

## 19. 「21세기 韓國의 住宅産業」 國際세미나 資料 (4)

資料提供：住宅産業研究院

이 자료는 지난 4월 26일 주택산업연구원이 세종문화회관에서 개최한 주택산업연구원 개원 1주년 기념 「21세기 한국의 주택산업」을 주제로한 국제세미나에서 발표된 것으로 4회에 걸쳐 게재됩니다.

### 임대주택의 현재와 미래

크리스 왓슨(버밍햄 대학교 교수, 영국)

#### 〈요 약〉

본 논문은 영국과 구라파의 주택정책의 발전 및 이러한 발전이 임대부문에 영향을 미치는 최근의 추세를 검토하고 21세기를 맞이하여 임대주택부문이 어떻게 될 것인가를 전망하는 것이다.

1960년대 급속한 인구증가와 도시화를 경험한 한국의 주택사정에 대하여 간략하게 설명코자 한다. 한국은 주택의 양적부족, 주택가격과 임대료의 폭등, 주거과밀 그리고 생활편의시설의 부족 등의 문제에 직면하고 있으며 이의 해결을 위하여 신도시 개발을 포함한 대규모의 주택건설계획을 추진하였다. 한국은 전체 주택재고 가운데 커다란 민간임대부문이 존재하며 이에 비해서 상대적으로 미미한 공공임대부문을 갖고 있다.

20세기에 영국의 주택정책의 발전과정을 검토하고자 하며 특히 주택점유형태(tenure)의 변화와 정부의 정책이 이에 미친 영향에 주안점을 두고자 한다. 영국의 민간임대는 20세기 전체를 통하여 감소하였으며 반면에 지방정부에서 공급하는 주택(이를 최근에 ‘복지주택’, social housing, 이라고 부른다)이 1980년대까지 지속적으로 증가하였다.

영국정부는, 1980년대에 지방정부의 복지주택건설을 몹시 반대하였음에도 불구하고, 최근에는 복지주택이 저소득계층의 주거마련에는 가장 비용면에서 효과적(Cost effective)인 방안이라고 믿고 있다. 그러나 중앙정부는 지방정부의 역할을 ‘촉진자’(enablers)에 국한시키면서 복지주택은 여러 형태의 복지주택담당기관을 통하여 공급되기를 바라는 바이다. 이러한 접근방법은 서구라파의 여러 나라에서의 그것과 유사한 것이다.

미래의 임대주택은 그 목적이 저소득계층에게 양질의 주택을 그들의 소득수준을 감안하여 저렴하게 공급하는 것이므로 사회복지부문(social sector)에 속한다고 주장되고 있다. 강력하면서도 효과적인 복지임대주택의 개발에 중요한 요인을 주택공급, 주택마련 그리고 주택관리라는 제목하에 설명하고자 한다. 복지주택은 지방차원에서 마련되어야 하며 공공(The public)이 책임질 수 있는 것이어야 한다고 한다. 지방정부는 촉진자로서 그리고 가끔은 복지주택의 공급자로서 중요한 역할을 하게 된다. 또한 중앙정부도, 특히 주택의 기준, 질적 수준 및 훌륭한 관리를 보장하는데 있어, 중요한 역할을 하게 마련이다.

공정하고도 공개된 입주자 선정정책이 복지주택에는 필요하다. 지방정부는 복지주택입주자의 대기자명부(Waiting lists)를 마련함으로써 도움을 줄 수 있다. 복지주택에의 입주부담능력과 보조금문제가 고려 된다. 전문적인 주택관리의 중요성이 강조되고 있다.

끝으로 주택의 대량건설의 결과와 주택부문에서 증대되고 있는 사회계층의 분화(social segregation)문제를 다루고자 한다.

영국과 한국은 주택정책의 발전과정에서 서로 상이한 단계에 있지만 두 나라는 많은 유사한 문제에 직면하고 있다. 본 논문은 미래의 임대주택의 개발에 있어 고려하여야 할 요인들을 조명하고 있다.

## 1. 서 언

본 논문은 영국과 유럽의 임대주택 발전과정을 검토하고 또한 21세기에 있어 임대주택

의 발전전망을 고찰하는 것이다. 주택분야에 있어 주제 비교란 매우 힘든 것이기 때문에 여기에서는 한국과 영국의 주택사정과 주택정책의 구체적인 비교는 하지 않을 것이다. 그러나 두나라에 있어 몇가지 중요한 경험의 특징은, 논의의 과제로서 다루고자 한다.

## 2. 한국의 주택

한국의 도시화는 경제성장과정의 일환으로 1960년대 부터 시작되어 왔다. 도시 인구는 1960년의 2천5백만에서 1989년에 4천2백만으로 성장하였으며 이에 따라 도시화율은 1960년의 39%에서 1988년에는 78%로 크게 늘어났다. 이러한 급속한 도시화는 60년대와 70년대 초기에 일어났던 것이다. 이것은 19세기와 20세기 초엽에 영국이 경험한 바 있는 주택부족과 주거과밀화(over-crowding)를 초래하였다(Choo 1992 : 7).

1990년의 주택 및 인구 센서스에 의하면 한국의 가구수는 1천16만7천이며 주택수는 7백16만으로서 주택보급율은 70.4%에 머물고 있다(Lee 1995 : 66). 주택부족, 주택가격과 임대료의 인상, 주거과밀화 그리고 주거편의시설의 부족 등이 한국이 당면하고 있는 주택 문제들이다. 이들 문제에 대한 해결책으로서 정부가 택한 정책은 서민용 공공주택 90만호를 포함한 1988년의 200만호 건설계획과 서울 근교의 5개 신도시 건설이다(Choo op cit : 19). 주택의 양적 부족 때문에 주택정책에서는 항상 주택수요분석에 의하면 민간주택건설업체로 하여금 많은 양의 소형주택을 건설토록 한 정부의 주택정책은 재고되어야 한다는 것이다. 영국에서 2차대전후에 건설한 고층아파트와 집으로 들어가는 출입구가 땅에 면하지 않은 주택(deck access house)이 주민들의 냉대를 받고 있다는 사실이 수요에 벗어난 현명하지 못한 주택정책의 또다른 예가 되고 있는 것이다(Lee op cit : 199).

한국의 주택소유형태를 보면 1990년에 자가소유가 51%이며 전세<sup>1)</sup>가 25% 그리고 월세가 21%이다. Lee의 논문에 의하면 “월세임차들은 주로 주택의 일부를 임차하고 있으며 주택시설의 일부를 주인이나 혹은 또다른 임차인과 함께 사용하고 있는 반면에 전세임차인들은 그들의 경제적인 수준이 다소 월세임차인 보다는 높기 때문에 주택을 독채로 임

---

1) “전세”는 임차를 개시할 때 일정액을 보증금으로 지불하고 임차를 종료할 때 보증금 전액을 환불 받는 임대(a lump-sum rent)방식의 일종으로서 한국의 특징적인 임차유형이다.

차하는 경우가 많다. 월세임차인들은 일반적으로 저소득계층에 속하고 있으며 그들의 주거생활을 단간월세로 출발하여 방 두개 월세 그리고 부분전세로 나아간다. 반면에 중산층은 부분전세 혹은 독채전세로 출발하여 나중에 자가소유로 이행하며 그들이 자가소유를 위하여 주택을 매입하는 경우에도 초기에는 집의 일부를 다시 임대하는 경우가 많다 (ibid : 81).”

도시지역에는 1990년의 경우 임차인이 전가구의 55%(전세가 31%이며 월세가 24%)나 되며 자가소유가 42%에 불과하다. 대부분의 임차가구는 민간임대를 하고 있다. 1989년의 경우 민간임대가 전임대의 94%를 점하고 있으며 공공임대는 3%에 불과하다. 이들 공공임대는 주택공사나 지방정부에서 공급하고 있는 것이다(from figures in Choo op cit : 23).

### 3. 영국의 점유형태와 주택정책

한국과는 대조적으로 20세기 후반기의 영국은 아주 오래된 주택정책의 역사를 지니고 있다. 영국의 정부는 주택분야에 150년전 부터 개입해 왔으며 그 이후 주택상황과 주거여건에 미친 영향은 매우 지대하다. 주택정책의 중점과제는 주택의 점유형태(tenure)와 주택제도내에서 임대부문과 자가소유부문의 역할에 관한 것이었다. 영국의 경우 1914년에는 90%의 가구가 개인소유의 주택에 임차하고 있었다. 그러나 1991년에는 이러한 개인임대(private renting)는, 그 이후에 다소 상승하였으나, 10% 이하로 떨어졌다. 반면에 자가소유(owner-occupation)는 그 비율이 1914년의 10%에서 1993년에는 66%로 상승하였다. 그리고 지방정부로 부터의 임차는 과거에는 거의 전무하였던 것이 1980년에는 31%로 최고에 달하였으며 그후 1993년에는 20% 수준으로 하락하였다. 1993년에 있어 잔여 4%는 주택조합(housing associations)으로 부터 임차한 주택들이다. 영국의 주택점유형태는 표1에서 보여주는 바와 같다.

이러한 점유형태의 괄목할 변화는 주택정책의 발전과 긴밀히 연결되어 있다. 영국은 1차 대전 당시에 심각한 주택부족과 정치적인 불안의 위기에 처해 있었다. 임대주택(rental housing)에 대한 민간부문의 투자는 감소하였으며 근로자 계층의 주거상태의 개선 추진을 위한 강력한 운동이 있었다. 이러한 주택부족과 주거상태의 개선을 위한 강력한 운동이 있었다. 이러한 주택부족과 주거상태의 개선을 위한 요구는 정부의 개입을 가져왔으며 지

방정부로 하여금 양질의 주택건설을 권장하기 위한 보조금지급제도를 도입토록 하였다. 이러한 정책적인 조치들은 1919년의 주택 및 도시계획법(housing and Town Planning Act)에 반영되었으며, 이에따라 지방정부는 그들 지역의 주택소요(hosing needs)를 조사하도록 하였으며 이러한 조사는 현재까지도 이루어지고 있다.

표1 영국의 지역별 및 점유형태별 주택현황(1971~1993)

(%)

점유 형태	자가 소유				민간 임대**				주택조합 임대				지방정부 임대			
지역별	1971	81	91	93	1971	81	91	93	1971	81	91	93	1971	81	91	93
잉글랜드	52	58	67	67	20	11	10	10	—	2	3	4	28	29	20	19
웨일즈	56	62	71	72	16	10	8	8	—	1	2	3	28	28	19	18
스코트랜드	31	36	51	55	18	10	7	6	—	2	3	3	51	53	39	35
UK	50	56	66	66	20	11	10	10	—	2	3	4	30	31	22	20

자료 : 주택 및 건설통계 1971~1981, 1983~1993  
HNSO 1982 and 1994

\* : 1971의 경우는 주택조합임대를 포함한 것임  
+ : 직장으로 부터 임대된 주택을 포함

1919년 부터 1939년 까지의 전쟁 중단시기에는 영국의 주택정책은 다음과 같은 2가지로 구성되었다 : 첫째는 민간부문에서 있어 임대료의 규제(rent control)이며 둘째는 일반적인 주택소요와 도시의 슬럼 제거사업에 따른 주택소요에 부응하는 주택공급을 위한 공공부문에서의 개입이다. 이 시기의 특징은 자가소유를 촉진하기 위한 정부의 직접적인 개입의 결여(缺如)이다(Malpass and Murie 1994 : 44).

