

복지국가의 주택소유와 공공지출, 주택소유율의 변동*

은 민 수**

요약

본 연구는 케메니와 캐슬즈 등이 주장한 복지와 공공지출 간 상쇄(역)관계(trade-off) 가설이 현재에도 유효한지를 확인하고, 최근 주택소유율이 가장 크게 변화하고 있는 사민주의 국가들과 반대로 가장 안정된 모습을 보여주는 남부유럽 국가들을 대상으로 주택소유율의 변화와 안정 요인을 분석하였다. 연구결과, 첫째, 자료수집이 가능했던 2014년을 기준으로 보았을 때 주택소유와 공공지출 간 상쇄관계는 자유주의 레짐과 보수주의 레짐에서만 확인되었다. 둘째, 사민주의 국가들은 예상외로 주택담보대출이 크게 증가했으며 주택의 상품화 경향을 보여주었으나 남부유럽 레짐의 경우에는 낮은 주택담보대출과 비교적 온전한 주택소유를 유지하고 있어 前상품화 경향을 보여주었다. 셋째, 사민주의 레짐은 신규주택과 공공임대주택 건설 투자 축소, 주택소유에 친화적인 조세와 관대한 대출정책 등으로 주택수요의 증가와 주택가격의 폭등을 유발하였으나 남부유럽 레짐은 풍부한 주택재고, 대가족 제도, 친인척 중심의 직접 건축 및 공급 방식, 가족 간 주택의 상속과 이전(증여) 덕분에 주택수요와 가격의 안정을 유지하고 있었다. 주택소유와 복지의 선후관계는 아직 불분명하지만, 부채를 통해 주택소유를 유도하는 것은 복지 대체제로서 주택의 기능적 유용성 여부를 떠나 장기적으로 합리적 대안이 될 수 없을 것이다.

주요어: 주택소유율, 담보대출, 공공지출, 상쇄(역)관계, 사민주의 레짐, 남부유럽

* 본 논문에 대해 상세하고 구체적인 조언을 해주신 익명의 심사위원들에게 진심으로 감사드립니다. 논문의 부족한 부분을 채우는데 큰 도움이 되었습니다.

** 고려대학교 행정전문대학원 강사.

1. 서론

주택은 그 특성상 정치경제적으로 소득보장과 복지재정 등 복지국가에 미치는 영향이 적지 않다. 주택은 주거 서비스를 제공할 뿐만 아니라 소득도 보장해줄 수 있는, 시민들의 유일한 혹은 핵심적인 자산이기도 하고, 주택구입을 위한 비용과 이자 및 원금상환 등에 따라 소비와 저축패턴이 달라지기 때문이다. 뿐만 아니라 주택구입에 대한 정부의 보조금과 세제혜택 등은 세금과 복지에 대한 시민들의 태도에도 영향을 미치고 있다. 그리고 노후에 부채 없는 온전한 주택소유는 가장 생산적인 젊은 시절에 투자하여 가장 비생산적인 노후에 그 혜택을 누리게 될 것이라는 점에서 노후를 대비한 생애 전체의 수평적 재분배와도 관련성이 크다.¹⁾ 일종의 사적 보험과 같은 작용을 하는 것이다. 끝으로 주택의 가격변동과 그에 따른 재분배 정책에 대한 선호 변화는 누가 집권하게 되는가 라는 집권정당의 선택에도 영향을 미친다. 대체로 주택가격이 상승할수록, 부채를 동원해서라도 자산을 소유할수록 높은 조세에 반대할 것이므로 감세와 복지축소를 강조하는 우파정당에 유리하며, 증세와 복지확대를 주장하는 좌파정당에 불리하다(Ansell, 2014). 주택이 핵심적 자산인 만큼 자신의 자산가치를 가장 잘 보호해주는 정당에 대한 선호도가 높아지는 이른바 생활 ‘정치’를 만들어내는 것이다(Hobson and Seabrooke, 2007; Schwartz and Seabrooke, 2008:242).²⁾

이렇게 주택이 복지국가의 정치경제에 미치는 영향이 적지 않음에도 불구하고 기존의 복지국가 연구는 주로 조세지출과 소득이전에 집중되었고 상대적으로 주택과 주거에 대한 연구는 그다지 심도있게 다루지지 않았다. 대부분의 빈곤이나 불평등의 측정에서도 주택을 제외되어 왔다. 그동안 주류 복지국가 연구에서 좀처럼 다루지지 않았던 주택문제를 단순히 소비재(필수재)의 개념에서 벗어나 복지국가의 분석범주에 포함시키는 방향으로 주목할 만한 진척을 이룰 수 있게 된 것은 케메니(Kemeny, 1980; 2005)와 캐슬즈(Castles, 1998)의 덕분이다. 특히 주택과 연금의 관계와 관련하여, 케메니는 주택소유를 촉진하는 정책들이 사회복지지출과 밀접하게 관련이 있으며, 특히 주택소유 정도와 사회복지지출 사이에는 역의 관계, 즉 대체관계(trade-off)가 존재한다고 주장하였다. 캐슬즈도 17개 국가들의 OECD자료를 활용하여 주택소유율과 연금 등 사회지출 사이에 의미있는 음의 상관관계(negative correlation)가 있음을 발견하였다. 그러나 케메니와 캐슬즈의 주장처럼 주택에 내장된 부(wealth)의 특성상 주택이 연

1) 젊은 시절에는 소득의 상당부분을 주택구입에 따른 원금상환과 담보대출이자로 지불하지만 은퇴연령에 도달할 즈음 되면 은퇴자들은 완전한 주택 소유자가 되어 소득과 서비스를 누릴 수 있다는 점에서 그러하다.

2) 주택은 한편으로 주택 매매를 통해 얻을 수 있는 현금소득(cash benefit)이자 다른 한편으로 주택 거주를 통해 누릴 수 있는 현물소득(cash in kind)이다.

금소득에 대한 보충 혹은 나아가 대안으로 기능할 가능성도 존재하지만 현실에서 그 정책적 맥락은 훨씬 복잡하고 다양하다. 주택소유가 노후소득에 보충적 역할을 하는지, 혹은 대체적 역할을 하는지 등은 각 국가의 다양한 제도배치에 따라 얼마든지 상이할 수 있기 때문이다.³⁾

한편 최근의 주택관련 변동에서 특이한 사항은 2014년 기준으로 충분한 연금 소득대체율과 소득보장제도가 완비된 것으로 알려진 스웨덴 등 사민주의 복지국가들의 주택소유율이 빠르게 증가했을 뿐 아니라 그 자금마련을 주택담보대출에 크게 의존하고 있다는 사실이다. 이러한 변화는 현재 재정적 어려움을 겪고있는 것으로 알려진 남유럽 국가들의 주택소유율이 가장 변동 폭이 적을 뿐 아니라 주택담보대출비중도 매우 낮게 유지되고 있다는 사실과 대조를 이룬다. 그동안 공공임대 주택비중이 높고 주택소유율이 낮은 것으로 알려져 있던 사민주의 국가들에서 주택소유율이 급격하게 증가하는 현상은 매우 의아스럽다.

본 연구에서는 주택과 세입, 공공지출, 노후소득 등의 관계를 사민주의 레짐과 남부유럽을 포함한 4개 레짐을 기준으로 살펴봄으로서 케메니와 캐슬즈의 가설이 최근에도 유지되고 있는지를 확인하고자 한다. 이후 주택의 상품화 경로로 치닫고 있는 사민주의 국가들과 주택의 前상품화(pre-commodification) 상태에 안정적으로 머물러 있는 것으로 확인된 남부유럽 국가들을 대상으로 주택소유율의 변화와 안정의 원인에 대하여 설명하고자 한다.

보다 구체적으로 첫째, 과연 80년대의 주택과 공공지출 및 연금지출과 대체관계는 이후 어떻게 변화되었는가? 이에 대한 설명을 위하여 2014년 기준으로 OECD 데이터와 복지레짐별 개별국가들의 자료를 통해 1980년과 1998년의 케메니와 캐슬즈의 주장처럼 주택소유에 소요되는 개인적 부담이 증가하여 높은 세금을 지지하지 않아 결과적으로 복지지출이 증가하지 않는 주택소유와 복지 간 대체(상쇄)관계가 최근에도 여전히 지속되었는지를 확인할 것이다. 둘째, 2004-2014년 기간 중 가장 큰 변화를 보이는 북유럽 사민주의 국가들의 주택소유와 가장 적은 변화를 보이는 남부유럽 국가들의 주택소유의 원인은 무엇인가? 이에 대한 설명을 위하여 자산소유에 대한 각종 국가보조금이나 대출에 대한 조세혜택 등 관련 제도들의 변화와 해당 복지레짐의 고유한 특성을 중심으로 분석할 것이다.

3) 현대 복지국가에서 주택소유뿐 아니라 공공임대와 민간임대 등 모든 점유형태는 주택관련 규정, 공공주택의 할당 관련 제도, 보조금, 세제 등 주택소유를 규제하고 허용하는 정치적, 정책적 결정의 결과물이다.

