

한국 사회주택의 잔여적 성격의 원인에 관한 연구*

Study on the Cause of Residual Character of Social Housing in Korea

고 정 희 (Jung-Hi Ko)** · 서 용 석 (Yong-Sug Suh)***

〈 Abstract 〉

This study examined the causes of social housing's residual character in Korea. To this end, the causes of residualization were investigated through the theories of Harloe and Kemeny, who presented two major views on housing research. In the West, a mass model was formed by providing a massive supply of social housing during the "abnormal" post-war period. However, the situation in Korea is different from the West.

In Korea, a massive supply of social housing during the abnormal time, as Harloe suggested, could not be achieved, and the supply of social housing based on strong ideology, as Kemeny proposed, was not proven. Nevertheless, it is considered that one of the main reasons for social housing's residual character in Korea is 'the existence of the jeonse system', which is a unique private rental system that exists only in the country.

키워드 : 사회주택, 공공임대주택, 전세제도, 주거사다리

Keyword : Social Housing, Public Housing, Jeonse System, Housing Ladder

* 본 논문의 심사과정에서 유익한 조언을 해주신 익명의 세 심사위원 분들께 진심으로 감사를 드립니다.

** 고려대학교 대학원 사회복지학과 박사수로, junghi1122@gmail.com, 주저자

*** 고려대학교 대학원 사회복지학과 교수, syss@korea.ac.kr, 교신저자

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

사회주택은 중앙정부 및 지방정부가 공급하거나 비영리 민간단체가 공급하는 공공의 목적을 가진 주택이다. 이러한 사회주택은 스스로 주택을 마련하기 어려운 사회 취약계층을 위해 주택까지도 사회보장적 차원에서 취급되어야 한다는 관점에서 등장하게 되었다. 사회주택을 지칭하는 용어 또한 나라마다 조금씩 다르며¹⁾, 우리나라에서는 일반적으로 ‘공공임대주택’이라는 용어가 사용되고 있다.

1914년 이전, 사회주택이 유럽의 여러 나라들에서 시작되었을 때는, 최소한의 기본적인 생활을 필요로 하는 사람들에 대한 자선적인 활동이었다. 그러나 1918년 제1차 대전으로 인한 긴급한 시기 동안 사회주택은 저소득층만이 아닌 일반대중 모두를 대상으로 보편적으로 공급되었고, 그 이후 1920년대 후반부터 1939년까지의 기간에는 저소득층과 같은 사회 취약계층만을 대상으로 잔여적으로 공급되었다. 그러나 1945년 이후 전후 재건 기간 동안 ‘슬럼(slum)’ 주택과의 씨름으로 사회주택 공급이 확대되면서 다시 보편적 공급의 형태로 회귀하는 양상을 보이며 사회주택의 황금기(golden age)를 누렸다. 하지만 1970년대 중반 이후 복지국가들의 경제상황 악화와 재정적자 증가로 인해 잔여주의(residualism)²⁾가 등장하면서 사회주택의 보편적 공급은 후퇴하게 되었다(Malpass, 2008). 이렇듯 서구에서의 사회주택은 시기별로 보편적 공급의 형태와 잔여적 공급의 형태를 반복하며 각 나라의 특성에 따라 발전되어 왔다.

보편적 공급의 형태가 일반적인 경우 사회주택은 국가의 주도 아래 더 나은 주택으로의 이동을 위한 ‘주거 사다리(housing ladder)’로써 기능을 한다. 그러나 이와는 반대로 잔여

1) 사회주택은 영국은 ‘council housing’, 미국은 ‘public housing’, 독일에서 ‘housing promotion’, 또는 ‘sozialwhonung’으로 불리워지고 있다(Michela Braga and Pietro Palvarini, 2013).

2) 잔여주의(residualism)는 복지행정 이념중 하나로 윌렌스키(Wilensky, H)와 르보(Lebeaux, C)에 의해 제시되었다. 잔여주의는 사회기능의 정상적인 공급원으로서 가족이나 시장경제가 제반 기능을 원활히 수행하지 못할 경우에 파생되는 문제를 사회복지가 이를 보완 또는 해소하는데 그 의의가 있다. 따라서 사회복지를 정치·경제·가족 등과 같은 사회의 기본적인 기능을 하는 제도로 보는 제도주의(institutionalism)와 상반되는 견해를 취하고 있다. 즉, 잔여주의는 사회복지 정책의 대상을 일정한 기준을 정해놓고 그것에 해당되는 일부 국민만을 대상으로 선택주의 입장을 취하는 반면, 제도주의는 전 국민을 대상으로 보편주의 입장을 취하고 있다는 점에서 차이가 있다(하동석, 2010).

적 공급의 형태가 일반적인 경우 국가는 저소득층만을 대상으로 최소한의 공급만 유지하기 때문에 주거 사다리로써 사회주택의 기능은 축소될 수 밖에 없다. 이러한 상황에서 주거 사다리의 역할은 국가 대신 민간영역이 담당하게 된다. 실제로 대부분의 유럽 복지국가들은 20세기 초까지만 해도 민간임대주택이 도시의 주된 주거수단이었다. 그러나 2차 대전이후 복지국가 확장기에 주택시장도 근본적인 변화를 겪으며 심각한 주택부족난을 해소하기 위해 대대적으로 사회주택을 확대하면서 탈상품화된 주택을 제공하기 시작했다. 진보적인 정당 뿐만 아니라 보수적인 정당도 주택문제 해결을 통한 사회 안정과 경제부흥의 필요성에 공감했고, 그 결과 1970년대 초중반까지 영국 29%, 네덜란드 39%, 프랑스 13% 등 상당한 수준의 사회주택 공급이 이루어졌다(김수현, 2011). 그러나 한국의 사회주택은 그동안 자산조사에 기반하여 사회취약계층을 대상으로 잔여적으로만 공급되어 왔기 때문에 서구와는 대조적인 양상을 보여 왔다.

그렇다면 한국의 사회주택은 왜 이렇게 서구와는 다르게 계속해서 잔여적인 형태로 공급되었고 존재해 왔는가? 우리나라는 1960년대부터 본격적인 경제개발에 나서기 시작하면서 그야말로 '압축 성장'의 전형을 보여주었다. 그러나 경제성장이 이루어질수록 주택문제는 오히려 심각해지는 양상을 보였다. 80년대 이래로 주택문제가 핵심적인 사회문제의 하나로 자리 잡게 되자 주택정책에 대한 관심을 반영하여, 80년대 말 저소득층을 위한 영구임대주택과 같은 우리나라 최초의 사회주택적 성격을 갖는 공공임대주택이 공급되기 시작했다. 하지만 이러한 발전은 오래가지 못하였다. 90년대 들어 문민정부 수립 후 신경제5개년계획을 거치면서 사회주택적 성격을 갖는 정책들은 지속적으로 후퇴하는 모습을 보여 왔고(이영환, 1995), 철저하게 상품화된 주택시장 안에서 계속해서 잔여적 성격으로 공급되고 발전되어 왔다. 한국 사회주택의 이러한 양상은 정치적·경제적 상황에 따라 사회주택 공급의 확장 및 축소를 반복하며 발전해 온 서구와는 달리 한국의 경우는 지속적인 잔여화의 형태였다. 따라서 한국은 주택을 소유하지 못한 사람들의 대다수가 민간의 영역에 존재해 왔다.

이러한 주택의 잔여화 현상은 과거에 한국의 사회보장제도가 경제성장 속도와 맞먹을 정도로 빠르게 시행된 것에 비추어 볼 때 이례적인 일이다. 물론 사회보장제도의 급속한 발전에도 불구하고 여전히 광범위한 사각지대가 존재하고 있다는 비판적인 시각도 존재한다. 그러나 국민연금·고용보험·산재보험의 범위가 확대되어 외형상 제도적으로는 이미 보편

주의를 이루었고, 특히 한국의 건강보험은 1963년 의료보험법 제정 이후 1989년 전 국민을 대상으로 보편적 복지제도로 확립되어 많은 국가들이 큰 관심을 보이게 되면서 실제로 미국의 오바마케어 도입에 큰 영향을 주기도 했다. 경제성장 시기에 서구는 국가가 사회주택을 대량 공급하였고 지금도 어느 정도 그 재고를 유지하고 있다. 그러나 한국의 장기 공공임대주택 재고율은 2016년 기준 6.3%로 OECD의 평균(11.5%)³⁾에 비해 아직 낮은 수준이다.

현재 우리사회에서는 사회주택에 관한 논의가 분분하다. 그러나 사회주택의 논의에 있어서 한국의 사회주택이 왜 이처럼 잔여적인 성격을 갖게 되었는지에 대해서는 지금까지 본격적으로 논의되지 못했다. 그동안 우리는 한국의 사회주택의 성격이 잔여적이라는 선행연구들의 주장을 당연하게 받아들여 왔다. 하지만 어떠한 이유에 의해 잔여적인 형태로 수렴되어 왔는지에 관한 문제는 매우 중요하다. 왜냐하면 한국은 미국처럼 건국초기부터 강력한 자유주의 이데올로기가 있었던 것도 아니고, 잔여적인 것을 지속하고자 하는 강력한 정치세력이 있었던 것도 아니기 때문이다. 따라서 이것에 관해 근본적인 질문을 해야 한다. 이에 본 연구는 경제성장 시기에 한국의 사회주택이 왜 사회복지의 영역 밖에 있었는지 또한 왜 잔여적인 성격으로 지속적으로 유지되어 왔는지에 관해 고찰하고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구는 담론적 논의에 기반한 이론적 연구로써 크게 세부분으로 구성되어 있다. 첫째, 사회주택에 관한 국내외 학술지 및 연구보고서에 대한 문헌고찰 후 사회주택의 개념 및 선행연구를 검토하여 기존 연구들과의 차별성을 제시하였다. 또한 할로(Harloe)와 케미니(Kemeny)의 사회주택 이론을 통해 한국 사회주택의 성격을 고찰하였다. 둘째, 한국 사회주택의 형성과정 및 성격에 관해 논의하면서 잔여화의 하나의 원인으로 전세제도의 존재를 제시하였다. 이를 위해 전세제도의 개념 및 발달과정, 전세의 역할에 관해 검토하였다. 끝으로 그동안 한국의 사회주택 공급현황을 살펴봄으로써 지속적인 사회주택 공급의 필요성을 강조하였다.

3) 한국 재고율은 국토교통부 보도자료 참고(2017.08.29). 선진국의 사회주택 재고율: 영국('06) 17.7%, 스웨덴('04) 21%, 네덜란드('03) 34.6%, 미국('05) 1.2%, 일본('03) 6.6%, OECD('05) 11.5%, 한국보건사회연구원, 『보건복지 ISSUE & FOCUS』, 제30호(2010-13), 2010, p.2 참고.

II. 이론적 고찰

1. 사회주택의 개념

사회주택은 공공임대주택과 혼용되어 사용되는 개념으로, 유럽에서는 사회주택이라는 용어가 일반적으로 사용되고 있다. 대부분의 국가에서는 공식적으로 정의를 내리고 있지는 않지만 사회주택이라는 용어는 각국의 주거여건 및 주택정책의 다양성에 따라 폭넓게 사용되고 있다(Pittini and Laino, 2011). 주택정책을 연구하는 학자들은 소유자, 건설·공급자, 임대료의 수준, 재원의 출처 및 공급목적 등에 따라 사회주택을 정의하는데 국내외의 사회주택에 관한 개념정의를 살펴보면 다음과 같다. OECD는 사회주택에 관해 공식적인 정의는 없지만 ‘시장임대료보다 저렴하게 임대되는 주택’ 또는 ‘행정절차를 통해 비시장적 기제에 의해 배분되는 주택’으로 정의하고 있으며, United Nations Economic Commission of Europe에서는 사회주택은 유럽을 중심으로 발전한 공공주택의 형태로 시세보다 저렴한 주거비용과 적정 수준의 주거환경을 갖춘 임대주택으로 정의하고 있다(신서경 외, 2017). 대부분 서구의 사회주택은 주택의 사회보장적 성격에 대한 인식 하에서 공공임대주택의 공급·관리뿐만 아니라 공공과 민간임대주택의 임대료 통제·주택 개보수 및 보조금 정책 등의 내용을 포함한다. 즉, OECD 등의 국제기구 및 연구자들 사이에서 사용되는 사회주택이라는 용어는 공공임대주택, 협의의 사회주택, 세제우대주택 모두를 포괄하는 ‘광의의 사회주택’으로 사용되고 있다(박은철 외, 2017).

