

특집 코로나-19의 사회-공간 읽기(II)

포스트 코로나 시대 주거위기가구의 탐색 및 대응

근로빈곤층의 이중 불안을 중심으로*

Identifying and Responding to At-Housing-Risk Households
in the Post-COVID19 Era:
Focusing on the Double Precarity of the Working Poor

이후빈**

본 논문은 현상적으로 주목받고 있는 주거위기가구를 자본주의의 구조적 문제로 접근한다. 이론적 자원은 근로빈곤층과 주거취약계층이다. 근로빈곤층의 이중 불안은 불안정 노동과 불안정 주거의 결합을 가리킨다. 그리고 동태적 주거취약을 활용해서 현재 주거빈곤과 미래 주거위기를 구분할 수 있다. 급격한 소득감소, 임차료 연체, 비자발적 이주로 발전하는 주거위기의 기저에는 근로빈곤층의 이중 불안이 존재한다. 주거위기의 본질은 도시공간에서 노동과 주거의 동시적인 불안정화, 특히 불안정 노동에 따른 주거 불안정화 과정이다. 문제의 본질 탐색은 그 대응방안으로 주거복지정책의 양적 확대를 넘어 질적 재구성을 요구한다. 근로빈곤층의 주거위기는 빈곤하지 않지만 취약한, 즉 현재 주거빈곤 상태에 기초한 주거복지정책의 사각지대이다. 이처럼 주거위기는 주거빈곤과 질적으로 다른 문제이므로, 그 대응을 위해 직접적 주거지원과는 다른 새로운 방식의 주거복지정책을 논의해야 한다. 주거위기가구에 대한 개념적 고찰은 한국 현실에 대한 실증분석으로 뒷받침된다. 한국에서 불안정 노동과 불안정 주거의 결합은 소득에 상관없이 존재하고, 대도시에서 누가 불안정한 주거를 선택할 수밖에 없는지를 결정하는 데 노동의 불안정성이 저소득만큼이나, 아니 저소득보다 더 중요할 수 있다. 이와 같은 접근은 주거위기를 코로나19에 의한 일회적 사건이 아니라 자본주의 사회의 구조적 문제로 인식할 수 있도록 해준다.

주요어: 주거위기가구, 근로빈곤층, 이중 불안, 주거취약계층, 코로나19

* 본 논문의 초고는 2020년 한국공간환경학회 춘추계학술대회에서 발표되었습니다. 학술대회에 토론자로 참가해서 논문의 중요한 한계를 일깨워주신 박인권 교수님과 심사과정에서 다양한 방면으로 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

** 국토연구원 주택·토지연구본부 부연구위원(hblee@krihs.re.kr)

1. 서론

코로나19 팬데믹(COVID-19 pandemic) 한가운데서 주거위기가구가 주목을 받고 있다(강미나·이후빈, 2020; 국토교통부, 2020; 박미선·조윤지, 2020). 주거위기가구는 “코로나19로 인한 소득감소로 월세 체납 등의 어려움을 겪는” 가구(국토교통부, 2020: 1), “고용-주거-교육에서 다중중첩의 어려움”을 경험하는 가구(강미나·이후빈, 2020: 30), “점유형태와 직업군이 동시에 불안한 중첩위기가구”(박미선·조윤지, 2020: 5) 등으로 이해된다. 급격한 소득감소와 이에 따른 임차료 연체는 불안정 점유형태에서 퇴거위기를 초래할 수 있다. 최악의 경우 강제퇴거로 주거를 상실하면 사회적 거리두기(social distancing), 즉 집에서 머무르는 것이 불가능해진다. 코로나 시대 주거상실에 따른 노숙 위험은 주거복지뿐만 아니라 도시방역의 대상이다. 따라서 이 시점에서 주거위기가구에 대한 정책적 대응은 세계 각국에서 강력하게 추진되고 있다. 미국, 영국, 캐나다 등에서 일부 지방정부들은 임대인이 월세 체납을 이유로 임차인을 쫓아낼 수 없는 강제퇴거 일시중지(eviction moratorium)를 선언했다(Farha, 2020; Thomson Reuters Practical Law, 2020).

하지만 아직 현상의 소란을 넘어 주거위기의 본질에 대한 탐색은 이루어지지 않은 듯하다. 코로나 시대 소득감소와 임차료 연체에 기초한 주거위기가 대규모로 발생할 수 있지만, 코로나19 팬데믹은 주거위기의 원인이기보다는 방아쇠(trigger)일 수 있다. 누가 어떤 이유로 도시공간에서 약간의 외부 충격만으로도 주거위기에 처할 정도로 불안정하게 살아가고 있는지를 살펴 봐야 한다. 주거위기라는 현상의 기저에 있는 불안정의 구조를 드러내야 한다. 이것은 주거위기가 자본주의 사회에서 표상하는 바가 무엇인지를 묻는 과정이다. 문제의 본질 탐색은 새로운 방식의 대응을 끌어낼 수 있다. 지금까지 주거복지정책은 신혼부부, 청년 등 그때그때 문제가 되는 특정 집단을 호명하는 방식으로 끊임없이 확대되었다. 그리고 공공임대주택과 주거급여의 대상 범위를 얼마나 넓혀야 하는지, 이를 위해 추가로 필요한 예산은 얼마인지를 추정하기에 급급했다. 주거위기는 가까운 미래에 일어날 수 있는

가능성이라는 측면에서 현재의 상태를 기준으로 판단하는 주거빈곤과 질적으로 다른 주거문제일 수 있다. 그렇다면 가장 먼저 던져야 하는 질문은 저급의 주거위기를 기존의 주거복지정책으로 대응할 수 있는가이다.

따라서 본 논문은 주거위기를 자본주의의 구조적 문제로 접근하고 이에 대응하기 위해 새로운 주거복지정책이 필요하다고 주장한다. 구체적으로 근로빈곤층(working poor)과 주거취약계층(housing vulnerable groups)을 이론적 자원으로 활용한다. 근로빈곤층과 불안계급(Precariat) 논의는 노동이 불안정해지는 원인이 개인의 특수한 사건이 아니라 사회의 구조적 변화에 있다는 것을 직시한다(김영란, 2004; 백승호, 2014; Standing, 2011; 2014). 여기서 더 나아가서 근로빈곤층의 이중 불안(double precarity of the working poor) 개념은 도시공간에서 노동과 주거의 동시적인 불안정화를 포착한다(Desmond and Gershenson, 2016: 47~49). 주거비 부담이 높은 대도시에서 불안정 노동은 빈약한 소득과 소득 변동성을 매개로 불안정 주거를 일상적으로 동반할 수 있다.¹⁾ 이와 같은 개념적 고찰을 토대로 주거위기 현상을 근로빈곤층의 이중 불안이 실현되는 과정으로 이해할 수 있다. 근로빈곤층의 이중 불안이 자본주의의 구조적 변화에 기인한다는 점에서, 그 불안이 실현되는 주거위기는 코로나19의 일회적 사건이 아니라 자본주의의 구조적 문제이다.

그리고 주거취약계층 개념은 주거빈곤의 동태적 과정을 내포하고 있다는 점에서 새로운 주거복지정책을 상상할 수 있는 토대를 제공한다. 앞으로 누가, 어떻게, 왜 빈곤하게 될지를 사전적으로 평가하는 취약성을 중심으로 주거복지정책의 지원대상을 재규정하려는 시도가 있었다(남원석, 2013; 김준형 외, 2017). 주거빈곤에서 주거취약으로까지 정책대상을 확대하는 것도 중요하지만, 주거위기가구와 주거복지정책 사이의 관계를 명확하게 할 필요가 있다. 지금 당장은 아니지만 가까운 미래에 주거빈곤으로 전락할 수 있는 주

1) 본 논문에서 불안정 주거는 점유형태 측면에서 규정된다. 일반적으로 자가에 비해 임차가, 임차 중에서는 전세에 비해 월세가 불안정한 점유형태이다. 점유형태에 기초한 주거 불안정성은 급격한 소득감소 등 주거 외적인 환경변화에 따라 현재 주거에서 쫓겨날 수 있는 위험, 즉 주거위기를 파악하는 데 유용하다.

거위기가 주거복지정책의 지원대상인 현재 주거빈곤과 어떻게 다른지, 더 나아가서 주거복지정책의 양적 확대로 주거위기에 대응할 수 있는지를 검토해야 한다. 정책적 측면에서 주거위기의 특수성은 근로빈곤층의 이중 불안에 기초한다. 근로빈곤층의 불안정 주거는 주거문제를 자력으로 해결할 수 있는 시장활용과 국가의 직접적 개입을 필요로 하는 시장소외의 경계선에 위치한다. 광범위하게 존재하는 점이지대를 주거복지정책으로 포용하기 위해서는 엄격한 소득기준을 적용하는 잔여적 성격을 벗어나서 보편적 주거안정망의 구축으로 나아가야 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 주거위기가구에 대한 사회적 관심과 실제의 현상을 체계적으로 기술한다. 코로나19 팬데믹이 불러온 다양한 변화 중에서 취약계층과 도시공간을 중심으로 주거위기가구의 사회적·정책적 의미를 밝힌다. 3장에서는 근로빈곤층의 이중 불안에 대한 개념적 고찰을 통해 주거위기의 본질을 탐색한다. 근로빈곤층의 이중 불안과 임차료 연체에 의한 비자발적 이주 사이에 연결고리를 만들고, 주거위기 본질에 접근하기 위한 수단으로 비자발적 이주 사회조사를 제시한다. 4장에서는 주거위기가구 대응을 위한 주거복지정책의 질적 재구성을 주장한다. 미래 주거빈곤 가능성에 초점을 맞춰서 주거위기가구를 새로운 정책대상으로 규정하고, 그 대응방향으로 기존의 직접적 주거지원과는 다른 새로운 방식의 주거복지정책을 제안한다. 5장에서는 한국의 이중 불안과 미래 주거위기에 대한 실증 분석을 실시한다. 지금까지의 개념적 고찰이 허공의 외침으로 끝나지 않도록 하기 위해서는 실제 자료를 활용한 입증과정이 필요하다. 한국에서 불안정 노동과 불안정 주거의 결합이 얼마나 견고한지를 살펴보고, 얼마나 많은 가구가 가까운 미래에 주거빈곤으로 전락할 수 있는지를 추정한다. 마지막으로 6장에서는 분석결과를 요약하고 분석의 의의 및 한계를 제시한다.

2. 코로나: 취약계층, 도시공간 그리고 주거위기

코로나19 팬데믹은 사회적 거리두기로 요약되는 새로운 생활양식을 초래했다. 이 생활양식의 핵심은 집 밖으로 웬만하면 나가지 않는 것이다. 접촉을 줄이면 사람과 사람 사이에서 발생하는 병원체의 전파를 막을 수 있기 때문이다. 구체적인 수단으로 재택근무, 온라인쇼핑, 원격수업 등이 활용된다. 이제 누구나 '언택트(untact)'라는 단어를 알 수 있을 정도로, 최대한 접촉을 피하면서 일상생활을 꾸려나가는 것이 자연스럽게 되었다. 그런데 사회적 거리두기가 팬데믹 경제위기를 불러올 수 있다. 사회적 거리두기에는 대부분의 경제활동을 강제로 중단시킨다는 의미가 포함된다. 사람들이 나가서 돈을 쓰지 않으면, 일단 수요가 급감하고, 이에 따라 결국 생산이 멈춘다. 국제통화기금은 이 상황을 '대봉쇄(Great Lockdown)'라고 명명하면서 대공황(Great Depression) 이후 최악의 경기침체로 판단했다(IMF, 2020). 현재 세계의 주요 국가들은 경제위기를 막기 위해 대봉쇄를 완화하고 긴급 경기부양책을 시행하고 있다. 대봉쇄 이후 경제활동의 '위대한 재개(Grand reopening)'가 시작된 것이다(허진욱 외, 2020). 그렇지만 코로나19가 종식되지 않은 상황에서 경제활동 재개는 팬데믹 악화로 이어질 수 있다. 요컨대 지금은 코로나19 팬데믹과 대봉쇄 경제위기의 이중고이다.

코로나19 팬데믹과 대봉쇄 경제위기는 취약계층에게 특히 위력적이다. 먼저 감염병 확산을 막기 위해 사회적 거리두기를 할 수 있는 정도가 계층에 따라 다르다. 일례로 재택근무가 가능한 직업을 가진 사람들은 대부분 고소득자와 고학력자이다(Kochhar & Passel, 2020). 저소득자와 저학력자가 주로 취업하는 서비스업, 판매업 등은 업무의 특성상 대면접촉이 필수이므로, 일터에서 떨어져서 근무하는 것 자체가 어렵다. 오히려 일터에서 쫓겨나는 것, 즉 실업이 더 쉽다. 이에 따라 코로나19가 초래한 고용위기는 여성, 소수인종, 저임금 근로자, 저학력자, 장애인에게 더 큰 영향을 끼친다(Maroto & Pettinicchio, 2020). 한국에서 코로나19 고용충격은 비정규직, 자영업자 등에게 가장 큰 타격을 주고 있다(김을식·김재신, 2020). 이처럼 코로나19 팬데믹

은 기존 취약계층이 이미 겪고 있는 사회의 오래된 불평등을 악화시킨다. 동시에 역사의 변곡점으로서 코로나19 팬데믹은 취약성(vulnerability)을 재정의할 수 있다. 경제활동의 강제적 중단과 이에 따른 소득의 급격한 감소는 팬데믹 발생 이전에 취약하지 않다고 여겨지던 사람을 취약계층으로 만들 수 있다(The Lancet, 2020).

그리고 코로나19 팬데믹은 도시위기에 대한 논쟁을 촉발했다(오미에 외, 2020; 윤주선 외, 2020; 이진희, 2020). 핵심쟁점은 감염병 확산 위험에도 불구하고 여전히 도시가 번성할 수 있는가이다. 공간적 집적과 집중을 전제로 하는 도시공간은 상대적으로 인구밀도가 높을 수밖에 없고, 높은 인구밀도는 사람과 사람 사이의 접촉에 기초한 감염병 전파 가능성을 증폭시킨다(오미에 외, 2020). 그런데 인구밀도, 공중위생, 도시위기의 연관은 기원전 5세기까지로 거슬러 올라가는 진부한 주제일 수 있다(이우종, 2020). 따라서 도시위기를 논의하는 것과 더불어서 도시공간에서 이와 같은 위기가 누구에게 얼마나 어떻게 더 가혹한지를 살펴봐야 한다. 도시에서 감염병에 노출되는 정도는 소득, 직업, 주거환경 등에 따라 차별적이다(박경현, 2020: 9). 도시밀도의 의미가 계층에 따라 서로 다르기 때문이다. 이미 위에서 살펴봤듯이, 소득, 학력, 직업의 연쇄고리는 도시밀도를 낮출 수 있는 개인의 역량을 좌우한다. 결과적으로 도시공간에서 취약계층이 상대적으로 더 높은 도시밀도에, 따라서 더 높은 감염병 노출 위험에 놓여 있다.