그럼에도 불구하고 잉글랜드이 경우는 자가소유가 양차 대전 중간기에 괄목할 정도로 증가하였으며 1938년에는 주택재고(housing stock)의 30%를 초과하였다. 초기에는 자가소유의 증가의 일부가 민간주택(임대용 포함하여)의 건설에 대한 정부의 보조금 지원에 영향을 받은 것이며 이러한 것은 1923에서 29년 까지도 남아 있었다. 그러나 보다 중요한 것은 실질소득의 증가, 인구의 변화 그리고 주택융자금, 특히 건축조합(Building socie-

ties)<sup>2)</sup>으로 부터의 용자금의 지원 확충 등의 요인들이다(Merrett 1982 : 8).

제2차 세계대전 이후에도 자가소유와 공공임대의 팽목할 성장이 있었다. 1971년에는 영국의 자가소유율은 50%이었으며 임대 30%로서 이는 주로 지방정부나 신도시로 부터의 임대인 것이다. 반면에 민간부문의 임대는 20%로 줄어 들었으며 이는 신축주택의 부족에도 일부 기인 하나 주로 자가소유로의 전환이나 슬럼 철거사업으로 인한 것이다.

2차대전 직후에는 주택건설에 있어서 지방정부의 역할이 매우 강조되었으나 1951년의 보수당의 집권에 따라, 지방정부가 슬럼 제거사업을 수행하고 그에 따른 철거민(주로 민간임대 입주자들 임)을 수용하기 위한 주거 마련의 책임을 지는 경우를 제외하고는, 민간부문의 주택공급으로 정책의 중심이 전환 되었다.

지방정부의 주택건설은 1960년대의 후반기에 다시 촉진되었다. 즉, 비록 한번도 그 목표를 달성하지는 못 했으나, 1964년에 노동당이 집권하면서 연간 50만호의 주택건설을 공약하였다. 예컨대 1970년대까지는 지방정부의 주택건설이 점차 감소하였으며 1973년의 경우에는 건설물량이 7만호에도 미치지 못했다. 1971년 부터 1980년 사이의 지방정부의 주택건설은 년 평균 8만7천호를 약간 하회 하였으나 1967년에는 최고로 20만4천호를 건설하였다.

이의 이유는 쉽게 찾을 수가 있다. 중요한 이유는 불량지역의 개량사업(rehabilitation)을 강조하고 촉진하는 1969년 주택법(Housing Act 1969)에 따라 슬럼지역에 대한 철거사업의 감소에 기인한 것이다. 이는 아주 인기 있는 정책으로서 슬럼철거사업으로 인하여 발생할 사회계층의 분열(social disruption)과 그에 따른 이주 주택의 입지, 유형 및 질적 수준 등에 그 주된 관심을 두고 있었다. 또다른 이유는 전후의 심각하였던 주택부족이 다소 극복되었다는 점을 점차 인식하였던 것이다 종합적으로 보면 영국은 1961년초에 주택수가 가구수를 능가하였는데(Donnison and Ungerson 1982 : 166) 영국의 정치인들은 현명치 못하여 이 당시 주택문제가 모두 해결된 것으로 생각하였다(Watson 1974 : 65).

1970년대의 지방정부의 주택건설에 가장 영향을 미친 요인은 경제사정이었다. 1960년대 말기부터 계속하여 1972년의 주택자금법(Housing finance Act)과 후일에 주택정책검토(Housing Policy Review)로 바뀌어 1977년에 발간된 바 있는 주택금융(Housing Finance)

2) 건축조합은 현재 사실상 주택저당대출을 전담하고 있는 금융기관이 되고 있다.

을 포함하여 공공주택건설 사업의 경비절감을 위한 방안을 모색하여 왔던 것이다(Department of the Environment 1977).

그 결과로 지방정부의 임대주택 비율이 1971년 부터 1981년 까지 1%만이 증가하였다. 그리고 동 기간에 자가소유는 6%나 증가한 반면에 민간임대는 7%가 감소하였다. 따라서 상황은 1980년대와 90년대에 더욱 많이 변화 하였던 것이다. 그러나 이러한 변화는 1979년의 보수당 정부의 출현에만 기인한 것은 결코 아니다. 변화의 일부는 1920년대와 30년대를 전후하여 주택에 대한 공공부문의 역할에 관한 토론과 1945년 부터 1979년 사이의 소위 '전후 공감대(Post-war Consensus)'라는 시기에 그 기원을 두고 있다.

1979년에 선출된 정부는 주택과 관련하여 3가지 주요 목표를 설정했다: 자가소유의 증대, 민간임대의 재촉진 및 국가재정에 걸맞는 정도로 주택에 대한 공공의 지출을 억제한다는 것이다.

첫째 목표는 매우 성공적으로 달성되었다. 즉 영국의 자가소유율은 1981년의 56%에서 1993년에는 66%로 증가하였다. 두번째의 목표는 성공하지 못하였다. 잉글랜드의 경우 민간임대가 1981년의 1백91만(총가구의 11%)에서 1988년에는 1백70만(가구의 9%)으로 떨어졌다. 1980년대 후반기에는 민간임대가구수가 증가하였으며 1993년에는 1981년 수준보다 다소 높은 1백93만(10%)으로 증가 하였다.

보수당 정부의 세번째 목표는 그 성공여부의 평가가 국가의 재정지원능력(기본적으로는 정치적인 결정임)면에서 볼 것인가 혹은 주택에 대한 공공지출액수면에서 볼 것인가에 따라 달라질 수 있다. 주택건설을 위한 공공지출은 현저하게 떨어졌으나 주거 마련에 따른 소득지원(Housing Benefit)을 위한 정부의 지출과 주택융자금의 이자지불에 대한 세금공제는 재론의 여지가 있는 사항이다.

1980년의 주택법(Housing Act 1980)에 도입된 '주택구매권(Right to buy)' 조항에 따라 실시된 공공주택의 매각과 1980년대의 공공주택의 건설축소는 영국의 공공임대주택의 수를 매우 감소시키는 결과를 가져왔다. 1980년 12월 6백70만호 었던 공공임대주택이 1991년에는 5백만으로 감소하였으며 1993년에는 4백70만으로 감소되었다. 이는 지난 13년 동안에 총 재고의 30%인 2백만호가 감소된 것이다.

지방정부의 주택매각은 1979년 부터 1989년 사이에 1백75억8천만 파운드를 정부에 가져다 주었으며 동기간에 민영화한 총 금액의 43%를 기록함으로써 정부의 가장 성공된

민영화정책(privatisation)으로 평가되고 있다(Malpass and Murie 1990 : 92).

주택매입권은 자가소유를 증대시킬려는 정부의 목표에 크게 기여 하였던 것이다. 이는 또한 주택문제에 대한 지방정부의 역할을 바꾸는 또다른 목표를 달성하는데 기여하였다. 중앙정부의 지방공공주택(local authority housing)에 대한 반감은 다음과 같이 1987년에 발간된 “주택백서 : 정부제안”(White Paper Housing : The Government’s Proposals)에 잘 표현되어 있다.

‘지방공공주택이 임대부문의 대중을 점하고 있다. 전후의 이들 주택의 증가는 주택의 재고를 늘리고 슬럼을 제거하는데 크게 효과적이었다. 그러나 이에따라 야기된 자가소유와 주택관리제도가 종종 입주자의 장기적인 면에서의 이해관계가 상충되고 있다. 몇몇 지역에서는 이들 제도가 양질의 주택과 관리를 제공하기도 하였다. 그러나 많은 대도시에서는 지방정부의 주택체계가 너무 비대하여 불가피하게 관료적(bureaucratic)이거나 혹은 현실감이 없는(distant) 위험을 내포하고 있다. 현실감이 부족한 설계나 나쁜 주택관리는 임차인을 외면시 하였으며 또한 주택의 유지관리를 악화 시켰다. 주택의 질과 주거환경이 악화됨에 따라 다양한 사회문제를 유발하였던 것이다 : 범죄와 폭력이 증가하였으며 많은 사람이 더 좋은 곳으로 떠났으며 지역의 기업들이 사라졌으며 전 지역단체들이 벗어나기 극히 어려운 복지제도(welfare system)에 항구적으로 빠져 들게 되었던 것이다’ (Department of the Environment 1987 : 2).

주택백서에 요약된 이들 혹은 또다른 문제들은 다음과 같은 4가지 방안으로 그 치유가 시도되어 왔다 :

- 1) 주택의 ‘자가소유를 최대한 확산’시킨다.
- 2) ‘독립된 임대부문에 새로운 활력을 제공하여 민간임대가 수지 맞는 사업(economic proposition)’이 되도록 한다.
- 3) 중앙정부는 지방정부로 하여금 그들의 주택관련 역할을 변경하고 발전시킨다. ‘지방정부가 주택의 소유자로서 주택공급을 하는 것은 점차 사라져야 할 것이며 주택점유형태의 대안적인 유형과 임차인의 선택의 폭이 점차 넓혀져야 할 것이다.’ 지방정부는 점차 지역내의 모든 ‘거주자들이 적절히 주거마련을 할 수 있도록 하는 촉진자(enablers)로서의 역할을 하며 직접 해결사의 역할은 지양’하여야 할 것이다.
- 4) 정부는 ‘임차인에 보다 좋은 기회를 보장하기 위하여 부족한 정부의 자금을 보다 효



울적으로 사용하는데 초점'을 맞추도록 계획하였다. 지방정부의 새로운 재정체제를 발전시켜 '지방정부의 주택재고를 보다 기업성을 추구하면서 관리하는 것'을 촉진할 것이며 새로운 중앙정부는 '특수 문제 지역에 직접 국가의 재원을 집중'시키게 될 것이다(ibid : 3). 이러한 정책을 뒷받침하는 입법이 1988년(Housing Act 1988)과 1989년(Local Government and Housing Act 1989)에 제정되었다. 1980년대의 후반에 만들어진 지방정부에 대한 일련의 시나리오는 아래와 같이 기술되어 진다 :

- 주택매입권을 통하여 장기간 관리되지 않는 임대주택의 감소예상;
- 감소된 임대주택을 대체할 정도의 공영주택(Council Housing)건설의 불가능 전망;
- 최소한 일부지역에서는 새로운 임대수요에도 못 미치는 정도의 임대주택의 지속적인 감소예상;
- 무주택자나 임대주택 대기자 혹은 전환희망자들로 부터의 공영주택에 대한 수요의 증대예상;
- 주택서비스를 유지하거나 혹은 증대 시키기 위한 공공주택 임차료(Council Housong)의 인상예상;
- 임차료 할인(rent rebates)을 통하여 공영주택 임차인(Council Housing)이 또 다른 임차인을 보조할 전망;
- 공공임대주택의 임대료가 상승하거나 혹은 임대서비스가 악화될 때에는 임차인이 다른 임대인(집주인)을 선택할 수 있는 제도가 더욱 매력적일 전망;
- 비록 구체성은 부족하지만 그 중요성이 적지않은 사안으로서, 지방정부의 역할을 서비스제공으로 부터 전략적이고도 촉진적인 역할로의 전환을 중용하는 중앙정부의 냉철한 편향(偏向)(Philosophical slant). 이러한 접근방식은 주택분야에 영향을 미칠뿐만 아니라 사회서비스, 교육, 보건서비스 및 지방정부의 서비스를 위한 일반적으로 경쟁입찰 방식에 있어 변화의 기초가 되고 있다'(Mullins, Niner and Riseborough 1992 : 7).

지방정부의 주택서비스에 대한 이들 압력들과는 대조적으로, 공공임대주택과 저소득층의 자가소유 주택을 공급하는 주체인 주택조합(housing associations)의 입장은 중앙정부로부터 강력하게 지지되어 왔다. 1990년에 영국에서는 사상 최초로 주택조합의 공급주택량이 1만6천900호로서 지방정부의 주택수인 1만5천600호를 능가하였다. 1993년에는 이들

숫자가 각각 3만3천700호와 1천900호로서 그 차이는 더욱 벌어져서 이러한 추세가 보다 현저하게 되었다(HMSO 1994 : 64).

