

영국 사회주택정책의 변화 연구 - 보수당 집권기간(1979-1997)을 중심으로 -*

이 영 환**

본 연구는 18년간의 보수당 정권 하에서 영국의 사회주택정책이 겪은 변화의 주요 내용과 결과를 고찰함으로써 그 성격을 파악하고 우리 나라에 유용한 정책적 함의를 획득하려는 목적을 갖는다. 연구자는 연구를 위하여 1년 동안 영국에 머물면서 주제와 관련된 1,2차 자료들은 물론, 현지 학자들의 의견에 직접 접할 기회도 활용하였다. 사회주택정책의 변화는 70년대 경제 위기 이후의 영국 복지국가 재편작업의 일환으로 추진되었다. 보수당 정부는 시영주택의 대규모 매각 등 민영화와 시장화 정책을 정열적으로 추진하였으며, 공공지출의 삭감과 보조금 제도의 개혁 등을 통하여 이를 뒷받침하였다. 정책변화의 결과 주거유형의 분포와 지방정부의 역할 등에서 가시적인 변화가 나타났으며, 사회정책적으로는 주택부족, 공공부문의 잔여화 현상, 주거비 부담의 증대, 보조금 배분의 역진성, 의존의 증가 등 부정적 현상이 두드러졌고, 목적했던 공공지출의 삭감도 달성하지 못한 것으로 나타났다. 결국 복지국가 위기에 대한 신자유주의적 대응은 국가역할의 철폐가 아닌 재정향으로 나타났으며, 이에 따른 복지국가의 변화된 모습 등은 우리나라 사회주택정책의 정립과 복지국가 모델의 형성을 위해 시사하는 바가 크다.

I. 서 론

1997년 5월 1일 총선거에서 패배하여 노동당에게 정권을 넘겨주기까지 영국의 보수당은 1979년부터 무려 18년 동안 장기 집권하였다. 그 동안 보수당 정권은 1970년대의 세계적 경제위기와 관련된 소위 '복지국가 위기'에 대응하는 신자유주의적 복지축소정책을 줄곧 추진하여 오면서 영국 복지국가의 근본적인 재구성을 추구하였다. 본 연구는 이와 같은 보수당 정권 하 사회정책의 변화에 대한 연구의 일환으로 사회주택정책 변화의 주요 내용과 결과를 고찰함으로써 그 성

* 이 연구는 1996년도 한국학술진흥재단의 해외파견 연구교수 사업의 지원에 의하여 이루어졌으며, 필자는 1997년 1년 동안 영국의 버밍햄대학에서 연구를 진행하였다. 연구기간 중 많은 도움을 준 버밍햄대학의 J. Doling 교수와 A. Murie 교수 등에게 감사를 표한다.

** 성공회대학교 사회복지학과 부교수

격을 파악하고 나아가 우리 나라에 유용한 정책적 함의를 획득하려는 목적을 가지고 있다.

영국의 사회주택정책은 오랜 역사를 가지고 있다. 이미 19세기 중반부터 주택시장에 대한 정부의 개입이 시작되었으며, 1915년에는 임대료 통제정책, 1919년에는 공공임대주택의 공급이 본격화되었다. 특히 2차 대전 이후에는 전쟁으로 야기된 주택 부족 문제를 타개하기 위하여 시영주택(council houses)의 대대적 공급으로 대표되는 적극적인 사회주택정책을 추진하였다(이영환, 1991). 시영주택은 지방정부의 책임과 주도하에 직접 공급되었으며, 공급된 주택의 양적 규모가 매우 컸기 때문에 시영주택 거주자의 비중이 급격히 증가함으로써 주요 주거유형의 하나로 확립되었다. 또한 공급된 시영주택은 한계계층을 위한 저질의 주택이 아니라 보다 넓은 계층들의 욕구에 부응하는 양질의 주택들(general housing)이 중심을 이루었다. 시영주택을 중심으로 한 영국의 사회주택정책은 베버리지 보고서를 기초로 건설한 영국 복지국가와 함께 성장하였고, 그 중요한 토대의 하나가 되었다.

그러나 1979년 이후 보수당 정부는 이와 같은 사회주택정책을 근본적으로 재편하는 노력을 경주하였다. 주택정책에 대한 보수당 정부의 견해는, 공공주택이 성공적이지 못했을 뿐만 아니라 불필요하며, 따라서 거의 전적으로 민간영역에 기초한 주택체계의 건설이 가능하다는 것이었다(Malpass and Murie, 1994: 22). 이러한 견해에 입각하여 보수당 정부는 공공부문 축소와 시장의존적 주택체계의 창출을 목표로 시영주택의 매각과 같은 민영화정책, 공공지출의 축소와 보조금 제도의 재정립, 민간부문(자가소유, 민간임대)의 통제완화와 지원 등의 구체적인 정책들을 추진하였다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 주요 연구문제들은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 핵심적인 정책변화의 내용은 무엇이었으며, 그 결과 주택문제의 양상은 어떻게 변화되었는가, 나아가 정책의 목표는 어느 정도 달성되었으며, 사회주택정책의 전망은 어떻게 평가할 수 있는가 하는 점 등이다.

둘째는, 변화의 성격을 어떻게 평가할 것인가 하는 문제인데, 이는 신자유주의적 복지국가 재편의 성격 문제와 관련된다. 영국에서 주택정책은 복지국가 축소정책의 타격을 가장 심하게 입은 부분으로 평가되고 있다(Forrest and Murie, 1988; Flynn, 1988)¹⁾. 나아가 이러한 복지국가 재편의 노력은 선진 복지국가 일반에 어느 정도 공통되었다고 볼 수 있는데²⁾, 영국의 경우가

-
- 1) 경제위기에 대응한 복지 삭감은 1979년의 보수당 정부하에서 처음 시작된 것은 아니다. 이미 1970년대 중반 IMF의 지원을 받던 노동당 정부는 1974/75년에서 1979/80년 사이에 주택투자를 총정부지출의 10%에서 5.9%로 감축한 바 있다(Balchin, 1995: 17-18). 1980년대에는 이러한 경제적 압력이 보수당의 신자유주의 이데올로기와 결합하여 급격하게 복지국가 재편을 몰고 간 것으로 볼 수 있다.
 - 2) 국가별 대응의 양식은 특정 국가의 특별한 정치적 선택의 성격을 가지므로 상이한 측면도 많다고 보아야 한다. Doling(1994)은 1970년대 초반이래 서구 국가들의 주택민영화정책을 비교하면서 약간의 유사성 외에 상당히 상이한 양상을 보이고 있음을 발견하고, 민영화 정책은 경제적 변화가 야기한 불가피한 귀결이 아

가장 극단적이었다는 평가를 받고 있다(Priemus, 1997; Priemus and Dieleman, 1997; Smith and Oxley, 1997; Velzen, 1997). 따라서 영국의 사회주택정책은 1980년대 이래 본격화된 복지국가 재편 노력의 성격을 가장 잘 평가할 수 있는 사례로 볼 수 있다. 관심의 초점은 복지국가 재편과정에서 국가의 역할이 어떻게 변화되었으며, 그 의미는 무엇인가 하는 점이다.

셋째는 영국의 경험에서 우리가 얻을 수 있는 정책적 함의를 모색하는 것이다. 영국의 상황은 우리와 큰 차이가 있지만, 선발국의 경험과 시행착오에 대한 선이해가 후발국이 누릴 수 있는 흔치 않은 특권의 하나라는 사실을 감안하면, 현재 교착상태에 빠져있는 우리나라 사회주택정책의 미래에 시사하는 바가 클 것으로 볼 수 있다.

본 연구의 시간적 범위는 보수당정부 통치기간(1979-1997)을 중심으로 하며, 2차 자료와 통계자료 등을 활용하여 연구문제를 해명하고자 한다.

II. 사회주택정책의 변화

사회주택정책의 근본적 재구성을 위한 보수당 정부의 구체적인 정책 노력은 시영주택의 매각을 중심으로 한 민영화정책과 공공지출 및 보조금정책의 재정립이라는 두가지 축을 중심으로 전개되었다.

1. 시영주택의 매각과 민영화 정책

보수당 정부의 주택정책 중 가장 두드러진 것이 바로 시영주택의 민영화였다. 민영화정책은 원래 국영기업 등 국유재산을 민간에 매각하는 정책으로서 보수당 정부가 복지국가 축소정책의 가장 중요한 수단으로 정열적으로 추진해온 정책이다. 주택정책과 관련해서 민영화의 중심은 시영주택의 매각이었는데, 이는 보수당 정부의 민영화 사업 중에서 가장 큰 몫을 차지한 사업으로 평가된다(Forrest and Murie, 1988; Flynn, 1988). 넓은 의미에서 보수당 정부의 민영화 정책은 3단계로 추진되었다.³⁾ 첫째는 1980년에 입법화된 시영주택 매입권(RTB: Right

닐 뿐만 아니라 범유럽적인 현상도 아니라고 결론지었다.

3) 넓은 의미에서 민영화는 시영주택의 매각 이외에도 관리방식의 민영화도 포함한다. 즉 민영화는 공공부문의 관리와 매매 등에 사적 이익(private interest)이 관여하는 것을 의미한다(Malpass and Murie, 1994: 21-22)고 볼 수 있다. 그리고 보다 넓게 볼 때 민영화 정책에는 가격기구와 보조금 정책을 통한 임대료의 시장화, 주택조합의 경우 민간자본의 활용과 그에 따른 경영원리의 도입 등도 포함될 수 있지만(Malpass, 1996: 461), 본고의 논의는 소유와 관리 차원의 민영화로 한정한다.

to Buy)를 통한 시영주택의 개별적 매각이었으며, 둘째는 1980년대 말부터 이루어진 시영주택 단지의 집단적 매각, 셋째는 1990년대에 도입된 의무입찰제도를 통한 시영주택 관리권의 민영화였다.⁴⁾

1) 시영주택의 개별적 매각

시영주택의 개별적 민간 매각은 1925년 이래로 계속되어 왔지만, 신규공급이 항상 우월했으므로 사회적 이슈로 부각되지는 않았다. 그러나 1979년 보수당 정부 하에서 추진된 민영화 정책은 2차 대전 이후 처음으로 시영주택의 절대량이 감소하는 정도의 대규모 매각의 양상으로 진행되었다(Balchin, 1995: 162-180). 1979년에 시영주택이 전체 주택의 31.5%에 달할 정도로 공공임대주택의 비중이 상당히 컸던 영국사회에서 이러한 민영화의 양상은 국민들의 자가소유욕구에 부응하여 이루어진 측면도 있지만, 그 과정 자체는 자연스럽게 이루어진 것이 아니라 정부의 적극적인 지원을 통해 상당히 의도적으로 이루어졌다. 그러한 과정은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째는 1980년에 입법된 매입권(RTB)을 통한 법적, 재정적 지원이었다. 이는 시영주택의 임차인들이 현재 살고 있는 주택을 시장가격보다 할인된 가격을 구입할 수 있는 법적인 권리로서 3년 이상 거주한 임차인에게는 시장가격에서 33%의 할인을, 20년 이상 거주한 임차인에게는 50%의 할인(상한)을 부과하였다. RTB는 주택정책 민영화를 지원하는 가장 가장 중요한 수단이었던 것으로 간주된다. 1979년에 650만 호에 달하였던 시영주택 중 약 200만 호가 1993년까지 매각되었는데, 그 중에서 약 150만 호 정도는 RTB를 통하여 현임차인에게 매각되었다(Malpass and Murie, 1994: 105)⁵⁾.