이런 측면에서 도시공간에서 취약계층의 주거위기에 주목해야 한다. 사회적 거리두기에서 집은 감염병 확산을 막기 위한 최전선으로 부상했다. 코로나19 팬데믹은 주거위기가구의 노숙 위험을 주거복지뿐만 아니라 도시방역의 대상으로 만들었다. 노숙인은 감염병 노출 위험이 높을 뿐만 아니라, 노숙인 사이에서 코로나19 확산은 의료체계의 부담을 가중시킨다(Doran et al., 2020). 따라서 주거위기를 중심으로 코로나 시대 도시공간의 취약계층을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 주거위기가구가 누구냐는 질문에 초점을 맞추면, 고용-주거-교육의 다중중첩 취약계층이 눈에 띈다(강미나·이후빈, 2020). 사회적 거리두기에 의한 소비위축으로 서비스업, 판매업, 비정규직, 자영업자 등

은 급격한 소득감소를 경험할 수 있고, 이 중에서 매월 월세를 지급하는 가구는 월세 미납으로 현재 집에서 쫓겨날 수 있다. 불안정한 직업과 불안정한 점유형태의 결합이 주거상실과 이에 따른 감염병 확산을 초래할 수 있다. 만약 이런 상황에서 아동이 있다면, 그 아동은 집이 없어지면서 원격수업을 받을 수 있는 최소한의 교육기회마저 침해당한다. 그렇다면 한국에서 주거위기가구가 얼마나 많을까? 박미선·조윤지(2020)는 1인가구에 한해 직업과 점유형태가 모두 불안정한 긴급 위기가구를 26만 가구로 추정했다.

주거위기가구에 대한 정책적 대응은 임차료 감면과 유예, 임시거처 제공, 퇴거금지 조치 등으로 다양하게 추진되고 있다. 먼저 한국의 주거위기가구 정책을 살펴보면, 공공임대주택 입주자에 대해 임차료를 감면하거나 납부를 유예하고, 퇴거위기에 놓인 가구에 공공임대주택 공가를 임시거처로 제공한다(국토교통부, 2020).²⁾ 한국에서는 아직 시행하고 있지 않지만, 주거위기가구에 대한 가장 강력하고 효과적인 대응은 임차료 연체에도 불구하고 퇴거를 금지하는 조치이다. 미국, 영국, 캐나다 등에서 일부 지방정부들은 임차인을 보호하기 위한 긴급대응으로 민간임대주택에 대한 강제퇴거 일시중지를 선언했다(Farha, 2020; Thomson Reuters Practical Law, 2020). 미국 캘리포니아주는 임차인이 임차료 납부기한 이후 7일 이내에 코로나19로 임차료의 일부 또는 전부를 낼 수 없다는 내용의 서류를 제출하면 임대인이 임차료 미지급을 이유로 임차인을 강제로 쫓아낼 수 없도록 했다(California, 2020). 강제퇴거 일시중지의 대상은 코로나19 팬데믹으로 소득이 감소하거나 지출이 증가한 경우이다. 실업, 근무시간 감소뿐만 아니라 학교 폐쇄로 인한 보육비 증가와 코로나 19 확진에 따른 의료비 발생도 해당한다.

2) 이외에 주거위기가구 정책으로 전세임대주택 우선공급, 공공임대주택 이주지원, 주거급여 적기지원이 제시되었지만, 이와 같은 내용은 주거위기라는 새로운 현상에 초점을 맞춘 정책이라기보다는 기존 정책을 더 많이, 더 빠르게 시행해서 주거위기가구에 적절하게 대응하겠다는 의미가 강하다.

3. 탐색: 근로빈곤층의 이중 불안에 기초한 비자발적 이주 사회조사

3장에서는 근로빈곤층의 이중 불안과 그 실현과정인 비자발적 이주를 중심으로 주거위기가구의 탐색을 시도한다. 첫째, 탐색을 위한 이론적 자료로 근로빈곤층의 이중 불안을 고찰한다. 근로빈곤층과 불안계급 논의를 도시공간으로 확대해서 불안정 노동과 불안정 주거의 이중 결합을 주거위기의 공간적 조건으로 제시한다. 그리고 현실에서 나타나는 임차료 연체에 의한 비자발적 이주를 주거위기의 실현과정으로 해석한다. 이와 같은 작업은 도시에서 누가 어떻게 주거위기를 겪는지를 설명할 뿐만 아니라, 주거위기를 자본주의 사회의 구조적 문제로 바라볼 수 있게 해준다. 둘째, 탐색의 실천적 수단으로 비자발적 이주에 대한 사회조사를 검토한다. 미국을 사례로 비자발적 이주 사회조사의 쟁점, 의미 등을 살펴본다. 그리고 포스트 코로나 시대 주거위기의 본질을 탐색하기 위해 누가, 어디에서, 얼마나 많이, 어떻게 쫓겨나는지와 쫓겨난 이후에 어떤 일을 겪는지를 조사할 필요가 있다고 주장한다. 코로나19 팬데믹은 근로빈곤층의 비자발적 이주를 대규모로 양산해서 지금까지 숨겨진 주거문제인 비자발적 이주를 드러내는 계기로 작용할 수 있다. 마지막으로 한국 임차시장의 특수성을 반영한 사회조사의 기본 방향을 제안한다.

1) 근로빈곤층의 이중 불안과 그 실현과정

1970년대 후반 이후 서구 선진국에서는 새로운 빈곤(new poverty)으로 근로빈곤이 주목을 받았다(Room et al., 1989; Marlene, 1998).³⁾ 신빈곤의 특징은 근로빈곤, 상대적 빈곤, 복합적 빈곤, 심리적 고립으로 볼 수 있다(장세훈,

3) 한국에서는 1997년 경제위기 이후 근로능력이 있는 빈곤층(구인회, 2002)과 실제 취업자가 있는 빈곤층(금재호, 2004)에 대한 실증분석이 이루어졌다. 노대명 외(2006)는 근로능력 유무와 실제 취업상태를 기준으로 한국 근로빈곤층의 규모를 추정하고 이를 유럽 내 국가들과 비교했다.

2005). 빈곤의 구체적 양상이 어떻게 다른지도 중요하지만, 구빈곤과 신빈곤의 본질적 차이는 빈곤을 바라보는 인식이 개인적 현상에서 사회적 구조로 전환되었다는 점이다(조명래, 1995). 일하고 있는데도 빈곤에서 벗어나지 못하는 근로빈곤의 확대는 빈곤연구에서 일대 전환을 촉구했다. 전통적인 빈곤연구가 빈곤 원인을 실업, 장애, 노령 등과 같은 개인의 특수한 사건에서 찾았다면, 근로빈곤의 원인은 일하지 못하는 개인이 아니라 신자유주의 시장경제에서 노동이 유연화되고 고용이 불안정해지는 노동시장 재구조화에 있다(김영란, 2004). 이처럼 구조적 문제로 나타나는 신빈곤의 복잡한 과정을 분석하기 위해 동태적 관점이 필요해졌다(조명래, 1997). 현재 누가 빈곤한지에 더해 앞으로 누가 어떻게 빈곤하게 될지 또는 빈곤을 벗어나게 될지를 분석하기 시작했다(구인회, 2005; 홍경준, 2004). 고용이 불안정한 근로빈곤층은 소득이 들쭉날쭉하고 이에 따라 빈곤의 진입과 탈퇴가 빈번할 수 있으므로, 동태적 분석의 주요 대상이었다.

2000년대 불안계급 논의의 유행은 누구든 근로빈곤층으로 전락할 수 있다는 자본주의 사회의 두려움을 보여준다(Standing, 2011; 2014). 일용직, 임시직 등과 같은 비정규직의 확장으로 장기 계약에 기초한 표준적 고용관계가 해체되었다. 고용조건뿐만 아니라 시장소득과 사회적 임금까지 불안정해지면서, 일자리의 질이 전반적으로 문제가 되는 불안정 노동이 확산했다(백승호, 2014).⁴⁾ 과거에는 노동과 빈곤의 관계에서 실업과 저임금이 주목을 받았다면, 지금은 실업과 저임금 그 자체보다는 노동의 비정규성이 강조된다. 일례로 최저임금이 상승해도 근로시간이 감소하면, 총소득은 매우 낮은 수준에 머무른다(이정민·황승진, 2018). 이처럼 노동의 불안정성이 점차 커지면서 일하는데 빈곤하다는 사실이 특별한 경우가 아닌 일반적 경향으로 나타났다. 비정규직은 노동자계급과 불안계급을 구분하는 중요한 개념으로 부상했다(이진경, 2012). 물론 불안계급이 내부의 이질성을 극복하고 하나의 새로운

4) 이런 측면에서 필자는 근로빈곤층의 열악한 노동조건을 가리키기 위해 불안정 고용(precarious employment)보다는 불안정 노동(precarious work)이라는 단어를 사용할 것이다. 불안정 고용은 불안정 노동의 하위개념으로 고용조건외의 불안정만을 가리킨다.

계급으로 자본주의 사회의 변화를 선도할지는 확실하지 않다(Breman, 2013). 하지만 불안계급 논의에서 계급에 대한 비판에 비해, 불안에 대한 동의는 상당하다. 그만큼 신자유주의에서 많은 사람의 노동이 불안정해지고, 이에 따라 노동과 빈곤의 관계가 불안정성을 중심으로 재편되었다.

불안계급 이론을 도시공간으로 확장하려는 시도가 다양하게 이루어졌다(박미선, 2017; 박인권, 2017; 이영아, 2017; Banki, 2013; Waite, 2009). 특히 박인권(2017)은 소비와 재생산 관계에서의 불안정화가 생산 관계에 치우친 불안계급 이론의 공백이라고 지적한다. 그리고 그는 소비와 재생산의 물적 토대인 도시에서 참여의 부족, 상호의존적 사회관계의 결핍, 공간의 상품화 등을 통한 “사회적·공간적 배제가 사회적 약자들의 삶을 불안정하게 하여 불안계급이 형성될 수 있는 객관적 조건을 만들어낸다”라고 주장한다(박인권, 2017: 73). 이와 같은 주장은 생산 관계의 불안계급을 넘어 전체 사회에서 불안정화 과정을 파악했다는 측면에서 그리고 소비 및 재생산 관계의 불안정화를 통해 생산 관계의 불안계급을 설명하려고 시도했다는 측면에서 상당한 함의를 가진다. 하지만 필자는 ‘도시의 사회적 약자 불안정화 과정’ 논의가 다음과 같은 질문들을 통해 더 구체적으로 발전해야 한다고 본다. 도시에서 사회적 약자는 불안정 노동 이외에 어떤 불안을 일상적으로 경험하는가? 이 불안은 어떻게 실현되는가? 그리고 이와 같은 소비와 재생산 관계에서의 불안정화가 생산 관계의 불안계급과 어떻게 연계되는가?

본 연구는 이런 관점에서 근로빈곤층의 이중 불안에 주목한다. 이중 불안 개념을 이해하기 위해서는 먼저 근로빈곤층이 고용기회가 풍부하지만 주거비 부담이 높은 대도시에 거주해야 한다는 사실을 이해해야 한다. 그나마 가끔 생기는 일자리라도 얻으려면 고용기회가 풍부한 대도시에 거주해야 하는데, 근로빈곤층의 불안정한 저임금으로는 주거비 부담이 높은 대도시에서 자가와 같은 안정적인 주거를 확보하기 어렵다. 결국, 근로빈곤층의 주거는 월세 등과 같은 대도시 임차가구의 불안정 점유로 귀결된다. 단순히 노동만 불안정해지는 것이 아니라, 불안정 노동에 의해 그리고 불안정 노동을 유지하기 위해 근로빈곤층은 불안정 주거를 감수해야 한다. 자본주의 사회에서

는 공간을 이용하기 위해 비용을 지급해야만 하고, 불안정 노동은 빈약한 소득과 소득 변동성을 매개로 불안정 주거를 일상적으로 동반할 수 있다.⁵⁾ 이와 같은 ‘비틀거리는 상황’은 근로빈곤층이 불안정 노동과 불안정 주거의 이중 결합에 처해 있다는 것을 의미한다(Desmond and Gershenson, 2016: 47~49).

근로빈곤층의 이중 불안은 ‘임차료 연체에 의한 비자발적 이주’라는 구체적인 과정을 통해 실현된다. 이 과정의 전제조건은 불안정 노동과 불안정 주거가 결합한 상태, 즉 근로빈곤층의 주거비 과부담이다. 근로빈곤층은 고용 불안정화에 따라 언제든지 소득이 감소할 수 있는 유동적 상황에 놓여 있다. 그런데 주거비 과부담 가구는 실업, 장애, 이혼 등 주요 사건이 발생하지 않더라도, 근무시간 감소 등 작은 변화에도 임차료를 제 때에 내지 못할 수 있다(Desmond et al., 2015: 229). 월소득에서 주거비가 차지하는 비중이 큰 만큼 약간의 소득감소가 바로 임차료 연체로 이어질 수 있다. 임대인은 일정한 조건을 충족시킨 경우 임차료 연체를 이유로 주택임대차계약을 정당하게 해지할 수 있다. 그리고 임차가구가 퇴거 요구에 응하지 않으면, 임대인은 법정 절차에 따라 임차가구를 강제로 쫓아낼 수 있다. 임차가구는 임대인의 퇴거 요구를 받아들여든 아니면 법정 절차로 쫓겨나든 자신의 의사와 상관없이 현재 주거에서 나올 수밖에 없다.

그리고 비자발적 이주는 노숙과 같은 극단적 주거상실을 초래하지 않더라도 주거여건을 악화시킨다. 임차가구에 대한 비자발적 이주의 영향에서 노숙이 가장 강력하지만, 만약 비자발적 이주 영향이 노숙으로 한정된다면, 임차료 연체에 의한 비자발적 이주를 주거비 과부담 근로빈곤층이 일상에서

5) 이미 박인권(2017: 55)은 “도시에서 사회적 약자들의 불안정성을 증가시키는 불안정화 과정에서 공간적 차원의 과정은 공간의 상품화로 요약할 수 있”다고 명확하게 제시했다. 그리고 그는 도시개발 및 재개발 과정을 분석해서 도시에서 공간의 상품화가 사회적 약자를 어떻게 불안정하게 만드는지를 ‘가장 극명하게’ 드러냈다. 필자는 이와 같은 접근과 더불어서 ‘도시의 사회적 약자 불안정화 과정’이 공간적 차원에서 어떻게 일상적으로 일어나는지를 살펴볼 필요가 있다고 주장한다.

