

우리나라 공공임대주택의 성격과 서울시 장기전세주택*

- Harloe와 Kemeny의 논의를 중심으로 -

김수현**

〈 요약 〉

각국의 공공임대주택 성격을 어떻게 규정할 것인가는 서구 주택정책 논의에서는 중요한 쟁점이 되어 온 바 있다. 이에 대해서는 Kemeny의 임대시장 성격 분류와 Harloe의 공공임대주택 유형 논의가 고전적인 분석틀이 되고 있다. Kemeny는 공공임대주택이 풍부하여 민간임대 부문과 경쟁이 가능할 경우 ‘단일임대시장’으로 불렸으며, 이는 또 Harloe의 ‘대중모델’과 일맥상통하는 성격을 가지고 있다.

그런데 2007년 서울시가 공급을 시작한 장기전세주택(시프트 주택)은 그간 저소득층을 위한 주택으로 간주되던 공공임대주택을 중산층도 이용하는 주택으로 전환한다는 목표를 가지고 있다. 아울러 서울시는 시프트 주택을 통해 기존의 주택소유 중심 패러다임까지 바꾸겠다고 한다. 이런 방향은 Harloe의 ‘대중모델’과 Kemeny의 ‘단일임대시장’을 연상시키고 있다.

이에 본 연구는 시프트 주택 공급을 계기로 Harloe와 Kemeny의 논의를 정리하고, 선진

* 충실히 검토하고 조언해 주신 익명의 심사자 한 분께 감사드립니다.

** 세종대학교 도시부동산대학원 부교수 (shkimsdi@sejong.ac.kr)

국들과 비교한 우리나라 공공임대주택 정책의 성격을 살펴보고자 했다. 검토 결과, 우리나라 공공임대주택은 적은 물량, 저렴주택 멸실에 따른 대체주택 성격, 저소득층 위주의 입주 등으로 인해 전형적인 ‘잔여적 모델’의 성격을 보이고 있다.

시프트 주택은 이러한 잔여적 성격을 극복하려는 목표를 내세우고 있지만, 부동산 경기에 의존한 물량공급, 재개발(뉴타운)사업에 따른 멸실수요 등을 감안할 때 실제로 대중모델화되기는 어렵다. 또한 민간임대시장의 전근대적인 구조가 지속되고 있기 때문에 공공임대주택의 확대가 전반적인 단일임대시장 구조로 이어진다는 보장도 없다. 다만 시프트 주택은 공공임대주택의 이미지 개선과 주택정책의 지방화라는 측면에서 성과를 남겼다.

주제어: 장기전세주택, 시프트 주택, 공공임대주택, Harloe, Kemeny

1. 서론

1) 문제제기

‘시프트(SHift) 주택’으로 더 잘 알려진 장기전세주택은 2007년부터 서울시가 의욕적으로 추진하고 있는 ‘신개념’의 임대주택이다. 서울시는 시프트 주택을 통해 임대주택은 저소득층만 사는 곳이라는 인식을 바꾸고, “주택은 사는 것이 아니라 사는 곳”이라는 패러다임 전환을 추구하고 있다(SH공사 홈페이지, 2010.8.10 현재). 또한 UN HABITAT가 서울시에 특별상을 수여키로 한 것을 계기로¹⁾, 이 프로그램이 “사회·경제적 불평등을 줄이는 데 기여하고 있다”고 밝히고 있다(서울시, 2010). 아울러 서울시가 2009년 실시한 여론조사에 따르면 시프트 주택에 대한 시민들의 인지도와 주거만족도가 매우 높은 것으로 나타나, “소유에서 거주가 현실로 다가오고 있다”고 평가하고 있다(서울시, 2009b).

반면 시프트 주택에 대한 상반된 평가도 존재한다. 우선, 시프트 주택이 2009년까지 실제 공급량이 1만 호가 안 되는데도 불구하고 2007년부터 65억 원이 넘는 예산을

¹⁾ 서울시는 수상의 이유로 “시프트 주택, 난지도 생태공원, 청계천 복원의 성과”를 들고 있다(서울시, 2010).

들어 홍보함으로써 과장광고라는 측면이다. 또한 종전에 공공임대주택으로 공급하지 않던 중대형을 공공이 공급함으로써 저소득층에게 돌아가야 할 자원이 중고소득층에게 지원된 데 대한 문제제기가 있다(좋은예산센터 외, 2010). 특히 중대형 시프트 주택 입주자의 소득상한을 정하지 않음으로써 ‘억대연봉자’도 입주한다는 지적도 있었다(조선일보, 2010.3.26). 또한 중대형 임대주택은 중앙정부의 재정지원이나 국민주택기금 용자가 불가능하기 때문에, 그 비용을 전적으로 공급자인 SH공사가 부담함으로써 과도한 재정부담 문제도 제기되었다(김상철, 2010).

이런 상황에서 시프트 주택에 대한 학계의 논의는 주로 그 효과와 보완책 등 실무적인 논의가 중심을 이루고 있다. 임성은 외(2009)는 시프트 주택이 인근의 전셋값을 떨어뜨리고 있는가 하는 점을 다뤘고, 상남규·오동훈(2009)은 주택가격에 어떤 영향을 끼치는가를 살펴보고 있다²⁾. 최근 임성은(2010)이 시프트 주택을 소재로 처음으로 박사학위논문을 제출했는데, 이 역시 앞의 연구들과 주제나 방법론은 큰 차이를 보이지 않는다. 그 외에 박은철(2008)이 시프트 주택 입주자에 대한 조사를 거쳐서, 소득이나 면적제한 등의 보완책과 함께 운영을 위한 개선대책을 제시한 바 있다. 진미윤(2010)은 시프트 주택을 주거복지 정책 차원에서 살펴보았는데, 주택정책의 지방화라는 측면에서 성과를 거두었다는 평가와 함께 보완책을 제시하고 있다. 또 저소득층일수록 월세 거주 비율이 높기 때문에, 전세 방식의 시프트 주택은 자산축적이 적은 사람들은 배제된다는 지적도 있었다(이창무 외, 2009).

그러나 적어도 시프트 주택이 표방한 바는 정책적으로 의미 있는 주제가 아닐 수 없다. 즉, 공공임대주택의 수혜계층을 중산층으로까지 확대하고, 자가소유에 대한 대안으로까지 발전시키겠다는 것은 그 실현가능성 여부는 별론으로 하더라도, 공공임대주택 성격 논의에서는 고전적인 개념이라고 할 수 있는 ‘단일임대시장’(unitary rental system : Kemeny, 1995) 또는 공공임대주택의 ‘대중모델’(mass model : Harloe, 1995)을 정책목표로 정했다는 뜻이기 때문이다. 시프트 주택에 대한 논의가 ①공공임대주택이 저소득층을 위한 제한적인 정책 수단인가 아니면 보편적 모델인가 하는 유형 및 성격, ②공공임대주택과 다른 주택점유형태와의 관계와 같이 선진국 주택정책에서 이론적·실천적 쟁

²⁾ 두 연구는 모두 서울시와 SH공사가 발주한 『장기전세주택의 주택가격 안정효과에 관한 연구』(2009)에 바탕을 두고 있다.

점이 되었던 영역으로 확장될 잠재력을 가지고 있는 것이다.

따라서 이 논문은 시프트 주택의 등장을 계기로 우리나라 공공임대주택의 성격을 진단하고, 나아가 시프트 주택이 과연 서울시가 주장하는 바와 같은 방향으로 기능할 수 있을 것인가 하는 점을 짚어보는 데 목적이 있다. 시프트 주택에 대한 그동안의 ‘대중 매체식 논의’를 벗어나, 그것이 내세우고 있는 ‘보편적이고 대중적인 주거유형’을 학문적으로 검토하고 그 의미를 평가하고자 하는 것이다.

2) 연구방법과 구성

이 논문은 우선 우리나라 공공임대주택의 성격을 규정하고, 시프트 주택의 공급이 그러한 성격을 어떻게 변화시킬 것인가를 평가하는 데 목적이 있다. 따라서 공공임대주택의 성격을 어떻게 볼 것인가가 핵심적인 내용인데, 이 분야는 일찍이 1980년대 영국의 대처 정부가 공공임대주택의 민영화에 착수하면서 본격적으로 논의가 시작된 바 있다³⁾. 그 뒤 1995년 케메니와 할로는 각각 종전의 논의를 종합하면서 공공임대주택의 성격논의에 대해 한 단락을 짓게 된다(Kemeny, 1995; Harloe, 1995). 두 사람 모두 모두 공공임대주택의 가치를 인정하고 강화해야 된다는 입장에서 서 있지만, 케메니는 좀 더 기능적인 입장에 선 반면 할로는 좌파 구조주의적 시각을 뚜렷이 드러낸다. 이후 공공임대주택 성격 논의에서 이들 두 사람의 분석틀은 일종의 준거틀로 사용되면서 후속연구가 이어지고 있다⁴⁾.

우리나라에서도 케메니와 할로가 소개된 바 있지만(이은주, 2010; 김수현, 1996), 아직 그 분석틀을 통해 공공임대주택의 성격을 규정하려는 시도는 찾아볼 수 없다. 따라서 이 논문에서는 그동안 선진국 공공임대주택 성격 논의에서 널리 사용된 케메니와 할로의 분석틀을 활용하여, 다른 나라들과 비교한 우리나라 공공임대주택의 성격을 규

³⁾ 이들 논의의 출발은 다음 두 대립되는 입장에서 비롯되었다. 우선 공공임대주택 축소와 자가소유 확대정책에 찬성하는 입장에서는 주로 “정부의 재정지출 축소, 주택시장 강화를 통한 장기적인 주택문제 완화 그리고 자가소유 확대를 통한 사회적 안정”을 주장했다(Saunders, 1990). 그러나 이에 반대하는 측에서는 공공임대주택 불하정책이 “실제로 재정난 완화에 기여하는 바가 없고 오히려 주거수준의 양극화와 사회적 한계계층의 주택난을 심화시킬 뿐”이라는 비판을 가했다(Balchin, 1989 ; Dobek, 1993 ; Forrest & Murie, 1988 ; Monk, 1989).