<표 1>에서 보듯이 시영주택의 매각은 1980년대 초반에 매우 빠르게 증가하여 1982년에 이미 절정에 도달하였다. 매각을 보다 촉진하기 위하여 1984년에 최대 할인이 60%로 상향 조정되었으며, 자격기준도 3년 이상 거주 임차인에서 2년 이상으로 완화되었다. 1980년대 중반 매각이 점차 부진해지자 아파트(council flats)의 매각이 강조되면서 1988년에는 최대 70%의 할인이 적용되었다. 이러한 수단들에 힘입어 시영주택(특히 아파트)의 매각은 1989년에 제2의 절정에 도달하였다 (Malpass and Murie, 1994; Reeves, 1996; Best, 1996; HMSO, 1993).

4) 장세훈(1997: 32-38)은 집단적 매각 및 관리권의 민영화를 1990년 대처정부를 계승한 메이저정부가 추구한 '새로운 민영화정책' 또는 '유연한 민영화 노선'으로 개념화하였다.

5) RTB를 통한 매각은 비단 시영주택에 국한된 것이 아니라 신도시(New Town)와 주택조합이 소유한 주택에도 해당되는 것이었지만 대부분은 시영주택이 대상이었다.

<표 1> 사회주택의 매각 추이 (호)

년도	지방정부로부터의 매각		주택조합으로부터
	개인에게	주택조합에	개인에게 매각
1979	42,385		-
80	85,835		-
81	111,905		7,295
82	215,750		17,955
83	157,380		19,690
84	118,455		11,310
85	103,257	-	11,995
86	98,493	272	12,623
87	112,582	678	10,971
88	169,817	8,176	14,946
89	189,962	13,765	13,197
90	132,496	30,420	9,467
91	77,253	20,017	8,297
92	70,811	17,869	7,102
93	65,680	23,931	9,436
94	68,454	40,149	9,180
95	51,711	44,896	10,489

자료 : DoE(1987; 1996).

주. - Great Britain (England, Wales, Scotland)에 대한 통계임

- 1985년 통계는 잠정적, 지방정부로부터 주택조합로의 이양은 England에만 해당됨.

- 신도시(new towns)로부터의 매각은 제외되어 있음.

둘째, RTB 이외에도 시영주택의 매각을 촉진하기 위한 새로운 방식과 지원책이 줄곧 모색되었다. 지분공유제도(Shared Ownership)⁶⁾, 주택취득지원 프로그램(Assisted Acquisition in the Open Market) 등이 그 예로서 구입자들의 계층과 지역 그리고 대상주택(개인주택에서 아파트로)의 폭을 넓히는 방식으로 진행되었지만, 그 효과는 대체로 의문시되었다(Balchin, 1995: 181, 193-4).

셋째, 자가소유자를 위한 세금감면과 같은 재정지원책들 또한 시영주택의 매각을 촉진하는 데 크게 기여하였다. 이러한 지원책들은 주택의 구입을 지원하는 방법과 주택의 유지, 관리를 지원하는 방법으로 나뉘어진다. 전자의 경우에는 용자이자세금감면제도(MIRAS: mortgage interest relief at source scheme)⁷⁾가 대표적인데 1988-89년의 경우 1979-80년에 비

6) 지방정부나 주택조합으로부터 집의 일부 지분을 사고 나머지는 임대료로 지불하는 제도.

해 2배 가까이 증가하였다. 그 외 주택취득세 감면, 융자금상환 구제제도(mortgage rescue scheme), 융자금상환을 위한 소득지원제도(ISMI: income support for mortgage interest) 등을 들 수 있다. 후자의 경우에는 자본이득에 대한 세금감면, 귀속소득(imputed rental income)⁸⁾에 대한 세금감면, 주택개량 보조금 등이 있다(HMSO, 1993: 20-24; Malpass and Murie, 1994: 190).

그러나 시영주택의 매각을 촉진한 것은 이러한 혜택들뿐만이 아니라, 남아있는 시영주택 입주자들이 받게 된 불이익도 크게 작용하였다. 전통적으로 시영주택에는 시중가격보다 낮은 임대료가 적용되었지만 이러한 정책이 폐지되고 실질 임대료가 계속 상승하면서 시장가격에 근접하게 되었다. 또한 시영주택에 일괄 지급되던 일반보조금이 폐지되고 자산조사를 요하는 대인보조금으로 대체되면서 임차인들에 대한 낙인 효과가 강화되었다(Murie, 1997b: 445). 또한 경제적으로 여유 있는 계층들이 RTB를 통하여 주택소유자로 이전하면서, 시영주택은 점차 저소득층이 밀집된 매력 없는 한계주택으로 잔여화되어갔던 것이다.

그럼에도 불구하고 시영주택의 개별적 매각은 <표 1>에서 보는 바와 같이 1990년대 들어 그 속도가 둔화되었다. 그 원인으로는 광범위한 매각의 결과 구입희망자들이 선호하는 매력적이고 적절한 주택이 부족하게 된 점을 한편으로 들 수 있고, 다른 한편 경기불황에 따른 실업증가와 주택시장의 침체가 중요한 요인으로 작용하였다(Malpass, 1996: 461).

전반적으로 볼 때 시영주택의 매각은 지역적으로 불균형하게 진행되었고, 매각을 통한 자본수입이 동결되어 신규투자로 이어지지 않았던 점 등 많은 문제점을 안고 있지만, 보수당 정부의 민영화 프로그램 중 최대 몫을 차지하였으며, RTB를 통한 주택구입자들이 80년대 주택정책의 최대수혜자였다는 평가가 가능하다(Balchin, 1995: 178-9). 결국 시영주택의 매각은 정치적으로 인기 있는 정책이었으며, 따라서 앞으로도 계속 추구될 것으로 보인다. 그러나 그 전망은 경기변동과 실업률, 주택시장 그리고 기대수익과 같은 변수들에 좌우될 것이며, 1980년대만큼의 양적 규모로 진행될 것으로 기대하기는 어렵다는 판단이 지배적이다(Malpass, 1996: 469).

2) 시영주택의 집단적 매각

개별적 매각의 차원을 넘어서 시영주택단지 전체를 민영화하는 프로그램은 단지 전체의 소유

-
- 7) 주택구입자들의 융자금에 대한 이자를 소득세 산정시 공제해 주는 제도로서 1958년에 MITR (Mortgage Interest Tax Relief)로 시작되었으며 1983년에 MIRAS로 변경되었다. MIRAS는 대여자가 상환액을 감면액만큼 깎아주고, 차액을 정부에 청구하는 방식을 취한다.
 - 8) 주택을 임대할 경우 납부했어야 할 집세만큼 주택소유자의 소득이 발생한 것으로 간주할 때 이를 귀속소득으로 본다.

권이 지방정부로부터 여타의 단체들(landlords)로 집단적으로 이전되는 것을 의미하며, 대부분의 경우 주택조합들(housing associations)이 정부의 지원을 받아 매수자의 역할을 담당하였다. 민영화된 주택들은 일부 자가소유자에게 재매각되는 부분을 제외하고 정부의 지원을 통해 임대주택으로 활용되면서 사회주택정책의 일각을 담당한다는 점에서 RTB를 통한 개별적 매각과 그 성격이 다르다(<표 1> 참조).

1980년대 후반부터 진행된 단지민영화 정책은 1980년대 후반 RTB 만으로는 한계에 달한 시영주택의 매각을 확대하는 유력한 수단으로 부각되었지만 그 외에도 불량, 노후화된 시영주택 단지의 재개발, 개보수 및 유지(repairs and maintenance) 비용을 일부 민간에 전가하고(Balchin, 1995: 181-189), 1980년대 말에 다시 강조되기 시작한 임대주택 물량을 확대하기 위한 전략의 일환(Malpass, 1996: 465)이었다.

1988년의 주택법(Housing Act)은 그간의 RTB와 소규모 단지민영화 프로그램을 뛰어넘는 대규모 매각을 통해 시영주택을 실질적으로 감축하는 새로운 방법을 마련하였는데, 지방정부의 주도로 이루어지는 '대규모 자발적 이양 프로그램'(Large Scale Voluntary Transfers : LSVTs)이 대표적이다. 1989-1995년 기간 동안 41개 지방정부에서 약 185,000호의 시영주택이 이 프로그램을 통해 매각되었는데, 주로 이를 위해 새로 창설된 주택조합들에게 인수되었다(<표 1> 참조, Malpass, 1996: 465). 이 프로그램은 1985년에 시작되었지만, 1988년의 주택법에 의해 이전 제도의 모호성이 제거되고, 주민들의 투표와 내무장관(Secretary of State)의 승인을 받는 등의 절차가 분명히 규정되었다. 특별히 농촌지역과 잉글랜드 남부지역 그리고 보수당 지방정부가 지배하는 지역에서 활발히 진행되었다. 단지 인수 비용은 건축협회(Building Society) 등으로부터의 차입금으로 충당되고 임대료 및 매각수입으로 상환하게 된다(Balchin, 1995: 181-189). LSVT를 통하여 주택조합들은 사회주택의 새로운 지주(social landlord)로 정립될 수 있었다고 평가된다.

Maclennan(1995: 681)에 따르면 LSVT를 촉진한 요인은 두 가지로 나누어볼 수 있다. 첫째는 일단 매각이 완료되면 세입자들에 대한 주택급여(housing benefit)의 책임이 사회보장부로 이양되어 시정부는 책임을 지지 않는다는 점이며⁹⁾, 둘째는, 주택조합의 경우 자본조달이 비교적 용이했다는 점인데, 그 재원으로는 LSVT 수입을 갖는 시정부로부터의 보조금(grant aid)도 포함되었다. 결국 LSVT는 재정적으로 지방정부에 유리했던 것이다.

9) 그러나 바로 이 이유 때문에 환경부는 1991년부터 LSVT의 물량을 쿼터제(연간 12건)로 제한하게 된다. 이에 대하여 Macennan(1995: 681)은 "복지다원주의(welfare pluralism)를 향한 전진이 재정압박에 의해 좌절되었다"고 논평하였다.

