



새로운 사회를 여는 연구원



임시주택과 서울의 주거지(출처: 구글맵, 카키오맵)

한국 주거체제 전환의 방향과 네덜란드 주거복지 모델이 주는 시사점

| 최경호¹ (새로운사회를여는연구원 연구위원 | 한국사회주택협회 정책위원장 | kh@socialhousing.kr)

일러두기

- 네덜란드어 원문은 이탤릭체로 표기
- 2~5장의 내용은 주거복지포럼(2020말 발간예정) 〈주거복지 해외사례탐방2〉 수록 원고를 수정 및 보완함

1. 서론

2015년 서울시의 〈사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례〉 제정을 필두로 ‘사회경제적 약자를 대상으로 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택’이라는 의미의 사회주택이 전국으로 확산되고 있다. 법률은 20대 국회에서 끝내 통과되지 않았지만, 시흥시, 전주시, 고양시, 부산광역시, 부산 중구, 부산 동구, 경기도에서 조례가 제정되었다. 이에 따라 비영리 민간 조직²이 공공성을 띤 주택을 공급하는 사례로 네덜란드와 오스트리아 등의 사례가 주목을 받고 있다. 2020년 말에는 21대 국회에서 사회주택 관련 법이 제·개정될 전망이다.

2000년대부터 네덜란드는 사회주택의 비중이 세계에서 가장 큰 나라로 한국에 소개되어왔으나, 사회주택과 함께 네덜란드의 주거체제(Housing Regime) 중 임대부분의 성격을 규정하는 3요소인 ‘임대료 규제’와 ‘주거비 보조’ 제도에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 한국에서도 ‘주거급여’나 ‘주거바우처’의 이름으로 제한적으로나마 운영되고 있기에, 주거비 보조 제도는 개념 자체가 낯설지는 않으며, 많은 국가들의 사례가 국내에 소개되고 연구 결과도 축적되어 있다. 임대료 규제 제도는 2020년 여름 주택임대차 보호법 개정으로 계약갱신청구권과 이를 뒷받침 하기 위한 인상‘률’ 상한 제도가 1회에 한해 인정되기 시작했고, 시민사회단체에서 ‘전월세 상한제’나 ‘계속거주권’ 등을 통해 지속적으로 이슈화 하고 있지만, 독일이나 뉴욕의 임대료 규제 제도 등이 간간히 단편적으로 소개되고 있을 뿐, 아직까지는 ‘먼 나라 이야기’로 느껴지는 형편이다. 더구나 이들이 결합된 주거체제론적 관점에서의 접근은 찾기 힘들다.

이 글의 목적은 임대부문에서는 ‘단일모델’, 전체적으로는 ‘대중모델’ 성격의 주거체제를 보여주는 네덜란드의 주거체제와 구성요소를 살펴보고 한국의 주거체제 전환을 위한 구상에 주는 시사점을 제시하는 것이다. 네덜란드 단일모델이 임대부분의 수평적·수직적 형평성을 통해 구현되는 방식을 살피기 위해서 먼저 3가지 제도, (1)사회주택, (2)주택점수제와 이를 통해 운영되는 네덜란드의 임대료 규제 제도, (3)주거비 보조 제도를 소개한다. 다음은 이들의 연계 작동원리와 효과를 분석한다. 이후엔 임대부분의 단일모델(Unitary Model)의 개념과 네덜란드 주거체제의 대중모델적 성격을 살펴본다. 이어서 주거체제론적 관점에서 한국에 주는 시사점을 제시한다. 이후 한국에서 주거복지의 구현을 위해 흔히 논의되는 몇 가지 세제의 강화나 임대주택의 확충 등을 넘어, 한국형 대중복지의 ‘주거체제’를 어떻게 만들어 갈 것인지에 대한 논점을 제안할 것이다.

1 (사)한국사회주택협회 이사/정책위원장, 새로운사회를여는연구원 연구위원, 서울플랜2040 수립 추진위원이다. 서울특별시 사회주택종합지원센터 센터장, 주네덜란드 대한민국대사관 겸 헤이그국제기구대표부 선임연구원을 역임했다.

2 이 글에서는 일반적인 비영리 조직과 함께 한국의 ‘사회적 경제 주체’나 오스트리아의 ‘제한 영리 조직’등을 포함한 ‘비(非)시장’의 넓은 의미로 ‘비영리’라는 용어를 사용한다.

2. 네덜란드 사회주택의 개념

사회주택에 대해서 국제적으로 통일된 개념은 없다. 네덜란드 역시 사회주택이라는 용어에 대한 법적인 단일한 정의는 없다. 정부 홈페이지에서도 때로 달리 설명한다. “시장에서는 필요한 주택을 마련하기 어려운 계층에게 부담가능한 수준의 비용으로 민간이 자발적으로 공급한 양호한 품질의 주택”이나 “주로 **주택협회가 소유한 저렴한 가격의 임대주택**”³으로 소개하기도 하나, 제일 간결한 설명은 “**규제부문의 임대료 수준 이하의 주택**”⁴이다. 한편 헌법에서는 적절한 주택의 공급을 공공당국이 촉진할 것을 언급하였으며, 주택법의 관련 시행령(BTIV)⁵에서는 사회주택 공급·운영자인 주택협회의 요건과 의무를 규정하였다. 위의 사회주택에 대한 설명에는 한국에 생소한 두 가지 개념이 등장한다. ‘주택협회’와 ‘규제 부문’이다.

주택협회

네덜란드어 보닝코포라시(Woningcoporatie)를 영어로 옮길 때 “Housing Association”으로 번역한 것이 한국에 소개되면서 ‘**주택협회**’로 소개되었다. 한국에서 흔히 협회라 할 때 떠올리는 ‘회원을 거느린 조직’이라기보다는 주택·결사체의 의미에 가깝다. ‘민간 조직이지만 사회적 취지를 추구한다’는 점에서는 한국의 ‘사회적 기업’과 유사한 성격을 보이 나, 배당이 불가한 점 등에서는 차이가 있다. 초기에는 사단법인의 형태가 많았으나 최근엔 법적으로 재단의 형태인 경우가 대부분이고 구체적인 법적 요건과 경영상의 특징이 일치하는 용어로 대응하여 번역하기 힘들다. 다소 생소하지만 ‘주택협회’로 계속 부르는 이유다.

네덜란드 전국적으로는 약 300개의 협회가 에이데스(Aedes)라는 전국연합회에 소속되어 있으며, 구체적인 주택공급 계획은 권역별 연맹체가 지방정부와 진행한다. 암스테르담의 경우, 9개 주택협회의 연맹체인 ‘암스테르담 주택협회 연맹(AFWC)’이 시와 ‘수행협약’을 맺고 주택 재고의 40% 정도에 해당하는 약 19만호의 주택을 공급·관리·운영한다.⁶

규제부문

‘규제부문’은 ‘주택점수제’에 따라 주택에 점수를 매기고, 이 점수에 연동하여 점수별 임대료 상한선을 매년 고시하는 부문으로, 다음 장에서 자세히 살핀다. 통상적으로 네덜란드에서 사회주택이라 함은 ‘공급주체’를 기준으로 주택협회들이 공급하는 주택들로 간주한다(아래 표1의 A+C=230만호). 그런데 앞서 정부의 기준에 따라 따지면, 소유주체와 무관하게 ‘규제부문에 속하는 주택’이 사회주택인 것이다(아래 <표1>의 A+B=240만호).

표1. 네덜란드 임대부문의 구성 (2015)			
구분	사회 부문 (social sector)	사유 부문 (private sector)	계
규제 부문	(A) 220만 (76%)	(B) 20만 (7%)	240만 (83%)
비규제 부문	(C) 10만 (3%)	(D) 40만 (14%)	50만 (17%)
계	230만 (79%)	60만 (21%)	290만 (100%)

단위 : 호, (%)
 수치 출처 : Conijn J. (2017)

그럼에도 일상에서는 임대료 규제 여부가 아닌 공급주체 중심으로 사회주택이 논의된다. 그 이유는 △비규제 부문에 속한 경우라 해도 주택협회가 보유한 주택들은 가격이 대체로 그렇게 비싸지 않으며 △각 년도의 통계수치마다 세부내역에서 조금씩 차이를 보여서 차이를 계산하기 쉽지 않으나, 결국 두 경우(230만호와 240만호)의 수치의 차이가 크지 않고 △어차피 사유(private)부문은 주로 비규제 부문에 주택을 공급하고 규제부문은 주택협회가 주로 담당하기 때문이다. 결국 현실에서는 이 두 부분(표1의 A+B+C의 노랑 음영 부분), 즉 규제부문에 속하는 주택과 사회부문에 속하는 주택이 혼동되어 모두 사회주택이라고 불리우는 셈이지만, 엄밀하게는 ‘사회부문’, 즉 공급주체가 아니라 ‘규제부문’, 즉 임대료 규제 부문에 속하느냐(240만 호)가 사회주택의 기준이다.

3 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/vraag-en-antwoord/sociale-huurwoning-voorwaarden>
 4 <https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing>
 5 BTIV :Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, 인가된 사회주택 공급조직 관리령. 과거 BBSH : Besluit Beheer Sociale Huursector, 사회 임대부문 관리령)
 6 *Amsterdamse Federatie van WoningCorporaties* 소속 주택협회들은 와이미어, 에이헌 하르트, 스타트호노트, 드 키, 로쉬데일, 디 알리안씨, 본조르흐, 하비옹, 뒤보(Ymere, Eigen Haard, Stadgenoot, De Key, Rochdale, De Alliantie, Woonzorg, Habion, DUWO)

사회주택의 개념과 배경

주택의 배분 측면을 보면, 주택협회가 공급하는 규제부문의 주택은 ‘주대상집단(main target group)’에게 90% 이상에게 공급해야 하는 의무가 있다. 구체적으로는 연소득 38,035유로 이하 가구(대략 소득 4분위)에게 80% 이상, 38,035유로와 42,436 유로 사이 가구에게 10% 이하로 공급해야 한다. 그러나 소득이라는 ‘경제적 기준’ 외에도 건강이나 긴급피난 등 ‘사회적 기준’에 따른 입주 우선순위 제도가 운영된다.⁷

이를 보면 네덜란드의 사회주택은 ‘취약계층을 위해 비영리조직이 공공재정의 지원을 받아 공급하는 주택’(King, 2009)이라는, 목적(대상), 소유주체, 재정분담 기준에 따라 구분하는 킹의 사회주택의 정의에 부합한다. 한편 임대료 책정방식, 배분방식, 목적 기준에 따른 사회주택의 정의(Haffner et al, 2009)를 적용하는 것도 가능하다. 시장가격보다 낮게, 주택소요에 부응하여, 지역재생/사회통합 등을 목적으로 공급하기 때문이다. 이 두 번째 정의는 우리나라의 공공주택에도 해당하는 바, 그동안 네덜란드의 사회주택을 한국에 소개할 때 ‘공공임대주택’이라 표현하거나, 해외의 학자들이 한국을 방문해서 ‘소셜하우징’을 보자고 했을 때 공공주택을 소개해도 별 무리가 없었던 배경이다. 한국의 공공주택이나 네덜란드의 사회주택이나 “주택시장 내 양질의 주택에 접근할 수 없는 가구의 소요를 만족시키기 위한 주택 유형(form)”(Oxley, 2009, p.2)이라는 점은 동일했고, 공급주체가 공공이나 비영리 민간(혹은 사회)부문이라는 차이였을 뿐이다. 실제로 여러 국가들의 공공주택이나 사회주택을 서로 소개할 때 각각의 용어는 혼용되고 있다.

네덜란드의 사회주택은 1901년 주택법(Woningwet) 제정 이전인 19세기 말부터 민간의 자발적인 결사체들이 크게는 사회민주주의와 기독교박애주의의 두 흐름을 형성하며 주택문제의 해결에 나선 것에 기원한다. 한국에서는 ‘사회적 경제’ 부문이 부상하며 협동조합이나 사회적기업 등이 주택공급에 관심을 가지고 참여하기 시작한 2010년대 중반을 경과하면서, 공급주체로서 ‘비영리 조직’ (또는 제한영리 조직)인 네덜란드의 주택협회에 대한 관심이 늘어났으며 많은 자료들이 소개되었다.⁸ 물론 주택협회 중심의 공급주체 중심의 접근을 통해 공급생태계 다변화 측면에서 얻은 성과도 있다. 그러나 네덜란드의 주거체제를 이해하기 위해서는 공급주체 외에도 이 ‘규제부문’의 작동원리에 대한 파악이 필수적이다. 다음 장에서 자세히 살핀다.

