 대책에서는 공공임대주택 공급 확대와 재건축 규제 강화를 위주로 기존의 정책을 보완하였으며, 1.31 대책에서는 전체 주택재고의 20%에 이르는 공공임대주택 정책을 발표하기에 이르렀다.

그러나 참여정부의 부동산 정책은 주거안정이나 주택정책의 실효성 측면에서 몇 가지 한계가 있었다.

첫째, 물량위주의 주택정책의 목표와 슬로건의 문제이다. 참여정부에는 역대정부와 마찬가지로 가시적인 주택공급의 목표를 주택보급률, 1인당 주거면적, 인구 1000인당 주택수와 같은 물량위주로 설정하였다. 공공임대주택의 경우에도 국민임대주택 100만호 건설과 장기임대주택의 전체주택 재고의 20% 수준 확보 등은 물량위주 정책의 표본이라 할 수 있다. 주택정책 개혁의 슬로건이나 성과를 특정지역(서울 강남)의 주택가격 하락으로 설정함으로써 다양한 국내외 요인의 결합에 의해 초래된 특정지역의 주택가격 상승 때문에 주택정책의 신뢰성을 상실하여 주택정책의 실패를 초래하였다.

둘째, 무주택자를 주택정책 대상의 중심으로 설정하는 데 실패하였다. 최저주거기준 이하 거주자, 최비닐하우스, 지하방, 옥탑방 등 주거극빈층 등을 주택정책의 중심에 설정하지 못하였다. 주택공급 물량위주의 정책으로 공급된 물량이 최우선적으로 누구에게 배분되는가에 대해서 체계적으로 관리되지 못했을 뿐만 아니라 무주택자에게 자가주택보유를 지원하기 위한 체계적인 금융, 세제상의 지원정책이 부족하였다.

셋째, 물량위주의 공급확대 정책 추진으로 사회적 문제를 유발하였다. 고분양가 문제는 분양가 상한제와 분양원가제도가 마련된 2007년 1.11 대책이전까지 체계적으로 관리하지 않아 주택공급 확대가 주택가격 안정을 초래한다는 신뢰를 주지 못했다. 주택공급 목표 달성을 위해 수도권에서만 10여

개의 신도시를 건설 중이며 그 대부분이 서울반경 40% 이내 지역에 집중하여 국토의 일극집중을 더욱 심화시킨 것도 문제점이라 할 수 있다. 또한 단기적 주택공급 확대를 위한 신도시 건설로 기존도시와의 연계성 부족, 보상금 유입으로 인한 기존주택 가격 상승 유발 등의 사회적 문제를 유발하였다.

넷째, 부동산 불로소득 환수의 기본원칙을 적용하는데는 실패하였다. 참여정부는 1가구 다주택자에 대한 양도소득세 강화, 개발부담금 재부과, 재건축초과이익부담금 등을 신설하였으나, 계획발표 - 계획 수립 - 개발 - 분양 - 보유 - 처분 각 단계에 발생하는 불로소득을 어느 정도 수준에서 흡수하는 것이 바람직할 것인가에 대한 사회적 합의를 이끌어내어 제도화하지 못했다. 예를 들어 1가구 1주택은 6억원까지 양도소득세를 비과세하고 있으나, 다주택자 양도소득세는 50-60%를, 개발부담금 50%에서 25%로 낮추고 있으나 재건축초과부담금 최고 50%를 적용하는 등 원칙이 부재하다.

다섯째, 대안적 주택공급 현실화에 실패하였다. 주택법 개정을 통해 환매조건부 주택과 토지임대부 주택제도를 도입하였으나 인식의 부족과 여야간의 정책대립 등으로 시범사업의 의도적 실패를 유도하였다. 결과적으로 대안적 공공자가주택의 시범적 도입에 실패하여 향후 공공성 있는 주택제도 도입에 걸림돌로 작용하고 있다.

2) 이명박 정부의 부동산 정책의 내용과 방향

이명박 정부는 대표적인 보수당 정부로서 규제완화와 작은 정부, 민영화 등을 통한 경쟁력 제고와 경제활성화를 정책기조로 설정하고 있다. 이러한 입장에서 보면 부동산, 국토계획 등의 분야는 특성상 규제과다 분야로 규제완화 정책을 채택하게 되면 최우선적으로 규제완화의 대상이 될 수밖에 없다. 이에 따라 개발이익 환수, 투기수요 억제, 서민주택 공급 확대 등을 목적으로 설정된 각종 부동산에 대한 규제를 완화할 가능성이 높아지게 된다.

