

한국 주택정책의 과제

서종균(한국도시연구소 연구위원)

jongpal@googlemail.com

1. 주택정책의 도전

주택은 우리 일생생활의 중심에 자리 잡고 있다. 사람들을 지역사회와 연결시키고, 삶의 질에 중요한 영향을 미치고, 부를 저장하고, 에너지 소비의 매개가 되고, 일과 건강에도 영향을 준다. 좋은 주택은 단지 기본적인 수준의 주거기준을 충족한 것 이상을 의미한다. 또 주택정책은 지속가능한 경제 성장을 고려해야 한다. 보다 나은 고용 기회, 더 평등하고 번영된 사회를 이루는 것에도 기여해야 한다.

오늘날 시장과 공공으로 대표되는 주택 공급 체계는 해결하지 못한 여러 가지 과제들을 가지고 있고, 과거에 경험하지 못한 도전에도 직면해 있다. 시장은 공급 확대를 위하여 이루어진 개입에 큰 영향을 받아왔던 주택산업은 매우 근본적인 변화를 모색해야 할 시기에 직면해 있다. 주택 공급의 적정한 수준을 유지할 수 있는 정책이 요구되고 있으며, 동시에 주택재고의 질을 유지하기 위한 노력의 중요성이 커지고 있다. 최저주거기준 이상의 주택을 부담가능하게 제공하여 주거빈곤을 해소하기 위해서 노력하는 것과 함께 홈리스 문제에 대응하는 것도 핵심적 과제로 삼아야 한다. 매우 불안정한 공공임대주택의 체계를 잡아야 하고, 수요자를 중요하게 고려하는 것으로 만들어야 한다. 주거복지정책은 새로운 것을 도입하는 것만큼 어떤 방향으로 변화해야 할 것인지에 대해서 인식하는 것이 중요하다.

우리의 주택 공급 체계가 만들어내는 것이 무엇인지 현실적으로 생각할 필요가 있다. 동시에 그것이 주택에 대한 필요에 대응하는 방식도 개선할 필요가 있다. 이를 위해서 다양한 주택정책의 영역을 다루는 것이 바람직하다.

경제적인 위기는 주택 공급 체계에 중요한 영향을 미치고 있다. 주택건설업체는 분양 제도의 지원에도 불구하고 여러 지역에서 미분양을 경험하고 있다. 이런 상황에서 더 많은 국가의 지원을 받아 위기를 회피하기 위해서 노력하고 있으며, 시장을 통한 조정도 불가피한 상황이라고 판단된다.

주택에 대한 투자는 경기 회복과 관련해서 중요한 요소로 여겨졌다. 공공임대주택을 건설하고, 주택 구입을 촉진하기 위한 여건을 조성했다. 하지만 이런 수단으로 주택을 활용하는 것도 한계에 이른 것으로 보인다. 자가소유를 촉진하기 위한 정책은 한계에 이른 듯하다. 자가소유로 전환하기 어려운 계층이 점점 더

늘어나고 있으며, 과거와 같은 안정적인 수요를 기대하기는 어렵다.

공공임대주택의 제공도 현재의 방식에 변화를 기해야 할 것으로 여겨지고 있다. 무엇보다 공공임대주택을 위해서 투자할 재원도 위기에 처하게 될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 주택 공급 체계는 모든 사람들을 위해서 주택을 제공하기를 사람들은 기대한다. 모든 개인의 주택에 대한 필요에 대응하기 위한 방법이나 얼마나 이런 문제에 대응했는지를 파악하는 것은 쉽지 않다. 하지만 분명한 것은 주택을 부담하기 어려운 이들이 한계적인 상황에서 살아가고 있는 것은 분명하다. 그리고 이런 집단을 위해서 주택 공급을 늘리고 기존 주택을 보다 잘 활용할 방법을 찾는 것은 문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다.

하지만 여전히 문제는 남는다. 어떻게 제한된 재원을 배분할 것인가? 어떤 종류의 필요에 우선순위를 둘 것인가? 가장 경제력이 없는 계층에 우선순위를 두어야 하겠지만, 그 위의 계층도 무시하기 어렵다. 저렴한 자가소유주택을 확대하기 위한 정책은 어느 정도 비중을 두어야 할까? 사람들의 수명은 늘어나고 단신가구의 증가에도 대비해야 하고, 장애인이나 쇠약한 노인 등이 독립적으로 살도록 주택을 개조하는 것이 필요하다. 이런 다양한 요구에는 어떤 정책의 우선순위를 두어야 할 것인가? 주거비와 관련하여 부담이 큰 지역에 주목할 것인가 아니면 재생의 필요가 가장 큰 지역에 주목할 것인가?

그런데 이러한 당면한 문제를 이해하고 대안이 무엇인지를 고려할 때 균형 감각을 유지할 필요가 있다. 우리에게 아직 해결되지 않은 문제도 많이 있지만, 문제를 상당 정도 해결한 성과도 있다. 우리 주택 공급 체계가 심각하게 왜곡되었다고 볼 수도 있지만, 문제 해결을 위해서 긍정적인 측면도 가지고 있다. 앞으로 생산과 배분, 시장과 가격, 관리 방식에 변화가 필요하지만, 이를 만들어갈 수 있는 여건이 반드시 나쁜 것은 아니다. 지금까지 해오던 방식으로는 충분하지 않지만, 그 안에서 많은 변화의 시도들이 있었고 그것의 가능성을 중요하게 고려해야 한다. 성과와 가능성에 대해서 긍정적인 점수를 주어도 좋을 것이다.

2. 주택시장에 대한 정책

1) 시장에 대한 개입의 정당성

주택은 보다 넓은 영역의 경제에서 중요한 역할을 하고, 또 전체 경제의 변화에 중요한 영향을 받는다. 주택은 신용 위기나 경기 침체의 원인이 될 수 있다. 미국의 서브프라임 모기지와 금융파생상품시장에서 야기한 금융 위기의 교훈은 주택과 관련된 시장을 있는 그대로 내버려둘 수 없다는 것이다. 가장 앞선 금융 시장이라 할 수 있는 월가는 이런 위기를 초래했으며, 이런 위기로 많은 사람들이 집을 잃어버렸다. 어떤 이는 이를 두고 자가소유를 확대하려는 정부의 지나

친 개입에 문제의 원인이 있다고 진단을 하기도 한다.

정부가 정책적으로 주택시장에 개입하는 것은 불가피하다. 그런데 주택정책이 시장에 영향을 주지 않아야 한다는 주장도 있다. 주택시장에서 가장 큰 목소리를 가지고 있는 주택건설업체는 시장이 담당해야 할 부분과 국가가 담당해야 할 부분을 엄격하게 구분해야 한다고 한다. 이런 구분을 두고자 하는 것은 시장의 영역에 국가가 '과도하게' 개입하는 것을 막기 위한 것이기도 하다. 여기서 무엇이 국가의 과도한 개입인지는 분명하지 않은데, 극단적인 주장은 시장에 영향을 주는 것은 모든 종류의 개입은 과도하다고 생각한다. 국가는 시장에 진입하는 것이 불가능한 최저빈곤계층을 위한 주택만을 공급해야 한다는 것이다. 그 이상의 개입은 시장에 영향을 미치지 때문에 부적절하다는 판단이다.

하지만 주택정책은 기본적으로 시장에 대한 국가의 개입을 포함한다. 단지 시장의 실패 부분에 대해서만 국가의 역할이 국한된다는 것은 현실적으로나 이념적으로 적절한 주장이 아니다. 국가의 역할은 시장이 만들어낸 문제를 처리하는 잔여적 역할로만 국한되지 않는다. 시장이 문제를 만들어내었다면 국가가 그 원인을 분석하고 대응해야 하는 것이 합리적이다. 시장이 보다 많은 편익을 가져올 것이라는 믿음은 그것이 현실적이고 합리적일 때 힘을 갖는다. 국가의 활동 범위를 잔여적 수준으로 국한시키고자 하는 민간기업의 주장은 정책에 영향을 미칠 수 있는 유리한 입지를 점유하는 데 설득력이 크지 않다.

주택시장이 과열되어 주택가격이 오르면 주택을 구하기 어려운 사람들이 늘어난다. 주택가격이 소득에 비해 더 빨리 오르면 주택을 구입하기 어려운 가구들이 늘어나고, 주거비를 부담 때문에 어려움을 겪는 가구도 많아진다. 과밀하게 생활해야 하거나 친척집 등에 신세를 져야 하는 이들도 늘어난다. 부담능력의 문제 때문에 주거빈곤에 처하게 되는 가구가 늘어나는 것이다.

홈리스가 늘어나는 것도 노동시장과 주택시장의 불안정과 관련이 깊다. 홈리스가 되는 직접적인 원인을 간단히 일자리를 잃거나 주거비 부담이 어려워서라고 말하기는 어렵지만, 사회적으로 그런 상황이 심각해지면 홈리스의 규모가 증가하는 것은 분명하다. 홈리스가 늘어나는 시기는 경제적 요인으로 인해 많은 가정이 해체되는 시기이기도 하다. 부부가 이혼을 하고, 자녀들이 부모와 헤어져서 생활하는 많은 가정이 늘어난다. 이런 문제는 주택시장이 만들어낸 것이다.