3. 규제부문과 점수-임대료 연동제 (주택점수제)__

네덜란드 주택 중 임대부문은 모두 정부의 주택점수제의 적용을 받아 주택에 점수가 매겨지고, 점수별로 정부는 임대료 상한선을 고시한다(점수-임대료 연동제). 그 중 일정 기준 이하가 규제부문이다. **규제부문에 속할 경우 각 점수별로 고시되는 정부의 임대료 상한선을 반드시 준수해야 한다.** 이는 일반 주택이 아닌 주거용 캐러밴이나 노점에도 해당된다. 이 기준 이상이면 임대료 상한선 준수 의무가 없는 비규제부문이다. 점수별 임대료가 고시되기는 하지만 이는 가이드라인일 뿐 의무사항은 아니며, 구체적 계약조건은 사인(私人) 대 사인 간의 자유계약의 원리를 따른다.⁹

일반적인 주택의 점수는 40점부터 250점까지 분포하며, 이에 대응하는 임대료 상한선은 매년 7월 1일 정부가 발표한다(그림1 및 부록1 참고). 규제부문 기준이 되는 임대료는 최근 3년간 동결되었다가 2019년에 10유로 정도 인상되어 720.42유로로 정해졌다.¹⁰ 결과적으로 최저주거기준을 만족하면 40점부터 출발하게 되는 셈이며, 점수 기준으로는 141점(임대료 상한선 715.92유로에 해당) 이하의 주택이 규제부문에 속한다. 142점(726.59유로의 권고기준에 해당) 이상의 주택은 비규제부문에 속한다.

주택협회들은 상한선 수준으로 임대료를 받을 때도 있지만, 자발적으로 70% 수준으로 임대료를 책정하는 경우도 있다. 실제로 앞서 에이데스(Aedes, 주택협회 전국연합회)의 경우 소속 회원조직의 주택 임대료는 평균적으로 상한선의 72% 수준을 유지하고 있다.¹¹ 이는 비인기지역의 경우, 규제부문 내의 사유 부문(private sector)도 임대료 수준이 낮을 경우 이와 경쟁하기 위해서이기도 하고, 운영시 필요에 따라 신축적으로 임대료를 인상할 수 있는 여지를 남겨두기 위함이기도 하다. 그러나 애초에 주택협회들이 ‘최대한 부담가능한 주택을 공급한다’는 것을 조직의 사명으로 삼았기에 가능한 일이다.

7 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/toewijzen-betalbare-woningen>

8 아우버한트/주택발전소(2005), <가난한 사람들을 위한 부동산 개발> 이후 김혜승 외(2013) 등 많은 보고서에서 다루어졌다.

9 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurprijs-en-puntentelling>

10 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/toewijzen-betalbare-woningen>

11 <https://www.aedes.nl/algemeen/over-aedes#About>

Maximale huurprijsgrenzen voor zelfstandige woonruimten per 1 juli 2019

punten	bedrag	punten	bedrag	punten	bedrag	punten	bedrag	punten	bedrag
40	194,91	82	400,41	124	625,02	166	849,59	208	1074,18
41	199,78	83	405,76	125	630,36	167	854,92	209	1079,52
42	204,64	84	411,09	126	635,69	168	860,26	210	1084,89
43	209,52	85	416,47	127	641,04	169	865,65	211	1090,21
44	214,38	86	421,81	128	646,43	170	870,98	212	1095,56
45	219,24	87	427,14	129	651,72	171	876,32	213	1100,91
46	224,14	88	432,50	130	657,09	172	881,66	214	1106,25
47	228,99	89	437,83	131	662,44	173	887,03	215	1111,60
48	233,88	90	443,20	132	667,77	174	892,35	216	1116,94
49	238,75	91	448,53	133	673,14	175	897,71	217	1122,30
50	243,62	92	453,87	134	678,47	176	903,05	218	1127,63
51	248,46	93	459,24	135	683,84	177	908,40	219	1132,99
52	253,36	94	464,57	136	689,15	178	913,76	220	1138,36
53	258,21	95	469,92	137	694,52	179	919,10	221	1143,67
54	263,10	96	475,27	138	699,88	180	924,42	222	1149,03
55	267,96	97	480,64	139	705,20	181	929,81	223	1154,38
56	272,87	98	485,97	140	710,55	182	935,15	224	1159,73
57	277,68	99	491,33	141	715,92	183	940,48	225	1165,06
58	282,56	100	496,67	142	721,24	184	945,81	226	1170,42
59	287,46	101	502,01	143	726,58	185	951,19	227	1175,77

네덜란드의 점수-임대료 연동표(일부) (<https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurprijs-en-punten/huurprijscheck-en-puntentelling>)

주택점수제(*puntensysteem*)

주택의 점수는 면적, 품질 등 정량적, 정성적 측면을 모두 반영하는 항목별 배점표에 따라 정해진다. 배점 항목은 크게 공간면적, 난방시설, 에너지 효율, 주방 크기, 욕실/화장실 설치물의 종류와 품질, 유니버설 디자인 적용 여부, 개별 외부공간의 면적, 입지와 가격이 반영된 정성적 측면, 개보수 공사의 정도(공사비), 돌봄 주택의 경우 특수설비, 문화재 지정 여부 등 11개 분야이다.

구체적으로 살펴보면, **1)실거주 공간 면적**은 제곱미터당 1점(거실, 침실, 부엌, 욕실 등), **2)기타 부대 공간 면적**은 제곱미터당 0.75점(간이부엌, 창고, 다락, 차고 등), **3)난방**이 되는 방(공간)의 개수에 따라 실거주 공간은 개당 2점, 부대 공간은 개당 1점이다. **4)에너지 효율**에 대한 배점은 에너지 등급 기준 A+에서부터 G까지의 8단계로, 단독등기 주택은 0점부터 최대 44점, 구분등기주택은 0점에서 최대 40점이다. 에너지 등급 기준이 없는 주택의 경우 건축년도 기준으로 2002년 이후에서 1976년 이전 건축물의 8단계 마다 36에서 0점이 부여된다. 구분등기 주택은 년도 기준은 동일하나 배점은 32점에서 0점으로 조금씩 낮다. **5)주방**의 경우, 부엌 조리대 길이가 배점 기준이다. **6)욕실 및 화장실**은 변기, 세면대, 샤워기, 욕조 등에 대해 각각 배점이 있다. 주방과 욕실은 마감재 품질에 따라 최대 2배까지 배점을 상향조정하는 것이 가능하다. **7)유니버설 디자인**은 장애인 거주를 위한 편의시설과 안전장치에 따라 배점을 하는데, 특성상 물리적 규격이 아니라 투자금액 226.89유로 당 1점이다. **8)외부공간**은 해당 주택 전용으로 사용하는 경우에만 25제곱미터 미만은 2점, 이후 면적에 따라 15점이 배정되어 있는데, 사적 외부 공간이 없을 경우는 0점이 아니라 감점(5점)이 되지만, 간이 차양막이 있을 경우에는 2점을 부여하는 것이 특징이다. **9)입지조건에 따른 정성적 가치**를 반영하기 위해서는 개별 주택공시가격을 반영하는 복잡한 산식이 있다. 또한 개보수를 통한 전반적인 주택 품질의 상태를 파악하여 반영하기도 한다. **10)돌봄주택의 특수설비**나 **11)문화재 지정**의 경우에는, 별도 세분화된 배점은 없고, 해당여부에 따라 바로 고정점수가 주어진다. (부록 2 참고)

개별 세입자들이 자신의 집의 점수를 쉽게 파악할 수 있도록 위의 배점표는 공개되어있다. 그럼에도 간혹 발생하는 임대료 분쟁의 예방·중재·조정을 위해, 독립기관인 임대료위원회(*huurcommissie*)가 권역별로 설치되어 있으며, 전문성을 갖춘 인사들과 세입자 대표들이 여기에 참여한다. 임대료위원회의 누리집¹²에서는 세입자가 직접 해당 항목들을 입력하면 현 거주지의 주택 점수를 계산해주는 서비스도 운영하고 있다. (화면 일부 캡처: 다음 그림¹³)

12 <https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurprijs-en-punten/huurprijscheck-en-puntentelling/>

13 <https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurprijs-en-punten/nieuwe-huurprijscheck/huurprijscheck-zelfstandige-woonruimte>

SitemapContact

huurcommissie

HomeProcedureOnderwerpenNieuwsOver de Huurcommissie

Voer een zoekterm in

HomeOnderwerpenHuurprijs en puntenFormulieren

Huurprijscheck zelfstandige woonruimte

StartOppervlakteAlgemeenKeukenSanitairGemeenschappelijk

Wonen met zorgResultaat

English

Vertrekken

Geef aan uit welke vertrekken, inclusief keuken en badkamer, de woning bestaat en wat de oppervlakte is. Het gaat alleen om vertrekken voor eigen gebruik. Geef ook aan of het vertrek verwarmd is. Gebruikt u het m2 veld vul dan maximaal 2 decimalen achter de komma in.

Vertrek

m²

verwarmd

Maak een k

LxB

0,00

☐

☐

Maak een k

LxB

0,00

☐

☐

+ Vertrek toevoegen

Resultaat

Punten

Maximale huurprijs (kale huur)

€0,00

Totaal aantal punten

0

Begin opnieuw (verwijder ingevulde gegevens)

Extra keukenblok, bad of douche

Geef aan of er in een ander vertrek dan keuken of badkamer een keukenblok, bad of douche aanwezig is.

Een bad of douche in een ander vertrek dan de badkamer (bijv. de slaapkamer)

☐

Een keukenblok in een ander vertrek dan de keuken (bijv. op zolder)

☐

Overige ruimten

Geef aan welke overige ruimten de woning

네덜란드 임대료 위원회 누리집의 주택점수-임대료 계산 서비스 (화면 일부) (<https://www.huurcommissie.nl/>)

4. 주거보조비 (Housing Allowance, *huurtoeslag*)

배경과 원칙

네덜란드는 2차 대전 후 심각한 주택난으로 임대료를 통제하기 시작했다. 1960년대 전후복구가 마무리되면서 임대료 통제가 해제되자 임대료가 급격하게 상승했다. 이에 1970년에 주거비 보조제도를 도입했다. 처음에는 한시적으로 운영할 예정이었으나 석유파동을 거치며 저소득층의 주거비 부담이 심화됨에 따라 1975년부터 확대되어 주택정책의 주요 수단으로 자리잡았으며, 1986년 <주거보조비법>을 통해 명시적으로 법제화되었다.

이 제도에는 도입초기부터 지금까지 이어져 오는 몇 가지 명확한 특징이 원칙처럼 자리잡았다. 먼저 대상 계층에 대해 **예산제약 없이(!) 지급한다**. 둘째, 임대부분의 80% 정도를 차지한 주택협회의 주택이든, 나머지 20%에 해당하는 영리조직의 주택이든 상관없이 **규제부문 내에 속하는 모든 임대주택을 대상으로 한다**. 셋째, 1년 단위로 (재)신청 및 지급한다. 넷째, 지급액수는 **세입자의 가구소득과 임대료의 수준에 따라 산정한다**. 대체로 임대료가 비쌀수록, 가구소득이 적을수록 주거보조비를 많이 받을 수 있다. 구체적인 기준과 운용방식은 정부의 재정 여건과 정치적 논쟁에 따라 다소간의 변화를 겪었다. 수혜계층은 점차 증가하여(표2), 전체 가구의 30%에 이른다(Priemus & Elsinga, 2007). 1997년부터는 ‘계층분리(segregation)’ 방지가 목표로 추가되어, 신규 주택지구에서 저소득층도 거주할 수 있도록하는 계층혼합(social mix)에도 기여한 것이 특징이다.

표2. 주거보조비 집행 내역과 수급가구 비중 등 통계 추이						
구분	1975년	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년
수급 가구수	348,320	455,864	777,692	953,000	922,300	991,622
연평균 수급액 (유로)	442.7(환산)	627.3(환산)	786(환산)	1,044	1,260	1,728
보조비 예산 총액 (백만 유로)	154.5	285.9	611.6	807.3	997.9	1,551.40
GDP중 보조비 예산 비중	0.15%	0.18%	0.31%	0.33%	0.33%	0.39%
전체 주택 중 임대주택 비중	62.90%	59.20%	57.30%	54.60%	51.50%	47.30%
전체 주택 중 수급가구 비중	12.90%	16.20%	25.60%	30.10%	28.90%	31.80%

표 출처: Priemus & Elsinga(2007) p.200의 table 9.4 발췌, 번역, 재구성

절차와 자격

수급 희망가구는 작년 소득 기준과 현 거주지 임대료 등의 기본 내역 신고 후 주거보조비를 지급 받는다. 실제 신고한 내용은 국세청에서 사후 검증하고, 부정 수급 적발시 회수 및 벌금 부과가 가능하다. 주택협회 소유 주택인지 개인의 사적 소유인지와 무관하게 규제부문에 속할 경우 모두 지원 대상이고, 수급 자격은 간소화되는 경향이다. 과거에는 신청 자격이 되는 임대료 기준이 가구원수에 따라 달랐으나, 2015년부터는 가구원수와 무관하게 규제부문에 속하는 임대료 수준의 주택이면 소득 기준만 만족할 경우 수급이 가능해졌다. 매년 조금씩 상향조정되던 소득기준은 2019년까지 1인 가구는 연 소득 22,700유로 이하, 다인가구는 30,825유로 이하만 신청 가능하였다.

