

일반논문

영국 주거복지정책의 변화 2010년 이후 심화된 신자유주의적 변화를 중심으로

Emerging trends in housing policy in the UK:
Focusing on its ongoing neoliberal transformation since 2010

오도영* · 박 준** · 김혜승***

영국의 주거복지정책은 2010년 보수당 중심의 연립정부 등장 이후 새로운 국면을 맞이하고 있다. ‘큰 사회론(Big Society)’으로 대표되는 정책기조는 기존 영국의 신자유주의적 정책이 다시 한 번 어떻게 진화하고 있는지를 잘 보여주는 대표적인 사례이다. 이 정책기조에서는 주거복지에 관한 국가 역할의 축소와 개인 및 지역사회의 역할 확대가 강조되고 있으며, 이러한 변화를 통해 중앙정부가 복지에 대한 책임을 개인에게 전가하려는 경향이 드러나고 있다. 이 연구는 제2차 세계대전 이후 영국의 주거복지정책을 세 시기로 나누어 전반적으로 살펴본다. 특히 2010년 이후 진행 중인 주거복지정책의 신자유주의적 변화를 주거복지 업무의 주체 이관, 사회주택 개념의 확장, 복지제도 개혁을 통한 주거복지 기능 축소로 나누어 자세히 살펴보고 그 영향을 검토한다.

주요어: 주거복지, 주택정책, 지방주권법, 신자유주의, 사회주택, 영국

* 주저자. London School of Economics and Political Science, 박사과정
(d.oh@lse.ac.uk)

** 교신저자. 국토연구원 책임연구원(jpark@krihs.re.kr)

*** 국토연구원 연구위원(hsungkim@krihs.re.kr)

1. 서론

1980년대 후반 소득계층별 주택공급전략과 영구임대주택을 포함한 주택 200만호 건설계획을 시작으로 1990년대 말 국민임대주택 도입, 1999년 국민기초생활보장법 제정을 통한 주거급여 도입, 2005년 기존주택 매입임대 및 전세임대제도 도입, 2014년 주거급여제도의 확대개편에 이르기까지 우리나라의 주거복지정책은 많은 발전을 거듭해왔다. 비록 주거복지와 관련한 대표적 지표인 전체 주택재고량 대비 장기임대주택의 비율은 5.2% 수준으로 아직 주거복지 선진국 수준에는 미치지 못하지만 매입임대, 분양전환임대주택, 주거급여제도, 주거지원서비스 등 주거복지와 관련된 다양한 정책수단을 보유하게 되었다. 최근 우리나라의 주거정책 패러다임은 ‘보편적 복지’를 표방하며 다시 한 번 변화를 모색하고 있는 가운데, 주거복지정책의 중요성이 점차 부각되고 있다. 특히 2015년 7월부터 확대 개편되어 시행되는 주거급여사업 실시를 통해 우리나라의 주거복지정책은 질적인 변화를 겪을 것으로 예상되고 있다. 이 시점에서 여러 가지 주거복지에 있어 선진적인 경험을 가지고 있는 외국의 주거복지정책 변화를 소개하고 고찰하는 것은 의미 있는 작업이 될 것이다. 특히 주거복지정책에서 오랜 역사를 가지고 있으며 최근 근본적인 변화를 겪고 있는 영국의 주거복지정책 변화는 참고할 가치가 있다.

‘주거복지정책’이란 용어는 영미권에서 거의 사용되지 않았던 반면 우리나라에서는 오늘날 도입되고 있는 다양한 복지적 성격의 주택정책을 이전 시기의 시장지향적 정책들과 구분하여 설명하기 위해 광범위하게 사용되어지고 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서 영국의 주택정책의 변화를 분석하기 위해 ‘주거복지정책’이란 용어를 사용한 이유는 다음과 같다.

우선 이 연구는 영국의 전반적인 주택정책 전반을 살펴보는 것이 아닌, 사회주택 공급과 주거보조금 지급 등 주거취약계층과 관련된 정책 변화에 초점을 맞추고 있기 때문에 ‘주거복지정책’이란 용어를 사용하여

연구의 대상을 한정하고자 하였다. 특히 Malpass(2008)의 주장과 같이 오늘날 급변하고 있는 주택정책은 현재 전 세계적으로 진행 중인 복지국가의 변화 방향을 분석할 수 있는 중요한 수단이다. 이 연구에서는 이러한 변화에 우선적으로 영향을 받는 주거취약계층과 관련된 정책을 분석함으로써 신자유주의적 흐름이 주택정책뿐만 아니라 복지국가 재편에 미치는 전반적인 영향을 분석하였다.

이와 더불어 기술적 측면에서 현재 영국에서 주택정책이란 용어는 공급자 중심의 주택정책 중 특히 지역사회·지방정부(Department of Communities and Local Government: DCLG) 주도의 정책을 설명하는 데에 주로 사용되어 왔다. 따라서 노동연금부(Department of Work and Pensions: DWP)에서 주관하는 주거급여 제도 등 저소득층의 주거권과 관련하여 미치는 다양한 정책까지 통합적으로 포괄하기에는 어려움이 있다. 특히 현재 영국 정부는 주거보조금 제도를 기존에 존재하던 다른 보조금 및 세금공제 제도와 통합하여 제공하는 통합공제(Universal Credit) 제도를 도입하는 등 다방면에서 저소득층의 주거권 및 주거복지에 미치는 정책이 도입되고 있다.

따라서 이 연구에서는 영국의 주거복지정책을 저소득층의 주거권과 관련된 사회주택 공급 및 운영, 주거급여 지급 등과 관련된 정책 변화를 중심으로 살펴보고자 한다.

이 연구의 목적은 ‘대처리즘(Thatcherism)’으로 대표되는 1979년 보수당(Conservative Party) 정부의 집권 시기부터 시작되고 노동당(Labour Party) 블레어 총리의 ‘제3의 길’을 거쳐 오늘까지 이어져온 신자유주의 정책의 변화를 분석하는 것이다. 시기적으로는 영국 2010년 보수당 중심의 연립 정부 구성 이후 카메론(David Cameron) 총리의 ‘Big Society’¹⁾와 ‘Localism’²⁾

1) ‘Big Society’는 2010년 보수당 집권 후 노동당의 ‘제3의 길’에 의해 파손된 영국(Broken Britain)을 회복하고자 내세운 이념으로, 공동체에게 권한을 부여하고, 공공서비스를 민간에게 개방하며, 사회행동을 증진하는 데에 그 핵심이 있다(유범상, 2012).

2) ‘Localism’은 ‘Big Society’ 이념이 정책화된 내용으로, 2010년 이후의 주거복지 정책 변화에 있어 중심역할을 담당하고 있다. ‘Localism’은 주택조합이 주택권

으로 대표되는 주거복지정책의 변화에 초점을 맞추고 있다. 특히 신자유주의적 주거복지정책이 오늘날 어떠한 방식으로 진화하고 있는가를 Brenner and Theodore(2002)의 주장을 토대로 신자유주의적 영향의 반영 과정에 초점을 맞춰 비판적으로 통찰하고자 한다.³⁾ 이를 위해 이 연구는 기존 논문과 영국정부 및 민간연구기관의 정책 보고서 등을 분석하였으며, 2014년 5월 및 12월 두 차례에 걸쳐 영국의 중앙정부 관계자 및 민간 영역에 대한 현지 인터뷰를 실시하여 정책 및 현장 실무자들의 의견을 청취하고 분석하였다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 2010년 이후 영국에서 이루어지고 있는 주거복지정책의 변화에 대해 분석한 선행연구들을 검토한 뒤, 영국 주거복지정책의 변화흐름을 제2차 세계대전 직후부터 세 시기로 구분하여 살펴봄으로써 변화의 맥락에 대한 이해를 돕고자 한다. 이어서 2010년 이후 전개되고 있는 보수당 중심 연립정부의 신자유주의적 정책 심화에 초점을 맞춰 현재 영국에서 일어나고 있는 주거복지정책 변화를 구체적으로 분석한다. 마지막으로 2010년 이후 신자유주의의 노선 심화로 인한 주거복지정책으로의 영향을 비판적으로 검토하는 것으로 마무리한다.

2. 이론 및 선행연구 검토

1) 신자유주의의 진화

Harvey(2005)에 따르면 신자유주의는 사유재산권 및 시장경제, 자유무

설 및 도시재생에서 지역 지도자 역할을 하도록 지원하고, 참여적 도시계획을 통해 지역사회가 직접 주택의 수요를 결정하고 주택이 어디에 지어질 것인지를 결정할 수 있도록 하는 내용을 주요 내용으로 담고 있다(McKee, 2015).

- 3) Brenner and Theodore(2002)는 신자유주의는 이념일 뿐 그 실체가 발현되는 양상은 기존의 정치경제적 환경을 바탕으로 지속적으로 진화해 왔다고 볼 수 있으므로 신자유주의는 결과물이 아닌 과정으로 이해되어야 한다고 주장한다.

역 추구를 주요 특징으로 하는 이념이며, 정부는 이를 위한 제도적 틀을 만들고 유지하는 역할을 담당한다. 또한 신자유주의는 전 지구적으로 벌어지고 있는 현상이며, 해당 국가가 가지는 기존의 계급적 역학 관계에 따라 각기 다른 양상으로 나타난다고 보았다. 1970년대 말 이후 세계적 경제위기를 경험하며 영국과 미국에서 부상하기 시작한 신자유주의는 기존 제조업의 생산성 저하 및 이로 인한 케인스식 복지정책, 중앙 및 지방정부의 위기와 그 맥락을 같이한다. 정부는 이러한 위기를 해결하기 위하여 주요 산업분야에 대한 규제 완화 및 기업 감세, 노조 탄압, 공공서비스의 축소 및 사유화, 복지 감축, 금융시장 개방, 지역 간의 경쟁 강화 및 도시빈곤자에 대한 낙인화 등의 조치를 취해왔다(Brenner and Theodore, 2002). 이러한 이념은 단일적이 아닌 시간적·공간적 상황에 따라 다양한 형태로 발현되며, 따라서 결과물이 아닌 과정의 형태로 이해되어야 할 필요가 있다(Peck et al., 2012).

특히 신자유주의는 다양한 층위의 위기를 통해 진화하고 있으며, 역설적으로 이러한 위기를 통해 이전 시기에 이루어진 신자유주의적 개혁의 실패를 상쇄시키고 더욱 적극적으로 시장 중심 규제 개편을 실시하고 있다(Brenner et al., 2010). 이러한 시각은 Harvey(1978) 주장의 연장선에서 이해될 수 있다. 자본주의는 자본의 과잉축적이라는 모순을 내포하고 있으며, 이러한 모순에 따라 자본주의 사회는 불가피하게 다양한 시공간적 위기를 맞이하게 된다. 이러한 위기들은 자본축적과정의 정상화를 통해 과잉축적 문제를 해결하는 수단이며, 이를 통해 자본축적을 다시 이어갈 수 있게 만들어준다는 점에서 자본주의의 필수적인 요소로 받아들여진다. 따라서 2008년 세계금융위기는 신자유주의가 종말이 아닌 신자유주의가 또 다른 단계로 진화하는 계기로 볼 수 있을 것이다. 또한 Peck et al.(2012)의 연구에 따르면 2008년 세계금융위기를 경험한 이후 신자유주의적 정부는 정부재정 정상화와 국가채무 감축을 명분으로 하여 복지제도 및 공공서비스 축소를 불가피한 조치로 정당화하고 있으며, 중앙정부는 이와 더불어 사회의 위험요소와 이에 대한 책임을 지방정부, 비영리단체,

자원봉사단체뿐만 아니라 개인에게 전가하고 있는 현상이 목격되고 있다.