국내의 경우 사회주택은 1980년대 후반 이래 공공임대주택의 맥락 속에서 논의가 진행되어왔다. 물론 최근의 연구들에서는 사회주택의 개념이 서구처럼 광의의 개념으로 확장되어 정의되고 있지만 그동안 한국에서 사회주택은 ‘공공임대주택’으로 불리며 이를 중심으로 공급 및 발전되어왔다(박은철 외, 2017). 국내 연구자들의 사회주택 개념정의를 살펴보면, 서종균(2012b)은 사회주택은 정부가 소유하고 관리하는 것만이 아니라 비영리조직 혹은 그것에 준하는 조직이 소유하고 관리하는 주택을 포함하는 더 넓은 뜻을 가진 것으로, 경우에 따라서는 민간의 영리조직이나 개인이 보유한 주택이라고 하더라도 공공 등이 보유하고 제공하는 것과 같은 방식으로 운영되는 것까지 포함한다고 정의하였다. 천현숙(2016)은 사회주택을 공공주체, 혹은 공공의 지원을 받는 주체가 정해진 기준에 의해서 시장 임대

료보다 낮은 임대료로 주거빈곤층에게 배분하는 주택으로 정의하였고, 박은철 외(2017)는 사회주택은 국가별 주택정책의 목표·내용, 사회주택을 바라보는 시각 등에 따라 개념이 다양하며 임대료가 저렴하거나 부담가능하고, 주택소요에 따라 주택이 배분되는 등 사회적 목적을 가진 주택으로 정의하였다. 또한 신서경 외(2017)는 한국형 사회주택 정립을 위한 연구를 진행하면서 한국형 사회주택은 공급주체, 수요자 범위, 공급기준의 다각화를 통해 기존의 공공임대주택 수급이 충족하지 못했던 임대주택의 양적, 질적 수준을 제고하려는 주택정책(맞춤형 주거지원대책) 그 자체로 이해하여야 한다고 제시하였다.

이밖에도 서울시는 2015년 1월 2일 ‘서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례’ 제정을 통해 사회주택의 개념을 “사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제주체에 의해 공급되는 임대주택 등”으로 정의하였다. 그러나 이 정의는 사회주택의 공급주체를 ‘사회적 경제주체’로 한정하여 공공에 의해 직접 공급되는 주택이 제외되는 것으로 해석될 여지가 있어 매우 협소한 개념정의로 평가되고 있다(강세진, 2015). 더구나 이것은 그동안 한국에서 사회주택의 공급이 거의 전적으로 공공부문에 의해 이루어져 온 점과 이미 오랫동안 국내외 여러 학자들을 통해 정의되어 온 학술적인 개념과도 많은 차이를 보이고 있어 논란의 여지가 많아 보인다. 따라서 향후 사회주택의 개념은 이러한 문제점들이 반영된 폭넓은 개념정의를 필요할 것이다. 이와 관련하여 봉인식·최혜진(2016)은 서울시의 사회주택과의 혼동을 피하기 위해 사회주택의 개념을 보다 확장하여 ‘공익주택’으로 정의하였다. 공익주택은 시장 이윤을 추구하지 않는 재원과 금융지원을 기초로 공공뿐 아니라 민간(영리, 비영리)시행자가 공급하는 주택을 통칭할 수 있는 큰 개념으로 볼 수 있다.

이처럼 사회주택은 국가별로 다양한 명칭을 사용하고 있고 개념정의도 다양하다. 그러나 저소득층의 안정된 주거를 보장하기 위해 다양한 명칭을 사용하여 다양한 유형으로 공급되고 있다는 사실에는 큰 이견이 없다고 할 수 있다. 따라서 사회주택은 그 특징이 주로 정부, 공공기관, 비영리단체 등이 주택을 공급하는 주체가 되며, 재정 지원을 통해 주택을 자력으로 마련하기 어려운 계층을 주된 정책대상으로 하고 있고, 이들의 주거안정을 위해 시장임대료보다 매우 저렴하게 제공되고 있다는 점에서 공공임대주택과 유사하다고 할 수 있다. 즉, 사회주택과 공공임대주택은 주로 이념이나 배분측면에서 차이가 난다고 볼 수 있으나 유럽의 사회주택과 대부분 국가의 공공임대주택은 유사개념으로 볼 수 있다(진미운, 2007). 그러므로 본 연구에서는 사회주택을 공공임대주택과 동일한 의미(서종균, 2012a;

최은희 외, 2011)로써 ‘정부 또는 공공기관이 무주택 서민을 위하여 비영리의 임대목적으로 건설·관리·운영되는 주택’으로 국가 등의 지원에 의해 시장가격보다 저렴하게 공급되는 임대주택(임숙녀, 2015)으로 한정하여 정의하고자 한다.

2. 선행연구 검토

본 장에서는 한국의 사회주택에 관한 선행연구를 주제별로 나누어 검토함으로써 본 연구의 차별성을 제시하고자 한다. 첫째, 한국의 사회주택이 잔여적 성격을 갖게 된 이유에 관해 질문을 하였던 연구들이 있었는가? 둘째, 한국 사회주택이 잔여적 성격이라고 제시하였던 연구들은 있었는가? 이다. 먼저 한국의 사회주택이 잔여적 성격을 갖게 된 이유에 관한 연구의 검토이다. 남원석(2014)은 ‘한국공공임대주택의 미래’에서 한국의 공공임대주택의 성격은 잔여모델에 가깝다고 제시하였다. 그러나 그 이유에 관해서는 역사적 경로를 따라 구체적으로 살펴볼 필요가 있기 때문에 저자는 동아시아 주택정책의 특수성에 대한 거시적인 논의로 갈음하였다. 따라서 공공임대주택이 잔여적 성격을 갖게 된 이유로 첫째, 주택정책이 경제성장을 위한 토대로서 주택의 개발 및 건설과정에 대한 국가개입 둘째, 전적으로 시장의 역할이 극대화되며 자가 소유가 강조되었고 셋째, 복지국가의 저발전과 관련있는 것으로 가족과 개인의 책임을 강조하며 복지의 저발전 상황에 대한 대처를 들었다.

다음으로, 한국의 사회주택이 잔여적이라고 제시하였던 연구의 검토이다. 김수현(2010)은 할로와 케미니의 이론을 중심으로 우리나라 공공임대주택의 성격을 고찰하였다. 연구자는 주요 선진국들의 임대주택 성격과 비교하여 선행연구들이 공통적으로 고려하는 ‘자가 비중, 공공임대 비중, 공공임대주택 거주자의 소득분포’의 세 가지를 통해 우리나라 공공임대주택의 위치를 살펴보았다. 그 결과 낮은 수준의 공공임대주택 비중, 높은 저소득층 집중도, 비공식적인 민간임대시장과 임대차 규제 제도의 미성숙 등으로 볼 때, 한국의 공공임대주택은 할로의 분류에 따라 전형적인 잔여적 모델이라고 제시하였다. 진미윤(2011)은 할로와 케미니 두 학자의 이론을 가장 구체적으로 적용한 연구라고 할 수 있다. 연구자는 이들의 이론으로 10개국의 임대주택 시스템 및 최근 20년간의 정책 변화의 영향을 분석함으로써 향후 공공임대주택의 역할과 정책방향을 전망하였다. 그러나 국제비교적 관점에서 연구가 진행된 만큼 이 연구에서도 한국은 잔여적인 성격을 취하고 있다고만 제시되었을 뿐 그 이유에 관해서는 언급되지 않았다.

이처럼 그동안 한국에서 사회주택에 관한 논의는 사회주택의 정의를 내리고 특성을 밝히는 연구만 일부 진행되었고, 왜 한국이 이렇게 잔여적인 성격으로 발전되어 왔는가에 대한 연구는 더욱 부족한 상황이다. 지금까지 학자들은 대부분 국가의 주택보급, 자가점유율, 사회주택 재고율과 같은 현상만을 가지고 언급해왔다. 그렇기 때문에 사회주택과 관련하여 왜 한국은 서구와 다른 경향을 보이고 있는 것인가에 관한 문제나 왜 한국은 지속적으로 잔여적인 성격을 갖게 되었는가에 대한 중요한 이슈들이 간과되어왔다. 따라서 기존의 연구된 틀로 한국 사회주택의 성격을 이해하고 제시하는 것은 다소 제한적이다. 그러므로 지금은 한국 사회주택의 성격과 그 이유에 관해 보다 깊이 있는 관찰이 필요한 시점이다.

3. 사회주택 부문 유형론

그동안 사회주택 부문의 유형화를 시도한 대표적인 학자들은 Donnison(1967), Harloe (1995), Kemeny(1995), Andrews et al.(2011) 등을 들 수 있다(남원석, 2014). Donnison (1967)은 사회주택의 유형을 사회주택시스템과 포괄적 주택시스템으로 구분하였고, Harloe와 Kemeny는 1995년 같은 해에 사회주택을 각각 잔여적모델과 대중모델, 이중임대모델과 단일임대모델로 유형화하였다. 이후 Andrews et al.(2011)는 표적모델과 일반모델로 구분하였다(표 1).

〈표 1〉 사회주택 부문 유형론

연구자	사회주택 부문 유형론	
	사회주택 시스템	포괄적 주택시스템
Donnison(1967)	사회주택 시스템	포괄적 주택시스템
Harloe(1995)	잔여적 모델	대중모델
Kemeny(1995)	이중임대 모델	단일임대 모델
Andrews et al.(2011)	표적모델	일반모델

이 중 할로와 케미니의 이론은 비교 주택연구의 양대 시각으로 사회주택 이론의 고전적 분석틀로써 많은 국가들의 사회주택 성격연구에 적용되고 있다. 그동안 우리나라에서도 일부 학자들에 의해 할로와 케미니의 이론이 소개되었다(이은주, 2010; 김수현, 2010; 진미윤, 2011; 남원석, 2014). 그러나 두 학자의 이론을 통해 한국 사회주택의 성격을 규정하

려는 시도는 많지 않았다. 물론 이들의 이론이 과거의 주택시스템을 반영하고 있기 때문에 현재 주택시장에도 적용가능한지에 대한 비판적인 시각도 존재한다(진미윤, 2011). 그러나 사회주택의 가장 최근 연구라고 할 수 있는 Andrews et al.(2011)⁴⁾ 이론의 기본적인 틀 역시 할로와 케미니의 이론과 유사하므로 이들의 이론을 통해 한 국가의 사회주택의 성격을 가늠해 보는 것은 아직까지 유효할 것이다. 이에 본 연구는 이들의 이론에 근거하여 사회주택의 모델을 고찰함으로써 한국의 사회주택 성격을 이해하는데 도움을 얻고자 한다.

4. 할로(Harloe)와 케미니(Kemeny)의 사회주택 모델

1) 할로(Harloe)의 사회주택 모델

할로는 1995년 그의 저서 “People’s Home”에서 사회적·경제적·정치적 변화에 기반하여 6개 나라(영국, 독일, 프랑스, 네덜란드, 덴마크, 미국)의 사회주택의 발전을 설명하였다. 그는 주택은 기본적으로 다른 복지 재화들과 차이가 있고 그 자체로 매우 강한 상품 속성을 가지고 있어서, 복지국가의 다른 핵심 제도들인 교육, 의료, 연금과는 달리 쉽게 상품화 되며(Harloe, 1995), 복지국가를 떠받치는 기둥 중에서 ‘흔들리는 기둥(wobbly pillar)’이라고 하였다(O’Neill, 2008). 따라서 모든 국가는 결국 상품화(commodification), 탈상품화(decommodification), 재상품화(recommodification)의 동일한 단계를 지나게 된다고 주장하였다. 이러한 주장에 근거하여 그는 사회주택을 ‘대중 모델(mass model)’과 ‘잔여적 모델(residual model)’, ‘노동자 협동모델(workers’ cooperative model)’로 구분하였다⁵⁾. 이러한 세 모델은 경험적으로 각 나라의 사회주택의 역사에 근거하고 있는데, 노동자 협동모델은 이후에 국가의 규제와 재정 속에서 억제되거나 흡수되었다(Harloe, 1995). 따라서 본 논문에서는 ‘대중 모델’과 ‘잔여적 모델’을 중심으로 다루도록 하겠다.

4) Andrews et al.(2011)은 사회주택 부문을 사회주택 재고율과 주택배분기준에 따라 일반모델(broad-based model)과 표적모델(targeted model)로 구분하였다. 일반모델은 모든 가구들에게 개방적이며, 표적모델은 자력으로 주택을 확보하기 어려운 가구에게 지원되는 것을 의미한다. 이는 Ghekiere, I.(2008)의 연구에 기인하는 것으로 그는 보편적모델(Universal model)과 표적모델(targeted model)로 구분하였는데 표적모델은 다시 일반모델과 잔여모델로 구분된다. 이는 할로의 대중모델과 잔여모델, 케미니의 단일임대모델, 이중임대모델과 유사하다고 할 수 있다.

5) 노동자 협동모델(workers’ cooperative model)은 지역사회에 뿌리를 둔 자조정신과 상호부조에 바탕을 두고 각종협동조합들에 의해 자구적으로 주거문제를 해결하는 모델을 의미한다(Harloe, 1995).