2020부터는 소득 기준이 폐지된다.¹⁴ 즉 규제부문 거주자는 ‘누구나’ 신청 가능하게 되었다. 소득기준 년도와 지급년도 의 시차 때문에 신청년도의 소득이 나중에 기준을 조금만 초과해도 부정수급으로 간주되어 벌금이 부과되고, 이미 받은 보조금을 반납해야하는 경우가 찾아지는 부작용은 이에 따라 2020년부터는 없어질 전망이다.

이중 수령 방이나 주택품질 관리를 위해 독립적인 주소(독자적 출입문과 우편함 설치)가 부여된 집만 신청할 수 있지만, 일부에서 유령 세입자의 계좌를 통한 부정수급의 경우가 적발되기도 하여, 감독의 방향은 실 거주여부 등에 초점을 맞추고 있다. 신청 자격에 대한 구체적 기준은 다음과 같다.¹⁵

- 기준임대료 이하, 즉 규제부문의 독자적 주택 (독립된 주소지)
- 본인과 동거인의 소득과 자산의 기준 충족 (2020년부터 폐지)
- 현재 네덜란드 거주 중이어야 함 (연간 국외체류 일수 제한)
- 네덜란드 국적이거나 거주허가증이 있어야 함
- 18세 이상으로 집주인과 계약 당사자

주거보조비 산출방식

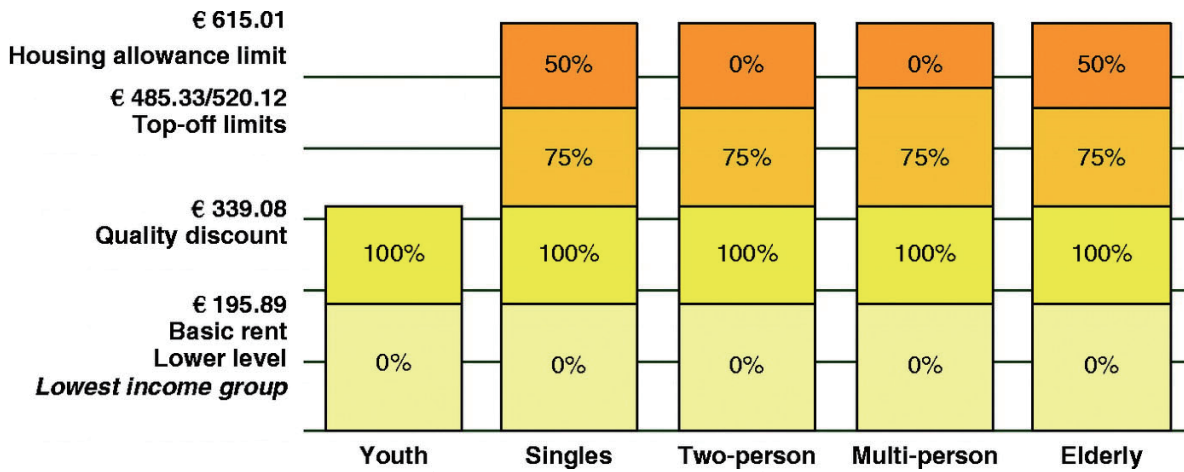
지원금액은 ‘임대료’와 ‘가구 특성’에 따라 달라진다. 임대료는 규제부문 기준 임대료 금액 총액에 대해 4 구간으로 구분하고 각 구간별로 0%, 100%, 75%, 50%의 부담율을 적용한다. 구간의 경계와 부담율은 가구원수와 특성에 따라 조금 달라진다. 먼저 주거보조비가 지급되지 않는 1구간(그래프의 0% 부분), 즉 누구든지 그 정도 월세는 내야 하는 것으로 설정한 ‘기본 임대료’ 구간이 있다. 다음엔 누구든지 100% 지급 받는 2구간이 있다. 그 위로는 임대료의 75%를 보전 받는 3구간이다. 마지막으로 4구간은 1인 가구와 고령가구는 50% 보전, 나머지는 보전 받지 못하는 구간으로, 규제부문 상한선에서 끝난다. 다음 쪽의 그림은 규제부문의 기준이 615.01유로였던 2006년-2007년의 주거보조비 산출 내역이다.¹⁶

가구특성은 연령과 가구원수에 따라 5집단으로 구분한다. 1집단(23세 이하), 2집단(23세 이상 1인 가구), 3집단(23세 이상 2인 가구), 4집단(23세 이상 다인가구), 5집단(고령 가구)으로 구분하여 집단별로 구간의 경계선이 조금씩 다른데, 2007년의 경우 다인가구의 75%구간 상한선이 다른 집단 보다 높았다. 당시 각 구간의 경계는 195.89유로(기본 임대

14 <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/huurtoeslag/uw-inkomen-is-niet-te-hoog-voor-de-huurtoeslag/>

15 <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/huurtoeslag/>

16 원 도표 제목 및 수치 출처 : Figure 2 Housing allowance system, percentage of monthly rent covered by housing allowance within the set limits, 2006-2007. Source: Haffner et al. (2009; from Ministry of VROM, 2006/adapted by OTB).



2006-2007년 네덜란드 주거보조비의 산출 내역 (출처: Haffner & Boumeester, 2010)

로 구간)까지는 1구간, 2구간은 339.08유로까지로 1구간과의 차액의 전액 지급, 3구간 485.33유로 혹은 520.12유로 (다인가구)다. 마지막으로 4구간은 규제부문 상한선까지다.

주거비 절감효과

소득기준을 만족하는 28세 1인가구가 월세 500유로의 집에 사는 사례를 가정한다면 다음과 같다. 지급받는 주거 보조비는, 누구든지 받는 2구간의 액수 $[339.08 - 195.89]$ + 3구간의 75% $[(485.33 - 339.08) \times 0.75]$ + 4구간의 50% $[(500 - 485.33) \times 0.5] = 143.19 + 109.69 + 7.34 = 260.21$ 유로이다. 절반이 넘는 주거비 절감효과가 발생하는 경우다.

네덜란드의 임대료는 꾸준히 상승하였지만 주거비 보조제도 덕분에 소득대비 주거비 지출은 상당히 절감되어, 1981년의 경우 임대료 지출을 기준으로 한 소득대비 임대료(RIR)는 25.7%이나 주거비 보조 이후 실제 소득대비 주거비는 비율이 17.7%로 1/3가량 감소하였다. 2002년의 경우는 36.3%에서 23.5%로 역시 1/3정도가 줄어들었다(Priemus & Elsinga 2007). 사실 실제 정책 목표는 이 보다 훨씬 더 야심찼었다. 1970년대 노동당 정부가 수립한 보조금 계산법은 평균적으로 임대료부담이 소득의 17%를 넘지 않도록 하는 것이었으며, 최저임금선에 있는 계층에게는 10%(이후 12%로 조정)를 넘지 않도록 하였다. 그러나 지가와 건설비용의 상승, 평균소득 증가의 정체에 따라 1980년대 이후 이 목표는 달성불가능한 것이 되었다(스타우턴, 2017).

주거보조금 신청자의 정보 확인과 지급, 회수 등 실제 집행은 국세청 소관의 업무이다. 정책 결정과 예산 확보는 내무왕실부(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; BZK)에서 담당한다. 주택점수제와 마찬가지로, 주거보조비 역시 세입자가 직접 산출해 볼 수 있는 사이트를 운영하고 있다.¹⁷

5. 사회주택, 주거보조비와 임대료 규제의 연관 작동 원리

네덜란드 사회주택 역사의 초기에는 공급자에 대한 국가의 직간접 지원 수단 중에 현금보조도 있었다. 그러나 거주자 입장에서 보면, 주택의 공급은 '현물보조'에 해당한다. 거주자 입장에서 '현금보조'는 주거 보조비이다. 주택점수제를 통한 점수별 임대료 상한선 설정은 '가격 통제'에 해당하며, 인상률 규제 등과 함께 임대료 규제의 수단이다. 이 세 가지에 대한 여러 국가들의 사례가 각각 따로 소개된 적은 있으나, 이들이 어떻게 연계되어 작동하는지에 대한 설명은 없었다. 여기서는 각각의 제도의 취지와 장단점을 살피고, 이들이 연계 작동하는 원리를 설명한다. 또한 연계작동의 효과, 즉 개별 제도의 부작용을 해소 혹은 완화하여, 공급자와 입주자 양 측면의 수평적·수직적 형평성¹⁸을 제고하는 점을 설명한다.

현물보조의 한계와 현금보조의 장점

먼저 저렴한 사회주택의 공급, 즉 현물보조는 공공자산 또는 사회적 자산 축적의 효과는 있으나, 입주자 측면에서의 수

17 <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslagen/content/hulpmiddel-proefberekening-toeslagen>

18 같은 것은 같게 대하는 것이 수평적 형평성, 다른 것은 다르게 대하는 것이 수직적 형평성이다.

평적 형평성을 달성하기 어렵다. 한정된 예산으로 상대적으로 큰 비용이 소요되는 주택을 건설할 경우, 정책 대상 모두에게 공급할 만큼의 충분한 물량을 공급하기가 어렵기 때문이다. 주택 1호에 1억 원의 비용이 소요되고, 100억의 예산과 1만 명의 정책대상이 있을 경우, 주택으로 공급할 때에는 100호 건설을 통해 100명에게만 혜택이 돌아가고 9,900명은 수혜대상에서 제외된다. 같은 형편이라 해도 입주한 소수에게만 혜택이 가므로 수평적 형평성에 위배된다. 또한 형편이 다른 경우에도 같은 집에 같은 임대료를 내고 입주하게 되니 수직적 형평성에도 위배된다.

주거보조비를 지급할 경우는 보조금의 액수를 조절하면 되므로, 한정된 예산으로도 모든 정책대상에게 골고루 지급하는 것이 가능해진다. 앞서의 100억을 주거보조비로 지급할 경우에게는 1만 명에게 각각 100만원씩 지급할 수 있다. 수평적 형평성 달성이 용이한 것이다. 더구나 입주자의 소득에 따른 차등지급도 가능하니, 서로 다른 형편의 소비자는 서로 다른 형편의 비용을 지불하게 되어, 수직적 형평성도 달성하게 된다. 건물을 선택해야 하는 경우와 달리, 절약된 비용을 다른 소비처에 쓸 수 있기에 (대개의 현금보조와 현금보조의 경우처럼) 소비자의 효용도 높다. 또한 기존의 건설산업과 주택시장의 수요공급시스템에 개입하지 않고도 제도를 시행할 수 있다. ‘시장친화적인 정책’이라는 평가를 받는 이유다. 나아가 한번 지어지면 건물 수명 내에는 리모델링 수준 이상의 물리적 변화를 피하기 어려운 주택과 달리, 인구변화나 정책수요의 변동에 따른 탄력적 대응도 가능하다.

현금보조의 부작용

문제는 임대료 인상효과다. ‘풍선’효과, ‘빨림’효과, 또는 ‘지원금 귀속’효과¹⁹가 발생하는 점이다. 임차인에게 임대료를 지원할 경우, 임대인이 임대료를 인상하여 지원의 효과가 줄어든다는 논리다. 소비자에 대한 직접 지원이 가격인상으로 이어지고, 공공의 지원이 정책 대상이 아닌 곳으로 이전된다는 것이다.

소비자의 선택권이 제약된 상황에서 소득인상이 가격인상으로 이어지는 인과관계에 대해 현실의 사례를 두고 실험군과 대조군을 놓고 다양한 변수를 통제하며 실증적으로 분석하는 것은 매우 어려운 바, 주거보조금과 임대료의 인과관계를 분석한 논문을 찾기는 쉽지 않다. 프랑스의 경우는 1992-1994년간 임대료 보조를 받는 거주자의 주택임대료가 그렇지 않은 경우에 비해 비례 상승한 것으로 나타난 연구결과가 있다.²⁰

한국에서는 위수지역의 모텔비나 PC방비, 교복비, 쪽방촌 임대료의 사례가 있다. 위수지역의 경우 상인들에게 가격 인상의 이유를 묻자 원가 인상이 아니라 ‘군인들의 월급이 올랐기 때문’에 그랬다는 경우다.²¹ 사실상 섬과 같은 국토여건에서 대도시 집중도가 큰 한국의 주택부문의 성격은, 휴가장병의 역외 출입이 제한된 위수지역의 상황과 통하는 바가 있다고 볼 수 있다. 교복비의 경우 학생들에게 교복비를 지원하자 업체들이 담합하여 가격을 인상하였다.²² 서울 용산구 동자동 쪽방촌의 사례는 본 논지와 직접 연결되는 사례다. 동자동 쪽방촌 258가구를 대상으로 한국도시연구소가 실시한 ‘비주택 거주자 주거지원 희망 수요조사’에 따르면 쪽방촌의 한달 임대료 평균액이 정부의 주거급여와 천원단위(23만 3천원)까지 일치했으며, 정부가 주거급여를 인상하자 건물주들 역시 월세를 올리고 있다는 증언이 나왔다.²³ 전세자금 대출제도 역시 전세가격 상승의 한 원인이 된 것이 아니냐는 지적이 있어왔다. 이에 대해서는 별도의 추가 연구가 가능할 것이다.

