

도시화와 주택문제

김수현¹⁾

1. 한국의 경제성장과 도시화

우리나라의 경제성장은 가히 기적이라고 할만하다. 식민지 기간과 전쟁 등으로 피폐해졌던 한국은 1960년대부터 본격적인 경제개발에 나서기 시작했는데, 그 성장 속도는 그야말로 ‘압축 성장’의 전형이라고 볼 수 있다. 1962년부터 정부는 경제개발5개년 계획을 통해 국가주도의 경제성장을 추진했고, 1990년대 초까지 일부 예외적인 때를 제외하고는 연 평균 8% 이상의 경제성장을 30년 가까이 지속했다. 그 결과 한국은 수출액만 놓고 보면 세계 7위 국가이며, GDP 총액은 세계 15위이다. 1인당 GDP는 세계 33위인데, 물가수준을 감안한 구매력 기준 GDP는 세계 22위에 달한다. 그 덕분에 한국은 해외원조를 받던 나라에서 OECD 개발원조 그룹에 속한 나라가 되었으며, 이른바 G20 국가의 일원이 되었다. 한국의 높은 경제성장률이나 국민소득 증가율은 아직 전 세계적으로 깨어지지 않은 기록으로 남아 있다.

그런데 자본과 자원이 절대적으로 부족했던 한국의 경제성장 비결은 무엇이였을까? 학자들 사이에 여러 가지 해석이 있지만, 저렴하고 풍부한 양질의 노동력, 성공적인 수출주도 전략, 유교적 사회관계, 권위주의로부터 민주화로의 적절한 이행, 중화학 공업 등 국가주도 성장기반 형성 등을 열거할 수 있다. 그런데 이 중 주택문제와 관련하여 중요하게 볼 문제는 바로 ‘저렴한 양질의 노동력’이다. 즉, 농촌에 산재된 노동력들이 산업생산지(=대도시)로 모일 때만 실제로 ‘저렴한’ 노동력으로 기능할 수 있기 때문이다. 그런 점에서 한국의 경제성장 역사는 곧 도시화의 역사이기도 했다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 1960년대 이후 도시화는 급격히 진행되었고, 특히 서울로의 인구집중은 1990년까지 30년간 연 평균 약 28만 명씩 인구가 늘어날 정도였다. 그 결과 수도권 집중률은 현재 OECD 국가 최고 수준으로, 전국 인구의 약 50%가 수도권에 거주하고 있다(<그림 2> 참조).

<그림 1> 도시화 추이와 서울인구 변화

별도 엑셀 파일 및 그래프로 제공

자료 : 국가통계포털(kosis.kr)에서 재구성

<그림 2> 수도권 인구집중률 비교

별도 엑셀 파일 및 그래프로 제공

자료 : 지역발전위원회
홈페이지(www.region.go.kr)에서 재구성

1) 세종대학교 공공정책대학원 교수, shkimsdi@sejong.ac.kr

결국 우리나라의 경제성장은 기본적으로 정부주도로 주요 거점(=대도시 또는 공업단지)에 산업기반을 조성하고, 농촌지역의 풍부한 노동력을 도시로 유인(pull)함으로써 가능했다. 그런데 도시화와 대도시 인구집중은 곧 심각한 주택문제를 예고하는 현상이기도 했다. 더구나 도시유입 인구들은 농촌의 가난으로부터 밀려날(push) 정도로 생계기반이 취약했다. 이들은 대도시에서 주택문제를 어떻게 해결했을까?

2. 급속 도시화와 주거문제

우리나라의 정부 주도 경제성장 전략은 철저하게 효율성에 중점을 두었다. 사회적으로 축적된 자본이 희소한 상태에서, 정부가 주도하여 도입한 외자는 산업생산과 수출에 도움이 되지 않는 분야에는 투입되지 않았다. 주택도 그 중의 한 분야였다. 급격한 도시화와 인구집중으로 대도시, 특히 서울과 수도권은 만성적인 주택부족 상황이었지만 주택부문에 대한 사회적 투자는 극히 제한되어 있었다. 심지어 1990년대 후반에 이르러서야 주택부문에 대한 은행대출이 자유롭게 될 정도였다. 그 이전까지는 주택부문에 대한 자금 대출이 실질적으로 정부 당국의 통제 하에 있었다.

이런 상황에서 도시 저소득층들이 주거문제를 해결하는 방법은 한 가지였다. 바로 개발도상국가에 만연해있던 무허가 정착지(판자촌, squatter settlement)이다. 앞서 설명한 것처럼 1960년부터 30년간 서울에서 늘어나는 인구를 감당하기 위해서는 하루에만 약 200호의 집이 추가로 필요할 정도였다. 그러나 정부가 저소득층을 위한 주택공급을 할 수 있는 능력과 의지가 없는 상황에서 이들은 자구적인 방법으로 주거문제를 해결할 수밖에 없었다. 1960년대 초부터 판자촌은 이농민들을 위한 가장 효과적인 주거확보 방안이었다. 해방과 전쟁을 겪으면서 서울 도심 인근에 무질서하게 들어선 판자촌들은 1960년대부터 신규 이농민들과 함께 더욱 확대된다. 이농 청년들이 곧 저렴한 도시 노동력이 되는 상황에서 정부는 어떻게든 이들의 이촌향도를 뒷받침하지 않을 수 없었다. 정부는 이들이 국공유지를 무단 점거해서 거주하는 것을 ‘목인’함으로써 저소득층의 주거문제를 완화한 것이다. 특히 1970년을 전후한 집단 재정착지 조성 및 철거이주 정책은 정부가 앞장서서 국공유지에 대한 ‘계획적인’ 점유를 유도한 것이었다. 그리고 뒤 이은 양성화 정책은 무단 점거를 사실상 합법화하면서 점유의 안정성을 높이는 조치였다. 더구나 1968년부터 71년 사이에는 서울의 판자촌을 일거에 집단적으로 이주시키려는 계획까지 실행에 옮겨지기도 했다(광주대단지 조성사업 : 현재의 성남시 구시가지).

다음 <그림 3>은 서울시내 판자촌의 변화를 나타낸 것으로, 1960년대 초까지 기존 도시에 머물러 있었던 판자촌은 1970년대가 되면서 서울전역으로 확산되었다. 이후 1980년대 초반까지 비슷한 형태로 유지되다가 이후 합동재개발사업이 본격화되면서 2000년대 들어 사실상 사라지게 된다. 때문에 1980년대 초까지는 서울시민의 10% 이상이 판자촌에서 주거문제를 해결하곤 했다.

<그림 3> 서울시내 판자촌의 분포

- ① 1950년대-65년 ② 1971년-82년 ③ 2000년



자료 : 김수현, 1996, 「한국 공공임대주택의 전개과정과 성격」, 서울대학교 박사학위 논문, 87-88쪽

판자촌에서 살 정도는 아니더라도 일반 서민들의 주거사정도 어렵기는 마찬가지였다. 인구 및 가구증가에 비해 더디기만 했던 주택공급 때문에, 1970년대까지 기존 주택에 방 한두 칸을 빌려 세사는 것은 이상한 일이 아니었다. 오히려 전체를 세 얻는 ‘독채 전세’는 드문 경우였다. 그러다 1980년대 말에는 집값, 전세 값이 폭등하는 가운데 서민들이 자살하는 사태까지 벌어지게 되었다. 경제성장과 도시인구 집중에 따라 집값 상승이 만성화됨으로써 서민들 뿐 아니라 국민 전체가 주택문제로 골머리를 앓게 된다.

또한 경제력에 비해 낮은 주거 수준도 문제라고 할 수 있다. 주택의 절대적 부족 상황에서 낮은 주거수준이 계속될 수밖에 없었던 것이다. 최저주거기준 미달가구를 추계하기 시작한 1995년 인구주택총조사 결과부터 살펴보면, 이때까지만 해도 무려 1/3 정도의 가구가 기준에 미치지 못하는 주택에 살고 있는 것으로 나타났다. 이후 급속도로 주거사정이 좋아지기는 했지만, 면적기준이 이웃 일본에 비해 두 배나 완화되어 있는 점을 감안하면 아직 우리의 주거수준은 열악한 상황이라고 볼 수밖에 없다. 2010년도 조사에 따르면 해도 최저주거기준 미달가구가 12%에 달할 정도이다. 뿐만 아니라 고도성장기가 끝나면서 바로 찾아온 경제양극화와 빈곤층 확대의 영향으로 극심한 주거 빈곤층이 퇴적되는 것도 주목해야 될 현상이다. 외환위기 이후 거리 노숙인이 급증하면서 응급쉼터에만 3,000여 명이 상시적으로 생활하고 있으며, 이른바 ‘쪽방’, ‘고시원’, ‘비닐하우스촌’ 등 비정상적인 주거에 거주하는 사람들도 20만 명에 달할 정도이다. 이들 주거유형은 비합법이며 위험한 데 그치지 않고, 주거비 부담 역시 일반 전세주택에 비해 오히려 더 비싸게 운영되고 있다. 다른 나라 대도시에도 이와 같은 편법적인 불량주거가 상존하는 것이 사실이기는 하지만, 우리나라는 특히 그 사정이 열악하고 규모가 크다고 할 수 있다. 이는 앞에서 살펴본 판자촌이 해체된 이후 이를 대체할 수 있는 저렴한 주거가 충분치 않았던 데서 기인한다.

