



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

지리학석사 학위논문

주택의 금융화와 주거위기 대응

- 스페인 금융위기와
글로벌 사모펀드의 개입을 사례로 -

2023년 8월

서울대학교 대학원

지리학과

조 유 라

주택의 금융화와 주거위기 대응

- 스페인 금융위기와
글로벌 사모펀드의 개입을 사례로 -

지도교수 김 용 창

이 논문을 지리학석사 학위논문으로 제출함

2023년 5월

서울대학교 대학원

지리학과

조 유 라

조유라의 석사 학위논문을 인준함

2023년 7월

위원장 손 정 렬 (인)

부위원장 신 혜 란 (인)

위원 김 용 창 (인)

초 록

본 연구는 스페인의 주택 공간의 지리적 경계가 허물어지고 글로벌 금융 자본이 스페인 부동산의 대주주로 바뀌어 스페인 사람들의 주거권이 위협받는 현 상황의 원인을 분석했다. 글로벌 사모펀드가 스페인에 개입할 수 있게 만든 가장 근본적인 원인은 국가의 주택 규제완화 정책과 주택금융화 현상이 있었다. 이러한 관계를 밝히기 위해 글로벌 금융위기 이전과 이후로 나누어 주택금융화 과정을 제도적·경제적 측면에서 분석하고, 새로운 주거위기 현상과 그에 대항한 대안적 점유운동과 주거권법 승인에 대해 차례로 다루었다.

1997년 이전의 주택 건설 촉진 정책의 목적은 주거를 위한 전통적 수단의 주택 비축과 주택 공급의 증가로 인한 주택 가격의 안정화가 목적이었지만 결과적으로 1997년-2007년 동안 스페인은 유럽에서 주택 생산이 가장 많으면서 주택 가격 버블 현상을 경험하게 됐다. 또한 글로벌 금융위기 이후 부동산 시장의 유동화를 위해 시행했던 규제완화 구조조정은 다시금 주택 시장을 활성화 시킨 것처럼 보이지만 사실상 공공 재산을 글로벌 사모펀드 회사들에 이전하고 실 거주용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 주택 가격 및 임대료 인상 속에 퇴거라는 새로운 주거위기 현상으로 나타났다.

연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 스페인은 1960년대 프랑코의 발전주의 시대부터 1976년 포스트 프랑코주의 정부를 거치면서 지속적으로 주택 소유에 대한 세금 감면 혜택을 부여해왔다. 이와 같은 현상은 공공임대주택 정책의 단절로 이어지기도 했다. 특히 1997-8년의 토지이용계획법의 개혁을 통해 도시 계획에 대한 권한을 지방정부로 완전히 위임하는 과정을 거치면서 친성장 정책을 좀 더 빠르게 진행할 수 있는 발판을 마련하였다. 개발 지향적인 주택 정책의 유지를 위하여 ‘개발 가능한’ 토지와 ‘농촌’ 토지의 구분을 폐

지하고 모든 토지를 ‘개발 가능한’ 상태로 전환시켰다. 또한, 새로운 토지 평가 시스템에 주택 시장 가격을 반영하도록 하였다. 이러한 주택 건설 촉진 정책의 목적은 주거를 위한 전통적 수단의 주택 비축과 주택 공급의 증가를 통한 주택 가격의 안정화가 목적이었다. 하지만 스페인은 1997년에서 2007년 사이에 유럽에서 주택 생산이 가장 많은 국가이면서도 높은 주택 가격 거품 현상을 경험하게 된다.

이러한 주택 가격 거품 현상을 초래하게 된 바탕에는 스페인이 모기지 담보 대출 비율을 80%까지 확대하고 기존의 저축은행이 자유롭게 모기지 담보 증권을 발행할 수 있도록 한 정책 변화가 있다. 저축은행의 통제 권한 또한 지방 정부로 이전했다. 특히 1986년 스페인이 유럽경제공동체(EEC)에 합류하게 되면서 자연스럽게 외국인 투자가 유입되고, 저금리의 도입 등으로 부동산 붐을 부추겼다. 이러한 과정에서 가계 저축은 줄어들고, 주택 구입 자금을 조달하기 위해 받는 모기지 발행이 주택가격과 함께 1997년에서 2006년 사이에 최고치에 도달했다.

그 결과, 글로벌 금융위기 직후 주택 가격의 급락과 모기지 미납 등으로 인한 퇴거가 증가함에 따라 스페인 정부는 다량의 주택 부실채권을 처리해야 하는 위기에 직면했다. 따라서 스페인 정부는 SAREB 설립, 리츠 도입 및 도시임대법 개정 등의 규제 완화를 통해 글로벌 사모펀드로 대표되는 다국적 투자자들이 유입될 수 있는 기반을 마련했다. 이러한 유동성 있는 세계화된 자산으로의 주택 구조조정의 결과로, 다국적 투자자들은 평가 절하된 다량의 부동산 자산을 시장 가격 기준보다 훨씬 적은 비용으로 사들일 수 있었다. 이후 이들은 쉽게 임대 가격을 인상하거나 추후에 재 매각함으로써 차익을 얻었다. 이러한 스페인의 정책적 재조정은 스페인의 주택 시장을 글로벌 사모펀드와 연결시킴으로써, 부채가 금융체제로 수정되는 방식과 시공간의 경계를 넘어 모든 빼앗김이 이루어지는 체제로의 전환을 보여준다. 이후 실 거주용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 주택 가격 및 임대료 인상 속에 퇴거라는 새로운 주거 위기 현상이 나타났다. 주거 혜택의 실질적인 확대를 외치는 조직

화된 주택 운동도 이러한 퇴거에 기반 한다. 주거권 운동가, 피해 입은 세입자들의 조직, 좌파정당이 주도한 각종 사법 소송으로 이어지기도 했지만 현재까지도 스페인에서는 퇴거가 계속되고 주거권이 외면 받고 있다.

둘째, 본 연구에서는 자유투도시 개념에 대해 살펴보고 그 전략 중 하나인 점유 운동에 대한 이론적 배경을 살펴보았다. 글로벌 사모펀드의 개입 이후 스페인에는 실 거주용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 주택 가격 및 임대료 인상 속에 퇴거라는 새로운 주거 위기 현상이 나타났다. 그 결과 퇴거인들을 중심으로 주거권의 실질적인 보장을 주장하는 PAH의 전국적인 무단점유 운동이 일어났고 스페인의 점유운동을 사례로 삼아 주택금융화 정책으로 퇴거된 스페인 시민사회가 어떻게 정치적 수준에서 대안을 제시했는지 보여주고자 하였다. 무엇보다 PAH가 주장하는 ‘주거권 보장, 대체 주택 없이 강제 퇴거 금지, 공공임대 주택 확장, 도시임대법 개정’ 등과 같은 요구 사항은 2023년 5월 스페인 각료회의에서 주거권법의 승인까지 이끌어 낼 수 있었다. 여기에는 공공임대 주택 확장과 부동산 과열지구 선언 및 그에 따른 규정, 퇴거 조치에 관한 규정, 적정 가격의 임대주택 확보를 위한 토지법, 도시 임대법, 부동산세, 개인소득세에 관한 법률 등의 개정 사항을 담고 있다.

본 논문의 의의는 스페인의 주거위기가 주택금융화 과정과 연결되는 구조적 원인에 대해서 규명했다는 점에 있다. 이러한 구조적 원인을 분석함으로써 주택금융화의 유사한 추세가 각 국가 및 지역 단위에서 다양한 방식으로 나타나는 이유를 밝히는 계기로 삼을 수 있다. 주택금융화는 유사한 방향으로 전 세계 모든 국가에 영향을 미치지만, 주택 금융화가 나타나는 방식과 시기에 대해서는 특정 국가마다 다르지 않다. 따라서 그러한 특징들에 대해 정치적·경제적 분석을 통해 설명할 수 있어야 한다. 스페인의 경험을 통해 한 국가의 주택 정책의 제도와 금융화의 변화를 세부적으로 살펴보는 것은 현재 한국의 주택 시장이 잠재적으로 내포하고 있는 주거위기의 가능성을 짐작할 수 있게 한다. 이와 관련하여

본 연구는 결론 부분에서 스페인의 주택금융화 연구가 한국의 주거 상황에 시사할 수 있는 교훈을 살펴보고 마무리한다.

주요어 : 주택금융화, 자유평도시전략, 부동산투자신탁(REITs),
주택점유운동, 주거위기, 주거권법

학 번 : 2021-28424

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구 배경과 목적	1
제 2 절 연구 자료 및 방법	4
제 3 절 연구의 흐름	7
제 2 장 이론적 배경: 주택금융화와 주거위기 대응	11
제 1 절 주택의 소유에서 투자 상품으로의 전환	11
1. 주택금융화의 개념과 모기지 증권화	11
2. 글로벌 금융위기 이후 부동산투자신탁(REITs)의 도입	18
제 2 절 자율도시운동과 주거위기 대응	27
1. 점유를 통한 자율도시운동	27
2. 스페인의 주택문제 연구 동향	32
제 3 절 연구 분석틀	34
제 3 장 글로벌 금융위기 이전의 주택제도와 금융화	38
제 1 절 개발주의적 주택정책의 규제완화	38
1. 토지이용계획법(1998)과 지방 정부로의 권한 위임	38
2. 개발주의적 주택 생산의 확산	46
제 2 절 주택 과잉생산과 주택가격 거품	49
1. 스페인 주택금융화에서 저축은행의 역할	49
2. 모기지 증권화와 주택 소유의 광범위한 확대	53
제 3 절 소결	58

제 4 장 글로벌 사모펀드의 개입과 임대료 착취에 의한 주거공간 상실	62
제 1 절 주택 퇴거와 주택 부실채권 축적	62
1. 모기지 미납으로 인한 주택 압류와 퇴거	62
2. 배드뱅크(SAREB)의 설립과 부실주택 모기지 회수 전략	65
제 2 절 지리적 공간을 매개로 한 글로벌 사모펀드의 자산화 과정	68
1. 스페인식 리츠(SOCIMsI)의 도입과 도시임대법 개정 ·	68
2. 글로벌 사모펀드의 부실채권 축적과 임대료 인상	77
제 3 절 소결	82
제 5 장 스페인 시민사회의 자율도시 대응전략 및 주거권법	86
제 1 절 주거권 회복을 위한 주택점유운동	86
제 2 절 상향식 주거위기 대응의 결과: 주거권법	92
제 3 절 소결	101
제 6 장 요약 및 결론	104
참고문헌	110
Abstract	123

표 목 차

[표 1-1] 연구 자료 및 방법 요약	4
[표 2-1] 리츠의 유형	21
[표 2-2] 리츠의 조건	22
[표 3-1] 스페인 주택 공급 동향 (1994-2021)	46
[표 3-2] 주거용 총 모기지 담보 증권(RMBS) 및 실질 GDP 성장률(1998-2009)	56
[표 3-3] 스페인 토지주택정책사 및 주택가격거품 원인	58
[표 4-1] ‘RDL 16/2012’의 개정 사항 비교	69
[표 4-2] 자본금 규모에 따른 SOCIMIs 상장 회사 분류	73
[표 4-3] 글로벌 사모펀드의 스페인 주택시장 개입 전략과 결과	82
[표 5-1] 주거권법 주요 내용 요약	94

그림 목 차

[그림 1-1] 연구 흐름도	9
[그림 2-1] 리츠의 기본 관계도	19
[그림 2-2] 국가별 리츠 도입 시기	21
[그림 2-3] 문헌연구 및 연구 분석틀	35
[그림 3-1] 스페인 주택 공급 동향 (1994-2021)	47
[그림 3-2] 주택공급량(1994-2021) 및 평균 주택 가격 변화($m^2/\text{€}$) (1994-2022)	54
[그림 4-1] 스페인 주택 퇴거 건수 (2008-2022)	64
[그림 4-2] 신규 SOCIMIs 설립 건수	71
[그림 4-3] 글로벌 금융위기 이후 스페인 주택금융화 관계도 ·	79
[그림 5-1] PAH의 주거위기 대응전략: 주택점유운동	101

제 1 장

서론

제 1 절 연구 배경과 목적

1997년에서 2007년 사이에 스페인에서 발생한 주택 과잉생산과 주택 가격 거품, 그리고 모기지 신용과 부채가 과도하게 증가하게 된 배경에는 프랑코의 발전주의(desarrollismo) 시대부터 도시 개발 정책과 국내 경제의 금융화 현상이 복합적으로 작용한다. 스페인은 대규모 도시 확장을 위해 주택 소유자에게 세금 감면 혜택 적용, 토지법 개혁, 토지 평가 시스템 개혁 등과 동시에 모든 도시 계획 권한을 지방정부로 위임했다. 이 시기에는 상대적으로 공공 임대 부문의 주택 정책이 완전히 단절되기도 했다. 이러한 주택 건설 촉진 정책의 목적은 주거를 위한 주택 비축과 주택 공급의 증가로 인한 주택 가격의 안정화였다.

하지만 결과적으로 1997년에서 2007년 동안 스페인은 유럽에서 주택 생산이 가장 많고 주택 가격의 가장 높은 거품 현상을 경험하게 됐다. 주택 구입에 대한 세금 감면과 같은 주거 정책은 투자자들에게는 부동산 자산을 구입하면 세금 회피가 가능하고, 부동산 자산 가치가 상승한다는 인상을 심어주게 되었다. 또한 이러한 주택 가격 거품 현상을 초래하게 된 데에는 스페인 국내 경제의 금융화 정책들도 역할을 했다. 저축은행이 자유롭게 모기지 담보 증권을 발행할 수 있도록 제도적인 규제 완화를 시행했고, 저축은행은 추후에 금융 중개 기관의 역할로 변하게 된다.

결국 주택 구입 자금을 조달하기 위해 받는 모기지 발행이 1997년에서 2006년 사이에 주택가격과 함께 최고치에 도달한다. 이러한 상황에서 2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태가 일어나자 주택 가격의 급격한 하락과 함께 은행의 구제 금융으로 인한 주택의 압류와 퇴거가 급격히 증가했다. 스페인의 경우에는 주택 채고가 다른 유럽의 나라들에 비해

가장 많이 축적돼 있었기 때문에 글로벌 금융위기가 발생하자, 모기지 담보 대출 발행을 통해 구입한 다량의 주택들이 부실채권으로 변모했던 것이다. 금융기관이 이러한 다량의 주택들을 압류해 강제 퇴거율이 증가했고, 금융기관은 주택 부실채권을 축적하는 주체로 부상하면서 부동산 시장에서의 역할이 확대되었다.

이러한 맥락에서 스페인 정부는 또 한 번 주택 제도의 구조조정과 금융화를 통해 부동산 시장에 유동성을 도입하고 활성화 시켰다. 유동성 있는 세계화된 자산으로의 다량의 주택 공실들은 매우 저렴한 가격으로 글로벌 사모펀드 회사들에 이전 됐을 뿐만 아니라, 정부는 더 많은 외국인 투자를 유치하기 위해 일관성 있는 제도적 규제 완화들로 광범위한 재조정을 이어갔다. 이러한 스페인의 주택금융화 과정은 공공 재산을 글로벌 사모펀드 회사들에 이전했을 뿐만 아니라 외국인 투자자들의 지속적인 임대료 인상을 감당하지 못한 스페인 세입자들의 퇴거라는 주거위기 현상을 초래했다.

본 연구의 목적은 스페인의 주거위기가 주택금융화 과정과 연결되는 구조적 원인에 대해 규명하는 것이다. 현재 스페인이 경험하고 있는 주거위기의 구조적 원인을 분석함으로써 주택금융화의 유사한 추세가 각 국가 및 지역 단위에서 다양하게 나타나는 방식을 이해하기 위한 배경적 연구로 삼고자 한다. 이와 관련하여 본 연구는 마지막 결론 부분에서 스페인과 유사한 주택정책사를 갖고 있는 우리나라에서 스페인의 사례로부터 어떤 시사점을 도출할 수 있는지 논의해 볼 것이다.

본 연구는 아래와 같은 두 연구 질문에 답하고자 한다.

연구 질문:

① 스페인의 지리적 공간에 글로벌 사모펀드의 개입은 어떤 의미를 갖는가? 즉, 스페인 사회가 현재 겪고 있는 주거위기의 가장 큰 행위자인 글로벌 사모펀드가 어떻게 지리적 경계를 허물 수 있었고, 스페인 주택 사회의 대주주가 될 수 있었는가? 그 구조적인 원인과 관계를 규명하

고자 한다.

② 글로벌 사모펀드 개입 이후, 스페인에서는 지속적인 퇴거 속에 실 주거용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 임대료 인상과 같은 주거위기 현상에 대해 스페인의 시민 사회는 어떻게 대응 했는가? 주거위기 대응 전략과 그 성과에 대해서 살펴보고자 한다.

이러한 연구의 목적에 부응하기 위해 본 논문은 스페인을 대상으로, 글로벌 금융위기 이전과 이후로 시기를 나누어 스페인이 시행했던 주거의 제도적·경제적 특징에 대해 살펴보고 다국적 및 정부 간 조직이 스페인의 주택을 어떻게 시장화 하는지 살펴보고자 한다. 또한 실 거주용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 주택가격 및 임대료 인상에 따른 퇴거라는 스페인의 현재 주거위기 현상에 대항해 전국적으로 발생한 주택점유운동이 향후 스페인 정부의 주거 전략에 어떤 영향을 주었는지 살펴보고자 한다. 마지막으로 스페인의 주택 금융화 경험이 현재 한국의 주택 시장에 줄 수 있는 시사점에 대해서도 생각해보고자 한다.

제 2 절 연구 자료 및 방법

[표 1-1] 연구 자료 및 방법 요약

장	활용 방법	주요 연구 자료
2장	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 이론적 논의 및 개념화 관련 문헌 연구 ✓ 스페인 주택문제 연구 동향 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Harvey(1982), Aalbers(2016), Fernández and Aalbers(2020), 김용창(2021), 김수현(2022), Lapavistas(2013), Sassen(2014), Wijnburg et al.(2018), Martínez(2019), Alexander(2015), Lefebvre(1991), Castells(1983), Mayer(2009) 등 다수
3장	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 토지이용계획(1998) 법령 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Real Decreto Ley 2/1998 ✓ Real Decreto Ley 6/1998
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 주택건설 및 가격 관련 통계 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 유럽 연합 통계국 (EUROSTAT) https://ec.europa.eu/eurostat ✓ 스페인통계청(INE): Construcción de viviendas, IPV https://www.ine.es ✓ EMF(2009)
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 토지주택 정책 관련 문헌 연구 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Coq-Huelva(2013), Matesanz(2009), Palomera(2013), Pedro(2001), Burriel de Orueta(2008), Górgolas(2019), García-Lamarca and Kaika(2016), Martín-Aceña et al.(2014), Vives(2012), Poveda(2012), López and Rodríguez(2010), García Ruiz(2014) 등 다수
4장	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 스페인 리츠(SOCIMs) 도입 관련 법령 분석 ✓ 도시임대법 개정 법령 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Real Decreto Ley 11/2009 ✓ Real Decreto Ley 16/2012 ✓ Real Decreto Ley 4/2013
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 주택 퇴거 건수 통계 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Observatorio DESC: Desahucios ejecutados en 2022 https://provivienda.org
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 글로벌 사모펀드의 부실주택 축적과 임대료 인상 경험 연구 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ BME & JLL (2021) ✓ López(2017), Gutiérrez and Domènech(2017), Vives-Miró and Rullán(2014), Gabarré(2019), Javier Gil and Miguel(2021), Orozco Ramos et al.(2020), Caballero(2019), Ricardo Méndez(2021), Yrigoy(2021) 등 다수
5장	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 주거권법 초안 및 최종승인 법령 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ BOCG-14-A-89-1.(121/000089)(초안) ✓ BOCG-14-A-89-4.(121/000089)(최종승인)
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PAH 주택 점유운동 경험 연구 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Colau and Alemany(2012), Martínez and Wissink(2023), Ivarez de Andrés and Smith(2019), Nuijten and de Vries(2021) 등 다수 ✓ Ajuntament de Barcelona. (2019) ✓ PAH https://afectadosporlahipoteca.com

본 연구는 주택 정책의 토대가 되는 법제의 수립 및 변천 과정을 고려하기 위해 각종 법령을 분석에 활용하였다. 제3장의 ‘토지이용계획법(1998)의 개혁’, 제4장의 ‘2009년 및 2012년의 리츠 제도화 과정’에서 각종 세제 혜택 관련 개정법을 비교 분석했으며, 제5장에서는 최근에 승인된 주거권법 법령을 분석 자료로 활용했다. 스페인은 ‘국가기관 공식 주게시판(Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado)’이라는 웹페이지¹⁾를 활용해 모든 법령을 찾아서 볼 수 있도록 하였다. 해당 웹페이지에서 찾고 싶은 법령의 키워드를 입력하거나 관련 법령의 식별기호를 입력하면 법 전문을 모두 받아볼 수 있다. [표 1-1]에 정리한 바와 같이 법령 분석에 있어 각 법률들의 식별기호를 해당 웹페이지에 입력하면 해당 법 전문을 받아 볼 수가 있다. 본 논문에서 연구자는 각 법령에서 중요한 조항을 선별하여 각각 [표 4-1]와 [표 5-1]에 요약 정리하거나 각주에 원문과 설명을 덧붙였다.

제3장과 제4장에서는 스페인 주택 공급 동향, 주거용 모기지 담보 증권 발행, GDP성장률, 주택 퇴거인 수 등의 통계 자료들을 정리하여 그래프 혹은 표로 작성하였다. 이를 위해 유럽연합통계국(EUROSTAT), 유럽모기지연합(EMF)의 보고서에서 수행된 통계 조사 결과를 참고하거나 스페인통계청(INE)의 통계 프로그램을 분석에 활용 및 표와 그래프를 작성하였다. 기본적으로 스페인통계청(INE) 웹 사이트에서 원하는 항목을 선택해 원하는 통계 결과를 추출할 수 있었지만, 간혹 2007년 이전 시기의 자료들은 당시 주택 관련 담당 부서의 통폐합 등으로 현재의 통계청 시스템에서는 추출이 어려운 부분이 있었기 때문에 이러한 점을 보완하기 위해 이전의 주택관련 기관이었던 스페인 주택청의 자료를 통해 수행된 보고서를 비교 및 대조 확인을 거친 후 정리하였다.

제4장에서 스페인의 리츠 상장 기업들의 구조를 파악하기 위해 스페인 증권 거래소 및 금융 시장의 조직적 측면을 다루는 BME(Bolsas y Mercados Españoles)의 웹페이지와 보고서를 분석에 활용하였다. 또한

1) <https://www.boe.es>

글로벌 사모펀드 회사들의 행위자들 사이의 세부적인 역학 관계는 공식적인 자료들로는 확인하기 어려운 측면이 있었다. 따라서 해당 주제에 대한 현지 경험 연구 문헌들을 참고하였다. 스페인 현지 연구자들의 경험 연구에 따르면, 부실 자산 취득과 행위자들의 세력 확장과 관련된 공식적인 자료에 대한 접근성이 어려운 부분이 있었기 때문에 사례 지역의 지방 정부, 관련 기관들에서 수집한 자료 혹은 인터뷰 등 다방면으로 연구 방법들을 활용하여 연구 결과를 도출했다고 말한다. 이러한 연구들의 결과를 참고하여 제4장에서 글로벌 사모펀드의 개입 과정과 [그림 4-3]의 관계도 제작에 활용하였다. 마찬가지로 제5장에서 스페인의 주택 무단점유운동의 활동 내용과 과정을 파악하기 위하여 PAH의 웹페이지 기사, 현지 경험 연구 문헌 및 관련 보도자료 등을 활용하였다.

제 3 절 연구의 흐름

본 연구의 흐름은 다음과 같다.

제2장에서는 주택의 속성에 대한 논의들을 정리하고, 그 속성들이 금융을 매개로 강화된다는 점을 문헌 연구를 통해 정리하였다. 특히 지리학 분야의 논의들에서는 공간적으로 고정된 건축 환경이 어떻게 금융 자산으로 바뀌었는지 이해하기 위한 다양한 연구들이 있어 이를 살펴본다. 이러한 개념 정리는 본 논문의 가장 핵심적인 키워드인 ‘주택금융화’란 무엇인지를 분명하게 인지한 후 본문으로 들어가기 위함이다. 다음으로 미국의 증권화(securitization)기술이 지리적으로 점차 분산되는 과정을 관련 문헌들의 정리를 통해 살펴본다. 이는 글로벌 금융위기를 기점으로 기존의 모기지를 통한 주택금융화의 형태가 부동산투자신탁(REITs)을 기반으로 한 금융화 형태로 전환됨에 따라, 주택이 금융을 매개로 장기 투자를 위한 가치 저장소의 기능으로 완전히 변모하게 됐음을 보여주고자 한다. 따라서 리츠의 기원과 개념, 전략 등을 정리하였다. 제5장의 스페인의 시민 사회의 주거위기 대응 전략에 대한 이론적 배경으로써, 자유포시 전략이 무엇인지 살펴보고 그 전략 중 하나인 점유운동에 대한 문헌들을 검토하고자 한다. 마지막으로 스페인의 주택문제 연구 동향을 살펴보고자 한다.

제3장에서는 1997년에서 2007년 사이에 스페인의 주택 가격 거품 현상이 심화된 이유를 이해하기 위해 1960년대부터 주택 버블 현상 이전까지 국내의 주거 정책과 경제의 금융화 현상의 과정들을 살펴보고자 한다. 스페인의 사례는 주택 재고가 다른 나라에 비해 가장 많이 축적됐다는 특징을 가지고 있기 때문에 개발주의적 주택 생산을 초래한 몇 가지 주택 정책과 경제 금융화 현상에 대해 두 개의 절로 나누어 설명한다. 그 결과 주택생산과 주택가격 변화 양상을 반영한 그래프와 모기지 발행의 증가 수치 등을 확인함으로써, 스페인에서 글로벌 금융위기 이후 압류 대상이 된 방대한 양의 주거용 부동산이 존재했던 이유와 글로벌 금융위기 이후부터 현재까지 이어지는 스페인의 주거 위기 현상을 이해하

는 기초적 배경이 될 것이다.

제4장에서는 스페인통계청 등의 자료들을 활용하여 글로벌 금융위기 발생 이후 스페인의 압류로 인한 퇴거인 건수를 통해 스페인의 주거위기의 현황에 대해 분석하고자 한다. 따라서 스페인이 부실주택 모기지를 회수하기 위해 배드뱅크(SAREB)를 설립하고 스페인식 리츠(SOCIMIs)를 제도화 및 도시임대법의 개정 등과 같은 법령 내용 등을 활용하였다. 이를 통해 스페인이 제도적 차원에서 얼마나 빠르게 글로벌 사모펀드에 지리적 경계를 허물었는지 확인하고자 한다.

제5장에서는 글로벌 사모펀드의 개입 이후 실 거주용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 주택 가격 및 임대료 인상 속에 퇴거라는 새로운 주거 위기 현상에 대한 상황을 다루고 있다. 글로벌 금융위기 직후부터 현재까지 매년 발생하는 퇴거인들의 연합인 PAH(모기지에 영향을 받는 사람들을 위한 플랫폼)의 전국적인 주택 무단점유운동 사례를 살펴보고 그 대응 전략에 대해서도 논의한다. 그 중에서도 바르셀로나 지역의 사례를 정리함으로써, 주택금융화의 영향으로 퇴거된 스페인의 시민사회가 어떻게 정치적 수준에서 대안을 제시할 수 있었는지 파악하도록 한다. 특히 이러한 운동의 결과로 스페인 각료회의에서 2023년 5월 25일에 최종적으로 ‘주거권법 프로젝트(el Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda)’라는 대안적 법률을 승인하였기 때문에, 새로운 ‘주거권법’의 내용을 분석함으로써 주택 점유운동이라는 스페인 시민사회의 적극적인 대처가 향후 스페인 정부의 주거 전략에 어떤 영향을 주는지 살펴보고자 한다.

마지막으로 제6장 결론 부분에서는 스페인의 주택금융화 경험이 현재 한국의 주택 시장에 줄 수 있는 함의점에 대해서도 생각해보고, 연구의 한계점 및 추후 연구의 필요성을 언급하도록 한다.

각 장의 주제와 세부 내용을 중심으로 본 논문의 흐름을 정리하면 [그림 1-1]과 같이 나타낼 수 있다.

주택의 금융화와 주거위기 대응: 스페인 금융위기와 글로벌 사모펀드의 개입을 사례로

제 2 장	이론적 배경 - 주택금융화의 개념에 대한 이론적 연구 - 자율도시 전략과 점유운동에 관한 연구 검토 - 부동산투자신탁(REITs)과 스페인의 주택문제 연구 동향 검토	- 이론적 논의 및 개념화 - 연구 동향 파악
제 3 장	글로벌 금융위기 이전의 주택제도의 금융화 - 개발주의 주택 생산의 확산과 토지이용계획법 (1998) - 저축은행의 역할 확대와 모기지 증권화 - 주택 공급 증가 및 수요 증가와 주택 가격 거품	- 법령 분석 - 통계 분석 - 경험 연구 분석
제 4 장	글로벌 사모펀드의 개입과 임대료 착취에 의한 주거공간 상실 - 글로벌 금융위기 이후 부실주택 압류와 퇴거 - SAREB 설립, 스페인 리츠(SOCIMIs) 도입, 도시임대법 개정 - 글로벌 사모펀드의 부실주택 축적과 임대료 인상	- 법령 분석 - 통계 분석 - 경험 연구 분석
제 5 장	스페인 시민사회의 자율도시 대응전략 및 주거권법 - 퇴거증가와 실거주용 주택의 부족 - 주거권 회복을 위한 주택 점유운동: PAH - 주거권법 프로젝트의 승인	- 법령 분석 - 경험 연구 분석

[그림 1-1] 연구 흐름도

제 2 장

이론적 배경: 주택금융화와 주거위기 대응

제 1 절 주택의 소유에서 투자 상품으로의 전환

이번 절에서는 자본주의의 금융화 현상과 주택 사이의 상호관계를 검토함으로써 ‘주택의 금융화’라는 개념을 이해하고, 주택금융화 현상의 흐름에 대해서 정리하고자 한다. 본 논문에서는 주택금융화 현상에 대해, ‘전 세계적으로 공통적인 흐름으로 진행되지만 각 국가의 정치적·경제적 상황이 다양함에 따라 그 진행 양상과 특징이 각기 다르게 나타난다’는 것을 지속적으로 강조할 것이다. 즉, 궁극적으로 스페인의 주택금융화만이 가지는 특성과 우리나라의 어떠한 비슷한 측면에 교훈을 제공할 것인지를 살펴보는 것이 본 논문의 핵심이다. 이를 위해, 제 2장의 이론적 배경 제 1절에서는 크게 두 가지 흐름으로 나누어 주택금융화 현상을 설명할 것이다. 첫 번째로 글로벌 금융위기 이전 주택의 모기지 증권화 현상에 대해 살펴보고 두 번째로 글로벌 금융위기 이후 주택금융화가 부동산 투자신탁(REITs)²⁾ 형태로 대체됨으로써, 어떻게 지리적 공간을 매개로 글로벌 금융화와 자산화 시스템이 작동하는지 살펴보고자 한다.

1. 주택금융화의 개념과 모기지 증권화

주택의 금융화를 이해하기 위해서는 상품화(commodification), 즉 주거를 포함한 소비재, 서비스, 그리고 우리 삶의 모든 측면에서 자본주의가 확장되는 과정뿐만 아니라 금융 전반을 이해할 필요가 있다. 금융은 세계화와 신자유주의적 (탈)규제라는 맥락에서 1990년대 이후 전례 없는 성장을 경험했다. 자유 시장의 경제 이론가들이 합법화한 신자유주의 정

2) 부동산투자신탁(Real Estate Investment Trust: 이하 REITs 혹은 리츠)

책은 국가의 역할 축소이다. 이러한 논리로 크게 성장한 금융에서는 자본이 되는 자본이 생산수단이나 노동력이 아니라 돈이고 자본주의 체제의 한 부문이 되는 것이다.

이러한 금융의 기원은 앞서 언급했듯 신자유주의의 부상 혹은 브레튼 우즈 체제 붕괴 이후와 밀접하게 관련됐지만(Engelen et al., 2010), 19세기의 산업혁명을 동반한 은행의 탄생으로 해석하기도 한다. 이 시기에 은행들은 산업 부문의 기업 외에도 주택에까지 자금을 조달할 수 있도록 대출을 제공했다. 자본주의의 금융화에 대한 연구는 Hilferding(1982)의 금융자본 개념에서 비롯됐다. 그는 자본주의 경제발전의 특수한 역사적 사건에서 산업과 금융의 관계, 금융의 발전 과정을 설명하면서 ‘금융자본론’을 제시한다. 금융자본 이론에서 설명하는 은행자본, 산업자본, 주식자본의 결합은 금융 자본 창출의 초기 단계에서 중요한 현상이지만 금융화가 더욱 발전함에 따라 금융 자본은 새로운 특성, 역할 및 기능면에서 더욱 광범위하게 변화한다는 것이 금융자본 이론의 핵심이다.

