

영국 주택시장의 구조와 주택가격 상승에 대한 대응 정책

Housing market structure and policy
responses to rising housing prices in the UK

박 준* · 손정원**

1990년대 중반 이후 세계적인 저금리 기조 속에 1996년에서 2007년까지 영국의 주택 평균가격은 3배 이상 상승했다. 해당기간 주택가격 상승은 투기적 주택 수요로 이어져 모기지 대출이 크게 증가했으며, 주택가격 상승 국면에서 자산효과로 신용 소비가 크게 늘면서 영국 가계의 부채가 커지기 시작했다. 또한 업체 간의 과도한 경쟁으로 모기지 은행의 부실이 심화되는 등 주택가격 상승으로 인한 부작용이 표면에 드러났다.

영국 정부는 이에 저렴주택을 중심으로 한 공급 확대 정책과 부동산 세제 개편을 통한 수요 조절 정책을 통해 근본적인 주택가격 상승의 원인인 수급 불균형을 조절하되, 금리인상 정책을 함께 추진해 투기적 수요를 차단하려 했다.

주택가격 급등시기의 영국의 대응 정책이 한국에 시사하는 것은 적절한 시기에 금리 인상을 단행해 투기 수요를 미리 차단하려고 했던 점과 저렴주택의 공급을 통해 실제로 주택을 필요로 하는 계층의 수요를 중심으로 주택 문제를 풀어내려 했다는 점이다.

주요어: 영국주택시장, 영국주택정책, 저렴주택, 금리조절

* 런던대 도시계획과 박사과정(joon.park@ucl.ac.uk)

** 런던대 도시계획과 교수(j.son@ucl.ac.uk)

1. 서론

1997년 당시 6만 파운드이던 영국 평균 주택가격은 10년 후인 2007년 현재¹⁾ 18만 파운드를 넘어 기간 동안 3배 이상 상승했는데, 이는 서유럽 국가들 중 가장 높은 수준의 상승세이다. 주택가격이 상승하면서 주택 모기지(mortgage)의 규모가 사상 최대 수준으로 늘었고, 주택가격 상승으로 인한 자산효과로 신용 소비가 크게 늘면서 추가계부채 역시 10년간 3배 상승해 사상 최대인 1.3조 파운드(2,600조 원²⁾) 수준으로 올랐는데 이는 영국의 2006년 총소득보다도 높은 수준이다.

가계부채가 이렇게 기록적으로 상승하고 최근 주택 관련 금융업체들의 부실 위험이 높아지면서 부동산 시장의 거품에 대한 우려는 커져갔다. 이에 영국 정부는 수요억제정책과 공급확대정책을 병행하면서 주택 시장 과열을 진정시키려고 노력해왔다.

역시 주택가격 상승으로 인한 부작용을 겪고 있는 우리의 입장에서는 이 같은 영국의 주택시장 상황과 대응 주택정책을 분석해보는 것이 의미 있는 작업이 될 것이다. 이 글에서는 최근 영국 주택가격의 급등 현상과 이에 대한 영국 정부의 정책 대응을 구체적으로 살펴보고 이후 한국의 주택정책과의 비교를 통해 영국의 주택정책이 갖는 함의를 찾을 것이다.

이를 위해서 우선 영국 주택시장의 구조와 영국 주택시장의 현황을 살펴볼 필요가 있다. 여기에서는 영국 주택시장의 구조를 주거형태, 사회주택, 주택금융, 부동산 세제의 범주를 통해 살펴본다. 이후 주택시장의 현황에 앞서 실질 GDP와 경제성장률, 물가상승률, 실업률 등 거시 경

1) 2008년 초부터 영국의 주택가격은 하락하기 시작했다. 이러한 주택가격의 하락은 이후 살펴볼 영국 정부의 주택정책에 의한 영향 이외에도 미국 서브프라임 모기지 부실에서 촉발된 금융위기가 최근에 세계로 확산되면서 받게 된 영향을 무시할 수 없다. 따라서 이 글의 주 내용은 세계금융위기가 본격적으로 시작되기 전인 2007년까지로 제한한다.

2) 1파운드를 2000원 기준으로 환산할 경우의 금액으로 이후 모든 파운드-원 환산은 이 기준을 적용한다.

제 지표를 통해 영국 경제 상황을 개략적으로 살펴보고, 주택가격지수 및 평균주택가격의 변화를 통해 영국 주택시장의 현황을 살펴볼 것이다.

다음으로는 주택가격이 급격히 상승했었던 근본적인 원인들을 진단하고 이에 대한 영국 정부의 정책 대응을 분야별로 소개할 것이다. 원인 진단에 있어서는 주택수요 증가의 인구학적, 금융적 요인과 더불어 사회 주택 총량 변화, 개발허가절차, 개발가능 부지 등 공급 차원의 요인들을 함께 분석해본다. 이후 영국 정부의 대응 정책을 공급확대정책, 수요조절정책, 저렴주택(affordable housing)³⁾정책의 세 가지 범주로 나누어 살펴볼 것이다. 공급확대정책으로는 추가적인 택지개발과 개발심의절차 간소화를, 수요조절정책으로는 부동산 세제 조정과 금리 인상을, 저렴주택 정책으로는 실수요자를 위한 사회주택 및 각종 저비용주택매입제도를 살펴보겠다.

마지막으로는 영국 현지 주택정책 전문가들의 인터뷰 결과를 바탕으로 영국의 주택정책을 평가할 것이다. 이후 한국의 주택가격 상승에 대한 정책 대응과 영국의 것을 비교하면서 영국 주택정책이 갖는 시사점을 찾아본다.

영국의 주택시장이나 주택정책에 대한 국내의 연구는 주로 특정 주제의 주택 관련 주제에 대한 연구에서 해외 사례로 소개되어 있는 경우가 대부분이다. 외국의 주택정책 사례를 체계적으로 상세히 다룬 연구로는 일본 주택금융보급협회 재단의 연구서를 번역·발간한 대한주택공사(1995)의 것이 대표적이다. 영국만의 사례를 다룬 연구들은 주로 주택정책의 역사, 공공주택정책, 주택금융정책에 대한 평가 등의 범주로 나눌 수 있다. 주택정책의 역사에 대해서는 이영환(1991), 공공주택정책에 대해서는 하성규(1987), 주택금융정책에 대해서는 이진희(1992)의 연구가 대

3) affordable housing에 대한 국내 관련 연구들에서의 번역으로는 ‘지불가능주택’, ‘어포더블 주택’, ‘어포더블 하우스’, ‘저렴주택’ 등이 있다. 그 중 affordable housing을 ‘저렴주택’이라고 번역한 연구가 1970년대부터 등장해 가장 오래되었으며, 또한 가장 광범위하게 많이 쓰이는 번역이므로 이 연구에서도 ‘저렴주택’으로 번역했다.

표적이다. 하지만 이들 연구들은 모두 1990년대 이전 자료들에 기초하고 있어 노동당 집권 이후 영국의 주택정책의 최근 동향을 알아보기에는 부족한 점이 있다. 영국 주택정책에 대한 최근의 연구로는 조영하(2006)의 연구가 있는데, 여기에서는 영국의 주택가격상승 원인과 이에 대한 영국 정부의 대응 정책이 비교적 상세히 다루어지고 있다. 하지만 이 연구는 주로 주택공급 측면에 초점을 두고 있어 세제나 금리 정책 등을 포함한 좀 더 포괄적인 내용이 다루어지고 있지는 않다.

이 연구에서는 최근의 영국 주택시장 구조와 정책을 포괄적으로 살펴 볼 것이다. 특히 주택가격 상승 국면에서 영국 정부의 대응정책을 살펴 보고 이를 현재 우리의 대응 정책과 비교해 시사점을 찾아봄으로써 연구의 의의를 가질 수 있을 것이다.

2. 영국 주택시장의 현황

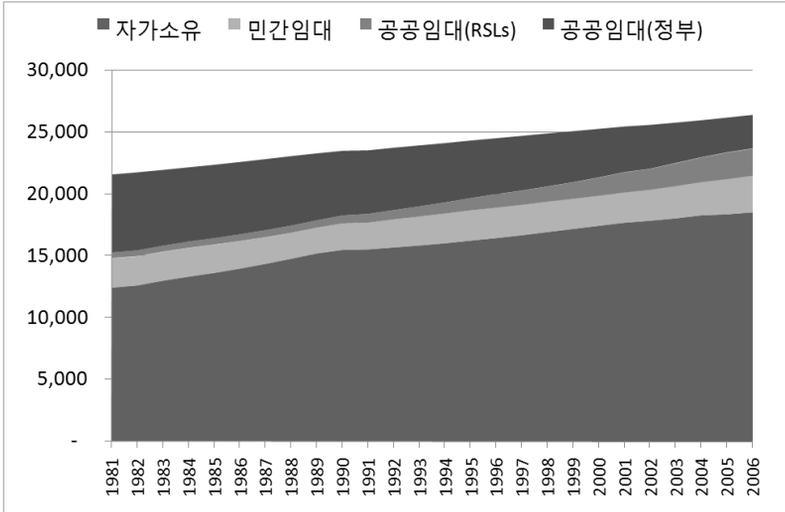
1) 영국 주택시장의 구조

(1) 주거유형

영국의 주거유형은 크게 다음과 같은 네 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 민간 임대로서 개인 소유의 주택을 임대해 거주하는 것이며, 두 번째와 세 번째는 모두 공공임대인데, 두 번째는 주택조합(Housing Association⁴⁾)의 주택을 임대하는 형태이고, 세 번째는 정부에서 직접 임대하는

4) 주택조합(Housing Association)은 비영리 주택 관리 조합으로서 이전에 정부에서 관장하던 공공임대주택 관리, 건설의 업무를 이어받은 조직이다. 대처(Thatcher) 정부 이래 공공주택을 민간주택시장으로 전환시키는 정책기조는 블레어(Blair)의 노동당 정부하에서도 큰 변화 없이 유지되고 있다. 여기에는 세 가지 세부 정책 옵션이 있는데, 그것들은 각각 Stock Transfer(Housing association으로 관리 권한 이전), PFI(private finance initiative, 민-관 합동 투자 기관을 통한 관리 이전), ALMOs(arms length management companies, 지방 정부에서 출자한 회사를 통한 관리 이전)이다. 또한 주택조합은 PFI, ALMOs 등과 함께 Registered Social

<그림 1> 영국의 주거유형별 주택 재고량



자료: DCLG. 공공임대(RSLs)에 대해서는 각주 4) 참조.

주택에 거주하는 것을 나타낸다. 그리고 마지막은 자가 소유의 주택에 거주하는 것이다.

2006년 현재 영국의 총 2,600만여 가구 중에 70%가 자가소유 주택에 거주하고 있다. 11%가 정부 임대주택에, 11%가 개인 소유의 주택을 임대해 살고 있다. 그리고 나머지 8%는 주택조합이 관리하는 임대주택에 살고 있다(DCLG,⁵⁾ 2006; <그림 1> 참조).

자가소유 주택 거주자의 비중은 1970년대 중반까지 50% 미만이었던 것이 1980년대에 집중적으로 증가해 그 비중이 67%가 되었고, 이후로도 지속적으로 증가해 2007년 현재 70%에 이르고 있다. 한편 사회주택(Social Housing)으로 일컬어지는 영구임대주택 거주자의 비중은 1981년에 34%로 최대치를 기록했으며 이후로 줄곧 감소해 2005년 현재 11%까지

Landlords(RSLs)라는 기술적 명칭으로 불리기도 한다.

5) 각주 6) 참조.

줄어든 상태다(ODPM,⁶⁾ 2005a).

영국의 자가주택 보유율은 1980년대 초까지 같은 서유럽 국가들인 독일과 스웨덴 등과 같이 50% 내외에 머물렀고, 사회주택의 비중이 전체 주택의 3분의 1 정도를 차지할 정도로 높았다. 하지만 1979년 보수당 집권 이후 사회주택을 중심으로 주택시장에 큰 변화가 있었다.

