

악순환 이론의 관점에서 본 주택정책 주택분양 제도를 중심으로

주 재 복*

1. 머리말

1) 문제의 제기 및 연구의 목적

현대사회는 매우 복잡하고 다원화된 사회이며 문제의 성격 또한 복잡한 양상을 띠고 있다. 대부분의 경제문제가 시장기구를 통하여 해결되는 시장경제 체제하에서의 정부의 역할이란 사유재산의 보호와 사회질서의 유지, 그리고 자유로운 사적 계약의 보장으로 국한되었으나, 시장의 실패(*Market Failure*)가 발생하고 배분적 형평의 문제가 심각하게 대두되고 있는 현대사회에서는 정부의 직접적인 시장개입의 필요성과 정부의 역할이 매우 증대되고 있다(백완기, 1989 : 481~494). 그러나 정부의 개입과 정부의 정책 또한 오차

*행정문제연구소 연구원

(*Error*)의 가능성을 배제하지는 못한다(김영평, 1982 : 209).

현대사회의 여러 가지 문제 중에서 주택문제는 우리 사회의 가장 심각한 문제 중의 하나이며, 정부에서도 이를 해결하기 위하여 주택시장에 직접 개입하여 해결책을 모색하고 있다. 일반적으로 주택문제는 절대량 부족에서 오는 주택보급률의 저하와 주택가격의 높은 상승률 문제로 크게 나눌 수 있다.

주택문제를 해결하기 위하여 정부는 많은 정책을 수립하여 시행해 오고 있다. 특히 1982년부터는 주택시장에 직접 개입하여 주택분양가를 규제하고 있으며, 1988년 주택 200만 호 건설계획을 발표하여 조기에 달성하는가 하면, 1993년부터 시작되는 제 7차 경제사회발전계획에서는 250만 호 건설계획을 발표하는 등 주택보급률 향상과 주택가격 안정을 위하여 계속적으로 노력해 오고 있다. 그러나 주택문제가 워낙 복잡하고 만성화된 문제여서 쉽사리 해결의 기미가 보이지 않고 있는 실정이며, 오히려 정부의 개입과 더불어 점점 악화되는 경향까지 보이고 있다. 즉, 정부가 주택시장에 직접 개입한 정책의 대표적인 예인 분양가 규제 정책과 채권입찰 제도가 오히려 주택문제를 악화시켜 왔다는 비난을 받고 있다.

따라서 이 글에서는 다음과 같은 질문을 다루고자 한다.

첫째, 정부가 계속적으로 주택정책을 실시하면서 주택문제를 해결하려고 노력하고 있음에도 불구하고 대도시를 중심으로 계속해서 주택보급률은 저하되고 주택가격이 상승하는 이유는 무엇인가? 둘째, 계속적으로 악화되고 있는 주택문제를 설명할 수 있는 기제(*Mechanism*)는 없는가? 셋째, 주택문제를 해결하기 위하여 정부에서 실시하고 있는 주택분양 제도, 특히 분양가 규제정책과 채권입찰 제도가 주택문제에 어떤 영향을 끼치고 있는가? 넷째, 주택문제에 대한 새로운 대안은 없는 것인가?

이러한 질문에 대해서 여러 가지 설명이 가능하겠지만 이 글에서는 사회심리학적 이론인 악순환(*Vicious Circles*) 이론을 도입하여 주택문제를 이해하는 하나의 분석틀을 제시하고, 이를 바탕으로 앞에서 제기한 문제들에 대한 해결책을 도모해 보고자 한다.

2) 연구의 범위 및 방법

이 글에서는 악순환 이론에 관련된 기존의 국내·외 연구 문헌을 중심으로 주택문제를 보는 하나의 분석틀을 제시한다. 그리고 정부가 주택시장에 직접 개입하여 분양가를

규제하기 시작한 1978년부터 채권입찰제를 실시한 1983년을 거쳐 현재까지의 주택분양 제도와 주택정책에 관한 정부 자료, 간행물, 관련 법규, 그리고 주택정책에 관련된 기존의 논문과 기타 신문, 잡지 등을 수집 조사하여 이 글의 분석틀로 분석해 본다. 이 연구는 사례 분석적 방법을 이용한다.

2. 이론적 배경 : 악순환 이론을 중심으로

사회체제의 기본적인 요소는 인간의 행위인데 이러한 인간행위는 개인 행위자(*an individual actor*), 상황(*a situation to act upon*), 목적(*actor's purpose*), 활동(*activity itself*) 등을 포함하는 개념이다(Masuch, 1985 : 15). 사회체제에서 발생하는 사건(또는 요소)들은 이와 같은 인간행위들로 구성되어 있으며 각각의 행위들은 상호 인과관계적으로 존재한다. 이러한 행위들간의 인과관계는 고리(*Loops*)의 형태로 존재하며 행위고리들이 하나의 연결망(*networks*)을 이룰 때 우리는 이것을 체제(*a system*)라고 말한다(Masuch, 1985 : 15).

행위고리에 대한 이론적인 분석은 주로 사이버네틱스(*Cybernetics*)에서 다루어 왔는데 그들은 환류고리(*Feedback loops*)라는 개념을 사용하여 부정적 환류고리(*Negative feedback loops*)와 긍정적 환류고리(*Positive feedback loops*)로 나누고 있다(Masuch, 1985; 조철욱, 1989 : 108). 부정적 환류란 자기수정(*Self-correcting*)과 자기균형을 유지할 수 있어 체제를 안정적으로 이끄는 고리로 자동 온도조절 장치와 같은 것을 말하며, 긍정적 환류란 자기강화(*Self-reinforcing*)로 자기수정이 제대로 일어나지 않아 체제를 불안정적으로 이끄는 고리를 말하는데, 전자를 일탈상쇄(*Deviation-counteracting*), 후자를 일탈증폭(*Deviation-amplifying*) 고리라고 부른다. 일탈증폭고리는 Wender(1968 : 309~324)에 의해 악순환이라는 개념으로 설명되고 있으며, Rubin과 Brockner(1985)에 의해서 함정(*Entrapment*)이라는 개념으로 표현되기도 한다. 이러한 개념들은 체제의 운명을 설명하는 데 매우 유용한 도구이다. 악순환은 체제에 심각한 위협을 가져온다. 이것은 조직의 경우 조직의 쇠퇴와 붕괴를 가져오며 정책의 경우에는 정책의 실패나 정책문제의 심각한 악화를 가져온다.

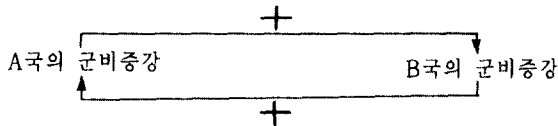
악순환 이론은 관련성이 있는 행위(사건 또는 요소)들 사이를 화살표로 연결시키고 사

건간의 관계를 플러스(+) 또는 마이너스(-)로 표시함으로써 출발한다(Weick, 1979 : 71). 여기서 + 기호는 연결된 두 사건이 동일한 방향으로 변화됨을 의미하며, - 기호는 연결된 두 사건이 서로 다른 방향으로 변화하는 것을 의미한다. 그리고 이 때 두 사건 사이의 관계는 상호의존적, 종속적 또는 독립적일 수 있다.¹⁾ 이와 같이 행위들을 연결했을 때 + 부호로만 되어 있거나 - 부호가 짝수개로 이루어진 인과고리(Causal loops)를 일탈증폭 고리 또는 악순환 고리라고 한다(Weick, 1979 : 72~74). 가장 전형적인 악순환 고리는 다음과 같은 두 가지의 형태가 있다.

첫째, 정(正)의 고리로 연결된 악순환 고리는 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다(Masuch, 1985 : 16). 이 그림은 A국의 군비증강은 적대국인 B국의 군비증강을 가져오고, 다시 B국의 군비증강은 A국의 군비증강을 가져오는 악순환 고리가 계속된다는 것을 설명한다.

