

영국의 주거 위기

국가적 비상

매달 주택담보대출 상환액을 내기가 버거운 가족, 평생 자기 집을 구매할 수 있을지 걱정하며 낡은 아파트(flat)에 세 들어 사는 젊은 가족, 임시 숙소를 옮겨 다니며 이사할 때마다 새로운 학교에 적응해야 하는 아이들, 밀린 임대료를 내지 못해 결국 퇴거당하고 임시 숙소를 찾지만 자리가 없어 길거리에서 노숙해야 하는 젊은이... 주거 위기에 직면한 오늘날 영국의 모습이다.

영국은 만성적인 주택 공급 부족으로 심각한 주거 위기에 직면해 있다. 집값 상승 속도가 소득 상승 속도를 지속적으로 상회해 오늘날 영국의 평균 주택 가격은 연평균 소득의 7배에 가깝게 형성되었고 자가 비율은 30년 중 최저 수준으로 떨어졌다. 연간 5만 가구 이상이 무숙자(homeless)로 지내고 있으며 이 중 다수는 임시 숙소에서 수년을 기다려야 주거할 집을 구할 수 있다. 2013년에는 담보대출 상환이 이뤄지지 않아 몰수된 주택이 2만 8,900채에 달했다. 또한 정부가 발표한 2015년 청년(16~24세) 노숙자 수는 1만 6,000명에 이른다. 자선단체인 센터포인트(Centerpoint)는 그 수가 정부 발표의 8배인 13만 6,000명이라고 주장한다.

필립 해먼드 영국 재무장관은 지난달 23일 추계예산보고(Autumn Statement)에서 주거 위기를 타개하기 위한 방안을 개략적으로 발표했으며, 연말 주거 백서(Housing White Paper)를 통해 세부 정책을 발표할 예정이다. 추계예산보고서에는 주택 공급을 늘리기 위한 정부의 투자 정책과 서민의 주거비 부담을 줄여 주기 위한 정책이 주요 정책으로 제시되었다. 시민단체들은 추계예산보고서에 담긴 테리사 메이 정부의 주거 정책이 바른 방향으로 들어선 것은 환영하지만 지원의 폭이 더 커져야만 영국의 주거 위기가 해결될 것이라고 평가했다.

주거 문제

지난 11월 영국에서는 주거 위기에 관한 보고서들이 일제히 발표되었다. 레드퍼니뷰(Redfern review)는 자가 비율이 급격히 줄어든 사실과 1996년 이후 151% 상승한 주택 가격에 비해 실질소득 상승 수준은 주택 가격 상승 폭의 4분의 1에 불과하다는 점을 지적했다. 레스퍼블리카(ResPublica) 싱크탱크에 따르면 지방정부나 주택조합(housing associations)의 주거 신청 대기자 명단에 이름을 올려 놓고 연락을 마냥 기다려야 하는 잉글랜드인이 120만 명에 달하고, 600만 명이 주거 불안에 직면해 있으며, 영국에서 집을 살 수 있다는 희망이 점차 사라지고 있다. 라이언스주거위원회(Lyons Housing Commission)는 지난 수십 년간 영국이 필요한 만큼의 집을 짓는 데 실패해 주거에 대한 영국인의 걱정이 지난 40년 중 최고조에 달했다고 주장했다.

| 줄어드는 자가 비율

수백만 명의 영국 젊은이들에게 과거 세대와 같이 부모에게서 독립하면서 집 열쇠를 손에 쥐는 흥분은 이제 묘연한 꿈이 되었다. 전문가들은 주거 형태가 자가에서 임대로 전환되는 우려스러운 현상이 나타나고 있다며 이로 인해 가장 큰 피해를 입을 집단이 청년 세대라고 지적한다. 싱크탱크인 레절루션재단(Resolution Foundation)은

영국은 만성적인 주택 공급 부족으로 심각한 주거 위기에 직면해 있다. 주택 가격이 소득 보다 빠르게 상승해 자가비율은 떨어지고 민간 임대주택 이용자가 늘면서 임대료를 내지 못해 길거리로 쫓겨나는 가구들도 크게 늘고 있다.

이에 영국 정부는 지난 11월 추계예산보고에서 주거 위기를 타개하기 위한 방안을 발표했다. 여기에는 주택 공급을 늘리기 위한 정부의 투자를 확대하고 서민의 주거비 부담을 줄이기 위해 일부 복지예산 감축 정책을 후퇴시키거나 실행하지 않겠다는 안이 제시되었다. 시민단체들은 테리사 메이 정부의 주거 정책이 바른 방향으로 들어선 것은 환영하지만 지원의 폭이 충분하지 않다고 평가한다.