주거복지정책은 이러한 신자유주의적 변화를 보여주는 대표적인 분야이다. 오늘날 서구 국가들 사이에서는 사회주택을 잔여화하고 주택 소유를 장려하여 복지구조를 재편하는 움직임이 일어나고 있으며, 주택은 이러한 과정에서 복지구조 재편을 위한 수단으로 적극적으로 사용되고 있다(Malpass, 2008). 이러한 원인에는 다른 복지국가의 요소와 달리 주택이 가지는 재화적 성격에 기반을 두고 있는데, Malpass(2008)의 분석에 따르면 중앙정부가 주택의 자가보유율을 증가시킴으로써 달성하고자 하는 목표는 다음과 같다. 첫 번째로 주택구입을 개인의 선택과 책임으로 간주함으로써 복지의 공간적 불평등을 정당화시키고자 했다. 다시 말해 더 나은 취업 및 교육 기회, 의료서비스를 원하는 주택 구입 희망자는 그러한 지역에 주택을 구입하면 된다는 발상으로, 이를 통해 각종 복지제도에 대한 접근을 개인의 선택과 책임으로 전가하고 있다. 또한 정부의 사회주택 관련 지출을 감소시키고 부동산세 및 상속세 등의 세수를 증가시키고자 했으며, 마지막으로 주택보유를 통해 개인의 소비력을 향상시키고자 했다.

2) 선행연구 검토: 2010년 이후 영국 주거복지정책의 변화

현재 영국의 주거복지정책은 제2차 세계대전 이후 지속되었던 전형적인 유럽식 복지국가의 유산에 1979년 이후 신자유주의적 변화가 반영되어 있다. Hodkinson et al.(2013)은 1979년 대처(Thatcher) 정부 집권 이후 영국의 신자유주의적 주거복지정책의 특징으로 중앙정부 주도의 사회주택의 민영화, 민간영역 확대, 주거복지에서 개인의 책임 강조가 두드러짐을 지적했다. 1997년 노동당 집권 이후에도 이러한 경향은 지속되어 왔으며, 2010년 보수당 중심의 연립정부가 구성된 뒤 이러한 신자유주의적 경향은 더욱 심화된다. 이와 관련하여 Manzi(2015)는 2010년 이전에는 중앙정부가 신자유주의 정책 실행에 있어 주도적인 역할을 했던 반면에

2010년 이후에는 중앙정부가 지방정부 및 민간영역으로 그 주도성과 책임을 이전하고 있다고 지적하며 2010년 이후의 정책적 변화에 주목했다. Taylor-Gooby(2012)는 2010년 이후 영국 주거복지정책 변화의 배경으로 당시 사상 최대인 영국정부의 부채규모를 지목하면서, 공공서비스 감축을 통한 복지국가 구조조정이 당시 영국정부의 가장 큰 당면과제였음을 지적했다.

2010년 이후 ‘Big society’와 ‘Localism’으로 대표되는 중앙-지방정부간 주거복지 기능분담의 근본적 변화에 대해서도 다양한 연구가 이루어지고 있다. 이러한 연구들은 ‘Big Society’ 정책이 표방하는 시민사회의 허구적 성격에 대해 지적하며, 이러한 정책이 실제 취약계층의 복지에 미치는 악영향에 대해 분석하고 있다. Bently & Pugalís(2013)는 ‘Big Society’ 정책의 일환으로 제정된 『지방주권법(Localism Act 2011)』에서 공공부문 구조조정, 도시계획체계 개편, 지방정부 재정지원 감소가 어떻게 이루어지고 있는가를 설명했으며, Baker(2011)는 해당 정책을 통해 중앙정부가 지방정부에 주거복지와 관련된 의무를 전가하여 사회주택 공급을 관리하는 지방정부의 재정에 부담이 가중되고 있음을 지적했다. Robinson & Walshaw(2014)는 해당 정책으로 인해 사회주택 임차인의 권리 축소 등 주거취약계층에게 부담이 가중되는 것을 지적했으며, 마지막으로 Jacobs & Manzi(2013)는 지방정부의 주택사업에 지원하던 중앙정부의 재정지원을 폐지하는 것이 지방정부의 권한 증가 및 지역차원의 장기적 계획 수립 등 효율성을 높일 수 있는 긍정적 측면이 있음에도 불구하고, 결국 중앙정부의 복지정책 축소재편의 일환일 뿐이라고 주장했다.

한편 『복지개혁법(Welfare Reform Act 2012)』을 필두로 진행 중인 수요자 측면의 복지개편에 대한 연구 역시 활발하게 이루어지고 있다. 특히 주거급여를 포함한 다양한 가계 보조금을 통합하는 통합공제(Universal Credit) 도입에 대한 연구가 대표적이다. Brewer et al.(2012)는 통합공제를 통해 장기적으로 저소득층과 유자녀 가구의 혜택이 증가할 수 있지만, 실업가구 등의 복지혜택이 감소할 것으로 예상했으며, Hartfree(2014)는

보조금 지급이 주급에서 월급으로 변경됨에 따라 저소득층 가구의 월 보조금 관리능력이 어려울 수 있음을 지적하며 해당 지급방식의 변화가 적절치 않다고 지적했다. 이러한 연구들은 통합공제 도입이 저소득층의 복지에 미치게 될 영향에 대한 분석적 시각을 제공하나, 이러한 정책의 변화가 공급자 측면의 복지개편과 맞물려 발생하게 될 주거복지 흐름의 변화에 대한 분석까지는 이르지 못하고 있다.

이 연구는 공급 측면의 중앙-지역정부 간의 역할 변화와 수요 측면의 복지개혁을 포함한 영국 주거복지정책의 변화 전반을 신자유주의적 영향의 반영 과정에 초점을 맞춰 비판적으로 통찰한다는 측면에서 기존 연구들과 차별성을 갖는다.

3. 영국 주거복지정책의 변화과정

이 절에서는 영국 주거복지정책의 변화과정을 1945년 제2차 세계대전 이후부터 1979년 보수당 대처 집권 이전, 1979년 대처 집권 이후부터 2010년 보수당 주도의 연립정부 집권 이전, 2010년 연립정부 집권 이후 세 시기로 구분하여 살펴보고 변화의 맥락에 대한 이해를 돕고자 한다.

1) 정부 주도의 주택대량공급 시기(1945~1978년)

제2차 세계대전 직후부터 시작하여 대처 총리 집권 전까지의 영국 주거정책은 주로 전쟁 중 손실된 주택을 대체하기 위하여 주택공급을 촉진시키는 데에 초점이 맞춰져 있었다(Keohane and Broughton, 2013). 중앙정부는 전장에서 돌아온 군인들을 비롯하여 전쟁 후 급격하게 증가하기 시작한 인구를 수용하고 불량주거지에 거주하던 노동계급에게 현대화된 주거환경을 제공하기 위해 지방정부에게 각종 혜택을 부여하며 주택공급을 장려했다. 이에 따라 노동당 정권 시기였던 1945년부터 1951년까지

영국 잉글랜드 지역에서 지방정부가 공급한 주택은 60만 호에 달하며, 이는 당시 건설된 신규 주택의 80%에 해당하는 수치였다. 이후 보수당과 노동당이 번갈아 집권하며 지방정부 주도의 신규주택 공급은 지속되었으며, 1953년부터 1955년까지의 기간은 2차 대전 후 지방정부의 신규주택 공급이 가장 활발했던 시기였다. 특히 1954년 지방정부가 영국 전역에 공급한 주택 수는 26만 호에 달했으며, 이는 당시 전체 주택 공급량의 68%에 해당하는 수치이다(DCLG, 2014a). 전후 약 10년간 신규로 공급되는 주택 물량의 80%에 이르던 사회주택 물량은 이후 1970년대 초까지 50% 그리고 대처 집권 직전까지 40% 수준을 유지할 정도로 그 비중이 높았다. 당시 공공영역 주도로 주택이 공급된 배경에는 다양한 이유가 있지만, 중앙정부가 전쟁 중의 피해로 인하여 민간영역이 공공영역에 비해 주택공급 역량이 부족하다고 여긴 것을 가장 큰 원인으로 볼 수 있을 것이다(Keohane and Broughton, 2013).

이후 지방정부 주도의 주택공급은 전쟁 직후에 비해 크게 감소하여 지방정부는 1956년부터 1978년까지 연 평균 약 14만 5천 호의 주택을 공급했다(DCLG, 2014a). 그러나 보수당과 노동당 모두 주택공급을 통한 일자리 창출 및 주택수요 충족의 중요성을 인식하고 있었다. 이에 따라 연간 40만 호 이상의 주택을 민간 및 공공영역을 통하여 공급하고자 하는 목표를 수립하고, 이를 실행에 옮기고자 다양한 노력을 펼쳤다. 이러한 목표는 매년 달성되지는 못했으나 노동당이 집권하던 시기인 1968년에는 영국 전역에 42만 6천 호의 주택이 공급되는 등 전쟁 이후 주택 공급이 가장 활발했던 시기였다. 그러나 1967년 파운드화 위기 이후 공공예산이 점차 감소하기 시작하여 주택 건설을 촉진하기 위한 정부의 지원 또한 감소했고, 이에 따라 전체 주택 공급량도 지속적으로 감소 추세를 보이게 되었다. 특히 노동당 정부는 1974년 재집권 이후 인플레이션과 금리 상승의 압박에도 불구하고 주택 공급을 촉진하고자 관련 예산의 증가를 시도했으나, 1976년 재차 경제위기를 겪으며 국제통화기금(IMF)을 통해 구제금융의 지원을 받음으로써 관련 예산이 삭감되고 노동당의 주

택 공급 목표는 달성되지 못한 채 정권 교체를 겪게 된다.

이 시기의 주거복지정책을 요약하면 정부 주도의 주택 대량 공급을 통한 주거복지 달성에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다. 정부는 2차 대전 직후 직접 주택을 대량 공급하고 그 이후 민간영역에 대한 지속적인 지원과 비영리단체인 주택조합(Housing Association) 등의 성장을 유도함으로써 주택이 원활히 공급될 수 있도록 시도했다. 이 시기에 양질의 주택이 대량으로 공급되고 국민들의 삶의 질이 향상될 수 있었던 배경으로는 당시 영국을 포함한 세계 각국이 경험했던 경기호황에 그 원인이 있다고 볼 수 있으며, 이러한 경기호황은 자가보유율이 처음으로 절반을 넘어설 수 있도록 하는 계기가 되었다. 따라서 이 시기의 주택공급은 주거복지 측면에서 뿐만 아니라 관련 산업의 성장을 통해 고용증가 및 실질소득 증대를 유도하고 이를 통해 경기호황 자체에 기여하는 요소였다고 볼 수 있다(Malpass, 2005). 현재 영국의 주거복지 관련 예산에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 주거급여⁴⁾ 제도의 경우 전후 초기인 1948년도에 그 원형이 탄생했다고 볼 수 있으나 지급 대상이 1972년 보수당 정권에 의해 제도가 개편되기 전까지 저소득층 고용 인구를 포함하지 않는 등 그 범위가 제한적이었다(Social Security Committee, 2000). 다시 말해 신자유주의적 흐름이 본격적으로 등장하기 이전인 1980년대 이전까지 영국의 주거복지정책은 다른 서유럽 국가들과 유사하게 주택의 공공성을 강조하고 사회주택의 공급을 강조했던 시기로 볼 수 있을 것이다(하성규, 2003).

2) 정부 주도의 민영화 추진 시기(1979~2009년)

보수당의 대처 정부가 장기 집권했던 1979년부터 1997년까지의 시기와 이후 신노동당이 집권했던 2009년까지의 시기는 주거복지정책은 신자유주의와 연계하여 설명될 수 있다. 이 시기에는 주거복지정책이 대물보

4) 2013/14 현재 주거급여 예산은 임대주택건설을 포함한 전체 주거복지 예산의 약 80% 수준이다.

조에서 대인보조 중심으로 변화하고, 주거복지정책의 실행 주체로서 민간의 역할이 점차 증대되었던 시기로 볼 수 있다. 보수당은 인플레이션과 과도한 공공예산을 경제위기의 주요 원인으로 지목하고 이를 해결하기 위해 주택공급에 있어 지방정부의 역할을 축소하고 집권 당시 전체 주택재고량의 3분의 1을 차지하던 사회주택을 민영화하기 위한 다양한 정책을 도입했으며, 주거급여 제도를 본격적으로 정착시켰다. 이 시기 주택공급은 지속적으로 감소하여 영국 전역에 연평균 약 20만 9천 호의 주택이 민간과 공공영역에 의해 공급되었으며, 이는 이전 시기와 비교하여 3분의 2 수준에 해당하는 수치이다.

