

일반 논문

1980년대 주거운동의 역사적 궤적과 자가소유(권) 정상화의 역설1)

김명수 _ 서울대학교 객원연구원

논문요약

이 논문은 1980년대 말 주거문제로 표출된 분배갈등이 어떻게 자가소유(권)의 정상화라는 역설적인 결과를 만들어냈는지를 검토한다. 1987~1992년에 이르는 시간대를 그러한 변화가 일어난 '결정적 국면'으로 규정하고, 주거 요구를 둘러싼 정치적 동역학을 중심으로 자가소유(권)의 정상화 과정을 추적한다. 특히, 주거운동의 이중적 전환, 곧 주거(생존)권운동과 소유권운동의 1차 분기와 자가소유운동으로의 2차 수렴으로 요약되는 역사 변동 끝에 일어난 '소유를 통한 타협'의 결과, 자가소유권에 의존한 사적 생계가 도시민들의 지배적 생활양식으로 부상했다고 주장한다. 이러한 변화가 주거권 발달을 억제한 데 그치지 않고, 사민주의적 생활양식의 확산을 통해 부정적인 사회효과를 창출했음을 지적한다.

■ **주요어:** 1980년대 주거문제, 주거운동, 소유권, 주거(생존)권, 자가소유(권)의 정상화

- 1) 이 논문은 필자의 박사학위논문 「한국의 주거정치와 계층화: 자원동원형 사회서비스 공급과 생존주의 주거전략의 탄생, 1970~2015」의 일부 내용을 수정·보완한 것이다. 논문의 초고는 동아시아 도시사학회의 창립 학술대회에서 발표되었다. 논문 개선에 도움을 주신 익명의 심사자들에게 감사드리며, 토론을 통해 성찰의 기회를 주신 서준석 선생님께서도 고마움을 전한다.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31008/MV.40.4>

1. 서론

민주화 이행은 정치체제의 변화를 넘어 경제생활의 재조직을 둘러싼 사회 각축을 촉발했다. ‘경제민주화 운동’으로 요약되는 이 흐름 가운데 대표적인 것이 주거와 관련된 요구였다. 그런데, 시대 전환기에 등장한 이 요구가 단지 억눌려왔던 민생 요구의 분출만을 뜻했던 것은 아니었다. 한편으로 그것은, 당시 극심한 사회문제로 등장했던 주거난, 가령 주택가격 상승과 전월세난, 강제철거와 퇴거 등에 맞서 안정된 주거를 찾는 정세적 바람이었다. 동시에 거기에는 압축 산업화로 형성된 과밀도시 안에서 구조화된 오랜 도시 투쟁의 성격도 담겨 있었다. 이렇게 주거문제가 만성화된 상황에서 강행된 공간재편과 주택 상품화는 도시 불평등과 갈등을 더욱 증폭시켰다. 주거운동이 분배 투쟁의 중심이자 ‘경제민주화 운동’의 최전선에 위치하게 된 배경이었다.

하지만 주거를 둘러싼 격렬한 사회갈등의 결말이 주거권의 광범한 수용으로 이어졌다고 보기는 어렵다. 철거나 강제이주에 대한 보상으로 공공임대주택 입주권과 같은 형태의 부분적 제도화가 일어난 것은 사실이지만, 자조(주택) 운동의 승인은 말할 것도 없고 사회주택의 발달조차 제한적으로 이루어졌다.²⁾ 주거권을 대신해 ‘적절한 주거(adequate housing)’

2) ‘주거권 운동’은 주거를 대상으로 한 사회운동을 의미한다. 여기에는 철거나 강제이주와 같은 위협에 대한 반대·저항운동, 자력으로 주택을 건설(유지)하려는 자조 운동, 무주거자 보호 운동, 임대료 안정과 사회주택(공공임대주택) 요구 등의 법·제도적 권리 쟁취 운동, 국제기구 차원의 정주권 보호 운동 등이 포함된다(서종균·김수현 1996). 이와 달리, 소유권적 목표를 지향하는 주거 요구를 주거권 운동으로 묶기는 어렵다. 여기서는 들

의 수단으로 확립된 것은 오히려 자가소유였다. 자가소유(권)의 ‘정상화’가 진행된 것이다. 이는 단지 자가소유가 지배적 점유형태로 굳어졌다는 사실만을 가리키지 않는다. 여기에는 자가 소유권에 의존한 생계방식, 다시 말해 재산 소유에 입각한 개별화된 삶을 통해 당대의 분배(또는 생계)문제에서 탈출하려는 미시적 모색의 확산이란 의미도 포함되어 있었다.

주거문제로 분출한 사회적 요구가 어떻게 자가소유(권)의 정상화라는 반대 방향의 결말로 귀결된 것일까? 이 글은 1987~1992년에 이르는 시간대를 그러한 변화가 일어난 ‘결정적 국면(critical juncture)’으로 규정하고, 이때 나타난 정치적 동역학을 중심으로 자가소유(권)의 정상화 과정을 추적한다.³⁾ 특히, 주거운동의 이중적 전환으로 요약할 수 있는 역사

모두를 포괄하는 용어로 ‘주거운동’을 사용함으로써, 양자의 길항 관계를 살펴보기로 한다.

3) 이 점에서, 이 논문은 ‘1987~1992년’이라는 시간대를 중심으로 한 과정론적 설명을 시도하고 있다. 이러한 접근법은 자가소유(권)의 정상화를 이른바 ‘신자유주의적 전환’의 결과로 바라보는 이해방식과 차이가 있다. 1980년대 이후 서구에서 진행된 자가소유의 확대 현상은 주택시장의 신자유주의화를 보여주는 증거로 해석되어왔다. 그러한 변화를 만든 요인 가운데 핵심적인 것을 돌로 들 수 있는데, 그 첫 번째가 공공임대주택의 매각을 통한 자가보유 촉진정책이다. 영국의 ‘council house’ 매각정책이 대표적이다. 이러한 개혁에서 자가 주택은 공적 복지체계를 대신하는 사적 복지의 주춧돌로 재규정되었는데, 이를 둘러싸고 주택 소비의 계층화 효과나 ‘재산-기반 복지’(property-based welfare)로의 재편에 관한 학문적 논쟁이 펼쳐졌다(Saunders 1984; 1990; Kemeny 2005; Doling and Ronald 2010). 두 번째는 주택담보대출의 증권화와 같은 금융혁신에 기초한 주택금융의 팽창이다. 이에 저소득층의 주택구매 확대에 힘입은 자가점유율의 신장이 여러 나라에서 나타났다(Aalbers 2008; Watson 2008; Schwartz and Seabrooke 2009). 그렇지만, 우리 사회에서 진행된 자가소유(권)의 정상화를 이런 시각으로 이해하기에는 무리가 있다. 먼저, 주택 점유형태의 구성비가 1990년대 초반 이후 거의 일정하게 유지되었으며, 주택금융이 확대된 이후에도 자가소유의 확대 현상은 그다지 두드러지지 않았다. 1990년대 초반까지의 역사 동학에 주목해야 할 이유다. 그렇다고 해서 이 시기에 진행된 변화의 성격을 신자유주의로 규정하기도 어렵다. 부동산

변동의 끝자락에 이루어진 '소유를 통한 타협'의 결과, 자가소유권에 의존한 사적 삶이 도시민의 지배적 생활방식으로 구조화됐음을 주장한다. 주거문제로 조성된 정치 공간에서 표출된 주거 요구와 이를 둘러싼 정치적 각축, 이 과정에서 일어난 도시민 요구의 전위(displacement)를 해명함으로써 문제에 답하도록 한다.

2. 1980년대 말의 주거문제와 분배갈등

1) 자원동원형 주택공급연쇄와 그 내부 모순

1980년대 중반까지 한국사회에서는 수출 주도형 성장에 따른 사회 투자의 제약을 민간 자원의 동원으로 대체하는 주택공급질서가 만들어졌다. 사실 시장력이 발달하지 않은 상황에서 민간에 의존한 공급질서를 구축하는 것은 여간 힘든 일이 아니었다. 이렇게 출현하는 산업 낙관을 정부 개입으로 돌파하는 과정에서 만들어진 여러 임기 응변형 제도들(표 1)의 상호 결합 속에서 한국사회 특유의 공급질서가 탄생했다.

개발의 민영화나 주택의 상품화가 1980년대 중후반 이후 진행된 것은 사실이지만, 오히려 그것은 정부의 개발 독점에 대한 반발(곧, '신'자유주의화가 아니라 일반적인 의미의 '자유화')이자, 1985년 이후의 주택경기 침체에 대한 타개책으로 모색된 것에 가깝다. 게다가 자가소유 촉진정책이 본격적으로 등장했다고 볼 수도 없다. 주택의 대량공급이 이루어진 것은 맞지만, 주택 소비를 진작하기 위한 수요 측면의 정책수단들은 거의 제도화되지 않았다. 사회주택이 채 발달하지 않은 마당에 그 사유화가 일어날 리도 만무했다.

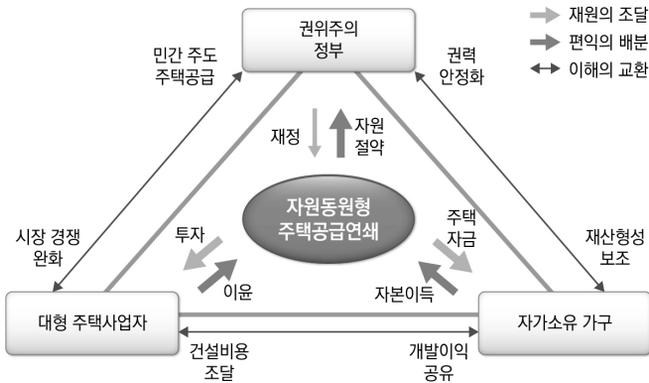
〈표 1〉 자원동원형 주택공급연쇄의 형성: 주택공급 관련 제도의 탄생

주택공급연쇄 구성 단계			
개 발	건축		소 비
	건축자금 동원	사업자 지원	
특별 개발지구의 지정	공공주택기금의 설치	개발 참여에 따른 특혜	주택가격 규제 - 분양가 통제 제도 (1977) - 투기억제대책 (1978)
- 특정 지구 개발사업 (1972) - 아파트지구 개발 (1976)	- 국민주택기금 (1973, 1981) - 민영주택기금 (1967) 가계저축의 동원	- 특정 지구 개발사업 (1972) - 아파트지구개발 (1976) 과점적 공급시장 형성	
택지개발의 공영화	- 청약저축 제도 (1977) 구입 자금 사전 조달	- 사업자 등록·지정제 (1977) 건설 주택의 표준·대형화	공급 우선순위의 규정
- 토지구획정리→택지 개발사업 (택지개발촉진법, 1980)	- 선분양제 및 중도금 납부제 (1978 공식화) - 주택상환사채 (1977)	- 아파트지구 개발 (1976) - 중·대형 아파트 중심의 공급 유도	- 청약저축 제도 (1977) - 주택공급에 관한 규칙 (1978) (비고 채권 입찰제, 1983)
일반적 규제제도: 주택건설촉진법 (1973년 시행)			

이렇게 형성된 질서의 근간이 된 것은, 주택 생산비용을 사적 행위자에게 전가하는 자원동원 구조, 그리고 주택공급으로 생겨난 편익을 그들에게 편중 할당하는 편익배분 구조였다. 표에서 보는 것처럼, 공급구조의 한 축을 이룬 것은, 취약한 재정 의존도를 사적 행위자들의 비용 부담으로 메우는 특수한 재원조달 경로였다. 공공주택기금과 청약저축, 선분양 제도 등이 그 기제였다. 그런데, 이러한 재무구조를 유지하려면 기여에 맞는 적절한 보상을 사적 행위자들에게 보상할 필요가 있었다. 그러한 맥락에서, 주택 소비로 조성된 편익, 대표적으로 자본이득과 이윤을 사적 행위자들에게 편중 할당하는 편익 배분 기제가 구조의 다른 한 축을 이루었다. 소수의 대형 사업자에게 과점적 시장 지위를 제공함으로써 이윤 기회를 보장하는 공급자시장 제도, 생산비용을 분담한 수많은 가계 가운데 일부에게 특권적 재산형성 기회를 제공하는 선별적 주택분양절차 등

이 그것이었다. 민간 행위자에 대한 건설재원 의존과 그에 따른 비용-편익의 불균형 교환관계에 기초하여 형성된 주택공급의 이 연결망을 우리는 ‘자원동원형’ 주택공급연쇄⁴⁾로 규정할 수 있다.

