

프랑스 공공임대주택의 지속 성장의 기반과 최근 정책 딜레마

A Study on the Foundations for Continued Growth of French Social Housing
and Recent Policy Dilemma

진 미 윤 (Mee-Youn Jin)* · 김 경 미 (Kyeong-Mi Kim)**

〈 Abstract 〉

The purpose of this study is to examine the characteristics of the generalist social housing model in France, factors behind the continued growth of French social housing, and how current social housing issues are being addressed by the French government. The generalist social housing model is primarily characterized by three ways of supplying social housing, which differentiate target beneficiaries, the government support structure that does not limit the participants in social housing supply initiatives, and the supply ecosystem that provides various solutions to meet the diverse needs of each local community. The continued growth of social housing is attributed to funds raised through savings accounts based on social solidarity, which are then redistributed by CDC, the 1% employer's housing fund and the well-structured governance system. Above all, the French government's continued expansion of social housing despite changes in time and administration is an achievement and power of the consensus reached by the people, businesses, and political leaders of France.

In response to recent issues raised about the effectiveness, efficiency, and distributive equity of social housing sector, the French government came up with various solutions, such as strengthening the qualification standards for beneficiaries, streamlining processes and methods, strengthening the right to housing, increasing protection of vulnerable groups, and narrowing regional gaps. However, a growing number of low-income households, dwindling financial support, and increasing self-financing burdens imposed on suppliers may threaten the sustainability of the generalist model and hamper the expansion of social housing supply.

키워드 : 공공임대주택, 사회주택, HLM

Keyword : Public Rental Housing, Social Housing, HLM(Habitation à Loyer Modéré)

* LH 토지주택연구원, 연구위원, myjin@lh.or.kr, 주저자, 교신저자

** LH 토지주택연구원, 연구원, kmkim@lh.or.kr, 공동 저자

I. 서론

대부분의 선진 복지국가들이 1980년대 이후 공공임대주택의 정책에서 후퇴하고 그 사회적 이미지가 점차 잔여화 경향으로 수렴되는 것과는 달리 프랑스는 지속적으로 공급을 확대해 나가는 유일한 국가이다. 오히려 2000년대 이후 공공임대주택은 재도약기를 맞으며 2025년까지 전체 주택의 25%를 확보하는 정책을 추진 중에 있다. 프랑스의 공공임대주택 재고는 1980년 이후 평균적으로 매년 3%씩 늘어나 2018년 480만호에 이른다. 이러한 규모는 전체 주택에서 17%를 차지하며 절대 호수로는 OECD 국가 중 1위이다. 공공임대주택에는 국민 6명 중 1명에 해당하는 1,100만명이 거주하고 있으며 저소득층 뿐 아니라 중산층에게도 개방되어 있다. 모든 사람들에게 열려 있지는 않지만 중산층 상당수가 혜택을 받는 프랑스 공공임대주택은 일반형 모델(*general model*)의 대표적 사례로 꼽힌다(UNECE, 2015; Lévy-Vroelant, 2013).¹⁾ 일반형 모델은 모든 국민들에게 동등하게 기회를 주는 보편형 모델(*universal model*)과 그 대척점에서 저소득층만을 대상으로 하는 잔여형 모델(*residual model*) 사이에 위치한다. 프랑스의 일반형 공공임대주택 모델은 민간 시장에서 양질의 저렴한 주택에 접근하기 어려운 중산층을 포괄하여 국민의 약 80%가 입주자격이 되며 이러한 원칙은 여전히 계속 이어지고 있다.

그러나 최근 빈곤층의 입주가 늘어나면서 일반형 모델에 대한 위기론이 제기되고 있다. 480만호라는 재고 규모에도 불구하고 홈리스 문제와 늘어나는 대기 수요에 효과적으로 대응하지 못한다는 비판이 많다. 저소득층의 주거권 보장에도 한계가 있으며 소셜 믹스로 사회 통합을 추구하지만 지역간 공공임대주택의 격차 문제는 좀처럼 좁혀지지 않고 있다. 또한 공급 확대에도 불구하고 오히려 줄어드는 재정 지출로 점차 공급자의 자체 자금조달(*self-financing*)이 중요해지고 있다. 이렇듯 프랑스 공공임대주택은 거듭되는 성장을 이어가면서도 일반형 모델의 지속가능성 문제는 미래 공공임대주택을 어떻게 성장시켜 나갈 것인가라는 관점에서 중요한 정책 현안이 되고 있다. 즉, 이것의 의미는 성장은 합의된 전제이되 어떻게 해야 성장을 계속 이어갈 것인지에 대한 방법론적 문제라고 할 수 있다.

1) 일반형 모델은 시장에서 적정한 주택에 거주하기 어려운 사회적 수요(*social demand*)에 근거하여 공공임대주택을 공급하는 것으로, 극빈층과 같이 사회적으로 배제된 계층 뿐 아니라 중산층까지도 포함한다(봉인식·최혜진, 2019).

본고는 이와 같은 프랑스의 일반형 공공임대주택 모델에 대한 탐구이다. 이는 2017년 현재 전체 주택의 6.7%인 장기공공임대주택을 2022년까지 9.0%에 도달하기 위해 공급을 확대하고 있는 한국에 주는 시사점이 크다. 잔여형이라고 할 수 있는 장기공공임대주택은 2013년 행복주택이 도입되면서 중산층의 일부까지도 포괄하고 있다. 소득 자격 기준으로만 본다면 국민의 약 60%가 입주자격이 된다. 무주택 기준과 자산 기준을 동시에 적용한다면 아마 국민의 40% 이하가 될 것이다. 이렇듯 한국의 공공임대주택은 입주 자격 기준만 있지 우리가 어떤 모델인지 어떤 모델을 지향하고 있는지에 대한 논의는 2022년 200만호라는 재고를 예고하면서도 정부, 학계, 정계에서 아직 충분히 논의되고 있지는 못하다. 프랑스의 일반형 모델에 대한 탐구는 한국형 모델의 지향점을 모색하는 방법론적 접근이라고 할 것이다.

연구의 구체적인 목적은 첫째, 프랑스의 일반형 모델의 특징과 그 지향점은 무엇인지를 규명하고, 둘째, 시대적 조류와 여러 차례의 정권 변화에도 불구하고 이러한 모델을 계속 유지하며 성장시킬 수 있었던 저력은 어디에서 비롯되었는지를 밝히는 것이다. 셋째, 최근 제기되는 균열 현상은 왜 발생하였으며 프랑스 정부는 이에 대해 어떠한 해법을 제시하였는지를 살펴보고자 한다. 그동안 프랑스 공공임대주택에 대해서는 도시재생 및 사회적 연대 관점에서 접근한 공공임대주택의 법적 특성(이성근·최민아, 2012; 최민아, 2011), 공급 특성과 제도적 지원 현황(이성근·최민아, 2016), 소셜 믹스 관점에서 본 공공임대주택의 사회적 변화 특성(봉인식, 2007), 공간 분리로 인한 계도화 과정 연구(장한업, 2013), 공공임대주택 단지의 재생 사례(장한두·제해성, 2010) 등이 연구되었으나, 프랑스형 모델이 변함없이 유지되면서 지속적으로 발전할 수 있었던 요인은 무엇이었는지를 규명하는 연구 사례는 없었다. 이에 본고는 프랑스 공공임대주택의 모델과 이를 가능하게 한 주택 시스템 전반을 포괄하며 그동안의 연구 공백을 메우고 정책적 시사점을 찾고자 한다.

프랑스의 공공임대주택은 유럽 맥락의 소셜 하우스링(social housing)과 달리 '적정 임대료 주택'(HLM: Habitation à Loyer Modéré)으로 일컫고 있으나, HLM이 정부의 재정 지원 하에 시장 매각을 전제로 하지 않고 장기간 임대료 규제로 중저소득층에게 공급한다는 점에서 본고는 HLM을 국내 맥락에서 공공임대주택으로 통칭하고자 한다. 또한 15년간 임대 의무 조건인 PLI(Prêt Locatif Intermédiaire) 유형은 HLM 범주에 포함되지 않으므로 본고의 연구 대상에 포함하지 않는다. 본고의 화폐단위 유로(€)는 이해를 돕기 위해

한화로 환산(1유로=1,350.0원; KEB 하나은행 매매기준, 2019.8.5)하여 병행 표기하였다.

II. 프랑스 공공임대주택: ‘일반적 모델’의 특징

1. 일반형 모델의 탄생과 정책의 전개 과정

오늘날 프랑스의 공공임대주택을 의미하는 HLM(Habitation à Loyer Modéré)은 19세기 중반 민간 기업이 공급한 ‘노동자 주택’이 시초이다. 당시 이러한 주택은 HBM(Habitations à Bon Marché; 저가 주택(cheap housing))으로 지칭되었으며, 민간 기업가들이 노동자의 열악하고 비위생적인 주거 여건을 개선하기 위해 박애주의적인 차원에서 공급하였다. 이 당시만 해도 정부는 주거문제에 매우 소극적이었지만²⁾ 19세기 후반 점차 저소득층 주거 문제가 사회적으로 중요하다는 인식이 널리 퍼지고 당시 시대를 위협하던 사회주의 확산에 대한 우려로 노동자들에 대한 사회적 통제가 필요하다고 인식하였다(김영태, 2006).

프랑스 최초의 공공 주택법이라고 볼 수 있는 ‘시그프리드(Siegfried)법’(1894년)과 연이어 제정된 ‘스트로스(Strauss)법’(1906년)은 HBM의 공급자에 대해 조세 감면과 공적 자금의 장기 융자 등 정부 지원의 근거를 마련하였다. ‘본느베(Bonnevay)법’(1912년)은 한 단계 더 나아가 민간부문의 노력만으로는 결코 주거문제를 해결할 수 없으며 공공부문이 반드시 개입해야 한다는 관점에서 공공기관(OPHBM: Office Public d’HBM)의 설립과 정부의 재정을 지원하도록 규정하였다. 제1차 세계대전 종전 10년 후에 제정된 ‘루쇠르(Loucheur)법’(1928년)은 5년간 26만호(저소득층 20만호, 중산층 6만호)의 공공임대주택 건설계획을 담으며 최초로 정부 차원의 대규모 주택건설을 주도하였으나 제2차 세계대전으로 제대로 추진되지는 못했다.

공공임대주택의 공급이 본격화된 것은 1950년 HBM을 HLM으로 전환하면서 부터이다. 이는 제2차 세계대전 직후의 주택 문제가 더 이상 노동자 계층에만 국한된 것이 아니었기 때문에 지원 대상을 더욱 확대할 필요가 있었으며, 파괴된 도시를 재건하고 국민 주거안정

2) 당시 기득권층인 부르주아 계층은 기본적으로 국가의 역할은 외적의 방어, 치안 유지 등에 국한되어야 하며, 경제적으로 ‘자유방임주의’ 재정적으로 ‘값싼 정부’가 바람직하다고 생각하여 노동자의 주거 문제에 별로 관심을 보이지 않았다(김영태, 2006).

을 위해 ‘주택’이 유능한 복지국가 실현에서 매우 중요하다는 정책 기초를 반영한 것이다. 지원대상은 저소득 노동자에서 이제 국민 전체로 확대되었으며 HLM은 ‘저가’가 아닌 ‘적정 임대료의 주택’으로 오늘날의 프랑스 공공임대주택으로 자리잡게 되었다. 이때부터 공공임대주택은 프랑스의 경제 번영기를 상징하는 ‘영광의 30년’(1946~1976) 시기에 황금기를 맞이하였다. 1953년 발표된 쿠랑 계획(Plan Courant)³⁾에서는 매년 24만호의 신규 주택 건설을 제시하며, 주택건설을 용이하게 하기 위해 토지수용권을 허용(1957년)하고 도시외곽 지역에 도시화 우선구역(ZUP: Zones à Urbaniser en Priorité)을 지정(1958년)⁴⁾하였다. 또한 쿠랑 계획에서는 20인 이상 고용인이 있는 기업주는 직원 총급여의 1%를 공공임대주택 건립을 위한 기여금으로 내도록 하는 일명 ‘1% 고용주 주택기금’(employer’s housing fund)⁵⁾을 도입하여 공공임대주택의 건설 재원으로 활용토록 하였다.

이 시기에 건설된 공공임대주택은 현재 480만호 재고의 42%에 이르는 약 200만호이며, 도시화 우선지역(ZUPs)에 140만호 이상이 건설되었다. 시급한 수요에 빨리 대응하고 경제적으로 지으려고 대부분의 공공임대주택은 아파트 단지(grands ensembles)로 지어졌다. 아파트는 당시 기능주의와 경제적 합리성을 강조하던 시대적 조류로 도시성과 현대성의 상징물이었으며, 기존 주택과는 달리 중앙난방, 욕실, 화장실, 엘리베이터 등 현대적 편의성을 갖추고 있어 번영의 상징으로도 인식되었다. 1975년까지 총 건설된 공공임대주택 300만호 중 약 1/3이 이러한 아파트 단지로 보급되었다(Wong and Goldblum, 2016).

