공공임대주택, 초심으로 돌아가야

2010.10.06 | 이대원_새사연 연구원 | happyzero78@saesayon.org

목 차

1. ‘수해’보다 무서운 ‘보증금’
2. 임대주택 100만호 시대. 그러나
3. ‘사는 것’과 ‘사는 곳’의 차이
4. ‘반지하’에도 볕 들 날이 있을까

새로운 사회를 여는 연구원

http://saesayon.org

1. '수해'보다 무서운 '보증금'

지난 추석 연휴 첫날인 9월 21일. 기록적인 집중호우가 내렸다. 15년 전에도 마찬가지였던 상습침수 지역인 서울 양천구 신월동과 강서구 화곡동 반지하 주민들에게 추석은 둥근달도, 두 손 모은 소원도 아닌 구멍 난 하늘에 대한 원망이었다.

이번 폭우로 인한 가장 큰 피해자는 반지하 거주자들이었다. 침수피해 주택은 총 1만 2500여동이고 이 중 9000여동이 반지하 주택이었다. 서울시에만 전체 주택의 10퍼센트에 해당하는 반지하 주택이 35만 가구에 달한다.

'부동산 계급사회'의 저자 손낙구의 조사에 따르면 양천구에 사는 14만8200 가구를 100가구로 친다면 그 중 7가구는 식구에 비해 집이 너무 좁거나 시설이 제대로 갖춰지지 않아 인간다운 품위를 지키기 어려운 최저주거기준 미달 가구다.

또한 100가구 가운데 89가구는 지상에 살지만, 10가구는 (반)지하에 살고 있다. 이번 폭우로 피해가 가장 컸던 신월3동과 신월1동의 경우는 그 비중이 25퍼센트, 19퍼센트로 양천구 전체보다 2배나 높고 서울의 다른 지역에 비해 그 비중이 크다. 이는 강서구의 화곡동도 비슷하다. 하지만 이들 지역의 공공임대주택은 100가구 중 5채(양천구), 3채(강서구)밖에 없다.

침수피해 후 서울시는 건축법을 개정해 강서구 화곡동과 양천구 신월동 등 시내 침수지역에 한해 반지하 주택을 제한하고 장기적으로는 이를 서울 전역에 확대하겠다는 계획을 밝혔다. 지하에서 1층으로 한 층만 올라와도 보증금과 월세가 두 배 이상 뛴다고 한다. 서울시에서 보상금으로 준다고 하는 100만원은 이사는커녕 살림살이 복구와 생활에도 턱 없이 부족하다. '수해'보다 더 무서운 것이 바로 '보증금'이라는 이들의 말이 과장이 아니라 현실로 들리는 이유다.

2. 임대주택 100만호 시대. 그러나

헌법 제35조에는 '국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.'고 명시되어 있다. 이를 위한 정부의 정책 중 하나가 바로 공공임대주택 정책이다.

공공임대주택의 변천

정부에서 발표한 '실록 부동산 정책 40년'을 보면 임대주택 자체는 1971년 주택공사가 서울 개봉동에 지은 13평형의 아파트 300채가 처음이었다고 한다. 하지만 이 아파트는 애초 임대를 목적으로 두고 지은 것은 아니었다. 역대 정부의 주택정책은 대부분 분양주택 공급이었기에 이 아파트 역시 분양을 염두에 두고 지은 것이다. 하지만 당시의 부동산 경기 불황으로 분양이 거의 되지 않았다. 당시 서울 지역의 무주택자는 48퍼센트에 달했지만 가격이 비싸 대부분은 집을 살 수 없었다. 결국 정부는 1년 후인 1972년 이 아파트를 임대하기로 하였다. 조건은 보증금 10만원에 월세는 층별로 6100-6800원이었다. 그러자 반년 가까이 빈집 상태로 방치되었던 이 아파트에 입주 희망자가 넘쳐났다. 당시 경쟁률은 13대 1이었다. 이런 인기를 바탕으로 정부는 주택공사를 통해 1980년까지 임대주택 6만 4947호를 건설했다. 하지만 수요에 비해 공급량이 부족했고 임대기간도 짧았다. 건설재원 확보를 위해 1-2년 정도만 임대하고 그 후 분양하는 정책을 썼기 때문이다.