둘째, 부(負)의 관계를 가지는 악순환 고리는 <그림 2>와 같이 나타난다(Weick, 1979 : 73). 이 그림은 토론과정에서 토론이 지루하면 지루할수록 토론에 대한 이해도가 떨어지며, 토론에 대한 이해도가 떨어지면 떨어질수록 점점 더 지루함을 느끼게 된다는 것

<그림 1> 정의 고리의 악순환



<그림 2> 부의 고리의 악순환



1) 상호의존적이란 어떤 변수 또는 요소를 향해 화살표가 들어가기도 하고 다른 변수를 향해 화살표가 나오기도 하는 변수를 말하고, 종속적이란 들어가는 화살표만 있고 나오는 화살표가 없는 변수를 말하며, 독립적이란 나가는 화살표만 있고 들어오는 화살표는 없는 변수를 말한다. 일반적으로 변수는 상호의존적인 경우가 많다(Weick, 1979 : 72).

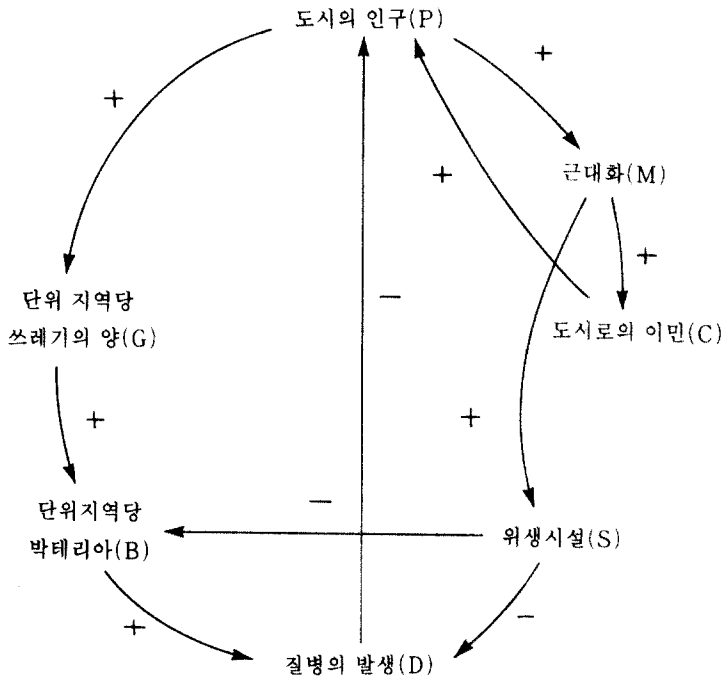
이다.

그러나 하나의 체제는 위와 같이 두 사건 사이의 인과고리로만 구성되어 있는 것이 아니다. 실제 현실에서의 인과고리는 여러 개의 인과고리들로 구성되어 있어서 이것보다 훨씬 더 복잡한 구조를 띠게 된다. <그림 3>은 이와 같은 복잡한 형태의 인과고리를 설명하고 있다(Weick, 1979 : 75).

이 인과고리(체제)가 일탈상쇄의 특징을 가지는지, 또는 일탈증폭의 특징을 가지고 있는지를 분석하는 방법에는 고리의 중요성이 동일하지 않다는 가정에서 찾는 방법과 고리의 중요성이 동일하다는 가정에서 찾는 두 가지 방법이 있다(Weick, 1979 : 74~77).

첫번째로 고리의 중요성이 동일하지 않을 때에는 가장 중요한 인과고리가 무엇인지를 찾아냄으로써 알 수 있다. 즉, 가장 중요한 인과고리가 일탈증폭의 특징을 가지면 그 체제의 운명은 자기수정을 할 수 없는 불안정한 체제로, 일탈상쇄의 특징을 가지면 그 체

<그림 3> 복잡한 형태의 악순환 고리



체는 안정적인 체제로 간주하는 것이다. 여기서 고리의 중요성은 체제 내의 각 요소들이 지닌 투입과 산출의 숫자를 근거로 한다. 즉, 투입과 산출의 숫자가 많은 요소가 중요한 요소이다.

앞의 〈그림 3〉에서 보면 P, M, S, B, D가 투입과 산출의 숫자가 세 개 또는 네 개로서 가장 많으므로 중요한 요소임을 알 수 있고, 이들 요소로 연결되어 있는 고리 $P \xrightarrow{+} M \xrightarrow{+} S \xrightarrow{-} B \xrightarrow{-} D \xrightarrow{+} P$ 의 고리는 - 부호의 갯수가 짝수개이므로 일탈증폭 고리의 특성을 가진다. 따라서 이 체제는 결국 붕괴될 것이라는 예측을 할 수 있게 된다.

두번째 방법인 고리의 중요성이 동등하다는 가정하에서 출발할 때에는 체제 자체에 - 부호를 짝수개 가진 고리가 몇 개인지를 세어 보아서 - 부호를 짝수개 가진 고리의 갯수가 홀수개이면 그 체제는 일탈상쇄의 특성을 가지는 체제로, - 부호를 짝수개 가진 고리의 갯수가 짝수개이면 일탈증폭의 특성을 가지는 체제로 파악하는 것이다. 이것은 전체 고리에서 - 부호의 관계를 세어 보아도 알 수 있다.²⁾ 즉, 전체 고리 내에 - 부호의 관계가 짝수개이면 일탈증폭의 특성을 지닌다.

앞의 〈그림 3〉에서 보면 이 체제에는 네 개의 고리가 있음을 알 수 있다. 이 중에서 $P \xrightarrow{+} G \xrightarrow{+} B \xrightarrow{+} D \xrightarrow{-} P$ 로 이루어진 고리만 - 부호가 홀수개인 고리이므로 이 체제는 일탈상쇄의 특성을 가진다. 또한 전체고리에 - 부호가 몇 개인지를 알아 보는 것으로 보아도 이 고리에는 모두 다섯 개의 - 부호가 있으므로 역시 일탈상쇄 고리라는 것을 알 수 있다.

결국, 가정을 어떻게 하느냐에 따라 예측이 달라짐을 알 수 있다. 그러나 이러한 두 가지 예측은 모두가 타당하지만 일반적으로 각 요소들의 중요도는 동일하지 않으며, 설사 동일하다고 하더라도 시간이 지나고 고리가 순환함에 따라 요소의 중요도는 변하게 되므로 첫번째 방법의 경우처럼 불안정한 체제로 간다고 볼 수 있다.

그러면 일탈증폭 고리, 즉, 악순환 체제를 안정적인 체제로 변화시킬 수는 없는가? 인과고리를 변화시키는 방법에는 여러 가지가 있지만(Weick, 1979 : 79~80, 85~86) 여기서는 세 가지만 소개하기로 한다.

첫째, 하나의 새로운 변수를 추가하거나 기존의 어떤 변수를 제거함으로써 악순환 체

2) 이 때 - 부호가 둘 이상의 고리에 관계되어 있으면 관계되어 있는 고리의 갯수만큼 세어야 한다.

제를 변화시킬 수 있다. 둘째, 인과관계의 방향을 변화시킬 수 있다. 즉, 인과관계의 방향을 역전시키거나 그 방향을 제거함으로써 악순환 체제를 변화시킬 수 있다. 셋째, 연결부호의 관계를 변화시킬 수 있다. 즉, - 부호를 + 부호로, 또는 + 부호를 - 부호로 변화시킴으로서 악순환 체제를 변화시킬 수 있다.

결국, 악순환에 빠진 체제는 그 체제에 새로운 변화를 주지 않는 한 계속해서 악순환을 지속하게 될 것이므로 조직의 경우에는 조직의 쇠퇴와 붕괴를, 정책의 경우에는 정책실패나 정책문제의 악화를 가져오게 된다.

3. 우리 나라 주택문제의 특성과 악순환

여기서는 우리 나라의 주택문제가 계속해서 악순환을 거듭하면서 주택문제가 악화되어 가는 과정을 나타내는 분석틀을 제시해 보고자 한다. 이를 위하여 먼저 우리 나라 주택시장의 특징을 살펴본 다음, 주택문제가 악화되는 과정을 앞에서 설명한 악순환 고리를 이용하여 분석해 보기로 한다.

1) 우리 나라 주택시장의 특성

우리 나라 주택시장의 가장 큰 특성은 매우 낮은 주택보급률과 높은 가격상승, 그리고 이로 인한 투기의 존재라고 할 수 있다. <표 1>에서 보듯이 1988년 이후 정부의 주택 200만 호 건설 계획에 힘입어 주택보급률이 약간 상승하는 경향을 보이고 있지만 도시 지역에서는 아직까지 저조한 비율을 나타내고 있으며, 앞으로 이와 같은 대량공급 계획이 성취되지 않는 한 주택보급률은 크게 향상되지 않을 것이다.

