

해외 주요국 및 도시의 장기주택계획 비교분석 연구

전성제*

요약

최근 주택가격 급등과 그에 따른 주거비부담 심화는 세계적으로 중요한 정책적 이슈가 되었다. 이에 여러 국가 및 도시정부는 주택문제 완화 및 해소를 위한 중장기 정책 방향을 담은 장기주택계획을 수립하였다. 이들 계획은 정부의 중장기적 정책 대응에 대한 고민의 결과물이라는 점에서 이를 체계적으로 비교 분석하는 것은 향후 우리가 경험할 수 있는 복합적인 주택문제에 대응하는 데 유용한 시사점과 아이디어를 줄 수 있다. 그러나 이러한 유용성에도 불구하고 최근 수립된 해외 장기주택계획을 비교 분석한 연구는 거의 없다. 이에 본 연구에서는 국가 차원에서 영국, 독일, 미국, 도시 차원에서 런던, 시드니와 시카고의 장기주택계획을 체계적으로 비교 분석하여 시사점을 도출하였다. 분석 결과 각 국가와 도시의 정책 방향은 주거비부담 심화라는 공통적 문제에 직면함에 따라 유사한 모습도 일부 보여주고 있으나, 구체적 정책 방안에서는 국가 및 도시별 정체성에 부합하는 차별성을 보여주고 있었다.

핵심어 : 선진국 주거종합계획, 해외 도시 주택전략계획, 독일 주택정책, 미국 주택정책, 영국 주택정책

I. 서론

최근 세계 각국에서는 주택정책의 중요성이 과거에 비해 매우 커졌다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 주택시장 안정이 주택시장 차원뿐 아니라 국가 경제 전체의 안정을 위해서도 매우 중요하다는 점이 명확하게 드러났으며(Shiller, 2015; Smith & Munro, 2009), 이에 더하여 최근에는 세계적인

* 전성제, 주저자, 국토연구원 연구위원, sjeon@krihs.re.kr

© Copyright 2023 Housing Finance Research Institute. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

주택가격 급등과 그에 따른 주거비부담 급증을 포함한 주거 문제 심화로 주택정책의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 이와 관련하여 OECD에서는 2021년 주택정책 보고서를 발간하면서 현재 주택가격 급등이 다양한 사회경제적 문제를 야기하면서 OECD 회원국들에 있어 매우 중요한 정책적 과제가 되었다고 언급하였다(OECD, 2021). 또한 영국의 경우 2017년 장기주택정책방향을 담은 주택백서를 발표하면서 테레사 메이 당시 영국 총리가 제대로 작동하지 못하는 주택시장과 그로 인한 주택가격 급등이 “현재 영국이 직면한 가장 큰 장애물 중 하나”라고 표현하였다(Department for Communities and Local Government [DGLG], 2017, p. 5).

이는 우리나라에서도 마찬가지이다. 실제 정부의 주요한 주택정책이 발표되면 많은 언론들이 이를 중요한 이슈로 다루는 것은 매우 익숙한 광경이다. 이에 더해 주택정책은 국민들에게 가장 많은 관심을 받고 있는 사안 중 하나이며, 주택시장 동향은 경제성장률과 인플레이션 등 국가 경제에도 매우 큰 영향을 미치는 사안으로 이해되고 있다(마승렬 · 방두완, 2017; 전성제, 2020; 최명섭 · 이상영, 2016).

이러한 맥락 하에서 보다 계획적인 주택정책의 수립 · 시행을 위해 다수의 선진국과 주요도시들이 중장기 주택계획을 수립하여 발표하고 있다. 예를 들어 미국의 경우 “Fiscal year 2022~2026 strategic plan”을 2022년 발표하였으며(HUD, 2022), 독일은 “Joint federal, state and local government housing strategy”이라는 제목의 장기주택계획을 2018년에 발표하였다(German Federal Government [GFG], 2018). 런던, 시드니, 시카고 등의 세계 주요 도시들 또한 2010년대 후반기에 장기주택계획을 발표하여 장기적으로 시민들의 주거수준을 어떻게 향상시킬지에 대한 답으로서 중장기 정책 방향을 제시하였다(City of Chicago, 2019; Greater London Authority [GLA], 2018; New South Wales [NSW] Government, 2020a).

이들 주요국 및 도시들의 장기주택계획은 각 국가 혹은 도시가 처한 여건에 맞추어 주민들이 안정되고 수준 높은 주거생활을 영위할 수 있도록 하는 중장기 정책방향을 고민한 결과물이다. 예를 들어 영국과 독일 등의 경우 최근 급격한 주택가격 상승과 주거비부담 가중 문제를 해소하기 위한 중장기 정책 방안을 제시하고자 노력하였다(DGLG, 2017; GFG, 2018).

한편, 우리나라의 경우 2003년부터 장기주택종합계획이란 타이틀로 10년을 시간적 범위로 하는 장기주택계획이 수립되고 있으며, 2017년 수립된 제2차 수정계획부터는 장기주거종합계획으로 명칭이 변경되어 수립되고 있다. 장기주거종합계획은 국민의 주거수준을 높이기 위한 장기적이고 지침적인 성격의 기본계획이다. 주거기본법제5조에 따르면 장기 주거종합계획은 10년을 주기로 수립되고 5년마다 수정계획을 수립하여야 하며, 주거정책의 기본목표와 방향, 주택공급 및 관리, 주거복지, 주거환경 정비 등 주택 및 주거와 관련한 사항 전반을 다루도록 되어 있다. 가장 최근 수립된 계획은 2018년 발표된 제2차 장기 주거종합계획 수정계획으로 “국민 누구나 집 걱정 없는 더 나은

주거생활”을 비전으로 설정하고 이를 달성하기 위한 주거비 부담 완화, 주거권 보장, 실수요자 중심 시장 조성 및 안전하고 쾌적한 주거환경 조성 등을 목표로 제시하였다(국토교통부, 2018).

이와 같은 해외 및 우리나라의 장기주택계획 현황과 정책 방향을 고려할 때, 여러 주요국 및 도시의 장기주택계획이 이러한 고민의 결과물이라는 점에서 이들 계획을 체계적으로 비교·분석하는 것은 최근 유사한 계획을 수립하고 있는 우리나라에 유용한 시사점을 도출할 수 있다. 다양한 여건에 놓인 여러 국가가 그들에게 적합한 주택정책 방향을 다각도로 고민한 결과가 장기주택계획이라는 점에서, 향후 우리가 경험할 수 있거나 혹은 이미 경험하고 있는 복합적인 주택문제에 대응하고 장기주거종합계획을 포함한 우리나라의 장기 주택정책방향을 수립하는 데 다각적 차원에서 시사점과 아이디어를 얻을 수 있기 때문이다. 또한 세계 주요도시들의 장기주택계획을 다루는 것은 도시의 장기주택계획이 도시 차원의 맥락과 여건에 따라 매우 구체적이고 실천적인 과제를 다룬다는 점에서 우리나라의 중장기 주택정책 방향 수립과 시도단위 장기주택정책 방향 정립에 보다 구체적이고 실천적인 측면에서 유용한 시사점을 줄 수 있다.

그러나 이러한 유용성에도 불구하고 해외 주요국 및 도시의 장기주택계획에 대한 비교분석 연구는 거의 이루어지지 못하였다. 주택과 관련한 해외 사례 연구들은 주로 단일 국가의 특정 정책에 대한 연구(오도영 외, 2015; 전성제, 2020; 진미윤·박재순, 2009)나 특정 부분의 주택정책에 대한 여러 국가에 대한 탐색적 연구에 그치는 경향이 있었으며(진미윤, 2011), 각국의 장기주택계획에 대한 체계적인 비교분석 연구는 거의 이루어지지 못하였다.

따라서 이 연구에서는 현재 여러 국가들이 공통적으로 직면한 주거비 급등 등의 문제에 대응한 가장 최근의 세계 주요국과 주요 도시의 장기주택계획을 체계적으로 비교·분석하여 현재 우리나라 주거 문제 해소 및 장기주택계획 수립과 관련한 함의와 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 먼저 주택정책에 대한 기존 논의 및 관련 문헌을 검토하여 여러 장기주택정책을 비교분석하기 위한 분석 틀과 연구의 필요성을 도출한다. 그리고 이 연구에서 왜 특정 국가와 도시의 장기주택계획을 선택했는지를 설명한다. 이후 도출된 분석 틀을 바탕으로 국가 차원의 장기주택계획과 도시 차원의 장기주택계획을 구분하여 각각 구체적인 정책 방향들을 비교분석한 후 분석 결과를 바탕으로 주거 문제와 관련한 함의와 정책적 시사점을 제시하도록 한다.

II. 이론 및 선행연구 검토

1. 주택정책에 대한 기존 논의

주택정책의 개념에 대한 기존 논의들은 국민 주거안정을 포함한 주거수준 향상을 목적으로 정부가 다양한 정책수단을 활용한다는 내용을 공통적으로 담고 있다. 예를 들어 김주영(2010, p. 77)의 경우 “주택정책이란 주택정책은 국민의 주거안정을 목적으로 정부가 주택시장의 실패를 보완하기 위해 사전·사후에 취해야 할 방침을 말한다”고 정의하였으며, 주택공급, 거래 및 조세 등의 수단을 활용한다는 점을 명시하였다. 대한국토·도시계획학회(2022, p. 12)도 유사한 형태로 주택정책에 대해 논하였는데, 주택정책은 주택시장의 안정과 주거권 보장을 통한 삶의 질 향상을 목표로 하며, 이를 달성하기 위해 주택공급, 수요조절, 주거복지지원 등 적합한 정책 수단을 동원하는 것으로 보았다.

이 중 주택정책의 구체적 시행 수단은 실제 정책목표를 이루기 위해 정부가 어떤 도구와 방식을 동원하는지를 구체적으로 보여준다. 많은 기존 논의들이 주택정책의 수단들을 구분하여 제시하였는데, 공공임대주택 공급을 포함한 주택공급, 조세, 금융, 임대료 지원 등을 포함하는 주거지원, 그리고 주택개발, 거래 및 주택금융에 대한 규제 및 기존주택 관리로 크게 구분됨을 알 수 있다(김경환·서승환, 2002; 배순석 외, 2006; 전성제 외, 2013; 한국주택학회, 2011). 이와 관련하여 김경환·서승환(2002)은 주택정책수단이 규제, 정부의 직접 공급과 주거관련 지원 및 보조금으로 크게 구분된다고 설명하였으며, 한국주택학회(2011)는 주택정책이 주택공급 확대, 수요 억제, 공공임대주택 공급, 용자지원 등의 정책수단이 활용되어왔다고 설명하여 주택공급, 주거지원, 규제 등이 주요한 수단임을 보여주었다. 이에 더하여 노후주택이 증가하고 기존 주택 거주민들의 물리적 주거환경에 대한 요구수준이 높아지면서 기존 주택 관리도 매우 중요한 정책수단으로 자리매김하였다(배순석 외, 2006; 전성제 외, 2013).

한편, 주택정책은 각 국가별 특성에 따라 추구하는 바가 달랐으며, 이러한 경향으로 인해 국가별로 유형화하는 논의가 이루어졌다. 주택정책 기준 국가별 유형화의 대표적 논의는 주거복지 정책과 관련한 보편적 주택정책과 선별적 주택정책에 대한 것으로, 이는 국민들의 기본권 중 하나로 주거권을 인식하고 주거정책의 대상을 원칙적으로 전 국민을 대상으로 하는 보편적 주택정책을 채택하는 북유럽 국가와 소득 등을 기준으로 정책 대상을 한정 짓는 선별적 주택정책을 시행하는 미국과 영국 등으로 구분하였다(Bengtsson, 2002; Harloe, 1995). 여기서 스웨덴의 경우 1974년 내각정책제안을 통해 양호한 주거생활을 영위하는 것을 필수적인 사회적 권리로 인식하는 등 국가 차원에서 전 국민의 주거수준 향상을 매우 중요한 정책과제로 다루어 온 역사적 맥락 하에서 보편적 주택정책을 채택하고

이의 실현을 위한 다양한 정책수단을 사용하고 있었다(Bengtsson, 2002).

보다 넓은 범위의 주택정책을 포괄하는 국가별 유형화 논의와 관련하여 대표적인 논의로는 Bourne과 Balchin의 유형화 논의가 있다(고철 외, 2002; 김용창, 2004; 하성규, 1999). 먼저 Balchin은 자가주택 중심의 자유주의, 민간임대 중심의 조합주의와 공공임대주택 중심의 시민주의로 유형화하였다(김용창, 2004; Balchin, 1996). 이러한 유형화는 주택점유유형 중심으로 국가를 유형화 한 것이다. 다음으로 Bourne은 <표 1>에서 보여지는 바와 같이 국가의 주택문제 개입 정도에 따라 유형화하였다. 국가개입을 최소화하는 ‘자유방임형’, 민간을 중심으로 하나 국가 역할이 자유방임형 보다는 큰 ‘자유주의 국가개입형’, 주택 소유 및 관련 금융 등에 광범위하게 국가가 개입하는 ‘사회민주주의 형’ 등으로 구분하였다(하성규, 1999; Bourne, 1981). Bourne의 유형화 논의는 정부가 주택문제 해결을 위해 어떤 지향점을 가지고 무슨 정책수단을 활용하는가에 따라 유형화가 가능함을 보여주고 있다.

