

유럽의 주택정책, 변화와 도전

2022. 6

허윤경

■ 들어가며	4
■ 독일 주택시장과 정책 대응	7
■ 영국 주택시장과 정책 대응	17
■ 핀란드 주택시장과 정책 대응	26
■ 시사점	32

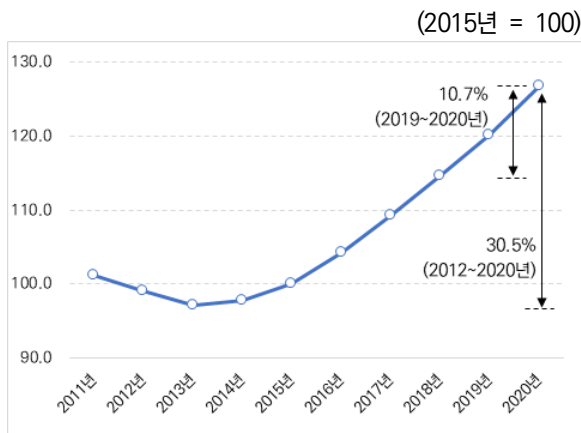
- 우리나라와 유사한 주택문제를 겪고 있는 독일, 영국, 핀란드의 주택시장 변화와 정책 대응을 확인하여 정책적 시사점을 제시코자 함.
- 독일은 다양한 참여자가 포함된 협의체를 통해 주택 공급 정책을 수행하면서 사회적 갈등을 조율하나, 실질적인 공급 효과가 더디게 나타나면서 추가 지원 요구도 큼.
 - 최근 10년간(2011년 4Q ~ 2021년 3Q) 주택가격은 81.3% 상승했고 임대료 규제 정책에도 신규 계약을 중심으로 임대료 불안이 지속됨.
 - 다양한 시장 참여자로 구성된 협의체를 통해 주택 공급 정책을 발굴했고, 여기에서 발굴된 주택 공급 정책은 10대 프로그램으로 운영하고 있음. 그러나 현재까지 공급 효과가 가시적으로 나타나지 않음.
 - 베를린의 임대료 동결 조치와 위헌 판결 이후 민간 임대주택 공공 환수 주민 투표, 임대소득 누진세율 도입 검토 등 임대료 규제 정책과 관련한 사회적 논란이 지속되고 있음.
- 영국은 주택 공급 실패의 주요 원인을 1947년에 근간을 두고 있는 계획 시스템으로 진단하고 2020년 이후 도시계획의 근원적 개혁(안)을 논의 중에 있음.
 - 최근 10년간(2012 ~ 2021년) 영국의 주택가격은 64.5% 상승했는데, 런던은 78.4%에 달함.
 - 2017년 발표된 장기 주택공급계획에서는 양질 입지의 주택 공급, 공급 기간 단축, 공급 주체의 다양화 관점에서 정책을 추진 중에 있음.
 - 2020년에는 계획 시스템 개혁을 위한 정부(안)을 발표하고 2022년 현재까지 논의를 진행하고 있음. 간소화, 디지털화, 표준화, 부담금 개혁을 통해 주택 공급 기간 단축과 예측 가능성을 높이하고자 함.
- 핀란드는 1990년대 초 임대료 규제 정책을 폐지한 이후 민간 임대주택 공급 확대에 이어졌고, 유럽에서 상대적으로 주택시장 안정 국가로 분류됨.
 - 1990년대 초 경제 회복과 주택시장 불황을 극복하기 위해 민간 임대주택 공급 확대 정책을 채택하고 임대료 규제 정책을 폐지함. 이후 민간 임대주택 공급 확대와 시장 안정으로 이어짐.
 - 핀란드는 유럽에서 상대적으로 주택시장이 안정된 국가로 평가받으나, 낮은 인구 밀도와 높은 공급 탄력성, 노키아 몰락에 따른 경제 어려움 등 복합적 영향을 받은 것으로 판단됨.
- 우리나라도 250만호 공급 시기 동안 주택산업 선진화와 미래 대응을 함께 달성해야 함.
 - 규제는 정부 단독으로 수행하지만, 공급은 시스템과 산업이 수행함에 따라 시스템을 개선하고 다양한 시장 참여 주체들이 유기적으로 협력할 때 공급 확대 정책이 효과를 낼 수 있음.
 - 사회적 갈등 조율은 시간이 소요되나, 공급 확대 정책에 대한 사회적 합의를 위해 협의체, 캠페인, 시민 참여 유도 등 다양한 노력이 필요함.
 - 사회적 논란의 상당 부분은 개발 이익과 관련성이 높음. 과거와 같이 민간이나 공공의 특정 주제 중심의 운영이 아니라 개발이익 관리를 위한 정교화된 시스템 마련이 필요함.
 - 독일과 영국처럼 스마트 건설, 제로 에너지 대응 등 미래 대응을 위한 공공의 목표도 달성해야 함.
 - 기존 프로세스를 점검하여 공급 기간을 단축(인허가, 도시계획 개편 등)하고 건축비를 절감(건축 표준화, 스마트 시공 등)하여 부담 가능 주택 공급을 위한 여건을 마련해야 함.

I 들어가며

■ 유럽은 2014년 이후 주택가격이 지속적으로 상승하였고 팬데믹 이후 주택가격 상승 폭이 확대됨. 주요 글로벌 도시의 주택가격 상승 문제는 더욱 심각한 수준임.

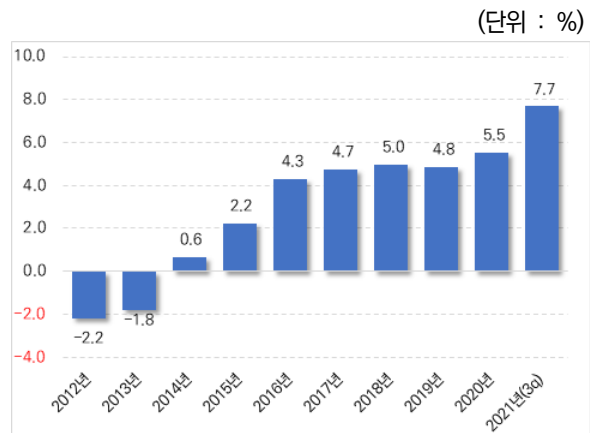
- 유럽 주택가격은 2014년 상승세로 전환된 이후 2021년 3분기까지 상승세가 이어짐. 지난 9년간 (2012~2020년) 유럽의 주택가격은 30.5% 상승하였고 최근 2년간 상승률은 10.7%로 상승세가 확대됨.
- 2021년은 3분기까지의 상승률이 7.7%로 전년 연간 상승률을 큰 폭 상회하여 유럽의 주택가격 상승 문제가 악화됨. 2020년 발발한 팬데믹으로 최저금리 지속, 경기 극복을 위한 각국의 자금 지원, 재택근무 확산에 대한 주택 수요 증가가 원인으로 지적됨.¹⁾
- 특히, 런던, 베를린, 파리 등 주요 글로벌 도시의 주택가격 상승률은 전국 지수를 월등히 상회함.

〈그림 1〉 유럽 주택가격지수



주 : Eurostat의 지수를 2011년부터 도식화함.
자료 : Eurostat의 연간 종합주택가격지수(27개국).

〈그림 2〉 유럽 주택가격의 연간 변동률



주 : 2021년은 분기 지수를 활용하여 3분기까지의 상승률을 산출함.
자료 : Eurostat의 연간 종합주택가격지수(27개국).

■ OECD 국가도 주택문제가 사회문제로 확대되는 등 어려움을 겪고 있음. 자산 불평등 심화로 사회적 갈등이 확대되고 코로나-19까지 겹치면서 노숙자가 증가함.²⁾

- 대부분의 OECD 국가에서 주택가격과 임대료가 인플레이션보다 빠르게 상승하여 중산층의 지출에서 주거비 비중이 크게 증가하였고, 저소득층의 부담이 가중됨. 주거비 부담 증가는 민간소비를 제약함.
- 주택가격 상승으로 자가 보유 여부에 따라 자산 수준이 급변하면서 자산 불평등이 심화됨. 젊은 계층의 내 집 마련 및 자산 형성이 어려워지면서 세대 갈등 현상도 나타남.³⁾

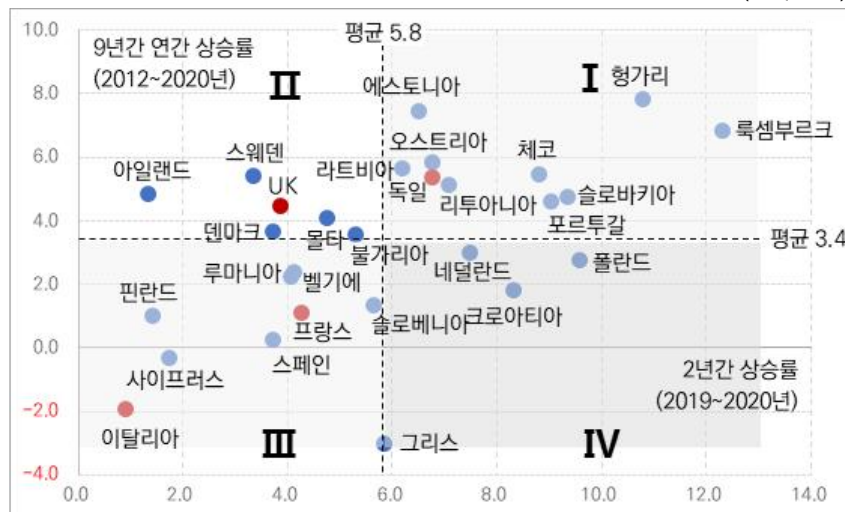
1) The Economist, 2020.9.30, "Why, despite the coronavirus pandemic, house prices continue to rise".

2) OECD, 2021, Brick by brick : building better housing policies.

- 주택가격 상승으로 부담 가능 주택 재고가 줄어들고 팬데믹까지 겹치면서 OECD 국가 중 1/3이 팬데믹 이전 대비 노숙자가 증가함.
- 주택가격 상승 문제를 해결하기 위해 각국은 공급 확대, 자가 보유 지원 등 다양한 정책 수단을 강구하고 있으며, 2021년 1월 유럽의회는 주택문제 해결을 위한 보고서를 채택함.⁴⁾

〈그림 3〉 유럽 국가의 주택가격 상승률 분포 및 분류

(단위 : %)



주 : Eurostat의 연간 지수를 활용하여 연간 상승률을 산출하였고, 2011년 말부터 제공됨에 따라 9년간 상승률을 산출함.
 자료 : Eurostat의 연간 주택가격지수, UK는 Eurostat에서 제공하지 않아 영국 통계청 계절 조정 월간 주택가격지수를 활용함.

■ 주택가격의 시계열적 특징을 기준으로 사분면으로 나누고, I~Ⅲ분면에서 각각 독일, 영국, 핀란드를 선택하여 주택가격 상승 양상과 정책적 대응 방안을 확인코자 함.

- 장기(9년, 2012~2020년) 가격상승률과 단기(2년, 2019~2020년) 가격상승률을 기준으로 4분면으로 각국의 주택가격을 확인함.
- 유럽 국가들의 연간 평균 주택가격 상승률을 확인하면, 2012~2020년 평균은 3.4% 수준이었으나, 2019~2020년은 5.8%로 확대되어 유럽종합지수와 동일하게 최근 상승세가 확대됨.
- I 사분면은 장기 및 단기 상승률이 평균을 상회하며 지속적으로 주택가격이 상승하고 있는 국가임. 동유럽 국가는 2010년대 초반 하락 이후 상승하나 서유럽 국가는 지속 상승세임. 독일, 오스트리아, 룩셈부르크, 헝가리, 체코, 슬로바키아 등이 속해 있음.
- II 사분면 국가는 2013년 이후 주택가격이 상승하였고 2018년 이후 상승률이 둔화되는 양상을 보이다가 팬데믹 이후 다시 상승함. 즉, 장기 상승률은 평균을 상회하나, 단기 상승률은 진정세를 보이고 있는 국가임. 영국, 잉글랜드, 스웨덴, 덴마크가 포함됨.

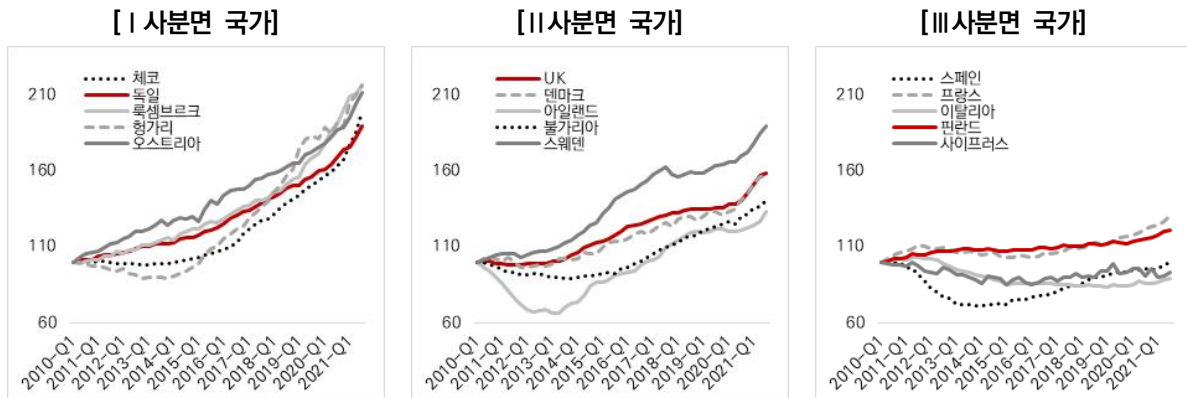
3) The Economist, 2020.6.16, The horrible housing blunder.

4) European Parliament, 2021, REPORT on access to decent and affordable housing for all.

- III사분면은 장단기 주택가격이 유럽에서 가장 안정세인 국가로 남부 유럽이 다수 포함됨. 주택가격이 하락하거나, 상승률이 높지 않은 특징을 보이며, 글로벌 금융위기 여파, 재정위기 등 거시경제적 상황과 밀접한 연관이 있음. 그리스, 이탈리아, 사이프러스는 2020년 주택가격이 2012년 수준을 회복하지 못함. 이 외에 핀란드, 프랑스, 벨기에도 상대적으로 안정적인 국가임.
- IV사분면은 장기 상승률은 낮으나 단기 상승률이 평균을 상회하여, 최근 주택가격 불안이 커지고 있는 국가임. 네덜란드, 폴란드, 크로아티아가 속해 있음.
- 본 연구에서는 각 사분면별 대표 국가를 선택하여 시장 상황, 원인, 정책적 대응을 확인코자 함. 동유럽 국가는 최근 주택가격 급등으로 어려움을 겪고 있으나, 우리나라와 시장 구조적 양상과 제도적 차이가 큼에 따라 제외함. IV사분면은 I사분면과 유사한 특징을 보이고 있어 선정하지 않음.
- I사분면에서는 주택가격 하락 없이 지속적인 상승세인 독일, II사분면 국가로는 팬데믹 이후 다시 상승하고 있는 영국, III사분면 국가로는 핀란드를 선택함. 핀란드를 선택한 데는 임대료 규제 정책을 폐지한 이후 민간 임대주택 공급이 증가해 시장 안정에 기여한 점도 고려함.⁵⁾

〈그림 4〉 사분면별(독일, 영국, 핀란드) 주택가격 추이

(2010년 1분기 = 100)



주 : 2010년 1분기를 100으로 전환하여 도식화함.

자료 : Eurostat의 분기 주택가격지수, UK는 영국 통계청 월간 주택가격지수의 분기말 기준으로 도식화함.

■ 유럽의 주택정책 대응을 통하여 비슷한 문제를 겪고 있는 우리나라 주택정책을 위한 시사점을 제시코자 함.

