

국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향

Transitional Changes and Future Policy Direction of Rental Housing System in
Cross-national Comparative Context

진미윤

Jin Meeyoun

한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원

Research Fellow, LHI(Land and Housing research
Institute), Korea Land and Housing Corporation
(myjin@lh.or.kr)

목 차

I. 서론

II. Harloe와 Kemeny의 임대주택 시스템 이론

1. 두 학자의 이론적 분석틀 비교
2. 이론의 한계점과 유용성

III. 국가별 임대주택 시스템 비교 및 진화 과정

1. 이원적 임대시스템의 대표 국가 현황
2. 단일적 임대시스템의 대표 국가 현황
3. 공공임대주택 구조조정과 민영화 결과

IV. 향후 정책 전망과 국내 시사점

1. 공공임대주택의 미래 역할과 정책 방향
2. 국내 공공임대주택의 정책 방향

V. 결론 및 제언

I. 서론

지난 20여 년간 신자유주의적 정책 기조는 공공임대주택 부문에 많은 영향을 미쳤다. 시장주의, 규제 완화, 자가소유 촉진, 민간부문 육성 전략은 공공임대주택 부문을 크게 위축시켰으며, 이러한 변화 과정은 잔여화(residualisation), 민영화(privatisation), 전환(transformation), 구조조정(restructuring)과 같은 감소담론으로 함축되고 있다.

공공임대주택의 이러한 분석 관점은 1995년 Harloe와 Kemeny의 임대주택 시스템 이론에 근간을 두고 있다. 이들은 주로 유럽 국가를 대상으로 20세기의 정치·경제 환경과 사회구조적 맥락에서 각국의 임대주택 정책을 비교·분석하는 틀을 개발하였다. 공공임대주택 시스템이 어떻게 조직되고 운영되는가는 각국의 정치·경제·사회·문화·역사적 맥락에서 다양하지만 Harloe는 대부분 국가의 공공임대주택은 제한된 재원하에서 저소득층 및 사회취약계층의 사회안전망으로만 활용될 것이라고 논의하였다. 반면 Kemeny는 공공임대주택 시스템을 입주계층뿐 아니라 공급주체의 특성, 민간임대주택과 자가점유의 상호 관계에서 접근하며, 정치적 이념과 정책적 선택이 어떤 임대주택 시스템이 되는가를 결정하는 데 중요한 역할을 한다고 논의하였다. 20세기 중후반만 하더라도 각국에는 자국의 특성을 반영한 고유의 임대주택 모델이 존재하여, 이들 학자의 분석틀은 국가 간 유사점과 차이점을 규명하는 데 중요한 기준이 되었다. 그러나 1980년 이후 재정지원 감소, 민영화, 임대료 보조와 같은 수요자 보조 방식로의 정책 전환은 공공임대주택 부문을 크게 위축시켰다. 이러한 과정을 거치면서 각국의 고유한 특성들도 크게 희석되어 현재는 빈곤 낙인과 잔여화의 이미지만 크게 부각되고 있다.

한편 Malpass와 Victory(2010)는 그동안 많은 주택

학자들이 공공임대주택을 잔여화 관점으로만 봄으로써 더 넓은 주택시스템에서의 공공임대주택의 역할과 장기적 관점에서 감소 이후 맞이할 새로운 국면에 대한 논의가 부족함을 지적하였다. 그는 지난 20년간의 정책 변화는 공공임대주택 자체가 구조조정이 필요한 것이었으며, 이는 20세기의 복지국가 시대를 지나 21세기 후기 복지국가(post-welfare state)의 새로운 경제 시스템에 적응하기 위해 변화하여 왔다고 보았다. 따라서 현 시점의 관점 역시 계속적인 진화의 연속 과정에 있기 때문에 어떤 임대주택 시스템도 아직 정착 단계에 이르지 않았다고 보았다. 동일한 맥락에서 최근 2~3년간 공공임대주택의 미래를 재조명하는 작업들이 학계를 중심으로 활발하게 전개되고 있다. 이는 경기가 순환하듯 지난 반세기를 풍미했던 공공임대주택이 지금은 감소기에 있지만 이 시기가 지나가면 다른 국면으로 접어들 것이라는 관점이다(Maclennan. 2008; Mullins and Murie. 2006; Rhodes and Mullins. 2009). 이들은 현재 결과에 초점을 두기보다는 ‘변화’ 그 자체를 포착하여 향후 정부나 공급주체가 무엇을 해야 할 것인가라는 미래 발전적 관점에서 공공임대주택의 변화 방향을 논하고 있다. 빈곤, 슬럼, 차별, 근로의욕 부재, 실업, 사회적 배제 측면에서 정의되던 공공임대주택의 문제점들은 미래 주택시장에서 보다 생존 가능한 대안이 되어야 하며, 전체적인 주택시스템 내에서 공급, 소유, 관리, 재원조달 측면도 폭넓게 다뤄져야 한다는 것이 이들의 논지다. 또한 20세기의 역사적 시대 배경을 근거로 한 두 학자의 이론 체계도 21세기의 변화된 환경 속에서 새롭게 정의할 필요가 있음을 제안하였다.

이에 본 논문은 각국의 임대주택 시스템의 전통적 구조를 두 학자의 이론적 틀에 기초하여 분석하고, 지난 20여 년간의 정책 변화가 이러한 구조에 어떤 영향을 미쳤는지를 규명함으로써 향후 임대주택의

정책 방향을 논의하고자 한다. 각 국가별 임대주택 시스템은 공공임대주택의 재고 비중, 공급주체, 정부의 재정지원, 입주계층, 임대료 수준, 민간임대주택과 자가소유와의 관계에 초점을 두고 분석한다. 비교 국가의 선정은 Kemeny(2006)의 18개국 실증분석 결과와 유럽사회주택위원회(Czischke and Pittini, 2007), OECD(Andrew 외, 2011)에 근거하되, Kemeny가 임대주택 시스템 유형별로 대표 국가로 선정한 10개국으로 한다. 이원적 임대시스템을 대표하는 국가로는 영국, 미국, 캐나다, 호주, 일본을 선정하며, 단일적 임대시스템의 대표 국가로는 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 오스트리아, 독일을 선정한다. 공공임대주택에 대한 정의 및 표현 방법은 국가마다 다양하다. 공공임대주택은 일반적으로 수익을 목적으로 하지 않는 공급주체가 공급하며, 시세보다 낮은 저렴주택, 정부재정이 지원된 주택, 지불능력보다는 주택소요(need)에 따라 행정적으로 배분하는 주택으로 정의되고 있다. 그러나 독일의 경우 공급주체는 대부분 민간부문이고, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 오스트리아의 경우 입주자격에서 소득상한 기준이 없거나 대부분의 가구를 대상으로 한다는 점에서 이 정의에 반드시 부합하지는 않는다. 용어에 있어서도 영국, 네덜란드 등 대부분의 유럽 국가에서는 사회주택(social housing)으로 통용되고 있으나, 캐나다와 호주는 부담 가능한 주택이나 정부보조 주택의 범주로 정의되고 있다. 이에 본 논문은 국내 장기공공임대주택의 정의를 감안하고 국가간 비교를 위해 이러한 유사 용어들을 공공임대주택으로 통일하며, ‘정부 재정지원을 받아 10년 이상 기간을 임대목적으로 운영하는 시세보다 저렴한 주택’으로 정의하고자 한다.

연구의 방법은 각국의 공공임대주택을 다루는 논문, 정부 및 연구기관의 보고서, 통계 자료에 근거한 문헌고찰 방법이다. 논문의 구성은 II장에서 두 학자의 임대주택 시스템 이론을 비교 분석하여 한계점

과 유용성을 밝히고, III장에서는 이를 토대로 10개 국가별로 임대주택 시스템의 특성과 구조조정 및 민영화에 이르는 시스템에 미친 영향을 규명한다. IV장에서는 공공임대주택의 미래 역할과 향후 임대주택 시스템이 어떻게 재구조화될 수 있는가를 논함으로써 향후 정책 방향 및 국내 시사점을 다룬다.

II. Harloe와 Kemeny의 임대주택 시스템 이론

1. 두 학자의 이론적 분석틀 비교

Harloe(1995)는 각 국가의 공공임대주택 시스템 간에 차이점이 있긴 하지만 정치경제개발 과정 속에서 어떤 공통점을 가진다고 보고 공공임대주택 시스템을 대중모델(mass model)과 잔여모델(residual model), 그리고 노동자 협동모델(workers' cooperative model)로 구분하였다. 대중모델이란 저소득층만이 아니라 중산층 등 전체 사회 구성원을 대상으로 공공임대주택을 공급하며, 그 목적은 보다 더 나은 주거수준을 제공하기 위함이다. 잔여모델이란 저소득층에게만 사회안전망의 수단으로 공공임대주택을 공급하는 것이다. 노동자 협동모델은 지역사회에 뿌리를 둔 자조 정신과 상호부조에 바탕을 두고 각종 협동조합들에 의해 자구적으로 주거문제를 해결하는 형태를 말한다. 그는 이러한 분석의 근거로 20세기를 정치경제 발전과정에 따라 5단계로 구분하여, 대중 모델은 전시와 같은 비정상 시기인 1918년 직후 잠시 동안과 1945년대부터 1970년대 중반에 우세한 반면, 잔여모델은 평상시에 우세하게 적용되었다고 분석하였다. 노동자 협동모델은 네덜란드, 스웨덴, 오스트리아와 같이 조합주의 전통이 강한 국가에 한정된 것인 반면, 대부분의 국가는 주로 대중 모델과 잔여모델을 반복 적용하였지만 결국은 잔여

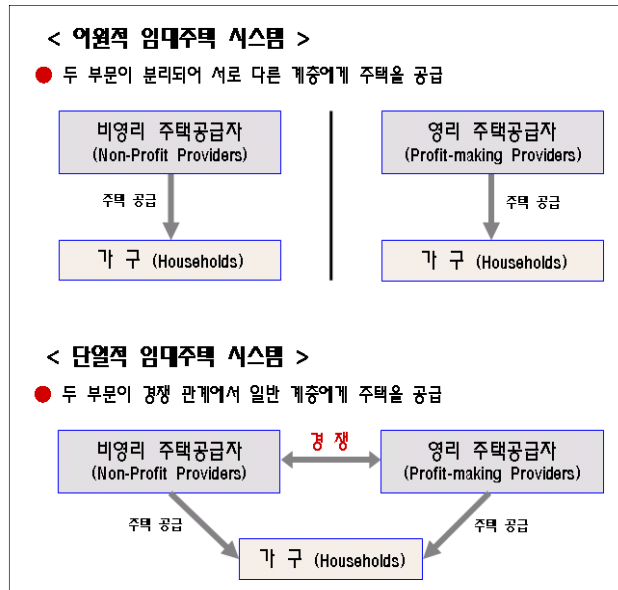
모델로 수렴된다고 보았다.

Kemeny의 두 가지 유형의 임대주택 시스템을 이해하기 위해서는 우선 ‘이원적’과 ‘단일적’의 의미와 그가 왜 이렇게 구분하였는지를 살펴볼 필요가 있다. 그의 이원적 임대시스템(dualist rental system)에서 ‘이원적’ 의미는 ‘임대(renting)’가 단일의 점유형태이지만 그것이 공공부문이 공급하는 것인지 민간부문이 공급하는 것인지에 따라 공급 메커니즘이 매우 상이하다는 점에 기인한다. 이런 점에서 Kemeny는 임대주택을 공공임대주택과 민간임대주택으로 구분하기보다는 비영리 임대(non-profit renting)와 영리 임대(profit-renting)로 불리기를 더 선호하였다. 그에 따르면, 공공임대주택(비영리 임대부문)은 정부의 재정지원을 받아 사회적 목적하에 운영되는 것으로 최소한의

비용 발생분에 대해서만 수입을 확보하기 때문에 임대료 수준이 낮다. 반면 민간임대주택(영리 임대부문)은 수익 극대화를 목적으로 하기 때문에 임대료 수준도 매우 높을 수밖에 없다는 것이다. 따라서 두 부문은 서로 격리된 형태로 운영되며 각기 다른 시장을 형성하게 되며, 그는 이를 ‘이원적 형태’로 규정하였다. 반면 단일적 임대주택 시스템(unitary rental system)에서의 ‘단일적’ 의미는 공공임대주택(비영리 임대부문)과 민간임대주택(영리 임대부문)이 입주계층, 정부 지원, 임대료 규제, 점유의 안정성 면에서 서로 큰 차별성 없이 형성된 구조라고 정의하고 있다(<그림 1> 참조).

이원적 임대주택 시스템에서 공공임대주택은 주로 공공부문에 의해 소유 및 운영·관리되며, 시세보다 낮은 임대료 수준으로 주로 저소득층 및 사회취약계층만을 위한 사회안전망(social safety-net)으로 활용되는 특성이 있다(<표 1> 참조). 이 시

그림 1_Kemeny의 두 가지 임대주택 시스템:
분리 모델과 경쟁 모델



자료: UN(2009). p16 재인용.

스템하에서 공공임대주택은 재정적으로 취약하고, 주택의 유지·관리 상태가 엉망이며, 국가 예산 요구에 근거하여 매년 국가가 중앙집권적으로 임대료를 설정한다. 임차인(입주자)은 손님이나 고객(customers)이라기보다는 의존적 의뢰인(clients)으로 보며, 엄격한 자산 조사를 통해 관료적이고 계획적인 체계하에 온정주의적 분배, 주거빈곤법과 같은 법적 영역이 이러한 시스템에서 나타나는 경향이 있다(Kemeny, 2006).