소득에 비해 어느 정도를 임대료로 부담하는 것이 적절한지, 시장에서 어떤 식으로 이것이 결정될 것인지는 분명하지 않다. 그런 부담이 클 경우 노동력 재생산비에 영향을 미쳐서 결국 경제 전반에 부담이 될 것이다. 이런 영향은 경제 성장에 영향을 미치고, 이것이 다시 주택과 관련한 가격이 조정하는 원인이 되기는 한다. 하지만 여기에는 많은 시간과 구조적인 변화가 필요하다. 그런데 주택시장에서 주택가격 상승에 대한 기대는 가구의 부담능력 이상으로 임대료를

상승시킬 수 있다. 그래서 국가 경제적 차원에서 정부는 시장에 개입하는 것이 필요할 수 있다.

주택에 대한 세금은 주거소비에 대해서 부과되는 공적 서비스에 대한 비용이면서, 주택시장에 대한 정부의 중요한 개입 수단이기도 하다. 세제를 활용하기에 따라서 주택시장의 불안정성을 줄이고, 경제 성장을 지지하고, 주거와 관련한 부의 불평등 문제에 대응하고, 부담능력에 대한 압력을 완화하는 데 활용될 수 있다.

주택과 관련한 대표적인 세금은 보유와 관련한 세금과 거래와 관련된 세금으로 구분된다. 한동안 거래세를 줄이고 보유세를 강화하는 것이 바람직한 것이라 여겨졌다. 그리고 이런 논의를 실천한 종합부동산세가 등장했다. 그런데 이 제도는 저항을 받았고 완화되었다. 거래세 가운데 양도세는 주택소유로 인해서 발생한 부를 재분배하는 기능을 하는 것으로 여겨졌다. 하지만 양도세는 부동산 거래를 조정하기 위한 수단으로 더 중요하게 활용된 듯하다.

이런 것 이외에도 다양한 시장에 대한 개입 수단들이 있다. 그리고 이런 것들 가운데는 활용하지 않은 것은 매우 많다. 예를 들어, 임대차 관행을 개선하기 위한 규제도 있다. 임대차 계약 시 기본적인 수준의 주거를 보장하도록 하거나, 적절한 상태로 수선되지 않은 주택을 제공하지 못하도록 하여 기본적인 수준의 주거가 임대차 거래를 통해서도 실현되도록 하는 방법도 있다.

2) 주택공급량

우리나라의 가장 중요한 주택시장 개입은 주택공급과 관련된 것이다. 정부는 여러 가지 이유에서 주택공급량을 확대하기 위한 정책을 펼쳐왔다. 자가소유주택 시장의 분양제도, 공공 부문에 의한 주택 건설, 그리고 진폭의 변화가 크기는 하지만 다가구 및 다세대주택에 대한 규제와 재개발과 재건축 시장에 대한 규제 역시 공급 확대를 위한 변화를 겪곤 했다. 그리고 무엇보다 신규주택 건설에 중요한 영향을 미치는 택지 공급에서 국가는 중요한 역할을 했다.

주택 공급 수준은 오르내리는 변화를 겪었지만, 1980년대 이후 그 수준은 눈에 띄게 높아졌다. 그리고 그 영향을 여러 가지 주거 수준의 변화에서 확인된다. 보급률이 급격하게 높아졌고, 이와 함께 여러 가지 주거소비와 관련된 지표들이 향상되었다. 그리고 그 정도는 매우 크고 급격하고 긍정적인 것이었다.

<표 1> 주거 상황의 변화(1980-2000)

구분	1980년	1990년	2000년
주택보급률(%)	71.2	72.4	94.1
자가소유율(%)	58.6	49.9	54.2
평균주택면적(m ²)	68.3	80.5	81.5
1인당 주거면적(m ²)	10.1	13.8	20.2
방당 인원(명)	2.1	1.5	0.9
주택당 거주가구수(가구)	1.5	1.6	1.3
현대식주방(%)	18.2	52.4	94.3
수세식화장실(%)	18.4	51.3	87.0
전기시설(%)	98.0	100.0	100.0
온수시설(%)	10.0	34.1	87.4
배수시설(%)	51.2	76.6	87.0

자료 : 통계청, 각년도, 인구주택총조사

<표 2> 최저주거기준 미달 가구 추이(1995-2005)

(단위 : 천 가구, %)

구분	1995년	2000년	2005년
미달가구수	445.8	334.4	206.3
비율	34.3	23.4	13.0

자료 : 김혜승, 2007, 최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요추정 연구, 국토연구원.

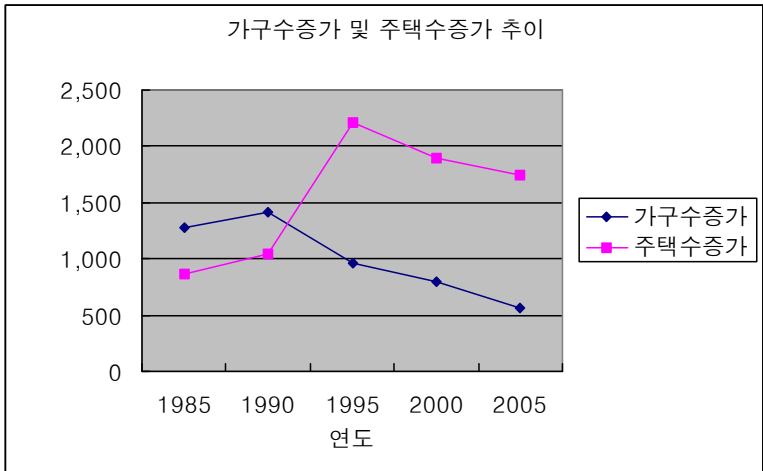
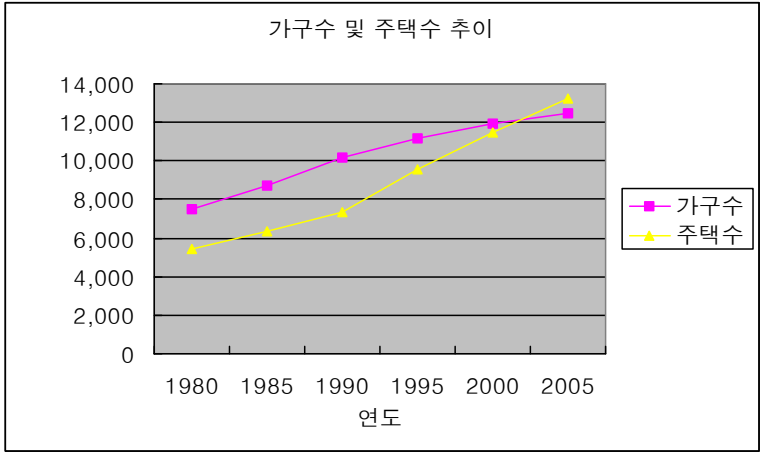
이런 여러 가지 지표의 향상은 무엇보다 가구수 증가를 훨씬 초과하는 주택수 증가가 있었기 때문이다. 주택보급률 계산의 문제가 무엇이든 간에 다음의 표와 그림은 가구수가 계속 늘어남에도 불구하고 더 빠른 속도의 주택수 증가가 이루어진 것은 분명하다. 그래서 결국 전체 주택수가 전체 가구수를 넘어서기에 이르렀다. 그리고 이런 수준의 주택공급이 가능했던 것에는 정부의 역할이 컸다.

<표 3> 주택보급률

(단위 : 천 가구, 천 호, %)

연도	가구수	주택수	주택보급률
1980	7,470	5,450	71.2
1985	8,751	6,317	69.8
1990	10,167	7,357	72.4
1995	11,133	9,570	86.0
2000	11,928	11,472	96.2
2005	12,491	13,223	105.9
2007	12,760	13,793	108.1

자료 : 2008, 주택도시통계편람



그런데 앞으로는 이런 경향이 지속되기 어려울 것이다. 주택에 대한 수요를 예측하는 가장 기본적인 지표는 인구와 가구인데, 우리나라의 인구가 가구 증가는 둔화되고 곧 감소 국면에 들어설 것이다.

2005년 현재 우리나라 총인구는 48,138천명으로 70년 32,241천명에 비해 약 1.5배로 증가하였다. 2018년에 49,340천명으로 정점에 도달한 후 감소세를 보일 것으로 전망이다.

<표 4> 총인구 및 인구성장률

(단위: 천명, %)

연도	총인구	인구성장률
1970	32,241	2.21
1980	38,124	1.57
1990	42,869	0.99
2000	47,008	0.84
2005	48,138	0.21
2010	48,875	0.26
2020	49,326	-0.02
2030	48,635	-0.25
2050	42,343	-1.07

주 : 1) 인구성장률은 전년대비 인구증가율임

자료 : 통계청, 2006, 장래인구추계

한 가구를 구성하는 가구원수가 감소하기 때문에, 가구수의 증가세는 좀 더 지속될 것이다. 2030년까지도 전체 가구수의 감소는 나타나지 않을 것으로 전망된다.

<표 5> 가구수 추이(2005~2030)

(단위: 천 가구, %, 명)

연도	일반가구수	가구수증가율	평균가구원수
2005	15,971	1.59	2.89
2010	17,152	1.39	2.73
2015	18,192	1.06	2.59
2020	19,012	0.77	2.48
2025	19,594	0.49	2.41
2030	19,871	0.14	2.35

출처: 통계청, 2007, 장래추계가구

하지만 매년 추가적으로 공급이 필요한 주택의 양은 가구수 증감과 더 관련이 깊다. 가구수 증가의 수준은 크게 줄어든다. 따라서 필요한 신규주택의 공급 규모는 현재보다 훨씬 줄어들어야 할 것이다.