가격통제의 부작용과 대안

‘가격 통제’는 이러한 ‘소비자 현금 직접 보조’의 부작용(혹은 필연적 결과)인 ‘가격 인상’을 막을 수 있는 직접적 규제이다. 그런데 대개 모든 가격규제는 초과수요를 발생시키고 공급을 위축시킬 것이다. ‘투자(투기)수요가 아닌 주택의 실거주 수요의 경우 가격이 저렴하다는 이유만으로 늘어나지는 않을 것’이라는, ‘초과수요 미미론’에는 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 그러나 가격이 통제될 경우 공급이 위축될 것이라는 예측은 자연스럽다.

이때 위축된 공급량을 메워줄 수 있는 것이 사회주택 또는 공공주택이다. 정책 대상을 모두 소화할 만큼의 주택을 공급

19 반대의 경우는 ‘조세 귀착’효과가 있다.

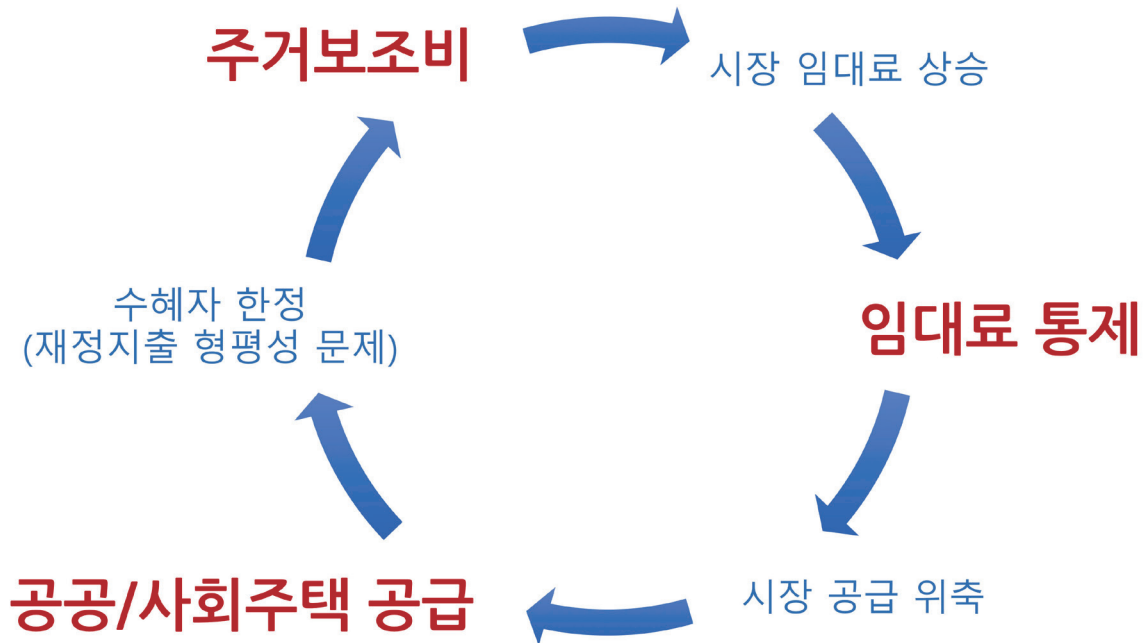
20 LaFerrere & Le Blanc(2004) - 박신영(2013)에서 재인용

21 여러 매체를 통해 알려졌다. 대표적으로 국민일보의 2018.3.17. “군인 월급 오르니 위수지역 물가도 올리자?... 모텔비·PC방 바가지”라는 기사가 있다 (김동운 2018)

22 “기다렸다는 듯 일제히 12만원 ‘경충’...정부지원금과 교복값의 비밀” 로톡뉴스 (박선우 2019)

23 쪽방 월세 23만3000원, 정부 주거급여액과 일치...집주인, 탈탈 털어간다” 경향신문 (이성희 2020)

하지 않아도, 즉 시장을 완전히 대체할 정도로 물량이 많지는 않아도, 임대료 통제하에서 시장에서 위축될 공급물량 만큼을 사회주택 또는 공공주택이라는 비영리(혹은 제한 영리) 부문이 공급하면 되는 것이다(그림4). 즉 ‘현물보조’는 ‘현금보조’에 비해 형평성을 달성하기는 어렵고 현금 보조의 부작용을 직접 완화할 수는 없지만, 현금보조의 부작용을 막는 임대료 통제의 부작용인 공급위축을 보완하는 기능이 있다.



주택부문의 현물보조, 현금 보조, 가격통제의 연관 작동원리 (최경호(2019)의 그림을 수정)

한편 주택 공급생태계의 다양화의 토대가 될 특정 부문을 육성하기 위해서 직접 개입이 필요할 때는, 그 부문의 성장을 위하여 공급자 입장에서의 현물보조 및 현금보조 정책을 구사할 수 있다. 예컨대 사회주택을 위한 토지공급은 (공급자에 대한) 현물보조이고 건설비 지원은 현금보조, 매입확약등 신용보강은 간접적인 현금보조에 해당한다. ‘사회주택의 공급’은 소비자 입장에서 주택은 현물보조이지만, 공급자 입장에서는 다양한 방식으로 나타날 수 있는 것이다. 부문이 성숙해질 때까지는 부문육성(공급자에겐 현물/현금 보조)을 통한 주택 공급(소비자에겐 현물보조), 부문 성숙 이후에는 소비자에 대한 현금보조에 중점을 두는 것이 합리적일 것이며, 이는 실제 유럽의 복지국가들 정책의 궤적이기도 하다.

현물보조, 현금보조, 가격통제가 연계작동하여 실현하는 수직적·수평적 형평성

네덜란드는 이러한 3단 순환 사이클이 비교적 원활히 작동하는 경우라 할 수 있다. 먼저 사회주택으로 직접 현물을 공급한다①. 주거보조비를 통해서 현물보조의 한계를 현금보조로 극복한다②. 다음으로 현금보조로 인한 가격인상은 주택점수제를 통해 봉쇄한다③. 그리고 주택점수제를 통한 가격통제로 인한 공급위축은 다시 사회주택 공급①, 즉 현물보조로 보완하여 ①-②-③-①의 순환 회로가 완성된다. 그리고 이를 통해 임대부문의 수직적·수평적 형평성이 상당 수준 달성된다.

입주자 입장에서는 공급주체와 무관하게 적용되는 주택점수제를 통해서 ‘같은 집에는 같은 임대료’를 지출하되, 주거보조비를 통해서 ‘다른 형편에는 다른 주거비’를 지출하는 수평적·수직적 형평성을 누리게 된다. 같은 면적 같은 품질의 집에 살아도 공공주택인지 민간임대주택인지에 따라 확연히 다른 임대료를 내야 하는 한국의 경우와 비교된다.

공급자 입장에서는 주택점수제를 통해서 입주자가 누구냐와 무관하게 ‘같은 집에는 같은 임대료’, ‘다른 집에는 다른 임대료’를 징수하게 되는 수평적·수직적 형평성이 실현된다. 이 점은 공급자가 다양할 경우 특히 중요하다. 공급주체 하나가 모든 주택을 공급할 경우는 임대료 체계의 통합 없이 ‘소득에 따른 임대료 차등화’를 시행해도 상관없다. 주택(입주자)별로 차등화된 임대료를 징수해도 하나의 계정에 통합되므로 전체적 수지만 맞추면 되며, 상대적 고소득자가 내는 고임대료 수입으로 상대적 저소득자가 사는 주택의 저임대료를 보조하는 교차보조의 효과를 누릴 수도 있다. 그러나 공급주체가 다양할 경우에는 같은 품질의 주택을 공급해도 ‘하필 더 저소득층’이 입주한 건물의 공급주체만 더 적은 수입을 올리게 된다. ‘같은 것은 같게’ 해야 하는 수평적 형평성에 위배되는 경우다. 혹은 다른 집을 공급했는데도 입주자

가 누구냐에 따라 같은 임대료를 받아야 한다면 수직적 형평성에 어긋나게 된다. 따라서 다양한 공급자들이 존재할 경우 주택점수제, 혹은 통합된 임대료 체계는 수평적·수직적 형평성을 달성하는 장치로 반드시 필요하다. 이때 입주자에게는 ‘임대료’를 차등부과하는 것이 아니라 ‘주거보조비’를 차등지급하면 ‘소득기반 주거비 지출’을 실현할 수 있다.

6. 네덜란드의 주거체제 : 단일모델과 대중모델

이상으로 네덜란드의 사회주택, 임대료체계, 주거보조비 제도와 연계작동 원리와 효과를 살펴보았다. 여기서는 주거체제론적 관점에서 이 시스템이 어떻게 ‘단일모델’을 구성하고 있는지, 나아가 주거복지의 대중모델을 구현할 수 있는지를 살펴본다. 임대부문의 유형에 대한 연구는 사회주택시스템 vs 포괄적 주택시스템 (Donnison, 1967), 잔여모델 vs 대중모델 (Harloe, 1995), 이원모델 vs 단일모델 (Kemeny, 1995) 표적모델 vs 일반모델 (Andrews et al., 2011) 등이 있다. 각각 앞의 모델은 앞의 모델끼리, 뒤의 모델은 뒤의 모델끼리 유사성을 가진다(남원석, 2014). 여기서는 케메니의 이론과 이를 적용하여 발전시킨 혹스트라의 연구를 중심으로 설명한다.

케메니가 제시한 **단일모델(unitary model)**의 개념은 임대주택 부문 내의 영리부문과 비영리부문이 분리되어있지 않고 사회적 시장(social market)이라 할 만한 성격의 하나의 부문을 형성한다는 것이다(Kemeny, 1995). 영리부문의 민간임대주택과 비영리 부문의 사회임대주택은 서로 비슷한 조건에서 경쟁하여, 구분이 모호한 단일 임대시장(unitary rental market)이 형성된다. 영리부문과 비영리구분의 구분이 모호하다는 말은 ‘주택 점유형태의 중립성(tenure neutrality)’이 높아진다는 말과 동전의 양면이다. 비영리 부문의 공급자는 지자체 뿐만 아니라, 협동조합, 노동조합, 종교단체, 자발적 결사체 등 다양한 사회부문이 참여하게 된다. 이러한 단일모델의 성격이 강한 대표적인 나라들은 네덜란드, 오스트리아, 덴마크, 스웨덴, 스위스, 독일 등이다. 반면 **이원모델(dualistic model)**에서의 비영리 부문은 영리 부문과 단절 되어 서로 간 경쟁이 일어나지 않는다. 또한 다양한 공급자가 있기 보다는 공공이 대부분의 역할을 담당하는 공공임대주택 부문으로 구성된다. 결과적으로 대개 잔여화된 상대적 소수의 빈곤가구를 위한 주택으로 취급되어 사회적 낙인(social stigma)이 가해지게 된다. 영국, 미국, 캐나다, 아일랜드, 호주, 뉴질랜드 등 자유주의 국가들이 주로 해당된다(남원석, 2011). 국가의 정책은 주로 자가소유의 촉진에 초점이 맞춰지고, 거주자들의 자가선호 경향도 높지만, 자가소유율이 쉽게 높아지지는 않는다. 우리나라도 이 모델에 속한다고 할 수 있다.

케메니의 분류에 따르면 벨기에, 아일랜드, 영국은 이중임대시장, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드는 단일임대시장에 해당하는 나라들이다(Kemeny, 2006). 혹스트라는 이 6개국의 사례를 통해 사회주택의 비중이 세계에서 가장 큰 세 나라인 네덜란드, 오스트리아, 덴마크는 단일모델의 특징을 강하게 보여주고 있음을 실증적으로 증명하였다(Hoekstra 2009). 이 연구는 유럽 공동체 가구 패널(ECHP) 조사 결과를 토대로 1)자가부문의 비중, 2)주택 품질의 수준, 3)가구소득의 분포(주택부문별), 4)영리부문과 비영리부문의 임대료의 수준을 비교 분석한 결과, 단일모델로 분류되었던 나라들이 이중모델의 나라들에 비해 실제로도 1)자가부문의 비중이 큰 편이고 2)임대부문과 자가부문의 주택 품질의 차이도 큰 편이며 3)잔여화 경향도 크고 4)임대료 격차도 크다는 것을 보여주었다. 한편, 이 연구를 자세히 살펴보면, 단일모델의 나라들 내에서도 위의 4가지 항목이 일정한 경향을 보이지는 않는다는 점을 알 수 있다. 예컨대 잔여화 경향은 오스트리아가 제일 약하고, 임대료의 차이는 덴마크가 가장 작다.