이러한 금융자본은 항상 자본주의 기업, 토지, 상업용 부동산, 주택, 농업 원자재, 천연자원, 자연 등과 같은 자산들의 “탈취에 의한 축적”에 의존한다(김용창, 2021; 김용창, 2017; Fields, 2018). 김용창(2021)은 금융화가 지대의 발생과 이전 및 전유를 위한 수단과 통로를 용이하게 만들었기 때문에 경제의 금융화 현상이 지대자본주의(불로소득 자본주의, rentier capitalism)의 도래와 지배를 공고히 하는 기본 토대라고 설명한다. 특히 이러한 지대 경제의 대상이 금융과 부동산을 넘어 지대 경제 자체가 전면화 됨에 따라 오늘날 자연자원지대, 지적재산권지대, 플랫폼지대, 자연독점지대 등으로까지 확장되고 있다(김용창, 2021).

이러한 자산 또는 가치를 저장하는 형태의 역할, 그리고 투자자가 자본을 축적하거나 빠른 속도로 막대한 이익을 얻을 수 있는 자산으로써 주택은 중요한 역할을 한다. 즉, 주택의 속성은 사용가치와 교환가치, 필수품이자 투자 상품, 자산이자 부채라는 양면적 속성을 가지고 있고, 금융을 매개로 이러한 속성들이 강화된다는데 초점을 맞춘 것이 바로 ‘주

택 금융화’ 논의의 출발점이다(Fernández and Aalbers, 2016; 김수현, 2022). Lazzarato(2012)에 따르면 부채는 신자유주의 프로젝트의 핵심이며 착취와 지배의 체제를 더욱 날렵하게 만들어낸다. 부채는 짐이 되지 만 사회적 통제의 수단이 되기도 하고 사람과 국가로부터 자본을 착취하는 형태가 되기도 하는 것이다. 주택이 가지고 있는 ‘자산이자 부채’라는 양면적 속성이 신자유주의 흐름 속에서 금융을 매개로 막대한 이익을 얻을 수 있는 자산이 된 것이다.

주택금융화 논의의 바탕에는 David Harvey(1982)가 “자본의 한계(The Limits to Capital)”에서 마르크스의 ‘자본의 순환’ 개념을 공간과 접합시킨 개념의 이해가 있다. Harvey(1982)는 자본이 주택, 건물, 사회 기반시설 같은 건조 환경(built environment) 공간에 가치를 저장함으로써, 자본의 이윤을 저하 경향을 늦춘다고 말한다(Harvey, 1978; Harvey, 1982(최병두 역 1995); 김수현, 2022). 즉, 자본의 과잉 축적이 자본가들로 하여금 건축 환경을 포함한 새로운 배출구를 찾도록 이끈다. 결국 이 ‘공간적 고정(spatial fix)’은 자본주의의 내부 모순을 해결하려고 노력하면서 ‘모순을 더 넓은 영역으로 옮기고 더 큰 관용도(latitude)를 제공 한다’(Harvey, 1985: 60). 즉, 금융 자본의 자기 증식 과정 속에서 금융공황을 유발하는 것이다. 이를 두고 “자본의 한계(Harvey, 1982; 최병두 역 1995)”에서는 공간에 대한 가치 저장(금융자본의 발달)이 자본주의를 안정화(과잉축적의 위기 해소)시키는 역할도 하지만 결국 더 큰 위기가 오는 것(탈 안정화와 변동성)의 주원인이 된다고 말한다.

우리는 일찍이 Harvey(1982)가 말한 ‘탈취에 의한 축적’과 금융화된 자본주의의 위기를 다양한 방식으로 경험하고 있다. 가령 금융 자본이 주택 건설에 투자되는 경우를 생각해보자. 이 경우에는 주택이 생산 영역으로 기능한다. 건설회사가 건설을 위해 노동력, 원자재, 생산수단을 구매하고, 이 과정에서 기업은 노동자들(임금이 생산가치의 일부) 잉여가치를 생산하기 때문이 이윤을 얻고 이를 전유한다. 이 모든 과정을 거쳐 주택은 시장에서 상품으로 판매되고 건설사와 투자자는 잉여가치를 가져

간다. 또한 금융 자본은 더 높은 가격에 시장에 재판매하는 목적으로 주택을 구매하는데 투자될 수도 있다. 이 경우의 주택은 자본가들이 거래나 투기에 참여함으로써 이윤을 올리는 수단이 된다. 은행의 경우는 주택을 생산하는 건설회사, 시장에서 주택을 판매하는 부동산 중개업자 혹은 주택을 살 현금이 부족한 사람들에게 대출을 제공함으로써 이자율의 형태로 이익을 창출한다. 금융화 프로세스는 금융시스템의 규제 완화에서 비롯되며, 주택 사업을 하는 자본가나 주택을 살 현금이 부족한 소비자 모두 이러한 은행의 신용을 통해 목표를 실현할 수 있게 된 것이다. 이 과정에서 발생하는 부채 위기는 결국 외부 자본의 침투를 촉진하는 방식으로 각 국가의 내부 사회관계를 재조직 하게 만드는 것이다 (Harvey, 2005).

이처럼 신자유주의 시대에 노동의 착취를 통한 축적보다 금융기관들이 가계 대출을 늘려 소비자를 착취하는 방식의 축적이 더욱 중요해지고 있다. 이와 관련해서 Costas Lapavitsas(2009, 2013)는 금융적 ‘수탈’ 개념을 통해 좀 더 강하게 설명한다. 착취의 개념과는 달리 ‘수탈’은 노동 밖의 시공간에서 발생하는 모든 빼앗김을 의미하는 것으로 부동산 투기와 같은 ‘금융 투기에 의한 수탈’, 부동산 자산을 빌려주고 사용료를 가져가는 형식과 같은 ‘임대료에 의한 수탈’ 등을 포함한다.

예를 들어, 유럽의 경제는 18세기와 19세기에 농업에 기반을 둔 자본의 대규모 축적으로 특징지어졌지만 소득 대비 자본의 축적은 1차 세계대전 이후 1970년대까지 감소하다가 부동산 기반의 부의 형태로 돌아왔다(Piketty, 2014). Piketty(2014)에 따르면, 지난 20년 동안 부동산의 규모가 빠르게 증가해 2010년에만 전체 부의 58%, 연간 소득의 300%를 기록했다고 지적한다. 이는 현재 시장 가격에서 모기지 부채를 뺀 주택 가치, 즉 주택 기반 자산이 역사적으로 전례가 없는 것이다.

이처럼 주택은 현재 우리가 살아가는 세계에서의 정치 경제를 이해하는데 중심이 되어왔다. 따라서 주택금융화의 중요한 역할들에 대한 이해가 없을 경우 더 이상 계급 재편과 불균등한 발전의 핵심 요인을 이해하

지 못하게 될 것이다(Aalbers 2016; Fernández and Aalbers, 2016). 특히 지리학자들은 공간적으로 고정된 건축 환경이 어떻게 금융 자산으로 바뀌었는지 이해하기 위해 금융 및 도시 지리의 교차점에서 주거용(주택) 및 상업용 부동산(사무실, 소매, 레저)을 연구하기 시작했다.

주택금융화는 크게 금융화의 단계와 정도에 차이를 두고 연구 동향을 살펴볼 수 있다. 먼저, 사모펀드나 기타 투자 펀드가 중·단기 투자에 공격적 전략을 사용하여 아직은 완전히 상품화되지 않은 토지나 부동산을 취득하는 단계가 있다. 즉, 토지와 부동산의 원시적 축적을 추진하는 유동적이고 불안정한 형태의 금융이다(Wijburg et al., 2018). 이 단계에서 살펴볼 수 있는 것은 미국을 시작으로 이후 영국, 네덜란드, 캐나다 등으로 확대된 모기지 증권화(securitization)에 관한 연구이다. 모기지 시장은 주택을 세계 금융 시장에서 거래가 가능한 부채로 전환시켰는데 이를 모기지 증권화라고 한다(Aalbers, 2017). 모기지 부채를 거래 가능한 금융 상품으로 포장한 후 제3의 투자자에게 판매하는 것이다(Aalbers, 2017).

미국의 모기지 증권화 현상은 1960년대 말에서 1970년대 초로 거슬러 올라간다. 당시 새로운 법률에 따라 Fannie Mae와 Freddie Mac은 지역 은행과 저축 은행에서 법적으로 구매해야 하는 모기지과 대출을 증권화 하고 발행된 채권을 판매할 수 있었다. 그리고 이러한 자산을 개인 투자자에게 돌려주는데, 이를 ‘상표 증권화’(Gotham, 2006; Aalbers et al. 2011)라고 한다. 1980년대와 1990년대에는 주 정부가 금융시스템과 모기지 시장의 규제 완화 및 자유화를 통해 모기지 담보 증권을 출현시키게 됐다.

이후 미국과 많은 유럽 국가에서 공공 주택 자금의 철회, 공공 주택의 민영화 및 금융 정책들을 통해 주택 소유를 촉진시켰다. 특히 미국의 많은 주들은 모기지 시장에 더 많은 대출 기관들을 유치하기 위해 규제 완화 정책을 펼침으로써 증권화 과정을 허용하게 된 것이다(Rolink, 2013). 이러한 주택 생산을 촉진 정책들은 수익 창출을 위한 밑거름이 되었다.

집을 살 수 있는 자금이 부족했던 사람들이 모기지를 통해 주택을 소유할 수 있게 되기도 했지만, 사실상 모기지 관련 정책은 다양한 금융 행위자의 힘이 더욱 커지도록 만든 셈이었고, 동시에 개별 가구가 짊어지는 부채의 규모를 확대하게 만든다. 이 과정은 2008년 글로벌 금융위기 직전의 상황을 살펴보면 쉽게 이해할 수 있다.

증권화(securitization)는 세계적으로 주택과 금융의 거품 현상에 상당한 기여를 했다. 모기지 자격이 없는 중산층 가구에 부여된 ‘서브프라임 모기지’는 거품이 꺼진 후 수백만 가구가 모기지 상환 능력이 없이 주택 압류로 퇴거되거나 노숙자가 되도록 만들었다(Gotham, 2012). 미국에서는 2006년에서 2010년 사이에 1,300만 가구 이상이 집을 잃게 됐고, 900만 건 이상의 퇴거가 발생하여 약 3,000만 명이 그 영향을 받았다(Sassen, 2014). 반면 캐나다의 경우에는 모기지 시장이 엄격하게 규제돼 주택 위기 현상의 심각성이 상대적으로 덜한 모습을 보이기도 했다(Walks and Clifford, 2015).

중요한 것은 미국이 증권화 기술을 점차 확장할 때, 이를 지리적으로 분산시켰다는 것이다(Aalbers et al., 2011). 이와 관련해서 Wainwright(2012)는 Salomon Brothers가 어떻게 런던에 모기지 담보 증권(MBS)를 1986년에 발행했고 영국 기반 투자자에게 판매한 Mortgage Corporation이라는 전문 구조화 회사에 이전했는지를 설명한다. 그의 연구에서는 미국의 증권화 기술을 영국으로 이전하는 과정에서 다차원적인 조직적, 제도적, 법적인 적응이 필요했고, 시장 내부자와 규제 기관이 적극적으로 협상했다고 말한다. 다시 말해, 증권화는 제도적 공백 상태에서 발전한 것이 아니라 국가 개입이 결정적인 제도적, 조직적, 문화적 전제 조건을 필요로 했다는 점을 분명히 한 것이다. 이후 소위 ‘자유 시장 경제’와 ‘조정된 경제’ 사이의 ‘하이브리드 형’으로 묘사된 네덜란드 정치 경제에서는 이러한 영국의 모기지 유통화 기술을 적극적으로 수용하고 점진적으로 적응해 나가는 모습을 보여주었다(Aalbers et al, 2011).

이러한 흐름에서 알 수 있듯이, 주택금융화에 관련된 문헌은 대부분

영미식 신자유주의 경제 체제에 초점을 두고 있을 수밖에 없다(Doling and Ronald, 2009). 하지만 주택금융화 현상을 논의할 때 유념해야 할 점은 이러한 영미식 문헌이 기본적인 주택금융화의 맥락을 제공할 수는 있지만, 다른 국가 경제의 모든 상황을 항상 대표하진 않는다는 사실이다. 이와 관련하여 Aalbers(2016)는 Hay(2004)의 ‘공통궤적(common trajectories)’ 개념을 사용하면서 국가 모델이 유사한 방향으로 이동하지만 그 과정(process)은 ‘다른 시작점, 다른 시작 시간 및 다른 속도(from different starting points, different starting times and a different pace)’에서 발생한다는 점을 분명히 한다.

중요한 것은 주택금융화 현상이나 금융 침체 현상이 전 세계적으로 비슷하게 발생하게 된 이유는 미국이 주택과 관련된 증권화 기술을 지리적으로 분산시켰기 때문이라는 것이다. 다음에서 계속해서 살펴볼 것은 이러한 모기지 증권화의 결과로 글로벌 금융위기를 맞이하게 된 이후의 주택금융화 단계이다. 글로벌 금융위기 이후의 주택금융화 단계에서는 토지가 더 이상 순수한 투기재가 아니라 투자 자금의 장기 투자 대상으로 취급되는 자본 축적의 수단으로 전환됐다(Wijburg et al., 2018).

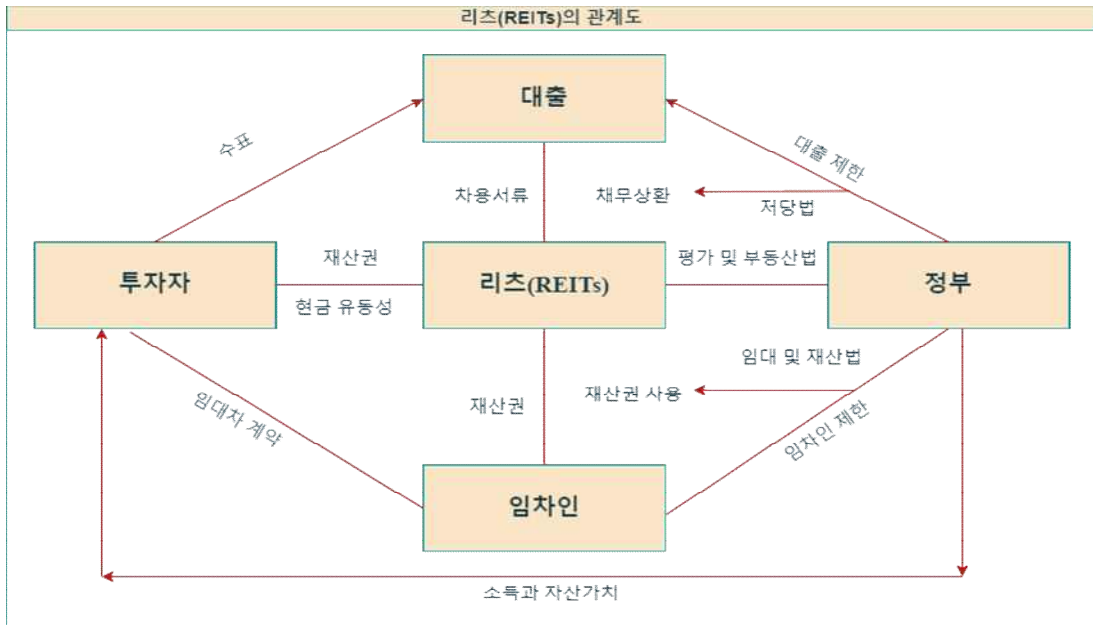
2. 글로벌 금융위기 이후 부동산투자신탁(REITs)의 도입

글로벌 금융위기의 이후, 사모펀드 및 헤지펀드의 비즈니스 모델들은 대부분의 포트폴리오를 매각해야 했다. 그러나 금융화는 멈추지 않고 많은 사모펀드가 리츠와 상장 부동산 회사로 전환되었다(Wijburg and Aalbers, 2017). 특히 주택 포트폴리오는 상장 부동산 펀드에 직접 판매되었고, 임대사업 기관 투자자도 금융권 대출을 이용하거나 헤지펀드 혹은 리츠를 통해 주택에 투자하는 현상이 확대됐다(김수현, 2022). 즉, 과거의 사모펀드 및 기타 투자 펀드로 완전히 상품화되지 않았던 주택들을 취득하는 금융화의 형태에서, 글로벌 금융위기 이후에는 리츠 및 상장 부동산 회사로 장기 투자를 하는 것으로 그 형태가 전환됐다(Aalbers, 2016).

본 절에서는 부동산투자신탁(REITs)의 기원과 개념, 전략과 종류를 살펴보고자 한다. 대규모 주택 포트폴리오가 매물로 나오면서 글로벌 기업 소유주 현상이 더욱 확산되고 있는 현 체제에서 각 국가 혹은 도시 간, 그리고 투자 전략 간 어떤 지역적·국가적 다양성이 있는지 최근의 리츠 관련 연구 동향을 살펴보고자 한다.

부동산투자신탁(Real Estate Investment Trust, 이하 REITs 혹은 리츠)는 아파트, 사무실 건물, 창고, 쇼핑센터와 같은 소득 창출용 부동산을 소유하고 운영하는 회사를 의미하며, 일부는 부동산 자금 조달에도 관여한다(Anna, 2011).. 1960년 9월 14일, 당시 미국 대통령 드와이트 D. 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower)가 부동산 주식 기반 투자의 장점과 전략을 기반으로 한, 소득 창출 부동산 투자에 대한 새로운 접근 방식을 만드는 법안에 서명한 것이 그 시초이다³⁾.

3) 전미리츠협회(Nareit), <https://www.reit.com/what-reit/history-reits>



자료: 전미리츠협회(Nareit, 2022) 홈페이지 내용을 기반으로 연구자가 제작

[그림 2-1] 리츠의 기본 관계도

리츠의 시초는 1940년 미국 의회가 통과시킨 RIC(Regulated Investment Company)법이다. 이 법의 핵심은 95% 이상의 발생소득을 투자자들에게 배당금으로 돌려주면, 배당금이 손비 금액으로 인정되어 이중 과세의 문제점이 사라지게 되는 데에 있다(Ramón, 2022). 부동산 업계에서도 증권업계의 이러한 혜택을 받고자 노력했고, 결국 1960년에 RIC법을 모방한 리츠법을 제정하게 된 것이다. 미국 세법에서 볼 수 있는 100명의 주주 요건이나, 50% 제한 요건 등은 모두 RIC법에서 유래가 된 것이다(Ramón, 2022).

1986년 세금 개혁법(Tax Refome Act)은 리츠가 자산을 직접 관리할 수 있게 했고, 1993년에는 연기금에 대한 투자 장벽이 제거됐다(Imperiale, 2006; Anna, 2011). 리츠 투자의 주요 이점은 유동성, 세금 혜택 및 다양화이다. 이러한 금융투자 상품은 투자 위험이 시장의 변동에만 의존하기 때문에 변동성이 낮아 단기적으로는 위험할 수 있지만 장

기적으로는 수익성이 있다. 실제로 리츠법이 미국에서 통과된 후 초기 10년 동안은 연간 11.5%라는 투자 수익률을 올려 동시대의 주식시장 지수인 S&P 500보다 무려 90% 이상의 초과수익률을 보이게 된다(Ramón, 2022.). 전미리츠협회(Nareit)에 따르면, 오늘날 약 1억 5천만 명의 미국인이 뮤추얼펀드, ETF 또는 타겟 데이터 펀드 등을 통해 직간접적으로 리츠 주식을 소유하고 있으며, 이들은 미국 가구의 약 45%이다⁴⁾.

전 세계적으로 상장된 리츠의 시가총액은 1990년의 약 100억 달러에서 오늘날의 2조 5000억 달러 이상으로 급증했다⁵⁾. 그러나 여전히 글로벌 입지를 계속 확장하고 있기 때문에 현재 시장 규모는 훨씬 더 클 것으로 추정된다. 글로벌 리츠 제도는 현재 41개 국가 및 지역에서 운영되는 약 865개의 상장 리츠에 걸쳐 있다⁶⁾. Nareit의 데이터에 따르면 북미 지역이 전 세계 시가 총액의 57%를 차지하고, 아시아 태평양 지역이 25%, 유럽, 중동 및 아프리카가 18%를 차지한다⁷⁾. 최근 리츠의 확장은 대부분 아시아 태평양 지역에 집중되어 있으며 2021년에는 중국에서 새롭게 리츠 법안이 승인되기도 했다. [그림 2-2]는 이와 같은 각 국가별 리츠의 도입 시기를 2021년 시기까지 정리한 것으로, 리츠의 도입이 전 세계적으로 확장되고 있음을 보여준다.

4) Nareit, <https://www.reit.com/what-reit/history-reits>, 최종 접속일: 2023년 7월 4일

5) Nareit(2022.03.16.), “REITs continue to expand their global footprint, with the Asia Pacific market playing a key role in that growth.” <https://www.reit.com/news/reit-magazine/march-april-2022/reits-widen-their-global-reach>, 최종 접속일: 2023년 7월 15일

6) Nareit(2022.03.16.), “REITs continue to expand their global footprint, with the Asia Pacific market playing a key role in that growth.” <https://www.reit.com/news/reit-magazine/march-april-2022/reits-widen-their-global-reach>, 최종 접속일: 2023년 7월 15일

7) Nareit(2022.03.16.), “REITs continue to expand their global footprint, with the Asia Pacific market playing a key role in that growth.” <https://www.reit.com/news/reit-magazine/march-april-2022/reits-widen-their-global-reach>, 최종 접속일: 2023년 7월 15일



자료: 전미리츠협회(Nareit, 2022) 홈페이지 내용을 기반으로 연구자가 제작

[그림 2-2] 국가별 리츠 도입 시기

리츠의 유형은 [표 2-1]과 같이 구분될 수 있다. 리츠의 활동이 부동산의 매매뿐만 아니라 착취와 축진을 포함하며, 주거, 상업, 산업 등 수익을 창출하는 부동산을 소유하거나 운영(지분형 리츠) 혹은 신용 및 모기지 담보 증권의 취득(모기지 리츠)을 통하거나 또는 이 둘의 성격을 모두 가진 하이브리드형 리츠로 분류된다.

[표 2-1] 리츠의 유형

유형	지분형 리츠 (Equity REIT)	모기지 리츠 (Mortgage REIT)	하이브리드 리츠 (Hybrid REIT)
내용	아파트 건물에서 물품 보관 센터 (self-storage center)에 이르기까지 수익을 창출하는 부동산을 소유 및 운영	부동산 소유자 및 그 운영자에게 직접 돈을 빌려주거나, 대출 또는 모기지 담보 증권의 취득을 통해 간접적으로 돈을 빌려줌	부동산을 소유하고, 소유자와 운영자에게 대출을 제공하는 회사

자료: Rosillo(2015)의 내용을 기반으로 연구자가 작성

리츠의 기준을 충족하기 위해 가장 중요하게 살펴보아야 할 것은 [표 2-2]에서 볼 수 있듯이 소득분배 구조에 주목해야 한다. 이는 리츠 제도의 가장 핵심이자 혜택이라고 할 수 있는 부분이다. 리츠에 적용되는 특별세 제도의 목적은 이중과세를 피하기 위함인데, 이를 위해 투자수단에 세금을 부과하지 않음으로써 과세 수준을 없애고 있다. 따라서 회사가 소유한 부동산을 임대하거나 매각하여 얻은 소득에 대해서는 과세 하지 않으며, 그 이익을 주주에게 분배한 후 과세하는 것이 정상이므로 이중과세를 피할 수 있는 것이다. 이는 소득이 발생하는 부동산을 소유한 투자자와 리츠 주식만 소유한 투자자 간에 적용되는 조세 제도가 균등할 수 있도록 한다(Ramón, 2022).

[표 2-2] 리츠의 조건

항목	조건
조직 구조	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 사업신탁(business trust) 또는 법인(corporation)으로 조직되어야 함.
자산의 특성	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 총 자산 가치의 최소 75%는 부동산 자산, 현금 및 정부 증권으로 대표되어야 함. ✓ 자산 가치의 25%를 초과하는 비정부 증권을 소유할 수 없음.
수입원	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 회사 수입의 최소 75%가 부동산 또는 부동산 관련 투자(부동산 임대료, 모기지 이자, 부동산 자산 매각 수익 및 기타 부동산 관련 출처)에서 발생함. ✓ 연간 총 수입의 최소 95%는 위의 수입 항목과 배당금 및 모든 유형의 이자와 같은 기타 수동 소득원에서 파생되어야 함.
소득 분배	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 순이익의 90%가 주주에게 분배되어야 함. ✓ 주주에게 지급된 모든 배당금을 공제하고 분배된 금액에 대해 기업 차원에서 연방 과세를 면할 수 있음.

자료: Ramón(2022)의 내용을 기반으로 연구자가 작성

이처럼 글로벌 금융위기 이후 리츠 제도를 도입한 각 국가의 사례 연구도 활발히 이루어지고 있다. Wijburg et al.(2018)는 독일의 리츠 사례에 대해 다루고 있다. 독일의 경우, 모기지 증권화 단계에서는 사모펀드와 헤지펀드가 싸게 사서 비싸게 팔고, 유지보수는 소홀히 한 채 임대료를 올리는 순투기적 운용을 하고 있다면, 리츠를 도입한 후에는 리츠와 상장 부동산 회사가 연간 또는 월별 수익을 더 중요하게 생각하는 장기적인 초점을 가지고 있다. 결국 독일의 임대주택의 리츠 장기투자 사례에서는 임대주택이 증권거래소에서 매매가 됨으로써 사실상 글로벌 금융위기 전후의 시장 행위자와 투자 관행 및 양과 질적인 단계만 다를 뿐, 결국 여전히 동일한 ‘박탈에 의한 축적’(Harvey, 2005; Wijburg et al., 2018)이 이루어지고 있다는 것을 증명하고 있다.

Wijburg et al.(2018)의 연구는 글로벌 금융위기 이후 FdR(Foncière des Règions: 프랑스 리츠)과 Vonovia라는 현지 상장 부동산 회사가 투기적 투자 단계를 넘어 점진적이고 장기적으로 임대 주택에 관심을 보이는 모습을 보여준다. FdR 리츠의 경우 독일 루르(Ruhr) 지역이 비핵심적이고 상대적으로 규모가 작아 루르(Ruhr) 지역에 있는 대부분의 주택 자산을 매각하고 투자 수익률이 더 높은 베를린과 함부르크와 같은 보다 역동적인 지역에 대한 투자에 재집중한다(Wijburg et al.,2018). 반면, Vonovia의 경우 독일 전역의 임대 주택을 관리하면서 루르(Ruhr) 지역에 추가 투자를 하고 있는데 이들은 외면상으로는 사모펀드와 헤지펀드의 공격적 정책을 실행하지 않고 루르(Ruhr)나 Elting과 같은 지역에 장기적 관심을 보이는 것 같지만 주요 목표는 주주 가치를 창출하는 것이었다. 정리하면, FdR의 경우 주택 가격과 임대료가 증가하는 보다 역동적인 지역에 초점을 맞추고 Vonovia의 경우 지역 하위 시장을 독점할 수 있는 덜 역동적인 지역에 초점을 맞춘 것이다(Wijburg et al.,2018).

독일의 사례를 통해 교환가치가 생성되는 방식의 변화도 살펴볼 수 있다. 기존에는 독일의 “Wohnungsgemeinnützigkeit(Common interest principle, 공동이익원칙)” 체제 하에서 주택이란 주로 사용 가치에 따라

평가돼 왔다면, 이러한 원칙이 정책적으로 폐기되자 많은 공공, 비영리 및 기업들이 주택 재고를 최고 입찰자에 매각함으로써, 세입자에게 중요하게 작용했던 주택의 사용가치가 교환가치에 의해 부차적인 것으로 전환되는 것을 확인할 수 있었다.

한편, Yrigoy(2021)는 스페인 마드리드의 Tres Cantos 사회 임대주택 사례를 분석함으로써, 글로벌 금융위기 이후 임대료에 기반한 착취의 관계를 정리하고 있다. 마드리드 지방 정부와 Tres Cantos 시의회가 스페인 부동산 개발업체 FCC와 함께 사회주택을 개발하게 되는데, 2007년에 4,000명의 35세 미만 청년들에게 임대된 1,000채의 사회임대주택을 2013년에 FCC가 Blackstone의 자회사 Fidere(리츠)에 매각한 바 있다. 2007년 당시 임대 될 때 이 사회임대주택은 7년 후 주택을 구매할 수 있는 옵션을 제공했는데 2018년 사회주택 계약이 종료되자 Fidere 측에서는 임대 가격을 인상(월 560유로 임대료를 800유로까지 인상) 혹은 72,000유로에 구입한 주택을 180,000유로에 파는 옵션을 제공하게 되고 이를 거부하면 계약 종료 시점에 퇴거하도록 했다(Yrigoy, 2021).

이 연구에서는 스페인이 도입한 리츠 제도 자체가 연금기금과 헤지펀드의 스페인 임대주택으로의 접근을 도와준 것으로 해석하고 있다. 국가의 정책이 일종의 지원 장치로써 1차 착취와 2차 착취를 연결시킬 수 있었다고 보는 것이다. 이는 Blackstone과 같은 헤지펀드가 리츠를 운영하는 데에 필요한 자금을 펜실베이니아 공립학교 직원의 퇴직금, 뉴욕 경찰의 미국 기반 연금 기금 등에서 마련하기 때문이라고 덧붙인다(Yrigoy, 2021). 따라서 마드리드의 Tres Cantos 사례에서 스페인 임차인에 대한 착취는 미국 경제 노동자 착취에 의존하는 2차적 착취로 해석할 수 있으며 글로벌 금융위기 이후의 주택금융화는 지리적 경계를 넘어서는 관계로 이루어져 있음을 볼 수 있다.

Norris and Byrne(2015)은 글로벌 금융위기 이후 가장 심각한 경제 및 재정 문제를 겪은 아일랜드와 스페인의 정책, 규제 및 경제적 요인 사이에 유사한 점을 인터뷰를 통해 심층적으로 조사했다. 그들의 연구에

서는 아일랜드와 스페인의 주택 붐과 불황이 규모와 근접 원인뿐만 아니라 근본적인 원인도 유사함을 증명하고 있다. Calo et al.,(2021)은 35개의 집중 인터뷰 분석을 기반으로 주거위기에 대한 담론 유형을 분석했다. 비판적 담론과 보수적 담론 두 관점의 대립 속에서, 보수적 담론에서는 기존 연구의 대부분이 주택버블 현상은 통화정책과 금융화의 결과라고 언급한다. 반면 비판적 담론에서는 위기의 원인을 두고, 주택의 경제적 차원이 촉진된다는 사실은 주택제도 자체가 전적으로 은행과 신용금융시스템에 의존하고 있음을 의미한다고 강조한다(Calo et al., 2021). 본 연구도 이러한 비판적 담론에 바탕으로 두고 리츠를 도입하는 제도화 과정을 살펴봄으로써, 부동산 자산에서 교환가치를 실현하는데 있어 스페인의 공간적 장벽이 쉽게 제거되는 것을 확인하고자 한다.

한편, 최근에는 남반구(Global South)의 주택금융화 연구에 대한 관심도 높아지고 있다. 멕시코의 근로자를 위한 새 주택 모기지 시장의 금융화 과정은 금융 중개자를 통한 모기지 대출 승인의 증가뿐만 아니라 부채를 통해 근로자가 금융 시스템에 더 많이 참여하고 있다는 것을 보여준다(Hernández, 2021). 금융 위기 이후 ‘Sociedad Hipotecaria Federal (연방모기지회사: 개발 은행에 속한 기관)’은 적시 지불 보증 및 비준수 보증 등 금융 중개자를 지원하는 목적으로 자본화됐다(Hernández, 2021). 이러한 지원에 대한 정당성은 멕시코인을 위한 양질의 주택에 대한 접근을 촉진하는 것이었다. 그러나 새 주택에 대한 모기지 시장이 증권화를 통해 성장했지만, 이러한 확장은 모순적이게도 멕시코의 빈 주택수가 대부분 주택 과잉 생산으로 인해 증가하는 결과를 낳았다. 주요 주택 개발업자에 의한 이러한 운영 형태의 지속으로 인한 과잉 생산 및 투기는 2013년 주택 붕괴의 결정적 요인으로 작용한다.

Fernández and Aalbers(2020)는 2007년 글로벌 금융위기가 북반구(Global North)에서 운영되던 글로벌 금융 자본이 남반구(Global South)로 전환되는 과정을 보고하고 있다. 이들은 남반구의 주택금융화를 이해하기 위해 ‘핵심-주변(core-periphery)’ 개념을 동원했다. 현대의 ‘핵심-

주변' 관계가 금융 흐름과 부채 관계(종속적 혹은 고르지 않게 결합된 금융화)에 의해 형성된다는 것이다(Fernández and Aalbers, 2020). 글로벌 금융위기에 대한 해결책 중 일부는 미국의 통화 정책 완화였는데, 이로 인해 선택된 남반구 국가로의 재정 흐름이 증가했다. 그 결과로 발생한 과잉유동성은 남반구 해당 국가의 중앙은행이 관리할 필요가 있게 되었으며, 그 대표적인 방법 중 하나가 인플레이션을 방지하고 환율을 안정시키기 위해 유입되는 해외유동자산을 국내채권으로 교환함으로써 이 유동성을 세탁하는 것이었다(Fernández and Aalbers, 2020). 연구자들은 남반구 혹은 북반구 주변의 주택금융화는 북반구와 다른 방식으로 발전하는데, 다른 방법론을 적용하기 위해서는 금융화를 뒷받침하고 추진하는 남반구 국가들의 구조를 이해하고 유동성과 자본이 어떻게 흐르는지 이해가 필요하다고 주장한다.

