

# 해외 공공임대주택의 소유권 이전 사례에 관한 고찰\*

## A Comparative Analysis on Ownership Transfer Cases of Social Housing of Overseas

조승연 Cho Seungyeoun\*\*, 김종림 Kim Jonglim\*\*\*

### Abstract

Recently, socio-economic environment surrounding the social housing market has been changed. The neo-liberal trend in political environment has been cutting the direct subsidies and funding for the social housing. To improve efficiency of social housing management, governments try to secure funding by the participation of the private sector. This study aims to deliver comparative analysis on ownership transfer scheme among social housing markets of UK, Germany, the Netherlands and Hong Kong. These countries allowed social housing privatization by individual sale to tenants or stock transfers from public sectors to private sectors for decades under the neo-liberalism. These new ownership schemes of social housing, in the short term, could be able to secure additional funding for social welfare and improving the physical environment. However, in the long term, the public sector have to pay more to solve social and community problems of tenants of former social housing. Some countries, such as Germany and UK, are required to deliver more social housings for solving the long waiting list problem caused by social housing stock reduction. Thus, it should be take cautious stance to introduce such a new ownership scheme in social housing.

Keywords: Social Housing, Ownership Transfer Scheme, Privatization, Rental Market System, Comparative Analysis

## I. 연구의 배경과 목적

### 1. 연구의 배경

공공임대주택은 국가의 주택정책 기조에 따라 공급 비율 및 대상에 차이가 있으며, 공급 주체나 임대료 수준 등에 따라 지방정부 공공주택(council housing), 공공주택(public housing), 저렴한주택(affordable housing) 등 다양한 명칭으로 불리고 있으나, 일반적으로 사회 주택(social housing)으로 통용된다. 국가에 따라 영국

등과 같이 공공 부문이 적극적으로 임대주택을 공급 해 온 국가들이 있는 반면, 미국 등과 같이 민간시장을 통해 주택문제를 해결하려는 국가들도 있다. 본 논문에서는 공공 부문이 직접 공급하거나 보조금을 지원하여 공급한 주택으로서 임대료 규제 등의 제한을 받는 주택을 공공임대주택으로 정의하고자 한다. 우리나라 최초의 공공임대주택은 1962년 대한주택공사가 서울시 마포구 도화동에 450호 규모로 건설한 임대주택이다. 하지만 자원 및 관리의 어려움으로 곧 분양 아파트로 전환되었으며, 이후에도 철거민이나 이

\* 본 논문은 '조승연, 김종림, 박근석, 장재진. 2014. 국민임대주택사업의 운영방안 및 지속가능성 검토연구. 대전: 토지주택연구원의 일부 내용을 수정·보완한 것임.

\*\* 토지주택연구원 수석연구원(제1저자) | Research Fellow, Land and Housing Institute | Primary Author | urban\_cho@lh.or.kr

\*\*\* 토지주택연구원 선임연구위원 | Executive Research Fellow, Land and Housing Institute | jlkim@lh.or.kr

재민 등 취약계층을 위한 단기임대주택 위주로 공급되었다. 1980년대 들어 「임대주택건설촉진법」에 의거 본격적인 공공임대주택의 공급이 이루어졌다. 우리나라 공공임대주택은 저렴한 주택을 공급하여 저소득층의 주거 안정을 도모하는 동시에 거주 기간 중 시장가격보다 저렴한 임대료로 자산 축적을 지원한다는 정책적 취지에서 공공 부문 주도로 추진되어 왔다.<sup>1)</sup> 2015년 말 기준 공공임대주택 재고 비율은 5.9%까지 증가하였으나 OECD 평균 8%, 영국 19.2% 등 선진국 수준에는 아직 미치지 못하고 있어(국토교통부 2016; e-나라지표 임대주택 재고 현황), 10년 이상 장기공공임대주택의 양적 공급을 통한 공공임대주택 재고 증가에 대한 요구가 계속되고 있다. 그러나 금융위기, 부동산 경기침체 등 외부적 영향으로 공공임대주택 공급 및 운영을 담당하고 있는 공공기관의 부채가 급속도로 증가하면서 공공임대주택 공급의 지속가능성에 대한 문제가 제기되고 있다.

외국의 경우 공공임대주택 공급을 공공 부문이 주도해온 국가들은, 주택난이 심각하고 소득계층 간 주거 수준 격차가 큰 시기에는 공공 부문이 직접적으로 공공임대주택을 공급해왔다. 그러나 1980년대 이후 주택 보급률이 100%를 넘어서면서 점차 대인 보조 방식으로 전환하거나 주택 공급에 민간을 참여시키는 정책을 도입해 왔다(하성규 1992). 이 과정에서 일부 국가에서는 공공 부문이 보유하고 있던 공공임대주택을 민간 기업이나 개인에게 매각하는 소유권 이전 현상이 나타났다.

2015년 말 기준 우리나라의 주택 보급률도 103.5%로 100%를 초과하는 등 주택의 절대적 부족 문제가

해소되면서, 주택정책에서도 공공임대주택 공급 위주에서 주거급여(주택바우처) 제도 등 소비자보호 방식이나 뉴스테이 등 민간 부문을 통한 공급방식을 도입하면서 현재 공공 부문이 보유하고 있는 기존 공공임대주택의 운영에도 민간 참여의 요구가 증대되고 있다. 이러한 배경에서 공공기관 부채 해소 및 운영 효율성 증대를 위하여 공공임대주택 매각에 대한 논의가 일부에서 제기되고 있다. 현재 우리나라는 계획부터 일정 기간 임대 이후 분양 전환을 염두에 둔 공공임대주택으로서 분양 전환 공공임대주택이 공급되고 있으나, 기타 공공임대주택을 민간 부문에 소유권 등을 이전한 사례는 아직까지 없다. 따라서 이에 대한 선행적 검토로 해외의 공공임대주택의 소유권 이전 등 민간 참여 사례에 대한 분석이 필요한 시점이라 할 수 있다.

## 2. 연구의 목적 및 방법

본 논문은 공공 주도로 공공임대주택을 공급하던 국가들 중 사회경제적 환경 변화에 따라 공공 부문이 민간 부문에 공공임대주택에 대한 소유권 이전을 추진한 사례에 대해 검토함으로써 국내 공공임대주택에 대한 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다.

먼저 선행연구를 통해 공공 부문이 공공임대주택을 공급하고 있는 국가들을 검토하고 이들 중 공공임대주택의 재고량 혹은 재고 비율이 감소하고, 소유권 이전이 나타난 국가들로 영국, 독일, 홍콩, 네덜란드 등 4개국을 대상 국가로 선정하였다. 이들 국가는 주택의 양적 부족 문제를 해소하기 위하여 공공 부문이

1) 우리나라에서 공공임대주택은 「공공주택 특별법」 제2조에 의거하여 공공주택 사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이거나 「주택도시보증법」에 따른 주택도시보증금을 지원받아 이 법 또는 다른 법률에 따라 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 임대주택임. 「공공주택 특별법 시행령」 제2조 1항에 의거하여 공공임대주택에는 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택, 기존주택 매입임대주택, 기존주택 전세임대주택을 포함함.

공공임대주택 공급에 적극 관여해 왔으나, 정부의 직접 투자가 감소하면서 임대주택 공급 주체의 재정 부담을 경감하면서 공공임대주택의 주거환경 개선, 입주자 자가취득 지원 등을 추진하는 과정에서 공공임대주택의 소유권 이전이 나타나고 있었다.