3) 쿠랑 계획은 당시 1953년 국토재건 및 도시부 장관으로 취임한 Pierre Courant이 건설산업육성 차원에서 대규모 주택건설을 추진하고자 제시한 일련의 추진 방안을 담고 있다(Newsome, 2009).

4) ZUP는 도시의 기반시설 정비와 더불어 주택, 산업, 공공시설 등을 하나의 정책으로 통합하려는 목적으로 지정되었다(MLHD, 2017).

5) 1% 고용주 주택기금은 Lainière de Roubaix의 대표인 Albert Prouvost가 주창하여 프랑스 북부 고용주 연맹이 1943년 시행한 것에서 비롯되어 쿠랑 계획 추진시 정부 차원에서 제도화된 것이다. 기업의 건설 노력에 대한 참여(PEEC: Participation des employeurs à l’effort de construction)라는 의미에서 지어진 용어이며, 줄여서 ‘기업의 주택 기여금’, ‘1% 주택’ 혹은 총급여의 1%를 의무적으로 각출한다는 점에서 ‘1% 지불 급여세’(payroll tax)라고도 불리운다. 이러한 각출 비율(혹은 기여율)은 1992년부터 10명 이상(도입 당시에는 20명 이상)의 고용인이 있는 기업이 직원 총급여의 0.45%로 변경되었지만, 오늘날까지도 상징적으로 ‘1% 기업 기여금’ 혹은 ‘1% 주택기금’으로 불리우며 이를 납부하는 기업을 통칭하여 ‘1% bodies’로 라고 부른다. 2016년 부터는 지역별로 달리 운영되는 방식을 전국 단위로 보다 효율적으로 배분하고 관리하기 위해 공식 명칭이 ‘Action Logement’으로 변경되었다(Cour des comptes, 2017b).

1980년대는 대격변의 시기였다. 1981년 9월 리옹(Lyon)시 외곽의 멩거뜨(Minquette)와 빌뢰르반(Villeurbanne)시에서 발생한 시위와 폭동으로 공공임대주택 주민의 사회적 박탈과 배제 문제가 불거졌으며, 잦은 입퇴거와 높은 공가율로 부정적인 시각도 확산되었다(Lévy-Vroelant and Reinprecht, 2008; Lévy-Vroelant et al., 2014). 이는 1970년대 중반 석유 파동으로 실업률이 증가하는 등 경제 사정이 나빠지면서 도시 외곽에 주로 저소득층과 소수인종이 대거 거주하면서 불거졌다. 이에 1988년에는 아파트 단지 형태의 건설방식을 종결하고, 저소득층이 주로 밀집 거주하는 도시 외곽지역의 재생을 통해 사회경제적 문제를 해결하는 방향으로 정책을 전환하였다(Wong and Goldblum, 2016).

1990년대는 저소득층 및 소수인종 등 취약계층의 주거보장과 지방자치단체의 책임을 강화하였다. 1990년에 제정된 베송(Besson)법(일명, 주거권보장법)은 주거권을 모든 사람에게 적용되는 권리로 규정하고, 홈리스와 부적절 거주 문제 등으로 소외된 계층을 위해 사회 전체가 연대 책임 차원에서 주거권을 보장토록 하였다. 이어 이를 구체적으로 실행하는 차원에서 1991년 제정된 ‘도시기본법’(LOV: Loi d’Orientation pour la Ville)은 인구 20만명 이상 도시에서 전체 주택의 20% 이상을 공공임대주택으로 의무 공급토록 법제화하였다. LOV는 공간 분리와 배제에 대응하기 위해 사회적 결속을 강화하고 도시의 모든 시민들에게 생활여건 개선과 주거를 제공하는 도시권리를 주창한 법이라 볼 수 있다. 또한 지방자치단체 차원에서 도시취약지구(ZUS: Zone urbaine Sensible)를 설정하여 물리적 노후도 뿐 아니라 사회, 경제, 문화, 교육 등 복합 처방으로 도시내 문제 있는 지구를 통합 지원 및 관리하여 사회 통합을 도모하였다. 도시취약지구(ZUS)는 주로 1950년대 및 1960년대 고층 아파트로 지어진 공공임대주택이 집중적으로 입지한 도시 외곽 지역을 비롯하여, 쇠퇴 지역, 고실업률 지역, 재정빈곤 지역 등에 지정되었다. 이러한 여건으로 1990년대 공공임대주택은 주로 재생에 주력하였고 신규 건설은 1950년대 이후 가장 저조한 연간 4만호대 수준에 머물렀다(Lévy-Vroelant and Reinprecht, 2008).

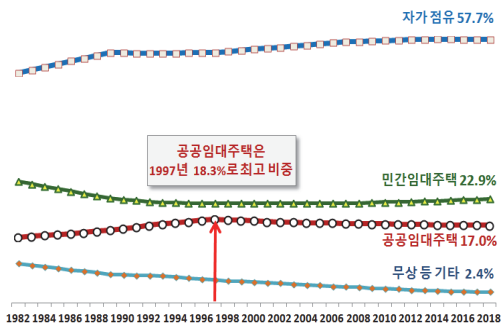
2000년대 들어서면서 공공임대주택은 재부흥기를 맞이한다. 반전의 계기는 2000년 제정된 ‘사회 연대 및 도시 재생에 관한 법률’(SUR: Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain)이다. SUR은 ‘도시기본법’(LOV) 시행시 미비했던 공공임대주택 공급 의무 비율의 실현 방안을 강화한 것이다(최민아, 2011). 인구 3,500명 이상(파리는 1,500명 이상) 자치구는 2020년까지 전체 주택에서 공공임대주택을 20% 의무적으로 확

보해야 하며 이를 준수하지 않는 자치구에는 벌금을 부과하도록 규정하였다. 동법은 2013년 개정되어 공공임대주택 의무 확보 비율이 2025년까지 25%로 상향되었다. 2001년 공공임대주택의 공급 확대를 위해 수립한 ‘사회통합계획’(PCS: Plan de Cohésion Sociale)은 2005~2009년간 매년 10만호의 공공임대주택 건설 목표를 제시하고 이를 위해 공적용자 지원 조건(용자 상환 만기 5년 연장) 및 재산세 면제 기간을 15년에서 25년으로 연장하는 등 정부 지원을 확대하였다(Amzallag and Taffin, 2010). 이어 2003년 제정된 ‘도시 및 도시재생을 위한 방향 설정법’(Loi d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine; 일명 보를로(Borloo)법)은 도시재생과 연계하여 공공임대주택의 확장에 기여하였다. 동법에 근거하여 수립된 국가 도시재생계획(PNRU: Programme National de Rénovation Urbaine)은 도시취약지구(ZUS)에 대한 정비 계획으로, 공공임대주택 목표를 2004~2013년간 신규 건설 25만호, 리모델링 40만호 및 철거·멸실 25만호로 제시하고, 이를 총괄하는 부서로 도시재생청(ANRU: Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine)을 설립하여 중앙정부 차원에서 도시취약지구(ZUS)를 관리·재정 지원·촉진하여 주택 뿐 아니라 생활 인프라, 도로 등 공공시설 공급을 일괄 지원하는 창구역할을 하도록 했다(이성근·최민아, 2012).

PNRU는 2014년 ‘도시계획 및 도시 통합을 위한 법’(Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine)에 따라 ‘신국가도시재생 계획’(NPNRU: Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain)으로 전환되었으며 동법에 따라 도시취약지구(ZUS)(1996-2014)는 2015년 도시우선지원지구(QPV: Quartier Prioritaires de la politique de la Ville)로 흡수되었다. QPV는 소득빈곤지역 중심으로 전국에 1,514개가 지정되었으며 NPNRU는 이 중 460개 지구를 중점 관리하는 계획이다. 이에 대한 집행은 도시재생청(ANRU)이 맡고 있으나 운영관리는 지역평등사무국(cget: commissariat général à l’égalité des territoires)(2014년 설립)이 총괄한다(ONPV, 2015; ONPV and cget, 2018a). QPV에는 인구의 약 8.4%가 거주하고 있는데 공공임대주택 비중은 74%이다(ONPV and cget, 2018b). 이들 지역의 공공임대주택은 지은지 오래되고 빈곤인구가 집중되어 있다는 점에서 QPV의 재생은 공공임대주택의 물리적 재생 뿐 아니라 일자리, 교육, 생활 인프라 등 삶의 질 전반을 개선하는 것이 목적이며 이는 범부처 차원에서 지역균형 발전과 사회통합을 위해 추진하고 있다.

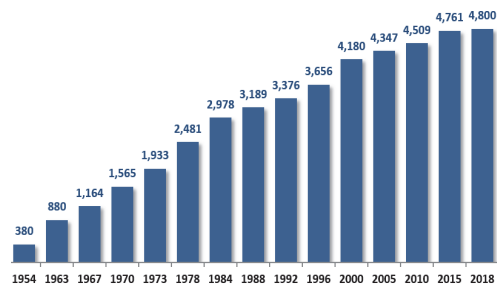
이와 같이 노동자 주택(HBM)에서 적정 임대료 주택(HLM)까지의 50년과 HLM으로 전환 후 50년간은 법·제도적 틀을 계속 갱신하고 보완 발전시켜 나갔으며, 2000년대 이후에는 공공임대주택을 도시 재생과 사회 통합의 기제로 적극 활용하고 있다. 특히 2000년대 이후 지속적인 정부의 공급 기반 확장 노력으로 신규 공급도 크게 늘었다. 신규 공급은 2000년 4.3만호에서 2010년에는 3배 이상 증가한 13만호에 이르렀으며, 2013년 이후부터는 신규 공급 목표를 연간 15만호로 정하여 추진하고 있다.⁶⁾ 실제 공급 수준은 이보다 다소 낮지만 연간 10만호 이상⁷⁾을 이어가며 신규 주택공급의 25% 이상을 차지하고 있다 (Cour des Comptes, 2017a).

공공임대주택 재고수는 꾸준히 늘어 2000년 418만호에서 2010년 451만호, 2018년에는 480만호에 이르며(INSEE, 2019), 전체 주택에서 차지하는 비중도 여타 유럽 국가와는 달리 변동성이 약하며 1990년대 이후 현재까지도 전체 주택에서 17~18% 수준을 계속 유지하고 있다. 프랑스의 주택점유형태는 2018년 자가 소유율 57.7%, 민간임대 거주율 22.9%, 공공임대주택 거주율 17.0%이다.



〈그림 1〉 프랑스 주택점유형태 추이

자료 : INSEE(2019)



〈그림 2〉 프랑스 공공임대주택 재고 추이

(단위: 만호)

자료 : INSEE(2019), Cour des comptes (2017b)

- 6) 연간 15만호의 물량 목표는 연간 신규주택 건설 물량 50만호를 기준으로, 이의 30%에 해당하는 만큼의 공공임대주택이 필요하다는 합의에서 도출된 것이다(Cour des comptes, 2017b).
- 7) 공공임대주택의 신규 공급 실적은 2009년 12만호, 2010년 13만호, 2011년 11.6만호, 2012년 10.3만호, 2013년 11.7만호, 2014년 10.6만호, 2015년 11만호, 2016년 12.4만호가 공급되었다 (Cour des comptes, 2017b).

2. 세가지 공급 유형과 지원 특성

일반형 모델은 1960년대 이후 정부 지원 정도에 따라 대상계층과 임대료 부담을 달리하는 구조에 반영되어 있다(Lévy-Vroelant 외, 2014). 사회경제적으로 가장 취약한 계층을 대상으로 하는 PLAI(prêt locatif aidé d'intégration)(사회통합을 위한 취약계층 지원형)는 건설비 중 정부재정 지원율이 20%이며, 공적 용자 금리가 가장 낮고 임대료 수준도 가장 저렴하다. PLUS(prêt locatif à usage social)는 사회적 수요를 겨냥한 유형으로 표준형이라고 정의되고 있다. PLUS(표준형)은 저소득층 뿐 아니라 일부 중산층까지 포괄하며, 정부의 재정지원율은 5%이다. PLS(prêt locatif à social)는 주로 중산층을 대상으로 하며 별도의 정부 재정지원은 없지만 부가가치세를 인하 및 재산세 면제를 받는다.