- 우리나라도 주택가격 급등으로 사회 갈등이 심화되는 등 다양한 문제를 겪고 있음. 유럽의 경험을 통해 국내 주택정책의 방향 설정과 정책 수단 활용에 시사점을 제시코자 함.
- 임기 내 250만호 주택 공급 계획을 발표한 윤석열 정부의 주택 공급 확대 정책을 위한 시사점을 얻고자 함.

5) OECD, 2021, Brick by brick : building better housing policies, p87.

II 독일 주택시장과 정책 대응⁶⁾

1. 가격 급등과 원인⁷⁾

■ 2010년까지 안정세를 이어오던 독일 주택가격은 2011년부터 본격 상승 전환되어 2021년 3분기까지 10여 년간 상승세가 이어짐. 팬데믹 이후 상승 폭이 확대됨.

- 신축 주택과 기존 주택을 통합한 종합지수를 기준으로 2011년 이후 상승세가 시작되었고, 2014년 이전까지는 5% 미만의 상승률을 보임. 그러나, 2015년 이후 상승세가 확대되었고 팬데믹 이후 상승 폭이 더욱 확대됨.
- 연간 상승률을 확인하면 2015년 5.8% → 2016년 8.4% → 2017년 6.2% → 2018년 6.2% → 2019년 6.5% → 2020년 8.7%임.
- 2021년은 3분기까지 8.9% 상승하여 전년 연간 상승률을 넘어섰고, 전년 동기 대비로는 12.0% 상승하여 2000년 통계 작성 이래 가장 높은 수준임.
- 최근 2년(2019년 4분기~2021년 3분기)간 21.3% 상승하였고 최근 10년(2011년 4분기~2021년 3분기)간은 81.3% 상승하여 유럽에서 가장 높은 가격 상승률을 나타냄.
- 2020년대 중반까지는 신축 주택 상승률이 높았으나, 팬데믹 이후 기존 주택 상승률이 높게 나타남.

〈그림 5〉 분기별 독일 주택가격지수 추이

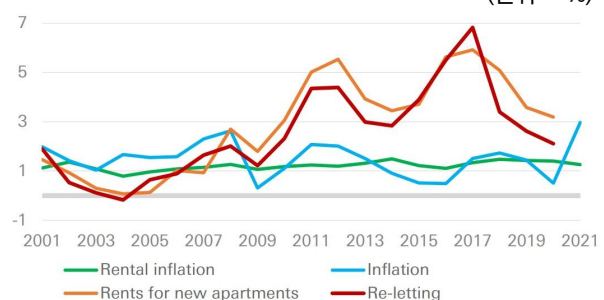
(2015 = 100)



자료 : 독일 연방 통계청.

〈그림 6〉 독일 연간 임대료 및 물가 변동률 추이

(단위 : %)



주 : bulwiengesa, Deutsche Bank Research, 독일 연방 통계청.

자료 : Deutsche Bank Research, 2021, Outlook 2022: New realities, p15.

- 6) “허윤경, 2020, 독일 주택시장의 변화와 정책적 대응, 한국주택학회·한국건설산업연구원 공동세미나” 자료를 기초로 최근 시장 변화 및 정책적 대응 등을 반영하여 대폭 수정 보완함.
- 7) 국가를 비교할 때는 Eurostat 자료를 기본으로 사용하나, 각국 상황을 기술할 때는 국가 내 체감과 정책 의사결정의 기준이 되는 각국의 내부 자료를 기초로 활용함.

■ **신축 주택과 신규 계약 임대료를 중심으로 임대료가 급등하여 2009년부터 2020년까지 50% 이상 상승함.⁸⁾ 뮌헨과 베를린의 임대료 상승률이 두드러짐.**

- 임대료 규제 정책 등의 영향으로 기존 주택의 임대료 상승률은 연 1.3% 수준으로 완만함.
- 반면, 신축 주택(Rents for new apartment)과 재계약(Re-letting) 임대료는 높은 상승률을 보였고 2017년은 6~7%를 기록함. 2020년 이후로는 상승률이 둔화되는 양상임.
- 민간 조사에 따르면 2008~2018년 동안 주요 7개 도시의 임대료 상승률이 57%에 달함. 쾰른 35%, 함부르크 47%, 뒤셀도르프 53%, 프랑크푸르트 55%, 슈투트가르트 59%, 베를린 65%, 뮌헨 67% 상승함.⁹⁾

■ **독일의 주택가격 및 임대료 급등에는 인구 증가, 저금리 장기화, 외국계 자금 유입에 따른 수요 증가가 주요한 요인으로 지적됨.**

- 이민자 증가로 독일 총인구는 2011년 이후 증가세가 이어짐. 연방 통계청에 따르면 2011년 8,020만명이었던 인구는 2020년 8,320만명으로 10여 년간 300만명이 증가함.
- 동 기간 이민자의 순수입은 500만명을 넘어섬. 다만, 2019년 이후 인구 성장세가 둔화되는 양상임.
- 유럽중앙은행(ECB)의 기준금리는 2011년 1.50%였으나 하락을 지속하여 2016년에는 제로금리 시대에 돌입하였고 2022년 6월 7일 현재까지 6년여간 유지함.
- 저금리 환경으로 실수요자들의 주택 구입¹⁰⁾과 함께 투자 목적의 외국계 자금도 다수 유입됨. 독일 부동산은 글로벌 금융위기 직전 상대적 주택가격 안정으로 저평가 자산으로 인식됨. 외국인 투자 비중은 2013~2017년 평균은 20% 수준이었으나 2018년에는 27%까지 상승함.¹¹⁾

■ **주택 공급은 2011년 이후 증가하고 있으나, 1990년대 초반 수준에도 미치지 못하면서 수요에 비탄력적으로 움직인 것으로 평가받음.¹²⁾**

- 통일 직후인 1990년대 초반에는 연간 40만호¹³⁾에 달하는 준공이 10여 년간 지속됨. 이후 주택가격 안정세와 공급 감소세가 이어짐. 글로벌 금융위기 직후인 2009년은 15.9만호까지 감소함.
- 주택가격 상승과 함께 2010년 이후 공급이 증가하여 2020년에는 주택 준공 물량이 30만호를 넘어섬. 다만, 주택가격 상승세에 비해 주택이 비탄력적으로 공급된 것으로 평가됨.

8) "Deutsche Bank Research, 2021, Outlook 2022: New realities, p15~16"을 기초로 기술함.

9) bulwiengesa, DZ HYP, 2019, REAL ESTATE MARKET GERMANY 2019 2020, p46.

10) "Florian Kajuth, 2020, The German housing market cycle, Deutsche Bundesbank"는 1993년 이후 독일 주택가격에 소득과 저금리의 영향이 큰 것으로 분석함.

11) 한국은행 프랑크푸르트 총영사관, 2019, 독일 주택시장 호황 배경 및 평가.

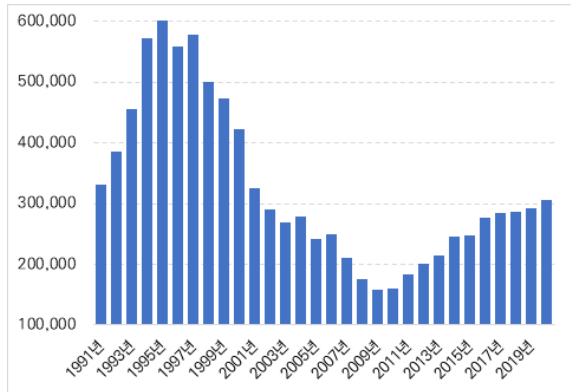
12) Deutsche Bundesbank, 2018, The German housing market in 2018.

13) 우리나라와의 통일성을 위하여 독일, 영국 모두 "호"로 해석함. 그러나, 영어식 표기는 "dwelling"이며 두 국가는 우리나라와 달리 단독주택의 비중이 높은 시장구조의 차이가 있음에 따라 해석에 주의가 필요함.

- 신규 개발에 대한 지역 주민들의 반발 등으로 택지 공급이 쉽지 않았고, 토지가격 상승률은 주택가격을 넘어서고 건축비도 주택가격과 유사한 수준에서 상승하여 주택 공급을 제약함.

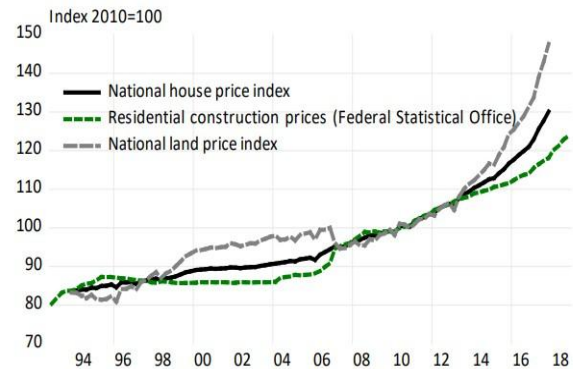
〈그림 7〉 연간 독일 주택 준공 추이

(단위 : 호)



자료 : 독일 연방 통계청.

〈그림 8〉 독일의 토지가격 및 건축비 추이



자료 : Florian Kajuth, 2020, The German housing market cycle, Deutsche Bundesbank, p9.

2. 정책 대응

❖ 2013년 이후 주택 공급 정책의 중요성을 역설하기 시작함. 정부의 주택 공급 물량 목표치가 확대되어 2021년 연말에는 연간 40만호 공급 목표를 제시함.

- 2013년 당시 집권 여당이었던 CDU(기독교민주연합)는 “주택 공급은 임차인을 위한 최고의 보호 정책이며 임대료 급증에 대한 최선의 조치”라고 발표함.¹⁴⁾
- 2017년 메르켈 총리는 프랑크푸르트 일간 신문(Frankfurter allge meine zeitung) 인터뷰에서 “임대료 규제 정책은 실패했다”고 언급함.
- 2016년 연방정부는 10개의 세부 프로그램을 포함하는 주택 공급¹⁵⁾ 정책을 발표하였고 2018년에는 150만호 공급 계획을 발표함.
- 2021년 12월 취임한 신임 연방 주택, 도시개발 및 건축부(BMWSB : Bundesministerium für wohnen, stadtentwicklung und bauwesen) 장관인 클라라 게이비츠(Klara geywitz)가 연간 40만호 공급 목표를 제시함.¹⁶⁾

14) Deutsche Bank Research, 2017, Housing policy in Germany.

15) 독일연방의회(Deutscher Bundestag), 2016, Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive.

16) 신임 장관의 의회 연설, 2022년 1월 13일(<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-der-bundesministerin-fuer-wohnen-stadtentwicklung-und-bauwesen-klara-geywitz-1996874>).

〈표 1〉 2015년 이후 독일의 주택정책 추이

시기	구분	주요 내용	
2015년 1월	임대차	민법전 개정	특정 지역에 대해서는 임차인의 계약 갱신시 지역 평균 임대료의 10% 초과 불가, 신규 주택이나 개보수 공사시 예외 적용
2016년 11월	공급	주택 공급 대책 발표	연방정부 주택 공급을 위한 10개의 프로그램 발표
2017년 3월	금융	금융 규제 강화	LTV 상한 강화 등 40만 유로 이상 대출 금융 규제 강화
2018년 1월	보유 지원	자녀수당 신설	주의 자녀수당 신설, 자녀 있는 생애최초 주택구매자 보조금 지급 (자녀당 1,200유로)
2018년 9월	공급	150만호 공급 계획 발표	종합대책의 성격으로 공급, 세제, 수당 등 다수의 내용 포괄
2019년 1월	임대차	임대법 개정	임대료 상한제 투명성 강화
2020년 1월	임대차	비교임대료 기준 기간 연장	비교임대료 기준 기간 연장(기존 4년 → 6년), 비교임대료는 임대료 인상 및 상한의 벤치마크
2020년 3월	임대차	임대료 상한 청구권 연장	임차인에게 임대료 상한 초과 임대료 청구권을 2025년 연말까지 부여(임대인에게 초과 지불한 임대료 30개월까지)
2020년 3~5월	코로나	긴급 주거 지원	임차자 지원(퇴거 유예, 임대차 계약 연장, 임대료 정부 보조, 임대료 지불 유예), 보유자 지원(모기지 납부 유예), 이 외(관리비 납부 유예)
2021년 4월	세제	거래세 개정	지분 거래 면세(Share-deal exemption) 근절 목적
2025년 1월 (예정)	세제	보유세 과세 평가 개정	연방주에 따라 가치 기반이나 비가치 기반의 새로운 조건 설정 (2018년 헌법재판소는 1930~1940년대 과표 체계가 유지되고 있어 보유세 과세평가 방식에 대해 위헌 판결, 다만, 2024년까지 현 체계 유지 권고)

원출처 : Bundestag.de, 2020, Spring Report Real Estate Market, : Deutscher Bundestag, 2016, 11, Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive, OECD Economics Department(2020), "Impact of COVID-19 on Housing: how can policies support a healthy recovery?".

자료 : Deutsche Bank, 2020, German property market outlook 2020, p4 기초로 추가 및 수정함.

■ 공급 이외에도 임대차, 보조금, 금융, 세제 등 다수의 정책 수단을 활용함.

- 임대차 제도는 2015년부터 임대료 상한 강화, 상한 청구권 연장 등 임차인 보호 관점의 정책이 도입됨. 연방 차원의 변화 이외에도 베를린 주정부의 임대료 동결 조치 등 다수의 정책 변화를 겪음.
- 자가 보유 지원을 위해 2018년 자녀수당 형태의 직접 보조금이 도입됨.
- 2017년에는 일정 규모 이상의 대출에 대한 LTV 상한 및 상환기간 지정 권한을 금융감독청(BaFin)에 부여하는 금융감독법이 개정됨. 이는 수요 억제책이라기보다는 금융건전성 차원의 접근으로 이해됨.
- 2020년에는 코로나-19 발생으로 임차인, 보유자 모두를 대상으로 하는 긴급 주거지원 프로그램이 운영됨.¹⁷⁾ 임차자 지원으로는 퇴거 유예, 임대차 계약 연장, 임대료 정부 보조, 임대료 지불 유예를 도입하였고 보유자는 모기지 납부 유예를 실시함. 이 외에 관리비 납부 유예도 도입함.
- 독일에서는 법인이 95% 미만의 지분을 인수하는 방식으로 부동산을 매입할 때에는 거래세(Real estate transfer tax)¹⁸⁾가 면제됨. 그러나, 2017년 베를린에서 조세회피처 기반의 부동산투자회사

17) 연방내각 홈페이지(<https://www.bundesregierung.de/>).

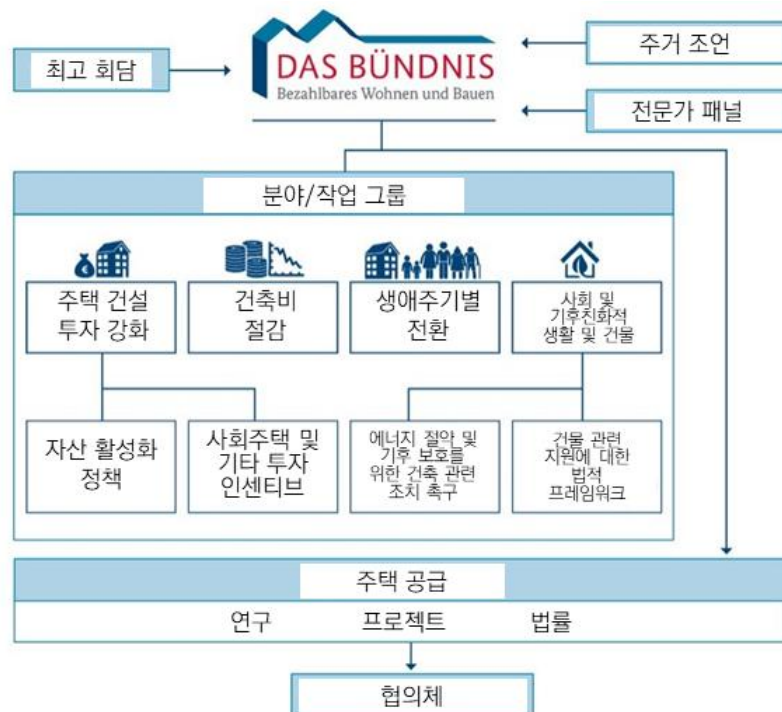
가 지분 인수를 통해 거래세를 회피하면서 사회문제가 되어 2021년 4월 90%로 임계치를 인하함.