⁴⁾ 대표적으로 참고문헌의 Czischke(2009), Doling(1997), Elsinga et al.(2008), Gibb(2002), Heijden(2002), Kemeny & Lowe(1998), Kemeny et al.(2005), Kempen & Priemus(2002), Kristensen(2002), Priemus(2001) 등을 들 수 있다.

정해 보고자 한다. 또 이를 근거로 시프트 주택이 공공임대주택 성격에 미치는 영향에 대해서도 살펴볼 것이다.

따라서 이 논문은 먼저 Kemeny(1995)와 Harloe(1995)의 분석들을 통해 각국의 공공임대주택 성격을 어떻게 볼 수 있는지를 규정하고 있다. 여기서는 케메니와 할로 외에도 다양한 성격규정 사례들을 참고하여 일종의 통합적인 분석들을 구상해 보았다(2장).

이어서 그 분석들에 따라 우리나라의 공공임대주택의 성격을 검토했다. 이를 통해, 선진국들의 동일 소득수준과 비교하더라도 매우 늦은 시기인 1989년에야 처음으로 공공임대주택을 공급하기 시작한 우리나라는, 이후 지속적으로 물량을 늘려오기는 했으나 전형적인 ‘잔여적(residual) 특성’을 가지고 있다는 점을 밝혔다(3장).

4장에서는 시프트 주택이 우리나라 공공임대주택의 잔여적 성격을 바꿀 수 있을 것인가 하는 점을 살펴보았다. 이를 위해 시프트 주택의 특징을 정리하는 한편, 그것이 기존의 공공임대주택 성격과 어떤 차이가 있고 또한 현실적으로는 어떤 가능성과 한계를 가지고 있는지 밝혔다.

마지막 맺음말(5장)에서는 시프트 주택 논의가 우리나라 주택정책 논의에서 갖는 시사점을 정리하는 한편 본 연구의 한계를 밝히고, 후속 연구과제들을 제안하고 있다.

2. 공공임대주택 정책의 유형과 성격 논의

1) 국가별 공공임대주택 분포와 특징

공공임대주택⁵⁾은 자가, 민간임대와 함께 3대 주택점유형태 중의 하나로, 민간주택시장에서 적절한 주거를 구하기 어려운 계층에 대한 공공 안전망이자 적극적인 복지정책의 일환이라고 할 수 있다. 공공임대주택의 분포는 국가별로 상당한 차이를 보이는데, 선

⁵⁾ 공공임대주택(public housing)은 ‘정부 또는 공공기관이 비영리의 임대목적으로 소유·관리·운영하는 주택’이라고 할 수 있다. 그런데 나라에 따라서는 공동체(cooperative housing)나 민간의 비영리 법인(예를 들면 영국의 Housing Association) 소유의 주택이 공공성 높은 방식으로 운영되는 제4의 유형이 존재하고 있다. 따라서 이들을 포괄할 경우 사회주택(social housing) 개념이 쓰이기도 한다. 이 논문에서는 유럽 국가 논의에 유용한 사회주택 개념을 사용하되, 한국 내 논의와의 연속성을 위해 이를 공공임대주택이라고 부르기로 한다.

진국 그룹 안에서도 네덜란드와 같이 전체 가구의 35%가 거주하는 경우가 있는가 하면, 미국, 그리스, 스페인처럼 거의 없는 나라들도 있다. 이러한 차이는 각국의 경제구조, 복지국가 체제, 국가별 정책 어젠다와 사회적 조류(Gibb, 2002), (모기지 등) 주택관련 제도, 인구구조, 임대시장의 조건(Voigtländer, 2009) 등이 다르기 때문에 나타나고 있다.

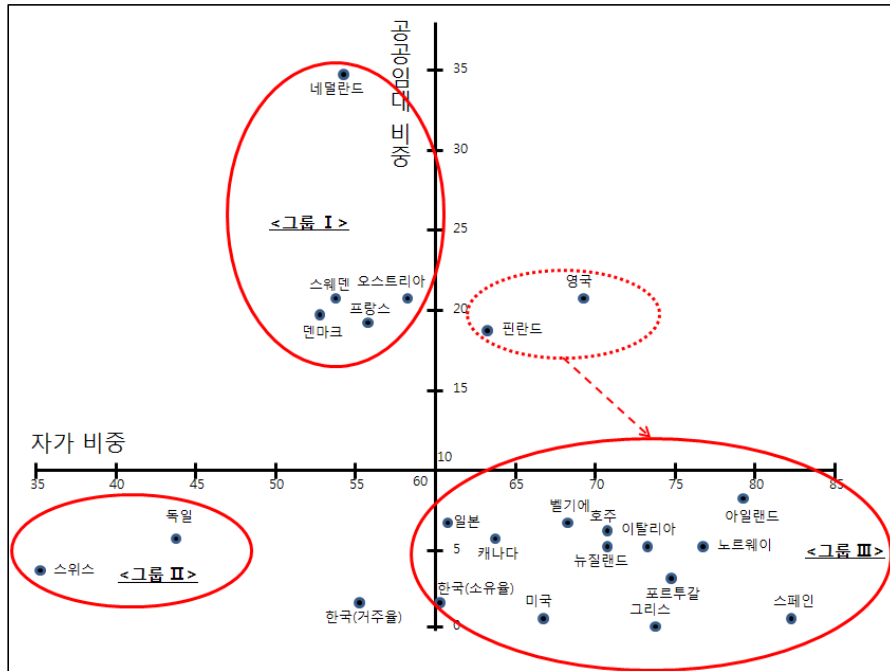
그런데 공공임대주택은 그 자체로서 독립된 하나의 주택점유형태가 아니라, 민간 임대-자가와 연관된 점유형태이다. 따라서 각국의 공공임대주택 성격을 논하기 위해서는 먼저 다른 점유형태와의 관계 속에서 그 분포를 파악할 필요가 있다. 이에 [그림 1]에서는 주요 국가들을 자가와 공공임대주택 거주 비율에 따라 분류해 보았다.

그림에서 보는 바와 같이 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 오스트리아 등 자가 비중이 상대적으로 적은 반면 공공임대주택(사회주택) 비중이 큰 국가군이 있고(그룹 I), 독일, 스위스처럼 자가, 공공임대주택 비중이 모두 낮은 대신 민간임대주택의 비중이 높은 나라들(그룹 II)이 있다. 또 미국, 호주, 뉴질랜드와 같은 이른바 앵글로색슨 국가와 스페인, 그리스, 이탈리아 등 남유럽 국가들은 공공임대주택이 적고 자가거주율이 높은 국가군(그룹 III)을 구성하고 있다. 다만 핀란드, 노르웨이는 북유럽 국가이긴 하나 자가거주율이 높은 편이며, 영국은 공공임대주택 비중은 높은 편이지만 영미형 국가로서의 예외를 이루고 있다⁶⁾⁷⁾.

6) 이들 국가군은 일부 예외적 사례가 있기는 하지만 대체로 주택정책 유형론에 따른 분류와 일치하는데, <그룹 I >은 사회민주주의(social democratic), <그룹 II >는 조합주의(corporatist), <그룹 III >은 자유주의(liberal)와 미성숙(rudimentary)(또는 남유럽) 모형으로 구분할 수 있다(Balchin, 1996; Barlow & Duncan, 1994). 그런데 사회민주주의 국가들은 복지체제는 유사하지만 주택정책은 매우 다양하다(Lujanen, 2004; Kemeny, 2006).

7) 그런데 영국은 현재까지도 공공임대주택 재고가 전 세계에서 가장 많은 국가인데, 이를 시장 기능이 우세한 자유주의(liberal) 모형으로 분류하는 것이 적합한가에 대한 고민이 있을 수 있다. 그러나 케메니, 할로를 포함해서 이 논문에서 인용하는 대부분의 외국 학자들은 영국이 자가소유를 촉진하며 공공임대주택이 지속적으로 잔여화된다는 점에서 미국, 호주 등과 함께 자유주의 모형으로 분류하고 있다.

[그림 1] 국가별 자가 및 공공임대주택 분포



자료 : 오스트리아, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 독일, 핀란드, 벨기에, 아일랜드, 프랑스, 이탈리아, 영국, 스페인, 그리스, 포르투갈(모두 2005년) : CECODHAS 홈페이지
 스위스(2000년) : Swiss Federal Statistical Office 홈페이지
 일본(2003년) : 住宅産業新聞社(2007)
 호주(1999년), 뉴질랜드(1996년), 캐나다(1996년), 미국(2000년) : Ditch et al.(2001)
 한국(2005년)은 거주율과 소유율로 나누었다 : 통계청

이들 각 그룹은 공공임대주택 정책의 성격에서 뚜렷한 차이를 나타낸다. 우선 <그룹 I>의 국가들은 공공임대주택이 주택재고에서 차지하는 비중이 높을 뿐 아니라 입주대상도 저소득층에만 그치지 않고 중고소득층을 대상으로 한다. 더 나아가 공공임대주택의 임대료나 주거수준이 민간임대 부문과 경쟁할 수 있고, 따라서 민간임대부문도 간접적인 공공규제를 받는 효과가 있다(Kristensen, 2002). 또 <그룹 II> 국가들은 공공임대주택 비율이 낮지만 자가소유율 역시 낮아서 이른바 시장의 영향력이 적은 편이다. 물론 이런 시스템이 가능한 이유는 정치적으로는 강한 국가조합주의 전통(Kemeny, 2006)과 중도우파 정권의 장기 집권(Harloe, 1995)이 영향을 끼쳤고, 제도적으로는 민간임대를 장려하고 자가소유에 특별한 혜택이 없는 정책성격에서 기인한다(Kirchner, 2007; Voigtländer, 2009). 또한 이들 국가에서는 민간임대라 하더라도 정부의 보조와 합

계 임대차 규제를 강하게 받기 때문에 다른 유형의 국가들과는 차이가 크다.

