

## 14. 「21세기 韓國의 住宅産業」 國際세미나 資料 (2)

資料提供：住宅産業研究院

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

### 세계화와 주택산업

휴고 프레뮤스(델프트대학 교수, 네덜란드)

#### 〈요 약〉

국제경제의 관계는 경제의 일반적인 세계화 차원의 낙관으로 말미암아 증가하고 있다. 국제적 지역화의 과정에서 일어나고 있는 우선적인 변화는 무엇인가?

특별히 우리는 지난 10년 동안 세계 각 분야에서 전보통신의 발전에 자극되어 정보와 자본의 세계화와 통신의 강한 성장을 목도하였다. 우리는 각기 다른 나라의 건설산업과 다른 어느 곳의 주택정책과 주택시장에 대해서도 알 수 있다.

주택산업(building industry)은 전통적으로 작은 규모(small scale)로 편재되어 있는 산업이다. 따라서 작은 시장(market segmentation)들이 존재한다. 즉, 규모가 큰 회사의 경우에는 보다 큰 사업을 수행하며, 작은 규모의 회사는 보다 많은 작은 사업을 수행한다. 대규모의 주택사업은 주택의 양적 부족(quantitative housing shortages)이 이를 효과적으로

해결할 수 있으나, 유럽의 경험을 비추어 보면 대부분의 경우 주택시장에서 수요측면의 요구는 평균규모의 주택사업이 주종을 이룬다.

본 논문은 거대한 지리적 시장(geographical markets)의 결과로서 건설산업이 어떻게 변화되어야 하는지에 대해 살펴보고자 한다. 우리는 유럽통합에 따른 경제적 영향과 기술 규제(technical regulation)와 규격(standards)과의 조화와 세계 각 부분에서 이루어지고 있는 품질인증(declaration of quality)과 생산책임(liability)에 대해 분석해보고자 한다.

국제경쟁 입찰(tendering practices)의 증진은 표준화(standardized)된 것이다. 유럽의 경우 여전히 각기 다른 건설과정과 제도의 다양성이 존재한다. 그 예로 벨기에, 독일, 프랑스, 영국의 경우를 살펴보고자 한다.

결론으로 유럽 입찰에 임할 수 있는 효과적인 방법을 제시하고자 하였으나 유럽의 주택시장은 여전히 큰 하나(long one)의 장벽이라는 것이다. 이에 대응할 수 있는 전략은 주택재고(Housing stock)의 성장에 대비한 유지보수(maintenance)의 중요성과 혁신(renovation) 그리고 리스트럭처링(restructuring)뿐이다.

한국의 주택사업에 있어 중소주택건설사업회사(small and medium sized building firms)는 큰 몫을 담당하여 왔다. 국제경쟁은 보다 복합적인 건설사업을 요구하고 있으며, 여기에 대규모 회사와 같은 관리기술(management skills)과 투자가에 대한 차별의 폐지, 최상급의 마케팅(marketing)과 국제적 접촉을 위한 네트워크(network)을 필요로 하고 있다.

## 1. 서 론 (Introduction)

한국은 뛰어난 경제성장을 이루었다. 그러나 주택분야에 있어서는 주택수의 절대부족, 낮은 수준의 주택의 질(housing quality), 고가의 주택가격 등 커다란 문제점들을 갖고 있다. 또한 소수의 고소득계층의 주택에 대한 선호는 고층 아파트에서 정원이 딸린 단독주택으로 바뀌고 있다. 이 세미나 주최측에서는 주택산업과 주택관리의 주요한 정책적 외부요인으로 금융시장과 건설산업의 세계화를 상정하고 있다. 이것은 이 세미나의 중요 '이슈' 가운데 하나인 "세계화와 주택산업(Globalization and Housing Industry)"으로 설명될 수 있다. 따라서 세미나 주최측이 상정한 질문을 서술하면 다음과 같다.

- “세계화와 주택산업”이 의미하는 것은 무엇인가?
- 한국 주택사업자의 외국시장 진출시 예상되는 영향은 무엇인가?
- 외국의 건설사업자가 한국주택시장으로 진출할 경우 예상되는 영향은 무엇인가?
- 한국주택업체의 국제시장에서의 성공은 가능한가? 가능하다면 어떻게 가능할 것인가?

본 논문에서는 이상의 질문에 대해 언급할 것이며, 주최측에서 기대하지 않았을지도 모를 몇가지의 답을 제시하고자 한다. 제2절에서는 일반경제의 세계화 현상을 다루었다. 제3절에서는 정보와 자본의 세계화에 대한 몇가지 현상에 대해 다루고 있다. 제4절에서는 건설산업의 기본적인 특성에 대해 언급하고자 한다.

제5절에서는 건설산업에 있어 유럽통합(European integration)의 영향을 다루고 있다. 이러한 주제는 한국의 실제 상황과 부합되는 지극히 고무적인 것으로 볼 수 있다. 제6절에서부터 10절까지의 주제는 더욱 그러하다. 제6절에서는 기술규제(technical regulation)와 규격(standards)과의 조화를 다루고 있다. 제7절에서는 품질인증(declaration of quality)과 생산책임(liability)을, 제8절에서는 입찰절차(tendering practices)에 대해 살펴보고자 한다. 제9절에서는 유럽통합에 따른 중요한 토픽이라 할 수 있는 경쟁의 규제에 대해 언급하였다. 제10절에서는 서구 유럽의 각기 다른 건축과정에 대해서 살펴보고자 하였으며, 제11절에서는 주택건설산업의 장래 시장 개척과 유럽통합과 일반적인 경우에서 나타날 수 있는 몇가지 결론을 도출하고자 한다.

## 2. 일반경제가 존재하지 않는 세계화

### (Globalization of the general economy does not exist)

르빗(Levitt, 1983)에 따르면 세계는 세계시장(global market)의 전환 과정에 직면하고 있다고 한다. 르빗은 생산, 분배, 마케팅과 관리에 있어 규모이익의 성취가 가능한 표준화된 소비재를 위한 세계시장이 떠오르고 있다고 예측하고 있다. 세계화된 회사들은 ‘동질적인 세계(또는 지역)는 단일의 실체 : 어느 지역이든 같은 물건을 같은 방법으로 판매하는 것으로 이해하고 움직여 왔다(Levitt, 1983).’ 1950년대와 60,70년대 미국의 다국적 기업은 무역 장벽이 점진적으로 이동하는 동안 이러한 국제화의 과정을 주도해 나갔다.

그후, 1980년대 중반 일본 학자와 일본 회사가 주도하였다. Ohmae(1987; 1990)는 다른 산업화된 국가들과 함께 일본의 사업, 지원자 그리고 정치관계의 이익의 국제화의 고양 측면에 대해 주장하고 있다.

세계화는 1980년대 후반 유럽통합이라는 새로운 이슈와 연계되어 논의되었다. 이슈는 항상 세계화 보다는 지역화(regionalization)의 하나로 이해되었고, 유럽통합 과정에서 회사와 국가 이익의 극대화 측면과 연계되어 왔다(Humbert, 1993; Sachwald, 1994).

〈표 1〉 GNP 대비 재화의 수출입 비율(시장가격)

	1913년	1950년	1973년	1994년
프랑스	30.9	21.4	29.2	34.2
독일	36.1	20.1	35.3	39.3
영국	47.2	37.1	37.6	41.8
네덜란드	100.0	70.9	74.8	89.2
미국	11.2	6.9	10.8	17.8
일본	30.1	16.4	18.2	14.6
평균	42.6	28.8	34.3	39.5

자료 : Maddion, 1991; Datastream, 1995.

이러한 세계화의 과정을 실증적인 수치를 통해 예시할 수 있다. 〈표 1〉은 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드, 미국과 일본 등 초기산업국가들의 국제 무역수지가 1913년과 1994년을 비교해 보았을 때 나빠졌음을 알 수 있다. 특히 이 기간 동안 일본과 네덜란드는 심각한 정도로 나빠졌다(Maddion, 1991; Datastream, 1995).

지난 20년 동안 대다수 국가의 경제는 개방되었다. 국제교역의 규모는 이 기간 동안의 생산량의 규모 보다 더욱 크게 성장하였다; 네덜란드는 더욱 그러 하였다. 단지 일본의 국제화에 대한 이러한 경향은 1973년 이후 낮은 수준으로 떨어졌다. 1980년대의 국제투자의 규모는 거대하게 성장하였다. 1980년 US달러로 48억달러에 불과했던 외국투자의 평균 규모는 1990년에 이르러 US달러로 232억달러로 상승하였다. 이러한 외형상의 5배 성장은 산업화된 국가에 집중되었다; 지난 10년 동안 개발도상국가의 국제투자는 전체의 25%에서 19%로 감소하였다. 1990년 이후 외국투자의 규모는 232억 달러에서 195억 달러로 하락하였다; 반면에 개발도상국가의 외국투자는 19%에서 24%로 상승하였다. 1993

년, 중국은 외국의 직접투자의 30%를 받아들였다. 개발도상국가에 대한 외국투자는 아시아와 라틴 아메리카의 10~15개국에 집중되었다. 저개발국가는 전체 투자규모의 1.17%인 300만 달러를 받았으며 그 크기는 점점 줄어들고 있다. 이러한 저개발국가들은 '세계화' 과정의 한 부분이 될 수 없다.

세계경제는 산업화된 국가에 의해 주도될 것이다; 부가가치(added value)의 85% 내지 90%는 세계인구의 15%로 구성되어 있는 미국, 일본 그리고 유럽국가들에 의해 생산되고 소비되고 있다.

저임금 국가의 의미있는 증가가 명백한 경쟁이 될 수 없음을 보여준다. 1990년대 초기 산업화된 국가에 있어 산업생산물의 소비는 3.1%였다. 1992년 임금 수준이 미국의 절반 수준도 안되는 국가들의 미국으로의 수출은 미국내 GNP의 2.8%에 불과 하였다(Ruigrok & Van Tulder, 1995a: 1142).

1982년과 1992년 사이의 기간동안 유럽국가들의 네덜란드로의 수출은 동 기간동안 개발도상국가의 수출이 17%에서 11%로 떨어진 반면 67%에서 74%로 증가하였다(CBS, 1994). 이러한 수치는 지역화보다 세계화가 어렵다는 것을 반증한다고 할 수 있다.

이것은 Ruigrok & Van Tulder(1995b)의 연구를 통해서도 살펴 볼 수 있는데, 이들은 1993년 세계 100대 회사들의 국제화 과정을 분석하였다. 그들의 결론은 '세계적 기업(global company)'은 미래에도 오랜 동안 유지될 것이라는 것이다. 1990년대 초 100개 기업 중 단지 40개의 기업은 그들의 해외판매에 의해 유래되었다. 40개 기업중 최소 20개의 기업은 그들의 생산시설(고용인과 회사자산 가치)의 반 이상이 해외에 위치하고 있다. 대부분 규모가 큰 이러한 회사들은 가치있는 국제 활동을 도모하는 기업으로 규정할 수 있다. 국제화의 과정에 있음에도 불구하고 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreements)과 유럽연합(European Union)이 의미하는 것은 전체로서의 세계지향 보다는 세계의 한부분으로서의 기업성장을 위한 활동이 우선된다는 것이다. 뚜렷한 사실은 특허 입지(location of patents)는 여전히 입지하고자 하는 회사의 국적에 의존적이라는 것이다 (Patel & Pavitt, 1995). Ruigrok & Van Tulder(1995b: 1143)의 결론은 모든 경우에 있어 '뚜렷한 경향은 '세계화(globalization)'라기 보다는 '지역화(regionalization)'라는 것'이다.

### 3. 정보와 자본의 세계화

#### (Globalization of information and capital)

제2절에서는 세계화는 어느 곳에도 존재하지 않느냐는 사실에 대해 살펴보았다. 특별히 우리는 지난 10년간 세계 각 부분간의 통신의 강한 성장 추세와 지식과 아이디어의 세계화와 정보와 자본의 세계화를 목도해왔다. 이러한 추세에는 전기통신의 발전과 인터넷의 활용이 결정적인 역할을 담당해왔다.

금융시장(financial markets)은 세계화와 국제화의 과정에 있어 선도적인 역할을 수행해왔다고 할 수 있다. 도쿄, 뉴욕 그리고 런던의 금융시장은(Sassen, 1991) 결속의 정도를 강하게 증대시켜 왔다. 만약 한국의 지방정부가 주택개발과 같은 부동산 부분에서의 투자와 관련하여 자금을 장기로 대출받는 것이 가능하다.

정보의 국가간 교환 또한 이전보다 나아졌다. 영어는 에스페란토어(Esperanto)에 대응할 수 있는, 사람들이 이야기하고 이해할 수 있는 세계언어(global language)로 발전하였다. 그리고 이러한 영어의 사용은 컴퓨터를 이용한 국제적인 정보의 교환을 가능하게 하였을 뿐만 아니라 비행기를 이용해 본 세미나에 참석할 수 있게 되었고 원고 준비를 위해 E-mail 이나 팩스를 활용할 수 있게끔 되었다.

우리는 세계의 각기 다른 부분에서의 건설산업에 대한 정보 즉, 세계각국의 주택정책과 주택시장에 대한 정보를 접할 수 있게 되었다. 또한 동시간대의 각국의 각각의 지역이 갖고 있는 서로 다른 문화적유산 즉, 본질적으로 여전히 국가적이며 지역적인 주택시장과 건설시장에서의 주택재고, 주택의 환경, 주택건설관련 제도, 복지실현을 위한 정치·경제적 특성 등을 파악할 수 있다.

### 4. 건설산업 : 기본적 특성

#### (The building industry : some basic characteristics)

주택산업은 부분적으로 전문화되어있다. 건설업체는 주택을 건설하면서 사무용 건물, 공공건물의 건축과 그 개보수 업무도 담당한다. 따라서 '주택건설산업'으로서의 구분은 실제적으로 옳지않다. 그럼에도 불구하고 일반 도급업자와 발주자와의 차이점을 발견할 수 있다. 도급업자는 사업부지(site-linked)와 연계되고 건설사업에 대한 인력을 구성한다. 반

면에 발주자는 고정된 입지를 통해 생산물을 생산하고 부분적으로 사업과 연계(project-linked)되며, 부분적으로 사업과 독립적이고, 정확한 조립을 위해 일반 도급업자가 책임지는 건축현장의 교통관련 조립식 건물을 생산한다.

주택산업은 전통적으로 작은 규모의 혼재된 산업이다. 결국, 중소기업과 대규모의 회사가 존재하며 이에 대한 규모의 경제(economies of scale)를 입증하기는 어렵다. 규모가 작은 주택건설회사는 주택시장에서의 깨끗한 경쟁을 조장한다. 그러나 거기에는 확실한 시장분화가 존재한다. 규모가 큰 회사의 경우에는 대규모의 사업을 수주하며, 규모가 작은 회사의 경우에는 작은 규모의 사업을 수주하기 위해 집중된다. 대규모의 사업이란 사무용 빌딩, 쇼핑센터, 상업용 건물 그리고 토목공사와 도로건설 부문을 말한다. 대규모 주택건설은 일시에 주택의 부족문제를 해결할 수 있으나, 유럽의 경험에 의하면 주택의 소비자들은 크고, 획일적이며, 천편일률적인 사업에 대해 불만을 토로한다. 주택시장에 있어 수요측면의 요구가 발생하면 평균 규모의 주택사업이 자연스럽게 이루어지고, 보다 큰 규모의 주택수요가 유발되면 여기에는 변화와 분화가 발생한다. 소비자는 특별한 입지 요소와 지역적 문화 여건에 맞는 지역상황을 고려한 사업을 기대한다. 이럴 경우 대규모의 다국적 기업보다는 지방적이며, 지역적인 연고를 갖는 기업이 보다 좋은 사업을 추진할 수 있다.

주택건설은 전통적으로 몇가지의 특성을 갖는다. 주택은 고정적 입지(certain location)와, 장기간의 사용연한(life expectancy, 네덜란드 주택의 평균 사용연한은 110년)과, 주택비용은 가구주(householder)의 수입과 관계되며, 주택이 제공하는 최소한의 요구 충족(fulfilment of predominantly primary needs)과 연계된다. 주택건설은 광위의 경제 상황과 밀접하게 연계된다: 경제가 성장하면 주택건설 부분의 이익이 창출된다. 또한 인구 통계학적 경향(demographic trends)과 밀접하게 연계된다; 인구가 빠르게 성장하면 새로운 주택수요가 발생한다. 마지막으로 주택건설시장은 자금시장과 토지시장의 영향을 받는다; 주택수요의 침체는 이자율의 상승과 연계되고, 주택용지의 부족은 주택건설비용의 증가와 연계된다.