이러한 특성으로 이원적 시스템에서는 공공임대주택에서 빈곤 낙인, 차별, 슬럼화, 잔여화 현상이 나타난다. 공공임대주택과 민간임대주택과의 관계에서도 정부 지원의 차별성으로 두 부문은 서로 배타적으로 형성되며, 임대료 규제가 제한적이거나 없는 민간임대주택 부문은 점유의 안정성이 크게 결여된 특징이 있다. 이런 구조하에서는 공공임대주택에 접근이 제한되는 일반 중산층 가구를 위한 공공임대

표 1_Kemeny의 두 가지 유형의 임대시스템 특성 비교

구 분	이원적 임대주택 시스템(dualist rental system)	단일적 임대주택 시스템(unitary rental system)
공공임대주택의 정책 목표	•저소득층 및 사회취약계층을 위한 사회안전망 •시장 기능의 미비점을 보완, 시장 소외계층 대상	•중저소득층의 주거 수준 및 점유형태 선택 증시 •시장에서의 소비자 선호와 수요 증시
정부의 보조금 및 규제	•공공부문에 대하여만 주로 자금 지원(건설 보조, 운영관리 보조) 및 규제 •민간임대주택의 임대료 규제가 없거나 미미함 •민간임대주택의 주거안정성이 취약	•모든 공급주체에서 정부가 신규 건설 자금을 지원 •재정자립 정도에 따라 정부의 보조금 축소 및 폐지 •정부 지원을 받는 기간에만 입주대상, 임대기간, 임대료 규제 대상: 민간임대주택에도 임대료 규제 존재
임대료 수준	•공공임대주택의 임대료 수준은 민간임대주택의 임대료 수준보다 매우 낮음	•공공임대주택은 민간임대주택의 임대료 수준보다 낮지만, 두 부문 간 큰 차이가 없음
비영리 민간부분의 발달 정도	•비영리 민간부분 비활성화: 비영리 민간부분의 공공 임대주택의 점유 비중 낮음	•비영리 민간 부문 활성화: 이들이 대부분의 공공임대주택을 소유 및 운영 관리
공공부문 및 민간(비영리, 영리) 부문 간 관계	•상호 간 직접 경쟁이 일어나지 않음 •정책대상 계층이 서로 다름	•공공부문과 민간부분이 상호 경쟁 관계(임대료 수준, 점유의 안정성, 주택의 질적 수준 등)
두 부문 간 분절 정도 및 특성	•점유 형태 간 시장 분리가 명백함: 자가점유 시장, 민간임대시장과 공공임대주택 구분이 명확 •민간임대주택 부문의 주거안정성이 취약 •저소득층 및 사회취약층만이 거주하여 주거지 차별과 낙인, 슬럼화, 잔여화 현상이 뚜렷함	•타점유형태(자가, 민간임대)와 분리가 심하지 않음: 자가점유 시장이 뚜렷이 우세하지 않은 점유의 중립성(tenure neutrality)을 보임 •단지 내 적절한 사회적 혼합(social mix)으로 빈곤 집중 및 잔여화 현상이 거의 관찰되지 않음
자가점유율	•비교적 높음	•비교적 낮음
복지국가 유형	•자유주의 복지 국가, 잔여적 복지 시스템	•조합주의 복지국가, 사회민주주의 복지국가, 보편적 복지 시스템
대표 국가	•영국, 아일랜드, 벨기에, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 일본 등	•네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 오스트리아, 스위스 등

자료: Kemeny(1995), Kemeny(2006), Elsinga 외(2008), Hoeksta(2009)에서 발췌하여 정리함.

주택 시장은 형성될 수 없으며, 그로 인해 많은 가구들은 민간임대주택의 높은 임대료 수준과 제한된 임차인 보호로 자가소유 부문으로 가게 된다. 따라서 이원적 임대주택 시스템을 취하고 있는 국가들은 자가소유촉진 정책을 우선시하여 자가점유율이 높은 특징이 있다(Kemeny, 2005b; Ronald, 2004). 그는 2006년 18개국을 대상으로 한 실증 분석을 통해 이원적 시스템에 해당하는 국가로 영국, 벨기에, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 일본 등이 이에 속한다고 규정하였다.

단일적 임대시스템은 공공임대주택과 민간임대주

택 간의 관계에서 입주계층, 정부 지원, 임대료 수준이 두 부문 간 큰 차이가 없다. 두 부문은 배타적이라기보다는 단일의 ‘임대시장’ 구조하에 입주자 선정, 임대료 책정, 점유의 안정성, 주택의 질적 수준 등을 유지하고 있다. 정부 보조금(자금 지원, 조세 감면 등)은 공급주체가 누구인지에 따라 차별되지 않고 정부가 정한 임대료 수준과 주택의 질적 수준, 일정 기간의 점유기간이 보장되면 지원한다. 이 시스템하에서는 저소득층뿐 아니라 일반 가구를 위해서도 공공임대주택이 존재하기 때문에 두 부문 간의 관계는 가구의 선호도와 수요(demand)에 따라 결정되며, 이

원적 임대시스템에서 보편화되어 있는 빈곤 낙인이 나 차별, 잔여화 현상은 거의 나타나지 않는다.

단일적 임대시스템을 이론화함에 있어 Kemeny는 독일의 사회적 시장 모델(social market model)에 착안하였다. 사회적 시장 모델은 경제적 우선순위와 사회적 우선순위를 조정하기 위한 제3의 길로, 1930년대 당시 독일의 대혼란 과정에서 채택된 중도 전략이다(Kemeny. 1995; Kemeny. 1997). 이는 시장개입은 필수적이며 바람직하지만 그것은 시장 순응적이어야 한다는 것이다. 즉 시장은 국가에 중요한 사회적 목표를 통합하는 방식으로 운영되어야 한다는 것이다(Hoekstra. 2009; Barry. 1993). 독일의 이러한 사회적 시장 전략은 복지 공급에서 ‘비영리 부문’을 육성시키는 것이었으며, 비영리 부문과 영리 부문을 서로 경쟁 관계에 둠으로써 복지 공급의 효과성을 달성하고자 하는 것이었다. 이런 점에서 독일의 공공임대주택은 ‘누가 공급하느냐’보다는 ‘어떻게 공급하느냐’에 초점을 두고 있다. 그가 주목한 독일의 사회적 시장 모델은 20세기 전반에 독일 인접 국가인 스웨덴, 덴마크, 네덜란드, 스위스, 오스트리아 등에 큰 영향을 미쳤으며, Kemeny의 실증 분석을 토대로 할 때도 이들 국가들이 단일적 임대시스템에 속한 국가로 분류되고 있다(Kemeny. 2005a).

Kemeny는 두 가지 유형의 임대주택 시스템의 차이점을 비영리 부문의 활성화로 인한 공공임대주택과 민간임대주택 간의 경쟁과 공급주체의 재정적 성숙도로 설명하고 있다. 경쟁의 관점은 공급주체가 누구이며, 이들이 소유하고 있는 공공임대주택 부문이 전체 임대주택 부문에서 어느 정도를 차지하고 있는가의 측면에서 논의된다. 그는 비영리 민간부문이 활성화되어 있는 독일, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크의 경우 다수의 비영리 민간부문이 많은 공공임대주택을 점유함으로써 상대적으로 시장 점유율이 낮은 영리 민간부문의 민간임대주택과 임대료 수준, 주택

의 질적 수준, 주택 규모, 근린 환경, 점유의 안정성 면에서 경쟁하고 있다고 보았다. 그는 단일적 임대시스템에서의 비영리 부문의 활성화는 영리 부문에 대해 선도적 역할을 할 뿐 아니라 임대료 수준을 견제하거나 인하하는 긍정적 효과가 있음을 밝히고 있다(Kemeny. 2005a). 이런 점에서 그는 단일적 임대시스템을 이상적인 임대시스템으로 간주하고 있다고 볼 수 있다.

재정적 성숙도는 Kemeny 이론의 핵심 부분이라고 할 수 있다(Hoekstra. 2009; Elsinga 외. 2008). 그는 성숙(maturation)을 시세대비 차입금으로 정의하고, 이 수준이 비영리 주택공급자와 영리 주택공급자가 비슷한 경우, 비영리 주택공급자가 영리 주택공급자에 비하여 훨씬 더 낮게 임대료를 설정할 수 있다고 보았다. 그 이유는 비영리 주택공급자는 투자금의 일정 부분을 회수해야 하는 영리 주택공급자와는 달리 건설비가 기준으로 공공임대주택을 운영하므로 금융비용이 높지 않을 경우 임대료 수준도 낮게 유지할 수 있다는 것이다. 또한 시간이 지남에 따라 비영리 주택공급자는 정부로부터의 자금지원 등 기타 부채를 상환하게 되는 성숙 과정(maturation process)을 거치게 되는데, Kemeny는 이러한 성숙 정도가 비영리 주택공급자가 시장에서 경쟁적 지위를 갖게 되는 데 결정적 역할을 하게 된다고 보고 있다. 그의 논리에 따르면, 시세대비 차입 비중이 점점 줄어드는 성숙의 시점에서 비영리 주택공급자는 투자금에 대한 수익률이 낮다고 하더라도 부채를 갚아나가는 긴 기간(대개 30년에서 50년)동안 상승한 공공임대주택의 시장 가치로 인하여 임대료를 더 높게 받아야 할 이유가 없어진 것이다. 또한 그동안 정부의 보조금과 임대료 규제 상황은 자신들의 사회적 역할을 강화하였다는 점에서 성숙 단계에 이르러 정부의 지원이 없더라도 그동안의 자신들의 사회적 책임을 계속 이어나갈 것이라는 점이다.

또한 그는 정부가 비영리 부문과 영리 부문 간의 직접 경쟁이 일어나지 않도록 하는 억제 기제(이원적 임대시스템)하에서도 공공임대주택의 임대료가 민간 임대주택의 임대료보다 매우 낮은 경우, 정부는 재정적 성숙도에 대하여 두 가지 정책을 시행하게 된다고 보았다. 한 가지 방법은 재정적 성숙도를 지연시키는 것이다. 이는 비영리 부문이 재정적으로 성숙될 경우, 영리 부문의 시장을 위협하고 나아가 자가점유 부문의 확장을 저해할 수도 있기 때문에 정치적으로 정부는 계속하여 신규 공공임대주택의 건설을 통하여 비영리 부문이 일정 부분의 부채를 유지하도록 하는 것이다. 이렇게 함으로써 정부는 공공임대주택의 입주 대기자 수요를 충족시킴과 동시에 정치적으로도 매년 신규 건설에 대한 ‘지원금’ 규모를 정하는 데 있어서도 정치적 이데올로기와 주도권을 발휘할 수 있게 된다. 공공임대주택의 입주 자격에 있어서도 저소득층 등 사회적 요구가 가장 큰 일부 계층만을 입주 대상으로 함으로써 정부의 지원 정책을 사회적 안전망으로만 국한토록 하는 것이다. 또 한 가지 방법은 공공임대주택의 매우 낮은 임대료는 결국 공공부문의 재정 건전성을 위협하고 정부의 부담을 가중시키기 때문에 임대료를 상승시켜 시장화하거나 공공임대주택의 매각 및 공공부문의 민영화 등으로 공공임대주택의 매력도를 감소시키거나 및 공공부문을 축소시키는 것이다. 이러한 점에서 그는 재정적 성숙도에 가장 큰 영향을 미치는 것은 정치적 이데올로기이며, 각 국가의 정치 체계와 권력 구조가 결국 해당 국가의 점유 형태의 균형(자가, 공공임대, 민간임대 간) 및 정책 대상계층을 정하는 데 중요한 역할을 한다고 보았다.

더 나아가 Kemeny는 자신의 임대주택 시스템 이론을 보다 확장하여 사회 복지적 관점에서 주택의 복지적 지위를 논하였다. 그는 Esping-Anderson의 복지국가 유형(자유주의, 조합주의, 사회민주주의)에서

주택이 간과되고 있다고 보고, 세 가지 복지국가 유형 중 조합주의 복지국가 유형이 자신의 단일적 임대시스템을 가지는 반면, 잔여적 복지시스템(residual welfare system)을 취하고 있는 자유주의 복지국가 유형은 이원적 임대주택 시스템과 관계있다고 규정하였다(Kemeny, 2006). 한편 그는 주택 사유화가 복지의 성격을 규정하는 데 중요한 영향을 미친다고 보았다. 주택소유와 복지 사이에는 부정적 상관관계가 존재하며, 자가소유를 촉진하는 국가는 취약한 사회 안전망을 가진 것으로 규정하였다(Kemeny, 2005b).

2. 이론의 한계점과 유용성

Harloe는 자본주의 경제체제에서 시장은 결코 부담 가능한 적절한 수준의 주택을 제공할 수 없기 때문에 경제적으로 덜 부유한 사람에게 공공임대주택이 주어지며, 이런 관점에서 누구에게 공공임대주택을 공급할 것인가가 관건이라고 보았다. 또한 20세기를 역사적 시대 관점에서 접근한 그의 분석 틀은 이후 많은 학자들에게 공공임대주택 정책을 분석하는 시점의 기준을 제공하였다(Malpass, 2008). 전후 재건기인 1945년 이후 30년을 경제 성장과 사회주택 황금기로 규정하고 1970년 중반 이후 성장을 감소, 실업 및 물가난, 큰 정부에 대한 비판으로 공공임대주택도 전환기를 맞게 되었다는 지적은 많은 학자들의 동의를 얻었다(Edgar 외, 2002; Whitehead, 2003; Whitehead and Scanlon, 2007). 그러나 그의 이러한 분석은 대부분의 국가를 포괄하기보다는 영국에 한하여 적용 가능하며, 한 번도 대중모델인 적이 없었던 미국이나 20세기 대부분의 기간 동안 잔여모델을 취하고 있는 중앙 유럽의 많은 국가들의 공공임대주택을 설명하는 데는 제한적인 것으로 평가받고 있다(Malpass, 2008a). 또한 누가 입주하는가의 배분 기준과 소비 측면에만 국한되어, 더 넓은 주택 시스템에

서의 공공임대주택의 역할과 공급, 소유, 운영·관리, 거버넌스, 재원조달과 같은 영역을 간과한 한계점이 지적되고 있다(Malpass. 2001).

