

**2023 청년주거권실천단**  
**집이 재난이 된 사회를 뒤집자!**

2023.08.03.-05.



## 목 차

여는 글 : 집이 재난이 된 사회를 뒤집자 .....	4
민달팽이유니온 평등문화약속문 .....	6
일정표 .....	7
민달팽이유니온 소개 .....	8
강의1) 평생임차세대의 주거 빈곤 .....	11
간담회1) 달팽이집이라는 주거운동 .....	34
강의2) 내나라, 공공임대! 공공임대주택 현황과 과제 .....	37
강의3) 기후위기 시대, 주거권의 요구 .....	48
강의4) 선전선동 ABC : 너 내 동료가 돼라! .....	56
강의5) 전세사기·광통전세 문제와 해결방안 .....	60
참고자료 .....	73
〈인간의 노래〉 악보 .....	116
간담회 가이드 .....	117
하루평가 .....	118

## 여는 글 : 집이 재난이 된 사회를 뒤집자

민달팽이유니온

세입자로 살아가는/살아갈 민달팽이는 집을 둘러싸고 벌어지는 일련의 일들을 곱씹어 봅니다.

개발이다 뭐다, 분명 집은 늘어만 가는데 내가 살 수 있을만한 집은 점점 줄어들고 작아지고 낡은 것이 되어 갑니다. 다들 어디서 그 많은 돈이 나오는지, 집값은 계속해서 오르고, 덩달아 보증금과 월세가 오르고, 관리비도 같이 오릅니다. 주거비를 아끼기 위해서 바퀴벌레와 동거하거나, 곰팡이나 누수, 때로는 침수까지 감내해야 할 듯 합니다. 조금이라도 쾌적한 집을 고르다가 불법/편법 대출에 휘말리기도, 전세사기 일당의 표적이 되기도 하니, 집구하는 일이란 항상 살 떨리는 일입니다. 임대인이 내 보증금을 돌려줄 수 있는 사람은 맞는지, 내게 이 집 저 집 보여주는 저 사람이 중개사가 맞는지, 서명 하라는 서류에 적힌 활자들이 무엇을 의미하고 있는지, 내가 미처 파악하지 못한 이 집의 사정은 무엇이 있는지 궁금한 것은 많지만 물어볼 곳은 마땅치 않습니다. 원래 그렇고 다들 이렇게 산다면, 괜찮은 거라는 말에 얼렁뚱땅 계약하는 일들이 나와 주변에서 흔히 벌어집니다. 정당한 요구를 하려고 해도 세들어 살면서 말이 많으며 질책을 듣고, 이렇게 까탈스럽게 굴거면 계약 안할 거라는 큰 소리를 듣고, 정 서러우면 더 노력해서 집 사서 나가라는 말을 듣습니다. 나의 일자리는 불안정하고, 노동소득만으로 끝없이 오르는 주거비를 감당할 길이 막막하게 느껴지는 와중에, 내가 몸 둘 자리 하나조차 안정적이지 않다는 감각이 몸과 마음을 휘젓습니다. 마치 이 도시가 나의 존재 자체를 불청객으로, 외부인으로, 얹혀있는 불순물로 여기는 것만 같기도 합니다.

하지만 어디에도 공공의 개입은 없거나 미흡했고, 결국 한국 사회가 주거의 공공성을 강화하지 못한 채 주택임대차시장의 불합리를 방조해온 결과로, 사람들은 세입자라는 이유만으로 자신의 집이 곧 재난이 될 위험을 품은 채 살아가고 있습니다. 특히 2019년 전후부터 대규모로 발생했던 깡통전세 전세사기 문제는 2022년 하반기부터 전국에서 수면 위로 드러났고, 수만 명에 달하는 피해세입자가 발생하였으며, 여섯 명의 피해세입자가 숨졌습니다.

너무 많은 세입자들이 집 때문에 울고 다치고 숨집니다. 그러나 여전히 한국 사회는 이들의 죽음을 방치한 채, 그 다음의 죽음을 막아내지 못하고 있습니다. 집은 여전히 개인이 노력하여 돈을 벌어서 소유함으로써 안정을 취할 수 있는 것으로 취급됩니다. 집과 자본을 가진 이가 더 많은 집과 더 많은 자본을 벌어들이는 구조를 저지하는 역할을 수행해야 할 정부는 의지를 잃은 채 계속해서 열악한 집과 위험한 집이 양산되는 문제를 해결해내지 못하고 있습니다. 그렇게 우리는 세입자의 삶을 살얼음판으로 만든 세상 위에 발 딛고 홀로 서서, 집에 대한 불안과 위기, 빈곤을 마주하고 있습니다.

기후위기 시대, 재난은 가장 약한 집에 사는 사람들의 삶부터 덮칩니다. 열악한 환경으로부터 거주자를 충분히 보호할 수 있는 집은 비싸고, 그 비용을 부담할 수 없는 사람들은 그 모든 재난을 온몸으로 견딥니다. 지난 해 8월, 반지하에 살던 노동자 · 발달장애인 · 아동 · 여성 일가족이 폭우로 인해 숨지는 참사가 벌어졌습니다. 집은 가장 필수적이고 기초적인 삶의 공간이기에, 우리는 우리가 살아가는 그 집이 나의 존엄을 훼손하거나 생명을 위협하지 않을 것이라는 신뢰를 가질 수 있어야 합니다. 하지만 한국 사회는 그것을 저버렸습니다. 한국 사회가 지키고 있는 집의 최저선은 너무나 낮고 약하다 못해 생명을 지켜내지 못할 처참한 수준이었던 겁니다. 목숨을 잃는 위협을 겪지 않아도 되는 집에 사는 것은 돈이 없어도 집이 없어도 응당 보장되어야 하는 권리인데 말입니다.

곰곰히 생각해보면 우리는 '주거권'이라는 걸 제대로 누려본 경험이 많이 없습니다. 소유권이 곧 주거권이고, 집문서가 없는 이는 집에 관한 권리가 없는 것처럼 배워왔습니다. 학교는 학우들의 주거권을 보장할 책무는 무시한 채, 나의 학점과 여타 이유를 들먹이며 안정된 주거를 보장해주지 않은 채 학교 밖의 원룸촌으로 방생합니다. 저렴하고 쾌적한 집이 필요한 사람들에게 꼭 필요한 공공임대는 지역사회에서 조직적으로 반대 및 배척 당합니다. 특히나 청년이 거주할 공공주택/기숙사는 '동네가 러브모텔화 된다', '동네 아이들의 안전을 위협한다', '우리 동네를 난민촌으로 만든다', '원룸촌 소유주들의 생존권을 위협한다', '우리가 하숙처서 영부인 만들어냈더니 배신한다'는 등 복합적인 차별과 혐오로 얼룩진 반대의 향연이 펼쳐집니다.

주거권은 소유 여부를 떠나 살고 싶은 만큼, 살만한 집에서, 부담가능한 주거비로 살아갈 수 있는 권리를 말합니다. 우리는 2023청년주거권실천단에서 집이 재난이 된 사회를 바꾸기 위한 첫 실천으로 전세사기 깡통전세 피해자 전국 대책위원회와 연대활동을 함께 하고, 반지하 참사 1주기 추모 문화제를 함께 합니다. 그 과정 속에서 공공임대와 세입자권리에 관해 함께 이야기 합니다. 공공임대는 저렴한 주거비로도 쾌적하고 안전한 주거환경에서 살아갈 수 있도록 저소득층과 주거약자를 위해 반드시 공급되어야 하는 집입니다. 세입자권리는 주택 소유 여부를 떠나, 지금 살고 있는 형태로도 주거안정을 꾀할 수 있도록 국가가 보장할 권리들을 가리킵니다.

지난 2022년, 민달팽이유니온은 윤석열 정부의 2023년 공공임대주택 공급 예산 5조 7천억 삭감안에 대항하며 내나라공공임대농성단 출범 및 활동을 하며 '내나라 공공임대! 팔지마 공공의 땅! 지켜라 세입자권리! 늘려라 주거복지!'를 주거·반빈곤단체들과 함께 외쳐왔습니다. 2023 청년 주거권 실천단 활동에서 우리는 무엇을 함께 외치며 연대할까요? 함께 토론하고 고민하며 실천을 만들어가면 좋겠습니다. 모든 일정이 끝난 뒤, 민달팽이유니온과 실천단으로 함께 했던 시간들을 씨앗 삼아, 집이 재난이 된 사회를 기필코 뒤집고 마는 서로의 힘이 되었으면 좋겠습니다.

## 민달팽이유니온 평등문화약속문

### 평등하고 즐거운 활동을 위해

우리는 청년주거권실천단에서 2박 3일간 함께 생활하게 되는데요. 짧지 않은 시간동안 서로 부대끼면서, 즐겁게 활동하기 위해서는 무엇이 필요할까요. 우선 평등한 관계를 만들고 서로를 존중하려는 노력이 필요합니다. 민달팽이유니온은 평등한 활동을 위한 기초적인 약속으로서, <평등문화약속문>을 만들었습니다. 아래에 있는 약속문을 함께 읽고, 서로를 이해하고 지지하는 마음을 쌓아가는 청년주거권실천단을 함께 만들어가면 좋겠습니다.

1. 우리는 주거권을 보장하기 위한 단체로서, 서로를 신뢰하는 공동체를 지향한다.
2. 우리는 연대, 교육, 지역사회 관여 등의 가치에 기반을 둔 협동조합 7원칙을 준수하는 민달팽이주택협동조합의 지향을 함께 추구한다.
3. 우리는 서로의 성격, 가치관, 삶의 방식 등이 다를 수 있음을 인지하고 이를 존중한다.
4. 우리는 나이, 사회적 지위, 성별, 학력 등에 의한 차별을 반대한다.
5. 우리는 공동체에서 발생할 수 있는 모든 성폭력에 반대한다.
6. 우리는 평등문화를 침해하는 사건이 발생하면 공동체로서 함께 고민하고 해결한다.
7. 우리는 평등문화를 침해하는 사건이 발생하면 이를 해결하기 위한 구체적 대안을 마련한다.

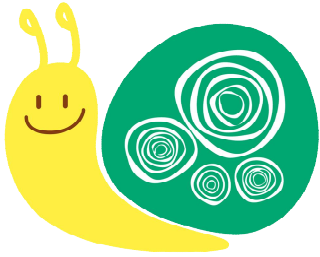
### 생각해봅시다

<평등문화약속문>외에 우리가 어떤 노력을 같이 해볼 수 있을까요?

## 일정표

시간	1일차(8/3)	2일차(8/4)	3일차(8/5)
08:00		기상, 아침식사	
09:00		강의5) 전세사기 강통전세 문제	선전전 준비
10:00	결집 및 OT	이동(꿀잠 → 제물포역)	종합토론 및 해단식
11:00	강의1) 실천단 기초강의	동네 탐방	
12:00	점심식사		점심식사, 이동 (꿀잠→홍대입구)
13:00	간담회1) 달팽이집간담회	간담회3(미추홀구전세 사기피해자대책위원회)	반지하폭우참사 추모행동 : 선전전
14:00	이동(연희동 → 꿀잠)		
15:00	강의2) 공공임대주택	실천행동	이동(홍대입구→집회장소)
16:00		이동(제물포역 → 꿀잠)	반지하폭우참사 추모행동 : 추모문화제
17:00	노래 배우기	저녁식사	
18:00	저녁식사	휴식	뒤풀이
18:00	간담회2) 꿀잠 간담회		
19:00	강의3) 불평등이재난이다! 기후위기와주거	민달팽이다큐GV	
20:00			
21:00	강의4) 선전교육	발언문 작성	
22:00	하루평가		
23:00	취침		

## 민달팽이유니온 소개



### MISSION

새롭게 주거취약계층으로 대두된 청년층의 당사자 연대로, 비영리주거모형을 실험하고 제도개선을 실천해 청년주거권보장과 주거불평등완화에 기여한다

집은 누구에게나 보장되어야 하는 권리입니다. 그러나 한국 사회는 자가 소유 중심, 주택 공급 위주 주거 정책을 펼치며 개발이익과 시세차익을 통한 주거불평등을 수십년 간 방조해왔습니다. 그러나 토지와 주택을 소유한 소수가 부동산 폭등으로 인한 이윤을 독점하는 동안 180만에 달하는 인구는 여전히 주거빈곤으로 고통받고 있습니다. 오늘을 사는 청년세대는 끊임없는 개발과 덩달아 치솟는 집값, 지속적으로 증가하는 비적정주거, 무법지대와 다름없는 주택임대차시장으로 인한 주거불안에 일상적으로 노출되어 있으며, 세습을 통해 주거불평등이 재생산되는 현상을 마주합니다.

청년 1인 가구의 대다수는 세입자로 살아갑니다. 한국 사회에서 청년이 겪는 주거문제는 세입자가 겪는 주거문제와도 맞닿아 있습니다. 그러나 한국사회는 청년이 혹은 세입자가 '지옥고'에 사는 것, 임대인에게 보증금을 떼이는 것, 저렴하고 쾌적한 전월세 집구하기 어려운 일은 청년이라면, 세입자라면 당연하게 겪는 혹은 젊을 때 응당 경험하는 고생으로 취급해 왔습니다. 그렇게 자가 소유 중심, 개발 위주의 주거 정책을 고수하는 동안 주거불평등은 더욱 심화되었습니다. 2023년 현재 청년 1인가구 10명 중 8-9명은 세입자입니다. 청년 1인가구 4명 중 3명이 저소득층에 속하고, 2명 중 1명은 최저주거기준에 미달한 열악한 주거환경에서 살고 있습니다. 주택 구입자금 대출이 아닌 임차 보증금 마련 대출이 과거에 비해 2배 증가했으며, 주택임대차에서 불안을 느끼는 비수도권 청년 세입자의 비율 역시 날이 갈수록 급증하고 있습니다. 현재 사회적으로 주목받는 전세사기, 깡통주택을 비롯한 보증금 미반환 피해는 세입자를 보호하지 않는 법 체계의 문제로 인한 책임을 고스란히 세입자에게 전가시킨 결과입니다. 집이 권리가 아닌 자산을 증식할 투기 수단으로 악용되어 온 긴 시간 동안 세입자의 삶은 불안하고 불완전한 것으로 여겨져 왔습니다.



민달팽이유니온은 청년 주거 문제는 생애주기 상 일시적 혹은 과도기적으로 겪는 문제가 아니라는 인식에서 출발했습니다. 집을 항상 지고 다니는 달팽이와 달리, 집이 없는 동물 '민달팽이'가 집없는 청년들의 모습과 닮았다고 생각해 '민달팽이'라는 단체명을 붙였습니다. 설립 초기에는 대학교 기숙사 운동을 시작으로 청년이 일상 속에서 겪는 주거 문제를 다루고자 했습니다. 낮은 기숙사 수용률 문제를 제기하기 위해 '주거 실태 조사'를 진행했고, 이를 통해 주거 문제는 청년 세입자 전반의 문제임을 인식하게 되었습니다. 집을 돈벌이수단으로 전략시킨 기존 질서를 거부하고 집 없는 이의 삶을 착취하는 구조를 바꾸기 위해, 주거 빈곤을 겪는 청년 당사자들을 중심으로 2011년 민달팽이유니온이 설립되었습니다. 현재는 전국을 활동지역으로 청년 세입자 전월세 집구하기 AtoZ 교육, 청년 세입자 주거 상담 및 현장 대응, 청년 주거 정책 제안 및 제도개선, 주택 세입자 보호를 위한 법제도 개선, 주거권 담론 확장 및 연대 구축 등 주거불평등을 해소하기 위한 다양한 실천 행동을 이어오고 있습니다.



# 강의자료

강의1) 평생임차세대의 주거빈곤

간담회1) 달팽이집이라는 주거운동

강의2) 내나라, 공공임대! 공공임대주택 현황과 과제

강의3) 기후위기 시대, 주거권의 요구

강의4) 선전선동 ABC : 너 내 동료가 돼라!

강의5) 전세사기·광통전세 문제와 해결방안

## 평생임차세대의 주거 빈곤

지수(민달팽이유니온)

### 1. 청년 주거

#### 1) 민달팽이-유니온

평생 세입자로 살아갈 민달팽이들의 불안

2023년 현재, 민달팽이유니온은 평생 세입자로 살아가는 세대의 등장을 이야기 합니다.

집 없는 민달팽이의 주거권은 어디에

한국 사회가 자가 소유 중심, 개발 위주의 주거 정책을 고수하는 동안 주거불평등은 더욱 심화되어 왔습니다. 다양한 점유 형태를 고려하지 않고 소유 여부만을 중심으로 설계된 주거 정책은 세입자 권리 보호보다는 주택 공급과 이를 독려하기 위한 개발 추진에 치중되어 왔습니다. 수십 년간 한국의 세입자 보호 체계는 허술하기 짝이 없었고, 집 없고 돈 없이 살아가는 이들이 겪는 불합리는 쉬이 방지되었습니다. 그 결과로 현재 전세사기·강통전세를 비롯한 보증금 미반환 피해가 사회적 재난으로 벌어지고 있습니다. 청년 1인가구 10명 중 8-9명은 세입자입니다. 실제로 많은 전세사기 일당이 청년층을 표적으로 삼았고, 그 과정에서 청년 전세 대출 정책이 악용되기도, 세입자 경험이 적은 청년층의 불안한 지위 자체가 악용되기도 합니다.

청년층의 주거 지표와 이들을 향한 부당한 시선

2020년 기준으로 청년 1인가구 4명 중 3명이 저소득층에 속하고, 2명 중 1명은 최저주거기준에 미달한 열악한 주거환경에서 살고 있습니다. 주택 구입자금 대출이 아닌 임차 보증금 마련 대출이 과거에 비해 2배 증가했으며, 주택임대차에서 불안을 느끼는 비수도권 청년 세입자의 비율 역시 날이 갈수록 급증하고 있습니다. 하지만 한국 사회는 청년이 혹은 세입자가 '지옥고'에 사는 것, 임대인에게 보증금을 떼이는 것, 저렴하고 쾌적한 전월세 집구하기 어려운 일은 청년이라면, 세입자라면 당연하게 겪는 혹은 젊을 때 응당 경험하는 고생으로 취급해 왔습니다. 세입자가 주거안정을 꾀하려면 금융기관에 빚을 져서 주택소유자의 무리로 진입해야 하는 것 외에는 선택지가 없는 것처럼 여겨졌습니다. 그러나 주택을 소유하지 않으면 주거안정의 상태에 도달할 길이 보이지 않는 것처럼 여겨지는 것은 이에 관한 이해관계로 인해 구조적으로 만들어진 결과일 뿐, 결코 당연한 일이 아닙니다. 청년이자 세입자인 이들은 일상적으로 덮쳐오는 주거불안으로부터 벗어나기 위해서 무엇을 할 수 있을지, 각자도생으로 능력껏 돈을 벌고 빚을 내서 주택 소유를 하는 것을 지향하는 것 외에는 문제를 해결할 방법이 없는지 한국 사회에 되물어볼 지점입니다.

## 청년 당사자를 중심으로 한 주거권 운동의 필요

민달팽이유니온은 2011년, 집을 돈벌이수단으로 전락시킨 기존 질서를 거부하고 집 없는 이의 삶을 착취하는 구조를 바꾸기 위해, 주거 빈곤을 겪는 청년 당사자들을 중심으로 한 연대체로 설립되었습니다. 집을 항상 지고 다니는 달팽이와 달리, 집이 없는 동물 '민달팽이'가 집없는 청년들의 모습과 닮았다고 생각해 '민달팽이'라는 단체명을 붙였습니다. 설립 직전/직후에는 대학교 주거권 네트워크를 출범하고 대학교 내 기숙사 공급과 주거장학금 도입을 이루기도 했습니다. 나아가, 청년 주거 문제는 생애주기 상 일시적 혹은 과도기적으로 겪는 잠시간의 고행이 아니라는 문제인식을 중심으로, 청년 세입자 네트워크를 만들어 우리의 일상을 통해 문제를 발굴하고 해결책을 모색하는 당사자 운동을 조직해왔습니다.

## 청년 주거의 공공성 강화 및 세입자 권리 옹호 활동

민달팽이유니온은 2013년부터 청년 대상의 세입자 교육 및 주거상담을 자체적으로 진행하며 지역/광역 범위의 세입자 네트워크를 형성하기 위한 활동을 지속함과 동시에, 청년 주거의 공공성을 강화하기 위한 비영리주거모델을 실천 및 공급하고, 주거급여 청년분리지급 및 청년월세지원 도입 등 빈곤층 청년을 배제하는 주거정책의 사각지대를 개선해왔습니다. 또한, 국내 최초로 지자체 내 청년주거상담센터 설립 및 운영, 집 구하기 동행 서비스 도입, 불법건축물 감독관 제도 도입, 임대인의 미납 세금 조회·확인에 권한에 관한 법 개정 등 세입자 권리 보호를 위한 정책을 끊임없이 요구 및 실천해왔습니다. 현재는 전국을 활동지역으로 청년 세입자 전월세 집구하기 AtoZ 교육, 청년 세입자 주거 상담 및 현장 대응, 청년 주거 정책 제안 및 제도개선, 주택 세입자 보호를 위한 법제도 개선, 주거권 담론 확장 및 연대 구축 등 주거불평등을 해소하기 위한 다양한 실천 행동을 이어오고 있습니다.

## 2) 평생임차세대

### 평생 세입자로 살아가는 세대 (Generation Rent, 평생임차세대)

'청년'은 보통 학업을 마치고 노동시장으로 넘어가는, 그래서 독립된 개인이자 어엿한 경제활동인구로 자립하는 '이행기'에 놓여 있는 특정 연령대의 인구 집단을 가리킵니다. 이 때, 주거문제에 관한 청년의 '이행'은 보통 양육자(부모 등)가 마련해준 주거공간에서 벗어나 자신만의 주거공간을 마련하는 것을 뜻한다고 여겨졌습니다<sup>1)</sup>. 특히 한국은 여기에 더해, 월세-전세-자가로 이어지는 주거사다리를 올라타는 초입기로 청년기를 분류하기도 합니다. 예를 들어, 청년 주거 정책 대상의 주요 분류범위 중 하나인 '사회초년생'이란, 주거사다리에 올라타기 시작한, 약간의 도움으로 주거 상향을 꾀할 수 있을 대상으로 유의미하게 여겨지기도 합니다.

하지만, 주거사다리를 올라타지 못할 세대, 주택을 구매할 만한 경제적 수준에 영영 이르지 못할 '평생임차세대(Generation Rent)'가 등장하고 있습니다. 영국은 2000년대 초반부터 높아진 주택가격과 민간임대시장에서의 불안으로 인해 지금의 청년세대가 평생 세입자로 사는 세대로 남을 것이라는 논의가 시작되었고, 이 논의에서 청년층을 'Generation Rent'라 칭하였습니다<sup>2)</sup>.

1) 박미선, "청년주거정책: 불안한 대상과 혼란한 정책의 협주곡", 국토연구원, 2021

주거사다리는 부러졌다, 달려보야 겨우 제자리 (Housing treadmill, 주택 러닝머신)

같은 맥락에서, 주거사다리론(housing ladder)에 대한 회의가 높아지며 오히려 주택 러닝머신(housing treadmill)이라는 표현이 나타나기도 하였습니다. 당장의 임대료를 내기 위해 계속해서 달려야 하지만 제자리에 서 있게 되는 현상이야말로 앞으로 주택에 관한 이행 문제에 대한 접근으로 주거사다리보다 더 적절한 개념이라는 것입니다<sup>3)</sup>.

평생임차세대 보유 국가 체크리스트 : 저성장, 고령화, 수도권집중, 미혼비혼만혼의 증가

평생임차세대는 특정 요소를 갖춘 국가에서 두드러지게 나타나는 현상입니다. 저성장국면에 진입하였고, 고령화가 빠르게 진행되고 있고, 국토면적이 좁고 수도권 집중도가 높으며, 평균 초혼연령이 증가하는 국가에서 벌어집니다<sup>4)</sup>.

특히 한국은 학업을 마치는 기간이 점점 길어지고, 취업이 어려워지고, 취업한다고 해도 비정규직, 불안정 직업군에 노출되는 경우가 많아지고 있습니다. 열악한 주거여건을 벗어날 소득과 자산을 자력으로 축적하기 어려운 청년층이 계속해서 존재하며, 이런 상황이 구조적으로 고착화 되어 가고 있습니다. 또한 기성세대/지역에서 새로운 세대/지역 등으로 사회적 자원이 충분히 분배되기 어려운 조건이 형성되어 있어, 평생임차세대 현상이 앞으로 더 강화될 가능성이 다분합니다. 이에 따라, 과거에는 청년의 주거불안이 일시적이고 과도기적이었다고 여겨졌다면, 최근에는 구조적 문제라고 접근하는 경향이 지배적입니다.

청년층 임차 가구의 압도적인 증가 추세

영국 청년 임차 가구 비율은 2006~2007년 44.3%에서 2012~2014년 61.8%로 대폭 증가하였습니다. 일본 청년 임차 가구 비율은 2005년 72.5%에서 2015년 72.8%로 소폭 증가하였는데, 천현숙 등(2016)에 따르면 이는 이미 임차가구 비율이 절대적으로 높아 더 이상 급증하기 어려운 수준으로, 한국이나 영국보다 훨씬 높은 수준에 도달한 상태입니다. 또한, 부모와 동거하는 가구 비율이 급격히 증가하는 현상도 동시에 발생하고 있습니다<sup>5)</sup>.

### 3) 청년 주거 빈곤에의 접근

청년세대의 주거 문제는 세입자 정체성을 중심으로 재배열됩니다. 2020년 하반기 한국의 보수경제지를 중심으로 퍼져나갔던 2030영끌담론은 청년층이 직면하고 있는 세입자로서의 정체성 불안과 전반적인 주거 빈곤 요소들로 인한 주거불평등을 설명할 수 없습니다. 변금선 외(2021)에 따르면, 청년이 경험하고 있는 사회적 위험이 확대되고 있는 것에 비해 기존의 사회보장제도가 적절히 대응하고 있지 못함으로써 청년 빈곤층이 정책의 사각지대에서 배제되고 있습니다. ILO는 전통적 취약층인 아동, 노인과 안정적 일을 통해 사회보장의 보호를 받는 집단 사이에 존재하는 집단은 'missing middle'이라고 칭하며, 여기에는 정의하기 어려운 고용관계에 놓였거나 임시일용직 혹은 소규모 사업장에 일하는 사람들을

2) 천현숙 외, "청년임차가구 증가현상의 국제비교 연구", 국토연구원, 2016

3) 박미선, 앞의 글

4) 천현숙 외, 앞의 글

5) 천현숙 외, 앞의 글

포함하고 있습니다. 노동소득이 불안정하고 노동형태가 정형화되어 있지 않은 청년층은 사회안정망의 보호를 받지 못하고 있을 수 있는데, 실제로 10명 중 3명의 청년이 사회보험에서 배제되어 있습니다. 또한, 기초보장제도 수급자 중 청년비율은 10.0%로 성인연령대 중 가장 낮는데, 인구대비 수급률은 1.2%에 불과합니다. 청년빈곤율이 9.5%~11.3%인 것을 고려하면 대부분의 빈곤 청년이 사회안전망 밖에 있음을 유추할 수 있습니다.

이번 발제에서 민달팽이유니온은 주거권의 구체적 설명이 되는 적정한 주거의 구성요소 7가지를 바탕으로 주거 빈곤의 핵심 요인을 분류한 뒤, 청년 주거 빈곤 요소의 기준을 갖고 청년세대가 겪고 있는 주거 빈곤의 내용을 통계 및 사례를 통해 검토해보고자 합니다. 이에 앞서, 본질적인 집의 의미를 돌아보고, 적정한 주거를 구성하기 위한 요소들을 설명합니다.

## 2. 적정한 주거와 주거 빈곤

### 1) 집의 의미

집은 '삶을 담는 그릇'<sup>6)</sup>입니다. 우리는 집에서 밥을 차려먹고, 잠을 자고, 쉬를 통해 자아를 치유하고 회복하는 시간을 보냅니다. 그것들은 모두 집이라는 그릇에 내 삶을 구성하는 재료들을 하나하나 담아 넣고 가꾸는 행위이기도 하고, 그것은 그 자체로 나를 향한 돌봄의 기초이기도 합니다. 그래서 집은 우리 모두가 스스로 주체적인 삶을 영위할 수 있는 공간, 물리적으로도 정신적으로도 독립된 공간으로서의 의미를 갖습니다.

한편, 주체적인 삶을 담을 수 있는 집을 상실한 사람은 큰 위협을 받습니다. 그것은 때로 삶 전체를 뒤흔듭니다. 이에 관련하여, 국가는 모든 이가 주거로 인해 존엄을 훼손당하지 않을 수 있도록 적절한 조치를 취할 책무가 있습니다. 이것은 국제사회에서도 함께 합의한 규약의 내용이기도 합니다. 1948년 <UN 세계인권선언>에서 모든 사람은 '적정 주거에 대한 권리'를 갖고 있다고 천명한 것을 시발점으로, 1966년 사회권 규약 <경제,사회,문화적 권리에 관한 국제규약>에서 적정한 주거에 관한 권리를 실현하는 것이 국가의 책무임을 명시해왔습니다. 그리고 1976년 제1차 세계주거회의 UN 해비타트 <인간정주에 관한 벤쿠버선언>과 1990년 <유엔 경제적,사회적 및 문화적 권리위원회 결의안 「적정 주거의 권리에 관한 일반논평4」>를 통해 적정한 주거의 7가지 구성요소를 제시한 바 있습니다.

### 적정한 주거 7가지 구성요소<sup>7)</sup>

- ① 점유 안정성 : 점유형태와 상관없이 모든 사람이 강제퇴거의 위협 및 괴롭힘, 기타 위협들로부터 법적인 보호를 보장받는 것. 점유의 법적 형태와 상관없이 주거 자체의 중요성을 존중하여 현재의 주거상태를 우선적으로 존중해야 하는 것.
- ② 적절한 주거기반시설 및 서비스 : 깨끗한 물, 전기, 차광, 상하수도, 도로, 조리용 에너지

6) 주거권운동네트워크, 「개발에 저항하는 당신을 위한 안내서 - 그 많은 동네는 어디로 갔을까」, 2010

7) 김선미, "주거복지 주거권 그리고 주거빈곤의 실태", 2015, 3~4면



사용, 세면시설, 음식물 저장 등 건강, 안전, 안락, 영양에 필수적인 편의시설 및 설비를 갖추는 것.