저소득 가구(households)의 독립적인 주거가 가능해야 한다. 이 원칙은 정부가 대부분의 모든 경제적 잉여(advanced economies)를 통해 특별히 그들의 자력으로는 안전한 주거가 불가능한 사람들을 위한 住 要求의 해결을 위해 일종의 책임을 져야하는 것을 의미한다. 정부의 지원은 사회주택부문(social housing sector) 즉, 보조금과 주택 보조비, 주거공

간의 분배, 또는 임대를 지향 해야한다. 하나는 주택건설과 물리적 계획, 그리고 도시정책 간의 협력이고 또 다른 하나는 주택과 공공책임간의 연계이다.

대부분의 정의에 의하면 공공정책 결정(public decision-making)의 결과는 문제에 따라 변화될 수 있다. 주택건설부문은 주택시장의 지속적이지 못한 상황에 대응하기 위한 정책의 변화에 따라 종종 어려움을 겪기도 한다. 만약 주택수요가 갑자기 증가(예를 들면 이주, 베이비 붐, 전쟁, 질병) 한다면 주택시장은 나중 10년 동안의 불균형(disequilibrium)으로 어려움을 겪을 수 있다. 일정 수준 이상의 과대 생산 기간 이후에는 주택가격의 변화와 미점유 물량(unoccupied property)의 증가로 인해 일정수준 이하의 저생산(underproduction) 기간이 이어지기 때문이다. 주택시장에 있어 이러한 예측 불가능에 따라 주택건설회사는 그들의 고정 비용(fixed costs)을 제한한다. 주택부문을 다른 산업과 비교해보면, 주택부문은 상근 고용인력의 비율이 낮고, 기계화 수준이 낮으며, 자동화가 제한적이고, 연구·개발을 위한 경비지출이 작다는 특성을 갖는다. 주택산업은 전통적으로 시장수요의 변화에 따라 생산물량을 빠르게 수정하여 적용해야 하는 융통성이 강한 업종 중의 하나이다.

전통적으로 주택건설 원자재(materials; 돌, 나무, 콘크리트)는 무겁고 값이 싸다. 주택은 그 주택의 무게에 따라 가격이 저렴할 수 있었다. 최근 주택건설에 이용되는 원자재에 대해 살펴보면 플라스틱과 같은 값비싼 제품들이 선도하고 있는데, 이것은 보다 튼튼하지는 않더라도 유지관리가 쉬운 원자재를 선호하고 있기 때문이다. 전통적인 건축 원자재는 무겁고 유통상의 어려움이 존재하지만 건축을 위한 좋은 물적 가치로서, 장기간의 건축수명을 보증(guarantee)할 수 있는 제품으로서 선호될 수 있다. 건축 원자재의 재활용(recycling)과 전통적인 건물의 환경적 질을 심도있게 고려한다면 전통적인 건축의 원자재 사용은 보다 개선될 수 있는 여지가 많다고 할 수 있다.

주택건설부문은 정부와 때때로 지방정부의 행정(예를 들면, 건축규제(building regulation), 계획, 보조금 요구와 연계될 수 있는데, 이것은 건축허가 과정에 있어 공공이 허가를 내주지 않는다면 건축회사는 규제권자(regulators)와의 밀접한 관계를 유지 해야한다는 것을 의미한다. 대부분의 건축 관련 서류(building documents)는 건축이 시공되는 국가의 언어를 사용하며, 대부분의 건설회사는 한 국가나 한 지역에서만 사업하는 것이 일반적이기 때문이다.



## 5. 건설산업에 있어서 유럽통합의 영향

### (The impact of European integration on the construction industry)

주택건설 시장 증대의 중요하고 실제적인 예는 서구유럽이 유럽연합(EU)에 의해 정치적으로 경제적으로 통합되고 있다는 것이다.

유럽 건설시장의 통합은 건설회사들에게 기회와 어려움을 동시에 제공하고 있다. 경쟁이 커짐에 따라 승자와 패자가 나누어 존재하기 때문이다.

전통적으로 서구 유럽 국가들에 있어 건설과 같은 폐쇄적인 산업은 각기 다른 입찰 과정과 관계절차와 다양한 건축규제와 감리 그리고 행정 과정을 갖는다(Van Oostwaard, 1987). 건축은 그것 자체가 미개척의 영역이며 장애물이다. 유럽의 이러한 미개척 영역과 장애물로서의 유럽통합은 미개척 영역과 장애물로서의 시련과 함께 진행되고 있다. 유럽연합(EU)은 건설산업의 다수의 분야: 기술적 규제(technical regulation)와 표준(standards), 품질표준(quality standards)과 품질보증(product liability), 그리고 입찰관행(tendering practices)과 경쟁규제 등에서 회원국 간의 조화로운 관례(practices)에 압력으로 작용하고 있다.

우리가 논의하고자 하는 질문은: 유럽연합(EU)에 있어 유럽통합(European integration)의 결과로서 건설산업에 미치는 영향은 무엇인가? 이에 대해 유럽정책에 있어 구별되는 현상과 유럽연합에 따른 보다 큰 시장으로서의 차이점에 대해 살펴보도록 하겠다.

토목 공사와 수도설비 공사 그리고 도로건설은 연관된다.

Vereniging van Boorondernemers en Buizenleggers(the Association of Drillind and Pipeline Construction Companies, 천공·배관건설협회), Nederlandse Vereniging van Wegenbouwers(the Dutch Roadbuilder's Association, 독일 주택사업협회) 그리고 Vereniging Aannemers Grond-, Water- en Wegenbouw(Association of Earthworks, Waterworks, Road Building Contractors, 토목·수도설비·도로건설시공자 협회)(1991)는 유럽통합 결과의 직·간접영향에 대해 평가하고 있다. 건설산업에 있어 위의 상기 단체가 실제 적용될 것이라고 전망하고 있는 내용을 살펴보면 다음과 같다.(VBB, NVW & VAGWW, 1991, pp.10-11):

## 직접 영향(Direction consequences)

개발(Development)	영향(Consequences)
Free movement of employees (고용자 이동의 자유)	- 지방 노동인력이 불충분한 지역으로의 외국 근로자 진입이 예상됨
Harmonization of diplomas and professional qualifications (특허와 전문면허와의 조화)	- 해외건설시 근로자의 구인이 쉬워짐 - 배타적인 국가 특허와 EU law와의 충돌이 예상됨
Harmonization and normalization of technical norms and standards (기준노동의 표준화와 기준과의 조화)	- 국가별 규제가 유럽규제(European regulation)에 동조할 것임
Liberalization of telecommunications (통신의 자유화)	- 시장에 긍정적인 영향으로 작용할 것임 - 보다 완전한 시장형성이 가능할 것임
Liberalization of energy (에너지 자유화)	- 장기간에 걸친 시장확대가 예상됨
Relaxation of the publication laws, fiscal harmonization (출판물법의 완화, 국고재정과의 조화)	- 국가간 운용 환경의 개선
Liberalization of financial services (금융서비스의 자유화)	- 값싼 금융서비스와 보험서비스의 선택이 가능해질 것임
Sharper EG policy on bidding (입찰에 대한 EG정책)	- 시공자와 시공자 그리고 시공자와 정부사이의 다양한 동의서(agreements)와 사업에 대한 정밀한 조사가 있을 수 있음
Social Europe (사회적 유럽)	- 고용인의 안전과 건강에 대한 유럽법규가 보다 개선될 것임
Liberalization of governmental contracts (정부계약의 자유화)	- 해외 시장개척이 보다 가능해질 것임 - 대규모 사업에 대한 외국기업들의 경쟁이 보다 강화될 것임
Responsibilities (책임)	- 도급업자의 책임이 보다 커질 것으로 예상됨

### 간접 영향(Indirection consequences)

‘유럽 1992(Europe 1992)’에 의해 단일적이며, 국경이 없는, 지역적인 시장이 형성됨에 따라 나타날 수 있는 건설산업의 도급업자(contractors)에게 끼칠 수 있는 가장 중요한 간접영향은 다음과 같다:

수 출 다른 EU국가에서의 발주를 확보하는 것이 가능하다. 자국의 도급업자가 해외 계약에서 승리할 수 있는 이러한 기회는 시장(정부계약)자유화에 있어서의 규제와 자국 주변의 환경에 대한 고객의 국제적인 이해가 점진적으로 수용되는 까닭에 이러한 기회는 보다 확대될 것이다. 이것은 지방문화와 국가주의의 점진적인 과정은 종종 깊이 고려해야 될 것이다.

수 입 국내 고객은 시공간능한 외국의 도급업자를 모색할 것이다. 이것은 또한 점진적인 과정을 통해 이루어질 것이나, 특별히 국경이 인접한 지역에서 그리고 대규모의 사업에 한해서 이루어질 것이다.

시장확대 유럽은 1992년의 일련의 과정을 통해 시장의 규모가 성장하였다. 이러한 시장규모의 확대는 건설과 관련된 시장에도 적용될 것이며, 통신과 에너지 관련 시장에서도 마찬가지로 보다 밀접해지거나 보다 제한적일 것이다. 그러나 성장의 규모가 어떠한 것인지에 대한 예측은 힘들다.

## 6. 기술적 규제와 규격과의 조화

### (Harmonization of technical regulations and standards)

기술규제를 조화시키기 위해 회원국들은 EU에 적용가능한 국가규제규정의 결의 예정 지침(directives)을 상징한 바 있다.

유럽차원에서 기술규제의 통일에 찬성하여 논의된 내용을 요약하면 다음과 같다 (Priemus, 1991):

- 상호 호환성, 적합성의 증진과 구성 요소와 결과의 보완;
- 규모효과의 유용성;
- 정보의 교환성;
- 여타 다른 비용의 절감(예를 들며, 협정에 대한 갈등 존재);
- 고객을 위한 선택의 자유 확대;

-주어진 시장으로의 동등하고 동질적인 진입이 가능한 발주자와 도급업자를 위한 선택의 폭 확대;

아래의 내용에 대해서는 1985년 이래 유럽위원회(European Commission)에서 따르고 있는 것들이다:

- EU에 있어 무역을 위한 기술 장벽의 폐지;
- 유럽정책의 공정성, 안전성, 소비자 보호, 고용과 환경 부문에 대한 공동노력.

EU가 기술적 규제를 조화시키기 위해 기본적으로 요구하고 있는 것이 공정성과 안전성이다. 가능하면 유럽규격(European standards)을 참고하도록 하고 있다. 이것은 기술적 부가의 강화 성격이 오래 되었으며, 유용성이 떨어지는 접근이 이제는 요구되지 않고 있기 때문이다. 이것은 공정성과 안정성에 대해 회원국간에 다소간의 의견차가 있더라도 EU지침(EU directives)을 통한 합의의 확보를 통해 가능하다.

EU는 회원국이 자국의 규제를 이유로 협력하지 않을 경우 지침을 통해 영향권을 갖도록 하고 있다. 이것은 회원국에게 될 수 있으면 EU지침(EU directives)을 위해 협력하도록 하고 있다는 것이 중요하다. 이러한 통합 과정은 1985년 유럽위원회(European Commission)가 1992년 유럽 지역시장의 자유화를 위해 채택한 백서(White Paper)에서 강력하게 후원하였었다.

단일 시장으로의 이행에는 회원국 자국의 규제와 합치되지 않는 300여개의 EU지침(EU directives)이 존재한다. 이미 상정된 많은 지침에는 건설부문에 중요한 영향을 줄 수 있는 내용이 포함되어 있다(Langeveld & De Vries, 1990):

1. 정부 입찰에 대한 협력 지침(Co-ordination Directive on government tendering) 1986년 중반 지침의 초안은 위원회의 의회를 통해 인가 되었다. 이 지침은 정부와 정부관련 기관의 입찰에 응한 입찰자들의 협력과 관련된다. 이 지침은 1989년 7월에 수정되었다.
2. 건설지침(Building Products Directive) 1988년 6월 28일 회의를 통해 채택되었다(Walter, in Bouw, 1988: 66). 이 지침은 건축관련 거래를 위한 회원국의 규제의 수정과 관련된다. 이 지침은 건설과 건설공급과 관련된 산업과 중요하게 연관된다.
3. 자격상호승인, 건축 분야에서 면허와 품질보증과 관련된 지침(mutual recognition of degree, diplomas and other qualifications in the field of architecture) 이 지침은 1985년에 채택되었는데 네덜란드의 Architect's Title Act에 편입된 건축가와 건축과정에 중요한 지침이다.

4. 건축과 관련있는 엔지니어(engineer)지침 초안이 가까운 장래에 위원회 의회에 제출(submitt)될 것으로 보인다.
5. 공급지침(Supplies Directive)은 1976년 12월 의회에서 채택되었고 1980년에 개정·수정되었다. 수정된 지침의 초안은 1986년 12월 의회를 통해 각료회의에 제출되었다. 이 지침은 정부계약지침과 관련된다.
6. 정보지침(Information Directive)은 이미 1983년 중반에 채택된 기술적 규제와 규격과 관련된다. 1984년에 기술적 규제 조항에 반영되었고, 1985년에 규격 조항에 반영되었다.
7. 생산책임지침(Product Liability Directive)은 1985년 기한으로 시작되었다. 이에 관해서는 뒤에서 자세히 다룬다.

정부계약을 정한 이것은 추진 과정의 협력과 제한의 향상을 결정하기 위한 Liberalization Guidelines (1971)과 Co-ordination Guidelines(1971/1989)의 승인과 관련된다. 'Service', 'Work', 'Deliveries' guideline 또한 중요하다. 이상은 guideline은 정부계약에 있어 동등한 참여 조건과 계약의 이행을 위한 보다 투명한 과정의 제시와 같은 동일한 목적을 갖는다.

여기에는 4가지 기본적인 원리가 있다 :

1. 차별적인 효과로서의 기술적 설명서에 대한 거부권(veto)
2. 전체 연합에 있어서의 정부계약의 공고(advertisement)
3. 객관적 참여 기준(participation criteria)의 마련
4. 정부서비스 계약(government service contracts)의 의무수행의 채택

가이드라인의 적용은 초기 가치(threshild value)가 20만 ECU 이상되는 서비스와 공급 그리고 5백만 ECU 이상의 사업에 적용된다.

가이드라인은 주, 시, 수도국, 공공규정(public provisions)과 공공기관에 적용한다.

유럽의 입찰에 대한 권리는 EEC Treaty(협정), Article 85 et seq.에 기초한다.

유럽연합법(European law)은 항상 국가정책에 선행된다.

Eurocodes의 틀(form)은 유럽규격(European standards)의 항목에서 분리된다. 유럽연합국들은 그들의 상황이 정돈되지 않은 상황임에도 불구하고 위에서 언급한 가이드라인을 건축구조에 적용하고 있다. Eurocodes는 콘크리트, 철골조와 강화 콘크리트 구조, 목구조, 조적조와 기초공사, 내진구조, 구조로서의 도로 등의 분야에 적용된다. Eurocodes를 준비

하는 초기에는 다양한 방법들이 개진되었었다. 이러한 제안이 흥미로운 것은 Eurocodes가 규격화 이전 또는 EU지침의 옵션으로 간주되었다는 것이다. 이것은 후에 내용이 약간 수정되어 유럽규격의 역할을 수행하였고 국가규격에 우선하여 적용되었다. 브뤼셀에 있는 Comité Européen de Normalisation(CEN, 유럽규격통일위원회)와 유럽위원회가 결함을 피하는 사이에 Eurocodes는 유럽규격으로서의 위상을 강화하는 것으로 작용하였다.

Eurocodes는 1992년부터 효력이 발생하였다. EC와 유럽자유무역연합(European Free Trade Association, EFTA)의 회원국은 몇 년동안의 과도기를 보낸후에 국가표준을 교체해야 한다.