이러한 주택 보급률은 평균적인 주택의 보급률을 보여 주는 것인데 <표 2>에서와 같이 자가거주 비율³⁾을 보면 서울과 도시지역의 경우 남의 집에 살고 있는 가구가 전체의 약 60%를 보이고 있으며, 이는 우리 나라의 주택문제가 얼마나 심각한가를 잘 반영해 주

3) 주택보급률은 1가구 1주택을 전제로 한 것이다. 그러나 현실적으로는 1가구 다주택 소유자가 많다. 자가거주 비율은 남의 집이 아닌 자기 소유의 집에 살고 있는 비율을 말한다.

고 있다.

주택보급률의 문제와 더불어 또 하나의 문제점은 주택가격의 급격한 상승문제인데, 그 동안 우리 나라는 만성적인 초과수요 현상과 투기적 수요 때문에 주택가격이 크게 상승하였으며, 특히 1987년 이후에는 폭등 상황으로 이어져 국민경제에 심각한 혼란을 초래하고 있다.

주택가격의 상승은 근본적으로 주택의 공급이 수요를 따라가지 못하여 발생한다고 볼 수 있다. 주택시장에 있어서 주택공급을 제약하는 가장 큰 문제 중의 하나는 택지비, 자

〈표 1〉 우리나라 주택 보급률의 추이

연 도	1966	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
전 국	75.3	78.2	74.4	71.2	69.8	69.7	69.2	69.4	70.9	72.1	74.2
도 시	63.1	58.2	56.3	59.2	57.8	58.5	59.2	60.2	60.4	-	-

주 : 1989년 도시통계는 《국토정보》(1992. 2), 1990년과 1991년은 《서울 신문》(1992. 4. 23).
 자료 : 한국주택은행, 《주택금융》(1991. 12), 제138호.

〈표 2〉 자가거주 비율 추이

지역	연도	1960	1970	1975	1980	1985	1990
전 국		79.1	68.2	63.1	58.4	53.6	50.6
시 부		63.1	47.4	44.8	42.0	41.3	41.6
서 울		56.5	46.8	45.2	43.5	41.1	-

주 1 : 서울은 국토개발연구원, 《주거기준설정에 관한 연구》(1986).
 자료 : 경제기획원, 《한국의 사회지표》(1991).

〈표 3〉 지가상승과 다른 경제지표와의 비교

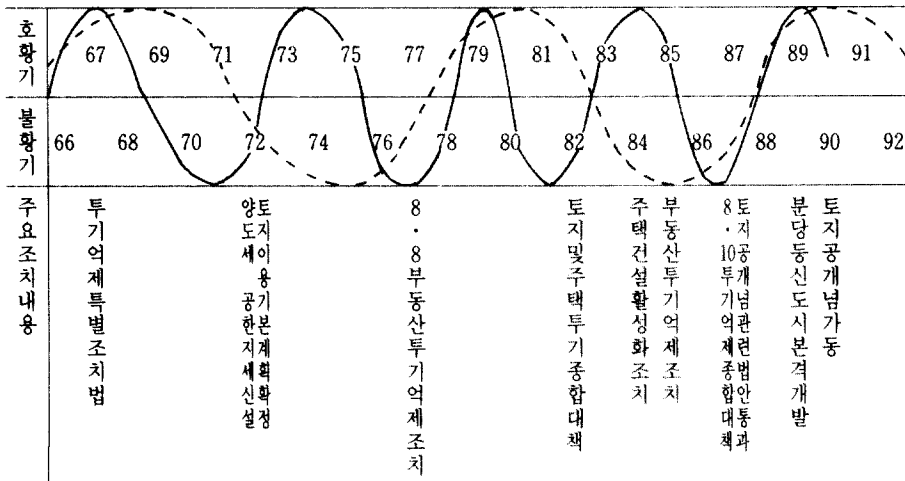
	1975	1980	1983	1985	1987	1988	총증가율
지 가(전국)	100.0	328.1	440.5	533.5	656.5	839.0	8.4배
지 가(도시)	100.0	433.3	766.4	1025.0	1131.1	-	-
주 택 가 격	100.0	355.3	328.7	397.0	400.8	466.5	4.7배
실질국민소득	100.0	142.1	178.6	204.2	256.9	287.9	2.9배
소 비 자 물 가	100.0	220.9	297.2	311.5	329.9	353.3	3.5배

자료 : 토지공개념연구위원회 연구보고서(1989).
 김태동 · 이근식 공저, 《땅》(서울 : 비봉출판사, 1990), 15쪽.

재비, 인건비 등 요소가격의 꾸준한 상승이라고 할 수 있다(한국주택사업협회, 1991 : 21~45). 특히 <표 3>에서 보듯이 지가의 급격한 상승은 주택공급의 가장 큰 저해 요인으로 작용하고 있다. 이와 아울러 분양가의 규제로 주택공급업자들의 상대적 이익은 감소하고 또한 0.1~0.4에 불과한 낮은 주택공급의 가격 탄력성 때문에 주택공급은 상대적으로 위축되어 왔다(한국주택은행, 1991. 12 : 35~50).

주택문제는 주택정책과도 밀접한 관련을 보인다. 우리 나라의 주택가격 상승 형태를 보면 지속적이면서도 계단식 또는 개구리 뛰는 식의 급격한 상승 형태를 보인다. <그림 4>에서 보듯이 정부의 각종 시장개입 정책이 주택문제와 밀접한 관련이 있음을 잘 나타내 주고 있다. 즉, 우리의 주택시장은 정부개입의 영향으로 경기과열→진정책→경기침체→부양책→경기과열의 악순환이 계속되어 온 것이다. 결국 우리 나라의 주택문제는 총수요의 급격한 증가와 유효수요의 편중화, 주택의 지역 편중성, 그리고 투기적 수요의 보편화 및 수요의 불안정성 등의 수요적 특징과 요소가격의 급격한 상승과 같은 공급적 요소에 정부의 개입 등이 결합하여 발생한 복합적인 문제임을 알 수 있다.

(그림 4) 부동산 경기의 순환과 주택정책의 흐름



자료 : 한상진·한상연, 《알기 쉬운 집의 경제학》 (서울 : 실천문화사, 1990), 103쪽.

주 : - - - - 대순환, ————— 소순환

2) 우리 나라 주택시장의 가격결정 기제와 주택문제의 악순환

주택시장은 매우 복잡한 요소들간의 상호작용으로 구성되어 있는 곳이기 는 하지만 수요와 공급이 일치하는 곳에서 가격이 형성되는 것은 일반시장과 같다. 일반적으로 재화의 가격은 합리모형에서의 가정(March and Simon, 1958 : 137)과 완전경쟁시장의 전제조건(백완기, 1989 : 482~483)이 충족된다면 수요와 공급이 일치하는 점에서 형성된다. 즉, 완전경쟁시장하에서 가격과 공급 및 가격과 수요의 관계는 일탈상쇄의 특성을 지니고 있어서 자기균형과 자기수정이 가능한 인과고리를 형성하게 된다.

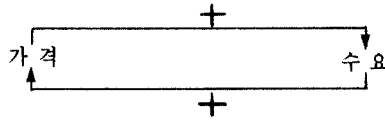
그러나 우리 나라 주택시장의 가격결정 기제를 살펴보면, 앞에서 살펴본 바와 같이 주택이라는 재화의 특성과 우리 나라 주택시장의 특수성 때문에 완전경쟁시장하에서의 가격결정 기제가 제대로 작동하지 않음을 발견할 수 있다. 그러면 우리 나라 주택문제에 관련되는 요인(변수)들간의 인과관계는 어떤 인과고리를 형성하고 있는가?