인구 및 가구의 변화 이외에도 주거소비 수준의 변화와 기존주택의 멸실 정도 등은 신규주택 수요에 영향을 미치는 중요한 변수들이다. 이런 요인을 고려하여 향후 신규주택에 대한 수요를 예측한 것이 다음 표이다. 2010년 47.4만호 수준이라고 한다면, 2020년에는 42.7만호, 2030년에는 34.2만호 수준으로 줄어들 것이다. 그럴 경우 2020년까지는 매년 5천호, 그 이후 10년간은 매년 8천호씩 신규 공급물량이 줄어들어야 한다. 앞으로 10년 후에는 신규주택 공급물량이 10% 줄어들어야 하고, 그 후 10년간은 다시 20%가 줄어든다는 한다는 말이다.

주거소비수준 상승 경향이 둔화되거나 재고주택의 감실률이 낮아질 경우 신규 물량에 대한 수요는 더 줄어들 것으로 보인다. 가구원수 감소 경향이나 보다 양질의 주택이 공급되는 있는 점을 고려하면 아래 표에서 제시된 것보다 신규주택 공급량 수준은 더 낮아질 것이다.

<표 6> 신규주택에 대한 수요 예측

(단위: 천 호)

연도	가구수증가요인	주거소비 증가요인	주택별실요인	신규주택 수요요인 합계
2006	159	32	226	417
2007	220	32	230	482
2008	218	33	233	484
2009	207	33	237	478
2010	200	34	240	474
2011	194	34	243	471
2012	184	35	246	465
2013	176	35	249	460
2014	169	36	252	457
2015	162	36	255	452
2016	155	36	257	448
2017	147	37	260	443
2018	140	37	262	439
2019	132	37	264	433
2020	123	38	266	427
2021	115	38	268	421
2022	107	38	270	415
2023	100	39	271	410
2024	91	39	273	403
2025	82	39	274	395
2026	70	39	275	384
2027	59	39	276	374
2028	47	39	277	363
2029	37	40	278	354
2030	24	40	278	342

주 : 이 표는 충분한 근거를 가지고 작성된 것이 아니기 때문에 인용하지 마시기 바랍니다.

주택 공급을 확대하는 것은 기업도 원하고, 소비자도 원한다. 하지만 국가에게는 주택 공급을 적정한 수준으로 유지해야 할 책임이 있다. 그리고 이런 역할은 가끔 공급 확대에 직접적인 이해를 가지고 있는 주체들의 요구에 과도한 영향을 받기도 한다.

주택가격이 오를 때 그 원인이 주택 공급 부족에 있다고 여겨지기 쉽다. 따라서 공급을 확대하기 위한 정책을 실시한다. 그러다 가끔은 이것이 특정 지역의 땅값 상승과 투기를 조장하여 가격 상승이 심화되는 원인이 되었다는 비난을 받기도 한다. 주택가격이 오르지 않고 거래가 침체될 때에도 주택시장을 활성화해야 한다는 논리는 수그러들지 않는다. 주택시장의 침체는 결국 공급량 축소로 인하여 주택 부족을 야기할 수 있기 때문에 적절한 수준의 공급량을 확보하기 위해서 노력해야 한다고 여겨진다. 또 경기 침체와 동반된 주택시장 침체 시기에는 경기를 살리기 위해서 건설 부문에 투자하는 것이 효과가 크기 때문에 부동산 붐을 통해서 건설에 대한 투자를 확대하고자 하는 시도가 나타나곤 했다. 주택건설을 비롯하여 건설 부문은 경제를 활성화하기 위해서 활용될 수 있는 중요한 수단이다. 이 부문에 대한 공공 투자는 경제에 영향을 미치는 효과가 크고, 또 장기적으로 생산성을 향상시키는 것에도 도움이 된다고 여겨지는 투자이기도 하다. 그리고 무엇보다 주택가격이 오르거나 내리거나 상관없이 주택 건설을 확대하는 것에 관심이 있는 주체들이 있다.

정부가 주택 공급을 적절한 수준으로 유지하고 시장의 급격한 변동도 막아야 하는 중요한 이유 하나는 건설업과 기능인을 보호하기 위해서이다. 경기를 부양시키는 것만큼 중요한 것이 건설업 부문의 적절한 능력을 보유하는 것이다. 갑작스러운 건설경기 변화는 우리나라 건설업 부문이 가지고 있는 능력에 심각한 타격을 줄 수 있다. 급격한 시장 변화는 건설업체와 기술 인력을 소진시킨다. 이런 능력은 적정 수준으로 유지될 때 기술을 축적하고 발전하기 용이하다. 그래서 장기적으로 주택 공급 수준은 수요 변화에 대한 예측을 고려할 필요가 있다.

장기적으로 건설 부문의 전체 규모는 조정될 필요가 있다. 신규 주택 생산의 규모는 점차 줄어들 가능성이 크고, 소규모 사업이 주로 활동할 수 있는 수선 중심의 사업이 확대될 것이다. 해외로의 건설업 진출도 중요한 영향을 미칠 것인데, 이것은 국제적인 경기 변화와 경쟁국의 상황에 큰 영향을 받지 않을 수 없다. 따라서 건설업 부문의 능력을 적절히 유지하고, 앞으로 요구되는 수요에 맞게 구조를 조정해가기 위한 개입이 요구된다.

무리한 거래 활성화나 지나친 경기 부양책은 더 큰 폭락을 초래할 가능성이 있다. 그런데 이런 폭락은 대부분 잘 예측되지 않았다. 설사 그런 예측이 있다고 하더라도 사람들은 그 영향을 자기가 받게 될 것이라고 생각하지 않고 행동한다. 가격 하락이 올 수도 있다고 생각은 하지만, 가격이 올라갈 때 그 기회를 활용해서 돈을 불리려는 사람들은 늘 있기 마련이다. 그리고 이런 부풀리기는 갑작스러운 폭발이 있기 직전까지 계속 된다. 그리고 이것은 사회와 경제에 심각한 타격을 준다.

3) 주택 투기

사람들의 주택에 대한 의식이 투기적이어서 문제가 많다고 한다. 하지만 누가 그들을 비난할 수 있겠는가? 다른 나라에서도 주택가격이 올라갈 때 개인이나 기업이 주택에 투자를 하는 것은 당연한 현상이다.

아파트에 대한 극단적인 선호도 투기와 허위적 의식 때문이라지만, 오히려 사람들이 합리적으로 선택한 것으로 볼 수도 있다. 거래나 가격 결정이 상대적으로 쉽고, 불확실성이 큰 주택 시장에서 상대적으로 표준화되고 정보가 많아서 위험을 줄일 수 있는 선택이다. 게다가 가격이 계속 올랐다. 상대적으로 가격이 오르는 아파트를 사지 않은 사람들이 후회를 하는 것은 당연하다.

사용가치보다 교환가치를 중시한다고 비난하기도 한다. 하지만 이런 주장은 공허하다. 사용가치를 더 고려하라는 주장은 기본적인 수준의 주거 서비스를 보장하기 위한 정책을 실시하라는 정도의 주장이고, 교환가치가 중심이 된 주택시장에 개입할 여지는 없는 것으로 보인다.

이런 사람들의 태도는 주택가격의 변화에 의해서 영향을 받게 될 것이다. 집값이 지속적으로 오를 때 사람들이 취하는 행태와 집값이 한 번 뚝 떨어지거나 오르지 않는 현상이 오래 지속될 때 사람들의 태도는 다르기 마련이다. 앞으로 계속 오를 것이라고 기대가 되면 무리해서 집을 사두게 된다. 하지만 오르지 않을 것이라고 여겨지면 임대를 위해서 들어가는 비용과 집값을 비교해서 유리한 쪽을 선택하게 된다. 집값이 떨어지면 집을 소유하고 있는 것이 오히려 손해라고 여겨질 수도 있다.

4) 1가구 1주택

"1가구 1주택"이라는 정책 이념은 감정적이고 지나치게 정치적인 성격이 있다. 1가구 1주택이라는 말은 주택소유를 촉진한다는 의미를 포함하고 있다. 이를 위해서 무주택자를 위해서 주택을 저렴하게 공급하기도 하고, 주택을 구입할 수 있는 우선권을 주기도 하며, 주택 마련을 위한 자금을 지원하기도 한다. 이러한 주택소유가구 확대를 촉진하기 위한 정책에 1가구 다주택에 대한 규제가 합해진 것이 1가구 1주택의 이념이다.

주택을 구입하는 사람은 주택가격의 변화에 따른 리스크를 감당해야 한다. 따라서 주택을 보유하는 것은 반드시 바람직한 선택은 아닐 수 있다. 이것은 소득 수준과 무관하다.

하지만 주택가격이 지속적으로 상승하는 상황에서는 주택을 소유하는 것은 매우 안정적이고 수익성이 높은 투자였다. 이것은 주택투기의 원인이기도 하고, 1가구 1주택 정책을 지지하는 세력이 등장하는 기반이기도 하다.

그런데 국가는 투기적 자본이 유입되어 주택을 구입하도록 내버려두는 것이 정치적으로 바람직하지 않다고 생각했다. 주택가격이 더 상승하는 요인을 만들 것이고, 이로 인해서 저소득층의 주거비 부담의 어려움도 심화시킬 가능성이 있다고 여겨지기 때문이다. 그래서 시장에 대한 개입을 통해서 개인의 필요 이상으로 주택을 구입하지 못하게 하려고 하였다. 기본적으로 한 가구는 하나의 주택을 소유하는 것으로 족하다고 판단했다.

