

영국의 최근 주택정책 동향과 금융지원 사례연구

- 주택·인프라시설 기금을 중심으로 -

한동호*

주택공급 이슈는 정부가 바뀔 때 마다 화제가 되며, 대책을 발표할 때마다 찬반양론이 크게 대립각을 세운다. 인프라시설 개발 또한 이와 비슷한 양상으로 전개가 된다. 주택정책이나 인프라시설 구축 관련 문제 모두 넓은 의미에서 도시재생 프로젝트 안에 포함되는 것으로 두 영역 각각 긴장은 존재 할 수 있지만, 이를 얼마나 슬기롭게 풀어 나가느냐에 집중하는 것이 현재 우리사회가 가져야할 올바른 인식이라고 사료된다. 2017년부터 현재까지 영국은 주택정책과 인프라시설 구축의 문제를 동일선 상에 위치, 상호보완적인 관계로 보고 접근하고 있다. 외국의 사례가 항상 좋은 본보기이고 배울만한 것은 아니나, 우리나라가 두 문제를 배타적으로 인식하는 경향이 많은 만큼 비슷한 문제에 대한 다른 접근법은 어느 정도 참고할 만한 사항이라 할 수 있겠다. 이에 본 연구는 넓게는 2018년 현재, 영국정부에서 인지하고 있는 주택상황 주요이슈와 함께 거기에 대처하는 정부의 입장, 다양한 정책 그리고 관련 단체와 거버넌스 구조 등을 살펴보고 좁게는 최근 신설된 Housing Infrastructure Fund(HIF) 프로그램 사례를 조사해 보면서, 우리나라의 상황에 비추어 고려해볼만한 사항들을 재고해 보려 한다.

핵심어 영국 주택정책, 주택정책 거버넌스, 주택공급, 주택·인프라시설 기금

* University College London, The Bartlett School of Planning, PhD candidate,
dongho.han@hotmail.com

※ 본고의 내용은 필자의 개인 의견으로 한국주택금융공사의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

I. 서론

정부가 9월 21일 ‘수도권 주택공급 확대 방안’을 통해 우선 수도권(서울시, 경기도, 인천) 공공택지 17곳에서 3만5천 호의 신규주택을 공급하기로 발표했다. 서울시에서 그린벨트 해제에 반대해 택지를 선정하지 못하면서, 나머지 26만5천 호는 내년 상반기까지 발표가 미뤄졌다.¹⁾ 서울시의 반대에 부딪혀 발표하지 못한 13곳 중 네다섯 곳은 분당, 일산 등 1기 신도시 지역과 서울시 사이에 위치할 예정이며, 여기에 330만㎡ 이상의 대규모 택지를 조성해 약 20만 호 이상의 신규주택을 공급할 것이라 밝혔다(국토교통부, 2018). 부동산 시장은 정부가 바뀔 때 마다 화제가 되며, 정부가 대책을 발표할 때마다 일각에선 ‘투기수요를 차단하고 실수요자를 보호하는데 큰 역할을 할 것’이라고 의미를 부여하는 반면, 다른 한쪽에선 ‘주택 공급 논리에 떠밀려 과거의 잘못을 답습하는 것’이라고 매도하는 것이 이제 일상적인 일이 되었다.

한편, 인프라시설²⁾ 개발 또한 이와 비슷한 양상으로 전개가 된다. 2017년 기재부는 사회기반시설의 재고가 상당히 축적됐다고 평가, 예산의 20%를 삭감하였고, 연평균 7.5%씩 감축하겠다고 밝혔다(비즈니스워치, 2017). 그러자 한 쪽에선 ‘개발중심의 사회간접자본 시설 지원에서 주민밀착형 인프라구축의 단계로 전환되었다’고 환영하는 한편, 그 반대 진영에서는 ‘경기침체와 함께 건설 산업이 붕괴될 것’이라고 크게 우려하고 있다. 물론 정부가 예정보다 많이 완화된 정책을 시행중이라 그 갈등이 일시적으로 봉합은 되었지만, 사회 전반적인 시각차로 인한 갈등의 불씨는 여전히 남아 있다. 하지만, 실질적인 문제는 이렇게 이론적인 부분보다는 시민들의 일상생활 속에서 터지게 되는데 최근 신도시 개발과 관련된 논란이 그런 부분이다.

어떤 이슈라도 그 이슈를 바라보는 사람들의 관점이 다르고, 그 다른 관점조차 시기에 따라 매우 유동적이기 때문에 무엇이 잘됐고, 잘못됐다는 평가는 매우 주관적일 수밖에 없다. 본 연구에서는 그런 평가보다는 현재 국내에서 진행 중인(넓은 의미의) 도시재생 프로젝트를 성공적으

1) 한겨레신문, 2018.09.21., “분당-일산과 서울 사이에 ‘3기 신도시’ 4~5곳 만든다”
<http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy-general/863103.html>

2) 본 논고에서 언급하는 인프라시설은 영국에서의 개념을 바탕으로 할 것임을 미리 밝혀둔다. Ministry of Housing, Communities and Local Government나 Homes England에 따르면, 영국 내에서 인프라시설이라는 것을 공식적으로 정의하거나 설명한 곳은 없으며, 일반적으로 교통관련 시설, 학교와 같은 교육시설, 커뮤니티 및 보건관련 시설, 역사적인 건축물 및 장소, 공원과 같은 녹지, 재해방지 시스템 (홍수방지 및 우수처리 시스템) 등을 가리킬 수 있다고 언급하고 있다 (DCLG, 2017a). 특히, Housing Infrastructure Fund에서는 (이미 사회 각계각층에서 많은 지원을 받고 있는 초고속열차, 공항확장, 풍력 발전지역 등과 연계된 교통 및 친환경 분야보다는) 지역 내 주민들의 삶의 질과 만족도를 높여줄 수 있는, 그래서 사람들에게 그 지역의 매력을 어필해서 또 다른 종류의 지역 개발 투자기회를 일으키는 일종의 주민편의시설들을 ‘인프라시설’이라는 단어로 사용하고 있다.

로 이끌기 위해 고려해볼 만한 시각에 대해 해외사례에 견주어 살펴보고자 한다. 이에 현재 주택 문제와 관련하여 사회 전반적으로 관심이 집중되어 있는 주택공급과 인프라시설 구축과의 관계에 대해 영국의 정책과 주요 프로그램을 통해 재고해보려 한다. 우리나라가 주택문제와 인프라시설 구축의 문제를 다소 배타적으로 구분지어 생각하는 반면, 영국에서는 두 가지 주제를 연관지어 고려하는 성향이 강하기 때문에, 이런 시각을 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이라 사료된다.

본 연구는 넓게는 2018년 현재, 영국정부에서 인지하고 있는 주택상황 주요이슈와 함께 거기에 대처하는 정부의 입장, 다양한 정책 그리고 관련 단체와 거버넌스 구조 등을 살펴보고 좁게는 최근 신설된 HIF 프로그램 사례를 조사해 보면서, 우리나라의 상황에 비추어 고려해볼 만한 사항들을 짚어보도록 하겠다.

II. 영국의 주택정책

1. 영국의 주택공급 현황

영국의 주택정책은 지난 반세기에 걸쳐 다양하게 변화하였다. 세계 2차 대전 이후부터 1979년 보수당 집권 이전까지는 정부가 대량으로 주택을 공급, 주택의 구입가능성을 높이고 이를 통해 주거복지를 증진하는데 초점이 맞춰져 있었다. 하지만 1980년대 이후, 과거 공급 확대 중심의 주택정책이 소유 확대 중심으로 전환, 사회주택의(보수당 주도) 사유화와 규제완화가 시작되었고, 현 시대에까지 그 영향력이 지속, 유지되고 있다. 1997년 신노동당 집권 이후에도 이러한 정책 기조는 대부분 유지되었으며, 현재는 민간영역의 주택공급을 장려하기 위해 관련 규제를 더욱 완화하거나 다양한 금융지원 정책을 추진하고 있다(오도영, 2014).

하지만 1970년대 이후 영국(England)에서 매년 평균 16만 호의 새집이 공급되었는데도 불구하고, 인구 증가와 함께 부족한 주택량을 고려하면 연간 22만 호에서 27만5천 호까지의 새집이 더 필요할 것으로 추산된다. 최근 주택·커뮤니티·지방정부부(Ministry of Housing, Communities and Local Government, MHCLG)에서 발표한 예상 분석 결과에 따르면(DCLG, 2017b), 2014년부터 2039년까지 매년 평균 21만 호의 새집이 건설되어야 한다고 한다. 또한, 2016~2017년 현재 약 21만7천 호의 주택이 건설되었는데, 이는 전년도에 비해 약 15% 상승한 수치지만, 여전히 24만 호에서 25만 호의 새집이 지어져야 한다고 하니, 주택수요에 비해 그 공급이 아직까지 얼마나 부족한지 짐작할 수 있다.

