

해 외 출 장 보 고

- 출 장 복 명 서 -

- 출 장 자 : 강미나 연구위원
박미선 책임연구원
- 출장일시 : 2012년 12월 4일 ~ 12월 9일 (4박6일)
- 출장국가 : 영국(Edinburgh, London)

I. 출장개요

□ 출장기간 : 2012년 12월 4일(화) ~ 12월 9일(일) (4박 6일)

□ 출 장 자

- 강미나 (주택토지연구본부, 연구위원)
- 박미선 (주택토지연구본부, 책임연구원)

□ 출장 목적

- Housing Benefit Conference in Scotland 참석
주택수당제도 개혁에 따른 스코틀랜드의 파급효과 및 사회주택 임차인 영향 파악
- 영국의 주택정책 변화에 관한 회의 개최
영국의 주택정책 동향 및 향후 전망: New Localism 이후의 영국의 주택정책 변화를 중심으로
- 주택정책 세미나 및 회의를 통해 선진 외국의 최근 주택정책 동향 파악과 추세 및 문제점 등을 파악

□ 출 장 지 : 영국 (Edinburgh, London)

- Edinburgh: Housing Benefit Conference in Scotland
 - 주요 참석자
 - John Giblin(Housing Delivery Division, Department for Work and Pensions)
 - Karen Allan(The City of Edinburgh Council)
 - Nicola Thom(Irvine Housing Association)
- London: University College of London
 - 영국 주택정책의 동향과 시사점 세미나: New Localism 이후의 영국 도시·주택 정책 변화 및 영향

- 참석자

- (런던대학교) 손정원 교수, 신혜란 교수 등
- (국토연구원) 강미나 연구위원, 박미선 책임연구원

□ 출장일정

월 일 (요일)	출발지	도착지	방문 기관	업무수행내용
12월 4일 (화요일)	인천	에딘버러		이동 (14:30~22:20)
12월 5일 (수요일)		에딘버러		Housing Benefit in Scotland Conference 참석
12월 6일 (목요일)		에딘버러		Housing Benefit in Scotland Conference 참석, 농촌주택 현장 답사
12월 7일 (금요일)	에딘버러	런던	런던 대학교	New Localism 이후의 영국 계획체계의 변화 및 주택정책의 최근 동향에 대한 회의 및 토론 (손정원 교수, 신혜란 교수)
12월 8일 (토요일)	런던			출발(23:10)
12월 9일 (일요일)		인천		도착(16:50)

II. 주요 출장 결과

1. 주택수당제도 개혁에 따른 스코틀랜드의 영향

□ 주택수당 제도 개편의 배경

○ 주택수당 제도 개편의 배경

- 스코틀랜드에서는 주택수당(Housing Benefit) 지급으로 인한 정부 지출이 지난 십년간 급격히 증가
. 1999/2000년에서 2010/2011년 사이에 정부 지출이 50% 증가
- 주택수당제도로 인해 수급자들이 연금제도에 의존하게 됨에 따라 근로가능연령층의 근로의욕을 고취시키지 못한다는 비판에 직면
- 주택수당을 받아서 과도한 주거소비를 한다는 비판
- 따라서 연금제도를 개혁하여 2012-2015년까지 20억 파운드 이상 주택수당 지출을 감축시키려는 목적이 있음

○ 주택수당제도 변화에 따른 영향을 최소화하기 위한 자금 마련 계획

- 주택수당제도의 변화에 따라 부정적인 효과를 줄이기 위하여 1.9억 파운드의 자금을 추가 마련할 계획
- 그중 1억 3천만 파운드는 Discretionary Housing Payment, 5천만 파운드는 transition funding, 1천만 파운드는 런던 홈리스 방지를 위하여 사용될 예정