대중 모델은 주택을 다양한 계층에게 공급하는 것으로서 사회주택의 입주대상을 저소득층만으로 국한하지 않고 ‘중간소득 그룹(middle-income groups)’까지 포괄하는 것을 의미한다(Harloe, 1995). 즉, 이 모델은 일부 특수한 상황의 사람들에게만 주어지는 것이 아니라 중산층까지 포함하는 방식으로 1918년 이후 서유럽 국가들에서 채택된 사회주택의 확대 공급을 기본으로 하고 있다.

반면에 잔여적 모델은 저소득층 등 사회적 한계 계층만을 대상으로 ‘사회안전망’ 서비스로서 이들의 최소한의 기본생활을 위해 사회주택을 공급하는 것을 의미한다. 이 모델은 시장메커니즘을 중시하기 때문에 국가의 주택시장 개입을 최소화하며, 사회주택은 특수한 소수집단에 제한적으로 공급된다(Harloe, 1995). 이는 주로 중앙정부의 재정지원과 보조에 의존하는 것이 특징이며, 특히 전시 혹은 전후와 같은 심각한 주택문제에 직면한 상태가 아닌 평상시의 경우 사회주택의 공급을 최소화 하고자 한다. 이처럼 잔여적 공급의 형태가 일반적인 경우 국가는 ‘응급 서비스(ambulance service)’로서 기능하며(Thornhill, 2010), 주택은 ‘개인의 책임’으로 여긴다. 이와 같이 할로가 제시한 사회주택 모델의 특성은 <표 2>와 같다.

<표 2> Harloe의 사회주택 모델의 특성

유형	대중 모델(mass model)	잔여적 모델(residual model)
성격	적극적이며 보편적인 복지정책	사회안전망 차원
입주대상	중소득층까지 입주	저소득층 대상(자산조사 기반)
사회주택 비중	높음	낮음
자가소유 비중	낮음	높음
복지국가 체제	사회민주주의, 조합주의	자유주의
특성	사회주택은 다양한 계층에게 공급 서유럽의 경우 1918년 이후 실현 대표적인 국가는 1960-70년대 영국	시장메커니즘을 중시 사회주택의 최소화

자료: Harloe(1995), 김수현(2010).

그렇다면 이러한 두 모델은 왜 어느 시기에는 대중적인 형태로 공급되었고 또 어느 시기에는 잔여적인 형태로 공급되었는가? 이와 관련하여 그는 사회주택 발달을 둘러싼 ‘네 시기’를 구조화 하여 이 물음에 답하였다. 그 첫 번째 두 시기는 1차대전 이후의 짧았던 기간과 2차대전 이후의 좀 더 긴 기간 동안으로 이 때 대중 모델이 보편화되었다. 또 다른 두

시기는 1920~1930년 대공황 이후 그리고 1970년대 중반 이후로 이 기간은 잔여적 모델이 우세하였다(Harloe, 1995)〈표 3〉.

〈표 3〉 사회주택 발달의 네 시기

시기 구분	사회주택 공급 형태
1918년 이후	The temporary solution: after the Great War → 전후 회복기간 동안 대중 모델(mass model)이 우세함
1920년~1939년	Social housing in the Depression → 잔여적 모델(residual model)이 다시 주장됨
1945년~1970년 중반	Social housing in an era of reconstruction and growth → 사회주택의 황금기(golden age): 대중모델 우세함
1970년대 중반 이후	Residualism revived → 잔여주의가 발전됨에 따라 대중 모델이 후퇴하게 됨

자료: Harloe(1995)의 The People's Home의 내용 참고하여 연구자 작성.

이렇듯 두 모델에 대한 할로의 주장의 핵심은 잔여적 모델이 평상시의 사회주택의 일반적인 형태이며, 대중 모델은 전시와 같은 단지 '비정상적인 시기(abnormal time)'에 등장한다는 것이다. 대중 모델의 주요한 기능은 현재의 상황에 대한 회복을 돕는 것이기 때문이다. 그러나 각 나라에서 이행된 대중 모델의 형성은 다음의 '두 가지 일반적인 조건'이 더욱 중요했다. 첫째, 민간주택시장이 많은 사람들을 위해 적절한 주택의 해결책을 제공하는데 다양한 이유로 실패했다는 것이다. 둘째, 1차대전과 같은 사회적 긴장 고조의 기간과 위기의 순간 또는 1945년 이후 많은 사람들 사이에서 주택의 필요가 충족되지 않을 때 사회와 경제를 위해 사회주택의 확대공급이 필요했다는 것이다(Harloe, 1995). 하지만 할로는 자본주의 하에서는 기본적으로 사회주택의 대중 모델이 존속될 수 없기 때문에 결국은 잔여적으로 수렴된다고 보았다.

할로에 따르면 한국 사회주택의 성격은 저소득층과 같은 일부 소수계층에게 제한적으로 공급되었다는 측면에서 잔여적 모델에 해당된다. 그렇다면 한국의 사회주택은 왜 대중화를 이루지 못했는가? 할로가 제시했던 대중모델 형성을 위한 '두 가지 일반적 조건(민간시장의 실패와 전후와 같은 특정 시기의 존재)'이 충족되지 못했기 때문인가?

서구에서 사회주택의 공급은 '정상적인' 시기와 '비정상적인' 시기에 따라 대량공급과 잔여적 공급의 형태가 반복되며 공급되어왔고, '비정상적인 시기'에는 국가가 앞장서서 사회

주택을 확장하였다. 그러나 한국은 할로가 제시한 ‘비정상적인 시기’에 정부 주도의 대량공급이 이루어지지 못했고, 오히려 시장을 통해 주택의 대량공급이 이루어져 주택부족 문제에 대응하였기 때문에 민간시장이 실패했다고 보기 어렵다. 따라서 우리는 한국의 사회주택 잔여화에 관해 할로가 던지는 이 물음에 관한 상세한 고찰이 필요하다.

2) 케미니(Kemeny)의 임대주택 모델

케미니는 주택연구에서 사회구조의 성격 차이에 의한 다양성을 강조하며 1992년 그의 저서 “Housing and Social Theory” 이후 다양한 논문을 통해 주택체제의 성격을 규명하기 위해 노력하였다. 그 결과, 1995년 그는 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)의 복지국가 유형에 기초하여 임대주택 유형론을 제시하였다(Kemeny, 1995). 에스핑-앤더슨이 세 가지 복지체제(자유주의, 사회-민주주의, 보수-조합주의)를 식별한 반면, 케미니는 두 가지(자유주의 및 조합주의)로 식별하고, 사회구조 속에서 집산주의-개인주의(collectivism-privatism) 연속체를 도입하여 단일임대(unitary rental model) 및 이중임대 모델(dualist rental model)로 변환하였다(Heijden, 2013).

이러한 유형론은 주택 시스템과 복지 시스템 사이의 유사한 연관성에 관한 것으로, 그는 ‘각국의 주택시스템은 복지국가의 특별한 유형과 관련이 있다’고 보았다(Kemeny, 1995). 따라서 그는 국가가 어떠한 임대주택 시스템이 되는가를 결정하는데 있어서 정치적 이데올로기와 정책적 선택이 중요한 역할을 한다고 하였다. 이에 주택 발달에서 이데올로기의 역할을 강조하였고, 이데올로기적 성격이 복지국가 또는 주택 시스템 발달의 차이를 설명하는데 결정적인 요소라고 믿었다(Heijden, 2013). 이러한 내용을 바탕으로 그는 사회민주주의·보수조합주의 복지국가 유형이 단일임대 모델에 해당되며, 잔여적 복지체제를 취하고 있는 자유주의 복지국가 유형은 이중임대 모델에 해당된다고 규정하였다(Kemeny, 2006). 두 모델의 특징을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

단일임대 모델은 1930년 독일의 사회적 시장경제 개념⁶⁾을 시작으로 한다. 단일임대는 사회임대(cost renting)⁷⁾와 민간임대(profit renting)가 서로 시장에서 경쟁하는 임대주택

6) 이 개념은 경제적 우선순위와 사회적 우선순위를 조정하기 위한 제3의 길로, 1930년대 당시 독일의 대혼란 과정에서 채택된 중도 전략이다. 이는 시장개입은 필수적이며 바람직하지만 그것은 시장 순응적이어야 한다는 것이다(진미윤, 2011).

7) 케미니는 ‘사회임대’의 개념이 지나치게 모호하기 때문에 그는 임대주택을 ‘사회임대(social renting)’

구조로, '영리와 비영리 공급자 간의 경쟁을 가로막는 규제 장벽이 없는 시장'으로 정의된다(Kemeny et al., 2005). 단일임대 모델을 채택하는 국가들은 사회임대를 장려하며, 주로 독일, 스웨덴, 네덜란드 등에서 나타난다. 사회임대가 민간임대와 경쟁하려면 일정한 시기가 필요한데 그 시기가 지나면 두 임대의 형태가 단일한 시장에서 경쟁을 하게 된다. 이러한 시기를 그는 '성숙과정(maturation process)'이라 하였다. 성숙과정은 케미니 이론의 핵심으로 임대시장에서 사회임대가 상당한 지분을 차지하는 성숙기가 되면 사회임대는 민간임대와 경쟁을 하게 되어 전체 임대주택의 시장가격을 낮추는 역할을 하게 된다. 따라서 전체적으로 주택의 임대비용이 상승하는 것을 막아 개별 주거비가 안정되고 주택소유 장려 정책은 상대적으로 제한된다(Kemeny, 1995).

이와는 반대로 이중임대 모델은 사회임대와 민간임대가 시장에서 서로 경쟁하지 못할 정도로 민간임대가 지배적이며 사회임대는 소수에 머물고 잔여화 되는 임대구조를 의미한다(Kemeny, 1995). 이러한 이중임대 모델은 국가가 사회임대를 장려하지 않는 나라에서 나타난다. 이때 사회임대는 국영화되거나 민간임대로부터 분리됨으로써 민간임대와 직접적이며 개방적인 경쟁에 놓이지 않게 되고 서로 다른 계층에게 주택을 공급한다. 이 모델에서 사회임대는 보통 상대적으로 작으며 기본적으로 소득이 매우 낮은 계층에게 공급되어 잔여화된다. 그 결과 사회임대는 '빈곤층의 안전망' 역할로서 기능한다. 따라서 이중임대 모델을 채택한 국가들은 자가보유(owner occupation)를 강력하게 선호하게 되며, 대표적인 국가로는 미국, 영국, 아일랜드 등이 해당된다. 그가 제시한 임대주택의 모델과 특징은 <표 4>와 같다.

이러한 주장은 2005년 그의 논문 '자가 소유와 복지의 맞교환(The really big trade-off between home-ownership and welfare)'을 통해 높은 자가 보유율이 개인의 복지 재원이 될 것이라는 '자산기반 복지(Asset-based welfare)'의 강조에서도 잘 나타난다. 케미니는 이러한 두 모델이 할로처럼 어느 한 방향으로 수렴되기 보다는 서로 함께 발전될 것이라고 보면서, 단일임대 모델을 이상적인 임대모델로 간주하였다(Kemeny, 1995).

케미니에 따르면 한국 사회주택은 민간임대가 지배적이고 사회임대가 잔여화 되었다는 측면에서 이중임대모델에 해당된다. 그러면 한국의 사회주택은 왜 그동안 성숙화를 이루지 못하고 잔여적인 성격을 따르게 되었는가? 그의 이론처럼 '정치적 이데올로기'의 문제인가

와 '민간임대(private renting)'로 구분하지 않고 'cost renting'과 'profit renting'으로 구분하여 사용하였다.

아니면 강력한 다른 원인이 있었는가? 한국은 서구처럼 전후에 사회주택이 크게 정치적 이슈가 되지 않았고, 미국처럼 처음부터 일관된 강력한 자유주의 이데올로기에 의해 사회주택의 공급이 결정되지 않았다. 물론 한국의 주택시장은 시장 중심적 성격이 강했고 주택을 통한 자산형성이 강조되는 사회분위기가 있었다. 그러나 미국은 건국초기부터 강력한 시장경제 중심의 풍조가 강했고 사회주택은 저소득층을 대상으로 시혜적인 차원에서 시작되었다. 또한 미국은 주택정책에 이익집단이 미치는 영향이 상당하기 때문에 공적개입에 대한 반감과 우려의 전통이 강했다는 점에서 한국은 미국과는 근본적으로 차이가 있다(오승은, 2003).

〈표 4〉 Kemeny의 임대주택 모델 특징

구분	단일임대 모델	이중임대 모델
이데올로기	집산주의(collectivist)	사유주의(privatist)
사회주택 정책 목표	영리와 비영리 임대부분 사이의 직접적인 경쟁을 가진 통합시장	비영리와 영리임대 사이의 직접적인 경쟁 없음
사회주택 기능	광범위한 주택계층에 주택공급	저소득층 및 사회취약계층을 위한 사회안전망(Safety net)
두 부문간 분절 정도 및 특성	타점유형태(자가, 민간)와 분리가 심하지 않음. 자가점유 시장이 뚜렷하게 우세하지 않은 점유의 중립성(tenure neutrality)을 보임	점유형태 간 시장 분리가 명확함. 저소득층 및 사회취약계층만이 거주하여 주거지 차별과 낙인, 슬럼화, 잔여화 현상이 뚜렷함
대표 국가	네덜란드, 스웨덴 등	미국, 영국(70년대 후반이후) ⁸⁾ 등

자료: Kemeny(1995),(2006), 진미운(2011)에서 발췌.