2. 선행연구와 이론적 배경

1) 주택소유와 복지지출의 관계

전술했듯이 주택소유와 복지국가 간에 상쇄관계가 존재한다는 케메니의 주장은 주택정책 뿐 아니라 복지국가 연구에도 큰 반향을 일으켰다. 주택과 사회복지 간 관계를 처음으로 분석한 케메니는 매우 기초적인 통계를 바탕으로 저발전한 복지국가에서 자택소유의 경향이 강하다는 주장을 내놓았다. 공적 퇴직연금과 노인을 위한 공적 사회보장이 낮은 사회에서는 개인이 스스로의 노후보장 수단을 마련해 두어야 하기 때문이다. 예컨대 스위스, 독일, 네덜란드, 스웨덴 등에서 주택소유율은 매우 낮는데, 가난한 농업국가인 방글라데시의 주택소유율은 90% 이상이라는 것이다. 1980년에 그는 8개 OECD 국가를 대상으로 분석한 결과, 주택소유와 사회복지 지출의 관계를 가지고 있으며, 스웨덴과 서독이 주택보유율이 낮고, 영국과 프랑스는 중간수준, 미국, 캐나다, 호주가 가장 높은 주택보유율을 보였다고 주장하였다(Kemeny, 1980: 372-388).

[표 1] OECD 8개국의 주택소유율과 복지 지표

(단위: %)

국가	1973년 주택소유율	1976년 GNP 대비 정부지출	GNP 대비 세금(1968-70)
스웨덴	40	49.8	43.0
서독	35	41.7	34.0
네덜란드	33	52.2	39.7
영국	52	41.5	36.6
프랑스	45	40.0	36.3
미국	62	33.0	27.9
캐나다	60	36.4	30.2
호주	66	28.6	24.4

자료: Kemeny(1980).

이후 캐슬즈(Castles)는 케메니의 연구를 계승, 확대하여 1998년에 OECD 20개 국가를 대상으로 공공복지와 주택소유율 간 관계에 대하여 통계분석을 시도하였다. 1960, 1970, 1980, 1990년 자료를 조사하였는데, 그 결과 복지의 다양한 지표들과 주택소유율 간에 뚜렷한 음의 상관관계가 존재한다는 점을 발견하였다. 그는 이를 주택소유와 복지 간 ‘정말 높은 상충관계’(the really big trade-off)라고 지칭하였다(Castles, 1998: 5-19).

특히 그는 자가율이 연금제도와도 상충관계에 있다는 점에 주목하였으며, 이를 바탕으로 노인세대들에게는 주택이 연금소득의 역할을 수행한다고 까지 주장하였다. 다만 캐슬즈와 페레라는 남유럽의 경우 예외적으로 높은 자가율과 높은 연금제도가 공존하고 있음을 인정하였다(Castles and Ferrera, 1996). 이들의 뒤를 이어 토니 파헤이(Tony Fahey)도 아일랜드를 사례로 한 연구에서 아일랜드는 세계에서 가장 높은 주택소유율을 보여주지만(81%), 연금수준에서 매우 낮은 소득대체율이 적용되고 있어 연금과 주택소유 간 극단적이고 전형적인 상충관계를 보여주고 있다고 주장하였다(Fahey, 2003).⁴⁾ 콘리와 지포드(Conley and Gifford)도 사적으로 소유한 주택이 전 생애를 걸쳐 사회보험의 대안적 역할을 한다고 주장한 바 있다(Conley, D. and Gifford, 2006).

[표 2] 주택소유와 정부세입 및 지출의 상관관계

구 분	세입	건강	사회서비스	연금	공공안전	기타 지출
1960	-.79*	-.76***	-.75***	-.68***	-.14	-.61***
1970	-.61***	-.61***	-.81***	-.71***	-.53**	-.56**
1980	-.68***	-.59**	-.76***	-.71***	-.34	-.58**
1990	-.52**	-.54**	-.54**	-.40*	-.24	-.40

자료: Castles(1998).

이들의 공통된 논리는 주택소유율과 복지지출 사이에는 반비례 관계가 성립되며, 이러한 관계를 만들어내는 요인은 바로 증세에 대한 거부감과 연금 필요성의 감소라는 것이다. 즉 주택소유율이 높은 국가에서는 젊은 세대들이 주택구입을 위해 초기 주택구입비, 담보대출이자, 원금상환 등을 부담해야하므로 실질적인 가처분소득이 줄어들어 높은 조세와 사회보험 부담금에 기초한 복지국가에 반대하는 경향이 강해진다는 주장이다. 동시에 주택자산 확보에 성공한 노년세대들은 이를 기반으로 노후 생활과 소득에 대비하였기 때문에 더 이상의 연금과 같은 공적 복지에 대한 정치적 지지가 약해진다는 것이다. 이후 이들의 주장과 이론을 경험적으로 검증하고 정교화하기 위한 많은 연구가 진행되면서 다양한 논쟁을 일으켰다. 이른바 ‘자산

4) 다만 파헤이는 주택구입에 따른 예산압박이 연금지출에 여유가 없도록 만든다는 일부의 주장과 달리 아일랜드의 경우 주택구입비가 매우 낮아서 연금에 미치는 예산압박 효과를 전혀 갖지 못한다고 하였다. 또한 국가 역시 주택구입에 지원하는 국가보조금이 전체 공공지출 규모 대비 매우 적어 복지에 미치는 예산압박 효과를 갖지 못한다고 하였다. 따라서 아일랜드에는 높은 주택소유에도 불구하고 높은 연금수준에 대한 필요성이 여전히 남아 있다는 것이다(Fahey, 2003).

기반의 복지국가(asset-based welfare state)’와 관련된 논쟁도 그중 하나이다(Sherraden, 1991, Elsinga et al., 2010: 82). 캐슬즈(Castles, 1998), 콘리와 지포드(Conley & Gifford, 2006), 돌링과 로날드(Doling & Ronald, 2010)도 온전한 주택소유는 값싼 주택서비스를 제공하므로 사실상 노인의 소득원이라고 주장해왔다.

위와 다른 차원에서 주택과 공공지출 간 관계를 넘어 주택담보대출 시장의 중요성을 지적하여 널리 알려진 슈왈츠와 시브룩(Schwartz and Seabrooke)의 주거자본주의(residential capitalism) 주장은 많은 주목을 받았다. 그들은 주택소유, 담보대출, 납세라는 측면에서 주거자본주의를 주장하였다.⁵⁾

[표 3] 자가율과 GDP 대비 모기지 비율

구분		주택소유율: 1992년과 2002년의 평균값	
		저(Low)	고(High)
GDP 대비 모기지 비율	고 (High)	조합주의(Corporatist Market) : 덴마크, 네덜란드, 독일 - GDP대비 모기지 비율: 58.3% - 자가보유 비율: 47% - 공공임대: 20.7% - 사회권으로서의 주거. 고도로 계층화된 시장. 낮은 재산세	자유주의(Liberal Market) : 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 노르웨이 - GDP대비 모기지 비율: 48.5% - 자가보유 비율: 70.1% - 공공임대: 9.4% - 주택이 고도로 상품화, 자산으로서의 주택. 고도로 계층화된 주택시장, 높은 재산세
	저 (Low)	국가발전주의 (Statist-developmental) : 프랑스, 오스트리아, 핀란드, 일본 - GDP대비 모기지 비율: 28.2% - 자가보유 비율: 58.3% - 공공임대: 16.8% - 사회권으로서의 주거, 사적 조직들이 임대주택관리, 낮은 재산세	가족주의(Familial) : 포르투갈, 이탈리아, 스페인, 벨기에, 아일랜드, - GDP대비 모기지 비율: 21.6% - 자가보유 비율: 75.5% - 공공임대: 5.5% - 주택이 비상품화 되었으나, 국가에 의해 탈상품화 되지 않음. 주택은 가족적 사회제, 낮은 재산세

자료: Schwartz and Seabrooke(2008: 245)에서 정리.

[표 3]에서 보여지듯이 주택의 높은 상품화와 높은 소유를 보여주는 “자유주의” 그룹에는 에스핑 앤더슨이 제시한 자유주의적 국가들과 캐슬즈가(Castles)가 ‘임금소득자 복지국가’로 명

5) 이에 대한 그의 결론은 주택금융제도들이 조세제도, 공공부채, 고용 보다는 직접적으로 글로벌 금융의 흐름과 금리에 연결되어 있다는 것이다(Schwartz and Seabrooke, 2008: 237-261).

명한 국가들이 포함되어 있다.⁶⁾ 이들 국가들은 높은 주택소유, 유동적인 주택시장, 그리고 주택담보대출의 증권화가 특징이다. “조합주의” 그룹에는 덴마크, 네덜란드, 독일, 스웨덴 등이 해당된다. 이들 국가들은 상대적으로 규모가 큰 공공 임대부문과 실질적인 주택담보부채의 증권화 등이 특징이다. “국가주도 개발주의” 그룹에 속한 프랑스, 오스트리아, 핀란드, 일본 등은 높은 수준의 공공산업을 공유하는 국가들로서, 바로 이러한 이유에서 실질적인 주택담보부채의 증권화가 이루어지지 않아 국가의 영향력이 금융시장보다 높다. “가족주의” 그룹의 주요 남유럽 국가들은 공공 주택공급과 증권화 모두가 결여되어 있다(Schwartz and Seabrooke, 2008).

