

## 다시 주거복지를 논하는 이유

박준\*

2023년 공공임대주택 관련 정부예산이 최종적으로 전년도 대비 약 5조 원 감액되었다. 2022년 여름 수해로 반지하 참사의 비극이 벌어지자 이를 막겠다고 앞다퉈 주거안전 대책을 내놓은 지<sup>1)</sup> 불과 2개월이 지난 시점에 발표된 예산안이었다. 시민단체들의 거센 반발에도 불구하고 여야가 합의한 최종안은 당초와 크게 다르지 않았다. 매입임대, 영구임대, 국민임대, 행복주택 관련 예산이 줄줄이 삭감되었다.<sup>2)</sup>

직전 2021년과 2022년은 정부 초과세수가 사상 최대치로 각각 61조 원과 53조 원을 넘겼던 해였다.<sup>3)</sup> 공공임대주택 관련 지원 기금인 주택도시기금도 역시 2021년 결산 기준으로 역대 최고 수준인 약 117조 원이 조성되었지만 무려 50조 원이 넘는 기금이 사업에 쓰이지 않고 여유자금 운용으로 넘어갔다(박

---

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

- 1) BBC News Korea, 2022년 8월 11일, “반지하 비극 끝날까... 서울시 40년 역사 반지하 사라진다.” <https://www.bbc.com/korean/news-62503297>
- 2) 《한겨레》, 2022년 10월 26일, “반지하 비극’ 얼마나 됐다고...공공임대주택 예산 5조 6천억 원 무더기 삭감.” [https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/1056756.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1056756.html).
- 3) 《중앙일보》, 2022년 1월 13일, “세 번이나 빛나간 세수 예측... 초과세수 60조 원 역대급 오차.” <https://www.joongang.co.kr/article/25040374#home>;  
《한국세정신문》, 2022년 5월 12일, “올해 초과세수 53조 3천억 원... 법인세 29조 1천억 원 ↑.” <http://www.taxtimes.co.kr/news/article.html?no=254722>.

준·봉인식, 2022). 그동안 주거복지 관련 지원규모 증대요구에 대한 단골 핑계였던 재정 부족이 이번 삭감의 이유가 되기는 어려운 것이다. 정부의 예산삭감은 이보다는 주거복지 자체에, 구체적으로는 공공주도의 주거복지정책에 대한 지원을 줄이겠다는 것으로 해석된다. 조정된 관련 전체 예산을 살펴보면 임대보다는 분양을, 공공임대 지원보다는 민간임대 지원을 강화하는 방향이다. 이는 공공의 역할을 줄이고 시장의 역할을 키우려는 신자유주의 정책의 일환으로 해석되기도 했다.<sup>4)</sup>

많은 국가에서 경제발전과 주거복지정책이 동반되는 경향이 발견된다(Van Weesep, 2000). 산업화와 도시화 속에서 급격하게 증가하는 도시인구를 수용하기에는 절대적 주택재고량뿐 아니라 저렴한 주택의 상대적 재고량이 부족해지고 이는 사회불안정뿐 아니라 경제발전의 장애요소가 된다(Mayo and Angel, 1993). 여러 국가의 경제발전 및 도시성장 과정에서 공공임대주택을 비롯한 주거복지 정책이 시작되는 이유이다. 정책이 강화되는 계기와 맥락은 국가마다 조금씩 달랐다. 주거생존권을 위한 빈민운동과 연결되기도 했고, 자선단체 등 비영리조직이 주도하기도 했으며, 제2차 세계대전 이후 공산권 국가들의 토지개혁이나 무상주택 등의 영향을 차단하고자 마련된 적극적 복지 체계의 중요한 한 수단으로 발전되기도 했다(김영태, 2006; 슈아, 2012; 오도영·박준·김혜승, 2015).

주거복지의 역사가 오래된 서유럽에서는 공공 및 비영리의 소셜하우징에 거주하는 가구가 상당한 비중을 차지한다. 1970년대의 정점에 비해 줄어들었음에도 불구하고 현재 네덜란드 34%, 오스트리아 26%, 덴마크 22%, 프랑스 19%, 영국 18% 수준이다(박준·봉인식, 2022). 정점에서 소셜하우징의 비중이 줄어들었던 이유는 높은 비중의 공공임대주택에 대한 반동으로 이해할 수 있다. 예컨대 영국은 정부재정 축소와 운영의 효율화를 위해 공공임대주택에 대

4) 《프레시안》, 2022년 12월 5일, “‘진짜’ 공공임대주택 예산 삭감, 신자유주의로 내달리는尹 정부.” <https://www.pressian.com/pages/articles/2022120503320918803>.