하지만 주택가격이 계속 상승하는 가운데 투기적 자본의 유입을 막는 것은 불가능했다. 양도소득세는 1가구 다주택 보유자에 대한 강력한 수단인 것처럼 보인다. 주택을 팔 때 시세차액의 50%에서 60%까지 초과하는 규정은 매우 강한 것이다. 하지만 양도소득세의 부담이 있어도 주택을 팔지 않고 계속 보유를 늘어나는 것을 막을 수는 없었다. 주택을 통한 수익과 자산가치의 상승이 자본을 조달하기 위한 비용과 주택을 보유하고 일정 수준으로 유지하는 비용을 훨씬 초과하는 상황에서는 양도소득세의 부담이 중요하지 않았다.

양도소득세를 통한 부의 재분배 효과와 양도소득세가 다주택 보유자가 거래를 제약하는 효과를 검토해 볼 필요가 있다. 그리고 주거이동을 제약하는 효과도 고려해야 할 것이다. 만약 정책적 효과가 그리 분명하지 않은 반면에 부정적인 효과가 분명하다면, 중과세 규정을 기본세율인 6~35%로 조정하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다.

다주택 보유자에게 더 강력한 영향을 미치는 것은 보유세이다. 보유세 강화는 여러 채의 주택을 가지고 있는 것이 정말로 부담이 되고, 그래서 강한 반발을 불러일으켰던 것이다. 이런 주택이 시장에 나올 경우 주택가격도 정말로 하락할 가능성이 커지고, 다주택 보유자의 자산가치에도 심각한 영향을 미치게 될 것이다. 보유세에 대한 반발은 앞으로 언제 어떻게 바뀔지 모르는 양도세 조정과는 성격이 다른 것이었다. 이런 변화를 집을 많이 가진 이들은 견디기 어려웠다.

그런데 다주택에 대해서 왜 강력한 규제를 해야 할까? 다 같이 보유세를 좀 높이면 안 될까? 다주택을 소유할 때 세금 부담이 훨씬 늘어나는 것은 민간의 임대주택시장을 활성화한다는 것과 논리적으로 맞지 않는다. 민간 임대주택시장을 등록된 공식 부문과 비공식 부문으로 구분해서 다르게 적용한다고 하더라도 문제는 계속 된다. 등록을 촉진하고 임대시장을 공식화하는 것이 지속적으로 비공식시장을 유지하는 방식으로 진행되는 것도 바람직하지 않다.

5) 신규주택 분양

주택청약제도는 신규주택에 대한 수요를 관리하는 제도이다. 신규 아파트를 분양받는 주택 청약 제도를 이용해야 한다. 매달 얼마씩 분거나 일정액을 저축해두면 이 대열에 합류할 수 있다. 77년 공공이 공급하는 주택에 대해서 청약부

금에 가입한 사람들에게 우선권을 부여한 이래 민간에서 건설하는 아파트에까지 확대되었다. 이렇게 예치된 돈은 공공 부문에서 주택자금으로 활용되었다.

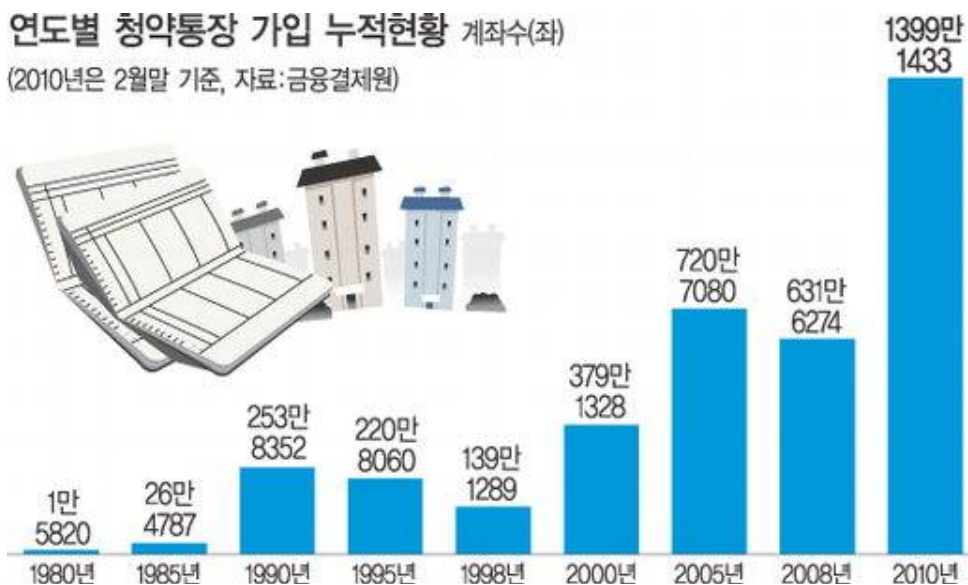
이것은 이상한 제도이다. 새 집을 사려면 왜 돈을 미리 은행에 넣어놓고 줄을 서 있어야 하고 추첨을 통과해야 하나? 사람들이 줄을 서서 기다리고 있는 이유는 새 집을 분양 받으면 돈이 남기 때문이다.

얼마 전까지 주택청약제도는 집값이 올라가면서 새로 집을 살 사람들에게 그리 인기가 없는 것이 되었다. 몇 억의 분양대금을 지불할 수 있는 이들이 많지 않기 때문이다. 주택가격의 상승세도 좀 시들해지면서 시세차액도 점점 줄어들었다.

이런 상황에도 불구하고 청약가입자는 대폭 확대되는 계기가 있었다. 2010년 5월 정부가 나이나 주택소유여부와 관계없이 청약종합저축통장을 도입했기 때문이다. 청약통장 가입자가 2010년 1,399만 계좌로 늘어났는데, 이것은 과거 청약가입자가 가장 많았던 2005년 720만 계좌의 2배에 가까운 것이다(경향신문, 2010년 4월 25일자).

연도별 청약통장 가입 누적현황 계좌수(좌)

(2010년은 2월말 기준, 자료:금융결제원)



자료: 경향신문, 2010년 4월 25일자

우리나라에서 1,400만 가구가 집을 필요로 하다고 생각하지 않는다. 이것은 무리하게 한 해에 50만 호의 신규 주택을 모두 분양시장에 내놓는다고 하더라도 28년이 지나야 하는 규모이다. 이미 줄을 서 있는 사람들의 기대와 반발 이외에는, 이런 말도 되지 않는 제도를 유지해야 할 이유가 없다.

이런 제도는 건설업체가 집을 짓기도 전에 미리 다 팔 수 있도록 보장하기 위한 것이다. 건설업체에게 주택을 지어서 분양하는 것이 큰 돈을 장기간 묶어둘

필요가 없는 사업이 되게 만들어준다. 이런 사업은 적당한 입지에 땅만 확보할 수 있으면 쉽게 할 수 있는 장사였다.

이런 분양 제도가 수요를 조장해서 가격을 높이는 영향을 미쳤는지, 아니면 공급을 촉진해서 주거안정에 기여했는지 분명하지 않다. 하지만 최초 공급 시에만 가격을 규제하기 때문에 두 번째 거래부터는 시장가격을 받을 수 있어서 신규로 아파트를 분양받는 것이 좋은 돈벌이가 되게 만든 것은 분명하다. 그리고 이것은 자주 오지 않는 기회에 더 큰 자산가치 상승을 기대할 수 있는 큰 주택에 대한 분양을 촉진해온 경향도 있다.

주택가격이 상승하면 시민단체는 분양가 규제를 하라고 했다. 아파트 가격이 오르면 건설회사들이 집을 건설하는 원가 비해 너무 큰 이윤을 챙기는 것은 부당하다고 여겨졌기 때문이고, 또 정부가 주택가격에 대해서 직접적인 영향을 미칠 수 있는 것이 신규주택에 대한 분양가였기 때문이다. 신문에서도 분양가가 전체 주택가격을 끌어올린다거나 하면서 높은 분양가가 책정되는 것은 비난한다.

하지만 신규주택의 분양가를 규제한다고 집값이 낮아질 것이라는 근거는 없다. 처음 분양을 받은 사람들이 더 많은 이득을 볼 뿐이다. 이런 정책을 지지할 이유를 발견하기 어렵다.

3. 주거복지정책

1) 공공임대주택

공공임대주택에 대한 새로운 재원과 배분 체계가 요구되고 있다. 저렴한 주택에 대한 수요는 계속되고 있는데, 기존의 대응 방식이 적절히 대응하고 있는 것으로 보이지 않는다. 국민임대주택은 가장 토지주택공사 채무의 가장 중요한 원인 가운데 하나로 여겨지고 있다. 정책적으로 어느 정도의 부담을 들어줄 것으로 여겨지지만, 앞으로 같은 수준의 지출이 계속될 것으로는 생각하기 어렵다. 경기 활성화를 위한 공공 투자의 확대도 정부 재정의 위기를 초래할 가능성이 크다고 여겨지면서, 국가의 공공임대주택에 대한 투자도 조만간 긴축 국면으로 돌아서야 할 수도 있다. 국민주택기금에 심각한 정도로 의존하는 재원 조달 구조는 시장 왜곡을 줄이기 위한 정책 개혁의 폭을 제한하고 있다. 공공임대주택에 대한 필요에 보다 효과적으로 대응하고 비용을 줄이고 새로운 재원을 확보하기 위해서는 새로운 방식들이 검토될 필요가 있다.