반면 <그룹 Ⅲ>은 공공임대주택의 상대적 비중이 낮거나, 혹은 비중이 높다 하더라도 저소득층 위주로 운영되거나 더 나아가 적극적으로 불하하는 등 제한적인 사회안전망으로 운영되는 국가들이다. 영국은 그런 점에서 가장 극적인 변화를 겪은 국가인데, 현재도 공공임대주택 재고량은 전 세계에서 가장 많은 나라이지만 운영방식은 점점 더 저소득층에 대한 안전망에 국한되고 있다(Fitzpatrick & Pawson, 2007; Maclennan & More, 2001). 이와 함께 이 그룹에는 남유럽 국가들처럼 자가소유 중심으로 공공임대주택이 거의 역할을 하지 못하는 경우(Allen et al., 2004; Eastaway & Varo, 2002)가 포함되어 있다.

이들 세 개 그룹의 공공임대주택의 추이를 다른 주택점유형태와의 관계 속에서 살펴보자. 대부분 국가들이 20세기 초반까지는 민간임대주택이 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 그런데 2차 대전 이후부터 <그룹 I>과 영국은 공공임대주택을 급격히 늘리게 된다. 이에 따라 이들 국가에서는 1970년 무렵, 종전 큰 비중을 차지하던 민간임대 부분이 줄어들고 공공임대주택 거주자가 전체의 20~30%에 달하게 된다. 하지만 공공임대주택은 1970년대 이후 이른바 복지국가의 재정위기와 함께 대체로 그 사회적 중요도가 줄어드는 과정을 겪게 된다(Harloe, 1995).

반면 <그룹 Ⅱ> 국가들은 공공임대주택 비중이 늘지 않았고 자가소유도 다른 나라에 비해서는 현저히 증가속도가 낮다. 민간임대주택 비중이 가장 높은 상태로 유지되는 국가군이라고 할 수 있다. 또 <그룹 Ⅲ>은 공공임대 확대과정을 거치지 않고 자가소유 중심으로 발달한 나라들이다.

2) 공공임대주택 성격에 대한 케메니와 할로의 논의

케메니는 앞에서 살펴본 바와 같은 주택점유형태 분포를 바탕으로 각국의 복지체제, 점유형태 간 상관관계, 임대시장의 특성 분석 등을 통해 독특한 임대시장 유형론을 제기하고 있다. 그는 < I 그룹> 및 < Ⅱ 그룹> 국가와 같이 자가주택의 비중이 상대적으로 낮고, 공공임대주택과 민간임대주택이 동일 선상에서 운영되는 임대시장을 단일임대시장(unitary rental system)으로 규정했다⁸⁾. 반면 < Ⅲ 그룹>에 대해서는 이중임대시장

(dualist rental system)으로 이름 붙였는데, 공공임대주택은 상대적으로 빈곤층에 대한 안전망 차원에서 도입되었으며 민간주택시장과는 단절되어 있다는 특징이 있다. 또한 그러다 보니 잔여적이며(residualised) 사회적으로 격리되는(stigmatised) 현상이 쉽게 나타난다(Kemeny, 1995; 2006).

할로도 케메니와 같은 시기(1995년)에 외견상 매우 유사한 공공임대주택 정책 모델을 제시하고 있다. 즉, 공공임대주택을 중산층까지 입주대상으로 하는 대중모델(mass model)과 빈곤층을 대상으로 하는 잔여적 모델(residual model)이 그것으로(Harloe, 1995) 이는 앞의 Kemeny 논의의 단일임대시장과 이중임대시장에 상응하는 것이라고 할 수 있다(Heijden, 2002).

하지만 할로는 자본주의 하에서는 기본적으로 공공임대주택의 대중모델이 존속될 수 없다는 주장을 편다는 점에서 케메니의 유형론과는 본질을 달리한다. 그는 “주택은 그 자체가 한 번도 상품이 아니었던 적이 없다”고 보면서, 스웨덴조차 ‘모든 국민의 집’(People's Home : 그의 1995년 저작의 제목이기도 하다)이라는 이상을 달성하지 못했다고 강조한다. 따라서 주택은 복지국가의 여러 제도들인 교육, 의료, 연금과 근본적으로 달리 쉽게 상품화되고 만다(Harloe, 1995: 2-3; Doling, 1997: 175). 말하자면 복지국가를 떠받치는 기둥 중에서 ‘흔들리는 기둥’(wobbly pillar)이라는 것이다(O'Neill, 2008). 그런 점에서 대부분의 국가들은 공공임대주택을 사회안전망 차원에서, 또한 도시재생에 따른 대체주거 차원이나 (2차 대전 직후와 같이) 민간주택시장이 붕괴된 경우에 주로 공급할 뿐이다(Harloe, 1995)⁹⁾.

3) 공공임대주택 모델 유형과 조건

앞에서 살펴본 ‘복지체제에 따른 임대시장 유형론’(Kemeny)과 ‘주택의 상품으로서 속

⁸⁾ 물론 이들 단일임대시장 모형 국가들 중에서도 강약의 차이는 있는데, 네덜란드는 공공임대주택이 임대시장을 압도(dominate)하고 있으며 스웨덴은 주도(lead)하는 반면, 독일과 스위스는 영향을 끼치는(influences) 차이를 보인다(Kemeny et al., 2005).

⁹⁾ 그렇다면 공공임대주택을 대량으로 공급한 경우는 어떻게 볼 것인가? 그는 여기에 대해 예외적으로(abnormal), 조직된 노동계급과 중산층의 일부의 지지를 받을 때 대중모델이 가능하기는 했지만 그 시기가 오래 지속되지는 못했다고 본다. 미국은 그야말로 텃없이 짧았고(fleetingly), 영국도 곧 취약해졌으며 네덜란드나 독일에서는 상대적으로 더 지속되기는 했지만 그 역시 90년대 중반부터 취약해졌다는 입장이다(Harloe, 1995: 522-527).

성에 따른 공공임대주택의 잔여화 경향성’(Harloe)은 국가별 공공임대주택의 성격을 파악하는 양대 축이라 할 수 있다. 이들의 논의는 이후 공공임대주택의 모델이 잔여화 경향으로 수렴되는가 아닌가하는 논쟁으로 이어졌는데, 대체로 할로 주장이 현실화되고 있는 것으로 평가되는 가운데 여전히 다양성에 대한 기대가 남아 있다(Heijden, 2002; Kemeny & Lowe, 1998; Elsinga et al., 2008; Kempen & Priemus, 2002). 또 그 연장선상에서 이들의 논의를 종합한 공공임대주택 모델이 제시되고 있는데, 에이텐은 residual dual market, residual unitary market, unitary rental market(Heijden, 2002)으로 구분하고 있고, 유럽연합 사회주택위원회(CECODHAS : European Liaison Committee for Social Housing)는 dualist residual, dualist generalist, unitary로 구별한다(Czischke, 2009).

이 연구에서도 케메니와 할로의 1995년 저작과 이후 후속 연구(Heijden, 2002; Kemeny, 2005, 2006; Kemeny & Lowe, 1998; Kemeny et al., 2005; Czischke, 2009; Elsinga et al., 2008)들을 종합하되, 할로의 기조에 따라 공공임대주택 정책을 유형화하고 그 성격과 조건을 정리해 보았다(표 1). 여기서 공공임대주택의 유형을 구분하는 요소는 ① 공공임대주택 물량, ② 공공임대주택 거주자의 소득분포, ③ 타 점유형태와의 관계(자가/공공임대 거주비율, 민간임대시장과의 관계 등), ④ 복지체제(특히 조합주의의 강도 : 케메니 논의의 특수한 지점이다) 등이다. 그러나 이들 각 요소를 정량적으로 구분할 방법은 마땅치 않다. 기존 연구들도 ‘상대적 비교’나 정성적 방법을 통해 모형을 구분하고 있을 뿐이다. 따라서 이 연구도 우리나라 공공임대주택의 성격을 파악하기 위해 주요 지표들을 중심으로 기존에 논의된 선진국들과 비교하는 방법을 사용하고자 한다(3장의 [표 3] 참조).