III. 한국 사회주택의 형성과 성격

1. 한국 사회주택의 형성과정

우리나라는 1960년대 들어서서 주택이 경제정책의 일부분으로 다루어지면서 ‘제1차·2차 경제개발5개년계획(1962~1971)’에 포함되어 추진되었다. 당시 경제개발계획의 주된

8) 영국은 제2차대전 이후 사회주택을 확장하며 대표적인 할로의 대중모델을 형성한 국가이다. 그러나 70년대 후반부터 주택문제에 있어서 개인의 책임을 강조하게 되면서 현재는 할로의 잔여적 모델/케미니의 이중임대모델을 따르고 있다. 대부분의 외국학자들 역시 영국이 자가소유를 촉진하며 사회주택이 잔여적 성격을 취하게 되었다는 점에서 현재 자유주의 국가로 분류하고 있다(김수현, 2010).

목표가 '경제성장 기반 조성'에 있었던 만큼 주택정책은 어디까지나 부수적일 수 밖에 없었다. 따라서 정책의 주요대상 역시 저소득층보다는 지불능력이 어느 정도 갖춰진 중산층 이상을 대상으로 하였다. 이러한 가운데 1962년 7월 1일 대한주택공사가 설립되었다. 당시 정부는 재정의 한계로 인해 민간의 자력건설에 의존할 수 밖에 없었기 때문에 공공부문에 의한 주택건설은 제한적 이었다. 그런 가운데 서울을 비롯한 주요 대도시의 아파트가 불경기로 인해 저조한 분양실적을 보이자 1971년 4월 청와대 연석회의에서 박정희 대통령이 '서민주택 건설 자금 확보방안'을 지시하면서 주택임대제⁹⁾가 시행되었다. 이 시책에 따라 대한주택공사가 서울 개봉지구에 13평 규모의 임대주택을 공급하면서 우리나라에서 '임대주택'이라는 용어가 공식적으로 사용되었다(대한주택공사, 2009). 하지만 이것은 1년 후 분양을 받는 형태였기 때문에 서구의 사회주택과 같은 성격의 임대주택은 아니었다.

그러나 우리나라에서도 사회주택이 정치적 이슈로 부각되어 잠시나마 대량공급을 시도 하며 국가가 주거 사다리를 형성하고자 했던 적이 있었다. 그 첫 번째는 노태우 정부 시기이며, 두 번째는 김대중 정부 시기이다. 1987년 노태우 정부는 당시의 3저(저환율·저유가·저금리)을 배경으로 경제성장률은 10%에 이르렀고, 1인당 국민소득은 1987년 3,110달러에서 1991년 6,518달러로 상승하였다(이종권 외, 2013). 그러나 소비자 물가상승률이 연평균 7.4%에 이를 정도로 인플레이션이 극심하였고 부동산 투기 또한 성행하게 되면서 주택가격이 폭등하며 주택문제가 심각한 사회이슈로 등장하였다. 특히 1988년 서울올림픽 이후 민간분양 아파트의 가격이 급상승하면서¹⁰⁾, 삶의 터전인 주택을 확보할 수 없는 사람들 또한 크게 증가하였다. 그 결과 이들의 내 집마련의 기회가 더욱 줄어들게 되면서 민심이 동요하게 되었고, 급등하는 전세금을 마련하지 못해 일가족이 자살하는 경우가 발생하였다. 이는 권력 지배층 내의 위기의식을 불러일으켰다¹¹⁾.

이러한 상황에서 1988년 4월 26일 총선에서 여소야대 상황이 되어 정국이 불안정하게 되자 노태우 정부는 시급하게 정치적 지지를 높일 수 있는 가시적인 정책들이 필요했다. 종전 무허가 정착지가 담당하던 저렴한주택의 제공이 더 이상 어려워지자 당시 지배 권력의

9) 임대조건은 임대보증금 7만8천원에 월임대료가 6,500원으로서 당시 시세에 비해 월등히 저렴했다.

10) 집값 상승은 1988년 13.2%, 1989년 14.6%, 1990년 21% 등 집권 3년만에 56%가량 오르면서 주택문제가 심각한 사회문제로 대두되었다.

11) 전세값 역시 크게 상승하였는데 1987년은 전년대비 19.4%가 증가하였고, 1988년에는 13.2%가 상승하여 2년간 상승률이 32.6%를 기록하였다.

파워 엘리트들은 저소득층을 위해 임대주택 정책을 추진할 것을 결정하고 1989년 2월 민정당이 주최한 취임 1주년 기념 ‘보통사람들의 밤’ 행사에서 영구임대주택 건설계획을 발표하였다(이영환, 1995). 이에 정부는 근로자와 도시영세민 주거안정을 목표로 한 획기적인 ‘주택200만호 건설계획’을 수립하여 영구임대주택 25만호를 공급하겠다고 하였다. 이렇게 시작된 영구임대주택은 우리나라 역사상 처음으로 본격적인 사회주택의 시작이 되었다¹²⁾. 그러나 정부의 재정난과 경제둔화 조짐, 민주화세력의 결집력 약화 등 보수적 경향이 강화됨에 따라 공급 목표 역시 25만호에서 19만호로 대폭 축소 공급됨을 끝으로 1992년 공급이 중단되었다. 이러한 영구임대주택 도입의 결정적 배경은 철거민·도시빈민들이 주택운동을 확대하는 상황에서 중간평가를 앞둔 노태우 대통령이 사회적 지지를 얻기 위한 정치적 목적(하성규, 2006)으로 “통치권 차원의 위기와 정치 엘리트들의 정치적 이해관계”가 가장 중요했다고 평가되고 있다(이영환, 1995; 하성규, 2007).

이후 김영삼 정부에 들어서서는 민간의 역할이 강화되었다. 김영삼 정부는 1993년 ‘신경제 5개년계획’을 추진하며 주택정책도 민간부문의 자율화를 더 강조하였다. 그 결과 공공임대주택 정책은 ‘신경제 5개년계획’과 함께 퇴보하는 경향을 보이며 영구임대주택의 대안으로 5년·50년 공공임대주택이 새로이 공급되었다. 그러나 5년 공공임대주택은 임대료가 높아 주택 구입이 어려운 저소득층이 장기간 거주하기에는 사실상 어려운 한계를 가지고 있었고, 50년 공공임대주택은 민영화의 추세 속에서 1994년 중단되었다. 그 이후 선진국과 같이 영구임대로 운영되는 공공임대주택의 건설은 지지부진한 상태가 되었다. 따라서 공공부문은 저소득층과 근로자 등 무주택 서민의 주거안정만 담당하고, 중산층 이상의 주

〈표 5〉 신경제계획기간의 주택건설 실적

(단위: 천호)

구분	계획	건설실적			목표대비 실적(%)
		'93~'96	'97	계	
계	2,850	2,529	596	3,125	109
공공부문	1,350	945	219	1,164	86
민간부문	1,500	1,584	377	1,961	131

자료: 이종권 외(2013)

12) 하지만 영구임대주택의 대상은 서구처럼 일반대중 모두를 대상으로 하는 보편적인 공급이 아닌 저소득층을 대상으로 잔여적인 형태로 공급되었고, 보증금 및 임대료가 당시 입주 대상자에게 부담스러운 금액(보증금 170만원, 임대료 월 3만5천원)이 되자 상당수 사람들이 입주를 포기하기도 했다.

택문제는 시장경제원리에 따라 자율적으로 해결해야 한다는 방향아래 민간부문에 의한 주거 사다리가 형성되었다. <표 5>는 신경계계획기간 중 주택건설 실적을 보여주고 있다.

다음으로 두 번째 대량공급의 시기는 김대중 정부시기이다. 김대중 정부는 1997년 말 갑자기 닥친 외환위기로 인해 주택가격이 폭락하고 대규모의 실직이 발생되면서 IMF 구제금융 조건으로 긴축재정이 불가피한 상황에 놓여있었다. 이에 따라 임대주택 공급계획은 대폭 축소되며 집권 중반기부터 ‘생산적 복지’를 내세우면서 영구임대주택 건설 대신 정부의 재정부담을 낮추면서 저소득층 전반을 대상으로 하는 ‘국민임대주택’이 입안되었다(이종권 외, 2013). 그러나 ‘강통 전세’가 사회문제가 되자 정부는 침체된 건설경기를 살리기 위해 부동산 시장의 규제 완화와 분양권의 전매허용 등 다양한 경기부양 대책들을 추진하였다. 하지만 점점 국민소득 양극화 현상이 심화되고 저소득층의 주거수준이 악화됨에 따라 주거복지사업이 공공부문의 주요 역할로 부각되기 시작했다(대한주택공사, 2009). 이에 정부는 2001년 8·15 경축사를 계기로 국민임대주택을 20만호로 건설물량을 확대하였으며, 2012년까지 10년 동안 100만호를 건설하기로 하였다(하성규·배문호, 2004)¹³). 이 시기 국민임대 건설실적은 1998~2002년까지 118,782호(사업승인 기준)가 공급되었다(이종권 외, 2013).

이후 노무현 정부는 김대중 정부의 국민임대주택을 그대로 계승하여 건설계획을 추진하였다. 이를 위해 2003년 5월 소득2~4분위 저소득층에게 2007년까지 국민임대주택 50만호를 공급한다는 ‘주거복지 로드맵’을 발표하였다. 또한 다가구 매입임대주택이나 전세임대주택 같은 새로운 유형의 공공임대주택을 공급하며 임대주택의 유형과 대상을 다양화하였다. 이 시기 공공임대주택의 공급은 2003~2007년간 545,882호로 역대 어느 정권보다도 많은 임대주택이 건설되었고, 특히 30년 국민임대주택의 경우 466,519호의 건설로 장기임대주택의 건설이 크게 증가하여 당초 계획 50만호를 대부분 달성하게 되어 국민 주거안정의 대표적인 수단으로 자리매김하게 되었다(표 6).

13) 이처럼 김대중 정부가 20만호 건설계획을 발표 할 수 밖에 없었던 것은 정치적으로 2000년 4·13 총선에서 여소야대에 따른 민심 수습과 사회·경제적으로 2001년대 초반부터 지속적으로 상승하기 시작한 주택 및 전세가격이 크게 폭등한 것이 작용했다고 할 수 있다.

〈표 6〉 노무현 정부 임대주택 건설실적

(단위: 호)

연도	2003	2004	2005	2006	2007
합계	84,768	97,226	105,787	111,536	146,565
공공임대(5/10/50년)	12,977	5,803	9,604	14,551	34,639
영구임대(50년)	-	-	-	-	-
사원임대(50년/10년/5년)	-	-	-	173	1,616
국민임대(30년)	71,791	91,423	96,183	96,812	110,310

자료: e-나라지표

이밖에도 노무현 정부는 2012년까지 국민임대주택 100만호를 포함한 장기공공임대주택 150만호 건설계획을 발표하며 본격적인 임대주택 시대가 도래하게 되었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 2001년 말부터 강남을 중심으로 주택시장이 과열되면서 강남의 14평형 대 주공아파트가 2003년 무려 6억 원 이상을 호가했고, 전세가격 역시 서울 9.8%, 수도권 10.4%를 기록하며 집권기간 중 최고 상승률을 기록하였다(이종권 외, 2013). 그 결과 노무현 정부는 역대 정부 중 주택가격이 가장 많이 오른 정부가 되며, 부동산정책 실패를 무마시키기 위해 임대주택 정책을 하나의 수단으로서 이용한다는 비판을 받기도 했다.