다음으로 살펴보아야 할 주거문제는 고도 성장기에 사실상 ‘날림’으로 조성되었던 대도시의 공간구조와 주거환경을 정상화하는 과제이다. 판자촌이 그 대표적인 사례였지만 서울의 경우는 이미 1980년대 중반부터 1990년대를 거치며 사실상 해체된 바 있다. 그러나 정상적 도시로 개선하는 일은 단순히 판자촌 개량에 그치는 문제가 아니다. 1990년대 주택부족을 해결하는 차원에서 과거 단독주택 지역을 다세대·다가구 주택으로 대량 고쳤는데, 이들 지역의 주거환경이 현대 도시 기준에 부합하지 않는 것이다. 주차 공간, 녹지, 공공시설 등은 물론이고 반지하 주거공간까지 상존하고 있다. 이들 지역 대부분이 현재 뉴타운 지역으로 지정되어 있기는 하지만, 공공지원 없이 사업이 추진되는 과정에서 오히려 더 많은 문제를 야기하고 있다. 원거주민 재정착이라든가 저렴한 주택 멸실에 따른 전월세 값 상승 등이 특히 심각한 문제점으로 지적되고 있다.

3. 부동산 불패론과 주택정책

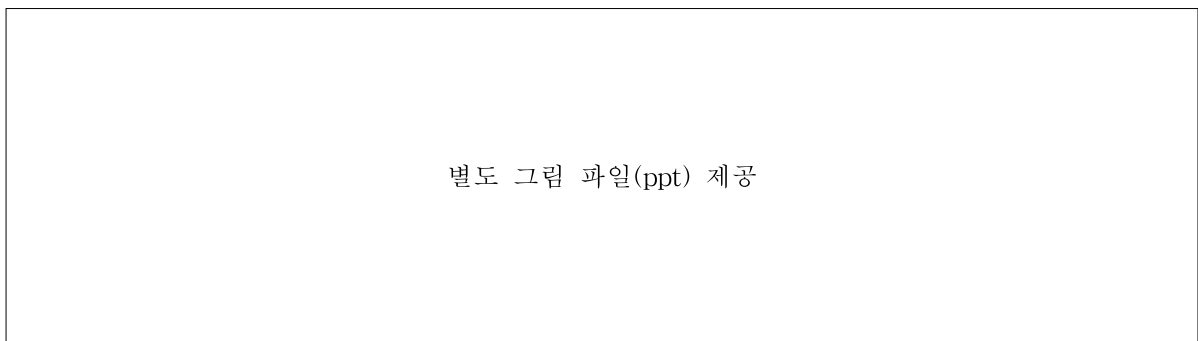
1) 만성적인 주택가격 상승과 ‘부동산 불패론’

한국의 놀라운 경제성장과 급격한 도시화는 하나의 짝이었다. 즉, 경제성장을 위해서는 도시화가 불가피했고, 또한 경제성장의 결과로 도시화가 가속화된 측면이 있는 것이다. 그러나 ‘허리띠를 졸라매고 달성한’ 경제성장은 주거, 복지, 인권 등 삶의 질과 관련된 분야와는 균형을 맞추기 어려웠다. 선진국들의 동일 경제단계에 비해 현저히 취약한 복지수준이나 주거수준 등도 그러한 급속성장, 압축성장이 채 충족시키지 못한 사회적 욕구라고 할 수 있다.

특히 주택문제는 높은 주택가격과 주기적인 가격 폭등으로 인해, 사회적으로 가장 심각한 문제 중의 하나가 되고 말았다. 1960년대 후반부터 대략 10년 주기로 집값이 큰 폭의 상승을 경험함으로써 이른바 ‘10년 주기설’이 만연하게 되었다. 실제 우리나라의 현대 부동산 정책의 출발점이라 할 수 있는 1967년 부동산 투기억제특별조치법을 시작으로, 1978년에는 강력한 투기억제책을 담은 8.8조치, 다시 1988년부터 90년까지 부동산 가격 폭등에 따른 종합대책 그리고 외환위기로 조금 지체되기는 했지만 2000년대 초반의 높은 주택가격 상승 등 대체로 10년마다 가격상승과 그에 따른 집중적인 대책들을 경험한 바 있다.

그런데 이런 과정을 거치면서 부동산 투자는 결코 손해 보지 않는다는 ‘부동산 불패신화’가 사실처럼 수용되기에 이른다. 특히 정부는 주택 및 건설부문을 통해 경기를 관리하려 함으로써, 평소 집값 잡기에 주력하는 듯하다가도 경기 하강 국면에는 다시 부동산 경기부양에 의존하는 과정을 반복하게 된다. 이런 이유 때문에 정부의 주택정책은 경기 상승과 하강기에 따라 그야말로 ‘널뛰기식 정책’을 반복했다는 비판을 받게 된다. 다음 <그림 4>는 주택가격 상승률에 따라 정부의 주택정책이 어떻게 바뀌었는가를 나타낸 것으로, 기본적으로 민간의 공급확대 기조를 유지한 가운데 집값 상승기에는 수요억제책, 집값 하락기에는 수요 진작책을 반복한 과정을 보여주고 있다.

<그림 4> 주택가격 상승률과 주택정책 변화



자료: 김수현, 2008, 『주택정책의 원칙과 쟁점』, 한울아카데미, 220쪽을 수정

이처럼 정부의 주택정책이 강운을 반복함으로써 국민적 신뢰를 잃기는 했으나, 이는 앞서 설명한 한국의 급속한 경제성장과 도시화 과정을 감안한다면 불가피하기도 했다. 물론 정부가 보다 적극적으로 주택의 공급과 배분 과정에 개입함으로써 애초에 개발이익이 사유화되지 않는 구조를 만들기를 바라는 입장에서는 첫 단추가 잘 못 꿰어진 것일 수도 있지만, 어쨌든 이는 토목건축(토건) 경기와 밀접한 연관을 가졌던 경제성장 역사가 반영된 결과라고 할 수 있다.

2) 주택정책의 현실과 과제

이제 정부의 주택정책을 수요관리, 공급관리, 시장투명화, 주거복지 네 개의 영역으로 나누어 살펴보자. 우선 강력한 수요관리 정책은 만성적인 수요-공급 불일치가 존재한 한국에서는 불가피한 측면이 있다. 특히 부동산 가격 상승 속도가 빠르고 그에 대한 국민여론이 민감한 상태에서 정부의 개입은 중요하다. 투기자 세무조사에서부터 양도세 중과, 보유세 강화, 개발이익환수, 대출억제 등 여러 수단이 강구된 바 있다. 그러나 주택시장 관리에서 가장 중요한 이 분야는 경기상황에 따라 가장 많이 널뛰기를 반복했고, 또 그래서 국민들로부터 가장 신뢰를 잃은 분야이기도 하다. 실제 시장상황에 따라서는 세계적으로 유례없이 매우 높은 세율이 적용되기도 했지만, 정작 지속적으로 주택수요에 영향을 끼치는 보유세 강화라든가 임대소득세 도입 등은 오랫동안 정치적 수사에 그치기도 했다. 또한 개발이익환수 제도도 1990년 이른바 토지공개념 차원에서 도입되기는 했지만, 경기상황에 따라 들쭉날쭉 운영됨으로써 사회적 규범으로 자리 잡는 데는 실패했다고 할 수 있다. 대출규제 역시 경기상황에 따른 관리 수준에 그침으로써, 가계나 은행의 건전성을 하나의 규범으로써 구축하는 데는 오랜 시간이 걸렸다. 이런 점을 감안할 때 앞으로 수요관리 정책은 그 원칙과 일관성을 유지하는 데 주안점을 두어야 할 것이다. 보유세, 양도세, 임대소득세, 거래세가 각각의 기능과 역할을 분명히 할 수 있도록 원칙을 정하고, 단계적이고 지속적으로 그 방향을 달성할 수 있도록 정책을 운용할 필요가 있다. 또한 주택금융은 상환능력을 고려하는 원칙을 분명히 하고 이를 일종의 규범으로 정착시켜야 한다. 이와 같은 세제, 금융상의 원칙이 현실정책에 정착되는 추세에 맞추어 정부의 시장개입도 일관성을 가질 필요가 있다. 경기상황에 따른 대응은 필요하지만, 그 정책개입의 진폭에 금도를 유지해야 하는 것이다.

정부의 공급관리 정책에는 한국적 특성이 그대로 반영되어 있다. 무엇보다 택지공급의 대부분을 공공이 담당하고 있다는 점이다. 1980년 도입된 택지개발촉진법은 공공기관에게 민간의 토지를 주택용지로 사용하기 위해 수용할 수 있는 권한을 부여했고, 30년이 지난 지금까지도 가장 중요한 택지공급 수단으로 활용되고 있다. 특히 수도권에서는 최근 택지개발촉진법에 따른 공영택지가 전체 주택공급 용지의 70% 이상을 차지할 정도이다. 시장원리에 적합한가 아닌가 하는 논란이 있기는 했지만 공영택지 공급은 한국에서 주택공급을 위한 정부의 가장 강력한 개입수단으로 기능해 온 것이다. 또한 청약제도는 신규주택에 대한 수요가 공급을 초과하는 상황에서, 신규주택 배분 절차를 규정한 것으로 역시 한국적 불가피성이 있다. 전반적으로 볼 때 우리나라는 정부의 직접 주택공급은 많지 않았지만 택지공급의 공공성을 통해 강력하게 개입했다고 볼 수 있다.