이외에도 금융화의 공간적·사회적 측면에 대한 논의(Wyly et al., 2004), 가정에 대한 금융화의 영향(Davis et al., 2015), 탈금융화와 대안적 논의(Wijburg, 2021), 다양한 주택금융화에 대한 대안적 분류 개발(Kohl, 2018; Fernández and Aalbers, 2016), 금융을 매개로 한 사회주택의 시장화 논의 (Norris and Byrne, 2021), 연금과 자산기반복지(Dooling and Ronald, 2009; Rodriguez et al., 2017) 등의 주택금융화 논의들이 전개되고 있다.

제 2 절 자율도시운동과 주거위기 대응

이번 절에서는 자율성과 도시운동에 대한 문헌을 검토하고 그 전략 중 하나인 점유운동에 대해 살펴보고자 한다. 점유운동은 새로운 대안적 도시주의의 특징으로서 공간을 점유하고 되찾기 위한 하나의 전략이다. 이러한 점유운동에 관한 연구는 최근 ‘도시에 대한 권리’와 자율성의 개념을 중심으로 논의되고 있다. 이와 관련된 문헌들을 검토함으로써, 글로벌 금융위기 전후의 스페인의 주택정책과 금융화가 가져온 주거위기라는 결과에 대해 스페인 사회가 어떻게 대응하는지 설명할 수 있는 이론적 기초를 제공하고자 한다.

1. 점유를 통한 자율도시운동

자율성(Autonomy)은 급진적 노동자들의 투쟁에서 처음 등장한 개념이지만 이후에 무단 거주자들에 널리 퍼지게 됐다. 1960년대와 1970년대의 점유운동(Squatting movement)은 다양한 사회 문제에 걸친 투쟁으로 연결됐는데 가장 오래된 영향력을 나타내기 시작한 것은 주택과 관련된 캠페인 혹은 무단 점거활동과 밀접한 관련이 있다.

자율성이라는 단어가 줄 수 있는 가장 큰 오해는 ‘개인주의 혹은 자유주의’를 의미한다는 부분이다. Martínez (2019)가 주장하는 ‘사회적 자율성(Social Autonomy)’이라는 표현은 수평적 직접 민주주의와 집단적 실천의 핵심을 나타낸다. 특히 뒤에서 설명하겠지만 점유운동은 임금 노동을 거부한다든지, 여성과 성소수자의 해방을 위한 자유로운 공간을 마련하는 것과 같은 실천적 방법을 제시하기도 했다. 점유운동가들은 억압받는 모든 사회 집단과의 협력을 추구하고 그들이 경험하고 있던 억압에 실용적으로 초점을 맞추으로써 대도시 공간 전체에 퍼져 있는 모든 형태의 지배에 반대한다. 따라서 자율성을 바탕으로 하는 점유운동은 직접 민주주의, 집회, 수평적 협력을 정치적 의제와 실천의 최우선 순위에 둔다(Martínez, 2019).

이러한 자율성을 바탕으로 오늘날 도시라는 공간은 사회적·정치적 변혁의 주요 장소로써, 도시내에서 발생하는 사회 갈등은 도시의 사회 공간적 권리와 요구에 집중된다는 특징을 지닌다. Alexander(2015)는 현대 도시에 대해 국가, 시장, 기타 사회적 영역에 대한 문제들이 정의되고 표현되며, 해결되는 곳이라고 주장한다. 일부 연구자들은 이러한 과정들이 특정 시민사회 행위자 혹은 도시 사회운동의 출현으로 이어졌다고 말한다. 예를 들어 Sassen(2002)은 주요 도심이 경제 및 문화 교류의 초국적 네트워크 내에 위치하고, 이를 세계 경제를 위한 전략적 공간으로 만들었기 때문에 다양성이 시민권에 대한 전통적인 개념에 도전하게 만들었고 새로운 시민권 관행과 정체성을 육성하도록 만들었다고 설명한다.

Castells(1983)은 도시의 사회운동을 노동조합 및 정당과 연합하여 행동하면서 철저한 사회적·정치적 변화를 가져오는 행위자로 보고 도시사회운동(urban social movement)에 대한 규범적 정의를 제안했다. 그는 도시운동을 ‘구조적 사회 변화에 영향을 미치고 도시 의미를 변형시키는 도시 중심의 동원(Castells 1983, 305)로 정의한다. 이처럼 도시문제를 둘러싼 사회운동과 집단행동에 대한 분석은 주로 서구 국가를 중심으로 초점을 맞추고 있다. 19세기 후반부터 소위 CEE(Central and Eastern Europe) 국가들을 중심으로 주택이나 도시 거주자의 권리와 같은 문제에 대응한 사회운동들에 대한 연구들이 주를 이룬다(Anna, 2018).

첫 번째 도시 사회운동은 1960년대의 주택을 둘러싼 갈등, 임대료 인상에 반대하는 파업, 교외화 및 도시재개발 캠페인 등이었다. 미국에서는 지역사회에 대한 통제권을 되찾겠다는 목적이 아프리카계 미국인 사이에서 우세했다(Anna, 2018). 이러한 움직임은 공장에서 주택 단지로 이동하면서 공공 서비스, 인프라의 접근성 및 품질과 관련된 문제에 초점을 맞추고 지역 이니셔티브와 기존 문제에 대한 대안적인 해결책을 생성한 시기에 이루어졌다.

두 번째 단계에서는 사회운동이 주로 공공 지출의 예산 삭감이라는 1980년대 정책의 효과와 복지 국가제도 및 유럽 국가에서 많이 보였던

사회 집단주의 모델(Socio-collectivist model)을 희생시키면서 신자유주의의 중요성이 증가함에 따라 발생했다(Mayer, 2007). 이 당시의 도시 운동은 대립에서 협동으로 유형이 변화해 많은 도시가 ‘시위에서 프로그램으로’ 전환하여 공공 서비스 시스템의 공백을 메우고 상대적인 재정 안정성을 보장했다(Anna, 2018). 이 시기에는 도시 운동이 전문화되고 제도화됨에 따라 그 형태는 진보적·보수적 영역 모두에서 점점 더 다양하게 나타나기 시작했다.

마지막으로 1990년대에는 공공 영역에서 시장 메커니즘을 어떻게 하면 더 강하게 구현하고 경쟁우위, 즉 경제적 잠재력을 강화할 수 있을지 고민하기 시작하면서, 도시 운동의 슬로건을 활용하여 상향식 도시 운동을 촉진했다. 특히 Sassen(1996)의 ‘누구의 도시인가?(Whose city is this?)’에 대한 논의를 통해 ‘거리를 되찾자(Reclaim the Streets)’와 같은 구호와 함께 젠트리피케이션에 관한 시위와 항의를 동반한 도시운동이 증가했다(Mayer, 2009). 이 시기의 도시 운동은 주로 세 가지 특징으로 나타나는데, 공공장소의 상업화에 대한 반대, 공간적 정의에 대한 요구, 그리고 도시의 공공재와 서비스에 대한 접근 요구이다(Hamel, 2014). 이러한 형태로 도시운동은 점차적으로 ‘도시에 대한 권리(Right to the city)’ 규범에 관한 논의와 함께 이를 제도화하는데 기여했다.

‘도시에 대한 권리’는 Lefebvre(1991)가 개념화했듯이, 정보에 대한 권리, 서비스에 대한 접근, 도시 공간에서의 운영, 도심을 이용하는 것을 포함한 다양한 권리의 집합체라고 정의된다. 그의 개념화는 점점 더 공정하고 평등한 도시주의를 위한 이론적 도구가 되었고, 젠트리피케이션과 주택의 정치에 대한 논의에서부터 공공 공간과 사회적 배제에 대한 주제에 이르기까지 다양한 도시 투쟁을 재고하는 연구자들에 의해 수용되었다.

특히 Alexander(2015)는 르페브르의 ‘도시에 대한 권리’에 대해 거주(inhabitation), 전유(appropriation) 및 참여(participation)에 대한 권리라고 해석한다. 즉, 도시에 거주하고 있을 권리이자 자본주의 축적의 일상

적인 요구에 도전하는 관점에서 도시를 재정의하고 생산하는 권리를 의미한다. 더 나아가 ‘자본에 대한 교환가치 보다는 거주자를 위한 사용가치를 극대화할 권리’(Purcell 2003, 578)라고 덧붙인다(Alexander, 2015).

이러한 르페브르의 기존의 개념에서 더 나아가, Harvey(2008)는 도시에 대한 권리는 특권을 박탈당하고 기본적인 필요가 충족되지 않은 사람들에게 자원을 배분할 권리라고 구체화 시킨다. 즉, 도시자원(공간, 서비스, 인프라)에 접근할 수 있는 개인의 자유와 도시화 과정을 재구성하기 위해 집단적 힘을 행사할 수 있는 능력으로 바라보고 있다(Harvey, 2008). 이러한 해석은 스페인의 PAH⁸⁾의 운동과 같이 주택과 같은 영역에서 기존의 자원 할당과 시장 규칙의 지배에 반대하고, 대신에 자율적으로 주택 정책의 실질적인 변화를 주장한다. 즉, 지역 차원의 네트워크가 도시 개발의 대안적인 비전을 제시할 뿐만 아니라 도시의 권력 균형을 바꾸는데 참여하는 전국적인 지역 협회 네트워크와 같은 공식적인 행위자 및 저렴한 주택과 세입자의 권리 보호를 위해 싸우는 조직들이 가치 구현을 위한 플랫폼을 만들어내는 것이다.

이러한 맥락에서 자율도시운동에 대해 종합해보면, 수평적 직접 민주주의와 집단적 실천의 핵심인 자율성을 바탕으로 대도시 공간 전체에 퍼져 있는 모든 형태의 지배에 반대하고 도시화 과정을 재구성하기 위해 집단적 힘을 행사할 수 있는 권리라고 이해할 수 있다. 이 과정에서 점유(Squatting 혹은 무단점유)라는 실천 자체는 집단적 형태의 자기 결정, 주거 불안정에 대한 투쟁 및 의회 외부의 정치적 참여 방식을 중심으로 한 ‘새로운 도시 운동’ 방법 중 하나이다(López, 2014; Alexander, 2015).

이러한 도시무단점유의 흐름은 1960년대 말에서 1970년대 초에 덴마크, 네덜란드, 독일, 영국, 프랑스, 스위스, 이탈리아와 같은 국가에서 증가하기 시작했고, 최근에는 스페인, 그리스, 그리고 폴란드에서 나타나는 현상이다(Alexander, 2015). 1960년대 후반부터는 유럽의 여러 주요 도시

8) ‘모기지에 영향을 받은 사람들을 위한 플랫폼(Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 이하 PAH)’

에서 무단 거주자들이 빈 건물과 주택을 점거하고 재전유하면서 도시 투기, 광범위한 주택 부족 및 상업 계획에 직접적인 대응을 하기도 했다. López(2014)는 이러한 직접적인 실천의 한 방법인 점유운동에 대해 ‘도시 재화의 부당한 분배에 대한 공격이자 대안적 형태의 집단생활을 풀뿌리 도시 정치와 연결하려는 시도’라고 말한다.

López (2014)의 저서에서는 스페인, 영국, 네덜란드, 미국, 이탈리아, 독일, 프랑스 등 여러 나라의 무단 점유 운동의 다양한 사례들을 다루는데, 일부도시에서는 점유가 대안적 라이프스타일과 반문화적 활동에 대한 정당성으로 등장하기도 하고, 다른 도시에서는 주거권을 되찾으려는 주택과 관련된 운동이 보다 중심을 이룬다고 설명한다. 특히 2000년대 이후로 점유운동은 자신의 공간을 합법화하고 일부 공공 정책 및 국가 기관과 보다 직접적으로 상호 작용하는 경향이 있는 네트워크에 의해 재형성되기도 한다. 하지만 스페인의 경우 2008년 글로벌 금융위기의 여파 이후로 무단점유운동은 무정부주의와 반제도적 관점이 엷힌 성격으로 전개되고 있다. PAH의 주택운동은 주로 자율주의적 배경을 가지고 저렴한 주택, 사회주택의 증가 및 주택 정책의 실질적인 변화를 주장하고 있다.

2. 스페인 주택문제 연구 동향

스페인은 글로벌 금융위기 이후 도입한 리츠 제도로 인해 지금까지도 주택 강제 퇴거율이 줄어들지 않고 있다. 현재는 임대주택의 퇴거율이 높지만 글로벌 금융위기 직후에는 주로 부실주택에서 대거 퇴거한 가구의 수가 대부분이었다. 주택에 대한 권리, 도시에 대한 권리, 입법에 대한 공개 토론을 야기하는 현상은 이러한 주거위기가 증가함을 반증한다. 이러한 추세에 따라 스페인의 주거위기의 주제와 관련된 연구가 점차 증가하고 있다.

먼저 문헌들에서는 과도한 도시화로 인한 사회적 불평등과 영토적 불균형의 문제를 규명하고, 재정위기가 빈곤한 지역에 미치는 영향을 강조한다(Ibarra, 2014). 비슷한 맥락에서 과도한 도시화로 인해 미완성 주택 재고와 비용을 감당할 수 없어 주택에 대한 접근성이 상실했다는 점을 지적한 문헌(Gutiérrez and Delclòs, 2015); 이러한 이유로 도시의 현실을 알리는 서로 다른 사회운동 간의 만남이 촉진되어야 한다는 제안(López and Rodríguez, 2010)을 한 문헌 등이 있다. 위기 상황에서 새로운 탈취 방법에 제한을 가하기 위해서는 규제와 사회적 압력이 필요하며(Romero et al., 2012; Rullán, 2008), 신자유주의 논리가 위기의 원인으로 확대되면서 경제, 사회, 정치 영역에서 국가를 재편할 수 있는 가능성이 열렸다고 주장(Coq-Huelva, 2013)한다.

주거권에 대한 구체적인 분석과 관련하여 다양한 영역을 다루고 있다. 유럽 법원의 인권이 주택 문제에 특별한 관심을 기울이지 않는다는 것을 입증하며, 주거권은 모든 사람에게 동등하게 보장되지 않으며 더 나은 주거권 보장과 계약이 필요함을 강조한다(De los Ríos, 2008). 이러한 주거권 보호와 관련하여 연구된 문헌들은 다음과 같이 확인된다. 모기지에 대한 데이터베이스 개선(Taltavull de la Paz, 2002); 더 많은 사회적 임대 생성(Hernández, 2006); 주택을 공공 서비스로 간주하기 위한 심층적인 개혁 및 주거정책 검토(Gómez-Ferrer Morant, 2011); 퇴거의 공간적 추세에 대한 분석을 통해 퇴거가 저소득 지역에 영향을 미치고 불평

등을 야기함을 지적하는 연구도 있다(Gutiérrez and Delclòs, 2016).

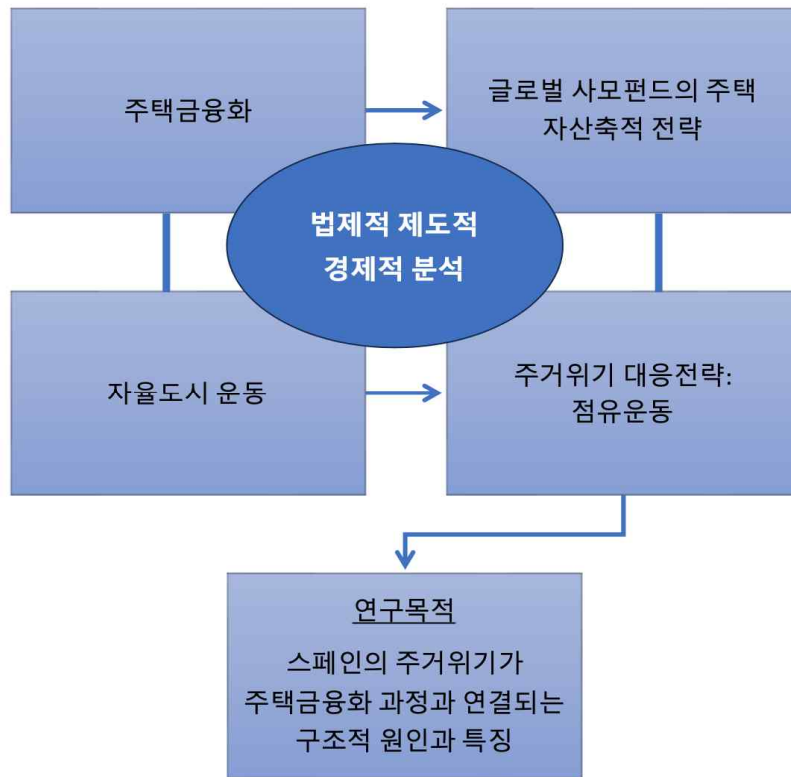
스페인의 주택 상황 변화에 대한 분석에서는 주택금융화가 실제 가구에 끼친 영향들에 관한 연구(Sabaté, 2016); 스페인의 주택금융화의 영향에 대해 바르셀로나 지역민을 대상으로 한 문화인류학 연구(Palomera, 2013); 사회 주택의 적절한 재고와 임대료 지불 지원을 통해 “Daciones en Pago⁹⁾”로 퇴거를 완화할 수 있음을 강조한 연구(Novoa et al., 2014)가 있다. 또한 퇴거와 관련하여 소셜 네트워크를 통해 인구가 또 다른 영향을 받았다는 지적(Pérez et al., 2013); 호텔 마드리드를 임시 주택으로 무단 점유한 사례와 상황을 정상화하기 위한 과정을 분석(Abellán et al., 2012); 무단점유운동이 “15M”이라는 그룹으로 통합되었고 주택 투쟁에서 더욱 광범위한 연합에 참여할 수 있게 개방됨(Martínez and García, 2015); 바르셀로나 PAH의 주택무단점유 운동과 정치적 합의에 관한 연구(Álvarez de Andrés y Smith, 2019; Álvarez de Andrés et al., 2015; García-Lamarca, 2019), 마드리드와 바르셀로나의 주택 무단 점유운동의 상반된 결과에 대한 분석(Miguel and Bart, 2022) 등이 스페인의 주거위기 연구의 중심을 이루고 있다.

9) 현재 모기지 법이 허용하지 않는 주택을 양도하여 부채를 갚는 것을 말함.

제 3 절 연구 분석틀

본 연구의 목적인 스페인의 주거위기가 주택금융화 과정과 연결되는 구조적 원인을 이해하기 위해서 이상의 이론적 배경에서 주택이 가지고 있는 ‘사용가치와 교환가치, 필수품이자 투자 상품, 자산이자 부채’라는 양면적 속성이 신자유주의 흐름 속에서 금융을 매개로 막대한 이익을 얻을 수 있는 자산이 되었음을 파악하였다. 즉, 주택이 공간적으로 고정된 건축 환경임에도 어떻게 금융 자산으로 이동이 가능해졌는지 이해하기 위해서 금융과 도시 지리의 교차점에서 주택을 연구해야 하며, 이러한 연구는 현재의 불균등한 발전의 핵심 요인을 이해하게 한다는 점에서 의미가 있다. 특히 금융 기관이 가계 대출을 늘려 소비자를 착취하는 신자유주의의 축적 방식은 결국 부채 위기에 다다랐을 때, 결국 외국 자본의 침투를 촉진하는 방식으로 각 국가가 내부 사회관계를 재조직 하게 된다는 것을 파악하였다. 따라서 주택금융화는 국가에 의한 금융 시스템의 규제 완화에서 시작하며 외국 자본의 침투를 촉진시키기 위한 제도적인 재조정이 수반되므로 그 구조를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

더불어, 주택금융화와 외국 자본의 개입 이후 대도시 전반에 퍼져 있는 모든 형태의 불균등함과 지배에 대해 대안점을 모색하기 위해 이론연구에서 자율도시 전략에 대해서도 살펴보았다. 이는 실천의 핵심인 자율성을 바탕으로 아래에서부터 도시화 과정을 재구성하기 위한 집단적인 힘의 행사 혹은 그러한 권리라고 이해할 수 있다. 이 과정에서 무단점유(Squatting)라는 실천 전략 자체는 집단적 형태의 자기 결정이며 주거위기에 대한 투쟁 및 의회 외부의 정치적 참여 방식을 중심으로 한 ‘새로운 도시 운동’ 전략 중 하나임을 파악하였다. 이상의 이론 연구를 바탕으로 아래와 같은 연구 분석틀을 도출하여, 스페인의 주거위기와 주택금융화가 연결되는 구조적 원인을 이해하고 스페인의 점유운동을 사례로 주택 금융화로 퇴거된 스페인 시민 사회가 어떻게 자율성을 바탕으로 대안을 제시하고 획득해 나갔는지 이해하는 기반으로 삼고자 한다.



[그림 2-3] 문헌연구 및 연구 분석틀

위의 연구 분석틀을 바탕으로 스페인의 주택금융화를 사례로 다음과 같은 세부 연구를 진행하고자 한다.

첫째, 스페인의 주택금융화 연구의 배경이라는 맥락에서 발전주의 도시 확장 시기부터 스페인의 주택 버블의 10년까지의 주택제도와 금융화 제도의 변화를 살펴보고자 한다. 스페인이 글로벌 금융위기 직전까지의 토지법 개혁, 모기지 증권화, 주택은행의 역할 확대, 유로화 도입 등의 금융화와 주택정책의 변화 위주로 살펴보고 주택 가격의 거품 현상의 배경을 이해하고자 한다. 이는 글로벌 금융위기 직후 주택 가격의 급락과 함께 모기지 미납으로 인한 퇴거와 다량의 주택 부실채권 처리해야 하는 위기상황을 이해하는 기초로 삼고자 한다.

둘째, 글로벌 금융위기 이후의 국가의 긴축정책 전략을 살펴보고자 한

다. 외국 자본의 침투를 촉진시키기 위해 SAREB의 설립, 리츠 도입 및 도시임대법 개정 등의 규제완화 및 제도적 재조정이 스페인 정부에 의해 수반됨을 확인하고자 한다. 이러한 스페인의 제도적 재조정은 스페인의 주택 시장을 글로벌 사모펀드와 연결시킴으로써, 부채가 금융체제로 수정되는 방식과 시공간의 경계를 넘어 모든 빼앗김이 이루어지는 체제로의 전환을 보여주고자 한다.

셋째, 글로벌 사모펀드의 개입 이후 실 거주용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 주택 가격 및 임대료 인상 속 퇴거라는 새로운 주거위기 현상에 대해 살펴볼 것이다. 이러한 주거위기에 대한 대응으로 PAH의 전국적인 무단점유 운동의 상향식 대응전략과 주거권법의 승인이라는 결과에 대해 분석하고자 한다. 특히 주거권법의 법령의 분석을 통해 공공임대 주택 확장과 부동산 과열지구 선언 및 그에 따른 규정, 퇴거 조치에 관한 규정, 적정 가격의 임대주택 확보를 위한 토지법, 도시임대법, 부동산세, 개인소득세에 관한 법률 등의 개정 사항 등을 살펴볼 것이다.

마지막으로, 결론 부분에서는 스페인의 주거위기가 주택금융화 과정과 연결되는 구조적 원인을 분석함으로써 스페인과 같은 제도적 유사성을 가지고 있는 우리나라의 주택 시장이 취할 수 있는 시사점이 무엇일지 논의해 보고자 한다.

제 3 장

글로벌 금융위기 이전의 주택제도와 금융화

제 1 절 개발주의적 주택정책의 규제완화

본 절에서는 스페인 주택금융화 연구의 배경이라는 맥락에서 1997년에서 2007년 사이 10년 동안 스페인의 주택제도를 살펴볼 것이다. 글로벌 금융위기 이후에 압류 대상이 된 방대한 양의 주거용 부동산이 존재했던 이유와 주택시장이 붕괴할 수밖에 없었던 이유를 이해하기 위한 배경을 제공할 것이다. 미국에서 비롯된 서브프라임 모기지 사태로 전 세계 국가들이 위기 상황을 맞이한 것은 사실이지만, 스페인의 사례는 주택 재고가 다른 나라에 비해 가장 많이 축적됐다는 특징을 가지고 있기 때문에 이 부분에 대해 분명히 정리를 하고 넘어가야만 글로벌 금융위기 이후부터 현재까지 변화해 온 스페인의 주거 위기를 이해할 수 있다. 따라서 본 절에서는 1997년-2007년의 10년 동안 주택의 과잉생산에도 불구하고 '왜 집값은 꾸준히 상승세를 유지했는가'에 답을 찾기 위한 목적으로 1997년 이전 시대부터 이어져오던 스페인의 주택제도 및 금융화 조치들 중 몇 가지 중요한 사안들에 대해서 살펴보고자 한다.

1. 토지이용계획법(1998)과 지방 정부로의 권한 위임

스페인에서는 1959년에서 1975년까지 소위 프랑코의 발전주의(desarrollismo) 시대부터 1997년에서 2007년 동안 스페인의 주택버블(La burbuja inmobiliaria) 시기까지, 주택 소유가 절대적 우위에 있는 상황으로 이어져 오는 동안 끊임없는 국가적 차원의 제도 변화가 있어왔다. 도시임대법(1964)을 시작으로 재정 정책, 부동산 및 금융 자본의 성장을 규제하는 법률 개정 등을 거쳐오면서 집값 폭등과 주택 과잉 생산의 10년

을 경험했다. 주택 공급 증가에도 불구하고 어떻게 집값이 계속 상승세를 유지할 수 있었는지 이해하기 위해서는 먼저 스페인의 공공주택 정책이 취했던 경제적 경로를 이해할 필요가 있다.

1997년에서 2007년 사이에 주택 공급 증가와 주택 자가 소유 비율이 상승하는 동안 반대로 사회 주택에 대한 축진은 역사적 최저 수준으로 떨어졌다(Méndez et al., 2015; Palomera, 2013). 1960년에서 1976년의 프랑코 독재 정부 시기 동안 수행된 대규모 도시 확장 정책은 그 이전에 시도됐던 사회주택지구 건설 정책들을 완전히 단절시켰다. 이러한 프랑코의 발전주의 시대에는 노동 계급을 대상으로 국가 보조금을 받는 주택을 우선순위에 있는 주거 개발을 추진했는데, 이 기간 동안에는 소위 “Protegidas(민간 시장으로부터 ‘보호’, 즉 국가보조금을 받는)”로 분류된 대부분의 신규 주택은 제한된 소득 주택법(1954)에 따라 건설되었다(Palomera, 2013). 그 이후부터는 세금 감면과 같은 간접적인 개입으로 변경됐다. 이러한 개발주의 맥락 속에서 1996년에 각 지방 정부는 좀 더 노골적으로 주택 소유에 대해 재정적으로 보상하고 임대에 대해서는 불이익을 주기로 결정하게 된다(Górgolas, 2019). 1990년대 초에 부동산 구입에 대한 세금 공제가 국가 주택에 대한 모든 가상 투자의 약 50%를 차지했다면 2003년에는 80% 이상이 되었다(Leal, 2005; Palomera, 2013).

이처럼 주택 소유와 부동산-금융이 복합된 성장을 선호하는 국가정책의 결과로 스페인에는 사실상 공공 주택이 없다. 1997-2007년 사이에 스페인에서 국가보조금을 받는 재고는 주택 시장의 1.5%에 불과했으며 이는 영국(20%) 프랑스 17%와 같은 다른 유럽 국가에 비해 매우 낮은 수치이다(Allen et al., 2004; Palomera, 2013). 이와 같은 사실은 5장에서 논의하게 될 주거권법 프로젝트에서 공공임대 주택에 대한 보호와 공급을 강화하는 정책을 도입하는 데 배경이 되었다.

1976년 최초의 포스트 프랑코주의 정부 또한 유럽 북부의 주택 시스템 모델을 수렴하기 위해 대규모 공공 주택 프로젝트에 착수하게 된다(Fernández, 2004). 그러나 국가의 열악한 재정상황으로 인해 이 사업을

추진하는 것이 복잡해졌고 결과적으로 이 프로젝트 역시 단절됐다. 이후 부터는 주택 시장에 대한 국가 개입의 주요 전략으로써, 구매자에 대한 세금 감면과 모기지 규제가 건설 보조금을 대체하기 시작했다(López and Rodríguez, 2010). 1985년부터 취득한 주택의 양에 제한이 없고 운영의 궁극적인 목적에 대한 조건 없이 주택 구입에 대해 17%의 막대한 세금 감면을 시행했다(Pedro, 2001).

주택 구입에 대한 세금 감면으로 투자자들에게는 가치가 상승하는 부동산 자산을 구입하면서 동시에 세금을 회피할 수 있었기에 부동산 자산은 가치 저장고로 전환되었다. 모기지 신용 공급 확대와 함께 세금 감면은 투자자들이 부동산을 대량으로 구매하기 시작하면서 스페인 부동산 시장의 부흥을 촉진시켰다. 스페인에서 부동산 소유는 1991년까지 인구의 78.3%에 달했고 결과적으로 주택 부문은 투기꾼을 끌어들이 만큼 충분히 상품화되었다(López and Rodríguez, 2010). 또한 젠트리피케이션의 압력으로 가난한 사람들은 주택 소유에 대한 열망을 이루기 위해 외곽으로 밀려났다. 그러나 사무실 공간에 대한 수요 증가로 인해 도심에서 가격 인상이 시작된 후 주변으로까지 가격 인상 현상이 파급되기도 했다.

한편, 이와 같은 발전은 국가가 도시 문제에 대해서 광범위한 역량을 지방으로 위임했기 때문에 더욱 무분별해진 측면도 있다. 1970년대 사회 투쟁의 여파로 확보된 지역 민주주의는 도시 자원의 할당에 대한 광범위한 권한을 스페인 지방 정부(Comunidades Autónomas) 행정관에게 부여했다(López and Rodríguez, 2010). 지방 정부로 많은 권한이 이양된 것은 이전의 프랑코 정부의 독재와 중앙 정부의 힘의 과잉에 대한 사회 투쟁의 결과로서, 처음에는 부동산 개발업자들의 무분별한 개발을 억제하는데 사용되었다. 그러나 얼마 지나지 않아 스페인의 지방자치단체는 토지 소유자에 세금을 부과하거나, 황폐화된 지역에 재생 비용이 든다면 그 대가로 개발업자와 사회 주택 계약을 승인하도록 자유롭게 합의할 수 있게 됐다(Pedro, 2001).

1990년대에 이르러 저렴한 주택의 부족은 주요 사회 문제로 대두됐다.

그럼에도 불구하고, 신자유주의적 정부는 토지 시장의 더 많은 ‘자유화’로 대응했다(Burriel de Orueta, 2008). 특히 스페인은 1998년에 토지법을 개혁함으로써 19세기 이후로 내려온 기존의 토지가치평가체제를 개발이 쉽게 허용되는 평가체제로 변경했다. 1998년 토지법 개혁은 지방 정부가 계획 기능을 부동산 개발자에게 민영화하도록 허용하기도 했다. 이에 따라 토지 소유자의 재산권이 위협받았다. 특히 토지 소유자에게 자산을 보상하기 위해 손실의 잠재적 가치를 평균 주택 가격과 비교하여 반영하도록 했다. 이는 주택 공급의 증가가 토지 가격을 낮출 것이라는 가정하에 새로운 법적인 틀이 주택 건설을 번성하게 만들 것이라는 예상에서 비롯된 조치였다(Burriel de Orueta, 2008).

토지이용계획법(1998)(Real Decreto Ley 2/1998 de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística)은 소위 ‘어디서나 건설할 수 있는 법’으로 불리기도 했다. 즉 토지 평가 시스템의 개혁을 통해 토지 소유자의 법적 우선권을 무시할 수 있는 권한을 부동산 개발업자에 부여함으로써 주택 생산을 촉진시킬 수 있었다. 그러나 실제로 수요와 공급의 법칙과 달리, 주택 생산량 대비 주택 가격을 낮추는 데는 실패했으며 대신 막대한 부동산 거품을 부풀리는데 결정적인 역할을 하게 된다. 토지이용계획법(1998)은 크게 세 가지 특징으로 정리할 수 있다:

① 지방 정부는 건축 환경에 대한 광범위한 입법 권한을 얻었다. 주택, 영토 계획 및 도시 계획 문제에 대한 권한을 스페인 지방 정부로 이전하는 구조는 이러한 문제에 대한 의사 결정 권한을 완전히 부여함으로써 친 성장 정책을 수월하게 추진시키는데 결정적으로 기여했다(Coq-Huelva, 2013). 지방 정부는 수용 과정을 관리하고, 소위 ‘도시화주체(agente urbanizador)’로 불리는 민간개발자는 과정을 시행하고 토지 소유자에게 보상할 책임이 있으며, 도시계획 규정작성 및 시행 권한을 부여한 것이다. 이 관행을 통해 지방 정부는 도시화 과정에 대한 일부 권한을 민간 대리인에게 사유화할 수 있게 된다(Marcinkoski, 2016). 면허가 있는 개발자는 누구라도 해당 지역의 재개발 프로젝트를 각 지방

의회에 제출 및 승인 신청을 할 수 있다. 이러한 민간개발자의 제안이 지방 의회에서 승인되면 토지 소유자는 협력할 수 있거나 혹은 수용될 수 있음을 의미한다(Marcinkoski, 2016).