이후 이명박 정부는 2008년 미국발 글로벌 금융위기로 인해 국내 경기상황도 큰 어려움을 겪자 서민들의 자가 소유를 촉진하였다. 이에 국민임대주택 정책을 보금자리주택으로 변형한 후 임대주택 위주의 공급 방식에서 벗어나 임대주택과 분양주택을 함께 공급하였다. 따라서 이전 정부의 주택공급 확대 기초를 유지하면서 핵심 정책으로 보금자리주택 150만호 공급계획(2008~2017)을 추진하고 70만호는 공공분양주택, 80만호는 공공임대주택으로 구성하였다. 이것은 이전의 10년의 기간 동안은 국가가 적극적으로 국민임대주택 확대 공급을 통해 저소득층의 주거안정을 도모했으나 이명박 정부는 주택문제를 시장의 수급논리로 해결하고자 한 것을 의미한다. 이처럼 공공임대주택은 보금자리주택 정책안에서 주목받지는 못했다. 그러나 2009~2011년간 23.2만호가 공급되어 전체 보금자리주택 공급실적 43.7만호의 53%를 차지하여 당초 배정 비율을 달성하려는 노력은 있었음을 확인할 수 있다. 유형별로 살펴보면 국민임대주택 12만호, 공공임대주택 9만호, 영구임대주택 2만호 순으로 공급되었고 특히 저소득층을 위해 '93년 이후 중단되었던 영구임대주택 사업이 부활된 것은 주목할 만 하다. 이명박 정부시기 임대주택 건설실적을 살펴보면 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 이명박 정부 임대주택 건설실적

(단위: 호)

연도	2008	2009	2010	2011	2012
합계	116,908	87,325	73,545	66,796	60,787
공공임대(5/10/50년)	30,729	33,845	34,899	34,467	37,725
영구임대(50년)	-	3,633	10,103	6,462	3,385
사원임대(50년/10년/5년)	1,297	1,537	1,019	-	441
국민임대(30년)	84,882	48,310	27,524	25,867	19,236

자료: e-나라지표

마지막으로 박근혜 정부는 주거양극화로 인해 서민 주거문제가 심각한 사회문제가 되자 다양한 주택정책을 발표하였다. 그중 가장 핵심적인 정책은 ‘행복주택’이다. 행복주택은 철도부지, 유휴 국공유지 등 도심 내 가용부지를 활용하여 주변시세보다 저렴하게 공급하는 임대주택으로 5년간 20만호를 공급하겠다고 발표했다. 그러나 서울 목동 등지에서 행복주택으로 인해 주거환경이 나빠질 것을 우려한 주민들의 거센 반발에 부딪혀 공급 목표를 20만 가구에서 14만 가구로 수정하였다¹⁴⁾.

지금까지 살펴본듯이 한국의 사회주택은 노태우·김대중 정부의 두 시기에 정치적 이슈로 부각되어 일시적으로 확장된 시기가 있었고, 2000년대 이후 노무현 정부로 들어서서 역대 어느 정권보다도 많은 공공임대주택이 정부 주도에 의해 건설되면서 본격적인 임대주택 시기를 열었다. 현재 장기공공임대 재고율은 이와 같은 시기가 있었기 때문에 단기간에 6.3%까지 증가되었다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 수치는 OECD 평균(11.5%)에 비추어 보면 여전히 크게 부족하며 대량공급이 이루어졌다고 보기에는 많이 부족한 상황이다. 따라서 한국의 사회주택은 각 정부들이 제시했던 목표율을 달성하지 못한 채 할로의 잔여적 모델을, 케미니의 이중임대 모델의 성격을 취하고 있다.

14) 행복주택의 건설 실적을 살펴보면 2014년 3만6천 가구에서 2015년 8만6천 가구, 2016년 14만1천 가구 등으로 목표를 초과 달성하였고, 2017년까지 1만 가구를 추가하여 총 15만 가구를 공급하기로 목표를 재조정했다.

2. 한국사회주택의 잔여화: 서구와의 다른 경험(전세제도의 존재)

제2차 대전 이후 서구는 사회주택의 대량공급을 통해 국가가 주거 사다리를 형성하였고 현재까지 높은 사회주택 재고율을 유지할 수 있었다. 반면에 미국은 처음부터 강력한 자유주의 이데올로기 아래 자가 소유를 강조하며 민간을 통해 개인 스스로 주거 사다리를 형성하였고, 사회주택은 잔여적으로 공급되었다.

그러나 한국은 서구와는 다른 경험을 가지고 있다. 한국은 할로의 이론처럼 ‘정상적인 시기’와 ‘비정상적인 시기’에 따라 사회주택 공급의 형태가 달라지지 않았고, 케미니의 이론처럼 강력한 ‘이데올로기’에 의해 사회주택의 공급이 결정되지 않았다. 또한 선행연구에서 살펴 보았듯이 한국 사회주택의 잔여적 성격을 서구와 다른 경로를 보였던 동아시아 국가들의 사례를 통해 적용해본다고 하더라도 한국은 동아시아 국가들의 경험과도 다르다¹⁵⁾. 이렇듯 한국의 사회주택이 계속해서 잔여적인 형태로 공급되었던 이유는 한국에만 존재하는 독특한 민간임대 제도인 ‘전세제도’를 하나의 주요한 원인으로 제시 할 수 있다¹⁶⁾. 따라서 본 장에서는 그동안 한국의 주택임대차 시장 안에서 전세가 어떻게 기능하여 왔는지의 분석을 위해 첫째, 전세제도의 개념 및 발달과정을 살펴보고 둘째, 전세의 역할에 관해 고찰한 후 셋째, 현재 주택 임대차시장의 패러다임의 변화와 그동안의 사회주택의 공급현황을 살펴보고자 한다.

1) 전세제도의 개념 및 발달과정

전세제도는 주택가격의 일부를 전세보증금으로 맡기고 남의 집을 빌려 거주한 다음 계약 기간 종료 후 보증금을 돌려받는 주택임대차 유형을 의미한다. 이는 매월 임대료를 내지 않는다는 점에서 월세와 차별화 되며, 대부분 임대 혹은 자가로 나누어지는 서구와는 다른

15) 싱가포르와 홍콩은 유럽 복지국가들보다도 더 적극적으로 국가가 개입하여 무허가 정착지를 효과적으로 통제, 해소하는 가운데 폭넓은 사회주택을 공급하였다. 그러나 한국은 주택부문에서 국가의 적극적인 사회주택공급이 미약하였고 공공택지 공급과 청약제도를 활용하여 대량 주택공급을 유도했다(김수현, 2013).

16) UN에서는 전세라는 점유형태가 한국 이외에 남미의 볼리비아나 인도에도 존재하며 모두 보증금을 맡기고 월세없이 거주한다는 측면에서 본질적으로 같은 제도로 보았다(UN-HABITAT, 2003). 그러나 그것은 외형적인 주택의 점유형태 측면에서는 한국의 전세제도와 유사할 수 있지만 한국이 가지고 있는 압축성장의 배경이나 이러한 제도가 생겨나게 된 원인을 고려하면 한국의 전세제도는 볼리비아나 인도의 전세제도와는 근본적으로 다르다고 할 수 있으며, 여전히 한국에 유일하게 존재하고 있는 독특한 제도라는 평가는 유효하다고 보여 진다.

독특한 형태의 제도이다. 이러한 전세제도는 지금까지 한국의 임대차 시장에서 핵심적인 역할을 해왔다¹⁷⁾.

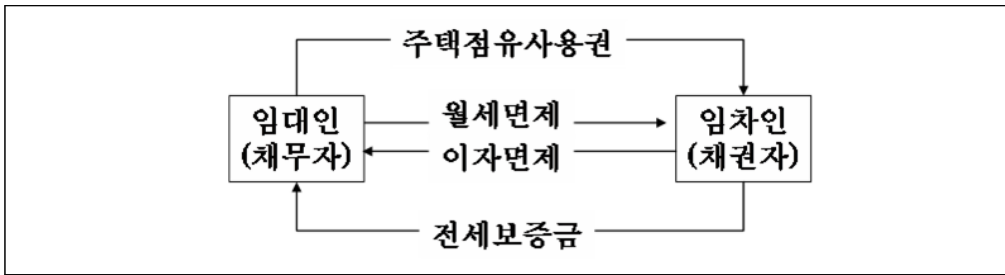
그렇다면 한국의 전세제도는 어떻게 등장하였고 왜 발달하게 되었는가? 전세는 1949년 미군정 법률자문관이던 찰스 로빙기어(C. Lobingier)가 전세를 서구의 모기지와 비슷한 제도로 인식하여 한국민법전초안에서 전세권을 인정하였고, 이후 1958년 제정된 민법 제303조 제1항에서 전세권을 제도화하게 되었다. 그러나 전세제도의 본격적인 발달은 1960년대 이후이며, 급격한 산업화와 도시화 과정에서 금융시장의 왜곡이 전세제도 발달의 배경으로 꼽힌다(김진유, 2014)¹⁸⁾. 이 시기 농촌인구들이 대거 대도시로 유입되면서 주택수요가 급증했지만 정부가 인위적으로 소비자금융을 통제하면서 개인들은 돈을 빌릴 방법이 없었다. 경제개발계획 같은 산업화 정책에 따라 모든 자본이 수출산업 부문에 집중되었기 때문에 일반 소비자 금융은 정부당국의 산업화 정책에 의해 금융억압(financial repression)상태에 놓여있었기 때문이다(박원갑, 2013).

1960년대 경제개발에 집중했던 정부로서는 주택자체를 일종의 비생산적인 소비재로 본 경향이 있었다. 공식적으로는 유희자금이 주택건설 부문으로 흘러가는 것을 통제했으며, 높은 인플레이션 상태에서 모기지 제도 역시 발전하지 못했다. 산업기반구축, 국가적 SOC 건설, 남북군비 경쟁 등으로 인해 복지나 주거부문에서 재정 지출 순위가 떨어졌고 그 결과 주택은 가족이 해결할 수밖에 없었다. 이는 비공식 주택금융 제도로서 전세가 발달하도록 하는 원인이 되었다(이석희·김수현, 2014). 따라서 집주인들은 주택구입 과정에서 부족한 자금을 조달하기 위해 자기 집을 임대하는 관습이 생겨났고 월세보다는 목돈이 들어오는 전세를 선호할 수 밖에 없었다. 전세보증금이 이자를 내지 않는 은행대출 역할을 한 것이다. 이처럼 한국의 전세제도는 비공식적인 주택금융 시스템의 한 형태로서 주택의 점유 및

17) 1975년 인구주택총조사에서 전체가구 중 자가는 63.1%, 전세 17%, 월세는 15.5%였다. 이후 전세비중은 상승해 1995년 29.7%까지 높아졌고, 2015년에는 15.5%를 보이고 있다.

18) 우리나라 전세제도의 기원은 고려시대에 이미 전세제도의 전신인 전당(典當)이 행하여졌던 것이 「고려사」에 기록되어 있다. 이러한 전당제도는 중국으로부터 받아들였을 가능성이 큰 것으로 보인다(김진유, 2014). 이후 조선 중기에 와서 토지전당이 확산되었고, 조선 후기에 이르러 가옥에 대한 전당, 가사 전당이 나타나게 되었으며 가사 전당에 대한 공증이 적용되면서 전세가 본격적으로 등장하게 되었다. 이후 일제강점기 후에 산업화와 도시화를 거치며 우리나라의 보편적인 주택 임대차 계약으로 발전하게 되었다(김진유, 2017). 그러나 본 논문에서는 전세제도의 본격적인 발달이 시작된 1960년대 이후의 시점부터 검토하는 것이 논문의 논지에 부합하기 때문에 그 시점부터 검토하였다.

사용권을 제공하고 보증금을 받아 필요한 목적에 사용하는 일종의 부동산 자금용 시스템이었고, 공급자인 집주인과 수요자인 세입자의 이해관계가 부합되면서 한국에서 보편적인 임대차제도로 정착되었다(그림 1).



자료: 봉인식 외(2013)의 자료를 참고하여 연구자 작성.

〈그림 1〉 한국 전세제도의 메커니즘

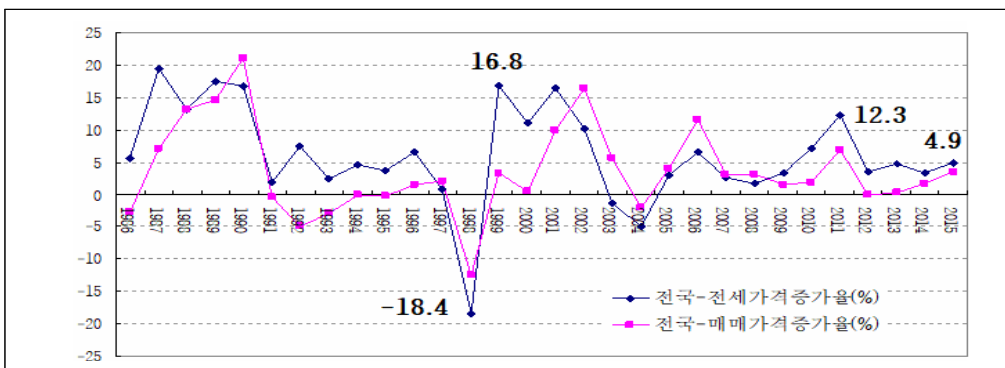
2) 한국의 주택 점유형태와 전세의 역할

일반적으로 한국의 주택 점유형태는 자가, 전세, 월세로 구분된다. 월세는 다시 보증부 월세와 보증금 없는 순수 월세, 사글세¹⁹⁾로 구분된다. 과거에 대부분의 무주택 서민들은 사글세에서 월세로, 월세에서 전세로, 전세에서 자가로의 주거이동을 통해 주거 안정성을 향상시키는 과정을 거쳤다. 이러한 주거상향 이동과정을 통해 점유형태도 보다 안정적으로 바뀌게 되었고, 방 한칸 혹은 소규모 주택의 전세에서 시작해 점차 보증금이 많은 전셋집으로 이동하면서 궁극적으로 자가 보유가 가능한 수준의 자산을 축적하는 것이 일반적이었다. 이 과정에서 전세제도는 주거 사다리의 한 부분으로써 중요한 역할을 했다. 전세는 월세와 자가를 이어주는 연결고리로서 중간적인 점유형태였고, 주택의 질, 규모, 주거안정성 등에서도 역시 월세와 자가의 중간적인 위치를 차지했다. 따라서 전세는 자가로 가는 주거 사다리의 마지막 디딤돌로써 주택보유를 위해 자금을 마련하는 가장 좋은 수단이었던 것이다(김진유, 2017). 즉 절대적으로 주택이 부족해 집값이 오르는 시기에 전세보증금은 공급자인 집주인의 재산 증식에 있어서 지렛대 역할을 했고, 수요자인 세입자 입장에서도 월세로 인한 현금지출 부담 및 본인의 경제력보다 양질의 주거서비스를 누릴 수 있다는 이유로 전세를 선호하게 되었다.