그런데 기존 시가지 재생을 통한 주택공급은 그 현실적 필요성에도 불구하고 상당히 왜곡된 형태로 추진되었다. 1980년대부터 시작된 판자촌 재개발은 이른바 상업적 재개발방식(합동재개발)으로 추진됨으로써 공공의 재정지출은 거의 없었지만, 결과적으로 저소득층들이 거주하던 지역을 중고 소득층 주거지로 바꾸는 사업이 되고 말았다. 원거주민 재정착률이 낮은 것은 물론이고 사업과정에서 영세세입자들의 반발이 심각했다. 많은 갈등을 겪은 이후 1991년부터 세입자용 임대주택을 공급하는 방식으로 타협하기는 했지만, 이미 대부분의 판자촌이 해체되고 난 뒤였다. 또한 2000년대부터 시작된 뉴타운사업도 기본적으로 합동재개발사업과 동일한 방식으로 진행됨으로써 종전에 겪었던 문제가 계속되고 있다. 2009년 발생한 '용산사태'도 같은 맥락에 있다. 결국 주택가격이 지속적으로 오르는 상태에서 개발이익에 의존한 상업적 재개발사업으로 일관했기 때문에 겪은 문제들이다. 하지만 앞으로 상당기간 부동산 경기침체가 예상되는 시점에서 기존 시가지 재생사업은 공공의 역할을 강화하는 방향에서 해답을 찾을 수밖에 없을 것이다.

시장투명화 정책은 그동안 한국 정부가 가장 뒤쳐진 분야라고 할 수 있다. 노무현 정부가 2005년 등기부 실거래가 기재, 과표현실화 등을 시행하기 전에는 전근대적인 ‘다운계약서’ 등이 만연했다. 또한 부동산 관련 통계도 부정확하거나 제대로 공개되지 않는 등 문제가 있었지만 2005년 이후 많이 개선된 바 있다. 그러나 임대차 시장은 여전히 불투명하며, 부동산의 거래, 소유, 과세 등에 관한 통계도 추가로 보완되어야 할 과제이다.

끝으로 주거복지 분야는 뒤늦게 시작했지만, 앞으로 정부가 가장 집중해야 될 영역이다. 비록 대한주택공사가 1960년대부터 임대주택을 공급하기는 했지만, 국제적인 기준에 합당한 공공임대주택은 1989년의 영구임대주택이 처음이었다. 그 전까지는 5년이면 분양하는 이른바 장기임대주택이 주종이었으며, 이는 엄밀히 설명하면 분양조건부 임대주택이라고 할 수 있다. 그러나 1989년부터 시작된 공공임대주택 정책은 이후 정권에 따라 몇 차례 등락이 있기는 했지만, 2000년대 들어서까지 공급이 계속되는 등 현재 OECD 국가 중에서는 가장 활발하게 공급되고 있다. 특히 노무현 정부 기간 중에는 국민임대주택을 매년 10만호 가깝게 공급하고 매입임대주택을 도입하는 등, 일부 부작용에도 불구하고 주거복지 확대라는 정책기조를 정착시켰다. 뒤이은 이명박, 박근혜 정부도 강조점의 차이는 있지만 서민주택 공급과 공공임대주택 확대라는 기조는 유지하고 있다고 할 수 있다.

그러나 앞서 살펴본 고도성장기 주거문제와 뒤이은 과제들을 생각하면, 주거복지 정책은 앞으로 그 정책적 중요성이 계속 높아질 수밖에 없다. 소득수준에 비해 높은 주택가격과 광범위한 주거취약계층을 감안하면, 시장에서 적절한 주거를 찾기 어려운 계층에게 공공의 직간접적인 주거제공은 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 특히 이번의 경제위기 이후에 선진국들도 부담 가능한 주택(affordable housing)이 정책현안이 되고 있으므로, 우리나라도 다양한 소득계층이 각각의 수준에 맞는 주택을 구할 수 있도록 지원하는 일이 핵심과제가 될 것이다. 주거복지정책은 사회적 기업가들에게는 중요한 영역이므로, 이에 대해서는 이어서 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

4. 주거복지정책의 과제

1) 주거복지정책의 종류

주거복지정책을 문자 그대로 해석하면 주택정책과 복지정책의 결합이라고 볼 수 있다. 일반적으로 복지정책이란 ‘시장에서 필요한 재화를 자력으로 구할 수 없는 사람들에게 사회가 유효 구매력을 지원하는 시스템’을 뜻한다. 따라서 이 두 정책 영역이 결합된 주거복지정책은 ‘시장에서 주거를 구할 수 있는 능력이 충분치 않은 사람들이 적절한 주거생활을 누릴 수 있도록 지원하는 정책’이라고 정의할 수 있다. 일반적으로는 경제적 능력이 취약하고 연로·연소·장애 등으로 상황 대처 능력이 부족한 가정의 주거 문제 해결을 위한 정부의 지원책을 종합한 것이다. 전 세계적으로 주거복지정책은 크게 두 가지로 구성된다. 하나는 공공이 직접 주택을 공급하는 공공임대주택 정책이며, 다른 하나는 민간부문에 임대를 얻어 생활하더라도 그 비용을 낮출 수 있도록 지원하는 임대료 보조 정책이다.

① 공공임대주택

공공임대주택(public rental housing)은 ‘정부 또는 공공기관이 비영리의 임대목적으로 소유·관리·운영하는 주택’을 말한다. 나라에 따라서는 민간 비영리 법인 소유의 주택이 공공성 높은 방식으

로 운영되는 제3의 유형도 있기는 하다. 누구 소유든 공공임대주택은 시장 논리가 아니라 공공성의 논리가 크게 작용하는 주택들이다. 주택건설비 자체에 이미 정부의 보조가 들어가 있기에 원가가 낮은 편이며 임대료도 정부가 정책적으로 결정한다. 때문에 시장임대료에 비해서는 낮은 가격으로 임대할 수 있으며 임대기간도 장기거주가 보장된다. 또한 집값이나 민간임대료가 오르더라도 공공임대주택은 낮은 임대료를 유지할 수 있기 때문에 시장대응력이 낮은 취약계층들에게 중요한 주거안전망이다. 나아가 공공임대주택이 풍부한 물량을 가지고 낮은 임대료를 유지할 경우, 민간임대시장의 가격상승 압력을 억제할 수 있는 시장조절기능도 가진다. 이런 이유로 유럽 복지국가들은 공공임대주택을 복지국가의 상징처럼 생각해 왔다. 한때 공급대상을 저소득층에 머물지 않고, 중산층 이상까지 대상으로 하는 보편적이고 대중적인 주거 수단으로 발전하기도 했다. 물론 1970년대 이후 선진국들의 공공임대주택은 대개 정체되거나 후퇴하는 경향을 나타내고 있지만, 그래도 이들은 국민 주거안정의 든든한 발판이 되고 있다(표 1 참조).

<표 1> 나라별 주택점유형태 분포

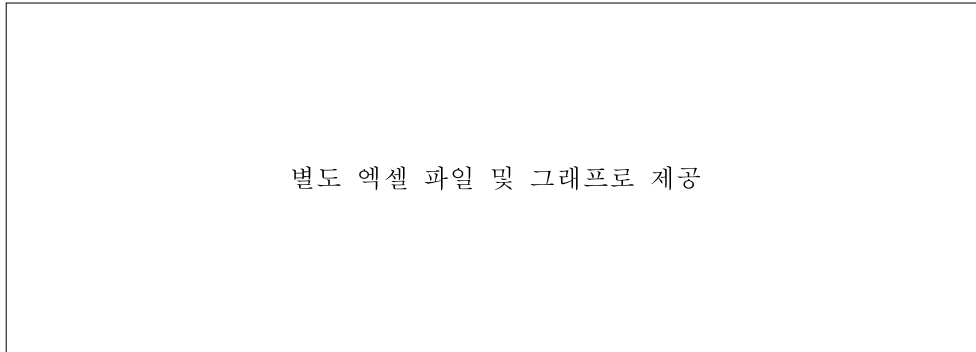
국가명	자가			민간임대			공공임대			비고
	1980	2000	2008	1980	2000	2008	1980	2000	2008	
오스트리아	52	52	56	26	18	17	17	23	23	
벨기에	59	68	68	33	25	24	5	7	7	
덴마크	56	59	53	29	20	19	14	19	19	자가에 협동조합소유 포함
핀란드	63	64	66	18	20	15	12	16	16	
프랑스	47	55	57	26	24	22	15	18	17	
독일	37	44	43	44	48	52	18	8	5	2000년까지는 서독
그리스	70	74	-	27	20	-	0	0	0	
아일랜드	76	-	-	12	12	-	12	9	-	
이탈리아	59	71	69	29	13	15	7	6	4	
룩셈부르크	60	70	70	36	26	29	-	-	-	
네덜란드	42	53	58	24	11	10	34	36	32	
포르투갈	52	75	-	26	17	-	13	4	-	
스페인	73	84	85	21	10	13	-	1	-	
스웨덴	58	53	56	22	28	27	20	19	17	자가에 협동조합소유 포함
영국	58	69	69	11	10	11	31	21	20	
EU-15 평균	57.5	63.6	62.5	25.6	20.2	21.2	15.2	15.1	14.5	미확인 수치는 생략
스위스	34	34	-	60	-	-	3	-	-	EU 가입국 아님
미국	65	67	67	32	30	30	1	1	1	
일본	62	61	61	32	30	31	6	7	6	
한국	58.6	53.3	54.2	39.4	42.0	38.9	0	1.0	4.2	안구주택총조사를 재계산 2008년은 2010년 조사 활용

* 기타 점유형태는 생략했기 때문에, 각 국가별 합이 100이 안 될 수 있다.