[표 1] 공공임대주택 정책의 유형과 성격, 조건

| 유형 | | 대중모델 (Mass Model) | 잔여적 모델 (Residual Model) | | 비고 |
|----------------|------------------------------------|---|------------------------------------|--------------------|---|
| 성격 | | 적극적이며 보편적인 복지정책 | 사회안전망 차원 재개발에 따른 대체주택 | | |
| 입주대상 | | 중고소득층까지 입주 | 저소득층 대상 (자산, 소득조사 반영) | | |
| 주택 점유 형태 | 공공 임대 비중 | 높음 | 낮음 | | 케메니는 단일임대시장 은 점유형태 중립(tenure neutral)이 핵심이라는 입장 |
| | 민간 임대 관계 | 통합 (unitary) | 단절 (dual) | | |
| | 자가 소유 비중 | 낮음 | 높음 | | |
| 복지국가 체제 | 사회민주주의 조합주의 | 자유주의 (동아시아) | 미성숙 (남유럽) | | |
| 해당국가 분포 | 스웨덴, 덴마크 독일, 네덜란드 오스트리아, 스위스 | 핀란드 프랑스 | 호주, 미국 영국, 아일랜드 일본 (한국) | 스페인 그리스 이탈리아 | 연속적 분포 개념으로 설정 |
| 주요 쟁점 | | 자가소유 확대와 공공임대주택의 잔여화 압력 문제 | 사회적 격리현상 취약계층 주거사정 악화 문제 | | |
| 전망 | | 공공임대주택 효율화 압력지속(재정긴축 등) 복지국가 재편에 따른 자가소유 확대경향 지속 | 공공임대주택 잔여화 경향 심화 사회적 통합방안 강화 요구 | | |

주 : 주택점유형태 분포는 예외가 상당히 있다. 이는 주로 조합주의 국가들이 자가소유율이 낮고 민간임대 비중이 높은 데서 나타나는 변형이다. 또한 사회민주주의 유형의 국가 내에서도 공공임대주택의 비중은 상당한 편차를 보이는데, 이에 대해 케메니는 조합주의 속성의 강약으로 설명하고 있다(Kemeny, 2006).
자료 : 기존 논의를 참고하여 필자 작성.

3. 우리나라 공공임대주택 정책의 성격

1) 공공임대주택 정책의 전개과정과 현황

우리나라에서 국제적인 기준의 공공임대주택이 공급되기 시작한 것은 1989년 ‘영구임대주택’이 처음이다. 당시 집값이 급등하고 전월세 보증금 인상이 사회문제화되면서 생활보호대상(거택보호) 가구 수와 유사한 25만 호 공급을 목표로 시작되었다. 이 프로그램은 곧 이어 그 무렵 심각한 사회갈등 요인이었던 합동재개발사업의 세입자 대책(재개발임대주택)으로 확대된다(1991년). 재개발임대주택은 재개발사업 시 세입자 가구에 대한 대체주택 차원에서 공급된 것으로, 새로 건립되는 주택의 17%를 기준으로 했다. 그러나 주택가격 안정 추세와 함께 영구임대주택은 1993년 19만 호 착공을 끝으로 종료되고, 재개발임대주택만 계속되게 된다. 물론 생활보호대상자보다 상위 계층을 대상으로 ‘50년 임대주택’이 도입되기는 했으나 그 물량은 1997년까지 10만 여 호에 그침으로써 전반적으로 정책이 후퇴했다는 평가를 받은 바 있다(김종립 외, 2007).

공공임대주택 정책이 본격적으로 재개된 것은 영구임대주택 정책이 종료된 5년 뒤인 1998년의 일이다. 외환위기 이후 이른바 서민생활 보호 차원에서 ‘국민임대주택’이라는 이름으로 재개된다. 처음에는 5만 호 건립을 목표로 했는데, 2002년 10년간 100만 호 건설로 목표를 높이게 된다.

이후 노무현 정부에 들면 국민임대주택특별법을 제정하는 한편(2003년), 기존 다세대·다가구 주택을 매입해서 낮은 임대료로 운영하는 ‘매입임대주택’, 기존 주택을 전세로 임대한 다음 역시 낮은 임대료로 재임대하는 ‘전세임대주택’ 등 다양한 방식의 공공임대주택을 공급하게 된다.

그 뒤 2008년 업무를 시작한 이명박 정부는 국민임대주택을 보금자리 주택의 한 가지 프로그램으로 바꾼 다음, 임대물량은 줄이고 중소형 분양을 늘리는 쪽으로 정책방향을 전환한다. 동시에 영구임대주택 공급을 재개기로 하는 등 공공임대주택의 다원화 방향도 제시한다.

한편 서울시는 2007년부터 국민임대주택 프로그램과는 별개로 장기전세주택인 시

프트 주택을 공급하기 시작했고, 2009년 임대주택법에 근거규정이 마련되면서 서울시 내에서 공급되는 주택은 모두 시프트 주택이라는 명칭을 사용하게 된다(재개발임대주택은 별도).

이런 과정을 거쳐 2008년 말 현재 공공임대주택 재고는 전국적으로 약 67만 호에 이르러 전체 가구의 약 3.9%(서울은 약 4.3%)가 이용하고 있다¹⁰⁾. 물론 2010년 현재 공사 중인 물량까지 감안하면 그 수치는 약 6.1%(서울은 약 4.5%)에 달할 것으로 추정된다(표 2 참조).

그리고 공공임대주택의 입주자격과 실제 입주자의 소득분포 등을 살펴보자. 현재 공공임대주택은 크게 영구임대주택, 재개발임대주택, 50년 임대주택, 국민임대주택 그리고 시프트 주택으로 나눌 수 있는데, 중대형 시프트 주택을 제외하면 입주자격은 기본적으로 소득 4분위 이하로 한정된다(표 2). 실제 입주자 소득조사에 따르면 공공임대주택 전체적으로 1분위는 30.1%(서울 40.8%), 2분위 35.2%(31.4%), 3분위 15.3%(11.2%) 등 3분위 이하가 80.6%(83.4%)에 달하고, 5분위 이상은 10.2%(8.8%)에 불과하다(그림 2 참조).

¹⁰⁾ 여기서 분모가 되는 가구수는 주민등록상 가구가 아니라, 인구주택총조사 개념의 일반 가구수이다. 2008년 가구수는 2005년 인구주택총조사 가구수를 감안하여 필자가 추정했다. 서울시 가구수는 장영희·박은철(2008)에서 인용했다.

[표 2] 공공임대주택의 유형별 입주자격과 실제 입주자 소득분포

| 구분 | 공급시기 | 재고 ¹⁾ (서울) | 공급규모 | 입주자격 | 실제 입주자 분포 ²⁾ |
|-------------|---------------|--|--------------------------------------|---|--|
| 영구임대 주택 | 1989 -1993 | 190,077 (47,224) | 40㎡ 이하 | 기초생활수급자, 모· 부자가정, 국가유공자, 장애인 등 | 1분위 : 60.4%, 2분위 : 39.6% (박신영 외, 2009에서 추정) → 전국 |
| 재개발임 대주택 | 1991 -현재 | 약 55,000 (48,036) | 60㎡ 이하 | 무주택자 중 유자격자(거주요건 등 충족) | 1분위 : 44.8%, 2분위 : 20.9%, 3분위 : 13.2%, 4분위 : 10.7%, 5분위 이상 : 10.4% (장영희·박은철, 2006) → 서울 |
| 다가구 매입임대 | 2003 -현재 | 27,733 (약 8,700) | 50㎡ 이하 | 1순위 : 기초생활수급자, 차상위계층 2순위 : 모·부자가정, 장애인 등 | 영구임대주택과 동일한 수준 |
| 50년 임대 | 1992 -1997 | 100,949 (18,949) | 60㎡ 이하 | 청약저축 가입자 국가유공자, 철거민, 장애인 | 별도 자료 없으나, 국민임대주택과 동일한 것으로 가정 |
| 국민임대 주택 | 1998 -현재 | 295,731 건설 중인 경우를 포함하면 약 670,183 (18,946) | 85㎡ 이하 | 도시근로자 가구 월평균 소득의 70% 이하 | 1분위 : 11.9%, 2분위 : 35.0%, 3분위 : 24.0%, 4분위 : 14.0%, 5분위 : 15.2% → 전국 (대한주택공사, 「국민임대주택 입주자 주거실태조사」 각 년도; 김종립 외, 2007에서 재인용) |
| 시프트 주택 | 2007 -현재 | 4,641 (4,641) 2010년 3월 기준 10,244 | 60㎡ 이하 60~85 ㎡ 85㎡ 이상 | 전용 60㎡ 이하는 국민임대와 동일 60㎡ 이상은 별도 기준 | 1분위 : 1.5%, 2분위 : 10.8%, 3분위 : 22.3%, 4분위 : 20.5%, 5분위 : 4.1%, 6분위 : 19.3%, 7분위 : 4.8%, 8분위 12.3%, 9분위 : 3.72%, 10분위 : 0.74% 표본수가 적어 통계적으로는 한계 → 서울(박은철, 2008을 재구성) |
| 계 | | 약 669,131 (약 146,496) | | | |

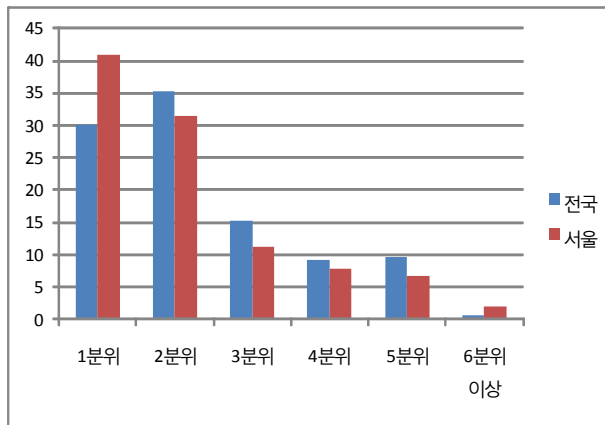
주 1 : 공공임대주택 재고는 2008년 말 기준이며, LH공사 및 지방정부 소유를 포함한 수치임. 기준에 따라서 다른
자료와 약간 차이가 있을 수 있음.