〈그림 1〉 자원동원형 공급연쇄와 행위자 간 이해 결속



자료: 김명수(2018, 189)

이를 바탕으로 주택공급에 참여한 주요 행위자들 사이에는 강력한 이해결합의 구조(〈그림 1〉)가 발생했다. 먼저, 삼각형 내부는 앞서 논의한 비

4) 주택공급연쇄(the housing provision chain)는 주택의 제품주기(life cycle)에 속하는 개발과 건설, 소비과정의 연결망을 가리킨다. 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 돌링은 공급연쇄의 구성과 연계를 주도하는 중심 행위자와 거래 관계의 성격을 기준으로 연쇄의 유형을 구분한 바 있다(Doling 1999: 2002). 이런 시각에서, 한국의 공급연쇄는 정부와 (기업을 비롯한) 사적 행위자 간의 분업을 통해 연쇄가 구성되면서도, 사적 행위자, 특히 가계가 생산비용 대부분을 부담하는 이례적 특성을 보인다. ‘자원동원형’이란 규정은 이러한 자원 의존 관계와 여기에서 파생되는 비용-편익의 불균형 교환을 설명하기 위해 고안한 것이다(김명수 2018).

용 조달과 편익 배분의 흐름, 즉 자원동원형 연쇄의 비용-편익 구조를 나타낸다. 세 사변은 정부와 대형 주택사업자, 자가소유 가구 사이에 형성된 이해교환 관계를 표현한다. 정부는 대형 사업자에게 과점적 시장 지위를 보장하는 대신, 주거서비스의 공급에 관한 공적 책임을 상당 부분 그들에게 이양했다. 삼각형의 아랫변은 두 사적 행위자 사이의 이해교환을 나타낸다. 자가소유 가구는 주택금융이 채 발달하지 않은 상황에서 기업에 필요한 건설비용을 제공했고, 이를 통해 주택 소비과정에서 형성된 개발이익을 대형 사업자와 공유했다. 분양주택의 소비자이면서, 자본이득을 향한 동기를 내면화한 투자자로서의 이중적 가구 위치가 이렇게 생겨났다. 이해 연대의 마지막 축은 권위주의 정부와 자가소유 가구 사이에 형성된 교환관계였다. 정부는 선택적 주택배분 제도를 통해 중상위 소득계층과 국영 부문 엘리트에 주택공급을 집중하는 한편, 다양한 조세감면 수단과 역진적 과세제도를 통해 이들을 재산권 침해에서 구제했다. 경제성장의 과실을 자산계층에게 우선 배분하는 선택적 통로가 이렇게 마련됐다. 이러한 체제통합 과정은 권위주의 정부의 취약한 권력 기반을 어느 정도 보충하는 정치 효과를 만들어냈다(김명수 2018, 171-190; Kim 2018, 506-509).

그러나 이처럼 강력한 이해 결속에도 불구하고, 자원동원형 연쇄에는 불균등한 비용-편익 구조를 둘러싼 이해 반발의 요소가 잠복해 있었다. 첫째, 보상이 집중된 소수의 사적 행위자들의 외부에는 편익 수혜에서 배제된 다수의 사업자와 무주택 가구가 존재했다. 둘째, 민간 행위자에 대한 보상 기제로 기능했던 투기적 공급방식은 주거비용의 상승을 유발함으로써 행위자 간 마찰을 고조시켰다. 가격상승은 공급연쇄에 참여하

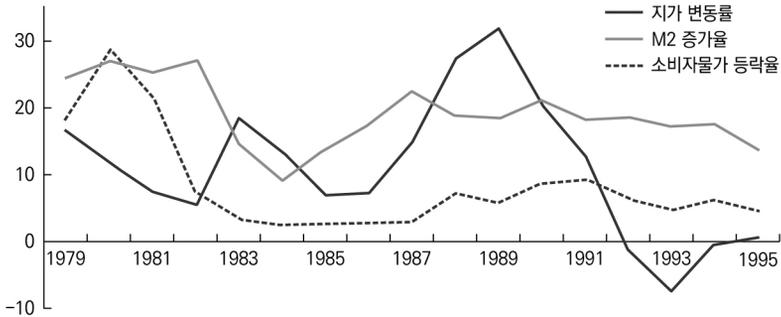
는 행위자들을 결속하는 요인인 동시에, 주거위기를 조성함으로써 사회적 갈등을 촉발하는 요인이기도 했다. 그리하여, 가격 폭등기에는 각자가 분담할 비용 몫과 그에 따라 나눌 편익의 크기를 둘러싼 수혜자들 사이의 갈등이 조성됐다. 수혜 구조에서 배제된 외부자들의 불만 역시 커졌다. 이에 따라 셋째, 공급 규제자로서 정부는 개발이익의 형성과 주택가격의 억제라는 상충된 목표를 함께 달성해야 하는 모순적 역할을 떠맡곤 했다(김명수 2018, 191-196). 자원동원형 공급연쇄와 그 비용-편익 구조를 둘러싼 불화의 표현이 바로 ‘주거문제’였다.

2) 주거문제와 분배갈등

공급연쇄에 내장된 모순은 1980년대 후반의 가격상승을 계기로 폭발했다. 3저 호황으로 생긴 거대한 유동성은 부동산시장에 흘러들어 투기 거래의 불을 가져왔다. <그림 2>가 나타내는 것처럼, 소비자물가 상승세보다 훨씬 더 큰 수준의 지가 폭등이 여러 해 동안 이어졌다. 토지시장의 활황은 주택시장으로도 번졌다. 서울권 택지 고갈과 분양가 통제에 따른 사업 악화가 이에 맞물려, 주택공급 부진과 가격 폭등이 계속됐다. 주택난에 도심 재개발이 더해져 도시 서민의 전세난은 더욱 커졌다. 공급연쇄에 잠재된 긴장이 고조되는 시점이었다.

발현된 갈등은 공급연쇄의 세 구성 마디를 흔들었다. 첫째, 지가 상승은 개발 단계에서 토지소유자와 공공 개발업자 사이의 마찰을 증폭시켰다. 택지개발촉진법을 통해 택지가격 인상을 통제했던 신군부의 강권은

〈그림 2〉 1980년대 후반 토지가격의 급성장



주: M2 기준 시점- 연말 평잔('79~'82), 12월 평잔('83~'87, '91~'95), 연 평잔('88~'90).
 자료: 한국감정원 전국지가변동률조사; 한국은행 경제통계시스템(ECOS); 한국은행(2012, 195)에서 재구성.

1983년 목동개발 이후 점차 약해졌다. 토지의 강제매수와 수용가 책정에 대한 지주의 반발로 토지 수용을 둘러싼 보상 결정의 정치가 펼쳐졌다. 지가상승은 이러한 추세를 더욱 부추겼다(임서환 2005, 203-212, 223-227). 개발이익을 노린 투기와 보상이 인상을 위한 집단행동으로 말미암아, 개발업자들은 택지확보에 큰 어려움을 겪었다. 그 결과가 바로 공공택지 취득가격의 인상이었다. 1986년 m^2 당 3만 원 수준이었던 공공택지 취득비용이 1992년까지 16만 원대로 치솟을 정도였다(건설부 1986; 건설교통부 1996).

둘째, 토지가격 상승은 생산단계에서 주택산업의 이윤을 압박하는 동시에, 사업자 간 경쟁도 격화시켰다. 지가 급등에 따른 대지비 부담 확대에 노무비, 자재비 등 건축비의 연이은 상승이 더해져, 주택사업자의 건축원가 상승을 가져왔다(대한주택공사 1992a, 422). 그러나 점증하는 생산비용과 달리 분양가격은 여전히 분양가 상한제에 묶여 있었다. 결국, 주택산업 전체가 수익성 위기에 내몰렸고, 줄어든 이윤기회를 둘러싼 시장

경쟁도 격화됐다. 이에 주택사업자들은 정부의 택지개발 독점과 분양가 규제와 같은 시장 규제의 완화를 요구했다. (아파트지구 개발사업 시행과 아파트 시공에 관한 권리를 소수의 지정업자에게 할당하는) 과점적 공급자시장 구조의 해체를 둘러싼 산업 내부의 갈등 또한 불거졌다.

이와 함께 셋째, 기층 대중 전반의 주거 불만이 증폭된 데다가 주거계층 사이의 갈등도 커졌다. 주거비 상승이 가속화되면서 이미 열악할 대로 열악해져 있던 도시민의 주거 상태는 더욱 나빠졌다. <표 2>가 나타

<표 2> 서울의 주택 사정과 주거의 질 변화, 1960~1990년

(단위: 천 가구, 천 호, %, m²)

	서울의 주택 사정			서울의 자가 점유율	소비지출 중 주거비 비중 ₂ (서울)	1인당 주거면적 (도시)
	가구 수 ₁	재고주택 수	불량주택 수			
1960	442.0	267.9 (60.6)	-	-	-	-
1965 ₃	713.1	369.1 (51.8)	-	-	(전국: 13.1)	-
1970	1,094.6	583.6 (53.3)	174.0 (29.8)	-	18.9	5.7
1975	1,407.0	744.2 (52.9)	135.3 (18.2)	45.2	18.0	7.4
1980	1,836.9	968.1 (52.7)	154.0 (15.9)	44.5	27.6	9.3
1985	2,324.2	1,176.2 (50.6)	125.4 (10.7)	40.8	31.9	11.0
1990	2,817.3	1,463.1 (51.9)	-	38.0	31.9	13.0

주 1. 일반 가구 기준.

2. 시계열 비교를 위해 1982년 도시가계조사 개편에서 주거비에서 제외된 전세(보증금 월세 평가액, 자가 월세평가액, 수도료, 가구 집기 및 가사용품 등을 합산 비교.

3. 가구 수와 재고주택 수는 인구주택총조사가 실시된 1966년 기준.

자료: 경제기획원 『한국통계편람』; 내무부 『한국도시연감』; 통계청 인구주택총조사·도시가계조사·『한국의 사회지표』; 건설부(1991); 대한주택공사(1967; 1980; 1992b)에서 재구성.

내듯 서울의 주거환경은 극적으로 추락했다. 압축 도시화와 이농의 물결로 폭증한 가구 수와 비교해 주택의 공급은 매우 더뎠다. 신규분양 부진과 임대주택 부족, 도시재개발로 인한 주택 멸실이 겹친 가운데, 서울의 자가 점유율은 1990년 38%까지 떨어졌다. 제대로 된 주거지로 적합치 않은 불량주택은 1985년에도 여전히 10채 중 1채꼴이었다. 주거의 질을 보여주는 1인당 주거면적에서 도시민 개개인은 1990년에도 13㎡, 곧 4평에도 못 미치는 공간을 누렸다. 무엇보다 점점 더 감당하기 어려워지는 주거비가 주거난을 실감하게 했다. 서울시민의 주거비 부담은 소비지출의 18.9%(1970년)에서 31.9%(1990년)로 증가했다. 다주택자가 지배하는 사적 임대시장으로 급증하는 임차수요를 감당할 수 없었기에, 도시민 대다수가 부평초 같은 신세를 면치 못했다.

주거난의 성격은 물론 사회계층에 따라 달랐다. 산업화의 진전과 함께 확대된 전문직 종사자와 중간계급에게 주거비 상승은 점점 작아지는 주택 소유기회를 의미했다. 1990년 25~30평 미만 주택의 중위가격이 중위가구 소득의 무려 9배에 달할 정도로, 가구 경제력과 주택가격의 격차는 컸다(국민은행 주택금융수요실태조사). 이는 단지 내 집 마련의 어려움만이 아니라, 주택자산을 생계 안전망으로 활용할 수 없는 현실을 의미했다. 안정된 직업과 소득을 갖췄고 주택 생산비용 역시 분담해왔음에도 불구하고, 소유의 장벽을 넘기란 여전히 힘들었다. 무엇보다 가격상승의 과실을 독차지하는 기존 소유자와의 거리가 더욱 커졌다. 그렇게 그들은 안정된 생계기반은 고사하고, 변변한 생활 장소를 마련하기조차 버거워지는 현실을 감내해야 했다.

평범한 임금생활자와 도시하층민은 실존의 위기에 내몰렸다. 임차비 부담이 커지는 상황에서 그나마 있던 불량주택도 재개발로 사라져갔다. 이러한 변화는 하층민의 생활 근거지를 앗아가는 데 그치지 않고, 철거 폭력을 비롯한 온갖 도시 위협에 그들을 노출시켰다. 최하위 빈곤층보다 낮기야 하겠지만, 무주택 노동계급의 형편도 그리 다르지 않았다. 노동자들의 주택 구매능력이 저하되는 가운데 임차조건 역시 악화됨에 따라, ‘노동계급 주택문제’(엥겔스 1990; Castells 1978)가 본격적으로 등장했다. 노동대중의 주거난이 노동력 재생산과 물질적 생존을 둘러싼 계급정치의 쟁점으로 부상한 것이었다. 이런 각도에서 생계비 측정과 관련된 노자 사이의 임금분쟁뿐만 아니라, 산업자본의 생산성 저하를 둘러싼 자본집단 간 갈등 역시 불거졌다.⁵⁾

이렇듯, 가격상승은 자원동원형 연쇄의 안팎에서 다양한 양상의 분배 갈등을 고조시켰다. 한편으로, 주택의 생산과정에 참여한 자본집단 사이에서 개발이익 배분을 둘러싼 갈등이 형성됐다. 지대와 이윤으로 개발이익을 각기 수취하는 토지소유자와 개발업자, 주택사업자 간의 마찰과 합

5) 생계비 측정을 둘러싼 노자 간 갈등에 대해서는 뒤의 4장을 참고하라. 후자와 관련하여, 생산자본과 부동산자본 사이의 자본분과 간 대립을 상정할 수 있다. 그런데, 한국사회의 경우에는 대자본인 재벌기업이 두 가지 속성 모두를 가지는 특성이 존재한다. 이로 인해, 생산자본과 부동산자본 사이의 갈등이 전면화되는 일은 좀처럼 발생하지 않는다. 오히려, 그러한 갈등이 대자본과 중소자본 사이의 갈등으로 치환되는 경향이 있다. 예를 들어, 1980년대 후반 토지공개념의 입법 정국에서 중소기업중앙회는 생산원가와 지대부담 증가 등을 이유로 들어, 토지공개념에 대한 지지를 일관되게 표명했다. 중소자본의 이러한 입장은 공개념 입법 저지 또는 무력화를 시도했던 대자본(전국경제인연합회와 대한상공회의회)의 입장과는 달랐다(대한상공회의소 1989; 전국경제인연합회 1989; 손호철 1991).