② ‘개발 가능’ 토지와 ‘농촌’ 토지의 구분이 폐지됐다. 기존에는 도시 계획 기관이 계획 작업이 이루어질 수 있는 공간의 명확한 경계를 전제로 했다. 즉, 1956년의 토지법은 도시 계획 작업을 ‘농촌’으로 분류된 토지가 아닌 ‘도시 보호 구역’으로 분류된 토지로 제한했다(Matesanz, 2009). 반면, 1998년 개정된 토지사용계획법은 모든 토지가 기본적으로 ‘개발 가능하다’¹⁰⁾는 가정에서 출발했고, 계획자의 역할은 그렇지 않은 토지¹¹⁾(예: 야생보호구역 등)를 구분하는 것으로 축소됐다(RDL 6/1998).

10) 개발 가능한 토지에 대한 지정은 제10조에서 정함:

El suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable.

11) 개발 가능하지 않은 토지에 대한 지정은 토지사용계획법(Real Decreto Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones(13/abril/1998)) 제9조에서 다음과 같이 정하고 있다.

1. 경관, 역사적, 고고학적, 과학적, 환경적 또는 문화적 가치로 인해 특별 보호 체제가 필요한 경우: Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial a la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2. 도시 개발에 부적합하다고 간주되는 기타 가치를 위한 보존(농업, 임업, 가축, 자연자산 및 도시 개발 부문에서): Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano.

③ 주택 시장의 가격을 반영하는 새로운 토지평가 시스템이 추가됐다. 19세기 이후 도시 개발을 위해 몰수한 토지의 소유자는 개발 여부와 관계없이 토지의 완전한 도시 잠재성에 대해 보상을 받았다. 그러나 이러한 보상의 가치를 계산하는 시스템은 모호한 기준을 사용하여 부패한 조작이 발생하기 쉬웠다. 따라서 ‘시장이 모든 유형의 토지에 할당하는 실제 가치를 가능한 한 정확하게 반영하고자 하는 시스템을 구축하고자 한다’¹²⁾고 밝히고 있다(RDL 6/1988). 이는 “토양 및 평가 체제에 관한 왕실법령(RDL 5/96) 토지 자유화 조치(Medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales)”의 공식화를 의미한다.

결과적으로 토지사용계획법의 개혁은 부동산 투기를 줄이는 목적을 달성하지 못하고 오히려 그 형태를 바꿨을 뿐이다. 즉, 토지와 부동산의 원시적 축적이 아니라 새로운 형태의 자산 가격 투기를 통해 붐 자체를 촉진한 것이다. 부동산에 대한 수요의 급격한 증가는 주택 가격을 상승시켰고, 새로운 토지 평가 절차는 토지 가격을 주택 시장 가격에 반영되도록 함에 따라 전반적으로 토지 가치를 부풀렸다(Górgolas, 2019). 따라서 토지 가격의 상승은 기본 토지가 주어진 주택 가치의 근본적인 입력을 구성함에 따라 주택 가격 역시 더욱 상승시켰다(Matesanz, 2009). 집값의 추가 상승은 시장에 대한 더 많은 투자를 끌어들이었고, 이후에는 유로 존으로부터의 값싼 신용의 유입으로 확대되어 토지 가격을 더욱 상승

12) 해당내용원문:

“En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación.”

그 외 제23조부터 제32조까지 토지 가치화에 대한 조항.

시키는 결과를 가져왔다.

특히 도시화 계획자들이 방대한 개발 가능 토지를 몰수하기 시작하면서 자신들의 토지가 수용된 지주들은 주택 시장의 예상치 못한 가격 상승을 고려하여 보상을 계산하는 새로운 시장 기반 평가 시스템¹³⁾으로 막대한 이익을 얻었다(Burriel de Orueta, 2008). 이는 투자자들이 미래의 도시 개발을 기대하며 농촌 토지를 구매하도록 장려하여 토지 가격을 더욱 상승시키는 결과를 가져왔다. 게다가 주식 시장의 낮은 수익률을 피하려는 투자자들과 스페인의 기존 화폐 단위였던 페세타(Pesetas)를 유로화로 전환하기 위해 현금으로 부동산을 구입하는 돈세탁업자들의 조합과 어우러져 1997년에서 2007년 사이에 투기적인 수요가 폭발적으로 증가했다(Burriel de Orueta, 2008). 이러한 과정은 저축은행에 의해 무분별하게 부동산 시장에 유입된 값싼 유럽 신용부터 저금리 자본의 유입으로 확대되었다.

결국 주택 건설을 촉진하고 주택 공급량이 늘어났음에도 토지가치평가시스템을 개혁함으로써 도시 개발에 대한 기대감으로 토지 가치와 가격이 상승한데다 유로화 도입과 더불어 투기적 수요가 증가함에 따라 집값이 치솟고, 새로운 주택 거품이 형성됐다. 토지법 개혁의 전혀 의도하지 않은 결과였으며 토지와 주택 자산 사이에 상호 강화적인 투기 역학을 창출하게 된 것이다(Górgolas, 2019).

주택가격거품 형성의 제도적 배경과 유로화 도입 이전의 투기적 수요

13) Real Decreto Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones(13/abril/1998).

제41조부터 제44조까지 보상에 관한 조항: ‘시장이 모든 유형의 토지에 할당하는 실제 가치를 가능한 정확하게 반영하고자 하는 시스템을 구축하고자 한다’

“En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen un fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación.”

에 이어, 다음절에서는 저축은행에 의해 무분별하게 부동산 시장으로 유입된 값싼 유럽 신용과 저금리 자본의 유입 등 모기지 증권화의 과정을 살펴보도록 하겠다.

2. 개발주의적 주택 생산의 확산

1998년 토지법은 주택 생산을 촉진하려는 시도에서는 성공을 거두었다. [표 3-1]은 스페인 통계청 자료를 바탕으로 스페인에서 주택 건설을 시작한 수와 주택 건설이 완공된 수를 1994년부터 2021년까지 정리한 것이다. [표 3-1]에 따르면 2000년에만 스페인에서 건설을 시작한 주택 수는 534,010건이고 완성된 주택 수는 416,184건이다.

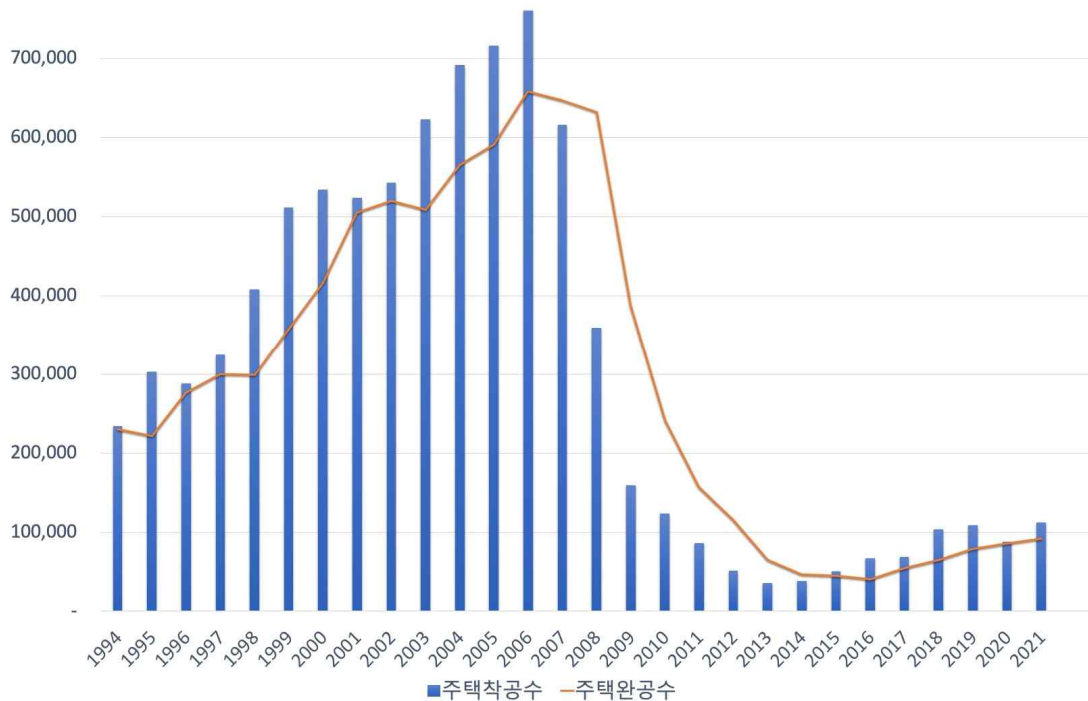
[표 3-1] 스페인 주택 공급 동향 (1994-2021)

년도	주택착공수(건)	주택완공수	년도	주택착공수	주택완공수
1994	234,386	230,307	2008	359,629	632,218
1995	302,457	221,252	2009	159,284	387,075
1996	288,034	276,451	2010	123,616	240,920
1997	324,599	299,595	2011	86,238	157,405
1998	407,650	298,783	2012	51,735	114,991
1999	511,854	356,781	2013	35,721	64,817
2000	534,010	416,184	2014	38,018	46,822
2001	523,839	505,271	2015	50,565	45,152
2002	543,105	519,328	2016	66,906	40,119
2003	623,084	508,268	2017	68,905	54,610
2004	691,876	565,278	2018	103,308	64,354
2005	716,035	590,631	2019	108,608	78,789
2006	760,179	657,990	2020	87,475	85,945
2007	615,976	646,792	2021	112,162	91,390

자료: 스페인 통계청(INE), Construcción de viviendas(iniciadas y terminadas)

유럽모기지연합(EMF)의 2009년 HYPOSTAT 보고서에 따르면, 2000년에 유럽의 27개국 중 스페인의 주택 건설 시작 수가 가장 높고, 같은 해에 주택 완성 수는 스페인이 416,184건으로 독일의 432,062건 다음으로 높다(EMF, 2009). 2006년에는 프랑스, 독일, 이탈리아, 영국을 합친 건수(462,216건)보다 스페인의 경우 657,990건으로 더 많은 집을 지었다

(EMF, 2009). 실제로 2003년과 2007년 사이에 스페인에서는 매년 600,000건 이상의 주택이 지어지기 시작했고, 2006년에만 760,179건을 기록했다.



자료: [표 3-1]내용을 기반으로 연구자가 제작

[그림 3-1] 스페인 주택 공급 동향 (1994-2021)

[그림 3-1]는 [표 3-1]의 수치를 그래프로 옮긴 것이다. 개발주의적 주택 생산의 확산은 앞서 설명했듯이 국가가 주택 생산을 촉진하기 위한 일련의 제도적 조치들에 대한 결과이지만 또 다른 몇 가지 국제적이고 경제적인 상황들도 스페인 주택 버블의 10년에 기여했다. 1996년 새롭게 정부를 구성하게 된 국민당(PP)은 스페인이 유로존에 진입하기 위해 필요한 마스트리흐트 조약(Tratado de Maastricht)¹⁴의 기준 요건을 충족하고자 공격적인 조치를 취했다. 공공 적자를 줄이기 위해 그들은 1997년에서 2001년 사이에 국가 자산의 대규모 민영화에 참여했다(Górgolas, 2019).

14) 유럽연합조약 및 유럽공동체 창설 조약(1992)

1999년에 스페인은 유로화를 도입하게 되면서 기존의 화폐 제도인 페세타(Peseta)로 부동산을 구입해두려는 돈 세탁업자들에 의해 주택에 대한 투기 수요가 폭발하기 시작했다(Burriel de Orueta, 2008). 주택 버블 초기단계(1999-2001)에 투자자들은 400,000채의 주택을 구매하여 주택 자산에 현금을 저장하고자 했는데, 이는 주로 마드리드를 둘러싼 외곽 지역의 제2 주택에 대한 수요 급증 현상과 겹치게 된다(Burriel de Orueta, 2008). 따라서 주택 재고의 눈부신 성장은 주택 가격 하락보다는 오히려 주택 가격이 급등하고 새로운 거품을 부풀리는 계기가 되었다.

1997년에서 2007년 기간 동안 도시 성장을 위한 주택 과잉 생산은 헤아릴 수 없는 결과를 초래했다. 이 기간 동안의 도시 계획 수립에서는 가령 기능적 효율성이라든지, 환경적 지속가능성, 사회적 응집력 등과 같은 요소들을 포기하고 “주거를 투기하기 쉬운 사업으로 바꾸고 막대한 자본 이득을 창출하는 왜곡된 형태의 도시주의”(Vinuesa, 2013; Górgolas, 2019)를 위한 도구로 변모했다.

이러한 의도치 않은 영향에도 오히려 지방 정부는 높은 집값을 유지하기 위해 토지 지정 절차에 반복적으로 개입했다. 거품 기간 내내 지방 정부가 건설 프로젝트 및 자본 이득에 대한 세금을 늘리는 한편, 주요 지방자치단체 부담금인 재산세(IFI)를 동결했다(Górgolas, 2019). 지방 정부가 광범위한 권한을 사용하여 재산세(IFI)를 동결하기 시작했기 때문에 주거의 투기를 강화하는데 기여했다. Watson(2009)은 이처럼 집값 버블이 해결해야 할 문제가 아니라 오히려 거시경제 정책의 우선순위로 전환되는 것을 두고 ‘집값 케인즈주의’라고 명명했다.

이어서 다음 절에서는 주택 가격 거품 현상을 초래한 스페인 국내 경제의 금융화 정책들에 대해서 살펴보겠다.

제 2 절 주택 과잉생산과 주택가격 거품

본 절에서는 국내의 경제 금융화 조치들이 스페인 주택 버블 형성 과정에 어떤 영향을 끼쳤는지 그 역할을 살펴본다. 먼저 스페인 저축은행의 역할과 상업은행의 역할 사이에 변화 과정을 설명한다. 또한 스페인 주택청(Ministerio de Vivienda), 스페인통계청(INE), 그리고 유럽모기지 연합(EMF)의 자료들을 정리해 집값 상승과 모기지 발행 증가의 반복 속에 1997년에서 2007년 동안 주택 버블이 형성될 수밖에 없었던 이유에 대해 고찰한다.

1. 스페인 주택금융화에서 저축은행의 역할

프랑코 정부는 발전주의(desarrollismo) 정책을 지원하기 위해 1962년에 은행 부문을 프랑스식 산업 통치 계획에 종속시키는 대대적인 금융개혁을 시작했다(García Ruiz, 2014). 이 금융 개혁에는 스페인은행(Banco de España)과 스페인 모기지 은행(Banco Hipotecario de España, BHE)을 포함하여 대부분의 준·공영 은행을 국유화하는 것이 포함되어 있었다. 예금 및 대출에 대한 이자율 상한선 등이 엄격하게 정부 통제를 받았고, 포트폴리오에 일정 비율의 국채를 보유해야 했다. 이러한 강력한 국가주의적 금융시스템은 1970년대 접어들면서 균열이 일어나기 시작했다.

1969년에 한 섬유 제조회사가 산업대출신용은행(Banco de Crédito Industrial Loan)에서 거액의 돈을 횡령하고 세탁한 사건을 계기로, 모든 공적 신용은 민간 금융과 협력하여 자본 시장을 통해 전달하도록 변화했다(García Ruiz, 2014). 공공은행의 비중은 급격하게 감소했고 1969년과 1974년의 두 번의 개혁을 통해 소규모 신생 은행을 치열한 경쟁에 노출시키게 된다. 신규 지점 설립에 대한 지리적 제한이 해제되었으며, 금리 통제가 완화되었다(López and Rodríguez, 2010). 중요한 것은 이러한 조치가 금융 중개인 간의 경쟁을 촉진하기 위한 노력의 일환으로 1975년에

저축은행(Cajas de ahorro)으로 확대되었다는 것이다.

1970년대 중반까지 스페인에서 저축은행(Cajas de ahorro)은 소규모 개인 대출, 모기지 및 국채와 같은 소규모 신용 기관이었으나, 1977년대 부터는 상업 및 산업 대출의 영역으로 확장해 나갔다. 1977년 개혁으로 저축은행이 공공 및 민간 은행에 국한되었던 사업부문에서도 경쟁할 수 있게 되기도 했지만, 기존의 저축은행이 가지고 있는 원칙¹⁵⁾은 그대로였다. 당시까지 모든 저축은행의 60%는 단일 지방에서만 영업을 제한했지만 10년 후에는 대부분의 저축은행이 해당 지역 내 추가 지역으로 범위를 확장할 수 있게 되었다(López and Rodríguez, 2010).

또한 1976년에 공공 주택이 국가의제에서 사라지면서 주택 구입에 대한 새로운 세금 감면 제도가 1978년에 제정되었다(Pedro, 2001). 연이어 1980년대의 주택 계획에서는 모기지 신용 제공에 민관 파트너십을 도입하게 된다. 이러한 조치는 공적 신용(스페인 모기지은행: BHE)과 민간금융(주로 저축은행)간의 조정을 통해 공동으로 저금리와 고정 상환 시기에 모기지를 제공할 수 있도록 하는 것이었는데, 이는 1980년대의 침체된 주택 생산 수준을 촉진하기 위한 전략의 일환으로 나중에는 주택 개혁 자금 조달과 임대 부문으로 확장되었다(Pedro, 2001).

이후, 부동산 시장을 자극하기 위한 추가적 조치로 1981년 새로운 모기지 법안이 발의되었다. 이는 가치 대비 대출 비율을 50%에서 80%로 높이는 것이었다(López and Rodríguez, 2010). 또한 모기지 담보 증권을 발행할 수 있는 범위를 확대하여 100년에 걸쳤던 스페인 모기지은행(BHE)의 독점을 깨고 1988년부터는 저축은행(Cajas de ahorro)에서도 모기지 담보증권을 발행할 수 있도록 확대하였다(Pedro, 2001). 이러한 개혁에 따라 모기지 담보 증권을 위한 2차 시장이 생겨 금융 회로의 유동성이 향상되었다.

15) 저축은행은 특별한 재단과 같은 기관으로 남아 공개되거나 주주를 가질 수 없으며, 모든 이익은 '사회사업(obra sociales)'에 재투자되어야 한다(García Ruiz, 2014).

이러한 스페인 주거의 금융화의 시작과 더불어 1절에서 살펴보았듯이 1978년부터는 이전의 프랑코의 독재 시대에서 벗어나 자유 민주주의의 회복을 위해 많은 지방 정부에 상당한 권한들을 위임하는 조치가 이루어졌다. 이와 같은 맥락으로 1985년에 저축은행에 대한 통제권 또한 지방 정부에 이양되었다(Pedro, 2001). 지방정부는 저축은행 업무에 대한 감독권을 부여받았다. 저축은행 본점이 있는 지방의 정부는 모든 저축은행의 내부 감독 기관의 대표를 임명할 수가 있었다(Pedro, 2001). 또한, 1988년에는 저축은행이 스페인 전역으로 사업을 확장할 수 있게 된다. 즉, 저축은행(Cajas de ahorro)은 어느 상업은행과 동일한 사업 부문과 동일한 지리적 영역에서 운영할 수 있었고 모기지 담보 증권 발행을 통해 자본을 빠르게 조달하면서 경쟁을 할 수 있는 준공공기관의 역할로 변모하게 된 것이다(López and Rodríguez, 2010).

1986년 스페인이 유럽경제공동체(EEC)에 합류하면서 외국인 투자가 유입되기 시작했다. 또한 예금 금리에 대한 나머지 모든 제한도 1987년에 폐지되었다. 1988년에서 1995년 사이에 EU 은행에 대한 진입 장벽의 제거를 점진적으로 완료해갔다(Poveda, 2012). 이러한 개혁은 유럽 통합을 위한 토대를 마련하기 위한 노력의 일환으로 스페인 경제를 유럽의 표준으로 전환하려는 의도였다. 정부의 일련의 규제 완화 조치들이 대중들의 시선에서 정당성을 인정받을 수 있었던 이유는 사실상 유럽통합이라는 아이디어가 이전의 스페인의 독재 시대를 청산하는 것으로 인식된 부분이 있었기 때문에 대중들의 지지를 받을 수 있었던 측면이 있다(Martín-Aceña et al., 2014).

1990년대 전환기의 금융 시장의 재조정은 예금 금융 분야에서 가장 두드러졌다. 1987년 이후 금리의 완전한 자유화로 상업 은행인 산탄데르 은행(Banco de Santander)이 고금리 예금 계좌를 개설함에 따라 저축은행도 전통적인 지역주의를 벗어던지고 활동 영역을 확장해 1993년 초에 저축은행은 예금 부문에서 상업은행을 추월하게 되었다(Poveda, 2012). 경쟁의 심화는 빠른 자본집중 과정을 수반하여 저축은행들은 지역의 다

른 저축은행들과 합병하기 시작했다(Poveda, 2012). 반면 상업은행들은 자체 합병으로 대응했는데, 5개의 가장 큰 규모의 상업은행들이 이후 거대 규모인 현재의 BBVA와 Santander로 합쳐지게 된다(Martín-Aceña et al., 2014). 스페인 모기지은행(BHE)과 그 외 산업 신용 은행들을 포함한 모든 공공 부문 신용 기관들은 점차적으로 Argentaria라는 하나의 은행으로 통합됐으나 이마저도 1999년에 BBVA에 매각되어 공공 부문의 은행은 완전히 사라지게 된다(Martín-Aceña et al., 2014).

스페인의 가장 큰 상업은행인 BBVA와 Santander의 경우 1990년대에 라틴아메리카로 눈을 돌려 해외 진출을 선택하고 2000년대에는 유로화의 도입을 바탕으로 유럽대륙으로 진출할 수 있었다(Poveda, 2012). 특히 2009년까지 해외에 있는 모든 스페인 은행 자회사의 약 90%를 BBVA와 Santander가 소유하게 된다(Martín-Aceña et al., 2014). 반면 저축은행은 완전히 스페인 영토에 집중하게 되는데, 상업 은행은 국내 시장에서 저축은행과의 경쟁을 피하기 위해 국제 시장으로 눈을 돌리게 된다(Poveda, 2012). 이것은 2000년대 동안 저축은행이 신용 시장에서의 관련성이 높아진 것을 의미한다.

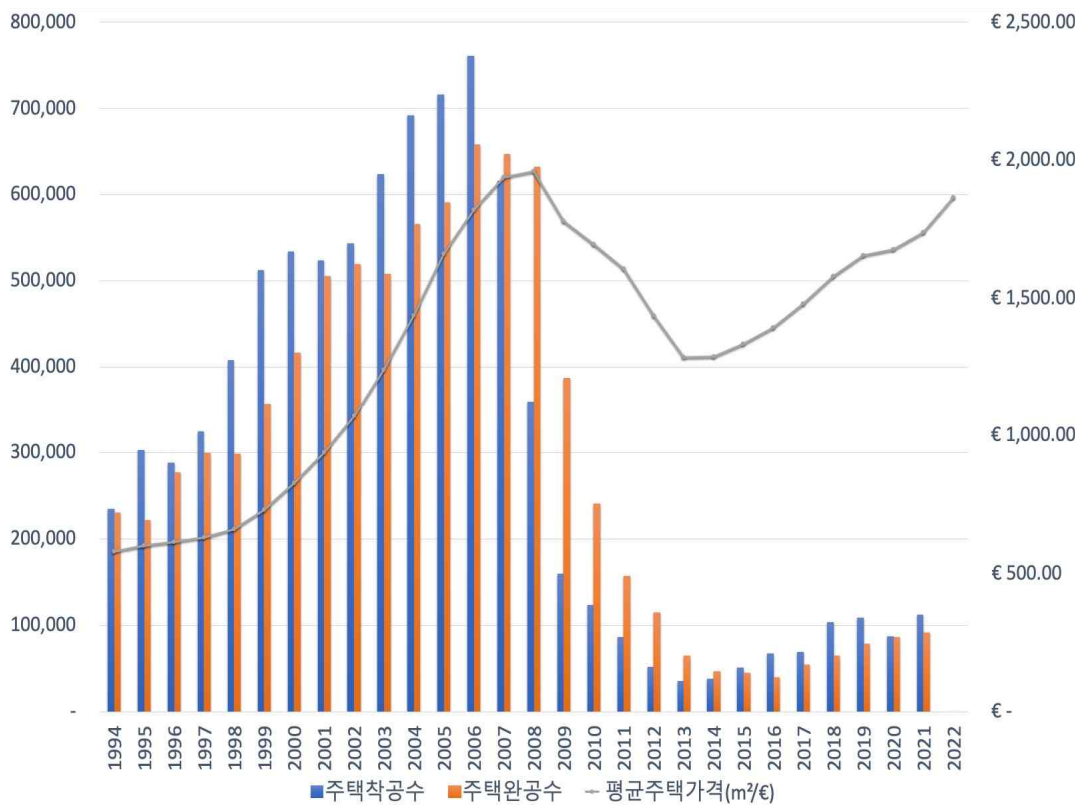
2. 모기지 증권화와 주택 소유의 광범위한 확대

스페인 내에서 저축은행이 급부상 하게 된 요인의 중심에는 주택금융화가 있다. 특히 스페인 정부는 1992년 유럽의 환율 체제의 위기로 주택시장의 거품이 1차적으로 터졌을 때 경기 대응수단으로써 주택담보대출의 증권화를 심화하게 된다. 증권화(securitization)는 ‘커버드 본드(Covered Bonds)’의 형태를 취하거나 최초 손실을 보유하는 단순 유동화 채권 구조를 사용했다(López and Rodríguez, 2010). 이 펀드는 모기지 유동화에 특화된 것으로써, 은행이나 저축은행이 발행한 모기지 담보증권을 대량으로 구매해서, 서로 다른 수입원을 모으고 재정적 위험을 격리한 후, 수익성 있는 증권으로 재포장하는 역할을 한다(García-Lamarca and Kaika, 2016). 사실상 이러한 관행의 원래 목적이었던 ‘실제 위험을 유동화 자금으로 이전하는 것’보다 저축은행은 단순히 도매적 자금 조달 체제로 유동화를 사용하기 시작했다.

스페인 주택 버블 10년 동안 가계 저축과 같은 예금의 축소는 스페인의 금융 시스템이 커버드 본드 발행 및 자산 유동화뿐만 아니라 은행 간 대출에 크게 의존하게 되었음을 의미한다. 이러한 증권화의 확장은 결정적으로 스페인이 1999년 유로화를 도입하면서 북유럽으로부터 기록적인 저금리 모기지 관련 금융의 자본 수입을 가져왔다. 이는 많은 사람들에게 정체돼 있던 실질 임금의 대안으로써 신용이 일상적으로 확산되는 계기가 되었다. 이러한 변화는 많은 가계가 그들의 구매력을 주택 투자에 지속적으로 투입할 수 있도록 했다.

저축은행은 역사적으로는 저위험 예금 은행이었지만, 1997년에서 2007년 사이의 시기에는 시장 기반 자산과 투기 투자에 깊이 관여하는 최첨단 금융 중개 기관으로의 역할로 변화했다(Martín-Aceña et al., 2014). 이와는 대조적으로 상업은행의 경우 시장 기반 자산의 양이 제한적이었고, 예금과 개인 대출에 훨씬 더 의존하게 된다. 또한 높은 수준의 국제화로 인해 국내 소매 금융에 대한 노출이 낮아졌고 모기지론이 지배적인

위치를 차지했다(Martín-Aceña et al., 2014). 특히 부동산 부문에 대한 저축은행에 대한 노출은 평균 69%까지 치솟았다(Vives, 2012). 특정 저축은행의 경우에는 이러한 노출 정도가 훨씬 더 컸는데, “Cajas de ahorros del Mediterráneo”는 2011년 국유화 이전에 투자의 98%를 부동산 부문에 집중한 바 있다(Vives, 2012). 2003년부터 금융 기관이 고객에게 부동산 구매 가격의 100-120%의 모기지를 제공하는 것은 흔한 일이었으며, 동시에 초과 신용을 소비자 금융으로 사용하여 새 자동차나 텔레비전을 구입하도록 장려하기도 했다(García-Lamarca y Kaika 2016).



자료: 스페인통계청(INE), 주택청(Ministerio de Vivienda), Índice de precios de vivienda(IPV)

[그림 3-2] 주택공급량(1994-2021) 및
평균주택가격변화(m²/€)(1994-2022)

[그림 3-2]는 주택의 제곱미터 당 평균 가격(€)을 스페인 주택청과 스페인 통계청 자료를 바탕으로 정리한 것이다. 1997년 말에 시작된 스페인의 주택 가격 거품은 2006년까지 지속적인 가격상승을 기록하고 있으며 동시에 주택 공급량 또한 최고점을 기록하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 모순적인 상황은 스페인의 주택 규제완화 정책과 국내외 경제 금융화 정책들의 합작이라고 할 수 있다. 제도적으로 주택 구입에 대한 세금 감면, 저축은행 통제권 및 주택 계획 권한의 지방으로의 이전이 있었고, 경제적으로는 모기지 신용 제공에 민관 파트너십 도입, 모기지 대출 비율 80%까지 확대, 저축은행의 모기지 담보 증권 발행 권한 부여, 스페인의 유럽경제공동체(EEC) 합류에 따른 외국인 투자 유입, 유로화 도입 등이 스페인 주택 가격 거품 현상의 모순을 만들어냈다.

부동산에 대한 수요의 급격한 증가는 주택 가격을 상승시켰고, 새로운 토지 평가 시스템은 토지 가격에 주택 시장 가격을 반영함에 따라 전반적으로 토지 가치를 부풀렸다. 결과적으로 토지 가격의 상승은 주택 가치를 결정함에 따라 주택 가격을 더욱 상승시켰다. 집값의 상승은 시장에 대한 더 많은 투자를 끌어들이었고, 이후 유로존으로부터 값싼 신용의 유입이 확대되어 토지 가격을 더욱 상승시키는 과정을 거쳤다. 반면 주택 가격은 은행 자금 조달을 더욱 용이하게 하여 가계가 더 많은 돈을 쓰게 하고 GDP에도 영향을 미쳤다. 1990년대 초 스페인은 인플레이션, 이자율, 실업률 등의 난기류에도 불구하고 주택 가격 상승은 1990년대 후반에 상당히 안정적이었다. [그림 3-2]에서 볼 수 있듯이 제곱미터당 주택 가격은 1995년 601유로에서 1999년 제곱미터당 659유로로 증가했다. 집값은 그 이후에도 지속적으로 상승하면서 1995년부터 2007년까지 연간 상승은 플러스를 기록했다.

[표 3-2]를 보면 총 주거용모기지담보증권(RMBS) 발행은 1998년부터 2008년까지 증가하는 추세로 나타난다. 대부분의 스페인 사람들은 주택 구입 자금을 조달하기 위해 모기지를 발행받았는데, 새 모기지 발행은 1997년에서 2006년 사이에 주택 가격이 최고치에 도달함과 동시에 상당

히 증가한 것을 확인할 수 있다. 집값이 오르면 부동산 가치가 오르고 집의 담보 가치도 커진다. 이는 다시 주택 소유자에게 더 높은 대출을 받을 수 있는 능력을 제공하여 가격을 상승시키고, 은행의 경우 담보의 가치가 높을수록 대출과 관련된 위험이 낮아지는 것을 의미하기 때문에 더 많은 신용을 발행하고자 한다. 이것이 1997년부터 2008년까지 주택 가격이 상승한 이유이다.

[표 3-2] 주거용 총 모기지 담보 증권(RMBS) 및 실질 GDP 성장률 (1998-2009)

년도	주거용 총 모기지 담보증권(RMBS)(백만€)	실질 GDP 성장률(%)
1998	3,542	4.5
1999	6,261	4.7
2000	3,124	5.0
2001	6,858	3.6
2002	7,915	2.7
2003	15,867	3.1
2004	19,584	3.3
2005	32,403	3.6
2006	39,254	4.0
2007	55,413	3.6
2008	72,413	0.9
2009	26,621	-3.6

자료: EMF(2009) 보고서 바탕으로 연구자가 작성

실질 GDP 성장률의 경우, 1998년부터 2006년까지 스페인 경제의 긍정적인 발전은 더 많은 주택 수요와 노동 공급을 가져왔다는 점을 의미한다. 이러한 경제 발전은 건설 및 서비스 부문의 기존의 노동력 부족과 함께 많은 이민자를 스페인 노동 시장에 편입시키는 결과를 낳기도 했다. 따라서 2002년에서 2005년 사이에 외국인인 창출된 4백만 개의 일자리 중에서 약 절반 정도를 차지했다(Górgolas, 2019). 실제로 2007년 3/4

분기에 건설업은 전체 고용의 13.3%를 차지했고, 이는 독일의 6.7%나 영국의 8.5%보다 훨씬 높은 수치이다(EMF, 2009). 이민자들은 주로 스페인에서 가족의 재결합, 안정적인 직업, 금융 기관에서 제공하는 신용의 증가로 인해 임대 주택에서 소유 주택으로 점차 이동했다(Górgolas, 2019). 결과적으로 스페인의 주택 자가 소유 비율은 2008년에만 85%였는데, 이는 유럽연합 내 27개의 평균인 68.2%를 훨씬 웃도는 수준이다(EMF, 2009).

제 3 절 소결

본 장에서는 1997년에서 2007년 사이의 10년 동안 스페인이 건설과 주택을 기반으로 높은 경제 성장과 매우 낮은 수준의 실업률을 이룬 일련의 주택금융화 배경에 대해서 살펴보았다. 이러한 토지주택정책사와 주택가격거품의 주요 원인들을 정리하면 아래의 [표 3-3]과 같다.