앞서 살펴본 대표적인 주택정책 관련 국가별 유형화 논의는 각각의 유용성을 가지고 있다. 그러나 이 연구에서 분석하고자 하는 내용은 주택점유유형에 국한된 것이 아니라 주택공급, 주거지원 및 주택관리 등을 모두 포괄하는 국가 및 도시 정부의 장기주택계획이라는 점에 비추어 볼 때, Balchin의 논의는 너무 단순화시킨 주택정책 수단을 기반으로 국가를 유형화하여 전체 장기주택계획을 포괄하기에 적합하지 않은 기준으로 판단된다. 예를 들어 자유주의로 구분된 아일랜드와 영국의 경우 자가주택 위주임에도 사회주택 비율이 20%를 넘는 특성을 보이고 있어 동일 유형의 타 국가들인 포르투갈이나 스페인과 동일 유형으로 구분되기에 이질성이 매우 크다는 문제가 제기될 수 있다. 이에 이 연구에서는 이러한 복합적 특성을 보다 잘 반영할 수 있는 Bourne의 국가별 유형화 기준을 활용하여 분석 틀을 도출하고자 한다.

<표 1> Bourne의 국가별 유형화

| 구분 | 국가 | 조정의 핵심 | 주택생산의 성격 |
|------------|--------------|---------------------------|--|
| 자유방임형 | 미국, 캐나다, 호주 | 민간시장경제 하의 최소한의 공공주택부문 | 시장에 의한 주택공급과 자가소유가 지배적, 특수한 경우에만 정부개입. |
| 자유주의 국가개입형 | 영국 | 민간시장경제가 원칙, 그러나 공공주택의 중요성 | 시장에 의한 주택공급이나 공공부문주택이 많은 비중을 차지. |
| 사회 민주주의형 | 스웨덴 | 공공 통제하의 민간시장경제 | 주택의 소유와 주택금융이 정부의 조정 하에 있음. |
| 권위주의형 | 제3세계 자본주의 국가 | 민간시장경제, 전시행정적 공공주택 | 시장에 의한 주택공급, 복지적 공공 주택은 미미함. |

자료: Bourne(1981, p. 236) <표 11-1>을 수정, 보완. 하성규(1999)에서 재인용.

주택정책 수단에 대한 논의와 국가별 유형화 논의를 종합하여 국가별 유형화 내용을 살펴보면, 각 국가별 주택정책이 지향하는 바에 따라 주택정책 수단이 상이하게 활용되고 있음을 확인할 수 있다. 미국, 캐나다 등 자유방임형 국가에서는 시장을 통한 주택공급과 자가 소유에 중점을 두고 있는 반면, 영국과 같은 자유주의 국가개입형의 경우 공공주택을 활용한 주거지원 등이 중요한 정책수단으로 활용되고 있었다. 실제 영국의 사회주택 재고는 전체 주택재고의 20% 수준이며, 2018년에는 ‘A new deal for social housing’이라는 제목으로 공공임대주택 관련 종합적 정책방안을 발표하는 등 공공주택이 중요한 주택정책 이슈 중 하나였다(MHCLG, 2018).

결과적으로 각 국가 및 도시의 장기주택계획의 주요 내용이 정책목표달성을 위한 중장기적 정책 방향과 방안을 제시하는 것이라는 점에서 장기주택계획은 앞서 살펴본 국가별 유형화와의 밀접한 관계가 있음을 예상할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 <표 2>에서 보여지는 바와 같이 각 국가 및 도시의 장기주택계획 비교분석을 틀로 Bourne의 국가별 유형화 틀을 차용하되, 이를 주택수단별로 비교분석하는 틀로 변형시켜 활용하도록 한다. 왜냐하면 기존에 제시된 국가별 유형화 틀을 활용함으로써 기존 주택정책 관련 논의와 일관성을 유지하면서 체계적인 비교분석이 가능할 것이기 때문이다. 또한 우리나라 주택정책에의 함의와 활용가능성을 고려하여 Bourne의 국가별 유형 중 자유방임형과 자유주의 국가개입형에 한정하여 선진국 케이스를 선정하여 비교분석한다. 우리나라 주택정책의 경우 자유방임형과 자유주의 국가개입형이 혼재되어 있다는 점을 고려할 때, 이들 두 유형의 국가 사례가 실제 유용한 정책적 함의와 시사점을 도출하는 데 적합하다고 판단했기 때문이다.

대상 국가 및 도시 선정은 앞서 언급한 바와 같이 2개의 유형에 한정하되, 언어적으로 접근가능한 영어 보고서가 있는 국가의 장기주택계획을 대상으로 하였으며, 여러 국가들 중 우리나라 정책수립에 참고로 빈번하게 활용된다는 측면에서 대표성을 가지는 국가와 도시들로 선정하였다. 그 결과 국가 차원에서는 영국, 미국, 독일¹⁾ 3개국의 장기주택계획을 대상으로 하며, 도시 차원에서는 런던,

<표 2> 주요 국가·도시 장기주택계획 비교분석의 틀

| 유형 구분 | 자유주의 국가개입형 | | 자유방임형 | |
|-------------------|------------|--------|-------|--------|
| 정책 수단별 내용 비교분석 | 주택공급 | 주거지원 | 주택공급 | 주거지원 |
| | 규제 | 재고주택관리 | 규제 | 재고주택관리 |

1) 독일의 경우 임대주택에 대한 가격규제를 포함한 다양한 공적 관리가 이루어진다는 점에서 사회민주주의 형태에 부합하는 반면, 매매시장의 경우 주택시장 기반으로 이루어지며, 1990년 독일 통일 이후에는 주택부분의 시장화가 강화되는 방향으로 정책적 노력이 이루어졌다는 점에서(김수현, 2013), 자유주의 국가개입형에 가까운 모습도 보이고 있다. 이러한 연장선상에서 2018년 발표한 독일 장기주택계획의 내용과 장기 정책방향은 자유주의 국가개입형인 영국과 유사한 방향성을 제시하였다. 따라서 이러한 경향성을 고려하여 이 연구에서는 독일을 자유주의 국가개입형으로 판단하였다.

시드니, 시카고²⁾ 3개 도시의 장기 주택계획을 대상으로 그 내용을 위에서 제시한 연구 틀에 입각하여 비교분석 하였다.

2. 해외 주택정책사례에 대한 선행연구 검토

주택과 관련한 연구에서 주요 선진국의 정책에 대한 연구는 정책적 측면에서 중요성이 높은 것으로 인식되고 있으며, 그 결과 많은 선행연구들이 수행되었다. 구체적으로는 주요 선진국들인 영국(오도영 외, 2015; 전성제, 2020), 미국(진미윤 · 박재순, 2009), 일본(남원석, 2009) 등의 주택정책이 여러 관련 연구를 통해 분석되었다. 예를 들어 오도영 외(2015)의 연구는 영국 주거복지 정책의 변화과정을 연대기적 구성을 통해 자세하게 분석 · 제시하였으며, 진미윤 · 박재순(2009)의 연구는 미국 주택 바우처제도의 자세한 내용과 변천 과정을 역시 연대기적 구성을 바탕으로 분석하여 보여주었다.

실제 주요 선진국의 주택정책 사례연구는 실제 우리나라의 주택정책 수립에도 중요하게 활용되었다. 예를 들어 제2차 장기주거종합계획 수정 · 보완 연구(국토교통부, 2018)에서는 영국, 미국 등 주요 선진국의 정책 사례들이 활용되었으며, 주거지원정책 효과를 분석하고 현재 정책의 수정보완 방안을 제시한 연구에서도 미국과 영국 사례 등을 검토하여 새로운 정책방안 제시에 활용하였다(국토교통부, 2016).

이들 연구는 선진국들의 특정 주택정책을 구체적으로 분석하고 해당정책이 수립된 역사적 배경과 맥락을 보여주는 등 특정 국가의 특정 정책 중심으로 분석하고 시사점을 제시하는 형태로 주로 이루어졌다. 그러나 주요 국가들의 장기적인 주택정책 방향과 실천 방안을 상세하게 담고 있는 장기계획에 대한 연구는 거의 없는 실정이며, 특히 주요 선진국들의 장기주택계획과 세계 주요 도시들의 장기주택계획을 비교 분석한 연구 또한 거의 이루어지지 못하였다.

장기주택계획은 현재 우리나라 주택정책 방향 정립에 큰 기여를 할 수 있다는 점에서 심층적 비교분석 연구의 필요성이 매우 높다. 주요 선진국들의 장기주택계획은 세계적인 주택관련 여건 변화와 지역적인 주택 부문 이슈를 포괄하며, 이에 대한 자세한 검토를 기반으로 각국 정부가 최적이라고 판단한 중장기 주택정책 방향을 제시하고 있다는 점에서 현재 우리나라 주택정책을 점검하고 개선해 나가는 데 매우 중요한 안내서가 될 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 연구가 수행된다면 향후 우리나라의 주택정책 수립에 유용한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

2) 주요 도시 선정의 경우, 국가 사례와 정합성을 위해 독일의 주요 도시 중 언어적으로 접근가능한 장기주택계획이 있다면 이를 분석하려 하였으나, 주요 도시의 해당 계획이 다방면의 관련 키워드 검색에서 확보할 수 없음을 확인하였기에 이를 대신하여 자유방입형 국가이면서 대표성을 가지고 최근 장기주택계획을 발표한 시드니를 포괄하는 호주 뉴사우스웨일즈주를 사례로 선택하였다.

III. 주요국 장기주택계획 비교분석

이 절에서는 이 연구에서 사례국으로 선정된 영국, 미국, 독일의 장기주택계획을 앞서 제시한 비교분석 틀에 입각하여 분석하고자 한다. 이에 먼저 각 국가별 장기주택계획의 수립 배경과 계획의 개요를 살펴보고, 이어서 주택공급, 주거지원, 규제 및 재고관리 정책으로 구분하여 각 사례국의 장기주택계획 내용을 추출하여 비교 분석하도록 한다.

1. 영국 · 독일 · 미국의 장기주택계획 개요

2010년대 이후 주택가격의 가파른 상승은 세계 각국이 공통적으로 경험하는 주택문제가 되었다. OECD data에 따르면 국가별로 명목주택가격지수와 실질가격지수 모두 큰 폭으로 상승하였다. 영국은 2011년 2/4분기에서 2021년 2/4분기까지 10년간 명목가격은 약 53.7%, 실질가격은 32.9% 상승하였으며, 독일은 동기간 명목가격은 74.2%, 실질가격은 54.2%, 미국은 동기간 명목가격은 88.8%, 실질가격은 61.4%나 오른 것으로 나타났다(국토연구원, 2022).

이러한 주택가격 급등은 전세계적으로 주거비부담 가중과 같은 주거문제의 심화로 귀결되었으며, 그 결과 2020년을 전후하여 수립된 주요 선진국의 장기주택계획은 이러한 주거문제를 어떻게 해소할 것인지에 대한 방안을 고민하여 제시하였다. 그러나 이러한 세계적인 주택가격 급등이라는 유사한 문제를 겪으면서도 각 국가들의 장기주택계획에서 제시한 중장기 정책 방향은 일부 유사한 부분도 있으나, 세부 정책방안에서는 앞서 살펴본 국가별 유형에 따라 차별화된 모습을 보였다.

먼저 영국은 2010년대 주택가격이 급등하면서 주거비 부담 문제가 심화되면서 주택문제가 주요한 사회적 · 정치적 이슈가 되었다. 특히 런던을 중심으로 한 동남권의 주거비부담 문제가 심각해지고, 새롭게 사회에 진입하는 청년층의 주택문제가 사회적 이슈로 부상하였다(DGLG, 2017). 이에 영국 정부는 현재 영국 주택부문을 “고장난 주택시장(broken housing market)”이라고 표현하며 이러한 문제를 해소하기 위한 장기주택계획을 “Fixing our broken housing market”이라는 타이틀로 2017년에 발표하게 되었다.

영국의 장기주택계획은 영국 주택시장의 가장 주요한 문제로 30년 이상 누적된 주택공급부족을 지목하고 이를 해소하기 위한 정책방향을 중점적으로 제시하였다. 그러나 주택공급 확대는 중장기적으로 해결되는 문제이기에, 단기적 문제 완화를 위한 지원 확대 방안도 동시에 제시하였다. 여기서 4대 전략으로 적기적소 주택공급, 신속한 주택건설, 주택건설사업자 규모의 다양화, 단기적으로 신속한 가구지원 시행을 제시하였다.

한편, 영국은 사회주택과 관련한 장기전략계획은 별도로 수립하여 “New deal for social housing”이라는 타이틀로 2018년에 발표하였다. 이 계획은 사회주택 공급확대와 재고관리 강화, 안전성 개선 등의 주요 목표를 제시하였으며, 이를 위한 구체적 정책 방안 등을 담아내었다(MHCLG, 2018).

독일도 영국과 유사한 흐름으로 주택문제가 중요한 사회적 이슈가 되었다. 독일의 주택 전략계획 (GFG, 2018)에 따르면, 지속된 주택공급 부족 등으로 독일 내 대부분의 지역에서 주민들이 주거비부담 심화로 불안감을 느끼는 것으로 나타나는 등 주택가격 및 임대료 급등으로 인한 주거비부담 기증이 중요한 사회적 이슈가 되었다.