한 대규모 민영화 정책을 폈었다(박준·손정원, 2008; Mullins and Murie, 2017). 공공이 직접 공급하고 관리하던 공공임대주택을 줄이고 그 공백을 Housing Benefit이라는 주거급여로 채우려 했는데(Gibbons and Manning, 2006), 단기적으로는 정부 예산이 줄어드는 효과를 거둔 것처럼 보였지만 장기적으로는 공공의 역할 축소 속에서 주택가격과 임대료가 모두 올랐고 이에 대한 재정지출 역시 크게 늘었다(Mullins and Murie, 2017). 현재 영국 정부의 주택정책과 관련한 가장 큰 재정지출은 주거급여이다.<sup>5)</sup>

성장, 반동으로 인한 축소, 재반동 등 변동을 거치는 전체적 성장과정의 틀에서 우리나라 주거복지의 위치는 어디인가에 대한 성찰이 필요하다. 상당히 혁신적이고 효과적인 정책도 있었다. 공공주도의 택지개발 과정에서 개발이익을 활용하여 임대주택 부지를 저렴하게 공급하고, 도심 재건축 및 재개발을 통해서도 일부 공공임대주택을 확보하는 체계는 개발도상국에서 벤치마킹하고 있다. 국민주택채권과 주택청약제도를 중심으로 키워온 주택도시기금은 연간 조성 및 운용규모 100조 원 시대에 접어들었다. 겉으로만 보자면 영구임대부터 시작해서 행복주택까지 열 가지 종류가 넘는 다양한 유형이 있어 일견 두터워 보이기도 한다. 유연하게 주거복지 사각지대를 줄여주는 주거급여 체계도 있고, 구역마다 주거복지센터도 운영되고 있다. 1981년 주택임대차보호법이 제정되고, 공영주택법으로 시작한 공공주택 관련 법이 2015년 공공주택특별법으로 정비되었으며, 2015년에는 주거기본법이 제정되고, 2017년에는 주거복지로드맵이 발표되었다. 전체적 체계는 주거복지 선진국 못지않게 갖춘 것으로 보인다.

그러나 아직도 반지하, 옥탑방, 고시원 등 주택 이외의 거처에 거주하는 가

---

5) The New Statesman, 14, Nov.2022. "The UK now spends more on housing benefit than on most government departments: High private rents and stagnant wages mean housing benefit now costs £23.4bn a year."

<https://www.newstatesman.com/chart-of-the-day/2022/11/uk-spending-housing-benefit-government-departments>.

구가 전국적으로 91만 가구에 이르며,<sup>6)</sup> 2020년도 주거실태조사에서 전체 가구 중 공공임대주택 입주 의향이 있는 가구는 35.6%에 달했다. 하지만 2022년 기준으로 분양전환 공공임대주택과 주거비지원제도에 가까운 전세임대를 제외하고 20년 이상 운영되는 장기공공임대주택은 약 119만 호로 전체 주택 재고의 약 5.5% 수준이다(박준·봉인식, 2022). 유형별 관리주체별 단지별로 공급자 중심의 복잡한 입주자 선정 체계가 이러한 공공임대주택 입주수요와 공간간의 괴리를 가리고 있다.

주거복지는 주거권 보장만의 문제가 아니다. 고품향이 천식이나 자살 등 보건복지와도 깊은 관계에 있다. 또한 공공임대주택 입주자격 조건에서 알 수 있듯이, 독립유공 및 참전유공 등 국가유공자, 노부모 부양, 장애인, 탈북민, 신혼부부, 청년 등 많은 주요 복지 정책들이 공공임대주택 안에 종합되어 있다. 커뮤니티센터를 통해 주거취약계층을 발굴하고 지역주민들의 자립을 지원하는 역할도 주거복지의 몫이다. 현재 공공임대주택 재고만으로 이 많은 정책들을 버겁게 지원하고 있다.