부연하면 유럽기준(European standards)의 공식화는 전략적으로 중요한 문제이다. 유럽규격통일위원회(Comité Euroéen de Normalisation)는 건축부문 뿐만이 아니라 다른 부문에도 적용되는 1961년 이후의 유럽표준화(European standardization)와 관련이 있다. CEN의 회원국은 국가표준화협회(national standardization institutes)의 나라들과 국가유럽자유연합(EFTA)내에서 하나로 묶인다. 실제적인 표준화 작업은 국가표준화협회에 의해 성취될수 있으며, 여기에는 사업과 협회의 전문가들이 포함된다. 세계표준화기구(ISO, International Standardization Organization)는 세계적 규모의 활동을 하고 있다.

CEN의 역할은 첫째, 건축을 포함하는 다른 분야에 있어서 EC 정책과의 조화와 CEN의 표준화 정책 간의 효과적인 관계를 위해 그 내용을 수정하여 적용하는 것이다. 둘째, CEN의 부적절한 건축부문에의 적용은 국가별 차이 때문에 힘들다. 셋째, 모든 국가에 CEN에서 정한 규정을 적용할 수 없다.

가까운 장래에 규칙(regulation)과 규격(standard)에 있어서의 대규모 통일을 위한 보다 유리한 전망이 가능한데, 이것은 조화(harmonization)와 표준화(standardization)의 정책이 EC내에서 밀접하게 연계되고 있기 때문이다. 더욱이, 1986년 부터 CEN의 이러한 진행상의 변화가 있어왔다. 사업 추진에 있어서 다양한 부문의 전문가들에 의한 실행 프로그램(active programming)상의 보다 확실한 강조와 전원합의를 필요로 하는 새로운 표결 과정이 채택되었다-소수의 회원국은 다수의 결정에 반대하여 왔다.

1993년 4월에 유럽위원회(European Commission)는 건설회사의 자격심사(qualification)를 위한 유럽표준규격(European standards) 도입의 실현 가능성에 대한 연구를 CEN-CENELEC(유럽 전기기술 규격통일 위원회)에 의뢰하였다. 이것은 많은 나라에서 자기 나름대로의 자격심사(qualification)와 사전자격심사(pre-qualification) 체계에 의해 사업

을 추진하고 있는 것을 표준화를 통한 조화로 유도하기 위해서이다.

유럽위원회에서는 표준화의 적용을 늦어도 1996년 1월 1일로 상정하고 있다. 이러한 표준화가 이행 된다면, 이것은 정부계약에 있어서의 가이드라인이 허용되고, 회부시 필수적으로 유럽 규격이 삽입됨을 의미한다.

## **7. 품질인증(declaration of quality)과 생산책임(liability)과의 조화 (Harmonization of declarations of quality and product liability)**

유럽차원에서 생산물의 품질이나 품질규격에 대한 다른 많은 정의에 대한 동의는 현재 존재하지 않는다. 따라서 여기에서는 ‘품질인증(declaration of quality)’이라는 용어를 사용하고자 한다.

실현성있는 계획으로서 재가될수 있는 유럽기술표시(European technical seal)의 확보는 필수적이다; 새로운 상품이 시장에 나와 의미있는 증가가 있기 전에 가능한한 빨리 대비해야 한다. 왜냐하면 유럽표준이 상당히 발전 되었고, 그 만큼 기술 인증의 부여가 중요한 것이기 때문이다. 따라서 많은 회원국들은 품질규격의 여타의 것들에 대한 기득권(initiatives)을 현재 상태에서 확보하고자 하고 있다.

영국과 네덜란드의 예를 들면 목표에 따라 면허기구를 설립하였다: 품질의 정도에 따라 면허를 규제하고 면허기구에서 면허발급수를 늘린다.

1985년 7월 EU위원회에 의해 생산책임지침(Product Liability Directive)이 채택되었다. 이 지침은 결합있는 생산물에 대한 생산책임과 관련된 회원국의 법상 규정이 개정과 관련된다. 건설과 건축공급산업의 경우 이것은 중요하다.

생산자는 하자에 대해서 증명할 필요가 없다; 하자있는 생산물에 의해 마찰 원인에 대한 자동 책임이 있다고 여길 것이다. 바꿔말하면 생산자는 지침내에서 하자의 제거를 위한 확실한 안을 세우면 된다. 그러나 건축산업에 대한 결과는 제한된다. 이 지침은 모든 유동자산에 적용되고, 건축물 그 자체 전부는 아니지만 지침에 의해 이미 반영된 모든 건축관련물에 적용된다.

## **8. 입찰관례의 조화 (Harmonization of tendering practices)**

초기에 언급되었던 정부계약에 영향을 미칠 수 있는 입찰절차의 조화가 시도되고 있다. 소개된 일반적인 규제에 대해서는 아직 알려진 것이 없다. 규제와 관련된 EU회원국간 서비스의 자유화 운동은 두 개의 지침에서 정부입찰에 대한 윤곽을 보여주고 있다. 첫 번째, 자유화지침에 따라 회원국은 도급업자에 대한 동등한 대우를 금지하는 모든 장애요소의 제거를 따르고 있다. 두 번째, 협력지침에 따라 지역시장에서의 건설 또는 공사의 직접 적용을 위한 회원국의 법적 규정의 조화를 위해 돕고 있다. 이 지침은 입찰자 고려를 위한 국내 입법 관계자들을 위한 가이드라인을 마련하고 있다.

자유화지침과 협력지침은 각각 다른 것과 관련된다. 익히 알고 있는바와 같이 도급업자는 가격 카르텔(price cartel)과 입찰자들은 우선가격조약(prior pricing agreements)과 연계된다. 부연하면, 현재의 지방자치단체의 입찰관례는 보호주의자적인 특성을 갖는다(Verjans, 1987; Nijhilt, 1987; 1988). 예를 들어 외국의 입찰자는 해외에서 불이익을 받는다. Nijhilt는 국가간 입찰정책이 거의 없는 경우를 Limburg, Liège, Aachen의 예를 들어 예시하고 있다. 이것은 국경지역에서 조차 지역건설업자에게 특혜를 주고 있다는 것에서도 알 수 있다.

입찰에 대한 EU의 규칙에 따르면 정부는 건설사업을 위한 계약을 수주할 때 국가 또는 지역업체에 대해 특혜를 주지 못하도록 하고 있다(Nijhilt, 1988). 1990년부터 공공공사(public works)에 응하는 입찰자는 500만 ECU이상되는 공사에 대해서는 브리셀에 있는 유럽위원회에 보고토록하고 있다. 이에 관한 자세한 내용은 공사발주회람(Tender Electronic Daily)이라는 정보은행(data bank)에 전부 기록된다. 이것은 보다 공정한 경쟁의 가능성의 증가를 의미한다. 또한 이렇게됨에 따라 사업에 대한 공정한 입찰이 예상된다. 그러나 이것은 유럽입찰절차가 제정되기전 까지만 유효하다.

정부계약의 입찰에 관련된 새로운 유럽지침과 관련하여 회원국내 건설회사간 경쟁이 증가되고 있는 것과 입찰자를 장려하기 위해 제공되는 것에 대한 관찰은 흥미롭다. 이러한 경향은 공공과 민간간의 협력이 제대로 이루어지고 있지 않음을 의미한다. 이런 상황에 대해서는 많은 해석이 있을 수 있는데, 이것은 동등한 매력에 없기 때문이다. 일반적으로 정부는 EU지침에 따라 도급업자 가운데 입찰자를 모집하기 위한 준비를 취해야 한다. 정부는 입찰자의 최종 계약에 대한 진행을 위해 가상의 규정보다는 실제 경쟁에 있어 유용한 규정을 마련해야 한다.

공공과 민간의 협력은 대규모 건설사업의 경우(예를 들어 유료 터널, toll tunnels) 만간



부문의 재정상태를 감안한다는 측면에서, 정부가 단독으로 사업을 추진할 경우 재정의 운용상 비효율적이라는 측면에서 바람직하다. 공공과 민간의 협력은 공공부문에서 함께 일할 민간부문(토지개발회사 등)을, 특별히 개발회사와 건설회사가 동일하다면 제한적인 경쟁의 위험성에 대해 납득시켜야 한다. 공공과 민간의 협력은 공정해야하고 만약 경쟁요소를 일치시키려고 한다면 공공사업을 시행하고 있는 가장 유리한 입찰자에게 기회를 주어야 한다.

일반적으로 건설회사는 경쟁에 있어 자신들을 보호하기 위한 조치를 강구한다. 지면을 통해 보면 유럽통합은 특별히 대규모 건설사업에서 회사(firms)가 실제로 경쟁으로부터 자신을 보호하기 위해 취하는 여러 가지 형태의 대책에도 불구하고 건설회사간의 공정한 경쟁을 유도하고 있다고 한다.

언어에 따른 장벽은 여전히 존재한다. 실제로 얼마나 많은 독일의 건설회사가 프랑스어로 된 시방서를 보고 함께 일할 수 있겠는가? 그래서 로비가 생긴다. 건설과 부동산부문은 전형적인 계약산업(contract-industries)이기 때문에 종종 비공식적인 특혜에 대한 저항이 발생한다. 많은 나라에서 협상 이전의 비공식적인 단계에서 계약과 관련된 이의신청자의 진정을 다루고 있다; 공공부문의 진행 과정이 투명함에서 공정하지 못한 수법이 존재한다.

자유경쟁을 위한 또 다른 특별히 중요한 장애물은 토지소유권의 문제이다. 발빠른 프로젝트 디벨롭퍼나 투자자들은 전략적 부지(strategic sites) 즉, 일단의 부지에 새로운 기능을 부여하기 위한 정부의 토지수용령(compulsory purchase orders)에 장기간 응하지 않던 소유권을 아주 빠르게 매입한다. 독일에서는 신규주택의 계획건축을 위한 이러한 입지를 'Fourth Policy Document on Physical Planning Extra'라고 하는데 대규모 투자가와 프로젝트 디벨로퍼는 투자 가치가 있어 보이는 모든 매력적인 부지를 정부에 의한 독점적 매매가 이루어질 무렵에 우선적으로 매입한다. 브리셀에서 정한 규칙에는 이러한 경우를 제어할 근거가 없거나 제휴할 경우 이들의 건설과 금융능력이 하나로 묶일 수 있도록 제안할 수 있는 정도이다. 마지막으로 유럽건설시장에서 자신들의 위상을 강화하기 위해 국제적인 동반자를 물색하고 있으며 실제로 이러한 경쟁에 참여하고 있다(Root, 1987).

모든 경우에 있어 유럽건설시장에 있어 유럽통합이 실제로 체감되어 경쟁을 촉진시킬 수 있을 것인지에 대한 질문이 있을 수 있다. 어떤 경우라도 그것은 의심할 여지가 있다고 말할 수 있다.

## 9. 경쟁규제의 조화

### (Harmonization of the regulation of competition)

협력지침은 확실한 계산을 통한 사업가치를 통해 어쩔 수 없이 따라야 하는 정부의 권고입찰로 1971년으로 거슬러 올라 간다. 초기 제한금액은 백만 ECUs 였다. 이 지침은 실패했다; 견고한 관료체계는 이것에 집착했다. 이러한 사이에 한계는 1천5백만 ECU로 심각하게 올라갔다.

사실 정부입찰에 대한 새로운 지침은 그것이 그대로 유지되는 한 효과가 거의 없을 것이다. 특별히 대규모 건설사업의 경우 다른 국가에서 참여하는 건설업자의 경쟁기회에 대한 압박이 증대될 것이다; 그리고 이것은 특별히 대규모 건설사업의 경우에 있어서는 가격과 품질경쟁을 위해서는 바람직하다.

유럽경제통합의 즉각적인 이익은 아마도 대규모 건설회사에 의해 감지될 것이고, 특별히 그들은 EC의 다른 국가 기업과 연계된 시장전략과 합병이나 여러기업이 참가한 벤처사업의 형성을 채택할 것이다. 이러한 점에 대해 Bakens와 Bergstein(in : Bouw, 1988 : 27)은 주목하였다 : 그들은 이것은 불가능하다고 말한다. 규모가 작은 건설회사는 다른 나라에서 중소규모의 사업에 참여할 수밖에 없다. 유럽에서의 국제 경쟁은 명백한 예가 될 수 있는데 시기야 어찌되었든 대규모 사업은 복잡하게 얽혀 있기 때문이다.

유럽의 경우 다양하고 폭넓은 건설산업에 있어 별개의 독립적인 규모의 회사들이 존재한다. 거기에는 소규모의 다수의 건설회사와 대규모의 소수의 건설회사가 존재한다. 각각의 규모차이는 건설시장에서 몇가지 특징을 보인다 : 소규모 회사들은 유지보수와 수선, 재개발과 작은 규모의 신축건물의 건축에 전념하는 반면에 대규모 회사들은 보다 크고, 보다 복잡한 건설사업에 참여한다. 소규모 건설회사들이 일반적으로 지방적이고 지역적인 반면에 대규모 회사들은 보다 국가적이고 부분적으로는 국제 지향적이다. 이것은 유럽 통합의 과정에 대한 이해가 소규모 회사의 경우에는 부족한 반면에 대규모 회사들은 국제경쟁에 직면하게 될것이기 때문이다. 이러한 틀은 어려움임과 동시에 새로운 기회로 작용할 것이다.

건축은 입지 고정적인 까닭에 그 결과로 건설의 단일시장에 있어 직접적인 영향의 최소화로 반영된다. 건축공급산업에 있어 생산물의 개발은 특별한 사업을 할 수 있는가에

달려있지 않고 단일시장에서의 개발의 결과와 대규모시장에서 함께 경쟁할 수 있는가에 달려있다(Reitsma & Bol, 1991). 따라서 우리는 건설부문의 유럽화에 있어 건설산업 보다 건축공급산업의 보다 큰 영향과 균형상태의 위상에 대해 서술하고자 한다. 건축관련 무역에 있어 건축물과 건축체계는 유럽시장의 통합의 결과로서 보다 일반화될 것이다.

Van Velzen(1988 : 40)은 유럽통합의 영향에 관한 그의 연구에서 이렇게 결론 내리고 있다 : '계획부문과 이행과정에서의 지방적, 지역적이고 국가적인 수출은 국제 경쟁에 따른 어려움을 적게 받을 것이다'(Heerma, 1990 참조). 이러한 건축물과 건축방법상에서 야기될 수 있는 붐(boom)으로해서 건설도급업자와 건축가들은 보다 방어적일 것이다. 이러한 개발은 또한 중소기업의 도급업자에게 중요하게 작용할 것이다. 만약 표준규격과 규제가 유럽차원에서 조화된다면 국제지향적인 건축회사는 사업에 관련되어 있는 건축 도급업자보다 건설시장에서의 이윤 추구가 가능해질 것이기 때문이다. Bakens와 Bergstein (in : Bouw, 1998 : 27)의 요점 또한 소규모 도급업자와 하청 도급업자로 부티의 실질적인 시장분화가 존재할 경우 가능성이 있다고 보고 있다. 이와는 반대로 Oskam은 1992년 이후에 건축관련 수출·입 차원의 변화가 거의 없을 것이라는 의견을 개진하고 있다.

## 10. 서구 유럽의 각기 다른 국가별 건축과정

### (Defferent building processes in Western Europe)

건설시장의 유럽통합은 유럽 각국의 상이한 건축과정이 그대로 유지되고 있는 까닭에 보다 복잡해질 전망이다. Kofpron은 '1992년의 유럽과 건설부분(The construction sector and Europe 1992)' (Kofpron, 1991)이라는 논문에서 유럽 국가들의 건축과정 구조를 전망하고 있다(참조 Reitsma & Bol, 1991). 상기 논문에서는 프로젝트 관리(project management), 설계관리(design management)와 건설경영관리(construction management)의 관계를 아래와 같이 구별하여 정의하고 있다.