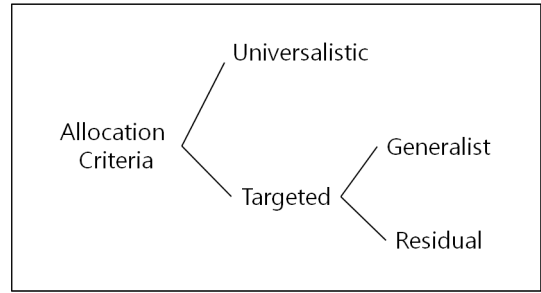
먼저 인터넷과 관련 문헌을 활용하여 국가별 임대주택 정책보고서 등을 통해 공공임대주택의 소유권 이전 사례를 분석하고자 하였다. 시·공간적 제약을 극복하기 위하여 현지 전문가를 활용하여<sup>2)</sup> 자료를 수집, 분석하였다. 공공임대주택 매각정책의 도입 배경 및 목적, 추진 과정과 성과, 정책에 대한 평가라는 공통의 기준에 따라 국가별 사례를 비교분석하여 국내 시사점을 도출하고자 하였다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 공공임대주택 유형에 대한 이론적 고찰

EU(2013)는 “공공임대주택은 소유권, 임대 형식, 대상 계층, 자금조달 방식 등에 따라 공공임대주택의 유형이 달라지므로 모든 국가에 공통적으로 적용할 수 있는 공공임대주택의 정의는 없다”고 지적한 바 있다. 그러나 공공임대주택은 점유 형태, 공급 주체, 수혜계층, 기금 조성에 따라 Universalistic, Targeted, Generalist, Residual 방식으로 공공임대주택 모델을 분류할 수 있다(<Figure 1> 참조). Universalistic 모델은 주택이 기본적으로 공공의 책임이고 공공임대주택의 목표는 지불 가능한 가격으로 양질의 주택을 국민에게 공급해야 한다는 관점에서 공공임대주택을 공급한다. 임대료는 시장임대료 수준에서 결정되며 저소득층에게는

Figure 1 \_ Social Housing Model



Source: EU 2013.

주택수당 등 대인 보조가 제공된다. Targeted 모델은 시장에서 수요-공급법칙에 따라 충분히 공급되지 않는 양질의 주택을 공공이 필요로 하는 가구·개인에게 공공 부문이 직접 공급하는 방식이다. Targeted 모델은 공급하는 공공임대주택의 규모와 공급 기준에 따라 Generalist 모델과 Residual 모델로 다시 구분할 수 있다. Generalist 모델은 일정 소득 이하 가구에 공공임대주택을 우선적으로 배정하는 것이며, Residual 모델은 최빈층의 수요에 따라 공급하는 것이다. 따라서 Generalist 모델의 임대료는 상한을 두고, 저소득층 가구는 임대료의 일부분을 소득에 따라 주택수당으로 받는 반면, Residual 모델에서는 비용 혹은 소득에 기초하여 임대료가 책정된다.

Kemeney(1995)는 공공임대주택과 민간임대주택에 대한 정부 재정지원 방식, 임대주택 시장에 대한 규제, 임대료 수준에 따라 임대주택 시스템을 구분하였다. 이원적 임대주택 시스템(dualist rental system)에서는 공공임대주택과 민간임대주택의 구분이 확실하여 저소득층 및 사회취약계층을 위해 저렴한 임대료로 공공에 의해 독점적으로 공급되는 임대주택 시장이 존재한다. 이에 비해 단일적 임대주택 시스템(unitary

2) 2014년 10월~2015년 1월까지 4개월간 영국, 독일, 홍콩, 네덜란드, 각 국가별 전문가를 활용하여 자료를 수집, 정리하였으며 영국, 독일에 대해서는 2015년 3월 15~21일에 걸친 현지조사를 통해 직접 해당 업무를 수행하고 있는 담당자들의 심층면접을 실시하여 자료를 수집 및 정리하였음.

**Table 1** \_System of Power and Rented Housing System

Power Structure	Rented Housing Systems	Country Examples
Right-wing Hegemony	Dualist Rental System	Anglos-Saxon Countries
Capital-led Corporatism	Non-profit Influenced Integrated Rental Market	Germany, Austria, Switzerland
Power-balanced-corporatism	Non-profit Led Integrated Rental Market	Denmark, Sweden, Netherlands
Labour-led Corporatism	Non-profit Dominated Integrated Rental Market	-

Source: Kemeney 2006.

rental system)은 공공임대주택을 민간임대주택과 분리시키기보다 직접 경쟁하여 임대료를 낮추면서 양질의 주택을 제공하도록 하는 시장이다. 두 주택 간에는 입주계층, 정부 지원, 임대료 규제 등에서 큰 차이가 없다. 특히 Kemeney(2006)는 <Table 1>에 정의한 것처럼 단순히 시장의 차이 외에도 임대주택시장은 국가의 정치·경제적 성향과도 밀접한 관련을 갖고 있다고 주장하였다. 실제 EU(2013)에 의하면 지난 10년 간 유럽의 정치·경제환경 변화에 따라 공공임대주택 등 주택정책에 대한 지방정부 권한 이양, 취약계층에 집중, 총 주택 재고에서 공공임대주택 비중 하락 등 기존의 국가별 공공임대주택 모델에도 변화가 나타나고 있다.

## 2. 선행연구 고찰

Harloe(1995)는 일찍이 공공임대주택이 자가소유 확대와 공공임대주택의 잔여화라는 주택 공급 시스템으로 수렴되고 있다고 주장했다. Lennartz(2011) 역시 유럽 국가들의 주택정책이 공공임대주택의 매각 등 공공임대주택 부문의 축소를 통해 시장 지향으로 움직여오고 있다고 지적한 바 있다. 이들 연구에서 과거 수십 년간 진행되어온 임대주택 소유권 이전의 방식과 그 폭은 국가별로 다양한 모습으로 나타나는데, 이는 해당 국가의 임대주택 시스템과 밀접한 연관을 갖고 있다고 주장하고 있다. 따라서 공공임대주택 소유

권 이전을 분석하기 위해서는 국가별 정치·경제적 상황과 임대주택 시스템에 대한 충분한 이해를 바탕으로 고찰해 볼 필요가 있다.

그동안 우리나라는 장기공공임대주택의 재고율도 높지 않았고, 일부 공공기관 중심으로 공급되어 자료 취득상의 한계로 공공임대주택 공급에 민간 부문의 참여나 공공임대주택 소유권 이전에 대한 연구는 많이 수행되지 않았다.

박신영(2000)은 영국과 미국의 공공임대주택 공급 민영화 사례를 검토하면서, 공적인 역할을 할 수 있는 비영리 기관 발전 등 몇 가지 여건이 갖추어진 이후에 이러한 논의가 이루어져야 한다고 분석한 바 있다. 특히 공공임대주택 민영화 시 상당한 수준의 국가 보조(주택바우처)가 요구된다고 주장하였다. 염철호, 하지영(2011)은 미국, 영국, 일본의 사례를 통해 주택 보급률이 100%를 넘어서 양적 부족문제가 해소된 시점에서 주택정책이 시장 주도로 전환된다고 분석하였다. 공공 주체의 역할이 민간 주택시장의 환경 정비로 초점이 맞추어지고, 이에 따라 주택시장에서 다양한 민간 주체가 주택 공급과 관리에 참여하고 있다고 설명하였다. 진미윤(2011)은 해외 10개국의 주택정책에 대한 비교분석을 통해 이들 국가들은 신자유주의 정책 기조에 의한 시장주의, 규제 완화, 자가소유 촉진, 민간 부문 육성 등을 통해 공공임대주택 재고를 감소시켜 왔다고 밝혔다. 그러나 최근 2~3년간 공공임대주택 신규 수요 증가, 저렴주택 재고 보존의 중요성이

부각되고 있다고 설명하였다.