3) 시영주택 관리의 민영화

민영화정책의 3단계는 시영주택의 관리, 운영에 의무입찰제도(Compulsory Competitive Tendering: CCT)를 도입하는 것이었다. CCT는 지방정부의 서비스 행정 즉 시영주택의 관리, 쓰레기 수거, 레저시설의 운영 등에 있어서 경쟁입찰을 통하여 민간기업과의 경쟁을 강제하는 제도로서, 경영과 경쟁의 문화를 도입하는 정책이다(Cairncross et al, 1997: 7).

1988년에 의해 도입된 CCT는 육체노동 중심의 서비스 행정에서 출발하여 1990년대 초부터 사무행정(white collar services)으로 확대되었다. 시영주택 관리부문은 1993년에 시범사업이 시작되었으며, 단계적으로 확대하여 1990년대 말까지 전체 지방정부에 실시하는 계획이 수립되었다(HMSO, 1993; Cairncross et al, 1997: 8).

CCT의 주목적은 '질(quality)을 위한 경쟁' 체제의 수립이다. 구체적으로 효율성 증대(비용절감), 서비스의 효과성 향상과 고객(납세자)에의 책임감 제고 그리고 지방정부 서비스를 위한 '건강한 시장'의 육성을 목표로 하고 있다. 그러나 CCT의 성격에 대해서는 상이한 주장이 존재한다. 첫째는 CCT를 민영화를 위한 중요한 수단이며 서비스 상업화의 가장 좋은 예로 평가하는 것이며(Cairncross et al, 1997: 7), 다른 한편 작은 조직의 관리 효율성을 지나치게 강조하는 강력한 로비의 결과라는 비판도 존재한다(Murie, 1997b: 453).¹⁰⁾

2. 공공지출과 보조금 정책의 변화

사회주택과 관련된 보수당 정부의 재정정책은 공공지출을 억제하고 시장 의존적인 주택체계를 창출하는 것이었다. 이를 위한 구체적인 정책수단들은 임대료 인상과 통제의 폐지, 민간자본의 활용, 일반보조금(general subsidy)의 감축과 자산조사에 입각한 개인보조금(personal subsidy)의 비중 강화 등으로 나타났다(Malpass and Murie, 1994: 96).

1) 명시적 공공지출의 삭감

보수당 정부 주택정책의 가장 중요한 특징이자 목표의 하나는 공공지출을 최대한 억제하는 것이었다. 실제 주택부문 공공지출의 삭감이 심각하였다는 사실은 지출액의 변화 추이를 보거나 여타 사회정책과 비교할 때 분명하다. <표 2>에서 볼 때 주택부문 공공지출은 보수당 정부 내내 계속 하락하였으며, 1994/95년의 지출은 1980/81년 수준의 절반에도 미달하였다. 특히 1980년대 초 즉 보수당 정권의 초기에 공공지출은 대폭 삭감되었다.¹¹⁾

10) Murie는 이러한 주장이 이론적 근거보다는 속설(에피소드)에 바탕하고 있다고 비판한다.

11) Malpass와 Murie(1994: 107-113)는 전체 공공지출 삭감에서 주택부문이 차지하는 비중이 80년의 경우 75% 이상에 달하였다고 하면서, 이러한 공공지출의 삭감이 보수당 초기 정책의 가장 충격적인 모습이라고 평

<표 2> 일반정부 지출의 주요 기능별 추이 (1980/1-1994/5)

(단위: 10억 파운드, 1993/4년 가격)

항목\년도	80/1	85/6	90/1	94/5	증가율	
법과 질서유지		8.3	10.0	13.1	15.1	81.9
사회보장		50.4	66.3	67.8	88.8	76.2
보건,개별사회서비스		29.3	31.5	37.7	45.5	55.5
교육		26.6	25.9	30.2	34.4	29.6
방위비		23.8	27.8	24.7	21.7	-8.8
무역,산업,고용		9.8	12.4	10.0	8.4	-13.5
주택		11.7	6.2	5.5	5.4	-53.9
합계		191.2	211.2	224.2	257.3	34.6

자료 : S. Wilcox(1996: 88)에서 발췌

주 : 1994/95는 예측치, 증가율은 1980/1 대비 1994/5년의 증가율, 생략된 항목 있음.

보수당 정부의 정책은 주택부문만이 아닌 전체 공공지출의 삭감을 목표로 하였지만, 1980/81-1994/5년 사이에 정부지출 총액이 불변가격 기준으로 34.6% 증가하였음을 볼 때, 이러한 목표가 달성되지 못하였음을 알 수 있다. 동기간 동안 사회보장 76.2%, 보건과 개별사회서비스 55.5%, 교육 29.6% 등 주요 사회서비스 프로그램들은 높은 수준의 증가율을 보였다. 그러나 주택부문은 동기간 동안 53.9%의 삭감이 발생함으로써 재정지출 삭감정책이 실질적으로 집중된 부문이 바로 주택부문을 확인할 수 있다.¹²⁾

그러나 이와 같은 명시적인 공공지출만으로는 주택부문의 실질적인 지출추이를 정확히 파악할 수 없다(Malpass and Murie, 1994: 107-113). 즉, 명시적인 지출 이외의 공공지출을 포함하여 분석할 필요가 있다는 의미이다. 첫째는 사회보장 프로그램에서 지출되는 주택급부들이 포함되어야 하며, 둘째, 직접적인 공공지출로 간주되지 않는 세금감면 등을 포함시켜야 한다. 이러한 항목들을 포함한 전체적인 지출 추이는 뒤에서 재론할 것이다.

2) 보조금 정책의 변화

보조금 정책의 변화는 임대료 등 주거비용의 부담과 소득재분배에 직접적인 영향을 미치기 때문에 주택정책 변화의 사회정책적 의미를 평가하기 위해서는 필수적으로 고찰할 필요가 있다. 주택보조금의 종류는 지원대상(공급자 또는 수요자)과 지원방법(자산조사 유무) 등에 따라

가하였다.

12) 주택부문의 명시적 지출 비중은 다른 영역에 비해 그리 크다고 할 수 없지만, 명시적 지출 이외의 지출과 시영주택 매각분을 감안하면 그 비중이 크게 늘어난다.

다양하지만, 시영주택을 공급하는 지방정부에 대한 일반보조금(*general, Exchequer subsidy = bricks and mortar subsidy*)이 전통적으로 중심을 이루었다. 그러나 이러한 보조금 체계는 보수당 정부를 거치면서 근본적인 변화를 겪었다.

보조금 및 임대료와 관련된 보수당 정부의 정책 프로그램은 첫째, 일반보조금을 감축하는 대신 자산조사를 통한 개인보조금(*means-tested personal subsidy*)의 비중을 확대하며, 둘째, 공공부문의 경우 정부의 보조금을 줄이는 대신 임대료를 인상하여 시장가격에 근접토록 하고, 셋째, 민간부문(임대, 소유) 확대를 위한 다양한 지원제도를 실시하며, 넷째, (특히 주택조합의 경우) 민간재원의 활용을 확대하는 것으로 요약할 수 있다. 즉 전반적인 정책목표는 공공지출의 감축과 효율화 그리고 민간자원의 동원이라고 볼 수 있다.

(1) 지방정부(시영주택) 부문

1919년 이후 시영주택의 임대료는 역사적 비용(*historical cost*) 원칙에 의거하여 지방정부가 자율적으로 책정하였다. 즉, 최초의 건설(토지비용 포함) 비용을 기준으로 임대료를 책정함으로써 시장가격에 비하여 낮은 수준의 임대료가 가능하였으며(*Hughes and Lowe, 1995: 168-170*), 이를 뒷받침한 것이 중앙정부에서 제공하는 일반보조금이었다. 1972년까지 모든 지방정부는 시영주택의 건설과 유지, 관리 등을 위하여 일반보조금을 받았다. 이 보조금은 지방정부의 주택공급계획을 원조할 목적으로 주택당 일정액으로 주어지는 것으로서 개인적인 원조는 아니지만 전체적인 임대료 수준을 내려주는 효과를 가지고 있었다. 임대료 책정은 지방정부의 권한이었으며, 지방정부 주택계정(*Housing Revenue Account: HRA*)은 이익을 남기지 않는 것이 원칙이었다(*Malpass, 1990: 64-71; 114-153*).

한편 저소득층에 대한 개인보조금의 성격을 갖는 임대료환불보조금(*rent rebate*)은 일반보조금의 범위 내에서 지방정부가 자율적으로 시행할 수 있었는데 점차 그 규모가 성장하였다. 1950년대에는 10% 정도의 지방정부만이 이를 시행하였지만, 70년대에는 60%가 시행하였다. 그렇지만 금액으로는 10% 정도에 불과하였다(*Malpass, 1990: 64-71; 114-153*).

70년대 이후 보수당의 정책방향은 이러한 관행을 근본적으로 변화시켜, 일반보조금과 개인보조금을 분리하면서 중심을 후자로 이동하는 한편, 임대료 인상을 유도하고 지방정부의 자율성을 축소하였다(*Malpass and Murie, 1994: 191*). 나아가 1980년의 주택법은 HRA의 이익(*surpluses*) 인정, 보조금 축소, 임대료 인상, 중앙정부의 권한 강화 등 이러한 방향을 더욱 강화하였다(*Hughes and Lowe, 1995: 176; Malpass, 1990:138*). 1982년의 *Social Security and Housing Benefit Act*는 역사적 전환점을 이루는 것으로 평가된다. 기존의 임대료 환불제도 등 주택관련 대인 보조금들이 주택급여(*housing benefit*)로 통합되면서 일반보조금과의 분리가 보다 진전되었다. 주택급여는 정부가 저소득 세입자들(공사 및 주택조합 세입자 불문)에게 자산조

사를 거쳐 제공하는 급부로서 임대료의 100%까지 지원하지만, 소득 정도와 결혼 여부, 가족 구성 등에 따라 상이하게 책정된다(HMSO, 1993: 28-43). 주택급여의 중요한 특징 중의 하나는 주택예산이 아닌 사회보장예산을 재원으로 한다는 점이었다. 따라서 집행은 지방정부에서 담당하지만, 주택정책의 성격을 유지하는 것인지에 관한 의구심이 증대되었으며, 주택정책과 사회보장정책간의 갈등이 발생할 수 있는 소지가 발생하였다(Malpass, 1990: 146).

이와 같은 1980년대의 체계는 지방정부에 대한 일반보조금의 급격한 감축과 임대료 인상, 그리고 지방정부 재량권의 극소화라는 결과를 가져왔다. 예를 들어, 1988년의 경우 총 400여개의 지방정부 중 일반보조금을 받는 경우는 95개에 불과하였으며(Hughes and Lowe, 1995: 178), HRA의 총수입 중 일반보조금의 구성비율도 1980년의 31.2%에서 1988년에는 7.4%로 위축되었다. 반면 주택급여는 같은 기간 중 총수입의 8.1%에서 35.7%로 확대되었다(Malpass, 1990: 150). 그리고 시영주택의 임대료는 1980-88년 사이에 주당 £11.03가 상승하여 정부의 지침선인 £10.55를 상회하였다(Malpass, 1990: 148). 지방정부에 따라서는 이익금을 지방정부 일반재원으로 역보조하는 경우도 발생하였다.