1988년의 주택법에 따라서 주택조합에서 새로이 임대하는 주택은 매입권을 부여하지 않고 있다. 동시에 주택조합은 그 재원의 일부를 민간부문에서 조성토록 되어 있다. 이것은 공공재원지출이 아닌 것으로 간주되어 정부의 규제를 받지 않는다. 1995년에 발간된 정부백서에는 '1988년 이후 민간투자자들이 40억 파운드를 주택조합의 신축주택 건설에 투자하였으며 또한 주택조합이 지방정부의 주택을 매입하여 임차인의 주거상태를 개선하는데 28억 파운드 이상을 투자하였다'라고 기술되어 있다(Department of the Environment 1995 : 7).

#### 4. 변화의 압력

지난 20년 동안에 괄목할 정도로 변화된 주택서비스의 미래의 지방정부가 재검토하도록 강요당해 온 것은 전술한 배경과는 서로 상반되는 것이다. 첫째, 지방정부에게 주택매입권을 적용시킨 점이 가장 대표적인 변화의 압력이었다. 그러나 1980년대 중반까지 또다른 압력이 생성되고 있었다. 중앙정부는 주택매입권이 그 정점을 지났을 때 소위 말하는 복지주택<sup>3)</sup>(social housing)의 공급에 있어서 지방정부의 독점적 지위를 축소하거나 혹은 재정적인 부담을 공공부문에서 민간부문으로 전환하고자 하는 또다른 방안들을 모색하고 있었다.

1986년의 주택 및 계획법(Housing and Planning Act 1986)은 '각 지역별로 복지주택의 과도한 파생(派生)을 방지하기 위하여 종종 취하는 방어적 수단'으로 임차인이 그들의 주택을 새로운 임대인에게로, 주로 주택조합으로, 자발적인 이전(voluntary transfer)해 갈 수 있도록 하는 조항을 내포하고 있다(Cole and Furbey 1994 : 173). 이러한 조치는 모든 임차인에게 다른 임대인을 선택할 수 있는 권리를 부여하는 1988년의 주택법(Housing Act 1988)의 '임차인의 선택' (Tenants Choice)조항에 의하여 더욱 강화되었다. 많은 지역

3) 이는 공공주택(public housing)이나 지방정부주택(council or local authority housing)과는 다르게 불리워지고 있음.

의 임차인들은 이러한 선택권을 행사하기를 원하지 아니하였으며 혹은 그들의 지방정부가 부여한 이러한 선택제의를 거절하기도 하였으나 1995년까지 18만5천호의 주택을 대상으로하는 41개의 대규모 자발적인 이전(Large Scale Voluntary Transfers, LSVTs)이 임차인에게 허용되었으며 (Department of the Environment 1995 : 28), 많은 경우가 대도시 보다는 남부 잉글랜드지역이나 샤(Shire)명칭이 붙은 군(shire county)에서 이루어 졌다 (Kleinman 1993 : 166). 그리고 거의 모든 경우의 자발적인 이전은 지방정부의 주택국의 목적에 따르고 주로 그 직원으로 충원된 바 있는 새로 형성된 주택조합에 이루어졌다.

또다른 형태의 이전이 촉진되었다. 예컨대, 주택신탁회사(Housing Action Trusts, HATs)의 설립을 통한 이전이 이루어졌으며 이는 임차인들로 하여금 HAT가 지방정부의 주택을 인수받아 ‘그들 지역의 물적, 사회적, 경제적 그리고 환경적인 면에서의 재활(regeneration)을 초래할 수 있는 급진적이고도 새로운 해결책’을 제공할 수 있도록 하였다 (Department of the Environment 1995 : 34). 1988년 이후 6개의 신탁회사가 이러한 형태로 설립되었다.

지방정부의 주택기능에 대한 변화를 가져올 또다른 압력은 주택관리에 있어 의무적인 경쟁입찰제(Compulsory Competitive Tendering, CCT)의 도입으로서 이에 따르면 지방정부는 그들의 주택에 대한 관리권을 다른 제3의 기관과 경쟁하여야 하도록 하였다. 많은 경우에 지방정부가 그들의 주택을 계속하여 관리하여 왔다. 이는 주택조합과 일정거리를 두어 견제하고자 하는데도 일부의 원인이 있으나 많은 경우는 그들이 지방정부를 그들의 협력자로 간주하고 있기 때문에 지방정부와의 경쟁을 피하고 있었기 때문이다. 그러나 현재 의회에 제출된 법안에 지방주택회사(Local Housing Companies)를 도입코자 하는 계획에 따라 CCT에 담겨진 경쟁회피에 대한 지배적인 정신(prevaling spirit of non-competition)은, 오래 지속되기는 어려울 것으로 보인다. 물론 주택의 공급과 관리에 있어 보다 비용 절감을 위한 첩경(捷徑)은 경쟁이라는 것은 보수당의 철학과 궤를 같이하고 있는 것이다.

## 5. 민간 임대부문

영국은 구라파에서 가장 낮은 민간임대율을 보이고 있으며 이는 총 주택재고의 10%에

도 못 미친다. 반면에 스위스는 민간임대주택이 주택재고의 66%나 되며 독일의 경우는, 비록 ‘민간임대’의 개념이 정부로부터 보조금을 받아 서민에게 제공하고 있는 임대도 포함하고 있지만(Whitehead 1996 : 9), 민간임대가 주택재고의 40%를 상회하고 있다(McCrone and Stephens 1995 : 18). 영국에서는 이러한 경우는 복지임대부분으로 간주한다.

이미 언급한 바와 같이 영국의 민간임대는 1차대전 이전부터 이미 감소하기 시작하였으며 이러한 대세를 역전시키는 매우 어려운 것이 사실이지만 영국에서 민간임대를 고려하지 않은 주택제도를 기대하기도 어려운 것 또한 사실이다.

영국과 구라파 일부 지역에서의 민간임대에 대한 반감(hostility)은 그 기원이 깊으며 긴 역사를 가지고 있다. ‘여러 국가에서 민간임대부분이 19세기와 20세기 초엽의 주거과 밀과 슬럼현상과 밀접한 관계를 갖고 있다는 것을 인식할 필요가 있다. 비록 이들 문제들이 주거점유제도 보다는 정확히 보면 가난(poverty)에 기인한 것이기는 하지만, 거의 절대빈곤에 처한 임차인에게도 임대료를 인상시키는 비양심적인 관행(unscrupulous practices)도 주택문제에 대한 국민적인 공감대(public perception)를 얻지 못하였던 것이다’(McCrone and Stephens op cit : 20).

역사의 교훈은 민간임대와 정부의 규제(특히 임대료 규제)가 함께하고 있다는 것이다. 비록 1988년에 임대료 규제가 철폐됨에 따라 잉글랜드에서 30만호의 민간임대주택이 공급되었으나, 많은 사람들이 민간임대부분의 재활성화는 어렵다고 보고 있으며 이의 재활성화 보다는 자가소유에 영향을 미치는 최근의 문제들의 결과로 보고 있다. Crook과 Kemp(1996 : 66)는 1988년 이후의 민간임대주택 증가의 약 반은 최근 영국에서 경험한 건설불경기(property slump)에 따른 것으로 평가하고 있다.

정부는 ‘민간임대의 지속적인 재활성화’를 공약하고 있지만 많은 이들(예컨대 Crook과 Kemp op cit : 66)은 현재의 정책이 민간임대의 성장을 달성하기에는 충분하다고 믿지 않고 있다. ‘민간임대분야를 활성화 시키기 위하여 정부가 임대료규제만 해소하면 되는 것으로 믿는다면 이는 잘못이다’(McCrone and Stephens op cit : 259).

그러나 민간임대주택의 호수는 그것이 주택제도에서 담당하고 있는 기능에 비하면 덜 중요하다. 이들 임대주택의 기능은 다음과 같이 설명되고 있다: ‘(a) 주택의 구입용이성(easy access), 저렴한 교통비 그리고 건물에 대한 적은 책임부담 등을 보다 중요시 하는

새로 구성된 가구와 지역간 이동이 심한 가구에 대한 주거제공; (b) 비록 주택구입이 가능한 계층이라도 장기간의 안전한 거주는 원하지만 주택소유를 원치 않는 가구를 위한 주거제공; 그리고 (c) 자력으로는 적절한 주택마련이 어려운 계층에 대한 주거제공'(Whitehead op cit : 9). 영국의 공공정책은 주로 (a)와 (c)기능에 관심을 가지고 있으며; 그리고 적정주택을 마련할 수 없는 계층에게는 민간임대 보다는 공영임대가 보다 중요한 대안이 된다.

## 6. 임대주택의 장래

영국과 구라파의 주택에 관한 최근의 몇몇 연구결과는 임대주택, 특히 복지임대주택의 장래에 대하여 긍정적인, 가끔은 비판적이지만, 결론을 내고 있다(예컨대, Emms 1990; Power 1993; Harloe 1994(a); McCrone and Stephens 1995). 연구결과에 따른 이러한 견해는 '경제질서와 경제적 변화의 기초가 시장이라는 시장예찬'과 '정부주택의 단점; 공공의 재정적 부담; 소비자 선택의 중요성; 그리고 개인의 책임과 기업의 중요성'의 강조를 역설하고 있는 신우파(New Right)의 이념(ideology)과는 대조적이다(Cole and Furbey op cit : 184).

1995년에 발간된 영국정부의 주택백서에서는, 장기적으로 저소득인 계층을 위하여는 복지주택이 가장 효율적인 주거마련의 방안이라고 시인함으로써, 이념적이기 보다는 상식적인 면을 더 강조하고 있다. 이러한 점을 뒷받침하는 하나의 이유는 '시중임대료 보다 싸게 임대료를 부과하기 위하여 지방정부나 주택조합에 보조금을 제공하는 것이 시중임대료를 근거로 하여 수십년 동안 지급하고 있는 주택수당(housing benefit) 보다 장기적으로는 오히려 저렴할 수 있다……' 것이다(Department of the Environment 1995 : 26).

구라파의 복지주택은 변화에 직면하고 있다. 'residualisation(불량한 일부의 임대주택만 잔존해 가는 현상을 말함)'의 결과는 도처에서 나타나고 있으며 특히 영국에서 현저한데 이는 비록 그 이전에도 그 추세가 나타났지만, 1980년대 추구한 정책의 결과에 기인한다. Page는 다소 부유한 임차인은 자가소유가 되도록 유도하고 그들이 비운 공간은 그들보다 더 저소득계층으로 채워지는 과정을 요약하고 있다. 1991년의 모든 공영주택을 검토한 후 Page는 공영주택임차인의 소득수준은 평균가구의 절반정도에도 못 미치며; 복지주택임차

인은 취업기회가 적고; 그리고 복지주택에는 노인가구가 과다 입주하고 있다는 것을 지적하고 있다(Page 1994).

이러한 복지임대주택의 residual model은 '특히 1960년대와 1970년대 초기에 도시 주변에 건설한 대규모의 고층 조립식 주택의 황폐화된 결과'가 '효과성(effectiveness)과 사회적 수용성(social acceptability)보다 효율성(efficiency)을 강조한 관료화되고 중앙집권화된 전후의 공영주택의 대량건설계획에 수반된 관리스타일의 부정적인 결과'와 합쳐져서 발생하는 여러가지 문제점을 수반하고 있다(Harloe 1994(b) : 410).