이상에서 검토한 결과 선행연구에서는 주택의 양적 부족문제의 해소, 신자유주의 정책 기조 등에 따라 공공임대주택에 민간 참여로의 정책 전환이 이루어져 왔음을 밝히고 있다. 그러나 공공임대주택의 민간 참여가 어떠한 시장 구조 속에서 이루어지고 있는지, 소유권 이전 실적 외에 민간 참여로 인한 평가는 어떠한지를 종합적 관점에서 분석한 연구는 아직까지 수행되지 않았다. 따라서 본 논문은 해외 국가들 중 공공임대주택의 소유권을 이전한 사례를 임대주택 시장 속성에 따라 고찰해보고, 국내에의 시사점을 도출하고자 하는 연구로서 차별성을 갖는다.

### III. 공공임대주택 매각사례 분석

#### 1. 분석 대상

공공임대주택은 앞서 EU(2013) 등에서 언급한 바와 같이 국가별 주택 시장의 시스템이나, 공급 주체의 성격, 공급 물량에 따라 다르나 공공 부문이 직접 혹은 보조금을 통해 공급하여 임대료가 통제되는 임대주택

을 공공임대주택으로 정의하고자 하였다. 본 논문에서는 진미윤(2011)을 참조하여 GDP, 1천 명당 주택 수, 자가율 등이 비슷하고 공공임대주택의 규모가 감소하고, 공공임대주택 소유권 이전 사례가 있는 국가로서 영국, 홍콩, 네덜란드, 독일을 분석 대상 국가로 선정하였다(<Table 2> 참조).

홍콩과 영국은 주택 보급률이 100%를 상회하고 있는 반면, 네덜란드와 독일은 주택 보급률이 낮은 수준이다. 그러나 1천 명당 주택수는 우리나라의 302호에 비해 각각 429호, 495호로 높은 재고주택 비율을 보이고 있다. 영국, 네덜란드, 독일은 모두 공공임대주택 재고가 감소가 나타나고 있으며, 홍콩은 공공임대주택 재고는 증가하였으나 공공임대주택 비중은 감소하고 있어 민간 부문의 비중이 커지고 있는 것으로 간접적으로 해석해 볼 수 있다. 이들 국가는 1980년대에서 2000년대에 들어 신자유주의 정책 기조에 따라 공공임대주택의 재고 개편 및 추가적인 투자 자원 마련을 위해 공공 부문이 소유하고 있던 공공임대주택을 민간 임대주택 운영기관에게 일괄 매각하거나 거주자들에게 개별 불하하는 방식으로 공공임대주택 소유권 이전을 진행하였다. 공공임대주택의 매각이 논의되기

Table 2\_ Characters of Public Housing and Housing Market

Category	2013 GDP Per Person (\$)	2013 Housings per 1,000 persons (Units)	2013 Ration of Housing Supply (%)	Ration of Housing Ownership (%)				Public Housing (10,000 units)				Ratio of Public Housing (%)			
				1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Korea	22,151	302	101	-	50	54	-	6	47	75	140	-	-	2.3	4.6
UK	41,680	435	135	58	65	69	66	-	-	549	497	32	25	21	17.9
Hong Kong	35,143	367	110	29	43	52	53	43	66	69	75	37	53	35	32
Netherlands	51,060	429	95.1	42	45	53	58	-	-	246	230	38	39	37	32
Germany	31,511	495	100	-	39	43	46	400	390	266	186	20	12	7	5

Note: Updated Jin 2011, 95 <Table 2>.

Source: Hong Kong Census and Statistics Department. <http://www.censtatd.gov.hk>; Statistics Netherlands <http://www.cbs.nl/>; Deutschland Statistisches Bundesamt. <https://www-genesis.destatis.de/>; Office for National, Statistics <http://www.ons.gov.uk/ons/index.html>. (accessed July 11, 2016).

나 추진되기 시작되던 시점은 자가율이 40%를 넘어서는 시점으로<sup>3)</sup> 자가주택 소유가 일반화되던 시점으로 해석해 볼 수 있다.

본 장에서는 각 국가에서 이러한 공공임대주택 소유권 이전 정책을 도입하게 된 배경과 목적, 각 제도별 추진방식과 성과를 살펴보고, 이에 대한 내부 평가를 고찰해 보고자 한다. 이를 바탕으로 국가별 공통점과 차이점을 통해 국내에의 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 국가별 분석

### 1) 영국

#### (1) 도입 배경 및 목적

영국의 공공임대주택은 지방정부가 직접 건설·운영하는 지방정부 공공임대주택(Council Housing)과 주택협회(Housing Association) 등 비영리 민간업체(이하 'HA 등')가 공급하는 저렴주택(HA Housings, Affordable Housing)이 있다. NHF(2012)에 의하면 지방정부 소유의 공공임대주택인 Council Housing의 일반적인 임대료는 시장임대료의 60% 수준이며, HA 등의 저렴주택은 저렴주택 프로그램(Affordable Homes Programme)에 의해 시장가격의 80%까지 임대료를 받을 수 있으나 실제로는 70% 수준인 것으로 나타났다. 이 중 지방정부가 소유한 공공임대주택에 대해서 운영 효율성 증진, 자가소유 촉진 등을 위하여 입주자에게 개별 불하하는 정책(Right to Buy: RTB)과 비영리 민간

기업 등에 일괄 매각하는 정책(Housing Stock Transfer: HST) 제도를 통해 공공임대주택 매각이 이루어지고 있다.

Doling and Elsinga(2006) 등에 의하면 RTB와 HST 모두 1979년 보수당 정권이 집권하면서 등장하였다. 먼저 RTB는 공공임대주택 임차인에게 자가소유 기회를 제공함으로써 자산 축적을 지원하고, 자가소유 욕구에 대응하기 위하여 도입한 제도다. HST는 신자유주의 영향으로 '작은 정부'를 지향하면서 정부의 재정 지원 감소, 공공주택 공급·운영자로서 지방정부의 역할이 축소 경향으로 인해 노후화된 공공임대주택 수선·유지, 주거환경 개선을 위해 지자체가 소유한 공공임대주택을 등록 민간 임대인(private registered provider)<sup>4)</sup>에게 소유권 이전하는 정책이다.

#### (2) 추진방식 및 성과

DCLG and HCA(2014a) 등에 의하면 지방정부가 공급한 공공임대주택은 모두 RTB를 통해 개별 불하가 가능하다. HST를 통해 지방정부의 공공임대주택이 HA 등 비영리 민간기관에게 소유권 이전된 경우에도 임차인은 해당 임대주택을 불하받을 수 있다. 불하가격은 공공임대주택의 임대료가 시장가격보다 저렴하기 때문에 이를 고려하여 할인된 가격으로 불하된다. 거주기간이 길수록 할인 폭은 최대 70%까지 커질 수 있다<sup>5)</sup>. 임차인은 주택을 불하받음으로써 자산을 확보할 수 있기 때문에, 주택가격이 상승하면서 주택 불하에 대한 수요도 증가하였다. 2003년 이후 주택가격 하락, 실업률 증가 등 저성장이 지속되며 RTB 실적이

3) 영국은 1980년대, 홍콩은 1990년대, 독일 및 네덜란드는 2000년대임.

4) 등록 민간 임대인은 비영리조직인 HA 등과 영리조직을 모두 포함함.