참여정부의 부동산 정책은 전반적으로 성공하지 못했다는 것이 일반 국민들의 인식이었고, 그 결과는 대선과 총선을 통해 상당부분 반영되었다. 이러한 상황 때문에 이명박 정부는 출범 이전 단계부터 부동산 문제에 대해 체계적인 분석과 대안제시에 매우 소극적이었다. 참여정부의 부동산 정책 실패에 대한 비판과 부정만으로도 정책의 정당성을 확보할 수 있을 것으로 판단한 것으로 보인다.

이명박 정부가 제시하고 있는 부동산정책의 기본방향은 규제완화를 통한 공급확대로 평가할 수 있으며, 특정계층이나 지역을 위한 조세 및 부담금 감소, 기존규제 폐지, 주택공급이 핵심과제, 중점과제, 일반과제를 구성하고 있다. 추진과제로 10여개의 과제가 선정되었으나 그 중 주거복지정책에 해당하는 과제는 단 한 개도 포함되지 않았다. 선거기간이나 인수위원회 활동기간에도 이 분야에 대해서는 특별한 언급이 없었다. 이는 새 정부의 부동산 정책은 주택보유중심의 주택시장 구축확대와 정

상화에 초점이 맞추어져 있기 때문에 민간임대주택시장이나 공공임대주택의 역할 등에 대해 무관심 하였던 것으로 보인다.

인수위의 국정과제 보고 중 부동산 분야 과제를 정리하면 아래와 같다,

〈표 6〉 인수위원회의 부동산 분야 국정과제

과제 유형	과제명
핵심과제	- 새만금 개발, 국제과학비즈니스벨트 조성 - 지분형 분양주택제도 도입 - 주택공급 확대 및 부동산 시장안정
중점과제	- 택지조성원가 인하를 통한 분양가 인하 - 수도권 규제합리화 - 농지 및 산지 등 토지이용규제 완화 - 장기보유 1세대 양도세 경감 - 신혼부부 주택공급 - 주택거래세 완화
일반과제	- 기반시설부담금 폐지 - 서민주택 담보대출 부담 완화

3) 이명박 정부의 부동산 정책의 문제점

이명박정부의 부동산 정책은 참여정부 부동산 정책 중 가장 비판의 대상이 되었던 부동산에 대한 규제의 완화와 세제나 부담금의 감면에 중점을 두고 있다. 그러나 참여정부의 부동산 정책은 출범 초기 이후 시장환경에 따라 지속적으로 보완되고 정교화되었기 때문에 집권 후기에는 완성도가 높은 부동산 정책으로 자리를 잡게 되었다. 그러나 이명박 정부는 출범 초기부터 기존의 부동산 정책을 전면 부인하고 재건축 개발에 대한 규제완화, 취득세 등록세율의 감소, 종합부동산세와 양도소득세 감면 등을 제안하였으나 부동산 가격의 급등, 지방재정 여건의 미비, 국민들의 반발 등으로 현재까지 시행된 제도는 하나도 없다.

예를 들어 부동산 세제에서 보유세 강화와 거래세 인하라는 정책의 방향에 대해서는 참여정부나 이명박정부, 기타 대선 후보들이 모두 동의한 바 있으나, 실제 보유세를 어떻게 강화할 것인가에 대해서는 실행방안을 제시하지 못하고 있다. 이런 가운데 최근 한나라당 국회의원들이 보유세의 하나인 종합부동산세의 완화를 위한 법률개정안을 제출하여 정책기조와 상충되고 있다.

거래세의 인하문제도 이와 동일하다. 취득세와 거래세는 광역자치단체 세수의 30-50%를 차지하

고 있으므로 이를 완화하는 경우 대체할 수 있는 재원이 부족하기 때문에 시행하는 데 어려움이 있다. 실제 거래세를 완화하는 것이 부동산 거래시장을 활성화한다고 하지만 이것이 주택시장 안정을 도모할 것인가에 대해서는 확신하기가 어렵다. 현재에도 세계적으로 유래가 없을 만큼 과도한 주택거래와 잦은 이주가 특징인 우리나라 주택시장을 고려할 때 거래를 활성화하기 위한 정책이 과연 올바른 방향인가에 대해서는 회의적인 시각이 많다.