보수당 정권은 집권 직후인 1980년 초반부터 시장을 활성화시켜 주택공급을 촉진시키고 자가보유율을 높임으로써 자산기반의 주거복지를 달성하고자 했다(Malpass, 2005; Lund, 2014). 이러한 목표를 달성하기 위해 1980년 사회주택매입 우선권(Right to Buy) 정책을 도입하고, 1988년 주택자산이전(Stock Transfer) 제도를 도입하여 사회주택 민영화를 촉진시키고자 했다. 사회주택매입 우선권 제도는 사회주택에 거주하는 세입자들이 시세 대비 최소 33% 이상 저렴한 가격으로 거주 중인 사회주택을 매입할 수 있는 기회를 제공하였고, 이와 함께 실시된 금융시장 자율화 정책은 모기지 대출에 대한 선택권을 넓힘으로써 사회주택의 매각을 촉진시켰다. 이 시기에 사회주택매입 우선권 제도를 통해 민간으로 소유권이 이전된 사회주택은 200만 호에 달한다. 주택자산이전 제도의 경우 중앙정부가 보조금 지급 및 법령 개선 등을 통해 지방정부가 보유한 사회주택을 비영리단체인 주택조합에 소유권을 이관하도록 추진한 제도로서, 1988년부터 보수당 집권 말기인 1997년까지 약 100만 호의 사회주택 소유권이 이 제도를 통해 이관되었다. 그러나 보수당 집권 당시의 주택자산이전은 주로 농촌지역과 교외지역에서 이루어지고 있었으며, 노동당 집권 이전까지는 사회주택매입 우선권 제도를 통해 사회주택의 민영화가 주도적으로 이루어졌다(Malpass & Mullins, 2002).

한편 보수당 정권 집권시기의 다른 특징으로는 주거급여 제도의 본격

시행을 들 수 있다. 앞서 언급했듯이 주거급여 제도는 그 원형이 1948년 처음 탄생했으며, 1972년 일부 개편을 거쳐 1982년부터 오늘날의 형태로 자리 잡기 시작했다. 1982년부터 기존의 주거급여 제도가 통합되어 시행되기 이전에는 다양한 형태의 주거급여가 각기 다른 기관에 의해 지급되고 있어 제도의 효용성이 떨어지고 수혜자들에게 혼란을 가중시키고 있는 문제가 존재하여 주거급여 제도를 통합하여 운영할 필요성이 제기되고 있었다(Kemp, 1987). 그러나 Kemp(1987)는 1982년 주거급여 제도가 통합 개편된 원인을 제도의 비효율성이 아닌 외부의 정치적인 요인에서 찾고 있다. 기존의 주거급여 제도는 완전고용에 대한 전제를 바탕으로 복지제도를 보조하는 역할로 탄생했으나, 편부모 가정 및 실업인구의 지속적인 증가로 인해 주거급여 제도가 복지제도에서 차지하는 비중이 점차 증가하고 있었다. 이와 더불어 주거급여를 집행하기 위해 중앙정부가 상당한 비용을 들여 수혜자의 주거급여 액수를 개별적으로 산정하고 있었기 때문에 중앙정부는 제도개편을 통해 주거급여 산정과 관련된 업무를 지방정부로 이관하여 중앙정부의 부담을 더는 데 그 주목적이 있다고 본 것이다. 또한 사회주택의 직접 건설로 인한 장기적인 재정부담보다 단기적으로 주거급여제도를 도입하는 것이 정부의 재정부담이 적을 것이라는 판단도 있었다. 하지만 제도 개편 후에도 주거급여 예산은 지속적으로 증가하여 1986년 37억 파운드(6.7조 원)에서 1997년 124억 파운드(22.3조 원)로 10년간 세 배 이상 증가하는 등 중앙정부에게 점차 큰 부담으로 다가오게 된다(King, 1999). 이후 계속 증가한 주거급여 예산은 2013/2014년 현재 임대주택건설을 포함한 전체 주거복지 예산인 약 330억 파운드(59.4조 원)의 80% 수준인 약 264억 파운드(47.5조 원)에 이르고 있다.⁶⁾ 이에 따라 25세 미만 인구를 위한 1인실 임대료 지원 제도(Single

5) 1파운드를 1800원 기준으로 환산할 경우의 금액으로 이후 모든 파운드-원 환산은 이 기준을 적용한다.

6) 서종관(2014)은 높아지는 주택가격, 저소득층의 증가, 사회주택의 역할 축소, 이 세 가지를 주거급여에 대한 재정 부담이 늘어나는 원인으로 지목했다.

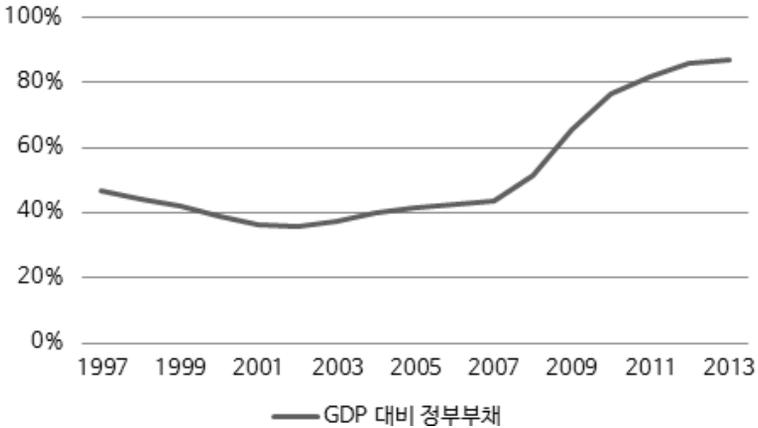
Room Rent)를 도입하고 주거급여 수혜대상을 축소하는 등 다양한 수정을 거쳤으나 예산의 증가추세는 크게 변화하지 않았다.

또 하나의 특징은 중앙정부 주도로 주거복지와 관련된 각종 규제가 완화되거나 철폐된 것이다. 우선 정부에 의해 이루어지던 민간임대주택의 임대료 규제가 기업과 기관투자자 유치를 목적으로 1989년 폐지된 것을 포함하여, 1996년 세입자에 대한 보호 조치를 완화함으로써 민간임대 시장의 성장을 추진했다. 다른 한편으로 『주택금융조합법(Building Societies Act 1986)』을 통해 주택금융조합(Building Society)의 일반 금융시장 참여를 허용함으로써 주택 모기지 시장이 성장할 수 있는 기반을 마련하고 주택시장의 성장을 도모했다(박준·손정원, 2008).

보수당의 뒤를 이어 1997년 집권한 노동당 정권은 기존의 보수당 정권과 유사하게 국가 개입을 축소하고 민영화를 추진하는 방향으로 주거복지정책을 전개하였다는 점에서 신자유주의적 주거복지정책이 계속 진행된 시기로 볼 수 있다. 사회주택의 경우 주택자산이전(Stock Transfer)이 교외지역에서 도시지역으로 확대 허용되면서 더 많은 지방정부 소유의 사회주택들이 민영화 되었다. 뿐만 아니라 중앙정부는 지방정부에 보조금을 지급하여 지방정부가 사회주택 관리 권한을 민간에게 이양하는 PFI(Private Finance Initiative) 제도와 산하 기관인 ALMO(Arms-Length Management Organisation)를 설립하여 관리 권한을 민간으로 이양하도록 유도했다. 한편 이 시기 지방정부의 주택공급자로서의 역할은 점차 축소되어 지방정부 및 주택조합이 공급하는 주택은 매년 2만 호 수준으로 머무르게 되었고, 주택공급에서 민간의 역할이 점차 증대되었다. 주거급여 제도와 관련하여서는 2008년 지방주택수당(Local Housing Allowance) 제도가 도입되어 기존의 민간임대주택에 거주하고 있는 저소득층을 위한 주거급여 제도를 부분적으로 개편했다. 정부는 이 제도를 통해 민간임대주택에 거주하는 주거급여 수혜자가 제도를 악용하여 임대료를 부풀리는 행위를 차단코자 했다.

이 시기의 주거복지정책을 요약하면 정부 주도의 신자유주의적 주거

<그림 1> 영국정부의 GDP 대비 부채규모



자료: ONS(2015).

복지정책이 본격적으로 시행된 시기로 볼 수 있을 것이다. 하성규(2003)는 신자유주의 체제 아래에서는 국가개입이 축소되고 민영화 정책이 이루어지며, 상품화(commodification)가 강조되고, 복지다원주의(welfare pluralism)를 추구함으로써 민간에 의해 복지정책이 집행되며, 완전고용을 포기하고 시장원리에 입각한 자연실업률을 인정하는 등의 변화가 서구의 선진국들에서 이루어지고 있다고 봤다. 1979년부터 2009년까지는 영국의 중앙정부가 적극적으로 주거복지정책을 신자유주의적으로 개편했던 시기로 볼 수 있다.

3) 주거복지정책 축소 시기(2010년 이후)

노동당 집권기하에 누적된 영국정부의 재정적자는 <그림 1>에서도 알 수 있듯이 2008년 세계금융위기 이후 확장적 재정정책의 영향으로 더욱 심화되었다. 보수당은 이러한 재정적자에 대한 정치적 공세를 효과적으로 펼치며 자민당(Liberal Democrats)과의 연립정권 구성을 통해 1997

년 3월부터 2010년 3월까지 장기 집권한 노동당으로부터 정권을 탈환하게 된다. 노동당 13년 집권 기간 동안의 주거복지정책이 이전의 대처 정권에서부터 시작된 신자유주의적 변화 기조에서 크게 벗어나지 않았다면, 재집권한 보수당은 현재까지 카메론(David Cameron) 총리의 지휘 아래에 그동안에 진행되었던 신자유주의적 주거복지정책을 더욱 강화하고 있는 모습이다.

이러한 주거복지정책의 변화는 2011년 11월에 “Laying the Foundations: A Housing Strategy for England” 보고서를 발표한 이후 본격적으로 전개되고 있다. 영국정부는 주택 공급의 부족을 현재 영국 주택시장의 주요 문제점으로 진단하고 이를 촉진하기 위한 다양한 정책방향을 제시했다(DCLG, 2011a). 특히 주택공급을 촉진하고 주택소유를 장려함으로써 사회유동성이 확보될 수 있다고 주장하며 주택공급을 통한 사회유동성 확보를 강조했다. 이를 위해 지자체 및 민간에게 주거복지와 관련하여 더 많은 권한을 부여하여 민간이 적정 가격의 주택을 공급하도록 추진코자 했다. 이를 통해 주택구입 희망자의 주택 구입 장벽을 낮추고자 했으며, 사회주택 거주자들이 손쉽게 다른 지역의 사회주택으로 이주할 수 있는 제도를 만들어 저소득층이 거주지 이전 문제에서 벗어나 더 많은 취업기회를 가질 수 있도록 했다. 또한 보수당 정권은 기존 노동당 정부의 상의하달식 정책과 관료주의가 주택정책의 실패를 가져왔다고 주장했다. 이를 해결하기 위해 현 정권은 주민과 지역사회가 직접 주택의 수요를 결정하고 주택이 어디에 지어질 것인지를 결정할 수 있도록 지원하도록 했다. 이 시기의 주거복지정책은 주거복지에서 지역사회와 개인의 역할을 강조하는 시기로 볼 수 있다.

4. 2010년 이후 영국 신자유주의 제2막과 주거복지정책

이 절에서는 신자유주의적 주거복지정책에 대해 분석하고, 2010년 이

후 영국의 주거복지정책이 신자유주의적 영향을 받아 어떻게 변화했는지를 중앙정부 주거복지 업무의 주체 이관, 사회주택 개념 확장을 통한 역할 변화, 복지제도 개혁을 통한 주거복지 기능 축소로 나누어 그 변화 방향을 짚어보도록 한다.

