

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 565

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

해외 공공지원주택 변화 추이와 시사점

천현숙 국토연구원 연구위원, 김근용 국토연구원 선임연구위원,

이윤상 국토연구원 책임연구원, 이재춘 국토연구원 책임연구원

요 약

- ① 국가별로 주거여건 및 주택정책의 다양성으로 인해 공공지원주택과 유사한 개념인 social housing 개념을 폭넓게 사용하고 있으나, social housing에 대해 국제적으로 합의된 정의는 없음
 - ① 소유자가 누구인지, ② 건설·공급자가 누구인지, ③ 임대료가 시장 임대료보다 낮은지, ④ 재원의 출처가 어디인지, ⑤ 공급목적이 무엇인지 등에 따라 국가별로 social housing에 대한 정의가 상이하며, 국가별로 이들 요소 중 일부 조건에 부합하면 social housing으로 분류함
 - ※ 최근 정부가 발표한 4.28 대책에서 공공주택 개념을 공공지원주택으로 확장하였으며, 공공지원주택은 국제적으로 폭넓게 사용되고 있는 social housing 개념과 부합한다고 볼 수 있음
- ② 대다수 선진국에서 공공지원주택 비중이 전반적으로 감소하는 추세
 - 선진국들은 대부분 1980년대 초반 이후 재정적 부담 등의 원인으로 공공지원주택을 주택조합 등에 매각하거나 임차인에게 불하하여 비중을 줄이고 있는 추세임. 이러한 정책기조는 신자유주의와 탈복지화 등의 영향으로 해석될 수 있음
- ③ 공공지원주택에 대한 높은 투자 수준
 - 현재 우리나라의 공공지원주택에 대한 투자 수준은 국제 수준과 비교하여 높은 편이며, 향후 연평균 12.5만 호 수준으로 공공지원주택을 공급할 경우 상당히 높은 수준의 공공주택 투자가 이루어지는 것으로 볼 수 있음

시 사 점

- ① 연간 11~12만 호의 공공지원임대주택을 공급할 경우(2016년 4.28 대책의 공급계획물량, 8년 미만 임대 제외), 분양전환 및 전세임대 해지 등으로 인한 재고감소를 감안한 공공지원주택의 재고 순증은 연간 8~9만 호에 달할 것으로 추정됨
- ② 2014년 말 현재 106.9만 호인 공공지원주택 재고는 2022년 170.9만~178.9만 호에 이를 것임
- ③ 2014년 말 이후 연간 주택수 순증을 32만 호로 가정하면 2022년 주택수 2,199만 호에 달하여 총주택 재고 대비 공공지원주택비율이 약 8% 수준으로, OECD 평균치인 8%와 비슷한 수준이 될 것으로 예상됨

1. 해외 공공지원주택의 개념

정의

- 각국의 주거여건 및 주택정책의 다양성으로 인해 social housing이란 용어는 폭넓게 사용되고 있으며, 대부분의 국가에서 공식적인 정의를 내리고 있지는 않음(Pittini & Laino 2011). Social housing에 대해 국제적으로 합의된 정의도 없는 상황임
- ① 소유자가 누구인지, ② 건설·공급자가 누구인지, ③ 임대료가 시장 임대료보다 낮은지, ④ 재원의 출처가 어디인지, ⑤ 공급목적이 무엇인지 등에 따라 국가별로 social housing에 대한 정의가 다양함(Whitehead & Scanlon 2007)

그림 1 Social housing의 특징



주: 각 국가는 주택정책, 사회·경제적 여건에 따라 위의 특징 중 필요한 것을 선택
자료: Pittini & Laino 2011; Fitzpatrick & Pawson 2014를 기반으로 작성

- UNECE(2006)도 social housing의 특징을 공공부문이 지원하고, 빈곤층이 주요 수혜 층이며, 소유주체에 대해 규제를 두고, 주민이 퇴거로부터 보호되며, 입주민이 의사결정에 참여한다는 점 등으로 지적
- 네덜란드, 캐나다, 영국 등은 social housing의 용어를 사용하는 반면, 핀란드는 정부지원금을 받는 주택(government subsidized housing), 프랑스는 적정임대가격 주택(housing at moderate rent), 스페인은 공공 보호 주택(public protected housing) 등으로 다양한 용어가 사용됨