〈표 1〉 HLM의 3가지 유형과 지원 특성

유형	건설비 중 정부 재정지원율	부가가치세율	재산세 면제 기간	공적 용자 (CDC) 금리1)	㎡당 월임대료(€)		
					파리 및 주변지역	인구 10만 이상 지역	그 외
PLAI (취약계층 지원형)	20%	5.5%	25년	0.55%	5.6~5.9	4.9	4.6
PLUS (표준형)	5%	5.5%	25년	1.35%	6.3~6.7	5.5	5.1
PLS (중산층형)	-	5.5%	25년	1.85%	10.1~13.1	8.3~8.7	7.7

주 1: CDC 용자 금리는 리브레아(Livret A) 금리 0.75%(2017년 기준)를 기준으로 PLAI는 -0.2%p, PLUS는 +0.6%p, PLS는 +1.1%p

주 2: 취약계층은 정부로부터 복지급여를 받는 수급자, 장애인, 고령자, 홀리스, 임시거처 거주자 등을 말함
자료 : MPSE(Moody's Public Sector Europe) (2017), p.5를 수정 보완하여 작성

세 가지 유형의 공공임대주택에 공통적으로 적용되는 것은 세금 감면 혹은 면세 혜택과 예금공탁관리공사(CDC)로 부터의 장기저리 용자이다. 부가가치세율은 기본세율(19.6%)보다 낮은 5.5%가 적용되며 재산세는 25년간 면세이다. 예금공탁관리공사(CDC)의 용자 기간은 PLAI 및 PLUS의 공급(건설, 매입, 리모델링 포함)은 40년(토지 매입 포함시 50년 이상 가능), PLS는 15~40년이다. 공공임대주택의 개보수(거주성 향상 및 에너지 효율, 안전 및 삶의 질 개선 목적)에 대한 용자 기간은 5~20년이다. 용자 금리는 우대형 저축예금인 리브레아(Livret A)의 금리(2017년 0.75%)와 연동하여 책정되는데, 이러한 금리 적용

방식은 공공임대주택 사업을 예측가능하고 안정적으로 이어가는 기반이 되고 있다(MLHD, 2017).

공공임대주택에 대한 입주자격은 연소득을 기준으로 하며, 전형적으로는 PLAI(취약계층 지원형)는 전체 가구의 30%, PLUS(표준형)는 전체 가구의 65%, PLS(중산층용)는 전체 가구의 80%가 자격이 되지만, 정부가 2009년 이후 소득 상한 기준을 10.3% 더 낮춰 PLUS는 전체 국민의 29%, PLUS는 60%, PLS는 전체 국민의 77%로 자격 인구 비중이 줄었다 (Statistique Publique and INSEE, 2018; Cour des comptes, 2017b). 2019년 PLUS의 경우 수도권 3인 기준의 연소득 상한은 27,883유로이며, PLUS의 소득 기준에 비해 PLAI는 60% 수준, PLS는 130% 수준이다.

〈표 2〉 프랑스 HLM 입주 자격 (연소득, 2019년 기준) (단위: 유로)

구 분	PLAI(취약계층 지원형)			PLUS(표준형)		
	수도권 (파리 인접)	수도권 (파리 외곽)	그 외 지역	수도권 (파리 인접)	수도권 (파리 외곽)	그 외 지역
1인	13,050	13,050	11,342	23,721	23,721	20,623
2인	21,272	21,272	16,525	35,452	35,452	27,540
3인	27,883	25,569	19,872	46,473	42,616	33,119
4인	30,521	28,075	22,111	55,486	51,046	39,982
5인	36,307	33,238	25,870	66,017	60,429	47,035
구 분	PLS(중산층형)			〈수도권 3인 기준, 소득수준 비교〉		
	수도권 (파리 인접)	수도권 (파리 외곽)	그 외 지역			
1인	30,360	30,360	26,395			
2인	45,375	45,375	35,248			
3인	59,481	54,544	42,389			
4인	71,016	65,334	51,173			
5인	84,496	77,343	60,200			

주 1 : PLUS-상한 소득에서 20%를 초과할 경우 할증된 임대료를 부과

주 2 : PLS-2018년 1월 1일부터 PLS 상한 소득의 150% 초과시 강제 퇴거 대상

자료 : 건설 및 주택코드(CCH: code de la construction et de l'habitation) R 331-12

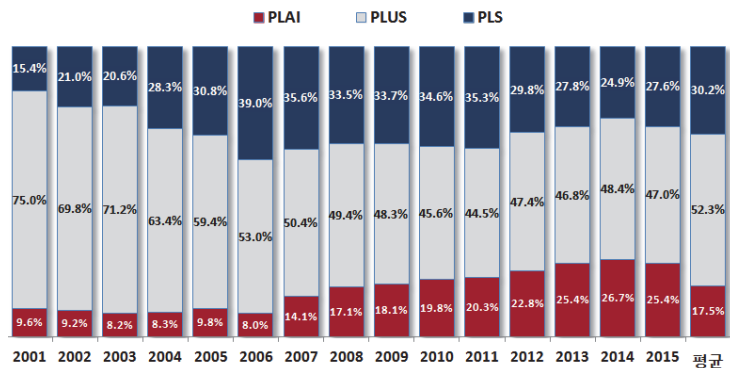
공공임대주택 재고의 평균 연한은 50년이며, 지은지 40년 이상된 비율은 42%이다. 그러나 민간임대주택 보다 양질의 운영관리와 입주민에 대한 다양한 주거 서비스가 제공되며,

내부 구조도 3~4실 구성(전체 공공임대주택의 66%)으로 평균 전용 면적(68.7㎡)이 민간임대주택(65.4㎡) 보다 넓어 선호도가 높다. 특히 임대료 수준은 전국 평균적으로는 주변 시세의 60% 수준이나 파리 등 대도시에서는 40~50% 수준이다. 임대료 상승률은 물가에 연동한 준거임대료(IRL: indice de référence de loyers)에 따르고 있으며 2010년 이후 연평균 1% 남짓한 수준이다(Statistique Publique and INSEE, 2018).

공공임대주택 재고 중 세가지 유형별 비중을 보면 PLAI는 4.5%, PLUS는 89.6%, PLS는 5.9%이다(2015년 기준)(Cour des comptes, 2017b). 2001년 이후 각 유형별 신규 공급의 추이를 보면 표준형인 PLUS 비중은 점차 감소하는 반면 중산층형인 PLS와 취약계층형인 PLAI는 다소 늘었다.

〈표 3〉 유형별 재고 구성

구 분	2015년 재고
PLAI	4.5%
PLUS	89.6%
PLS	5.9%
전체	100.0%



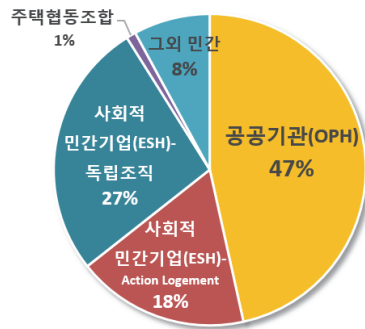
〈그림 3〉 프랑스 공공임대주택 유형별 공급 비중

자료: Cour des comptes (2017b), p.77

3. 공급 주체: 공공과 민간이 공존하는 상생 체계

최저소득층에서 중산층까지의 소득계층을 포괄하는 일반형 모델의 특성은 공급주체의 다양성에서도 찾을 수 있다. 공급주체는 공급 뿐 아니라 운영관리, 입주자 서비스, 리모델링 등 개보수를 직접 담당하며 약 720개가 있다(USH, 2019). 공급주체는 크게 공공 주체인 OPH (Office Publics de l'Habitat)와 민간 주체인 ESH(Enterprise Sociales pour l'Habitat), 그 외 주택협동조합 등이다. OPH는 주로 지방자치단체 단위에서 설립한 지방 공사로 2016년말 246개가 있으며, ESH는 주로 비영리 민간 조직으로 사회적 기업에 해당한다고 볼 수 있으며 2016년말 217개가 있다. OPH는 ESH에 비하여 저수요 지역 문제,

홈리스 등 취약계층 지원과 같은 공적 역할에 더 주안점을 둔다. 현재 이들 두 주체가 전체 공공임대주택의 93%(OPH 47%, ESH 45%)를 보유 및 운영관리하고 있다(MPSE, 2017). 주택기금 활동 본부(Action Logement)는 1953년 도입한 ‘1% 주택기금’을 납부한 기업 연맹(UESL; Unoin des Entreprise et des Salaries pour le Logement)과 이를 징수·관리하던 20개의 기업주거위원회(CIL: Comité Interprofessionel du Logement)가 2016년 하나의 기관으로 통합한 명칭이다(Schaefer, 2015). 주택기금 활동 본부(Action Logement)는 ESH로 분류되며 2017년말 91.2만호의 공공임대주택을 보유 및 운영관리하고 있다(MPSE, 2017; S&P Global Rating, 2018).



〈그림 4〉 프랑스 공공임대주택의 공급자 현황 (2016년 기준)

자료 : MPSE(2017), p. 4.

공공임대주택의 공급 주체는 1977년 이후부터 정부(중앙, 지방자치단체)와 계약을 맺어 신규 공급 및 리모델링 등 개보수를 추진하고 있다. 이러한 계약 방식은 당시 노후 공공임대주택 단지의 재생시 지방자치단체, 공급자, 중앙정부간 도시 외곽지역의 50개 지구를 우선 재생하기 위해 맺은 것이 첫 계기였다(Wong and Goldblum, 2016; Lévy-Vroelant and Reinprecht, 2008). 공급자는 계약을 통해 정부 보조금 및 용자 지원 등을 받은 조건으로 입주자에 대한 소득 기준을 적용하고 임대조건을 규제하는 등 사회적 임대인으로서의 의무와 책임을 수행하고 있으며, 정부의 정책 목적에 부합하고 합당한 의무를 이행하면 조직의 성격과 무관하게 누구든 정부의 공적 지원을 받을 수 있다. 이와 같은 계약 방식은 재정 및 용자지원 규모, 금리 등 가용 재원을 사전에 합의하여 정하므로 공공임대주택의

사업 안정성을 보장하는 역할을 한다(Driant and Li, 2012).

Ⅲ. 지속 성장의 기반과 주요 요인

프랑스의 일반형 모델은 대상계층을 달리하고 정부 지원 조건과 수혜 정도를 차등화한 세 가지 유형과 더불어 누구든 공적 역할을 할 수 있도록 개방된 정부 지원 구조, 그리고 지역단위에서 활동하는 여러 공급주체들마다의 다양성과 차별성으로 잔여화되지 않고 지금껏 유지되고 있다. 이와 더불어 지속 성장의 기반은 독특한 재원을 활용한 예금공탁관리 공사(CDC: Caisse des Dépôts Consignation, 이하 CDC라고 함)⁸⁾의 금융 순환 회로의 역할, 견고한 공급 생태계와 거버넌스 구조에서 찾을 수 있다.

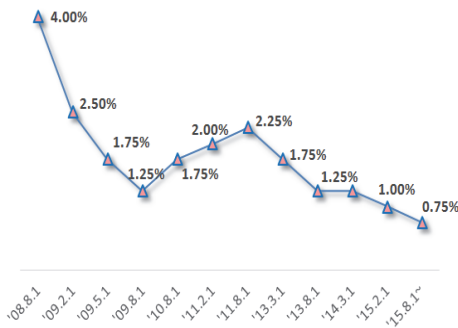
1. 사회적 연대 기반의 금융 순환 회로의 역할

프랑스 공공임대주택의 재원 조달 구조는 다른 선진 복지국가와는 달리 매우 독특하고 독자적이다. 정부의 재정 지원 이외에도 두 가지 독특한 재원의 역할이 크며, 이를 CDC라는 공적 기관을 통해 흡수하고 재배분한다. 독특한 재원은 프랑스에서 제3의 재원이자 마르지 않는 샘이라고 일컬어지는 저축예금인 리브레아(Livret A)와 고용주가 직원에게 지급하는 월급여의 일부를 각출하여 기금화한 '1% 주택기금'이다.

리브레아(Livret A)는 1818년 나폴레옹 전쟁의 부채를 탕감하기 위해 도입하였으나 1945년 이후부터 공공임대주택의 건설 자금을 지원하는 역할을 하고 있다. 이 저축예금은 프랑스 인구의 80%이상인 약 5,500만 계좌를 보유할 정도로 보편화된 통장이며, 2017년 말 저축 잔액은 2,705억 유로(365조원)로 전체 가계 금융자산의 약 5%에 이른다(Banque de France, 2018). Livret A는 정부가 예치금을 보장해 줄 뿐 아니라 이자를 면세해 주는 우대형 통장이다. 재무부가 경제 여건을 감안하여 매년 예치 상한 금액과 이자율을 설정하

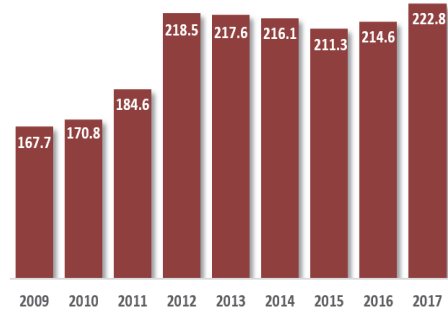
8) CDC는 1816년 설립된 프랑스의 공적 금융기관으로, Livret A, LDDS를 비롯하여 LEP, PEL 등 여러 유형의 일반 저축예금의 일부를 시중은행으로부터 공탁받아 이를 공공임대주택과 그외 공공지출, 에너지 효율 사업 등에 지원하며 연기금(47개 기관)을 위탁 운영관리하고 있다. 그 외 지속가능한 개발 및 중소기업 육성 지원 등 다양한 사회 투자사업을 하고 있다.