- ③ 경제적 적절성 : 모든 사람들이 자신의 경제적 상태에서 적절한 주택을 구할 수 있어야 하는 것(주거비부담가능성). 주거비부담이 다른 기본적 생필품을 충족시키는 것을 위태롭게 하지 않아야 하는 것.
- ④ 최저기준 확보 : 주거공간이 너무 좁아서는 안되며, 추위, 습기, 더위, 비 바람 등을 막을 수 있는 수준으로, 건강과 신체적 안전 수준을 가지는 것.
- ⑤ 접근가능성 : 노인, 장애인, 유아동, 환자 등의 조건에 관계없이 접근하기 용이한 주거조건을 갖추는 것. 즉 취약집단에 대한 우선적인 고려가 필요하며 조건에 무관하게 모두가 평화 안에서 존엄하게 살 안전한 공간의 권리를 누려야 하는 것.
- ⑥ 적절한 입지 : 생산활동의 기반으로부터 멀리 떨어져 있지 않아야 하며 보건소, 학교, 유아보육기관 등의 사회시설들로부터 인접한 곳에 위치하는 것. 즉 사회 편의시설에 대한 접근이 가능한 곳에 주거는 위치해야 하는 것.
- ⑦ 문화적 적절성 : 주택의 건설방식에서 그 재료나 형태 등에서 문화적 다양성을 인정하고, 개발이 문화적 특성을 희생시켜선 안되며 주거의 다양성을 보장하는 것.

## 2) 주거빈곤과 최저주거기준

적정한 주거를 보장하기 위한 개념들은 주거빈곤의 요인이 됩니다. 누구나 점유 안정성, 물리적 측면의 안정성 및 경제적 측면의 지불능력이 보장되어야 적정 주거가 가능한데 이 중 하나라도 보장받지 못할 경우 주거빈곤이 발생합니다. 즉, 적정 주거가 되지 못한 상태를 주거빈곤상태로 보며, 이러한 주거빈곤상태를 스스로 해결하지 못하는 가구를 주거빈곤가구로 정의할 수 있습니다.

### 적정 주거를 위한 핵심적 구성 요건<sup>8)</sup>

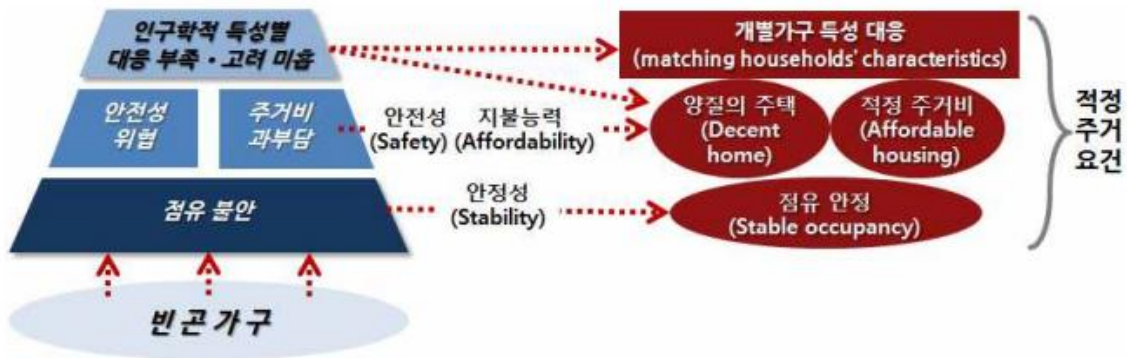
점유안정성 <-> 점유형태, 임대료 연체, 강제퇴거, 철거민  
양질의 주택 <-> 최저주거기준, 서비스가용성, 입지적합성, 접근가능성, 문화적적절성 등  
적정주거비 <-> 주거비(또는 임대료) 비중, 주거비와 생계비 문제

### 위 구성 요건의 영향 요인<sup>9)</sup>

가구 특성 등 <-> 취약계층 지원, 인구/사회/문화적 측면

8) 최은희 외, “주거빈곤가구 유형별 주거지원 강화 방향 연구”, 토지주택연구원, 2018, 37~40면

9) 최은희 외, 위의 글, 39면



[그림1] 주거빈곤 요인과 적정 주거 요건의 개념도 (토지주택연구원,2018)<sup>10)</sup>

일반적으로는, 주거빈곤을 인간이 기본적으로 누려야 할 ‘최저의 주거기준’을 충족하고 있지 못하는 상태<sup>11)</sup>라고 정의합니다. 여기서 ‘적정한 주거’가 되지 못한 상태, 그리고 ‘최저주거기준’을 충족하지 못한 상태가 무엇인지는 해당 사회의 주거상태 및 사회경제적 여건 등을 고려하여 설정됩니다. 한국의 경우, 현행 최저주거기준은 ① 가구원수별 최소주거면적 및 방수 ② 필수설비 ③ 구조·성능 및 환경기준 으로 구성됩니다.

### 최저주거기준<sup>12)</sup>

- ① 가구당 주거면적과 방 수 : 가구당 주거면적과 방 수는 가구원수에 따라 차등을 둡니다. 예를 들어 가구원수가 1인인 경우 표준 가구 구성은 1인가구로 규정하고 최소주거면적 및 방수를 각각 14제곱미터(4.2평), 1K<sup>13)</sup>로 정하고 있습니다. 가구원수가 3명이라면 표준 가구 구성은 부부+자녀1 이며, 최소주거면적 및 방수는 각각 36제곱미터(10.9평), 2DK로 정하고 있습니다. 이 때, 방의 개수 설정을 위한 침실분리원칙이 있는데, 부부는 동일한 침실을 사용하고, 만6세 이상의 자녀는 부모와 분리하고, 만 8세 이상의 이성 자녀는 상호 분리하며, 노무보는 별도 침실을 사용하는 내용을 포함하고 있습니다. 만약 가구당 주거면적 및 방 수가 미달할 경우 최저주거기준 미달 가구로 산정합니다.
- ② 필수설비 : 필수설비로는 전용 입식부엌, 전용 수세식화장실 및 목욕시설을 갖추도록 하고 있습니다. 만약 부엌(입식), 화장실(수세식), 목욕시설 중 한 가지라도 단독 사용이 아닌 경우 최저주거기준 미달 가구로 산정합니다.
- ③ 구조·성능 및 환경 : 이에 대한 구체적인 기준은 없습니다. 그래서 최저주거기준 미달 여부를 파악하기 어렵습니다. 따라서 현행 제도만으로는 최저주거기준 미달 가구 규모를 정확하게 파악하는 것이 사실상 불가능합니다.

10) 최은희 외, 위의 글, 40면

11) 김선미, 위의 글, 12면

12) 현대환 외, “인구·가구 구조와 주거 특성 변화(1985~2020년)”, 통계개발원, 2022, 199면

13) K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며 숫자는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함.



게다가 현행 최저주거기준은 주거빈곤의 여건을 면밀히 파악할 수 있는 내용을 담고 있지 못합니다. 최저주거기준에 미달하지 않는다고 해서 주거빈곤 상태가 아니라고 볼 수 없는 것입니다. 실제 정책과 제도를 실천하는 과정에서 적정한 주거 7요소를 중심으로 설계 및 평가가 이뤄지고 있지는 않기 때문에 계속해서 주거빈곤의 모습이 한국 곳곳에서 벌어지고 있습니다.

### 3. 청년 주거 빈곤 : 적정한 주거 요소를 중심으로

#### 1) 청년 주거 빈곤 요소의 기준

적정한 주거를 위한 핵심적 구성 요건은 크게 ① 점유 안정성 ② 양질의 주택 등 물리적 환경의 안정성 ③ 적정주거비 등 경제적 환경의 안정성 총 3가지로 구분해볼 수 있습니다. 그리고 이 구성 요건의 영향요인으로는 인구·사회·문화적 측면에 따른 가구 특성 등이 있습니다. 청년 가구에 관한 통계 및 사례를 바탕으로, 적정한 주거를 위한 구성 요건 및 영향요인 각각을 살펴보며 청년 주거 빈곤의 내용을 살펴보겠습니다.

### 4. 주거 빈곤에 영향을 끼치는 요인

적정한 주거에 영향을 끼치는 요인들로는 인구 구조, 사회적 환경, 문화적 환경 등이 있습니다. 청년세대가 겪고 있는 사회적 여건이 어떻게 변화하고 있는지, 전국 및 전연령대와의 비교 등을 통해 확인합니다.

#### 1) 청년을 둘러싼 사회적 환경 변화

박미선(2022)은 청년세대가 겪고 있는 주거 문제를 열악한 주거환경, 부모지원 여부, 부모세대의 경향, 점유형태 등을 과거와 현재로 구분하여 설명하고 이에 따른 사회적 파급효과를 통해 현재 진행되고 있는 청년 주거 이슈를 설명하고 있습니다. 현재 청년 주거 문제는 열악한 주거환경에서의 주거불안이 다양한 구조적 문제로 인해 고착화 될 가능성이 높고, 부모 지원에 따른 격차가 커 사회적 불평등이 주택 부분에서 재생산 되는 문제가 발생하고 있다고 보고 있습니다. 특히 주거사다리가 붕괴하여 자가 마련이 요원해져 이로 인해 다양한 사회적 파급효과가 발생하고 있다고 분석하고 있습니다.

아래에서 청년을 둘러싼 보다 자세한 사회적 요건들을 인구 구성 변화와 불평등 관련 통계 등을 통해 살펴봅니다.

## 2) 인구, 가구, 주택 수의 변화

### (1) 인구 : 35세 미만 연령대, 전체 인구의 1/3수준에 불과

한국은 저출산, 고령화 문제를 동시에 겪으며 꾸준히 유소년 인구 비율은 감소해왔고 반대로 고령 인구는 증가해왔습니다. 한국의 35세 미만 연령대 인구의 비율은 1990년 65.7%에서 2020년 36.4%로 절반 가량 낮아진 반면, 65세 이상의 연령대 인구 비율은 1990년 5.0%에서 2020년 16.4%로 3배 이상 증가했습니다. 또한, 미혼·비혼인 상태를 유지하는 청년 가구가 증가하고 있는데, 특히 30~34세 여성의 미혼비혼 인구 비율은 1990년 5.3%에 비해 2020년 46.0%로, 과거에 비해 9배 증가하였습니다.<sup>14)</sup>

### (2) 가구 : 1·2인 가구는 증가하지만 청년 가구의 비중은 감소 추세

대가족이 해체되고 가구 분화가 늘어나면서 평균 가구원 수가 1985년 4.16명에서 2020년 2.35명으로 감소했고, 가구 증가율은 9.5%(2015~2020년)으로, 1990년대에 비해 다소 낮지만(1985~1990년에는 18.6%, 1990~1995년에는 14.1%), 여전히 10% 내외 수준을 유지하고 있습니다. 반면, 지난 5년간 한국의 인구 증가율은 1.5%(2015~2020년)에 그쳤는데, 지난 1985년~1990년에 인구가 7.3% 증가하던 것과 현저한 차이를 보입니다. 가구 수 증가의 가장 큰 요인은 1인 가구의 증가입니다. 35~54세 이외 모든 연령대에서 1,2인가구의 비율이 절반 이상을 차지할 정도로 1인 가구가 급격하게 증가하였고, 전체 가구 중 1,2인가구가 차지하는 비율은 1995년 29.6%에서 2020년 59.8%로 두 배 가까이 증가하였습니다. 이는 한국의 많은 인구가 일생의 많은 시기를 1,2인가구의 구성원으로 보내게 된다는 것을 의미합니다.<sup>15)</sup>

다만, 전반적으로 수도권, 광역시, 도지역 각 지역별로 지역 내 비중은 감소하고 있습니다. 이는 전국적으로 저출산 현상이 나타나고 있음을 의미하는데, 특히 도지역에서의 청년 가구 비중은 37.0%에서 30.7%로 큰 감소를 보이고 있습니다.<sup>16)</sup>

### (3) 가구 분포 지역 : 비수도권 인구의 수도권 집중 현상

전국 가구에서 수도권이 차지하는 비율은 2020년 48.9%로, 서울의 비중은 감소한 가운데 경기, 인천의 가구 수 증가에 따라 결과적으로 비수도권 인구의 수도권 인구 집중 현상이 이어지고 있습니다<sup>17)</sup>. 이는 청년 가구에서도 마찬가지인데, 청년 가구의 거주지역은 수도권(53.0%), 도지역(26.3%), 광역시(20.8%) 순으로 분포하고 있습니다. 전연령대의 추이가 비슷하게, 청년가구 또한 10년 전보다 수도권 거주 비율이 지속적으로 증가하는 추세입니다<sup>18)</sup>.

14) 현대환 외, 앞의 글, 2022

15) 현대환 외, 앞의 글, 2022

16) 현대환 외, 앞의 글, 2022

17) 현대환 외, 앞의 글, 2022

18) 박미선 외, “청년가구 구성별 주거여건 변화와 정책 시사점”, 국토연구원, 2022, 9면

(4) 청년 가구 구성의 변화 : 부모동거가구의 감소와 청년1인가구의 증가

한편, 청년가구의 가구 구성은 2020년 기준으로 각각 부모동거 49.8%, 청년 1인 가구 26.3%, 청년부부 19.7%, 기타 동거 4.2%입니다. 그 중에서도 청년 1인 가구의 규모가 2010년에 비해 매우 큰 폭으로 증가하여, 청년 가구 내 비중이 16.5%p 높아졌습니다. 이는 청년부부가구(-1.6%p), 부모동거가구(-12.9%p), 기타 동거 가구(-2.0%p)의 가구 규모가 감소하고 있는 추세와 대조적입니다<sup>19)</sup>. 전체 가구 중 청년 1인 가구의 비중 또한 증가 추세로, 2020년 전체 가구 중 청년 1인 가구의 비중은 수도권 10.3%, 광역시 등 10.4%, 도지역 7.9%로 10년 전에 비해 많게는 6.6%p에서 적게는 5.4%p 증가하였습니다. 반면, 청년부모동거가구, 청년부부가구, 기타동거가구는 10년 동안 전국적으로 전체 가구 대비 비중이 감소하였습니다.

(5) 주택 : 인구보다 가구 수가 증가, 그보다 주택 수가 더 많이 증가

지난 25년(1995~2020년)간 인구는 4,461만 명에서 5,183만 명으로 16.2% 증가하였고, 가구는 1,296만 가구에서 2,093만 가구로 61.5% 증가하였습니다. 한편, 주택은 957만 호에서 1,853만 호로 93.6% 증가하였습니다. 주택 > 가구 > 인구 순으로 증가 규모 및 증가율이 높습니다. 특히, 최근 5년(2015~2020년)간 인구 증가율은 1.5%로 감소하였고, 가구 증가율은 9.5%로 이전보다 감소하였는데, 주택 증가율은 2015~2020년 13.2%로 이전보다 증가하였습니다.

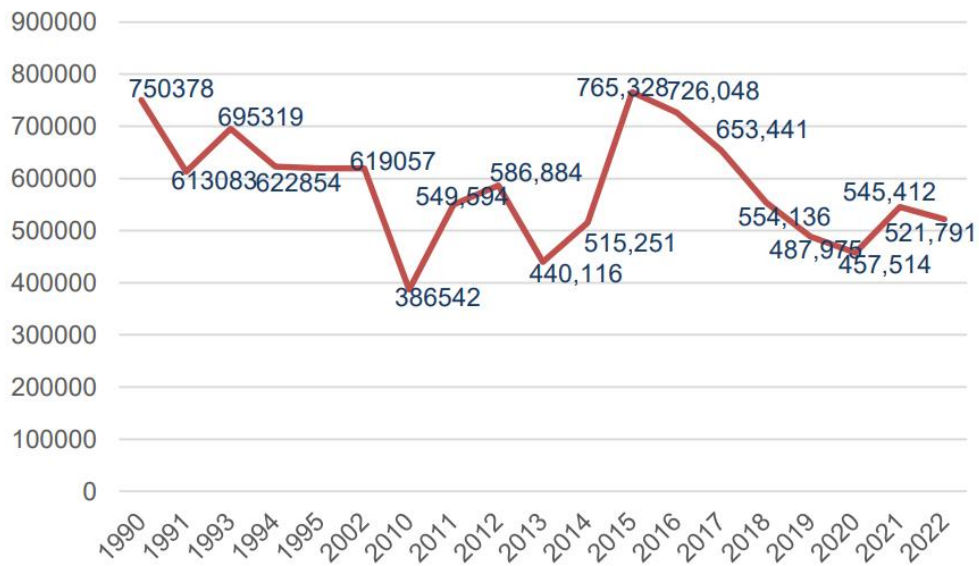
(6) 가구 증가보다 가파른 인구 감소, 그래도 더 많이 생산되는 주택

2020~2021년 사이에는 주택(29만 호)보다 가구(52만 가구)가 더 많이 증가하였는데, 인구(9만 명 감소)는 역사상 처음으로 절대 감소를 기록하였습니다. 현대환 외(2022)에 따르면, 인구가 감소세로 돌아섰기 때문에 최근까지 이어진 가구 증가세가 지속되기는 어려울 것으로 전망하고 있습니다.

한편, 한국의 역대 정부는 1990년 이후 연간 40~50만호 이상을 늘 공급해오면서 절대적인 주택 수가 부족했던 문제를 완화해왔고, 이러한 주거 정책 기조는 인구 및 가구 대비 충분한 주택이 공급된 이후에도 지속되고 있습니다.

---

19) 박미선 외, 2023, 8면



[그림] 연간 주택공급 실적(1990~2022) (이원호,2023)<sup>20)</sup>

### 3) 자산불평등 심화

#### (1) 주택보급률 : 사람보다 집이 더 많아

그간 한국 사회는 저렴한 주거지를 없애고 고가의 아파트 단지를 건설하는 과정을 수십 년간 반복해왔습니다. 대규모 토건 사업은 국가 경제의 고속성장을 견인했고, 그 결과 한국은 사람보다 집이 더 많은 땅이 되었습니다. 한국은 전국 주택보급률이 103.6% (통계개발원,2022)에 달합니다.

#### (2) 자가점유율 : 아무리 지어도 60%를 넘지 못해

주택은 계속해서 늘어난 반면, 한국의 자가점유율은 단 한 번도 60%를 넘어선 적이 없습니다.

#### (3) 다주택자 비율 및 자산 규모 비교 : 자산불평등의 중심

공격적인 주택 공급 수에 비해, 실제로 주택 공급을 통해 자가를 소유하게 된 가구의 비중은 좀처럼 나아지지 않고 있습니다. 한편, 한국의 다주택자 비율은 15.8%(2020년)에 달하고 있습니다. 2020년 기준으로 다주택자가 갖고 있는 집들의 가격(순자산중위값)은 2018년 5억3천만원에서 2020년 7억6천만원으로, 2억3천만원이 늘었는데 이것은 3년만에 43.4% 증가한 수치입니다. 특히, 다주택자 상위 100명이 보유한 주택의 수는 2016년 약1만7천채에서 약2만2천채(2020년)로 5년 만에 31.0% 증가했습니다. 이 기간 이들의 주택자산 가액은 약1조5천억원에서 약2조2천억원으로 96.4%불어 거의 2배가 됐습니다. 한편, 같은 기간 무주택 임차 가구의 자산은 18.0% 증가하였고, 순자산중위값은 3390만원에서 4천만원으로 단 610만원 증가했습니다. 다주택 가구와 무주택 가구의 순자산 격차는 2018년

20) 이원호, 민달팽이유니온 청년주거아카데미 세입자에게 살얼음판인 세상을 바꿀 방법 1강 “도시개발과 주거권 운동의 역사”, 빈곤사회연대, 2023, 27면

15.6배에서 2021년 19.0배로 벌어졌습니다. 특히, 비수도권 광역시 이외 지역의 경우 무주택임차가구 대비 다주택 자가га구의 순자산 규모는 2018년 12.7배에서 2021년 20.2배로 격차가 가장 크게 벌어졌습니다. 대부분의 지역이 주택가격 급등을 경험한 2018년과 2021년 기간 사이 무주택임차가구와 자가가구 간의 자산 격차가 벌어진 것입니다<sup>21)</sup>. 이 통계 수치들은 집을 소유하고 있는 사람들은 계속해서 더 많은 집과 자산을 획득하고 있음을 의미합니다. 집을 소유하고 있지 않은 사람들이 갈수록 치솟는 보증금과 월세를 통해 계속해서 벌어지는 격차를 매일같이 체감하고 있는 것들을 수치를 통해서도 알 수 있는 것입니다.

#### (4) 상속·증여

국세청에 신고된 상속, 증여 재산 총가액은 2015년 19조 원에서 2019년 35조 원으로 난 4년만에 86% 증가했습니다. 변금선 외(2021)에 따르면, 수도권 청년가구(20~34세 청년가구주) 자가비율은 2017년 15.7%에서 2019년 12.7%로 감소했는데, 한편 최초주택 마련 방법이 '상속이나 증여'라고 응답한 수도권 청년가구가 9.4%에서 14.5%로 증가했습니다.

### 4) 빛의 증가

#### (1) 학자금 미상환 체납 및 대출 연체

취업 후 학자금 상환제도의 미상환 체납 건수는 2014년 5,294건에서 2018년 17,145건으로 3배 이상 증가하였고, 학자금 대출 연체율도 2010년 3.4%에서 2019년 4.3%로 증가하였습니다<sup>22)</sup>.

#### (2) 금융상품의 역진성 : 저소득층의 고금리 대출

금융상품은 고소득 고자산의 개인에게 더 저렴한 금리로 더 많은 돈을 빌려주는 특성이 있습니다. 그러다보니 소득이나 자산이 없는 청년이 삶에 필요한 비용을 마련하기 위해 대출을 이용할 때에는 고금리 대출을 받거나, 대부업체 등을 통해 초고금리 대출을 이용하게 되는데, 2018년 대부업체 상위 20개에서 대출을 받은 20대의 89.6%가 초고금리 대출을 이용하였습니다<sup>23)</sup>.

양정숙 의원실이 서민금융진흥원 등에서 받은 자료를 보면 2018년부터 2023년 3월까지 근로자햇살론·햇살론유스 등 7개 주요 서민금융 대출 신청자 중 30세 미만 신청자는 102만 9234명(35.3%)으로 전 연령대에서 가장 많았습니다. 빌린 돈을 갚지 못하는 비율도 20대에서 가장 높았습니다<sup>24)</sup>.

21) 김준형, "주택가격의 급등과 자산격차: 임차가구와 자가가구, 그리고 다주택가구", 통계개발원(한국의 사회동향 2022), 2022,

22) 변금선 외, 앞의 글, 40면

23) 변금선 외, 앞의 글, 27면

24) 김정아, "빚투·영끌은 결다리? 청년들 '빛의 늪' 빠진 진짜 이유", 일요신문, 2023, [https://ilyo.co.kr/?ac=article\\_view&entry\\_id=455777](https://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=455777)

### (3) 개인회생 증가

박주민 더불어민주당 의원실이 법원행정처에서 받은 2023년 1~5월 20대 개인회생 접수 건수는 6993건이었습니다. 2022년, 20대 청년층은 1만 3868건의 개인회생을 신청하였었는데, 이는 역대 최대 기록이었습니다. 이미 2023년의 개인회생 신청 건수가 증가하는 추이는 작년보다 앞섭니다. 1~5월 동안 30대의 개인회생 신청 건수는 1만 3846건으로 지난해(2만 6626건)의 52% 수준으로, 작년보다 많은 수의 청년이 개인회생 신청 절차를 접수하고 있습니다<sup>25)</sup>.

## 5. 물리적 측면 : 비적정한 주거환경

현대환 외(통계개발원, 2022)는 주거빈곤의 범위를 ① '주거기본법'에 의한 최저주거기준 미달 가구 ② 지하(반지하)·옥상(옥탑) 거주 가구 ③ 주택 이외의 거처(오피스텔 제외) 거주 가구 로 규정하고 주거빈곤 가구의 변화 추이를 파악하였습니다. 이에 따르면, 2020년 전국 20만 가구(6.7%)가 최저주거기준에 미달하며, 8만 가구가 주택 이외의 거처에 거주하고 있고, 총 35만 가구가 위 3가지에 해당하는 주거빈곤 상태에 놓여있습니다. 2015년에는 총 45만구가 해당 가구 수였다는 것과 비교하면 주거빈곤 청년가구 규모는 감소하였다고 볼 수 있습니다. 2020년 청년가구의 주거빈곤 비율은 전국 11.4%, 서울 21.3%로 서울에서 약10%p가 더 높게 나타나며, 서울 1인 청년 가구의 주거빈곤비율은 23.9%로 상대적으로 높게 나타납니다.

### 1) 최저주거기준

(1) 2020년 기준 전연령대와 비교 : 전국적으로 청년가구의 최저주거기준 미달 비율 높아 전국적으로 청년 가구주의 최저주거기준 미달 가구 비율이 높게 나타나고 있습니다. 전국의 최저주거기준 미달 가구 비율은 청년층에서 가장 높는데(20~24세: 10.7%), 서울은 특히 전국 평균보다 7.2%p(20~24세) 높습니다. 전연령대에서는 청년기에 가장 최저주거기준 미달 가구 비율이 높고, 연령대가 높아지면서 낮아지는 추세를 보이다가, 고령층이 되면서 다시 최저주거기준 미달 가구 비중이 증가합니다<sup>26)</sup>.

(2) 2015년~2020년 비교 : 청년 가구주의 최저주거기준 미달 가구 감소 추세  
인구주택총조사 결과에 따르면, 청년 가구주의 최저주거기준 미달 가구 비중은 11.3%(2015년)에서 16.7%(2020년)으로 5.4%p 감소했습니다. 면적기준 미달 가구가 9.8%(2015년)에서 5.5%(2020년)으로 4.3%p 감소한 것의 영향이 큼니다. 특히 청년 1인 가구 중 면적기준 미달 가구가 18.5%(2015년)에서 11.9%(2020년)으로 6.6%p 감소했습니다.

25) 김정아, 위의 글

26) 현대환 외, 앞의 글, 221면

## 2) 비적정 주거환경 : 지하, 옥상, 주택이외의 거처

(1) 2020년 기준 전연령대와의 비교 : 최저주거기준 미달 가구와 가장 큰 차이는 중년에서 노년층으로 넘어가는 시기에 최저주거기준 미달 가구 비중은 다시 증가하지만 비적정 주거환경에 거주하는 가구의 비중은 비교적 기울기가 완만한 그래프로 나타나는 것에 있습니다<sup>27)</sup>.

(2) 2015년~2020년 비교 : 집이 아닌 곳에 사는 청년 1인 가구의 증가

변금선 외(2021)에 따르면, 서울의 경우, 20~34세 청년 1인가구 중 비주거용 건물 혹은 비주택에 거주하는 비율이 2015년 19.5%에서 2019년 27.7%로 10%p 이상 증가하였습니다<sup>28)</sup>.

## 3) 불법건축물

전입신고가 안되거나, 전세사기 피해 주택으로 인정되지 않거나, 경매에서 배당 순위에서 참여할 수 없는 등 세입자를 곤혹에 빠뜨리는 주거공간들이 있습니다. 바로 위반건축물입니다. 위반건축물은 “건축 관련 법령 규정과 명령 등을 어기거나 지키지 않음으로써 건축법의 기준에 적합하지 않게 시공되거나 사용 중인 건축물”을 의미합니다. 위반건축물의 주요 유형으로는 준공 당시 허가 받은 용도를 불법으로 변경하는 용도변경, 면적 증가 또는 방조개기를 위한 무단증개축이 있습니다. 보통 더 효율적으로 임대/분양 수익을 벌어들이기 위해서 이뤄집니다.

구청 단위에서 단속을 나와 위반건축물 적발 행위를 할 수 있는데, 그렇게 되면 주택소유주는 시정조치를 할 때까지 이행강제금을 물어야 합니다. 단속되지 않았으나 위반사항이 있는 주택까지 포함하여 불법건축물이라고 통칭합니다.

하지만 현실에서는 제대로 작동하지 않는 경우가 다수입니다. 위반건축물 단속이 불시에, 상시적으로 이루어지지 않아 위반사항이 있음에도 적발되지 않는 경우가 많고, 단속되었다고 하더라도, 공인중개사나 임대인이 세입자에게 이에 따른 위험부담요소를 충분히 설명해주지 않기도 합니다. 그런 경우, ‘근린생활에 살아도 세입자니까 별 문제 없을거래요’, ‘전입신고 된다고 했어요’, ‘대출 나온다던데요’ 등의 100% 보장할 수 없는 회유에 이끌려 계약서에 서명했다가 추후 피해를 입게 되는 일이 생기기도 합니다. 실제로 이런 관행으로 인해, 불법건축물에 계약했다가 전세사기 피해를 입은 뒤 곤경에 처한 피해 세입자가 있습니다.

27) 현대환 외, 앞의 글, 221면

28) 변금선 외, 앞의 글



» 처음부터 작성하고 지은 집

- 서울시 광진구
- 주택가격(시세) 2억후반
- 전세보증금 2억6천
- 대출금 2억8백 (80%대출)
- 2020년 1월말 입주
- 주거면적의 25.5%가 위반건축물 영역에 속함
- 약성임대인 전세사기 (임대인 사망)



건물부호				
구분	종별	※구조	용도	면적(m)
주	4층	철근콘크리트구조	도시정생활주택단지형다세대	27.46

<서류상 면적> 27.46제곱미터  
자료 : 사례1 건축물대장 전유부

변동일	변동내용 및 원인
-----	-----------

2022.3.31. | 위반건축물(주택과1: ,2022.3.31.) 7㎡ 패널조(주거) 위반

<위반건축물 면적> 7제곱미터  
자료 : 사례1 건축물대장 전유부

[그림] 불법건축물 전세사기 (지수,2023)<sup>29)</sup>



[그림] 불법건축물 전세사기 (지수,2023)<sup>30)</sup>

불법건축물을 지자체별로 밀착하여 파악하고 있지 않기 때문에 정확한 숫자를 파악하기 어렵다는 한계가 있습니다. 만약 전월세신고제를 통해 주택임대차계약이 이루어진 상세주소와 해당 주소의 건축물용도 및 면적 등의 건축물대장에 기재된 몇 가지 요소를 비교해볼 수

29) 지수, “불법건축물에서의 전세사기 피해 사례”, 민달팽이유니온 불법건축물x전세사기 국회토론회, 2023

30) 지수, 위의 글



있다면 자동적으로 위반건축물에서 임대 수익을 벌어들이는 주택을 적발할 수 있겠으나, 현재는 관련 시스템이 없습니다.

