

**저소득근로자를 위한
근로자주택 확대방안**

1991

한국노동연구원

目次

I. 序論

II. 우리나라 勤勞者住宅의 現況

1. 一般的인 概況
2. 企業의 從業員 住居支援 現況과 計劃
3. 事例研究

III. 政府의 勤勞者住宅 供給計劃의 概要

IV. 家口資産分布의 重要性

1. 家口所得의 不平等과 住宅으로부터의 歸屬所得
2. 住宅의 所有者와 非所有者間의 消費行態의 差異

V. 政府의 勤勞者住宅 供給計劃의 問題點과 改善方案

1. 需要側面에서의 問題點과 그 改善方案
2. 供給側面에서의 問題點과 그 改善方案
3. 勞總과 經總의 勤勞者住宅 改善方案의 對比

VI. 要約 및 結論

I. 序論

60년대초부터 본격적으로 시작한 경제개발의 결과 우리는 그동안 급속한 산업개발을 이룩하여 왔다. 그러나 이와 같은 급속한 산업화는 도시화를 동반하였으며 이것은 핵가족화의 확대와 더불어 산업시설이 밀집된 도시지역에서의 주택에 대한 수요를 증폭시켰다. 이처럼 주택에 대한 수요는 폭발적으로 증가한 데 반하여, 주택공급은 비록양적인 면에서는 증가하였으나 주택보급율¹⁾측면에서 보면 공급이 그 수요를 충족시켜 주지 못하여 주택시장에서는 초과수요가 상존하고 있으며, 최근에 들어오면서는 그 초과수요의 폭이 더 증대되고 있는 경향을 보이고 있다. 그 實例로 우리나라 주택보급률을 보면 1960년에는 84.2%이었는데 1970년에는 78.2% 그리고 1960년에 비해 10년 사이에 무려 6.0%가 떨어졌으며, 1980년에는 71.2% 그리고 1988년에는 69.4%로 계속적인 하락 추세를 보이고 있다.

이와 같은 주택에 대한 초과수요는 주택가격의 앙등을 가져왔으며, 주택가격의 상승은 전·월세값의 인상을 유발하여 대부분 전·월세집에 살고 있는 무주택 저소득근로자들의 생계비구조를 왜곡시킴으로써 실질적인 소득분배구조를 악화시켰다. 이 결과, 주택문제는 이제 심각한 사회문제로 대두되었으며 또한 노사갈등의 한 요소로 등장하게 되었다.

이에 따라, 정부는 최근에 사회적으로 심각한 주택문제를 해결하기 위하여 의욕적인 주택 200만호 건설계획과 함께 저소득근로자들의 주거안정을 위하여 근로자주택 25만호 공급계획을 발표하였다. 그러나 1989년 현재 우리나라의 총가구수는 9,920천 가구이나 주택은 7,032천호에 불과한 것으로 알려지고 있어, 절대적으로 2,888천호의 주택이 부족하기 때문에 정부의 이 의욕적인 200만호 주택 공급계획은 단지 시작에 불과하다는 것은 잘 알려져 있다. 그러나 이 계획이 비록 시작에 불과하지만, 우리나라의 이와 같은 심각한 주택문제는 이제 어느 한 개인이나 기업만의 힘으로 단기적으로 해결될 수 없는 국가적인 차원에서 장기적으로 온 국민이 함께 해결해야만 할 사회문제라는 점과, 산업평화의 정착을 위해서는 근로자들의 주택문제가 원만히 해결되어야 한다는 점 등을 고려해 보면, 정부의 주택공급계획은 노·사 모두를 불문하고 성공적으로 수행되어져야 할 것으로 생각된다.

따라서, 본 연구에서는 먼저 제Ⅱ장에서 우리나라 근로자주택의 최근 현황을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 정부가 최근에 발표한 근로자주택 공급계획의 개요를 알아 보고, 제Ⅳ장에서는 주택의 소유 유무의 중요성을 보다 자세히 알아보기 위하여 주택의 소유 유무가 실질적인 소득분배구조를 결정하는 데 있어서 얼마만한 중요한 위치를 차지하고 있으며 또한 주택의 소유 유무가 가구들의 소비지출행태에서 어떠한 역할을 하고 있는가를 분석해 봄으로써 주택공급의 중요성을 찾아보고, 그리고 제Ⅴ장에서는 발표된 정부의 계획을 중심으로 그 문제점과 개선방안을 제시해 봄으로써 노·사 정간의 주택문제의 장·단기적인 원만한 해결방안을 모색해 보고자 하였다. 요약 및 결론은 마지막 장인 제Ⅵ장에 수록하였다.

주석1) 주택보급률은 총주택수/총가구수 개념이다. 우리나라의 경우에는 현재 다세대 주택을 하나의 주택으로 처리하고 있으며 또한 1인 가구는 가구수에서 제외되고 있는데 이들을 조정·포함하면 주택보급률은 발표되고 있는 보급률과는 약간 차이가 있는 것으로 알려지고 있다.

II. 우리나라 勤勞者住宅의 現況

1. 一般的인 概況

우리나라의 심각한 주택문제의 근본원인은 주택수의 절대적인 부족에 있다. 우리나라의 주택보급률은 1970년의 78.2%에서 1988년에는 69.4%로 계속 하락하였고 1989년에는 70.9%로 미약하나마 다소 회복하는 추세를 보이고 있다. 그러나 미국의 주택보급률은 111.3%(1980), 일본은 109.6%(1983), 서독은 101.0%(1977) 그리고 대만은 99.1%(1980)에 이르고 있음을 볼 때 우리나라의 주택보급률은 상대적으로 매우 낮은 실정이다.

이와 같이 주택공급의 절대량이 부족한 원인은 인구의 자연증가와 도시화에 따른 인구의 도시집중 그리고 핵가족화로 인하여 가구수의 급증 등과 같이 수요측면에서는 주택의 수요가

급증하고 있는데, 이에 반하여 공급측면에서 보면 신규주택의 공급부족과 기존주택의 높은 滅失率로 대표되고 있어, 주택재고의 증가가 주택수요의 증가에 미치지 못한 것이 주택문제의 근본원인이 기인한다고 볼 수 있다.

인구 및 가구수의 증가율을 경제기획원의 『인구 및 주택센서스』를 가지고 살펴보면, 1975~85년 기간중 가구수는 37.4%나 증가한 반면 인구는 16.6%의 증가에 그쳐 가구증가율이 인구증가율을 두 배 이상 상회하고 있으며, 이것이 당면하고 있는 주택물량부족의 주요 요인으로 작용하고 있음을 보여주고 있다. 또한 인구기준 도시화율을 보면 1960년에는 39.1%에 불과하였으나 1987년에는 76.3%로 급상승하였다. 이와 같은 급속한 도시화 추세는 핵가족화와 함께 도시에서의 주택난을 더욱 가중시키고 있으며 이와 같은 추세는 앞으로도 계속될 것으로 보여지며, 2001년에는 우리나라 도시화율이 82.2%에 이를 것으로 건설부 자료는 전망하고 있어 도시주택난은 앞으로도 더욱 심화될 것으로 예상된다.

이러한 주택물량의 절대부족은 주택가격과 전·월세값에 수급상황에 따라 주기적으로 영향을 미쳐, 무주택 서민에게 과도한 주거비를 부담케 함으로써 최근의 사회불안을 증폭시키고 있다. 1988년 현재 주택가격 상승률은 15.4% 그리고 전세가격 상승률은 22.7%에 이르고 있으나, 이에 비해 소비자물가 상승률은 7.15에 불과한 것으로 나타나고 있어, 주택가격은 소비자물가보다 두배 이상 그리고 전세가격은 세배 이상이나 상승함으로써 무주택 서민의 주거불안정을 심화시키고 있다. 이것은 또한 무주택 저소득근로자들의 근로의욕을 저하시키고 있으며 원만한 노사관계의 정착에도 저해요인이 되고 있다.

최근의 건설부와 노동부의 표본조사에 의하면, 우리나라 공단지역의 경우 기혼 근로자의 비율이 52.4%이고 이 중 무주택자가 64.8%이며, 비공단지역의 경우에는 기혼근로자의 비율이 62.9%이고 이 중 무주택자가 55.1%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있어 공단지역에서 근로자들의 주택문제가 더 심각함을, 보여주고 있다.

무주택 기혼근로자들을 근속년수별로 보면, 공단의 경우에는 5년 미만이 42.9%이고, 5~10년이 42.9%, 그리고 10년 이상이 상대적으로 적은 14.2%에 불과한 것으로 나타나고 있고, 비공단지역에서는 5년 미만이 60.2%, 5~10년이 27.1%, 그리고 10년 이상이 12.7%에 이르고 있는 것으로 나타나고 있어, 공단지역 및 비공단지역 모두를 포함하여 볼 때, 무주택 기혼근로자들은 대부분 근속년수가 5년 미만인 근로자들로 구성되어 있음을 보여주고 있다.

다음으로 30세 이상의 근로자 중 무주택 근로자의 비율을 지역별·소득계층별로 보면<표 1>에서 보는 바와 같이 30세 이상의 무주택 근로자의 전체근로자에 대한 비율은 41.1%이며, 무주택 근로자의 비율이 높은 지역은 6대 도시 중 光州가 49.2%로 가장 높고 그 다음이 大田(47.8%), 仁川(43.0%) 그리고 서울(42.6%)순으로 나타나고 있는데, 우리나라 도시지역 중 근로자가 가장 많은 지역이 서울과 인천을 포함한 京仁地域임을 감안하여 보면, <표 1>은 京仁地域에서 근로자 주택문제가 가장 심각함을 보여주고 있다고 할 수 있다.

道別로 보면, 무주택 근로자수가 가장 많은 道는 강원(62.3%), 제주(60.2%), 그리고 전남(53.1%) 순으로 나타나고 있는데, 이들 지역에서는 공업단지가 경기나 경북 그리고 경남에 비해 상대적으로 덜 발달되어 있다는 점을 감안한다면 도시지역에서와 마찬가지로 강원, 제주, 전남이 비록 비율면에서는 높다고 하더라도 물량면에서는 오히려 공업단지가 밀집된 경기, 경북, 경남에서 근로자주택문제가 더 심각함을 <표 1>은 보여주고 있다고 할 수 있다.

<표 1> 지역별 무주택 근로자 및 무주택 세대주(가구)의 비율

(단위 : %)

	30세 이상 무주택 근로자 중 무주택 세대주의 비율	무주택 근로자가구의 소득계층별 분포			
		37.5만원 이하	37.5~50 만원	50~62.5 만원	62.5만원 이상
합 계	67.5	38.1	18.3	13.3	30.3
서울	75.4	38.1	18.3	13.3	30.2
부산	65.2	38.1	18.3	13.3	30.2
대구	77.4	38.2	18.4	13.4	30.0
인천	63.4	37.9	18.2	13.2	30.6
광주	73.0	37.6	18.1	13.1	31.2
대전	67.1	38.3	18.4	13.4	29.9
경기	66.0	38.1	18.3	13.3	30.4
강원	60.4	37.9	18.2	13.2	30.7
충북	58.1	37.7	18.1	13.2	31.0
충남	57.8	37.9	18.2	13.2	30.7
전북	56.0	38.4	18.5	13.4	29.7
전남	57.1	38.4	18.4	13.4	30.0
경북	57.0	37.8	18.2	13.2	30.9
경남	61.5	38.1	18.3	13.3	30.3
제주	58.9	40.4	19.4	14.1	26.1

자료: 梁炳武·李授邦·金在源(1990).

이상의 결과들을 통해서 볼 때 우리는 산업의 수도권 집중현상이 근로자주택문제를 더욱 심각하게 만들었으며, 특히 그 해결을 위한 택지확보를 어렵게 하는 가장 중요한 한 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

<표 1>에서 무주택 근로자들의 지역별 및 근로소득(즉 임금) 계층별 분포를 보면 지역간의 격차는 거의 없는 것으로 나타나고 있으나, 근로소득계층별로는 상당한 격차를 보이고 있다. 1989년 6월 현재로 전국 평균으로 가구주의 월소득이 37.5만원 이하가 38.1%를 보이고 있으며, 37.5~50만원이 18.3%, 50~62.5만원이 13.3%, 그리고 62.5만원 이상이 30.3%로 나타나고 있어, 무주택 근로자가구 중 가구주의 월평균 근로소득이 50만원 이하인 가구가 전체 무주택 근로자의 56.4%에 이르고 있는 실정이다.

여기서 말하는 가구소득은 각 가구의 총소득의 개념이 아니고 근로자인 가구주의 근로소득에 불과하기 때문에 이것이 주택의 보유능력을 나타내주는 정확한 지표는 아니지만, 많은 연구에 의하면 15평의 근로복지주택을 분양받을 경우 월 주거비가 원리금 상환액을 포함하여 월 17~18만원이 될 것으로 추정되고 있는데, 이 점을 감안하면 이와 같이 월 소득이 50만원 이하인

가구가 56.4%나 된다는 사실은 대부분의 무주택 근로자들의 부담능력의 결여상태에 놓여 있으며 이 때문에 우리나라 근로자주택문제가 더욱 심각함을 말해 주고 있다.