5) 실제 DCLG and HCA(2014a)에 의하면 2014년 7월 기준 런던 거주 임차인은 10만 2,700파운드까지 할인을 받을 수 있으며 나머지 지역의 최대 할인액은 7만 7천 파운드로 시장가격 대비 약 50% 수준에서 불하함.

감소하기도 하였으나 최근의 주택가격 상승의 영향으로 RTB 실적은 다시 증가 추세다. DCLG and HCA (2014a)에 의하면 2014년까지 RTB를 통해 공공임대주택 약 230여 만 호의 소유권이 임차인에게 이전되었다.

HST는 노후화되어 주택 및 주거환경 개선이 필요한 단지를 일괄하여 HA 등에 소유권을 이전하고, 민간 부분의 자본을 활용하여 공공임대주택 주거환경을 개선하게 하는 제도다. 최근에는 주민들의 요청이 있는 경우 단지나 동단위로도 소유권 이전이 가능해졌다(DCLG and HCA 2014b). 지역 내 저렴한 주택 공급 등의 실적이 있거나 사업을 확장하고자 하는 HA 등과 지방정부가 사전 협의를 거쳐 제한적 입찰방식으로 추진된다. 공공임대주택의 소유권 이전 가격은 건물 및 토지에 대한 감정가격 및 향후 임대료 수입과 투자 금액을 고려하여 결정된다. HA 등은 이 금액을 지방정부에 일괄하여 지불하여야 하며, 지방정부는 이를 새로운 주거복지 재원으로 자유롭게 활용할 수 있다. DCLG and HCA(2014b)에 의하면 HST는 금융 지원 본격화, 대상 지역의 확대, 적정주거 기준 미달 가구 해소 등의 정책적 조치에 의해 꾸준히 증가하여, 2014년까지 HST를 통해 약 130여 만 호의 공공임대주택이 HA 등으로 소유권이 이전되었다.

### (3) 평가

영국에서는 잉글랜드 기준으로 RTB와 HST를 통해 약 360만 호의 공공임대주택이 지방정부로부터 민간 영역으로 소유권이 이전되었다. 영국의 공공임대주택 소유권 이전은 저소득층의 자가소유 촉진 및 신규 투자를 통한 공공임대주택 주거환경 개선이라는 두 가

지 목적에서 추진되었다.

먼저 RTB는 저소득층의 자가소유 촉진에 긍정적으로 기여한 것으로 평가받고 있다. 그러나 Whitehead, Gibbons and Stephens(2005)과 Stephen(2005) 등의 선행연구에서는 RTB는 공공임대주택의 입지와 주택유형에 따라 시행 초기에 인기 있는 주택을 구입한 가구들은 혜택을 받았으나, 공동주택이나 비인기 지역의 경우 불하가 잘 되지 않거나 불하 이후 주택관리 등의 부담으로 저소득층의 주거환경이 악화되었다는 점을 단점으로 지적하기도 하였다. 그러나 Pawson and Wilcox (2013) 등 최근 연구에서는 RTB로 주택을 구입한 가구들이 이주하거나 사망하면서 RTB 주택의 재판매 시장(resale markets)<sup>6)</sup>이 형성되어 시세보다 저렴하게 거래되면서 사회초년생, 신혼부부 등의 자가 수요에 대응할 수 있다는 점을 긍정적으로 재평가하고 있다.

HST를 통한 공공임대주택 소유권 이전 시 주택매각 대금으로 지방정부의 재정 부담을 일시적으로 완화시키지만 장기적으로는 취약계층을 위한 주거급여 부담 증가 등 실제 지방정부 재정수지 개선에 미치는 영향은 미미한 것으로 선행 연구들에서도 나타난 바 있다. 이보다는 민간 부분의 신규 투자를 통한 공공임대주택의 주거환경 개선, 도시재생 등에 긍정적인 것으로 평가되고 있다. 이는 HST로 공공임대주택의 소유 및 운영 주체가 바뀌더라도 임대료 상승은 소비자물가지수 +0.5% 수준으로 규제되므로 임차인들의 주거 불안정이 발생하지 않기 때문으로 판단된다. 따라서 Pawson, Davidson, Morgan and Smith et al.(2009)에 의하면 임차인들도 임대료, 주택관리 등에서 만족하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 HST로 공공임대주택의 주요 공급자로서 지방정부의 위상이 약화되고 지방정부는 조력자로 역할로 전환되면서 HA 등 민간

6) 재판매 시장은 시세보다 약 25% 낮은 가격으로 거래됨.

기업에 대한 통제 약화에 대한 우려도 일부 지적하고 있다.

## 2) 독일

### (1) 도입배경

국토해양부(2012)에 의하면 독일의 공공임대주택은 근거법과 보조금 지원방식에 따라 사회주택(Sozial Wohnungen)과 공적 지원주택(Belegungsbindungen)<sup>7)</sup>으로 구분되나 공공임대주택으로서 큰 차이는 없다. 독일 임대주택시장은 공공임대주택과 민간임대주택의 임대료 차이가 크지 않고<sup>8)</sup>, 모두 「임대주택규제법(WoBinG)」에 따라 규제를 받고 있기 때문이다.

BBSR(2014)에 의하면 1990년대 들어 신자유주의 흐름에 따라 복지정책이 공공임대주택 공급보다 임대료 지원으로 전환되면서 공공임대주택 건설에 대한 직접보조금 지급이 중단되었다. 또 2000년대에 산업구조 개편, 일자리 감소 등으로 공공임대주택의 공실률이 증가하는 한편, 1970년대 이전에 공급된 주택의 노후화, 저소득층 및 외국인 이주자들의 집중 등으로 공공임대주택 환경 개선 및 운영 효율화를 위한 추가적인 투자가 요구되는 상황이었다. 1990년대에 주류였던 신자유주의의 영향으로 민간 부문이 공공 부문보다 더 효율적일 것이라는 인식이 확산되면서 베를린 등 일부 지방정부에서 지방재정 악화 해소 및 공공임대주택 환경 개선이라는 목적에 따라 민간 부문으로 공공임대주택의 소유권 이전이 추진되었다.

### (2) 추진방식 및 성과

독일은 지방정부가 공공임대주택을 건설, 관리하기 위하여 주식회사(GmbH)나 유한회사(AG)형태로 법인을 설립하고 있는데 이들 회사의 지분 및 관리주택을 매각하는 방식으로 공공임대주택 소유권 이전이 추진되었다.

BBSR(2014)에 의하면 지방정부는 주로 개·보수가 잘 안되어 있는 지역, 접근성이나 위치 등의 이유로 공실률이 높은 지역 등에 위치한 공공임대주택 단지를 2~4천 호의 블록 단위로 소유권 이전을 추진하였다. 지방정부가 자산평가를 통해 매각가격을 결정하여 고시하면, 공공임대주택 운영에 참여를 희망하는 민간 기업이 가격경쟁 입찰방식으로 참여하였다.

Voigtländer(2007)는 OECD 국가들에 비해 당시 독일 주택시장이 장기적으로 정체되어 있어 향후 활성화될 잠재력이 있다는 판단에 따라 외국계 부동산 투자자들이 공공임대주택 매입에 적극 참여한 것으로 분석하였다. 결과적으로 독일 전역에서 1999년 이후 민간 부문으로 소유권이 이전된 공공임대주택은 약 100만 호에 달한다.

