

서울시 공공주택 박람회-심포지엄

# 시민, 공공주택을 이야기하다

2015년 10월 27일 (화)

서울시청 8층 다목적홀



주최 및 주관



서울연구원  
The Seoul Institute



# 목차

## 발제 1

---

<b>서울시민의 주거불안과 공공임대주택</b>	<b>7</b>
박동수 대표   서울세입자협회	

## 발제 2

---

<b>공단지역 노동자들의 주거현실을 통해 본 공공주택 공급 확대의 필요성</b>	<b>21</b>
장진범 연구위원   민주노총 정책연구원	

## 발제 3

---

<b>청년 대상 공공주택을 둘러싼 갈등 및 해결방안</b>	<b>39</b>
정남진 사무국장   민달팽이유니온	

## 발제 4

---

<b>사회주택, 우리는 준비되어 있는가?</b>	<b>49</b>
전은호 사무국장   사회주택협회	



# 프로그램

사회 : 이강훈 변호사 | 참여연대

시간	진행 순서
14:00 – 14:10	개회 및 인사말
14:10 – 14:20	영상 상영 공공주택 주민들의 이야기
14:20 – 15:20	주제발표 발제 1 <b>서울시민의 주거불안과 공공주택</b> 박동수 대표   서울세입자협회 발제 2 <b>공단지역 노동자들의 주거현실을 통해 본 공공주택 공급 확대의 필요성</b> 장진범 연구위원   민주노총 정책연구원 발제 3 <b>청년 대상 공공주택을 둘러싼 갈등 및 해결방안</b> 정남진 사무국장   민달팽이유니온 발제 4 <b>사회주택, 우리는 준비되어 있는가?</b> 전은호 사무국장   사회주택협회
15:20 – 15:30	휴식
15:30 – 16:25	종합토론 좌장 : 유영우 상임이사   (사)주거권연합 • 패널토론 : 김철홍 과장   국토부 공공주택총괄과 서순탁 교수   서울시립대 임인구 과장   서울시 임대주택과 우미경 의원   서울시의회 최은영 연구위원   한국도시연구소 • 청중 질의응답
16:25 – 16:30	토론 정리 및 폐회



발제 1

# 서울시민의 주거불안과 공공임대주택

박동수

대표 | 서울세입자협회





## 1. 서울시민의 주거불안의 현실

서울시민은 현재의 전세가격 폭등과 전세의 월세화로 인해 중산층과 서민계층을 가리지 않고 주거비 부담을 느끼고 있다.

### 자가 소유자 (은행 세입자)

가격이 비싼 주택을 대출을 통해 매입하여, 대출원금과 이자상환에 큰 부담을 느끼고 있으며, 과거처럼 주택 가격상승도 장담하지 못하는 상황에 처해 있다. 사실상 은행에 월세를 내는 세입자와 비슷한 처지.

### 중산층

전세로 아파트에 거주하면서, 후에 내 집 마련의 꿈을 키웠으나, 현재 '저금리로 인한 급격한 월세화'로 인해 비자발적인 의사결정을 내려야 하는 상황이다. 주택 구입자금 대출을 받아 집을 구입하거나 혹은 전세대출을 받아 전세에 거주하든지 아니면 높은 월세(32평형 아파트 강북권 월세 100만원, 강남권 월세 200만원)를 내고 거주해야 하는 상황.

### 서민

월세 시장에 편입되었고, 다가구나 다세대 방 2칸이나 3칸에 거주하면서 월세로 월 30만원 ~50만원을 내고 있다.

### 1인가구

대학생, 청장년, 노년 1인가구가 거주하는 방 1칸 원룸, 고시텔, 오피스텔, 도심형 생활주택은 사실상 월세가 대부분이고, 대학생 원룸월세 평균이 42만 원, 고시텔(전용 1.5평 내외) 이 월 20만~60만 원선, 쪽방도 20만 원 내외, 오피스텔은 최하 50만 원 이상으로 이들의 주거비 부담이 크다.

## 2. 앞으로도 월세 수익추구로 인해 월세가 높아지고 주거비 부담 증가

- 부동산 주택시장이 매매차익 실현에서 수익실현으로 전환하면서, 임대인들은 월세를 더 많이 받으려고 한다. 그 이유는 월세를 얼마 받느냐 (수익률)가 매매가격을 결정하기 때문이다.
- 저금리 시대에서 은행 정기에금이자 보다 고수익을 추구하는 여유자본이 부동산 시장에 유입되면서, 부동산 시장에서 수익실현에 적극 나서고, 그 방식은 월세를 많이 받는 것이다.

- 현재도 부동산 시장에서, 호텔, 게스트하우스, 고시텔, 모텔 등은 연10% 이상 고수익이 나오는 투자처이고, 일부 주택으로까지 확대되고 있다.
- 주택도 투자 대비 연 수익률 5% 안팎으로 전환되고 있다.
  - 1인가구가 거주하는 원룸, 오피스텔, 도심형 생활주택 등은 이미 월세화가 완료되었고, 연 수익률 5%대에 매매가격이 형성되었다.
  - 중산층이 주로 거주하는 아파트의 연 수익률을 보면, 대략적으로 20평형대가 4%대, 30평형대가 3%대, 40평형대 이상은 2%의 수익률을 보이고 있다. 그런데 이를 연 5%대의 수익률에 맞추려면 대폭적으로 월세를 올려야 한다.
  - 정부가 추진 중인 뉴 스테이 (민간임대주택)에서, 정부가 민간임대 사업자에게 제시한 수익률이 세후 연 5%이다. 민간임대사업자가 뉴 스테이를 임대 의무기간인 8년이 지난 후에 매각할 때, 투자금액 대비 세후 5% 이상 수익률이 발생하도록 정책적인 뒷받침을 하겠다는 것으로, 이는 정부가 인정하는 주택 투자 임대수익률로 다른 민간주택에도 영향을 끼친다.

### 3. 주택시장에서 수익성 추구가 자리 잡으면, 보증금을 낮추고 월세는 높이는 방향으로 간다.

- 보증금을 은행에 예금해도 정기예금이자율이 연 2%가 되지 않는데, 보증금을 월세로 전환하는 '전·월세 전환율'은 전국 평균이 연 7.4%로 4배 안팎으로 높기 때문에, 임대인들은 최대한 임대 수익을 내기 위해서 보증금을 낮추고 월세를 높이려고 한다.

예) 같은 평수인 일반 원룸 - 보증금 1천만 원 월세 60만원, 1년 이상 계약.  
 풀옵션 원룸 - 보증금 100만원 월세 100만원 - 단기로 3개월 안팎으로 임대.  
 고시텔도 소위 '럭셔리 고시텔'은 같은 평수라도 월세가 60만원 가까이 됨.

- 외국의 대도시도 보증금을 1개월 - 2개월 만 받고, 월세를 많이 받음.

예) 캐나다 토론토시, 30평형 아파트 보증금 500만원 월세 250만원,  
 (보증금 500만원을 내고 입주한 후에, 1개월이 지나면 월세 250만원을 선불로 지불하는 방식)

- 현재 우리나라의 주택임대료가 캐나다 토론토시처럼 바뀐다면..

	가 격	비 고
매 매	3억 8천만 원	성북구 종암동 SK종암APT 32평형, 네이버 매물
전 세	3억 3천만 원	15/09/30기준
월 세	보증금 2억 7천만 원, 월세 30만 원	15/09/30기준
	보증금 5천만 원, 월세 100만 원	15/09/30일 기준, 연 수익률 3.6%
	보증금 5천만 원, 월세 137.5만 원	연 수익률 5%로 계산
토론토시	보증금 500만원, 월세 156만 원	연 수익률 5%로 계산

#### 4. 서울시민의 주거비 부담을 완화하는 정책으로 가야한다.

- 1인가구는 거의 월세화가 완료되었고, 서민이 거주하는 다가구 다세대 주택은 월세화가 상당 부분 진행되어 소득대비 월세부담이 커서, 1인가구와 서민층이 부담감을 느끼고 있기 때문에, 이들에 대해 월세의 안정화 (월세의 인상을 최소화하고, 인하도 고려하는 방향도 모색)를 고려해야 한다.
- 중산층이 거주하는 아파트는 전세에서 월세로의 전환이 급속도로 진행 중에 있고, 앞으로 보증금이 낮고 월세가 높은 방향으로 월세화가 진행된다면, 중산층도 주거비 부담이 커질 수밖에 없다. 따라서 월세화 진행에 따라 급격하게 늘어나는 월세 부담을 낮추는 방향으로 정책이 마련되어야 한다.

중산층의 월세 부담을 줄이는 정책은 주로 입법 활동을 통해 이루어져야 한다. 전세의 월세로의 전환의 속도가 빠르고 월세금액이 많아지고 있으나, 현재가 외국의 대도시와 비교해서 아직 초기 단계이기 때문에, 전·월세 상한제, 전·월세 전환이율 제한, 계약 갱신청구권, 표준임대료 도입을 통해 전세에서 월세로의 전환의 속도 및 월세 인상 폭을 제한해야 한다.

예) 인천시 도하지역의 뉴 스테이 (민간임대주택)의 임차조건이었던, 임대차 기간 8년 보장, 연 월세인상률 3% 제한, 전·월세 전환율 3% 제한은 참고할 만하다.

따라서 이 발제문에서 서울시에 주거비 부담완화에 대한 정책 제언은 주로 1인가구와 서민층이 대상이다.

## 5. 공공임대주택 확대

### 1) 현 서울 민선5기 8만호 공공임대주택 공급

- 현재 8만호 공공임대주택 공급 목표 달성에 어려움이 있다. (공공)택지의 부족, 공공임대주택 인근 주민 반대, 재정의 어려움이 있으나, 최소한 목표치 달성을 위해 노력해야 한다.
- 서울시 민선 5기 (2015년 - 2018년) 공공임대주택 공급계획.  
공공공급 공공임대 6만호 (건설형-16,969호, 매입형-15,080호, 임차형-28,000호)  
민간참여 준 공공임대 2만호 (공동체형- 3,096호, 준공공임대 융자지원-2,000호, 민간임대주택 공공성 강화 - 12,000호 등)
- 현재 서울시의 공공임대주택 물량  
서울시 전체 주택 수 대비 약 6%인 232, 004호 가구  
(SH- 165,163가구, LH- 66,841 가구 2014년 12월 기준)

그리고 오히려 8만호 공급과 중복되는 부분이 있지만, 아래의 제시하는 방향으로 공공임대주택을 확대해야 한다.

### 2) 공공임대주택 확대

- 공공임대주택이란 소유권이 공공기관에 있고, 주거의 공공성을 위해 관련법에 의해, 무주택 세입자에게 공급되는 주택으로, 세입자가 점유 사용하는 주택.
- 주거 약자 층인 1인가구에 공공임대주택을 확대 공급해야 한다.

#### 쪽방 공공임대주택

쪽방촌의 쪽방 주택을 매입하여 '공공 쪽방 임대주택' 공급해야 한다. 인구 노령화와 소득의 양극화로 인해 노인빈곤층, 중장년 빈곤층이 증가한 반면, 현재 쪽방 촌이 개발가능 구역에 있어, 개발로 인한 쪽방 촌 멸실 문제 제기 가능성이 있다. 쪽방 주민의 '지속 거주'를 위해 안정적인 '쪽방 공공임대주택'이 공급되어야 한다. 이를 위해 기존의 쪽방 주택을 매입하는 '매입형 쪽방 공공 임대주택'과 '신축 쪽방 임대 임대주택'을 고려해야한다. 매입하는 경우에는 기존 쪽방 주거 시설이 낡고 열악하기 때문에 시설 개조를 해야 하며, 신축하는 경우에는 기존 쪽방 촌 인근에 최저주거면적인 14㎡를 갖춘 기숙사형 쪽방을 공급하되, 상대적으로 노령인 쪽방촌의 입주자를 고려한 주거시설을 만든다. 쪽방 입주자들이 고독과 소외감을 많이 느끼기 때문에 이들을 심리적 정신적으로 안정을 취할 수 있는 커뮤니티 공동체에도 관심을 가져야 한다.

#### 공공 기숙사형 임대주택

청년 등 1인가구에 최소주거면적인 14㎡의 '공공 기숙사형 임대주택'을 대량 공급해야 한다. 서울시는 청년층이 많고 앞으로도 1인가구가 계속 증가하고, 이들의 주거비 부담이 크기 때문에

‘다다익선’으로 공급해야 한다.

서울에 본가가 있는 청년세대가 부모님으로부터 독립을 위해서도 독립적인 주거 공간이 많이 확보되어야 하며, 월 임대료는 월 10만 원대의 월세로 공급해야 한다. 주거의 쾌적성 보다, 청년층이 학교나 직장으로 이동하기 쉬운 곳으로 지하철역에서 도보 가능한 곳에 입지해야 한다.

### 중고 다가구·다세대 주택을 매입하는 ‘매입 공공임대주택’

현재 서울시에서 ‘매입 공공임대주택’을 중점적으로 하고 있으나, 신축 다세대를 중심으로 매입하고 있어, 비용이 많이 들고 주변 땅값을 올리는 부작용이 있다. 상대적으로 저평가된 10년 이상 된 다가구·다세대 주택을 대량 매입하여 내부설비 등을 리모델링한 후 서민들의 공공임대주택으로 대량 공급해야 한다.

### 서울 시립 청소년 여성임대아파트 (광명시 철산역 인근 소재, 18,000평 규모의 부지)의 부지의 매각을 중지하고 공공 임대아파트 부지로 활용해야 한다.

1989년 구로공단 여성 근로자의 복지시설로 지어 현재 890명의 여성근로자가 입주해 있는데, 서울시에서는 “설립 취지였던 구로공단 청소년 여성근로자의 수가 줄고, 행정 소재지가 서울시가 아니다”는 이유로 2013년도에 매각을 결정하고 “2015년 까지 입주자를 명도한 후에, 서울에 해당 여성근로자의 대체 부지를 마련하겠다.”라고 발표한 바 있으나 현재 후속 조치조차 없다. 서울시가 공공임대주택 확대를 한다면서, 기존의 공공주택 성격의 부지를 민간에 매각하는 것은 모순이다. 가산디지털단지에서 지하철역으로 한 정거장으로 입지가 좋기 때문에, 입주대상으로는 기존 입주대상이었던 여성근로자를 기본으로 하고 신혼부부, 청년층을 포괄 (행복주택 개념) 하고, 광명시가 위치한 경기도와 함께 광역지자체 간 협력으로 공공임대주택을 공급해야 한다.

## 6. ‘임대료 안정화 주택’공급을 확대해야 한다.

### 1) ‘임대료 안정화 주택’이란 ?

민간임대사업자가 소유권 (처분권, 수익권)을 갖고, 공공기관이 사용 권한 (점유·사용권)을 갖으면서, 공공기관이 민간의 소유주에게 (시장)임대료를 지불하거나 주거시설을 개조해 주고 장기간 (10년 이상) 임대하여, 이를 무주택 세입자에게 시세보다 싼 임대료로 제공하는 준 공공임대주택 성격의 주택을 말한다.

### 2) 비슷한 사례(시행 중이거나 시행예정)

- 정부의 ‘준 공공임대주택’: 민간임대 사업자가 임대료를 시세보다 낮게 8년 이상 연5%상한선으로 제공하면, 정부가 부동산세제감면과 주택자금 지원을 하는 주택이다. 그러나 민간임대사업자에게 실익이 적어 현재 전국 1700가구만 등록하여 유명무실.