자료 : 김수현, 2013, “독일의 자가소유율이 낮은 이유”, 『주택연구』, 21(3), 10쪽.

우리나라에서도 공공임대주택은 가장 중요할 뿐만 아니라, 당장 활용할 수 있다는 차원에서는 거의 유일한 주거복지정책 수단이라고 해도 과언이 아니다. 뒤늦게 시작되기는 했지만, 2012년 말 현재 약 85만 호(서울 약 20만 호)의 공공임대주택 재고를 확보함으로써 전체 가구의 5.1%(서울 6.0%)가 생활하고 있다. 물량 기준으로 세계 7위가 될 정도로 나름대로 성취를 이루었다. 더구나 사업 승인을 받고 공사 중인 물량까지 포함하면 약 116만 호(전체 가구의 6.5%)로 추정되어, 이들이 모두 건립되면 일본과 비슷한 재고 수준에 이를 정도로 발전했다(그림 5 참조).

<그림 5> 공공임대주택 건립 추이



자료 : 국토교통 통계누리(stat.molit.go.kr/portal)에서 재구성

② 임대료 보조

공공임대주택이 공급자 중심 정책이라면 임대료 보조제도는 수요자의 선택권을 존중하는 정책이다. 공공이 직접 건설하고 관리할 필요가 없고 가장 적합한 주택을 수요자가 고를 수 있다는 장점이 있다. 또한 보조받은 임대료를 이용해 주거의 상향 이동을 추구하므로 우량 주택 공급이 확대될 수 있다. 이 때문에 일찍부터 주거복지정책을 펼쳐온 대부분의 선진국들은 공공임대주택 재고가 일정 수준을 넘어선 이후 대부분 임대료 보조제도를 시행하고 있다.

임대료 보조제도는 기본적으로 소득 중 주거비로 지출되는 액수가 일정 비율을 넘어설 경우 그 만큼을 보조한다는 개념에 입각해 있다. 예를 들어 한 가정이 최저 주거 수준을 유지하는 데 소득의 30% 이상 들어간다면 소득을 넘어서는 부분에 대해 정부가 보조하는 것이다. 이때 과도한 수준의 주택에 살면서 임대료 지원을 요구하는 경우를 방지하기 위해 적정 주거 수준과 적정 임대료 수준을 행정 당국이 평가해 지원액을 결정하게 된다. 아울러 이 지원금을 다른 용도로 사용할 수 없도록 바우처 방식을 사용하는 경우가 많다.

우리나라 주택시장, 특히 민간임대시장의 상황을 감안하면 임대료 보조제도를 도입해야 될 필요성은 충분하다. 무엇보다 대도시 지역에서 단독·다가구 주택 등에서 월세로 생활하는 고부담 저소득층에게 임대료 지원이 절실하다. 이들 중 상당수는 공공임대주택 입주자격을 갖추고 있지만, 물량이 너무 적어서 기회가 돌아오지 않거나 그마저도 임대료 부담이 너무 높아서 포기한 경우가 많다. 공공임대주택에 입주한 가구와 그렇지 못한 가구 간의 형평성 문제가 심각한 것이다.

하지만 이 정책은 몇 가지 조건이 구비되어야 완전한 시행이 가능하다. 우선 저소득층 임대주택 시장이 공급자 우위 시장이 아니어야 한다. 임대료가 불안정하고 수요자가 다양한 주택을 선택할 여지가 없는 상황에서 임대료를 지원하면, 부담을 덜기는커녕 기존 임대료만 올리는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 공공임대주택의 재고가 일정량 확보된 이후 이 제도가 도입된 것도 그러한 상황을 반영했기 때문이다.

다음으로 소득 파악 문제다. 임대료 보조제도는 기본적으로 소득 중 일정 비율 이상을 주거비에 지출하지 않도록 정부가 지원하는 제도이다. 그러나 우리나라는 아직 저소득층의 소득 파악이 매우 불완전한 상태이다. 특히 일용직이나 자영자의 경우에는 제대로 된 소득 자료가 별로 없는 상황이다. 물론 저소득층이 근로소득을 신고하면 그에 상응하는 지원금을 주는 근로장려금이 시행되고 있지만 아직 자영자는 대상에서 빠져 있는 등 소득 파악 수단으로는 미흡하다. 전세 제도 역시 서구적인 의미의 임대료 보조제도 도입에 제약 요건이다. 전세 제도는 일종의 자산 개념이 있기 때문에 소득 대비 임대료 지원을 기본 틀로 하는 임대료 보조제도를 적용하기에는 어려움이 있다.

막대한 재원이 소요되는 것도 중요한 고려 사항이다. 공공임대주택 건립에 큰돈이 소요되는 것은 사실이지만, 이는 임대주택이라는 유형적인 자산이 남는 사업이다. 반면 임대료 보조제도는 사실상 현금을 지원하는 사업이기 때문에 재원 부담이 지속적으로 생기고 더구나 날로 늘어나는 경향이 있다.

2) 주거복지정책의 과제

비록 늦게 시작하기는 했지만, 우리나라의 주거복지정책은 지속적으로 발전해 왔다. 공공임대주택 정책은 정치, 경제적 변수에 따라 부침이 있기는 했지만, 계속 확대되어 적어도 현재 개발도상국 가들 중에서는 가장 앞서 가고 있다고 할 수 있다. 또한 임대료 보조제도나 집수리 사업 지원 등 다양한 주거복지 프로그램들이 운용 중이거나, 시행을 앞두고 있다. 시민사회, 정당, 정부 모두 주거복지 확대에 대해서는 일정한 사회적 합의에 이르기도 했다. 하지만 주거복지정책이 양적으로나 질적으로 더 발전하기 위해서는 몇 가지 사항에 대한 재점검이 필요하다. 그 과제를 여섯 가지로 제시할 수 있다.

① 공공임대주택에 대한 정책 목표의 명확화

공공임대주택이 유용한 것은 분명하지만, 늘리기가 쉽지 않은 주택이다. 더구나 이미 선진국들은 공공임대주택을 줄이기 시작한 시점에 사업에 착수함으로써 너무 높은 땅값, 나아가 아예 구하기 어려운 땅으로 인해 사업이 결코 쉽지 않다. 그렇다면 어떻게 늘릴 것인가? 또한 어느 정도 확보하면 좋을 것인가?

사실 공공임대주택 물량 목표로 거론되고 있는 10%, 20% 모두 과학적 근거는 없다. 그러면 현재 짓고 있는 물량까지 합해 6.5% 수준인 우리나라에서 도대체 얼마를 목표로 하는 것이 맞을까? 많을수록 좋은 것일까? 몇 가지 분석적인 수치가 있다. 건설교통부, 국토연구원 등에서 국민임대주택을 필요로 하는 가구 수를 계산한 연구에 따르면 90만~150만 호가 필요하다고 한다. 분석 방법마다 차이가 있지만 대체로 전체 가구의 10-15% 정도에 해당하는 수치이다. 이들 분석은 기본적으로 4분위 이하 서민층 중에서 임대주택을 원하거나 현재 최저주거기준에 못 미치는 가구를 수요계층으로 간주하는 방법이다.

그런데 이런 분석 방법은 한계가 있다. 공급 지역, 입주계층, 공급 방식의 다양성이 제대로 고려되지 않았기 때문이다. 우선, 공공임대주택은 지역별로 요구 사항이 상당한 편차를 보인다. 예를 들면 주택보급률이 110% 가까이 되는 지방도시에서는 비록 빈곤층이 주거문제를 겪고 있다 하더라도 이를 신규 공공임대주택으로 해결하기 보다는 기존 주택을 수리하여 임대주택으로 제공하는 것이 더 효과적일 수 있다. 이와 함께 대도시 지역에서도 주거문제를 겪는 모든 가정이 반드시 공공임대주택으로 문제를 해결해야 하는 것은 아니다. 단신 가구라면 새로 짓는 아파트에 입주하기 보다 기존 주택의 방 한 칸을 이용하는 것이 사회적 자원배분이라는 점에서 더 효율적이기 때문이다.

또한 공공이 직접 땅을 구해서 새로 짓는 주택만 공공임대주택이라고 생각할 필요는 없다. 다세대·다가구 매입임대주택은 기존 주택을 활용하는 공공임대주택이다. 또 공공이 독채를 전세 내어싼 값에 재임대하는 전세(재)임대주택도 있다. 나아가 민간주택과 계약을 맺고 일정 가격 이하로 임대할 경우 지원하는 계약임대주택(준 공공임대주택) 방식도 있을 수 있다. 독일식 사회주택(social housing) 개념이다. 일본에서는 민간토지를 활용하여 공공이 주택을 건립한 후 임대주택으로 이용한 다음 일정기간 지난 후 돌려주는 방식도 있다. 즉, 지역여건과 가구특성을 감안하여 다

양한 방식으로 공공임대주택을 늘릴 수 있는 것이다.