- Social housing의 공급효과는 건설업 활성화를 통해 지역경제 또는 국가경제 활력 제공, 거주자의 건강 증진, 가구의 안전망, 고용 창출(건설, 유지, 관리 관련 일자리 창출), 자녀의 교육적 성취, 근린의 질과 사회적 응집력 등으로 다양함(UNECE 2015)
- 종합하면 social housing은 공공주체 혹은 공공의 지원을 받는 주체가 정해진 기준에 의해서 주거 빈곤층에게 시장 임대료보다 낮은 임대료로 배분하는 주택으로 정의할 수 있음
 - ※ 우리나라의 「공공주택특별법」에서는 공급주체가 공공인 경우에 한해 공공주택으로 정의하고 있으나, 주택도시보증기금이 투자·융자된 민간에 의해 공급된 임대주택도 공공지원주택으로 포함하는 것이 국제적 기준에 부합할 것으로 판단됨

● 공급대상

- Social housing은 배분 대상별 특징에 따라 공급대상의 제한을 두지 않는 보편적 모델, 공급대상의 범위를 비교적 넓게 규정하는 일반적 모델, 취약가구 등으로 좁게 한정하는 잔여적 모델 등으로 구분될 수 있음. 각 모형에 따라 주택의 공급대상과 정책 목표 등이 상이함

표 1 모델별 social housing 공급대상

보편적 모델(Universal model)	일반적 모델(Generalist model)	잔여적 모델(Residual model)
배분 (Allocation)		
모든 국민이 대상	취약가구 특정 집단 일정 소득수준 이하 가구	취약가구 특정 집단(난민, 장애인, 약물중독자 등)
목표 (Mission)		
모든 국민에게 decent housing 접근 가능하도록 함	주택시장 접근에 어려움을 겪는 가구문제에 대응	주택시장에서 배제된 가구의 문제에 대응

자료: Ghekiere 2007; UNECE 2015 재인용.

- Czischke(2005)는 유럽 국가들의 social housing 공급대상을 다음과 같이 구분
 - 스웨덴, 네덜란드, 오스트리아, 덴마크, 핀란드는 전 국민을 대상으로 양질의 주택을 적당한 가격으로 공급하는 것을 목표로 함
 - 영국, 프랑스 등의 대다수 나라들은 취약계층(즉, 민간시장에서 배제된 가구)을 대상으로 제한적으로 공급

2. 국가별 social housing의 비중 변화추이

- OECD 보고서에 의하면 OECD 국가들의 점유형태 분포는 social housing 8%, 자가주택 65%, 시장임대주택 22%, 기타유형 5% 등임(Salvi del Pero, Adema, Ferraro & Frey 2016)
 - 이 자료는 OECD가 실시한 설문조사(2014 Questionnaire on Affordable and Social Housing)에 응답한 21개 국가의 자료에 근거하여 작성되었으며 시장기제가 아닌 특정 기준에 의해서, 시장임대료보다 낮게 배분되는 주택으로 정의하고 있음
 - 이 자료에서는 국가별로 자료의 시점이 2008년부터 2013년까지 다양하고, 모든 OECD 회원국(34개국)이 포함된 것은 아님. 네덜란드(32%), 덴마크(22%), 오스트리아(22%) 등 social housing 비중이 20%를 상회하는 국가가 있는 반면, 멕시코, 터키 등의 국가에서는 social housing이 거의 전무함
- Scanlon 등의 연구에 의하면 유럽 social housing의 국가별 비중은 2%에서 32%까지 큰 편차를 보이고, 최근 10년간 많은 국가에서 감소추세에 있음(Scanlon, Fernandez Arrigoitia & Whitehead 2015)¹⁾
 - Social housing이 총 주택 중에서 차지하는 비중이 높은 국가(20% 이상), 중간인 국가(10% 이상 20% 미만), 낮은 국가(10% 미만)인 국가로 분류될 수 있고, 많은 국가에서 감소추세를 보임

표 2 유럽 주요국가의 총 주택 중 social housing의 비중

(단위: %)

Social housing 비중 구분	국가	기준 연도	자가주택 비중	민간임대주택 비중	Social housing 비중	
					비중	10년간 변화
높음	네덜란드	2010	59	9	32	-4
	스코틀랜드	2011	64	12	24	-6
	오스트리아	2012	50	16	24	+1
중간	덴마크	2011	49	17	19	+1
	스웨덴	2008	41	19	18	-3
	잉글랜드	2011	64	18	18	-2
	프랑스	2011	58	21	16	-1
낮음	아일랜드	2011	70	19	9	+1
	체코	2011	65	10	8	-9
	독일	2010	46	49	5	-3
	헝가리	2011	88~92	4~8	3	-1
	스페인	2011	85	11	2	+1

자료: Scanlon et al, 2015.