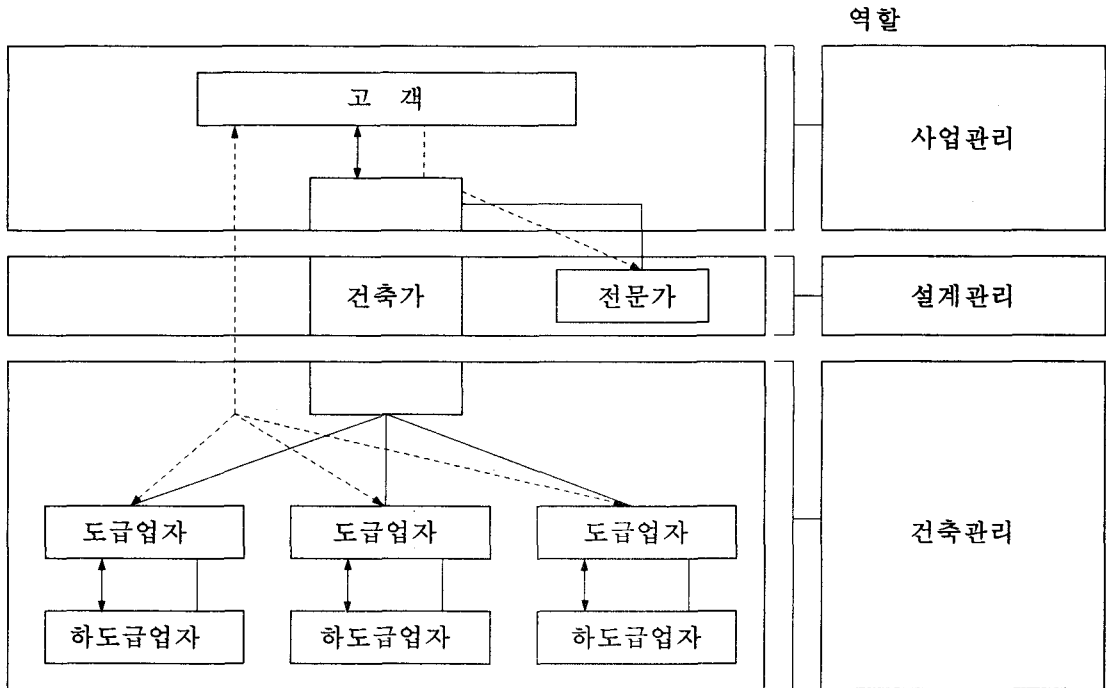
- '프로젝트 관리자(project manager)'는 사업을 위임 받거나 또는 사업에 대한 책임과 사업과 관련된 결정 권한을 위임받아 사업을 추진하는 사람.
- '설계관리(design management)'는 설계과정에 대한 책임, 건설 진행의 불량산출과 시방을 확인한다. 여기에는 일반적으로 건축가(architect), 건설업자(builder)와 다른 엔지니어(engineers) 등이 참여한다.

- ‘건설경영관리(building management)’는 건설관련 자재의 구매와 건설과 관련된 책임을 갖는다.

### 벨기에(Belgium)

벨기에에 있어 80%의 건설노동은 전통적인 패턴을 따른다. 건설회사라 함은 일정 기준의 설계 능력이 있는 업체를 말한다. 이러한 전통을 고수하는 이유는 건축가는 건설과정에서 독점적인 위상을 갖고 있기 때문이다.

그림 1. 전통적인 벨기에의 건축방법 : 협력자(co-ordinator)로서의 건축가

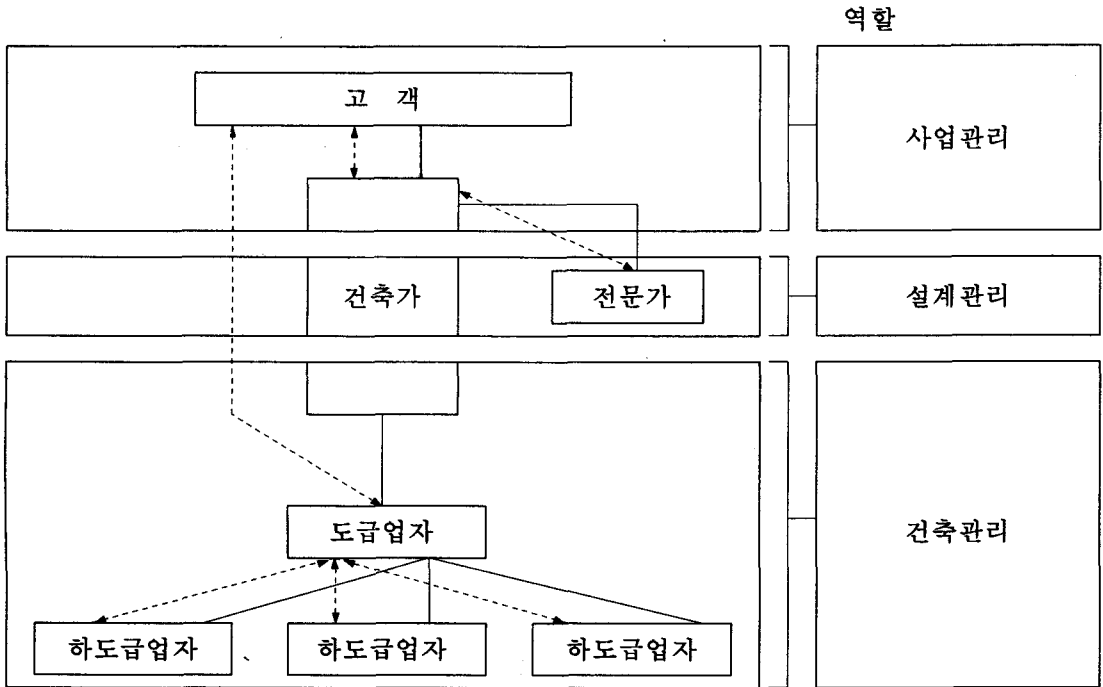


- |                   |                             |
|-------------------|-----------------------------|
| Opdarchtgever     | = client(고객)                |
| Architect         | = architect(건축가)            |
| Specialisten      | = specialists(전문가)          |
| Aannemer          | = contractor(도급업자)          |
| Onderaannemer     | = subcontractor(하도급업자)      |
| Functionele rol   | = function(역할)              |
| Projectleiding    | = project management(사업관리)  |
| Ontwerpmanagement | = design management(설계관리)   |
| Bouwmanagement    | = building management(건축관리) |

Source : Kolpron 1991.

두 번째 방법은 영국과 같은 '설계와 건축(Design and Build)'이다. 고객이 직접 사업을 건축 도급업자에게 가지고 온다. 이 방법은 공업건축(industrial building)과 토목공사(eathworks), 도로건설(roadbuilding)과 수도공사(waterworks) 등 건축가가 필요없는 사업의 유형에서 찾을 수 있다. 이럴 경우 건축가는 적절한 요구를 할 수 있으며, 고객은 자신의 도면(drawing)을 보증을 위해 건축가에게 제공하여야 한다.

그림 2. 전통적인 벨기에의 건축방법 :도급 사업



-----> 계약적 관계  
 \_\_\_\_\_ 관리 관계

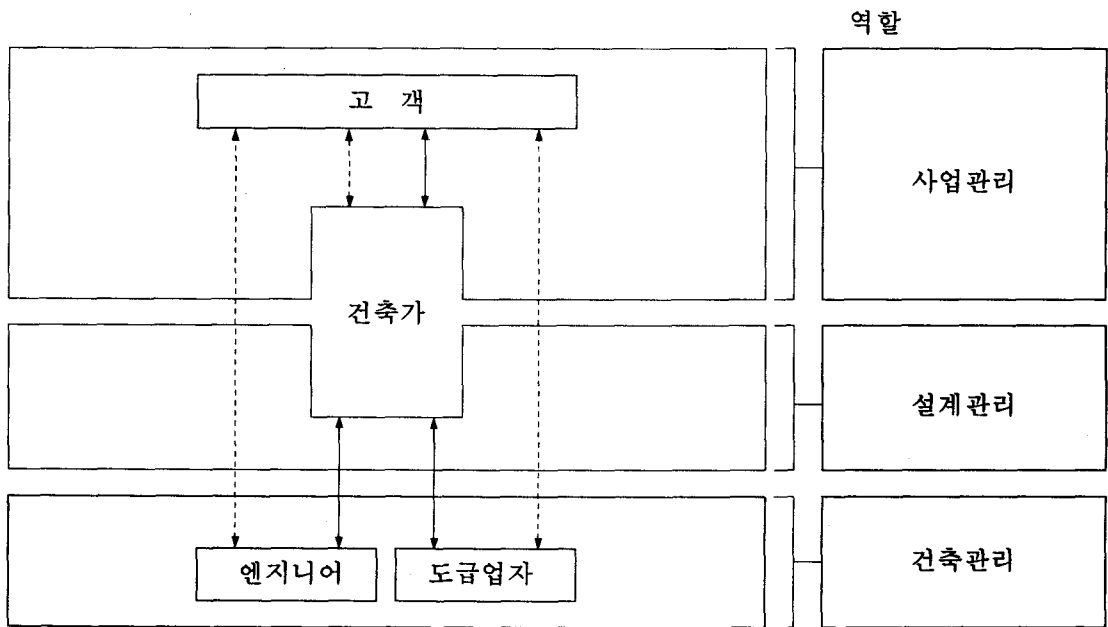
- |                       |                                 |
|-----------------------|---------------------------------|
| Opdarchtgever         | = client(고객)                    |
| Architect             | = architect(건축가)                |
| Specialisten          | = specialists(전문가)              |
| Aannemer              | = contractor(도급업자)              |
| Onderaannemer         | = subcontractor(하도급업자)          |
| Functionele rol       | = function(역할)                  |
| Projectleiding        | = project management(사업관리)      |
| Ontwerpmanagement     | = design management(설계관리)       |
| Bouwmanagement        | = building management(건축관리)     |
| Contractuele relaties | = contractual relations(계약적 관계) |
| Management relaties   | = management relations(관리 관계)   |

Source : Kolpron 1991.

독일(Germany)

통독 이전의 서독에 있어 대규모 사업은 몇 개로 분할하여 부분별로 도급업자에게 시공(분리발주)토록 하였는데 이러한 방법을 Teillosenvergabe라고 한다. 작은 규모의 건축 사업은 고객이 건축가(architect)나 건설회사(building company) 그리고 엔지니어(engineer)를 고용한다(그림 3 참조).

그림 3. 독일에 있어서의 소규모 건축사업의 진행과정



-----> 계약적 관계  
 —————> 관리 관계

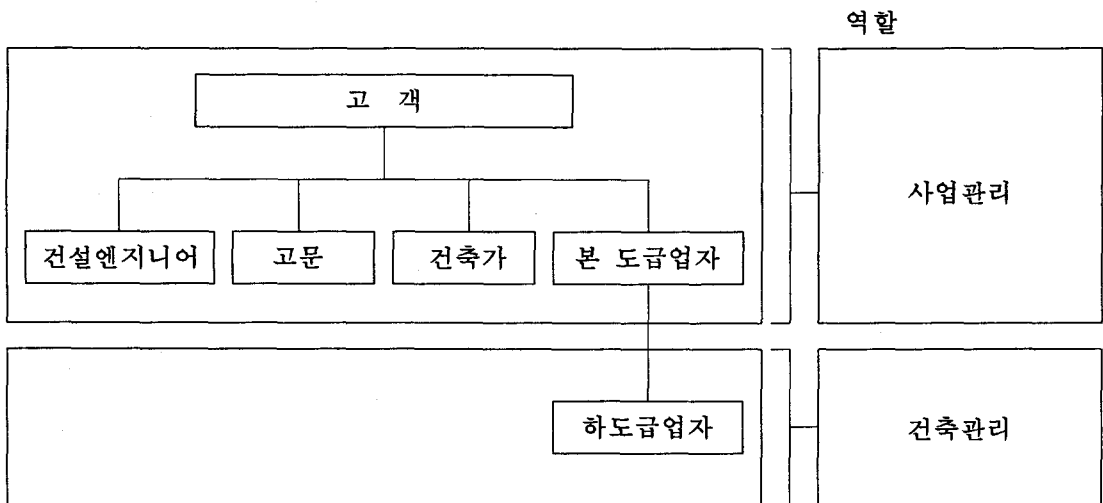
- |                       |                                 |
|-----------------------|---------------------------------|
| Opdarchtgever         | = client(고객)                    |
| Architect             | = architect(건축가)                |
| Ingenieurs            | = engineers(엔지니어)               |
| Aannemer              | = contractor(도급업자)              |
| Onderaannemer         | = subcontractor(하도급업자)          |
| Functionele rol       | = function(역할)                  |
| Projectleiding        | = project management(사업관리)      |
| Ontwerpmanagement     | = design management(설계관리)       |
| Bouwmanagement        | = building management(건축관리)     |
| Contractuele relaties | = contractual relations(계약적 관계) |
| Management relaties   | = management relations(관리 관계)   |

Source : Kolpron 1991.

보다 복잡한 건축사업(complex building projects)에 있어서는 고객이 3가지로 나누어 계약한다: 첫 번째 계약은 건축가와 하고, 두 번째 계약은 엔지니어와 세 번째는 본 도급업자(main contractor)와 체결한다. 이럴 경우 때때로 2명의 건축가를 임명하는데 한명은 도면을 책임지고 또다른 한명은 건축현장(architectural site)을 관리한다. 본 도급업자는 하도급업자에 대한 책임을 진다; 이럴 경우 구조공사는 본 도급업자가 직접 시행하고 하도급업자(subcontractors)는 목공사(woodwork), 위생설비공사(sanitary facilities)나 창호공사(fitting) 등을 한다(그림 4 참조).

건축가의 책임과 용역비(fees)에 대한 내용은 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure이라고 부르는 것에 명시되어 있다. 건축가의 선정은 연방에서 정한 규정을 준수해야 하나, 다른 건설 엔지니어는 건축허가를 위해 기명으로 선정한다.

그림 4. 독일에 있어서의 복합사업의 건설과정



Opdarchtgever	= client(고객)
Constructeur Ingenieurs	= construction engineers(건설 엔지니어)
Adviseur	= advisor(고문)
Architect	= architect(건축가)
Functionele rol	= function(역할)
Hoofdaannemer	= main contractor(본 도급업자)
Onder aannemers	= subcontractor(하도급업자)
Project management	= project management(사업관리)
Bouwmanagement	= building management(건축관리)

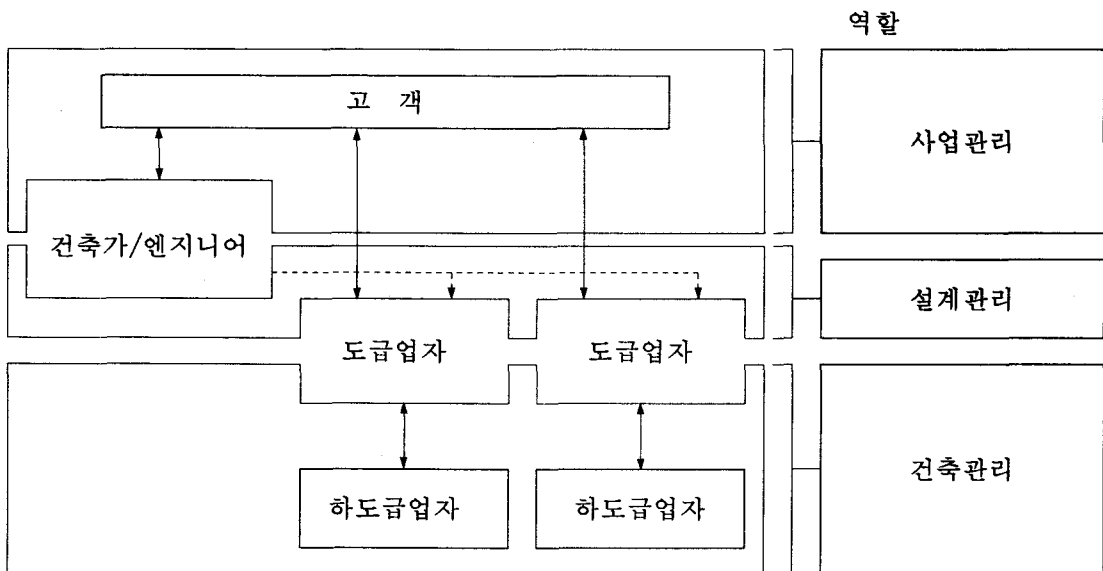
Source : Kolpron 1991.

독일에서도 역시 건설회사의 건설사업관리에 대한 책임이 증대되고 있으며, 설계단계 (design stages)가 포함된다. 이것을 Generalunternehmen이라고 한다.

독일의 공공기관(시, 지방자치단체 등)은 VOB(the Verdingungs Ordnung für Bauleistungen)를 준수하여야 하며 이것은 공개적인 공공 입찰에 예외없이 적용된다. ‘투자입찰’은 공공 부문에 응찰할 수 있고 투자가 또는 프로젝트 디벨로퍼는 최상의 계획을 갖고 계약에 임한다. 이러한 투자가와 프로젝트 매니저는 이때 건설계약을 위해 공공입찰자 자격으로는 응찰할 수 없다.