이명박 정부가 제안한 특수유형의 주택분양제나 특수계층을 위한 분양주택도 중대한 문제점을 안고 있다. 인수위에서는 토지임대부 주택과 환매조건부 주택의 의도적 실패와 전문가들의 제도 필요성에 대한 높은 지지(2/3이상이 찬성)에도 불구하고 이 제도의 수용 여부에 대해서는 언급이 없는 채 지분공유제 주택을 제안하였다. 그러나 이 제도는 무주택자의 주택구입 촉진을 위한 공공주택제도라는 영국 Homebuy 제도의 취지를 훼손하면서까지 부동산 투자 중심의 구조를 인위적으로 구축하였다. 이 제도는 10년간 2.5배 이상의 주택가격 상승이 있어야 연 10%의 수익률 확보가 가능하므로 사실상 주택가격 폭등이 있어야 성공하는 제도라 할 수 있다. 신혼부부용 주택우선 공급 제도도 여러 가지 문제점을 안고 있다. 개편된 주택청약가점제도의 취지를 훼손할 뿐만 아니라 주택공급 대상을 34세 이하의 기혼출산 부녀 가정에 한정함에 따라 불임여성에 대한 차별 등의 문제점이 있다.

이명박 정부의 부동산 정책이 당초 계획대로 추진되는 경우 여러 가지 문제점을 낳을 것으로 보인다. 우선, 단기적으로는 부동산 가격이 폭등할 우려가 크다. 부동산 정보의 확산과 예측가능성 확대로 규제완화의 효과는 즉시 해당 부동산의 기대수익률 제고를 통해 주택가격 상승으로 이어지게 된다. 규제완화의 대상 부동산, 향후 규제완화 가능한 부동산, 주변지역의 부동산 등이 모두 가격이 상승할 가능성이 높다. 장기적으로 부동산 공급 확대로 가격이 안정될 수 있으나, 부동산 시장의 붕괴, 지속적으로 부동산 가격의 폭등 등 향후 방향을 예측하기 어렵다.

둘째, 부동산 정책의 신뢰성을 상실하고 상품으로서의 부동산 인식을 확대하게 될 것이다. 정부가 바뀌면서 부동산 규제가 해제되면 부동산 규제는 언젠가는 완화된다는 신념을 재확인하게 되고, 가장 안정적인 자산으로 부동산에 대한 인식이 확대될 것이다.

셋째, 계층간 지역간 격차가 확대될 것이다. 토지이용 규제, 재건축 재개발에 대한 규제 완화, 세제 감면 등으로 가장 이익을 보는 지역과 주택은 수도권과 대형고급 주택으로 규제완화의 수혜자가 차등화된다. 이에 따라 소득간, 계층간, 지역간, 주택평형간 차이가 더욱 확대될 가능성이 높다.

5. 결론 : 주거불평등 해소를 위한 정책 과제

1) 향후 부동산 정책의 기본 방향

이명박 정부의 부동산 정책은 참여정부 부동산 정책의 실패에서 정당성을 얻고 있으나, 참여정부의 정책에 대한 비판과 부정만으로는 부동산 문제를 해결하는 것은 불가능하다. 참여정부의 부동산 정책은 많은 시행착오를 거쳐 제도의 완성도가 높은 수준에 이르렀을 뿐만 아니라 많은 부작용도 실재는 한국적 주택시장 특수성에 기인하는 경우가 대부분이다. 따라서 참여정부의 부동산 정책 중 활용가능하고 의미있는 정책에 대해서는 적극적으로 평가하고 수용하는 자세가 필요하다.

참여정부의 부동산 정책에 대해 많은 비판이 있지만, 부동산 시장의 투명성을 확보하고 시장의 정상화를 위한 제도적 기반을 마련하였으며 서민 주거복지정책을 강력히 추진해 왔다는 점은 높이 평가할 수 있다. 또한 참여정부 기간 동안 마련된 부동산 제도는 참여정부가 엄청난 비용을 지불하면서 학습하고 경험하면서 만들어 낸 것이다.