위와 같은 분류는 에스핑 앤더슨의 범주들과 다소 차이가 있으며 특히 보수주의 레짐과는 정확히 일치하지 않지만, 대체로 어느 정도의 내적인 일관성을 지니고 있는 것으로 보여진다. 이들은 그동안 주목하지 않던 주택소유 비중과 주택담보의 시장성(금융화) 여부라는 특징이 탈상품화와 계층화 효과를 통해 어떻게 에스핑 앤더슨의 복지레짐과 결부되는지를 파악하였다는 점에서 주거를 포함한 복지체제 논의에서 매우 중요한 계기를 제공하였다고 할 것이다.

2) 주택소유와 연금 간 관계

캐슬즈는 ‘은퇴시기에 소유한 주택은 유지비와 세금을 제외하면 주택이 없을 경우 지불해야 할 비용을 줄여줄 것이다. 즉 자신의 주택을 소유할 경우 소액의 연금을 받는 것과 같다’라고 주장한 바 있다(Castles, 1998: 13). 로위 외(Lowe et al., 2011)는 주택이 연금과 상쇄관계일 뿐 아니라 전 생애에 걸쳐 다른 집합적 복지서비스와도 상쇄관계라고 주장하기 까지 하였다. 주택소유가 복지국가 정책에 중요한 영향을 미칠 가능성은 충분히 존재하는 것으로 보인다. 즉 저복지 국가에서 높은 주택소유율은 민간보험의 역할을 할 수도 있으며, 주택소유가 생애주기에 걸쳐 일종의 사회보험의 형태로 작동할 수도 있다. 또한 실업이나 기타 재정위기에 직면했을 때 어려운 상황을 벗어나는데 커다란 재정적 도움을 줄 수도 있다(Sherradan, 1991: 149). 뿐만 아니라 주택담보대출(mortgage)은 통상 소유자가 노동시장을 떠나기 전에 청산되기 때문에 소득이 줄어드는 노후시기의 주거관련 비용부담을 크게 줄여준다. 시간경과에 따른 가치하락을 걱정할 필요도 없다. 대부분의 주택은 시간이 경과하면서 가치가 상승하는 경향이 강하기 때문에 오히려 인플레이션에 대한 ‘헤지(hedge) 효과’를 갖는다. 장기적으로 보았을 때 주택소유는 임대에 비해 저렴하며, 은퇴 혹은 급전 필요 시 단시간에 현금화할

6) Schwartz and Seabrooke이 언급하였듯이 노르웨이가 이 범주에 포함된 것은 의외이다.

수 있는 재산축적의 수단을 제공한다(Saunders, 1990, Conley and Gifford, 2006: 58). 스타모(Stamso) 등 많은 연구자들이 최근 주택가격 인상으로 인한 자산가치의 증가와 주택시장의 확대 덕분에 주택소유는 복지국가 발전에 중요한 역할을 하기 시작했다고 주장하였다(Stamso, 2010: 65; Groves, Murie & Watson, 2007; Malpass, 2008).⁷⁾

그러나 비록 주택소유와 복지지출 간 대체관계 가설이 직관적으로는 매력적일지라도, 사실 이에 대한 경험적 증거는 모호하며, 비판적인 주장들도 다양하다. 콘리와 지포드(Conley and Gifford)는 20개 국가들의 Luxembourg Income Study(LIS) 데이터를 사용하여 분석한 결과, 재분배 프로그램이 결여된 국가(조건)에서 주택소유 정책은 치명적인 시장요인의 사회적 효과를 완화시키는데 중요한 수단이라는 점을 발견하였다. 그러나 주택소유율과 관대한 연금지출 간 대체관계는 모든 국가들에 적용되지 않는다는 점도 추가하였다(Conley and Gifford, 2006: 55-82). Fahey는 14개 유럽국가들에서 주택소유율이 빈곤감소에 아무런 영향을 미치지 못했음을 찾아내고, “높은 주택소유가 노인들의 빈곤율을 낮추는데 기여한다는 일관되고 강력한 근거를 찾기 어렵다. 그 효과가 어느정도 존재하기는 하지만 대부분의 국가에서 부족하거나 결여되고 지속적인 패턴으로 존재한다고 보기 어렵다”라고 결론을 내렸다(Fahey et al., 2005: 451).

최근에는 데빌드와 레이맥커스(Dewilde & Raeymackers)가 주택소유와 노령연금 관대성 간 대체관계(trade-off)를 ECHP(European Community Household Panel) 데이터를 통해 검증하였다. 그들은 연금제도와 주택정책이 노인빈곤에 미치는 영향을 평가한 결과, 주택소유율이 높은 국가에서 자기 집을 갖지 못한 사람들이 낮은 연금급여를 받는 경향이 있음을 발견하였다. 비주택자들의 높은 빈곤위험은 연금제도에 의해 명확히 상쇄되지 않는다는 것이다(Dewilde and Raeymackers, 2008: 825-827). 돌링과 로널드(Doling & Ronald)도 주택소유가 어떻게 EU 국가들에서 연금으로서의 기능을 수행하는지를 분석한 결과, 주택에 내장된 소득이 생활수준 유지와 빈곤위험 축소라는 두가지 차원에서 그 기능을 수행한다는 증거를 찾아냈지만, 회원국들 모두에 일괄적으로 적용될 수 있는 것은 아니었다. 그리고 주택소유의 의존도가 커질수록, 특히 기존 제도에 대한 보완재 이상의 대체재로 활용될수록 많은 사람들에게 부정적인 결과

7) 맬패스(Malpass, 2008)도 영국의 경험을 근거로 주택이 불안한 기등에서 복지국가의 주춧돌로 그 역할이 변화되었다고 주장하였다. 다른 연구자들도 소득불평등도와 자가보유율이 높은 미국, 호주 등 이른바 ‘신세계(New World)’ 국가들에서는 주택보유가 저소득층의 자산 기반을 확대해주고 생애과정 전반의 재분배 효과를 가져다 주어 빈곤율을 낮추거나 실질임금의 평등화 효과를 낳는다고 주장한다(Fahey, Nolan, and Maître, 2004; Ritakallio, 2003).

를 초래할 수 있다고 결론지었다. 위와 같이 주택소유가 공공지출이나 연금 등 복지국가와 갖는 관계에 대해서 부정적으로 평가하는 측과 반대로 긍정적으로 평가하는 측이 팽팽히 맞서 있다는 점에서 이른바 ‘캐슬즈의 가설’의 검증은 아직도 진행형이라고 할 수 있다.

3. 시민주의 국가들과 남부유럽 국가들의 주택-복지 관계 및 주택소유 변동요인

1) 주택소유와 세입 및 공공지출 관계

[표 4]는 2014년 주택소유율과 세입 및 공공지출 수준을 복지레짐별로 정리한 것이다. 케메니 등의 주장과 같이 자유주의는 주택소유율이 높은 대신 세입과 공공지출뿐 아니라 연금지출 비중이 낮게 나타나 상쇄적인 특성을 분명하게 보여준다. 반대로 보수주의 국가들에서는 자유주의에 비해 주택소유율이 낮았음에도 세입, 공공지출, 공적연금지출 등은 높게 나타나 역시 상쇄적인 관계를 보여주고 있다. 그러나 시민주의 국가에서는 주택소유가 매우 높음에도 불구하고 공공지출과 세입에서도 역시 높게 나타나 상쇄관계에 있다고 보기 어려우며, 더욱이 남부유럽 국가들의 경우에도 주택소유와 공적연금지출이 모두 가장 높게 나타나 보충적 관계를 보이고 있다. 따라서 적어도 2014년도를 기준으로 보았을 때 주택소유와 공공지출 간 상쇄관계는 자유주의 국가와 보수주의 국가에 국한해서 타당하다 할 것이다.

[표 4] 2014년 주택보유율과 세입 및 공공지출 수준

(단위: %)

구 분	주택소유율	세입 (GDP 대비)	공공지출 (GDP 대비)	공적연금지출 (GDP 대비, 2013)	
자유주의	영국	64.4	32.1	21.6	6.5
	미국	64.5	25.9	18.8	6.3
	호주	67.0	27.8	16.7	4.9
	캐나다	67.6	31.2	16.8	4.1
	뉴질랜드	64.8	32.5	19.4	4.8
	아일랜드	68.6	28.7	19.2	4.9
	평균	66.2	29.7	18.8	5.3

[표 4] 2014년 주택보유율과 세입 및 공공지출 수준 (표 계속)

(단위: %)

구 분	주택소유율	세입 (GDP 대비)	공공지출 (GDP 대비)	공적연금지출 (GDP 대비, 2013)	
보수주의	프랑스	65.0	45.5	31.9	12.6
	독일	52.5	36.6	24.9	8.2
	스위스	44.5	27.0	19.3	6.2
	오스트리아	55.7	42.8	27.9	12.2
	네덜란드	67.8	37.5	22.7	6.2
	룩셈부르크	72.5	38.4	23.0	6.7
	평균	59.7	38.0	25.0	8.7
사민주의	스웨덴	69.3	42.8	27.1	9.6
	덴마크	63.3	49.6	29.0	10.1
	핀란드	73.2	43.8	30.2	11.4
	노르웨이	84.4	38.7	22.4	7.6
	평균	72.6	43.7	27.2	9.7
남부유럽	그리스	74.0	35.8	26.1	15.1
	이탈리	72.9	43.7	29.0	13.7
	포르투갈	74.9	34.2	24.5	12.1
	스페인	78.2	33.8	26.1	9.5
	평균	75.0	36.9	26.4	12.6

자료: 2014년 주택소유율은 Eurostat. Distribution of population by tenure status, type of household and income group - EU-SILC survey(2017.5.30). 미국 주택소유율은 “Homeownership Rates by Area”. <http://www.census.gov/housing/hvs/data/ann14ind.html>. United States Census. 2014. 캐나다 주택소유율은 “Canada at a Glance 2015: Housing”. Statistics Canada. 2013. 호주 주택소유율은 “Housing tenure data in Census”. Australian Bureau of Statistics. 2011. 뉴질랜드 주택소유율은 “2013 Census QuickStats about national highlights”. Statistics New Zealand. 세입, 공공지출, 공적연금지출은 OECD stats(2017.5.2.일 검색).