물론 혹스트라의 연구에서 밝힌 바, 단일모델이라고 해서 잔여화 경향이 전혀 없는 것은 아니다. 2000년대를 경과하며 신자유주의 정책의 영향이 강해짐에 따라 단일모델이 직면한 여러 도전에 주목한 연구도 있다(Elsinga et al., 2008). 최근은 1990년 45%에서 근래 60%까지 자가소유율이 급증한 암스테르담을 중심으로 단일모델의 성격이 약화되고 이중모델로의 전환의 징후들이 많이 보인다는 관찰도 있다(Van Duijne & Ronald 2018). 그러나 이러한 연구들은 모두 단일모델의 대표적인 국가에 네덜란드가 속해있다고 본다.

위의 연구들이나 앞서 혹스트라의 4가지 논거는 ‘단일모델’이라는 점을 여러 사회현상의 ‘결과’로서 증명한 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 ‘원인’ 중 가장 상징적이고도 단순 명쾌한 근거로서 가장 직접적인 것을 찾는다면 바로 ‘보편적’ 주택 점수제와 임대료 규제일 것이다. **비영리 부문이나 영리 부문에 동일하게 적용되는 주택점수제에 따라 일정한 점수 이하라면 동일한 점수의 주택에 대해서는 임대료 규제가 적용된다는 사실**은 비영리부문과 영리부문이 분리되어있지 않다는 단일모델의 가장 강력한 증거이자 기초이다.

주거체제 유형 분류

임대부문을 중점으로 주거체제(레짐)를 단일-임대 모델로 구분하는 방식과 달리, 자가부문까지 포괄하며 2분법 이외의 다양한 유형으로 분류하는 연구들도 있다. 대표적으로 할로우는 20세기 초반 유럽의 주거체제 형성과정을 대중모델, 잔여모델에 협동조합 모델을 추가한 3가지 모델로 파악하고 각 모델의 전개과정을 분석했다(Harloe, 1995). 대중(mass)모델은 급식과 같이 전 국민을 상대로 하는 '보편복지'차원에서 서비스를 제공하기는 힘든, 즉 보편모델을 적용하기는 힘든 주택의 특성상, 중산층 정도까지의 '대중'을 포괄하는 모델이다. 잔여(residual) 모델은 앞서 이중 모델에서 처럼 소수 계층에 제한적으로 공급하는 모델이며, 협동조합 모델은 주택을 공급하고 운영하는 과정에서 풀뿌리의 자발적인 협동원리가 활발하게 작동하는 경우다(하성규, 2018). 이때 네덜란드는 초기 협동조합모델이 역사적 변천을 거치며 대중모델로 변한 경우라 할 수 있다.

복지국가의 유형론에서는 자유주의, 조합주의, 사회민주주의의 3가지 복지국가의 유형으로도 구분할 수 있다(Harloe, 1995, 김혜승, 2011). 미국과 같은 자유주의 모델은 제도화된 복지서비스라기보다는 소외계층에 대한 잔여적 의미의 복지 서비스이며, 자가소유 위주의 주택정책을 추구한다는 점에서 이중모델의 국가론적 해석이다. 보수적 조합주의 모델은 한편으로는 잔여적이나 제도적 보장도 부분적으로 이루어진다. 국가를 대신해서 계층별 맞춤형 주택과 주거복지 서비스를 시장이 어느 정도 해결한다는 점에서 혼합 또는 절충형이라 할 수 있으며, 프랑스나 독일이 대표적인 사례다. 한국과 일부 비슷한 성격을 보인다. 덴마크, 네덜란드와 같은 사회민주주의 모델은 앞서의 단일 모델과 유사하며, 주거권을 보편적 권리로 인정하고 주택의 공공성을 뒷받침하기 위한 국가의 개입 덕분에, 주택의 탈상품화 정도는 크고 계층화의 정도는 낮다.

표3. 주택체제 유형별 성격 비교			
구분	자유주의적 복지국가모델	조합주의적 복지국가모델	사회민주주의적 복지국가모델
탈상품화 정도	- 낮음	- 매우 높음	- 높음
계층화 정도	- 높음, 주로 소득에 기초	- 높음, 주로 사회적 지위에 기초	- 비교적 낮음
공공·시장·가구혼합 요인	- 시장부문이 지배적인 입장	- 가구를 대표하는 입장 중요 - 민간비영리조직의 상당한 영향력	- 공공이 지배적인 입장
규제	- 비교적 적은 정부 규제	- 탈집중, 점진적, 문제해결적	- 중앙정부의 강한 영향력
주택정책의 일반 목적	- 시장 중시 입장 - 정부의 한계계층 지원	- 계층화 예방 - 공공은 민간부문의 주택시장 주도 장려	- 보편적인 차원의 높은 '주거의 질' 보장
보조금	- 제한적 생산자 보조-검증된 (means- tested) 대인 보조	- 분절된(segmented) 보조금 - 특정 계층을 위한 배분	- 상당 수준의 (생산)보조금 - 폭넓은 대상계층에 대한 대인보조금
가격결정 및 규제	- 시장의 가격 결정	- 정부가 일부 영향력 행사 - 시장의 외부효과 보정	- 가격과 규제에 대한 정부의 강한 영향력
주택배분	- 대부분 시장에서 배분 - 주택재고의 잔여 부분에 대한 배분 규제 (저소득층 한정)	- 시장 보정 위해서 정부 개입 - 특정 계층에게 혜택 가능	- 시장원리가 아닌 필요 또는 소요 (need)에 기초한 배분
주택공급체계	- 유연한 공간계획 - 신규 주택공급은 민간부문 중 주로 대기업이 주도	- 공간계획은 중간정도로 엄격 - 민간부문 중에서 주로 가구나 소기업이 주도	- 엄격한 공간계획 - 정부주도의 신규 주택 공급

출처: 호스트라(Hoekstra, 2003)의 (table 2.1) 번역

에스핑-엔더슨의 '탈상품화와 계층화의 정도에 따른 복지레짐의 개념'과, 위의 할로우의 구분을 결합하여, 호스트라(2003)는 주거체제 중심으로 살펴보는 자유주의적, 조합주의적, 사회민주주의적 복지국가모델의 세부 성격을 <표3>과 같이 정리하였고, 후속연구에서는 지중해권역의 복지국가 레짐의 성격을 세 유형과 별도로 추가하였다(Hoekstra

2013). 이를 살펴보면 네덜란드의 단일모델은 조합주의와 사민주의 복지모델에 일부 중첩되는 성격을 보인다. 대체로 ‘탈상품화 정도’, ‘계층화 정도’, ‘주택정책의 일반목적’, ‘보조금’, ‘가격 결정 및 규제’는 사회민주주의 모델의 특징을 보이고, ‘공공·시장·가구 혼합요인’과 ‘규제’의 영역에서는 조합주의적 복지국가 모델, ‘주택배분’과 ‘주택공급체계’는 혼성적인 모습이다. 한편 협동조합으로 보기는 어려운 ‘주택협회’중심의 공급체계는 조합주의 색채가 강한 사회민주주의 모델에 가까운데, 종합적으로 주거부문에서 전반적인 ‘대중복지’를 실현하고 있는 모델이라 할 수 있다.

핵심가치 : 주거중립성과 주거선택권

이상의 네덜란드 단일 모델이 주거복지의 대중모델로서 추구, 혹은 실현하고 있는 가치는 주거중립성과 주거선택권이라고 할 수 있다. 주거중립성은 ‘주거 격차가 크지 않기에 차별이나 배제 없이 보편적 국민이 현재와 미래의 자신의 주거선호를 실현하고자 비교적 쉽게 선택할 수 있는 주거점유형태의 성질’이다. 앞서 단일 모델은 시장(영리)부문/사회(비영리부문, 공공부문 포함)부문으로 구분하든, 혹은 자가소유 부문/영리 시장임대 부문/비영리 사회(공공)임대부문으로 구분하든, 각 부문 끼리, 또는 최소한 임대부문끼리는 구분이 지나치게 단절되지 않는다고 하였다. 이때 각 부문(점유형태) 입주민들의 인구사회학적 구성이 크게 다르지 않고, 부문간 이동이 상대적으로 수월하며, 한 부문이 다른 부문에 비해 유리하거나 불리한 정도가 약할수록 주거(점유)중립성이 강한 것이다. 반대로 자가소유 부문, 시장임대 부문, 사회(공공)임대 부문이 지나치게 단절되어, 한 부문이 다른 부문에 비해 유리하거나 불리한 정도가 심하여 입주민들의 인구사회학적 구성이 상이하고 부문간 이동이 매우 어려운 ‘이중임대시장’이나 ‘잔여 모델’에서는 ‘주거 편향성’이 강하다고 하겠다.

사회통합의 시각에서는 주거중립성이 강할수록 사회(공공)임대 부문에 대한 차별이나 사회적 낙인이 덜하며, 주거점유형태에 따른 유불리함의 차이도 작아서, 자신의 현재 형편과 선호에 맞는 주거점유형태를 선택하여 살 수 있는 주거선택권을 행사하기 수월해진다. 주택의 수요가 구매부문으로 집중되지 않아 역설적으로 자가소유도 수월한 사회라고 볼 수도 있다. 반면 주거중립성이 약한 사회에서는 상대적으로 유리한 특정 분야(자가소유)에 입주자의 선호가 집중되어 경쟁이 격화되며, 주거선택권이 제한된다. 역설적으로 자가소유율은 높아지지 않고, 다주택자(=민간임대)의 비중이 높다.

7. 한국에 주는 시사점__

위의 주거레짐의 분석틀을 한국에 적용해보면, 한국은 가족의 영향력이 강한 지중해권 복지국가 모델과 자유주의적 복지국가모델(혹스트라)이 성격이 혼재된 잔여모델(할로우)이자 이중임대시장(케메니)으로 잠정 분류 가능하다. 여타 복지분야와 함께 정부 개입의 성격에 대한 입장에 따라 ‘한국형 조합주의적 모델’로도 볼 수 있다. 실제 주거체제를 구성하는 다양한 영역에서 이 분류가 유효한지는 추가 연구가 가능할 것이다.

남원석(2009)은 일본의 경우 전후 형성된 동아시아적인 ‘생산주의’ 복지체제가 1990년대 후반 이후 ‘자유주의’ 복지체제로 이행하고 있다고 분석하였다. 이석희&김수현(2014)은 한국의 주택체제(주거체제)가 가진 동아시아적 생산주의 특성을 1960-1987년의 1기, 1988-2007년의 2기, 2008년 이후 현재까지의 3기로 시대를 구분하여 분석한 결과, 주택시장의 상황은 주택의 절대적 부족이 해소되고, 국가의 성격은 발전국가에서 복지국가의 땀아가 보이고 있으며, 가족주의는 약화되고, 국가개입 방식은 수요관리중심 강한 개입에서 공급확대 중심 적극개입을 거쳐 시장보완적 개입으로 가는 흐름을 보이고 있는 것으로 분석하였다. 이들은 양재진(2013)의 논의를 참고하여 한국형 생산주의 주거체제는 향후 자유주의, 조합주의, 사민주의 중 하나로 접근해가거나, 하이브리드적 성격을 가지게 될 것으로 예측하였다.

혹스트라(2010)는 네덜란드와 이탈리아의 경우만을 하이브리드 혹은 복합적 체제로 명시했지만, 오히려 하나의 체제 유형에 들어맞는 나라들이 극소수일 것이다. 한국의 경우도 자유주의, 조합주의, 지중해 주거체제의 성격이 조금씩 섞여있다고 볼 수 있다. 그리고 그 핵심에 있었던 ‘전세’의 역할과 위상에 큰 변화가 오고 있는 시점인 것이다. 한국적 맥락을 살펴본다.

한국의 주택정책: 성공한 건설정책, 실패한 분배정책

정책적으로 보면 한국의 주택정책에 대한 평가는 '성공한 건설정책, 실패한 분배정책'으로 요약 가능하다(최경호 2019). 선분양제도와 주택도시기금의 투입 등 적극적인 공급자 지원 정책으로 주택의 절대부족문제는 해소되었다.²⁴ 문제는 △점유 구조의 양극화(주택소유의 편중), △주거비부담의 양극화, △주거 품질의 양극화로 요약할 수 있는 '분배정책의 실패'다. 집을 가진 계층은 줄어드는 가운데, 다주택자는 증가한 것이 점유 구조의 양극화라면, 주거비가 부담이 되는 계층일수록 주거비의 부담이 더 커진 것이 주거비 부담의 양극화다. 마지막으로 주거 품질의 양극화 문제도 심각하다. 자기 집에서 살지 않고 주거비 부담이 늘어도 주거 품질이 좋아졌다면 납득하기 쉽겠으나, 열악한 환경에 사는 집단의 비중이 커진 것이다. 최저주거기준 미달가구는 줄어들었으나 이는 '주택'에 살 경우에만 해당되는 통계로, '주택 이외의 거처'에 사는 사람이 늘어났다는 점을 더욱 주목해야 한다(최경호 외 2019).