주 2 : 소득조사 결과는 입주자격과 관련이 있으므로 실제보다 낮게 응답했을 가능성이 있음.

자료 : 국토해양부, LH공사, SH공사 자료를 재구성

[그림 2] 전체 공공임대주택 거주자의 소득분포(전국, 서울)

(단위 : %)



주 : 별도 조사한 결과가 아니고, 기존 자료를 중심으로 개산(概算)한 결과임.
 자료 : [표 2]의 소득분포 자료를 유형별 임대주택 수를 고려하여 가중 평균하여 작성.

2) 선진국과 비교한 우리나라 공공임대주택 정책의 성격

우리나라에서 공공임대주택이 처음 공급된 1989년의 1인당 국민소득은 약 5천불 수준이었다. 선진국에서는 이미 1970년대 중반에 같은 소득수준을 달성한 바 있는데, 이 무렵 공공임대주택 재고는 영국 28%(71년), 네덜란드 39%(75년), 프랑스 13%(78년), 일본도 7%(78년) 수준에 이를 정도였다. 물론 각국의 주택시장 상황이 다르기 때문에 이를 단순 비교하는 것은 무의미하지만, 한국의 경제성장 속도나 심각한 대도시 주거사정을 감안하면 이상할 정도로 늦었던 것은 분명하다. 정부가 저소득층의 주택문제를 방치할 수만 없다는 것을 생각하면 어떻게 한국에서는 공공임대주택과 같은 정부개입 프로그램 없이 그렇게 늦게까지 견딜 수 있었든가는 흥미로운 일이 아닐 수 없다.

이는 판자촌(무허가 정착지)의 존재에서 답을 찾을 수 있다. 1960년대부터 서울을 중심으로 급속히 늘어난 판자촌은 1980년대 초까지 서울 인구의 10% 이상이 거주하던 공간이었다. 결국 판자촌이 도시 빈곤층의 주된 거주지 역할을 했으며, 그런 점에서 ‘비공식적인 공공임대주택’(김수현, 1996) 구실을 했던 것으로 볼 수 있다.

하지만 1983년부터 시작된 합동재개발사업은 서울시내의 판자촌 지도를 근본적으

로 바뀌놓고 말았다. 1989년까지 사업에 들어간 재개발구역이 67개에 달하는 데다, 비자발적으로 주거지를 떠나야 했던 주민들이 약 15만 명에 이른 것으로 추정된다(김수현, 1996 재구성). 여기에다 1980년대 후반 시작된 주택가격 및 전셋값 폭등의 여파가 중첩되면서 저소득층의 주거사정은 심각한 지경에 이르게 되었다. 1989년 초에는 전월세 보증금 때문에 연쇄 자살사건이 벌어질 정도(국정브리핑 특별기획팀, 2007)였으며, 정치적으로도 노태우 정부는 중간평가를 앞두고 있어서 적극적인 주거복지대책에 대한 압력이 높았다(이영환, 1995).

따라서 1989년 도입된 영구임대주택은 판자촌 재개발에 따른 대체주택, 급등하는 임대료에 대처하기 위한 주거안전망, 정치적 정당성 위기에 직면한 집권세력의 사회적 포섭전략 등이 종합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다(이영환, 1995; 김수현, 1996). 또한 입주대상도 가장 가난한 계층에 국한되었으며, 건립목표 물량 역시 법정 영세민 가구수에 맞춰져 있었다. 더구나 법정 영세민 자격을 잃을 경우 퇴거토록 되어 있었다. 할로의 분류에 따르자면 전형적인 잔여적 모델이었다. 이후 재개발임대주택으로 확장된 경우도 도시재생사업에 따른 대체주택으로서, 잔여적 성격이 확인했다고 할 수 있다. 이렇게 법정 영세민이나 철거민을 대상으로 하는 공공임대주택 정책은 이후 국민임대주택이 도입되는 1998년까지 10년간 계속된다.

1998년에 시작된 국민임대주택 정책은 종전 영구임대주택이 가지고 있던 빈곤층 밀집문제를 해결하고 정부재정 부담을 줄이는 차원에서 입주대상의 범위를 높이게 된다. 그럼에도 국민임대주택 입주계층은 4분위 이하가 85%에 달하고 있으며, 소득기준을 넘어설 경우 일정 유예기간이 지난 다음에는 퇴거토록 되어 있다. 이는 선진국의 유형 구분에서 잔여적 모델로 분류되는 국가들보다도 저소득 계층편중도가 더 높은 수준이다.

더구나 노무현 정부에서 추진한 매입임대주택과 전세임대주택은 사회통합을 고려한 임대주택 공급방식이기는 했지만, 입주대상을 기초생활보장대상자나 독거노인, 소년소녀가장, 장애인 등 이른바 사회복지 차원의 지원이 필요한 계층에 국한시킴으로써 잔여적 성격을 개선하는 데는 도움이 되지 않았다.

다음으로 케메니가 논의하는 민간임대시장과의 관계 측면에서 보면 우리나라의 공공임대주택은 이중임대시장의 전형적인 사례이다. 공공임대주택의 임대료는 인근 유

사주택 임대료의 30~75% 수준이지만¹¹⁾, 그 물량이 시장임대료를 낮추는 데 영향을 주었다는 증거는 아직 찾을 수는 없다¹²⁾. 상대적으로 낮은 임대료에도 불구하고 물량이 너무 적어서, 입주대기자는 많은 반면 한 번 입주한 사람들은 나오기 어려운 구조인 것이다. 또한 민간 임대제도는 임대료 인상억제, 임대기간 안정성 측면에서 아직 전근대적인 수준에 머물러 있다(김수현, 2009). 결국 공공임대주택은 민간임대시장과의 관계에서 ‘섬과 같은 존재’로 단절되어 있어, 이중임대시장의 특성을 그대로 보여준다고 할 수 있다.

[표 3]은 이상에서 논의된 특성을 주요 선진국들의 임대주택 성격 분류와 비교하여 나타낸 것이다. 선행 연구들이(Harloe, 1995; Kemeny, 1995; Heijden, 2002; Kemeny, 2005, 2006; Kemeny & Lowe, 1998; Kemeny et al., 2005; Czischke, 2009; Elsinga et al., 2008) 공통적으로 고려하는 ①자가 비중, ②공공임대 비중 및 임대부문 중 공공임대 비율, ③임대공공임대주택 거주자의 소득분포 세 가지를 통해 우리나라 공공임대주택의 위치를 비교해 보았다. 결론적으로 [표 3]에서 보는 바와 같이, ①비교 국가 중 가장 낮은 수준의 공공임대주택 비중, ②역시 가장 낮은 수준의 임대부문 중 공공임대 비율, ③높은 저소득층 집중도, ④비공식적인 민간임대시장과 임대차 규제 제도의 미성숙, ⑤재개발사업 과정에서 계속되는 저렴주택 멸실과 대체주택 성격 등으로 볼 때, 우리나라의 공공임대주택 정책은 할로의 분류에 따르면 전형적인 잔여적 모델이라고 할 수 있다.

이제 서울시의 시프트 주택이 이러한 우리나라의 공공임대주택 성격을 바꿀 수 있을 것인지 생각해 보도록 하자.

11) 영구임대주택은 지역에 따라 차이가 있지만 낮은 경우 30% 내외(박신영 외, 2009) 수준이다. 국민임대주택은 지역, 평형에 따라 인근 임대료와 차이가 다르지만, 최저 47.8%(서울, 45㎡ 이하)에서 최대 96.1%(강원, 45-59㎡)이며 전국 평균은 75.4%이다(이종권 외, 2008). 시프트 주택 역시 규모와 위치에 따라 다르지만, 최저 53%에서 80%까지 분포한다(임성은, 2010).

12) 이종권 외(2008)는 입주가 이루어진 75개 단지를 대상으로 입주전후의 6년간을 대상으로 주변지역 전세가격 변동을 조사한 결과 국민임대주택 조사를 통해 인근의 전세가격 상승 또는 하락을 특정할 수 없다고 밝히고 있다. 입주대상자가 지자체 전역에 걸쳐 있기 때문에 지역시장인 전세시장이 받는 영향의 정도는 느릴 뿐 아니라 예측하기 곤란하다고 볼 수 있는 것이다.

반면 임성은(2010)은 시프트 주택이 5.2~9.3만 호 추가 공급되면, 서울 전역의 전세가격을 약 10%를 하락시킬 수 있을 것이라고 밝히고 있다. 임성은 외(2009)에서는 이 수치가 2.3~11.2만 호이다. 그러나 이들 분석은 시프트 주택에 입주하는 가구가 서울전역에 걸쳐 있다는 점, 또한 임대료 변화를 조사한 기간이 너무 짧다는 점(입주 후 2년이 경과하지 않았기 때문에 인근 전세가격의 실제 변화를 알 수 없음) 등으로 인해 근본적인 한계가 있다.