19) 사글세는 세입자가 1년 또는 10개월 등 일정기간의 집세를 한꺼번에 내고 매월 1개월분의 집세를 공제하는 것을 의미한다.

서구의 경우에는 주택임대차 계약 대부분이 순수 월세 형태로 이루어지며 보증금은 대부분 월세의 2~3개월분에 불과하다. 그러나 한국은 전세보증금의 규모가 월세의 수십 배에서 수백 배에 이르며 노후를 위한 복지수단이자 가계유지를 위한 비상금(egg net)으로 소득보전의 한 형태로서 기능해왔다. 시장의 상황에 따라 차이는 있지만 일반적으로 한국의 전세가는 매매가의 절반이상에 해당되는 상당한 수준의 금액이었고, 특히 최근 서울지역 아파트의 전세가격이 매매가격의 73.2% 수준으로 형성된 것은 이러한 사실을 뒷받침 한다²⁰⁾. 하지만 이러한 전세제도는 금융권의 이자율이 두 자리 숫자로 유지되어야 성립이 가능하다. 전세제도가 활성화되던 시기에 한국은 경제개발의 박차를 가하던 시점으로 시중금리가 15% 이상이었다. 따라서 월세를 받지 않는 대신 집값의 절반이 넘는 전세보증금을 받을 수 있었고 이를 통해 은행의 연 이자만으로도 자산소득을 올릴 수 있었다. 실제로 외환위기를 겪었던 1998년과 2003년~2004년을 제외하고는 전세가격은 지속적으로 상승해왔으며, 이러한 전세제도는 대한민국의 경제성장과 궤도를 같이 한다.

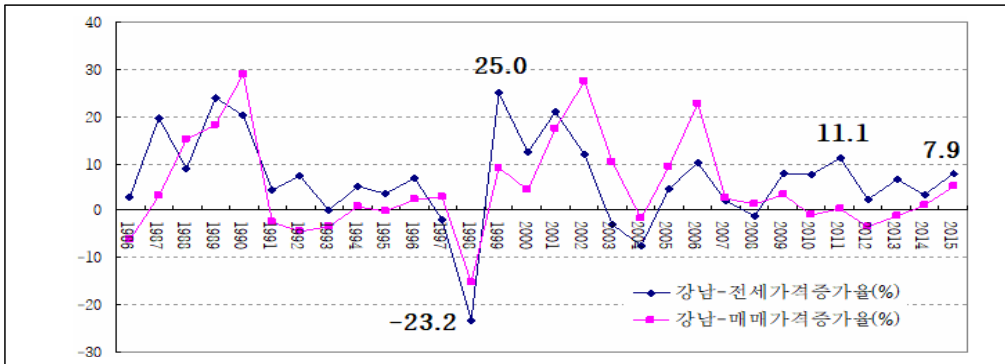
또한 <그림 2>에서 보듯이 전세가격 상승이 선행한 이후에 주택 매매가격이 상승하였다. 즉 전세가격이 매매가격에 선행(황두현, 1990; 박동국·천인호, 2006; 전해정, 2015)하고 있어 전세가 부족할 경우, 1~2년 후 매매가격 상승으로 이어졌고, 특히 <그림 3>에서 보듯이 서울 강남권의 전세가격 증가율과 매매가격 증가율은 전국의 증가율을 크게 상회(박동국·천인호, 2006)하고 있는 것으로 나타났다.



자료: e-나라지표

<그림 2> 전국 주택전세가격 및 주택매매가격 증가율 추이

20) KB국민은행에 따르면 2016년 12월 서울지역 아파트 전세가격은 매매가격의 73.2% 수준이었다.



자료: e-나라지표

〈그림 3〉 서울 강남의 주택전세가격 및 주택매매가격 증가율 추이

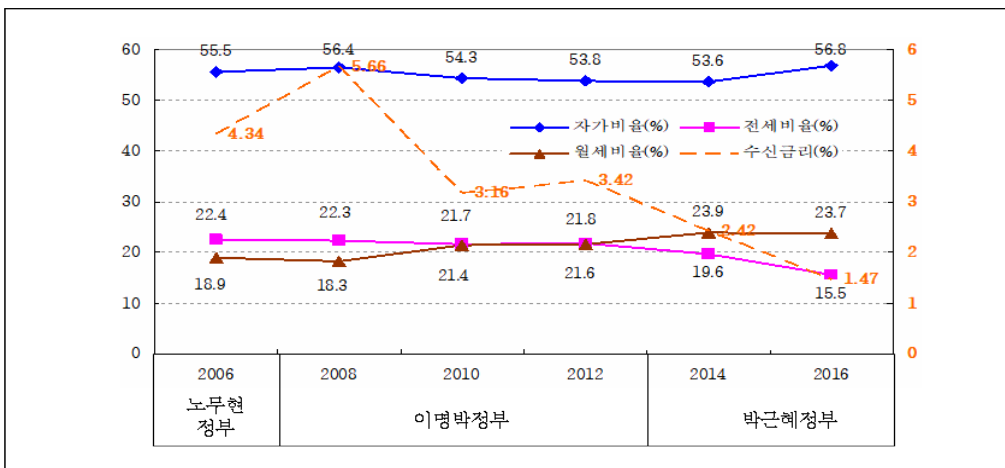
이처럼 전세 가격의 변동은 공급부족에 따른 가격 상승의 원인도 있겠지만 특히 서울 강남을 중심으로 전세를 매개로 한 주택구입, 즉 투기적 주택구입 수요가 큰 몫을 차지했던 것은 부인할 수 없다. 전세가격이 안정된 시기에는 전세가 주택을 소유하지 못한 저소득층 및 대부분의 무주택자들의 주택 자금부족을 해결해 주었고, 장기적으로는 향후 주택구입을 위한 저축의 기능을 해왔다. 그러나 저금리 지속으로 인해 투자수익을 고려한 임대인들이 전세 가격을 올리거나, 전세를 월세로 전환함에 따라 전세 본연의 기능은 많이 후퇴되고 있다. 또한 주택 구입자가 주택가격 상승을 기대하여 전세를 끼고 주택을 구입하는 갭(Gap)투자로 인해 전세 가격을 지속적으로 상승시키는 역할을 하고 있다. 특히 전세가격과 매매가격의 차이가 줄어드는 시기에 이러한 갭투자는 더욱 증가하여 부동산 투기를 심화시키는 역할을 하고 있다. 따라서 부동산 투기가 심화되고 있는 시기에는 전세제도가 저소득층에게 주택마련을 위한 저축기능의 역할을 제대로 하지 못하게 된다.

3) 주택임대차 시장의 패러다임의 변화와 사회주택의 공급

(1) 주택임대차 시장의 패러다임 변화

현재 한국의 주택임대차시장의 중심이 전세에서 월세로 빠르게 전환되면서 주택의 개념이 ‘소유’에서 ‘거주’로 바뀌고 있다. 이에 전세제도의 존재 자체가 흔들리며 전세를 통한 계층이동은 어렵게 되었다. 2010년 이후 부동산경기 침체로 주택가격이 하락하고 있고, 그 결과 전세에서 월세로 빠르게 대체되는 모습들이 곳곳에서 나타나고 있다. 실제로

「2016년 주거실태조사」에 따르면, 임차가구 중 월세가구의 비중은 2006년 18.9%에서 2014년 23.9%로 상승한 반면에 전세가구의 비중은 2006년 22.4%에서 2014년 19.6%로 감소하였다. 이후 2016년 월세가 차지하는 비중은 23.7%로 전세비중 15.5%보다 더 높게 나타나 2012년 이후 은행예금 금리의 하락과 더불어 월세의 비중이 급속히 증가하고 있다.



자료: 2016년 주거실태조사 참고하여 연구자 작성.

〈그림 4〉 정부별 은행예금 금리와 자가, 전월세 추이(2006~2016)

반면에, 예금금리의 지속적인 하락과 매매가격의 상승이 예상됨에 따라 전세 세입자들이 대거 주택을 구입함에 따라 자가 비중도 크게 증가하였다. 이처럼 금리하락의 여파는 자가 비중과 월세 비중을 크게 증가시켰으므로 상대적으로 전세의 비중은 크게 하락시키는 역할을 하였다. 〈그림 4〉는 이러한 사실을 보여준다.

또한 서울지역 전·월세 자료 분석결과 2018년 1분기 전월세 전환율은 4.8%에 달하는 것으로 나타났다²¹⁾. 그러나 이러한 수익률은 2018년 4월 한국은행 기준금리가 1.5%임을 감안할 때 은행 예금금리보다 높은 상황이어서 공급자인 집주인 입장에서는 월세 전환에 더 매력을 느낄 수밖에 없다. 이러한 월세가구의 증가는 주거비 부담을 초래하며 특히나

21) <http://citybuild.seoul.go.kr/archives/69102>. 서울시홈페이지 주택·도시계획·부동산, “서울시 ‘18년 1분기 주택 전월세전환율 4.8%..전년대비 소폭↓,” 2018년 4월 12일 내용참고. 전월세 전환율은 전세를 월세로 바꿀 때 적용되는 수익률로 (월임대료*12/전세금-월세보증금)*100%로 계산된다.

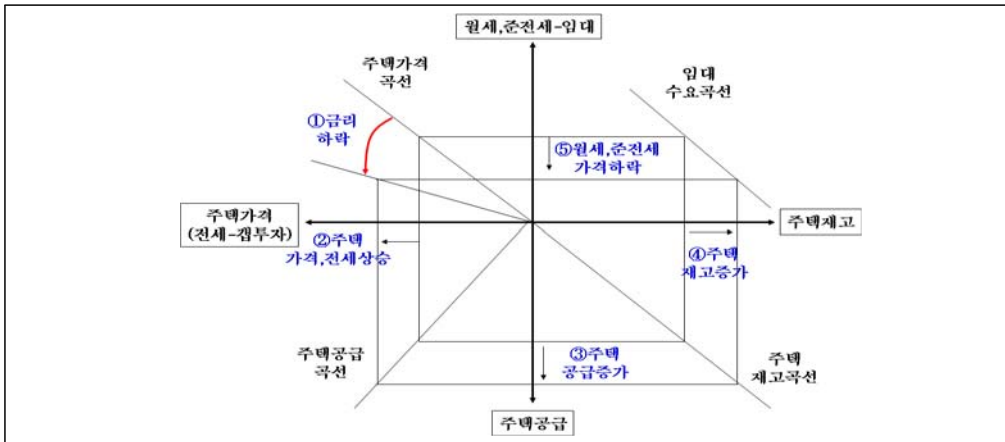
저소득층의 경우에는 더욱 그러하다. 현재 RIR(Rent to Income Ratio: 월 소득대비 주택 임대료 비율)을 통해 주거비 부담을 살펴보면 RIR은 중위수 기준 2008년 17.5%에서 2014년 20.3%로 지속적으로 상승하다 2016년 18.1%로 다소 낮아졌다.

그러나 이러한 결과는 주택대출 금리가 낮아지면서 수치상의 감소일 뿐 여전히 임차가구의 주거비 부담은 과중한 상황이다. 특히 서울의 경우 전세가격이 지속적으로 상승함에 따라 세입자 10가구 중 4가구는 월급의 30%이상을 주거비로 지출하며 더욱 과중한 주거비를 부담하고 있는 것으로 나타났다. 일반적으로 RIR비율이 20%를 초과하면 주거비 부담이 과중한 상태로 보고 있고 OECD는 20% 이하를 권고하고 있다(현대경제연구원, 2015). 선진국에서는 RIR이 30%를 초과할 경우 주거빈곤층으로 분류하고 있다. 이처럼 현재 우리사회의 주택임대차시장의 패러다임 변화는 금리의 변화에 크게 기인하고 있는 것을 알 수 있었고, 한국의 전세제도는 임대역할 뿐만 아니라 투기적 역할 또한 동시에 해 온 것을 알 수 있었다.