이런 점들을 고려한다면, 공공임대주택을 지역별, 계층별, 유형별로 세분화해서 공급 목표를 정해야 한다. 직관적인 구상이지만 이런 방법을 제안해 볼 수 있다. 전체적으로는 2020년 무렵까지 10%의 가구가 살 수 있는 공공임대주택을 확보하는 목표를 세우고, 그 이상 늘리는 문제에 대해서는 새로운 사회적 합의를 거치는 방법이다. 또한 10%를 달성하는 데도 민간부문의 주택재고나 토지를 활용하는 매입임대주택, 전세(재)임대주택, 계약임대주택 등을 적극적으로 적용할 필요가 있다. 각각 입주대상자를 특성화하고 운영방식도 다원화하는 것이 중요하다. 특히 지방 중소도시의 경우 직접 건설보다는 민간부문 재고를 재활용하는 것을 원칙으로 한다. 일부 지역의 경우 공공임대주택 신축을 중단하거나, 더 나아가 매각을 통해 구조 조정할 필요도 있다. 대신 주택문제가 심각한 지역에 더 많이 확보토록 한다.

이와 함께 재정문제에 대한 근본적인 해법도 필요하다. 사실 그동안 우리나라는 공공임대주택 건설에 필요한 재원을 비상식적으로 적게 지출해 왔다. 연도에 따라 다르기는 하지만 매년 10만 호를 공급할 때도 연간 1조 원 내외의 중앙정부 재정만 지출한 것이다. 실제로는 10조 원 이상이 소요되는 사업을 어떻게 그렇게 적은 재정으로 해결했던 것일까? 여기에는 사업자인 LH 공사, SH 공사가 다른 택지개발이나 주택공급 사업을 벌이면서 얻은 수익으로 이른바 내부 교차보조를 하면 된다는 생각이 깔려 있었다. 그러고도 부족한 부분은 사업자가 국민주택기금을 빌려서 해결했다. 그러나 이 두 방식이 모두 한계에 봉착했다. 부동산 경기 침체가 단기간에 그치지 않을 것으로 보이는 상황에서 교차보조는 사실상 불가능하며, 국민주택기금도 이미 상환기간이 도래했기 때문에 추가 대출여력이 쉽지 않다.

따라서 이 문제는 원칙적으로 해결할 수밖에 없다. 즉, 정부 재정의 책임을 대폭 높여야 한다. 선진국 어느 나라도 우리 같은 방식으로 공공임대주택을 공급한 사례는 없다. 우리는 고도성장 시기에 부동산 개발이익을 사업자가 갖는 대신 공공임대주택을 공급했던 특별한 사례이다. 이제 과거와 같은 부동산 시장 환경이 다시 돌아오기 어려운 상황에서, 종전 방식으로 공공임대주택 공급을 계속하는 것은 불가능하다. 더 이상 사업자에게 전가시키는 방식이 아니라, 적어도 소요 재원의 절반 정도는 중앙정부 재정으로 해결해야 한다. 정치권도 공공임대주택을 늘리겠다고만 할 것이 아니라, 실제로 늘릴 수 있는 자원과 제도를 마련해야 할 것이다.

② 민간임대시장에 대한 주거복지 차원의 접근

공공임대주택은 만병통치약이 아니다. 임대시장 연구에서 독보적인 영역을 구축하고 있는 케메니(J. Kemeny)는 공공임대주택의 임대료가 낮고 양이 많더라도 그것이 일반 임대시장과 단절된 ‘빈곤층만을 위한 주택’인 한 그 나라의 전체적인 주거사정은 안정될 수 없다고 보았다. 공공임대주택이 민간임대시장과 연속선상에서 운영될 때 전반적인 주거사정이 안정될 수 있는 것이다. 그는 이러한 임대시장을 단일임대시장으로 부른 반면, 단절된 임대시장을 이중임대시장으로 규정했다. 그런 점에서 공공임대주택은 민간임대주택 나아가 자가 주택과의 일정한 역할분담과 균형 속에서 그 기능을 규정해야 한다. 무엇보다 민간임대차 제도를 근대화시키지 않은 채 진행할 경우에는 공공임대에 입주하지 못한 빈곤층들이 더 나쁜 조건에서 민간임대에서 생활하게 될 우려가 있다. 따라서 공공임대를 확충하는 외에도 민간임대도 규제와 지원을 통해 안정화시키는 방법을 병행해야 한다.

실제 선진국에서는 세를 놓는 여유주택은 무조건 임대전용주택으로 등록토록 하고 있으며, 이 경우에는 세입자의 자동 계약갱신권이 보장되어 있다. 이렇게 계약이 갱신될 때 대부분의 나라들은 일정 수준 이상 임대료를 올리지 못하도록 한다. 더구나 임대료 수준에 불만이 있을 경우 지역별로 설치된 임대료 사정위원회에 조정을 요청할 수도 있다. 그리고 임대용으로 등록된 주택은 임대

소득세를 부담하지만 동시에 정부의 임대주택 관련 지원을 받을 수도 있다. 특히 소득의 30% 이상을 임대료로 지출하는 가정에 대해서는 정부가 차액만큼을 지원하는 임대료 보조제도를 실시하는데, 이는 세농은 가옥주에게도 도움이 된다. 요컨대 민간임대차 시장을 투명화, 공식화함으로써 세입자와 가옥주 모두 보호 및 지원프로그램의 대상이 되는 것이다.

③ 내실 있는 임대료 지원제도 도입

박근혜 정부가 구상하고 있는 주택바우처, 즉, 임대료 보조제도의 도입은 분명 주거복지정책사에서 획기적인 진전이자 이정표가 될 것이다. 특히 공공임대주택 입주 자격이 있음에도 부족한 물량으로 인해 입주를 못한 가구에 대해서는 형평성 차원에서 당장 필요한 정책이다. 또한 저소득층일수록 빠르게 전세에서 월세로 그 임대형태가 옮겨가고 있기 때문에, 월세의 일부를 지원하는 방식은 체감 효과가 높을 것이다. 더구나 우리나라의 기초생활보장제도가 지역별 차이를 반영하고 있지 않기 때문에, 가장 큰 차이를 보이고 있는 주거비를 차등화할 경우 생활보호 제도의 실효성을 제고하는 효과도 있다.

그럼에도 불구하고 현재 준비되고 있는 바우처 제도가 너무 성급하게 진행된다는 우려가 있다. 무엇보다 민간임대시장의 대부분이 비공식, 비제도화되어 있고, 저소득층의 소득과 약 수준도 낮은 상황에서 ‘임대료’와 ‘소득’을 정확히 파악해야 되는 방식으로 제도를 설계할 경우, 관리가 쉽지 않고 이는 더 나아가 제도 자체의 신뢰를 떨어뜨리기 십상이다. 또한 뉴타운, 재개발 문제에 대한 공공적 대안이 아직 자리 잡지 못한 상태에서 저렴주택 재고가 지속적으로 줄어들었다면, 주택바우처 도입이 오히려 시장왜곡을 일으킬 우려도 있다. 임대료 보조와 같은 현금성 지원은 제도설계가 잘못되거나 성급하게 시행될 경우, 교정하는 데 엄청난 사회적 비용을 치를 우려가 있다.

따라서 신중한 단계적 접근이 필요하다. 적어도 2~3년간의 시범사업도 필수적이다. 이 기간 동안 몇 가지 모델을 실험하는데, 정률제, 정액제 등 다양한 방식의 검토가 이루어져야 한다. 또한 지원액수도 점진적으로 높여 가되, 지원 우선순위에 대한 집중 검토도 필요하다. 즉, 소득, 임대료, 가구원 수 외에도 가족 형태, 최저주거기준 미달 여부 등 다양한 변수를 함께 고려해야 하는 것이다. 뿐만 아니라 임대차 시장을 투명화하는 것은 이 제도의 성공을 위해 필수적인 병행 과제이다. 임대차 등록제와 임대전용 주택 개념의 도입, 임대료 인상 상한제 도입 등 선진국에서 이미 오래 전부터 시행되고 있는 임대차 관련 제도들을 동시에 정착시키려는 노력이 필요하다.

④ 싼 집을 보호할 수 있는 주거재생

우리나라의 소득대비 임대료 수준은 다른 선진국에 비해 높은 편은 아니다. 집값은 상대적으로 높음에도 어떻게 이런 일이 가능할까? 여기에는 우리나라의 전세제도가 갖는 특수성도 영향이 있지만, 더 중요한 이유는 우리 특유의 저렴주택이 많기 때문이다. 과거에는 판자촌, 요즘도 다세대, 다가구주택이나 옥탑방, (반)지하방 등이 싼 주거를 제공하고 있다. 물론 이들 주택은 열악하다. 환기가 잘 안 되기도 하고, 별도 제대로 들지 않는다. 조망권이나 일조권 같은 것은 생각하기도 어렵다. 더 문제는 집 바깥이다. 주차공간이 문제다. 아이들이 뛰어놀 장소도 턱없이 부족하다. 그런 만큼 더 나은 주거에 대한 욕구는 커질 수밖에 없다. 계속 이 상태로 갈 수는 없다.

