

# 호주의 공공임대주택 정책 및 주요 특성 연구

## A Study on the Social Housing Policy in Australia

박소연 Park Soyeon\*, 정승우 Jung Seungwoo\*\*, 나인수 Na Insu\*\*\*, 이경훈 Lee Kyunghoon\*\*\*\*

### Abstract

This study aims to find suggestions on social housing policies through studying the history of social housing policies and analysing characteristics of social housing supply and financial assistance in Australia. Firstly, analysis of preceding research related to social housing and was conducted. And we researched into Australian government involvement in social housing since the establishment of the Federation. Lastly, we studied deeply into major issues in current social housing supply programmes and financial assistance programmes, and drew suggestions on our social housing policies. The following results were obtained by this study: First, they draw up measure to provide standard of the tenant select and social housing rent system so that all Australians are excluded from the benefits. Second, they are constantly improving social housing supply programmes and financial assistance programmes, and keep the main points of the agreement consistent. Third, there is a cooperative system between Federal and State government, and State and Territory government especially lead the role for delivery of housing and homelessness services. Finally social housing rents are set based on the income of the household, and in this way it is possible to consider financial circumstances of each household and to achieve social equity.

Keywords: Social Housing, Housing Assistance, Housing Policy, Australia

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

공공임대주택은 민간주택 시장에서 적절한 주택을 구하기 어려운 빈곤층 또는 저소득층의 주택 문제를 해결하기 위해 공공으로 공급되는 주택이다. 국내에서는 1982년 ‘임대주택 육성방안’을 발표하면서 본격

적인 논의가 시작되었고, 1980년대 중반 주택 및 부동산 가격의 급등, 특히 전셋값 폭등으로 사회불안이 심화됨에 따라 임대주택의 공급계획이 수립되기 시작하였다(박신영 2007, 36). 이후 공공임대주택 정책은 시대 상황에 따라 변화하여 다양한 형태의 공공임대주택 정책과 제도가 도입, 폐지되어 왔다. 현재는 임대기간, 입주 자격, 공급 목적 등을 기준으로 영구임대주택, 국민임대주택, 5·10년 임대주택, 분납임대주택,

\* 고려대학교 건축학과 박사과정(제1저자) | Ph.D. Candidate, Dept. of Architecture, Korea Univ. | Primary Author | parkso1208@naver.com

\*\* 고려대학교 도시재생협동과정 박사과정 | Ph.D. Candidate, Program in Urban Regeneration, Korea Univ. | jsw1130@korea.ac.kr

\*\*\* 인천대학교 도시건축학부 조교수 | Assistant Prof., Division of Architecture and Urban Design, Incheon National Univ. | isna@inu.ac.kr

\*\*\*\* 고려대학교 건축학과 교수(교신저자) | Prof., Dept. of Architecture, Korea Univ. | Corresponding Author | kh92lee@korea.ac.kr

장기전세주택, 행복주택 등 다양한 유형의 공공임대주택이 공급되고 있다.<sup>1)</sup> 그동안 공공임대주택의 정책 및 제도의 문제점을 지적하는 연구가 다수 있었는데, 주 내용은 정책의 일관성 결여, 주택 수요 특성을 고려하지 않은 총량 중심의 공급, 중앙정부 주도로 지방정부의 역할 부재, 공급 대상 선정 기준의 적합성 및 임대료 체계 문제, 공공임대주택을 공급하는 공기업의 부채 증가 등이다(최은희, 김경선 2011; 송동수 2012; 박은철, 이재수, 이시우, 이자은 2015; 김학수 2014).

주요 선진국의 공공임대주택 공급 비율을 살펴보면 네덜란드 32퍼센트(2009년), 프랑스 19퍼센트(2007년), 영국 17퍼센트(2010년)에 이르고, 2007년 기준 OECD 평균 11.5퍼센트, EU 평균 9.4퍼센트를 나타내고 있어, 5.5퍼센트(2014년)에 머물러 있는 우리나라와는 큰 차이를 보인다(김근용, 김해승, 박천규, 이운상 2015, 75). 선진국의 경우 지난 수십 년간 재정적 위기를 겪어오며 민간 및 비영리기관 등을 공공임대주택 사업에 적극적으로 끌어들이고, 공공임대주택 유형을 새로이 개발하여 다양한 수요에 대응하고자 하였다. 또한 주택바우처 등 임대료 보조방식을 도입하는 등 다각적인 노력을 통해 저소득층의 주거 안정을 도모하고 있다.

한편 호주의 경우 2013년 기준 공공임대주택 공급 비율이 5퍼센트로 선진국보다 낮은 수준<sup>2)</sup>을 나타내고 있지만 비교적 이른 시기(1945년)부터 주택 관련 공적 보호프로그램들을 시행 및 정착시켜 왔고, 주거복지의 주요 지표인 자가 소유율에서도 선진국과 비슷한 수준<sup>3)</sup>을 유지해 오고 있다(한국보건사회연구원 2012, 33). 또한 호주 정부는 자가 소유 지원 및 저소득층 주거환경 개선이라는 명확한 정책 목표를 통해 적극적인 역할을 수행하는 것으로 평가되고(한국보건사회연구원 2012, 427- 428), 2010년 공공임대주택 시스템 개선, 공공임대주택 거주민의 사회적 연대 강화, 복지 서비스 및 공공임대주택에서 개인 소유 주거지로의 전환 방안을 담고 있는 주거 공급 및 홈리스 개선을 위한 방안을 마련(최성진 2013, 102)하는 등 다양한 노력을 지속하고 있다는 점에서 선진국과 유사한 수준에 이르는 것으로 보인다.

호주의 공공임대주택(Social Housing)은 공급 주체 및 공급 대상을 기준으로 Public Housing, State Owned and Managed Indigenous Housing(SOMIH), Community Housing, Indigenous Community Housing(ICH)<sup>4)</sup>의 네 가지 유형으로 분류할 수 있고(<Table 3> 참조), 중앙

1) 공공임대주택은 시세보다 낮은 수준의 임대료로 일정 기간 이상 거주할 수 있는 임대주택을 공급함으로써 주거비 부담과 주거 안정성 측면에서 어려움을 겪고 있는 가구 및 사회적으로 공공의 지원이 필요한 가구를 지원하는 정책임. 입주 자격은 기본적으로 가구 및 자산 수준, 무주택 여부, 청약저축 가입 여부 등의 조건이 적용되며 신혼부부, 다자녀가구, 노인가구, 한부모가정, 장애인 등에게 우선 입주할 기회를 부여하는 형태로 운영됨. 현재 공급되고 있는 주요 공공임대주택의 특징은 다음 표와 같음.

공공임대주택 유형	공급 목적	주요 공급 대상	주택 규모
영구임대주택	최저소득 계층의 주거 안정	기초생활보장 수급자	40㎡ 이하
국민임대주택	저소득 계층의 주거 안정	소득 4분위 이하 가구	60㎡ 이하
5·10년 임대주택	내 집 마련계층의 자가 마련 지원	청약저축가입자	85㎡ 이하
장기전세주택	저소득층 및 무주택 중산층의 주거 안정	무주택 가구	115㎡ 이하
행복주택	젊은 세대의 주거 안정 및 주거복지 향상	대학생, 신혼부부, 사회 초년생	45㎡ 이하

출처: <https://portal.newplus.go.kr/> (2016년 5월 24일 검색).

2) 호주의 공공임대주택 공급 비율은 우리나라와 유사한 수준이지만, 이러한 현상의 요인 중 하나로 높은 인구증가율(2010~2015년 전 세계 평균 인구 증가율 1.18퍼센트, 호주 1.57퍼센트, 미국 0.75퍼센트, 영국 0.63퍼센트, 한국 0.48퍼센트)이 지적되고 있어(AIHW 2014), 우리나라와 동일한 기준으로 평가하는 것에는 다소 무리가 있음.

3) 2010년 호주 자가 소유율은 68.8퍼센트이고 미국(65퍼센트), 영국(69퍼센트), 뉴질랜드(71퍼센트)와 비슷한 수준임(한국보건사회연구원 2012).

4) 호주 공공임대주택 유형 중 SOMIH는 애버리지니 또는 토레스 해협 주민 등 원주민들에게 공급되는 Public Housing을 의미하고, ICH는 원주민들에게 공급되는 Community Housing을 지칭함.

및 지방정부의 협력적 체계를 효과적으로 구성하고 있으며, 주택 공급을 주로 지방정부가 관할함으로써 지역 차원의 주택 수요에 효과적으로 대응한다는 점에서 유사한 공급 비율을 보이는 국내의 공공임대주택 공급 체계에 여러 가지 시사점이 있다고 판단된다.