먼저 일반적으로 가격과 공급의 관계는 일탈상쇄의 특성을 지니고 있다고 생각한다. 그러나 우리 나라 주택시장의 경우 공급의 증가는 가격⁴⁾의 하락을 가져오지만(- 관계), 가격의 상승은 공급⁵⁾의 증가에 거의 영향을 미치지 못하는 특수한 관계를 보이고 있다. 이것은 앞의 <표 1>과 <표 2>에서 보았듯이 급격한 경제성장으로 인한 인구의 도시집중과 핵가족화로 항상 초과수요가 발생하고 있으며, 요소가격의 꾸준한 상승(한국주택사업협회, 1991 : 21~45)과 매우 낮은 공급의 가격 탄력성(한국주택사업협회, 1991 : 54~55; 한국주택은행, 1991.12 : 35~50) 등으로 인하여 가격의 상승이 즉시 공급으로 연결되지 않기 때문이다. 이와 같은 영향은 수요와 공급과의 관계에도 영향을 미치게 된다. 즉, 우리 나라 주택시장의 경우 수요가 증가하여 가격이 상승해도 공급은 가격의 영향을 거의 받지 못하고 있으며, 항상 초과수요가 존재하기 때문에 공급은 상대적으로 감소하는 관계(- 관계)를 형성하고 있다.

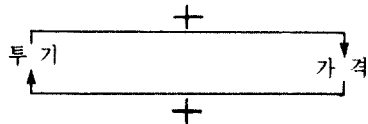
4) 가격은 실제 주택시장에서 거래되는 가격을 말한다. 따라서 분양가격 또는 규제가격과는 구별된다.

5) 주택공급은 서울 등 투기과열 지구에서 판매를 목적으로 내놓거나 주택 공급업자가 신규로 분양하는 민간 아파트를 말하는 것으로 상대적인 공급 능력을 의미한다. 따라서 공급이 감소한다는 의미는 수요가 100이고 공급이 80인 상태에서 수요가 10만큼 더 늘어나면 그 격차가 20에서 30으로 더 늘어난다는 것을 의미한다.

〈그림 5〉 가격과 수요와의 인과고리



〈그림 6〉 투기와 가격 간의 인과고리

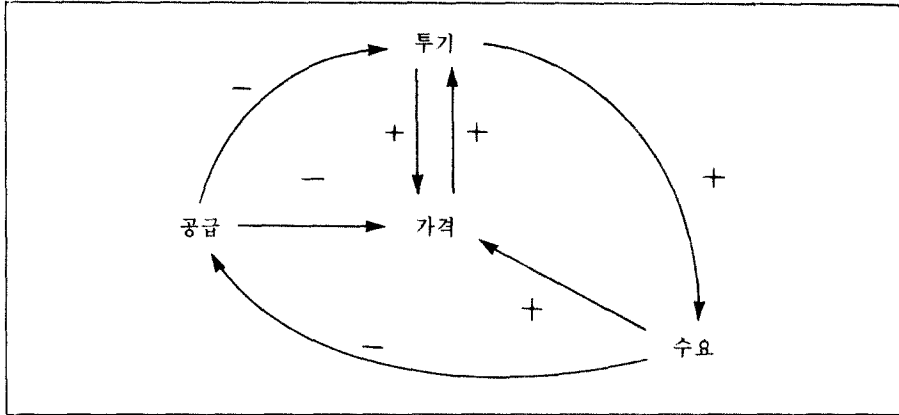


또한 수요는 일반적으로 가격과 일탈상쇄의 특성을 지닌다고 생각하지만 우리 나라 주택시장의 경우는 사정이 다르다. 즉, 가격과 수요의 관계를 보면 아래의 〈그림 5〉와 같이 나타난다. 이것은 인플레이션 헷지(*Inflation hedge*)가 예상되고 주택가격이 더욱 상승하게 될 전조가 보인다면 물가방어 수단으로써 구매자들은 비싸도 주택을 구입하려 하고, 여기에 투기가 개입하여 수요는 오히려 증가하기 때문이다(최태량, 1990 : 388). 따라서 우리 나라 주택시장에서의 수요와 가격 관계는 전형적인 일탈증폭의 특성을 가진 악순환 고리를 이루고 있다.

이와 같은 수급상의 불균형과 지속적인 가격상승, 그리고 주택이라는 재화가 가지는 재산형성의 기능(최태량, 1990 : 395) 등으로 투기가 발생하고 있는데, 일반적으로 투기와 가격은 〈그림 6〉과 같은 인과고리를 이룬다. 즉, 우리 나라 주택시장에서 투기적 가수요와 가격과의 관계는 전형적인 일탈증폭의 악순환 고리로 자기수정이 불가능한 불안정한 관계를 형성하고 있다. 이와 아울러 투기적 가수요와 수요 및 공급의 관계는 일반적으로 공급이 감소할수록 투기는 증가하며(- 관계), 투기가 증가할수록 수요는 증가하는 관계(+ 관계)를 이루고 있다.

지금까지 설명한 내용을 종합해 보면 주택문제는 수요, 공급, 가격 및 투기적 가수요 사이의 상호결합된 인과고리로 파악이 가능하다는 것을 알 수 있다. 〈그림 7〉은 지금까지 설명한 주택문제에 관련된 요소들 사이의 인과관계를 종합하여 하나의 인과고리로 나타낸 것이다.

(그림 7) 주택문제의 인과고리



이 체제에는 다음과 같은 네 개의 인과고리가 존재한다.

- 첫째, 투기⁺→가격⁺→투기
- 둘째, 투기⁺→수요⁺→가격⁺→투기
- 셋째, 투기⁺→수요⁻→공급⁻→투기
- 넷째, 투기⁺→수요⁻→공급⁻→가격⁺→투기

그러면 이 체제는 일탈증폭의 특성을 가지는가 일탈상쇄의 특성을 가지는가? 어떤 체제가 악순환인지 아닌지를 알아보는 방법에는 두 가지가 있다고 하였다.

첫째, 고리의 중요성이 동일하지 않다면, 투입과 산출이 가장 많은 요소들로 이루어진 고리의 특성에 따른다고 하였다. 이 체제에서는 중요도의 측정수단인 투입과 산출의 갯수가 투기와 가격이 네 개, 그리고 수요와 공급이 세 개이므로 투기와 가격이 가장 중요한 요소이고 이 요소로 이루어진 고리(첫번째 고리)는 + 부호로만 이루어져 있으므로 이 체제는 일탈증폭의 특성을 가지며, 따라서 이 체제는 자기수정과 자기균형을 유지하지 못하는 불안정한 악순환 체제이다.

둘째, 고리의 중요성이 동일할 때에는 - 부호가 짝수개인 고리가 몇 개인지를 세어 보거나 전체 고리에 - 부호가 몇 개인지를 세어 보는 방법으로 알 수 있다고 하였다. 즉, - 부호를 짝수개 가진 고리가 짝수개이거나, 전체 고리에서 - 부호의 갯수가 짝수

개이면 이 체제는 악순환 체제인데, <그림 7>은 - 부호를 짝수개 가진 고리가 두 개이고, 또한, 전체고리에는 - 부호의 갯수가 네 개이므로 이 체제는 자기수정이 안되는 불안정한 악순환 체제이다.

결국 이 체제는 어떠한 가정을 하더라도 일탈증폭의 특성을 가진 악순환 체제이므로 자기수정과 균형이 이루어지지 않는 불안정한 체제이고 문제가 발생하면 그 문제는 계속해서 악화되는 악순환에 빠져 있다고 말할 수 있다. 따라서 이 체제는 어떤 변화를 주지 않는 한 계속해서 악순환에 머무르게 된다.

4. 정부의 개입과 악순환의 심화

정부의 주택시장 개입의 논리는 자원의 배분적 형평성 유지와 시장의 실패에서 출발하는데 정부개입은 일반적으로 정책의 형태로 나타난다. 앞에서 살펴본 것처럼 주택문제는 해결의 실마리를 전혀 보이지 않고 악순환만을 거듭하여 왔다. 여기서는 정부가 이러한 주택문제를 해결하기 위하여 실시한 주택정책 중에서 정부가 직접 주택시장에 개입한 정책인 주택분양 제도, 특히 분양가 규제정책과 채권입찰 제도를 중심으로 정부개입의 효과를 분석해 보고자 한다.