(2) 사회주택

저소득층을 위한 안정적인 주택공급이라는 점에서 사회주택은 2차 세계대전 이후 영국 정부 주택정책에서 가장 중점적인 정책이었다. 영국 정부의 주도로 신규로 공급되는 사회주택의 비중은 2차 세계대전 후 전체 신규공급 주택 물량의 80%에서 1970년대 초반까지 줄곧 50% 정도를 차지했고 대처(Margaret Thatcher)의 보수당이 집권을 시작한 1979년까지도 40% 내외의 비중을 유지했다. 대처 정부에서는 사회주택 민영화 주택을 폈다. 이를 위한 첫 번째 방법은 지방정부의 직접 관할에 있던 사회주택의 건설 및 관리 업무를 바로 민간 비영리 주택조합들에 넘기는 일이었다. 이른바 주택자산이전(Stock Transfer)이라는 정책이었는데, 1979년부터 1997년까지 18년 보수당 집권 기간 동안 주택조합의 관리로 넘어간 사회주택은 100만 호에 이른다. 두 번째 방법은 이른바 임대주택매입 우선권(Right-To-Buy)⁷⁾이라는 정책으로서 사회주택에 일정 기간 이상 거주한 세입자에게 저렴한 가격으로 사회주택을 팔아넘기는 방법이다. 이 방법 역시 해당 기간 동안 영국 전체에서 200만 호 이상의 사회주택을 개인 소유로 넘기는 결과를 가져왔다(Mullins and Murie, 2006).

6) the Office of Deputy Prime Minister(ODPM)은 건축, 주택, 도시 계획 일반과 소방, 지방정부 관리 등에 대한 업무를 담당하는 정부부처였으나, 2006년에 신설된 Department for Communities and Local Government(DCLG)가 ODPM의 모든 기능을 흡수했다.

7) 기존 사회주택에 거주하는 세입자에게 해당 사회주택을 최대 60%까지 할인된 가격에 구매할 수 있는 우선권을 준 정책으로 보수당 정부의 자가소유주택 증진 정책 중에 대표적인 것이다.

(3) 주택금융

영국에서 주택 매입의 가장 보편화된 수단은 모기지(Mortgage)를 통한 매입이다. 즉, 주택을 매입하되 해당 주택을 금융기관에 담보로 잡히고 장기에 걸쳐 그 빚을 갚아나가는 매입 형태이다. 근대적 형태의 모기지는 1912년부터 시작되었는데, 주로 Building Society라 불리는 건축조합들을 통해 이루어졌다. 본격적인 모기지의 성장은 1980년대 보수당 정부하에서 시작되었는데, 특히 1986년 Building Societies Act에서 기존 건축조합(Building Societies)이 직접 주택 자산을 소유하고 투자할 수 있게 해주고 은행과 같은 다른 금융기관과 경쟁해 같은 업무를 할 수 있도록 허용해 주면서 주택금융업체들의 경쟁이 심화된 것이 본격적인 모기지 성장의 기폭제가 되었다. 1997년 정권 교체에 성공한 노동당 정부하에서도 ‘자산 증식을 통한 복지’⁸⁾라는 정책 기조를 통해 모기지 대출은 계속해서 성장해왔다. 이후 이들 업체 간의 경쟁으로 개인의 소득 수준을 상회하는 모기지 대출이 이루어졌고 채무자들의 신용에 대한 평가도 소홀해지면서 모기지가 외형적으로 급속하게 성장했다(J. P. Morgan, 2002). 영국 모기지 은행들의 총주택모기지대출액을 살펴보면 1990년대에 500억 파운드(100조 원)에서 1997년 720억 파운드(144조 원)로 약 150%의 성장을 기록했으며 2007년에는 3638억 파운드(728조 원)를 기록하며 최근 10년간 400% 이상 대폭 성장했다. <표 1>은 2007년도 모기지 자산 상위 10개 금융업체의 전체 모기지 자산 현황을 보여주고 있다. 전통적인 건축조합이었던 Halifax와 Bank of Scotland가 합병된 회사인 HBOS가 총모기지자산 470조로 전체 모기지사장의 20% 정도를 차지하고 있다. 그 뒤를 역시 전통적인 모기지 회사였던 Nationwide BS, Abbey 등이 차지하고 있는 가운데, 모기지 대출 시장의 후발 주자들인 Barclays와 HSBC 은행도 순위 안에 이름을 올리고 있다.⁹⁾

8) ‘asset-based welfare’(Mullins and Murie, 2006: 42).

9) 미국 서브프라임 모기지 부실로 촉발된 세계 금융위기 속에서 업계 5위인 Northern Rock과 10위인 Bradford & Bingley는 부실로 인해 2007년과 2008년

<표 1> 2007 영국 모기지 업체 자산 순위

순위	업체	모기지 자산 (10억 파운드)	시장 점유율 (%)
1	HBOS	235.0	19.8%
2	Nationwide BS	118.9	10.0%
3	Abbey	110.4	9.3%
4	Lloyds TSB	100.1	8.4%
5	Northern Rock	90.8	7.6%
6	Barclays	69.7	5.9%
7	The Royal Bank of Scotland	67.5	5.7%
8	HSBC Bank	43.2	3.6%
9	Alliance & Leicester	42.8	3.6%
10	Bradford & Bingley	39.4	3.3%

자료: 영국 모기지업 연합회(Council of Mortgage Lenders).

(4) 부동산 세제

영국의 부동산 관련 세제는 현재 부동산취득세(Stamp Duty Land Tax), 상속세(Inheritance Tax), 양도세(Capital Gain Tax: CGT), 그리고 재산세와 주민세가 결합된 형태의 카운슬택스(Council Tax)가 있다. 부동산취득세, 상속세, 양도세는 HM Revenue & Customs¹⁰⁾라는 부서에서 관리하는 국세이며 카운슬택스는 지방세 형식으로 부과된다.

주로 주식 자산 매매 시에 0.5%의 세율로 부과되던 취득세(Stamp Duty)가 토지와 연관된 부동산 거래에 확대된 형태가 바로 2003년도에 제정된 부동산취득세이다. 이는 거래 금액에 따라 1%에서 최대 4%까지 차등적으로 부과된다.

에 각각 국유화되었다. 업계 1위인 HBOS 역시 부실해져 4위인 Lloyd TSB와의 합병 논의가 진행 중이며, 2008년 10월 현재 영국 정부는 HBOS, Lloyd TSB, Barclays, The Royal Bank of Scotland의 네 은행을 중심으로 500억 파운드(100조 원)의 공공자금을 지원해 부분 국유화한다는 구제 대책을 내놓은 상태이다.

10) 영국의 세무를 관장하는 정부기관.

상속세는 일정 금액을 초과하는 부동산 유산에 대해 부과되는 세금으로 2007~2008년 회계연도 기준으로 30만 파운드(6억 원) 이상의 부동산에 대해서 부과되며 세율은 40%이다. 현재 전체 부동산의 80% 이상이 상속세 면제 대상이며, 세액은 2001년에 20억 파운드(4조 원), 2006년에 36억 파운드(7.2조 원)였다.

양도세는 주택 매매 이외에도 여러 가지 개인 자산의 매각과 보상 수입에 대해서 과세되는 것이다. 우선 건물과 대지 면적이 5,000m² 이하이면서 거주 목적으로 소유하고 실제 거주했던 주택의 매도는 기본적으로 양도세 면제 대상이 되고, 그것이 아닌 경우, 예를 들어 투자를 목적으로 거주하고 있는 주택 외에 추가로 주택을 매입했던 경우에는 매도 시에 양도세의 과세 대상이 된다. 양도세 과세 대상이 되더라도 매매 이익이 2007~2008년 회계연도 기준으로 9,200파운드(약 1,700만 원) 미만의 소규모일 경우는 과세 대상에서 제외된다. 나머지에 대한 세율은 소득세인 상속세의 세율과 동일해, 2,230파운드 미만의 수익에 대해서는 10%, 2,231~3만 4,600파운드 사이의 수익에 대해서는 20%, 3만 4,601파운드 이상의 수익에 대해서는 40%를 기준으로 과세한다. 그리고 유산 상속 시에는 상속세만 부과되고, 유산으로 받은 자산을 나중에 매각할 경우 두 시점에서의 매매 이익에 대해서는 양도세가 부과된다(HM Revenue & Customs).

1993년 제정된 카운슬텍스 법은 재산세와 주민세가 결합된 형태인데, 각 지방자치단체별로 해당 구역의 주택을 가격별로 등급을 나누어 차등적으로 거둬들이는 세금으로 대략 주택가격의 0.5% 정도를 매년 거둬들인다. 특이한 것은 이러한 재산세적인 특성과 함께 주민세의 특성을 함께 가지고 있다는 것인데, 이 세금을 주택 소유 여부와 상관없이 주택 거주자가 내도록 되어 있다. 부동산 세제에 해당하는 카운슬텍스는 영국 지방 정부가 거둬들이는 유일한 지방세이다. 80%에 가까운 지방 정부의 나머지 예산은 중앙 정부로부터 들어온다. 주민세와 재산세의 특성을 동시에 가진 이중적인 성격 때문에 카운슬텍스는 부동산 시장의 안정화와

밀접한 관련이 있음에도 불구하고 부동산 시장 상황보다는 오히려 해당 지방 당국의 주민세 정책에 좌우되는 경향이 있다. 실제로 부유한 지역의 카운슬텍스 부담률이 그렇지 않은 지역의 부담률보다 오히려 더 낮은 경우가 많다. 이러한 부작용을 줄이기 위해 카운슬텍스 보조금(Council Tax Benefit)이라는 보조금 제도를 운영하고 있지만 그 영향은 크지 않다. 최근의 부동산가격 급등 현상과 관련해 카운슬텍스를 재산세 중심의 세제로 개편할 필요성이 제기되고 있다(Barker, 2004).

2) 영국 주택시장의 현황

이 절에서는 영국 주택시장의 현재 상황을 영국 경제 전체의 상황과 함께 살펴볼 것이다. 우선 영국 경제의 전반적인 현황을 GDP, 물가, 금리, 실업 등 경제의 기본적인 지표들을 중심으로 살펴볼 것이다. 다음에는 영국 주택가격의 변화를 25년 이상의 장기 시계열로 살펴보고, 마지막으로 현재 가계부채 증가로 인한 위기를 설명하기 위해 경제 주요 지표들과 주택가격과의 관계를 살펴볼 것이다.

(1) 경제 일반 현황

영국의 GDP는 1990년대 중후반에 4.5% 내외의 성장률을 기록하다가 2000년대에 들어서는 지속적으로 3.5% 내외의 성장률을 기록하며 안정적으로 상승하고 있다. 경기순환의 영향으로 1970년대 초반, 1980년대 초반, 그리고 1990년대 초반 각각 마이너스의 경제성장을 기록했던 것에 비하면 현재는 15년 이상 장기적으로 안정적인 성장을 이루고 있는 셈이다. 소비자물가상승률도 1990년대 초반 이후 2~3%로 내려와 안정된 이후 1990년대 후반에서 2000년대 초반까지 2% 이하로 매우 안정적이었다. 이후에는 급격히 상승한 주택가격의 영향으로 매년 조금씩 상승하고 있다. 저금리를 통한 지속적인 성장과 함께 물가가 안정되면서 5.8%였던 2000년의 실업률도 이후 계속 감소해 4%대의 안정세를 보이다가

2006년에 들어서면서 다시 5%대로 올라섰다.

전반적으로 영국의 경제 상황은 최근 15년 동안 안정적으로 성장해왔다고 할 수 있다. 금리가 내려가고 실업률이 5%대에 머무르고, 소비자물가상승률 역시 2% 내외에 머무르는 가운데 GDP는 줄곧 3% 내외의 성장률을 보였다.

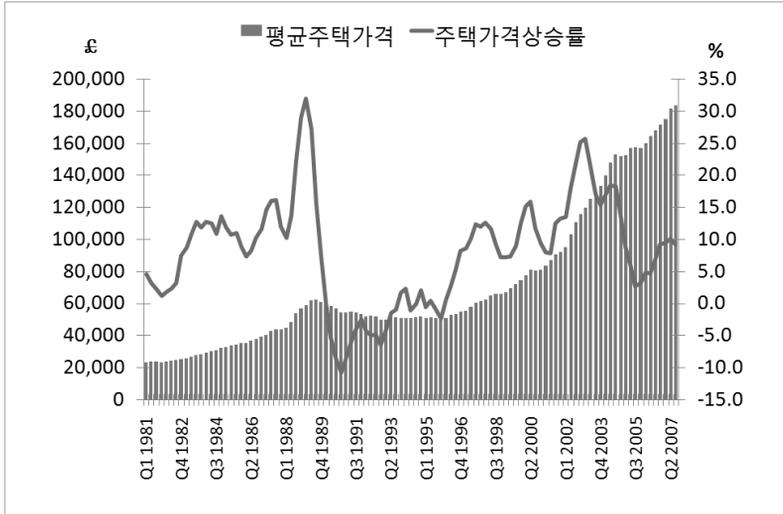
(2) 주택가격 현황

최근 10여 년간 영국 주택가격은 기록적으로 상승해왔다. 주택금융의 규제 완화 영향으로 부동산 붐이 일었던 1980년대 후반에서 1990년대 초반에도 그 시기보다 10년 전인 1980년대 초에 비해 3배 가까이 주택가격이 폭등했었다. 이후 부동산 거품이 꺼지면서 1990년대 중반까지 영국의 주택시장은 조정기를 거쳤으나 1996년 이후 주택가격은 다시 가파르게 상승하고 있다(<그림 2> 참조).