잉글랜드의 자가 비율이 1986년 수준으로 후퇴했으며, 지난 20년간 생애 최초 주택 구매자의 평균 연령이 20대 중반에서 35~38세로 대폭 증가했다고 밝혔다. 영국의 자가 점유율은 2004년 70.9%로 정점을 찍은 후 10년 새 64.1%로 감소했다. 반면 잉글랜드 전역에서 민간임대주택 세입자 비율은 2003년 인구 대비 11%에서 2015년 19%로 늘어났다.

또한 침실 하나 딸린 아파트 가격은 연평균 소득의 7배에 달하고, 새집에 대한 계약금은 거의 평생을 저축해야 모을 수 있는 수준이다.

10년 전 민간임대주택에 거주한 25~34세 인구 비율은 24%였으나 이는 2015년까지 46%로 올랐다.

부모가 자녀의 임대료를 지원해 주는 자금 규모가 연간 10억 파운드에 달하는 것으로 조사되었다.

| 치솟는 주거비

영국 청년층이 내는 임대료는 가혹하리만큼 높다. 또한 침실 하나 딸린 아파트(원룸) 가격은 연평균 소득의 7배에 달하고, 새집에 대한 계약금은 거의 평생을 저축해야 모을 수 있는 수준이다. 세입자는 보통 담보대출을 통해 주택을 구매한 사람보다 주거비에 더 많은 소득을 할애하게 돼 재정적 곤경에 처하게 된다. 실제로 담보대출로 집을 구매한 사람들은 소득의 25% 정도를 주거비로 지출하는 반면 임대주택 거주 가구는 소득의 30%를 주거비로 지출하는 것으로 조사되었다. 세입자들은 또한 적정 수준의 주택을 찾아 1년에 한 차례씩 이사하게 되는데 이사할 때마다 300~400파운드를 중개 수수료로 지불해야 한다.

주거비 문제는 런던에서 가장 심각한데, 민간임대주택 세입자의 54%가 임대료를 지불하기 힘겨운 상황이다. 정부 통계에 따르면 런던의 임대료는 지난 5년간 19% 올랐으며, 런던의 침실 둘 딸린 아파트의 임대료는 월평균 1,600파운드이다.

| 부족한 주택 공급

과거 영국에선 집을 살 형편이 안 되는 사람은 적어도 저비용의 안정적인 사회임대주택을 이용할 수 있었다. 하지만 공공주택(council home) 수가 줄어들면서 많은 저소득 가구가 민간임대주택 시장을 이용하게 되었고, 이로 인해 경제적 부담이 커지면서 주거 불안이 늘어났다. 정부의 주거조사(English Housing Survey) 결과 민간·공공임대주택 세입자의 3분의 2가 주택 소유의 가장 큰 장애로 비용(affordability)을 꼽았다. 잉글랜드에는 총 2,340만 가구가 사는데 이 중 64%는 자가 점유자다. 하지만 최근 몇 년간 집값이 치솟고 일부 지역에서 주택 부족 현상이 나타나 생애 최초 주택 구매자가 주택을 구입하는 일은 더욱 어려워졌다. 10년 전 민간임대주택에 거주한 25~34세 인구 비율은 24%였으나 이는 2015년까지 46%로 올랐다.

레절루션재단의 한 분석가는 주거 형태가 임대로 전환되는 것은 영국인의 현 생활수준과 축적할 수 있는 부의 수준을 낮추어 개인과 국가가 미래에 저야 할 짐이 커진다고 주장했다. 또한 정부가 계속 늘어나는 무주택자의 주거 수요를 충족시키려면 재정적으로 큰 어려움에 직면할 수도 있다.

| 부모 은행

부모가 자녀의 임대료를 지원해 주는 자금 규모가 연간 10억 파운드에 달하는 것으로 조사되었다. 이 금액 중 임대료로 연간 8억 5,000파운드, 이사비로 연간 1억 5,000파운드가 지출된다. 자선단체인 셸터(Shelter)의 연구에 따르면 주택 임대료를 내기 위해 부모에게 도움을 받는 성인 수는 45만 명에 달했다. 유고브(YouGov)가 임대주택에 사는 성인 4,000명을 분석한 결과 20명 중 1명은 임대료나 이사비 지급을 위해 부모에게 돈을 빌리거나 받은 경험이 있다. 18~24세 청년의 11%, 25~34세 청년의 8%가 부모에게서 주거에 필요한 재정적 지원을 받는다.