경험하는 불안으로 보기는 어렵다. 비자발적 이주에 의해 소수의 임차가구가 길거리에 나앉는 것만큼이나 상당수 임차가구가 다른 주거를 구했다고 하더라도 더 열악한 주거여건으로 내몰린다는 것이 중요하다. 구체적으로 비자발적 이주를 경험한 임차가구는 그렇지 않은 가구에 비해 더 가난하고 범죄율이 더 높은 지역에 거주하기 쉽다(Desmond and Shollenberger, 2015). 또한, 단기적으로 표준 품질 이하 주택을 받아들일 수밖에 없고, 이는 그 이후에 저질주택에서 벗어나기 위한 비록 자발적이더라도 또 다른 이주를 불러온다(Desmond et al., 2015: 249-253).

주거위기의 본질은 노동과 주거의 동시 불안정화, 특히 불안정 노동에 따른 주거 불안정화 과정이다. 임차료 연체에 의한 비자발적 이주의 기저에는 근로빈곤층의 이중 불안이 존재한다. 코로나19에 의한 급격한 소득감소가 주거위기의 시작인 것처럼 보이지만, 그 이전에 공간적 조건으로 대도시에서 근로빈곤층의 불안정 노동과 불안정 주거 결합이 놓여 있다. 코로나19 고용충격이 비정규직 등 일부 계층에게 더 큰 영향을 끼치듯이, 고용충격에서 주거위기로의 발전은 월세 등과 같은 불안정한 점유형태를 매개로 한다. 그리고 '이중 불안-소득 감소-임차료 연체-비자발적 이주'의 연쇄고리는 도시의 사회적 약자 불안정화 과정에서 단순히 소득이 낮고 주거상태가 열악한 것뿐만 아니라 노동과 주거의 동시 불안정이 중요할 수 있음을 예시한다. 임차료 연체에 의한 비자발적 이주가 소득과 주거를 연결하는 핵심 기제이므로, 이를 통제하면 소득수준은 주거이동(residential mobility)에 통계적으로 유의하지 않다(Desmond et al., 2015: 247~249). 대도시에서 누가 자신의 집에서 쫓겨나서 더 열악한 곳으로 내몰리는지를 포착하기 위해서는 노동과 주거 각각의 특성뿐만 아니라 노동과 주거의 상호작용을 주목해야 한다.

2) 비자발적 이주의 사회조사와 한국 임차시장의 특수성

주거문제로서 임차료 연체에 의한 비자발적 이주는 크게 주목받지 못했다. Hartman and Robinson(2003)는 미국에서 퇴거가 중요한 주거문제임에

도 불구하고 체계적인 자료가 없다고 지적한다. 그들은 이처럼 무시된 주제를 부각시키기 위해 어디에서 누가 얼마나 많이 쫓겨났는지 그리고 쫓겨난 사람들에게 어떤 일이 일어나는지를 조사해야 한다고 주장한다. 이때 퇴거를 어떻게 정의하느냐가 중요한데, “법정 절차가 진행되지 않더라도 임차가구가 사실상 강제로 내쫓기는 다른 모든 방식을 포함하는 것이 현실적이다”(Hartman and Robinson, 2003: 463). 국내에서도 상황은 비슷하다. 임차료 연체에 의한 비자발적 이주를 본격적으로 다룬 연구로는 김윤이(2011)가 유일하다. 김윤이(2011)는 ‘공공임대주택 임차료 연체 및 강제퇴거 자료’와 ‘주거복지센터 임차료 연체 상담자료’를 활용해서 비자발적 이주의 일부 단면만을 파악할 수 있었다.⁶⁾ 최근에 복지사각지대를 발굴하기 위해 실시하는 위기가구 일제조사에서 임차료 연체를 파악하는 경우가 일부 있었지만(경기도, 2020), 이런 조사는 비정기적으로 이루어질 뿐만 아니라 임차료 연체 여부를 살펴볼 뿐 그 이후의 과정인 비자발적 이주에 대해서는 어떤 정보도 알려주지 않는다.

정교하게 설계된 사회조사는 비자발적 이주라는 숨겨진 주거문제를 드러냈다. 매튜 데스몬드(Matthew Desmond)는 ‘밀워키 지역 세입자 연구(Milwaukee Area Renters Study)’⁷⁾를 통해 근로빈곤층의 일상으로서 비자발적 이주를 세

6) 공공임대주택을 관리하는 공적 기구는 저소득 입주민이 임차료를 연체하더라도 공공임대주택의 공적 목적에 따라 강제집행에 따른 퇴거를 최소한으로 하고 있다. 따라서 비자발적 이주의 실제 현황을 파악하기 위해서는 민간임대주택의 임차료 연체에 대한 자료가 필요하다. 2011년에도 그랬고, 현재에도 이런 목적으로 활용할 수 있는 자료는 주거복지센터 상담자료뿐이다. 주택시장의 상황을 정기적으로 확인하는 주거실태조사, 전국주택가격동향조사 등에서는 불안정한 임차가구에 초점을 맞춰서 임차료 연체 여부를 조사하지 않는다. 주거복지센터 상담자료를 활용하면 임차료 연체가 어떻게 비자발적 이주로 연결되는지 상대적으로 상세하게 알 수 있지만, 상담자료는 그 수가 너무 적다는 점에서 그 한계가 명확하다. 김윤이(2011)는 2007년부터 1월 1일부터 2011년 4월 30일까지 주거복지센터에서 상담을 받은 민간임대주택 거주가구 중에서 임차료 연체기간과 연체금액에 대한 정보가 있는 278가구의 상담자료를 활용했다.

7) 2009년부터 2011년까지 밀워키 민간임대주택 1,086명 세입자에 대한 심층면접이 이루어졌다(Desmond, 2016b). 심층면접 설문지는 주거, 거주 이동성, 퇴거, 도시빈곤에 대한 자

밀하게 묘사했다(Desmond, 2016a). 그는 세입자가 이주하는 이유를 세 가지 유형으로 설정하고, 강요된 이주에 공식적 퇴거뿐만 아니라 비공식적 퇴거를 포함했다(Desmond, 2016c).⁸⁾ 비공식적 퇴거는 법원에 가지 않더라도 집주인의 강요로부터 시작된 퇴거를 의미한다. 비공식적 퇴거의 포함은 공식적 퇴거만을 기록하는 행정자료의 과소평가를 넘어설 수 있게 해줬다. 밀워키 세입자 중 8분의 1에 이르는 상당수가 지난 2년 동안 비자발적 이주를 경험했다(Desmond and Shollenberger, 2015: 1760~1762). 그리고 비자발적 이주의 영향에 대한 다수의 질문은 노숙의 선입견을 넘어 비자발적 이주가 근로빈곤층의 일상을 얼마나 다층적으로 위태롭게 만드는지를 드러냈다. 만약 정교하게 설계된 사회조사가 없었다면, 위에서 언급한 비자발적 이주에 의한 주거여건 악화를 파악하기 어려웠을 것이다.

한국에서도 비자발적 이주를 중심으로 임차가구의 주거위기를 상세하게 조사할 필요가 있다. 주거위기는 ‘코로나19로 인한 소득감소로 월세 체납 등의 어려움’으로 나타나지만, 본 논문은 그 본질이 근로빈곤층의 이중 불안과 그 실현과정인 임차료 연체에 의한 비자발적 이주라고 주장한다. 이와 같은 본질에 접근하기 위해서는 누가, 어디에서, 얼마나 많이, 어떻게 쫓겨나는지 그리고 쫓겨난 이후에 어떤 일을 겪는지를 조사해야 한다. ‘누가’와 ‘어디에서’라는 질문은 주거위기의 공간적 조건인 근로빈곤층의 이중 불안을 직접적으로 다룬다. 대도시의 주거비 과부담 근로빈곤층이 노동과 주거 측면에서 얼마나 위태로운 상황에 놓여 있는지를 파악할 필요가 있다. 그리고 ‘얼마나 많이’와 ‘어떻게’라는 질문은 비자발적 이주를 어떻게 정의하는지와 관

세한 내용을 물어볼 수 있도록 설계되었다. 가장 먼저 조사원은 응답자가 최근 2년 동안 적어도 한 달 이상 살았거나 머물렀던 모든 장소를 상세하게 기록하도록 했다. 이 주거이력은 응답자가 중요한 사건이나 경험을 되도록 정확하게 떠올리는 데 도움을 줬다.

- 8) 세 가지 유형은 강요된 이주(force move), 대응적 이주(responsive move), 자발적 이주(voluntary move)이고, 강요된 이주에는 공식적 퇴거(formal eviction), 비공식적 퇴거(informal eviction), 집주인 압류(landlord foreclosure), 건물 수용(building condemnation)이 포함된다(Desmond, 2016c).

련된다. 미국 사례를 참고해서 한국 임차시장의 특수성을 반영한 현실적 정의를 만들어야 한다. 마지막으로 ‘쫓겨난 이후 어떤 일을 겪는지’를 물어봄으로써 불안의 실현을 확인하는 것을 넘어 그 실현의 효과를 추적할 수 있다. 비자발적 이주는 이중 불안의 결과이면서 동시에 또 다른 주거 불안정의 원인이다.

포스트 코로나 시대 비자발적 이주 사회조사의 필요성은 더욱 절실해진다. 코로나19 팬데믹은 급격한 소득감소를 장기화시켜서 근로빈곤층의 임차료 연체와 이에 따른 비자발적 이주를 대규모로 양산할 수 있다. 이에 따라 코로나19가 한창인 요즈음과 팬데믹 종료 이후에는 비자발적 이주가 주거비 과부담 근로빈곤층의 일상생활에서 새로운 사회경제적 표준(new normal)으로 자리 잡을지도 모른다. 물론 코로나19 팬데믹 이전에도 비자발적 이주가 발생했지만, 그리고 근로빈곤층의 이중 불안에 기초한 비자발적 이주는 자본주의 사회의 구조적 문제이지만, 특정한 사건의 발생은 그동안 방치되었던 사회문제에 관한 관심을 일시에 촉발한다. 주거빈곤과 노숙인 문제가 중요한 사회문제로 부상한 것도 그리고 이에 대한 적극적 대응이 이루어진 것도 모두 1997년 경제위기 이후이다(배순석 외, 2002; 정원오·김수현, 1999). 길거리 노숙인이 눈에 띄게 많아지면 주거빈곤과 노숙인에 대한 사회적 관심이 폭발적으로 증가했다. 이런 측면에서 코로나19 팬데믹이라는 일회적 사건은 자본주의 사회의 숨겨진 주거문제인 비자발적 이주를 드러내는 계기로 작용할 수 있다.

전세, 보증부월세 등 한국 임차시장의 특수성을 이유로 비자발적 이주가 미국처럼 심각하지 않다는 반론이 있을 수 있다. 서구의 주택임차시장은 매월 임차료만 지급하는 월세가 일반적이지만, 국내에서는 임차료보다 임차보증금이 강조되는 전세와 보증부월세가 지배적인 임대차계약형태이다(이상일·이창무, 2006: 140). 먼저 전세부터 살펴보자. 전세는 매월 지급하는 임차료가 없으므로 임차료 연체에 의한 비자발적 이주가 아예 존재하지 않는, 따라서 임차인 입장에서 상당히 안정적인 점유형태이다. 하지만 1995년을 기점으로 임차시장에서 전세의 비율이 감소하고 월세의 비율이 증가하고 있다

(신용상, 2014). 과거 전세우위시장은 현재 월세우위시장으로 변하고 있다. 특히 임차보증금과 임차료를 모두 지급하는 보증부월세의 비율이 가장 높다.⁹⁾ 전세의 월세화는 일시적 현상이 아니라 저성장 기조, 인구구조 변화 등을 반영한 구조적 전환이다(이창무, 2014). 현재 새로운 임대차법이 시행되면서 이와 같은 구조적 전환은 더욱 탄력을 받고 있다(이송렬·김하나, 2020).¹⁰⁾ 전세의 월세화로 임차시장에서 전세가 감소하는 만큼 국내에서 임차료 연체에 의한 비자발적 이주가 더 빈번하게 일어날 수 있다.

보증부월세에서 임차보증금은 임차료 연체에 의한 비자발적 이주를 유예하는 역할을 한다. 임차보증금은 “잠재적인 선급 임차료로서 임차료 지급수단의 성격”을 가진다(박성식, 2013: 20). 임대인은 임차보증금으로 연체된 임차료를 공제할 수 있는 한 임차가구를 강제로 내쫓지 않을 수 있다. 보증부월세에서 임차보증금 배율¹¹⁾이 높을수록 임차료 연체에 의한 비자발적 이주의 위험은 감소한다. 임차보증금 배율이 24배를 넘는다면, 즉 통상의 임차기간 2년 동안 임차료를 계속 연체하더라도 임차보증금 공제가 가능하다면, 임차가구의 비자발적 이주는 해당 임차계약에서는 아예 일어나지 않을 수 있다. 하지만 이런 과정을 통해 임차가구는 거의 유일한 자산인 임차보증금의 전부 또는 상당 부분을 상실하고, 다음 임대차계약에서 더 불안정한 점유 형태를 선택할 수밖에 없다. 당장은 아니지만 임차료 연체는 이번 임차보증금 공제와 다음 임차보증금 감소를 거쳐 최종적으로 비자발적 이주를 초래할 수 있다. 임차보증금 공제는 비자발적 이주의 유예가 아니라 비자발적 이주에 이르는 중간단계일 수 있다. 따라서 ‘임차료 연체-보증금 공제-불안정

9) 주거실태조사에 따르면, 2014년에 전국 임차가구에서 월세 비율이 전세 비율보다 더 높아졌고(강미나 외, 2020a: 18), 2019년 현재 보증부월세 비율이 51.8%로 전세 비율 39.7%보다 훨씬 높다(강미나 외, 2020b: 17).

10) 「주택임대차보호법」 개정안이 2020년 7월 31일부터 시행되었는데, 개정안의 핵심사항은 임차인에게 1회 계약갱신요구권을 부여하고 임대인의 임대료 상승률을 5% 이하로 제한하는 조치이다. 소위 임대차3법은 전월세신고제, 전월세상한제, 계약갱신요구권제를 가리키는데, 전월세신고제는 전산망 구축문제로 인해 2021년 6월 1일부터 시행된다.

11) 임차보증금 배율은 임차보증금이 임차료의 몇 배에 해당하는지를 나타낸다.

〈그림 1〉 근로빈곤층의 이중 불안에 기초한 비자발적 이주 사회조사



점유'의 전체구조에서 연체된 임차료의 보증금 공제를 한국의 특수한 비자발적 이주 과정의 일부로 인식할 필요가 있다.