지금과 같이 10년, 20년 정도의 장기임대주택은 전두환 정부 때부터 시작되었다. 1984년 정부는 정부예산으로 20년짜리 장기임대주택을 건설하겠다고 발표하였다. 하지만 이듬해 재정문제로 이 계획은 중단된다. 중단된 사업은 사업축소로 진행되었다. 장기임대주택을 2만호씩 짓기로 약속했지만 2만 1000호의 임대주택을 짓되 이 중 4000호만 20년 임대주택으로 공급하기로 한 것이다. 문제는 건설자금이 20년 동안 묶여 있으면 향후 추가로 임대주택 공급을 할 수 없다는 논리였다. 결국 당시 공급된 20년짜리 장기임대주택은 총 5000호에 불과했다.

노태우 정부 때는 당시 주택문제가 심각하기도 했고 1987년 민주화운동 이후였기 때문에 국민에 대한 정부의 눈치도 크게 작용했다. 1988년 정부는 주택 200만호 건설계획을 발표하고 이 중 25만호를 영구임대주택으로 공급하겠다고 했다. 영구임대주택의 역사적 등장이었다. 이 25만호는 당시 건설부가 생활보호대상자 등 극빈층이 25만여 명이라는 보건사회부의 통계를 참고했기 때문이다. 하지만 문제는 당시 영구임대주택의 보증금은 170만원, 임대료는 월 3만5000원으로 입주대상자들에게는 매우 부담스러운 금액이었다는 점이다. 당연하게도 상당수의 사람들이 주거비 부담으로 입주를 포기하게 된다. 뿐만 아니라 공급목표 역시 25만호에서 19만호로 대폭 축소되었다.

김영삼 정부는 정부의 재정 부담을 줄이기 위해 민간건설업자들의 유입을 시도했다. 그동안 투기 및 분양가격 폭등 등의 문제로 민간의 임대주택 건설을 억제했던 정부는 1993년 민간 임대주택제도를 도입했다. 하지만 당시 상황은 미분양주택이 속출할 정도로 주택경기가 좋지 않았다. 이를 해결하기 위해 정부가 미분양주택을 임대주택으로 공급하여 해결하려고 했다. 이 결과 정부는 1994년 11월 임대사업제도를 실시한다. 임대사업자들에게 각종 세금감면 및 혜택을 주었다. 김영삼 정부 때의 임대주택 물량은 노태우 정부 때와 비슷한 20만호 안팎이었는데 민간이 차지하는 비중이 75.5퍼센트에 달했다.

오늘날 우리가 알고 있는 공공임대주택인 국민임대주택은 김대중 정부에 들어와서 시작되었다. 당시는 IMF 외환위기로 대량실업, 구조조정 등으로 사회 구성원들의 경제수준이 최악이었다. 당연히 저소득층의 주거환경은 더욱 심각했다. 정부는 이러한 상황을 타개하기 위해 대규모 정부 재정 투입으로 임대주택을 건설하겠다고 발표했다. 1998년 9월 건설교통부는 정부 재정으로 무주택 저소득층을 대상으로 한 '국민임대주택'을 2002년까지 4년간 5만호 공급하겠다고 밝혔다. 기존의 5년짜리 공공임대주택이나 영구임대주택이 높은 보증금과 임대료로 인해 저소득층에게 실질적인 혜택이 돌아가지 못한 것에 착안해 매우 낮은 금액으로 주택을 공급하겠다는 계획이었다. 임대기간은 10년, 20년으로 하고 입주 대상 역시 구체적으로 명시했다. 5만호로 시작된 국민임대주택은 2001년 '서민주거생활 안정을 위한 전월세 종합대책'을 통해 10만호로 증가하더니 같은 해 8.15 경축사를 통해 20만호 공급계획이 발표되었다. 이는 2002년 김대중 정부 말기에 이르러서는 '임대주택 100만호 건설계획'이 된다. 2003년부터 10년 동안 임대주택 100만호를 건설하겠다는 내용이었다.

<표1>. 연차별 국민임대주택 공급계획(단위: 만호)