(2) 디파스켈리-위튼(DiPasquale-Wheaton: D-W)모형에 따른 패러다임 변화

재구성: 금리와 임대차 시장의 변화

이러한 두 가지 변화요인을 D-W모형을 통해 재구성해 보았다. 먼저 금리가 하락하는 국면을 D-W모형을 통해 살펴보았다. 먼저 금리가 하락하면 주택인 자산의 가격이 상승할 것으로 예상되며, 금리 하락에 따른 임대인의 수익률 하락을 보전하기 위해 기존의 전세 가격도 상승할 것으로 예상된다. 그리고 주택가격과 전세가격의 상승이 예견되면 투기적 매매 수요인 갭(Gap)투자도 증가하게 된다. 이러한 저금리 지속과 투기적 매매수요의 증가에 기인하여 전세가격이 선행하여 상승하면 1~2년 후 주택구입 가격도 후행하여 상승하게 된다. 주택가격이 상승하게 되면 주택공급도 서서히 증가하게 되고, 주택재고 뿐만 아니라 임대주택 재고도 쌓이게 된다. 결국 최종적으로 임대주택 증가를 통해 실수요자들은 낮은 임대료 또는 전세를 통해 임대를 할 수 있게 된다(DiPasquale and Wheaton, 1996)〈그림 5〉. 최근 저금리 여파로 인해 서울 강남 등 대도시 주변의 투기적 매매 수요와 주택가격 상승은 이러한 메커니즘의 영향을 무시할 수 없다고 할 수 있다.

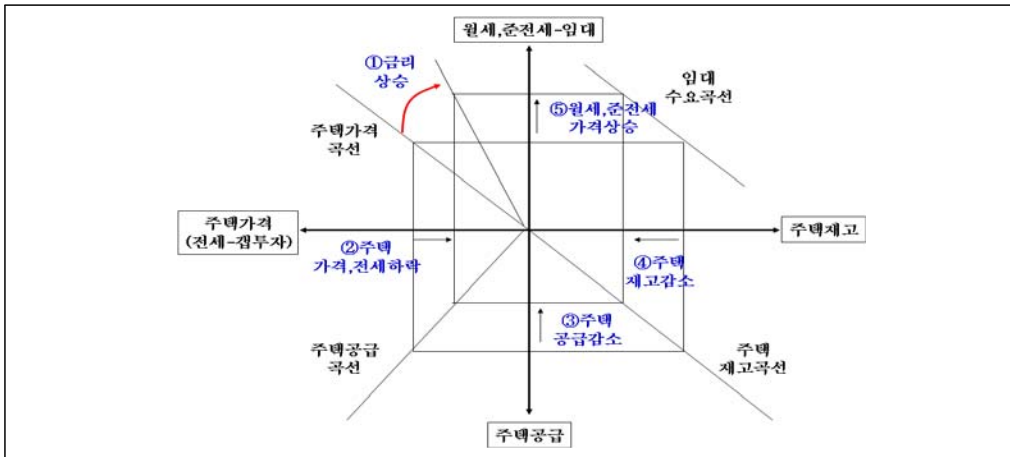


자료: DiPasquale-Wheaton(1996)모형을 참고하여 연구자 작성.

〈그림 5〉 금리하락과 주택임대차 시장의 변화

반면에 과거의 고금리 상황이 전개된다면 주택시장은 어떻게 될 것인가? 역시 금리가 상승하는 국면을 D-W모형을 통해 살펴보았다. 금리가 상승하면 반대로 〈그림 6〉처럼 주택인 자산의 가격이 하락할 것으로 예상되며, 금리 상승에 따른 임대인의 수익률 상승으로 인해 기존의 전세 가격도 더 이상 상승하지 않을 것으로 예상된다. 그리고 주택가격과 전세가격의 하락이 예견되면 투기적 매매 수요인 갭(Gap)투자도 크게 감소하게 된다. 이러한 금리 상승에 따른 수익률 상승과 투기적 매매수요의 감소에 기인하여 전세가격이 선행하여 하락하면 1~2년 후 주택구입 가격도 후행하여 하락하게 된다. 따라서 주택가격이 하락하게 되면 주택공급도 서서히 감소하게 되고, 주택재고 뿐만 아니라 임대주택 재고도 감소하게 된다. 결국 최종적으로 임대주택 감소가 지속되어 실수요자들은 높은 임대료 또는 전세를 통해 임대를 해야만 하는 상황이 다시 발생하게 되는 것이다.

이처럼 실제로 한국은 과거의 고금리 상황이었을 때 사회주택의 지속적인 증가가 이루어지지 못함에 따라 저소득층 및 무주택자들이 민간의 전세제도를 통해 거주하지 않으면 안 되는 상황에 놓여 있었다. 그러나 정부의 주택가격 및 전세가격 안정화 노력, 그리고 국민주택 규모의 주택을 일정부분 공급하면서 어느 정도 임대료와 전세가격을 안정시킬 수 있었다. 그러나 최근 서울을 중심으로 한 부동산 투기의 열풍이 지속되고 있는 지금의 상황에서는 예전처럼 고금리 상황이 전개되더라도, 정부의 안전망 역할이 없이 민간의 공급에만 의존할 경우, 특히 서울지역의 월세 및 전세가격의 안정세 유지는 어려울 것으로 예상된다.

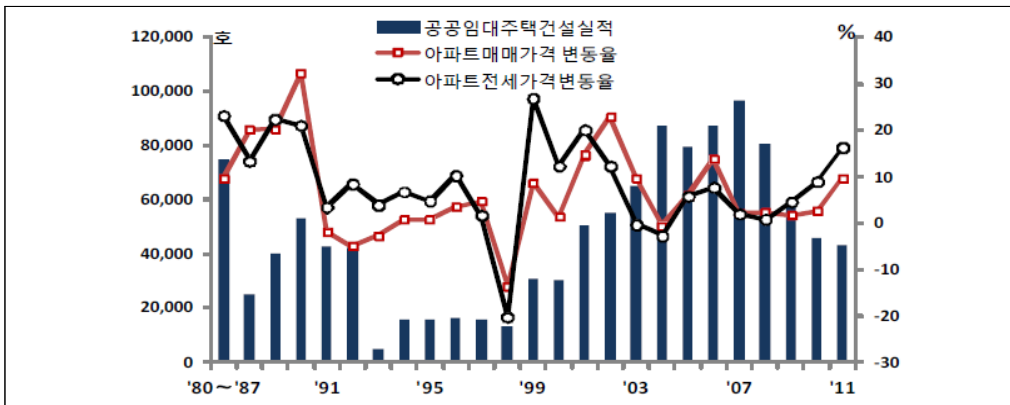


자료: DiPasquale-Wheaton(1996)모형을 참고하여 연구자 작성.

〈그림 6〉 금리상승과 주택임대차 시장의 변화

(3) 한국에서 사회주택의 공급

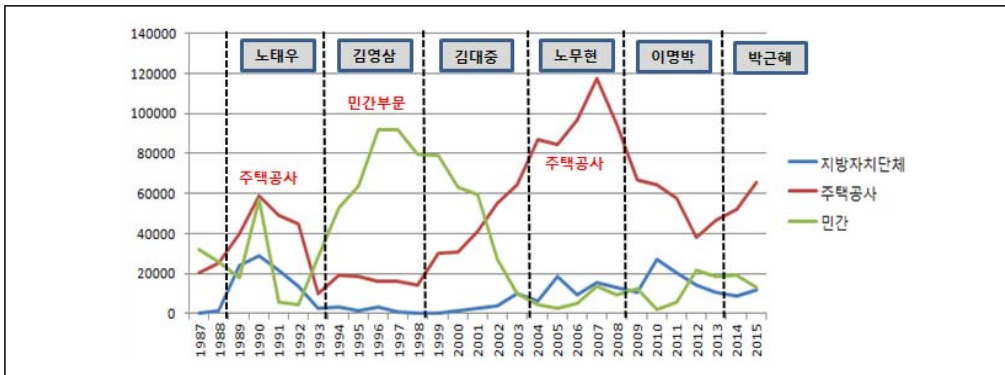
그동안 사회주택의 공급은 정치적 이슈로 잠시나마 부각되었던 노태우·김대중 정부와 그 이후 노무현 정부시기를 제외하고는 사회주택 공급의 확대는 미약하였다. 이러한 시기는 특히나 전세가격이 급등했던 시기였다. 〈그림 7〉의 그래프를 통해 과거 전세가격 변동률과 임대주택 건설추이를 살펴보면 전세가격이 급등했던 세 시기에 사회주택의 공급이 증가되었음을 확인할 수 있다.



자료: 이종권 외(2013).

〈그림 7〉 공공임대주택 건설추이와 전세가격 변동률

또한 <그림 8>을 통해 부문별 임대주택 건설실적을 살펴보면 노태우·김대중·노무현 정부때는 정부 주도하에 사회주택이 확대되었으며, 민간부문이 강조되었던 김영삼 정부의 시기에는 사회주택의 건설은 미미하였다. 이처럼 사회주택 건설은 '00년 이후 매년 증가하다가 '08~'12년에 이명박 정부시기 주택경기 침체로 건설실적이 대체로 감소를 보인 이후 '13년부터 다시 증가 추세를 보였다<그림 8>.



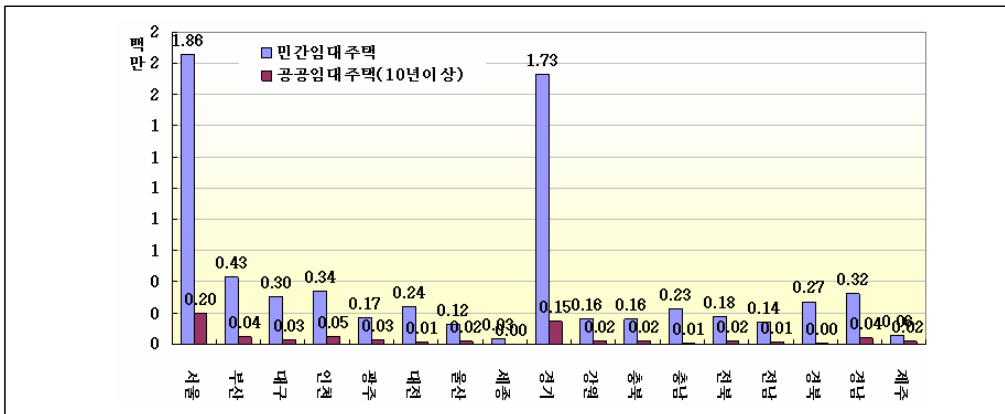
자료: e-나라지표 참고하여 연구자 작성.

<그림 8> 부문별 임대주택 건설 실적(1987년~2015년)

그러나 2016년 박근혜 정부시기 영구임대, 국민임대주택 등 임대임대주택이 20년 이상인 장기공공임대주택의 공급량(준공 기준)은 박근혜 정부 임기 4년간 총 11.6만 호에 불과했다. 이러한 상황에서 최근 사회주택의 공급은 신규건설 방식의 비중이 감소하고 매입·전세임대주택의 비중이 증가하는 추세이다. 하지만 전세임대주택은 세입자가 전세금을 지원받는 구조이기 때문에 사회주택 정책이 아닌 대출지원 제도에 더 가깝다고 할 수 있다. 또한 기존주택을 이용한 공급방식이므로 사회주택 재고 증가에 기여하는 정도도 작다. 따라서 이와 함께 건설형 임대주택의 지속적인 공급이 필요한 상황이다.

이처럼 2016년 기준 한국의 장기공공임대주택의 재고비율은 6.3%로 유럽 선진국에 비해 낮은 수준인데도 불구하고 정부가 사회주택을 확충하려는 노력이 미진했던 이유는 그동안 국가의 역할이 미흡했던 시기에 민간부문이 정부의 역할을 대신하면서 전세제도가 민간의 자구책으로써 상당한 역할을 했다고 볼 수 있다. 실제로 한국에서 민간임대주택에 전세로 거주할 수 있는 계층은 공공임대주택이나 월세가구에 비하여 상대적으로 높은 수준의

전세 보증금 마련이 가능한 계층이었다. 이러한 계층의 임대수요를 그동안 민간의 전세제도가 충족시켜 주었기 때문에 우리나라 사회주택은 주로 저소득층을 대상으로 한 잔여적인 성격이 될 수밖에 없었다. 따라서 한국은 이로 인해 사회주택에 대한 정치적 압력이 서구에 비해 덜하였고, 그 결과 사회주택이 지금까지 큰 정치적 저항 없이 잔여적인 성격으로 존재할 수 있었다. <그림 9>는 각 지역별 민간임대주택 가구 수와 공공임대주택 가구 수를 나타낸 것이다. 그림과 같이 대부분의 지역에서 민간임대주택이 많은 비중을 차지하고 있었다. 이는 전·월세를 포함한 민간임대주택이 지금까지 사회주택의 역할을 대신해왔음을 나타내고 있다.



자료: 2016년 주거실태조사.