4. 대응: 미래 주거위기를 고려한 주거복지정책의 재구성

4장에서는 주거위기가구 대응을 위해 지원대상과 방식에서 주거복지정책을 재구성한다. 첫째, 대응의 이론적 자원으로 주거취약계층을 탐구한다. 주거위기는 지금 당장이 아니라 미래의 주거빈곤 가능성을 가리키므로, 현재 주거빈곤에 기초한 주거복지정책으로는 주거위기가구를 포용할 수 없다. 정태적 주거빈곤에서 벗어나서 주거빈곤에 이르는 동태적 과정을 파악하는 개념으로 주거취약이 유용하다. 주거취약계층 논의에 기초해서 현재 주거빈곤과 미래 주거위기를 명확하고 구분하고, 주거위기가구를 빈곤하지 않지만 취약한 가구로 정의한다. 그리고 주거위기가구에 대응하기 위해서는 기존의 직접적 주거지원과는 다른 새로운 방식의 주거복지정책이 필요하다고 역설

한다. 둘째, 대응을 위한 실천적 수단으로 주거복지정책의 잔여적 성격에서 벗어난 보편적 주거안정망의 구축을 강조한다. 가까운 미래에 주거빈곤으로 전락할 수 있는 근로빈곤층의 주거위기는 주택시장정책과 주거복지정책의 경계선에 있고, 이와 같은 접이지대를 주거복지정책으로 포용하기 위해서는 기존의 사후적 처방보다는 새로운 개념으로 사전적 예방이 필요하다. 사전적 예방을 위한 정책수단으로 주거위기가구의 선별과 더불어서 그 한계를 극복하기 위한 보편적 주거안정망의 구축을 검토한다.

1) 현재 주거빈곤과 미래 주거위기의 구분

주거복지정책의 중요한 과제 중 하나는 지원대상을 어떤 기준으로 어디까지 규정할 것인가이다. 배순석 외(2002)는 주거복지정책 지원대상으로 시장소외계층이라는 개념을 제시했다. 시장소외계층은 단순히 소득빈곤뿐만 아니라 이런 소득빈곤에 기초해서 최소한의 주거수준도 갖추지 못한 주거빈곤가구를 가리킨다(배순석 외, 2002: 4~5). 정책적 측면에서 시장소외계층의 특성은 주택시장에서 자력으로 주거문제를 해결하기 어렵다는 점이다. 이에 따라 주거정책을 크게 주택시장정책과 주거복지정책으로 구분할 수 있다. 주택시장정책에서는 기본적으로 주거문제를 주택시장에서 시장경제 원리에 따라 해결해야 하는 것으로 전제한다. 주택시장에 대한 공공의 간접적 개입으로 적절한 주거수준을 확보할 수 있는 시장활용계층은 주택시장정책으로 대응한다. 다만 간접적 개입만으로는 최소한의 주거수준도 충족하기 어려운 시장소외계층에 대해서 주거복지정책으로 국가가 직접 개입한다.¹²⁾ 주거복지정책은 국가 재정을 활용해서 직접 지원하므로, 주거복지정책 지원 대상으로 시장소외계층의 규정은 주거빈곤에 대한 사회적 인식뿐만 아니라 정책적 측면에서 재정지출의 한계를 같이 고려해서 결정해야 하는 복잡한

12) 현재 주거복지정책의 대표적인 프로그램으로는 공공임대주택 공급, 임차료 보조, 주택개량 지원 등이 있다(남원석, 2012)

문제이다.

주거빈곤은 물리적 주거환경과 경제적 주거부담을 기준으로 정의된다(박정민 외, 2015; 임세희·박경하, 2017). 물리적으로 적정한 주거(decent housing) 인지 여부는 최저주거기준을 활용해서 판단한다. 최저주거기준은 “쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표”이다(주거기본법, 제17조). 구체적인 기준으로는 방수 기준, 면적 기준, 설비 기준, 구조·성능·환경 기준이 있다. 그리고 적절한 주거비 부담(affordable housing)을 초과하는 경제적 주거빈곤을 소득 대비 임차료 비율로 판단한다. 소득에 비해 임차료가 높으면 생계에 필요한 다른 지출이 제한을 받고, 결국 일상생활을 영위하는 것이 어려워진다. 보통 소득 대비 임차료 비율(Rent to Income Ratio, RIR)이 30%를 넘는 가구를 주거비 과부담 가구로 본다(임세희, 2016). 중층적 주거빈곤은 물리적 주거환경이 열악하면서 동시에 경제적 주거부담이 과도한 상황을 가리킨다. 최저주거기준 미달과 주거비 과부담의 교집합으로 파악한다. 이처럼 주거빈곤은 인간다운 생활을 하는 데 현재의 주거여건이 얼마나 부적절한지를 기준으로 한다.

하지만 현재 상황을 기준으로 한 주거빈곤 개념으로는 근로빈곤층의 주거 위기에 적절하게 대처할 수 없다. 현재의 소득수준과 주거빈곤을 기준으로 하면 근로빈곤층의 상당수가 주거복지정책의 지원대상이 아닐 수 있다.¹³⁾ 정부 재정의 한계를 고려할 때, 주거복지정책의 직접적 지원은 주거여건이 가장 열악한 계층에 집중하는 것이 정책적으로 올바른 판단일 수 있다. 그렇지만 코로나19를 겪고 있는 지금 그리고 코로나 이후 변화된 시대에 부족한 정부 재정을 이유로 새로운 정책대상인 주거위기가구를 무작정 외면할 수 없다. 현재 주거빈곤이 아니지만 가까운 미래에 주거여건이 급격하게 하락할 수 있는 위험에 놓인 가구를 정책대상에 포함하고 어떻게 대응할지를 논

13) 근로빈곤층은 불안정하지만 약간의 소득이라도 있으므로, 전통적인 빈곤층, 즉 실업자, 장애인, 노인 등과 같이 아예 근로소득이 없는 계층에 비해 소득수준이 높고 이에 따라 주거여건이 상대적으로 양호할 수 있다. 따라서 근로빈곤층의 주거여건이 가장 시급하게 직접적 주거지원이 필요할 정도로 가장 열악하다고 보기 어렵다.

의해야 한다. 주거위기가구에 대한 정책적 대응을 강구하기 위해서는 무엇보다 먼저 미래의 주거빈곤 가능성, 즉 앞으로 누가, 어떻게, 왜 주거빈곤에 처하게 되는지를 나타내는 개념이 필요하다.

주거빈곤의 동태적 과정을 포착할 수 있는 취약성을 중심으로 주거복지정책의 지원대상을 재규정하려는 시도가 있었다. 남원석(2013)은 빈곤과 대비되는 취약성 개념을 활용해서 주거취약계층의 개념과 유형을 제시했다. 먼저 그는 주거취약계층을 “당면한 주거문제를 자력으로 개선하기 어려워 주거수준의 악화 위기에 노출된 가구”로 정의하고(남원석, 2013: 56), 이를 노숙인, 복지시설 생활자, 불안정 거쳐 거주자, 부적합 주택 거주자로 구분했다. 그리고 그는 주거취약계층에 대한 주거복지정책의 방향으로 개별 정책수단들을 종합한 주거안전망 구축을 제시했다. 김준형 외(2017)는 남원석(2013)의 논의를 토대로 서울형 주거취약계층의 규정과 세분화를 시도했다. 먼저 서울형 주거취약계층을 “주거상태가 취약하거나 취약해질 가능성이 큰 가구”로 정의해서 현재의 상태와 미래의 가능성을 모두 고려했다(김준형 외, 2017: 147). 그리고 그들은 주거지원 시급성을 기준으로 주거취약계층을 몇 개의 유형으로 구분하면서, ‘노숙인’과 ‘갑작스러운 위기로 주거상태가 취약해진 가구’를 가장 우선 지원하고, ‘주거비 과부담 가구’는 중장기적으로 대응해야 한다고 주장했다(김준형 외, 2017: 157).

본 논문은 주거취약계층 논의에 기초해서 주거복지정책의 지원대상에서 현재 주거빈곤과 미래 주거위기를 명확하게 구분한다. 남원석(2013)과 김준형 외(2017)는 현재 주거빈곤 상태뿐만 아니라 미래 주거빈곤 가능성을 포함해서 주거복지정책의 지원대상을 확대했다. 하지만 주거문제의 질적 차이에 따라 지원대상을 구분할 필요가 있다. 빈곤과 취약성은 다른 개념으로, 빈곤 하면서 취약한 가구와 더불어 빈곤하지 않지만 취약한 가구가 얼마든지 존재할 수 있다. 빈곤은 현재 상태에 초점을 맞춘 ‘사후적(ex-post)’ 평가이고, 취약성은 앞으로 누가, 어떻게, 왜 빈곤하게 될지에 대한 ‘사전적(ex-ante)’ 평가이다(Chaudhuri, 2003). 한 가구에서 주거빈곤과 주거취약이 현상적으로 동시에 나타날 수 있지만, 정태적 주거빈곤과 동태적 주거취약은 개념적으로

전혀 다르다. 그리고 주거위기는 현재 주거빈곤 상태가 아니지만 가까운 미래에 주거빈곤으로 전락할 수 있는 위험을 가리킨다. 이처럼 현재 주거빈곤과 미래 주거위기를 명확하게 구분할 때, 우리는 주거위기가구를 현재 주거빈곤 상태에 기초한 주거복지정책의 사각지대로 인식할 수 있다. 주거위기가구는 빈곤하지 않으므로 시장소외계층으로 보기 어렵지만 취약하므로 주거복지정책의 지원대상이 아니라고 말하기도 어렵다.

그리고 본 논문은 주거위기가구 대응을 위해 주거복지정책의 양적 확대를 넘어 질적 재구성이 필요하다고 주장한다. 지금까지 주거복지정책에서 사각지대 대응은 주로 양적 확대로 이루어졌다. 공공임대주택과 주거급여의 지원대상 범위가 계속 넓어졌다. 하지만 미래 주거빈곤 가능성을 나타내는 주거위기는 현재 주거빈곤 상태와 질적으로 다른 주거문제이다. 이처럼 주거위기가 주거빈곤과 다르다면, 가장 먼저 기존의 주거복지정책으로 주거위기를 대응할 수 있는지를 물어봐야 한다. 가까운 미래에 주거빈곤으로 전락할 수 있는 가능성이 있다는 이유만으로 현재 주거빈곤 상태가 아닌데도 불구하고 국가 재정을 들여서 직접적 주거지원을 제공하는 것은 어렵다. 그러므로 주거복지정책의 사각지대로서 주거위기는 단순히 양적 확대를 통해 해소될 수 없다. 오히려 정책내용의 변화, 즉 직접적 주거지원과는 다른 새로운 방식의 주거복지정책을 논의할 필요가 있다. 주거위기가 주거빈곤과 구체적으로 어떻게 다른지, 왜 현재 주거복지정책으로 대응할 수 없는지, 주거복지정책의 한계를 극복하기 위해 어떤 대안이 필요한지를 고민해야 한다.

2) 주거위기의 경계선적 위치와 주거안정망의 보편적 구축

근로빈곤층의 주거위기는 주거복지정책 바로 위에 있으면서 동시에 주택시장정책과 주거복지정책의 접이지대를 형성하는 독특한 주거문제이다. 신빈곤으로서 근로빈곤층은 기존의 절대빈곤층 중심의 복지정책을 무력화시켰다(김영란, 2004: 255~256). 근로빈곤층은 일단 노동을 통해 소득을 벌고 있으므로 복지정책의 직접적 대상인 절대빈곤층이 아니지만, 근로빈곤층의 증

가는 절대빈곤층 바로 위에 존재하는 계층이 예전보다 훨씬 더 많아진다는 것을 의미한다(최병호 외, 2004). 복지정책과 유사하게, 근로빈곤층은 주거복지정책의 지원대상인 시장외계층에 해당하지 않을 수 있다. 주거가 불안정하더라도 어쨌든 주택시장에서 정상적인 임대차계약을 통해 주거문제를 자력으로 해결하기 때문이다. 하지만 근로빈곤층의 불안정 주거는 약간의 소득변화에 의해서도 임차료 연체와 비자발적 이주를 거쳐서 주거빈곤으로 전락할 수 있다. 그런데 비자발적 이주 이후에도 근로빈곤층은 고용기회가 충분하다면 주거빈곤에서 스스로 벗어날 수 있다. 이와 같은 양가성(ambivalence)은 주택시장정책과 주거복지정책의 이분법으로는 대처하기 어렵다.

근로빈곤층 주거문제의 경계선적 위치는 주택시장의 임대차법으로는 그들의 주거위기를 막을 수 없다는 사실에서도 명확하게 드러난다. 혹자는 계약갱신요구권 부여를 통해 비자발적 이주 방지가 가능하다고 주장할 수 있다. 계약갱신요구권이 임차인의 주거안정을 유도할 수는 있지만, 임차료 연체에 의한 비자발적 이주를 막을 수는 없다. 개정된 「주택임대차보호법」의 제6조의 3 제1항은 임대인이 임차인의 계약갱신요구를 거부할 수 있는 정당한 사유들을 나열한다. 그 첫 번째 사유가 바로 ‘임차인이 2기의 차임액에 해당하는 금액에 이르도록 차임을 연체한 사실이 있는 경우’이다. 임차료 연체에 의한 퇴거 요구는 임대인의 정당한 권리행사이다. 임대차법 효과는 주택임대차의 ‘기울어진 운동장’에서 임차인의 권리를 강화하는 것으로 제한된다(신민정, 2020). 따라서 임차료 연체는 임차인의 협상력을 높여서 해결할 수 있는 사안이 아니라 임차인이 주택시장에서 스스로 주거문제를 해결할 수 없다는 신호이다. 주거위기는 근로빈곤층이 가까스로 주거빈곤 경계선에서 있다는 것을, 주거위기의 실현은 근로빈곤층이 주택시장정책에서 주거복지정책의 영역으로 넘어왔다는 것을 의미한다.

주거위기가구 대응을 위해 주거복지정책에서 기존의 사후적 처방과 더불어 사전적 예방의 필요성을 강조해야 한다. 주거위기의 핵심은 가까운 미래에 주거빈곤으로의 전락 위험이므로, 주거위기의 대응은 이 위험을 사전에 평가해서 예방하는 것으로 구성될 필요가 있다. 구체적으로 위험의 정도를

정확하게 진단하고, 위협의 징후가 나타났을 때 긴급주거지원을 신속하게 제공해야 한다. 위협 진단은 근로빈곤층의 이중 불안에 기초해서 노동성격, 점유형태, 소득수준 등을 종합적으로 고려해서 실시한다. 동태적 관점에서 현재의 상태보다 차후 변동성에 초점을 맞춰서 불안정 지표를 새롭게 제시하는 것이 중요하다. 불안정 노동과 불안정 주거의 결합 정도를 판단하는 게 하나의 방안일 수 있다. 위협의 징후는 임차료 연체로 감지할 수 있는데, 민간임대주택시장의 사적 거래에서 발생하는 임차료 연체를 실시간으로 파악하기는 쉽지 않다.¹⁴⁾ 사회보장정보시스템에서 확인할 수 있는 공과금 체납 여부를 활용하는 것이 현실적이다. 그리고 긴급주거지원으로 「긴급복지지원법」의 주거지원사업을 활용할 수 있다.¹⁵⁾

하지만 사전적 평가에 기초해서 위협을 진단하고 위협 징후를 실시간으로 파악하기는 쉽지 않다. 사전적 진단에는 비용이 많이 들 뿐만 아니라 위협을 평가하기 위한 명확한 기준을 설정하기도 어렵다. 어떤 기준으로 누가 앞으로 주거빈곤으로 전락하게 될지, 그런 위협이 어느 정도인지를 엄밀하게 판단할 수 있겠는가? 특히 코로나19 팬데믹과 같은 외부환경의 변화는 위협 진단의 기준 설정을 더욱 어렵게 한다. 전례 없는 경제활동의 강제적 중단과 이에 따른 급격하고 광범위한 소득감소는 취약계층에 대한 우리의 고정관념을 뒤흔들었다. 포스트 코로나 시대 취약계층의 범위는 이전에는 상상하지 못할 수준으로 넓어질 수 있다. 그리고 위협 징후의 실시간 파악도 비용 문제와 더불어서 개인정보 보호 측면에서 많은 난관을 가지고 있다. 위협 징후를 제 때에 포착하기 위해서는 다양한 종류의 정보를 입수하고 이를 빠르게 연계해야 한다. 그런데 소득감소, 임차료 연체 등에 관한 정보는 모두 개인정보로,

14) 현재 민간임대주택의 임차료 지급 정보를 관리하는 시스템이 없을 뿐만 아니라, 이런 정보를 공공이 강제로 수집하는 것이 '개인정보 보호 원칙'에 정면으로 위배하는 것은 아닌지 철저히 검토해야 한다.