- 2018년 헌법재판소의 판결에 따라 2025년에는 1930~1940년대식 보유세 과세평가 방식을 개선해야 함.

❖ 독일 정부는 주택 공급 확대를 위해 2014년부터 조직된 연방정부, 주정부 및 지자체, 산업계, 전문가의 공동 협의체를 통해 정책 과제를 발굴함. 협의체를 통해 사회적 합의와 실행력을 확보코자 함.

- 연방 건설부는 2014년 부담 가능 주택 건설을 위한 협의체를 조직하였고, 2015년 2월에는 모든 참여자가 협약에 서명함. 연방 건설 장관이 의장이며 관련 정부 부처, 산업계, 노조, 수요자 등 관련 시장 참여자를 대부분 포괄함.
- 정부에서는 관련 연방 부처, 연방주의 건설장관 회의, 지자체 조직 등이 모두 참여하고 금융기관인 KfW(독일재건은행)도 참여함.
- 산업계에서는 독일주택·부동산회사연방협회, 부동산산업연방 실무그룹, 부동산협회, 부동산관리자협회, 건설자재협회, 독일건축가협회 등이 참여함.
- 독일 노동조합 연맹, 임차자 협회 등 수요자 대표, 전문가 그룹 등 관련 참여자 및 전문가가 참여함.

〈그림 9〉 부담 가능 주택 건설을 위한 협의체



자료 : Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen : Bericht 2014 bis 2017, p12.

18) 우리나라의 취득세와 유사한 성격으로 주정부에 귀속되는 세금이며 세율은 주별로 3.5~6.5% 수준임.

■ 지난 2016년에는 협의체를 통하여 발굴된 과제를 종합한 ‘주택 공급 10대 프로그램 (Wohnungsbau – offensive: 10-punkte-programm)’을 발표함.

- 2014년 연방정부, 주정부, 지자체, 산업계, 전문가의 공동 협의체를 구성하였고, 2016년 10대 프로그램을 발표하기에 이룸. 신축 공급 지원(① 토지 공급, ② 개발 유도 및 고밀화, ③ 사회주택 지원 강화, ④ 세제 지원), 건축비 절감(⑤ 건축 규정 정비, ⑥ 건설 표준화, ⑦ 건설기술 지원), 기타(⑧ 주차 규제 유연화, ⑨ 에너지 효율, ⑩ 홍보 강화)로 분류됨.
- 10대 프로그램 이외에도 건설비 투명성 확보, 계획 및 건설 최적화, 에너지 절약, 연령 친화 주택 개조 등 다양한 정책을 발표함.

〈표 2〉 주택 공급 10대 프로그램

분류	10대 프로그램	주요 내용
신축 공급 지원	① 저렴한 공공 토지 공급	연방 부동산기관(BlmA)은 공공 목적으로 활용되는 경우에는 최대 80%까지 할인된 가격으로 지자체에 토지 및 재산을 제공함.
	② 개발 유도 및 고밀화	건축법 등 건축물 이용 관련 법령을 단순화하여 주거 지역을 통합하고 나대지 개발을 유도함. "도시 지역"을 도입하여 도심 지역에서 혼합 사용을 촉진하고 새로운 건설 프로젝트는 도심 내부 개발 및 고밀화로 인구 수용을 유도함.
	③ 사회주택 매년 10억 유로 지원	2019년 12월 31일까지 연방 예산에서 연방 기금을 지원함. 2019년까지 매년 10억 유로의 기금을 활용하여 에너지 효율 사회주택을 지원함. 2016년 4월부터 KfW에서 에너지 효율 자금을 추가적으로 제공함.
	④ 임대주택에 대한 세제 지원	재산세의 특별감가상각 제도(Sonder-AfA)를 2022년까지 한시적으로 도입하여 공제 혜택을 추가 부여함. 연방정부가 지정한 개발 지역 ¹⁹⁾ 의 중저가 임대 아파트를 대상으로 m ² 당 3,000유로 이하로 건축해야 하며 2016~2018년 신축시에는 2,000유로까지 보조금이 지원됨. 최소 10년 동안 임대 의무 조건임.
건축비 절감	⑤ 건축 규정 정비	건축물 규정의 일관성 및 통일성을 강화하여 조달 비용 절감을 유도함. 그러나, 건축물 규제는 주정부 권한으로 주정부와의 지속 협력이 필요함.
	⑥ 건설 표준화	건설 규제는 비용으로 이어짐에 따라 건축 규정과 건설 과정을 표준화하고 통합하고자 함. 규제 관리를 위한 연방·정부 공동 위원회 설립을 제안함.
	⑦ 건설기술 지원	모듈러, 표준화, 조립식 등 스마트 건설을 통한 건설비용 절감 도모. 스마트 건설 기술, 비용 최적화, 공기 단축 시공에 대한 인센티브를 부여함.
기타	⑧ 주차 규제 유연화	주차 관련 규제 유연화를 통한 건설 비용 절감을 유도함.
	⑨ 에너지 효율화	2019년(새로운 공공 건물) 및 2021년(모든 신축 건물)부터 발효되는 유럽 법률의 저에너지 건물 표준을 도입함. 2050년까지 기후 중립적 건물 재고 확보라는 장기 목표를 달성코자 함.
	⑩ 공급 필요성에 대한 대국민 홍보 강화	주택 공급 필요성 및 도심 개발 및 고밀화에 대한 긍정적 인식을 확산시키기 위한 이미지 캠페인 시행 및 계획에 시민 참여를 유도함.

자료 : 독일연방의회(Deutscher Bundestag), 2016, Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive.

19) 주택수당 조례 제1항 3항 부록에 따라 임대료 수준 IV~VI에 해당하는 지역.

❖ 2018년 9월 21일 연방정부, 주정부, 지방정부는 ‘주택 공급 10대 프로그램’을 연장하거나 강화하는 내용으로 150만호 주택 공급 계획에 합의함.²⁰⁾

- 2016년 발표된 10대 프로그램을 지속하거나 강화되는 내용이 다수임.
- 사회주택에 대한 지원은 당초 2019년까지 10억 유로가 계획되었으나, 이를 확대하여 2021년까지 최소 50억 유로를 지원하고 10만호 이상의 사회주택 건설을 추진함. 연방정부는 재정 지원을 지속하기 위해 법률 개정을 추진함.
- 임대주택의 기존 감가상각률에 더해 4년간 연간 2% 추가 감가상각을 결정하여 세 부담을 경감함. 또한, 연방정부가 연방 부동산기관(BImA)을 통해 근로자 주택을 직접 공급할 계획임.
- 산발적이었던 관련 법률을 건물에너지법으로 통합함. 에너지 효율화 관련 지원 프로그램, 시니어 친화 주택 개조 지원, 보안 강화 주택 개조 프로그램 등 KfW를 활용한 다양한 대수선 프로그램도 운영함.
- 도심 활성화를 위해 도시개발자금으로 연간 7억 7,000만 유로를 지원하고 주택 인허가 간소화, 건축물 이용 규제 유연화를 포함하는 건축법 개정을 추진함.
- 보유세 및 주택수당 개정도 추진하고 건축비 절감을 위한 프로그램을 지속한다는 의지를 밝힘.

❖ 미성년 자녀가 있는 생애최초 주택구입자에게 직접 보조금을 지급해 자가 보유를 지원함.

- 2018년 각 정당(CDU, CSU(기독교사회연합), SPD(사회민주))의 연정 협상에서 자녀가 있는 생애최초 주택구입자에 대해 한시적으로 직접 보조금 지급을 합의함.
- KfW 424 프로그램은 일정 소득 이하의 중산층 가구가 생애 최초로 주택을 구입하면 10년 동안 매년 자녀 1인당 1,200유로를 직접 지급하며 최대 한도는 10년간 4만 8,000유로임. 2018년에서 2020년 부동산 구입 또는 신축으로 한정하며 18세 미만 어린이 1명 이상이 가구원일 때 가능함.
- 이 외에도 장기 저리 자금 지원 프로그램인 KfW 124의 지원금액 한도를 상향하고 에너지효율 주택 자금 지원 프로그램(KfW 153)²¹⁾ 등을 통해 자가 보유 지원을 실시함.

❖ 2015년 민법전을 개정하여 주정부에게 주택 공급 여력이 부족한 시장에 대해 주변 지역 비교임대료의 10% 초과 인상 제한 권한을 부여함.²²⁾

- 2015년 민법전 개정으로 주정부는 최대 5년간 법규 명령으로 특정 지역을 임대료 인상 규제지역으로 지정이 가능해짐. 베를린주가 2015년 6월 1일부터 2020년 5월 31일까지 처음으로 지정함.
- 독일의 임대료 규제 정책은 1970년대 비교임대료 제도를 도입하면서 시작되었고, 임대료 인상 근거

20) 연방 내무부(bundesministerium des innern für bau und heimat), 2018, Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen.

21) KfW 홈페이지(<https://www.kfw.de>), KfW 124와 KfW 153은 중복 지원 가능함.

22) 장경석, 박인숙(2014), 국내의 민간임대주택시장제도의 현황과 시사점, 국회입법조사처.

는 임대료 비교표, 임대료 정보은행, 전문감정서, 최소 3개의 유사주택 임대료 현황임.

- 2015년 이전에는 임대료 재계약은 1년 경과 후 가능하고 3년 내 인상률은 20%로 제한되며 인구 밀집 지역 등은 최장 5년 동안 임대료 인상 폭을 15%로 제한할 수 있었음. 이를 10%까지 강화함.
- 임대인이 임차인에게 비교임대료를 일정 비율 이상 초과해 받을 경우 벌금형이나 3년 이하 징역의 처벌을 받을 수 있음.

❖ 10% 초과 인상 제한에도 불구하고 임대료가 상승하자, 2020년 11월 베를린주 상원은 5년간 임대료 동결 법안을 의결함.

- 베를린주 상원(2019년 11월)은 “임대료 상한에 관한 법적 규정의 개정에 관한 법률안”을 의결하였고 2020년 1월 하원을 통과해 동년 11월 발효됨. 유효기간은 2024년 10월까지 5년간임.
- 2020~2021년은 ① 2019.6.18일 기준 순수 임대료(Kaltmiete)와 ② 임대료 기준표의 120%를 비교하여 ①과 ②중 낮은 금액을 최대 임대료로 제한하고, 2022년부터는 전년도 인플레이션과 1.3% 중 낮은 비율로 임대료 상승률을 제한하는 내용임.
- 공공 보조로 지어진 주택, 기숙사, 2014년 1월 1일 이후 신축된 주택으로 최초 임대차 계약을 맺어 점유된 주택은 적용 배제되고 개보수 주택은 임대료 가산이 가능함. 만약, 임대료 동결 조치를 위반 하는 경우에는 최대 50만 유로의 벌금을 부과할 수 있음.
- 시행 전 임대료 급등을 막기 위해서, 2019년 5월 13일 발표된 ‘2019년 임대료 기준표’를 소급 적용함.

❖ 2021년 4월 베를린주의 임대료 동결 조치는 위헌 판결을 받음. 그러나, 이후 베를린에서는 민간 임대주택에 대한 공공 환수 주민투표 시행, SPD 연정의 임대소득에 대한 누진세율 도입 검토 등 사회 갈등이 지속되고 있음.

- 임대료 동결 조치 이후 베를린 주택시장은 혼란을 겪음. 임대료 상승은 지속되었고 인근 포츠담까지 확산됨. 임대주택 공급 감소, 임대주택 자가주택 전환, 주정부 상대로 손해배상 소송이 제기됨.²³⁾
- 2021년 4월 헌법재판소는 CDU·CSU·FDP(자유민주) 소속 연방의원 284명이 헌법재판소에 청구한 소송에 대하여 주의회가 임대료 동결 권한이 없다고 판단하여 기각함.²⁴⁾
- 위헌 판결로 동결 조치 이전 임대인과 임차인이 합의한 임대료가 적용됨에 따라 임차인은 차액을 상환하게 됨. 주정부는 무이자 대출, 보조금 지원, 상환 면제 등 임차인 재정 지원을 실시함.
- 베를린의 자가점유율은 2018년 기준 17.4%에 불과해 독일 내에서도 임차 가구가 가장 많은 지역 임.²⁵⁾ 위헌 결정에 대한 임차자 시위, 전국적 임대료 동결 조치 요구 등 사회적 갈등은 지속됨.²⁶⁾²⁷⁾

23) Bloomberg Opinion, 2021.3.2, Berlin's Rent Controls Are Proving to Be a Disaster.

24) KBS NEWS, 2021.4.21, [특파원 리포트] 실패한 베를린의 월세상한제...현재 “권한 없어 원천 무효”.

25) 독일 연방통계청의 주별 자가점유율을 확인하면 베를린이 17.4%로 가장 낮음. 함부르크 23.9%, 작센 34.6%, 브레멘 37.8% 순이며 나머지 주는 40%를 상회함. 자를란트 64.7%, 바이에른 51.4%로 주별 편차가 큰 편임.

- 위헌 판결 이후 베를린의 임대료와 주택가격이 동반 상승하여 주택시장 불안이 가중되었음. 더욱이 2021년 9월에는 베를린의 민간 임대주택(22.6만호) 공공 환수에 대한 주민투표가 실시되었는데 투표자 중 56%가 찬성함. 그러나, 주민투표는 법적 지위가 없어 향후 위헌 소송, 환수비용 확보의 어려움 등 사회적 논란이 예상되고 있음.²⁶⁾
- 2021년 연방 총선에서 집권한 중도좌파인 SPD 연정은 비교임대료의 110%를 초과하는 순임대료는 누진세율을 도입하고 확보된 재정은 부담 가능 주택 및 사회주택 기금으로 활용하는 방안을 검토 중임. 임차자들은 환영하지만, 공급 감소 등 추가 문제를 발생시킬 것이라는 의견도 존재함.²⁹⁾

이 외에도 연방정부 차원의 임대차 정책의 법적 토대 강화, 주택수당(Wohngeld) 개혁을 통한 임차인 보호 정책은 지속됨.

- 법원에서 임대료 기준표를 비과학적이라 판결하는 등 사회적 논란이 발생함. 2019년 1월 임대법 개정을 통해 임대료 상한제의 투명성 강화 및 임대료 기준표의 법률적 토대를 강화함.
- 비교임대료(Vergleichsmiete)는 주택 임대차 계약을 체결한 지역에서 해당 주택과 비슷한 종류, 크기, 시설, 특성 및 입지의 주택에 대하여 과거 4년간 형성된 일반적인 임대료를 의미했음.³⁰⁾
- 2020년 1월 1일에는 비교임대료 기준 기간을 기존 4년에서 6년으로 연장함. 비교임대료가 임대료 인상 및 상한의 벤치마크임에 따라 표본 확보 및 임대료 평활화(Smoothing) 효과가 나타날 것으로 판단됨.
- 2020년 12월 16일 연방 내각에서 통과된 임대료지수개혁법에 따라 인구 5만명 이상인 지자체는 임대료 지수를 작성해야 하며, 자료 수집, 정보 제공, 자료 처리 등의 내용을 구체화함. 의도적으로 정보를 제공하지 않으면 행정 위반으로 규정하며 최대 5,000유로의 벌금형이 가능함.³¹⁾
- 주택수당은 가구원 수, 소득, 지역 임대료, 부담 임대료를 종합하여 임대료의 일부를 국가가 보조해주는 제도로써 지난 1965년 도입되어 현재에 이룸. 2020년 1월 1일 주택수당강화법(Wohngeldstärkungsgesetz)이 연방내각을 통과하여 수혜 대상과 지원 금액을 확대함.

