

특집논문 저렴주택 공급의 새로운 시도와 과제

금융화(financialization) 과정 속에서 본 영국의 저렴주택 제도*

Affordable Housing in the UK in the Process of Financialization

오도영**

이 논문은 현재 도시연구 분야에서 활발한 논의가 진행 중인 ‘금융화(financialization)’ 개념을 활용하여 2010년 이후 영국의 주요 주택정책으로 등장한 부담 가능 주택 프로그램(affordable housing programme)을 분석하고자 한다.

금융화는 자본축적 과정에서 ‘생산 없는 이익’의 비중이 점차 커지는 자본주의의 진화 과정으로 세계화와 더불어 오늘날 사회현상을 이해하는 유용한 분석적 틀을 제공한다. 금융화는 전통적으로 비영리·비금융의 영역으로 여겨지던 사회 각 분야의 금융에 대한 의존도를 증가시키게 되는데, 영국 정부의 부담 가능주택 프로그램은 공공임대주택의 금융화 과정을 보여주는 대표적인 사례이다. 영국 정부는 복지예산 감축과 자가 소유의 확대를 위해 주거복지 정책을 개편하고 있으며, 이 과정에서 주거복지에 대한 부담이 공공임대주택 거주자와 민간영역, 지방 정부 등으로 전가되는 문제점이 발견되고 있다.

주요어: 금융화, 저렴주택, 부담 가능주택, 주거복지, 지방주권

* 이 논문은 서울시에서 2016년 진행한 ‘서울공공주택 공급계획 수립 연구’의 일환으로 작성된 사례 보고서의 일부를 발췌, 수정·보완한 것이다. 심사과정에서 세심한 논평 및 제안을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드린다.

** 영국 런던정치경제대학교(The London School of Economics and Political Science) 지리환경학과 박사과정(d.oh@lse.ac.uk)

1. 서론

2017년 6월 14일 새벽 런던 서부의 부촌 지역인 켄징턴 첼시 구에서 발생한 그렌펠 타워 화재 참사에 대한 영국 정부의 실망스러운 대처는 ‘영국판 세월호’ 사태로까지 비유될 만큼 오늘날 영국 공공임대주택 정책의 문제점을 종합적으로 드러내고 있는 사례였다(Guardian, 2017a; 2017b). 현재 영국에서는 이를 계기로 영국의 공공임대주택 정책과 이와 관련한 도시정책에 대한 비판적 토론이 왕성하게 진행 중에 있다. 특히 2010년 보수당 중심의 연립정권의 출범 이후 ‘큰 사회론(Big Society)’과 ‘지방주권(Localism)’이란 명목으로 진행 중인 공공임대주택 분야의 개혁이 지방 분권화를 통해 지역 공동체에 더 많은 권한과 자율성을 부여한다는 정부의 미사여구와 달리 영국 내 취약계층의 주거환경을 전방위적으로 위협하는 정책으로 작동하였다는 점에서 정부의 기존 정책에 대한 비판이 거세지고 있다.

이러한 현상을 이해하기 위해서는 연립정권의 주요 이념으로 등장한 ‘큰 사회론’에 대한 이해가 우선되어야 한다. 유범상(2012)에 따르면 큰 사회론은 신노동당으로부터 정권을 탈환한 2010년 이래 캐머런(David Cameron) 전 총리 주도로 추진한 진보적 보수주의로, 신노동당의 ‘제3의 길’과 유사한 신자유주의적 합의를 바탕으로 하고 있다. 두 이념 모두 복지국가의 해체와 이에 따른 시민사회의 역할을 강조하고 있다는 점에서 많은 유사점이 있으나, 큰 사회론은 그 이념의 실행 주체에서 제3의 길과 큰 차이를 보인다. 신노동당은 시민사회의 육성과 공동체의 성장을 위한 국가의 역할에 대해 주목하고 있는 반면, 연립정권의 큰 사회론은 국가의 역할을 축소하고, 이를 대체할 사회적 기업 및 사회행동을 지원하며, 지역사회의 공동체에 더 많은 권한을 부여하고자 하였다(유범상, 2012). 이러한 이념은 『지방주권법(Localism Act 2011)』을 통해 본격화되었는데, 이 법은 지역사회가 참여적 도시계획(Neighbourhood Planning)을 통해 지역의 토지 이용과 공공서비스 공급을 직접 계획하고, 주택조합과 같은

비영리 영역의 지역사회 참여를 강조하는 한편, 협동조합주택 등 지역공동체가 직접 공급하고 소유하는 주택사업을 장려하였다(McKee, 2015).

큰 사회론과 지방주권법은 공공임대주택 정책에도 많은 변화를 가져왔다. 연립정권의 공공임대주택 제도의 특징은 오도영 외(2015)와 진미윤·김수현(2017) 등에서 이전 시대와 비교하여 그 변화를 자세히 다루고 있다. 그 주요 내용으로는 주택 공급의 촉진을 가장 중요한 목표로 삼아 주택의 자가 보유를 촉진시키기 위한 다양한 정책을 도입하고, 공공임대주택의 개념을 확대시켜 수요자에게 다양한 선택권을 제공하며, 중앙정부의 공공임대주택의 공급 및 관리 역할을 지방정부 및 민간영역에 완전히 이양하는 것을 들 수 있다(오도영 외, 2015; 진미윤·김수현, 2017). 특히 이와 관련하여 공공임대주택의 새로운 유형으로 ‘부담 가능 임대주택(affordable rent)’ 개념을 도입하여 공공임대주택 운영 주체가 시세의 80% 선까지 임대료를 책정할 수 있게 되었다. 이를 통해 공공임대주택의 운영에 대한 재정 부담을 줄임으로써 공공임대주택 운영주체들이 더 많은 주택을 공급할 수 있도록 유도하는 한편, 공공임대주택 입주 예정자들에게는 다양한 종류의 임대주택을 제공하여 더 많은 선택권을 부여하고자 하였다(오도영 외, 2015). 그러나 이러한 연립정권의 공공임대주택 제도 개혁은 앞서 언급한 바와 같이 지역사회로 정부의 역할을 이관시키는 방법으로 복지국가의 해체를 정당화하는 탈정치적 전략이라는 점에서 많은 비판을 받고 있다(Jacobs & Manzi, 2013). 이와 더불어 지방주권법의 도입과 더불어 공공임대주택 종신 거주권 대신 2~5년마다 갱신되는 거주권을 부여하였으며, 주거급여의 상한선을 강화하는 등 취약계층의 주거안정성을 위협하는 다양한 제도가 도입되고 있다. 따라서 빈곤의 구조적 문제를 외면한 채 그 원인을 개인에게 돌리고 있다는 점에서 연립정권의 주택정책 개혁은 많은 문제의 소지를 담고 있다(McKee, 2015). 또한 이러한 정책은 지리적 불균형으로 인한 소득 불균형과 불평등에 대한 문제를 간과하고 있다는 점에도 비판을 받는다(ibid.).

현재 우리나라는 주택보급률이 100%를 넘으며 주택의 양보다는 질에

대한 고려가 중요시되기 시작한 가운데, 정부는 2015년 8월 「공공주택 특별법」을 제정하며 저렴주택의 공급을 점차 증가시키려는 노력을 진행 중에 있다. 이러한 노력의 일환으로 정부는 2013년 제2차 장기(2013~2022년) 주택종합계획을 통해 연간 11만 호의 공공임대주택을 공급하려는 계획을 수립하였으나, 이는 현재 제반 여건상 목표 달성이 현실적으로 어려운 상황이다(김근용 외, 2015; 박은철 외, 2017). 정부는 공공임대주택의 공급량을 증가시키기 위해 영리기업이나 비영리단체 등 다양한 주체를 활용하는 방법을 모색 중에 있으며, 이 과정에서 민간 영역 주도로 공공임대주택 공급이 진행되어온 영국의 사례를 벤치마킹하려는 시도가 빈번하게 이루어지고 있다. 이에 따라 이 연구에서는 한국의 공공임대주택 정책에 대한 시사점을 도출하려는 목적으로 현재 영미 권에서 활발하게 논의되고 있는 금융화(financialization) 개념을 활용하여 2010년부터 영국에 도입된 저렴주택(affordable housing)의 등장 배경과 그 내용을 분석하였다. 이를 위해 먼저 금융화에 대한 여러 논의를 살펴보고, 각종 통계와 정부 및 연구기관의 보고서와 더불어 2014년부터 2016년에 걸쳐 지역사회·지방정부부(Department of Communities and Local Government: DCLG), 주택 조합 및 민간 연구소 등을 방문하여 진행한 인터뷰를 활용하여 저렴주택의 도입 배경 및 성과를 알아본 뒤, 그 한계에 대해 논의한 후, 마지막으로 한국의 저렴주택 정책의 운영과 관련한 시사점을 도출하였다.

2. 금융화(Financialization) 개념에 대한 논의

1) 금융화 개념의 부상

2007년 미국발 서브프라임 모기지 사태 이후 영미 권 및 유럽 대륙의 사회과학자들을 중심으로 금융 자본에 대한 연구가 활발하게 진행 중에 있으며, 이와 관련하여 ‘금융화(financialization)’ 개념이 새롭게 부상 중에

있다. 금융화에 대한 단일화된 정의는 존재하지 않으며 현재까지 다소 논쟁적이나, 금융화는 세계화와 더불어 최근 20~30년간 진행된 자본주의의 구조 변화를 설명하는 중요한 개념이다. 그리스 출신 경제학자 코스타스 라파비차스에 따르면 금융화는 제조 분야의 이익률 저하를 금융 이익을 통해 상쇄하려는 시도로, 금융화는 일시적으로 경제위기를 지연시키는 역할을 하나 궁극적으로 금융이익 자체가 위기의 원인이 되는 현상으로 정의될 수 있다(Lapavitsas, 2011).

금융화 개념에 대한 논의는 2000년대 중반 이후 실물생산 없이 잉여 가치를 창출하는 의제(fictitious)자본에 초점을 두어 진행되고 있다(Lapavitsas, 2009). 판 데르 즌반(van der Zwan, 2014)은 현대 자본주의 체제 아래에서 진행 중인 금융화의 양상을 크게 세 가지 층위로 나누어 다음과 같이 제시하고 있다. 그 첫 번째 양상으로는 비금융기관이 생산 활동이 아닌 금융 활동을 통해 더 많은 수익을 얻는 새로운 축적 체계의 등장을 들 수 있으며, 그 두 번째 양상으로는 주주 가치 중심의 기업 지배구조 등장을 통해 노동자들이 점차 경영참여에서 배제되는 현상을 들 수 있다. 마지막 양상으로는 일상생활의 금융화를 통해 금융화를 이해하려는 접근이 있다. 이는 앞선 두 가지 양상이 합쳐져 개인과 가정의 영역까지 금융화가 진행되는 현상으로, 저렴주택 제도의 등장과도 밀접한 연관이 있다.