이번에는 주택소유와 공공지출이 높게 나타난 사민주의 국가들과 남부유럽 국가들을 대상으로 주택소유와 연금 간 관계를 확인하기 위해 2014년의 주택담보대출부채⁸⁾, 공적연금지출, 연금소득대체율⁹⁾을 2004년의 데이터와 비교해 보았다. 그 결과 사민주의 국가들은 2004년에 주택소유율 57.5%와 주택담보대출 54.6% 이던 비중이 2014년에 각각 72.6%와 78.1%로 대폭 증가하였다. 그에 반해 공적연금 지출과 연금 소득대체율은 각각 7.9%와 66.6%에서 9.7%와 61.5%로 소폭 감소하였다. 한편 남부유럽 국가들은 2004년에 주택소유 73.1%와 주택담보대

8) 담보대출 부채에는 담보대출 이자, 세금공제와 같은 정부 정책 등이 반영된 것이다.

9) 연금소득대체율은 OECD 통계자료에서 공적연금의 남성 평균연금소득자를 기준으로 한 순소득대체율(net replacement rate)이다.

출 30.5%에서 2014년에 각각 75.0%와 43.9%로 소폭 증가하는데 그쳤다.¹⁰⁾ 연금소득대체율은 89.2%에서 73.0%로 크게 낮아졌지만 여전히 다른 레짐에 비해 높은 편이며, 공적연금지출은 9.0%에서 12.6%로 대폭 증가하여 연금제도를 중심으로 복지가 작동하는 남부유럽의 특징을 보여주었다.

[표 5] 2004년과 2014년의 레짐별 주택과 연금 관련 지표 비교

(단위: %)

구 분	2004년				
	주택소유율	주택담보대출 (GDP 대비)	공적연금지출 (GDP 대비)	연금소득대체율	노인빈곤율
자유주의	68.3	46.6	4.8	52.0	17.4
보수주의	54.8	32.5	8.7	85.9	7.5
사민주의	57.5	54.6	7.9	66.6	8.5
남부유럽	73.1	30.5	9.0	89.2	17.7
	2014년				
자유주의	65.9	76.0	5.5	44.8	17.0
보수주의	61.4	41.0	9.9	74.5	6.7
사민주의	72.6	78.1	9.7	61.5	5.8
남부유럽	75.0	43.9	12.6	73.0	8.0

자료: <별첨 1>과 <별첨 2>에서 요약.

2) 사민주의 국가들과 남부유럽 국가들의 주택, 부채, 연금, 노인빈곤

주택담보대출 의존도를 주택부문의 상품화로 정의할 경우 사민주의 국가들의 GDP 대비 주택담보대출 비중은 예상과 달리 2004년의 54.6%에서 2014년의 78.1%로 크게 증가함으로써 매우 높은 주택 상품화를 보여준다.¹¹⁾ 비록 상당수준의 공공임대부문이 있다고 해도, 이렇게 높은 수준의 주택담

10) 남부유럽 국가들의 주택담보대출 비중이 13% 포인트 증가했으나, 자유주의 30% 포인트, 사민주의 24% 포인트 증가에 비하면 높은 증가라고 할 수 없다.

11) 할로에는 보유한 공공주택 비율이 주택의 탈상품화된 정도를 나타내는 척도라고 주장하였다. 근거는 사회주택이 통상 비영리 및 보조금 방식으로 공급되기 때문에 이러한 주택을 탈상품화된 주택이라고 판단할 수 있다는 것이다(Hardoe, 1995). 이에 비해 호엑스트라는 주택의 탈상품화를 ‘가구가 노동 시장에서 취득한 소득과 상관없이 자신의 주택을 마련할 수 있는 정도’라고 정의함으로써 주택 및 노동 시장을 보다 밀접하게 연결시켰다. 그는 보조금 및 가격 규제의 규모를 가지고 탈상품화를 측정하였다(Hoekstra, 2003: 60). 따라서 주택의 탈상품화는 사회주택 비율과 담보대출 부채수준으로 온전하게 측정할 수 있겠지만, 주택담보대출 수준만으로도 탈상품화의 정도를 어느정도는 가늠할 수 있을 것이라 판단된다. 대부분의 주택소유자들은 주택시장과 금융시장에 노출되어 있으므로, 담보대출 비율은 LTV(loan to value)비율, LTI(loan to income) 비율, 증권화, 보조금, 세제혜택과 같

보 수준은 많은 사람들을 시장지배적인 주택소유로 몰아넣을 것이다. 높은 담보대출부채는 LTV 비율 100% 초과 허용, 국가담보대출보장(National Mortgage Guarantees), 만기일시상환(interest-only loan)에 유리한 관대한 담보대출이자 세금공제(mortgage interest tax deductibility)와 같은 다양한 정책들로 설명될 수 있을 것이다(Delfani et al., 2014). 그러나 노인 주택소유자들이 담보대출을 가지고 있으면, 노인들의 자산기반 복지는 노후에 현실적으로 이루어지지 못할 것이다. 그나마 사민주의 국가에서 노인빈곤율이 높은 주택담보대출과 금융시장 노출에도 불구하고 2014년 기준으로 5.8%의 낮은 수준을 유지할 수 있었던 것은 강제적인 공적연금과 높은 공적연금지출 덕분으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 일반적 통념과 달리 높은 모기지 및 대출을 동반한 주택소유자 비중이 사민주의 국가들에서 이렇게 높다는 것은 매우 의외이다. 게다가 주택담보대출이 없는 온전한 주택소유자는 스웨덴이 전체인구의 7.9%, 덴마크 13.8%, 노르웨이 18.8%, 핀란드 30.1%로 핀란드를 제외하고는 매우 낮은 비율을 보여주고 있다. 이는 남부유럽에서 주택담보대출 없는 주택소유자가 그리스 60.7%, 이태리 55.8%, 스페인 46.7%, 포르투갈 39.4% 등 매우 높은 수준인 점과 대조를 이룬다(Eurostat, 2014).

남유럽 복지국가들은 가장 높은 주택소유율을 가지고 있고, 주택소유는 낮은 주택담보 대출비중이 말해주듯 비교적 온전하게 자가를 보유하고 있다(Poggio, 2012: 54). 남부유럽은 상대적으로 임대와 담보대출시장이 저발전 되었으며, 이는 주택영역이 前상품화 되었음을 의미한다. 민간임대 시장도 빈약한 편이다(Allen et al., 2004:27-29). 가장 중요한 주택 확보 방식은 가족 간 상속과 이전(증여)이다. 이들 국가들은 연금에서도 높은 소득대체율과 연금지출 수준을 보여준다. 그러나 복지시스템 자체가 공식부문 근로자들에게 관대한 소득대체율을 적용하는 반면 비공식부문 근로자들에게 낮은 소득대체율을 적용한 결과 양극화가 심하여 상대적으로 높은 노인빈곤율을 나타내고 있다(Gough & Adami, 2011:49; Allen et al., 2004: 98; Castles & Ferrera, 1996).

이들 국가에서 경제의 가장 큰 부분을 차지하는 것은 비공식부문이고, 상대적으로 높은 실업율을 가지고 있으며, 연금 격차도 마찬가지다. 공적연금 등의 제한된 보장은 주로 가족간 이전에 의해 부분적으로 보상된다. 세대 간, 그리고 세대 내 연대가 강력한 편이어서 다른 레짐 국가들에 비해 시장의존도가 낮은 것이다. 그러나 남부유럽에서 주택소유는 캐슬즈(Castles), 콘리와 지포드(Conley & Gifford), 돌링과 로널드(Doling & Ronald)의 주장처럼 ‘연금으로서의 기능을 하기 어렵다. 임대비로부터 자유로울 수 있어 노후의 재정적 부담을 줄여

이 측정하기 어려운 제도적 조건들의 대응물로 활용될 수 있을 것이다.

줄 수는 있지만 한국과 마찬가지로 개인적 필요에 의한 주택처분은 가족주의 전통에 의해 자유로운 선택지가 되지 못하기 때문이다. 따라서 이러한 주택자산의 가족기반적 특징과 선택권의 결여로 인해 주택과 연금 간 실질적인 상쇄관계는 없다고 할 수 있다.