3. 독일 내 평가

2021년 2월 정책 실행 현황을 확인하면 연방정부의 대규모 자금 지원, 법률 개정 등의 후속 조치가 이루어짐. 정부는 자금 지원을 포함하여 100만 건이 넘는 실적을 보인 것

26) <https://www.berliner-Zeitung.de>.

27) Deutsche Bank, 2021, German rent cap.

28) 블룸버그 홈페이지(<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-26/berlin-vote-to-expropriate-big-property-holdings-headed-for-win>, 2022년 5월 24일 검색).

29) 베를리너 모르겐포스트 2022년 4월 20일자(<https://www.morgenpost.de/berlin/article235121233/berlin-miete-steuer-senat-wohnen-mietendeckel-enteignung.html>).

30) 장경석, 박인숙(2014), 국내외 민간임대주택시장제도의 현황과 시사점, 국회입법조사처, p102.

31) 연방 법무부, Gesetz zur Reform des Mietspiegelrechts (Mietspiegelreformgesetz - MsRG).

으로 자평합.³²⁾

- 사회주택에 대한 연방정부 재정지원을 위한 기본법이 2019년 개정됨. 2020년과 2021년 각각 10억 유로 지원이 이루어졌고 2024년까지 연간 10억 유로를 지원하는 것으로 연장됨. 50억 유로는 동일하나 2021년까지 집행코자 하였으나, 2024년으로 이연되는 양상임.
- 자녀 보조금 프로그램인 KfW 424는 2018년 9월부터 2020년 연말까지 65억 유로, 31만 건의 신청이 이루어짐.
- 건물에너지법이 2020년 11월 시행되었고, 자가 점유 주택의 에너지 효율을 위한 대수선 비용 20% 보조, 석유 난방 시스템 교체 지원 등 다수의 에너지 효율화 프로그램이 작동 중임.
- KfW를 통한 개조 프로그램은 2020년 말까지 약 44억 유로 규모로서 85만호가 자금 지원을 받음. KfW는 개인의 협동조합 지분 취득을 위해 600만 유로를 지원함.
- 공공공사의 모듈러 건설 확대, 스마트 건설 파일럿 프로젝트 운영 등 건설비 절감을 위한 후속 조치가 이루어지고 있음.
- 중개수수료 인하 조치를 단행하였고, 주택수당 개혁으로 수령액은 평균 1/3 증액되었으며, 수급자 수는 18만 가구 증가함.

■ 2016년 이후 준공 물량이 증가하고 있으나, 공급 속도는 더더 주택가격 상승세가 꺾이지 않으면서 추가 지원 요구도 존재함. 한편에선 2024년에는 호황 사이클이 끝날 것이라는 의견도 존재함.

- 2022년 1분기까지 베를린 등 주요 도시의 주택가격 및 임대료 상승세가 꺾이지 않고 있음.³³⁾
- 주택 준공 물량은 2011년 이후 증가세로 전환되었고 공급 대책 이후 증가세가 이어져 2020년은 30만호를 상회함.
- 그러나, 2021년 들어 정부 목표가 연간 40만호인 점을 고려하면 여전히 목표치를 크게 밑도는 수준이며 주택가격 상승에 비해 주택 공급이 원활히 이루어지지 못함(그림 7) 참조).
- 공급 증가세가 더딘 데는 2019년 연말 이후의 코로나-19 팬데믹 상황도 영향을 미침. 민간에서는 공급 증가가 가시적으로 나타나지 않고 있는 것으로 평가하며 건설 보조금, 사회주택 보조금 등 추가 규제 완화 및 자금 지원 요구도 존재함.
- 한편에서는 글로벌 통화정책의 변화, 이민자 감소, 공급 확대 등의 영향으로 2024년에는 현재의 호황 사이클이 종료될 것으로 예측함.³⁴⁾

32) 건물 및 국토 연방 내무부(bundesministerium des innern für bau und heimat), 2021, Bezahlbares Wohnen und Bauen-Bilanz der Wohnraumoffensive am 23. Februar 2021.

33) 로이터통신, 2022년 3월 3일(<https://www.reuters.com/world/europe/german-house-price-rally-slow-cheap-money-keep-it-running>, 2022.3.3/).

34) Deutsche Bank, 2022, Outlook for the German residential property market 2022 and beyond.

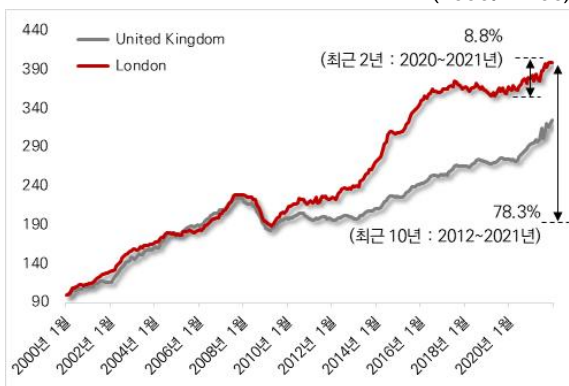
Ⅲ 영국 주택시장과 정책 대응

1. 가격 급등과 원인

❖ 영국의 주택가격은 2009년 하반기부터 반등을 시작하여 2021년 12월 현재까지 상승세가 지속됨. 최근 2년간 런던은 상대적 안정세나, 웨일즈와 스코틀랜드에서 높은 가격 상승세가 확인됨.

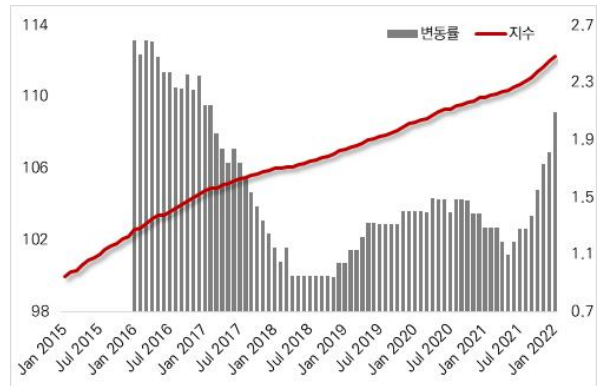
- 최근 10년(2012~2021년)의 주택가격 상승률을 확인하면, 영국 전역이 64.5%, 잉글랜드 67.8%, 웨일즈 60.8%, 스코틀랜드 43.3%, 북아일랜드 42.2% 상승함. 특히, 런던은 78.3% 상승하여 주택가격 문제가 극심함.
- 런던의 주택가격은 2012년부터 2017년까지 가파르게 상승하며 글로벌에서 가장 높은 가격 상승률을 보였음. 브렉시트³⁵⁾ 등의 영향으로 하향 안정세를 보이다 최근 상승하는 양상임.
- 팬데믹을 겪고 있는 최근 2년(2020~2021년)간은 런던이 8.8% 상승하여 가장 안정적인 반면에 잉글랜드 18.2%, 웨일즈 23.1%, 스코틀랜드 20.1% 상승함.
- 런던의 상대적 안정세는 재택 및 원격 근무 증가로 고용 중심지에 대한 주택 수요는 감소하고 외곽지의 넓은 집에 대한 수요가 확대되었기 때문임. 임대료도 비슷한 양상임.³⁶⁾

〈그림 10〉 영국 및 런던의 월간 주택가격지수 추이
(2000.1=100)



주 : 2000년 1월을 기준으로 도식화함.
자료 : 영국 토지등기청(Land registry).

〈그림 11〉 영국의 민간부문 임대료 지수 추이
(2015.1=100)



주 : 변동률은 전년 동월 대비임.
자료 : 영국 통계청.

35) 2016년 6월 국민투표를 통해 브렉시트를 결정하여 당초 2018년 3월 단행 예정이었음. 이후 영국 의회와 EU 유럽의회가 이행을 위한 협상을 지속하였고 2020년 1월 31일 현실화됨.

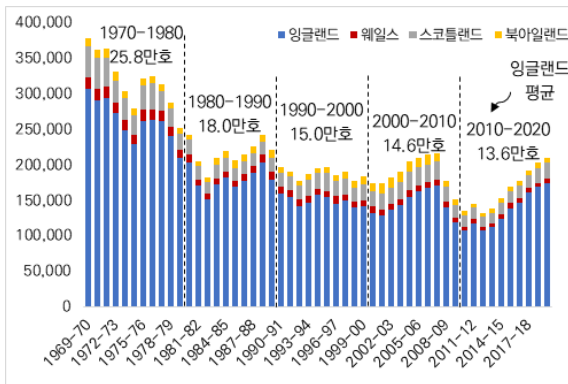
36) <https://www.zoopla.co.uk/discover/property-news/rental-demand-soars-in-commuter-belts/>.

❖ 주택가격 상승과 함께 민간부문의 임대료도 상승세임. 다만, 최근 2년간 3.2% 상승하였고, 7년간은 12.0% 상승하여 주택가격 상승률과 비교하면 낮은 수준임.

- 영국 민간 주택의 임대료는 최근 2년(2020~2021년)간 3.2% 상승하였고, 최근 7년(2015~2021년)간은 12.0% 상승함.
- 주택가격이 급등했던 2016년 임대료 상승률이 높았으나, 2017년 이후 상승률이 둔화됨. 그러나, 2021년 들어 다시 임대료 상승률이 큰 폭으로 확대됨. 2022년 1월은 2.1% 상승하여 영국 주택시장의 임대료 불안이 다시 불거지는 양상임.

〈그림 12〉 영국의 연간 주택 준공 추이

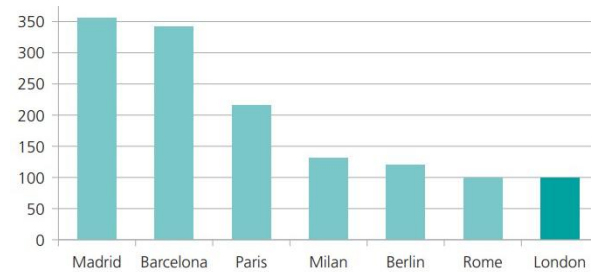
(단위 : 호)



주 : 회계연도 기준으로 도식화함.
자료 : 영국 통계청.

〈그림 13〉 주요 유럽 도시의 인구 가중 밀도

(단위 : 명/ha)



원출처 : Lavalle, Carlo; Aurambout, Jean-Philippe, 2015, UI - Population weighted density (LUISA Platform REF2014). European Commission, Joint Research Centre (JRC).
자료 : Department for Communities and Local Government, 2017, Fixing our broken housing market, p31.

❖ 영국 정부는 장기 주택 공급 감소를 주택시장 어려움의 가장 큰 원인으로 지목함.³⁷⁾

- 영국의 주택 준공 물량은 1960년대 후반을 정점으로 50여 년간의 주택 공급 감소세가 이어짐.
- 잉글랜드 물량이 전체 준공에서 차지하는 비중이 80%를 상회하여 영향력이 절대적임. 1970년대 잉글랜드의 연평균 준공 물량은 25.8만호 수준이었으나, 1980년대는 18.0만호, 1990년대 15.0만호, 2000년대 14.6만호로 감소하여 장기 감소세가 이어짐.
- 글로벌 금융위기 직후에는 11만호 수준까지 감소하였고, 이후 증가세로 전환하였으나 2010년대 평균 13.6만호에 그치면서 2000년대 평균을 밑돌고 1970년대 대비로는 절반 수준에 불과함.
- 반면, 연간 잉글랜드에서 필요한 주택은 22.5만~27.5만호로 추정되어 주택 부족 문제가 지속됨.³⁸⁾

37) Department for Communities and Local Government, 2017, Fixing our broken housing market.

38) "Barker, 2004, "Review of Housing Supply - Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs" Final Report", "House of Lords Select Committee on Economic Affairs, 2016, Building more homes, July 2016", "KPMG and Shelter, 2015, Building the Homes We Need" 등.

- 주택 공급 부족의 주요 원인을 지방정부가 공급하는 주택의 부족 문제, 느린 주택 공급 속도, 소수의 공급자에게 의존하는 주택산업 구조를 들.
- 수요가 높은 런던 대도시권 외곽의 밀도는 유럽 주요 도시에 비해 낮음. 또한, 저밀 주거지가 살기 좋은 곳이라는 일반적인 인식이 있으나, 실태 조사 결과 단순한 저밀 주거지에 대한 선호가 높지 않음. 저밀 개발이 쾌적성이 높아 수요자 선호가 높다는 전통적 관점에 대한 반성도 존재함.

2. 정책 대응

■ 영국은 2015년 이후부터 주택 공급 정책이 발표되기 시작하였고, 물량 목표치 제시, 장기 주택공급계획을 발표함. 2020년 이후에는 계획 시스템 개편 논의가 진행 중임.³⁹⁾

- 2015년 총선에서 보수당은 공약으로 임기 내 100만호 주택 공급 계획을 발표하였고 2017년에는 총물량을 150만호로 확대함.
- 2019년 총선에서 보수당은 2020년 중반까지 연간 30만호 공급 계획을 발표하며 기존 물량을 추가 확대함. 특히, 2019년 총선에서는 보수당을 포함한 모든 정당이 주택 공급 공약을 발표함.
- 주택 공급 목표를 달성하기 위해 영국 정부는 2017년에 장기 주택공급계획인 “Fixing our broken housing market”을 발표함. 2018년에는 사회주택종합계획인 “A new deal for social housing”을 발표하였는데 2017년 런던에서 발생한 그렌펠타워 임대주택 화재의 후속 조치 성격도 있음.⁴⁰⁾
- 2020년 총리실은 팬데믹의 어려움을 극복하기 위한 경제 진흥 대책인 “A new deal for britain”을 발표하면서, 공공자산 효율화 방안을 포함함. 뒤이어 부처에서는 도시계획 개혁(안)인 “Planning for the future”를 발표하고 논의를 진행 중에 있음.
- 런던시 당국은 2018년 “런던 주택공급 전략(London housing strategy)”을 제시함.

■ 2013년 이후 주택 공급 정책 이외에도 실수요자를 위한 지원 정책을 확대함.

- Right to buy, Shared ownership, Affordable rent to buy, Lifetime ISA 등 기존 무주택자 및 생애최초 주택구입자를 위한 자가 보유 지원 정책을 유지하고 강화함.
- 2013년 4월에는 정부 대출 프로그램인 Help to buy를 도입함. 최대 60만£(런던 기준, 지역마다 상이) 이하 생애최초 주택구입의 경우 본인이 5% 부담시 매입가의 20%(5년 무이자), 런던은 40% 까지 정부가 대출을 실시함. 당초에는 2020년 말 종료 예정이었으나, 2023년 3월까지로 연장됨.⁴¹⁾
- 2013년 10월에는 Help to buy 관련 주택담보대출에 대해 15%까지 정부가 보증을 실시함.

39) 이태희·김성환(2020), 영국 주택시장의 변화와 정책적 대응, 한국주택학회·한국건설산업연구원 공동세미나 자료집.

40) 전성제(2021), 영국의 주택부문 현황과 코로나19에 대응한 주거정책, 국제사회보장리뷰 Vol.17.

41) <https://www.ownyourhome.gov.uk/>.

〈표 3〉 2015년 이후 영국의 주택 공급 정책 추이

시기	구분	주요 내용
2015년	보수당	보수당 총선 공약, 5년 임기 내 100만호 공급 공약
2017년	보수당	보수당 총선 공약, 2022년까지 50만호 추가 공급 공약
2017년	중앙부처(Department for communities and local Government)	장기 주택공급계획 (Fixing our broken housing market)
2018년	중앙부처(Ministry of housing, communities & local government)	사회주택 정책 방향 제시 (A new deal for social housing)
2018년	런던시(Greater london authority)	런던 주택공급 전략 (London housing strategy)
2019년	보수당	2020년대 중반까지 연간 30만호 공급
2020년	총리실(Prime minister's office)	영국 경제 재건 내용에 공공자산 효율화 포함 (A new deal for britain)
2020년	중앙부처(Ministry of housing, communities & local government)	미래를 위한 계획 (White paper : Planning for the future)

■ 금융안정성 관리 및 수요 억제책으로 금융 및 세제 강화가 실시됨.⁴²⁾ 임대인의 투명성 강화 및 노숙자 방지 노력도 지속됨.