2. 주택공급 부족 사유

영국정부에서 매년 꾸준히 새로운 주택을 공급하면서도 여전히 주택이 부족한 이유는 늘어나는 이민자들과 1인 가구의 증가, 지나치게 높아진 부동산가격을 들 수 있지만, 단순히 주택공급과 관련해 그 이유를 찾는다면 주요한 원인을 다음과 같이 정리할 수 있다(NAO, 2017). 먼저, 지방정부³⁾의 개발계획 부족이 가장 큰 요인이다. 런던으로 한정하면, 총 32개의 지방정부가 존재하는데, 지역에 따라 예산규모, 인구수, 개발가능 용지면적 등 많은 차이가 있다. 이 차이가 지방정부의 주택공급 전략수립에 직간접적으로 영향을 미치게 되는데 주택공급 부족현상은 몇몇 지방정부를 제외하고는 예산규모나 인구수가 상대적으로 적은 지역에서 많이 일어난다. 두 번째 문제는 지나치게 느린 주택건설 절차를 들 수 있다. 건설사는 정부의 주택건설 허가과정에서 모든 항목이 조건에 부합이 되어야만 착공을 할 수 있게 된다. 아무리 조건부 허가를 받았다고 하더라도, 평가기준에 부족한 항목들이 제대로 충족되지 않으면, 착공을 할 수가 없다. 근래에 주택건설협회의 강력한 요청으로 관련 법안이 개정되어(NAO, 2017), 과거보다는 그 엄격함이 다소 유연해진 상태이지만, 여전히 개발자들과 지방정부 간의 시각차는 분명히 존재하고 있다. 마지막으로 대기업에 지나치게 집중된 건설 산업을 주요 요인 중 하나로 들 수 있다. 주택공급 및 인프라시설 개발은 규모에 따라 차이가 있긴 하지만, 일반적으로 많은 자본이 들어가는 경향이 강하다고 할 수 있다. 이런 경향은 관련 사업들이 본질적으로 중소기업보다는 대기업에 편중되게 한다. 또한 수익이라는 미명아래 주택공급의 속도를 더욱 느리게 하는데, 대기업의 경우 수익이 보장되지 않을 것 같은 지역에서는 당연히 투자에 신중할 수 밖에 없고, 이렇게 투자여부를 결정하기 위해 많은 시간을 소비하는 만큼, 주택공급이 필요한 적절한 시기에 정작 개발을 못해서 상황을 더욱 악화시키는 경우가 잦아지는 것이다.

Ⅲ. 영국의 주택공급 구조 및 정책방향

1. 현 정부의 주택공급 프로그램

2017년, 보수정부는 2020년 말까지 100만 호의 새집을 공급할 것이며, 2022년 말까지 50만

3) 본 논고에서 언급하는 '지방정부' 및 '지역'은 특별한 언급이 없는 경우, 각각 구청 및 구의회 그리고 구를 의미한다.

호를 추가적으로 공급할 계획이라고 밝혔다. 영국 중앙정부 부서인 MHCLG의 James Brockenshire 장관(Wilson, 2018, pp. 29)에 따르면 현재 “영국 내 주택 이슈는 여러가지가 있지만, 궁극적으로는 더 많은 주택을 건설해야한다는 것으로 귀결된다”고 하면서, “현재 어떻게 그 주택들을 건설할 것인지, 얼마나 많은 양의 임대주택을 공급할 것인지를 위해 아이디어를 모으는 과정이 진행 중”이라고 밝혔다.

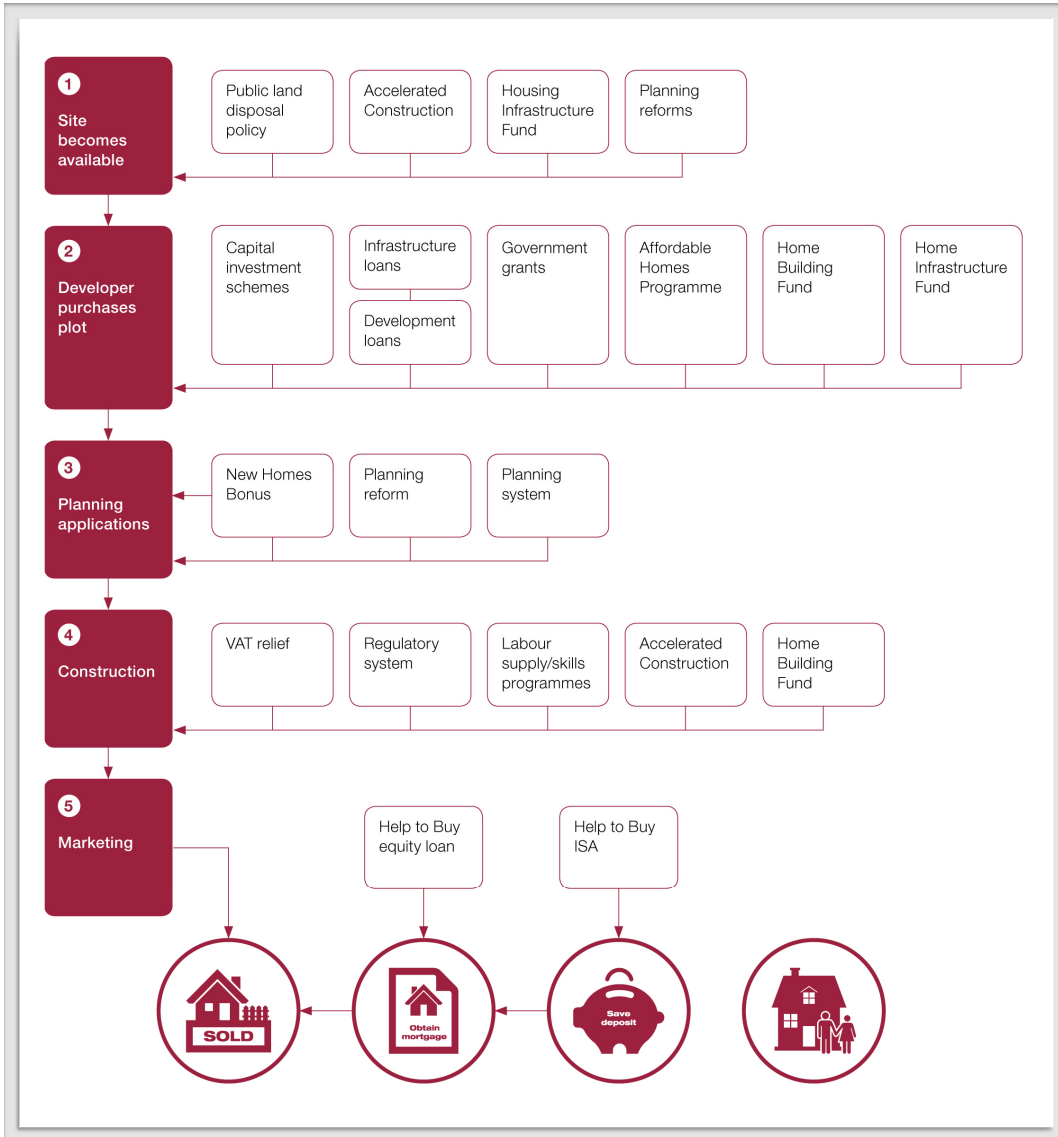
이에 중앙정부는 향후 5년 간, 153억 파운드 규모의 금전적 지원(새로운 프로그램으로)을 할 예정이며, 이 기간동안 적어도 총합 440억 파운드 규모의 기금을 만들어 낼 것으로 보인다(Wilson, 2018). 여기에는 새로운 주택건설 시, 적정 수의 임대주택과 함께 인프라 시설들이 포함될 것이며, 궁극적으로는 도시계획, 재생정책 및 개발업 시스템을 손뚱으로써 ‘바른’ 장소(주민들이 살기 좋은 곳)에 ‘바른’ 주택(양질의 디자인이 적용된 최선의 주택사례들)이 최대한 ‘빨리’ 들어설 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.