1988년에는 주택가격이 전년 대비 34% 이상 급상승하면서 주택정책에 비상이 걸렸고, 금리를 2년에 걸쳐 8%에서 15%로 급격히 올렸다. 하지만 뒤늦은 금리 조절 정책으로 부동산 거품이 급격히 꺼지면서 주택가격이 10% 하락하는 등 자산 가격이 급락하면서 금융기관이 도산하고 가계 신용이 부실화되면서 경기가 후퇴하는 등 많은 부작용을 겪었다.

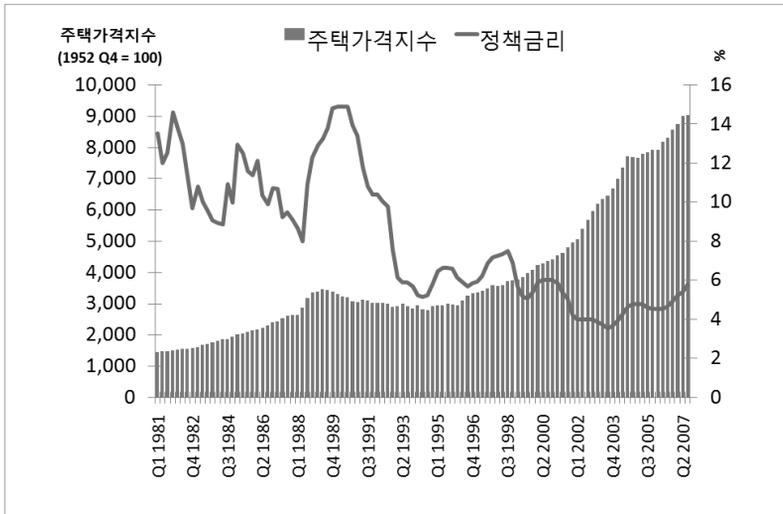
거품 조정에는 5년 이상의 시간이 걸렸으며 보수당 집권 마지막 해인 1996년에 금리는 6%대로 다시 내려왔다. 이후 금리는 지속적으로 더욱 낮아져 2003년에는 저점인 3.53%까지 내려갔다. 저금리로 인한 경기 부양 효과로 1990년대 초반 이후 15년 이상 안정적인 성장을 유지할 수 있었지만 자금이 부동산 시장에 유입되면서 주택가격이 다시 상승하는 부작용이 나타나기 시작했다. 주택가격 상승률은 1990년대 중반 이후 지속적으로 상승해 2000년 초반에는 4분기 상승률 15%를 넘어서고 2003년 초반에는 4분기 상승률이 25%에 이르는 등 1996년부터 2006년까지 10년 동안 영국 주택 평균 가격이 6만 파운드에서 18만 파운드로 세 배 이상 상승했다(<그림 2, 3> 참조).

<그림 2> 영국 주택가격과 주택가격상승률 변화



자료: Nationwide.

<그림 3> 영국 주택가격지수와 정책금리 변화



자료: Nationwide, 영란은행(Bank of England).

(3) 가계소비와 부채 현황

영국의 주택가격과 소비에 대한 아오키(Aoki, 2004)의 연구에 의하면 주택가격은 경제성장과 함께 주기를 이루면서 등락하고 있다고 한다. 실제로 이 연구에서는 1970년대부터 2000년대 초반까지 영국의 GDP와 주택가격 변화를 통해 기간 동안 약 네 번의 작은 주기가 있었으며 2000년대 초반까지는 GDP와 주택가격 모두 상승기에 있는 상태라는 것을 밝혀냈다. 이 분석에 따르면 이들의 순환 주기에서 주택가격과 소비 사이에도 밀접한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이는 주택가격이 오르면 실제 부가 상승한 것과 같이 느껴져서 소비가 늘어나는 소위 자산효과(wealth effect) 때문이다. 특히 주택가격이 상승하면서 동시에 자동차 등과 같은 고가의 내구재에 대한 소비가 늘어 주택가격과 내구재 소비 사이에는 밀접한 상관관계가 존재하는 것으로 밝혀졌다.

하지만 주택가격이 오른다고 해도 오른 주택가격은 당장 처분할 수 있는 자산이 될 수 없기 때문에 주택가격 상승과 함께 늘어나는 소비는 빚을 통해 충당하게 된다. 결국 이러한 자산효과에 의한 과도한 소비는 영국의 가계부채를 늘리는 요인이 되었다. 또한 주택가격 상승은 추가적인 주택수요를 불러일으켜 모기지 신청 건수가 급격히 늘어나게 되었는데, 이것이 자산효과를 동반한 소비로 인한 가계부채 증가와 함께 작용해 현재 영국의 가계부채는 사상 최대 수준에 도달해 있다. 1993년 4,000억 파운드(800조 원) 수준이던 영국의 총가계부채는 2006년 말 3배 이상 늘어 1.3조 파운드(2,600조 원)에 이르렀는데, 이는 영국의 해당 연도 GDP와 비슷한 규모이다.

또한 가처분소득이 GDP 성장 속도와 함께 꾸준하게 늘었는데도 가계부채 증가에 따른 가처분소득 대비 가계부채의 비율은 주요 선진국들 중 가장 높은 수준으로 올라갔다. 1995년 말 106%이던 가처분소득 대비 가계부채 비율은 2000년 초에는 110%에 육박했다. 비율은 이후 계속 증가해 2003년 말에는 140%를, 2006년 말에는 160%를 초과하면서 미국(135%)이나 일본(132%) 등 주요 선진국들의 비율보다 훨씬 높아졌다. 한국

은행, 2007).

주택가격 상승은 실질 수요와 함께 투기적 가수요를 낳으면서 모기지 대출을 늘리는 데 기여하는 한편, 자산 효과로 인해 내구재를 중심으로 소비를 부추겨 신용대출을 늘렸다. 그 결과 가계부채는 사상 최대 수준으로 증가했지만 많은 사람들이 과도한 부채에도 불구하고 주택 경기를 낙관적으로 보고 있다고 한다. 하지만 실제로는 개인 파산자가 급격하게 늘고 있어 관련 당국을 긴장케 하고 있는 것이 사실이다. 1998년에 5,000명에 가깝던 개인 파산자 수가 2006년 말에는 3만 명에 육박하면서 6배 가까이 증가했다. 또한 1990년대 초반 부동산 거품 붕괴 이후 점차 줄어들었던 주택 압류 숫자도 2004년을 기점으로 점차 늘었으며 앞으로도 더욱 늘어날 전망이다(DTI, 2006).

3. 주택가격 상승에 대한 영국 정부의 대응 정책

1) 영국 주택가격 상승 원인

주택가격 상승의 원인은 크게 수요-공급의 불균형이라는 근본적인 원인과 금융적 원인이 있다. 현재 영국에서는 늘어나는 가구 수에 비해 주택공급량이 부족한 상황이다. 독신가구의 증가와 이민 가구의 증가 등으로 가구 수가 크게 늘어나고 있어 이것이 실질 주택수요에 반영되고 있다. 하지만 주택공급량은 사회주택 공급의 감소와 복잡한 개발 심의 과정으로 인해 전후 최저 수준에 머물러 있다. 이러한 수급 불균형이 영국 주택가격 상승의 근본적인 원인이 되고 있다면, 10여 년간 이어진 저금리 기조와 주택금융에서의 규제 완화는 주택가격 상승을 가속화하는 데 주요한 원인이 되고 있다고 볼 수 있다.

(1) 주택수요 증가의 인구학적 요인

지난 30년간 전체 가구 수는 30% 이상 증가한 반면 연간 주택공급 수준은 50% 정도 감소했는데 이러한 주택수요-공급의 차이가 주택가격 상승의 가장 근본적인 원인이 되었다고 할 수 있다(ODPM, 2005a).

2007년 현재까지 꾸준히 증가해온 가구 수는 낮은 결혼, 이혼율 증가 등에 따른 독신가구의 증가, 이민가구의 증가, 수명 연장 등으로 인해 향후 더욱 늘어날 것으로 예측되고 있다. 영국 정부는 2001년에서 2021년까지 20년 동안 인구가 약 700만 명이 늘어날 것이며 가구 수로는 잉글랜드에서만 매년 19만 여 가구가 새로 늘어나 이것이 바로 주택수요 증가로 이어질 것으로 예측하고 있다(ODPM, 2003; 2005a).

○ 독신 가구 증가

독신 가구의 증가는 2001년에서 2021년 사이 가구 수 증가의 약 67%를 차지할 정도로 가구 수 증가의 가장 큰 원인이 되고 있다. 1991년 약 500만 가구였던 독신 가구의 수가 2021년에는 약 900만 가구에 육박할 것이라는 분석이다. 따라서 1991년 가구당 2.45명이던 평균 인원은 2021년 가구당 2.15명으로 줄어들 것으로 예측되고 있다(Barker, 2004).

○ 이민 가구 증가

영국으로 들어오는 외국 이민자의 수가 해마다 늘고 있는 것도 영국 주택수요 증가의 주요한 원인이 되고 있다. 영국 통계청의 통계에 따르면 1991년에 유입 이민자 수가 33만여 명이었으나 2006년에는 59만 명으로 2배 가까이 늘어났다. 외국으로 이민하는 사람을 고려한 순 유입 인구는 1991년 4만 명에서 2006년 19만 명으로 5배 가까이 증가했다. 이 중에는 단기 유학생들도 다수 포함되어 있지만 정치적 망명자들이나 고용허가를 받고 일을 하기 위해 들어오는 장기 이민자들의 비율도 상당히 높다. 특히 동유럽 국가들이 EU에 가입하면서 이들 국가 출신 이민자들이 늘고 있는데, 2004년에서 5월에서 2006년 7월까지 영국 정부에 공

식적으로 고용허가를 받은 이들만도 42만여 명에 이르고 자영업자들까지 합하면 60만 명에 이르는데 이들의 가족들까지 포함하면 그 수가 훨씬 더 늘어날 것으로 예측되고 있다.¹¹⁾

(2) 주택수요 증가의 금융적 요인

주택가격상승의 두 번째 원인으로 지적되는 것은 실수요 외에 저금리를 중심으로 한 투기적 가수요가 증가했기 때문이다. 1990년대 중반부터 이어진 저금리 정책으로 경기가 부양되고 경제가 안정적으로 성장했지만 유동자본이 부동산 시장으로 몰리면서 주택가격 상승에 기여한 것이 사실이다. 여기에 자기주택 소유율 증대를 목표로 삼은 정부의 주택매입 유도 기조하에 시행되었던 여러 가지 규제 완화 정책들이 주택가격상승의 가속을 주도했다고 볼 수 있다.

○ 저금리

1990년대 초반 15%까지 상승했던 금리는 1990년대 중반 이후 급격히 떨어져 5%대를 유지했으며 2000년대 들어서는 4%대로 더욱 내려가 2003년에는 3.53%까지 떨어졌으며 30년간 최저 수준으로 떨어졌다. 덕분에 경기가 부양되었고 이후 경제는 안정적으로 성장할 수 있었다. 하지만 저금리 상황에서 상대적으로 부동산 가격이 오르기 시작하자 많은 사람들이 투자를 목적으로 임대목적주택구매(Buy-to-Let) 형식으로 모기지를 받아 주택시장에 뛰어들기 시작하면서 주택가격은 더욱 상승하게 되었다.

○ 민간 임대 시장의 규제 완화

1980년대 말부터 1990년대 중반까지 보수당 정부는 민간 임대 시장에 대한 규제를 완화하면서 임대 목적의 주택 매입 투자에 유리한 여건을

11) Hills, 2007; BBC News, 2006.8.22, “‘Nearly 600,000’ new EU migrants”.

조성했다. 주요한 규제 변화들을 살펴보면 우선 1988년에 상승폭 제한이 있던 임대료를 완전히 주택시장에 맡겼으며 민간 임대 시장에 유리하게 상속법을 변경했다. 또한 1996년 세입자에 대한 보호 조치를 줄여서 임대자에게 유리하게 했고, 민간 임대 시장에 대한 투자를 장려했다(Mullins and Murie, 2006).

이 밖에도 외국인의 부동산 투자에 대한 규제가 적어 중동과 러시아 등지의 부호들이 영국의 고급 주택시장에 대한 투자가 늘어난 것, 금융업의 성장으로 해당 직종 종사자들이 연말마다 많은 액수의 보너스를 받아 이것이 다시 주택시장으로 유입되는 등의 요인들도 주택가격 상승에 영향을 주었다.