- 서울시의 '빈집 살리기 프로젝트' : 서울시가 재개발 지역 내에 있으면서 범죄의 온상이 될 수 있는 노후화되어 있으면서 비어있는 주택을 무상으로 주택 리모델링 (비용 2천만 원 상한)을 해 주는 조건으로 집 소유주에게 6년간 임차하여, 시세의 80% 임대료 수준으로 무주택 세입자에게 6년간 임대해주는 주택. 현재 빈집들이 남아 주택개조비용이 많이 들어, 2천만원 상한을 늘려야 하는 상황이다. 최근 서울시에서 지원한도를 4천만 원으로 늘리도록 완화.
- LH와 SH의 전세임대주택 : LH와 SH가 '전세임대주택 입주자'를 모집하는데, 입주자격이 되는 세입자가 조건에 맞는 전세 주택을 찾아오면 LH와 SH가 승인을 하고 전세보증금을 지원하는 주택. 현재 주택시장에 전세물건이 드물기 때문에, 전세임대주택 물건 찾기가 어렵고, 찾더라도 월세로 임대가 되지 않는 주택 시설에 하자가 많은 주택만 남음.
- LH의 '집 주인 리모델링 사업' (15년 9월 2일 부동산 대책발표): 집주인이 노후 주택을 직접 개량하거나 LH에 맡겨 고친 뒤 임대관리를 위탁하면 LH가 노인과 대학생 등 저소득 1인가구에 임대료를 주는 방식이다. 임대료는 시세의 50~80% 선으로 저렴하게 책정하고 임대기간은 8~20년 안에서 집주인이 선택할 수 있다. 주택도시보증기금에서 연 1.5%의 금리로 가구당 최대 2억 원의 주택 개량 자금을 빌려줄 예정이다. 내년도 시범사업 목표치는 1000가구 안팎이다.

### 3) 임대료 안정화 주택이 성공하려면?

- 현재 주택시장이 양도차익에서 월세수익으로 바뀌고 있는 반면, 낡은 주택이나 토지만을 소유한 분 (민간임대사업자)들은 낡은 주택을 수선·관리할 전문성이나 의지가 부족한 노년층이 많고 임대수익을 실현할 수 없는 처지이기 때문에, 서울시에서 직접 장기임대계약의 주체가 되어 낡은 주택을 수리하거나, 새 집을 지어 임대관리를 하면서 월 수익을 일정하게 보장해주어야 한다. 신용과 신뢰성이 있는 공공기관이 민간임대 사업자에게 임대료를 지불하는 '수익 확정형'이 되어야, 민간임대사업자가 공공기관에 장기간 주택임대를 할 수 있다. 그리고 민간임대사업자입장에서는 공공기관이 장기임대를 하면, 공실률이 줄어들고, 거래비용 (중개수수료, 도배장판 비용)이 발생하지 않고, 건물관리도 하지 않아도 되고, 임대차계약을 통한 세입자들이 들고나는데 신경을 쓰지 않아도 되는 등 물적·정신적 비용과 부담이 감소하기 때문에, 공공기관이 민간임대사업자와 임대료 협상에서 이를 명분으로 시세보다 낮은 임대료로 해야 한다.
- 서울시에서 재정을 투입해야 한다. 주택 시설 개조비용, 주택관리 비용, 민간임대 사업자와 계약한 임대료와 입주자에게 받는 임대료 차액 등으로 사용한다.
- 기존의 사례는 LH나 SH가 저리정책자금을 토지주(건물주)·사회적 기업·임대사업자(건축업자포함)에 지원해주어, 그들이 건축(리모델링, 신축 등)을 하여 임대관리(주택시설관리와 임대수익 배분포함)도 하게 하는 방식으로, 공공기관(서울시, SH, LH)이 직접 책임지는 방식이 아니었다. '임대료 안정화 주택'은 공공기관이 직접 책임지고 리모델링·신축·임대관리·주택관리

를 하여 토지주(주택주인)에게 확정형 수익을 보장해 주는 방식.

#### 4) 임대료 안정화 주택이 갖는 의의

- 서울시의 재정이 투입되지만, 서울시가 1인가구 와 서민에게 시세보다 낮은 임대료를 제공하는 주택을 다수 확보하면, 전반적인 주거비 부담완화에 도움이 된다.
- 꾸준한 지역 내 경기 활성화 효과가 발생한다. 임대료 안정화 주택을 수선·개조하는 물량이 꾸준하고, 주택을 관리도 해야 하기 때문에, 지역 내 주택을 수선·개조·관리하는 사회적기업의 고용 창출에도 도움이 된다.
- 대량으로 ‘임대료 안정화 주택’을 확보하지는 의미이다. (참고: 뉴욕시의 임대료 안정화 주택 아파트는 뉴욕시 전체 220만 채 중 약 100만 채이고, 뉴욕시가 임대인에게 아파트 유지 및 관리비용 일부를 지원하고 보유세 감면 등의 혜택을 주는 대신 임대료 상승폭을 정한다. 올해 뉴욕 시 산하 임대료가이드라인위원회는 6월 29일 뉴욕 시내에 위치한 임대기간 1년짜리 아파트 63만 채의 임대료를 오는 10월부터 동결하기로 결정했다. 2년 임대아파트는 임대료 상승폭이 2%로 제한하는 조치를 취했다.)

## 7. 다가구·다세대 임대료 안정화 주택

- 대상: 신축한 지 10년이 초과하는 다가구·다세대 주택으로, 주택설비(배관 등)에서 하자가 발생하기 시작하는 주택.
- 특성: 일반 민간 임대주택 임대인들은 주택 시설관리에 대한 전문성이 떨어지기 때문에, 신축한 지 10여 년이 지나 주택에 하자가 발생하면 적절히 대응하지 못함. 그리고 임대인들은 생활할 수 있는 일정정도의 임대료가 나오기를 바람.
- 계약 방식: 서울시에서 주택 설비 등을 무상으로 수선해주는 것은 물론 일정한 월세를 제공하고 주택을 관리해주는 조건으로 10년 이상 장기간 임대.
- 의의: 대표적인 서민주거 주택인 다가구·다세대 주택의 주거비 부담을 완화하기 위해서도, 서울시가 ‘매입형 공공임대주택’의 확보도 해야 하고, 장기간 임대할 수 있는 ‘다가구·다세대 임대료 안정화 주택’도 확보해야 한다.

## 8. 대학가 원룸 임대료 안정화 주택

- 대상: 대학가의 원룸, 도심형 생활주택, 하숙집 등 전체 주택 (건축 년 수 무관)
- 특성: 현재 대학가는 대학 재학생, 졸업생 (취업 준비생, 직장인)이 거주하면서, 임대료가 계속 오르고 있어, 소득이 없는 대학생·청년들이 주거비 부담에 짓눌려 있다. 학생들은 주거비 부담 완화방안으로 저렴한 공공기숙사 확충을 대학 당국에 요구하고 있으나, 지역 임대인들은 환경문제를 명분으로 내세워 대학 내의 기숙사 신설을 반대하고 있다. 지역 지자체나 정치인들은 임대인들의 요구에 순응하면서, 대학생과 임대인간의 갈등조정에 나서지 못하는 상황이다. 따라서 대학생들의 교육권 및 주거권을 보장해야 하는 교육부, 대학당국, 서울시에서 나서서 이의 문제를 해결해야 한다. 특히 서울시가 주도적으로 기숙사에 이해관계를 갖는 대학 당국·교육부·지역 임대인·서울시의회와 협조하여 학생들이 부담 가능한 적정임대료 및 공공기숙사 규모에 대해 합의를 이끌어야 한다.
- 계약 방식: 서울시에서 주택 설비 등을 무상으로 수선해주는 것은 물론 일정한 월세를 제공하고 주택을 관리해주는 조건으로 10년 이상 장기간 임대하고, 그 비용은 대학 당국·교육부·서울시가 일정하게 분담한다.
- 의의: 대표적인 1인가구이면서, 소득대비 주거비 부담이 큰 대학생을 비롯한 청년들에게 서울시에서 '기숙사형 공공임대주택'을 꾸준히 공급함은 물론, 위와 같은 장기간 임차하는 '대학가 원룸 임대료 안정화 주택'을 공급해야한다. 대학 당국에서도 공공기숙사를 대학교 안이나 바깥에 신축해야 한다.

## 9. 고시텔 긴급 (피난) 임대주택

- 대상 : 기존에 영업하는 고시텔을 매입. (현재 서울시 고시텔 수 6,281개로 고시텔 한 곳에 40-50명 선 거주. 작년 한 해에 123개 고시텔 증가.)
- 특성 : 고시텔은 전용면적이 1.5-2평이어서, 휴식을 취하기가 어려운 공간으로 장기간 거주하기에는 불편해서 일시적인 피난 주택의 성격. 고시텔 소유자들은 고시텔 공간을 임차하는 경우가 대부분이고, 일부는 건물을 매입하여 고시텔을 운영하는 경우도 있다. 임차하는 경우 5년 계약기간이고, 이 계약기간이 끝나서 재임차하는 경우 고시텔 시설이 낡아 수선하느니, 시설권리금을 받고 매각하려고 한다. 고시텔의 일반적인 월세 시세는 30만~40 만 원 선이다.



- 계약 방식: 서울시에서 매입하여 입주자 사정에 따라 임대료를 무상 혹은 저렴하게 제공.
- 의의: 입주대상자를 피치 못할 사정으로 인해, 거리에 나앉게 되는 상황에 처한 서울시민에게 (긴급)임시주택으로 제공. 경매로 인해 집을 나온다든지, 월세를 못내 집을 비워 줘야 하는 상황, 화재로 인한 멸실 등. 이러한 주거 약자 층의 정보를 갖고 있는 서울주거복지센터, 홈리스 단체, 쪽방 주거 단체와 유기적으로 연관을 갖도록 해야 한다.

## 10. 민간 토지 임대부 임대주택

- 개념: 토지를 가진 민간인이 주택을 건축할 비용이 없는 경우, 서울시가 (다가구, 다세대)주택을 무상으로 지어 주고, 민간인(토지 주)이 주택 소유권도 갖고 일정 금액의 임대료도 받는 대신에, 서울시는 장기간(10년 이상) 임대하고 일정하게 임대료를 지불하는 조건이다.
- 특성: 낡은 주택이나 토지를 소유한 민간인이 매각을 하긴 싫고, 신축할 비용이나 의지가 없으면 서 생활비 정도의 월세가 나오길 바라는 경우에, 서울시가 다가구·다세대로 신축을 해주면, 민간인 토지주도 새집에 계속 거주할 수 있거나 수익이 발생할 수 있는 장점이 있다.
- 계약 방식: 서울시에서 건축 비용을 부담하면서 일정 월세를 지불하고 건물관리를 하고, 토지주와 장기간 (10년 이상)의 임대계약을 한다.
- 의의: 민간 토지주가 원하는 바인, 새집과 일정한 임대료를 제공해 주고, 서울시가 원하는 장기 임대권을 얻으면 상호 윈·윈 할 수 있어, 토지 주인(낡은 주택 주인)을 설득할 수 있다.

## 11. 재건축 임대료 안정화 아파트

- 개념: 서울시가 노후화된 아파트의 단지 전체에 대해 내부 주택 시설 및 보일러 등 설비 시설 개조를 해주거나, 신청을 하는 아파트 일부 호수에 대해 내부 주택 시설을 해주는 조건으로 재건축 시기 및 임대료 조정을 서울시와 합의하에 진행.
- 특성: 아파트가 노후화되면 현재는 재건축을 통해 허물고 신축하거나, 그대로 낡은 아파트를 크게 관리하지 않고 방치하는 경우가 일반적이다.  
아파트 소유주들은 재건축 아파트가 추진되지 않으면, 아파트가 낡아서 여러 문제가 발생되어도, 비용이 드는 내부 주택개조나 아파트 설비 등에 비용을 투자하길 주저한다. 재건축 대상 아파트 소유주들에게 재건축 추진 전까지 ‘재건축 임대료 안정화아파트’를 제시하여 선택의 폭을 넓혀준다.

- 계약 방식: 재건축 아파트 조합과 혹은 개별 호수와 협의하여 내부시설 개조 및 아파트 설비 등 공동주택 시설 개조 범위를 협의하여, 서울시가 공사비를 지원하는 대신에 재건축 시기(임대료 범위)를 서울시와 합의하여 진행.
- 의의: 재건축 아파트는 조합원분을 제외한 일반분양 아파트가 분양이 되어야 추진이 가능하기 때문에, 부동산 경기가 좋을 때에 진행한다. 그래서 많은 재건축 아파트 추진이 부동산 경기가 있는 시기에 집중할 수밖에 없는데, 이는 세입자의 전·월세 폭등을 구조적으로 가져올 수밖에 없다. 서울시에서 미리 분산시기를 조정할 경우 전·월세 안정에 보탬이 되기 때문에, 전·월세 안정을 위해 일정한 이익을 재건축 대상 아파트 소유주들에게 선제적으로 제공하자는 취지.

## 12. 재건축 임대료 안정화 조례 입법

- 개념: 재건축에서 상호 충돌하는 소유권자의 개발권과 세입자의 주거권을 균형적으로 바라본다. 현재는 소유권자의 개발권만 보장하고 세입자의 주거권은 무시되고 있다. 재건축으로 비자발적으로 이주하더라도, 최소한 세입자들이 '동일한 생활권으로 주거비 부담이 적절한 곳'이 마련되어야 한다.

재건축 아파트 입주민 (세입자, 자가 거주자)이 재건축이 추진되는 경우 인근 지역으로 이주하게 되는데, 인근 지역에서 이주수요를 충족하지 못해 전·월세 가격 폭등(폭등의 폭은 협의)이 예상되는 경우에, 서울시 의회에서 '재건축 임대료 안정화 조례'를 만들어 재건축으로 인한 전·월세 폭등을 안정시키는 방안.

- 조례 내용

- 서울시에서 재건축 추진이 기정사실화 되는 단계인 '재건축 사업시행 인가'에서, '주거안정 영향 평가'를 실시하여, 이를 통과해야 재건축사업승인을 해준다.
- '주거안정 영향 평가'의 주요 항목으로는, 서울시에서 재건축 아파트 입주자들이 이주를 원하는 지역과 시기 및 임대료와 주택 규모를 전수 조사하여, 이주 수요에 따른 공급 임대주택물량이 일정비율 (예를 들어 100% 이상) 있는 경우에 재건축 사업승인을 해 준다.
- 조례에 세입자 이주비 지원이 포함되어야 한다. 서울시는 비자발적으로 이주하는 재건축 대상 아파트에 입주한 주거 세입자 및 상가 세입자들에게 이주비를 지원한다. 서울시나 해당 지역 구청은 아파트 재건축이 되는 경우에, 재건축이전보다 더 많은 세대수가 공급되고 아파트 가격도 오름에 따라, 세원이 (취득세, 재산세) 늘어난 반면, 세입자들은 비자발적 퇴거와 이주를 해야 하는 주거 불안정에 처하게 된다. 재건축으로 공공에서 얻은 이익을 공유해야 한다.
- 서울시에서 '재건축 임대료 안정화 아파트'를 지원한다. (발제문 11번)  
재건축 추진이 부동산 경기가 좋을 때 집중되기 때문에, 일시에 이주 수요에 맞는 주택 공급을 맞추기 어렵다. 재건축 시기를 분산하는 방법을 찾아야 한다. 서울시가 재건축 가능 조건

을 갖춘 아파트에 대해 주택 시설 개조비를 지원해 준 대신에 조합(혹은 개인)에 재건축 추진 시기를 서울시와 합의할 수 있도록 하는 ‘재건축 임대료 안정화 아파트’를 지원한다.