따라서 호주의 공공임대주택 개념, 정책 및 제도의 변천 과정을 개관하고, 공급 유형과 지원 제도의 특성을 고찰하는 것은 향후 우리나라 공공임대주택 정책과 제도의 방향을 설정하는 데 큰 의미가 있을 것이라 여겨진다. 이에 본 논문은 호주 공공임대주택 정책 및 제도가 변화해 온 과정을 살펴보고, 공공임대주택 공급 및 지원에서 나타나는 특성을 분석하고자 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 논문은 호주의 주거지원 정책 및 제도 중 공공임대주택의 공급 및 지원에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다. 이를 위해 법적 기준 및 정부 보고서<sup>5)</sup> 등을 탐색하였고, 본 연구와 관련된 데이터를 추출 및 분석함으로써 우리나라에 시사점을 줄 수 있는 공공임대주택의 공급 및 지원 특성을 도출하였다. 연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 공공임대주택과 관련된 국내 선행연구를 국내 공공임대주택의 개선방안에 관한 연구 및 해외 사례 분석에 관한 연구로 분류하여 검토하고, 선행연구에서 제시하고 있는 공공임대주택 개선방안을 종합하였다. 선행연구들과의 차별성을 바탕으로 본 논문이 갖는 의의를 고찰하였다.

둘째, 호주에서 공공임대주택 관련 논의가 시작된 시점인 1901년부터 현재까지를 도입기, 발전기, 성숙기,

도약기로 구분하고 호주 정부에서 발간한 보고서 및 관련 연구들을 바탕으로 시기별 정책변화 및 주요 특징을 탐구하였다.

셋째, 현재 공급되고 있는 호주 공공임대주택의 유형, 공급 주체, 재원, 입주 자격 및 입주자 특성, 임대료 체계, 관리 체계 및 관리 현황, 주거비 지원 등을 살펴보고, 우리나라에 시사점을 줄 수 있는 사항들을 위주로 특성을 분석하였다.

## 3. 선행연구 고찰

본 연구와 관련된 선행연구를 크게 두 가지로 분류하여 검토하였다. 첫째, 국내 공공임대주택의 개선방안에 관한 연구는 정부정책의 운용 및 한계점을 분석하고, 이를 개선하기 위한 제도적 방안을 제시하는 것으로, 크게 임대료 체계 개선방안을 제시한 연구, 공공임대주택의 공급 확대방안을 제시한 연구, 관련 정책 및 제도의 개선방안을 제시한 연구로 분류할 수 있다 (<Table 1> 참조). 선행연구에서 제시하고 있는 공공임대주택의 개선방안을 종합하면 입주 자격 및 임대료 체계 개선, 민관협력을 통한 공공임대주택 공급, 지방정부의 역할 강화, 복잡한 공급체계의 단순화 등으로 요약할 수 있다.

다음으로는 해외 선진 사례 분석을 통해 국내 공공임대주택에 대한 시사점을 도출한 연구로, 스웨덴, 독일, 프랑스 등 일원화된 공공임대주택 정책 체계를 구축하고 있는 선진국을 대상으로 비교분석을 수행한 연구들과 영국, 미국, 일본, 캐나다 등 우리나라와 동일한 이원적 체제에 속한 국가를 대상으로 한 비교 분석을 통해 시사점을 도출한 연구로 구분할 수 있다.<sup>6)</sup>

5) 2015년 6~7월 호주 시드니공과대학(University of Technology, Sydney) 방문 시 습득한 'Housing Assistance in Australia 2014' 보고서 외 각종 자료를 바탕으로 연구를 진행하였음.

6) 이재수, 박은철(2015)은 공공임대주택의 정책 유형을 단일적 체제(보편적 모델) 및 이원적 체제(간여적 모델)로 구분하고 있는데, 단일적

선진 사례 분석을 수행한 선행연구에서는 주로 시세 연동형 또는 소득연동형으로의 임대료 체계 개선방안, 입주 자격 강화 및 지속적인 평가의 필요성 등을 제안하고 있다.

그간 연구 대상에서 제외된 호주의 경우, 공공임대

주택 공급 비율은 우리와 유사함에도 다양한 유형과 정부 지원 체계를 구축하고 있고, 제2차 세계대전 이후 현재까지 공공임대주택 제도 운영 경험을 통해 많은 시행착오와 발전을 추구해 왔다. 또한 현재 우리가 겪고 있는 재정적 문제 및 형평성 문제 등을 앞서 경험하는

Table 1 \_ Literature Review

Topic		Author	Title
Suggestions for Improvement	Rent System	Lee and Park(2015)	Change and main issue of public rental housing supply policy-Focused on the eligible rules and the rent system
		Park, Lee, Lee and Lee(2015)	A study of the eligibility rules and the rent system of the long-term public rental housing in Korea
		Jang, Kim, Oh and Lee(2012)	Introduction to the fair rent system for private cooperative public housing in Seoul
		Choi and Kim(2011)	Analysis on the lent burden of national public rental housing with different income levels-focused on the rent system of national public housing
	Supply Expansion	Lee(2015a)	Supply strategies for public housing using the private land-focused on the possibility of using deteriorated housing in Seoul
		Kim(2015)	Development schemes for public housing utilizing government owned property
		Oh and Kim(2011)	A study on the scheme for utilization of private-sector housing for residential stabilization of low income groups
	Policies and Regulations	Nam(2014)	The future of public rental housing in Korea: Policy issues for new institutionalization
		Jang(2014)	The reasonable improvement plans for tax system relating to private rental housing business
		Kim(2014)	A study on the activation plan of public rental housing
	Legal Issues	Lee(2014)	A study on the amendment to the management and supervision system of the rental housing law-focused on the five and ten-year public rental housing
		Lee and Kim(2012a)	An analysis on the selling scheme of the public rental housing-Focusing on the changing process of the rental housing law
		Song(2012)	Current condition and legal review of social housing
		Lee and Kim(2012b)	Issues regarding the partial amendment to the Rental Housing Act
	Foreign Case Analysis	Lee(2015)	Types and operation systems of quasi-public rental housing-focused on a comparative analysis of the cases in Korea, USA, and Japan
		Kim(2013)	The reason why the German home ownership rate is so low and its implications: Based on housing regime discussion
Park(2012)		A study of the role of the public rental housing policy in rental housing markets-Focusing on a comparative analysis of the cases in Korea and Japan	
Bong(2011)		A study on public-rental housing supply system of Canada and Korea	
Park(2007)		A study on public-rental housing policies of Korea and advanced countries	

체제는 공공과 민간임대주택이 입주 계층, 정부 지원, 임대료 규제, 주거 안정성 측면에서 서로 경쟁하는 차별성 없는 단일화된 구조로 민간 임대사업자도 이윤추구 활동에 치우치지 않으면서 저소득층의 다양한 주거 욕구와 선택이 보장되는 것을 의미함. 공공임대주택의 비율이 비교적 높은 편이고 사회민주주의, 조합주의에 속한다고 볼 수 있음. 이원적 체제는 정부의 재정 지원을 통해 공공임대주택이 공급되어 임대료가 상당히 저렴하나 공공과 민간 부문이 분리되어 저소득층의 주거 수요에 민감하게 대응하지 못해 가격정책과 사회적 문제가 발생할 수 있는 것으로 호주와 우리나라는 이러한 이원적 체제에 속해 있음.

등 다각적인 제도 개선에 노력을 기울여 왔다는 점에서 우리에게 줄 수 있는 시사점이 많으리라 판단된다. 그런데도 현재까지 호주 공공임대주택과 관련해 심도 있는 연구가 진행된 적이 없으므로 호주 공공임대주택의 개념과 정책을 개관하고, 공급 및 지원 제도의 특성을 고찰하는 데서 본 논문의 의의를 찾아볼 수 있다.

## II. 호주 공공임대주택 정책의 변천

호주는 1901년부터 공공임대주택 공급 관련 논의를 시작하였고, 1945년 본격적인 정책을 도입하였다. 1970년대에는 공공임대주택 정책의 접근방식에 중요한 변화가 일어났고, 2009년 새로운 협약을 체결하여 현재의 성숙한 수준에 이르고 있다. 이를 바탕으로 호주 공공임대주택 정책의 변천 과정을 도입기, 발전기, 성숙기, 도약기로 구분할 수 있다.

### 1. 호주 공공임대주택 정책의 변천 과정

#### 1) 도입기(1901~1944년)

1901년 호주에서 연방국가체제가 확립되던 시점 헌법상 주택은 연방정부의 관할이 아니었다. 제2차 세계대전이 끝날 때까지도 주정부가 대부분의 주택 정책 및 프로그램을 주관하였다. 홈리스를 위한 프로그램 또한 연방의 관할에서 벗어나 있었고, 1974년 이전까지는 자선단체 및 주정부 프로그램의 협력을 통해 홈리스를 위한 서비스가 제공되었다(Department of

the Prime Minister and Cabinet 2014, 38). 20세기 전반 주정부의 주택 정책 개입은 주로 자가 소유를 장려하기 위한 공공임대주택 사업 및 프로그램 중심이었다(Lucy and Terry 2014, 128).

연방정부 또한 1918~1919년 「전쟁주택서비스법」<sup>7)</sup> 및 1927~1928년 「연방정부 주택법」<sup>8)</sup> 등을 통하여 주정부의 자가 소유 계획을 보완하기 위해 노력하였으나(Department of the Prime Minister and Cabinet 2014, 39), 이러한 노력은 전체 주택 재고 또는 주택시장에 영향을 미치기에는 극히 제한적 수준이었다.