○ 통합수당(Universal Credit) 제도의 도입

- 통합수당(Universal Credit) 제도는 2013년 도입될 예정인 새로운 연금제도 개혁의 주된 내용으로 기존의 다양한 수당 및 세금공제 제도를 단일화된 시스템으로 통합한 복지시스템
- 통합수당 제도를 도입하는 목적은 근로의욕을 고취하고 근로를 장려하여 일하는 사람에게 더 많은 혜택과 보상이 돌아가는 '일하는 복지시스템' 구축

- 통합수당은 기존의 근로세금공제(working tax credit), 어린이 세금공제(child tax credit), 주택수당(Housing benefit), 소득지원(income support), 소득기준 구직수당(income-based Jobseeker's Allowance), 소득관련 고용 지원수당(income-related Employment and Support Allowance)을 모두 통합하여 하나의 통합수당으로 대체
- 통합수당은 기본수당(standard allowance)에 추가적으로 자녀, 주택, 기타 다른 소요를 더하는 식으로 구성

□ 주택수당 제도 개편의 주요 내용

○ 과다 주택소비 제한(under occupancy penalty)

- 주택수당 지급규칙 개정안에 따르면 여분의 방(spare room)이 있는 주택 거주시 현재 받는 주택수당액이 축소(2013년 4월부터 적용)
- 대상자는 16세 ~ 61세로 병자나 장애인에게도 적용
- 여분의 방(spare bedroom) 기준: 부부가 방 하나, 16세 이상인 사람이 방 하나, 16세 미만 동성 자녀가 방 하나, 10세 미만 자녀는 성과 상관 없이 방하나, 기타 다른 아이, 밤샘 돌봄자(carer)를 위한 방 하나 이외의 방은 여분의 방으로 간주

○ 주택수당의 상한 설정

- 주택수당 상한 설정: 2013년 4월 이후 주택수당 수령액의 상한(cap) 설정
- 각종 수당을 통합한 통합수당제 도입
 - . 주택수당, 구직수당(jobseeker's allowance), 소득보전(income support), 근로지원수당(employment support allowance), 아동수당(child benefit), 자녀소득공제(child tax credit and carer's allowance)를 포함하여 정부에서 모든 수당을 합산하여 총 수당액을 계산
- 총액이 일정 상한을 넘어서는 경우에는 주택수당 축소
- 수령가능한 최대 수당액 기준은 편부모가정은 주당 최대 500파운드, 부부는 주당 최대 500파운드(자녀 유무 무관), 자녀가 없는 1인가구는 주당 최대 350파운드
- 예외적으로 연금수당을 받고 있는 경우(pension credit or working tax

credit), 가구원 중 장애인이 있어서 장애인 수당을 받거나 산업재해로 인한 수당을 받는 경우는 제외

○ 주택수당 설정 기준임대료의 하향 조정

- 주택수당 설정을 위한 기준이 되는 임대료가 기존의 지역 중위임대료(50 percentile)에서 30 percentile 수준의 임대료로 하향조정

□ 주택수당 제도 개편에 따라 스코틀랜드 임차인에게 미치는 영향

○ 과다 주택소비 가구에 대한 주택수당 감축 근거

- 시행시기: 2013년 4월 1일
- 법적근거: 통합수당(Universal Credit) 도입법 시행(2013.4)
- 내용: 1개 방 과다 점유시 10-15%, 2개 이상의 방 과다 점유시 20 ~ 25%의 임대료를 삭감하는 조치 시행 예정

○ 과다 주택소비 가구의 사례

- 예 1: A 부부가 현재 주당 70파운드 임대료를 지불하는 방 2개인 아파트에 거주하고 있으며 전액 주택수당에서 지불되는 경우
→ 여분의 방 판정기준을 적용하면 방하나가 여분으로 판정되므로 14%(9.8파운드)의 주택수당이 축소될 것임
- 예 2: B 부부가 현재 13세와 15세인 남자아이 두 명과 함께 방3개인 주택에 거주하면서 매주 100파운드의 임대료를 지불하고 있으며 그 중 10파운드를 주택수당으로 보조받고 있는 경우.
→ 새로운 규칙에 따르면 남자아이 둘이 방을 같이 써야 하므로 방 하나가 여분으로 판정됨. 따라서 주택수당이 14% 축소되므로 100파운드의 14%인 14파운드가 축소될 것이고 결과적으로 B 부부는 주택수당을 아예 받을 수가 없게 될 것임

