

한국 주택체제의 성격과 변화 동아시아 발전주의 국가의 특성을 중심으로

The characteristics of Korean housing regime and their changes:
focused on East Asian Developmental state

이석희* · 김수현**

주택체제란 한 나라의 주택정책, 제도, 문화, 시장 상황 등이 압축된 ‘얼굴 모습’과 같은 것이다. 각 나라의 주택과 관련된 특성을 그 정치·경제·사회 시스템과 연관 지어 설명하는 틀이다. 주택체제론은 담론적 논의가 갖는 추상성에도 불구하고, 다른 나라와 비교하거나 미래를 진단하는 데 유용하다.

우리나라 주택체제는 서구의 논의가 적용되기 어려운 조건을 가지고 있다. 아직 복지정책이 맹아기에 머물러 있고, 주택시장에 대한 국가개입의 양상이 다르기 때문이다. 이는 동아시아 발전주의 국가의 특성이 반영된 것으로, ‘강한 국가개입’과 ‘높은 가족역할’을 특징으로 한다. 그러나 이 틀은 주택시장 상황과 발전주의 국가의 성격 변화에 따라 다양한 모습으로 진화해왔는데, 이 연구에서는 3개의 시기로 구분하여 살펴보았다.

우리 주택체제는 앞으로 시장 자유화와 가족 역할의 약화를 겪기는 하겠지만, 그 복합적(hybrid) 성격은 오랫동안 지속될 것으로 본다. 이런 상황에서 발전주의 국가 특유의 자산기반 복지시스템을 정착육시시키고, 주택점유형태 간 균형 있는 지원책을 펼치며, 도시재생의 새로운 모델을 도입해야 하는 과제가 있다.

주요어: 주택체제, 주택정책, 발전주의 국가, 동아시아 주택

* 주저자, 세종대학교 도시부동산 협동과정 박사과정(jeopalge@gmail.com)

** 교신저자, 세종대학교 공공정책대학원 교수(shkimsdi@sejong.ac.kr)

1. 서론

모든 나라의 주택시장은 각자의 모습을 가지고 있다. 나라별로 인구규모, 국토환경, 경제성장 단계와 구매력 수준, 도시화 속도와 성격, 주택에 대한 사회적·문화적 특성, 주택시장에 대한 국가개입 성격 등의 차이가 있기 때문에 주택시장도 각기 다른 양상을 보이기 마련이다. 연구자들은 이렇게 다양한 각국의 주택시장 특징을 유형화하고, 그것을 규정하는 핵심요소를 찾기 위해 노력해왔다(김수현, 2013a: 21 참조). 이를 통해 각 나라의 주택시장 상황을 좀 더 객관적으로 이해하고, 그 변화를 예측하는데 도움을 얻을 수 있기 때문이다. 이른바 ‘주택체제(housing regime)’론의 목적이다.

일찍이 Donnison(1967)이 유럽과 미국의 주택정책 체계를 맹아단계, 사회화 단계, 포괄적 단계로 구별한 이래, Bourne(1981), Kemeny(1981) 등의 유형화 시도가 있었다. 이후 이 분야의 논의는 Esping-Andersen(1990)이 자본주의 복지국가를 자유주의, 보수주의, 사회민주주의의 세 가지 유형으로 나누어 분석하면서부터 새로운 지평을 열게 된다. 뒤이어 Barlow and Duncan(1994), Balchin(1996) 등은 이를 보완했으며, 특히 Kemeny (1995a; 2006)는 Esping-Andersen의 논의를 뛰어넘어 임대시장 구조와 코포라티즘의 성격에 따라 각국의 주택체제 유형을 구분했다.

그런데 1960년대부터 세계 경제무대에 등장한 동아시아 개발도상 국가들은 당시 서방 선진국 입장에서는 특별한 사례였다. 이들 국가는 경제적 성취를 위해 국가자원을 총동원하는 체제였기 때문에 발전주의 국가(developmental state)로 불렸고(Chen and Li, 2012), 주택체제 역시 ‘제4의 시스템’(Doling, 1999)으로 이해되어왔다. 나라별로 차이가 있기는 하지만 전반적으로 정부의 주택시장 개입 정도가 높은 가운데, 강한 자가 소유 지향 속에서 자산이 복지를 대체하는 이른바 ‘자산기반 복지시스템(property-based welfare system)’을 가진 것이 특징이다(Ronald and Chiu, 2010).

우리나라에서는 김수현(2013a; 2013b), 신진욱(2011), 신진욱·이은지

(2012) 등을 제외하면 주택체제론 논의 자체가 드문 가운데, 각 정부별로 주택정책의 전개과정이나 배경에 대한 논의(우윤석, 2009; 김은미, 2012)가 일부 있을 뿐이다. 이는 우리 연구 풍토가 담론적 논의에 익숙하지 않은 점도 있지만, 선진국에서 논의되고 있는 것과 같은 맥락에서 우리나라 복지체제를 논의하기 이른 상황과도 관련이 있다. 국제비교에 따르면 우리는 아직 서구식 분류를 적용하기 어려운 ‘맹아단계’(양재진, 2013)의 복지국가에 머물고 있기 때문이다.

그런 점에서 우리나라의 주택체제는 동아시아 발전주의 국가(developmental state)의 맥락에서 논의하는 것이 현실적이다. 서구의 주택체제 논의는 이미 성숙단계에 들어선 복지체제와 조용하면서 발전했지만, 우리나라는 아직 복지국가 초기 단계일 뿐 아니라 복지정치도 발달하지 못했기 때문이다. 특히 주택시장에 대한 국가개입 수준이 여전히 높기 때문에 서구 주택체제론의 핵심 쟁점들과도 차이가 크다. 그러한 맥락에서 우리 주택체제는 ‘시장 중심이되 국가가 적극적으로 조절하는 시스템’(regulated market system: Chiu, 2006 참조)이라고 규정할 수 있다. 1980년대 까지 정부는 직접 주택공급보다는 시장 주택수요 조절을 통해 가격을 안정시키려 했으며, 저렴주거 공급은 무허가 정착지를 묵인하는 방식으로 해결했다. 1980년대 후반부터 민간토지를 수용하여 조성한 저렴한 공공택지를 시장에 대량으로 공급함으로써 급증하는 주택수요를 충족시키려 했다. 정부의 직접적인 주택공급은 적었지만 가격규제나 택지공급, 청약제도, 선분양제도 등을 통해 민간의 주택공급과 소비를 조절한 것이다.

그러나 이처럼 간접적이지만 강력했던 시장개입 방식은 변화에 직면하고 있다. 무엇보다 지난 40년 이상 계속되었던 주택 절대부족이 해소되었고, 이른바 저출산·고령화 현상으로 주택수요에도 변화가 생기고 있기 때문이다. 또한 그동안 국가주도 경제성장 전략은 이미 1980년대 중반부터, 특히 1997년 경제위기 이후 빠른 속도로 시장자율 시스템으로 전환되고 있다. 1987년 이후 빠르게 진전된 민주화도 발전주의 국가 속성에 변화를 주고 있다. 김대중 정부부터 급속히 발달하고 있는 복지정

책은 지체된 사회안전망을 구축하는 과정이기도 하지만, 서구가 경험한 바 있는 복지정치의 서막이 열리는 것으로 볼 수도 있다. 물론 이런 변화가 우리 주택체제에 준 영향은 ‘아직 크지 않지만’(La Grange and Jung, 2013), 앞으로는 상당한 변화가 예상되고 있다.

따라서 이 논문은 우리나라의 주택시장과 정책을 주택체제론 차원에서 논의함으로써, 좀 더 포괄적으로 이해하고 진단하는 것이 목적이다. 이를 위해 먼저 서구의 주택체제론과 함께 동아시아 주택체제론에 대해 살펴보았다(2장). 이어서 이들 논의를 참고하여, 우리나라의 주택체제를 ‘강한 국가개입’과 ‘높은 가족역할’의 틀 속에서 설명했다. 1960년대 이후를 세 시기로 나눠서, 이 두 가지 핵심 속성이 주택시장 상황과 정치·경제·사회 변화에 따라 어떻게 달라지는지도 살펴보았다(3장). 마지막 4장에서는 우리나라 주택체제의 미래와 과제를 제시하는 것으로 매듭지었다.

주택체제론은 그 자체가 포괄적이며 추상적인 담론 영역이다. 거대담론 중심의 논의는 불가피하게 일반화의 함정을 가질 수밖에 없다. 또한 그 과정에서 자료나 수치를 선택적으로 일반화시키는 문제도 발생한다. 그럼에도 불구하고 이런 방식의 논의가 유용한 것은 체제론을 통해 구조적 인식을 확장하는 데 도움이 되기 때문이다(김수현, 2013a: 8 참조). 특히 구조전환기를 겪고 있는 우리나라 주택시장으로서는 이런 식의 담론 논의가 그 미래에 대한 상상력을 더 풍부하게 만들 수 있다. 이와 같은 한계와 장점을 모두 감안하면서, 다양한 후속 연구가 이어지기를 기대한다.

2. 주택체제론과 동아시아 특수성

1) 서구의 주택체제론 논의

주택체제(housing regime)는 연구자들 사이에는 다양한 정의가 가능하지

만, ‘주택관련 제도·조직, 주택과 연관된 지배적인 정치·경제·사회·문화적 태도의 집합체’(김수현, 2013a: 7)로서, “주택의 공급과 소비가 이루어지는 기본 시스템”(Bengtsson, 2004: 6 참조)이라고 규정할 수 있다. 즉, 한 나라의 주택과 관련된 제도, 문화를 그 정치·경제·사회 시스템과 연관지어 압축적으로 설명하는 틀이라고 할 수 있다.¹⁾

이와 관련해서는 일찍이 Donnison(1967)이 선진국의 주택정책이 경제 성장 단계에 따라 차이를 보인다는 관점을 가지고, 맹아단계, 사회화 단계, 포괄적 단계로 구별했다. 일종의 경제결정론이라고 할 수 있는 그의 시각은 복지국가 성격이 나라별로 다른 것은 산업화 수준이 반영된 것이라는 Wilensky and Lebeaux(1965) 논의의 연장선상에 있었다. 그러나 경제 발달 단계가 유사한 나라들 간에도 주택체제는 큰 차이를 보이자, Bourne(1981)은 주택문제에 대한 국가개입 정도에 따라 국가군을 구별했는데, 국가개입이 가장 적은 자유방임형부터 국가개입 정도가 가장 큰 사회주의형까지 나누었다. Kemeny(1981)도 아직 초기 단계의 인식이기도 했지만, 자가 소유 중심인지 사회임대 중심인지에 따라 국가별 유형을 나누려 했다.