많은 세입자들이 자신이 거주하고 있는 공간이 위반건축물을 적발하고 시정조치를 명령하는 행위, 적발 여부를 세입자에게 설명해주고 충분한 이해 없이 무조건적으로 체결되는 계약을 방지하는 행위, 해당 주택에서 더 나은 주거환경으로 이주할 수 있도록 제도를 연계하는 행위 등이 필요하겠으나, 현재로써는 이에 관한 지원제도가 미비한 상황입니다.

## 5. 경제적 측면 : 주거비 부담

### 1) 20대 청년 가구주의 상대적 빈곤 위험 증가

기준중위소득 수준에 따른 청년가구 빈곤율 추이 : 상대적 빈곤 위험 증가 추세  
변금선 외(2021)는 19~23세 청년 빈곤율이 9.5%(2018년)으로 전체 빈곤율보다 낮은 수준으로 나타나고 있지만, 이는 부모와 동거하는 청년이 증가한 것으로 인한 착시일 수 있음을 유의할 필요가 있다고 말합니다. 실제로 독립했을 때 주거비 마련 계획이 뚜렷하게 잡히지 않는 경우 많은 청년들이 독립 자체를 하지 않거나, 독립이라는 선택을 할 수 있는 최대한 유예하곤 합니다.

한편, 20대 청년 가구주의 상대적 빈곤 위험은 1995년(74.9)보다 2016년(141.9)로 크게 증가했습니다. 이것은 연령별로 가처분소득 기준 중위소득 50% 미만 인구의 비율을 기준으로 하였는데, 노인 가구주의 상대적 빈곤 위험이 1995년보다 크게 감소한 것과 대조적입니다.<sup>31)</sup>

### 2) 청년가구의 소득 양극화 : 청년 1인 가구 4명 중 3명이 저소득층

청년세대 내 저소득 가구도 증가, 고소득 가구도 증가

청년 가구의 전반적인 소득수준은 전체가구보다 높지만 청년저소득가구 비중은 증가하는 추세에 있습니다. 청년가구 중 저소득가구의 비중은 2010년(23.3%)보다 2020년(31.2%)에 더 높아졌습니다. 한편, 고소득가구의 비중 또한 증가하고 있습니다<sup>32)</sup>.

저소득 청년 1인 가구의 증가, 저소득 청년부부 및 부모동거 가구의 감소

특히 청년 1인 가구의 저소득가구 비중이 매우 크게 증가하고 있습니다. 2020년 기준으로 청년 1인가구 중 저소득가구 비중은 75.1%로, 청년 1인가구 4명 중 3명이 저소득층인 상황입니다. 박미선 외(2022)는 청년 1인 가구의 하위 소득 분포 증가는 청년 1인 가구의 양적 증가 자체가 영향을 미치고 있다고 보고 있습니다<sup>33)</sup>.

31) 변금선 외, 앞의 글, 2021, 26면, [그림 2-18] 발췌

32) 박미선 외, “청년가구 구성별 주거여건 변화와 정책 시사점”, 국토연구원, 2022

33) 박미선 외, 위의 글, 10면

### 청년가구 구성 차이에 따른 소득 격차 증가 : 청년부부가구 vs 청년1인가구

2010년 당시 청년부부가구(187.0만)와 청년 1인가구(172.7만원)의 균등화 소득은 큰 차이를 보이지 않았으나, 2020년에는 청년부부가구(261.2만원)와 청년 1인 가구(205.9만원)의 격차가 현저히 벌어졌습니다.

### 3) 주택 구입? 영끌담론이 과대 대표한 계급

#### 영끌해서 주택 구매 한다? 30대 주택소유자 수만 감소 중

2019년부터 2021년까지, 영끌담론이 주요 언론사와 정책 등을 통해 주목받던 시기에 실제 주택소유자 수 변화를 살펴보면, 주택 소유는 60대에서 가장 증가하였으며, 10만명 이상 증가한 연령대 모두 50대 이상이었음을 알 수 있습니다. 30대 주택소유자 수는 2019년 174만명에서 2021년 164.7만 명으로 약 10만명 가까이 감소했습니다. 30대는 2019년-2021년 간 유일하게 주택 소유자 수가 감소한 연령대이기도 합니다.

연령대별로 주택소유주의 증가 수를 보면 30대미만은 41,134명 증가, 40대는 18,816명 증가, 50대 103,903명 증가, 60대는 456,410명 증가, 70대는 110,207명 증가, 80대는 125,548명 증가 했습니다. 전체 주택 소유자 중 30대가 차지하는 비율은 지난 3년간 5.4% 감소한 반면, 30세 미만의 주택소유자 비중은 16.5% 증가했습니다.

### 4) 보증금 마련을 위한 대출 증가

20대 이하 청년 가구주 세대의 부채는 계속해서 증가하고 있습니다. 2017년 3월 말 2,393만원이었던 평균 부채가 2022년 3월 말 5,014만원으로 109.5% 증가하였습니다. 이는 전체 가구의 평균 부채가 29.2% 증가한 것과 비교했을 때 현저히 높은 수치입니다.

이들의 가계 부채가 증가한 가장 큰 이유는 보증금 대출 때문입니다. 전월세 보증금 마련을 위한 대출 건수 비율은 2017년 36.9%에서 2022년 64.5%로, 2배 가까이 증가했습니다. 언론과 정부, 국회가 영끌하는 청년세대를 위한 주택공급과 규제 완화를 이야기 할 때 점차 늘어나고 있던 것은 청년층의 빚이었고, 그것의 실체 또한 주택 구입이 아니라 임대인에게 이전될 보증금을 자신의 신용으로 마련하기 위함이었습니다.

## 6. 점유안정성 : 세입자의 불안한 지위

### 1) 점유 형태

#### (1) 전연령대와의 비교<sup>34)</sup>

34) 홍정훈, 민달팽이유니온 청년주거아카데미 세입자에게 살얼음판인 세상을 바꿀 방법 4강 “해외 세입자 보호 제도를 통해 만들어야 할 미래”, 한국도시연구소, 2023, 13면

20대 월세 가구주(56.9%), 전연령대 평균(23.4%)의 2배 넘어

청년 가구는 다른 연령대에 비해 자가 비율이 낮습니다. 2020년 기준으로 20대의 자가 비율은 12.9%, 30대는 39.0%, 40대는 56.6%, 50대는 63.3%, 70대 이상은 76.4%이며, 전연령 평균 자가비율은 57.3%였습니다. 청년 가구 중에서도 20대는 전세(25.1%)보다 월세(56.9%) 비중이 2배 넘게 높았고, 30대는 전세(29.0%)와 월세(27.6%) 비중이 비슷했습니다.

특히 20~24세의 월세 거주 비율은 71.7%로, 가장 월세 거주 비율이 낮은 70~74세(13.5%)의 5.3배에 달합니다<sup>35)</sup>.

청년 가구, 전연령대 중 전세 임차 가구 비중이 가장 높아

주목할만한 점은 전세 형태로 살아가는 가구의 비중이 다른 연령대보다 현저히 높다는 것입니다. 40,50대는 전세 거주 비율이 각각 17.2%, 12.4%였고, 60,70대 이상은 각각 9.2%, 7.5%였습니다. 연령대별 전세 거주 비율 평균이 15.5%인 것을 감안하면 2030 청년세대의 전세 거주 비율이 눈에 띄게 높은 수준임을 알 수 있습니다.

(2) 청년 가구 구성에 따른 점유안정성의 차이 극명<sup>36)</sup>

청년 1인 가구는 보증부 월세, 청년부부 및 부모동거가구는 자가

박미선 외(2022)에 따르면, 청년 1인가구는 보증부 월세 59.4%, 순수월세 8.2%로 월세 비중이 매우 높습니다. 반면, 청년 부부가구는 자가(42.3%) 및 전세(37.0%) 비중이, 부모동거 청년가구는 자가(75.1.0%) 비중이 월등히 높았습니다. 청년층이 어떤 가구 구성으로 주거를 꾸리고 있는냐에 따라 점유 안정성의 차이가 확연히 달라집니다. 부부, 부모동거, 1인이라는 가구 형태의 특성에 끼치는 어떤 영향요인이 해당 가구의 점유안정성에도 긴밀히 영향을 주고 있음을 의미합니다.

아파트에 사는 청년부부가구, 단독주택이나 오피스텔에 사는 청년1인가구

청년부부가구의 주택 유형은 아파트(73.4%)가 가장 많았고, 청년 1인 가구는 단독주택(49.9%),이 가장 많았습니다. 종합해보면 청년부부가구는 자가, 아파트 거주 비중이 높고 저소득 비율이 감소하는 반면, 청년 1인가구는 월세, 단독주택 거주 비중이 높고 저소득 비율이 증가하는 추세입니다. 주거를 선택하는 요소와 주어진 여건이 서로 상이한 집단일 것이라 볼 수 있습니다.

2) 세입자 권리 보호 체계 부족 : 전세사기, 광통전세, 보증금미반환<sup>37)</sup>

(1) 중개 과정

“계약 전에 국세체납확인서도 확인했고, 등기에 근저당 없는 것도 확인 했습니다.

35) 현대환 외, 앞의 글, 96면

36) 박미선 외, 앞의 글, 15면

37) 지수, “청년들의 광통전세 문제와 대안”, 도시와 빈곤 122호, 2023

공인중개사는 세입자한테 피해가 갈 일 없는 집인 것처럼 저를 안심시켰고, 근저당 관련 특약도 썼습니다. 대항력 생기기 전까지는 근저당 없을 거고 위반 시에는 계약을 해지하겠다고요. 계약 당시에 이미 임대인 보다 비싼 돈을 내고 전세로 들어가는 상황이었지만, 매매시세나 공시지가 라거나 깡통이라거나 하는 얘기는 일절 알려주지 않았습니니다. 보증보험에 대해서도 가입 가능하니까 그냥 신청하면 된다고 했었습니다.”

너무나 많은 주택임대차 계약 과정에서 세입자는 공인중개사로부터 다양한 정보들을 제공받지 못합니다. 공인중개사법에 따르면 세입자는 중개대 상물확인설명서를 통해서 위반건축물 여부, 등록임대주택 여부, 등기부등본 등을 근거로 한 소유권과 권리관계에 대한 정보와 그에 따른 해석, 심지어 벽의 균열과 누수 여부까지도 중개사를 통해 확인받고 설명 들을 수 있어야 합니다. 이것은 의무사항이라 위반 시 영업정지 등 제재를 가할 수 있습니다. 하지만 현실에서는 제대로 작동하지 않습니다. 중개대상물확인설명서 라는 걸 민달팽이유니온 주거교육에서 처음 들어봤다는 세입자 청년들을 만나는 것은 생각보다 빈번한 일입니다.

## (2) 보증금 미반환, 전세사기

“계약할 때 보증보험은 필수로 가입해준다고 계약서 특약사항에 적었어 요. 그렇지만 지금까지 집주인이 들어주질 않고 있어요. 연락은 물론이고 전화, 문자, 카톡 다 답이 없어요. 계약했던 부동산도 연락이 정말 안 되지 만 어쩌다 연락이 닿으면, 경매가 진행되어도 선순위니까 걱정하지 말라고 만 해요. 경매로 넘어가도 100% 다 받을 수 있는 게 아닌데 아무렇지 않 게 얘기하는 게 화가 나요. 할 수 있는 게 없다고만 하고요.”

많은 세입자 청년들이 주택임대차시장에서 전월세 형태로 거주하고 있으나, 임대인과 불균등한 권력 관계를 맺으며 부당한 관행을 일방적으로 감내해야 하는 상황에 놓이곤 합니다. 아래는 청년들이 일반적인 주택임대차 계약을 통해 집을 구하는 과정에서 겪은 일입니다.

보증금	내용
6천5백만 원	“집주인이 새로운 세입자에게 돈을 받을때까지 없다고 버티고 있는 상황입니다.”
3천만 원	“집이 나갈 때 까지 보증금을 줄 수 없다고 했습니다.”
4천만 원	“임대인 부부가 제 전화를 차단금지하고, 카톡 탈퇴까지 하고 있습니다.”
3천7백만 원	“임대인이 전세금 반환을 한 없이 미루고 있고 잠적 상태 입니다.”
8천만 원	“임대인이 계약 끝나고 3개월 뒤에 돌려주겠다고 계속 연락만 피하고 있습니다.”
1천만 원	“보증금을 돌려줄 수 없다고 버텨서 계약 만료 후 한달 지난 시점에 받기로 했습니다.”
1억5천만 원	“새로운 임차인이 나오지 않으면 보증금을 반환해줄수 없다고 합니다.”
2억7천만 원	“집주인이 차일피일 미루고 있습니다. 너가 하고 싶은 대로 하라고 하는데...”
1천만 원	“방을 비운지 한 달도 넘게 ... 최근에는 아예 임대인으로부터 연락이 끊겼습니다.”
2억6천9백만 원	“집주인도 알겠다고 했는데 이제 와서는 돌려줄 수 없으니 기다리라고 합니다.”
4천만 원	“집주인은 새로운 세입자가 기한 내에 들어오지 않으면 보증금을 줄수 없대요.”

[표] 보증금 미반환 관련 주거상담 사례<sup>38)</sup>

만약 등록임대주택이라면 보증보험 가입이 의무화되어 있으니 설사 보증금 미반환 사고가 발생하더라도 대위변제를 통해 보증금 반환을 보장받을 수 있어야 하는데, 현실은 또 녹록치 않습니다. 우선 모든 임대주택에 의무화되어 있지도 않을 뿐더러 현장에서 충분한 관리감독과 규제가 이뤄지지 않는 상황에서 괜히 보증보험 가입이 불가한 주택을 민간임대주택으로 등록해둔 뒤 세입자를 기망한 뒤 보증금을 편취하는 전세사기도 빈번합니다.

### (3) 세입자가 겪는 그 많은 불안 모두 사회적 재난과 다름없어

전세사기는 세입자가 더 똑똑해져서, 더 많은 정보를 알게 된다고 해서 피할 수 있는 수준의 문제가 아닙니다. 전세사기는 기본적으로 깡통 전세가 가능한 주택임대차시장에 기반하여 만들어집니다. 이것은 세입자로 사는 모든 이가 겪는 불안이고, 정부의 역할이 부재한 주택임대차시장에서 터져 나온 사회적 재난입니다. 이 뿐만 아니라, 세입자라는 이유로 겪게 되는 사생활 침해, 주택 하자 보수의 책임 전가, 비합리적인 수준의 관리비 및 주거비 인상 요구, 일방적인 퇴거 통보 등 모두가 세입자가 자신의 점유 형태 때문에 겪어야 하는 주거불안의 내용들이며, 점유의 안정성이 훼손되는 사안 자체이기도 합니다. 주택을 소유하지 않은 이들의 주거권을 보장하기보다 소유자의 재산권을 더 우선하는 이들의 이해관계를 대변하는 시스템을 이제 그만 멈춰야 합니다.

#### 비수도권 세입자 청년의 주거불안 증가

주택임대차에서 불안을 느끼는 비수도권 청년 세입자의 비율 또한 날이 갈수록 급증하고 있습니다. 박미선 외(2022)에 따르면 계약기간 중 퇴거 요구에 대한 불안을 느끼는 비수도권 청년 임차가구는 2017년 6.4%에서 2020년 20.7%로, 계약만료 후 재계약 거부에 대해 불안을 느끼는 청년 임차가구는 2017년 8.0%에서 2020년 25.9%로 3년 사이 3배 이상 증가하고 있습니다. 이는 청년 세입자의 주거불안의 정도가 빠르게 심각해지고 있음을 의미합니다.

## 7. 청년 주거 빈곤, 무엇이 문제인가

### 1) 청년 주거 정책이라는 이름의 주거불평등 심화 정책을 바꿔야

월세 사는 20대 청년 1인 가구가 이용할 수 있는 주거 정책은?

위에서 살펴봤듯이 청년세대의 주거 문제는 양극화 되어 갑니다. 그 와중에 가장 과소대표 되는 대상은 20대에 단독주택 등에 월세로 거주하는 1인 가구입니다. 이들이 이용할만한 정책으로는 우선 청년월세지원제도가 있겠으나, 이는 2024년 종료되는 한시 대책으로 분류되고 있어서 하루 빨리 정식으로 운영하는 주거비 지원 제도로 안착시킬 필요가

38) 지수, "민달팽이 청년주거상담 사례 분석", 민달팽이유니온, 2022

있습니다. 또는 청년주거급여 분리지급이 있겠으나, 30대 미만 미혼 청년이기에 원가족이 수급가구가 아니라면 신청 조차 할 수 없을 것입니다. 이외에는 월세 대출 정책을 이용하거나, 전세 대출을 통해 보증금을 마련하는 방법이 있겠습니다만, 세입자가 보증금 미반환 위험으로부터 스스로를 지킬 수 있는 제도가 미약해 무작정 대출을 이용하는 것에는 어려움이 따릅니다. 또한 대출제도 자체가 돈이 적은 사람은 적은 돈만 빌리고 높은 이자를 내는 반면, 돈이 많은 사람에게 더 많은 돈을 더 적은 이자로 빌려주는 것이기 때문에 국가가 나서서 대출을 장려하고 이에 대한 지원 제도를 운영하는 것은 장기적으로 결코 바람직하지 못합니다.

#### 주거의 공공성을 강화해야 할 때에 정 반대로 가기 바쁜 현 정부

한편, 공공임대주택은 윤석열 정부가 2023년 공공임대주택 공급 예산을 5조 삭감하면서 저소득층 세입자들의 입장에서는 공공임대로의 접근성이 더 떨어지는 문제가 발생하고 있습니다. 서울시가 자랑하는 청년안심주택(역세권청년주택)은 월세 100만원이 넘는 집들을 대거 양산하고 있고, LH와 SH 등은 매입임대 공급에 늦장을 부리고 있어 저렴하고 안전한 주거지가 필요한 세입자들이 받을 동동 구르고 있습니다. LH 매입임대 주택 400여 호 입주자 모집 공고에 4만여명이 몰려 100대 1의 경쟁률이 나온 것은 정부가 그만큼 충분한 공공임대를 확보하지 못하고 있다는 뜻이기도 합니다. 이런 와중에도 현 정부는 적극적인 주택 공급 및 규제 완화를 통해 주택 소유를 원하는 청년들의 집에 대한 꿈과 희망을 복원하겠다는 포부를 내세우고 있습니다. 그렇게 펼쳐지는 청년 주거 정책은 사실상 청년 주거 정책이라는 포장지를 덧씌웠을 뿐, 투기성 주택 공급, 주택의 상품화에 기름을 붓는 정책이 대다수입니다.

#### 공공의 자원은 누구의 집을 방치하고 누구의 집을 늘리는 데에 쓰이고 있나

현 정부가 마련한 특례 보증자리론을 이용하면, 자부담금 3억원을 갖고 있는 청년이 시중금리보다 낮은 수준의 이자만 내면서 5억원을 30년동안 빌릴 수 있습니다. 그렇게 매매가 8억원짜리 아파트를 구입하려는 청년을 위해 국가의 재정과 기금이 투입됩니다. 해당 청년은 매달 250여만원을 상환하며 주택소유를 유지합니다. 1가구1주택 등의 요건을 충족시켜 종합부동산세는 한 푼도 내지 않은 채, 주택가격 상승을 기다립니다. 매매가 11억원 정도가 되었을 때 매도를 추진하여 3억원에 가까운 시세차익을 얻고 양도세에 대한 감면 혜택도 누릴 수 있는 여건 하에서 매매를 진행합니다. 청년의 주거 문제를 해결하겠다는 명분 하에 시행되는 정책은 공공의 자원을 영구히 사적 영역으로 전이시킨 채 완료됩니다. 이러한 공정은 또다시 주택가격 상승의 요인이 되고, 보증금과 월세 또한 상승하면서 일반 세입자들이 시장에서 부담해야 하는 비용 자체도 함께 상승합니다. 은행은 주택소유주에게 그리고 세입자에게 대출을 확대하면서 이윤을 창출하고, 세입자는 고혈을 짜내어 보증금과 월세 또는 은행이자를 마련합니다. 박근혜 대통령때부터 정부는 계속해서 빚 내서 집 사라, 빚 내서 세 살라는 말을 반복할 뿐, 세입자들이 오직 세입자라는 이유로 겪고 있는 고통이 곧 국가가 해결해야 하는 사회적 문제임을 인정하지 않고 있습니다.

## 2) 주거의 공공성을 확대하기 위한 주거 정책의 필요

한국 사회가 오랜시간 다져 온 주택의 상품화가 견고해지는 과정에서 청년 주거 문제 또한 보다 심각해지고 있습니다. 현 청년세대가 겪고 있는 주거 빈곤의 양상이 다층적으로 펼쳐지고 있는 가운데, 한정된 공공의 자원은 청년의 이름으로 자산불평등을 공고히하고 주택상품화를 재생산 하는 데에 쓰입니다.

한편, 주거불평등이 심화될수록, 반대로 주거의 공공성을 확대하기 위한 변화가 절실해지고 있습니다. 주거안정을 사적 영역에서 온전히 피할 수 있는 계층은 제한적일 수밖에 없습니다. 현 청년세대를 비롯해 더 많은 이들이 스스로를 세입자로 정체화하며 현재의 부조리한 사회 구조에 문제를 제기하고 있습니다. 정부와 국회는 그 흐름에 뒤쳐지지 않을 수 있도록 미리 한국 사회가 변화해야 할 방향과 이를 견인할 전략을 논의해야 합니다.

## 3) 점유안정성 확보를 중심으로

### 광통전세 전세사기 피해자 전국대책위원회의 등장

주거사다리의 과정 중 하나였던 전세제도는 세입자의 삶 전체를 저당잡는 지옥도를 열었습니다. 무갂투기는 제때 규제되지 않았고, 시세를 부풀리고 전세가격을 올려치는 이들이 얼마든지 이용할 수 있는 보증보험이 세입자와 위험매물 사이의 오작교처럼 기능했습니다. 2010년대 중후반, 광통전세 전세사기 문제가 전국 곳곳에서 들려왔고, 2022년을 기점으로 피해세입자들이 스스로 조직되어 2023년 본격적인 직접행동 실천을 이어왔습니다.

### 당신의, 우리의 잘못이 아닙니다

무자본 갂투기를 벌이다 망해버린 임대인, 처음부터 작정하고 세입자를 속였던 건축주와 중개사와 감정평가사와 대출브로커와 분양대행사 등 다양한 형태의 전세사기 유형이 쏟아져나왔습니다. 피해 세입자들은 처음 독립을 하면서, 가족구성원이 조금씩 늘어나면서, 더 나은 주거환경이 필요해지면서 구했던 전셋집에서, 그러니까 보통의 방식으로 집을 구하는 과정 속에서 돌이킬 수 없는 피해를 입었습니다. 그것들은 대체로 한국사회가 오랫동안 방치했던 주택임대차시장의 나쁜 관행을 답습하면서 발생한 피해였고, 세입자로 살아가는 이들이 느끼는 주거불안은 보다 분명해졌습니다. 주택임대차계약 과정에 관여하는 관계자들을 믿기 어렵고, 임대인에게 전 재산과 대출금을 맡기는 것이 위험하고 두렵다는 인식이 확산되었습니다. 과거에는 ‘임대인 돈 많아요’, ‘임대인 집 많아요’, ‘선순위채권이 많아도 임대인 사업 잘나가니까 걱정없어요’, ‘이 동네 집값 더 오를거라 보증금 못돌려줄 일 없어요’ 라는 말은 중개사가 흔히 하는 말이었지만 이제는 더 이상 수용해줄 수 없는 일이 되어갑니다. 그렇게 덜컥 계약했다가 보증금을 떼이고 나면, 누구도 책임져주지 않는 구조적 결함이 매우 심각한 상황인 것을 많은 세입자들이 체감하기 시작했기 때문입니다.

### ‘적정한 주거’를 찾대로 하며

김선미(2015)는 주거 정책의 설계 및 평가를 적절한 주거 요소를 찾대로 삼아 진행해야

한다고 보았습니다. 집을 중심으로 수많은 사람들이 다양한 위기와 불안을 겪고 있는 지금, 때를 놓치지 않고 보다 주거의 공공성을 되찾기 위한 논의가 필요합니다. 이에 발맞춰, 정책을 설계하고 제안하는 이들은 한국 사회가 현재까지 펼쳐 온 주거 정책, 특히 청년을 앞세워 만들어 온 주거 정책이 과연 누구의 어떤 적정 주거 요소를 보장하기 위해 설계 및 시행되어 왔는지를 돌아봐야 할 것입니다.

#### ‘적정한 주거’를 잣대삼아 주거 정책 평가 하기

- ① 점유 안정성(legal security of tenure) : 소유하지 않더라도 점유의 안정성이 보장될 수 있는 법적 수단의 확보(소유나 사용이나), 임차인의 권리에 대한 규정 등
- ② 적절한 주거기반시설 및 서비스(availability of services, materials, facilities and infrastructure) : 주거권을 물리적인 주거에 대한 권리뿐만 아니라 공간에서 이루어지는 생활에 대한 권리로 확장, 즉 주거(住居)권에서 거주(居住)권으로 그 개념 확장
- ③ 경제적 적절성(affordability) : 권리로서의 주택보조금제도, 불합리한 집세에 대한 조정이나 불합리한 집세 인상에 대한 보호
- ④ 최저기준 확보(habitability) : 집이 그 자체로서 갖추어야 할 최소한의 조건들을 규정함과 동시에 면적과 구성은 거주인의 특성 및 관계를 충분히 고려
- ⑤ 접근가능성(accessibility) : 취약집단의 특수한 필요가 충분히 고려되어야 하며 빈곤층의 토지 접근을 증진시키기 위한 정책이 필요
- ⑥ 적절한 입지(location) : 공공역사 등 필수적인 시설을 어떻게 배치할 것인가의 문제 등 거쳐 뿐만 아니라 공간의 공공성 확보의 문제까지 확장하는 시각 필요
- ⑦ 문화적 적절성(cultural adequacy) : 지역사회 커뮤니티에 대한 문화적 접근, 민주주의의 필요성, 당사자주권, 자기결정권의 차원

#### 참고자료

- 김선미, “주거복지 주거권 그리고 주거빈곤의 실태”, 2015
- 김명수, 「내 집에 갇힌 사회 - 생존과 투기 사이에서」, 2020
- 김준형, “주택가격의 급등과 자산격차: 임차가구와 자가가구, 그리고 다주택가구”, 통계개발원(한국의 사회동향2022), 2022
- 김정아, “빛투·영끌은 결다리? 청년들 ‘빛의 늪’ 빠진 진짜 이유”, 일요신문, 2023, [https://ilyo.co.kr/?ac=article\\_view&entry\\_id=455777](https://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=455777)
- 박미선, “청년주거정책: 불안한 대상과 혼란한 정책의 협주곡”, 국토연구원, 2021
- 박미선 외, “청년가구 구성별 주거여건 변화와 정책 시사점”, 국토연구원, 2022
- 이원호, 민달팽이유니온 청년주거아카데미 세입자에게 살얼음판인 세상을 바꿀 방법 1강 “도시개발과 주거권운동의 역사”, 빈곤사회연대, 2023
- 주거권운동네트워크, 「개발에 저항하는 당신을 위한 안내서 - 그 많던 동네는 어디로 갔을까」, 2010



- 지수, “불법건축물에서의 전세사기 피해 사례”, 민달팽이유니온 불법건축물x전세사기 국회토론회, 2023
- 지수, “청년들의 깡통전세 문제와 대안”, 도시와 빈곤 122호, 2023
- 지수 외, “민달팽이 청년주거상담 사례 분석”, 민달팽이유니온, 2022
- 천현숙 외, “청년임차가구 증가현상의 국제비교 연구”, 국토연구원, 2016
- 최은희 외, “주거빈곤가구 유형별 주거지원 강화 방향 연구”, 토지주택연구원, 2018
- 현대환 외, “인구·가구 구조와 주거 특성 변화(1985~2020년)”, 통계개발원, 2022
- 홍정훈, 민달팽이유니온 청년주거아카데미 세입자에게 살얼음판인 세상을 바꿀 방법 4강 “해외 세입자 보호 제도를 통해 만들어야 할 미래”, 한국도시연구소, 2023

### 달팽이집이라는 주거운동

김가원(민달팽이유니온)

**‘달팽이집’은 청년 주거 문제를 대안적인 방식으로 해결하기 위한 시도입니다.**

청년 세입자의 주거 불평등 문제를 해결하기 위해 당사자들로서 민달팽이유니온이 모였고, 민달팽이유니온이 새로운 시도를 해보고자 2014년 4월 민달팽이주택협동조합을 탄생시켰습니다. 청년의 주거불안정을 해소하기 위한 한 방안으로 보편적 주거권에 의한 대안적 공동체를 만드는 비영리 주거모델 실험을 시작한 것입니다. 시작은 임대인에 대응할 수 있는 당사자 협의체로서 주거 빈곤 문제의 해결을 도모해보고자 하는 아이디어에서 출발했습니다. 2012년도의 민달팽이유니온 위원장 인터뷰를 보면 “집주인들의 담합에 공식적으로 대응할 수 있는 주택협동조합을 만들어 집주인과 협상에 나서 우리가 직접 관리비나 공실률을 해결해주겠다는 조건을 제시해 시세의 30-40% 정도로 임대료를 낮춰보면 어떨까”하는 고민을 하는 중이라고 밝히고 있습니다.

이러한 초기의 아이디어를 발전시켜 흔히 ‘선분양’ 이라고 부르는 공급 후 수요층을 찾아 임대업자의 비용을 입주민이 부담하는 입주 방식이 아닌, 조합을 결성해 입주민들의 부담을 절감하는, 스스로 주인이 될 수 있는 대안적 주거 모델이 되는 집을 집적 공급하는 달팽이집이라는 모델을 만들었고, 민달팽이주택협동조합을 출범시켰습니다. 110명의 사람들이 조합원으로 모여 초기 자금 8200만원을 마련해, 2014년 5월 달팽이집 1호를 서울 서대문구에 공급했습니다. 2세대로 이뤄진 달팽이집 1호는 보증금 50만원에 월세 20만원(2인실 기준)으로 당시 기준 주변 시세의 75% 임대료 조건을 갖추었습니다. 상근자 6명이 시범입주를 한 다음 첫 입주조합원 5명이 1호에 입주하였습니다. 같은 해 12월에는 4세대, 14명의 입주조합원이 살고 있는 달팽이집 2호를 공급했습니다. 보증금 60만원에 월세 23만원(2인실 기준)이었던 달팽이집 2호는 2020년 운영을 종료할 때까지 공급 조건을 바꾸지 않았습니다.