2010년 이후 영국의 주거복지정책은 이러한 신자유주의적 흐름을 대표적으로 보여주고 있는 사례라고 볼 수 있다. 보수당 정권은 ‘Big Society’를 주장하며 정부의 역할을 축소시키고 복지정책의 실행주체로서의 지역사회의 역할을 강조하고 있다. 이를 통해 기존 정부 및 제3섹터의 실패를 극복하고 현재 영국 사회가 당면한 사회경제적 문제를 해결할 수 있다고 주장했으며(Cabinet Office, 2010), 지방분권화를 촉진하며 지역공동체에게 더 많은 권한을 부여하고 시민들이 더 적극적으로 사회운동에 참여하도록 장려함과 동시에 공공영역을 민간에게 개방하고자 했다.

2010년 이전과 이후의 신자유주의 간에 유사점이 있음에도 불구하고 이 논문에서 2010년 이후를 신자유주의 제2막이라고 나누어 정의하고 분석하는 이유는 Manzi(2015) 및 McKee(2015) 등의 주장에서처럼 이전 시기에서는 중앙정부가 신자유주의적 정책을 실행하는 주도적인 위치에 있었던 반면, 제2막에서는 중앙정부가 다양한 권한을 하부조직 및 시민 사회로 이전하고 이에 대한 책임을 전가하는 단계로 볼 수 있기 때문이다. 다시 말해 1979년부터 2009년까지의 시기에는 중앙정부가 다양한 재정 지원 및 제도적 지원을 통해 민간영역을 육성시켜 주거복지정책을 실행하는 것에 초점을 두었다면, 현재 영국의 중앙정부는 주거복지를 위한 재정 지원을 다양한 방법으로 축소하여 그 역할을 줄이고 지방정부 및 민간영역을 통해 주거복지정책이 실행될 수 있는 기반을 마련하는 데에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다.

이러한 변화의 구체적인 예로는 사회주택의 공급 및 관리에서의 중앙정부의 역할을 지방정부 및 민간영역에 완전 이양하고, 사회주택의 정의를 더 포괄적으로 변경함과 더불어 현재 정부의 주거복지 관련 예산에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 주거급여 제도를 대대적으로 개편함으

로써 중앙정부의 재정 부담을 줄이려는 노력 등을 들 수 있다. 이 절의 나머지 부분에서는 이러한 영국의 신자유주의적 주거복지정책의 변화 내용에 대해 구체적으로 살펴보도록 한다.

1) 『지방주권법(Localism Act 2011)』과 주거복지 업무 지방이관

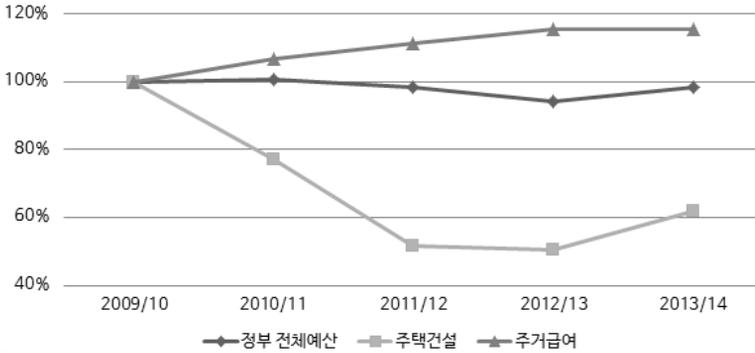
이 시기 가장 큰 변화는 중앙정부의 주거복지 기능 축소를 들 수 있다. ‘Big Society’를 실행하기 위한 제도 변혁의 일환으로 제정된 『지방주권법(Localism Act 2011)』은 2011년 발효되어 공공부문의 구조조정을 촉진하고 도시계획체계를 개편하고자 했으며, 지방정부에 대한 금융지원 방법을 변경하고자 했다(Bently & Pugalís, 2013). 『지방주권법』의 일환으로 사회주택의 공급과 관련하여 진행된 가장 큰 변화는 2012년 4월부터 사회주택의 유지관리를 위해 지원되던 주택사업회계 보조금(Housing Revenue Account Subsidy System) 제도의 운영이 종료된 것을 들 수 있다. 자기금융(Self-Financing)이라고도 불리는 이 방식은 지방정부가 사회주택의 임대 수익을 활용하여 자체적으로 사회주택을 유지 관리해야 함을 뜻한다. 중앙정부는 이 제도를 실행하기 위해 30년 현금흐름할인법을 적용하여 사회주택의 가치를 산정한 뒤 이 금액이 지방정부의 주택 관련 부채보다 많은 경우 차액을 지방정부가 중앙정부에 납부하고, 사회주택의 가치가 지방정부의 주택 관련 부채보다 적은 경우 중앙정부가 지방정부에 차액을 지급하도록 했다(DCLG, 2014b).

사회주택 공급에서 역시 중앙정부는 정부의 주택공급 역할을 축소하는 내용을 담고 있는 다양한 정책을 펼치고 있다. 이러한 변화는 특히 중앙정부 산하기관인 HCA(Homes and Communities Agency)의 역할 축소에서 찾아볼 수 있다. 중앙정부에 의해 2008년 11월 잉글랜드 지역의 주택 공급 및 도시재생을 총괄하기 위해 설립된 공공기관인 HCA는 초창기 주택공급뿐만 아니라 택지개발사업과 도시재생사업 등 주택시장 전반에 대한 지원을 통해 잉글랜드 지역의 경제발전을 목표로 다양한 업무를 직

접 수행했다. 그러나 2008년 세계 금융위기를 경험하고 2010년 보수당 정권이 집권한 이후 그 역할이 점차 축소되는 방향으로 변화하고 있다. 그 구체적인 예로는 런던 지역의 HCA 업무 전반을 런던광역시(The Greater London Authority: GLA)로 이관한 것을 들 수 있다. 「지방주권법」은 2012년 4월부터 잉글랜드 전체 주택 재고의 15% 가량을 차지하고 있는 런던 지역의 사회주택 공급과 토지 관련 업무 및 HCA의 관련 예산을 GLA가 담당하여 운영토록 했다. 이를 위해 GLA에 주택토지부서가 신설되었으며, HCA에 소속되어 런던 지역을 담당하던 직원들 역시 GLA로 소속이 변경되어 GLA에서 기존의 HCA 업무와 더불어 런던개발청(LDA) 및 런던템즈게이트웨이 개발공사(London Thames Gateway Development Corporation) 소유의 토지 및 부동산을 관리하는 역할을 함께 수행하게 되었다. 그 결과 런던 지역 안에서의 HCA의 역할은 사회주택 관리단체들에 대한 규제기관 수준으로 축소되었다고 볼 수 있다.

이와 더불어 런던 외 지역에서 HCA의 전체적인 역할 또한 사회주택의 공급을 직접적으로 수행하는 공급자의 역할이 아닌 금융지원을 통해 민간 주도의 주택공급을 촉진시키는 금융기관으로 성격이 변화하고 있다. 따라서 HCA는 기존에 재정적인 손해를 감수하며 수행하던 도심재생 사업들을 더 이상 수행하지 않고 있으며, 향후 HCA가 지출하는 예산은 원칙적으로 이자와 함께 회수되어야 한다. 이러한 정책방향은 HCA가 시행 중인 대표적인 제도인 저렴주택 프로그램(Affordable Homes Programme: AHP)에서 확인할 수 있다. 2011년부터 2015년까지 45억 파운드(8.1조 원)의 자금을 주택건설업체에게 지원하여 저렴주택의 건설을 추진한 1단계와 달리 2015년부터 2018년까지 진행될 2단계에서는 그 지원 금액이 절반 이하로 감소한 약 17억 파운드(3조 원)에 머무르는 반면, 대출 형태로 사용되는 자금의 비중은 점차 높아져 현재 HCA 예산의 4분의 3에 해당하는 형태가 보조금이 아닌 대출 형태로 집행되고 있다. 또한 이러한 정책방향을 지원하기 위해 HCA는 HCA가 직접 금융지원을 하는 대신 주택건설업체에게 대출보증을 제공하는 저렴주택 보증 프로그램(Affordable

<그림 2> 영국 정부예산 중 주거복지 관련 예산비중의 변화 추이



주: 2009/10=100.

자료: HM Treasury(2014).

Homes Guarantees Programme)을 시작하는 등 HCA의 직접 지원을 줄일 수 있는 방식의 정책을 도입했고, 이와 더불어 신규주택 건설 및 빈집 활용 등을 통해 주택 재고량을 증가시킨 지자체에게 포상금을 지급하는 등 사회주택 공급에서 지방정부 및 민간부문의 역할을 더욱 강조하고 있다.

「지방주권법」을 통해 중앙정부가 지방정부 및 민간에게 사회주택의 공급과 관련된 책임을 이관한 효과는 다음과 같이 나타나고 있다. 지방정부가 직접 건설하여 공급하던 사회주택의 수는 꾸준히 감소하여 2001/2002년 회계연도⁷⁾에는 60호, 2009/2010년에는 350호에 머물렀던 지방정부의 신규 사회주택이 2011년 「지방주권법」이 발의된 2010/2011년에는 HCA의 지원을 통해 2,540호의 사회주택이 공급되고, 2011/2012년에도 2,470호가 공급되는 등 지방정부의 사회주택 공급자로서의 역할이 다시 부각되고 있다. 또한 중앙정부의 구조조정 및 예산감축 시도 역시 <그림 2>에서 알 수 있듯이 실제로 그 효과가 나타나고 있다. 2009/2010년 이후 영국 정부의 전체 예산 중 노동연금부(DWP)가 주도하는 주거급여 예산은 보수당 집권 시기 중 증가추세를 보인 가운데, 지역

7) 해당년도 4월부터 다음년도 3월까지.

사회·지방정부부(DCLG)의 주택건설 지원 예산은 2009/2010년 대비 50% 선까지 지속적으로 감소한 것을 발견할 수 있다.

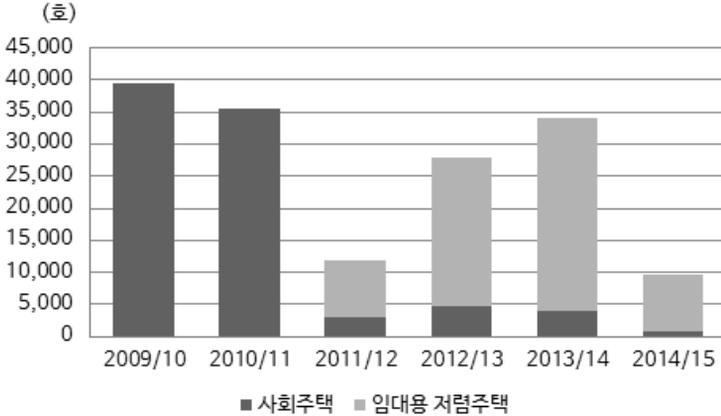
2) 사회주택 개념 확장

영국정부는 기존의 장기임대주택인 사회주택(Social Rent)⁸⁾의 개념을 임대 저렴주택(Affordable Rent)과 분양 저렴주택(Affordable Home Ownership) 등을 포함하는 광의적인 개념인 저렴주택(Affordable Housing)⁹⁾으로 변경함으로써 사회주택에 대한 투자는 확장하지 않은 채 형식적으로 주거복지를 확장하고 있다.¹⁰⁾ 특히 임대 저렴주택(Affordable Rent)의 경우 2010년 본격적으로 논의가 시작된 개념으로, 해당 지역 시장 임대료의 최대 80% 선에서 임대료를 책정할 수 있는 사회주택이다. 정부는 이를 통해 사회주택의 임대료 수준을 다양화하여 사회주택을 필요로 하는 다양한 계층의 주거복지를 실현할 수 있다는 목표를 내세웠다. 임대 저렴주택 제도를 통해 주택조합 등 사회주택 공급업자가 기존의 사회주택 임대료보다 높은 임대료를 징수할 수 있도록 하여 사회주택 건설 및 운영에 대한 공급업자의 재정 부담을 낮추고, 이를 통해 중앙정부의 지원 없이 더 많은 사회주택이 공급될 수 있도록 목표했다.