15) 「긴급복지지원법」은 '생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원'하는 내용을 담고 있는데, 제9조 제1항에서 긴급지원대상자에 대한 주거지원을 언급한다. 주거지원의 내용은 '임시거소 제공 또는 이에 해당하는 비용 지원'이다.

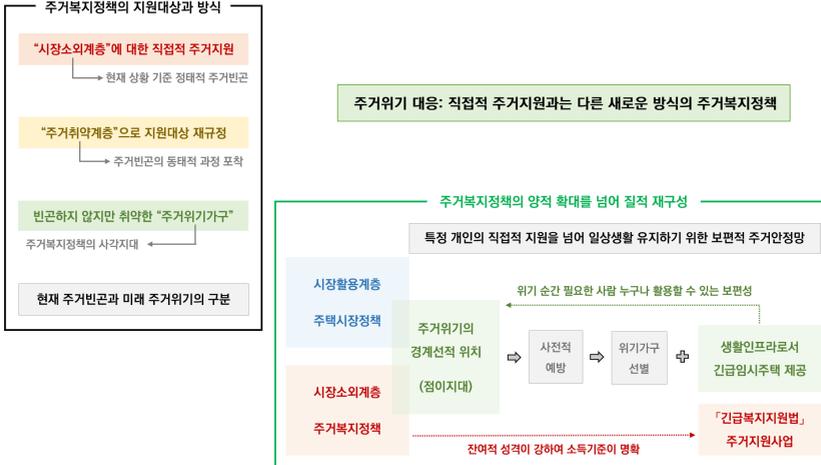
개인정보 보호 원칙을 준수하면서 정보 입수와 연계를 처리해야 한다. 그만큼 제한된 정보를 입수할 수밖에 없고, 정보 연계에도 시간이 걸린다.

주거위기가구 선별을 위한 정책적 노력을 계속하면서, 그 한계를 극복하기 위해 보편적 주거안정망을 구축해야 한다. 제3장에서 제시한 비자발적 이주 사회조사를 통해 주거위기의 위험이 무엇인지 그리고 그 위험이 어떻게 실현되는지에 대한 구체적 자료를 얻을 수 있다. 이 자료를 토대로 위험의 사전적 진단과 징후의 실시간 파악을 위한 기준과 방법을 발전시킬 수 있다. 이와 같은 정책적 노력을 통해 주거위기가구를 더 엄밀하게 골라낼 수 있지만, 모든 주거위기가구를 사전에 진단하고 그 징후를 실시간으로 파악하는 것은 현실적으로 불가능하다. 그래서 주거위기에 처한 가구이면 누구나 활용할 수 있는 긴급임시주택이 필요하다. 복지정책으로 긴급주거지원은 “잔여적 성격이 강하여 소득기준이 명확”하다(송아영 외, 2020: 8). 주거위기에서 저소득만큼이나 중요한 요소가 불안정 노동에 따른 소득 변동성이다. 누구든 불안계급으로 전락할 수 있는 현재 사회에서 일정한 소득수준을 입증해야만 하는 잔여적 긴급주거지원은 너무나 많은 주거위기가구를 사각지대로 남겨둔다. ‘소득’이 아니라 ‘긴급’에 초점을 맞춰야 한다. 주거위기가구 대응을 위해서는 누구를 선별하는 것보다 위기 순간에 필요한 사람 누구나 활용할 수 있는 보편적 주거안정망의 구축이 중요할 수 있다.

본 논문은 주거위기에 대한 새로운 대응방식으로 복지정책이 아닌 생활인프라로서 긴급임시주택의 제공을 제시한다. 긴급임시주택은 필요한 사람 누구나 이용할 수 있으면서 일상생활을 유지하는 데 필요한 물리적 기반시설이므로 생활인프라에 해당한다.¹⁶⁾ 생활인프라로서 긴급임시주택은 복지정책으로 긴급주거지원과 다음 두 가지 점에서 구별된다. 첫째, 긴급임시주택은 지원이 아니라 시설이다. 긴급임시주택의 사용료는 소득수준, 노동성격, 가구특성 등을 종합적으로 고려해서 차별적으로 책정한다. 다만 위기상황을

16) 생활인프라는 “사람들이 자고, 먹고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고, 쉬는 등 일상생활에 필요한 모든 인프라”를 가리킨다(조판기 외, 2013: 13).

〈그림 2〉 미래 주거위기를 고려한 주거복지정책의 재구성



고려해서 사용료 지급 유예를 제도화한다. 일정 기간 이후 주거위기가 주거 빈곤으로 확정되면 직접적 주거지원으로 사용료를 보조하지만, 근로빈곤층이 향후 고용기회를 통해 소득을 벌어들이면 사용료를 나눠서 납부한다. 둘째, 긴급임시주택은 지역자산이다. 지역사회가 일정한 규모의 긴급임시주택을 확보해서 이를 지역자산으로 관리한다. 긴급임시주택이 국가 재정에 기초한 직접적 주거지원을 탈피하기 위해서는 사회적 가치와 자립적 운영에 토대를 둔 지역자산으로 다뤄져야 한다. 이와 같은 정책적 설계는 긴급임시주택이 특정 개인에 대한 직접적 지원을 넘어 일상생활을 유지하기 위한 보편적 주거안정망으로 기능할 수 있도록 한다.

5. 분석: 한국의 이중 불안과 미래 주거위기

5장에서는 지금까지의 논의 내용에 기초해서 한국의 이중 불안과 미래 주거위기를 실증적으로 분석한다. 첫째, 불안정 노동과 불안정 주거의 결합 여

부로 이중 불안의 존재를 입증한다. 단순히 불안정 노동자가 더 불안정한 점유형태에 거주하는지를 파악하는 것을 넘어 소득수준 등을 통제한 이후에도 여전히 그러한지를 살펴본다. 이와 같은 분석을 통해 소득빈곤에 기초한 주거문제라는 오래된 고정관념을 벗어날 수 있다. 둘째, 불안정 주거에 대한 노동효과와 소득효과를 대조한다. 소득이 낮다는 것과 노동이 불안정하다는 것을 각각 분리해서 불안정 주거에 대한 영향을 알아본다. 불안정 노동효과를 주거가 불안정해지는 요인의 전면에 내세운다. 셋째, 불안정 노동을 중심으로 미래 주거위기의 규모를 추정한다. 미래 주거위기를 조작적으로 정의하고, 미래 주거위기에 대한 정책적 관심을 촉발하기 위해 한국에서 얼마나 많은 가구가 가까운 미래에 주거빈곤으로 전락할 수 있는지를 보여준다. 이를 통해 잔여적 주거복지정책으로 포용하기 힘든 새로운 주거문제가 얼마나 광범위한지를 실감할 수 있다.

1) 불안정 노동과 불안정 주거의 결합

다항로지모형을 활용해서 소득수준, 주택유형, 가구특성을 통제한 이후에도 불안정 노동과 불안정 주거의 결합이 통계적으로 유의미한지 분석한다. 분석자료로 2019년 주거실태조사를 활용하고, 분석대상은 수도권 민간임대주택 거주가구로 한정한다. 분석대상 선정에서 근로빈곤층의 이중 불안이 주거비 부담이 높은 대도시에서 특히 심각할 수 있다는 점을 고려했다. 공공임대주택은 임차료 결정에서 주택시장과 다른 공적 통제를 받으므로 분석대상에서 제외했다. 구체적인 변수 선정과 모형 구성은 <표 1>과 같다. 종속변수인 점유형태는 임차보증금 배율에 따라 월세, 준월세, 준전세, 전세로 구분했다.¹⁷⁾ 독립변수 중에서 노동성격은 불안정 노동 여부를 나타낸다. 불안정 노동은 비정규직과 영세자영업자로 정의했다.¹⁸⁾ 그리고 소득수준, 주택

17) 국토교통부(2015)는 월세시장을 임차보증금 배율에 따라 세 가지 유형으로 구분했다. 순수월세에 가까운 '월세'는 임차보증금 배율이 0~12배, 중간영역인 '준월세'는 12~240배, 전세에 가까운 '준전세'는 240배 초과를 가리킨다.

〈표 1〉 다항로지모형의 변수 선정과 모형 구성

구분	변수		배치
종속변수	점유형태		월세 준월세 준전세 (참조변수=전세)
독립변수	소득수준		저소득 중소득 (참조변수=고소득)
	노동성격		불안정 노동 (참조변수=불안정 노동 아님)
	주택유형		비주택 저층주거지 지하주거 저층주거지 지상주거 기타 (참조변수=아파트)
	가구특성	1인가구	1인가구 (참조변수=1인가구 아님)
자녀유무		자녀 있음 (참조변수=자녀 없음)	

주: 모든 변수를 범주형 변수(categorical variable)로 표현함.

유형, 가구특성은 점유형태 결정요인에 관한 선행연구를 참고해서 통제변수로 모형에 포함했다(김주영·유승동, 2013; 박미선, 2013; 정진섭 외, 2018; 주현태 외, 2017).¹⁹⁾ 소득수준, 노동성격, 주택유형, 가구특성에 따라 점유형태 선택

18) 불안정 노동자는 비정규직, 영세자영업자, 실업자, 구직단념자, 장애인, 청년, 이주자 등 노동시장에서 불안정성에 노출된 모든 인구집단을 포괄적으로 가리킬 수 있다(강남훈, 2013; 이광일, 2013). 본 논문은 근로빈곤층 개념에 기초해서 현재 일하고 있다는 사실에 주목한다. 따라서 불안정 노동자를 비정규직과 영세자영업자로 조작적으로 정의한다. 실업자를 배제하는 만큼 불안정 노동자를 과소추정할 수 있지만, 이와 같은 불안정 노동자 정의는 일하고 있지만 불안하고 심지어 빈곤하다는 현실의 모순적 상황을 더 잘 반영할 수 있다. 영세자영업자 여부는 사업규모, 연매출액 등을 기준으로 판단해야 하지만, 이와 같은 정보를 사실상 구하기 어렵다는 점을 고려해서, 자영업자 중에서 월소득이 기준 중위소득 50% 이하인 경우를 영세자영업자로 분류했다. 백승호(2014: 73)는 비임금근로자의 소득 불안정을 측정하는 기준으로 중위소득 50% 이하를 제시했다.

에 차이가 존재하는지를 카이제곱 검정을 이용해서 살펴봤다. 모든 경우에 p값이 매우 낮은 유의한 결과를 보여 특성별 선택에 차이가 존재한다.²⁰⁾

소득수준, 주택유형, 가구특성을 통제한 이후에도 비정규직과 영세자영업자로 정의되는 불안정 노동자는 월세, 준월세와 같은 불안정 주거에 거주하기 쉽다. 다항로짓모형의 분석결과는 <표 2>와 같다. 분석모형의 설명력은 Pseudo R²에서 알 수 있듯이 종속변수만을 투입한 기본모형(null model)에 비해 향상되었다. McFadden R²가 약간 낮지만, χ^2 검정의 p값이 통계적으로 유의하므로 모형이 적합한 것으로 판단했다.²¹⁾ 각 변수의 영향력은 통계적 유의성 1% 이내에서 유의한 경우에 한해서 회귀계수에 지수함수를 적용한 승산비(odds ratio)를 기준으로 해석한다. 저소득 가구는 고소득 가구보다 월세와 준월세를 선택할 가능성이 더 크다. 중소득 가구는 고소득 가구에 비해 월세와 준월세 선택 가능성이 더 크지만, 준전세 선택 가능성은 더 낮다. 가구주가 불안정 노동자인 가구는 그렇지 않은 가구보다 월세에 거주할 가능성이 약 2.3배, 준월세에 거주할 가능성이 약 2.0배 높다. 비주택 거주가구, 저층주거지 지하주거 거주가구, 저층주거지 지상주거 거주가구, 기타 거주가구는 모두 아파트보다 월세와 준월세를 선택할 가능성이 더 높다. 1인가구는 월세와 준월세 선택 가능성이 더 크고, 자녀가 있는 가구는 월세를

19) 선행연구에서 점유형태 선택에 영향을 끼친다고 제시하는 변수 중에서 주거실태조사로 파악할 수 있는 변수만 선별했다. 소득수준은 월소득을 기준으로 2분위(하위 40%) 이하를 저소득으로, 2분위에서 4분위(하위 80%)까지를 중소득으로 정의했다. 주택유형은 크게 비주택, 저층주거지, 아파트, 기타로 구분했다. 비주택은 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막을 가리킨다. 저층주거지는 일반단독주택, 다가구단독주택, 영업겸용단독주택, 연립주택, 다세대주택을 의미한다. 그리고 저층주거지는 지하주거와 지상주거로 입체적으로 한 번 더 구별했다. 비주택, 저층주거지 그리고 아파트에 포함되지 않는 소수의 주택 유형은 기타로 분류했다. 마지막으로 가구특성은 1인가구와 자녀유무로 파악했다.

20) 점유형태 카이제곱 검정결과는 부록 1에 제시한다.

21) 일반적으로 McFadden R²가 0.2에서 0.4 사이로 나오면 충분히 좋은 모형 적합성을 보여준다고 할 수 있다(Louviere et al., 2000). 하지만 로짓모형의 Pseudo R²에 대해서는 명확하게 합의된 방식과 이에 따른 기준이 없으므로, χ^2 검정과 같은 다른 적합도 평가 방식이 함께 고려되어야 한다(Long, 1997).