### 프랑스(France)

그림 5. 다수의 도급업자에 의한 프랑스 건설사업의 수행방법



—————> 계약적 관계  
 - - - - -> 감독 관계

- |                       |                                 |
|-----------------------|---------------------------------|
| Opdarchtgever         | = client(고객)                    |
| Architect             | = architect(건축가)                |
| Ingenieurs            | = engineers(엔지니어)               |
| Aannemer              | = contractor(도급업자)              |
| Onderaannemer         | = subcontractor(하도급업자)          |
| Functionele rol       | = function(역할)                  |
| Projectleiding        | = project management(사업관리)      |
| Ontwerpmanagement     | = design management(설계관리)       |
| Bouwmanagement        | = building management(건축관리)     |
| Contractuele relaties | = contractual relations(계약적 관계) |
| Toezicht-relaties     | = supervisory relations(감독 관계)  |

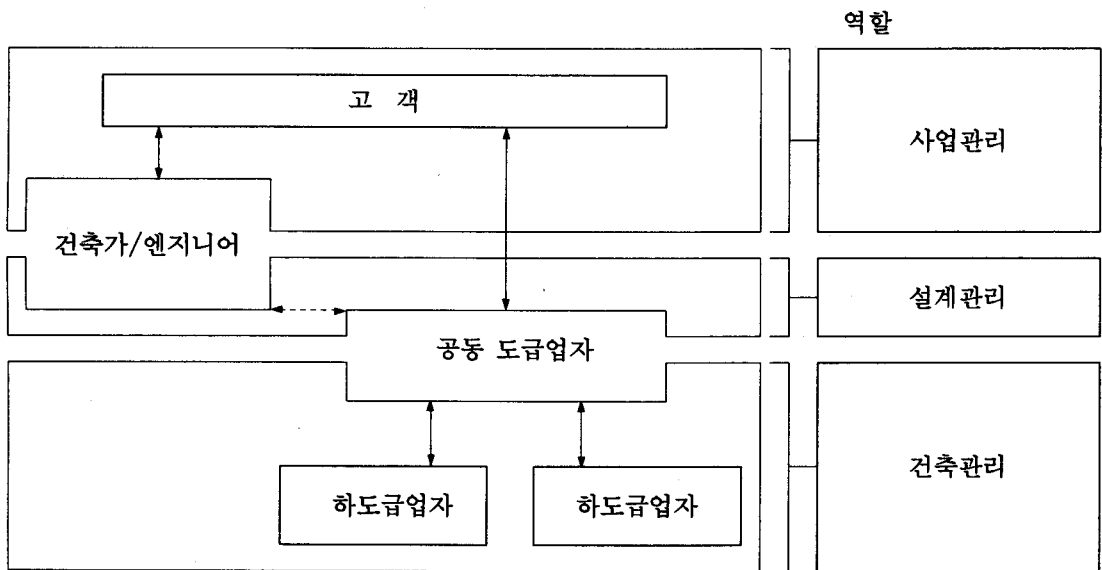
Source : Kolpron 1991.



프랑스에서의 사업설계(project design)는 독립적인 건축가(independent architect) 또는 엔지니어(토목공사업, civil engineering works)의 책임하에 이루어진다. 민간 고객(Private clients)은 건축가 또는 컨설턴트 엔지니어에게 사업을 의뢰한다. 이러한 사업은 일반적으로 다양한 도급업자(그림 5 참조) 또는 수개의 도급업자가 하나의 도급업자화된 공동 도급업자에 의해 이루어진다(그림 6 참조).

공동 도급업자에 의해 사업이 추진될 경우 추진되는 사업에 대한 책임은 공동 도급업에 참여한 모든 업체가 공동으로 진다. 이러한 틀/framework)은 고객으로 하여금 하도급업자 선택에 대한 어려움을 상쇄시킨다고 할 수 있다. 프랑스에 있어 원청(main contractor)의 지정은 일반적이지 않다.

그림 6. 프랑스에 있어서의 공동 도급업자(conglomerate of contractors)에 의한 건축사업의 실행



—————> 계약적 관계  
 - - - - -> 감독 관계

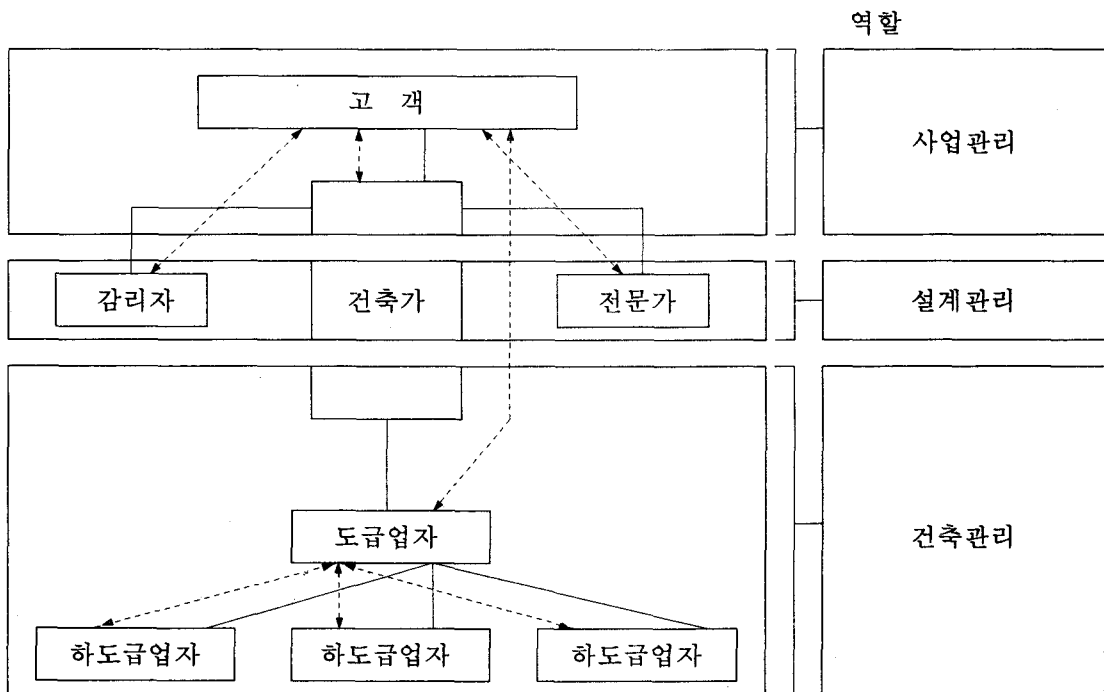
- |                                |                                   |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| Opdarchtgever                  | = client(고객)                      |
| Architect                      | = architect(건축가)                  |
| Ingenieurs                     | = engineers(엔지니어)                 |
| Samenwerkingsverband aannemers | = contractor cooperative(공동 도급업자) |
| Onderaannemer                  | = subcontractor(하도급업자)            |
| Functionele rol                | = function(역할)                    |
| Projectleiding                 | = project management(사업관리)        |
| Ontwerpmanagement              | = design management(설계관리)         |
| Bouwmanagement                 | = building management(건축관리)       |
| Contractuele relaties          | = contractual relations(계약적 관계)   |
| Toezicht-relaties              | = supervisory relations(감독 관계)    |

Source : Kolpron 1991.

## 영국(Great Britain)

영국에는 다양한 건축과정이 존재한다. 첫째, 전통적인 방법(traditional method)이 있다 : 고객이 건축가, 건설업자, 감리자와 경우에 따라 기술적 설비를 담당하기 위한 엔지니어를 선정한다. 이후에 설계, 계약서류와 시방서 그리고 현장관리 등이 마련된다. 이러한 방법을 건축가에 의한 공동작업이라고 한다.

그림 7. 영국의 전통적인(traditional method) 건축과정



-----> 계약적 관계  
 \_\_\_\_\_ 관리 관계

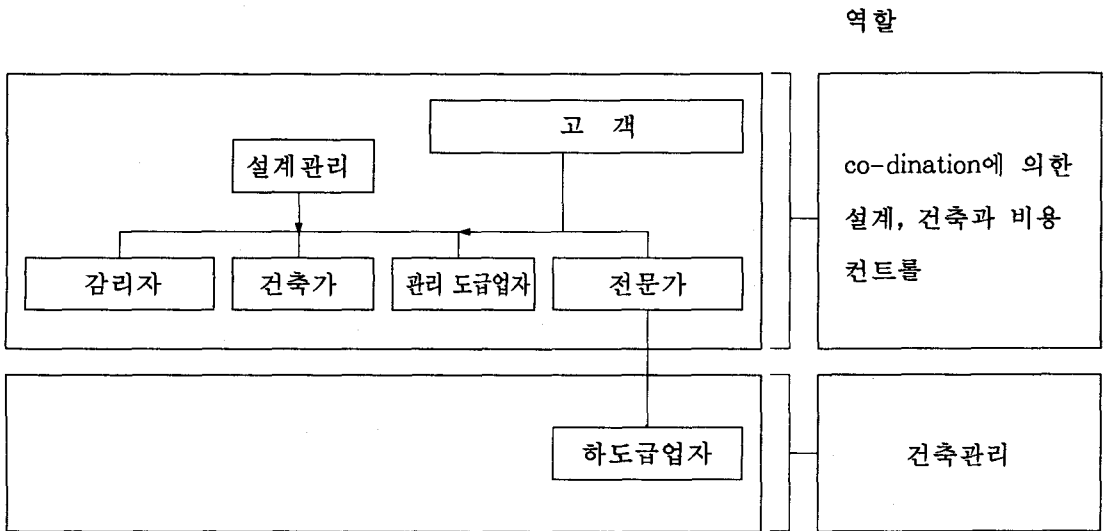
- |                       |                                 |
|-----------------------|---------------------------------|
| Opdarchtgever         | = client(고객)                    |
| Quantity-surveyor     | = quantity-surveyor(감리자)        |
| Architect             | = architect(건축가)                |
| Specialisten          | = specialists(전문가)              |
| Aannemer              | = contractor(도급업자)              |
| Onderaannemer         | = subcontractor(하도급업자)          |
| Functionele rol       | = function(역할)                  |
| Projectleiding        | = project management(사업관리)      |
| Ontwerpmanagement     | = design management(설계관리)       |
| Bouwmanagement        | = building management(건축관리)     |
| Contractuele relaties | = contractual relations(계약적 관계) |
| Management relaties   | = management relations(관리 관계)   |

Source : Kolpron 1991.

RICS의 보고서에 의하면 이러한 전통적인 건축방법은 점차로 쇠퇴되고 있음을 보여준다. 1984년에 전통적인 방법에 의한 건축계약이 75%인 반면에 1989년에는 65%로 떨어졌다.

둘째, ‘관리계약(management contracting)’이 있다. 이 경우에 있어 건축 도급업자는 사업초기단계에 설계팀에 투입되며 관리 기술을 마련한다. 이 도급업자는 협력자로서의 건축가와 대치된다(그림 8 참조). 이 방법에 의한 사업추진이 매년 15% 정도로 유지되고 있다.

그림 8. 관리계약(Management contracting)에 의한 영국의 건축과정



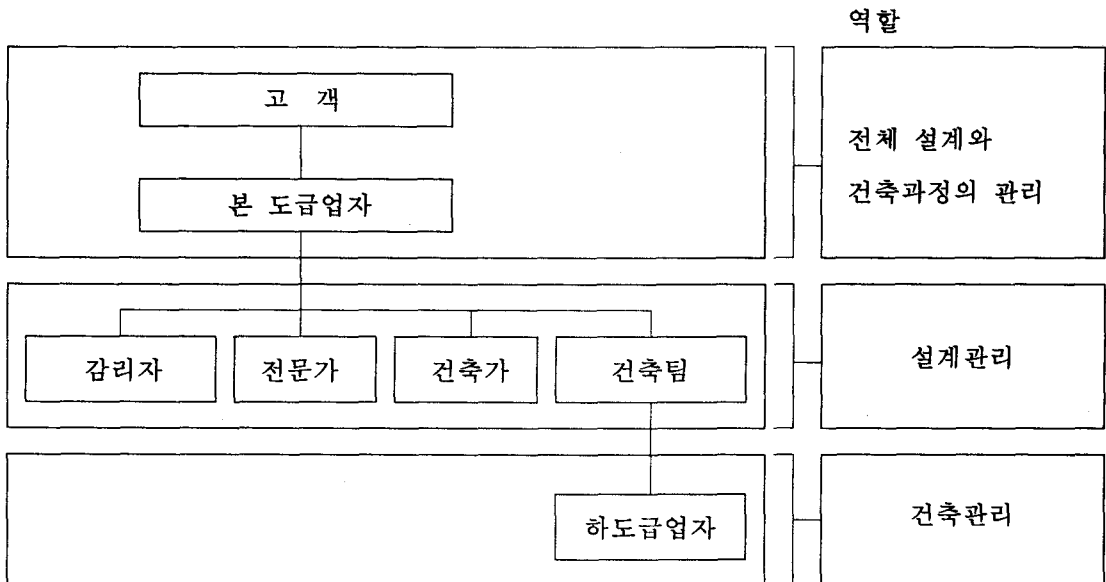
- |  |  |
|--|--|
| Opdarchtgever  | = client(고객)   |
| Ontwerpmanagement  | = design management(설계 관리)   |
| Quantity-surveyor  | = quantity-surveyor(감리자)   |
| Architect  | = architect(건축가)   |
| Management contractor                                    | = management contractor(관리 도급업자)   |
| Specialisten   | = specialists(전문가)   |
| Onderaannemer  | = subcontractor(하도급업자)   |
| Functionele rol  | = function(역할)   |
| Co rdinatie van ontwerpen<br>en bouw en kostenbeheersing | = co-ordination of design, building and cost control<br>(co-ordination에 의한 설계, 건축과 비용 컨트롤) |
| Bouwmanagement   | = building management(건축관리)  |

Source : Kolpron 1991.

셋째, 'CM(construction management)'이 있다. 건설 방법은 1989년에 도입되었으며 관리계약(management contracting)과 유사한 측면이 있다. 관리계약과 다른 점은 고객이 하도급업자와 개별적으로 계약할 수 있으며 직접 지불할 수 있다는 점이다. 건설관리자의 조정과 관리가 독립적일 수 있으며 '관리계약'과 구별되는 또다른 중요한 차이점은 설계 과정이 다르다는 것이다.

'설계와 건축(Design and Build)'은 전통적인 건축 방법의 중요한 대안이나 현재는 보편화되어 있지 않다. 1989년 이 방법에 의해 11%가 건축되었다. CM에 의한 건설방법은 고객이 단일 시점에서의 설계와 건설을 위한 어려움을 상쇄시켜준다(그림 9 참조).

그림 9. '설계와 건축(Design and Build)'에 의한 영국의 건축방법



- |  |   |
|--|---|
| Opdarchtgever                                  | = client(고객)  |
| Hoofdaannemer                                  | = main contractor(본 도급업자)   |
| Quantity-surveyor                              | = quantity-surveyor(감리자)  |
| Specialisten                                   | = specialists(전문가)  |
| Architect                                      | = architect(건축가)  |
| Bouwteam                                       | = building team(건축팀)  |
| Onderaannemer                                  | = subcontractor(하도급업자)  |
| Functionele rol                                | = function(역할)  |
| Management van het totale ontwerpen bouwproces | = management of the total design and building process (전체 설계와 건축과정의 관리) |
| Ontwerpmanagement                              | = design management(설계관리)   |
| Bouwmanagement                                 | = building management(건축관리)   |

Source : Kolpron 1991.

이러한 체제에 익숙해진 건설사업의 참여자들은 그들의 책임 한계가 변화되는 다른 체제로 옮겨가는 것에 곤란을 겪을 것이다.

## 11. 주택산업의 미래 : 결론

### (Future developments of the housing industry : concluding remarks)

본고에서는 유럽통합에 따라 건설산업에 영향을 미칠 수 있는 몇가지 결론을 아래와 같이 도출 하였다.