○ 주택수당제도 개편에 따라 임대인에게 미치는 영향

- 임대료 연체 증가 예상: 퇴거증가, 홈리스 증가, 법적 조치 증가, 주택조합 직원의 업무 우선순위 변경 예상

- 수입 저하 예상: 주택조합의 수익저하로 경영에 부정적인 영향, 서비스 전달과 비즈니스 성장에 부정적인 영향이 예상
- 나쁜 부채가 증가할 것으로 예상됨: 성과에 나쁜 영향을 미치게 됨에 따라 신규개발이나 임대료 증가를 위해서 자금을 차입하기 어려워 질 것임

○ 현재 스코틀랜드의 주택수당 수령가구 규모

- 2010년 7월 기준 스코틀랜드에는 55만 1860가구가 사회임대주택에 임차인으로 거주하고 있으며 그 중 38만 3200가구가 주택수당을 수령하고 있고, 그 중 24만 4420가구가 근로가능 계층임

○ 현재 과다 주택소비 가구 규모

- 사회임대주택에 거주하는 근로가능 연령층 임차인 주택수당 수령자 중 방1개를 과다 점유하고 있는 경우는 7만 5700(31%) 가구이고, 2개 이상의 방을 과다 점유하는 경우는 1만 8400(8%) 가구로 추정됨
- 따라서 총 9만 4100가구의 사회임대주택 임차인 중 근로연령층이 주택수당 감축 대상이 되고 2013~2014년 평균적으로 일주일에 11파운드 정도 주택수당이 감축 될 것으로 예상됨
- 사회임대주택의 종류별로는 총 9만 4100가구 중 5만 5700가구가 지방정부 임대주택 임차인이고, 3만 8500가구는 주택조합 임차가구임. 결국 지방정부 임대주택에 거주하는 근로연령층 임차가구의 40%, 주택조합 근로가능연령층 임차가구의 35%가 영향권하에 놓이게 될 것으로 예상

〈표 1〉 사회임대주택 임차인 중 과다 주택소비 가구 규모

임대주택 구분		지방정부 임대	주택조합 임대	사회임대 전체
근로연령층 주택수당 수령가구 수		130,330	114,080	244,420
과다 주택소비 가구 규모	방 1개	44,100	31,600	75,700
	방 2개 이상	11,600	6,900	18,400
	소계	55,700	38,500	94,100
과다 주택소비 가구 비중	방 1개	32%	29%	31%
	방 2개 이상	8%	6%	8%
	소계	40%	35%	39%

○ 과다 주택소비 규정 제정에 따른 주택수당 축소 가구

- 주택수당이 축소될 대상가구 중 57%는 매 주 5파운드에서 10파운드 사이의 벌금을 지불하게 될 것이고, 23%는 10파운드에서 15파운드를 지불해야 할 것으로 예상됨
- 주택수당이 축소될 대상가구의 5%에 해당하는 3,000가구는 주당 20파운드 이상의 벌금이 불가피할 것으로 보임

〈표 2〉 과다 주택소비 규정 제정에 따른 주택수당 축소액별 가구수 추정

주당 주택수당 감축액수	지방정부 임대		주택조합 임대		사회임대 전체	
5파운드 미만	1800	(2%)	600	(1%)	2400	2(%)
5~10파운드	33700	(59%)	20100	(53%)	53700	(57%)
10~15파운드	11200	(20%)	11700	(29%)	23100	(23%)
15~20파운드	7200	(14%)	4300	(8%)	11500	(12%)
20파운드 초과	1800	(3%)	1700	(8%)	3500	(5%)
감축 대상자 전체	56000	(100%)	38000	(100%)	94100	(100%)