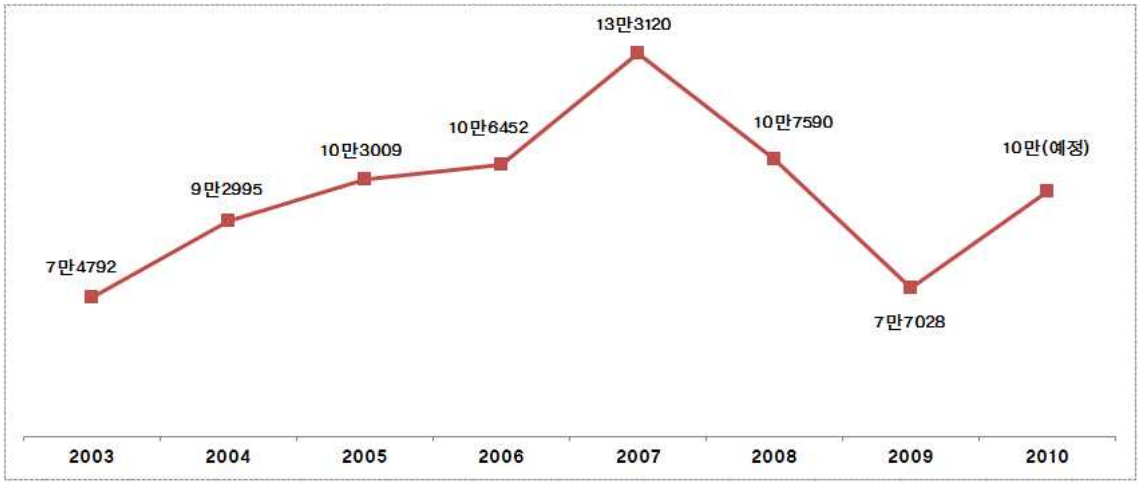
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
국민임대주택 100만호	8	10	10	11	11	10	10	10	10	10
장기임대주택 50만호	-	3	5	6	6	6	6	6	6	6

출처 : 국민임대주택 100만호시대의 주택정책 과제(진미윤, '주택도시' 제78호)

2002년 대통령 선거에서 노무현 후보는 2003년부터 5년간 국민임대주택 50만호를 건설하겠다는 공약을 내세웠다. 이 공약은 당선 후 향후 10년간 국민임대주택 100만호를 포함한 장기 공공임대주택 150만호를 공급하겠다는 내용으로 최종 마무리된다.

임대가 아닌 분양 중심의 정책으로 회귀

<그림1>. 임대주택 공급현황 (단위: 가구)



출처 : 국토해양부

* 전체 임대주택 공급량 중 민간부분 제외

<그림1>에서 확인할 수 있듯이 이명박 정부 들어 임대주택 공급이 크게 줄어들고 있다. 이전 정부에서 매년 10만호 이상씩 공급하던 공공임대주택을 이명박 정부에 들어서 집권 첫해에는 비슷하게 공급하다가 2009년에는 7만7028가구로 전년에 비해 28.4퍼센트나 줄어들었다. 2010년 목표 역시 10만 가구지만 지난해 수준을 넘기는 힘들어 보인다.

국민임대주택의 공급량이 줄어들고 있는 것은 임대주택의 본래적 취지인 저소득층의 주거환경 향상 및 안정을 벗어나 임대가 아닌 분양으로 그 중심으로 옮겨가고 있기 때문이다. 이명박 정부의 대표적인 '친서민정책'이라고 알려진 '보금자리주택'이 대표적이다.

3. '사는 것'과 '사는 곳'의 차이

이명박 정부의 보금자리주택

이전 정부의 국민임대주택 정책은 이명박 정부에 와서 보금자리주택 정책으로 변형되었다. 정부는 보금자리주택이 미소금융과 더불어 대표적인 '친서민정책'이라고 대대적으로 홍보하고 있다. 주변 부동산 시세의 70-80퍼센트의 가격으로 주택을 공

급, 일부 지역의 경우 시세의 50퍼센트로 공급하기도 하여 '반값 아파트'라고 불리기도 했다. 우리나라 사람들의 집에 대한 애착을 적극적으로 부각하며 서민들도 '내 집 마련의 꿈'을 이룰 수 있도록 한다는 취지이다.

<그림2>. 보금자리주택 개요

출처 : 한국토지주택공사(http://www.newplus.go.kr/)

보금자리주택은 기존 국민임대주택 정책에다가 분양정책을 혼합한 정책이다. 부동산 시장이 침체되고 정부가 공급하는 국민임대주택이 오히려 민간의 주택 공급과 경쟁을 하게 되어 부동산 침체를 더욱 악화시킨다는 배경에서 나온 정책이라고 할 수 있다.