이러한 상황 하에서 중장기적인 주택문제 해소를 위한 연방정부 차원의 전략계획이 ‘Joint federal, state and local government housing strategy’라는 타이틀로 2018년에 발표되었다. 이는 독일 연방정부의 총리실이 주도하여 지방정부와 협력을 바탕으로 도출된 계획으로, 중앙 및 지방정부와 관련 주체들의 의견을 광범위하게 수렴한 결과를 정리한 것이다. 독일 정부는 장기주택계획의 3대 목표로 주택건설에 대한 투자 확대, 부담가능 주택재고 확보, 건설비 절감과 숙련공 확보를 제시하였으며, 이를 달성하기 위한 세부적인 중장기 정책 방안을 제시하였다(GFG, 2018).

미국은 영국과 독일이 주택문제 심화에 대응하여 장기계획을 발표한 것과 달리 우리나라와 같이 미국의 주택도시개발부(HUD)에서 5년마다 주기적으로 장기주택계획을 “Startegy plan”이라는 타이틀로 발표하고 있다. 가장 최근 계획은 2022년 발표된 “Fiscal year(FY) 2022~2026 strategic plan”이다. 이 계획은 주택과 관련한 여건 변화에 대응하여 강하고 지속가능하며 포용적인 지역사회 건설을 목표로 국민들이 양질의 주거생활을 영위할 수 있도록 중장기 전략 목표와 실천계획을 제시하였다. 이 계획에서 HUD는 소외된 커뮤니티 지원, 저렴주택 공급 확대, 주택소유 지원 강화, 지속가능한 지역사회 발전을 4대 전략목표로 제시하였다(HUD, 2022).

2. 장기주택계획에서 나타난 각국의 주택공급 방향

이 논문에서 분석한 3개국의 주택공급 방향을 살펴보면, 최근 나타난 주택가격 급등과 그에 따른 주거비부담 심화 문제를 완화하기 위해 기본적으로 주택시장기능에 기반한 주택공급 확대를 추진하고 있어(DGLG, 2017; GFG, 2018; HUD, 2022), 자유방임형과 자유주의 국가개입형에 부합하는 모습을 보였다.

그러나 공공부문의 부담가능주택 공급에 있어서는 3개국 모두에서 기존의 공공부문의 역할 축소

흐름에서 벗어나 공공의 역할을 확대하거나 지속하는 흐름으로 장기주택정책방향이 변화한 것으로 나타났다. 특히 유럽의 자유주의 국가개입형 국가인 영국과 사회민주주의형 국가인 독일에서는 과거 공공임대주택 재고 확충에 소극적이거나 이를 줄이려고 노력했던 정책 방향에서 주거비부담 완화를 위해 공공임대주택 공급을 적극적으로 확대하는 방향으로 전환되었음을 알 수 있었다(DGLG, 2017; GFG, 2018). 실제 최근 OECD에서 발표한 주택정책보고서에서도 2010년을 전후한 각국의 사회주택 재고 축소 방향이 각국의 주요한 주택정책 방향으로 자리잡았음을 지적하며, 다시 사회주택을 포함한 부담가능주택 재고 확대가 필요함을 주장하였는데(OECD, 2021), 각국의 정책방향은 이러한 주장과도 일치하는 변화로 이해될 수 있다. 이에 이 절에서는 이러한 변화가 어떻게 나타나고 있는지에 대한 구체적 내용을 각 국가의 장기주택계획 내용의 검토 및 분석 과정을 통해 확인하도록 하겠다.

먼저 영국은 자유주의 국가개입형의 특성에 전형적으로 부합하는 정책방향, 즉 기본적으로 주택수급문제를 주택시장 시스템에 기반하여 다루되, 높은 비율의 사회주택 재고를 통해 주거문제에 직접적으로도 개입하는 중장기 전략을 장기주택계획을 통해 제시하였다(DGLG, 2017; MHCLG, 2018). 첫째, 영국은 장기주택계획을 통해 신규주택공급과 관련해서는 시장 기반의 주택공급 확대를 위한 다양한 인센티브와 규제 개선 방안을 포함한 정책 방향을 제시하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 장기주택계획의 가장 주요한 목표가 주택시장에서 잘 작동하지 못하는 공급체계를 바로잡아 신규주택공급을 확대하는 데 두고 있다. 이러한 정책방향은 4대 정책목표에서도 잘 드러나는데, 4개 주요 목표 중 3개의 목표인 ‘적기적소 주택공급’, ‘신속한 주택건설’, ‘주택건설사업자 규모의 다양화’가 주택공급 확대 방안과 연결되어 있었다(DGLG, 2017).

보다 구체적으로는 적기적소 주택공급을 위해 지방정부가 보다 구체적인 액션플랜을 수립하도록 하였으며, 도시 내 유희부지의 적극적 활용, 고밀개발 유도 등의 방향을 제시하였다. 신속한 주택건설과 관련해서는 행정절차 개선, 주거인프라 확충과 연계 등의 방향을 담았으며, 주택건설사업자 규모 다양화와 관련해서는 중소기업 디벨로퍼 육성, 공기 단축을 위한 신기술 개발 지원을 제시하였다. 이 외에도 기후변화에 대응한 신축 주택 에너지 성능기준 상향 조정 등을 정책방향으로 제시하였다(DGLG, 2017).

둘째, 공공임대주택 공급과 관련해서는 2018년 발표한 사회주택뉴딜계획(new deal for social housing)을 통해 사회주택공급 확대와 기존 사회주택 재고의 안전성 및 품질 향상을 주요한 정책방향으로 제시하였다. 이 중 공급과 관련하여 사회주택 재고 확충을 위한 신규 공급을 확대하되, 이 과정에서 민간과 주택협회에 의존하던 사회주택 공급을 지방정부가 직접 공급할 수 있도록 제도를 정비하고 관련 지원을 강화를 주요 정책방향으로 제시하였다(MHCLG, 2018).

다음으로 독일의 경우, 1990년 독일 통일 이후에는 주택부분의 시장화가 강화되는 방향으로 정책적 노력이 이루어지고 있다(김수현, 2013). 이러한 흐름의 연장선상에서 2018년 발표한 독일 장기주택계획의 주택공급 전략도 자유주의 국가개입형인 영국과 유사한 방향성을 제시하였다. 그러나 주요 정책목표에서 사회주택을 포함한 부담가능주택 공급 확대를 더 중시하고, 시장기반 주택공급 확대는 주택계획의 일부분에서만 다루고 있다는 점에서 차이를 보이고 있다(GFG, 2018).

독일의 장기주택계획은 주택건설 확대를 위한 다양한 투자 확대와 그에 기반한 주택공급 확대를 주요 정책방향으로 제시하였으며, 그 중에서도 사회주택 공급 확대를 위한 투자를 매우 중요한 과제로 다루었다. 이를 위해 2018년부터 2021년 사이 4년 간 최소 50억 유로의 사회주택 건설 예산을 추가로 확보하여 10만 호 이상의 사회주택 추가 공급을 정책방안으로 제시하였다. 이에 더해 세금감면을 통한 부담가능 민간임대주택 공급 유도, 타 용도 건물의 주거용도 전환에 대한 세제 혜택 제공 등의 정책 방안을 제시하였다. 또한 지방정부가 간접지원을 통한 공급촉진에 더해 직접 시행사로서 공급확대에 기여 할 수 있도록 권한을 강화하는 등의 방안을 강구하였다(GFG, 2018). 또한 실제 장기주택계획의 정책이 실제 어떻게 집행되고 있는지 중간 점검을 통해 평가함으로써 실행력을 높이기 위한 노력도 병행하고 있었다(FMIBC, 2020).

둘째, 이에 더해 부담가능한 가격의 주택 확보라는 전략 하에서 시장가격보다 저렴한 주택을 확보하기 위한 다양한 지원 및 규제개선 방안을 담고 있다. 도심 내 유희공장부지 등에서 부담가능 주택 공급 시 관련 규제 완화, 연방정부 소유 부동산의 택지전용 활용 유도 등의 방안을 제시하였다(GFG, 2018).

셋째, 건설비용 감소 및 숙련공 확보를 위해 주택건설과 관련한 규제 개선을 위해 이해 당사자 간 협의를 통한 개선방안 도출을 적극 추진하고, 각 주별로 다른 건축규제에 대한 연방 정부 차원의 가이드라인 제시를 통해 표준화 및 합리적 개선을 유도하며, 모듈러 공법의 개발 및 보급 적극 지원 등을 통한 건축비 절감 유도 등을 중장기 정책 방향으로 제시하였다(GFG, 2018).

마지막으로 미국은 시장기능에 가장 의존적인 자유방임형의 국가 유형으로 구분되었음에도 불구하고 최근 장기주택계획에서는 소외된 커뮤니티 지원과 저소득층을 위한 부담가능주택의 공급 확대 방안 등을 주로 제시하고 있었다(HUD, 2022). 이는 일견 자유방임형보다 자유주의 국가개입형에 부합하는 것으로 보이나, 사회주택의 비율이 영국에 비해 매우 낮다는 점을 고려한다면 다른 해석이 가능하다. 즉 대부분의 주택문제는 시장에 의존하는 반면, 일부 취약계층 문제에 대해서는 매우 선별적으로 국가가 지원하는 전형적인 잔여적 복지 차원의 주택문제 접근법을 가지고 있는 것으로 이해할 수 있다(전성제, 2020; 진미윤, 2011). 그러나 이러한 해석에도 불구하고 장기주택계획에서 제시한 주요한 정책 방향 중 하나로 부담가능주택의 공급 확대가 제시되었다는 점은 주목할만한 흐름으로 이해할 수 있다.

보다 구체적으로 살펴보면, 미국은 장기주택계획을 통해 2022년부터 2027년까지 5년간의 계획기간 동안 부담가능주택 공급 확대를 통한 양질의 가용주택 확보를 적극 추진하고 있다. 미국 또한 주택가격 및 임대료 급증이 주요한 주택문제로 제기되고 있는 바, 충분한 수의 주택을 적기적소에 공급하는 것이 양질의 부담가능 주택을 제공하는 데 핵심이라고 인식하고, 현재 HUD가 추진하고 있는 다양한 주택공급 프로그램들을 개선하고 새로운 프로그램을 개발하며 이에 대한 정부의 지원을 지속하여 주택공급을 확대하고자 하였다. 또한 기존 부담가능주택의 공실을 최소화하고 배정된 예산의 전액 활용을 유도하는 등의 방안도 제시하였다. 다만 이러한 정책적 노력이 부담가능주택 재고의 적극적 확대가 아니라 기존 재고수준의 유지에 초점이 맞추어져 있으며, 재원 또한 추가확보보다는 현 재원의 효율적 활용에 초점을 맞추고 있었다(HUD, 2022).

3. 장기주택계획에서 나타난 각국의 주거지원 방향

주요 선진국 3개국의 장기주택계획 내 주거지원 정책 방향을 살펴보면, 주택가격 급등과 주거비부담 심화 문제 해소를 위한 주택구입 지원, 주거비 지원, 홈리스 해소 등의 정책을 수행하고 있었으나(DGLG, 2017; GFG, 2018; HUD, 2022; MHCLG, 2018), 세부적인 방향은 국가 유형별로 지향점의 차이에 따른 차별성이 나타났다.

먼저 영국은 공급 확대 방안은 중장기적으로 효과가 발생함을 인식하고, 현재 주거문제 완화를 위한 단기적 대응 방안으로 즉각적인 가구지원 시행을 4대 정책목표 중 하나로 제시하였다. 영국의 경우, 정부가 직접 사회주택공급을 강화하는 등 사회주택 정책에서 기존과 변화된 모습을 보여주었다. 그러나 지원정책의 경우, 국가유형인 자유주의적 국가개입형에 부합함과 동시에 기존 정책방향을 그대로 유지하는 시장중심의 지원정책을 중심으로 제시하였다. 구체적으로는 취약계층에 대한 지원 강화를 통한 홈리스 예방, 지분공유형 주택 및 분양조건부임대(rent to buy) 등 주택구입부담 경감 정책을 강화하는 정책방안 등을 제시하였다(DGLG, 2017).

이에 더해 사회주택에 대한 지원 강화 부분과 연계하여 사회주택 거주민이 주거상하이동을 지원할 수 있도록 위에서 언급한 지분공유형 주택 및 분양조건부 임대주택 프로그램이 사회주택 거주 가구들에 적용될 수 있도록 적극 유도하였다, 또한 사회주택 커뮤니티가 사회적 낙인에 의해 차별받지 않도록 “See the Person”³⁾ 등의 관련 캠페인 강화도 정책방안으로 포함하였다(MHCLG, 2018).

3) 이 캠페인은 사회주택에 방점을 두지 말고 그 안에 거주하는 사람들을 직시하자는 캠페인으로, 다양한 주민들로 구성된 바람직한 커뮤니티로서의 모습과 개별 구성원들의 생활을 보여줌으로써 영국 내 여타 다른 지역사회와 다를 바가 없음을 인식시키고 사회주택에 대한 낙등과 같은 편견을 해소하고자 하는 목적으로 수행되는 것이다(MHCLG, 2018).