또한, 지방정부 및 민간투자자들이 강력한 개발추진체가 되어 더욱 많은 주택을 이른 시간 내에 건설할 수 있도록 장려하고 있으며, 장기적인 관점에서는 또 다른 주택시장 확대의 기회를 제공하는 새로운 개념의 도시개발계획⁴⁾을 지원하려 한다. 끝으로 첨단 디지털사회에 대응력을 높이기 위해 주택공급과 관련된 정책, 개발계획 및 그 세부과정이 담긴 데이터를 대중에게 공개 하여, 현재 영국이 가지고 있는 주택문제를 개선하기 위한 새로운 디지털 도구가 개발될 수 있도록 독려하고 있다. 다만 2010년 이후 주택공급을 장려하기 위한 정부의 재정적 지원은 변화를 맞이했는데 그것은 계획 및 프로그램을 눈앞의 결과를 목표로 하는 것이 아닌 장기적인 관점으로 개정하고 있는 것이다.

이와 같은 맥락 속에, 영국은 충분한 양의 주택공급을 위해 준비 단계부터 최종적으로 매매단계에 이르기까지 많은 프로그램을 이용, 지원을 도모한다(〈그림 1〉 참조). 프로그램 중에는 임대주택 프로그램(the Affordable Homes Programme), 주택공급을 위한 인프라시설 지원(Infrastructure for housing), 주택 건설 기금(Home Building Fund), 건설 가속화 프로그램(Accelerated Construction Programme), 커뮤니티 주도 주택건설 기금(Community Housing Fund), 공공영역 용지 정리 프로그램(Disposal of public sector land) 등이 있다.

4) 가든타운(New Garden Towns), 정부의 기금지원 프로그램 중 하나(Wilson, 2018)

<그림 1> 주택건설과 매매과정⁵⁾의 주요단계에서 정부의 지원프로그램



자료 : NAO(2017)

5) 왼쪽 편에 숫자는 주택 건설 및 매매과정에서 주요 단계를 뜻하며, 그 외 다이어그램은 개발자들에게 재정적인 지원을 통해 건축계획을 가속화하고, 그 과정에서 일어날 수 있는 방해요소들을 제거하는데 도움을 주기위한 여러 가지 프로그램들을 열거한 것이다.

2. 주택정책 거버넌스

주택공급 및 인프라시설 구축에는 많은 국가기관이 각자의 역할을 안고 참여한다. 여기서는 특히, 주택정책과 관계된 기관들에 대해 개략적으로 살펴보려 한다(그림 2 참조)

1) 중앙정부

(1) 주택·커뮤니티·지방정부부(Ministry of Housing, Communities and Local Government, MHCLG)

MHCLG는 2018년 1월 Department for Communities and Local Government (DCLG)에서 부서명을 바꿨는데 중앙정부 내에서 주택관련 행정전반을 책임지는 부서이다. 특히, 주택공급 목표를 달성하기 위해 프로그램을 디자인하고, 관련법제를 소개하며, 타 정부기관과의 협력을 도모하는 것이 주요 역할이라 할 수 있다(지방정부가 행사하는 주택 및 도시계획 관련 법적의무 또한 주도적으로 제어한다). 또한 다양한 주택공급 프로그램의 자금을 지원하며, Homes England, 런던시와 함께 임대주택을 관리, 감독하기도 한다. 국토계획정책모형(National Planning Policy Framework, NPPF)⁶⁾을 이용, 국가기준에서 설정된 도시계획시스템을 관리하거나, 전국단위에서 지원하는 지방정부 신청서 등을 평가하고, 지방정부의 자금 운용 및 주택관련 프로그램(예를 들어, 주택자금지원시스템)을 감시하는 기능도 한다.

(2) Homes England(HE)

Homes England(HE) 또한 MHCLG와 마찬가지로 2018년 1월, The Homes and Communities Agency(HCA)에서 명칭이 변경되었다. 이 부서는 MHCLG로부터 재정적 지원(2015~16년 기준, 18억 파운드)을 받으며, 중앙정부의 주된 목표인 충분한 주택공급과 주택을 소유하는 민간인 수를 더욱 확대하기 위한 역할을 하고 있다. 또한 임대주택과 관련하여 규제와 함께 부분적으로 자금지원도 하고 있으며, 그 이외에 다양한 주택관련 프로그램 자금의 관리 및 분배, 그리고 개발가능 용지⁷⁾를 확보하는데 역량을 다하고 있다.

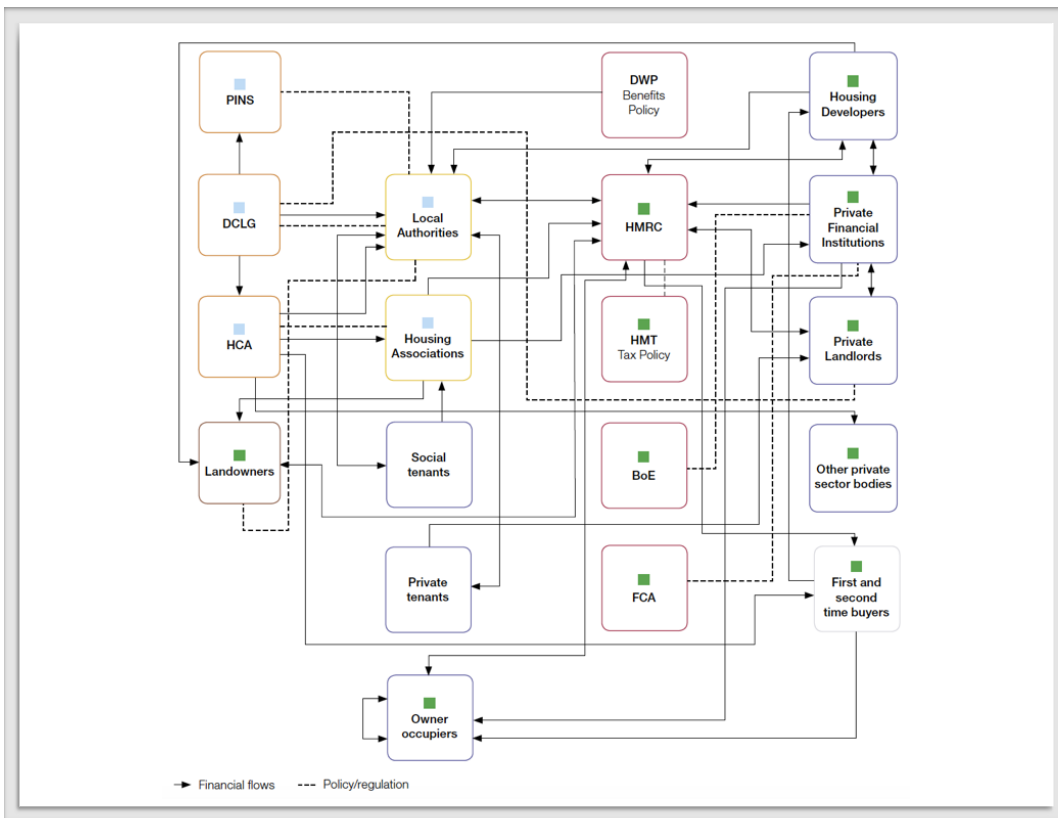
6) DCLG에서 2012년 발간했으며, 2018년 MHCLG에 의해 수정 및 보완된 도시계획 가이드라인.

7) 다른 지역의 경우 개발가능 용지를 확보하는 것은 HE가 전담하지만, 런던의 경우에는 특별히 런던시가 담당.

(3) 중앙도시계획심의위원회(Planning Inspectorate)

Planning Inspectorate는 공공기관(arm's-length body, 정부부처가 아니지만 공익활동을 하는 단체)으로 MHCLG와 웨일즈 정부에 의해 관리된다. Planning Inspectorate는 주로 개발용지를 선정하는 정책결정과정에 영향력을 행사하며, 지방정부가 제안한 주택공급 및 단지 개발지원이 제대로 진행되는지 관리한다. 또한 지방정부가 계획한 지역개발계획을 감독함으로써 중앙정부의 목표인 더 많은 주택공급을 달성할 수 있도록 지원한다.

<그림 2> 주택정책 시스템⁸⁾ 내 주요 공공영역⁹⁾의 역할



자료 : NAO(2017)

- 8) 하늘색 정사각형은 주택정책 시스템 내에서 기금을 운영 및 관리하는 주체를 가리키며, 녹색 정사각형은 주택건설에서 민간시장 부문과 관련된 세금부과 및 규제를 뜻한다. 중앙정부에서 소비되는 주택관련 예산은 주로 정부부처 외부에서 이루어진다.
- 9) 약자: DCLG (Department for Communities and Local Government, MHCLG 전신); HCA (Homes and Communities Agency, HE 전신); PINS (Planning Inspectorate); DWP (Department for Work & Pensions, 노동·연금부); HMT (HM Treasury, 재무부); HMRC (HM Customs & Revenue, 국세청); BoE (Bank of England, 영란은행); FCA (Financial Conduct Authority, 행위감독청).