특히 2차 대전 이후의 영국과 구라파의 주택정책 경험으로부터 배울만한 교훈은 무엇인가? 가장 중요한 것은 시장 하나만으로는 주택재원과 기회의 공정한 배분을 위한 장치가 될 수 없다는 점이다. 정부는, 비록 그가 원하더라도, 주택정책의 책임을 져 버릴 수 없으며 또한 주민이 살고 있는 주거상황에 대한 관심에서 외면 할 수는 없는 것이다. 주택공급에는 여러가지의 유형이 있게 마련이다; 다양한 소유형태와 그에 따른 다양한 주택점유형태가 있다. 1960년대부터 특히 1980년대에 영국에서 경험한 자가소유를 위한 강력한 정책은 극에 달한 것으로 여겨지고 있으며 혹은 현실적인 한계를 초과한 듯하다. 따라서 구라파의 어느 나라도 주택정책에 있어 정부의 역할을 최소화하는 미국의 모델에 매료될 가능성은 거의 없을 것으로 보인다. 주택분야에 있어 강력한 임대부문이 존재할 필요성은 지속적으로 있을 것이다. 많은 사람들이 주거비 부담과 자가소유자로서의 책무를 할 수 없을 것이다. 그들은 자가소유가 내포하고 있는 입지(location)와 주택이라는 재산으로 인하여 장기에 걸쳐서 부담하여야 할 의무사항(commitment)을 책임지기를 원하지 않을 것이다. 구라파의 경우 인구와 사회적 요인의 변화가 노인가구, 단독가구 및 소수민족의 주거에 있어 임대주택의 역할의 중요함을 보여 주고 있다. 임대주택은 이들 가구들이 필요로 하는 융통성(flexibility)과 기회(opportunities)를 제공할 수 있다.

영국과 구라파의 경험에 의하면 장기적으로는 민간임대가, 비록 주택제도에서 그것이 갖고 있는 역할이 있지만, 저소득계층이 부담할 수 있는 임대료에 비추어 양질의 주택을 제공할 수 있는 가장 좋은 방안이 될 수 없다는 것이다. 민간임대의 문제는, 만약에 집주인에게 합리적인 수준의 투자수익을 보장하고 건물을 양호한 상태로 유지시킬 수 있도록 임대료를 높게 책정하면, 이러한 임대료가 저소득계층의 부담능력을 초과한다는 점이다. 이러한 문제를 해결할 수 있도록 하기 위하여 수많은 형태의 주택보조제도가 고안되어 왔으며 이러한 제도들이 독일에서 보는 것과 같이 대량의 민간임대를 유지시킬 수 있는

효과적인 것으로 보인다. 그러나 대부분의 나라의 경우는 주거비 부담능력 뿐만 아니라 주택의 질적 수준의 문제도 동시에 제기되고 있는 것이다. 예컨대, 영국의 경우 많은 민간임대주택이 매우 노후되었으며 유지관리도 불량하며 소량의 단위로 지방정부의 소유로 되어 있다. 일부 민간임대주택의 경우는 여러 가구가 더불어 살고 있다. 이로 인하여 공동주택(houses in multiple occupation, HMOs)에 대한 안전기준(safety standards)에 관한 관심이 증대되었다. 즉 영국의 버밍햄시는 공동주택에 대하여 임대인과 임차인에게 권고를 할 뿐만 아니라 필요할 경우에는 안전에 관한 법적규정을 엄격히 이행할 것을 강요하는 등의 특별한 주의를 기울이고 있다(Centre for Urban and Regional Studies 1995).

영국에서는 금융기관들로 하여금 민간임대주택건설에 투자할 것을 중용하였으나 성공적이지 못하였으며 이러한 상황이 조만간에 변화될 가능성은 희박하다. 그러나 여건이 바뀌는 경우에는 민간주택에 대한 자금제공이나 관리부문에 대한 기관투자자들의 개입을 연구할 가치가 있을 것이다.

구라파의 모델이나 한국의 경우에 있어, 제의 하건데, 임대주택의 장래는 사회복지분의 역점여하에 따라 좌우될 것이다. 공영임대주택(social rented housing)의 목적은 민간임대의 부담능력이 부족하거나 혹은 자가소유의 가능성이 없거나 이를 원하지 않는 저소득계층에게 양질의 주택을 그들의 부담능력을 고려한 저렴한 임대료로 공급하는 것이다.

복지임대주택은 여러 임대인으로 부터 공급되어 질 수 있을 것이다. 그들은 지방정부일 수도 있고, 비영리 주택공급자일 수도 있고 혹은 이의 공급을 위한 재원조달은 정부나 이를 위하여 정부가 설립한 기관에 의하여 지도될 것이다.

효율적이고도 강력한 복지임대부문을 발전시키는데 중요한 요인은 다음의 주택공급체계, 주택마련 그리고 주택관리라는 제목으로 설명될 수 있다. 이들은 전술한 바 있는 '대량주택'(mass housing) 접근법의 경험과 이들 대량주택 시대로 부터 야기된 문제를 해소하기 위하여 취해진 보다 적극적인 수단에 근그를 두고 있다. 아래에서 논술할 요인들은 장래를 위한 초석으로 보일 뿐만 아니라 타지역에서 재판될지도 모를 특징으로도 보일 수 있는 것이다.

## 7. 주택공급체계

가장 효과적인 복지주택의 공급기관은 지역사회와 지방조직들과 잘 협력할 수 있는 강

력한 지방차원의 기관들이다. 제공된 서비스, 그 질적 수준 및 재원의 투명성(financial probity)에 대한 책임있는 보장이 매우 중요하다. 복지주택기관과 그의 재원관리에 대한 정책이나 그 실행조치는 당연히 분명(clear)해야 할 것이며 또한 공공의 검증을 위하여 공개(open th public scrutiny)되어야 할 것이다.

복지주택의 서비스를 제공 받는 사람들과 복지주택사업에 대한 협의를 하거나 혹은 개선을 위한 제의를 하거나 그들 제의들이 보다 신중히 처리될 수 있는 기회를 갖는다면 복지주택사업은 보다 성공적으로 될 것이다. 지역 주민의 참여를 권장하는 것이 ‘자가의식’이나 ‘소속감’(a sense of ownership and of belonging)을 고취 시키는데 매우 중요할 것이다.

복지주택은 영국의 주택조합과 같은 비영리 주택기관을 포함한 다양한 공급자들로 부터 공급되어지는 것이 바람직하다.

지방정부는 복지주택에 있어 중요한 역할을 하고 있다. 영국의 경우는, 비록 상황이 많이 바뀌고 있지만 이 논문이 보여주는 바와 같이, 이들 지방정부가 공공주택의 주된 공급자이다. 영국의 지방정부는 그들의 주택기능이 항상 쉽다고만 여기지 않는다. 그 이유는 공공주택의 공급이 정당의 정책과 항상 연계되어 있기 때문이며 또한 중앙정부로부터의 강력한 재정통제 때문인 것이다. 이들 경험은 별다른 도움이 되지 못하고 있으며 미래에는 지방정부는 주택에 있어 ‘촉진’ 기능(enabling role)을 증대시킬 것으로 보인다. 즉 지역의 주택소요(local housing needs)를 평가하고 공영주택공급자를 포함한 기타 주택공급자들이 이들 주택소요를 충족하도록 촉진하는 일이다. 지방정부가 그 개념상으로 볼 때 ‘지방적’ (local) 이다는 사실은 그들의 촉진기능을 개발함에 있어 고유한 힘(intrinsic strength)을 갖고 있다.

복지주택의 적절한 법적 및 행정적인 틀을 규정하고 복지주택사업을 위한 필요 재원을 공급하거나 이의 촉진을 하는 일 그리고 주택사정을 정기적으로 검토함으로써 복지주택의 개발과정을 촉진하는 것은 중앙정부의 역할이다. 대부분의 경우 정부가 직접 복지임대주택의 건설과 관리에 개입하지 아니하여야 한다는 것은 바람직하다. 그러나 정부는, 그 스스로 혹은 적절한 기관을 통하여, 공급된 주택의 수준, 질 및 그 관리에 관심을 가져야 할 것이다.



## 8. 주택의 공급(Acess to Housing)

복지주택 공급기관들은 임차인에게 복지주택을 공평(fair)하게 공급할 수 있는 방법을 개발할 필요가 있다. 이것은 그들이 공적으로 해야 할 임무의 하나이다. 입주자선정기준(selection criteria)은 공개되어야 하며 정기적으로 재검토되어야 한다. 주택담당기관마다 그 선정기준이 다를 수가 있다: 결국은 부족한 재화(scarce resource)를 배급받는 것이며, 이 부족의 정도가 지역에 따라 다르고 또한 기관에 따라 다를 것이다.

‘촉진자’로서의 지방정부는 주택신청을 복지주택공급기관에 연결시켜 주는데 있어 중요한 역할을 할 수 있다. 영국의 많은 지역에서는 복지주택에 대한 ‘일반적인 대기자 명부’(common waiting lists)를 지방정부가 보유하고 있으며 이는 지방정부나 지방의 주택조합에서 활용하고 있다.

복지주택을 입주예정자에게 공급하는 기본 요인은 이들 입주예정자들이 임대료를 지불할 수 있는지 여부에 달려 있다. 임대료의 수준은 주택을 공급하는데 들어간 비용과 이들 주택을 양호한 상태로 유지하는데 소요되는 경비에 따라 결정된다. 건설비용을 정부가 보조해주면 이는 임대료를 저렴화 하는데 반영될 것이다. 만약에 건설비를 정부가 보조해 주지 않는다면 저소득계층은, 주거비용에 충족하기 위하여, 임대수당(rent allowance)을 필요로 할 것이다. 복지임대주택을 공급함에는 주택금융이 필수적이거나 아직까지 가장 효율적인 금융제공 방안에 대한 합의가 이루어지지 않고 있다. 이와 관련하여서는 저소득임차인이 그들의 임대료를 지불하기 위하여 전적으로 주택수당(Housing Benefit)에 의존하고 있는 영국의 경우가 하나의 가장 극단적인 예에 해당된다. 또다른 극단적인 예는 영국에 비교하여 임대료와 주택수당(가끔 소득과 연계하고 있는)이 상대적으로 높으나 이들 수당이 최소한 주거비의 일부를 충당하고 있는 나라들이다. 단순한 모델은 없다: 논점은 건설비의 얼마를 보조하여야 하는가의 수준(건물접근방식, a ‘bricks and motar’ approach); 임차인에게 얼마를 보조되어야 하는 수준; 그리고 이들 2가지의 균형점에 관한 것이다. 이와 관련하여 주택점유형태별, 특히 복지임대주택과 민간임대주택의 입주자 그리고 가난한 자가소유자에게 부여하는 지원의 형평성문제(question of fairness)가 또한 제기되고 있다. 일부의 견해는 ‘점유형태 중립적인’ 정책(tenure neutral policy) 그리고 필요에 근거한 자가입주자와 임차인에게 공히 지급하는 ‘일반적인 주택수당’(universal housing

allowance)의 장점을 강조하고 있다. 그러나 현실적으로는 이들 주장된 이론을 현실성있는 정책으로 만드는데는 많은 어려움이 있다.

## 9. 주택관리

전문적으로 훈련된 직원에 의한 효과적인 주택관리는 복지임대주택의 경우는 매우 중요한 것이다. 주택의 공급과 관리는 점차 ‘사회사업’(social business)으로 보인다. 비록 이 사업이 이윤추구에 의하여 움직이는 것은 아니라 하더라도 이것이 이윤추구와는 관계없이 운영되어야 하는 어느 누구에게도 흥미가 없는 사업이다. 훌륭한 주택관리는 주택분양, 유지관리와 수선, 임대료의 수납 및 재원관리와 같이 다양한 문제를 취급하는데 있어 매우 중요하다.