Harloe에 비하여 사회구조, 정치·경제 여건을 보다 종합화한 Kemeny 이론의 특징은 두 임대시스템이 고정된 것이 아니라 이원적 임대주택 시스템은 단일적 임대주택 시스템으로 진화할 잠재성이 있으며, 그 역도 가능하다는 데 있다. 어떤 임대시스템으로 갈 것인가는 해당 국가의 정치적 이데올로기와 각 부문(정부, 비영리, 민간) 간의 경쟁을 허용할 것인가, 재정 성숙도를 위해 어떤 정책수단을 취할 것인가에 따라 달라진다는 관점은 각국의 공공임대주택을 보다 더 폭넓게 이해하는 데 유용하다. Harloe는 가장 이상적인 점유형태는 자가소유라고 보면서 공공임대주택 영역이 작을수록 저소득층에게 공급이 집중될 수밖에 없다고 보는 입장을 견지한 반면, Kemeny는 주택점유형태를 소유냐 임대냐, 누구를 대상으로 할 것인가보다는 누가 어떻게 운영할 것인가의 관점에서 다른 대안을 제시하였다고 볼 수 있다. 그러나 그의 이론 역시 1950년대에서 1990년대에 영국에 존재한 모델이라는 한계가 지적되고 있으며, 부담능력의 문제와 자가소유에 대한 열망 등 국가마다 다양한 경제적, 사회적, 문화적 변수가 있음에도 이를 고려하지 않아 이론의 인과성보다는 우연성에 대한 비판을 받고 있다(Sommervill. 2005). 주택 소유와 복지와의 관계에서도 사회복지 수준이 낮으면 자가소유율이 증가하는 것인지, 자가소유율이 높아져 사회복지에 대한 수요가 낮은 것인지를 인과관계의 방향성에 대해 Doling과 Horsewood (2005)는 Kemeny의 주장과는 달리 오히려 자가소유율이 높아져 사회보장 요구가 낮은 것으로 분석하고 있다. 하지만 이러한 일부 비판에도 불구하고 공공임대주택을 시스템적 사고로 접근하고자 할 때는 배분대상, 정부 지원 대상과 정도, 공급주체, 재정 자립도, 임대

료 수준, 공공임대주택과 민간임대주택, 자가소유와의 관계, 그리고 경제여건, 정치·사회 구조라는 변수를 종합적으로 고려하여야 한다는 틀을 제공한 것이 Kemeny 이론의 가장 큰 성과라고 할 것이다. 또한 사회복지 시스템에서 주거복지의 중요성을 강조하면서 이후 주거복지에 대한 관심을 주택정책의 중요영역으로 구축하는 데 중요한 기여를 하였다.

무엇보다 이들 두 학자의 이론적 분석틀이 여러 실증분석들이 뒷받침되면서 국가별 비교 분석 및 미래 정책 방향을 제안하는 데 유력한 관점을 제공하고 있다는 점이 이들 두 학자의 가장 큰 성과라고 하겠다(김수현. 2010; 이은주. 2010; Andrew 외. 2011; UN. 2009; Cecodhas. 2007; Hills. 2007; Haffner 외. 2008; Whitehead and Kathleen. 2007; Kathleen and Whitehead. 2008. Heijden. 2002; Malpass. 2008).

III. 국가별 임대주택 시스템 비교 및 진화 과정

1. 이원적 임대시스템의 대표 국가 현황

이 시스템에 속하는 대표 국가는 영국, 미국, 캐나다, 호주, 일본 등이다. 우리나라는 OECD(Andrew 외. 2011)의 분류에 따라 이원적 시스템으로 분류되고 있으며, 자료 비교를 위해 <표 2>에는 포함하되, 구체적 논의는 IV장의 국내 시사점 부분에서 언급하도록 한다.

이원적 임대시스템의 대표 국가들은 공공임대주택을 저소득층 및 사회취약계층만을 대상으로 공급하며 정부가 주도한 공공부문이 주된 공급주체다. 공공임대주택 재고 비중이 매우 낮으며(영국 제외), 공공임대주택의 임대료 수준은 민간임대주택의 30~ 50% 수준으로 매우 낮다. 임대료 규제가 없거

표 2_ 국가별 주택보급, 자가점유율, 공공임대주택 재고 현황

구분	해당 국가	1인당 GDP (2010, 단위: 천 달러)	천 명당 주택 재고수 (2008)	주택 보급률 (2008)	자가 점유율(%)				공공임대주택 재고 비중(%)				공공 임대 주택 재고 수 (2008, 만 호)	임대 주택 중 공공임대 주택 비중 (2009)
					1980	1990	2000	2008	1980	1990	2000	2008		
이원적 임대 주택 시장의 대표 국가	영국	35,437	444	102.1	58	65	69	69	32	25	21	17.8	387	53
	미국	46,846	420	115.9	65.6	63.9	67.4	67.8	-	-	-	1	118	3
	캐나다	38,552	410	107.2 ('06)	-	62.6	65.8	68.4	-	-	-	5	68	17
	호주	39,775	391	105.5	70.1	68.9	69.5	69.8	-	-	-	4.3	44	15
	일본	33,733	453	116.1	62.5	59.7	61.2	61.3	7.5	7.1	6.6	5.8	290	16
	한국('10)	28,705	364	101.9	58.6	49.9	54.2	54.2	-	-	2.3	4.6	80.6	10
단일적 임대 주택 시장의 대표 국가	네덜란드	41,200	431	97.2	42	45	53	58	34	41	36	32	240	75
	스웨덴	39,600	486	98.9	42	39	38	38	20	22	19	17	86	46
	덴마크	38,476	500	105.2	55	54	52	46	14	17	19	19	54.3	51
	오스트리아	39,472	436	100.0	52	55	52	56	-	22	23	23	84	59
	독일	37,740	488	98.0	39	42	-	46	18.3	10.2	7.1	5	247	9

자료: 1인당 GDP는 IMD World Competitiveness Online 자료(<https://www.worldcompetitiveness.com/OnLine/App/Index.htm>)를 사용함.
영국: 천 명당 주택재고수, 주택보급률, 자가점유율은 잉글랜드 지역에 한한 것으로 자료 출처는 DCLG(2010, 2011)임.
일본: 주택토지통계조사가 시행된 1983, 1993, 2003, 2008년 자료임(NLI Research Institute, 2010) / 캐나다: 센서스 결과인 1981, 1991, 2001, 2006년 자료임(캐나다 통계청). / 호주: AIHW(2010)에 근거. / 독일: 1980년에서 2000년까지의 공공임대 주택 재고 비중은 Kirchner(2007), MIKR(2010) 자료에 근거. / 그 외 국가는 MIKR(2010) 유럽 통계 자료에 근거. / 한국: 2010년 기준이며, 통계청의 2010년 인구 및 주택 총조사 및 국토해양부 자료에 근거. 공공임대주택은 10년 이상 장기공공 임대주택을 대상으로 함.

나 미약한 민간임대주택 부문이 전체 임대주택의 80% 이상을 차지하며(영국 제외), 자가점유율은 일본을 제외하고는 거의 70% 수준이다.

영국은 20세기 초중반 공공임대주택의 집중적인 건설과 공급으로 사회복지 국가의 선도적 역할을 하였으나 1980년 이후 급격한 구조조정과 민영화, 자가소유로의 정책 전환으로 그 어떤 국가보다도 가장 역동적인 변화가 있었던 국가다. 공공임대주택 재고수는 1981년 630만 호로 전체 주택 중 31%를 차지하였으나 중앙정부의 보조금 감소, 재정 운용 시스템 변화, 기존 입주자에 대한 공공임대주택 불하(Right to Buy)와 민영화로 2008년 17.8%로 크게 감소하였다(Priemus and Smith, 1996; DCLG, 2010). 정부는 공공임대주택의 주된 공급자인 지자체가 혁신적인

시도 없이 정부재정을 방만하게 운용한다고 인식하여 1977년 지자체의 차입 능력을 통제하였고, 이후 여러 차례의 재정운용 체계 변화를 통해 공공부문을 축소하였다. 구체적으로 이는 1981년부터의 기존 입주자에 대한 공공임대주택 불하 정책(Right to Buy)과 1988년부터의 지자체 보유 공공임대주택을 주택조합에게 매각하는 대규모 이양정책(Large-Scale Voluntary Stock Transfer: LSVT)을 통해 가시화되었다. 공공임대주택 불하로 1981년에서 2008년까지 약 260만 호의 공공임대주택이 기존 임차인에게 매각되었으며, 대규모 이양정책(LSVT)으로 1988년부터 2006년까지 약 100만 호가 매각되었다(Stephens 외, 2008). 이로써 지자체의 공공임대주택 보유 비중은 1981년 93%에서 2008년 53%로 크게 축소되었다

(DCLG. 2010). 반면 1980년 이전까지 크게 활발하지 못했던 비영리 민간조직인 주택조합(housing association)은 지자체의 구조조정에 따라 상대적으로 그 중요성과 역할이 커져, 전체 공공임대주택에서 차지하는 비중이 1981년 6.9%에서 2008년 47%로 높아졌다. 또한 새로운 제3의 조직으로서 1988년부터 엘모(Arms Length Management Organizations: ALMOs)가 지자체의 공공임대주택 유지 관리 및 주택조합에 공공임대주택 재고를 이양하는 업무를 수행하고 있다. 엘모는 지자체가 설립한 회사로 2010년 말 기준으로 약 100개가 활동 중이며, 이들은 약 6천 개의 주택조합(이 중 약 5~10%만이 활동)과 함께 공공임대주택의 신규공급 및 재고를 유지·관리하고 있다(TSA. 2010). 또한 1990년 중반 이후 공공임대주택의 공급주체 다양화를 위해 민간 기업에게도 정부의 재정 지원을 허용하였다.

영국의 공공부문 축소와 공공임대주택 재고 감소는 자가점유율 확대 및 민간임대주택 시장의 증대를 가져왔다. 1980년 59%였던 자가점유율은 2008년 68%로 크게 높아졌고, 전체 임대주택 부문에서 민간임대주택이 차지하는 비중도 1980년 27.5%에서 2008년 43.3%로 확대되었다. 저소득층 및 사회취약계층에 우선권을 두는 공공임대주택의 입주기준과 재고 감소로 그 영역이 확대된 민간임대주택 부문은 1988년 신규 임차인에 대한 임대료 규제 폐지, 1990년대 중반 저금리 기조에서 안정적 투자처로서의 임대사업 관심 증대, 1인 가구 증가, 만혼 및 늦은 첫 자녀 출산시기 등으로 민간임대주택 수요는 증가하였다(Malpess and Rowlands. 2010). 반면 공공임대주택은 신규 입주 물량이 부족한 상황에서 입주계층은 점점 더 사회취약계층으로만 좁혀졌으며, 기존 입주자들 중에서도 불하 정책과 자가소유 정책에서 소외된 계층만이 공공임대주택에 남게 됨으로써 공공임대주택은 점점 더 빈곤화와 잔여화의 이미지로 굳어

지고 있다(Hills. 2007; DCLG. 2010). 영국의 공공임대주택 임대료 수준은 민간임대주택의 임대료 대비 평균 48% 수준(지역에 따라 33%에서 50% 범위로 분포)이며(DCLG. 2010), 주택조합 보유 공공임대주택보다 임대료 수준이 더 낮은 지자체 공공임대주택의 잔여화가 더욱 문제시되고 있다.

미국의 공공임대주택은 미국 주택정책사에서나 세계적 사례에서도 최악의 정책 실패사례로 꼽히고 있다. 당초 미국의 공공임대주택은 1910년대와 1920년대 영국을 비롯한 유럽 국가의 사회주택 모델로부터 영감을 얻어 출발하였으나, 자유시장 체계 하에서 저소득층만을 대상으로 하는 공공임대주택은 정치적으로나 일반 대중으로부터 강력한 지지를 얻지 못하였다(von Hoffman. 2000). 1930년대 미국의 공공임대주택 옹호자들은 ‘중산층을 빈곤에 빠뜨리지 않기’ 위해 민간주택시장에서 자력으로 주택 마련이 곤란한 계층만을 대상으로 공공임대주택을 하였다. 한때 저소득층의 집중을 피하고 심각한 사회문제를 해결하기 위해 1974년 미국 의회가 더 상위의 소득계층에게도 공공임대주택 입주를 허용토록 추진한 바 있으나, 실현되지 못하였다. 오히려 1981년 극빈층(지역 평균소득의 50% 이하)에게 입주 우선권을 준 결과로 나타났다. 이후 1998년 양질의주택 및 근로책임법(Quality Housing and Work Responsibility Act) 제정으로 입주자 소득계층의 폭이 넓어졌지만, 이는 이미 빈곤 집중화로 인한 사회문제가 심각해진 이후의 조치로, 사실상 오래된 공공임대주택 재개발 이후 재입주 시 이 규정을 적용하게 된 셈이다. 이 규정은 저소득층만이 입주하도록 하지 않고 다양한 소득계층 간 혼합 거주(social mix)를 위하여 지역평균 소득의 30% 이하 가구는 40%만 입주하도록 할당하고 있다(Schwartz. 2006).

미국의 공공임대주택 재고는 1993년 최고치인 141만 호에 달하기도 했지만, 노후 주택의 멸실 및

재개발로 2010년 말 약 118만 호이다(JCHS, 2011). 이는 전체 주택 재고 대비 1%도 안 되는 비중이다. 1986년 민간부문의 저소득층용 주택 제공에 대한 조세 감면 제도(Low-Income Housing Tax Credit: LIHTC)가 시행되어 2007년까지 170만 호가 공급되었지만, 임대 의무기간이 최대 10년이라는 점에서 저소득층만을 위한 영구적 목적의 순수 공공임대주택이라고 보기는 어렵다. 현재 118만 호의 공공임대주택 재고는 연방정부 산하의 지방주택청(Public Housing Authority), (미국 전역에 3,300개)이 소유 및 운영·관리하고 있다(HUD, 2011). 공공임대주택의 임대료는 소득 수준에 따라 차등 부과하고 있다. 임대료는 소득 대비 30%(지역에 따라 40% 상한)를 초과하지 못하는 수준에서 정해지고 있다. 그러나 이러한 규정 자체가 공공임대주택 입주자의 근로의욕 저하 및 빈곤화의 근원으로 지적되고 있다(JCHS, 2007).

전체 주택 중 공공임대주택 재고 비중이 5%를 차지하는 캐나다는 시장 메커니즘에 따라 주택을 공급, 할당, 유지·관리하고 있다. 1963년부터 공공임대주택에 대한 정부 지원이 시작되었지만, 1970년대 초반 이후부터 자가소유 정책으로 전환되면서 1980년대 공공임대주택에 대한 정부 지원 축소되었고 1993년에는 완전히 폐지되었다(Swanton, 2009). 사실상 캐나다에서 공공임대주택은 주택정책의 사각지대에 놓여 있다는 평가를 받고 있다.¹⁾ 공공임대주

택은 1980년대 이후부터는 공공이 아닌 지역 중심의 비영리 민간부문(community-based non-profit)에 의해 공급되고 있다. 공공임대주택은 정부보조 주택(subsidized housing)²⁾인 부담가능한 주택(affordable housing)의 한 범주로 정의되고 있다. 공공임대주택 입주자는 저소득층 및 사회취약계층만을 대상으로 하고 있으며, 임대료는 입주가구의 소득수준에 따라 차별적으로 부과하고 있다.