새로운 정부의 시작과 함께 주거복지 체계가 시험대에 오르게 되었다. 차제에 이를 공공분양-주거급여-공공임대 사이의 균형, 민간시장을 활용한 임대주택 지원의 효과성, 공공임대주택 재고량 적정 수준, 보편적 주거복지로의 확대 필요성 등을 진지하게 논의하는 계기로 삼을 수 있을 것이다. 이 과정에서 우리나라의 주거복지 수준이 현재 어디에 위치하는지, 어떤 역할을 하고 있는지, 어떤 경로를 거쳐왔으며 앞으로 어느 방향으로 가야 할지에 대해 면밀한 분석과 치열한 논쟁이 필요하다.

이번 《공간과사회》 ‘주거복지’ 특집호는 이러한 맥락에서 기획되었다. 이

6) 한국도시연구소·KBS, 「지옥고 거주 실태 심층 분석 보고서: 2020년 인구주택총조사 마이크로데이터 분석 결과를 중심으로」(2022); 《한겨레》, 2022년 8월 19일, “반지하 나와 고시원…현 주거급여로 갈 곳은 ‘지옥고’뿐.”

번 특집호에 실린 네 편의 연구는 1) 우리나라 주거복지 정책의 성과 검토 및 현재 당면 문제점에 기반한 향후 발전경로 조망(박미선, 2023), 2) 주거불안 완화효과 차원에서 공급 측면 주거지원 프로그램과 수요측면 주거지원 프로그램 간 비교분석(강승엽·전희정, 2023), 3) 1970년대 도시빈민 주거공동체 운동에서의 커뮤니티센터 역할 분석(박준·이하늘, 2023), 그리고 4) 다가구·다세대·연립주택 등 비아파트에서 임대인에 의한 관리비 자의적 부과실태(윤성진, 2023)의 내용을 담고 있다.

박미선(2023)의 연구는 지난 30여 년간 우리나라 공공임대주택 정책의 방식과 성과를 분석함으로써 향후 정책의 발전경로를 조망한다. 이들은 공공임대주택의 재고가 확충되면서 취약계층 중심, 저소득층을 중심의 잔여적 모델이 점차 일반적 모델로 변화하고 있음을 밝히고, 건설 공공임대주택의 50% 이상이 분양으로 전환된 문제를 지적하면서 공공임대주택 정책의 목표와 대상에 대한 설정의 필요성을 다시금 상기시킨다. 향후 발전경로와 관련해서 공급 주체의 다양화, 노후 공공임대주택에 대한 관리, 잔여적 수요대응의 문제, 공공임대주택에 대한 차별과 혐오를 넘어서는 포용성 등을 중심으로 공공임대주택이 나아갈 방향이 제시되었다. 공공임대주택 정책과 관련한 연구 중 이처럼 과거, 현재, 미래를 통시적으로 돌아보며 발전경로를 통찰력 있게 제시한 연구는 매우 드물다.

강승엽·전희정(2023)의 연구는 주거안정성 확보를 위한 주거지원 프로그램을 수요 측면과 공급 측면으로 나누고 이들이 주거불안에 미치는 영향을 파악했다. 이들은 주거실태조사 자료를 활용한 로지스틱 분석을 통해 주거불안 완화에 있어 공급 측면의 정책이 수요 측면 정책에 비해 효과적임을 밝혔다. 이러한 결과를 통해서 공공임대주택으로 대표되는 공급 측면의 주거지원의 확대와 주거급여로 대표되는 수요 측면 주거지원 프로그램 개선이 필요함을 지적한다. 공공임대주택 직접지원 방식이 퇴조를 보이고 주거급여 및 전세임대 등 수요 측면의 간접지원 방식의 비중이 커져가고 있는 현 상황에서 주거불안 완화효과를 직접 분석한 이 연구의 결과는 학계와 정책실무자의 주목을 끌기

에 충분하다.

박준·이하늘(2023)의 연구는 1970년대 한국 주거공동체운동의 대표적 사례인 뚝방마을과 복음자리마을에서 커뮤니티센터의 원형과 역할을 분석함으로써 현재의 공공임대주택과 단지 내 커뮤니티센터 운영에 함의를 도출했다. 이들은 주거취약계층에게 공공임대주택을 비롯한 안정적 주거공간의 물리적 확보도 중요하지만 개개인의 자립의지와 이를 지원하는 공동체 활성화의 역할을 가지고 있는 커뮤니티센터의 역할도 역시 중요하다고 강조한다. 초기 도시빈민의 주거공동체 운동에서 보였던 역동성의 원천에 개개인의 자립의지와 이를 지원하는 커뮤니티센터의 역할이 있었다는 사실은 공공임대주택의 공급뿐 아니라 거주민의 근본적인 자립을 위한 커뮤니티센터의 운영이 가지는 중요한 역할을 환기하고 있다.

