

저렴주택 공급의 새로운 시도와 과제

New Challenges and Tasks for Affordable Housing Supply

남원석*

공공주택이나 사회주택정책에서 전통적인 논쟁거리가 하나 있다면, 정책대상층의 주거안정을 위해 정부가 공급자에게 보조하는 것이 좋을지, 소비자에게 보조하는 것이 좋을지에 대한 논쟁이다. 공급자에 대한 보조는 공공주택·사회주택정책이 대표적이며, 소비자에 대한 보조는 주택바우처 등 임대료보조제도가 대표적이다. 경제발전과 복지제도가 선순환을 이루었던 복지국가의 황금기를 지나면서 이러한 논쟁은 더욱 거세졌는데, 점차 보수화되는 정치를 배경으로 일단 소비자 보조방식을 옹호하는 이들이 승리를 거두었다. 주택이 양적으로 부족한 상황이 아니고, 가구특성의 다양화와 연동되어 주택수요도 다양화되고 있으므로, 소비자를 직접 지원하는 것이 개별 가구의 효용을 더 증가시킬 수 있다는 주장이 힘을 얻었다. 그리하여 ‘공급자 보조에서 소비자 보조로의 전환’은 주택정책의 중요한 명제가 되었다. 하지만, 시간이 흐르면서 공급자 보조

* 서울연구원 연구위원(nws@si.re.kr)

와 소비자 보조는 양자택일의 대상이 아니라는 인식이 확대됐다. 소비자 보조 정책만으로는 저렴한 주택 재고를 늘리는 데 한계가 있으며, 이를 민간부문에 전적으로 기대하기도 어려웠다. 이에 정부의 지원을 바탕으로 저렴한 주택 공급을 늘리고자 하는 시도가 여러 국가들에서 다시 활성화되기 시작했다. 공급주체도 공공부문과 민간부문의 구분 없이 더욱 다양해지고 있는 추세이다. 저렴한 주택의 공급은 시기에 따라, 국가에 따라 다소간 부침이 있으나 주택정책의 중요한 영역으로 자리 잡고 있다.

우리나라는 1989년에서야 공공임대주택 공급정책을 본격적으로 시작했다. 해외의 주요 국가들이 대량공급 정책을 마감하는 시기에 우리나라는 공공임대주택의 대량공급 정책을 추진했고, 이러한 경향은 지금까지도 지속되고 있다. 주거급여 제도가 시행되고 있지만, 포괄하는 가구의 범위가 제한적인 상황에서 공공임대주택 정책은 저소득층의 주거안정을 위한 가장 유력한 정책수단으로 인식되었다. 게다가 전체 가구의 6% 이상이 공공임대주택에 거주하고 있는 현재의 수준은 불과 30년도 안 되는 기간 동안 이뤄낸, 결코 폄하될 수 없는 정책적 성과라 할 수 있다. 이를 위해 LH공사, SH공사 등 정부 산하 공기업들은 공공임대주택의 공급자로서 매우 중요한 역할을 담당해왔다.

그런데 최근 들어서 이러한 공급방식에 변화가 나타나기 시작했다. 지금은 미미하지만, 중앙정부나 지자체가 지원하는 저렴한 주택의 공급주체가 사회적기업, 협동조합, 집주인 등 민간부문의 여러 주체들로 확대되었다. 그리고 이 과정에서 사회주택, 공공지원주택, 공적 임대주택 등의 용어가 새로이 등장했고, 향후 우리나라 저렴한 주택의 공급체계를 어떻게 정비해야 할지에 대한 다양한 논의가 나타났다. 이러한 변화는 과거 공공임대주택의 대량공급을 이끌었던 택지개발사업의 퇴조, 정부 재정 여력의 한계, 공기업의 부채 누적, 다양해지는 수요에 대응할 필요성, 비영리 민간부문 등 사회경제조직의 성장 등 여러 요인들이 복합적으로 작용한 결과라 할 수 있다. 이미 여러 국가에서 민간부문을 활용한 저렴한 주택

공급체계가 작동하고 있음을 감안할 때, 이와 같은 변화 추세는 일시적인 현상에 그치지 않고 향후 더욱 강화될 것으로 전망된다. 더불어 주택 보급률이 100% 수준을 크게 넘어서지 못하고 있고, 최저주거기준을 상회하는 양질의 주택재고에 대한 필요성이 큰 우리나라의 상황에서는 당분간 소비자에 대한 보조보다 공급자 보조를 통한 저렴한주택의 공급 확대가 정책적으로 선호될 가능성이 크다.