[표 3-3] 스페인 토지주택정책사 및 주택가격거품 원인

	프랑코 발전주의	저축은행 규모확대	유로화 도입	모기지증권화	토지이용 계획법
년도	1959-1975	1981-1988	1986-1999	1992	1998
정책/법	대규모 도시 확장 정책		유럽경제공동체 (EEC) 가입		RDL 2/1998
	공공임대주택 정책 단절		유럽통화동맹 (EMU) 가입		개인소득세 (IRPF) 40/1998
	주택소유 권장				
주요내용	주택소유 17% 세금감면	모기지 담보대출 비율 80%까지 높임(1981)	예금 금리 제한 폐지 (1987)	커버드본드 발행 (유동화채권 구조 사용)	건축 및 토지 이용 관련 입법 권한을 지방정부로 이전
	주택개발 촉진	저축은행 통제권·감독권 지방정부로 이전	EU 은행에 대한 진입 장벽 제거 (1988-1995)	도매적 자금 조달체제로 유동화 사용	모든 토지를 개발 가능한 것으로 봄
		모기지담보 증권 발행 가능(1988)	유로화도입 (1999)		새로운 토지평가 시스템
	저축은행의 경쟁력 높아짐				개인소득세 공제
가격거품원인	수요 증가	자유로운 자금조달	저금리	자유로운 자금조달	투기세력 증가

출처: 연구자가 3장의 내용을 바탕으로 요약·작성함

1997년부터 10년 동안의 주택 가격 거품의 원인은[표 3-3]에서 정리한 바와 같이 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫 번째 원인은 주택 수요의 증가이다. 1959년부터 프랑코 정부의 소위 발전주의(desarrollismo)의 맥락 속에서 대규모의 도시 확장정책에 따라 주택 소유를 권장했다. 특히 주택을 소유할 경우 17%까지 세금 감면 혜택을 제공하는 한편, 임대할 경우 불이익을 주는 정책으로 이 시기 이후로 스페인에서는 공공임대주택과 관련된 정책은 단절됐다. 뿐만 아니라 주택 공급 확대에 따른 건설 산업과 서비스 부문의 노동력 부족으로 많은 이민자들이 스페인 노동 시장에 통합된 것도 하나의 요인이다. 이민자들은 안정적인 고용, 스페인 내에서 가족과의 재결합, 금융기관이 제공하는 신용 대출의 증가로 임대 시장에서 주택 소유 시장으로 이동했기 때문이다.

두 번째 원인은 저축은행으로부터의 자유로운 자금조달이다. 스페인은 전통적으로 스페인모기지은행(BHE)의 독점 하에 모기지 담보 증권을 발행하던 관행을 깨고 저축은행에서도 모기지 담보 증권을 발행할 수 있도록 조치했다. 또한 모기지 대출 비율을 80%까지 확대와 저축은행의 통제권도 지방으로 이양되면서 그 규모와 역할이 확대됐다. 2000년대에는 저축은행이 국내에서 시장 기반 자산과 투기 투자에 깊이 관여할 정도로 기존 상업 은행들과의 경쟁이 가능하게 됐다. 이러한 저축은행의 대규모 확장의 결과로 높은 유동성을 공급할 수 있게 됐다. 부동산 개발자들을 위한 자금 조달이나 일반 가계의 모기지 대출이 훨씬 수월해진 것이다. [표 3-2]에서 봤듯이 모기지에 대한 접근성이 높아 주택에 대한 대출을 쉽게 받을 수 있었기 때문에 모기지 발행액이 점진적으로 증가했다. 이는 주택 구매자와 개발업자에게 풍부한 신용을 제공했으며 주택 수요와 공급을 모두 기록적인 수준으로 증가시켰다. 더불어 저축은행의 이러한 확장은 상업적인 경쟁력이 커졌다는 것을 의미하기도 했다. 실제로 여타 상업 은행들로 하여금 시장점유율을 잃거나 상업 전략을 바꾸게 했고, 기존의 상업 은행들은 수차례의 인수합병을 거쳐 해외 사업으로 눈을 돌리기도 했다.

세 번째 원인은 저금리이다. 스페인은 유럽경제공동체(EEC)에 가입하면서 추후에 유로화를 도입(유럽통화동맹(EMU)에 가입)하기 위해 마스트리흐트 수렴 기준을 충족해야 했다. 1999년에 유로화라는 단일 통화에 가입하는 것은 사실상 통화의 권한을 상실하고 19개국에 대한 단일 중앙은행의 통제와 감독 하에 놓인다는 것을 의미했다. 따라서 유럽중앙은행은 전체 유로존의 경제의 조화를 위해 저금리를 도입했고, 이는 부동산 붐을 부추겼다.

네 번째 원인은 1998년의 토지이용계획법의 개혁이다. 이 법은 본질적으로 토지를 자유화하는 것이다. 모든 토지를 ‘개발 가능한 상태’로 본다는 것은 더 많은 토지를 사용하고 더 많은 주택 공급이 가능하다는 것이다. 덧붙여서 새로운 토지 평가 시스템에서 주택 시장 가격을 반영하도록 했으며, 주택, 영토 계획 및 도시 계획에 대한 권한을 스페인 지방정부로 완전히 위임하고, 주택 취득에 대해 개인 소득세를 공제해 주는 혜택을 제공했다. 따라서 부동산 건설 시작 전부터 이미 도시개발과 그에 따른 토지 가치 상승에 대한 기대감으로 토지 가치의 재평가가 이루어졌다. 결국 토지의 가치가 과도하게 증가했지만 토지에 대한 투기는 사그러들지 않았다. 주택 구입에 대한 세금 감면과 같은 일련의 정책들은 투자자들에게 가치가 상승하고 있는 부동산 자산을 구입할 때 세금 회피가 가능하고 자산 가치가 상승한다는 일종의 ‘가치 저장고’로 간주되기 시작했기 때문이다.

지금까지 정리한 내용들을 바탕으로, 본 장에서는 스페인의 주택 가격 거품 현상은 금융화와 이를 촉진시킨 주택제도의 복합적인 작용의 결과임을 나타내고자 하였다. 다음 장에서는 글로벌 금융위기 이후 수많은 부실 주택 재고를 처리하기 위해 스페인이 제도적으로 세계 자본 흐름에 주택 시장을 개방하는 과정과 그에 따른 주거위기에 대해서 살펴보겠다.

제 4 장

글로벌 사모펀드의 개입과 임대료 착취에 의한 주거공간 상실

제 1 절 주택 퇴거와 주택 부실채권 축적

2008년 글로벌 금융위기 이후, 스페인은 공금으로 은행을 구제하고 저축은행의 구조조정과 토지 및 주택 공실의 압류를 통해 취득한 주택 자산들을 배드뱅크(SAREB)로 이전하는 금융 부문의 재조직 과정을 경험하게 된다. 본 절에서는 이러한 구조조정 과정에 대해 살펴보고자 한다. 그 결과 발생한 스페인의 주택 퇴거 문제와 위기 이후의 상황에 대해서 분석한다.

1. 모기지 미납으로 인한 주택 압류와 퇴거

2008년 9월 리먼브라더스 은행의 파산으로 전 세계적으로 신용위험이 높아졌고 본격적인 글로벌 금융위기로 번졌다. 스페인의 경우 2008년부터 실업률 증가와 함께 GDP가 감소했다. [표 3-2]에서 확인할 수 있듯이 2008년에 전년대비 -2.7%p 감소한 0.9%를 기록했고 이를 시작으로 공식적인 경기 침체기에 접어들게 된다. 2008년의 공공적자는 유럽안정화기구(ESM)에서 정한 3%보다 높은 4.2%를 기록했다(López, 2017). 공공고용사무소에 등록된 실업자는 2008년 12월에 3,128,963명이며, 활성인구조사(EPA)에서 3,207,900명 추가하여 총 실업률 13.91%을 기록했다(López, 2017). [표 3-2]에서 정리한 바와 같이 2009년 GDP는 -3.6%를 기록했고, 활성인구조사(EPA)에 따르면 실업자는 1,118,600명 증가한 4,326,500명이며 총 실업률 18.83%를 기록했다. 공공적자는 GDP의 11%를 초과했다(López, 2017).

[그림 3-2]는 스페인의 주택 공급 동향과 제곱미터 당 평균 주택가격 변화를 나타냈다. 이러한 기초시장변수의 하락폭에서 알 수 있듯이 2007년 이후 6년 동안 주택 시장의 하향 조정이 특히 심했다. [그림 3-2]에서 확인할 수 있듯이, 2008년 이후 스페인 주택 가격 하락은 2009년에서 2013년에 집중된 것을 확인할 수 있다. 특히 은행 규제가 가장 광범위하게 변경된 2012년-2013년에는 SAREB(배드뱅크)¹⁶⁾이 문제 은행들로부터 급격한 가격 인하를 통해 상당한 양의 부동산 리스크를 인수했다. 스페인 경제에 심각한 경기 침체를 초래한 건설 붐의 심각한 위기로 인해 [그림 3-2]에서 볼 수 있듯이 건설 부문과 주거용 건축이 경제에서 차지하는 비중이 크게 줄었다(López, 2017). 2015-2016년에는 주택 가격의 상승, 판매 증가, 매우 낮은 수준의 신규 주택 건설 등의 회복 현상이 두드러졌다.

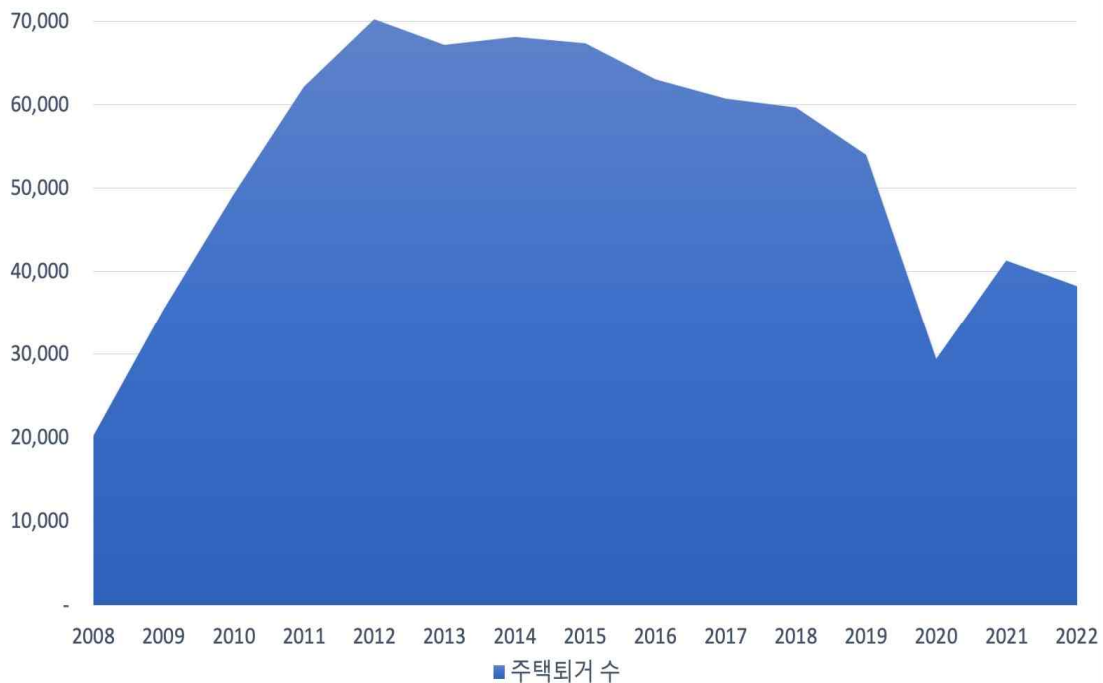
부동산 시장과 신용에 대한 접근 조건이 역사상 가장 느슨했던 10년 동안 모기지 빚을 지고 주택 소유를 한 수 만 명의 사람들이 실업자가 되거나 빚을 갚기에 적은 소득으로 인해 결국 모기지 미납으로 퇴거당하거나 그러한 위험에 처하게 됐다. 스페인은 유럽 연합에서 가장 높은 주택 소유율(85%)을 기록하면서도, 사회적 또는 보조금을 받는 임대 주택 비율은 2%에 불과했다(Vives-Miró and Rullán, 2014). 따라서 대안의 부재로 인한 퇴거 확산과 주택 박탈은 자연스러운 결과였다.

주택 담보대출의 압류로 인한 파산 주택 소유자의 퇴거가 증가하는 것은 금융위기 이후 발생한 급격한 경기 침체에서 파생된 가장 부정적인 결과 중 하나이다. 그러나 스페인에는 퇴거 유예 문제나 퇴거 시 임시로 거주할 수 있는 공간의 제공, 사회주택 기금 등에 관한 규정이 없다. 카탈루냐 지역에서 압류로 인한 퇴거율에 대해서 연구한 Gutiérrez and Delclòs(2017)에 따르면, 카탈루냐 지역에서만 압류로 인한 퇴거의 약 65%가 공적 자금으로 구조된 금융 기관에 의해 촉진된 것임을 알 수 있

16) ‘은행 구조조정에 따른 자산운용회사(Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, 이하 SAREB)’

다. 또한 사법부총회(General Council of the Judiciary)의 통계에 따르면 법원이 수행한 일련의 모기지 압류 절차는 2006년 17,605건에서 2012년 91,622건으로 증가했다(López, 2017).

[그림 4-1]은 Observatori DESC¹⁷⁾의 통계를 바탕으로 주택 퇴거 건수를 그래프로 나타낸 것이다. 글로벌 금융위기 직후부터 2012년도까지는 대량의 주택 부실채권이 SAREB(배드뱅크)으로 이전되면서 기존의 세입자들은 하루 아침에 거리로 내몰리게 되었다. 한편, 2013년부터 현재까지 발생한 퇴거는 규제완화 제도를 적극 활용해 임대료 인상으로 인한 퇴거로 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 스페인에는 퇴거 유예 문제나 퇴거 시 임시로 거주할 수 있는 공간의 제공, 사회주택 기금 등에 관한 규정이 없다. 이와 관련된 내용은 5장에서 주거권법 프로젝트 법률 승인의 내용과 함께 좀 더 자세하게 언급하도록 하겠다.



자료: Observatori DESC, Desahucios ejecutados en 2022

[그림 4-1] 스페인 주택 퇴거 건수 (2008-2022)

17) Observatori Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC): <https://provivienda.org/observatorio/consecuencias-del-problema/desahucios>

2. 배드뱅크(SAREB)의 설립과 부실주택 모기지 회수 전략

결국 스페인 정부와 유럽위원회(EC) 사이에 양해각서(MoU) 계약의 결과로 2012년 11월에 ‘은행 구조조정에 따른 자산운용회사(Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, 이하 SAREB)’가 설립됐다(RDL 24/2012). SAREB은 “금융 부문, 특히 부동산 부문에 대한 과도한 노출로 인해 문제를 겪고 있는 기업을 정리하는데 도움을 주어 위험을 줄이고 문제가 있는 자산을 질서 있게 청산하는 것을 목표로 한다(RDL 24/2012). 즉, 은행에서 부동산 부문과 관련된 다양한 상품, 기본적으로 징수하기 어려운 개발자에 대한 부채, 토지, 빈 주택 개발(일부의 경우 미완성 건물) 및 압류를 통해 취득한 주택 등의 자산들을 인수하여 추후에 개인, 기업 또는 별처 펀드와 같은 투자회사에 저렴한 가격에 판매하는 것이다.

SAREB은 그 자체로 은행은 아니지만 은행 구조조정 기금인 FRO B¹⁸⁾(Fund for Orderly Bank Restructuring)가 SAREB의 대주주이다. 자본금의 45%를 보유하고 있으며 SAREB에 21억 9200만 유로의 공공 자금을 기부했다(Gutiérrez and Domènech, 2017). 자본의 나머지 55%는 사적이며 27개 민간 금융기관에 분배된다(Gutiérrez and Domènech, 2017).

양해각서는 SAREB의 구성 체제와 과정을 다음과 같이 안내한다. 첫째, 금융 지원을 받을 수 있는 배드뱅크라는 법인을 보유하고, 둘째, 어려움을 겪고 있는 법인의 부동산 자산을 이 회사로 이전한다(RDL 24/2012 및 RDL 1559/2012). 이는 위험을 줄이고 나쁜 신용 결정의 결과로 축적된 자산을 질서 있게 청산할 수 있도록 한다. 이러한 자산에는 부동산 부문과 관련된 다양한 상품, 기본적으로 징수하기 어려운 개발자

18) FROB는 법령(RDL 9/2009)에서 만들어진 기금이다. 금융 위기 상황에서 이 펀드는 금융 기관의 구조 조정 프로세스를 관리하고 통합 프로세스 동안 자본 기여로 이를 강화하는 두 가지 목적으로 만들어졌다. 처음에는 90억 유로가 부여되고 이 중 75%는 일반 국가 예산을 담당하고 나머지 25%는 금융 자산 취득을 위한 기금을 담당한다(RDL 9/2009).

에 대한 부채, 토지, 빈 주택 개발(일부의 경우 미완성 건물) 및 압류를 통해 취득한 주택이 포함된다(Gutiérrez and Domènech, 2017). 앞서 살펴본 [그림 4-1]에서 2008년 이후에서 2012년 사이의 퇴거는 주택이 은행에 압류되어 SAREB으로 주택 부실채권이 넘어가면서 발생한 경우이다.

국유화 또는 보조 은행의 부실 대출은 자산 양도 가격이 평균 63.1% 할인되어 배드뱅크로 이전되며, 준공 주택의 경우 54.2%, 진행 중인 개발의 경우 63.2%, 그리고 토지의 경우 79.5%로 세분화된다(Vives-Miró and Rullán, 2014). 2012년에 Bankia, Catalunya Caixa, Novacaixa Galicia와 Banco de Valencia가 국유화됐고 이들의 소위 “독성(Toxic)” 자산은 국가가 SAREB으로 이전한 보증을 통해 지불한 약 440억 유로의 가치였다(Gutiérrez and Delclòs, 2017). 그 후 2013년에 다른 기관(BMN, Ceiss, Liberbank, Caja3)에 의한 구조조정 및 흡수 과정에 있는 금융 기관의 자산은 국가 보증을 통해 추가로 210억 유로에 양도되었다(Gutiérrez and Delclòs, 2017). 이렇게 손상된 자산을 금융 기관에서 SAREB으로 이전함으로써 기존의 은행은 대차 대조표에서 부실 자산을 정리했다. 스페인의 사례는 금융위기 이후 손실의 결과로 지불 불능이 된 은행은 자본화될 수 있다는 것을 보여준다.

SAREB은 설립 후 2012년에는 약 89,000가구와 1,300만 제곱미터의 토지를 관리했다(Vives-Miró and Rullán, 2014). 이러한 은행의 강제적인 양도 중 78%¹⁹⁾는 대출이었고 113억 5,700만 유로는 부동산이었다(Vives-Miró and Rullán, 2014). SAREB에서 설정한 목표는 15년이라는 기간 동안 참여 신용 기관에서 취득한 자산을 질서 있게 처분하는 것이다. 양도자산은 19만 7,500여개로 이 중 부동산이 10만 6,900개 금융 자산이 9만 6,600개로 기본적으로 부동산 사업과 관련된 대출이었다(López, 2017).

2010년에는 7개의 저축은행 합병으로 Bankia라는 은행이 신설되는데,

19) 이체된 504억 4,900만 유로 중 394억 2,000만 유로(Vives-Miró y Rullán, 2014)

SAREB의 최대 수혜자로 Bankia는 400억 유로가 넘는 자산 포트폴리오를 보유하고 있어 모기지에 가장 많이 노출되었다(Gabarré, 2019). 2012년에 Bankia는 224억 2,400만 유로의 구제 금융으로 구제됐고, 지금까지도 가장 많은 공적 자금을 확보한 금융 회사이다(Gabarré, 2019). 사실상 이러한 개입으로 인해 국가는 대주주가 된 셈이었고, 이는 부분적으로 국유화를 암시하기도 한다(Martínez and Gil, 2022). 이것은 Bankia가 전국적으로 가장 많은 공실 부동산을 축적하는 동시에 전국적으로 주택 퇴거의 주요 동인으로 주목받고 있다는 의미이기도 하다(Gutiérrez and Domènech, 2017).

제 2 절 지리적 공간을 매개로 한 글로벌 사모펀드의 자산화 과정

이번 절에서는 새로운 금융 및 부동산 사업자의 등장과 다양한 규제 완화 제도들의 도입 과정들을 분석한다. 규제완화 제도는 수십 년 동안 지속적으로 쇠퇴해 있던 임대 주택 시장을 민간임대주택 형태로 활성화 시키게 되고 국가 안팎으로 강력한 투기 현상을 가능하게 했다.

글로벌 금융위기 이후, 다량의 주택 부실채권을 금융기관에서 SAREB으로 이전함으로써 기존의 은행들은 대차대조표에서 부실자산을 정리해 나갔다. 이후 스페인은 은행이나 SAREB이 소유한 대규모 토지와 부동산을 다양한 초국적 자본의 기관 투자자(투자펀드나 리츠)들이 매우 저렴하게 구입할 수 있도록 차례로 규제완화하기 시작했다. 글로벌 사모펀드의 투자를 촉진하기 위한 일련의 규제완화 제도는 수십 년 동안 쇠퇴해 있던 스페인의 임대 주택 시장을 민간임대주택 형태로 활성화시키게 되고, 국가 안팎으로 강력한 투기 현상을 가능하게 만들었다.

가장 대표적인 규제완화 전략은 스페인에서 상장 부동산투자회사(SOCIMIs)라는 이름으로 더욱 잘 알려진 리츠의 도입이다. 이들은 주로 부동산 임대를 전문으로 하고 있는데, SOCIMIs의 도입에 발맞춰 도시임대법을 개정하는 등의 조치가 차례로 이루어졌다. 이는 임대 가격의 급격한 상승을 동반했고, 수입의 상당 부분을 임대료로 할당해야 하며 임대료 미납의 경우 퇴거되는 등 새로운 주거 위기 현상이 나타났다. 글로벌 금융위기 이후 정부의 규제완화 제도는 이러한 대규모 수탈 과정이 강화되는 결과를 초래했다.

1. 스페인식 리츠(SOCIMIs)의 도입과 도시임대법 개정

스페인에서 상장 부동산투자회사(Sociedades Cotizadas de Inversión Inmobiliaria, 이하 SOCIMIs)로 알려진 SOCIMIs는 미국의 리츠에서 비롯됐다. 리츠가 모든 개인 또는 법인이 주식을 매입할 수 있도록 허용하

는 법적인 수치를 만들어 부동산 부문에 대규모로 투자할 수 있도록 하는 것과 마찬가지로 SOCIMIs도 부동산을 취득하고 나중에 이를 임대하거나 판매하기 위해 설립된 회사이다. 이러한 회사는 상장 유한 회사로 구성되며 법률 ‘RDL 11/2009’에 의해 처음 도입됐다. SOCIMIs는 주로 주택, 상업 건물, 거주지, 호텔, 차고 또는 사무실을 포함하여 임대를 위해 도시 성격의 부동산 자산에 직간접적으로 투자하는 회사이다. 이러한 상장 부동산투자회사의 가장 중요한 특징 중 하나는 특별 조세 제도, 투자 및 지분 요건 또는 의무 배당금의 분배이다(RDL 11/2009).

[표 4-1] ‘RDL 16/2012’의 개정 사항 비교

법률	RDL 11/2009	RDL 16/2012 개정
부동산 자산 수	3개	1개
최대 잔액/자산 비율	40%	100%
최소 소유 기간	7년	3년
배분이익(임대)	90%	80%
배분이익(매출)	50%	50%
배분이익 (다른 SOCIMI의 이익)	100%	100%
최소 자본금	1500만 유로	500만 유로
주식 시장	SIBE	SIBE 또는 MAB
담보대출	최대 70%	제한 없음
최소 유동주식 (Free float)	25%	자본금의 200만에서 25%사이
법인세	19%	0%
문서화된 법적 행위에 대한 세금 (기관 및 기부금)	면제	면제
부동산 양도세 및 주거취득(AJD)	95%	95%

* RDL 16/2012 개정 후 세금 혜택: 주주(배당금)에 의한 SOCIMI 이익의 과세는 법인 25%, 개인 20%-24%.

자료: RDL 11/2009 및 RDL 16/2012 법령 내용을 바탕으로 연구자가 작성

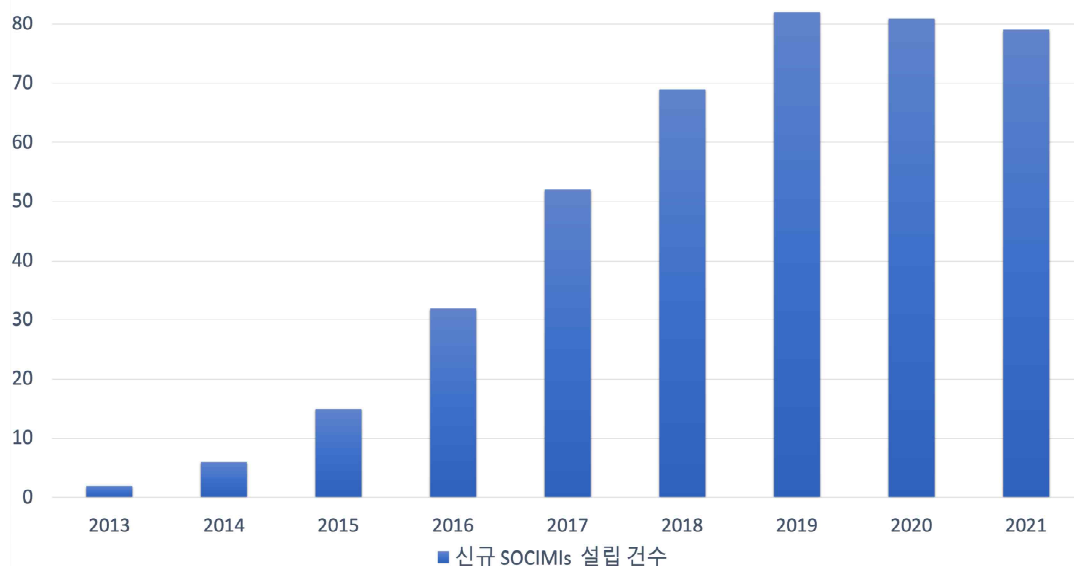
스페인의 이러한 리츠의 도입은 2008년 부동산 시장 붕괴에 대한 반응으로 유동성을 도입하고 시장을 활성화하기 위해서였다. 그러나 2009년에서 2012년 사이에는 단 한 개의 투자회사도 설립되지 않았다. 이후 유럽공공부동산협회(European public real estate association, EPRA)의 압력에 따라 2012년 추가 개혁이 이루어졌다. 2012년 개정에서는 요구 사항을 좀 더 간소화하고 보다 유연하게 만들어 SOCIMIs에 접근을 용이하게 했다. 즉, 스페인의 SOCIMIs의 세금 및 법적 제도는 전 세계 리츠에 적용될 수 있도록 수정했다. 2009년과 비교했을 때 2012년의 SOCIMIs 법의 주요 변경 사항은 다음 [표 4-1]과 같다. 추가 개정의 목표는 외국 자본에 대한 진입 장벽을 제거하고 회사가 자산을 매각하기 전, 대차대조표에 유지 기간을 줄이기 위해 빠른 투자 회수와 자산의 글로벌 이동성을 촉진할 수 있도록 하는 것이다(Javier Gil and Miguel, 2021).

새로 개정된 SOCIMIs 법률은 거의 모든 측면을 수정하고 있다. 특히 2009년 초기 법률은 다른 나라의 리츠들과는 완전히 다른 세금 시스템으로 구성되어 있었지만, 2012년에 개정된 법에서는 전통적인 리츠와 유사한 세금 시스템으로 변경했다. 이에 따라 SOCIMIs는 여전히 법인세가 부과되지만 주주의 요구 사항 준수와 관련하여 대부분 세율은 0%로 적용되도록 하였다(19%의 특별세가 적용되는 일부 예외 사항을 제외)(RDL 16/2012). 또한 SOCIMIs 자산의 80%는 적어도 임대 부동산에 투자해야 하며 수익의 80%는 부동산 임대에서 나와야 한다고 규정하고 있다(RDL 16/2012).

이외에도 SOCIMIs가 가져야 하는 최소 자본금을 1,500만에서 500만으로 축소시켰다. 스페인과 EU에 속한 모든 국가 또는 유럽경제지역(EEA)의 규제 시장뿐만 아니라 효과적인 세금 정보 교환이 있는 국가의 대체 주식 시장(el Mercado Alternativo Bursátil, 이하 MAB)에도 상장할 수 있도록 허용했다. 따라서 SOCIMI를 생성한 이유 중 하나는 국가의 대체 주식시장(MAB)이 소규모 기업을 위해 특별히 고안된 맞춤형

규제와 기업의 특성에 맞는 비용과 프로세스로 확장하고자 하는 소액 자본 기업을 겨냥한 시장이기 때문에 이를 위한 새로운 법적 틀을 생성한 것이다(Javier Gil and Miguel, 2021). 뿐만 아니라 2012년 법률에 따르면, 이익의 최소 80%를 배당금 형태로 주주들에게 분배해야 하며, 부동산 매각 수익의 50%는 특별 배당금으로 주주들에게 분배되어야 한다. 다른 SOCIMIs에 대한 투자 수익의 100%는 수익의 100%로 주주들에게 배분된다(RDL 16/2012).

BME Growth & JLL(2021)이 제작한 ‘SOCIMIs 2021: 지속가능한 미래’ 보고서에 따르면 스페인 리츠인 SOCIMIs는 79개로 그 가치는 224억 5,100만 유로에 달한다. 앞서 설명했듯이 스페인이 2009년 리츠를 도입했으나 진입 장벽이 낮지 않은 규제들로 2012년까지 단 한 개의 SOCIMIs도 설립되지 않았다. 반면 2012년에는 전통적인 REITs의 세금 시스템과 유사하게 진입장벽을 낮추자 2013년부터 투자회사들이 상장하기 시작했다. [그림 4-2]는 상장 투자회사의 신규 설립의 증가를 보여준다.



자료: BME Growth & JLL(2021) 내용을 바탕으로 연구자가 작성

[그림 4-2] 신규 SOCIMIs 설립 건수

이러한 79개의 상장 투자회사는 시가 총액에 따라 [표 4-2]와 같이 분류된다. 규모에 따라 대규모, 중형, 소규모, 마이크로 이렇게 네 가지 범주로 나뉜다. 대규모 리츠는 시장 가치가 10억 유로 이상이다. 현재 Merlin Properties, Colonial, General de Galerias Comerciales 그리고 GMP Property의 4개로 구성돼 있다. 중형 리츠는 자본금이 2억에서 9억 9,900만 유로 사이에 있다. 현재 이 규모에는 11개의 투자회사가 있고 그중 Testa Residencial, Castellana Properties, Millenium Hotels 등이 있다. 소규모 리츠는 시장 가치가 5천만 유로에서 1억 9,900만 유로 사이에 있으며 31개의 투자회사들이 상장돼 있다. 마지막으로 마이크로 리츠는 시장 가치가 5,000만 유로 미만이다. 현재 스페인에는 33개의 마이크로 리츠가 존재한다.

SOCIMIs의 이러한 재정적 특권은 자본을 부동산으로 전환하는 것을 용이하게 했다. 하지만, 스페인 임대 부문을 자본 축적 가능성이 높은 유동 자산으로 전환하는데는 충분하지 않았다(Javier Gil and Miguel, 2021). 자본은 공간적 고정성에서 벗어날 출구가 필요했는데, 2012년의 SOCIMIs 관련 법 개정 이후 사실상 스페인이 임대 부문을 통해 자본이 더 빠르게 순환할 수 있도록 진입 장벽을 낮춤으로써 더 높은 수익 기회를 얻을 수 있게 만들었다. 스페인 리츠를 통해 부동산 시장은 다시 한번 주요 투기 수단이 되고 금융화의 주기를 다시 활성화하게 됐다. 가장 대표적인 예로 2013년에 Blackstone과 마드리드의 시립주택 및 토지공사(EMVS)에서 임대 아파트 1,860채를 1억 2,850만 유로에 구입한 사례를 들 수 있다(Vives-Miró and Rullán, 2014). 유럽공공부동산협회의 연례 보고서에 따르면 2019년 스페인은 영국(55개회사)와 프랑스(30개)를 제치고 주택 임대를 전문으로 하는 유형의 회사가 가장 많은 유럽 국가이다(EPRA 2019).