〈표 2〉 다항로짓모형의 분석 결과

구분		월세		준월세		준전세	
		β	exp(β)	β	exp(β)	β	exp(β)
절편		-4.353***	0,013	-1.927***	0,146	-2.595***	0,075
소득수준 (고소득)	저소득	1.011***	2,750	0.877***	2,403	-0,126	0,882
	중소득	0.532**	1,702	0.597***	1,817	-0.413**	0,662
노동성격		0.838***	2,313	0.692***	1,997	-0,080	0,923
주택유형 (아파트)	비주택	6.073***	434,013	1.384**	3,989	-14,324	0,0
	저층 지하	1.952***	7,039	0.829***	2,292	0,081	1,085
	저층 지상	1.799***	6,044	0.546***	1,726	-0,044	0,957
기타		2.893***	18,042	1.420***	4,139	0,045	1,046
가구특성	1인 가구	0.595***	1,814	0.313***	1,368	-0,176	0,839
	자녀 있음	-0.692***	0,50	-0,128	0,880	0,253	1,288
표본수		7455					
Log-Likelihood		Null model=-7918.69, Full model=-6861.37, p=0.000					
Pseudo R ²		Cox and Snell's R ² =0.247, Nagelkerke's R ² =0.280, McFadden's R ² =0.134					

주: ***은 0,001 이내에서, **은 0,01 이내에서, *은 0,05 이내에서 통계적으로 유의함. 통계적 유의성 1%를 기준으로 굵은 글씨로 표시함.

출처: 2019년 주거실태조사 마이크로데이터.

선택할 가능성만 더 크다.

2) 총화를 통한 노동효과와 소득효과 구분

분석자료를 네 개의 세부집단으로 구분해서 주거 불안정에 대한 노동효과와 소득효과를 각각 분리한다. 소득수준과 노동성격을 동시에 고려해서 〈표 3〉과 같이 세부집단을 선정했다. 불안정 노동자가 주로 중소득과 저소득에 해당한다는 점을 감안해서, 고소득 가구는 분석대상에서 제외했다.²²⁾ 집단 A와 B를 활용한 다항로짓모형은 중소득에서 노동효과를 분석할 수 있도록

22) 수도권 민간임대주택 거주가구에서 고소득 불안정 노동자는 전체 불안정 노동자의 5%밖에 안 된다.

〈표 3〉 소득수준과 노동성격을 고려한 분석자료 총화

구분	불안정 노동 (N=1,473)	불안정 노동 아님 (N=4,769)
중소득 (N=3,645)	중소득 불안정 노동 (집단 A, N=593)	중소득 불안정 노동 아님 (집단 B, N=3,052)
저소득 (N=2,597)	저소득 불안정 노동 (집단 C, N=880)	저소득 불안정 노동 아님 (집단 D, N=1,717)

출처: 2019년 주거실태조사 마이크로데이터.

해준다. 중소득으로 소득수준을 고정한 상태에서 불안정 노동자의 점유형태가 불안정 노동이 아닌 경우에 비해 얼마나 더 불안정해지는가를 보여준다. 집단 C와 D의 다항로짓모형은 저소득에서 노동효과를 드러낸다. 반면에 집단 A와 C를 분석대상으로 하는 다항로짓모형은 불안정 노동에서 소득효과를 나타낸다. 불안정 노동에서 소득수준이 중소득에서 저소득으로 낮아지면서 점유형태가 얼마나 더 불안정해지는가를 보여준다. B와 D의 다항로짓모형은 불안정 노동이 아닌 경우 소득효과를 보여준다. 각각의 다항로짓모형은 1절에서 제시한 다항로짓모형과 동일한 기본구조를 가진다.²³⁾

소득수준에 상관없이 노동효과는 존재하지만, 불안정 노동에서 소득효과는 분명하지 않다. 네 개 다항로짓모형의 주요결과를 정리한 내용은 〈표 4〉와 같다.²⁴⁾ 먼저 중소득과 저소득 모두에서 노동효과가 통계적으로 유의미하다. 어떤 소득수준에서든 불안정 노동자는 그렇지 않은 경우에 비해 더 불안정한 점유형태인 월세와 준월세에 거주할 가능성이 더 크다. 특히 중소득에서 불안정 노동의 효과가 두드러진다. 하지만 소득효과는 오직 불안정 노동이 아닌 경우에만 명확하다. 불안정 노동에서 중소득에서 저소득으로 소득수준 감소가 점유형태 불안정화에 끼치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않다. 이와 같은 분석결과는 불안정한 점유형태를 설명하는 요소로 노동효

23) 'A+B 모형'과 'C+D 모형'은 독립변수에서 소득수준만 제외한다. 'A+C 모형'과 'B+D 모형'은 독립변수에서 노동성격만 제외한다.

24) 다항로짓모형 각각의 분석결과는 부록 2에서 확인할 수 있다.

〈표 4〉 노동효과와 소득효과 구분

구분		분석대상	점유형태 결과해석
노동효과	중소득	A+B	월세 3.5배, 준월세 2.3배
	저소득	C+D	월세 1.7배, 준월세 1.7배
소득효과	불안정 노동	A+C	통계적으로 유의하지 않음
	불안정 노동 아님	B+D	월세 1.9배, 준월세 1.4배

주: 통계적 유의성 1% 이내에서 유의한 결과만 나타냄.

출처: 2019년 주거실태조사 마이크로데이터.

과가 소득효과보다 더 강력할 수 있음을 시사한다. 많이 벌든 적게 벌든 불안정 노동은 불안정 주거와 결합하지만, 불안정 노동에서 적게 번다는 것이 곧 더 불안정한 주거로 연결되지 않기 때문이다. 노동이 불안정해지면 이미 주거가 불안정해지므로, 거기서 소득이 낮아진다고 특별히 주거가 더 불안정해지지 않을 수 있다. 대도시에서 누가 불안정한 주거를 선택할 수밖에 없는지를 결정하는 데 노동의 불안정성이 저소득만큼이나, 아니 저소득보다 더 중요할 수 있다.

3) 불안정 노동의 미래 주거위기 추정

잠재적 주거위기가구 규모를 추정하기 위해 불안정 노동의 미래 주거위기 개념을 활용한다. 이를 위해 지금까지의 논의내용과 분석결과에 기초해서 두 가지 가정을 설정한다. 첫째, 근로빈곤층의 이중 불안을 고려해서 비정규직과 영세자영업자 중에서 점유형태가 월세와 준월세인 경우를 주거위기 후보집단으로 정의한다. 여기서 불안정 노동은 급격한 소득감소와 이에 따른 임차료 연체의 가능성을, 불안정 주거는 임차료 연체에 의한 비자발적 이주의 가능성을 각각 나타낸다. 그리고 임차보증금 배율이 12배 미만인 월세가구는 코로나19 팬데믹의 장기화에 따라 언제든지 쫓겨날 수 있는 단기 주거 위기에 처할 수 있다. 반면에 임차보증금 배율이 12배 초과 240배 미만인 준월세가구는 임차보증금 감소를 거쳐 주거여건이 단계별로 하락할 수 있는

〈표 5〉 주거위기가구 규모 추정

구분		가구수	평균 월소득	평균 RIR	평균 비율
월세	현재 주거빈곤	157,539	166만 원	26.3%	2.5배
	미래 주거위기	65,855	220만 원	18.1%	7.0배
준월세	현재 주거빈곤	103,952	174만 원	35.9%	45.4배
	미래 주거위기	190,550	245만 원	19.1%	48.1배

주: 가구수는 전수화 가중치를 반영한 숫자이고, 월소득, RIR, 비율은 모두 가중치 평균임.

출처: 2019년 주거실태조사 마이크로데이터.

중장기 주거위기를 경험할 수 있다. 둘째, 현재 주거빈곤과 미래 주거위기를 구분해서 주거빈곤이 아닌 가구를 주거위기로 본다. 주거위기를 기존 주거 복지정책으로 포용할 수 없는 새로운 주거문제로 적극적으로 인식하기 위해 현재 주거빈곤과 미래 주거위기의 구분은 필수적이다. 현재 주거빈곤은 최저주거기준 미달과 RIR 30%로 판단했다.²⁵⁾

2019년 기준으로 주거위기 규모는 약 26만 가구이다. 월세 불안정 노동의 주거위기가 6만 5855가구이고, 준월세 불안정 노동의 주거위기가 19만 550 가구이다. 먼저 월세 불안정 노동의 단기 주거위기 상황을 살펴보자. 월소득 220만 원의 18.1%인 40만 원을 임차료로 지급하고, 임차보증금은 임차료의 약 7배 정도이다. 월소득이 매월 20%씩 계속 7개월만 감소한다면, 이런 가구는 주거위기의 실현과정인 임차료 연체에 의한 비자발적 이주를 맞닥뜨릴 수 있다. 코로나19 팬데믹 경제위기가 한창인 지금 비정규직과 영세자영업자가 월소득 20%씩 7개월 감소를 겪을 수 있다고 가정하는 것은 그렇게 비 현실적이지 않을 수 있다. 준월세 불안정 노동의 장기 주거위기 상황에서는

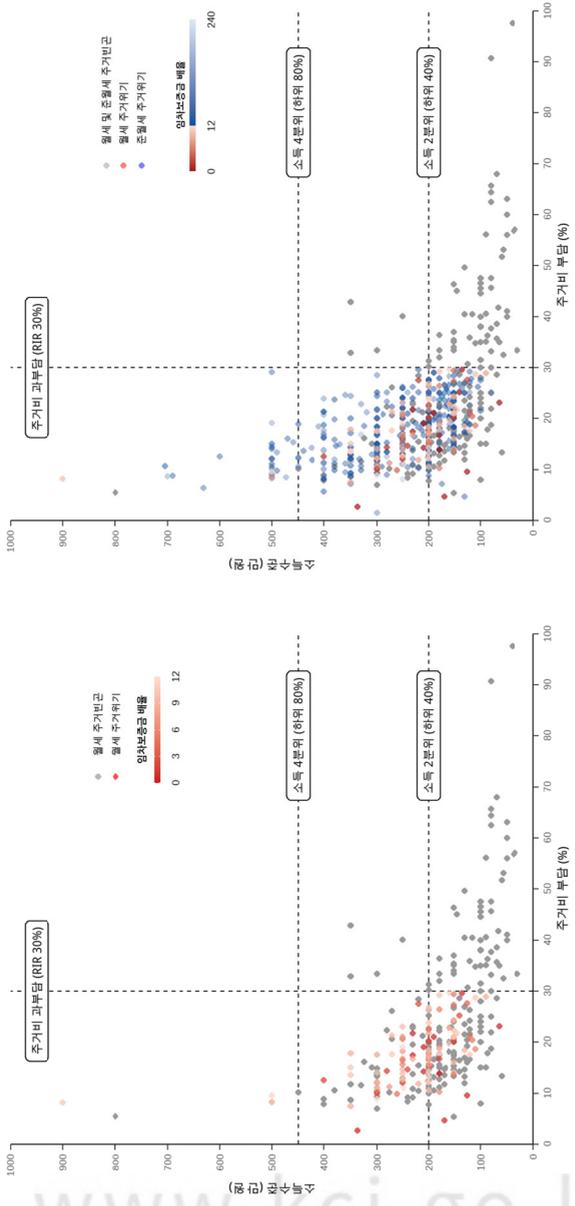
25) 최저주거기준으로 방수 기준, 면적 기준, 설비 기준, 구조·성능·환경 기준이 있지만, 구조·성능·환경 기준은 미달 여부를 판별할 수 있는 세부지표와 이를 적용할 수 있는 자료가 없다(배순석, 2010). 따라서 방수 기준, 면적 기준, 설비 기준 중에서 하나라도 충족하지 못하면 최저주거기준 미달로 분류했다. 그리고 RIR을 구할 때 임차료뿐만 아니라 임차보증금에 전월세전환율을 곱한 임차보증금의 환산금액까지 반영했다. 마지막으로 최저주거기준이 6인 이하 가구에 대해서만 제시되었다는 점과 RIR의 100% 이상은 비현실적이라는 점을 고려해서 6인 초과 가구와 RIR 100% 이상 가구는 분석대상에서 제외했다.

평균 임차보증금 배율 약 48배가 상당한 안정화 기능을 수행할 것이다. 이에 따라 당장 비자발적 이주를 경험하지는 않겠지만, 장기 경기침체에 따라 임차료 연체로 임차보증금을 까먹으면서 점차 열악한 주거여건으로 내몰릴 수 있는 가능성은 존재한다.

하지만 이와 같은 주거위기가구 규모는 과대추정의 위험성을 가진다. 소득감소가 그대로 임차료 연체로 이어지지 않을 수 있다. 불안정 노동자는 소득감소에도 불구하고 여유자금 활용, 다른 지출 조정 등을 통해 임차료를 지급할 수 있다. 소득감소와 임차료 연체 사이에 완충장치가 존재하는 만큼 임차보증금은 그 배율보다 더욱 강력한 안정화 효과를 발휘할 것이다. 따라서 주거위기 강도에 따라 전체 규모를 세분화할 필요가 있다. 이를 위해 소득수준, 주거비 부담, 임차보증금 배율을 종합적으로 고려한 그래프를 고안했다 (<그림 3> 참고).²⁶⁾ 현재 주거여건을 나타내는 소득수준과 주거비 부담으로 미래 주거위기의 강도를 일정 부분 짐작할 수 있다. 소득수준이 낮고 주거비 부담이 높을수록 여유자금 활용, 다른 지출 조정 등이 어려워질 수 있고, 이에 따라 소득이 감소한 만큼 임차료를 연체하기 쉽다. 그리고 임차료가 밀린 상태에서 비자발적 이주의 가능성은 임차보증금 배율이 낮을수록 높아진다. 전체 주거위기가구 규모 추정을 활용해서 기존 주거복지정책으로 대처하기 힘든 새로운 주거문제가 얼마나 광범위한지를 파악하고, 세부구분을 통해 그때그때의 상황에 맞춰 가장 시급하게 정책적 대응이 필요한 목표집단을 선별할 수 있다.

26) 먼저 주거비 부담(X축)과 소득수준(Y축)으로 좌표평면을 구성하고, 개별 불안정 노동자를 상황에 맞게 위치시켰다. 그리고 명도로 임차보증금 배율을 나타냈다. 명도가 높을수록, 즉 짙은 색깔일수록 임차보증금 배율이 낮다.

〈그림 3〉 미래 주거위기가구의 세부 구분



〈월세 불안정 노동의 주거위기〉

〈월세 및 준월세 불안정 노동의 주거위기〉

주: 월세 주거위기는 빨간색 점으로 표시했는데, 임차보증금 배율이 낮을수록, 즉 0배에 가까울수록 더 짙은 빨간색임. 파란색 점은 12배에 가까울수록 더 짙은 파란색임. 금 배율이 낮을수록, 즉 12배에 가까울수록 더 짙은 파란색임.

자료: 2019년 주거실태조사 마이크로데이터.