○ 과다 주택소비 규정에 따른 주택수당 축소의 지역별 영향

- 스코틀랜드 내에서도 지방정부별로 주택수당 축소에 따른 영향이 상이할 것으로 예상
- 지역별로 주택수당이 감축되는 가구비율이 적게는 20%에서 많게 50%까지 차이가 있음

〈표 3〉 사회임대주택 임차인 중 근로연령층 주택수당 수령자 지역별 차이

Council	Total number of HB recipients of working age in social rented sector (1)	Estimated number of working age HB recipients in social rented sector under occupying by:-			Estimated % of working age HB recipients under occupying by:-			Average penalty £ week 2013-14 prices
		1 room	2 or more rooms	All under occupying	1 room	2 or more rooms	All under occupying	
Aberdeen City	9,070	2,200	600	2,700	24%	6%	30%	10
Aberdeenshire	4,780	1,100	300	1,400	23%	6%	28%	10
Angus	3,790	1,400	200	1,500	36%	4%	41%	9
Argyll and Bute	2,870	1,100	300	1,400	37%	12%	49%	11
Clackmannanshire	2,930	1,000	400	1,400 *	35%	13%	48%	11
Dumfries and Galloway	5,630	1,900	200	2,000	33%	3%	36%	10
Dundee City	9,250	2,700	600	3,300	30%	6%	36%	11
East Ayrshire	6,490	2,400	900	3,300	37%	13%	51%	12
East Dunbartonshire	2,030	900	200	1,100 *	46%	8%	55%	10
East Lothian	3,100	900	100	1,000 *	28%	4%	32%	9
East Renfrewshire	1,700	..	..	..	..	..	..	..
Edinburgh, City of	19,490	6,400	700	7,100	33%	4%	36%	12
Eilean Siar	740	..	..	..	..	..	..	..
Falkirk	7,020	2,500	600	3,100	35%	8%	44%	12
Fife	15,990	5,000	1,200	6,200	31%	8%	39%	10
Glasgow City	51,030	15,500	3,200	18,700	30%	6%	37%	11
Highland	8,460	2,700	1,000	3,800	32%	12%	45%	12
Inverclyde	4,690	1,800	400	2,200	38%	9%	47%	12
Midlothian	3,070	1,200	200	1,400 *	39%	8%	47%	9
Moray	2,330	500	200	700 *	22%	6%	28%	10
North Ayrshire	8,070	2,800	900	3,700	34%	11%	46%	10
North Lanarkshire	18,040	5,700	1,400	7,100	32%	8%	39%	10
Orkney Islands	420	..	..	..	..	..	..	..
Perth and Kinross	3,560	600	100	700	16%	4%	20%	12
Renfrewshire	9,200	2,600	800	3,400	28%	9%	37%	12
Scottish Borders	3,650	900	100	1,000	25%	3%	28%	9
Shetland Islands	600	..	..	..	..	..	..	..
South Ayrshire	4,690	1,900	500	2,300	40%	10%	50%	12
South Lanarkshire	13,700	3,800	1,100	4,900	28%	8%	36%	10
Stirling	3,090	900	200	1,100	30%	7%	37%	10
West Dunbartonshire	7,130	2,100	900	3,000	30%	12%	42%	11
West Lothian	7,810	2,600	1,000	3,600	33%	13%	46%	12
Scotland	244,420	75,700	18,400	94,100	31%	8%	39%	11

Notes (1): Source age and gender analysis from Single Housing Benefit Extract: July 2010
(2): Analysis from 2005 - 2008 Scottish Household Survey using DWP size criteria
(3): In some local authority areas, such as the Islands, the estimates are based on small sample sizes and are therefore subject to a wide margin of sampling error
(4): Total may not agree with sum of values because of rounding.
(5): Estimates not shown because of very low sample size (under 20) in the local authority area
(6): Estimates shown as * are based on samples of between 25 and 50 giving high sampling error around the estimate.