1) 연구자들이 각 국가의 통계를 바탕으로 작성한 것이며 social housing의 정의는 각국별 정의를 따름

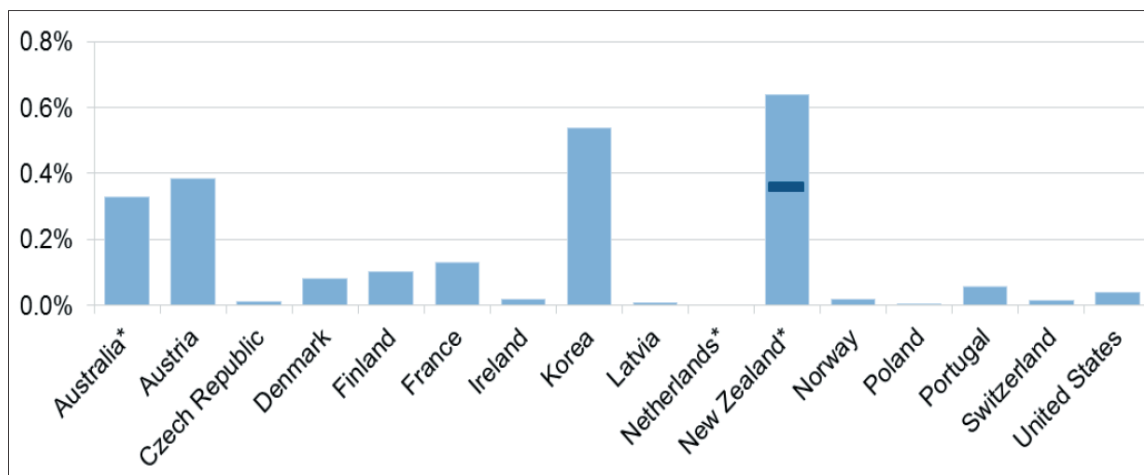
3. 유럽 social housing의 비중 감소 원인

- 유럽 전체적으로 1980년대 후반 이후 탈복지화, 신자유주의의 확산, 포스트 포디즘 등의 영향을 받아 social housing을 협동조합이나 기존 임차인 등에게 매각하는 경향이 두드러짐. 높은 비중의 social housing 재고 유지관리의 재정적 부담이 높아짐에 따라 대부분 유럽국가들이 정부가 보유한 social housing을 주택조합(housing association)에 이관하거나 임차인에게 매각(right-to-buy)하게 됨
- 해외에서 social housing의 비중감소는 정부정책의 변화와 시장압력 두 가지로 설명이 가능. 정부정책은 복지국가의 성격변화로, 시장 압력은 탈산업화에 따른 인구 및 수요감소 등으로 설명됨
- 복지국가 유연성을 강조하는 흐름은 신자유주의 사조의 등장, 복지공급 다원화를 통한 복지협력체계 구축 등 복지정책 재조정과정이기도 하였음. 제2의 길(신자유주의, 포스트 포디즘의 다품종 소량생산), 제3의 길(복지다원주의, 생산적 복지, 복지주체 다양화 등)로 다양한 경로가 나타남
- 국가별 social housing 비중 감소 원인
 - 영국은 social housing의 민영화, 임차인에게 매각(right-to-buy), 철거, 자가부문에 대한 정부지원 증가 등으로 social housing의 비중이 감소했음(Whitehead & Scanlon 2007)
 - 네덜란드는 social housing 총량에 큰 변화는 없으나 전체 주택 재고량의 증가로 social housing 비중은 감소했는데, 1990년대 이후 국가로부터의 직접 보조금 중단과 금융위기 등으로 인한 주택조합의 재정악화로 신규공급이 어려워졌음(Elsinga & Wassenberg 2007)
 - 스웨덴은 노후주택 철거에 대한 정부지원, 민간 임대업자 및 임차인 등에 대한 매각 등으로 social housing의 총량이 감소했음(Turner 2007)
 - 체코와 헝가리 등 동유럽국가는 지속적으로 social housing을 민영화하고 있음(Hegedus 2007; Scanlon et al, 2015)
 - 독일의 social housing은 민간이 정부지원을 받아 공급하며, 1990년대부터 수요자 중심의 지원으로 정책방향이 바뀌면서 social housing 공급자에 대한 지원이 지속적으로 감소했음(Droste & Knorr-Siedow 2007)

4. Social housing에 대한 재원조달과 투자

- 뉴질랜드를 제외하고는 한국이 social housing에 대한 중앙정부 수준의 공적지원이 조사된 OECD 국가 중에는 가장 높은 수준임

그림 2 OECD 국가의 social housing에 대한 지원



주: 1) 지원의 일부(보통 사회임대주택 공급자를 위한 건설보조금)는 누락됨. 따라서 주택부문에 대한 국가의 공적지원의 총합은 과소평가됨. 오스트리아의 지출은 지방의 주택보조금(Wohnbauförderung) 시스템을 조사함. 뉴질랜드의 수평 막대까지의 수준(0.36%)은 social housing 제공자에 대한 임대보조금을 제외한 경우

2) 위의 그림에서는 중앙정부 지원만을 포함함. 캐나다, 에스토니아, 독일, 일본, 룩셈부르크, 영국의 데이터는 누락됨.