지금까지의 근로자주택 현황의 분석을 종합하여 보면, 우리나라 근로자주택문제의 가장 핵심적인 문제점은 다음 세 가지로 집약될 수 있다.

첫째, 산업시설의 수도권 집중으로 인하여 서울과 인천을 포함한 수도권지역에서 근로자주택문제가 가장 심각하다는 점이다. 즉, 이것은 우리나라 근로자주택문제의 근본적인 요인은 산업시설이 분산되지 않고 집중되어 있다는 점, 특히 수도권에 집중되었다는 데 있음을 말해주고 있다고 할 수 있다.

둘째, 비공단지역보다는 산업시설이 집중되어 있는 공단지역에서 근로자주택문제가 더 심각하다는 점이다. 즉, 공단을 형성할 때 근로자들의 주거환경까지 포함한 장기적인 계획하에서 이루어지지 않고 단기적인 안목에서 공단을 형성하였기 때문에 근로자주택문제를 심각하게 만들었으며, 이것은 또한 工團圈域내에서의 택지확보를 곤란케 하여 근로자주택공급을 어렵게 하는 가장 중요한 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 수요측면에서 보면 무주택 근로자들의 거의 대부분은 부담능력이 취약한 저소득근로자들이라는 점이다. 즉, 이와 같은 부담능력이 미약하다는 사실은 설혹 근로자주택이 원활히 공급된다고 하더라도 수요기반이 취약하기 때문에 근로자주택문제의 원만한 해결은 기대하기 어렵다는 점을 시사해 주고 있다고 할 수 있다.

2. 企業의 從業員 住居支援 現況과 計劃

우리나라 기업들이 현재 실시 또는 계획하고 있는 종업원들에 대한 주거지원 현황과 계획을 최근에 실시한 梁炳武·李揆邦·金在源(1990)의 조사·연구를 토대로 하여 살펴보면 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 무주택 종업원에 대한 회사의 주거지원정책은 社內용자제도인 전세 및 월세보증금의 보조, 기숙사제도, 사원주택제도, 직장주택조합, 주택수당지급, 임대 및 분양아파트의 제공 등 종류가 다양하다. 이 중 기숙사제도를 실시하고 있는 사업체가 가장 많은 것으로 나타나고 있고 그 다음이 사내용자제도, 사원주택제도 순으로 나타나고 있다. 그러나 직장주택조합과 주택수당을 지급하는 사업체는 매우 적은 것으로 나타나고 있다. 이것으로 미루어 볼 때 우리나라 기업들은 종업원들에게 주거지원을 함에 있어 간접적인 보조보다는 직접적인 지원을 보다 선호한다고 할 수 있다.

둘째, 기업들이 앞으로 실시하고자 하는 무주택 종업원의 주거문제 개선을 위한 계획을 살펴보면, 주택지원형태의 중요도는 사원용 임대주택이 가장 높게 나타나고 있으며 그 다음이 사내용자제도, 직장조합주택, 기숙사제도, 사원용 분양주택 순으로 나타나고 있다. 그러나 첫번째의 결론과 유사하게, 주택수당 지급과 주택기금 적립은 기업들이 선호하고 있지 않은 것으로 나타나고 있어, 앞으로의 기업들의 지원정책도 직접적인 지원에 크게 의존할 것으로 보여진다.

셋째, 향후 기업이 사원주택을 직접 건설하여 공급할 계획이 있는 사업체는 매우 적게 나타나고 있으며, 기업규모별로 보면 중소기업은 분양주택보다는 임대주택을 선호하고 있는 데 반해 대기업은 분양주택을 더 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 임대주택의 건설비용이 분양주택의 그것에 비해 두 배 이상의 자금이 소요된다는 점을 고려하면, 상기의 사실은 즉 중소기업은 임대주택을 선호하고 대기업은 분양주택을 선호한다는 사실은 자금력이 취약한 대부분의 중소기업체들은 그들의 사원주택 건설을 정부의 주택공급정책에 크게 의존하고 있음을 보여주고 있다고 생각된다.

넷째, 정부가 추진하고 있는 근로자 임대 및 분양주택에 참여할 의사가 있느냐에 대해서는 조사대상기업의 절반 정도가 참여할 의사가 있음을 보여주고 있으며, 대기업은 앞에서 이미 논의한 바와 같이 분양주택을 선호하며 주택의 규모도 큰 평수를 선호하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 대기업의 풍부한 자금력과 종업원들의 높은 임금수준을 반영해 주는 것으로 보인다.

다섯째, 기업들이 고려하고 있는 기타의 주택건설 지원방법으로는 주택자금융자에 대한 회사의 연대보증, 주택자금융자알선, 종업원들의 주택자금융자 신청서를 모아서 회사가 그 신청을

대행해 주는 일, 주택분양신청을 회사가 대행해 주는 일, 주택전담직원을 채용하는 일 등의 순으로 나타나고 있어, 주택문제에 있어서 종업원들의 가장 큰 애로사항은 자금유통에 있음을 보여주고 있다.

여섯째, 기업이 근로자주택 건설에 참여하는 경우 입주자 선정방법의 기준으로 기업이 가장 중요시 여기는 것은 근속년수, 무주택기간, 부양가족수, 회사공헌도의 순이며, 연령이나 소득수준은 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 정부가 제시한 입주자 선정기준인 근속년수, 가구원수, 임금수준, 무주택기간으로 이어지는 우선순위와는 크게 다르다고 하겠다. 즉, 기업들이 사원주택의 건설에서 고려하고 있는 점은 福祉施惠的인 측면과 더불어 종업원들의 생산성 향상에 더 큰 역점을 두고 있다는 점이다.

마지막으로, 기업이 근로자주택 건설에 참여하는 데 있어서 가장 큰 장애요인으로는 택지확보와 자금조달로 나타나고 있으며, 그리고 근로자들의 근로자주택에 대한 기대감과 기대수준이 높게 나타나고 있어 정부의 계획이 지속적으로 일관성있게 추진되지 않으면 오히려 이것이 노사갈등의 한 요인을 제공하게 될 것이라는 점도 지적되고 있다.

3. 事例研究

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라 현재의 심각한 주택문제는 주택공급의 절대적인 부족에서 비롯되었다고 할 수 있다. 이에 따라 정부는 근로자주택 공급계획을 수립·추진하고 있으며, 기업들은 그들 나름대로 종업원들의 주거대책계획을 수립·실시하고 있으나 앞에서 이미 논의한 바와 같이 종업원들의 주거대책문제는 지속성과 그 실현 가능성이 없으면 오히려 노사갈등의 한 요인으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 본 연구에서는 기업들의 이러한 주거대책 현황과 기업들이 어떻게 대처하고 있는가를 몇 기업을 선정하여 사례연구를 통하여 알아 보았다. 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 대기업과 중소기업은 그 욕구가 서로 상이하기 때문에, 본 연구의 사례연구의 대표기업으로는 비교적 대기업에 속하는 K기업과 중소기업에 속하는 S기업을 선정하였다. 이들의 일반적인 기업현황은 <표 2>와

<표 2> 종업원수·기혼자수 및 기혼자 중 무주택자수

(단위: 명)

		총계	생산직			사무관리직		
			소계	남	여	소계	남	여
대기업 (K 기업)	전종업원	2,800	1,835	1,812	23	965	892	3
	기혼자	1,858	1,280	1,277	3	578	578	-
	무주택 기혼자	938	652	652	-	286	286	-
중소기업 (S 기업)	전종업원	419	287	223	64	132	108	4
	기혼자	164	112	89	23	52	52	-
	무주택 기혼자	31	11	11	-	20	20	-

같다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 대기업인 K기업의 경우에는 기혼근로자 중 무주택자의 비율이 50.5%(생산직(남)은 51.1%, 사무관리직(남)은 49.5%)에 이르고 있는데 이와는 대조적으로

중소기업체인 S기업은 그 비율이 18.9%에 불과하여, 숫자상으로 볼 때는 중소기업체 종업원들의 주거상태가 매우 양호한 것으로 나타나고 있다. 그러나 중소기업인 S기업에서는 여종업원의 비율이 상대적으로 높다는 점과 또한 이 기업이 서울 인근에 있기 때문에 서울이나 그 위성도시에서는 출퇴근이 가능하다는 점이 있는데 반하여, 대기업인 K기업은 여종업원의 비율이 상대적으로 낮으며 또한 경남지역의 공단에 위치하므로 서울등에 연고를 둔 종업원들은 현지에서 주택을 구입하려는 誘因이 크게 존재하지 않는다는 점 등을 고려하면 단순한 숫자상의 비교는 큰 의미가 없을 것으로 보인다. 다만 이 두 기업 모두 종업원들의 주택문제에 많은 투자를 하고 있다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다.

K기업은 현재 사원용 임대아파트를 가지고 있으며 기숙사제도 및 사내용자제도를 실시하고 있으며, 앞으로도 사원용 임대아파트의 확충과 더불어 분양주택제도 및 직장조합주택제도의 도입을 계획하고 있다. 중소기업인 S기업이 현재 실시하고 있는 주택제도는 없으나 사원용 분양주택 30호의 건설을 추진하고 있으며 또한 기숙사제도와 사원용 임대주택제도도 도입하려고 계획하고 있다. 이상의 사실들로 미루어 볼 때 우리는 이 두 기업 모두 종업원들의 주거문제의 개선을 위하여 많은 투자를 하고 있음을 알 수 있다. 다만 이 둘 사이의 차이점은 대기업인 K기업은 사원용 주택제도에 대한 경험이 있기 때문에 그 효과에 대해서 경험이 없는 S기업보다는 보다 신빙성 있는 응답을 제공해 줄 수 있을 것이라는 점이라고 할 수 있다.

근로자주택제도가 노사관계 및 노동생산성 향상에 어떠한 영향을 주었느냐(줄 것으로 기대하느냐)는 질문에 대해서는, S기업은 이 둘 모두에 매우 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대하고 있으나, K기업은 노사문제의 원만한 해결에 대해서는 "평상시에는 주택의 제공이 자부심으로 작용되나 쟁점이 교차하는 중에는 새로운 욕구의 기대감으로 별 효과가 없다 즉 새로운 제도를 실시할 경우 초반에는 만족하나 일정한 기간이 경과하면 그 만족도가 급격히 저하하기 때문에 큰 효과를 기대할 수 없다" 고 답하고 있어서 장기적인 관점에서는 크게 기대하고 있지 않은 것으로 나타나고 있다. 또한 생산성 향상에 대한 기여문제에 대해서도 K기업(특히 담당 Y부장)은 "혜택의 범위가 전체종업원에 해당되지 못해 크게 기여하지 않았다." 고 답하고 혜택 범위의 확대를 위해서 임금보증금을 현실화하고 그것을 기금으로 하여 회사임대주택에 입주하지 못한 종업원들의 전세보증금으로 활용한 결과 좋은 효과를 보았다고 답하였다.

특히, 조사대상기업들은 모두 종업원들의 주택문제는 물가가 안정되었을 때는 심각한 문제는 아니었으나, 주택문제가 심각하게 된 것은 물가불안, 즉 인플레이 때문이라고 주장하고 정부는 근로자주택정책을 위해서는 무엇보다도 먼저 물가 특히 부동산가격을 안정시켜 줄 것을 요구하고 있다. 이것으로 미루어 볼 때, 근로자주택정책의 장기적인 방향은 공급물량의 확대라는 데는 이의가 없으나, 단기적으로는 물가의 안정이 가장 필수적인 요소이므로 정부는 이를 위해서 특히 부동산 가격의 안정을 위해서 최선을 다해야 할 것으로 생각된다.

상기에서 논의한 두 기업이 대표적인 기업이라고는 보기는 어려우나, 이 두 기업들의 응답, 특히 노사관계와 노동생산성의 향상 측면에 대한 응답내용은 우리들에게 시사해 주는 바가 크다고 할 수 있다. 즉 노사관계나 노동생산성의 향상 모두에서 기대하는 바는 높으나 그것이 실현되기 위해서는 첫째는 근로자주택정책이 일시적인 一過性 政策이 되어서는 안되고, 지속적이고 계획적인 長期政策이어야 노사문제의 해결에 긍정적으로 작용할 것이라는 점을 시사해 주고 있고, 둘째는 受惠의 범위가 가장 중요한 문제점이므로 근로자주택 공급에 있어서는 수혜범위의 확대가 노동생산성의 향상에 직결되며, 따라서 입주자 선정조건이 앞으로 노사갈등의 한 쟁점요인으로 작용할 것임을 시사해 주고 있다.

Ⅲ. 政府의 勤勞者住宅 供給計劃의 概要

이미 제 II장에서 살펴본 바와 같이 주택공급량의 절대부족은 집값뿐만 아니라 전월세값의 급등을 초래하여 주택문제를 이제는 사회적으로 매우 심각한 문제 중의 하나로 만들었으며, 이것은 또한 새로운 노사갈등의 한 요인으로 나타나게 되었다. 따라서 정부는 이와 같은 심각한 주택문제를 해결하기 위해서 공급측면에서 주택 200만호 건설과 더불어 근로복지주택 및 사원용 임대주택 건설계획을 수립하여 <표 3>에서 보는 바와 같이 1990~92년간 전용면적 기준 7~15평 규모의 근로복지주택은 15만호 그리고 사원용 임대주택은 10만호 포함 25만호를 건설하려고 계획하고 있다.