민달팽이주택협동조합은 지금까지 총 22개의 달팽이집을 공급해왔고, 현재는 14호의 달팽이집을 운영하고 있습니다. 총 260호의 호수에서 300명이 넘는 입주조합원이 달팽이집에서 살고 있습니다. 달팽이집의 규모가 커짐과 동시에 달팽이집은 단순히 저렴한 임대료만을 보장하는 공간이 아닌, 세입자가 집을 임차해 사는 동안 보장받아야 하는 모든 방면의 권리를 적극적으로 실현하는 공간으로 성장했습니다. 계약서를 쓸 때부터 입주자는 ‘뭔가 다른 느낌’을 받습니다. 계약서를 쓰는 시간은 30분에서 1시간이 걸리기도 하고, 집에 관한 사항은 통지가 아닌 논의가 기본값입니다. 청년 세입자는 민간임대시장에서 높은 주거비, 극히 짧은 계약기간, 열악한 주거환경, 임대인-세입자 간 정보 비대칭성으로 인한 불안에 늘

시달리고 있습니다. 달팽이집은 이러한 청년 세입자의 주거 불안정을 다음과 같은 방법으로 풀어갑니다.

## **주거비 : 높은 임대료에서 부담 가능한 임대료로**

국토연구원이 21년도 펴낸 '1인가구 연령대별 주거취약성 보완 방안'에 따르면 청년 1인가구의 주거비 과부담 가구(RIR 지수가 30% 이상에 달하는 가구, 100만원의 소득 중 30만원을 월세로 내고 있다는 의미)는 31.4%에 달했습니다. 청년 1인가구의 저소득층 비율은 2010년 61.5%에서 2020년 75.1%로 증가했습니다. 달팽이집은 시세 대비 50% 이하에서 80% 이하에 이르는 임대료 수준을 유지해 입주조합원들의 주거비 부담을 해결하고자 합니다. 민간임대 방식으로 시작한 달팽이집은 현재 사회적주택, 토지임대부 사회주택, 지역구 협업 주택 등 주거 제도와 협업하는 다양한 방식의 달팽이집을 공급하고 있기 때문에 시세 대비 저렴한 임대료는 제도의 도움을 얻어 보다 가능하다는 평가를 할수도 있겠습니다. 다만, 민간임대 방식을 운영할 때에도 민달팽이주택협동조합은 우선적으로 저렴한 임대료라는 입주 조건을 고수해 왔습니다. 달팽이집의 임대료를 시세와 비교하고 있긴 하지만 '시세'라는 기준이 과연 부담 가능한 임대료를 평가하기에 적합한 기준인지도 조합은 고민하고 있습니다.

## **관리비 : 관리에만 들어가는 비용**

원인 불명에 세부 내역을 안내하지 않는 것이 민간임대차 시장의 관리비의 기본값입니다. 그러나 달팽이집은 관리비가 없습니다. 매달 지불해야 하는 공용공간의 공과금과 엘리베이터가 있는 집은 엘리베이터 관리비, 인터넷 사용료 등과 같은 공용비를 반상회를 통해 입주조합원끼리 상의하여 지불하는 구조를 가지고 있습니다. 조합 사무국에서는 명목상의 관리비 항목이 없고, 입주민이 스스로 주택을 관리하고 사무국이 이를 지원하는 형태를 취하고 있습니다. 엘리베이터 관리 등 사전에 비용이 필요한 사항을 사무국에서 파악 후 비용의 조달에 관한 방법은 입주민끼리 자치 시스템을 통해 자체적으로 결정합니다.

## **주택관리: 사무국의 적극 대응, 입주조합원 스스로 집을 관리하는 능력**

수리수선 문제는 청년 세입자들이 입주 후 임대인과 가장 많은 갈등을 겪는 문제 중 하나입니다. 주택에 하자가 생기면 물리적으로 열악한 주거환경에 살게 되는 문제도 존재하지만, 민달팽이유니온이 만난 청년들은 그보다도 임대인과의 갈등과 억압 대응을 더 큰 문제로 꼽았습니다. 달팽이집에 시공하자, 건물 내 누수 등 하자가 발생하면 조합 사무국이 임대인과 입주조합원 사이 징검다리 역할을 합니다. 이외에도 계절별 주택관리 매뉴얼을 안내하고, 집별로 소방훈련을 진행하는 등 주택관리에 있어서도 민간임대차시장과 다른

선제적인 관리 구조를 가지고 있습니다. 이를 통해 주거 환경에 대한 불안감을 해소하고자 합니다.

## 계약기간

민간임대차시장은 기본 임대차계약기간이 2년입니다. 주택임대차보호법 개정 이후 1번의 갱신권을 인정받게 되어 4년으로 늘어났지만, 이마저도 거부하고 싶어하는 임대인들의 공격을 계속 받고 있는 상황입니다. 달팽이집의 경우 주택의 유형에 따라 서로 다른 계약 기간을 가지고 있습니다. 입주조건을 계속 만족할 경우, 사회적주택의 경우에는 최대 6년, 사회적주택인 달팽이집의 경우에는는 최대 10년을 거주할 수 있습니다. 민간임대의 경우에는 민간임대차시장과 마찬가지로 2년을 기준으로 운영하긴 하지만, 주택 운영이 종료될 경우 다른 달팽이집으로의 입주를 지원하기도 합니다. 달팽이집 입주조합원 중 2년에서 4년 사이 거주자는 약 15%, 4년 이상 거주한 조합원은 11%가 넘습니다.

이외에도 조합은 커뮤니티 지원과 평등문화교육을 통한 안전한 주거 공동체 형성과 ‘반상회’라는 이름으로 운영되는 자치회 운영 지원을 통한 대안적 주거 공동체 형성에도 방향성을 두고 있습니다. 그렇다면 달팽이집에서 입주조합원들은 얼마나 주거 안정을 느끼고 있을까요? 사무국이 진행한 설문조사에 따르면 커뮤니티에서 안전함을 느끼는 정도는 5점 만점에 4.5, 다양성을 존중한다는 느낌을 받는 정도는 3.9점 정도로 나타났습니다.

민달팽이주택협동조합이 다른 주택협동조합에 비해 가지는 가장 큰 특징은 조합원들이 자신의 자산을 가지고 와서 주택을 소유하는 형태의 협동조합이 아닌, 조합원들이 ‘세입자’로 존재한다는 것입니다. 이로 인해 달팽이집은 그 자체로 주거 운동입니다. 달팽이집은 주거 불안을 소유가 아닌 권리로 풀어내는 것이 당연함을, 자본으로 굴러가는 집이 아닌 권리를 보장하는 집이 훨씬 안정적인지, 무엇보다 청년 세입자가 부담 가능한 안전한 집은 충분히 ‘운영할 수 있음’을 한국 사회에 보여주는 최초의 집입니다. 물론 달팽이집이 지금까지 순탄하게 운영 과정을 거쳐온 것은 아닙니다. 청년임대주택 넘비, 공공임대주택의 6년 거주 기한, 사회적주택 조례 폐지, 재개발 사업 등 여러 터널을 맞닥뜨려 왔습니다. 그러나 조합원들이 청년 세입자 당사자로서 직접 목소리 냈으로써 그러한 터널들을 지나 오고 있습니다. 9년의 시간을 거쳐 달팽이집의 미션은 비영리 주거 모델 실험에서 실현이 되었지만, 여전히 보편적 주거권 실현을 위한 질문과 도전은 계속되고 있습니다. 신체적/정신적 장애와 관계 없는 주택 입주를 보장하고, 보증금 지원으로 주거 상향을 지원하는 등 보편적 주거권을 어떻게 실현해 나갈 것인가에 대한 달팽이집의 고민은 현재진행형입니다.

### 내나라, 공공임대! 공공임대주택 현황과 과제

이원호, 빈곤사회연대 집행위원장

#### 1. 들어가며

그동안 우리나라는 지속적인 주택공급으로 전반적인 주택부족 문제는 완화되었다. 모든 가구가 한 채씩 집을 갖고도 남는다는 통계가 발표되기 시작한 지도 20년 안팎이 되었다<sup>39)</sup>. 통계적으로는 가구 수보다 주택이 남아돌아 공급부족의 시대를 지났다지만, 여전히 많은 사람들이 주거불안 상태에 있다. 특히 저소득층의 주거문제는 크게 향상되지 못한 채 오히려 고시원, 쪽방 등 주택이 아닌 열악한 거처에 거주하는 비적정 주거빈곤 가구가 급속도로 증가했다. 이는 국제사회의 보편적인 규범인 ‘적절한 주거(adequate housing)<sup>40)</sup>’에 대한 권리를 누리지 못하고 있는 가구들이 많다는 것을 의미한다. 이러한 주거불안정은 저소득층의 생활 전반을 어렵게 만드는 중요한 요인으로 작용하고 있다.

복지국가에서 주택은 연금, 교육, 의료와 함께 사회안전망(social safety net)의 기둥으로 보고 있다. 주거는 인간다운 삶을 위해 없어서는 안 되는 사회적 기본권으로 인식되고 있는 것이다. 적절한 수준의 주거가 보장되지 않고는 인간다운 생활을 할 수 없고, 다른 모든 권리의 실현도 불가능해지기 때문이다. 네덜란드, 스웨덴, 오스트리아 등 복지 선진국의 사회임대주택<sup>41)</sup> 재고비율이 높은 것은 이 때문이다.

100년 전부터 사회주택을 공급해 온 서구 복지국가보다 뒤늦었지만, 우리나라에서도 1989년 이후 공공임대주택은 주거복지의 실현의 대표적인 정책으로 추진되어 왔다. 저렴하고 안정적인 주거의 보장이 저소득층 생활 전반에 큰 영향을 미치기 때문에 민간의 전월세 임대주택 시장에서 적절한 주거비를 부담할 수 없거나 최저주거기준 이하에서 살아가는 저소득층의 주거안정을 위해서는 보다 많은 공공임대주택이 확보되어야 한다는 것에 대한 사회적 합의가 있어 왔다.

또한 한편으로, 심화되는 소득 정체와 불평등, 여전히 높은 집값과 전월세 문제 등이 지속되면서 무주택 중산층까지 공공임대주택 공급의 필요성이 대두되고 있다. 이에 공공임대주택의 공급을 지속적으로 확대하고, 질적으로도 도약하기 위한 개선이 필요하다.

39) 기존 주택보급률은 2002년부터 전국 100%를 넘었고, 1인 가구를 포함시켜 보완한 신(新)주택보급률로는 2008년부터 100%를 넘었다.

40) 적절한 주거(adequate housing)는 우리나라가 1990년에 비준해 국내법과 동일한 효력을 갖는 「UN 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」에서 인정된 권리로, 주거비의 부담 가능성(affordability), 살만한 집인지 여부(habitability) 등을 포괄하는 개념이다.

41) 공공임대주택이란 공공부문이 공급하거나 공적 자금이 지원된 임대주택으로 영어로는 public housing과 social housing으로 표현되나, 유럽에서는 public housing보다는 social housing이라는 표현이 훨씬 광범위하게 사용되고 있다.

## 2. 공공임대주택의 도입 배경

우리나라 최초의 공공임대주택<sup>42)</sup>은 노태우 정부(1988~1993)가 추진한 200만호 주택건설계획에 포함된 영구임대주택이다. 저소득층 주거안전망 확충이라는 목표로 본격적인 공공임대주택 정책이 도입되고 첫 모습을 보인지 올해로 33년이 됐다.<sup>43)</sup>

공공임대주택 공급 정책이 도입된 배경에는, 강제철거에 맞섰던 철거민들의 저항과 희생이 있다고 할 수 있다. 80년대 개발로 쫓겨나는 철거민들의 임대주택에 대한 집단적인 요구와 당시 심각한 주택문제, 그리고 철거민들의 투쟁이 87년 민주화운동과 맞물리면서, 89년 영구임대주택 도입을 이끌어냈다.

1960~70년대 무허가 판자촌에 대한 단속과 철거, 집단이주 정착지 조성을 통해 서울 외곽으로 철거민들을 이주시키는 과정에서 광주대단지 사건을 비롯한 크고 작은 저항과 충돌이 발생했다. 이후 도심지 개발 사업은 현지개발이나 소규모 개발 사업의 형태로 추진되다가, 1980년대에 접어들면서 도입된 합동재개발<sup>44)</sup> 방식과 함께 급변하게 된다.

당시 정부의 86, 88 국제스포츠 행사를 앞둔 불량주거지 정비와 주택공급이라는 정책적 필요 그리고 중동에서 돌아온 유희 건설 장비와 자본을 투자할 활로를 찾던 건설기업들의 필요가 맞물리면서 민간주도의 합동재개발 사업이 촉발되었다. 합동재개발은 이윤추구 동기가 강한 민간주도 방식이다 보니, 전면 철거방식과 사업의 속도를 중시했다. 가난한 원주민이나 세입자들을 빨리 이주시킬수록 사업의 속도도 빨라지기 때문에 강제철거는 더욱 폭력적인 양상을 띠었다.<sup>45)</sup> 특히 86아시안게임과 88올림픽을 앞두고 철거의 폭력성은 심각한 사회 문제로 대두되었다.<sup>46)</sup> 반면 폭력적인 대규모 철거에 맞서 철거민들의 저항도 더욱 조직화 됐다. 1983년 목동 개발사업에 맞서 저렴한 임대주택을 요구하며 저항한 철거민들의 운동이 조직화 되었고, 이후 사당동, 상계동, 양평동 등지에서도 강제철거에 맞선 조직적인 철거민들의 저항운동이 활발히 전개되었다. 이 과정에서 세입자용 공공(영구)임대주택 건립이 주요한 요구가 되었다.

우리들은 그 자리에 서민형 임대 아파트를 지어달라고 했어요. 우리는 이대로 떠날 수 없었어요. 거기가 우리의 생존 터전이었거든요... (중략)... 그 때 얘기 들쳐 업고 운동 상당히 했어요. 처음엔 주민 대표들하고 모여서 진정서, 탄원서 쓰고 하다가 안 되니까 구청장, 시장 면담하고 그래도 안 되니까 몸으로 싸운 거지.

42) 최초의 공공임대주택은 1971년 대한주택공사가 건설한 임대주택으로 볼 수 있으나 본격적으로는 1989년 영구임대주택 도입으로 시작되었다. (봉인식, 최혜진, 2019)

43) 국내 1호 장기 공공임대주택인 번동 주공아파트 3단지의 최초 입주가 1990년 11월이었다.

44) 현재까지 우리나라의 주택재개발사업은 대부분 1983년 도입된 합동재개발 방식을 채택하고 있다. 합동재개발은 개발사업구역 내 토지 및 주택 소유자들이 조합을 구성하고 민간 건설회사의 자본을 끌어들이며 시공을 하는 민간 주도의 사업방식이다.

45) 합동재개발 방식 이후 1886년 폭력조직이 설립한 입산개발 등 철거업무를 대행하는 철거용역 업체가 본격적으로 등장했다. 70년대 판자집을 단속하던 구청 '철거반'이 아닌 본격적인 '철거 용역'회사가 등장하게 된 것이다. (이원호, 2018)

46) "1986년에서 1988년 2월까지 놓고 보면 14명이 강제 철거 때문에 사망했다. 재개발 과정에서 주요하게 내세운 명분이 86아시안게임과 88올림픽이어서 '86, 88이 사람 죽인다'는 말까지 나돌았다." (프레시안, 2017.4.2, 서중석의 현대사 이야기 "2년간 14명 사망...올림픽으로 사람 잡은 나라")

살아남기 위해서 몸부림친 거예요.

목동 철거민 최○○(민주화운동기념사업회, 2008.12 인터뷰)<sup>47)</sup>

80년대 철거민들의 저항과 희생, 공공임대주택 건설에 대한 요구는 80년대 후반 집값과 전월세 폭등 문제와 맞물리며 사회적 공감대를 얻었고, 1987년 민주화운동에 철거민들이 결합하면서 확대됐다. 이러한 배경에서 1989년 서울시는 철거민 대책으로 세입자용 임대주택 공급을 의무화했고, 같은 해 노태우 정부가 영구임대주택 건설계획을 발표함으로써 공공임대주택이 제도화되었다.<sup>48)49)</sup> 이처럼 철거민들의 저항과 희생은 87년 민주화운동 직후 집권한 정부로 하여금 공공임대주택 정책을 도입하도록 하는 중요한 계기가 되었다.

### 3. 공공임대주택의 현황과 성과

1989년 영구임대주택 도입으로 본격적인 공공임대주택 공급이 시작된 이래, 다양한 유형의 공공임대주택이 도입되어 왔다. 1993년 정부 재정과 주택도시기금(당시 국민주택기금) 융자로 지원하여 공급하는 50년 공공임대주택이 도입되었고, 2001년부터는 소득 4분 위까지를 주요 대상으로 하는 국민임대주택이 공급되기 시작해, 현재까지 가장 많은 재고를 보유한 대표적인 공공임대주택으로 공급되고 있다. 2004년부터는 기존 아파트 형태로 대량 공급하던 공공임대주택이 아닌 기존 도심 생활권 내의 다가구주택 등을 매입하여 공급하는 유형인 매입임대주택이 새롭게 도입되었다. 그리고 2013년부터 기존 저소득층에 비해 상대적으로 소득수준이 높으나 도시에서 전월세 문제 등 주거불안을 겪고 있는 계층인 청년·신혼부부를 주 대상으로 하는 행복주택이 도입되어, 최근 건설형 공공임대주택의 중심적인 유형으로 행복주택이 공급되고 있다<sup>50)</sup>.

공급유형의 확대뿐만 아니라 역대 정부마다 공공임대주택 확충을 주거복지 공약으로 제시하였고, 양적으로도 꾸준히 공급해 왔다. 특히 2000년대 이후 공공임대주택은 서민 주거안정을 위한 정책의 우선순위가 되었으며, 노무현 정부(2003~2008)에서 국민임대주택 공급정책이 강하게 추진된 결과, 2007년에는 역대 가장 많은 15.4만 호가 공급되는 등 2000년대 중반이후 연평균 11~12만호씩 공급해 지속적으로 증가돼 왔다(봉인식, 최혜진, 2019; 조승연, 2020). 지난 문재인 정부에서도 ‘주거복지로드맵’을 발표하면서, 2022년까지 장기 공공임대주택 재고를 200만호 이상 확보할 계획을 수립하고, 공공임대주택이 서민 주거안정의 중요한 정책으로 추진했다. 이처럼 꾸준히 공급된 장기 공공임대주택

47) 민주화운동기념사업회 홈페이지(kdemo.or.kr) 웹진 민주주의, 2008.12.03. “국부독재의 반민중적 도시개발을 온몸으로 규탄하다. 84년 목동 철거민 투쟁”

48) 서울시에서는 1989년 이후 「서울특별시 주택개량재개발사업 업무지침」에 근거하여 주택재개발사업 시 세입자용 임대주택 건립을 의무화하여 공공임대주택으로 활용하고 있다(장영희·박은철, 2006).

49) 1989년 3월 서울시는, 같은 해 5월부터 사업시행인가를 받는 지역은 세입자들을 위한 영구임대주택을 사업지역 내에 건립하도록 방침을 바꿨다.(김수현, 1998).

50) 2018~19년도 공급된 공공임대주택 중 영구·국민임대주택은 30%이고, 나머지 70%는 행복주택으로 공급되었다((국토부 보도자료, 2020.11.19.).

재고는 2017년부터 100만 호를 넘어섰다.

표 10. 공공임대주택 재고의 변화(2012~2018년)

(단위 : 호 천호 %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021년
영구임대	190,694	191,900	192,886	195,699	199,267	217,031	207,240	209,290	212,985	215,985
50년임대	101,520	102,646	105,663	108,140	107,848	109,646	110,944	111,745	111,745	113,859
국민임대	403,614	427,282	451,753	471,110	509,248	524,391	534,743	541,622	564,265	586,332
매입임대	51,493	61,270	69,362	82,298	92,004	103,176	117,533	146,040	178,351	200,551
행복주택	-	-	-	847	2,041	15,866	37,848	63,355	89,070	111,942
장기전세	19,947	26,471	26,169	28,063	32,135	32,741	32,744	33,180	35,658	36,081
5년임대	81,721	78,652	77,226	72,113	76,094	73,472	64,027	60,822	35,692	30,797
10년임대	78,028	92,091	107,839	135,240	147,318	167,978	207,969	213,218	214,817	180,316
전세임대	85,625	114,826	115,609	142,070	165,764	194,892	234,570	265,647	282,849	294,560
장기공공 임대주택 계	767,268	809,569	845,833	886,157	942,543	1,002,851	1,041,052	1,105,232	1,192,074	1,264,750
재고량 증가	26,367	42,301	36,264	40,324	56,386	60,308	38,201	64,180	86,842	72,676
전체 주택 수 (천호)	18,550.9	18,968.8	19,428.6	19,559.1	19,877.1	20,313.4	20,818.0	21,310.1	21,673.5	-
장기공공 임대 비율	4.1	4.3	4.4	4.5	4.7	4.9	5.0	5.2	5.5	-

국토교통부, 해당연도, 임대주택통계; 전체 주택 수는 국토교통부, 해당연도, 신주택보급률.

1) 장기공공임대주택에는 5년임대, 10년임대, 전세임대를 제외하였음.

그동안 공공임대주택 정책의 가장 큰 성과는 공공임대주택에 입주한 저소득 무주택가구의 주거안정과 주거비부담 완화 효과를 들 수 있다. 민간 전월세 임대시장에서 안전하고 안정적인 주거를 구하기 어려워, 심각한 주거문제를 겪고 있는 저소득층이 공공임대주택을 통해 주거안정을 찾아왔다. 그만큼 저소득층의 공공임대주택에 대한 수요가 높아, 서울의 공공임대주택 경쟁률은 몇십대 일, 심지어 몇백대 일에 이르기도 한다. 공공임대주택 입주자들은, 만족도 조사에서 공공임대주택이 ‘안정적으로 장기간 거주’ 할 수 있고, ‘주거 환경이 양호’ 하며, ‘높은 전월세 부담을 줄일 수 있기 때문’에, 만족한다고 응답했다.<sup>51)</sup>

공공임대주택이 국가나 지방정부가 재정을 투입해 저소득층의 주거안전을 확충하는데 본질을 두고 공급하면서, 지난 30년간 꾸준히 공공임대주택 공급을 확대해 왔다. 하지만 서구 주거복지 국가의 사회주택 비중이 20% 내외인 데 반해, 여전히 우리나라의 장기공공임대주택의 재고는 전체 주택의 5.5% 수준에 불과해 지속적인 공급확대가 필요하다.

또한, 정권발 유형의 확대에 따른 복잡한 임대주택의 유형과 배분체계, 1·2인 가구의 급증 등 인구·가구구조의 변화, 최저주거기준 미달 및 고시원 등 상존하는 비적정 주거

51) 서울시의회, 2018. 서울시내 공공임대주택 거주자 만족도 조사



가구의 규모, 도시의 높은 주거비 문제 등을 고려해, 현재 공공임대주택 정책은 획기적인 공급확대와 더불어 질적인 개선이 필요한 시점이다.

#### 4. 공공임대주택 유형통합을 통한 배분체계 개선

지난 30년간 새로운 유형의 공공임대주택이 계속 추가되면서 전문가나 관련 공무원조차 우리나라의 공공임대주택을 잘 알지 못할 정도로 복잡해졌다(표2). 우리나라의 임대주택은 건설, 매입, 전세 후 임대 방식 등 공급형태가 다양하고, 임대기간이 5년, 6년, 10년, 20년, 30년, 50년으로 다르기 때문이다. 공급방식도 우선공급, 특별공급, 일반공급이 있어 매우 복잡하다. 특히, 임대주택의 유형에 따라 임대료 산정방법이 달라 동일한 규모의 인접한 주택 간에도 임대료 수준의 차이가 크다.

또한 임대주택 유형별로 공급실적도 큰 차이가 있다. 예를 들어 2007년~2017년 사이에 임대료가 저렴한 영구임대주택 재고는 27,000호 증가에 그친 반면, 임대료 수준이 영구임대보다 상대적으로 높은 국민임대주택은 387,000호나 증가했다. 최근에는 임대료 수준이 국민임대주택보다 더 높은 행복주택이 빠르게 늘어나고 있다. 그 결과, 국민임대나 행복주택 수준의 임대료를 부담할 수 없는 최하위 소득계층은 영구임대주택이나 매입임대주택에 공가가 발생하기만을 기다리면서 민간 주택을 임차후 재임대하는 전세임대주택에 입주하거나, 전세임대로 입주할 최소한의 보증금도 마련하지 못한 경우 지하, 옥탑, 쪽방, 고시원 등의 열악한 거처에서 생활하고 있다.

이렇게 복잡한 상태로 공공임대주택이 공급되면 공공임대주택 공급물량이 늘어난다고 해도 과연 그 주택이 필요한 가구에게 배분되는 것인지 판단하는 것도 쉽지 않다. 따라서 복잡한 공공임대주택을 통합하고 단순화함으로써 공공임대주택이 누구에게 배분되는 것인지를 알기 쉽게 하는 것이 필요하다. 주거 문제로 어려움을 겪는 계층이 자기에게 필요한 주택이 어디에 얼마나 공급되고 있는지 일목요연하게 알 수 있도록 할 때, 정책에 대한 신뢰가 더 높아지기 때문이다.

이에 지난 정부에서 공공임대주택의 유형을 통합하여 수요자의 소득수준과 가구특성에 따라 임대료와 입주기준을 설정하는 유형통합을 정책 과제로 제시해, 추진방향을 발표했다. 그리고 작년(2022년)부터 신규 공급되는 건설형 임대주택은 영구·국민·행복 구분없이 통합형 임대주택으로 공급되고 있다.

공공임대주택이 주거를 필요로 하는 저소득층의 소요(needs)에 적절하게 대응하기 위해서는 복잡하고 다양한 유형의 공공임대주택을 통합하고 부담 가능한 임대료 체계를 만든 후, 입주자격을 설정하여 주택을 더 필요로 하는 가구가 쉽게 입주할 수 있는 배분 시스템을 지속적으로 강구해야 한다.

표 11. 유형 통합대상 공공임대주택의 입주기준 종합

유형	입주자격			
	자격 및 소득기준		자산기준	
영구 임대	일반	1순위 : 국민기초생활보장 수급자, 월평균소득 70% 이하 국가유공자 등 2순위 : 월평균소득의 50% 이하	총자산(토지 및 건물) 2억 1,500만원(2023기준) 이하, 자동차 3,683만원 이하	
	우선	월평균소득 70% 이하 국가유공자 등, 국군포로 등		
50년 공공 임대	1순위: 청약저축 6회 이상 가입자 2순위: 청약저축 가입자 *재개발·주거환경임대 세입자 등		없음	
국민 임대	일반	50㎡ 미만	월평균소득 50% 이하	총자산(토지 및 건물) 36,100만원, 자동차 3,683만원
		50~60㎡ 미만	월평균소득 70% 이하	
		60㎡ 초과	월평균소득 100% 이하	
	우선	없음	없음	
매입 임대	일반	1,2,3 순위, 입주자유형에 따라 소득 최대 100%		영구임대와 동일
	청년	1순위 : 수급가구 등 2순위 : 월평균소득 100% 이하(본인과 부모 각각 총족) 3순위 : 월평균소득 100% 이하		2순위는 국민임대와 동일 3순위는 행복주택(청년)과 동일
	신혼부부 I	월평균소득 70% 이하(맞벌이 90%)		국민임대와 동일
	신혼부부 II	월평균소득 100% 이하(맞벌이 120%)		국민임대와 동일
	청년·신혼 부부리츠	1~3순위 모두 월평균소득 100% 이하(맞벌이 120%)		분양전환 공공임대와 동일
	고령자	일반 매입임대와 동일		
	다자녀	월평균소득 70% 이하		국민임대와 동일
행복 주택	대학생	월평균소득 100% 이하(본인과 부모 소득 합계)		총자산 8,500만원, 자동차를 소유하지 않을 것
	청년	월평균소득 100% 이하		총자산 29,900만원, 자동차 3,683만원
	신혼부부	월평균소득 100% 이하(맞벌이 120%)		국민임대와 동일
	주거급여 수급자	-		
	고령자	월평균소득 100% 이하		국민임대와 동일

출처 : 관련 법령 및 고시 참조하여 작성.

표12. 통합공공임대주택 입주기준 및 임대료율

비고	입주자격		
	자격 및 소득기준		임대기간 및 자산기준
입주 기준	일반	청년 : 기준 중위소득 150%(170%, 2인 160%) 이하 신혼·한부모 : 기준 중위소득 150%(본인 배우자 모두 소득있는 경우 180%), 가구원수 2명 160%(본인 배우자 모두 소득있는 경우 190%) 고령자 : 기준 중위소득 150%(170%, 2인 160%) 일반 : 기준 중위소득 150%(170%, 2인 160%)	임대기간 : 30년  총자산(토지 및 건물) 3억 6,100만원(2023기준) 이하, 자동차 3,683만원 이하
	우선	기준중위소득 100% 이하 철거민, 국가유공자, 장애인, 비주택 거주자, 기초생활수급자, 청년 등	
시세대비 임대료율	기준중위소득 0~30% - 시세 35% 기준중위소득 30~50% - 시세 40% 기준중위소득 50~70% - 시세 50% 기준중위소득 70~100% - 시세 65% 기준중위소득 100~130% - 시세 80% 기준중위소득 130~150% - 시세 90%		

### 5. 부담가능한 임대료 체계와 재정 투입 강화

공공임대주택 공급의 확대를 위해서는 저렴한 임대주택 공급에 대한 지속성 있는 재정투자가 필요하다. 한편 공공임대주택 관련 회계 제도의 개선이 필요한데, 현재의 공공임대주택 관련 회계 제도는 공공임대주택 건설자금에 투입된 기금융자와 임대보증금을 모두 LH 등 공공시행자의 부채로 계상해, 공급확대를 가로막고 있다.<sup>52)</sup>

공공임대주택 공급은 주거복지 차원에서 추진되는 정부의 중용한 복지 정책 과제인 만큼, 공공임대주택 재정에 대해서는 다른 재정과 구분회계를 하도록 하고 공공임대주택에 관한 부채를 별도로 관리하도록 하여, 공공임대주택 공급에 따른 부채를 경영실적 평가에서 불리하게 평가하지 않도록, 현행 기준을 개선해야 한다.