2) 지방정부

지방정부는 구 단위에서 주택을 공급하고, 지역 도시계획 시스템을 총괄하며 법적태두리 안에서 주택과 관련된 다양한 의무를 행사한다. 이런 역할 속에 2018년 현재, 166 곳의 지방정부는 약 400만 명에게 총 160만 호의 사회주택(council homes)을 공급함으로써 그들에게 새로운 거처를 제공했다. 도시계획 안에서는 주로 주택건설을 담당하는데, 개발가능 용지를 명확히 해서 개발계획 신청 시 허가권을 행사한다. 몇몇 지방정부는 그들 스스로 신규 주택을 지을 수 있는데, 2015~16년에는 1,900호의 사회주택을 건설하였다(NAO, 2017). 또한 노동·연금부를 대신해서 지역 내에서 주택 수당 신청(임대주택과 민간임대주택에 거주하는 저소득층 대상)에 관한 업무 전반을 관리 및 감독하기도 한다.

3) 주택조합(Housing associations)

주택조합은 독립적인 사회단체¹⁰⁾로 비영리목적으로 임대주택을 제공한다. 물론 새집을 공급하기도 하는데, 2015~16년의 경우, 총 2만6,400호의 새집을 건설하였다(NAO, 2017). 특히, 많은 주택조합들은 특수목적의 숙박시설(예를 들어, 장애인 교육을 위한 도우미들의 숙소 혹은 자국의 폭력적인 상황에서 탈출한 망명자들을 위한 숙소) 공급에 특화되어 있기도 하다. 주택조합은 HE와 런던시로부터 자금지원을 받으며 운영된다.

4) 그 외 공공기관

(1) 재무부(HM Treasury)

재무부의 경우, 기본적으로 세금정책을 총괄¹¹⁾한다. 주택과 관련된 주요 세금내역으로는 토지세가 있으며, 12만5천 파운드 이상 가치의 주거용 부동산을 구매한 이들이 납부 대상자들이다. 그 이외에도 주거용 부동산 소유 및 건설로 인한 소득세 그리고 양도세가 대표적인 주택관련 세금이다.

10) 2015년 10월, 통계청은 주택조합을 공공단체로 분류, 하지만 지역사회·지방자치부는 민간단체로 재분류할 것을 요구.

11) 국세청(HM Revenue & Customs)은 세금징수를 담당.

(2) 노동·연금부(Department for Work & Pensions)

노동·연금부는 주택수당과 관련하여 주택공급에 영향을 미친다. 정부에서는 저소득층을 대상으로 주거비의 일정부분을 보조금으로 지원하는데, 이 보조금이 바로 노동·연금부에서 지방정부의 감독아래 지급 된다. 특히 사회주택의 경우, 저소득층이 경감받는 만큼 지방정부에 보상금을 지급한다. 노동·연금부는 또한 세입자의 담보 위험을 감소시키기 위해 집주인에게 담보대출의 이자를 자율재량으로 심사, 지급하기도 한다.

(3) 영란은행(Bank of England)

영란은행은 영국의 이자율을 설정하며, 이는 담보대출을 한 이들에게 직접적인 영향을 미친다. 현재 영국의 이자율은 역사적으로 볼 때 상당히 낮은 수준으로, 이는 정부의 주택공급 정책(특히, 민간에게 부동산을 소유할 수 있는 기회를 제공하는 측면에서)을 든든히 지원한다고 할 수 있겠다.

(4) 행위감독청(Financial Conduct Authority)

행위감독청은 전체적으로 금융시장을 안정화시키는 역할을 하며, 특히 2008년 세계금융위기 이후 주택담보대출에 대해 매우 강화된 규제를 펴고 있다. 여기엔 담보대출에서 가장 중요한 대출신용평가에 관한 내용이 주를 이룬다.

3. 주택관련 법제로 살펴본 영국 정부의 주택정책 방향

영국에서 도시계획 정책구조(the planning system)는 종종 주택건설을 방해하는 장애물로 인식되어 왔다. 특히, 이 구조는 주택개발이 실행되는 곳, 사회기반 시설이 반드시 필요한 곳, 그리고 개발의 한 단계로 일정량의 임대주택이 공급되는 곳 등지에서 주로 규제역할로 작용되었다. 주택문제와 관련된 이슈는 항상 시민들에게 뜨거운 관심을 받기 때문에, 정부는 관련 법제에 더욱 신중히 접근할 수밖에 없고 그래서 이를 통해 정부의 주택정책 방향을 어느 정도 미루어 짐작할 수 있다.

연립정부 때에는 과거 지역주권법(Localism Act 2011) 아래 설정된 주택건설 목표를 파기했으며, 지역의 주택정책을 전담하는 부서 또한 폐지했다. 이런 정책간소화는 최근까지 이어졌

는데, 2015년 5월에 있었던 보수정부(캐머런 정부)의 선거공약 중 도시계획과 관련된 몇몇 협의사항에서도 그것을 느낄 수 있다. 간소화 된 도시계획 정책구조는 주택 및 계획법(Housing and Planning Act 2016)과 Energy Act 2016을 통해 현재 보급 되어 있으며, 추가 개정안의 경우 근린계획법(Neighbourhood Planning Act 2017)에 포함되어 있다. 재무장관이 주재하는 경제위원회(정책 수립의 최종결정권한을 가진 내각)에서 발간한 보고서 'Building More Homes (2016)'에 기록된 행정부의 대응(경제위원회와의 회의에서)을 살펴보면, 이런 정책간 소화가 실무적으로 얼마나 효과가 있었는지 나타난다.

“행정부는 이번에 발표된 개정안이 기존의 도시계획 정책구조를 좀 더 세련되게 다듬으로써 도시개발 과정에서의 장벽을 제거해줄 것이라 믿는다. 단적으로, 이는 개발 관련 지원서 수에서도 확인이 되는데, 2016년 4월에서 6월 사이에 결정된 약 83%의 개발계획 지원서 허가율은 역대 최고로 기록되었다. 게다가 2016년 6월 현재, 개정된 정책구조로 인해 약 27만7,000호의 새집이 건설되었다.” (Wilson & Barton, 2018, pp.45)

현 정부(보수당, 메이 정부)의 경우에도 비슷한 맥락에서 영국의 도시계획 정책을 2018년 7월 개정된 정부 보고서 NPPF에 도시계획 수립지침이라는 이름으로 포함시켜, 지방정부가 좀 더 효율적으로 주택공급의 양을 산정, 제반사항을 지원할 수 있게끔 조치하고 있다. 주택건설협회(Home Builders Federation)는 이렇게 개정된 정부의 정책구조를 지지했는데, 특히, 개발계획 허가를 얻는데 걸림돌로 작용했던 사전착공 금지조항¹²⁾이 Neighbourhood Planning Act 2017에서 완화되어 조건부 사전착공이 가능하게 된 것을 매우 긍정적인 사안이라 평가했다(NAO, 2017).

주택공급 시 필요한 적정수준의 인프라시설 구축도 지방정부가 주도적으로 개발자와 협의, 주택과 인프라시설이 함께 들어서도록 노력하고 있다. Section 106 agreements는 그런 노력의 일환 중 작성된 합의문으로 개발자가 임대주택 공급 시 해당 지역의 인프라시설 구축 또한 책임지고 진행해야 한다는 것을 명시하고 있다. 지방정부가 해당 지역에 세워진 모든 새 건축물에 부과하는 추가부담금인 'Community Infrastructure Levy (CIL)' 또한 주택공급에 상당한 파급력을 지니며, Section 106과 마찬가지로, 주택공급에 맞춰 주변 인프라시설 구축에 힘을 쏟는다. 하지만, 소규모 개발자의 경우, 대규모 건설기업들과 동등한 비율로 Section 106과

12) Neighbourhood Planning Act 2017 이전에는 공사허가 과정에서 항목 하나라도 지방정부로부터 승인을 받지 못하면, 착공을 할 수 없었다. 하지만 개정안으로 인해 사전착공이 조건부로 허가되면서 그동안 공기연장 등으로 인해 얻을 수 있었던 재정적 압박이 다소 사라졌다.

CIL을 부담해야 하는 것에 반감이 많았으며, 런던정경대학(London School of Economics) Paul Cheshire 교수는 ‘두 제도가 하나의 통일된 방식의 부담금(개발비의 약 20% 정도를 지불하는)으로 대체되는 것이 더 효율적일 것’이라고 언급하기도 했다(Wilson & Barton, 2018, pp.48). 이에 영국정부는 소규모 개발자들을 배려하여 정책구조를 좀 더 단순화, 투명화 시킬 것이라 강조했으며, 2018년 3월 MHCLG에 의해 개정된 안¹³⁾이 발표되었다.