먼저, 정부의 주택 200만호 건설계획을 살펴보면, 이계획이 종전의 정부정책과 크게 다른 점은 소득계층별로 지원을 차등화하는 정책을 택했다는 점이며 그 주요내용은 다음과 같다. 주택공급대상가구를 소득계층별로 네 개의 집단 즉, 영세민계층, 중산층화 가능계층, 중산층계층, 중산층 이상 계층으로 나누어 주택규모별로 차등을 두었을 뿐만 아니라 자금의 조달측면에 있어서도 재정 및 국민주택기금을 포함한 政府資金과 民營資金 그리고 自費負擔의 비율을 각각 달리하였다. 예를 들면, 전용면적 25평 이상의 민간주택은 전액 자비부담으로 하였으며, 반면에 최저소득계층을 위한 영구임대주택은 전체 자금의 85%를 정부재정에서 담당하는 것으로 되어 있다. 또한 대출금리가 낮은 국민주택기금은 중산층화 가능계층을 대상으로 하는 18평 이하의 주택에 대해서만 대출할 수 있도록 제한하고 있으며, 주택형태에 있어서도 중산층화 가능계층의 부담능력을 고려하여 분양과 임대의 두 가지 형태를 제시하고 있다.

200만호 주택건설계획의 추진현황과 앞으로의 계획은 <표 4>와 같다. 1988년부터 추진된 200만호 건설계획에 따라 1988년과 1989년에는 주택의 건축활동이 매우 활발하게 이루어졌으며, 1990년에도 45만호의 주택건설이 계획·추진되고 있다. 만약 1990년에 45만호의 주택건설이 이루어진다면 1991년과 1992년의 2개년도 기간중에는 현재의 주택건설수준보다 약간 낮은 77만호의 주택만 건설되더라도 200만호의 주택건설계획 목표는 무난히 달성될 것으로 보인다. 주택공급 확대방안은 200만호 건설계획의 실효성을 높인다는 점에서 큰 비중을 차지하고 있으며, 총소요택지를 5,700만평으로 추정하고 그 가운데 3,500만평을 公共開發로 조달하며, 수도권 및 부산권에서 크게 나타나고 있는 택지공급의 애로를 타개하기 위하여 주변도시 또는 도시내의 녹지 및 농경지 가운데 開發適地를 적극적으로 활용하는 한편 주변지역에서의 도시개발을 확대하는 방안을 제시하고 있다. 현재 추진되고 있는 分唐, 一山을 포함한 수도권 지역내의 5개의 신도시개발은 앞에서 언급한 도시개발확대를 통한 주택공급의 대표적인 예라 할 수 있다.

<표 3> 근로자주택의 연도별 건설목표 P/G

(단위 : 천호)

	전체	1990	1991	1992
총 계	250	60	80	110
분양 근로복지주택	150	40	50	60
사원용 임대주택	100	20	30	50
주택공사	60	15	20	25
지방자치단체	90	25	30	35
주택업자 및 기업	100	20	30	50

자료: 건설부.

<표 4> 주택 200만호 건설 연도별 추진 현황과 계획

(단위 : 천호)

	전세	1988	1989	1990	1991~92
총 계	2,000	317	462	450	771
공공부분	900	115	161	200	424
영구임대	250	-	43	60	147
분양근로복지	150	-	-	40	110
사원용임대	100	-	-	20	80
장기임대	150	52	39	25	34
소형분양	250	63	79	55	53
민간부분	1,100	202	301	250	347
민영주택	601	96	145	120	240
민간주택	499	106	156	130	107

자료: 건설부.

200만호 주택건설계획의 실효성을 높이는 데 필수적으로 요구되는 재정·금융정책을 살펴보면, 200만호 건설계획에 소요되는 총자금 64조원 가운데 21.9%에 달하는 14조원이 재정과 주택금융부문에서 지원되도록 계획되어 있다. 1985~88년 기간중의 주택금융지원 실적은 1989~92년 기간중의 지원규모와 비교해 보면 국민주택기금의 경우에는 2.2배 그리고 민영주택자금의 경우에는 2.7배가 많은 대폭적인 증가를 보이고 있다는 점과, 또한 1989~92년 사이의 전체 지원액의 25%에 달하는 약 3조 6,000억원이 처음으로 재정에서 지원되고 있다는 점을 감안해 보면 정부의 이와 같은 지원 계획은 획기적인 것으로 평가될 수 있다. 더욱이 1989년의 경우에는 주택금융의 지원액은 계획치인 2조 4,500억원을 초과한 2조 6,700억원이 지원되었고, 1990년에도 국민주택기금은 1조 8,000억원 그리고 민영주택자금은 2조 2,000억원 등 도합 4조원의 자금을 공급하려는 계획을 세워 놓고 있다. 따라서 주택금융의 규모는 급속하게 확대될 것으로 보여지며, 이러한 지원계획이 원만히 수행되기 위해서는 주택자금의 조성이 앞으로 큰 과제로 등장할 것으로 예상된다.

정부는 지금까지 살펴본 바와 같은 주택 200만호 건설계획과 더불어 근로자들의 주거문제 해결을 위하여 근로자주택 공급계획을 수립하여 제시하고 있다.

정부의 이와 같은 근로자주택 공급개요를 보다 자세히 살펴보면, 事業主體는 企業과 住宅公社(공동건설도포함), 地方自治團體 및 住宅建設業者로 되어 있고, 주택 규모는 앞에서 언급한 바와 같이 전용면적 기준 7~5평이(공용면적을 포함할 경우에는 11~20평) 제시되고 있다. 계획기간인 1990~92년 동안에 건설되는 戶數는 분양용 근로복지주택 15만호와 사원용 임대주택 10만호이다. 입주자 선정기준은 정부가 정한 입주자 자격범위내에서 기업이 세부기준을 마련하여 운영하도록 되어 있다. 입주대상자는 월소득이 80만원 이하인 자로 규정하고 있다.

金融 및 稅制上的 지원면에서 살펴보면, 국민주택기금 지원은 근로복지주택과 임대주택 모두 호당 1,200만원으로 규정하고 있다. 세제 및 금융지원은 기업이 근로자주택을 공급하기 위하여 부동산을 매입하는 경우에는 여신관리 시행세칙에 규정된 自救勞力義務가 면제되고 또한 보유하고 있는 업무용 부동산을 매각하는 경우에는 특별부가세가 면제되며, 기업이 주택보조금을 지원하는 경우에는 非課稅하도록 되어 있다.

사후관리에 대해서는 근로복지주택은 5년간 전매가 금지되고, 이를 위반할 시에는 용자금 전액이

회수되며, 전매자는 1,000만원 이하의 벌금을 납부하고 轉賣入者는 강제되거시키도록 되어 있다. 사원용 임대주택은 분양전환이 금지되고, 임대료 및 임대보증금은 임대주택건설촉진법에 의해 고시된 표준임대료 및 임대 보증금 이하로 책정하도록 되어 있다. 또한 주택공급의 원활화를 기하기 위하여 사원용 임대주택에 한하여 공단주변의 자연녹지에 건설할 수 있도록 허용하고 있다.

IV. 家口資産分布의 重要性

1. 家口所得의 不平等과 住宅으로부터의 歸屬所得

최근 들어 우리나라 家口所得不平等에 관한 많은 연구가 매우 활발히 전개되어, 이제 우리나라 가구소득불평등의 원인(특히 도시가구)에 관해서는 대체적으로 의견이 접근된 것으로 보인다.¹⁾ 가구의 소득을 그 원천별로 나누어 보면 근로소득과 재산소득으로 대별할 수 있다. 많은 문헌들에 의해서 잘 입증된 바와 같이 上記 두 종류의 소득원천 중에서 재산소득이 보다 불평등하게 분배되어 있고, 어느 한 사회의 재산소득의 분포는 그 사회의 소득불평등의 정도를 좌우하고 있다.²⁾ 우리나라의 경우도 劉鍾九(1989)의 연구에서 잘 나타난 바와 같이 근로소득의 분포는 최근 들어 개선되고 있는 추세를 보이고 있으나 재산소득의 분포는 악화되고 있는 추세를 보이고 있으며, 또한 경제발전의 진전에 따라 이 재산소득의 비중이 점점 커짐에 따라 재산소득의 분포가 우리나라 도시근로자가구들의 소득분포를 결정적으로 좌우하고 있는 것으로 나타나고 있다. 우리나라 도시가구들의 재산소득은 國民所得計定の 정의에 따라, '이자 및 배당금'과 '임대료 수입'으로 구성되어 있다. '이자 및 배당금'은 금융자산에 관련된 소득이나 '임대료 수입'은 賣物資産에 관련된 소득이다. 이 두 소득 중 우리나라 도시가구들의 주요 자산항목은 金融資産보다는 賣物資産인 건물과 토지이므로, 도시근로자가구들의 재산소득 중에서는 실물자산 즉, 임대료 수입이 금융자산으로부터의 수입 즉, 이자 및 배당금 수입보다 월등히 높게 나타나고 있어(표 5 참조) 우리나라의 경우에는 실물자산의 분포가 재산소득의 분포를 결정지워 주고 있고 이것은 결국 도시근로자가구들의 소득분포를 좌우하고 있다고 할 수 있다. 이상과 같은 국민소득계정상의 정의에 따른 분석에서 가장 큰 문제점으로 등장하고 있는 것은 소득의 정의에 있다.³⁾ 즉, 국민소득계정상의 정의에 따른 소득은

<표 5> 우리나라 도시근로자가구들의 소득 구성(경상가격 기준)

(단위 : %)

	1985	1988
총 소득	100.0	100.0
근로 소득	87.8	86.2
사업 및 부업소득	2.3	2.7
기타 소득	9.8	11.0
이자 및 배당금	1.0	1.0
임대료 수입	1.6	1.9
사회보장 수혜	2.0	1.9
수증 및 보조	2.4	1.9
기 타	2.9	4.3

자료: 경제기획원, 『都市家計年報』, 각년도.

'정상적인 경제활동에 의해 창출된 소득'만을 소득으로 정의하고 있기 때문에 '비정상적인 경제활동에 의해 창출된 소득' 즉 '블로소득'은 정의에서 제외되고 있다. 사회가 불안정한 후진국일수록 이 블로소득의 비중이 크고 또한 이 블로소득도 구매력이라는 측면에서 보면, 정상적인 소득과 마찬가지로 구매력을 가지고 있으므로 한 사회의 실제적인 소득분포를 보다 정확히 파악하기 위해서는 블로소득도 가구소득에 포함시키는 것이 보다 바람직할 것으로 보인다.

블로소득에는 여러 종류가 있으며 뇌물등과 같이 대부분 그 파악이 거의 불가능하나, 이 중에서도 비교적 용이하게 파악이 가능한 블로소득으로는 소유한 실물자산(즉 토지, 주택, 귀속숙, 골동품 등)들로부터 발생하는 자본이득(capital gains)과 같이 비정상적인 경제활동으로부터 발생하는 소득이다. 이 파악가능한 실물자산으로부터 발생하는 블로소득 중 우리나라 도시가구들의 실물자산은 앞에서 이미 논의한 바와 같이 주택으로 대표되고 있으므로, 우리나라의 경우에는 주택의 소유로부터 발생하는 소득, 즉 '주택으로부터의 歸屬所得' (imputed income from housing)이 파악이 가능한 블로소득 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이 귀속소득은 매매가 성립되었을 때만이 實現된 소득으로 전환되므로, 이 귀속소득이 진정한 의미에 있어서의 소득이나 하는 데는 많은 논란의 여지가 있다. 따라서 본 연구에서는 귀속소득을 소득으로 전환될 가능성을 언제나 내포하고 있다는 의미에서 소득으로 간주하고 이것이 우리나라 도시근로자가구들의 실질적인 소비지출행태와 소득분포에 미치는 영향을 분석하였다.