이후 이 분야의 논의는 Esping-Andersen(1990)이 자본주의 복지국가를 자유주의, 보수주의, 사회민주주의의 세 가지 유형으로 나누어 분석하면서 서부터 새로운 지평을 열게 된다. 그는 탈상품화 수준과 계층화, 노동조합의 영향력, 가족주의 등의 잣대를 활용하여 복지국가를 유형화했다. 이후 Barlow and Duncan(1994), Balchin(1996), Doling(1997) 등은 이를 다양한 방법으로 보완·적용했다. 하지만 Esping-Andersen의 논의는 주택분야에는 잘 적용되지 않는다는 것이 중론이다. 그가 복지국가 체제의 특징을 규정하는 가장 중요한 변수 중의 하나인 탈상품화 정도를 비시장적

1) 주택체제와 유사한 표현으로 주택시스템(housing system: Hoekstra, 2003a; 신진욱·이은지, 2012), 주택정책 체제(housing policy regime: Lee and Ronald, 2013), 주거복지 체제(housing welfare policy regime: La Grange and Jung, 2013) 등이 쓰이고 있는데, 엄밀한 의미 규정에서는 차이가 있지만(Kemeny, 2001; 2006) 대부분 포괄적으로 사용되고 있다.

<표 1> 주택체제 유형 분류와 해당 국가

연구자	Donnison (1967)	Bourne (1981)	Kemeny (1981)	Barlow and Duncan (1994)	Balchin (1996)	Kemeny (1995a)	Kemeny (2006)
분류	앵아기 그리스 포르투갈 터키	자유방임형 미국, 캐나다, 호주	자가 소유형 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국, 미국	미성숙형 그리스, 포르투갈, 스페인, 이탈리아(남부)	민간임대 우위 스위스, 독일	이중 임대 시장 영국, 노르웨이, 핀란드, 아이슬란드	이중임대시장 영어권 국가, 노르웨이, 핀란드, 아이슬란드
	사회화 단계 벨기에, 아일랜드, 스위스, 영국, 미국	자유주의 국가개입형 영국	사회임대형 오스트리아, 네덜란드, 스웨덴, 스위스	자유주의 아일랜드, 영국, 미국	네덜란드, 스웨덴, 오스트리아, 프랑스	단일(통합) 임대시장 독일, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드, 스위스, 오스트리아	단일(통합) 임대시장 (1) 비영리 보원형 독일, 스위스 (2) 비영리 주도형 스웨덴, 덴마크, 오스트리아 (3) 비영리 지배형 네덜란드
	포괄적 단계 덴마크, 프랑스, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 서독	사민주의형 스웨덴	사민주의형 서독	코포라티스트 오스트리아, 프랑스, 이탈리아(북부), 서독	자가 소유 임대 아일랜드, 스페인, 이탈리아, 영국	전환기 헝가리, 체코, 폴란드, 슬로베니아, 크로아티아	

자료: Doling(1997: 82)의 비교를 참고해서 인용문헌을 필자가 정리.

주택(공공임대주택 및 비영리 주택)의 규모로 치환하여 적용할 때 영국, 벨기에, 핀란드 등 예외적인 상황이 많이 발생하기 때문이다(Grove et al., 2007; Griggs and Kemp, 2012; Lennartz, 2011; 김수현, 2013a: 18 참조). 이에 Kemeny(1995a; 1995b; 2006)는 Esping-Andersen의 유형화 방법에서 벗어나 임대시장 구조(단일임대시장, 이중임대시장)와 코포라티즘 성격에 따라 각국의 주택체제를 구별하게 된다. 정치사회적 권력구조가 주택체제를 결정하는 핵심 요인이라고 보았던 것이다.

주요 논의에 따른 나라별 분류를 정리하면 <표 1>과 같다.

그 밖에 복지국가 유형론 취지와 방법론을 원용하여, 주택수당 정책의

비교연구(Hulse, 2003), 복지체제와 주거형태에 대한 연구(Hoekstra, 2003b), 주택체제가 인종 간 분리(Arbaci, 2007), 출산율(Mulder and Billari, 2010), 임대료 보조수준(Griggs and Kemp, 2012), 소득불평등(Norris and Winston, 2012)에 미치는 영향 등 다양한 분야의 연구가 계속되고 있다.

2) 동아시아 주택체제론

1960년대부터 세계 경제무대에 등장한 동아시아 개발도상 국가들은 당시 서방 선진국 입장에서는 특별한 사례였다. 이들 국가는 경제적 성취를 위해 국가자원을 총동원하는 체제를 가지고 있었으며, 또한 이를 위해 복지나 시민적 권리를 제한하기도 했다. 따라서 이들 국가는 서구의 유사한 경제단계에 비해 복지지출은 낮은 반면, 가족이나 공동체가 그 공백을 보완했다(Chen and Li, 2012). 동아시아의 이런 상황은 서구적 시각에서는 ‘예외적인 사례’(East Asian exceptionalism)로 인식되어 왔다(Peng and Wong, 2010). 이런 차이 때문에 동아시아 복지체제는 발전주의 복지국가(developmental welfare state)나 생산주의 복지국가(productivist welfare state)로 불리게 된다(Ku and Finer, 2007). 결국 동아시아 복지체제는 ‘국가’가 강력한 권위를 가지고 시장에 개입하여 경제성장을 선도하는 생산주의적 성격(Holliday, 2005)과 ‘가족’이 유교적 관계 속에서 복지기능을 책임지는 유교적 성격(Jones, 1993)이 핵심적인 특징이라고 할 수 있다.²⁾

그런데 동아시아 주택체제는 복지체제의 성격과 동일한 맥락 속에 있기도 하지만 뚜렷한 차이도 있다. 무엇보다 싱가포르, 홍콩이 주택을 가

2) 그러나 동아시아 복지체제의 예외성이 여전히 유효한 것인지에 관해 논란이 없지 않다. 1990년대 중반 아시아 경제위기 이후, 한국, 대만 등의 복지정책이 급격히 발달하면서 시차가 있을 뿐 보편성을 향해서 간다는 논의가 활발하다(Kwon, 2005; Hwang, 2012; Kim, 2006). 그런 점에서 Takegawa(2005)는 ‘복지 오리엔탈리즘(welfare orientalism)’의 오류를 지적했고, Peng and Wong(2010)도 포괄적이고 재분배적 성격이 강한 사회보험을 발전시킨 한국, 대만 및 일본에 대해 복지 예외성에 의문을 제기하고 있다.

장 중요한 생산재로 접근했기 때문이다. 이들 두 나라에서는 다른 복지 제도와는 달리, 주택은 경제성장을 위한 수단이자 발전주의 국가의 정당화 기제로 활용한 것이다(Castells et al., 1990; Doling, 1999; La Grange and Jung, 2013). 그럼에도 기본적으로 동아시아 국가들은 주택을 가족 중심의 자립적 생활을 가능케 하는 수단(self-reliance: Ronald and Kyung, 2013)으로 보았으며, 높은 자가 소유 지향 속에서 주택자산이 복지 기능을 대신하는 시스템을 구축했다(Ronald and Doling, 2010). 따라서 동아시아의 주택체제에서 국가와 시장, 가족의 관계는 서구 자본주의 국가들과는 근본적인 차이가 있으며, 이를 ‘생산주의 주거복지 체제(productive housing welfare regime)’(La Grange and Jung, 2013)라 부르기도 한다.

그런 점에서 Doling(1999)은 동아시아는 기존의 서구 주택체제 유형과 다른 ‘제4의 유형’이라고 보고, 주택의 소비는 자유주의적(liberal system)이지만 생산은 국가가 개입하고 조절하는 코포라티스트적(corporatist system)이라고 규정한다. 또한 나라에 따라서 강도의 차이가 있기는 하지만 일반적으로 강한 국가개입의 특징을 보이는데, 이는 발전주의 국가의 특징이 주택에서도 표출된 것이라고 이해할 수 있다(Chiu, 2006; 2008; Ronald and Chiu, 2010).

그런데 최근 Ronald 등(Ronald and Chiu, 2010; Ronald and Doling, 2010; Ronald and Kyung, 2013)은 아시아 경제위기 이후 동아시아 국가의 주택체제에서 나타나는 변화에 주목한다. 전반적으로 (신)자유주의의 확장 속에서 국가개입 수준이 약화되는 한편, 민주화와 저출산·고령화 등의 사회 변화가 반영되고 있다고 보았다. 특히 그동안 (주택)자산이 복지를 대체해왔던 동아시아 자산기반 복지시스템이 가격 불안정과 수요 둔화에 따라 위기에 처해 있다는 점을 강조하고 있다.