(2) 민간 및 주택조합 부문

전통적으로 자가소유를 확대하는 것은 모든 정당들의 공통된 정책목표였기 때문에 주택의 취득과 유지를 위한 지원제도는 앞서 언급한대로 매우 다양하게 발전하였다. 가장 중요한 제도는 용자상환을 위한 세금감면제도(MIRAS)와 소득지원제도(ISMI)였다. 전자의 경우, 세금감면이 적용되는 용자금의 한도는 1974년에 £25,000였으며, 이후 £30,000로 인상되었으며, 이를 위한 정부의 총 지출액은 1991/92년의 경우 £6 billion 였다. 1970년대 중반 총 용자이자액의 38%를 감면하였는데, 이를 고비로 80년대 중반에는 30% 정도, 90년대 초에는 20%로 하락하였다(Holmans 1997: 184-85). 후자는 위의 제도와 달리 자산조사를 요하는 대인보조의 성격을 가진다. 1967년까지는 국민부조(national assistance), 이후 1988년까지는 보충급여(supplementary benefit), 그리고 1989년 이후에는 Income Support를 통한 지원이 이루어지고 있다. 이와 같은 지원제도들로 인해 1980년대에는 자가소유자들이 공공자금의 지원을 가장 많이 받는 계층으로 인식되었던 한편,¹³⁾ 90년대 이후에는 보편주의적 성격이 축소되면서 자산조사를 통한 지원제도가 확대됨을 확인할 수 있다.

민간임대주택 부문은 전통적으로 보조금을 받지 않는 부문으로 간주되어 왔다. 1915년에 처음 실시된 임대료 통제정책이 집주인의 부담을 통한 간접적 보조금의 의미를 가지고 있기는 하였지만(Malpass and Murie, 1994, 191), 공식적인 최초의 보조금은 1949년부터 시작된 주택개량

13) 예를 들어, 1980년대 말에 시영주택 세입자에 비해 자가소유자들이 누리는 재정지원의 비형평성을 조사하기 위하여 Duke of Edinburgh를 위원장으로 하는 주택조사위원회가 설립되기도 하였다(Hughes and Lowe, 1995: 170-71).

보조금(improvement and repair grants)이었다. 이후 1973년부터 자산조사를 전제로 한 대인보조금의 성격을 갖는 주택수당(allowance)이 민간세입자들에게 주어졌으며, 1983년 이후 주택급여(housing benefit)로 통합되었다. 민간임대주택의 공급자를 지원하는 제도로는 한시적으로(1988-1993) 기업확장제도(Business expansion scheme)를 통한 세금감면이 이루어졌다(Lomax, 1995: 850)..

마지막으로 주택조합에 대한 지원은 일반보조금의 성격을 갖는 조합지원금(HAG: housing association grants)과 자산조사에 근거한 대인 보조금이 있다(Holmans, 1997). 1989년 이전(1974 Housing Act 체제하)에는 전체 비용의 80-90% 이상을 HAG로 충당하였으므로 조합들은 개발비용에 대한 부담을 거의 갖지 않았다. 그러나 1988년 Housing Act는 주택조합들을 임대주택의 새로운 중심으로 확립하는 동시에 시장규율을 부여하는 의도를 가지고 있었다. 주요 아이디어는 혼합재정(HAG 삭감과 민간자본의 동원), 효율성 증대, 그리고 보다 상업적인 경영 등이었다(Hughes and Lowe, 1995: 186-191, 194). 이에 따라 주택조합의 총 투자액은 1990/91년경 지방정부를 능가하였지만, 내용상으로 볼 때 공공투자(HAG)가 계속 감소하는 대신 민간자본의 비중이 증가하고 임대료가 인상되었다. 민간자본은 1992/93년에 전체 투자의 1/3 정도를 차지하였다(Lomax, 1995).

3) 총주택비용의 증가와 재정향

<표 3>은 각종 세금감면과 사회보장 급부 등을 포함한 총공공지출의 추이에 관한 Alan Holmans(1997)의 추산을 보여주고 있는데, 여기에서 몇가지 경향을 확인할 수 있다.

<표 3> 주택부문 총공공지출의 추이

(단위: 백만 £)

	1975	1980	1985	1990	1995	
지방정부에 대한 보조금	1066	2130	916	1212	100	
보충급여 등*	520	1024	3177	4890	8410	
용자이자 세금감면		1005	2190	4750	7700	4300
용자이자 소득지원		30	70	300	550	1220
총 공공지출	2621	5414	9143	14352	14030	
(1970년도 불변가격)	1440	1550	1870	2310	1940	

Alan Holmans (1997: 185) table 6 에서 발췌:

* 임대료환불, 주택수당 등

첫째, 세금감면과 사회보장 지출 등을 포함한 주택부문 총공공지출은 정부의 총공공지출의

증가폭과 비슷한 정도로 증가하였다. 즉, 총주택지출은 80년대에는 점차 확대되었고, 90년대 완만하게 축소되는 경향을 보여주지만, 95년도의 지출은 80년도 지출에 비해 불변가격 기준으로 25% 증가된 액수이다.¹⁴⁾

둘째, 지출의 내용에 있어 큰 변화가 발생하였다. 크게 보아 일반보조금이 크게 감소한 반면 자산조사에 기초한 대인보조금의 비중이 급격히 증가하였다. 우선 일반보조금의 성격을 갖는 지방정부(HRAs)에 대한 보조금이 계속 감소하여 90년대에는 거의 소멸단계에 들어섰고, 자가소유자에게 주어지는 MIRAS도 80년대에는 급격히 확대되었지만 90년대에는 중요성이 크게 감소하였다. 반면 주택급여(HB)와 보충급여(SB), 그리고 자가소유자에 대한 소득지원제도(IS)와 같은 자산조사형 대인보조금들이 급격히 확대되었다. 이러한 현상은 <표 4>의 1인당 수혜액의 변화 추이에 의해서도 확인할 수 있다.

<표 4> 1인당 연간 평균 수혜액의 변화 (단위: £)

년 도	79/80	80/1	84/5	87/8	88/9	89/90	90/1	91/2	92/3	93/4	94/5	95/6	
지방정부일반보조금		-	345	157	152	178	159	241	186	106	22	-29	-68
임대료환불		199	240	554	675	824	903	1030	1184	1375	1505	-	-
주택(임대료) 수당		181	199	601	849	977	1095	1323	1694	1999	2268	-	-
자가소유자 MITR	-	330	460	550	590	740	820	640	530	430	340	270	
ISMI	310	529	789	1004	953	1257	1785	2299	2290	2201	1998	-	

자료 : S. Wilcox(1996: 177, 180, 181, 182).

한편 주택보조금의 수혜 정도를 점유유형별로 살펴보면, 시기별로 다르지만 전체적으로 공공 부문에서 민간부문으로 자원의 이동이 일어났다고 볼 수 있다. Alan Holmans et al(1997)에 의하면, 1979년 이전에는 자가소유자와 시영주택세입자가 공히 많은 보조금을 받고 있었으며, 1980년대에는 자가소유자들에 대한 혜택이 두드러졌지만, 그 동안의 정책변화로 인해 양자에 대한 혜택은 감소하고 있고, 주택조합 부문을 포함한 민간 세입자에 대한 혜택이 급증하고 있다고 분석하였다.

이와 같은 분석은 <표 4>에 제시한 주택보조금 종류별 1인당 연간 평균 수혜액의 변화에 의

14) Alan Holmans(1997: 175-178)는 이와 같은 주택비용의 상승이 1990년대 중반에 재정적 근경을 야기하고 있다고 평가하면서 주택비용의 상승을 결과한 요인들을 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 가구 구성원의 수가 줄면서 가구수가 증가하였고, 보조금을 받는 가구수가 계속 증대하여 수혜가구의 수가 1953년에는 전체 가구의 1/3이었던 데 비해 1994년에는 2/3로 증대하였다. 둘째, 가장의 소득이 없거나 소득이 없는 구성원을 포함한 가구가 증가하였다. 셋째, 임대료와 주택가격의 지속적 상승, 넷째, 이자율의 변동, 다섯째, 주택의 질과 양에 대한 욕구의 증대(More and better housing).

해 뒷받침될 수 있다. 대인보조금(rent rebate, allowance and ISMI) 중에서, 민간임대주택(주택 조합 포함) 세입자에 대한 지원(rent allowance)이 가장 괄목하게 그리고 지속적으로 신장하여, 1993/94년에는 가장 큰 액수를 차지함을 볼 수 있다. 저소득 자가소유자에 대한 지원(ISMI)은 1980년대에 급격히 증가하여 1991/92년에 절정에 이르렀으나, 이후 약간 둔화되었다. 시영주택 세입자에 대한 보조금(rent rebate)은 1983/4년에 대폭 증가한 이후에도 큰 폭으로 계속 증가하였지만, 절대액에 있어 다른 부문에 많이 못미치고 있다.

III. 사회주택정책 변화의 결과

본 절에서는 전술한 사회주택정책의 변화의 결과를 분석적으로 고찰하고자 한다. 가장 가시적인 주택점유 유형의 변화와 주택공급체제와 관련된 제도적 변화, 그리고 이러한 변화들이 최종적으로 야기하는 사회문제의 실상에 대해 각각 고찰한다.

1. 주택점유 유형의 변화

보수당 정책의 가장 두드러진 결과는 점유 유형의 변화이다. 즉, 시영주택 세입자의 비중이 큰 폭으로 감소한 반면, 자가점유자의 비중이 크게 성장했다는 점이다. <표 5>에서 보듯이 1979년 이래 자가점유 주택의 비중은 1979년의 55.3%에서 95년에는 66.8%로 11.5% 포인트 증가함으로써 매우 빠른 성장률을 보여주었다. 반대로 시영주택의 비중은 같은 기간동안 12% 포인트 이상 감소하였다. 민간임대부문은 1990년 이후 정부의 지원이 확대되었음에도 불구하고 감소추세를 별로 회복하지 못하였다(Maclennan, 1995: 664-6).

<표 5> 점유유형별 주택 재고의 변화 추이

(1000호, %)

년도	자가점유 (신도시포함)	시영주택	주택조합	민간임대	합계
1979	11,520(55.3)	6,568(31.5)	-	2,738(13.1)	20,826
80	11,809(56.2)	6,551(31.2)	-	2,667(12.7)	21,028
85	13,223(60.5)	5,820(26.6)	548(2.5)	2,258(10.3)	21,849
90	15,094(65.8)	5,015(21.9)	706(3.1)	2,112 (9.2)	22,927
95	15,929(66.8)	4,513(18.9)	1,035(4.3)	2,354 (9.9)	23,832

자료 : DoE(1987, 1996). Great Britain (England, Wales, Scotland)에 대한 통계임

2. 제도적 변화

주택공급체제와 관련된 제도적 변화는 지방정부의 역할 변화와 함께 주택조합의 역할 강화 등 다원화 경향이 가장 두드러진다.