- **의의** : 현재 서울지역에서 전·월세 가격이 폭등 하는 주요 요인의 하나가 재건축에 따른 이주와 재건축 아파트들의 이주시기가 집중되기 때문이다. 재건축의 추진 시기를 부동산시장에만 맡기지 말고, 서울시에서 적극 개입하여 실질적으로 세입자들의 전·월세 가격을 안정시킬 수 있도록 제반 정책을 수립·집행해야 한다.

**13. 서울시는 서울시민의 60% 이상을 차지하는 세입자의 목소리가 반영될 수 있도록, 주거 안정을 위한 실질적인 정책이 나올 수 있도록, 서울시의 주거 관련 논의 틀 (정책, 예산, 분쟁, 심의·의결 기구 등)에 세입자(단체)와 주거 단체를 참여하도록 해야 한다.**



발제 2

# 공단지역 노동자들의 주거현실을 통해 본 공공주택 공급 확대의 필요성

장진범

연구위원 | 민주노총 정책연구원



## 1. 87년 이후 민주노조운동과 주거권운동 – 실패한 마주침?

- 질문 : 87년 노동자 대투쟁으로 ‘부활’한 한국의 민주노조운동, 나아가 노동자 운동이 주거권 운동의 적극적 주체로 나서지 못한 이유가 무엇인가? 역으로, 주거권 운동이 민주노조운동을 비롯한 노동자 운동 속으로 파고들지 못한 이유는 무엇인가?
- 이 질문에 대한 답을 주체적 측면에서, 가령 민주노조운동의 이념과 전략이 지닌 한계 쪽에서 찾을 수도 있을 것(ex. 주거권 의제에 무관심했던 민주노조운동). 하지만 이 발표문에서는 민주노조운동과 주거권 운동의 마주침을 어렵게 만든 객관적 조건, 특히 (주거 문제의 집단적·비시장적 해결을 지향하는 사회운동이라는 의미에서) 주거권 운동의 확산 자체를 저해한 객관적 조건이 1980년대 말~1990년대 초에 형성되었다는 점에 더 주목하고자 함.
- 왜 1980년대 말~1990년대 초인가? ‘3차 부동산가격 폭등기’(손낙구, 2008)로 불리는 1988~90년은, 한국 사회에서 주거 문제가 가히 ‘체제 위기’를 촉발할 수 있는 폭발적 쟁점으로 떠오른 시기였고, 당시 내려진 결정이 이후 한국의 ‘주택체제’(housing system)를 크게 규정했기 때문.
- 1990년에 건설부가 국회에 제출한 자료에 따르면, 1986년 말에서 1990년 2월 말까지 전국 도시지역의 주택 매매가는 평균 47.3%, 전셋값은 무려 82.2%가 상승(국정브리핑 특별기획팀, 2007: 294쪽). 결국 1990년 한 해에만 17명의 세입자가 자살하는 등, 전·월세 대란은 절정으로 치달음.
- 이 같은 주거난을 당시 집권층 역시 심각하게 인식. 실제로 1989년 당시 건설부 정책국장은 한 정책토론회에서, 이대로 주택문제를 방치하게 되면, “주거의 빈부격차 심화로 인해 국가 안보와 자유경제체제에 도전하는 세력들의 온상을 제공할 가능성이 보”인다고 말함(김수현, 1996: 103쪽). 당시 청와대 경제수석인 문희갑 역시 ‘주택문제가 해결되지 않으면 혁명이 일어난다’며 특단의 조치를 주문(국정브리핑 특별기획팀, 2007: 131~133쪽).
- 당시 정부가 200만호 건설과 신도시 개발을 부르짖었음에도 이 시기에 주택난이 이렇듯 심각해진 것은, 1983년부터 시행된 합동 재개발 정책으로 무허가 정착지가 해체되면서 저렴한 주택 재고가 급격히 축소되었기 때문(김수현, 1996: 123~127쪽).<sup>1)</sup> 서울 곳곳의 무허가 정착지가 짧은 시간에 거의 동시다발적으로 해체되면서, 이곳에서 쫓겨난 주민들은 다른 무허가 정착지로 이동

1) 당시 무허가 정착지 세입자들 및 인근 지역의 세입자들이 재개발사업 때문에 입은 피해에 관해서는 별다른 실증 자료가 없으나, 1990년대 초에 시행된 사례를 통해 당시의 상황을 미루어 짐작해 볼 수 있음. 1989년 10월 재개발구역으로 지정되어 1991년 3월에 재개발 사업 시행에 들어간 상도5구역의 세입자를 대상으로 조사한 결과, 월세로 환산하면 임대료가 일시에 평균 45.5% 가량 오른 것으로 나타남. 이와 함께 임대료 추가 부담비율은 종전 임대료와 역의 상관관계가 있는 것으로 나타나, 사업 전에 임대료를 적게 지불하고 있던 가구일수록 더 큰 피해를 보는 사회계층적 역진성이 나타남(김수현·박세훈, 1996: 20~23쪽; 김수현, 1996: 123~127쪽). 이런 현상은 서울에 남아 있던 저렴한 주택이 다시 한 번 대량으로 파괴된 뉴타운 사업 과정에서 비슷하게 관찰됨. 가령 왕십리 뉴타운 1구역 세입자 158가구의 주거비 변화를 조사한 결과, 평균 주거비가 63% 오른 것으로 나타남(『한겨레신문』 2009. 9. 30).

할 수 없었음. 이들은 결국 서울을 떠나거나, 과거 임대료 수준을 크게 넘지 않는 서울의 공식주택부문, 대표적으로 (반)지하 주거 등으로 일시에 대거 이동할 수밖에 없었음. 그 결과 주택 중에서도 저렴주택의 수요가 급격히 늘어나면서, 저렴주택의 임대료가 상대적으로 더 높게 올라가는 상황이 발생한 것.

이렇듯 집값과 임대료가 전반적으로 상승하는 상황에서, 저렴주택에 살고 있던 세입자들은 진퇴양난 상황에 놓임. 주거의 상향이동은 생각할 수도 없는 것이었고, 그렇다고 하향 이동도 사실상 불가능했는데, 위에서 말한 것처럼 공식 부문의 저렴주택보다 한 단계 아래에 있는 비공식 부문의 무허가 정착지가 대부분 해체되었기 때문. 이런 압박은 공식 주택부문의 가장 하층에 있는 (반)지하 세입자들에게 가장 혹독하게 다가옴. 실제로 당시 자살한 17명의 세입자 중 절반이 넘는 9명이 (반)지하 거주자였다는 사실은, 이들이 겪은 고통을 단적으로 보여줌.

- 이런 상황에서 등장한 것이 ‘영구임대주택.’ 이는 해방 이후 최초의 공공임대주택정책이었음(김수현, 1996). 뒤집어 말하면, 이 시점까지 한국에서는 공공주택이나 사회주택에 대한 경험이 전혀 없었다는 것. 이렇듯 뒤늦게 공공임대주택이 도입된 이후에도, 공공임대주택은 주거 빈민과 노동자들 전반을 포괄하는 보편적 대안으로 여겨지지 못했음. 당시의 저렴주택 수요에 비해서는 턱없이 부족한 수준으로 건설되었는데다, 더 큰 문제는 입주 자격이 ‘법정 영세민’으로 제한되었기 때문에 대다수의 세입자, 즉 노동자들이나 심지어 무허가 정착지에서 쫓겨난 대부분의 철거민들조차 공공임대주택에서 원천적으로 배제되었기 때문.
- 이런 정책 기조는 한편으로 한정된 대상자에게 집중적인 복지 혜택을 제공함으로써 복지정부라는 이미지를 제고하고, 다른 한편으로 저항 세력으로서의 도시빈민을 약화시키려는 분할통치 전략으로 해석되기도 함(이영환, 1995: 80쪽). 이유야 어쨌건, 90년대에 들어서야 뒤늦게 도입된 한국의 공공임대주택은 이른바 ‘잔여적’(residual) 성격을 강하게 띠었기 때문에, ‘법적 영세민’을 제외한 도시빈민과 노동자들에게는 거의 실효성이 없었고, 민간주택시장에 개입하거나 이를 규제할 수 있는 역량 역시 갖추지 못한 근본적 한계를 지닌 것이었음. 이 때문에 한국의 노동자들은 이 시점 이전에도, 그리고 이 시점 이후에도 당분간 공공주택 또는 사회주택을 경험할 수 없었고, 따라서 이를 주거의 대안적 선택지로 생각할 수 없었음. 당시 주거권 운동의 주요 요구가 공공임대주택 건설이었다는 점을 감안할 때, 주거권 운동이 노조 및 노동자 운동에 깊이 파고들지 못한 중요한 이유 중 하나를, 이 같은 한국 주택체제의 객관적 조건에서 찾을 수 있을 것.
- 이렇듯 잔여적인 공공임대주택도, 그렇다고 당시의 도시빈민이나 노동자들이 엄두도 낼 수 없던 중대형 아파트도, 당시의 심각한 주거난 특히 저렴주택의 심각한 부족을 해결하는 데 근본적인 한계가 있었음. 당시 정부가 이에 대한 대안을 내놓지 못했다면, 당시의 주거난은 정말 ‘체제 위기’로 비화되었을지도 모름. 이런 상황에서 정부를 구원한 것이 바로 다세대주택과 다가구주택이라는 민간임대주택(장진범, 2013).



- 다세대주택은 1984년, 이른바 ‘다세대 거주 단독주택’을 양성화하고 이를 적극 활용하는 정책의 일환으로 도입. 정부 입장에서 이는 여러모로 매력적이었음. 우선 기존 단독주택지구에 주로 분포한 주택을 개조하는 방식으로 소규모 임대주택을 대량으로 공급하는 것이므로, 정부가 별도의 대규모 택지를 조성하거나 기반 시설을 확보해야 할 수고를 들이지 않아도 되었음. 게다가 정부가 직접 공공임대주택을 짓는 것이 아니라 민간임대주택의 건설을 ‘촉진’하는 것이므로, 정부 차원에서 별도 재정을 부담할 필요도 없었음. 정부 입장에서는 가히 손 안 대고 코 푸는 격.
- 하지만 다세대주택만으로는 전·월세 대란이 절정에 달한 90년 상황에 대처하는 데 역부족이었음. 이에 90년에 새롭게 도입된 것이 바로 ‘다가구주택.’<sup>2)</sup> 같은 해 4월 발표된 이른바 「4·13 부동산산투기억제대책」에서는 다가구주택 건설을 촉진하기 위한 각종 규제완화와 세제혜택 등 지원책을 쏟아냄(국정브리핑 특별기획팀, 2007: 295쪽). 이렇게 해서 90년대 이후 다가구주택은 특히 서울을 중심으로 그야말로 폭발적으로 늘어남(〈표 1〉).

〈표 1〉 서울시 연도별·유형별 주택 건설 실적(1990~2002)

(단위: 가구, %)

	단독		다가구		다세대		연립		아파트	
	가구	비율	가구	비율	가구	비율	가구	비율	가구	비율
1990	17,054	13%	48,537	36%	26,540	20%	5,786	4%	36,625	27%
1991	2,725	2%	96,332	54%	35,757	20%	5,543	3%	36,427	21%
1992	9,994	7%	73,134	52%	17,772	13%	2,899	2%	37,784	27%
1993	886	1%	91,523	53%	25,834	15%	4,564	3%	48,742	28%
1994	444	1%	45,932	53%	6,079	7%	5,560	6%	28,982	33%
1995	207	0%	68,839	42%	8,755	5%	7,499	5%	76,988	47%

2) 다가구주택은 1990년 2월 건축법 시행령 별표에 단독주택의 한 종류로 도입되었고, 연면적 660㎡ 이하, 3층 이하(지하층 제외) 19세대 이하로 규정됨. 그 이전까지 세를 두던 단독주택의 연면적이 200㎡ 내외였음을 감안한다면, 과거보다 3배 이상 큰 주택이 단독주택지구에 합법적으로 들어서게 된 셈. 더 흥미로운 것은 1985년 건축법 시행령에서 연면적 330㎡ 이하, 3층 이하, 2~9세대로 규정한 다세대주택이 공동주택으로 분류되었는데, 단독주택으로 분류된 다가구주택의 규모가 훨씬 더 크다는 점. 이 같은 다소 어이없는 현상은 당시의 주택난을 시야에서 놓친다면 이해하기 어려움. 한편 1990년 당시 건설부가 다가구주택 표준설계도로 예시한 것을 보면, 집주인 포함 5가구가 사는 것을 기본으로 하고 있고, 지하에 한 가구당 방 2개, 주방 및 거실 2개(화장실은 지상에 별도 설치)를 갖추는 것으로 하여 2가구를 두는 것으로 되어 있음. 여기에서 보듯 정부는 (반)지하를 ‘표준’적 다가구주택의 필수 요소로 포함시켰음(『서울신문』, 1990. 2. 28). 실제로 1994년의 연구에 따르면, 다세대주택 거주가구의 약 20%, 그리고 다가구주택 거주가구의 약 30%가 (반)지하에 거주하는 것으로 나타남(김광중 외, 1994: 110~113쪽). 이에 따라 다세대주택이 급격히 늘어난 2002년까지 늘어난 다세대·다가구주택의 (반)지하 가구수를 추산하면 24만 가구에 이르고, 91년까지 늘어난 가구 수만도 5만6천 가구에 육박. 그런데 1983년 합동 재개발사업이 시행될 당시 재개발구역에 거주한 가구수가 서울시 전체 가구의 8%에 달하는 18만 6천 가구로 추산되고, 특히 1983년~88년 사이에 재개발사업 시행에 따라 이출된 가구가 4만6천 가구로 추산되는 바(김수현, 1996: 123쪽), 즉 단순 계산으로도 (반)지하는 91년 말까지 무허가 정착지에서 이출된 가구를 모두 흡수할 수 있을 정도로 급성장하고, 2002년까지 과거 무허가 정착지에 거주한 모든 가구를 흡수할 수 있을 정도의 규모로 성장 실제로도 1980년대 후반 상당동 무허가 정착지가 재개발되면서 사유지의 정상주택으로 이주한 가구의 17.3%가 (반)지하로 흘러들어갔다거나, 2000년대 초 이른바 ‘서울의 마지막 달동네’ 난곡이 재개발된 후 임대아파트가 아닌 일반주거지역으로 이주한 주민들의 47.4%가 (반)지하로 향했다는 것 등이 조사된 바, (반)지하가 무허가 정착지의 가장 유력한 대체재 노릇을 했다고 추정해 볼 수 있음(조은·조옥라, 1992: 신림종합사회복지관, 2002).

	단독		다가구		다세대		연립		아파트	
	가구	비율	가구	비율	가구	비율	가구	비율	가구	비율
1996	354	0%	85,662	48%	10,585	6%	8,732	5%	72,443	41%
1997	921	1%	18,804	22%	6,626	8%	6,997	8%	52,023	61%
1998	380	1%	2,852	9%	1,827	6%	1,602	5%	24,619	79%
1999	557	1%	1,082	2%	4,816	8%	1,416	2%	54,146	87%
2000	665	1%	8,961	9%	19,546	19%	2,763	3%	72,149	69%
2001	602	0%	15,869	12%	70,601	55%	2,971	2%	39,420	30%
2002	1,103	1%	15,507	9%	100,418	58%	2,827	2%	51,815	30%

출처 : 홍인욱, 1997; 국토해양부, 2011b 참고해서 재구성. 강조 표시는 해당 년도에 가장 많이 지어진 주택.