자료: OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing 2014; del Pero et al, 2016, 40 재인용.

- 한국이 타 국가에 비해 social housing 투자율이 높은 수준을 보이는 데는 크게 다음과 같은 이유가 있는 것으로 추론됨
 - 유럽이나 다른 선진국의 경우는 이미 social housing 재고가 상당히 높은 수준으로 구축된 상황이고, 사회적 투자 또한 활성화된 상태여서 상대적으로 공공의 투자가 크지 않을 수 있음
 - 동유럽 국가의 경우 민주화 이전에 상당한 양의 social housing을 공급하여 높은 비율의 social housing이 이미 존재
 - 위의 수치는 중앙정부로부터의 지원 및 투자만을 고려한 수치이므로 예산이나 보조금이 중앙정부에 집중되어 있는 한국은 지방분권화 수준이 높은 OECD의 다른 국가에 비해 상대적으로 높은 수치를 보일 수 있음

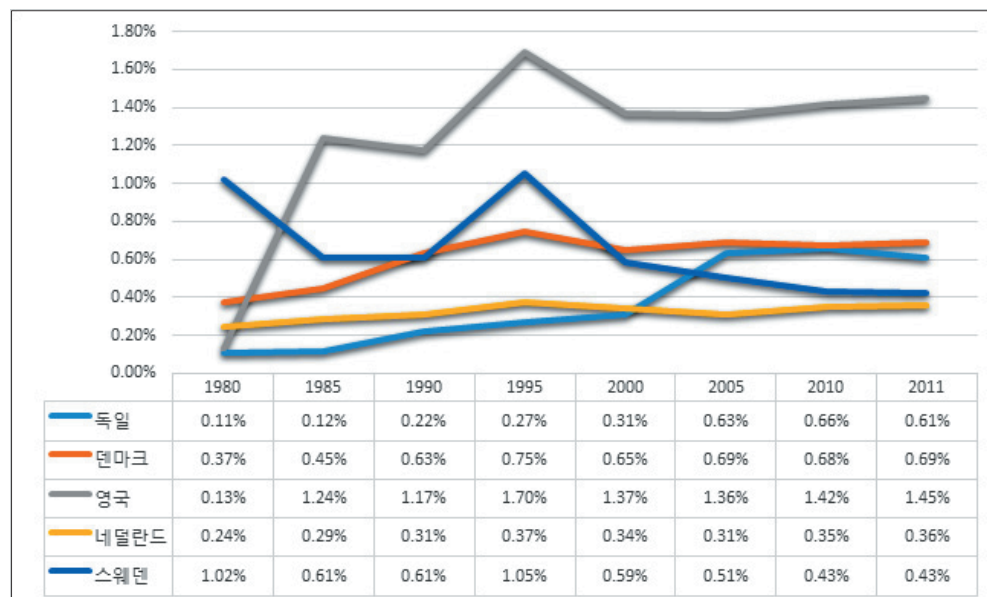
표 3 OECD 국가별 GDP 대비 social housing에 대한 중앙정부 수준의 공적 지원현황

GDP 대비 social housing 투자율	국가
0.6% 이상	뉴질랜드
0.3~0.6%	오스트레일리아, 오스트리아, 한국
0.2% 미만	체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 라트비아, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스위스, 미국

자료: del Pero, Adema, Ferraro, & Frey 2016.