3) 시민주의와 남부유럽 복지국가의 주택소유율 변동과 안정의 원인

(1) 시민주의 복지국가들의 주택소유와 담보대출 변동

앞에서 살펴본 바와 같이 남부유럽의 높은 주택소유율 및 낮은 담보대출비중은 시민주의의 높은 주택소유율 및 높은 담보대출비중과 대조를 보여주었다. 시민주의 국가들의 주택소유는 담보대출 부채를 통해 재정적으로 조달되는 경향이 있어 주택이 내장한 경제적 가치(housing wealth)의 수준은 높다고 볼 수 없을 것이다.¹²⁾

[표 6] 시민주의 국가들의 2004-2014년 주택소유와 담보대출 비중 변화

(단위: %)

구분	덴마크	핀란드	노르웨이	스웨덴	평균
주택소유	51.0->63.3	60.0->73.2	78.0->84.4	41.0->69.3	57.5->72.6
주택담보대출	85.6->114.0	26.2->43.7	53.1->75.8	53.3->78.8	54.6->78.1

자료: <별첨 1>과 <별첨 2>에서 요약.

주지하다시피 1990년대 중반 이후 OECD 국가들에서는 주택담보대출시장이 빠르게 성장하기 시작하였다. 시민주의 국가들은 조세를 기반으로 사회보장시스템이 잘 완비되어 있고 이에 따라 조세부담도 높다. 국민부담률은 스웨덴, 42.8%, 덴마크 49.6%, 핀란드 43.8%, 노르웨이 38.7% 등 평균 43.7%로 OECD 평균보다 높다. 국민부담률이 이처럼 높음에도 불구하고 시민주의국가들에서 주택소유율이 담보대출 비중과 함께 높아진 이유는 무엇일까. 한마디로 주택가격이 오르기 때문이며, 주택가격이 오른 이유는 주택구입 수요가 증가했기 때문이고, 주택구입 수요가 증가한 이유는 주택소유에 비해 공공임대주택이 줄어들고, 국가가 조세와 대출에서 주택소유에 친화적인 정책을 추진했기 때문이다.

첫째, 주택가격이 2000년 이후 가파르게 상승하고 있다. 스웨덴, 핀란드, 덴마크의 주택가격

12) 나아가 주택담보대출이 젊은 시절에 완전히 상환되지 않고 노년시기 까지 연장된다면 소득과 자산이 교환될 가능성은 매우 제한적일 수밖에 없다(Dewilde & Delfani, 2013).

지수를 보면, 공통적으로 증가추세를 확인할 수 있다. 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 3국의 수도에 위치한 동일 면적 아파트 가격의 추이를 보면, 90년대 중반 이후 가파르게 가격이 오르고 있는 것을 볼 수 있다.

[그림 1] 사민주의 국가들의 1평방미터 당 아파트 가격 변동 추이(1991-2012년)



자료: Reiakvam and Solheim(2013:8).

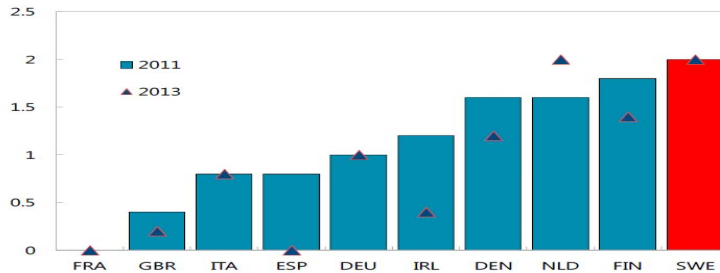
주택가격 상승세는 2008년 미국 서브프라임 모기지 사태로 빚어진 글로벌 경제위기로 다소 주춤했으나 이후 경기가 빠르게 회복됨에 따라 사민주의 국가들의 주택가격은 빠르게 상승하였다. 스웨덴의 경우 주택가격은 스톡홀름, 말뫼, 예테보리 같은 대도시에서 330%까지 상승하였으며, 연평균 실질 주택가격 상승률은 2010-2011년 9.2%(스톡홀름 10.3%, 예테보리 11.4%, 말뫼 13.0%), 2014년 8.8%(스톡홀름은 13.3%)로 이는 스웨덴 경제성장률 2012년 0.9%, 2013년 1.65, 2014년 2.1%에 비해 매우 높은 증가율이다(진미윤·김수현, 2017).

둘째, 2000년을 전후하여 사민주의 국가들의 주택가격이 급격하게 상승한 이유는 여러 가지 복합적인 원인들과 관련되겠지만, 기본적으로 주택수요를 충족시키지 못한 주택공급에서 비롯되었다. 특히 사민주의 국가들이 EU에 가입한 이후 정부의 재정지원은 점차 삭감되거나 폐지되었으며, 신규 주택건설을 위한 투자나 지원이 축소되었고, 공공임대주택에 대한 지원 역시 대폭 줄어들었다. 이러한 주택공급의 제약은 자가 소유자들에게 이익을 집중시키고, 자가를 소유하지 못한 취약계층에게는 불이익을 확대함으로써 사민주의 국가들의 기타 재분배 정책의 근간을 흔들고 있다.¹³⁾

13) 스웨덴의 공공임대주택은 소득과 상관없이 누구나 입주가 가능하여 민간임대주택과 차별화되지 않았다. 그러나 1990년대 중반 이후 재정지원과 조세감면 등의 정부지원이 중단되고, 임차인들은 공공임대주택을 시세보다

셋째, 사민주의 국가들의 주택구입에 대해 관대한 조세정책도 일조하였다. 사민주의 국가들의 주택 보유에 대한 세제 혜택은 주택 투자유인을 제공하였다. 아래의 [그림 2]는 세 가지 주택관련 조세수단들, 즉 거래세, 재산세, 담보대출이자 세제혜택을 결합한 지표이다(Rima A. Turk, 2015: 11).¹⁴⁾

[그림 2] 주택소유 세제혜택(tax incentives for home ownership)



자료: Rima Turk(2015: 12).

[그림 2]를 통해 스웨덴, 핀란드, 덴마크는 주택소유에 매우 관대한 세제상의 인센티브를 제공하고 있으며. 특히 뒤에서 다룰 이탈리아, 스페인의 낮은 주택관련 세제혜택과 대조적임을 알 수 있다. 일반적으로 조세제도는 투자와 소비의 결정에 영향을 미치기 마련이며 주택과 같이 가계자산의 큰 비중을 차지하는 경우에는 더욱 영향을 받을 수밖에 없다. 사민주의 국가들은 공통적으로 1990년대 초 금융위기를 경험한 이후 주택건설이 크게 위축되고, 주택임대차시장이 더디게 발달하게 됨에 따라 이를 개선하고자 주거용 주택에 대하여 거의 유사한 세제혜택을 주기 시작한 것으로 알려졌다(고제한, 2017: 29). 아래의 [표 7]은 2012년을 기준으로 주택의 소유, 판매, 취득에 대한 세제와 주택담보대출에 대한 세금공제를 보여주고 있다. 대체로 2000년을 전후하여 주택소유에 대한 세금은 폐지되었고, 담보대출이자에 대한 세금공제가 높은 편이며, 주택 양도세도 일정기간을 거주한 경우 면제되고, 자본세와 재산세도 폐지되거나 비용이 크게 감소하였다. 특히 사민주의 국가들의 주택담보대출 이자에 대한 비과세 혜택은 주택소유율 증가에 큰 영향을 준 것으로 판단된다.

낮은 가격으로 불하받아 주택협동조합에 매각하여 시세차익을 얻었다. 공공임대주택이 줄어들수록 저소득층의 공공임대주택 입주는 더욱 어려워졌다(진미운·김수현, 2017).

14) EC(European Comission)는 유럽 국가들의 주택 보유 세제를 지수화하여 0~2범위로 분류하고 있다. 0에 가까울수록 주택보유에 비친화적, 2에 가까울수록 주택 보유에 친화적 세제를 의미한다.

[표 7] 2012년 기준 노르딕 국가들의 주택관련 세제

구 분	덴마크	노르웨이	스웨덴	핀란드
주택보유세 (tax on benefit of ome home ownership)	2000년 폐지	2004년 폐지	1991년 폐지, 주택조합 지분에만 적용	1993년 폐지
주택담보대출이자 세금공제(mortgage interest tax relief)	2002년 이후 33%	1992년 이후 28%	1992년 이후 30%<100', 21%>100'	1993년 25%에서 29%로 상향
주택양도세 (capital gains from housing transaction)	주택구입자가 일정기간 거주한 경우 면제	주택구입자가 일정기간 거주한 경우 면제	매매차익을 다른 주택에 재투자한 경우 면제	2년 이상 거주한 경우 면제
자본세(capital tax)	1997년 폐지	2개의 세율과 상한선	2007년 폐지	2006년 폐지
재산세(property tax)	2000년 도입. 1%/3%	지방세:2%-7%	지방세: 일정 재산이상이면 SEK 1300-7000	지방세: 5%-22%

자료: Reiakvam and Solheim(2013: 9)와 고제현(2017)에서 정리.