다음으로 독일은 주택부문에 대한 투자 확대 및 부담가능 주택 확보 등의 전략 하에서 취약계층 주택구입 지원, 주거비보조 강화 및 중개수수료 감면 등의 지원방안을 제시하였다. 구체적으로 살펴보면, 청년층 및 한부모가정 등 취약계층을 위한 지원을 강화하였으며, 예를 들어 한부모가정의 생애최초주택구입 지원을 위한 프로그램(baukindergeld program)⁴⁾에 27억 유로의 재원을 배정하여 지원을 강화하였다. 또한 2020년부터 주거비 보조 지원 대상을 확대하고 지원금액도 상향하여 취약계층의 주거비 부담을 신속하게 완화하는 정책방안과 자가거주를 위한 주택매입 시 거래비용을 낮추기 위한 중개수수료 인하 추진 등의 방안도 제시하였다(GFG, 2018).

미국의 장기주택계획은 사회주택공급 확대 등의 정책도 일부 포함하였으나, 자유방임형 국가로서 정책의 주요한 방향은 취약계층에 국한한 주거지원으로 제시되고 있었다. 이를 위해 취약계층에 대한 지원 강화, 노숙자 문제 완화를 위한 지원 강화, 소외된 지역사회 성공사례 창출 위한 지원, 임대료 보조 강화 등 매우 다양한 형태의 취약계층 지원 방안이 장기주택계획에서 제시되고 있었다(HUD, 2022).

구체적으로 살펴보면, 현재 2020년 기준 미국 내 노숙자가 58만명에 이르는 등 홈리스 문제가 심각한 이슈로 떠오르면서 이 문제를 완화하기 위해 취약계층에 대한 주거비 보조 강화 및 주거문제 카운슬링 서비스 제공 등을 통해 거주주택에서 강제 퇴거되어 홈리스로 전락하는 가구를 최소화하는 정책방향을 제시하였다. 또한 소외된 커뮤니티가 경제적 활력을 되찾는 성공사례 창출을 위해 커뮤니티 내 소규모사업 지원, 이를 통한 고용 확대, 커뮤니티 내 민관협동 강화 투자 등을 적극 추진하고자 하였다. 또한 주택구입지원을 위해 생애최초주택구입자에 대한 지원 강화, 취약한 자가거주가에 대한 카운슬링을 제공 강화, 소액대출 확대, 주택금융체계 개선 등을 통한 자가로의 진입을 장려하는 정책방안을 적극적으로 제시하였다(HUD, 2022).

그러나 이러한 다양한 정책지원방안의 제시에도 불구하고 장기계획에서 제시한 임대료 보조 등의 주거지원 재원을 늘리기보다 배정된 재원을 최대한 집행하는 것을 구체적 정책 방향으로 제시하고, 금융시스템 개선을 통한 지원을 강조하는 등 자유주의 국가개입형 국가들이 관련 재원을 크게 증액하는 것과는 다른 모습을 보여주었다.

4. 장기주택계획에서 나타난 각국의 규제 및 제고관리 방향

주요국들의 장기주택계획 내 규제 및 제고관리 정책 방향을 살펴보면, 제고관리 정책의 경우 세 국가가 기후변화 대응 및 주거수준 향상 위한 개보수 지원을 중심으로 하는 유사한 정책방향을

4) 이 프로그램은 한부모가정의 자녀 1인당 연 1,200유로를 최대 10년간 주택구입 비용으로 지원 하는 독일의 취약계층 주거지원 정책 중 하나이다.

보였으나(DGLG, 2017; GFG, 2018; HUD, 2022; MHCLG, 2018), 규제정책에서는 각 국가별 유형과 특성에 따라 큰 차이를 보이는 것으로 나타났다.

먼저 영국은 장기주택계획을 통해 규제개선 측면에서 주택공급 확대를 위한 규제 개선과 주택관리 및 주거비부담 완화를 위한 규제 개선이라는 두 가지 측면에서 정책방향을 제시하였다. 주택공급 확대를 위한 규제개선으로 유휴 공장부지 등의 택지 활용을 위한 규제 개선 및 신속한 주택공급 확대를 위한 행정절차 개선 등을 제시하였다. 그리고 주택관리 측면에서 빈집을 최소화하여 기존 재고의 활용을 높이기 위해 빈집에 대한 증과 등을 포함한 관리 강화와 주택매매거래에 대한 과도한 증개수수료 부과 금지 등의 정책방안을 제시하였다(DGLG, 2017).

재고관리 측면에서 영국은 주택의 안전성 강화와 거주민 권리 향상을 위한 관리체계 개선 등에 초점을 맞추었다. 구체적 정책 방안으로는 사회주택 안전성 향상을 위한 화재에 강한 내외장재로의 교체, 품질기준 개선 및 관련 강화 등을 제시하였다. 또한 거주민 권리 및 주택관리 강화를 위해서는 사회주택 정보 투명성 강화, 주민의견수렴 강화 및 주민대표 참여 제도화, 사회주택 품질 지표 구체화 및 단지별 비교 제공, 주민 민원의 신속한 처리 방안 등을 담았다. 이러한 정책의 연장선에서 영국 정부는 임대인의 임차인 면담을 3년에 최소 1회 이상 실시하는 것을 의무화하는 방안의 도입도 검토중임을 제시하였다(MHCLG, 2018).

독일의 장기주택계획에서 가장 독특하고 두드러진 부분은 규제와 관련한 부분이다. 모두에서 언급한 바와 같이 독일은 과거 사회민주주의형에 가까웠으나 1990년 통일 후 시장중심의 주택정책을 강화해왔기에 자유주의 국가개입형에 가까운 것으로 판단하였다. 그러나 이번 장기주택계획에서는 주거비부담 심화에 대응하여 임대료 산정과 관련한 정부의 개입을 강화하는, 즉 과거 사회민주주의형 유형 국가에 가까운 정책 방향을 제시하였다. 구체적으로 살펴보면 세입자 보호 및 임대료 급등 규제 노력을 강화하고 있으며, 이는 임대료수준조사(mietspiegel) 강화, 그에 기반한 임대료 규제 강화, 세입자보호법 제정 등의 방향이 제시되었다.

재고관리 관련하여 독일의 장기주택계획은 기후변화 대응, 주택품질 향상을 위한 개보수 강화가 주요한 정책방향으로 다루어졌다. 최근 기후변화 대응을 위해 에너지 효율성이 높은 친환경적 주택 재고 확보가 주요한 이슈로 제기되면서 주택부문이 기후변화 대응 목표를 달성할 수 있는 방향으로 전환되어야 함을 강조하였다. 이를 위한 에너지 효율 향상, 주택 건축물에서의 신재생에너지 생산 및 활용체계 구축을 위한 인센티브 체계 도입 등의 방향이 제시되었다. 이와 함께 고령화사회에 대응하여 노인이 자신의 집에서 편리하게 계속 지낼 수 있도록 고령자 친화적 주택개보수 지원 강화 등도 중장기 정책방안으로 다루어졌다.

미국의 경우 자유방임형 유형의 국가로서 규제 부분 정책방향에 있어서 독일과 매우 상반된 모습을

보여준다. 규제 강화보다는 앞서 살펴본 바와 같이 인센티브와 새로운 금융 프로그램 도입 및 주거비 지원을 포함한 주거지원 강화 등 매우 다양한 프로그램을 개선하는 방식으로 취약계층의 주거 문제에 대응하고 있었다. 한편, 주거관리 관련 정책과 관련하여 미국의 장기주택계획은 기후변화 대응과 건강 문제를 강조하고 있었다. 기후변화와 관련하여 기후변화에 따른 재해에도 취약계층이 주로 피해를 입는다는 점을 강조하며 취약가구 거주 주택의 재난대비 안전성 강화를 추진하고, 기후변화 완화를 위한 주택 부문의 에너지 절감 및 신재생에너지 설비 강화 등의 정책 방향을 제시하였다. Covid-19 팬데믹 이후 보건 이슈가 중요하게 다루어지면서 노인가구의 aging in place를 위한 의료서비스 강화를 포함하여 어린이와 노인들도 편리하게 거주할 수 있는 주거환경 조성을 강조하였다.

5. 소결

해외 3개 국가의 최근 장기주택계획을 비교분석한 결과 각 국가의 정책방향은 최근 주택가격 급등과 그에 따른 주거비부담 심화라는 공통적인 문제에 직면함에 따라 유사한 모습도 일부 보여주고 있으나, 구체적 정책 방안에서는 각 유형의 정체성에 부합하는 각각의 특성을 보여주고 있었다.

먼저 대부분의 국가들이 공통적으로 직면한 주택가격 상승에 따른 주거비부담 심화 문제는 국가별 유형에 관계없이 유사한 장기정책방향을 도출하는 것으로 귀결되었다. 3개 국가 모두 장기적으로 주택공급의 확대가 주택가격 안정에 핵심 요인이라 인식하고 이를 위한 국가차원의 행정규제 간소화, 택지 확보노력 강화, 다양한 형태의 지원, 신공법 개발 및 인프라 확충 등의 노력을 기울이고 있었다. 이러한 정책방향은 주택가격 상승기에는 사회주택을 포함한 부담가능주택의 확보와 같은 재고확대정책이 더 유용하다고 보는 견해와도 일치한다(Apgar, 1990). 이에 더해 주택공급확대의 경우 중장기적으로 효과가 나타나는 정책임을 감안하여 신속하고 단기적인 정책으로 취약계층 및 노숙자 문제 해소를 위한 주거지원 정책을 지속, 강화하는 방향을 공통적으로 제시하고 있었다.

그러나 공통된 방향성을 제시하였음에도 불구하고, 세부적인 정책 방향 및 방안에서는 각 국가의 맥락과 유형별 특성에 따라 서로 다른 모습을 보여주고 있었다. 사회주택을 포함한 부담가능주택 공급 및 재고 확보에 있어 자유주의 국가개입형인 영국과 독일은 재원확보를 위한 재정 추가확보, 지방정부의 직접 건설 강화 등 사회주택을 포함한 부담가능주택 재고 확대를 위한 실질적이고 강력한 방안들을 주요한 정책 방안으로 제시하였다. 예를 들어 독일의 경우, 50억 유로의 재정 확충을 통해 10만 호 이상의 사회주택 공급을 계획의 주요내용을 포함하였으며(GFG, 2018), 영국의 경우 지방정부의 사회주택 직접공급 강화 등을 제시하였다(DGLG, 2017; MHCLG, 2018). 이에 반해

미국의 경우 부담가능주택 공급을 강화한다는 방향성을 제시하였으나, 구체적 정책방안에서는 현재 재고의 확대보다는 지속 유지를 목적으로 사회주택을 신규로 확보하고자 하였다(HUD, 2022). 뒤에서 보다 구체적으로 살펴보겠지만, 이러한 유형에 따른 정책 차별성은 도시 차원의 장기주택계획에서도 유사하게 나타났다. 주거지원 정책에 있어서도 영국과 독일은 재원 확대 등을 동반한 적극적인 주거지원 강화를 도모하였으나, 미국의 경우 노숙자 등 매우 취약한 계층에 정책역량을 집중하는 경향을 보였다.

이러한 해외 장기주택계획은 우리나라 장기주택계획과 비교를 통해 보다 명확하게 그 시사점을 도출할 수 있다. 가장 최근 수립된 우리나라 장기주택계획인 제2차 장기주거종합계획 수정보완계획은 “국민 누구나 집 걱정 없는 더 나은 주거생활”을 비전으로 제시하고, 이를 실현하기 위해 주거비 부담 완화와 주거권 보장, 실수요자 중심의 주택시장 조성, 안전하고 쾌적한 주거환경 구축을 주요 정책 목표로 제시하고 있다(국토교통부, 2018). 그러나 이 계획에서는 주택공급 확대를 위한 규제완화, 충분한 택지확보 등을 적극적으로 제시하지는 않고 있다. 또한 공공임대주택 공급 확대 방안을 포함하고 있으나 구체적인 추가적인 재원확보 등에 대한 내용까지 제시하지는 못하고 있다. 또한 최근 급등한 주택가격 및 임대료에 따른 주거비 부담 심화 문제는 계획 수립 시기가 주택가격 급등 전이었기 때문에 시기상의 불일치 문제로 우리나라 계획에서는 다루지 못하고 있다.

이러한 주요국의 장기주택계획과 우리나라 장기주택계획의 비교를 통해 다음과 같은 점에서 주요국의 사례는 우리나라 장기주택계획 수립 및 주택정책 방향 수립에 시사점을 준다. 첫째, 주택가격 상승과 주거비 부담 심화에 대응하여 중장기적으로는 신규주택공급 확대를 통한 재고 확대에 정책적으로 많은 노력을 기울이고 있다는 사실이다. 국가별 유형에 관계없이 여러 국가들 모두 공통적으로 중장기적 주택공급 확대를 통해 가용 재고 확대가 근본적인 해결책으로 인식하고 주요한 정책방향으로 제시하고 있었으며, 이를 위해 많은 노력을 기울이고 있었다. 독일의 경우 공공주택공급 확대를 위해 4년간 50억 유로의 예산을 확보하여 추가 공급을 통한 재고 확보를 추진하고 있었으며, 영국의 경우 대부분의 정책 방향이 신규주택공급을 확대하고 신속하게 하기 위한 데 초점이 맞춰진 것이 좋은 예라고 볼 수 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 중장기적으로 수급 불일치가 발생하지 않도록 적정 수준의 주택공급을 위한 노력이 필요하다. 특히 최근과 같이 주택시장이 위축될 때 주택공급이 과도하게 축소되어 이후 회복기 주택가격 급등의 주요한 요인으로 작용해 왔던 과거 사례에 비추어 볼 때 여러 국가들의 신규공급을 위한 노력은 우리나라에 중요한 시사점을 제공한다(〈표 3〉).