동아시아 주택체제에 관한 주요 연구는 <표 2>와 같은데, 한국을 포함한 동아시아 4개국이 국가개입 수준에 따라 일정한 스펙트럼을 형성하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

<표 2> 동아시아 국가별 주택체제의 특성

연구자	국가별 해석				비고
	싱가포르	홍콩	한국	대만	
Castells et al. (1990)	주택은 사회통합, 경제성장 기제 자산소유 민주주의	기본적으로 싱가포르와 같은 기조 공공임대를 통해 사회통합	-	-	
Doling (1999)	전통적 주택시스템이 liberal, communist, corporatist 모델이라면, 4개국은 제4의 모델로서 주택생산은 corporatist system인 반면, 주택소비는 liberal system				
Yip and Chang (2003)	주택은 경제, 사회적 발전에 중요 → 국가가 적극적으로 개입		-	민간부문 의존, 국가역할 훨씬 제한	
Lee(2003)	state-driven model → → → 스펙트럼 ← ← ← ← state-facilitate model 국가직접 주택공급 위주 국가는 민간시장을 활성화시키는 간접역할				
Chiu (2006; 2008) 외환위기 전	Liberal socialist system	Liberal interventionist system	Regulated market system	Free market system	(중국) Marketised socialist system
외환위기 후	자가지향 완화 공공임대 확대	자기축진 중단 정부개입 완화	규제완화, 강화 후 다시 완화	자가 소유 장려 공공주택 중단	
Ronald and Chiu (2010)	전체적으로 국가역할이 강하며, 자가 소유를 매개로 중산층 사회, 국가복지 책임 축소 등을 특징으로 함 그러나 외환위기 이후 민주화, 고령화, 주택가격 불안정으로 상황변화				
Ronald and Doling (2010)	자가 소유 축진, 중산층 강화 정책	유럽과는 다른 맥락의 공공임대확대, 자가 소유 확대	-	-	(일본) 버블붕괴를 일찍 겪은 상황에서 오래전부터 변화
	외환위기 이후 국가개입 완화	외환위기 이후 국가개입 축소			
Ronald and Kyung (2013)	-	-	신자유주의 영향하에서도 국가개입 수준은 약화되지 않음	-	(일본) 주택시장의 자율화와 자유화 경향 확대

자료: 인용문헌을 필자가 정리, 김수현(2013b: 102)의 <표 2>를 보완.

3. 한국 주택체제의 성격과 변화

1) 한국 주택체제의 성격

우리 주택체제는 여타 동아시아 국가들과 마찬가지로 ‘시장(market)’과 ‘개입(intervention)’의 스펙트럼 속에서 이해할 수 있다. 즉, ‘시장 중심이지만 국가가 강력히 조절하는 시스템’(regulated market system: Chiu, 2006; 2008)으로서, ‘개입주의 시장모형’(하성규, 2007)으로 규정할 수 있는 것이다. 그러나 1980년대부터 한국의 발전주의 국가는 두 가지 방향에서 변화를 겪게 된다. 경제적 자유화(liberalization)와 정치적 민주화(democratization)의 진전이 그것이다(La Grange and Jung, 2013). 특히 1997년의 외환위기는 경제적 자유화 압력을 극대화하는 계기였다. IMF는 구제금융의 조건으로 이른바 워싱턴 컨센서스라고 할 수 있는 시장자유화 개방을 요구했으며(홍중학, 2010: 22), 당면한 사회안전망의 위기는 다양한 분야의 복지확대를 압박하게 된다. 전 세계적으로도 신자유주의 확대는 공공임대주택 정책의 후퇴와 자가 소유 확대와 같은 재상품화(re-commodification) 경향을 가속화시켰으며, 이와 동반하여 주택가격도 많이 올랐다.

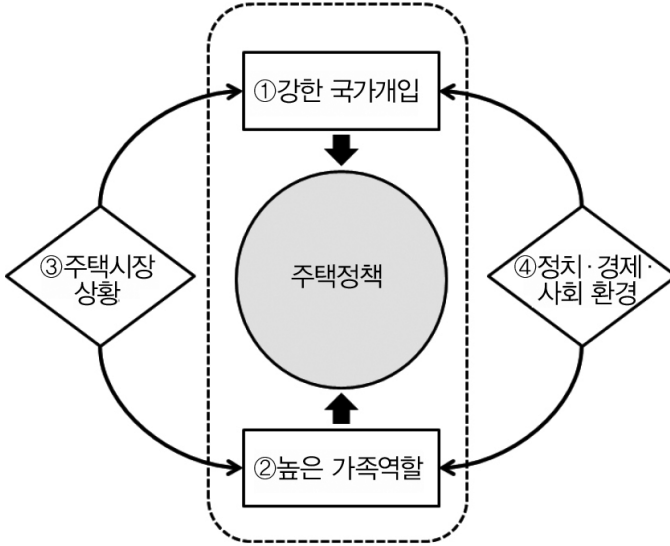
그러나 자유화가 우리나라 주택정책에 미친 영향은 다른 나라들과는 차이가 있었다. 경제 전반의 시장 자유화 경향에도 불구하고 주택에서는 국가 개입이 줄어들지 않았을 뿐 아니라, 시기에 따라서는 오히려 더 강화되기도 했다(Chiu, 2006; 2008). 모기지 확대를 포함해서 민간주택금융이 자유화된 것을 제외한다면, 공공택지 공급, 청약제도와 전매금지, 강한 세제 등의 시장규제 기본 틀은 지속되고 있다. 더구나 공공임대주택은 공급이 대폭 확대됨으로써 신자유주의의 영향을 받은 서구와 달리 오히려 탈상품화(de-commodification) 경향마저 나타나고 있다. 따라서 우리나라의 주택분야는 ‘국가 개입 기조 속의 제한적 자유화’(state-intervened liberalization: La Grange and Jung, 2013) 내지는 오히려 ‘시장 개입을 더 강화한 것’(market intervention intensified: Ronald and Kyung, 2013)으로 보기도 한다.

반면 일본은 같은 시기에 주택분야에서 민관협력 강화, 금융자유화와 같은 자유화 경향이 크게 확대된 바 있다(Ronald and Kyung, 2013). 또 홍콩은 자가 소유가 늘고 공공임대주택 정책이 후퇴했으며, 대만, 싱가포르도 자가 소유 촉진정책이 지속되고 주택가격이 크게 오른 바 있다(Ronald and Chiu, 2010). 그렇다면 같은 동아시아 국가로서 한국은 왜 차이를 보이는 것일까?

이는 그만큼 우리나라의 주택문제가 양적·질적으로 아직 ‘미성숙(immature)’(Ronald and Kyung, 2013)한 상태에서, 주택부문이 여전히 중요한 정치의제이자 국가가 책임져야 할 영역이기 때문이라고 할 수 있다. 이른바 ‘무상급식’ 문제를 정치적으로 제기해서 중도에 시장직을 사퇴했던 오세훈 전 서울시장마저도 주택문제에 관한 한 중산층을 포함하는 보편적인 주거복지를 주장하며 시프트 주택을 공급한 것도 그런 연장선상에 있다(김수현, 2010). 공공임대주택의 경우 2012년 대선 과정에서 보았듯이, 진보·보수, 여·야에 관계없이 모두 물량과 대상을 확대하는 데는 이견이 없어 보인다. 그런 점에서 서구에서 주택은 (신)자유주의의 압력 아래서 흔들리는 기둥(wobbly pillar)이 되었다면, 우리나라에서 주택은 여전히 사회적 기초(corner stone)로 지속되고 있다고 할 수 있다. 서구와 비교한다면 우리나라의 주택체제는 발전주의 국가의 유산이 강하게 남아 있는 ‘복합적 성격(hybridity)’(Lee and Ronald, 2012)인 것이다.

이처럼 우리나라의 주택체제는 아직도 동아시아 발전주의 국가가 가진 ① 강한 국가개입과 ② 높은 가족역할의 틀 속에서 이해할 수 있다. 특히 외환위기 이후 전반적인 자유화 확대 경향 속에서도 우리는 큰 틀이 그대로 유지되는 중이다. 그러나 이 두 가지 핵심 속성은 ③ 주택시장 상황과 ④ 정치·경제·사회적인 변화에 따라 영향을 받는데, 그 결과가 곧 주택정책으로 표출된다. 따라서 ‘주택시장 상황’과 ‘정치·경제·사회 변화’에 대응한 ‘국가의 주택시장 개입’과 ‘가족의 대응’을 중심으로 우리 주택체제를 해석하고자 한다(<그림 1>). 이 틀에 따라 각 시기별 주택체제의 성격을 살펴보자.

<그림 1> 우리나라 주택체제를 인식하는 틀



2) 한국 주택체제의 성격 변화

(1) 주택시장 변화와 정책의 전개

우리나라 주택체제의 변화과정을 탐색하기에 앞서, 주택시장의 여건과 정책이 어떻게 바뀌었는가를 정리할 필요가 있다. 그동안 정책 변화에 관한 연구는 거의 대부분 5년마다 교체되는 정부에 따라 어떻게 변했는가를 살펴보는 방식이었다(남동희, 2006; 전광섭, 2007; 우윤석, 2009; 이종원, 2010; 김은미, 2012). 특히 노무현 정부와 이명박 정부 시기는 주택가격 상승률과 정책기조가 현격한 차이를 보였기 때문에, 거기에는 두 정부의 이념적 속성이 영향을 끼쳤다는 식의 해석이 많았다(하성규·배문호, 2004; 조경업, 2006; 서승환, 2007; 변창흠, 2007, 2008; 정의철, 2011; 이종열·박광욱, 2011).