넷째, 대출기준의 완화이다. 사민주의 국가들은 대출기준 완화와 금융혁신을 통해 대출 비용을 크게 감소시켰다. 특히 2000년 이후 대출시장의 자유화와 금융혁신의 결과 다양한 주택 담보대출 상품이 공급되어 보다 많은 사람들이 더 많은 대출을 받을 수 있게 되었다. 이러한 담보상품들에는 원금상환유예 대출(interest-only loan), 장기상환 대출, 주택담보신용대출(home equity lines of credit) 등이 포함되었다(Reiakvam and Solheim, 2013: 10). 특히 스웨덴과 덴마크는 원금상환 유예 대출 분야를 선도하였다. 가령 스웨덴의 경우 신규주택 구입가격 대비 주택담보대출 비중인 LTV는 2002년 60% 수준에서 2008년 70%를 넘어섰으며, 주택담보대출 기간도 2002년 49년에서 2009년에는 89년, 2013년에는 140년까지 연장되었으나(진미윤·김수현, 2017), 2016년 스웨덴 의회가 최장상환기간을 105년으로 제한하는 법을 통과시켰다.¹⁵⁾

15) 지속된 저금리도 주택구입비용을 줄이는데 기여하였다. 주택담보대출 이자율은 2009년대 6% 수준에서 점차 하락하여 2005년에는 3%대로 인하되었다. 2009년 금리는 역사상 가장 낮은 수준인 1.6%였고, 2010년에는 2%에 불과하였다. 구체적으로 대출금의 30%를 상환할 때까지 매년 대출금의 2%를 상환하는 구조이다. 이러한 저금리는 자연스럽게 주택담보대출에 대한 수요를 증가시키는데 일조하였다.

(2) 남부유럽 복지국가들의 주택소유와 담보대출 변동 원인

[표 8] 남부유럽 국가들의 2004-2014년 주택소유와 담보대출 비중 변화

(단위: %)

구분	그리스	이태리	포르투갈	스페인	평균
주택소유	74.4->74.0	69.0->72.9	64.0->74.9	85.0->78.2	73.1->75.0
주택담보대출	17.6->38.8	12.8->22.2	46.7->59.2	44.7->55.4	30.5->43.9

자료: <별첨 1>과 <별첨 2>에서 요약.

일반적으로 공공임대주택 비율이 높은 국가들은 민간임대주택 비율이 낮으며, 공공임대주택 비율이 낮은 국가들은 민간임대주택 비율이 높다. 그리고 전체 임대주택 부문의 비중은 자가 부문의 비중과 대체관계이다. 이태리, 그리스, 포르투갈, 스페인 등 남부유럽 국가들의 공통된 특징은 주택소유율이 매우 높은 반면에 민간임대와 공공임대를 포함하여 임대주택 전체의 비중이 낮다는 점이다. 남부유럽 국가들의 주택소유율은 2004년- 2014년 사이에 이태리와 포르투갈에서는 다소 증가하고 주택담보 대출 비중도 평균 10% 포인트 정도 증가하였지만 주택소유율이나 주택담보대출 모두 북유럽에 비해서는 낮은 편이고 변동 폭도 크지 않다. 왜 남부유럽에서는 사민주의 국가에 비해 변화의 정도가 적을까?

[표 9] 남부유럽 국가들의 주택소유와 임대 비율(2010년)

(단위: %)

구분	공공임대	민간임대	주택소유	기타	총계
스페인	2.4	13.5	78.9	5.1	99.9
포르투갈	2.0	18.0	73.0	7.0	100
그리스	0	21.7	73.2	5.1	100
이태리	5.5	16.3	67.2	11.0	100

자료: Pittini et al(2015)에서 정리.

첫째, 그것은 이들 남부유럽 복지국가들의 역사적 특성과 관련된다. 북유럽은 조기 도시화, 전쟁 피해 및 대규모 산업화로 인한 공공임대부문의 개발, 전후 복지국가의 다양한 복지혜택과 서비스의 확대 등을 통해 대가족이 제공해왔던 복지와 서비스의 필요성을 현저히 감소시켰다. 그러나 남부유럽의 주택환경은 이와 달랐다. 제2차 대전이 종결된 후에도 주택재고에 대한 피해가 상대적으로 적었으며, 인구의 대부분은 여전히 농촌 지역에 살며 농업에 의존하

고 있었다. 따라서 일부 포드주의적 산업이 점유한 지역 외에는 공공임대부문을 개발할 필요성이 적었으며 주거정책은 주택소유에 대한 지원이 지배적이었다(Allen, 2006: 252-253).

둘째, 남부유럽의 대가족제도는 주택수요의 증가를 억제하였다. 자원에 대한 별도의 접근방식이 부족했던 남부유럽 국가들에게 대가족, 혈연관계, 지역 간의 사회적 네트워크는 없어서는 안 될 중요한 요소였다. 그것은 개인적인 연결, 정서적인 연계, 교환 및 사교적 네트워크, 물물교환 및 비현금 경제를 바탕으로 한 친밀한 연대를 제공하였으며, 이는 후원주의적 정치체제(clientalism)와 분절적 노동시장이라는 정치경제적 조건에서 복지전달의 핵심적 기초를 형성하였다. 남부유럽의 대가족제도는 사회보장제도가 미비한 조건에서도 빈곤이 사회적 배제로 연결되지 않는지를 보여주는 대목이다.¹⁶⁾ 이태리는 부모와 거주하는 18-34세 젊은 세대의 비율이 66%로 EU국가들 중 가장 높은 국가이며, 포르투갈 역시 18-34세 사이 젊은 세대의 58%가 부모와 함께 거주하며 대부분 실업이나 임시 계약직 고용상태에 있고, 스페인은 18-35세 사이의 젊은 세대 중 55%가 부모와 함께 거주하고 있다(Pittini, 2015). 이러한 사실은 남부유럽 국가들에서 주택소유 절실하지 않고 수요가 크게 증가하지 않는 이유를 설명해준다.

셋째, 주택을 공급하는 방식도 주택시장의 발전을 억제하는데 기여하였다. 남부유럽에서 새로 형성된 가구를 위한 주택 확보에는 가족 구성원의 인력과 자원이 동원된다. 예를 들어, 포르투갈에서 주택의 자체 건축과정에서 가장 중요한 공헌은 가까운 친척으로부터 나온다. 부모, 형제 자매 및 가까운 친척들이 생활공간을 제공하고, 가족 토지를 이용토록 허용하며, 대출이나 노동력 측면에서 도움을 제공한다. 먼 친척이나 이웃, 친구들은 지방정부와 연결해 주거나, 교통수단 및 전기 기술 등을 제공하고, 공급 업체와의 가격할인을 도와주거나 직접 자금을 빌려주기도 한다. 한마디로 4개국 모두에서 가족의 현금과 비현금 자원의 이전이 활발하게 이루어지는 것이다(Allen, 2006: 272). 이러한 자가건축(self-promotion)와 자체 공급(self-provision)이라는 특성은 금융 의존도(대출 등)와 시장 의존도(주택구입) 뿐만 아니라 공적제도 의존도(공공임대주택)마저 낮추는 효과를 가져다주었다.

넷째, 저발전된 임대와 담보대출시장을 대신하여 가족 간 상속과 이전(증여)을 통한 주택확보가 이루어졌다. 비록 최근에 주택담보대출이 조금씩 증가하는 추세이지만 역사적으로 그 역할은 미미했으며, 공공임대는 여전히 빈약하고 민간임대시장은 비활성화되어 있다(Allen et

16) 예를 들어, 이탈리아 복지국가가 홀어머니에 대한 공식적인 지원을 하지 못했음에도 불구하고 독일이나 영국보다 가난한 사람이 적은 것은, 가족주의가 분절된 노동시장과 파편화된 소득유지 시스템 사이의 관계를 매개하는 역할을 하기 때문이다. 포르투갈에서는 장기 실업자의 50%가 가족으로부터 지원을 받으며, 단지 12%만이 실업 급여를 주요 수입원이라고 보고했다(Allen, 2006: 270).

al., 2004: 27-29, 52; Poggio, 2012: 54; EMF, 2012). 국가에 의한 주택정책의 기여와 시장에 의한 주택시장의 저발전을 메꾼 것은 세대 간 주택자산의 공유와 이전이었다(EMF, 2012; Delfani et al, 2014: 659). 임대로부터 자유로운 삶은 노인들의 재정적 부담을 줄여주었으며 자녀들의 주택비용을 덜어준다. 특히 상속과 증여를 통한 세대 간 주택이전은 연금과 같은 사회보험제도에 기여하지 못해 그로부터 배제되어 있는 비정규직 근로자들에게 간접적인 사회보장의 역할을 수행하였다(Poggio, 2006: 4; Poggio, 2012).¹⁷⁾

[표 10] 남부유럽 국가들의 주택의 세대이전* 비율(2010-2012)

(단위: %)

	네덜란드	덴마크	스웨덴	이태리	포르투갈	그리스	스페인
주택소유	55	60	61	71	75	74	82
임대전체	45	40	39	20	21	20	11
공공임대	35	20	21	4	3	0	1
세대이전	3.3	4.5	6.4	34.6	-	31.6	23.7

* 세대이전은 상속과 증여 등의 방식으로 주택을 취득한 50세 이상의 주택소유자.

자료: Poggio(2012).