일상생활의 금융화는 금융화의 사회문화적 측면에 주목하여 저소득층과 중산층 가구의 생활이 연금, 모기지, 보험 등을 통해 점차 금융시장과 연계되고, 교육, 건강, 일반적 소비 등의 일상생활에 대한 은행에 의존도가 점차 커지는 현상을 뜻한다(Lapavitsas, 2011; van der Zwan, 2014; 김용창, 2017). 은행들은 이 과정에서 잉여가치를 통해 이익을 창출하는 것이 아니라 노동자의 근로소득과 자산을 전용하여 이익을 창출하고, 이를 주식 시장 등에 재투자한다(Lapavitsas, 2011). 라파비차스는 구조적으로 노동자의 근로소득을 통해 이익을 창출하는 이러한 현상을 ‘금융착취(financial expropriation)’라 정의하고 있다(Lapavitsas, 2009). 일상생활의 금융화는 복지

국가를 탈피하여 개인들이 일상생활에서 더 많은 위험을 감수하게 하는 것을 당연시 하게 되며, 개인 또는 가정이 독립적인 주체로서 자산에 대한 투자를 통해 금융시장에 참여를 강요받게 되고, 그 결과 일상생활에 대한 금융의 지배가 점차 강화된다(Martin, 2002). 특히 더욱 복잡해지는 금융시장에 대한 충분한 교육과 정보가 없는 개인들은 이 과정에서 더욱 쉽게 위기에 노출되는 문제점이 있으며, 개인들은 이러한 변화에 집합적으로 대응하는 데에 어려움을 겪는다(van der Zwan, 2014).

한국 역시 다양한 측면의 금융화 과정을 경험하고 있다(박찬웅 외, 2017; 박찬중, 2017). 특히 일상생활의 금융화 측면에서 영미권의 금융화 논의와 유사하게 2000년대에 들어 일상생활에서 금융의 비중이 다방면으로 확대되고 있다는 주장이 힘을 얻고 있다(최철웅, 2015; 황규성·이재경, 2014). 특히 최철웅(2015)은 교육, 건강 등 재생산과 관련된 영역들이 금융적 수단을 통해 영위되는 경향이 심화되고 있다고 보았다. 황규성·이재경(2014)은 금융화 과정 속에서 소득불평등과 주택불평등이 심화되는 과정에 주목하였는데, 실질임금이 정체되며 개인들이 고위험·고수익 자산을 추구하며 중산층을 중심으로 투기적 투자활동에 적극적으로 나서는 ‘재테크의 대중화’ 현상이 나타났으며, 부채를 통한 주택 투자를 기반으로 자산을 극대화하려는 성향이 더욱 일반화 된다고 주장하였다. 특히 이 과정 속에서 하우스푸어가 탄생하고 보증부 월세가구의 비중이 증가하는 등 계층 간 불평등이 확대재생산 되는 반면, 가난과 빈곤의 문제를 개인의 책임으로 전가하는 경향이 심화되고 있다고 보았다(황규성·이재경, 2014). 한편 송제숙(Song, 2012)이 지적한 바와 같이 한국사회에서 이미 계(契)와 같은 비공식 금융이나 주택의 미래가치 향상을 전제로 부를 축적하는 전세 제도 등을 통해 일상생활의 금융화가 진행되어온 상황에서 전지구적 금융화의 영향이 어떠한 방식으로 기존의 일상생활의 실천을 변형시켰는가에 대해서는 더욱 깊은 연구가 진행되어야 할 것으로 보인다.

2) 금융화와 도시공간

금융화 과정은 도시환경에도 많은 영향을 미치게 된다. 비판지리학자 데이비드 하비(Harvey, 1982: 321)는 1982년에 저술한 ‘자본의 한계’에서 힐퍼딩의 ‘금융자본’ 개념을 검토하며, 금융자본과 산업자본의 결합은 자본주의의 불가피한 모순을 내재화 하는 과정에 그쳐 자본주의의 모순에 대한 해결책이 될 수 없기 때문에 힐퍼딩의 금융자본은 그 영향력이 제한적이라 보았다. 대신 하비는 의제자본의 역할에 주목하여, 자본주의의 진화 과정에서 불가역적으로 복잡한 신용 제도와 의제자본의 탄생한다고 보았고, 특히 마르크스의 토지지대(ground rent)에 대한 개념을 받아들여 토지 소유권이 교환 가능한 재화의 성격을 가지며 생산에 직접 관여하지 않고 잉여가치를 창출한다는 점에서 토지를 의제자본의 한 종류로 보았다(Harvey, 1982: 367). 이러한 관점에서 볼 때 토지시장은 일반적인 노동을 통한 생산과 유사하게 투기적 자본을 끌어들여 자본의 순환을 통해 잉여가치를 창출하게 되며, 이러한 관점에서 볼 때 토지는 순수한 금융자산으로 간주될 수 있다(Harvey, 1989). 다만 지주는 미래의 지대와 토지 가치를 높이는 방향으로 그 용도를 변경할 수 있다는 점에서 토지는 다른 금융자산과는 구별된다(Harvey, 1982: 368). 하비의 주장에 따르면 토지는 자본주의 하에서 태생적으로 금융화 과정을 거치게 되며, 도시는 자본순환 과정에서 더 높은 부가가치를 창출하여 미래 수익을 증가시키는 방향으로 토지의 용도를 변경하며 발전하게 된다.

하비의 이러한 금융화와 도시공간의 변화에 대한 개념은 앞서 언급한 1990년대 이후 목격되는 전 지구적 금융화 과정과 어떠한 연관점이 있을까? 이에 대한 단서는 앙리 르페브르(Lefebvre, 1991)의 『공간의 생산』에서 찾아볼 수 있다. 르페브르는 부동산과 건설 활동 영역이 더 이상 자본의 부차적인 역할을 수행하는 것이 아니라 자본의 순환 과정에서 주도적인 역할을 하며, 이러한 과정은 시공간적으로 불균등하게 전 지구적으로 진행된다고 주장하였다(Lefebvre, 1991: 335). 또한 자본의 순환 과정을 원활하

게하기 위해 부동산은 토지와 공간이 결합하여 점차 거래가 가능한 상품의 성격을 가지게 된다(Lefebvre, 1991: 337). 로버트 뷰레가드(Beauregard, 1994)는 이러한 이론적 틀을 활용하여 1980년대 초중반 미국의 건설업 호황을 분석하였는데, 생산영역의 잉여 자본이 건설 부문으로 투자되었다는 직접적인 증거를 제시하지 못했지만 건설 부문이 점차 투기적 자본에 의해 지배 받음을 지적하였다. 한편 케빈 고담(Gotham, 2006; 2009)은 최근 20~30년간 자산 유동화를 통해 국경을 넘어선 부동산 투자가 급증하였음을 보였고, 브렛 크리스토퍼스(Christophers, 2011)는 2000년 이후 영국의 사례를 중심으로 생산 부문에서 건설 부문으로 자본 전환이 진행되는 과정을 증명하여 금융화 과정을 통해 공간의 상품화가 심화되고 있음을 보였다. 이러한 과정은 도시의 거대 지주화 과정을 가속화시킨다는 점에서 문제점을 가진다(김용창, 2017). 하비와 르페브르의 이론을 바탕으로 한 이러한 연구들은 금융화와 도시화가 구조적으로 연계된 자본주의 축적 과정인 것을 보여준다(Moreno, 2014).

한편 전 지구적으로 진행되는 도시공간의 금융화 과정의 가장 큰 피해자는 빈곤층과 사회적 약자들이다(Harvey, 2008; Moreno, 2014). 이러한 현상은 서브프라임 모기지 사태에서 여실히 드러났는데, 미국 투기자본의 주도 아래 주택을 매개체로한 자산유동화 과정이 심화되며 주택이 점차 고위험 상품이 되었고, 금융화는 그 위험성을 전 세계로 분산시켰다(Harvey, 2008). 그러나 하비가 언급한 바와 같이 이는 궁극적인 자본주의의 위기에 대한 해결책이 될 수 없었으며, 그 위기의 결과로 가장 심각한 피해를 입은 사람들은 미국 도시 내에 거주하는 저소득층이었다(Harvey, 2008). 알버스(Aalbers, 2008)에 따르면 서브프라임 모기지 사태는 금융화가 지역 수준과 세계적 수준의 연계뿐만 아니라 금융과 건조환경과의 연계를 보여주는 대표적인 사례이며, 그러한 과정의 중심에는 주택이 있었다. 이러한 주택의 금융화는 일반주택뿐만 아니라 저소득층을 위한 임대주택에도 영향을 미치고 있으며, 선진국뿐만 아니라 개발도상국에서도 주택의 금융화 현상이 발견되고 있다(Fields, 2015; Soederberg, 2015).

본 논문의 나머지 부분에서는 영국에서 복지국가의 대표적인 유산인 공공임대주택이 부담 가능주택 프로그램의 도입으로 대표되는 주택정책의 개혁으로 인해 어떠한 방향으로 개편되는지를 알아보고, 이를 통해 현재 주거복지 정책의 확대를 경험하고 있는 우리나라의 사례에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

3. 금융화 과정 속에서의 저렴주택(affordable housing) 제도

1) 저렴주택의 등장

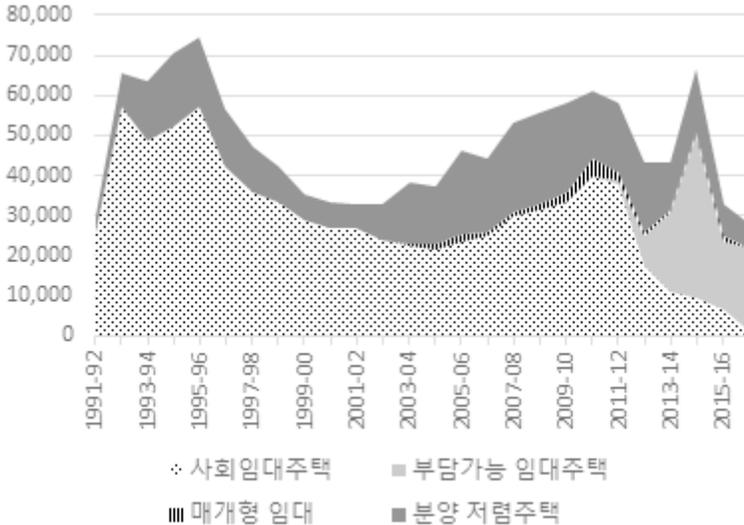
영국의 주택정책은 2010년 보수당 주도의 연립정권 수립 이후 큰 변화를 경험하게 된다. 서브프라임 모기지 사태를 계기로 가속화된 중앙정부의 재정위기를 부각시켜 재집권에 성공한 보수당은 지방주권법 및 복지개혁법을 통해 주거복지에 있어 국가의 역할을 축소하고, 개인과 지역 사회의 역할을 강조하는 방향으로 주거정책 개혁을 적극적으로 실행하였다. 이러한 변화의 주요 내용은 지방정부 및 민간으로의 주거복지 기능 이관, 공공임대주택 개념의 확장을 통한 형식적 주거복지 확충, 그리고 수요자 측면의 주거복지 축소 등을 들 수 있다(오도영 외, 2015). 특히 공공임대주택 부분에서는 ‘저렴주택’ 개념을 적극적으로 도입하여 기존의 사회임대주택(social rented housing) 중심의 공급에서 벗어나 부담 가능 임대주택(affordable rent housing), 분양 저렴주택(affordable home ownership) 등 다양한 종류의 주택 공급을 확대하려는 노력이 진행되었다.