- 2014년 6월부터 신규 대출 중 LTI(Loan to income ratio)가 4.5배 이상인 경우를 15% 이내로 제한하고, 중도 전환으로 주택담보대출 금리가 3%p 이상 상승할 경우 차입자의 대출 상환 능력을 평가하도록 권고함. 또한, LTI가 4.5배가 넘어서면 Help to buy 대상에서 제외됨. 2017년 1월에는 임대용 주택 소유자의 대출금리가 5.5%를 상회할 때는 대출 상환 능력을 점검토록 함.
- 2015년 이후 취득세, 양도소득세, 임대소득세 부문의 다주택자 및 해외 거주자에 대한 과세가 강화됨. 다만, 자가 보유 지원을 위해 생애최초 주택구입자의 취득세는 완화함.
- 2003년 도입된 취득세 개념의 부동산등록세(Stamp duty land tax)의 기본세율은 주택가격에 따라 0~12%임. 2015년부터 다주택자에게 기본세율에 종과세율(3%)을 적용하였고 2021년부터는 해외 거주인에게도 종과세율(2%)을 적용함.
- 다만, 2017년부터 30만£ 이하 주택의 생애 첫 주택 구입자에 대해서는 0% 세율을 적용하여 비교 세 혜택을 부여함. 2020년 1년 한시 조치로 50만£까지로 확대함.
- 2015년부터 양도소득세 개념인 자본이득세의 해외 거주자 및 외국인 투자자 과세를 강화함. 2017년 4월부터는 임대소득세의 주택담보대출 비용의 공제 금액과 대상이 축소되었고, 2020년부터는 해외 법인 투자자의 과세가 강화됨.
- 2017년 장기 주택공급계획인 Fixing our broken housing market에서는 임대인의 투명성과 공정성 강화, 노숙자 방지 노력도 발표됨.

42) 한국은행 런던사무소, 2018, Brexit 결정 이후 영국 주택시장 동향 및 전망 ; 한국은행 런던사무소, 2014, 영란은행 주택가격 상승에 대한 대응조치 발표.

〈표 4〉 2017년 장기 주택공급 계획

대분류	세분류	주요 내용
① 양질 입지의 주택공급 계획 (Planning for the right homes in the right places)	지방정부 주택공급 계획 수립	- 지자체별로 주택공급 5개년계획 수립 독려, 중앙정부의 지원 및 개입 강화(주택 수요 추정을 위한 산정 공식 지원 등) - 계획 수립의 용이성 확보, 개발이익의 투명성 강화
	토지 확보 노력	- 기개발지 재개발 촉진, 중소 규모 부지 지원 및 개발 촉진 - 공공 토지 및 기금 제공(16만호 건설용 토지, 4,500만£ 토지 기금)
	개발 밀도 조정	- 토지 부족 지역에서의 저밀 개발 방지 - 고밀 주택 공급 가능 지역 범위 설정(ex. 역세권 등) - 저밀 이용(예 : 소매 창고, 주차장 등)의 대체, 재건축 가능한 범위 설정 - 유연한 접근 방식 채택 : 지역의 특성·접근성·기반시설 수용량· 주택 수요 등을 반영하여 개발의 밀도와 형태를 유연하게 적용
② 주택 공급 기간 단축 (Building homes faster)	거버넌스와 인허가 개선	- 개발자, 지방 당국, 중앙정부, 해당 기관, 유틸리티 공급자 모두의 파트너십 필요 - 지방정부의 역량 강화(지방정부의 계획 리뷰 수수료 20% 인상 허용, 2,500만£ 지원) - 불필요한 이의 제기 억제(이의신청 수수료 도입, 최대 2,000£)
	인프라 공급	- 23억£ 인프라 기금 조성(적기 공급 기반) - 전략적 투자 원칙, 디지털 인프라 공급
	계획 조건 간소화	- 계획 조건에 의한 불필요한 지연 최소화 - 생태계 보호종 관련 허가를 기존 사이트 단위에서 지방정부 단위로 변경 - 개발자의 개발부담금 간소화
	지방정부 역할 강화	- 주택 개발 허가 기간 3년 → 2년 단축 - 지연 사업에 대한 지방정부의 수용권(Compulsory purchase) 사용 장려 - HCA(Homes and Communities agency) ⁴³⁾ 가 수용권 사용 지원 - 주택 공급 실적을 검토(Housing delivery test)하여 지방정부 책임 강화
③ 공급 주체 다양화 (Diversifying the market)	중소 건설사 성장 지원	- 30억£ 기금 지원(10억£ 단기대출, 20억£ 장기대출) - 엑셀러레이트 프로그램 운영 - 선주문형 맞춤형 주택(Custom build) 지원
	민간 임대주택 공급 촉진	- 주택협회(Housing associations)의 공급 지원
	스마트 시공 촉진	- OSC(Off-site construction, 현장조립 방식의 기술) 촉진

주 : 수요 정책도 존재하나, 본 표에서는 제외함.

자료 : Department for Communities and Local Government, 2017, Fixing our broken housing market.

■ 2017년 발표된 장기 주택공급계획에는 ① 양질 입지의 주택 공급 계획, ② 주택 공급 기간 단축, ③ 공급 주체 다변화 등이 포함됨.

- 먼저, 양질의 주택 공급을 위해 지방정부 계획 수립 독려, 토지 확보, 개발 밀도 상향 등을 유도코자 함. 영국의 실질적인 주택 공급은 지방정부가 담당함에 따라 중앙정부는 지자체의 공급계획 수립을 돕고 독려코자 함. 또한, 4,500만£의 토지 기금 및 16만호의 주택 건설을 위한 공공 토지를 제공 함. 저밀 개발을 방지하고 고밀 개발을 유도하여 양질의 입지에서 주택 공급이 가능하게 계획함.
- 공급 기간을 줄이기 위하여 계획 조건을 간소화하고 인허가를 개선하는 한편 허가 기간을 단축하고

43) 우리나라의 LH공사와 유사한 성격의 중앙정부 산하 개발공사임. 본 계획을 통해 HCA(Homes and Communities Agency)에서 Homes England로 명칭을 바꾸고 역할도 확대됨.

수용권 사용을 지원함. 지방정부 역량 강화를 위한 2,500만£ 지원, 적기에 인프라가 공급될 수 있게 23억£ 인프라 기금을 조성할 계획임.

- 주택 공급 어려움의 원인으로 일부 대기업의 공급 비중이 높아 주택 공급 어려움이 가중된다고 판단하여 공급 주체의 다양화를 시도함. 중소 건설사를 지원하기 위한 30억£ 기금을 지원하고 엑셀러레이트 프로그램을 운영함. 민간 임대주택 공급을 촉진하기 위해 비영리 단체인 주택협회를 지원하고 OSC 등 스마트 시공을 촉진코자 함.

■ 지방정부의 부담 가능 주택 공급 확대를 위해 2018년부터 지방정부에게 RTB(Right to buy, 공공 임대주택 불하) 수입에 대한 사용 권한을 부여하여 재정 여력을 확충함.

- 기존에는 RTB 수입은 중앙정부에 반납했으나, 2018년부터 지방정부가 RTB 수입 사용을 허용하고 용자 제한을 폐지함. 다만, 지방정부는 RTB 수입의 30%를 활용하여 3년 내에 대체 주택을 건설해야 하며, 이를 실행하지 못하면 중앙정부에게 4%의 금리로 반환토록 함.
- 과거 대처 총리 시기 RTB 시행과 함께 지방정부의 사회주택 공급이 거의 종료된 이래 중요한 변화임.

■ 2020년에는 주택 공급 실패의 주요 원인을 1947년에 근간을 두고 있는 도시계획 시스템으로 진단하고 시대 변화에 맞는 정부 개혁(안)들을 발표하고 논의를 시작함.

- 영국의 도시계획 체계에서 개발계획은 기본계획적 성격이며 계획허가제는 집행수단으로 운영됨. 1947년 제정된 법에 의해 개발 규제의 원칙이 확립되어 기본 틀이 현재에 이르고 있음. 토지 이용을 일정 시점에서 기존 용도로 동결하고 그 이후에 일어나는 모든 개발 행위는 사전에 허가를 받도록 하여 개발에 따른 가치 증가를 공공이 관리코자 함.⁴⁴⁾ 영국은 용도지역제(Zoning)를 운영하는 미국, 프랑스 등 주요 국가와는 다른 계획 체계임.
- 2020년 발표된 Planning for the future 개혁(안)의 첫 번째 목표는 개발을 위한 계획으로 간소화, 표준화, 디지털화를 통해 계획 시간을 줄이고 효율성을 높이하고자 함. 계획 시스템 개혁은 2017년 장기 주택공급계획의 2번째 목표인 “주택 공급 기간 단축” 목적과 맞닿아 있는 것으로 해석됨.
- 먼저, 토지를 3단계로 분류하여 개발 과정을 간소화함. 또한, 불필요한 평가 등을 폐지하여 통합법을 통해 지속 가능성 평가만 실시토록 하고 주요 처리 절차를 30개월 이내로 단축하고자 함.
- 장소성과 지속가능성을 확보하기 위한 계획에서는 표준화와 지역성의 균형을 통해 계획 기한은 단축하되 품질은 향상시키고자 함. 지역별 설계 코드를 개선하고 중앙정부의 지원 및 모니터링을 강화함.
- 인프라와의 연결성을 위한 계획을 위해 기반시설 부담금제를 통합하고 부담금 사용에 대한 지방정부의 차입 허용 및 자율성을 강화함.
- 3가지 목표 모두 프롭테크 도입 및 지원을 통해 계획의 디지털화를 도모하여 속도 상향, 효율성 향상 등을 이루고자 함.

44) 이성룡(2007), 영국의 도시계획제도 및 개발규제에 관한 연구, 경기개발연구원, p63.

〈표 5〉 2020년 중앙정부의 계획 시스템 개혁(안)

목표	주요 내용
① 개발을 위한 계획 (Planning for development)	<ul style="list-style-type: none"> - 토지 3단계(① 성장지역 : Growth areas, ② 개발 가능 지역 : Renewal areas, ③ 보호 지역 : Protected area) 분류 ➔ 계획 과정 간소화, 계획의 명확한 규칙 설정(특수한 정책 목록 배제, 개발을 위한 표준적 요구 설정) - 계획 과정의 민주화(계획 신청 단계에서 협의 기회를 합리화하여 프로세스 지연 최소화) - 기존 계획 제도의 불필요한 평가 및 요구사항을 폐지하고 통합법으로 '지속가능성' 평가만 실시하도록 함. - 주요 절차 30개월 이내 처리, 기한 넘기면 제재 - 개발 속도의 향상을 위한 디지털화(3D 시각화 등 포함한 계획 과정의 디지털화 ➔ 파일럿 프로젝트, 데이터 표준 개발 등)
② 아름답고 지속 가능한 장소를 위한 계획 (Planning for beautiful and sustainable places)	<ul style="list-style-type: none"> - 표준화를 통한 기한 단축, 품질 향상 도모 ➔ 지역별 설계 코드 개선(다양한 유형 개발을 위해 자세한 변수 설정 예정. 예) 주차, 가로수, 자전거 및 보행 등 자세한 변수 설정 예정 ➔ 지역에 적합한 설계 코드를 지원하는 중앙정부 산하의 조직 신설 - 신속·효율적 방식으로 개혁하여 환경 및 역사 보호, 건물 에너지 효율(넷제로 대응) 유도 ➔ 중앙정부 및 지방정부 차원에서 신축 및 대수선 건물의 설계, 환경, 안전 등에 대한 기준을 설정하고 모니터링 강화
③ 인프라와의 연결성을 위한 계획 (Planning for infrastructure and connected places)	<ul style="list-style-type: none"> - 통합 기반시설부담금제 전환(기존에는 기부채납 및 부담금 형태의 Planning obligations와 The Community Infrastructure Levy 동시 존재) : 법률에 의한 고정률 및 일정 임계치를 넘어서는 개발 가치에 대한 고정률제로 전환 - 인프라 적기 공급을 위해 인프라 수입에 근거하여 지방정부가 미리 차입하는 것을 허용 - 기반시설부담금은 부담 가능 주택 공급에 활용해야 하나 사용처에 대한 지방정부 자유도 확대
기타	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 개발계획 진행(East midlands의 Toton) - 시스템과 인력 효율화 ➔ 프롭테크 지원

자료 : Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2020, White Paper : Planning for the Future.

❖ 2020년 정부의 개혁(안)이 발표되자 기성 시가지 개발에 도움을 줄 것이라는 의견이 있었으나, 계획가와 지자체 등은 부작용이 커질 것이라며 반대 의견도 적지 않았음.⁴⁵⁾

- 정부안에 대하여 찬성하는 의견이 존재하였으나 논란도 컸음. 왕립 도시계획연구소(Royal town planning institute)는 계획가를 매도하고 계획 시스템을 말살하는 일로 규정하였고, 주택의 양을 늘리기 위한 급진적 계획이 오히려 주택의 질을 떨어뜨리는 결과를 낳을 것이라고 주장함.
- 주택 자선단체인 셸터(Shelter)는 사회주택에 미칠 잠재적 영향에 대해 우려를 표명하였고 런던시장인 사디크 칸(Sadiq Khan)은 “런던의 재앙”이며 “지역 민주주의에 대한 공격”이 될 것이라 주장함.
- 2021년 6월 영국 의회⁴⁶⁾도 3개 지역으로 단순화하는 것에 대해 각계의 우려를 정리하고 기반시설의 처리 등 다양한 개선 사항을 요구함.

45) House of commons library, 2022, Planning for the future: Planning policy changes in england in 2020 and future reform.

46) <https://publications.parliament.uk/pa/cm5802/cmselect/cmcomloc/38/3805.htm>(2022년 5월 10일 검색).

❖ 2021년 4월 21일, 잉글랜드에서는 개발허가권(Permitted development rights)⁴⁷⁾을 통합하고 단순화하는 방식으로 도시계획 제도가 개정됨.⁴⁸⁾⁴⁹⁾

- 의회 승인이 있으면 지역계획 당국(Local planning authority)의 허가 없이 개발이 가능하게 개발허가권을 단순화시킴.
- 용도 구분 E(상업용, 업무용, 서비스)⁵⁰⁾를 C3 공동주택(flat)으로 용도변경이 가능하도록 함. 다만, 면적 1,500㎡ 이하, 3개월 동안 공실 조건임. 이미 오피스에 대해서는 2013년 5월 한시적으로 주거용 변경을 허용하였고 2016년 4월부터는 영구 조치로 전환함. 영국 정부는 주택 공급 효과가 크다고 주장하지만 다른 한편에서는 주택의 품질이 낮아졌다는 주장 모두 존재함.
- 2021년 조치에서는 주거용으로 변경이 가능한 범위를 확대하고 새로운 용도 구분 코드(E)를 신설함.
- 기반시설 공급을 확대하기 위해 면적의 25% 혹은 250㎡에 대한 학교, 대학, 병원의 확장을 허가함.
- 개발계획 허가 신청의 의사결정 기간을 단축함. 법정 결정 기간을 당초 13주(환경영향평가가 필요한 경우 16주)에서 10주로 단축함.
- 2021년 4월 잉글랜드에서 도시 및 국가 계획 수정(안)이 승인되어 작동됨.