고 있으며, 2018년 1인당 예치 상한액은 22,950유로(3,100만원)이다. 또한 Livret A와 유사 기능을 하는 지속가능한 발전 및 연대 저축예금(LDDS: Livret de Développement Durable et Solidaire)(1983년 도입)도 2007년부터 지속가능 발전 명목으로 공공임대주택 및 에너지 전환 정책을 위한 자금원으로 활용되고 있다. LDDS의 1인당 최대 저축금액은 2018년 12,000유로(1,623만원), 계좌수는 2,400만 계좌이며, 2017년말 저축 잔액은 1,036억 유로(140조원)이다(Banque de France, 2018). 두 저축예금은 2009년 이후부터 모든 시중은행에서 취급하고 있으며, 시중 은행은 매년 Livret A의 저축금 중 65%, LDDS의 저축금 중 58%를 CDC로 보낸다. 이렇게 CDC로 집결된 두 저축예금의 누적 규모는 2009년 1,677억 유로(227조원)에서 2017년 2,228억 유로(301조원)이다(그림 6 참조). Livret A의 수신 금리는 2008년 하반기 4%대에서 점차 낮아져 2015년 8월 이후부터는 0.75%이며, 정부의 금리 동결 고치로 2022년까지는 이 수준의 금리가 이어질 예정이다(CDC, 2018). 금리 하락으로 Livret A 및 LDDS의 예치금 실적은 2014~2015년간 다소 줄었으나 이후 다시 반등하였다(CDC, 2017).⁹⁾



〈그림 5〉 리브레아 수신 금리 추이

자료 : Schaefer(2015), p.25; CDC(2017), p.10.

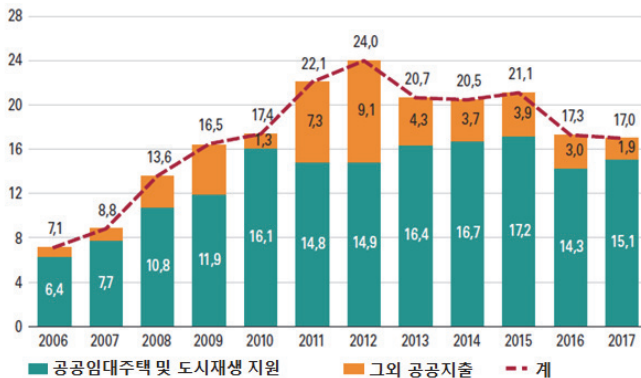


〈그림 6〉 CDC로 집결된 저축예금 누적 규모 (10억 유로) (Livret A, LDDS)

자료 : CDC(2017), p.13.

9) Livret A 및 LDDS의 연간 예치금 실적은 2006~2013년간 1,460억 유로이며, 2014년 및 2015년은 각각 61억 유로, 110억 유로가 줄었고, 이후 다시 늘어나 2016년 11억 유로, 2017년 124억 유로 (Livret A는 102억 유로, LDDS는 22억 유로), 2018년 127억 유로(Livret A는 102.8억 유로, LDDS는 24.2억 유로)이다(CDC, 2017; CDC, 2018).

CDC는 이러한 재원을 바탕으로 <그림 7>과 같이 공공임대주택 등 공공지출에 대해 용자를 지원한다. CDC의 연간 지원 금액은 2006년 이후 연평균 172억 유로(23조원)이며, 이 중 공공임대주택 및 도시재생에 약 80%를 지원하고 있다(표 4 참조). 2016년에는 143억 유로(19조원) 중 공공임대주택에 131억 유로(17.7조원)를 지원했고, 2017년에는 151억 유로(20조원) 중 공공임대주택에 143억 유로(19조원)를 지원했다. 이러한 CDC의 용자는 공공임대주택 호당 소요재원(100.0%)의 70~75% 가량을 차지한다. CDC의 용자 잔액은 2017년말 1,850억 유로(250조원)(공공임대 및 도시 재생 87%, 그 외 공공지출 13%)이다(CDC, 2017). 공급주체는 2017년말 총부채 1,430억 유로(193조원) 중 78%에 해당하는 1,110억 유로(150조원)를 CDC로부터 빌렸으며, 6%에 해당하는 80억 유로(10.8조원)은 1% 주택기금을 운용관리하는 주택기금 활동본부(Action Logement)에서 빌려 공공임대주택의 재원으로 활용했다(S&P Ratings, 2018; MPSE, 2017).



〈그림 7〉 공공임대주택에 대한 CDC의 용자 지원 금액

(단위: 10억 유로)

자료 : Banque de France(2018), p.42, p.44.

〈표 4〉 공공임대주택 지원 호수

구 분	신규 건설 및 매입	재생
2015	134,000	311,000
2016	108,791	311,474
2017	109,478	305,052

〈표 5〉 지원금액(10억 유로)

구 분		2016	2017
계		14.3	15.1
직접 용자	공공임대	13.1	14.3
	도시재생	0.4	0.3
차환(Refinancing)		0.8	0.6

민간 저축예금을 CDC라는 금융 회로 구조를 통하여 공공임대주택에 투자하는 방식은 어떻게 하면 가장 낮은 비용으로 재원을 조달할 것인가에 대한 프랑스형 해법이다. 단기성 예금을 원가 수준으로 매입하여 40년 이상의 장기 투자성 자금으로 전환한 점, 금리 수준을 Livret A 금리에 연동하되 고정 금리로 제공함으로써 공급자에게 예측가능한 사업 기반

을 마련한 점, 금융시장의 변동성에 영향을 받지 않는 장외 용자(off-market loan)라는 안전성, CDC 용자에 대한 지방자치단체의 지급 보증이 이러한 재원조달 구조의 강점이라고 할 수 있다.

또 하나의 독특한 재원인 '1% 주택기금'은 2015년 22만개 기업(1,400만명)이 참여하고 있다(Cour des comptes, 2017b). 이들 기업이 납부한(직원 총급여액의 0.45%) 기금 총액은 2017년 16.2억 유로(2.2조원)이다. 주택기금 활동본부(Action Logement)는 이 기금과 더불어 용자 상환액(2017년 16.8억 유로(2.3조원))으로 한해 약 35억 유로(4.7조원) 정도의 예산을 공공임대주택 및 공공 지출 등에 용자 지원한다(Schaefer, 2017; <https://www.actionlogement.fr>). 공공임대주택 공급주체에 대한 용자 지원금은 연간 평균 약 13억 유로(1.7조원) 수준이며¹⁰⁾, 2009년 이후부터는 도시재생(ANRU 지원)과 주택 개보수(ANAH 지원)¹¹⁾ 자금도 용자 지원하고 있다.

도입 된지 200여년에 이른 Livret A는 그동안 다소 변화가 있었지만 원래 도입 목적인 예금의 보호와 소득 재분배라는 기능을 여전히 유지하고 있다(Lévy-Vroelant, 2014). 1% 주택기금도 1992년부터 기업의 기여율이 0.45%로 감소하긴 하였지만 기업의 사회적 책임과 연대 의식을 이어가고 있다. 이러한 민간 재원은 최근 정부의 줄어드는 재정 지출의 갭을 메우며 축적의 역사와 누적된 자본력으로 프랑스 공공임대주택 정책의 초석이자 지속 성장의 핵심 저력이라고 할 수 있다.

2. 다양하고 견고한 공급 생태계와 거버넌스 구조

프랑스 공공임대주택은 지역단위에서 다양하고 차별적으로 활동하는 공급 생태계와 이를 지원하는 거버넌스 구조가 탄탄하다. 다양한 조직 특성을 지닌 720여개의 공공임대주택 공급자들은 정부의 재정지원, 조세감면, CDC로부터의 저리 용자 지원, 지방자치단체의 택지 및 자체 자금 지원으로 신규 착공되는 5호 중 1호를 공공임대주택으로 지속적으로

10) 공급자 용자 금액은 2016년 12.98억 유로, 2017년 12.9억 유로이며, 2017년 도시재생에는 8.5억 유로, 주택 개보수에는 1억 유로가 지원되었다(<https://www.actionlogement.fr>).

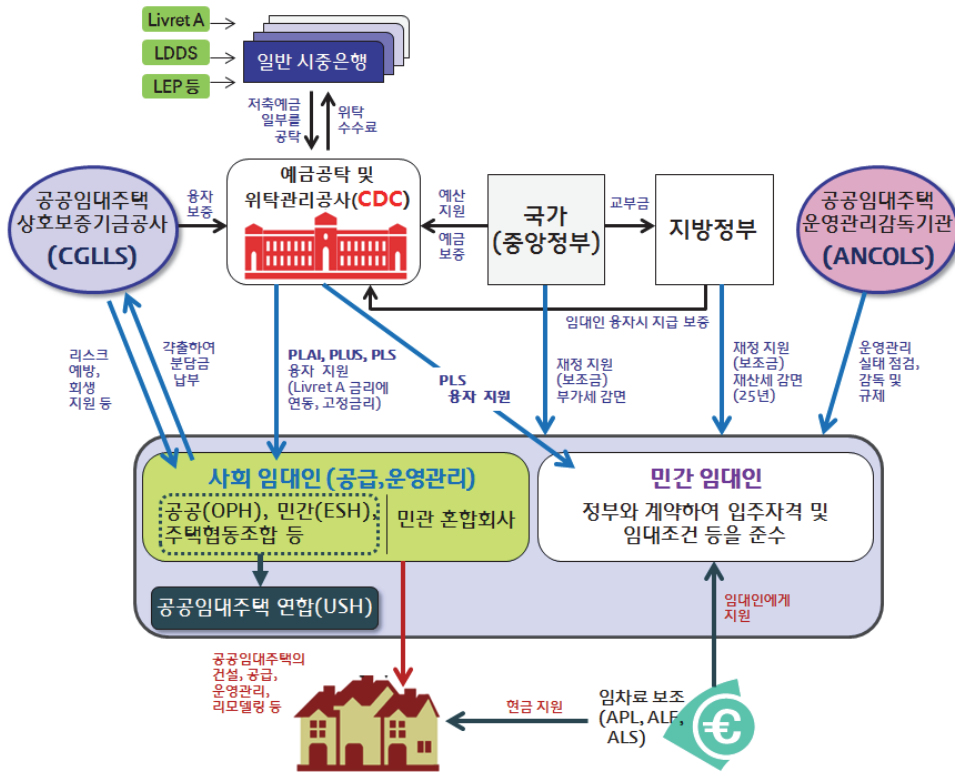
11) ANRU(Agence nationale pour la rénovation urbaine)은 도시재생청으로 2004년 설립된 공공기관이다. ANAH(Agence nationale de l'habitat)은 주택개보수청으로 국가 차원에서 기존 재고주택을 개량하고 개보수하는 공공기관으로 2006년 설립되었다.

공급해 오고 있다.

지방자치단체는 공급자에게 재산세 감면 뿐 아니라 CDC 용자에 대한 상환을 보증하는 역할을 한다. 지방자치단체가 보증할 수 없는 경우에는 공공임대주택 보증기금공사(CGLLS: Caisse de Garantie du Logement Localif Social, 이하 CGLLS)가 용자 상환을 보증한다. CGLLS는 공급자들이 각출한 자금으로 구성된 일종의 연대책임보증 성격의 공공기관으로, 공공임대주택에 대한 투자 자금을 보호하는 역할을 하며, 공급자의 재정난과 부실화 등으로 인한 용자 상환 불능(default)시 신용 회복 및 회생을 지원한다. 공공임대주택의 규제 및 감시감독기관(ANCOLS: L'Agence Nationale de Contrôle du Logement Social)은 공급자의 운영관리와 재무 상태를 모니터링하여 평가 및 규제하는 기관으로, 중앙부처인 주택부 내에서 설치되어 있으며, 기준 미달 업체에 대해서는 제재권(임원진 관리권 박탈, 인가 취소, 해산 요구, 벌칙 부과 등)을 행사한다(MPSE, 2017). 공급자를 아우르는 우산 조직인 공공임대주택 연합(USH: Union Sociale pour Logement)은 업체를 대변하여 공공임대주택 정책에 대한 의사 결정시 참여하며, 업체간·정부부문간 협력과 소통의 역할을 한다.

이러한 구조에서 공공임대주택 정책을 총괄하는 중앙정부는 CDC의 장기용자 지원을 위한 출자금(2014년의 경우 7억 3,300만 유로(9,913억원))을 지원하며, 재산세 감면에 따른 지방자치단체 손실분에 대해서는 교부금을 지원하고 있다(Schaefer, 2017). 또한 수요자 지원방식인 임차료 보조(가족주택수당(ALF), 주거급여(ALS), 일반 주택수당(APL))¹²⁾는 수급자가 공공임대주택에 거주하는 경우에는 정부가 공급자에게 직접 지급하며, 민간임대주택은 임대인이 정부와 협약을 체결한 경우 정부가 임차 보조금을 임대인에게 직접 지급한다.

12) 세가지 유형의 임차료 보조는 명칭은 존재하나, 현재 일반 주택수당(ALP)으로 통합되었다. 수급 규모(2015년 기준)를 보면, 가족주택수당(APF) 130만 가구, 주거급여(APS) 240만 가구, 일반 주택수당(APL) 230만 가구로 전체 수급 규모는 650만 가구이며, 수급가구 중 50% 정도가 공공임대주택에 거주하고 있다. 임차료 보조 예산 지출(2015년) 177억 유로이며, 이는 GDP의 0.83% 수준이다(MLHD, 2017).