제2차 세계대전 이후 호주 국내 경제를 활성화하기 위한 광범위한 노력의 일환으로서 연방정부가 처음으로 주요 주택계획을 추진하게 되었는데, 주정부 중심에서 연방정부 중심으로의 변화는 그 당시 전반적인 사회적 및 정치적 풍경이라 할 수 있다(Department of the Prime Minister and Cabinet 2014, 40).

#### 2) 발전기(1945년~1960년대)

1945년, 연방 및 주정부 주거협약(Commonwealth State Housing Agreement: CSHA)이 처음으로 논의되었는데, 연방정부가 주정부에 대출해줌으로써 국가 공공임대주택 프로그램 진행 자금을 지원하고 주정부가 이를 관리한다는 내용이였다. 이는 노동자 및 재향군인 가구를 대상으로 부담 가능한 주택을 제공하기 위한 목적으로 계획되었는데(Yates 2013, 113), 신규 주택에 한해서만 적용함으로써 전후(戰後) 기간 호주 주택 재고의 대규모 확장 계기가 되었다. 이후 경제 호

7) 1918~1919년 「전쟁주택서비스법」은 제1차 세계대전 참전용사에게 저금리 주택담보 대출을 제공하는 것으로 국가가 빚을 진 특별한 사람들을 위해 디자인(영구 소유)되었음.

8) 연방정부 주택법은 승인된 주택 당국 및 주 은행을 통해 중·저소득 근로자에게 주택 금융을 제공하는 것으로 주정부에서 도입한 다양한 주택 용자 제도를 보완하기 위함이었음.

9) 그 당시 연방정부는 소득세 관리의 권리를 갖게 되었고 사회보장 역할을 확장하였음.

황기와 맞물려 많은 호주인이 '위대한 호주의 꿈(great australian dream)'<sup>10)</sup>이라는 기치 아래 적극적인 주택의 자가 소유에 나서게 되었고, 이러한 배경에서 CSHA의 범위 또한 자가 소유를 지원하기 위한 부분까지 점차 확장되었다(Yates 2013, 114).

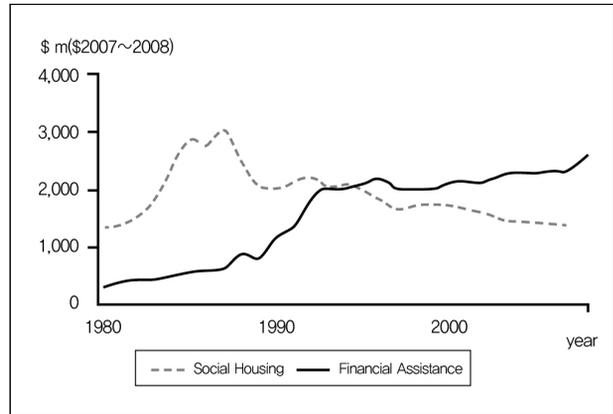
### 3) 성숙기(1970년대~2008년)

1975년 '빈곤에 관한 연구 위원회(Commission of Inquiry into Poverty)'가 발표한 연구보고서

는 저소득층의 대부분이 공공임대주택에 거주하지 않으며, 공공임대주택 거주자 대부분이 가난하지 않다는 사실을 밝혔다(Troy 2012, 171). 이 같은 저소득층에 대한 불평등한 지원을 개선하기 위한 목적으로 주택 및 홈리스에 대한 연방정부의 접근방식에 중요한 변화가 일어나게 되었다. 즉, 주택 건설에 지급하는 보조금을 개인에게 직접 지급하는 것으로 방향을 전환하고, 주거 지원을 복지제도의 일부로서 재구성하는 것에 초점을 맞추게 된 것이다(Yates 2013, 114).<sup>11)</sup>

연방정부는 1974년 개인의 요구에 맞추어 지원을 제공하는 광범위한 사회보장개혁의 일부로서 홈리스 서비스를 제공하기 시작하였다. 또한 1980년대 중후반부터 연방정부 임대료 지원(Commonwealth Rent Assistance: CRA) 및 첫 주택구매 보조금(First Home Owner Grant)과 같이 수요 측면을 고려한 주거비 지원에 더 큰 중점을 두기 시작한 동시에 공공임대

Figure 2\_ Expenditure on Housing Assistance(1980~2007)



주택 투자는 점차 줄어나갔는데(<Figure 2> 참조), 1990년대 중반 주거비 지원 비용이 공공임대주택 개발 비용을 앞서게 되어 결국 주택 전체에서 공공임대주택 재고율의 감소를 초래하였다(Department of the Prime Minister and Cabinet 2014, 5).<sup>12)</sup>

### 4) 도약기(2009년~현재)

1945년부터 약 60년간 이어진 CSHA에서의 공공임대주택은 연방정부의 재정 지원하에 전적으로 주정부에서 관리 운영하였으나, 이러한 정부 체제만으로는 지속적인 주택 가격 상승 및 주거비 지급능력 악화 문제에 대처하기 어렵다는 주장이 제기되었다. 이에 2009년 주택정책을 국가 차원의 안건으로 부상시키며, 연방정부와 주정부 간 역할 범위를 분명하게 확립하는 새로운 '부담 가능한 주거를 위한 국가협약(National Affordable Housing Agreement: NAHA)'을 체결하였다.

10) 전후 시대 장기간의 경제 붐은 급격한 인구 증가를 일으켰고, 1950~1960년대에는 자가 소유가 거주자의 지배적인 형태가 되었음(Beer 1993). 이에 따라 1961년 호주 자가 소유율은 70퍼센트를 넘어섰고, 자가 소유사회의 지위를 획득하게 되었음(Dalton 2006).

11) 이 시기 사회보장제도가 개인의 필요에 근거한 서비스를 제공하는 것으로 변화함에 따라 연방정부는 1974년 홈리스를 위한 지원을 시작하였고, 1980년대부터는 저소득층을 위한 임대료 지원인 CRA(각주 21 참조) 및 첫 주택 구매를 위한 보조금 등 수요 중심의 주거 지원에 초점을 두기 시작하였음(Department of the Prime Minister and Cabinet 2014).

12) 주택 전체에서 공공임대주택 재고 비율은 1971년 5.6퍼센트에서 2011년 4.0퍼센트로 감소하였음.

Table 2\_ Development of Social Housing Policy in Australia

Period	Background	Agreement	Summary
1901~1944	Establishment of the Federation Beginning of World War II	War Homes Services Act Commonwealth Housing Act	Housing polices and programmes: the domain of the Federal Government after the war
1945~1960s	Reconstruction after the War Long-term Economic Boom	Commonwealth State Housing Assistance(CSHA)	The massive expansion of housing stock The significant increase in home ownership
1970s~2008	Regarding Housing Assistance as Welfare System	Revisions of CSHA	Targeting assistance to individuals based on need Focusing on subsidizing individuals
2009~present	The Global Financial Debacle The Election of the Labour Party	National Affordable Housing Agreement(NAHA)	Focusing on homelessness and Indigenous housing Involving again in the social housing supply Drawing on private(community) sector investment

국가협약은 주거 지급능력 향상에 보다 장기적이고 강화된 정책 목표를 두고 있는데, 특히 홈리스 또는 홈리스 위기에 처한 사람들에게 주거 제공, 임차료 지원, 주택 구입 지원 등을 제공하고, 원주민 특히 벽지에 거주하는 원주민들의 주거환경 개선 및 주거밀집 해소 등에 초점을 맞추으로써 모든 호주인이 안전하고 지속가능한 주택에 거주하여 사회적 및 경제적 참여가 가능토록 하는 목표를 설정하고 있다(한국보건사회연구원 2012, 415-418).

또한 정부는 부담 가능한 주택의 공급을 증가시키기 위해 2008년 및 2009년에 도입된 국가 임대주택 부담 가능성 계획(National Rental Affordability Scheme) 및 공공임대주택 계획(Social Housing Initiative) 등 공급 측면의 프로그램에도 다시 참여하게 되었는데, 여기에는 글로벌 금융위기 이후 건설경기 활성화라는 광범위한 목적도 존재하였다. 이런 프로그램들은 모두 부담 가능한 주택의 새로운 공급방식에 대한 사회적 요구로 추진되었고, 결과적으로는 민간부문의 투자와 지역사회 주택부문의 잠재력을 이끌어내게 되었다(Department of the Prime Minister and Cabinet 2014, 6).

NAHA의 시행으로 공공임대주택에 많은 투자가 이루어졌고, 2012년 기준 1만 9740호의 새로운 공공임대주택이 제공되었다(Department of Social Services 2013). 호주에는 2013년 기준으로 총 41만 4135호의 공공임대주택이 운영 중인데, 이 중 정부가 운영하는 공공임대주택이 80퍼센트 이상을 차지하고 있어, 공공임대주택의 주요 관리 주체가 정부였음을 확인할 수 있다(AIHW 2014, 2). 그러나 최근 공공임대주택의 관리 주체가 정부에서 점차 지역사회로 이동하고 있는 추세인데,<sup>13)</sup> 이는 계속해서 증가하고 있는 공공임대주택 수요를 충당하려는 방안으로써 정부의 재정적 부담을 줄이는 데 도움을 주고 있다(FaHCSIA 2013, 5-6).