- <표 1>에서 보듯 다가구주택은 (1995년을 제외하고) 1990년부터 1996년까지 서울에서 아파트보다 더 많이 지어진 주택이었고, 91년부터 94년까지는 서울 전체 주택건설 실적의 절반을 상회, 90년부터 (IMF 외환위기 이전인) 97년까지 서울시 주택건설 실적 중 다가구주택이 차지한 비중은 46.5%, 다가구주택과 다세대주택의 실적을 합하면 58.6%로, 서울시 주택건설 실적의 절반을 넘는 엄청난 비율.<sup>3)</sup>
- 이렇듯 80년대 말 90년대 초에 ‘체제 위기’로까지 발전할 기미를 보이던 주택난의 불길은, 신도시 등의 아파트와 잔여적 공공주택인 영구임대주택, 그리고 무엇보다 민간임대주택인 다세대 다가구주택의 대규모 건설을 통해 비교적 빠르게 진정되었음. 다양한 주거 계층에 대응하는 여러 유형의 주택이 왕성하게 공급되었고, 그에 따라 주택 가격은 안정되었음. 무허가 정착지가 해체되면서 주거비의 최저 수준이 상승하기는 했지만, 80년대 말부터 90년대 중반까지 노동자들의 실질임금 상승이 계속되었고, 90년 이후 다세대 다가구주택이라는 비교적 저렴한 민간임대주택이 대량으로 공급되었으므로, 주거비를 그럭저럭 감당할 수 있는 여건이 됨.
- 여기서 특히 주목할 점은, 90년 당시 정부가 (다세대 다가구주택이라는) 민간임대주택 건설 ‘촉진’을 노동자 민중들의 주거 문제에 대한 주요 해법으로 내놓았다는 것. 정부가 책임지고 공공임대주택을 짓는 대신, 그리하여 민간주택 시장을 통제할 수 있는 정책 수단을 확보하는 대신, 정부는 다시 한 번 민간에 주택 공급 및 관리의 책임을 떠넘김. 상황이 이렇다 보니 (임대차 보

3) 실제로 2010년 현재 서울시의 다가구주택은 총 1,114,843호로 서울시 전체 주택의 33%를 차지함. 다세대주택은 총 463,417호로 14%, 둘을 합치면 총 1,578,260호로, 47%. 아파트가 차지하는 비중이 1,485,869호로 44%인데, 다가구와 다세대주택에 사는 가구수가 더 많은 것(서울특별시, 2012: 303쪽). ‘아파트 공화국’이라는 말에도 불구하고, 단독주택을 포함한 이른바 ‘저층 주거지’에 거주하는 가구가 아파트에 거주하는 가구보다 여전히 더 많다는 점은 우리가 흔히 간과하는 사실. 바로 이 다세대 다가구주택 지구를 아파트 지구로 탈바꿈시키겠다고 ‘뉴타운’ 사업이 수많은 갈등과 문제 때문에 사실상 실패한 지금, 다세대 다가구주택 지구는 앞으로도 이 정도 규모로 존속할 전망이다.

호법 등) 민간임대주택 시장을 규제할 수 있는 수단들을 강화하기는커녕, 급한 불을 끄려면 일단 다세대 다가구주택을 최대한 빨리 공급해야 한다는 기조 아래, 있는 규제도 유명무실하게 만들. 주거 문제가 생길 때마다, 민간임대주택의 투자 공급 소유 관리자에게 유리한 방향으로 법 제도를 운용하는 것, 따라서 민간임대주택의 세입자 거주자들의 주거권과 생활환경을 후퇴시키는 것은, 비단 이 시기뿐만 아니라, 현재까지 반복적으로 나타나는 정부의 행동 패턴. 최근 정부가 전세대란의 대책으로 내놓은 기업형 임대주택 ‘뉴스테이’ 건설 촉진, 그리고 이를 위한 각종 혜택 제공도, 정확히 동일한 패턴을 반복하고 있는 것.

- 그런데 다세대 다가구주택은 본래 단독주택 중심으로 조성된 지구에 급작스레 들어선 것으로, 시간이 지날수록 과밀화와 주거환경 악화로 이어질 수밖에 없는 태생적 문제점을 갖고 있었음.<sup>4)</sup> 그렇다고 열악한 환경이냐 세입자들이 원하는 기간만큼 맘 놓고 살 수 있는 것도 아니었는데, 세입자들에게 이렇다 할 주거권이 법 제도적으로 보장되지 않았기 때문. 한편 잔여적인 공공임대주택은 세입자 대다수를 차지하는 노동자 민중들에게 애초부터 선택지가 아니었음.
- 이런 상황에서 노동자들에게 제시된 가장 그럴듯한 길은, 아파트 단지에 (일단 전세 등으로, 그러나 궁극적으로는 ‘내 집 마련’의 방식으로) 진입하기 위해 ‘구매력’을 높이는 것. 즉 주거 문제를 개별적 시장적인 방식으로 해결하는 것. 당시 아파트는 계속 공급되고 있었고, 실질임금은 빠르게 상승하고 있었기 때문에, 지금 추세가 앞으로도 계속된다면, 노동자들 역시 현재 살고 있는 다세대 다가구주택에서 아파트로 향하는 ‘주거 사다리’에 몸을 실을 수 있다는 기대—같은 얘기지만 노동자들도 ‘중산층’이 될 수 있다는 기대—가 나름대로 힘을 가질 수 있었음. 울산 대공장의 예이긴 하지만, 현대중공업의 노동자들이 파업 투쟁 중 골리앗 크레인에 써 붙였다는 “단체협약 승리하여 내 집 마련 쟁취하자”라는 구호는 이 점에서 시사적(이은지, 2013: 130~131쪽).
- 정리하자면, 1988~90년의 전 월세 대란에 지배층이 대응하는 과정에서 형성된 주택체제(와 주거 사다리), 그리고 80년대 후반부터 계속된 노동자들의 실질임금 상승이라는 객관적 조건은, 주거 문제를 집단적 비시장적으로 해결하는 사회운동보다는, 구매력 확대를 통한 주거 문제의 개별적 시장적 해결을 더 현실적인 것으로 만들. 이 시기에 폭발한 노동자 민중들의 주거 문제를 국가가 공공적인 방식으로 해결하려 하지 않고, 민간임대주택 공급 일변도로 대처한 것, 아울러 이렇게 시장적인 방식으로 주택이 공급 관리되었을 때 필연적으로 발생할 수밖에 없는 세입자들의 주거권 침해를 상쇄할 수 있는 규제를 전혀 마련하지 않거나 무력화한 것이, 오늘날 한국 주거 문제의 뿌리를 이룸.

4) 다음 소설은, 다세대 다가구주택 지구의 열악한 주거환경을 단적으로 보여줌. “우리가 사는 집은 다가구주택이 다닥다닥 붙은 좁은 골목 안에 있었다. 건축법 따위를 알 리 없는 나였지만, 숨 막히게 붙어있는 집들을 보면 건축 허가를 내준 공무원과 건물주인 사이에 무슨 찜찜이가 있었지, 하는 생각이 저절로 들었다. 사람이 다니는 길을 내는 것조차 아까운 듯 땅을 알뜰, 아니 인색하게 사용한 동네였다. 베란다에 나가서 옷뭉을 내밀고 팔을 뻗치면 건너편 동 담벼락이 손끝에 닿을 판이었다. 건너편 집 말소리가 그대로 들리는 것 웅색하게 드는 벌 때문에 바싹 말려도 누진 듯한 빨래, 문을 열어놓고 사는 계절이 되면 시선을 가리느라 쳐놓은 문발 때문에 가뜩이나 좁은 틈새로 들어오는 바람조차 제대로 누릴 수 없다는 것 등 (...)” (이혜경, 2006: 195쪽)

## 2. IMF 외환위기 이후 한국 주택체제의 변화

- 하지만 IMF 외환위기는, 주거 문제가 구매력 확대를 통해 개별적 시장적으로 해결될 수 있는 기대, 그리고 이런 기대를 가능케 했던 객관적 조건을 철저히 파괴.
- 우선 지속적인 실질임금 상승이라는 추세는, '정리해고'와 '비정규직'으로 상징되는 외환위기 이후의 노동 환경 속에서 무력화되거나 심지어 역전됨. 노동자들의 실질임금은 낮아지고, 고용은 불안정해지며, 미래는 불투명해짐. 이런 상황에서 노동자들의 주택 구매력과 주거비 부담능력은 낮아질 수밖에 없음.
- 주택 체제의 경우, 2000년대 이후 주택 가격이 급상승하면서, 다세대 다가구주택에서 아파트로 이어지는 '주거 사다리'가 해체되고 대신 '주거 양극화'가 심화됨. 이는 외환위기 이후 주택을 비롯한 부동산 투기가 급증했기 때문인데, 여기에는 외환위기 이후 금융 환경 변화가 직접적인 영향을 미침(박찬중, 2014). 외환위기 이전까지 은행 대출의 주요 고객이었던 수출 기업이, 외환위기 이후 구조조정으로 부채 축소를 강제 받으면서, 가계가 은행 대출의 새로운 활로로 주목받게 된 것. 실제로 95년 전체 금융권 대출의 20.7%에 불과하던 가계대출 비중은 2001년 31.6%로 처음으로 30%를 넘어섰으며, 이후에도 지속적으로 증가(박창균, 2010; 박찬중, 2014: 172쪽에서 재인용). 이처럼 늘어난 가계대출이 주택 투기의 풍부한 원천으로 작용하면서, 주택 가격 상승을 부추긴 것.
- 국가 정책 역시 주택 투자를 부추겼는데, 주택 수요자에게 금융을 지원하는 정책이 특히 주요한 역할을 함. 외환위기 이전에는 국가의 금융 지원이 주로 건설사, 즉 주택 공급자 위주였다면, 외환위기 직후 주택 미분양이 속출하고 건설사들의 자금난이 심각해지는 등의 상황이 벌어지면서, 주택 수요자를 지원하는 정책 특히 주택금융의 활성화가 나타남(박찬중, 2014: 179~180쪽). 대표적인 것이 국민주택기금 내 주택 수요자 자금지원 확대인데, 여기서 특히 주목할 점은 저소득 영세민 지원이라는 기금의 본래 목표와 달리, 중위소득자 대상 자금 지원이 크게 증가했다는 것. 구체적으로 보자면 국민주택기금 중 주택 수요자 대출이 95년 4% 수준에서 98년 40.7%로 급증하였고, 2003년 주택 수요자 대출 중 저소득층 대상 융자지원 비중이 13.6%인 데 반해 최초 주택 구입자금으로 제공된 대출은 33.7%에 달함(김성제, 2004; 차문중 편, 2004: 250쪽; 박찬중, 2014: 181쪽에서 재인용).
- 이 같은 금융 환경 및 국가 정책 변화와 맞물려, 저축 및 절약보다 '재테크'를 더 권장하는 사회 문화적 변화도 나타남(ex. "여러분, 부자되세요!"라는 BC 카드 광고). 이에 힘입어 대중적 투자가 크게 늘어나는데, 이는 초기에 주식시장 등 자본시장에 집중되었다가, 많은 경우 가격이 폭락하면서 위축됨. 그에 반해 주택시장의 경우 큰 동요 없이 2000년 이후 상승세를 이어갔고, 그 폭 역시 주가를 압도. 그 결과 2000년 이후 주택으로 투자가 집중되었고, 이에 따라 주택 가격이 급

격히 상승하였으며, 그 결과 더 많은 투자가 주택 시장으로 몰리게 됨. 이 ‘4차 부동산가격 폭등기’는, 그 이전 시기와 달리 주택 공급 부족이나 소수 ‘투기 세력’에 의해 주도된 것이 아니라, 새로운 금융 환경과 국가 정책, 그리고 사회문화적 분위기의 지원을 받는 ‘대중 투자’에 의해 주도되었다는 점에서, 과거와 질적 차이가 있음(박찬중, 2014: 185~187쪽).

- 어쨌거나 외환위기 이후 주택 투기가 크게 늘어났고, 주택 가격 역시 대폭 상승했다는 것은 객관적 사실. 이와 함께 불안정한 노동에 종사하는 노동자들, 특히 ‘근로소득’에 의지할 뿐 금융을 동원할 수 없는 노동자들의 ‘내 집 마련’ 가능성은 거의 희박해졌음.<sup>5)</sup> 하루가 다르게 치솟는 주택 가격을 보면서, 더 오르기 전에 차라리 주택을 구입하자고 마음을 먹은 실수요자들은, 대부분 주택 구입자금 대출의 부채 부담에 수십 년 동안 시달려야 하는 ‘하우스푸어’로 전락. 그렇다고 주택을 구입하지 않은 노동자들의 상황이 나은 것은 아닌데, 전세 가격 상승과 전세의 월세 전환 등 주거비 부담이 증가한 결과, ‘렌트푸어’로 내몰리기 때문. 집을 사도 문제, 안 사도 문제인 진퇴양난에 처하게 된 것.
- 이상에서 확인한 바, ‘체제 위기’로까지 비화된 88~90년 ‘3차 부동산가격 폭등기’ 이후 형성된 한국의 주택 체제, 그리고 그와 맞물려 등장한 구매력 확대를 통한 주거 문제의 개별적 시장적 해결책은 더 이상 지속 가능하지 않음. 한편으로 노동의 불안정화, 다른 한편으로 주택 가격의 지나친 상승과 전세 제도의 경향적 소멸로 인한 주거비 부담의 가중은, 90년대식 주택 체제 내에서의 ‘주거상향이동’ 기획을 불가능하게 만들. 이미 여러 가지 이유로 가계부채 수준이 심각해진 상황에서, 그리고 주택 가격이 지나치게 높은 상황에서, ‘빚내서 집 사라’는 현 집권층의 처방은 사태를 악화시킬 뿐. 그리고 살인적인 월세를 부담해야 하는 기업형 임대주택 ‘뉴스테이’ 역시 대안이 될 수 없음. 이런 정책들의 근본적 문제는, 노동자 민중들의 보편적 주거권을 보장하는 데 초점이 있는 것이 아니라, 현재 구조적 위기에 빠진 주택시장을 필사적으로 지탱하기 위해, 결국 대중들의 주거비 부담을 가중시킨다는 것.