새로운 주택을 개발할 경우와 노후주택과 그 주변지역을 개량함에 있어 관리자와 임차인의 의견을 고려할 경우에는 주택을 관리하는 일이 보다 효과적일 가능성이 높다. 2차대전 후의 구라파의 대량주택건설의 경험은 우리에게 주택에 관하여 많은 어렵고도 값비싼 교훈을 가르쳐 주고 있다. 이러한 교훈이 장차 복지임대주택을 개발할 때 원용이 되기를 바라는 바이다.

주택관리에 영향을 미치는 마지막 요인은 영국의 복지주택부문과 구라파의 또다른 주택분야에 있어 특징적인 ‘residualisation’현상이다. 복지주택정책을 통하여 사회적인 계층분리(social segregation)를 더욱 촉진하는 것은 바람직스럽지 못하지만 경제현실(economic reality)은 복지주택이 저소득계층에게 쫓점을 맞추고 있으며 그 결과로 저소득계층이 복지주택으로 집중되기를 바라는 것이다. 또한 가난한 지역은 수준 높은 상가와 여러가지 편의시설을 확보할 수 없으므로 이들 지역의 주민들은 더욱 불리해지는 것이 경제현실이다. 여기에 대한 손쉬운 해결책은 없으나 이것은 주의깊고도 신중한 관심을 집중하여야 할 하나의 과제이다.

## 10. 결론

영국과 서구라파의 경험에 근거하여 비추어 본 논문은 보다 여러면에서 타당성이 있는

임대주택의 장래에 대한 몇가지 결론을 제시하였다. 한국과 영국은 주택개발에 있어 상이한 단계에 처해 있지만 두나라는 많은 유사한 주택문제들에 직면하고 있다. 본문은 장래의 임대주택을 개발하고 관리하는데 고려하여야 할 많은 요인들을 조명해 보았다.

## 21세기의 방향 모색

임 길 진(미시간대학교수, 미국)

### 〈요 약〉

많은 사람들이 열악한 주거환경으로 고통받고 있다. 주택문제가 도처에서 연구되고 있는 동안에도, 저개발국과 개발도상국의 사람들은 주택문제로 심한 어려움을 겪고 있다. 과거에 각국 정부와 국제 기관들은 주택부족, 불량주택, 지불할 수 없는 높은 주거비, 무허가 주택, 무주택과 같은 문제들을 해결하기 위해 여러가지 정책을 도입해왔다. 이 논문에서, 나는 범세계적인 견지에서 주택정책에 관한 새로운 방향을 제시하고자 한다. 먼저 주택 이론의 간략한 재검토부터 시작하겠다. 그리고는 현주택 정책을 평가하고, 새로운 이론 즉, 다단계 전이주택시장이론에 대해 이야기하겠다. 그 뒤 과거 정책에 대한 비판과 아울러 주택수요와 투자에 대한 경험적 연구들을 소개하고 설명하고자 한다.

이론과 실증적 연구에 근거해서, 나는 미래 주택 정책에 대한 몇가지 새로운 방향을 제시하고자 한다. 첫째, 주택문제를 해결하기 위해서는, 특히 개발도상국가에서, 꾸준한 경제성장이 필요하다. 둘째, 경제성장은 소득과 권력의 공정한 분배에 의한 것이어야 한다. 셋째, 효과적이고 광범위한 주택금융 시스템—공공과 민간부문 모두—이란 평범한 사람들의 주택수요를 자극하는 것이어야 한다. 넷째, 기술혁신과 혁신된 기술이 주택건설분야에 응용되기 위해서 추가적인 유인책이 필요하다. 다섯번째, 정부는 주택부문에 영향을 미치는 제도들을 근본적으로 재구성해야 한다. 여섯번째, 주택투자를 증가시키기 위해, 국가

지출의 우선순위에 대해 재고하여야 한다. 일곱번째, 공공부문은 불량주택과 같은 임시거처라도 마련하고자 하는 사람들의 노력을 막아서는 안된다. 마지막으로, 주택의 근본적인 문제를 비평하고 시민사회의 목표를 이루는데 관심 있는 사람들의 국제적 협력이 필요하다.

## I. 서론

진정한 시민사회에서, 사회 구성원 모두는 인간의 기본적인 욕구를 충족해야한다. 인간적 삶을 영위하기 위해서는 의식주가 충족되어야 한다. 이런 기본적인 욕구 중에서 주택이 가장 지속적이며 비용이 많이 드는 것이다. 주택은 또한 사람의 감정적인 측면에 상당한 영향을 끼친다. 이런 이유로 인간은 살기에 적당한 주택을 얻고자 꾸준히 노력하며, 공공부문도 주택과 관련된 문제를 처리하기 위해 부단히 노력하고 있다. 주택은 거의 모든 정치가나 정책입안자의 논제가 되었다.

인간생활에서 주택문제를 다른 영역과 비교해보자면 다소 느리게 진보해왔다. 인간은 우주로 진출할 수 있으며 막강한 핵무기로 인간이 이뤄놓은 문명을 단숨에 파괴시킬 수도 있다. 또한 교통·통신의 발달로 세계는 점점 좁혀지고 있다. 컴퓨터의 가격은 날이 갈수록 싸지고 있다. 그러나 아직도 주택문제를 해결하지 못하고 있다. 저개발국가에서는 많은 사람들이 불량주택이나 거리에서 생활하고 있다 인도에서는 도시인구의 1/4 이상이 불량주택이나 거리에서 살고 있다. 꾸준한 경제성장을 이룬 중진국에서도 주택부족 문제는 여전하다. 신흥공업국으로 급속한 경제성장을 이뤘다고 하여 저개발국의 부러움을 사는 한국도 역시 주택부족 문제는 해결하지 못하고 있다. 심지어 부유한 국가도 이 문제를 피할 수는 없다. 미국에서는 무주택자들이 아직도 크고 작은 도시의 거리를 헤매고 있다.

현대사회에서 인간은 달에 우주비행사를 보내고, 대규모의 군장비를 개발할 만큼 고도로 발달된 과학기술과 자원을 가지고 있다. 이 사실로 볼 때 이제는 모든 정책입안자와 주택연구가 그리고 시민운동단체들은 국제적인 시각으로 주택정책에 새로운 방향을 제시해야 할 시기이다. 주택부문에서 의미 있는 발전을 이루기 위해서 우리는 주택과 사회자원의 배분에 관심을 기울여야 한다. 구소련의 주택계획이나 미국의 저소득층 주택계획, 그리고 한국의 이백만호 주택건설계획에서 나타난 바처럼, 주택은 단순한 건축기술도 아

니며 물리적 구조물의 건축도 아니다. 주택문제는 사회·경제·정치 모든 분야를 총망라해서 분석되고 해결책이 강구되어야 한다.

이 논문에서, 주택부문에 대한 이론과 실증적 연구를 토대로 주택문제에 대한 몇가지 방향을 제시하려 한다. 우선 예전에 주택정책을 수립하는데 영향을 끼친 주택에 관한 이론을 간략히 소개하는 것으로 시작하고자 한다. 둘째로 주택시장의 성격을 파악한 것을 근거로, 주택시장의 이론 즉, 다단계전이주택시장이론을 제시하고자 한다. 이 이론을 근거로 과거와 현재의 주택정책을 살펴보고자 한다. 또한 주택상황 즉 수요와 투자에 영향을 미치는 두가지 요인을 요약 설명할 것이다. 주택의 수요와 투자에 관한 이론을 일반화시키기 위해 외국의 이론과 비교해보겠다. 이러한 이론적이고 실증적인 관찰은 주택정책에 대한 새로운 방향을 제시할 것이다.

## II. 주택의 주요 특징과 주택이론

### 1. 주택의 주요 특징

인간이 삶을 유지하는데 필요한 많은 재화와 용역 중에서, 주택은 그 특징상 가장 독특한 것이 될 것이다. 이러한 특징은 주택이론과 정책을 결정하는데 많은 영향을 끼친다. 그 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다.

내구성 : 주택은 모든 소비재 중에서 내구성이 가장 긴 재화이다.

가계지출의 가장 큰 부분 : 가계생활에서 지출되는 비용 중 단일 품목으로는 가장 액수가 많다. 그러므로 주택에 관한 것은 가정의 가장 중요한 결정사항이 된다.

국가경제와의 밀접한 연관성 : 국가수입의 상당량이 주택에 투자된다. 주택부문과 국가경제는 서로 영향을 미치고 있다.

부동성 : 주택은 고정적이다. 심지어 이동주택이라 해도 주된 거주지로 옮겨온 후에는 유동적이지 못하다.

주택시장에서의 높은 거래 비용 : 일반 재화, 용역과는 달리, 주택은 매입·매각에 따르는 거래 비용이 비싸다.

주택시장에서의 정부개입 : 주택시장에서 정부는 주택생산과 소비에 관한 여러가지 규제

와 정책 그리고 프로그램으로 개입하고 있다.

**가장 중요한 사회조직을 위한 삶의 장소 :** 인간은 자신의 주택에서 생활을 한다. 그러므로 주택은 인간의 복지 뿐만 아니라 생산성과 관련된 인간의 삶에 영향을 끼친다.

## 2. 주택이론

주택이론의 동향은 지난 수십년에 걸쳐 발전되어 왔다. 이 이론 중 몇가지는 주택시장의 특징을 설명한 것이고 반면에 다른 몇가지 이론은 주택문제를 해결하기 위한 정책을 제시한 것이다 기존의 주택이론은 다음과 같다.

**경쟁이론 :** 주택시장에서의 경쟁이론은 주로 경제학자들이 전개해왔다(Muth 1960, Olsen 1969). 신도시경제학은 이 이론을 확대한 것이다. 소득과 가격은 주택문제를 분석하는 주요인이다. 소득탄력성은 이 이론으로 추정될 수 있다.

**주택투자와 경제발달 이론 :** 이 이론과 접근에 따른 경험적 고찰에 의하면 주택투자와 경제성장 사이에는 깊은 관계가 있다(Burns와 Grebler 1977, Donnison 1976). 국가는 수입이 증가하는 만큼 주택투자 비율도 늘린다. 주택투자는 중진국에서 가장 높고, 선진국으로 갈수록 감소되는 경향이 있다.

**이중시장이론(시장분리이론) :** 이 이론은 주택시장이란 여러개의 시장으로 구성되어 있다는 것을 제시하고 있다. 주택에서 단일 시장이란 없다. 주택의 고정성 때문에 여러개의 각기 다른 시장을 형성한다(Kain 1968, Rapkin 1966). 시장분리 개념에 근거해서 hedonic regression 분석은 주택가격 요소를 분석하는데 이용된다.

**제도이론 :** 제도학자들은 정책이나 제도가 주택문제를 다루는데 더욱 중요한 역할을 한다고 믿는다. 시장의 기능은 권력, 관료주의와 정부규제를 원하는 이익집단 사이의 권력관계와 같은 제도적 요소에 의존한다. 예를 들어 선거철이 다가오면 주택투자가 증가하다가 그 이후에는 감소한다고 말하는 이도 있다. 더 급진적인 이론이 마스주의 주택이론이다(Harvey 1973).

**주택주기이론 :** 주택부문은 국가경제의 큰 부분을 차지하기 때문에 주택투자는 국가 경제를 움직이는 것과 밀접히 관련되어 있다. 이 연구에 따르면 주택부문의 주기적인 행동을 관찰할 수 있다고 한다(Chung 1976). 때로 주택투자는 주거환경을 개선 시킨다기보다 국가경제를 안정시키기 위해 이용된다.