이러한 가정하에서 분석해 보면, 劉鍾九(1988, 1989) 및 Yoo(1990)의 연구에서 논의된 바와 같이 이 귀속소득은 우리나라 도시가구들의 실질적인 소득분포를 좌우하는 가장 중요한 요인이다. 주택이라는 실물자산(전세입주자의 경우에는 전세금이라는 금융자산)의 소유로부터 발생하는 귀속소득은 현재 우리나라 도기가구의 경우에는 경제기획원의 『都市家計年報』에 '자기평가액' 및 '전세평가액'으로 조사되고 있으며, 그것들은 각 가구들이 살고 있는 집을 월세로 살 경우에 지불해야만 하는 월세액을 의미한다. 따라서 자가소유자나 전세입주자의 경우에는 월세입주자보다 이 평가액 만큼 생활비인 주거비로 지불할 필요가 없으므로 전자의 실질적인 소득은 후자에 비해 그 평가액만큼 크다고 할 수 있다. <표 6>에서 보는 바와 같이, 상대적으로 고소득자인 자가소유자의 경우에는 주거비로 총소비지출의 3.4%에 불과한(전세입주자의 경우에는 주거수리비를 거의 부담하고 있지 않으므로 주거비가 0.8%에 불과하다) 적은 비용을 지출하고 있으나, 상대적으로 저소득자인 월세입주자의 경우에는 주거비로 12.6%나 지출하고 있어 그 절대액에 있어서나 또한 그 비중면에 있어서 모두 고소득층인 자가소유자보다 훨씬 많은 비용을 부담하고 있다. 자가 및 전세평가액을 각자의 소득과 소비지출 및 주거비에 포함시키면 자가소유자 및 전세입주자의 주거비 부담은 각각 23.9% 및 22.2%로 월세입주자의 12.6%보다 높으나, 그들의 실질적인 소득은 각각 1,171.5천원 및 828.8천원으로 월세입주자의 609.7천원보다 1.92배 및 1.36배나 많은 것으로 나타나고 있어, 자가 및 전세평가액을 제외한 소득의 격차(즉, 각각 1.61배 및 1.16배)보다는 실질적인 소득의 격차가 더 크다는 것을 쉽게 알 수 있다.

상기의 분석은 劉鍾九(1988, 1989) 및 Yoo(1990)가 주장한 바와 같이 우리나라 도시가구들의 실질적인 소득의 불평등은 주택의 소유로부터 나오는 귀속소득에 크게 영향을 받고 있음을 말해 주고 있다. 특히, 이 귀속소득인 자가 및 전세평가액은 시중의 私債金利(going interest rate in the unorganized money market)로 평가된 월세의 개념이기 때문에 물가의 변동, 특히 집값 및 땅값과 같은 부동산가격의 변동에 매우 민감하게 반응하고 있다. 즉, 劉鍾九(1989)가 주장한 바와 같이 물가의 상승은 한편으로는 시중이자율을 인상시켜 시중이자율로 평가되고 있는 귀속소득을 더욱 크게 하고, 다른 한편으로는 부동산가격을 인상시킴으로써 이것이 부동산 소유자에게 資本利得을 가져다 주기 때문에, 부동산가격의 상승에 따른 물가의 상승은(물가의 상승이 부동산가격의 상승을 유도했다고 해도 결과는 마찬가지임) 부동산의 소유자와 비소유자간의 실질적인 소득의 격차를 더욱 심화시켜 소득불평등을 더욱 악화시키는 작용을 하고 있다. 우리나라 도시가구들의 재산은 금융자산보다 실물자산의 비중이 더욱 크고, 즉<표 5>에서 보는 바와 같이 금융자산으로부터의 수입인 '이자 및 배당금'의 수입보다는 실물자산으로부터 발생하는 '임대료 수입'이 그 비중면에서 훨씬 더 크고, 도시가구들의 실물자산 중에서는 주택이 가장 큰 비중을 차지하고 있으므로 주택의 소유 유무가 즉, 주택의 소유로부터 발생하는 귀속소득이 우리나라 도시가구들의 실질적인 소득의 분포를 좌우한다고 추론하는 것은 큰 무리가 없을 것으로 보인다.

<표 6> 도시근로자가구의 주거형태별 월평균 소득 및 소비지출(1989)

(단위 : 천원, %)

	자가소유자	전세입주자	월세입주자
총 소득	980.4	704.8	609.7
소비지출	710.3 (100.0)	450.2 (100.0)	443.8 (100.0)
식료품비	219.1 (30.8)	159.4 (35.4)	143.2 (32.3)
주거비	24.2 (3.4)	3.5 (0.8)	55.7 (12.6)
자가평가액	191.1	-	-
전세평가액	-	124.0	-
저축액 ¹⁾	429.6	312.1	193.0

주: 1) 도시가계조사의 저축은 비소비지출로 처리되어 있으며 저축과 소비지출의 합계가 총소득을 초과하는 것은 총수입의 개념이 고려되지 않았기 때문이다.

자료: 경제기획원, 『都市家計年報』, 1989.

여러 가지 제약조건이 있기는 하지만 이 주택의 소유로부터 발생하는 귀속소득을 재산소득이라고 가정하면, <표 7>에서 보는 바와 같이 우리나라 도시가구들의 재산소득의 비중은 <표 5>에서와 같이 낮은 수준을 보이는 것이 아니라 그보다는 훨씬 큰 비중을 점유하고 있음을 알 수 있다. 특히, 가구주의 직업계층별로 보면 상대적으로 저소득층인 일용근로자계층의 재산소득의 비중은 상대적으로 고소득층인 자영업자계층의 그것에 비해 상당히 낮은 비중을 점하고 있을 뿐만 아니라 소득이 증가할수록(즉 일용근로자→봉급자→자영업자) 재산소득의 비중이 증대하고 있는 사실은 劉鍾九(1988, 1989) 및 Yoo(1990)의 주장, 즉 주택의 소유로부터 발생하는 귀속소득의 분포가 우리나라 도시가구들의 실질적인 소득분포를 좌우한다는 주장을 뒷받침해 주고 있다.

<표 7> 우리나라 도시가구의 소득항목별 구성비: 1984

(단위: %)

	총소득	근로소득	부업소득	재 산 소 득					기타소득
				총계	귀속소득	이자및 배당금	임대료 수 입	수증및 보 조	
전 가 구	100.0	50.2	23.0	23.3	14.4	1.0	1.9	5.9	3.5
가구주의 직업별 분류									
일용근로자	100.0	77.9	2.5	16.0	12.0	0.8	1.1	2.1	3.6
봉급자	100.0	76.4	1.3	18.7	14.4	1.2	1.4	1.7	3.6
자영업자	100.0	5.2	58.5	33.1	16.4	1.0	3.0	12.7	3.3
가구주의 연령별 분류									
24세 이하	100.0	53.6	4.1	36.7	14.0	2.0	2.8	17.8	5.6
25 ~ 29	100.0	62.1	13.3	20.1	12.8	0.6	0.5	6.1	4.5
30 ~ 34	100.0	54.7	19.9	22.0	14.4	0.9	1.0	5.7	3.5
35 ~ 39	100.0	48.9	27.4	21.0	14.0	1.0	1.1	4.8	2.7
40 ~ 44	100.0	46.9	27.8	23.3	15.2	0.9	1.9	5.3	2.1
45 ~ 49	100.0	49.6	26.9	20.9	14.5	0.7	2.6	2.4	2.6
50 ~ 54	100.0	45.6	28.9	20.6	14.3	1.4	2.6	2.4	4.9
55세 이상	100.0	28.4	28.8	38.1	17.6	1.5	6.6	12.3	4.7

자료: 劉耀九(1988).

이 귀속소득은 자가 및 전세평가액이므로 시장이자율과 관련되어 있다. 즉, 자가 및 전세평가액은 시장이자율로 평가한 월임대료이므로 시장이자율의 상승은 월임대료의 상승을 유발시켜 소유자와 비소유자간의 실질적인 소득격차를 심화시키고 있다. 우리나라의 명목시장이자율, 즉 사채시장이자율은 대체적으로 인플레이션율과 매우 밀접히 관련되어 있으므로 물가의 상승은 명목시장이자율의 상승을 유발하여 시장이자율로 평가된 월임대료를 인상시켜 실질적인 소득분포를 악화시킨다고 할 수 있다. 따라서 이상과 같은 推論 이 사실이라고 한다면, 우리나라의 현재와 같은 심각한 주택문제는 최근의 급격한 물가상승이 그 주요 요인이었음을 쉽게 알 수 있다. 일반물가의 상승이 부동산가격의 상승을 유발하였는지 또는 부동산가격의 폭등이 인플레이션을 유발하였던지간에 부동산가격의 상승과 일반물가의 상승은 매우 밀접한 正의 相關關係가 있으므로 물가의 상승은 한편으로는 앞에서 이미 논의한 바와 같이 월임대료를 인상시킬 뿐만 아니라 다른 한편으로는 실물자산의 소유자에게 자본이득을 가져다 줌으로써 무주택자의 비율이 극히 높은 우리나라에서는 실물자산의 소유자와 비소유자간의 실질적인 소득격차를 증폭시키는 작용을 하고 있다.

물가의 상승이 재산소득에 미치는 영향은 一義的으로 정의될 수는 없다. 즉, 이미 앞에서 누차 논의한 바와 같이 우리나라 도시가구의 자산은 크게 보아 금융자산과 실물자산으로 구성되어 있다. 물가의 상승은 시중의 명목이자율을 상승시킴으로 한편으로는 이와 관련된 금융자산으로부터의 수입인 '이자수입'과 실물자산으로부터의 수입인 '임대료 수입' 모두를 증대시키지만, 다른 한편으로는 자본이득이라는 측면에서 보면 물가의 상승은 금융자산의 가치를 저하시킴으로써 금융자산으로부터는 負의 자본이득을 가져다 주지만 실물자산의 경우에는 그 명목가치를 증식시킴으로써 正의 자본이득 효과를 가져다 준다. 따라서 물가상승의 재산소득에 대한 효과는 상기의 두 효과를 정확히 비교·분석해야 파악될 수 있다. 그러나 앞에서도 이미 논의한 바와 같이 우리나라 도시가구의 경우에는 실물자산의 비중이 금융자산의 그것보다 크기 때문에, 최근의 물가상승이 현재와 같은 심각한 주택문제를 야기시켰으며, 이 결과 우리나라의 실질적인 소득분배구조를 악화시켰다고 추론하는 것은 큰 문제가 없을 것으로 보인다.

물가상승은 또한 일반적으로 地價의 상승을 동반하기(지가의 상승이 물가상승을 유도한다고 하여도 결과는 마찬가지임) 때문에, 지가의 상승에 따른 불로소득인 자본이득이 극히 일부의

토지소유계층에게만 귀착하게 되어 실질적인 소득분배구조를 더욱 악화시키고 있다. 토지로부터의 자본이득은 현재 시점에서 실현되었는지 안 되었든지간에 언젠가는 실현될 가능성을 항상 내포하고 있는데, 1989년말 현재 한 해 동안 토지로부터의 불로소득인 자본이득은 당해연도 우리나라 GNP의 54.9% 그리고 피용자보수총액의 135.4%에 이르고 있는 것으로 보고되고 있으며, 그 혜택이 극히 일부의 토지소유자에게만 돌아가고 있는 것으로 나타나고 있어⁴⁾ 실질적인 소득분배구조를 악화시키고 있을 뿐만 아니라 이것이 우리가 현재 당면하고 있는 심각한 주택문제를 더욱 증폭시키고 있다.

주석 1) 우리나라 소득분배의 현황과 그 결정요인에 관한 국내의 연구로는 朱鶴中·尹株賢(1982) 및 金大模·安國臣(1987) 그리고 劉種九(1988, 1989) 등을 참조하기 바란다.
주석 2) 재산소득의 중요성에 대해서는 Kravis(1960, 1973)를 참조하기 바란다.

주석 3) 국민소득계정상의 소득의 정의에 대해서는 United Nations(1968)과 『韓國의 國民所得』(1978)을 참조하기 바란다. 또한 그것에 대한 논의에 대해서는 朱鶴中(1979, 1982)를 참조하기 바란다.

주석 4) 이것에 대한 보다 자세한 논의와 제시는 孫在英(1990)을 참조하기 바란다.

2. 住宅의 所有者와 非所有者間의 消費行態의 差異

앞 절에서 논의한 바와 같이 우리나라 현재의 심각한 주택문제는 장기적인 관점에서는 그 원인을 주택공급의 부족에서 찾아볼 수 있고 단기적으로는 물가(또는 지가)의 상승이 그 주요 요인으로 나타나고 있다. 따라서 이와 같이 중요한 물가상승이 주택문제에 미치는 영향을 보다 면밀히 분석하기 위해서 본 연구에서는 두 시점, 즉 1984년과 1989년의 횡단분석자료를 이용하여 주택의 소유 유무가 가구들의 소비지출행태에 미치는 영향을 분석하여 보았다. 1984년의 자료는 상대적으로 안정된 인플레이션을 대표하고 있고, 이에 반하여 1989년 자료는 최근에 상대적으로 높은 인플레이션을 대표하는 자료이다.