IV. 주택·인프라시설 기금(Housing Infrastructure Fund)

지금까지 영국의 전반적인 주택정책 방향, 거버넌스 및 주요 프로그램 등을 통해 영국정부가 2018년 현재 집중하고 있는 주택공급 현안에 대해 살펴봤다면, 아래에는 많은 프로그램들 중에서도 최근에 신설된 주택공급을 수반하는 인프라시설 구축을 위한 기금지원 프로그램에 대해 살펴보려 한다. 이 프로그램을 특히 살펴보려 하는 이유는, 전술했듯이 요즘 우리나라에서 다소 논란이 되고 있는 주제인 인프라시설 구축에 대한 투자와 주택공급 접근법에 대해 선진국의 프로그램에 빗대어 다소 다른 시각으로 고민해보기 위함이다.

1. 기금개요

주택·인프라시설 기금(Housing Infrastructure Fund, HIF)은 2017년 7월, 영국 중앙정부 부처인 MHCLG가 영국 내에서 주택수요가 높은 지역에 주택공급을 장려하기 위해 만들어 졌다. HIF는 지방(구 단위)내의 한 지역에 기존 커뮤니티를 개선, 복구하거나 혹은 새로운 주민 커뮤니티 건설을 지원하기 위한 목적으로 신설되었다. 특히, 커뮤니티 개선을 위한 주택공급이 궁극적인 목표로, 충분한 물리적 인프라시설을 조기에 투입함으로써 기존 주민들은 물론 타지 사람들이 만족감을 느껴 해당지역에 더욱 유입될 수 있도록 유도한다. 이를 위해, 인프라구축 시 필요한 예산 중 일부를 기금형식으로 지원하는데, 중앙정부는 이 프로그램을 통해 주택 수요가 많은 지역에 충분한 양의 주택을 공급할 수 있길 희망하며, 지방정부는 개발가능 용지를 충분히 확보, 추가적인 주택공급으로까지 연결될 수 있게끔 하려 한다. 또한 이 기금은 그 동안 예

13) 다 단계의 CIL 심사과정을 두 단계로 단순화, CIL적용 시 건설비가 아닌 부동산 가격을 기준으로 부담금을 책정하는 것 등등 크게 다섯 가지 항목이 개선됨.

산부족을 이유로 주택 공급에 소극적이었던 지방정부가 좀 더 공격적으로 그들의 도시개발 및 재생 프로젝트를 진행할 수 있도록 장려하는 것을 또 다른 목적으로 하며, 중앙정부는 정부예산 내 최대 23억 파운드까지 지원하려 하고 있다. 영국정부는 프로그램이 약 10만 호의 새집을 공급하는데 큰 도움을 줄 것으로 예상하고 있으며, 기금은 철저한 경쟁 시스템으로 시를 포함한 지방정부만 지원할 수 있고, 중앙정부에서 검토, 지급하게 된다.

2. 기금운영현황

Marginal Viability Funding(MVF, 단기간, 소규모의 인프라시설 구축 기금지원)의 경우 지방정부에서 지원할 수 있고, Forward Funding(FF, 장기간, 대규모의 인프라시설 구축 기금 지원)의 경우 시단위의 정부에서도 지원할 수 있다. 여러 구 단위의 지방정부들이 연합하여 지원도 가능한데 이는 해당기금의 규모가 크기에 보다 장기적인 관점에서 전략적으로 재원을 활용하는 것을 목적으로 하기 때문이다. 영국정부는 주택공급의 활성화를 위해 규모가 다른 지방정부들끼리의 협력을 통한 신청뿐 만 아니라 지역향토업체와의 협력을 통한 신청 또한 적극적으로 독려하고 있다. 지원하는 지방정부는 하나 이상의 프로젝트를 경쟁 입찰에 내보일 수 있지만, 지방정부 스스로 그 프로젝트들 중 우선순위를 정해야만 한다.

1) 기금종류

(1) Marginal Viability Funding (MVF)

영국 내 전역의 많은 주택건설현장에서 공사지연 현상이 종종 일어나는데, 이는 인프라시설과 주택건설에 지나치게 많은 비용이 필요하기 때문이다. 이런 상황에서 정부는 특정단계에서(혹은 미처 공사대금을 지급하지 못한 단계에서) 일정 수준의 인프라시설 기금을 제공, 추가적인 공사대금을 지불하여 좀 더 빠른 공사가 진행되게끔 한다. 해당 기금의 경우 최대 천만 파운드까지만 지원이 가능하며, 2018년 2월 기금 지원이 확정되면, 해당 기금을 수령하는 지방정부는 2021년 3월 31일까지 반드시 전액을 집행해야만 한다. 기금 지원과 동시에 인프라시설과 관련된 공사가 시작되어야 하며, 주택건설은 인프라시설이 건립에 이어서 바로 진행되어야만 한다.

<그림 3> Marginal Viability Funding 경쟁입찰 과정



자료 : DCLG (2017a)

(2) Forward Funding (FF)

영국에서는 일반적으로 공사대금이 여러 가지 방향으로, 프로젝트 진행과정 중 다양한 시점에서 지급이 되는 것으로 인식되어있다. 이런 경향이 지방정부로 하여금 인프라시설 구축에 전략적인 계획을 짜는 것을 어렵게 만든다. 이런 측면에서, 영국정부는 최소한의 전략(자금투자)으로 최대한의 효과를 내는 계획들을 지원하려고 하는데, 특히, 개발계획의 초기단계에서 자금을 지원함으로써, 이 자금이 주택시장에서 좀 더 많은 투자를 장려하고 새로운 주택 공급을 위한 부지를 확보하는데 마중물의 역할을 할 수 있길 기대한다. FF의 경우, 2억5천만 파운드까지 신청할 수 있으며, MVF와 마찬가지로 2021년 3월 31일까지 모든 기금이 집행되어야만 한다. MVF에 비해 기금의 규모가 상당히 큰 만큼, 단일 지방정부보다는 한 단계 높은 수준의, 지방정부 연합 혹은 런던시의 지원을 독려한다. 또한 MVF와는 달리 두 단계 경쟁입찰 과정(<그림 3, 4> 참조)을 거치게 되며, 특히 2단계에서는 관련 전문가를 초빙, 지방정부의 안을 추가 심사함으로써 지방정부의 지원서를 한 단계 더 발전시켜 최종 제출하도록 유도한다.

<그림 4> Forward Funding 경쟁입찰 과정



자료 : DCLG(2017a)

2) 기금지원 주요 평가지표

자금지원의 선정은 프로그램 단위로 이뤄지며, 두 종류의 기금(MVF, FF) 총액 규모를 분할하는 작업은 경쟁 입찰 참가자 수에 의해 결정된다. 전술했듯이 HIF의 주요 목적은 충분한 주택공급이다. 기금을 획득하기 위해서, 지원자들은 왜 이 기금이 있어야만 인프라시설 구축이 정상적으로 진행될 수 있는지를 증명해야 하며, 어떤 이유로 자금수급이 원활하지 못했는지 충분히 설명해야 한다. 또한 해당 인프라시설이 주택공급을 위해 반드시 필요하다는 강력한 근거를 제시해야 한다. 이 프로그램 이외에 다른 단체 혹은 프로그램의 지원을 받은 것이 있으면 안 되며, 좀 더 세부적으로는 아래와 같이 세 가지 평가지표를 고려해야만 한다.

(1) 기금의 가치

중앙정부도 기금을 투자하는 만큼 최대의 효율을 거두기를 희망한다. 자연스럽게 지방정부도 이런 관점에서 투자효율표(Benefit Cost Ratio)를 제공할 필요가 있다. 투자 효율표는 이익산정과 비용산정으로 나뉘는데 이익산정은 땅의 실제 가치(지가) 대비, 주택공급이 얼마나 이루어질지 예상하고, 그에 따른 수익이 얼마나 될지 산출하는 것이다. 개발하는 장소에 따라 지가가 다르기 때문에 만약 개발자들이 충분한 정보를 제공하지 못한다면, 중앙정부 기준 공시지가를 바탕으로 평가된다. 비용산정은 중앙정부에서 제공해야 하는 기금을 계산하는 것을 뜻한다. 각 단계에서 기금이 어떻게 사용될지 세부정보를 제공함으로써 개발과정 내에서 중복사용 되는 일이 없도록 하기 위함이다.