또한, 공공임대주택 정책은 공급뿐 아니라 관리·운영의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 주택도시기금의 공공임대에 대한 자금지원 확대 및 재정 투입을 통해, 저소득가구의 부담능력을 고려한 임대료 체계가 마련하고, 공공임대주택의 관리·운영 및 품질 개선에도 지원해야 한다.

향후 추진될 공공임대주택의 유형통합은, 유형과 상관없이 저소득층이 부담 가능한 임대료를 부담 할 수 있도록, 임대료 체계를 소득에 따른 차등부과로 개편하고 주거비 보조를 강화하는 것이 필요하다. 현재는 임대료 부담 능력이 전제되어야 공공임대주택에 입주할 수 있는데, 최근 상대적으로 임대료가 높은 행복주택 위주로 공급되면서 저소득

52) [공공기관 운영에 관한 법률(제48조)]에서 공공기관 부채 확대는 부정평가 요소가 되며 임원 평가와 성과급 등에서 불이익을 받는다.

가구가 보증금과 월세 부담으로 인해 공공임대주택 입주를 포기하는 경우가 발생한다. 공공임대주택은 시장에서 지불 능력이 낮은 가구가 이용할 수 있는 부담가능한 주택이어야 하기에, 소득 대비 주거비 부담 비율이 일정한 기준을 넘지 않도록 임대료 체계가 필요하다.

이를 위해서는 장기공공임대주택의 운영·관리에 소요되는 비용에 대한 정부의 재정 지원이 강화되어야 한다. 현재 우리나라의 공공임대주택 정책에서는 물량 확보 단계에만 중앙정부의 재정지원이 이루어질 뿐 운영·관리 단계에서는 재정지원이 거의 없다. 이에 따라 임대료가 낮은 공공임대주택의 운영·관리 단계에서 LH공사 등과 같은 사업시행기관의 임대손실이 발생하고 있는데, 중앙정부의 재정지원이 거의 없어 공공임대주택의 운영·관리에 소요되는 손실이 사업시행기관에게 전가되고 있다(안호영·한국도시연구소, 2019).

미국, 영국 등에서는 공공임대주택에 거주하는 저소득 가구가 자신의 소득으로 공공임대주택의 임대료를 부담하기 힘든 경우 소득 대비 주거비 부담 비율을 초과하는 임대료 차액은 재정을 통해 보조하고 있다. 미국 연방정부의 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD)는 공공임대주택의 관리운영 및 입주자 지원을 위한 예산을 매년 편성하고 있다. 의회에서 승인된 예산 기준으로 운영비용은 2017년 44억 달러, 2018년 45.5억 달러(한화 약 5조 50억 원)이며, 자산관리비용은 2017년 19억 달러, 2018년 27.5억 달러(한화 약 3조 250억 원)로 증가하고 있다. 미국의 공공임대주택 재고량은 우리나라와 유사한 110만호인데도 운영·자산관리 비용 예산이 연간 7조원이 넘는 반면, 우리나라는 이에 대한 경상 예산이 거의 없다는 점에서 큰 차이가 있다.(안호영·한국도시연구소, 2019)

표 13. HUD의 공공주택 운영 기금의 예산

(단위 : 100만 달러)

프로그램	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
공공주택 운영기금	4,455	4,775	4,617	3,962	4,054	4,400	4,440	4,500	4,440
공공주택 자산기금	2,450	2,500	2,040	1,875	1,777	1,875	1,875	1,900	1,942

출처 : 2016년까지는 National Low Income Housing Coalition(2016); 2017년은 Department of Housing and Urban Development, 2017.

공공임대주택이 필요한 수요자들에게 효율적인 배분을 위해 추진 중인 공공임대 유형 통합이, 저소득층이 부담가능한 임대료 체계로 개편되기 보다는 사업시행기관의 손실 보전을 위해 임대료가 전반적으로 상승되는 결과를 야기할 우려도 있다. 이에 사업시행기관의 손실 보전과 공공임대주택 입주민의 삶의 질 향상을 위한 다양한 지원 강화를 위해 장기공공임대주택의 운영·관리 과정에서 소요되는 비용에 대한 정부의 재정 투입이 필요하다. 사회안전망과 주거복지 영역인 공공임대주택에는 건설에서뿐만 아니라 관리·운영에도 재정투입은 필수적이다.

## 6. 공공임대 주택의 성과를 바탕으로 한 개선모색

최근 공공임대주택 공급에 대해, “우리동네 공공임대주택 절대 반대” 라는 넘버 현상 등 저항이 증가하고 있다. 아파트 소유자들이 ‘집값 수호’에 대한 그릇된 욕망으로, 공공임대주택에 대한 차별과 혐오를 부추기며, 공공임대주택에 대한 낙인을 강화해 공급을 가로막고 있다. 심지어 공공임대주택에 대한 이념적 공격까지 가해지고 있다.

한편 공공임대주택에 대한 편견을 없애기 위해 질 좋은 중산층 임대주택을 공급하자는 논의도 제시되고 있다. 중산층 공공임대주택의 역사는 노태우 정부에서의 10년 후 분양 전환되는 사원임대주택과 김영삼 정부에서 도입한 5년, 10년 후 분양할 수 있는 공공임대주택까지 올라가지만, 본격적인 중산층전용 임대주택을 표방한 것은 오세훈 서울시장 이 과거 시장시절 도입한 ‘시프트(Shift) 장기전세주택’과 박근혜 정부의 ‘뉴스테이(기업형 임대주택)’<sup>53)</sup>라고 할 수 있다.

이재명 전 경기도지사가 기본주택을 발표하자 가장 먼저 호응한 정치인이 오세훈 전 시장이었는데, 그는 “기본주택 발상과 가장 유사한 시프트 장기전세주택을 15년 전 본인이 시정초기 새롭게 도입한 제도”라며, 기본주택에 “대찬성”이라며 추켜세웠다. 공공임대주택의 유형으로 포함된 ‘시프트’는 ‘중산층 주거안정’을 목표로, 소득제한 없이 최장 20년까지 살 수 있는 유형으로 기본주택과 가장 유사한 모델이다. 오세훈 전 시장은 2006년 서울시장 후보시절 당시 열린우리당 강금실 후보의 용산 임대아파트 16만호 공약을 비판하며, “11평형은 너무 좁아서 대각선으로 누워 자야 한다.”고 말해, 논란이 되었다. 공공임대주택에 대한 전형적인 폄하로, 자신의 중산층임대주택 전략과의 차별화를 꾀한 것이다. 기본주택도 기존의 공공임대주택을 ‘안 좋은 지역’, ‘저소득층’, ‘적자구조’로 표현하면서 차별화시키려 했다.

이처럼 중산층 임대주택 논의가 그동안의 공공임대주택 정책을 실패로 규정하고, 그 원인을 저소득층의 집단화에 두는 경향이 있다. 저소득층이 모여 있어 슬럼화된다고 진단하고, 공공임대주택의 위치, 규모, 품질 등의 문제도 결국 저소득층에게 값싼 임대주택을 대량으로 공급하다보니 빚어지는 문제로 진단하고 있다. 이에 공공임대주택의 입주자격 기준을 상향해 중산층도 입주할 수 있게 해, 공공임대주택의 부정적 이미지를 개선하고, 중산층이 선호하는 규모와 디자인, 스마트 기술 적용 등 고품질의 주택으로 공급해야 한다고 주장하고 있다. 사실상 이런 주장이 통합공공임대주택에도 반영되었다.

공공임대주택에 대한 부정적인 인식이 존재하고, 오래된 노후 공공임대주택의 품질에도 문제가 있는 것은 일면 사실이지만, 부정적인 이미지가 과장되는 경향이 있다. ‘휴거’, ‘엘사’ 등 공공임대주택에 대한 차별과 혐오가 심각하다는 언론 보다 있고, 집값수호를

53) 뉴스테이는 공공의 특혜성 지원으로 민간 기업이 공급하는 중산층 임대주택으로 공공임대주택은 아니지만, 현 정부에서 ‘공공지원 민간임대주택’이라는 이름으로 계승하고 있다. 뉴스테이 국내 1호 착공식(2015.9. 인천도화 뉴스테이 착공식)에 당시 박근혜 대통령이 깜짝 방문해 ‘중산층 주거혁신의 새로운 임대주택 대안’이라며 축하하기도 했다.

위해 공공임대주택을 혐오시설 취급하는 넘비현상이 심각하다지만, 정작 그 공공임대주택에 들어가고자 하는 이들은 몇백대 일의 경쟁률로 줄을 서고 있는 실정이다. 공공임대주택은 여전히 도시 저소득층에게 꿈의 주택이다. 공공이 재정을 투입해 저소득층의 주거안전망을 확충한다는 공공임대주택의 본질을, ‘극빈층이 거주하는 질 낮은 주택’이라는 부정적 이미지로 덧씌우는 방식으로 중산층임대주택 전략을 구사하는 것은 해악적이다.

공공임대주택의 질적 도약이 필요한 것은 사실이다. 하지만 그동안의 공공임대주택 공급 정책을 ‘실패’로 규정하고, 그 원인을 가난한 사람들이 모여 사는 것에 있는 것처럼 돌리는 것은 부당하다. 사회안전망과 주거복지 영역인 공공임대주택에는 건설에서뿐만 아니라 관리·운영에도 재정투입이 필수적이다. 공공은 그동안 관리·운영 예산은 전혀 없이 공공임대주택을 방치해 왔다.

다양한 계층의 서로 어울려 사는 것은 중요한 가치가 될 수 있지만, 중산층 임대주택 전략으로 계층을 혼합하는 것만이 능사는 아니다. 이미 공공임대주택을 포함한 아파트 형태의 주택들은 도시의 다양한 가난한 사람들이 어울려 살던 공동체를 파괴한 자리에 건설해, 유형별, 동별, 평수별로 구별되고 단절되어 존재하고 있다. 입주대상을 다양한 계층으로 배분하는 것만으로 그 구별과 단절이 극복되지는 않는다.

가난한 사람들이 모여 있다고 슬럼화되는 것은 아니다. 오히려 그들에게 아무런 권리도 부여하지 않고 시혜의 대상으로만 방치해 왔던 것이 문제이다. 오랫동안 안정적으로 거주할 수 있는 그들의 집(공공임대주택)과 마을(단지)에 대한 관리와 운영에서, 그들이 주체적으로 참여할 수 있는 가능성이 부여된다면 어떨까? 현재도 도시의 가난한 사람들이 집단적으로 거주하는 산동네, 비닐하우스·판자촌, 쪽방촌에서 슬럼화의 한쪽에는 비슷한 처지의 사람들 모여서 나누는 시골마을과 같은 그네들의 공동체가 작동하고 있다.

공공임대주택의 질적 도약을 위해서도 기존 공공임대주택의 성과를 바탕으로, 개선점을 모색해야 한다. 그동안 공공임대주택이 저소득 무주택 가구의 주거안전망 강화라는 복지의 핵심적인 역할에 기여해 왔던 원칙 하에서, 공공임대주택의 질적 개선을 위해 공공임대주택의 관리·운영의 예산 편성, 입주민의 참여와 권한 강화, 자치권의 부여, 차별 없는 주택의 설계 및 디자인, 다양한 복지과 주거서비스 강화가 필요하다. 공공임대주택의 그간의 성과를 바탕으로 질적인 도약을 모색해야 한다.

## 7. 내나라, 공공임대!

“공공임대주택 공급이 선(善)이 아니다. 공공임대주택이 많이 늘어날 경우 중앙정부와 지방정부의 재정부담 요인이 된다. 다주택자 세금 완화는 임차인의 부담을 줄이는 서민 정책이다” 주거권을 부정하는 이 말은 작년(2022년) 연말 TV로 생중계된 국정과제점검회의에서 윤석열 대통령이 한 발언이다. 윤석열 정부는 시장주도 공급을 강조하며 올해 공공임대주택 예산을 대폭(5조원) 삭감했다.

이에 대응해 작년 연말 주거·빈곤·시민사회단체들은 ‘내나라! 공공임대 농성단’을 꾸려, 예산이 논의되는 국회앞에서 69일간 농성을 진행하며 공공임대주택 확대에 대한 요구와 공감대를 확산시켜다.

공공임대주택 확충 요구에 대한 대중적 동력을 강화해온 주거권 운동이, 주거권의 관점에서 “내나라, 공공임대!”를 더욱 선명히 요구해야 한다. 공공선매권<sup>54)</sup> 도입을 통한 공공임대주택 확대 요구 등 도심 생활권내 기존주택을 사회화하는 요구를 시작해야 한다. 기존주택을 공공이 매입하는 매입임대주택을 확대해, 기존주택을 사회화하고 공공임대주택을 확대하는 요구는 기후위기 시대에 반지하, 쪽방 등 주거불평등이 재난불평등으로 드러나는 현실에서 더욱 분명한 요구로 만들어가야 할 것이다. “내나라, 공공임대!”

#### <참고문헌>

김수현, 1998, 서울지역 주거권운동의 전개과정, “철거민이 본 철거”, 한국도시연구소.

봉인식, 최혜진, 2019, 새로운 길을 찾는 공공임대주택, 경기연구원 이슈&진단 355호

서울연구원·서울주택도시공사, 2019, 공공임대주택의 유형통합 위한 배분체계와 임대료체계 개선방안

안호영의원실, 한국도시연구소, 2019, 2019년 상반기 실거래가 분석을 통해 본 주거 정책의 과제

이원호, 2018, 용산참사 10년, 도시개발과 부동산 욕망, 월간 워크스 48호

장영희·박은철, 2006, 재개발임대주택 정책 개선방안, 서울연구원.

조승연, 2020, 공공임대주택 정책현황, 한국정책학회 2020 추계학술대회

천현숙, 2016, 공공임대주택 정책의 성과와 향후 과제, 국토 제422호

---

54) 프랑스 파리 시, 독일 베를린 시 등에서는 공공선매권 제도를 활용해 최근 사회주택을 확보하고 있다. 공공선매권은 지정된 구역에서 주택을 매매할 때 우선적으로 공공(시 정부)이 매입권을 갖는다. 공공에서 매입을 포기해야 민간에 매매가 가능한 제도이다.



# 기후위기 시대, 주거권의 요구

빈곤사회연대 재임

삶을 위협하는 '집'







저거는 얼마 전에 네가 안전 진단한 건물이지?  
진짜 튼튼하게 지었나 보다.

안 튼튼해. D등급 나왔어.

'경축'이랑은데?

재건축하려면 D등급 나와야 돼.  
D등급 나와서 재건축할 수 있게 됐다는 얘기가.  
돈 벌게 생겼다고...

하, 진짜 '어메이징 코리아'다.  
안전하지 않다고 판정 난 걸 경축이라고...

## 기후위기 속 주거빈곤의 상황

집에서 견디기

지금부터 15일간  
**외출을 자제하고  
최대한 집 안에 머물러 주시기를  
간곡히 부탁드립니다**

**직장인**  
'퇴근하면 집으로, 아파면 집에 있기 등  
직장 내 행동지침 준수

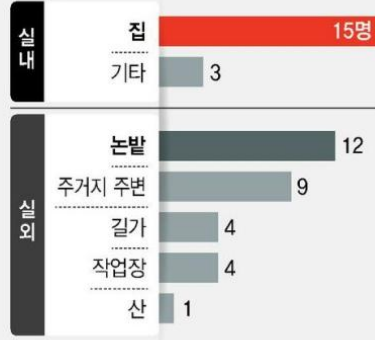
**사업주**  
밀집된 환경을 피하기 위한  
재택근무, 유연근무, 출퇴근 시간 조정

**가족**  
'아파면 집에 있기, 아파하면 집에 보내기 가능한  
근로환경 조성

보건복지부 | 질병관리본부 | 2020.3.22. 17시 30분 기준

2018년 온열질환 사망자 발생 장소

자료: 질병관리본부



집에도, 거리에도 머물 수 없는 상황들



폐쇄된 공공시설



높아지는 지원의 문턱



그럼에도, 여전히 강제되거



### 단열 시공을 마친 쪽방

2018년 단열 시공(에너지효율개선사업)으로 두쪽의 벽면이 8cm씩 더 두꺼워져 방이 좁아졌다



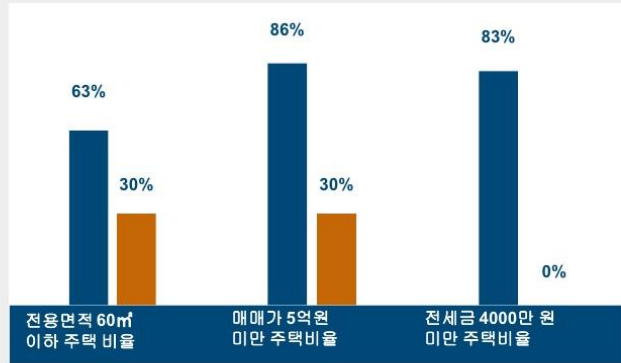
### 서울 지역 쪽방에 설치된 에어컨

2022년 서울시는 '노숙인, 쪽방주인을 위한 3대 지원방안'의 일환으로, 민간후원을 통해 서울지역 내 쪽방에 150대의 에어컨을 설치하고 전기세를 지원했다. 개별 호실이 아닌 층별로 설치된 에어컨은 냉방효과를 크게 기대하기 어려웠다.

기후위기·집 그리고 빈곤  
함께 생각하기



서울 길음뉴타운(시범지구)  
조합원과 세입자 중  
정착한 사람들의 비율

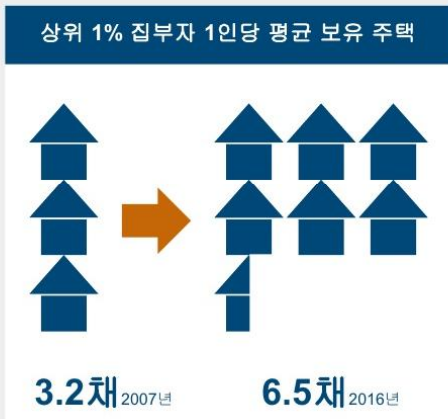


재개발 사업 전후 주택 변모 양상

낮은 재정착률·저렴주택 감소▶신규공급은 누구에게?

주거불평등 : 실패한 분배정책의 결과

점유의 양극화



주거품질 양극화



**불량주택 일소**

1960년대 대규모 판잣집 철거  
'불량주택'은 수치상 줄었는지 모르나  
가난한 이들이 사라지진 않았다



서울시,  
반지하 밀집 지역에  
재개발 가정 부여

주민 대책 실증된 '반지하 일몰제'  
피해는 반지하 가구가,  
공공자원은 소유주에게

흥기로  
변하는  
'집'

가난에  
따른  
주거조건

LH전세임대주택  
지원 한도액  
1억 2천만원

적은 비용으로  
선택할 수 있는  
어떠한 유일한 대안

일자리 가까이,  
살아올린 관계 가까이

가난한 이들이  
도시에 머물 필요

집 없는 사람들의  
민주주의





가난한 이들의 민주주의를 확대하기





공공임대주택  
예산 5조 7천억  
삭감 ”

명 짧은 이  
기다리다  
죽겠다 ”

## 강의 4

### 선전선동 ABC : 너 내 동료가 돼라!

#### 선전선동은 무엇일까요?

표준국어대사전에 따르면 ‘선전’이란 ‘주의나 주장, 사물의 존재, 효능 따위를 많은 사람들이 알고 이해하도록 잘 설명하여 널리 알리는 일’, ‘선동’은 ‘남을 부추겨 어떤 일이나 행동에 나서도록 함’.

우리가 걷는 거리와 매일 보는 핸드폰, 인터넷 속에는 수많은 광고가 등장합니다. 광고는 우리가 접하는 가장 흔한 선전 매체라고 할 수 있어요. 뿐만 아니라 신문기사나 tv속 드라마, 광고도 선전, 선동의 매체입니다. 어때요? 이 선전에 따라 혹시 행동을 결정한 적이 있나요? 어떤 선전, 선동이 효과적이었나요?

이미 널리 알려지고 상식으로 받아들여진 사실은 구태여 어떻게 알릴지 많이 고민하지 않아도 됩니다. 그러나 새로운 사실, 널리 알려지지 않은 것들을 알리기 위해서는 어떻게 알릴지 고민해야 합니다. 우리가 오늘 선전선동에 대해 배우고 토론하는 이유는 우리가 알고 있는 사실을 사람들과 어떻게 공유할 것인지, 그래서 함께 행동하기를 촉구할 수 있을지 고민하기 때문입니다.

언제, 어떤 곳에서, 어떤 이야기를, 누구를 대상으로, 어떻게 알릴지를 하나하나 고민하는 것, 이를 통해 새로운 사실을 사람들과 공유하고, 함께 행동에 나설 것을 촉구하는 것이 바로 우리가 고민하는 선전선동의 기초입니다. 흔히 떠올리듯 연설만이 선전선동은 아닙니다. 그림, 조각, 풍물, 율동, 대화, 노래... 선전 선동의 공간과 가능성은 무한합니다.

#### 2. 선전선동, 이것부터 시작하자!

##### ○ 시작에 앞서

중요한 것은 마음가짐! 하고 싶은 말이 있다면 선전, 선동을 시작할 준비의 절반을 마쳤습니다. 누구에게, 무엇을 말하고 싶은지에 대해서부터 생각해봅시다. 뼈 때리는 멋진 말부터 만들지 않아도 괜찮아요. 그보다 중요한 것은 세상을 바꿀 새로운 사실, 생략되고 삭제당한 목소리를 더 멀리멀리 보내는 것이니까요. 우리는 이를 위해 손, 발, 목소리를 보탠다는 가벼운 마음(그러나 열정을 담아♡)으로 시작합시다.



여기에서 소개하는 형식은 정답이 아니라, 조금 쉬운 시작을 위한 가이드라인에 불과하다는 점을 기억해주세요. 오늘은 우리에게 가장 익숙하지 않은 발언, 유인물 배포를 중심으로 이야기를 나누어봅시다.

### ○ 발언문을 구성할때는? 주장 + 흐름 + 간결함을 잊지말자

10분이 넘어가는 발언은 효과가 적습니다. 사람들은 10분 이상 완전히 집중하기 어렵고, 야외나 길거리처럼 장소, 환경이 불안정할때 더욱 그렇습니다. 유려한 문장이나 추상적인 단어가 아니라 정확한 관점과 구체적인 상황을 간결한 단어에 담아 이야기할 때 이야기의 전달력이 높아집니다.

내용과 흐름, 간결함은 좋은 발언을 구성하는 3대 요소!

- 1) 주장 : 무엇을 주장할 것인지 정합니다. (예: 정부에 대한 규탄, 함께 행동할 것을 촉구, 우리의 과제가 무엇인지 주장.)
- 2) 흐름 : 흐름은 리듬입니다. 리듬이 있으면 말하는 사람도, 듣는 사람도 어떤 내용을 중요하게 들어야 하는지 더 정확히 알 수 있습니다. 리듬은 내용의 배치, 말소리의 빠르기나 높낮이를 통해 만들어집니다.
- 3) 간결함 : 우리에게 허락된 시간은 짧습니다. 발언은 교육이 아닙니다. 처음부터 끝까지 설명하는 것이 아니라 내가 전달하고 싶은 한가지를 분명하게 전하는 것이 중요합니다.

발언이 아니라 지나가는 사람을 대상으로 한 선전전일 경우에는 빠르게 지나가는 행인에게 말을 걸어야 합니다. 그럴 때는 되도록 핵심을 간취하여 쉬운 언어, 짧은 길이로 반복해서 이야기하는 것이 효과적입니다. 시장에서 장사를 하거나 호객하는 사람들이 어떤 말을 하는지 떠올리면 좋을 것 같아요. “전세사기 재발 방지를 위해 함께 해주십시오”, “반지하 수해참사 1주기 추모제가 열립니다”와 같이 주제를 명료하게 전달하는 말로도 충분합니다. 흥미가 있는 사람이라면 손에 전달한 유인물을 읽어볼테니까요.

### ○ 발언문의 기본 틀

#### 1) 인사

: “안녕하세요, 저는 영등포에 사는 땡땡입니다” (나만의 새로운 스타일도 오케이...!)

#### 2) 구체적인 사례, 사회적 사안에 대한 해석

: “최근 전세사기, 깡통전세에 대한 뉴스를 들으신 적 있습니까? 인천 미추홀구에서는 이로 인해 세명의 이웃들이 목숨을 잃었습니다. 이는 세입자들을 보호할 아무런 조치를 마련하지 않았던 정부의 책임입니다”

: “저는 세입자로 살면서 수천만원을 늘 건물주에게 맡겨놓습니다. 그런데 건물주의 세금체납 여부도, 부채 현황에 대해서도 제대로 알기 어렵습니다. 이런 세상에서 전세사기, 깡통전세로 전 재산을 잃는 일이 어떻게 사회적 재난이 아닐 수 있겠습니까?”

#### 3) 주장, 제안

: “전세사기, 깡통전세는 누구나 겪을 수 있는 일입니다. 이 일을 반복하지 않기 위한

방안을 법으로 제정하기를 촉구하고 있습니다”

: “국토부장관은 아직도 전세사기, 깡통전세를 알아서 피하면 된다고 말합니다. 세입자들이 한데 뭉쳐 더 이상 이렇게 불안하게 살 수는 없다고 외쳐야 합니다.”

: “전세사기, 깡통전세 희생자들을 추모하고 해결을 촉구하기 위해 오는 10월 14일 주거의 날 집회를 열고 행진을 벌일 예정입니다. 함께 해주시기 바랍니다.”

### 3. 실전연습

○발언문을 쓸 때 이런 순서로 해보자

(주제) 무엇을 주장할 것인가? (주제와 마무리를 정하기)  
(도입부) 어떤 말로 이야기를 시작할 것인가? (공감을 이끌어내고 주목도를 높이자)  
(흐름) 그 이야기를 전하는 분위기는 어떠해야 하는가?  
(간결함) 내가 하고자 하는 이야기를 청중이 충분히 이해할 수 있나?(구체적이며 간결한가)  
(점검) 실제 소리 내어 읽어보기, 어색한 부분을 수정.

○자세와 목소리

편안하고 자연스러운 자세로 섭니다. 지나치게 두리번거리거나 몸을 흔들지 않도록 합니다.

미리 글을 작성해서 읽는 것도 괜찮습니다. 다만 문어와 구어는 매우 다릅니다. 글로는 어색하지 않거나 잘 이해할 수 있어도, 입으로 말했을 때는 엉뚱하게 들리기도 합니다. 입으로 말할 것을 생각하며 문장 길이를 짧게 구성합니다.

생각보다 천천히 말해야 합니다. 그렇다고 슬로우모션처럼 말하면 지루하게 들리겠지요? 분명한 목소리로 명료하게 전달할 수 있도록 노력합니다.

○구호외치기

집회·시위에 사용되는 구호는 여러 리듬이 있습니다. 많은 인원이 효과적으로 의미를 전달할 수 있는 구호를 배워봅시다.

#### ● 끝 구호 세 번 외치기

집회·시위에서 가장 흔히 사용되는 방식입니다. 선동자가 외치는 구호의 마지막 4음절을 따라서 세 번 외칩니다. 어절의 리듬에 맞춰 팔뚝질까지 해주면 베스트!

선동자 : “주민들 내쫓는 ○○구청 규탄한다!”

일동 : “규탄한다! 규탄한다! 규탄한다!” (“투쟁!”으로 마무리. 때에 따라 “민중권력 쟁취! 투쟁!” 등 대오의 특성에 따라 정해진 마무리를 하는 경우도 있습니다.)

#### ● 구호를 만들어봅시다

일반적으로 4·4·4·4 음절이 많이 쓰입니다. 4음절을 벗어나는 경우 발음의 길이를 조절해 박자를 맞추니다. 마지막 어절은 함께 외치는 구간이니 4음절을 유지하면 좋겠지요?

예시)

대	책	없	는	개	발	허	가	서	울	시	를	규	탄	한	다					
집	-	은	-	생	명	이	다	주	거	권	을	보	장	하	라					
뺏	지	도	-	빼	앗	기	지	도	말	자	평	등	한	도	시	를	쟁	취	하	자

연습) 빈할 기간 중 함께 외칠 구호를 만들어 봅시다


● 8박자 구호

8음절의 구호 사이사이마다 박수를 쳐서 리듬을 맞추는 구호입니다. 행진시에 힘차게 진행하기 좋습니다.

선동자 : “강제철거 중단하라! 8박자 구호 시~작~!”

일동 : “강제철거 중단하라! 강제철거 중단하라!”

“강제철거 중단하라!”

“강제철거 중단하라!”

“강제철거 중단하라!”

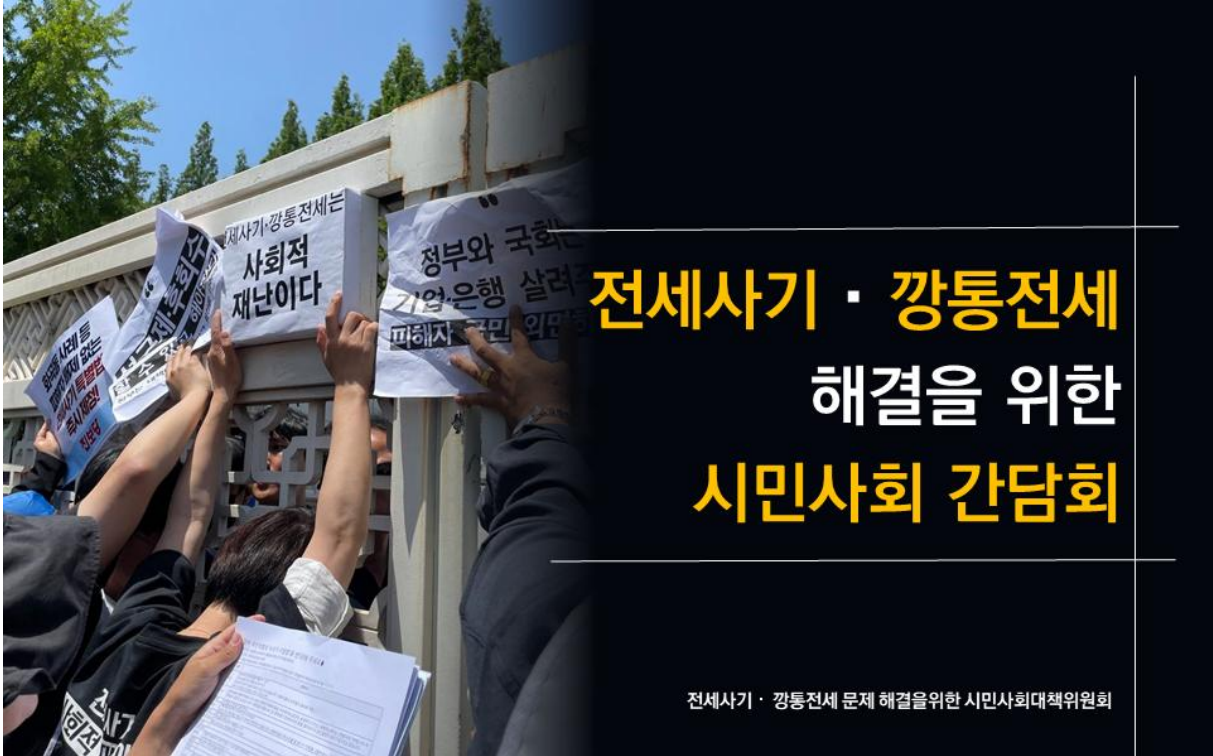
“강제철거 중단하라!” (“투쟁!”으로 마무리)

○두려움이 있다면?