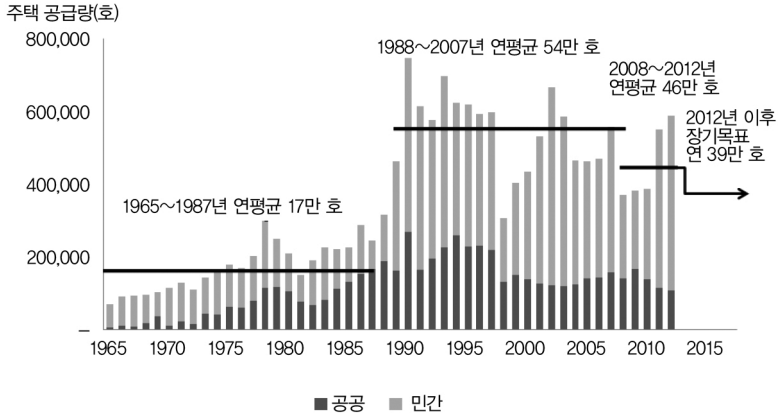
하지만 지금까지 우리 주택정책을 움직인 것은 정부(정권)의 이념적 태도가 아니라, 시장 상황에 따른 정책대응이 기본 틀이었다. 그동안 정

부는 시장 상황에 따라 규제 완화와 규제 강화를 반복했는데(김대용, 2013: 18), 이는 가격 급등락에 따른 시장불안정을 관리하고 주택공급을 확대하는 것이 가장 중요한 정책목표였기 때문이다(국정홍보처, 2007 참조). 그 점에서 매우 다르게 보이는 노무현, 이명박 정부의 주택정책 목표도 사실상 동일 선상에 있었다고 할 수 있으며, 정부의 ‘공급 우선(production-first)’(Ronald and Kyung, 2013) 정책 역시 지속되었다. 다만 공공임대 주택 공급 확대 여부를 둘러싸고는 차이를 보였는데, 이마저 박근혜 정부에 들어 노무현 정부와 비슷한 주거복지 확대정책을 추진함으로써 정당 성격별 정책 차이도 희석되고 말았다.

그런 점에서 우리 주택정책의 전개과정은 주택 공급량 수준에 따라 시기 구분을 하는 것이 합리적이다. 즉, 정부가 주택공급 확대를 위해 얼마나 적극적인 정책을 펼쳤는가가 주택시장 환경, 국가개입의 속성 등을 반영한 시기 구분 지표로서 의미 있는 것이다. 우리나라는 1988년부터 공공택지를 활용한 공급중심 정책이 본격화된다. 그 이전에는 평균 공급량이 연간 17만 호에 그쳤지만, 1988년 이른바 5대 수도권 신도시에 착수하면서 대대적인 공공택지 공급이 시작된다. 그 이후부터 연간 54만 호의 공급이 20년간 계속되게 된다(국토교통부 자료 재구성). 그러나 2008년 금융위기를 계기로 주택공급량은 급속히 줄어드는데, 이는 단순히 경기순환상의 문제가 아니라 주택시장을 둘러싼 환경 변화가 반영된 것이다. 특히 박근혜 정부는 2013년 말, 장기 주택공급 목표량을 연간 39만 호로 축소함으로써 종전에 비해 약 25% 정도 줄이게 된다(국토교통부, 2013). 주택의 절대부족이 해소되는 한편 공급우선 정책의 기초가 변화했음을 의미한다. <그림 2>는 이와 같은 시기별 추세를 잘 보여주고 있다.

따라서 이 연구에서는 평균적인 주택공급량 혹은 공급 목표량을 중심으로 ① 1960년부터 1987년까지, ② 1988년부터 2007년까지, ③ 2008년부터 현재까지의 3개 시기로 구분해서 주택시장 여건과 정책 변화를 살펴보고자 한다. 시기별 주요 지표는 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

<그림 2> 주택공급(주택건설 실적) 추이



주: 2012년 이후는 정부의 장기공급 목표량 반영.
 자료: 국토교통부 자료 재구성.

<표 3> 시기별 주택시장 여건과 주택정책

	<1기> 1960~1987년	<2기> 1988~2007년	<3기> 2008~2013년	비고
시장 상황 (가격, 수요, 공급)	· 만성적 주택부족 · 주기적 주택가격 상승	· 주택가격 및 전세가 불안 · 수급불일치와 가수요 지속	· 주택 절대부족 해소 · 주택가격 안정 · 전세 상승과 월세 확대	
서울시 인구 증가율 (연평균)	5.7%	0.2%	-0.1%	주민등록기준
서울시 가구 증가율 (연평균)	6.9%	2.4%	0.6%	"
주요 연도 합계 출산율	1970년: 4.71 1980년: 2.29	1990년: 1.60 2000년: 1.51	2010년: 1.23	
주요 연도 고령화율	1970년: 3.1% 1980년: 3.8%	1990년: 5.1% 2000년: 7.2%	2010년: 11.0%	
서울시 지가 상승률 (연평균)	13.6% (1979~1987년)	5.7%	0.6%	

서울시 아파트 가격 상승률(연평균)	-	7.9%	-0.6%	
서울시 아파트 전세 상승률(연평균)	-	7.6%	6.3%	
주택공급량(연평균)	17만 호 (1965~1987년)	54만 호	46만 호 (2008~2012년)	39만 호 (2013~2022년 장기 목표)
공공임대주택 공급량(연평균)	15,544호 (1982~1986년)	54,437호	81,350호 (2008~2012년)	
주요 연도 서울시 무허가 정착지 비중	1970년: 17.3% 1980년: 9.8%	1990년: 4.7% 2000년: 0.4%	2010년: 0.25%	
주요 연도 주택보급률	1970년: 78.2% 1980년: 71.2%	1990년: 72.4% 2000년: 96.2%	2010년: 101.9%	2010년부터 신기준
주요 연도 자가가주율	1975년: 63.6% 1980년: 58.6%	1990년: 49.9% 2000년: 54.2%	2010년: 54.3%	
정치경제적 상황	<ul style="list-style-type: none"> · 권위주의 정부 · 경제개발 본격화 → 도시화 급진전 · 국가적 SOC 건설, 남북 군비경쟁 	<ul style="list-style-type: none"> · 3저 호황 → 1997년 외환위기, IMF 구제금융 · 정치적 민주화 확대 · 시장자유화 개방 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 2008년 금융위기 · 경제양극화, 저성장, 저출산 및 고령화 대두 	
복지정책	<ul style="list-style-type: none"> · 제한적 사회복지 · 기업복지 중심의 계층적 성격 	<ul style="list-style-type: none"> · 외환위기 이후 신속한 사회안전망 구축 · 전 국민 사회보험체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 기초노령연금 실시 · 사회서비스 확대 · 보편적 복지(무상급식) 논쟁 	
주택정책	공급정책	<ul style="list-style-type: none"> · 토지구획정리사업이 기본 수단 · 1981년 『택지개발촉진법』 마련했으나 실적은 미미 · 무허가 정착지 묵인, 1983년부터 합동재개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 수도권 1기 및 2기 신도시 개발 · 전국적인 공공택지 개발(200만 호 주택공급) · 공공임대주택 공급 및 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 보금자리주택 공급 후 축소 · 공공임대주택 다양화 · 장기 공급목표축소 연 49만 호 → 39만 호
	수요관리정책	<ul style="list-style-type: none"> · 시장 상황에 따라 투기억제 차원의 접근 · 분양가 상한제, 청약제도, 선분양, 전매금지 제도 등 실시 	<ul style="list-style-type: none"> · 1989년 토지공개념 도입 · 상한제 등 계속 실시 하되, 시장 상황에 따라 강화와 완화 반복 	<ul style="list-style-type: none"> · 세제 및 시장규제 정책 완화 · 경기활성화 차원의 접근

		· 외환위기 이후 민간 주택금융 자율화 → DTI 도입	
주거복지정책	· 무허가 정착지 묵인 → 현지개발 및 양성화 정책 · 합동재개발사업에 따라 세입자에 대한 제한적 지원 · 단기 공공임대주택 및 근로자 주택 부분 공급	· 1989년부터 영구임대주택 공급 → 정부에 따라 차이가 있지만 공공임대주택으로 확대	· 공공임대주택 정책 지속 → 다양화 추구 · 임대료 보조제도 도입 준비

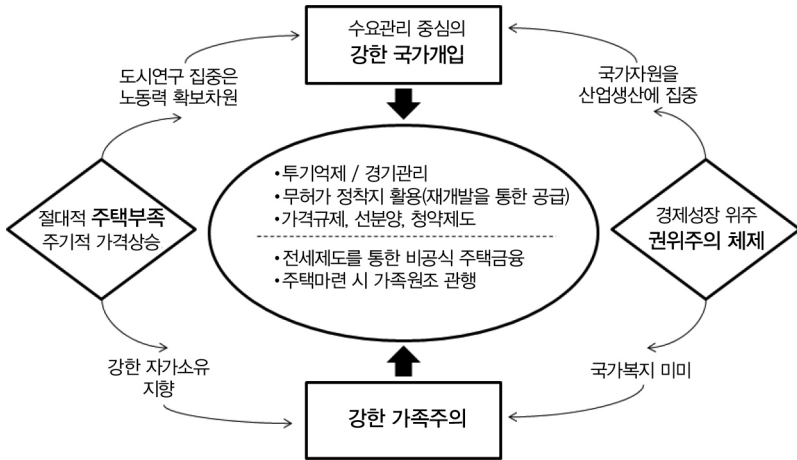
자료: 서울시 아파트매매, 전세 상승률, 지가변동률, 주택공급량, 주택보급률: 한국은행 경제통계시스템/ 서울시 인구, 가구증가율: 서울시 서울통계/ 출산율, 고령화율: 통계청/ 임대주택공급량: 국토교통 통계누리/ 서울시 무허가 정착지 비중: 김수현(2011: 46)/ 자가거주율: 국토교통통계누리.