호주의 공공임대주택은 사회주택(social housing)의 한 범주로 정의되고 있다.³⁾ 호주의 사회주택 재고는 2010년 6월 기준으로 41.5만 호이며, 이 중 공공임대주택은 33.7만 호이다. 전체 주택에서 사회주택 재고 비중은 5%이며, 공공임대주택 재고 비중은 4%다. 공공임대주택에는 저소득층(가구 소득의 40% 이하에 해당), 고령자, 장애인, 편부모 가정 등 사회취약계층만이 입주할 수 있다. 2010년 6월 기준으로 공공임대주택에서 저소득층 가구 비율은 98%로, 항상 잔여화된 영역으로 인식되고 있다. 호주는 1945년 Commonwealth State Housing Agreement (CSHA)에 따라 공공임대주택의 역사가 시작되어 연간 8만 호씩의 공공임대주택 공급이 제안되었지만, 이후 정치적 문제로 인하여 오히려 1960년대 말 시장에 대량 매각되었다. 1973년에는 엄격한 자산 조사(means test)가 시행되었고, 1980년 이후 공공임대주택 건설에 대한 정부 예산이 크게 삭감되었으며, 1986년에는 정부 보조금도 대출 형태로 바뀌었다

1) 토론토 대학의 Hunchanski(2007) 교수는 캐나다의 전형적인 자유주의 복지 형태와 이원주의적 주택정책 구조를 비판하였음. 캐나다 정부는 2005년 한 해만 하더라도 자가 소유를 위해서는 74만 6,167가구에 모기지 자금 지원을 한 반면 공공임대주택은 지난 35년간 63만 3,300호만 지원받았음을 지적하면서 자가소유 정책에만 초점을 둔 1970년대 이후 민간주택시장에서 집을 구할 수 없는 저소득층만을 주택정책은 존재하지 않는다면 이렇게 점유형태 간 불균형적 지원은 현재 주거 문제를 더욱 악화시킬 것으로 내다보았음.

2) 캐나다의 정부 보조 주택 유형은 공공임대주택, 비영리 민간부문이 건설한 주택, 조합주택으로 구분되고 있으며, 부담가능한 주택은 가구의 세전 소득의 30% 이상을 지불하지 않는 양질의 적정 주택으로 정의하고 있음(CHRA, 2010).

3) 호주의 사회주택은 ① 공공임대주택(public rental housing: 정부가 소유하고 운영·관리하는 저소득층용 임대주택), ② SOMIH(State Owned and Managed Indigenous Housing: 정부가 소유하고 관리하는 주택으로 1인 이상이 호주 원주민인 중저소득층용 임대주택), ③ 커뮤니티 주택(Mainstream Community Housing: CH), ④ 원주민 주택(Indigenous Community Housing: ICH)의 네 가지 유형으로 구성되어 있음(AIHW, 2011).

(AIHW. 2011). Groenhart(2010)는 공공임대주택 재고는 감소하고 있는데 경기 침체로 공공임대주택 대가자가 급격히 증가하였다는 점, 소득수준에 따라 임대료를 차별 부과함에 따라 공공임대주택에 저소득층이 더 집중되었다는 점을 호주의 공공임대주택의 이원적 시스템의 원인과 빈곤 집중의 원인으로 지적하고 있다. 그리고 이러한 상황은 1990년대 이후 지금까지 호주의 공공임대주택을 잔여화된 영역으로 남게 하는 주 원인이 되고 있다. 호주의 공공임대주택 임대료는 시세 대비 지역에 따라 50-66% 수준이다(AIHW. 2011).

호주의 전형적인 사회주택 공급주체는 1930년대 설립된 SHAs(State Housing Authorities)이지만(전체 사회주택의 약 81.3%를 점유), 최근 5년간의 추이를 보면 비영리 민간조직의 사회주택 점유 비중이 점차 증가하고 있다. 2010년 6월 기준으로 커뮤니티 주택(CH)을 공급하는 비영리 민간조직은 959개(4만 5,971호 보유), 원주민을 위한 비영리 조직인 ICHO(Indigenous Community Housing Organisation)는 391개(1만 9,096호 보유)다. 호주 정부는 공공임대주택의 운영 손실, 임대 수입 감소, 정부 보조금 삭감 등으로 인한 SHAs의 구조적인 재정적 어려움으로 인하여 2014년까지 비영리 민간조직의 수를 늘려 이들의 사회주택 점유 비중을 35%까지 끌어올릴 예정이다(AHURI. 2007; AIHW. 2011). 전통적인 사회주택 공급자 이외에 제3의 공급자를 찾아 육성시키는 이러한 방법에 대하여 호주 정부는 공공임대주택의 문제점을 개선함과 동시에 재정 효율성을 증가시키기 위한 방안이라고 인식하고 있다.

일본의 공공임대주택은 공적 자금 지원을 받는 주택을 말하며, 1951년 공영주택법 제정을 시작으로 지난 60년간 지자체의 공영주택, 지방주택공급공사

의 임대주택, 도시재생기구의 임대주택, 특정우량임대주택(1993년 이후), 고령자우량임대주택(2001년 이후)으로 구성되어 있으며, 저소득층뿐 아니라 일부 중산층에게도 공급된다. 2006년 공공임대주택 재고 수는 343만 호(전체 주택재고의 6.6%)로 이 중 가장 큰 부분을 차지하는 것이 지자체의 공영주택(전체 공공임대주택의 63.8%를 점유)이며, 도시재생기구의 임대주택이 22.3%, 지방주택공급공사의 임대주택이 4.0%를 점유하고 있다. 2008년 공공임대주택 재고 수는 2006년에 비하여 53만 호 가량이 줄어든 290만 호이다. 이는 1990년 이후 도시재생기구의 임대주택(현재 약 76만 호 보유) 민영화⁴⁾ 및 노후 공공임대주택의 손상이 그 원인이다. 2008년 일본의 센서스 조사 결과에 따르면, 1980년 이전에 건설된 109만 호의 임대주택(민간임대 67.9만 호, 공공임대 33만 호)은 전체 임대주택 재고 수의 6.15%에 달하고 있어 향후 임대주택 재고 감소가 예상된다. 일본의 자가점유율은 1980년 62.5%이지만 1990년대 버블기를 지난 이후 오히려 하향화 및 정체된 상태다(NLI. 2010). 자가점유시장이 크게 확대되지 못했고 공공임대주택 재고마저 줄어드는 상황에서 일본의 민간임대주택 부문은 2003년 33.4%에서 2008년 35.7%로 증가하였다.

현재 일본에서 잔여화된 영역으로 인식되고 있는 것은 공공임대주택 중 가장 큰 비중을 차지하는 지자체 공영주택이다. 공영주택은 당초 ‘국민 주택’이라는 상을 그리며 발족하였으나, 정부 재정의 한계로 신규 건설이 점차 어려워지고 1996년 공영주택 운영체제 개편으로 인해 도입된 ‘응능응익형 임대료 체계’로 점차 잔여적 주택으로 변모하게 되었다. 일본 내에서도 응능응익형 임대료 체계가 엄격한 소득조사를 통해 입주자를 극빈층으로 한정하여 공영주

4) 2008년 도시재생기구의 임대주택은 2003년보다 약 11만 호가 줄어들었음(Kazuo. 2010).

택을 ‘구빈 주택화’한다는 비판이 있지만, 이는 공영 주택 재고의 절대적 부족에 대한 대응이었다고 할 수 있다. 또한 일각에서는 공영주택의 절대적 부족은 표면적 현상일 뿐, 그 이면에는 주택공급을 민간에게 전적으로 맡기고 정부 개입을 후퇴시킨다는 주택정책의 재구조화의 논리가 숨어 있다는 시각도 존재한다.

공영주택의 이러한 입주자격 엄격화 이외에도 일본은 1955년 설립된 주택공단을 이후 주택도시정비공단(1981년), 도시기반정비공단(1999년), 도시재생기구(2004년)로 각각 25년, 18년, 5년간의 시차를 두고 시대 변화에 따라 중앙 공기업의 역할을 변모시켜 왔다. 이는 시대적 상황 변화에 따른 역할 변화이긴 하지만, 무엇보다 국가의 역할을 축소하고 민간 에너지를 활용하려는 움직임의 일환이었다고 볼 수 있다. 1990년대 버블기를 지나면서 민간임대주택을 활용하는 새로운 공적지원주택으로 중산층까지 입주가 가능한 특정우량임대주택이 도입되었다. 이는 버블기 이후 공적지원주택의 공급 부족을 보완하는 한편 지자체의 공영주택과의 역할 분담을 통해 중저소득층의 주거안정을 지원하기 위함이었다. 그러나 실적 면에서 매우 저조하였다. 특정우량임대주택의 임대료 체계가 8~20년의 기간 동안 단계적으로 3%씩 인상하여 계약임대료(시장임대료)에 도달하도록 하는 방식이어서 이러한 부담방식은 임차인들의 높은 임대료 부담의 주된 원인이었기 때문이다. 2005년에는 삼위일체 개혁의 일환으로 지역교부금 제도를 신설·도입하였다. 이는 지방이 자주적으로 지출을 결정하고 보다 효율적인 행정 및 재정시스템을 구축하여 지방자치단체의 자율성을 제고한다는 의미도 있지만, 그 내용은 지방교부세의 감소, 국고보조금의 삭감, 세원의 대대적인 지방이양이라는 점에서 이후 공영주택 건설은 감소할 것으로 예측된다(김종립 외, 2007).

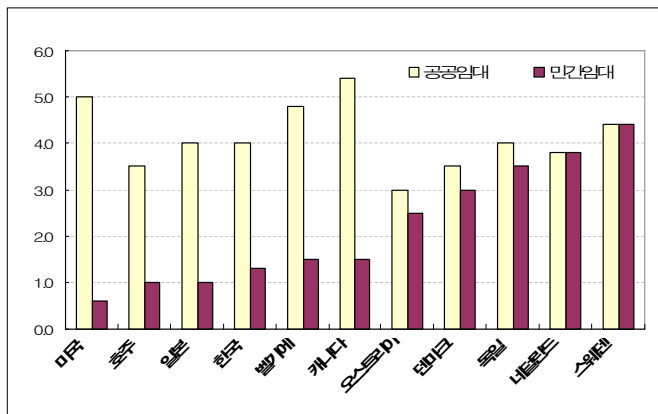
2. 단일적 임대시스템의 대표 국가 현황

단일적 임대시스템의 대표 국가는 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 오스트리아, 독일이다. 이들 국가의 특징은 거의 모든 가구가 공공임대주택 입주대상이 되며, 독일을 제외하고는 공공임대주택 재고 비중이 전체 주택에서 15%가 넘는다는 것이다. 공공임대주택과 민간임대주택 모두 임대료 규제가 시행되고 있어 두 부문 간 임대료 격차가 크지 않다. 공공임대주택의 임대료 수준은 네덜란드와 오스트리아가 시세대비 85%, 스웨덴이 95%, 덴마크가 98% 수준이다. 임대료 규제는 자가점유 부문에 비하여 임대주택 비중이 높은 이들 국가에서 임대료 규제에 대한 사회적 수요가 더 크기 때문으로도 해석할 수 있다. OECD(Andrew 외, 2011)에 따르면, 공공임대주택에 대한 임대료 규제는 이원적 임대시스템에 해당하는 국가들(미국, 호주, 일본, 한국, 벨기에, 캐나다)에서 강한 반면, 단일적 임대시스템에 해당하는 국가에서는 공공임대주택뿐 아니라 민간임대주택에도 임대료 규제가 적용되고 있는 것으로 나타났다(<그림 2> 참조).

따라서 두 부문 간의 임대료 격차와 규제 정도만을 보더라도 단일적 임대시스템 국가에서 두 부문은 별개의 시장이 아니라 하나의 단일 임대시장을 구성하고 있음을 알 수 있다. 공공임대주택 대부분은 다수의 비영리 민간조직이 공급하며, 이들이 전체 임대주택 재고에서 50~70%를 차지하고 있어(독일 제외) 주택시장에서의 입지도 매우 강한 것이 특징적이다.

네덜란드의 공공임대주택 재고 비중은 1990년 41%의 최고치에서 2008년 32%로 감소하였지만, 여전히 세계에서 가장 높다. 대표적인 공공임대주택의 공급주체는 주택조합이다. 이들은 1910년 주택법에 근거하여 인가받은 비영리 민간조직으로 제2차 세

그림 2_ 임대주택 부문의 임대료 규제 정도(2009년 기준)



주: OECD가 2009년 OECD 회원국을 대상으로 임대료 상승에 대한 규제 정도를 0~6점 척도로 설문조사한 결과임(자료: Andrew 외, 2011. p47에서 부분 발췌).

계대전 이후 심각한 주택부족난에 대처하고 저소득층의 주거안정에 큰 역할을 기여해 왔으며, 1945년 이후 급성장하였다. 주택조합의 수는 2009년 말 430개이며, 이들이 전체 공공임대주택의 99.3%를 점유하고 있다. 1990년대 이후 지자체 공공임대주택의 대부분이 주택조합에 이양됨에 따라 이들은 보다 전문화되었고 조합 간 통폐합을 통해 대형화되거나 재단으로 전환된 조직도 많았다. 그러나 1980년대 후반 주택조합의 바람직하지 못한 자금 운용은 결국 공공임대주택 전반에 대한 재정 운용 체계에 영향을 주었으며 중국적으로는 그들의 사회적 지위의 존속성에도 큰 영향을 주게 되었다. 1980년대 후반 저금리 상황에서 주택조합은 이전 시기에 지원받았던 정부융자의 상환시기가 도래함에 따라 자본시장에서 낮은 금리로 자금을 조달하여 이전에 높은 금리로 빌려왔던 정부 융자를 갚았으며, 그 당시 공공임대주택의 운영관리상의 수지 균형을 맞추도록 지원되던 정부 보조금도 계속 받게 되어 상당한 잉여를 창출하였다(Priemus, 1996). 이러한 주택조합의 태

도로 정부는 이들에 대한 더 이상의 정부 지원은 필요 없다고 인식하게 되었으며, 1995년 공공임대주택에 대한 정부의 건설 보조(재정지원, 용자) 폐지의 직접적 원인이 되었다. 또한 건설보조 중단 시점에 주택조합의 재무 상태도 매우 양호한 것으로 나타나 정부의 건설보조 중단은 상당히 타당한 것으로 받아들여졌으며, 2006년에는 이들에 대한 법인세 면세도 폐지되었다.