문제는 공급되는 주택에서 분양주택이 공공임대보다 많다는 사실이다. 말로는 서민, 저소득층의 주거안정을 위해 도입한 것이라 하지만 정작 보금자리주택의 주인공은 집을 살 수 있는 여력이 있는 사람들이다. 이전 정부의 경우, 국민임대주택단지에서는 전체 가구의 절반을 임대주택으로 짓도록 했다. 하지만 이명박 정부에 들어서 공공임대주택 공급은 허울만 서민들의 주거안정일 뿐 사실상 부동산 시장의 활성화를 위해 분양으로 그 무게중심이 옮겨가고 있다.

국토해양부가 제시한 보금자리주택 공급방식에 의하면 영구임대, 국민임대, 10년임대, 전세형 임대 등의 공공임대주택이 25-45퍼센트, 중소형 및 민간 중대형 분양주택이 55-75퍼센트이다. 실제 1차 시범지구의 경우 민간(중대형)분양 27퍼센트, 공공(중소형)분양이 36.6퍼센트, 공공임대 36.4퍼센트이고 2차 지구의 경우도 민간(중대형)분양 27.8퍼센트, 공공(중소형)분양34.6퍼센트, 공공임대 37.5퍼센트로 임

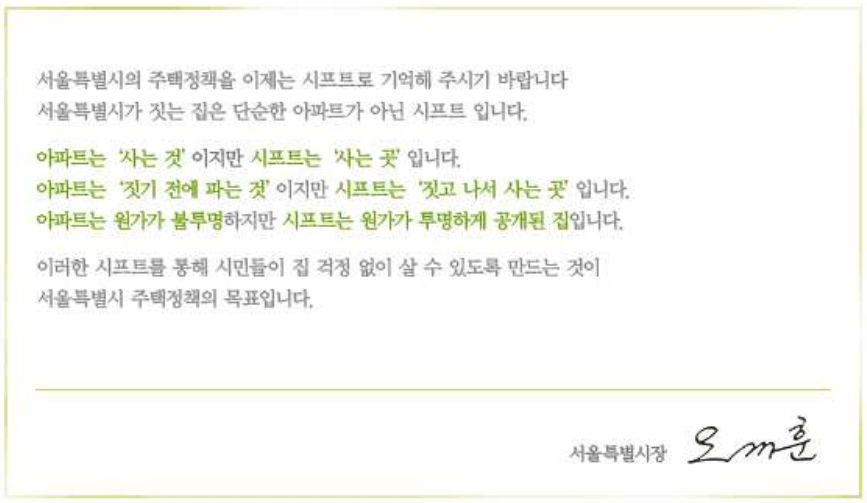
대보다 분양이 훨씬 더 많다. 실례로 보금자리주택 시범지구인 하남 미사지구 주택 공급 계획(3만5606가구)을 살펴보면, 임대주택의 비율은 전체의 24퍼센트인 8608가구에 불과하다.

그러나 보금자리주택이 침체기인 수도권 부동산시장에 공급과잉을 추가하여, 부동산가격 안정화에 도움이 되고 있는 것도 사실이다. '판교로또'처럼 '보금자리로또'라는 환상을 유포해 낮은 정치적 지지율을 높이고 침체된 부동산시장을 동시에 활성화시키겠다는 정책이 역설적이게도 부동산시장 안정에 기여하고 있는 것이다. 이런 이유로 민간 건설업체에서는 부동산시장 활성화 대책의 일환으로 보금자리주택의 공급 속도와 규모를 조절하라고 지속적으로 요구해 왔다. 이에 2010년 8월 29일 정부는 또다시 부동산 종합대책을 통해 보금자리지구 내 민영주택 공급비율 상향 조정, 85㎡이하 주택의 민영주택 건설 허용 등의 추가적 조치를 발표하였다.

부동산시장 안정에 도움이 되는 측면도 있지만 공공임대주택이라는 근본취지에 비춰보면 보금자리주택 정책은 갈수록 그 취지에서 멀어지고 있다. 이는 현 정부의 공공주택정책이 주거가 아니라 소유에 초점이 맞춰져 있기 때문이다. 정부는 소유자사회(Ownership Society)의 기치를 내걸고 집권한 미국의 부시행정부가 어떻게 서브프라임 사태라는 비극적 정책 오류를 초래했는지 아무런 교훈도 얻지 못하고 있다. 정부의 공공주택정책은 헌법에 명시된 것처럼 '쾌적한 주거생활' 목표라는 초심으로 돌아가야 한다.