영국정부가 2011년 발간한 임대 저렴주택 제도의 실행 효과를 분석한 보고서에 따르면 임대 저렴주택 제도를 도입할 경우 2011년부터 4년 동

-
- 8) 사회주택 임대(Social Rent)의 경우 노동당 정권 시기인 2002년부터 임대료 산정과 관련된 구조 조정이 시작되어 모든 사회주택의 임대료가 해당 지역 시장 임대료의 40~50% 선에서 책정될 수 있도록 임대료를 조정하는 과정이 진행 중이다(Shelter, 2012; Wilson, 2014).
 - 9) Affordable Housing은 국내에서 ‘부담가능주택’, ‘지불가능주택’, ‘저렴주택’ 등 다양하게 번역되고 있으나, 이 연구에서는 ‘저렴주택’으로 번역했다.
 - 10) 저렴주택(Affordable Housing)은 「주택개발법(Housing and Regeneration Act 2008)」에 근거하여 기존에 사용되던 용어인 사회주택(Social Housing)을 대체하는 용어로 등장하게 되었다. 따라서 현재 영국 정부는 사회주택이란 용어의 사용을 지양하고 저렴주택이란 용어를 주도적으로 사용하고 있다.

<그림 3> 영국 잉글랜드 지역의 장기임대주택 신규 착공 현황



주: 2014/15는 상반기 기준.
 자료: DCLG(2015a).

안 기존 사회주택 제도만을 운영했을 경우보다 두 배 이상 많은 56,000호의 저렴한주택 공급이 가능할 것이라고 봤다(DCLG, 2011b). 임대 저렴한주택 제도가 처음 실행된 2011/2012년 회계연도에 8,873호의 임대 저렴한주택(Affordable Rent)이 처음 착공되었고, 가장 최근인 2013/2014년에는 30,134호의 임대 저렴한주택이 착공되었다. 그러나 임대 저렴한주택의 건설이 증가함에 따라 기존의 사회주택(Social Rent)의 건설이 급감하여 임대 저렴한주택 제도가 시작되기 전인 2010/2011년에 35,645호가 착공되었던 사회주택의 건설은 임대 저렴한주택 제도 시작 직후인 2011/2012년 3,123호 착공에 머물렀고, 2013/2014년에도 3,961호만이 착공되었다(DCLG, 2015a). 이러한 추세는 중앙정부의 사회주택 건설 보조금의 축소에 있으며, 이러한 장기임대주택의 공급 추세는 <그림 3>에서도 확인할 수 있다. 사회주택의 공급이 급감한 가운데, 임대료 수준이 높은 임대 저렴한주택의 지속적인 공급이 저소득층의 주거안정에 미칠 수 있는 부정적인 영향이 우려되는 부분이다.

임대 저렴주택 제도와 더불어 매개형 주택(Intermediate Housing) 역시 꾸준히 건설되고 있으며, 특히 매개형 주택 중 분양 저렴주택(Affordable Home Ownership)의 공급비율이 꾸준히 증가하고 있는 것이 특징이다. 1993년부터 2002년까지 완공된 전체 저렴주택 중 분양 저렴주택이 차지하는 비율은 평균 23%였으나, 2003년부터 2012년 기간에는 그 비율이 점차 증가하여 평균 38%의 저렴주택이 분양용으로 건설되었다(DCLG, 2014c).

분양 저렴주택은 지분공유(Shared Equity) 주택과 기타 저비용 주택을 포함하는 용어로, 지분공유 주택은 지분대출(Equity Loan)과 분할소유(Shared Ownership) 주택을 포함한다. 지분대출 주택의 경우 가구 총소득이 연간 6만 파운드(1억 원) 이하이며 현재 주택을 보유하고 있지 않은 주택 구입 희망자가 신축 주택의 주택가격 중 최소 5%의 비용만을 부담하고, 20%의 비용을 정부가 용자, 나머지 75%는 모기지 대출을 통해 충당하여 주택 소유권을 갖는 제도로, 정부는 초기 5년간 정부 용자금에 대하여 이자 면제 혜택을 제공한다. 분할소유 주택의 경우 주택조합 및 지방 정부 소유 주택을 대상으로 제공되는 제도로, 지원 자격은 지분대출 주택과 동일하며, 구매 희망자가 전체 주택가격의 25%와 75% 사이의 금액을 모기지 대출 등을 통해 지불하고, 나머지 부분에 대한 임대료를 납부하는 형태의 주택 임대 형태이다.

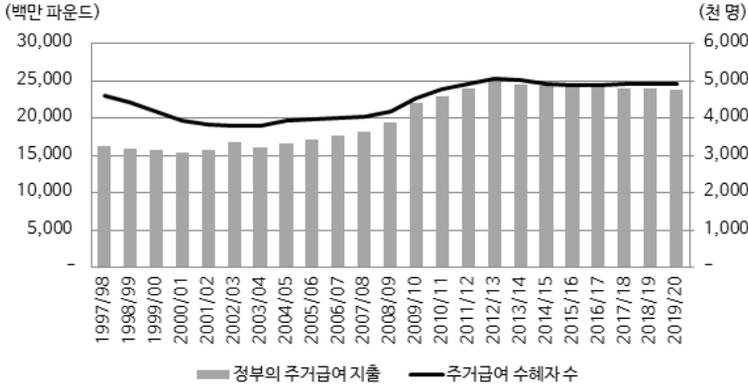
3) 복지제도 개혁을 통한 주거복지 축소

현재 영국정부의 주거복지 지출 중 4분의 3 이상이 주거급여 등 수요자 중심의 주거복지를 위한 용도로 지출되고 있으며, 그 규모는 2012/13년 회계연도 기준 약 265억 파운드(47.7조 원)에 달한다(HM Treasury, 2013). 특히 주거급여의 규모는 최근 10년간 급격히 증가하여 1993/14년 92억 파운드(16.6조 원), 2003/04년 124억 파운드(22.3조 원)에 그쳤던 주거급여가 2013/14년 239억 파운드(43조 원) 수준에 달해 10년 전과 대비하여

90% 이상 증가했으며, 이는 전체 소득 기반 보조금 지출의 절반 이상을 차지하는 금액이다(DWP, 2015). 현재 영국정부의 부채규모가 사상최대를 기록하고 있고 이에 따라 세수 증대와 공공서비스 감축을 통한 복지국가 구조조정이 영국정부의 가장 큰 당면과제로 등장한 시점에서 주거복지 영역 역시 구조조정의 대상이 주요 대상이 될 수밖에 없었다 (Taylor-Gooby, 2012). 이를 위해 영국정부는 저렴주택의 입주 자격을 제한하고, 주거급여를 축소하기 위한 다양한 제도를 도입했으며, 각종 보조금 제도를 단일화하는 방안을 도입 중이다.

우선 주거급여 개편의 경우 2011년 지방주택수당 제도를 통해 그 움직임이 본격적으로 시작되었다. 지방주택수당 제도는 2008년 4월 이후 민간임대주택에 거주하기 시작한 주거급여 수혜자들의 주거급여 산정 방식을 대대적으로 개편한 것이다. 즉 기존의 제도 아래에서는 해당 수혜자가 거주하고 있는 주택의 임대시세를 기준으로 주거급여 액수가 정해졌으나, 지방주택수당 제도가 시행된 이후 정부는 수혜자의 가족규모 등을 판단하여 적정 임대 규모를 판단하고, 이를 바탕으로 수혜자가 거주하고 있는 지역의 적정임대료를 기준으로 수혜자의 주거급여 액수를 결정하게 된다. 적정 임대료는 해당 지역 주택시장의 하위 30%에 해당하는 주택의 임대료를 기준으로 산출된다. 영국정부는 이를 통해 민간주택에 거주하는 주거급여 수혜자들의 임대료가 과다지급 되는 행위를 차단코자 했다. 뿐만 아니라 주택 규모별로 주거급여의 절제한도액을 정하여 한도액을 초과한 부분에 대해서는 거주자의 재량으로 임대료 차액을 납부하게 되었으며, 기존의 침실 5개 주택에 제공되던 임대료를 폐지하여 최대 침실 4개 주택까지만 주거급여가 지급된다. 또한 기존 민간임대주택의 소유주에게 직접 지급되던 주거급여가 일부 수혜자에게 직접 지급되기 시작했고, 이에 따라 수혜자들은 본인들의 판단을 통해 주거급여를 자체적으로 활용할 수 있게 되었다. 이는 향후 언급할 통합공제(Universal Credit) 제도와의 깊은 관련이 있다. 영국정부는 이러한 주거급여 제도 개편을 통해 2016년까지 21억 파운드(3.8조 원)의 복지예산을 절

<그림 4> 영국 주거급여 지급액 변화 추이



주: 2014/2015 기준 실질금액, 2014/2015년 이후는 정부 추정치.

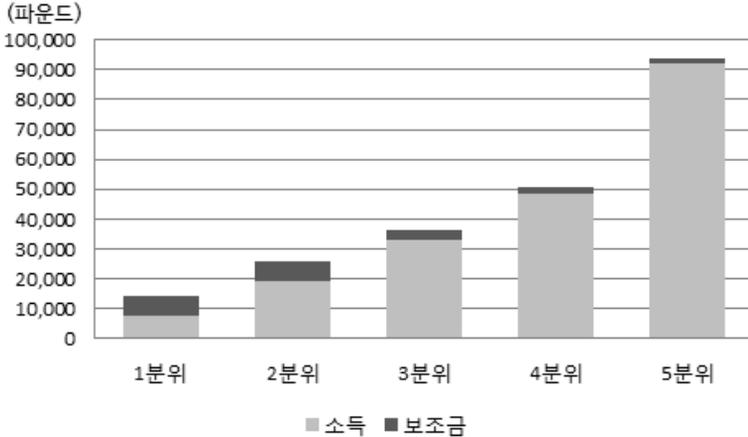
자료: DWP(2015)

감할 수 있을 것으로 기대하고 있다(Fenton, 2010). 이러한 주거급여 개편의 효과는 <그림 4>에서 확인할 수 있다. 영국정부의 발표에 따르면 인구 증가 및 고령화에도 불구하고 2014년 이후 주거급여는 지출 및 수혜자 수가 현재 수준을 유지하거나 소폭 감소할 것으로 예상되고 있다.

이와 별도로 영국정부는 「복지개혁법(Welfare Reform Act 2012)」을 바탕으로 통합공제(Universal Credit) 제도를 새롭게 도입하여 주거급여 제도를 대대적으로 개편하려 하고 있다. 통합공제 제도는 기존에 존재하던 여섯 개의 정부 보조금 및 세금공제 제도¹¹⁾를 통합하여 단일화된 복지혜택을 제공하는 제도이다. 정부는 이를 통해 기존 제도의 복잡성에서 오는 혼란을 해소하고, 근로 중인 보조금 수혜자들이 더 많은 혜택을 받을 수 있도록 하여 보조금 수혜자들의 경제활동 참여를 권장하고, 보조금 제도

11) 이 제도를 통해 기존의 소득지원(Income Support), 소득기준 구직수당(Income-based Jobseeker's Allowance), 소득 관련 고용 지원수당(Income-related Employment and Support Allowance), 주거급여(Housing Benefit), 자녀세금공제(Child Tax Credit), 근로세금공제(Working Tax Credit) 제도가 통합되었고, 주민세 보조금(Council Tax Benefit)은 통합공제 제도에 포함되지 않았다.

<그림 5> 영국 근로자 가구의 분위별 소득 구조



자료: ONS(2014a)

의 악용 사례를 줄이고자 했다(Kennedy, 2012). 통합공제 제도는 2013년 4월 4개 자치구를 대상으로 시범도입을 시작하여 현재 점차적으로 적용 지역을 확대 중이며, 2017년에는 영국 전역에서 시행될 예정이다. 이 제도는 주거급여를 포함하여 수혜자가 받을 수 있는 정부 보조금의 최대치를 정하여, 2인 이상 가족부부 혹은 편부모와 자녀 등의 경우 주당 최대 500파운드(90만 원), 독신자의 경우 주당 최대 350파운드(63만 원)를 넘을 수 없도록 하고, 보조금이 수혜자에게 매달 직접 지급되는 것이 특징이다. <그림 5>에서 알 수 있듯이 영국 근로자 가구 중 5분의 1이 소득의 절반 가까이를 정부의 보조금에 의존하고 있는 상황에서, 이러한 정부의 복지개혁을 통해 보조금 제도를 통합하고 상한선을 규제함으로써 저소득층의 복지수준이 더욱 위협받을 것으로 예상된다.