저렴주택의 개념이 영국에서 어떻게 형성되었는가를 우선 살펴보면, 신노동당 시기에 처음 이러한 개념이 도입되어 연립정권 아래에서 본격적으로 공급이 진행된 것을 알 수 있다. 지역사회·지방정부부의 전신인 환경·교통·지역부(Department of the Environment, Transport and the Regions)에서 1998년 회람된 『도시계획과 저렴주택(Circular 6/98 ‘Planning and

Affordable Housing')과 2000년 발표한 「도시계획 정책가이드 3호 주택편 (Planning Policy Guidance 3: Housing, PPG 3)」에 이미 정부 보조금을 통해 건설되는 저비용 분양주택이 저렴주택의 범주에 포함되어 있다(DCLG, 2002). 그러나 2000년대 초반까지 저렴주택은 일반적으로 지역 시세의 40~50%선에서 임대료가 형성되어 있는 사회임대주택으로만 인식되고 있었으며, 따라서 관련 정책 또한 사회임대주택의 공급에만 초점이 맞춰져 있었다(DCLG, 2002). 이후 신노동당 정권은 도시재생사업의 광범위한 목표를 달성하기 위해서는 다양한 종류의 공공임대주택이 공급될 필요가 있다고 판단하여 저렴주택에 대한 개념의 확장을 추진하였다(DCLG, 2002). 이에 따라 2006년 지역사회·지방정부부가 발표한 저렴주택 공급 정책에서는 저렴주택의 정의가 대폭 확대되었는데, 저렴주택을 사회임대주택(social rented housing)과 매개형 저렴주택(intermediate affordable housing)으로 크게 구분하고, 매개형 저렴주택은 매개형 임대주택(intermediate rented), 할인주택, 지분공유(shared equity) 주택, 분할소유(shared ownership) 주택으로 분류하였으며, 정부의 보조금 없이 공급되는 저비용 주택 또한 저렴주택으로 간주하였고, 영리법인 역시 저렴주택의 공급을 위한 정부의 보조금을 신청할 수 있게 되었다(DCLG, 2006). 이후 이러한 정의는 「2008년 주택 및 재건축법(Housing and Regeneration Act 2008)」에서 법제화되었다. 그러나 신노동당 집권 말기에도 매년 3만 호 이상의 사회임대주택이 공급되는 등 신노동당 집권기간인 1997년부터 2010년까지 공급된 전체 저렴주택 중 65.1%가 사회임대주택이었음을 감안해볼 때 여전히 사회임대주택이 저렴주택 공급의 주류를 이루고 있었음을 알 수 있다. 이러한 특징은 <그림 1>에서도 확인할 수 있다.

저렴주택의 정의는 2010년 연립정권 집권 이후 다시 한 번 확대되었다. 2011년 11월 발표된 「잉글랜드 주택 전략(Laying the Foundations: A Housing Strategy for England)」 보고서는 영국 경제가 주택공급의 부족으로 인해 여러 사회경제적 문제를 경험하고 있다고 보면서, 이를 해결하여 일자리 창출 및 지역경제 활성화에 기여하고, 주택의 자가 보유율을 높

<그림 1> 1991년 이후 저렴주택 공급 현황



주: 2016/2017년은 정부의 보조금을 받아 공급된 주택만 집계.
 자료: DCLG (2017a; 2017b).

임으로써 사회의 안정성을 확보하고자 하였다(DCLG, 2011a). 이를 위해 영국 정부는 부담 가능 임대주택(affordable rent housing) 등 새로운 개념의 저렴주택들을 도입하여 주택건설을 위한 정부의 예산을 줄이면서도 민간 영역에 의해 더 많은 주택이 공급되는 것을 목표로하였다. 오늘날 영국 정부가 정책을 통해 지원하고 있는 저렴주택의 범주를 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

• 사회임대주택(social rent)

앞서 언급한 바와 같이 대표적인 공공임대주택으로 인식되던 사회임대주택은 연립정권 출범 이후 공급이 급감하고 있는 것이 그 주요 특징이다. 2015/16 회계연도¹⁾에 잉글랜드에서 착공된 사회임대주택은 950호에 그쳤다(DCLG, 2017a). 한편 별다른 기준이 없이 임의적으로 책정되었

던 사회주택 임대료를 지역 내 소득과 주변 지역의 시세, 주택의 크기에 맞춰 현실화하기 위한 사회주택 임대료 조정이 신노동당 집권 당시인 2001년부터 시작되었으며, 그 결과 2015/16년 기준 잉글랜드 전체 주택 기준 사회임대주택의 임대료가 민간임대 대비 55.8% 선에서 형성되어 있는 것으로 조사되었다(Adam et al., 2015).

- 부담 가능 임대주택(affordable rent)

부담 가능 임대주택의 경우 2010년부터 본격적으로 시행된 새로운 공공임대주택의 유형으로, 시세의 40~50%선에서 임대료가 책정된 사회임대주택과 달리 임대료를 지역 시세 기준 최대 80%까지 책정할 수 있다. 이 제도를 도입함으로써 공공임대주택의 유형을 다양화하는 효과를 얻고, 공공임대주택 입주 예정자들의 선택의 폭을 넓혀 각자의 필요와 경제상황에 맞춰 공공임대주택을 선택할 수 있도록 계획하였다. 이와 더불어 공공임대주택 공급업체가 기존의 사회임대주택보다 더 높은 임대료를 징수함으로써 주택공급업체의 수익을 증대시켜 공공임대주택의 건설 및 운영에 있어 중앙정부의 지원을 축소함과 동시에 민간영역에 의해 더 많은 공공임대주택이 공급될 수 있도록 목표하였다.

영국 정부가 2011년 발간한 부담 가능 임대주택 제도의 실행에 관한 보고서에 따르면, 이 제도의 도입을 통해 향후 4년 동안 56,000호의 부담 가능 임대주택과 사회임대주택 공급이 가능할 것으로 예측하였다(DCLG, 2011b). 이는 사회임대주택만을 건설했을 경우와 비교했을 때 두 배 이상 많은 물량이다. 이후 2011/12년부터 부담 가능주택 프로그램(Affordable Home Programme)이 시행되며 영국 잉글랜드 지역에서 첫 해 동안 8,873호의 부담 가능 임대주택이 착공되었고, 2014/15년에는 40,830호가 공급되는 등 부담 가능 임대주택이 현재 공급되는 공공임대주택의 주류를 차지하게 되었다.

1) 영국 정부의 회계연도는 매년 4월 1일에 시작하여 다음해 3월 31일에 끝난다.

• 매개형 임대주택(intermediate rent)

신노동당 시절에 도입된 매개형 임대주택은 부담 가능 임대주택과 동일하게 시세의 80% 선까지 임대료를 징수할 수 있는 주택으로, 초기에는 간호사나 경찰관 등 필수인력(key worker)을 중심으로 입주 권한이 주어졌으나, 현재는 일정 수준의 소득을 가진 가구라면 입주 신청이 가능하다. 이 제도는 종신계약이 아닌 단기 임대차 계약만 가능하다는 점과 주거급여 수급자는 해당 주택에 입주할 수 없다는 점에서 부담 가능 임대주택과 구분된다. 정부는 매개형 임대주택 제도를 주택의 자가 보유로 가는 중간단계로 활용하고 있으며, 구매조건임차(Rent to Buy) 형식으로 최대 5년간 거주 후 분할소유나 전체 매각을 통해 거주자가 주택을 매입할 수 있는 권리를 부여하기도 한다.

• 지분대출 주택(equity loan)

분양 저렴주택(affordable home ownership)의 경우 지분공유 주택과 기타 저비용 주택을 포함하는 용어로, 연립정권이 자가 보유 촉진 정책을 시작한 이후 꾸준히 공급이 추진되고 있다. 이러한 분양주택은 매개형 저렴주택(intermediate affordable housing) 또는 저비용 내 집 마련 정책(low cost home ownership)으로 분류되었으나, 연립정권 출범 이후 저렴주택의 한 종류로서 분류되고 있다. 오늘날 분류에 따르면 1994/95년부터 2003/04년까지 10년 동안 공급된 저렴주택 중 24%가 분양 저렴주택이었으나, 이 수치는 점차 증가하여 2004/05년부터 2013/14년까지 공급된 주택 중 37%가 분양 저렴주택이었다(DCLG, 2017a).

분양 저렴주택 중 ‘Help to Buy’ 프로그램을 통해 운영된 지분대출 주택은 주택을 처음 구입하고자 하는 주택구입 희망자가 60만 파운드(10억원)²⁾ 이하의 신축 주택을 구입하고자 할 때 적용되는 제도이다. 본 제도

2) 영국의 유럽연합 탈퇴선언 이후 1파운드의 가치가 1,500원 이하로 절상되었으나, 이 논문은 주로 그 이전 시점을 다루고 있으므로 1파운드를 1,800원으로 환산하여 그 가치를 표시하였다.

에 따르면 주택구입 희망자는 주택 가격 중 최소 5%의 비용을 보증금으로 부담하고, 중앙정부는 최대 20%까지의 비용을 융자하며, 나머지 75%의 비용은 주택구입 희망자가 모기지론을 통해 조달하여야 한다. 정부는 융자금에 대해 초기 5년간 수수료를 부과하지 않으며, 6년차 때 융자금의 1.75%에 해당하는 수수료를 부과하며, 이후 매년 소매물가지수(Retail Price Index)에 1%를 더한 만큼 인상된 수수료를 징수한다. 주택에 대한 정부의 지분은 25년 내에 또는 주택을 매각하기 전에 상환되어야 하는데, 이때 지분의 가치는 상환 당시 주택의 시세를 기준으로 산정한다. 따라서 주택가격이 상승했을 경우 주택보유자는 정부가 보유했던 지분을 매입 할 때 그 시세차익 역시 정부에 지불해야 한다.

- 분할소유 주택(shared ownership)

분양 저렴주택 중 분할소유 주택의 경우 연소득 6만 파운드(1억 원) 이하의 무주택자에게 해당되는 제도로, 주택구입 희망자가 거주 중인 주택 가치의 25%에서 75% 사이의 지분에 해당되는 금액을 모기지론을 통해 지불하고 해당 지분을 보유하게 되며, 나머지 지분에 대한 임대료를 정부에 계속 납부하는 제도이다. 이러한 제도를 통해 구입한 주택은 보유 형태가 아닌 임대(Leasehold) 형태를 띠게 된다. 본 제도를 통해 주택을 구입한 소유주는 지분을 추가로 구입할 수 있으며, 지분 전체를 보유하게 된 경우 주택 소유주가 해당 주택을 매각할 수 있는 권리를 가진다. 이 경우 주택을 공급했던 지방정부 또는 주택조합이 해당 주택을 매입할 수 있는 우선권을 가지게 된다. 이러한 매입 권한은 주택 소유주가 주택 지분을 완전히 취득한 이후 21년 동안 유효하다.

연립정권 등장 이후 저렴주택의 공급 추세는 <그림 1>에 정리되어 있는데, 사회임대주택의 공급이 두드러지게 감소한 가운데, 부담 가능 임대주택 중심으로 저렴주택의 공급이 진행 중임을 알 수 있다. 주택의 자가 보유율을 확대하려는 노력에도 불구하고, 분양 저렴주택의 경우 그 공급이 이전 신노동당 시기와 비교하여 감소한 것을 확인 할 수 있다.