베를린 시 등 일부 지방정부에서 임대주택의 개별 불하를 통해 자가소유를 촉진하고자 하기도 하였다. 민간 기업에 대한 일괄 매각과 달리 개별 불하는 공공임대주택 중 비교적 양호한 주택, 중산층 거주지역에 위치한 주택 등 입주자들의 선호도가 높은 주택을 대상으로 하였으나 독일의 안정적인 임대시장의 성격상 개인의 참여가 거의 없었다. 베를린 시의 경우

7) 사회주택은 「주택건설법」에 의거하여 광범위한 공적 투자를 통해 건설된 주택을 말함. 공적 지원주택은 임차인, 임대 조건, 주거 면적과 관련한 일정한 제한을 만족하는 조건으로 무이자 또는 저이자의 공적 자금 및 보조금을 제공하는 주택건설 촉진제도를 통해 건설된 주택임.

8) 베를린시의 경우 법 조항에 의거하여 시장 상황에 관계없이 매년 일정 금액을 올려야 하는 규정 때문에 공공임대주택의 임대료는 매년 상승하는 반면, 수요와 공급에 의해 결정되는 일반 주택의 임대료는 불황 등으로 오히려 낮아져 2008년 경제위기 때는 민간임대주택과 공공임대주택 임대료가 역전되기도 함. 현재는 비슷한 수준을 유지하고 있음(베를린 세입자협회 홈페이지 [www.bmgv.de](http://www.bmgv.de) 참조).

약 2만 5천 호를 개별 불하 대상으로 지정하였으나 실제 지난 10년간 소유권 이전 실적은 7~8천 호에 불과하였다.

### (3) 평가

독일 공공임대주택의 소유권 이전 사례는 민간 참여를 통한 비용절감과 자가소유 촉진을 위하여 일부 지방정부에서 한시적으로 추진한 것으로 나타났다.

DstGB(2007), Holm(2015) 등에 의하면 민간 참여를 통해 단기간에 대규모 매각자금이 지방정부로 유입되어 일시적으로 재정난 해소에 도움이 된 것으로 평가하고 있다. 또 경영방식의 효율화, 인력 감축, 수선비 절감 등 주택관리 및 서비스의 합리화에서 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 장기적으로는 임대료 상승, 임대주택 수선을 위한 재투자 약속 불이행 등으로 지방정부의 부담은 오히려 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 독일 공공임대주택 소유권 이전에 민간 부문이 펀드 형태로 참여하면서 저금리 대출로 주택을 구입하고, 주택가치가 상승하는 4~7년 이내에 공공임대주택을 재판매하여 이윤을 극대화하였기 때문이다. 특히 공공임대주택 소유권 이전 시 지방정부가 민간 기업과 복지관련 협약을 체결하였으나, 재판매 과정에서 지분매각 혹은 부분 매각을 취하며 소유권 관계가 복잡해지면서 시설 개선을 위한 투자 등의 복지 관련 계약은 대부분 이행되지 못한 것으로 나타났다. 또 독일의 엄격한 임대주택 임대료 규제에도 불구하고, 신규 계약 임대료가 상승하거나<sup>9)</sup> 수시로 변하

는 소유주로 인해 입주자들이 거주 불안을 제기하는 등 사회적 문제로 이어지고 있다.

BSSR(2014)에 의하면 개별 불하의 경우에는 개인의 참여가 잘 이루어지지 않고 전체 소유권 이전된 물량의 70~80%도 민간 투자자가 구입한 것으로 나타나고 있다.

결과적으로 베를린과 같이 대부분의 지방정부는 최근 주택가격이 상승하고 공공임대주택에 대한 수요가 증가하면서 공공임대주택의 민간 부문으로 소유권 이전을 중단하고, 오히려 베를린시 정부는 공공임대주택 재고를 추가 확보하겠다고 발표하였다.<sup>10)</sup>

### 3) 네덜란드

#### (1) 도입 배경

네덜란드의 공공임대주택은 일부 도서지역 등에 국가 지자체가 직접 공급하는 곳도 있으나 대부분은 비영리기관인 주택협회(Woningcorporatie)가 공급하는 주택이다. Aalbers(2004)에 의하면 1980년대 이후 주택 부족 현상이 완화되면서 임대주택에 대한 직접적인 정부 보조가 중단되었다. 대신 주택협회는 신규 사업 추진 등을 위한 단기 수입 확보를 위해 임대주택 소유권 이전을 할 수 있게 되었다.<sup>11)</sup> 2000년대 들어 네덜란드 정부가 '탈규제', '민영화'라는 정책 방향에 따라 개인의 자산 형성을 지원하기 위하여 주택협회 소유 임대주택의 개별 불하를 추진하고자 하였다 (Government of Netherlands, 2000).

9) 당초 수선 유지 이후 신규 입주자는 40%까지 임대료 상승이 가능하였으나 임대료 상승 문제가 지속되자 2014년 연방 차원에서 상승 한도를 10%로 규제하는 법안을 제정함.

10) 베를린시청 관계자와의 인터뷰(2015년 3월 15일, 베를린주 도시개발 및 환경청).

11) 1995년 브루터링(Bruterling) 조치 시행 이후 중앙정부는 산하 금융기관인 중앙사회주택기금(CFV)이나 사회주택보증기금(WSW)을 통해 대출이나 지급 보증 등으로 간접 지원 방식으로 전환됨.

## (2) 추진방식 및 성과

Kleinhans and Elsinga(2010), Aalbers(2004) 등에 의하면 1980년대 정부의 직접 보조가 중단된 이후 주택협회의 자율성 신장에 따라 정부의 방침을 강제할 수 있는 수단은 없다. 또한 입주자나 주택협회 모두 상대의 매도·매수 요구에 응할 의무가 없으므로 정부는 자가 구매를 위해 대출을 받는 이들에 대한 세금 정책으로 자가소유를 장려하고 있을 뿐이다. 따라서 네덜란드의 공공임대주택 소유권 이전은 주택협회가 단기 수입을 확보하기 위한 차원에서 이루어지고 있는 것으로 해석된다.

Government of Netherlands(2000)에 의하면 주택협회의 공공임대주택에 대한 소유권 이전 시 개별 주택의 가격은 원칙적으로 주택협회의 소관이다. 다만 정부는 가이드라인을 통해 시장질서 유지 차원에서 시장거래 가격의 90% 이하로 책정하지 못하도록 하고 있다. 또 임대주택 매각 대금은 영리 목적이 아닌 임대주택 및 주거단지 환경개선사업 등에 사용되어야 한다. 이 때 상태가 너무 좋은 주택은 자산 확보 차원에서 소유권 이전 대상에 포함하지 않으며, 상태가 좋지 않은 주택은 선호도가 낮으므로 대상에서 제외된다.

2005년 이후 주택협회는 약 13만 호의 공공임대주택에 대한 소유권 이전을 추진하였는데, 현 세입자 및 기타 개인에게 불하된 물량은 총 물량의 82%인 11만 호로, 이들은 주로 자가 취득 목적에서 구입이 이루어진 것으로 판단된다.

## (3) 평가

Boelhauer and Weesep(1988), Kempen and Priemus

(2002), Kleinhans and Elsinga (2010) 등의 연구에 의하면 네덜란드 주택협회의 공공임대주택 소유권 이전은 비용부담 능력이 있는 계층의 자가소유를 촉진하여 주거 안정 및 자산 형성에 기여하였다는 평가이다. 동시에 정부의 직접적인 추가 재정 투입 없이 주택협회가 재원을 마련하고, 재정 건전성을 제고할 수 있는 효과적인 수단으로 평가되고 있다.