1) 지방정부의 역할 변화

보수당 정부 주택정책의 중요한 결과 중의 하나는 지방정부의 역할이 직접공급자에서 촉진자('enabler')의 역할로 변화되었다는 점인데, 이같은 변화는 중앙정부에 의해 매우 의도적으로 추진되었고, 이를 위한 가장 중요한 수단은 재정적인 것이었다.

먼저 중앙정부는 지방정부의 자본(capital) 지출을 억제하였다. 중앙정부는 1977년부터 지방정부의 주택수요와 자본지출에 관한 계획서(HIPs: Housing Investment Plans)의 제출과 환경부의 승인절차를 의무화함으로써 지방정부의 개발프로그램을 강력하게 통제하는 한편, 재개발 등 중앙정부가 선호하는 프로그램들을 지원하는 효과를 꾀하였다(Hughes and Lowe, 1995: 171-174). 그 결과 1980/81년에는 지방정부의 자본지출 중 중앙정부 지원금이 80%를 차지했고, 나머지 20%는 시영주택 매각대금에서 충당하였던 반면, 1980년대 후반에는 중앙정부 지원금이 28%에 불과하게 되었다(Hughes and Lowe, 1995: 171-174).

시영주택의 매각대금(capital receipts)이 주택부문에 재투자되는 것도 강력하게 억제되었다. 1980년에는 지방정부가 매각대금의 50%를 사용할 수 있었으며, 1985/6년부터 이 비율은 20%로 제한되었지만, 기축적된 기금도 동일한 비율만큼 사용할 수 있었다. 이는 매각대금의 사용을 억제하고자 했던 중앙정부의 의도와는 달랐지만, 과도하게 억제할 경우 매각 자체가 부진해질 것도 우려한 결과였다. 이와 같이 1980년대 중앙과 지방정부의 관계는 아주 일방적인 것은 아니었다. 그러나 1990년 4월에 발효한 Local Authority and Housing Act 1989는 매각대금의 25%만 사용토록 하고, 축적된 기금은 지방정부의 부채상환에 쓰도록 강제함으로써 주택투자를 더욱 위축시켰다(Hughes and Lowe, 1995: 171-74).

나아가 1988년의 Housing Act는 세입자 선택(Tenant's Choice), LSVT, Housing Action Trusts 등을 통하여 사회주택의 독점적 공급, 운영자로서의 지방정부의 지위를 붕괴시켰고, 그 결과 지방정부는 장래 사회주택의 직접공급자가 아닌 'enabler'의 역할을 수행할 것으로 규정되었다(Malpass and Murie, 1994: 101). 지방정부의 'enabling' 역할은 우선적으로 주택건설의 중단, 궁극적으로는 직접공급과 관리 역할의 종식을 의미하며, 대신 주택조합과 같은 새로운 사회적 지주들에게 저렴한 토지와 보조금을 공급하고, 계획 기능을 통하여 사회주택의 공급을 촉진하며, 지역의 문제와 욕구를 사정(assess)하고, 관련기관들의 대응 전략을 조정하는 역할을 규정 받고 있음(Audit Commission, 1992)을 의미하는 것이다.¹⁵⁾

2) 주택조합 등의 역할 강화

민영화정책은 지방정부의 역할을 근본적으로 변화시키면서 상대적으로 주택조합이나 Housing Action Trusts, 주택공사(Housing Corporation) 등 유사 비정부기구들(quangos)의 역할을 증진시켰는데 주택조합의 경우가 대표적이라고 볼 수 있다.

1985년의 주택조합법은 주거시설을 공급, 건설하거나 개량, 관리 및 촉진에 관여하면서 이윤 취득을 목적으로 하지 않는 모든 조합과 재단, 협회 및 회사들을 주택조합으로 규정하였다. 최초의 주택조합들은 19세기에 발족된 자선단체들로서 상당부분 오늘날에도 이어지고 있기 때문에 오늘날 조합들의 다수도 자선단체의 성격을 가지고 있다(Reeves, 1996: 116). 1995년 현재 England에서만 2000개 이상의 조합들이 주택공사(Housing Corporation)에 등록되어 있는데, 이들이 소유, 관리하는 주택의 규모는 25호에서 25000호에 이르기까지 다양하다(Maclennan, 1995: 682-4). 이들은 원칙적으로 중앙과 지방정부 모두로부터 보조금(Housing Association Grant: HAG)을 받을 수 있다.

앞에서 언급한 대로 1980년대 말 이래 주택조합들은 새로운 사회주택을 창출하려는 정부의 적극적인 지원을 받았다. 주택조합은 1995년 현재 총 주택의 4.3%를 차지하는 데 불과하지만, 이러한 지원들에 힘입어 1989년 이래 신규주택공급을 계속 확대하면서 사회주택의 주공급자로서의 위상을 확립하였다.

그러나 90년대 이후 정부의 보조금이 점차 줄어들면서 임대료 인상이 큰 부담을 받게 되는 등 주택조합이 진정 지방정부의 역할을 대체할 능력이 있는지에 대한 의문이 증대되었다. 우선, 재정상의 변화에 따라 여러 가지 어려움이 발생하였다(Hughes and Lowe, 1995: 186-191). 즉, 민간자본의 차입은 소수의 대규모 조합들만이 가능했기 때문에 조합들간의 합병이 발생하였으며, 이에 따라 효율적이고 신속한 임대주택 공급확대에는 실패하였고, 결과적으로 건축비용도 일지 않았다. 그리고 민간자본 차입에 따른 위험부담의 증대는 조합의 개발유형을 변화시켜 위험성이 덜한 개발방식을 선호하게 되었고, 그 결과 공급주택의 질적 하락과 사회적 욕구와 유리된 개발이 진행되었다. 나아가 임대료 인상은 세입자들의 지불능력 부족문제를 야기하였으며, 발생이익의 50%는 주택공사에 의무적으로 상환하게 됨으로써 개발이익이 공급주택의 질적 향상이나 임대료 인하로 귀결되지도 않았다.

이와 같은 변화에 따라 주택조합 세입자의 성격 또한 지방정부와 유사하게 잔여화의 경향으로 귀결되었다. 주택조합의 활동이 활성화된 초기와는 반대로 시간이 갈수록 저소득층의 비중

15) 'enabling'이란 용어는 두가지 의미를 가질 수 있다. 부정적인 의미에서는, 1988년 이후 보수당의 주택정책과 관련하여 주택을 직접 공급하고 관리하는 것 이외의 역할을 의미하며(Bramley, 1993), 좀 더 장기적인 관점에서는 국가가 주택시장에 개입하는 포괄적인 전략적 방식, 즉 직접공급 이외에도 통제, 권고, 계획, 조정 등의 종합적인 전략을 구사하는 국가의 일반적인 행동양식(Goodlad, 1993)을 지칭할 수도 있다.

이 늘어났다. 신규 세입자의 84%가 주택급여(housing benefit) 수급자로 나타났으며, 세입자의 평균소득도 주당 £103에 불과하여, 영국 전체 근로자 평균소득 £280나 소득이 있는 세입자 평균 £166에 훨씬 못미쳤다(Lomax, 1995).

Maclennan(1995: 682-4)은 이와 같은 변화 즉, 주택의 규모와 질의 저하, 세입자 성격의 잔여화 경향, 그리고 민간자본의 참여에 따른 세입자 참여의 감퇴 등을 볼 때, 사회주택에 대한 경험과 관심을 결여한 민간자본의 참여가 진정으로 효율성과 경쟁을 증대할 것인지 의문을 제기하였다. 1990년대 중반 이후 CCT의 도입에 따라 지방정부 주택관리의 효율성이 증대되고, 지방정부가 출자하는 지방주택회사(local housing companies)의 설립이 진행되면 주택조합은 더욱 거센 도전에 직면할 것으로 보인다.

3) 부문간의 혼합과 다원화

보수당 정부하 주택정책 변화의 중요한 결과 중의 하나는 공공부문과 민간부문의 혼합 및 상호침투와 함께 사회주택의 공급과 재정 및 운영에 있어서 공급주체의 다원화가 증대되었다는 점이다. 과거에 사회주택은 지방정부에 의해 거의 독점적으로 공급되었고, 공공자금의 지원을 받는 공공부문과 그렇지 않은 민간부문의 구분이 뚜렷했다. 그러나 사회주택 공급의 책임이 지방정부로부터 민간(주택조합 등)으로 이전되고, 지방정부 뿐만 아니라 주택조합과 민간임대주택 나아가 자가소유자들에게도 공공자금의 지원이 확대됨에 따라 전통적인 2분법은 크게 해소되었다. 예를 들어 주택조합의 경우, 공공자금의 지원이 확대됨에 따라 이를 공공부문으로 볼 것인지, 민간부문으로 볼 것인지 논란의 여지가 있으며, 혹자는 이를 자원영역(voluntary sector)으로 분류하기도 한다.¹⁶⁾ CCT를 통해 시영주택의 운영과 관리의 민영화가 더욱 진전된다면 부문간의 혼합은 더욱 강화될 것이다.

그러나 공급주체의 다원화가 서비스의 질적 향상으로 직결될 것인지는 의문이다. Maclennan(1995: 682-4)은, 주택조합의 예를 들어, 복수공급자의 존재 자체가 경쟁을 결과하지는 않으며, 5년간의 경험을 돌이켜볼 때 주택조합은 시영주택과 경쟁하며 이를 대체하기보다는 보완적인 역할을 수행한 것에 불과하였다고 결론지었다.

3. 주택문제와 욕구

본 연구에서 고찰한 보수당 정부의 사회주택정책은 나름대로 긍정적인 결과를 가지는 측면도 있지만, 주택문제와 욕구라는 측면에서 많은 문제를 야기하였다.

16) Lomax(1995)는 1988년 이전에는 공공부문의 성격이 강하였지만, 1988년 이후에는 전적으로 민간부문인 것으로 간주되고 있다고 평가하였다.

1) 주택건설의 부진과 주택 부족

보수당 정부 기간 동안 주택부문의 건설투자는 극도로 위축되었다. 먼저 지방정부의 건설투자는 80년대 내내 감소하다가 90년대에는 거의 소멸하였다. 그 대신 주택조합에 대한 주택공사의 투자는 90년대 초반 큰 폭으로 증가하였지만, 공공부문(지방정부, 신도시, 주택공사, HATs 등)의 전체적인 투자는 1979-1995년 사이에 절반 수준으로 감소하였다(Wilcox, 1996: 137). 민간 부문을 포함한 전체적인 주택투자의 수준 또한 유럽국가들 중에서 가장 낮은 편에 속하였다.¹⁷⁾

투자의 부진은 건설의 침체로 이어졌다. 1979년과 1995년의 완성 주택수를 비교해보면, 전체적으로 약 250,000호 이상의 수준에서 약 198,000호 수준으로 감소하였으며, 특히 90년대 들어서 감소가 뚜렷하였다. 민간부문은 80년대 말까지는 계속 증가하다가, 이후 완만하게 하락하였다. 가장 괄목할 만한 부분은 지방정부 주택건설의 급격한 감소(약 79,000호에서 약 2,600호 수준으로)이다. 반면 주택조합 부문은 빠른 속도로(약 18,000호 정도에서 약 39,000호로) 증가하여 1990년부터 지방정부의 건설 실적을 능가하였다(Dept. of Environment, 1987; 1996).