오세훈 서울시장의 시프트(SHift)

<그림3>. 시프트(SHift)



출처 : 서울특별시 SH공사 홈페이지(http://shift.i-sh.co.kr/)

오세훈 서울시장은 주택정책 시프트(장기전세주택)를 내세우며 <그림3>에서 보는 것과 같이 아파트는 '사는 것'이 아니라 '사는 곳'라고 이야기했다. 주택정책 캐치프레이즈는 기가 막히게 잘 뽑았지만 시프트에서 말하는 '사는 것'과 '사는 곳'의 차이는 그리 크지 않았다

보금자리주택이 LH(토지주택공사)가 그린벨트(개발제한구역)에다 주변 시세의 70~80퍼센트에 주택을 분양하는 것이라면 서울시의 시프트는 토지주택공사가 SH공사 바뀐 것에 불과하다는 평가가 많다.

SH공사는 시프트가 주변 전세 시세의 80퍼센트 이하로 최장 20년까지 내 집처럼 살 수 있는 신개념의 주택이라고 이야기한다. 그 대상은 SH공사 스스로 밝히듯이 '중산층', '실수요자'들이다. 여기서 말하는 실수요자가 과연 누구일까.

초기 시프트는 전용면적 60㎡(18평) 이상인 경우 별도의 소득제한 없이 입주할 수 있었다. 이 때문에 소위 말하는 억대 연봉을 받는 사람들도 입주하는 경우가 생기곤 했다. 이에 시프트가 주거안정보다는 고소득자의 주거안정에만 이바지하고 있다는 비판이 일자 서울시는 소득자격을 강화했다.

<표2>. 시프트 청약 자격(4인 가족 기준)

	60-85㎡(18-25평) 도시근로자 평균소득 150%이하	85㎡(25평) 초과 도시근로자 평균소득 180%이하
월평균 소득 상한선(A)	634만 3680원	761만 2410원
연 소득 상한선(A*12)	7612만 5160원	9134만 8920원

출처 : 서울특별시 SH공사 홈페이지(http://shift.i-sh.co.kr/)

그러나 <표2>를 보면 알 수 있듯이 소득기준을 강화했지만 여전히 25평 초과의 경우 연봉 1억 원에 육박하는 사람들도 시프트에 청약할 수 있다. 물론 고소득자들의 주거문제도 중요할 수 있다. 하지만 SH공사가 공급하는 주택이 공공전세인 점을 생각하면 머리를 갸웃댈 수밖에 없다.

서울시가 굳이 돈을 들여 공공임대주택을 공급하는 이유는 과연 무엇이 되어야 할까. 공공임대주택 정책이 나온 애초 취지를 생각해 본다면 시프트 정책은 한참 벗

어난 정책이라고 이야기할 수밖에 없다. 서울시가 겉으로는 서민주거안정을 외치면서도 서민주거안정에는 별 도움이 되지 않는 시프트를 계속 고집한다면 서울시는 시프트에 공공임대주택이라는 이름에서 '공공'을 빼는 게 좋다.

물론 기존의 공공임대주택이 저소득층을 주로 대상으로 했다면, 이를 중산층까지 확대하는 게 나쁜 것은 결코 아니다. 문제는 중심이다. 저소득층 주거안정이라는 중심을 명확히 하면서 적용대상을 확대하는 것은 오히려 바람직할 수도 있다. 시프트 청약에 수십 대 1의 경쟁률을 보이는 등 높은 인기를 누리고 있는 것이 이를 반증한다. 이는 민간전세보다 상대적으로 저렴하고 2년마다 이사를 가거나 전셋값을 추가로 부담할 필요가 없기 때문이다. 즉, 시프트는 실거주자의 입장에서는 민간전세보다 유리한 것이 분명하다. 또한 부동산시장의 대세 하락 예상으로 임대수요가 높아지는 것도 인기 상승의 요인으로 작용하고 있다. 따라서 시프트의 문제점을 개선하면서 공급물량을 더욱 확대할 필요가 있다. SH공사의 재정적 부담을 줄이고 시프트의 공급물량을 확대하기 위해서는 정부가 추진하는 보금자리주택에서 장기전세의 비중을 확대하거나 기존의 미분양 주택을 시프트 형태로 전환하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또한 민간전세의 문제점을 개선하기 위해, 계약 기간을 2년에서 5년으로 연장하고 임대료 인상의 상한선을 부여하는 등 '주택임대차 보호법'을 개혁할 필요가 있다.