(2) 주택공급을 수행하기 위한 전략적인 접근법

지원서에는 지방정부가 프로젝트 내에서 차지하는 위상과 강력한 리더십이 충분히 표현되어야 한다. 주택공급을 위해 얼마나 많은 땅을 어떻게 확보할 것인지와 같은 것이 이런 부분을 보여줄 수 있는 항목이라 하겠다. 또 개발을 위한 타 기관 혹은 향토기업들과의 협력계획도 주요한 평가요소가 될 수 있다. 이런 부분들을 증명할 수 있는 가시적인 자료를 바탕으로 실제 어느 정도 규모까지 주택공급을 할 수 있는지 밝히는 것이 두 번째 평가지표에서 중요한 부분이다.

(3) 인프라시설 구축과 주택공급을 위한 실행계획

첫 번째 지표가 경제적인 부분을 평가하는 것이고, 두 번째 지표가 목표를 이루기 위한 구체적인 방안을 체크하는 것이라면, 마지막 지표는 지방정부가 어떤 계획으로 프로젝트를 실행할

것인지 그 실행가능성에 초점을 맞추는 것이라 하겠다. 이를 위해서는 분명한 시간 계획이 제공되어야 하며, 특히 인프라시설 구축과 주택공급 사이에 시간차가 최소한이 되어야 할 것이다. 또한 계획 및 착공 허가를 언제쯤 받을 수 있는지, 프로젝트 계획이 거버넌스 구조 안에서 소비되는 시간은 얼마나 될지, 발생 가능성이 있는 리스크는 어떤 식으로 다뤄서 어느 정도 시간 안에 마무리 될 수 있는지 등을 구체적으로 명시해야 한다.

3) 사례소개: Lewisham구(區, borough)

(1) 배경

Lewisham구는 런던시 템즈강에 인접한 남부지역에 위치하고 있으며, 인구 약 30만 명, 면적 약 35.15km²로 런던 내에서 중간 정도 규모의 지역이다. 구의 모토가 ‘Salus populi suprema lex esto¹⁴⁾’인 만큼, 현재 Lewisham 구의 도시재생 전략 또한 ‘사람, 번영, 장소’를 바탕으로한 ‘역동적인 Lewisham’으로 정해져 있다. 사람은 구민이나 커뮤니티를 뜻하는데, 이는 Lewisham의 근간이며 자산으로 계속해서 투자 해야하는 대상을 가리킨다. 번영은 지방정부가 경제적 기회를 조성하고 관련기술을 발전시킴으로써 구가 자체적으로 번창할 수 있도록 이끄는 것을 목표로 한다는 것을 보여주며, 장소는 높은 수준의 공공장소를 조성하고, 변화에 취약한 장소를 보호함으로써 지속가능한 공간을 만드는 것을 뜻한다.

Lewisham 정부의 지역개발계획에는 위에서 언급한 구의 비전이 잘 녹아있으며, 2025년 까지 해당지역을 개발 및 재생하기 위한 가이드라인을 제시하고 있다. 계획은 철저히 런던시의 ‘London Plan¹⁵⁾’ 연장선상에서 만들어졌다. 즉, 런던시 개발계획의 행정적 테두리 안에서 경제적으로는 지역경제를 살리는 주체로 지역 내 민간기업을 선정, Lewisham 및 인근 지역의 재원을 활용하여, 지역민들을 고용할 수 있도록 지원한다. 사회적으로는 민간상업시설관련 파트너 및 개발자들과의 협력을 통해 Lewisham에 인프라시설을 구축, 지역을 대표하는 공공장소로 만듦으로써, 여기서부터 지역 커뮤니티가 재활성화 되길 기대한다.

14) 시민의 복지를 최고의 법으로 삼을지이다

15) 런던시가 전략적인 도시계획을 위해 수립

<그림 5> Lewisham구 위치



자료 : MediaWiki(2011)

이런 배경에서 Lewisham구의 ‘주택전략 2015~2020’ 또한 네 가지 주요 목표를 설정하고 있는데, 긴급히 주택이 필요한 주민들에게 거처를 제공하고, 주민들이 필요한 양만큼의 주택을 추가적으로 공급하며, 민간주택 계약자들에게는 최대한 안전하고 높은 수준의 거주환경을 부여하고 또 이를 위해 그들의 거주환경을 개선함으로써 지역민들의 건강과 웰빙에 기여하는 것을 궁극적 목표로 하고 있다. 이에 Lewisham구는 적극적인 투자대상지로 Lewisham Gateway와 Catford Town Centres를 선정, 도시재생이라는 개념 아래 인프라시설 구축을 이용, 충분한 수준의 주택공급으로까지 이어나가려 한다.

(2) HIF 신청 및 지원

2017년 7월 18일, 주택 인프라시설 기금 신청이 시작되면서, 런던 시는 런던 내 모든 구청(London councils)에 기금 지원을 위한 전략적인 계획 제안을 독려했다. 이 제안은 펀드에 관심이 있는 구청이 있으면, 선정을 위해 그들의 관심이 충분히 표현된 신청서를 작성하도록 했으며, 이는 런던시로 하여금(각 구를 지원하는) 기금을 정리, 일차적인 통합 리스트(어떤 프로젝트가 지방정부 중심의 MVF 프로그램으로 지원될지, 어떤 전략적인 계획이 런던시 중심의 FF 프로그램에 포함될지 고려해보는)를 만들 수 있도록 했다.

런던시의 권고에 따라, Lewisham구의 선임 공무원들은 기금을 지원하기 위해 적절한 전략을 상의했고, 구에서 진행하고 있는 프로젝트들 중 Lewisham Gateway Project와 Catford Regeneration Programme(A205 남부 로터리의 재정비)을 대상 프로젝트로 최종 선정하는 것을 합의했다. 기금 지원을 위한 MHCLG의 공식적인 마감시일은 2017년 9월 28일이었지만, 런던시의 기금 지원 독려 권고문에 첨부된 ‘기금지원의 관심표명’은 2017년 7월 31일까지 완료되어야만 했다. 이는 구청공무원들로 하여금 시청에 비공식적으로 관심표명을 미리함으로써 중앙정부로부터 기금을 보다 준비된 상태에서 확보하기 위한 것이었다.

(3) 프로젝트 세부사항

① Lewisham Gateway Project

Lewisham Gateway는 구청에서 선정한 도시계획 전략적 요충지 다섯 곳 중 한 곳으로, 이곳을 개발하는 것은 오래 전부터 Lewisham 지역 중심을 재생하기 위해 반드시 필요한 사항으로 인식되어 왔다. 1990년 대 후반, Lewisham 구청, 런던 교통국, 런던 버스 그리고 런던 개발청¹⁶⁾이 함께 장기적인 관점에서 방해물이 되는 기존의 도로체계(회차로)를 반드시 해결해야 한다는데 뜻을 모으고, 제안서들을 검토하기 시작했다. 이것을 시작으로 주민공청회도 진행되었으며, 의견수렴 과정을 통해 지역의 중심가와 주요 교차로를 서로 연결시키고, 동시에 이 지역에 적합한, 일정 규모의 복합개발을 통해 새로운 장소를 만드는 것에 합의했다. 복합개발에는 9백 호의 신규 주택과 영화관, 호텔, 레스토랑, 쇼핑센터 및 광장과 같은 공용공간이 계획되어 있었으며, 이 계획은 Lewisham Gateway 개발 계획 안에 포함되어, 구 의회에 의해 2002년 승인되었다.

개발규모와 그 비용을 고려했을 때, 공공 영역의 개발관련 종사자들은 효율적인 개발을 위해 여러 개발업체들의 제안서를 검토하는 경쟁입찰을 유도했고, 이 과정을 통해 2004년 Lewisham Gateway 개발 유한회사가 해당지역의 개발 계획을 총괄하는 운영주체로 선정되었다. 개발이 도로와 같은 인프라시설 구축 등으로 시작되면서 MHCLG에서는 본 개발계획을 지원하기 위한 기금을 책정하였지만, 복합적인 이유로 최종단계에서 철회되었고, 그 대신 Lewisham Gateway 개발 유한회사가 장기 대출을 이용하면서 개발이 진행되었다.