〈그림 8〉 공공임대주택의 지원 생태계와 거버넌스 구조

자료 : Statistique Publique and INSEE(2018), p.35 참조하여 작성.

공공임대주택 공급자들의 재무 상태는 매우 건전하다. 공급자들의 연간 순임대료 수입은 2017년 240억 유로(32.5조원)이며(Schaefer, 2017), 보유 재고의 절반 이상은 재정 성숙도에 이르렀다(Lévy-Vroelant, 2013). 즉, 절반 이상의 물량이 용자 상환(40~50년)을 마쳤으며 이러한 재고로 부터의 임대료 수입은 공급자에게 순수입원이 된다. 따라서 최근 정부의 재정 감축에도 불구하고 이러한 자체 자본 투자 여력은 신규 공공임대주택 공급에 재투자되어 지속 성장되는 밑거름이 되고 있다. 이는 공공임대주택의 공급 생태계가 재정적으로 상당히 건전하다는 것을 방증하며, 실제 공급자가 CGLLS로 부터 구제 자금을 받은 사례도 매우 드물다(S&P Global Ratings, 2018).

IV. 최근 정책 딜레마와 일반형 모델의 지속가능성

1. 공공임대주택 정책의 딜레마와 정부의 해법

프랑스의 전반적인 주거여건은 양적으로 집이 부족한 것은 아니다. 공공임대주택의 신규 공급은 늘고 있으며 재고도 480만호에 이른다. 그럼에도 불구하고 홈리스는 더 늘었고 취약계층의 주거 문제도 개선되지 못하고 있다. 이에 공공임대주택 부문은 효과성, 효율성, 그리고 배분의 형평성 측면에서 시스템 전반에 대한 개선 욕구가 크다. 왜 그러한 것일까?

첫 번째 정책적 딜레마는 많은 재고에도 불구하고 왜 실제 배분 호수는 줄어들고 있는가이다. 공공임대주택의 연간 공급은 10만호 정도인데 멸실과 매각을 감안하면¹³⁾ 순공급은 7만호 수준이다. 재고 순환율이 10%라고 한다면 재공급 물량은 48만호이다. 따라서 한해 총공급(신규, 재공급)은 55만호 정도여야 한다. 그러나 재고 노후화로 멸실 물량은 점차 많아지고 있으며 지난 15년간 순환율도 계속 감소하여 실제 한해 총공급 물량은 재고 증가에도 불구하고 여전히 7만호 수준에 머물고 있다(Cour des comptes, 2017a). 한편 공공임대주택 대기자 수는 2001년 104.3만 가구, 2006년 120.8만 가구, 2013년 142.4만 가구에서 2017년 190만 가구로 늘었다(Statistique Publique and INSEE, 2018). 평균 대기 소요기간은 4년이며 수도권은 8년에 이른다. 2015년의 경우, 총공급 호수는 48.2만호인데 신청자 수는 188.5가구였다. 4가구 중 1가구 정도만 입주 가능하며, 수도권의 경우 10가구 중 1가구만이 입주할 수 있는 여건이다(Cour des comptes, 2017a). 이에 공공임대주택 입주자의 이동성을 어떻게 높일 수 있을 것인가는 중요한 현안이 되고 있다. 480만호 재고 중 순환율이 1%만 높아져도 정부의 별도 지원 없이도 추가 4.8만호의 공급 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

두 번째 딜레마는 첫 번째 딜레마와 같은 맥락이기도 한데, 주거권의 보장 강화에도 불구하고 왜 공공임대주택에서 취약계층이 배제되고 있는가이다. 2007년 제정된 ‘대항력 있는 주거권법’(DALO: la loi pour de Droit Au Logement Opposable)은 열악하고 임시주

13) 공공임대주택의 멸실호수는 2000~2004년간은 연평균 8천호, 2005~2016년간은 연평균 1만 8천호 정도로 두 배 이상 늘었다. 기존 임차인에 대한 매각 물량은 4천호에서 9천호 수준이다(Schaefer, 2017). 기존 임차인에게 공공임대주택을 매각하는 것은 1994년 이후 허용되었다(Lévy-Vroelant and Reinprecht, 2008).

택에 거주하는 가구, 홈리스, 장기 실업상태이거나 고용 불안계층, 가정 폭력 희생자 등 취약계층을 공공임대주택 입주 우선 대상으로 규정하고 이들이 법원에 청구권을 행사할 수 있도록 규정하였다(Lévy-Vroelant 외, 2014). 그러나 상당수 청구권자들은 법 규정에도 불구하고 공공임대주택을 제공받지 못하고 있으며(특히 파리 대도시권), 현실적으로도 원하는 지역에 신규 공급이나 빈 공간이 없다면 보호대상 취약계층은 아무런 지원을 받을 수 없는 실정이다.

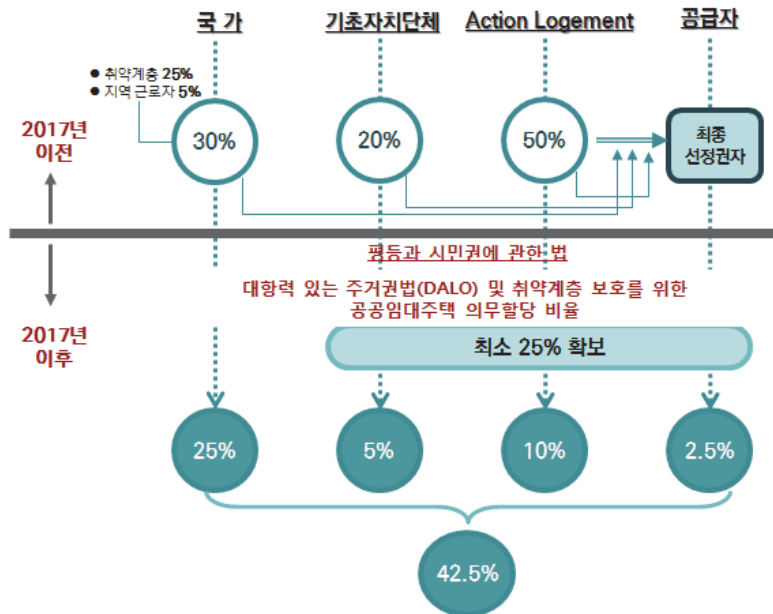
첫 번째와 두 번째 딜레마에 대해 프랑스 정부는 입주대상계층의 자격 범위 축소, 거주요건 도입, 그리고 취약계층을 위한 의무할당 기준을 도입하여 대응하고 있다. 2009년¹⁴⁾부터 소득상한 기준을 낮추고 소득상한 20% 초과자에 대해 할증 임대료를 부과하고 소득상한 2배 초과시 퇴거 기준이 마련되었다. 2017년에는 퇴거 요건을 소득상한 1.5배로 낮춰 기준을 강화하였다. 취약계층 보호를 위해서는 2017년부터 공공임대주택 배분 방식을 개선하여 의무할당 기준을 마련하였다.

프랑스 공공임대주택의 배분과 선정 방식은 매우 복잡한데 일차적으로 입주자 선정 권한이 있는 주체들이 3배수를 선정하고 이를 근거로 최종 선정은 공급자(사업주체)가 한다. 입주자 선정 권한은 국가(광역자치단체에 위임) 30%(취약계층 25%, 지역 근로자 5%), 기초자치단체 20%, 주택기금 활동본부(Action Logement) 50%이다. 주택기금 활동본부는 1% 주택기금을 각출한 기업의 직원을 입주자로 선정하는데 이들 대부분은 취약계층이 아니다. 이러한 각 주체별 할당 방식은 누가 더 공공임대주택의 공급에 기여하고 있는가의 관점이지만 누가 더 파워를 갖는가의 문제이기도 하다(Lévy-Vroelant 외 2014). 선정 과정에는 여러 주체(임차인 대표, 지역 주민 연합, 광역, 기초, 기업주거위원회, 공급자)가 참여하며 신청자가 많을수록 입주자 선정 회의도 많을 수 밖에 없어 많은 시간이 걸리며 행정 부담이 크다. 공급자(사업주체)는 임대료 연체 이력 등 가구 특성을 종합적으로 감안하여 최종적으로 입주자를 선정하지만 그 선정 방식은 공급자마다 제각각으로 통일되고 일관된 공식 기준은 없다. 이렇다 보니 최종 선정권자인 공급자가 입주자를 선별한다는 문제가 제기되고 있으며 그 과정이 불투명하고 공정하지 못하다는 지적이 많다. 실제로도 선정 절차를 투명하게 공개하고 있는 공급자는 전체 공급자의 25%에 불과하다(Cour des comptes,

14) 2009년 제정된 주거지원 강화 및 소외 척결법(MLE: Loi de la Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion)에 근거하여 관련 규정이 마련되었다.

2017b).

이에 입주 대기 수요를 효과적으로 관리하기 위해 국가 차원에서 2014년부터 등록 시스템(SNE: le système national d'enregistrement)을 도입하여 신청 절차의 간소화, 선정의 공정성과 투명성을 높이는 등 행정 체계를 개선하였고, 2017년 ‘평등과 시민권에 관한 법’(Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté)을 제정하여 취약계층 보호를 강화하였다. 이에 따라 지방자치단체간 권한 배분에 관한 협약에 따라 지방자치단체간 주거관련회의와 지방자치단체간 협력 공공기관 등은 <그림 9>의 예시와 같이 DALO법과 취약계층 보호를 위해 의무 할당 비율을 적용해야 한다(MCT, 2017).



<그림 9> 주거권 보장 및 취약계층 보호를 위한 공공임대주택 의무할당 비율

자료 : MCT(2017), p. 14를 수정 보완하여 작성

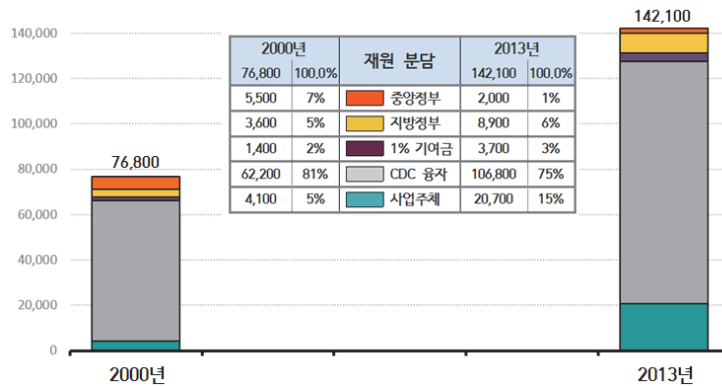
이렇게 지방자치단체간 협력하여 취약계층의 보호를 강화하도록 한 규정은 공급자 특성 과도 관련 있다. 지역 기반에서 활동하는 공급자는 지역의 다양한 수요에 차별적으로 대응하는 강점이 있는 반면 너무 잘게 쪼개져 있어 배분의 통일성이나 합리성은 약점으로 지적 받고 있다. 한 업체당 평균적으로 운영관리하는 호수는 7천호 정도이지만 소규모 업체는

5천호, 규모가 큰 업체는 3만호 정도이다(Schaefer, 2017). 조직의 성격과 규모가 다양한 이들은 동일 지역내에서도 제각각의 배분 기준을 적용하고 있다. 이렇다 보니 취약계층을 위한 통합 지원망은 없는 실정이었고 이러한 한계가 주거권 보장과 대치되는 결과를 낳았다. 이에 2015년 8월 7일부터는 지방자치단체간 제휴하여 공사(OPH)를 공동으로 설립할 수 있는 ‘지역 조직신설법’(NOTRÉ: Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République)을 제정하여 광역 단위에서 배분의 합리성을 도모할 수 있도록 하였고, 2018년 ‘주택건설과 도시계획 지원 향상법’(ELAN: Loi Evolution du Logement, de L'aménagement et du numéruque)을 제정하여 지역 단위로 잘게 쪼개져 있는 공급자 구조로 인하여 실제 입주를 희망하는 대기자들이 제대로 흡수되지 못하는 한계를 개선하여 공급자들간 연대하여 입주자를 모집할 수 있도록 했다. 또한 동법은 12,000호 미만을 운영 관리하는 공급자들을 2020년까지 다른 공급자와 합병토록 규정하여 운영관리의 합리화, 경쟁력 제고, 자원조달 역량 강화 등을 주문하고 있다. 이러한 규정을 준수하지 않을 경우 주택부 장관은 직권으로 규모가 작은 업체의 물량을 규모가 큰 업체에게 이관시킬 수 있으며, 규모가 큰 업체가 작은 업체의 물량을 이관 받는 경우 인센티브 차원에서 별도 보조금 지원 및 조직 통합 비용의 일부도 보조할 수 있도록 규정했다. 이렇게 함으로써 정부는 배분 구조상의 문제를 개선함과 동시에 공급자의 자원조달력을 높여 자체 자금 부담 비중을 높여나가기 기대하고 있다. 이러한 법 제정에 즈음하여 전국 단위에서 활동하는 민간업체(ESH)¹⁵⁾ 중 가장 규모가 큰 CDC 자회사인 SNI(Société Nationale Immobilière)는 13개 ESH를 통합·합병하기 위한 전초 작업으로 2018년 1월 1일부터 명칭을 CDC Habitat으로 변경하기도 했다. 이에 일부 전문가들은 향후 업체간 통합으로 인해 공급자 구도에서 약육강식의 생존 논리가 도입될 것이라 전망하고 있다.