1) 분양가 규제와 악순환의 심화

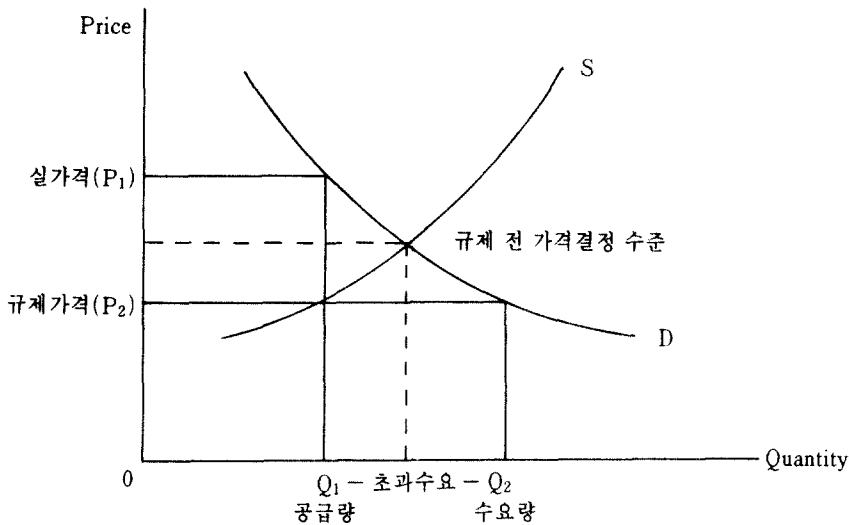
(1) 분양가 규제의 내용과 효과

정부의 주택시장 개입의 가장 큰 핵심은 주택분양가의 규제이다. 1970년대 이후 아파트의 가격이 폭등하여 투기가 만연하자 정부에서는 이것을 해결하기 위하여 1978년부터 주택공급에 관한 규칙을 제정(법적 근거: 주택건설촉진법 제32조)하여 주택분양 가격⁶⁾과 분양방법⁷⁾을 규제하기에 이르렀다. 그러나 주택분양 가격의 규제는 오히려 공급을 위축시키고 실거래 가격과의 차이로 인해 프리미엄을 노리는 투기수요를 부추기는 결과를 야기시키게 되었다. 이를 그래프로 설명하면 <그림 8>과 같다.

이 그림에서 P_2 는 규제가격이다. 이 가격 하에서 공급량은 Q_1 으로 감소하고, 수요량은 Q_2 로 증가한다. 따라서 $Q_2 - Q_1$ 는 초과수요를 나타낸다. 그런데 공급량이 Q_1 이면

가격 P_1 을 지불하고도 집을 사려고 하는 수요자가 존재할 것이다. 따라서 실제 거래가격은 P_1 이 되고 $P_1 - P_2$ 는 소위 '프리미엄'이 된다. 이 프리미엄은 아파트를 투자의 목적으로 산다고 할 경우에 그 동안 대기해 온 대가로 얻어지는 자본수익으로 간주된다. 이 때의 수익률은 $((P_1 - P_2) / P_2)$ 가 된다.

〈그림 8〉 규제가격하에서의 수요와 공급



자료 : 하성규, 《주택정책론》(서울 : 박영사, 1991), 161쪽, 수정 및 보완.

6) 주택분양 가격의 변천과정(단위 : 만 원)

구 분	'78	'79	'80	'81	'82.1	'85.9	'88.1	'89.11-
85m ² 이하	68	78	90	105	105	115	126.8	원가연동제
85m ² 이상	-	-	-	-	134	134	134	

주 : 원가연동제의 가격은 1990년 5월과 1991년 2월에 변경되었으며 1990년 분양된 경우를 보면 85m²이하 : 150.2~163.0/85m²이상 : 163~175.9이었다(국토개발연구원, 1991. 6).

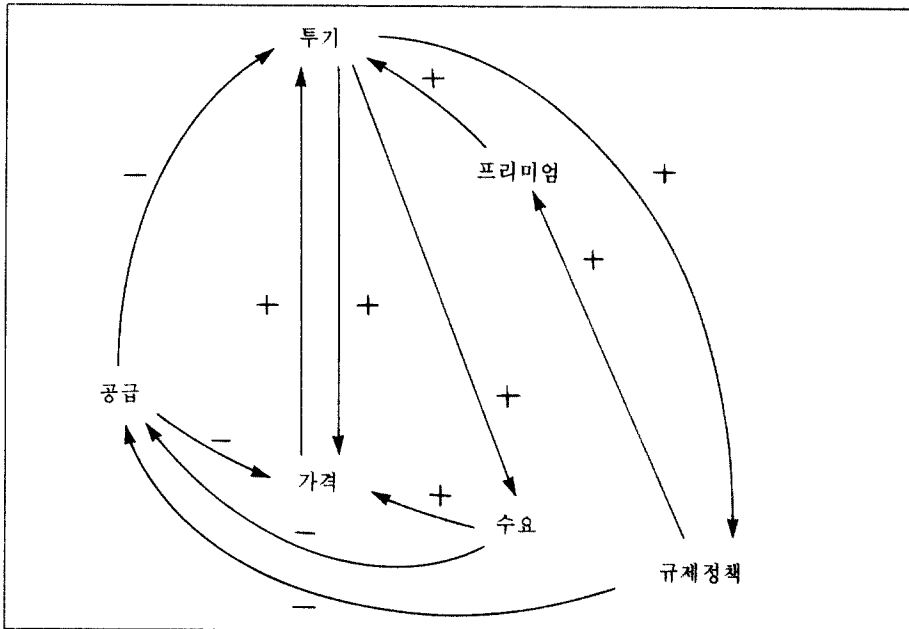
7) 분양방법은 청약저축 또는 청약예금 가입일을 기준으로 하여 1순위, 2순위, 3순위로 순위를 정하여 먼저 1순위에게 분양신청 자격을 주고 미달시 2순위, 3순위의 순으로 기회를 부여하고 있다. 현재의 1순위 기준은 청약예금 24회 또는 청약저축 2년이상이고 20배수 이내에 들어야 1순위이다.

(2) 분양가의 규제와 악순환의 심화

정부에서 분양가를 규제한 목적은 아파트가 투기의 대상이 되어 가격이 폭등하고 부동산 거래 질서가 문란해지자 분양가를 규제함으로써 이러한 문제를 해결하려는 것이었다. 즉, 그들의 인과고리는 분양가 규제 \rightarrow 투기적 수요 \rightarrow 수요 \rightarrow 가격안정으로 나타낼 수 있다. 그러나 분양가 규제 정책을 실시하자 오히려 주택공급은 감소하고 실거래 가격과 분양가의 차이로 프리미엄이 발생하여 투기적 수요를 부추기는 결과를 가져와 가격은 더 상승하게 되었다. 결국, 분양가 규제 \rightarrow 프리미엄 \rightarrow 투기적 수요 \rightarrow 수요 \rightarrow 가격상승의 결과를 가져오게 되었다. 즉, 분양가의 규제가 오히려 프리미엄을 생기게 하였고 이 프리미엄은 투기를 조장하여 가격을 상승시켜서 주택문제를 악화시키는 작용을 하였다. 따라서 분양가 규제는 <그림 7>에서 설명한 악순환 고리에 영향을 주어 주택문제를 심화시키는 작용을 하였는데, 이를 악순환 고리로 살펴보면 <그림 9>와 같은 인과고리를 형성하게 된다.

이 체제에는 <그림 7>에서 설명한 네 가지의 고리 이외에 다음과 같은 세 개의 인과고

(그림 9) 규제정책하에서의 주택문제의 악순환 고리



리가 더 존재한다.

첫째, 투기 $\xrightarrow{+}$ 규제 $\xrightarrow{+}$ 프리미엄 $\xrightarrow{+}$ 투기
 둘째, 투기 $\xrightarrow{+}$ 규제 $\xrightarrow{-}$ 공급 $\xrightarrow{-}$ 투기
 셋째, 투기 $\xrightarrow{+}$ 규제 $\xrightarrow{-}$ 공급 $\xrightarrow{-}$ 가격 $\xrightarrow{+}$ 투기

그러면 위의 체제는 어떤 체제인가? 어떤 체제가 악순환인지 아닌지, 일탈증폭의 특성을 가지는지 일탈상쇄의 특성을 가지는지를 알아 보는 방법에는 두 가지가 있다고 하였다.