## 4) 홍콩

### (1) 도입 배경

홍콩은 공공기관인 주택청(Housing Authority: HA)과 주택협회(Housing Society: HS)가 공공임대주택을 공급하고 있다. 홍콩 정부는 1997년 장기주택정책(Long Term Housing Strategy)을 통해 당시 50%이던 자가율을 2007년까지 70%로 높이기 위하여 HA 소유의 공공임대주택을 임차인에게 불하하는 임차인 주택 구입 프로그램 TPS(Tenant Purchase Scheme)를 도입하였다(Yip 2014). TPS는 공공주택 입주자의 자산 형성을 지원하는 한편, 공공임대주택 입주자 중 소득이 증가하여 퇴거 압력을 받고 있던 가구<sup>12)</sup>들을 양성화하여 주거 불안을 해소하고자 하는 두 가지 목적에서 도입되었다(Housing Authority 2005).

### (2) 추진방식 및 성과

LCQ 11(2012), Housing Authority (2014) 등에 의하면 TPS는 HA주택 입주자에게 현재 거주하고 있는 공공임대주택을 시장가보다 저렴한 가격으로 구입할 수 있는 기회를 제공한다. TPS 적용 대상이 되는 주택은

12) 할증임대로 적용으로 주거비 부담이 증가함.

**Table 3\_ Comparative Analysis of Social Housing Ownership Transfer Scheme**

Category	UK		Germany*		Netherlands	Hong Kong	
	RTB	HST	Individual Disposal	Sale en Bloc			
Objectives	Support Home Ownership	Efficiency for Management	Support Home Ownership	Efficiency for Management	Secure Finances	Support Home Ownership	
Transfer Scheme	Target Buyer	Tenants	HAs	No Restriction	No Restriction	no Restriction	Tenant
	Housing	Council Housing	Council Housing	Social Housing under the Good Condition	Social Housing under the Bad Vondition	HA Housing (Vendible Housing)	HA Housing (Designated as TPS)
	Sale Price	50% of Market Price	Estimated Value	90% of Market Price	Estimated Value	over 90% of Market Price	45% of Market Price
Results (units)	1,790 thousand	1,280 thousand	7~8 thousand	85 thousand	130 thousand	112 thousand	
Sustainability	Continuance	Continuance	No More Designation	Discontinue	Continuance	No More Designation	

Note: Focused on Berlin's cases.  
Source: Cho, Kim, Park and Cheong 2015.

노후도, 유지보수 정도, 소득 대비 구입 가능성, 임대인의 동의율 등을 고려하여 HA가 대상 단지를 선정하였다. HA는 1986~1991년 사이 건설된 HA 공공임대 중에서 비교적 유지보수가 잘 되어 있는 주택단지를 대상으로 선정하였다. TPS 대상으로 지정된 공공임대주택단지에 거주하고 있는 적격 임차인은 TPS를 통해 공공임대주택을 구입할 수 있다.

공공임대주택 가격은 건설비용과 감가상각을 고려한 시장가치로 결정된다. 다만 HA 공공임대주택이 주변시세의 1/3~1/4인 점을 고려하여 공공임대주택의 시장가치는 시장가격의 45% 수준에서 결정되었다. 홍콩 정부는 자가소유를 지원하기 위하여 정부 은행을 통해 주택 불하가격의 100%를 최대 25년간 장기 대출을 받을 수 있도록 하였다. 주택을 불하받으면 첫 2년간은 구입한 주택을 다시 HA에 재판매만 가능하며 받았던 금융지원도 반환해야 한다. 이후에는 자가

주택프로그램 제2주택시장(Housing Ownership Scheme Secondary Market)<sup>13)</sup>이나 차익을 HA에 납입하는 조건으로 일반 시장에 판매할 수 있다.

TPS를 통해 35개 단지, 약 16만 호의 주택이 지정되었으며 현재까지 11만 2천 호의 주택이 개인에게 소유권 이전되었다. 2015년 기준 단지별 불하율은 52~85%다. 그러나 2007년 아시아 경제위기와 홍콩의 중국 반환 등의 여러 사회적 변화에 의해 주택 가격이 급격히 하락하면서 2005년 6B단계 지정 이후 TPS 대상 단지의 추가적 지정은 중단되었다<sup>14)</sup>.

(3) 평가

Lee(2003), Ronald and Doling(2010; 2012) 등 관련 연구들은 TPS가 자가소유를 증가시킨 것으로 긍정적으로 평가하고 있다. 또 시세보다 저렴한 가격에 자가주

13) 공공주택을 살 자격이 있는 사람만이 참여할 수 있는 제한된 시장으로 시세보다 저렴하게 거래됨.

14) TPS로 불하받은 주택의 자산가치 하락, 모기지 채무 불이행 가구 증가 등이 문제가 되어 중단됨(Wong 2003; Lee and Yoon 2010).

택을 마련하여 임차인의 만족도도 높다고 분석하고 있다. 한편으로 공공임대주택 재고 감소로 인한 공공 임대주택 입주 대기 기간 증가, 기존 공공임대주택과 자가주택이 혼재되어 주택관리 어려움 발생 등의 문제점에 대한 지적도 나왔다. 그러나 Ronald and Doling (2012) 등 최근 연구에서는 저소득층의 자산 축적 및 안정적 주거 구매를 지원하기 위하여 TPS의 재실행을 주장하기도 하고 있다.

### 3. 소결

이상에서 살펴본 바에 의하면 해외 공공임대주택의 소유권 이전은 임대주택 공급·운영 주체의 재무개선 등 운영효율성 향상과 입주자의 자가소유 지원이라는 두 가지 정책적 목적에서 추진되어 왔음을 알 수 있다. 다만 임대주택시장의 성격에 따라 참여자격이나 주택거래 가격에 차이가 있다.

먼저 공공임대주택을 개별 주호 단위로 개인에게 소유권을 이전하는 불하방식은 자가율 향상에 기여해 온 것으로 평가되고 있다. 영국, 홍콩 등 일원적 임대주택시장에서는 공공임대주택 입주자에 한하여 공공 임대주택 임대료 수준으로 불하가격을 할인해주므로 개별 불하에 대한 호응도가 높은 편이다. 다만, 홍콩과 영국 모두 제한적 재판매시장 등을 통해 개발이익 환수장치를 두는 등 투기적 참여는 원칙적으로 제한하고 있다. 독일, 네덜란드의 일원적 임대주택시장에서는 공공임대주택과 민간임대주택 임대료 간의 차이가 없으므로, 시장가격에서 10% 이내로 할인된 가격에 불하하고 있다. 그러나 개별 불하 주택의 경우 단지 내 주택마다 소유 형태가 달라 유지관리가 힘들다는 문제가 공통적으로 지적되고 있었다.

공공임대주택을 블록이나 단지 등 일괄하여 민간 부문에 소유권을 이전하는 방식은 영국, 독일에서만만

나타나고 있다. 감정평가를 통한 시장가격과 투자계획 등을 담은 입찰을 통해 민간 기업 등에 임대주택 재고의 소유권을 일괄하여 이전하는 방식이다. 단기간으로 공공 부문의 재원 확보, 민간자본을 활용한 공공임대주택 주거환경 개선이라는 측면에서 긍정적인 것으로 평가되고 있다. 또 영국과 독일 모두 임대주택 거주자가 공공임대주택에의 지속거주를 희망하는 경우, 당해 주택에 계속 살 수 있도록 주거권이 보장되고 임대료 상승에 대해서 제약을 가하고 있으므로 도입 과정에서 기존 임차자의 반발은 거의 없었다. 그러나 장기적 관점에서 임대료 상승 제한 조치에도 불구하고 중장기적으로 임대료의 상승, 임대주택 소유권이 공공에서 민간 부문으로 전환됨에 따른 저렴주택 재고 부족, 추가 투자에 대한 민간의 약속 불이행 등 장기적으로 공공 부문의 부담은 오히려 증가한다는 지적도 있었다.