세 번째 딜레마는 자원 부담에 대한 것이다. 2000년대 이후 공공임대주택의 공급 확대를 계속 추진하고 있음에도 불구하고 정부의 재정 지출은 점차 줄어들고 있다. 2000년의 경우 공공임대주택의 평균 호당 건설비는 76,800유로(1억원)인데, 이 비용은 중앙 7%, 지방 5%, 1% 주택기금 2%, CDC 용자 81%, 공급자 자체자금 부담 5%로 조달하였다. 그러나 2013년에는 호당 건설비가 두 배 가량 늘었지만, 중앙정부의 부담은 1% 밖에 되지 않

15) 전국 단위에서 공공임대주택을 공급하는 민간업체(ESH)는 6개인데, 이 중 가장 규모가 큰 업체는 CDC Habitat(38만호), Immobilière 3F (25만호), Vilogia (7만호)이다(각 업체 홈페이지 참조).

으며, CDC 용자 비중도 75%로 줄었다. 반면 자체자금 부담은 15%로 크게 늘었고, 지방정부와 1% 주택기금도 각각 1% 더 늘었다. 이와 같은 부담 구조는 향후에도 계속 이어질 양상인데, 그 이유는 중앙정부의 주거급여 예산 부담 과중, 지방분권화로 인한 지방자치단체 재정 부담 요구 확대, 도시재생 및 지역균형발전 강화, 건설비 증가로 인한 것이라 볼 수 있다.



〈그림 10〉 프랑스 공공임대주택의 재원 부담 구조 변화

(단위: 유로)

자료 : Schaefer(2015) 및 Schaefer(2017)을 참조하여 작성

프랑스의 주거급여(APF, APS, APL) 예산은 2016년 180억 유로(24조원)(650만 가구 수급)로 이 중 70억 유로(9.5조원)가 공공임대주택에 거주하는 수급자(급여 수급자 중 약 50%)에게 지원된다(Schaefer, 2017). 주거급여 예산은 1984년 50억 유로(6.7조원)에서 2009년 150억 유로(20.3조원)로 3배 늘었고, 이후에도 지속적으로 증가하고 있다(Schaefer, 2015). 이에 정부는 주거급여의 지급 기준이 실제 임차료를 기준으로 한다는 점에서 공공 임대주택의 임대료를 낮춰 재정 부담을 줄이기 위한 고육지책을 제시했다. 공공임대주택의 호당 월평균 임대료는 2017년 약 400유로(54만원) 정도인데, 정부는 호당 50유로(6.7만원)를 삭감하도록 공급자에게 요청했다. 정부의 임대료 인하 대책은 3년간(2018~2020) 15억 유로(2.3조원)의 재정 감축을 목표로 추진되며, 2018년에는 8억 유로(1조원)의 임대료가 인하된다. 이러한 조치는 공급자에게는 임대료 손실인데 그 규모는 연간 총임대료 수입의 4.0~5.5%에 달한다. 손실 보전에 대한 정부의 해법은 세 가지인데 그 구체적 방안은

2018년 12월 제정된 ELAN법에 제시되어 있다. 우선 정부는 CDC를 통하여 공급자에게 2020년까지 총 60억 유로(매년 20억 유로)(8.1조원, 매년 2.7조원)의 특별 용자를 60년간 지원(20년 거치, 40년 상환)하며 금리는 Livret A 금리에 0.6%p.를 더한 금리로 지원하는 것이다. 두 번째는 공공임대주택의 매각 허용이다. 정부는 매각 목표를 매년 4만호로 제시하고, 공급자가 매각 대금으로 신규 공공임대주택의 재원으로 활용토록 했다. 세 번째는 앞서 논의되었듯이 12,000호 미만을 운영관리하는 공급자에 대한 구조조정이다. 공급자들을 일정 규모 이상으로 만들어 전문성을 높이고 재원 조달 능력과 경쟁력을 강화시키며 배분 기준도 합리적으로 개선하고자 한 것이다.

지방자치단체의 재정 부담도 점차 늘어날 전망이다. 지방분권법이 최초 제정되던 1984년에는 주택이 분권화 대상에 포함되지 않았다. 이는 정부가 주택 부문을 통해 거시경제에 계속 개입을 하고자 했기 때문이다. 그러나 2단계 지방분권화가 추진된 2004년 이후 ‘주택 보조금의 위임 규정’에 따라 지방자치단체는 지역내 수요 대응을 위해 공공임대주택에 대한 재원을 부담토록 되었다(Driant and Li, 2012). 따라서 이후 지방자치단체의 부담 비중은 점차 늘어나고 있으며 건설비 증가로 인해 향후에도 중앙정부가 그 증가 부담을 지방자치단체에 전가시킬 개연성이 높다(Lévy-Vroelant et al., 2014). 또한 도시재생과 지역균형 발전을 위해 정부는 2009년부터 그 재원으로 1% 주택기금과 CDC 용자를 활용할 수 있도록 했다. 그 이전에는 이들 재원이 공공임대주택에만 투자되었던 것과 달리 2009년부터는 도시재생, 지역균형 발전에 쓰여지고 있으며, 앞으로는 에너지 효율 목적(단열, 신재생 에너지, 기후 대응) 등 재원의 용처가 더 늘어날 수 있다는 점에서 공공임대주택에 대한 투자 몫은 상대적으로 줄어들 소지가 크다.

이러한 상황에서 공급자의 자체자금 조달 능력(self-financing)은 더욱 중요해지고 있다. 이에 일부 공급자들은 교차 보조 목적으로 공공분양(social home ownership) 혹은 조건부 임대주택의 건설 등 공공임대주택 이외의 사업에 뛰어들고 있다. 2015년의 경우 공공분양주택은 연간 1만호 정도이며, 환매 조건(buy back option) 부과 및 4년 임대주택(4년 거주 후 임차인이 해당 주택을 구입)은 7천호가 공급되었다(Schaefer, 2017).

네 번째 딜레마는 공공임대주택의 소셜 믹스 정책이 과연 사회적 다양성을 얼마나 높였는가이다. 프랑스의 소셜 믹스는 주로 공공임대주택이 부족한 부유한 동네에 공공임대주택을 공급하여 사회적 다양성을 높이는 방식과 공공임대주택을 사회적 차별에 대응(anti-

segregation)하는 기제로 활용하는 방식이라 볼 수 있다(Górczyńska, 2017; Korsu, 2016). 소득계층간 어우러져 사는 조화로운 사회를 만들고자 하는 노력은 1991년의 도시기본법(LOV) 제정을 시작으로 사회적 배제 현상을 극복하는 차원의 1995년 주거다양화법(Loi relative à la diversité), 1996년 도시부흥법(Loi relative au pacte de relance pour la ville), 1998년 소외 척결법(Loi relative à la lutte contre exclusions), 그리고 2000년 SRU법으로 이어져 왔다. 공공임대주택의 의무 공급 비율을 강제한 SRU법은 공공임대주택 재고가 늘어나면 소셜 믹스에 긍정적 영향을 줄 것으로 기대했다.

그러나 이러한 시도가 부유한 동네에 공공임대주택을 늘렸고 공공임대주택 단지에 직업, 가족구성, 소득 수준 등 임차인 구성을 다양화시키긴 했지만 그 효과는 미미하다고 평가되고 있다. 오히려 일부 지역에서는 소셜 믹스가 젠트리피케이션을 정당화시키거나 취약계층을 배제시켰으며 빈곤 지역의 공공임대주택에 취약계층이 더 몰리는 결과를 초래했다는 비난이 크다(Górczyńska, 2017; Korsu, 2016). Ball(2009)은 공공임대주택 정책이 이미 입주한 자(Insiders)는 계속 보호하고 더 취약한 대기자(Outsiders)는 배제하여 주거권 보장에 역행하고 있다고 꼬집기도 했다. 실제로도 소득빈곤지역인 도시우선지원지구(QPV)에는 4가구 중 3가구가 공공임대주택에 거주하고 있으며, 대부분은 소수 인종, 이민자 등 빈곤층으로 계도화 문제가 심각하다. 부유한 동네의 공공임대주택 공급 효과도 저조하다. SRU법 시행에도 불구하고 파리의 부르주아 지역(주로 중서부)인 6구, 7구, 8구, 9구의 공공임대주택 비중은 2~3% 수준에 불과하다. 반면 상대적으로 저소득층이 많은 19구, 20구, 13구의 공공임대주택 비중은 35%가 넘는다(APUR, 2018a). 그랑 파리 메트로폴(MGP: Métropole du Grand Paris)(2016년 1월 1일부터 지정. 인구 720만명 규모; 파리를 포함하여 131개 자치구로 구성)의 경우 2016년까지 56개 자치구가 아직 SRU법의 의무 공급 비중에 미달하고 있다(APUR, 2018b). SRU법의 의무 공급 규정을 준수하지 않은 자치구는 프랑스 전역에 200개이며 이들이 2016년까지 낸 벌금은 5,000만 유로(675억원)에 이르고 있다(Schaefer, 2017). 지난 40여년간의 꾸준한 소셜 믹스 가치의 추구하고 사회 통합적 노력에도 불구하고 프랑스에서 부자 동네와 가난한 동네는 공공임대주택의 공급 정도로 가늠되고 있는 실정이다.

반면, 정부는 2014년 ‘도시계획 및 도시통합을 위한 법’, 2017년 ‘평등과 시민권에 관한 법’을 제정하여 소셜 믹스와 지역간 격차 문제 해소를 위한 정책 틀을 더욱 강화하였고,

〈표 6〉 2000년 이후 제·개정된 프랑스의 공공임대주택 관련법

연도	관련법	주요 특징
2000	사회 연대 및 도시 재생법 (SUR 법)	<ul style="list-style-type: none"> 인구 3,500명(파리는 1,500명) 자치구에 대하여 2025년까지 전체 주택의 20% 이상을 공공임대주택으로 의무 공급하도록 법제화 - 실행력 확보 (미확보시 벌금 부과) - 법개정하여 2013년 부터는 2025년까지 25% 의무 공급
2003	도시와 도시 재생을 위한 방향 설정법 (Borloo 법)	<ul style="list-style-type: none"> 국가 차원의 도시재생 추진계획 수립 및 활성화하고 공공임대주택을 재생 정책을 통해 지역적으로 고르게 재분배토록 규정 - 전담 추진기관 '도시재생청'(ANRU) 설립
2004	지방분권화법 개정	<ul style="list-style-type: none"> 제2단계 지방분권화 추진 (1단계 1984년 추진) - 지역 주거문제에 대해 지방자치단체 책임을 강조하고 계획을 수립하여 지원토록 함 - 공공임대주택 공급시 지방자치단체 재정 부담 규정
2007	대항력 있는 주거권법 (DALO 법)	<ul style="list-style-type: none"> 주거권을 실현성을 강화하기 위하여 법적 청구권을 제도화 - 1990년 제정된 주거권 보장법(Besson법) 보완
2009	주거 지원 강화 및 소외 척결법 (MOLLE 법)	<ul style="list-style-type: none"> 공공임대주택에 대한 할당 조건, 신청 절차 간소화 공공임대주택 입주자격(소득기준) 낮춤(10.3%) - 소득상한 20% 초과시 임대료 할증 제도 도입 - 소득상한 2배 초과시 3년내 퇴거 조치 규정
2014	도시계획 및 도시통합을 위한 법 (일명 도시법 혹은 Lamy법)	<ul style="list-style-type: none"> 지역간 공공임대주택 격차 해소 방안 제시 신국가도시재생계획(NPNRU) 추진 - 2015년부터 QPV 도입 (ZUS를 대체) - 지역평등사무국(CGET) 설립: 운영관리 강화
2014	주택 입주와 도시계획 혁신을 위한 법(ALUR 법)	<ul style="list-style-type: none"> 신규 주택공급 50만호 목표 제시 공공임대주택 운영관리 감시감독기관 ANCOLS 설립 전국 공공임대주택 등록 시스템(SNE) 도입 - 수요 관리 및 배분 시스템 정비
2017	평등과 시민권에 관한 법	<ul style="list-style-type: none"> 공공임대주택 소득 상한의 1.5배 초과시 퇴거 조치 주거권 보장 강화 및 취약계층 보호를 위해 일정 공급 할당 비율 적용
2018	주택 건설과 도시계획 지원 향상법 (ELAN 법)	<ul style="list-style-type: none"> 공공임대주택 입주 절차 간소화 공공임대주택 공급주체에 대한 구조 조정 - 12,000만호 미만 보유 공급자에 대한 합병 유도 공공임대주택에 대한 매각: 연간 4만호 목표 공공임대주택에 대한 임대료 인하 대책에 따른 정부의 금융 지원 사항 규정

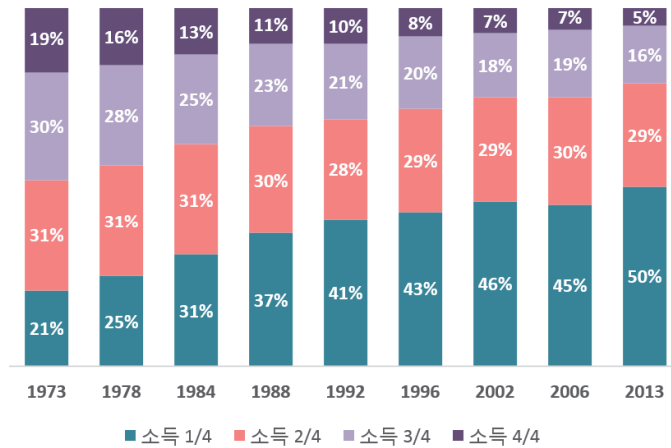
앞으로도 그 효과성을 떠나 사회 통합 차원에서 지속적으로 추진해 나갈 것으로 보인다.