[표 3] 우리나라와 주요 국가의 공공임대주택 성격

(단위 : %)

| 구분 | 자가 비중 | 공공 임대 비중 | 임대중 공공임대 비율 | 공공 3분위 이하 비율 ¹⁾ | 특징 | Balchin의 주택정책 유형분류 ²⁾ | Kemeny의 임대시장 유형분류 ³⁾ | Harloe 논리에 바탕을 둔 본 연구의 분류 ⁴⁾ |
|-------|-------|----------|-------------|----------------------------|------------|----------------------------------|---------------------------------|---|
| 스웨덴 | 54 | 21 | 49 | 49 | | 사민주의 | 단일 | ++ |
| 덴마크 | 53 | 20 | 43 | - | | 사민주의 | 단일 | ++ |
| 핀란드 | 63 | 18 | 53 | - | | 사민주의 | 이중 | + |
| 노르웨이 | 77 | 5 | 22 | - | | 사민주의 | 이중 | - |
| 네덜란드 | 54 | 35 | 76 | 44 | 공공임대 감소 중 | 전환기 | 단일 | ++ |
| 스위스 | 35 | 3 | 5 | - | 민간임대 중심 | 조합주의 | 단일 | + |
| 독일 | 43 | 6 | 11 | 44 | 민간임대 중심 | 조합주의 | 단일 | + |
| 오스트리아 | 58 | 21 | 53 | - | | 조합주의 | 단일 | ++ |
| 프랑스 | 56 | 19 | 43 | 38 | 최근 공공임대 재개 | 전환기 | 단일 | + - |
| 벨기에 | 68 | 7 | 23 | 52 | | 자유주의* | 이중 | - |
| 아일랜드 | 79 | 8 | 38 | - | | 자유주의 | 이중 | - |
| 영국 | 69 | 21 | 68 | 62 | 빈곤층 밀집 심화 | 자유주의 | 이중 | + - |
| 호주 | 71 | 6 | 23 | - | | 자유주의* | 이중 | -- |
| 뉴질랜드 | 71 | 5 | 22 | - | | 자유주의* | 이중 | -- |
| 캐나다 | 64 | 6 | 17 | - | | 자유주의* | 이중 | -- |
| 미국 | 67 | 1 | 3 | 100* | | 자유주의* | 이중 | -- |
| 스페인 | 82 | 1 | 9 | - | | 미성숙@ | 이중* | -- |
| 그리스 | 74 | 0 | 0 | - | 사실상 재고 없음 | 미성숙@ | 이중* | |
| 이탈리아 | 75 | 5 | 26 | - | | 미성숙@ | 이중* | -- |
| 포르투갈 | 55 | 3 | 14 | - | | 미성숙@ | 이중* | -- |
| 일본 | 61 | 7 | 21 | - | | 동아시아* | 이중 | - |
| 한국 | 55 | 2 | 4 | 81 | 재개발사업 지속 | 동아시아* | 이중* | -- |

주 1 : 1990년대 중반의 현황으로 Heijden(2002:334)에서 인용. 미국은 사실상 전원이 극빈층으로 김종립 외(2007)에서 추정. 한국은 [그림 2]의 필자 계산.

주 2 : Balchin(1996)에 바탕을 두되 @표시는 Barlow & Duncan(1994)를 활용했으며, *는 필자가 표시.

주 3 : Kemeny(1995;2006)을 인용했으며, 프랑스의 물음표는 케메니 자신이 표시. *는 필자가 표시.

주 4 : 할로의 논리에 따르면 기본적으로 각국의 공공임대주택은 잔여적 모델로 수렴할 수밖에 없을 뿐 아니라 수렴하는 중임(Harloe, 1995). 그러나 할로 자신도 정량적으로 대중모델과 잔여적 모델로 구분하고 있지 않으며, '여러 상황'을 통해 설명하는 방식임. 따라서 본 연구에서는 할로의 구분 기초를 채택하되 유형구분을 연속적인 개념으로 이해해서, (+) 개수가 많을수록 대중모델에 가깝고 (-) 개수가 많을수록 잔여적 성격이 큰 것으로 분류했음.

자료 : 주택점유형태 분포는 앞의 [그림 1]과 동일하고, 위의 [주 1~4]를 감안하여 필자 작성.

4. 시프트 주택 현황과 공공임대주택 성격에 미치는 영향

1) 서울시 시프트 주택 현황

서울시의 장기전세주택(시프트 주택)은 ‘주변 시세의 80% 이하의 전세방식으로, 최장 20년까지, 중산층도 입주가능한 중대형을 포함해서’ 운영하는 공공임대주택이다. 그런데 여기서 주변 시세보다 낮고, 거주기간을 최장 20년까지 한 것은 그 자체로서 새로운 일은 아니다. 우리나라의 기존 공공임대주택은 오히려 더 낮은 부담과 더 긴 기간을 보장하고 있기도 하다. 또한 전세 방식의 경우도 기존 영구임대주택이나 국민임대주택이 월세 납부 대신 전세 방식을 선택할 수 있고, 실제 SH공사 소유 임대주택의 28.5%는 전세보증금 방식으로 운용 중이기도 하다(서울시 내부자료 : 임성은, 2010에서 재인용). 따라서 전세 방식 자체도 완전히 차별화된 정책이라고 할 수 없다. 결국 입주대상을 중산층으로 확대하면서 중대형도 포함한다는 것이 기존 방식과 근본적 차이라고 할 수 있다.

또 기존 국민임대주택이 주로 시 외곽에 위치한 택지개발지구에 입지했다면, 시프트 주택은 그 외에도 도심 자투리 땅, 재건축 아파트 단지, 역세권 개발에 대한 인센티브 용적률 활용 등 다양한 방법으로 공급한다는 차이가 있다. 물론 이런 다양한 공급방법 전체가 시프트 주택만의 독창적인 고안이라고 할 수는 없지만, 현실적으로 택지확보에 어려움을 겪고 있는 서울시내에서 용적률 인센티브를 활용한 공급 시도는 임대주택 공급확대의 적극적인 의지를 보여주는 것이라 할 수 있다. 서울시는 2018년까지 모두 13만2천 호를 공급할 계획인데 그 중 택지개발지구에 신규로 건립하는 4만8500호를 제외하면 모두 (재)개발사업 과정에서 추가용적률을 활용해서 공급하는 물량이다(표 4). 또 평형별 배분은 2010년 4월까지 분포를 바탕으로 단순 추정해 보면, 59㎡까지 55.7%, 60-85㎡ 36.8%, 85-114㎡ 7.5%로 구성될 것으로 보인다(SH공사 자료 및 임성은, 2010을 재구성).

[표 4] 시프트 주택 공급계획

| 총계 | 오세훈 시장 1기 | | | | | 2011-2018 | 비고 |
|---------|-----------|-------|-------|-------|--------|-----------|---|
| | 소계 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | | |
| 132,094 | 18,128 | 2,016 | 2,625 | 3,243 | 10,244 | 113,966 | - 택지지구 신규건설 : 48,500 - 역세권 시프트 : 53,000 - 재개발, 재건축 등 : 30,500 |

자료 : 서울시 내부자료(임성은, 2010을 재구성)

2) 시프트 주택이 공공임대주택 성격에 미치는 영향

앞에서 살펴본 바와 같은 특성으로 인해, 우리나라 공공임대주택은 주로 가난한 계층이 사는 주택으로 인식되어 왔다. 특히 영구임대주택이 집단화되면서 사회적 격리현상이 발생하고(박윤영, 2007; 하성규·서종녀, 2006), 소재지 자치구의 복지재정 부담이 크다는 등의 문제가 있었기 때문에 공공임대주택에 대한 인식이 그런 방향에서 굳어진 경향이 있었다.

이런 상황에서 시프트 주택은 중산층까지 입주대상으로 확대하면서 용적률 인센티브를 활용한 다량 공급을 통해, 임대주택이 저소득층만 거주하는 주택에 머물지 않고 더 나아가 주택구입 욕구를 떨어뜨려 ‘사는 것’이 아니라 ‘사는 곳’으로 패러다임을 바꾸겠다는 구상을 가지고 있다. 즉, 시프트 주택을 통해 “중산층까지도 내 집을 장만하지 않아도 될 수 있도록”(서울시, 2009b) 하려 함으로써, 주택정책 영역에서 말하는 ‘대중 모델’이나 ‘단일임대시장’의 성격을 표방하고 있다. 더구나 오세훈 시장은 2010년 지방선거 과정에서 선대위 개소식(2010.5.11)을 비롯해 각종 TV 토론회 등 기회 있을 때마다 시프트 주택을 대표 치적으로 내세운 바 있다. 그러나 이 논문의 관심은 과연 시프트 주택이 이론적으로, 또한 현실적으로 우리나라 공공임대주택의 잔여적 성격을 바꿀 수 있을 것인가 하는 문제의 검토이다.

이를 위해 이 논문은 두 가지 점을 살펴보고자 한다. 첫째 시프트 주택의 공급물량이 저소득층은 물론이고 중산층까지 입주대상으로 할 만큼 충분한가 하는 점이다. 잔여적 모델의 특징이 최소한의 안전망 역할에 그치는 점인데, 시프트 주택이 이를 포괄하

면서도 대상을 확장하는 대중모델로 변하는 촉매제가 될 것인가 하는 문제이다. 두 번째는 시프트 주택 공급에 따라 공공임대주택과 다른 점유형태와의 관계 변화가 가능한가 하는 점이다. 즉, 시프트 주택이 민간임대시장과의 연속성 형성에 어떻게 기여할 것인가 하는 문제이다.

먼저 시프트 주택의 공급물량이 어떤 영향을 줄 것인지 생각해 보자. 2018년까지 예정된 13만2천 호를 공급할 경우 서울시의 공공임대주택은 약 27만 호로 전체 가구의 9% 가깝게 거주할 수 있게 된다. 과학적인 근거로는 설명하기 어렵지만, 대체로 ‘임대주택 거주가구가 10%에 이르면 민간임대시장 안정과 임대료 하락이 가능하다는 전문가들의 응답’(임성은, 2010 재인용)을 감안하면 의미 있는 물량으로 볼 수 있다.