이러한 배경에서 이번 《공간과 사회》의 특집주제는 ‘저렴주택 공급의 새로운 시도와 과제’로 설정했다. 현재 중앙정부나 일부 지자체가 시행하고 있는 토지임대부 주택, 빈집·준주택 리모델링, 집주인 임대사업 등과 같이 민간 부문에 의한 저렴한주택 공급의 초기 모델을 향후 어떻게 발전시켜야 할지, 그리고 기존의 공공임대주택 정책과는 어떤 관계를 설정해야 할지 등에 대한 고민을 풀어가고자 했다. 다른 한편으로는 저렴한주택 공급과 관련하여 해외의 경험을 돌아보고 이를 우리나라 저렴한주택 공급정책 차원에서 어떻게 수용할 것인지를 논의하고자 했다. 최종적으로는 3편의 논문이 게재되었다. 의도한 바는 아니었으나 국내 정책에 대한 논문 한 편, 영국과 중국 정책에 대한 논문이 각 한 편이 게재되어, 국가별 논문으로 구성됐으며, 해외사례도 특정 지역에 편중되기보다는 유럽과 아시아 국가로 나뉘었다. 당초에는 해외사례뿐만 아니라 국내의 여러 공급 프로그램에 대한 논문도 다수 기획했으나, 여러 사정으로 인해 게재에까지 이르지지는 못했다. 다소 아쉬운 대목이지만, 이번 특집주제가 기폭제가 되어 향후에는 더 많은 논의들이 학술공간에서 활발히 진행되기를 바라본다.

첫 번째 논문인 남원석의 『공적 임대주택의 공급체계에 대한 모색: 서울의 경험을 바탕으로』는 서울시에서 최근 3~4년간 진행된 저렴한주택 공급 정책의 새로운 변화를 돌아보면서, 새정부의 공적 임대주택 정책이 향후 어떻게 추진돼야 하는지를 제안하는 내용의 글이다. 새정부가 들어

서면서 ‘공공지원주택’, ‘공적 임대주택’이라는 새로운 용어가 등장했고, 이로 인해 공공임대주택 중심으로 추진돼 온 우리나라 저렴주택 공급 정책에 변화가 예상되지만, 이러한 용어들을 정책적으로 어떻게 실체화할 것인지에 대해서는 구체적인 논의가 부족했다는 사실에 착목하였다. 이 논문은 이러한 새로운 용어를 단순히 기존 중앙정부의 정책들을 재배치하기 위한 도구로만 이해하지 말고, 기존의 공공임대주택과 유기적으로 연계함으로써, 저렴주택 공급 정책의 재구조화 또는 새로운 제도화를 모색하는 계기로 삼아야 할 것을 주문한다. 논문의 결론부분에서 제시한 정책과제들이 아직 ‘방향’ 수준에 머무르고 있지만, 이를 구체화할 후속 논의를 촉발하는 계기를 제공한다는 점에서 이 논문의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