○ 도시/농촌 지역 특성에 따른 상이한 영향

- 스코틀랜드에서 사용하는 도시/농촌 지역에 대한 8가지 유형 분류를 토대로 영향을 받을 가구수 비중을 살펴보면, 멀리 떨어진 타운과 농촌지역에서 1만 2000가구가 영향권에 놓일 것으로 보임

〈표 4〉 도시/농촌 지역 특성에 따른 영향 정도

Urban/ Rural classification	Estimated number of HB recipients of working age in social rented sector (1)	Estimated number of working age HB recipients in social rented sector under occupying by:-			Estimated % of working age HB recipients under occupying by:-			Average penalty £ week
		1 room	2 or more rooms	All under occupying	1 room	2 or more rooms	All under occupying	
Large urban areas	120,100	36,700	7,300	44,000	31%	6%	37%	11
Other urban	76,960	24,100	6,500	30,600	31%	8%	40%	11
Small accessible towns	19,480	6,000	1,800	7,800	31%	9%	40%	11
Small remote towns	5,160	1,200	500	1,700	23%	9%	32%	12
Very remote small towns	4,260	1,500	700	2,200	36%	16%	52%	12
Accessible rural	12,800	4,000	900	4,900	31%	7%	38%	10
Remote rural	2,890	1,100	400	1,500 *	38%	13%	50%	10
Very remote rural	2,820	1,200	500	1,700	42%	16%	58%	11
Total	244,420	75,700	18,400	94,100	31%	8%	39%	11
Sub-total - remote towns and rural areas combined	27,930	9,000	3,000	12,000	32%	11%	43%	

Notes:- (1) Estimated number of HB recipients of working age by area type is derived from Scottish Household Data and July 2010 SHBE data at local authority level.
(2) The total sample size in the SHS for 2005-2008 surveys combined was 50 in remote rural areas.
The estimate marked * has a higher sampling error because of its relatively small sample size.

○ 가구형태별 주택수당 감축 대상가구수 추정

- 가구 형태별 영향: 주택수당 감축 영향을 받는 가구 중 1인가구가 60%로 5만 6600가구, 아이가 없는 커플이 21%로 1만 9400가구, 14%(1만 3500가구)는 편부모 가정이거나 아이가 있는 가구일 것으로 추정
- 장애인가구 영향: 9만 4100가구 중 24%인 2만 3000가구가 장애인 가구로 주택수당 감축의 영향을 받을 것으로 예상됨

〈표 5〉 가구형태별 주택수당 감축 영향

Household type	Estimated number of HB recipients of working age in social rented sector (1)	Estimated number of working age HB recipients in social rented sector under occupying by:-			Estimated % by household type for households under occupying by:-			Average penalty £ week 2013-14 prices
		1 room	2 or more rooms	All under occupying	1 room	2 or more rooms	All under occupying	
Single adult	108,100	45,200	11,400	56,600	60%	62%	60%	11
Couple without children	30,700	13,700	5,700	19,400	18%	31%	21%	12
Single parent	57,200	8,400	400	8,800	11%	2%	9%	10
Small family	20,800	3,400	300	3,800	4%	2%	4%	11
Large family	14,600	900	0	900	1%	0%	1%	11
Large adult	13,000	4,100	700	4,800	5%	4%	5%	13
Total (1)	244,420	75,700	18,400	94,200	100%	100%	100%	11

Notes:- (1) The total number of HB recipients of working age is taken from SHBE Extract database for July 2010
(2) The estimated number of HB recipients of working age by HH type is based on proportions in the Scottish Household Surveys for 2005 - 2008.