(2) 시기별 주택체제의 성격

① 1기: 1960년부터 1987년 - 만성적 주택부족에도 불구하고 수요관리에 중점을 둔 간접적인 주택시장 개입

우리나라는 1960년대부터 경제개발이 본격화되기 시작한다. 경제성장을 뒷받침하는 차원에서, 또한 경제성장의 결과로서 도시화가 급진전되는데, 1960년부터 1990년까지 30여 년간 서울의 인구는 연평균 5.4%, 28만 명씩 늘어날 정도였다(서울통계 홈페이지). 전체적인 도시화율 역시 27.7%에서 73.8%로 증가한다(UN 인구통계국 홈페이지). 따라서 주택은 만성적인 부족상태에 놓이면서, 주기적인 가격상승을 경험하게 된다. 그런 영향으로 ‘내 집 마련’은 대다수 도시민들의 꿈이자 지향이 된다. 하지만 경제개발에 집중했던 정부로서는 주택 자체는 일종의 비생산적인 소비재로 본 경향이 있다. 공식적으로는 유흥자금인 주택건설 부문으로 흘러가는 것을 통제했으며, 높은 인플레이션 상태에서 모기지 제도 역시 발달하지 못했다. 이는 싱가포르나 홍콩이 주택부문을 경제성장과 사회통합의 매개로 활용했던 것과는 다른 길을 걸은 것으로, 산업기반 구축, 국가적 SOC 건설, 남북군비 경쟁 등으로 인해 복지나 주거부문에 재정 지출 순위가 떨어졌기 때문이라고 할 수 있다. 그 결과 주택은 개별 가구,

<그림 3> 제1기의 주택체제 성격



즉 가족이 해결할 수밖에 없었으며, 이는 비공식 주택금융 제도로서 전세가 발달토록 하는 원인이 되었다. 또 정부는 시장 불안정에 대해서 주택이나 택지의 직접 공급보다는 다양한 방식의 수요관리 및 규제정책을 통해 시장을 관리하게 된다. 특히 저소득층 주택문제는 무허가 정착지를 묵인 내지 재배치하는 방식으로 간접 지원하는 전략을 택한다.

② 2기: 1988년부터 2007년 – 주택구매력 폭증과 대량택지 공급, 주거복지 정책의 도입과 발전

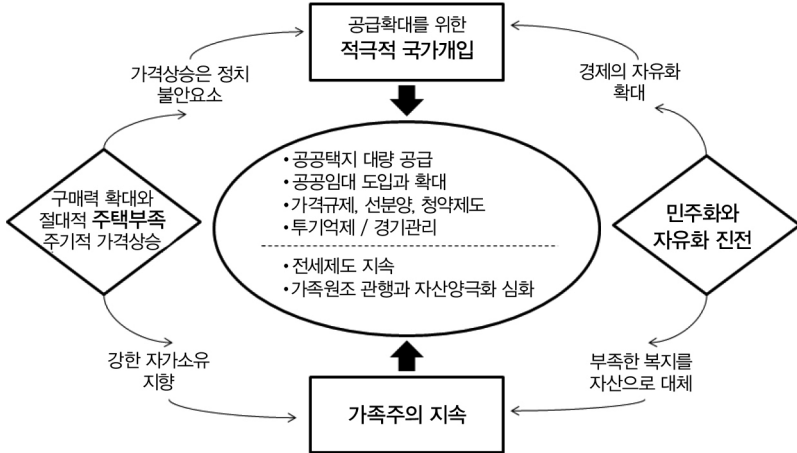
주택수요를 억제하는 한편 긴박한 저소득층 주택문제를 비공식적으로 해결해왔던 제1기의 주택정책은 1980년대 후반 근본적인 변화를 겪게 된다. 1980년대 초 이른바 3저 호황을 통해 연평균 9.5%(1983~1987년)의 경제성장을 달성한 데다(한국은행 통계 재구성), 올림픽을 계기로 주택을 비롯한 다양한 소비활동이 본격화되기 시작했다기 때문이다. 1987년의 6월 민주화운동과 함께 노동자들의 분배욕구가 분출하면서 실질 구매력

이 급상승했는데, 1988년부터 1991년까지 민간소비 증가율은 연평균 8.5%로 역대 최고 수준이었다(한국은행 통계 재구성). 1960년대부터 시작되었던 경제성장의 성과가 실질 소비로 이어지기 시작한 것이다.

그 결과 1980년대 후반부터 주택가격, 특히 서울지역의 아파트 가격 및 전세금은 폭등하게 된다. 실제 1988년부터 1991년까지 3년간 서울의 아파트 가격은 93.7%, 전세보증금도 71.5% 오른 바 있다(KB 부동산 통계 재구성). 더구나 1983년부터 아파트 공급을 위해 무허가 정착지를 대대적으로 철거 재개발한 결과, 저소득층들을 위한 저렴한 주거 재고가 대폭 줄어든 상태였다. 그런 영향으로 1990년 초에는 전월세 인상을 감당하지 못한 일가족 자살이 빈발(국정홍보처, 2007: 294)함으로써 사회문제가 되기까지 한다. 이에 따라 정부는 수도권 5대 신도시를 포함한 대대적인 공공택지를 공급에 나서게 된다. 비록 민간부문을 통해 주택공급이 이뤄지기는 했지만, 아파트용 택지는 대부분 정부가 토지수용 방식을 통해 조성해서 공급한 것이다. 2009년 기준으로, 수도권 가구 중 공공택지 거주 비율이 약 25%(토지주택연구원, 2011: 229)에 이를 정도로 그 규모가 방대하다. 이와 함께 저소득층을 위한 영구임대주택과 재개발지역에 세입자용 공공임대주택 건립도 시작하게 된다. 종전 무허가 정착지가 담당해왔던 저렴한 주택 제공 기능이 더 이상 계속되기 어려워지자, 공식적인 주거복지정책 도입을 미룰 수 없었던 것이다. 이후 공공임대주택은 주택가격이 불안한 시기나 정치적 지지가 필요한 시기에는 공급량이 더 빠르게 늘어나게 된다(김수현, 2010).

공공택지에서의 주택공급은 분양가 상한제, 선분양, 청약제도, 전매금지 등 다양한 규제들을 병행함으로써 투기요인이 되는 것을 방지하도록 했다. 이처럼 ‘적극적인(택지) 공급확대와 시장관리, 그리고 공공임대주택을 통한 주거복지 확대’는 이후 약 20년간 우리나라 주택정책의 기초를 형성하게 된다. 물론 1997년 외환위기와 함께 일시적으로 주택가격이 급락하자 그동안의 시장규제가 대폭 완화되고, 자유주의적인 정책이 확대되기도 했다. 하지만 2000년대 들어 가격이 회복되고 다시 오르게 되

<그림 4> 제2기의 주택체제 성격



자 대부분의 규제는 부활한다. 사회, 경제 각 분야의 신자유주의적 규제 완화에도 불구하고 주택부문에서의 개입주의 경향은 오히려 강화된 셈이다. 계속된 주택수급 불일치와 가격 상승이 주택문제를 가장 첨예한 정치문제로 부각시켰기 때문이다. 이는 앞의 2장에서 살펴본 바와 같이 여타 동아시아 국가들과는 확연히 다른 추세이다.

③ 3기: 2008년부터 현재 – 주택부족의 해소와 시장자율의 진전

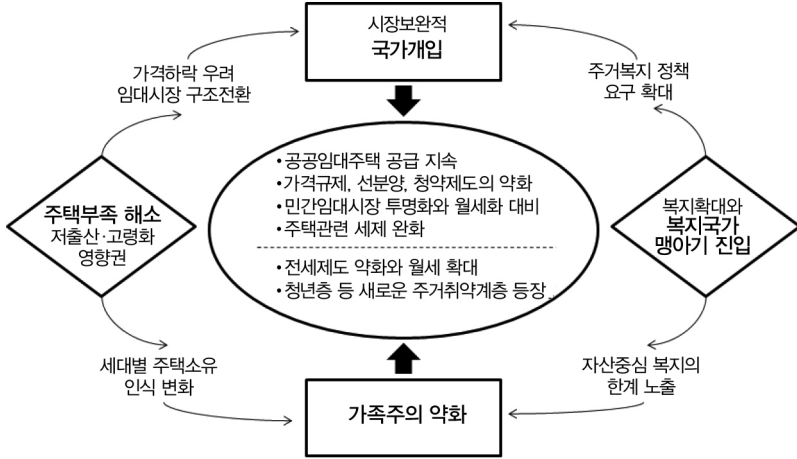
2000년대 들어 5년 가까이 계속되었던 주택가격 상승은 2008년부터 시작된 전 세계적인 금융위기와 함께 하향안정 추세로 전환된다. 전체적으로 볼 때 실질주택 가격은 하락추세에 있으며, 특히 이른바 ‘버블 세븐 지역’ 등 과거 인기지역이나 대형 아파트와 같은 인기 평형들의 가격하락이 두드러진다. 주택시장도 침체되는데, 거래가 줄어들고 주택공급량 역시 감소한다. 그 영향으로 언론과 정치권에는 이른바 ‘하우스 푸어’ 문제가 부각된 바 있다. 동시에 저출산·고령화의 영향이 가시권에 들어오

기 시작하고, 주택 절대부족 상황이 사실상 해소되기에 이른다. 장기적인 주택수요도 감소하고 있어서, 박근혜 정부는 주택공급 목표량을 종전 연 49만 호에서 39만 호로 낮춘 바 있다. 주택의 절대부족에 따른 공급 우선 정책에서 소비자의 다양한 주택수요를 맞추는 방향으로 정책기조가 전환하고 있는 것이다. 세제, 전매금지 조치 등 주택시장에 대한 각종 규제도 단계적으로 완화되는 추세에 있다.

이런 상황에서 임대차 시장도 큰 변화를 겪고 있다. 전세가격이 지속적으로 오르는 한편, 전세의 월세전환이 가속화된 것이다. 특히 전세가격 상승은 단순한 경기순환이나 수급불균형의 문제라기보다는, 가격상승을 기대하기 어려운 조건에서 전세 자체가 갖는 낮은 수익성 문제가 구조적 변화를 초래했기 때문이다. 그러나 전세가격 상승이나 월세전환은 서민 가계에 부담을 키움으로써, 주거복지정책에 대한 요구가 높아졌다. 그 결과 이명박 정부 기간 중에 일시적으로 후퇴했던 주거복지정책이 다시 확대되기 시작했다. 2012년 대선 기간 중에는 여야의 유력 후보 2명이 모두 공공임대주택 대폭 확대와 함께 임대료 보조제도 도입을 약속하기도 했다. 박근혜 정부는 그 흐름을 이어서 연간 공공임대주택을 11만 호씩 공급하는 계획을 추진 중이며(대통령직 인수위, 2013), 2015년부터 본격적으로 임대료 보조제도를 시행할 예정이다(국토교통부, 2014). 이러한 계획은 주거복지 정책을 대폭 확대했던 노무현 정부보다도 목표량이 더 증가한 수치인데, 이는 복지 분야가 전체적으로 한국 정치의 주요 과제로 등장한 상황과도 관련이 있다.