저렴주택 공급 프로그램의 자세한 내용은 다음 절에 자세히 살펴보도록 하고, 연립정권의 저렴주택 계획 방법에 대해 더 살펴보면, 우선 신노동당이 「도시계획 정책가이드 3호 주택편(Planning Policy Guidance 3: Housing, PPG 3)」을 대체하기 위해 2006년 발표한 「도시계획 정책지침 3호 주택편(Planning Policy Statement 3: Housing, PPS 3)」이 연립정권에 의해 폐지된 것을 들 수 있다. 이를 대체하기 위해 연립정권은 2012년 국가 계획정책 프레임워크(NPPF: National Planning Policy Framework)를 발표하였다. 이를 통해 국가, 광역 및 지역 수준의 주택공급 목표와 관련 정책들이 폐지되고, 지역의 임대주택 공급방식 및 공급량 등을 지방정부가 자체적으로 결정하게 되었다. 이에 따라 지방정부는 지역의 인구 증가 추세와 경제상황에 맞추어 자체적으로 주택공급 계획을 수립하게 되었고, 중앙정부는 더 이상 국가와 지방 수준에서 일반주택 및 저렴주택의 공급과 관련하여 지역별 배분이나 공급방식 등에 대해 개입하지 않게 되었다.

이와 더불어 중앙정부는 저렴주택 계획뿐만 아니라 건설과 운영에 관련된 권한 역시 지방정부에 부여하였다. 이를 위해 중앙정부는 매년 저렴주택의 공급 및 운영과 관련하여 지방정부에 지급하던 지방정부의 주택사업회계(Housing Revenue Account)에 대한 지원을 2012년 4월 중단하였다. 이에 따라 지방정부는 중앙정부의 직접적인 재정지원 없이 보유한 자산과 수익을 활용하여 자체적으로 저렴주택을 공급하게 되었다(DCLG, 2014). 대신 중앙정부는 지방정부의 주택사업회계 대출 한도를 연간 1억 5천만 파운드(2,700억 원)까지 확대 허용함으로써 지방정부가 대출을 활용하여 유동적으로 저렴주택 공급에 나서도록 유도하였다(진미운·김수현, 2017).

영국 정부는 이러한 제도 개혁을 통해 지방정부에 더 많은 권한과 책임을 부여함으로써 지방정부가 재량에 맞게 저렴주택을 장기적 계획을 바탕으로 건설하고 운영할 수 있도록 유도하고자 하였으며, 이를 계기로 지방정부는 최근부터 다시 저렴주택 건설에 직접 나서게 되었다.

2) 저렴주택 공급 프로그램

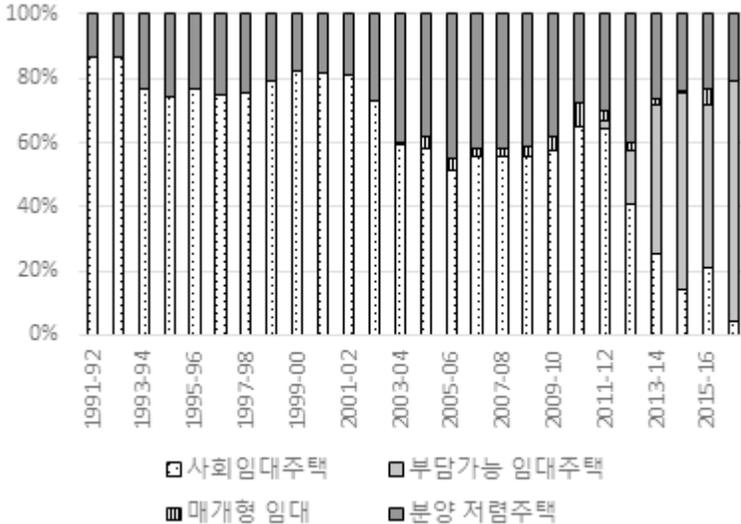
연립정권은 2011년부터 4년간 45억 파운드(8.1조 원)의 자금을 투입하여 영국 잉글랜드 전역에 총 15만 호의 저렴주택을 공급하고자 하였다. 이후 2011년 7월 그 목표를 17만 호로 상향조정하였으며, 최종적으로 4년간 18만 3,538호의 저렴주택이 정부자금을 지원받아 공급되었다(DCLG, 2017b; HCA, 2011). 이를 위해 2011~15 부담 가능주택 프로그램을 도입하였으며, 현재는 2015~2018 부담 가능주택 프로그램을 통해 4년간 16만 호의 저렴주택을 추가로 공급 중에 있다. 이와 더불어 주택의 자가 소유 촉진을 위해 ‘분할소유 부담 가능주택 프로그램’을 2016년부터 도입하여 5년간 15만 3천 호의 주택을 추가로 공급하고자 계획하였다. 연립정권 이후 운영된 저렴주택 공급 프로그램들의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 2011~2015 부담 가능주택 프로그램

2010년 12월 그 내용이 처음 발표된 2011~2015 부담 가능주택 프로그램(2011~2015 Affordable Homes Programme)은 연립정권이 저렴주택 건설을 촉진하기 위해 도입한 주요 프로그램이다. 지역사회·지방정부부 산하 주택커뮤니티청(Homes and Communities Agency, 이하 HCA) 주관으로 진행된 이 프로그램은 2011년부터 2015년까지 18억 파운드(3.2조 원)의 자금 지원을 통해 8만 호의 저렴주택을 공급하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이미 신노동당이 진행했던 23억 파운드(4.1조 원) 규모의 저렴주택 사업인 국영 저렴주택 프로그램(National Affordable Housing Programme 2008~11: NAHP)³⁾을 통해 해당 기간 동안 6만 7천 호의 주택이 공급될 예정이

3) 이 논문에서 사회임대주택을 포함하고 있는 신노동당의 저렴주택 사업은 ‘저렴주택 프로그램’으로 번역하였으며, 사회임대주택의 공급을 배제하고 부담 가능 임대주택과 분양 저렴주택 중심으로 저렴주택을 공급하는 연립정권의 저렴주택 프로그램은 ‘부담 가능주택 프로그램’으로 번역하였다.

<그림 2> 저렴주택의 공급 구성(1991~2017)



자료: DCLG(2017a; 2017b).

었으므로 HCA의 지원을 통해 총 17만 호의 주택이 공급될 것으로 예상되었다. 앞서 살펴보았듯이 저렴주택은 여러 임대주택을 포함하는 포괄적인 개념이나 2011~2015 부담 가능주택 프로그램(2011~2015 Affordable Homes Programme)은 부담 가능 임대주택과 분양 저렴주택만을 대상으로 운영되었고, 따라서 사회임대주택의 건설에는 예외적인 경우를 제외하고는 보조금이 지원되지 않았다. 이에 따라 현재 저렴주택은 <그림 2>와 같이 부담 가능 임대주택 중심으로 공급이 진행 중에 있다.

앞서 언급한 연립정권의 도시계획 방침에 따라 HCA는 저렴주택을 지역 단위로 배분하지 않았으며, 따라서 2011~2015 부담 가능주택 프로그램을 통해 HCA가 제공하는 금융지원을 받기를 희망하는 주택공급업체들은 지역에 상관없이 HCA가 요구하는 주택공급 기준에 상응하는 제안서를 제출하고 HCA가 이를 심사하여 주택공급업체들에게 금융지원을

제공하였다. 본 프로그램을 통해 주택공급업체가 재원을 조달하는 방법은 크게 다음 네 가지로 볼 수 있다(HCA, 2011: 8).

- ① 기존의 사회임대주택을 부담 가능 임대주택 등으로 전환하고, 이를 통해 주택공급업체의 수입을 증가시킴으로써 주택공급업체의 대출 한도를 증가시킴. 또한 본 프로그램을 통해 건설하게 될 주택을 담보로 대출 한도를 증가시켜 주택공급업체의 자금 조달을 용이하게 함.
- ② HCA의 자금지원
- ③ 기존의 사회주택 임대료 및 매각 수익, 수익용 주택 분양 수입, 도시농촌계획법 제106조 보조금 등을 활용
- ④ 기타 자금 및 공공부지 등을 저렴하게 매입하는 방법

이러한 지침은 주택공급업체가 HCA의 자금지원과 더불어 사회임대주택의 용도변경과 매각 등을 통해 자금을 마련해야 하는 변화가 이루어졌음을 보여준다. 따라서 연립정권의 부담 가능주택 프로그램은 부담 가능주택의 공급이 진행되며 사회임대주택 재고의 감소를 피할 수 없게 되었다. 그 규모를 더 살펴보면, 2011~2015 부담 가능주택 프로그램을 통해 총 143개의 업체가 금융지원을 받았으며, 잉글랜드 전역에서 총 88,343호의 저렴한주택이 공급된 반면 본 프로그램을 위해 부담 가능 임대주택으로 변환되거나 매각된 사회임대주택의 수는 75,228호⁴⁾에 달하는 것으로 조사되었다(HCA, 2014a; Wilcox et al., 2015). 본 프로그램을 통해 공급된 부담 가능 임대주택이 70,724호임을 감안해볼 때 결과적으로 부담 가능 임대주택의 신규 공급을 위해 같은 수의 사회임대주택을 없앤 것과 같은 셈이다. 따라서 연립정권의 부담 가능주택 프로그램은 저소득층에게 실질적인 혜택이 될 수 있는 사회임대주택의 수의 감소로 이어지게 됐다. 이와 관련한 문제점은 다음 절에서 자세히 다루도록 한다.

4) 런던 지역 제외.

중앙정부는 주택공급업체가 보유한 자산의 활용을 적극적으로 권장함으로써 결과적으로 저렴주택 1호당 지원되는 정부 보조금의 수준을 대폭 감소시켜 더 적은 예산으로 주택이 공급될 수 있게 하였으나 주택의 공급을 증가시키는 데에는 실패하였다. 신노동당 정권의 2008~2011 국영 저렴주택 프로그램에서는 주택 1호당 5만1천 파운드(9,200만 원)의 보조금이 지급된 반면, 2011~15 부담 가능주택 프로그램에는 그 보조금이 18,852파운드(3,400만 원)로 보조금이 약 3분의 1 수준으로 감소된 것을 알 수 있다(Wilcox et al., 2015). 그 결과 2011~2015 부담 가능주택 프로그램은 신노동당의 프로그램과 비교하여 14% 수준의 예산으로 프로그램을 운영하였으나 공급은 38% 밖에 달성하지 못하여 정부의 예산 감축에는 성공적이었으나 저렴주택의 공급을 증가시키려는 시도는 성공적이지 못하였다는 것을 알 수 있다. 또한 주택 1호당 건설비가 감소되지 않은 상황에서 정부의 보조금이 감소된 만큼 주택공급업체가 자체적으로 대출 등을 통해 조달해야 하는 금액이 증가되었으며, 이에 따라 주택공급업체에게 돌아가는 재정 위험이 증가할 것으로 예상된다(Smyth, 2015).

마지막으로 기존의 사회임대주택 재고를 활용하여 부담 가능 임대주택을 증가시키는 정책은 기존의 공공임대주택에 거주하고 있는 주민의 3분의 2가 주거급여 수혜자라는 점에서 중앙정부의 복지예산 지출에 막대한 부담을 줄 것으로 예상된다. 주변 시세 대비 50% 선인 사회임대주택의 임대료 대신 80% 선인 부담 가능 임대주택 6만 8천 호를 추가로 공급할 경우 노동연금부(Department for Work and Pensions: DWP)가 향후 30년간 추가로 부담해야 할 주거급여가 현재가치 기준 5억 6천만 파운드(1조 원)인 것으로 추정된다(DCLG, 2011b). 한편 이와 별도로 영국 정부는 ‘일반공제(Universal Credit)’ 제도를 도입하는 등 복지 제도에 전반적인 개혁을 통해 주거복지를 축소하려는 전 방위적인 노력을 벌이고 있는데, 영국 정부가 저소득층에 대한 주거급여를 축소함으로써 저렴주택의 높은 임대료에 대한 부담이 궁극적으로 거주자에게 전가될 가능성이 커질 것으로 예상된다(오도영 외, 2015). 이에 대한 내용은 다음 절에서 더 자세

히 다루도록 한다.