그러나 추가로 공급할 13만 호는 2007년 당시 추정된 서울시 국민임대주택 수요추정치 23~33만 호(강미나, 2007)에 훨씬 못 미치는 수준이다. 더구나 저렴주택 멸실에 따른 대체주택 수요를 감안하면 오히려 순감소(-) 현상이 일어날 수 있다. 실제 서울시가 예정한 뉴타운(재개발)사업 구역에 거주하는 세입자는 19만4천 가구에 이르지만, 재개발임대주택을 통해 재정착이 가능한 가구는 4만5천 가구에 불과하다. 결국 14만 가구 정도가 구역 이외로 이주해야 되는 상황인 것이다(서울시주거환경개선정책 자문위원회, 2009). 따라서 계획된 시프트 주택은 4분위 이하를 입주대상으로 하는 국민임대주택 추정 수요는 물론이고, 뉴타운사업 시행에 따른 이주 세입자들의 대체주택 물량에도 미치지 못하는 수준이라고 할 수 있다.

이와 함께 시프트 주택의 주 공급방법인 용적률 인센티브 방식의 한계를 짚어볼 필요가 있다. 서울시는 전체 시프트 주택 공급 물량의 60% 이상을 이 방식으로 공급하고자 하지만, 역세권 개발이나 재개발·재건축사업 자체가 부동산 경기의 영향을 많이 받기 때문에 공급여부를 서울시가 주도할 수 없다. 실제 2002년 시작된 뉴타운 사업 중 2010년까지 완료된 경우는 5%에 불과하고, 대다수는 부동산 경기영향과 소송 등으로 추진되지 못하고 있다(주요 언론 보도, 2010.8.27). 또한 재건축사업을 통한 공급은 중앙정부가 규제완화 차원에서 임대주택 의무공급을 폐지함으로써(2008년9월) 공급여부 자체가 불투명하다. 따라서 시프트 주택의 주 공급계획이 부동산 경기 의존적 상황에 있기 때문에, 신규 택지 등에서 공급하는 약 5만 호를 제외하면 공급일정을 확신할 수 없다. 또한 시프트 주택의 근본적인 특징이라고 할 수 있는 중산층용 주택의 계속 공급

가능성도 흔들리고 있다. SH공사는 2010년 지방선거 이후 부채문제가 부각되자, 114m² 이상 규모의 시프트 주택 절반을 분양으로 전환하겠다는 계획을 발표했다(2010.8.16). 그만큼 실제 공급계획이 예정대로 되기 어려운 것이다.

결국 시프트 주택은 목표 자체가 잔여적인 수요를 충족시키는 수준에도 미치지 못하며, 그마저 부동산 시장 상황에 따라 실제 공급을 장담할 수 없다. 또한 부동산 시장이 활성화될 경우 시프트 주택 공급목표는 달성할 수 있겠지만, 반대로 뉴타운사업 등에 따른 멸실주택도 다량 발생하므로 그에 따른 대체주택 수요를 충족시키지 못하는 문제가 생길 수밖에 없다. 더 나아가 입주대상을 중산층으로 확대하려는 전략도 당초 계획보다 줄어드는 상황이다. 이를 종합하면 시프트 주택을 통해 공공임대주택을 대폭 확대하여, ‘자가소유에 대한 대안으로 발전시킨다’는 목표는 계획과 실행 두 측면 모두에서 문제를 가지고 있다.

두 번째로 시프트 주택 공급과 다른 점유형태와의 관계를 살펴보자. 서울시나 SH공사는 시프트 주택 공급이 인근의 임대료나 주택가격을 떨어뜨린다는 성과를 찾기에 조급해 보이지만¹³⁾, 여기에는 재개발사업에 따른 멸실문제는 고려되지 않았다. 오히려 시프트 주택의 물량이 시장에 영향을 줄 정도로 많지 않은 상태에서, 실제 시장임대료의 50~60%에 불과한 임대료로 운영될 경우 매우 ‘예외적인 임대시장’을 넘어서기 어렵다. 서울시가 자랑하는 ‘높은 경쟁률’¹⁴⁾은 역으로 충분한 주택공급이 안 되었을 경우에는 기존 민간임대시장과는 더욱 단절되는 결과가 되기 때문에, 이중임대시장 구조를 극복하는 것은 불가능하다.

또한 민간임대시장의 임대차 등록제도, 임대소득세 부과제도, 임대전용 주택에 대한 자동계약갱신, 임대료 규제제도 등의 근대화 문제는 여전히 진전이 없는 상태이기 때문에, 시프트 주택의 공급이 단일임대시장으로 발전하는 촉진제가 될 것이라는 기대도 과도하다. 별도 논의가 필요한 사안이기는 하나, 우리나라의 높은 자가소유 집착과 전세제도 등도 점유형태 균형적인 구조가 정착되는 데 장애가 될 수 있다.

¹³⁾ 서울시와 SH공사는 2009년 『장기전세주택의 주택가격 안정효과에 관한 연구』를 발주하여 시프트 주택 단지 주변지역의 주택가격 및 전세하락 효과를 확인하고자 했다. 그러나 그 시점이 시프트 주택의 입주자가 6,000가구 정도에 불과하였을 뿐 아니라, 가격변화 추이를 확인하기에는 너무 짧은 기간을 비교했다는 한계가 있다.

¹⁴⁾ 서울시와 SH공사는 높은 경쟁률을 시프트 주택 성공의 증거로 보고 있다(서울시, 2009a). 그러나 156:1을 기록한 관악청정플러스원은 단 2가구가 공급되는 사례였으며, 대부분 좋은 입지에 소량이 공급되는 경우에 그러했다.

결국 시프트 주택은 선진국 공공임대주택 정책의 성격논의에서 볼 수 있는 대중모텔이나 단일임대시장 성격으로 발전할 수 있는 실질적 계획을 담보하고 있다고 보기 어렵다. 물론 다른 공공사업 프로그램에 비해서는 매우 많은 홍보비를 투입하고, 지하철이나 가판대 홍보를 대량 진행함으로써 홍보 차원에서는 이미 성과를 거두었다고 할 수 있다. 그러나 레토릭으로서의 시프트 주택과 현실에서의 간극은 크다고 할 수밖에 없다. 더구나 저소득층의 임대주택 수요를 건너 뛰어 대중모텔을 지향한 것은 일종의 포퓰리즘적인 정책이라고 비판할 수 있다.

그럼에도 불구하고 시프트 주택은 우리나라 공공임대주택 정책에서 긍정적인 측면을 가지고 있다. 첫 번째는 공공임대주택에 대한 부정적 인식을 완화시켰다는 점이다. 이는 향후 공공임대주택을 더 확산시킬 수 있는 사회적 합의 가능성을 확인했다는 점에서 의미가 크다. 두 번째는 주택정책의 지방화에 대한 성과이다. 그동안 우리나라는 공공임대주택을 포함해서 주요 주택정책이 중앙정부의 기준과 재정지원, 제도운영에 따라 추진되어 왔다. 그런 점에서 시프트 주택은 지방정부가 독자적인 기준에 따라 재정을 확보하고 운영한 최초의 사례라고 할 수 있다. 향후 주택정책의 지방화라는 과제에서 볼 때 성과로 기록될 수 있을 것이다.

5. 맺음말

이 논문은 서울시 시프트 주택이 내건 ‘새로운 패러다임’이 주택정책 분야에서 익숙한 할로의 대중모텔과 케메니의 단일임대시장과 유사하다는 데 착안해서, 우리나라 공공임대주택 정책의 성격을 살펴보는 데 주안점이 있었다. 검토 결과 우리나라 공공임대주택은 전형적인 잔여적 모델의 속성을 가지고 있으며, 시프트 주택 공급에도 불구하고 이러한 성격은 바뀌기 어렵다고 보았다. 그러나 시프트 주택은 우리 주택정책에서 공공임대주택의 위상을 새롭게 인식하게 하고, 지방정부의 역할을 처음으로 각인시켰다는 점에서 의미를 갖는다.

그런데 이 논문은 공공임대주택 정책 유형에 관한 기존 논의의 연장선상에서 이를 정성적이며 정책적으로 비교하는 방법을 택하고 있다. 실증적인 조사나 분석은 이 논문

의 목표가 아니며, 향후 공공임대주택 정책에 대한 논의방향을 제시하는 데 중점이 있는 것이다.

또한 몇 가지 후속연구를 제안할 수 있다. 우선 자가-공공임대-민간임대의 주택점 유형태 균형에 대한 검토이다. 최근 전 세계적인 주택가격 상승과 하락과정에서 자가소유 문제에 대한 논의가 본격화되고 있는 점을 감안하면 우리도 ‘적정한 균형’ 문제에 대한 본격적인 논의가 필요하다. 두 번째로 시프트 주택이 공공임대주택 확대 필요성을 제기했다는 점에서, 이를 계기로 공공임대주택의 적정규모, 대상, 운영방법에 대한 구체적인 논의를 기대해 볼 수 있다. 마지막으로 우리나라 공공임대주택의 잔여적 성격을 감안할 때 조만간 사회적 격리문제가 본격적으로 등장할 가능성이 있으므로, 선진국들의 경험을 검토하면서 이에 대한 적극적인 대비책 논의가 필요하다.