시장은 예민하고 복잡하다. 때문에 단순히 시장과 민간에 맡긴다는 논리만으로는 부동산 정책의 목표를 달성할 수 없다. 새 정부의 출범을 준비하는 과정에서 재건축과 재개발에 대한 규제완화와 양도소득세 및 종합부동산세의 제한적인 경감조치가 발표된 것만으로도 수혜지역의 부동산 가격이 상승기조로 돌아서고 있는 것이 이러한 사실을 잘 보여주고 있다. 따라서 새 정부는 부동산 가격의 안정이나 서민주거 안정, 투기적 수요의 억제라는 부동산 정책의 기본틀을 근본적으로 훼손해서는 안된다. 특정계층이나 특정지역의 세부담을 경감하거나 규제를 완화하는 것은 불가피할 지라도 기존의 부동산 정책의 기조가 변경된다는 신호가 시장에 전달되는 경우 참여정부 기간 내내 고생했던 시장불안정의 비용을 다시 지불해야 하기 때문이다.

이런 관점에서 향후 부동산 정책의 방향은 다음과 같은 원칙하에서 설정되어야 한다. 최우선적으로, 현재의 부동산 가격이 지나치게 높아서 정상적인 경제활동, 주거활동을 하기 힘든 수준임을 인식하고 이를 절반 수준으로 인하하는 것을 부동산 정책의 목표로 설정하여야 한다. 농지, 공장용지, 택지, 상업용지 등이 본래적인 기능을 수행할 수 있도록 토지와 주택가격을 획기적으로 인하하기 위한 방안을 마련하여야 한다. 다만, 부동산의 단기간 폭락은 사회경제 전반에 미치는 파급효과가 크기 때문에 범국가적인 차원에서 장기적인 연착륙 대책을 마련하여야 한다.

둘째, 주택정책의 기본방향은 1가구 1주택의 실현으로 설정하고 주택의 공급, 세제, 금융 등에 동일하게 이 원칙을 적용하여야 한다. 공공택지에서 건설하는 주택은 반드시 무주택자에게 공급하도록 하고, 기존 주택보유자가 신규 분양주택을 분양받는 경우에는 기존 주택을 매도하도록 의무화하여야 한

다. 또한 1가구 다주택자에 대해서는 보유세와 대출금리를 차등적용하여야 한다. 최근 논란이 되고 있는 환매조건부 주택제도는 서민들이 저렴한 금액으로 내집마련을 할 수 있도록 지원하는 방안으로 신속히 도입해야 한다.

셋째, 부동산의 개발, 건축, 보상, 소유, 이전과정에서 발생하는 개발이익은 철저히 환수할 수 있는 제도적 장치를 확대하여야 한다. 각종 공공개발사업 추진 이전부터 공공토지 보유를 확대하고, 개발권을 공유화하여 개발계획의 발표 후 지가가 과도하게 상승하지 않도록 유도하여야 한다. 토지보상기준과 방식을 개선하여 보상시 감정평가시점을 개발계획 발표 이전으로 설정하도록 하고, 환지보상을 통해 생활권을 보상하되 주변지역의 부동산 투기로 확산되는 것을 최소화하여야 한다.

2) 주거복지 실현을 위한 정책 방안

현재의 분양주택과 공공임대주택으로 이원화된 주택공급정책은 소득분위별 부담능력을 충분히 고려하지 못한 정책으로 주택공급과 실수요자의 소득수준이 연계되지 않은 정책이라 할 수 있다. 따라서 공공자가주택제도를 도입하여 주택공급 유형을 다양화해야 할 뿐만 아니라, 소득수준별로 주택공급 조건도 차별화하여 소득계층에 적합한 맞춤형 주택정책을 시행할 필요가 있다.

우선, 임대료 지불능력이 취약한 소득 1분위계층(생활보호대상자 등)에 대해서는 다가구주택 등 매입임대주택과 소형 국민임대주택 및 공공임대주택을 제공하면서, 주거급여 지원을 확대하여 입주자 월부담액을 최소화하는 정책을 추진해야 한다. 자가주택 구입능력이 취약한 소득 2~4분위계층(차상위 계층 등)에 대해서는 중형 공공임대주택 및 소형 토지임대부 분양주택, 중소형 지분공유제 분양주택, 장기전세 임대주택 등의 정책을 추진할 필요가 있다.

정부지원시 자가주택 확보가 가능한 소득 5~6분위계층에 대해서는 중형 토지임대부 분양주택과 환매조건부 분양주택의 공급을 추진하는 한편, 주택구입자금의 지원을 강화하도록 해야 한다. 자가주택구입이 가능한 소득 7분위 이상의 계층에 대해서는 시장에 그 기능을 일임하여 민간기업체의 의한 민간분양주택의 공급이 자율적으로 추진될 수 있도록 모기지론 등 자가주택 구입에 대한 금융지원을 지속적으로 추진한다.