핵심은 주거환경이 열악한 다세대·다가구 주택들을 개량하면서도 싼 집을 보호하고 나아가 추가로 확보하는 것이다. 재개발, 재건축, 뉴타운사업 등에서도 소형주택, 저렴주택을 확보하는 데 중점을 두어야 한다. 실제로 도심지 내에서 공공임대주택을 확보하는 방법으로는 도시재생사업이 중요하다. 물론 이것이 가능하도록 하는 가장 중요한 전제는 공공이 개입하고, 재정 지원을 하며, 속도 조절을 해야 한다는 것이다. 도시재생의 공공성을 강화함으로써 저렴주택이 보호 내지 추가로 확보될 수 있도록 해야 하는 것이다.

⑤ 고령자 주거의 유동화와 청년층 구매력 지원

우리나라의 노인 빈곤율은 OECD 국가 뿐 아니라 전 세계적으로 최고 수준이다. 전 세계가 부러워하는 경제기적을 이루었음에도, 그 기적의 주역들이 절반 가깝게 빈곤상황에 놓여 있다는 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 이들은 세계에서 가장 긴 시간 노동을 하면서도 소비는 참았고, 낮은 복지까지 어쩔 수 없는 것으로 받아들였다. 대신 자녀 교육에는 아낌없이 투자했고, 내 집 장만을 중산층이 되는 지름길을 여겼다.

집은 노후 연금을 대체하는 수단이었으며, 또한 가족이 결속력을 유지하는 일종의 담보물이었다. 특히 계속해서 오른 집값은 이러한 믿음을 뒷받침했다. 일본, 홍콩, 싱가포르, 대만 등 동아시아에서 유독 심한 이러한 현상을 최근에 학자들은 자산기반 복지시스템(property-based welfare system)이라고 부르고 있다. 주택이라는 자산이 부실한 공공복지를 대체했으며, 자산을 중심으로 동아시아 특유의 가족주의 복지체제를 강화시켰다.

그러나 이러한 자산기반 복지시스템은 1997년의 아시아 외환위기와 2008년의 전 세계적인 경제위기를 겪으면서 대부분의 나라에서 그 유효성이 심각한 도전을 받게 되었다. 무엇보다 자산가격의 하락이 예상되기 때문이다. 고령층의 자가소유율이 70%에 달하지만 빈곤율은 45%에 이르는 모순적인 상황에서, 자칫 자가마저 노후복지 수단으로 더 이상 기능하기 어려울 수 있게 된 것이다. 더구나 가족해체가 가속화되면서 자녀가 노후복지를 담보하던 시절도 더 이상 기대하기 어렵게 되었다. 그야말로 집만 가진 빈곤 노인이 크게 늘어나고 있는 셈이다. 2012년 대선에서 노인 기초연금이나 하우스 푸어 대책이 가장 중요한 이슈로 부각된 이유는 바로 여기에 있다.

이런 상황에서 노인층들은 그나마 자신의 주택을 월세로 운영하여 부족한 소득을 보충하려는 경향이 있다. 하지만 이는 다시 청년층(즉, 자녀세대)과 일종의 세대 간 이해관계 충돌을 일으키는 지점이다. 청년층들은 불안정한 직장과 낮은 소득으로 인해 갈수록 주택구입이 어렵게 되면서, 역설적으로 노인세대의 주택가격을 더 떨어뜨리게 된다.

따라서 집만 가진 빈곤 노인들의 주택을 어떻게 현금화할 것인가는 그야말로 국가적 현안이 되었다. 주택연금이 그 중 유용한 제도로 논의되고 있고, 가입연령이나 대상을 더 확대하는 식으로 보완되기도 했다. 하지만 주택연금은 가입자가 늘어날수록 수익률이 더 떨어지는 모순을 가지고 있기 때문에, 결코 완전한 대안이 될 수는 없다. 아직도 자산을 자녀들에게 물려주어야 한다는 강박을 가진 노인세대들에게는 심리적으로도 수용하기 쉽지 않다.

그동안 실제 필요에 비해 크고 비싼 집, 즉, 자산가치가 높은 집을 선호했다면 이를 다운사이징하는 출구전략이 시급하다. 단독주택이라면 일부를 세놓을 수 있는 구조로 바꾸고, 중대형 아파트는 리모델링을 통해 2세대 거주주택으로 전환하는 등의 사업이 활성화될 필요가 있다. 이와 함께 청년들의 주택구매력을 어느 정도 유지하는 것도 주택시장의 건전성 차원에서는 중요하다. 새로운 구매수요가 따라주지 않는다면 노인세대의 '자산함정' 탈출은 불가능하기 때문이다. 따라서 주택가격에서 거품이 빠져나가는 추세에 맞춰, 청년들의 구매력을 높일 수 있도록 모기지 제도나 세제를 보완할 필요가 있다. 생애최초 주택구입자금 지원이나 취득세 면제 등을 도입하는 것도 그런 이유 때문이다.

⑥ 주거복지 프로그램의 종합적인 연계와 효과적인 관리

이와 함께 공공임대주택 관리에 대해서도 혁신이 필요하다. 먼저, 공공임대주택에 대한 입주우선 순위는 우리 사회가 권장하고 보호해야 될 가족형태를 우선에 두는데, 자녀와 부양 노인이 있는 가정이 우선적인 입주자격을 갖는 것이 바람직하다. 물론 장애인이나 한 부모 가정도 우선순위를 가져야 할 것이다. 대신 단신가구의 경우는 우선순위를 낮출 뿐 아니라, 주택 형태, 이용 형태를

달리해서 공급하는 것도 방법이다. 원룸형 공공임대주택은 물론이고 부엌 등을 공유하여 사용하는 그룹홈 형태도 활용할 수 있을 것이다.

지나치게 복잡한 공공임대주택 입주자격, 임대료 체계를 전반적으로 조정할 필요가 있다. 현재는 누가, 어느 시기에 공급한 공공임대주택 프로그램인가에 따라서 임대조건이 큰 차이를 보인다. 지역별 임대료 수준의 형평성도 심각하다. 수년 내에 공공임대주택 재고량이 두 배 가까이 늘어나는 점을 감안하면, 더 늦기 전에 관리체계의 형평성을 기하지 않으면 안 된다. 민원 등을 이유로 늦추면 늦출수록 제도 정비는 불가능하게 될 우려가 있다.

아울러 도입을 앞두고 있는 임대료 보조제도와 공공임대주택을 연계하는 프로그램 관리가 필요하다. 공공임대라는 대표적인 공급자 보조정책과 임대료 보조라는 소비자 보조정책은 각각 관리주체와 재원이 다르기 때문에 마치 별 관계없는 정책처럼 오해받을 수 있다. 그러나 수혜자의 관점에서 보면 이 둘은 동일한 범위에 놓인 정책들이다. 대상자의 욕구와 특성에 따라 가장 효과적이면서, 동시에 재정도 가장 효율적으로 쓸 수 있는 방식의 조합이 필요하다. 더 나아가 도시재생 및 주거환경 개선 정책들도 통합적으로 생각해야 한다. 공간을 개량하는 정책들이지만, 결과적으로 주거비와 주거수준에 영향을 끼치기 때문이다.

따라서 중앙정부에서는 보건복지부, 국토교통부로 나뉘져 있고, 또 지방정부, LH 공사, SH 공사 등이 복잡하게 얽혀있는 주거복지정책 공급자와 관리자 문제도 체계적으로 정리할 필요가 있다. 주거복지정책의 지방화와 NGO 등 민간참여를 어느 수준으로, 어떻게 실현할 것인가도 숙제이다. 당장 바우처 제도를 도입할 경우, 그 관리를 어떻게 할 것인가는 현안이 되어 있기도 하다.

5. 주택문제 해결을 위한 사회적 기업가의 역할

주택은 인간 생활의 필수품일 뿐 아니라, 각 가정이 소유할 수 있는 가장 비싼 상품이기도 하다. 또한 소비재이면서도 그 자체가 투자재이다. 필수품이면서도 자산이자 투자재인 이 복잡한 성격으로 인해 주택정책은 언제나 정치, 경제, 사회의 쟁점이 되어 왔다. 세계 여러 나라의 정부 역시 주택이 갖는 중요성을 감안하여 시장에만 맡겨두기 보다 다양한 방식으로 개입하거나 지원해 왔다. 가장 일반적인 방식이 공공임대주택과 임대료 보조를 통해 시장 취약계층을 지원하고, 모기지 제도를 통해 자가소유를 촉진하는 방식이었다고 할 수 있다. 또한 시장과 정부의 중간 영역에서 비영리 민간단체들도 협동조합주택 등을 통해 ‘사회적인 주택’을 공급한 바 있다.

그러나 우리나라는 주택의 공급과 소비는 기본적으로 시장을 통해 이루어졌다. 정부가 직접 공공임대주택을 공급하기 시작한 것은 1990년대부터의 일이며, 그 전에는 가난한 사람의 주거까지도 시장에 맡겨져 있었다. 또한 낡고 불량한 주택을 개량하는 일도 정부가 직접 나서기 보다는 개발이익을 추구하는 민간건설업체에 맡겨져 있었다. 대신 정부는 시장 상황에 따라 주택시장에 대한 투기억제나 경기부양 정책을 펼치는 한편, 저렴한 공공택지를 민간에 공급하는 방식으로 간접적으로 주택문제 해결에 개입했다.