그리고 저출산·고령화 현상과 함께 청년층의 고용불안정이 심화되면서, 세대별로 주택에 대한 인식도 차이를 보이기 시작한다. 베이비붐 세대에 비해 그 자녀인 이른바 에코세대들은 자가 소유에 대한 욕구가 낮으며, 주거사정 역시 전반적으로 불안정하다(통계청, 2012). 따라서 청년층 주거문제는 새로운 사회적 과제로 등장했으며, 반면 베이비붐 세대들은 그동안 자신들의 노후복지를 대신해왔던 주택자산의 장기 가격하락에 대한 우려도 제기되고 있다(김수현, 2013b: 111). 그 결과 앞서 설명한

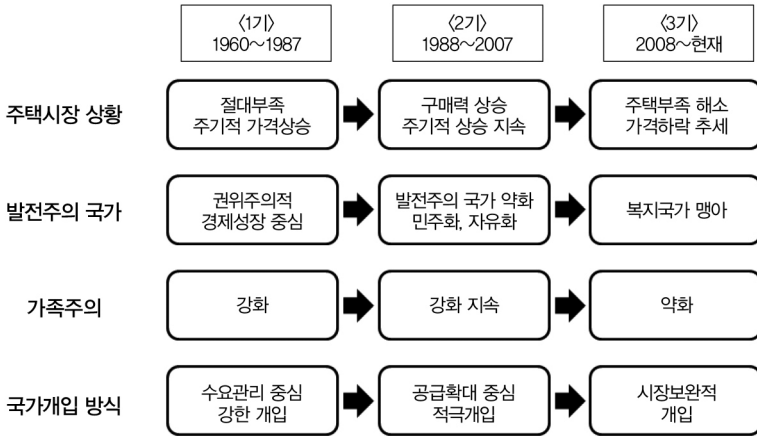
<그림 5> 제3기의 주택체제 성격



동아시아 자산기반 복지시스템의 위기 문제가 우리나라에서도 대두되는 상황이라고 할 수 있다. 또한 오랫동안 유지되어왔던 특유의 가족주의는 전반적으로 약화 내지 양극화되는 추세이다. 높은 이혼율, 빈곤 독거노인 증가 등이 가족해체 현상을 보여주는 것이라면, 부유층들의 경우 가족 내 자산전승을 통해 오히려 결속이 높아지는 경향도 있다.

이상과 같은 변화과정을 요약 정리하면 <그림 6>과 같이 정리할 수 있다.

<그림 6> 주택체제의 성격변화 요약



4. 한국 주택체제의 미래

주택체제란 어떤 나라의 주택과 관련한 ‘얼굴 모습’과 같은 것이다. 시간이 지남에 따라 변할 수는 있지만 사회주의 붕괴와 같은 식의 근본적 체제변화가 일어나지 않는 한, 그 변화는 원래 모습을 바탕으로 점진적으로 이루어질 수밖에 없다. 바로 ‘주택체제의 경로의존형 변화’다. 주택체제는 그것을 구성하는 주택 관련 제도, 주택 관련 정치·사회·문화적 조건, 그리고 주택시장의 변화에 따라 일정한 경로를 가지면서 바뀌어가는 것이다(김수현, 2013a: 22 참조). 그런 점에서 우리나라 주택체제는 가족의 높은 역할과 국가의 개입주의적 속성에 바탕을 두면서, 시장 상황이 나 복지정책의 변화에 따라 점진적으로 변해갈 것이다.

앞으로 우리 주택시장은 앞에서 살펴본 제3기의 연장선상에서, 급격한 수요증가나 공급확대도 나타나기 어려운 일종의 ‘성숙기적 특성’을 보일 것이다. 주택의 절대부족 상황이 해소된 가운데 청년층의 구매력 저하와 함께 주택점유형태도 현재의 분포가 장기간 이어지는 것이다. 이

런 상황에서 그동안 시장질서 관리 및 경기관리 차원에서 시행되어왔던 각종 규제정책들은 폐지 또는 완화될 수밖에 없다. 오래된 관성이 있기 때문에 시간이 걸리기는 하겠지만 시장자유화는 지속적으로 확대될 전망이다. 이와 함께 주거양극화에 따른 주거복지 수요도 늘어나고, 관련된 정책의 정치적 비중도 높아질 것이다. 공공임대주택, 임대료 보조제도 도입 등은 계속해서 주택정책의 주요 의제를 차지할 것으로 보인다. 시장자유화 확대와 시장취약계층에 대한 주거안전망 구축이 동시에 진행되는 것이다.

그렇다면 우리의 주택체제의 동아시아적 특성은 어떻게 될 것인가? 즉, 동아시아의 특수성이라고 할 수 있는 발전주의 국가체제의 영향과 가족주의의 뿌리에서 어느 정도 자유로워질 수 있을 것인가 하는 물음이다. 마치 우리나라에서 복지가 지속적으로 확대되면, 비록 현재는 생산주의 복지체제에 그치고 있지만 앞으로 더욱 보편적인 모델, 즉 자유주의, 사회민주주의, 보수주의 모델 중의 하나로 근접하지 않겠느냐 하는 논의와 비슷하다(양재진, 2013; 이재열, 2013 참조). 주택분야에서도 공공임대주택이 지속적으로 늘어나면서, 남부 유럽 국가들 이상의 재고량을 확보한 데다 제2차 세계대전 이후 독립한 개발도상국가들 중에서는 홍콩을 제외하면 가장 높은 비율과 물량을 갖추게 되었다. 오랫동안 주택에 대한 국가의 직접 개입(즉, 탈상품적인 공급)이 매우 적었던 우리나라가 이제 주거복지 차원에서도 선진국들 초입 수준의 발전을 이룬 것이다. 주거복지 정책에 대한 사회적 합의나 정치적 중요성 또한 매우 높다. 그만큼 더욱 보편적인 주택체제 모델 논의 여건이 성숙되어가고 있는 것이다.

그러나 우리 주택체제는 앞으로도 오랫동안 ‘강한 국가 개입’과 ‘높은 가족 역할’이라는 기존 특성을 유지할 것으로 예상된다. 그 판단 근거는 세 가지인데, 첫째, 주택시장 관리에 대한 높은 정부 의존 관행이다. 비록 시장자유이 확대되고 우리 특유의 규제가 완화된다 하더라도 주택시장 불안정에 대한 정부의 정치적 책임은 단시간에 완화될 수 없다. 또한 주거복지정책에 대한 사회적 요구가 계속되고 있어서, 어떤 형태로든 주

택부문은 정치적 우선순위가 가장 높은 영역인 것이다. 둘째, 주택과 부동산에 과잉 축적된 가계자산을 감안해야 한다. 2013년 현재 일반 가구의 가계 자산 중 실물자산이 차지하는 비중은 73.8%에 이르며, 특히 60세 이상은 82.7%에 이르고 있다(통계청, 2013). 자가 소유율은 다른 동아시아 국가들에 비해 상대적으로 낮지만, 자산 중 부동산이 차지하는 비중은 가장 높다. 전 세계적으로 유례가 없을 정도로 높은 편이다. 이렇게 과잉 축적된 부동산은 한국의 주택시장 환경을 규정하고 있으며, 가족관계에도 유무형의 영향을 끼치고 있다. 마지막으로, 전세제도의 지속도 변수이다. 비록 최근 전세의 월세화가 가속화되고 있기는 하지만 아파트를 비롯한 고가주택은 전세제도가 지속될 것이다. 임대시장이 고가 전세시장과 저가 월세시장으로 이원화된 상태로 유지되는 것이다. 그런데 고가주택의 전세금은 그 조달과 운영과정에 가족의 영향이 크게 작용한다. 주택시장에서 가족의 역할은 여전히 지속된다 할 수 있다. 이처럼 우리나라는 주택체제의 성격 그 자체가 누적시켜온 ‘강한 주택정치’, ‘부동산에 과잉 축적된 가계자산’, ‘전세금을 매개로 한 가족 네트워크’로 인해, 다시 그 성격이 재생산되고 있다.

결국 우리 주택체제의 미래는 시장 자유화와 주거복지가 함께 확대되더라도, 기존의 국가 및 가족 역할은 쉽게 바뀌지 못할 것이다. 다만 공공임대주택의 비중이 지속적으로 늘어나고, 임대료 보조 등 민간임대 지원제도가 강화된다면, 비록 자유주의 주택체제의 속성은 강하겠지만 독특한 주택체제 모델로 정착될 가능성이 있다. 자유주의 주택체제에다 일종의 가부장적 주거복지 시스템이 결합되는 형식이 아닐까 예상된다. 동아시아적 주택체제의 하나라고 하기에는 그 복합적(hybrid) 성격이 부각되는 것이다. 그런 점에서 앞으로 우리나라 주택체제도 반드시 서구적 분류방식의 한 가지 유형으로 가정할 필요는 없다. 다만 그 모델이 어떤 경향성을 띠든 간에, 우리 주택체제는 역사적으로 누적되어 있는 다음의 세 가지 과제를 해결해야 한다. 시장의 안정을 위해서도, 또한 다양한 주택수요를 충족시키기 위해서도 새로운 접근이 정착되어야 하는 것이다.