〈표 3〉 주요 국가 장기주택계획 비교분석⁵⁾

| 구분 | 자유주의 국가개입형 | | 자유방임형 |
|-----------|--|---|---|
| 국가명 | 영국 | 독일 | 미국 |
| 주택공급 | - 주택공급 확대 - 정부 사회주택 직접공급 강화 - 부담가능주택 재고 확충 | - 주택공급 확대 - 사회주택 10만 호 추가공급 및 재원 50억 유로 확보 | - 주택공급 확대 - 부담가능주택 재고 유지 |
| 주거지원 | - 분양조건임대, 지분공유주택 등 임차가구 자가전환 지원 강화 - 취약 커뮤니티 지원 강화 및 사회적 낙인 해소 | - 생애최초주택구입 지원 등 임차가구 자가전환 지원 강화 - 주거비 보조 재원 확충을 통한 지원대상 확대 및 지원 강화 | - 취약계층에 대한 임대료 지원 강화 - 소외된 커뮤니티 활성화 지원 - 홈리스 방지 노력 강화 |
| 규제 및 주택관리 | - 신속한 주택공급 위한 규제개선 - 비용부담 완화를 위한 과도한 중개수수료 규제 - 주택관리에서 주민 권리·참여 강화 | - 임대료 규제 강화를 포함한 세입자 보호 강화 - 기후변화 대응 에너지 절감 친환경 주택 확대 | - 기후변화, 재난 대응 안전성 강화 - 주거부문의 건강 관련 서비스 지원 강화 |
| 종합 | 공통점 | - 택지확보 위한 노력 강화, 신규주택공급 확대, 부담가능주택 지속 공급 추진 | |
| | 차이점 | - 사회주택 공급에 있어 정부직접공급, 재원 확보 및 추가공급 등 적극적 국가역할 강화 및 재고 확대 노력 - 재원 확대 등을 동반한 적극적인 주거지원 강화 및 넓은 계층을 대상으로 한 주거상향을 위한 지원 확대 | - 부담가능주택 재고의 유지 - 소외 커뮤니티, 홈리스 위험가구 등 취약계층 한정 지원 |

자료: 저자작성

둘째, 주택가격 및 임대료 급등이라는 글로벌 공통의 주택문제 하에서 특히 취약계층이 더 많은 정책적 지원이 필요하다는 점이다. 이 연구의 사례국인 3개국 모두 취약계층의 주거비부담 완화와 퇴거위험 경감, 주거상향 지원 등을 위해 많은 노력을 기울이고 있음을 알 수 있었으며, 독일의 경우 임대료에 대한 직접 규제를 강화하는 정책까지 시도하고 있었다. 세계적으로 2010년 중반 이후 주택가격이 급등하면서 주거비부담 상승은 많은 가구의 주거안정에 심각한 문제를 야기했으며, 우리나라 또한 크게 다르지 않은 모습을 보였다. 따라서 이러한 해외 국가의 정책방향은 우리나라도

5) 이 연구에서 해당 국가들에 대한 기존 구분에 기반하여 이와 같이 구분하였다. 그러나 이들 국가의 장기주택계획의 내용들은 유형화된 국가와 상반되는 정책들도 존재하는 등 유형화에서 제외된 유형에 모든 정책방향이 정합하지 않는 측면도 존재한다. 따라서 국가별 유형화는 전체적인 정책 방향의 특성을 보여주는 것으로 이해되어야 하며, 모든 정책방향에 적용되는 절대적인 기준으로 이해하는 것은 아님을 주지할 필요가 있다.

최근 주거비부담 심화로 인해 가장 많은 영향을 받은 취약계층을 면밀하게 검토하여 기존 주거안전망에 더해 이들에 대한 정책적 지원 강화를 단기적·중장기적 과제로 구분하여 추진할 필요성이 높음을 시사한다.

셋째, 공공임대주택을 포함한 부담가능주택 재고의 확대·유지 또한 주거비 부담 완화를 위한 중요한 정책방향으로 추진되고 있었다는 점이다. 특히 자유주의 국가개입형 유형에 해당하는 영국과 독일의 경우 정부 역할 확대 뿐 아니라 관련 재원 확보 등 실질적이고 적극적인 사회주택 재고확대 노력을 강구하고 있었다. 공공주택공급 확대를 포함한 국가의 주택공급에서 역할 강화는 앞서 살펴본 적정수준의 주택공급 유지와도 연계되는 정책으로, 주택시장 위축기 주택공급이 과도하게 축소되는 것을 막고 적정 수준의 공급을 유지하도록 하는 데에도 중요한 역할을 할 수 있다. 따라서 이와 같은 해외 주요국 사례는 주거비부담 완화 및 적정 수준의 주택재고 확보를 위한 정책으로 공공주택공급 확대 또한 검토 필요성이 높음을 우리나라에 시사한다.

IV. 주요 도시 장기주택계획 비교 분석

이 절에서는 이 연구에서 사례도시로 선정된 런던, 시드니, 시카고의 장기주택계획을 앞서 제시한 비교분석 틀에 입각하여 분석하고자 한다. 이에 먼저 각 도시별 장기주택계획의 개요를 살펴보고, 이어서 주택공급, 주거지원, 규제 및 재고관리 정책으로 구분하여 각 도시의 장기주택계획 내용을 추출하여 비교하도록 한다.

1. 런던·시드니·시카고의 장기주택계획 개요

앞서 언급한 바와 같이 2010년대 주택가격이 지속적으로 상승하면서 주거비 부담 가중이 주요한 정책적 이슈로 대두되었다. 이는 비단 국가차원의 문제일 뿐 아니라 도시정부에도 중요한 정책적 이슈가 되었다(GLA, 2018). 이에 런던, 시드니와 시카고 등 주요 도시는 이러한 여건변화에 대응한 장기주택계획을 수립, 발표하였다. 이 절에서는 이들 계획의 지향점과 목표 등 개요를 살펴보도록 한다.

먼저 런던은 주택 부족으로 인한 주택가격 및 임대료 급등이 매우 중요한 도시문제로 대두되었다. 최근 20년 간 런던의 일자리와 인구는 급증한 데 반해 주택 재고 확충은 제한적이였다(GLA, 2018). 1997년 이후 20년 간 런던의 경제성장으로 일자리는 약 40%, 160만 개가 증가하고 인구도 전체의 25%에 해당하는 170만 명이 증가한 데 반해 주택은 15%에 불과한 47만 호 증가에 그쳤다. 주택부족은 주택가격과 임대료 급등으로 이어져 2017년 기준 방이 1개인 주택의 평균 임대료가 약 1,300파운드(한화 약 210만 원)에 달해 전국 평균이 약 550파운드에 비해 2배 이상 높은 것으로

나타났다. 그 결과 런던 시민의 약 1/3이 가장 중요한 도시 문제가 주택문제라고 응답하는 등 주택문제가 매우 중요한 정책 이슈가 되었으며, 시 정부의 정책적 대응 필요성도 매우 높아졌다.

이에 런던시장인 사디크 칸은 2018년 런던 도시 차원의 장기주택계획을 발표하였다. 이 계획에서 런던시장은 현재 직면한 주택문제 해결을 위한 가장 중요한 부분은 주택공급 확대라고 언급하며, 영국 국가 차원의 주택계획과 동일한 맥락에서 주택정책방안을 제시하였다. 그러나 세부 정책방안에서는 사회주택 공급 확대를 포함한 실질적으로 부담가능한 주택공급 확대에 방점을 두었다. 이러한 문제 인식하에 런던광역시(Greater London Authority, GLA)는 주요 정책목표로 주택공급확대, 실질적으로 부담가능한 주택공급, 주택품질 향상, 임대차시장의 투명성 강화, 노숙자 방지를 제시하였다.

다음으로 시드니를 중심으로 한 뉴사우스웨일즈주도 런던과 유사한 여건하에 있었다. 장기주택계획 수립을 위한 기초자료 및 정책 논의 내용을 담고 있는 Discussion Paper 보고서에 따르면(NSW Government, 2020b), 시드니를 중심으로 한 이 지역은 인구가 빠르게 증가하고 있는 지역으로 2016년 기준 10만 호의 주택이 과소공급된 것으로 추정하였다. 이러한 빠른 인구증가 및 부족한 주택공급으로 시드니 주택가격은 2012년 이후 5년간 거의 2배 가까이 급등하였다.

이에 뉴사우스웨일즈 주정부는 주택가격 급등과 호주의 대형 산불을 경험한 이후 2020년에 2041년을 목표연도로 하는 장기주택계획을 수립하였다. 시드니를 중심으로 한 이 지역은 2010년대 중반 이후 지속적인 주택가격 상승으로 주거비부담이 매우 높아지면서, 이를 해소하기 위한 정책적 노력이 중요한 이슈로 대두되었다. 이런 맥락 하에서 뉴사우스웨일즈주의 장기주택계획도 앞서 살펴본 여러 국가와 도시의 정책과 유사한 흐름에서 주거비부담 심화 문제를 해소하기 위한 가장 중요한 방안으로 주택공급 확대의 필요성이 제기되었다. 그리고 이에 대한 호주가 직면한 대규모 자연재해의 영향으로 주거부분에서 이에 대응한 정책의 필요성도 강조되었다. 이러한 배경하에서 주택전략계획의 비전으로 “모든 주민의 생애주기 맞춤형의 편안·안전·독립적 주택 제공”을 제시하였으며, 이를 뒷받침하기 위한 4대 전략 축으로 적기적소 주택공급, 다양한 수요에 부응한 주택제공, 낮은 비용으로 안정적 거주가능한 주택 제공, 자연 및 사회환경 변화에 대응한 회복력 강한 주택을 제시하였다.

마지막으로 시카고의 경우 앞의 두 도시와 달리 도시 내 지역별 양극화 심화 심화와 완만한 인구 상승을 보이고 있었다. 시카고 장기주택계획 보고서에 따르면, 시카고는 2000~2016년 사이 완만하게 인구가 증가하였음에도 저소득층 주거지의 경우 4만 5천 명 이상 인구가 감소하였으며, 많은 지역에서 주택가격이 회복한 데 반해 이들 지역에서는 주택가격이 약보합세를 기록하는 등 도시 내 지역별 양극화가 심화되고 있음을 지적하였다.

이런 여건하에서 시정부는 2019~2023년까지 5년을 대상으로 하는 주택전략계획을 “One Chicago”라는 타이틀로 수립하였다. 시카고는 1990년대부터 중장기 주택전략 수립을 위해 5년단위 전략계획을 수립해왔다. 이번 계획은 2008년 서브프라임 모기지 사태 이후 주택시장의 붕괴 등을 경험하면서 이러한 주택시장의 변화에 대응하여 주민들의 안정적이고 수준 높은 주택 및 주거환경을 제공하기 위한 전략적인 주택부문 계획으로 수립되었다. 이 계획에서 모든 가구가 양질의 주택에 거주할 권리가 있으며, 시카고 시정부는 이를 지원하기 위해 활기찬 주택시장을 조성하여 모든 이들이 원하는 주택에 접근할 수 있도록 정책적 노력을 강구하겠다고 밝혔다. 이를 달성하기 위한 5대 전략으로는 근린기반 주택투자전략 시행, 부담가능한 임대주택 재고 확충, 취약계층을 위한 선택권 제공 지원, 주택 자가소유 확대, 주택부문의 혁신, 파트너십과 협력 강화를 제시하였다(City of Chicago, 2019).

2. 장기주택계획에서 나타난 주요 도시의 주택공급 방향

이 논문에서 분석한 주요 도시들의 주택공급 방향을 살펴보면, 도시가 위치한 국가의 유형에 부합하되, 도시 여건에 따라 구체적인 정책방향에서는 일부 상이한 모습을 보이고 있었다(City of Chicago, 2019; GLA, 2018; NSW Government, 2020a). 예를 들어 런던의 경우 정부의 장기주택계획에 부합하되 사회주택을 포함한 저렴한 주택 공급에 있어 정부의 역할을 더욱 강화하는 방향으로 정책을 수립한 것으로 나타났다. 이 절에서는 이러한 큰 틀의 흐름 하에서 세계 주요 도시들이 수립한 장기주택계획 중 공급과 관련한 방향을 보다 구체적으로 검토, 분석하도록 한다.

런던은 앞서 살펴본 영국 정부 차원의 장기주택의 큰 틀 하에서 주택공급확대 방안을 주요한 장기계획의 정책 목표로 제시하였다. 앞서 살펴본 런던의 5대 목표 중 주택공급확대와 실질적으로 부담가능한 주택공급이 주택공급 확대에 관한 내용이다. 먼저 주택공급 확대와 관련해서 런던시는 택지의 추가확보, 주택공급과 연계한 기반시설 투자, 다양한 주택공급 주체 육성 등을 주요 정책방향으로 제시하였다(GLA, 2018).