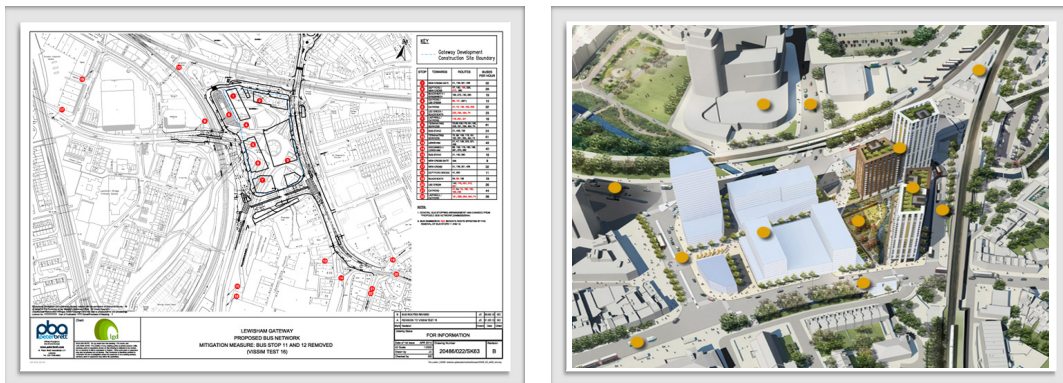
인프라시설의 구축은 여러모로 복잡하고 비용이 많이 드는 작업이었다. 도로의 연결망을 개방적인 형태로 그대로 유지하면서, 두 개의 강과 주요 교차로는 재정비해야 했었고, 동시에 역

16) London Development Agency, 2012년 없어짐.

과 버스서비스는 그대로 유지, 시민들이 평상시처럼 이용할 수 있도록 해야 했다. 이런 다양한 요구 사항들이 개발계획에서 주요 장애물이 되면서, 계획된 개발일정보다 더욱 많은 시간이 걸렸으며, 부가적으로 상당한 추가 비용이 발생하였다. 인프라 구축 공사에서 추가된 비용 중 일부만 지방정부의 기금으로 지원되었기에, 상대적으로 주택개발에 대한 지원은 자동적으로 제한되었다.

이로 인해, 1차 개발계획이 거의 종료가 되어갔는데도 불구하고, 주택공급 계획에 차질이 빚어지면서 2차 계획(건축물의 높이와 용적률을 상향조정하고, 건축물의 용도를 변경하려고 하는)은 승인을 얻지 못하게 되는 상황에 직면했다. 이에 따라, 지방정부는 천만 파운드 규모의 MVF을 지원하게 되었고, 이 기금이 자금부족으로 진행되지 못했던 주택공급계획을 진전시킴과 동시에, 구에서 주도하는 나머지 도시재생계획(복합개발을 이용한 본격적인 지역 내 중심지 개선사업)이 차질 없이 진행될 수 있길 소망했다.

<그림 6> Lewisham Gateway Project 개발계획 및 조감도



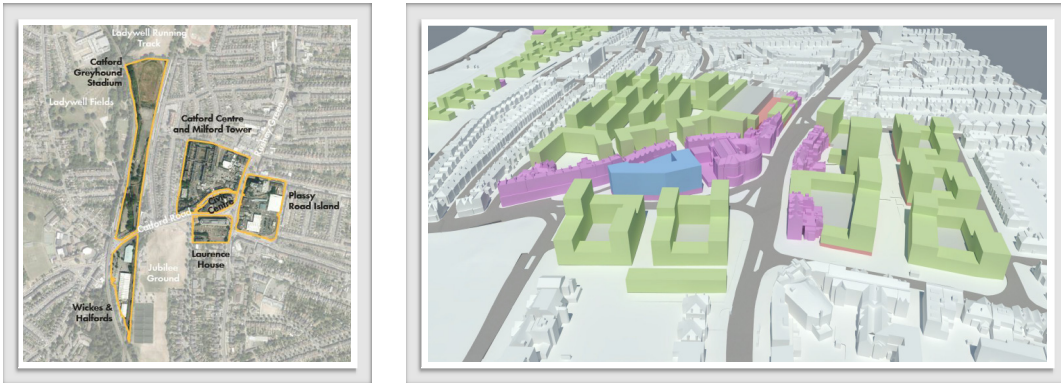
자료 : Peter Brett Associates LLP(2013)

② Catford Regeneration Programme

2017년 7월 19일, 런던시와 Lewisham구는 Lewisham구에 위치한 A205 남부 로터리를 재배치 함으로써 Catford 지역 중심지를 전략적으로 재개발, 새로운 형태의 지역 중심지로 탈바꿈 하는 것에 합의했다. 그러나, 새롭게 도로를 재배치하기 위한 투자가 전무하여 프로젝트가 전혀 진행 될 수 없는 상황이었다. 런던 교통국이 운영하는 기금 프로그램 내에서도 최소한(그들의 차기 프로그램이 발표되는) 2021년 까지 '도로 이전'에 관한 기금은 없는 상태였다. 또한, 프로젝트 진행 시 발생할 수 있는 잠재적인 문제들로 인해 지방정부와 민간개발업체 모두 개발

에 필요한 상당한 수준의 투자금을 맞출 수 없었고, 추가적인 기금 조성이 되지 않는 이상, 이 중대한 도시재생 프로그램은 전혀 진전될 수 없는 상황이었다. 이에 MVF를 지원하게 되었고, 천만 파운드 상당의 지원으로 도로 인프라 시설 구축 작업을 완료함과 동시에 약 2천5백 호의 새집을 공급할 수 있을 것으로 기대했다.

<그림 7> Catford Regeneration Programme 현황



자료 : Lewisham Council(2016)

V. 결론

1. 소결

1) 영국 주택정책의 핵심가치

영국정부는 주택공급을 위해서는 기존 주택들의 리모델링 혹은 재건축도 필요하지만, 필요하다면 지금까지 개발이 되지 않은 곳 혹은 개발제한구역에서도 신규주택이 건설되어야 한다고 여기고 있다. 또한 기술이 급속도로 발전함에 따라 새롭게 건설되는 주택들 그리고 해당 커뮤니티는 미래시대에 대응할 수 있는 인프라 시설들로 갖춰줘야 한다는 자세를 취하고 있다(UK Construction Media, 2018). 예를 들면, 초고속 인터넷 망이 기본적으로 구비되어 있어 주민들이 추가적으로 비용을 들이지 않고 여러 종류의 통신시설을 선택하여 누릴 수 있고, 과거와는 달리 집 근처에서 쇼핑, 운동, 교육 등의 서비스를 한 번에 받을 수 있어야 한다는 것이다. 이렇게 주민편의 및 서비스 시설 위주로 신규주택이 공급된다면, 더 많은 사람들이 모일 수 있는 기

회를 얻게 될 것이고, 이는 민간의 추가적인 투자로 이어짐으로써 지역개발 기회와 함께 새로운 주택공급 기회를 가질 수 있다는 것이 영국정부의 입장이다. 세계적인 컨설팅 회사 Deloitte의 도시재생 및 개발부서 소속 Katz(2018) 대리에 따르면, 이러한 형태의 도시재생 프로젝트는 영국에서 당분간 지속 될 것이며, 나아가 지방정부와 민간기업의 협업과정도 증가할 것이라 전망했다. 이는 보다 전문적인 분석과 구체적인 방법을 바탕으로 주택공급 가능성을 확대함과 동시에 주민들의 삶의 질 향상에도 긍정적인 방향으로 기여할 것으로 보인다.

2) 정책의 성공을 위한 정부의 노력

주택정책을 실행하는데 영국정부는 각고의 노력을 기울였는데, 특히 프로그램 선정 과정 시, 실무자들로 하여금 기금지원의 명확한 목적을 잘 이해하도록 유도했다. HIF는 인프라시설 구축이 반드시 주택공급으로 이어져야하는 것이 주 목적이기에, 지원자들도 이 부분에 대해 얼마나 명확히 제안하고 또, 그 제안을 설명 할 수 있는가에 따라 당락이 좌우된다. 즉, 실제 제안서에는 어떤 배경에서 어떤 과정을 통해 어떻게 인프라시설이 개발 될 것이고, 이렇게 개발된 인프라시설이 신규주택공급 시 얼마나 긍정적으로 작용하여 또 다른 기회를 창출하는 지 그 구체적인 설명이 충분히 서술 되는 것이다. 인프라시설이라 하면 일반적으로 하드웨어적인 부분이 결과적으로 모든 것이라 여기기 쉽지만, 실제 심사과정에서는 실제 계획 및 운영에 대한 전반을 체크함으로써 지원자가 얼마나 프로그램을 정확히 이해하고 있는지, 실행력이 얼마나 될지 그리고 거기서 거둘 수 있는 경제적 효과¹⁷⁾가 얼마나 될지 구체적으로 가늠해보는 것은 정책의 성공적인 정착을 위한 정부의 노력일 뿐만 아니라, ‘전통’ 및 ‘기본’을 중요시하는 영국의 사회적 분위기를 대변한다고 할 수 있겠다.