낯선 사람에게 말을 걸거나, 많은 사람들 앞에서 말하는 것은 쉬운 일이 아닙니다. 그러나 절대 못 할 일도 아닙니다. 만약 사람들 앞에 나서는 것이 두려움이 있다면 천천히, 할 수 있는 일부터 시작해도 좋아요. 오늘은 말걸기를 중심으로 이야기했지만 선전선동의 방법은 (앞서 밝혔듯) 무한하니까요.

갑자기 머릿 속이 하얗게 된다면?! 누구나 현타는 옵니다. 돌발상황에 대한 대비책을 마련해두면 좋지만, 갑자기 말문이 막혔다고 해서 ‘망했다’고 생각하지 말아요. 청자들에게 솔직하게 말하고 격려를 부탁해도 좋습니다. 여유를 되찾으면 다시 원래 하려던 이야기로 돌아갈 수 있을거예요.

유인물을 도통 받지 않는 사람들 때문에 완전 마상...ㅏㅏ 할 때 우리에게 필요한 것은 회복탄력성! 유인물 내용이 싫어서가 아니라 날씨가 춥거나 더워서, 너무 급한 일이 있어서 등등 다양한 이유로 사람들은 귀담아듣지 않거나 관심을 주지 않습니다. 일회일비하지 말고, 서로 격려하며 즐겁게!



# 1. 전세사기, 사회적 재난

“ 당신의 잘못이 아닙니다 ”

## ❖ 잇따른 전세사기 부고, 사회적 재난 경계령



- 2월 28일, 인천미추홀 30대 남성 세입자 - 전세 7천만원. “나라는 제대로 된 대책도 없고 더 이상은 버티지 못하겠다”
- 4월 14일, 인천미추홀 20대 남성 세입자, 남동 공단에서 일해 모은 돈과 대출, 전세 9천만원. "경제적으로 독립해 너무 기뻐다" ... "미안해요 엄마, 2만원만"
- 4월 17일, 인천미추홀 30대 여성 세입자, 전세 9천만원... "수도요금이 체납입니다. 120번 확인 후 납부하세요. 미납 시 단수합니다" "제발 더 많은 죽음이 생기기 전에 해결해 주십시오. 저도 죽음으로 탄원합니다."
- 5월 8일, 서울양천구 30대 여성 세입자, 전세 3억원(대출 2억4천), 밤낮없이 일하다 뇌출혈... '가뜩이나 금리가 올라서 힘든데 경매와 소송이 웬 말이나?'
- 5월 24일, 인천미추홀 40대 남성 세입자, 전세 6천200만원



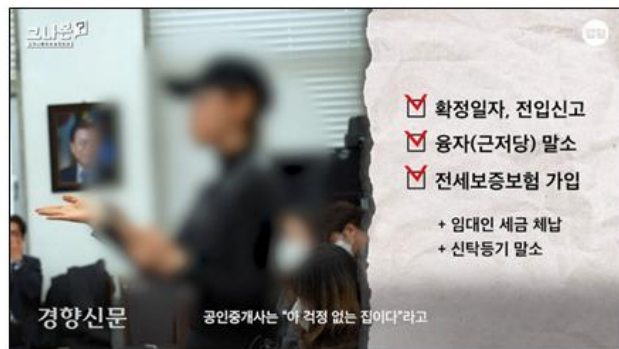
'건축왕' 전세사기 피해자 숨진 채 발견.. "정부 대책에 실망"



3

## ❖ 세입자에게 살얼음판인 세상

- 깨끗한 집이었는데...
- 등록임대주택이라 보증금 반환보증에 가입한다고 했는데...
- “이정도 선순위는 문제없다”는 중개사의 말
- “다음 세입자가 구해져야 보증금을 돌려줄 수 있다”는 임대인의 말





## ❖ 세입자에게 살얼음판인 세상

집의 상태	계약 시	계약 후
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시세 부풀리기</li> <li>• 갱통주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신탁사기</li> <li>• 이중계약</li> <li>• 전세보증금 반환보증 가입 불이행</li> <li>• 대항력 발생시점 악용</li> <li>• 중개사의 보증금 편취</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 바지임대인</li> <li>• 조세 체납</li> <li>• 기타 계약기간 종료 후 보증금 미반환</li> <li>• 대항력 상실 유도</li> </ul> <p>...기타 등등 곳곳에 위험이 가득</p>

## ❖ 사회적 재난 아니다? 무책임과 소극 행정으로 피해 확산 방치



### 전세사기 · 갱통전세 문제에 대한 정부의 안일한 진단과 피해 확산 방치

“갱통전세 · 전세사기 현황, 전국 수도권은 전반적으로 양호하나, 전세가율이 높은 일부 지역은 빌라 등을 중심으로 우려”,  
“전국 기준 갱통전세 확산가능성은 제한적” (2022.07.20, 제3차 비상경제민생회의 \_ 주거분양 민생안정 방안 보도자료)

## ❖ 사회적 재난 아니다? 무책임과 소극행정

### 전세피해지원센터 접수된 사례 중 국토부가 조직적인 전세사기 의심사례 판단한 1,322건 현황

(2023.6.8 국토부 전세사기 특별단속 중간결과)

- 보증금 피해 규모 : 1,322건 총 2,445억
- 대규모 전세사기 조직 31개 적발(6개 조직, 범죄단체조직죄 적용)
- 전세사기 의심자 970명 중, 공인중개사 및 보조원 414명(42.7%), 임대인 264명(27.2%), 건축주 161명(16.6%)
- 피해 규모의 과소 추계 : 인천광역시 발표자료(23.05.09)에 따른 피해 현황 : 인천시 2,969호(미추홀 2,484호)

전세사기 특별단속 중간결과, 2023.6.8

구분	강서	화성	부평	미추홀	양천	금천	구로	관악	부천	용인	하남	남동	중랑	기타	합계
거래 건수건	337	176	128	159	68	62	81	47	34	34	23	29	9	135	1,322
보증금 합계(억원)	833	238	211	205	167	129	119	115	64	49	37	36	24	218	2,445

전세사기 특별단속 중간결과, 2023.6.8

### 전세사기 지역별 보증금 피해규모

조직적 전세사기 의심거래 1,322건 기준, 단위: 억원

총 2,445억원



연말뉴스

자료: 국토교통부, 대검찰청, 경찰청

## ❖ 수도권을 넘어 전국으로 확산되는 전세사기

[단독] '1조 8천억' 전세 사기 폭탄 터진다...올해 역대 최다 추정

2023.03.10 KBS 보도



### ▲ 전세 사기 조직과 깊은 연관이 있는 악성 임대인 176명

- 악성 임대인 보유 주택 약 2만 7천 채(평균 전세가율 99.8%)
- 올해 말 전세 만기가 돌아오는 피해 규모만 약 2조 원

### ▼ 서울, 인천, 경기 등 수도권을 넘어 전국으로 확산되는 전세사기 피해

대구 전세 사기 피해 80건 넘어...대구시 대책 부족

가운데 관련 안내가 계속되고 있고, 신청 문의 상담이 계속되는 만큼 신청 건도 늘고 있다. 전세사기 피해 규모는 계속 커지고 있다.

전세 사기 특별 단속 부산 274명·경남 91명 적발

정부의 전세사기 특별 단속 결과 부산에서 274명, 경남에서 91명이 적발된 것으로 나타났다. 범죄조직을 노려야 하는 등 피해가 심각하다.

대전 전세사기 피해자 322명...금액 322억원

1:3에 달하는 높은 비율을 차지하기 때문이다. 대전시의 다세대주택 현황을 강원 전세사기 16건에 25명 검거... 전세사기 피해자 지원 문의 쇄! '1명 신청 추가 이어질 듯'이 될 것 피해자 결정 예정

및 대통령 면담 재차 촉구 기자회견에서 안상미 전세사기강종전세피해자전

창원-김해-함안서도 '전세사기'...경남 안전지대 아니다

의사와 능력이 없으면서 돈을 빼돌릴 목적으로 치밀하게 준비를 한 게 아닌

45명에 16억 편취, 안동-예천 전세사기 임대업자 구속영장

안동경찰서는 안동-예천 전세사기 사건(매일신문 4월 11일 보도)과 관련해 사

'거미줄처럼 얽힌 전세사기'...광주-전남 14건 수사

400채 1천억원 이상 피해 예상 광주 전세사기, 파상 사건으로 확산'광양 빌라왕' 173채

"언제 터질지 몰라..." 전북지역 전세사기 시한폭탄

불법 건축물이라는 사실과 피해 상황에 대한 특별한 조치 없이 세입자들만

대대적 전세사기 특별단속 제주서 20명 덮기

지난해 7월부터 최근까지 적발된 제주지역 전세사기의 피해 금액이 47억

달하는 것으로 나타났다. 경찰청 국가수사본부는 전세사기를 '경제적 살'

## ❖ 잘못된 진단으로 전세사기·강통전세 확산 방지, '임대차3법' 공격만한 정부

- 정부 2022년도부터 강통전세 위험 외면하고, 가짜뉴스인 전세대란(폭등)을 대비하고 있었음
  - 2022. 06 -> "22년 8월부터 전세폭등 대란온다"는 잘못된 진단에 근거해 대책수립
  - 2022. 07-> 국토부, '강통전세 문제의 전국. 수도권 확산 가능성이 적다'는 잘못된 진단으로 강통전세 외면
- 가짜뉴스인 전세대란도 전세사기도 '임대차3법' 탓하며, 세입자 권리 축소(임대차법 폐지 또는 축소)에 몰두

2022년 6월 기사

'8월 전세대란' 막기위한 교육책.."근본 해법은 임대차3법 폐지"

매일경제

7월 역대급 전세대란 온다...인수위가 내건 해결책은

MT

"올 하반기 전세 더 오른다"...임대차 3법 시행 2년의 그늘

파이낸셜뉴스

임대차법 시행 2년 서울 전셋값 24% 급등..."하반기까지 전세대란 우려"

시장은 "한방은 없고 침만 날려  
효과는 일시적, 재검토해야"  
서울 전세가 2년간 36% 뛰었고  
실거주 충족한 임대인엔 무의미



2022년 8월 기사 ▶

2023.04. 이후 임대차3법 공격기사

조선경제 > 부동산

재앙이 된 임대차 3법...文 주택정책이 '전세사기 대란' 판 깔았다

원희룡 "전세사기 빌미 임대차3법 등 전세제도 근본 틀 연내 바꿔야"

[세종=뉴스핌]김정태 건설부동산 전문기자= "전세사기 빌미가 된 임대차 3법과 전세제도에 대해선 근본적인 틀부터 바꿔야 한다고 생각한다" 원희...

뉴스핌 | 2023.05.16

전세대출 임대차3법.. 文정부 서민정책 착오가 낳은 '전세사기'

우선대수권 내매입 등 골자. 전세사기 피해 특별법 발의임대차3법. 전셋값 단기간 급등... 피해 지원 종합대책도 내놓는다. 정부 여당은 전국적으로 전세사기 피해가 급속도로 늘어난 원인으로 이전 정부의 부동산 정책 실패를... 입을 모은다. 서...

데일리안 | 2023.04.27 | 다음뉴스

| 文정부 서민정책 '전세대출 임대차 3법'이...되려 '전...' 더퍼블릭 | 2023.04.27

윤희숙 "전세사기' 재난 만든 임대차3법 발의자들 어디갔나...역겨워"

사회적 재난이라는 것 자체를 부정하는 일이다. 그러면서 전세 사기 피해를 정부가 보상해야 한다고 정당한 책임을 전격적으로...보증금을 빼 피해보...

해탈도경제 | 2023.04.25 | 다음뉴스

## 2. 예견된 사회적 재난

“ 전세사기로 국한될 문제 아니다 :  
과잉대출의 부메랑 ”



## ❖ “빛내서 집사라”, “빛 내서 세살아라 ” 의 폭탄돌리기

이명박, 박근혜, 문재인, 윤석열 정부 모두 ‘빛내서 세살아라’ 정책 추진

- ❖ 이명박 정부는 전세 대출을 본격적으로 확대하기 시작함(전세대출 및 대출보증 확대, 2022.2)
- ❖ 박근혜 정부에서 ‘빛내서 집사라’, ‘빛내서 세살아라’ 정책을 시작해 가계 부채 증가를 동반한 주택 가격 및 전월세 가격 상승이 이루어졌고, 문재인 정부에서도 가계 부채와 주택 가격 및 전월세 가격의 동반 상승이 지속됨
- ❖ 문재인 정부에서 저금리와 유동성 확대 정책을 시행한 결과 주택 가격과 전세 가격이 폭등함
- ❖ 윤석열 정부는 전세사기특별법에서도 ‘빛에 빛을 더해 세살라’는 정책을 포기하지 않고 있음



- 2021년 8월 이후 우리나라의 기준금리가 인상되고 있고, 미국 등 다른 나라에서도 **금리 인상**이 이루어짐
- 2021년 하반기 이후 우리나라의 주택시장은 **거래량 급감, 주택 가격 하락** 등 급격한 변화를 겪고 있음



- 2021년 이후 주택시장 침체가 시작되면서 **보증금 미반환 위험전세(이른바 깡통전세)**가 증가하면서 세입자의 주거안정을 크게 위협하고 있음
- 전세 대출 증가는 가계부채 증가의 주요 원인으로, 전세보증금이 세입자의 순자산보다 커지고 있음

11

## ❖ 전세사기·깡통전세, “빛내서 집사라”, “빛 내서 세살아라 ” 의 부메랑

- ◆ 전세보증금 포함 가계부채 약 3,000조 추정 (한국경제연구소 추정 23.03 보고서)
- 가계부채 GDP대비 105.8%, 전세보증금 포함시 총가계부채 GDP 156.8% (2021 기준)



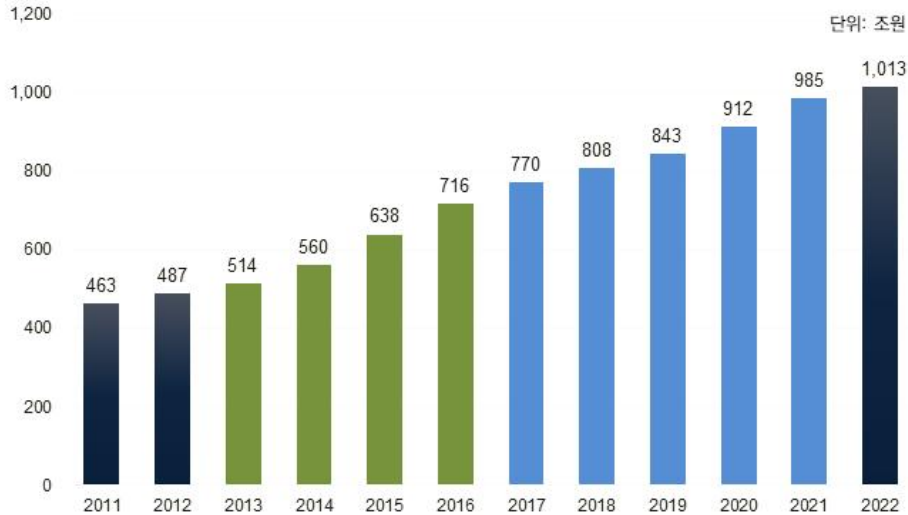
※ 한국A는 전세보증금 포함 기준, 한국B는 전세보증금 미포함 기준

12

## ❖ 전세사기·강통전세, “빛내서 집사라”, “빛 내서 세살아라”의 부메랑

### ❖ 주택담보대출 증가

- 박근혜 정부(2013~2016년) : 514조원 → 716조원으로 200조원 이상 증가
- 문재인 정부(2017~2021년) : 770조원 → 985조원으로 200조원 이상 증가



13

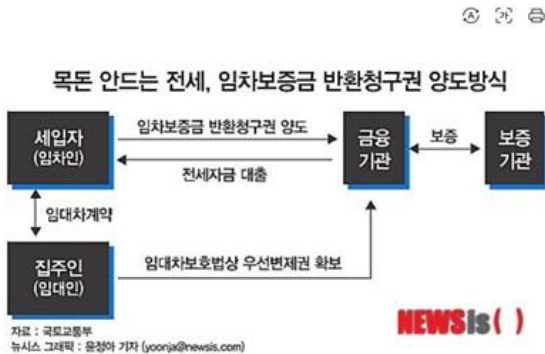
## ❖ 전세사기·강통전세, “빛내서 집사라”, “빛 내서 세 살라 ” 의 부메랑

### ◆ 박근혜 정부, ‘목돈 안드는 전세’ 도입 : 금융기관의 우선변제권 승계(주임법 개정, 2013.08)로 전세대출 증가

- 임차인이 전입신고를 하고 확정일자를 받은 경우 금융기관이 우선변제권을 승계할 수 있게 되어 전세자금대출 확대를 위한 기반이 마련 (전세대출의 담보력을 강화하여 대출금리 인하, 대출한도 확대)
- 박근혜 정부는 주택도시보증기금(도시주택기금)을 활용한 전세자금대출(버팀목대출) 정책을 청년·신혼부부를 중심으로 강화했는데, 문재인 정부도 청년·신혼부부에 대한 대출 지원을 지속적으로 확대함
- 전세자금대출잔액, 2013년 이전 25조원 내외였으나 2014년부터 가파르게 증가하기 시작, 2019년 100조원을 초과했고 2021년 약 180조원까지 증가함

### 박근혜표 ‘목돈 안드는 전세’ 23일부터 시행

이재우 | 입력 2013. 8. 12. 11:02 | 수정 2013. 8. 12. 11:02



14



## ❖ ‘전세사기’만의 문제가 아니다 : 역전세, 깡통전세... 위험 전세 증가

### • 23년 하반기부터 깡통전세로 인한 보증금 미반환 위험 전세 증가 위험 높음

- ㉠ 전국 전체 주택 전세가율 2016년 67.2%→ 2022년 90.6% : 2022년 인천(96.4%), 전북(91.9%), 경남(89.9%) 순으로 높음
- ㉠ 전국 아파트 전세가율 2016년 87.4%→ 2022년 110.5% : 2022년 충북(115.3%), 전북(110.7%), 충남(110.1%), 경북(109.3%) 4개 시도는 100% 초과, 12개 시도에서 80% 초과
- ㉠ 2022년 경매된 주택의 낙찰가율(주택의 감정이 대비 매각가 비율)이 전국 평균 81.8%

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
							상반기	전체
서울	564	524	521	447	474	508	542	571
부산	679	635	637	589	562	630	733	732
대구	528	519	533	546	579	618	669	671
인천	765	774	765	727	743	839	1010	964
광주	567	531	600	642	571	643	667	637
대전	529	530	508	516	515	529	586	603
울산	560	558	561	531	536	562	724	738
세종	649	550	447	403	453	549	483	461
경기	663	645	614	511	600	657	757	774
강원	632	627	642	638	647	630	742	763
충북	552	604	602	531	614	739	865	872
충남	610	623	606	609	627	779	867	871
전북	640	651	639	675	703	831	889	919
전남	710	749	778	755	767	782	824	859
경북	577	605	644	680	682	829	836	851
경남	648	678	681	651	646	778	888	839
제주	543	573	589	572	583	634	676	681
수도권	646	616	611	654	635	662	728	756
<b>전국</b>	<b>67.2</b>	<b>65.5</b>	<b>64.7</b>	<b>62.1</b>	<b>65.1</b>	<b>75.8</b>	<b>87.6</b>	<b>90.6</b>

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
							상반기	전체
서울	724	669	668	552	553	524	514	548
부산	763	752	749	640	631	760	816	788
대구	784	734	766	818	809	988	949	894
인천	839	837	782	722	760	771	828	786
광주	732	782	785	812	710	800	840	839
대전	817	819	760	739	746	785	889	816
울산	756	747	712	645	694	877	947	937
세종	762	537	485	431	455	565	430	489
경기	836	789	743	600	719	731	747	756
강원	844	835	856	810	811	878	920	938
충북	867	926	889	808	823	933	1136	1163
충남	894	871	815	778	738	1007	1038	1101
전북	922	923	988	898	919	1051	1100	1107
전남	758	773	733	804	733	733	832	850
경북	902	874	874	866	837	1029	1035	1033
경남	880	859	822	747	743	878	935	989
제주	666	688	766	670	665	731	804	813
수도권	815	753	752	668	733	744	749	777
<b>전국</b>	<b>87.4</b>	<b>81.2</b>	<b>80.6</b>	<b>74.6</b>	<b>79.6</b>	<b>92.2</b>	<b>108.7</b>	<b>110.5</b>

15

## ❖ 전세사기 / 깡통 전세(보증금 미반환 위험 전세 증가)

- ㉠ 전국 공동주택(연립다세대·아파트)의 전세가율이 80% 이상인 공동주택 비율 38.0%(경북 61.9%, 전북 54.4%, 충북 53.6%, 서울 40.0%)
- ㉠ 수도권은 서울 강서(67.3%), 경기 이천(65.7%), 인천 강화군(63.2%), 인천 미추홀구(62.3%), 서울 금천구(61.8%) 순 / 비수도권은 경남 사천시(75.4%), 전남 목포시(73.4%), 전북 익산시(73.1%) 순으로 높음

수도권 공동주택				비수도권 공동주택			
시도	시군구	단지수	비율	시도	시군구	단지수	비율
서울	강서구	1,498	67.3	경남	사천시	122	75.4
경기	이천시	370	65.7	전남	목포시	248	73.4
인천	강화군	38	63.2	전북	익산시	238	73.1
인천	미추홀구	1,162	62.3	전남	광양시	143	72.0
서울	금천구	429	61.8	경북	구미시	510	70.8
경기	여주시	117	53.8	경북	포항시	731	70.2
경기	가평군	60	53.3	충남	당진시	225	68.0
인천	부평구	1,104	51.8	충북	증평군	32	65.6
서울	관악구	440	50.2	전북	군산시	344	62.2
경기	부천시	1,794	49.9	경북	칠곡군	93	61.3

시도별 공동주택의 전세가율(2022)

구분	단지수	전세가율		
		100% 이상	90% 이상	80% 이상
서울	12,638	9.0	22.7	40.0
부산	4,518	2.9	9.4	24.8
대구	2,246	2.4	10.1	29.5
인천	6,783	20.3	33.2	47.2
광주	1,688	5.2	12.7	31.6
대전	1,669	7.0	13.4	27.2
울산	1,385	4.7	17.3	40.1
세종	193	3.1	13.5	20.2
경기	18,794	10.7	18.5	30.1
강원	1,732	5.5	18.0	43.8
충북	1,564	7.3	23.2	53.6
충남	2,224	5.4	17.0	46.0
전북	1,626	8.1	27.2	54.4
전남	1,187	8.3	23.8	49.8
경북	2,358	10.3	30.2	61.9
경남	3,334	4.7	17.9	43.9
제주	638	6.4	15.0	33.4
<b>전국</b>	<b>64,577</b>	<b>9.3</b>	<b>20.4</b>	<b>38.0</b>

# 3. 전세사기 · 갱통전세 해결을 위한 과제

## ❖ 전세사기/ 갱통전세 문제 대응을 위한 시민사회대책위 요구

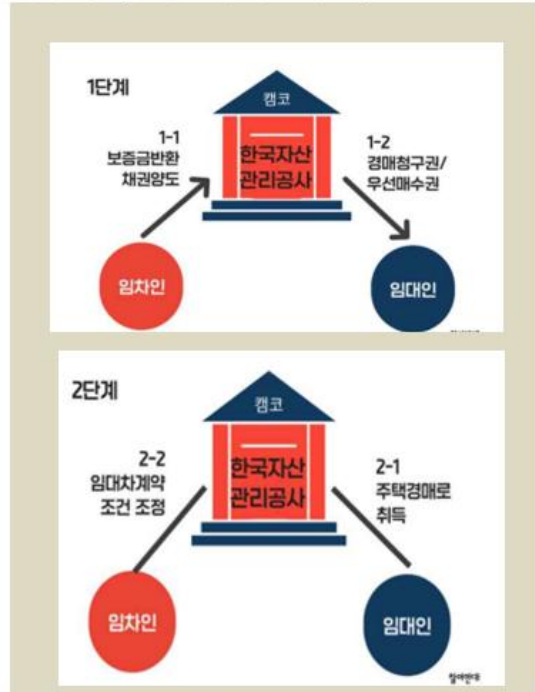
- [피해구제] 전세사기/갱통전세 특별법 제정
  - ✓ 보증금 반환채권 공공매입
  - ✓ 피해주택 매입-공공임대주택으로 공급
  - ✓ 임차인 우선매수권 부여
- [예방대책] 전세제도에 사회적 통제
  - ✓ 보증금 규모 제한
    - 가격 규제와 보증 규제
  - ✓ 금융규제(과잉대출 규제)
    - 대출 규제





• [피해구제] 전세사기/강통전세 특별법(피해자대책위, 시민사회 요구안)

- ✓ 보증금 반환채권공공매입
- ✓ 피해주택 매입-공공임대주택으로 공급
- ✓ 임차인 우선매수권 부여



보증금 반환채권 공공매입 및 주택취득 개념도 (참여연대 이슈리포트 23.02)

❖ 반쪽짜리 특별법 - 전세사기특별법(제정) 개요

- 법안 명칭: 전세사기 피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법 → 전세사기로 한정
- ☞ 야당 제출 법안명칭: 임대보증금미반환주택 임차인 보호를 위한 특별법 / 주택 임차인의 보증금 회수 및 주거안정 지원을 위한 특별법안
- ☞ 전세사기 없이 주택가격보다 보증금이 높아 보증금 손해가 발생한 강통전세 피해자는 제외

1) 전세사기 피해자 요건(1~4호 '모두' 충족해야 피해자 인정)

- 제1 호 : 주택 인도 + 주민등록 + 확정일자 또는 임차권등기
- 제2 호 : 보증금 3 억원 이하(단 시도별로 상한액을 2 억원까지 상향 조정 할 수 있음)
- 제3 호 : 다수의 임차인에게 피해가 발생하였거나 발생할 것이 예상( 예 : 임대인이 파산, 회생 개시, 임차주택의 경공매 개시, 국세 또는 지방세 체납으로 임차주택 압류 포함, 임차인의 집행권한 확보)
- 제4 호 : 임대인이 보증금을 돌려주지 않을 의도가 있다고 의심할 상당한 이유가 있음  
(예 : 임대인 등의 수사개시, 임대인등의 기망, 임차보증금 반환 무능력자에게 임차주택 양도, 보증금 반환능력이 다수 주택 취득하여 임대 등)
- →법 시행전, 경매 또는 공매 절차가 완료된 임차인의 경우에는 제 1 호 및 제 3 호의 요건은 제외함

2) 적용 제외

- 보증금 반환보증, 보험 가입 등으로 보증금 전액 반환 가능
- 임차인 보증금이 최우선변제금에 해당
- 대항력, 우선변제권 행사로 지력 회수 가능하다고 판단되는 사례

## ❖ 전세사기특별법(제정)개요

### 3) 전세사기 피해 지원위원회

- 전세사기등 피해자 결정, 경매유예, 압류 매각유예 등 결정
- 위원장 1인을 포함해 총 30인으로 구성되며, 위원의 임기는 2년

### 4) 전세사기피해자등결정

- 임차인이 국토교통부장관에게 신청 피해사실 조사 → 전세사기피해자등 결정 (→ 이의가 있을 경우 30일 이내 이의신청 → 재심의)

### 5) 전세사기 피해자등의 지원

- 경매 유예·정지, 국세/지방세 체납으로 인한 압류 주택의 매각 유예·
- 경매, 공매 시 우선매수권 부여(전세사기피해자가 신청자)
- 국세, 지방세 우선징수 특례(조세 안분적용 - 전세사기 피해자 제 3 조 1 항 1,3,4 호등 충족자의 신청 있어야 적용)
- 공공주택사업자의 전세사기피해주택 매입(전세사기피해자의 매입 요청)
- 경매 및 공매의 지원(전세사기피해자의 신청 - 정부 발표 : 비용의 일부 지원)
- 금융지원 (융자) 등

### 6) 한시법 : 2023.6.1 부터 2년 경과하는 날까지 시행

- 유효기간 만료시 전세사기 피해자 등으로 결정된 사람과 결정 신청자는 유효기간 만료 후에도 특별법 적용

21

## ❖ [예방대책] 전세가율에 대한 사회적 통제 (보증금 규모 제한, 금융규제)

### ➤ : 보증금 규제

- ❖ 금융권 대출시 주택 담보인정비율(LTV)은 70%로 규제하면서 세입자의 보증금을 임대인에게 빌려주는 전세에 대한 규제가 전혀 없는 현행 제도는 세입자의 주거안정을 위협함
- ❖ **보증금을 주택가격의 일정 수준 이하로만 받을 수 있도록 규제할 필요가 있음**
  - 심상정 의원, 2023년 1월 임대보증금을 **주택가격의 70% 이하**로 제한하는 주택임대차보호법개정안 발의
- ❖ 미추출구처럼 선순위 근저당권이 설정되어 있는 상태에서 경매가 이루어질 경우 세입자의 권리가 거의 보호되지 않기 때문에 **후순위 임대차 계약의 보증금에 대한 규제는 추가로 강화해야 함**
  - 후순위임대차계약은 근저당권과 보증금의 합을 주택가격의 일정 수준 이하로 규제해야함
- ❖ 월세의 3개월~6개월 분 이내로 보증금을 제한하는 OECD 회원국가가 많음

22

## ❖ [예방대책] 전세가율에 대한 사회적 통제

### ▪ 보증금 규모 제한 : OECD 국가 사례

- 독일, 덴마크 등 10개국에서는 월세의 3개월분 보증금의 상한
- 벨기에, 크스타리카 등 4개국 최대 6개월분의 임대료에 해당하는 금액으로 보증금 상한

국가	보증금액 (월 임대료 대비)	국가	보증금액 (월 임대료 대비)
오스트리아	최대 6배, 일반적으로 3배	헝가리	최대 3배
벨기에	최대 3배	이스라엘	최대 6배
브라질	3배	이탈리아	최대 3배
캐나다	1배	룩셈부르크	최대 3배
칠레	1배	뉴질랜드	4주분의 임대료
코스타리카	1배	노르웨이	최대 6배
체코	최대 6배	폴란드	3~12배
덴마크	3배	포르투갈	최대 3배
에스토니아	최대 3배, 일반적으로 1~2배	루마니아	1배
핀란드	1~3배	스위스	3배
프랑스	가구 비치된 경우 2배 (비치X 1배)	영국	5~6주분의 임대료
독일	3배	미국	일반적으로 1~2배 (주마다 다름)

출처: OECD보고서(2021)를 통해 본 민간임대에 대한 규제

23

## ❖ [예방대책] 전세가율에 대한 사회적 통제

### 주택도시보증공사의 임대보증금보증 및 전세보증금반환보증 개선

- 반환보증 가입을 위한 보증금 요건을 현행 주택가격의 90%(주택가격 담보인정비율)에서 70% 미만으로 하향하여, '깡통전세' 주택으로 인한 피해를 입지 않도록 할 필요가 있음
  - 2017년 2월 이후 전세보증금과 선순위채권의 합이 주택 가격을 넘지 않도록 해, 보증금이 주택가격의 100%인 경우도 보증보험 가입이 가능했는데, 이는 무자본 갭 투기의 자양분이 되었음
  - 2023년 5월 이후 주택가격의 90%이하로 보증금 요건을 하향하였으나 2022년 경매된 주택의 낙찰가율(주택의 감평가 대비 매각가 비율)이 전국 평균 81.8%인 점을 고려하면 보증한도 비율을 추가 하향할 필요가 있음

### 주택도시보증공사 전세보증금 반환보증 현황 및 대위변제금액 변화(2018~2022년)

(단위 : 건, 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
발급건수	89,351	156,095	179,374	232,150	237,797
발급금액	190,367	306,444	372,595	515,508	544,510
보증사고건수	372	1,630	2,408	2,799	5,446
보증사고금액	792	3,442	4,682	5,790	11,731
대위변제금액	583	2,836	4,415	5,040	9,241

자료 : 주택도시보증공사, 2023, 국회요구자료 답변서.