그밖에 영국정부가 단행 중인 주거복지 관련 변화로는 ‘침실세’ 도입과 사회주택 입주기간 제한 및 노숙인 보호 기능 축소 등을 들 수 있다. 우선 영국정부는 「복지개혁법」의 일환으로 주거급여 수혜자가 필요 이

상으로 많은 공간을 차지하는 것을 막기 위해 2013년 4월 침실세라고 불리는 ‘Under Occupancy Penalty’를 도입했다. 취업 연령의 주거급여 수혜자는 지정된 공식에 의해 수혜자 가구의 적정 실수를 계산한 뒤, 이보다 방 한 실이 많은 주택에 거주하고 있을 경우 주거급여의 14%를 차감하여 지급하고, 두 실 이상이 많을 경우 급여의 25%를 차감하여 지급하도록 했다.

이와 더불어 영국정부는 「지방주권법」을 통해 사회주택의 입주기간을 제한하고 노숙인에 대한 보호 의무를 축소했다. 이에 따라 2012년 4월부터 사회주택에 새롭게 입주하는 입주자들은 기존의 종신 거주권 대신 최대 5년에서 2년 사이의 사회주택 거주 권한을 부여받게 되며, 계약기간 종료 시 심사를 통해 거주 기간을 연장 받거나 퇴거조치를 받게 된다. 노숙인과 관련해서는 지방정부가 노숙인들에게 본인들의 의사와는 별도로 사회주택이 아닌 민간임대주택에 대한 거주 권한을 부여할 수 있고, 이를 통해 지방정부가 더 많은 사회주택을 수요자에게 공급할 수 있게 했다. 기존에는 노숙인들은 지방정부가 제공하는 주택에 대해 본인들의 선호를 바탕으로 입주 거부 권한을 행사할 수 있었고, 이에 따라 노숙인들이 임대료가 상대적으로 비싼 민간임대주택에 대한 입주 권한을 거부하고 사회주택에 입주할 수 있을 때까지 임시숙소에 거주하는 문제가 있었다. 지방정부에게는 법적으로 이러한 임시숙소를 마련해야 할 의무가 있었다. 「지방주권법」은 지방정부가 노숙인들에게 민간임대주택 12개월 거주 권한을 제공함으로써 노숙인들에 대한 보호 의무를 다 한 것으로 간주하도록 했고, 노숙인은 이에 대한 거부권을 더 이상 행사할 수 없게 되었다.

5. 신자유주의적 주거복지정책 심화에 대한 비판적 검토

앞서 신자유주의적 주거복지정책을 정의하고, 2010년 이후 영국 주거

복지정책에서 이러한 신자유주의적 경향이 어떻게 발현되고 있는가를 주거복지정책의 주체 이관, 사회주택 개념의 확장, 주거복지의 축소로 나누어 알아보았다. 이 장에서는 'Big Society'란 이념을 바탕으로 「지방주권법」 및 「복지개혁법」을 통해 진행 중인 영국정부의 전 방위적 복지 개혁의 효과에 대해 분석하고 이에 대한 비판적 검토를 하고자 한다.

우선 영국정부는 공급자 측면의 복지를 재조정하기 위해 임대 저렴주택 제도를 도입함과 동시에 사회주택 건설을 위한 보조금을 축소함으로써, 사회주택 공급에 대한 책임을 지방정부 및 주택조합에 전가했고, 이를 통해 중앙정부는 대대적인 예산 감축 효과를 거두었다(<그림 2>). 또한 영국 정부예산의 40% 가까이 차지하고 있는 사회복지예산(HM Treasury, 2013)을 감축하기 위해 이루어지고 있는 복지 개혁의 일환으로 진행 중인 주거급여 개편 역시 그 효과를 거둘 것으로 예상되고 있다. 앞서 <그림 4>에서 알아보았듯이 노동연금부(DWP)의 예측에 따르면 2014/2015년 이후 정부의 주거급여 지출 총액이 소폭 감소하는 가운데, 수혜자 수 역시 2011/2012년과 비슷한 500만 명 선을 유지할 것으로 예상된다(<그림 4>). 향후 10년 동안 영국 잉글랜드 지역의 인구가 7.2% 증가할 것으로 예상되는 가운데(ONS, 2014b), 영국정부의 주거급여 개편은 복지예산의 증가를 억제하고 예산 감축을 위해 중신거주권 폐지, 노숙인 보호 의무 축소와 같은 다양한 수단을 만들어냈다는 점에서 앞으로의 정부예산 운영에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

그러나 현재 진행 중인 이러한 신자유주의적 주거복지정책이 실제 거주자들의 주거복지에 미치는 긍정적인 영향에 대해서는 회의적인 시각이 제기되고 있다. 공급자 측면의 복지에서 이루어지고 있는 임대 저렴주택 제도의 도입은 정부의 보조금 감축을 위한 수단일 뿐, 사회주택의 공급을 증가시키고 사회주택 입주자의 선택을 다양화한다는 정부의 취지가 달성될지는 미지수이다. 특히 <그림 3>과 같이 보수당 집권 이후 임대 저렴주택을 포함한 장기임대주택의 공급량은 이전 시기와 비교하여 크게 감소한 것으로 조사되었다. 또한 향후 이러한 추세가 바뀔 수

있을지는 미지수이다. 장기임대주택을 주도적으로 공급하고 있는 주택 조합이 정부의 주거보조금에 전적으로 의존하여 운영되고 있는 상황에서 지방주택수당 제도 및 통합공제 제도 등으로 인해 향후 장기임대주택 거주자들의 임대료 지불능력이 보장되지 않게 되었고, 이에 따라 주택조합이 신규 사회주택 건설을 위해 적극적으로 나설 수 없는 상황이 되었다.

이러한 현상은 잉글랜드 인구의 16%를 차지하고 있는 런던 지역에서 더욱 두드러질 것으로 보인다. 지방주택수당을 도입함으로써 저소득층이 주거급여를 통해 입주 가능한 민간임대주택의 수는 점차 줄어들어 2016년에는 런던 시내(Inner London) 지역 대부분의 민간임대주택에 입주가 불가능할 것으로 예상된다(Fenton, 2011). 특히, 자가보유 및 공공임대 거주자의 비율이 낮아지고 민간임대시장의 비율이 점차 높아지고 있는 상황에서 저소득층의 거주권에 대한 위협은 점차 커질 것으로 예상된다. 이를 통해 궁극적으로 저소득층에 대한 공간적 분리가 발생함으로써 Harvey(2008)의 주장처럼 저소득층의 도시에 대한 권리를 박탈되고 이러한 권리가 소수의 부동산 보유자들에게 돌아가게 될 가능성이 우려되는 부분이다.

마지막으로 현재 진행 중인 주거복지정책 변화의 핵심에는 복지에 대한 책임을 중앙정부에서 지방정부 및 개인에게 전가하는 데에 있다는 것을 알 수 있다. 중앙정부는 이러한 정책을 실행하기 위해 주택소유를 바탕으로 한 자산기반 복지(Asset-based welfare)를 확충하고자 하고 있으며, 공급자 및 수요자 중심의 복지를 통합하여, ‘지방주권’이라는 미명 아래에 정부의 재정 지원은 감소시키면서 개인과 지역사회가 직접 자신들의 복지를 계획하고 실행하여야 할 의무가 주어지게 되었다. 표면적으로는 임대 저렴주택 정책을 도입하고 주택사업회계 보조금 제도를 폐지함으로써 사회주택을 공급하고 운영하는 지방정부와 주택조합에게 더 많은 선택 권한이 주어진 것으로 보이나, 주거급여 개편 등을 통해 수요자 중심의 복지를 조정하며 이러한 제도의 운영에 대한 위협요소 역시 지방정

부와 주택조합에 전가시켰다. 또한 늘어나는 주택 수요에 대응하기 위한 방편으로 민간임대 영역의 역할이 증대되고 있으나, 현재 민간임대주택에 대한 별도의 임대료 규제가 없는 상황에서 저소득층에게 높은 주거비 부담 문제가 그대로 전가될 것으로 예상된다. 이 절의 다음 내용에서는 이러한 정책들의 내용에 대해 세부적으로 분석하고 비판적으로 검토한다.

1) 신지방주의(New Localism)에 대한 비판적 검토

2011년 발효된 「지방주권법(Localism Act 2011)」은 분권화를 지향하고 지역사회의 역할을 강조하기 위한 원래 취지와 달리 중앙정부가 국가수준의 계획체계 수립 및 도시계획 관련 기관의 운영을 전담하고 있다는 점과 중앙정부가 여전히 도시계획에 대한 일정 수준 이상의 통제권을 보유하고 있다는 점에서 모순적이라는 비판을 받고 있다(Holman & Rydin, 2013). 특히 「지방주권법」에는 사회주택 임차인의 권리를 축소하고 임대인에게 더 많은 자유와 재량을 부여하는 내용을 담고 있어, 지방정부의 노숙인 보호 의무를 축소하는 등 주거취약계층에게 더 많은 부담이 가는 것으로 나타났다(Robinson & Walshaw, 2014).

또한 주택사업회계 보조금(Housing Revenue Account Subsidy System) 제도의 폐지는 지방정부에 더 많은 권한을 부여함으로써 지방정부가 사회주택을 장기적 계획 하의 운영을 통해 효율성을 높이고 주거의 질을 향상시킨다는 긍정적 측면이 있음에도 불구하고, 사회주택 운영에 있어 중앙정부의 역할을 방기하는 것에 불과하며, 현 정부의 복지정책 축소재편의 일환에 불과하다는 비판이 있다(Jacobs & Manzi, 2013). 또한 Baker(2011)에 따르면 중앙정부가 주거복지와 관련된 의무를 지방정부에 전가함으로써 예산 부족에 따른 사회주택의 공급 부족에 대한 책임 역시 지방정부에게 전가될 것으로 보인다. 이는 지방정부에게 충분하지 않은 재정 지원과 함께 과도한 부담을 지움으로써 궁극적으로 주거급여 등이 줄어들어 노

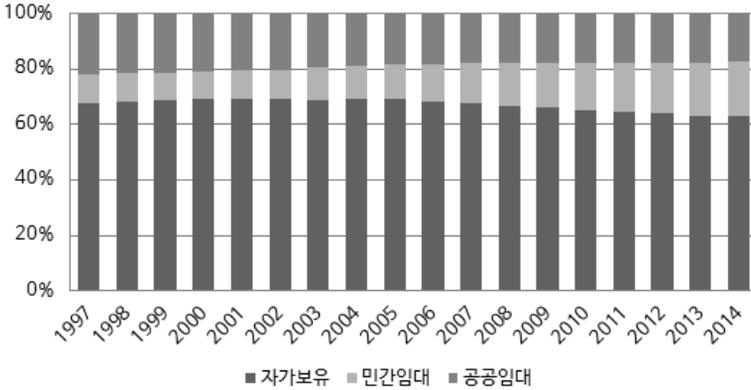
숙인을 비롯한 주거취약계층의 주거복지에 우선적으로 타격을 미치게 될 가능성이 커질 것으로 보인다. 한편, 중앙정부의 역할 이전으로 인해 광역적인 사회주택 공급 전략 수립 자체가 불가능해지는 문제가 발생할 것으로 예상된다. 실제로 지방정부 담당 공무원 상당수가 향후 주택건설량 목표를 정하지 못했으며, 건설에 필요한 재원 및 기술적 지원 부재에 대한 우려를 표했다(박미선, 2013).