5) 2000년대에 그나마 불행 중 다행이었던 점은, 주택 투기가 활발해지고 따라서 다주택 소유자가 늘어나면서, 이들이 전세로 내놓은 주택 물량은 풍부했다는 점. 다주택 소유자들은 전세, 즉 세입자로부터 조달한 무이자 부채(이런 의미에서 전세 제도는 일종의 ‘자금 융통 제도’라고 할 수 있음)를 새로운 주택(또는 전세를 끼고 구입했다면, 해당 주택) 구매를 위한 투자 재원으로 활용하여 더 많은 주택을 소유하게 되고, 이 주택을 다시 전세로 내놓음으로써 더 많은 자금을 조달할 수 있었음. 하지만 어쨌거나 전세 세입자들은, 전세 제도를 통해, 이상의 과정을 거쳐 상승한 주택 가격에 비해 상대적으로 저렴한 비용으로 주거를 유지할 수 있었음. 하지만 주택 가격의 상승은 결국 전세 가격의 상승을 견인하고, 아파트 가격의 상승은 다세대 다가구주택 주거비의 상승을 견인함. 반면 주택 가격이 오르지 않아도 전세 가격은 오르고, 아파트 가격이 오르지 않아도 다세대 다가구주택 주거비는 오름. 주택 가격이 오르지 않아 주택 투자에서 수익을 기대하기 어려운 상황에서, 다주택 소유자들이 전세, 그러니까 무이자이기는 하지만 어쨌든 일정 기간 후 세입자에게 돌려줘야 하는 부채를 무리하게 동원할 이유가 없기 때문에 전세 공급이 줄어들게 되는데, (주로는 구매력 부족으로 인해) 전세 수요가 여전히거나 심지어 늘어나는 상황에서 전세 가격은 상승할 수밖에 없음. 마찬가지로 아파트 가격이 오르지 않으면 아파트 전세 가격은 상승하게 되고, 이 때문에 높아진 아파트 전세 가격을 감당할 수 없는 이들이 다세대 다가구주택 쪽으로 이동하여 해당 주택의 전세 및 임대 수요를 높이기 때문에 결국 다세대 다가구주택 주거비도 상승하게 됨. 한편 전세 공급이 줄어든다는 것은, 전세를 통한 주택 투자 자금 조달이 줄어들다는 것이고, 이는 결국 주택경기를 침체시킴으로써 주택 및 전세 공급이 더욱 줄어들게 만들. 또한 주택경기 침체로 주택 가격 상승 기대가 사라지게 되면, 주택 가격에 근접하는 수준으로 전세 가격이 상승하거나, 전세가 월세 또는 반 전세로 전환되면서, 사실상 전세가 경향적으로 소멸하는 결과가 초래됨. 왜냐하면 (전세 공급자인) 다주택 소유자들이 전세를 통해 투자자금을 동원하기보다는, 임대 수입을 얻거나 그간의 주택 투자 자금을 회수하려는 쪽으로 방향을 전환할 것이기 때문. 현재 한국 주택시장에서 나타나는 현상이 이런 성격을 갖는 것이 아닌지 물을 수 있음.

- 2000년대 이후 그나마 긍정적인 조짐이 있다면, 공공임대주택이 과거보다 많이 지어지고, 그 대상자도 넓어져서, 극빈층으로 한정되지 않는 노동자 민중들이 공공임대주택을 경험하게 되었다는 것. 실제로 청년들 사이에서는 공공임대주택이 큰 인기를 누리고 있음. 공공임대주택 관련 정보를 공유하는 한 인터넷 카페의 경우, 25만 명 이상이 가입. 이렇게 공공임대주택이 노동자 민중들의 주거 선택지 중 하나로 들어온 것은, 극히 최근의 현상.
- 이와 함께 '매입임대주택'이라는 새로운 공공임대주택 유형이 생겨났다는 점도 중요. 2000년대 이후 공공임대주택은 양적으로 늘어났지만, 그 입지가 주로 새롭게 조성되는 수도권 신도시에 집중된 관계로, 공공임대주택에 입주하려면 생활권을 크게 바꿔야 하는 문제가 있음. 그런데 공공임대주택의 주 대상자들 즉 가난한 사람들일수록, 지역 중심으로 일을 하거나 이런저런 관계망을 형성하는 관계로, 자신의 노동이나 관계망을 보존하기 위해 장거리 이동을 꺼린다는 것은, 도시사회학이나 빈곤 연구의 상식. 요컨대 입지를 고려하지 않는 공공임대주택은, 그 주요 대상자에게 외면받기 십상임. 그런 점에서 도심의 다세대 다가구주택을 공공이 매입 개조 후 운영 관리하는 매입형 공공임대주택이 초보적인 수준이나마 도입된 것은 큰 의미가 있음.

### 3. 노동자들의 주거 현실 - 공단을 중심으로<sup>6)</sup>

- 2005 인구주택총조사 「시·도 특성 항목 표본집계 결과」에 따르면, 서울시 총 331만 가구 중 총 95만1천 가구(28.7%)가 '직장 및 취업'을 이유로 현 자치구에 거주하고 있다고 밝힘. 소위 '직주 근접성'을 중시하는 것은 가구주 연령이 낮을수록(40대 이하 36.0%, 20대 46.5%), 주택의 점유 형태가 자가 이외일수록(37.1%) 높게 나타남(서울지방통계청, 2007).
- 수도권 가구통행 및 주거입지를 분석한 연구에 따르면, 전·월세 거주 저소득층은 통근시간이 45분 이상인 경우 주택 구입 의사가 크게 떨어져 통근시간이 짧은 거주 입지를 선호함(정일호 외, 2010). 또 서울시 종사자 거주취업자의 인구 가구구조에 따른 통행시간·거리 패턴을 분석한 연구에 따르면, 1, 2인 소형가구의, 전 월세의, 단독주택 및 2개 이하의 방에 거주하는, 임금 근로자의, 미혼 사별 이혼의, 고등학교 이하 저학력가구의 저소득 계층 가구가 그렇지 않은 가구에 비해 통근시간이 짧은 거리에 거주하려는 경향이 매우 강함(김문현, 2008).

6) 한국의 공단은 국가산업단지 41개를 포함하여 1,058개 산업단지가 있으며 가동업체 수는 79,160개, 총 고용인원은 205만 6,589명에 이를 정도로 높은 비중을 차지하고 있음(전국민주노동조합총연맹, 2015). 제조업 임금노동자 총수가 371만 5천 명인데, 공단 노동자 총수 172만 7천 명으로, 전체 제조업의 46.5% 차지(2012기준, 2003년 30.8%에서 급증). 산업단지 전산업 고용증가 기여도 15.7%, 제조업 고용증가 기여도 205.6%(2011년). 이렇듯 공단 고용이 제조업 고용증가 견인. 결국 공단은 우리나라 고용증가의 매우 큰 부분을 차지하고 있으며 제조업 고용의 핵심을 이루고 있는 셈.

- 민주노총에서 2015년 전국 8개 지역 공단들<sup>7)</sup>을 대상으로 실시한 전국공단노동실태조사에서도, 노동자들의 직주근접성이 관찰됨(전국민주노동조합총연맹, 2015). 전체 응답자 중 출퇴근 시간이 30분 이내인 지역(1지역)에 사는 비율이, 절반이 훨씬 넘는 61.1%로 나타남(〈표 2〉).

〈표 2〉 전국 8개 지역 공단 노동자 거주지 분포

(단위: 명, %)

		전국					공단별				
		빈도	백분율	서울	인천	안산	대구	광주	녹산	울산	웅상
거주	1 지역	819	61.1	59.7	62.2	64.7	45.2	61.1	54.3	82.6	75.7
	2 지역	359	26.8	23.7	35.0	24.1	32.3	31.5	20.0	15.2	21.5
	3 지역	163	12.2	16.6	2.8	11.3	22.6	7.4	25.7	2.2	2.8

1지역: 출퇴근시간 30분 이내 / 2지역: 1시간 이내 / 3지역: 1시간 이상

- 한편 성별을 나누어 보면, 남성 응답자 중 1지역에 사는 비율이 52.4%인 데 반해, 여성 응답자 중 1지역에 사는 비율은 69.6%로, 남성 응답자에 비해 여성 응답자에서 17% 이상 높게 나타남(〈표 3〉).

〈표 3〉 성별에 따른 8개 지역 공단 노동자 거주지 분포

(단위: %)

		1 지역	2 지역	3 지역
		전체	61.1	26.8
성별	남성	52.4	31.8	15.8
	여성	69.6	21.8	8.6

- 응답자 중 1지역 거주자의 구성을 보면, 여성이 57.4%로, 남성(42.6%)에 비해 15% 가까이 높음. 반면 3지역 거주자는 남성이 64.4%로, 여성(35.6%)에 비해 2배 가까이 높음. 세대별로 보면 1지역 거주자 중 30.9%가 40대로 가장 높음. 반면 3지역 거주자 중에서는 30대(31.5%)가 가장 많음(〈표 4〉). 이렇듯 공단에서 남성 노동자에 비해 여성 노동자의 직주근접성이 높은 것은, 여성노동자들, 특히 40대 이상 여성노동자들의 경우, 육아를 위시한 가사노동 등 가족의 재생산을 책임지고 있는 관계로, 이동거리가 먼 일자리를 찾는 것에 제약이 있기 때문인 것으로 해석할 수 있음(노동자의미래, 2011).

7) 서울 디지털산업단지, 경기 반월.시화공단, 인천 남동.부평공단, 광주 하남.첨단.평동공단, 대구 성서공단, 경남 웅상공단, 울산 달천.매곡.시래공단, 부산 녹산.하전.정관 공단 이상 8개 지역.

〈표 4〉 성별과 세대에 따른 8개 지역 공단 노동자 거주지 분포

(단위: %)

		거주지		
		1지역	2지역	3지역
성	여성	57.4	41.0	35.6
	남성	42.6	59.1	64.4
세대	10~19	1.7	1.7	1.9
	20~29	21.9	27.4	29.0
	30~39	25.4	27.1	31.5
	40~49	30.9	21.1	19.8
	50~59	18.0	20.2	15.4
	60~	2.2	2.6	2.5

- 한편 서울 디지털단지에 초점을 맞춰 진행한 2011년 실태조사에 따르면, 상용직보다 임시직과 일용직이, 정규직보다 비정규직이, 기술직 사무직 관리직 숙련직 보다 서비스직 미숙련직이, 남성생계부양가족보다 여성생계부양가족이, 300인 이상 사업장 종사자보다 10인 미만 사업장 종사자가, 즉 상대적으로 취약한 처지에 있는 노동자들이 더 1지역에 많이 사는 것으로 나타남 (노동자의미래, 2011). (〈표 5〉)

〈표 5〉 서울 디지털산업단지 노동자 거주지 분포

(단위: %)

		1 지역	2 지역	3 지역
	전체	67.9	21.5	10.6
성별	남성	60.3	25.8	13.9
	여성	73.9	18.3	7.8
세대	20대	64.1	24.3	11.6
	30대	62.9	24.9	12.3
	40대	73.7	17.8	8.5
	50대	78.6	13.8	7.6
	60세 이상	79.1	14.3	6.6
지위	상용직	65.5	23.2	11.4
	임시직	74.4	16.8	8.9
	일용직	85	13	2
고용	정규직	63	24.9	12.2



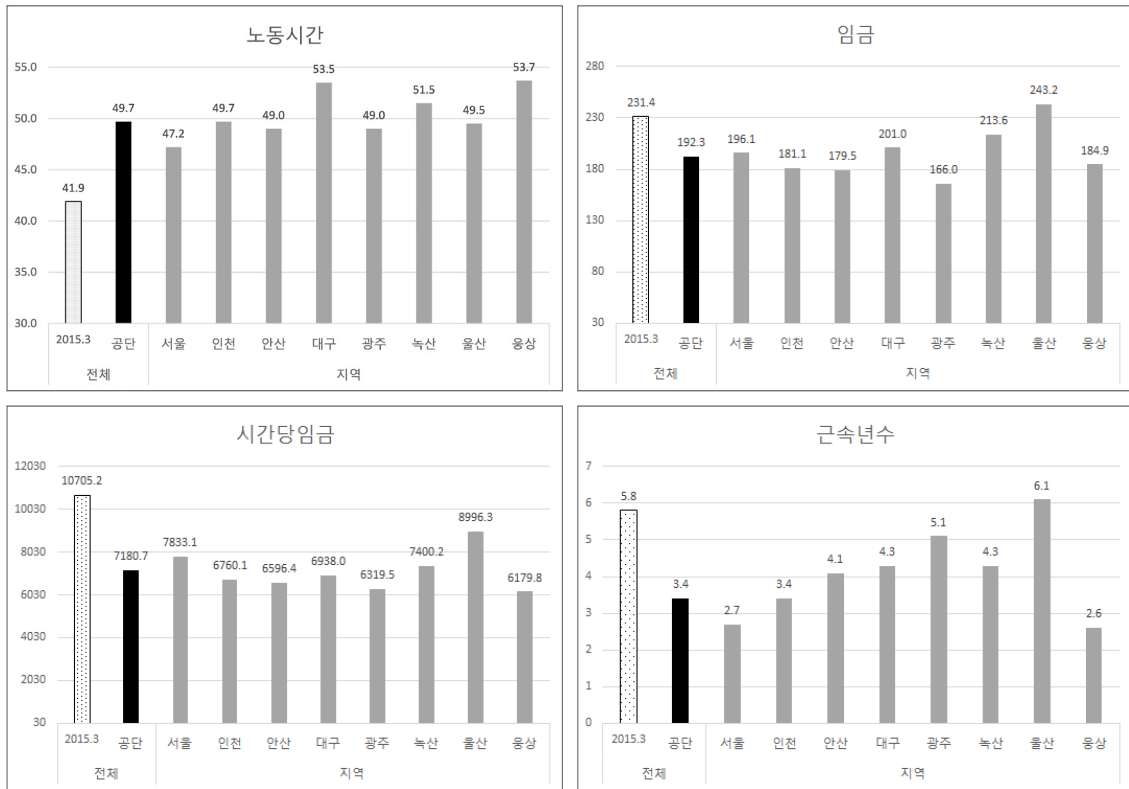
형태	비정규직	71.4	19.2	9.4
직종	기술직	54.5	27.6	17.9
	사무직	64.4	24.3	11.4
	서비스직	83.6	11.2	5.2
	판매직	67	22.9	10
	숙련직	67.6	26.2	6.2
	반숙련직	75	19	6
	미숙련직	86.9	10.2	2.9
	관리직	60.7	17.9	21.4
	가족 형태	여성생계부양	74.4	18.1
남성생계부양		59.1	25.8	15.1
2인 이상 생계부양		67.4	21.9	10.7
여성독신가구		78.6	16.6	4.8
남성독신가구		79.8	13.1	7.1
규모	10인 미만	72.7	18.1	9.2
	10~49인	71	20.2	8.8
	50~299인	64.9	23.1	12.1
	300~999인	54.1	29.3	16.6
	1000인 이상	45.3	32.6	22.1

- 공단 노동자들의 임금과 노동조건은 쉽게 예상할 수 있는 것처럼 열악함. 2015년 민주노총의 8개 지역 공단 실태조사에 따르면, 공단 노동자들의 평균임금은 월 192.3만 원으로 전국 평균인 231.4만 원에 한참 못 미치는 것으로 나타남. 공단 중에서는 그나마 울산지역 노동자들이 평균을 조금 상회하는 임금을 받는 것으로 나타났는데(243.2만원) 이것도 실상은 장시간 노동을 해서임. 설문조사에 응답한 울산지역 공단 노동자들의 일주일 평균 노동시간은 49.5시간임. 시간당 임금으로 환산해 보면 8,996원에 불과해, 전국 평균인 10,705.2원에 비추어 한참 못 미치는 금액. 다른 공단에 비해 상대적으로 임금을 더 받는 것으로 알려져 있는 울산지역의 공단 노동자들도 실상은 장시간 일을 하며 부족한 임금을 보충하고 있었던 것. 이렇듯 저임금에 허덕이는 노동자들이, 자력으로 (아파트 등으로) '주거상향이동'을 할 가능성은 아주 희박.<sup>8)</sup>

8) 구미지역 전자업체 파견 여성노동자들의 노동 및 생활 경험을 다룬 논문에 나온 다음과 같은 인터뷰는, 이 점을 단적으로 보여줌(정명자, 2011: 72쪽). "공장일 하면 돈이 잘 안 모이는 것 같아요. 애초에 지금 젤 큰 목표가 전셋집을 구하는 거예요. 왜냐면 전셋집을 구해야 그때부터 돈이 모일 거거든요. 방세가 장난이 아니더라고요. 진짜 5일제 해서 잔업 안 하고 하루 여덟 시간만 일하면 한 달에 많이 받아놔야 팔십 몇만 원 안 되니까. (...) 보증을 못 거니까 이사 자체를 못 하는 거죠. 그 돈으로... 이사를 하려면 최소 150은 있어야 돼요."