추석 직전 폭우로 침수피해를 입은 강서구 화곡도, 양천구 신월동 반지하 거주자들은 보증금 몇 백 만원 오르는 게 수해보다 더욱 무서운 일이라는데 서울시는 이들에게 어떤 주거안정 대책을 주고 있는지 궁금할 뿐이다. 공공임대주택의 취지가 무엇인가. 저소득층의 주거안정을 위해 정부와 지방자치단체에서 돈을 들여 공급하는 게 공공임대주택 아닌가. 서울시는 야심차게 '사는 것'과 '사는 곳'의 개념을 바꿔보겠다고 했지만 서민들에게는 '사는 것'과 '사는 곳'의 차이는 없다. 향후 시프트의 변화가 있지 않다면 이들에겐 다 그림의 떡일 뿐이다.

4. '반지하'에도 별 들 날이 있을까

주거와 소득, 고용이 함께 가야

한나라당 김기현 의원은 10월 1일, 토지주택공사에 제출한 자료를 분석해 현재 공공임대주택 입주자의 21퍼센트가 임대료를 체납하고 있다고 발표했다. 토지주택공

사가 제출한 자료에 따르면 2009년 공공임대주택 41만7287가구 가운데 21.3퍼센트인 8만8963가구가 임대료를 체납했다고 한다. 체납 가구 수는 2008년에 비해 6486가구 늘었다. 주택유형별 체납률은 국민임대주택이 22.2퍼센트로 가장 높았고, 영구 임대주택, 50년 공공임대주택 순이었다고 한다.

지난 30년간의 정부와 지방자치단체들에서는 저소득층과 무주택자들의 주거안정을 위해 공공임대주택 정책을 구사해 왔다. 하지만 위의 자료에서 보듯이 단순히 살 곳 하나를 마련해 준다고 주거안정이 해결되는 것은 아니다. 그나마 저렴한 국민임대주택과 공공임대주택 거주 5가구 중 한 가구가 임대료를 내지 못하고 있다는 것은 이를 반증한다. 현재의 '보금자리'나 '시프트'가 아니라 공공임대주택 공급을 더욱 확대하는 것과 동시에 이들의 고용과 소득안정이 함께 가야한다.

반지하 거주자들의 추석 소원

추석 연후 침수피해 후 서울시는 반지하 주택 규제안을 발표했다. 앞으로는 반지하에서도 살기 어려워진다는 말이다. 물론 침수피해를 대비하기 위함이라고 하지만 반지하 거주자들이 반지하를 좋아해서 사는 건 아닐 것이다. 이들에게 필요한 건 이명박 정부와 오세훈 서울시장이 그토록 이야기하는 서민들의 주거안정이다.

서울시에서 이야기하는 것과는 달리 이들에게 '사는 것'과 '사는 곳'의 차이가 그리 크지 않다. 국토해양부에 따르면 지난 8월말 서울 미분양 주택은 2085가구로 7월(1941가구) 대비 282가구 늘었다. 도대체 누가 집을 사거나, 집에 살고 있는 것일까. 반지하에도 살 수 없다면 그냥 미분양 아파트를 점거하고 살아야겠다는 생각이 들 법도 하다.

양천구와 강서구의 반지하 거주자들이 추석의 둥근달을 보면서 빌고 싶었던 소원을 무엇이었을까. 그들에게 필요한 것은 수해 복구비 100만원이 아니라 금액으로는 도저히 채울 수 없는 '사는 곳'에 대한 절박한 희망이었을 것이다. 원망의 대상은 기록적인 폭우를 내린 하늘이 아니라 '사는 곳'을 '사는 것'으로 만든 집단이다. 이들을 위한 '보금자리'나 '옮겨갈'(시프트) 곳은 어디에도 없다.

새사연
saesayon.org

<참고자료>

진미윤, “국민임대주택 100만호 시대의 주택정책 과제”, 주택도시 제78호, 2003
공감코리아, “임대주택의 역사 ① - 주거복지와 예산부족의 딜레마”, 200.4.11
손낙구, “숫자 100으로 본 서울시 양천구”, 2009.5.22
선대식, “보금자리주택, 임대줄이고 분양 늘리기”, 오마이뉴스, 2010.3.23
장시복, “반지하 서민 ‘침수’보다 ‘보증금’이 더 무섭다”, 머니투데이, 2010.9.29
국토해양 통계누리 https://stat.mltm.go.kr/portal/jsp/main/sea_main.jsp
e-나라지표 http://www.index.go.kr/egams/index.jsp
보금자리주택 홈페이지 http://www.newplus.go.kr/
SH공사 홈페이지 http://www.i-sh.co.kr/