(2) 저렴주택 보증 프로그램

영국 정부는 더 많은 저렴주택을 건설하기 위해 2011~2015 부담 가능주택 프로그램과 더불어 저렴주택 보증 프로그램(Affordable Homes Guarantees Programme)을 2013년 초부터 도입하여 2016년 3월까지 운영하였다. 2012년 제정된 『기반시설(금융지원)법(Infrastructure (Financial Assistance) Act 2012)』은 정부가 민간 개발업체와 주택조합의 채무에 대한 보증을 설 수 있는 법적 근거를 마련하였으며, 이 법에 따라 정부가 직접 금융지원을 하는 대신 주택공급업체에 대출보증을 제공하여 주택공급업체가 낮은 금리로 대출을 받아 사업을 할 수 있도록 지원하고자 하였다. 이를 위해 영국 정부는 저렴주택뿐만 아닌 일반 주택의 건설을 지원하기 위해 전체 주택공급업체에 총 100억 파운드(18조 원)에 달하는 채무에 대한 보증을 실시하고자 하였으며, 이와 더불어 2억 2,500만 파운드(4천억 원)의 자금을 저렴주택 건설에 지원하여 2015년에 1만 5천 호의 저렴주택이 추가로 착공되도록 목표하였다(Wilson, 2017). 그 결과 45개를 대상으로 총 20억 파운드(3.6조 원)에 대한 정부의 보증을 통해 2.89%의 이자율로 대출이 이루어졌으며, 총 1만 9천 호의 주택이 추가로 공급된 것으로 조사되었다(Inside Housing, 2015a). 이 프로그램을 통해 공급된 주택은 임대 및 분양 저렴주택이었으며, 사회임대주택은 제외되었다. 2015년 총선을 통해 단독집권에 성공한 보수당은 자가 소유 정책을 적극적으로 추진하기 위해 저렴주택 보증 프로그램을 추가적으로 운영하지 않기로 결정하였다(Inside Housing, 2015b).

(3) 2015-2018 부담 가능주택 프로그램

영국 정부는 2013년 예산연설에서 2015년 4월부터 향후 3년간 정부예산 33억 파운드(5조 9천억 원)를 집행하여 200억 파운드(36조 원)의 민간투자를 유치함으로써 총 16만 5천 호의 저렴주택을 공급하기로 발표하였

다. 이 중 2015~2018 부담 가능주택 프로그램을 통해 29억 파운드(5조2천억 원)의 보조금이 지급될 예정이었으며 HCA가 17억 파운드(3조 6백억 원)를 집행하고, 나머지는 런던 지역에 투입되게 되었다.

2015~2018 부담 가능주택 프로그램은 주택공급업체가 정부의 금융 지원을 받기 전에 현재 보유하고 있는 자원을 최대한 활용하여 자금을 조달하는 것을 원칙으로 한다는 점에서 1단계와 유사한 점을 보인다. 기존의 프로그램과 비교했을 때 가장 큰 차이점은 두 가지 입찰 방법이 있다는 점인데, 첫 번째 방법은 확정형(firm scheme only route)으로, 기존과 동일하게 해당 프로그램 기간 동안 전체 공급 물량을 확정하고 입찰에 지원하는 것이고, 두 번째 방법은 혼합형(mixed route)으로 공급 목표의 일부에 대해 유연성을 가지게 되는 입찰 방법이다. 이에 따라 1단계 사업에 성공적으로 참여했었던 주택공급업체는 2단계 프로그램 입찰 시 후반기에 공급될 공급 물량에 대해서는 공급 의무가 없이 단순 제안 형식으로 입찰을 제안할 수 있게 하였다. 그 결과 HCA는 프로그램 중간 시점에서 각 주택공급업체의 공급 현황을 파악하고 이에 효과적으로 대처할 수 있게 된다. HCA는 그 1단계로 8억 8,600만 파운드(1,595억 원)를 지급하여 43,821호의 주택을 지급하기로 결정하였고, 별도의 프로그램을 운영하는 런던의 경우 4억 파운드(727억 원)를 지급하여 18,034호의 저렴주택을 공급코자 하였다(HCA, 2014a; GLA, 2014). 한편 주택 1호당 지원되는 정부 보조금은 당초 예상했던 17,400파운드(3,132만 원)에서 25,284파운드(4,551만 원)로 상승하였는데, 이는 1단계 프로그램에서 상대적으로 가치가 높은 사회임대주택을 활용해 수익을 창출한 상황에서 점차 가치가 낮은 사회주택을 활용하여 수익을 창출해야 되는 어려움이 있기 때문으로 파악된다(Wilcox et al., 2017). 이러한 사업구조는 부담 가능주택 프로그램의 장기적 지속가능성에 의문을 품게 한다.

이와 별도로 영국 정부는 분양전환 임대주택(Rent to Buy) 제도를 2015년부터 도입하여 2년간 4억 파운드(7,200억 원)의 보조금을 지급하여 주택공급을 추가로 증가시키고자 하였다(HCA, 2014b). 이 프로그램을 통해

정부로부터 자금을 지원 받아 건설된 주택은 완공이후 최소 7년간 부담 가능 임대주택으로 임대되게 된다. 7년 후 주택건설업체가 정부 지원금의 상황을 완료한 이후에는 주택건설업체가 해당 주택을 자유롭게 매각하거나 일반임대로 전환할 수 있는 권한을 가진다. 이 제도를 통해 정부의 자금 지원을 받아 부담 가능 임대주택을 건설한 주택건설업체는 해당 지원금을 분양 전환 여부에 상관없이 16년 내로 상환해야 한다. 이러한 정책은 현재 영국의 주택정책이 점차 자가 소유 중심으로 진행 중임을 시사한다.

(4) 2016~2021 분할소유 부담 가능주택 프로그램

2015년 5월 총선을 통해 단독집권에 성공한 보수당은 주택의 자가 소유에 초점을 맞춰 기존 부담 가능주택 프로그램의 방향을 전환하였다. 특히 캐머런은 총선 승리 후 열린 보수당 전당대회에서 기존의 저렴주택 정책이 임대주택의 공급에만 초점을 맞췄기 때문에 그 정책이 기만적이었다고 주장하며, 자가 소유를 촉진시키기 위한 다양한 정책을 펼칠 것을 선언하였다(Guardian, 2015a). 그 결과로 기존의 부담 가능주택 프로그램을 개선하여 분양주택의 공급에 초점을 맞춘 2016~2021 분할소유 부담 가능주택 프로그램(2016~2021 Shared Ownership and Affordable Homes Programme: SOAHP)이 탄생하였다. 2016년 4월부터 시작된 이 프로그램은 47억 파운드(8.5조 원)의 정부 지원금을 통해 최소 13만5천 호의 분할소유 주택과 1만 호의 분양전환 임대주택을 공급하고자 목표하였다(Wilcox et al., 2017). 이에 따라 기존의 부담 가능주택 프로그램은 예산의 절반인 15억 파운드만을 집행한 채 중단 위기를 맞이하였으나, 유럽연합 탈퇴 찬반투표 이후 다시 임대주택 공급을 위한 예산을 책정하여 부담 가능 임대주택의 공급은 계속 이루어지게 되었다(HCA, 2017a). 이러한 정책의 변화는 저렴주택이 영국 정부의 매우 정치적인 사안임을 알려준다.

4. 저렴주택 제도에 대한 비판적 논의

3절에서 살펴본 저렴주택 제도의 다양한 측면은 이러한 제도가 금융화 과정과 밀접하게 연관되어 있음을 시사해준다. 그러나 2절에서 살펴본 바와 같이 금융화는 사회의 거시적 변화 과정으로, 미시적 수준에서 진행되는 부담 가능주택 프로그램에서 금융화 과정이 어떻게 진행되었는지에 대해서는 더욱 깊은 논의가 필요하다. 따라서 본 절에서는 저렴주택 제도의 문제점을 금융화 개념과 함께 분석해보고자 한다. 이를 위해 저렴주택 제도의 도입과 관련하여 중앙정부, 지방정부, 주택조합 및 개인에게 금융화 현상이 어떻게 나타나는지를 살펴보고, 저렴주택 제도의 한계에 대해 논의하고자 한다.

1) 저렴주택의 금융화

저렴주택의 금융화 과정이 각 층위별로 어떻게 진행되었는지를 살펴보면, 우선 중앙정부의 경우 그 역할이 점차 금융기관과 유사하게 변화하는 현상을 들 수 있다. 특히 앞서 살펴본 바와 같이 저렴주택의 향후 수요를 예측하고 이를 바탕으로 공급량과 공급 위치를 정하는 역할을 지방정부와 민간 영역에 이관하고, 중앙정부의 역할은 시장금리와 유사하게 주택공급업체에게 대출을 제공하는 역할로 한정되어진다는 점에서 그 변화가 두드러진다. 이와 더불어 최근 적극적으로 추진 중인 분할소유 주택의 경우 정부가 주택 지분의 일부를 보유하며 주택 보유자로부터 지속적으로 임대료를 징수하고, 주택가격의 상승을 통한 이익을 주택 보유자와 공유한다. 이에 따라 정부는 부동산 시장이 과열될수록 임대수익 및 향후 지분 매각을 통한 시세차익을 누릴 수 있게 되었다. 이는 중앙정부의 역할이 금융이익을 적극적으로 추진하는 임대업자와 그 성격이 유사해지고 있음을 알 수 있다. 이러한 변화는 크리프너(Krippner, 2005)가 언급한 새로운 축적체계의 등장을 통한 금융화의 개념과 유사한 측면이

있다. 특히 노동자와 개인가구들에 대한 착취를 통해 금융자본의 소유주(rentier)와 금융기관의 소득이 증가한다는 점에서 그러하다.

한편 저렴주택 제도의 도입에 중앙정부가 주도적 역할을 했다는 점은 금융화 과정에서 국가의 역할이 상당함을 시사한다. 모레노(Moreno, 2014: 254)가 강조한 바와 같이 영국의 경우 중앙정부가 각종 규제 개혁을 통해 일상 영역과 비영리 영역에 금융의 역할을 증대시키고 사회자본의 민영화를 통해 자산기반 복지를 추진해왔다는 점에서 국가가 금융화 과정에서 핵심적인 역할을 해온 것을 알 수 있다. 이러한 배경에는 복지예산 지출을 줄이기 위한 의도 또는 정치적인 의도가 주요 원인이 있다고 여겨진다. 금융화 과정에서의 국가의 강력한 존재는 근로복지국가(workfare state)의 등장과 신자유주의의 부상 과정에서 국가의 역할을 강조하는 브레너(Brenner, 2002)와 제습(Jessop, 1999)의 주장과도 상통하는 부분이다.