### IV. 결론 및 시사점

그동안 우리나라의 장기공공임대주택은 원칙적으로 임대 의무기간 동안은 분양 전환이나 일괄 매각 등 공공임대주택의 소유권 이전이 불가능하였다. 물론 5년 임대주택이나 10년 임대주택과 같이 분양 전환을 전제로 한 공공임대주택이 있으나 이는 본 논문에서 검토한 것과 같은 장기공공임대주택의 소유권 이전으로 볼 수 없을 것이다. 1998년 「임대주택법」 시행령 개정으로 제도적으로 임대 의무기간 내에도 임대사업자의 도산 등 대통령령으로 정하는 경우에 한해 일괄 매각, 분양 전환이 가능하다는 규정이 도입되었고, 2015년 시행된 「공공주택 특별법」에는 공공주택사업자가 임차인과 합의한 경우의 분양 전환도 법에 명시적으로 포함되었다. 따라서 사회경제적 환경 변화에 따라 공공임대주택의 소유권을 이전할 수 있는 제도적 장치

는 마련되어 있다. 다만 구체적인 절차나, 대상 등에 대한 규정은 아직 정비되어 있지 않다.

현행 분양 전환 공공임대주택은 5년 임대의 경우 조성 원가에 따라, 10년 임대의 경우 감정평가로 임대주택 입주자에 대한 분양가격이 결정된다. 따라서 장기공공임대주택을 민간에게 주호 단위로 소유권을 이전하는 경우 10년 임대에 준하여 감정평가로 가격을 결정하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 그러나 영구임대나 국민임대 등 그 외의 공공임대주택 임차인들의 소득 수준이나 경제적 상황을 고려할 때, 추가적인 금융보조가 없이는 기존 임차인들이 구입하기는 어려울 것으로 예상된다. 실제 우리와 같은 이원적 임대주택 시스템을 가진 영국, 홍콩의 경우 임차인의 소득 수준에 따라 임대주택의 임대료가 시세보다 낮은 수준으로 결정되어 있으므로, 공공임대주택의 가격도 시세 대비 낮은 가격으로 불하하고 있다. 그러나 이 경우 공공임대주택 공급 주체의 재투자 재원 확보가 어려울 뿐만 아니라 기 투자된 기금이나 재정 등의 회수도 어려울 수 있다. 또한 시세보다 낮은 가격에 공급된 공공임대주택의 재판매시장이 형성되어 있지 않아 과다한 시세 차익이 발생할 수 있다. 따라서 시세 차익에 대한 규제 장치에 대한 마련이 선행됨과 동시에 불하를 희망하지 않는 입주자들의 주거 안정성 확보, 임대주택과 분양주택이 혼재된 주택의 관리방안 등이 충분히 사전에 검토되어야 할 것이다.

그 다음으로 공공임대주택을 단지나 동 단위로 민간기업 등에 일괄하여 소유권을 이전하는 경우를 고려해볼 수 있다. 국내는 아직 비영리 임대주택 공급 주체가 거의 성숙되지 않았을 뿐만 아니라 임대료 상승 등에 대한 규제가 없어 민간 부문에 소유권이 이전되는 경우 임대료 상승으로 인한 세입자들의 주거 불안정이 우려된다. 독일의 경우에도 공공임대주택과 민간임대주택 간의 차이가 크지 않고, 세입자 보호장

치가 잘 정비되어 있음에도 불구하고 민간 부문에 소유권이 이전된 이후 임대료 상승, 주거불안 등의 부작용이 더 큰 것으로 나타나고 있으므로 신중한 접근이 필요하다. 다만 최근 뉴스테이와 같이 민간 부문의 임대주택시장 참여가 증가하고, 비영리 민간임대주택 기업이 성장하고 있으므로 노후 공공임대주택의 주거환경 개선 등을 위해 제한적으로 민간 부문의 참여방식의 하나로서 검토해 볼 수는 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 환경개선 등 공익을 위한 투자, 임차인의 주거 안정성 확보 등에 대한 제도적 장치가 마련되는 것이 선행되어야 할 것이다.

마지막으로 공공임대주택을 민간 부문으로 이전하는 것은 전체 공공임대주택 재고 감소로 저소득층의 임대주택 입주 대기기간이 길어지면서, 주거비 보조 등 공공의 부담이 증가하게 된다. 따라서 장기공공임대주택 재고가 일정 수준 이상 확보된 이후 이에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다. 그러나 그 경우에도 앞서 검토한 바와 같이 임대주택 임대료 인상에 대한 총괄적 규제, 세입자의 주거권 보장, 시세차익에 대한 규제장치, 새로운 저렴주택 공급처로서 재판매 시장 도입, 비영리 임대주택 공급기관 육성 등의 시장 환경과 제도적 장치가 충분히 검토·마련 후 신중하게 추진되어야 할 것이다.

#### 참고문헌 •••••

1. 국토해양부. 2012. 해외 주거복지정책 사례연구. 과천: 국토해양부.  
MOLIT. 2012. *Rental Housing and Policies of Abroad*. Kwacheon: MOLIT.
2. 박신영. 2000. 주택공급체제의 민영화. 주택건설포럼 5주년 기념논문집: 91-107.  
Park Shinyoung. 2000. Privatization of housing supply system. *Contributed Journal in Celebration of the 5th Anniversary*