## 2. 호주 공공임대주택의 정책 변화 특성

호주에 공공임대주택의 개념이 도입된 시기라 할 수 있는 1901~1944년에는 참전용사에게 주택을 제공하는 법과 중·저소득 근로자에게 주택금융을 제공하는 법이 신설되는 등 소극적으로나마 정부의 주거지원이 시작되었다. 이후 1945년 노동자 및 재향군인 가구에 부담 가

13) 2004년에 34만 5355호였던 Public Housing은 2010년 33만 3383호로 줄어든 반면, Community Housing은 같은 해 2만 6753호에서 4만 5975호로 크게 증가하였음(AIHW 2011).

능한 주택을 제공하기 위한 목적으로 CSHA가 체결되어 공공임대주택 정책의 발전기가 시작되었고, 1950~1960년대 CSHA는 자가 소유를 지원하는 프로그램으로 점차 확장되었다. 1970년대~2008년 성숙기에는 연방정부의 주택과 홀리스 접근방식이 공공임대주택 공급보다는 주거비 지원에 더 큰 중점을 두는 것으로 변화하였는데, 불평등한 빈곤층 지원을 개선하기 위함이었다. 2009년 CSHA를 대체하는 NAHA가 체결되었고, 여기에는 원주민을 위한 프로그램과 공공임대주택 재고를 늘리기 위한 공급 측면의 프로그램 등이 포함되었다. 또한 민간 부문의 투자와 지역사회 주택 부문의 잠재력을 이끌어 낸 것도 주요한 특징이라 할 수 있다(<Table2> 참조).

### III. 호주 공공임대주택의 주요 특성

#### 1. 호주 공공임대주택의 공급 특성

##### 1) 공공임대주택 유형

호주의 공공임대주택<sup>14)</sup>은 정부 또는 비정부 기관(비

영리기관 포함)이 적합한 주거 선택권을 제공받지 못하는 사람들<sup>15)</sup>을 돕기 위해 제공하는 대안적인 임대주택으로, 정부 또는 비정부 기관이 소유하거나 임대하여 제공한다. 공공임대주택의 유형은 네 가지로 구분되는데 주정부에서 공급하는 Public Housing과 SOMIH, 지역을 기반으로 한 비정부 기관에서 공급하는 Community Housing과 ICH으로 구성된다. 이 중 Public Housing과 Community Housing은 저소득 가구 또는 특별한 요구가 있는 가구를 대상으로 공급되고, SOMIH와 ICH는 원주민 또는 토레스 해협 주민에게 공급된다(<Table 3> 참조).

공공임대주택 대부분은 Public Housing이 차지하고 있는데,<sup>16)</sup> 최근 들어 Public Housing의 비율은 감소하고 있는 반면 Community Housing은 점차 증가하고 있는 추세다.

##### 2) 공급 주체 및 재원

호주 공공임대주택은 주택 유형에 따라 주정부의 주택국(State Housing Authority: SHA) 또는 각종 비영리

Table 3\_ Types of Social Housing in Australia

Type	Provider	Target
Public Housing	State and Territory Government	Low-income Households in Housing Need
SOMIH		Aboriginal and/or Torres Strait Islander Australians
Community Housing	Community Based Organization	Low-moderate Income or Special Needs Households
ICH	Indigenous Community Housing Organization	Indigenous Australians

Source: AIHW 2014, 28.

14) 공공임대주택은 영문으로 social housing, public housing, affordable housing 등으로 표현되는데, 호주에서는 공공임대주택을 Social Housing으로 지칭함. Public Housing은 Social Housing의 한 유형을 의미하고, Affordable housing의 경우 다양한 의미로 사용되기는 하지만 주로 광범위한 개념으로서 공공 또는 민간이 저소득층의 주거부담을 줄이기 위해 제공하는 주택을 지칭함.

15) 주로 저소득층과 장애인, 노인, 원주민 등 특별한 도움이 필요한 이들에게 제공됨.

16) 2013년 기준, 공공임대주택 거주자 중 77.6퍼센트가 Public Housing에, 15.8퍼센트가 Community Housing에, 2.4퍼센트가 SOMIH에, 4.2퍼센트가 ICH에 거주하는 것으로 집계되었음(AIHW 2014).

기관에 의해 공급된다. SHA는 NAHA 협약에 따라 연방정부로부터 기금(National Affordable Housing Specific Purpose Payment: NAH SPP)을 지원받고, 임대료 수익 및 자산 매각을 통한 이익을 얻는다. SHA는 이러한 예산을 적절히 분배하는데, 운영 및 관리, Public Housing의 건설, 재개발 및 매입, 홈리스를 위한 서비스 등의 목적으로 사용된다(Productivity Commission 2015, 5).

Community Housing을 공급하는 비영리기관의 경우, 주정부에 따라 정부의 기금을 일부 받는 경우도 있지만, 수많은 기관은 자체적으로 자금을 마련한다. 다만, Community Housing의 거주자는 Public Housing 거주자와 달리 정부로부터 Commonwealth Rent Assistance(CRA)<sup>17)</sup>를 받을 수 있는데, 일반적으로 Community Housing 기관은 거주자에게 이러한 CRA를 추가로 납부하도록 함으로써 자금을 조달한다. 또한 일정 범위의 세금 혜택을 받고 있으며, 주택 재고를 확장하기 위해 기관이 직접 소유하고 있는 자산을 활용하기도 한다(Productivity Commission 2015, 6).

### 3) 입주 자격 및 입주자 특성

자치주에 따라 Public Housing의 입주 자격에 경미한 차이가 있기는 하지만, 대부분 유사한 기준을 공유하

고 있다. 일반적으로 거주 희망자는 가구 규모에 따른 소득 및 자산 기준에 부합하여야 하고, 주거요구를 해결하는 데 이용될 수 있는 별도의 자산을 소유하지 않아야 한다. 다만, 가정폭력 등 특별한 상황에 대해서는 예외를 적용한다. Community Housing의 입주 자격은 Public Housing과 매우 비슷한데, 장애인 등 특정 대상을 수용하는 기관의 경우 이를 반영하는 추가적인 기준을 마련하고 있다(Productivity Commission 2015, 19).

현재 호주는 공공임대주택 거주 희망자의 상황으로 'households in greatest need' 및 'households in special need'를 파악하여 우선순위 그룹을 선정(<Table 4> 참조)하고 있는데, 일반적으로 홈리스 또는 홈리스 위험에 놓여 있거나, 가정폭력에 노출되어 있거나, 심각한 장애로 현재의 주거환경이 적합하지 않은 등 급박한 주거요구 및 주거 마련의 어려움을 겪고 있는 사람들에게 우선권을 준다(Productivity Commission 2015, 20).

공공임대주택 거주 희망자는 'Social Housing Supplement'를 통해 선호하는 공공임대주택 유형, 원주민 여부, 가구소득, 주택 규모, 간호인 지급금 수령 여부, 선호 지역, 특별 요구사항 등을 기재한다.<sup>18)</sup> Public Housing 및 Community Housing에 대한 대기자 명단은 하나로 통합 관리되는데, Community Housing

Table 4 \_ Definitions of Need

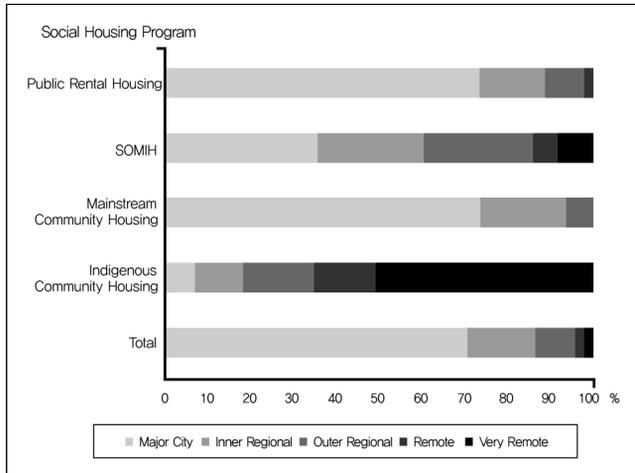
Type	Definition
Greatest Need	Homeless, in housing inappropriate to their needs, in housing that is adversely affecting, their health or placing their life and safety at risk, or households that have very high rental housing costs
Special Need	Households with a member with disability, a main tenant aged under 25 or 75 and over, or one or more Indigenous members

Source: AIHW 2014, 52.

17) CRA는 연방정부가 운영하는 프로그램으로 민간임대시장(Community Housing 포함)의 임차인 중 저소득 또는 중산층 가구를 대상으로 비과세 소득보충급여를 제공하는 것이다. 급여액은 기준 임대료를 초과하는 임대료의 1달러당 75센트 수준에서 결정되고, 상한선이 존재함.

