

주거불평등

Housing Inequality

손정원*.박준**

주거불평등은 실질적인 거주공간의 문제이기도 하고 주거자산의 문제이기도 하다. 넓고 쾌적한 주택에 거주하는 사람이 있는 반면 비좁고 곰팡이가 핀 주택에 거주하는 사람이 있다. 고시원, 쪽방, 반지하 등에 거주하는 주거취약 계층 규모가 아직도 40만 가구가 넘는다. 이번 특집호가 진행되는 동안에도 수마가 서울의 반지하를 덮치는 비극이 일어났다. 창문조차 없는 고시원에서 발생하는 화재로 인한 비극도 역시 진행형이다. 하지만 장기공공임대주택 재고량은 전체 주택의 6%가 채 되지 않는다. 보편적 지원은 고사하고 잔여적(residual) 지원 차원에서 공공주택이 한참 부족한 것이다. 한편, 주택을 수채 수십 채씩 포트폴리오 자산으로 보유하면서 주택가격 급등의 수혜를 얻은 사람이 있는 반면, 내 집 마련의 꿈이 아득히 멀어져 감에 절망하는 사람이 있다.

주거불평등은 주택만의 문제가 아니다. 지역균형의 문제이고 금융의 문제이기도 하다. 수도권에 집중된 GTX 등 기반시설, 수십 년 만에 예외적으로 허용된 수도권 공장증설, 공공기관 이전의 정체 등 모든 것이 수도권 집중과 이에 따른 주택수요 집중을 예고했었다. 하지만 지역은 사람과 기능이 빠져나가

* University College London 도시계획학과, 서울시립대 국제도시과학대학원(j.sonn@ucl.ac.uk).

** 서울시립대학교 국제도시과학대학원(joon.park@uos.ac.kr).

면서 신음하고 있다. 코로나19 팬데믹에 대응한 확장적 통화정책의 결말이 자산가격의 급등과 이로 인한 역진적 부의 재분배로 이어질 것이라고 예견했던 이들은 많지 않았다. 한국의 통화정책에서 주택시장은 크게 고려되지 않았다. 코로나 팬데믹으로 크게 고통 받았던 소상공인 임차인이 있었다면 이들의 고통에 귀를 막고 임대료를 고스란히 챙겼던 임대인들은 자산가격마저 올라 표정관리에 힘들다. 고소득 고자산인 사람일수록 저렴하게 대출을 받아 주택가격 급등기에 편승할 수 있었지만, 저소득 저자산인 사람은 그렇지 못했다. 그 중간 즈음에 ‘영끌’이 있었다.

공공주택공급 지원을 통해 주거불평등을 완화하는 데 기여할 수 있는 공공재원이 있다. 주택도시기금이다. 국민주택기금으로 출발했던 주택도시기금은 현재 그 조성 및 운용규모가 2021년 결산 기준 117조 원에 달할 정도로 커졌지만 당해 공공주택지원에 쓰였던 자금은 10조 원이 채 되지 않았고, 그래서 남은 여유자금투자액은 그 한 해에만 47조 원이 넘었다. 한편, 상대적으로 주거안정효과가 적은 전세임대, 전세자금지원, 민간임대지원 등 민간임대시장에 의존하는 정책에는 지원규모가 점차 커지는 추세이다. 공공주택공급을 위한 대표적 재원인 주택도시기금의 쓰임에 대해 주거불평등의 관점에서 보다 적극적으로 감시하고 관여해야 할 것이다.

세금도 주거불평등과 관련이 있다. 주택 부동산 가격이 사상 최고치로 올라가면서 부동산 관련 보유세, 양도소득세, 상속세, 증여세 역시 사상 최고치로 늘어나고 있다. 부동산에서 발생하는 세수가 2021년 기준으로 약 80조 원에 이른다. 부동산 관련 세제는 투기 차단에도 기여하지만 그 세수를 부동산 불로소득 환수의 일부로 볼 때 이를 주거불평등 완화에 연결하여 쓰는 것이 자연스러운 일이다. 그러나 상황은 정반대로 가고 있다. 강력한 부동산 감세 드라이브에 밀려 곧 세수가 줄어들 형편이지만 이를 지키려는 사람은 많지 않다. 그동안 피부에 와 닿게 주거불평등 완화 등에 적극적으로 쓰이지 않아 부동산에서 모인 세수를 내가 받을 수 있는 혜택으로 연결 지어 생각하는 사람이 적은 것도 하나의 이유일 것이다.

과거엔 주거문제를 전적으로 개인의 책임인 것으로 돌리던 시대도 있었다. 하지만 1970년대를 지나, 1980년대 도시빈민의 투쟁 등을 통해 주거 약자들의 주거권이 점차 확대되었고 이는 2015년 주거기본법 제정과 이후 주거복지 로드맵 설정으로 이어졌다. 그 과정에 중산층의 내집 마련 담론, 투자대상으로서의 주택에 대한 관점 등 주거권 보장 담론과는 논리적으로 배치되는 담론들도 공존해 왔다. 민간임대주택의 공급자로서의 다주택자에 대한 우호적 정책과 혜택을 뒷받침했던 담론들도 있었다. 하지만 이들이 현실 정책상황에서 직접적으로 부딪치면서 주거권 보장을 퇴보시킬 조짐을 보이게 된 것은 최근의 일인 듯하다. 지난 지방선거에서 주택가격급등의 대응방안으로 민간주택 공급확대를 위한 세부담 완화에 이어 공공임대주택을 시장에 내놓겠다는 공약이 나왔었다. 소위 서민과 중산층을 위한다는 정당에서였다. 주택가격급등 국면에서 절망을 느낀 주거 약자들에게 이들과 일부 지식인 그리고 언론인들은 주거안정의 최후의 보루인 공공주택의 가치를 옹호하고 확대하기보다 오히려 정반대 방향으로 자리를 잡았다. 주거권 강화정책의 퇴보와 주거불평등의 악화가 우려되는 시점이다.