- of *Construction and Residence Study Group*: 91-107.
3. 엄철호, 하지영. 2011. 주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구. 안양: 건축도시공간연구소.  
Youm Chirlho and Ha Jiyoung. 2011. *Characterization of Housing Culture and Direction of Housing Policy Implication*. Anyang: Architecture and Urban Research Institute.
  4. 이현정, 윤정득. 2010. 홍콩의 주택정책 변천 및 주택계획 특성에 관한 고찰. 대한건축학회논문집 26권, 11호: 227-235.  
Lee Hyunjeong and Yoon Jungduck. 2010. An exploration of housing policy and residential design in the Hong Kong special administrative region. *Journal of architectural institute of Korea* 26, no.11: 227-235.
  5. 조승연, 김종림, 박근석, 정재진. 2014. 국민임대주택사업의 운영방안 및 지속가능성 검토연구. 대전: 토지주택연구원.  
Cho Seungyeoun, Kim Jonglim, Park Genseok and Cheong Jaejin. 2014. *A Research for Sustainable Management System for National Public Rental Housing*. Daejeon: Land and Housing Institute.
  6. 진미윤. 2011. 국제비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책방향. 국토연구 71권: 87-113.  
Jin Meeyoun. 2011. Transitional changes and future policy direction of rental housing system in cross-national comparative context. *The Korean Spatial Planning Review* 71: 87-113.
  7. 하성규. 2003. 신자유주의시대 주거복지에 관한 이론적 논의. 한국지역개발학회지 15권, 4호: 71-96.  
Ha Seongkyu. 2003. Tendencies and characteristics of housing welfare policies in the era of new liberalism. *Journal of the Korean Regional Development Association* 15, no.4: 71-96.
  8. Aalabers, Manuel. B. 2004. Promoting home ownership in a social-rented city: Policies, practices and pitfalls. *Housing Studies* 19, no.3: 483-495.
  9. BBSR. 2014. *Wohnungstransaktionsvolumen im ersten Halbjahr 2014 weiterhin auf hohem Niveau*. Berlin: BBSR.  
BBSR. 2014. *Transactions of Major Housing Stock*. Berlin: BBSR.
  10. Boelhouwer, P. and Weesep, J. 1988 On shaky grounds: The case for the privatization of the public housing sector in the Netherlands. *The Netherlands Journal of Housing and Environmental research* 3, no.4: 319-333.
  11. DCLG and HCA. 2014a. *Your Right to Buy Your Home*. London: DCLG and HCA.
  12. \_\_\_\_\_. 2014b. *Housing Transfer Manual*. London: DCLG and HCA.
  13. Deutscher Städte und Gemeindebund. 2007. *Privatisierung kommunaler Wohnungen, Hintergründe, Risiken und Möglichkeiten, Verlagsbeilage, Stadt und Gemeinde Interaktiv 7-8*. Berlin: Deutscher Städte und Gemeindebund.  
German Cities and Municipalities. 2007. *Privatization Communal Housing, Background, Risks and Possibilities, Publishing House Insert, City and Municipality. Interaktiv 7-8*. Berlin: German Cities and Municipalities.
  14. Doling, J. F. and Elsinga, Marjia. 2006. *Home Ownership: Getting in, Getting from, Getting out*. Delft: IOS Press.
  15. Elsinga, Marjia. and Wassenberg, Frank. 2013. *Social Housing in the Netherlands, in Kathleen Scanlon, Christine Whitehead and Melissa Fernández Arrigoitia, Social housing in Europe*. London: Wiley-Blackwell.
  16. EU. 2013. *Social Housing in the EU*. Brussel: EU Parliament.
  17. Government of Netherlands. 2000. *Policy Document on Housing: What People Want, Where People Live*. Amsterdam: Government of Netherlands.
  18. Haloe, Michael. 1995. *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
  19. Holm, Andrej. 2006. Privatisierung der Berliner Wohnungsgesellschaften, Verlauf-Umfang-Folgen. Anti-Privatisierungs-Konferenz. <http://www.bmgev.de/politik/archiv/privatisierung/konferenz-dokumentation/presentationen.html?key=1-10>.  
Holm, Andrej. 2006. Privatization of Berlin housing companies, historical consequences. Anti-privatization Conference. <http://www.bmgev.de/politik/archiv/privatisierung/konferenz-dokumentation/presentationen.html?key=1-10>.
  20. Housing Authority. 2005. *Long Term Housing Strategy*. Hong Kong: Hong Kong.
  21. \_\_\_\_\_. 2012. *Tenants Purchase Scheme Estates: Guidelines for Property Management and Maintenance*. Hong Kong: Hong Kong.
  22. \_\_\_\_\_. 2014. *Buying a Flat under TPS*. Hong Kong: Housing Authority. <http://www.housingauthority.gov.hk/en/home-ownership/buying-a-flat-under-tps/index.html>.
  23. Kemeny, Jim. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
  24. \_\_\_\_\_. 2006. Corporation and housing regimes. *Housing Theory and Society* 23, no.1: 1-18.

25. Kempen, Ronald and Priemus, Hugo. 2002. Revolution in social housing in the Netherlands: Possible effects of new housing policies. *Urban Studies* 39, no.2: 237-253.
26. Kleinhans, R. and Elsinga, Marjia. 2010. Buy your home and feel in control does home ownership achieve the empowerment of former tenants of social housing? *International Journal of Housing policy* 10, no.1: 41-61.
27. LCQ 11. 2012. The tenants purchase scheme. Hong Kong Government Press Release. <http://www.info.gov.hk/gia/general/201201/11/P201201110253.htm>.
28. Lee, Kwok-Leung. 2003. *An Evaluation of the Tenants Purchase Scheme: A Case Study of Fu Shin Estate*. M. S. diss., University of Hong Kong.
29. Lennartz, Christian. 2011. Power structures and privatization across integrated rental markets: Exploring the cleavage between typologies of welfare regimes and housing systems. *Housing, Theory and Society* 28, no.4: 342-359.
30. NHF. 2012. *Annual Report*. London: NHF.
31. Pawson, Hal. Davidson, Emma. Morgan, James. Smith, Robert. and Edwards, Rebecca. 2009. *The Impacts of Housing Stock Transfers in Urban Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.
32. Pawson, Hal. and Wilcox, Steve. 2013. *UK Housing Review 2013*, York: The Chartered Institute of Housing.
33. Ronald, Richard. and Doling, John. 2010. Shifting East Asian approaches to home ownership and the housing welfare pillar. *International Journal of Housing Policy* 10, no.3: 233-254.
34. \_\_\_\_\_. 2012. Testing home ownership as the cornerstone of welfare: Lessons from East Asia for the West. *Housing Studies* 27, no.7: 940-961.
35. Stephens, Meek. 2005. *Evaluation of English Housing Policy 1975-2000: In Evaluation of Individual Housing Policies and Technical Report*. London: ODPM.
36. Voigtländer, Michael. 2007. Die Privatisierung öffentlicher Wohnungen. *Wirtschaftsdienst* 11: 748-753.  
Voigtländer, Michael. 2007. The privatization of public housing. *Wirtschaftsdienst* 11: 748-753.
37. Whitehead, Christine M. E., Gibbons, Kenneth and Stephens, Mark. 2005. *Evaluation of English Housing Policy 1975-2000: Finance and affordability*. London: DCLG.
38. Wong, Richard Y. C. 2003. The tenants purchase scheme and home ownership scheme secondary market. In *Fifty Years of Public Housing In Hong Kong*. eds. Yeung, Y. M. and Timothy, K. Y. Wong, 283-297. Hong Kong: The Chinese University Press.
39. Yip, Ngai Ming. 2014. Housing crises and interventions in Hong Kong. In *Housing East Asia: Socio-economic and Demographic Challenges*. eds. Doling, John. and Ronald, Richard. London: Palgrave Macmillan.
40. 국토교통부 2016. e-나라지표 임대주택 재고 현황. [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1232](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1232).  
MOLIT. 2016. E-National index stock of public rental housing. [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1232](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1232).
41. Berliner Mieter Gemeinschaft. <http://www.bmgev.de>.  
Berlin Tenants' Association. <http://www.bmgev.de>.

- 
- 논문 접수일: 2016. 7. 11
  - 심사 시작일: 2016. 7. 20
  - 심사 완료일: 2016. 8. 27

---

## 요약

주제어: 공공임대주택, 소유권 이전, 임대주택시장, 비교연구

최근 공공임대주택 공급을 둘러싼 사회경제적 환경이 변화되고, 신자유주의 기조에 따른 공공임대주택 공급 및 운영방식의 변화가 요구되면서 공공임대주택에 대한 민간 참여의 일환으로 소유권 이전 논의가 나타나고 있다. 따라서 본 논문은 해외 공공임대주택의 소유권 이전 사례에 대한 비교분석을 통해 국내의 시사점을 도출하고자 하였다.

본 논문에서 대상이 된 영국, 독일, 네덜란드 홍콩의 각 국가들은 공공임대주택의 주거환경 개선, 신규

투자자금 확보, 입주자 자가소유 지원 등의 목적을 위해 개별 주호 혹은 블록이나 동 단위로 민간 부문에 소유권을 이전함으로써 민간 참여를 도모한 사례다.

이러한 공공임대주택에 대한 민간 부문의 참여는 단기적으로는 자금의 확보, 주거환경 개선에 효과적이었으나 중장기적으로 새로운 공공임대주택 재고 확보 필요성 증가, 공공임대주택이 가진 순기능 약화로 인한 추가비용 발생하고 있어 국내 도입 시 신중한 접근이 요구되고 있다.

---