(3) 주택공급 부족

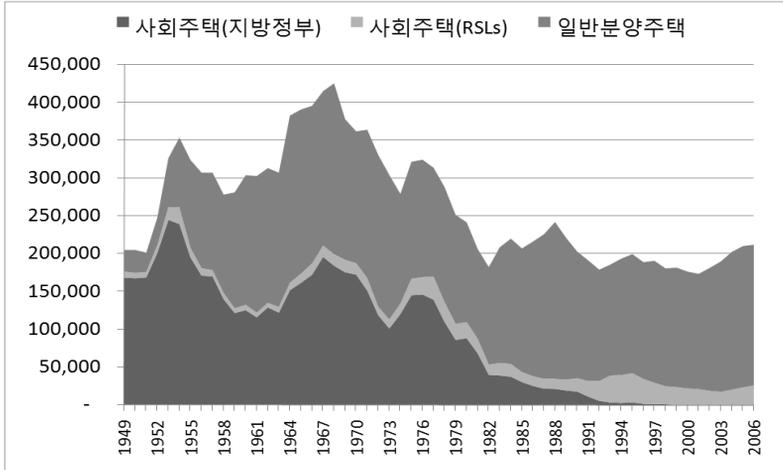
○ 공급 현황

앞서 살펴보았듯이 2006년 현재 주택공급량은 전후 최저 수준으로 지난 30년간 주택공급량 수준은 50%나 감소했다. 1950년대 연 30만 호의 물량이 공급되었고, 1960년대 중반부터 1970년대 초까지는 연 40만 호의 주택이 공급되었으나 이후 공급량은 점차 감소해 1990년대 중반 이후에는 연 20만 호 이하로 감소했는데 이는 1940년대 후반 전후 시기보다도 적은 공급 물량이다. 2001~2002년 기간에는 공급량이 17만여 호에 머물렀는데 당시 신규 가구 증가량이 연 22만여 가구에 이르렀음을 고려하면 매년 약 5만 호 정도의 과부족이 발생하고 있는 셈이다(Barker, 2003; DCLG, 2006).

○ 사회주택 건설의 급감

전체 주택공급량 감소의 가장 큰 원인은 사회주택 건설의 감소이다. 민간주택의 공급량은 1960년대부터 줄곧 연 15만 호 정도 수준을 유지하고 있다. 반면, 1950년대에 전체 주택공급량의 80% 이상을 차지했던

<그림 4> 영국 유형별 주택 공급 현황



자료: DCLG. 사회주택(RSLs)에 대해서는 각주 4) 참조

사회주택의 공급은 이후 점차 감소해 연 15만 호 정도 수준을 유지했다. 1970년대 중반 신도시 건설 사업이 거의 완료되면서 사회주택의 공급량이 급격히 감소했다. 이후 보수당 정부가 들어서면서 공급량은 더욱 감소했고, 2005~2006년에는 공급량이 131호에 불과할 정도로 미미했다 (<그림 4> 참조). 지방 정부 당국이 직접 관리하지 않는 민간 비영리 주택 조합들이 사회주택 건설의 역할을 이어받았지만 그 공급량도 연 2만 호 정도에 그쳐 현재 사회주택의 공급이 전체 주택공급량에서 차지하는 비중은 약 12% 정도로 감소했다.

○ 경직된 개발허가 제도

주택공급을 저해하는 원인들 중 하나는 까다롭고 느린 개발허가 절차이다. 주택건설을 위해서는 개발주체가 건설 부지의 각 지방정부의 도시 계획심의기구(Local Planning Authorities)에 개발신청 허가를 내야 한다. 규모와 상관없이 모든 개발허가를 심의기구와의 협상을 통해서 받아야 하

므로 절차가 까다롭고 기간이 오래 걸린다. 더군다나 현재 개발계획 허가율도 감소하고 있는 실정이어서 경직된 개발허가제도가 주택공급을 저해하고 있다는 비판이 일고 있다(Barker, 2004; Evans and Hartwich, 2006). 실제로 잉글랜드에서 1996년 당시 주택부문 개발허가 신청이 받아들여져 통과된 비율은 85% 수준이었다. 하지만 이후 지속적으로 허가율이 감소해 2002년에는 75% 수준으로 떨어졌다(Barker, 2003).

○ 개발용지의 절대적 부족

또 하나의 이유로 지적되는 것은 개발 부지의 절대적 부족이다. 환경적인 문제를 이유로 그동안 계획 당국은 이전 공장부지나 창고부지와 같은 기개발지(Brownfield)¹²⁾였던 곳에 주택을 건설하도록 장려했었다. 반면 환경 보호를 이유로 기개발지가 아닌 새로운 녹지(Greenfield)를 개발하는 것은 정책적으로 지양해왔다. 이러한 기초하에서 2002년에 녹지를 용도 전환해 개발이 이루어진 경우는 1994년에 비해 30% 가까이 감소했다(Barker, 2003). 이는 개발 부지의 부족으로 이어져 주택공급 부족의 한 원인으로 작용하고 있다. 때문에 런던 주변의 그린벨트 등 영국 대도시 주변의 그린벨트에 대한 조정작업을 통해 개발가능 부지를 확보해야 한다는 주장들이 있다.¹³⁾

2) 분야별 주택가격 안정화 정책

주택가격 급등 현상에 대해 영국 정부는 다양한 부문의 안정화 대책을 내놓았다. 한국과 같이 하나의 묶음으로 내놓은 종합 대책이라기보다

12) 원래는 오염되었을 가능성이 있는 예전 산업용지나 상업용지를 일컫는 말이지만, 현재에는 이전에 개발되었던 모든 부지를 의미하는 일반적인 용어로도 쓰인다.

13) Evans and Hartwich, 2006; Barker, 2004; Gurdian, 2007.3.12, "10,000 acres of greenbelt under threat".

는 각 부문별로 내놓은 대책들이다. 장기 주택공급 계획이 제시되었고 수요 조절을 위해 세제가 조정되었으며, 금리가 인상되었다. 이 정책들이 본격적으로 검토되기 시작한 시기는 4분기 주택가격 상승률이 5~6%로 치솟아 당시 4분기 GDP 성장률 0.6~0.9%의 7배 정도가 되었던 2002년이었던 것으로 추정된다. 이 정책들이 발표되고 적용되기 시작한 것은 모두 2003년으로 비슷하며, 이후 지속적으로 정책들이 조금씩 변경되었으나 2003년 이후 전체 기조는 그대로 유지되고 있다. 다양한 공급확대 정책, 수요억제 정책이 활용되고 있지만, 한국에서 사용되고 있는 투기 지역 지정과 같은 단기 처방 정책은 없는 상황이다.

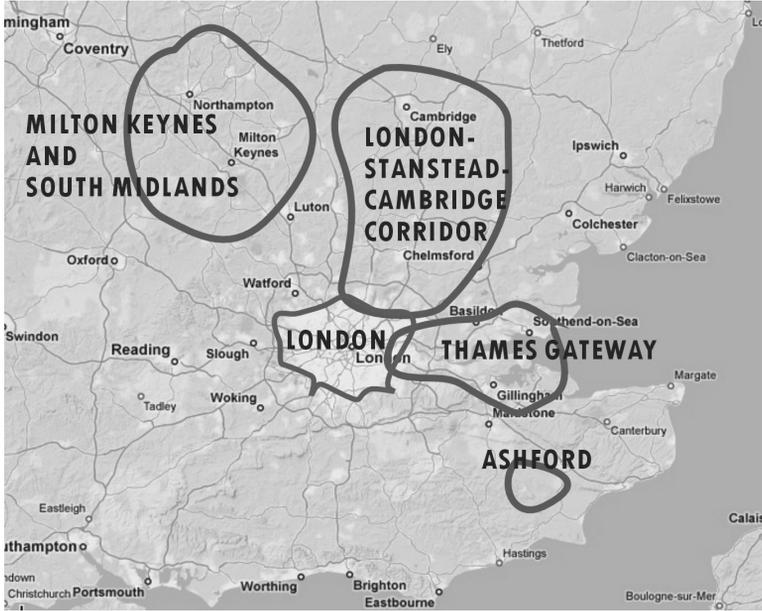
(1) 공급확대정책

영국 주택가격 상승의 가장 근본적인 원인으로 지적되어왔던 주택공급 부족에 대해서 영국 정부는 여러 가지 대책을 내놓았다. 2003년 2월 ODPM에서 출간한 『지속가능공동체(Sustainable Communities: Building for the Future)』에서 당국은 현재 진행되고 있는 공급 계획에 더해 추가적인 주택공급 목표를 제시했다. 또한 2004년 발간된 『바커리뷰(Barker Review)』를 통해 주택 부족 해결 방법에 대한 지문을 하고 이에 대한 정부의 추가 보고서를 통해 현재 주택공급 부족의 문제점이 무엇인지 분석하고 이를 바탕으로 주택공급을 어떻게 효율적으로 추진할 것인지에 대한 구체적인 정책들을 제시했다. 마지막으로 2007년 11월에 제정된 「주택재개발법(The Housing and Regeneration Bill)」에 의하면 2005년 현재 연 19만 호 수준의 공급량을 늘려서 2020년까지 총 300만 호를 새로이 공급하겠다는 계획을 세우고 있다. 이렇게 되면 매년 23만 호가 공급되어 신규 가구 증가량을 수용할 수 있을 것으로 보인다.

○ 개발계획

『지속가능공동체』에서는 주택공급의 주요 방법으로 성장지역사업(Growth Areas)을 통한 주택공급 방안을 제시하고 있다. 영국 동남부에 증

<그림 5> 영국 4대 성장지역사업(Growth Areas) 예정지역



가하는 인구성장에 대비하고 전략적인 산업 육성을 위해 주택수요가 발생할 것으로 예상되는 특정 지역들을 중심으로 세워진 대단위 개발계획인 성장지역사업을 통해 주택을 공급하겠다는 것이다. 성장 지역들은 모두 런던 주변 영국 남동부에 집중되어 있는데, 대표적인 사업으로는 Thames Gateway, Milton Keynes and South Midlands, London-Stanstead-Cambridge Corridor, Ashford가 있다(ODPM, 2003)(<그림 5> 참조). 계획에 따르면 이들 지역을 중심으로 현재 계획된 주택공급량에 더해 향후 2016년까지 추가적으로 총 20만 호를 건설할 것이 제시되어 있다. 정부는 2006년 성장지역사업 해당 지역 중 가장 큰 계획지역인 Thames Gateway 지역에 이미 3년간 총 60억 파운드(12조 원)를 지원한 상태이다(DCLG, 2006b).

○ 도시계획 심의과정 유연화

구체적인 법률보다는 사례별로 지역의 계획 전문가들이 개발주체와의 협상을 통해서 개발 심의를 진행하는 것은 영국 도시계획의 독특한 특징이었다. 그 때문에 개발에 대한 신중한 접근과 개발 시 발생하는 개발이익을 적절하게 지역 사회로 환원할 수 있는 장점이 있었다. 하지만 최근 주택공급 부족 문제가 심화되면서 도시계획 심의 과정의 개편을 요구하는 주장이 힘을 얻고 있다.

영국 정부는 이에 부응해 계획 절차를 간소화하고 도시계획 심의 과정을 주택공급 증대에 맞추어 유연하게 조정하는 법안을 준비 중이다. 이 법안이 통과될 경우 개발 계획에 대한 심의 기간이 단축되고 그 기준이 좀 더 완화될 것으로 보인다.

또한 이와 함께 그동안 개발이 제한되었던 그린벨트 지역에 대한 조정 작업이 진행될 예정인데 이것 역시 성장지역사업 해당 지역 대부분이 런던 주변의 그린벨트 지역과 겹치기 때문에 이들 지역에 대한 개발을 용이하게 하기 위한 조정 작업으로 해석되고 있다.

한편 그동안 협상을 통해 해당 지역을 위한 도로나 공원, 학교 부지 등을 통해 개발 이익을 환수하던 Section 106 조항이 심의 과정에서의 협상 시간을 지체한다는 비판이 있었는데, 이에 개발이익환수보완(Planning Gain Supplement)이라는 제도로 바꾸려는 움직임이 있다. 개발이익환수보완 제도는 그동안 토지나 학교, 시설 등 현물로 환수하던 개발 이익을 세금과 같은 형식으로 환수해 해당 지역을 위해 투자하도록 하는 제도로서, 개발 이익에 대한 책정만 제대로 된다면 심의 과정의 시간을 단축시킬 수 있는 제도로 여겨지고 있다(ODPM, 2005b).¹⁴⁾

한편 개발 계획이 연장되는 실제 이유는 도시계획 제도 때문이 아니

14) 2008년 1월 현재 국회에 상정되어 있는 『주택재개발(The Housing and Regeneration)』 법안에서는 『공공기반시설을위한개발이익환수(Community Infrastructure Levy)』라는 이름의 지역 기반시설을 위한 개발이익 환수 시스템으로 변경되어 제출되어 있는 상태이다. 법안의 내용에 대해서는 각주 23) 참조.