**불법점유이론** : 오랜 기간동안, 대부분의 국가들은 불량주택과 불법점유를 사회적 병폐로 여겨왔다. 이러한 생각에 따라 정부는 불법점유를 근절시키려고 했다. 그러나 1960년대 초반에 몇몇 학자들은 불법점유자들이 전체 주택부분에 긍정적인 영향을 준다고 주장했다. 이러한 견해는 World Bank를 비롯한 다른 국제기구와 여러 정부가 시행한 자조주택과 부지와 서비스계획에 도움을 주었다(Turner 1977).

### Ⅲ. 다단계전이주택시장이론

#### 1. 주택문제의 특징

유럽에서 산업혁명 동안, 농촌으로부터 도시로 인구유입이 이루어졌고 급격한 도시화로 대규모의 주택문제가 발생하게 되었다. 진보된 유럽국가들과 미국에서 도시화의 수준은 이제 안정되고 거의 포화상태에 와있다. 그러나 개발도상국에서 도시화 과정은 계속되고 있고 도시지역의 주택부분에 큰 압력을 가하고 있다. 개발도상국의 주택문제를 파악하는데 중요한 도시 주택의 몇가지 양상들이 있다.

**불법점유** : 많은 사람들은 지주의 허락 없이 토지를 점유하거나 구획의 과정 없이 토지를 점유하고 있다. 개발도상국가의 대도시에서 그런 비공식적인 부분이 아주 높다—20%에서 어떤 경우에는 50% 이상.

**불량자재로 건축된 주택(Heterogeneous housing stock)** : 두번째 특징은 건물 자재의 다양성과 물리적 구조의 다양성이다. 산업화된 국가에서는 건축자재가 표준화 되어 있다. 그러나 개발도상국가에서, 정식주택을 살 수 없는 빈민들은 임시방편용 자재를 많이 사용한다. 예를 들어, 인도 봄베이의 거주자들은 마대자루와 나무상자를 이용해 집을 짓는다. 다른 나라에서는, 납작하게 편 강통, 진흙벽돌과 마분지를 사용한다. 임시방편용 자재로 지어진 집들은 보통 세가지 기본적인 건축기준—최소한으로 요구되는 표준 건축자재, 최소한의 부지규모와 최소 바닥면적—에 미달된다.

**복잡한 소유** : 임대와 복잡한 소유는 빈민 주택의 세번째 중요한 양상이다. 저소득과 주택금융의 부족이 주택소유를 어렵게 한다. 복잡한 소유는 주택보급을—한 국가에서

가구수에 대한 주택의 수-에 대한 자료로 명백히 설명된다. 많은 국가의 주택보급율이 100% 훨씬 이하이다. 한국의 주택보급율은 1962년에는 81%, 그리고 1972년 74%에서 상당히 떨어져 1992년에 70%였다.

요약해서, 개발도상국가의 도시들은 현대 서양에서 정의하고 있는 주택-모든 것이 합법적인 주택이며 한가구가 점유하는-과는 다른 주택에 사는 많은 빈민들이 있다. 이것은 서양기준의 주택정의이고 여러 세대가 주택을 공유하는 것은 정상이고 문제가 없다.

## 2. 다단계전이주택시장이론

위에서 지적한 주택문제의 세가지 주요 특징들은, 특히 개발도상국가에서의 주택시장은 생산과 소비의 공식적인 과정 내에서 움직이는 단일시장으로서 설명될 수 없다. 인간이 주택 또는 거처를 구하기 위해 준비하는 과정은 상상할 수 있는 것보다 훨씬 더 복잡하다. 나는 세가지 특징에 기초를 둔 주택시장 이론을 제시하고자 한다(Lim 1987). 그 이론을 다단계전이주택시장이론이라고 부르는데, 왜냐하면 개별 가구들이 여러 지역시장을 움직이면서 이사경력을 쌓는 지역시장 구조를 살펴봄으로써 이 이론을 구성할 수 있기 때문이다. 내가 지역주택시장이라고 정의한 세가지 분류 기준은 다음과 같다.

- (i) 토지점유의 합법성
- (ii) 토지와 건축물의 물리적 특징의 합법성
- (iii) 소유자 또는 임대자의 임대상태

이 분류체계를 기준으로 지역주택시장을 여덟가지 형태로 나눌 수 있다. 유일한 것 대 다양한 점유의 기준을 덧붙이게 되면 위에서 말한 분류체계는 16개의 하부범주로 나누어진다. 8개 지역시장구조는 (그림 1. 지역주택시장 구조)에 있다. (그림 1)의 box A는, 합법적이고 공식적인 주택시장을 나타낸다. A지역시장 주택은 합법적인 토지와 건물을 가진 가구가 소유하거나 임대한다. 그리고 그 주택은 정부 원칙과 규제를 충족시킨다. box B는 슬럼주택시장으로 그것은 합법적 소유이거나 임대, 토지이기는 하지만 물리적 주택상태는 합법적인 최소한의 기준을 충족시키지 못한 채 지어진 주택이다. 터키의 Gecekondu와 한국의 판자촌이 이 B지역시장에 해당된다. box C는 침입주택시장으로 그 거주자가 불법적으로 땅을 점유하거나 불법 구획으로 살고 있는 것이다. 그러나 그들의 주택은 최소한의 물리적 기준을 따르고 있다. 어떤 점유자들은 마치 그들이 소유자이거나



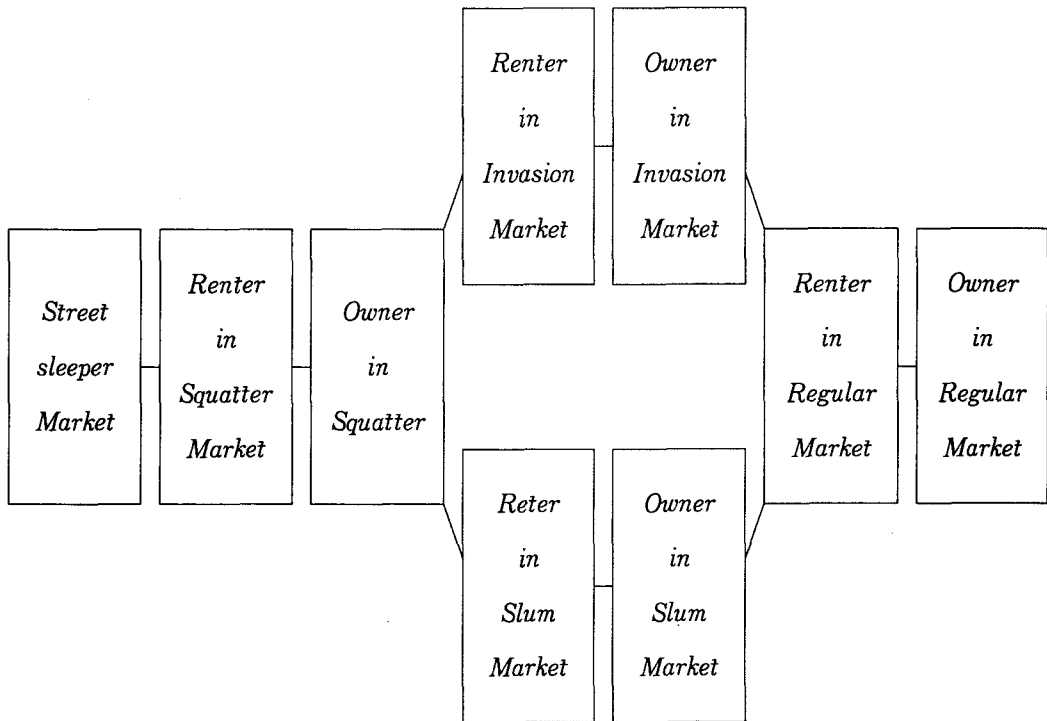
집주인에게 임대 받은 것처럼 땅을 점유한다. 콜롬비아의 Barrios Piratas가 이 예이다. box D는 불법주택시장의 주택으로 땅의 소유와 물리적 기준 둘다 불법이다. 브라질의 Favelas와 엘살바도르의 Tugurios가 그 예이다. box B, C, D 모두를 비정규 또는 비공식적 주택시장이고 부를 수 있다.

FIGURE 1. Structure of Sub-markets for Housing

Occupancy of Land Physical Characteristics of Land and Structure	<i>Legal</i>		<i>Illegal</i>	
	<i>Legal</i>	〈A〉 Regular Housing Market		〈B〉 Invasion Housing Market
Owners		Renters	Owners	Renters
<i>Illegal</i>	〈B〉 Slum Housing Market		〈D〉 Squatter Housing Market	
	Owners	Renters	Owners	Renters

이러한 지역주택시장을 살펴봄으로써 우리는 주택시장에서 소비자의 행동에 대한 이론적 통찰력을 키울 수 있다. 첫째로, 그것을 통해 많은 사람들 특히 빈민들은 주거수준을 개선시키기 위해 다른 지역시장을 통한 다단계전이를 이루어야 한다는 사실을 알 수 있다. (그림 2. 다단계전이주택시장)은 그런 정의의 예를 보여준다. 둘째로, 지역시장구조에서 빈민과 젊은이들이 정규시장에서 주택을 구입하기 위해서는 상당한 시간이 필요하다는 것을 알 수 있다. 많은 다른 전이방법들을 지역시장 구조에서 볼 수 있다. 상향과 하향전이가 있다. 공공정책의 역할은 주택투자를 자극하고 지불능력을 증가시킴으로써 상향이동을 쉽게 해주는 것이다.

FIGURE 2. Multi-Step Transition in a Housing Market



>>>Upward Housing Mobility : *Upward Transition*>>>

<<<Downward Housing Mobility : *Downward Transition*<<<

#### IV. 전통적인 주택정책과 최근 변화

##### 1. 전통적인 주택정책

과거에, 대다수의 정부는 규제정책 위주로 주택문제를 다루어 왔다. 규제는 유럽과 미국에서 산업화와 도시화가 시작된 이래로 계속 되어온 주택정책이다. 이런 정책을 강조하는 것은 우리의 정책방향을 재정립하는데 있어 중요하다.

토지와 주택가격규제 : 가격규제를 하는 이유는 토지와 주택가격이 빈민들에게는 너무 비싸기 때문에 토지와 주택가격을 동결시키는 것이다.

최소한의 물리적 기준 : 정부는 개인 토지와 건축물에 최소한의 물리적 조건을 제시하는

데 이는 부실주택 건설을 방지하기 위해서이다.

**불법점유의 근절** : 정부는 비공식적 주택을—특히 불법점유자들에 의한 점유—때때로 한 지역에만 재배치시키기 위해 철거하려 한다. 근절정책 이면의 논리는 이런 종류의 점유가 사회에 해롭기 때문에 그들을 철거시켜야 한다는 것이다. 정부는 또한 불법점유의 물리적인 제거가 그들을 도시에 다시는 거주하지 못하게 할 수 있다고 생각한다.

**도시지역의 개발제한** : 가장 유명한 개발제한 정책이 그린벨트정책이다. 그린벨트를 지지하는 사람들은 그린벨트로 도시의 경계선을 지어야만 도시거주자의 증가로 주택 부족문제가 생겨나는 도시성장의 문제를 제한할 수 있다고 주장한다. 이 정책은 인구분산정책과 밀접히 관련되어 있다.