윤성진(2023)의 연구에서는 임대인에 의해 부과되는 관리비에 대한 실태 파악을 통해 관리주체가 없는 다가구·다세대·연립주택 등 비아파트에서 관리비가 임대인에 의해 자의적으로 부과되고 있음을 밝혔다. 이러한 소위 ‘깜깜이 관리비’ 부과는 임대료 전가로도 이어져, 임대차법 개정 이후 계약갱신요구권 무력화, 임대차신고제 회피, 임대소득세 탈세 등의 과정에서 더욱 증가했음을 보였다. 한편, 이러한 관리 부재는 전세임대주택이나 민간등록임대주택과 같이 공적 지원이 있는 주택에서도 발견되어 공적 지원의 정책효과를 감소시키고 있음을 보였다. 민간임대시장을 활용한 주거지원정책이 확대되고 있는 상황에서 공적 지원에 걸맞은 의무이행 관련 규제 차원에서 관리비 부과 실태 조사 결과는 시민사회와 정책실무자가 놓치기 쉬운 현실 문제를 잘 드러내고 있다.

이렇게 네 편의 특집호 연구는 우리나라 주거복지의 역사, 현 위치, 위상과 역할뿐 아니라 공급 측면 및 수요 측면 지원 정책, 커뮤니티센터의 역할, 임대주택 관리비 등 쟁점들을 폭넓게 살펴봄으로써 현재 시점에서 왜 다시 주거복지가 중요한 사회적 의제가 되어야 하는지에 대한 다양한 논점을 제시하고 있다. 이들 연구를 시작으로 관련 후속 조사와 연구를 통해 학술적으로 더욱 깊

이 있는 논의와 함께 현실적 대안에 대한 치열한 토론과 정책조정이 이어지기를 희망한다.

## 참고문헌

- 강승엽·전희정. 2023. 「주거지원 프로그램이 주거불안에 미치는 영향: 공급과 수요측면의 주거지원 프로그램 비교를 중심으로」. 《공간과사회》, 제33권 1호.
- 김영태. 2006. 「프랑스의 주거복지정책」. 《월간 복지동향》, 97, 19~24쪽.
- 박준·봉인식. 2022. 「공공주택 공급확대를 위한 재원조달 분석」. 《주택연구》, 30(2), 107~139쪽.
- 박준·손정원. 2008. 「영국 주택시장의 구조와 주택가격 상승에 대한 대응 정책」. 《공간과 사회》, 제30호, 67~110쪽.
- 박준·이희늘. 2023. 「도시빈민 자립과정에서 커뮤니티센터의 역할에 관한 연구: 뚝방마을과 복음 자리마을 사례를 중심으로」. 《공간과사회》, 제33권 1호.
- 슈아. 2012. 「빈민지역 주민운동의 역사와 쟁점들」. 《도시와 빈곤》, 97, 22~37쪽.
- 박미선. 2023. 「주거권 실현 수단으로써 공공임대주택 정책의 발전 경로와 지속가능성에 대한 고찰」. 《공간과사회》, 제33권 1호.
- 오도영·박준·김혜승. 2015. 「영국 주거복지정책의 변화: 2010년 이후 심화된 신자유주의적 변화를 중심으로」. 《공간과사회》, 제25권 2호. 227~266쪽.
- 윤성진. 2023. 「임대인에 의한 관리비 부과 실태와 문제점: 비아파트에서의 자의적 관리비 부과와 임대료 전가를 중심으로」. 《공간과사회》, 제33권 1호.
- 한국도시연구소·KBS. 2022. 「지옥고 거주 실태 심층 분석 보고서: 2020년 인구주택총조사 마이크로데이터 분석 결과를 중심으로」.
- Gibbons, S. & A. Manning. 2006. "The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms." *Journal of Public Economics*, 90(4-5), pp. 799~822.
- Harris, R., & G. Arku. 2006. "Housing and economic development: The evolution of an idea since 1945." *Habitat International*, 30(4), pp. 1007~1017.
- Mayo, S. & S. Angel. 1993. *Housing enabling markets to work*. World Bank.
- Mullins, D., & A. Murie. 2017. *Housing Policy in the UK*. Bloomsbury Publishing.
- Van Weesep, J. 2000. "Housing policy—the link between welfare and economic development." *Journal of Housing and the Built Environment*, 15, pp. 165~181.