두 번째 논문인 오도영의 『금융화 과정 속에서 본 영국의 저렴주택 제도』는 2010년 이후 영국의 저렴주택 정책의 특징을 ‘금융화(financialization)’라는 창(窓)을 통해 비판적으로 분석한 논문이다. 비영리·비금융의 영역으로 여겨지던 저렴주택 정책에서도 금융에 대한 의존도가 높아졌고, 이는 사회주택 거주가구와 지방정부, 민간부문 등의 경제적 부담 증가로 이어지고 있다는 점을 분석한다. 저자는 복지예산의 지출을 줄이면서도 주택공급을 최대화하려는 영국 정부의 정책이 과연 현실적인지를 묻는다. 또한 금융화에 경도된 저렴주택 정책이 저소득층에게도 적절한 정책일 수 있는지를 함께 묻는다. 돌이켜보면, 우리나라에서도 저렴주택 공급주체로 민간조직을 상정하면서부터 금융에 대한 논의가 항상 뒤따랐지만, 이러한 경향을 비판적으로 독해하려는 국내 논의들은 좀처럼 찾아보기 어려웠다는 점에서 이 논문의 의의는 크다고 할 수 있다. 과연 금융화는 저렴주택 공급주체가 다양화되는 과정에서 불가피한 것인지, 포용성(inclusiveness)과 금융화는 양립 불가능한 것인지에 대한 논의가 후속 연구를 통해 더욱 활발히 이루어졌으면 한다.

세 번째 논문은 이성호의 「중국 저렴한주택 모델의 지방적 분화: 상하이 공유산권보장주택과 베이징 자주형상품주택을 사례로」이다. 2000년대 이후 중·저소득층을 위한 중국 저렴한주택 정책의 변화과정과 특징을 살펴본 연구로서, 중국 정부의 정책과 차별성을 갖는 상하이와 베이징의 정책에 초점을 맞추고 있다. 중국의 주택정책에 대한 국내의 연구논문이 매우 희소한 상황에서, 이 논문은 그 자체로 호기심을 갖게 한다. 나아가 공공임대주택의 입주대상이 될 정도로 소득이 낮지 않으면서도 자가소유를 할 만큼의 경제력을 갖추지 못한 소위 ‘협심층’의 주거문제를 지방 정부가 정책적으로 대응하고 있다는 점은 저렴한주택 공급정책에서 지방 정부의 역할을 새롭게 조명해준다. 또한, 협심층의 주거문제를 임대주택보다는 자가소유 촉진으로 해결하고자 한 점도 인상적이다. 흥미로운 것은 중국이 자본주의 국가들과 상이한 정치적·경제적 체제를 가지고 있음에도, 상하이의 공유산권보장주택은 영국의 분할소유주택(또는 지분공유주택, shared ownership)과 닮아 있고, 베이징의 자주형상품주택은 우리나라에서 민간 주도 개발 시 공공주택으로 활용할 수 있는 공공기여물량을 할당하는 방식과 유사하다는 점이다. 당연히 세부적인 제도 운용방식은 동일하지 않을 테지만, 대체적으로 저렴한주택 공급에 활용 가능한 정책수단은 서로 통하는 측면이 있다는 느낌을 받는다. 체제적 요소가 고려되어야 하겠으나, 중국을 포함한 국가 간 저렴한주택 정책의 비교연구도 가능하리라 생각된다.

이상에서 본 특집주제의 일환으로 게재되는 세 편의 논문을 간략히 소개하였다. 그런데 한 편의 글이 더 남아있다. 민달팽이주택협동조합의 김기태 이사과 민달팽이유니온의 조현준 사무처장이 현장보고로서 함께 집필한 「민달팽이주택협동조합의 비영리주거모델 구축 경험」이 그것이다. 두 활동가에게는 학술논문보다는 현장보고의 형식으로 자신들의 활동경험을 풀어나가는 것이 더 편한 방식이겠거니와, 읽는 독자들의 입장에서 민달팽이주택협동조합의 활동을 이해하는 데는 현장보고의 형식

이 더 효과적일 것으로 판단하여 별도로 원고요청을 하였다. 두 저자는 민달팽이주택협동조합의 설립 배경, 그동안 공급했거나 관리해 온 저렴주택의 현황, 이러한 활동을 수행하면서 체득한 교훈과 앞으로의 과제에 대한 견해를 담담하게 객관성을 잃지 않으며 서술하고 있다. 저렴주택의 공급주체로서 민간조직의 대표주자 중 하나로 손꼽히는 민달팽이주택협동조합의 구체적인 활동상을 들여다보고 싶은 독자들에게는 중요한 자료가 될 것이다.