이와 같은 투자위축과 주택공급의 부진은 시영주택의 매각과 더불어 공공부문의 임대기회를 제한하면서 1980년대에 무주택자의 증가에 일조하였다고 평가된다(Best, 1996: 553-4). 이에 따라 1980년대 후반부터 임대주택의 공급확대가 다시 강조되기 시작하였다. 구체적으로 LSVT를 통한 새로운 사회적 임대사업자의 창출, 민간임대 지원(임대료 통제의 철폐 등), 주택조합들의 민간자본 차입 권장, 시영주택 부문의 임대료 인상 가이드라인제 실시 등의 지원책이 마련되었다. 이러한 지원책에 힘입어 1989년에서 1993년 사이에 주택조합 부문에서 143,000가구, 민간부문에서 214,000가구의 신규 임대주택이 공급되었으며(Malpass, 1996: 646-66), 주택조합을 포함한 공공부문의 임대실적 또한 1980년대의 정체상태를 벗어나 90년 이후 조금씩 확대되었다(Wilcox, 1997: 181, 184).

그러나 1990년대 중반에 임대주택 부족 문제가 재연되었는데, 이는 지방정부들이 매각을 위해 빈집을 유지하고 있고, 주택조합에 대한 정부지원이 삭감됨에 따른 결과이다. 또한 1980년대 말부터 약간씩 증가한 민간임대주택의 경우에도, 경제불황에 따른 주택시장의 침체 속에서 집을 팔고 싶어하지 않는 주택소유자들이 증가한 데 기인하는 일시적인 현상으로서, 경기회복시에는 다시 감소할 것으로 예측된다는 해석도 가능하다(Maclennan, 1995: 686). 전반적으로 1980년대 이래 임대료 인상 등을 통해 민간임대주택의 확대를 유도했던 정책은 실패했던 것으로 평가된다(Malpass, 1996: 464-66). 이에 따라 공공부문의 임대주택의 공급확대 문제가 학자들 사이에서 다시 강조되고 있는 추세이다.¹⁸⁾

17) 1970-89년 사이의 GDP 대비 주택투자의 평균비율을 보면, 영국 3.59%, 그리스 6.34%, 프랑스 6.20%, 서독 5.98%, 스페인 5.82%, 아일랜드 5.67%, 네델란드 5.52%, 이탈리아 5.51%, 덴마크 5.22%, 벨기에 4.54%, 포르투갈 4.22% 등으로 영국이 최하위였다(Balchin, 1995: 21).

18) 예를 들어 Holmans는 10년간 매년 100,000호 정도의 신규 건설이 필요하다고 역설하였다(R. Best, 1996:

2) 지불능력의 문제

지불능력(affordability)의 문제는 1980년대 말부터 관심의 초점이 되어왔다(Whitehead, 1991; Kern, 1992). 이는 “제3자(통상 정부)가 보기에 가계에 무리한(unreasonable) 부담을 주지 않는 범위 내에서 일정한 기준 이상의 주거를 확보할 수 있느냐”, 즉 ‘각자의 소득과 재산 범위 내에서 모든 가정에게 적절한 주거를 제공’한다는 영국 주택정책의 기본 목표를 달성할 수 있느냐(Whitehead, 1991: 872)의 문제이다. 지불능력의 문제는 모든 점유 유형에 해당되는 문제이며, 경기순환에 따른 가구들의 재정적 곤경과 직결된다.

융자를 갚아야 하는 자가소유자들의 경우 소득이 감소하는 경우 항상 곤경이 예상되지만, 경기불황시에 특히 곤경이 증폭된다. 1983-89년 사이의 호황에 따른 주택붐 이후에 경기불황이 시작되면서 실업이 증가하고, 저 인플레이에 따라 실질 주택가격이 하락하는 등 주택시장이 침체하자 1988년 여름 이후 융자금 상환연체(mortgage arrears)와 압류(repossessions) 건수가 급격히 증가하여 1991-92년에 절정에 도달하였다(Malpass, 1996: 463). <표 6>에서 보듯이 1980년에는 15,530건에 불과하였던 중장기(6-12개월간) 연체건수가 1992년에는 205,000건으로 절정에 도달하였고, 1980년대 초에 약 1,000건 정도에 불과하던 압류건수는 1991년에 75,540건으로 절정에 도달하였다. 1994년 이후 12개월 이상의 장기연체는 다소 감소하기 시작하였지만, 이는 대신 압류건수가 증가한 때문이었다(Wilcox, 1997: 55). 이후 사태는 조금씩 개선되어갔지만 1990년 이전과 비교하면 여전히 발생빈도에서 2배 정도의 높은 수준을 유지하고 있다(Malpass, 1996: 463).

<표 6> 융자상환 연체와 압류 등의 추이(단위: 건)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
연체 (6-12월)	66,800	123,110	183,610	205,010	164,620	133,700	126,670
(12+월)	13,840	36,100	91,740	147,040	151,810	117,110	85,200
압류	15,810	43,890	75,540	68,540	58,540	49,190	49,410
깡통주택(천호)	230	564	776	1,768	1,388	1,267	1,163

자료 : Wilcox(1997: 138-9).

한편 융자금의 액수가 주택의 현시가를 상회함을 의미하는 ‘깡통주택’(negative equity)은 1992년에 1,768,000 호로 절정에 도달하였다(표 8). 이와 같은 자가소유자의 곤경은 1990년대에 융자이자 상환을 지원하는 MIRAS과 소득지원급여(IS)의 삭감에 기인한 바가 컸다(Malpass,

553-4).

1996: 463).

임대주택에 있어서의 지불능력 문제는 임대료의 실질상승에 기인하며, 소득대비 임대료 비율의 상승으로 나타난다. 시영주택과 주택조합의 임차인 그리고 민간임차인들의 소득대비 임대료 비율은 모두 1980년대 말 이후 계속 상승하였다. 가장 낮은 수준이었던 시영주택의 임대료도 1990년대 초반부터 정부의 인상 가이드라인을 넘어서 1990-1995년 사이에 40% 상승하였다(Wilcox, 1997: 151). 1989-1994년 기간 동안 물가가 30% 상승한 데 비해 주택조합의 임대료는 80%가 상승하였다(Malpass, 1996: 466). 이와 같은 과도한 임대료 상승은 임차인들의 지불능력 문제를 야기하면서, 다른 한편 이들에 대한 공공부조의 지속적 증가라는 결과를 가져왔다.

3) 공공부문의 잔여화

잔여화(residualisation)는 공공부문 특히 시영주택이 점차 가장 곤궁한 사람들의 주거유형으로 계도화되어 가는 방식을 의미하는 용어로서(Malpass and Murie, 1994: 21-22), 시영주택의 민영화 과정에서 가장 좋은 주택들부터 선별적으로 매각됨으로써 발생한 현상이다(Balchin, 1995: 163-173). 결과적으로 시영주택에는 소득원이 없는 가구, 미혼 가구, 여성가구주 가구, 노인 가구, 노인단독가구, 25세 이하 가구 그리고 무주택 가구(공식적 무주택 가구로서 시영주택에 입주하게 된 경우)의 비율이 증대하였다(Murie, 1997b: 448). 또한 시영주택의 양적 규모가 절대적으로 감소하고, 오래된 교외의 주택들이 우선적으로 매각되면서 시영주택의 임대료 분산(cost pooling) 효과가 감소함에 따라 남아있는 세입자들이 겪는 물적, 심적 고통은 막대하게 증가하였다.

시영주택의 잔여화 경향은 거주가구 구성의 변화에서 가장 특징적으로 볼 수 있다. <표 7>에서 보면, 1980년에서 1991년 사이에, 시영주택 세입자수의 절대적 감소에도 불구하고, 10분위 소득계층 중 오직 최하위 계층에서만 시영주택 입주자의 비중이 60%에서 65%로 증가하였다. 그리고 같은 기간 동안 시영주택 임차인의 소득계층별 분포의 변화를 보면 최하위 4개 계층의 비중이 증가하였음을 볼 수 있다. 여기에 덧붙여 <표 8>에서 보듯이 소득원이 없는 가구수도 시영주택 세입자 부문에서 괄목할 만큼 증가하였다.

이와 같은 잔여화 경향은 비단 시영주택 부문에만 한정된 것이 아니고, 앞에서 살펴본대로 주택조합 세입자들의 경우도 시영주택과 유사한 경향을 보이면서 새로운 계도가 창출되고 있다는 분석과 비판이 제기되고 있다(Murie, 1997b: 450).

<표 7> 소득계층별 시영주택 입주자 비중(%)

"1 소득 계층	A		B	
	1980	1991	1980	1991
1	60	65	17	30
2	52	44	15	20
3	43	33	12	15
4	37	25	11	12
5	41	19	12	9
6	33	12	9	6
7	27	9	8	4
8	22	4	6	2
9	18	3	5	1
10	15	1	4	1
합 계	35	22	100	100

자료: Murie(1997a: 95) table 1에서 재구성.

주. A : 소득계층별 시영주택 임차인의 비중 변화
 B : 시영주택 임차인의 소득계층별 분포

4) 의존의 증가

보수당정부의 주택정책은 주택보조금을 받는 수혜자 수와 금액의 증가라는 결과를 볼 때, 원래의 의도와는 달리 국민들의 의존성(dependency)을 오히려 강화하였고, 이에 따라 재정지출의 삭감이라는 애초의 목표도 달성하지 못하였던 것으로 평가된다.

<표 9> 주택보조금 수혜자 수의 변화 (단위: 천인)

	79/80	80/1	84/5	87/8	88/9	89/90	90/1	91/2	92/3	93/4	94/5	95/6
임대료환불	1205	1330	3745	3665	3132	2923	2944	2981	3053	3045	2981	-
임대료 수당	220	240	1080	1195	965	1035	1044	1219	1424	1619	1776	-
자가소유: MITR	-	5860	7800	8750	9200	9400	9600	9700	9800	10000	10300	10500
ISMI	98	134	277	334	300	281	310	411	499	556	529	-

자료 : S. Wilcox(1996: 177, 180, 181, 182).

주. - Great Britain(England, Wales, Scotland)에 대한 통계임.

- 임대료보조 급여는 83/4년부터 보충급여(SB)를 포함함으로써 수와 액수가 크게 증가하였다.