**인구분산화** : 정부의 인구 분산화 정책은 아직도 진행중이다. 이것은 지역간 인구의 균형적 분산이 대도시 지역에서의 주택수요를 감소시켜 주택문제를 완화시킨다는 이론에 근거한 정책이다. 도시거주자에 대한 특별세와 비도시지역에의 토지개발보조는 인구분산 정책의 한 예이다. 주택의 심각한 부족에 맞서 주택정책은 효과적으로 수요를 증가시키고 안정된 가격으로 주택공급을 원활히 하는데 초점을 두어야만 한다. 그러나 예전까지 주택정책은 이런 목표와는 상반된다. 개발도상국과 선진국 사이에서 주로 시행된 다섯가지 정책은 현재 토지와 주택시장에 악영향을 끼치고 있다. 이런저런 이유로 주택시장은 심각히 왜곡되어 있다(Renaud 1992).

## 2. 최근의 변화

지난 수십년의 전통적인 주택정책에 대한 비판으로 주택정책은 점차 변화를 겪고있다. 예를 들어 부지와 서비스 그리고 자조주택 개념이 World Bank(1974, 1975, 1980)와 US-AID와 같은 국제기구에 의해 강력히 시행되었다. 게다가, 민간 부문과 주택금융 시스템도 World Bank(1981)와 몇몇 관련 국가에서 지금은 강조하고 있다. 그러나 미국과 서방국가들을 제외한 대부분 국가에서 강력하고 효과적인 주택금융 시스템에 대한 논쟁은 이론단계에 머물러 있다. 불법점유 근절과 같은 과거 정책들은 중진국에서는 더이상 시행되지 않는다. 그러나 다른 과거 정책들은 즉, 가격규제, 최소 기준, 그린벨트, 인구분산화 그리

고 많은 불필요한 관료정책과 절차들은 많은 국가에서 여전히 시행되고 있다. 주택부문과 그리고 주택과 관련된 부문에서의 규제완화 노력은 아직도 요원하다.

최근에 주택부족문제를 단기간 내에 해소하기 위해 대규모 주택건설 계획이 시도되었다. 예를 들어 구소련과 다른 위성국가들의 대규모 주택정책을 보아왔다. 또다른 예는 한국의 이백만호 주택건설계획이다(Kim과 Lim 1988). 대규모 사업을 이끈 이 두 정부는 사람들의 요구와 능력을 고려하지 않았기 때문에 당연히 실패하게 되었다.

## V. 주택수요와 투자

### 1. 주택수요

재정 능력이 없다면 사람들은 주택시장에서 상승 이동할 수 없기 때문에, 얼마나 많은 사람들이 정규 주택시장에서 상승 이동하려는지, 얼마나 많은 사람들이 적당한 주택을 얻고자 하는지는 문제가 되지 않는다. 자기 집을 갖고자하는 꿈을 이루기 위해서는 실질적인 자금이 필요하다. 사람들이 집을 살 수 있기까지 일하고 저축하는데는 시간이 많이 걸린다. 적절한 삶을 살기 위한 주택 혹은 임대주택을 얻기 위해 사람들은 얼마나 지출할 수 있을까? 주택수요에 대한 어떤 주목할만한 규칙성이 있을까? 큰 부담 없이 사람들의 주택수요를 유도할 주택정책을 계획하기 위해, 개인의 소득과 주거비지출 사이의 관계를 이해하는 것이 중요하다.

지난 수십년 또는 그 내외의 기간동안 주택학자들은 사람들의 소득이 증가할수록 얼마나 많이 주거비지출이 증가하는지에 관한 실질적인 증거를 모아왔다. 주택학자들은 서로 다른 도시, 지방, 농촌 주택에 대한 수요의 소득탄력성을 측정해왔다. (표 1. 주택수요의 소득탄력성에 대한 국제적 비교)에 요약되어 있다. 이 연구에 이용된 어떤 자료들은 그룹화 되어 있지만 어떤 자료들은 그렇지 않다. 그룹화된 자료를 수집하는 것이 더쉽고 비용도 덜 들지만, 그룹화된 자료는 분석할 때 편차가 생기는 경우가 있다(Polinsky 1977). 시장에서 개인의 행태 조사가 목적이기 때문에 그룹화 되지 않은 자료가 신뢰도 높은 결과를 만들어낸다. (표 1)에서 최대치는 1972년 한국의 2.48(Lluch 등)이고 최소치도 또한 1962~1975년 한국의 0.027(Mills와 Song)이다. 다소 극단적인 경우들이다. 대부분의 연

구 결과의 범위는 0.5~1.0 사이이다. 또한 중국본토와 구소련의 소득탄력성도 유사한 중요성을 보여준다. 한국의 경우, Follain, Lim과 Renaud(1980)의 연구에서는 개별가구 통계 자료를 이용했고 탄력성은 0.57이었다. 주택시장의 복잡성에도 불구하고 사람들의 주택에 대한 지불능력은 예측할 수 있다.

TABLE 1. International Comparison of Income Elasticity of Demand for Housing

<i>Study</i>	<i>Country/Area</i>	<i>Year</i>	<i>Elasticity</i>
Howe & Musgrave	Guyaquil, Ecuador	1968	1.10
Howe & Musgrave	Lima, Peru	1969	1.31
Howe & Musgrave	Bogota, Columbia	1968	0.98
Howe & Musgrave	Caracas, Venezuela	1966	1.09
Lluch et. al.	Mexico	1968	0.93
Batancourt	Central Chile	1964	0.79
Lluch et. al.	Korea	1972	2.48
Lluch et. al.	Urban aread, Korea	1971	0.86
Lluch et. al.	Seoul, Korea	1971	0.54
Lluch et. al.	Korea	1976	0.57
Song & Struyk	Korea	1960~65	0.91
Mills & Song	Korea	1962~75	0.027
Follain, Lim & Renaud	Korea	1980	0.57
Kim, Jeong Ho	Korea	1982	0.09~0.24
Houthakker	Beijing, China	1929~30	0.940
Houthakker	Shanghai	1929~30	0.714
Chow	Rural areas, China	1981	1.783
Lim & Lee	China	1952~1987	0.5~1.5
Lim & Lee	Soviet Union	1970~1989	0.76~0.85

Source : Malpezzi and Mayo(1987);Chow(1985);Kim, Joong Soo(1984);

Lim and Lee(1991, 1993)

주택수요의 소득탄력성은 대체로 1 이하이다. 이것은 소득증가가 주거비지출에서의 비례적 증가를 이끄는 것이 아니라는 것을 의미한다. 즉 가구의 소득이 2배 증가한다고 주거비 지출이 2배 증가하는 것은 아니다. 이 결과는 주택에 대한 가구의 지출액을 증가시키기 위해, 특히 저소득층을 위한 금융제도가 필요하다는 것을 의미한다. 모계지제도 없이는, 선진국과 개발도상국가의 대다수 사람들은 적절한 주택을 구입할 수 없다.

오랜 기간동안의 연구를 통해서 알 수 있듯이, 주택문제는 꾸준하고 실질적인 경제성장 없이는 해결될 수 없다. 더욱이 경제성장의 과실은 저소득층에게도 분배되어야 한다. 부유층의 경우 주택문제는 거의 없다. 경제적·정치적인 힘이 없는 빈곤층은 주택문제로 고통을 받는다. 소득분배 정책은 주택정책의 중요한 부분이다. 주택에 대한 보조가 소득 재분배의 수단으로 이용될 수 있지만 이와는 별도로 재분배와 사회정의의 틀을 다루는 공공정책을 수립하여야 한다.

## 2. 주택투자

주택수요의 또다른 측면은 주택투자이다. 주택수요와 투자는 동전의 양면과 같다. 주택수요분석이 시장에서 개별 소비자의 행태를 연구하는 반면, 주택투자 연구는 시장구조의 거시적 행태를 다루는 것이다. 주택투자에 대한 연구는 국가수입의 어느 정도를 주택분야에 투자하는가에 관한 것이다. 이런 연구들은 또한 인구증가와 도시화와 같은 거시적 변수가 주택 총투자에 어떻게 영향을 끼치는가를 보는 것이다.

설명의 단계에서는 국가 생산과 주택투자 사이의 관계를 설명하는 것이 유용하다. 이런 변수들에 대한 자료는 분산되어 있고 국가계정에 대해서는 획일적 체계도 없다. 각 국가들은 생산과 수입에 대해 제각기 정의를 내리고 있다. 또한 그 국가들은 인구와 도시화 같은 자료를 수집, 평가하는 것도 차이가 있다. 따라서 다양한 자료에서 수집된 정보는 각 국가의 통계와 경제체계를 고려해서 사용해야 한다. (표 2. 국가경제와 주택투자의 국제적 비교)는 두가지 주된 지표를 제시한다. 즉 (i) GNP나 GDP의 %로서 주택투자 (ii) 1인당 GNP나 GDP이다. 국가수입이 증가하면 할수록 주택투자량이 많아지는 것은 명백하다. 1978년 미국에서 1인당 GDP \$ 9,757 중에서 5.1%가 투자되었고 일본에서는 1인당 GDP \$ 8,351에서 7.8%가 투자되었다 반면에 위의 국가들에 비해 경제규모가 적은 국가인 인도네시아, 터키, 한국은 GNP나 GDP의 4.0% 이하를 주택에 투자했다.

TABLE 2. International Comparison of National Economy and Housing Investment

Country	Year	GNP(S) or GDP(S)per	Housing Investment % of GNP or GDP	GNP or GDP
USA	1970	4,795	3.6	GNP
	1978	9,757	5.1	GDP
Japan	1970	1,882	7.0	GNP
	1978	8,351	7.8	GDP
Indonesia	1971	75	2.3	GNP
	1976	262	2.1	GNP
Turkey	1970		3.6	GNP
	1977		3.6	GDP
Korea	1965	105	1.5	GNP
	1970	243	3.4	GNP
	1975	574	4.6	GNP
	1980	1,481	5.3	GNP

Source : Korea Research Institute for Human Settlements(1981); Economic Planning Board(Various Years)

(표 3. 주택투자의 국제비교)를 보면 주택투자에 관한 더 자세한 정보를 알 수 있다. 이표에 나타난 국가는 대개 선진공업국이다. 영국을 제외한 이들 국가는 4% 이상의 투자 수준을 유지하고 있다. Balchin(1995)은 영국이 주택에서 상대적으로 낮은 투자를 보이는 것은 영국 정부가 다른 유럽 국가들만큼 주택에 우선순위를 주지 않기 때문이라고 주장했다.

한국의 주택투자에 대한 연도별 자료는 (표 4. 한국에서의 주택투자)에 나타나 있다. 1인당 GDP는 1953년 이후로 꾸준히 증가했다. 1960년대 이후 경제성장이 가속화 되기 시작하여 1995년에 1인당 국민소득은 1만 달러를 기록했는데 이는 한국이 상위 중진국으로 진입했음을 의미하는 것이다 한국전쟁 이후 1인당 GDP의 %로서 나타난 주택투자율은 사실상 적은 양이었다. 1965년에 주택투자는 1.70%에 머물렀다. 1990년에는 8.18%, 그리

고 1992년에는 6.4%였다. (표 4)의 자료를 보면 주택투자와 국가경제에 관한 이론을 검증할 수 있다.