6. 결론

본 논문은 현재 현상적으로 주목받고 있는 주거위기가구를 자본주의의 구조적 문제로 접근했다. 코로나19 팬데믹과 대봉쇄 경제위기에 가려져 있는 주거위기의 본질을 탐색하고, 새로운 주거문제인 주거위기에 대응하기 위해 지원대상과 방식에서 주거복지정책을 재구성한다. 세부적인 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 근로빈곤층과 불안계급 논의를 도시공간으로 확대해서 불안정 노동과 불안정 주거의 결합을 주거위기의 공간적 조건으로 제시했다. 현실에서 나타나는 임차료 연체에 의한 비자발적 이주는 근로빈곤층의 이중불안이 실현되는 과정으로 볼 수 있다. 이에 따라 주거위기의 본질은 노동과 주거의 동시 불안정화이다. 둘째, 이와 같은 본질을 파악하기 위한 실천적 수단으로 비자발적 이주 사회조사를 제안했다. 누가, 어디에서, 얼마나 많이, 어떻게 쫓겨나는지 그리고 쫓겨난 이후에 어떤 일을 겪는지를 조사할 필요가 있다. 사회조사의 필요성은 주거비 과부담 근로빈곤층의 일상생활에서 임차료 연체에 의한 비자발적 이주가 새로운 표준으로 자리 잡을 수 있는 포스트 코로나 시대에 더욱 절실해진다.

셋째, 주거취약계층 논의에 기초해서 현재 주거빈곤과 미래 주거위기를 명확하게 구분했다. 주거위기가구는 빈곤하지 않으므로 시장소외계층으로 보기 어렵지만 취약하므로 주거복지정책의 지원대상이 아니라고 말하기도 어렵다. 현재 주거빈곤 상태에 기초한 기존 주거복지정책으로는 주거위기에 적절하게 대처할 수 없으므로, 질적으로 새로운 주거문제에 대응하기 위해서는 직접적 주거지원과는 다른 새로운 방식의 주거복지정책을 논의해야 한다. 넷째, 주거위기 대응의 실천적 수단으로 주거복지정책의 잔여적 성격에서 벗어난 보편적 주거안정망의 구축을 강조했다. 근로빈곤층의 주거위기는 지금 당장이 아니라 가까운 미래에 주거빈곤으로 떨어질 수 있는 위험이라는 측면에서 주택시장정책과 주거복지정책의 경계선에 있고, 이와 같은 점이지대를 주거복지정책으로 포용하기 위해서는 사후적 처방을 넘어 사전적 예방을 지향해야 한다. 그런데 누가 앞으로 빈곤하게 될지를 엄밀하게 선별

하는 정책적 노력에는 일정한 한계가 존재하므로, 누구든 불안계급으로 전락할 수 있는 사회에서는 주거위기에 처한 가구이면 누구나 활용할 수 있는 주거안정망이 필요하다.

그리고 본 논문은 지금까지 개념적 고찰을 뒷받침하기 위해 한국의 이중 불안과 미래 주거위기에 대한 실증분석을 실시했다. 첫째, 한국에서 불안정 노동과 불안정 주거의 결합은 저소득 주거빈곤과는 별도로 존재한다. 소득 수준, 주택유형 등을 통제한 이후에도 비정규직과 영세자영업자로 정의되는 불안정 노동자는 월세, 준월세와 같은 불안정 주거에 거주하기 쉽다. 둘째, 대도시에서 누가 불안정한 주거를 선택할 수밖에 없는지를 결정하는 데 노동의 불안정성이 저소득만큼이나, 아니 저소득보다 더 중요할 수 있다. 자료 총화를 통해 노동효과와 소득효과를 구분하면, 소득수준에 상관없이 노동효과는 분명하게 존재하지만, 불안정 노동에서 소득효과는 명확하지 않다. 셋째, 2019년 기준으로 미래 주거위기 규모는 약 26만 가구이다. 전체 규모는 소득수준, 주거비 부담, 임차보증금 배율을 기준으로 세분화할 수 있고, 이를 통해 상황에 따라 가장 시급하게 정책적 대응이 필요한 목표집단을 선별할 수 있다.

이와 같은 접근은 주거위기를 코로나19에 의한 일회적 사건이 아니라 자본주의의 구조적 문제로 인식할 수 있도록 해준다. 코로나19 팬데믹의 낮은 음과 막대함에 놀려 현재 한국 사회는 주거위기를 당장 시급하게 대처해야 하는 현실의 문제로만 여기고 있다. 하지만 급격한 소득감소, 임차료 연체, 비자발적 이주로 발전하는 주거위기의 기저에는 근로빈곤층의 이중 불안이 존재한다. 코로나19 팬데믹은 망아쇠일 뿐이고, 중요한 원인은 자본주의의 구조적 변화에 따라 점차 불안정해지는 노동과 이에 동반해서 같이 불안정해지는 주거에 있다. 불안계급 논의의 유행이 누구든 근로빈곤층으로 전락할 수 있다는 두려움을 보여준다면, 근로빈곤층의 이중 불안은 공간을 이용하기 위해 비용을 지급해야만 하는 자본주의 사회에서 누구나 비자발적 이주에 처할 수 있음을 경고한다. 코로나19가 종식되더라도, 이중 불안이 극복되지 않는 한, 또 다른 감염병에 의해 또는 현재는 상상도 못 하는 이유에 의

해 주거위기는 대규모로 촉발될 수 있다. 이처럼 주거위기를 구조적 문제로 인식할 때, 우리는 낮은 정책적 대응에서 벗어나서 차별적 주거문제에 대한 새로운 대응방식을 추구할 수 있다.

하지만 본 논문은 이중 불안의 상호작용과 주거복지정책의 실제 적용 측면에서 일정한 한계를 가진다. 먼저 노동과 주거의 상호작용에서 불안정 노동이 불안정 주거로 전이되는 방향만을 고려했다. 주거위기의 진행 과정, 즉 급격한 소득감소, 임차료 연체, 비자발적 이주는 자본주의 사회에서 생산 관계에서의 불안정화가 어떻게 소비와 재생산 관계에서의 불안정화를 초래하는지를 여실히 보여준다. 그런데 주거 불안정이 노동 불안정으로 이어질 수도 있다. Desmond and Gershenson(2016)은 비자발적 이주를 경험한 근로자가 그렇지 않은 경우에 비해 뒤이어 해고되기 더 쉽다는 것을 입증했다. 이런 측면에서 본 논문의 주거위기 분석은 생산 관계에 치우친 불안계급 논의를 크게 벗어나지 못했다. 다만 불안정 주거에서 불안정 노동으로의 전개 과정은 아직 명확하게 제시되지 않았다. 본 논문이 제안한 비자발적 이주 사회조사를 통해 주거 불안정이 어떻게 노동 불안정을 발전하는지를 구체적으로 파악할 수 있기를 기대한다.

그리고 주거복지정책의 지원대상을 검토할 때 실제 정책 기준이 아니라 학술적 논의에 머물렀다. 학술적 논의에서는 주거빈곤을 물리적 주거환경과 경제적 주거부담으로 규정하지만, 실제 주거복지정책의 지원대상 기준은 크게 소득, 주거상태, 생애주기, 가구원으로 구성된다(이성호, 2020). RIR 30% 이상 주거비 과부담 가구를 지원대상으로 명시하는 경우는 없고, 최저주거기준 미달 여부를 활용해서 지원대상을 선발하는 사례도 상대적으로 소수에 지나지 않는다. 따라서 본 논문에서 주거복지정책의 지원대상으로 간주한 주거빈곤가구에서 상당수가 실제로는 주거지원을 받지 못하는 사각지대에 해당한다. 이 사각지대를 어떻게 줄일 것인가가 주거복지정책의 중요한 과제 중 하나이다. 그렇지만 본 논문은 사각지대 해소를 위한 주거복지정책의 양적 확대가 아니라 차별적 주거문제 대응을 위한 주거복지정책의 질적 재구성을 지향하므로, 현실적 사각지대를 배제한 학술적 논의에서 이상적 정

책대상을 고려했다.

원고접수일: 2020.08.26

심사완료일: 2020.09.03

게재확정일: 2020.10.22

최종원고접수일: 2020.10.29

부록 1. 점유형태 카이제곱 검정결과

구분		전세	월세	준월세	준전세	검정통계량
소득 수준	저소득	1037 (39.9)	540 (20.8)	957 (36.9)	63 (2.4)	$\chi^2=672.34$ $p=0.000$
	중소득	2130 (58.4)	323 (8.9)	1077 (29.5)	115 (3.2)	
	고소득	917 (75.6)	35 (2.9)	179 (14.8)	82 (6.8)	
노동성격	불안정 노동 아님	3523 (59.7)	569 (9.6)	1580 (26.8)	228 (3.9)	$\chi^2=352.85$ $p=0.000$
	불안정 노동	561 (36.1)	329 (21.2)	633 (40.7)	32 (2.1)	
주택유형	비주택	7 (3.2)	197 (90.4)	14 (6.4)	0 (0.0)	$\chi^2= 1995.40$ $p=0.000$
	저층 지하주거	185 (40.6)	66 (14.5)	193 (42.3)	12 (2.6)	
	저층 지상주거	2133 (53.3)	446 (11.1)	1300 (32.5)	125 (3.1)	
	기타	213 (29.9)	160 (22.5)	327 (45.9)	12 (1.7)	
	아파트	1546 (74.9)	29 (1.4)	379 (18.4)	111 (5.4)	
가구 특성	다인 가구	3022 (64.6)	260 (5.6)	1189 (25.4)	209 (4.5)	$\chi^2=771.68$ $p=.000$
	1인 가구	1062 (38.3)	638 (23.0)	1024 (36.9)	51 (1.8)	
	자녀 없음	2010 (45.5)	792 (17.9)	1508 (34.2)	105 (2.4)	$\chi^2=592.59$ $p=0.000$
	자녀 있음	2074 (68.2)	106 (3.5)	705 (23.2)	155 (5.1)	

주: 괄호 안의 숫자는 각 특성별 점유형태 비율을 의미함.

출처: 2019년 주거실태조사 마이크로데이터.

부록 2. 층화 다항로지모형 분석결과

1) 집단 A와 B를 분석대상으로 하는 다항로지모형

구분	월세		준월세		준전세		
	β	$\exp(\beta)$	β	$\exp(\beta)$	β	$\exp(\beta)$	
절편	-3.491***	0.030	-1.337***	0.263	-3.052***	0.047	
노동성격	불안정 노동	1.263***	3.537	0.824***	2.280	0.051	1.052
주택유형 (아파트)	비주택	4.689***	108,717	1,041	2,832	-14,189	0,0
	저층 지하	1.967***	7,148	1.148***	3,151	0,236	1,266
	저층 지상	1.306***	3,692	0.476***	1,610	-0,148	0,863
	기타	2.371***	10,703	1.361***	3,90	0,125	1,133
가구특성	1인 가구	0.754***	2,126	0.452***	1,572	0,180	1,198
	자녀 있음	-0.795***	0,452	-0,163	0,850	0,269	1,309
표본수	3645						
Log-Likelihood	Null model=-3637,601, Full model=-3314,258, p=0,000						
Pseudo R ²	Cox and Snell's R ² =0,163, Nagelkerke's R ² =0,188, McFadden's R ² =0,089						

주: ***은 0.001 이내에서, **은 0.01 이내에서, *은 0.05 이내에서 통계적으로 유의함. 통계적 유의성 1%를 기준으로 굵은 글씨로 표시함.

출처: 2019년 주거실태조사 마이크로데이터.

2) 집단 C와 D를 분석대상으로 하는 다항로지모형

구분	월세		준월세		준전세		
	β	$\exp(\beta)$	β	$\exp(\beta)$	β	$\exp(\beta)$	
절편	-3.776***	0.023	-1.013***	0.363	-2.561***	0.077	
노동성격	불안정 노동	0.514***	1.672	0.512***	1.668	-0,10	0,905
주택유형 (아파트)	비주택	7.348***	1553,591	1.851*	6,363	-13,466	0,0
	저층 지하	2.253***	9,521	0.604***	1,829	0,071	1,074
	저층 지상	2.292***	9,891	0.489***	1,631	-0,058	0,943
	기타	3.327***	27,862	1.238***	3,450	-0,443	0,642
가구특성	1인 가구	0.604***	1,830	0.345**	1,412	-0,456	0,634
	자녀 있음	-0,093	0,911	0,369*	1,447	0,341	1,406
표본수	2597						
Log-Likelihood	Null model=-2989,762, Full model=-2650,454, p=0,000						
Pseudo R ²	Cox and Snell's R ² =0,230, Nagelkerke's R ² =0,256, McFadden's R ² =0,113						

주: ***은 0.001 이내에서, **은 0.01 이내에서, *은 0.05 이내에서 통계적으로 유의함. 통계적 유의성 1%를 기준으로 굵은 글씨로 표시함.

출처: 2019년 주거실태조사 마이크로데이터.

3) 집단 A와 C를 분석대상으로 하는 다항로짓모형

구분	월세		준월세		준전세		
	β	$\exp(\beta)$	β	$\exp(\beta)$	β	$\exp(\beta)$	
절편	-2.864***	0.057	-0.365	0.694	-3.483***	0.031	
소득수준 (중소득)	저소득	0.092	1.096	0.183	1.201	0.437	1.549
	비주택	6.761***	863.466	1.320	3.744	-11.476	0.0
주택유형 (아파트)	저층 지하	1.375**	3.953	0.263	1.301	0.539	1.714
	저층 지상	1.755***	5.783	0.131	1.140	0.488	1.629
	기타	3.859***	47.402	2.044***	7.723	2.081*	8.016
가구특성	1인 가구	0.646**	1.908	0.305	1.357	-0.913	0.401
	자녀 있음	-0.266	0.766	0.196	1.216	0.340	1.405
표본수	1473						
Log-Likelihood	Null model=-1683.423, Full model=-1475.56, p=0.000						
Pseudo R ²	Cox and Snell's R ² =0.246, Nagelkerke's R ² =0.274, McFadden's R ² =0.123						

주: ***은 0.001 이내에서, **은 0.01 이내에서, *은 0.05 이내에서 통계적으로 유의함. 통계적 유의성 1%를 기준으로 굵은 글씨로 표시함.

출처: 2019년 주거실태조사 마이크로데이터.

4) 집단 B와 D를 분석대상으로 하는 다항로짓모형

구분	월세		준월세		준전세		
	β	$\exp(\beta)$	β	$\exp(\beta)$	β	$\exp(\beta)$	
절편	-3.758***	0.023	-1.387***	0.250	-2.922***	0.054	
소득수준 (중소득)	저소득	0.626***	1.869	0.301***	1.351	0.228	1.256
	비주택	5.671***	290.335	1.409**	4.094	-13.872	0.0
주택유형 (아파트)	저층 지하	2.115***	8.286	0.966***	2.628	0.074	1.076
	저층 지상	1.666***	5.292	0.586***	1.797	-0.171	0.843
	기타	2.616***	13.678	1.292***	3.638	-0.233	0.792
가구특성	1인 가구	0.603***	1.827	0.382***	1.465	-0.015	0.985
	자녀 있음	-0.730***	0.482	-0.119	0.888	0.179	1.196
표본수	4769						
Log-Likelihood	Null model=-4967.489, Full model=-4489.946, p=0.000						
Pseudo R ²	Cox and Snell's R ² =0.181, Nagelkerke's R ² =0.207, McFadden's R ² =0.096						

주: ***은 0.001 이내에서, **은 0.01 이내에서, *은 0.05 이내에서 통계적으로 유의함. 통계적 유의성 1%를 기준으로 굵은 글씨로 표시함.