중앙과 지방의 권한 이양에서 재정 보완책에 관한 문제는 중요하다. 중앙에서 지방으로의 권한 이양의 이면에는 의무의 이양도 함께 존재하므로 중앙에서 지방으로의 권한 및 의무의 이양 시에는 재정보완책도 함께 제시하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 우리나라의 보육비와 무상급식 관련 교육예산 등에서도 비슷한 문제가 발생했듯이 주거복지서비스 전달체계에서 지방정부 역할 확대 과정에서도 지방세 개편 등 재정보완책에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

2) 사회주택 개념 확장에 대한 비판적 검토

사회주택 개념의 확장적 변화는 자산기반 복지정책의 대표적인 사례라고 볼 수 있을 것이다. 김용창(2013)은 자산기반 불평등이 소득기반 불평등보다 심화되고 있는 상황에서 이러한 자산기반 주거복지정책은 자산기반 불평등을 악화시킬 수 있으며, 이를 통해 사회적 양극화가 지속될 수 있다고 봤다. 특히 정부는 사회주택에 대한 지출을 줄이면서 주거복지를 양적으로 확장 또는 유지할 수 있다는 점에서 재정운영에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 실제로 이러한 정책들이 저소득층, 특히 취약계층의 주거복지를 향상시킬 수 있는가에 대해서는 의문이 존재한다. 2009/2010년 회계연도에 지분대출 제도를 통해 판매된 저렴주택의 평균 가격은 165,141파운드(3억 원)였고 런던 지역의 경우 평균 212,701파운드(3.8억 원)였으나, 같은 해 영국 전체 고용가구 5분위 중 3분위의 평균 가구 총소득이 36,766파운드(6,620만 원)였음을 감안해볼 때(HCA, 2011; ONS,

<그림 6> 영국의 주거유형별 주택재고 비중 변화



자료: DCLG(2015b)

2014a), 분양 저렴주택 제도는 저소득층의 주택사다리를 확보하는 제도라기보다 주택을 보유하고 있지 않은 중산층의 주택 구매를 장려하기 위한 제도에 더 가깝다고 보아야 할 것이다. 또한 <그림 6>에서 알 수 있듯이 자가보유율은 2002년 이후 지속적으로 감소하기 시작해 2014년 기준 1974년 이후 30년 만에 최저치인 62.9%까지 떨어진 반면, 민간임대의 비중은 지속적으로 증가한 것으로 조사되었다. 이는 보수당이 추구하는 자산기반 복지정책이 현재 성공을 거두지 못하고 있음을 의미한다. 이러한 추세가 계속될 경우 궁극적으로 소수의 다주택 보유자들만이 혜택을 입는 가운데, 상대적으로 규제가 취약한 민간임대주택에 입주하는 거주자들은 공공임대주택 거주자들보다 많은 임대료를 내면서도 상대적으로 더 취약한 환경에서 거주해야 할 가능성이 커질 것으로 예상된다.

3) 복지제도 개혁에 대한 비판적 검토

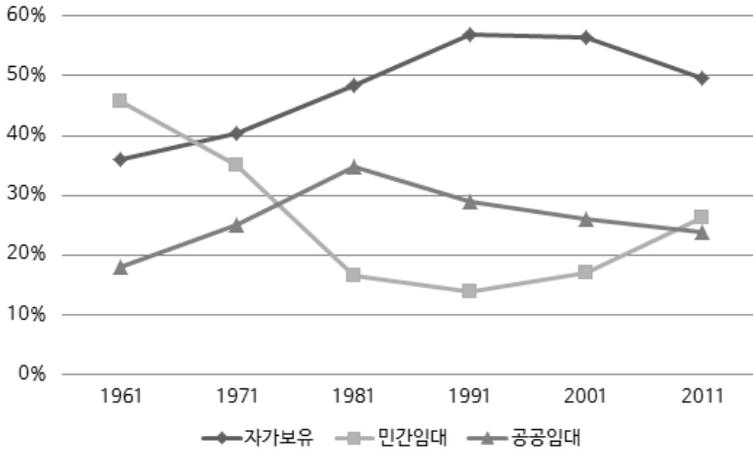
영국정부의 대대적인 복지개혁은 그 취지와 구조에서 대체적으로 환

영을 받고 있으나, 다양한 비판 역시 존재하고 있다(Sainsbury, 2014). 우선 통합공제(Universal Credit)를 통해 장기적인 측면에서 저소득층 가구가 타 가구들에 비해 더 많은 혜택을 받고, 자녀가 있는 가구들이 독신가구들에 비해 더 많은 혜택을 받을 것으로 예상된다. 하지만 통합공제 제도는 경제활동 참여촉진에 목표를 두고 있기 때문에 실업가구 등 경제활동 미참여 가구들이 받게 되는 복지혜택은 감소하게 될 것으로 예상된다(Brewer et al., 2012). 이러한 결과는 개인의 경제활동 미참여가 사회구조적 또는 경기 전반에 걸친 문제가 아닌 개인의 선택과 행동에서 비롯되었다는 지극히 신자유주의적인 개념에만 기초하고 있다는 데서 문제가 된다(Wiggan, 2012). 마지막으로 보조금이 한 달 단위로 지급됨에 따라 기존의 주 단위의 보조금으로 생활하던 저소득층 가구들에게는 한 달 치 보조금을 스스로 효율적으로 관리해야 한다는 점에서 이러한 통합공제 제도의 지급방식이 부적절하다는 주장도 제기되고 있다(Hartfree, 2014).

이와 더불어 복지제도 개혁을 통한 영국정부의 지방주택수당 개편은 많은 부작용을 가져올 것으로 예측된다. 특히 주거급여의 최대 수혜한도가 정해짐에 따라 런던과 같이 임대료가 높은 지역에 거주하는 주거급여 수혜자들의 경우 임대비용을 감당하지 못할 가능성이 크다. Fenton(2011)의 연구에 따르면 지방주택수당 제도가 시행된 직후 런던 지역에서 주거급여로 입주 가능한 민간임대주택의 비율이 75%에서 51%로 감소하고, 2016년에는 36%의 주택만이 주거급여로 임대료 충당이 가능할 것으로 봤다. 특히 <그림 7>과 같이 런던지역 주택의 자가보유 및 공공임대 비중이 2000년 대 이후 꾸준히 감소하고 민간임대의 비중이 증가하고 있는 상황에서 입주가 가능한 민간임대주택은 빈곤도와 실업률이 높은 변두리 지역에 위치하게 됨에 따라 궁극적으로 빈부격차를 바탕으로 한 도시의 공간적 분리를 촉진시키고 도시 내 사회적 갈등에 대한 우려가 커질 것으로 예상된다.

한편, 주택과소비 가구를 제한(under-occupancy penalty)하는 ‘침실세’ 제도는 사회주택에 거주하고 있는 저소득층의 생활에 직접적인 영향을 미

<그림 7> 런던의 주거유형별 주택재고 비중 변화



자료: GLA(2014).

칠 것으로 판단된다. 최근 영국정부가 해당 제도의 운영과 관련하여 발표한 보고서에 따르면, 부과대상이 된 52만 가구 중 60%가 현재 침실세 도입으로 인해 주거보조금이 감소하여 주택 임대료 납부에 어려움을 겪고 있고, 이에 따라 난방비나 식비를 절약하고 있으며, 또한 작은 집으로 이사하기를 원해도 원하는 크기의 주택을 찾는 데에 어려움이 있어, 4.5%의 가구만이 더 작은 규모의 집으로 이사를 할 수 있었다고 응답했다(Clarke et al., 2014). 현재 영국, 특히 런던 지역에 외국인 투자자들의 투자목적 수요 등으로 주택가격이 상승하고 있는 가운데, 사회주택에 거주 중인 서민들을 대상으로 한 이러한 제도의 도입은 많은 비판의 여지가 있다고 볼 수 있다. 또한 사회주택 입주기간을 제한함으로써 사회주택 거주자들의 고용안정성이 떨어질 것으로 예상되며, 유소년 층을 중심으로 사회주택 거주자들의 육체적, 정신적 건강에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. Robinson and Walshaw(2014)는 사회주택 종신거주권이 사회주택 거주자들의 겪는 사회경제적 불평등을 유래하는 원인이

아닌 불평등한 사회구조의 결과로 보았으며, 사회주택 거주권 축소는 사회취약계층의 주거복지에 대한 위협을 가중시킬 것으로 보았다.

6. 결론

이 연구는 제2차 세계대전 이후의 영국 주거복지정책을 세 시기로 나누어 각 시기별 변화 배경 및 내용, 그리고 그 결과를 살펴봤으며, 특히 2010년 이후의 변화를 주거복지정책 업무의 지방이관, 사회주택 개념 확장의 확장, 복지제도 개혁을 통한 주거복지 기능 축소에 초점을 맞추어 고찰하고 이를 비판적으로 검토했다.

먼저 제2차 세계대전 직후부터 대처 총리 집권 전인 1978년까지는 중앙정부 주도로 사회주택이 대량으로 공급이 이루어졌던 시기이며, 이를 통해 주거복지를 달성하고, 경제발전을 추구했던 시기로 볼 수 있다. 이러한 배경에는 전쟁 후 피해를 복구하기 위한 사회적 필요와 이후 이어진 경기호황에 그 원인이 있었다고 볼 수 있다. 이후 대처 총리가 이끄는 보수당이 집권하고, 뒤를 이어 1997년 신노동당 정권이 집권했던 시기에는 주거복지정책이 대물보조에서 대인보조 중심으로 변화하고, 주거복지정책 실행주체로서 민간의 역할이 점차 증대된 시기로, 중앙정부는 이를 위해 지방정부 및 민간영역에 다양한 제도 및 금융지원을 실행했다. 이 시기에는 신자유주의적 주거복지정책이 본격적으로 시행된 시기로, 중앙정부의 주도를 통해 이러한 변화가 본격적으로 이루어진 것으로 볼 수 있다.

2010년 이후 보수당이 연합정권을 구성하여 집권하기 시작한 영국정부의 주거복지정책은 큰 전환점을 맞이하고 있다. 특히 'Big Society'를 바탕으로 복지 실행 주체로서의 국가의 역할을 축소하고, 개인의 역할을 강조하고 있으며, 이러한 과정을 통해 복지에 대한 책임을 개인에게 전가하려는 시도가 두드러지게 발견되고 있다. 이러한 변화의 구체적인 예

로는 「지방주권법」을 통해 중앙정부의 주거복지 기능을 지방정부 및 민간으로 이양하고 이를 통해 공급자 측면의 주거복지를 축소하고 있는 것을 들 수 있다. 또한 사회주택의 개념을 확장함으로써 주거복지에 대한 정부의 투자를 확대하지 않으면서 형식적으로 주거복지를 확충하고 있으며, 이를 통해 자산기반 주거복지를 확대하고 있는 점을 들 수 있다. 마지막으로 영국정부는 현재 「복지개혁법」 등을 통해 수요자 측면의 주거복지를 축소하고 있다. 정부 예산의 상당 부분을 차지하고 있는 주거급여 제도를 축소하고 사회주택 입주자들의 권한을 점차 축소함으로써 취약계층의 주거복지에 대한 우려를 확대시키고 있다.

영국정부는 앞서 언급했던 「지방주권법」과 「복지개혁법」을 통한 복지제도의 변화를 정당화하기 위해 기존의 복지제도를 실패로 규정하고, 그 원인이 복지제도에 안주하려는 개인들에 있다고 보았으며, 빈곤을 개인의 잘못으로 규정하고 그 원인의 발상지가 사회주택이라고 봤다(Manzi, 2015; McKee, 2015). 그러나 이러한 주장은 영국의 사회경제적 구조 문제의 복잡성과 지리적 불평등에서 비롯된 빈곤의 원인들을 간과하고 있다. 현재의 영국 주거복지정책의 변화는 2008년 세계금융위기와 영국정부의 재정위기를 해결하기 위한 자구책으로써 정부부채를 탕감하기 위한 전방위적인 노력의 일환인 복지예산 축소와 관계되어 있다. 보수당 중심의 연립정부가 내세우는 'Big Society'는 이러한 위기를 극복하기 위한 신자유주의적 정책기조의 심화된 형태로서 국가와 시민간의 계약을 재구성하는 정치적 기획의 일환이며, 신자유주의가 어떻게 현실에서 발현되는가를 보여주는 사례이다.