께, 시장 이윤을 둘러싼 주택사업자 내부의 경쟁도 커졌다. 다른 한편으로, 주택 소비에서 생겨난 자본이득의 배분과 관련된 갈등, 특히 소유 편중과 부의 이전을 둘러싼 (다) 주택소유자와 무주택자 사이의 대립도 증폭됐다. 기본적 주거 필요를 충족하기조차 어려워진 기층 대중의 불만도 여러 방향으로 표출됐다. 그 표적 역시 부동산 소유자나 개발업자, 자신을 고용한 기업집단, 정부 등으로 다양했다. 이런 식으로, 주거문제는 공급연쇄 안팎의 사회 행위자 대부분을 이해 당사자로 끌어들이는 첨예한 분배갈등의 장을 빚어냈다. 이렇게 조성된 위기에 대면하는 과정에서 등장한 정책 처방과 이에 맞선 도시민들의 권리 주장을 중심으로, 당시의 주거문제가 어떻게 처리됐는지를 탐구한다.

3. 공간 상품화에 맞선 투쟁과 주거운동의 1차 분기

1) 주택의 대량생산과 주거공간의 상품화

주거문제에서 비롯된 갈등에 대처하는 과정에서 주택정책의 전환이 나타났다. 불균형 성장전략이나 경기정책에 딸린 보조 수단으로 주택정책을 이용하는 소극적 개입에서 벗어나, 주택의 대량공급을 지탱하기 위한 적극적 개입이 등장했다.⁶⁾

6) 정부는 제2차 경제개발계획이 시작된 1960년대 중반부터 공급확대를 주택정책의 최우선 목표로 표방해왔다. 그런데, 경제정책과의 연계를 고려할 때, 우리의 주택정책은 경

정책전환을 이끈 것은 주거문제로부터 조성된 이중의 사회 압력이었다. 먼저, 분배갈등이 쟁점이 됨으로써 주거문제의 성격은 선제적 대응이 필요한 정치적 문제로 바뀌었다. 무주택 세입자들은 자신이 겪는 주거 불안의 원인을 소유 편중에서 찾았고, 그러한 불만은 도심 재개발로 인한 철거 투쟁과 맞물려 거대한 사회 위기로 확대됐다. 저소득층의 주거 불만은 정부 스스로 “국가안보와 자유 민주체제에 도전하는 세력들의 온상”으로 평가할 만큼 “안보적 차원”의 문제로 인식됐다(건설부 1988: 1989a).⁷⁾ 민주화로 대중봉기의 위력을 실감했던 당국은 정치 위기의 여지를 봉쇄할 수단으로 주택정책의 개편을 꾀했다.

또 다른 계기는 1980년대 중반 들어 나타난 건설업 전반의 위기였다. 해외 건설산업 침체로 국내에 돌아온 건설자본은 주택경기 둔화와 더불어 급격히 유희화됐다. 이에 따른 공급 부진을 해소하는 한편, 대형 스포츠이벤트에 앞서 도시경관을 정비할 의도에서, 도시 외곽지역과 불량주택 지구에 대한 대대적인 정비계획이 마련됐다(서울특별시 1991, 18-19; 대한

제정책에 예측된 하위 수단으로서 제한된 위상만을 갖는 경우가 대부분이었다. 성장 자원의 효율적 배분이란 관점에서 주택산업에 할당되는 자원을 제한하거나, 경기순환의 조절을 위한 정책수단으로 부동산시장을 활용하는 방법이 대표적이었다. 이 경우 정책 개입의 초점은 주택산업의 육성이나, 경기조절 수단으로 주택산업을 활용하는 데 두어졌다. 주택정책은 대개 경기순환에 맞춰 경기 안정화나 활성화를 추구하는 반 순환적 경기정책(anti-cycle policy)으로 쓰였다. 1980년대 중반까지 그 주된 흐름은 인플레이션 방지와 투기억제로 대변되는 안정화였다(국토개발연구원 1991, 1; 김수현 1996, 78; 하성규 2006, 494-497).

7) 토지공개념 3법의 도입과 신도시 건설 등을 주도했던 문희갑 경제수석 역시 주거문제를 해결하지 못하면 혁명이 올 수 있다는 위기감을 표명한 바 있다(이장규 외 2011, 273-274).

주택공사 재개발처 1992, 199). 이러한 변화를 뒷받침한 것은 주택산업의 경제적 가치에 관한 정부의 인식 변화였다. 이제 주택산업은 경제성장을 방해하는 소비재산업으로 취급받지 않고, 자본 스톡을 구성하는 독립된 산업으로 재평가됐다. 이에 성장산업으로서 주택산업을 육성하는 한편, 중간계급의 주택 수요를 충족할 대안으로 공급의 중요성이 부각됐다(강문수·김중용 1988, 18-19; 하성규 외 1993, 99).

이에 따라 1980년대 중후반을 거치며 공급주의 논리에 입각한 개입이 본격적으로 나타났다. 공급확대는 공급연쇄의 기본 골격을 해치지 않고 주거문제에 대처할 방안으로서 정부가 찾아낸 대안이었다. 이제 주거문제는 공급의 문제로 재규정됐다. 주택가격 상승과 투기와 같은 문제 현상을 불러온 근본 원인이 주택 부족에 있고, 공급확대로 이를 해결할 수 있다는 판단이었다(건설부 1989c; 1989d). 이제껏 표면적 수사에 그쳤던 공급확대 정책이, 실제 그것의 실현을 위한 정책수단과 자원, 제도적 기반을 갖춘 채 본격적인 궤도에 진입했다.

진격적인 공급확대에 이바지한 정책수단들 가운데 으뜸은 택지공급의 재개를 가져온 개발수단이었다. 공급확대를 위해 풀어야 할 급선무가 택지 매점 탓에 생긴 도심 내 택지 고갈 문제였던 까닭이었다. 주목할 것은 이때의 택지 고갈이 이른바 ‘강남 수요’, 즉 중간계급의 주택 수요에 맞는 중대형아파트 건설용 토지의 부족 문제였다는 사실이다(Kim 2018, 511). 이 점에서, 정부의 정책 시야에 잡힌 주거문제의 핵심은 강남권 중대형 아파트에 대한 수요와 공급의 불일치 문제였다. 따라서 관건은 적체된 중간계급의 구매 열기를 충족할 수 있는 값싼 택지를 개발하는 데 있었

다. 정부는 서울 인근 교외 지역의 신규 개발과 기존 도심의 재개발을 통해 이 문제에 대처했다. 전자로는 신도시 건설사업이, 후자로는 합동재개발사업이 결정적 전기를 제공했다. 1989년부터 시작된 신도시 건설사업, 특히 그 핵심인 분당과 일산의 주택도시 건설계획이 바로 강남 수요를 정확히 겨누는 것이었다.⁸⁾ 이를 시작으로 서울 외곽 5개 신도시를 통해 30만여 호 이상의 아파트를 지을 수 있는 대단위 택지가 조성됐다. 합동재개발사업은 도시 권역 안에서 대규모 택지를 확보할 획기적 수단이었다. 이를 통해 형성된 개발업자와 지주(가옥주), 시 당국 간 이해관계의 일치로 불량주택지에 대한 대대적인 철거와 재정비 붐이 일어났다.⁹⁾ 저밀도 불량주택 밀집 지역을 고밀도 아파트지구로 바꾸는 공간 전환이 대대적으로 펼쳐졌다.¹⁰⁾

공급확대에 이바지한 또 다른 요인은 정부 주도의 종합공급계획이었다. ‘주택 200만 호 건설계획’(1988년)은 정책 실현에 필요한 제도적 수단과 행정력, 정책 의지를 갖춘 최초의 공급계획이었다. 이를 통해 소득계

-
- 8) 두 도시는 애초부터 강남으로 몰리는 주택 수요를 대체하고 중간계급을 유인할 목적에서 설계됐다. 이런 맥락에서, 중간계급의 주택 수요에 부합할 만한 건축계획과 공간배치안이 마련됐다. 이를테면, 중형 이상의 대단위 아파트 중심으로 도시를 설계하고, 강남 8학군에 맞는 독립 학군을 편성해 고급 학원가를 설치하는 계획이 입안됐다(건설부 1989d).
- 9) 합동재개발은 민간 자원에 의존한 개발을 촉진할 목적에서 1983년 도시재개발법 개정과 함께 도입됐다. 불량주택 철거 후 지은 고층아파트의 분양수익으로 개발비용을 충당하는 사업구조에는, 재무적 손실 없이 주택개량 효과와 개발이익을 동시에 얻을 수 있는 이점이 있었다. 이 점에서, 사업기회가 부족한 개발업자의 이해관계와 지주(가옥주)의 개발이익 기대, 재정 지출 없는 정비를 원하는 서울시의 입장이 서로 맞아떨어졌다(대한주택공사 1989, 26-27; 대한주택공사 재개발처 1992, 199-200; 공동주택연구회 1999, 57).
- 10) 이 사업을 통해 서울시에 공급된 주택은 1995년 1월 말을 기준으로 총 122개 지구, 5만 7천여 호에 달한다(윤혜정 1996, 30).

층에 따른 공급체계 형성이나 영구임대주택 도입과 같은 진전이 이루어졌지만, 계획의 중점은 엄연히 민간부문의 주택공급을 촉진하는 데 있었다(Kim 2018, 511).¹¹⁾ 이러한 맥락에서 계획이 소기의 성과를 거둘 수 있었던 것은, 민간의 주택공급을 늘리기 위한 정책수단을 다양하게 갖췄기 때문이었다. 먼저 재정 면에서, 이제까지의 저투자를 극복한 만큼 재정조달 기제가 확충됐다. 재정 투자의 팽창뿐만 아니라 공영주택기금의 확대 또한 나타났다. 사업심의회 승인, 택지개발과 관련된 정책 규제 역시 대폭 완화됐다. 지가 상승에 따른 공급 부진에 대처하기 위한 목적에서, 용적률 규제의 완화나 주상복합건물의 허용 확대 등도 이어졌다. 중소 규모 사업자의 아파트 공급 참여를 촉진할 의도에서, 시공범위의 조정 역시 이루어졌다(건설부 1989c; 대한주택공사 1993). 민간 건설산업 주도의 공급 시장을 활성화함으로써, 공급량의 안정적 확대를 가져올 기반이 이렇게 마련됐다.

요컨대, 공급확대 정책에 담긴 정부 계획의 요체는 주택의 대량공급을 통해 주거문제에 대처하는 것이었다. 중간계급 가구의 소비 수요에 맞는

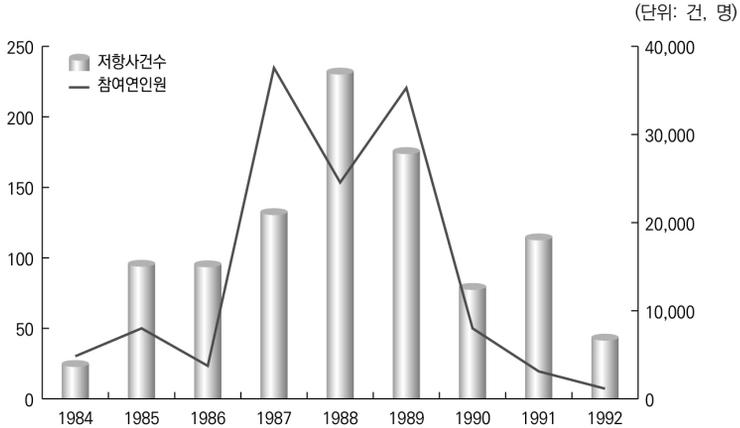
11) 정부는 공급대상 집단을 10분위 소득계층으로 나누고 계층에 따라 차별적인 주거를 제공하는 방침을 세웠다. 이에 영세층(1분위)과 '중산화 가능층'(2~4분위), '중산층'(5~8분위)과 그 이상 집단(9~10분위)을 각각 영구임대 주택, 장기임대나 근로자주택 또는 12~18평 소형 분양주택, 25평 내/외의 중/대형 분양주택 수요층으로 설계했다(건설부 1989b). 이렇게 200만 호 건설계획은 공공임대주택계획의 등장을 알린 기념비적 사건이었다. 그렇지만, 공공임대가 주택 점유형태의 구성에서 의미 있는 비중을 차지할 만큼의 진전은 없었다. 영구임대주택은 극빈층을 대상으로 한 잔여 대책에 그쳤고 물량도 제한됐다. 여기서 배제된 저소득층을 대상으로 하는 장기임대주택이 있었지만, 당국의 정책변경으로 계획이 곧 중단됐다(하성규 1991, 278-281). 근로자주택의 한 유형인 사원임대 또한 대부분 분양전환을 전제로 공급됐다.