첫째, 각 고리의 중요성이 다를 때에는 가장 중요한 요소로 이루어진 고리의 특성에 따른다고 하였다. 그런데 이 체제에서 가장 중요한 요소는 투기와 가격 및 공급이며 이들 요소가 모두 포함된 두 개의 고리는 모두 일탈증폭의 특성을 가지므로 이 체제는 자기수정이 안되는 불안정한 악순환 체제라고 말할 수 있다.⁸⁾

둘째, 각 고리의 중요성이 같다고 가정할 때, 이 체제의 운명은 전체고리 중에서 - 부호를 짝수개 가진 고리의 갯수나 전체고리에서 - 부호의 갯수를 세어 보면 알 수 있다고 하였다. 위의 체제는 - 부호를 짝수개 가진 고리가 네 개이고, 또 전체고리에도 - 부호가 여덟 개로 모두 짝수개이므로 이 체제는 일탈증폭의 특성을 가진 악순환 체제라고 말할 수 있다.

결국 이 체제는 가정을 어떻게 하더라도 일탈증폭의 특성을 가지는 악순환 고리를 이루고 있으므로, 어떤 새로운 변화를 주지 않는 한 자기수정과 자기균형이 안되는 불안정적이고 문제를 점점 더 악화시키는 악순환 체제임을 알 수 있다. 따라서 분양가 규제 정책은 기존의 악순환 고리를 오히려 심화시키는 작용을 하였다는 것이 명백함을 알 수 있다.

8) 이 체제에는 <그림 7>에서 설명한 네 개의 인과고리를 포함해서 총 일곱 개의 인과고리가 있는데 이 중에서 투기, 가격 및 공급이 모두 포함된 인과고리는 두 개가 존재한다.

2) 채권입찰제의 실시와 악순환의 심화

(1) 채권입찰제의 내용과 채권입찰제의 인과고리

아파트 분양가의 규제가 오히려 프리미엄을 발생시켜 투기를 부추기고 가격의 상승을 가져오자 정부에서는 이러한 프리미엄을 환수함으로써 투기수요를 억제하여 가격을 안정시키고 환수된 채권액으로 서민주택의 공급을 확대시킨다는 취지에서 채권입찰제를 실시하게 된다. 채권입찰제란 투기과열 지구로 지정된 곳에서 분양되는 국민주택 규모 이상의 민간 아파트에 대해 주택청약시 제 2종 국민주택 채권구입 희망액을 써 넣게 하여 고액 응찰자 순으로 당첨권을 부여하는 제도를 말한다(법적 근거: 주택건설촉진법 시행령 제15조 제 3 항).

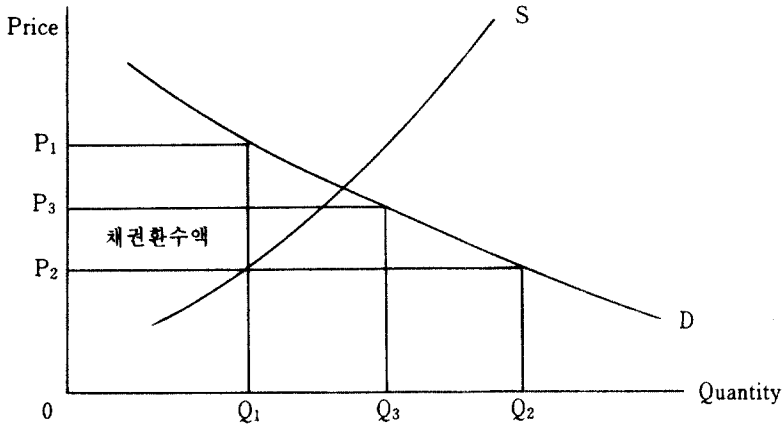
앞에서 보았듯이 분양가의 규제가 프리미엄을 형성하여 투기가 가열되고 주택가격이 급격히 상승하자 정부에서는 이를 해결하기 위하여 채권입찰제를 실시하게 된다. 채권입찰제의 목적에서 알 수 있듯이 채권입찰제를 실시할 때 정부의 인과고리는 채권입찰제 \rightarrow 프리미엄 \rightarrow 투기적 수요 \rightarrow 가격안정으로 이어질 것으로 생각한다. 즉, 채권입찰제를 실시하면 프리미엄이 없어지고 따라서 투기수요를 줄여 가격의 안정을 가져올 것이라는 것이다. 그러나 이러한 의도와는 달리 채권입찰제의 실시는 다음과 같은 인과고리를 형성하게 되어 주택문제를 악화시키는 작용을 하게 된다. 즉, 채권입찰제의 실시는 채권입찰제 \rightarrow 가격 \rightarrow 투기 \rightarrow 가격상승의 인과고리를 형성하게 되었고, 이것은 앞의 <그림 9>의 악순환 고리에서 가격과 투기에 +요인으로 작용하여 악순환 고리를 더욱 심화시키게 되었다.

(2) 채권입찰제와 주택문제의 심화

결국 채권입찰제의 인과고리는 기존의 악순환 고리를 심화시키는 작용을 하였다. 즉, 채권입찰제의 실시는 앞에서 설명한 <그림 8>에 변화를 가져와 <그림 9>의 악순환 고리에 작용함으로써 주택문제를 더욱 악화시키게 되는데, 이를 <그림 8>의 그래프를 이용하여 설명하면 <그림 10>과 같다.

채권액이 $P_3 - P_2$ 라면 채권입찰제를 실시하기 이전의 대기열 중에서 $Q_3 - Q_2$ 만큼의 사람들은 채권을 쓸 여력이 없어서 분양대기열로부터 탈락될 것이다. 채권으로 인해 실제 분양가는 인상된 것이나 같지만 공급업자가 받는 금액은 종전과 동일하므로 공급량

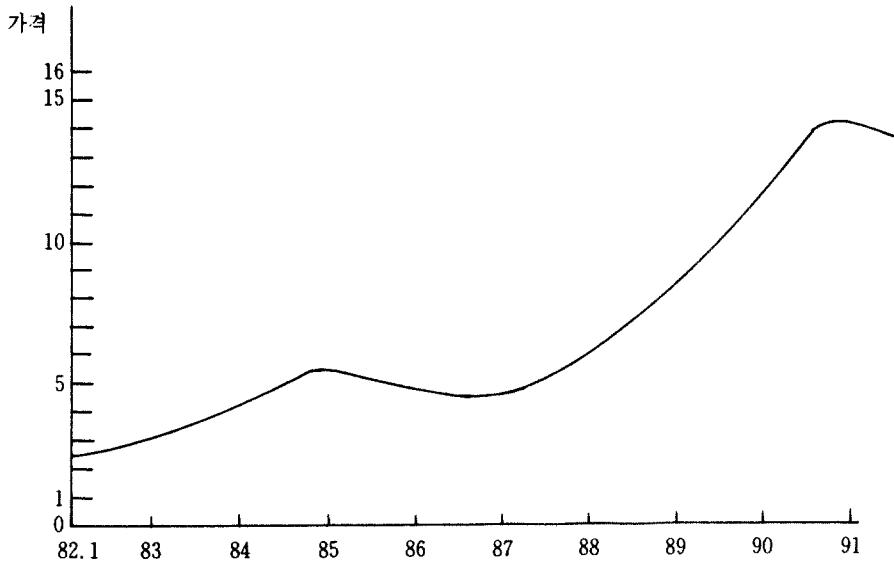
〈그림 10〉 채권 입찰제 실시 이후의 가격의 변화



자료 : 국토개발연구원, 《주택분양제도에 관한 연구》(1987. 12), 65~68쪽.
한국주택은행, 《주택금융》, 제88호(1985), 43쪽, 수정 및 보완.

〈그림 11〉 주택가격의 변동 추이(1982~1991)

(단위 : 천만 원)



자료 : 연합연감(1982~1989), 주택금융(1990.1~1991.12) 정리.

은 늘어나지 않기 때문에 실거래 가격은 변화하지 않을 것이다. <그림 10>에서 프리미엄은 이제 $P_3 - P_2$ 의 채권액과 $P_3 - P_1$ 의 프리미엄으로 나누어진다. 결국 채권입찰제가 구입원가를 상승시켰기 때문에 주택 구입자가 투자자라면 채권구입으로 인해 격감된 투자 수익률을 주택가격의 인상으로 만회하려 할 것이며($P_3 - P_2$ 만큼), 이것이 가능하다면 기존의 주택가격 역시 이에 발맞추어 인상된다. 따라서 실수요자의 부담은 $P_3 - P_2$ 만큼 늘어나게 된다.