라 수준 이하의 개발 계획이나 자금 부족 등 다른 이유이며 그린벨트의 조정이나 도시계획 심의 과정을 간소화해 주택공급을 위한 개발을 용이하게 하려는 것은 개발업자들만을 위한 법안이라는 비판과 우려가 존재하는 상황이다.¹⁵⁾

(2) 수요 조절 정책

○ 세제 조정

영국 정부에서는 부동산 가격 급등 현상과 관련해 과열된 부동산 수요를 조절하기 위해 여러 가지 부동산 세제 개편을 단계적으로 추진하고 있다.

우선 『바커리뷰』(2004)에서는 공급 차원의 부동산 대책과 동시에 수요 측면 정책의 필요성을 제기하면서 그 방법으로 카운슬텍스의 개선을 제시했다. 재산세와 주민세의 성격을 동시에 가지고 있는 카운슬텍스는 지방 정부마다 다른 세율로 자율적으로 징수되고 있는데, 이것이 주택시장을 안정화시키기에 적합하지 않은 구조임이 지적되었다. 카운슬텍스가 주민세와 재산세의 성격을 동시에 포함하고 있는데도 그 재산세적 역할이 미미하다는 것이 주된 문제로 지적되었다. 연간 세액은 실제 부동산 가격의 0.5% 정도이며, 납세자가 부동산 소유와 상관없이 거주자로 되어 있는데, 거주자가 세입자일 경우 세제의 부담은 소유주에게 전혀 돌아가지 않는다. 더군다나 다주택 소유자에게 본인 거주 집 이외의 주택에 대한 카운슬텍스 할인 제도 역시 문제점으로 지적된다. 이 보고서에서는 카운슬텍스의 주민세적 성격보다는 재산세적인 성격에 초점을 맞추어 지방 정부의 세제 개편을 조언하고 있다.¹⁶⁾ 정부는 이 조언을 받아

15) Guradian, 2007.11.6, “Critics dismiss planning bill as ‘developers’ charter”.

16) 부동산 소유자에 대한 세금부과의 일부가 임차인에게로 전가될 수 있는 문제점이 있지만, 이것이 100% 모두 임차인에게 전가될 수 있는 것은 아니다. 따라서 소유자에 대한 세금부과가 부동산 수요 조절에 어느 정도 영향력이 있다

<표 2> Stamp Duty Land Tax 과세율(2007년 기준)

세율(%)	주거용 부동산	Disadvantaged 주거용 부동산	비주거용 부동산
0	0~£125,000	0~£150,000	0~£150,000
1	£125,000~£250,000	£150,000~£250,000	£150,000~£250,000
3	£250,000~£500,000	£250,000~£500,000	£250,000~£500,000
4	£500,000 이상	£500,000 이상	£500,000 이상

자료: HM Revenue & Cumstoms.

들여 2004년 4월부터 지방 정부로 하여금 다주택 소유자에 대한 기존 카운슬텍스 할인율을 10%까지 줄일 수 있도록 허용했다. 그 결과 지방 정부 세수가 8,800만 파운드(1,800억 원) 정도 상승했는데, 중앙 정부는 이에 대한 결과 보고서를 검토한 후 추가적인 조정에 들어갈 예정이다(ODPM, 2005a).

두 번째 세제 조정은 2003년 12월부터 시작된 부동산취득세의 도입이다. 원래 취득세는 기존에 주식 거래에 대해서만 0.5%의 세율로 부과되던 것인데, 이를 토지와 연계된 부동산 거래에 확대 적용한 것이 부동산취득세이다. 세율은 거래 금액에 따라 차등 부과했다(<표 2> 참조). 예를 들어 가격이 10억 원인 주택을 매입한 사람의 경우 부동산취득세로 거래 금액의 3%인 3,000만 원을 납부해야 하는 것이다. 또한 이 제도에서는 연계된 부동산 거래들을 모두 합산해 세율을 적용함으로써 분할 매각 등을 통한 조세 회피의 가능성을 차단하려고 했다.¹⁷⁾

세제를 통한 수요 조절책 중 세 번째는 상속세의 기준율을 낮게 유지하는 것이다. 2007년 현재 상속세 과세 대상이 되는 주택은 30만 파운드(6억 원) 이상이 되는 주택으로 초과분의 40%가 세금으로 부과된다. 예를 들어 40만 파운드 주택을 소유하고 있는 사람이 이를 유산으로 남길 경우 30만 파운드의 초과분인 10만 파운드의 40%인 4만 파운드를 상속세

고 보는 것이 타당하다.

17) HM Revenue & Customs.

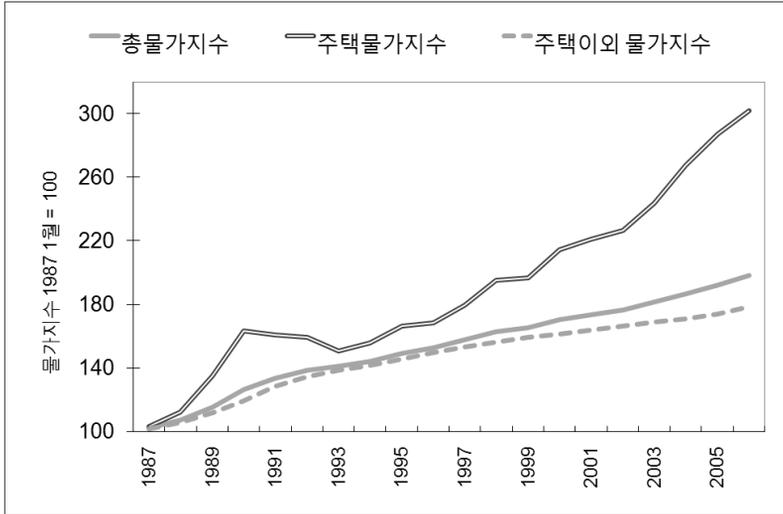
로 납부해야 한다. 2000년대 주택가격 상승률이 10% 내외에서 움직이며 상승했음에 비해 상속세의 기준 상승률은 줄곧 3%대를 유지했다. 때문에 과세 대상이 되는 주택의 수가 늘어났고 따라서 세수도 증가했다. 해당 당국에서는 상속세의 기준율을 주택가격 상승에 맞추어 점차적으로 올려가되 주택가격 상승률이 아닌 물가상승률에 맞춰서 올리겠다고 예고하고 있다.¹⁸⁾

이러한 부동산취득세와 상속세의 부동산 세제의 조정을 통한 세금 부담 증가는 주택 매입에 부담으로 작용해 주택가격 상승을 가라앉히는 데 일조한 것으로 보인다. 정부는 2006년에만 두 세제를 통해 75억 파운드(15조 원)를 세수로서 거둬들였는데 이는 12년 전인 1994년에 비해 훨씬 높은 수준이다. 1994년에는 주택 매입자들이 모기지의 이자에 대한 세금 면제¹⁹⁾를 통해 각종 부동산세를 지불하고도 약 26억 파운드(5.2조)의 수익이 나는 셈이었으나, 2006년에는 모기지의 이자에 대한 세금 면제의 폐지를 감안하더라도 여기에 추가로 75억 파운드의 세 부담을 지고 있으므로, 노동당이 새로 집권한 10년 전보다 매년 총 100억 파운드(20조 원) 씩의 세 부담을 지게 된 셈이다(CML, 2007a).

18) HM Revenue & Customs.

19) MITR(Mortgage Interest Tax Relief)이라 불리는 모기지 주택 매입 이후 지불해야 하는 이자 부분에 대해서 정부가 일정한 세금 감면을 해줬던 정책으로서 대차 정부 시절인 1983년에 MIRAS(Mortgage Interest Relief At Source)라는 제도로 확고하게 자리를 잡았다. 이후 이 제도로 인한 정부의 부담은 1983~1984년에 28억 파운드에서 금리가 높았던 1990~1991년에는 77억 파운드로 증가했으며, 이후 금리 하락 등의 요인으로 1999~2000년에는 14억 파운드로 낮아졌다. 이 제도를 통해 모기지 대출에 대한 부담이 덜어져 금리가 높았던 당시 실수요자들의 주택 매입에 대한 부담을 줄여줬다는 긍정적 요소도 있는 반면, 정부의 세입이 줄고 주택수요를 자극해 주택가격 상승의 한 원인으로 작용했다는 것이 주된 평이다. 영국 정부는 1990년대에 들어 MIRAS의 감면율을 낮추기 시작해 2000년 4월부터는 완전히 폐지했다. 하지만 정책 금리가 지속적으로 낮아져 모기지 대출의 부담이 근본적으로 줄어들면서 이 제도의 폐지에도 불구하고 주택수요는 오히려 더 늘어났다.

<그림 6> 영국 물가지수 변화



자료: 영국 통계청.

○ 금리 인상

영란은행에서는 주택가격 상승을 누그러뜨리는 데 금리 인상이 효과적인 것은 인정하지만 뚜렷한 물가 상승 징조가 없는 상황에서 주택가격 안정 효과만을 노린 금리 인상은 위험할 수 있다는 입장을 여러 차례 표명했다.²⁰⁾ 하지만 2002년 후반에 들어 4분기 주택가격상승률이 4%를 넘어서고 총물가지수가 주택물가지수를 중심으로 지속적으로 상승하자 2003년 하반기부터 금리를 인상하기 시작했다(Bank of England, 2003a)²¹⁾ (<그림 6> 참조).

20) 1999년 Oxford University에서 열린 영란은행 금융통화위원회 위원인 John Vickers의 강연, 2002년 Glasgow Agency 모임에서 있었던 영란은행 금융통화위원회 위원인 Stephen Nickell의 강연.

21) 금융통화위원회에서는 금리인상의 배경으로 주택가격 상승, 소비자물가 상승, 가계부채 증가에 대한 우려를 들고 있다.

2003년 3/4분기 3.53%이던 정책금리를 2004년 4/4분기까지 총 다섯 차례에 걸쳐 4.75%로 1.22% 포인트 올렸고 이후 금리 수준을 2005년 2/4분기까지 유지했다. 해당 기간에 주택가격 상승은 안정세를 보였다. 하지만 2005년 말 영란은행이 다시 금리를 4.5%까지 내리고 이를 2006년 2/4분기까지 유지하자 해당 기간에 다시 주택가격이 급격히 상승하기 시작했다. 정책 당국은 2006년 3/4분기부터 시작해서 2007년 3/4분기까지 총 다섯 차례에 걸쳐 다시 금리를 5.74%로 1.24% 포인트 올렸다.²²⁾

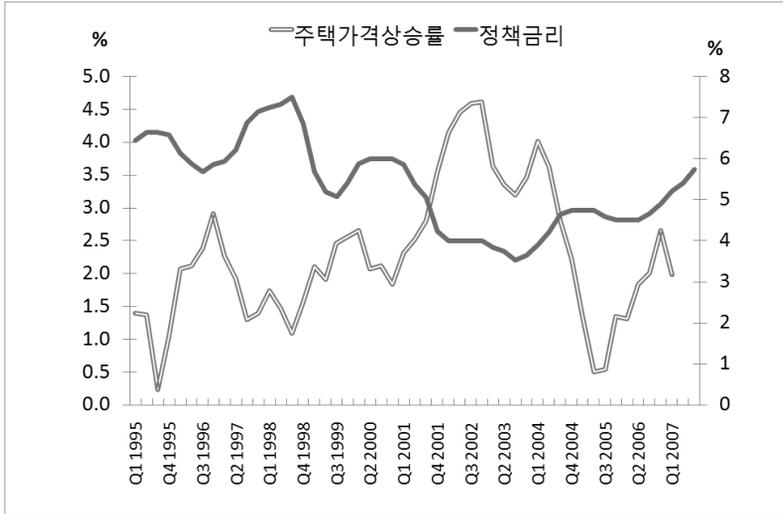
이처럼 영국 주택시장에서 금리 조절과 주택가격 상승세와는 밀접한 관계를 보이고 있다. 이 둘의 관계는 4분기 주택가격상승률을 5점 평균으로 구한 평균 상승률과 정책 금리 변화를 나타낸 다음 그래프를 보면 좀 더 명확해진다.