표준 주택상품, 곧 아파트 건축에 적합한 대단위 택지를 대량공급하는 한편, 대량생산체계를 지탱하는데 필요한 공급계획과 재정, 행정 지원체계를 구축하는 것이 그 중심이었다. 그렇기에 이 개입은 아파트 중심의 1차 주택시장에 연계되지 않았던 비[非](또는 반[半]) 상업적 토지 공간을 추상공간으로 전환하는 자본주의적 공간계획을 수반했다. 이에 따라 교외의 농촌공동체나 도심 내외곽에 형성된 정착지들이 대량생산에 적합한 추상공간으로 차츰 바뀌어 갔다. 그러나 일방적인 ‘공간 상품화’는 도시 공간의 불[편]법 점유와 자력 건설로 주거난에 대처해온 거주민의 필요와 배치되는 것이었다. 주거공간을 지키려는 거주민들과 공간재편을 주도하는 당국 및 산업의 이해관계가 정면으로 충돌하는 형국이 빚어졌다.

2) 도시 거주민 저항의 역사적 분기: 소유권운동과 주거(생존)권운동

서울과 그 인근 지역은 흡사 ‘내전’을 방불케 하는 충돌 현장으로 변했다. 1984년 목동 투쟁을 시작으로 정착지 거주민들은 상업주의적 공간재편에 저항하는 투쟁을 전개했다. 초기에 이들의 투쟁은 제대로 된 보상 절차와 이주대책 없이 강제된 공간계획에 대한 자연 발생적 저항에 가까웠지만, 충돌이 반복되면서 조직적 결사를 통한 집단행동으로 성장했다. 여기서는 ‘저항사건 분석’(protest event analysis)의 방법을 통해 (재)개발지역 주민들의 저항 양상을 분석한다. 분석에 활용한 자료는 「수도권 (재)개발지역 주민 저항사건 데이터셋」으로, 1984~1992년 중 (재)개발지역 주민과 관련 주거운동 단체가 발행한 1차 자료를 양적 자료로 변

〈그림 3〉 수도권 (재) 개발지역 주민 저항사건, 1984~1992년



자료: 수도권 (재) 개발지역 주민 저항사건 데이터셋.

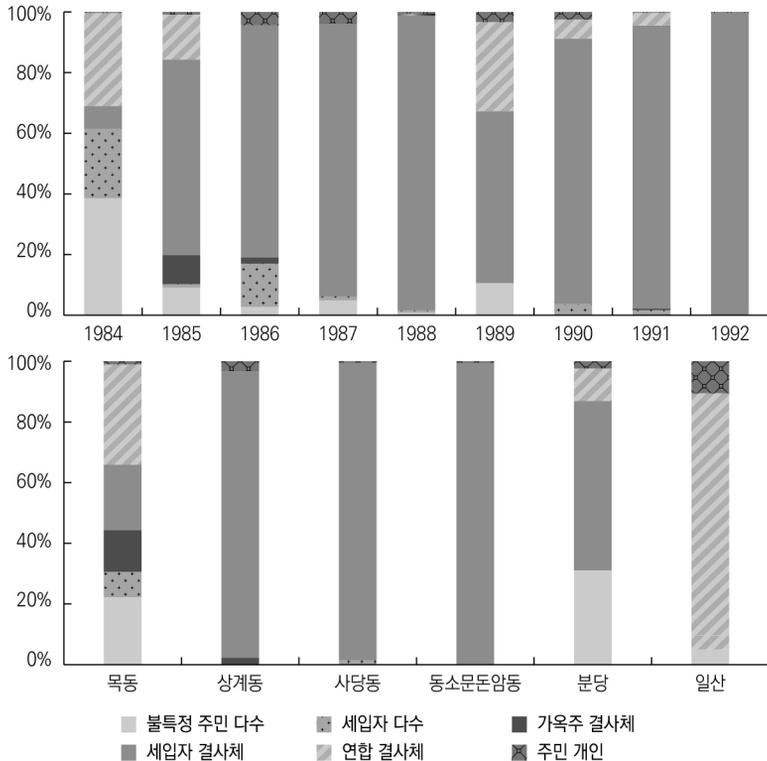
환한 것이다(부록 참조).

〈그림 3〉은 거주민 저항운동의 전반적 변화상을 보여준다. 이를 보면 저항 사건의 빈도와 참여 연인원은 강한 상관성을 보이며 같은 방향으로 변화했다. 변화의 파고로 미루어 보아 저항운동은 1984~1986년의 준비기를 거친 후, 1987~1989년에 가장 크게 고조(폭발기)되었다가, 곧 가파른 하강 국면(쇠퇴기)에 들어섰다. 1986년 3,829명에 그쳤던 참여 연인원은 1988~1989년에 2~4만여 명으로 확대되었다가, 1992년에는 불과 1,320명 규모로 떨어졌다.¹²⁾ 이렇게 급격한 퇴조는 어떻게 일어난 것일

12) 연인원 규모는 과소평가했을 가능성이 크다. 자료 구축에 이용한 원자료 중 참여 인원을 찾을 수 없는 경우가 절반을 훨씬 넘기 때문이다. 수집된 998건(72개 지역)의 저항사건 중 인원이 명시된 사례는 316건(31.7%)에 지나지 않았다.

까? 쇠락의 1차 원인은 1980년대 중후반에 철거 및 보상 절차가 집중된 사업주기 자체에 있을 것이다. 그렇지만, 1990년대 중반까지도 여전히 개발사업이 성황을 이뤘다는 점에서, 다른 원인을 찾을 필요가 있다. 이에 주민 저항운동의 내적 요소, 이를테면 행위자의 성격과 이들이 제기한 요구, 그리고 이와 관련된 정치적 역학관계로 관심을 돌린다.

〈그림 4〉 수도권 (재) 개발지역 저항사건의 행위자 변화



자료: 수도권 (재) 개발지역 주민 저항사건 데이터셋.

이를 위해 먼저 저항사건의 주도적 행위자가 누구였는지를 살펴보자. <그림 4>는 개발사업과 관련된 주민 집단들 가운데 저항운동의 주체가 어떻게 변모했는지를 보여준다. 첫눈에 확연히 드러나는 것은 주된 저항 행위자가 세입자였다는 사실이다. 세입자들은 1985년 이래 저항행동 대부분을 주도하는 투쟁의 주역이 된다. 한편, 1984~1985년과 1989~1991년의 두 시기에는 연합 결사체가 일정한 몫을 차지했으며, 예외적으로 1985년에는 가옥주 결사체가 집합행동의 일선에 등장하기도 했다. 주요 사업지구별로 저항 행위자를 정리한 그림 하단은 이러한 이례성을 더 자세히 보여준다. 이를 통해 두 예외 군이 목동(1984~1985년)과 분당, 일산 등 신도시 개발지구(1989~1992년)의 특수성을 반영한 것임을 알 수 있다. 전자에서는, 정부가 주도하는 공영개발의 특성과 가옥주에 대한 보상 및 이주 대책조치 마련되지 않은 보상제도의 미숙으로 인해, 주민운동 내부의 이해 분리가 명확하지 않았다.¹³⁾ 후자는 농촌공동체에 속했던 지역적 특색으로 인해 반(反)개발주의적 성격의 공동투쟁이 전개된 예외적 사례였다.¹⁴⁾ 이

13) 그렇다고 해서 이해 분화 현상이 전혀 없었던 것은 아니다. 목동 철거민 투쟁은 초기의 자연 발생적 조직 단계에서 각 주민 집단의 이해관계에 따른 개별 결사로 나아갔고, 이후 다양한 방식의 이합집산을 거듭했다. 하지만 이해 분화의 맹아가 나타났음에도 불구하고, 목동 투쟁은 공동투쟁으로 성장할 수 있었다. 서울시의 소극적인 보상정책과 민주화운동세력의 개입 등이 그러한 변화를 촉발한 요소였다(한국교회사회선교협의회 도시주민사회분과위원회 1985; 한국기독교교회협의회 1985; 서울특별시 1991, 354-355).

14) 공동투쟁의 경험이라는 초기 저항의 유사성과 달리, 이후 두 지구의 저항행동은 완전히 다른 양상으로 흘러갔다. 일산에서는 이렇다 할 운동의 분화가 일어나지 않은 가운데, 연합 결사체를 중심으로 격렬한 개발저지 투쟁이 이어졌다. 반면, 분당지구에서 공동투쟁의 수명은 비교적 짧았다. 토지 수용과 보상 절차가 일단락된 뒤에 연합행동은 끝났고, 세입자들만이 고립된 투쟁을 이어갔다(일산·분당 신도시개발 반대투쟁 지원 공동대책위원회 1989; 공간환경연구회 일산신도시 연구특위 1990; 주거권 실현을 위한

와 달리, 합동재개발에 따른 저항이 고조된 중기 이후에는 세입자와 가옥주 사이의 이해 분리가 뚜렷하게 나타났다. 가옥주(지주)-개발업자 간 이해공조를 통해 수익을 추구하는 사업방식으로 인해, 갈등의 주축이 세입자와 가옥주(재개발조합)의 대립으로 옮겨갔기 때문이다(장세훈 1994, 18; 최인기 2012, 83-84). 그 결과, 합동재개발 지구에 속했던 상계동, 사당동, 동소문·돈암동 등지에서는 세입자 결사체가 저항의 주체로 등장했다.

저항운동의 성격 변화는 주민 요구의 변화에서도 목격된다. <표 3>은 6대 사업지구에서 제기된 주요 요구사항을 정리한 것인데, 이중 음영은 20% 이상을 차지하는 것들이다. 주민투쟁의 양대 요구사항은 ‘강제철거 중단’과 ‘주거생존권 보장’이며, 이 둘은 오랜 기간 주민 요구의 핵심이었다. 개발정책에 대한 전면 반대는 오히려 예외여서 신도시 지역에서만 중심 의제가 됐다. 요구사항의 변화 추이를 살펴보면, 폭발적 동원의 시기를 거치면서 ‘임대주택 및 가이주단지 제공’이 새로운 요구로 부상한 것을 알 수 있다. 그 전환점이 된 것은 동소문·돈암동 주민투쟁의 승리였다. 이즈음 반 철거 운동은 지역 간 조직화를 거쳐 급진적 도시 빈민운동, 나아가 종교단체와 민주화운동 진영과의 연대를 통한 사회연대 운동으로 성장했다. 임대주택과 가이주단지에 대한 요구는 거대 철거민단체를 중심으로 저항 의제와 운동의 집중이 일어난 결과였다.¹⁵⁾ 이에 대한

국민연합 1992).

15) 주민 요구의 변화를 연대순으로 보면 변화가 더 뚜렷해진다. 양대 요구사항의 표출 빈도가 1988년에 정점에 도달한 뒤 격감한 것과 달리, 임대주택과 임시주거지에 대한 요구는 오히려 이때를 거치면서 핵심적인 투쟁 의제로 발전한다.

〈표 3〉 사업지구별 주민 저항행동의 주요 요구사항¹⁾

(단위: 건, %)

	사업지구							합계
	목동 (’84-’85)	상계동 (’86-’88)	사당동 (’85-’89)	동소문 돈암동 (’88-’91)	분당 (’89-’92)	일산 (’89-’90)	기타 ²⁾	
강제철거 중단 (철거폭력 비판)	11 (16.7)	30 (32.6)	57 (41.9)	19 (32.2)	12 (21.4)	-	235 (33.5)	364 (30.7)
주거생존권 보장	14 (21.2)	20 (21.7)	39 (28.7)	11 (18.6)	11 (19.6)	5 (6.7)	159 (22.6)	259 (21.8)
임대주택 임시주거지 제공	11 (16.7)	1 (1.1)	13 (9.6)	15 (25.6)	8 (14.3)	-	152 (21.7)	200 (16.9)
정권규탄 재개발정책 비판	-	8 (8.7)	5 (3.7)	7 (11.9)	4 (7.1)	7 (9.3)	50 (7.1)	81 (6.8)
개발사업 반대	2 (3.0)	8 (8.7)	13 (9.6)	-	8 (14.3)	48 (64.0)	8 (1.1)	87 (7.3)
법적 제재 해소	15 (22.7)	12 (13.0)	6 (4.4)	4 (6.8)	3 (5.4)	-	38 (5.4)	78 (6.6)
기타	13 (19.7)	13 (14.1)	3 (2.2)	3 (5.1)	10 (17.9)	15 (20.0)	60 (8.5)	117 (9.9)
합계	66 (100.0)	92 (100.0)	136 (100.0)	59 (100.0)	56 (100.0)	75 (100.0)	702 (100.0)	1,186 (100.0)

주 1. 개별 사건의 1순위, 2순위 요구를 합산하여 계산.