그러면 위의 설명과 같이 채권입찰제가 실제로 주택가격과 투기에 +요인으로 작용하여 기존의 악순환 고리를 악화시키는 작용을 하였다는 근거는 무엇인가? <그림 11>은 채권입찰제의 실시를 전후로 1991년까지의 34평 아파트 가격 추이를 나타낸 것이다. 그림에서 보는 바와 같이 1982년 말~1984년 초 사이와 1987년 말~1989년 말 사이 두 번에 걸쳐 주택가격의 급격한 상승이 이루어졌음을 알 수 있다.

우선 이 그래프를 얼핏 보면 '84년 말에서 '86년 말 사이에 나타난 주택가격 안정기조는 채권입찰제 실시 효과로 해석할 가능성이 있으나, 이 문제는 이 기간의 전반적인 부동산 경기 침체라는 환경변수를 고려해야 한다(<그림 4> 참조). 채권입찰제가 주택가격을 안정시키는 역할을 하고 있다는 주장이 설득력을 지니기 위해서는 채권입찰제 실시 이후 주택가격의 안정기조가 지속적으로 진행되어야 하는데 '87년 말부터 다시 주택가격이 폭등현상을 나타내는 것을 보더라도 채권입찰제가 주택가격 상승방지 장치로서 실패했다는 사실이 반증되고 있으며, <표 4>와 <표 5> 및 <표 6>을 통하여 다음과 같은 분석이 가능하다(현대공론사, 1986 : 81~98; 국토개발연구원, 1987 : 57~59). 이러한 분석은 채권입찰 제도가 아파트의 가격과 투기에 +요인으로 작용하여 <그림 9>의 악순환 고리를 더욱 심화시켰음을 잘 설명해 주고 있다.

첫째, 채권입찰제 정책이 발표됨으로써 신규 아파트 프리미엄은 급격한 상승을 가져왔다. <표 4>를 보면 한보주택 미도 아파트 1차 57평의 경우 83년 2·16 채권입찰제 예고 조치로 프리미엄이 약 1천 6백만 원에서 2천 4백만 원으로 50% 상승했고, 채권입찰제 실시가 확정된 3·17조치로 다시 50% 이상 폭등했으며, 이후로도 지속적인 상승세를 유지하여 오다가 '84년 4월에는 7천만 원에 이르고 있다.

둘째, 아파트의 프리미엄은 채권액의 최고 가격이 기준이 되어 그 위에 웃돈이 붙어 형성되는 것을 볼 수 있다. <표 4>와 <표 5>를 비교해 보면 개포 우성 아파트의 경우 최고 입찰가를 기준으로 31평형은 3,506만 원, 45평형은 4,150만 원, 55평형은 5,389만 원

〈표 4〉 신규 아파트 프리미엄 현황

(단위 : 만 원)

채권 여부	구 분			'82년	'83년					'84년
	시공 회사	아파트명	평형	10월	1월	2월	3월	4월	9월	4월
	한보 주택	미도 1차	34	1,200	1,700	2,000	3,000	4,500	3,800	3,900
			46	1,400	1,500	2,200	3,700	4,100	3,800	4,500
			57	1,400	1,600	2,400	3,800	5,000	5,200	7,000
채권	한보 주택	미도 2차	34						2,900	3,100
			41						3,200	3,000
			55						4,600	5,700
	우성 건설	개포 우성 1차	31		2,100	3,700	3,700	3,700	4,000	4,000
			45		3,200	3,700	3,700	5,000	5,700	6,200
			55		3,800	4,000	4,500	7,600	7,500	8,800
			65		4,000	5,000	5,500	9,000	13,000	16,000
채권	우성 건설	개포 우성 2차	31						4,200	4,000
			45						5,800	5,800
			55						6,500	8,000

자료 : 한국부동산 연구회, 《월간부동산》(1986.6), 전산정보자료 발췌.

〈표 5〉 주요 아파트 채권매입액 현황

(단위 : 만 원)

분양회사	위 치	분 양 일	평형	군	최 고		최 저	
					채 권 액	평 당 액	채 권 액	평 당 액
우성건설	개포동 (2차)	'83.9.22	31	1	2,310	74.23	1,802	58.13
				2	3,509	113.10	2,603	83.97
			45	1	1,510	33.56	501	11.13
				2	4,150	92.22	1,300	23.64
			55	1	3,367	61.22	1,300	23.64
				2	5,389	97.08	3,800	60.09

자료 : 한국부동산연구회, 《월간부동산》(1986.6) 및 《경향신문》(1984.4.5) 발췌.

에서 그 위에 평균 1,000만 원 내외의 프리미엄이 형성되어 31평형 4,200만 원, 45평형 5,800만 원, 55평형 6,500만 원을 형성하게 된다.

셋째, <표 4>에서 보면 채권입찰제의 적용을 받지 않고 기 분양된 신축 아파트는 소액의 프리미엄에서부터 단계적으로 상승하여 오다가 채권입찰제가 실시되자 갑자기 100% 까지 프리미엄이 형성되었고, <표 6>을 보면 채권입찰제 실시 아파트의 입주시 가격에 기존 아파트의 가격이 거의 비슷하게 따라오는 것을 보면 채권입찰제가 인근 지역의 모든 아파트 가격에 영향을 주었음을 알 수 있다.

넷째, 이와 같은 아파트 가격의 상승은 투기꾼을 양성하는 결과를 초래하였다. 1983년 국세청의 조사에 따르면 당첨자의 11.5%가 아파트 당첨권을 양도하거나 아파트를 팔고 명의변경에 관한 공증만 해주는 등 불법적인 방법으로 아파트를 전매했다고 밝혔다(이용발, 1984 : 501~502).

지금까지의 분석을 통해 볼 때, 채권입찰제의 실시는 기존의 악순환 고리에 영향을 주어 투기가 억제되기보다는 투기가 공식화되고 투기의 정도가 거액화되었으며, 신규 아파트뿐만 아니라 기존 아파트의 가격까지도 상승시키는 작용을 함으로써 주택문제를 더욱 악화시켰다는 논리는 타당성이 충분하다고 본다. 즉, 채권입찰제의 실시는 채권입

<표 6> 채권입찰제 실시에 따른 APT 거래가격의 변화⁹⁾

(단위 : 만 원)

분양시기	채권실시아파트 (인근유시아파트)	평형	분양시 가격	분양 이후 거래가격		건설 지역
				입주가격	현재가격	
'83. 5. 24	개포 현대 1차 아파트	31	3,314	7,800	7,500	개포동
		46		12,700	12,500	
	(개포 경남 아파트)	32	4,500	7,500	7,500	
		45	7,900	11,500	10,000	
'86. 12. 8	서초동 삼풍 아파트	34	4,348	-	7,200	서초동
		50	6,723	-	12,500	
	서초동 한양 아파트	36	6,880	-	7,000	
		52	12,000	-	14,000	

자료 : 국토개발연구원, 《주택분양제도에 관한 연구》(1987. 12), 57~58쪽 발췌.

9) Royal층을 기준으로 한 가격임.

$\text{차제} \xrightarrow{+} \text{가격} \xrightarrow{+} \text{투기} \xrightarrow{+} \text{가격}$ 의 인과고리로 이어져 〈그림 9〉의 악순환 고리에 영향을 줌으로써 오히려 주택문제를 심화시키는 작용을 하였다는 분석이 타당하다고 본다.

5. 맺는 말

지금까지 악순환 이론의 관점에서 주택문제를 살펴보고 정부가 직접 주택시장에 개입하여 시행하고 있는 주택분양 제도, 특히 아파트 분양가의 규제정책과 채권입찰 제도의 효과에 대하여 분석해 보았다. 분석에 의하면 주택문제에 관련된 요인들이 악순환 고리를 이루고 있어서 주택문제가 계속해서 악화되어 왔음을 알 수 있다. 그리고 정부가 실시한 분양가 규제정책과 채권입찰 제도는 오히려 기존의 악순환 고리를 심화시키는 작용을 함으로서 주택문제를 더욱 악화시키는 작용을 하였다는 것을 알 수 있었다.

이 연구를 마치면서 악순환 고리를 변화시킬 수 있는 방안을 모색해 보고, 주택정책에 대한 몇 가지 제언과 이 연구의 의의와 한계점에 관해서 알아 보기로 한다.