한편 2000년 중반에 이르러 주택

조합은 재정 성숙도의 단계를 넘어

초과 이익을 남게 됨에 따라 이것이 중요한 정치적 이슈로 등장하였다. 재정 자립화(혹은 성숙도)가 된 만큼 주택조합은 이제 민간 투자자와 별반 다를 바 없으며, 정부도 주택조합에 대한 지배력(감독 및 규제대상)이 상실되었다는 점에서 네덜란드 정부는 그동안 사회적 공급자로서 이들의 법적 지위를 어떻게 볼 것인가로 고민하고 있다. 특히 2008년 임대주택에 대한 임대료 규제가 완화됨에 따라 주택조합의 잉여 임대료 수입이 크게 증가하자 정부는 이제 많은 자산을 가진 주택조합의 자산이 누구의 것인지, 잉여 수입금을 어떻게 할 것인가를 놓고 주택조합과 대립하고 있다(Elsinga and Wassenberg, 2007; Elsinga 외, 2008).⁵⁾ Kemeny의 이론에 의하면, 재정적 성숙도에 도달한 공급주체는 계속하여 자신들의 사회적 역할(저렴한 임대료 수준 유지 및 임차인 주거보장)을 계속할 것이며 민간임대부문과 경쟁하여 보다 나은 서비스를 제공하여야 한다. 그러나 네덜란드 주택조합의 경우 재정 성숙도에 도달한 시점 이후는

5) 네덜란드 공공임대주택의 꾸준한 시장 가치 상승으로 주택조합의 재정상태는 지난 몇십 년 동안 상당히 개선되었지만, Aedes(주

그 이전 시기에 비하여 단 30% 정도의 주택조합만이 자신들의 과거의 사회적 역할을 이어나가고 있는 것으로 나타났다(Elsinga 외, 2008). 한편 1990년대 중반 이후 최근 10년간 네덜란드의 공공임대주택에도 저소득층들의 비중이 높아지고 있으며(Maarten and Ronald, 2006), 1990년대 이후 공공임대주택 매각(주로 재개발 목적) 및 민영화로 단일적 임대주택 시스템이 점차 잔여화되는 영역으로 가는 것은 아닌지에 대한 우려도 있다(Elsinga 외, 2008).

스웨덴은 역사적으로 지자체 주택공사(Municipal Housing Companies: MHCs)가 소득에 관계없이 모든 가구를 위한 양질의 주택공급이라는 정치적 목적을 충족시키기 위해 공공임대주택 건설에서 핵심적 역할을 하여왔다. 1940년 이후 정치인들은 사회·경제적으로 계층 없는 사회를 건설하고자 했으며, 공공임대주택은 항상 다양한 계층을 위한 것이었다(Magnusson, 2008). 그러나 공공임대주택은 1980년대 이후 점차 감소하여 2008년에는 전체 재고의 17%를 차지하고 있다. 이러한 감소 이유는 노후화된 주택의 멸실, 임차인 조합 및 민간에 매각, 그리고 기존 임차인 불하에 따른 것이다(Turner, 2007). 특히 1990년 이후 시장주의적 주택정책 기조에 따라 정부 보조금 폐지(재정지원, 조세 감면), 지자체 주택공사(MHCs)의 민영화)로 향후 공공임대주택의 감소세가 이어질 전망이다. 또한 입주자격에 소득상한 기준은 없지만 점차 저소득층 비중이 증가하여 대표적인 단일적 임대시스템인 스웨덴도 점차 잔여모델로 이행하고 있다는 지적이 있다(Scanlon, 2008).

덴마크의 공공임대주택 재고 비중은 19%로 약 700개의 비영리 민간조직인 주택조합이 공공임대주택 재고의 91%(지자체 8%)를 보유하고 있다(Scanlon, 2007). 1940년 이후 공공임대주택은 큰 변화 없이 꾸준한 성장세를 이어가고 있으나, 최근 공공임대주택 공급주체(지자체, 주택조합)의 정부 건설자금 대출 만료(50년 기한) 시점이 도래함에 따라 몇 가지 이슈가 제기되고 있다. 건설원가에 근거한 공공임대주택 임대료 부과 기준에서 공급주체가 정부 대출금 상환을 완료했음에도 여전히 대출금을 지불하고 있는 것처럼 계상하여 결과적으로 공급주체가 입주자로부터 임대료를 더 받은 것으로 나타났다. 이러한 사실이 밝혀지자 정부는 2001년 이후 공급주체의 초과 잉여금을 징수하여 이 중 50~66%는 정부의 건설기금(National Building Fund, 1967년 설립)에 전입, 나머지는 지역기금으로 전입시켜 왔다. 이는 공급주체가 장기간 정부 부채를 다 갚아 재정 성숙도에 도달했음을 의미하며, 향후 더 많은 공급주체가 재정성숙도에 이를 전망이어서 정부의 건설기금 수입도 크게 증가함을 의미한다. 지금까지 이 건설기금은 공공임대주택의 개보수와 시설 현대화 자금으로 활용되었지만 향후 정부는 이를 신규 공공임대주택의 건설 재원으로 쓰기를 희망하고, 주택조합은 계속하여 노후화된 공공임대주택의 개보수 자금으로 활용하고자 한다. 2001년 이후 덴마크의 공공임대주택에 대한 정치적 이슈는 다른 국가에서 하고 있는 것처럼 규제 완화와 개혁, 정부 재정 지원방식의 변화, 공급자 금융을 폐지하고 수요자 보조 방식으로의 전환, 자체 자금조달 방식

주택조합의 총괄지구는 이 자산 가치는 주택에 잠겨 있는 것일 뿐 매각을 하지 않았기 때문에 현금으로 존재하는 것은 아니라고 주장하는 한편, 정부는 잉여 수입금을 임대료 보조(housing allowance) 예산의 일부로 활용하자는 의견에서부터 주거단지의 환경개선 비용, 근린환경의 각종 공공 및 편의시설 제공 등의 목적으로 재투자하는 것이라고 주장하고 있음. 주택조합의 잉여 수입금(40개 단지)은 2007~2010년간 연간 7.5억 유로(총 28억 유로)으로 추산됨(Elsinga 외, 2008).

- 6) 2010년 말 기준으로 스웨덴 전역에 294개의 지방주택공사(MHCs)가 있으나 거의 대부분이 민영화되었음(지자체는 일부 지분만 소유하고 민간 자본으로 구성)(SABO, 2010).

(self-financing) 강조, 부문 간 협력 등에 대한 것이다. 공공임대주택 민영화에 대하여는 2004년 3년간 기존 공공임대주택 입주자가 5천 호를 구입하는 시범 사업을 하였고, 이어 2006년 이를 법제화했지만 아직까지 큰 실적은 없다.

조합주의(corporatist) 전통이 강한 오스트리아는 ‘사회는 주택공급에 대해 책임져야 하며, 주택은 자유시장 메커니즘으로 없는 인간의 기본적인 욕구로, 사회는 충분한 양의 주택이 이용 가능하도록 보장해야 한다’는 데 정치적 합의가 있다. 국가나 정당뿐 아니라 사회 각 부문의 이해관계집단(노동조합, 상공회의소 등)이 정책 형성에서 중요한 역할을 하는 조합주의적 특성으로 인해 오스트리아의 공공임대주택은 공공부문보다는 비영리 민간조직이 선도적 역할을 하고 있다(Reinprecht. 2007). 오스트리아의 공공임대주택 재고 비중은 23%(86만 호)로 이 중 비영리 민간조직인 주택조합이 93%를 차지하고 있으며, 공공부문(주정부, 지방정부)이 3%, 그리고 기타 소유자가 4%를 차지하고 있다. 2차 세계대전 직후 20년간은 지자체의 주택공사가 공공임대주택 건설에서 큰 역할을 하였지만, 2000년 이후 시장주의적 정책 기조와 민영화에 대한 정치적 압력으로 공공임대주택의 건설 자금 지원은 지자체보다는 주택조합, 민간 개발업자, 부동산 투자자에게 지원하도록 전환되었다. 공공부문이 보유한 공공임대주택의 민영화는 1993년부터 허용되었지만, 2004년 1개의 연방정부 주택공사가 민간 투자자에게 매각된 이후 아직까지 이렇다 할 실적은 없다(Reinprecht. 2007). 또한 시장주의적 정책 기조가 공공임대주택의 임대료 체계(건설원가 기준, 임대료 규제, 공공임대주택 재고 수준, 신규 공급에도 영향을 주고는 있으나, 아직까지 다른 국가에 비하여 큰 변화는 없다. 오히려 지난 15년간 공공임대주택은 꾸준한 성장세를 이어오고 있다(Deutsh. 2009). 공공임대주택의 입주기준에 소

득 상한이 있기는 하지만, 이는 전체 인구의 80~90%가 입주할 만큼 충분히 높은 기준이며, 주택조합 공공임대주택의 소득기준이 지자체 공공임대주택의 소득기준보다 20% 높다. 따라서 이러한 다양한 소득계층의 입주 허용으로 공공임대주택에 대한 빈곤 낙인이나 잔여화는 관찰되지 않고 있다. 그러나 2000년 후반 공공임대주택과 관련된 주요 이슈는 시장 자율화, 규제 완화, 민영화로, 이는 오스트리아의 조합주의적 전통을 위협하고 있는 상황이다(Reinprecht. 2007).

단일적 공공임대주택에 속하는 다른 국가와는 달리 독일의 공공임대주택 시스템은 정부 지원형 시장 모델(state-subsidised market model) 혹은 준공공임대주택(quasi-social housing)으로 정의된다. 이는 독일의 특이한 재정지원 시스템에 근거한다. 독일의 공공임대주택은 1933년 300만 호 공공임대주택 건설 프로그램이 추진된 초기 시점에 ‘평균 가구’를 위한 주택으로 출발하였고, 1953년 ‘평등주의적인 중산층 사회’가 사회적 혁신의 주된 개념이었지만, 여러 차례의 정부 재정지원 체계의 변화와 민영화로 공공임대주택 부문은 점차 축소되어 잔여화된 영역으로 변모해 가고 있다(Knorr-Siedow. 2008). 독일의 공공임대주택은 일종의 조건부임대 방식으로, 정부의 재정지원 기간에 따라 임대무기간이 정해져 있다. 임대무기간 동안만 해당 주택은 ‘공공임대주택’으로서의 지위를 갖게 되며, 공급주체는 그 기간 동안 정부가 정한 입주자격 요건과 임대료 규제를 적용받게 된다. 정부의 재정 지원은 공급주체가 누구든지 간에 정부의 규제를 준수하면 받을 수 있다. 따라서 주된 공급주체는 정부의 주택공사이지만 주택조합과 같은 비영리 민간부문, 민간기업 및 개인투자자로 다양하다. 임대료 구조는 임대무기간 동안 정부의 재정지원이 점차 감소함에 따라 상승하는 구조다. 임대무기간이 종료하면(공급주체가 정부 자금을

완납) 그 주택은 민간임대주택으로 분류되어 입주대상 및 임대료 규제로부터 자유로워진다. 이러한 특성으로 독일의 공공임대주택 비중은 1978년 18.3%에서 2002년에는 7.1%, 그리고 2008년에는 5%로 크게 감소한 반면, 민간임대주택 비중은 전체 임대주택의 91%를 차지하고 있다. 신규 공급을 추가로 감안하지 않고 향후 임대료무기간의 만료를 감안한다면 2020년 독일의 공공임대주택은 120만 호(전체주택재고의 4.4%)로 크게 줄어들 전망이다(Joachim, 2007).

독일의 조건부 임대주택에 대한 정부재정 지원 기간은 1960년대 이전에는 50년 이상이었지만, 이 기간은 점차 줄어들어 1970년대에는 40년 정도, 1980년대에는 12~20년 정도로 줄어들었다(Jochim, 2007; Droste and Knorr-Siedow, 2007). 이러한 재정 지원 기간(임대료무기간)의 축소는 건설원가에 근거한 공공임대주택의 임대료 구조가 초기 시점의 많은 보조금 지원으로 서로 다른 시점에 지어진 공공임대주택 간 임대료 왜곡을 초래하였다는 점과 더 적은 보조금으로 더 많은 공공임대주택을 건설하기 위함이다. 또한 1970년대 이전에는 소득 상한 기준이 매우 광범위하여 독일 인구의 75%가 공공임대주택에 입주자격이 있었지만 재계약 시 소득상한 기준이 점차 낮아져 1999년에는 인구의 37%만이 입주자격을 가지게 된 것에 대하여 1980년대 이후부터는 소득상한 기준을 좀 더 높여 중산층가구(지역 평균소득의 60%까지)까지도 공공임대주택을 지원하기 위함이다. 입주계층의 폭이 넓어짐에 따라 임대료 수준도 높아지게 되었다.

반면 임대료무기간과 관련하여 3가지 문제가 지적되고 있다. 첫째, 정부의 재정지원 감소에 따라 임대료가 상승하는 구조에서 임대료무기간의 단축은 그 종료시점의 최종 임대료 수준을 너무 높이는 결과를 낳았다. 기존 입주자의 부담능력을 초월하는

이러한 상황은 1990년 임대료 상한제 도입으로 보완되었지만, 정부는 계속하여 보조금 반환 기간 연장 등의 조치로 대응해야 했다. 둘째, 임대료무기간 종료 이후의 임대료 자율화 문제다. 임대료무기간이 30~50년인 경우 노후화 문제도 있긴 하지만 기존 임차인의 3분의 2는 임대료 상승을 이유로 다른 주택으로 이주하였다. 임대료무기간이 10~15년인 경우 기간 만료 이후 해당 주택이 주로 시장에 매각되었기 때문에 기존 입주자의 주거안정성은 크게 결여되었다. 셋째, 무엇보다 임대료무기간 종료로 재정성숙도에 이른 공급업체는 자신들의 사회적 역할을 계속 이어가는 경우도 많았지만 주택관리 소홀이나 취약한 임차인을 꺼리는 등 입주자를 선별하는 것이 뚜렷해졌다. 이러한 조건부 임대주택 특성은 2000년부터의 연방정부 소유의 공공임대주택 민영화와 더불어 독일의 공공임대주택 부문을 크게 축소시켰으며, 입지가 좋지 않은 지역에 남아 있는 공공임대주택 단지들은 빈곤 낙인이나 잔여화된 영역으로 인식되고 있다(Droste and Knorr-Siedow, 2007). 또한 2007년 연방정부의 재정보조 중단으로 공공임대주택의 건설 지원은 주정부와 지방정부의 몫으로 돌아감에 따라 향후 신규 투자 감소도 예상된다.