시민단체의 주장

시민단체들은 주거 위기의 실제 문제는 이 문제의 실질적 해결에 필요한 액수가 어마어마한 수준이라는 데 있다고 지적한다. 영국의 주택 보유량은 총 6조 파운드의 가치가 있다. 따라서 홈바이(HomeBuy, 2005), 오픈마켓 홈바이(Open Market HomeBuy, 2006), 퍼스트바이(First Buy, 2011), 헬프투바이(Help to Buy, 2013) 등의 프로그램에 10억, 20억 파운드씩 지출하는 건 세금을 낭비한 꼴이 되었다고 한다. 이러한 정책이 진행되는 동안 집을 구매할 수 있는 청년과 가족의 수는 계속 줄어들었기 때문이다. 그들은 제대로 된 변화를 이끌어 내려면 적어도 수백억(tens of billions) 파운드가 필요하다고 주장한다.

주거 문제를 해결하기 위해 전문가들이 필요하다고 하는 최소 수준인 연간 20만 채를 건설하는 것은 꿈에 가깝다. 돈도, 땅도, 건설 인력도 부족하기 때문이다. 하지만 1951년의 영국 보수 정치인들은 오늘날보다 더한 긴축 정책을 펼치던 시기, 국가 부채가 국내총생산의 200%일 때(오늘날은 89%) 연간 30만 채를 건설하겠다는 계획을 세웠다. 영국 주택 가격의 역사를 보면 1950년대와 1960년대 초 가격이 안정된 것을 볼 수 있다. 이때는 공급이 가장 활발히 이뤄진 때였다. 최고조였을 때는 연간 40만 채가 공급되었다. 2015년에 공급된 주택 수는 14만 채에 불과했다.

재정 조달도 1950년대보다는 수월할 것이다. 금융시장에는 연간 1~2%의 이율로도 자금을 조달해 줄 투자자들이 넘쳐난다. 주택협회와 지방정부는 주택 건설에 절박하다. 영국에서 지금까지 주거 문제 해결의 필요성에 대한 국민적 공감대가 형성된 적도 없다. 막다른 길을 뚫기에는 지금이 기회이다.

자금 조달도 중요하지만 건축허가, 그린벨트, 비효율적인 건설 방법, 최소 용적 기준 등의 다양한 제도가 주택 공급을 최대화하는 데 걸림돌이 되지 않도록 해야 한다.

추계예산보고서

영국 정부는 추계예산보고를 통해 주택 시장이 소수의 특권층뿐 아니라 모든 국민을 위해 작동하도록 만들고, 국민의 생애 주기별 주거 욕구를 충족시킬 포괄적 주택 정책을 제시했다. 추계예산보고서에는 주거복지를 위한 72억 파운드 규모의 상세 투자 계획이 담겨 있다.

| 투자 계획 개요

- 영국 전역에 10만 채의 주택을 공급하기 위해 23억 파운드의 새로운 주거인프라기금(Housing Infrastructure Fund)을 개설한다.
- 2020~2021년 적정 가격의 주택 4만 채를 공급하기 위해 14억 파운드를 투자한다. 또한 생애 주기별 주거 욕구를 충족시키기 위해 적정 가격 임대주택, 저비용 주택(low cost ownership) 등 다양한 주거 형태를 갖춘 주택을 지을 수 있도록 그동안 공급자에게 적용된 보조금(grant funding) 지급에 따른 건축 제한 조치를 완화할 것이다.
- 여분의 공유지를 활용한 주택 건설 속도를 높이기 위해 ‘주택 신속 건축(accelerated construction)’ 시범 사업에 20억 파운드를 지원한다.
- 주택조합이 정부 예산 외 재원을 활용해 18억 파운드를 추가로 투자한다.

| 추가 조치

- 주택조합 세입자를 대상으로 한 지역 ‘주택구매권리(Right to Buy)’ 시범사업 확장을 위한 자금을 지원한다.
- 부동산 중개인이 세입자에게 부동산 중개 수수료를 받는 것을 금지한다.
- 노숙자기금을 1,000만 파운드에서 2,000만 파운드로 두 배 인상한다.