다섯째, 남유럽 국가들에 공통된 저성장 추세와 엄격한 대출규제는 빈집 규모를 증가시키고 주택가격 인상을 억제시켰다.¹⁸⁾ 스페인에는 은행이 소유한 많은 빈집과 팔리지 않은 집들이 2011년 기준으로 약 70만 호가 존재하며, 금융위기 이후 2007년과 2012년 사이 주택가격이 20% 이상 떨어졌다. 포르투갈은 2011년까지 전체 주택재고의 19%에 해당하는 1백만 이상의 이차 주택(secondary housing)과 12.5%에 해당하는 빈집이 존재하는 것으로 알려졌다. 이태리는 2008년 이후 지금까지 경제위기가 주택시장과 대다수의 소득에 영향을 미쳤고, 은행이 대출 기준을 엄격히 관리한 결과, 주택매매 거래량은 감소하였고(-30%), 임대와 주택가격도 떨어졌다(-15%). 그리스는 2011년 주택조사 결과 전체 주거용 주택 중 35.5%가 이차주택이나 휴가주택(holiday home) 등 빈집에 해당한다. 그리스의 주택시장도 2008년 이후 불황

17) 주택은 남부유럽과 같은 사회복지 시스템에서 중요하고도 특별한 역할을 한다. 남부 4개국의 공통된 사회복지의 특징은 거의 독점적으로 연금 및 사회보장 이전에 의존하고 있으며, 교육 및 보건 부문이 취약하고, 개인 사회 서비스가 매우 부족한 반면 주택 정책은 주택 소유 증진에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 이러한 높은 주택소유는 과세를 통해 확장되는 복지국가에 반대하고 사적 방식의 연금, 건강, 교육을 선호하는 청년들에게 정치적 지지를 받고 있다. 왜냐하면 그들은 증세와 복지국가가 주택소유를 위한 저축과 자유로운 지출행위를 방해한다고 믿기 때문이다(Allen, 2006: 271).

18) 빈집 증가에는 이차주택(secondary house)의 규모도 한 몫 하고 있다. 이차주택은 지방에서 도시로의 이주와 관광개발 등의 이유로 증가하였다.

상태이며 과잉공급과 낮은 수요로 당분간 침체상태일 것으로 전망된다. 주택거래량도 2014년 대폭 감소했으며 2008년 이후 주택가격도 대폭 떨어진 상태이다(Pittini, 2015).

4. 결론

본 연구는 케메니와 캐슬즈 등이 주장한 주택소유와 사회복지 지출 간 상쇄(역)관계 가설이 현재에도 유효한지를 확인하기 위해 사민주의 레짐과 남부유럽 국가들을 포함한 4개 복지레짐의 주택소유와 세입 및 공공지출 간 관계를 살펴보았다. 그리고 위의 결과를 바탕으로 2004년 이후 주택소유율이 가장 크게 변화하고 있는 사민주의 국가들과 반대로 가장 안정된 모습을 보여주는 남부유럽 국가들을 대상으로 주택소유율의 변화와 안정 요인을 분석하였다.

연구결과, 첫째, 자료수집이 가능했던 2014년을 기준으로 보았을 때 주택소유와 공공지출 간 상쇄관계는 자유주의 레짐과 보수주의 레짐에서 확인되었다. 사민주의 레짐과 남부유럽 레짐에서는 공통적으로 주택소유율이 매우 높음에도 세입, 공공지출, 공적연금지출 역시 높게 나타났다.

둘째, 사민주의 레짐과 남부유럽 레짐의 2004-2014년 간 주택소유율, 담보대출, 연금, 노인빈곤율 변화는 매우 대조적이었다. 사민주의 국가들은 예상외로 주택소유율과 주택담보대출이 크게 증가했으며 주택의 상품화 경향을 보여주었다. 그러나 강제적인 공적연금과 공공지출 덕분에 노인빈곤율은 낮게 나타났다. 반대로 남부유럽 레짐의 경우에는 큰 변화없는 높은 주택소유율과 낮은 주택담보대출은 온전한 주택소유를 통해 前상품화 경향을 보여주었다. 노인빈곤율은 2004년에 비해 2014년에 감소되기는 하였지만 여전히 공식부문 중심의 연금 소득대체율로 인해 다른 복지레짐에 비해 상대적으로 높은 편이었다.

셋째, 사민주의 레짐과 남부유럽 레짐의 주택소유율 변동과 안정의 원인 역시 대조적인 특성을 지니고 있었다. 사민주의 레짐은 한편으로 신규주택과 공공임대주택 건설 투자를 축소하면서 다른 한편으로 주택소유 친화적인 자세와 관대한 대출정책을 시행함으로써 주택수요의 증가와 주택가격의 폭등을 유발하였다. 반대로 남부유럽 레짐은 풍부한 주택재고, 대가족 제도, 친인척 중심의 직접 건축 및 공급 방식, 가족 간 주택의 상속과 이전(증여) 덕분에 대출 등의 금융의존도와 주택구입 등의 시장의존도가 낮았고 나아가 공공임대주택의 필요성마저 부재했다. 특히 직접 건축과 상속에 의한 주택공급은 정규직 중심의 파편적인 사회보장제도

부터 배제되어 있던 주변부 근로자들과 저소득층에게 간접적인 생활안정망 기능을 수행한 것으로 판단된다.

2000년 이후 세계적 수준에서 진행된 양적완화의 결과로서 저금리와 대출 규제 완화는 전 세계에서 주택수요의 증가와 담보대출의 폭증을 불러왔고 이는 가계부채의 지속적인 증가로 이어졌다. 비록 주택소유와 공공지출 간 상쇄(역) 관계는 다행히 나타나지 않았지만 사민주의 국가들이 지금처럼 주택소유를 확대하는 주택정책을 지속하여 가계부채가 증가하고 주택가격이 상승할 경우 향후 사민주의 복지국가에 어떤 영향을 미치게 될지 관심을 가지고 지켜볼 필요가 있다. 그렇다고 前상품화되고 안정된 주택소유와 일부 정규직 중심의 연금제도에 의존하고 있는 남부유럽을 부럽게 바라볼 이유도 없다. 남부유럽 역시 주택소유와 공공지출 간 상쇄관계는 나타나지 않았지만 남부유럽은 공식적인 복지지출과 통계수치보다 그 내부에 안고 있는 정치경제적 부정과 민주주의의 결핍이 더 큰 문제이기 때문이다. 특히 가족주의는 다양한 차별과 사회적 배제를 완화시켜주는 긍정적 기능을 수행하는 것도 사실이지만, 장기적으로는 가족주의 자체가 기존의 차별과 모순을 재생산하고 그 해결을 위한 잠재적 노력의 필요성을 반감시키기 때문이다.

그동안 낮은 복지수준으로 인하여 주택을 소유하는 방식으로 노후를 대비해 왔고, 그 주택자금의 대부분을 대출과 신용에 의존해왔던 한국에서도 최근 주택정책 패러다임이 바뀌고 있는 듯 하다. 지금까지의 내집 마련을 촉진하는 정책에서 벗어나 최근에는 주택연금 확대, 연금형 매입임대, 엄격한 대출규제, 공공임대주택 공급 등 공공성을 강화하는 방향의 정책과 제도들이 소개되고 있다. 이러한 변화가 과연 우리나라의 빈곤과 소득보장, 가계부채와 실질적 가처분소득 증대 등 전체적인 복지의 향상에 어떠한 영향을 주게 될지 귀추가 주목된다.

■ 참고문헌 □

- 고제현(2017). 북유럽 국가들은 왜 가계부채가 많을까. 주택금융월보. 151(2017.2월호). 4-43.
- 신진욱(2011). 국제비교 관점에서 본 한국 주거자본주의 체제의 특성. 동향과 전망. 81. 11 2-155.
- 은민수(2017). 주택보유와 연금은 상쇄(보충)관계인가?: 복지레짐별 주택소유와 연금의 관계. 2017년 비판과 대안을 위한 사회복지학회 춘계학술대회 발표집.
- _____(2017). 뉴질랜드의 주택정책 개혁과정에서 공공임대 주택정책의 한계와 정파성에 따른 정책 비교. 사회복지학연구. 33(4). 241-268.
- 진미윤·김수현(2017). 꿈의 주택정책을 찾아서. 오월의 봄.
- Allen, Judith. (2006). Welfare regimes, welfare systems and housing in southern europe. International Journal of Housing Policy. 6(3). 251-277.
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T. & Padovani, L. (2004). *Housing and welfare in southern europe*. Oxford: Blackwell.
- Ansell, Ben. (2012). Assets in crisis: Housing, preferences and policy in the credit crisis. Swiss Political Science Review. 18(4). 531-537.
- _____. (2014). The political economy of ownership: housing markets and the welfare state. American Political Science Review. 108(2). 383-402.
- Castles, F. G. (1998). The really big trade-off: home-ownership and the welfare state in the new world and the old. Acta Politica. 33(1). 5-19.
- Castles, F. and Ferrera, M. (1996). Home ownership and the welfare state: is southern europe different?. European Society and Politics. 1(2). 163-185.
- Conley, D. and Gifford, B. (2006). Home-ownership, social insurance, and the welfare state. Sociological Forum. 21(1). 55-82.
- Delfani, Neda., Johan De Deken & Caroline Dewilde. (2014). Home-ownership and pensions: Negative correlation, but no trade-off. Housing Studies. 29(5). 657-676.
- Dewilde, Caroline and Raeymaeckers, Peter. (2008). The trade off between home ownership and pensions: Individual and institutional determinants of old - age poverty. Ageing and Society. 28(6). 805-830.
- Doling, John and Richard Ronald. (2009). home ownership and asset-based welfare. Journal of Housing and the Built Environment. 25(2). 165-173.
- _____. (2010). Property-based welfare and european homeowners: How would housing perform as a pension?. Journal of Housing and the Built Environment. 25(2). 227-241.
- Elsinga, M., Jones, A., Quilgars, D. & Toussaint, J. (2010). Households' perceptions on old age

and housing equity, DEMHOW(demographic change and housing wealth) Report WP2.
<http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-socialsciences/social-policy/DEMHOW/A4.pdf>.