〈그림 1〉 소득계층별 차등화된 주거복지 지원프로그램

《 계 층 》	《 특 징 》	《 지원 방향 》	
소득 1분위	· 임대료 지불 능력 취약계층	· 다가구 등 매입임대주택 · 소형 국민임대/공공임대 주택 공급 · 주거급여 지원 확대	← 집값
소득 2~4분위	· 자가주택 구입 능력 취약계층	· 중형 국민임대/공공임대주택 공급 · 소형 토지임대부 분양주택 · 중소형 지분공유제 임대주택 · 장기전세 임대주택 (전월세자금 지원)	← 안정 기초
소득 5~6분위	· 정부지원시 자가가능 계층	· 중형 토지임대부 분양주택 · 환매조건부 분양주택 · 주택구입자금 지원강화	← 유지
소득 7분위 이상	· 자가주택 구입가능 계층	· 시장기능에 일임 (민간분양주택) · 모기지론 등 금융지원	←

* 자료 : 건설교통부, 2007년 임대주택업무편람·매뉴얼, 2007.6, p.18; 연구자 일부내용 재편집

자가주택을 확충하는 것은 주거안정이나 정치적인 안정을 위해 중요한 정책목표일 수는 있으나, 모든 계층이 자가주택을 보유하는 것이 바람직하지도 않을 뿐만 아니라 국가전체적으로도 지나치게 많은 재정이 소요될 수 있다. 실제 우리나라의 주택소유율은 EU 평균보다도 높은 수준이며 세계적으로도 지나치게 낮은 수준도 아니다. 다만 높은 주택소유율 등 문화적, 역사적 특성이 있기 때문에 공공자가주택제도의 도입을 통해 자가주택의 구입을 지원하더라도 이 제도를 통해서도 자가주택의 구입능력이 없거나 의사가 없는 세입자들을 위해 주거안정 제도를 강화할 필요가 있다.

세입자 주거안정제도로는 여러 가지 방안이 제시되고 있으나, 간단히 정리하면 다음과 같다. 우선, 임대료 상승률 제한과 임차권의 보장제도가 구축되어야 한다. 주택임대차보호법상 임대료 상승률 제한과 계약기간 규정이 있으나, 실효성이 떨어지므로 임차인에게 특별한 문제가 있다는 입증 없는 경우 재계약 우선권을 보장하고 임대료 상승률도 연 5% 규정을 준수하도록 의무화하여야 한다. 또한 임대료 수준 결정과 재계약과 관련한 분쟁이 유발된 경우 이를 조정하고 중재할 수 있는 주택임대차 분쟁조정위원회의 역할을 강화하여야 한다.

둘째, 월세지급이나 전세금 대출이자에 대해 소득공제를 시행하여야 한다. 금리가 인하하면서 전세주택이 보증부 월세로 전환하는 비율이 확대되고 있으나, 주택가격 수준이 높아서 임차가구의 월세 부담능력이 한계에 도달하고 있다. 따라서 보증부월세 임대업자에 대한 임대소득세 부과체계를 마련

하여 전세의 월세 전환을 지연시켜야 한다. 임차가구 주거비부담 완화를 위해 지불 월세액의 일정부분을 주거비용으로 인정하여 연말소득공제 대상에 편입하는 경우 전세의 월세 전환을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 월세 임대사업자의 세원포착이 가능하다.

셋째, 주택문제를 전담하는 국민은행이나 신용보증기금 등에 국민주택기금을 일부 출연하여 전세금특별계좌를 설치하여 전세금의 반환을 보장하는 제도인 전세금 보증센터를 운용하도록 한다. 전입세입자는 임대주의 확인을 받아 전세계약서를 전세금보증센터(신용보증기금 등)에 등록하고, 등록수수료를 부담하도록 하고, 이 경우 세입자는 확정일자 또는 전세권설정으로 주택담보조건에 문제가 없음을 입증할 필요가 있다. 기존세입자의 이주시 신규 전입 세입자가 바로 이어지지 않는 경우 보증센터는 세입자에게 전세금을 우선지급하고 임대주택에 대해서는 임시담보를 설정하고, 나중에 임대인이 전세금을 반환하게 되면 일정부분 벌금을 부과하고 일정기간이 지난 후까지 전세금반환이 이루어지지 않을 경우 경매절차에 들어가도록 한다.