<그림 9> 지역별 민간임대주택 및 공공임대주택 가구 수 현황(2016년)

IV. 결론

저소득층을 위한 사회주택의 꾸준한 공급은 전월세 시장의 안전망 역할을 한다. 그러나 사회주택이 잔여적 성격을 취할 경우 월세 증가에 따른 주거비 상승으로 인해 주거에 대한 양극화 현상은 더욱 악화되며, 현재 전세의 역할이 무너지고 있는 상황 속에서 이제는 전세가 더 이상 사회주택의 역할을 대신할 수 없는 상황이 도래하였다. 과거에 서구에서 사회주택의 폭넓은 접근은 국민 대다수가 경제적 호황을 누릴 수 있게 해주는 중요한 요소였다. 그러나 한국은 그 역할을 민간이 대신해왔다. 한국은 집을 구매하기 어려울 때, 경제사정이

안 좋을 때, 고용창출이 안될 때 이런 시기에만 잠시 사회주택이 중요하게 다루어졌고 그 중요성이 부각되어 왔다. 하지만 지금은 다르다. 사회주택에 대한 압력이 지속적으로 증가하고 있는 가운데 국가가 주거 사다리의 역할을 하지 않으면 안 되는 상황에 놓여있다. 예전 4·19세대, 386세대에게 ‘내집 마련’은 누구나 거쳐야 할 삶의 과정이었고, 1997년 외환위기 직전까지 계속해서 오른 집값 덕분에 비교적 저렴하게 주택마련에 성공할 수 있었다. 이들에게 주택은 중산층으로 진입할 수 있는 중간 사다리였고, 노후복지 수단이었다. 즉, 한국사회에서 주택은 저소득층이 상위로 올라갈 수 있는 중요한 루트였던 것이다. 그러나 이제 민간시장에서의 주거 사다리는 끊어졌고, 경제성장률이 낮은 상황이 지속되며 전·월세 전환의 가속화로 인해 주택을 소유하지 못한 사람들의 생활은 점점 더 어려워지고 있다. 특히 저소득층 및 청년층을 중심으로 주거비 부담이 빠르게 증가하면서 이들의 주거마련은 더욱 어려운 상황이다.

전국의 최저주거기준 미달가구는 2010년 203만 가구(11.8%)에서 2015년 156만 가구(8.2%)로 지속적으로 감소하고 있으나 정상적인 주택 이외의 기타 거처 가구 규모는 2005년 이후 그 증가 규모가 급증하였다. 이는 고시원을 중심으로 비닐하우스, 컨테이너 등 집이 아닌 곳에 살고 있는 가구가 급증하고 있다는 것을 의미한다. 특히 서울은 2015년 전국에서 가장 미달가구 비율이 가장 높았고, 청년의 주거빈곤 역시 매우 심각한 상황인 것으로 나타났다. 이는 지하 및 옥탑과 같은 주택이외의 기타 거처에 살고 있는 청년이 서울에 집중되어 있기 때문으로 보여 진다. 따라서 지금 우리 사회는 사회주택의 필요성이 그 어느 때보다 강조되고 있고 더 많은 사회주택의 공급이 필요한 시점이다. 이러한 사회주택정책을 통해 주거문제를 해결하기 위해서는 사회주택 재고량이 중요한 요소임은 분명하다. 다행히 현재 문재인 정부가 과거 ‘주거복지 로드맵’을 새로이 정비하며 도시재생사업과 사회주택 확대에 대한 강한 의지를 표명한 것을 비추어 볼 때, 그동안 한국사회에서 전세가 해왔던 역할을 이제는 사회주택이 제대로 기능할 수 있을 것으로 보여 진다.

본 논문은 한국의 사회주택이 잔여적인 성격을 취하게 된 원인이 무엇인가에 관해 고찰하면서 ‘전세제도’를 하나의 원인으로 제시하였다. 그러나 잔여적인 성격의 기준을 ‘공급’의 관점에 초점을 두고 특성화시켜서 연구를 진행했다는 점과 좀 더 다양한 원인들을 다루지 못했다는 한계를 갖는다. 따라서 향후 이러한 한계점이 보완된 사회주택의 성격에 관한 다양한 후속연구가 많이 이루어지길 기대한다.

참고문헌

1. 강세진, “서울특별시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제정의 의의,” 『한국주거학회 지』, 제10집 제1호, 한국주거학회, 2015, pp.16-19.
2. 국토교통부, 『주거실태 보고서』, 2016.
3. 국토교통부, “산업부·환경부·국토부 핵심 정책토의 개최(보도자료),” 2017. 8. 29.
4. 김수현, “우리나라 공공임대주택의 성격과 서울시 장기전세주택- Haeloe와 Kemeny의 논의를 중심으로,” 『한국사회정책』, 제17집 제3호, 한국사회정책학회, 2010, pp.123-152.
5. 김수현, “한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격,” 『공간과 사회』, 제9집, 한국공간환경연구회, 2011, pp.207-277.
6. 김수현, “동아시아 주택정책 모델 논의와 시사점: 자산기반 복지 논의를 중심으로,” 『주택연구』, 제21권 제2호, 2013, pp.93-118.
7. 김진유, “전세의 역사와 의미: 우리나라와 볼리비아 전세시장 비교를 중심으로,” 2014년 2월 한국주택학회 정기학술대회, 2014, pp.363-377.
8. 김진유, 『전세』, 도시와 시민총서, 커뮤니케이션북스, 2017.
9. 남원석, “한국공공임대주택의 미래: 새로운 제도화의 경로와 과제,” 『공간과 사회』, 제48권 제2호, 한국공간환경학회, 2014, pp.136-177.
10. 대한주택공사, 『대한주택공사 47년의 발자취(1962-2009)』, 2009.
11. 박동국·천인호, “구조적 벡터자기회귀(SVAR)를 이용한 서울지역 아파트 매매, 전세가격의 상관관계,” 『한일경상논집』, 제35권, 2006, pp.149-174.
12. 박원갑, “전세시장 불안요인 분석과 해소방안 연구,” 『주택금융월보』, 2013, pp.40-49.
13. 박은철·김수경·오근상, 『사회주택 활성화 쟁점과 정책과제』, 서울연구원, 2017.
14. 봉인식·장윤배·남원석, “존폐기로의 전세제도,” 이슈&진단, No. 112, 경기개발연구원, 2013, pp.1-24.
15. 봉인식·최혜진, “공공임대주택의 새로운 방향과 경기도 과제,” 『정책연구』, 2016-67, 경기연구원, 2016, pp.104-106.
16. 서종균, “사회주택 정책발전을 위한 비영리 주거지원조직의 과제,” 『도시와 빈곤』, 제96호, 2012a, pp.86-98.
17. 서종균, “사회주택과 주거권 운동,” 『도시와 빈곤』, 제100호, 2012b, pp.8-28.
18. 신서경·윤영호·권오정·최병숙, “한국형 사회주택의 개념정립과 유형화 연구,” 『Journal

- of the Korean Housing Association』, Vol. 28 No. 6, 2017, pp.21-31.
19. 오승은, “영·미의 주택정책에 관한 역사제도주의적 접근,” 『정책분석평가학회보』, 제13권 제1호, 한국정책분석평가학회, 2003, pp.183-204.
 20. 이영환, “사회주택정책 발달론 연구,” 『한국사회복지학』, 제25권 제25호, 한국사회복지학회, 1995, pp.165-187.
 21. 이은주, “복지국가 주거정책의 두 가지 길: 단일임대모델과 이중임대모델에 대한 분석,” 『사회보장연구』, 제26권 제2호, 한국사회보장학회, 2010, pp.23-49.
 22. 이석희·김수현, “한국주택체제의 성격과 변화: 동아시아 발전주의 국가의 특성을 중심으로,” 『공간과 사회』, 제48호, 한국공간환경학회, 2014, pp.5-37.
 23. 이종권·김경미·권치홍·박상학, “공공임대주택 50년 성과와 과제,” 토지주택연구원, 2013.
 24. 임숙녀, “공공임대주택의 공급·관리에 관한 문제점 및 개선방안,” 『토지공법연구』, 제71집, 2015, pp.245-266.
 25. 전해정, “패널 VAR모형을 이용한 한국주택 매매, 전세시장에 관한 연구,” 『주거환경』, 제13권 제2호, 2015, pp.1-12.
 26. 진미윤, 『최근 해외 공공임대주택 임대료 개혁사례의 시사점』, 주택도시연구원, 2007.
 27. 진미윤, “국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향,” 『국토연구』, 제71권, 국토연구원, 2011, pp.87-113.
 28. 최은희·이종권·김수진, “국민임대주택 입주에 따른 주거개선효과: 주거비 부담수준 비교를 중심으로,” 『주택연구』, 제19권 제3호, 한국주택학회, 2011, pp.123-147.
 29. 천현숙, “공공임대주택 정책의 성과와 향후과제,” 『국토』, 제422호, 2016, pp.6-13.
 30. 하동석, 『이해하기 쉽게 쓴 행정학용어사전』, 행정학용어표준화연구회, 2010.
 31. 하성규·배문호, “한국의 공공임대 주택정책과 주택정치 - 3개정부(노태우정부, 김영삼정부, 김대중정부)를 중심으로,” 『한국지역개발학회지』, 제16권 제4호, 한국지역개발학회, 2004, pp.95-119.
 32. 하성규, 『주택정책론』, 서울: 박영사, 2006.
 33. 하성규, 『한국인의 주거빈곤과 공공주택』, 집문당, 2007.
 34. 한국보건사회연구원, 『보건복지 ISSUE & FOCUS』, 제30호, 2010, pp.1-8.
 35. 황두현, “주택매매가격과 전세가격의 시차분석,” 『경제연구』, 1990, pp.23-38.
 36. 현대경제연구원, 『전월세 시장에 대한 대국민 인식조사』, 15-40호, 2015.

37. Andrews, D., A. Caldera Sauchez and A. Johansson, "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries," *OECD Economics Department Working Paper*, No. 836, 2011.
38. Braga, M. and Palvarini, P., "Social Housing in the EU," *Directorate General For Internal Policies*, 2013.
39. Donnison, D. V., *The Government of Housing*, London: Penguin Books, 1967.
40. DiPasquale, D. and Wheaton, W.C., "Urban Economics and Real Estate Markets," New Jersey, USA: Prentice Hall, 1996.
41. Ghekiere, L., "Le développement du logement social dans l'Union européenne," *Recherches et Prévisions*, No. 94, December, 2008, pp.21-34.
42. Harloe, M., *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford: Blackwell, 1995.
43. Heijden, H. van der, West European housing system in a comparative perspective, *Sustainable Urban Areas* 46, 2013.
44. Kemeny, J., *From Public Housing to Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London: Routledge, 1995.
45. Kemeny, J., Kersloot, J. and Thalmann. P., "Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies," *Housing Studies*, Vol. 20 No. 6, 2005, pp.855-872.
46. Kemeny, J., "Corporatism and Housing Regimes," *Housing, Theory and Society*, Vol. 23 No. 1, 2006, pp.1-18.
47. Malpass, P., "Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?," *Housing Studies*, Vol. 23 No. 1, 2008, pp.1-19.
48. O'Neill, P., "The Role of Theory in Housing Research: Partial Reflections of the Work of Jim Kemeny," *Housing, Theory and Society*, Vol. 25 No. 3, 2008. pp.164-176.
49. Pittini, A., and Laino, E., *Housing europe review 2012: The nuts and bolts of european social housing systems*, *CECODHAS Housing Europe s Observatory*, 2011, pp.1-35.
50. Thornhill, J., *Allocating Social Housing: Opportunities and Challenges*, Chartered

Institute of Housing, 2010.

51. UN, Financing Affordable Social Housing in Europe, Nairobi: UN HABITAT, 2003.
52. www.citybuild.seoul.go.kr, 서울시 주택·도시계획·부동산 홈페이지.
53. www.index.go.kr, e-나라지표.
54. www.molit.go.kr, 국토교통부.

-
- 접수일 2018. 01. 30.
 - 심사일 2018. 02. 14.
 - 심사완료일 2018. 04. 30.

국문요약

한국 사회주택의 잔여적 성격의 원인에 관한 연구

본 연구는 주택연구의 양대 시각으로 불리는 할로(Harloe)와 케미니(Kemeny)의 이론을 통해 한국의 사회주택이 어떠한 이유로 인해 잔여적인 성격을 갖게 되었는지 고찰하였다. 서구는 전후의 '비정상적인 시기'에 사회주택을 대량공급하며 대중모텔을 형성하였다. 그러나 한국은 서구와는 다른 경험을 가지고 있다.

한국은 할로가 제시했던 것처럼 비정상인 시기에 사회주택의 대량공급이 이루어지지 못했고, 케미니가 제시했던 것처럼 강력한 이데올로기에 의해 사회주택의 공급이 결정되지 않았다. 그럼에도 불구하고 한국의 사회주택이 잔여적인 성격을 갖게 된 이유는 전 세계에서 한국에만 존재하고 있는 독특한 민간임대제도인 '전세제도의 존재'가 하나의 주요한 원인으로 생각된다.