<표 9>에서 볼 때 보조금 수혜자 수는 시영주택 세입자를 제외하고 모든 부문에서 급격히 증가하였다. 자가소유자의 경우 MITR 수혜자 수가 꾸준히 증가하여 1980/81년의 5,860,000 명에서 1995/96년에는 10,500,000 명으로 2배로 증가하였다. ISMI는 수혜자수가 많지는 않지만 경제불황 요인으로 인해 급격히 증가하는 양상을 보여준다. 임대료 환불을 받는 시영주택 세입자는 1987/88년에 3,720,000 명으로 1979/80년의 1,205,000 명의 거의 3배에 이르렀으나, 전체 세입자수의 감소에 따라 이후 조금씩 감소하고 있다. 임대료수당을 받는 주택조합과 민간세입자의 수는 1983/84년에 보충급여 수혜자를 포함하여 대폭 증가하였고, 90년대 이후 다시 큰 폭으로 증가하였다.

이와 같은 수혜자 수의 급증은 주택가격과 임대료 및 이자율의 상승 그리고 경제불황에 따른 실업, 저소득, 불완전 고용의 확대 등의 요인으로 인해 공공, 민간 부문을 불문하고 지불능력의 문제가 심각하게 대두되었음을 보여주는 것이다. 그리고 앞에서 서술한 대로 주택보조금의 1인당 수혜액이 지속적으로 증가하는 현상도 의존의 증가를 보여주는 좋은 지표라고 할 수 있을 것이다(<표 4> 참조).

IV. 결 론

보수당 정부 18년을 거치는 동안 영국의 사회주택 정책은 근본적인 변화를 겪었다. 보수당 정부는 복지국가 재편작업의 일환으로 주택부문 공공지출의 삭감과 민영화정책 등을 적극적으로 추진하였으며, 이를 통해 국가역할의 축소와 복지다원주의의 확대를 추구하였다. 정책 변화의 결과로서는 시영임대주택 부문의 위축(1979년에 31.5%에서 1995년에 18.9%로 축소)과 자가소유 부문의 급격한 증대로 특징지어지는 주거(점유) 유형의 비중 변화, 그리고 제도적 측면에서 직접공급자로서의 지방정부 역할의 종식과 주택조합 등 유사비정부조직들의 역할 증대를 통한 다원화의 증대 등이 가시적으로 나타났다.

이러한 결과는 어떻게 해석될 수 있을까? 첫째, 사회정책적 관점에서 볼 때에는 정책결과의 부정적인 면들이 부각될 수밖에 없다. 보수당의 주택정책은 사회정책보다는 경제정책적 관심에 의해 좌우된 것으로 평가되고 있으며(Williams, 1995; Malpass, 1996), 이러한 정책이 가져온 가장 직접적인 결과는 사회주택(시영주택과 주택조합 포함)의 잔여화, 길어진 대기명부, 무주택자의 증가 등 저소득층의 곤경에서 가장 바람직하지 못한 현상으로 나타났다. 재분배의 측면에서도 정부가 공언했던 표적화(targeting: 일반보조금의 축소와 저소득층에 대한 지원의 강화)가 오히려 역표적화(자가소유자와 같은 민간부문 지원 확대, 공공부문의 임대료 인상과 공간적 분리

및 잔여화 경향 등)로 현상하였음도 목격할 수 있다.

물론 정책의 긍정적인 효과들도 존재한다. 자가소유 부문이 확대됨으로써 주택시장의 기초가 확장되었음은 물론, 경쟁의 도입을 통한 사회주택 부문의 관리능력 향상과 혁신, 세입자 참여의 확대 그리고 공공부문과 민간부문의 협력(partnership) 증진과 이를 통한 종합적인 재개발 프로그램의 활성화 등을 들 수 있다(Maclennan, 1995; Best, 1996). 그러나 이로 인해 야기된 문제들은 보다 심각하다는 것이 지배적인 평가이다.

둘째, 보수당 정부의 정책은 시장화(marketisation)의 한계를 분명히 보여주면서, 전적으로 시장중심적인 주택체계를 형성하는 데에는 실패한 것으로 평가된다. 시영주택 매각의 사례를 볼 때, 정부의 적극적인 지원에 따라 상당한 정도의 성과가 나타났지만, 전적으로 시장중심적인 주택체계를 완성하고자 했던 보수당 정부의 정책목표에는 미치지 못하였던 것으로 평가된다. 이러한 실패는 주택을 구입하고 유지(유자상환 포함)하는 경제적 능력의 한계에 기인한 것인데, 근본적으로 저임금, 불안정 고용이 광범위하게 확산되고 있는 90년대 이래의 경제환경의 변화가 핵심적인 요인이라 할 수 있다. 저소득층의 용자금 상환연체와 그에 따른 압류 건수의 지속적 증대는 이러한 한계를 분명히 보여주고 있다. 나아가 80년대 후반의 경제불황기에 이들의 곤경이 심각하게 증폭되었던 사실(Malpass, 1996)은 과도한 시장화 또는 시장 중심적 주택체계의 취약성과 위험성을 선명하게 노정하였다고 볼 수 있다. 사회정책의 역할이 경제상황의 변화에 따른 사회적 위협에 대비하는 것이라고 한다면, 보수당 정부의 사회주택정책은 심각한 결함을 자초한 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 공공지출의 삭감 목표 또한 실패한 것으로 평가된다. 즉, 주택부문의 명시적인 공공지출은 큰 폭으로 삭감되었지만, 대신 세금감면이나 사회보장 지출(housing benefit)의 증가가 이를 상쇄한 것으로 나타났다. 이는 민간 부문을 지원하려는 의도적인 지출 증가 이외에도 표적화를 강조한 보조금체계의 변화가 결과적으로 공공지출의 축소를 가져오지 못하였음을 보여주면서, 동시에 경제적 상황의 변화에 따른 '의존의 증가'를 반영하는 것으로 볼 수 있다. 복지급여의 불가역성으로도 해석될 수 있는 이러한 현상은 다른 한편, 복지국가 재편의 노력이 일방적인 복지삭감과 동일시될 수 없음을 보여주는데, 주택부문이 신자유주의적 공격이 가장 집중되었던 부문임을 감안한다면, 그 의미는 더욱 크다고 할 것이다.

넷째, 마찬가지로 맥락에서 복지국가에 있어서의 국가의 역할이 축소되지 않았음을 볼 수 있다. 공공지출의 불가역성은 이를 단적으로 보여주는 현상이며, 나아가 민영화 정책 자체도 국가의 적극적 역할에 의해 추동되었음을 볼 수 있다. 민영화 정책의 핵심인 시영주택의 매각은, 시영주택의 비중이 과도한 상황에서 소득상승에 따른 국민들의 자가소유욕구에 기반하여 추진되었다고 볼 수도 있지만, 그 과정은 자연스럽게 진행되기보다는 중앙정부의 강한 추진력과 다양한 재정적 유인에 의해 추동되었다. 주택조합의 역할 강화와 같은 다원화 정책도 사실상 민영화 정

책의 한계를 타개하기 위한 정부의 노력으로 볼 수 있다. 나아가 주택조합의 경험에서 얻을 수 있는 교훈은 정부의 지원이 결여된 복지다원주의(welfare pluralism) 그 자체는 그다지 큰 이득을 결과하지 않는다는 점이다. 1980년대 후반에 주택조합들은 지방정부를 대신하는 새로운 사회주택의 공급 및 관리 주체로 부각되었지만, 1990년대 들어 정부의 지원이 축소되면서 그러한 기대를 충족시키기보다는 기존 시영주택의 결합을 답습하고 있는 것으로 평가되는 사실을 들 수 있다.

이와 같은 결과들을 서론에서 제기한 복지국가 재편의 성격을 평가하는 문제와 관련시켜 볼 때, 보수당의 사회주택정책이 영국복지국가의 모델을 근본적으로 변화시키는 결과를 가져왔다는 주장도 있다. 즉, 시영주택의 대규모 공급을 중심으로 한 영국의 사회주택정책은 Beveridge 보고서에 기초하여 탄생한 저비용 복지국가의 기본 전제인 보편적 서비스(주택, 의료, 교육 등)의 한 구성요소였는데 이를 훼손시키는 결과를 가져왔다는 것이다(Murie, 1997b). 그럼에도 불구하고 사회주택에 대한 국가의 개입과 역할이 결코 폐지되거나 심각하게 약화되지 않았으며 일방적인 복지비 삭감도 나타나지 않았다는 사실은, 국가개입의 강조점 자체는 보다 시장의존적인 체계를 창출하는 방향으로 변화되어 갔지만, 그 성격은 복지국가의 일방적인 폐지가 아니라 재구조화를 지향하는 것이라고 평가할 수 있다.

신자유주의적 반복지 노력이 가장 극단적이었다는 영국의 사회주택정책에 있어서의 이와 같은 경험은 복지국가 위기에 대한 전반적인 대응의 성격을 평가하는 데 중요한 의미를 가질 것이다. 유럽 국가들에 대한 비교연구에 있어서도, 국가별 차이는 있지만, 공공주택의 필요성을 전적으로 무시하는 경우는 찾아보기 힘들다. 물론 공공주택의 직접공급과 같은 국가 역할의 적극적인 부활을 주장하기는 어려운 상황이 되었기 때문에, 결국 보다 효율적인 복지국가의 모색과 이를 위한 시장과 국가의 새로운 균형과 파트너십의 형성이 과제라는 결론이 공통적으로 나타나고 있음을 볼 수 있다(Priemus, 1997; Priemus and Dieleman, 1997; Smith and Oxley, 1997; Velzen, 1997).

그러면, 영국의 사회주택정책 특히 시영주택의 전망은 어떻게 볼 것인가? 사회주택의 전망을 가늠하기 위해서는 여러 가지 정치, 경제적 변수들을 감안하여야 할 것인데, 1980년대를 지나면서 시장경제에 의존한 자가소유 확대의 한계가 노정되고, 임대주택의 사회적 수요에 대한 재인식이 강화되고 있음은 분명 민영화와 시장화의 진전을 제약하는 요소로 작용할 것이다. 예를 들어 경제와 실업, 주택시장, 자가소유를 통한 기대수의 등을 감안할 때 시영주택의 매각이 보다 가속화될 것으로 기대하기는 어려우며(Malpass, 1996), 최소한 1980년대와 같은 정도의 민영화 붐을 기대하기는 힘들다는 것이 보편적인 인식이다. 실제로 1990년대 들어, 한편에서는 지방정부로부터 주택조합로의 대규모 이양이 계속되고 있지만 전체적으로 민영화의 속도는 둔화되었음을 볼 수 있다.