18) 공공임대주택의 유형과 관계 없이 거주 희망자는 하나의 지원서만 작성하면 됨.

Figure 3 \_ Location of Social Housings(2012~2013)



Source: AIHW 2014, 30.

의 거주자 선정의 경우 자치주에 따라 SHA에서 추천을 받거나 비영리 기관이 직접 선정하는 방식을 취하고 있다.

공공임대주택 대기자 명단은 지속해서 증가하고 있어 2013년 기준 15만 8971가구가 Public Housing으로의 입주를 기다리고 있는 것으로 집계되었다.<sup>19)</sup> 공공임대주택 프로그램은 'greatest need'에 속하는 가구에게 공공임대주택을 공급하는 것에 초점을 맞추고 있는데,<sup>20)</sup> 2012~2013년 기준 Public Housing 새로운 입주자의 77퍼센트가, SOMIH의 65퍼센트가 여기에 해당했다. 인구 증가 및 고령화 추세로 호주 공공임대주택 프로그램은 현재 많은 부담을 겪고 있으며, 특히 홀몸노인 및 장애인의 'special need'를 반영하기 위한 노력이 요구되고 있음을 알 수 있다.

한편 공공임대주택 거주자는 오랜 기간 공공임대

주택에 거주하는 경향을 보였는데, 5년 이상 거주하는 비율이 Public Housing의 경우 63퍼센트, SOMIH의 경우 53퍼센트로 나타났다. 또한 공공임대주택에서의 거주를 종료하는 비율은 Public Housing의 경우 6.8퍼센트, SOMIH의 경우 6.9퍼센트로 다소 낮은 수치로 보였는데(2013년 기준), 이는 오랜 거주 기간과 낮은 새로운 입주자 비율과 일맥상통하는 결과라 할 수 있다. 이러한 공공임대주택의 공급과 거주자의 이동 사이의 관계는 정책 결정자들의 꾸준한 관심거리가 되고 있다(AIHW 2014, 52-54).<sup>21)</sup>

#### 4) 임대료 체계

대부분의 주정부는 Public Housing 거주자 가구소득의 약 25퍼센트에 해당하는 금액과 주변 시세 중 더 낮은 쪽을 임대료로 정하고 있다. 즉, 주변 시세와 실제 지급하는 임차료의 차액만큼 정부로부터 임차료 보조를 받게 되는 것이다. Community Housing 또한 유사한 임대료 기준을 가지고 있는데, 자치주에 따라 더 큰 재량권을 주는 경우도 있다. 앞서 언급한 대로 Community Housing의 거주자는 소득 기준에 부합하는 경우 연방정부에서 지급하는 CRA를 받을 수 있는데, Community Housing 기관은 가구소득의 25퍼센트에 해당하는 임차료와 더불어 CRA를 함께 납부하도록 정하고 있다.<sup>22)</sup> 사실상 CRA는 Community Housing

19) 이는 2013년 Public Housing의 주택 수인 32만 5226호의 절반 가까이 되는 수치임.

20) 'special need'는 의료 서비스로의 접근 또는 추가 공간 요구사항을 고려하여 거주자의 요구를 반영함.

21) 호주는 공공임대주택을 자가 소유 또는 민간 임대주택으로 가기 위한 하나의 과정으로 바라보는 경향이 있음. 그러나 실제 공공임대주택 거주자들은 공공임대주택을 잃을 수 있다는 두려움으로 이주를 하지 않는 경향이 강하고, 새 입주 가구의 비율은 낮을 수밖에 없음 (AIHW 2014).

22) 가구소득은 CRA를 포함한 금액을 의미하고, 임대료와 CRA의 합계가 주변 시세를 초과하지는 않는 경우에만 이를 적용함.

기관의 주요한 수입원이라 할 수 있다(Productivity Commission 2015, 21-22).<sup>23)</sup>

### 5) 공급 현황

공공임대주택의 지리적 분포는 일반적으로 지역별 인구에 따라 결정된다. 다수가 동쪽 및 서남쪽 해안의 주요 도시에 집중되고,<sup>24)</sup> 중심부의 원거리 지역에는 소수만이 제공된다. 이러한 경향은 Public Housing 및 Community Housing에서 더욱 강하게 나타나고, SOMIH의 경우 주요 도시 및 수도권에 비슷한 비율로 제공되며, ICH는 원거리 지역 공급 비율이 가장 높다(<Figure 3> 참조).

공공임대주택 유형에 따른 차이 중 하나는 주택 형태인데, 예를 들어 2013년 기준, SOMIH의 경우 단독주택이 가장 높은 비율(81퍼센트)을 차지하는 반면, Community Housing은 아파트의 비율(44퍼센트)이 가장 높고, 단독주택 및 타운하우스의 비율이 그 뒤를 잇는다. Public Housing은 단독주택과 아파트의 비율이 유사하게 나타난다. 또한 주택 규모의 차이도 주목할 만한데, SOMIH과 ICH의 경우 침실 세 개의 규모가 압도적으로 높은 비율을 차지한 반면, Public Housing 및 Community Housing의 경우 침실 하나, 두 개 및 세 개의 비율이 모두 비슷하게 나타나 공공임대주택 거주자의 특성을 반영하고 있음을 확인할 수 있

다(AIHW 2014, 29-31).<sup>25)</sup>

### 6) 재고 비율

1990년 중반 이후 감소세를 보이던 공공임대주택의 재고 비율은 2009년 NAHA의 시행으로 다시 증가하기 시작해 2006년(40만 4000호)과 2013년(42만 1000호) 사이 4퍼센트 정도의 공공임대주택 재고율 증가를 나타냈다. 그러나 총 가구 수에 대한 공공임대주택 재고율은 2006년 4.7퍼센트에서 2011년 4.5퍼센트로 감소하였는데, 이는 호주에서 나타나고 있는 인구 급증 추세<sup>26)</sup>에 영향을 받은 결과다. 즉, 2009년 이후 공공임대주택 공급에 많은 투자가 이루어졌음에도 여전히 공공임대주택 재고율은 5퍼센트를 넘지 못하고 있는데, 이는 주택가격 상승과 가구소득의 정체로 지난 수십 년간 이어진 주거지불능력(housing affordability)<sup>27)</sup>의 감소 현상과 더불어 호주인의 주거 안정을 위협하는 요소로 작용하고 있다.

한편 공공임대주택 유형별 재고 비율의 변화를 살펴보면 Public Housing의 경우 2006년과 2013년 사이 약 1만 3000호의 주택이 감소한 반면, SOMIH 및 ICH는 일정한 비율을 꾸준히 유지하고 있으며, Community Housing의 재고 비율은 급격히 증가하고 있다(<Figure 4> 참조).<sup>28)</sup> 이러한 수치는 공공임대주택의 관리주체가 공공에서 커뮤니티로 점진적 변화가 일어

23) 2014년 연구 결과에 따르면 대부분의 Community Housing 기관들의 임대료 수익 중 30~39퍼센트가 CRA로 구성되어 있었음(Productivity Commission 2015).

24) 공공임대주택의 위치는 거주자의 사회적, 경제적 참여를 이끌어 내는 데 매우 중요한 역할을 수행함.

25) 원주민 가구는 평균 한 가구당 3.3명으로 구성되어 국가 평균 2.6명보다 높은 수치를 기록하였음(2011년 기준). 또한 Public Housing의 경우 1인 가구 비율(52퍼센트)이 가장 높아 SOMIH, ICH와 차이를 보였음(2013년 기준).

26) 호주 인구는 2006~2007 회계연도에 처음으로 2100만 명을 넘어서 세계 54위를 기록하였는데, 이러한 인구 급증은 높은 출생률과 이민자 유입 때문으로 분석됨.

27) Housing affordability rating은 Median Multiple(주택 가격의 중위값을 가구소득의 중위값으로 나눈 수치로 높을수록 housing affordability가 낮음)을 사용하여 평가될 수 있음. 호주의 경우 2013년 기준 5.8이었는데, 이는 캐나다, 일본보다는 높고 뉴질랜드, 싱가포르, 영국 등과는 비슷한 수치임.

나고 있음을 보여주는 것으로 Public Housing의 감소분을 Community Housing이 보완하고 있는 것으로 해석된다. 또한 강화되고 있는 커뮤니티 역할은 연방, 주 및 지방정부의 주택정책을 반영하고 있다(EaHCSIA 2013, 8; AIHW 2014, 28-29).

## 2. 소결

호주의 공공임대주택 정책은 1945년 도입된 CSHA를 시작으로 꾸준한 성장과 발전을 거듭해 왔다. 특히 CSHA는 시대의 요구를 반영하고자 12번의 수정을 거치며 2009년 새로운 협약인 NAHA가 체결되기까지 약 60년간 이어졌는데, 연방정부와 주정부의 역할 체계 및 공공임대주택의 운영 등 주요 사항은 일관되게 유지됐다. 이러한 정책적 연속성 내지 일관성은 공공임대주택 정책에 대한 시민들의 신뢰를 얻고, 이미 공급된 공공임대주택의 지속적 유지관리를 가능케 한다는 점에서 긍정적 효과를 거두는 것으로 판단된다.