프랑스 공공임대주택의 정책적 딜레마는 반드시 일반형 모델이기 때문에 제기되는 것은 아니다. 이는 어느 국가든 그러하듯이 공공임대주택이 프랑스 사회에서 어떤 역할을 해야 할 것인지에 대한 정책 목표와 이를 실현해 나가기 위한 치열한 고민을 거듭하며 사회적 합의를 형성해 나가는 과정이라고 할 수 있다. <표 6>은 그러한 과정적 성과로서 공공임대주택 부문에 대해 프랑스 정부가 얼마나 전념적이고 강력한 정책 의지를 가지고 있는지를 잘 시사하고 있다.

2. 일반형 모델의 지속가능성

프랑스 공공임대주택 정책에서 오랫동안 논의되어 온 쟁점 중 하나는 누구에게 공공임대주택을 공급할 것인가에 대한 문제이다. 소셜 믹스인가 주거권의 보장인가? 이는 중산층을 계속 머물게 할 것인가? 아니면 빈곤하고 취약한 계층의 주거 안전망을 강화할 것인가에 대한 것이다. 소득 자격을 더 낮추고 퇴거 요건을 만들고 소득 초과자에 대한 임대료 할증제를 도입하는 등의 조치는 일견 일반형 모델의 후퇴임에는 틀림없다. 그러나 이것이 잔여형으로의 이행을 전제하는 것은 아니라는 것이 대다수 전문가들의 공통된 견해이긴 하지만 이러한 변형이 다른 유럽 국가에서와 같이 잔여형으로 재생산될 우려가 없는 것은 아니다. 왜냐하면 그러한 조치로 실제 빈곤층이 더 늘어나고 있기 때문이다.

입주자의 소득을 4분위로 구분할 경우, 저소득층에 해당하는 1분위 계층의 입주율은 1988년 37%에서 1996년에는 43%로 늘었고, 2013년에는 입주자 중 절반을 차지한다(Cour des comptes, 2017a)(그림 11 참조). 2016년에는 입주자 중 90%는 소득상한 기준보다 낮으며, 57%는 PLAI(최저소득계층용)의 소득상한 보다 낮다. 프랑스 전체 가구 중 빈곤선 이하 비중은 18.6%인데, 공공임대주택 입주자 중 빈곤선 이하 가구 비중은 39%이다(Cour des comptes, 2017b). 파리지의 경우 2016년 신청가구의 68%가 PLAI의 소득상한 기준보다 소득이 낮은 가구이다(APUR, 2018b).



〈그림 11〉 프랑스 공공임대주택 입주자의 소득 수준 추이

자료 : Cour des Comptes(2017a), p. 7.

빈곤층의 증가는 두 가지 측면에서 향후 공공임대주택 지형에 또 다른 이슈를 제기하게 될 것이다. 우선, 공공임대주택의 순환율이 더 떨어질 것이라는 점이다. 전체 입주자 중 퇴거자수를 기준으로 하는 순환율은 1980년대 이후 10~12%였으나 지난 15년간 계속 감소하여 9%로 떨어졌다. 1990년대 경기 침체시 9%로 떨어지긴 하였지만 최근 순환율은 계속 하락하는 추세이다. 이러한 여건에서 정부가 순환율 제고로 총공급 물량을 늘리려는 기대는 실현되기 어려워 보인다. 게다가 공공임대주택에서 소득상한 기준의 20%를 초과하는 소득 초과자는 약 10%이지만 실제 할증된 임대료를 내는 세대는 2.5%에 불과하다. 강행 규정이 아니기 때문이다. 오히려 공급자는 소득이 더 높은 사람이 계속 거주하면서 임대료를 더 많이 내면 이득이 되는 형국이다. 실제 임대료 할증으로 임대료 수입이 추가로 연간 6,000만 유로(810억원)에서 1억 유로(1,351억원)로 늘었다(Cour des comptes, 2017b). 임대료 할증제(SLS: Supplée de loyer de solidarité)의 원래 목적은 운영수입 확충, 공평 부담, 퇴거 유도였지만, 이 중 순환율을 높이는 퇴거 유도는 공급자들에게 환영받고 있지 못하다.

두 번째로 빈곤층은 늘어나지만 이들에게 부담가능한 가장 낮은 임대료 주택인 PLAI는 전체 재고의 단 4.5%(22만호) 뿐이다. 현재도 빈곤선 이하(중위소득 60% 이하) 가구(약 500만 가구)의 절반 가량이 공공임대주택에 거주하는데, 과연 임대료 수준이 이들에게 부

담가능한 것인지에 대한 비판이 많다. 최근 PLAI에 대한 공급 비중이 점차 증가하고는 있지만 공급자들은 재무적 건전성을 위하여 임대료가 다소 비싼 PLS를 선호하는 경향이 짙다. 또한 PLAI를 더 많이 공급하기 위해서는 정부의 재정지원이 20% 뒷받침되어야 하는데 그마저 실제 지원수준은 이보다 훨씬 더 낮다. 이러한 수급상의 불균형과 부담가능한 임대료 문제는 앞으로 프랑스 일반형 모델의 또 하나의 실험이 될 것이라 본다.

일반형 모델만의 특수성은 아니지만 공급자의 자체자금 조달 능력(self-financing) 강화는 앞으로 프랑스 공공임대주택의 지속가능성을 위협하는 요인이다. 공공임대주택의 공급에 집중하던 역량을 점차 공공성이 약한 대체품으로 분산시키려는 움직임이 가시화되고 있기 때문이다. 정부는 줄어드는 재정 지원의 대안으로 공공임대주택의 매각을 활성화하도록 독려하고 있다. 공급자는 10년 이상 경과된 공공임대주택을 임차인에게 매각할 수 있다. 그러나 대부분의 공급자들은 매각 비용이 신규 공급의 재원으로 활용하기에 충분하지 않으며 재고 소실로 인한 기업 자산 가치 감소를 원하지 않는다. 더구나 용자 상황이 만료된 공공임대주택이 공급자에게 임대료 순수입을 얻는 고수익 효자 상품(cash cow)이며, SRU 법의 의무 공급 규정으로 25%에 미달되는 지역에서는 매각이 가능하지도 않다. 매각이라는 카드는 니콜라스 사르코지 대통령 재임시(2007~2012.2)에도 연간 4만호로 제시된 바 있지만 실제 매각된 실적은 매우 저조했다.

어떤 방식으로 공급하는가도 중요하다. 공공임대주택의 신규 공급은 건설보다는 점차 기존주택을 매입하여 공급하는 방식이 많아지고 있다. 그 원인에는 SRU 법의 의무 조항 때문이기도 하다. 전체 주택의 25%를 공공임대주택으로 확보하려고 하니 새로 짓기 보다는 기존주택을 매입하는 방법이 선호될 수 밖에 없다. 이런 추세에 대해 공급자들은 건설 기능은 점차 상업화된 영역에서 흡수한 채 본인들은 관리만을 떠맡는 것이 아니냐는 볼멘 목소리를 내기도 한다. 파리의 경우, 2014년 이후 신규 공급에서 기존주택 매입을 통한 공급이 50%를 넘었다(APUR, 2018a).

이렇듯 일반형 모델은 현재 변형의 과정 중에 있다. 향후 빈곤층이 더 늘어나 잔여화의 길로 접어들 수도 있으며, 재정 지원 축소가 공급 감소로 이어져 성장을 멈출 수도 있다. 지역 기반의 견고하고 다양한 공급 생태계도 경쟁 논리로 공존과 상생의 거버넌스 구조를 위협할 수도 있다. 그러나 프랑스가 여느 선진복지국가와 마찬가지로 1980년대 이후 신자유주의적 이데올로기를 따르지 않은 것은 아니며 다만 그 과정이 매우 서서히 느리게 진행

되었다는 점에서 현재의 변형 과정 역시 더디게 진행될 것이라는 관측이 지배적이다. 또한 무엇보다 그동안 지속성장을 보장해 왔던 효율적이고 안전한 재원조달 시스템이 변함없이 이어질 것이라는 사회적 신뢰가 있기 때문에 일반형 모델이 단기간내 침식될 것이라고 보기는 어렵지 않을까 한다.

V. 결론 및 제언: 정책적 시사점

‘모든 사람은 집을 제공받을 수 있어야 한다’(Everyone should be housed)라는 명제는 프랑스의 주거권 보장이자 사회 통합을 위한 대전제이다. 유럽 사회에서 소셜 하우스는 복지국가의 요소, 근로계층의 집결, 대중의 지지와 정치적 타협으로 탄생한 역사적 유산이라고 할 수 있다. 공공임대주택은 중산층의 주거이력에서 누구나 거쳐 가는 정상적인 단계이기도 했다. 프랑스는 이러한 요소들을 오늘날까지도 이어 오고 있기에 일반형 모델로 자리매김하고 있다. 또한 사회 연대에 기반한 저축예금의 활용, 기업의 적극적인 참여와 투자, 다양하고 견고한 공급 생태계와 거버넌스는 일반형 모델의 지속 성장을 보장하는 안전판이 되어 주었다. 정부는 1세기가 넘는 긴 역사 속에서 끊임없이 법과 제도를 시대에 맞게 구성하여 대응해 왔고, 공공임대주택을 사회적 통합, 결속, 연대라는 가치와 공정한 기회 부여로 소득계층간 및 공간간 재분배하여 왔다. 그리고 여기서 중요한 역할을 해 낸 것은 정치적 저력이라고 할 수 있다. 어떻게 실현할 것인가는 다소 이견이 있을지언정 집권당과 야당 모두 공공임대주택의 공급을 계속 확대해 나가야 한다는 정책 기조는 변하지 않았으며 이것이 공공임대주택에 대한 사회적 신뢰와 지속 성장의 동력이 되었다고 볼 수 있다.

프랑스 전문가들은 프랑스 공공임대주택이 480만호가 된다는 사실에서부터 그 역사가 얼마나 오래되었는지를 알 수 있듯이 현재의 변형과 성장통은 미래 성장을 위해 거쳐가는 과도기적 과정으로 받아들이고 있다. 이에 최근의 정책적 딜레마와 일반형 모델에 대한 도전 과제들 역시 프랑스인의 해법인 사회 연대 의식에 기반한 국민 정서와 기대, 그리고 이에 부응하는 정치적 합의로 풀어내리라고 다소 낙관적으로 전망하고 있다.

우리가 이러한 프랑스 사례로부터 배울 수 있는 교훈은 첫째, 우리나라는 정치적 부침으로 인해 공공임대주택의 공급 불안정성이 여전하다는 것이다. 2000년대 중반 이후 연간 11만호씩의 신규 공급이 계속 이어지고 있지만 정권별로 세부 유형과 대상은 계속 달라지

고 있다. 따라서 공공임대주택이 한국 사회에서 어떤 역할을 해 나가야 할 것인지에 대한 사회적 목표와 이를 실현하는 중장기적 실현 방안이 마련되어야 하며, 이것이 정권과 무관하게 추진할 수 있는 제도적 기반이 필요하다. 프랑스의 경우 법과 제도로 이러한 목표를 설정하고 추진 기반과 재원 조달을 명시하고 있다는 점에서 탈정파적이 될 수 있었다.

둘째, 공공임대주택의 생애를 그려볼 필요가 있다는 점이다. 주택의 수명이 50년 주기로 한다면 우리나라의 공공임대주택은 아직 한 주기도 도달하지 못했다. 이제 갓 30살에 접어든다. 곧 맞이할 재생의 무대와 재정 성숙기를 그려보며 현재 직면한 운영관리 부담 등을 장기적 관점에서 바라 볼 필요가 있다. 끈기와 인내가 성숙의 길로 인도할 수 있을 것이라 본다. 자칫 지금과 같은 속도전으로 정부나 공급자가 모두 조기에 지친다면 성숙의 길은 요원할 것이다. 따라서 이러한 생애주기 속에서 정책은 신규 공급에만 강조점을 둘 것이나 아니라 운영관리 전반에 대해서도 이제 체계적인 틀과 지원 방안이 마련될 필요가 있다.