[표 4-2] 자본금 규모에 따른 SOCIMIs 상장 회사 분류

대규모 SOCIMIs(10억유로 이상)	2021년 기준 시가총액(€)
Merlin Properties	4,319,080
Colonial	4,285,940
General de Galerias Comerciales	3,640,000
Gmp Property	1,090,080
중형 SOCIMIs(2억~9억 9,900만 유로)	2021년 기준 시가총액(€)
Testa Residencial Socimi S.A.	839,910
Zambal Spain	807,500
VIVENIO RESIDENCIAL SOCIMI	706,640
Castellana Properties SOCIMI S.A.	496,050
Lar España Real Estate	469,710
St Croix Holding Immobilier	311,645
ATOM HOTELES SOCIMI S.A.	295,440
Albirana Properties U	270,220
Arima Real Estate SOCIMI S.A.	264,390
Trivium Real Estate Soicimi S.A.	244,000
Millenium Hotels Real Estate S.L.	207,480
소형 SOCIMIs(5천만~1억 9,900만 유로)	2021년 기준 시가총액(€)
Olimpo Real Estate	182,920
URO SOCIMI Property Holdings S.A.	169,150
La Finca Global Assets SOCIMI S.A.	158,070
Inversiones Doalca	156,810
Euro Cervantes Socimi S.A.	155,000
Tempore Properties	153,930
Meridia Real Estate III	147,260
Torimbria Socimi S.A.	141,280
Fidere Patrimonio	141,040
ISC Fresh Water Investment S.A.	137,940
Adriano Care	121,200
AM Locales Property	109,610
Serrano 61	106,000
Trajano Iberia	105,250
EURIPO-BLKSTONE	97,000
Elix Vintage Residencial Socimi S.A.	96,790
Grupo Ortiz Properties	96,520
Entrecampos Cuatro	95,670
Vitruvio Real Estate	93,480
MANSFIELD INVEST SOCIMI, S.A.	93,480
Veracruz Properties Socimi	84,680
Azaria Rental Socimi	84,160

Tander Inversiones	79,540
Elaia Investment Spain	79,040
ALL Iron RE I Socimi	65,180
Optimum RE Spain	65,000
HISPANOTELS INVERSIONES SOCIMI S.A.	64,250
ARRIENDA RENTAL PROPERTIES SOCIMI	58,520
REAL ESTATE SOCIMI	58,000
Optimum III Value-Added Residential	52,670
AP67 Socimi S.A.	50,110
마이크로 SOCIMIs	2021년 기준 시가총액(€)
Inbest Prime IV Inmuebles Socimi SA	49,730
HOME CAPITAL RENTALS SOCIMI S.A.	48,920
Quonia Socimi S.A.	48,590
Almagro Capital SOCIMI S.A.	47,940
Inbest Prime I Inmuebles Socimi SA	44,960
Mercal Inmuebles SOCIMI SA	39,920
Vbare Iberian Properties SOCIMI SA	38,980
Urban View Development Spain Socimi SA	38,220
Inmofam 99 Socimi SA	36,840
JABA I Inversiones Inmobiliarias SOCIMI SA	36,690
Barcino Property Socimi SA	34,710
Galil Capital RE Spain Socimi SA	32,590
Prevision Sanitaria Nacional Gestion Socimi SA	31,860
P3 Spain Logistic Parks Socimi SA	29,950
Mistral Patrimonio Inmobiliario Socimi SA	29,530
Persepolis Investments 1 Socimi SA	28,470
Mistral Iberia Real Estate SA	23,900
Inbest Prime II Inmuebles Socimi SA	23,650
Inbest Prime III Inmuebles Socimi SA	23,650
Numulae Gestion de Servicios Socimi SA	22,810
PARK ROSE	21,500
Advero Properties SOCIMI S.A.	21,230
Desarrollos Ermita Del Santo SOCIMI SA	21,200
Student Properties Spain Socimi SA	16,500
Gore Spain Holdings SOCIMI SAU	16,490
GREENOAK SPAIN HOLDINGS SOCIMI II S.A.	15,300
Tarjar Xairo Socimi SA	12,570
Excem Capital Partners Sociedad de Inversion Residencial SL	11,490
Quid Pro Quo Alquiler Seguro Socimi SA	10,710
Corpfin Capital Prime Retail II Socimi SA	10,690
GAVARI PROPERTIES SOCIMI S.A.	10,090
Nextpoint Capital Socimi SA	9,970
Corpfin Capital Prime Retail III Socimi SA	7,370

자료: BME Growth & JLL(2021) 내용을 바탕으로 연구자가 작성

SOCIMIs의 새로운 규제 완화로 부동산 투기를 위한 이상적인 환경이 조성됐지만, 부동산이 재평가된 이후에도 기존의 도시임대법은 여전히 빠른 투자 해체에 걸림돌이 된 부분들이 있다. 이에 스페인 정부는 임대 부문에 대한 투자를 늘리고 주택 임대 시장을 좀 더 유연하게 하기 위해 2013년에 도시임대법을 개정했다.

도시임대법 개정의 가장 큰 특징은 다음과 같다:

① 최소 임대 계약 기간을 3년으로 변경했다. 이는 SOCIMIs가 2012년에 개정될 당시 소유권 유지 기간을 3년으로 설정한 조항과 기존의 도시 임대법의 최소 임대 계약이 5년이라는 조항이 서로 충돌하게 됨에 따라 도시 임대법의 최소 임대계약 역시 3년으로 줄였다(RDL 4/2013). 2013년 도시임대법 개정에서 소유권 유지 기간을 단축한 것은 글로벌 벌처 펀드에게는 결정적으로 작용하게 됐다(Javier Gil and Miguel, 2021). 즉, 글로벌 벌처 펀드의 사업은 임대 주택 부문에 있지만 사실상 임차인과 협의 없이 평소처럼 저렴하게 구매한 후 비싸게 판매해서 더 높은 차익을 챙길 수 있게 된 것이다. 그 피해는 세입자들에게 되거라는 결과로 고스란히 넘어가게 됐다. 이러한 2013년 도시임대법 개정으로 스페인의 세입자들의 주거권은 더욱 금융 지주의 이익에 종속됐다.

② 임대료 인상 시, 소비자 물가지수(IPC)의 변화를 반영한다는 기존의 조항을 삭제했다(RDL 4/2013). 개정된 법률에서는 3년 계약 기간 내 임대료 인상이 임대 계약서에 명시돼 있는 경우 당사자들과 합의할 수 있도록 하였다. 1994년의 규정의 경우 5년 계약 기간 동안 임대료 인상을 명확하게 제한한 반면, 2013년 개정에서는 협상력에 따라 임대료 결정이 완전히 자유화 된 것이나 다름없었다. 이는 자산을 매각하기 전 임대 시장 가격 상승에 더 압력을 가할 수 있게 된 것을 의미하기도 했다(Javier Gil & Miguel, 2021).

지금까지 살펴본 내용에 따르면, 글로벌 금융위기 직후 스페인이 SAREB을 설립함으로써 주택 부실채권을 저렴하게 정리하고, 스페인식

리츠인 SOCIMIs의 도입 및 도시임대법 개정 등의 규제 완화 작업 과정을 거치면서 글로벌 펀드회사가 수월하게 부동산 부실채권을 다량으로 축적할 수 있는 기반을 만들었다. 이러한 과정은 국가적인 차원에서 임대 사업을 보다 전문적으로 만들거나 공급을 풍부하게 하는 것과는 전혀 관련 관련이 없었다. 오히려 글로벌 사모펀드가 국제 시장에서 펀드 간 거래를 촉진하고 가능한 빨리 높은 수익을 낼 수 있게 기반을 다지는 역할을 하게 됐다.

2. 글로벌 사모펀드의 부실채권 축적과 임대료 인상

지금까지 살펴본 바와 같이 글로벌 금융위기 이후 스페인의 주택금융화 및 주택 정책 규제 완화에 따라, 2013년에는 마드리드 지역의 임대 사회주택 재고 중 약 5,000채가 국제 사모펀드 회사인 Blackstone과 Goldman Sachs에 시장 가격보다 낮은 가격으로 매각됐다(Javier Gil and Miguel, 2021). 마드리드의 주택 및 토지시립회사(Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, 이하 EMVS)가 Blackstone (Fidere 산하)을 상대로 임대 아파트 1,860채를 1억 2,850만 유로에 매각한 것은 결코 투명하지 않은 과정이었고 따라서 수많은 법적 절차에 직면했다(Vives-Miró y Rullán, 2014).

이러한 사회 주택의 민영화는 Fidere라는 스페인 리츠로 브랜드화 해 Blackstone의 부동산 투자를 개시한 것을 의미했으며, 이는 나중에 REITs Fidere Patrimonio SOCIMI SAU로 국립 증권 거래소에 상장되었다(Orozco Ramos et al., 2020). Fidere의 부동산 포트폴리오는 2013년 민영화로 인해 처음에 사회 주택 단위로 구성되었으며 그 동안 약 6,500개의 주택을 축적해 왔으며 그 중 96%는 마드리드 대도시 지역에 위치해 있다(Orozco Ramos et al., 2020).

이와 유사한 과정으로, 마드리드 주택연구소(Instituto de la Vivienda de Madrid, 이하 IVIMA)에서 스페인의 자회사인 Azora SOCIMI 산하의 Goldman Sachs로 2,935채의 사회 주택을 추가로 매각하기도 했다(Orozco Ramos et al., 2020). IVIMA가 사회주택을 매각할 때 시장 가격 미만이었기도 했고, 법에 의거하지 않은 것으로 판단되는 사항들로 사법 재판을 촉발시키기도 했다.

두 글로벌 펀드의 경우, 시장 가격보다도 훨씬 낮은 가격으로 사회주택을 대량으로 매입했기 때문에 재판매를 하는 것에 전혀 위험이 따르지 않았다. 오히려 이들은 앞서 설명한 일련의 규제완화 제도를 적극 활용해 임대료를 먼저 올리고 세입자를 퇴거시킴으로써 단기간에 더 높은 가

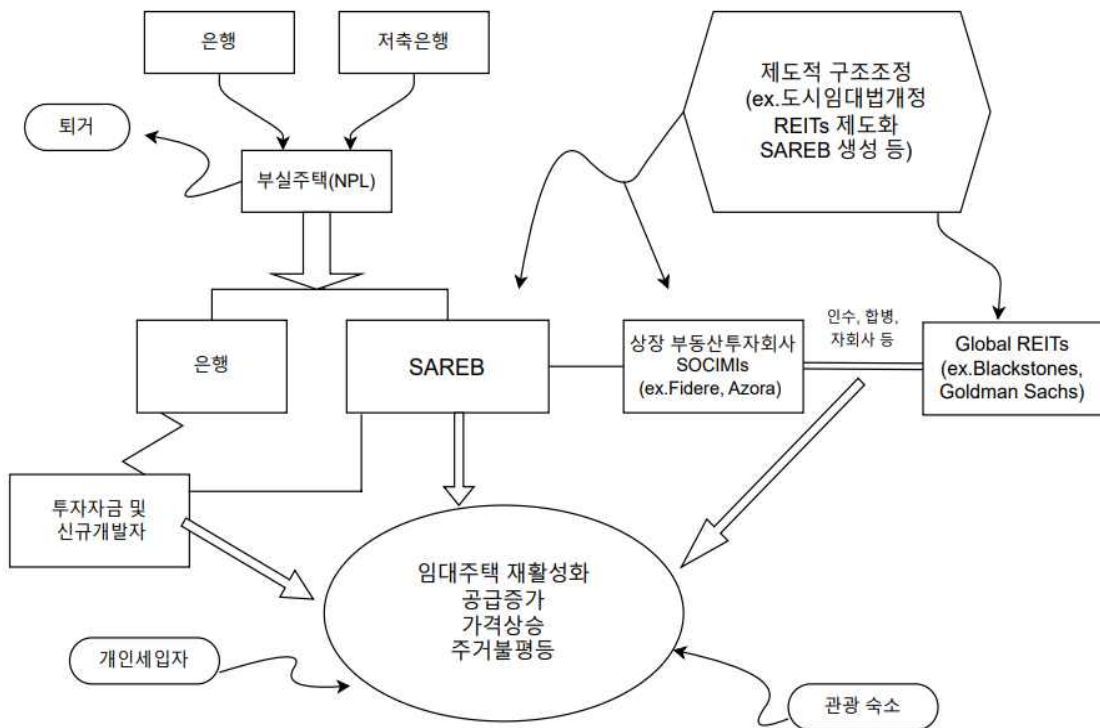
격에 팔 수 있었다(Javier Gil and Miguel, 2021). 실제로 Blackstone이 사회주택을 매입한지 4년 후, 그들의 포트폴리오의 가치가 227% 증가했다고 발표했으며 Goldman Sachs와 Azora SOCIMI는 그 직후 몇 년 동안 주택을 매각하여 약 300%의 이익을 얻기도 했다(Caballero, 2019).

Orozco Ramos et al.(2020)의 연구에 따르면, Blackstone은 2014년에 마드리드와 바르셀로나의 대도시 지역에 초점을 두고 SAREB으로부터 다양한 부동산 포트폴리오(1,200개의 차고 및 보관 시설(4,370만 유로)과 함께 620개의 사회주택으로 구성된 Dorian 포트폴리오)를 인수했다. 2014년 말에는 주로 마드리드에 위치한 29개의 부동산 개발과 건설 준비가 된 토지를 바탕으로 2억 3,700만 유로 상당의 39개의 부실주택(NPL)으로 구성된 Aneto 포트폴리오를 구입하기도 했다(Orozco Ramos et al, 2020). 또한 Blackstone은 마드리드에 있는 4개의 사무실 건물이 있는 FAB Corona SOCIMI에 약 8,130만 유로를 지불하기도 했다(Orozco Ramos et al, 2020).

Blackstone은 지속적으로 다양한 부동산 포트폴리오를 사들이는데, 2014년과 2015년 사이에는 Bankia에서 사회보호 주택을 3천만 유로로 구매 및 부채가 많았던 세 개의 카탈루냐 저축은행에서 합병된 Catalunya Banc로부터 부실주택(NPL) 포트폴리오를 약 40% 할인된 가격으로 매입하기도 했다(Orozco Ramos et al, 2020). 뿐만 아니라, Catalunya Banc에 속한 부실주택 관리를 담당하는 서비스 제공자인 Anticipa Real Estate를 산하에 두고 부실주택 포트폴리오를 합병하여 총 가치가 약 30억 유로에 이르는 여러 법인으로부터 지속적으로 부실주택을 축적해 왔다(Orozco Ramos et al, 2020).

Fidere Blackstone은 Anticipa Real Estate에서 관리하는 3개의 다른 리츠를 만들었다. REITs Albirana Properties, Pegarena 및 Tourmalet는 10,000채 이상의 임대 주택을 보유하고 있다(Orozco Ramos et al, 2020). 이외에도 2017년 중반 파산 위기에 처한 Banco Popular를 스페인 최대 은행인 Banco Santander가 긴급 인수하면서 Blackstone은 Banco

Popular의 부동산 포트폴리오 중 51%의 지분 매입을 할 수 있게 됐다 (Orozco Ramos et al, 2020). 여기에는 주택, 상업용 건물, 토지 등 총 가치 300억 유로의 모기지가 포함돼 있는데, 특히 약 8억 유로 상당의 호텔이 포함되어 Blacstone은 이후 호텔 부문으로까지 진출했다. 이를 계기로 Blacstone의 자회사가 관리하는 Halley Holdco가 Banco Sabadell로부터 호텔 관리 플랫폼인 HI Partners를 인수하고, 2018년에는 자회사 Alzette가 REIT Hispania의 90.55%의 자산에 대한 인수를 완료한다 (Orozco Ramos et al, 2020). 일련의 거래들을 통해 Blackstone은 마드리드와 지중해 연안에 있는 호텔 사업을 비롯해 사무실 공간까지 진출했다.



[그림 4-3] 글로벌 금융위기 이후 스페인 주택금융화 관계도

Blackstone은 2018년까지 여러 인수를 통해 투자 전략을 더욱 다양화했다. 그 중에는 Lar España의 물류 및 산업용 창고와 토지 구입, 온라인 게임 및 카지노 등을 운영하는 Cirsa 인수, Testa Residencial의 지분 50.1% 매입 등이 추가로 이루어지면서, 스페인 부동산에 대한 Blackstone의 전 세계 투자 중 5분의 1을 차지하게 됐다(Orozco Ramos et al, 2020). [그림 4-3]은 지금까지 스페인이 글로벌 금융위기 이후 유동성 있는 세계화된 자산으로의 주택 구조조정과 많은 주택 부실채권이 글로벌 투자 펀드로 이전되는 관계를 연구자가 도식화한 것이다.

이렇게 2012년 이후의 개혁과 민영화 등의 제도적 조치로 국제 주식형 펀드가 스페인 은행으로부터 주택 및 부실주택을 대규모로 인수함에 따라 1997년-2007년만큼은 아니지만 스페인은 또 다른 부동산 붐을 겪게 된다. 2013년에서 2019년 사이에 주택에 대한 투자가 48.6% 증가했고 건설도 다시 상승세를 기록하여 완성된 주택(65.5%)과 무엇보다 착공주택(212.3%)이 증가했다(Ricardo Méndez, 2021). 이와 같은 상황은 스페인 주택 공급 동향과 평균 주택 가격을 그래프화 시킨 [그림 3-2]에서 확인할 수 있다. 주택 판매는 거의 89%까지 치솟았지만 이것은 실제로 대부분 모기지 불이행으로 인해 퇴거된 결과이며, SAREB의 손에 넘어갔거나 이후 시장 재진입을 위해 기관 투자자가 인수한 결과였다(Ricardo Méndez, 2021).

가장 중요한 변화는 임대 주택으로 주택 및 토지관측소(Observatorio de Vivienda y Suelo, 2019)의 보고서에 따르면 2013년에서 2019년 사이에 생성된 SOCIMIs의 약 절반이 주택 임대에 집중하고 있는데, 주로 대도시 지역과 관광도시인 마드리드와 바르셀로나에서 이러한 현상이 관찰된다. 상장 투자 회사의 약 절반이 마드리드와 바르셀로나에 있는 35,000채의 주택 포트폴리오를 갖고 있다(OVS, 2019). Ricardo Méndez(2021)의 연구에 의하면 2013년-2018년 사이에 마드리드에서 임대료 미납으로 인해 17,446건의 퇴거가 있었다. 이러한 임대료 인상과 퇴거의 관계에 대해서 Yrigoy(2021)의 사례 연구를 참고 하면 인과관계에 대해 좀 더 이

해할 수 있다. 그의 연구에서는 마드리드 지방정부와 Tres Cantos 시의 회가 부동산 개발업체 FCC와 개발한 사회주택을 2013년에 Blackstone의 자회사였던 Fidere에 매각한 사례를 다루고 있다. 이 사회주택은 2007년에 1,000채가 4,000명의 35세 미만 청년에게 임대됐고, 7년 후에 주택을 구매할 수 있는 옵션을 제공한 바 있다(Yrigoy, 2021). 그러나 2013년 Fidere에 매각된 사회주택은 계약 종료 후 임대 가격을 인상하거나 주택을 판매하고자 하였고, Fidere는 월 임대료를 560유로에서 800유로까지 인상하거나, 72,000유로에 구입한 주택을 180,000유로에 파는 옵션을 제시하기도 했다(Yrigoy, 2021).

위와 같은 과정에서 세입자가 이러한 요구를 받아들이지 않을 경우에는 자연스럽게 계약이 종료된다. Gabarré(2019)에 따르면, Blackstone, Lone Star, Oaktree Capital, Sankaty Starwool, Goldman Sachs 및 Cerberus와 같은 펀드회사가 주요 부동산 구매자로 국제 금융을 받은 은행이 이러한 펀드에 자산을 대폭 할인된 가격으로 매각했다. 2018년에만 Blackstone, Cerberus, Lone Star는 스페인 은행과 단 6건의 거래에서 40만 채 이상의 주택을 인수하기도 했다(Gabarré, 2019). 특히 Blackstone 펀드와 마드리드의 SOCIMIs의 존재에 대해 최근 몇 년간 강력한 가격 상승을 기록한 일부 주변 지역에 많은 임대 주택 공급이 집중되어 있음을 확인함으로써 글로벌 투자펀드가 임대가격 상승과 퇴거에 상당한 영향력이 있음을 추론할 수 있다(Ricardo Méndez, 2021).

제 3 절 소결

지금까지 글로벌 금융위기 이후 스페인이 주택을 사유화 및 시장화 하고 규제를 완화하는 전략을 통해 부동산 개발업자, 은행 및 글로벌 사모펀드로 대표되는 투자회사들의 이익을 어떻게 지원하고 있었는지, 그리고 주택을 필요로 하는 사람들의 재산을 몰수하기 위해 어떤 제도를 도입했는지 살펴보았다. 스페인의 주택 구조조정은 공공 재산을 기업으로 이전 했을 뿐만 아니라 더 많은 외국인 투자를 유치하기 위해 스페인 리츠인 SOCIMIs를 도입하고 도시임대법을 개정하는 등 일관성 있는 규제 완화로 이루어졌다.

[표 4-3] 글로벌 사모펀드의 스페인 주택시장 개입 전략과 결과

	Bankia 신설	SAREB설립	리츠 도입	도시임대법 개정
년도	2010	2012	2009, 2012	2013
정책/법		RDL 24/2012 RDL 1559/2012	RDL 11/2009 RDL 16/2012	RDL 4/2013
주요내용	- 7개의 저축은행 합병 후 Bankia 신설함	- 주택부실채권, 토지, 회수된 주택 및 기타 자산을 흡수하여 추후 부동산 시장에 돌려놓음	- 부동산 취득 후 다시 재판매 혹은 임대를 위해 설립된 투자회사	- 최소 임대계약 5년 -> 3년
	- 400억 유로가 넘는 자산 포트폴리오 보유함	- 보조 은행의 부실 대출은 자산 양도 가격이 63.1% 할인되어 SAREB으로 이전됨	- 법인세 0%	- 임대료 인상: 소비자불가지수(IPC)의 변화를 반영하는 조항(제18조) 삭제
	- 모기지예 가장 많이 노출됨	- 준공주택은 54.2%	- 배분 이익 100%	- 협상으로 조정
	- 2012년 224억 2,400만 유로의 규제 금융으로 구제됨	- 진행중인 개발 63.2%	- 최소소유기간 3년	
		- 토지 79.5%	- 최소 자본금 500만 유로	
주거위기 (결과)	임대료 인상	공공임대주택 부재	임대료 미납으로 인한 퇴거	실 거주용 주택 부족

출처: 연구자가 4장의 내용을 바탕으로 요약·작성함

1절에서는 2008년 글로벌 금융위기 직후 스페인에서 발생한 주거위기 현황에 대해 정리하였다. 모기지 채무 불이행 혹은 임대료 미지급으로 인한 주택 퇴거 건수가 증가했고 관련 수치를 정리했다. 상승하는 부실채권 금리는 은행권에 극심한 유동성 문제를 촉발시켰고 지역 저축은행은 무너졌다. 스페인은 배드뱅크인 SAREB을 설립하여 주택 부실채권 포트폴리오, 회수된 주택, 토지 및 기타 자산을 흡수하여 추후 부동산 시장에 되돌려 놓도록 설계되었다. 이것은 다국적 투자 펀드와 스페인 리츠인 SOCIMIs가 2012년부터 퇴거의 결과로 발생한 많은 부동산을 SAREB으로부터 저렴한 가격에 취득하고 그 중 상당 부분을 임대료에 할당하거나 더 높은 가격에 재판매 했다.

2절에서는 스페인이 침체된 부동산 시장의 재활성화를 위해서 단행한 몇 가지 정책들에 대한 내용을 다루었다. 첫 번째는 2009년 도입한 스페인 버전의 리츠인 SOCIMIs의 규제를 2012년에 완화함으로써, 본격적으로 다국적 투자자간의 거래를 용이하게 했다. 두 번째로는 2013년 도시임대법의 최소 임대 계약 기간을 5년에서 3년으로 줄임으로써 벌처 펀드가 결정적으로 스페인 임대 부문에 대한 투자를 늘릴 수 있도록 장벽을 허물었다. 마지막으로 글로벌 사모펀드 회사들이 리츠를 통해 사회주택 용도의 부실채권들을 비롯해 다량의 부동산을 어떻게 대량으로 축적해왔는지 살펴보았다.

이와 같은 과정은 지리적 공간을 매개로 글로벌 주택금융화와 자산화 시스템의 작동을 여실히 보여준다. 글로벌 금융위기 이후, 주택 가격의 하락, 모기지 보유자의 채무 불이행, 은행 파산에 대한 구제 금융 신청 등의 상황을 해결하고자 스페인이 시행한 구조조정의 결과는 평가 절하된 다량의 부동산 자산을 다국적 투자자들이 시장 가격 기준으로 책정된 것보다 훨씬 낮은 비용으로 축적할 수 있게 만들었다. 이는 추후 임대가격을 인상시키거나 재 매각함으로써 더욱 큰 차익을 얻게 했다. 대표적으로 가장 초기에 시장에 진입한 Blackstone의 공격적인 부실채권매입 과정 및 확장의 단계를 살펴봄으로써 부채가 금융 체제로 수정되는 방식

과 경제적·사회적 불평등을 심화시키는 방식을 확인할 수 있었다. 이러한 방식으로 민영화된 사회주택은 임대 시장과 다국적 투자자를 연결하는 새로운 주택금융화의 역학관계를 드러낸다.

이러한 과정은 Costas Lapavitsas(2009, 2013)가 강조했듯이 금융기관들이 가계 대출을 늘려 소비자를 착취하는 ‘수탈을 통한 축적’, 즉 노동밖의 시공간에서 발생하는 모든 빼앗김이 이루어지는 체제로의 전환을 보여준다. 실 거주용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 주택 가격 및 임대료 인상 속에 퇴거라는 새로운 주거 위기 현상이 나타났다. 주거혜택의 실질적인 확대를 외치는 조직화된 주택 운동도 이러한 퇴거에 기반 한다. 주거권 운동가, 피해 입은 세입자들의 조직, 좌파정당이 주도한 각종 사법 소송으로 이어지기도 했지만 현재까지도 스페인에서는 퇴거가 계속되고 주거권이 외면 받고 있다.

다음 장에서는 스페인에서 발생하고 있는 새로운 주거위기 현상 속에서 비롯된 주택점유운동과 이러한 자율도시 전략으로 주택 정책의 변화를 달성하는 과정을 분석하겠다.

제 5 장

스페인 시민사회의 자유포시 대응전략 및 주거권법

본 장에서는 2007년 글로벌 금융위기 이후 주택금융화 정책으로 퇴거되거나 그러한 위기에 놓인 사람들이 강력한 사회운동으로 정치적 대리권을 획득하고 주택 정책의 변화를 달성하는 과정을 분석한다. 스페인 전 지역에서 일어난 PAH의 주거권을 위한 운동은 사람들의 주택에 대한 권리를 얻기 위한 투쟁일 뿐만 아니라 도시를 되찾고 아래로부터의 효과적인 형태의 복지를 쟁취하기 위한 도전이다. 스페인의 사례는 주거권보다 재산권을 우선시하는 자본주의 담론에 도전할 수 있는 자유포시 점유운동의 대표적인 사례로서의 가능성을 시사한다.

이러한 과정을 이해하기 위해, 1절에서는 스페인 전 지역에 걸쳐 무단 주택 점유 운동(Squatting) 방식의 집단적 사회 운동이 일어났을 때, 바르셀로나 지역의 PAH 운동은 어떻게 다른 변화를 주도할 수 있었는지 살펴보겠다. 2절에서는 이러한 사회 운동의 결과로 스페인 각료회의 상원 본회의에서 2023년 4월 24일 최종 승인된 주거권법의 내용을 분석한다.

제 1 절 주거권 회복을 위한 주택점유운동

[표 3-1]에 따르면 스페인에서는 2018년에서 2021년 사이에 320,478건의 주택이 완공됐으며, 411,553건의 주택이 착공됐다. 이는 2008년에 시작된 금융위기 단계를 제외하면 사실상 1990년 이후 최저 수준이다. 마찬가지로 [그림 3-2]에서 볼 수 있듯이, 아파트 가격은 2013년 이후 9년 동안 지속적으로 상승해왔고, 2021년에는 2007년의 최고치만큼은 아니지만 주택 판매가 89%까지 치솟았다. 물론 앞서 설명했듯이, 이러한 높은 주택 판매율은 대부분 글로벌 금융위기 이후 다량의 미분양 가구 및 모기지 불이행으로 SAREB의 손에 넘어가 글로벌 기관투자자가 인수한

결과이다(Ricardo Méndez, 2021).

스페인 은 2014년부터 경제가 다시 활성화되긴 했지만 사실상 주거를 할 수 있는 주택 재고는 5분의 1로 줄었다(Ricardo Méndez, 2021). 팬데믹 이후 주택 수요가 급증했지만 공급은 비슷한 속도로 증가하지 않고 오히려 우크라이나 위기로 인한 건축자재 가격 상승의 영향으로 주택 건설 자체가 둔화되기까지 했다²⁰⁾. 다시 말하면, 스페인은 위기 이전에 축적된 다량의 주택 부실채권의 압류, 부채 탕감에 대한 적절한 구제책의 부재, 글로벌 사모펀드의 주택 부실 채권의 투기적 구매와 높은 임대료 인상 속에 많은 이들이 이 같은 현실을 감당하지 못하고 거리로 내몰리는 것([그림 4-1] 참고)이 최근의 현실이다.

Yrigoy(2021)의 스페인 사례 연구에서, Blackstone의 자회사였던 스페인 리츠 Fidere에서 매각한 사회주택의 월 임대료를 560유로에서 800유로까지 인상하거나, 72,000유로에 구입한 주택을 180,000유로에 판매하려는 정황만 보아도 퇴거인들이 처한 상황을 짐작할 수 있다. 더욱이 퇴거 전에 임시로 묵을 수 있는 공간이 부족하고, 사회주택 부문에서 유럽 최하위에 있다는 점을 고려하면 공공 주택 재고 역시 불안정한 상황이다(BOCG-14-A-89-1).

이와 같은 심각한 주거위기 상황 속에 ‘모기지에 영향을 받은 사람들을 위한 플랫폼(Plataforma de afectados por la hipoteca, 이하 PAH)은 수천 명의 사람들을 동원했다. 금융 위기 이후 모기지 피해를 입고 퇴거된 사람들을 중심으로 2009년부터 바르셀로나에서 시작돼 전국으로 퍼진 사회운동 조직이다(Colau and Alemany, 2012). 2011년 금융-부동산 위기 및 정치적 부패와 같은 맥락에서 국민주권을 회복하고자 하는 시위가 마드리드를 비롯해 스페인 50개 도시에서 시위가 일어났고, 불과 5개월 후 전 세계 82개국 950개 이상의 도시에서 시위가 일어났다(Castells, 2012; Álvarez de Andrés and Smith, 2019). 이를 계기로, 바르셀로나에 구제 금융을 받은 은행이 소유한 빈 건물을 PAH가 무단 점거 하는

20) <https://www.buisinessinsider.es>

“Obra Social 캠페인”이 시작됐다(Martínez and Wissink, 2023).

PAH는 처음부터 주택무단점유(Squatting)를 할 의도는 없었다. “퇴거 중지(Stop Eviction)” 캠페인을 통해 부실주택 소유자의 퇴거를 방지하려고 했다. 압류 절차를 연기 혹은 취소하기 위해 은행과 협상을 하거나 압류 방지를 위해 최후의 수단으로 봉쇄를 했으나, 그 결과가 만족스럽지 않아 결국 공실을 점유하는 형태로 나타나게 된 것이다(Martínez and Wissink, 2023). 이들은 세 가지 목표를 추구 한다:

“① 압류로부터 금융 기관의 손에 넘어간 공실의 사회적 기능을 회복할 것 ② 퇴거 압력이 가해지는 동안 가족이 거리에 남겨지지 않도록 보장하는 것, ③ 유럽과 다른 국제 협약에서 비준된 주택에 대한 권리를 보장하기 위해 공공 기관이 필요한 조치를 채택할 것” (Álvarez de Andrés and Smith, 2019).

이러한 운동의 성과로 당시 2,500명 이상이 재 입주를 할 수 있었고 2,000건 이상의 퇴거가 중지되었다(Colau and Alemany, 2012). 사회적 동원과 금융기관에 대한 압력의 결과로 1,000개의 사회적 임대료와 “Daciones en Pago”와 같은 구제책을 협상할 수 있었다(Álvarez de Andrés and Smith, 2019). PAH는 현실을 변화시킬 수 있는 정치적 주체가 되는 것을 확인했으나 이에 안주하지 않고 지자체 의회에 주택법에 관한 제안을 함으로써 주택법 승인을 위한 투쟁을 멈추지 않았다.

또한 PAH는 유럽사법재판소(TEU)에 항소하여 주택 위기에 대한 스페인 정부의 대응에 이의를 제기했고 유럽사법재판소에서는 스페인 모기지법이 EU 규칙을 위반한다고 판결했다(Nuijten and de Vries, 2021). 사실상 PAH는 사유재산 자체를 거부하는 것이 아닌 스페인 중앙 정부가 공적 자금으로 구제한 은행 소유의 공실들은 공공 자산이 되었으므로, 퇴거당한 사람들이 점유할 권리가 있다고 주장하고 있다. 즉, 사적 소유 자체를 거부하는 것이 아닌 공공 자산을 재분배하는 “상향식 사회 정책”으로 프레임화 하고 있다 (Martínez and Wissink, 2023).