단기의 횡단분석자료(cross-section data)에 의하면 저소득계층의 평균소비성향은 고소득계층의 그것들보다도 높다는 사실, 다시 말하면 저소득계층의 평균저축성향이 고소득계층의 그것들보다도 낮다는 사실은 경제이론에 의해서 잘 설명되고 있다. 이와 같은 경향은 우리나라 도시근로자가구들의 소비지출 자료에서도 잘 나타나고 있다. <표 6>에서 보는 바와 같이 자가 및 전세평가액을 포함 하지 않은 소득의 개념으로 보면 고소득층인 자가소유자가구들의 평균저축성향은 0.438인 데 비하여 저소득층인 월세입주자의 그것은 훨씬 낮은 0.317에 불과한 것으로 나타나고 있어, 경제이론의 타당성을 잘 나타내 주고 있다. 자가 및 전세평가액을 포함한 소득의 개념으로 보아도 양자의 평균저축성향이 각각 0.367 및 0.317이므로 저소득층의 평균저축성향이 낮다는 사실에는 변함이 없다. 이상과 같은 사실, 즉 자가소유자 및 전세입주자의 평균저축성향이 월세입주자의 그것보다도 높다는 사실은 우리나라 도시가구의 경우 주택의 소유 유무가 가구들의 소비 및 저축행태에 많은 영향을 미치고 있음을 말해 주고 있다. 이와 같은 경향을 보다 면밀히 파악하기 위해서 본 연구에서는 다음과 같은 매우 간단한 계량분석모형을 설정하여 1984년 및 1989년 두 해의 『都市家計年報』 조사자료(raw data)를 가지고 계량분석을 시도하여 보았다.

$$\ln C_i = \alpha + \alpha_1 D_{2i} + \alpha_2 D_{3i} + \beta \ln N_i + \beta_2 (D_{2i} \cdot \ln N_i) + \beta_3 (D_{3i} \cdot \ln N_i) + \gamma \ln Y_i + \gamma_2 (D_{2i} \cdot \ln Y_i) + \gamma_3 (D_{3i} \cdot \ln Y_i),$$

여기서 C_i = i 가구의 총소비지출, Y_i = i 가구의 총소득, N_i = i 가구의 가구원 수 그리고 D_i 는 주택의 소유형태를 나타내는 가변수(dummy variable).

$D_{1i} + 1$: 자가소유가구인 경우 그리고 그 이외에는 0,
 $D_{2i} + 1$: 전세입주가구인 경우 그리고 그 이외에는 0,

$D_{3i} + 1$: 월세입주가구인 경우 그리고 그 이외에는 0.

이와 같은 로그함수형태를 취한 이유는 다음과 같은 두 가지 이유에서이다. 첫째는 본 연구에서는 횡단분석자료를 사용하고 있으므로 한계소비성향이 체감함을 반영하기 위해서이고, 둘째는 劉鍾九·株鶴中(1986, 1987)의 연구에서 잘 나타난바와 같이 가구들의 소비지출에는 規模의 經濟(economies of scale)가 존재하기 때문에 이것을 반영하기 위해서 로그함수형태를 취하였다. 따라서 본 연구의 실증분석결과에서 기대하는 파라미터들의 값은 첫째로 한계소비성향의 체감을 위해서 $0 < \gamma < 1$ 이고, 둘째로 규모의 경제를 위한 $\beta < 1$ 이다.

본 실증분석을 위한 통계자료는 도시가계조사의 월별 자료이다. 1989년 도시가계조사는 이 조사에서 처음으로 동일가구를 조사기간동안 계속적으로 조사하였으므로, 즉 거의 모든 표본가구들이 12개월 동안 계속적으로 조사되었기 때문에, 이 조사자료를 통하여 우리는 신뢰성 있는 월별 및 계절변동을 제거한 월평균 소득 및 소비지출 자료를 구할 수가 있었다. 우리나라 가구들의 소득 및 소비지출은 월별 및 계절변동에 매우 민감하게 반응하고 있으므로 이와 같은 변동을 제거한 월평균 소득 및 소비지출 자료가 정확한 분석을 위해서는 무엇보다도 먼저 요구되고 있다.

그러나 1984년 도시가계조사에서는 표본가구(sample households)들의 移徙로 인한 이동 등의 이유로 인하여 매월 표본가구의 대략 1/12을 새로운 표본가구로 대체하고 있으므로, 이 1984년 자료를 가지고는 계절변동이 제거된 동일가구의 월평균 가구 소득 및 소비지출을 구할 수가 없다. 따라서 계절변동이 제거된 가구별 월평균 소득 및 소비지출 자료를 구하기 위해서 본 연구에서는 1984년 조사자료를 가지고 다음과 같은 작업을 수행하였다. 즉, 매월 1/12씩 대체한다는 것은 어느 한 분기인 3개월 내에는 최소한 3/4의 표본가구는 변동없이 조사됨을 의미하고 또한 이 3/4의 표본가구수는 본 연구의 실증분석을 위해서는 이 다음에 제시하는 바와 같이 비교적 충분한 표본자료를 제공해 주므로, 먼저 분기내의 월별 자료를 토대로 하여 매분기별 월별 평균자료를 산출하였고 그 다음 네 개 분기의 자료를 통합하여 계량분석을 하였다. 분기별 월별 평균자료는 각 분기내의 월별 변동을 제거해 주었기 때문에 충분하지는 않지만 즉, 계절변동의 제거라는 우리의 요구를 완전히 충족시켜 주지는 않았지만 최소한 분기내의 월별 변동은 제거된 자료를 제공해 주고 있다. 계절적인 변화를 반영하기 위해서 본 연구에서는 네 개 분기를 통합(pooling)한 자료를 사용하였다.¹⁾

이상과 같은 과정을 거쳐 얻은 계절변동을 제거한 가구별 소득 및 소비지출 자료 즉, 1989년(총표본가구수 = 1,226가구) 및 1984년(각 분기별 표본가구수는 대략 1,141가구임)각각의 자료를 토대로 하고 앞에서 전개한 모델을 근거로 하여 추정한 결과는 <표 8>과 같다. 이 추정결과는 본 연구의 假定들과 主張들을 잘 입증해 주고 있다. 즉, 추정된 파라미터 값들이 본 연구의 假定과 主張들이 기대했던 값을 보여주고 있어 한계소비성향이 체감한다는 사실과, 가구들의 소비지출에 있어서 규모의 경제가 존재한다는 사실을 잘 나타내 주고 있다. 특히, 본 추정결과는 주택의 소유 유무가 가구들의 소비지출행태에 직접적인 영향을 미치고 있음을 뚜렷이 보여주고 있다.

좀 더 정확성을 기하기 위하여 보다 신뢰성이 있는 자료를 토대로 추정한 1989년의 추정치 결과만을 가지고 보면, 그 추정결과는 본 연구의 가정과 주장들에 대해 다음과 같은 두 가지의 중요한 사실을 제공해 주고 있다.

첫째는, 劉鍾九·株鶴中(1986, 1987)이 주장한 바와 같이, 우리나라 도시가구들의 소비지출에 있어서는 규모의 경제가 존재한다는 사실이다(즉 $\beta < 1$). 그러나 파라미터(In N)의 통계적 유의성을 보면(특히 β_2 와 β_3 의 통계적 유의성을 보면), 규모의 경제 효과가 주거형태에 따라 크게 다르지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 이상의 분석을 근거로 하여 볼 때, 우리나라 도시가구들의 소비지출에는 규모의 경제는 존재하지만 그 효과는 주거형태에 크게 영향을 받고 있지는 않다고 할 수 있다. 1984년의 추정결과를 가지고 보면, 자가소유가 가구들의 추정치는 통계적으로 유의적인 것으로 나타나고 있어 가구의 소비지출에서 규모의 경제가 존재하고 있음을 보여주고 있으나, 전세입주자와 월세입주가구들의 경우에는 통계적인 유의수준을 보여주고 있지 않을 뿐만 아니라 파라미터의 값도 자가소유자의 그것보다 매우 낮게 나타나고 있어서 규모의 경제가 거의 존재하고있지 않음을 보여주고 있다.

다시 말해서, 1984년의 추정결과만을 가지고 보면, 주택의 소유 유무가 소비에 있어서의 규모의

경제에도 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 앞서서도 누차 논의한 바와 같이, 자료의 신뢰성면에서 볼 때 1984년 자료보다는 1989년의 자료가 보다 신빙성 있는 정보를 제공해주고 있으므로, 1989년의 추정결과를 토대로 하여 우리나라 도시가구들의 소비지출을 보면 규모의 경제는 존재하지만 그 효과는 주거형태에 크게 영향을 받지 않고 있다고 결론을 내리는 데 큰 무리가 없을 것으로 보인다.

<표 8> 추정결과

	추정치	
	1984	1989
α	2.202 (13.94)	2.060 (7.39)
α_2	0.385 (1.62)	1.184 (2.31)
α_3	0.501 (1.94)	0.945 (1.29)
$(\alpha + \alpha_2)^*$	2.588 (14.26)	3.245 (7.70)
$(\alpha + \alpha_3)^*$	2.703 (12.96)	3.005 (5.34)
β	0.034 (1.67)	0.178 (5.04)
β_2	-0.058 (-2.01)	0.057 (0.94)
β_3	-0.026 (-0.84)	0.048 (0.66)
$(\beta + \beta_2)^*$	-0.024 (-1.16)	0.235 (4.91)
$(\beta + \beta_3)^*$	0.008 (0.34)	0.225 (4.25)
γ	0.804 (67.81)	0.806 (38.75)
γ_2	-0.024 (-1.31)	-0.103 (-2.70)
γ_3	-0.034 (-1.85)	-0.076 (-1.37)
$(\gamma + \gamma_2)^*$	0.781 (56.95)	0.703 (21.69)
$(\gamma + \gamma_3)^*$	0.768 (47.60)	0.731 (17.05)
R^2	0.697	0.735

주: () * 은 추정치불을 가지고 도출한 값임.

() 의 값은 t값임.

자료: Yoo-La(1990).

둘째는 소득($\ln Y$)에 대한 파라미터들의 통계적 유의성을 살펴보면, 1989년의 경우 주거형태가 가구들의 소비지출에 미치는 영향은 자가소유자그룹과 전세입주자그룹들 간에는 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 그러나 월세입주자의 그것은 통계적인 유의성을 보이고 있지 않아 자가소유자와 월세입주자간에는 통계적으로는 뚜렷한 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 1989년의 결과와는 반대로 1984년의 추정결과는 통계적으로 자가소유자와 전세입주자간에는 주거형태의 영향에 관한 차이가 없는 것으로 나타나고 있으나, 월세입주자와는 유의적인 차이를 보여주고 있다. 이러한 경향은 截片(즉, α)에 대한 통계적인 유의성을 보더라도 같게 나타나고 있다. 즉, 1989년의 경우에는 전세입주자의 截片(α_2)은 유의적이거나 월세입주자의 截片(α_3)은 유의적이 아닌 것으로 나타나고 있는 데 반하여, 1984년의 경우에는 전자는 유의적이 아니나 후자는 유의적인 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 상반된 결과의 원인은 통계자료의 신뢰성에도 문제가 있을 것으로 보이나, 1984년은 집값 따라서 전세값이 안정된 해였으나 1989년은 부동산가격의 급등으로 집값과 전세값이 상대적으로 불안정하였던 시기였음을 감안하여 본다면, 이 결과는 우리나라 도시지역에서는 주택가격의 변동이 가구들의 소비지출행태에 상당한 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다고 생각된다. 또한, 이 결과들은 우리나라에서는 주택가격의 변동과 더불어

주거의 형태도 도시가구들의 소비지출행태에 중대한 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다고 사료된다.

<표 8>의 1989년 결과는 또한 실물자산 소유자들(즉, 자가소유자)의 소비의 소득탄력성(v)이 실물자산 비소유자들(즉, 전세 및 월세입주자)의 그것보다도 큼을 보여주고 있으며 또한 이들 세 그룹 중에서 전세입주자의 소득탄력성(즉, $v+v_2$)이 가장 낮음을 보여주고 있다.

평균소비성향(APC)의 측면에서 보더라도 <표 9>에서 보는 바와 같이 전세입주자의 APC가 가장 낮음을 보여주고 있다. 전세입주자의 경우에는 앞 절에서 이미 논의한 바와 같이 월세나 주택수리비 등과 같은 주거비를 전혀 지불하지 않고 있으므로 다른 두 그룹과 평균소비성향을 직접적으로 비교한다는 것은 상당히 무리이나, 이 낮은 주거비지출이 전세입주자의 상대적으로 낮은 APC를 어느 정도 설명해 주고 있다고 본다. 따라서 <표 9>에서 자료의 상이성 때문에 전세입주자를 제외하고 실물자산의 소유자인 자가소유자와 비소유자인 월세입주자와의 소득탄력성과 평균소비성향을 비교해 보면, 평균소비 성향은 경제이론이 시사하는 바와 같이 저소득층인 월세입주자가 고소득층인 자가소유자가구들보다 더 높게 소비하고 있는 것을 보여 주고 있으나, 소비의 소득탄력성은 고소득층인 자가소유자가구들이 훨씬 다 탄력적으로 소비하고 있음을 보여주고 있다. 이와 같은 사실은, 이미 <표 6>을 통하여 살펴본 바와 같이 주택의 소유자인 자가소유자그룹과 비소유자인 월세입주자그룹 사이의 엔겔계수에는 큰 차이가 없으므로(즉, 1989년의 경우 전자의 엔겔계수는 0.308이고 후자는 0.323) 상기의 결과, 주택의 소유자들은 내구소비재의 구입과 문화·오락비지출에 있어서 주택의 비소유자들보다도 상대적으로 더 여유가 있고(평균소비성향의 측면에서)또한 그것들에 대한 지출에 주택의 비소유자보다는 소유자가 보다 탄력적임을 보여주고 있다고 사료된다. 이와 같이 우리나라 도시가구의 경우에는 주택의 소유 유무가 가구들이 소비지출행태에 많은 영향을 미치고 있다고 말할 수 있다.