① 발전주의 국가 특유의 자산기반 복지시스템 연착륙

그동안 우리나라에서 주택은 노후 연금을 대체하는 수단이었으며, 또한 가족의 결속력을 유지하는 일종의 담보물이었다. 특히 계속해서 오른 집값은 이러한 믿음을 뒷받침했다. 그러나 이러한 자산기반 복지시스템은 동아시아와 남부 유럽의 많은 나라에서 그 유효성이 논란이 되고 있다(김수현, 2013b 참조). 특히 우리나라는 고령층의 자가 소유율이 70% (《매일경제신문》, 2012.12.26)에 달하지만 빈곤율은 OECD 국가에서 가장 높은 45.6%(OECD, 2013)에 이르는 모순적인 상황에서, 자칫 그 주택마저 노후복지 수단으로 더 이상 기능하기 어려울 수 있게 된 것이다. 중고령 세대는 그나마 자신의 여유 주택을 월세로 운영하여 부족한 소득을 보충하려는 경향이 있지만, 이는 청년층의 주택구매력을 떨어뜨리는 결과를 가져온다. 청년층의 높은 월세 부담이 역설적으로 노인세대의 주택가격을 더 떨어뜨리는 것이다. 따라서 시장 충격을 줄이면서도 ‘집만 가진 빈곤 노인’들의 자산을 어떻게 유동화시킬 것인가는 그야말로 국가적 현안이 되었다.

이를 위해서는 청년층의 주택구매력을 유지하는 것이 주택시장의 건전성 차원에서 중요하다. 새로운 구매수요가 따라주지 않는다면 노인세대의 ‘자산함정’ 탈출은 불가능하기 때문이다. 따라서 청년층의 구매력을 높일 수 있도록 모기지 제도나 세제를 다시 설계할 필요가 있다. 이와 함께 민간임대시장을 세대 친화적으로 재구성하려는 전략도 중요하다. 임대수입이 필요한 고령자와 안정적이고 저렴한 임대주택이 필요한 청년층의 욕구를 조화시킬 수 있는 방안이 그것이다. 준공공임대주택이나 계약임대주택, 다운사이징 재건축 등도 그러한 맥락에서 검토할 수 있다.

② 주택자원 배분에서 점유형태 간 균형 추구

현재 우리나라의 주택점유형태 분포는 우리 주택체제의 역사적 결과물이다. 1960년대부터 전개되었던 도시 인구집중과 다양한 주택정책의

결과가 현재와 같은 분포로 정착되어 있는 것이다. 그런데 지금 상황에 이를 때까지 우리는 기본적으로 자가 소유를 촉진하기 위한 공급우선 정책을 중심에 두고 있었다. 각종 세제나 신규 주택 배분에서 철저하게 ‘1가구 1주택’을 지향했다고 할 수 있다. 공공택지와 청약제도, 분양가 연동제, 선분양제도, 전매금지제도, 양도세 제도 등은 그와 같은 1가구 1주택 중심 공급우선 정책의 수단들이었다. 그러나 주택점유형태 분포가 일종의 균형 상태에 도달한 성숙기 주택시장에서는 각 점유형태에 대한 고른 지원으로 전환할 필요가 있다.

자가 소유에 대한 지원방식은 과거에 비해 간접적인 금융, 세제 정책으로 전환하는 한편, 민간임대에 대해서는 더욱 직접적인 지원제도로 전환해야 한다. 민간임대와 관련된 세제, 제도는 좀 더 보편적인 방식으로 정착되어야 한다. 이를 위해서는 전세제도로 인해 왜곡되어 있는 민간임대의 낮은 수익성을 보완할 수 있는 더욱 직접적인 지원책 역시 구상해 볼 수 있다. 도시계획적 지원이나 자금지원, 도시재생사업과 연계한 지원책을 검토할 필요가 있다. 마지막으로 공공임대주택은 대체로 우리 사회가 합의할 수 있는 목표량이 대체로 ‘10%’ 정도라고 본다(김, 2014 참조), 10년 이내에 그 목표는 달성될 수 있을 것이다. 따라서 공공임대주택의 경우 물량 목표에 집착하기보다, 그 운영을 내실화하고 질적 수준을 높이는 데 초점을 두어야 한다. 사회적 격리와 빈곤층 밀집을 완화하고, 다양한 욕구와 유형의 공공임대주택을 공급함으로써 입주자의 체감 만족도를 높여야 한다. 이를 위해서는 임대료 보조제도와 역할 분담도 중요한 과제이다.

③ 저성장 시대의 도시재생 모델 마련

지난 50년 동안 우리 도시는 급격한 변화를 겪었다. 서울의 경우 1960년대 이후 무허가 정착지 확대, 전면철거형 합동 재개발사업, 강남개발, 재건축사업, 단독주택의 다세대·다가구 주택 개발, 뉴타운사업 등 개발 → 재개발 → 개발이 거듭된 것이다. 주택의 절대 부족 상황에서 경제성

장이 지속되자 그만큼 개발수요가 끊이지 않았기 때문이다. 그러나 이와 같은 도시변화는 이제 한계에 도달했다. 2000년대 초반 시작되었던 뉴타운사업의 현재 상황이 그러한 문제점을 여실히 보여준다고 하겠다.

따라서 지난 40여 년 동안 계속되어왔던 전면철거형, 민간주도형 재개발사업은 저성장 시대에 적합한 모델로 바뀌어야 한다. 공공의 책임성을 높이는 가운데, 주민참여와 전문가 지원을 통해 사회·경제적 활성화를 포함하는 지역재생 개념의 도시재생 모델로 대체되어야 하는 것이다. 최근 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되는 등 변화의 움직임은 있지만 아직 재정보호가 따르지 않음으로써 실제 변화는 나타나지 않고 있다. 또한 가로형 정비사업, 주민참여형 도시재생사업 등 다양한 대안모델이 논의되고 있지만(서울시, 2013a; 2013b 참조), 아직 실제로 추진되고 있는 사업은 없다. 사업사례들이 축적되면서 한국적인 도시재생 모델을 정착시키는 것이 중요하다.

원고접수일: 2014년 5월 7일

심사완료일: 2014년 5월 26일

게재확정일: 2014년 5월 26일

최종원고접수일: 2014년 6월 11일

❑ Abstract

The characteristics of Korean housing regime and their changes:
focused on East Asian Developmental state

Lee, Seok-Hee·Kim, Soo-Hyun

Housing regime is like a ‘face’ that reflects its government policy, regulation, culture, and market trend in housing area. Even though regime approach to housing policy has a limitation of inherent abstractedness, it gives us a framework grasping its characteristics those are associated with politics, economics and social systems in a country or state. It also serves as a practical tool for comparative analysis and future forecast in housing policy.

Korea’s welfare regime is still in early stage (embryo) and the feature of governmental intervention to the housing market is quite-different from that of developed western countries. That makes it challenging to describe Korea’s housing regime with housing regime literature in western developed countries. Korea’s housing regime still has remnants of characteristics of ‘developmental state’ of East-Asian countries and would be characterized as strong governmental intervention in the housing market and highly weighted role and responsibility of family. The housing regime in each developmental state has been diverged in various ways. This paper begins by analyzing Korea’s housing regime evolution in three stages.

Korea’s housing regime is advancing into stabilized stage without big fluctuations in supply and demand subject to resolution of transitional precedence. This paper addresses the top policy priority should be focused on (i) balancing of its property-based welfare system, (ii) establishing of new urban regeneration model and (iii) delivering policy measures on supporting balanced housing tenure.

Keywords: Housing regime, Housing Policy, Developmental state, East Asian housing

참고문헌

- 국정홍보처(국정브리핑 특별기획팀). 2007. 『대한민국 부동산 40년』. 한스미디어.
- 국토교통부. 2013. 제2차 장기(2013~2022) 주택종합계획(2013년 12월).
- _____. 2014. 2014년도 신년 대통령 업무보고.
- 국토교통 통계누리(<https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>).
- 김대용. 2013. 『우리나라 부동산정책 변화에 대한 검토 및 시사점 — 역대 정부별 주택정책을 중심으로』. 《주택금융월보》, 106호, 4~19쪽.
- 김수현. 2010. 『우리나라 공공임대주택의 성격과 서울시 장기전세주택 — Harloe와 Kemeny의 논의를 중심으로』. 《한국사회정책》, 17권 3호, 123~152쪽.
- _____. 2011. 『무허가 정착지 정책과 국가 역할: 서울, 홍콩, 싱가포르의 경험을 중심으로』. 《주택연구》, 19권 1호, 35~61쪽.
- _____. 2013a. 『독일의 자가 소유율이 낮은 이유 — 주택체제론(housing regime) 관점의 검토』. 《주택연구》, 21권 3호, 5~36쪽.
- _____. 2013b. 『동아시아 주택정책 모델 논의와 시사점 — 자산기반 복지 논의를 중심으로』. 《주택연구》, 21권 2호, 93~118쪽.
- 김은미. 2012. 『한국 주택정책 변화 분석-역사적 제도주의 분석』. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 남동희. 2006. 『우리나라 주택정책의 성과평가: 시대별 목표달성도 평가를 중심으로』. 한국거버넌스학회 학술대회자료집, 173~207쪽.
- 대통령직 인수위원회. 2013. 『박근혜 정부 국정비전 및 국정목표, 국정과제』. 《매일경제신문》(www.mk.co.kr), 2012.12.26.
- 변창흠. 2007. 『참여정부 부동산정책의 이념평가와 향후 정책과제』. 《KNSI 현안진단》, 72호, 1~5쪽.
- _____. 2008. 『참여정부 부동산정책의 평가와 향후 과제』. 《도시정보》, 311호, 14~17쪽.
- 서울시 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/index.jsp>).
- 서울시. 2013a. 주민참여형 도시재생 매뉴얼.
- _____. 2013b. 『신주거재생 정책방향 정립 및 제도개선방안 연구』.
- 서승환. 2007. 『참여정부 부동산 정책의 비판적 검토』. 《응용경제》, 9권 2호, 93~115쪽.
- 신진욱. 2011. 『국제비교 관점에서 본 한국 주거자본주의 체제의 특성』. 《동향과 전망》, 81호, 112~155쪽.
- 신진욱·이은지. 2012. 『금융화 시대의 주택체제 변동의 네 가지 경로: 국제비교 관점에서 본 한국 주택불평등 구조의 특성』. 《경제와 사회》, 95호, 218~252쪽.