2. 개발업체와 자본의 토지독점 비판, 이주대책 요구, 분양권 요구, 수용/철거에 대한 보상 등.

자료: 수도권 (재) 개발지역 주민 저항사건 데이터셋.

정부의 승인은 격렬한 투쟁 끝에 주민 요구의 일부가 주거권으로 제도화됐음을 의미한다. 하지만 반대로 말한다면 이것은, 상업적 개발이 일방적으로 관철되는 가운데, 일부 잔존집단에 제한된 보상을 제공하는 형태로 투쟁의 종착점이 마련됐음을 뜻한다.

실제로 주민들의 저항은 정부의 이중적 대응에 따라 점차 위축돼 갔다. <표 4>에서 볼 수 있듯, 정부는 목동 투쟁 이후 지주와 가옥주의 소유권 주장을 경제적 보상, 곧 시가(감정가) 보상과 분양권 제공을 통해 승인했다. 반면, 세입자들의 저항에 관해서는 추방과 보상을 병행하는 양면 전술을 택했다. 한편으로 정부는 공권력과 사적 폭력을 동원한 철거와 퇴거, 진압 조치를 통해 철거민 운동을 분쇄했다. 그렇지만, 급진적 사회연대 투쟁으로 성장한 주민운동을 물리력만으로 제압하기는 어려웠다. 그런 까닭으로, 재개발사업에 대한 규제·관리의 강화와 세입자보상의 제도화를 통해 주민을 달랠 유화책을 준비했다. 1987년 ‘도시재개발 업무 지침’을 통해 인구 100만 이상 대도시에 재개발 기본계획을 세울 의무를 부과하는 한편, 사업계획과 시행절차를 감독할 규제 근거도 마련했다(건설부 1987). 같은 해 서울시는 주민저항을 완화하는 차원에서 소형아파트 방 한 칸 입주권과 2개월분 주거대책비 중 하나를 선택하는 방식으로 세입자보상을 공식화했다(서울특별시 1987). 이는 동소문·돈암동 지구 세입자들의 투쟁 이후 영구임대주택 입주권과 3개월분 주거대책비로 상향 조정됐다(서울특별시 1989; 1989b, 최인기 2012, 128). 하지만 이러한 보상수준을 세입자 주거권의 광범한 승인으로 볼 수는 없다. 영구임대주택이 사실상 극빈층 영세철거민에 한정된 잔여적 정책이었기 때문이다. 따라서 세입자 주거권의 부분적 승인에도 불구하고, 주거생존권 요구는 기본적으로 유형 진압과 강제 추방의 철칙 아래 억압당했다.

〈표 4〉 1980년대 주택 개발사업 관련 보상 및 이주대책의 변화

		1981	1984		1985	1986	1987	1989	
지주	부재지주	평당 65,345원	평당 70,000원	평당 129,950원	-	평당 192,158원	-	분당: 평당 222,000원 / 일산: 평당 191,000원	평당 307,895원
		-	아파트 분양권	아파트 분양권 (무주택자)	-	20평 이하 아파트 분양권 (무주택자)	-	아파트 분양권	25평 이하 아파트 분양권 (무주택자)
	평당 65,345원	평당 70,000원	평당 129,950원	-	평당 192,158원	-	분당: 평당 222,000원 / 일산: 평당 191,000원	평당 307,895원	
	단독필지 분양권 (50평, 월가)	아파트 분양권	단독필지 분양권 (50평, 월가)	-	13~20평 아파트 분양권 (무주택자)	-	단독필지 분양권 (60~70평, 감정가의 50~60%)	단독필지 분양권 (55~75평, 월가)	
	-	-	상가/ 상업용지 분양권 (상점소유자)	-	상가분양권 (평균 계약금액, 상점소유자)	-	상가/ 상업용지 분양권 (평균 계약금액, 상점소유자, 경작자)	상가/ 상업용지 분양권 (평균 계약금액, 상점소유자, 경작자)	
지구	개포	목동	철산	-	상계	-	분당·일산	산본	
가옥주	유허가	이주 보조금	시가 보상						
	시영 아파트 입주권	아파트 분양권							
	무허가	-	감정가 보상						
		아파트 분양권							
세입자				7평 아파트 입주권 /	7평 아파트 입주권 /	소형아파트 방1개 입주권 /	연구임대주택 입주권 /		
				임대아파트 방1개 입주권 /	임대아파트 방1개 입주권 /	주거대책비 (2개월분)	주거대책비 (3개월분)		
				주거대책비 (최저 30만원)	주거대책비 (2개월분)				
				셋 중 택 1			둘 중 택 1		

주: 1970년대 가옥주 보상정책: 이주보조금 / 시영아파트 입주권 / 집단이주정착 중 택 1 (1974~1978년), 이주보조금, 시영아파트 입주권(재개발지역 주민에 한함) (1979~1981년).
 자료: 서울특별시(1992, 126~127); 대한주택공사 재개발처(1992, 219); 임서환(2005, 223)에서 재구성.

정부의 화전 양면 전술과 맞물려, 집단행동의 양상은 1989년을 기점으로 크게 변화했다. 최대주의적 사회연대를 통한 저항이 퇴조하는 대신 부문 운동으로의 고립화가 진행됐다. 이 변화는 종교단체의 운동노선 전환과 철거민 운동의 조직적 개편이 맞물린 결과였다. 저항운동의 조직에서 지대한 역할을 했던 기독교도시빈민선교협의회(기빈협)와 천주교도시빈민사목협의회(천도빈) 등의 종교운동단체는, 이때에 이르러 철거 투쟁 중심의 저항에서 지역 운동으로 운동노선을 전환했다(기독교도시빈민선교협의회·천주교도시빈민회 1989). 종교 계열 운동의 퇴조와 때를 같이 하여, 철거민단체 내부의 분열 또한 나타났다. 투쟁 전술과 운동노선의 차이에 따라 실리적 개혁 운동과 사회변혁 운동 사이의 분화가 진행됐다.¹⁶⁾¹⁷⁾ 주거운동의 내부 분화와 정부의 이중적 대응이 동시 작용한 결과, (재) 개발지 주민운동은 점차 고립된 채 소멸해 갔다.

공간 상품화에서 비롯된 사회 긴장은 폭력 ‘추방’과 선별적 ‘보상’, 주거생존권의 ‘부정’과 재산권의 ‘승인’이라는 상반된 처리 끝에 사라져갔다. 이러한 정치적 역학은 토지점유와 자력 주택건설 등으로 대표되는

16) 1989년 전국빈민연합(전빈련) 결성으로 최초의 전국 단체가 건설되었지만, 이내 운동의 분열이 나타났다. 그 결과, 주거권이나 토지 정의 요구를 중심으로 개혁적 운동을 표방하는 주거권 실현을 위한 국민연합(주거연합, 1990년 창립)과 전국철거민협의회(전철협, 1993년 창립), 사회 변혁적 차원에서 적극적 투쟁전략을 고수하는 전국철거민연합(전철연, 1994년 창립) 사이의 분화가 진행됐다(주거권 실현을 위한 전국연합 1992; 전국철거민연합 2004; 최인기 2012).

17) 이러한 변화와 더불어 주거권을 중심으로 한 국제연대 운동이 1990년대 들어 본격화되었다. 민간 사회단체들은 1996년 제2차 유엔 인간정주회의를 기점으로 주거권의 법제화를 위한 행동에 돌입했다. 아시아주거권연합과의 연대를 바탕으로 철거현장을 감시·실사하는 활동도 이어졌다.

자조적 주거 경로의 부상을 봉쇄하는 효과를 냈다. 공공주택을 비롯한 사회주택에 대한 요구가 개혁 의제로 등장하는 것 역시 가로막혔다(Kim 2018, 512).¹⁸⁾

4. 주거운동의 2차 수렴과 ‘소유를 통한 타협’

개발지 주민투쟁의 ‘비극’은 주거운동의 방향을 자가 주택을 확보하기 위한 투쟁으로 비틀었다. 대안적 출구가 모두 봉쇄된 상황에서, 남은 선택지는 결국 공급연쇄의 기회구조에 순응해 소유자가 되는 방법뿐이었다. 주거운동의 주체와 그 개혁 의제는 제각기 달랐지만, 운동의 지향점만은 서로 같은 세 갈래의 실천이 그렇게 펼쳐졌다.

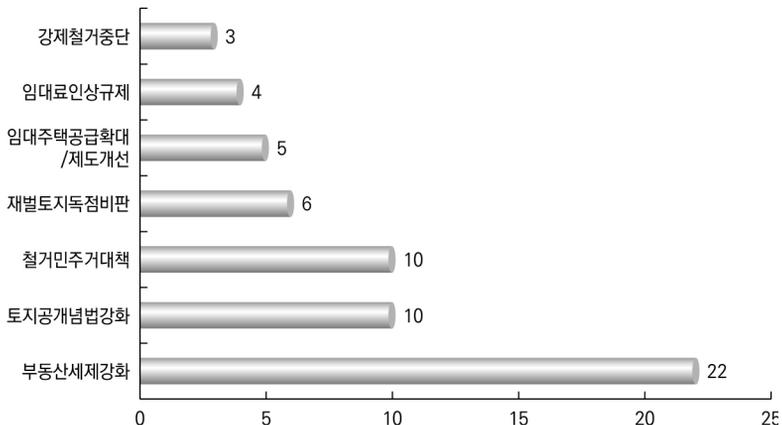
첫 번째 길은 급등하는 주택가격을 억제해 주택 소유 가능성을 높이는 방법이었다. 그 방편으로 소유의 편중과 개발이익의 전유를 제한해야 한다는 요구가 등장했고, 이는 토지공개념 3법과 종합토지세의 도입으로 이어졌다. 이러한 조세 개혁 운동을 주도한 행위자가 바로 경제정의실천연합(1989년 7월 창립, 이하 경실련)과 같은 중간계급 시민단체였다. 경실련은

18) 영구임대주택을 비롯하여 공공임대주택 정책이 제도화된 것은 사실이다. 하지만 앞서 말한 것처럼, 이는 법정 영세민이라는 잔여 집단을 대상으로 한 예외 수단에 불과했다. 그조차도 당초 입주대상보다 상위 계층에 대부분이 배분될 정도로 실제 효과는 작았다(김수현 1996, 152-162). 1990년대에 걸쳐 공급된 주택 물량 역시 연평균 8만 3천여 호에 그쳤다. 그나마도 매년 공급량의 28.2%에 달하는 주택이 분양 전환되어 매각됐다. 그 결과, 임대주택 재고는 1999년 말 기준 65만 9천여 호로, 전체 주택의 7.7%에 불과했다(건설교통부 2002; 국토교통부 2015).

한국사회를 “경제적 불의”가 만연한 곳으로 규정하면서, 경제정의의 실현을 위해 해결할 급선무로 부동산문제를 제기했다(경제정의실천시민연합 1989a). 그에 따르면, 문제의 근본 원인은 토지 소유의 편중과 투기로 인한 불로 소득에 있는데, 이것이 바로 갖가지 사회문제, 짧게 요약한다면 “계급 양극화”로 대표되는 사회 불안과 부정의의 원천이었다(경제정의실천시민연합 1989b). 이런 시각에서 경실련은, 부동산문제를 통해 한국자본주의의 갈등이 노자 간 계급대결에서 “주택소유자와 무주택자의 문제로 확대”되고 있다고 진단했다. 그런 다음, “노동자와 기업가로 구성되는 생산자층의 편에 서서 불로 소득층을 공격하는” 시민의 분배 정의 실현 운동을 선언했다(경제정의실천연합 1989b; 1889c, 34-35).

〈그림 5〉 경실련의 부동산 개혁 요구, 1989~1990년

(단위: 건)



주: 표본- 경실련이 발표한 성명(입장)서 총 66건 중 부동산 관련 문건 56건. 문건당 주요 요구사항 2가지를 채택하여 합산.

자료: 경제정의실천시민연합(1990a; 1990b)에서 재구성.

분배 정의의 실현 수단으로 경실련이 내세운 것이 토지공개념을 비롯한 부동산세제의 강화였다. <그림 5>는 출범 2년 동안 경실련이 발표한 주요 요구사항을 중심으로, 이 단체가 제기한 개혁 의제를 정리한 것이다. 이를 보면 경실련의 노력이 압도적으로 집중된 곳이 조세 개혁 운동이었다. 부동산세제와 토지공개념 강화 정책이 주된 요구였고, 토지공개념 논쟁의 한 축이었던 재벌의 토지독점 비판 역시 중요한 의제였다. 이와 대조적으로, 임대차제도 개선이나 철거정책의 개혁 같은 의제들은 주변적 위치에 그쳤다. 임대차 관계의 보호와 관련된 의제는 ‘경실련 세입자협의회’ 결성 전후에 산발적으로 등장했을 뿐이었다. 철거정책과 관련된 요구가 상대적으로 높은 비중을 차지하는 것으로 보이지만, 이 역시 착시에 가깝다. 철거민 운동을 적극적으로 지원한 사회운동세력은 경실련과 같은 시민단체가 아니라 기존 민중운동 진영이었다. 실제 경실련이 지원한 재개발 지구는 서초동 대법원부지 일대 비닐하우스촌(꽃마을)뿐이었고, 여기 보이는 요구들도 대부분 꽃마을 투쟁과 관련된 것이었다.