- 건설산업의 유럽화(Europeanization)는 지속될 것이다. 기술적 규제와 표준규격, 그리고 질과 관련된 가이드라인(guideline)과의 조화는 유럽연합(EU)의 건설산업 전반에 영향을 끼칠 것이다.
- 유럽화가 추진됨에 따라 규모가 큰 회사들이 초기에 대부분의 직접적인 영향을 받을 것이다. 이것은 EU국가들과의 동업관계를 촉진케 할 것이다.
- 건설산업과 비교할 경우 건설공급의 증대로 시장규모는 커질 것이다.
- 입찰에 있어 유럽이 정한 기준에 따라 대부분의 국가에서 다양한 형태로 공공과 민간의 협력을 촉진할 것이다.
- 자유무역이 증대되는 결과로서 제한적인 무역관행이 철폐될 것이다. 이것은 거래에 있어 혁신적인 능력, 적정 가격, 그리고 경쟁적인 관계에 있어 품질의 개선이 있어야 함을 의미한다. 건설회사는 자국의 건설시장에서 그들의 위상을 강화하기 위해 제한 경쟁을 위한 보다 강화된 조항을 요구할 것이다.
- 국가별로 상이한 건설 과정은 유럽 건설산업의 통합을 제한하는 것으로 작용할 것이다.
- 유럽 경쟁입찰에의 효과적인 진입에 있어 유럽건설시장은 여전히 커다란 하나의 장벽이 될 것이다.

일반적으로 주택건설산업은 개별적인 건설 사업에 대해 현재의 조직을 갖고 건설 생산물의 달성을 위해 금융, 연구개발과 마케팅을 하는 까닭에 그것 자체로 '다목적 건설회사

(multiplant firm)'라고 할 수 있다. 네트워크를 위한 관계 또한 유용하다 : 작지만 독립적인 기업이 장기간 동안 많은 사업을 추진할 경우, 최종 생산물의 품질을 유지하거나 개선하는 동안 비용과 위험을 최소화할 수 있다.

마지막으로 주택건설산업의 또다른 중요한 전략이 필요하다. 만약 주택이 부족하다면 새로운 주택을 건설하면 된다. 그러나 일반적으로 주택건설 물량이 지속적으로 증가하더라도 한나라의 연간 신규 주택물량은 재고의 2~3% 정도이다. 주택재고가 증가할 경우 중요한 전략은 향후 주택의 품질을 위한 준비가 있어야 한다는 점이다. 이러한 점에서 앞으로는 기존 주택의 유지보수에 대한 전략에 관심이 집중되어야 할 것이다 : 주택시장에 있어 변화하는 수요자의 기호와 주요구(住要求, needs)를 기존 주택재고와 어떻게 적용할 수 있을까? 기존 주택재고와 관련하여 앞으로의 주택건설산업에서 파생될 수 있는 것은 유지보수, 혁신, 리스트락취링과 건물해체사업 등이다. 혁신과 전향적인 이러한 사업들은 전통적인 기존의 건축 기술과 함께 새롭게 다가올 시대의 중요한 기술이 될 것이기 때문이다.

본 세미나는 4년밖에 남지않은 21세기의 주택산업에 대비하고자 개최된 것이다. 한국 주택재고의 90%는 2000년 이전에 건설될 것이다. 따라서 주택재고를 위한 유지보수, 수선, 리스트락취링이 21세기 한국 주택건설산업의 가장 큰 활동 영역이 될 것이다. 이러한 영역은 특히 한국의 주택수요와 주택기술 그리고 건축규제를 충분히 이해하고 있는 중소기업의 주택건설회사(small & meduim-sized firms)에게 유리하게 작용할 것이다. 정부기관, 지자체의 시청(군청, 구청), 박물관, 쇼핑센터, 호텔과 사무실 등의 건설사업과 같은 한국의 건설시장에서 외국의 건설회사와 때때로 경합(penetrate)이 있을 수 있다. 그러나 이러한 경합을 위해 미국이나 유럽(네덜란드는 확실히 참여하지 않을 것이다)에서 건설회사가 들어오지는 않을 것이며, 있다면 한국과 인접해 있는 국가들로 부터의 참여가 가능할 것이다. 같은 방법으로 한국의 규모가 큰 건설회사는 해외의 건설사업에 참여하여 수주할 수 있을 것이며, 이를 위해 때때로 다른 회사와 협력할 것이다.

한국의 시공회사는 한국의 주택건설시장에 참여하는 외국의 경쟁자들을 그다지 두려워하지 않을 것이다. 한국의 건설회사는 한국 이외의 지역에서 해외 건설 활동을 할 것이다. 국제경쟁은 대규모적이며, 복합적인 건설사업과 적정의 관리기술을 요구할 것이며, 투자와의 통합, 최상급의 마케팅과 계약을 위한 정보망 구축을 필요성 등이 요구 될 것이

다.

한국의 중소주택건설회사(small and meduim-sized firms)들은 앞으로도 주택건설사업에 있어 큰 몫을 담당할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 ‘세계화(Globalization)’의 진전이 한국의 주택건설산업에 끼치는 영향은 그리 크지 않을 전망이다.

## 지방정부와 주택산업

장 로베(소르본대학 교수, 프랑스)

### 〈요 약〉

지방정부와 중앙정부는 공공기관으로서 주택사업 분야에 관여하는 이유 하지만 그 이유는 기본적으로 다르다.

중앙정부의 주택건설은 사회와 경제에 대한 구조적인 접근을 통한 사회·경제적 목적을 갖는다.

그러나 지방정부의 경우는 다소 다르다. 사회적 목적들도 있으나 지방정부의 투자는 기본적으로 경제지향적이다. 왜냐하면, 지방정부가 근거하고 있는 “사회(society)”는 기본적으로 지역주민의 전체 구매력, 그리고 그 속에서의 개인 또는 가족의 경제적 지위에 의해 정의되기 때문이다. 본 논문은 영국과 런던 그리고 프랑스와 파리를 대상으로 중앙정부와 지방정부의 주택정책의 변화를 고찰하여 주택사업에서의 지방정부의 역할이 어떠한 것인가를 고찰하는 것이다.

연구결과는 다음과 같이 요약된다.

- 1) 중앙정부와 지방주택사업간에 협조방식이 다양하며 그 결과 또한 다양하다.
- 2) 주택에 대한 지방의 입장을 배제하고 중앙정부 주도하의 주택정책에만 의존하는 것은 위험하다. 중앙정부차원에서의 정부의 역할은 주로 재정지원과 규제라는 일정한 틀을 마련하는 것이다. 그외 다른 일들은 지방정부와 독립적인 공공 또는 민간업자간의 역

할분담이 이루어져야 한다.

- 3) 연구검토 또는 경험없이 대규모의 새로운 정책을 실행한다는 것은 고층단지나 대단지 건설은 대실패를 초래할 수 있다.
- 4) 주택사업에 지방정부가 참여하는 주요 이유중 하나는 지방계획과 지방주택간의 연계에 있다.
- 5) 공공주택부문이 민간임대체계를 완전히 대체할 수는 없다. 즉, 민간임대주택은 사회적 이동을 보장하는 훌륭한 지원자 역할을 담당하고 있다.
- 6) 지방정부주택사업의 정치적 측면이 중요하다. 주택사업은 그 지역의 인구에 변화를 가져오며, 긍정적이든 부정적이든, 선거기반에도 변화를 가져온다.

## I. 왜 지방정부는 주택건설사업(Housing action)을 행하는가?

지방정부와 중앙정부는 모두 공공기관이다. 그러나 이론적인 측면에서 볼 때 주택사업 분야에 관여하는 이유는 기본적으로 다르다.

중앙정부의 주택건설은 사회와 경제에 대한 구조적인 접근을 통한 사회·경제적 목적을 갖는다.

여기서 사회적 목적이란 소위 “복지정책(Welfare policy)”의 하나이다. 주택은 가족, 건강, 계층간 총체적 균형에 영향을 미치는 사회생활의 본질적인 부분이기 때문이다.

주택은 가계예산의 가장 많은 부분을 차지하는데, 도시화 될수록 그 비율은 더욱 높아진다. 많은 사람들이 장기 상환이 가능한 재정지원이 없거나 상환이자나 임대료를 절감해주는 보조금(grant)제도 없이는 현재의 주거수준을 영위할 수 없을 것이다.

그러나 지방정부의 경우는 다소 다르다. 사회적 목적들을 우선적으로 언급하기는 하지만, 실제 지방정부의 투자는 기본적으로 경제지향적이다. 왜냐하면, 지방정부가 근거하고 있는 “사회(society)”는 기본적으로 지역주민의 전체 구매력, 그리고 그 속에서의 개인 또는 가족의 경제적 지위에 의해 정의되기 때문이다.

그러나 또한 중앙정부가 주택건설에 열중하는데는 거시경제적 요인도 존재한다. 주택산업은 가장 큰 고용창출원 가운데 하나이고, GNP의 상당부분을 생산한다. 다른 부문과 비교할 때 상대적으로 수입의존비율이 낮고, 주택설비나 가구 등과 같은 소비재분야에 투자



할 수 있는 기본을 제공할 뿐 아니라 노동력의 역동성을 높이는데 필수적인 역할을 한다. 프랑스에서는 “건설산업이 움질일 때, 모든 것이 돌아간다”라는 말이 있다.

지방정부가 주택건설에 관여하는 것은 순수하게 국가정책의 수행을 위한 것이다. 그러나 비록 연구가 되진 않았지만, 주로 사회적이고 계획적인 요소를 수반하고 있다. 따라서 사회에 대한 보다 유기적인 접근을 요구하는 매우 특정한 목적, 적어도 특정한 결과를 목표로 한 것이다. 따라서 개인의 단순한 총합으로서가 아니라 조직된 전체로서의 사회에 대한 보다 근본적인 접근이 필요하다.

많은 경우, 공공보전은 지방정부가 주택건설사업을 하게 된 첫번째 이유중 하나이다. 이는 보다 안전한 주택을 위한 후생차원의 문제와 함께 질병이 불량주택지구 밖으로 퍼져나가 전체 지역사회를 위협에 빠뜨릴 수 있다. 이러한 점에서 슬럼의 철거는 지방정부의 주택사업의 주요한 대상 가운데 하나가 되었다.

범죄와 사회적 불안도 지방정부가 주택사업을 하게 되는 이유이다. 즉, 쇠퇴하는 주거지역은 여러가지 범법자들이 은신처로 삼는 위험한 장소이다. 이런 곳들은 또한 토지가격면에서, 사회지리학적인 측면에서, 주민의 이동성 등 이웃지역을 위험하게 할 수 있는 누적적인 결과를 가져올 수 있다. 이러한 경우에 주민들의 재정착을 보장하고 인근지역에도 잇달아 주택사업을 전개하기 위해서 슬럼철거는 해결책이 된다.

지방정부의 주택사업과 계획간의 연계는 주택사업 시행 초기부터 가장 기본적인 사항이다. 주택과 계획간의 연관관계는 지역사회의 가장 중요한 특징이다. 실제, 어느 정도, 최선이든 최악이든간에 주택사업은 반드시 계획적 추진을 필요로 한다; 그리고 계획정책은 토지이용규제에 의해서나 건설 및 주택사업에 대한 공공의 참여라는 방식을 통해 반드시 주택과 밀접한 관계를 갖기 마련이다.

그러나 이같은 주택사업의 결과들은 사업, 그 자체만큼이나 중요하다: 단기적으로는, 적어도 신규주택이 건설될 장소의 이미지와 전체 도시의 이미지라는 면에서, 또한 그 사업을 통해 이익을 얻을 수 있는 정치인들의 이미지 때문에 주택사업은 변화되고 발전된다.

또다른 결과는 시가지 주변부 확장 또는 도심지역의 과밀화 등과 같은 대규모 주택사업에 따른 도시 공간구조의 변화이다.

궁극적으로 그러나 결코 무시할 수 없는 것으로서, 공공주택의 임차인 선정은 매우 중

요한 결과를 가져온다. 즉, 임대주택을 건설하여 어느 계층의 임차자를 입주시킬 것인가를 결정하는 과정에서 선택된 임차자들은 자기들을 입주시켜준 정치인들에 대한 정치적 충성도가 커질 수 있을 것이다. 다른 한편으로는 이러한 선택이 장래 도시의 사회지리적 특성을 결정하게 된다. 사회의 동질성을 높일 수 있거나 공간적 분화를 가져올 수 있으며, 문제를 확산시키거나 집약시킬 수 있다. 또한 전체적으로 선거기반을 변화시킨다는 의미에서 전반적인 인구변화를 가져올 수도 있다.

장기적인 측면에서 보면, 주택 및 계획사업과 연관된 이러한 선택들은 사회와 지방경제의 효율성, 교통, 그리고 정치적 장래라는 매우 중요한 사안을 좌우하게 되는 것이다.

이와 같은 중요한 결과들이 이 세상 모든 사람이 똑같이 알고 있는 주택의 개념을 왜 잘못 이해하고, 사람마다 왜 다르게 이해하는가에 대한 답이다. 지금 본인은 “주택의 개념”을 주제로 쓰고 있다. 실제, 건축업자에 의해 생산되는 기술적 산물로서의 주택은, 다 지어진 후 거주자와 사회가 부여하는 또다른 기능—약천후를 막는 지붕으로서 뿐 아니라 가족의 안전과 사회지위, 금융자산, 여가장소, 정치적 통합까지—을 제공하는 독자적인 세계를 갖고 있다.

## II. Paris와 London의 사례로 본 영국과 프랑스의 경험

본 절은 두 국가의 역사적 변천과정을 고찰하면서 도시측면에서 두도시를 비교하고, 주택사업에 대한 전반적인 사항뿐만 아니라 주택사업에 반영된 몇가지 흥미있는 사실을 강조하고자 한다.

### A) 영국

#### 1) 1차대전 이전

두 국가를 살펴보는 것도 흥미롭다. 영국이 경험과 법제면에서 프랑스보다 분명히 앞서 있다. 비록 성과는 적었지만, 이시기에 런던(London County Council)은 몇개의 교외주택 단지지구(Boundary Street estate)의 개발을 시작하였다; 이시기의 도시계획과 주택건설의 주요한 연결고리는 슬럼철거에 있었다.

주택사업과 슬럼철거간의 초기의 연결고리는 짐 옐링(Jim Yelling)의 “빅토리아시대 런

턴의 슬럼과 슬럼철폐”(Allen & Unwin, 1986)라는 저서에 자세히 연구되어 있다.

19세기 영국의 법제를 살펴보면, 아래의 법들을 본고의 주제와 관련하여 언급할 수 있다.

-1851년 임시거처법(LODGING HOUSES ACT) 일명 샤프스베리법(SHAFTESBURY'S ACT)이다. 노동자계급의 거처에 대한 최초의 법으로서 지방정부가 빈곤층을 위한 “숙박 시설”이라는 제한적인 부문에 개입할 수 있게 되었다.

-1855년 대도시관리법(Metropolis Management Act)에 의해 설립된 대도시노동청(METROPOLIS BOARD OF WORKS)은 이후 전반적인 도시관련 사업은 물론, 슬럼철폐와 지방임대주택 건설업무를 맡게 되었다.

-1866년 노동자주택법(LABOURING CLASSES DWELLING ACT)으로 인해 지방정부는 빈곤층을 위한 부지와 건물을 구입할 수 있도록 P.W.I.C(Public Works Loan Commissionners)로 부터 용자를 받을 수 있게 되었다.

-1868년 토렌스법(TORRENS ACT) : 불량한 주택에 사는 개인에 대해, 지방정부는 주택을 폐쇄하거나 소유자로 하여금 주택을 보수할 의무를 부여할 수 있게 되었다.

-1875년 수공업자 및 노동자주거개량법(CROSS ACT) : 슬럼철폐에 대한 주요법이다. 지방정부는 보상을 통해 전체 슬럼지역을 수용하고 철거주민을 재정착시킬 수 있게 되었다. 런던에서는 M.B.W.와 런던하수도국에 의해 사업이 시행된 적이 있다.

-1889년, 런던시의회(LONDON COUNTY COUNCIL;LCC)의 창설. MBW의 건설사업부문을 담당하게 되었다.

-마지막으로, 1890년 노동계급 주택법(HOUSING OF THE WORKING CLASSES ACT) : 제1차대전 이전시기에 가장 중요한 법으로서 “통합법”이다 : 1부는 수공업자 및 노동자주거개량법, 2부는 토렌스법, 3부는 행정구역 경계 외곽에 있는 토지를 취득하여 지방정부로 하여금 노동자를 위한 주택의 건설 또는 개조할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다. 이 법으로 소위 “일반적 수요층을 위한 지방정부의 사업계획수립”이 시작된 것이다.