- 또한 8개 공단 실태조사에서 드러난 공단 노동자들의 평균 노동시간은 49.7시간. 유사한 시점에 조사된 경제활동인구 부가조사자료(2015.3)에서 확인되는 노동자 평균 근로시간은 41.9시간. <그림 1>에서 보듯 모든 지역의 공단 노동자들이 평균 이상으로 장시간 일하고 있음. 주당 평균 40시간을 일하고 있는 노동자 비율이 23.6%에 불과한 것으로 나타남(전국 평균 52.2%). 이렇게 장시간 노동으로 지친 노동자들에게는, 멀리 출퇴근하는 것 자체가 노동이고 고역.<sup>9)</sup> 공단 노동자들 중 1지역에 사는 노동자들이 많은 것은, 이상의 사정과 무관하지 않을 것.

<그림 1> 공단지역 평균노동시간, 임금, 시간당임금, 그리고 근속년수



「2015.3」은 2015.3 경제활동부가조사

- 공단 노동자들이 사는 곳은 대부분 다세대 다가구주택 지구. 하지만 앞서 살펴봤듯, 다세대 다가구주택 지구는, 과밀화와 주거환경 악화로 이어질 수밖에 없는 태생적 문제점을 갖고 있음. 안산 시화공단의 배후 주거지역인 시흥시 정왕동에 사는 청년 노동자는 이 점을 다음과 같이 증언 (김철식, 김준희, 미간행원고).

다른 거 다 제외하고 보증금 걸고 이사비용에 이사하고 생활비, 이사하고 첫 달 방세 이거 선불로... 그거랑 이사비용. 그것만 해도 150은 들어요.” (강조는 인용자)

9) “아침에 일어나면 출근해가 하루 종일 똑같은 동작으로 똑같은 자리에서 그렇게 일하다가 집에 가서 씻고 자고. (...) 회사에서 일하는 시간이 열두 시간이라 치면 열두 시간이다. 통근하는 시간, 아침에 일어나서 씻고 준비하고 밥 먹고, 퇴근하고 씻고, 이런 거 다하면 시간이 없어요.” (정명자, 2011: 66쪽)

[원룸지역에서 사시다가 정왕2동 아파트로 오셨을 때 굉장히 좋다고 느끼셨네요]

“아유 너무 좋았죠. 저는 다시 저리로 가려면 안 가요. 너무 동네가 지저분하고 아... 사람들이 많다 보니까 술 먹고 확인도 하는 것도 많고, 쓰레기도 보면 널브러져 있고.. 사실 여기랑 저기랑 빈부의 격차가 커요. 사람들 식생활도 그렇고요. 식생활을 보면 그 사람들의 비만도를 보면, 제가 또 식품 쪽 영양 전공이어서, 그걸 보면, 못 사는 사람들의 앵겔 지수가 높잖아요. 근데 비만한 사람들도 많고, 일단은 동네가 시끄럽고, 술집이 막 밀집되어 있으니까 애들 키우기에는 정말 아닌 환경이죠. 그런데다가 학교도, 학군도 가깝지가 않고 멀고, 여러모로 썸... 그 사람들도 얘기해요. 이주민 단지 사람들도 거기는 외국인 동네고, 좀 저소득층이고, 다문화가정이고 이런 사람들이 많이 살고, 이쪽(정왕2동)은 그래도 경제적으로 좀 여유가 있는 그런 사람들, 이렇게 나뉘지더라고요.” (# 사례 7)

- 앞서 살펴본 것과 같은 공단의 열악한 노동조건은, 공단 일대 주거지역의 열악한 환경과 맞물려, 해당 지역에 대한 부정적 인식을 키움. 그 결과 노동자들은 해당 지역을 떠나고 싶어 하거나, 최소한 해당 지역을 ‘임시 거처’로 여기게 되는 경향이 있음. 하지만 앞서 살펴본 공단의 열악한 노동조건은, 노동자들이 자력으로 더 나은 주거공간으로 상향 이동하는 것을 원천적으로 제약. 이 때문에 노동자들은 ‘탈출’(exit)하는 것도, 그렇다고 해서 지역에서 안정적인 공동체를 형성하면서 ‘정착’하는 것도 아닌, 일종의 ‘영속적 체류’ 상태에 처하게 될 수 있음. 이 같은 불안정한 상태는, 공단의 열악한 노동조건과 주거환경을 개선하기 위해 필수적으로 요청되는 노동자들의 집단성과 공동체 형성에 부정적으로 작용해, 공단 노동자들의 삶을 일종의 악순환으로 몰아넣을 수 있음.
- 이 악순환을 깨는 출발점은, 열악한 노동조건 개선을 위한 집단성 형성이 될 수도 있고, 열악한 주거환경 개선을 위한 집단성 형성이 될 수도 있음. 전자의 경우, 공단 지역의 전반적 노동조건을 개선하고, 이를 통해 공단 지역의 고용과 일터에 대한 ‘정주성’을 높이며, 이 정주성에 힘입은 집단성을 동원하여 자신이 일하는 공간뿐만 아니라 생활하는 주거공간의 질 역시 높이는 방향으로 움직이는 것이 될 것. 후자의 경우, 공단 지역의 전반적 주거환경을 개선하고, 이를 통해 공단 지역의 주거와 공동체에 대한 ‘정주성’을 높이며, 이 정주성에 힘입은 집단성을 동원하여 자신이 생활하는 주거공간뿐만 아니라 노동하는 일터의 질 역시 높이는 방향으로 움직이는 것이 될 것. 이런 선순환이 만들어질 수 있다면, 그 출발점은 어디가 되든 무방할 것.
- 후자의 선순환을 만들어 가는 데 있어, 공단 노동자를 대상으로 한 공공임대주택 공급(신규주택 건설이든, 매입 임대 방식이든)은 유력한 방도가 될 수 있음. 특히 공단에 다수 분포하는 중년 여성노동자들의 욕구를 감안하여, 단순히 주택만을 공급하는 것이 아니라, 보육을 비롯한 각종 복지 서비스를 함께 제공한다면, 지역 공동체 형성의 주요 거점이 될 수 있을 것. 이때 ‘젠트리피케이션’의 우를 범하지 않기 위해서는, 세입자들의 정주권과 주거권을 보장하는 법 제도적 정비가 반드시 필요할 것.

- 실제로 공단에 관한 법률인 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 산집법)은, 제45조의13 (사업) 제 5항에 “입주기업체 근로자의 후생복지 교육사업 및 주택건설사업”을 산업단지공단(이하 산단공)의 고유한 역할의 하나로 명시하고 있음(윤지영, 2015). 실제로 산단공은 이 조항에 근거하여 공단 내 주거용 오피스텔(기숙사) 건설을 지원하고 있음. 하지만 그 실상은 기업형 (민간)임대주택 건설 지원을 통한 부동산 경기부양. 이 자원을 공공임대주택 확대에 활용함으로써, 공단 지역 노동자의 주거환경 개선을 이루는 것이 올바른 방향일 것.
- 또한 공단 내 기업에는 노동자의 생활 안정과 복지증진을 위해 만든 제도인 ‘사내근로복지기금’이 있음(박준도, 2013: 60쪽). 2011년 현재 서울 디지털산업단지의 경우 100인 이상 규모의 사업장에서는 50% 이상의 기금 조성률을 보이고 있고, 중소기업에서는 8.4%의 조성률을 보이고 있는 상황. 여기서 보듯 중소영세사업장은 그 영세성으로 인해 자체적으로 의미 있는 사내 복지기금을 조성하기가 어려운 조건. 설사 중소영세사업장에서 사내 복지기금을 조성한다 하더라도, 공단의 다수를 이루는 비정규직은 이 혜택에서 원천적으로 배제됨. 이 때문에 사내 복지기금을 차라리 ‘지역단위 복지기금’으로 전환하고, 이를 통해 공단의 중소영세사업장 노동자들이 실질적인 복지혜택을 누릴 수 있게 하자는 제안이 제기되기도 함. 이것이 실현되기 위해서는 갈 길이 멀지만, 만일 이런 방안이 실현된다면 공단 지역의 주거환경을 개선하는 데 활용할 수 있는 자원이 될 수 있을 것.
- 여기서 요점은 산단공과 공단 기업, 지자체와 LH SH 공사, 또 노동부와 근로복지공단 등, 가용한 자원과 기관을 모아낸다면, 어느 한 단위의 힘과 자원만으로는 역부족인 공단 지역의 주거환경 개선, 구체적으로는 공공임대주택 확대의 활로가 열릴 수도 있다는 것. 공단의 노동조건과 주거환경을 함께 개선하는 선순환을 만들기 위해서, 관계 당국들과 주체들의 심도 깊은 고민이 필요할 것.

## 〈참고문헌〉

- 국정브리핑 특별기획팀. 2007. 『대한민국 부동산 40년』. 한스미디어.
- 국토해양부. 2011b. 『2011년도 주택업무편람』.
- 김광중 외. 1994. 『일반주택지역정비모델개발』.
- 김문현. 2008. 『서울시 주거환경실태와 주택정책방향 연구 - 자치구별 인구가구구조와 주거환경 변화분석을 중심으로』.
- 김수현. 1996. 『한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격』. 서울대학교 박사학위논문.
- 김수현 박세훈. 1996. 「재개발구역 세입자용 공공임대주택의 평가」. 『도시와빈곤』 20호. 한국도시연구소.
- 김철식, 김준희. 미간행원고. 「부유하는 노동자. 시흥시 정왕동 1인 가구 노동자들의 노동 및 생활 세계」.
- 노동자의미래. 2012. 『구로공단의 오늘을 말한다. 서울디지털산업단지 실태조사』. 민주노총. 녹색병원 노동환경건강연구소.
- 박준도. 2013. 「구로구 근로자 복지요구도 실태조사 분석보고서」. 구로근로자복지센터.
- 박찬중. 2014. 『한국 부채경제의 정치경제적 영향에 관한 연구』. 서울대학교 사회학과 박사학위 논문.
- 서울지방통계청. 2007. 「2005 인구주택총조사 시·도 특성 항목 표본집계 결과」.
- 서울특별시. 2012. 『제52회 서울통계연보』.
- 손낙구. 2008. 『부동산 계급사회』. 후마니타스.
- 신림종합사회복지관. 2002. 『난곡 저소득층 밀집지역의 재개발에 따른 주민이주에 관한 조사』.
- 윤지영. 2015. 「산업단지에서의 기업과 노동자 지원 정책의 특징과 현황」. 『공단구조고도화정책과 노동자의 대응방향』. 민주노총.
- 이영환. 1995. 『연구임대주택의 정책결정과정』. 서울대학교 박사학위논문.
- 이은지. 2013. 「한국에서 주택 담론의 역사적 변화」. 중앙대학교 석사학위논문.
- 이혜경. 2006. 「망태할아버지 저기 오시네」. 『틈새』, 창비, 195쪽.
- 장진범. 2013. 「한국 (반)지하 주거의 사회적 표상과 거주자의 정체성 연구」. 서울대학교 사회학과 석사학위 논문.
- 전국민주노동조합총연맹. 2015. 「2015년 전국공단 노동실태조사 자료집」.
- 정명자. 2011. 「전자산업 파견여성 노동경험 연구」. 계명대학교 여성학대학원 석사학위논문.
- 정일호 외. 2010. 『주택정책과 교통정책의 연계성 강화 방안 - 수도권 가구통행 및 주거입지 분석을 중심으로』.
- 조은·조옥라. 1992. 『도시빈민의 삶과 공간』. 서울대학교 출판부.
- 홍인옥. 1997. 『서울시 단독주택지역의 변화 유형과 특성에 관한 연구』. 서울대학교 박사학위 논문.



발제 3

# 청년 대상 공공주택을 둘러싼 갈등 및 해결방안

정남진

사무국장 | 민달팽이유니온





## 1.서론

- 최근 청년 주거문제는 심각한 사회적 문제로 대두되었으며, 이는 청년들이 살만한 적절한 주택의 부족과 지불하기 어려운 높은 주거비에서 기인하고 있음. 고용불안·저임금으로 인한 청년 세대의 사회경제적 기반의 붕괴는 청년 개인의 차원에서 주거문제를 해결하기 어려우며, 공공의 개입이 필요한 사회적 구조의 문제임을 보여주고 있음.
- 청년 주거문제가 사회적으로 해결해야 할 심각한 문제인 것에 대한 인식은 점차 확산되고 있으나 제도과 정책적 사각지대에 위치하고 있으며, 결과적으로 문제 해결을 위한 해법은 여전히 공백 상태에 머물러 있음. 이러한 사실은 공공에서 제공하는 주거지원정책의 대상에서 청년이 차지하는 비율에서 극명하게 나타나고 있으며, 공공정책 대상에서 청년이 차지하는 주요 지표는 좀처럼 개선되지 않고 있는 상황.
- 정부의 주거 정책은 여전히 부동산 경기 부양에서 벗어나지 못하고 있으며, 최근 가파른 전월세 전환에 대해 민간임대시장을 적절히 규제하기보다는 민간임대업자 양성을 통한 임대시장 활성화라는 측면에 초점을 맞추고 있음. 현재 청년을 비롯하여 ‘주거 사다리’에서 탈락하고 있는 계층의 주거권 보장을 위해서는 민간 임대시장의 적절한 통제를 통한 사회적 임대시장을 구축하는 것이 필요하며, 이에 앞서 적정한 수준의 공공임대주택 공급을 통해 공공의 주거정책이 효과적으로 작동할 수 있는 사전 작업이 필요한 상황임.
- 외환위기 이후 심각해진 사회 양극화와 노동 유연화가 가속화되고 비정규직과 저임금이 만연해지면서 한국 사회의 불평등이 확산됨. 특히 주택 매매 시장의 침체로 2000년대 이후 주택 가격은 정체 상태에 머물고 있고 정부는 주택 가격을 떠받치기 위해 계속해서 대출 정책을 시행. 그 결과 현재 한국 사회는 부채로 떠받치는 사회가 되었음. 재벌 대기업의 현금성 자산은 역대 최고치를 기록하고 있지만 가계의 경제, 즉 개인의 소득은 오르지 않고 있고 현재 우리의 가계부채는 1,000조를 훌쩍 넘어섰음.
- 이러한 상황에서 새롭게 사회의 경제활동 인구가 유입되어야 할 청년들은 높은 주택 가격과 불안정한 노동 시장에 놓여 있으며, 이전 세대로부터의 부의 이전은 불가능해짐. “금수저, 흙수저” 논란과 같이 현재 청년세대는 부모 세대의 경제적 능력과 사회경제적 지위에 따른 심각한 자산 불평등에 놓여 있음. 이는 사회구조적 불평등으로 주거문제에 시달리는 첫 세대로 “청년세대”가 등장하게 됨.
- 한편 주거지원정책의 흐름이 과거 공급자 중심으로 일방적인 양적 공급에 치중하였던 것에서 점차 ‘수요자 중심’으로 변화하고 있음. 이에 따라 중앙정부에서는 대학생을 대상으로 하는 ‘행복기숙사 사업’, 젊은 계층을 대상으로 하는 ‘행복주택’사업을 공공임대주택 정책의 맞춤형 사업으

로 제시하고 있음. 한편 청년 주거문제가 가장 심각하게 나타나는 서울시에서는 ‘SH 희망하우징’, ‘공공원룸’, ‘청년 협동조합형 공공주택’ 등 청년을 대상으로 하는 공공임대주택 정책을 다변화하고 있음.