24



## ❖ [예방대책] 금융규제 – 과잉 대출 규제

### ◆ 대출 및 금융기관에 대한 규제 강화가 필요

- 과잉 대출을 남발한 금융기관에 대한 책임 강화
- 대출시 적용하는 연간 소득 대비 연간 금융부채 원리금 상환액 비율(DSR)에 임차보증금 산입

#### DSR에 보증금 산입해 과잉대출 규제

- 임차보증금도 임대인이 상환해야 할 부채이므로 임대주택 소유자에 적용하는 DSR(총부채원리금상환비율)에 임차 가구의 보증금을 산입, 전세자금대출 차주에 대해서도 DSR 적용 필요
  - ✓ DSR 규제를 통해 임차보증금을 임대인의 부채 비율에 산입할 경우 자기자본 없이 과도한 레버리지를 활용하여 투자하는 갭투기 행위를 규제할 수 있음
  - ✓ 한국은행은 2022년 12월 금융안정보고서에서 보증금을 반환하지 못하는 임대인에 의한 대위변제 건수가 증가할 우려를 축소하고 전세자금대출이 갭투자 자금으로 활용되는 것을 방지하기 위해, 주택 소유자가 신청하는 전세자금대출에 대해서는 DSR 규제를 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다는 의견을 제시함

25

## ❖ 늘려라, 세입자 권리! 주택정책의 전환이 필요하다

- 1970년대 중반 이후, 시세차익을 노린 아파트 투기 구매 위한 사금융으로 전세 확대
- 과도한 전세대출 실행, 대출과 보증금에 대한 규제 부족, 큰 보증금은 약탈의 대상
- 전세대출 확대 → 전세가 상승 → 주택가격 상승 → 주거비 부담 상승 → 전세대출 확대의 악순환
- 자가소유를 정점으로 한 대출중심 주거정책, '1가구 1주택' 정책에서 세입자도 안정적으로 살 수 있도록 하는 방향으로 전환 필요



- ✓ 계속거주권(갱신청구권), 임대료 규제(전월세인상률, 전세가율 규제), 공정(표준)임대료제



## 참고자료

집이 재난이 된 지금, 인권으로서의 집을 요구하자

〈내놔라, 공공임대 농성단〉을 해단하며 “꺾이지 않은 우리가 이겼다.”

기후위기에 대응하는 정의로운 전환과 주거불평등 해소,  
재난위험으로부터 모두가 안전할 권리를 요구한다!

왜 우리는 최악과 차악을 선택지로 떠안는가  
: 전세사기 특별법 통과에 부쳐

청년들의 갭통전세 문제와 대안

전세사기, 갭통전세는 우리 모두의 문제다

전세사기는 사회적 재난이다

부수고 짓기를 반복하는 ‘어메이징 코리아’, 기후약당에 맞선 철거민들

반지하, 해결할 의지는 있는가

## 집이 재난이 된 지금, 인권으로서의 집을 요구하자

이 글은 '무주택자의 날' 31주년을 기념하여 2023년 6월 3일 발표된 글임

1992년 6월, 1천명의 세입자들이 한데 모여 '무주택자의 날(6월 3일)'을 선포했다. 30여 년 전 심각한 전·월세 폭등으로 이사 갈 방을 구하지 못한 세입자 일가족이 연쇄적으로 사망하는 비극이 잇따랐다. 절망 가운데서 살아남은 세입자들은 '더 이상 집 없는 서민들의 고통과 절망이 존재하지 않는 민주사회를 만들자'라는 선언과 함께 '무주택자의 날'을 선포한 것이다.

'사회적 타살'을 부른 세입자들 주거불안의 고통속에서 태어난 무주택자의 날이 선포된 지 31년이 지났지만, 집으로 인한 고통과 죽음은 계속되고 있다. '집은 인권'이라는 보편적 권리 명제는, 부동산 시장으로 호명되는 경제 논리 앞에 오늘도 좌절되고 있다. 소유 여부를 떠나 살고 싶은 만큼, 부담 가능한 주거비로, 적절한 환경에서 안정적으로 거주할 수 있는 권리로 천명된 주거권은 한국 사회에서 오랫동안 봉인되고 빼앗긴 권리다.

최근 전세사기·깡통전세의 전국적 확산 및 피해 세입자의 죽음과 반지하, 고시원 등에서의 재난 참사는 주택의 투기적 금융 상품화와 이로 인한 주거 불평등 양상을 참혹하게 보여주고 있다. "다주택자 세금 완화가 세입자의 부담을 줄이는 서민 정책"이라는 대통령의 인식과 정권 초기부터 집 부자 감세, 민간주도 부동산 시장 활성화를 위한 각종 규제 완화 정책에서, 이미 예견된 사회적 재난 참사이기도 했다.

더 이상 이대로 살 수 없는 우리는, 2023년 무주택자의 날을 맞아 다시 우리의 주거권을 선언하며 요구한다.

### 늘려라, 세입자 권리!

제대로 된 전세사기·깡통전세 피해 세입자 구제와 근본적인 예방 대책을 수립해야 한다. 역대 정부의 대출 중심의 주거정책은 세입자의 보증금도 투기의 종갓돈이 되도록 장려하는 등, 전세사기 및 깡통전세 문제를 키웠다. 심각한 피해가 전국의 세입자 전반으로 확대되고 있지만, 정부는 무책임과 소극행정으로 일관하다가 마지못해 국가의 역할을 최소화하는 반쪽짜리 특별법을 제정했다. 최소화된 특별법의 실행 이후 드러날 피해 유형과 규모 등을 면밀히 분석해 보완 입법을 추진해야 할 것이다.

또한, 정부의 예방 대책도 본질적인 문제는 내버려 두고 있다. 전세에 대한 규제가 전혀 없는 현행 제도는 세입자의 주거권을 위협하는 원인이 되고 있다. 보증금 규모에 대한 규제와

무분별한 대출 규제 장치(DSR에 보증금 포함 등), 은행 등 금융기관에 대한 사회적 통제를 강화해야 한다.

무엇보다 세입자 권리는 더욱 강화되어야 한다. 정부와 여당, 부동산 시장주의 세력들은 세입자 불안 상황에서도 근거 없이 임대차 3법에 대한 공격을 이념화하고 있다. 그러나 지금이야말로 어느때보다 임대차보호법 강화로 세입자 권리를 확대할때다. 계속 거주권 보장 및 초기 임대료 규제, 공정임대로 도입 등이 필요하다.

## **내나라, 공공임대!**

정부는 올해 공공임대주택 예산을 전년 대비 5조 원이나 삭감했다. 특히 주거취약계층 등 저소득층을 위한 매입임대주택과 전세임대주택 예산이 3조 원 이상 삭감되었다. 정부는 쪽방, 반지하 등 주거취약계층에게 보증금 대출과 이사비 지원을 약자복지로 자랑하고 있지만, 이는 이들에 필요한 집(공공임대)를 빼앗고, 빚을 지워 주거 안정성이 매우 낮은 민간임대주택으로 내모는 격이다.

특히 전세사기 피해주택에 대한 공공매입을 기존 매입임대주택 제도와 예산으로 추진하겠다고 밝힌 만큼 예산 증액은 필수적이다. 추경을 통한 예산 증액 없는 피해주택 공공매입 방침은, 전세사기 피해자들과 반지하, 쪽방 거주민 등 매입임대주택이 절실한 이들끼리의 뺏고 뺏기는 불행 경쟁에 내모는 것이나 다름없다. 특히, 생활권 내 기존주택을 매입해 저렴한 공공임대주택으로 공급하는 매입임대주택 확대는 기후위기 시대에 재난 불평등으로 드러나는 주거 불평등의 현실을 대비하는 가장 중요한 주거정책이다. 지금 당장 추경을 통한 공공임대주택 예산 확대와 공급 확대 계획을 수립해야 할 것이다.

## **팔지마, 공공의 땅!**

한편 지난 연말, 정부는 공공기관 혁신을 명분으로 공공자산에 대한 매각 방침을 발표했다. 매각을 서두르는 대표적인 공공자산은 용산정비창 공공부지로, 기재부가 밝힌 전체 공공자산 매각 규모의 43%나 차지하고 있다. 오세훈 서울시장 역시 SH공사를 통해 용산정비창 부지의 기반시설을 조성한 후 민간에 분할 매각해 민간개발방식의 국제업무단지 조성 방안을 추진하고 있다. 용산정비창 부지를 비롯한 공공토지 등 자산의 민간 매각을 중단해야 한다. 공공의 땅은 국가권력이 마음대로 팔아도 되는 그들의 사유재산이 아니다. 국민의 재산이고, 이 땅의 쓸모를 만들어온 모두의 것이며, 미래의 모두를 위한 땅이다. 불로소득 잔치를 벌이고 소유로 귀결되는 부동산 개발에 팔아 치울 것이 아니라 주거권과 공공성이 보장된 공간으로 만들자.

집은 인권이다. 집은 언제나 모두에게 중요한 문제였지만 점점 더 생사를 가르는 요소가 되고 있다. 높은 주거비와 전·월세로 세입자들의 집은 '짐'이 되었고, 기후재난에서 가난한 이들의 집은 '흉기'가 되었으며, 이제 전세사기, 깡통전세로 집은 '지옥'이 되고 있다. 더 이상의 집으로 인한 고통과 절망을 끝내고 집이 온전한 안식처가 될 수 있도록, '집은 인권'이라는 선언을 실현할 때다. 우리 모두의 집 걱정과 불안을 개인의 임금소득 또는 대출상품으로 해결하거나, 열악한 주거로 인한 고통을 안타깝지만 어쩔 수 없는 각자의 문제로 치부하는 관성을 벗어 던지자!

**집에 저당 잡힌 삶이 아니라, 살만한 집에 살 권리, 주거권을 선언하며 요구하자! “내나라, 공공임대! 팔지마, 공공의 땅!, 늘려라, 세입자 권리!”**

2023년 6월 3일

31주년 무주택자의 날을 맞아 만인의 주거권 쟁취를 염원하는 이들 일동

내나라공공임대 / 용산정비창공공성강화를위한공대위 / 전세사기깡통전세문제해결을위한시민사회대책위 /  
주거권네트워크 / 빈곤사회연대

## 〈내나라, 공공임대 농성단〉을 해단하며 “꺾이지 않은 우리가 이겼다.”

이 글은 ‘내나라 공공임대 농성단’을 해단하며 2022년 12월 24일 발표된 글임

2023년도 정부 예산안 통과에 부쳐,  
〈내나라, 공공임대 농성단〉을 해단하며  
“꺾이지 않은 우리가 이겼다.”

공공임대주택 예산삭감, 윤석열 정권 규탄한다!  
공공임대주택 확대를 위한 우리의 싸움은 지금부터 시작이다!  
내나라, 공공임대!

오늘(24일, 새벽), 국회에서 2023년도 정부 예산안이 통과되었다. 시민들의 절박한 민생예산은 윤석열 대통령의 몽니와 여당의 대통령 바라기 앞에 결실을 맺지 못했다. 국회 권한인 예산안 의결권은 대통령의 잘못된 고집 앞에 무력해졌다. 새 정부 출범 이후에도 고시원 화재 참사와 반지하 수재 참사가 연이어 발생했지만, 집답지 못한 집이 삶을 삼키는 비극을 막기 위한 공공임대주택 예산은, 대폭 삭감됐다. 정부가 제출한 5조 6천8백억 삭감안에서 6천6백30억원만 절감 증액되었을 뿐, 결국 올해 대비 5조원이 삭감된 채 통과되었다.

“공공임대주택은 선(善)이 아니다”라며 재벌과 다주택자 세금 깎아주는 게 약자를 위하는 것인양 말하는 대통령의 부자 편향과 약자 외면이, 최악의 예산안이라는 결과를 만들어 냈다. 국회가 처리한 ‘부자동행, 약자 외면’ 예산안의 가장 큰 책임은 윤석열 대통령에게 있다.

69일간 공공임대주택 예산 삭감 저지를 위해 국회 앞에서 철야농성을 진행한 〈내나라, 공공임대 농성단〉은 국민의 목소리를 외면하고 공공임대주택 예산삭감을 고집한 윤석열 정부와 국민의힘을 강력히 규탄한다. 또한 ‘공공임대주택 예산, 전액 복구하겠다’라는 약속을 지키지 못하고 정부·여당에 끌려다닌 더불어민주당의 무력함에 실망하지 않을 수 없다.

2023년을 주거권의 새해로 열기 위한 〈내나라, 공공임대 농성단〉의 69일간의 농성은 빼앗긴 내년도 공공임대주택 예산 5조 7천억을 복원하는 데는 실패했다.

하지만 우리는 실패하지 않았다. 기득권 권력에 맞서 꺾이지 않고 싸운 우리의 69일간의 투쟁은 하루 하루가 승리의 날들이었다. 고대광실 국회 앞에 작은 천막 농성장 설치가 가당키나 하나며 득달같이 달려든 공권력의 폭력에 온몸으로 맞서 가난한 우리의 영원한 집을 쟁취하기 위한 천막집을 세운 첫날부터 우리는 승리했다.

반짝이는 금배지를 달고 공공임대 예산엔 관심도 없이 집부자 감세를 논의하던 국회의 테이블에 공공임대주택 예산이 쟁점이 되게 만든 우리가 승리했다. 농성장을 단 하루밤도 비울 수 없다며 영하의 맹추위에도 농성장을 지킨 우리가 승리했다.

‘내나라, 공공임대 농성장’을 주거권의 길을 여는 시대의 뜻대로 지켜낸 이들이 다른 누구도 아닌, 쪽방·고시원·반지하 세입자들이었고 거리 홈리스와 임대주택 대기자였으며 청년과 세입자 당사자들이었다는 점에서 우리는 승리했다. “지긋지긋한 것들, 이제는 집도 달라고 하네”라는 집을 권리로 인식하지 못하는 비아냥에도 국회 본청 앞을 가득 채워 “내나라! 공공임대!”를 당당하게 외친 우리가 승리했다. ‘정부 예산안 시정연설’을 위해 국회를 방문한 대통령을 향해, ‘정부 예산안 싫어대회’로 맞선 우리가 승리했다. 국회를 등지고 108배를 올리고, 차가운 아스팔트 바닥에 몸을 대며 오체투지를 하면서도 서로의 온기를 확인하며 활짝 웃었던 우리가 승리했다. 절망적인 국회의 예산안 논의 상황에도, 국회 정문 앞에서 노래하고 춤추며 희망을 만들어간 우리가 승리했다. 꺾이지 않고 싸우며 전진한 우리가 승리했고, 아집과 무력의 민낯을 보여준 저들이 패배했다.

오늘 <내나라, 공공임대 농성단>의 국회 앞 농성은 여기서 멈춘다. 농성을 해단할 뿐, 주거권을 향한 우리의 싸움은 멈추지 않을 것이다. 우리가 지키고자 했던 것이 그까짓 5조 7천억이 아니었기에, 우리의 싸움은 이제 시작이다. 더 많은 시민과 함께 우리의 삶과 미래를 위한 길, 주거권의 길을 만들어 갈 것이다.

즐겁게 싸운 69일간의 기억, 모두가 함께 만든 감동적인 날들을 간직하며 공공임대주택 확대와 주거권을 향한 싸움을 더 크고 더 힘차게 열어가길 것이다. 69일간의 승리보다 더 큰 승리를 우리는 반드시 쟁취할 것이다. 부동산이 아닌 주거권 쟁취, 꺾이지 않은 우리가 마침내 이긴다!

2022년 12월 24일  
내나라 공공임대 농성단

고려대민주학생기념사업회, 노동도시연대, 노들장애인자립생활센터, 대한불교조계종 사회노동위원회, 동자동공공주택추진모임, 동자동사랑방, 리스투더시티, 민달팽이유니온, 민변 민생경제위원회, 민주노총서울본부, 민주노총한국비정규교수노동조합, 반성매매인권행동이룸, 부산반빈곤센터, 빈곤사회연대, 빈민해방실천연대(민주노점상전국연합·전국철거민연합), (사)나눔과미래, (사)주거권실현을위한국민연합, (사)지식공유연구자의집, (사)성북청년시민회, 사회진보연대, 서울민중행동, 시민건강연구소, 시시한연구소, 양동쪽방주민회, 옥바라지선교센터, 용산세입자모임, 용산시민연대, 용산정비창공대위, 윤석열개악저지청년학생연대회의, 인권운동네트워크바람, 장애와인권발바닥행동, 전국세입자협회, 전국장애인부모연대, 전국장애인야학협의회, 전국장애인차별철폐연대, 전국청년정책네트워크, 전환 서울, 주거권네트워크, 주거중립성연구소수처작주, 집걱정없는세상연대, 참여연대, 천주교서울대교구빈민사목위원회, 청계천을지로보전연대, 청년녹색당, 코로나너머세로문서울을만드는사람들, 한국기독교교회협의회(NCCK)정의평화위원회, 한국여성노동자회, 한국여성민우회, 한국장애인자립생활센터협의회, 홈리스행동, 희년함께 (52개 단체)

## 기후위기에 대응하는 정의로운 전환과 주거불평등 해소, 재난위험으로부터 모두가 안전할 권리를 요구한다!

이 글은 반지하 폭우참사 1주기 추모제를 앞두고 개최된  
기자회견(2023년 7월 27일)에서 발표된 글임

지난해 8월 8일과 9일 집중호우로 서울 관악구의 반지하주택이 침수돼 모녀 등 일가족 세 명이 목숨을 잃고, 동작구에 살던 기초생활수급자 역시 반지하주택에서 목숨을 잃었다. 폭염, 폭우, 가뭄과 같이 예측 불가능한 기상이변으로 모습을 드러내는 기후위기와 심화된 주거불평등이 가장 약한 사람들을 가장 먼저 덮치고 있다. 이 재난의 이름은 불평등이다.

반지하 수해참사 피해자들을 추모하며 근본적인 문제 해결을 촉구하던 시민들의 마음과 달리 정부와 서울시의 대책은 성급하거나, 문제 해결과 상반된 대책으로 가득 차 있었다. 윤석열 정부와 국회는 주거불평등 해결의 열쇠인 공공임대주택 관련 예산을 올해 5조원이나 삭감시켰다. 특히 반지하 가구 등 주거취약계층 주거 상향 지원 사업의 주요 공급 유형인 매입임대주택, 전세임대주택 관련 예산을 3조 4천억이나 삭감했다.

서울시는 어땠나? 지난해 8월 10일 반지하 주택 20만 가구를 전수조사 하겠다고 서울시는 두 달 후 슬그머니 약 1,100호 표본조사로 계획을 바꿨다. 이에 대한 비판 여론이 일자 올해 4월이 되어서야 다시 전수조사를 실시하며 늦장 대응에 나섰다. 결국 근본적 대책은커녕 침수 우려 주택에 대한 차수판 설치 등 침수방지 시설 설치마저 늦어져 대상 가구의 4분의 1 수준에도 미치지 못하는 설치율을 보이는 등 긴급한 처방마저 놓쳐버렸다.

서울시의 반지하 가구 이주 지원실적은 더욱 초라하다. 올해 서울시 반지하 가구 중 공공임대주택으로 이주한 가구는 6월말까지 920가구에 불과하다. 이마저도 공공임대주택이 아니라 전세금을 대출해주는 전세임대주택으로 이주한 경우가 대부분(812가구)이다. 서울시는 지상으로 이주하는 반지하 가구에 월 20만원씩 최장 2년간 지원하겠다고는 바우처를 만들었지만, 지원실적은 1,278가구에 불과하다. 보증금 무이자 대출 지원 가구는 50가구 뿐이다. 즉, 정부와 서울시의 지원사업을 통해 이주한 반지하 가구는 총 2,248가구로 서울시가 침수위험 가구로 설정한 28,439가구의 단 8%, 전체 반지하 가구 중 0.95%에 불과하다.

서울시의 공공임대주택 정책 역시 심각하게 지체된 상태다. 매입임대주택은 새 건물을 짓지 않고 도심 생활권 내 공공임대주택을 공급할 수 있는 거의 유일한 수단인데, 서울시 매입임대주택 공급 실적은 오세훈 시장 취임 이후 매년 계획에 미달하고 있다. 김현동 시장 취임 이후 공급실적은 16.5%(5,150호 ▶ 850호)에 그쳤고, 올해 7월 10일 기준으로 공급실적은 약정체결 125호(달성률2%)에 불과하며, 심의 통과를 포함시켜도 1,033호(달성률 19.7%)에 불과하다.

지난해 10월 서울시 행정감사에서 “서울시는 공공임대주택 공급에 진심이고, 공급 의지도 확고”하다고 했으나 결과는 정반대다. 반지하 밀집지역이 잘 개발될 수 있도록 신속통합기획에 가점을 부여하겠다는 서울시의 재개발 임대주택 공급비율을 15%에서 10%로 축소시켰다. 침수 우려 건물로 보이면 집값이 떨어질까 차수판 설치마저 동의하지 않는 건물주에 대해 행정조치도 없이 손 놓고 있다. 기후위기 시대 안전마저 부동산 공화국에서는 팔아치울 대상인 것인가.

반지하 수해 참사로 부터 1년이 지났지만, 우리는 또다시 오송 지하철도, 경북 산사태 등 새로운 기후재난 참사를 목도하고 있다. 그러나 윤석열 정부는 신규 석탄 발전소를 건설하고, 오세훈 서울시장도 ‘2050 탄소중립’을 선언하면서 ‘그레이트 한강 프로젝트’라는 토건개발 사업에 몰두하고 있다.

반지하 수해참사 1년을 맞아 우리는 서울시 주거정책 및 기후재난 예방 대책의 전환을 요구한다.

하나, 반지하 침수방지 시설은 생명과 안전을 위한 최소한의 시설인 만큼, 행정 조치를 통해서라도 의무설치하도록 강제해야 한다.

둘, 매입임대주택은 도심 생활권 내 빠르게 공공임대주택을 공급할 수 있으며, 대규모 택지개발이나 전면 철거형 재건축보다 환경에 악영향을 덜 주는 정책이다. 노후 주택의 공공매입, 에너지 효율화를 통해 집의 정의로운 전환을 실시해야 한다.

셋, 기후위기를 부추기는 서울시 그레이트 한강 프로젝트를 폐기하고 기후위기 대응 계획을 다시 세워야 한다. 주거불평등 해소에서 출발하는 정의로운 전환, 재난 위험으로부터 모두가 안전할 권리를 보장받는 사회변화를 촉구한다.

주거권은 생존권이다, 안전한 집을 모두에게 보장하라!  
재난참사 반복말자, 정부는 근본적 해결에 나서라!  
기후재난은 오늘의 문제다, 바로 지금 행동하자!

2023년 7월 27일

〈불평등이 재난이다〉 재난불평등공동행동

(사)전국장애인부모연대 / (사)나눔과 미래 / 기본소득당 서울시당 / 기후정의동맹 / 너머서울 / 노동도시연대 / 녹색당 / 민달팽이유니온 / 민주노총 / 민주노총 서비스연맹 / 민주노총 서울본부 / 빈곤사회연대 / 빈민해방실천연대(민주노점상전국연합, 전국철거민연합) / 서강대학교 인권실천모임 노고지리 / 서울민중행동 / 서울주거복지센터협회 / 옥바라지선교센터 / 전국세입자협회 / 전국장애인차별철폐연대 / 정의당 / 주거권네트워크 / 진보당 서울시당 / 집걱정없는세상연대 / 참여연대 / 플랫폼씨 / 홈리스행동 (참여단체 추가중)



## [입장] 왜 우리는 최악과 차악을 선택지로 떠안는가 : 전세사기 특별법 통과에 부쳐

이 글은 2023년 5월 25일 전세사기 특별법이 통과된 후,  
피해자전국대책위원회와 시민사회대책위원회에서 발표한 입장문임

오늘 5월 25일 전세사기 특별법이 국회 본회의를 통과했다. 대규모 보증금 미반환 사태를 목전에 두고도 이번 특별법은 ‘전세사기 특별법’으로 한정됐다. 언론에는 매일 최우선변제금까지 무이자 대출이니, 1-2%대 저이자 대출이 가능하다는 기사가 나오지만 피해자들은 ‘누가 도대체 대상자냐’, ‘빚에 또 빚을 얹느냐’, ‘전세사기 피해자에게 또 다시 전세를 가라는거냐’며 분통을 터뜨린다. 까다로운 피해자요건이 피해자들을 갈라치기 한다면, 실체는 없고 생색만 내는 이번 대책은 피해자 국민과 아직 피해를 입지 않은 국민을 갈라치기 하고 있다. 이번 특별법엔 문제 해결을 위한 최선도, 최선의 노력도 담기지 않았다.

### 왜 이것은 재난이 아닌가

집으로 돈을 벌던 이들은 전세금을 먹잇감 삼았다. 이자만 받으면 그만이었던 은행은 이 과정의 공모자였고, 정부는 세입자 보증금 보호장치 마련이나 공공임대주택 공급을 방관하는 것으로 투기꾼들에게 이로운 환경을 제공했다. 금리 인상으로 주택가격이 무너지기 시작하자 이 모든 피해는 세입자에게 집중되기 시작했다. 한국의 부동산 시장, 임대차구조는 이익은 소유주에게 독식지만, 피해는 세입자와 사회로 떠넘길 수 있도록 조직되어 있었다.

피해를 떠안은 평범한 사람들은 일상을 파괴당하고, 미래를 잃고, 목숨마저 빼앗기고 있다. 2월 28일 첫 희생자 이후 4월 14일, 4월 17일 세번째 희생자가 발생했다. 5월 8일 과도한 채무에 짓눌려 투잡 쓰리잡을 견디던 네번째 희생자가 목숨을 잃었고, 5월 24일 다섯번째 희생자가 발생했다. 우리가 겪는 지금의 지옥이 왜 재난이 아니란 말인가.

### 왜 우리는 최악과 차악을 선택지로 받아야 하는가

전세사기와 강통전세 문제가 ‘소수의 일탈행위’라던 정부의 진단은 잘못 꿰어진 첫 단추였다. 정부와 국회는 여전히 지금 시민들이 겪는 위기의 실체를 모르거나, 인정하지 않고 있다. 현재 특별법은 그 결과다. 정부는 몇가지 대책을 소극적으로 채택한 뒤 선구제 후회수를 비롯한 핵심대책은 완전히 외면했고, 국회는 합의라는 이름으로 이를 용인했다.

우리는 특별법을 결코 환영할 수 없다. 그러나 지금 당장 이 작은 대안이라도 필요한

피해자들이 있기에 특별법 통과를 전면 반대할 수도 없었다. 최악과 차악 사이 선택을 강요당한 지금, 우리는 앞으로 벌어질 일들이 두렵다. 특별법 통과에도 불구하고 아무런 도움을 받을 수 없는 피해자들의 고통이 선명히 눈앞에 있기 때문이다.

## **추가 조치 및 특별법 개정, 조속하고 필수적이다**

정부의 편익과 임의에 따라 복잡한 시행령과 시행규칙이 만들어진다면 특별법의 실효성이 더욱 낮아질 것이다. 우리는 향후에도 이를 감시하는 한편, 조속한 추가 행정조치와 특별법 개정을 위해 노력할 것이다. 같은 문제를 반복하지 않기 위한 재발방지를 노력도 이제 시작되어야 한다. 우리는 더이상 이렇게 살 수 없기 때문이다.

## **전국의 피해자와 국민여러분에게 호소합니다**

사각지대 없는, 실효성있는 특별법 만들고자 했으나 도달하지 못했습니다. 이 반쪽짜리 특별법이 약간 도움이 되는 분도, 아무런 도움이 안되는 분들도 있습니다. 이는 문제의 정의부터 해결책까지 모든 쟁점에 거부로 일관한 정부의 책임입니다.