공공임대주택의 공급은 정치적으로 결정된 공급 목표보다 강력한 영향을 미친 것은 없다. 국민임대주택의 분양이 순조롭지 않은 것은 두고 지역별로 수요를 보다 잘 파악해서 공급계획을 조정하면 될 것이라고 한다. 시군구별로 수요를

잘 예측하면 문제가 해결될까?

다른 나라는 공공임대주택에 대한 수요를 어떻게 예측하는가? 보통 공공임대주택을 신청한 대기자가 많고 그들이 오래 기다려야 하면 공공임대주택에 대한 수요가 큰 것이라 여겨진다. 특히 우선적으로 공급해야 할 필요가 있는 이들이 있고, 그들의 소요를 적기에 충족시키지 못하다면 공공임대주택을 긴급하게 공급해야 하는 것으로 여겨진다. 이런 것이 가능한 것은 지역별로 대기자명부가 있기 때문이다. 우리나라는 그것이 없다. 전체 주택재고의 10%에 달하는 공공임대주택 재고를 확보하겠다는 나라에서 대기자명부가 없다. 우선적으로 공공임대주택을 통해서 해결해야 할 주거소요집단이 누구인지도 파악되지 않고 있다.

현재 공공임대주택은 분양 시기가 되면 분양주택과 마찬가지로 공고를 통해서 입주자를 모집한다. 지금까지는 공공임대주택의 물량이 많지 않고 지역별로 골고루 분포가 되지 않아서 대기자명부를 관리할 필요가 없었다고 여길 수도 있지만, 이제는 그런 시기를 넘어섰다고 판단된다.

공공임대주택에 대한 신청을 받고 대기자명부를 관리하고, 그 가운데 입주우선순위가 높은 집단이 어느 정도인지를 판단할 수 있어야 한다. 그래야 공공임대주택에 대한 수요와 긴급하게 해결해야 할 수요를 파악할 수 있다.

정책 지표로 공급물량은 불충분하다. 국민들의 주거 문제가 어느 정도 경감될 것인지가 느껴지지 않는다. 물량이 줄어든다고 하더라도 그것이 여전히 문제를 줄이는 데 기여할 것인지 아니면 문제를 심화시키게 될 것인지 알 수 없다. 이제는 적절한 공급 수준을 판단할 수 있는 근거를 만들어야 할 시점에 되었다.

공공임대주택의 공급은 그것을 필요한 사람들이 얼마나 될 것인지에 대한 예측을 토대로 계획되어야 한다. 그리고 그런 필요는 기존에 주거 문제를 겪고 있는 집단이 얼마나 되는가와 함께 인구와 가구, 주택가격과 소득의 변화를 고려할 때 예상되는 향후의 주거소요도 포함해야 한다. 이와 같이 공공임대주택의 건설 계획에서는 현재 문제의 규모만이 아니라 변화 경향도 고려해야 하는 것이다.

이렇게 동태적 지표를 활용해야 하는 이유는 그것이 주거소요를 보다 정확히 반영하고, 장기적인 공급계획을 제시하는 것에도 부합하기 때문이다. 또 일정기간이 지나고 그런 계층을 어느 정도 줄일 수 있을 것인지에 대한 정보도 제공할 수 있다.

이밖에도 다양한 종류의 공공임대주택의 임대료와 입주자 선정 체계를 통합적으로 운영하기 위한 개편안을 마련할 필요가 있다. 이 때 임대료는 주거소비 수준과 주거비 부담능력을 고려할 수 있어야 할 것으로 여겨진다. 입주자 선정 등과 관련해서는 통일적인 조정을 통해서 주거소요가 적절히 고려되는 수요자 중심적인 체계를 갖추는 것도 필요하다.

매입임대와 전세임대주택은 기존 주택을 활용하여 공적인 임대주택을 제공하

는 시도이다. 기존의 공공임대주택은 주로 아파트 단지 형태로 공급되어서 큰 규모의 택지가 공급될 수 있는 신규 개발 지역에서만 주로 공급되고, 저소득층의 공공임대주택에 대한 수요가 집중된 기존 도심 지역에서는 공급이 원활하게 이루어지기 어렵다. 매입 및 전세임대주택은 주로 다가구주택이 많은 주거지에서 확보되었으며, 영구임대주택의 신규 공급이 중단된 이후 가장 소득이 낮은 집단을 대상으로 주택을 직접 제공하는 수단으로 등장했다. 그리고 주택매입가격 혹은 전세가격의 한도가 정해져 있기 때문에 대도시 내에서 좋은 입지에서 양질의 주택을 구입하는 것은 쉽지는 않지만, 기존 공공임대주택 공급 방식과 비교할 때 수요가 있는 곳에 공급할 수 있는 가능성이 훨씬 높아졌다.

2004년 시범사업으로 500호를 공급하는 것을 시작으로 해서 매입 및 전세임대주택은 그 규모가 점차 확대되어 왔다. 2010년에는 기초생활수급자와 저소득 신혼부부, 소년소녀 가장 등에게 공급되는 다가구형 임대주택을 한 해 동안 2만 가구에 공급하겠다고 발표했다.

이런 주택은 주택재고를 확보하더라도 추가적인 확보가 아니라 기존 주택을 공급하는 대상만 바꾸는 특징이 있다. 이미 이런 주택에는 임차가구가 살고 있었으며, 그 가구가 어딘가 다른 곳으로 이주를 해야 공적인 임대주택을 활용할 수 있다. 즉 어떤 지역의 주택시장에 존재하는 전체 주택재고에는 변화가 없는 상태에서 지원 대상이 되는 상대적으로 취약한 계층의 가구에 저렴하게 임대주택을 제공하는 역할은 하지만, 이전에 살던 한 가구가 다른 주택을 구해야 한다. 임차인을 위한 주택재고가 충분하지 않은 지역에서는 결국 지원을 받는 집단보다 약간 더 높은 계층에게 지원을 받는 계층의 위기가 옮겨가는 결과를 나올 수도 있는 것이다. 만약 저렴하면서도 양질의 임대주택 재고가 확대될 필요가 있는 지역의 경우 기존 주택을 공공임대주택으로 활용하는 방식은 정책 효과가 제한적이다.

매입 및 전세임대주택 등은 영구임대주택이나 국민임대주택에 비해 공급 방식이 다양하고 유연하다. 수급자 및 보호대상 한부모가정 등을 위한 매입 및 전세임대주택이 도입되었고, 이어서 노숙인 쉼터 거주자 등에게 제공된 단신자 매입 임대주택 시범사업, 소년소녀가장 전세임대주택, 쪽방 및 비닐하우스 거주자를 위한 주거지원사업 등이 실시되었다. 이렇게 다양한 대상집단에게 제공하는 특성 때문에 '맞춤형 임대주택'으로 부르기도 한다.

2010년 계획을 살펴보면, 도심 내 기존 주택을 매입해 저소득층에 임대하는 매입임대주택은 7,000가구를 공급할 예정이다. 전세임대주택도 역시 7,000가구를 공급할 예정이다. 그리고 저소득 신혼부부에게 공급되는 전세주택도 5,000가구 공급되는데, 이것은 혼인 5년 이내의 저소득 신혼부부가 대상이다. 소년소녀가장 등에게 공급되는 전세임대사업 1,000가구가 공급될 예정인데, 공급되는 주택은 국민임대, 영구임대, 매입임대, 전세임대 등 다양하다. 이 주택을 신청할

수 있는 대상자는 소년소녀가정을 비롯해 친인척위탁가정, 교통사고 유자녀가정, 아동복지시설 퇴소자 등이고, 가구주가 만 20세 이하여야 하며, 무상으로 공급된다. 쪽방·비닐하우스 거주자에게 공급되는 주택의 경우 올해 공급량이 분명히 계획되어 있지는 않다. 2009년에는 576가구가 공급돼 올해도 비슷한 수준이 될 전망이다. 고시원·여인숙 등에 거주하는 저소득층 등으로 공급범위를 확대할 계획이다. 또 매입임대주택은 긴급주거지원 대상자에게도 제공되며, 정신지체 및 신체장애인, 미혼모, 가출청소년, 보호아동, 폭력피해자 등 사회생활에 적응하기 어려워 가족적인 보호와 안정적인 주거생활을 필요로 하는 사회취약계층을 위하여 운영기관을 통한 공동생활가정, 즉 그룹홈의 형태로도 일부 공급하고 있다. 올해부터 노숙인도 포함될 것이라고 한다. 그리고 저소득가구 대학생에게도 매년 350명 정도를 대상으로 매입임대주택을 공급할 계획이다.

이런 다양한 대상에게 다양한 방식으로 주택을 제공하는 것은 바람직한 면이 있다. 계속 새로운 대상과 공급 형태가 등장한다는 것은 여러 가지 실험이 가능하다는 점에서 그 의미가 작지 않다. 하지만 매입 및 전세임대주택이 기존 공급 방식에 비해서 좋은 점만 있는 것은 아니다.