셋째, 누가 공급 대상인가? 누가 수혜자가 되어야 할 것인가?에 대한 진지한 고민이 필요하다. 지금과 같이 영구, 국민, 행복, 다가구 매입, 기존주택 전세 임대, 10년 임대 등과 같은 세부 유형별 입주 자격과 배분 방식으로는 종합적 관점에서 누가 수혜를 받고 있는지, 배분은 형평적인 것인지를 제대로 파악하기 어렵다. 이에 유형을 단순화 혹은 유형별 포트폴리오를 재구성하고 배분 기준과 방식을 정비하여 누구를 대상으로 어느 정도 부담하는 주택을 공급할 것인지에 대한 한국형 공공임대주택의 모델을 구축할 필요가 있다. 또한 이러한 틀에서 지역별 고른 배분과 공평한 입주 기회를 제공하기 위해서는 대기자 제도가 제대로 마련되어야 할 것이며, 향후 200만호 시대를 위한 수요 관리 모델과 재공급에 대한 배분 기준도 정비되어야 할 것이다.

넷째, 현재에도 장기공공임대주택 재고가 136.6만호(2017년말)에 이르고 있으나, 이에 대한 정책적 모니터링이 제도적으로 시스템화되어 있지 못하다. 즉 누가 수혜자인지, 소득 계층별 구성비는 어느 정도인지, 얼마나 부담하고 있는지, 부담이 가능한 수준인지, 순환은 잘 되고 있는지, 소득 초과자에 대한 임대료 할증제는 얼마나 잘 작동되고 있는지 등에 대해 사업주체도 제대로 관리하고 있지 못하다. 이에 국가 차원에서 공적 자산에 대한 입주 관리 체계를 만들어 그동안의 투자에 대한 모니터링이 반드시 필요하다. 이러한 과정이 있어야 피드백을 통해 수급이 조정될 수 있으며 배분의 형평성과 합리성을 판단할 수 있을

것이다.

다섯째, 현행 재원조달 구조상의 한계와 중장기적인 재정 지원 모델이 필요하다. 우리나라는 인구 천인당 신규 공공임대주택 공급 호수는 OECD에서 가장 높은 2.2호이나, GDP 대비 정부재정지출 투자 비중은 OECD 국가 평균 수준인 0.1%이다(OECD, 2019). 즉 공급하는 호수는 가장 많은 반면 투자는 평균 수준이라고 한다면, 호당 투자 금액이 낮다는 의미이다. 반면, 프랑스는 최근 공공임대주택에 대한 중앙정부의 재정지출이 크게 줄었음에도 불구하고 2016년 GDP의 0.3%이다. 프랑스 주거급여 예산(GDP의 0.83%)을 감안하면 주거복지에 GDP의 1.13%를 투자하고 있다. 우리나라는 공공임대주택과 주거급여 예산(GDP의 0.06%)을 합쳐도 GDP의 0.16%이다. 프랑스의 10분의 1 수준에 불과하다. 따라서 향후 공급 확대와 지속적인 성장을 담보하기 위해서는 무엇보다 정부 재정과 기금 용자 지원 등 정부 지원에 대한 예측가능성과 장기 안정성이 뒷받침될 필요가 있다. 또한 공급 생태계도 비영리 민간부문을 육성하고 활성화시켜 경쟁과 협력의 구도로 만들 필요가 있다. 공공임대주택의 사업 안정성과 예측 가능성 제고도 필요하다. 프랑스의 경우 Livert A를 기반으로 한 공공임대주택의 용자 금리가 정책의 신뢰와 사업의 안정성에 중요한 역할을 해 왔듯이 그동안 시기에 따라 달라져 온 금리 수준과 용자 조건은 중장기적인 재정 지원 모델 하에서 설정될 필요가 있으며, 신규 공급 뿐 아니라 리모델링 등 개보수, 에너지 효율 등에 대한 부분도 반영되어야 할 것이다.

본 논문은 프랑스 공공임대주택에 대한 긴 역사와 제도적 우수성에 비하여 그동안 국내에서 제대로 다뤄 본 적이 없는 연구 공백을 메우고 ‘일반형 모델’이라는 특수성을 감안하여 프랑스형 공공임대주택의 성장 경로를 탐구하였다. 이 논문을 써 나가는 과정 중에서도 새로운 제도가 만들어 지고 기존 제도가 변경되는 등의 변화가 많았다. 이는 공공임대주택 부문이 프랑스 사회에서 얼마나 중요한 역할을 하고 있다는 것을 방증하는 것이라 본다. 향후 본 논문에서 미처 다루지 못했거나 언어적 한계로 도달하지 못한 문헌에 대하여는 후속되는 연구를 통해 보완 발전되어 나가리라 본다.

참고문헌

1. 김영태, 『프랑스 주거복지 정책 100년의 교훈』, 삼성경제연구소, 2006.
2. 봉인식, “프랑스 공공임대주택의 사회적 변화에 관한 연구”, 『주택연구』, 제15권 제4호, 한국주택학회, 2007, pp.25-41.
3. 봉인식·최혜진, “Ghèkière의 유형론을 활용한 한국 공공임대주택 정책에 대한 탐구”, 『주택연구』, 제27권 제1호, 한국주택학회, 2019, pp.31-51.
4. 이성근·최민아, “보를로법에 의한 프랑스 국가도시재생 프로그램(PNPU) 및 도시재생 사업 특성에 관한 연구”, 『국토계획』, 제47권 제4호, 2012, 대한국토·도시계획학회, pp. 15-33.
5. 이성근·최민아, “2000년 이후 프랑스 사회주택 지원 제도 및 공급 특성 연구”, 『대한건축학회 논문집』, 제32권 제7호, 2016, 대한건축학회, pp.37-46.
6. 장한두·제해성, “프랑스 공공임대 주거단지 재생 사례 연구”, 『국토계획』, 제45권 제3호, 2010, 대한국토·도시계획학회, pp.7-26.
7. 장한업, “프랑스 저가임대주택의 ‘게토화’ 과정 연구”, 『프랑스어문교육』, 제43집, 2013, 한국프랑스어문교육학회, pp.481-498.
8. 최민아, “프랑스 도시연대 및 재생에 관한 법률(SUR법)의 연대(Solidarité) 개념의 구체화에 관한 연구”, 『국토계획』, 제46권 제7호, 2011, 대한국토·도시계획학회, pp.5-20.
9. Amzallag and Taffin, *Social Rental Housing in France*, Dexia, Paris, 2010.
10. APUR, *Les chiffres du logement social à Paris en 2016*, 2018a.
11. APUR, *Les chiffres du logement social de la Métropole du Grand Paris*, 2018b.
12. Banque de France, *Rapport annuel de l’Observatoire de l’épargne réglementée*, 2018.
13. Ball, Jane, “Insiders and Outsiders in French Social Housing Allocation : How conflicting rights exclude disadvantaged People,” *European Journal of Housing Policy*, Vol. 9 No. 3, 2009, pp.313-335.
14. CDC(Caisse des Dépôts), *Rapport annuel du fonds d’épargne*, 2017.
15. CDC(Caisse des Dépôts), *Rapport annuel du fonds d’épargne*, 2018.
16. Cour des comptes, *Social housing and the challenge of access for low-in-*

- come and disadvantaged population: Thematic Public Report*, 2017a.
17. Cour des comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, 2017b.
 18. Driant, Jean-Claude and Li, Mingye, "The ongoing transformation of social housing financing in France: Towards a self-financing system?," *International Journal of Housing Policy*, Vol.12 No.1, 2012, pp.91-103.
 19. Górczyńska, Magdalena, "Social and housing tenure mix in Paris intra-muros: 1990-2010," *Housing Studies*, Vol. 32 No. 4, 2017, pp.385-410.
 20. Korsu, Emre, "Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas," *Housing Studies*, Vol. 31 No. 5, 2016. pp.598-623.
 21. Lévy-Vroelant, Claire, "Everyone should be housed: The French gegeralist model of social housing at stake," *The Future of Public Housing*, edited by Chen, J., Stephens, M., and Man, Y., Springer, Berlin, 2013.
 22. Lévy-Vroelant, Claire, "Contradictory narratives on French social housing: Looking back and looking forward," *Housing Studies*, Vol. 29 No. 4, 2014, pp.485-500.
 23. Lévy-Vroelant, Claire and Reinprecht, Christoph, "Social housing in France," *Social Housing in Europe II*, edited by Scanlon, K. and Whitehead, C., LSE(London School of Economics and Political Science), London, 2008.
 24. Lévy-Vroelant, Claire, Schaefer, Jean-Pierre and Tutin, Christian, "Social housing in France," *Social Housing in Europe*, edited by Scanlon, K., Whitehead, C., and Arrigoitia, M. F., John and Wiley & Sons, Ltd, 2014.
 25. MCT(Ministère de la Cohésion des Territoires), *Fiche-repères: logement social, de document-cadre fixant les orientations et la convention intercommunale d'attribution*, 2017.
 26. MLHD(Ministère du logement et de L'habitat Durable), *Housing aids and subsidies in France*, 2017.
 27. MPSE(Moody's Public Sector Europe), *Social housing providers-France: Policy announcements will hit profitability but institutional framework remains*

- sound*, 2017.
28. Newsome, W. Brian. *French Urban Planning 1940-1968: The Construction and Deconstruction of a Authoritarian System*, Peter Lang Publishing, 2009.
 29. ONPV(Observatoire national de la politique de la ville), *National observatory of urban policy: Annual report 2015*, 2015.
 30. ONPV(Observatoire national de la politique de la ville) and cget (commissariat général à l'égalité des territoires), *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires, Rapport 2018, Tome1-Études*, 2018a.
 31. ONPV · cget, *Des conditions de logement plus dégradées dans les quartiers prioritaires*, 2018b.
 32. Schaefer, Jean-Pierre, "The French social housing sector at the crossroads of budgetary constraints and social missions," *Critical Housing Analysis*, Vol.4 Issues 2, 2017, pp.29-38.
 33. Schaefer, Jean-Pierre, "Latest trends in social housing finance policies in France," *Housing Finance International Journal*, Vol. 30 No.1, 2015, pp.21-27.
 34. Statistique Publique and INSEE, *Les conditions de logement en France, Édition 2017*, 2018.
 35. S&P Global Ratings, *French social housing operator's credit quality can withstand rent cuts and sector reform*, 2018.
 36. UNECE, *Social Housing in the UNECE region*, 2015.
 37. Wong, Tai-Chee and Goldblum, Charles, "Social housing in France: A permanent and multifaceted challenge for public policies," *Land Use Policy*, No.54, 2016, pp.95-102.
 38. Action Logement, <https://www.actionlogement.fr/> 2019. 4. 22
 39. INSEE, <https://www.insee.fr/> 2019. 4. 22
 40. OECD, <https://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm> 2019. 4. 22
 41. USH, <https://www.union-habitat.org/> 2019. 4. 22

- 접수일 2019. 06. 14.
- 심사일 2019. 06. 10.
- 심사완료일 2019. 07. 01.

국문요약

프랑스 공공임대주택의 지속 성장의 기반과 최근 정책 딜레마

본 논문은 프랑스의 일반형 공공임대주택 모델에 대해 탐구이다. 일반형 모델은 대상 계층을 달리하고 정부 지원 조건과 수혜 정도를 차등화한 공급 유형(PLAI, PLUS, PLS), 누구든 공적 역할을 할 수 있도록 개방된 정부 지원 구조, 지역기반에서 다양한 지역 수요에 차별적으로 대응해 온 공급 생태계가 특징이다. 이와 더불어 저축 예금인 Livret A라는 재원을 활용한 CDC의 금융 순환 회로의 역할, 기업의 '1% 주택기금' 재원의 활용, 견고하게 잘 짜여진 거버넌스 구조는 프랑스 공공임대주택이 지속적으로 성장할 수 있는 주요 토대라 할 수 있다. 무엇보다 시대와 정권의 변화에도 거의 변함없이 공공임대주택에 대한 공급 확대 기초를 이어오고 있다는 것은 프랑스의 국민, 기업, 정치의 합의 형성의 성과이자 핵심 저력이라고 할 수 있다.

최근 공공임대주택 지원의 효과성, 효율성, 배분의 형평성 측면에서 제기되고 문제들에 대해 프랑스 정부는 2009년부터 입주자격 기준 강화, 절차와 방식 개선, 주거권 보장 및 취약계층 보호 강화, 지역 격차 해소 등으로 풀어나가고 있다. 그러나 점차 늘어나는 저소득층 입주, 줄어드는 재정 지원, 공급자의 자체자금 부담 증가 등은 향후 일반형 모델의 지속가능성을 위협하고 공급 확대의 저해 요소가 될 소지가 있다.