이와 같은 기조는 PAH 설립 멤버 중 한 명인 아다 콜라우(Ada Colau)가 바르셀로나 엔 코무(Barcelona en comú)라는 지역 정당을 이끌고 2015년 카탈루냐 시장에 당선된 것으로 전환점을 맞이했다²¹⁾. 그녀는 2019년에 재당선되어 현재 임기 중이다. 2014년 PAH가 창설한 포데모스(PODEMOS)라는 시민 위원회 역시 불과 2년만인 2016년에 하원의원 71석을 확보하고 국가에서 세 번째 정치 세력으로 부상하게 된다(Álvarez de Andrés and Smith, 2019). 스페인의 두 주요 정당이었던 PP와 PSOE의 독점을 깨뜨림으로써, 주택 정책 개선과 관련하여 PAH의 주요 요구 사항을 반영하기 위한 소통 창구가 마련된 셈이다. 실제로 PAH와 바르셀로나 지자체 사이에는 정기적인 의사소통 채널이 있으며 다양한 자문위원회에 활동가들이 참여함으로써 제도화에 역할을 다하고 있다(Martínez and Wissink, 2023).

지방 정부는 무단점유자들이 쉽게 접근하기 힘든 저축과 개인 대출을 포함하는 주택 협동조합을 설립하도록 권장하기도 했다(Martínez and Wissink, 2023). 주로 사회주택 공급을 가능한 많이 확보하려고 했고, 무단 점유자들이 그 정책 설립에 중요한 역할을 차지했다. 그들이 주장하는 바는 주로 ‘주거권 보장, 대체 주택 없이 강제 퇴거 금지, ‘Daciones en Pago’, 공공임대주택 확장, 그리고 안정적이고 저렴한 임대료를 위한 도시임대법 개정’ 등이다(Colau and Alemany, 2012).

결과적으로, 바르셀로나는 2015년 지자체가 집권하기 전에 마드리드보다 사회주택이 적었으나, 마드리드와 비교할 때 시의 자체적인 주택 정책으로 상당한 변화를 가져왔다(Blanco et al., 2020). 바르셀로나는 2019년 이전에는 사회 주택으로 사용하기 위해 약 700가구를 구입했다(Ajuntament de Barcelona 2019). 이전에 비어 있던 250가구의 공실을 저렴한 사회 임대 주택으로 전환하거나 721가구의 사회주택을 건설하기도 했다(Ajuntament de Barcelona 2019). 계속되는 퇴거에도 바르셀로나에서는 무단점유자와 시의회 사이에 적절한 해결책을 위한 협상이 자주

21) <https://pahbarcelona.org>

있었는데 은행, 개발업자, 개인 소유주들이 협상에 많이 참여했다 (Martínez and Wissink, 2023).

바르셀로나 지자체의 2015-2019년 보고서에는 도시의 주거위기와 관련하여 프로그램 및 지자체 투자에 대한 완전한 평가를 제공하고 있다. 여기에는 공공임대주택 공급 증가, 임대료 보조금, 관광숙박시설 통제, 주택 및 공실대책 등에 대해 논의한다. 관광이 중요한 바르셀로나에서는 단기 임대 및 호텔에 대한 제한을 주택 전략의 구성 요소 중 하나로 결합하기도 했다.

상향식 정치적 참여의 긍정적인 사례는 마드리드의 점유운동 플랫폼의 성과와 비교했을 때 상반된 결과를 보여주는데, 두 도시의 서로 다른 도시 정치·경제의 구조적인 배경에 대한 분석이 더 필요하다. 그 배경의 차이를 들여다보면, 마드리드의 정치 연합은 해당 도시가 국가 경제 및 세계화의 중심이며 국제 기업의 본사들을 유치하고 대부분의 글로벌 투자를 유치하는 곳이기 때문이다. 바르셀로나와 비교했을 때, 마드리드 자치정부는 대기업의 영향력을 훨씬 더 반영했고 대규모 도시 개발 승인을 지원했으며 관광 투자를 촉진한 측면이 있다(Martínez and Wissink, 2023).

이러한 스페인의 무단점유운동 사례는 앞서 이론적 배경에서 살펴봤던 자율도시운동의 전략 중 하나로, 전체 자본주의 체제에 도전할 수는 없지만 사유 재산문제, 주택문제 등 자본주의의 여러 측면의 위기에 대한 응답으로 보인다. 그런 의미에서 스페인의 무단점유운동 사례는 신자유주의 도시 문제에 대한 실천적 비판인 동시에 아래로부터의 자율적이고 수평적이며 직접적인 참여를 통해 시스템의 문제에 대해 개선하고자 하는 사람들에게 도움이 된다고 생각한다.

일부에서는 점유운동 그 자체가 자본주의에 대해 완전한 대안을 주지 않는다고 말한다. 무단점거운동이 전체 자본주의 체계모니에 도전할 수 있을 만큼 충분히 강력해지는 수준이 되려면 몇 가지 모순을 해결해야

하기 때문이라고 설명한다(Martínez, 2019). 그것은 무단 점유가 비판적 담론과 자율적 실천이라는 대안으로써의 수단인지, 아니면 일부 불법 거주자들이 그러하듯 주택 점거 자체가 목적인지에 대한 문제에 봉착하기 때문이다. 그러나 연구자는 스페인 바르셀로나의 PAH의 사례가 스페인의 다른 지역의 PAH 활동과 다른 점은 주거권을 되찾기 위한 좀 더 정치적인 접근 방식을 보여줬다는 점과, 일반적으로 매우 급진적으로 이루어지는 점유운동에 비해 지속적인 소통 채널을 만들었다는 점이 좀 더 다른 결과를 도출했다고 생각한다. 그 결과인 2023년 5월 25일에 최종 승인된 주거권법 프로젝트에 대해서 자세하게 살펴보겠다.

제 2 절 상향식 주거위기 대응의 결과: 주거권법

스페인 헌법 제 47조에서는 ‘품위 있고 적절한 주택을 향유할 권리를 인정하고 공권력에 권리 행사와 헌법상의 의무 준수에 있어 평등을 보장하는 필수 조건을 촉진할 의무를 부과’한다고 규정하고 있다. 스페인의 도시 의제에서 역시 주택에 특별한 관심을 기울이고 있고, 특히 2030 의제에서 선언된 지속 가능한 개발 목표와 일치한다(BOCG-14-A-89-1).

주택에 대한 권리에 대한 인정은 비단 헌법에서뿐만 아니라 국제 및 유럽 조약, 선언 및 협약 등에서 인정되는 보편적인 권리이다. 대표적으로 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, 1948) 제25조 1항과 유럽사회헌장(European Social Charter, 1961)을 들 수 있다. 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, 1948) 제25조 1항에서는 모든 사람이 자신과 가족을 위한 주택을 보장하는 적절한 생활수준에 대한 권리를 가진다고 규정하고 있다. 또한 유럽사회헌장(European Social Charter, 1961)에서는 충분한 품질의 주택에 대한 접근을 촉진하고 충분한 자원이 없는 사람들이 주택 가격을 감당할 수 있도록 하는 등 유럽 복지 시스템의 기능을 위한 필수 원칙과 권리 중 주택을 포함하고 있다.

이러한 국제적 및 국내적으로 주거에 대한 권리를 인정하는 것과는 달리 2007년 글로벌 금융위기 이후의 주택금융화 정책이 어떻게 사람들의 삶에 영향을 미쳤는지에 대한 정치적 책임은 국제사회와 초국가적 기구(ECB, IMF 등)뿐만 아니라 국가적 차원에도 있다(Garcia-Lamarca and Kaika, 2016; Gutiérrez and Vives-Miró, 2018; Rolink, 2018). 이에 대해 제도의 민주화 과정을 요구하고 주택에 대한 권리와 같은 헌법상의 권리가 효력을 발휘하도록 하는 지역 운동의 전개가 스페인 전역에서 동원됐다.

2023년 5월 25일 스페인 각료회의에서 일명 ‘주거권법 프로젝트(el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda)’라는 주거권에 관한 법

안을 최종 승인했다. 이 법안 초안에서는 스페인 영토 전체에 대해 주택과 관련된 권리 행사 및 헌법상의 의무 이행에서 평등을 보장하는 기본 조건을 규정하는 것이 목적이라고 밝히고 있다(BOCG-14-A-89-1). 이는 사유 재산에 대한 권리의 사회적 기능 준수를 보장하기 위해 경제적 자산으로서의 지위를 넘어 사회적 재화로서의 주택 보호를 촉진하려는 의지가 담겨있다고 할 수 있다. 이에 따라 최종 법안의 첫 번째 조항은 거주 가능성, 거주 접근성, 에너지 효율성, 재생 에너지 사용 또는 기본 공급망에 대한 접근과 같은 측면을 모두 통합하여 스페인 헌법 47조에 포함된 적절한 주택의 개념을 강화하고 저렴한 조건의 주택에 대한 요구에 부응하고자 한다(BOCG-14-A-89-4).

[표 5-1]는 앞서 언급한 승인된 주거권법 내용 중 연구자가 중요하다고 생각되는 부분을 발췌해서 정리한 표이다. 제7조에서 제11조까지는 주택 소유와 관련된 권리와 의무에 대한 법적 법령을 정의하여 주택의 사회적 기능을 제한한다. 일반적인 성격의 권리와 의무, 그리고 무엇보다도 적절한 유지를 의무화하는 사회적 기능에 의해 구분되는 주택 소유와 관련된 권리와 의무 법령을 설정하고 있다.

먼저 가장 중요한 공공임대주택의 추진은 제27조에서 제29조, 및 제16조에서 다루고 있다. 공공임대주택 단지를 규제함으로써 투기에 대한 분양 행위를 피하고자 한다. 특히 보조금을 받는 주택의 분류를 정하고 항상 최소 30년의 기간을 보장하도록 한다. 일부 기본 조건은 적격 예비 토지(suelo calificado de reserva)에서 추진되는 보조금을 받는 주택의 영구적인 공공 보호를 주 차원에서 정의하고 설정한다. 또한 보조금을 받는 주택용 예비 토지 내에서 임대 주택 비율을 최소 50%로 하고, 보조금을 받는 주택용 예비 토지 비율을 개발 가능 토지에서 40%로, 비도시 통합 토지에서 20%로 증가시켰다(BOCG-14-A-89-4).

[표 5-1] 주거권법 주요 내용 요약

조항	내용 요약
제7조-제11조	주택 소유와 관련된 권리와 의무에 대한 법적 법령을 정의 및 주택의 사회적 기능을 제한.
제16조	<p>보조금을 받는 주택(La vivienda asequible incentivada)의 영구 자격제도의 적용: 최소 30년의 기간 보장.²²⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기본적으로 적격 예비 토지(suelo calificado de reserva)에서 촉진되는 보조금을 받는 주택의 영구적인 공공 보호 체제를 주 차원에서 설정함.
제18조	<p>부동산 과열지구(Zonas de mercado residencial tensionado) 설정 기준²³⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> - 개인 또는 가계 예산의 평균 모기지 또는 임대료에 기본 비용 및 지출을 더한 것이 평균 가계 소득의 30%를 초과할 때. - 부동산 과열지구 선언 5년 전 동안 주택의 구매 또는 임대 가격이 해당 자치구의 소비자물가지수(IPC) 누적 상승률보다 3% 포인트 이상 높을 때.
제26조	주택자문위원회(Consejo Asesor de vivienda) 설립 ²⁴⁾
제27조-제29조	공공임대주택(Los parques públicos de vivienda): 재고 양도 불가능 규제 수립
제30조	민사책임보험(Seguro de responsabilidad civil) ²⁵⁾ : 제3자에게 주택을 양도, 임대 혹은 양도할 권한이 있는 부동산 중개인은 직접 또는 집단적으로 계약할 수 있는 민사책임보험에 가입해야 하며 금액은 각 자치 커뮤니티에서 정함.
도시임대법 수정	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 부동산 과열지구 내 임대 주택: 현계약과 동일한 조건으로 최대 3년 동안 특별 연장 가능²⁶⁾. ✓ 부동산 과열지구 내 신규 임대: 이전 계약의 임대료로 설정됨. 특정한 경우(에너지 효율 등)에만 추가 인상 허용. ✓ 대주주 임대인: 기준가격 지수제도에 따른 적용 가격의 상한 초과 불가. ✓ 지역별 참조가격지수 시스템 도입: 지역 채권 기록, 부동산 등기부 및 기타 지방수준의 정보와 연결되어 임대 계약 데이터베이스 구축.

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 주택 임대 계약의 사회적 또는 경제적 취약성이 인정된 경우 특별 1년 연장 ✓ 2024년 12월 31일 이전까지 새로운 참조지수 도입하여 임대료의 불균등한 인상을 방지함(스페인통계청INE에서 수행)
개인소득세에 관한 법률 수정	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 새 계약을 체결할 때 부동산 과열지구의 임대료가 90% 하락하고 이전 계약의 임대료에서 최소 5% 하락함. ✓ 18~35세 청년 대상으로 부동산 과열지구 내 임대 70%
부동산 세금에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 정당한 사유 없이 비어 있는 주거용 부동산-최대 50%의 추가 요금을 2년 이상 지속적으로 적용. ✓ 공실이 3년 이상 지속되면 추가로 50%를 인상. ✓ 동일한 지자체 내, 두 개 이상의 부동산을 소유한 경우 추가 50% 적용. ✓ 총 최대 150%까지 적용 가능.
토지 및 도시 재생법 수정	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 보조금을 받는 주택에 대한 토지는 임대 주택에 대해 최소 50%의 비율로 설정됨. ✓ 보조금을 받는 주택에 대한 토지 보유 비율은 개발 가능한 토지에서 40%로 증가, 비도시 통합 토지에서 20% 증가함.
민사소송법 수정	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 퇴거 절차에서 취약한 상황 확인 ✓ 사법 기관과 사회 서비스 간의 신속한 의사소통 보장 ✓ 취약한 상황 식별 시 보호 범위 확장됨 ✓ 결정 시스템 정지 기간, 개인 2개월, 법인 3개월

자료: 주거권법(BOCG-14-A-89-4) 법령을 바탕으로 연구자가 작성

22) (Artículo 16-1-d): En el resto de supuestos, las viviendas protegidas estarán sometidas a un régimen de protección pública permanente con las salvedades que excepcionalmente pueda prever la normativa autonómica en caso de que exista causa justificada debidamente motivada para su descalificación o para el establecimiento de un plazo de calificación con la fijación del número de años de esta, que como mínimo deberá ser de 30 años.

23) (Artículo 18-3-a,b): a) Que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares.

b) Que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un

porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente.

24) (Artículo 26-1): Con la finalidad de asegurar la participación de los distintos agentes sociales en la elaboración y desarrollo de la política de vivienda, el Consejo Asesor de Vivienda será el órgano colegiado, de carácter técnico, asesor y consultivo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en materia de programación estatal de la política de vivienda. Este Consejo podrá estar integrado por representantes de los distintos Departamentos Ministeriales con competencias relacionadas con la vivienda, de asociaciones empresariales, de asociaciones y colegios profesionales, de entidades financieras, de asociaciones del tercer sector, de la economía social y de asociaciones representativas de intereses afectados por la Ley. También podrán formar parte del Consejo distintos profesionales expertos en materia de vivienda, así como del ámbito universitario y de la investigación.

25) (Artículo 30-4): Con la finalidad de garantizar la protección a los consumidores y usuarios, y en cumplimiento de lo previsto en la letra b) del artículo 3 de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, que faculta el establecimiento de determinados requisitos para el ejercicio de la actividad de intermediación inmobiliaria, los agentes inmobiliarios facultados para la transmisión, el arrendamiento y la cesión de las viviendas por cuenta ajena deberán suscribir un seguro de responsabilidad civil que podrán contratar directa o colectivamente, y cuya cuantía podrá ser fijada por cada comunidad autónoma. Asimismo, las comunidades autónomas podrán crear registros administrativos de agentes inmobiliarios de carácter voluntario en los que se establezca la exigencia del seguro de responsabilidad civil entre las condiciones de acceso al mismo.»

26) (Artículo 18-2-d): La vigencia de la declaración de un ámbito territorial como zona de mercado residencial tensionado será de tres años, pudiendo prorrogarse anualmente siguiendo el mismo procedimiento, cuando subsistan las circunstancias que motivaron tal declaración y previa justificación de las medidas y acciones públicas adoptadas para revertir o mejorar la situación desde la anterior declaración. Para la aplicación de las medidas contenidas en esta ley, con carácter trimestral el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana aprobará una resolución que recoja la relación de zonas de mercado residencial tensionado que hayan sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en este artículo.

임대료와 관련된 조항들은 제18조와 도시임대법의 수정 등에서 확인할 수 있다. 주택 공급이 불충분할 특별한 위험이 있는 지역에서 주택 문제에 대한 공공 조치 관할 당국이 수행할 수 있는 부동산 과열지구를 설정하도록 한다. 이를 통해 해당 지역에서 관찰된 불균형을 개선하는데 필요한 조치를 제안할 수 있다. 특히 다음 상황 중 하나의 발생으로 인한 경우를 기반으로 한다:

“i) 개인 또는 가계 예산의 평균 모기지 또는 임대료에 기본 비용 및 지출을 더한 것이 평균 가계 소득의 30%를 초과할 때; ii) 부동산 과열지구로 선언되기 전 5년 동안, 주택의 구매 또는 임대 가격이 해당 자치구의 소비자물가지수(IPC) 누적 상승률보다 3%포인트 이상 높을 때.”(BOCG-14-A-89-4)

부동산 과열지구 설정과 여기서 파생된 또 다른 조치로 도시임대법의 개정도 이루어졌다. 특히 임대 주택의 경우 임차인은 현재와 동일한 조건에 따라 계약 종료 시 연간 기준으로 최대 3년 동안 특별 연장을 할 수 있도록 설정하고 있다. 또한 새로운 세입자에게 임대한 주택에 대한 새로운 임대 계약에서 부동산 과열지구에서의 임대료는 일반적으로 이전 계약의 임대료로 설정되며, 에너지 효율 주택과 같은 특정 경우에만 추가 인상을 법률에서 정한 한도 안에서 제한하고 있다. 즉 이러한 가격 인상이 소유주가 대주주인 경우 부동산 과열지구에서 체결된 새 계약의 임대료는 참고가격지수(índices de precios de referencia) 시스템에 따라 해당 가격의 최대 한도로 제한되는 것이다. 또한 지역별 참조 가격 지수 시스템이 추가되어 자치주 및 지역 정보 시스템 간의 협업과 데이터 교환이 강화된다. 이는 현재 지역의 채권 기록, 부동산 등기부 및 지방 수준의 기타 정보 출처들과 연결되어 임대 계약 데이터베이스가 개발되도록 하고 있다.

퇴거에 대한 보호 조항도 주거권법 초안의 내용을 수정 보완했다. 퇴거 절차에서 취약한 상황을 확인하기 위해 관할 공공 기관으로 이전할 때, 이해 당사자의 동의 절차를 생략함으로써 취약한 상황 시 보호 범위

를 확장한다. 즉 사법 기관과 사회 서비스 간의 의사소통을 좀 더 효과적으로 보장함으로써, 취약한 상황에 처한 사람들에게 신속한 관심을 갖도록 개선했다. 또한 법무행정변호사는 취약성이 입증되면 자동정지 제도를 수립하지 않고, 특정 사안에 대한 가중·비례적 평가를 거쳐 개인에 대해 2개월의 정지 기간을 정한 후 판사의 결정에 따르도록 하였다.

또한 대주주와 공실에 대한 정의를 좀 더 새롭게 했다. 부동산 과열지구로 선언된 지역에 위치한 주거용 재산을 5채 이상 소유한 소유자는 “대주주”로 간주된다. 공실에 대해서는 지방자치단체가 2년 이상 비어 있는 주택에 부동산세(IBE)의 추가 요금을 적용할 수 있도록하고 이러한 상황에서 소유자가 최소 4채의 주택을 보유하고 있는 경우 “대주주”로 간주한다.

그 외에도 제26조에서 주택자문위원회(Housing Advisory Council)을 설립함으로써 주택 정책의 계획과 개발에 다양한 사회 주체의 참여를 보장하고자 한다. 해당 법률에 따라 주택, 기업협회, 전문협회, 대학, 금융 기관, 제3부문 협회 등 사회적·경제적 영향을 받는 이해관계를 대표하는 행위자들과 여러 부서의 장관 및 대표로 구성된다.

제27조에서 제29조는 공공임대주택(Los parques públicos de vivienda)의 기본 법적 체제에 대한 규정을 수립하고 있다(BOCG-14-A-89-4). 유럽 연합의 평균과 비교할 때 스페인에는 공공임대주택이 거의 존재하지 않는다(Álvarez de Andrés y Smith, 2019). 따라서 공공임대주택은 광범위한 사회 집단을 위해 적정 가격의 주택에 대한 접근을 보장하고 심각한 시장 불균형의 영향을 완화하는데 필수적이다. 교통, 이동성 및 도시 의체부(Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2022)의 추정에 따르면 스페인에는 공공임대주택을 고려할 때, 사회주택의 재고가 있음을 알 수 있다. 약 290,000가구 중 약 180,000가구는 지자체와 종속 기관이 소유하고 있다(Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2022). 이 290,000채의 사회주택 재고는 스페인에 거주하는 1,860만 가구의 1.6%에 겨우 적용되는

수준이다(Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2022). 이러한 맥락에서 해당 법률에서는 “사회적 목적을 위해 주택 관리에 전념하는 공공기관 또는 비영리 법인”(BOCG-14-A-89-1)이 아닌, 가령 유명한 별채 펀드와 같은 투기 단체에 사회 주택으로 지정된 공공 임대주택(혹은 공영주거단지 Parque público reservado a vivienda sociales)을 판매하는 것을 금지하고 있다. 제29조 제2항에서 제시하듯 “임대 제도, 사용 양도 또는 기타 법적 형태의 임시 점유 하에” 거주지 점유와 향유만을 고려한다(BOCG-14-A-89-1)

제30조의 4항은 새로운 조항으로써, 타인을 위하여 주택을 양도, 임대 혹은 양도할 수 있는 부동산 중개업자는 직접 또는 집단으로 계약할 수 있는 민사책임보험(Seguro de responsabilidad civil)에 가입하여야 한다. 그 금액은 자치단체에서 정한다.

스페인이 독재 권력으로부터 민주주의를 회복하고 45년의 시간이 흐르는 동안 주택에 접근할 수 있는 헌법적 권리를 규제하는 법이 없었다는 점에서 최근에 승인된 주거권법은 PAH의 주거권 회복을 위한 투쟁의 작은 결실로 보인다. 그러나 퇴거 방지 조항과 같은 법령의 수립에도 불구하고 최근 바르셀로나가 위치한 카탈루냐 지방에서는 다시 한 번 23%의 퇴거율을 기록했다²⁷⁾. “보이지 않는 퇴거(Desahucio invisible)”라는 말은 최근까지도 임대료 인상에 따른 임대료 미납 혹은 모기지로 하루아침에 퇴거되는 현상을 단적으로 보여주는 표현이다. 가령 방1개 혹은 방2개짜리 아파트에 700유로의 임대료를 내는 사람들이나 두 명의 월급에 1,000유로의 임대료와 3개의 방을 가진 평범한 사람들에게 일어나는 일이다. DESC Observatory(2021)의 연구에 따르면 카탈루냐 지역에서 2000년에서 2020년 사이에 임대 가격이 102% 증가한 반면 가족 소득은 34% 증가에 그쳤다.

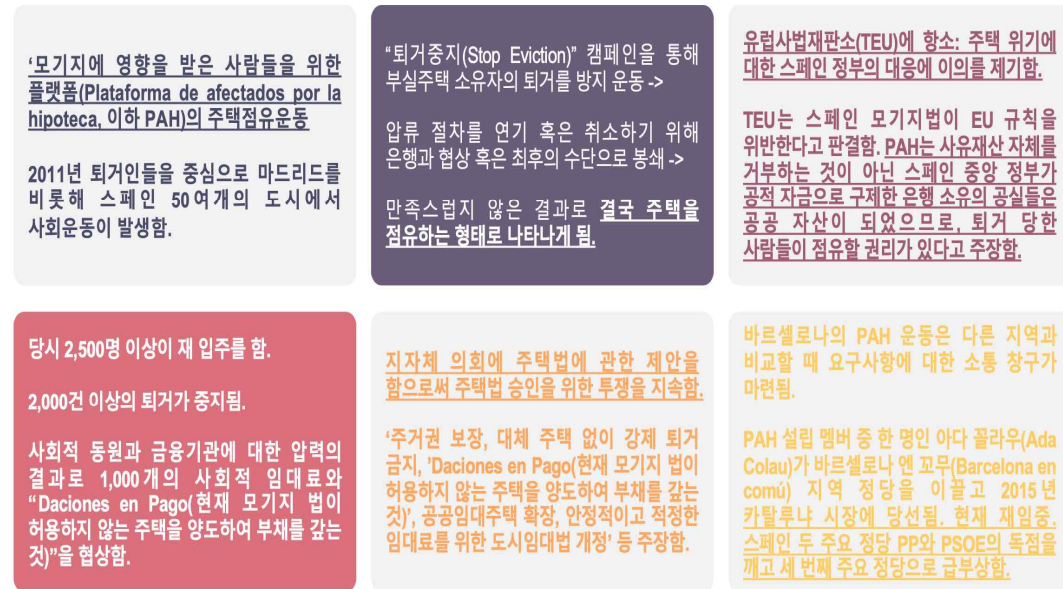
27)

<https://www.elsaltodiario.com/vivienda/edificios-lucha-indefension-individual-negociacion-colectiva> 최종 접속일: 2023년 7월 4일

이러한 압류 또는 모기지에 영향을 받은 사람들의 사회 운동은 재산권과 주택에 대한 권리 사이의 불균형한 관계를 실천적으로 비판해왔다. 특히 임대료 상승, 주거환경 악화, 소유주의 약탈 행위를 비난하며 더 많은 사회 주택과 함께 임대료 안정화 및 임대료 통제 조치를 도입하는 것을 주장해 왔다. 주거권 보장을 위한 점거운동의 결과로, 지금까지 살펴본 새로운 주거권법은 임대 가격을 통제하고, 저렴한 가격으로 공공 및 민간 주택의 공급을 늘리도록 하는 조항을 만들었다. 특히 부동산 과열 지구를 설정함으로써, 자원이 적은 사람들과 가구를 위한 주택에 대한 접근성을 개선하기 위해 지역 정부에 전략을 제안한다는 점에서 긍정적이다. 또한 청년과 취약 계층의 주택 접근성을 높이고, 주택 공실을 줄이며, 부동산 과열지구의 임대료를 낮추고, 사회 임대 주택의 재고를 확대하는 것을 목표로 하고 있다는 점에서 앞으로 주거권의 신장에 얼마나 영향을 줄 것인지 귀추가 주목된다.

제 3 절 소결

‘제5장’에서는 글로벌 금융위기 이후 주택금융화 정책으로 퇴거된 시민 사회가 어떻게 정치적 수준에서 대안을 제시하고 그 대안의 일부를 반영할 수 있었는지 바르셀로나의 PAH의 무단점유운동을 사례를 통해 살펴보았다.



[그림 5-1] PAH의 주거위기 대응전략: 주택점유운동

PAH는 전국적으로 다양하고 급진적인 방식으로 운동을 주도했다. 대표적으로, 비어있는 주택을 무단 점유 하거나, 은행이나 주요 공공 기관을 봉쇄하는 수준의 시위, 유럽사법재판소(TEU)에 항소 후 승소, 그리고 PODEMOS 시민 위원회가 하원의원석을 확보하고 PAH 창립 주요 멤버 중 한 명인 아다 콜라우(Ada Colau)가 바르셀로나 엔 꼬무(Barcelona en comú) 지역 정당을 이끌고 2015년 카탈루냐 시장에 당선되는 일련의 사건들이 있었다. 이를 계기로 PAH의 주택 정책 개선에 대한 주요 요구사항을 적극 수렴하기 위한 의사소통 채널이 존재했고 다양한 자문위원회의 활동가들의 대화도 가능했다. 아다 콜라우 카탈루냐 시장의 재임 여부나 정치적인 이해관계, 혹은 정당이 개인적인 이익을 추구하는 것을 경계하기 위해 PAH는 수평적인 네트워크 노드를 유지하고자 한다. PAH가 주로 주장하는 바는 다음과 같다: 주거권 보장, 대체 주택 없이

강제 퇴거 금지, ‘Daciones en Pago(현재 모기지 법이 허용하지 않는 주택을 양도하여 부채를 갚는 것)’, 공공임대주택 확장, 안정적이고 적절한 임대료를 위한 도시임대법 개정 등이다.

이러한 맥락에서 2023년 5월 25일 스페인 각료회의에서는 기존에 없던 주거권법을 새롭게 개발해 승인했다. 여기에는 공공임대주택 확장과 부동산 과열지구 선언과 그에 따른 규정, 퇴거 조치에 관한 규정, 적정 가격의 임대주택 확보를 위한 토지법, 도시임대법, 부동산세, 개인소득세에 관한 법률 등의 개정 사항을 담고 있다.

그럼에도 PAH는 승인된 주거권법의 내용 중 일부가 다소 모호한 표현들이 있음을 지적하며 여전히 사회운동을 이어나가고 있다. 이들은 완전한 퇴거 금지 조항(대체 주택 없이 퇴거 금지)과 SAREB의 주택판매 금지 및 주택과 토지의 공공임대 주택화를 더욱 강력하게 주장하고 있다. 그러나 연구자는 스페인 바르셀로나의 PAH의 사례가 스페인의 다른 지역의 PAH 활동과 다른 점은 주거권을 되찾기 위한 좀 더 정치적인 접근 방식을 보여줬다는 점과, 일반적으로 매우 급진적으로 이루어지는 점유운동에 비해 지속적인 소통 채널을 만들었다는 점이 좀 더 다른 결과를 도출했다고 생각한다.

제 6 장

요약 및 결론

본 연구는 스페인의 주택 공간의 지리적 경계가 허물어지고 글로벌 금융 자본이 스페인 부동산의 대주주로 바뀌어 스페인 사람들의 주거권이 위협받는 현 상황의 원인을 분석했다. 글로벌 사모펀드가 스페인에 개입할 수 있게 만든 가장 근본적인 원인은 국가의 주택 규제완화 정책과 주택금융화 현상이 있었다. 이러한 관계를 밝히기 위해 글로벌 금융위기 이전과 이후로 나누어 주택금융화 과정을 제도적·경제적 측면에서 분석하고, 새로운 주거위기 현상과 그에 대항한 대안적 점유운동과 주거권법 승인에 대해 차례로 다루었다.

1997년 이전의 주택 건설 촉진 정책의 목적은 주거를 위한 전통적 수단의 주택 비축과 주택 공급의 증가로 인한 주택 가격의 안정화가 목적이었지만 결과적으로 1997년-2007년 동안 스페인은 유럽에서 주택 생산이 가장 많으면서 주택 가격 버블 현상을 경험하게 됐다. 또한 글로벌 금융위기 이후 부동산 시장의 유동화를 위해 시행했던 규제완화 구조조정은 다시금 주택 시장을 활성화 시킨 것처럼 보이지만 사실상 공공 재산을 글로벌 사모펀드 회사들에 이전하고 실 거주용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 주택 가격 및 임대료 인상 속에 되거라는 새로운 주거위기 현상으로 나타났다.

본 연구의 핵심 질문은 여기서 시작한다. 구체적인 연구 질문은 다음과 같다:

① 스페인의 지리적 공간에 글로벌 사모펀드의 개입은 어떤 의미를 갖는가? 즉, 스페인 사회가 현재 겪고 있는 주거위기의 가장 큰 행위자인 글로벌 사모펀드가 어떻게 지리적 경계를 허물 수 있었고, 스페인 주택 사회의 대주주가 될 수 있었는가? 그 구조적인 원인과 관계를 규명하고자 하였다.

② 글로벌 사모펀드 개입 이후, 스페인에서는 지속적인 퇴거 속에 실주거용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 임대료 인상과 같은 주거위기 현상에 대해 스페인의 시민 사회는 어떻게 대응 했는가? 주거위기 대응 전략과 그 성과에 대해서 살펴보고자 하였다.

첫 번째 질문에 답하기 위해 본 연구에서는 먼저, 1997년 이전부터 이어져 온 발전주의 도시 정책과 금융화 정책들을 스페인 주택 금융화 연구의 배경이라는 맥락에서 정리했다. 발전주의 도시 정책의 핵심은 도시 확장으로 1960년대 프랑코의 발전주의 시대부터 1976년 포스트 프랑코주의 정부를 거치는 동안, 지속적으로 공공 임대주택 정책을 단절시키고, 주택 소유에 대한 17%의 세금 감면 혜택과 같은 규제완화 정책 기조를 유지해왔다. 특히 주택 공급 확대에 따른 스페인 노동 시장에 통합된 이민자들의 증가 등은 주택 수요의 증가를 불러일으키기 시작했다.

더구나 저축은행이 모기지 담보 증권을 발행할 수 있도록 조치함으로써 모기지 대출 비율이 80%까지 확대됐다. 저축은행의 통제권이 지방으로 이양되면서 저축은행은 여느 상업 은행들과 경쟁이 가능할 정도로 규모가 확장 됐고, 그 결과 높은 유동성을 기반으로 수월하게 대출에 접근해 자금조달이 자유로워졌다. 뿐만 아니라 유로화를 도입하는 과정에서 자연스럽게 외국인 투자자의 유입 증가, 저금리 도입 등으로 부동산 붐을 부추겼다.