지방정부의 경우 주택사업회계를 중앙정부의 지원 없이 독립적으로 운영하게 됨에 따라 독자적으로 주택사업과 관련한 자금조달을 하게 되어 금융시장에 대한 의존도가 더욱 높아지게 되었다. 중앙정부는 특히 주택사업회계를 위한 대출한도⁵⁾를 완화해주며 지방정부가 금융기관으로부터 자금을 조달하여 주택을 공급하기를 권장하고 있다. 한편 중앙정부가 지정한 대출한도는 주택을 적극적으로 공급하려는 지방정부에게는 여전히 규제로 작용하여 일부 지방정부는 사업 진행에 어려움을 겪고 있다(Smith Institute, 2013). 또한 주택공급업체들과 유사하게 지방정부 역시 중앙정부의 지속적인 정책 변경으로 인해 본래의 주택사업회계 재편 취지였던 장기적 사업계획과 자금조달을 어렵게 한다. 특히 영국 정부는 2015년 7월 향후 4년 동안 사회임대주택 임대료를 매년 1%씩 인하할 것을 발표하여 지방정부의 주택사업회계 운영에 어려움을 주고 있다. 이로 인해 감소되는 지방정부의 임대료 수입은 26억 파운드(4.7조 원)에 달하는 것으로 조사되었다(Public Finance, 2015). 이러한 정부의 정책은 사회임

5) 일반적으로 지방정부는 향후 30년간 예상되는 임대주택의 임대료 수입을 담보로 금융기관에서 주택공급을 위한 자금을 조달한다.

대주택 입주가구와 주택급여를 지급하는 고용연금부에게 환영 받는 정책이 될 수 있으나, 그 여파는 신규 공공임대주택을 공급하고 기존 주택 재고를 지속적으로 보수해야 하는 지방정부에게 돌아가는 문제점이 있다(Guardian, 2015b).

공공임대주택 매입우선권(Right to Buy) 제도 역시 지방정부에게 큰 부담으로 작용하고 있다. 중앙정부와 지방정부는 기존의 공공임대주택 거주자에게 최대 70%까지 주택가격을 할인하여 판매한 후 얻은 수익을 절반씩 나눠가지게 되는데, 지방정부는 주택 한 채를 매각할 때마다 부담 가능 임대주택 한 채를 추가로 공급해야 되는 의무 역시 가지게 된다. 그러나 할인 판매된 주택 매각대금의 절반으로 주택 한 채를 짓는 것이 불가능해지자 일부 지방정부는 그 수익 전부를 중앙정부에 반환하여 주택 공급의 의무에서 벗어나려는 계획을 세우고 있다(Guardian, 2015c). 이는 매입우선권 제도를 추진함으로써 지역 내 사회임대주택의 재고가 감소할 뿐만 아니라 지방정부의 임대료 수입이 감소하여 추가적인 공공임대주택의 공급이 더욱 어려워진다는 점에서 큰 문제점이 있다. 앞서 언급한 일상생활의 금융화 측면과 유사하게 지방정부 역시 독립된 주체로서 자산의 최적화된 활용을 통해 금융시장에 대한 참여를 강요받고 있다는 점에서 지방정부 역시 금융화 현상의 영향을 받고 있다고 볼 수 있다.

주택공급업체의 경우에는 기업가적 자세로 시장에 참여하고, 금융시장에 적극적으로 참여를 요구받는다라는 점에서 금융화 현상이 두드러진다. 앞서 살펴보았듯이 연립정권의 부담 가능주택 프로그램은 기존에 주택공급업체가 보유한 자원을 활용하여 최대한 적은 정부 보조금으로 최대한 많은 주택을 공급하는 데에 그 목표를 두었다. 따라서 주택공급업체는 기존의 사회임대주택 재고를 활용하여 최대한 사업자금을 조달하여야 하는데, 이러한 과정에서 중앙정부는 주택공급업체에게 기업가적 자세로 외부자금을 조달할 것을 주문하고 있다(Financial Times, 2015). 이에 따라 주택공급업체는 미래 임대료 수익과 기존 자산 등을 담보로 금융시장에서 자금조달을 하게 되는데, 이는 기존에 비영리·비금융 영역으로 여겨지던

공공임대주택 공급업체들이 금융시장 참여를 적극적으로 요구받게 되는 금융화 과정 속에서 공공임대주택 분야의 재편이 진행 중임을 알 수 있다. 주택공급업체는 대출한도를 극대화시키기 위해 사회임대주택을 매각하는 등 자산 가치를 극대화하게 되는데 이는 본래의 목적인 취약계층을 위한 주택 제공보다 자산증대에 그 목적이 있다는 점에서 앞서 살펴본 주주가치 중심의 기업지배구조를 추진하는 금융화 경향과도 상당히 흡사한 모습을 보인다(Smyth, 2015). 특히 주택공급업체가 자산 가치를 극대화 과정에서 기존의 사회임대주택의 입주자들을 퇴거시키거나 기존의 공동체를 파괴하는 현상이 목격되고 있다는 점에서 더욱 그러하다.

한편 현재 2017년 3월 기준 233개의 대형 등록 주택공급업체의 채무는 718억 파운드(129조 원)에 달하며, 이는 3년 전 같은 시기와 비교하여 21% 증가한 수치이다(HCA, 2014c; 2017b). 주택공급업체의 금융시장 의존도가 높아지며 공공임대주택이 점차 금융시장의 위협에 노출될 가능성이 커지고 있는데, 실제로 서브프라임 모기지 사태를 겪으며 2008년 공공임대주택 1호 당 부채가 처음으로 15,000파운드(2,700만 원)를 넘었으며, 주택공급업체가 이자를 갚지 못해 주택재고를 매각하는 사태가 계속되고 있다(Telegraph, 2009). 특히 오늘날 일부 주택공급업체들은 주택과 현금을 담보로 하는 파생금융상품을 통해서도 자금을 조달하고 있는데, 금융위기와 유럽연합 탈퇴 등으로 인한 장기신용비용의 증가로 인해 현재 관련 손실이 27억 파운드에 달하는 것으로 밝혀져 더 많은 저렴주택 재고들이 장기적 재정 위협에 노출되어 있는 것으로 조사되었다(Financial Times, 2015; HCA, 2017b). 특히 주택공급업체들이 지속적으로 변하는 중앙정부의 저렴주택 정책으로 인해 장기적 운영계획 수립이 어려워졌다는 점에서 이러한 위협이 가중되고 있다.⁶⁾

마지막으로 개인과 가정 역시 정부의 저렴주택 제도의 도입과 복지제도 개혁을 통해 금융화가 촉진된다. 이는 저렴주택 제도라는 미명 아래

6) 실제로 영국 대형 주택조합의 재정위험 관리 담당자는 정부의 정책 변화를 주택 조합운영의 가장 큰 위험요소로 지적하였다(2014년 11월 인터뷰).

에 실행되는 자가 보유 촉진 정책과 밀접한 관련이 있는데, 정부가 추진하는 자가 보유 정책 중 지분대출 주택의 경우 모기지 대출을 통해서만 수혜가 가능하고, 분할소유역시 여전히 매월 임대료와 함께 모기지 대출을 통해 초기 지분을 매입한다는 점에서 개인과 가정의 금융시장 의존도를 높이는 정책이라 볼 수 있다. 임대가구 또한 복지제도 개혁과 저렴주택 제도의 도입 등으로 이러한 영향을 받고 있는데, 통합공제 제도의 일환으로 기존에 주거급여 수혜자를 거치지 않고 건물주에게 직접 지급되던 임대료를 급여 수혜자에게 월급 형식으로 직접 지급함으로써 급여 수혜자들은 경제활동 참여를 통해 스스로 책임을 가지고 재정을 운용하도록 요구받고 있다. 이와 더불어 임대료가 더 높은 부담 가능 임대주택이 증가함에 따라 입주자들이 임대료를 체납할 가능성이 높아지고, 이를 조달하기 위해 가구 소비를 줄이거나 금융권에 의존해야 할 가능성이 커졌다. 저렴주택 입주 대상자를 대상으로 이루어진 최근 조사에 따르면 약 31%의 가구가 신용카드나 마이너스 통장을 활용하여 부족한 임대료를 조달하는 것으로 조사되어 공공임대주택 거주자들 역시 일상생활의 금융화 과정에서 예외가 아님을 확인할 수 있다(Green et al., 2016).

2) 저렴주택 제도의 한계

저렴주택 제도의 여러 한계를 알아보면, 우선 저렴주택 제도는 공공임대주택 입주자들에게 실제로 다양한 선택권을 제공해주지 못하는 문제점이 있다. 2010년부터 도입된 부담 가능 임대주택의 경우 정부의 산정 공식에 따라 적정 임대료를 계산하게 되는 사회임대주택과 달리 주변 시세를 기준으로 하여 임대료가 자율적으로 결정되는 것이 특징이다. 따라서 런던이나 남동부 지역과 같이 민간주택의 임대료가 높은 지역의 공공임대주택에 거주하는 저소득층 가구가 임대료를 감당할 수 있는지에 대한 우려가 제기되고 있다. 특히 부담 가능 임대주택은 취약계층, 특히 자녀가 많은 가구들에게 치명적인 영향을 줄 것으로 예상되었다. 제도 도

<표 1> 2015~2018 부담 가능주택 프로그램을 통해 공급 예정인
부담 가능 임대주택의 평균 임대료

지역	부담 가능 임대주택 평균 주당 임대료 (파운드)	시세 대비 비율(%)
런던	197	56
동부·남동부	144	77
중부	117	79
북동부 및 요크셔	107	80
북서부	109	80
남부·남서부	140	79

자료: Wilcox et al., 2017.

입 초기부터 이러한 점을 고려하여 많은 주택공급업체들이 시세의 80% 수준에서 임대료를 징수할 수 없을 것으로 예상되었다(Alakeson, 2011). 실제로 런던 내 주택조합은 부담 가능 임대주택을 지으면서도 임대료를 시세의 80% 수준보다 낮게 책정하고 있다(<표 1> 참조). 이에 따라 주택조합은 정부의 주택건설 보조금이 감축되었음에도 불구하고 임대료 수입이 크게 증가하지 않은 상황에서 주택을 지속적으로 공급해야 되는 상황을 맞게 되었다.⁷⁾

또한 부담 가능 임대주택 제도와 종신거주권 폐지와 같은 연립정권의 저렴한주택 제도는 공공임대주택 입주자들이 임대주택을 임시적 방편으로 인식하여 자가 보유 등 민간영역으로의 이전을 촉진시키는 경향이 있다(Scanlon, 2017). 그러나 이러한 정책은 공공임대주택 부족 문제의 임시적 방편일 뿐이며, 사회임대주택 재고가 감소함으로써 궁극적으로 취약계층의 주거복지에 악영향을 미치게 될 가능성이 크다(Williams & Whitehead, 2015). 특히 2016년부터 2020년까지 전체 사회임대주택 재고의 13.8%에 달하는 37만 호의 사회주택이 매각되거나 용도변경을 통해 없어질 것으로

7) 영국 대형 주택조합의 재정위험 관리 담당자 인터뷰(2014년 11월).

로 예측되는 상황에서 이러한 우려는 타당성이 있어 보인다(CIH, 2016).