우리나라는 시민단체 내지는 비영리 민간부문이 주택문제 해결에 참여하기 어려웠다. 급격한 도시화와 개발 바람에다 수도권 신규택지 공급의 대부분을 공공택지가 담당하는 상황에서, 제3의 영역이 개입할 여지가 거의 없었던 것이다. 선진국과 같은 협동조합주택의 전통이 자리 잡지 못한 것도 이처럼 급격한 도시화 과정에서 비영리 영역의 공간이 협소했기 때문이다. 더구나 빈곤층이 밀집된 판자촌은 어떤 곳보다 사회적 기업가들의 역할이 필요한 곳이었다고 할 수 있지만, 여기서도 대부분 활동은 철거반대에 집중되어 있었다.

그러나 주택문제 해결을 시장과 정부가 나눠서 맡아온 그동안의 정책들이 한계에 일정한 봉착했다고 할 수 있다. 무엇보다 시장에서는 주택이 남아도는 데도 청년들이나 저소득층들은 마땅한 집을 구하지 못하는 모순된 현상이 발생하고 있기 때문이다. 기본적으로 집이 부족해서 주택문제가 발생하는 것이 아니라, 주택의 배분과 활용에 우리 사회가 실패하고 있는 것이다. 이런 상황 때문에 전통적인 시장-정부 역할 틀을 넘어선 무언가 다른 접근이 필요하지 않은가 하는 생각이 고개를 들고 있다. 그런 점에서 시민사회나 기업, 전문가들의 참여를 통해 시장과 정부의 역할을 보완하는 노력은 의미가 있다. 사회적 기업이라면 생각해 볼만한 몇 가지 영역들을 소개한다.

① 자조주택 공급

자조주택(self-help housing)은 오랜 역사를 가진 저소득층들의 주거문제 해결 대안이다. 대부분의 개발도상국에서는 급격한 도시화로 인구가 도시로 몰리고 있지만, 이들 가난한 이농민들은 정상적인 주거를 구할 수 없는 경우가 많다. 불가피하게 이들은 구릉지나 강가처럼 도시 내의 버려진 땅이나 시 외곽에 대규모로 불법적인 집단촌을 형성해서 주거문제를 해결하곤 한다. 불법점유주택(squatter settlement), 자생적 주거지(spontaneous settlement), 불법주거(illegal housing) 등으로 불리는 주택과 주거지들이다. 우리나라에서는 판자촌, 영세민촌 등으로 불렸고, 일종의 개발도상국 주택의 상징처럼 되어 있다. UN 통계에 따르면 지금도 전 세계적으로 10억 명 가까운 인구가 이런 유형의 주택에서 생활하고 있다.

그런데 이들은 비록 빈곤에 시달리고, 열악한 주거환경과 기반시설로 고통 받고 있기는 하지만, 선진국의 빈곤지역(slum) 주민들과는 달리 미래의 희망을 가지고 열심히 살아가는 사람들이다. 이에 많은 학자들은 무허가 정착지가 일반적인 믿음과 달리 절망적이지도 반사회적이지도 않으며, 오히려 점유권만 안정시켜 주면 스스로 개량하면서 주거문제를 해결할 수 있다는 점을 강조해 왔다. 이미 고전이 된 터너(J. Turner)의 자조주택 이론이 이를 대표한다. 이에 세계은행을 비롯한 UN 기구들도 자조주택을 지향해야 될 모델로 설정하고, 그 개량에 필요한 자금을 지원하거나 이를 위한 주민들의 활동을 권장해 왔다. 인터넷을 검색해 보면, 서남아시아, 아프리카 등의 여러 사례를 쉽게 접할 수 있지만, 파키스탄의 오랑기 프로젝트(Orangi Pilot Project, OPP)는 대표적인 성공사례로 알려져 있다. 파키스탄의 수도인 카라치 시의 오랑기 지역은 대표적인 무허가 정착지인데, 전문가들의 도움을 받아 싼 비용으로 하수도를 주민들 스스로의 힘으로 만들어 냈으며 이를 주민자조 활동으로 이어가는 것으로 유명하다.

물론 무허가 정착지의 점유권을 인정하고 무허가 정착지를 개량한 결과가 반드시 그곳의 가난한 사람들에게 도움이 된 것은 아니다. 무허가 정착지가 개량된다는 것은 곧 상품가치(교환가치)를 높여 공식적인 주택시장에 편입된다는 의미이기도 하다. 빈민들의 소득이나 생활조건이 변하지 않고 주택만 공식 주택시장에 편입될 경우 (자조적으로 개량된) 무허가 정착지는 상위계층들을 위한 주거지로 변하기 쉽다. 또한 주택개량에도 불구하고 개발도상국의 도시들이 추가적인 개발압력을 받게 되면, 이 지역들은 다시 철거의 위협에 놓이게 된다. 따라서 자조 프로그램은 아직 시장경제가 미발달한 일부 후진국에서만 적용될 수 있는 사례일 뿐 아니라, 본질적으로 가난한 사람들의 주거문제를 해결할 수 없다는 주장 역시 강력하다. 바로 무허가 정착지 논쟁이다. 그러나 아직도 현실적으로 무허가 정착지가 만연하고 있는 개발도상국가들에서 자조주택은 여전히 가장 효과적이면 중요한 대안으로 인식되고 있다. 또한 선진국에서도 자조주택 개념을 적용한 주택공급이나 개량 사례도 인터넷에서 쉽게 확인할 수 있다(www.selfhelphomes.org 참고).

우리나라도 광범한 무허가 판자촌을 이미 겪었다. 한 때 서울시민의 1/3 이상이 판자촌에 살았던 것이다. 1970년대 주택개발사업은 자조주택 프로그램과 동일한 접근법이기도 했다. 하지만 1980년대부터 시작된 합동개발사업은 판자촌을 근본적으로 사라지게 만들었다. 이후 우리나라에서는

자조주택론이 자취를 감추고 말았는데, 최근 개발이익에 기반을 둔 재개발사업이 불가능하게 된 상황에서는 자조주택의 정신과 방법을 되새기는 것도 의미가 있다. 지역이 워낙 낙후되어 전면 철거재개발이 어려운 지역에서는, 정부가 기반시설을 지원하고 개별주택을 개량하는 것은 주민들 스스로가 하는, 즉, 자조주택식 주거환경개선을 추진할 필요가 있다. 이 때 주민들의 참여는 당연한 전제이지만, 전문가나 사회적 기업의 참여도 기획할 수 있다. 자원봉사 차원의 전문가 참여 뿐 아니라 보다 전문화된 사회적 기업의 역할도 중요하다. 일종의 마을 개량 컨설턴트 기업이자 시행기관일 수 있다.

② 협동조합 주택 도입

우리나라를 포함한 대부분 나라의 주택공급 방식은 기본적으로 시장 아니면 정부이다. 자본주의 국가에서는 당연히 시장이 대부분을 차지하고, 일부만 정부(혹은 공공)가 공공임대주택의 형태로 공급하는 식이다. 그러나 시장에서의 공급은 영리추구라는 본성 때문에 구매력이 떨어지는 사람에게서는 그림의 떡이 되기 십상이다. 이 때문에 그 공백을 정부가 직접 저렴주택을 공급하는 방식으로 보완해 왔다. 그러나 이 역시 재정부족에 따른 공급제한, 주민들의 주인의식 미흡에 따른 빠른 노후화, 빈곤층 밀집에 따른 사회적 단절 등 여러 가지 문제를 야기하고 있다.

따라서 정부와 시장, 양 주체를 떠난 제3의 주택공급 방법이 주목받고 있다. 바로 비영리 협동조합 등의 주택공급이다. 선진국에서는 이미 백여 년 이상의 전통을 가지고 있으며, 북유럽 국가들 외에도 미국이나 캐나다 등지에서도 의미 있는 활동을 하고 있다. 약간의 검색만으로도 다양한 외국 사례들을 확인할 수 있지만, 협동조합주택은 일종의 대안적 주택공급과 소비방식으로 주목받고 있다. 우리나라에서도 최근 협동조합법이 개정되면서 정부에서조차 협동조합을 장려하고 다양한 모델을 개발하는 중이지만, 이를 주택분야에 적용하려는 움직임도 활발하다. 여기에는 크게 두 가지 접근이 있는데, 첫 번째가 협동조합적인 방식을 통해 이웃과 공동체를 복원하려는 것이다. 집이 모여서 동네와 마을을 구성하던 전통적 가치를 되살리려는 것이다. 여기에는 상업화된 주택공급 방식을 탈피하여 스스로 자신들의 집을 계획하고 건설하는 노력도 포함된다. 성미산 공동체(cafedaum.net/sungmisanpeople)가 대표적인 사례이다.