무엇보다 토지이용계획법(1998)의 개혁이 결정적이었다. 모든 토지를 '개발 가능한 상태'로 본다는 것은 본질적으로 토지를 자유화하겠다는 조치였다. 더 많은 토지 사용이 가능해지고 주택 공급이 가능해지기도 했지만 새로운 토지 평가 시스템에서 주택 시장 가격을 반영하게 됨에 따라 부동산 건설 시작 전부터 이미 도시개발과 그에 따른 토지 가치 상승에 대한 기대감으로 토지 가치의 재평가가 이루어졌다. 결국 토지의 가치가 과도하게 증가했지만 토지에 대한 투기는 사그러들지 않았다. 주택 구입에 대한 세금 감면과 같은 일련의 정책들은 투자자들에게 가치가 상승하고 있는 부동산 자산을 구입할 때 세금 회피가 가능하고 자산 가치

가 상승한다는 일종의 ‘가치 저장고’로 간주되기 시작했기 때문이다.

스페인 은 다량의 주택 공급량에도 불구하고 부동산에 대한 수요의 급격한 증가와 주택 구입에 대한 세금 감면, 새로운 토지평가 시스템, 저축은행으로부터의 자유로운 자금조달, 유로화로 인한 저금리 및 외국인 투자자 유입 등의 요인들이 스페인의 주택 가격을 부풀렸다. 그 결과, 글로벌 금융위기 직후 주택 가격의 급락과 모기지 미납 등으로 인한 퇴거가 증가함에 따라 스페인 정부는 다량의 주택 부실채권을 처리해야 하는 위기에 직면했다. 따라서 스페인 정부는 SAREB 설립, 리츠 도입 및 도시임대법 개정 등의 규제 완화를 통해 글로벌 사모펀드로 대표되는 다국적 투자자들이 유입될 수 있는 기반을 마련했다. 이러한 유동성 있는 세계화된 자산으로의 주택 구조조정의 결과로, 다국적 투자자들은 평가 절하된 다량의 부동산 자산을 시장 가격 기준보다 훨씬 적은 비용으로 사들일 수 있었다. 이후 이들은 쉽게 임대 가격을 인상하거나 추후에 재매각함으로써 차익을 얻었다. 이러한 스페인의 정책적 재조정 은 스페인의 주택 시장을 글로벌 사모펀드와 연결시킴으로써, 부채가 금융체제로 수정되는 방식과 시공간의 경계를 넘어 모든 빼앗김이 이루어지는 체제로의 전환을 보여준다.

이러한 과정은 Costas Lapavitsas(2009, 2013)가 강조했다듯이 금융기관들이 가계 대출을 늘려 소비자를 착취하는 ‘수탈을 통한 축적’, 즉 노동밖의 시공간에서 발생하는 모든 빼앗김이 이루어지는 체제로의 전환을 보여준다. 실 거주용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 주택 가격 및 임대료 인상 속에 퇴거라는 새로운 주거 위기 현상이 나타났다. 주거혜택의 실질적인 확대를 외치는 조직화된 주택 운동도 이러한 퇴거에 기반한다. 주거권 운동가, 피해 입은 세입자들의 조직, 좌파정당이 주도한 각종 사법 소송으로 이어지기도 했지만 현재까지도 스페인에서는 퇴거가 계속되고 주거권이 외면 받고 있다.

두 번째 질문에 대답하기 위해 본 연구에서는 자율도시 개념에 대해 살펴보고 그 전략 중 하나인 점유 운동에 대한 이론적 배경을 살펴보았

다. 글로벌 사모펀드의 개입 이후 스페인에는 실 거주용 주택 재고의 부족, 공공임대주택의 부족, 주택 가격 및 임대료 인상 속에 퇴거라는 새로운 주거 위기 현상이 나타났다. 그 결과 퇴거인들을 중심으로 주거권의 실질적인 보장을 주장하는 PAH의 전국적인 무단점유 운동이 일어났고 스페인의 점유운동을 사례로 삼아 주택금융화 정책으로 퇴거된 스페인 시민사회가 어떻게 정치적 수준에서 대안을 제시했는지 보여주고자 했다. 무엇보다 PAH가 주장하는 ‘주거권 보장, 대체 주택 없이 강제 퇴거 금지, 공공임대 주택 확장, 도시임대법 개정’ 등과 같은 요구 사항은 2023년 5월 스페인 각료회의에서 주거권법의 승인까지 이끌어 낼 수 있었다. 여기에는 공공임대 주택 확장과 부동산 과열지구 선언 및 그에 따른 규정, 퇴거 조치에 관한 규정, 적정 가격의 임대주택 확보를 위한 토지법, 도시 임대법, 부동산세, 개인소득세에 관한 법률 등의 개정 사항을 담고 있다.

본 논문의 의의는 스페인의 주거위기가 주택금융화 과정과 연결되는 구조적 원인에 대해서 규명했다는 점에 있다. 이러한 구조적 원인을 분석함으로써 주택금융화의 유사한 추세가 각 국가 및 지역 단위에서 다양한 방식으로 나타나는 이유를 밝히는 계기로 삼을 수 있다. 주택금융화는 유사한 방향으로 전 세계 모든 국가에 영향을 미치지만, 주택 금융화가 나타나는 방식과 시기에 대해서는 특정 국가마다 고르지 않다. 따라서 그러한 특징들에 대해 정치적·경제적 분석을 통해 설명할 수 있어야 한다. 이와 관련하여 마지막으로 본 연구에서는 ‘스페인과 같은 제도적 유사성을 갖고 있는 국가 및 지역 단위에서 스페인의 사례를 통해 어떤 시사점을 얻을 수 있는가?’라는 질문에 다다랐다.

스페인의 경험을 통해 한 국가의 주택 정책의 제도와 금융화의 변화를 세부적으로 살펴보는 것은 현재 한국의 주택 시장이 잠재적으로 내포하고 있는 주거위기의 가능성을 짐작할 수 있게 한다. 우리나라와 스페인의 주택 시장은 비슷한 부분이 몇 가지 있다. 먼저 우리나라 역시 주택 문제를 양의 문제로 접근해 주택의 공급확대를 통해 해결하고자 한

전례가 있고, 이는 미분양 주택 문제와 같은 과잉 공급으로 문제에 직면하게 된 바 있다. 한국의 가계 부채 비율이 상당히 높은 것 또한 굉장히 유사한 점인데, 좀 더 구체적인 비교를 위해서는 향후 한국의 가계 부채 비율과 스페인의 부동산 버블의 정점 당시의 부채 비율에 대해 비교가 필요하다. 특히 집값이 높은 상황에서 가계부채 비율이 높을 때 그 관계성에 유의해야 할 필요가 있어 보인다.

다행히 서양권에 비해 우리나라는 리츠의 도입과 같은 주택금융화 현상이 상대적으로 덜 진행된 편에 속하지만, 최근 부동산 시장의 침체 현상에 대한 대응으로 주택 공급과 부동산 세제 및 대출규제를 완화하고 있다는 점에서 스페인의 위기 이전의 정책적 흐름과 크게 다르지 않다는 것을 알 수 있다. 글로벌 주택금융화를 통해 다국적 투자자들이 우리나라 주택 시장의 대주주로 자리매김하지 않는 현 상황 앞에는 단지 단 하나의 경계선만이 놓여있을 뿐이다.

우리나라와 비슷한 스페인의 사례를 연구함으로써, 스페인이 현재 직면하고 있는 다양한 형태의 주거권 위기가 우리에게도 가능할 수 있다는 사실을 경계해야 하는 것이 본 논문의 가장 큰 시사점이다. 스페인과 같은 현상으로 이어지는 것을 예방하기 위해 주택 정책의 세제, 금융 및 공급 정책 영역의 복합적인 작용의 상황에서 우리나라의 주택 시장에서 금융의 역할과 금융화 현황에 대한 심층적이고 지속적인 연구가 필요하다.

참 고 문 헌

■ 논문·단행본

- 김수현. (2022). 우리에게는 생소한 ‘주택의 금융화’ 논의, 어떻게 이해하고 활용할까?. *주택연구*, 30(2), pp.161-195.
- 김용창. (2017). 지구적 금융위기 일상화에 대응하는 토지주택은행: 미국 사례를 중심으로. *공간과 사회*, 27(2), pp.12-53.
- 김용창. (2021). 부동산 불로소득 자본주의 체제와 탈취에 바탕을 둔 축적의 특성. *마르크스주의 연구*, 18(3), pp.41-83.
- Aalbers, M.B. (2016). Corporate financialization. *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology* (Richardson, Castree, D.N., Goodchild, M.F., Kobayashi, A.L. and Marston, R.(eds.), pp.1-11). Oxford: Wiley.
- Aalbers, M.B. (2017). The variegated financialization of housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4).
- Aalbers, M.B., Engelen, E. and Glasmacher, A. (2011). ‘Cognitive closure’ in the Netherlands: Mortgage securitization in a hybrid European political economy. *Environment and Planning A*, 43(8), pp. 1779-1795.
- Abellán, J., Sequera, J. and Janoschka, M. (2012). Occupying the Hotelmadrid: a laboratory for urban resistance. *Social Movement Studies*, 11(3-4), pp. 320-326.
- Alexander, V. (2015). The autonomous city: Towards a critical geography of occupation. *Progress in Human Geography*, 39(3), pp. 316-337.
- Allen, J., Barlow, J. Leal, J., Maloutas, T. and Padovani, L. (2004). *Housing and welfare in Southern Europe*. Blackwell, Oxford.
- Álvarez de Andrés, E. and Smith, H. (2019). La lucha por la vivienda en España(2009-2019): Desde la calle a las instituciones. *Revista*

- invi*, 34(97), pp.179–203.
- Álvarez de Andrés, E., Zapata Campos, M.J., y Zapata, P. (2015). Stop the evictions! The diffusion of networked social movements and the emergence of a hybrid space: The case of the Spanish mortgage victims group. *Habitat International*, 46, pp. 252–259.
- Anna, D. (2018). Urban social movements and the right to the city: An introduction to the special issue on urban mobilization. *International Society for Third-Sector Research*, 29, pp. 607–620.
- Anna, M. (2011). Development of Real Estate Investment Trust(REIT) Regimes in Europe. *Journal of International Studies*, 4(1), pp. 115–123.
- Blanco, I., Salazar, Y., and Bianchi, I. (2020). Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*, 42(1), pp. 18–38.
- Burriel de Orueta, E. (2008). La década prodigiosa del urbanismo español(1997–2006). *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12.
- Caballero, F. (2019). Seis años después otro gobierno del PP (con el apoyo de Ciudadanos) permite a Botella salir impune de la venta de pisos a fondos buitres. *Eldiario.es*, September 10.
- Calo, E., Otero-Enríquez, R. and Rodríguez-Barcón, A. (2021). Discourses on Spain's housing crisis: A typological proposal. *Journal of Urban and Regional Analysis*, 8(1), pp. 77–91.
- Castells, M. (1983). *The city and the grassroots: A cross-cultural theory of urban social movements*. Berkeley: University of California Press.
- Castells, M. (2012). *Networks of outrage and hope. Social movement in the Internet age*. Cambridge: Polity.
- Colau, A. y Alemany, A. (2012). *Vidas hipotecadas*. Barcelona: Angle.

- Coq-Huelva, D. (2013). Urbanisation and financialisation in the context of a rescaling state: The case of Spain. *Antipode*, 45(5), pp. 1213-1232.
- Davis, W., Montgomerie, J. and Wiallin, S. (2015). *Financial Melancholia: mental health and indebtedness*, London: Political Economy Research Centre.
- De los Ríos, S. (2008). El derecho a la vivienda y las declaraciones constitucionales. *Revista INVI*, 23(62), pp. 127-147.
- Doling, J. and Ronald, R. (2009). Home ownership and asset-based welfare', *Journal of housing and the built environment*, 25(2), pp. 165-173.
- Engelen, E., Erturk, I., Froud, J., Leaver, A. and Williams, K. (2010). Reconceptualizing financial innovation: frame, conjuncture and bricolage. *Economy and Society*, 39, pp. 33-63.
- Fernández, C.A. (2004). Veinticinco años de política de vivienda en España(1976-2001): Una visión panorámica. *Tribuna de Economía*, 816, pp. 145-161.
- Fernández, R. and Aalbers, M.B. (2016). Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism. *The financialization of housing*(Aalbers, M.B(ed.), pp. 81-100). Routledge: London and New York.
- Fernández, R. and Aalbers, M.B. (2020). Housing Financialization in the global South: In search of a comparative framework. *Housing Policy Debate*, 30(4), pp. 680-701.
- Fields, D. (2018). Constructing a new asset class: Property-led financial accumulation after the crisis. *Economic Geography*, 94(2), pp. 118-140.
- Gabarré, M. (2019). *Tocar fondo: La mano invisible detrás de la subida del alquiler*. Traficantes de Sueños: Madrid.

- García Ruiz, J.L. (2014). La banca pública en España durante los siglos XIX y XX. *El sistema financiero en la España contemporánea*(José Antonio Gutiérrez Sebares y Javier Martínez García). Ediciones Universidad de Cantabria.
- García-Lamarca, M. and Kaika, M. (2016). Mortgaged lives: the biopolitics of debt and housing financialisation. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 41(3), pp. 313-327.
- Javier Gil, G y Martínez López, M.A. (2021). *State-led actions reigniting the Financialization of housing in Spain*. Housing, Theory and Society.
- Gómez-Ferrer Morant, R. (2011). El derecho a la vivienda como principio rector de la política social y económica. *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*. Iustel.
- Górgolas, P. (2019). La burbuja inmobiliaria de la década prodigiosa en España(1997-2007): Políticas neoliberales, consecuencias territoriales en inmunodeficiencia social, reflexiones para evitar su reproducción. *Revista EURE*, 45(136), pp. 163-182.
- Gotham, K.F. (2006). The secondary circuit of capital reconsidered: Globalization and the U.S. real estate sector. *American Journal of Sociology*, 112(1), pp. 231-275.
- Gotham, K.F. (2012). Creating liquidity out of spatial fixity: The secondary circuit of capital and the restructuring of the US housing finance system(*Subprime cities: The political economy of mortgage markets*, pp. 25-52.). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Gutiérrez, A and Delclòs, X. (2015). ¿Hipertrofia inmobiliaria? Análisis de las pautas territoriales del boom e implicaciones del estallido de la burbuja en Cataluña. *Cuadernos Geográficos*, 54(1), pp. 283-306.
- Gutiérrez, A and Delclòs, X. (2016). The uneven distribution of

- evictions as new evidence of urban inequality: a spatial analysis approach in two catalan cities. *Cities*, 56(julio), pp. 101-108.
- Gutiérrez, A and Delclòs, X. (2017). Geografía de la crisis inmobiliaria en Cataluña: Una lectura a partir de los desahucios por ejecución hipotecaria. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21...
- Gutiérrez, A. and Domènech, A. (2017). Geografía de los desahucios por ejecución hipotecaria en las ciudades españolas: Evidencias a partir de las viviendas propiedad de la SAREB. *Revista de Geografía Norte Grande*, 67, pp. 33-52.
- Gutiérrez, A. and Vives-Miró, S. (2018). Acumulación de viviendas por parte de los bancos a través de los desahucios: geografía de la desposesión de vivienda en Cataluña. *EURE*, 44(132), pp. 5-26.
- Hamel, P. (2014). Urban social movements. *Handbook of political citizenship and social movements*(Van der Heijden, H.A.(Ed.), pp. 464-492). Cheltenham: Edward Elgar.
- Harvey, D. (1978). The urban process under capitalism: a framework for analysis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(1-3), pp.101-131.
- Harvey, D. (1982). *The Limits to Capital*. Oxford: Blackwell. (최병두 역. 1995. “자본의 한계”. 한울).
- Harvey, D. (1985). The urbanization of capital. *Studies in the history and theory of capitalist urbanization*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (2005). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53, pp. 23-40.
- Hay, C. (2004). Common trajectories, variable places, divergent outcomes? Models of european capitalism conditions of complex

- economic interdependence, *Review of International Political Economy*, 11(2), pp. 231-262.
- Hernández, A. (2006). T6. La comunidad de Madrid: un espacio ambientalmente agotado por la especulación inmobiliaria. *Boletín CF+S*, pp. 38-39.
- Hernández, F. (2021). Financiarización y crisis del mercado hipotecario de viviendas nuevas para los trabajadores en México. *Scripta Nova*, 25(1), pp. 11-31.
- Hilferding, R. (1982). *Finance capital: A study of the latest phase of capitalist development*. Routledge Library Editions 2: London and New York.
- Ibarra, D. (2014). Desarrollo mundial evanescente. *Economía UNAM*, 11(32), pp. 3-20.
- Imperiale, R. (2006). *Getting started in Real Estate Investment Trusts*, John Wiley&Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, USA.
- Javier Gil, G. and Miguel, A.M.L. (2021). State-led actions reigniting the financialization of housing in Spain. *Housing, Theory and Society*, 40(1), pp. 1-21.
- Kohl, S. (2018). More mortgages, more homes? The effect of housing financialization on homeownership in historical perspective. *Politics & Society*, 46(2), pp. 177-203.
- Lapavitsas, C. (2009). Financialised capitalism: Crisis and financial expropriation. *Historical Materialism*, 17(2), pp. 114-148.
- Lapavitsas, C. (2013). *Profiting without producing: How finance exploits us all*. London: Verso.
- Lazzarato, M. (2012). *The making of the indebted man: An essay on the neoliberal condition*. Semiotext: Los Angeles..
- Leal, J. (2005). *La política de vivienda en España*. *Documentación Social*, 138, pp. 63-80.

- Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Oxford: Blackwell.
- López, I. and Rodríguez, E. (2010). *Fin de ciclo: Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano(1959-2010)*. Madrid: Traficantes de sueños.
- López, J. R. (2017). Las viviendas que pudieron hundir la economía española: La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), pp. 71-99.
- López, M.M. (2014). The squatters' movement in Europe: A durable struggle for social autonomy in urban politics. *Antipode*, 45, pp. 866-887.
- Marcinkoski, C. (2016). *The city that never was*. New York: Princeton Architectural Press.
- Martín-Aceña, P., María A.P., and Bertrán, C. (2014). 150 Years of financial regulation in Spain. What can we learn?. *Journal of European Economic History*, 43, pp. 135-181.
- Martínez, M.A. (2019). The autonomy of struggles and the self-management of squats: Legacies of intertwined movements. *Journal for and about Social Movements*, 11(1), pp.178-199.
- Martínez, M.A. and García, Á. (2015). Ocupar las plazas, liberar edificios. *ACME*, 14(1), pp. 157-184.
- Martínez, M.A. and Wissink, B. (2023). The outcomes of residential squatting activism in the context of municipalism and capitalism in Madrid and Barcelona(2015-2019). *Journal of Urban Affairs*, 45(1), pp. 65-83.
- Martínez López, M.A. y Javier Gil, G. (2022). *Grassroots struggles challenging housing financialization in Spain*. Housing Studies.
- Matesanz, P.Á. (2009). *El suelo en la legislación urbanística española*. Madrid: Boletín CF+S, 51, pp. 7-61.
- Mayer, M. (2007). Contesting the neoliberalization of urban

- governance. Contesting neoliberalism: The urban frontier (Leitner, H., Peck, J., and Sheppard, E. (Eds.)). New York: Guilford Press.
- Mayer, M. (2009). The 'right to the city' in the context of shifting mottors of urban social movements. *City*, 13(2-3), pp. 362-374.
- Méndez, R., Abad, L. D. and Echaves, C. (2015). *Atlas de la crisis. Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Miguel, A.M and Bart, W. (2022). The outcomes of residential squatting activism in the context of municipalism and capitalism in Madrid and Barcelona (2015-2019). *Journal of Urban Affairs*.
- Norris, M. and Byrne, M. (2015). Asset price keynesianism, regional imbalances and the Irish and Spanish housing booms and busts. *Built Environment*, 41(2), pp. 227-243.
- Novoa, A., Bosch, J., Díaz, F., Malmusi, D., Darnell, M. and Trilla, C. (2014). El impacto de la crisis en la relación entre vivienda y salud. Políticas de buenas prácticas para reducir las desigualdades en salud asociadas con las condiciones de vivienda. *Gaceta Sanitaria/SESPAS*, 28(1), pp. 44-50.
- Nuijten, M.C.M. and de Vries, P.A.. (2021). The antimonies of the PAH (Platform of Mortgage Victims) in Spain: Between solidarity and political effectiveness. *Journal of Global and Historical Anthropology*, 91, pp. 70-84.
- Orozco Ramos, H., Janoschka, M., Alexandri, G. and Vives-Miró, S. (2020). Tracing the socio-spatial logics of transnational landlords' real estate investment: Blackstone in Madrid. *European Urban and Regional Studies*, 27(2), pp. 125-141.
- Palomera, J. (2013). How did finance capital infiltrate the world of the urban poor? Home ownership and social fragmentation in a Spanish neighborhood. *International Journal of Urban and Regional*

- Research*, 38(1), pp. 218–235.
- Pedro, A. (2001). *Espacio urbano y política de vivienda: Perspectiva histórica y análisis comparado*. Valencia: Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.
- Pérez, P.L., Berná, C., Arroyas, E. and Segado, F. (2013). La interpretación simbólica de los desahucios en España a través del frame: un análisis semántico de la conversación en Twitter. *I Congreso Internacional de Comunicación y Sociedad Digital*.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Poveda, R. (2012). Banking supervision and regulation over the past 40 years. *The Spanish financial system: Growth and development since 1900*(Malo de Molina, J.L. and Martín-Aceña, P.(eds.)). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Purcell, M. (2003). Citizenship and the right to the global city: Reimagining the capitalist world order. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27, pp. 564–590.
- Ramón, V.F.(2022). *Estudio sobre su régimen jurídico y comparativa con otros vehículos de inversión inmobiliaria*. Universidad de País Vasco.
- Ricardo Méndez, G.V. (2021). Financiarización urbana y burbuja del alquiler en España: Tendencias y contrastes en perspectiva multiescalar. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 67(3), pp. 441–463.
- Rodríguez, J. Santos, A.C., and Teles, N. (2017). Financialisation of pensions in semi-peripheral Portugal, *Global Social Policy*, Online First Issue, pp. 1–21.
- Rolnik, R. (2013). Late Neoliberalism: The financialization of homeownership and housing rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), pp. 1058–1066.

- Romero, J., Jiménez, F. and Villoria, M.(2012). Sustainable territories: Causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical consequences. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(3), pp. 467–486.
- Rosillo A. (2015). Régimen de REIT en el Derecho comparado de la Unión Europea. *IEF Cuadernos de formación*, 19, pp. 175–186.
- Rullán, O. (2008). La regulación del crecimiento urbanístico en litoral mediterráneo español. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, pp. 279–298.
- Sabaté, I. (2016). Mortgage indebtedness and home repossessions as symptoms of the financialisation of housing provisioning in Spain. *Critique of Anthropology*, 36(2), pp. 197–211.
- Sassen, S. (1996). Whose city is it? Globalization and the formation of new claims. *Public Culture*, 8, pp. 205–223.
- Sassen, S. (2002). *Global networks, linked cities*. Hove: Psychology Press.
- Sassen, S. (2014). Finance as capability: good, bad, dangerous. Arcade: A digital salon.
- Taltavull de la Paz, P. (2002). La estadística del mercado de la vivienda en España: el derecho a la vivienda. *Temas para el Debate*, 92.
- Vinuesa, J. (2013). *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid: Díaz & Pons.
- Vives, X. (2012). The Spanish financial industry at the start of 21st century: Current situation and future challenges. *The Spanish financial system: Growth and Development since 1900*(Malo de Molina, J.L. and Martín-Aceña, P.(eds.)). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Vives-Miró, S. and Rullán, O. (2014). La vivienda en el tránsito de la reproducción ampliada del capital a la acumulación por desposesión en España. *Territorios Inconclusos y Sociedades Rotas: Madrid*, pp. 10-14..
- Wainwright, T. (2012). Building new markets: Transferring securitization, bond-rating, and a crisis from the US to the UK. *Subprime Cities: The political economy of mortgage markets*(Aalbers, M.B.). Oxford: Wiley-Blackwell, pp.97-119.
- Walks, A. and Clifford, B. (2015). The political economy of mortgage securitization and the neoliberalization of housing policy in Canada. *Environment and Planning A*, 47(8), pp. 1624-1642.
- Watson, M. (2009). Boom and crash: The politics of individual subject creation in the most recent British house price bubble. *The politics of housing booms and busts*(Schwartz, H and Seabrooke, L). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wijburg, G. and Aalbers, M.B. (2017). The alternative financialisation of the German housing market. *Housing Studies*, 32(7), pp. 968-989.
- Wijburg, G., Aalbers, M.B., Heeg, S. (2018). The financialisation of rental housing 2.0: Releasing housing into the privatised mainstream of capital accumulation. *A Radical Journal of Geography*, 50(4), pp.1098-1119.
- Wyly, E.K., Atia, M. and Hammel, D.J.(2004). Has mortgage capital found and inner-city spatial fix?, *Housing Policy Debate*, 15(3), pp. 623-685.
- Yrigoy, I. (2021). The political economy of rental housing in Spain: The dialectics of exploitation(s) and regulations. *New Political Economy*, 26(1), pp. 186-202.

■ 법령·판결문

BOCG-14-A-89-1. Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda
(121/000089)(초안)

BOCG-14-A-89-4. Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda
(121/000089)(최종승인)

Real Decreto Ley 29/1994, Arrendamientos Urbanos

Real Decreto Ley 5/1996, Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo
y de Colegios Profesionales.

Real Decreto Ley 2/1998, Ordenación del Territorio y de la Actividad
Urbanística.

Real Decreto Ley 6/1998, Régimen del Suelo y Valoración

Real Decreto Ley 11/2009, Sociedades Anónimas Cotizadas de
Inversión en el Mercado Inmobiliario

Real Decreto Ley 16/2012, Diversas Medidas Tributarias dirigidas a la
Consolidación de las Finanzas Públicas y al Impulso de la
Actividad Económica.

Real Decreto Ley 24/2012, Reestructuración y Resolución de Entidades
de Crédito.

Real Decreto Ley 1559/2012.

Real Decreto Ley 4/2013, Medidas de flexibilización y fomento del
mercado del alquiler de viviendas.

European Social Charter. (1961). ECHR.

Universal Declaration of Human Rights. (1948). UNHR.

■ 보고서

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana. (2022).
Anteproyecto de ley por el derecho a la vivienda: Memoria del
análisis de impacto normativo.

Nareit. (2022). Global REIT Approach to Real Estate Investing.
EMF. (2009). HYPOSTAT 2009: A review of Europe's mortgage and housing markets.
EMF. (2022). HYPOSTAT 2022: A review of Europe's mortgage and housing markets.
BME & JLL (2021). SOCIMIs: Un futuro sostenible.
EPRA (2019). EPRA Global REIT Survey 2019.
Observatorio de Vivienda y Suelo (2019). Alquiler residencial 2019.
Observatorio de Vivienda y Suelo (2021). State of Housing 2021..
Obra Social BCN. (2018). La vivienda para quien la habita: Informe sobre ocupación de vivienda vacía en Catalunya.
Ajuntament de Barcelona. (2019). Balanç final d'execució del Programa d'Actuació Municipal 2016-2019

■ 기사

Nareit, (2022.03.16.). Beth Mattson-Teig. "REITs continue to expand their global footprint, with the Asia Pacific market playing a key role in that growth."

■ 웹자료·데이터베이스

유럽연합통계국(EUROSTAT), <https://ec.europa.eu/eurostat>

스페인통계청(INE) <https://www.ine.es>

전미리츠협회(Nareit) <https://reit.com>

Observatorio DESC <https://provivienda.org>

PAH <https://afectadosporlahipoteca.com>

PAH Barcelona <http://pahbarcelona.org>

Abstract

Financialization of Housing and Response to the Housing Crisis

– The case of the Spanish financial crisis and
the involvement of global private equity funds –

Yura Cho

Department of Geography

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this study is analyze the causes of the current situation in which the housing rights of Spaniards are being threatened as the geographical boundaries of Spain's housing space are being torn down in that global financial capital has turned into a major shareholder of Spanish real estate. The most fundamental cause that allowed global private equity funds to intervene in Spain was the country's housing deregulation policy and the phenomenon of housing financialization. In order to reveal this relationship, the process of housing financialization was analyzed from the institutional and economic aspects before and after the global financial crisis, and the new housing crisis phenomenon, spanish civil society's active

response (the squatter movement) against it, and the approval of the “Housing Rights Act”(or the “Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda”) were dealt with in turn. I will examine how these consequences will affect the future the Spanish government’s new “alternative urbanization” housing strategy.

Prior to 1997, the policy to promote housing construction was aimed at stabilizing housing prices due to stockpiling of traditional means of housing and an increase in housing supply. Despite having the highest housing production in Europe during 1997–2007,, Spain experienced a housing price bubble. In addition, the deregulation and restructuring implemented to liquidate the real estate market after the global financial crisis seems to have revitalized the housing market, in fact however, public property is transferred to global private equity firms and the lack of actual residential housing stock, public rental housing amid shortages, rising housing prices and rental prices, evictions have emerged as a new housing crisis.

The results of this study are as follows:

First, Spain has consistently granted tax relief to home ownership since the era of developmentalism under Franco in the 1960s, as well as under the post-Francoist government in 1976. This policy was a major reason why public rental housing policies were discontinued in Spain. In particular, the Reform Of Land Use Planning Act of 1997/1998 fully delegated authority for urban planning to local governments, laying down a steppingstone for promoting pro-growth policies more quickly. To maintain the development-oriented housing policy, the distinction between “developable” land and “rural” land was abolished to convert all lands into the “developable” status. In addition, the housing market price was reflected in the new land

evaluation system. The purpose of policies that promoted housing construction was to stabilize housing prices through the stockpiling of homes via traditional means and to increase the overall housing supply. However, between 1997 and 2007, Spain experienced a high housing price bubble even while implementing the largest housing construction project in Europe.

The cause of this housing price bubble was partly due to a policy change in Spain that increased the mortgage-backed lending rate to 80% and allowed savings banks to freely issue mortgage-backed securities. Control of savings banks was also transferred to local governments. In particular, when Spain joined the European Economic Community (EEC) in 1986, foreign investments flowed in and the introduction of low interest rates fueled the real estate boom in Spain. In the process, household savings declined, while mortgages to finance home purchases peaked between 1997 and 2006, along with house prices.

As a result, as housing prices plummeted in the aftermath of the global financial crisis and evictions increased due to non-payment of mortgages, the Spanish government faced a crisis of having to deal with a large amount of non-performing housing loans. Therefore, the Spanish government has laid the foundation for the inflow of multinational investors represented by global private equity funds through deregulation such as the establishment of SAREB, introduction of REITs, and revision of the “Urban Rental Law”. As a result of this restructuring of housing into liquid and globalized assets, multinational investors have been able to purchase large quantities of devalued real estate assets at a fraction of their market value. After that, they easily raised the rental price or resold it later

to make a profit. This Spanish policy readjustment connects Spain's housing market to global private equity, demonstrating the way debt is modified into the financial system and the transition to a system in which all dispossession transcends the boundaries of time and space. Since then, a new housing crisis phenomenon of eviction has appeared amidst the lack of actual residential housing stock, the lack of public rental housing, and the increase in housing prices and rents. An organized housing movement calling for a real expansion of housing benefits is also based on these evictions. It has led to various judicial lawsuits led by housing rights activists, organizations of damaged tenants, and leftist parties, but to this day, evictions are to be continued being ignored the housing rights in Spain.

Second, this study examined the concept of an autonomous city and the theoretical background of one of its strategies, the occupation movement(or squatting movement). After the intervention of global private equity funds, a new housing crisis emerged in Spain, amidst a lack of actual residential housing stock, a shortage of public rental housing, and rising housing prices and rents. As a result, PAH's national squatter movement, which insisted on the practical guarantee of housing rights, centered on the evictees, took place. Using the occupation movement in Spain as an example, I analyzed how the Spanish civil society, which had been evicted by the housing financialization policy, presented the alternatives at the political level. Above all, demands such as 'guaranteeing housing rights, prohibiting forced eviction without alternative housing, expanding public rental housing, and revising the city rental law', which PAH claims, led to approval of the "Housing Rights Act" in May 2023. It includes amendments to public rental housing expansion, real estate overheating district declaration and regulations, eviction measures,

land law for securing affordable rental housing, urban rental law, real estate tax, personal income tax, etc.

The significance of this paper lies in the fact that the structural causes of the housing crisis in Spain are linked to the process of housing financialization. By analyzing these structural causes, it can be used as an opportunity to clarify the reasons why similar trends in housing financialization appear in different ways in each country and region. Housing financialization affects all countries of the world in a similar direction, but the manner and timing of it is uneven across particular countries. Therefore, it is necessary to be able to explain such characteristics through political and economic analysis. Taking a detailed look at the institutional and financialization of a country's housing policy through Spain's experience allows us to gauge the possibility of a housing crisis potentially implied by the current Korean housing market. In this regard, this study concludes by examining the lessons that Spain's housing financialization study can suggest to Korea's housing situation in the conclusion section.

keywords : Financialization of housing, real estate investment trust (REITs), autonomous city movement, squatting, global financial crisis, housing crisis, housing rights law

Student Number : 2021-28424