- 그러나 공공임대주택 공급을 둘러싼 갈등은 최근 매우 첨예해지고 있음. 대학생을 대상으로 하는 기숙사 건립과 행복주택으로 대표되는 공공임대주택 공급 모두 지역사회와 갈등이 심화되고 있음. 이러한 가운데 문제 해결에 적극적인 역할을 해야 할 공공의 대응이 미온적인 가운데 정책의 대상인 청년과 지역주민 간의 갈등이 사회적 문제로 부각되고 있음.
- 향후 공공임대주택 공급의 문제는 정책 설계와 자원 마련 단계에서뿐만 아니라 공급 단계에서 지역 내 다양한 사회적 주체들의 갈등 조정이 가장 큰 화두가 될 가능성이 높음. 특히 서울과 같이 정책 수요가 높고, 주택을 둘러싼 이해관계가 첨예한 지역일수록 갈등해결을 사회적 모색이 필요할 것으로 예상됨.

## 2. 청년 대상 공공주택을 둘러싼 갈등 사례

### 2-1. 대학 기숙사 공급

- 2010년 대학생 주거문제를 해결하기 위한 학생 당사자들의 요구가 시작되고 나서<sup>1)</sup>, 대학 사회의 전반적인 분위기가 기숙사 신축의 필요성을 공감하기 시작함. 정부와 지자체를 비롯한 행정기관들도 기숙사 확충을 위한 실질적인 정책을 입안하여 시행하기 시작함. 특히 서울시는 2012년 ‘희망 서울 대학생 주거환경 개선 사업’을 추진하여 대학 기숙사 건설 조건이 대폭 완화됨. 이에 따라 2012년 이후 많은 대학이 정책지원에 힘입어 기숙사 신축을 발표함. 이에 따라 연세대, 고려대, 이화여대, 경희대, 한양대 등 서울 시내 주요 사립대학이 연이어 규모 있는 기숙사 신축을 결정함.
- 이와 동시에 대학 기숙사 공급과 관련하여 지역 사회와의 갈등이 부각되기 시작함. 초기 대학 기숙사 갈등의 주요 지역 임대업자들로, 기숙사 수용률의 증가로 주변 시세에 영향을 준다는 주장을 바탕으로 집단적으로 반대가 이어지고 있음. 이 이외에도 지역사회에서 기숙사 신축 반대를 하는 이유는 환경 문제, 일조권 등으로 다양해지는 양상을 보임. 2013년 광진구 ‘구의동 공공기숙사’ 건립 무산이 대표적인 사례임.

1) 2010년 연세대학교 총학생회는 ‘집을 찾는 달팽이’라는 이름으로 대학생 주거 문제를 최초로 사회에 알리고 활동하기 시작한다. (연합뉴스, 2010.5.10.)

- 대학 기숙사 건립을 둘러싼 갈등은 생존권 갈등과 환경권 갈등으로 주로 나타나고 있음. 초기 대학가 주변 임대업자들은 생존권을 내세우며 대학 기숙사 건립을 반대하였지만, 사회적 여론에서 집단 이기주의적 태도로 크게 지탄을 받음. 따라서 최근 이대·고려대와 같이 지역 주민의 휴식 공간과 생태파괴로 대변되는 환경권이 더욱 큰 갈등의 축으로 떠오르고 있는 상황임.
- 지역주민들은 이미 지역사회 내에서 공고한 발언권이 있고, 기 조직되어 있는 주민모임이나 임대업자 협의회 등을 통해 지역 의회나 행정기관에 정치적 압력이 가능하지만, 정책 당사자인 대학생들은 이러한 수준의 정치력 행사가 어려우며, 이는 고려대 기숙사 사례에서 알 수 있듯 지방 의회가 앞장서서 기숙사 사업을 반대하는 형태로 나타남. 기숙사 공급 문제가 이해 당사자인 대학생과 지역 주민 간의 갈등이 심화되는 가운데 또 다른 당사자인 대학 본부와 중재자의 역할을 수행해야 할 지자체가 소극적인 모습을 보이면서 많은 지역에서 문제의 해결이 어려워지고 있음.

〈표 1〉 기숙사 신축과정 중 지역사회 내에서 발생한 갈등 사례

주체	경희대	고려대	이화여대	연세대	세종대	서울시	정부
사업명	경희대 행복(공공)기숙사	고려대 개운산 기숙사	이화여대 복이현동 기숙사	연세대 세종학사/범현학사	세종대 세남기숙사 증축	구의동 행복(공공)기숙사	행복주택
기숙사 규모	926명 수용	1,100명 수용	2,344명 수용	2,000여명 규모 증축	학교 운동장 주변	1,400명 수용	1,300세대
위치	학교 운동장 주변	개운산 인근 학교사유지	캠퍼스 뒤 복이현숲	캠퍼스 동문 일대	학교 운동장 주변	광진구 구의동 우수지	양천구 목동 우수지
반대 집단	동대문구청 (지역반대)	성북구청, 성북구의회 인근주민, 임대업자 (개운산 시민연합회 등)	인근주민, 임대업자 (인산자연환경보존 협의회)	인근주민, 임대업자 (인산자연환경보존 협의회)	지역주민 (군자동 주민협력위원회)	지역주민	지역주민 (비상대책위원회)
반대 이유	*지역주민 반대	*복지 훼손 *임대업 생존권위협	*자연 경관 훼손 *임대업 생존권위협	*자연 경관 훼손 *임대업 생존권위협	*임대업 생존권위협 *상권 위축	*조망권, 일조권 등 *주택가격 하락	*인구과밀, 교통혼잡 *안전위협 *주택가격 하락
현황	*동대문구청 건축허가 반이내(14.12) 공사 진행 중	*서울시 세무시설조성계획 보류 중	*주민들, 감사원에 감사 청구 상태	*16년 증축 원로 목표로 진행 중	*협약식 이후 순조롭게 공사 진행 중	*사실상 무산 상태	*건축비, 지역반발 등으로 지체 중

## 2-2. 행복주택 공급

- 전통적으로 공공임대주택의 입주대상은 초기 빈곤·고령·장애인 등 사회적 약자를 대상으로 공급되었으며, 이에 따른 사회적 낙인 효과가 발생. 국민임대주택 등 공급 대상을 중산층 일부까지 확대하거나 사회적 혼합을 시도하였음에도 불구하고 이러한 공공임대주택에 대한 인식은 개선되지 않고 있음. 대단지로 공급된 공공임대주택 지구에 대한 관리 문제와 관련되어 지역 슬럼화에 대한 우려와 공공임대주택 지구 내 활력 저하가 거론되고 있음. 따라서 공공임대주택에 대한 사회적 인식은 사회복지시설 또는 혐오시설과 같은 기피 대상으로 여겨지고 있음.
- 공공임대주택에 대한 부정적 인식은 청년을 대상으로 하는 행복주택에 대해서도 크게 개선되지 않고 있음. 정부는 “청년이 들어가는 새로운 유형의 임대주택”으로 부정적 인식을 회피하려 하고 있음. 그러나 2013년 행복주택 사업이 시작되고 시범지구 주민 공청회에서 나온 발언의 내용은 이전과 같은 ‘빈곤 계층’에 대한 부정적 인식과는 다르지만, 기본적으로 입주 대상에 대한 불편한 시선은 그대로 이어지고 있는 것으로 나타남. 따라서 공공임대주택에 대해 “입주대상”에 따른 차별적 인식개선이 아닌 현시대에 반드시 필요한 공공정책으로의 근본적인 인식개선이 필요함.

분류	내용
입주대상에 대한 불편한 시선	· 청년들이 들어오면 지역이 모델화될 것. · 젊은 사람들이 많이 입주하면 동네가 시끄러워질 것이다.
절차에 관한 문제	· 지구 지정시 지역 사회와 충분한 협의 없이 사업을 일방적으로 진행. · 신규주택을 건설하기에 앞서, 안전·교통·주차·교육 등 사전에 고려되어야 할 사항들에 대한 사전조사가 충분하지 못함.
지역 개발	· 상대적으로 낙후된 지역에 공공임대주택이 아닌 지역 경제를 활성화시킬 수 있는 상업지구 개발이 우선되어야 함.
주민 권리	· 조망권, 일조권에 대한 침해 · 공공임대주택이 들어오면 집값에 영향을 줄 것 · 지역 내 주민들이 이용하는 편의시설(주차장·공원)을 없애는 것은 권리 침해임.
넌비(NIMBY)에 대한 경계	· 청년들의 주거문제에 대해서는 해결이 필요한 것을 공감함. · 행복주택 건설에 반대하는 것은 지역 이기주의가 아니라 절차상의 문제를 지적하는 것.

- 행복주택 사업 주민 공청회에서 제기된 내용 중 상당수는 지구지정 과정에서 나타난 공공의 일방적인 사업 진행과 안전·교통·교육 등을 고려하였을 때 신규주택 건설에 적절하지 않다는 의견 표출이었음. 성북구·광진구와 같이 상대적으로 낙후된 지역에서는 도시 개발적인 측면에서 불평등하다는 의견이 피력되었음. 이는 공공임대주택 사업의 절차적 정당성과 사업 근거에 대한 공격으로 이어지고 있음.

- 반면에 임대주택 공급 정책에 대해 공감한다는 내용과 함께 사업 반대가 님비(NIMBY)현상으로 비춰지는 것에 대단히 조심스러운 태도를 나타내고 있음. 이는 대학 기숙사 반대 의견에서 임대업자들의 생존권 주장에 대한 사회의 부정적 여론을 고려해 보았을 때, 개인의 이익을 바탕으로 한 공공정책의 반대에 대한 사회적 인식의 변화가 일어나고 있다고 볼 수 있음. 또한 사회적으로 주거문제, 특히 청년 주거문제에 대한 공감과 공공임대주택에 대한 사회적 필요가 확인되는 지점이라고 볼 수 있음.

### 3. 공공임대주택 공급을 위한 사회적 합의

- 공공임대주택 정책을 시행하는 데 있어, 이전과 같은 대규모 양적 공급 중심이 아닌 수요자를 고려한 정책 설계와 지구 위치·조건을 고려한 정교한 계획이 수행되어야 함. 그러나 중요한 부분은 공공정책이 개인의 이익을 넘어서서 정당성을 확보할 수 있는 사회적 합의와 함께 절차적 정당성과 근거를 확보해야 함.
- 세종대 행복기숙사 공급 과정은 사회적 합의가 갈등 해결에 필요한 역할이 무엇인지 잘 보여주고 있음. 초기에는 지역 임대업자들은 서명운동을 진행하며 기숙사 신축을 저지하려는 움직임을 보였음. 이를 해결하기 위해 지역 자치단체와 대학이 나서서 중재를 시도하고, 지자체도 협상 테이블을 마련하는 데 적극적으로 참여함. 결국 양 당사자는 ▲ 기숙사 지하주차시설 60면 주민에게 유상(2만 원) 공급 ▲ 연구 강의동에 기존 복지시설 우선 배치 ▲ 빈집 정보 공유 ▲ 열악한 주거환경 수리 지원 ▲ 운동장, 도서관 등 대학시설 지역 주민에 개방 ▲ 조리과정 등 주민 교육 프로그램 운영 등을 협약하면서 '상호 협력을 위한 합의사항'을 도출함.
- 공공임대주택 공급은 매우 중요한 사안이지만, 지역 주민들의 모든 주장을 외면하면서까지 진행하기에는 많은 사회적 부담이 존재함. 따라서 세종대의 사례처럼 지자체와 대학 등 여러 당사자가 직접 참여하여 중재안을 마련하여 갈등을 해결하는 과정은 유사한 문제 해결을 위한 좋은 모델로 보임. 세종대 사례와 같은 협의 과정이 이루어지지 않은 경희대는 행정소송을 통해 강제적으로 공사를 재개할 수밖에 없었음. 지역주민들과 구의회가 모두 기숙사 신축에 반대하고 있는 고려대는 기숙사 신축이 이루어지지 않자 재학생들이 주소 이전과 같은 구체적인 대응을 준비 중임. 이와 같이 갈등 당사자들만의 논의로는 갈등이 해결되지 않거나, 표면적인 봉합으로 그쳐 향후 다시 촉발된 위험성을 가질 수밖에 없음.
- 근본적으로 현재 청년세대가 자산불평등으로 사회로의 정상적인 이행이 불가능한 상황에서 주거문제가 발생한다는 인식을 통해 청년 주거문제에 대해 접근해야 함. 따라서 청년 주거문제는 한국 사회의 지속 가능성에 대한 문제이며, 이는 노년 세대의 노후 불안문제와 같은 맥락에서 다

루어져야 함. 따라서 연기금 활용을 통한 공공임대주택공급을 통해 세대가 격차를 완화하는 방안 등 세대 간 연대전략을 꾀하는 정책을 제언함. 청년을 위한 공공임대주택 공급으로 청년 세대의 실질 소득을 늘리고, 이를 바탕으로 공적연금을 강화하는 선순환을 통해 한국 사회의 지속가능성을 담보하는 합의가 이루어져야 함.

- 또한 현재 공공임대주택에 관련하여 삭제되어 있는 이해당사자들을 적극적으로 드러내고, 논의 과정에 참여할 수 있는 민주적인 구조가 필요함. 정책의 당사자인 청년은 지금까지 청년정책 수립과 집행에 있어 수혜자로만 여겨왔으며, 철저히 객체화되어 있었음. 그 이외에도 지역 주민으로 여겨지는 자가 소유자 및 임대주택업자 이외에 지역상인·세입자 등은 주민 공청회로 대표되는 정책 결정구조 과정에서 분명하게 드러나지 못하고 있음.
- 현재 공공임대주택·대학기숙사 공급을 놓고 벌어지는 첨예한 갈등에서 정책의 직접적인 이해 당사자인 청년과 다수 지역사회 주체들의 역할은 배제되어 있음. 서울시 도시정책의 중요한 의결이 이루어지는 도시계획 위원회의 논의 과정에 이들은 전혀 참여할 수 있는 방법이 없음. 이와 같은 정책 수립과 집행 과정에 벌어지는 비민주적인 결정구조는 우리 사회에서 청년을 하나의 ‘시민’으로서의 주체로 인정하지 않고 있으며, 이에 따라 청년의 권리는 구조적으로 삭제되고 있음.
- 이를 개선하기 위해 공공임대주택 공급과정에 있어 민주적인 의사결정구조를 만들어야 함. 현재와 같이 공공의 일방적인 행정 집행이나, 일부 주민만이 참여하는 형식적인 공청회로는 정책의 정당성을 확보하기 어려움. 따라서 도시계획 위원회에 다수의 지역 주체가 참여할 수 있는 구조를 만들고, 다양한 이해 당사자들의 의견을 조율해야 함. 이와 같은 결정과정의 민주적 구조는 공공임대주택에 대한 사회적 필요를 정당화 하고, 정책 추진 과정에 있어 가장 강력한 동력으로 작용할 것이라고 예상됨.