두 번째는 협동조합을 통해 주택을 보다 싸게 공급하거나 임대하는 저렴주거 제공 측면이다. 유럽 일부 국가들이 대규모 주택협동조합을 통해 시장가격보다 싸고 안정적으로 임대주택을 제공하는 사례에 주목하는 것이다. 그러나 이 경우 우리는 협동조합이 짠 토지를 가지고 있지 않기 때문에, 국공유지를 싸게 협동조합에 임대 또는 불하해 줄 것을 요구하는 목소리가 있다. 이를 통해 일종의 토지임대부 분양주택이나 임대주택 공급하려는 구상이다. 최근 이런 방식으로 소규모 공공 기숙사나 임대주택을 짓는 시범사업이 진행되고 있다. 그러나 국공유지를 싸게 공급해 달라고 하는 요구는 현재 공공임대주택 건립하기에도 토지가 모자란 상황과는 모순이다. 그런 한계에도 불구하고 협동조합적인 방식을 통한 주택의 공급과 운용은 공공의 획일성을 보완할 수 있는 새로운 모델의 하나로 볼 수 있다.

③ 주거복지 서비스의 전달

사회적 기업의 역할 중에서 세 번째로 생각해 볼 것은 공공 주거복지 서비스의 전달에 참여하는 일이다. 정부는 매년 1조 원 이상의 재정과 수조 원에 달하는 국민주택기금과 LH와 SH 공사의 자체자금을 공공임대주택에 투입하고 있다. 그러나 이렇게 하드웨어의 건설에 투입되는 자금의 규모에 비해, 그 관리와 운영에 지출하는 자원이나 관심은 극히 낮은 편이다. 현재는 자격을 갖춘 신청가구를 한 번 추첨으로 선정하면, 이후에는 특별한 지원이나 관리가 따르지 않는 방식이다. 어떤 면에서는 일단 ‘운 좋게’ 입주자로 선발되기만 하면 그 뒤로는 공공이 특별히 관리하지 않는

가운데 길게는 대를 이어서까지 생활할 수 있다.

그러나 주거는 이웃과 부대끼며 생활하는 공간이며, 그 지역의 특성을 형성하는 가장 기본적인 단위이다. 동시에 꼭 필요한 사람이 꼭 필요한 공공 주거서비스를 얻도록 하는 일이야말로, 주거복지 자원을 가장 효율적으로 활용하는 일이다. 그런 점에서 지역사회에 뿌리 내리고 있는 민간, 즉 사회적 기업이 주거복지서비스의 전달 및 공공임대주택 관리, 운영에 참여하는 일은 바람직한 방향이 아닐 수 없다. 빈곤층이 밀집된 영구임대주택 단지나 매입임대주택 등에서는 건물 관리 뿐 아니라 복지서비스와 연계한 사회적 관리가 중요하다. 특히 소규모로 분산된 매입임대주택의 관리를 위해서는 각 구 단위의 지역사회 기업들이 참여하는 것이 훨씬 효율적이다.

④ 지역사회 서비스 제공

최근 우리는 소소한 집수리조차 각 가정에는 부담이 되고 있다. 고령화가 심화되고 1인 가구가 증가하면서 전등 가는 일조차 각 가정에서 해결하기 어렵게 된 것이다. 1980년대까지만 해도 도배나 장판 정도는 스스로 해결한 경우가 많다. 이런 상황에서 주택의 유지, 관리, 수선을 사회화하려는 노력이 필요하다. 그동안 우리는 철거재개발에 대한 과잉기대 때문에 기존 주택에 대한 유지 관리는 거의 노력을 기울이지 않아 왔다. 거꾸로 집과 동네가 빨리 낡고 노후화되어야 재개발, 재건축을 할 수 있었기에 오히려 쾌락을 부추겨 왔다고 할 수 있다.

하지만 앞서서도 설명한 바와 같이, 이제는 그런 식의 개발이익을 추구하는 철거재개발 방식은 한계에 왔다. 부동산 시장이 양극화되는 가운데 많은 지역들이 개발보다는 보존과 유지, 관리 쪽으로 방향을 전환하게 될 것이다. 따라서 기존 주택의 지속적인 관리와 운영은 개별 가정뿐만 아니라 사회, 국가 차원에서도 중요한 과제이다. 서울의 성북구 장수마을에서 운영되고 있는 ‘동네 목수’(www.jangsumaeul.com 참고)나 은평구의 ‘두꺼비 하우스’(www.toadhousing.com 참고)과 같은 집수리 기능을 복원시켜서, 일상적인 주택의 유지, 관리를 사회적으로 지원할 필요가 있다. 이 역시 사회적 기업이 형성될 수 있는 영역이다.

이와 함께 중개업에도 사회적 성격을 부여하는 것이 가능하다. 가난한 노인이나 근로 청소년들이 방을 구하는 일까지 영리화된 중개기능에 맡겨두는 일이 합당할지 생각할 필요가 있다. 이를 지역 중개인협회에서 봉사하도록 하는 데서 더 나가, 주거복지 상담에서부터 필요한 주거서비스를 제공하는 일까지 사회적 기업화하는 방안을 구상해 볼 수 있다. 이미 서울의 관악구 같은 곳에서는 민간 활동가들이 비슷한 사업을 시도하고 있기도 하다. 각 지역의 주거복지센터 기능을 강화하면서 구상해 볼 수 있는 사업이다.

토론을 위한 질문

- ① 고도성장 시대의 주택문제와 저성장 시대의 주택문제는 어떻게 다른가? 양상, 발생배경, 대책을 생각해 보자.
- ② 우리나라의 ‘고시원’은 청년 단신 주거의 가장 중요한 수단이다. 최근 전 세계 대도시에는 이런 식의 편법적인 주거가 확대되고 있다. 그 종류와 양상을 조사해 보자.
- ③ 유럽 협동조합주택의 현황, 확대과정, 효과와 문제점 등을 조사하고, 그것이 우리나라에 주는 시사점에 대해 토론해 보자.

④ 전면적인 철거재개발이 어렵게 되었다. 대신 다양한 방식의 개량형, 적응형 재개발사업이 논의되고 있다. 우리나라의 대안적 재개발사업 논의를 알아보고, 가상의 지역을 선정하여 적용방안을 토론해 보자.

⑤ 세대별로 주택문제에 대한 이해관계가 차이를 보이고 있다. 이 문제를 극복하지 않으면 미래의 주택문제 해결은 쉽지 않다. 세대 연합적인 주택정책은 불가능한 것인가? 그 방법을 토론해 보자.

참고문헌과 추가학습

① 본문에 활용한 참고문헌

강미나, 2007, 「국민임대주택 수요추정 연구」, 국토연구원.

국정브리핑 특별기획팀, 2007, 『대한민국 부동산 40년』, 서울: 한스미디어.

국토해양부, 2011, 「기존주택 매입 및 전세임대 사업평가 연구」.

김수현, 1996, 「한국 공공임대주택 정책의 전개과정」, 서울대학교 박사학위 논문.

김수현, 2008, 『주택정책의 원칙과 쟁점』, 파주 : 한울아카데미.

김수현, 2009, “선진국 자가소유 논의와 우리나라에 대한 정책적 시사점”, 『경제와 사회』, 83: 258-283.

김수현, 2010, “우리나라 공공임대주택의 성격과 서울시 장기전세주택: Harloe와 Kemeny의 논의를 중심으로”, 『한국사회정책』, 17(3): 123-152.

김수현, 2011, 『부동산은 끝났다』, 파주: 오월의 봄.

김수현, 2013a, “동아시아 주택정책 모델 논의와 시사점 : 자산기반 복지 논의를 중심으로”, 『주택연구』, 21(2): 93-118.

김수현, 2013b, 주거복지의 새로운 패러다임과 정책과제, 제3회 주거복지 컨퍼런스 발표문.

김수현, 2013c, “독일의 자가소유율이 낮은 이유”, 『주택연구』, 21(3), p.10.

김종립 · 진미윤 · 최조순 · 하성규 · 최정민, 2007, 「공공임대주택 정책 로드맵 구상 연구」, 주택도시연구원.

이영환, 1995, 「영구임대주택의 정책결정과정」, 서울대학교 박사학위 논문.

진정수 · 최수 · 정희남 · 김근용 · 배순석 · 사공호상 · 황태일 · 윤지선 · 노희순 · 이상한 · 김선웅 · 박환용 · 이용만, 2005, 「국민임대주택 100만호 건설 실현방안 연구」, 국토연구원.

국가통계포털, www.kosis.kr

지역발전위원회, www.region.go.kr

② 추가학습을 위한 참고문헌

o 전반적인 주택문제의 성격과 대안

김수현, 2011, 『부동산은 끝났다』, 파주: 오월의 봄.

국정브리핑 특별기획팀, 2007, 『대한민국 부동산 40년』, 서울: 한스미디어.

o 주거복지정책의 종류와 과제

홍인욱 · 남기철 · 김혜승 · 남원석 · 서종균 · 김수현, 2011, 『주거복지의 새로운 패러다임』, 파주: 사회평론.

③ 참고할만한 웹사이트

o 각국의 주택사정 비교와 주택가격 등

글로벌 프로퍼티 가이드 (www.globalpropertyguide.com)

o 다른 나라의 주거문제와 대책

UN Habitat (www.unhabitat.org)

Shelter (www.shelter.org.uk)

CECODHAS Housing Europe (www.housingeurope.eu)

Orangi Pilot Project (www.oppinstitutions.org)

Co-operative Housing International (www.icahousing.coop)

Self-Help Housing (self-help-housing.org)