이와 더불어 앞서 언급한 바와 같이 기존의 공공임대주택에 거주하고 있는 주민의 3분의 2가 주거급여 수혜자라는 점을 고려할 때 향후 정부의 복지예산 지출이 지속적으로 증가할 것으로 예상되었다. 부담 가능 임대주택 제도가 지역사회·지방정부부와 노동연금부 간의 협력을 통해 만들어졌음에도 불구하고 현재 겪고 있는 주택문제를 해결하기 위해 미래의 주거급여 부담을 가중시키는 정책이라는 점에서 문제적인 정책으로 여겨졌다. 그러나 정부는 잇따른 복지개혁으로 이러한 우려를 종식시키고 주거급여 삭감을 통해 복지예산을 감축하고 저소득층의 공간적 분리를 가중시키고 있다.⁸⁾ 이를 위해 정부는 『2012 복지개혁법(Welfare Reform Act 2012)』 등을 통해 주거급여 지급 기준을 강화하고, 개인이 지급 받을 수 있는 복지급여의 상한선을 지정하였다. 이는 런던과 같이 임대료가 비싼 지역에 거주하는 저소득층 가구들이 임대료를 감당하지 못해 점차 도시 외곽으로 밀려나야 함을 뜻한다. 실제로 민간임대주택을 대상으로 지급하는 주거급여의 최대 지급액을 제한하는 지방주택수당(Local Housing Allowance)을 2011년부터 강화함으로써 2016년 기준 주거급여로 부담 가능한 런던의 민간임대주택이 전체 채고 중 36%로 2011년 기준 75%와 비교하여 민간임대주택 입주 기회가 급감하는 것으로 조사되었고, 이러한 주택들은 대부분 변두리 지역에 위치한 것으로 조사되었다(Fenton, 2011). 지방주택수당은 민간임대주택에 거주하는 주거급여 수혜자들에게만 적용되었으나, 2015년 11월 영국 정부는 공공임대주택 거주자를 대상으로 정책을 확대할 것을 발표하였으며, 이 제도가 기존 급여수혜자들에게 모두 적용될 경우 80만 가구를 대상으로 연간 가구당 평균 1,300파운드(234만 원)의 급여가 삭감되고, 정부는 매년 250억 파운드(45조 원)에 달하는 주거급여 지출 중 11억 파운드(2조 원) 이상을 절감할 수 있을 것으로 예상하였다(IFS, 2015). 저소득층이 임대료를 내지 못해

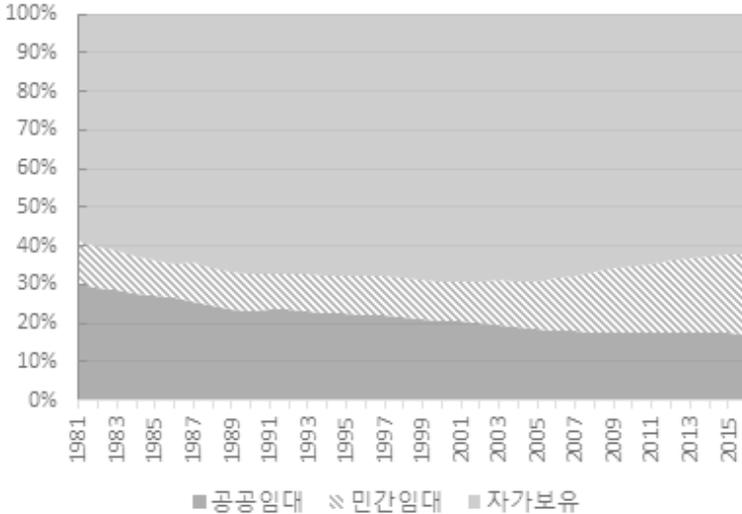
8) 지역사회·지방정부 저렴주택 정책 담당자 인터뷰(2014년 5월).

외곽 지역으로 내몰리는 현상은 앞서 2절에서 다룬 바와 같이 더 높은 부가가치를 창출하기 위해 도시공간이 재편된다는 점에서 금융화 개념을 통해 이해될 수 있다.

도시 내 공간적 분리는 지방정부의 공공임대주택 입주자 선정과 관련한 권한이 커지며 더욱 가중되었다. 지방정부는 『2011년 지방주권법』에 따라 지역사회에 대한 공헌도 등 중앙정부의 지침을 바탕으로 자체적으로 입주자 선정 기준을 마련하고 입주 대기자 명단을 직접 관리할 수 있게 되었다. 이에 따라 영국 잉글랜드 전체 공공임대주택 입주 대기자는 2012년 185만 명에서 2016년 118만 명으로 4년간 무려 36%가 감소하였다. 이러한 결과는 앞서 살펴본 바와 같이 지방정부가 공공임대주택 입주 신청기준을 강화함과 더불어 노숙인에 대한 보호 의무를 축소함으로써 이루어진 결과로 볼 수 있을 것이다(Guardian, 2016). 일례로 런던의 자치구인 바넷(Barnet Council)의 경우 지역 내 최소 2년간 거주한 가구만을 신청 대상으로 신청자격을 변경하여 입주 대기자가 16,103명에서 815명으로 감소하는 효과를 거두었다(Guardian, 2016). 임대료가 상대적으로 높은 런던의 자치구의 민간임대주택에서 2년 이상 거주하여야만 공공임대주택의 입주 자격이 주어진다는 조건은 새로운 저소득층이 지역으로 유입되는 것을 막는 또 하나의 장벽으로 작용될 것으로 보인다.

자가 소유 촉진 정책 역시 저소득층에게 돌아가는 혜택에 대한 의구심을 품게 한다. 현재 정부가 중점적으로 진행하고 있는 분할소유 프로그램 중 런던 지역의 경우 연소득 9만 파운드(1억 6,200만 원), 런던 외 지역의 경우 연소득 8만 파운드(1억 4,400만 원) 이하 무주택 가구면 신청이 가능하다. 2015/2016년 기준 영국 전체 근로가구의 평균 소득은 47,386 파운드(8,530만 원)였으며, 전체 10분위 중 상위 2분위 가구의 평균 소득이 70,972파운드(1억 2,775만 원)인 것으로 조사되었음을 볼 때 현재 영국 정부의 자가 소유 정책은 중산층을 위한 정책이라고 평가하기도 어려운 수준으로, 공공임대주택의 통념인 저소득층의 주거안정을 위해서라기보다는 오로지 자가 소유의 촉진에 목적을 둔 정책임을 알 수 있다(ONS,

<그림 3> 영국 잉글랜드 지역의 주택 거주 유형 변화(1981~2016)

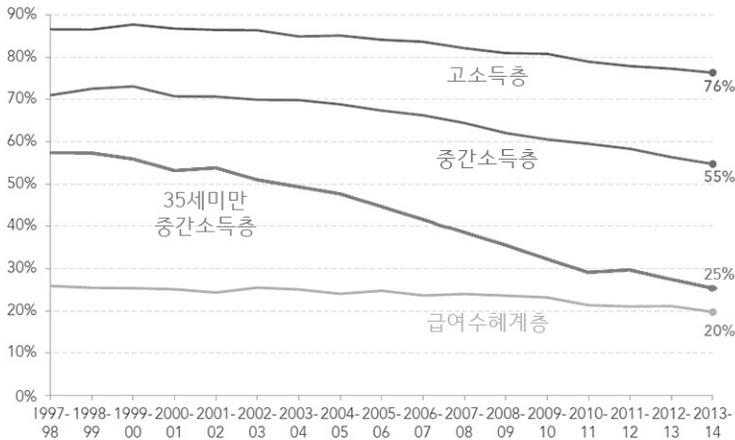


자료: DCLG, 2017a.

2017). 또한 자가 소유 촉진 정책은 이러한 정부의 강한 의지에도 불구하고 주택의 자가 보유율이 점차 하락하는 데에 또 다른 문제점이 있다. <그림 3>에서 알 수 있듯이 2000년대 초반부터 공공임대주택에 거주하는 가구의 비율과 함께 낮아지기 시작한 잉글랜드 지역의 주택 자가 보유율은 현재 62.3%로 1984년 이래 최저치를 기록하고 있다(DCLG, 2017a). 이러한 가구들은 민간임대주택으로 흡수되고 있으며, 현재 민간임대주택에 거주하는 가구 비율은 20.4%로, 이는 1969년 이래 가장 높은 수치이다(DCLG, 2017a). 특히 35세 이하 중간소득층⁹⁾에서 민간임대주택에 거주하는 가구의 비중의 경우 2000년대까지 40% 이하 수준에서 머물렀으

9) 여기서 중간소득층이라 함은 가구당 소득이 10분위 중 상위 5분위 이하지만 복지급여에 전적으로 의존해야 될 만큼 빈곤하지는 않은 전체 가구 중 약 30%에 해당하는 가구를 뜻하는 용어로 사용하였다(Resolution Foundation, 2016).

<그림 4> 가구소득별 주택 자가 보유율의 변화(1997~2014)



자료: Resolution Foundation, 2016.

나, 점차 그 비율이 상승하여 현재 70% 달하는 가구가 민간임대주택에 거주하고 있는 것으로 조사되었다(Resolution Foundation, 2016). <그림 4>에 나타나있듯이 35세 이하 중간소득층의 자가 보유율이 눈에 띄게 감소하고 있는 상황에서 정부의 자가 소유 촉진 정책은 청년층의 주거문제를 해결하는 데에 그 효과를 발휘하지 못하고 있는 것으로 보인다.

5. 결론

자본축적 과정에서 ‘생산 없는 이익’의 비중이 점차 커지는 현상을 뜻하는 금융화는 세계화와 더불어 현대 자본주의의 주도적 과정으로, 이 논문은 현재 금융화와 관련된 여러 논의를 알아보고, 이러한 과정이 도시 환경에 미치는 영향을 살펴보았다. 금융은 자본주의의 시초부터 존재해왔지만 포드주의적 축적체제 이후 그 역할이 점차 증가하고 있으며,

이러한 현상은 전 지구적으로 나타나고 있다. 또한 금융화 과정은 사회의 다양한 층위에서 진행되고 있기 때문에, 거시적인 자본주의의 구조변화 과정뿐만 아니라 우리의 일상생활에서 점차 영향력이 커지는 금융의 역할과 이로 인해 변화하는 우리의 생활양식을 이해하는 데에 중요한 이론적 틀을 제공해준다. 이는 서구 자본주의뿐만 아니라 1990년대 이후 한국과 같은 발전국가에서 진행된 사회구조의 변화를 분석하는 유용한 분석 데에 유용한 분석적 틀이 될 수 있다.

금융화는 기존의 비영리·비금융 영역으로 여겨지던 사회의 다양한 분야에 영향을 미쳤으며, 영국의 공공임대주택 역시 금융화의 영향을 받아 여러 변화를 경험하게 되었다. 특히 2010년 이후 연립정권이 도입한 저렴주택 제도를 통해 이러한 변화가 가속화 되었는데, 그 예로서는 시세의 80%에 달하는 임대료를 징수하는 부담 가능 임대주택 제도의 도입, 분양주택을 주거복지의 주요 영역으로 개편, 주택공급업체들을 금융기관에 더 의존하도록 만드는 정책의 도입 등을 들 수 있다. 복지예산의 지출을 줄이면서도 주택공급은 최대화 하려는 정부의 다소 비현실적인 정책은 주택의 자가 소유 비중이 지속적으로 감소하고 있다는 점과 복지제도 개혁 등으로 인해 부담 가능 임대주택 제도의 실효성이 떨어진다는 점에서 그 본래의 목적을 달성하지 못하고 있는 것으로 보인다. 또한 영국 정부의 중산층 위주의 주거복지 정책으로 인해 저소득층의 주거환경이 점차 위협 받고 있는 것으로 나타났다. 이러한 변화는 현재 영국이 금융화 과정을 통해 전 방위적 주거복지 축소를 경험하고 있음을 시사한다.