- Esping-Anderson, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Fahey, T. (2003). Is there a trade-off between pensions and home-ownership? an exploration of the Irish case. *Journal of European Social Policy*, 13(2), 159-73.
- Fahey, T., Nolan, B. and Ma i tre, B. (2004). Housing expenditures and income poverty in EU Countries. *Journal of Social Policy*, 33(3), 437-454.
- Groves, R., Murie, A. & Watson, C. 2007. From tenants to home-owners: change in the old welfare states. R. Groves, A. Murie & C. Watson (Eds). *Housing and the new welfare state. Perspectives from east asian and europe*. UK: Ashgate Publishing, 177-193.
- Harloe, M. (1995). *The People's home? social rented housing in europe and america*. Oxford: Blackwell.
- Hobson and Seabrooke. (2007). *Everyday politics of the world economy*. Cambridge University Press.
- Hoeckstra, Joris. (2003). Housing and the welfare state in the netherlands: An Application of Esping-Andersen's typology. *Housing, Theory and Society*, 20(2), 58-71.
- Kemeny, J. (1980). Home ownership and privatisation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 4(3), 372-388.
- . (1981). *The myth of home ownership*. Routledge, London.
- . (1995). *From public housing to the social market.: Rental policy strategies in comparativePperspective*. London: Routledge.
- . (2005). "The really big trade-off" between home ownership and welfare: Castles' evaluation of the 1980 thesis, and a reformulation 25 years on. *Housing, Theory, and Society*, 22(2), 59-75.
- Lowe, S. G., Searle, B. A. & Smith, S. J. (2011). From housing wealth to mortgage debt: The emergence of Britain's asset-shaped welfare state. *Social Policy & Society*, 11(1), 105-116.
- Malpass, Peter. (2008). Housing and the new welfare state: wobbly pillar or cornerstone?. *Housing Studies*, 23(1), 1-19.
- Pittini, A., Laurent Ghekiere, Julien Dijol and Igor Kiss. (2015). *The state of housing in the EU*. Housing Europe. The european federation for public, cooperative and social housing. Belgium: Brussels.
- Poggio, T. (2006). Different patterns of home ownership in Europe. In conference, Home ownership in Europe: Policy and research issues, 23/24 November 2006 - Delft, The Netherlands.

- Poggio, T. (2012). The housing pillar of the mediterranean welfare regime: Relations between home ownership and other dimensions of welfare in Italy. R. Ronald & M. Elsinga (eds). *Beyond Home Ownership, Housing, Welfare and Society*. London: Routledge. 51-67.
- Reiakvam, L. K., & Solheim, H. (2013). *Comparison of household debt relative to income across four Nordic countries*. Norges Bank, http://www.norges-bank.no/pages/93708/Staff_memo_2013_05_eng.pdf.
- Rima A. Turk. (2015). *Housing price and household debt interactions in Sweden*. IMF working paper. WP15/276.
- Ritakallio, V.-M. (2003). The importance of housing costs in cross-national comparisons of welfare (state) outcomes. *International Social Security Review*, 56(2), 81-101.
- Sunders, Peter. (1990). *A nations of home owners*. London: Unwin Hyman.
- Sherradan, Michael. (1991). *Assets and the poor: A new american welfare policy*. Armonk, NY: Sharpe.
- Schwartz, Herman and Seabrooke, Leonard. (2008). Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states and the new politics of housing. *Comparative European Politics*, 6(3), 237-261.
- Mary Ann Stams. (2010). Housing and welfare policy-changing relations? A cross-national comparison. *Housing, Theory and Society*, 27(1), 64-75.

인터넷자료

- Australian Bureau of Statistics, 2011. "Housing tenure data in Census".
- EMF (2012) <http://www.hypo.org/Content/default.asp?PageID¼414>
- Eurostats.
- EU Housing Statistics 2004.
- European Mortgage Federation. "Hypostat 2005"
- European Mortgage Federation. "Hypostat 2015"
- Luxembourg Income Study(LIS).
- OECD Statistics.
- OECD Pension at a Glance 2005.
- Statistics Canada, 2013. "Canada at a Glance 2015: Housing"
- Statistics New Zealand. "2013 Census QuickStats about national highlights".
- United States Census, 2014. <http://www.census.gov/housing/hvs/data/ann14ind.html>.

◀ Abstract ▶

The home ownership, public expenditure and change of home ownership rate

Min-Su, Eun

The study checked whether the trade-off relationship between the home ownership and welfare by Kemeny and Castles was still valid in four welfare regimes, and analysed the factors of change and stability on rate of home ownership between social democratic states and southern european states. Based on the results of the study, the relationship between housing ownership and public expenditure was confirmed only in the liberal welfare regime and in the conservative welfare regime, as evidenced by the 2014 data collection. Second, social democratic states have dramatically increased housing mortgage loans and showed signs of housing commodification but southern european states have showed pre commodification of housing, maintained comparatively whole home ownership and low mortgage loans.

Third, social democratic states has resulted in a rise in housing demand and housing prices, through reduced new housing and social rented housing construction, home ownership friendly taxation and generous lending policies, but southern european states have maintained a stable housing demand and housing prices thanks to the rich housing stocks, extended family, self provision and self promotion by close relatives, and intergenerational inheritance and transfers of housing. Although sequence of the equity ownership and welfare are still unclear, it is not a rational alternatives to induce housing ownership through large mortgage loans.

key words: home ownership rate, mortgage, public expenditure, trade-off, social democratic regime, southern europe.

◆ 2017. 7. 21. 접수 / 2017. 12. 7. 1차수정 / 2017. 12. 14. 게재확정

별첨 1)

[표 1] 2004년 레짐별 주택과 연금 관련 지표들

	국가	주택소유율	주택담보 대출부채 (GDP 대비)	공적연금지출 (GDP 대비)	연금소득대체율
자유주의	호주	72.0	42.2	4.9	52.4
	캐나다	64.0	27.8	3.7	57.1
	영국	69.0	67.3	5.6	47.6
	미국	68.0	49.0	5.1	51.0
	평균	68.3	46.6	4.8	52.0
보수주의	오스트리아	56.0	19.9	10.5	93.2
	프랑스	54.0	25.3	10.4	68.8
	독일	40.0	51.0	8.8	71.8
	룩셈부르크	69.3	33.7	5.2	109.8
	평균	54.8	32.5	8.7	85.9
사민주의	덴마크	51.0	85.6	8.1	54.1
	핀란드	60.0	26.2	8.0	78.8
	노르웨이	78.0	53.1	6.6	65.1
	스웨덴	41.0	53.3	9.0	68.2
	평균	57.5	54.6	7.9	66.6
남부유럽	그리스	74.4	17.6	10.0	99.9
	이태리	69.0	12.8	11.3	88.8
	포르투갈	64.0	46.7	8.2	79.8
	스페인	85.0	44.7	6.3	88.3
	평균	73.1	30.5	9.0	89.2

출처: 주택소유율은 Judith Allen, EU Housing Statistics 2004. 호주, 캐나다는 OECD Statistics. Pietro Catte 외(2004). OECD Economic Studies #38.

주택담보대출은 'Hypostat 2005', European Mortgage Federation. 공적연금지출은 OECD Statistics. 연금소득대체율은 OECD Pension at a Glance 2005. 52. Net pension replacement rate, Male, 1.00 of AW 기준, 노인빈곤율은 Luxembourg Income Study(LIS)와 OECD Statistics.

별첨 2)

[표 2] 2014년 레짐별 주택과 연금관련 지표들

	국가	주택소유율	주택담보 대출부채 (GDP 대비)	공적연금지출 (GDP 대비) (2013)	연금소득대체율
자유주의	호주	67.0	99.0	4.9	58.0
	캐나다	67.6	62.4	4.1	47.9
	영국	64.4	75.0	6.5	28.5
	미국	64.5	67.6	6.3	44.8
	평균	65.9	76.0	5.5	44.8
보수주의	오스트리아	55.7	27.5	12.2	91.6
	프랑스	65.0	43.3	12.6	67.7
	독일	52.5	42.4	8.2	50.0
	룩셈부르크	72.5	50.7	6.7	88.6
	평균	61.4	41.0	9.9	74.5
사민주의	덴마크	63.3	114.0	10.1	66.4
	핀란드	73.2	43.7	11.4	63.5
	노르웨이	84.4	75.8	7.6	60.2
	스웨덴	69.3	78.8	9.6	55.8
	평균	72.6	78.1	9.7	61.5
남부유럽	그리스	74.0	38.8	15.1	66.7
	이태리	72.9	22.2	13.7	69.5
	포르투갈	74.9	59.2	12.1	73.8
	스페인	78.2	55.4	9.5	82.1
	평균	75.0	43.9	12.6	73.0

* 출처: 주택소유율은 Eurostat와 OECD Statistics. 주택담보비율은 'Hyostat 2015', European Mortgage Federation. 호주와 캐나다는 OECD Statistics. 2014. 노인빈곤율은 Luxembourg Income Study(LIS). 프랑스, 스웨덴, 캐나다의 노인빈곤율은 2013년 OECD Statistics. 포르투갈은 2013년 LIS. 공공지출은 OECD Statistics. 공적연금 소득대체율은 OECD Statistics의 Net pension replacement rate, Male, 1.00 of AW 기준.