지금까지의 분석들을 종합해 보면, 첫째, 우리나라 도시근로자가구들의 경우에는 주택의 소유 유무가 가구들의 소비지출, 특히 평균소비성향과 소비의 소득탄력성에 크게 영향을 미치고 있음을, 즉 주택의 비소유자들은 소유자들에 비해 상대적으로 낮은 내구소비재의 구입이나 문화비를 지출하고 있음을 시사해 주고 있다. 둘째, 자산의 소유자와 비소유자간에는 자산의 소유로부터 발생하는 귀속소득으로 말미암아 실질적인 소득의 격차는 정상적인 소득만의 격차보다도 더 크게 나타나고 있으며, 또한 부동산가격의 상승에 따른 자본이득을 고려하면 인플레이션은 유주택자들과 무주택자들간의 실질적인 소득격차를 증폭시키는 작용을 하고 있다고 결론지을 수 있을 것 같다.

따라서 본 장의 분석의 시사점은 다음과 같이 요약될 수 있다. 즉, 우리나라 도시가구의 경우에는 주택의 소유 유무가 가구들의 소비지출행태에 많은 영향을 주고 있을 뿐만 아니라 실질적인 소득분배구조의 결정에도 결정적으로 작용하고 있으므로 근로자주택 공급계획은 지속적으로 추진되어야 할 것으로 보인다. 그러나 이 원활한 주택의 공급은 장기적인 관점에서 지속적으로 추진해야 할 국가적인 과제이며, 단기적으로는 주택의 가격 따라서 주택문제는 인플레이나 부동산가격의 앙등에 크게 영향을 받고 있으므로, 근로자들의 합리적인 소비생활의 유도과 실질적인 소득분배구조의 개선을 위해서 장기적으로 근로자주택공급을 지속적으로 확대·보급해야 할 것으로 생각되며, 단기적으로는 정부가 물가안정 특히 부동산가격의 안정에 최대한의 정책적인 역점을 두어야 할 것으로 사료된다.

<표 9> 도시근로자들의 평균소비성향 및 소비의 소득탄력성(경상가격 기준)

		월평균소득 (천원)	월평균소비지출 (천원)	APC	소득탄력성
1984	자가소유자	498.4	356.1	0.715	0.804
	전세입주자	351.5	240.4	0.684	0.781
	월세입주자	299.9	234.6	0.782	0.768
1989	자가소유자	980.4	710.3	0.725	0.806
	전세입주자	704.8	450.2	0.639	0.703
	월세입주자	609.7	443.8	0.729	0.731

자료: Yoo - La, 1990.

주석 1) 이와 같은 자료처리에 대한 보다 자세한 논의는 劉鍾九(1988)와 Yoo-La(1990)를 참조.

V. 政府의 勤勞者住宅 供給計劃의 問題點과 改善方案

앞에서 살펴본 바와 같이 근로자주택문제는 소득분배의 개선이라는 차원에서 뿐 아니라 종업원들의 생산성향상이라는 측면에서도 해결해야 할 중요 문제 중의 하나이다. 수차에 걸친 경제개발계획의 수행을 통하여 이제 국민들의 기본적인 문제인 의·식·주 중에서 衣와 食의 문제는 어느 정도 해결되었으나 住의 문제는 해결되지 않아 최근에 주택문제가 심각한 사회문제로 등장하게 되었으며, 절대적인 주택공급 수준의 부족으로 전·월세값이 폭등하게 되어 저소득 무주택 근로자들의 근로의욕을 저하시켰을 뿐만 아니라 분배구조도 왜곡시켜 주택문제가 이제 노사갈등의 한 요인으로 등장하게 되었다.

따라서 정부에서도 이와 같은 심각한 근로자주택문제의 해결을 위하여 주택 200만호 공급계획과 함께 근로자주택 공급계획을 발표하였다. 그러나 정부의 이 계획이 성공적으로 수행되기 위해서는 수요와 공급 양측면에서 많은 문제점들이 먼저 해결되어야 한다. 이러한 문제점 중에서 몇 가지 중요한 것들을 먼저 살펴보고, 근로자주택의 이해당사자인 노총과 경총 양측에서 제시한 개선방안을 대비하여 분석해 보고 본 연구의 개선방안을 모색해 보고자 한다.

1. 需要側面에서의 問題點과 改善方案

수요측면, 특히 분양용 근로복지주택 공급에 있어서의 가장 큰 문제점은 부담능력이 있는 실수요자는 필요수요자인 저소득근로자가 못 된다는 점이다. 다시 말해서, 전용면적 15평형 근로복지주택의 경우 용자상환 부담액에 관리비와 난방비 등을 합치면 월주거비가 적어도 17~18만원선이 되는데, 소득에 대한 주거비의 비중을 30%로 보면, 15평형 근로복지주택에 입주하기 위해서는 월소득이 적어도 60만원 이상이 되어야 한다는 결론이 도출된다. 주택을 상대적으로 절실히 필요로 하는 계층은 저소득근로자계층인데, 이들은 우리가 제Ⅱ장에서 이미 살펴본 바와 같이 월 17~18만원의 주거비를 부담할 능력이 거의 없는 계층이므로 그들이 실수요자가 될 수 없다는 점이 수요측면에서의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 정부의 지원조건의 개선이나 기업의 근로자 주택에 대한 추가적인 지원이 없을 경우에는, 근로복지주택계획은 근로자들의 기대감만 높이고 실질적인 혜택이 제한됨으로써 오히려

노사간에 더 큰 마찰의 소지를 제공할 여지가 있다. 특히, 중소기업의 경우에는 기업의 지원능력에 한계가 있으므로 그들의 자발적인 참여를 저하시킬 가능성이 있다. 주택의 경우 공사가 시작되어 입주할 때까지는 평균 1년 6개월 정도의 장기간이 소요된다. 따라서 계약금·중도금·잔금으로 구성되는 대금의 지불을 어떻게 부담하느냐는 근로자들의 주거비 부담능력에 큰 영향을 미친다. 대부분의 근로자들이 전·월세로 생활하고 있으므로 근로복지주택의 경우에는 특히 건설자금의 불입순서를 신중히 고려할 필요가 있다. 더욱이 근로복지주택의 공급계획은 저소득계층의 주거안정을 위한 지원제도이므로 근로자들의 부담을 가능한 한 많이 줄이는 방안이 강구되어야 할 것으로 보인다.

이와 아울러 주택자금 상환의 세금공제에서 공제폭의 확대가 이루어져야 할 것으로 생각된다. 법률에 의하면, 현재 월급여액이 60만원 이하의 근로자에게는 주택자금 상환액의 10% 또는 연 15만원까지의 세금공제를 인정하고 있는데, 이 15만원의 세금공제액의 한도를 대폭 상향조정해 줌으로써 정부와 기업으로부터 받은 융자에 대한 근로자의 상환부담을 완화해 주어야 할 것으로 보인다.

제Ⅱ장 및 지금까지의 분석에서 살펴본 바와 같이 저소득근로자들은 주거비 부담능력이 매우 취약하기 때문에 그들에게 가장 적합한 주거형태는 분양주택이 아니고 임대주택이다. 그러나 저소득근로자들의 대부분은 자금력이 매우 취약한 중소기업체에 근무하고 있기 때문에, 다시 말하면 대부분의 중소기업체들은 분양되는 근로복지주택에 비해 거의 두 배에 가까운 건축비가 들어가는 임대주택을 공급할 능력이 거의 없기 때문에, 저소득근로자들을 위한 사원용 임대주택의 경우에는 기업과 근로자들 모두의 자발적인 참여가 절대적으로 필요하다. 그들 모두의 자발적이고 적극적인 참여를 유인하기 위해서는 주택의 소유형태나 개발방법의 다양화에 대한 보다 폭넓은 검토가 있어야 할 것으로 보인다. 즉, 지분소유방법(joint equity ownership) 또는 공동소유방법(co-ownership)의 도입을 보다 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이것은 임대주택의 소유를 기업과 근로자가 그들의 비용분담의 비율에 따라 공동으로 소유하고, 근로자들 자금의 추가불입에 따라 지분율을 조정하는 제도이므로, 주택가격의 상승에 따른 자본이득을 노사가 모두 공유할 수 있기 때문에 이 경우 노사 모두 임대주택을 기피할 이유가 없을 것으로 보인다.

정부가 추진하고 있는 근로자주택을 그 형태별로 보면 분양용 근로복지주택과 사원용 임대주택으로 구별되는데 지금까지의 분석과 논의를 종합해 보면, 특히 저소득근로자들의 거의 대부분은 중소기업체에 근무하며 또한 월소득이 50만원 미만이기 때문에 이들은 분양용 근로복지주택의 실수요자가 될 수 없으며 오히려 월소득이 높은 대기업체의 근로자들만이 실질적으로 그 수요를 충족시킬 수 있다는 사실과, 이들 저소득근로자들은 대부분이 자금력이 매우 취약한 중소기업체에 근무하고 있다는 사실, 다시 말하면 중소기업체들은 그들의 취약한 자금력 때문에 근로자주택을 원활히 공급할 수 없다는 사실 등을 고려하면, 분양용 근로복지주택은 저소득근로자들에게는 그 실질적인 수요면에서나 공급면에서나 모두 수혜의 대상이 아니고 그들에게 가장 적합한 주거형태는 사원용 임대주택임을 쉽게 알 수 있다. 이런 의미에서, 제Ⅲ장에서 제시한 정부의 근로자주택 공급계획, 즉 1990~92년 기간의 분양용 근로복지주택 15만호와 사원용 임대주택 10만호의 공급계획은 임대주택이 그 공급비율면에 낫다는 점에서 근로자주택정책은 대기업 근로자들을 우선하는 주택정책이라는 비난을 면키 어려울 것으로 보인다.

물론, 임대주택은 그 건설비용면에서 분양 근로복지주택에 비해 건축비가 거의 두 배 이상 소요되기 때문에 그 공급면에서 크게 제약을 받고 있는 것으로 알려지고 있지만, 현재 우리가 당면하고 있는 심각한 주택문제는 어느 한 개인이나 기업 단독으로 해결해야 할 문제가 아니라 국가적인 차원에서 거국적으로 해결해야 할 문제이고, 또한 주택을 실질적으로 절실히 필요로 하는 계층은 앞에서 이미 논의한 바와 같이 중소기업체에 근무하는 저소득근로자라는 점 그리고 무주택자 중 이들이 차지하는 비중이 매우 높다는 점 등을 고려하면 분양 근로복지주택을 확대·공급하기보다는 사원용 임대주택의 공급을 대폭적으로 더 늘리는 장기적인 정책이 수립되어야 저소득근로자들을 위한 정부의 주택정책이 원활히 성공될 것으로 생각된다. 지금까지 논의한 부담능력의 문제 이외에 수요측면에서의 또 다른 중요한 문제는 실수요자의 선정기준 문제이다. 정부가 제시한 근로자주택 입주자의 자격요건 중 먼저 人的 자격요건을 살펴보면, 10인이상의 상시종업원을 가진 제조업체에 근무하는 자로 임직원이 아닌 생산직이나

사무직근로자로 제한하고 있다. 그리고 부양가족이 있는 기혼자로서 신청공고일 현재 1년이상 무주택 세대주일 것이며, 월평균 임금총액을 기준으로 80만원이하인 자로 규정하고 있다. 다음으로 경합시의 선정기준을 보면, 기업이 입주근로자의 자격요건 범위내에서 근로자의 근속기간, 가구원수, 임금수준 그리고 무주택기간을 종합적으로 고려하는 종합점수제를 채택하도록 권고하고 있다.

이와 같이 제시된 입주자 자격요건과 경합시의 선정기준 중에서 문제가 되고 있는 것은 첫째로 입주자를 제조업체의 근로자에게만 한정하였다는 점과, 둘째로 선정기준의 우선순위를 결정하는데 있어서 명확한 순위결정을 제시하지 않았다는 점, 그리고 마지막으로 근속기간을 정할 때 대기업 근로자의 근속기간과 중소기업 근로자의 근속기간을 어떻게 조화시키느냐 하는 문제이다. 우리나라 전체의 건전한 산업발전을 위해서는 산업구조의 조정이 제조업을 중심으로 전개되어야 한다는 데는 이론이 없으나, 제조업의 발전을 위해서는 여타산업의 발전도 함께 이루어져야 함은 자명한 사실이다. 즉, 판매 및 통신서비스업의 발전 없이는 제조업의 원활한 발전을 기대할 수 없다. 이러한 의미에서 입주자의 자격요건을 제조업체의 근로자에게만 한정하였다는 점은 정부의 이번의 근로자주택정책은 장기적인 정책이 아닌 단기적인 정책임을 말해 주고 있다. 따라서 건전한 산업발전을 위해서도 앞으로 정부는 서비스업 종사자를 포함한 모든 근로자에게 혜택이 돌아갈 수 있는 종합적이고 장기적인 근로자주택정책을 추진할 것이 요망된다.