❖ 2022년 영국 정부는 경제 정책 전반을 다룬 계획에서도 도시계획 관련 개선 사항을 포함시켜 논의를 지속하고 있음.⁵¹⁾

- 영국 정부는 2022년 2월 경제 전반의 개혁 정책인 “Levelling up the united kingdom”을 발표함.
- 지난 5년 이내 지방에서 채택된 개발계획은 39%에 그쳤다는 점을 지적하며, 2030년까지 자가보유 지원, 주택 품질 개선 등 주택문제를 해결하기 위한 주요한 수단으로 계획 시스템 개편을 포함함. 2020년 발표된 Planning for the future의 개혁(안)을 재인용하여 논의를 지속함.

3. 영국 내 평가

❖ 회계연도 2020/21년 기준으로 잉글랜드의 주택 공급 물량은 전년 대비 11% 감소함. 지난 몇 년간 이어오던 증가세가 감소세로 전환됨에 따라 현 시스템으로는 공급 확대가 한계에 이르렀다는 평가도 존재함.

- 2012/13년 이후 주택 준공 증가세가 이어졌으나, 2020/21년 들어 9년 만에 감소세로 돌아섬.

47) 도시계획 분야에서는 “계획허가제”라는 용어가 일반적임. 계획허가제는 전반적인 제도를 명명하는 용어임에 따라 본 연구에서는 원어식 표현으로 표기함.

48) 2021 No. 428, The Town and Country Planning(General Permitted Development etc.) (England).

49) House of commons library, 2021, Planning in England: permitted development and change of use.

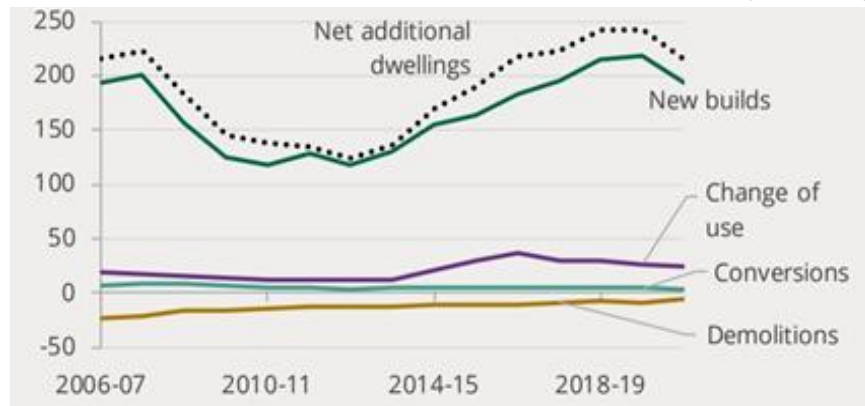
50) 코로나-19의 영향으로 도심 소매점의 공실이 크게 증가한 점도 영향을 미침.

51) Hm government, 2022, Levelling up the united kingdom, pp.227~228.

- 유형별 상황을 확인하면, 신축에 의한 공급과 2013년에서 2016년 단기적으로 효과를 거두었던 용도변경에 따른 공급 모두 증가세가 둔화됨.

〈그림 14〉 잉글랜드의 유형별 주택 공급 추이

(단위 : 천호)



자료 : House of Commons Library, 2022, Tackling the under-supply of housing, p18.

❖ 집값 상승 등 주거 불안이 지속되면서 공급 확대를 위한 추가 지원 요구가 커지고 있으며, 주택 공급 확대를 위한 방법론과 관련해서는 현지에서도 이견이 존재함.⁵²⁾

- 2022년 1월 영국 의회의 건설위원회(House of lords build environment committee)는 주택 공급 정책을 환영하나, 목표 달성은 어려운 것으로 평가함.
- 고령화 대비, 인력 및 기후변화 대응 기술 부족, 중소 건설업자의 역할 축소, 사회주택 공급 지원 부족, 계획 시스템의 장벽 및 자연 등 산적한 과제를 극복하지 않고는 30만호에 달하는 주택 공급 목표 달성은 어려울 것으로 내다봄.
- 정부가 의회 보고서에 대한 응답 보고서를 냄.⁵³⁾ 2019년 보수당이 재집권하면서 100만호 주택 공급을 위한 100억£ 투자 계획을 발표하였고, 2021년에는 18억£ 추가 투자를 계획함. 또한, 경제적 여건이 된다면 115억£의 새로운 부담 가능 주택 프로그램에 투자할 계획을 밝히면서 주택 공급을 위한 다수의 노력을 기울이고 있음을 주장함.
- 주택협회는 10년 동안 100만호 주택 공급을 위해서는 연간 128억£(약 21조원)의 정부 투자가 필요하다고 주장함.⁵⁴⁾ 과거 주택 공급 증가 시기의 특징은 높은 사회주택 비중에 있었다는 점을 강조하며 사회주택에 대한 정부의 직접 투자 요구도 있음. 이 외에도 주택 공급 확대를 위해서는 추가 지원 요구가 다수 존재함.

52) House of lords built environment committee, 2022, 1st report of session 2021-22, meeting housing demand.

53) Her majesty's government's response to the house of lords built environment committee report on meeting housing demand, 2022.

54) House of Commons Library 2022, Tackling the under-supply of housing, p34.

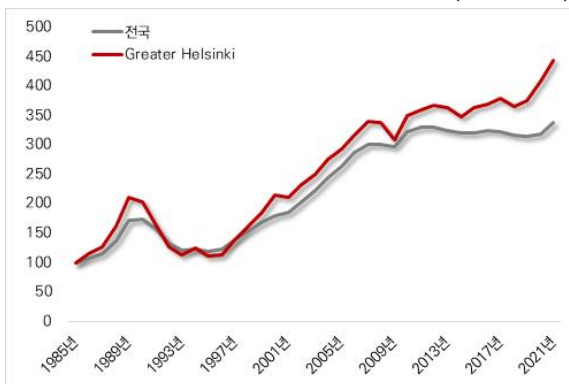
VI 핀란드 주택시장과 정책 대응

1. 가격 변동과 원인

■ 핀란드의 전국 주택가격은 글로벌 금융위기 이후 유럽에서 가장 안정적인 흐름임. 연
간으로 약보합 수준이나 헬싱키권은 2019년 이후 연간 상승률이 8%를 상회함.

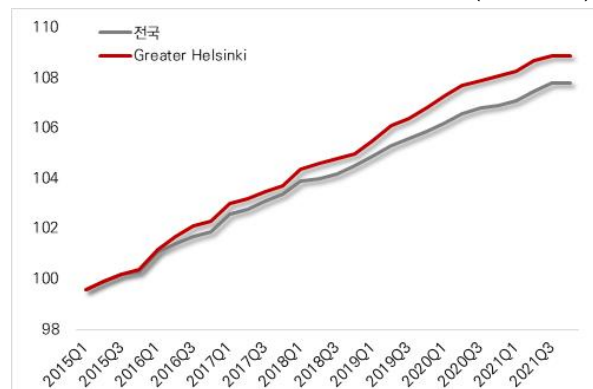
- 2015년 이후 발표된 분기 가격지수를 기준으로 지난 6년간(2016~2021년) 핀란드 단독주택 가격은 4.3% 상승에 그쳤고 실질가격으로는 2.6% 하락함.
- 연쇄지수를 기준으로 장기 시계열을 확인하면 1990년대 초반 주택가격이 급락하는 불황을 겪음. 이 후 2010년부터 2019년까지 핀란드 전국 상황은 하향 안정세나, 2021년 들어 상승 폭이 커짐.
- 헬싱키권역은 지난 6년간(2016~2021년) 26.3%⁵⁵⁾ 상승함. 2019년 연간 상승률이 8.8%를 기록했으며 2021년은 10.0%에 이름.

〈그림 15〉 핀란드의 연간 단독주택가격지수 추이
(1985=100)



주 : 장기 시계열 상황을 확인코자 1985~2021년 명목 연간 연쇄지수를 기준으로 도식화함.
자료 : 핀란드 통계청.

〈그림 16〉 핀란드의 임대료지수 추이
(2015=100)



주 : 2015년 1분기에서 2021년 4분기까지 분기지수를 도식화함.
자료 : 핀란드 통계청.

■ 최근 6년간 연간 임대료 상승률은 2%를 하회하는 수준으로 안정적임. 지역별로 전국
은 매매가보다 임대료 상승 폭이 컸고, 헬싱키권은 임대료보다 매매가 상승 폭이 큼.

- 지난 6년간(2016~2021년) 핀란드의 전국 임대료는 7.5%, 헬싱키권은 8.5% 상승함. 동 기간 매매
가격과 비교하면 전국은 임대료 상승률이 높고, 헬싱키권은 매매가격 상승률이 높게 나타남.

55) 핀란드에서는 주택회사(asunto-osakeyhtiö)의 주식을 구매하여 주택을 소유하는 경우도 많으며 협동조합주택으로 비영리 유
한책임회사의 형태임. 핀란드 통계청의 협동조합주택 가격은 2016~2021년 동안 전국 9.2%, 헬싱키 20.1% 상승함.

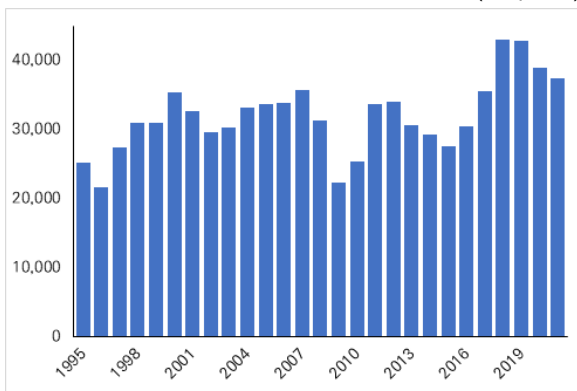
- 최근 6년간 전국 임대료 상승률은 정부의 보조금을 받는 사회주택⁵⁶⁾과 민간 임대주택이 동일함. 헬싱키권역도 보조금 여부에 따른 임대료 상승률 차는 크지 않음.⁵⁷⁾

❖ 1980~1990년대 주택 공급이 가장 많았음. 2000년대 이후에도 안정적인 주택 공급이 이어지면서 주택 공급의 변동성이 크지 않고 연간 공급하는 절대적 물량도 적음.

- 1995년 이후 연간 주택 준공 실적을 확인하면, 2.2만~4.3만호 수준임. 2017년 이후 공급 물량이 증가하여 연간 3.5만호를 넘어섰고, 2018년과 2019년은 4만호를 넘어서는 준공이 이루어짐.
- 주택 총재고를 통한 순증을 확인해보면 1970년대와 1980년대에는 10년간 순증이 37.0만호를 넘어서며 연간 3.7만호 수준의 공급이 이루어졌고, 이후에도 연간 3.0만호가 평균적으로 공급됨. 이는 장기 추이상 공급 물량이 지속적으로 감소한 독일과 영국과는 다른 패턴임.

〈그림 17〉 핀란드 주택 준공 추이

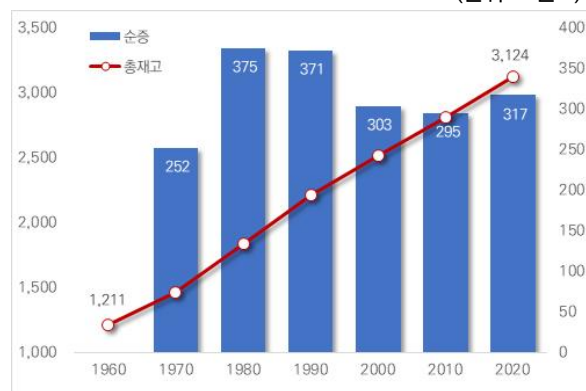
(단위 : 호)



자료 : 핀란드 통계청.

〈그림 18〉 핀란드 주택 재고와 순증 추이

(단위 : 천호)



자료 : 핀란드 통계청.

❖ 2022년 현지에서는 팬데믹으로 단기간 특정 지역에서 비정상적으로 주택가격이 상승하였으나, 주택 공급 증가와 물가 상승, 우크라이나 전쟁 등으로 시장이 냉각되고 있는 것으로 전망함.⁵⁸⁾⁵⁹⁾

56) state-subsidised rental housing(자금을 지원하는 기관인 ARA를 기준으로 ARA housing이라고도 불림).

57) 2010년대 초반 핀란드의 주거 점유 형태는 자가거주율 65%, 협동조합주택 4%임. 민간 임대주택 17%, 사회주택 14%로 유사한 시장 점유율임(De Boer, Bitetti, 2014, A revival of the private rental sector of the housing market? lessons from germany, finland, the czech republic and the netherlands, OECD economics department working papers, pp.15-16).

58) 외교부 국제경제동향, 2021년 6월(https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4049/view.do?seq=368748, 2022.5.18일 검색).

59) 헬싱키타임즈 2022년 3월 18일자(<https://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/domestic/21201-finnish-real-estate-market-to-cool-down-according-to-forecasts.html>, 2022.5.18일 검색).

- Savings Bank Finland는 특정 지역에서 팬데믹 기간 동안 주택가격이 급격히 상승하였으나, 팬데믹 이후 매매 수요가 감소하고 주택 공급이 증가하고 있어 시장이 진정될 것으로 보고 있음.
- 팬데믹 기간 동안 재택근무 등으로 대형 주택에 대한 수요가 증가하였으나, 최근 들어 팬데믹 이전으로 돌아가 소형 주택 수요가 회복됨.
- 시장가격 조정과 금리 상승에 따른 주택가격 하락 위험이 확대되면서 높은 가격에 주택을 구입한 수요자에 대한 경고 목소리가 커지고 있음.

❖ 핀란드의 주택가격 안정은 원활한 주택 공급 여건에 뿌리를 두고 있음. 천인당 주택 수는 OECD에서 가장 높은 수준을 유지함. 2010년 523호였던 것이 2019년 557호로 약 10년간 34호 증가하여 OECD 평균 증가치(24호)를 넘어섬.⁶⁰⁾

- 2020년 기준으로 핀란드의 천인당 주택 수(557호)는 그리스(595호), 프랑스(590호), 이탈리아(587호), 포르투갈(579호), 몰타(561호), 불가리아(558호) 다음으로, OECD 7위권 수준임.
- 2011년 기준으로 OECD 평균 천인당 주택 수는 444호에서 2020년 468호로 증가하여 지난 10년간 24호 증가함.
- 동 기간 핀란드보다 절대적 천인당 주택 수 가 적은 독일은 505호에서 509호로 4호 증가에 그쳤고 영국은 10년 동안 증가 없이 434호를 유지한 것과 대조적임.

❖ 주택가격 안정에는 공급 여건과 변동성이 낮은 수요 특성, 그리고 노키아의 몰락 등 어려운 경제 여건이 복합적으로 영향을 미친 것으로 판단됨.

- 2020년 핀란드의 인구는 553만명이며, 인구성장률은 연간 0.5%를 하회하여 낮은 변동성을 보임. 인구 밀도는 km^2 당 18명으로 유럽에서 아이슬란드, 노르웨이 다음으로 낮은 수준임⁶¹⁾62).
- 2007년 노키아의 매출은 핀란드 GDP의 29.2%에 달할 정도로 핀란드 경제의 노키아 의존도는 컸음. 노키아는 2008년 이후 쇠퇴를 시작하여 2013년에는 마이크로소프트에 휴대폰 부문을 매각하기에 이름.⁶³⁾
- 노키아의 몰락으로 2012년에는 경제성장률이 마이너스(-1.4%)로 돌아서고 2016년에는 18년 만에 국가 신용등급이 강등됨. 2016년 들어 경제성장률이 2.8% 수준으로 회복되었으나, 2018년에는 다시 1.3%로 낮아짐. 이후 팬데믹, 우크라이나 전쟁 등의 여파를 겪고 있음.

60) OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing, 2021, RESH - Structural Housing Indicators - ECB.

61) World bank, Population density data(5월 24일 검색).

62) OECD에서 핀란드보다 인구 밀도가 낮은 국가는 호주(3명), 캐나다(4명)에 불과하며 독일은 238명, 영국은 278명임.

63) 강유덕(2016), 노키아의 변화를 통해 본 핀란드 경제의 구조변화, EU연구 제43호.