이렇듯 경실련은 대중의 주택구매능력을 신장하고 소유의 형평성을 높이는 방안으로 조세 개혁에 집중했다. 토지소유자와 개발업자에게 향하는 자본이득을 제한하고 주택가격을 안정시킴으로써, 소득 능력을 갖춘 중간계급 실수요자의 주택구매를 활성화할 수 있다는 판단이었다. 그리하여, 경실련은 조세 개혁에 대한 재계의 반발이 본격화된 시점에서 공개념법 원안을 지키려 했고, 그러한 노력은 토지공개념 관련 법령의 입법이라는 결실로 이어졌다.¹⁹⁾ 이런 식으로, 경실련 운동은 중간계급을 포함하여 소득 능력이 있는 예비 소유자들의 이해관계를 규합하는 역할을 했다.

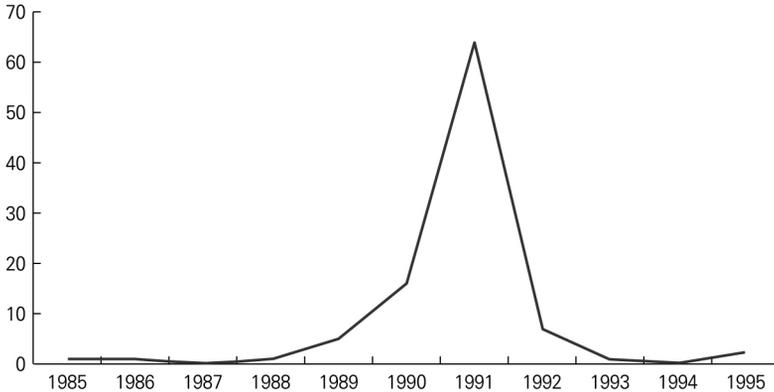
두 번째로, 주택 소유기회를 제한하는 왜곡된 배분 제도, 특히 청약제도를 중심으로 짜인 분양제도에 대한 개혁 요구가 제기됐다. 분양제도의 문제점은 무엇보다 적체된 청약 대기자의 숫자에서 압축적으로 드러난다. 1987년 19만 4천여 명이었던 청약가입자의 수는 1991년 188만 6천여 명으로 급증했다(대한주택공사 1993; 2001). 그렇지만 폭증하는 수요에 견줘 공급물량은 크게 부족했다. 200만 호 건설계획과 같은 대규모 공급 계획이 진행됐지만, 실제 분양까지는 시차가 있었다. 이처럼 공급이 절대적으로 부족했을 뿐만 아니라, 실제 공급된 물량조차 중(소)형 주택을 원하는 가족들의 평균적 요구와는 달랐다. 절대적, 상대적 공급 부족의 결과는 청약 대기자의 적체로 이어졌다. 서울지역 1순위 가입자 수는 1992년 3월을 기준으로 총 62만여 명에 달했고, 그들 대부분이 2년 이상의 장기 대기자에 속했다(대한주택공사 1992b). 그런데 이들이 장기 대기자가 된 이유가 과소 공급이나 공급-수요의 불일치, 낙첨과 같은 불운 때문만은 아니었다. 그것은 주거의 필요보다 가구의 경제적 능력을, 그리고 정책이나 정치적 필요를 우선시하는 왜곡된 배분 방식의 문제이기도 했다. 이런 관점에서, 청약가입자들이 주택분양에 실패했던 것은 정부의 무능력이나 시장실패 때문이 아니었다. 오히려 그것이 다분히 의도된 결과였기에,²⁰⁾ 청약제도에 대한 깊은 불신과 반발이 이로부터 생겨났다.

19) 경실련은 연이은 성명과 입장 발표, 최고위 정책담당자와의 면담과 진정, 정책 공청회와 군중 집회 개최 등의 방법으로 공개념 강화를 위한 정책 압력을 행사했다(경제정의실천연합 1990a; 1990b).

20) 주택분양의 전 과정은 '주택공급에 관한 규칙'(이하, 주택공급규칙)에 따라 통제됐다. 이 규칙은 본래 국민주택의 분양절차를 관장하는 건설부령(국민주택의 우선공급에 관한

〈그림 6〉 청약상품 가입자들의 제도 불만, 1985~1995년

(단위: 건)



주: '청약'과 '항의', '소동', '시위', '집회', '저항', '분쟁', '반발' 등을 각각 결합하여 핵심어 검색. 한겨레, 동아, 매일경제, 경향신문 기사 노출 건수를 합산.

자료: 네이버 뉴스 라이브러리(newslibrary.naver.com)에서 채구성.

〈그림 6〉은 청약가입자들의 반감이 얼마나 고조됐는지를 보여준다. 1990~1992년에 이르러 청약가입자들의 불만은 갑작스레 주요 일간지 지면에 오르내리기 시작한다. 내 집의 필요가 절실했음에도 불구하고, 분양에서 번번이 낙방한 이들이 공급규칙 자체를 문제 삼기 시작한 것이

규칙', 1977년)으로 도입되었다가, 1978년 민영주택을 아우르는 분양규칙으로 확대됐다. 이 명령은 국민주택과 민영주택의 분양절차를 각각 일반분양과 특별분양으로 나누는 다음, 이를 청약저축 제도와 연계하여 규제했다. 이러한 분양절차에서는 기본적으로 가구의 구매력 격차에 따른 주택 소비가 이루어졌다. 그렇지만, 소득 능력에 따른 배분으로 규정하기 힘든 시혜주의적 요소 역시 포함돼 있었다. 이에 따라, 국가 프로젝트나 경제성장에 이바지한 공무원 집단과 국영 부문 엘리트, 정부 시책과 관련된 특수 인구집단이 주택분양에서 우선권을 얻었다. 주택공급규칙이 정한 분양대상과 그 우선순위의 변화에 근거하여 주택공급의 편향성을 분석한 연구로 김명수(2018, 180-184)를 참고할 수 있다.

다. 이러한 상황은 급기야 사상 초유의 집단행동을 낳았다. 특히, 중형주택 분양을 전제로 개설된 선매청약저축 가입자들이 그 중심에 섰다. 공공주택 건설계획이 소형주택 중심으로 전환되면서 공급 우선순위에서 밀려난 이들은, 1990년부터 건설부와 국회에 주택 배분 방식의 조정을 요구했다. 중형 국민주택 중심의 공급확대 정책과 공급규칙 개편을 통한 주택 배분의 합리화가 주된 요구였다(선매청약 장기 저축자 920명 일동 1990: 주봉석 외 630인 1990). 하지만 기대한 정책전환은 없었고, 급기야 이들은 ‘(선매)청약저축가입자협의회’를 결성한 후 집단행동에 나섰다.²¹⁾

제도 불만에 정부는 주택공급규칙의 점진적 개정으로 대응했다. 물론, 공급계획의 급격한 전환이나 분양제도의 기본 골격을 허무는 변화는 이루어지지 않았다. 그렇지만, 장기 무주택자의 배분 순위를 상향 조정하거나, 영구불입 시술자와 같은 특정 인구집단에 대한 선택적 특혜를 철폐하는 방식으로, 배분의 불합리성을 어느 정도 개선했다. 이를 통해 주택 생산비용을 분담해왔음에도 불구하고, 분양에 실패함으로써 생긴 불균등한 교환관계가 상당 부분 제거됐다. 기여에 맞는 보상을 바라는 청약가입자들의 정책 압력이 제한적으로나마 수용되는 순간이었다.

셋째, 노동계급 주택문제의 해법 역시 집단주택의 형성이 아닌, 임금

21) 청약 대기자들의 분노는 수서 등 4개 지구의 시영아파트 분양접수 현장(1991/12/03)에서 가장 극적으로 폭발했다. 이날 청약가입자 천여 명이 분양신청 자격 제한에 항의하며 분양 신청서를 빼앗아 찢은 후, 잠실종합운동장 앞 도로에서 연좌시위를 벌였다(동아일보 1991/12/04; 한겨레신문 1991/12/04). 이 사건이 사전에 조직되지 않은 우발적 군중행동이라는 점에서, 무주택 청약 대기자들의 불만이 얼마나 누적되어 있었는지를 짐작할 수 있다.

인상과 기업복지를 통한 내 집 마련으로 고착됐다. 주거비 급증에서 비롯된 노동력 재생산의 위기는 대체로 두 가지 경로의 계급정치를 거치며 처리됐다. 먼저, 노동계급 주택문제는 생계비 책정에 관한 임금교섭의 하위 쟁점으로 수용되어 임금인상 압력을 빚어냈다. 민주화는 임금교섭을 통한 임금 결정의 정례화·제도화를 가져왔고, 노동자의 생활임금에 해당하는 생계비의 계측을 둘러싼 협상의 장을 만들어냈다. 양대 노동자단체는 최저생계비의 상승을 근거로 1987년 이후 매년 20% 안팎의 임금인상을 요구했다. 노동자단체가 작성한 임금협상 기초자료에 의거할 때, 생계비 상승을 추동한 주된 요소 중 하나가 주거비였다. 주거비 폭증은 그간의 임금억압과 소비자물가 상승과 더불어 임금인상의 당위성을 뒷받침하는 논거로 쓰였다. 노동 측의 요구는 작업장별 노사 교섭을 거쳐 명목임금의 상대적 증가를 가져왔다.²²⁾ 이런 식으로 노동계급 주택문제는 임금교섭의 하위 쟁점으로 편입되어, 개별 기업별 노조의 ‘임금인상 정치’(유형근 2012, 112-127)에 흡수됐다. 이를 통해 노동계급 주택문제는 개별 노조의 교섭력과 자원 동원능력에 기초한 경제적 차등 보상의 문제로 전환됐다.

22) 양대 노동단체의 최저생계비 계측액은 한국노동조합총연맹(1990)과 전국노동조합협의회(1991~1993)를 기준으로 했다. 임금인상 요구율은 한국노동연구원(1990b: 1992~1994), 명목임금인상률은 통계청의 『한국통계연감』을 참고했다.

〈표 5〉 단체협약에 따른 노동자 주거 지원의 제도화, 1990~1991년

(단위: 개 세[노조], %)

	1990	1991
사원주택 건설계획	-	25 (14.0)
주택자금 대출	35 (25.2) [요구 노조: 36 / 수용률: 97.2]	65 (36.3)
주택수당	13 (9.4) [요구 노조: 52 / 수용률: 25.0]	27 (15.1) [통상임금 포함: 13]
사내 복지기금 운영	-	37 (20.7) [주거 지원 용도 명문: 9]
조사기관(표본)	경제단체협의회(139)	전국노동조합협의회(179)

자료: 경제단체협의회, 1990. "정부의 노동자 주택 25만 호 건설계획에 관한 건의"; 전인우(1991)에서 재인용; 전국노동조합협의회(1992).

또 다른 문제해결 통로가 된 것은 기업복지를 통한 자가보유 경로였다. 이는 노조 요구로 시작된 단체교섭 결과가 정부의 '근로자 주택'정책과 맞물리면서 조형됐다. 그 발단이 된 것은 노동 측이 단체교섭 의제로 제기한 사내복지를 통한 주거대책이었다. 이러한 교섭전략에 따라 노동자 주거 지원 문제가 1990년 이후 단체교섭의 중요 쟁점으로 부상했다. 〈표 5〉에서 보는 것처럼, 이때를 거치며 주거 지원 대책이 단체협약 규정에 본격적으로 명문화되기 시작한다. 이 표는 경제단체협의회와 전국노동조합협의회 산하 사업장에서 1990년과 1991년에 체결된 단체교섭 결과를 나타낸다. 이를 보면, 주택자금 대출과 주택수당, 사내 복지기금 등이 주된 기업복지 수단으로 도입되고 있다. 1990년 한국노동조합총연맹 산하 노조가 체결한 단체협약 중 주택자금 대출을 규정한 것이 3.4%에 그친 것과 비교하면 놀라운 진전이 아닐 수 없다(한국노동연구원 1990a, 184-185). 주택자금 대출이 고용주 수용률이 가장 높은 지원형태였던 것

과 달리, 주택수당의 도입은 상대적으로 적었다. 주택수당이 임금인상 요인으로 기능하는 것을 기업주들이 우려했기 때문이다. 아울러 사내복지 기금이나 사원주택 건설에 합의한 사례도 적잖이 등장했다.