우선순위의 결정문제에 있어서는 각 기업마다 그들 특유의 성격이 존재하므로 정부가 선정기준의 우선순위를 일률적으로 정한다는 것은 그 의미가 없다. 다만 여기서 문제가 되고 있는 것은 근속년수의 산정문제이다. 중소기업체의 근로자들은 대기업체의 근로자들에 비해 근무여건 등이 열악하기 때문에 이직률이 높고 그 결과 근속년수가 매우 짧다는 사실은 이미 잘 알려져 있다.

그리고 이와 같은 상황은 우리나라의 현재의 여건상 단기간에 해결될 문제는 아닌 것으로 사료된다. 따라서 이와 같은 상황하에서 근속년수를 중소기업체 근로자나 대기업체 근로자 모두에게 예를 들어 일률적으로 5년 이상으로 한정할 경우에는, 실질적인 저소득근로자가 대부분인 중소기업 근로자들은 그 경합에서 배제될 것이기 때문에 정부의 저소득근로자를 위한 주택정책이라는 대의명제는 그 의미가 미약하게 될 것이라는 점은 자명한 사실이다. 이러한 모순을 극복하기 위해서 대기업체 근로자와 중소기업체 근로자가 경합할 때는 근속기간의 차등화를, 예를 들어 중소기업체 근로자들에게는 근속년수의 1.5배를 인정해 준다든가 하는 등의 차등화정책을 강구하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2. 供給側面에서의 問題點과 改善方案

공급측면에서 제기되고 있는 가장 중요한 문제점을 살펴보면 다음 두 가지 점으로 집약되고 있다. 즉, 첫째는 근로자주택 건설을 위한 택지를 어떻게 원활히 그리고 안정적으로 확보할 수 있을 것이냐와, 둘째로는 많은 기업들의 자발적인 참여를 어떻게 유도할 수 있을 것이냐이다.

정부의 근로자주택 공급계획의 성패는 택지의 안정적인 확보와 적기공급능력 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 현재, 공단과 산업시설이 밀집된 수도권 그리고 주요 도시에서의 주택난이 매우 심각한 실정인바, 정부의 택지개발 예정지구의 지정을 살펴보면 그 예정지역이 공단과는 멀리 떨어져 있다든가 또는 지역적으로 편중되어 있어, 근로자주택 건설을 위한 택지의 수요를 적절히 충족시켜 주지 못하고 있는 실정이다.

따라서 정부는 근로자주택 공급의 원활화를 기하기 위해서는 보다 적절하고 과감한 조치를 취할 필요가 있다. 특히, 근로자주택 건설의 경우에는 기업이 주택건설에 직접 참여한다는 점과, 현행 택지개발제도하에서는 기업에 의한 택지개발이 사실상 불가능하다는 점, 그리고 현재의 심각한 주택난을 효과적으로 해결하기 위해서는 기업들이 적극적으로 참여해야 한다는 점 등을 고려해 보면, 정부가 근로자주택 공급계획을 효과적으로 추진하기 위해서는 공공기관과 기업 각자 또는 공동에 의한 택지개발을 가능케 하는, 적극적인 방향으로 정부의 택지공급정책이 전환되어야 할 것으로 생각된다.

정부 정책의 방향전환은 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 우선 중소기업체들로 구성된 공동사업단이나 또는 공단이 지방자치단체와 더불어 택지를 공동으로 개발할 수 있도록 허용되어야 할 것으로 생각된다. 이렇게 될 경우 택지개발에 따른 개발 부담금이 면제되기 때문에 그 결과로서 택지가격이 낮아지고 저렴한 가격으로의 택지공급이 가능케 될 것이다. 이 경우

택지개발에 따른 대지조성자금의 용자도 이 사업에 우선적으로 배정되어야 할 것으로 보이며, 택지의 공급 가격은 반드시 조성원가로 되어야 한다.

근로자주택 건설용 택지의 배분에 있어서는, 저소득근로자들이 주로 이용하게 될 것으로 기대되는 사원용 임대주택의 구성에 택지가 우선적으로 배분되어지는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 이 경우에 지방자치단체의 자발적인 참여를 유인하기 위해서는 개발택지의 일정 부분을 지방자치단체가 독자적으로 배분할 수 있는 권한을 부여하는 방법도 고려해 보아야 할 것으로 사료된다.

근로자주택 건설을 위한 택지의 공급에 있어서는 지금까지 논의한 단기적인 대책도 중요하지만, 근로자주택 문제는 단기적으로 해결될 수 있는 문제가 아니라 장기적으로 그리고 국가적인 차원에서 해결되어야 할 문제이므로, 공단을 조성할 때 근로자 주택단지를 의무적으로 같이 조성케 한다든지 하는 등의 보다 장기적이고 항구적인 방안이 강구되어야 할 것으로 생각된다. 정부의 근로자주택 공급계획이 성공적으로 수행되기 위해서는 기업, 특히 근로자주택 문제가 가장 심각한 중소기업들의 적극적인 참여가 필수적이다. 그러나 중소기업은 앞에서 누차 논의한 바와 같이 그 자금력이 매우 취약한 실정이다. 따라서 정부는 택지확보와 자금조달 등에 있어서 기업(특히 중소기업)들의 경영에 압박을 주지 않도록 최대한의 노력을 기울여야 할 것으로 생각된다.

기업의 자금조달 능력면에서 보면, 대기업과 중소기업간의 능력의 차를 어떻게 극복하느냐가 근로자주택 공급의 원활화를 위한 최우선 과제임을 쉽게 알 수 있다. 즉, 최근에 들어오면서 직종간·학력간 임금격차가 완화되고 있는 추세에 있으나 대기업과 중소기업간의 임금격차는 확대되고 있는 경향이 있으며, 또한 중소기업의 자금난은 악화되고 있는 실정이다. 이 결과 근로자주택의 수요능력면에 있어서도 대기업의 종업원들이 중소기업의 종업원들에 비해 우위에 있으며, 또한 근로자주택 건설을 위한 자금조달 능력면에서도 대기업이 월등한 우위를 점하고 있다. 따라서 근로자주택 건설을 위한 금융지원은 중소기업의 부담능력을 고려하여 규모별로 차별화하는 것이 보다 바람직할 것으로 생각된다.

근로자주택에 대한 비용분담은 어디까지나 근로자가 중심이 되어야 한다. 이 원칙에 입각하여 최근에 한국경영자총협회(노동경제연구원)에서는 梁炳式·李揆邦·金在源(1990)의 연구를 통하여 분양 근로복지주택의 경우 비용분담의 근로자/정부용자/기업용자의 비율을 대기업의 경우 50/30/20으로, 중소기업의 경우에는 50/40/10으로 제시하였다. 그러나 이 제시된 비율 중 대기업의 분담비율은 큰 문제가 없는 것으로 밝혀졌으나, 중소기업들은 그들의 자금부담능력의 취약성 때문에 이의 완화를 건의하였고 이 결과 중소기업의 비용분담비율은 50/45/5로 수정되었다.

앞에서도 누차 논의한 바와 같이 정부의 근로자주택 공급계획의 성공은 기업의 적극적인 참여 없이는 기대할 수 없으므로, 참여를 유인하기 위해서는 稅制支援의 대폭적인 확대도 고려해 보아야 한다. 즉, 사원용 임대주택 건설투자에 대한 투자세액공제 한도에 있어서 현재 「근로자 주거안정 및 목돈마련」에 관한 법률에서는 세액공제의 폭을 10%로 정하고 있으나 중소기업의 경우에는 그 폭을 대폭 상향조정할 경우에는-예를 들어 20%로 확대할 경우에는-중소기업들의 근로자주택지원에 대한 부담은 크게 완화될 것으로 보이며, 기업의 근로복지주택 용자금에 대해서도 연간 평균잔액의 변동분을 損費로 처리할 수 있도록 해주는 것 등도 기업의 자발적이고 적극적인 참여를 유도할 수 있을 것으로 생각된다.

3. 勞總과 經總의 勞働者住宅 改善方案의 對比

지금까지 우리는 근로자주택에 관한 현황과 정부가 최근에 발표한 근로자주택 정책에 관한 문제점과 그 개선방안을 이론 및 실제적인 관점에서 살펴보았다. 그러나 우리들이 지금까지 살펴본 개선방안은 제3자의 입장에서 본 것이고 실제적인 이해당사자의 입장은 아니다. 근로자주택 문제의 실제적인 이해당사자는 어디까지나 근로자와 기업이므로, 여기서는 양측의 입장을 보다 자세히 알아보기 위하여 이들을 대변하고 있는 한국노동조합총연맹과 한국경영자총협회에서 제시한 문제점과 그 개선방안을 대비·분석해 보고자 한다.

<표 10> 노총과 경총이 제기한 근로자주택 정책의 문제점과 개선방안의 대비

문 제 점	勞 總	經 總
1. 장기적인 근로자주택 공급계획의 부재	0	0
2. 택지의 효과적인 확보를 위한 구체적이고 확실한 방법의 결여	0	0
3. 무주택 저소득근로자들의 주거비 지불능력의 부족	0	0
4. 정부지원 중심으로 지나치게 획일적임.	0	0
5. 건설계획의 추진에 관한 구체적인 절차나 지침의 미비	0	0
6. 노사의 자주적 노력 및 노동조합의 참여와 역할 배제	0	X
7. 조세 및 금융지원의 미약	X	0
개 선 방 안		
1. 중·장기 계획의 수립 및 관련 규칙의 제정	0	0
2. 원활한 택지확보를 위한 구체적이고 확실한 방법의 제시	0	0
3. 근로자주택 물량 확보방법의 다양화	0	0
4. 노동단체의 참여보장과 역할 증대	0	X
5. 사원용 임대주택의 지분소유제 도입	0	0
6. 근로자 주택금융제도의 도입	0	X
7. 노사 자주적 주택복지사업에 대한 우선지원	0	X
8. 부담능력을 고려한 조세 및 금융의 차등지원과 합리적 운영	0	0

주: 0 = 提起 : X = 不提起.

양측에서 제기한 정부의 근로자주택 공급계획에 관한 문제점들과 그 개선방안은 <표 10>에서 보는 바와 같이 큰 차이를 보이고 있지는 않다. 양측에서 제기한 중요문제점과 그 개선방안을 살펴보면 <표 10>과 같다.

첫째, 장기적인 근로자주택 공급계획의 부재이다. 1989년 6월 현재 30세 이상의 근로자는 182만명인데 그 중 67.5%인 122만명이 무주택자인 것으로 나타나고 있어(30세 이상 근로자수 안에는 여성근로자도 포함되어 있기 때문에 모두 세대주를 의미하지는 않음) 정부의 25만호 공급으로는 물량면에서 절대적으로 부족하다. 우리가 이미 제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이 근로자주택의 혜택이 종업원 모두에게 골고루 돌아갈 때 노사관계의 안정이나 노동생산성의 향상에 기여할 것으로 보여지므로, 공급의 절대적인 부족과 장기공급계획의 부재는 이번에 정부에서 발표한 근로자주택 25만호 공급계획으로는 노사관계의 안정이나 노동생산성의 향상에 크게 기여하지는 않을 것임을 시사해 주고 있다.

이것에 대해 개선방안으로는 중·장기 계획의 수립 및 관련 규칙의 제정, 근로자주택 건설의 세부계획의 수립과 그 지침 마련, 그리고 분양용 근로복지주택과 사원용 임대주택의 물량계획은 그 시행과정에서 상호조절이 가능하도록 탄력적으로 운영되어야 하는 등 시행방법의 차등화와 다양화를 제시하고 있다.

둘째, 택지의 효과적인 확보를 위한 구체적이고 확실한 방법의 결여이다. 앞서서도 누차 논의한 바와 같이 정부의 근로자주택 공급계획의 성패는 원활한 택지의 공급에 달려 있다. 따라서 택지확보에 대한 보다 구체적이고 확실한 방법을 제시해야 할 것으로 보인다.

즉, 이에 대한 개선방안으로는 공영개발택지의 근로자주택에 대한 배분비율 및 분양가격에 대한 계획 및 공단주변의 활용기능토지의 택지로의 전환에 대한 계획 등이 전반적으로 수립·실시되어야 할 것을 제시하고 있다. 특히, 근로자주택용 택지의 배분 및 가격 결정에

대해서는 토지개발공사의 조성원가로 공급하는 등과 같은 정책적인 고려가 있어야 할 것을 요구하고 있으며, 택지개발은 공영개발을 원칙으로 해야 할 것과, 국가·공공단체 및 연금공단과 같은 비영리 공익단체를 적극 참여시킴으로써 개발이익의 편중과 왜곡을 막고 근로자주택 건설을 위한 택지도 염가로 공급할 수 있도록 할 것을 제시하고 있다.