이러한 맥락에서 이번 특집호는 주거불평등의 원인과 역사, 주거 취약계층 실태 및 주거불평등의 현실, 현재 사용되고 있는 관련 정책에 대한 분석과 대안을 두루 살펴봄으로써 향후 주거불평등에 대한 대안적 연구와 정책 논의에 기여하고자 했다. 이번 특집호는 세 편의 연구논문과 한 편의 단보로 구성되어 있다.

이후빈과 홍다솜의 논문은 한국의 맥락에서 주택의 금융화를 이론적으로 재정의하고 있다. 주택의 금융화는 영미를 비롯한 서구권에서 주로 관찰되고 이론화된 현상으로, 주택담보대출의 양적 증가와, 주택의 증권화를 통해 주택이 금융상품처럼 취급되게 된 현상을 말한다. 이후빈과 홍다솜은 부동산 가격이 공급량보다 이자율에 더 많은 영향을 받는 것을 통해 한국의 주택시장도 금융화가 되어 있는 증거라고 보고, 다주택 소유에 대한 각종 규제, 주택담보대출 규제, 주택시장 기관투자자의 미발달 등 서구와 다른 환경에도 불구하고

주택의 금융화가 어떻게 진행되었는지 보여주는데, 특히 전세담보대출이 매우 큰 영향을 미쳤음을 잘 설명하고 있다. 주거불평등을 심화시키는 주요한 메카니즘의 하나로 영미권에서 논의되고 있는 부동산금융화를 한국적 맥락에서 해석하여 향후 부동산 금융화와 주거불평등의 문제를 경험적으로 다룰 수 있는 이론적 주춧돌을 놓았다는 점에서 의의가 큰 논문이라 하겠다.

다음으로 이새롭과 박인권의 논문은 고령자의 주거환경문제를 이론 및 경험연구를 통해 다루고 있다. 1990년대부터 국제기구들을 중심으로 많이 논의되고 있는 포용성이라는 개념이, 모든 집단에 대한 포용성을 다루기 때문에 고령자집단의 특수성이 무시될 수 있다고 지적하면서, 집 내부와 집 근처에서 생활하는 시간이 길고 취업의 문제보다는 여가 및 상호의존 등이 중요한 고령자 집단의 특성을 반영한 포용성 개념을 구체화하고, 서울시의 한 자치구를 사례지로 삼아 인터뷰를 통해 연구를 진행하여, 안정성, 개방성, 접근성, 참여, 상호의존이라는 다섯 가지 차원으로 파악할 수 있음을 보인다. 주거안정을 위한 주거급여 및 공공임대주택 공급에서 고령자 등 계층별 특성을 감안한 세밀하고 포괄적인 주거불평등 정책의 필요성을 시사하는 논문이다.

박소연의 논문은 주거불평등의 단편을 보여주는 쪽방촌 거주자들을 대상으로 한다. 빈곤의 ‘딧’이라 여겨지는 서울 동자동 쪽방촌에 거주하는 조선족을 사례로 하여, 기존의 이동제한이나 축출 등 소위 빈민관리 접근방식을 비판적으로 바라본다. 이 논문은 조선족의 삶 속에서 이동과 정주가 서로 분리되는 개념이 아닌 서로 연결되어 있는 삶의 순간들임을 심층 인터뷰를 통해 보여주고 있다. 주거의 문제를 다루는 이번 특별호의 맥락에서 보자면, 박소연의 논문은 특정 계층의 주거, 혹은 특정 주거지를 제대로 파악하는 데는, 그 주거지를 점유하고 있는 사람들의 이동의 특성과 과정을 파악하는 것이 결정적이라는 연구방법론적 주문으로 받아들여질 수 있을 듯하다.

마지막으로 김용창의 단보는 문수현의 『주택, 시장보다 국가: 독일주택정책 150년』에 대한 서평이다. 김용창은 150여년의 기간 동안 자본주의 주택시장체제, 국가주도 사회주의 주택체제, 공화정 기반의 강제경제, 사회적 경제

에 기초한 사회주택정책, 임차인 거주권의 재산권 보장, 노동조합 통제의 주택경제 등을 풍부하게 경험한 독일의 주택정책사에 대한 조망을 통해 주거불평등을 비롯한 한국의 주택문제를 되돌아볼 것을 주문한다. 저자는 국가와 시장 간의 관계라는 핵심 분석틀을 가지고 결국 실천적으로 주택의 본질을 어떻게 볼 것인가에 대한 사회적 합의의 대상으로 설정하는 것이 중요함을 강조한다. 문수현 교수의 역작에 대해 이보다 나은 소개의 글은 없을 듯하다.

이 네 편의 글에 이어, 《공간과 사회》 12월 호에도 주거불평등과 관련된 여러 편의 논문들이 실릴 예정이다. 이번호와 다음 통권 82호의 논문들이 주거불평등 문제를 학술적으로 더 깊게 논의할 뿐 아니라, 현실적 대안에 대한 진지한 토론에도 도움이 되기를 희망한다.