- 유럽의 경우 social housing에 대한 지출액은 낮은 편이지만 GDP 대비 주택부문에 대한 사회적 지출(주거급여 포함한 총 주택지원자금)은 낮은 수준이라고 판단하기 어려움
 - 유럽 5개국(독일, 덴마크, 영국, 네덜란드, 스웨덴)의 GDP 대비 주택부문에 대한 사회적 지출 비중은 보합 내지 증가 추세임

그림 3 OECD 일부 국가의 GDP당 주택부문의 사회적 지출(social expenditure)



주: 주택부문의 사회적 지출을 국가전체의 GDP로 나눈 값으로 작성: 주택부문에 대한 총 사회적 지출을 의미하며 그 기준은 각국의 사정에 의해 다름

자료: 주택부문의 사회적 지출: http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=socx-data-en&doi=data-00167-en (at current prices in national currency);

GDP: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702#> (at current prices in national currency)

5. 시사점

- 최근 정부가 발표한 4.28 대책에서 공공주택 개념을 공공지원주택으로 확장하였으며, 공공지원주택 개념이 국제적으로 폭넓게 사용되고 있는 social housing 개념에 부합한다고 볼 수 있음

- 공공지원임대주택을 정부 또는 공공부문이 직접 공급하거나 정부의 지원을 받아서 민간부문이 시세보다 저렴한 임대료로 공급한 장기임대주택(8년 이상)으로 정의한다면 2014년 말 현재 우리나라의 공공지원 임대주택은 106.9만 호로 총 주택 재고의 5.5%를 차지함
- 2015~2022년(8년) 동안 연간 11~12만 호(2016년 4.28 대책의 공급계획물량, 8년 미만 임대주택 제외)의 공공지원임대주택을 공급할 경우, 분양전환 및 전세임대 해지 등으로 연간 3만 호의 공공지원임대주택이 감소한다고 가정하면, 공공지원임대주택의 연간 재고 순증은 8~9만 호 수준으로 2022년 공공지원임대주택은 170.9~178.9만 호(106.9만 + 64~72만)에 이를 것으로 추정됨
- 2014년 말 주택재고는 1,943만 호이며, 장기주택종합계획상 추정된 주택수요를 고려하여 주택을 공급한다고 가정할 때 연간 주택수 순증은 32만 호(연간수요 39만 호-멸실주택수 7만 호), 2022년 총 주택 재고는 2,199만 호(1,943만 + 256만)에 달하여 2022년에는 공공지원주택이 총 주택 재고 대비 약 8% 수준으로 OECD 평균치 8%와 비슷한 수준이 될 것으로 예상됨

참고문헌

- Czischke, D. 2005. *Social Housing in the EU*, CECODHAS European Housing Observatory: Brussels.
- Salvi del Pero, A. S., Adema, W., Ferraro, V., & Frey, V. 2016. Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries.
- Droste, C. & Knorr-Siedow, T. 2007. Social Housing in the Netherlands In *Social housing in Europe*, eds. Whitehead, C., & Scanlon, K. J. 2007. London School of Economics and Political Science : London.
- Elsinga, M. & Wassenberg, F. 2007. Social Housing in the Netherlands. In *Social housing in Europe*, eds. Whitehead, C., & Scanlon, K. J. 2007. London School of Economics and Political Science : London.
- Fitzpatrick, S., & Pawson, H. 2014. Ending security of tenure for social renters: Transitioning to 'ambulance service' social housing? *Housing Studies* 29(5): 597-615.
- Ghekiere, L. 2007. *Le développement du logement social dans l'Union européenne*, Caisse Nationale des Allocations Familiales.
- Hegedus, J. 2007. Social Housing in Transition Countries. In *Social housing in Europe*, eds. Whitehead, C., & Scanlon, K. J. 2007. London School of Economics and Political Science : London.
- Pittini, A., & Laino, E. 2011. Housing europe review 2012: The nuts and bolts of european social housing systems. *CECODHAS Housing Europe's Observatory*: 1-35.
- Scanlon, K., Fernandez Arrigoitia, M., & Whitehead, C. 2015. Social housing in Europe. *European Policy Analysis* 17: 1-12
- Turner, B. 2007. Social Housing in Sweden. In *Social housing in Europe*, eds. Whitehead, C., & Scanlon, K. J. 2007. London School of Economics and Political Science : London.
- UNECE. 2006. *Guidelines on Social Housing - Principles and Examples*, UNECE: New York and Geneva.
- _____. 2015. *Social Housing in the UNECE region: Models, Trends and Challenges*, UNECE: Geneva.
- Whitehead, C., & Scanlon, K. J. 2007. Social Housing in Europe. In *Social housing in Europe*, eds. Whitehead, C., & Scanlon, K. J. 2007. London School of Economics and Political Science : London.

천현숙 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원 (hchun@krihs.re.kr, 031-380-0312)

김근용 국토연구원 주택·토지연구본부 선임연구위원 (gykim@krihs.re.kr, 031-380-0315)

이윤상 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구위원 (yunsang@krihs.re.kr, 031-380-0375)

이재춘 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구위원 (jclee@krihs.re.kr, 031-380-0330)