택지의 추가확보와 관련하여 런던시는 수요에 부합하는 주택공급 계획을 수립하고, 이를 실현하기 위한 다양한 택지확보 촉진 정책을 추진하는 것을 골자로 하였다. 런던의 신규주택에 대한 수요는 연간 약 6만 6천 호로 추산되고 있음을 감안하여 향후 10년간 연간 6만 5천여 호의 신규주택을 공급하는 계획을 제시하였다. 이 과정에서 런던광역시 내 지방정부들과 협업하여 대규모 가용토지 조사를 기반으로 택지확보 및 주택공급 계획을 수립하여 제시하였다. 더 많은 택지를 확보하기 위해 주택전담조직(Homes for Londoners team)을 택지확보 관련 사업까지 추진하는 조직으로 확대

개편하고, 강화된 행정역량을 기반으로 유휴 산업용지, 공공부문 소유 가용지 등을 활용한 신속한 택지 및 주택공급 추진을 제시하였다. 또한 2017년 2.7억 파운드 규모의 토지 펀드를 신규로 조성하는 등 신속한 택지확보를 위한 재정확대 방안도 제시되었다(GLA, 2018).

주택공급 위한 기반시설 투자정책은 대규모 주택개발 시 필요한 인프라 확장의 어려움으로 사업계획 승인이 지연되는 등의 문제가 있어, 이를 해소하기 위해 택지개발과 연계한 인프라 확충에 대한 신속한 투자를 강화하는 정책방향으로 제시되었다. 이를 위해 런던 내 신규주택 공급 잠재력이 높은 지역을 해당 지방정부와 공동으로 주택지구(housing zone program⁶⁾)로 지정하여 인프라 확충과 연계하여 신규주택을 공급하는 방안을 추진하고, 이를 위해 국가에서 조성된 인프라 관련 펀드를 활용하는 방안 등을 제시하였다. 또한 영국 정부의 장기주택계획의 전략에 맞추어 대기업 중심의 주택공급체계를 보다 다양화하여 중소기업 디벨로퍼들이 신규주택 공급 사업을 보다 활발하게 수행할 수 있도록 행정지원 및 자금지원을 강화하는 방안을 제시하였다(GLA, 2018).

한편 사회주택을 포함한 실제로 부담가능한(genuinely affordable) 주택 확대를 위해 신규 공급 주택의 50%를 부담가능주택으로 공급하는 것을 목표로 제시하였다. 이를 위해 신속한 주택건설이 가능하도록 행정적 지원을 하되 택지 특성별로 신규건설주택의 35%~50%를 의무적으로 부담가능주택으로 공급하는 방향을 제시하였다. 이에 더해 공공이 관리하는 사회주택이 아닌 부담가능주택 프로그램들도 사회주택 수준의 매우 낮은 '실제 부담가능한' 임대료로 제공하는 정책방향도 포함하였다. 이들 주택의 임대료 상승률도 연간 소비자물가 상승률에 1%를 더한 수준으로 제한하여 안정적 거주가 가능하도록 설계하여 실제 부담가능한 임대료 수준의 주택공급 확대를 강력하게 추진하였다(GLA, 2018).

다음으로 시드니를 중심으로 한 뉴사우스웨일즈주는 자유방임형 국가로 구분되는 호주의 중심지역이다. 뉴사우스웨일즈주의 장기주택계획도 앞서 살펴본 여러 국가와 도시의 정책과 유사한 흐름에서 주거비부담 심화 문제를 해소하기 위한 가장 중요한 방안으로 주택공급 확대의 필요성이 제기되었다. 이에 더해 부담 가능 주택의 확대도 강조되었다.

먼저 주택공급 확대를 위한 적기적소 주택공급을 위해 행정절차 간소화, 공공소유 토지의 활용 및 도시 인프라 확충 등의 정책방향을 장기주택계획에서 제시하였다. 장기주택계획 수립 과정에 발간된 보고서에 따르면(NSW Government, 2020b), 시드니 대도시권의 연간 신규주택수요는

6) 주택공급 확대를 위해 런던시에서 2014년 도입한 장소기반 주택공급 촉진 프로그램이다. 대규모 주택공급이 가능한 지역을 주택지구로 지정하고, 이들 지역에서 신속한 주택공급이 이루어지도록 인프라 구축 등을 공공에서 신속하게 지원하는 프로그램이다. 2021년 기준 30개 주택지구가 지정되었으며, 이들 지역에서 약 7만 5천 호 주택을 공급할 계획이다(GLA, 2021; Mayor of London, 2016).

3~5만 호 수준이며, 2041년까지 약 100만 호 내외의 신규주택이 필요한 것으로 파악되었다. 이에 NSW주는 시드니 대도시권에 연간 4만 호 내외의 신규주택 건설이 필요하다고 보고, 이를 달성하기 위한 과제로 행정절차 간소화, 공공부문 소유 토지의 택지활용 등의 지원정책을 중장기 정책방향으로 제시하여 런던의 장기주택과 매우 유사한 방향성을 보여주었다(NSW Government, 2020a).

한편, 시드니 대도시권의 경우 적정 수준의 주택을 공급하기 위해서는 증가하는 주택 수에 맞춘 도시 인프라 확충이 주요한 과제로 대두되었다. 이에 실제 기반시설 확충을 위한 재원으로 약 9백만 호주달러를 조성하고 있으며, 이러한 재원을 활용하여 Place-based Infrastructure Compact 사업과 같이 향후 예상되는 주택수 증가와 자연재해 빈도 등을 시나리오화 하여 이를 반영한 인프라 확충을 적극 추진하는 방향을 제시하였다(NSW Government, 2020b, p. 28). 또한 이는 시드니 대도시권 도시계획의 비전으로 제시된 ‘30분 도시’의 구현에도 중요한 정책으로 인식되고 있어, 장기주택계획의 주택공급 확대에 필요한 중요한 정책방향으로 다루어졌다(NSW Government, 2020a).

이에 더해 ‘낮은 비용으로 안정적 거주가능한 주택 제공’ 목표를 달성하기 위한 부담가능주택 공급 확대도 장기주택계획의 정책 방향으로 제시되었다. 이를 위해 신규주택 사업시 10% 이내를 부담가능주택으로 공급하도록 하고, 부담가능주택 공급 시 세제혜택을 주는 등의 정책방향을 포함하였다. 부담가능주택 확대 정책의 경우 런던과 비교했을 때 그 중요도와 정책의 규모가 상대적으로 작은 것으로 판단된다(NSW Government, 2020a). 앞서 살펴본 바와 같이 런던의 경우 부담가능주택 의무비율을 50%까지 확대하고 관련 프로그램을 적극적으로 추진한 반면, 뉴사우스웨일즈주는 간접적인 지원 확대 중심이었으며, 의무비율도 상대적으로 낮은 것으로 나타났기 때문이다. 그러나 이는 호주가 자유방임형 유형이라는 점을 감안한다면 두 도시의 주택정책 측면에서 지향점의 차이가 드러난 것으로 이해될 수 있다.

다음으로 시카고의 경우 자가소유 확대, 근린기반 주택투자전략 시행, 부담가능한 임대주택 재고 확충 전략을 기반으로 주택공급과 관련한 정책방향을 제시하였다. 먼저 자가소유 확대 지원을 위한 근본적이고 중장기적 정책 방향으로 주택공급 확대를 제시하였다. 주택가격 급등을 완화하고 부담가능한 비용으로 주택구입을 유도하기 위해서는 공급 확대를 통한 가격상승 완화가 중요하다고 보았다. 이를 위해 유희토지의 택지 활용 강화 등을 포함한 주택공급 촉진방안을 제시하였다(City of Chicago, 2019).

다음으로 근린기반 주택투자 전략은 저비용 주택 자체에 대한 투자만으로 해당주택 거주가구의 주거생활을 높이는 데 한계가 있음을 지적하며 소외된 근린의 활성화와 주거 관련 서비스 제공 확대 및 활성화와 연계한 주택투자를 강조하였다. 이를 위해 상업용도와 결합한 복합개발 활성화를 추진하고, 금융기관과 시 정부 및 해당지역 주민과의 협력을 통한 개발계획 수립 및 투자 체계 구축

등을 정책방향으로 제시하였다. 구체적으로는 의료기관, 상업가로, 광역환승센터 등의 기반시설 개발 투자와 병행하는 것 등을 포함하여 제시하였다. 또한 낮은 비용에 부담가능주택 공급 활성화를 위해 공공소유의 토지를 적극적으로 활용하는 방안, 도심지 젠트리피케이션으로 인한 원주민의 비자발적 퇴거를 예방하기 위한 고비용의 주거지역 내 장기로 임대거주하는 가구가 임대료 상승으로 쫓겨나는 것을 막기 위한 해당지역 부담가능주택 재고 확충 등도 포함하였다(City of Chicago, 2019).

마지막으로 부담가능한 임대주택 재고 확충을 위해 시정부는 기업, 관련 비영리단체 등과 협력에 기반한 지속적인 신규 재고 확충을 정책 방향으로 제시하였다. 이를 위해 기존 정부 지원 부담가능주택 재고를 유지함과 동시에, 신규 부담가능 주택 공급을 확대하는 것으로 정책방향을 제시하였다(City of Chicago, 2019).

3. 장기주택계획에서 나타난 주요 도시의 주거지원 방향

주요 도시들의 장기주택계획 내 주거지원 정책 방향을 살펴보면, 공통적으로 가구의 주택구입 지원 강화를 중시하는 것으로 나타났다(City of Chicago, 2019; GLA, 2018; NSW Government, 2020a). 자가거주 유도를 통해 주거안정성을 높이고자 한 것으로 판단된다. 또한 이런 정책방향은 앞서 살펴본 주요국의 주거지원에서도 주요한 방향으로 제시되었던 것과 일치한다. 이에 더해 각 도시들의 맥락에 따라 여러 가지 주거지원 정책이 장기정책방향으로 제시되고 있었다.

런던은 주거비 부담 절감을 위한 주거비지원, 서민의 주택소유 지원 등을 장기정책방향으로 제시하였다. 먼저 실제 부담가능한 주택제공을 위해 다양한 주거비지원 프로그램을 도입, 지속하는 것을 중장기 정책방향으로 제시하였다. 구체적으로는 중간소득가구를 위한 ‘Homes for London living rent’⁷⁾ 프로그램 등 런던의 높은 임대료 부담을 실질적으로 저감할 수 있는 방안을 포함한 실질적 지원 정책 강화를 중장기 방향으로 제시하였다. 이에 더해 중앙정부의 지분공유형 주택 프로그램인 ‘Shared ownership’ 프로그램과 연계한 ‘Home for shared ownership’⁸⁾을 통한

7) 이 프로그램은 런던의 경우 중간소득가구들조차 높은 임대료로 안정적 거주에 어려움을 겪고 있음을 감안하여 이들의 주거안정을 지원하기 위한 프로그램이다. 임대료는 지역가구 평균소득의 33% 수준으로 책정되었으며, 런던시의 지원을 받은 임대사업자는 10년간 안정적 거주가 가능하도록 런던시에서 제시한 기준에 맞는 임대료로 임대하도록 설계된 프로그램이다. 또한 10년 이후에는 정부의 지분공유형주택 프로그램에 활용할 수 있도록 설계하여 거주가구의 자가전환 지원과도 연계되도록 하였다(GLA, 2018).

8) 이 프로그램은 주택사업자와 입주가가 지분, 즉 주택의 소유권을 지불한 비용에 비례하여 나누어 가진 후 점진적으로 입주가가 소유권을 확대하도록 설계한 지분형주택 프로그램에 기초하되, 프로그램 이용에 부과되는 제반 수수료를 감면하는 등 입주가구 부담을 더 낮춘 런던시의 프로그램이다(GLA, 2018).

지원 등을 통해 서민들의 자가주택소유 지원을 강화하는 등 자가소유 지원 및 주거비 부담 완화를 위한 지원 강화를 정책방향으로 제시하였다. 또한 홈리스 예방을 위한 재원 확보 및 사회주택 제공 등의 대응책을 강구하였다. 마지막으로 런던은 탄소제로도시 달성을 위해서 주거부문의 에너지 절감 노력도 강조하였다(GLA, 2018).

호주의 뉴사우스웨일즈주도 부담가능하고 안정적 주택공급이란 목표하에 다양한 주거지원정책 강화를 장기주택계획의 주요방향 중 하나로 제시하였다. 대표적으로 주택구입가구 지원 강화, 다양한 계층에 대한 지원서비스 강화 등을 제시하였다. 구체적으로 살펴보면, 먼저 생애최초 주택구입가구에 대한 보조를 강화 및 취득등록세를 감면 뿐 아니라, 주택구입 시 필요한 초기자금 비율을 주택가격의 20%에서 5%로 낮추는 'The first home loan deposit scheme'의 시행 등을 방안을 포함하였다.