분배실패의 배경

이는 도시의 기층이 잡히던 시기의 대규모 공급계획의 배경이 주거복지가 아닌 정권유지에 있었기 때문이라 볼 수 있다. 주택 250만호 계획(1972), 500만호 계획(1980), 200만호 계획(1988)은 모두 헌정질서가 비상한 상태에 있거나, 정권의 취약성이 두드러지던 시기에 발표되었고, 이를 볼 때 주거복지 자체 보다는 정권의 취약한 정당성을 보완하기 위해 주택정책을 동원한 것이라는 평가가 가능한 것이다(임서환 2002). 1993년에 출범한 '문민정부'는 '민주화는 완성'되었다면서도 1989년부터 도입된 영구임대주택의 공급을 오히려 중단하기까지 했다.

'수평적 정권교체'로 탄생한 '국민의 정부'에서는 임대주택 정책을 본격화 하여 2001년 국민임대주택 20만호 계획을 발표하였다. 총량 위주의 이전 주택공급계획에 비해서는 진일보하여 공공임대를 중요한 주택점유유형으로 채택했고, '잔여적 복지'의 한계를 넘어서려는 최초의 시도였으며, 이후 정부에서 공공임대주택 정책을 비중 있게 추진하는 계기가 되었다고 평가할 수 있다. 그러나 주거체제론적 시각에서의 접근이라기보다는 금융위기의 시기 긴급한 주거복지대책으로서의 잔여적 성격이 여전히 강했다. 결과적으로 '조합주의적 복지국가'의 성격을 일부 가진 개입이었다고 하겠으나, 자가소유 열망에 대응하거나 이원적 모델을 극복하는 한국형 복지국가의 주거체제로 이어졌다고 보기엔 힘들다. 꾸준한 공급을 통해 분배구조가 개선될 것이라는 '주택필터링 효과', 혹은 '낙수효과'는 실제 일어나지 않았다. 가능했다 하더라도 주택금융, 보조금(소비자 보조 측면)이나 공공재원(공급 측면)의 혜택이 중/고소득층에 우선적으로 돌아가며 저소득층에까지 영향을 미치려면 오랜 시간이 소요되는 바, 이는 '저소득층 주거문제의 시급성에 비추어 볼 때 형평성의 문제가 제기'될 수 있는 배경이다(하성규 2018).

주거사다리론의 필요성과 한계

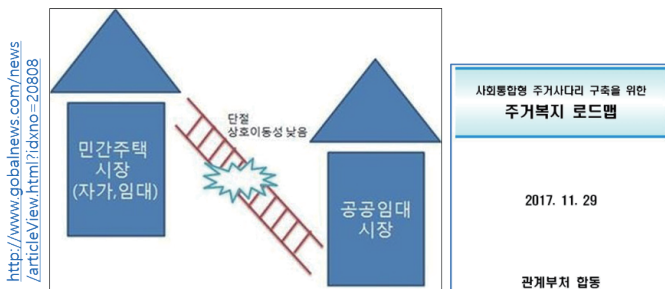
문제인 정부에서는 기존의 총량적 공급이 아닌 수요맞춤형 공급과 배분, 실제 대상집단에게 유효한 주거복지 전달체계 등에 대한 문제의식을 담아 주거복지로드맵(2017.11.29.)을 발표하였다. 이 로드맵에서는 주택시장에서 열위에 있는 지대로부터 우위에 있는 지대로 옮겨갈 수 있는 수단이 필요하다는 점에서 '주거사다리'의 개념을 제목에서부터 강조하고 있다 (그림5). 이는 한국의 현실에서 분명 유효한 개념이다. 그러나 격차가 발생하는 구조는 그대로 두고 사람만을 이동시킨다는 비유적 의미에서의 '사다리론'은, 사회구조적 측면의 개선과제 보다는 개인의 생존전략, 또는 '현재 구조 상에서의 구매력 증진'에만 초점을 맞추게 된다는 비판이 가능하다.

구조적 변화가 없다면 '사다리론'은 '낙수 효과'의 실수를 역으로 반복할 수도 있다. 격차를 해소하지 않은 상황에서 사다리만 타고 올라가게 될 경우, '우위 지대'에는 수요자가 증가하게 된다. '분양시장'을 우위지대로, '임대시장'을 열위지대로 파악하여 열위지대의 개선 보다 '주거상향이동'에만 초점을 맞출 경우, 분양시장에서는 지속적인 수요의 유입으로 가격상승의 압력이 지속되는 것이다. 따라서 개별 가구 차원에서의 주거 개선을 위한 지원 정책도 '주거사다리'의 관점에서 필요하겠으나, '사다리가 필요 없도록', '격차' 자체를 해소하거나 완화시키는 것을 추구하는 것이 보다 근본적인 방법인 것이다. 또한 분양시장과 임대시장 사이의 격차가 해소되면 분양시장에서의 수요 집중이 완화되어, 오히려 가격상승의 압력도 완화되고 자가소유도 수월해 질 수 있음은 앞서 네덜란드의 단일모델에서 살펴본 바 있다. 수요공급 물량 조절을 넘어 주거체제론적 접근이 필요하다는 것이 한국에 중요한 시사점이 되는 이유다.

24 그러나 1인당 주거면적 증가 및 가구원수 감소에 대응, 노후주택 개량 및 최저주거기준 미달 가구 해소를 위한 추가 공급의 필요성 일부 상존한다.

이원 모델 (이중임대시장)

- 민간임대와 비영리임대 구분 확연
- 비영리부문은 주로 공공부문의 잔여복지적 성격
- 소수의 빈곤가구에 대한 낙인(stigma) 효과
- 자가소유 장려(정부) 및 선호(가구)
- 자유주의 국가 (영국, 미국, 캐나다, 아일랜드, 호주 등)
- 주거사다리 필요



이원-단일 모델과 주거사다리의 역할

단일 모델 (단일임대시장)

- 비영리임대 부문과 민간임대부문이 통합
- 공급주체가 공공, 협동조합, 사회적기업 등 다양
- 낙인효과가 거의 없거나 덜함
- 자가소유 압박이 덜함 (주거 중립성)
- 사민주의 국가 (네덜란드, 오스트리아, 덴마크, 독일, 스위스, 스웨덴 등)
- 주거사다리 불필요 (주거중립성 = 주거격차 해소)
- Social market, Unitary rental market
- 사회주택과 민간주택이 경쟁하며 구분이 모호



한국 주거체제 전환을 위한 고려사항

물론 서구 복지국가의 '단일모델'을 그대로 한국에 이식하는 것은 가능하지도, 바람직하지도 않을 것이다. 그러나 주거 중립성과 주거선택권의 실현을 추구하는 한국형 주거복지 대중모델의 가능성을 봉쇄할 필요는 없다. 보편적 주거권을 추구하는 '사민주의 복지국가 모델'을 지향하는 경우라도, 단기적으로는 이미 일정하게 띠고 있는 '한국형 조합주의 복지국가'의 성격을 감안하여 경로의존적 측면에서 단계적 전환 전략을 구사하는 것도 검토할 수 있다.

경제-도시-인구학적 차원에서 비교해보면, 주로 제조업 중심의 도시화 시기에 증가하는 인구와 핵가족화의 과정에서 자리잡은 서구 복지국가들의 주거체제와는 달리, 한국은 후기산업화와 도시재생의 시대에 고령화·1인가구화·다문화화 되는 가구혼성화 경향에 대응해야한다. 긴 역사 속에서 공공부문과 사회부문, 사회부문에서도 협동조합과 사회적기업 등 다양한 영역이 공존하며 발전해 온 서구의 사례와, 국가주도의 압축성장과 경제발전 과정을 거쳐 공기업이 토지주택 분야와 주거복지 분야에서 강력한 위상을 가지고 있는 한국의 상황도 주목할 차이점이다. 국토공간 차원에서는 수도권 집중현상이 심한 공간구조와, 나아가 동북아의 지정학적 측면이나 기후변화, 방역체계 등도 고려의 대상이다.

표4. 서구와 한국의 사회주택 도입 배경과 상황의 비교

	서구 복지국가	한국
공공개입동기	위생문제	주거복지 확장 (사각지대 해소)
경제	제조업 중심 산업화	후기산업화 / 사회적 경제
도시	도시화 시기	도시재생 시기
인구	인구·가구 증가(핵가족화, 베이비붐 등)	인구·가구 혼성화(1인가구화, 다문화화, 고령화)
기존 공공주택	없었음	있음
임대 점유형태	월세 중심 (주거보조비로 지원)	전세 선호 (전세자금 대출로 지원)/ 월세 증가

특히 주거점유형태로는 해외에서 찾기 힘든 특유의 전세제도도 주의 깊게 고려해야할 요소이다. 세입자의 전세보증금이 '깡투자' 등 소유편중 강화에 악용되는 구조적 문제가 있지만, 강제저축의 효과 등 월세 보다는 유리하다는 이유로 아직까지 전세제도에는 일정한 소비자의 선호가 있다. 또한 바로 보증금을 반환할 여력이 없어 후속 임차인 역시 전세로 들어오길 바라는 임대인도 다수이다. 한편 신규개발지가 고갈되고, 주택가격 상승세가 정제되거나, 저금리가 지속되면 전세로 목돈을 굴려 '자본이득'을 추구하기 보다는 '수익형 부동산'으로 운용소득을 추구하는 경향이 지난 10여년간 지속되었다. 2012년 이후 월세의 비중이 전세보다 커진 것이 현실이다. 여기에 2020년 여름의 주택임대차 보호법 개정으로 '전세의 월세화'가 가속화 될 것으로 보인다. 따라서 한편으로는 당분간 어느정도 존속할 것으로 보이는 전세제도에 걸맞는 임대료 규제나 주거비 보조 방식이 무엇일지, 월세의 패러다임에서는 전세자금 대출 외에도 전세금의 월 세전환을 기준으로 주거보조비를 지급할 경우 임대인의 '반전세'전환의 유인이 생긴다면 이를 어떻게 보아야 할 것인지, 또 그런 보조금을 지급할 재원이 있다 하더라도 의도한 정책효과가 나오기 위해 정비해야할 다른 제도는 없는지에 대해서 신중하고 면밀하게 검토할 필요가 있다.

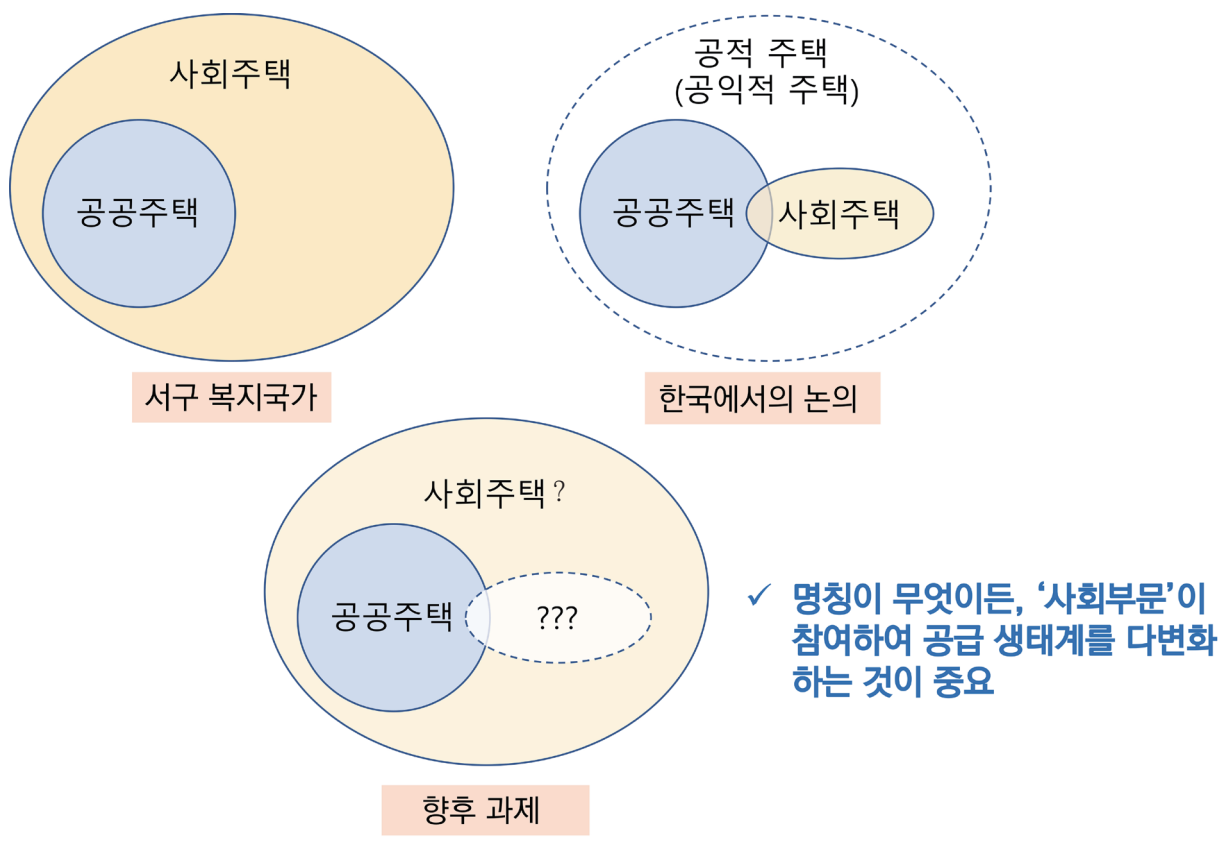
주거체제 전환을 위한 단계적 전략

신규 분양가 통제나 세제 개편의 논점을 넘어, '민간임대시장까지 포함한' 주거체제론적 차원에서 주거중립성을 제고하고 주거선택권을 보장하는 방안을 찾는 것이 관건임은 앞서 밝혔다. 이는 임대주택을 몇 만호 더 짓는 것보다도 중요할 수 있다. 물론 시장의 한 계를 보완할 수 있는 기본적인 수준의 '비영리부문'의 물량은 필요할 것이며, 따라서 '정부실패'와 '시장실패'를 극복하고자 사회적 경제부문 혹은 제3섹터가 일정한 역할을 담당 하는 사회주택의 흐름에 주목할 필요가 있다. 공공부문 혼자서 물량을 달성하려는 것 보다, 사회부문과 협력할 때 오히려 전체 파이가 쉽게 커져서 공공부문의 물량 달성도 용이해질 것이다.