2. 정책 대응⁶⁴⁾

■ 1990년대 초에 경제 회복과 주택시장 불황을 극복하기 위해 민간 임대주택 공급 확대 정책을 채택하고 임대료 규제 정책을 폐지함.⁶⁵⁾

- 1990년대 초 핀란드의 주택가격 거품 붕괴는 심각한 경제 불황으로 이어짐. 1980년대 후반 호황기 동안 실질 주택가격이 60% 이상 상승하였으나, 1990~1993년 사이 50% 내외로 급락함.
- 1980년대 후반 금융시장 자유화의 여파로 대규모 자본 유입 및 모기지시장 확대로 주택시장에 거품이 형성됨. 거품 붕괴 이후 신용 부실의 대부분은 기업 대출에서 발생하였으나 과도한 부채와 담보 가치 하락으로 가계도 어려움을 겪음.
- 위기 대응 방안으로 정부는 금융시장에는 자금을 지원하고 경제와 주택시장 회복을 위해 임대주택 공급 확대 정책을 채택함. 공급 확대를 위해 민간 임대주택의 임대료 규제 정책을 폐지함. 신규 계약은 1993년, 기존 계약은 1995년 폐지하여 핀란드는 서구에서 가장 자유로운 민간 임대주택 정책을 운용하는 국가가 됨.⁶⁶⁾

■ 정부 지출의 구조조정을 위하여 자가 보유 지원을 지속적으로 축소하고 있음. 그러나, 현재도 자가 보유 지원 정책은 유효하며 민간 임대주택 대비 세금 측면에서 우대 상황으로 평가됨.

- 경제 위기 극복을 위해 임대주택 공급 확대와 정부 지출의 구조조정을 단행함. 1993년 세제 개혁을 통해 모기지 이자에 대한 공제 혜택을 축소함. 누진 공제율 방식을 단일률로 개혁하여 고소득 가구의 세금 공제 인센티브를 축소함. 이러한 조치로 신규 모기지 부문의 정부 지출 50%가량이 감소함.
- 이후에도 지속적으로 세제 혜택을 축소시킴. 자가 거주 주택의 모기자 이자 공제 비율을 2012년에는 85%로, 2014년에 75%, 2018년에는 35%까지 감소함. 2022년 5%까지 낮아진 이후 2023년부터는 공제 제도가 없어질 예정임.
- 그러나, 현재도 생애최초 주택구입자는 거래세 면제, 2년 이상 소유 및 거주한 주택은 양도소득세 면제, 귀속 임대료 비과세 제도는 유지되고 있음.⁶⁷⁾

■ 민간 임대주택의 임대료 규제를 자유화한 이후 민간부문의 임대주택 공급이 증가하고 시장 비중이 확대되는 효과로 나타남.

64) "De Boer, Bitetti, 2014, A revival of the private rental sector of the housing market? lessons from germany, finland, the czech republic and the netherlands, OECD economics department working papers"를 기초로 추가 문헌 등을 조사하여 작성함.

65) Vartia, L., 2006, "Finland's Housing Market: Reducing Risks and Improving Policies", OECD Economics.

66) 원문 출처, Lyytikäinen, T., 2006, "Rent Control and Tenants' Welfare: The Effects of Deregulating Rental Markets in Finland", VATT Discussion Papers, No. 385, Helsinki: Government Institute.

67) 핀란드 국세청(<https://www.vero.fi/en/individuals>, 2022.5.23일 검색).

- 1970년대 이후 핀란드 정부는 민간부문 임대주택의 초기 임대료 및 임대료 인상률을 규제하며 엄격한 임대료 보호 정책을 펼침.
- 1970~1990년의 임대료 규제 하에서는 민간 임대주택 재고가 감소하였으나 1990~1995년에는 민간 임대 주택 재고가 증가함. 전체 재고 중 민간 임대주택 비중은 1990년에는 12%였으나 2012년은 17%까지 확대됨.
- 민간 임대주택 공급은 확대된 반면, 규제 완화에 따른 문제가 발생하지 않은 것으로 평가됨.
- 핀란드의 사례는 엄격한 임대료 보호가 오히려 주택시장에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여줌. 임대료 규제가 고정효과를 일으켜 임대시장의 접근성을 악화시키고 적절한 주거지 이동을 막을 수 있음.
- 즉, 임대료 규제 기간 동안 시장 임대료 미만의 주택을 임차한 경우에는 주거지 선호와 다르더라도 주거지 이동을 제약할 수 있으며, 이는 가구 선호와 주택이 불일치할 수 있음을 시사함. 이러한 불일치로 발생한 내재 비용은 낮은 임대료의 이점을 상쇄할 수 있음.
- 다만, 헬싱키권은 공급 부족 시장임에 따라 임대료 상승률이 높은 편임. 임차자 및 임대인 협회는 급격한 임대료 인상을 방지하기 위해 자발적으로 연간 최대 인상률을 15%로 설정하는 데 동의하고 있으며 현지에서는 공정 임대 관행(Fair rental practices)이라 명명함.

❖ 다만, 임대료 규제 완화는 임대주택 공급을 확대시킬 수 있으나, 수요자로 하여금 일시적 거주처로 인식하게 하여 민간 임대주택 수요를 제약할 수 있음을 지적함.⁶⁸⁾

- 개인 임차인은 대체로 젊고 이동성이 높음. 체코도 핀란드와 동일하게 임대료 규제 정책을 완화하였는데, 두 국가를 분석한 결과 임대료 규제가 완화된 이후 민간 임대주택을 일시적 거주 형태로 인식하는 점이 강화됨.
- 자가 보유에 대한 정부 지원 수준에 따라 다르나, 자가 보유 주택을 가장 안정적인 거주로 인식하는 경향을 강화시킴. 특히, 주택시장 초기 진입자나 부담 능력이 없는 임차자에게 민간 임대주택을 단기 거주 형태로 인식시켜 장기적으로는 민간 임대주택 수요를 제약할 수 있음.

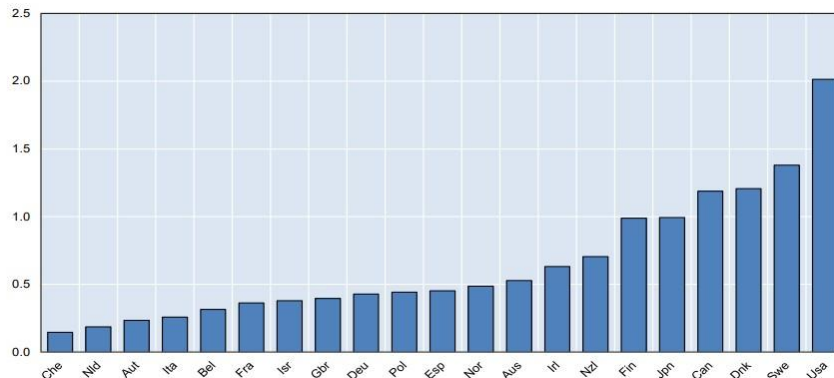
❖ 핀란드는 주택가격에 대한 장기 주택공급 탄력성이 높은 국가임. 2010년대 들어 대부분의 국가에서는 공급 탄력성이 감소하였으나, 핀란드는 동일한 수준을 유지함.

- Sánchez, Johansson(2011)는 1995~2007년 자료로 OECD 국가의 주택가격 변화에 대한 주택 공급 탄력성을 분석함. 핀란드는 미국, 스웨덴, 덴마크 등과 함께 공급 탄력성이 '1' 이상으로 가격 변화보다 주택 생산량이 많은 국가임.

68) Lux, M. and P. Sunega, 2013, "New Social Housing Strategies in Post-socialist States: Effectiveness, Efficiency, and Sustainability", pp.307-330, in J., Hegedüs, M. Lux, N. Teller (eds.), Social Housing in Transition Countries, Routledge, New York, London.

- Geng(2018)은 동일한 방법론으로 1989~2016년 자료를 분석함. 대부분 국가의 공급 탄력성이 감소하였으나, 핀란드는 과거 분석과 유사한 '1' 수준을 유지함.

〈그림 19〉 주택가격 변화에 대한 장기 주택 공급 탄력성(1995~2007년)

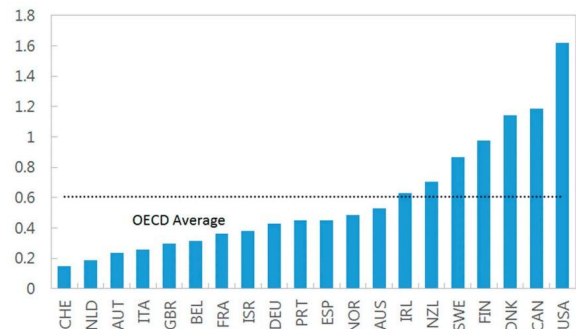


자료 : Sánchez, Johansson, 2011, The price responsiveness of housing supply in OECD countries, OECD Economics Department Working Papers No. 83, p14.

2022년 현재 핀란드 주택정책의 3대 목표는 ① 탄소중립 대응, ②성장지역 주택 공급 확대, ③노숙자 근절임.⁶⁹⁾

- 탄소중립 사회 건설 및 품질 향상을 위해 토지 이용 및 건축법 개정을 준비하고 있음. 또한, 목조건축과 저탄소 건축 확대를 위해 ARA⁷⁰⁾ 자금을 지원하고 에너지 효율을 높이는 대수선 지원 및 실내 공기질 개선을 위한 프로그램을 운영하고 있음.
- 성장지역의 주택 공급 확대를 위해 장기 주택공급계획, 교통수단과 토지공급 확대, 국가지원 주택공급 개혁, 고령자 등 특정 대상자를 위한 프로그램을 개발하고 있음.
- 2008년 사회적 합의를 통해 노숙자에게 조건 없이 주거를 제공하는 “Housing First” 정책을 시행하여 전 세계에서 노숙자 문제를 가장 잘 해결한 국가로 평가받고 있음. 2027년까지 완전 근절을 목표로 정책을 지속하고 있음.⁷¹⁾

〈그림 20〉 주택가격 변화에 대한 장기 주택 공급 탄력성(1989년~2016년)



주 : Sánchez, Johansson(2011)와 동일한 모델로 시계열 연장하여 추정함.

자료 : Nan Geng, Fundamental Drivers of House Prices in Advanced Economies, IMF working paper, 2018, p10.

69) 핀란드 정부(<https://valtioneuvosto.fi/en/marin/government-programme/housing-policy>, 5월 23일 검색).

70) The Housing Finance and Development Centre of Finland (ARA).

71) 캐나다 언론(<https://www.cbc.ca/radio/sunday/the-sunday-edition-for-january-26-2020-1.5429251/housing-is-a-human-right-how-finland-is-eradicating-homelessness-1.5437402>, 5월 23일 검색).

V 시사점

1. 4개국 비교

■ 각국의 주택시장은 인구 및 경제 등 수요 상황 및 공급 여건 등 근본적으로 다른 환경적 요인에 영향을 받음.

- 가장 높은 주택가격 상승률을 보인 독일은 이민 등으로 인구가 크게 늘었고 경제성장도 상대적으로 양호하여 주택 수요가 빠르게 확대됨. 이에 주택시장의 변화도 컸던 것으로 추정됨.
- 영국은 인구 및 경제적 변동성은 크지 않았으나, 비교적 높은 밀도 상황에서 공급 여건이 원활하지 못함에 따라 천인당 주택 수가 정체된 것으로 판단됨.
- 핀란드는 인구 및 경제 여건을 고려하면 수요 확대 요인이 크지 않고 인구 밀도도 낮아 원활한 공급이 가능하여 상대적 안정세를 보인 것으로 판단됨.
- 한국은 절대적으로 높은 밀도와 낮은 천인당 주택 수로 지속적 수요 압력이 존재하는 것으로 추정됨.

〈표 6〉 4개국의 수요 및 공급 여건 비교

구분	인구(2020년)			경제성장률 (연간 %)	인구 천인당 주택 수		
	수 (만명)	인구밀도 (km ² 당 명)	성장률 (연간 %)		2010년 (호)	2019년 (호)	증감
독일	8,316	238			505 (2011년)	509 (2018년)	4
영국	6,722	278			434	434	0
핀란드	553	18			523	557	34
한국	5,184	532			364	412	48

주 : 인구, 경제 모두 연간 성장률임.
자료 : World Bank DB, OECD.

❖ 다만, 전 세계적인 저금리 환경에서의 유동성 증가에 맞물린 빠른 수요 변화는 각국에서 주택가격 상승이라는 유사한 결과로 나타남.

- 글로벌 금융위기 회복, 남부 유럽의 재정위기 극복, 팬데믹 대응 등 거시경제적 여건으로 글로벌 저금리 환경이 장기화됨.
- 1사분면, 2사분면 국가인 독일과 영국의 주택가격 상승률의 차는 존재하나 주택가격 상승의 결과로 사회가 겪는 문제는 본질적으로 유사함. 우리나라도 비슷한 문제를 겪고 있음.

❖ 다수 국가에서 주택시장의 자산 시장화가 가속화되고 있고, 이는 주택문제를 사회적으로 가장 중요한 이슈로 만들.

- 저금리 등으로 주택시장의 자산 시장화가 가속화되면서, 주택시장의 문제가 사회 전반에 미치는 영향력이 더욱 확대되었고 정책적 대응도 어려워짐. 주택정책의 목표가 과거에는 주거 안정 측면이 강했으나, 이제는 자산 격차 확대 이슈까지 더해진 것으로 판단됨.
- 각국이 주택정책의 목표를 가격 안정에 두고 있지는 않지만, 주택에서 발생하는 자산 격차 확대 문제를 외면하기 어려운 상황임.
- 독일, 영국, 우리나라 모두 총선, 대선에서 주택문제 해결이 가장 중요한 정책 목표가 되었고 정책 발표로 이어짐. 각국에서 주택이 가장 중요한 사회문제가 되었음을 반증함.

❖ 각국의 주택정책은 각기 다른 역사적 배경에도 불구하고 변화를 꾀하고 있으나, 빠르게 변화하는 수요 대응에 어려움을 겪고 있고, 정책적인 도전 국면에서 좌충우돌하고 있는 것으로 판단됨.

- 오랜 기간 독일은 임대차 규제와 주택 점유 형태의 선택에 중립적 정책을 펼치는 국가로 알려져 왔고 주택시장도 상대적으로 안정적인 편이었음. 그러나, 최근 급변한 수요 대응에 어려움을 겪고 있음.
- 영국은 1980년대부터는 공공 임대주택 민영화, 주거급여 확대, buy 시리즈로 대변되는 자가보유 촉진 정책 등 주로 수요 정책 중심으로 정책을 운영해 옴.⁷²⁾ 반면, 계획허가제로 대표되는 도시계획 제도 등으로 주택 공급 탄력성이 낮음에 따라 수요 변화에 원활하게 대응하지 못함.
- 지난 몇 년간 우리나라도 수요 규제 중심의 정책을 운용하면서 시장 대응에 어려움을 겪음.
- 각국 모두 시장 변화에 맞는 정책적 변화가 필요하나, 사회의 구조적 모습이 존재함에 따라 정책이 빠르게 시장 변화를 쫓아가지 못하는 한계를 보임.
- 반면, 핀란드는 수요 변동성은 적고 공급 탄력성은 높아 다른 국가들과는 다른 여건으로 비교적 안정적 흐름을 보인 것으로 평가됨.

72) 진미윤, 김수현(2017), “꿈의 주택정책을 찾아서”, 오월의봄, pp.83-153.

❖ 최근 4개국 모두 주택시장 대응 수단으로 주택 공급 확대를 채택한 것으로 판단됨.