<그림 7>에서 확인할 수 있듯이 2000년 초 금리가 올라가는 시기에 주택가격 상승률은 하락했고 이후 금리가 2003년까지 지속적으로 내려가는 시기에 주택가격 상승률은 2002년까지 지속적으로 상승했다. 이후 2003년 하반기부터 금리가 인상되면서 주택가격상승률은 급격히 떨어졌고 2005년 금리가 잠시 내려갔을 때 주택가격상승률은 반대로 급상승했다. 그리고 2006년 이후 금리가 지속적으로 올라가면서 주택가격상승률도 다시 내려가기 시작했다. 이는 금리가 낮아질수록 모기지에 대한 부담이 줄고 상대적으로 예금보다 주택투자에 대한 기대수익이 높아져 주택수요를 자극하고, 반대로 금리가 높아지면 모기지에 대한 부담이 늘고 상대적으로 주택투자에 대한 기대수익이 떨어져 주택수요가 줄어드는 효과 때문이다.

지난 5년 동안 전반적으로 금리가 상승하면서 주택가격은 안정세로 접어들기 시작했다. 2007년도에 나온 영국모기지업연합회(Council of Mortgage Lenders)의 주택시장전망에 의하면 주택시장이 안정되면서 앞으로 주택매입거래건수는 감소할 것이라고 한다. 1988년 125만 건까지 올라갔던 거래

22) 2003~2007 영란은행 금융통화위원회 회의록 참조.

<그림 7> 영국 주택가격상승률 및 정책금리 변화



자료: Nationwide, 영란은행(Bank of England).

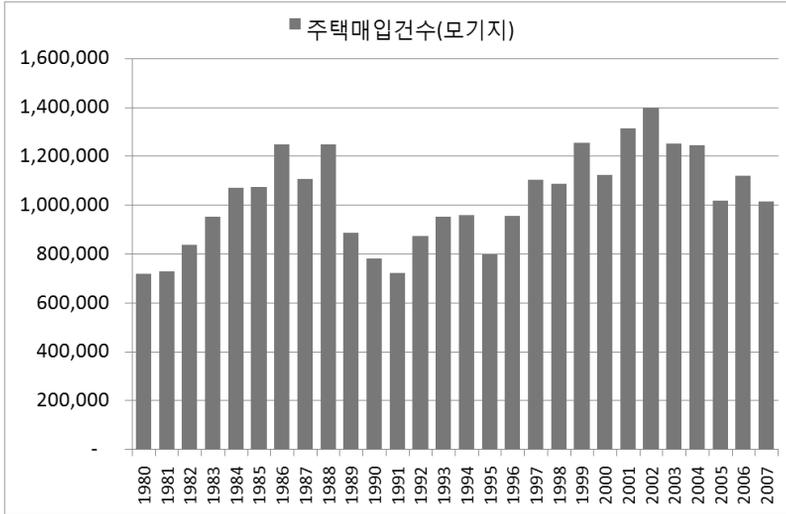
량이 1990년대 초 주택불황으로 1991년 70만여 건으로 줄었다가 2002년에 약 140만 건으로 사상 최대치를 기록한 이후 줄곧 감소하고 있다. 2008년에는 상반기까지의 거래건수가 약 30만여 건에 불과해 1991년 이후 최소거래건수를 기록할 것으로 예상되고 있다(<그림 8> 참조).

(3) 실수요자를 위한 저렴주택 공급

수요 억제 정책의 큰 문제점은 이 정책으로 실수요자들이 피해를 입을 수 있다는 점이다. 특히 금리인상의 경우 실수요자의 모기지 대출에 대한 부담이 커지는 부작용이 있는데 이는 앞 절에서 살펴본 것처럼 주택 압류 건수가 늘어나고 개인 파산자의 수가 늘어나는 등의 문제점을 낳기도 한다. 이를 보완할 수 있는 정책이 실수요자들을 위한 저렴주택(Affordable Housing) 공급 확대 정책이다.

영국 정부는 시장가격에 주택을 구매하기 힘든 사람들을 위한 영구임

<그림 8> 영국 모기지 주택매입건수 변화



자료: 영국 모기지업 연합회(Council of Mortgage Lenders).

대주택인 사회주택(Social-vented Housing)과 일반주택과 영구임대 사이의 중간에 있는 주택(Intermediate Housing)을 저렴주택이라고 정의하고 있다 (Wilson and Anseau, 2006).

○ 사회주택

전체 주택공급 수준이 전후 최저 수준으로 감소된 원인 중 가장 주된 이유는 사회주택 공급의 감소였다. 1980년대 보수당 정부에서 시작된 긴축 재정 정책으로 사회주택에 대한 정부의 투자가 감소하면서 사회주택이라는 이름으로 정부가 공급하는 물량은 현재 거의 없는 실정이다.

2004년 초에 완성된 바커(Kate Barker)의 보고서에 의하면 2004년을 기준으로 매년 4만 8,000가구의 사회주택 수요가 존재하며, 이를 수용하기 위해서는 당시 공급되던 사회주택 공급량에 추가로 연 2만 3,000호의 주택이 필요하다고 했다. 정부는 추가적인 재정지원으로 사회주택의 관리와 건설을 책임지고 있는 주택조합들을 통해 당시 1만 6,000여 호에 머

물던 사회주택 공급량을 2007~2008년 동안 2만 8,000호 수준으로 늘렸으며 이후로도 공급량을 추가로 늘릴 계획을 세우고 있다(ODPM, 2005a).

2007년 수상으로 취임한 브라운(Gordon Brown)은 2020년까지 총 300만 가구의 주택을 공급하겠다고 공언했다. 이를 뒷받침해 새롭게 제시된 법안²³⁾에는 특히 사회주택을 중심으로 한 저렴주택의 공급에 대한 획기적인 변화가 있을 것으로 예고되고 있다. DCLG의 법안 설명(DCLG, 2007d)에 따르면 새로운 법안에서는 기존에 각 지방 정부가 사회주택을 건설하지 못하도록 했던 모든 걸림돌들을 제거해 이전처럼 지방 정부에서 직접 사회주택을 건설하고 관리할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다. 또한 사회주택 관리와 건설에 대한 권한을 이양 받았던 민간 비영리 주택조합들의 운영 실태에 대한 강도 높은 심사와 조정이 있을 예정이다. 비영리라

23) 『주택재개발법(The Housing and Regeneration Bill)』. 2007년 모든 사람들에게 저렴한 양질의 주택을 공급하겠다는 정부의 목표하에 추진된 이 법안의 골자는 다음과 같다. 1. 주택공급증대(2020년까지 총 300만 호 추가 공급) 2. 사회주택 공급증대 3. 주택건설 촉진(심의 과정의 유연화와 택지개발을 위한 토지공급) 4. 환경친화적 주택.

2020년까지 주택 300만 호를 공급하기 위해 정부에서 가장 역점을 두고 있는 부분은 사회주택을 포함한 저렴주택 부분이다. 정부는 이들 저렴주택 공급을 위해 80억 파운드(약 150조 원)의 예산을 지원하려고 한다. 구체적으로는 사회주택 공급을 거의 중단했던 시·군·구 지방정부에서 다시 사회주택을 건설하도록 지원한다. 그리고 사회주택에서 발생하는 임대 수익을 그대로 사회주택 개선을 위해 재투자하도록 하고, 앞으로 지어질 사회주택에서 발생될 임대료를 바탕으로 사회주택 건설 자금을 지원할 수 있는 권한을 지방정부에 허용하는 한편, 기존에 사회주택 공급을 담당했던 주택조합의 사회주택 건설도 촉진시킨다. 이와 더불어 사회주택 세입자들의 권익을 향상시키는 여러 가지 조항을 법제화 했으며, 그동안 사회주택 건설을 담당해왔던 주택조합에 대한 감독을 강화한다. 한편 이 법안은 건축 및 개발 허가 심의 과정을 단순화하고, 그린벨트의 일부 지역을 개발 가능한 용지로 전환할 수 있도록 하여 주택공급량을 늘리려는 부분도 포함하고 있는데, 이에 대해서는 환경 문제 및 개발업체 지원 의혹 등 논쟁의 여지가 있어, 현재 의회에 상정된 상태이기 때문에 통과 과정에서 많은 논의가 있을 것으로 보인다. 이 법안의 또 하나의 특징은 환경 친화적 주택 건설에 대한 부분이다. 2016년부터 새롭게 지어지는 모든 건물에 대해서 탄소 제로의 기준에 대비하여 그 전까지 지어지는 건물들에 대해서는 환경 평가를 실시하여 이를 공개해 새로운 건물의 환경친화도가 명시되도록 한다는 계획을 담고 있다.

는 미명하에 실제로는 주택 관리에 소홀하면서도 임대료를 많이 올려 경영진들에게 과도한 임금을 주던 실태(Defend Council Housing, 2006)에 대한 강도 높은 감사가 있을 것이다.

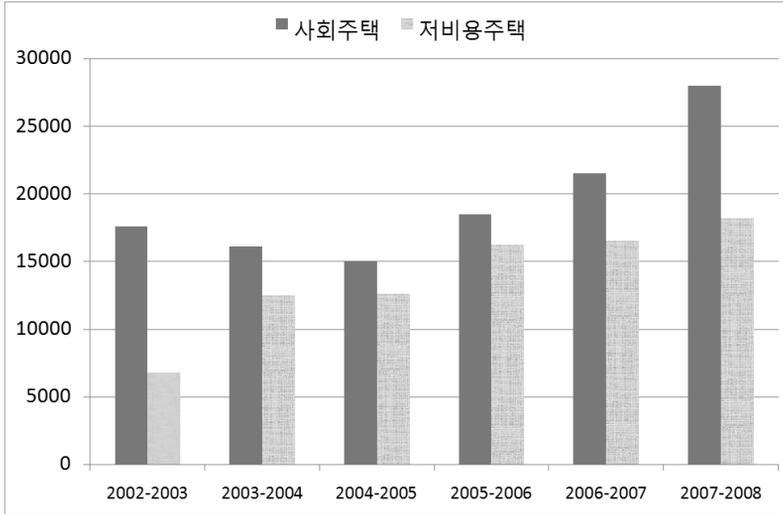
○ 저비용주택매입제도(Low Cost Home Ownership)

저비용주택매입제이란 주택을 구매하기 힘든 수요자들에게 주택가격의 전체를 지불하지 않고도 주택을 소유할 수 있도록 도와주는 제도이다. 1980년대부터 시작되었던 주택소유권공유제도(Shared Ownership)를 비롯해 2001년에 도입된 교사, 간호사, 경찰관, 소방수 등 주요 부문 노동자(Key Worker)를 대상으로 한 주요부문노동자주택제도(Key Worker Living Scheme), 2005년 도입된 주택소유권공유대출제도(Shared Equity Loan) 등 다양한 종류의 상세 제도들이 있지만 공통된 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

제도의 혜택을 받을 수 있는 대상자는 기존 사회주택의 임대인들과 사회주택에 들어가기 위해 지방정부에 등록을 하고 기다리고 있는 사람들이 우선 대상이 된다. 상세 제도에 따라 주요 부문 노동자나 최초 주택 구매자들도 혜택을 받을 수 있다. 대상자들은 주로 주택조합에서 공급되는 주택의 전체 가격의 일부(25%~75%)를 할인된 가격을 지불하고 해당 주택에 대한 소유권을 보장받을 수 있게 된다. 따라서 주거권 보장으로 안정적인 생활을 할 수 있게 되며, 동시에 주택의 유지관리와 보수에 대한 책임을 져야 한다. 한편 주택구입 시 나머지 금액에 대해서는 해당되는 양만큼의 임대료를 주택조합에 지불해야 하며 임대료의 인상 폭은 연 3%를 넘지 않도록 보장된다. 주택을 판매할 시에는 지불했던 비율만큼의 재산권만을 행사할 수 있다. 즉, 25%의 지분을 주고 주택을 산 사람이라면 주택을 판매할 때에도 판매금액의 25%만큼의 금액만 받을 수 있는 것이다(Hills, 2007; Wilson and Anseau, 2006).

2005년에 발간된 정부 보고서 『지속가능공동체 5년계획(Five Year Plan, Sustainable Communities: Homes for All)』을 통해 정부는 2010년까지 시장에

<그림 9> 저렴주택 공급 현황



단위: 호

자료: Housing Corporation(2007).

서 주택을 구입하기 힘든 총 8만 가구에 저비용주택매입제도 제도를 통해 주택을 공급하겠다고 밝혔다. 이에 정부는 2006~2008 회기에 주택공사(Housing Corporation)²⁴)를 통해 총 10억 파운드(2조 원)의 추가 예산을 배정해 저비용주택매입제도를 통한 주택공급량을 늘리고 있는 중이다.