영국의 사례는 주거복지 분야에서 중앙정부의 역할 축소와 단기적 재정부담의 감축 노력이 장기적으로 더욱 큰 비용과 사회적 문제로 돌아올 수 있다는 점을 보여줌으로써 우리나라의 주거복지정책에도 중요한 시사점을 준다. 특히 2015년 하반기에 예정되어 있는 주거급여제도의 확대 시행은 주거취약계층의 주거복지 향상에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상되나, 이로 인하여 중앙 및 지방정부의 재정 부담이 증가하여 궁극

적으로 공공임대주택의 공급에 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것이란 우려가 있다(남원석, 2014). 선진국의 기준과 비교했을 때 공공임대주택 재고와 주거급여 수혜가구가 충분하지 않은 상황에서 향후 우리나라 주거복지정책의 전개 방향이 주목되는 시점이다.

한편, 영국의 신자유주의적 주거복지정책은 우리나라에서도 유사한 방식으로 진행 중이다. 정부는 현재 공공임대주택 공급과 더불어, 민간 영역을 적극적으로 활용한 민간임대주택 공급에 의지를 보이고 있다. 서민과 중산층의 주거안정을 표방하는 민간임대주택 지원정책은 영국의 사례와 유사하게 사회주택의 개념을 확장시켜 형식적으로 주거복지를 확충하는 사례로 볼 수 있을 것이다. 이러한 정책은 영국의 임대 저렴주택(Affordable Rent) 사례가 보여준 바와 같이 주거취약계층의 주거복지에 미치는 영향은 미미할 것으로 예상된다. 이 정책은 주택시장 정상화 측면에서 어느 정도 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이나, 주거취약계층과 차상위 계층의 주거안정을 위한 정책적 자원배분의 기회비용 측면에서 논란의 여지가 있다.

영국과 우리나라의 주거복지정책의 역사적 맥락을 고려할 때 두 나라의 정책 내용을 단순비교하고 우리나라 정책의 발전방향을 제시하는 데에는 어려움이 있다. 하지만 영국의 주거복지정책 변화를 통해 신자유주의적 위기극복 방식이 지속가능성 측면에서 문제가 있다는 것을 보여준다는 점에서 이 연구는 우리나라의 향후 주거복지정책의 발전방향에 시사점을 줄 수 있을 것이다.

원고접수일: 2015년 2월 17일

1차심사완료일: 2015년 3월 16일

1차수정완료일: 2015년 4월 30일

2차심사완료일: 2015년 5월 19일

게재확정일: 2015년 5월 27일

최종원고접수일: 2015년 6월 3일

❖ Abstract

Emerging trends in housing policy in the UK:
Focusing on its ongoing neoliberal transformation since 2010

Oh, Do-Young·Park, Joon·Kim, Hye-Seung

This paper investigates the recent trends in housing policy of the UK focusing on its ongoing neoliberal transformation processes from 2010. The coalition government from 2010 to 2015 has been actively promoting the neoliberal ideology on housing policy under the ‘Big Society’ and ‘Localism’ agendas, which can be distinguished from past regimes in terms of the supportive role of the state to create a more responsible society.

For investigating such differences, the paper surveys the historical trajectory of housing policy in the UK since the inception of the Welfare State, and divides that into three stages highlighting key characteristics. This paper then focuses on the current neoliberal transformation of housing policy emphasising its major characteristics and how they differ from previous stages.

The current housing policy in the UK aims to scale down the roles of the national government and emphasise the roles of civil society for promoting public welfare. In order to do that, the UK government has been actively restructuring supply-side and demand-side housing policies. Under this restructuring process, rights of vulnerable tenants who need secure homes tend to be threatened by the government.

Finally, this research argues the characteristics of current neoliberal housing policy of the UK as follows: 1) shifting responsibility from the national to local government and civil society while holding actual power in terms of social housing provision and management; 2) false expansion of housing policy by blurring the concept of social housing; and 3) cutting back housing support through series of welfare reform.

Keywords: Housing Policy, Neoliberalism, Localism, Social Housing, Affordable Rent

참고문헌

- 김용창. 2013. 「자산기반 주거복지정책으로서 단기 공공임대주택의 지분공유제 주택으로 전환」. 《공간과 사회》, 제44호, 5~39쪽.
- 남원석. 2014. 「한국 공공임대주택의 미래: 새로운 제도화의 경로와 과제」. 《공간과 사회》, 제48호, 136~177쪽.
- 박미선. 2013. 「영국의 주택부문 계획체계 및 주거비 보조제도 변화」. 《국토》, 제377호, 51~57쪽.
- 박 준·손정원. 2008. 「영국 주택시장의 구조와 주택가격 상승에 대한 대응정책」. 《공간과 사회》, 제30호, 67~110쪽.
- 서종균. 2014. 「영국의 주거급여」. 《도시와 빈곤》, 제106호, 107~136쪽.
- 유범상. 2012. 「제3의 길과 큰 사회론의 이념과 공동체 구상: 삼쌍둥이의 차별화 전략과 복지정치」. 《공간과 사회》, 제39호, 43~80쪽.
- 하성규. 2003. 「신자유주의시대 주거복지에 관한 이론적 논의」. 《한국지역개발학회지》, 제15권 제4호, 71~96쪽.
- Baker, F. 2011. "The Flipside of the New Housing Programme in England." *International Journal of Land Law & Agricultural Science*, 5, pp. 2~11.
- Bently, G. and Pugalis L. 2013. "New Direction in Economic Development: Localist Policy Discourses and the Localism Act." *Local Economy*, 28(3), pp. 257~274.
- Brenner, N. and Theodore, N. 2002. "Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'." *Antipode*, 34(3), pp. 349~379.
- Brenner, N., Peck, J. and Theodore, N. 2010. "Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways." *Global Networks*, 10(2), pp. 182~222
- Brewer, M., Browne, J. and Jin, W. 2012. "Universal Credit: A Preliminary Analysis of Its Impact on Incomes and Work Incentives." *Fiscal Studies*, 33(1), pp. 39~71.
- Cabinet Office. 2010. *Building the Big Society*. Cabinet Office.
- Clarke, A., Hill, L., Marshall, B., Monk, S., Pereira, I., Thompson, E., Whitehead, C. and Williams, P. 2014. *Evaluation of Removal of the Spare Room Subsidy: Interim Report*. DWP.
- DCLG(Department for Communities and Local Government). 2011a. *Laying the Foundations: A Housing Strategy for England*. Communities and Local Government Publications.
- _____. 2011b. *Impact Assessment for Affordable Rent*. Communities and Local Government Publications.
- _____. 2014a. *Table 241: House building: permanent dwellings completed, by tenure*. DCLG.
- _____. 2014b. *Housing Revenue Account reform(self-financing)*. Communities and Local

- Government Publications.
- _____. 2014c. *Table 1000: Additional Affordable Homes Provided by Type of Scheme, England*. DCLG.
- _____. 2015a. *Table 1012: Affordable housing starts and completions funded by the HCA and the GLA*. DCLG.
- _____. 2015b. *Table 104 Dwelling stock: by tenure, England(historical series)*. DCLG.
- DWP(Department for Work and Pensions). 2015. *Outturn and Forecast: Budget 2015*. DWP.
- Fenton, A. 2010. *How Will Changes to Local Housing Allowance Affect Low-Income Tenants in Private Rented Housing?* Cambridge Centre for Housing and Planning Research.
- _____. 2011. *Housing Benefit Reform and the Spatial Segregation of Low-Income Households in London*. Cambridge Centre for Housing and Planning Research.
- GLA(Greater London Authority). 2014. *Housing in London 2014: The Evidence Base for the Mayor's Housing Strategy*. GLA
- Hartfree, Y. 2014. "Universal Credit: The Impact of Monthly Payments on Low Income Households." *Journal of Poverty and Social Justice*, 22(1), pp. 15~26.
- Harvey, D. 1978. "The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis." *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(1~4), pp. 101~131.
- _____. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- _____. 2008. "The Right to the City." *New Left Review*, 53, pp. 23~40.
- HCA(Homes and Communities Agency). 2011. *Data Compendium: A Collation of Published Data About Affordable Home Ownership*. HCA.
- _____. 2014. *Homes and Communities Agency Housing Statistics*. HCA.
- HM Treasury. 2013. *Public Expenditure: Statistical Analyses 2013*. The Stationary Office.
- _____. 2014. *Public Expenditure: Statistical Analyses 2014*. The Stationary Office.
- Hodkinson, S., Watt, P. and Mooney, M. 2013. "Introduction: Neoliberal Housing Policy –Time for a Critical Re-appraisal." *Critical Social Policy*, 33(1), pp. 3~16.
- Holman, N. and Rydin, Y. 2013. "What Can Social Capital Tell Us About Planning Under Localism?" *Local Government Studies*, 39(1), pp. 71~88.
- Jacobs, K. and Manzi, T. 2013. "New Localism, Old Retrenchment: The "Big Society", Housing Policy and the Politics of Welfare Reform." *Housing, Theory and Society*, 30(1), pp. 29~45.
- Kemp, P. 1987. "The Reform of Housing Benefit." *Social Policy & Administration*, 21(2), pp. 171~186.
- Kennedy, S. 2012. *Universal Credit: An Introduction*. House of Commons.
- Keohane, N. and Broughton, N. 2013. *The Politics of Housing*. National Housing Federation.
- King, P. 1999. "The Reform of Housing Benefit." *Economic Affairs*, 19(3), pp. 9~13.

- Lund, B. 2014. *Understanding Housing Policy*. Policy Press.
- Malpass, P. and Mullins, D. 2002. "Local Authority Housing Stock Transfer in the UK: From Local Initiative to National Policy." *Housing Studies*, 17(4), pp. 673~686.
- Malpass, P. 2005. *Housing and the welfare state: the development of housing policy in Britain*. Palgrave Macmillan.
- _____. 2008. "Housing and the New Welfare State: Wobby Pillar or Cornerstone?" *Housing Studies*, 23(1), pp. 1~19.
- Manzi, T. 2015. "The Big Society and the Conjunction of Crises: Justifying Welfare Reform and Undermining Social Housing." *Housing, Theory and Society*, 32(1), pp. 9~24.
- McKee, K. 2015. "An Introduction to the Special Issue—The Big Society, Localism and Housing Policy: Recasting State-Citizen Relations in an Age of Austerity." *Housing, Theory and Society*, 32(1), pp. 1~8.
- ONS(Office for National Statistics). 2014a. *Table 16A: Average Incomes, Taxes and Benefits by Quintile Groups of NON-RETIRED Households, 1977 ~2012/13*. ONS.
- _____. 2014b. *2012-based Subnational Population Projections for England*. ONS.
- _____. 2015. *Government Deficit and Debt Under the Maastricht Treaty Summary Table*. ONS.
- Peck, J., Theodore, N. and Brenner, N. 2012. "Neoliberalism Resurgent? Market Rule after the Great Recession." *The South Atlantic Quarterly*, 111(2), pp. 265~288.
- Robinson, D. and Walshaw, A. 2014. "Security of Tenure in Social Housing in England." *Social Policy & Society*, 13(1), pp. 1~12.
- Sainsbury, R. 2014. "Universal Credit: The Story So Far..." *Journal of Poverty and Social Justice*, 22(1), pp. 11~13.
- Shelter. 2012. *Shelter Response to Department for Communities and Local Government on High Income Social Tenants: Pay to Stay Consultation Paper*. Shelter.
- Social Security Committee. 2000. *Social Security—Sixth Report*. House of Commons.
- Taylor-Gooby, P. 2012. "Root and Branch Restructuring to Achieve Major Cuts: The Social Policy Programme of the 2010 UK Coalition Government." *Social Policy & Administration*, 46(1), pp. 61~82.
- Wiggan, J. 2012. "Telling Stories of 21st Century Welfare: The UK Coalition Government and the Neo-liberal Discourse of Worklessness and Dependency." *Critical Social Policy*, 32(3), pp. 383~401.
- Wilson, W. 2014. *Rent Setting for Social Housing Tenancies(England)*. House of Commons.