- 양재진. 2013. 『복지국가레짐 비교를 통해 본 한국복지국가의 현재』. 최병호 외. 『한국형 창조복지의 탐색을 위한 기초연구』. 한국보건사회연구원.
- 우윤석. 2009. 『민주화 시기의 부동산 정책: 주택정책을 중심으로』. 한국행정학회 비정기학술발표 논문집, 145~168쪽.
- 이재열. 2013. 『사회의 질 비교를 통해 본 한국형 복지모델』. 최병호 외. 『한국형 창조복지의 탐색을 위한 기초연구』. 한국보건사회연구원.
- 이종열·박광욱. 2011. 『한국정부의 주택정책에 나타난 이념성향에 관한 연구』. 《한국행정학보》, 45권 1호, 51~76쪽.
- 이종원. 2010. 『한국 부동산정책 변천사』. 《한국행정사학지》, 27호, 135~161쪽.
- 전광섭. 2007. 『부동산정책에 대한 전문가 평가분석 — 한국 역대정부(전두환~노무현)를 중심으로』. 《부동산학보》, 30집, 130~146쪽.
- 정의철. 2011. 『이명박 정부 정책평가 및 선진화 과제(하) — 부동산정책』. 한국경제연구원, 177~243쪽.
- 조경엽. 2006. 『참여정부의 부동산 정책평가와 향후 전망』. 한국경제연구원.
- 토지주택연구원. 2011. 『녹색의 나라, 보금자리의 꿈』. LH 공사.
- 통계청. 2012. 베이비부머 및 예코세대의 인구·사회적 특성분석: 2010년 인구주택총조사 중심으로(보도자료).
- _____. 2013. 가계금융·복지조사 결과(보도자료).
- 하성규. 2007. 『한국인의 주거빈곤과 공공주택』. 집문당.
- 하성규·배문호. 2004. 『한국의 공공임대 주택정책과 주택정치 — 3개 정부(노태우 정부, 김영삼 정부, 김대중 정부)를 중심으로』. 《한국지역개발학회지》, 16권 4호, 95~120쪽.
- 홍종학. 2010. 김대중 정부의 진보적 자유주의 구상: ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’, 진보적 자유주의와 민주적 시장경제 제2회 대안담론 포럼 자료집(2010년 12월 2일), 5~28쪽.
- 한국은행 경제통계시스템(ECOS, <https://ecos.bok.or.kr/>).
- KB 부동산 통계(<http://nland.kbstar.com/>).

Arbaci, S. 2007. “Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe.” *European Journal of Housing Policy*, Vol. 7, No. 4, pp. 401~433.

Balchin, P.(ed.). 1996. *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.

Barlow, J. and S. Duncan. 1994. *Success and failure in housing provision. European systems compared*. Oxford: Pergamon Press.

Bengtsson, B. 2004. “Swedish Housing Corporatism — A Case of Path Dependence?” Paper presented at the ENHR 2004 Conference — Housing: Growth and Regeneration’, Cambridge, 2-6 July 2004.

- Bourne, L. S. 1981. *The Geography of Housing*. London: Edward Arnold.
- Castells, M., L. Goh and R. W. Kwok. 1990. *The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*. London: Pion.
- Chen, Y-L. and W. D. Li. 2012. "Neoliberalism, the Developmental State, and Housing Policy in Taiwan." in B-G. Park, R. C. Hill and A. Saito(eds.). *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing Spaces in Developmental States*. London: Blackwell.
- Chiu, R. L. H. 2006. "Globalization and Localization: Economic Performance and the Housing Markets of the Asian Tigers since the Financial Crisis." *Housing Finance International*, Vol. 20, No. 3, pp. 12~17.
- _____. 2008. "Government intervention in housing: Convergence and divergence of the Asian Dragons." *Urban Policy and Research*, Vol. 26, No. 3, pp. 249~269.
- Doling, J. 1997. *Comparative Housing Policy*. London: MacMillan Press.
- _____. 1999. "Housing policies and the little Tigers: How do they compare with other industrialized countries?" *Housing Studies*, Vol. 14, No. 2, pp. 229~250.
- Donnison, D. V. 1967. *The Government of House*. Baltimore: Penguin books.
- Esping-Anderson, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Blackwell.
- Griggs, J. and P. A. Kemp. 2012. "Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes." *International Journal of Housing Policy*, Vol. 12, No. 4, pp. 391~412.
- Groves, R., A. Murie and C. Watson(eds.). 2007. *Housing and the New Welfare State: Examples from East Asia and Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Hoekstra, J. 2003a. "Housing and the welfare state in the Netherlands: an application of Esping-Andersen's typology." *Housing, Theory and Society*, Vol. 20, No. 2, pp. 58~71.
- _____. 2003b. "Is there a connection between welfare state regime and dwelling type?" *Housing Studies*, Vol. 20, No. 3, pp. 47~95.
- Holliday, I. 2005. "East Asian social policy in the wake of the financial crisis: farewell to productivism?" *Policy and Politics*, Vol. 33, No. 1, pp. 145~162.
- Hulse, K. 2003. "Housing Allowance and Private Renting in Liberal Welfare Regimes." *Housing, Theory and Society*, Vol. 20, No. 1, pp. 28~42.
- Hwang, G-J. 2012. "Explaining Welfare State Adaptation in East Asia: The Cases of Japan, Korea and Taiwan." *Asian Journal of Social Science*, Vol. 40, No. 2, pp. 174~202.
- Jones, C. 1993. "The Pacific Challenge: Confucian Welfare State." in C. Jones(ed.). *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Kemeny, J. 1981. *The myth of home ownership: Public versus private choices in housing tenure*. London: Routledge.

- _____. 1995a. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- _____. 1995b. "Theories of Power in the Three Worlds of Welfare Capitalism." *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, pp. 87~96.
- _____. 2001. "Comparative housing and welfare: theorising the relationship." *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 16, No. 1, pp. 53~70.
- Kemeny, J. 2006. "Corporatism and Housing Regime, Housing." *Theory and Society*, Vol. 23, pp. 1~18.
- Kim, Y. M. 2006. "Towards a Comprehensive Welfare State in South Korea." LSE Asia Research Centre Working Paper, No. 14, pp. 2~39.
- Kim, S-H. 2014. "Belated but Grand? The Future of Public Housing in Korea." *Culture, City and Society*, Vol. 5, No. 2, online published.
- Ku, Y. W. and C. J. Finer. 2007. "Developments in East Asian Welfare Studies." *Social Policy and Administration*, Vol. 41, No. 2, pp. 115~131.
- Kwon, H. J. 2005. "Transforming the Developmental Welfare State in East Asia." *Development and Change*, Vol. 36, No. 3, pp. 477~497.
- La Grange, A. and H. N. Jung. 2013. "Liberalization, democratization and Korea's housing welfare regime." *International Journal of Housing Policy*, Vol. 13, No. 1, pp. 66~96.
- Lee, J. 2003. "Is There An East Asian Housing Culture? Contrasting Housing Systems of Hong Kong, Singapore, Taiwan and South Korea." *The Journal of Comparative Asian Development*, Vol. 2, No. 1, pp. 3~19.
- Lee, H. and R. Ronald. 2013. "Expansion, Diversification, and Hybridization in Korean Public Housing." *Housing Studies*, Vol. 27, No. 4, pp. 495~513.
- Lennartz, C. 2011. "Power structures and privatization across integrated rental markets: exploring the cleavage between typologies of welfare regimes and housing systems." *Housing, Theory and Society*, Vol. 28, No. 4, pp. 342~359.
- Mulder, C. H. and F. C. Billari. 2010. "Home ownership Regimes and Low Fertility." *Housing Studies*, Vol. 25, No. 4, pp. 527~541.
- Norris, M. and N. Winston. 2012. "Home ownership, housing regimes and income inequalities in Western Europe." *International Journal of Social Welfare*, Vol. 21, No. 2, pp. 127~138.
- OECD. 2013. *Pensions at a Glance: Retirement Income Systems in OECD and G20 Countries*.
- Peng, I. and J. Wong. 2010. "East Asia." F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, and C. Pierson(eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Ronald, R. and R. L. H. Chiu. 2010. "Changing Housing Policy Landscapes in Asia Pacific."

- International Journal of Housing Policy*, Vol. 10, No. 3, pp. 223~231.
- Ronald, R. and J. Doling. 2010. "Shifting East Asian Approaches to Home Ownership and the Housing Welfare Pillar." *European Journal of Housing Policy*, Vol. 10, No. 3, pp. 233~254.
- Ronald, R. and S. W. Kyung. 2013. "Housing System Transformations in Japan and South Korea: Divergent Responses to Neo-liberal Forces." *Journal of contemporary Asia*, Vol. 43, No. 3, pp. 452~474.
- Takegawa, S. 2005. "Japan's Welfare-state Regime: Welfare Politics, Provider and Regulator." *Development and Society*, Vol. 34, No. 2, pp. 169~190.
- Yip, N-M. and C-O. Chang. 2003. "Housing in Taiwan: state intervention in a market driven housing system." *The Journal of Comparative Asian Development*, Vol. 2, No. 1, pp. 93~114.
- UN 인구통계국(<http://esa.un.org/unup/>).
- Wilensky, H. L. and C. N. Lebeaux. 1965. *Industrial Society and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*. New York: Free Press.