적어도 1890년까지는 “슬럼철폐”가 두드러진다. 슬럼철폐는 부분적으로는 런던이라는 문제의 차원에서 비롯된 것이다. 여타 영국의 도시들의 지방정부는 “법적 권한”을 통하여 신규주택건설과 가로를 개선하거나, 대규모 “슬럼철폐”지역을 통해 실제적인 도시계획정책을 실현하고자 하기보다는 주택재고를 늘릴 수 있다는 점을 주목하였다. 기득권층이 강

력했던 런던에서는 도시의 전반적인 계획에 대한 어떠한 의의도 제기하지 않았고, 슬럼철거는 법적 테두리내에서 런던정부에 의해 수행되는, 순전히 지방정부의 결정에 의해 이루어졌다.

엘링은 1875년 수공업자 및 노동자주거개량법에 나타난 슬럼철거이념의 밑바닥을 흐르고 있는 사회적 패라다임을 지적한다. 즉, 슬럼은 그 도시가 과거로 부터 물려 받은 도시 유물이며, 따라서 도시의 쇠퇴는 임차인과 지주간의 도덕적 이완상태에서 기인한다고 보고 있다: 보편적인 근대도시체계는 이 문제에 책임과 관심을 둘 책임이 없으며 오로지 과거의 흔적을 지워버리기만 하면되는 것이라고 주장하였다.

이처럼 초기부터, 영국 특히, 런던의 주택사업은 도심지역 슬럼철거와 교외확산이라는 방식을 번갈아 사용하였다.

1900년 초, 전원도시 모델의 도심 주변부에 노동자를 위한 단독주택을 계획하는 프로그램이 런던시의회에 의해 계획되었다: 런던시의회는 토틡(TOOTING)지역에 1,229채의 주택을 지을 수 있는 토터 다운즈(Totterdowns) 평야 39에이커 그리고 최초의 “교외주택단지”를 건설한 토템햄(TOTTENHAM)의 화이트 라인(White lane)에 177에이커의 토지를 구입하였다.

## 2) 양차 대전 사이

전쟁이전에는 미처 생각하지 못한 큰 규모의 사업이 벌어졌다. 이는 전쟁동안 벌어진 건설부문의 수급격차를 채워야 할 필요성과 영국과 프랑스 양국에서 함께 존재했던 전쟁기간중 임대료의 동결에 그 원인이 있다. 임대료가 통제되므로서 민간임대부문의 급속한 위축은 자가점유자를 위한 연립주택건설(민간부문)이나 최저빈민을 위한 사회주택의 건설로 대신되었다.

영국에서, 정치가들은 “우리 영웅들을 위한 주택”을 약속하였다: 지켜져야만 할 약속이었으므로 중앙정부의 재정이 투입되었다; 1919년 주택 및 도시계획법(ADDISON ACT)은 지방정부에게 주민의 주거수요를 조사할 의무를 부여함과 동시에 공공주택건설에 보조금을 제공하였다. 이렇게 영국에서는 지방의회에 의한 주택관리사업이 체계를 갖추기 시작하게 되었다.

“전반적인 주택소요(housing needs)”에 대응한 주택사업은 주로 도심지구에 슬럼철거에

따른 교외주택단지개발에 의한 재정착주거지개발사업으로 대체되었다. 1930년 주택법 (GREENWOOD ACT)은 슬럼철거지역을 어떻게 할 것인가를 요약하고 있다. 재정착주거의 제공 의무는 100% 지켜야 한다. 슬럼철거 계획은 인구 5000명 이상의 지역에서 매 5년마다 수립해야 한다. 또한 완전 철거할 필요가 없는 “개량지구”라는 새로운 개념이 생겨났다.

경제적 불황이 이러한 변화의 요인이 되었다. 또한 교외확산정책이 지방정부간, 특히 런던시의회와 인근지방정부간 분쟁의 요인이 되었다는 점도 지적할 수 있다. 실제로, 정치적 결정은 다른 지방정부들의 정치적 역할, 주택사업, ...그리고 계획 등과 혼합될 수밖에 없었다. 2차대전후 중앙정부가 건설한 신도시는 런던시의회주택사업에 대한 부분적인 대안이라 할 수 있다.

물론, 2차대전은 건설의 중단을 가져왔으나 장래계획에 대한 반성의 기회가 되었다. 아버크롬비경에 의해 계획된 1943년 런던계획은 “지역계획(community planning)”의 이상형이다: 이 계획에서 보는 런던의 공간조직은 업무중심, 교통시설, 산업지역, 그리고 그곳에 사는 주민들이 만들어내는 장소의 사회조직 등 계층적, 기능적 조직이다.

### 3) 2차대전이후

주택과 계획에 대한 가장 야심찬 개선이 도시 및 지역계획법(TOWN and COUNTRY PLANNING Act 1947)에 따라 이루어졌다. 토지는 중앙정부가 수용하여 모든 개발권을 갖도록 개혁되었으며, 지방정부는 시장가격이 아닌 농지가격으로 토지를 수용할 수 있었다. 신도시를 포함한 계획정책은 공공주택, 개발제한구역, 산업정책을 기반으로 추진되었다. 그러나 토지개혁의 효과는 민간의 권리가 1954년에서 1959년 사이에 크게 부활되었기 때문에 장기간 중요성을 갖지는 않았다. 대개 신도시는 성공하였지만 기존의 대도시로부터 멀리 떨어져 있어, 결과적으로 대도시외곽지역에서의 민간개발의 활력은 신도시를 중산층과 상류층이 사는 자가소유의 단독주택이라는 바다 한 가운데 노동자들을 위한 공공주택이라는 섬을 만들어 버린 셈이다.

장기간동안 보다 영향력을 나타낸 것은 소위 “고층의 신화”라는 것으로 프랑스판으로는 “대단지(grands ensembles)”에 해당하는 것이다. 1954년부터 시작하여 1970년대까지 매우 상반된 사실들이 일어났다.

영국에서, “건설의 산업화”를 추진한 어느 시기에 보수당 정부는 건축물의 고층화를 촉진하기 위한 보조금지원을 계획하였다. 즉, 높은 건물일수록 더많은 보조금을 받았다. 1956년 주거교부금법에 의해 이 제도가 공식화되었고, 동부 런던의 “로난 포인트(Ronan point)” 고층아파트 폭발과 함께 1968년에 중단되었다.

영국의 전통과 모순되는 이러한 경험은 놀랄만한 지리적 결과를 가져왔다: 공공주택 건설은 지방정부의 일이었기 때문에, 교외지역에서 보수당이 집권한 지방정부는 일반적으로 이러한 고층아파트 형태의 집단적인 단지의 건설을 기피한 반면, 고층건물 건설은 대개 도심의 좌익성향의 “노동당”정부에 의해 지어졌다.

그 결과 매우 극적인 결과가 나타났다. 즉, 1960년대초, 런던중심부는 런던외곽보다 더 많은 공공주택거주자가 살게 되었다. 20년후, 몇몇 런던중심부 자치지역의 경우에 공공주택 총 재고의 75%가 입지하게 되었으며, 그 대부분이 고층 아파트였다. 런던외곽에 있는 자치지역에는 비교적 저층인 공공주택의 약 25%가 차지하면서 매우 다른 생활상이 전개되었다.

1960년대말, 지방정부는 이러한 체계가 매우 낭비적이고 사람들이 기대하는 것과는 상반된다는 것을 알게 되었다. 1970년대는 과도기로서, 거의 신규건설이 없었고, 1960년대와는 달리 수복에 중점을 두었다. 그러나 큰 변화는 1980년대가 도래하면서부터 시작되었다.

#### 4) Thatcher시대(1979년부터)

자율, 비계획이념, 공공지출과 세금의 감축을 주요원칙으로 삼은 중앙정부와 시민의 후생을 증진시키기 위해서 제한없는 지출을 하고자 하는, 점차 “국가내의 국가들”이 되어가는 좌익 지방정부들과의 충돌이 있었다.

카리스마적 좌익지도자 켄 리빙스턴(Ken Livingston; 일명 “Red Ken”)이 이끈 광역런던시의회(Greater London Council)의 경우가 정형적이다: 야심찬 주택건설, 교통, 사회복지, 고용프로그램을 제시하였다. 대처정부의 대응 또한 강력하였는데, 런던은 물론이고, 모든 대도시의회를 “도시의 합리화”라는 슬로건하에 폐쇄하였다. 이 표어는 “보다 적게 쓰고, 더 높은 효율의 지방정부 만들기”를 의미하는 것이다.

동시에, 주거법에서는 높은 할인율을 적용하여 지방정부로부터 거주자에게 공공주택에

대한 “분양권”을 부여하였다. 그 결과 각 지방에 따라서는 매우 상반된 결과를 가져왔는데, 부유한 세입자는 양질의 주택을 구입하였으나 가난한 세입자들은 도심부에서 가장 낮은 질의 주택들을 구입하게 되었다.

물론, 대도시 지방정부를 폐쇄한다해서 도심의 문제를 없앨 수는 없다. 중앙정부는 이 문제를 해결하기 위한 새로운 방안을 개발해야 했다: “도시개발회사”(가장 유명한 것으로는 “런던 도크랜드 개발회사”)라는 매우 중앙집권적 조직을 만들어 지방정부의 모든 권한을 빼앗고, 중앙정부가 직접 민간개발업자와 일하도록 하였다. 그와는 달리 “협동정부” 또는 “도시개척자”라는 조직을 만들어 중앙정부교부금을 가지고 지방정책을 수행하는 방안도 마련되었다.

대도시 지방정부의 사업이 사라진 후 주택사업은 여전히 중앙정부 주도하의 아젠다적 성격을 띠게 되었다...

## B) 프랑스

19세기에 들어 이루어진 대규모의 경험은 이른바 계획과정을 거친 경험이었다. 그 대표적인 경험은 1869년부터 1870년 사이에 파리를 새롭게 재편한 오스만에서 비롯된 것으로서 제1차 세계대전 때까지 지속되었다.

### 1) 제1차 세계대전 이전

사실상 제정치하의 국가를 대표한 파리에 대한 오스만 계획상의 과제는 주택건설이 아니라 파리라는 도시를 새롭게 편성하는 것이었다. 대규모 도로를 닦아 가로체계를 정비하고, 오페라 극장, 공원과 식물원, 하수관 정비 그리고 교외지역을 파리에 편입하는 파리를 대도시로 확장하는 것이었다. 이 모든 과정에서 많은 주택이 철거되었으며, 새로운 주택들이 건설되었다. 그러나 철거된 주택은 대부분이 도시빈민들의 거처였지만 새로 지어진 것들도 부유층을 위한 것이었다. 슬럼지역 철거의 규모도 막대한 것이었다. 매우 철저한 파괴적 양상으로 전개되었다. 파리시내에서 가장 비참한 슬럼이었던 노트담 성당지역에는 군대가 주둔할 수 있는 대규모 광장이 만들어졌으며, 파리 시청주변에는 경찰청사와 도시행정청사가 건설되었다. 사실상 오스만시대에 이루어진 슬럼 철거에 따른 가장 큰 문제점은 슬럼의 철거로 인해 강제적으로 이주된 사람들을 위한 주택이 건설되지 않았다는 것이다.

오스만의 작업은 제1차 세계대전 전까지 계속되었으며, 주로 가로망의 정비와 보험회사와 같은 사적 자본이 고소득층을 위한 대규모 아파트를 건설하는 방식으로 사치스런 주택의 건설이 이루어졌다.

그러나 이때 프랑스의 여러도시에서 부동산 개발적인 주택건설을 위한 각종 법령이나 제도가 정비되었다.

1850년에 제정된 “주택정비 관련법(Relative à l'assainissement des logements)”은 1883년 1월에 영국에서 제정된 “토렌스법”과 유사하게 주거문제를 포함한 최초의 보건위생관련법이다. 이 법이 제정되면서 쉐느 지방정부는 육체 노동자를 위한 공공주택개념의 사업을 시작하게 되었다.

1889년 파리에서 개최된 만국박람회는 사회주택문제에 대한 대규모의 국제적인 관심사를 불러 일으키는 계기가 되었으며, “프랑스 저렴주택회사(SOCIETE FRANCAISE DES HABITATIONS A BON MARCHE)”가 설립되었다. 1894년 “HBM 건설을 위한 1894년 11월 30일법”이 제정되면서 파리지내 각구별로 사회주택의 건설을 책임질 위원회를 구성할 수 있는 근거가 마련되었다.

주택건설과 도시계획과의 연결은 1910년 HBM(공공주택)의 가능한 역할을 규정한 소책자인 “파리지내 확장 위원회”가 출판되고 파리지내 주변의 인구 과잉문제를 해결하기 위한 전원도시계획이 발표되면서 시작되었다. 가장 중요한 공공주택위원회인 쉐느 지방정부 HBM 사무국은 1912년에 쉬레슨느 시장 앙리 쉐리에(Henri Sellier)가 설립하였다. 그러나 제1차 세계대전 때까지 실적은 대단히 미미했다.

## 2) 양차 세계대전 사이

1차 세계대전 이전에 꿈들이 실행되었다. 그러나 그 양태는 당초 예상된 것과는 달랐다. 하나의 포괄적인 계획 이슈와 두 개의 특별한 계획 이슈를 포함한 세가지 이슈가 있었다.

포괄적인 계획 이슈는 중앙정부가 주택을 건설하기 위한 자원 조달을 돕는 것이었다. 문제는 다음과 같은 것이다. 제1차 세계대전 중 임대료가 통제되었다. 그러나 임대료를 동결했던 여러나라들이 극복할 수 없었던 심각한 부작용이 파생되었다. 즉, 사적 임대주택의 건설은 거의 전무한 상태로 줄어들었다. 이에 따라서 주택을 필요로 하는 사람들에게



는 두가지 선택만이 남아 있었다. 즉, 자기가 사는 주택을 직접 짓거나 공공주택에 들어가는 것이었다.

그러나 공공주택을 건설하기 위한 재원의 마련이 너무 늦고 그 양도 부족했기 때문에 자가 주택을 직접 건설하는 것이 일반적이었다. 이로 인해 파리 주변지역에서는 유래를 찾아볼 수 없는 대규모 부동산개발이 이루어졌다. 즉, 대규모 택지를 사들인 “개발업자”들은 도로건설, 상수도 및 전기공급이 되지도 않은 택지를 놓고서 도면위에 도로와 필지를 멋대로 구획한 뒤 주택용지를 단독주택건설용으로 나누어 팔았다. 그 결과는 너무 비참한 것으로서 심지어는 오늘에까지 인구에 회자될 지경이다. 오늘날 프랑스 사람들이 누군가의 불행에 대해서 이야기 할 때 그사람을 흔히 “말 롯띠(mal-loti)”라고 표현한다. 이 표현은 “형편없는 땅을 산 즉, 바가지 쓴 사람”이라는 의미로서 1920년대와 1930년대 프랑스 도시계획의 문제점을 잘 드러내고 있다.

임대료 통제에 따른 문제점을 해결할 수 없는 정부의 무능과 공공주택을 건설해야 할 지방정부의 재원부족이 겹쳐지면서 비현실적인 계획이라는 틀 속에서 수만채의 저질 주택이 건설되는 비극적인 결과를 초래했다.

재원은 결국 마련되었으나 그 과정에서의 설왕설래가 너무 길어져 재원투입의 적기를 놓쳐버렸다(투셰르 법, 1928년). 이미 사적개발업자들이 건설한 부적합한 주택과 주택설비가 하나도 없는 주택들이 기반시설이라고는 하나도 없는 형편없는 택지에 대량으로 건설되어 있었다. 결국 1928년에 “싸로법”이 만들어지면서 새로운 공공주택을 건설하는 것이 아니라 이미 건설된 불량주택을 개량하고 보수하기 위하여 애써 마련된 재원의 대부분이 사용되었다.

그러나 이러한 슬픈 양상과는 다른 두가지 예외도 있었는데 그 하나는 파리시내에서 다른 하나는 파리교외에서 이루어졌다.