시카고는 취약계층을 위한 선택권 제공 지원 및 주택 자가소유 확대 등의 전략 하에서 주거지원 정책방향을 제시하였다. 먼저 취약계층을 위한 선택권 제공의 전략 하에서 시카고의 저소득층주택기금(low-income housing trust fund, LIHTF)⁹⁾ 확대를 바탕으로 매우 취약한 임대거주거구에 대한 지원을 보다 강화하는 정책방향을 설정하였다. 시는 이 기금의 확충을 포함하여 취약계층 지원을 위한 재원 확보 방안을 다각도로 검토하여 이들 재원을 기반으로 한 취약계층에 대한 지원강화를 주요한 정책 방향으로 장기주택계획에서 제시하였다. 또한 취약계층 장애인과 고령자를 위한 의료서비스 등 주거지원서비스를 강화하여 이들이 실제로 더 나은 주거생활을 영위할 수 있도록 지원하고자 하였다. 다음으로 자가소유 확대를 유도하기 위해 시카고는 장기주택계획에서 주택구입자에 대한 교육 및 카운슬링 서비스 강화, 주택구입자금 접근성 강화 등의 정책지원 방안 등을 제시하였다(City of Chicago, 2019).

4. 장기주택계획에서 나타난 주요 도시의 규제 및 제고관리 방향

주요 도시들의 장기주택계획 내 규제 및 제고관리 정책의 경우 주택품질 관리 혹은 개선 도모와 함께 기후변화에 대한 대응이 주요한 정책방향으로 제시되었다(City of Chicago, 2019; GLA, 2018; NSW Government, 2020a). 한편 규제정책의 경우 주민의 주거수준 향상을 도모하기 위한 측면에서 각 도시의 맥락에 따라 다양한 규제정책 방향이 제시되었다.

9) 이 기금은 시카고 시정부 주도로 1989년에 도입된 것으로, 시카고 평균소득의 30% 이하인 임차 가구의 주거비 지원에 사용되는 것이다. 현재 2,700여 가구를 이 기금을 통해 지원하고 있으며, 이들의 58%는 과거 홈리스였던 경험이 있는 가구들이었다. 또한 취약가구를 위한 부담가능주택 공급 지원에도 이 기금이 활용되고 있다.

먼저 런던은 규제정책의 경우 대표적으로 공유숙박서비스에 대한 강력한 규제 도입을 정책방향으로 제시하였다. 런던의 경우 관광객을 대상으로 한 에어비엔비와 같은 공유숙박 서비스산업의 확산으로 시민들의 거주를 위한 주택재고, 특히 민간부문 임대주택을 구축하는 문제가 심화되었다. 이러한 문제를 완화하기 위해 한 주택이 총 합산 90일 이상 공유숙박으로 사용되는 것을 금지하되, 이의 실효성을 확보하기 위해 에어비엔비와의 협력 등을 추진하고 있다(GLA, 2018).

다음으로 재고관리 측면에서는 민간임대주택 품질 유지, 부담가능주택 스톡의 유지 등을 달성하기 위한 정책방향이 제시되었다. 시 산하 임대인 불법행위 감시기구를 민관협력으로 설치하고, 런던 자치구들 간 협업을 통한 임대인 불법행위 사례 및 단속 노하우 공유를 통해 민간 임대인의 기준 이하 주택관리 사례 등을 최소화하여 민간부문 임대주택의 품질을 유지도록 하였다. 이에 더해 임대인 및 임대중개관리사의 과거 이력 제공 시스템 도입 및 확대를 통해 소위 ‘나쁜 임대인’을 시장에서 축출하여 민간부문 임대주택 관리 강화라는 정책방향을 구체적으로 구현하였다. 또한 부담가능 주택의 총 재고를 유지하기 위해 Right to buy 프로그램 등을 통해 줄어드는 부담가능 주택 재고 수만큼 다시 확충할 수 있도록 Right to buy를 통해 사회주택 매각 재원의 사회주택 건설 재투자를 포함한 정책을 런던 장기주택계획에 포함하였으며, 화재 등으로부터 안전한 주택 조성 등도 주요한 정책과제로 제시되었다(GLA, 2018).

다음으로 시드니는 재고관리 측면에서 공공임대주택 품질 개선을 위한 사회주택 커뮤니티 개선 기금 등을 조성하여 기존 주거지의 주거환경 향상시키는 것을 장기 정책방향으로 제시하였다. 이는 사회주택 공급 지역에 주민 커뮤니티 시설 및 안전시설을 강화하는 사업을 지원하는 것으로, 이러한 기금 조성을 통한 기존 주거지의 환경 개선을 장기주택계획에서 정책 방향으로 제시하였다. 또한 기후변화에 따른 자연재해 증가에 대비한 회복력 높은 주택에 대한 수요가 증가할 것으로 보고, 이에 대응하여 편안하되 자연재해에 안전하고 에너지를 절약할 수 있는 주택공급을 확대하는 정책 방향으로 포함하였다(GLA, 2018).

주거부문의 회복력을 높이는 측면에서 뉴사우스웨일즈주는 에너지 성능 등급제도 도입, 주택 내구성을 높이기 위한 건축규정 강화 등의 제도 개선을 위한 규제를 새로 도입하거나 강화하는 방향으로 정책을 제시하였다(GLA, 2018).

시카고는 부담가능한 임대주택 재고 확충, 취약계층을 위한 선택권 제공 지원 및 주택부문의 혁신, 파트너십과 협력 강화 전략 부분에서 규제 및 재고관리 정책을 검토하였다. 먼저 규제와 관련하여 취약계층을 위한 임대주택 재고 확충 및 주택공급 확대를 위해 민간 개발사업의 규제 완화 및 인센티브 제공 연계 방안을 제시하였다. 앞서 살펴본 미국 사례에서와 같이 시장 기반 주택공급 확대를 위한 규제완화를 주요한 정책 목표로 제시한 것이다. 다음으로 주택재고관리에 대한 정책 방향으로는

고령자를 위한 유니벌설 주택으로의 개보수 지원 강화, 기후변화에 대응한 회복력 강화 계획과의 연계에 기반한 에너지 효율성 강화 등 친환경 주택공급 확대, 건강이슈와 연계한 주택품질 향상 및 관련 서비스 제공 등을 주요한 정책방향으로 제시하였다(City of Chicago, 2019).

5. 소결

런던, 시드니 및 시카고 도시 차원의 장기주택계획은 앞서 살펴본 국가 차원의 주택정책 방향과 대체로 유사한 모습을 보여주고 있다(〈표 4〉). 예를 들어 주요 도시 사례들은 유형과 관계없이 공통적으로 주택공급 확대, 임차가구 자가전환 지원 강화, 기후변화에 대응한 주택부문 정책방향 등을 제시하고 있으며, 사회주택을 포함한 부담가능 주택 공급 확대에 대한 적극성 및 주거지원 대상계층의 한정 여부 등에서 차별성이 나타났다.

〈표 4〉 주요 도시의 장기주택계획 비교분석

| 구분 | 자유주의 국가개입형 | 자유방임형 | |
|-----------|---|---|--|
| | 런던 | 시드니 | 시카고 |
| 주택공급 | <ul style="list-style-type: none"> - 장기공급계획 기반 주택공급 확대 - 전담조직 및 재원 확대 및 공공소유 토지 기반 택지조성 확대 - Housing Zone 프로그램 등 인프라 연계 주택개발 - 신규주택공급물량의 50%를 부담가능주택으로 공급 | <ul style="list-style-type: none"> - 장기공급계획 기반 주택공급 확대 - 행정절차 간소화, 공공부문 소유 토지 활용 등에 기반한 신속한 주택공급 - '30분 도시' 구현과 연계한 인프라 확충 기반 주택공급 | <ul style="list-style-type: none"> - 신규주택공급 확대 - 부담가능주택재고 확충 - 근린 환경 개선과 연계한 취약계층 주거지역 주택 투자 확대 - 기반시설 개발 및 확충과 연계한 주택공급 - 젠트리피케이션 발생 지역 내 부담가능주택 재고 확충 |
| 주거지원 | <ul style="list-style-type: none"> - 생애최초 주택구입 지원 등 임차가구의 자가전환 지원 강화 - 중간소득을 포함한 다양한 계층 대상 주거비 지원 강화 | <ul style="list-style-type: none"> - 세제혜택 등을 포함한 임차가구의 자가전환 지원 강화 - 주거지원서비스 강화 | <ul style="list-style-type: none"> - 취약계층 지원을 위한 관련 재원 확충 - 취약계층 주거지원 서비스 강화 - 임차가구의 자가전환 지원 |
| 규제 및 주택관리 | <ul style="list-style-type: none"> - 가용주택재고 확보를 위한 공유숙박 규제 강화 - 임대인 불법행위 단속 강화 및 관련 정보제공 강화 - 홈리스 방지 위한 지원 강화 - 주택품질 향상 및 친환경성 강화 | <ul style="list-style-type: none"> - 사회주택 품질 향상 및 관련 재원 확보 - 기후변화 대응 주거부문 재난 안전성 및 친환경성 강화 | <ul style="list-style-type: none"> - 주택공급 확대 및 부담가능주택 확보를 위한 규제완화 - 고령자 등 취약계층 위한 주택개보수 지원 강화 - 기후변화 대응 주택 친환경성 강화 |

〈표 4〉 계속

| 구분 | 자유주의 국가개입형 | 자유방임형 | |
|-----|------------|---|---|
| 도시명 | 런던 | 시드니 | 시카고 |
| 종합 | 공통점 | - 주택공급 확대 및 품질 향상 도모 - 인프라 조성 및 확충과 연계한 주택공급 체계 구축 - 생애최초주택구입 지원 등 임차가구의 자가전환 지원 강화 - 화재 및 자연재해에 대응한 주택의 안전 및 회복력 강화 | |
| | 차이점 | - 신규공급의 50%를 부담가능주택 공급 등 강력한 사회주택 및 부담가능주택 공급 추진 - 중간소득계층을 포괄하는 폭넓은 주거지원 프로그램 강화 | - 시장기반 자가전환 지원 등에 중점을 둔 정책방향 제시 - 주거지원의 경우 취약계층에 집중되는 경향 |

자료: 저자 작성.

이에 더해 도시차원의 장기주택계획에서는 각 도시가 처한 상황에 따라 다양한 주택정책 방향이 제시되었다. 예를 들어 런던의 경우 관광객 증가에 따른 공유숙박업의 활성화로 가용주택재고가 줄어드는 문제가 중요한 이슈였으며 이에 대응하여 공유숙박에 대한 규제를 강화하는 방향을 제시하였으며, 시드니의 경우 대규모 산불 등 자연재해를 경험하였기에 이에 대응한 재해에 안전한 주택의 중요성이 강조되고 있었다. 시카고의 경우 젠트리피케이션으로 인한 취약계층의 주거불안 문제가 중요한 이슈였으며, 이를 완화하기 위한 젠트리피케이션 발생지역 내 부담가능주택 확보가 중요한 정책 방향으로 제기되었다.

이러한 다양성은 우리나라의 장기주택계획 수립과 정책방향 모색에 다음과 같은 시사점을 줄 수 있다. 첫째, 도시 단위에서 인프라 확충과 연계한 주거지 조성이 중시되고 있었다. 런던, 시드니, 시카고 모두 도시권 내 주거지 조성에 있어 교통 인프라 등 주요 인프라 확충과의 연계성을 강조하였으며, 특히 시드니의 경우 ‘30분 도시’ 달성과 연계한 주거지 조성을 제시하기도 하였다. 이러한 해외 여러 도시 사례는 우리나라도 향후 신규택지 개발이나 노후 신도시 재정비 사업 시행 시 이러한 인프라 확충에 대한 인센티브 제공 방안을 포함한 신규주택공급사업 추진 등 인프라 확충과 연계한 주거지 조성 방안 도입을 위한 정책적 노력이 필요함을 보여준다.

둘째, 여러 도시정부들이 장기주택계획을 통해 재해 및 재난으로부터 안전하고 회복력 높은 주택 및 주거지 조성이 중시되고 있음에 주목할 필요가 있다. 런던은 화재 등과 같은 재해로부터 안전한 주거환경 조성에 많은 노력을 기울이고 있었으며, 시드니와 시카고도 기후변화에 따른 자연재해에

대비하기 위한 회복력 강화를 주요 정책방향으로 제시하였다. 실제 우리나라의 경우도 최근 강릉 산불과 2022년 서울의 집중 폭우 사례 주거지의 안전 및 회복력 문제가 주택정책에서 매우 중요한 요소임이 잘 드러났다. 이에 여기서 살펴본 해외 도시의 장기주택정책들은 재해·재난으로부터 안전한 주거환경 조성을 위한 정책적 노력 강화가 향후 주택정책 수립에서 필수적임을 보여준다.

셋째, 코로나 이후 관광객이 크게 증가할 경우 이로 인한 주거문제 심화 가능성에 대비할 필요가 있다는 점이다. 예를 들어 런던의 경우 에어비엔비 등 관광객을 위한 공유숙박업의 증가가 도심 내 주민들의 위한 가용주택 재고 감소에 영향을 미치는 주요한 요인이었으며, 이를 완화하기 위한 규제 및 관리 강화에 노력을 기울이고 있었다. 우리나라의 경우도 서울과 제주의 경우 관광객 증가에 따른 여러 주거문제를 겪고 있었으며, 코로나 팬데믹 이후 급격한 관광객 증가는 런던과 같은 공유숙박 이슈가 대두될 가능성이 매우 높다(전성제·박찬규, 2021). 따라서 우리나라의 경우도 도시차원에서 관광객이 많이 찾는 지역의 경우 에어비엔비 등 공유숙박에 대한 규제 및 관리 강화를 위한 중장기적 정책 방향 수립이 필요함을 시사한다.