우리나라는 급격한 경제성장과 더불어 견고한 자산기반 복지 체제를 형성해왔고, 특히 자가 보유 시장에서도 금융의 의존도가 상대적으로 낮다는 점에서 영국의 주택공급 형태와는 많은 차이를 보인다. 우리나라 정부는 직접적으로 주거복지에 개입하는 방식이 아닌 대량의 공공택지를 공급함으로써 민간이 주택을 대량으로 공급하고, 개인과 가정은 이를 활용하여 부를 축적해오는 방식으로 주거복지를 추진해왔다. 또한 우리나라 정부는 영국의 상황과는 반대로 오늘날 주거복지를 확대하고 공공

임대주택을 지속적으로 공급하려는 노력을 진행 중에 있다. 이러한 점에서 우리나라의 정책입안자들과 시민단체들은 오늘날 영국의 공공임대주택 및 도시정책의 방향을 비판적으로 인식하고, 민간 중심의 자가 보유 추진 정책의 한계점에 대해 고민하고 이에 대해 신중히 접근할 필요가 있다. 특히 두 나라 모두 청년층과 취약계층의 주거복지가 심각하게 위협 받고 있는 상황에서 영국의 저렴주택 정책은 그 반면교사가 될 수 있을 것이다.

원고접수일: 2017년 8월 6일

심사완료일: 2017년 8월 24일

게재확정일: 2017년 9월 14일

최종원고접수일: 2017년 9월 15일

❖ Abstract

Affordable Housing in the UK in the Process of Financialization

Do Young Oh

This paper analyzes Affordable Housing Programmes that implemented as a flagship social housing policy in the UK since 2010 by using the concept of ‘financialization’.

Financialization is an evolutionary process of contemporary capitalism based on the principle of ‘profiting without production’ in the process of capital accumulation, which is frequently discussed by urban studies scholars recently. It provides a useful analytical framework to understand the present socio-economic transformation of our everyday lives along with globalization. We now see that non-financial and non-profit sectors are increasingly dependent on financial capital through the financialization process. The UK government’s Affordable Housing Programmes are a prime example showing how social housing is transformed through the process of financialization. The UK government has been restructured its social housing policy to reduce welfare budget and to expand homeownership. It is found that under this process, the responsibility of welfare is transferred to residents of social housing, the private sector, and local government.

Keywords: Financialization, Affordable Housing, Asset-Based Welfare, Big Society, Localism

참고문헌

- 김근용·김혜승·박천규·이운상. 2015. 『공공임대주택 공급체계 개선방안 연구』. 국토연구원.
- 김용창. 2017. 「지구적 금융위기 일상화에 대응하는 토지주택은행: 미국 사례를 중심으로」. 《공간과 사회》, 제60호, 12~52쪽.
- 박은철·김수경·오근상. 2017. 『사회주택 활성화 쟁점과 정책과제』. 서울연구원.
- 박찬웅·조선미·차형민. 2017. 「한국 경제 금융화의 특성과 함의」. 《한국사회학》, 51(1), 91~128쪽.
- 박찬중. 2017. 「한국 자본주의의 종속적 금융화」. 《경제와사회》, 114, 152~193쪽.
- 오도영·박준·김혜승. 2015. 「영국 주거복지정책의 변화: 2010년 이후 심화된 신자유주의적 변화를 중심으로」. 《공간과 사회》, 제52호, 227~266쪽.
- 유범상. 2012. 「제3의 길과 큰 사회론의 이념과 공동체 구상: 삼쌍둥이의 차별화 전략과 복지정치」. 《공간과 사회》, 제39호, 43~80쪽.
- 진미윤·김수현. 2017. 『꿈의 주택정책을 찾아서』. 오월의봄.
- 최철웅. 2015. 「가계의 금융화와 일상의 정치」. 《마르크스주의 연구》, 12(2), 45~84쪽.
- 황규성·이재경. 2014. 「금융화와 소득 및 주택의 불평등 심화」. 《동향과 전망》, 91, 199~231쪽.
- Aalbers, M. B. 2008. "The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis." *Competition & Change*, 12(2), pp. 148~166.
- Adam, S., D. Chandler, A. Hood & R. Joyce. 2015. *Social Housing in England: a Survey*. Institute for Fiscal Studies.
- Alakeson, V. 2011. *Making a Rented House a Home*. Resolution Foundation.
- Beauregard, R. A. 1994. "Capital Switching and the Built Environment: United States, 1970-89." *Environment and Planning A*, 26, pp. 715~732.
- Brenner, N. 2002. *New State Space*. Oxford University Press.
- Christophers, B. 2011. "Revisiting the Urbanization of Capital." *Annals of the Association of American Geographers*, 101(6), pp. 1347~1364.
doi: 10.1080/00045608.2011.583569
- CIH(Chartered Institute of Housing). 2016. *Losing homes*. 19 May.
- DCLG(Department for Communities and Local Government). 2002. *Delivering Affordable Housing through Planning Policy*. Communities and Local Government Publications.
- _____. 2006. *Delivering Affordable Housing*. Communities and Local Government

- Publications.
- _____. 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.
- _____. 2014. *Housing Revenue Account Reform(self-financing)*. Communities and Local Government Publications.
- _____. 2017a. *Table 1000: Additional Affordable Homes Provided by Type of Scheme, England*.
- _____. 2017b. *Table 1012: Affordable Housing Starts and Completions funded by the Homes and Communities Agency and the Greater London Authority*.
- Fenton, A. 2011. *Housing Benefit Reform and the Spatial Segregation of Low-Income Households in London*. Cambridge Centre for Housing and Planning Research.
- Fields, D. 2015. "Contesting the Financialization of Urban Space: Community Organizations and the Struggle to Preserve Affordable Rental Housing in New York City." *Journal of Urban Affairs*, 37(2), pp.144~165. doi: 10.1111/juaf.12098
- Financial Times. 2015. Housing Associations Face £2bn Bill for Derivatives Losses. 26 February.
- GLA(Greater London Authority). 2014. *Mayor's Housing Covenant 2015-18 Programme Recommendations*.
- Gotham, K. F. 2006. "The Secondary Circuit of Capital Reconsidered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector." *American Journal of Sociology*, 112(1), pp. 231~275.
- _____. 2009. "Creating Liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis." *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), pp. 355~71. doi: 10.1111/j.1468-2427.2009.00874.x
- Green, S., B. Pattison, K. Reeve and I. Wilson. 2016. *How Affordable is Affordable Housing?* Flagship Group.
- Guardian. 2015a. "David Cameron vows to scrap requirement to build affordable homes for rent". 7 October.
- _____. 2015b. "I fear the 1% cut to my social housing rent will lead to poorer service". 9 October.
- _____. 2015c. "Right to buy throws petrol on an already blazing housing crisis". 2 October.
- _____. 2016. "Why council waiting lists are shrinking, despite more people in need of homes". 12 May.
- _____. 2017a. "The Grenfell Tower fire was the end result of a disdainful housing policy". 20 June.

- _____. 2017b. "Grenfell Tower tragedy shows social housing system has failed UK citizens". 25 June.
- Harvey, D. 1982. *Limits to the Capital*. Blackwell.
- _____. 1989. *The Urban Experience*. Johns Hopkins University Press.
- _____. 2008. "The Right to the City." *New Left Review*, 53, pp. 23~40.
- HCA(Homes and Communities Agency). 2011. *2011-15 Affordable Homes Programme - Framework*.
- _____. 2014a. *2011-15 Affordable Homes Programme summary: Latest approved offers as at the end of September 2014*.
- _____. 2014b. *Rent to Buy 2015 to 2017- Bidding Prospectus*.
- _____. 2014c. *Quarterly Survey of Private Registered Providers - 2013/14 Quarter 4*.
- _____. 2017a. *Shared Ownership and Affordable Homes Programme 2016 to 2021 - Addendum to the Prospectus*.
- _____. 2017b. *Quarterly Survey for Q4 (January to March) 2017*.
- Inside Housing. 2015a. "DCLG to end guarantees scheme". 30 November.
- _____. 2015b. "Disappointment over guarantees scheme axe". 1 December.
- IFS(Institute for Fiscal Studies). 2015. *The Budget and Spending Review: What Do They Mean for Social Housing*.
- Jacobs, K. and T. Manzi. 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. doi: 10.1080/14036096.2012.683293
- Jessop, B. 1999. "Narrating the future of the national economy and the national state: remarks on remapping regulation and reinventing governance." in G. Steinmetz (ed.). *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*. Cornell University Press. pp. 378~405.
- Krippner, G. 2005. "The Financialization of the American Economy." *Socio-Economic Review*, 3, pp. 173 ~208.
- _____. 2011. *Capitalizing on Crisis*. Harvard University Press.
- Lapavistas, C. 2009. "Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation." *Historical Materialism*, 17, pp. 114~148. doi: 10.1163/156920609X436153
- _____. 2011. "Theorizing financialization." *Work, Employment and Society*, 25(4), pp. 611~626. doi: 10.1177/0950017011419708
- _____. 2013. *Profiting without Producing: How Finance Exploits Us All*. Verso.
- Lefebvre, H. 1991. *The Production of Space*. Blackwell.
- Martin, R. 2002. *Financialization of Daily Life*. Temple University Press.
- 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. doi: 10.1080/14036096.2014.947174
- Moreno, L., 2014. “The Urban Process under Financialised Capitalism.” *City*, 18(3), pp.244~268. doi: 10.1080/13604813.2014.927099
- ONS(Office for National Statistics). 2017. *Dataset: Household Disposable Income and Inequality. Public Finance*. 2015. “Social rent cut set to take £2.6bn from councils”. 21 July.
- Resolution Foundation. 2016. *Living Standards 2016: The experiences of low to middle income households in downturn and recovery*.
- Scanlon, K. 2017. “Social Housing in England: Affordable vs ‘Affordable’.” *Critical Housing Analysis*, 4(1), pp. 21~30.
- Smith Institute. 2013. *HRA Reform: One Year On*. PwC.
- Smyth, S. 2015. *Embedding financialisation: A policy review of the Affordable Homes Programme*.
- Soederberg, S., 2015. “Subprime housing goes south: Constructing securitized mortgages for the poor in Mexico.” *Antipode*, 47(2), pp.481~499. doi: 10.1111/anti.12110
- Song, J. 2012. “Positioning Asia in a Global Future? An Example through Rethinking Finance.” *positions*, 20(1), pp.173~182. doi: 10.1215/10679847-1471418
- Telegraph*. 2009. “Housing associations face selling off social homes to meet interest bill”. 29 August.
- Van der Zwan, N. 2014. “Making Sense of Financialization.” *Socio-economic review*, 12(1), pp.99~129. doi:10.1093/ser/mwt020
- Wilcox, S., J. Perry and P. Williams. 2015. *UK Housing Review 2015*. Centre for Housing Policy.
- _____. 2017. *UK Housing Review 2017*. Centre for Housing Policy.
- Williams, P. and C. Whitehead. 2015. “Financing affordable social housing in the UK; building on success?” *Housing Finance International*. Summer Issue. pp. 14~19.
- Wilson, W. 2017. *Stimulating Housing Supply - Government Initiatives (England)*. House of Commons.
- Wilson, W. and A. Bate. 2015. *Affordable Rents (England)*. House of Commons.