비영리부문의 지속적 확대를 전제로, 4단계 전략을 제시한다. 먼저 지금 국정과제로 추진 중인 ①**공공주택 유형통합**을 궤도에 올려야 한다. 일단 공공임대부문 내에서라도 수평적·수직적 형평성이 실현되도록 하는 방책이다. 임대료체계가 통일되고, 대기명부 운영이 가능해지는 대신, 일부 평균이하 저렴한 임대료체계의 주택은 임대료가 인상되게 되는 바, (제한적인) 주거보조비를 통해 주거비 부담을 경감시킬 수 있다. 현재는 신규단지에만 유형통합을 배치하는 방침이라고도 하지만 장기적으로 기존의 공공임대주택 모두를 포함 시켜나아가야 한다.

한편 공공주택과 함께 임대료 규제를 준수하는 '비영리'부문의 공급생태계의 저변을 확대해야 한다. '사회적 임대인/사회적 개발주체(social landlord/social developer)'를 양성시켜 이들이 공급·운영하는 ②**사회주택을 활성화**하는 것이다. '사회적 경제'의 성장과 밀접히 연결되어있는 과제이며, 도시재생이나 커뮤니티 케어, 스마트시티 등 관련 분야와 유기적으로 연계하여 발전해갈 수 있도록 부문간 협업을 적극 지원해야 한다. 이때 사회주택 공급측면의 금융구조는 유형에 따라 다양하게 운영할 수 있겠으나, 입주자 측면에서 임대료체계는 최대한 공공임대 유형통합의 흐름에 발을 맞추거나, 최소한 역행하지는 말아야 한다. 예컨대 현재 시세연동형으로 정해진 사회주택 임대료체계가 불가피하다면 당 분간은 유지하되 체계를 더 이상 세분화하지는 말고, 법적으로는 '사회주택 표준임대료'의 개념으로 포괄하여 운영하다가 향후 이 표준임대료 체계를 (유형통합된) 공공주택의 임대료체계와 통합시켜야 할 것이다.

이때 명칭을 유지하거나 바꾸는 것에 집착할 필요는 없을 수 있다. 국제적으로 통용되는 '사회주택'이라는 표현을 쓰든, 한국만의 독자적인 표현을 쓰든, 중요한 것은 공공주택 외의 '비영리'부문이 참여하여 공급생태계를 다변화하는 것이다 (그림 6). 또한 공급방식은 다양화하여 선의의 경쟁을 하되, 입주자 측면의 임대료체계는 유형을 통합하는 것이다.



비영리부문 유형통합의 체계가 정비되고 어느정도 물량을 담당하게 되면, 혹은 이 과정과 병행하여, ③**민간임대시장 규제를 강화**해야한다. 네덜란드처럼 일정 임대료 수준 이상의 고급 임대주택은 굳이 '강행규정'으로 규제하지 않을 수 있겠지만, 일정 기준 이하에 대해서는 '보편적' 임대료체계를 공-사-사(公-社-私, Public-Social-Private) 부문을 막론하고 적용하는 것이 최종 목표다. 그렇지 않으면 지급과 같이 단체장이나 대통령이 바뀔 때 마다 새로운 정책 브랜드의 주택이 추가되고, 여기 들어갈 수 있는 운 좋은 누군가는 짠 집에 오래 사는데 운 나쁜 다른 사람은 악성임대인의 횡포에 시달리는 '불공정'은 계속되고, 형평성의 확보는 요원한 일이 될 것이다.

여기엔 물론 ④**주거보조비의 대중적 확대**가 결합 되어야 한다. 중요한 것은 임대료 자체가 아니라 주거비를 보조 받은 이후의 최종적 주거비 지출이다. 따라서 주거보조비는 지급의 상한선을 설정한 뒤, 계층별 '소득대비 주거비 지출'을 일단 같은 계층 내에서는 차이가 없도록 지급해야 '수평적 형평성'이 달성될 것이다. 그럴 수 있는 수준의 주거보조비 예산을 편성하고, 이후 대상계층을 늘리거나, 혹은 주거비 보조의 정도를 올리기 위해서 차츰 예산을 늘려나가야 한다. 주거보조비 지급 상한선을 올려서 수혜계층을 늘릴 것인지, 소득대비 주거비 지출을 전반적으로 낮출 것인지, 혹은 저소득층부터 낮출 것인지, 전세제도에는 어떻게 적용할지는 추후 논의 과제다.

8. 결론

네덜란드의 단일모델 또는 주거복지 대중모델이 작동하는 바탕에는 사회주택 뿐만 아니라 주택점수제를 통한 임대료 통제와 주거비 보조제도가 연계된 3단 순환구조가 자리잡고 있다. 현물보조의 한계를 현금보조로 보완하고, 현금보조의 부작용은 가격통제로 규제하며, 가격통제의 한계는 다시 현물보조로 보완하는 것이다. 한편 규제임대부문에 적용되는 주택점수제를 통해 다양한 공급자에 대한 수평적·수직적 형평성과, 입주자에 대한 수평적 형평성이 실현된다. 주거보조비를 통해서도 입주자의 수직적 형평성이 실현되어, 종합적으로는 부문간 격차가 심하지 않아 주거중립성이 강한 단일모델의 성격을 보이고, 주거선택권이 상당한 수준으로 보장된다.

잔여모델의 문제점이 강하게 드러나고 자가부문의 경쟁은 극심한 한국에, 네덜란드 사례는 기존의 주거사다리론을 넘는 주택체제론적 접근이 필요함을 시사한다. 주거중립성 실현과 주거선택권 보장을 목표로 하는 한국형 주거복지 대중모델은 서구와는 다른 인구·사회·경제적 배경 속에서 형성되어나갈 것이나, '주거부문의 수직적·수평적 형평성을 추구하는 것'은 기본 원칙이 될 것이다. 단계적으로 먼저 공공임대주택 유형통합으로 공공부문 내에서의 수직적·수평적 형평성을 도모하면서, 동시에 사회주택 활성화를 통해서 비영리부문의 저변을 확대하고 사회적 인식을 개선해나가야 한다. 이후 공공부문과 사회부문의 임대료체계를 통합해야 한다. 비영리부문 유형통합의 과정에서 민간임대시장에도 일정하게 규제를 강화해 나가면서, 장기적으로 비영리부문과 영리부문이 같은 조건에서 경쟁하는 '단일 모델'을 현실화할 수 있을 것이다. 이때 고급 임대시장은 굳이 규제할 필요가 없을 것이다. 주거보조비는 지속적으로 확대하되 특히 공공임대 유형통합 시기, 비영리부문 유형통합 시기, 전세 임대부문 유형통합시기(단일 모델화) 마다 통합된 부문 내에서 형평성에 맞게 지급될 수 있도록 체계를 갖추고 예산이 뒷받침되어야 할 것이다.

한국형 주거복지 대중모델을 현실화하여 주거중립성을 제고하고 주거선택권을 신장할 수 있다면, 열악한 주거상황에 놓인 주거약자가 상담센터의 안내를 받아 공공주택으로 이사하게 되는 '미담'이나, 사는 집이 어디인지 어떤 건물인지에 따라 아이들이 놀림감이 되는 '비담' 모두, 역사의 한 자락이 될 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- Andrews, D. et al. (2011) "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries." OECD Economics Department Working Paper No. 836.
- Conijn, J. (2017) "Dutch Housing Market and the system of rent regulation", Presentation at ERES(The European REal Estate Society) Seminar in Berlin (31 Mar 2017)
- Donnison, D. V. 1967. The Government of Housing. London: Penguin Books.
- Elsinga, M., Haffner, M., & Van Der Heijden, H. (2008). Threats to the Dutch unitary rental market. European Journal of Housing Policy, 8(1), 21-37.
- Haffner, Hoekstra, Oxley and van der Heijden (2009) Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries? Amsterdam: IOS Press

- Haffner & Boumeester (2010) "The Affordability of Housing in the Netherlands: An Increasing Income Gap Between Renting and Owning?", *Housing Studies*, 25:6, 799-820, DOI: 10.1080/02673037.2010.511472
- Harloe, M. (1995) *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*, Blackwell
- Hoekstra (2003) "Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology", *Housing, Theory and Society*, 20(2)
- _____ (2009). Two Types of Rental System? An Exploratory Empirical Test of Kemeny's Rental System Typology. *Urban Studies*, 46(1), 45-62.
- _____ (2010) *Divergence in European welfare and housing systems*, Delft:Delft University Press
- _____ (2013) "Housing and the welfare state: changing perspectives and a research agenda", Paper for the ENHR 2013 conference in Tarragon
- King, P. (2009) *Understanding Housing Finance: Meeting Needs and Making Choices*, London: Routledge
- Kemeny (1995) *From Public Housing to the Social Market*, London: Routledge.
- Kemeny (2006) Corporatism and Housing Regimes, *Housing, Theory and Society*, 23:1, 1-18, DOI: 10.1080/14036090500375423
- Laferrère, Anne, and David Le Blanc (2004). "How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case." *Journal of Housing Economics* 13:1, 36-67.
- Oxley, M. (2009) *Financing Affordable Social Housing in Europe*. Nairobi: UN-Habitat.
- Priemus, H. (2004). Dutch housing allowances: Social housing at risk. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), 706-712.
- Priemus, H., & Elsinga, M. (2007). Housing allowances in the Netherlands: the struggle for budgetary controllability. in *Housing allowances in comparative perspective*, 193-214.
- Stouten (2010) *Changing Contexts in Urban Regeneration: 30 years of modernisation in Rotterdam*, Amsterdam: Techne Press
- Van Duijne, R.J. & Ronald, R. (2018), "The unraveling of Amsterdam's unitary rental system" *Housing and the Built Environment* 33: 633-651.
- 강빛나래 (2018) "네덜란드 사회주택 공급 및 자원조달 체계", 봉인식 외. (2018) 보고서 제출 원고.
- 강신욱, 강희정, 고숙자, 김동현, 김원섭, 남원석, 배화옥, 이삼식, 정영호, 정은희, 정홍원, 최경호, 최효진 (2018). 네덜란드의 사회보장제도. (한국보건사회연구원, 주요국 사회보장제도 시리즈) 파주: 나남
- 김혜승 (2011) 주택정책과 주거복지 - 홍인옥 외 (2011), 3장
- 김혜승, 박민선, 천현숙, 진정수 (2013) "사회적 경제 조직에 의한 주택공급 방안 연구", 국토연구원2013-53
- 남원석 (2009) 전후 일본 주택정책의 성격변화: 복지체제론의 관점에서, *주택연구* 17:4 pp153-181
- _____ (2011) 주택점유형태별 주거복지의 논리 - 홍인옥 외 (2011), 2장
- _____ (2014) "한국 공공임대주택의 미래 : 새로운 제도화의 경로와 과제", *공간과 사회* 24:2, 136-177
- 박신영(2013) "주택바우처 도입에 따른 대안과 문제점 검토: 지속가능한 주거복지를 위하여", 부동산포커스(한국감정원 부동산연구원) 제63권 (2013. 8) 39-48
- 봉인식 외 (2018) 공익적 임대주택 공급 확대를 위한 민간의 역할에 관한 연구. 경기연구원 정책연구 2018-49. 수원시: 경기연구원
- 스타우턴 (2017) 도시재생의 맥락: 로테르담에서의 도시정비 30년사 (최경호 옮김), 국토연구원 (원저: Stouten, 2010)
- 아우버하트/주택발전소(역) (2005), 가난한 사람들을 위한 부동산 개발, 한울
- 양재진 (2013) 복지국가레짐 비교를 통해 본 한국복지국가의 현재. 최병호 외. 한국형 창조복지의 탐색을 위한 기초연구. 한국보건사회연구원.
- 이석희, 김수현 (2014) 한국 주택체제의 성격과 변화 - 동아시아 발전주의 국가의 특성을 중심으로 *공간과 사회* 24:2(통권 48호) pp 5-37
- 임서환 (2002) 주택정책 반세기, 기문당
- 최경호, 김수정, 한영현, 최용한 (2019) 주거안심비전 수립을 위한 기초 연구, 국회의원 심상정
- 최경호, 김준형, 박종숙, 채준배, 이현구(2018) 지속가능한 품질연동형 사회주택 임대료 산정체계 연구, 서울특별시 사회적경제지원센터 '2018 정책 및 전략사업 개발을 위한 연구사업' 보고서
- 최경호, 남원석 (2018) 주택 및 주거서비스, 강신욱 외(2018) 네덜란드의 사회보장제도 중 주택 및 주거서비스 편
- 하성규 (2018) *한국인 주거론*, 박영사
- 홍인옥 남기철 남원석 서종균 김혜승 김수현 (2011) *주거복지의 새로운 패러다임*, 서울: 사회평론