파리시내에는 파리시 주변을 감싸는 성벽이라는 하나의 벨트가 있었다. 이 성벽은 19세기 초반에 건설되었으며, 1870년대 군사상의 기능이 없어지면서 완전히 철거되었다. 법적으로는 건축행위가 금지된 이지역에 옛 성벽터를 따라서 슬럼이 빠르게 확산되었다. 그래서 1880년 도시계획가들은 이 벨트의 장래에 대하여 검토하기에 이르렀다. 그들의 생각은 두가지로 요약된다. 한가지는 이 지역을 녹지로 확보하여 하나의 “그린벨트”를 만드는 것이며, 다른 하나는 학교, 체육시설, 병원과 같이 공공주택을 위한 공공시설용지로 사용하

는 것이다. 제1차 대전 이전에는 별다른 대책이 없었다. 그러나 전쟁이 끝나자마자 해결책이 나타났다. 그것은 하나의 그린벨트를 매우 프랑스적인 형식으로 건설하는 것이다. 즉, 새로 건설되는 대부분의 각종의 도시시설과 파리가 건설하는 대부분의 아파트를 함께 건설하는 것이다.

그결과 파리지역에서 아마도 가장 잘 계획되고 디자인된 주택단지가 이루어졌다. 이른바 “파리시 저렴주택단지(HBM de la ville de Paris)”가 파리시 주변에 공공주택단지 벨트 형태로 건설된 것이다. 이 주택단지는 오늘날에도 여전히 지역에서 가장 잘 연구된 하우스링이 가능한 기회를 제공하는 지역이며 이론적으로는 자본주의 도시속에서 도시 저소득층에게 차례가 돌아가게 건설되었다. 그러나 결과적으로는 고급 공무원이나 정치가의 아들들이 이 지역에서 하나의 아파트라도 얻으려고 애쓰는 결과를 초래했을 뿐이다.

다른 성공적인 사례는 아파트 건설과 비교할 때 수적으로는 제한되어 있으나 “파리시 주변에 건설된 프랑스판 전원도시”를 들 수 있을 것이다. 이들 전원도시는 제1차 세계대전이 끝난후 “광역 파리시”를 건설하려는 꿈을 담은 도시계획의 한 부분으로서 계획된 것이었다. 물론 당초의 계획은 실행되지는 못했다. 어쨌든 쉬레슨느, 르 끌레시 로빈슨, 샤프네 말라브리 등 등의 전원도시들은 쉬레슨느시 공공주택건설협회 회장이자 쉐느국 국장을 겸하고 있던 쉬레슨느 시장 앙리 쉐리에가 주도한 주택건설정책의 한부분으로서 파리시 서부교외지역에 실현되었다.

제1차 대전과 2차 대전 사이에 공공주택건설에서 나타난 겨우 두 건(件)의 진정한 성공사례는 사실상 그 대부분이 도시계획상의 과제를 해결하는 과정에서의 해결책에서 비롯된 것이거나 아니면 적어도 하우스링과 도시계획이 강하게 연결되어 있었다. 바로 이것 때문에 두 건(件)의 주택개발은 질적으로 우수했던 것이다. 그러나 불행하게도 세 번째 사례는 제2차 세계대전 이후에 나타나게 된다.

### 3) 제2차 세계대전 이후

1936년부터 1954년 사이에 파리 지역에서의 주택건설이 계속해서 중단되었기 때문에 프랑스에서의 주택부족문제는 영국보다 한층 심각했다. 전쟁이 끝난후에도 대부분의 주택 건설투자는 파리에서가 아니라 폭격으로 파괴된 농촌 지역에서 이루어졌다.

파리에서의 주택투자는 비참했던 1954년의 겨울의 주택부족상황을 시급히 해결하려는

조치와 함께 나타났다. 정부는 막대한 자금을 투입하여 대단히 야심적인 주택공급계획을 발표했고 그 결과는 매우 빠르게 나타났다. 그 결과를 프랑스인들은 “대단지(grands ensembles)”건설이라 부른다. 이것은 전형적인 중앙정부주도하의 정책으로서 지방정부의 역할은 실제 건설단계만으로 국한된 것이었다. 다양한 공공주택건설회사들이 만들어졌으며 재원은 중앙정부, 노동자(임금의 1%), 지방정부가 분담하였다. 이때 모든 계획적 권한은 지방정부가 아니라 중앙정부의 손아귀에 들어 있었다.

1년이 지난후 새로운 아파트에 입주하게 된 사람들은 행복해 하였으나 이 아파트단지는 역사상 유례없는 계획상의 대대적인 실패였다는 것으로 판명되었다. 이러한 실패는 영국의 실패사례와는 내용상의 차이가 있다. 영국에서는 대규모 단지개념에 익숙해 있었기 때문에 대규모 단지가 계획상의 문제를 일으키지는 않았으나 고층아파트라는 건축적인 측면이 문제를 일으켰다. 그런데 프랑스의 경우는 문제의 원인이 건축적인 측면, 경우에 따라 고층아파트의 질은 영국보다 나쁘기도 했지만, 반드시 그것에서만 비롯된 것이 아니라 계획 자체와 사회지리적 측면에서 일어났다.

“계획”은 주로 택지개발정책에만 집중되었다. 즉, 공공주택건설회사들은 대규모로 택지를 사들이고 그위에 중앙정부의 지원을 얻어 주택을 건설하였다. 경우에 따라 지방정부가 이의를 제기하는 경우도 있었으나 사업은 계속되었다. 지방정부의 반발이 일어나는 경우도 자주 일어났는데 지역사회주민과 건설된 단지 거주민들간의 갈등이 일어났으며 심지어 이러한 갈등은 최초의 입주자가 아파트에 입주하기도 전에 일어났다. 이러한 갈등은 시간이 지나도 해소되지 않았다.

다른 경우에 “계획”과정은 교외지역(여기서는 Z.U.P. 즉, 우선도시화구역)의 지역지구제(zoning)에서 존재했는데 공공이 건설한 모든 아파트들은 이곳에 집중될 수밖에 없었다.

이러한 종류의 계획은 명백히 하나의 실패였으며, 시간이 지남에 따라 진정한 도시의 생활과 활동을 박탈함으로써 개인이 건설한 주택보다 비용이 더 든다는 것으로 판명되었다. 여러형태의 “문제가구”들이 끊임없이 집중되는 사회적인 분리가 이루어지는 지역들을 만들고 말았다. 최근들어 이지역에는 자주 실업상태에 빠지는 외국에서 들어온 노동자들의 가구들이 점점 더 늘어나고 있다.

1950년대의 목표는 주택의 양적확보와 주택의 편리성을 개선한다는 측면은 달성하였으

나 계획상의 재앙과 사회적인 파국이라는 대가를 지불하였다. 물론 잘못된 계획은 사회적 재난이라는 단 한가지 문제의 원인이 되었을 뿐만 아니라 보다 문제를 확산시킬 수 있는 지리적인 차원이라는 문제를 가중시켰다. 그래서 1990년대의 가장 극심한 사회문제들이 출현하기 전인 1970년에 계획 정책상의 변화가 일어났다.

#### 4) “대단지” 건설정책 이후

1973년 경제불황이 일어나고 매년 주택건설수가 감소하면서 “시르필레르 기사르(Circulaire Guichard)” 조치가 마련되었다. 1973년의 이 정부조치는 공동주택단지의 규모를 제한하는 것으로서 새로 건설되는 단지는 2천세대를 넘을 수 없으며, 각단지별로 각각의 건축가는 5백세대 이상의 설계를 할 수 없게 규정하였다. 이러한 조치가 적용되는 지역은 “우선도시화구역”뿐만 아니라 지방정부의 계획과의 조정이 필요한 “협의정비구역”에도 적용되는 것이었다. 또한 단지의 건설기간도 6년 이내로 제한하였는데 이는 건축공사가 끊임없이 계속되는 곳에서 주민이 생활하는 것을 방지하기 위한 것이었다.

ZAC(Zones d'Aménagement Concerté; 협의 정비구역)은 우선도시화구역을 대신하여 계획을 조정하는 지역을 말한다. 이 제도는 가능하다면 도시내부뿐만 아니라 원교지역 그리고 외떨어진 교외에 있어서도 우선시가화 지역에서 공공주택건설이 초래한 사회적인 분리현상을 방지하기 위하여 지방정부간, 은행과 개발업자간, 그리고 토지이용간의 혼합, 그리고 조심스러운 도시내부의 계획에서의 통합을 목표로 한 것이다.

1960년대말과 1970년대에 들어서면 프랑스판 “신도시”가 건설되기 시작한다. 이들 도시는 영국의 것들보다 늦게 건설된 것이지만 더 크고, 더 복합적이며, 공공주택건설과의 관계는 깊지 않다. 이 건설은 지역계획 틀 속에서 중앙정부가 관장하는 것으로서 지방정부와의 협의는 많지 않다. 이것은 대규모의 계획으로서 주택건설은 한요소에 지나지 않는 것이다. 이들 신도시에서는 많은 건축적인 경험이 이루어졌다. 그러나 이러한 것들이 “파리시 내에서의 HBM”이나 1920년대와 30년대의 전원도시 만큼 잘 검토된 것이 아니기 때문에 거주민들간의 평판은, 그것이 비록 “대단지”의 경우보다는 나은 것이지만 전반적으로는 그다지 긍정적이지 않다.

당시의 슬로건은 사회적 통합과 학주근접(學住近接)이었다. 당시 이미 전반적인 경제적 경쟁에서 대학이 차지하는 측면이 하나의 계획상의 과제로 등장하기 시작하였다. 그리

고 정치가들은 미래 그들의 선거구민들이 사는 장소에 자신의 이름을 붙이는데 혈안이 되었다.

1980년대와 1990년대 들어서 영국의 경우와 두드러진 차이는 영국에서는 지방정부의 권력이 줄어드는 대신에 지방정부에게 모든 계획상의 권력을 부여하였다는 것이며, 프랑스에서는 예산을 줄여서 공공주택건설을 “고사(枯死)”시키는 대신에 점점 더 지방정부에 대한 의존도를 높였다는 것이다. 이것은 영국과 프랑스가 거리적으로 가깝고 많은 경험을 공유하고 있다는 것을 생각할 때 흥미로운 차이점들이라 아니할 수 없다. 이러한 점은 이 과정에서 교훈을 찾아내고자 할 때 매우 조심해야할 또하나의 이유라 하겠다.

### Ⅲ. 미래를 위한 시사점

- 1) 첫째 시사점은 중앙정부와 지방주택사업간에 가능한 협조방식이 다양하다는 점과 그 결과 또한 다양하다는 점이다.
- 2) 주택에 대한 지방의 입장을 배제하고 중앙정부 주도하의 주택정책에만 의존하는 것은 위험하다. 지방정부들의 사업들이 지방의 사회적, 경제적 문제에 의존하지 않고, 중앙정부의 주택정책을 집행하는 것이기만 하다면, 지방의 입장에서 볼 때, 그 결과는 지방여건을 무시하는 셈이다: 잘못 계획된 주택시책은 단기적으로 안전이나 후생을 향상시킬 수는 있으나, 장기적으로는 지방의 내적인 체계에 어려움을 가져올 수 있다. 중앙정부차원에서의 정부의 역할은 주로 재정지원과 규제라는 일정한 틀을 마련하는 것이다. 그외 다른 일들은 지방정부와 독립적인 공공 또는 민간업자간의 역할분담이 이루어져야 한다.
- 3) 발상과 경험들이 대규모로 이루어질 때까지는 오랜시간이 걸린다. 그러나 그것이 더 나을 수도 있다: 연구검토 또는 경험없이 대규모의 새로운 정책을 실행한다는 것은 고층단지나 “대단지(grands ensembles)”처럼 대실패를 초래할 수 있다. 만일 우리가 사업이 가능해질 때 만반의 준비가 되어 있기를 원한다면, 계획과 주택에 대한 연구는 가능한한 빨리 시작되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 국가정책은 “긴축과 완화”를 번갈아 반복하는 정책은 피해야만 한다. 물론, 재정지원은 시대여건이나 거시경제적 정책에 의존하는 것도 어떻게 보면 중요하게 여겨야 하지만, 불황과 회복의 연속은 지

역적 측면에서는 대실패라는 결과만을 가져올 수 있다. 그것은 장기계획과 조화될 수 없기 때문이다.

- 4) 주택사업에 지방정부가 참여하는 주요 이유중 하나는 지방계획과 지방주택간의 연계 있다.

한편으로는, 이론적으로는 공공주택은 계획집행의 틀안에서 건설될 때, 이론적으로는 더 좋은 곳에 입지하고, 도시에 보다 조화되고, 보다 잘 디자인될 수 있다.

또 한편으로는, 지방정부에 의해 수립된 계획은 토지의 가치를 높이고, 가난한 사람들을 위한 주거지를 값싸고 좋은 위치에 확보하기 위한 유일한 기회를 제공할 수 있다. 모든 정상적인 개발자의 바램은 토지를 무료로 얻는 것이다; 이런 특별한 상황에서 계획권을 사용하는 지방정부는 모래를 황금으로 만들수 있으며, 이 황금을 가난한 자를 위해 일부 사용할 수도 있다.

문제는 그것을 하지 않는다는데 있다 : 민간업자로서는 계획할 때, 토지의 최대한 높은 입차가능성을 모색하고자 하고, 그다음에 가서야 사회적 사업에 보다 많은 돈을 지불한다 : 이 얼마나 참담한 일인가! 지방정부는 진실한 가치를 만드는 것이 아니라 최대 이익만을 추구하는 악덕 민간개발업자들과 이들의 사업에 걸림돌이 되는 요소를 줄여 줌으로써 오히려 사회적 비용을 증가시키는 부도덕한 행정가들을 방관할 위험이 매우 높다.

- 5) 공공주택부문이 민간임대체계를 완전히 대체할 수는 없다 : 영국의 상황에서, 공공부문의 여러 가지 규칙은 필요하기는 하다 그러나 너무 엄격한 나머지 절대적으로 충족될 수 없는 것으로 여겨지지만, 공공임대와 민간소유자는 다만 점유유형의 차이뿐만 아니라, 민간임대주택은 근대사회에서 필요한 노동력의 이동성을 더 쉽게 보장할 수 있다. 프랑스에서는 공공주택관리 규칙들이 지나치게 엄격하지도 않고, 장기입차자들에게 크게 유리한 것도 아닌데, 민간임대주택이 사회적 이동을 보장하는 훌륭한 지원자 역할을 담당하고 있다.
- 6) 이 경우, 지방정부주택사업의 정치적 측면은 매우 중요한데, 계획과도 관련되었으며, 정치적 위험성도 매우 높다. 주택사업은 그 지역의 인구에 변화를 가져오며, 긍정적이든 부정적이든, 선거기반에도 변화를 가져온다. 주택사업은 매우 자주 여러 지방정부의 구성과정과 성격에 영향을 준다. 또한 중앙과 지방정부간 또는 다른 지방정부간의

갈등에 대한 높은 위험도 내포하고 있다. 이러한 갈등이 주택과 관련해서만 일어난 것은 아니라 하더라도 갈등의 결과들은 대처수상이 보여준 GLC의 폐쇄와 같이 매우 극적이다.

## 결 론

확실히 주택은 기술적인 문제만이 아니며, 경제적·사회적 문제를 가진다: 이것은 민족적 문화에 깊이 뿌리박은, 본질적으로는 정치적 문제이다. 프랑스 사람들은 주택과 환경에 대해서 보다는 이론적으로 정부의 최상의 형태나 공립과 사립학교의 여러 역할 등에 대해 논의하고 논쟁하기를 좋아한다: 그들에게 있어 주택에 대한 주요이슈는 “얼마나 지불하여야 할 것인가”에 있다. 프랑스인들에게서 종종 잘못계획된 주택을 구입하는 것은 놀랄만한 일이 아니다. 반면, 영국사람들에게 주택은 사회생활과 중앙정부차원이든 지방정부차원이든 정치적 논의에 중요한 요소이다. 따라서 영국인들은 세계에서 가장 평가받을 만한 계획체계 중 하나로 주택을 포함한다.

저자 개인적으로는 한국의 여건에 대해 알지 못한다. 그러나 조언을 하자면, 기술적 진보가 확산되고 경제적 세계화가 이루어진다고 해도, 모든 국가는 외국의 경험을 자신의 국가의 여건에 맞게 변경하는데 있어서 주의해야만 한다. 주택사업에 대한 가장 복잡한 측면을 고려할 때, 저자는 같은 전문가로서라기 보다는, 자신의 문화를 바탕으로한 조언자로 보아주어야 할 것이다.

주택회보