이 가운데 사원주택 건설계획은 정부의 ‘근로자 주택’ 정책에 기반을 두고 있었다. 다시 말해, ‘근로 복지주택’(분양주택)과 ‘사원임대주택’으로 구성된 근로자 주택의 공급을 통해 노동자 주거문제에 대응하려던 정부의 계획이 그 밑바탕이 되었다. 이는 노동자 주거안정의 책임을 기업주에게 이전하는 한편, 국민주택기금의 지원과 금융, 세제 혜택을 통해 이를 보조하는 방식의 정책 설계였다. 하지만 근로자 주택의 실제 운용 방향은 달랐다. 그렇게 된 가장 큰 이유는 노동자들의 일반 분양주택 선호와 임대주택 입주 기피로 미분양이 속출했던 데 있었다. 이에 정부는 최종 미분양된 근로자 주택을 일반 분양주택으로 전환하거나, 입주자격 완화나 임대 의무기간 단축, 전용면적 확대, 전매 제한 완화 등의 제도 개편을 통해 입주자 수요를 확보하려 했다(건설교통부 1995). 하지만 이로 인해 근로자 주택의 의미는 오히려 퇴색했다. 근로 복지주택이 일반 분양주택의 대체물이 됐고, 사원임대주택 또한 분양전환을 통해 소유의 대상으로 전락했다. 결국, 근로자 주택은 ‘저소득 노동계급’의 주거안정책이 아니라, 노동자의 자가보유 수단으로 변질됐다. 노동계급 주택문제로 불거진 계급갈등이 경제적 보상을 통한 자가보유의 추구를 통해 순치됐다고 평가할 수 있는 대목이다. 집단화된 노동자 주거의 모색이 아니라, 자가소유에 기초한 개별화된 문제해결의 출구가 마련된 것이다.

이제껏 논의한 실천들은 정부의 대량공급 정책과 맞물려 주택 소유의

확대라는 결실을 낳았다. 자원동원형 연쇄의 구조적 관성이 유지되는 조건에서 진행된 공급 위주의 정책으로, 자가보유를 향한 실천의 성공 가능성은 대폭 커졌다. 실제로 주택 소유기회가 양적으로 늘어났을 뿐만 아니라, 주택소유자의 계급적 범주 역시 넓어졌다.²³⁾ 왜곡된 배분체계의 합리화가 어느 정도 진행되면서, 주택 소비에서 배제됐던 대다수 중간계급과 노동계급의 상층이 자가소유자의 지위를 얻게 됐다.

하지만 긍정적 변화의 이면에는 부정적 영향도 존재했다. 앞서 논의한 실천들은 평등한 소유를 지향했던 것이지, 소유권 자체를 부정한 것이 아니었다. 달리 말해, 이 운동은 소유 확대를 위한 수단으로 소유 독점해소와 자본이득 규제, 공급제도 개혁과 같은 의제를 제기한 것이었다. 따라서 반시장적 논리에 입각한 주택의 탈 상품화나 보편적 주거권의 실현 등은 이 운동의 목표가 될 수 없었다. 같은 맥락에서 소유(권)에서 비롯되는 자산 혜택, 즉 주택거래에서 생기는 자본이득 역시 배격하지 않았다. 다만, 그 수혜자를 일부의 독점적 소유자에서, 다수의 평범한 가계로 넓힐 것을 제한한 것뿐이었다. 자가보유에서 생기는 혜택을 소수가

23) 1990년 역대 최저치인 49.9%까지 떨어졌던 자가 점유율은 1995년 53.3%의 수준을 회복했다. 서울로 한정하면 1990년 38.0%, 1995년 39.7%로 상승 폭이 상대적으로 작았다. 하지만 수도권으로 범위로 확대할 경우, 1990년 42.2%에서 1995년 46.0%로 더 큰 상승세가 나타났다(통계청 인구주택총조사). 여기에는 수도권 신도시 아파트로의 자가 이주에 따른 상향 주거이동이 상당 부분 포함됐다. 실제로 신도시 입주자는 그 대부분이 소득 6분위 이상의 대졸 이상 학력자인 예외적 인구집단이었다(고철·박종택 1993, 35-37). 그 절대다수가 중간계급이라는 점도 흥미롭다. 국토연구원이 1999년 수행한 조사에 따르면, 신도시 거주자의 직업은 자영업이 34.2%, 사무기술직이 43.2%로, 전체 표본의 77.4%가 신·구 중간계급에 속했다(천현숙 2004, 98-99). 신도시개발은 중간계급의 내 집 마련 열망을 실현한 획기적 사건이었다.

독점하는 상황이 문제이지, 다수가 경제적 안전망으로 이를 활용하는 것은 문제가 아니라고 본 것이다. 그러한 까닭에 이 운동은 소유의 확대 이후에도 계속될 주거계층 간의 소득 이전을 문제 삼지 않았다. 사적 생계 수단으로서 주택의 위상을 유지되는 조건에서 진행된 소유의 확대, 그것은 결국 자산가격 상승에서 삶의 안전을 찾고 주택거래를 통해 타인 소득을 수취할 수 있는 인구집단의 확대를 의미했다.

이러한 관점에서, 민주화 이행기 주거운동의 성공이 오히려 사회 분화와 경쟁의 심화라는 역설적 결과를 낳는 계기가 되었다. 주거문제에 대한 해결책이 '자가소유'로 수렴되는 과정, 달리 표현하여 자가소유가 지배적 점유형태로 정상화되는 과정은, 주택의 성격을 폐쇄적인 사회 재생산의 통로로 고착하는 결과를 가져왔다. 이로써 거대한 사회 불안을 조성했던 주거문제의 폭발력은 '소유를 통한 타협'(Kim 2018, 513-514)을 거치며 순차됐다. 앞서 논의한 주거운동의 1차 분기의 뒤를 이으면서도 그와 나란히 진행된 이 2차 수렴 끝에, 주거문제에 맞선 도시민들의 권리주장은 자가보유를 통한 생계라는 시장(체제) 순응적 해법으로 축소됐다.

5. 결론

1980년대 말 지가상승에서 촉발된 주거문제는 자원동원형 연쇄의 비용-편익 구조를 둘러싼 거대한 불화를 만들어냈다. 공급연쇄에 참여하는 주요 수혜자 사이의 이익 경쟁과 갈등이 격화됐을 뿐만 아니라, 수혜 구

조에서 소외된 외부자들, 그 가운데에서도 주거 불안과 소유 불평등에 대한 무주택 가구의 불만이 크게 고조됐다. 정부 역시 민주화가 촉발한 정치적 혼란 속에서 주거문제의 중요성을 새롭게 인식했다. 독립적 성장 산업으로서 주택산업의 가치를 새롭게 발견했고, 무엇보다 주거문제가 가진 정치적 파급력을 실감하며 그에 대한 선제적 봉쇄를 꾀했다. 주택 정책의 전환을 통한 적극적인 개입이 그에 따른 귀결이었다.

개입의 요체는 주택의 대량생산을 통해 주거문제에 대처하는 대량공급정책이었다. 정부는 중간계급의 주택 수요에 맞춘 표준 주택, 즉 아파트 공급에 필요한 대단위 택지를 공급하는 한편, 대량 생산체계를 뒷받침하는 공급계획과 제도적 수단을 구축해나갔다. 그러한 개입은 추상공간으로의 공간 전환을 수반했고, 상업적 공간계획에 맞선 개발지 주민들의 격렬한 투쟁 역시 불리왔다.

하지만 이렇게 조성된 긴장은 정부의 양면적 정책 대응에 부딪혀 소진됐다. 주민투쟁의 전개과정에서 지주와 가옥주 중심의 소유권운동과 저소득 세입자들의 주거(생존)권운동의 분리가 생겨났고, 이에 발맞추어 정부 역시 대조적인 방식으로 각각의 운동에 대처했다. 재산권 침해에 대한 물질적 보상을 통해 소유권 요구를 승인한 것에 반해, 주거생존을 위한 저항은 유형 진압과 잔존집단에 대한 제한적 보상을 통해 부정했다. 이 같은 이중적 결말은 토지점유와 자력 건설에 기초한 주거지 형성경로를 철저히 부정하는 한편, 사회주택에 관한 공론의 형성 또한 가로막는 계기가 됐다.

개발지 주민투쟁의 '비극'은 주거운동의 방향을 주택의 대중 소유를 향

한 투쟁으로 비트는 효과를 냈다. 중간계급 중심의 예비 소비자들은 자가 주택에 대한 접근권을 확장하기 위한 제도 개혁에 매달렸다. 노동계급 운동 또한 계급역량을 동원한 집단 주거의 모색 대신에, 자가보유를 통한 개별적 ‘중산층화’ 전략에 집중했다. 이렇게 형성된 실천은 정부의 공급확대 정책과 맞물려 자가소유의 확대라는 결실을 만들어냈다. ‘소유를 통한 타협’을 통해 주거문제의 폭발력이 체제 내부로 흡수되는 순간이었다. 지배적 점유형태로서 자가소유의 지위가 공고해지는 이 변화와 나란히, 소유에 기댄 삶에 대한 중산층 도시 가구의 의존 역시 깊어졌다.

이러한 시각에서, 주거문제로 조성된 사회 불화가 오히려 자가소유(권)의 정상화라는 역설적인 결과를 만들어냈다. 이러한 변화의 의미는 주거권 형성의 ‘지체’나, 경제민주화 운동의 ‘소실’(또는 제한된 성취)로 한정되지 않는다. 오히려 주목해야 할 것은, 사인(私人)주의적 삶의 도구로 자가소유권을 쫓는 생활방식이 이를 통해 변창할 수 있었다는 점이다. 이 변화는, 계층 간 경쟁과 사회 선택을 격화시킨 직접적인 계기이자, 소유권 논리에 기초한 사회구상과 전망을 낳는 물질 기반의 형성 과정이라는 점에서, 한국 민주주의의 성숙에 부정적인 영향을 남겼다.²⁴⁾ ~~다만~~

24) 지난 수십 년 동안 선진자본주의 사회에서는 주택의 상품화와 자가보유의 확대 추세가 공통으로 나타났다. 이러한 변화 속에서 ‘주택체계의 제도적 다양성이 축소되는 가운데 자가보유 중심 사회로의 수렴이 진행됐는가?’에 관한 물음도 등장했다. 이행의 증거로 입을 만한 변화들도 있지만, 각국의 제도적 특징들이 아직 유지되고 있다는 반론(Schwartz and Seabrooke 2009; 신진욱·이은지 2014)도 만만치 않다. 한국사회의 경우에도 자원동원형 주택공급연쇄의 기본 골격과 ‘자가-민간임대 이중구조’(앞의 논문)에 기초한 점유형태의 특색이 여전히 유지되고 있다. 그런데 흥미로운 것은, 한국사회를 자가보유자 사회(homeowner society)로 분류하긴 어렵다 할지라도,

부록: 수도권 (재) 개발지역 주민 저항사건 코딩원칙

원자료 출처 및 자료추출 원칙:

- 1984년 이후 1988년까지 서울시 21개 지역 재개발지역 주민들이 발행한 소식지, 유인물, 성명서 등을 모아 엮은 도시빈민연구소(1988)과 1987년 철거지 주민투쟁을 정리한 기독교도시빈민선교협의회 외(1988)를 기본 원자료로 활용했다.
- 위 자료에 빠진 목동, 상계동, 사당동 등 대규모 철거지역과 1기 신도시개발 반대 투쟁이 일어난 분당·일산 지역, 철거민 연합단체 등의 활동에 대해서는 아래 자료집을 활용했다.

목동: 한국교회사회선교협의회 주민사회분과위원회(1985), 한국기독교교회협의회(1984).

상계동: 상계동세입자대책위원회(1986).

사당동: 사당2동세입자대책위원회·서울지역총학생회연합(1988), 동작구사당3동산24번지 세입자대책위(1985).

동소문·돈암동: 동소문·돈암세입자대책위원회 외(1988).

연합단체: 서울시철거민협의회(1988·1994), 주거연합(1992).

자가소유권에 의존한 생계방식 자체는 금융 세계화 이전부터 이미 뚜렷하게 존재하고 있었다는 사실이다. 오히려 금융자본주의는 그러한 생활양식이 더욱 번창할 수 있는 계기를 제공했다. 금융자본의 헤게모니가 자원동원형 연쇄 특유의 투기적 공급구조를 작동하는 새로운 동력이 된 것이다. 이를 바탕으로, '투기적 도시화'(speculative urbanization, Shin and Kim 2016)에 편승한 사민주의적 생활전략 역시 더욱 만개할 수 있었다. 심지어 세계금융위기의 충격으로 투기적 공급질서가 위협받는 현재에도 그러한 관성은 유지되고 있다. 눈에 보이는 대안이 존재하지 않을 때 사람들은 이제까지의 생활방식에 또다시 의존하곤 한다. 그러한 행동들이 도시 불평등과 주거난을 조장하는 되먹임 작용이 나타나고 있다.

- 두 항목에 포괄되지 않는 개발지역 또는 시간대에 대해서는 민주화운동기념사업회가 구축한 오픈 아카이브즈(<http://archives.kdemo.or.kr/>)에 수집된 자료를 활용했다.