한편 공공임대주택 정책의 목표는 시대에 따라 조금씩 변화하고 있음을 알 수 있다. 처음 CSHA를 도입할 당시에는 노동자 가구 및 재향군인의 주거 안정을 위함이었다가 경제 호황기에 접어들며 자가 소유의 증진이라는 목표로 수정하게 된다. 이후 빈곤층의 실질적 주거비 지원에 중점을 두게 되었고, 현재 시행되고 있는 NAHA를 통해서 공공임대주택 재고 증진과 급박한 주거요구가 있는 저소득 가구 및 특별한 요구가 있는 가구 등을 대상으로 주거 공급 및 이들의 사회적 통합이라는 목적을 달성하고자 다양한 노력을 수행하고 있다.<sup>29)</sup> 즉, 공공임대주택 정책이 있어 주요한 체계는 일관되게 유지하면서도 당시의 시대적, 사

회적 요구를 수용하기 위한 방향으로 정책을 유연성 있게 변화시켜 온 것으로 파악할 수 있다.

또한 공공임대주택에 대한 호주 정부의 역할변화를 살펴보면, 연방정부 설립 초기에는 주로 주정부가 관할하였다가, 제2차 세계대전 이후 연방정부가, 그리고 점차 연방 및 주정부의 협동체제로 발전하고 있음을 알 수 있다. 현재 연방, 주 및 지방 정부는 함께 주택 정책을 수립하고, 자금을 지원하는 역할을 하고 있으며, 실제로 계획을 수립하고 공공임대주택을 공급하며 관리하는 업무는 주로 주정부와 지방 정부가 관할하고 있다. 이러한 주정부 중심의 연방-주정부 협력체계는 주정부의 능력을 향상하고, 지역성을 반영하는 주택정책을 수립할 수 있다는 점에서 정책적 효율성을 도모하고 있는 것으로 여겨진다.

호주에서 공급되고 있는 주요 공공임대주택은 크게 Public Housing과 Community Housing으로 나눌 수 있는데, 주택의 공급 주체가 상이하다는 점 말고는 유사한 입주자 선정 기준 및 임대료 체계를 채택하고 있고, 동일한 지원서를 통해 신청을 받아 대기자 명단을 통합 관리한다는 점에서 급박한 주거 요구가 있는 신청자에 대한 종합적이고 효율적인 입주자 선정이 가능하다. 또한 SOMIH와 ICH는 호주 원주민들을 위한 별도의 공공임대주택 유형으로 거주지역, 가구 특성, 생활방식 등을 고려한 공공임대주택을 제공함으로써 이들이 사회적으로 배제되지 않도록 노력을 기울이고 있다.

공공임대주택 임대료의 경우 주변 시세 기준이 아닌 거주자 소득의 일정 비율로 설정하고 있는데, 이는 극심한 어려움에 처한 사람들이 복지의 사각지대에 놓이지 않도록 하기 위함으로 '모든 호주인이 부담 가

28) 2006년 3만 2349호에서 2013년 6만 5865호로 2배 이상 증가하였음.

29) 주정부와 Community Housing 기관들은 공공임대주택 거주자의 취업 및 사회적 참여를 독려하려는 방안(취업 지원, 청년 참여 프로그램 등)을 모색하고 있음(Productivity Commission 2015).

능하고, 안전하고, 지속 가능한 주택에 거주함으로써 사회적, 경제적 참여를 가능케 한다는 NAHA의 목표를 반영하고 있는 것으로 판단된다.

Public Housing 및 Community Housing의 지리적 분포를 살펴보면 70퍼센트 이상이 주요 도시에 위치하고, 나머지 중에서도 절반 이상이 수도권 지역에 분포되어 있음을 알 수 있다. 우리나라 영구임대주택의 경우 도시 외곽 지역에 조성되어 일자리 마련을 원하는 빈곤층의 입주가 원활히 이루어지지 않아 공가가 발생하는 사태가 있기도 하였다. 이렇듯 공공임대주택 거주자의 경우 특히 생활 근거지와의 교통 문제가 중요하게 작용할 수 있는데, 호주는 거주 희망자가 특별히 선호하는 지역을 미리 지정할 수 있게 함으로써 거주자의 요구를 최대한 반영하고자 한다. 또한 구체적인 주거 요구도 파악하고 있는데, 예를 들어 필요한 침실수, 고층 아파트 거주 가능 여부, 계단 사용 가능 여부 등 정보를 수집하여 가구의 특성을 반영한 공공임대주택을 공급하고자 노력하고 있다.

한편 호주는 인구 증가 및 고령화 추세로 공공임대주택 대기자 명단이 계속 증가하고 있고, 기존 거주자들은 오랜 기간 거주를 유지하고 있어 이 때문에 여러 가지 경제적, 정치적 부담을 겪고 있다. 이에 다수의 주정부는 Community Housing이 향후의 중요한 공공임대주택 유형이 될 것이라 기대하고 있으며, Public Housing을 직접 공급하던 정부의 역할을 줄이고 민간 부문의 역할을 확대하는 방안을 마련하고 있다 (Productivity Commission 2015, 9).

#### IV. 결론

본 논문은 호주의 공공임대주택 정책의 변화과정을 살펴보고, 공공임대주택의 공급 정책에서 나타나는 특성을 분석하였다. 호주의 공공임대주택 정책은 우리나라와 동일한 이원적 체제(간여적 모델)에 속하고, 공공임대주택 공급 비율 또한 우리나라와 비슷한 수준을 나타내고 있는 반면, 정책의 구체적인 특성과 운영에서는 많은 차이점을 나타내고 있다. 본 연구를 통해 도출한 시사점을 서술하면 다음과 같다.

첫째, 호주는 '모든' 호주인이 부담 가능하고 안전하며, 지속 가능한 주택에 거주함으로써 사회적, 경제적 참여가 이루어지도록 하는 국가협약(NAHA)의 목표를 달성하고자 홈리스, 원주민 및 저소득층을 중심으로 복지 혜택에 배제되는 사람이 없도록 공공임대주택의 입주자 선정 기준 및 임대료 체계를 마련하고 있다. 반면 우리나라는 호주보다 훨씬 다양한 공공임대주택 프로그램을 운영하고 있음에도 불구하고 저소득층의 규모에 비해 공공임대주택의 재고가 부족하여 입주 자격 자체가 특정 계층에 유리하도록 설계된 측면이 있고, 이에 따라 저소득층 가운데 상당수는 제도의 틈새에 빠져 여전히 주거 불안 상태에서 벗어나지 못하는 경우가 많다(박은철 2015). 즉, 사회안전망 구축을 위해 운영되는 공공임대주택 제도에조차 속하지 못하는 취약집단이 발생하여<sup>30)</sup> 형평성이 떨어지는 등 개선의 여지가 있는데, 이러한 점은 노인, 장애인, 홈리스 및 원주민 등 취약집단에 주택정책의 우선순위를 두고 있는 호주의 사례와 매우 상반되는 것으로, 지원이 절실한 가구에 우선 혜택이 돌아갈 수 있도록

30) 우리나라에서 공급되고 있는 공공임대주택 중 기초생활보장 수급자 등 최저소득계층을 주요 공급 대상으로 하는 것은 영구임대주택이 유일함. 그러나 영구임대주택은 당초 계획과는 달리 1993년 공급이 중단되었고, 2008년 공급이 재개되기는 하였으나 소량으로만 이루어지고 있고, 도시 외곽 지역을 위주로 소형으로만 공급되며, 임대료 또한 시세의 30퍼센트 정도로 결정하고 있어 이러한 조건에 부합하지 못하는 가구는 입주가 어려운 실정임.

제도의 틈을 메우는 노력이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 호주는 1945년 공공임대주택 프로그램에 대한 연방정부와 주정부 간의 협약인 CSHA를 체결하여 2009년 새로운 NAHA를 체결하기까지 이를 약 60년간 유지하였다. 즉, 세부적인 공공임대주택 공급 및 주거비 지원 프로그램은 시대적, 사회적 요구에 맞추어 신설 및 삭제되는 등 지속적인 수정이 이루어졌지만, 이러한 프로그램의 바탕이 되는 협약의 주요 사항들은 비교적 일관성 있게 유지되었음을 알 수 있다. 이는 정책 결정자가 바뀔 때마다 새로운 프로그램을 도입하는 등 공공임대주택 정책에 있어 연속성과 일관성이 부족한 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있는데, 공공임대주택 정책에 대한 시민들의 신뢰를 얻고, 기존 공공임대주택에 대한 지속적인 유지관리가 가능할 수 있도록 분명한 정책적 목표를 가지고 장기적이고 일관된 제도의 정착이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 우리나라의 경우 공공임대주택 공급 대부분을 중앙정부에서 추진해 지방정부는 중앙정부 정책 추진의 중간자 역할에서 크게 벗어나지 못하는 한계를 나타낸다. 이는 지방정부의 무관심과 소외를 야기하고, 지역사회의 실정을 반영한 공공임대주택 공급을 어렵게 한다는 점에서 개선이 필요하다. 호주의 경우 지난 70여 년간 연방정부 주도에서 주정부 주도로 변화하였고, 현재 주정부 중심의 연방-주정부 협력체계를 채택하고 있어 주정부의 능력을 향상하고, 지역의 특성을 반영하는 주택정책을 수립하고 있다. 또한 정부의 과도한 재정적 압박을 해소하고자 지역사회를

기반으로 한 기관이나 단체<sup>31)</sup>가 공급하는 Community Housing의 공급 비율을 늘리고 있는데, 이러한 민관 협력체계를 통해 더욱 탄력적인 공공임대주택 제도를 운영하고 있다. 우리나라도 최근 'New Stay'<sup>32)</sup>라는 기업형 임대주택 정책을 도입하여 민간이 주도하는 새로운 유형의 임대주택을 개발하였으나, 이는 중산층만을 대상으로 한 것이어서 기존 공공주택을 보완하기에는 한계가 있다. 이러한 기업형 임대주택 정책의 도입과 더불어 지역사회 기반의 기관 또는 민간 주도의 공공주택 공급이 이루어질 수 있도록 제도가 마련된다면 더욱 활발하고 다양한 공급이 가능할 것이다.