같은 시기에 이루어지는 정책 수단들 사이의 균형을 잡기는 쉽지 않으며, 원칙이 분명하지 않다는 비판을 받을 수도 있다. 이런 이유 때문에 여러 가지 단점이 드러나기도 한다. 하지만 이런 문제의 원인은 단지 해당 사업을 집행하는 것과 관련된 것만은 아닌 경우가 많다. 공공임대주택 전반이나 매입 및 전세임대주택 정책 전체 차원에서 존재하는 문제들도 있기 때문이다.

매입 및 전세임대주택의 한계로 지적할 수 있는 것은 우선 체계적이지 못한 점이다. 다양한 형태의 공급 방식은 당면한 필요에 대응하기 위해서 나타난 것지만, 그 변화가 일관된 경향을 보여주지는 않는다. 예를 들어, 단신자 매입임대주택 시범사업은 제대로 된 평가를 받지 못했으며, 이를 더 확대해야 할 필요가 사라졌다고 말하기 어려움에도 불구하고 시범사업을 넘어서지 못했다. 또 쪽방과 비닐하우스 주거지원사업은 단신자 매입임대주택과 마찬가지로 주거형태의 특성이 입주대상을 판단하는 중요한 기준으로 활용하고 있는데, 이런 기준을 어떻게 적용할 것인지와 관련해서는 논란의 여지가 많다.

제도적인 기반이 약하다. 매입임대주택 등은 '보금자리주택건설 등에 관한 특별법'에 지원 근거를 두고 있지만, 실제로 대상자의 선정과 임대 조건 등 대부분의 구체적인 내용은 '보금자리주택 업무처리지침' 등 지침으로 정하고 있다. 이런 상황은 정부가 필요에 따라 정책 내용을 바꿀 수 있는 장점도 있지만, 매우 약한 제도적 기반을 가지고 있기 때문에 장애 요인이 되기도 한다. 예를 들어, 부처 간 협력을 도모하는 것에서 새로운 재정 확보가 수반되는 사안은 어려움을 겪는다.

복지 부문과의 관계는 이 부문의 중요한 장점으로 고려되었으나 아직도 해결

해야 할 중요한 과제로 남아 있다. 주택이라는 하드웨어 제공을 넘어서 입주 후에도 복지 서비스가 지속적으로 제공되는 주거와 복지 서비스의 연계 지원이 강조되었다. 또한 정부의 지원이 빈곤의 덫(poverty trap)이 되지 않고 어려움에 처한 사람들이 자립할 수 있도록 지원하는 역할을 하는 것도 강조되었다(김영태, 2005). 동일순위 경쟁 시 자활 프로그램 참여기간, 해당지역 거주기간, 부양가족 수 등 배점을 합산하여 우선순위 선정하도록 한 것이 이런 원칙을 반영한 것이다.

또 자립을 촉진한다는 취지는 입주기간에 제한을 둔 것에도 영향을 미친 것으로 보인다. 매입임대주택 등은 시중 임대료의 30% 수준, 영구임대주택 수준으로 제공된다. 하지만 영구임대주택과 크게 다른 점 하나는 임대기간의 제한이 있다는 점이다. 2년마다 재계약을 하고, 최대 4회까지 재계약이 가능하기 때문에 최장 10년까지 거주할 수 있다. 긴급지원대상자의 경우 재계약은 1회에 한정되기 때문에 최장 4년까지 생활할 수 있다. 또한 이런 기간 제한은 한정된 자원을 보다 많은 필요 집단이 활용할 수 있도록 한다는 의도도 가지고 있다. 하지만 그것은 취약한 집단에겐 주거안정을 제공하는 목표를 위협하면서 추진되어야 한다는 점에서 신중을 기할 필요가 있다. 자활의 원칙을 지나치게 일반적으로 적용한 것도 마찬가지이다.

2) 주거비 보조

현재 실시되고 있는 주거비 보조 수단 가운데 하나로 기초법에 의해서 정해진 주거급여가 있다. 현재의 주거급여의 중요한 한계는 주거급여에 대한 규정은 애초 실제 주거수준 향상에 기여하도록 설계하고자 했으나 몇 가지 요인 때문에 그런 기능을 하지 못하고 있다. 가능한 실제로 지급하고 있는 주거비 금액 및 적정한 수준의 주거를 소비하기 위한 금액과 가구의 적정한 수준의 부담의 차액을 주거급여로 제공하여 적정 수준의 주거소비가 이루어지도록 유도하는 장치로도 기능하도록 하고자 했다. 하지만 이런 식으로 주거급여를 산정할 수 있는 인프라가 구축되지 않았다는 이유 때문에 실제로 적용되지 못했다. 또 보충급여의 원칙을 고려할 때 생계급여와 주거급여를 합한 금액이 최저생계비 부족분을 더 넘어서도 곤란하고 모자라서도 안 된다는 논리도 제대로 극복하지 못했다.

이와 유사한 형태의 지원으로 주택 바우처가 논의되고 있는데, 그 적용 범위나 규모가 적어도 초기에는 제한적인 성격이 더 강할 듯하다. 이런 예상을 하게 되는 것은 주택 바우처와 주거급여를 통합하고자 하는 논의가 활발하게 이루어지지 않고 있기 때문이다. 주거급여와 통합하는 방안이 검토되지 않을 경우 지원의 중복성과 역진성 등으로 인해서 수급자에 준하거나 차상위 계층으로 대상은 제한되고, 급여 수준은 주거급여 이하 수준에서 정해지게 될 가능성이 크다.

이런 식으로 주택 바우처가 도입되는 것은 주거비 보조 정책의 방향이 논의되는 가운데 도입 방향을 결정한 것이라 보기 어렵다. 제도의 틀을 정비하는 노력은 하지 않은 것이고, 그리 표시도 나지 않을 정치적 제스처에 그칠 가능성이 크다.

전세자금 혹은 임대보증금에 대한 용자를 받을 수 있는데, 이 또한 임대료를 지원하는 효과가 있다. 전세자금 용자를 받을 경우 주거급여를 지급받을 수 없다. 이중적인 지원을 막기 위함이다.

저소득층을 위한 전세자금대출은 연이율 2%에 15년 분할상환할 수 있는 조건으로 제공된다. 도시지역의 경우 전세금 9,000만원까지 대상이 된다. 전세금의 70%까지, 전세금 인상시 인상분의 범위 내에서, 그리고 최고 4,900만원까지 대출을 제공한다.

그런데 전세금에 대한 용자는 운이 좋아야 하고 부지런해야 받을 수 있다. 계약 이전에 집주인이 동의를 해야 하고, 집도 담보가 많이 잡히지 않은 상태여야 한다. 그리고 대출을 받을 사람도 용자제도에 대한 정보를 알고 부동산이나 은행을 여러 번 찾아가야 할 수 있다. 그런데 가장 가난한 이들에게 이런 행운과 여유를 기대하는 것이 쉽지 않을 수 있다. 누가 도와주지 않으면 이런 제도를 잘 이용할 수 없는 이도 매우 많을 것이다.

주거비 지원 정책은 종종 공공임대주택을 건설하는 것의 대안이라고 여겨지기도 한다. 공공임대주택은 비용이 많이 들어가는 것에 비해 혜택을 보는 사람의 수는 적고, 형평성의 문제도 있다. 그리고 집단화된 공공임대주택에서는 지역적인 문제가 나타나기도 했기 때문에 정치적으로 부담스럽기도 하다. 이런 이유 때문에 주거비 보조는 종종 공공임대주택을 대체하는 수단으로 부각되곤 했다. 여기서 문제가 좀 복잡한 양상을 보이게 된다. 주거비 보조에 대한 보다 본격적인 논의에서는 공공임대주택과의 관련이 중요하게 다루어질 가능성이 크기 때문이다.

주거비 보조 제도를 본격적으로 실시하기 위해서는 정부는 재정이 많이 들어가기 때문에 소극적인 입장을 가질 수 있다. 하지만 공공임대주택의 재정을 돌려서 주거비 보조를 할 수 있다고 여겨지면, 정부의 태도가 더 적극적으로 바뀔 가능성도 없지 않다.

공공임대주택을 옹호하는 논리의 근거가 시간이 지날수록 약해지고 있다는 점에도 주의를 기울일 필요가 있다. 저소득층을 위한 주택재고가 부족하고 또 매우 열악한 상태에서는 공공임대주택을 짓지 않고 임대료 보조만 하게 되면 문제가 있다고 이야기되곤 했다. 하지만 전반적인 주택재고 부족이 공공임대주택의 계속 공급을 뒷받침하던 논리로 사용될 수는 없는 시기에 도달했다. 또 저소득층을 위한 주택이 충분하지 않다는 주장도 충분한 근거를 가지고 있지는 않다. 최저주거기준 이하의 가구 수는 전반적인 주거수준 상승과 함께 점차 줄어들고

있다. 이렇게 문제가 점점 줄어들고 있기 때문에 공공임대주택이라는 부담스러운 정책을 계속 추진하거나 더 확대하는 것에 대한 공격의 여지는 앞으로 점점 더 커질 것이다.

공공임대주택을 직접 공급하는 것과 비교할 때 소비자 지원을 통해서 시장에 의한 공급을 유도하는 방식이 몇 가지 장점을 가지고 있는 것도 사실이다. 소비자의 선택권이 확대되는 것 등이다. 그런데 이것은 국가 중심의 공공임대주택 공급 체제에서 제대로 고려하지 않았던 것 때문에 나타나는 상대적인 장점으로 이해할 수도 있다.