주거 위기는 해먼드 재무장관의 영국 경제 장기 문제 리스트에 최우선순위로 올라 있었다. 그의 주택 건설 투자 계획은 사회주택 부문(social housing sector)의 환영을 받았으나 이 부문 지도자들은 적정 가격의 주택을 찾는 데 어려움을 겪고 있는 많은 사람에게 지원이 더 필요하다고 입을 모았다. 해먼드 재무장관은 공유지 주택 건설을 가속화하겠다고 약속했고, 주택 건설에 필요한 자금을 늘리기 위해 폭넓은 정책을 추진하겠다고 했으며, 과세 소득이 3만 1,000파운드 이상인 공공임대주택 세입자를 대상으로 임대료를 인상하기로 한 페이투스테이(pay to stay) 정책을 실행하지 않겠다고 했다.

한편 정부는 공급자들이 적정 수준의 임대료가 부과되는 임대주택과 저렴한 자가주택을 제공할 수 있도록 공급자 건축 제한 조치를 완화할 것이며, 2020~21년까지 추가로 주택 4만 채를 제공하기 위해 14억 파운드를 지원하고, 여기에 “수요가 높은 지역”에 10만 채의 주택을 제공하기 위한 23억 파운드의 인프라 투자를 더할 계획이다.

이 밖에도 해먼드 재무장관의 추계예산보고서에는 조지 오즈번 전 재무장관이 삭감한 34억 파운드 규모의 범복지급여(Universal Credit) 중 10억 파운드 규모의 삭감액을 철회하는 조치가

추계예산보고서에는 주거복지를 위한 72억 파운드 규모의 상세 투자 계획이 담겨 있다.

주거 위기는 해먼드 재무장관의 영국 경제 장기 문제 리스트에 최우선순위로 올라 있었다.

상당수의 개인과 가족이 적정 수준의 주거를 마련하는 데 어려움을 겪게 되는 현 정부 복지정책의 전반적인 방향을 전략적으로 재고할 것을 요청했다.

포함되어 있다.

주거연구원(Chartered Institute of Housing)의 테리 알라팻(Terrie Alafat) 대표는 영국 주거 위기의 규모를 감안할 때 추계예산보고는 올바른 방향으로 의미 있는 진전을 한 것이라고 정부 정책을 긍정적으로 평가했으나 지원 규모가 더 커져야 한다고 주장했다. 또한 상당수의 개인과 가족이 적정 수준의 주거를 마련하는 데 어려움을 겪게 되는 현 정부 복지정책의 전반적인 방향을 전략적으로 재고할 것을 요청했다.

사라질 부동산 중개 수수료

그동안 부동산 중개료는 서민들에게 큰 부담이 되어 왔으며 지나치게 높다는 원성을 자아냈다. 제너레이션렌트(Generation Rent)에 따르면 영국에서 2인 가구가 지불하는 중개료는 1회 평균 386파운드에 달한다. 이 밖에도 계약 재개 수수료 113파운드, 세입자 1인 추가 수수료 360파운드, '애완동물 면허' 수수료 75파운드 등 세입자가 내야 하는 다양한 수수료가 있다. 영국 정부는 세입자가 중개료를 포함한 이 모든 수수료를 더 이상 내지 않도록 할 계획이다. 주택중개협회(Association of Residential Letting Agents)는 이 조치가 가혹하다고 표현하며 결국 그 비용은 임대료 인상으로 세입자에게 전가될 것이라고 비평했다. 그러나 2012년 11월 유사한 조치를 도입한 스코틀랜드에서 실시한 조사에 따르면 이 지역의 임대료는 다른 지역보다 더 상승하지 않았다.

출처

- "Youth homelessness figure eight times higher than Government admits, says charity", The Independent, Oct 11, 2015.
- "Bank of Mum and Dad is now paying the rent, too", the guardian, Jul 16, 2016.
- "Millions affected by universal credit cuts to be partly compensated by chancellor", the guardian, Nov 22, 2016.
- "UK housing crisis now a 'national emergency' as number of homeowners plummets to 30-year low", Mirror Online, Aug 2, 2016.
- "Housing: boost from autumn statement but sector wants more", Nov 23, 2016.
- "Britain's housing crisis is so serious that it must be tackled now", the guardian, Nov 20, 2016.
- Sajid Javid: a housing market that works for everyone. <https://www.gov.uk/government/news/sajid-javid-a-housing-market-that-works-for-everyone>에서 2016. 11.29. 인출.
- "The end of the 75 pound pet-licence", The Economist, Nov 26, 2016.