출처: 2019년 주거실태조사 마이크로데이터.

Abstract

Identifying and Responding to At-Housing-Risk Households
in the Post-COVID19 Era
: Focusing on the Double Precarity of the Working Poor

Lee, Hoobin

This paper approaches at-housing-risk household phenomenon as a structural problem of capitalism. The theoretical resources for this are the working poor and housing vulnerable groups. The double precarity of the working poor refers to the combination of labor precarity and housing precarity. The dynamics of housing vulnerability can be used to distinguish between current housing poverty and future housing crisis. Underneath the housing crisis, which develops in the stages of income reduction, overdue rent, and involuntary displacement, lies the double precarity of the working poor. The nature of housing crisis is shaped by the simultaneous precarity of labor and housing in urban space, particularly the process of housing precarity due to precarious labor. Exploring the nature of such problem requires qualitative rearticulation beyond the quantitative expansion of housing welfare policies as a countermeasure. The working poor's housing crisis represents a blind spot in housing welfare policy, which is based on current state of housing poverty. As housing crisis is a fundamentally different problem compared to housing poverty, a new method of housing welfare policy that is distinct from direct housing support should be discussed in response to the housing crisis. An empirical analysis of Korean case support the conceptual consideration of at-housing-risk households. The combination of labor precarity and housing precarity exists regardless of income level in Korea. Furthermore, labor precarity may be as significant as, or more significant than, low-income level in determining who has no choice but to choose unstable housing in large cities. This approach allows the recognition of housing crisis as a unique structural problem in the capitalist society, not as a one-time event caused by COVID-19.

Keywords: At-Housing-Risk Households, working poor, double precarity, housing vulnerable groups, COVID-19

참고문헌

- 강남훈. 2013. 「불안정노동자와 기본소득」. 《마크스주의 연구》 10(2), 12~42쪽.
- 강미나·김혜승·박미선·이재춘·김지혜·이길제·조윤지·우지윤·이건우, 2020a. 『2019년도 주거 실태조사: 요약보고서』. 세종: 국토교통부.
- 강미나·김혜승·박미선·이재춘·김지혜·이길제·조윤지·우지윤·이건우, 2020b. 『2019년도 주거 실태조사: 통계보고서』. 세종: 국토교통부.
- 강미나·이후빈. 2020. 「포스트코로나 시대 건강한 집, 건강한 이웃」. 《국토》 464. 30~33쪽.
- 김용식·김재신. 2020. 「코로나10 고용 충격, 위기 대응과 뉴 노멀의 모색」. 《이슈&진단》 422, 1~21쪽.
- 구인회. 2002. 「빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로」. 《한국사회복지학》 48, 82~112쪽.
- 구인회. 2005. 「빈곤의 동태적 분석: 빈곤지속기간과 그 결정요인」. 《한국사회복지학》 57(2), 351~374쪽.
- 국토교통부. 2015. “월세시대를 맞아 새로이 개편한 월세통계, 첫 공표”. 2015년 7월 30일 보도자료.
- 국토교통부. 2020. 국토부-LH-지자체, “코로나로 인한 주거위기가구 지원”. 2020년 7월 6일 보도자료.
- 급재호. 2004. 「취업으로 빈곤극복이 가능한가」. 《경제분석》 10(3), 72~111쪽.
- 경기도. 2020. 도, 아파트 거주 위기가구 일제조사 실시. 2020년 1월 17일 보도자료.
- 김영란. 2004. 「신빈곤(new poverty)의 발생구조와 빈곤정책 변화에 관한 연구: 근로빈민(working poor)를 중심으로」. 《사회복지정책》 20, 245~273쪽.
- 김윤이. 2011. 「임대료 연체에 의한 강제퇴거 현황 및 대응방향」. 《도시와 빈곤》 93, 48~73쪽.
- 김주영·유승동. 2013. 「가구특성이 주택점유형태와 주택유형 선택에 미치는 영향 분석: 생애 주기상 가구원수 변화와 가구의 경제적 특성을 중심으로」. 《주택연구》 21(4), 61~86쪽.
- 김준형·고진수·김정섭·신중호·김대진·서정석·전예술. 2017. 『서울시 주거취약계층 및 외국인 실태조사』. 서울: 서울특별시.
- 남원석. 2012. 「주거복지정책 프로그램의 평가와 과제」. 《주택도시연구》 2(2), 19~32쪽.
- 남원석. 2013. 「주거취약계층의 개념 및 유형에 관한 연구」. 《주택연구》 21(2), 47~71쪽.
- 노대명·최병두·조명래·류정순. 2006. 「새로운 도시빈곤으로서 근로빈곤층의 발생과 대책」. 《한국지역지리학회지》 12(6), 671~692쪽.
- 박경현. 2020. 「포스트코로나 시대의 포용적 국토균형발전 방향」. 《국토》 464. 6~10쪽.
- 박미선. 2013. 「주택 점유형태 선택에 영향을 미치는 요인의 시대적 변화 연구: 1990년~2010

- 년을 중심으로. 《도시행정학보》 26(3), 291~314쪽.
- 박미선. 2017. 「한국 주거불안계급의 특징과 양상: 1인 청년을 중심으로. 《공간과 사회》 27(4), 110~140쪽.
- 박미선·조윤지. 2020. 「코로나19 같은 감염병 상시 위기 시대, 1인가구 주거불안 양상과 주거 정책 시사점. 《국토이슈리포트》 18, 1~8쪽.
- 박성식. 2013. 『한국 부동산 시장의 임대료·보증금 전환구조』. 서울대학교 박사학위논문.
- 박인권. 2017. 「도시의 사회적 약자 불안정화 과정: 불안계급 이론의 비판과 확장. 《공간과 사회》 27(4), 36~78쪽.
- 박정민·오욱찬·이건민. 2015. 「최저주거기준과 주거비 과부담을 기준으로 한 빈곤가구의 주거 취약 유형화와 관련요인. 《사회복지연구》 46(2), 101~123쪽.
- 배순석. 2010. 「최저주거기준 개선의 필요성과 추진방향. 《국토》 341, 16~23쪽.
- 배순석·김해승·윤해린·박환용·이용만·전한건. 2002. 『시장소외계층을 위한 주택정책 수립연구』. 서울: 건설교통부.
- 백승호. 2014. 「서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석. 《한국사회정책》 21(2), 57~90쪽.
- 송아영·김소영·김아래미·임수진. 2020. 『서울특별시 긴급임시주택 제도 마련을 위한 연구 용역』. 서울: 서울주택도시공사.
- 신민정. 2020. 「임대차3법, 기울어진 운동장에서 세입자 권리 강화. 한겨레 2020년 8월 3일 신문기사.
- 신용상. 2014. 「임대차시장 월세화의 정책적 함의: 수익성 저하를 중심으로. 《주간 금융브리프》 23(22), 10~11쪽.
- 오미애·이희정·임미화·김성길·박영신·임준·나백주·이상주. 2020. 「공중위생과 도시계획(I): 도시와 감염병. 《도시정보》 457, 6~17쪽.
- 윤주선·이근형·김승남·김유진·이명범·이왕건·최진석·이익진. 2020. 「공중위생과 도시계획(II): COVID-19 이후의 도시정보. 《도시정보》 458, 5~16쪽.
- 이광일. 2013. 「신자유주의 지구화시대, 프레카리아트의 형성과 ‘해방의 정치’. 《마르크스주의 연구》 10(3), 115~143쪽.
- 이상일·이창무. 2006. 「전세와 보증부월세간 선택요인과 주거수요 편차. 《주택연구》 14(1), 139~163쪽.
- 이성호. 2020. 수원형 주거복지 대상 유형화 방안 연구. 수원시정연구원 기본과제 중간발표자료.
- 이송렬·김하나. 2020. 「‘전세의 월세화’ 본격화...임대차법 시행에 사라지는 전세. 한국경제 2020년 8월 15일 신문기사.
- 이영아. 2017. 「불안 공간과 도시 빈곤층의 불안한 삶. 《공간과 사회》 27(4), 79~109쪽.
- 이우중. 2020. 「도시계획과 공중위생. 《도시정보》 457, 4~5쪽.

- 이정민·황승진. 2018. 「최저임금 인상이 임금분포에 미치는 영향」. 《한국경제의 분석》 24(2), 1~42쪽.
- 이진경. 2012. 「프롤레타리아트와 프레카리아트: 정규직 노동자와 비정규직 노동자의 비대칭성에 관하여」. 《마르크스주의 연구》 9(1), 173~201쪽.
- 이진희. 2020. 「언택트 일상화에 따른 도시공간 이용 패턴 변화와 도시계획 대응」. 《국토》 464, 15~20쪽.
- 이창무. 2014. 「민간임대주택시장의 변화추세와 장기전망」. 《공간과 사회》 48, 83~135쪽.
- 임세희. 2016. 「주거비 과부담 결정요인」. 《한국사회복지학》 68(3), 29~50쪽.
- 임세희·박경하. 2017. 「유형별 주거빈곤가구의 차이: 최저주거기준 하위기준미달, 주거비 과부담, 중복주거빈곤가구」. 《한국사회정책》 24(4), 31~62쪽.
- 장세훈. 2005. 「현단계 도시빈곤의 지속과 변모: '신빈곤' 현상에 대한 탐색」. 《경제와 사회》 66, 95~125쪽.
- 정진섭·김성우·배정환. 2018. 「주택 임대시장의 월세화 진행과정에서 점유형태의 변화 요인 분석」. 《정책분석평가학회보》 28(2), 165~183쪽.
- 정원우·김수현. 1999. 「한국의 노숙원인에 관한 연구」. 《서울시정연구》 7(1), 69~90쪽.
- 조명래. 1995. 「도시경제구조의 변화와 새로운 도시빈곤의 등장」. 《도시연구》 1, 75~130쪽.
- 조명래. 1997. 「신빈곤에 관한 시론」. 《경제와 사회》 34, 219~242쪽.
- 조판기·민범식·손경환·박세훈·김성수·김재철·김동근·서민호·이승욱·박근현·이지은. 2013. 『생활인프라 실태의 도시간 비교분석 및 정비방안』. 안양: 국토연구원.
- 주현태·황석준·이창무. 2017. 「저소득 임차가구 가구특성이 보충금 비중 선택 및 주거비 부담에 미치는 영향」. 《국토계획》 52(7), 121~139쪽.
- 최병호·김미곤·노대명·이현주·박승후·신명호. 2004. 「신빈곤의 현황과 대책에 대한 좌담회」. 《보건복지포럼》 89, 4~36쪽.
- 허진욱·정성태·안미성·양지성. 2020. 『Week Ahead: Great Lockdown and Grand Reopening』. 서울: 삼성증권.
- 홍경준. 2004. 「빈곤에 대한 동태적 분석: 빈곤주기를 중심으로」. 《사회복지연구》 24, 187~210쪽.

Banki, S. 2013. "Precarity of Place: A Complement to the Growing Precariat Literature." *Global Discourse* 3(3-4), pp. 450~463.

Breman, J. 2013. "A Bogus Concept?" *New Left Review* 84, pp. 130~138.

California. 2020. Tenant, Homeowner, and Small Landlord Relief and Stabilization Act of 2020, California Assembly Bill No. 3088. http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201920200AB3088

Chaudhuri, S. 2003. *Assessing Vulnerability to Poverty: Concepts, Empirical Methods and*

Illustrative Examples. New York: Columbia University.

- Desmond, M. 2016a. *Evicted: Poverty and Profit in the American City*. New York: Crown Publishing Group.
- Desmond, M. 2016b. Milwaukee Area Renters Study User's Guide. Harvard Dataverse.
- Desmond, M. 2016c. Milwaukee Area Renters Study Instrument. Harvard Dataverse.
- Desmond, M. & Gershenson, C. 2016. "Housing and Employment Insecurity among the Working Poor." *Social Problems* 63, pp. 46~67.
- Desmond, M. Gershenson, C. & Kiviat, B. 2015. "Forced Relocation and Residential Instability among Urban Renters." *Social Service Review* 89(2), pp. 227~262.
- Desmond, M. & Shollenberger, T. 2015. "Forced Displacement From Rental Housing: Prevalence and Neighborhood Consequences." *Demography* 52, pp. 1751~1772.
- Doran, K. Cha, S. Cho, R. DiPietro, B. Gelberg, L. & Kushel, M. 2020. "Housing as Health Care during and after the COVID-19 Crisis." <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/154767/Doran%20main%20article.pdf?sequence=1>
- Farha, L. 2020. COVID-19 Guidance Note: Protecting renters and mortgage payers. United Nations Human Rights Special Procedures.
- Hartman, C. & Robinson, D. 2003. "Evictions: The Hidden Housing Problem." *Housing Policy Debate* 14(4), pp. 461~501.
- IMF(International Monetary Fund). 2020. World Economic Outlook: The Great Lockdown. Washington, DC, April.
- Kochhar, R. & Passel, J. 2020. *Telework may save U.S. jobs in COVID-19, especially among college graduates*. Washington: Pew Research Center.
- Long, J. 1997, *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*, California: SAGE Publishing.
- Louviere, J. Hensher, D. & Swait, J. 2000. *Stated Choice Methods: Analysis and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marlene, K. 1998. "The Working Poor: Lousy Jobs or Lazy Workers." *Journal of Economic Issues* 32(1), pp. 65~78.
- Maroto, M. & Pettinicchio, D. 2020. An unequal labor market means that Covid-19 has been especially harmful for vulnerable groups including people with disabilities. USApp - American Politics and Policy Blog. 21 May 2020.
- Room, G. Lawson, R. & Laczko, F. 1989. "'New Poverty' in the European Community." *Policy & Politics* 17(2), pp. 165~176.
- Standing, G. 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.
- Standing, G. 2014. "Understanding the Precariat through Labour and Work." *Develop-*

ment and Change 45(5), pp. 963~980.

The Lancet. 2020. "Redefining Vulnerability in the era of COVID-19." *Lancet* 395, p. 1089.

Thomson Reuters Practical Law. 2020. COVID-19: Commercial and Residential Tenant Eviction Moratoriums Select State and Local Laws Tracker (US). [https://content.next.westlaw.com/Document/I50fd3ae86ac711eaadfea82903531a62/View/FullText.html?originationContext=document&transitionType=DocumentItem&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://content.next.westlaw.com/Document/I50fd3ae86ac711eaadfea82903531a62/View/FullText.html?originationContext=document&transitionType=DocumentItem&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

Waite, L. 2009. "A Place and Space for a Critical Geography of Precarity?" *Geography Compass* 3(1), pp. 412~433.