그러나 다른 한편, 정치적으로 볼 때, 정도의 차이는 있지만, 노동당도 민영화 정책의 필요성을 수용하는(Balchin, 1995: 174-177)¹⁹⁾ 등 보다 시장 지향적인 주택정책에 대한 정치적 합의는 어느 정도 이루어진 상태이다(Best, 1996). 따라서 공공지출의 획기적 확대나 민영화 정책의 폐지 등과 같은 근본적인 정책의 반전이 일어날 가능성은 크지 않다고 볼 수 있다. 1997년 5월에 집권한 노동당 정부는 시영주택 매각수입 중에서 주택부문에의 재투자를 확대하겠다고 공약함으로써 사회주택정책 반전의 계기를 마련하기도 하였다. 하지만 과거와 같은 공공주택의 대량 공급이나 지방정부의 적극적인 역할 회복 또한 기대하기 불가능하다는 점도 사실이다. 이와 관련하여 Halroe(1995)는 2차 대전 이후에 사회주택이 대량으로 공급된 것은, 역사적으로 특별한 시기에 특별한 수요에 대응하는 비정상적이고 과도기적인 정책대응이었던 것으로 해석하여야 하며, 현재는 이미 사회주택이 총체적으로 잔여주의적으로 재편되는 시기로 들어섰고 이러한 방향을 뒤집기는 불가능하다고 주장하였다.

마지막으로 영국의 사회주택정책이 겪은 변화의 경험이 우리나라에 주는 정책적 함의를 살펴보기로 하자. 우리나라 사회주택정책의 역사는 길게 잡아도 1960년대부터, 짧게는 1989년의 영구임대주택, 1990년의 임대료 통제제도의 도입 등을 단초로 볼 수 있는 정도이다. 더군다나 영구임대주택 25만호 건설사업이 1992년에 종료된 이후 사회주택정책은 아주 미미하게 명맥만 이어가는 실정이다. 따라서 공공임대주택의 공급 재개와 다양한 주택보조금 제도의 정비 등 정책을 본 궤도에 올려놓는 일이 시급한 과제이다. 이러한 과제를 해결하는 데 있어 영국과 같은 선진국가들의 제도와 경험에서 많은 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 예를 들어 영국의 시영주택이 30% 이상의 비중을 차지하고 있다가 보수당 정부 하에서 20% 미만으로 위축된 사실을, 사회경제적 변화에 따른 국가개입의 적정수준을 모색하는 영국사회의 고민으로 해석한다면, 우리에게 적합한 수준의 국가개입을 모색하는 데 참고가 될 것이다. 본고에서는 이러한 구체적인 과업을 이끌어 줄 전체적인 정책지향의 확립과 관련하여 영국의 경험에서 얻을 수 있는 두가지 시사점을 언급하는 것으로 맺고자 한다.

영국의 경험에서 볼 때 우선적으로 생각해야 할 점은 복지국가 건설과정에서 주택정책의 중요성에 대한 일깨움이다. 주택은 다른 상품과는 달리 국민 개개인이 스스로의 힘으로 소비의 문제를 해결하기 어려운 대표적인 상품이다. 주택문제는 개인적으로는 무주택, 노숙자의 문제로 쉽사리 악화되기도 하고, 사회적으로는 무리한 임금인상을 유발하여 산업의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하기도 한다. 나아가 경제의 전반적인 불안정과 사회통합의 와해라는 위기 국면을 유발할 수도 있다. 영국은 2차 대전 이후 적극적인 사회주택정책을 통해 저비용의 복지국

19) 시영주택의 매각에 대해 노동당은 처음에는 반대하였지만, 1983년 선거 패배 이후 이를 선거패인의 하나로 인식하면서 자가소유에 대한 적극적 자세가 필요하다는 주장을 점차 인정하였다. 1984년에는 일정한 조건(시장가격 매각, 매각 수입의 재투자 등) 하에서 RTB를 수용하는 등 변화를 보여왔다.

가를 건설했으나, 복지국가 재편과정에서 그 기초를 훼손하면서 심각한 타격을 받게 되었다. 국민의 주거비용을 사회적으로 어떻게 분담하여 처리할 것인가 하는 고민은 한국 복지국가 건설에 있어서도 심각하게 고려하여야 할 문제일 것이다.

또 하나의 시사점은 시장과 국가의 보완적 역할에 대한 이해이다. 앞서 언급한대로 복지국가 재편과정에서 강조점은 바뀌었지만, 국가역할의 중요성은 거의 그대로 유지되었다. 사회주택의 공급 및 유지와 관련된 국가의 독점적 지위는 해소되었지만, 국가의 적극적인 지원이 결여된 복지 다원주의의 한계 또한 분명히 드러났다. 실로 시장의 한계를 보완하고, 시장의 횡포를 견제하는 국가의 역할에 대한 분명한 인식의 확립이 우리 나라 사회주택정책의 정립을 위해 선결되어야 할 과제이다.

참 고 문 헌

- 이영환. 1991. "복지국가 위기와 영국 주택정책의 변화". 성공회대학논총. 제5호. pp. 135-170.
- _____. 1995. "영구임대주택의 정책결정과정". 서울대 박사학위논문.
- 장세훈. 1997. 영국 공공주택정책 현황과 전망-공공주택의 민영화를 중심으로. 국회도서관.
- Audit Commission. 1992. *Developing Local Authority Housing Strategies*. London: HMSO.
- Balchin, P. 1995. *Housing Policy: An Introduction*. 3rd ed. London: Croom Helm.
- Best, R. 1996. "Successes, Failures and Prospects for Public Housing Policy in U.K.." *Housing Policy Debate*. v.7. n.3. pp. 535-562.
- Bramley, G. 1993. "The Enabling Role for Local Housing Authorities." in Malpass P. and Means R. *Implementing Housing Policy*. Open University Press.
- Cairncross, L., D. Clapham. and R. Goodlad. 1997. *Housing Management, Consumers and Citizens*. London and N.Y.: Routledge.
- DoE. 1987. *Hosing and Construction Statistics 1976-86*. HMSO.
- _____. 1996. *Housing and Construction Statistics 1985-95*. HMSO.
- Doling, J. 1994. "The Privatisation of Social Housing in European Welfare States." *Environment and Planning C - Government and Policy*. 12. pp. 243-55.
- Flynn, R. 1988. "Political Acquiescence, Privatisation and Residualisation in British Housing Policy." *Journal of Social Policy*. pp. 289-312.
- Forrest, R. & A. Murie. 1988. *Selling the Welfare State*. London: Routledge.
- Freeman, A., A. Holmans and C. Whitehead. 1996. "Is the UK Different? International Comparison of Tenure Patterns." *Housing Finance*. no. 32. November. pp. 21-25.
- Goodlad, R. 1993. *The Housing Authority as an Enabler*. Longmans and Institute of Housing.
- Halroe, M. 1995. *The People's Home? : Social Rented Housing in Europe and America*. London: Blackwell.
- HMSO. 1993. *Housing: Aspects of Britain*. HMSO.
- Holmans, A. 1997. "UK Housing Finance." in P. Williams (ed). *Directions in Housing Policy*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Holman, A. & C. Whitehead 1997. "Trends in Housing Assistance for Owner-Occupiers and Local Authority Tenants." *Housing Finance*. Council of Mortgage Lenders. No. 35. August. pp. 38-42.
- Hughes, D. & S. Lowe. 1991. *A New Century of Social Housing*. Leicester Univ. Press.

- Karn, V. 1993. "Re-modelling a HAT." in Malpass P. and Means R. (ed). *Implementing Housing Policy*. Open University Press, pp. 74-90.
- Kearn, A. 1992. "Affordability for Housing Association Tenants: A key Issue for British Social Housing Policy." *Journal of Social Policy*. v.21, n.4. pp. 525-549.
- Lomax, G. 1995. "Financing Social Housing in the U.K." *Housing Policy Debate*. Vol. 6 No. 4. pp. 849-865.
- Maclennan, D. 1995. "Housing to 2001: Can Britain Do Better?." *Housing Policy Debate*. v.6 n.3. pp. 655-694.
- Malpass, P. 1990. *Reshaping Housing Policy: Subsidies, Rents and Residualisation*. London: Routledge.
- _____. 1996. "The Unravelling of Housing Policy in Britain." *Housing Studies*. v.11 n.3. pp. 459-470.
- Malpass, P. and A. Murie. 1994. *Housing Policy and Practice*. 4th ed. MacMillan.
- Murie, A. 1997(a). "Beyond State Housing." in P. Williams (ed) *Directions in Housing Policy*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- _____. 1997(b). "The Social Rented Sector, Housing and the Welfare State in the UK." *Housing Studies*, v.12 n.4. pp. 437-461.
- Priemus, H. 1997. "Growth and Stagnation in Social Housing: What is 'Social' in the Social Rented Sector?" *Housing Studies*. Vol. 12. No. 4.
- Priemus, H. and F. Fieleman. 1997. "Social Rented Housing: Recent Changes in Western Europe- Introduction." *Housing Studies*. Vol. 12. No. 4.
- Reeves, P. 1996. *An Introduction to Social Housing*. London: Arnold, 1996.
- Smith, J. and M. Oxley. 1997. "Housing investment and Social Housing: European Comparisons." *Housing Studies*. Vol. 12. No. 4.
- Velzen, N. 1997. "Current Issues in European Social Rented Housing." *Housing Studies*, Vol. 12. No. 4.
- Whitehead, C. 1991. "From Need to Affordability: An Analysis of UK Housing Objectives." *Urban Studies*. v.28 n.6. pp. 871-887.
- Wilcox, S. 1996. *Housing finance review, 1995/96*. Joseph Rowntree Foundation.
- _____. 1997. *Housing Review 1996/97*. Joseph Rowntree Foundation.
- Williams, P. 1995. "The United Kingdom Housing Context." *Housing Policy Debate*. v.6 n.3. pp. 759-783.

Abstract

**Changing Face of the British Social Housing Policy
- Under the Conservative Government, 1979-1997**

Lee, Young Hwan

This study aims to review and evaluate the changes of the British social housing policy under the Conservative government(1979-1997), and to get some implications for the Korean case.

The Conservatives tried to diminish the role of state in the realm of social welfare in general, and to retreat the social housing policy in particular as a reaction to the 'welfare state crisis' started from the early 1970s. In the realm of housing policy, privatisation and marketisation including the massive sale of council houses were driven enthusiastically. Public expenditure cut and redirection of the housing subsidy scheme were also implemented according to the changed policy orientation.

The clear visible results of the policy changes can be seen as follows; radical changes of the housing tenure distribution, changing role of local authorities, and the worsening housing problems- housing shortages, residualisation, affordability problem, deepening dependency and the negative distribution of housing subsidy etc. Furthermore the goal of public expenditure cut, in fact, was not accomplished successfully.

The results of this study support the argument that the Neo-liberalistic approach to the 'welfare state crisis' have resulted in reconstruction and redirection rather than total abolition of the role of state in welfare provision. This conclusion could provide important implications to Korean case, especially concerning the role of state in the social housing policy.

Tel : 02-610-4225

Fax : 02-610-4133

E-mail : welcome@blue.skhu.ac.kr