넷째, 입주자를 선정할 때 우리나라는 공공임대주택 공급계획에 따라 입주자 모집공고를 내고 입주자가 신청일에 청약하는 방식을 채택하고 있으며, 공공임대주택 유형 및 면적별로 상이한 입주자 선정 기준을 정하고 있다. 그러나 이러한 복잡한 선정 과정은 정책 수요자들에게 혼란을 가중할 뿐만 아니라, 신규 공공임대주택 유형을 도입하면서 기존 유형과의 연계성을 충분히 고려하지 못하였고, 당초 공급 목적에 부합하는 선정 기준을 설정하지 못하고 있다<sup>33)</sup>는 비판(최성진 2013)을 받고 있다. 반면 호주는 공공임대주택 유형과 관계없이 거주 희망자는 하나의 통합된 신청서만을 작성하고, 이러한 신청서를 통해 정부가 직접 'greatest need' 또는 'special need' 해당 여부를 파악한다. 따라서 종합적으로 대기자의 우선순위를 설정할 수 있고, 입주 희망자의 신청에만 의존하는 것이 아닌 공급 주체인 공공이 신청자 특성을 고려하여 주택 위치, 건축적 특성 등을 감안한 적절한 공급 유형

31) Community Housing을 공급하는 지역사회 기반의 비영리 기관 수가 점차 증가하고 있는데, 뉴사우스웨일스(New South Wales: NSW) 주에는 City West Housing이, 퀸즐랜드(Queensland) 주에는 Brisbane Housing Company가 주도적으로 사업을 수행하고 있음.

32) 2015년 1월 13일 국토교통부가 주거 안정대책의 일환으로 제시한 것으로 입주자는 8년간 안정적으로 거주할 수 있고, 사업자는 임대 기간에 임대료를 연 5퍼센트 이상 올릴 수 없는 정책임. 기존 공공주택과의 차이점은 임대료가 주변 시세와 비슷한 수준이고, 임대 형태 및 임대료를 사업자가 정할 수 있다는 점임.

33) 영구임대주택의 경우 청약저축 가입자가 포함되는가 하면, 국민임대주택의 경우 소득 2~4분위를 주요 정책 대상 계층으로 설정하였음.

을 결정한다. 이는 공급자보다는 수요자의 편의를 우선 고려한 것으로, 공공임대주택 공급의 형평성을 이루고자 하는 노력의 일환이라 볼 수 있다.

마지막으로, 호주는 입주자 소득 수준에 근거하여 임대료를 책정함으로써 모든 가구의 주거지불능력을 고려하고 있다. 또한 민간이 공급하는 Community Housing 거주자들에게는 별도의 주거비를 제공하여 이러한 자금이 Community Housing을 유지 관리하고 개발하는 데 사용될 수 있도록 제도를 마련하고 있다. 우리나라의 경우 주변 시세를 기준으로 임대료를 결정<sup>34)</sup>하고 있는데, 소득 수준에 따라 임차료 부담이 너무 크거나, 적은 경우가 발생할 수 있고, 낮은 임차료조차 부담하기 어려운 가구는 혜택의 대상에서 제외될 수밖에 없는 문제가 있다. 또한 거주자의 소득 및 자산에 대한 효율적인 모니터링이 어려워 소득 수준이 달라진 가구에 후속조치가 효율적으로 이루어지지 않는다. 이는 공공임대주택 정책의 지속가능성에도 영향을 미칠 수 있는 것으로 임대료 수준 및 산정방법에 따른 개선이 마련되어야 할 것이다.

본 논문은 그동안 충분히 검토가 이루어지지 않은 호주의 공공임대주택 공급 및 지원의 특성을 고찰하고자 우리나라 공공임대주택 정책의 시사점을 도출하고자 했다는 점에서 의의를 가진다. 향후 본 연구를 토대로 우리나라의 공공임대주택 공급 및 주거비 지원에서 좀 더 다양한 대안을 검토하고, 우리 실정에 맞는 공공임대주택 정책 및 제도의 발전 방향을 제안하는 연구가 필요할 것이라 여겨진다.

## 참고문헌 •••••

1. 김근용, 김혜승, 박천규, 이운상. 2015. 공공임대주택 공급 체계 개선방안 연구. 안양: 국토연구원.  
Kim Geunyoung, Kim Hyeeseung, Park Chungyu and Lee Yunsang. 2015. *A Study on the Improvement of Public Housing Supply System*. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
2. 김수현. 2013. 독일이 자가소유율이 낮은 이유: 주택체제론관점의 검토. 주택연구 21권, 3호: 5-36.  
Kim Soohyun. 2013. The reason why the German home ownership rate is so low and its implications: Based on housing regime discussion. *Housing Studies Review* 21, no.3: 5-36.
3. 김영태. 2011. 한국 공공임대주택 정책흐름. 한국주거학회지 5권, 1호: 6-11.  
Kim Yeongtae. 2011. Public rental housing policy stream in Korea. *Journal of the Korean Housing Association* 5, no.1: 6-11.
4. 김종언. 2015. 도시내 국공유지를 활용한 공공임대주택 개발에 관한 연구. 박사학위논문, 성균관대학교.  
Kim Jongun. 2015. *Development Schemes for Public Housing Utilizing Government Owned Property*. Ph.D. diss., Sungkyunkwan University.
5. 김학수. 2014. 공공임대주택의 활성화방안에 관한 연구. 석사학위논문, 한양대학교.  
Kim Haksoo. 2014. *A Study on the Activation Plan of Public Rental Housing*. M.S. diss., Hanyang University.
6. 남원석. 2014. 한국주택체제의 미래. 한국 공공임대주택의 미래 새로운 제도화의 경로와 과제. 공간과 사회 48권: 136-177.  
Nam Wonseok. 2014. The future of public rental housing in Korea: policy issues for new institutionalization. *Space and Society* 48: 136-177.
7. 박신영. 2007. 공공임대주택정책 비교. HURI Focus 25호. 성남: 주택도시연구원.  
Park Sinyoung. 2007. Comparative study on public housing policy. *HURI Focus* no.25. Soengnam: Korea Land and Housing Corporation.
8. 박은철. 2015. 서울시 공공임대주택 정책. 서울정책아카이브.

34) 영구임대주택은 주변 시세의 30~40퍼센트 이하, 공공임대주택은 80~90퍼센트 수준, 국민임대주택은 60~80퍼센트 수준, 장기전세주택은 80퍼센트 이하로 정하고 있음(박은철, 이재수, 이시우, 이자은 2015).