저항사건:

- (재) 개발지역 주민 저항사건은 “(재) 개발지역 가옥주, 세입자 등 주민과 주민 결사체, 연합단체 등이 자신의 집단 이익을 행사하기 위해 개발업자와 공공개발기구, 정치 엘리트 또는 당국에 대항하여 벌인 직접 행동”으로 규정한다.

연쇄적 사건(chain of events)의 처리:

- 동일 행위자의 저항 사건이 시간과 장소에 따라 명료하게 구분될 경우 각 사건을 별개 사건으로 코딩했다. 단, 동일 시간대 또는 동일 장소에서 여러 사건 레퍼토리가 겹칠 때는 이를 하나의 사건으로 코딩하되, 가장 급진적인 것을 대표값으로 사용했다.
- 참여자 수가 원자료 별로 다를 경우 평균치를 사용했다.
- 원자료에서 사건일지 등의 형태로 저항 사건의 변화 추세를 정리하고 있는 경우, 이를 토대로 사건의 추이를 재구성한 후 중복되는 사건을 병합 코딩했다.

참고문헌

- 강문수·김중용. 1988. 『주택금융의 현황과 발전방향』. 한국개발연구원.
- 건설교통부. 1995. “근로자주택제도 추진현황.” 국가기록원 기록물철(DA0517049).
_____. 1996. 『건설교통통계연보(건설부문)』.
_____(국토교통부). 2002(·2015). 『주택업무편람』.
- 건설부. 1986·1991. 『건설통계편람』.
_____. 1987. “도시재개발 업무지침 시달.” 국가기록원 기록물철(DA0064257).
_____. 1988. “6차 계획 기간 중(’88~’92) 주택건설계획.” 국가기록원 기록물
철(DA1261938).
_____. 1989a. “도시재개발제도개선(안).” 국가기록원 기록물철(DA0516263).
_____. 1989b. “도시영세민 주거안정특별대책: 영구임대주택 25만호 건설계
획.” 국가기록원 기록물철(DA1261938).
_____. 1989c. “주택공급확대를 통한 주택가격안정대책.” 국가기록원 기록물
철(DA1261938).
_____. 1989d. “주택 대량공급을 위한 분당·일산 새 주택도시 건설계획.” 국가
기록원 기록물철(DA1261938).
- 경제기획원. 각 연도. 『한국통계편람』.
- 경제정의실천시민연합. 1989a. “경실련 발기선언문.” 경제정의실천연합 인터넷
홈페이지 <http://ccej.or.kr/>.
_____. 1989b. “경실련 취지선언문.” 경제정의실천연합 인터넷 홈페이지
<http://ccej.or.kr/>.
_____. 1989c. 『땅·집: 한국의 토지주택정책, 어디로 가야할 것인가』. 한울.
_____. 1990a. 『〈경실련〉 출범 1주년 기념자료집』.
_____. 1990b. 『89, 90년 〈경실련〉 보도자료 및 성명서 모음집』.

- 고철·박종택. 1993. 『신도시 건설에 따른 인구이동 및 주거상태 변화에 관한 연구』. 국토개발연구원.
- 공간환경연구회 일산신도시 연구특위. 1990. 『신도시개발 반대투쟁 자료집(I)』. 공동주택연구회. 1999. 『한국 공동주택계획의 역사』. 세진사.
- 국토개발연구원. 1991. 『전환기의 주택정책 방향모색』.
- 기독교도시시민선교협의회·천주교도시시민회. 1989. “기빈협, 천도민 지역운동 정책 토론회.” 민주화운동기념사업회 오픈아카이브즈 <http://archives.kdemo.or.kr/>.
- 기독교도시시민선교협의회·천주교도시시민회·한국교회사회선교협의회. 1988. 『1987년 도시빈민 철거투쟁 자료집』.
- 김명수. 2018. “한국 주거문제의 구조적 기원(1970~1985): 자원동원형 주택공급연쇄와 그 내부 긴장.” 『공간과사회』 28권 2호. 158-205.
- 김수현. 1996. 『한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격』. 서울대학교 환경대학원 박사학위논문.
- 내무부. 각 연도. 『한국도시연감』.
- 대한상공회의소. 1989. “대한·서울상공회의소 업계의견.” 한국토지행정학회 편. 『토지공개념제도 관련 자료집』.
- 대한주택공사. 1967. 『한국주택현황』.
- _____. 1980·1992b. 『주택통계편람』.
- _____. 1989. 『도시정비 및 저소득층을 위한 주택개량재개발기법연구』.
- _____. 1992a. 『대한주택공사 30년사』.
- _____. 1993·2001. 『주택핸드북』.
- 대한주택공사 재개발처. 1992. 『불량주택정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안』.
- 도시빈민연구소. 1988. 『철거반대투쟁자료집: 소식지·유인물 모음』.
- 동소문·돈암세입자대책위원회·천주교도시시민회·민주쟁취국민운동 성북구지부. 1988. 『도시빈민의 삶과 현실: 동소문·돈암동을 중심으로』.

- 동작구 사당3동 산24번지 세입자대책위원회. 1985. 『사당 3동 산24번지 주민들의 외침』. 민주화운동기념사업회 오픈아카이브즈 <http://archives.kdemo.or.kr/>.
- 사당2동 세입자 대책위원회·서울지역 총학생회연합. 1988. 『사당2동 투쟁 보고서: 사당동은 또하나의 광주다!』.
- 상계동세입자대책위원회. 1986. “상계동 173번지 세입자 투쟁 일지.” 민주화운동기념사업회 오픈아카이브즈 <http://archives.kdemo.or.kr/>.
- 서울특별시. 1987. “재개발사업 및 도시계획사업 시행에 따른 철거건물 세입자 대책.” 국가기록원 기록물철(DA0064257).
- _____. 1989a. “서울특별시 주택개량재개발사업 업무지침(합동재개발) 개정 보고.” 국가기록원 기록물철(DA0064257).
- _____. 1989b. “주택개량재개발사업 업무지침 개정시행 보고.” 국가기록원 기록물철(DA0064257).
- _____. 1991. 『목동공영개발 평가보고서』.
- 서종균·김수현. 1996. “주택정책과 주거권, 주거권운동.” 『도시와 빈곤』 20호. 54-88.
- 선매청약 장기 저축자 920명 일동. 1990. “건설부 탄원서.” 국회 건설위원회 청원(청원번호: 130438) 별첨문서. 국회의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/>.
- 손호철. 1991. “자본주의국가와 토지공개념: 6공화국의 토지공개념 관련법안 입법을 중심으로.” 『한국정치연구』 3집 1호. 191-216.
- 신진욱·이은지. 2012. “금융화 시대의 주택체제 변동의 네 가지 경로: 국제 비교 관점에서 본 한국 주택불평등 구조의 특성.” 『경제와사회』 95. 218-253.
- 앵겔스, 프리드리히. 1990. “주택문제에 대하여.” 최인호·김석진 역. 『칼 맑스 프리드리히 앵겔스 저작선집』 4권. 박종철출판사.
- 유형근. 2012. 『한국 노동계급의 형성과 변형: 울산지역 대기업 노동자를 중심

- 으로, 1987~2010』. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 윤혜정. 1996. 『주거환경개선을 위한 주거지역 유형화에 관한 연구: 서울시를 사례로』. 서울대학교 환경대학원 박사학위논문.
- 이장규·김왕기·허정구·김종수·남윤호. 2011. 『경제가 민주화를 만났을 때: 노태우 경제의 재조명』. 올림.
- 일산·분당 신도시개발 반대투쟁 지원 공동대책위원회. 1989. 『신도시개발 반대투쟁 자료집』.
- 임서환. 2005. 『주택정책 반세기: 정치경제환경 변화와 주택정책의 전개과정』. 기문당
- 장세훈. 1994. 『불량주택재개발정책: 현황과 대책』. 국회도서관 입법조사분석실.
- 전국경제인연합회. 1989. “전국경제인연합회 의견.” 한국토지행정학회 편. 『토지공개념제도 관련 자료집』.
- 전국노동조합협의회. 1990. 『1990년 임금인상투쟁지침서』. 백산서당.
- _____. 1991~1993. 『임금지침』. 돌베개.
- _____. 1992. 『임금투쟁·단체협약 분석: 임금인상 투쟁분석·단체협약분석·임금체계 분석』. 돌베개.
- 전인우. 1991. “노동자 주택.” 현대경제사회연구원 편. 『주택문제 해소 대책』. 현대경제사회연구원.
- 주거권 실현을 위한 국민연합. 1992. 『주거연합 2주년 기념 자료집』.
- 주봉석 외 630인. 1990. “장기주택청약저축가입자에 대한 국민주택(전용면적 25.7평 규모)의 확대공급에 관한 청원.” 국회 건설위원회 청원(청원번호: 130438). 국회의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/>.
- 천현숙. 2004. “수도권 신도시 거주자들의 주거이동 동기와 유형.” 『경기논단』 6권 1호. 91-111.
- 최인기. 2012. 『가난의 시대: 대한민국 도시빈민은 어떻게 살았는가?』. 동녘.
- 통계청. 각 연도. 『한국의 사회지표』.

- _____. 각 연도. 『한국통계연감』.
- 하성규. 1991. “공공임대주택.” 현대경제사회연구원 편. 『주택문제 해소대책』. 현대사회경제연구원.
- _____. 2006. 『주택정책론』. 박영사.
- 하성규·유재현·권용우·장성수. 1993. 『집: 기쁨과 고통의 뿌리』. 비봉출판사.
- 한국교회사회선교협의회 도시주민사회분과위원회. 1985. 『목동 공영개발과 주민운동사건의 전모』.
- 한국기독교교회협의회. 1985. 『목동사건조사보고서』.
- 한국노동연구원. 1990a. 『단체협약 분석』.
- _____. 1990b. 『임금관련통계자료집』.
- _____. 1992~1994. 『KLI 노동통계』.
- 한국노동조합총연맹. 1990. 『임금인상활동지침』.
- 한국은행. 2012. 『한국의 통화정책』.

- Aalbers, Manuel B. “The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis.” *Competition and Change*. 12(2). 144-166.
- Castells, Manuel. 1978. *City, Class and Power*. London: Macmillan.
- Doling, John. 1999. “Housing Policies and the Little Tigers: How Do They Compare with Other Industrialised Countries?” *Housing Studies*. 14(2). 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. 178-188.
- Doling, John and Richard Ronald. 2010. “Home Ownership and

- Asset-Based Welfare.” *Journal of Housing and the Built Environment*. 25(2). 165-173.
- Kemeny, Jim. 2005. ““The Really Big Trade-Off” between Home Ownership and Welfare: Castles’ Evaluation of the 1980 Thesis, and a Reformulation 25 Years on.” *Housing, Theory and Society*. 22(2). 59-75.
- Kim, Myeongsoo. 2018. “Urban Middle-Class and the Politics of Home Ownership in South Korea.” *Development and Sociology*. 47(4). 503-533.
- Saunders, Peter. 1984. *Social Theory and the Urban Question*. London: Hutchinson.
- _____. 1990. *A Nation of Home Owners*. London: Unwin Hyman.
- Schwartz, Hermam M. and Leonard Seabrooke. 2009. *The Politics of Housing Booms and Busts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Shin, Hyun Bang and Kim, Soo-Hyun. 2016. “The Developmental State, Speculative Urbanisation and the Politics of Displacement in Gentrifying Seoul.” *Urban Studies*. 53(3). 540-559.
- Watson, Mattew. 2008. “Constituting Monetary Conservatives via the ‘Savings Habit’: New Labour and the British Housing Market Bubble.” *Comparative European Politics*. 6(3). 285-304.
- 동아일보. 1991/12/04. “아파트 분양창구 천여 명 난동 어제 오후.”
- 한겨레신문. 1991/12/04. “주택청약자 항의 소동.”

Abstract

The Historical Trajectory of the Korean Housing Movement in the 1980s and the Paradox of the Normalization of Home Ownership

Kim, Myeongsoo

Seoul National University, Visiting Researcher

This paper examines how the distribution conflict which arose from Korea's housing problem in the late 1980s led to the paradoxical outcome of the normalization of home ownership. The time frame from 1987 to 1992 is defined as the 'critical juncture' in which such changes occurred, and the process through which home ownership was normalized is closely traced with a focus on the political dynamics surrounding the demands for housing. In particular, this study argues that home ownership-dependent private livelihood became the dominant lifestyle of the urbanites as a result of the 'ownership-based compromise,' which culminated the historical changes that can be summarized as the dual transition of the housing movement, i.e., the primary transition which differentiated the housing rights movement and the property rights movement and the secondary transition which converged the two movements into the homeownership movement. This article points out that these changes not only inhibited the development of housing rights but also led to the spread of privatistic lifestyles, which produced negative social effects.

■ **Keywords:** Housing Problems of the 1980s, Housing Movement, Property Rights, Housing Right, Normalization of Home Ownership

투고 : 2019/03/19 심사 : 2019/04/10 확정 : 2019/05/10