먼저 악순환 고리를 변화시키는 방법은 다음과 같은 것을 지적할 수 있다. 우리 나라 주택문제의 가장 근본적인 원인은 수요와 공급의 불균형과 투기의 존재로 인하여 발생하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 우리 나라 주택시장의 특성을 보면 $\text{가격} \rightarrow \times \rightarrow \text{공급}$ 의 관계가 단절되어 있고, 투기적 가수요의 존재로 인한 $\text{가격} \xrightarrow{+} \text{수요}$ 라는 역관계 때문에 주택문제에 관련된 요인들이 악순환적으로 이루어져 있어서 발생한다고 볼 수 있다. 따라서 계속적으로 공급을 확대시키고 투기를 근절하여, $\text{가격} \leftrightarrow \text{공급}$, $\text{가격} \leftrightarrow \text{수요}$ 와 같이 주택문제에 관련된 인과고리들이 정상적인 인과고리로 균형을 이루게 될 때 악순환에 빠져 있는 주택문제는 해결이 가능하다고 본다. 이를 위해서는 이미 달성하여 효과를 나타내고 있는 200만 호 건설 계획이나 '93년부터 실시할 250만 호 건설계획과 같은 지속적인 공급확대 정책이 시급하다고 하겠다. 계속적인 공급의 확대는 가격의 안정을 가져와 투기적 가수요를 억제함으로써 앞에서 설명한 악순환 고리를 안정적인 고리로 변화시킬 수 있기 때문이다. 이것은 정부의 주택 200만 호 건설계획의 달성으로 집값이 안정되어 가는 현재의 상황이 잘 대변해 주고 있다.

그리고 주택분양 제도와 관련해서 지금까지의 분석으로 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다. 먼저 기존의 악순환 고리를 변화시키기 위해서는 아파트 분양가를 자율화하여 주

택공급을 촉진시키고 정부에서는 주택분양 시장에 대해서 간접적으로만 개입해야 한다. 주택가격의 규제는 거액의 불로소득으로 인한 주택시장의 투기장화와 주택사업체의 이익감소로 인한 주택공급의 위축 등으로 악순환을 심화시키는 작용만 하였다. 물론 갑작스러운 분양가의 자율화는 일시적으로 주택가격의 상승을 가져올 수 있으므로 먼저 중대형만을 대상으로 하고, 만약 지나치게 분양가를 높이 책정하는 공급업자가 있다면 이에 대해서는 세무조사를 강화하는 등의 간접규제 방법을 사용하면 된다. 또한 채권입찰제의 실시는 시행 8년을 맞으면서 ‘채권’을 제 2의 분양가격으로 굳혀 놓았다. 새로 분양하는 아파트를 원가(분양가격)로 살 수 있는 기회를 박탈해 버린 채권입찰제 분양은 투기를 잡으려다 전국의 집값만 올렸다는 비난을 면치 못하고 있다. 따라서 현행의 채권입찰 제도는 유명무실한 제도이므로 폐지하고, 서민주택자금 조성을 위해서는 다른 정책수단을 강구해야 한다. 왜냐하면 분양가 규제와 채권입찰제의 폐지는 공급의 확대로 이어져 기존의 악순환 고리를 변화시키는 데 기여할 수 있기 때문이다.

이 연구는 주택문제를 보는 새로운 분석틀을 제시하여 주택문제를 설명하였다는 점과 정부의 개입효과를 이러한 분석틀을 이용하여 실증적으로 분석해 보았다는 데 그 의의가 있다. 즉, 주택문제를 악순환이라는 이론을 도입하여 분석해 봄으로써 주택문제의 본질과 정부의 대응 효과에 대한 새로운 분석 시각을 제시하였다고 볼 수 있다.

그러나 이 연구는 다음과 같은 한계점을 지니고 있다. 첫째, 이론적 배경이 안고 있는 문제점으로 이론의 추상성을 지적할 수 있다. 악순환 이론이 인과고리를 중심으로 전개되는데 이러한 인과고리들이 다소 추상적이라는 지적을 받을 수 있기 때문이다. 이와 아울러 악순환 정도의 문제도 앞으로 해결해야 할 과제라고 생각한다. 둘째, 사례 분석에서 지적하고 있는 주택문제의 변수가 너무 거시적이라는 점이다. 즉, 이 연구에서 제시하고 있는 가격, 수요, 공급, 투기 등의 변수에 여러 가지 다른 하위변수들이 작용할 수 있는데 이에 대해서는 상세히 다루지 못하였다는 것이다.

이러한 한계점을 보완하는 더욱 새롭고 포괄적인 연구가 앞으로의 주택문제에 관련된 연구과제에 포함되어야 할 것이다.

(참 고 문 헌)

1. 국내문헌

- 경제기획원. 1991. 《한국의 사회지표》.
- 국토개발연구원. 1986. 《주거기준 설정에 관한 연구》.
- 국토개발연구원. 1987. 《주택분양 제도에 관한 연구》.
- 국토개발연구원. 1990. 《주택정책의 평가와 방향》.
- 국토개발연구원. 1991. 6; 1992. 2. 《국토정보》.
- 김영평. 1982. “정책오차의 수정에 대한 정당성,” 《한국행정학보》, 제16권.
- 김태동·이근식 공저. 1990. 《땅》. 서울:비봉출판사.
- 배병룡·김동환 공역. 1990. 《조직화 이론》. 서울:도서출판 울곡.
- 백완기. 1989. 《행정학》. 서울:박영사.
- 이용발. 1984. “아파트 채권입찰제, 투기억제나 조장이냐.” 《신동아》.
- 이종범. 1986. 《국민과 정부관료제》. 고려대 출판부.
- 이종범·안문석·이정준·윤건수. 1991. “정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성,” 《한국행정학보》, 24권 3호.
- 조철옥. 1989. “정부의 규제정책과 해운조직의 생존에 관한 연구,” 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 최태량. 1990. 《주택정책》. 서울:관악출판사.
- 하성규. 1991. 《주택정책》. 서울:박영사.
- 한국주택사업협회. 1991. 《주택가격안정에 관한 토론회 결과보고서》.
- 한국주택은행. 1985, 1991. 1~1992. 5. 《주택금융》.
- 한상진·한상연. 1990. 《알기 쉬운 집의 경제학》. 서울:실천문화사.
- 현대공론사. 1985. 《현대주택》.
- 황명찬. 1989. 《한국의 토지와 주택》. 서울:법문사.
- 한국부동산연구회. 1986. 6. 《월간부동산》. 부동산전산정보센터.

2. 국외문헌

- Argyris, Chris. 1976. “Single loop and Double loop Models in Research on Decision making,” *ASQ*, Vol. 21.
- Brockner, Joel and Rubin, Jeffrey Z. 1985. “Entrapment in Escalating Conflicts,” Springer-Verag New York Inc.
- Gioia, Dennis A. and Peter P. Poole, Peter P. 1984. “Scripts in Organizational Behavior,” *Academy of Management Review*, Vol. 9.
- Gioia, Dennis A. and Mans, Charles C. 1985. “Linking Cognition and Behavior: A Script Processing Interpretation of Vicarious Learning,” *Academy of Management Review*,

Vol. 10.

- Janis, Irving L. 1972. "Victims of Groupthink," Boston: Houghton Mifflin.
- Jeanne, Longley and Pruitt, Dean G. 1980. "Groupthink: A Critique of Janis's Theory," in L. Wheeler (ed.), *Review of Personality and Social Psychology*, Vol. 1. Beverly Hills: Sage Publication.
- March, James G. and Simon, Herbert A. 1958. "Organizations," John Willey and Sons, Inc.
- Masuch, Michal. 1985. "Vicious circles in Organizations," *ASQ*, Vol. 30~1.
- Orton, J. Douglas and Weick, Karl E. 1990. "Loosely Coupled System: A Reconceptualization," *Academy of Management Review*, Vol. 15.
- Wender, P. H. 1968. "Vicious and Virtuous Circle: The role of deviation-amplifying feedback in the origin and perpetuation of behavior," *Psychiatry* 31.
- Weick, Karl E. 1979. "The Social Psychology of Organizing (2nd. ed.)," Reading Mass: Addison-Wesley.