2007년에 발간된 주택공사의 보고서에 따르면 2007~2008년 1년 동안 총 4만 7,000호의 저렴주택이 공급될 예정이다. 이는 전체 목표 주택공급량 23만 호의 약 5분의 1에 해당하는 양으로 정부는 저렴주택의 공급량을 계속해서 늘려나갈 전망이다. 2000년대에 들어 주택조합이 공급하는 사회주택의 수는 연 2만 호 이하로 점점 더 감소했으나 2004년 이후 다시 증가해 2008년까지는 연 2만 8,000호 정도에 이를 것으로 예측

24) 주택조합과 PFI, ALMOs 등 사회주택을 건설·관리하는 비영리 조합(Registered Social Landlords) 들을 관리하는 상위 정부 기구.

되었다. 저비용주택매입제도 방식으로 공급된 주택의 수도 2003년을 기점으로 가파르게 증가하기 시작했는데, 연 7,000호 정도이던 공급량이 3배 가까이 증가해 2008년 말까지는 연 1만 9,000호를 넘어설 것으로 예측되고 있다(<그림 9> 참조).

4. 영국 주택정책에 대한 평가와 시사점

1) 영국 주택정책에 대한 평가

최근의 주택가격 상승에 대한 영국 일련의 주택정책들을 평가한다는 것은 상당히 어려운 작업이다. 우선 주택공급과 금리·세제·규제 조정이 실제 주택시장에 영향을 주는 데 시간이 걸리며, 최근의 세계금융위기와 같이 다른 요인이 주택시장에 큰 영향을 미치기 때문이다. 따라서 이 절에서는 최근 주택가격 상승에 대한 영국 정부의 대응 정책 효과에 대한 영국 현지 전문가들의 의견을 바탕으로 제한적이거나 영국 주택정책에 대한 평가를 담고자 한다.

우선 최근 주택 경기 둔화에 영향을 미친 정부 당국의 주택정책을 두고 전문가들이 내리는 평가는 조금씩 엇갈리는 상태이다. 영국 주택정책에 대해 영국모기지업연합회가 내놓은 2007년도 주택시장 전망 보고서인 「주택시장전망(Housing Market Forecast)」에서는 정부 정책을 비롯한 여러 가지 자료를 바탕으로 향후 2~3년간 주택 경기 둔화를 예상했다. 이에 따르면 영란은행의 금리 인상에 따른 모기지 이자에 대한 부담이 주택 구매 수요에 가장 큰 영향을 미치고 있는 가운데 미국에서 발생한 부동산 서브프라임 위기에 따른 신용 경색이 주택수요를 더욱 위축시키고 있다고 분석했다. 이는 실제로 모기지 주택 거래 건수, 가압류 주택 수, 주택가격 상승률 변화로 나타나고 있다. 역시 같은 기관에서 내놓은 2007년도 정기보고서에 따르면 정부의 세제 개편²⁵⁾으로 주택 구매자가 10년

전에 비해 매년 총 100억 파운드의 세 부담을 지게 되어 주택수요를 감소시키는 데 일조했다고 분석하고 있다. 한편 한 부동산 경제학자²⁶⁾는 현재의 부동산 경기 둔화는 부동산 경기 순환에 따른 시장 스스로의 작동에 의한 것이며, 영란은행의 금리 조정 역시 일반 경기 순환을 반영한 것에 불과할 수 있다는 조심스러운 시각을 보였다. 하지만 금리를 조정하는 금융통화위원회의 회의록에서 물가상승률이 상대적으로 높지 않고 금리 인상 시 경기 위축의 우려가 있음에도 불구하고 주택가격 상승에 따른 부작용 등을 종합적으로 고려해 금리 인상을 결정한 사실이나, 실제 영국 주택가격 상승률과 금리 사이의 관계를 고려할 때 이와 같은 주장은 너무 일반론적인 시각이라고 볼 수 있다.

정부의 주택공급 증대 발표의 효과에 대해서는 대체로 전문가들 모두 조심스러운 입장을 보이고 있다. 앞의 학자는 정부의 공급 대책 발표는 현재 진행 중인 부동산 경기 둔화와 상관이 적으며, 현재의 부동산 경기 둔화는 정부의 발표에 따른 심리적 효과와 최근 미국의 부동산 서브프라임 위기와 더불어 영국에서도 부동산 거품이 조정되기 시작한 것이라고 보는 것이 더욱 적합하나, 부동산 거품의 존재 여부에 대해서는 아직도 논란의 여지가 있다고 지적했다. 한편 런던대학교 UCL(University College London)의 에드워즈(Michael Edwards) 교수는 사회주택 확대를 중심으로 한 현 정부의 공급 증대 정책이 큰 틀에서는 올바른 방향으로 가고 있다고 평가하면서도 구체적인 정책안에 대해서는 목표 달성 가능성이 의심될 정도로 여러 가지 문제점들을 가지고 있다고 평가했다. 그동안 주택공급량이 적었던 것은 사회주택 건설 감소의 원인이 가장 큰 비중을 차지하고 있으므로 사회주택 건설 증대라는 목표에 찬성하지만 실제로 사회주

25) Mortgage Interest Tax Relief 폐지, Stamp Duty Land Tax 도입이 해당 기간의 대표적인 세제 개편.

26) 이메일을 통해 인터뷰한 이 학자는 주택정책에 대한 사안이 현재 영국에서 민감한 부분이기 때문에 현재 경험연구가 이루어지지 않은 부분에 대해서는 확실히 답할 수 없어 의문을 요구했으며, 다만 현재 주류 부동산 경제학자들 사이에서 일반적으로 받아들여지고 있는 내용에 대해서만 조심스럽게 언급했다.

택이 지방정부에 의해 직접 건설되고 관리되기 시작하려면 일정한 시간이 걸릴 것으로 예상했다. 그 이유는 그동안 사회주택 사업에서 지방 정부들이 거의 손을 떼다시피 해 주요한 인력들은 대부분 주택조합에 있으므로 당분간 계획한 만큼의 공급 증대가 어려운 것이 사실이며, 런던과 같이 이미 개발이 포화상태인 도시의 지방정부에서는 사회주택 공급 정책을 펴기가 어려울 것이기 때문이다.

한편 원활한 주택공급에 장애가 되는 것으로 지적되던 도시계획제도 개편에 대해서는 전문가들의 평가가 상반되었다. 도시계획제도가 오피스 가격에 미치는 영향에 대해 연구한 체셔(Paul Cheshire)와 힐버(Christian Hilber)는 토지이용규제(Land Use Regulation)가 장기적 관점에서 부동산 가격에 영향을 미치고 있음을 최근의 연구 결과로 확인했다(Cheshire and Hilber, 2007). 하지만 해당 제도가 최근의 부동산 경기 순환과는 직접 연계시키기 힘든 장기적 효과를 가지고 있으므로 현재 도시계획 제도 유연화에 대한 정부의 정책이 실효를 거두려면 아직 시간이 많이 걸릴 것으로 예측했다. 한편 에드워즈는 도시계획 제도를 개선해 주택공급 과정을 원활히 하고 그린벨트의 일부를 개발 용지로 전환하는 정책안에 문제가 있다고 지적했다. 실제로 허가가 가능하고 개발이 가능한 용지를 부동산 개발 회사들이 많이 보유하고 있으나 자금 부족 등으로 공사가 진행되지 않은 사례가 많으며 더군다나 그린벨트 등 주요 도시 외곽 지역 토지의 상당 부분을 이미 부동산 개발 회사들이 많이 소유하고 있어서 그린벨트 부분 해제 시 이들 회사들이 많은 이윤을 취할 것으로 예측되어 이 부분에 대한 많은 비판이 있다고 언급했다. 또한 잉글랜드전원보호캠페인(Campaign to protect rural England)과 같은 강력한 환경 압력 단체들이 그린벨트 조정에 대해 강력히 반대하고 있어서 실제 법안 통과에 난항을 겪을 것으로 조심스레 예측했다.

에드워즈는 이에 덧붙여 정부의 주택정책 철학에 대해 근본적인 문제 제기를 했다. 영국 정부는 근본적으로 자가주택소유 중심의 주택정책에 대한 기본적인 철학을 가지고 있으며, 2000년대 중반 일련의 정책에서도

이러한 기조는 이어지고 있다고 한다. 이러한 철학에서는 주택이 개인의 자산으로서 기능하기 때문에 근본적으로 주택가격을 낮추는 정책은 펴기 힘들며, 모든 정책의 근간에는 주택가격이 급격하지는 않더라도 꾸준히 상승하는 것을 전제로 한 정책을 펼 수밖에 없는 한계를 가진다고 지적했다. 심지어 저렴주택 공급 촉진 정책의 하나인 주택소유권공유제도(Shared Home Ownership Scheme)조차도 이러한 기본 철학에 기초해 있는데, 이러한 주택정책 철학으로는 주택수요를 근본적으로 조절하기는 힘들며 결국에는 이러한 기조의 주택정책이 다주택 소유자에게 유리하고 임대세입자나 1주택 소유자에게 불리하게 작용할 것이라고 주장했다. 이러한 부작용을 줄이기 위해서는 사회주택이라는 공공임대주택시장의 확대와 함께 기회균등의 원칙을 주택 매매 시장에도 적용해야 한다고 지적했다.

2) 한국 주택정책과의 비교 및 시사점

조건이 다른 두 나라의 주택정책을 단순 비교하는 것은 분명 무리가 있다. 하지만 각 나라의 차별적인 상황을 고려하면서 주택정책 각론별로 비교를 하는 것은 의미 있는 작업이 될 수 있다. 이 절에서는 영국의 주택정책과의 각론별 비교를 통해 얻을 수 있는 시사점을 찾아본다.

영국 정부의 주택시장 안정대책은 한마디로 말해서 공급확대와 수요조절의 병행이다. 영국 정부와 마찬가지로 한국정부도 공급확대와 수요억제정책 양자를 모두 사용했다. 첫 번째는 신규 택지 개발을 통한 주택공급 증대책이고, 두 번째는 부동산 세제 개편과 금융 규제를 통한 수요억제책이다. 2003년 10.29 종합 대책과 2005년 8.31 종합 대책을 요약하면 판교 신도시 분양, 송파 신도시 건설 등 신규 주택공급 계획이 주를 이루는 가운데, 양도소득세와 보유세, 종합부동산세 조정을 통해 다주택소유자와 고가 주택 소유자에 대한 세금 부담을 늘리는 것을 골자로 하는 세제 강화 정책 중심의 주택수요 억제책을 병행하는 것이다.

그러나 두 정부의 대응 정책에는 두 가지 결정적인 차이가 있다. 첫째

는 금리인상을 통한 수요억제 정책을 사용한 시점이다. 한국의 경우 문제의 심각성이 인지되기 시작했던 2003년 이후에도 오히려 금리를 2004년 하반기 3.25%까지 추가로 지속적으로 내렸다. 당시 소비진작효과를 통한 경기부양을 위해 저금리 정책을 폈고 이것이 소비진작보다는 부동산 시장의 수요를 더욱 자극해 주택가격이 폭등하는 원인이 되었다는 것이 일반적인 평가이다(김정우, 2005). 이렇게 금리가 내려가는 상황에서 주택가격 급등에 대한 대책으로 공급 증대책과 수요 억제책이 발표되었으며 오히려 경기 부양을 위해 여러 가지 부동산 개발 정책을 남발했던 측면이 적지 않다. 한국에서는 주택가격 상승으로 인한 부작용이 더욱 심각해져갔던 2005년 하반기에서야 금리를 올리기 시작해 2007년 7월 현재 4.75%에 머무르고 있는데, 이는 해당 시기 영국 정책 금리보다 1% 정도 낮은 수치이다.

부동산가격 급등은 대부분의 경우 실수요와 투기수요가 합쳐져 나타난다. 그러나 이 두 가지 수요 사이의 비율은 나라마다 또는 시기별로 다르다. 영국의 경우 실수요와 투기수요가 둘 다 확실히 존재하는 상황이었기 때문에, 공급확대와 수요조절 정책을 병행하는 것이 옳았다. 그러나 한국은 실수요도 존재하겠지만 투기수요가 부동산 가격폭등을 주도했다는 주장이 더욱 설득력이 있다(최호상, 2006). 우선 한국의 주택 보급률은 이미 100%를 넘었고 현재 진행 중인 택지개발 부지에서 공급되는 주택의 양도 2006년 현재 연간 26만 호에 이른다. 일부에서는 지방 신규 택지 개발지를 중심으로 대량 미분양 사태가 발생할 것이라는 예측이 있었고 실제로 아파트 미분양이 문제가 되고 있다.²⁷⁾ 주택산업연구원의 중장기 주택수요 변화 전망(2005)에 따르면 2000년에서 2005년까지 6년간 증가한 가구 수가 120만 가구 정도이고, 2010년까지 110만 가구가 늘어난다고 할 때 연간 신규 가구 수는 22만 가구 이하로 연간 26만 호의 공급량이 신규 가구 수를 크게 상회하는 상황인데, 이는 신규 가구

27) 《한국경제》, 2007.12.7, “미분양 아파트 10만 가구”.