TABLE 3. International Comparison of Housing Investment

<i>Country</i>	<i>Year</i>	<i>Housing Investment as % of GNP</i>
Greece	1970~89	6.34
France	1970~89	6.20
West Germany	1970~89	5.98
Spain	1970~89	5.82
Ireland	1970~89	5.67
Netherlands	1970~89	5.52
Italy	1970~89	5.51
Denmark	1970~89	5.22
Belgium	1970~89	4.54
Portugal	1970~89	4.22
United Kingdom	1970~89	3.59
Sweden	1982	4.2
Finland	1982	5.9
Norway	1982	4.5
USA	1982	3.1
Japan	1981	6.3
China	1982	7.1
Korea	1983	5.2

Source : Balchin(1995);Lim(1991)



TABLE 4. Housing Investment in Korea

<i>Year</i>	<i>GDP per capita( 1000 Won) in 1970 Constant Price</i>	<i>Housing Investment as % of GDP</i>
1953	295	1.55
1955	305	1.81
1960	342	2.18
1965	476	1.70
1970	850	3.36
1975	1,387	4.47
1980	2,208	5.75
1985	3,149	4.24
1990	5,068	8.17
1992	5,738	6.40

Source : Economic Planning Board( various years ); Bank of Korea( various years )

(표 5)는 주택투자에 영향을 미치는 변수들을 보여준다. 이전의 경험적 연구를 통해 국가의 주택투자는 주택수요를 창출하는 전체인구와 도시인구와 같은 변수에 영향을 받는다. 좀더 최근의 연구에서는 주택투자의 제도적·재정적 변수의 효과를 다룬다. Lee와 Lim(1995)은 한국에서의 주택투자의 정책적 변수의 효과를 연구했다. 이 연구의 두드러진 조사결과는 대규모의 국방비가 주택부문에 강한 영향을 끼치고 있다는 것이다. (표 4)와 (표 5)에서 보면 주택투자의 꾸준한 증가는 국방비의 감소와 동시에 이루어지고 있다. 이것으로 국가에서 우선시하는 사항, 국가안보, 사회복지에 관한 신중한 분석을 보여준다.

그 논제의 또다른 면은 (표 6. 국방비 지출의 국제적 비교)에 있다. 다른 나라에 비해 공산주의 국가들-구소련, 중국-은 국가 수입과 중앙정부 지출의 대부분을 군사적 목적으로 사용하였다. GNP의 12%와 예산의 반이상을 국방비로 쓰는 동안 그 국가의 경제는 위축되고 제기능이 상실되었다. 소련경제의 붕괴는 꾸준한 국방비와 밀접한 관련이 있다. 그러나 중국은 1976년 모택동의 사망과 1978년 이후 개방화 정책으로 자원배분의 우선순위가 바뀌었다(Lim과 Lee 1990). 국방비의 감소가 두드러졌는데 1977년 12%에서 1987년

4.4%로 감소되었다. 중국의 좋은 경제성장률과 주택투자의 증가는 이제 잘 알려져 있다 (Lim과 Lee 1991). 북한도 GNP와 국가예산의 상당 부분을 국방비로 지출하고 있다. 1991년 북한의 국방비는 GNP의 22%, 국가예산의 30%에 달한다. 반면 북한 경제는 최근에 파산 직전이다. 빈약한 경제로 인해 국방비의 과다지출에도 불구하고 북한의 국방비 (\$51억)는 남한의 국방비(\$105억 9천만)보다 훨씬 적다(Lim과 Williams 1992).

TABLE 5. Variables Which Might Affect Housing Investment

Year	Population (in 1,000)	Urban Population (in 1,000)	Housing Supply Ratio(%)	Per Capita Housing Loan from KIIB(Won)	Defense Spending as % of GNP
1953	21,546	8,395			
1955	21,700	8,370			9.22
1960	24,989	10,558	79		5.99
1965	28,703	12,827	81	180(1966)	3.70
1970	31,435	17,134	74	1,225	3.59
1975	35,282	20,480	71	5,059	4.33
1980	38,124	25,738	67	18,658	6.09
1985	40,448	30,086	65	65,674	4.69
1990	42,869	35,558	63	203,333	3.75
1992	43,663	37,319	70	301,360	4.31

Source : Economic Planning Board(various years); National Statistics Office(various yeas)

국방비와 경제성장 사이의 관계는 민감한 문제이다. 정치지도자들은 국민의 평화 복지를 운운하지만, 이런 이유로 국가의 자원배분에서 우선순위를 재조정하기 위한 조치를 단행하지 못하였다. 과거에 국제기구도 또한 이런 문제를 직접 거론하는 것을 피했다. 그러나 동구권의 붕괴이후, 핵무기 축소정책이 활발히 진행중이고 관료들은 이 문제를 보다 개방적으로 다루기 시작했다.

TABLE 6. International Comparison of Defense Spending

<i>Country</i>	<i>Year</i>	<i>Defense Spending as % of GNP</i>	<i>Defense Spending as % of Government Expenditure</i>
World	1977	5.5	20.1
	1987	5.4	19.0
USA	1977	5.1	23.8
	1987	6.5	28.0
USSR	1977	12.8	59.5
China	1987	12.3	45.9
	1977	12.0	43.6
Tawan	1987	4.4	20.4
	1977	7.4	3.4
Japan	1987	4.6	41.5
	1977	0.9	5.5
Switzerland	1987	1.0	6.5
	1977	2.5	12.4
Korea	1987	2.1	10.8
	1977	5.3	30.31
	1987	4.4	23.15

Source : USACADA(1989) for all countries except Korea.; Korean data from National Statistics Office( various year)

이 논쟁과 관련된 가장 중요한 연구는 국제통화기금에서 다루었다(Knight, Norman과 Villanueva 1995). 이 연구에 따르면 군사비를 감소하면 높은 경제 성장—이는 결국 평화적 이익이라 볼 수 있다—을 이룰 수 있다는 것이다. 실제 군비삭감으로 동유럽 국가들의 총생산은 50%까지 증가했다. 중동은 46%의 총생산 증가를 이루었다. 아시아와 북아프리카의 개발도상국가들도, 국방비 감소로 30~40%의 이익이 생겼다. 사하라 이남 아프리카는 총생산의 10%가 증가되었다. 공업국가들은 20% 생산 증가를 이룰 수 있었다.

전세계는 군사용으로 GNP의 5% 이상을 소비한다. 단지 중진국과 선진국가들만이 주택에 이만큼을 투자한다. 저소득 국가들은 이 수치에 훨씬 못미친다. 국가 지출에서, 국방비는 약 20%에 해당된다. 많은 국가 특히 저개발국가에서 이러한 큰 부담이 지속된다면 경제성장 저해와 사회붕괴 나아가 국가안보의 약화를 초래할 것이다. 반면 주택투자의 증가는 국민의 복지감을 증대시켜 나아가 국가 안보를 강화시킬 수 있다. 빈곤과 불만이 국가안보의 가장 큰 위협이기 때문이다.

지구상의 약 45,100개의 핵탄두가 있는데 그것은 TNT의 97억t에 해당한다. 이것은 1인당 1.7t의 TNT를 의미한다. 이런 끔찍한 사실을 보면, 평화를 이루고 더 문명화된 방법으로 자원을 이용하는 신세계 질서를 이루는 방법을 생각하지 않을 수 없다(Fischer, Nolte와 Oeberg 1989, Singer와 Wildavsky 1993). 주택론자들은 더 나은 인간환경을 위한 세계적 변화를 창조하기 위해 그들의 생각을 확대시켜야 한다.

## VI. 새로운 방향제시

우리의 자원은 한정되어 있다. 그리고 우리 사회는 제한된 자원을 이용하기 위해 경쟁하고 있다. 따라서 어떤 이들은 주택부문에 더 많은 자원을 제공하는 것은 가당치도 않고 효율적이지도 못하다고 말한다. 그러나 본고에서 택부문에 대한 기존의 정책이 자원을 비효율적으로 썼다는 것을 밝혔다. 주택시장이라는 거시적인 맥락에서 개인이 그들의 주거 복지수준을 개선하기 위해 다양한 지역시장에서 이사하는 단계를 설명했다. 이 이론에서 대부분의 기존의 주택정책은 제한된 방법으로 이루어져 문제를 해결하기보다는 오히려 문제해결에 방해가 되었다고 주장했다. 가격, 토지이용, 인구분산에 관한 규제들은 우리의 제한된 자원을 비효율적으로 이용하게 했다. 비공식적 부문의 근절은 사람들이 정부지원 없이 만든 자원을 파괴하는 대표적인 예이다.

또한 광범위한 비교체계에서 주택수요와 투자에 대한 연구를 검토했다. 주택수요에 대한 연구를 통해 주택비용을 지불할 수 있는 사람의 능력을 합리적으로 예측할 수 있다. 소득탄력성에 대한 기존의 증거는 적절한 금융 메커니즘을 계획하는데 쓰여야 한다. 주택투자 영역을 살펴보면 주택부문의 총투자 활동이 국가생산과 국방비를 포함한 다른 배분 활동과 밀접히 관련돼 있다는 것을 알 수 있다. 이것으로 국가수준에서 자원을 재배분하

기 위한 현명하고 신중한 결정이 국민 전체의 복지뿐만 아니라 주거환경을 개선시킬 수 있다는 사실을 알 수 있다. 이런 연구결과를 토대로, 미래 주택정책에 대한 방향을 다음과 같이 제시하겠다. 우선, 주택문제 해결을 위해, 특히 개발도상국가에서, 꾸준한 경제성장이 필요하다. 주택지불능력은 소득에 좌우되므로 소득증가가 주택문제 해결에 중요하다. 둘째, 경제성장은 소득과 권력의 공정한 배분과 함께 이루어져야 한다. 국가는 소득배분정책을 써야하는데 왜냐하면 성장의 이익은 주택문제를 가장 많이 겪고 있는 저소득 국가의 국민과 나누어 가져야 하기 때문이다. 저소득층은 또한 주택 자원배분과 국가의 대소사 결정에 더욱 많이 참여할 수 있어야 하며, 활발히 참여해야 한다. 셋째로, 여러 사항을 고려한 주택금융 시스템—공공과 민간—이 일반인의 주택수요를 자극하기 위해서 정립되어야 한다. 저소득층들이 주택시장에서 상승이동하기 위한 주택금융이 필요하다. 기존 금융제도의 활동을 확대하는 것 이외에도 민간부분도 역시 이용자들을 위한 저리의 모기지 금융제도를 만들어야 한다. 넷째로, 건설에서의 기술혁신과 혁신된 기술을 주택에 응용할 수 있는 추가적인 유인책이 필요하다. 이런 종류의 정책은 결과적으로 주택가격을 낮출 것이다. 다섯번째, 정부는 주택부문에 영향을 끼치는 제도체계를 빠른 시일내에 재구성해야 한다. 주택, 토지이용, 인구분산, 건설 등에 대한 규제철폐가 이루어져야 한다. 직간접적으로 주택부문에 영향을 끼치는 정부기관에서의 다양한 개혁이 이루어져야 된다. 여섯번째, 주택투자 증가를 위해서 국가지출의 우선순위를 재조정하는 것이 필요하다. 많은 저소득 국가들은 막대한 양의 국방비를 지출한다. 이런 관례가 경제와 사회적 진보를 방해하면서 아이러니 하게도 국가 안보를 방해한다. 각국의 정부와 국제기구는 국방비 지출을 줄임으로써 경제이익을 늘리려는 조치를 취해야 한다. 일곱번째, 공공부문은 불량주택과 같은 임시거처를 얻기 위한 노력을 방해해서는 안된다. 이 비공식적 점유는 국가 자원의 긍정적 기여이다. 사람들에게 살권리와 자유를 줘야한다. 마지막으로, 주택의 근본적 문제를 해결하고 시민사회의 목표를 달성하는데 관심 있는 사람의 대규모 협력이 필요하다. 국방비로 많은 돈을 쓰고 평화적인 목적에는 적게 지출한 정부에 대한 대규모 압력을 전개하는 것이 필요하다. 평화, 정의, 복지와 관련된 공식, 비공식 단체들—지역적이든, 국가적이든, 혹은 국제적이든—은 진정한 시민사회로 나아가기 위해서 서로 협력해야 할 것이다.

주택회보