넷째, 공공등록 민간임대주택 제도를 활용한다. 전세주택 및 월세주택 중 매년 전세금 인상율을 매년 5% 이내나 계약기간 중의 물가상승률 중 낮은 비율로 인상하고 장기계약을 시행하는 주택을 공공등록 민간임대주택으로 지정하여 전세금 인상률을 제한하고 전세계약을 장기화하는 공공등록 민간임대주택에 대해서는 재산세 및 양도소득세 감면제도를 실시한다. 또한 모든 전세 및 월세주택에 대해 임대소득세를 부과하되, 공공등록 민간임대주택에 대해서는 임대소득세 부과를 면제하도록 한다.

참고 문헌

- 고철·천현숙외, 2002, “주거정책과 복지정책의 연계방안 연구”, 국토연구원 보고서.
- 국민은행 부동산통계자료(www.kbstar.com)
- 김용창, 2006, “주거복지정책의 사회학적 고찰”, 한국주택학회 정책토론회 발표논문.
- 김용창, 2004, 『토지경제학』, 박영사.
- 김호기, 2008, “세계화 시대의 욕망의 정치와 가치의 정치”, 정치사회학회토론회 자료집
- 변창흠, 2006, “참여정부 부동산 정책의 이념과 형성과정 분석” 한국행정학회 학술대회 발표논문.
- 변창흠, 2005, “참여정부 개발사업 추진정책의 성격과 과제”, 한국공간환경학회(한국지역사회학회 춘계 공동심포지움 발표 자료집 [참여정부의 지방분권, 균형발전정책 2년간 성과와 대안]. 2005.6.3.

- 빈부격차· 차별시정위원회, 2006, “공공건설임대주택의 가구별 임대료 차등화 방안에 관한 정책대안 검토”, 2006.10.
- 심광현, 2002, “이데올로기 비판과 욕망의 정치학의 절합·생태적 문화사회를 향한 문화정치적 도약”, [문화과학], 통권30호. 2002. 6, pp. 21 ~ 55
- 유주현 외, 2006, “지역간· 계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구(II): 시도별 정책방안 모색”, 국토연구원 보고서.
- 이정전, 2004, 『토지경제학』 박영사.
- 임서환, 1995, “택지개발정책의 전개와 쟁점: 1970-80년대를 중심으로”, 한국공간환경학회 역음, 『새로운 공간환경론의 모색』, 한울아카데미.
- 조승수, 2007, “진보는 녹색이다: 한국적 적녹 연대를 희망하며”, 환경과생명, [환경과생명] 2007년 겨울호 (통권 54호). 2007. 12, pp. 102 ~ 115
- 하성규, 2003, “신자유주의시대 주거복지에 관한 이론적 논의”, 한국지역개발학회 『한국지역개발학회지』 제 15권 제 4호.
- Balchin, P., ed. 1996, Housing Policy in Europe. London. Routledge.
- Bourne, L.S., 1981, The Geography of Housing, London. Edward Arnold.
- Esping-Anderson, G., 1990, The Three Worlds of Welfare Capitalism Oxford. Polity Press.

사교육과 교육 불평등: 교육격차 해소와 사회민주화

1. 사회 양극화와 교육 격차

(1) 교육 양극화와 교육 격차

- 교육의 경우 소득별, 지역별에 따라 교육 시설 및 여건의 차이가 관찰되며, 이는 학생들의 학업 성취도에 직접적인 영향을 미치고 있음. 이런 차이는 갈수록 확대되는 경향을 보여주고 있음.
- 다만 교육 양극화라는 개념보다 교육 격차라는 개념이 더 많이 쓰이고 있다는 점에서 여기서는 교육 격차라는 개념을 활용하고자 함.

(2) 교육격차의 원인

- 교육 격차를 낳고 있는 구조적 원인은 사회 양극화에 있음. 소득의 차이는 사교육비의 차이로 나타나고, 이는 다시 소득별 학업 성취도의 차이로 나타나고 있음.
- 지역별 교육 여건의 차이도 교육 격차의 주요 요인 중 하나임. 광역시 학생들의 학업 성취도가 높은 것은 인근 지역에서 학업 성취 수준이 높은 학생들이 많이 몰려오고, 따라서 학생들 간의 성취 압력이 매우 높은 것에 기인함.
- 문제는 사회 양극화 → 교육격차 → 사회 양극화의 강화라는 순환과정이 강화되고 있다는 점