공공임대주택의 임대료 차등화는 위에서 언급한 임대료 보조 등과 유사한 측면도 있고, 서로 관련되어 있기도 하다. 우선 임대료 차등화는 공공임대주택에 입주한 이들을 대상으로 하며, 이 때문에 공공임대주택에 입주하지 못한 이들에 대한 정책과 형평성을 고려하지 않을 수 없다. 보편적인 임대료 보조가 실시될 경우 공공임대주택의 차등 임대료 체계는 그것에 통합되거나 비슷한 형태로 전환되는 것이 적절하다. 결국 임대료 차등화는 임대료 보조가 실시되지 않은 상태에서는 기대하는 효과는 크지 않으며, 임대료 보조 제도가 도입될 경우 그것에 다시 통합하는 것을 고려할 필요도 있다.

주거비 부담과 관련한 정책 수단을 갖추는 것은 필요하고, 그 가장 직접적인 수단의 하나는 주거비를 보조하는 것이다. 임대료 보조를 통해서 가난한 사람들의 접근성을 보장하는 것은 우선적으로 공공임대주택을 제공해야 할 계층에게 시장에서 문제를 해결할 수 있는 방법을 제공하는 수단이 될 수 있다.

주거비 부담과 관련한 정책과 관련하여 가장 큰 어려움은 소득 파악이 쉽지 않은 것이다. 소득 파악과 관련해서는 국가적 차원에서 이미 자리를 잡은 보건복지 분야의 자료를 활용하지 않을 이유가 없다. 주거와 관련한 지원은 보건, 의료 등의 지원과 함께 고려되어야 할 사회정책임에 분명하다.

3) 지원주택과 주거지원 서비스

공공임대주택과 주거비 지원 관련 정책이 충분히 대응하지 못한 사각지대에 대응하기 위해서 정부는 여러 가지 수단을 내놓았다. 매입임대주택은 홈리스를 위한 주거지원에도 활용되었다. 2007년 노숙인쉼터 거주자에게 단신계층용 매입임대주택 시범사업이 실시되었다. 비록 300여 호를 공급하는 것에 그치기는 했지만, 정상적인 주거를 제공하는 것이 홈리스를 지원하는 궁극적인 방법의 하나라는 점에서 매우 의미가 있는 시도였다. 이후 노숙인을 위한 시범사업은 중단되었으며, 쪽방과 비닐하우스 거주자에게 매입임대주택 혹은 전세임대주택을 제공하는 주거지원사업이 이어졌다.

또 긴급복지지원법에 의해서 위기 가구에게 긴급주거지원을 제공할 수 있게

되었다. 여기서 위기 상황에 처한 자는 가장의 사망이나 가출 등의 사유가 있거나 휴업 혹은 폐업으로 소득이 최저생계비 이하로 떨어지는 경우, 가정폭력 피해자 등으로 규정되어 있다. 이 제도가 위기집단에 대한 대응으로 충분하지는 않지만, 위기집단에 대응할 수 있는 쉼터를 넘어서는 주거정책적 대안을 포함하고 있다는 점에서 의의가 있다.

그리고 아직 공공정책으로 수용되지는 않았지만 홈리스 임시주거지원사업이 민간 영역에서 이루어지고 있다. 이 사업은 노숙을 하는 이들에게 최장 3개월까지 임대료를 제공하여 쪽방이나 고시원 등 방에서 생활할 수 있도록 하는 사업이다. 이를 통해서 대부분의 사람들이 지원이 종료된 이후에도 장기간에 걸쳐서 거처를 유지하거나 더 나은 주택으로 상향이동을 하는 것을 확인할 수 있다. 그리고 이 사업의 현실적인 필요와 성과를 고려할 때 정부가 수행하지 않을 이유를 찾기는 어렵다.

이와 같이 주거취약계층이 지역사회에서 적절한 주거 수준을 유지하면서 살아갈 수 있도록 하는 것과 관련해서 주거지원사업은 중요한 역할을 하고 있으며, 많은 가능성을 가지고 있다. 특히 노숙인과 쪽방 거주자를 위해 저렴한 임대주택을 제공하는 주거지원사업은 가장 열악한 상황의 주거취약계층이 지역사회에 정착할 수 있는 기회를 제공했다. 하지만 주거지원사업에서 주택의 제공은 한시적인 전망 속에서 추진되고 있고 그 규모도 제한적이다.

이런 주택의 상당 부분은 민간의 운영기관을 통해서 제공된다. 여기서는 주택만이 아니라 지원 서비스도 제공하여 여러 가지 어려움을 겪고 있는 이들이 독립적인 생활을 할 수 있게 지원할 것으로 기대되고 있다. 하지만 주거지원 서비스를 이용자의 필요에 맞게 제공할 수 있는 체계를 갖추지 못하고 있는 상태이다.

주거지원사업은 현재까지의 성과보다는 앞으로의 가능성에 주목할 필요가 있는 정책이다. 주거취약집단의 수요를 반영한 주거와 지원 서비스를 통합적으로 제공할 수 있는 시스템 마련이 필요하다. 다양한 주거취약집단의 자립적인 생활을 지지하기 위해서 지원주택(supported housing) 및 주거지원 서비스(housing support service)로의 전환과 발전이 필요하다.

이러한 지원주택과 주거지원 서비스를 다양한 주거취약집단에게 적용할 필요가 있다. 주거지원 서비스의 필요는 여러 가지 종류의 시설에서도 확인된다. 장애인이나 청소년, 가정폭력 피해자, 교정시설 퇴소자, 병원 퇴원자 등 다양한 이유로 시설을 이용하게 되는 이들이 시설이 아니라 지역사회에서 생활하는 것을 선택하지 못하거나 시설을 나오면서 주거를 확보하고 유지하는 데 어려움을 겪는 경우가 많다. 이런 문제가 발생하는 것은 적절한 주거와 지원 서비스의 부족 혹은 결여 때문이라고 말할 수도 있다. 적절한 주거와 지원 서비스의 제공은 시설에 대한 수요를 감소시키고 이용자의 삶의 질과 자기결정권을 높이게 될 것이

다.

적절한 주거와 지원 서비스를 통합적으로 제공할 수 있는 체계를 갖추는 것은 여러 나라에서 주거취약집단의 문제에 대응하기 위한 효과적인 수단으로 여겨지고 있다. 이것은 또한 홈리스 문제를 완화하고 예방하며, 전통적인 생활시설에 대한 대안으로 지역사회 복지를 실현할 수 있는 방법으로 인식되고 있다.

주거취약계층을 위한 지원주택과 주거지원 서비스는 이용자의 독립적인 생활 능력을 향상시키고 부족한 능력을 보충하는 역할을 하여 당사자와 가족의 삶의 질을 향상시키는 것과 동시에, 거리노숙이나 시설에 대한 수요를 감소시킴으로써 복지 재정 수요를 줄일 수 있는 방안으로 여겨진다. 그리고 특히 다양한 서비스에 대한 중첩된 필요를 가지고 있기 때문에 기존 서비스 전달 체계가 효과적으로 대응하지 못하여 홈리스나 교정시설, 병원 등을 반복적으로 이용하는 이들에 대한 대안이 될 수 있다.

사회 서비스가 발달한 구미 국가들은 대부분 지원주택과 주거지원 서비스를 갖추고 있으며, 이를 통해서 홈리스 예방, 독립생활 실현, 시설에 대한 수요 축소 등의 정책적 목표를 달성하고 있다. 주거지원 서비스의 발전 배경과 제도적인 틀, 전달체계 등에서 몇 가지 유형 구분이 가능하지만, 주거지원 서비스가 지역사회 중심의 복지 서비스 체계를 구현하는 데 중요한 역할을 수행한다는 점은 공통적이다(Edgar & Doherty, 2000).

지원주택과 주거지원 서비스는 주거복지정책이 우선적으로 대응해야 할 집단이지만 다양한 이유로 정책의 대상이 되지 못했던 집단의 상당 부분에 대응할 수 있는 수단이다. 여러 가지 중첩된 어려움을 겪고 있는 집단은 주거가 상대적으로 열악한 상태에 있는 이들이 많다. 장애나 질병이 있는 사람, 노인가구 중에는 거동이 불편해서 일반적인 주택에서 생활하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 주거취약계층을 고려한 정책은 이런 대상 집단이 경험하고 있는 어려움에 주목해야 마땅하다. 그리고 이러한 어려움을 가지고 있는 개인이나 가구는 상대적으로 더 복잡한 주거와 관련된 수요를 가지고 있으며, 그것이 적절히 충족되지 않을 경우 홈리스가 될 위험성이 더 높은 집단이다. 따라서 상대적으로 주거수요가 크다고 볼 수 있다.

가구원 중 의료적 필요가 있는 경우는 주거수요가 상대적으로 크다고 볼 수 있다. 가구원 중에 질병이나 장애가 있는 사람이 있고, 현재의 주거 상황이 건강에 분명한 부정적인 영향을 미치는 것으로 여겨질 경우 이들은 상대적으로 긴급하게 해결해야 할 주거수요가 있다고 볼 수 있다. 이러한 질병이나 장애의 내용 및 건강에 대한 부정적인 영향의 내용과 정도에 대한 확인은 별도로 정해져야 할 것이다. 그리고 새로 제공되는 주택은 이런 주거로 인한 부정적인 영향을 없애거나 상당히 줄일 수 있어야 한다. 취약집단을 위한 주거지원사업 역시 이런 요소를 고려해야 마땅하다.