3. 공공임대주택 구조조정과 민영화 결과

두 가지 임대시스템 유형별 각 대표 국가들이 경험한 최근의 정책 변화와 그에 따른 결과는 공공임대주택 재고 감소, 공급주체 및 공급방식의 다양화, 잔여화 경향으로 나타나고 있다.

첫째, 해당 국가가 어떤 임대시스템의 특징을 가지고 있는 공통된 특징은 공공임대주택 재고 감소로 인한 공공임대주택 부문의 위축이다. 이는 1980년대 이후 ‘작은 정부론’과 ‘민영화’라는 정부의 신자유주의적 경영 방식에 기인한다고 볼 수 있다. EU 국가

의 경우 부문 간 경쟁이 왜곡되지 않도록 특정 기관에 대한 정부 지원 배제, 민간부문의 활동 증진, 재정 건전성 유지라는 EU 경제정책 기조에 따른 것이기도 하다. 재고 감소로 공공임대주택 배분은 지불 능력이 더 취약한 가구에 집중되었고, 재정지원 삭감 및 중단, 민영화로 이원적 시스템에서의 공공임대주택 부문은 더욱 잔여화되었으며, 단일적 시스템에서 이원적 시스템으로의 전환을 예고하는 주요 원인이 되었다. 특히 이원적 시스템에서 소득수준에 따른 임대료 차등구조는 취약계층의 부담을 완화하는 중요한 안전망이기는 하지만 결국 취약계층을 더욱 집중시킨 결과를 초래하였고, 근로의욕의 저하, 실업 등의 문제를 더욱 부각시켰다.

둘째, 공공임대주택의 구조조정은 공급 측면에서 공급주체의 다양화와 공급 방식의 다양화로 나타났다. 이원적 시스템에서는 미국을 제외하고는 전통적인 공급주체인 공공부문을 축소하는 대신 제3의 공급주체(주로 비영리 민간조직)와 민간 공급자를 육성하고 있다. 미국의 지역주택청(PHAs)은 1998년 양질의 주택및근로책임법(QHWR)에 근거하여 공공임대주택의 공급 및 관리뿐 아니라 민간 자본 유치 및 파트너십, 주택바우처 행정 강화, 빈곤 분산, 지역사회 복지 서비스와의 연계, 근로 연계 등 더 많은 역할을 수행하게 되었다(Kleit and Stephen. 2008). 비영리 민간부문의 역할이 우세한 단일적 시스템에서는 다수의 영세한 주택조합 간(혹은 지자체 주택공사와 주택조합 간의) 통폐합 과정을 통해 조직의 성격이나 체계를 정비하여 전문화, 대형화로 나아가고 있다. 이러한 각 부문 간(공공, 비영리 민간, 민간)의 협력 유도 및 경쟁 환경 조성은 정부의 존성을 줄이고 규모의 경제성, 효율적 관리, 자금조달 능력 신장, 재정 자립성 제고, 경영 마인드 도입 등으로 기존 공공임대주택의 문제점들을 치유할 수 있을 것이라는 기대 때문으로 보인다. 또한 공공임

대주택의 점유형태를 ‘임차’로만 국한하지 않고 분납주택(Shared Equity: 영국, 캐나다), 지분형 소유(Shared homeownership: 영국, 네덜란드)와 같이 부분 소유 및 부분 임차(part-buy, part-rent)를 허용하는 한편, 조건부 임대주택(네덜란드), 민간 주도형 임대주택(미국)형태 등으로 다양화되고 있다. 이러한 제3의 주거대안은 자가소유율을 촉진하고자 하는 의도도 있지만 저소득층의 자가소유가 쉽지 않은 여건에서 불안한 민간임대주택 시장에 대한 보완책이며 무엇보다 사회적 혼합(social mix)을 실현하기 위함이라고 볼 수 있다.

셋째, 시장주의적 주택정책 기조와 민영화는 효과적인 주거서비스 제공과 각 부문 간의 경쟁 환경 조성을 통해 소비자의 주거선택과 책임을 강조하기 위함이었다. 그러나 그에 따른 부정적 결과들이 대두되면서 현재의 임대시스템에 영향을 주고 있다. 영국의 민간임대주택의 임대료 규제 완화(임대료 인상 및 점유기간 보장)는 민간임대주택의 점유의 안정성 저하와 부담능력을 악화시켰으며(Malpass and Rowlands. 2010), 임대료 시장화에 따른 임대료 상승은 현재 많은 국가에서의 임대료 부담, 그로 인한 정부의 임대료 보조 예산 증가라는 공통된 문제로 나타나고 있다(Bruce and Marsh. 2003; Douglas. 2009; Cecodhas. 2007; Boelhouwer. 2006).

공공임대주택의 민영화 추진은 재정 건전성과 사회적 혼합을 유도하기 위함이다. 그러나 재정 건전성은 어느 정도 달성되었다고 하더라도 그 사회적 파급효과는 매우 부정적이다. 영국의 민영화는 국가의 주택수익 계정에 약 51억 파운드(1995~2001)의 잉여금과 지자체에 500억 파운드(1980~2006) 이상의 수입을 가져다주어(Wilcox. 2006), 지자체의 부채 감소와 다른 공공서비스의 제고력을 높였지만, 사회적으로는 공공임대주택을 더욱 잔여화된 영역으로 굳히게 하였다. 보다 실용적인 관점에서 민영화를

추진한 독일의 경우 공공임대주택 시장 매각은 지자체의 재원 확보의 창구가 되었다. 그러나 입지가 좋지 않고 자산 가치가 낮은 도시 외곽지역은 민영화에서 소외되었고, 영국처럼 기존 임차인에 대한 불하 정책을 통해서라기보다는 주로 외국의 제도적 투자자나 민간기업에게 매각한 민영화 방식은 오히려 정치 불신과 서민의 주거안정성을 위협한 결과를 초래하였다. 특히 민영화가 그 취지 자체의 타당성에도 불구하고 자가소유 촉진과 민간임대부문의 규제 완화와 병행하여 추진되었다는 점에서 공공임대주택을 주택시장에서 더욱 소외시킨 결과를 초래하였다고 볼 수 있다. Kemeny 이론에 따르면 민영화는 공급주체의 재정적 성숙도를 유도하는 하나의 수단이다. 이원적 임대시스템에서 민영화는 공급주체의 재정 부담을 완화하는 수단으로, 단일적 임대시스템에서는 민간임대 부문과의 경쟁을 위한 격려 방식이다. 이론적으로 볼 때, 재정적 성숙도에 도달한 공급주체는 이제 진정으로 민간임대주택과 경쟁하여 소비자들에게 보다 나은 주거 서비스를 제공함과 동시에 전체적인 주택시장 안정에 기여하게 된다. 그러나 단일적 임대시스템에서 공급주체의 재정 성숙도는 Kemeny가 예측한 대로 전개되지 못하였다. 재정 성숙도의 결과는 임대료 상승, 입주자 선별, 주택관리 부실이 문제되고 있으며, 공급주체는 그동안의 사회적 공급자의 모습을 버리고 수익 추구형의 민간 부문과 별 다를 바 없는 모습으로 전환하였다. 물론 네덜란드의 경우 주택조합이 이러한 모습을 취하게 된 데는 정부의 재정지원 중단이나 법인세 면세 폐지라는 가시적 조치 이외에도 정부의 관심이 공공임대주택 부문에서 점차 벗어남에 따라 이들도 계속하여 사회적 신뢰를 지킬 만한 신념이 약화되었기 때

문인 것으로 보인다.

이러한 공공임대주택 정책 전환으로 EU 국가는 이제 ‘자가점유 연합(union of home owners)’으로 불리게 되었고(Doling and Ford, 2007), OECD 회원국들도 자가점유를 가장 선호하고 권장하는 점유 형태로 인식하고 있다(OECD, 2011). 무엇보다 자가소유와 민간부문 육성으로의 정책 전환은 이원적 임대시스템의 공공임대주택을 주택시장에서 더욱 배제시킨 원인이 될 수 있다. 전체 임대주택에서 공공임대주택 비중이 높고 민간임대주택에도 임대료 규제가 시행되고 있는 단일적 임대시스템에서는 아직까지 이러한 현상은 없지만 자가소유 촉진으로의 정책 전환은 분명 단일적 임대시스템을 변화시키는 주된 원인이 되고 있다.

한편 이러한 변화들과 더불어 최근의 글로벌 경제 위기는 기존 임대주택 시스템을 재고하는 데 영향을 주고 있다. 공공임대주택의 많은 입주대기자들, 입주 장기화, 노숙자 증가, 그리고 근로 저소득층(working poor)의 신빈곤 문제, 그리고 고령화와 1인 가구 증가, 이민자 증가와 같은 인구 구조 변화로 수요가 큰 대도시 지역에 신규 공공임대주택(혹은 부담 가능한 주택)을 새로이 부활해야 한다는 의견이 지배적이다(Cecodhas, 2007; JCHS, 2011; CHRA, 2010). 또한 점유형태 간 균형 있는 정책의 필요성과 어려운 재정 여건이 현실이긴 하지만 부담 가능한 양질의 임대주택 확보를 위해 국가는 앞으로 계속하여 도전받을 수밖에 없을 것이라는 인식도 공공임대주택의 미래에 중요한 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

7) 1980년대 중반 통일비용 마련과 계속된 경제 및 노동 시장 위기가 공공부문의 상시적인 재정 압박 원인이었던 독일의 경우 영국과는 달리 다소 실용적 관점에서 민영화를 추진하였음(Stephens 외, 2008).

IV. 향후 정책 방향과 국내 시사점

1. 공공임대주택의 미래 역할과 정책 방향

현 시점에서 공공임대주택은 분명하게 감소, 후퇴, 방어적 양상을 보인다. 두 학자가 다른 관점에서 공공임대주택 시스템을 이론화하였지만, 대부분의 국가에서 점차 잔여 되는 경향을 볼 때, Harloc의 잔여 모델이 우세하게 받아들여지고 있는 반면, Kemeny의 단일적 임대시스템은 더욱 요원한 모델로 인식되고 있다. 그러나 최근 2~3년간 공공임대주택의 신규 확대 프로그램이 영국을 위시하여 일부 국가에서 신규 공급 및 재개발의 형태로 시행 중에 있고, 임대주택 수요 증가, 저렴주택 재고 보존의 중요성이 부각되고 있는 만큼 현재 위축된 공공임대주택 부문은 새로이 변형된 모델로 재구조화될 것으로 보인다. 이는 모든 국가가 시장주의적 주택정책으로 가기 때문에 그러한 시장체계에서 공공임대주택은 더욱 필요한 대안이며, 시장이 미래의 모든 주택요구를 충족시킬 수 있다고 보장하기는 어렵기 때문에 미래에 공공임대주택의 필요도는 더 강조될 수밖에 없을 것이라는 인식에 근거하고 있기도 하다(Cowan and MacLennan. 2008; Rhodes and Mullins. 2009).

공공임대주택의 미래 역할론에서 많은 학자들은 정부 역할의 중요성을 강조하고 있다. Whitehead(2003)는 적절한 주거를 보장하는 데 있어 국가의 역할은 축소될 수 없으며, 재정 지원이 감소하는 상황에서 향후 주거복지 욕구가 가장 큰 계층에게 정책이 보다 집중되어야 함을 주장하였다. 또한 현재 많은 국가에서 운영하는 임대료 보조는 단기적인 부담능력을 덜어주는 수단으로 적절하며, 장기적인 주거안정을 위해서는 공공임대주택의 공급이 보다 효과적인 정책임을 제안하고 있다. Hills(2007)는 미래 낙관적으로 본다면, 정부는 보다 경쟁적인 관점에서

공공임대주택을 지역사회 다양성의 한 요소로 생존시키기 위해 계속 지원할 것이며, 민간부문이 공공임대주택의 유지·관리 및 운영에서 완전할 수 없기 때문에 정부는 이러한 행정 실패를 최소화하기 위해 계속 개입할 것으로 보았다. 반면 그는 비관적으로 본다면, 정부는 경제 불안에 따라 야기되는 소득 불평등에 대해 대응하지 않을 것이며, 신규 공급은 매우 제약적이며 정부가 직접 주택시장이나 금융을 관리함으로써 그 위험 부담을 떠안으려 하지 않을 것으로 전망하였다. 그의 비관적 시나리오에 따르면 공공임대주택 부문은 님비(Nimby) 현상이 우세하게 될 것이며 공공임대주택에 대한 재정 지원은 더 축소될 것이고 부적절한 관리와 만성적인 대기 수요로 지금보다 더 잔류화될 것으로 보았다. Malpass와 Victory(2010)는 미래 부정적 측면에서, 정부는 향후 민영화를 더욱 가속화하고 확대 추진할 것이며, 공급주체는 소비자든 이들이 공공임대주택에 대해 어떠한 열의도 없기 때문에 공공임대주택의 미래는 밝지 않다고 지적하였다. 그러나 그들은 Hills(2007)가 직시한 바 있듯이 수익을 추구하는 민간부문은 규제 환경에 적응하기 어려우며, 지난 30년에 비하여 관리수요가 크게 증가한 공공임대주택을 수익을 창출해야 하는 민간부문에 전적으로 맡기지는 못할 것이라는 점에서 미래 정부의 역할과 책임을 강조하였다. 한편 그들은 현 시점에서 이전 시기에 진행된 공공임대주택의 변화 과정을 볼 때, 이를 새로운 시스템으로 가는 전단계적 상황으로 규정하고 후기 복지 국가 시대의 공공임대주택 모델의 방향을 제안하였다. 그들은 공공임대주택은 보다 더 취약한 계층을 위한 것이어야 하며, 정부는 공급주체를 더욱 다양화하고, 관료 행정주의는 고객 지향적 및 자산관리로 전환하고, 임차인을 수동적 수혜자가 아닌 임차인의 권리, 선택, 참여를 보다 중시하는 책임 있는 자치적 독립체로 만드는 것이라고 제안하였다. 재원

조달에 있어서도 민간 자본 및 공급주체의 교차 보조(cross-subsidy)를 통한 자체 자금조달(self-financing)의 중요성이 부각된 만큼 후기 복지국가 시대에 이러한 양상은 더욱 확대될 것으로 전망하였다.