○ 주택수당 감축에 따른 임차인 대응 전략

- 과다 주택소비에 따른 주택수당 감축 영향을 최소화하기 위하여 가구규모에 맞는 주택으로의 이주가 필요
- 이주하지 않는 경우 벌금이 불가피함
- 만일 벌금을 내지 않는 경우 임대료 연체로 인해 홈리스가 될 가능성이 존재
- 거주 지역 지방정부에 연락하여 추가적인 지원방안이 있는지 문의 필요
- 주택수당 개편에 따른 영향을 축소하기 위하여 각 지방정부에서 재량으로 사용할 수 있는 자금을 배당하였기 때문에 가구내 장애인이나 입양아가 있는 경우 지원가능성을 문의하는 것이 필요

2. New Localism과 영국 도시계획의 변화 및 주택정책의 영향

□ Big Society와 New Localism

- Big Society는 David Cameron 의 보수당이 채택한 기본 이념으로 국가가 아닌 사회의 역할을 강화함으로써 사회문제를 해결해야 한다는 주장
 - 좌파는 국가기구를 통해 문제를 해결하려 하므로 관료제를 강화하는 경향이 있고 기존 우파는 사회문제를 시장을 통해 해결하려 하므로 문제를 외면하는 것이라고 비판
 - 따라서 Big Society는 지역사회에 권력이양 (지방주의), 개인의 참여 (volunteerism), 분권화, 사회적 기업 장려, 정부 정보의 공개를 내용으로 함

□ New Localism의 내용

- New localism은 블레어 정부의 신지역주의(new regionalism)와 대비되는데, 지역(region)보다 더 작은 단위(local)를 강조하고 주민 참여를 강조하며 전문가 관료(계획가 포함)의 역할을 축소하는 측면에서 차별성이 있음
- New Localism에 따른 도시계획의 변화
 - 국가적으로 중요한 기반시설은 계속 중앙정부에서 결정
 - 송전설비, 원자력발전소, 풍력발전설비, 주요 도로 등
 - 지역계획의 폐지
 - Regional Spatial Strategy 폐지
 - 지역수준의 주택건설 목표량 폐지
 - Regional Development Agency 폐지
 - Local enterprise Partnership 장려

- Collaborative planning 개념 도입
- 근린지구(neighbourhood) 계획의 도입

□ New Localism에 따른 중앙정부 계획의 변화 및 지자체 계획의 신설

- 영국 도시계획은 영국의 도시계획은 원래 중앙정부의 상세 지침(Planning Policy Statement)에 따라 지자체가 수립하였으나 New Localism에 따라 중앙정부 계획이 축소
 - 보수-자유 연립정부는 기존의 Planning Policy Statement (1300쪽)를 폐지하고 National Planning Policy Framework (52쪽)로 대체
 - 지방정부와 도시계획 이해 관계자들간의 Framework 해석에 대한 잦은 충돌이 예상됨
- 한편 지자체 단위의 지방계획 (Local Plan)과 더 작은 단위의 근린계획 Neighbourhood Plan 이 신설됨

□ 근린 계획 Neighborhood Plan

- 근린계획의 내용
 - 근린지구 계획: 지방정부가 아닌, 지역주민, 시민단체 혹은 기업이 계획을 세우고 이를 주민투표를 통해 확정되고 현재 126개 지역에서 시작됨
 - 계획가는 계획을 세우는 주체가 아니라, 주민들에게 계획 전문성을 빌려주는 조력자
- 근린계획의 신설에 대하여 다음과 같은 비판
 - 주민들이 과연 적극적으로 참여할 것인가?

- 주민들이 계획을 수립할 능력이 있는가?
- 지역간 불평등을 심화시키지는 않는가?
- BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone): 특히 주택개발 문제

□ 평가

- 주민참여 자체는 전혀 새롭지 않은 내용으로 구호는 좋으나 항상 실제로 실행하기는 어려웠음
- 다만 계획가의 역할에 대한 재정의가 새로움. 계획가를 전문기술자로 보지 않고, 이해관계를 조정하는 조정자로 봄
- 20여년 전부터 영미 진보 계획가들이 주창해 온 소통적 계획, 협력적 계획 개념과 유사

III. 수집자료

- Conference 자료집: Housing Benefit in Scotland
- 회의 현장 및 사진 자료