3) 한계점

하지만 지역 내 다른 프로젝트들과 연계한 통합적인 계획이 부족하다는 것은 한계로 지적되는데 이는 HIF가 프로젝트 단위로 국한되어 지원되기 때문이다. 인프라시설 구축의 경우, 지역 내 중심 프로젝트를 기점으로 진행되기에 충분히 다른 개발계획(건축물 중심)과 연계가 가능하고, 이로 인해 지역 개발의 규모나 투자가 더욱 확대된다면, 그 효과 또한 다른 시너지를 형성,

17) 내부자료라 반출이 불가하여 구체적인 수치 및 계획을 얻을 수는 없었으나, 지원 시 제일 중요하게 생각하는 부분이라 언급

더욱 증대될 것이다. 물론, 프로젝트에 따라 지원 기금이 다르고, 또 그것을 관리하는 거버넌스 시스템이 다를 수 있기에 이런 이상적인 통합계획이 현실적으로는 불가능에 가깝다고 할 수 있겠으나, 지속가능한 개발이라는 개념 아래 충분히 고려해야만 할 것으로 여겨지고 있다. 또한, 2018년 10월 현재, 프로그램이 활발히 진행 중인 관계로 그 결과에 대한 평가는 아직까지 미비한 실정인데, HIF가 경쟁력 있는 프로그램으로 지속적으로 활용되기 위해서는 결과에 대한 피드백 과정도 앞으로는 적극적으로 실행되어야 할 것으로 보인다.

2. 시사점 및 적용방안

현재 영국에서는 도시재생이라는 큰 담론 안에 주택공급을 주요 현안으로 여기고 있으며, 영국정부는 이런 접근법이 사회적으로 그리고 경제적으로 지속가능한 발전 전략 중 하나라고 강조하고 있다(Wilson & Barton, 2018). 이런 관점은 HIF에서도 살펴볼 수 있는데, 주택공급을 위해 지역 인프라시설 구축에 기금을 지원한다는 점이 바로 그것이다. 중앙정부가 주택공급이 수반되는 인프라시설에 투자함으로써, 주택을 공급하는 개발자에게는(투자 독려측면에서) 지역에 대한 신뢰성을, 생활하게 될 거주민들에게는 편의성을 제공한다는 점에서 ‘지속가능한’ 도시재생 사업을 선도한다고 할 수 있기 때문이다.

하지만, 한국은 조금 다른 입장을 견지하고 있다고 할 수 있다. 최근에 2기 신도시 주민들이 정부를 상대로 부족한 인프라시설에 대해 항의한 사건(이재준, 2018)이 그것을 단편적으로 보여주는 예라고 할 수 있다. 현재 한국은 어떤 정부를 막론하고, 부동산 시장의 안정화(특히, 서울을 중심으로)를 국가정책 중 최대 시급사안으로 다루고 있다. 특히, 이를 위해 주택공급을 주요 해결방안으로 설정, 강력하게 추진하고 있지만, 정작 신규주택 건설을 중심으로 형성된 지역의 경우, 사전에 인프라 시설에 관한 사항들이 충분히 고려되지 않아 또 다른 이슈를 낳고 있다.

이는 한국에서 일반적으로 주택공급과 인프라시설 구축의 관계를 다소 배타적으로 생각하는 것에서 기인한 것이라 사료된다. 한국에서 인프라시설이란 사회간접자본(Social Overhead Capital, SOC)이라는 이름 아래, 고용창출이나 이로 인한 경제성장 유도의 방편으로, 건설, 토목 시장에 활기를 불어넣는 대규모 사회시설 공사를 일컫는다. 하지만, 정부의 성향에 따라 사회간접자본과 관련된 정책은 자주 바뀌며, 이로 인해 주택공급과는 별도의 정책으로 인식 되는 것이다. 도시재생특별법의 제정 또한 개발 중심의 도시재생 프로젝트들이 커뮤니티 복원 중심의 접근법으로 옮겨가게 되면서, 주택공급과 인프라시설 구축과의 관계는 점점 더 멀어지고 있

는 실정이다. 예를 들어, 이창호(2013)는 도시재생특별법 제정 이후, 도시재생 테스트베드 사업의 대부분이 소프트웨어적인 프로그램을 중심으로 구성되어 있어, 하드웨어적 주거환경개선에는 취약한 것으로 보인다고 주장한다. 노후 주거지 정비사업의 경우에도 기반시설의 설립비용은 일반적으로 개발자가 부담하는 형태였지만, 최근 주택시장의 침체로 재개발 수요가 현격히 감소함에 따라 부득이하게 노후주택문제와 기초생활 인프라와의 관계를 분리, 고려하고 있다(성은영 외 2, 2013).

인프라시설 구축과 주택공급을 연결하는 것은 나라마다 현황, 역사, 문화, 정책, 사회 전반의 인식 등 모든 부분이 다르기에 어떤 것이 좋다 나쁘다 평할 수는 없다. 하지만 성공적이고 지속 가능한 도시재생을 위해, 비슷한 상황을 겪고 있는 영국의 ‘다른’ 접근법 - 인프라구축을 불가분의 관계로 보고 접근해야 할 필요성 -을 살펴봄으로써 우리 사회에 적용해볼만한 사항들에 대해 심도 있게 고민해 보는 것은 충분히 가치 있는 작업이라 사료된다.

참고문헌

- 국토교통부, 2018. 9. 21., 수도권 주택공급 확대 방안
(<https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1608722>)
- 비즈니스워치, 2017. 9. 19.
(http://news.bizwatch.co.kr/article/real_estate/2017/09/19/0026)
- 성은영, 임강륜, 2011., 「단독주택지내 생활중심시설의 공급 방안 연구」, 건축도시 공간연구소
- 성은영, 임유경, 임현성, 2013. 12., 「노후 주거지의 기초생활인프라 공급 현황 및 수준 분석」, 건축도시 공간연구소
- 오도영, 2014. 8., 영국의 사회주택 관련 정책 변화와 시사점
(https://ubin.krihs.re.kr/ubin/wurban/world_city_instance_view.php?no=1301)
- 이재준, 2018. 10., 3기 신도시정책이 실효성을 갖자면
(<http://ueco2.net/221374147651>)
- 이창호, 2013. 6., 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정 의의와 향후 과제, 국회입법조사처
DCLG (Department for Communities and Local Government), 2017a. 7., An introduction to the Housing Infrastructure Fund.
- DCLG (Department for Communities and Local Government), 2017b. 2., Fixing our broken housing market.
- DCLG (Department for Communities and Local Government), 2017. 7., Housing Infrastructure Fund: Supporting Document for Forward Funding

- DCLG (Department for Communities and Local Government), 2017. 7., Housing Infrastructure Fund: Supporting Document for Marginal Viability
- Lewisham Council, 2016. 9., Catford Regeneration Programme - Update and Housing Zone
(<http://councilmeetings.lewisham.gov.uk/documents/s45575/Catford%20Regeneration%20Programme%20Update%20and%20Housing%20Zone.pdf>)
- MediaWiki, 2011. 11., London Borough of Lewisham
(https://en.wikipedia.org/wiki/London_Borough_of_Lewisham#/media/File:Lewisham_in_Greater_London.svg)
- NAO (National Audit Office), 2017. 1., Housing in England: overview
- Peter Brett Associates LLP, 2013. 4., Lewisham Gateway Proposed Bus Network
(<https://se13ure.wordpress.com/2014/03/26/the-bus-stops-of-lewisham-gateways-future/>)
- Katz, Richard, 2018. 10., Interview
- UK Construction Media, 2018. 4., The importance of infrastructure in tackling housing crisis
(<https://www.ukconstructionmedia.co.uk/news/understanding-challenges-building-infrastructure-necessary-tackle-housing-crisis/>)
- Wilson, 2018. 8., Stimulating housing supply - Government initiatives (England)
- Wilson & Barton, 2018. 9., Tackling the under-supply of housing in England

Exploration of government's housing policies for the UK and an example of financial support: Through the investigation of Housing Infrastructure Fund

Dong-Ho Han

Abstract

There has been a lot of controversy surrounding housing supply, in particular, when South Korean government announces housing policies. This kind of situation usually happens when the government attempts to encourage local governments to invest on local infrastructures. Under the idea of urban regeneration, the most important thing for South Korean society is to concentrate on resolving such issues effectively without detrimental confrontation. Policies in developed countries are not always best practices. However, it is valuable to have a look their approaches and initiatives, since different viewpoints on the similar issue contribute to the understanding of the situation and to make a decision productively. Thus, this research will discuss the UK government's housing policies, governance system for housing issues and an example of financial initiative; Housing Infrastructure Fund with a case study. In this context, lastly, a couple of agendas that should be considered throughout this research will be presented.

Key Words the UK housing policy, housing supply, governance system, Housing Infrastructure Fund

-
- 논문접수일 : 2018. 10. 30.
 - 1차 수정일 : 2018. 11. 28.
 - 게재확정일 : 2018. 12. 14.