[언론기사]

김동운 (2018) “군인 월급 오르니 위수지역 물가도 올리자?... 모텔비·PC방 바가지”, 국민일보, 2018.3.17. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012207553>

박선우 (2019) “기다렸다는 듯 일제히 12만원 ‘경충’ ...정부지원금과 교복값의 비밀”, 로톡뉴스 2019.12.28. <https://news.lawtalk.co.kr/issues/1603>

이성희 (2020) “단독 - 쪽방 월세 23만3000원, 정부 주거급여액과 일치...집주인, 탈탈 털어간다” 경향신문 2020.2.17. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202002170600025

최경호 (2019) 한국 주택정책, 건설은 성공했으나 분배는 실패했다, [좋은나라 이슈페이퍼] 주택체제를 전환하자, 프레시안, 2019.9.3. <http://www.pressian.com/news/article/?no=255575>

[웹문서]

네덜란드 임대료위원회 <https://www.huurcommissie.nl>

네덜란드 임대료위원회 주택점수제 안내 <https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurprijs-en-punten/huurprijscheck-en-puntentelling>

네덜란드 국세청 <https://www.belastingdienst.nl>

네덜란드 국세청 주거보조비 안내 <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/huurtoeslag/huurtoeslag>

Schilder&Scherpenisse, 2018, Policy and Practice - affordable housing in the Netherlands, Informationen zur Raumentwicklung n Heft 4/2018, https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL2018_Policy-and-practice-affordable-housing-in-the-Netherlands_3336_0.pdf 에서 추출

부록 1. 네덜란드의 주택점수제에 따른 점수-임대료 연동표 (2019)

 출처: https://www.huurcommissie.nl/data/user_upload/Huurprijzen_zelfstandige_woonruimte_per_1_juli_2019.pdf
Maximale huurprijsgrenzen voor zelfstandige woonruimten per 1 juli 2019

punten	bedrag	punten	bedrag	punten	bedrag	punten	bedrag	punten	bedrag
40	194,91	82	400,41	124	625,02	166	849,59	208	1074,18
41	199,78	83	405,76	125	630,36	167	854,92	209	1079,52
42	204,64	84	411,09	126	635,69	168	860,26	210	1084,89
43	209,52	85	416,47	127	641,04	169	865,65	211	1090,21
44	214,38	86	421,81	128	646,43	170	870,98	212	1095,56
45	219,24	87	427,14	129	651,72	171	876,32	213	1100,91
46	224,14	88	432,50	130	657,09	172	881,66	214	1106,25
47	228,99	89	437,83	131	662,44	173	887,03	215	1111,60
48	233,88	90	443,20	132	667,77	174	892,35	216	1116,94
49	238,75	91	448,53	133	673,14	175	897,71	217	1122,30
50	243,62	92	453,87	134	678,47	176	903,05	218	1127,63
51	248,46	93	459,24	135	683,84	177	908,40	219	1132,99
52	253,36	94	464,57	136	689,15	178	913,76	220	1138,36
53	258,21	95	469,92	137	694,52	179	919,10	221	1143,67
54	263,10	96	475,27	138	699,88	180	924,42	222	1149,03
55	267,96	97	480,64	139	705,20	181	929,81	223	1154,38
56	272,87	98	485,97	140	710,55	182	935,15	224	1159,73
57	277,68	99	491,33	141	715,92	183	940,48	225	1165,06
58	282,56	100	496,67	142	721,24	184	945,81	226	1170,42
59	287,46	101	502,01	143	726,58	185	951,19	227	1175,77
60	292,33	102	507,34	144	731,95	186	956,54	228	1181,12
61	297,17	103	512,70	145	737,31	187	961,87	229	1186,48
62	302,06	104	518,06	146	742,64	188	967,24	230	1191,81
63	306,91	105	523,38	147	748,00	189	972,57	231	1197,15
64	311,80	106	528,75	148	753,34	190	977,92	232	1202,51
65	316,66	107	534,09	149	758,69	191	983,28	233	1207,85
66	321,55	108	539,43	150	764,03	192	988,61	234	1213,18
67	326,42	109	544,79	151	769,37	193	993,97	235	1218,55
68	331,27	110	550,14	152	774,71	194	999,33	236	1223,89
69	336,13	111	555,50	153	780,06	195	1004,67	237	1229,24
70	341,00	112	560,83	154	785,41	196	1009,99	238	1234,57
71	345,88	113	566,17	155	790,76	197	1015,35	239	1239,94
72	350,77	114	571,54	156	796,09	198	1020,71	240	1245,28
73	355,61	115	576,89	157	801,48	199	1026,03	241	1250,63
74	360,50	116	582,22	158	806,79	200	1031,40	242	1255,99
75	365,36	117	587,57	159	812,17	201	1036,73	243	1261,32
76	370,25	118	592,90	160	817,50	202	1042,08	244	1266,68
77	375,10	119	598,25	161	822,84	203	1047,42	245	1272,03
78	380,00	120	603,60	162	828,21	204	1052,78	246	1277,37
79	384,85	121	608,96	163	833,53	205	1058,13	247	1282,69
80	389,73	122	614,31	164	838,88	206	1063,47	248	1288,08
81	395,06	123	619,65	165	844,24	207	1068,84	249	1293,40
								250	1298,74

De maximale huurprijsgrens van zelfstandige woningen met een kwaliteit van minder dan 40 punten is gelijk aan de maximale huurprijsgrens bij 40 punten: € 194,91 per maand.

부록 2. 네덜란드의 주택점수 산출식

* 출처: 최경호 외(2018) 토대로 정리 (초번역: 강빛나래)

** 단독등기주택은 단독주택, 땅공주택, 일반적인 맞벽주택

*** 구분등기주택은 구조를 공유하는 아파트, 복층아파트 등이며, 맞벽주택이지만 층을 나눠 쓰는 경우도 포함

항목		내용		점수	
1	실거주 공간 면적	실거주 및 실사용 공간의 면적 합산 (거실, 침실, 부엌, 욕실/샤워실 등)		1점/㎡	
2	기타 부대 공간 면적	그 외 부수적으로 공급한 공간의 면적을 합산 (간이부엌, 창고, 다락, 차고 등)		0.75점/㎡	
3	난방	- 난방이 되는 공간(방) 수에 따라 - 난방이 되는 기타 부대 공간(방) 수에 따라		2점/ 공간(방) 하나 1점/ 공간(방) 하나 (최대 4점까지만 가능)	
4	에너지 효율	(2015년 에너지-인덱스(EI 2015)나 2015년 1월 1일 이전 발급된 에너지 등급 기준)A++ 등급 / EI<0,6		단독등기 주택**	구분등기 주택***
			A+ 등급 / 0,6<EI≤0,8	44	40
			A 등급 / 0,8<EI≤1,2	40	36
			B 등급 / 1,2<EI≤ 1,4	36	32
			C 등급/ 1,4<EI≤1,8	32	28
			D등급 / 1,8<EI≤2,1	22	15
			E 등급 / 2,1<EI≤2,4	14	11
			F 등급 / 2,4<EI≤2,7	8	5
			G 등급 / EI>2,7	4	1
				0	0
		에너지-인덱스(EI2015)나 에너지 등급(2015-01-01 이전)이 없을 경우, 건축년도 기준	2002년 이후	36	32
			2000~2001년	32	28
			1998 ~ 1999년	22	15
			1992 ~ 1997년	22	11
			1984 ~ 1991년	14	11
			1979 ~ 1983년	8	5
			1977 ~ 1978년	4	1
			1976년 이전	0	0
		에너지 사용량과 발전량이 똑같거나 에너지가 남아도는 임대 주택에 대해 에너지 효율 보상 계약이 체결되어 있는 경우. (단열 등으로 에너지 사용량을 줄이고 풍력이나 태양열 등으로 자체 에너지를 발전하는 주택)		32	28
5	주방	부엌 조리대 길이 * 마감재 품질에 따라 이 점수는 최대 2배가 될 수 있다.	1m 미만	0점	
			1m ~ 2m 미만	4점	
			2m이상	7점*	
6	욕실 및 화장실	* 욕실 및 화장실의 마감재 품질에 따라 이 점수는 최대 2배가 될 수 있고 투자금 € 226.89 (약 28-9만원) 당 1점.	변기	3점	
			세면대	1점	
			샤워기	4점	
			욕조	6점*	
			샤워기와 욕조	7점*	
7	유니버설 디자인	장애인 거주를 위한 편의시설·안전장치 - 임대인이 시설과 장치에 투자한 비용 기준, €226,89 당		1점	
8	외부공간	사적 외부공간 (예: 정원, 발코니)	25m2 미만	2점	
			25~ 50m2 미만	4점	
			50~ 75m2 미만	6점	
			75~ 100m2미만	8점	
			100m2이상	10-15점	
			없을 경우	5점 감점	
			간이 그늘/ 차양막	2점	

항목		내용	점수
9.1	정성적 측면 (입지, 가격 반영)	- 개별주택공시가격에 따른 점수 산정	a. 개별주택공시가격 € 8.259 마다 1점
			b. 개별주택공시가격을 총 주택 면적(실거주 면적 1 과 기타 부대 면적 2 합산)으로 나눈 후, 각 €127마다 (개별공시가가 € 41.816보다 낮을 경우, 하한가 인 € 41.816를 계산에 적용) 1점
		계산 변동	a. 개별주택공시가격 €8.259마다 1점
		- 소형주택의 경우: 만약 총 주택 면적이 40m ² 미만인 경우, - 주택이 암스테르담시 및 그 권역, 위트레흐트시 및 그 권역에 위치한 경우, - 주택이 2018년, 2019년, 2020년, 2021년 또는 2022년에 완공 및 입주 예정인 경우	b. 개별주택공시가격을 총 주택 면적(실거주 면적 1 과 기타 부대 면적 2 합산)으로 나눈 후, 각 € 53마다 1점
9.2		비규제 임대섹터용 신축주택 임대주택이 비규제임대 섹터를 목적으로 지어졌을 경우, 건축년도가 2015, 2016, 2017, 2018, 2019년 중 하나인 경우. 그리고 항목 1에서 8까지와 항목 12를 합산한 점수가 110점 이상인 경우. *현재 임대주택이 개보수(renovation) 이후 에너지 인덱스가 새 집처럼 0.4 이하가 된 경우, 신축 주택으로 간주하여 9.2의 방식으로 점수 산정.	9.1 항목처럼 계산하 되, 기본점수 40점부터
10	주택 품질	개보수 임대주택에 € 10,000 초과 투자했으며, 임대주택이 비규제임대 섹터에 속하지 않은 경우에는, 개보수를 시행한 해와 그 이후 5년 간, 투자금 € 1,000당	0.2점
11	특수설비	항목 1에서 9.1까지의 점수와 항목 10의 점수를 합산한 수치의 35% (돌봄 주택에만 해당)	좌항 설명 참조
12	국가문화재 지정 건물	임대주택이 국가문화재거나 그 일부인 경우, 국가문화재법 1.1조에 따름. * 이 점수는 2016년 7월 1일부로 유효함 (1988년 문화재법을 대체하는 법안이며, 몇몇 주택에는 과도기 규정이 적용) * 임대주택이 국가문화재(또는 그 일부)로 보호받지는 않지만, 전통 역사도심 또는 마을의 경관보호 구역 내 위치할 경우, 다음의 조건 충족시에는 이 50점 대신 최대 허용 임대료보다 15% 더 높은 임대료 청구 가능 · 1988년 문화재법 1조 g항에 따른, 도심 또는 마을 경관 보호 구역 내 위치. · 1945년 이전 건축 · 임대인은 건물의 문화재적 가치 유지에 임대수입(의 일부)을 사용해야 함	50점