이러한 견해들을 볼 때, 공공임대주택은 미래에도 계속 필요하고 그 지속적 성과 관리를 위해서는 새로운 모델이 필요하며, 이의 구축 과정에서 정부 역할이 매우 중요할 것임을 알 수 있다. 이에 공공임대주택의 향후 정책 방향이란 새로운 모델로 전진해 나가기 위한 과제라고 할 수 있으며, 본 논문은 향후 다음과 같은 3가지 측면에서 정책이 더 강화될 것으로 전망한다. 첫째, 무엇보다 기존 모델의 최대 문제점으로 부각되고 있는 빈곤화와 잔여화를 개선하는데 역점을 둘 것이다. 점차 특정계층으로만 한정되는 공공임대주택을 사회적 통합 차원에서 걸림돌이 되지 않게끔 하는 것이 최대 과제가 될 것으로 보인다. 이는 시장주의와 민영화의 부작용에 대한 시정 차원에서도 향후 더 강화될 것으로 보인다. 따라서 다양한 소득계층과 연령층, 직업층을 아우를 수 있는 사회적 혼합 기법, 임대조건임대기간, 임대료를 다양화시킨 공급 방식이 확대될 것으로 보인다. 공공임대주택이 지역사회와 소통하기 위한 방편으로 교육, 의료, 직업 알선, 문화 등의 제반 사회적 서비스 제공이 상시화될 것이며, 이는 이미 영국, 미국, 호주 등에서도 시도되고 있는 방법들이다. 임차인의 권리 강화와 참여 기법들이 소비자 지향적 관점에서 확대될 것이며 그에 따른 책임도 강조될 것이다. 특히 공급주체가 점차 다양화되고 있는 상황에서 임차인들의 다양한 주거 요구와 실현은 고객 서비스 차원에서도 더욱 개선될 것으로 보인다.

둘째, 경제·사회 환경이 변화하고 있는 만큼 정부의 역할도 변해야 할 것이다. 지난 시기 정부의 역할이 재정지원과 그에 따른 감시 차원의 규제였다면, 새로운 모델에서의 정부 역할은 지원자로서 시장 환

경 개선에 보다 초점을 둘 것으로 보인다. 정부의 재정지원 여부와 지원규모, 재원분담(중앙정부와 지방정부 간, 정부와 공급주체 간)에 대해서는 어떤 정해진 원칙이 있다고 할 수는 없다. 재정 지원이 중단된 일부 국가의 경우 공급주체의 재정 자립이 주된 이유였고, 정부 보조를 대체하는 시장 기제(보증 시스템 등)가 있었기 때문이다. 신규 건설보조는 중단되었더라도 여전히 임대사업 운영 과정에서의 손실 보전에 대한 재정지원은 이어지고 있기 때문에 새로운 모델하에서 정부가 재정지원으로부터 완전히 벗어나는 것은 아닐 것이다. 다만 Kleit and Stephen(2008) 그리고 Czischke(2009)가 지적하였듯이 정부 보조금 격감과 신규 투자 감소는 공급주체를 보다 시장 지향적이고 비즈니스 지향적으로 전환시키고 있다는 점에서 향후 교차보조 방식을 통한 자체자금조달(self-financing)로의 전환이 확대될 것으로 보인다. 영국의 경우도 현재 공공임대주택 운영관리 과정에서 결손 부분을 지원하는 방식(deficit subsidy system)에 대한 개혁 방안으로 2010년 자체 자금조달 방식이 제안된 만큼 운영·관리 단계에서의 정부 보조도 축소 및 중단될 소지가 높다고 할 것이다.

반면 향후 정부는 공공임대주택의 공급주체가 다양화되는 추세에 따라 그에 따른 인센티브와 새로운 규제 틀을 갖추는 데 주안점을 두게 될 것이다. 무엇보다 공급주체의 다양화가 경쟁 환경 조성을 위한 것이라는 점에서 공급주체 간 경쟁 방식, 민관 파트너십을 통하여 신규 공급 증가 및 효율적 재고 관리를 위한 제 방안이 강구되어야 할 것이다. 일례로 일부 국가에서 시행되는 계약 방식(Contract model) 혹은 state-agent model)과 같이 공급자의 자격이나 성능을 평가하는 기준들이 새로운 규제 틀에 포함되어야 할 것이다. 이는 최근 EU 국가에서 논의되고 있는 새로운 공공 관리(new public management) 및 관리주의적 접근(managerialist approach)에서 핵심 논

점이 되고 있기도 하다(Rhodes and Mullins, 2009).

셋째, 공공임대주택은 점차 저소득층 가구에게 단순히 주택을 공급하는 것에 초점을 둔 단일 목표 하에 추진되기보다는 거시적인 경제·사회·환경적 목표에 부합하는 형태로 변모될 것으로 예상된다. 공공임대주택은 지역경제 부흥, 사회적 결속 증진, 지속가능한 지역사회와 같은 전체적인 사회통합 차원에서의 다른 정책과의 복합화(policy mix)가 이루어질 것이다. 이는 단일 정책 수단만으로는 더 이상 빈곤 집중이나 잔여화 문제를 해결하기 어렵다는 인식에 근거할 것이며, 지역의 주택소요 충족 및 문제점 개선과 재정 효율성 측면에서 선호하게 될 것으로 보인다.

이러한 세 가지 방향 이외에도 많은 전략과 기법들이 기존 정책 강화, 새로운 모델 구축 차원에서 이루어질 것이다. 각 국가가 자국의 현재 문제점에 어떻게 대응하는가에 따라 전혀 다른 방향으로의 전환도 있을 수 있을 것이다. 이런 점에서 두 학자의 전통적 임대주택 시스템도 잔여·이원적 모델, 잔여·단일적 모델이 될 수 있으며, 누가 공급하느냐와 어떻게 공급하느냐에 따라 공공주도형 이원적 모델, 공공주도형 단일적 모델, 민관 파트너십 모델, 민간주도형 단일적 모델 등 보다 다양한 형태의 모델로 분산될 가능성이 있을 것이다.

2. 국내 공공임대주택의 정책 방향

OECD(Andrew 외, 2011) 분류 기준에 따라 이원적 임대시스템에 속하는 우리나라는 장기 공공임대주택 재고 비중이 2000년 2.3%에서 2010년 4.6%로 두 배 증가하였으나, 여전히 민간임대주택 부문의 의존도(전체 임대주택의 82.4%)가 높다. 공공임대주택은 저소득층 및 취약계층에 국한되고, 임대료 규제가 있지만 실효성이 거의 없는 민간전월세 주택은

취약한 점유의 안정성으로 많은 중저소득층의 주거 불안과 주거비 부담을 가중시키고 있다.

비록 본 논문에서 분석한 10개국의 공공임대주택 부문이 축소되고 있기는 하지만, 이들 국가 대부분은 1980년대 이후 임대료 보조 방식(미국은 주택바우처)으로 서민 주거복지 부문을 대체하고 있다. 1984년 시행된 미국의 주택바우처는 공공임대주택 재고의 약 2배에 해당하는 210만 가구의 저소득 임차인을 지원하고 있다(Rice, 2011). 영국의 임대료 보조 지원가구 수도 2011년 7월 489만 가구로 전체 가구의 22.5%에 해당하며, 이는 2000년 초중반의 15~16%에 비하여 크게 증가하였다(DWP, 2011). 2008년 기준으로 임대료 보조 지원 가구 수는 덴마크 20.8%, 오스트리아 5.4%, 독일 11.0%, 네덜란드 15.4%, 스웨덴 3.8%다(MIKR, 2010). 따라서 공공임대주택 부문의 감소만으로 전체적인 주거복지 지원이 위축되었다고 볼 수는 없다.

국내의 경우 1998년 도입된 국민임대주택은 지난 10년간(1999~2010) 8조 7,332억 원의 재정지원하에 2010년까지 75.3만 호(2010년 말 사업승인 기준)가 공급되었다. 그러나 이 과정에서 도시 내 택지확보 곤란으로 약 70%가 외곽지에 공급되었고 지자체의 저조한 참여로 한국토지주택공사(이하 LH)가 전체 물량의 90.5%(68.1만 호)를 공급하였다. 공급한 지 얼마 되지 않아 주택의 질적 수준이 높고 아직까지 빈곤 낙인이나 잔여화 문제가 부각되고 있지는 않지만, 향후 관리 부실이나 정책적 관심 소홀은 그동안의 정책적 성과를 감소시킬 수 있다. 특히 LH의 재무적 심각성은 공급 이후 관리운영단계의 관리 서비스의 질적 저하나 임대료 인상 등을 유발할 수도 있다. 따라서 상기와 같은 해외 경험 사례들과 향후 정책 방향들을 감안할 때, 단기적으로는 입주계층의 사회적 혼합화, 공급주체의 확대, 민간 자본 참여 등에 대한 다각적 방법이 모색될 필요가 있다. 중장기

적으로는 국민임대주택 이외 다양한 유형의 임대주택에 대한 체계(입주대상, 임대료 수준, 재정지원 방식, 관리운영 등) 개선을 통하여 어떤 임대주택 모델이 우리에게 적합하며 효과적인지에 대한 정책 틀이 새로이 정립될 필요가 있을 것으로 보인다.

사회적 혼합을 목적으로 입주계층을 확대하는 것에는 논란의 소지가 있을 것이다. 현재에도 소득초과자 입주 등이 논란이 되고 있는 만큼 향후에도 공공임대주택은 저소득층의 사회안전망으로서의 역할이 강조될 것이다. 그러나 전체적인 지역 수급 상황에 비추어 미임대 및 공가에 대하여는 소득상한기준을 일부 완화할 필요도 있으며, 재계약 시 소득상한 기준을 신규 입주 시와 차등을 둬으로써 입주자 폭을 다양화시킬 수 있을 것이다. 이는 기존에 활용되고 있는 임대료 할증체계를 통해서 적용해 볼 수 있을 것이다. 또한 현재에도 시행하고 있지만 공공임대주택 공급 시 다양한 주택유형과 조건부 임대주택도 함께 공급하는 것은 장기적 차원에서 지역사회의 사회적 혼합화를 도모할 수 있을 것이다. 공급주체를 다양화시키고 민간을 참여시키는 방법에 대하여는 보다 적극적 방안이 모색되어야 할 것이다. 그러나 이는 공공임대주택이 장기 임대이고 입주자도 취약계층이라는 점에서 수익형의 민간 건설업체의 참여보다는 민간 자본 유치 및 활용 측면에서 접근해야 할 것이다. 또한 민관 파트너십에 의한 공급 및 계약 운영방식도 고려해 볼 수 있다. 특히 현재의 공급주체는 건설이 주된 목적이기 때문에 지속적인 성과 측면에서 지역사회와의 서비스 연계 및 지원, 직업 알선 및 교육 프로그램 운영은 특화되지 못하였다. 따라서 제3의 비영리 기관과의 협력을 계속 확대할 필요가 있다. 이런 점에서 정부는 비영리 민간부문을 적극 육성할 필요가 있으며, 사회적 책임 경영 차원에서 후원 혹은 자금을 기부하는 민간기업이나 단체에게 인센티브를 부여할 필요도 있을 것이다.

사업주체의 재무적 건전성은 향후 공공임대주택의 안정적 공급 기반을 확보하는 데 있어 관건이라고 할 수 있다. 재무 건전성을 위협하는 주된 요인은 장기 공공임대주택의 자금 회임기간이 길고 관리운영 단계에서 소요되는 추가 비용의 발생분 때문이다. 또한 국민임대주택의 최초 건설 이후 10년이 경과한 시점에서 이제부터는 국민주택기금으로부터 대출받은 원금 상환도 시작된다. 이는 건설시점의 정부 재정 지원 단가의 현실화만으로는 해결하기 어려우며, 국민임대주택의 재고가 증가할수록 사업주체의 재정적 어려움은 더해 갈 소지가 있다. 이런 점에서 다른 국가들의 건설보조 지원기간(최소 30~50년)이나 관리운영단계에서의 재정 보조를 참작할 필요가 있다. 다른 국가들의 구조조정과 민영화가 공급 확대 이후 적어도 30년이나 40년 뒤에 추진되었다는 점에서 현 시점에서 우리에게 가장 필요한 정책 대안이 무엇인지를 찾아야 할 것이다.

무엇보다 가장 중요한 점은 현재 저소득층에게만 국한된 공공임대주택이 주택시장에서 배제되지 않기 위해서는 일정량의 재고 확보가 전제되어야 한다는 것이다. 전체 임대주택에서 어느 정도의 물량을 확보한다면 민간임대주택 부문의 견제자이자 보완자로서의 기능을 할 수 있을 것이다. 주기적으로 반복되는 전세난의 여파가 저소득층뿐 아니라 중산층에게도 큰 위협이 되고 있다는 점에서 중산층을 위한 임대주택 시장도 새로이 개척될 필요가 있다. 내 집 마련기간이 점차 장기화되고 자가점유율도 2005년 55.6%에 비하여 2010년 54.2%로 감소하고 있는 상황에서 저소득층에게만 국한된 공공임대주택의 확대 공급만으로는 전체 민간임대시장의 안정을 도모하기는 역부족일 것이다. 따라서 5년 및 10년 조건부 임대주택이나 분납형 임대주택의 공급은 현재보다 확대될 필요가 있을 것이라 본다. 한편 임대료 보조제도가 없는 상황에서 공공임대주택은 일부

저소득층 및 취약계층만이 장기 수혜자가 될 수 있기 때문에 형평성 차원에서 민간 전월세 임대주택에 거주하는 저소득층 및 취약계층에게도 주택바우처와 같은 시장 기제를 도입하여 주거 안정 및 임대료 부담 완화를 도모해가도록 해야 할 것이다.