## 발제 4

---

# 사회주택, 우리는 준비되어 있는가?

전은호

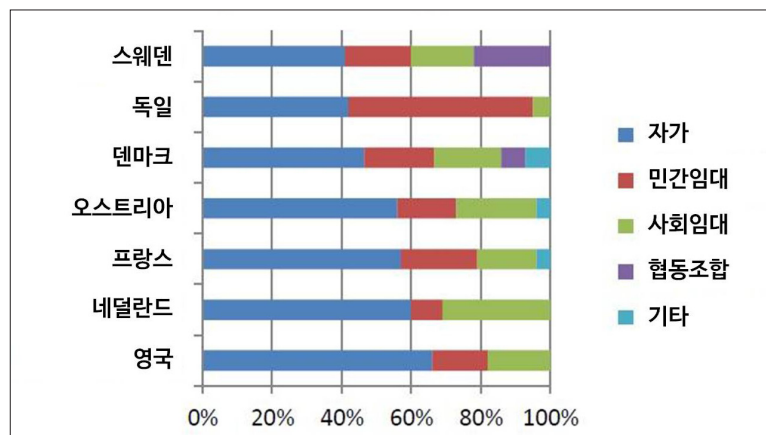
사무국장 | 사회주택협회



최근 주택 영역에서 새로운 용어들이 자주 등장하는 것을 본다. ‘사회주택’, ‘공동체주택’, ‘사회적 주택’, ‘공유주택’ 등이 그러한 예일 것이다. 그동안은 공급의 주체가 국가나 시장이냐에 공공, 민간 이라고 구분을 했고 공급되는 방식에 따라 분양 또는 임대(전세)라는 용어가 수식을 해 주었다면, 이제는 앞에서 언급한 다양한 용어들로 주택을 수식하고 있는 시대다.

아직 우리 주변에서 발견하는 것이 더 어렵고 용어 자체에서 쉽게 이해되지 않는 않지만 이러한 새로운 주택에 대한 관심은 갈수록 커져가는 것을 느낄 수 있다. 다양한 대안 주택들이 지금까지의 주택시장에서 소외된 수요자들의 문제를 해결해 주려 등장하고 있고, 국가와 시장(Market)을 넘어 새로운 공급시장을 만들려 애쓰고 있다. 토론 시간을 통하여 다소 생소한 사회주택을 소개하고 우리 사회가 사회주택을 받아들이고 경험하기에 얼마나 준비가 되었는지를 기본 개념을 통하여 살펴보고자 한다.

〈그림 1〉 유럽 국가별 주택 점유형태 분포(단위: %)



출처: CECODHAS Housing Europe review, 2012

사회주택(Social Housing)이라고 하는 것은 우리에게 생소하게 들릴지 모르지만 이미 서구 유럽에서는 사회주택이 활성화되어 전체 주택 중에 상당 부분을 차지하고 있는 나라가 많다. 사회주택이 전체 주택시장의 30%가 넘는 네덜란드가 대표적이며 오스트리아, 덴마크, 영국 등도 10%가량이 사회주택을 구성하고 있다. 우리나라의 주택시장 구조는 어떤가? 2010년 기준 1734만 가구 중 54%가 자가, 42%가 임대 거주한다. 국토교통부에서 집계한 공공 임대주택은 2010년 98만 호로 전체 일반가구수 대비 5.6% 수준으로 낮고, 나머지는 36.4%는 민간임대 시장이다. 네덜란드와 비교를 해보자면 우리의 민간임대 규모가 사회주택으로 공급되고 있고, 공공임대와 네덜란드의 민간임대 비중이 비슷하다고 볼 수 있다.

〈그림 2〉 주택공급 현황(2010)

<b>&lt; 일반가구 거주 현황 (2010년) &gt;</b> (단위: 만 가구, %)			<b>&lt; 공급주체별 임대주택 수 (2010년) &gt;</b> (단위: 만 호)	
구분	가구수	비중	구분	주택수
<b>전체 일반가구</b>	<b>1,734</b>	<b>100.0</b>	<b>공공 임대주택</b>	<b>98</b>
주택 거주	1,699	98.0	<b>민간사업자 임대주택</b>	<b>42</b>
<b>자기점유</b>	<b>933</b>	<b>53.8</b>	<b>개인 임대주택 (추정치)</b>	<b>581</b>
<b>임대점유</b>	<b>721</b>	<b>41.6</b>		
전세	369	21.3		
월세	352	20.3		
무상	44	2.6		
주택 이외의 거처	35	2.0		

자료: 통계청 '2010년 인구주택총조사'  
 주: 월세는 보증부월세, 무보증월세, 사글세 포함  
 자료: 국토교통부 '임대주택 재고현황'  
 주1) 개인임대주택은 임대주택 거주가구수(721만가구)에서 공공임대주택(98만호) 및 사업자임대주택 수(42만호)를 차감하여 추정  
 주2) 통계상 '전세임대' 항목의 분류기준 불일치는 최근 기준으로 통일(부록참조)

자료: 임대주택시장및활성화방안.현대경제연구원(2013)

우리 사회의 사회주택 상황을 살펴보기 이전에 사회주택이 무엇을 말하는지에 대해서 짚고 넘어갈 필요가 있다. 참고로 서울시는 올해 초 '서울시 사회주택 활성화 지원 조례'를 제정했다. 이 조례에서 정의하고 있는 사회주택은 다음과 같다.

제2조 1. "사회주택"이란 사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택 등을 말한다.

대상과 주체를 정의한 이 개념은 대상으로서 사회경제적 약자, 공급 주체로 사회적경제 주체로 정의한다. 그렇다면 사회주택을 정책적으로 추진하고 있는 해외에서는 사회주택을 어떻게 정의하고 있는지 살펴보자.

먼저 Social Housing에 대한 사전적 개념(영국 옥스포드 사전)으로 본 사회주택은,

"Housing provided for people on low incomes or with particular needs by government agencies or non-profit organizations."<sup>1)</sup>

"정부기구 또는 비영리 조직에 의해서 특정한 필요가 있거나 소득이 낮은 사람들을 위하여 공급하는 주택."

1) 옥스포드사전 <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/social-housing?q=social+housing>

사전적 정의에서도 누가 짓는 게 사회주택인가? 하는 주체 부분을 다룬다. 정부기구 ‘or(또는)’이라는 표현은 정부조직, 비영리 조직 따로 단독의 공급주체가 될 수 있다는 것이고 이 정의에 의하면 서울시 조례에서 이야기하는 사회적경제 조직을 비영리라고 본다면 비영리 조직이 공급하는 주택 뿐만 아니라 우리나라의 공공임대주택도 사회주택의 범주에 들어갈 수 있는 것이다.

두 번째로는 목적에 해당하는 부분이다. 지불가능주택? 공동체주택? 공유주택? 등 사회주택의 특징을 표현하는 다양한 용어들이 있을 수 있겠으나 사전적 정의로는 특정한 필요가 있는 사람들을 위한 주택(예)공동체주택)이나 지불 가능성에 방점을 둔 저소득층을 위한 주택 모두 사회주택의 목적에 들어가는 것을 볼 수 있다. 곧 사회주택은 둘(특수목적(공동체), 지불가능성)을 아우르는 개념이라고 볼 수 있다.

하지만 여기에서도 사회주택에 대한 해소되지 않는 부분들이 있는데, 만약 공공과 비영리조직이 함께 협력해서 공급하는 경우?에 대한 질문이 나올 수 있다. 이 부분은 위키피디아의 설명을 통해 해결해 보자.

“Social housing is an umbrella term referring to rental housing which may be owned and managed by the state, by non-profit organizations, or by a combination of the two, usually with the aim of providing affordable housing.”<sup>2)</sup>

“사회주택은 일반적으로 지불 가능한 주택을 공급할 목적으로 공공에 의하거나, 비영리조직에 의하거나 또는 공공과 비영리조직이 함께 협력해서 소유하고 관리하는 임대주택을 표현하는 포괄적인 용어.”

즉, 함께 협력해서 공급하는 경우도 사회주택으로 포괄하고 있다. 앞에 사전적 정의에서 나오지 않는 부분이 위키에서는 등장하는데 바로 임대주택이라는 것이다. 우리는 일반적으로 사회주택을 임대주택으로 한정 짓는 경향이 있긴 하다. 하지만 임대주택이 소유하지 않는 주택의 반대 의미라면 전세, 지분 공유형 등 다양한 비 소유형 주택들이 사회주택 범주 안에 들 수 있다는 이야기이기도 하다. 이 부분은 장래에 더 주요하게 다루어질 영역이라고 생각한다.

유럽의 사회주택을 정의 내린 Oxley 에 따르면 사회주택이라는 개념은,

1) ‘사회적 임대인’에 의해 소유된 주택, 2) 시장가격 이하로 공급되는 주택, 3) 가격이 아니라 필요(소요)에 따라 배분되는 주택으로 정의 내리고 있다.<sup>3)</sup>

독특한 것은 ‘사회적임대인(Social Landlords)’이라는 새로운 개념의 등장이다. 앞에서 비영리조직, 사회적경제 조직이라고 표현되는 부분과 맥을 같이 하면서도, 특별히 구분되는 사회주택공급 영역을 둔다는 점에서 사회주택 저변 확대 시에 이러한 구별된 공급자의 필요성에 대한 논의가 필요해 보인다. 기존 주택 공급자(공공, 민간)와의 차별성이 무엇이어야 하는지에 대한 고민.

2) [https://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_housing](https://en.wikipedia.org/wiki/Public_housing)  
 3) Oxley (2000) The future of social housing: Learning from Europe

앞의 여러 개념과 정의들을 고려하다 보면 몇 가지 질문들이 발생한다.

먼저, 공급 주체에 대한 부분인데, 비영리조직(영리를 추구하지 않는)으로서 사회주택 공급자의 범주와 자격에 대한 고민이 들고 사회적임대인처럼 공급주체의 다양성과 공공 자원의 투입의 정당성을 확보하는 차원에서 형식적인(사회적, 비영리)기업 유형을 벗어난 다른 형태의 인증의 필요성이 있는가?에 대한 부분이다. 실제 유럽에서는 인증까지는 아니더라도 사회주택 공급자, 사회적지주와 같은 개념으로 공급자 영역이 갖추어야 하는 기본적인 요소들을 분명히 하고는 있다.

이 지점에서 좀 더 살펴볼 것은 현재 우리 사회에 비영리, 사회적경제 조직이라고 하는 영역의 현실이 사회주택을 보급, 확산하는 데에 충분한 역량과 자원이 있는가? 라는 점이다. 새롭게 등장하는 시장이긴 하나 그동안 열악한 상황에서 대안을 만들어 가느라 자기자본의 부족과 주택 공급과 관련한 기술의 부족 등은 현장이 해결해야 하는 숙제이면서 이러한 과제를 해결하는 데 공공과 민간영역에서의 지원체계가 구축될 필요가 있다. 네덜란드의 경우 사회주택 초기 공급시장을 키우기 위하여 직접적인 자금 지원, 공공조달 등의 성장환경을 만들어 주었던 부분은 우리가 참고할 만하겠다.

또한 지속적으로 등장하는 시장보다 낮은, 저소득층을 위한, 지불 가능한 등으로 표현되는 지불가능성(Affordability)에 대한 우리 사회의 기준은 무엇인가?에 대한 질문이 생긴다. 현재 서울시는 주변 시세의 80% 라는 기준으로 사회주택의 효과를 이야기한다. 최근 경기도가 발표한 따복마을 주택의 경우에는 주변시세의 70% 수준으로 공급하겠다고 한다. 과연 주변시세의 7~80%는 어느 누구에게 어느 정도의 지불가능성을 담보해 주는 것인가에 대한 구체적인 분석 없이 시세기준으로 사회주택의 지불가능성을 다루게 되면 시세 80%를 감당할 수 있는 사람들을 위한 주택으로 그 의미가 축소되게 되는 우려가 있고, 시세라고 하는 것 자체가 적절한 기준과 평가에 의해 정해진 가격인가?라는 점에서 우리가 적용받고 있는 가격체계 자체에 대한 근본적인 논의와 분석이 우선되어야 한다. 분명한 것은 현재의 시장의 7~80% 등과 같은 기준은 보편적 지불가능성에 한계를 지닌다는 점이다. 또한 지불가능성 보장에 가장 큰 요소인 토지 제공 방식도 고민을 할 필요가 있다. 토지의 원래의 기능은 사람들이 머물고 삶을 즐기기 위한 토대를 제공해 주는 데 있다. 하지만 우리는 이 토지를 통해 재산을 증식하는 수단으로 사용했고 이는 민, 관 모두 예외가 없었다. 토지를 확보하는 일은 비용을 쓰는 일이 아니고 자산을 축적하는 일이다. 만들어진 자산을 어떻게 활용할까?에 대한 질문이 자산을 만들면서 든 비용을 어떻게 단기간에 안정적으로 회수할까?에 대한 질문이 우선되면 사회주택의 의미는 퇴색된다. 네덜란드는 주택을 짓고 나서 지불 가능한 수준을 만들어주기 위한 토지이용료를 설정한다. 하지만 우리는 토지이용료를 먼저 상수로 두고 지불가능성을 공급업자가, 세입자가 감당해야 하도록 설정된다. 감정평가의 몇 %가 중요한 게 아니고 '거주자의 지불 가능한 수준에 맞추어진 토지이용료'를 제도화 하는 것이 중요하다. 이것은 사실 토지에 대한 완전히 다른 관점으로의 접근이다. 어려워 보일 수 있으나 그것이 가능하게 되면 사회주택은 전혀 다른 양상으로 진입할 것이다.

마지막으로는 특수한 목적에 대한 부분이다. 지불가능성을 달성해 주는 측면과 더불어 특수목적(예, 육아, 어르신, 예술인, 청년문제 등 해결을 위한 공동체형성)이 동시에 요구되는 정책적 환경에 대한 현장의 수용 역량(가능성)에 대한 평가가 필요하다. 기본적으로 사회주택은 영리를 추구하지 않는 조직이 지불 가능한 주택을 공급하는 것이다. 우리 사회가 사회주택을 활성화하겠다는 합의가 있다면 우선적으로 공급시장을 육성하고 그들이 지불 가능한 주택을 공급할 수 있는 지원체계(토지, 자금)의 기본 구조를 잘 만들어야 한다. 그 위에 공동체주택 등 특정 문제 해결을 위해 모인 사람들이 안정적인 구조에서 살아갈 수 있도록 해야 한다. 동시에 달성하려다 보면 그 부담은 공급자와 입주자들에게 지워지게 되고 공급자의 사업성 약화와 거주자의 추가적인 비용 분담 등으로 사회주택 저변 확대에 걸림돌이 될 수 있다.

최근 다양한 용어로 다양한 형태로 등장하고 있는 대안주택들은 국가와 시장 주도의 주택시장에 ‘사회적’인 영역에서 ‘사회적’인 방식으로 우리에게 선을 보이고 있다. 앞으로의 시대는 사회적 영역이 경제 생태계에 점점 더 많이 등장할 것이고, 오토샤머 교수가 이야기 하는 공동 창조(co-creation)의 시대가 우리 앞에 더 가까이 올 것이다. 이러한 시대에 관련 시도들이 초기에 잘 정착하고 뿌리내려 사회적으로 유익한 영향력을 발휘하도록 법·제도적인 측면의 체계 정비와 더불어 사회주택기금 또는 시민들과 함께 만들어가는 펀드 상품 개발 등의 노력이 함께 진행되어야 한다.

사회주택은 포괄적 용어(umbrella term)라 했다. 이 말처럼, 현재 우리가 고민할 부분은, 우리 사회의 역량에 기반 해서 어떤 임팩트를 사회주택에 담을 수 있는지에 대한 현장의 실험과 논의들을 지속적으로 해 가면서, 만들어진 개념을 따르기보다는 우리가 함께 만들어가는 사회주택(개념)이어야 한다.

공공주택. 공공(公共)성을 담보하는 주택. 국가의 역할에 국한되었던 주택시장에 시민이 등장하고 있다. 사회주택은 바로 시민이 함께 만들어가는 주택이고 그런 의미에서 진정한 공공주택이다. 탐욕과 무거운 짐 그 사이에 있었던 집을 해방시키는 일이고, 그 안에서 우리의 안락한 삶이 영구히 보장되는 그런 사회주택들을 함께 지어갔으면 좋겠다.