- Retrieved June 9, 2016 from <https://seoulsolution.kr/node/3005>
- Park Eencheol. 2015. Policy of Social Rental Housing in Seoul. Seoul Solution. Retrieved June 9, 2016 from <https://seoulsolution.kr/node/3005>.
9. 박은철, 이재수, 이시우, 이자은. 2015. 장기공공임대주택의 입주 자격 및 임대료체계 개선방향 연구. 도시행정학보 28권, 1호: 1-31.  
Park Eencheol, Lee Jaesu, Lee Siwoo, and Lee Jaeun. 2015. A study of the eligibility rules and the rent system of the long-term public rental housing in Korea. *Journal of the Korean Urban Management Association* 28, no.1: 1-31.
  10. 박혁서. 2012. 임대주택시장에 있어서 공공임대주택정책의 역할에 관한 연구: 한국과 일본의 비교분석을 중심으로. 주거환경: 한국주거환경학회논문집 10권, 3호: 75-94.  
Park Hyeokseo. 2012. A study of the role of the public rental housing policy in rental housing markets: Focusing on a comparative analysis of the cases in Korea and Japan. *The Residential Environment: Journal of The Residential Environment Institute of Korea* 10, no.3: 75-94.
  11. 봉인식. 2011. 캐나다와 한국의 공공임대주택 공급체계 비교 연구. 수원: 경기개발연구원.  
Bong Insik. 2011. A study on public-rental housing supply system of Canada and Korea. Suwon: Gyeonggi Research Institute.
  12. 송동수. 2012. 공공임대주택의 현황과 법적 검토. 토지공법연구 58권: 43-68.  
Song Dongsoo. 2012. Current Condition and Legal Review of Social Housing. *Public Land Law Review* 58: 43-68.
  13. 한국보건사회연구원. 2012. 주요국의 사회보장제도: 호주. 서울: 한국보건사회연구원.  
Korea Institute for Health and Social Affairs. 2012. *Social Security System of Major Countries, Australia*. Seoul: Korea Institute for Health and Social Affairs.
  14. 오정석, 김윤중. 2011. 저소득층의 주거 안정을 위한 민간주택의 활용방안 연구. 대한부동산학회지 29권, 2호: 35-52.  
Oh Jungseok and Kim Yoonjung. 2011. A study on the scheme for utilization of private-sector housing for residential stabilization of low income groups. *Korea Real Estate Society Journal* 29, no.2: 35-52.
  15. 이동훈. 2015a. 민간토지를 활용한 공공주택 공급방안: 서울시 노후주택 활용 가능성을 중심으로. 한국도시계획학회지 16권, 67호: 61-72.  
Lee Donghoon. 2015a. Supply strategies for public housing using the private land: focused on the possibility of using deteriorated housing in seoul. *Journal of the Urban Design Institute of Korea* 16, no.67: 61-72.
  16. \_\_\_\_\_. 2015b. 준공공임대주택의 유형 및 운영방식에 관한 연구: 한·미·일 비교분석을 중심으로. 대한건축학회지 31권, 2호: 59-66.  
\_\_\_\_\_. 2015b. Types and operation systems of quasi-public rental housing: Focused on a comparative analysis of the cases in Korea, USA, and Japan. *Journal of Architectural Institute of Korea* 31, no.2: 59-66.
  17. 이순배. 2014. 임대주택법의 관리, 감독체계에 관한 개정방안: 공공임대주택을 중심으로. 토지공법연구 66권: 67-91.  
Lee Sunbae. 2014. A study in the amendment to the management and supervision system of the rental housing law: Focused on the five and ten-year public rental housing. *Public Land Law Review* 66: 67-91.
  18. 이순배, 김재광. 2012a. 공공건설임대주택의 분양전환제도에 관한 연구: 임대주택법령의 변천과정을 중심으로. 토지공법연구 59권: 27-59.  
Lee Sunbae and Kim Jaekwang. 2012a. An analysis on the selling scheme of the public rental housing: Focusing on the changing process of the rental housing law. *Public Land Law Review* 59: 27-59.
  19. \_\_\_\_\_. 2012b. 임대주택법 일부개정법률안의 문제. 토지공법연구 58권: 303-323.  
\_\_\_\_\_. 2012b. Issue regarding the partial amendment to the rental housing act. *Public Land Law Review* 58: 303-323.
  20. 이재수, 박은철. 2015. 공공임대주택 정책의 변화와 주요 이슈: 입주자격과 임대료 체계를 중심으로. 2015년 도시정책학회 춘계학술대회: 46-58.  
Lee Jaesu and Park Eencheol. 2015. Change and main issue of public rental housing supply policy: Focused on the eligible rules and the rent system. *Autumn Symposium Journal of The Korea Association of Urban Policies*: 46-58.
  21. 장기용. 2014. 민간 매입임대주택 사업 관련 세제의 합리적 개선방안. 대한부동산학회지 32권, 2호: 213-238.  
Jang Kiyong. 2014. The reasonable improvement plans for tax system relating to private rental housing business. *Korea Real Estate Society Journal*. 32, no.2: 213-238.
  22. 장영희, 김한중 오근상, 이주원. 2012. 준공공임대주택의 공

- 정입대료제도 도입방안 연구. 서울: 서울연구원.
- Jang Yeonghee, Kim Hanjoong, Oh Keunsang and Lee Juwon. 2012. *Introduction to the Fair Rent System for Private Cooperative Public Housing in Seoul*. Seoul: The Seoul Institute.
23. 최성진. 2013. 호주의 주거지원 정책방향. 국토 385권: 101-108.
- Choi Sungjin. 2013. Direction of housing support policy in Australia. *The Korea Spatial Planning Review* 385: 101-108.
24. 최은희, 김경선. 2011. 소득분위별 국민임대주택 임대료 부담수준 분석: 국민임대주택 임대료 부과체계를 중심으로. 한국주택학회 학술대회 발표논문집 2011, 3호: 248-269.
- Choi Eunhee and Kim Kyungsun. 2011. Analysis on the lent burden of national public rental housing with different income levels: Focused on the rent system of national public housing. *Autumn Symposium of Korean Association For Housing Policy Studies* no.3: 248-269.
25. Department of the Prime Minister and Cabinet. 2014. *Roles and Responsibilities in Housing and Homelessness: Reform of the Federation White Paper issues paper 2*. Canberra: Department of the Prime Minister and Cabinet.
26. AIHW. 2011. *Housing Assistance in Australia 2011*. Canberra: AIHW.
27. \_\_\_\_\_. 2014. *Housing Assistance in Australia 2014*. Canberra: AIHW.
28. Beer, A. 1993. *A Dream Won, A Crisis Born? Home Ownership and the Fousing Market*, In *Housing Australia*, ed. Paris, C. 147-172. Melbourne: Macmillan.
29. Productivity Commission. 2015. *Housing Assistance and Employment in Australia Vol 2: Background Papers*. Canberra: Commission Research Paper.
30. Dalton, T. 2006. *Housing Policy in Australia: Big Problems but off the Agenda*. South Melbourne: Oxford University Press.
31. Department of Social Services. 2013. *Social Housing Initiative - Factsheet*. Canberra: Department of Social Services.
32. \_\_\_\_\_. 2013. *National Partnership Agreement on Remote Indigenous Housing - Progress Review (2008-2013)*. Canberra: Department of Social Services.
33. Lucy, G. and Terry, B. 2014. What has happened to Australia's public housing? Thirty years of policy and outcomes, 1981 to 2011. *Australian Journal of Social Science* 49, no.2: 127-149.
34. Troy, P. 2012. *Accommodating Australians: Commonwealth Government Involvement in Housing*. Sydney: Federation Press.
35. Yates, J. 2013. Evaluating social and affordable housing reform in Australia: Lessons to be learned from history. *International Journal of Housing Policy* 134, no.2: 111-133.

- 
- 논문 접수일: 2016. 4. 8
  - 심사 시작일: 2016. 4. 21
  - 심사 완료일: 2016. 6. 3

---

## 요약

주제어: 공공임대주택, 주택공급, 주거지원, 주택정책, 호주

본 논문은 호주의 공공임대주택 제도가 변화해 온 과정을 살펴보고, 공공임대주택의 공급 및 주거비 지원에서 나타나는 특성을 분석함으로써 국내 공공임대주택의 정책적 시사점을 도출하기 위한 목적으로 진행되었다. 이를 위해 공공임대주택과 관련된 선행연구 검토를 수행하여 공공임대주택 개선방안을 종합하였다. 또한 연방정부 수립 이후 시작된 호주 공공임대주택 정책의 변천 과정을 탐구하였다. 마지막으로 현재 시행되고 있는 호주 공공임대주택의 유형, 공급 주체, 재원, 입주 자격 및 입주자 특성, 임대료 체계, 관리 체계 및 관리 현황, 주거비 지원 등을 살펴보고 국내 공공임대주택의 정책적 시사점을 도출하였다. 연구를 통해 알 수 있는 호주 공공임대주택 공급 및 지원 특성은 다음과 같다. 첫째, 호주는 공공임대주택 공급정책 목표를 모든 호주인이 부담 가능하고, 안전하며, 지속 가능한 주택에 거주함으로써 사회적, 경제적 참여를 가능케 하고자 하는 국가협약

의 목표를 달성하고자 한다. 그러기 위하여 홈리스, 원주민, 저소득층을 대상으로 복지 혜택에 배제되는 사람이 없도록 공공임대주택의 입주자 선정 기준 및 임대료 체계를 마련하고 있다. 둘째, 호주는 세부적인 공공임대주택 공급 및 주거비 지원 프로그램은 시대적, 사회적 요구에 맞추어 지속적인 개선이 이루어지지만, 프로그램의 바탕이 되는 협약의 주요 사항들은 비교적 일관성 있게 유지되고 있다. 셋째, 호주는 주정부 중심의 연방-주정부 협력체계를 취하고 있어 주정부의 능력을 향상하고, 지역의 특성을 반영하는 주택정책을 수립하고 있다. 넷째, 호주는 공공임대주택 입주자 선정에 있어 보다 종합적이고 체계적인 방식을 도입하고 있다. 마지막으로 호주는 공공임대주택 입주자의 소득 수준에 근거하여 임대료를 책정함으로써 가구의 특성을 반영하고, 형평성을 이루고자 노력한다.