쪽방이나 비닐하우스 주민을 위한 주거지원사업은 주거 상황의 열악함을 근거로 특별히 주택을 제공하는 정책이다. 여기에는 그런 거처가 가장 열악한 주거 형태이고 정책에서 우선적으로 고려되어야 한다는 전제가 있다. 그것들이 가장 열악한 주거 형태의 하나임에 분명하지만, 혹시 더 열악하거나 유사한 주거 형태가 배제되고 있다면 이런 방식은 도전을 받기 쉽다.

쪽방과 비닐하우스 이외에도 열악한 형태의 거처들이 존재한다. 여인숙, 고시원 등은 쪽방과 비슷한 형태로 활용되는 경우가 많다. 만화방, 사우나, PC방 등은 독립된 잠자리도 없는 곳이지만 몇 달 이상 장기간 거주하는 이들이 많이 발견되는 곳이다. 이런 곳에서 생활하는 이들이 쪽방 주민에 비해 주거소요가 더 크지 않다고 말하기 어렵다. 이런 이유 때문에 주거형태를 기초로 주거지원사업을 실시하는 것은 계속 또 다른 형태의 주거유형을 포함해야 한다는 요구를 받게 될 것이다. 이렇게 범위가 확산될 경우 더 주거소요가 큰 집단을 확인해야 할 필요는 더 커진다.

주거 상황을 기초로 한 지원의 제공은 미충족된 주거소요의 내용과 성격을 판단할 수 있는 기준을 갖추는 것이 적절하다. 이런 기준에 포함될 수 있는 것으로 몇 가지를 제시할 수 있다. 첫째 주거공간 내 시설에 대한 것이다. 화장실, 욕실이나 세면시설, 조리시설의 유무와 사용 형태가 여기에 포함될 수 있다. 둘째, 과밀의 내용과 정도이다. 가구의 구성을 고려할 때 사용방수나 면적은 적정한지, 그리고 얼마나 충족되지 않았는지가 그 내용이 될 수 있다. 셋째, 위생이나 안전 상태도 포함되어야 한다. 이런 기준의 항목들은 최저주거기준에서도 포함되어 있으며, 그것을 어떻게 더 활용하기 용이하게 만들 것인가를 논의하는 것도 필요하다.

그리고 주거지원사업의 우선순위는 주택의 상태 이상을 고려하여 결정하는 것이 바람직하다. 가구 구성의 특성, 경제적 상태, 의료적인 필요, 주택의 상태, 홈리스 문제와 관련된 상태, 사회복지적 필요 등의 요소들을 고려하여 우선적으로 고려해야 할 집단을 정하는 것이 적절하다. 주거정책에서 우선적으로 고려해야 할 주거취약계층에는 노숙인, 비주택 거주자, 임대료 연체자, 가정폭력 피해자, 시설, 병원 퇴소자, 특별한 지원이 필요한 장애인과 노인 집단 등이 포함되어야 한다. 서포트나 케어가 필요한 이들을 위해서 지원주택을 제공하는 것은 많은 나라에서 복합적인 문제를 가지고 있기 때문에 기존 사회정책의 효과가 나타나지 않는 홈리스 문제 등과 관련해서 효과적인 대응 수단인 것으로 여겨지고 있다.

이런 서비스에 대한 수요를 가지고 있는 것은 단지 노숙인이나 비주택 거주자 등에서만 나타나는 것이 아니다. 서비스와 주거가 결합된 지원주택은 약간의 지원을 받으면 독립적인 생활을 유지할 수 있는 다양한 집단을 위해서 제공될 수 있다. 여러 가지 이유로 지역사회에서 독립적인 생활을 유지하는 데 어려움이

있는 이들을 지원하여 가능한 오래 동안 독립성을 유지하도록 하여 시설 생활을 하지 않을 수 있게 돕는다. 장애인, 몸이 약해진 노인, 가정폭력 피해자, 각종 시설 퇴소자, 병원에서 퇴원하는 이들, 가출 청소년 등 가운데 이런 지원 서비스가 필요한 이들이 더 많을 수 있다. 지원주택이나 주거지원 서비스는 기존의 복지와 보건 영역에서 제공되는 서비스만으로는 독립적인 거처를 확보하고 유지하는 데 어려움을 겪고 있는 다양한 집단을 지원할 수 있는 공동의 대안이 될 수 있다.

4) 주택재고의 수준 관리와 주택개량에 대한 정책

주택재고의 수준을 높이고, 주택개량을 유도하는 정책도 중요한 주거복지정책의 수단으로 고려될 필요가 있다. 에너지 정책이나 주거급여의 일환으로 주택의 수선과 개량에 대한 지원이 이루어지고 있으며, 민간의 자선적 활동 중에는 다양한 형태의 집수리 지원이 포함되어 있다. 그밖에도 여러 정부 부처에서 특정한 지역이나 집단을 대상으로 한 시설 개조 등에 대한 지원도 있다.

그런데 이런 정책들에서 자원이 효율적으로 활용된다고 말하기 어렵다. 같은 정책 분야 내에서도 반복적인 지원이 이루어지고 있으며, 여러 가지 종류의 정책 분야들은 지역 내에서 잘 조화를 이루는 경우가 흔하지 않다. 특정한 가구와 주택의 가장 중요한 필요가 먼저 고려된다고 여겨지지도 않는다.

아직 이 분야의 가능성은 미지수로 남아 있다. 종합적인 정책적 고려는 필요하지만 가장 기본적인 방향조차도 설정되지 않은 상태이다. 다만 최저주거기준 등에서 시설 기준 이외에도 충분히 발전되어 있다고 보기 어려운 구조, 성능, 환경에 대한 기준이 보다 세부적인 정책과 연결되면서 자리를 잡을 경우, 이를 토대로 한 주택 상태에 대한 정기적인 점검 등을 통하여 주택재고에 대한 관리 정책을 추진할 수 있는 근거를 마련할 가능성은 있다. 이러한 자료의 토대가 갖추어진다면 어떤 종류의 주택개량에 대한 어떤 지원을 해야 할 것인지와 관련한 정책적 우선순위를 판단하는 데 도움이 될 것이기 때문이다(윤주현 외, 2006).

유지수선에 대한 정책은 다양한 정책 부문들에 기여할 수 있다. 신규주택 공급량이 감소하는 시기를 겪으면서 주택산업의 구조조정에서 중요하게 고려되어야 한 부문이기 때문이다. 이런 분야의 성장은 지역에 기반을 둔 중소기업 분야의 성장을 예상하게 한다.

또한 주택개량에 대한 정책은 지역사회에서 다양한 취약집단이 생활할 수 있는 물리적 환경을 조성하는 데 기여할 수 있다. 이것은 지역사회 보호와 독립생활 실현의 토대를 제공하는 한 가지 수단이 될 것이다.

4. 결론

주택정책의 목표가 공급 확대에서 주거복지 실현과 주택시장 안정으로 바뀌고 있다. 그리고 지금까지 주택시장에 대한 정책과 주거복지의 관련은 긴밀하게 고려되지 않았지만, 양자를 함께 고려해야 할 필요가 커지고 있다. 주택시장이 여전히 주거복지의 핵심적인 사안이라거나 주택시장에서 가장 중심적인 영역이 주거복지라고 할 수는 없다. 하지만 양자의 영향은 단지 이론적인 수준이나 간접적인 것에 그치지 않는다.

오늘날 주택가격은 거의 모든 지역에서 일반 서민이 감당할 수 없을 만큼 올라갔고, 기본적인 주거에 대한 필요를 자기 스스로 충족시키기 어려운 사람들이 늘어나고 있다. 주거비는 가계 지출에서 가장 큰 비중을 차지하게 되었으며, 주택은 한 가구의 가장 큰 자산이다. 주택을 둘러싼 경제적 변화는 적정한 수준의 거처를 보장받지 못하는 이들의 규모를 증가시키거나 감소시키는 영향을 미친다. 이런 시장의 문제에 주거복지를 위한 개입을 하지 않는 것은 적절하지 않다. 시장에서 탈락한 이들에 대해서만 국가가 대책을 세우라는 이야기로는 충분하지 않다.

돌이켜보면 주택정책에서 가장 강력한 주체는 주택건설업체를 비롯한 주택공급자들이었다. 이들의 이해가 자주 주택정책에 대한 수요자의 입장의 것인 양 둔갑하곤 했다. 또 다른 중요한 주장은 자산가치의 상승을 기대하는 이들의 입장이었고, 그들의 이해는 정치적인 과정이나 언론을 통해서 대변되었다. 그들은 비록 정치적인 다수일지 몰라도 특수한 분양 제도의 틀 속에서 조작된 성격이 강하다. 이런 지배적인 주장들 안에서는 소외되는 이해들이 있다. 그리고 그들의 주장은 정책에 반영되지 않는다. 그런 주장을 반영할 수 있는 정치적인 틀은 형성되지 않는다.

참고문헌

- 김수현, 2008, 주택정책의 원칙과 쟁점: 시장주의를 넘어, 한울아카데미.
김영태, 2005, 다가구 매입임대주택의 의의와 과제, 복지동향 제76호, 참여연대 사회복지위원회.
김혜승, 2007, 최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요추정 연구, 국토연구원.
윤주현 외, 2006, 주거양극화의 현황과 과제, 국토연구원.
Edgar, Bill and Joe Doherty, 2000, *Support and Housing in Europe: Tackling social exclusion in th European Union*, Bristol: The Policy Press.

경향신문, 2010년 4월 25일자