V. 결론

최근 세계 각국이 주택가격 급등과 그에 따른 주거비부담 심화를 경험하면서 주택 문제는 세계적으로도 매우 중요한 정책적 이슈가 되었다. 이런 맥락 하에서 세계 여러 국가와 도시 정부가 이러한 주택문제 해소를 위해 중장기 정책 방향과 비전을 담은 장기주택부문 전략 계획을 수립, 발표하였다. 이 계획들은 여러 국가와 도시의 중장기적 주택부문 정책 대응에 대한 고민과 연구의 결과물이라는 점에서 이를 체계적으로 비교 분석하는 것은 향후 우리가 경험할 수 있거나 혹은 이미 경험하고 있는 복합적인 주택문제에 대응하는 데 유용한 시사점과 아이디어를 줄 수 있다.

그러나 이러한 유용성에도 불구하고 이와 같은 연구는 거의 이루어지지 못하였다. 이에 본 연구에서는 Bourne의 주택정책관련 국가 유형 분류체계를 기반으로 하여 국가 차원에서는 영국, 독일, 미국, 도시 차원에서는 런던, 시드니와 시카고의 장기주택계획을 체계적으로 비교 분석하고 시사점을 도출하였다.

분석 결과 각 국의 정책방향은 최근 주택가격 급등과 그에 따른 주거비부담 심화라는 공통적인 문제에 직면함에 따라 유사한 모습도 일부 보여주고 있으나, 구체적 정책 방안에서는 각 국가별 유형의 정체성에 부합하는 각각의 특성을 보여주고 있었다.

먼저 여러 국가들의 공통된 주택문제로서 주택가격 상승에 따른 주거비부담 심화는 각국이 유사한 장기 정책 방향을 도출하는 것으로 귀결되었다. 3개 국가와 주요 3개 도시 모두 장기적으로

주택공급의 확대가 주택가격 안정에 핵심 요인이라 인식하고 이를 위한 행정규제 간소화, 택지조성 및 인프라 확충 등의 노력을 기울이고 있었다. 이에 더해 단기적 문제 완화를 위해 취약계층 및 노숙자 문제 해소를 위한 주거지원 정책 강화 등의 정책방향을 공통되게 제시하고 있었다.

그러나 공통된 방향성을 제시하였음에도 불구하고, 세부적인 정책 방향 및 방안에서는 각 국가 및 도시의 맥락과 유형별 특성에 따라 서로 다른 모습을 보여주고 있었다. 먼저 국가 차원에서 자유주의 국가개입형인 영국과 독일은 재원확보를 위한 재정 추가확보, 지방정부의 직접 건설 강화 등 사회주택을 포함한 부담가능주택 재고 확대를 위한 실질적 방안의 적극적 추진을 제시하였다. 반면 자유방임형인 미국의 경우 부담가능주택 공급을 강화한다는 방향성을 제시하였으나, 구체적 방안에서는 부담가능 주택 재고의 확대보다는 지속 유지를 목적으로 하며, 관련 재원의 확충보다 현재 재원의 효율적 사용에 우선순위를 두는 모습을 보였다.

도시차원의 장기주택계획은 기본적으로 위에서 언급한 국가 차원의 장기주택정책 방향과 유사한 모습을 보였다. 그러나 구체적 정책 방안에서 살펴보면, 각 도시가 처한 맥락에 따라 다양한 주택정책 방향이 제시되었다. 화재 등 재난과 기후변화로 인한 자연재해 대비, 공유숙박 활성화로 인한 가용주택 재고 감소 문제 등의 다양한 이슈가 제기되었으며, 각 도시정부는 이를 완화하기 위한 다각도의 정책 방향을 장기주택계획을 통해 제시하였다.

이러한 해외 선진국들과 주요 도시들의 장기주택계획은 다음과 같은 점에서 주택정책과 관련한 시사점을 준다. 첫째, 주택가격 상승과 주거비 부담 심화에 대응하여 중장기적으로는 주택공급 확대를 통한 재고 확대가 중요하다는 사실이다. 유형에 관계없이 사례 국가와 도시 정부 모두 공통적으로 중장기적 주택공급 확대를 통해 가용 재고 확대가 근본적인 해결책으로 인식하고 주요한 정책방향으로 제시하고 있었다.

둘째, 주거비 부담 심화에서 특히 취약계층이 더 많은 정책적 지원이 필요하다는 점이다. 이 연구의 사례 지역 모두 취약계층의 주거비부담 완화와 퇴거위험 경감, 주거상향 지원 등을 위해 많은 노력을 기울이고 있었다.

셋째, 공공임대주택을 포함한 부담가능주택 재고의 확대·유지 또한 주거비 부담 완화를 위한 중요한 정책방향으로 추진되고 있었다는 점이다. 특히 자유주의 국가개입형 유형에 해당하는 영국과 독일의 경우 정부 역할 확대뿐 아니라 관련 재원 확보 등 실질적이고 적극적인 사회주택 재고확대 노력을 강구하고 있었으며, 런던의 경우 신규공급주택의 50%를 부담가능주택으로 공급하겠다는 목표를 제시하기도 하였다.

마지막으로 여러 실험적인 도시 차원의 정책방향들은 우리나라의 미래 주택정책 방향 모색에도 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이들 도시가 겪고 있는 공유숙박 확산, 산불 등 자연재해 대응,

젠트리피케이션 이슈 등은 가까운 미래 우리나라에서도 중요한 문제로 다루어질 가능성이 높다. 따라서 이러한 가능성을 고려한다면 우리나라에서도 유사한 문제에 대한 정책적 대응에 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

이 연구에서 분석한 여러 국가와 도시의 장기주택계획과 정책방향들은 각각의 제도적 기반과 맥락 하에서 도출된 것이기에 우리나라에 직접적으로 적용하는 것에는 어려움이 있을 가능성이 높다. 그러나 각기 주택정책으로 달성하고자 하는 바가 다름에도 불구하고 공통적으로 노력을 기울이는 부분이 있으며, 또 한편으로는 다양한 이슈에 대응한 여러 실험적 정책을 추진하고 있음을 감안한다면, 여러 국가 및 지역의 장기주택계획과 주요 정책방향은 향후 우리나라의 주택정책 개선에 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

한편 국가 정책에 대한 접근과 도시정책에 대한 접근을 공간적 스케일에 맞추어 보다 더 정교하게 분석할 경우 추가적인 시사점 도출이 가능할 수 있으나 이 연구에서는 이러한 부분까지는 다루지 못하였다. 따라서 이에 대한 추가적인 연구가 향후 이루어진다면 국가 차원과 도시 차원에서 보다 구체적이고 유용한 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 또한 우리나라 장기주택과 보다 구체적이고 정밀한 비교가 이루어진다면 향후 계획 수립에 보다 유용한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 고철, 천현숙, 박능후, 이태진, 최현수, 노언정. (2002). *주거정책과 복지정책의 연계방안 연구*. 세종: 국토연구원.
- 국토교통부. (2016). *주거지원정책 효과분석 연구*. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. (2018). *제2차 장기 주거종합계획 수정·보완 연구*. 세종: 국토교통부.
- 국토연구원. (2022). *OECD 글로벌 부동산 통계지도*. 세종: 국토연구원.
- 김경환, 서승환. (2002). *도시경제*. 서울: 홍문사.
- 김수현. (2013). 독일의 자가소유율이 낮은 이유: 주택체제론(housing regime) 관점의 검토. *주택연구*, 21(3), 5-36.
- 김용창. (2004). *한국의 토지 주택정책*. 서울: 부연사.
- 김주영. (2010). 정부 주택정책의 특성과 시장안정 효과 분석: 역대 4개 정부를 중심으로. *주택연구*, 18(2), 73-95.
- 남원석. (2009). 전후 일본 주택정책의 성격 변화: 복지체제론의 관점에서. *주택연구*, 17(4), 153-181.
- 대한국토·도시계획학회. (2022). *도시주택정책의 이해*. 서울: 보성각.
- 마승렬, 방두완. (2017). 주택자산과 인플레이션의 관계분석. *주택도시금융연구*, 2(1), 83-112.
- 배순석, 최수, 김민철, 신정철. (2006). *주택 재고관리 정책의 평가와 개선방안 연구*. 세종: 국토연구원.
- 오도영, 박준, 김혜승. (2015). 영국 주거복지정책의 변화: 2010년 이후 심화된 신자유주의 변화를 중심으로. *공간과 사회*, 25(2), 230-269.
- 전성제. (2020). 영국 보수당과 노동당의 주택정책 비교분석 연구. *주택도시금융연구*, 5(1), 41-62.
- 전성제, 박천규. (2021). 공유숙박업의 주택유형별 분포특성에 관한 연구. *주택도시금융연구*, 6(1), 39-56.
- 전성제, 이수욱, 변세일, 박천규, 김재환, 김태환, 이준호, 최진. (2013). *부동산시장 여건 변화에 대응한 주거지재생 효과분석 시스템 구축(I)*. 세종: 국토연구원.
- 진미윤. (2011). 국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향. *국토연구*, 71, 87-113.
- 진미윤, 박재순. (2009). 미국 주택바우처 제도의 역사적 경험과 정책적 함의. *주택연구*, 17(4), 115-151.

- 최명섭, 이상영. (2016). 전월세시장 구조변화의 경제적 파급효과: 소비지출구조에 따른 부가가치유발효과를 중심으로. *주택도시금융연구*, 1(1), 85-109.
- 하성규. (1999). *주택정책론*. 서울: 박영사.
- 한국주택학회. (2011). *주택연구 20년, 주택정책 20년: 한국주택학회 20년사*. 안양: 한국주택학회.
- Apgar, W. C. Jr. (1990) Which housing policy is best? *Housing Policy Debate*, 1(1), 1-32.
- Balchin, P. (1996). *Housing policy in Europe*. Abingdon-on-Thames, UK: Routledge.
- Bengtsson, B. (2002). Housing as a social right: Implications for welfare state theory. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), 255-275.
- Bourne, L. S. (1981). *The geography of housing*. London, UK: Edward Arnold.
- City of Chicago. (2019). *One Chicago: Housing strategies for a thriving city five years housing plan*. Chicago, IL: City of Chicago.
- Department for Communities and Local Government [DCLG]. (2017). *Fixing our broken housing market*. London, UK: DCLG.
- Department of Housing and Urban Development [HUD]. (2022). *Fiscal year 2022-2026 strategic plan*. Washington, DC: HUD.
- Federal Ministry of the Interior, Building and Community [FMIBC]. 2020. *The housing strategy and its implementation status*. Berlin, Germany: FMIBC.
- German Federal Government [GFG]. (2018). Joint federal, state and local government housing strategy. Retrieved from https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/building-housing/city-housing/factsheet-german-housing-market.pdf?__blob=publicationFile
- Greater London Authority [GLA]. (2018). *London housing strategy*. London, UK: GLA.
- Greater London Authority [GLA]. (2021). Housing zones. Retrieved from <https://www.london.gov.uk/what-we-do/housing-and-land/increasing-housing-supply/housing-zones>
- Harloe, M. (1995). *The people's home?: Social rented housing in Europe and America*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Mayor of London. (2016). Housing zones. Retrieved from https://www.london.gov.uk/sites/default/files/housing_zones_brochure_march_2016_5.pdf
- Ministry of Housing, Communities & Local Government [MHCLG]. (2018). *A new*

- deal for social housing*. London, UK: MHCLG.
- New South Wales [NSW] Government. (2020a). *Housing 2041: NSW housing strategy*. Sydney, Australia: NSW Government.
- New South Wales [NSW] Government. (2020b). *Discussion paper: A housing strategy for NSW*. Sydney, Australia: NSW Government.
- OECD. (2021). *Brick by brick: Building better housing policies*. Paris, France: OECD.
- Shiller, R. J. (2015). *Irrational exuberance: Revised and expanded*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Smith, S. J., & Munro, M. (2009). *The microstructures of housing markets*. New York, NY: Routledge.

(논문 접수일: 2023.04.16. 수정논문 접수일: 2023.05.21. 논문 채택일: 2023.06.16.)

A Comparative Study on a Long-Term Housing Strategy of Developed Countries and Cities

Sungje Jeon*

Abstract

The recent housing price spikes and the consequential surge of housing costs have become a policy focus around the globe, prompting many national and city governments to devise long-term housing plans. These plans incorporate mid- to long-term policy measures to alleviate the cost burden and address the housing issue. As the plans are a product of careful deliberation of the governments, their systematic comparative analysis can provide useful implications and ideas in responding to complex housing issues that can also arise in Korea. Despite the potential value of such analysis, there have been few studies that looked into the recently established long-term housing plans across the border. Against this back drop, this thesis conducted a systematic comparative analysis thereof, examining long-term housing plans of London, Sydney, and Chicago at a city level, and of the United Kingdom, Germany, and the United States at a national level to produce implications. The study demonstrated that their housing plans share some commonalities, as all of them seek to address the acute housing cost burden. In terms of specific policy measures, however, differences were also observed, which are aligned with distinct identities of each country and city.

Keywords : Comprehensive Housing Strategy of Developed Countries, Housing Plans of Global Cities, German Housing Policy, US Housing Policy, UK Housing Policy

* Sungje Jeon, Corresponding author, Research Fellow, Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS), sjeon@krihs.re.kr

© Copyright 2023 Housing Finance Research Institute. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.