V. 결론 및 제언

본 논문은 미래 발전적 측면에서 공공임대주택의 정책 방향을 전망해 보았다. Harloe와 Kemeny 이론이 국내에 소개되긴 하였으나, 왜 그러한 임대시스템이 형성되었고 어떻게 전환될 수 있는지에 대한 구체적인 논의가 부족하다는 점에서 두 학자의 이론적 체계에 근거한 논의 방법을 채택하였다. 기존 문헌에서 일부 국가 사례에 근거하여, 공공임대주택은 문제가 많고 축소되거나 잔여화되는 것으로 결론짓는 것에 대해, 보다 종합적인 차원에서 국가별 비교 분석이 필요할 것으로 보았다. 그러나 두 학자의 이론 체계가 유용한 분석틀이기는 해도 반드시 옳은 것은 아니기 때문에 본 논문의 10개국에 대한 비교 분석 관점 역시 한계가 많을 것이다. Kemeny가 단일적 임대시스템으로 규정하였던 독일은 유럽사회위원회(2007)와 OECD(Andrew, 2011), Czischk(2009)에서는 이원적 임대시스템 혹은 중립적 위치로 구분되고 있으며, 비교적 정책적 시사점이 많은 프랑스는 Kemeny가 자신의 분류 틀에서 유형화하지 않은 이유로 본 논문에도 포함하지 못한 한계가 있다. 그러나 본 논문에서의 분석 결과에서 과거의 관료주의, 온정주의, 할당이나 배분, 수혜자, 정부 의존성은 이제 거버넌스, 경쟁 원칙, 선택과 참여, 고객, 재정자립성을 강조하는 정책 방향으로 전환하고 있음을 알 수 있다. 따라서 그동안 물량 위주로 집착했던 우리의 정책도 어떤 시스템 구조가 우리에게 적합하고 사회적·경제적으로도 부담가능한 것인지, 어떻게 변

화해 나가야 할 것인가 등에 대해 종합적이고 체계적인 방향 설정이 필요할 것으로 본다.

10개국에 대한 임대주택 시스템 비교, 정책 변화 과정, 변화 요인, 그로 인한 결과들을 종합하여 볼 때, 각국은 잔여화로 수렴되는 경향이 있으나 무엇보다 현재 시스템을 개선하는 데 역점을 두고 있다. 향후 정책 방향과 개선 작업들은 현재 2,230만 호(EU-27 개국, 2008년 말 기준)의 공공임대주택을 보유하고 있는 유럽 국가를 주축으로 앞으로도 계속 그 논의가 확대될 것으로 보인다. 그리고 현재 나타나는 문제점들은 다음 단계로의 이행을 의미하는 새로운 출발점이 될 것이라고 본다. 이에 후속하여 본 논문에서의 미진한 점들이 보완되면서 주거복지적 측면에서 공공임대주택의 역할, 임대료 보조 제도의 기여 기능성, 민간 참여 모형 등의 연구가 이어지기를 바란다.

참고문헌 •••••

- 김수현. 2010. “우리나라 공공임대주택의 성격과 서울시 장기전세 주택”. 한국사회정책 제7집 제3호. pp123-152.
- 김종립 외. 2007. 공공임대주택 정책 로드맵 구상 연구. 주택도시연구원. 분당 : 대한주택공사.
- 이은주. 2010. “복지국가 주거정책의 두 가지 갈: 단일임대모델과 이중임대모델에 대한 분석”. 사회보장연구 제26권 제2호 pp23-49.
- 하성규. 2004. “사회주택의 전환기적 특성과 주택정책 변화: EU 국가들을 중심으로”. 대한부동산학회지 제22권. pp21-41.
- Andrew, Dan, Aida Caldera Sánchez and Åsa Johansson. 2011. “Housing Market and Structural Policies in OECD Countries”. *OECD Economics Department Working Papers* no.836. Paris : OECD.
- AIHW(Australian Institute of Health and Welfare). 2011. *Housing Assistance in Australia 2011*. Canberra : Australian Government.
- _____. 2010. *A Profile of Social Housing in Australia*. Canberra

- : Australian Government.
- AHURI. 2007. *Integration and Social Housing in Australia: Challenges and Options*. Melbourne : Australian Housing and Urban Research Institute.
- CHRA(Canadian Housing and Renewal Association). 2010. *An Affordable Housing Policy for Canada*. Ottawa : CHRA
- Cowans, J. and MacLennan. 2008. *Visions for Social Housing: International Perspectives*. London : Smith Institute.
- Czischke, Darinka and Alices Pittini. 2007. *Housing Europe 2007, Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States*. Brussels : CECODHAS European Social Housing Observatory.
- Czischke, Darinka. 2009. "Managing Social Rental Housing in the EU : A Comparative Study". *European Journal of Housing Policy* vol.9, no.2. pp121-151.
- DCLG(Department for Communities and Local Government). 2010. *Housing and Planning Statistics*. London : DCLG.
- DWP(Department for Work and Pension). <http://www.dwp.gov.uk>. [2011. 9. 28].
- Deutsh, Edwin. 2009. "The Australian Social Rented Sector at the Crossroads for Housing Choice". *European Journal of Housing Policy* vol.9, no.3. pp285-311.
- Doling, John and Ford, J. 2007. "A Union of Home Owners". *European Journal of Housing Policy* vol.7, no.2. pp113-127.
- Doling, John and Nick Horsewood. 2005. "Housing Opportunities and Welfare Provision: Testing Causality". *Housing Theory and Society* vol.22, no.2. pp80-83.
- Elsinga, Marja, Marietta Haffner and Harry Van Der Heijden. 2008a. "Threats to the Dutch Unitary Rental Market", *European Journal of Housing Policy* vol.8, no.1. pp21-37.
- Elsinga, Marja, Marietta Haffner and Hoekstra. F. 2008b. "Rent Regulation: The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries". *European Journal of Housing Policy* vol.8, no.2. pp217-233.
- Groenhart, Lucy. 2010. "Evaluating Social Housing Policy: A Wicked Problem?". Ph.D. University of New South Wales.
- Heijden, Harry van der. 2002. "Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations". *Urban Studies* vol.39, no.2. pp327-340.
- Hills, J. 2007. *Ends and Means: The Future Roles of Social Housing in England*. London : LSE.
- Hoekstra, J. 2009. "Two Types of Rental System? An Exploratory Empirical Test of Kemeny's Rental System Typology". *Urban Studies* vol.46, no.1. pp45-62.
- Hulchanski, J. D. 2007. "Canada's Dual Housing Policy: Assisting Owners, Neglecting Renters". *Centre for Urban and Community Studies*. Research Bulletin no.38. Toronto : University of Toronto. pp1-8.
- Kazuo Takashima. 2010. Poor Tenants and Bad Housing.(www.iut.nu/Congress/Congress2007/) [2011. 9. 23].
- Kemeny, Jim. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London : Routledge.
- _____. 2006. "Corporatism and Housing Regimes, Housing, Theory, and Society". vol.1, no.1. pp1-18.
- Kemeny. Jim, Jan Kersloot and Philippe Thalmann. 2005a. "Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies". *Housing Studies* vol.20, no.6. pp855-872.
- Kemeny. Jim. 2005b. "'The Really Big Trade-Off' between Home Ownership and Welfare: Castles' Evaluation of the 1980 Thesis, and a Reformulation 25 Years on, Housing". *Theory and Society* vol.22, no.2. pp59-75.
- Kirchner, Joachin. 2007. "Declining Social Rental Sector in Germany". *European Journal of Housing Policy* vol.7, no.1. pp85-101.
- Kleit, Rachel Garshick and Stephen B. Page. 2008. "Public Housing Authorities under Devolution". *Journal of the American Planning Associate* vol.74, no.1. pp34-44.
- Levy-Vroelant. Clair et al. 2008. "Learning from History: Changes and Path Dependency in the Social Housing Sector in Austria, France and the Netherlands". *Social Housing in Europe II*. ed. Kathleen, S. and Whitehead, C. London : LSE.
- Maarten van Ham and Ronald van Kempen. 2006. "The Changing Role of the Dutch Social Rented Sector". *Journal of Housing and the Built Environment* vol.21. pp315-335.
- Magnusson, Lena. 2008. Social Housing and Market Segregation: the Case of Municipal Housing Companies in Sweden. *Social Housing in Europe II*. ed. Kathleen. S. and Whitehead, C. London : LSE.
- Malpass, Peter and Ceri Victory. 2010. "The Modernisation of Social Housing in England". *International Journal of Housing Policy* vol.10, no.1. pp3-18.
- Malpass, Peter. 2008. "Histories of Social Housing: A Comparative Approach". *Social Housing in Europe II*. ed. Kathleen, S. and Whitehead, C. London : LSE.

- Marrten van Ham and Ronald van Kempen. 2006. "The Changing Role of the Dutch Social Rented Sector". *Journal of Housing and Built Environment* vol.21. pp315-335.
- MIKR(Ministry of the Interior and Kingdom Relations). 2010. *Housing Statistics in the European Union*. ed. Kees Dol and Marietta Haffner. Hague : Delft University of Technology.
- NLI Research Institute. 2010. *Housing and Land Habitation Condition in Japan: Based on the 2008 Housing and Land Survey*(Interim Report). Tokyo : RIET
- Priemus. Hugo. 1996. "Recent Changes in the Social Rented Sector in the Netherlands". *Urban Studies* vol. 33, no.10. pp1891-1908.
- Priemus. Hugo and Frans Dieleman. 1999. "Social Housing Finance in the European Union: Development and Prospective". *Urban Studies* vol.36, no.4. pp623-631.
- Reinprecht. Cristoph. 2007. *Social Housing in Austria. Social Housing in Europe I*. ed. Whitehead, C. and Scanlon, K. London : LSE.
- Rice, Douglas. 2011. "Section 8 Rental Assistance Programs are Not Growing as Share of HUD Budget". *Center on Budget and Policy Priorities*. July 20. Wasginhton DC : CBP.
- Rhodes, Mary Lee and David Mullins. 2009. "Market Concepts, Coordination Mechanism and New Actors in Social Housing". *European Journal of Housing Policy* vol.9, no.2. pp107-119.
- Scanlon, Kathleen. 2007. *Social Housing in Denmark. Social Housing in Europe I*. (ed). Whitehead, C. and Scanlon, K. London : LSE.
- Stephens, Mark, Marja Elsinga and Thomas Knorr-Siedow. 2008. *The privatisation of Social Housing: Three Different Pathway. Social Housing in Europe II*. ed. Kathleen Scanlon and Christine Whitehead. London : LSE.
- Schwartz, Alex F. 2006. *Housing Policy in the United States: An Introduction*. NY : Routledge.
- Sommerville, Peter. 2005, "A Sceptic Looks at 'Housing Theory'". *Housing Theory and Society* vol.22, no.2. pp87-89.
- SABO(The Swedish Association of Municipal Housing Company). <http://www.sabo.se>. [2011. 9. 23].
- Swanton, Suzanne. 2009. *Social Housing Wait Lists and the One-Person Household in Ontario*. CPRN Research Report, Ontario : Canadian Policy Research Network Inc. and Social Housing Services Corporation. Ottawa: Carleton University.
- TSA. 2010. *Annual Report and Accounts 2009-2010*. London : Tenant Service Authority.
- Turner, Bengt. 2007. *Social Housing in Sweden. Social Housing in Europe I*. (ed). Whitehead, C. and Scanlon, K. London : LSE.
- UN. 2009. *Financing Affordable Social Housing in Europe*. Nairobi : UN HABITAT.
- von Hoffman. Alexander. 2000. "A Study in Contradictions: The Origin and Legacy of the Housing Act of 1949". *Housing Policy Debate* vol.11, no.2. Washinton DC : Fannie Mae Foundation.
- Whitehead. C. M. E. 2003. "Financing Social Housing in Europe". *Housing Finance International* vol.17, no.4. pp3-8.
- Wilcox. 2006. *UK Housing Review 2006/2007*. London : CIH/CML.

-
- 논문 접수일: 2011.10.18
 - 심사 시작일: 2011.10.24
 - 심사 완료일: 2011.11.17

Transitional Changes and Future Policy Direction of Rental Housing System in Cross-national Comparative Context

Keywords: Public Rental Housing, Social Housing, Rental Housing System, Housing Policy

This paper is to identify the future role of public rental housing and policy direction focusing on rental system comparisons and main policy changes in the last twenty years for 10 countries. The theoretical framework on rental system is based on rental system theory that is developed from both of Harloe and Kemeny's work in the mid 20th century. Comparison of each system embraces five elements; the stock of public rental housing, target groups, main providers, rent level, relationship between private renting and homeownership. Results comparing two rental system reveals that there is decreasing stock of public rental housing, new actors for public rental housing providers, residualisation. It has been driven by a market oriented policy shift, deregulation, privatisation, and encouragement of homeownership within the context of pervasive neo-liberalism. It is shown that there is a greater shrinkage of public housing and residualised sector in dualist rental system. In unitary rental systems, it means the process of transformation toward dualist rental systems. But the role played by public rental housing in the future will be gradually replaced by new model under 21st century new economic environment. The existing model is expected to be switched toward new model by accomplishing social mix, various providers, the role of government on the improvement of market conditions, competition and financial viability.

국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향

주제어: 공공임대주택, 사회주택, 임대주택 시스템, 주택정책

본 논문은 10개국의 임대주택 시스템 비교 및 최근 20년간의 정책 변화의 영향을 분석함으로써 향후 공공임대주택의 역할과 정책 방향을 전망하였다. 임대주택 시스템의 분석틀은 Harloe와 Kemeny의 이론적 체계에 근거하며, 재고 비중, 공급주체, 입주계층, 임대료 수준, 민간임대주택과 자가소유와의 관계에 초점을 두었다. 두 유형의 임대주택 시스템을 비교 분석한 결과, 지난 20년간 공공임대주택은 재고 감소, 공급주체 및 공급방식의 다양화, 잔여화 경향으로 나타났다. 이는 신자유주의적 정책 기조에서 비롯한 시장주의, 규제완화, 민영화와 자가소유로의 정책 전환에 따른 결과다. 이로써 이원적 임대시스템에서 공공임대주택은 이전보다 더욱 잔여화된 영역으로 굳어졌고, 단일적 임대시스템에서는 잔여화로의 이행을 예고하는 원인이 되었다. 그러나 미래 공공임대주택은 현재의 감소기를 지나 21세기의 새로운 경제 환경에 적응하는 새로운 모델로 구축될 전망이다. 기존 모델은 사회적 혼합화, 다양한 공급주체, 고객 만족, 시장 환경 개선에 대한 정부 역할 강화, 경쟁 체제, 재정자립 강조 등 통해 새로운 모델로의 전환이 예상된다.