셋째, 무주택 저소득근로자들의 주거비 지불 능력의 부족이다. 예를 들어, 15평 분양용 근로복지주택의 경우 용자액의 월 상환액을 포함하면 월 주거비가 17~18만원선이 될 것으로 추정되고 있는바, 저소득근로자들은 부담능력의 결여로 그 혜택에서 제외될 수밖에 없다. 따라서 이의 해결을 위해서는 근로자주택물량확보방법의 다양화 등을 통하여 사원용 임대주택의 공급을 확대해야 할 것으로 보인다. 특히, 사원용 임대주택의 확대를 위해서는 노총 및 경총 모두가 원하고 있는 지분소유제의 도입을 적극적으로 검토해야 할 것으로 생각된다.

넷째, 근로자주택 공급계획이 정부의 지원을 중심으로 지나치게 획일적이라는 점이다. 이 결과, 업종별 및 기업규모별로 나타나고 있는 근로자주택에 대한 다양한 필요성의 정도와 부담능력의 차이를 반영할 수 있는 지원조건 및 택지공급등의 차등화가 이루어지고 있지 않는 실정이다. 이에 대한 개선방안으로는 직장주택조합의 활성화, 기업단위의 사원주택단지의 건설 장려, 그리고 기업간의 주택공급개발을 적극적으로 유도하는 방안을 강구할 것 등이 제시되고 있다.

다섯 번째의 문제점으로는 건설계획의 추진에 관한 구체적인 절차나 지침의 미비를 제기하고 있다. 따라서 관련법규나 지침의 신속한 마련 및 정비가 이루어져야 할 것으로 보인다.

여섯째, 노총의 경우 노동조합의 참여와 그 역할이 배제되어 있다는 점을 문제점으로 지적하고 있다. 그러나 이 문제는 노사간이 합의해야 할 성질의 문제로 보여지며, 노동조합이 참여했을 경우 발생할 수 있는 이해득실을 면밀히 검토하여 노사간에 합의를 이루는 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

마지막으로, 노총의 경우에는 주택의 수요자인 근로자들의 입장에서 근로자들에 대한 조세 및 금융지원의 결여를 지적하고 그 해결방법으로는 부담능력에 따른 조세 및 금융지원의 차등화와 합리적 운영을 요구하고 있으며, 경총의 경우에는 주택의 공급자인 기업의 입장에서 근로자주택 공급의 확대를 위해서 기업의 업종별 및 규모별로 지원규모 및 조건을 차등화해 줄 것을 요구하고 있다. 이러한 양측의 요구를 적극적으로 수용하는 방향으로 정부의 정책이 검토되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

지금까지 살펴본 바와 같이 근로자주택의 실질적인 이해당사자인 노총과 경총 양측이 제기한 정부의 근로자주택 정책의 문제점과 그 개선방안에는 각자의 고유한 입장 차이 이외는 근본적으로 큰 차이를 보이고 있지 않다. 즉, 양측 사이에는 합의점이 어느 정도 도출되어졌다고 볼 수 있다. 주택문제는 사회적으로 심각한 문제이므로 이해당사자뿐만 아니라 국민 모두가 적극적으로 해결해야 할 문제이다. 그러나 문제는 양측 모두 근로자주택 문제의 해결이 노사관계의 원만한 정착과 노동생산성향상에 어떻게 그리고 얼마만큼 기여할 것이라는 점을 분석하지 않았다는 점이다.

근로자주택 공급의 기본목표는 근로자들의 복지·후생을 증대시켜 줌과 동시에 노사관계의 원만한 정착과 노동생산성향상을 들 수 있는데, 양측이 제기한 문제점과 개선방안은 전자인 복지·후생 증대에만 초점을 두고 있고 후자에 대한 분석은 매우 미흡하다고 할 수 있다. 현재로서는 결과가 아직 나타나지 않았기 때문에 후자에 대한 영향을 분석하는 데는 많은 제약이 따를 것으로 보이나, 이러한 분석이 없이는 기업들의 적극적인 참여를 유인할 수 없을 것으로 보인다.

극히 제한적이기는 하나 본 연구의 표본조사 결과에 의하면, 근로자주택의 혜택이 종업원 모두에게 골고루 돌아갈 때에만 그것이 노사관계의 정립과 노동생산성향상에 기여하는 것으로 드러나고 있고, 그 혜택이 편중될 경우에는 오히려 노사갈등의 소지를 제공해 주는 것으로 드러나고 있다. 만약 이와 같은 결과가 사실이라면, 이것은 우리들에게 다음과 같은 두 가지의 시사점을 제시해 준다.

첫째는, 근로자 모두에게 그 혜택이 골고루 돌아갈 수 있도록 근로자주택에 관한 중장기 계획이 수립·추진되어야 한다는 것이고, 둘째로는, 임대보증금제도를 활용하여 사원용 임대주택의 혜택을 받지 못한 근로자에게 임대보증금을 전세입주보증금으로 활용할 수 있는 방향을 적극적으로 검토해 보아야 한다는 점이다. 이 두 가지 점이 원만히 추진될 경우 근로자주택제도가 노사관계나 노동생산성향상에 긍정적으로 기여할 것으로 사료된다.

VI. 要約 및 結論

住宅은 依·食과 더불어 국민의 기본적인 생활요소 중의 하나이다. 依·食 문제는 지속적인 국민경제의 성장과 함께 이제 어느 정도 해결되었으나, 주택문제는 아직도 미해결 상태에 있으며, 특히 저소득층의 주택문제는 매우 열악한 상태를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 우리나라는 그동안 꾸준한 주택건설을 추진하여 총주택보유수는 양적인 면에서는 크게 증가하였으나, 산업화에 따른 인구의 도시집중과 핵가족화의 확산으로 인한 가구수의 증가로 주택보급률은 크게 개선되지 못하였다. 특히, 산업시설이 밀집되어 있는 수도권 및 대도시 지역은 급속한 인구집중으로 주택부족난이 더욱 심화되어 있는 실정이며 그 결과로써 주택가격이 상승하여 저소득근로자들의 내집마련의 꿈을 더욱 어렵게 만들었으며, 주택가격의 상승은 전·월세값의 상승을 유발하여 전·월세집에 살고 있는 대부분의 저소득근로자들의 생계비 구조를 왜곡시킴으로써 실질적인 소득분배구조를 악화시켰으며, 이에 따라 주택문제가 이제 하나의 심각한 사회문제로 대두되었으며 또한 노사갈등의 한 중요한 요인으로 등장하고 있다. 정부는 이와 같은 심각한 주택문제 특히 저소득근로자들의 주택문제를 해결하기 위하여 최근에 주택 200만호 건설계획과 함께 1990~92년간 25만호의 근로자 주택을 공급하겠다는 의욕적인 계획을 발표하였다. 이러한 정부의 근로자주택 공급계획은 심각한 주택문제에 비추어 볼 때 해결을 위한 하나의 시작에 불과하다고 할 수 있겠으나 그 중요성 때문에 이 계획은 필히 성공적으로 추진되어야 할 것으로 생각된다. 그러나 이 계획이 성공적으로 수행되기 위해서는 먼저 수요와 공급 양측면에서 노·사·정이 모두 함께 해결해야만 할 많은 문제점들이 놓여 있다. 따라서 본 연구에서는 주택문제의 중요성과 현재 사회문제화되고 있는 주택문제의 해결방안을 모색해 보기 위해, 먼저 제Ⅱ장에서는 우리나라 근로자주택의 최근의 현황을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 최근 정부가 발표한 근로자주택 공급계획의 개요를, IV장에서는 주택의 소유 유무의 중요성을 보다 자세히 알아 보기 위하여 주택의 소유 유무가 실질적인 소득분배구조를 결정하는 데 있어서 얼마만한 중요한 위치를 차지하고 있으며 또한 주택의 소유 유무가 가구들의 소비지출행태에 어떠한 역할을 하고 있는가를 분석해 봄으로써 주택공급의 중요성을 찾아보았다. 그리고 제Ⅴ장에서는 발표된 정부의 계획을 중심으로 그 문제점과 개선방안을 제시해 봄으로써 노·사·정간의 주택문제의 장·단기적인 원만한 해결방안을 모색해 보았다. 본 연구에서 나타난 정부의 근로자주택 공급계획의 문제점과 그 개선방안을 요약·정리하면 다음과 같다.

첫째, 먼저 수요측면에서 보면, 정부의 근로자주택은 분양용 근로복지주택과 사원용 임대주택으로 구성되어 있는바, 양적인 면에서 보다 많이 공급하려고 계획하고 있는 근로복지주택의 경우에는 분양을 받아 입주할 수 있는 가구, 즉 주거비의 부담능력이 있는 가구는 월소득이 최소한 60만원 이상이 되어야 한다. 따라서 대부분이 중소기업체에 근무하고 있는 저소득근로자들은 부담능력이 없으므로 이 대상에서 제외될 수밖에 없다. 이러한 의미에서 정부가 발표한 근로자주택정책이 진정으로 저소득근로자들을 위한 정책이라면, 근로복지주택의 공급보다는 임대주택의 공급을 더 많이 확대하는 것이 보다 바람직할 것으로 생각된다.

둘째, 수요측면에서의 두 번째 문제점은 입주자 선정기준 중 근속년수의 산정문제이다. 중소기업체 근로자들의 이직률은 구조적으로 대기업체 근로자들보다 높기 때문에 그들의 근속년수는 상대적으로 짧다. 이 경우, 만약 경쟁시 동일한 기준으로 근속년수를 적용할 경우에는 대부분의 중소기업체 근로자들은 그 경쟁에서 제외될 수밖에 없다. 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 근속년수를 산정할 경우에는 중소기업체 근로자들에게는 가산점을 준다든가 하는 등 기업규모에 따라 차등화하는 방안을 심도있게 검토해 보아야 할 것으로 생각된다.

셋째, 공급측면에서 가장 큰 애로점은 원활한 택지의 확보이다. 이의 확보 여부가 정부의 근로자주택 공급계획의 성패를 좌우하므로 택지의 확보를 위해서 단기적으로는 지방자치단체와 협동으로 개발하고 그들에게 일부 택지의 분양권을 할애해 준다든가 하는 등과 같은 과감한 인센티브제도를 도입하는 방안을 강구하는 것이 바람직할 것으로 보이며, 장기적으로는 공단을 설립할 때 근로자주택을 위한 택지를 별도로 의무적으로 확보하는 방안을 강구해야 할 것으로 생각된다.

참고문헌

- 建設部, 「200萬戶住宅建設推進對策」, 1989. 4. 및 1989. 9.
- 經濟企劃院, 「都市家計年報」, 各년도.
- _____, 「人口 및 住宅調査報告書」, 해당년도.
- 國土開發研究院, 「住宅金融強化 方案에 관한 研究」, 1987.
- _____, 「借家の 住居水準에 관한 設問調査」, 1989. 9.
- 勞動部, 「勤勞者住宅需要調査」, 1990. 1.
- _____, 「賃金實態調査報告書」, 各년도.
- 金大模·安國臣, 「韓國의 所得分配 및 그 決定要因과 分配問題에 대한 國民의 意識構造」, 中央大學校, 1987.
- 孫在英, 「資本利得還收機能 提高를 위한 土地政策方向」, 「分期別 經濟展望」, 韓國開發研究院, 1990년 봄호.
- 梁炳武·李揆邦·金在源, 「勤勞者 住宅問題 改善을 위한 研究」, 勞動經濟研究院, 1990.
- 劉鍾九, 「우리나라 都市家口의 階層別 所得 및 厚生不平等度의 推計와 分析」, 「韓國開發研究」, 韓國開發研究院, 1988년 여름호.
- _____, 「우리나라 家口所得不平等의 現況과 要因分析」, 韓國經濟研究院, 1989.
- 劉鍾九·朱鶴中, 「우리나라 都市家口의 同等化 消費單位」, 「韓國開發研究」, 韓國開發研究院, 1986년 겨울호.
- _____, 「1984年 우리나라 都市家口의 同等化 消費單位」, 「韓國開發研究」, 1987년 여름호.
- 朱鶴中, 「韓國의 所得分配과 決定要因(上)」, 韓國開發研究院, 1979.
- _____, 「韓國의 所得分配과 決定要因(下)」, 韓國開發研究院, 1982.
- 朱鶴中·尹珠賢, 「1982年 階層別 所得分配의 推計와 變動要因」, 「韓國開發研究」, 韓國開發研究院, 1984년 봄호.
- 韓國勞動組合總聯盟, 「勤勞者 住宅政策方向」, 勞總政策資料 90-5, 1990. 6.
- 韓國銀行, 「韓國의 國民所得」, 1978.

Kravis, I.B., "International Difference in the Distribution of Income,"
Review of Economics and Statistics, September 1960, 42, 408~16.

_____, "A World of Unequal Incomes", *The Annals of American
Academy of Political and Social Science*, September 1973, 409,
61~80.

United Nations, *A System of National Accounts*, New York : UN, 1968.

Yoo, J.G., "Income Distribution in Korea," *Korean Economic Development*,
(ed.) Jene K. Kwon, 1990.

_____, and Kwon, J.K., "Welfare Inequality among Urban Households in
South Korea:1965~1983", *Applied Economics*, April 1987. 4, 497~510.

_____, La, S.L., "An Estimation of the Incomes of Self-employed
Households in Korean Urban Areas", Unpublished Paper, 1990.