수가 주택공급 수를 초과하는 영국의 상황에 비해 훨씬 더 양호한 공급 조건이라고 할 수 있다. 또한 수요 측면에서도 독신 가구의 비율이 늘어나고 외국인 유입이 증가하고 있는 것이 사실이지만 영국에 비해서는 제한적인 수준이라고 볼 수 있다. 따라서 한국의 경우에는 투기적 수요를 잠재우는 데 효과적인 금리인상을 비롯한 수요 조절정책에 집중했어야 했다는 견해가 타당하다.

금리가 낮은 상태에서 주택공급 대책이 발표되면 오히려 새로운 투기적 수요를 자극할 가능성이 높은 것이 사실이다. 실제로 주택가격 안정을 위한 추가적 택지개발 계획이 발표될 때마다 오히려 주택가격은 상승하는 역효과가 났었다. 미미한 수준의 세제 조정을 통한 수요억제책은 부동산 매매차익을 통한 수익을 기대하는 투기적 수요를 잠재우는 데 실패했다고 볼 수 있다. 결국 금리 조정과 유리된 공급대책은 오히려 주택가격 상승문제를 더욱 악화시킬 수 있는 것이다.

또 하나의 차이점은 영국의 주택정책에서는 주택공급 정책의 주 대상을 실수요자 계층으로 분명하게 설정하고 그것을 세부 계획에 반영하고 있다는 것이다. 영국 정부는 주택을 필요로 하는 중·저소득층을 위한 사회주택과 저비용주택매입제도를 통해서 저렴주택 공급량을 늘리고 있다. 양적 측면에서 많이 줄어들기는 했어도 저렴주택은 2007년 현재 영국의 전체 주택공급량의 20% 이상의 비중을 차지하고 있으며, 실수요자들의 일터와 유리되지 않게 도시 전역에 고루 배치되어 있다. 이렇게 일반 주택시장에서의 수요를 공공주택으로 흡수함으로써 주택가격 상승을 억제하는 효과를 내고 있다. 한국에서도 중·저소득 계층을 위한 임대주택 건설을 계획하고 있으나 우선 건설 물량이 상대적으로 적고 공급되는 위치가 거주자의 일터와 유리된 도시 외곽에 집중되어 계획되어 실제 일반 주택시장의 수요를 끌어오기에는 부족한 것이 사실이다. 더군다나 계획된 공급 물량 중 영구임대주택의 비율이 낮고 이후 매매가능한 시한부 임대주택이 대부분이어서 실제 중·저소득층에게 안정적인 주거를 제공한다는 정책의 실효성이 의심되고 있는 상황이다.

5. 결론

1990년대 중반 이후 세계적인 저금리 기조로 많은 국가에서 주택가격이 상승하기 시작했다. 영국에서도 1996년에서 2006년까지 주택 평균가격이 3배 이상 상승했다. 주택가격이 상승하면서 영국 가계부채도 동시에 증가하기 시작했는데, 그것은 모기지의 증대로 인한 부채 증가와 더불어 주택가격 상승 국면에서 자산효과로 크게 늘어난 소비를 빚으로 충당했기 때문이었다. 한편 주택가격상승은 모기지 업체들 간의 경쟁을 부추겼고, 대출 심사기준을 완화하고 대출 규모를 무리하게 늘리면서 이들의 부실은 심화되어갔다.

4분기 주택가격상승률이 4%를 넘어서 해당 분기 GDP 성장률의 7배를 상회하고 모기지주택매입건수가 사상 최대치인 140만여 건을 기록했던 2002년을 기점으로 영국 정부는 다양한 주택가격 안정 대책을 추진하기 시작했다. 우선 부족한 공급을 충당하기 위해 저렴주택 중심의 신규 개발 계획을 발표했으며, 세제를 조정해 주택 구매자들의 부담을 늘려 수요를 조절하기 시작했다. 그리고 주요 선진국들 중 가장 먼저 금리인상에 나서 2003년 10월 3.5%이던 금리를 2007년 10월 현재 5.75%까지 올려서 투기적 주택수요를 차단하려 했다.

2007년 새로 취임한 브라운 내각하에서 주택공급 정책은 다시 한 번 탄력을 받게 되었다. 새로 제정된 법안에서는 그동안 주택공급 감소의 가장 큰 원인이었던 사회주택 물량 감소를 해소하기 위해 정부가 직접 사회주택을 다시 건설하기로 해 저렴주택의 공급량이 더욱 늘어날 것임이 예고되었다. 이 법안에 따르면 지방 정부가 해당 지역의 사회주택 수요에 부응해 다시 사회주택을 직접 건설하고 관리하게 될 것이다.

주택가격 급등에 대한 영국 정부의 주택정책을 요약하면 다음과 같다. 영국 정부는 저렴주택을 중심으로 한 공급 확대 정책과 부동산 세제 개편을 통한 수요 조절 정책을 통해 근본적인 주택가격 상승의 원인인 수급 불균형을 조절하되, 금리인상 정책을 함께해 투기적 수요를 차단하려

했다. 주택가격 급등시기의 영국의 대응 정책이 한국에 시사하는 것은 적절한 시기에 금리 인상을 단행해 투기 수요를 미리 차단하려고 했던 점과 저렴주택의 공급을 통해 실제로 주택을 필요로 하는 계층의 수요를 중심으로 주택 문제를 풀어나가려 했다는 점이다.

❖ Abstract

Housing market structure and policy
responses to rising housing prices in the UK

Park Joon, Son Jung-Won

The average house price in the UK increased by more than three times during the period between 1996~2007. The soaring house prices was followed by speculative demand as a side effect. Moreover, this triggered increase in household debt, over-consumption through wealth effect and intensive competition in the mortgage market which has led to many mortgage lenders to falter.

In response, the British government employed a housing supply policy focusing on affordable housing. At the same time, it also instituted a demand control policy with real estate tax reform. In harmony with the government's attempt for adjusting the mismatch between supply and demand in the housing market, the Monetary Policy Committee raised interest rate from Nov. 2003 until Nov. 2007, which contributed to reduce speculative demand in the market.

The major implications of the UK policies for rising housing prices to the Korean situation are as follows: First, it has tried to block speculative demand by raising interest rate timely. Second, it has focused on actual demand with affordable housing schemes in housing supply policy.

Keywords: housing market, housing polices, affordable housing, interest rate control, UK

참고문헌

- 권순우. 2007. 「가계부채의 위험도 진단」. 《CEO Information》, 제600호.
- 김득갑. 2006. 「유럽 주택가격 동향과 시사점」. 《SERI 경제 포커스》, 제86호.
- 김정우. 2005. 「경기부양을 위한 금리인하의 한계와 시사점」. 《SERI 경제 포커스》, 제37호.
- 김종철. 2003. 「영국 주택법제 개관」. 《주택도시》, 통권 제77호.
- 대한주택공사 조사연구실. 1995. 『구미의 주택정책 및 금융(미국, 영국, 프랑스)』. 대한주택공사.
- 이영환. 1991. 「복지국가 위기와 영국 주택정책의 변화」. 《성공회대학논총》, 제5권.
- 이진희. 1992. 「최근 영국의 주택금융시장과 건축조합(Building Societies)의 동향」. 《주택금융》, 제146권.
- 정영식. 2005. 「주요국의 금리인상과 시사점」. 《CEO Information》, 제496호.
- 정의철. 2005. 「중장기 주택수요 변화 전망」. 주택산업연구원 개원 10주년 세미나 '중장기 주택시장 발전 방안'.
- 조영하. 2006. 「Housing Supply in the UK: Appropriate and Affordable?」. 《주택연구》, 제14권 제2호.
- 최호상. 2006. 「주택시장 불안과 금리」. 《SERI 경제 포커스》, 제116호.
- 하성규. 1987. 「공공주택정책의 사회적 파급영향: 영국의 사례를 중심으로」. 《주택》, 제48권.
- 한국은행. 2007. 「영국의 가계부채 급증원인과 그 영향」. 《해외경제정보》, 제2007-8호.
- Anonymous. 2008. an e-mail to Dr. J. W. Sonn(2008.1.19).
- Aoki, K. et al. 2004. "House Prices, Consumption and Monetary Policy: A Financial Accelerator Approach." *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 13.
- Bank of England. 2003a. Minutes of Monetary Policy Committee Meeting November 2003.
- _____. 2003b. Minutes of Monetary Policy Committee Meeting February 2004.
- _____. 2004a. Minutes of Monetary Policy Committee Meeting May 2004.
- _____. 2004b. Minutes of Monetary Policy Committee Meeting June 2004.
- _____. 2004c. Minutes of Monetary Policy Committee Meeting August 2004.
- _____. 2006a. Minutes of Monetary Policy Committee Meeting August 2006.
- _____. 2006b. Minutes of Monetary Policy Committee Meeting November 2006.
- _____. 2007a. Minutes of Monetary Policy Committee Meeting January 2007.
- _____. 2007b. Minutes of Monetary Policy Committee Meeting May 2007.
- _____. 2007c. Minutes of Monetary Policy Committee Meeting July 2007.

- Barker, K. 2003. *Review of Housing Supply: Securing Our Future Housing Needs*. Interim Report - Analysis, HM Treasury.
- _____. 2004. *Review of Housing Supply: Delivering Stability: Securing Our Future Housing Needs*. Final Report & Recommendations, HM Treasury.
- _____. 2006. *Barker Review of Land Use Planning*. Final Report - Recommendations, HM Treasury.
- Benito, A. et al. 2007. "The Role of Household Debt and Balance Sheets in the Monetary Transmission mechanism." *Bank of England Quarterly Bulletin* 2007 Q1.
- Bramley, G. 2006. "The Sudden Rediscovery of Housing Supply as a Key Policy Challenge." *Housing Studies*, Vol. 22, No. 2.
- Cheshire, P. and C. Hilber. 2007. Office supply restrictions in Britain: the political economy of market revenge, LSE working paper.
- Council of Mortgage Lenders [CML]. 2007a. *CML Annual Report 2006*.
- CML. 2007b. *Housing and Mortgage Market Forecast: 2007 ~2008*.
- Defend Council Housing. 2006. *The Case for Council Housing in 21st Century Britain*, DCH.
- Department for Communities and Local Government [DCLG]. 2006a. *Housing Statistics 2006*.
- DCLG. 2006b Three years on from the Sustainable Communities Plan.
- _____. 2007a. The Callcutt Review of Housebuilding delivery.
- _____. 2007b. Housing and Planning Key Facts.
- _____. 2007c. Homes for the future: more affordable, more sustainable - Housing Green Paper.
- _____. 2007d. Housing and Regeneration Bill - Impact Assessment.
- Department of Trade and Industry. 2007. Household Debt Monitoring Paper H2 2006.
- Edwards, M. 2008. an interview with J. Park (2008.1.17).
- Evans, A. W. and O. Hartwich. 2006. Better Homes, Greener Cities, Policy Exchange.
- J. P. Morgan. 2002. UK Mortgages and the UK RMBS Markets.
- Hills, J. 2007. Ends and Means: The Future Roles of Social Housing in England, Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Housing Corporation. 2007. Delivering Affordable Housing. Meeting the Challenges of Growth and Efficiency.
- Mullins, D. and A. Murie. 2006. *Housing Policy in the UK*.
- Natioal Statistics. 2007. United Kingdom National Accounts. *The Blue Book 2007*.
- Office of the Deputy Prime Minister [ODPM]. 2003. Sustainable Communities: Building for the Future.
- ODPM. 2005a. The Government's Response to Kate Barker's Review of Housing Supply.

- _____. 2005b. Planning Gain Supplement: a consultation.
- _____. 2005c. Affordability Targets: Implications for Housing Supply.
- _____. 2005d. Sustainable Communities: Homes for All. A Five Year Plan from the Office of the Deputy Prime Minister.
- OECD. 2005. "Recent House Price Developments: the Role of Fundamentals." *OECD Economic Outlook*, No. 78.
- Scanlon, K. and C. Whitehead. 2004. *International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance*, Council of Mortgage Lenders.
- United Kingdom Parliament. 2007. Bills before Parliament 2007~2008 (<http://services.parliament.uk/bills>)
- Wilson, W. and J. Anseau. 2006. "Affordable Housing in England." *House of Commons Research Paper* 06/41.

논문접수일: 2008. 7. 31

게재확정일: 2008. 11. 18