- 지금까지 독일의 주택정책은 임대차 관련 정책에 무게 중심이 있었으나 2013년 이후 주택 공급 확대 정책으로 선화하였고 2016년부터 대규모 공급 프로그램을 운영하고 있음.
- 영국은 2010년대 중순까지는 대출 규제, 세제 강화 등 수요 억제책을 주로 사용하였으나, 2015년 이후 주택 공급 목표를 제시하고 2017년 이후 본격적인 주택 공급 확대 정책을 발표하고 있음.
- 2022년 상반기 현재 독일은 연간 40만호, 영국은 30만호, 우리나라는 50만호로 연간 주택 공급 목표를 제시함. 독일과 영국은 최근 들어 당초 대비 상향된 목표치로 수정함.
- 장기적 관점에서 주택시장 안정을 위해서는 공급 확대가 필요하다는 것을 인식한 결과로 해석됨.

❖ 독일, 영국은 개각 과정에서 주택 공급 확대 정책을 실행하기 위해 정부 조직을 개편함.

- 독일은 2021년 12월 올라프 숄츠 내각 개편과 함께 연방 주택, 도시개발 및 건축부를 재도입함. 사회적으로 주택 공급의 중요성이 확대됨에 따라 20여 년 만에 독립 부처로의 위상을 되찾음.
- 연방 주택, 도시개발 및 건축부는 1949년에서 1998년까지는 존재했으나, 1998년 슈뢰더 1세 내각에서 연방 교통부와 통합되었음. 2013년부터는 연방 환경부에, 그리고 2018년부터 2021년까지는 연방 내무부에 귀속됨.⁷³⁾
- 영국은 2018년 1월에 테레사 메이 내각 개편과 맞물려 기존의 중앙부처인 “Department for communities and local government”를 주택을 강조하여 “Ministry of housing, communities & local government”로 개편함.
- 동일한 시점에 잉글랜드의 실행기관인 Homes and communities agency도 Homes england와 The Regulator of social housing으로 개편함. Homes england를 통해 주택 공급 지원을 강화함.

❖ 독일과 영국은 공급 확대 정책을 우리보다 먼저 채택했지만, 주택 공급 증가 효과가 가시적으로 나타나지 않고 있음. 규제는 정부 단독으로 수행하지만, 공급의 실행은 시스템과 산업이 수행함에 따라 공급 확대 정책은 단기간 달성하기 어려운 정책임.

- 독일과 영국은 우리나라보다 먼저 주택 공급 확대 정책을 채택하고 수행하고 있으나, 주택 공급 실적은 목표치를 밑돌고 있음(〈그림 7〉, 〈그림 12〉, 〈그림 14〉 참조).
- 주택 공급 확대는 토지 확보, 인력, 기술 확보, 지방정부, 산업계와의 협력 등 다수의 프로세스와 협력이 필요함에 따라 단기 성과로 나타나지 못하고 있음. 더욱이 팬데믹, 우크라이나 전쟁으로 인한 물가 상승까지 겹치면서 어려움을 겪고 있음.
- 규제 정책은 정부 단독으로 빠르게 수행할 수 있지만, 공급 정책은 계획에서 준공까지 시차가 존재하고 토지 확보, 사업이 작동할 수 있는 구조 등 다양한 시스템이 갖추어질 때 장기적 효과로 나타남.

73) 독일 위키피디아(2022년 6월 2일 검색).

❖ 유럽은 공급 감소 기간이 장기화되면서 산업이 축소 지향으로 바뀌어 공급 확대로 전환하기까지 상당한 시간이 소요되고 있는 것으로 판단됨. 반면, 우리는 상대적으로 공급 감소 시간이 짧은 장점이 있음.

- 주택 공급이 장기 감소하면 기업, 인력, 산업구조, 기술 등 연관 산업과 시스템은 축소 지향으로 바뀌게 됨. 공급 확대로 전환하더라도 이에 맞게 산업이 성장하기까지 일정 시간이 소요됨. 이러한 주택 공급의 특징 때문에 정책의 장기적 안정성은 무엇보다 중요하며 공급 탄력성을 유지하는 바탕임.
- 공급 감소 기간이 영국은 40여 년, 독일은 20여 년으로 우리보다 일찍 공급 확대 정책으로 선회하였으나 가시적인 성과를 내지 못하고 있는 것으로 판단됨.
- 우리나라는 2015년 인허가, 2018년에 준공 정점을 형성해 공급 감소 기간이 상당히 짧아 공급 확대 전환의 어려움은 크지 않음. 다만, 서울이 2000년대 중반 이후 지속 감소세라는 점은 부담임.

❖ 임대차 정책은 각국에서 임대료 동결, 임대료 규제 정책 폐지 등 다양한 실험이 시도되고 있음. 다만, 임대차시장의 구조, 사회주택 여건, 주거급여 지원 등이 복합적으로 얽혀 있어 단선적 해석은 어려움.

- 독일은 1970년대부터 임대료 규제 정책을 수행해 온 사회적 경험에도 불구하고 베를린의 임대료 동결 조치와 위헌 판결 이후 민간 임대주택의 공공 환수, 누진세율 도입 등 사회적 갈등이 확대되는 양상임. 베를린은 전 세계에서 가장 낮은 자가 보유율 도시로 급격한 인구 유입은 폭발적인 임대료 상승으로 이어지고 임대료 규제에 대한 정치적 지지를 형성시킴. 다만, 이러한 정책적 선택이 오히려 사회 및 임대차시장 불안을 장기화시킬 수 있음을 보여줌.
- 영국의 임대료는 주택가격에 비해 상대적 안정세인데 이는 높은 사회주택 재고 비중, 폭넓은 주거급여 체계 등이 영향을 미친 것으로 판단됨.
- 핀란드는 1990년대 임대료 규제 정책을 폐지한 이후 민간 임대주택 공급 확대와 임대차시장 안정으로 이어졌고 이는 높은 공급 탄력성을 갖추고 있었기 때문에 가능한 것으로 판단됨.
- 임대차정책은 임대차시장의 구조, 사회주택 등 공공 임대주택 재고, 주거급여 등 각국의 복지정책과 맞닿아 있으며 복합적으로 영향을 미치고 있어 단선적 해석은 경계할 필요가 있음.
- 우리나라는 2020년 8월 임대차3법을 시행한 이후 이중 가격 형성, 월세화의 가속화, 임대인·임차인 갈등 확대 등 다양한 문제가 발생함. 향후 공공 및 민간 임대주택 정책, 주거급여 여건 등의 종합적 검토가 필요할 것으로 판단됨.

❖ 독일의 수요 정책 변화는 시스템 안정화 측면이 강함. 영국의 금융 및 세제 정책은 직접적인 수요 억제 정책으로 우리나라와 유사하나 가시적 정책 성과는 확인되지 않음.

- 독일의 수요 정책 변화로는 2017년 도입된 금융감독업법 강화와 2025년 도입 예정인 보유세 과세

평가 개정이 있음. 그러나, 거시 차원의 금융 건전성 강화와 1940년대의 과세 평가체계를 현실화하여 과세 형평을 확보하기 위한 정책으로 직접적인 수요 억제 정책은 아님.

- 영국은 최근 우리나라가 수행한 직접적인 수요 억제 정책과 유사함. 2014년에는 대출 규제 강화, 2015년 이후에는 다주택자 및 해외 거주자에 대한 과세가 강화됨.
- 전국임대인협회(National Residential Landlords Association) 등 민간⁷⁴⁾에서는 세제 강화 정책이 임대인의 수익 악화로 인해 민간 임대주택 공급 감소로 이어질 것이라고 주장하나, 한편에서는 투기적 수요에 대한 관리 요구도 여전히 존재함. 다만, 주택가격 상승세가 이어지고 있어 가시적 정책 성과가 나타났다고 평가하기는 어려움.

2. 시사점

■ 250만호 주택 공급과 같은 물량 목표치 제시는 비판은 존재하나, 시장 불안을 잠재우고 정책 방향성을 제시하기 위한 중요한 정책 수단임. 실행 과정에서 목표 달성과 함께 정책 유연성을 확보하기 위한 노력이 필요함.

- 물량 목표치 제시 중심의 정책에 대해 다차원적인 주택시장의 특성을 고려하지 못한다는 전통적 비판이 존재함.
- 그러나, 물량 목표치 제시 정책은 주택 공급에 대한 명확한 방향성을 제시하여 시장 불안을 잠재우는 주요한 수단이며 이에 우리나라뿐 아니라 각국에서 주택 공급 목표치를 제시하고 있음. 경제 당국이 경제성장률 목표치를 제시하는 것과 유사한 관점으로 이해됨.
- 다만, 정책 집행 과정에서 물량 목표 달성에 매몰되어 수요가 없는 상품과 입지에 주택을 공급하는 것은 지양해야 함.
- 최근 지방의 경기 상황은 빠르게 나빠지고 있음. 이러한 상황에서 대규모 공급은 시장 침체를 가속화시킬 수 있어 경기 변동성에 대한 유연한 대처도 요구됨.

■ 우리나라의 주택정책은 공공의 직접 공급 및 사업방식 중심으로 목표 달성에는 유리하나, 장기적 관점에서 민간과 공공의 새로운 역할 균형 모색이 필요함.

- 250만호 주택 공급 계획을 살펴보면 공공택지 사업 142만호, 재건축·재개발 사업 47만호, 소규모 정비사업 10만호, 도심·역세권 사업, 국공유지 및 차량기지 사업 등 사업방식 중심임. 사업 방식이나 개별 사이트(Site) 중심의 정책 운용은 물량 목표 달성에 유리한 구조임. 이는 지금까지 LH 등 공공의 실행기관을 통해 직접 공급하는 물량이 다수를 차지해 왔기 때문으로 판단됨.

74) 전국임대인협회 홈페이지, 2021년 2월(<https://www.nrla.org.uk/news/monthly-bulletin/202102/call/sunak/tax/smart/budget/day/approaches>, 2022년 6월 14일 검색).

- 반면, 유럽에서는 정부의 직접 개입 수준은 낮고 자금 지원 및 배분에 초점이 맞추어져 있음. 발표된 정책도 시스템 개선과 산업 선진화 중심임.
- 과거와 달리 나대지 등을 통한 개발 수요는 감소하고 민간 소유주가 대다수인 기성 시가지 공급이 확대되는 상황을 고려하면, 한국적 특수성 아래에서 공공과 민간의 새로운 역할 균형이 필요함.

❖ 우리나라도 250만호 공급 시기 동안 주택산업 선진화와 미래 대응을 함께 고민해야 함.

- 선택과 집중을 위해서는 정부의 역할이 직접 공급보다는 시스템 개혁 및 자금 지원 중심으로 이동할 필요성이 있음. 향후 5년간은 매년 50만호의 주택이 공급되는 주택 공급 확대의 시기로 공급 시스템을 개선하고 산업을 선진화할 수 있는 절호의 기회임.
- 이를 통해 주택공급 탄력성을 확보하여 주택시장의 장기적 안정 기반을 마련하고 산업 성장과 미래 대응의 선제적 기회로 삼아야 할 것임.

❖ 첫째, 주택 공급 정책은 장기적 효과에도 불구하고 개발이 수반됨에 따라 대부분의 국가에서 논란이 발생함. 250만호 공급 시기 동안 주택 공급의 필요성에 대한 사회적 공감대 형성을 위한 노력이 필요함.

- 유럽에서도 도시의 쾌적성을 해친다는 이유로 주택 개발을 반대하는 경우가 많아 주택 공급은 사회적 갈등이 큰 정책 중 하나임.
- 우리나라도 주택 공급을 포함하여 개발에 대한 방식 및 개발이익과 관련한 사회적 논란이 빈번하게 발생하고 있으며 지역사회의 반발로 이어지기도 함.
- 독일은 연방정부, 지방정부, 공기업, 산업계, 노조, 임차자 대표 등 다양한 시장 참여자로 구성된 협의체를 통해 주택 공급 정책을 발굴하고 집행하면서 사회적 갈등을 사전에 조율하고 있음. 그러나, 갈등 조율에 따른 시간 소요에 따라 정책 집행을 속도가 느려지는 트레이드오프(Trade-off)는 존재함.
- 다만, 최근 유럽에서는 주택 공급 감소가 주택가격 상승에 상당한 영향을 미쳤고, 주택의 희소성이 높아지면서 사회적으로 기존 주택 소유자에게 이익이 배분되었다는 점에 주목함. 주택 공급이 장기적으로는 젊은 계층과 주택을 소유하지 못한 사람들에게 이익이 갈 수 있음을 인식하기 시작함.
- 우리나라도 주택 공급의 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성하여 사회적 갈등을 최소화해야 함. 이를 위해 협의체, 캠페인, 시민 참여 유도 등 사회적 합의를 위한 노력이 필요함.

❖ 사회적 논란의 대부분은 개발이익과 관련되어 있어 개발이익을 정교하게 관리할 수 있는 시스템을 구축해야 함.

- 우리나라는 민간에게 과도한 이익을 준다는 사회적 논란이 커지면 공공 중심으로 운영하고, 공공에서 문제가 있으면 민간을 활용하는 방식으로 주체 중심의 단순한 관리 방식을 반복함.

- 이제는 개발은 성과를 낼 수 있는 주체가 수행하되, 정부와 공공이 계획 및 사업관리 역량을 높여 개발이익을 정교하게 관리할 수 있는 시스템을 구축해야 함. 이를 통해 사회적 논란은 감소시키고 효용은 극대화시킬 수 있음.

❖ 둘째, 주택 공급 확대 과정에서 스마트 시공 확대와 제로에너지 대응 등 산업 선진화와 미래 대응을 함께 달성해야 함.

- 독일은 친환경 주택 공급을 위해 모든 신축에 대해 유럽 법률의 에너지효율 표준 도입을 의무화함. 영국도 제로에너지 대응을 위한 친환경 주택 공급 지원 프로그램을 운영하고 있음.
- 영국은 산업 선진화와 중소 건설사 지원을 위해 스마트 시공 촉진에 애쓰고 있음. Home England를 통해 2021년에서 2015년까지 보조금이 지급되는 부담 가능 주택 공급의 25%에 대해서는 MMC(Modern method construction)⁷⁵⁾ 사용을 의무화함.⁷⁶⁾ 사회주택 부문도 MMC 건설 인센티브 프로그램을 발표할 예정임.
- 지금부터 공급될 250만호는 미래 사회의 주택 재고임에 따라 제로에너지의 스마트홈이 될 수 있는 법과 제도를 고민해야 함.

❖ 셋째, 기존 프로세스를 점검하여 개선해야 함. 특히, 인허가와 도시계획 개편을 통해 공급 기간을 단축하고, 건설 표준화와 디지털화 등을 통해 건축비 절감 방안을 모색해야 함. 이는 사회적 갈등 해소에도 도움이 될 것임.

- 주택 공급 확대 시기는 토지 확보, 계획, 준공에 이르는 전 단계의 프로세스를 고칠 수 있는 기회임.
- 영국은 주택 공급 확대와 공급 기간 단축을 위해 도시계획 개편에 초점을 맞추고 있음. 우리도 인허가 및 도시계획 과정에서의 문제를 점검해 공급 기간을 단축해야 함. 공급 시차가 감소하면 주택 공급 효과를 빠르게 체감할 수 있어 공급 정책에 대한 사회적 논란 감소에도 기여할 것임.
- 독일은 건축비 절감 차원에서 건축 규정 정비 건설 표준화 및 기술 지원에 애쓰고 있음. 전 세계적으로 물가 상승으로 건축비 상승 압력이 커지고 있음. 금리까지 가파르게 오르고 있어 수요자가 부담 가능한 주택을 공급하기 위한 노력이 절실함.
- 우리도 프롭테크, 스마트 건설 등을 활용한 광범위한 디지털화를 통해 공급 기간 단축, 비용 절감, 산업 선진화에 대응해야 할 것임.

허윤경(연구위원·ykhur@cerik.re.kr)

75) 현장의 스마트 기술(Onsite techniques)과 현장생산 및 현장조립 방식의 기술(OSC)을 포함함.

76) 잉글랜드 부담가능 주택기금 프로그램 설명(<https://www.gov.uk/guidance/apply-for-affordable-housing-funding>, 2022년 6월 3일 검색).