■ 참고문헌 □

- 강미나 (2007). 국민임대주택 수요추정 연구. 국토연구원.
- 국정브리핑 특별기획팀 (2007). 대한민국 부동산 40년. 서울: 한스미디어.
- 김상철 (2010). 임대 물량을 중산층 주택으로 바꾼 게 시프트. 한겨레신문 2010.4.14.
- 김수현 (1996). 한국 공공임대주택 정책의 전개과정. 박사학위 논문. 서울대학교 대학원. 서울.
- 김수현 (2009). 선진국 자가소유 논의와 우리나라에 대한 정책적 시사점. 경제와 사회. 83, 258-283.
- 김종립, 진미윤, 최조순, 하성규, 최정민 (2007). 공공임대주택 정책 로드맵 구상 연구. 성남: 주택도시연구원.
- 박신영, 윤영호, 임미숙, 이의중, 임정민, 박인제, 김수현 (2009). 보금자리 영구임대주택의 공급 및 관리 운영방안. 성남: 주택도시연구원.
- 박윤영 (2007). 경기도 영구임대주택 입주민의 주거실태에 관한 연구. 도시행정학보. 20(3), 99-129.
- 박은철 (2008). 장기전세주택(SHiff) 확대공급에 따른 관리 효율화 방안. 서울: 서울시정개발연구원.
- 상남규, 오동훈 (2009). 장기전세주택이 아파트 매매가격에 미치는 영향에 관한 연구. 부동산학연구. 15(2), 149-165.
- 서울시 (2009a). 불황도 잠재우는 '시프트' 인기, 청약 최고 156 : 1. 서울시 보도자료 2009.3.15.
- 서울시 (2009b). 시프트 두 들, '사는 것에서 사는 곳'으로 집에 대한 생각 바뀌. 서울시 보도자료 2009.6.12.
- 서울시 (2010). 무주택 서민 위한 서울시 '시프트' UN도 인정. 서울시 보도자료 2010.3.10.
- 서울시주거환경개선정책 자문위원회 (2009). 서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안. 서울시 주거환경개선정책 공청회 자료집 2009.1.15.
- 이영환 (1995). 영구임대주택의 정책결정과정. 박사학위 논문. 서울대학교 대학원. 서울.
- 이은주 (2010). 복지국가 주거정책의 두 가지 길 : 단일임대모델과 이중임대모델에 대한 분석. 사회보장연구. 26(2), 23-49.
- 이종권, 최은희, 김수진 (2008). 국민임대주택의 사회경제적 파급효과 분석. 성남: 주택도시연구원.
- 이창무, 최소의, 박한, 박환용 (2009). 도심형 공공임대주택의 수요특성 사례분석. 서울도시연구. 10(4), 191-207.
- 임성은 (2010). 장기전세주택의 파급효과에 관한 연구. 박사학위 논문. 서울시립대학교 대학원. 서울.
- 임성은, 상남규, 오동훈 (2009). 장기전세주택이 주변 전세가격에 미치는 영향. 도시행정학보. 22(2), 245-264.

- 장영희, 박은철 (2006). 재개발 임대주택정책 개선방안. 서울: 서울시정개발연구원.
- 장영희, 박은철 (2008). 뉴타운사업의 단계적 시행방안 연구. 서울: 서울시정개발연구원.
- 좋은예산센터·2010 유권자희망연대 (2010). 서울시정평가리포트.
- 진미윤 (2007). 2000년 이후 공공임대주택의 특징과 지속성 강화방안. 국토연구. 53, 163-186.
- 진미윤 (2010). 주민생활 밀착형 복지정책이 서울 시민의 복지향상에 미친 효과 : 시프트 도입에 따른 주거복지 향상을 중심으로. 한국지방자치학회. 민선4기 지방자치의 성과와 향후 과제(토론회 자료집). 4-22.
- 하성규, 서종녀 (2006). 공공임대주택과 사회적 배제에 관한 연구. 주택연구. 14(3), 159-181.

住宅産業新聞社 (2007). 住宅經濟データ集. 東京(日本)

- Aalbers, M. (2004). Promoting Home Ownership in Social-rented City : Policies, Practices and Pitfalls. *Housing Studies*. 19(3), 483-495.
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T. and Padovani, L. (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.
- Balchin, P. (1989). *Housing Policy*. London: Routledge.
- Balchin, P.(ed.) (1996). *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- Barlow, J. and Duncan, S. (1994). *Success and Failure in Housing Provision : European Systems Compared*. Oxford: Pergamon.
- Czischke, D. (2009). Managing Social Rental Housing in the EU : A Comparative Study. *European Journal of Housing Policy*. 9(2), 121-151.
- Ditch, J., Lewis, A. and Wilcox, S. (2001). *Social Housing, Tenure and Housing Allowance: An International Review*. In-house Report 83. Social Policy, University of York.
- Dobek, M. (1993). *The Political Logic of Privatization*. London: Praeger.
- Doling, J. (1997). *Comparative Housing Policy : Government and Housing in Advanced Industrialized Countries*. London: Macmillan.
- Eastaway, M. and Varo, I. (2002). The Tenure Imbalance in Spain : The Need for Social Housing Policy. *Urban Studies*. 39(2), 283-295.
- Elsinga, M., Haffner, M. and Heijden, H. (2008). Threats to the Dutch Unitary Rental Market. *European Journal of Housing Policy*. 8(1), 21-37.
- Fitzpatrick, S. and Pawson, H. (2007). Welfare Safety Net or Tenure of Choice? The Dilemma Facing Social Housing Policy in England. *Housing Studies*. 22(2), 163-182.
- Forrest, R. and Murie, A. (1988). *Selling the Welfare State - the Privatisation of Public Housing*.

London: Routledge.

- Gibb, K., 2002, Trends and Change in Social Housing Finance and Provision within the European Union. *Housing Studies*, 17(2), 325-336.
- Harloe, M. (1995). *The People's Home? : Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- Heijden, H. (2002). Social Rented Housing in Western Europe : Developments and Expectations. *Urban Studies*, 39(2), 327-340.
- Hills, J. (2007). *End and Means: The Future Roles of Social Housing In England*. Case Report 34. Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Kemeny, J. and Lowe, S. (1998). Schools of Comparative Housing Research : From Convergence to Divergence. *Housing Studies*, 13(2), 161-176.
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, 23(1), 1-18.
- Kemeny, J., Kersloot, J. and Thalmann, P. (2005). Non-Profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. *Housing Studies*, 20(6), 855-872.
- Kempen, R. and Priemus, H. (2002). Revolution in Social Housing in the Netherlands : Possible Effects of New Housing Policies. *Urban Studies*, 39(2), 237-253.
- Kirchner, J. (2007). The Declining Social Rental Sector in Germany. *European Journal of Housing Policy*, 7(1), 85-101.
- Kristensen, H., 2002, Social Housing Policy and the Welfare State : A Danish Perspective. *Urban Studies*, 39(2), 255-263.
- Lujanen, M.(ed.) (2007). *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Nordic Council of Ministers.
- Maclennan, D. and More A. (2001). Changing Social Housing in Great Britain : A Comparative Perspective. *European Journal of Housing Policy*, 1(1), 105-134.
- Monk, S. (1989). Housing in Brown, P. et al. (eds.), *Beyond Thatcherism*. Buckingham: Open Univ. Press.
- O'Neill, P. (2008). The Role of Theory in Housing Research : Partial Reflections of the Work of Jim Kemeny. *Housing, Theory and Society*, 25(3), 164-176.
- Priemus, H. (2001). Social Housing as a Traditional Tenure? Reflections on the Netherlands!

- New Housing Memorandum 2000-2010. *Housing Studies*, 16(2), 243-256.
- Saunders, P. (1990). *A Nation of Home Owners*. London: Unwin Hyman.
- Voigtländer, M. (2009). Why is the German Homeownership Rate so Low. *Housing Studies*, 24(3), 355-372.
- Whitehead, C. and Scanlon, K. (eds.) (2007). *Social Housing in Europe*. London School of Economics and Political Science.

SH 공사 시프트 홍보사이트. <http://www.shift.or.kr/>

국토해양부 서민주택정보. <http://www.mltm.go.kr/myhouse/>

CECODHAS(European Liaison Committee for Social Housing). <http://www.cecodhas.org/>

Swiss Federal Statistical Office. <http://www.bfs.admin.ch>

The Characteristic of Long-term Public Housing in Korea : Focusing on the discussion of M. Harloe and J. Kemeny

Kim, SooHyun*

It has long history of discussion on the issue of the characteristics of public housing in the advanced countries. J. Kemeny has defined two types of rental market; unitary rental market system and dual rental market system. M. Harloe also raised issues on public housing system in a different context. Those countries with plenty of public housing stock not only for the lower class were classified as mass model, and the contrary residual model.

Public housing which started in 1989 first in Korea is a typical form of residual model as the stock is so small and most residents are from lower income group. In addition many of the stock are for the substitution of the shanty housing which destroyed by urban redevelopment program.

Mayor of Seoul Metropolitan City, Oh Se-hoon, however, introduced a new public housing program called shift housing in 2007 which aims at shifting of housing paradigm from ownership to living itself. He pledged to supply as many public housing as possible including for the upper class, which he believes will change the present residualised public housing system to mass model.

This paper discussed the possibility and limits of shift housing, and concludes that it is difficult for the new plan to change the characteristics of public housing. First of all the plan itself still falls short of mass model with respect to its quantity. Moreover the accomplishment of the plan is uncertain as it depends much on the housing boom

* Ph. D. Associate Professor, Graduate School of Urban and Real Estate Studies, Sejong University
(shkimsdi@sejong.ac.kr)

that already entered to a depressed period. But the shift housing contributed to improve the image of public housing and enhance localization of housing policy.

Key words: Public Housing, Social Housing, Shift housing, Korea, Harloe, Kemeny

◆ 2010.9.2. 접수 / 2010.10.5. 1차수정 / 2010.10.18. 게재확정