그러나 홀로 절망하지 맙시다. 우리는 여기까지 변화를 만들어 왔고, 부족하지만 이제는 전세사기 피해자들이 서게 될 출발선이 바뀌었습니다. 대책의 한계를 밝히고, 조속한 개정과 추가대책을 요구할 과제가 남았습니다. 이 법을 하루 빨리 바꿀 수 있게 힘을 모아주십시오. 서로를 포기하지말고 함께 갑시다.

집은 모두에게 필요합니다. 집을 얻는 일이 이렇게 위험천만한 것이어서는 안됐습니다. 전세사기·광통전세 피해, 당신의 잘못이 아닙니다. 실질적인 대책 마련을 위해 대책위는 끝까지 노력하겠습니다.

2023년 5월 25일

전세사기·광통전세피해자전국대책위원회  
전세사기·광통전세문제해결을위한시민사회대책위원회

# 청년들의 강통전세 문제와 대안

지수(민달팽이유니온)

이 글은 <도시와빈곤> 제122호 (2023년 3월호)에 기고된 글임

## 1. 부동산 서류 확인 안 해서 전세사기 당했을 것 같으세요?

"계약 전에 국세채납확인서도 확인했고, 등기에 근저당 없는 것도 확인했습니다. 공인중개사는 세입자한테 피해가 갈 일 없는 집인 것처럼 저를 안심시켰고, 근저당 관련 특약도 썼습니다. 대항력 생기기 전까지는 근저당 없을 거고 위반 시에는 계약을 해지하겠다고요. 계약 당시에 이미 임대인보다 비싼 돈을 내고 전세로 들어가는 상황이었지만, 매매시세나 공시지가라거나 강통이라거나 하는 얘기는 일절 알려주지 않았습니다. 보증보험에 대해서도 가입 가능하니까 그냥 신청하면 된다고 했었습니다."

경기도 화성시에 거주하는 한 청년은 전세로 살 집을 구하는 과정에서 대출 이용이 가능하고 등기가 깨끗한 집을 알게 됐다. 그는 공인중개사가 안심할 수 있는 주택이라고 하는 말을 신뢰했고, 혹시 모를 상황을 대비해 특약도 작성했다. 그렇지만 현재 전세사기 피해를 보고 있다.

지난 2월 8일 국회에서 진행된 미추홀구 강통전세 피해 대책 마련을 위한 긴급토론회에서 한 당사자가 토론회에 참석한 정부 관계자들에게 '어떻게 하면 세입자들이 전세사기를 피할 수 있는지' 질문한 적 있다. 그때 참석한 국토교통부, 인천광역시, 법원행정처 관계자들은 미리 약속이라도 한 듯 '계약하기 전에 좀 더 꼼꼼히 알아보라'고 답했다. 이에 피해 당사자들을 놀라움을 감추지 못했다.

피해 당사자들이 정말 확인하지 않아서 생긴 문제였을까? 그럴 리 없다. 국가가 공인한 자격을 가진 공인중개사의 중개 행위, 다들 이렇게 하니 믿으라는 말들, 평범한 등기부등본 따위의 것들 그 어디에도 보증금 떼일 집과 그렇지 않은 집의 차이를 알 수 있게 해주는 것은 없다.

## 2. 청년들에게 전세 대출 이용하라고 장려하던 정부, 수틀리면 바로 전세사기 현장으로 전락하는 문제에는 손 놓고 있어

그 많은 대출 정책의 수혜자는 누구일까? '빛내서 세 살라'는 말이 '공공임대 확대'보다 우선하던 정책 기조 하에서 많은 청년 당사자들은 대출을 통해 주거비 부담을 줄이고, 더

나은 주거환경에서의 삶을 피했다. 하지만 무주택자 청년을 위한다는 명목으로 만들어진 대출 정책을 통해 전세 보증금을 마련했던 이들이, 깡통전세 문제가 심각해지면서 되레 더 큰 빚을 짊어져야 하는 상황에 놓여 있다. 대출 정책을 이용할 때는 금융기관의 어떤 제재도 없었던 집이었지만, 임대인이 보증금을 돌려줄 수 없게 되자 모든 책임이 세입자에게 전가 되고 있는 것이다. 한 피해 세입자는 '애당초 대출이 안 되었다면 계약조차 하지 않았을 텐데'라며 울분을 토했다. 정부에서 지원하는 대출 정책을 이용한 사람들 또한 예외는 아니다.

경기도 부천시에 거주하는 한 신혼부부는 버팀목 대출을 이용해 등기상 어떤 문제도 없는 집에 입주했다. 그런데 갑자기 입주 몇 달 후 임대인이 변경되었고, 새 임대인이 소속된 컨설팅 회사로부터 '임대인은 세금체납이 되었으니 알아서 대위변제를 받든지 임차인을 구하든지 하라'는 말과 함께 보증금 미반환 통보를 받았다. 그러나 현재 임대인 측이 부동산에 내놓은 전세가격은 시세보다 높은 수준으로, 이들은 말도 안 되는 깡통전세를 유도하기에 바쁠 뿐, 세입자의 보증금을 제때 돌려주기 위한 생각은 없어 보인다.

인천광역시에 거주하는 한 청년 또한 비슷한 상황에 놓여 있다. 중소기업취업청년전월세보증금대출 정책을 이용해 보증금을 마련했던 그는 계약 후에야 이 집이 깡통주택임을 알게 되었다. 계약 후에 갑자기 변경된 임대인이 당시 거래했던 매매가액이 자신의 전세 보증금과 거의 비슷했기 때문이다. 임대인은 현재 보증금 반환해줄 돈이 없으니 법대로 하라며, 기존 전세가보다 2천만 원을 높여서 새로운 세입자를 구하겠다고 고집 부리고 있다.

높은 주거비 부담과 열악한 주거환경으로 고통을 받고 있던 이들에게 '빚내어 세 살라', '월세보다 전세가 좋다', '전세는 세입자에게도 좋다'라는 말들로 대출 이용을 장려했던 정부, 금융기관과 언론 등은 그 메시지를 설파하던 것에 대한 책임이 있다. 그렇게 전세 대출을 이용한 세입자들의 삶은 안전한가? 모두가 대출을 장려하고 정부가 만든 정책 또한 대출을 적극 지원하고 있으니, 당연히 세입자 보증금 반환에 관한 안전장치 또한 제도적으로 마련되어 있을 것이라 믿었던 이들은 현재 깡통전세와 전세사기라는 이름하에 일상을 잃어버리고 있다. 위태롭게 흔들리는 세입자들의 삶에 대해, 특히나 정부의 책임이 너무나 크다. 세입자에게 보증금을 돌려줄 수 있을 것이라 100% 장담할 수 없는 집과 임대인이었다면, 애당초 그 보증금은 그 집과 임대인에게 넘어가선 안 되는 돈이었던 셈이다.

그러나 계속해서 '빚내서 세 살라'는 메시지가 반복되고 있다. 청년을 대상으로 만들어진 전세 대출 상품들은 여전히 보증금 반환에 대한 안전성을 담보하고 있지 않다. 민달팽이유니온이 주거교육을 진행하면서 더 이상 버팀목 대출, 증기청 대출을 마냥 좋다고만 설명하고 있지 않은 이유가 여기에 있다.

심지어 전세사기 피해 세입자 지원 대책으로 정부가 발표한 바에 따르면 신규 전세 대출을 지원하는 내용이 포함되어 있었다. 전세사기 피해 주택에서 나온 세입자가 새로운 주택으로

전세 계약을 맺을 때는 그 안전을 100% 장담할 수 있는가? 한 피해 세입자는 이에 대해 전세 살려다가 이런 피해를 보게 되었는데 어떻게 또 전세를 들어가냐며, 정부가 여전히 보증금 떼인 세입자들이 겪고 있는 피해와 불안의 내용이 뭔지 잘 모르는 것 같다는 평가를 남기기도 했다.

### 3. '빛내서 세 살라'는 말을 먹이 삼아 무럭무럭 자라나는 깡통전세

전세사기로 전국이 들썩이고 있지만, 세입자의 보증금으로 자산을 증식하는 이들은 그 어떤 타격도 받지 않은 채 주택임대차 시장에서 활개 치고 있다. 지난 몇 년간 집값 폭등을 가능케 했던 구조의 가장 아래에는 세입자의 보증금이 있었다. 세입자가 저금리로 전세 대출을 받아 보증금을 마련하면, 임대인은 그 돈을 받아 더 많은 주택을 소유하고, 전세가를 높이고, 그것을 반등 삼아 매매가를 높이는 악순환이 반복됐다. 세입자가 부담해야 하는 보증금의 규모는 빠르게 증가했고, 같은 속도로 세입자로 살아가는 이들의 부채 또한 전례 없는 규모로 확대되었다. 반대로 집값이 떨어지고 깡통주택이 늘어나면서 보증금을 돌려줄 수 없는 집이 증가하자, 그 피해는 오로지 세입자의 몫이 되었다.

대출 받은 세입자의 보증금으로 자산을 증식한 사람들과 대출심사를 통과시킨 후 꼬박꼬박 이자를 받아왔던 금융기관 등, 전세 대출을 통해 이익을 본 이들은 보증금 미반환 문제를 겪는 세입자가 모든 책임을 떠안는 이와 같은 구조에 어떤 의문도 없다. 민달팽이유니온 활동가는 이에 관해, 보증보험 제도를 운영하는 곳에 근무하는 한 관계자로부터 '전세를 이용하는 것 자체가 세입자가 보증금 미반환 리스크를 짊어지고 있다는 것을 의미하는데, 해당 리스크 자체를 없애야 한다고 주장한다면 어떤 임대인이 전세 제도를 이용하겠냐?'는 말을 듣기도 했다. 전세로 사는 세입자들은 보증금을 돌려받지 못할 수도 있다는 위험 부담을 늘 짊어진 채로 거주하는 것이 마땅하고, 임대인이 세입자의 보증금을 이용해 자산을 증식하는 구조는 당연한 자연의 순리 같은 것인가? 이런 주장을 뒷배로 하는 이들은 여전히 주택임대차 시장에서 또다시 세입자 보증금을 매개로 집값 상승을 도모하고 있다. 깡통전세를 근절하기 위한 실효성 있는 조치가 어디에도 마련되어 있지 않기 때문에 가능한 태도다.

### 4. 세입자 보증금으로 돈 벌고 사라지는 건축주, 갭투기관, 분양대행사, 공인중개사

민달팽이유니온은 피해 당사자들과 함께 지난해 여름부터 전세사기·깡통주택을 비롯한 보증금 미반환 사태를 시급히 해결해야 할 사회적 재난으로 보고 당국에 실질적으로 피해를 해결할 방안을 여러 차례 요구해 왔다. 당시에 함께 문제에 대응했던 한 청년은 대출이자지원 전세사기 피해자였다. 특정 공인중개소와 분양대행업자를 통해서 입주만 하면 임대인 명의로 2천만 원을 대출이자지원 명목으로 주겠다는 집에 계약했다가, 이것이 주거비 부담이 큰 청년층을 현혹한 뒤 보증금을 편취하는 전세사기 수법 중 하나라는 사실을 알게 됐다.

결과적으로 민달팽이유니온과 함께 대응해 계약금 전액을 돌려받게 되었고, 불법 중개 행위에 대한 영업정지 등의 조치를 취했다. 그러나 그 모든 대응 과정과 가까스로 전세사가 주택에서 벗어나 더 안전한 집을 구하는 것까지, 정부나 공공기관의 도움을 받은 것은 없었다.

게다가 해당 주택은 한 금융기관의 직원이 진행한 외부감정에 따르면 감정가 3억 원 정도의 집이었는데, 당시 세입자에게 제시했던 전세가는 4억 2천9백만 원이었다. 시중 은행 7곳에서 빚이 너무 많고 깡통인 집이라며 대출을 거절했으나, 이에 대해 임대인, 가짜중개사, 분양대행사 측은 특정 대출상담사를 통하면 대출 이용이 가능하다고 주장했다. 추후 불법 중개 행위를 신고하는 과정에서 가짜중개사가 밝힌 바에 따르면, 해당 전세 계약을 체결할 시에 임대인 측이 5천만 원의 리베이트를 주고, 그 이익은 컨설팅을 진행했던 분양대행사, 가짜중개사 등이 나눠 가지는 구조였다. 이것을 가능케 하기 위한 수단 중 하나가 가격 올려치기였다. 임대인 일당은 강서구 화곡동 등 인근 지역에 여러 개의 주택을 지었고, 유사한 방식으로 주택을 운영했기 때문에 주변 시세를 서로 높여주는 효과를 보기 쉬웠다.

## 5. 깡통전세가 관행이라는 말, 무책임한 중개

깡통전세에 대한 정보는 계약 전 공인중개사가 알아서 확인·설명해주지 않는 경우가 다수다. 서울시 구로구에 위치한 어느 구축 빌라에서는 전세가와 매매가가 동일한 깡통주택에서 보증금 미반환 사고가 발생했는데, 계약 당시 공인중개사는 용자가 없어서 안전하다는 것 외의 정보를 알려주지 않았다. 이에 세입자 입장에서는 예상치 못한 피해가 발생한 셈이다. 계약 당시 세입자는 용자가 없는데 왜 전세로 내놓았는지 물었고, 이에 대해 공인중개사는 '모르죠, 집주인 마음이죠'라고만 답했다. 매매가는 알지 못했고, 이 집이 깡통임을 알고 있는 관계자는 알려주지 않았다. 공인중개사가 깡통전세 등을 같이 확인할 의무가 없다고 보는 관행이 지배적이기 때문에 중개서비스를 이용해봤자였던 것이다.

사실 너무나 많은 주택임대차 계약 과정에서 세입자는 공인중개사로부터 다양한 정보들을 제공받지 못한다. 공인중개사법에 따르면 세입자는 중개대상물확인설명서를 통해서 위반건축물 여부, 등록임대주택 여부, 등기부등본 등을 근거로 한 소유권과 권리관계에 대한 정보와 그에 따른 해석, 심지어 벽의 균열과 누수 여부까지도 중개사를 통해 확인받고 설명 들을 수 있다. 이것은 의무적이라 위반 시 영업정지 등 제재를 가할 수 있다. 하지만 현실에서는 제대로 작동하지 않는다. 하물며 의무 조항이 아닌 매매가격 확인을 비롯한 깡통전세 여부에 대해서는 누구에게도 설명 들을 수 있을 거라 기대조차 할 수 없는 영역이 되어, 온전히 세입자가 감당해야 하는 불안 자체로 남아 있다.

만약 세입자가 나서서 깡통전세 여부를 파악한 경우에는 어떨까? '대한민국에 이 정도 빚 없는 집 찾기 어렵다'는 말과 함께 '그래도 이 집의 임대인은 집이 많아서, 돈이 많아서 보증금 못 돌려줄 일은 절대 없다'는 말로 세입자를 안심시킨다. 임대인의 자산 규모를

공인중개사가 나서서 자랑하며 그러니 깡통이어도 안심하라는 말로 상황을 모면하여 계약을 성사시키고, 이후 보증금 미반환 피해를 보게 되었을 때는 거기까진 중개사가 알 방도가 없다며 발뺌하는 일이 부지기수다.

인천에 거주하는 한 청년은 깡통전세이지만 안전하다는 공인중개사의 말을 믿었다. 임대인이 빚을 성실히 갚고 있다며 대변하기도 하고, 이행특약으로 부동산에서 보증 선다는 내용을 나서서 작성하기도 했다. 보증금을 날리면 100% 지급해주고, 경매 넘어간 뒤 못 받는 차액이 생기면 그 또한 보상한다는 내용이었다. 하지만 현재 연락이 두절되었고, 세입자는 2천만 원 갭투기 매물이 된 현 주택에 머무르고 있다.

## 6. 국가에 등록된 임대주택, 깡통이어도 사기매물이어도 문제없다는 게 문제

"계약할 때 보증보험은 필수로 가입해준다고 계약서 특약사항에 적었어요. 그렇지만 지금까지 집주인이 들어주질 않고 있어요. 연락은 물론이고 전화, 문자, 카톡 다 답이 없어요. 계약했던 부동산도 연락이 정말 안 되지만 어쩌다 연락이 닿으면, 경매가 진행되어도 선순위니까 걱정하지 말라고만 해요. 경매로 넘어가도 100% 다 받을 수 있는 게 아닌데 아무렇지 않게 얘기하는 게 화가 나요. 할 수 있는 게 없다고만 하고요."

등록임대주택 또한 별반 다르지 않다. 등록임대주택의 임대인은 반드시 보증보험에 가입해야 한다는 의무화 규정이 법적으로 마련되어 있지만 사실 무용지물이다. 보증보험 가입을 신청한다는 서류만 있으면 되기 때문에 가입 조건이 안 되는 것이 뻔한 주택도 민간임대주택 등록이 가능하다. 이 허점을 노려 계약을 앞둔 세입자를 현혹하는 경우가 발생하고 있다.

서울시 금천구에 거주하는 한 청년은 보증금의 80%까지 지원해주는 전세 대출을 이용해 집을 구하고 있었는데, 등록임대주택은 보증보험 가입이 의무라는 소개에 해당 주택을 선택했다. 하지만 계약 직후 깡통전세로 거래되었고, 현재까지 보증보험 가입을 거절당한 채 보증금 미반환 상황에 놓여 있다.

## 7. 깡통전세 근절을 위한 대안

피해 당사자들은 자신이 알아볼 수 있는 정보를 최대한으로 알아봤다. 누가 사기꾼이었던가? 국가가 공인한 자격을 가진 공인중개사, 국가가 등록시켜준 임대인, 오랫동안 집장사했으니 믿으라던 업자들, 분양대행업자, 건축주, 중개보조원 그리고 그들이 가진 자신감에 근거를 만들어준 감정평가사, 대출브로커와 금융기관이 모두 사기꾼이었다. 다들 이렇게 한다면서, 믿으라면서, 안심하라고, 문제 생기면 책임져준다고, 보증보험도 되고



경매도 걱정하지 말라고 떠들어대던 무책임을 그대로 방치해왔던 것은 누구인가? 정부다. 사기꾼들이 활개를 치도록 방치한 것은 정부다. 형사상 사기죄가 성립해야만 사기꾼인가? 아니다. 우리의 알 권리, 안전할 권리, 멀쩡한 집에서 멀쩡히 계약하고 잘 살다가 무사히 이사 갈 권리를 함부로 침해했던 모든 이들과 그것을 방치한 구조가 사기꾼이 아니고 뭐란 말인가. 대체 누구를 믿고 계약하고, 무엇을 믿고 이 땅에서 세입자로 살아갈 수 있단 말인가. 더 이상 세입자라는 이유로, 임대인에게 보증금을 묻지도 따지지도 않고 내줘야 했던 '무'권리 상태를 그저 받아들여선 안 된다. 전세사기 휘말리기 전에 조심하라는 말은 주거권을 침해받는 세입자들에게 정부가 할 수 있는 말의 전부다. 결코 될 수 없다.

이제야 정부와 사회가 관심을 갖고 여러 가지 대책 방안을 내놓고는 있지만 턱없이 부족하다. 세입자가 더 똑똑해져서 더 많은 정보를 알게 된다고 해서 피할 수 있는 수준의 문제가 아니다. 전세사기는 기본적으로 강통전세가 가능한 주택임대차시장에 기반하여 만들어진 것이다. 이것은 세입자로 사는 모든 이가 겪는 불안이고, 정부의 역할이 부재한 주택임대차시장에서 터져 나온 사회적 재난이다. 정부는 사기 일당 몇몇을 찾아다니는 수준을 넘어서, 세입자 권리를 보장하지 않는 기존의 주거 정책 기조를 근본적으로 바꿔낼 결심을 해야만 한다.

민달팽이유니온은 지난 해 12월부터 서울시사회복지공익법센터와 함께 강통전세 방지를 위한 입법 활동을 진행한 바 있다. 첫 번째, 보증금을 돌려주지 못할 위험이 있다면 애당초 돌려주지 못할 규모의 보증금을 받지 못하도록 규제할 필요가 있기 때문에, 주택가격의 70% 이하로 보증금을 제한하는 법안을 발의했다. 두 번째, 세입자에게 꼭 필요한 정보를 제공할 의무에 대한 개정안을 발의했다. 임대차계약 후에 진행되는 매매계약 과정에서 세입자에게 임대인 변경 사실에 대해 통지하고, 특히 양수인(변경된 임대인)이 세입자에게 체납정보를 제공하도록 의무화하는 내용이 주되게 담겨 있다. 세 번째, 표준주택임대차계약서 고도화에 대한 발의를 진행했다. 현재로서는 강통전세 여부를 공인중개사가 의무적으로 확인 설명해야 한다고 보지 않는 관행이 지배적이기 때문에, 이것을 보완하기 위한 장치로 모든 주택임대차계약을 대상으로 표준계약서 사용을 의무화하고, 계약서 조항에 강통전세 여부 확인 등을 포함해, 보다 고도화하는 것을 요구하는 내용이다. 관련해서 위반 사항이 발생할 경우 벌칙 규정에 의거해 법적 조치를 취할 수 있도록 요구하는 내용도 포함되어 있다. 네 번째, 보증금 미반환 시 임대인이 세입자에게 피해보상금으로 월차임 3개월분에 달하는 금액과 함께 지연이자를 지급할 의무를 명시하고, 이를 통해 임대인으로 하여금 보증금 미반환에 대한 경고를 분명히 전달하고, 세입자가 반환 조치를 취하는 과정에서 확보할 수 있는 보상책을 구체적으로 제시하고자 했다. 다섯 번째, 현재 적용되고 있는 소액보증금 규정에 관해, 현실성이 떨어진다는 피해 세입자들의 고충을 반영하여 소액보증금 전액을 우선변제하도록 하는 개정안을 발의했다. 그리고 국세, 지방세보다 보증금이 우선변제 될 수 있도록 하는 개정안 또한 함께 발의한 바 있다. 여섯 번째, 보증보험 제도에 관하여, 임대사업자가 보증보험료를 단 75%만 부담하는 현행 규정을 바꾸고 보증보험료 전액을 임대사업자가 부담하도록 하는 내용을 발의했다. 일곱 번째, 주택임대차시장을 관리감독하고

세입자의 피해 사례를 접수 및 조사하여 법적 조치를 취할 수 있는 주택임대차감독관제도의 도입을 요구했다.

위 내용은 예방에 관한 것이고, 지금 당장 정부가 내놓는 대책은 현재 존재하는 피해자들이 당장 겪는 주거 불안을 해소하고, 보증금 반환 지원을 위해 조속하게 시행할 방법을 모두 동원하는 내용을 담고 있어야 한다. 대출 연장을 거절당하는 세입자에게는 금융기관의 협조를 분명하게 확보하기 위한 지침 마련이 필요하고, 경매가 끝난 뒤 보증금을 돌려받지 못하고 살던 집에서 쫓겨나야 하는 세입자에게는 기존 전세 대출에 대한 대환대출 이용이 원활할 수 있도록 금융지원이 필요하다. 피해사실을 인지조차 하고 있지 못한 잠재적인 피해자를 발굴해 지원 정책과 연결하는 조치 또한 절실하다.

나아가, 공공선매권, 경매신청권, 보증금반환채권매입 등 공공이 개입하며 피해 주택의 구제를 보장하는 제도가 필요하다. 특히, 보증금 미반환 사고를 겪고 있는 세입자를 대상으로 정부에서 보증금반환채권을 매입하여, 세입자가 임대인의 보증금 미반환으로 발생한 부채로 인해 삶을 저당 잡히지 않을 수 있도록 지원하는 제도의 도입이 시급하다. 이미 피해 주택이 경매로 넘어간 경우에는 정부가 손 놓고 시간 흐르길 지켜보는 것이 아니라, 이들이 앞으로 어떻게 피해 상황에서 벗어나 일상을 회복할 수 있게 지원할 것인지 방도를 모색해야 한다. 안정적인 주거지원, 주거비 마련에 관한 금융지원을 비롯해 신용회복 절차에 대한 적극적인 정책 설계가 신속히 마련될 필요가 있다.

## 전세사기, 갱통전세는 우리 모두의 문제다

김윤영(빈곤사회연대)

이 글은 <플랫폼c>에 2023년 6월 1일 기고된 글임

“00아파트 대표 김00입니다”

“(박수를 치며 다 같이)김00님~”

미추홀구 전세사기 피해자 대책위원회는 회의 앞머리에 서로 소개하는 시간을 갖는다. 자기소개 후 다시 서로의 이름을 박수치며 부르는 이 시간은 끔찍한 피해를 입은 이들의 모임이라기엔 정답계만 보인다. 처음부터 이런 시간이 있지는 않았다고 한다. 대책위원회에서 활발히 활동했던 피해자가 지난 2월 28일 사망한 이후 이들은 그를 이름 대신 아파트 명으로 불렀다는 사실을 깨달았다. 매일같이 얼굴을 보면서도 이름을 몰랐다니, 피해자로 만난 이웃들은 그날 이후 서로를 이름으로 부르려고 한다.

첫 희생자가 세상을 떠난 뒤 전국의 피해자들이 모이기 시작했다. 그의 49재 즈음한 4월 18일에 맞춰 전세사기, 갱통전세 피해자 대책위원회와 시민사회 대책위원회 발족을 준비하던 중 4월 14일, 17일에 두 명의 피해자가 세상을 떠났다. 피해자들의 연이은 죽음에 정부와 국회는 다급히 특별법 논의를 시작했다. 5월 8일부터 대책위원회는 국회 앞에 텐트를 치고 농성을 시작했다. 지난 5월 25일 전세사기 특별법이 국회를 통과했지만 피해자들은 이번 대책이 반쪽짜리에 불과하다고 성토했다. 피해자들의 숫자만큼 피해 유형이 다양한데 이를 충분히 포괄하는 정의(定義)도, 대책도 없기 때문이다.

### 주택의 금융화가 세입자들을 함정에 빠뜨리다

미추홀구 사람들을 위기에 몰아넣은 것은 60대 건축업자 남모씨 일당이다. 미추홀구에만 3천채에 이르는 집을 구입하고 감정평가사, 공인중개사, 관리업체까지 한패가 되어 전셋집을 구하는 세입자들을 눈속임했다.

미추홀구처럼 조직적인 범죄가 아니더라도 전세제도는 집으로 돈을 벌려는 사람들에게 좋은 먹잇감이었다. 이명박 정부 때부터 본격적으로 확대한 전세대출 제도는 박근혜 정부와 문재인 정부로 고스란히 이어졌다. ‘빚내서 집 사라’, ‘빚내서 세살라’는 정책은 정부와 은행, 임대사업자들에게 퍽 이로웠다. 정부는 지출 없이 집을 공급할 수 있었고 은행은 가계 대출을 통해 수익을 창출할 수 있었다. 임대사업자는 세입자의 대출을 통해 새로운 투자를 위한 종잣돈을 마련할 수 있었다.

그 결과 전국 주택의 전세가율(매매가 대비 전세금 비율)은 2020년에 65.1%, 2021년에 75.8%, 2022년 90.6%가 됐다. 집값이 오르는 것은 그 값에 살 사람들이 많아서 오르는 것만은 아니다. 세입자가 일군 평생의 노동에 미래의 신용까지 담겨 낸 전세보증금, 혹은 이들이 감당하는 월세에 대한 기대를 함께 품고 오른다. 문제는 주택 가격의 상승은 소유자가 독식하고, 하락에 따른 피해는 세입자와 사회로 전가되도록 조직되어 있다는 점이다. 호황기에 자본은 마치 스스로 증식하는 것처럼 보이지만 이를 뒷받침하는 것은 결국 사람이었다는 것을 피해자들의 파괴된 삶이 보여주고 있다.

## 정부의 무책임

여기엔 정부의 정책 실패가 있다. 주거권은 누구나 보장받아야 하는 기본권이지만 한국의 부동산 정책은 모두의 주거권 보장이라는 가치 실현보다 부를 증폭하기 위한 수단으로서의 집을 강화해왔다. 민간을 중심으로 한 주택 공급 역사, 2년에 불과한 임대차 계약 기간과 새로운 계약을 맺을 때마다 제한 없이 인상할 수 있는 전월세 가격 같은 것들은 임대인의 이윤추구를 보장하는 환경이었다.

그러나 정부는 애초부터 이 문제를 부정했다. 금리 인상과 함께 대규모 보증금 미반환 사태가 예견됐지만 2022년 7월 정부는 전세사기만을 문제로 정의하고 사법적 처벌을 강화하겠다는 대책만 내놓았다. 주택가격 하락으로 인한 깡통전세는 통상적인 사인(私人) 간의 문제라는 것이다. 문제 정의의 실패는 소극적인 대응으로 이어졌다. 피해자들의 연이은 사망으로 시급한 대책이 필요할 때도 정부는 경매중지조치 할 수 없다고 강변하다가 ‘경매중지 필요하다’는 대통령 한 마디에 즉시 경매를 중지했다. 피해주택을 공공이 매입한 뒤 임대주택으로 제공하는 방안이나 경매절차에 돌입했을 때 우선 매수권을 세입자에게 부여하는 방안도 정부가 아니라 세입자들의 제안으로 이뤄졌다.

피해자들의 호소에도 마지막까지 포함되지 않은 구제책도 있다. 보증금 채권매입<sup>55)</sup>과 사각지대 없는 최우선변제금 보장이다.

정부는 한국자산관리공사(캠코)를 통해 금융기관 채권을 매입하고 있다. 죽어가는

---

55) 보증금 채권매입은 정부가 일정 비용에 보증금 채권을 인수해 피해자가 입은 피해 일부를 회복 해주고, 피해자들이 경매와 민사소송에 일상을 빼앗기지 않도록 이 과정을 정부가 대리하는 방안이다. 최우선 변제 제도는 주택이 경매되더라도 소액보증금의 경우 보증금 중 일정액을 다른 권리자보다 우선해 돌려받을 수 있는 제도인데, 현재는 세입자의 계약 시점이 아닌 선순위 채권자의 근저당시점을 기준으로 소액임차인 최우선변제금을 계산하기 때문에 사각지대가 발생한다. 이에 피해자들은 세입자의 보증금에 대해서는 최우선 변제금만큼이라도 사각지대 없이 돌려주라며 ‘최우선 변제금보장’을 요구했다(주택임대차보호법에 소액임차인의 범위는 지역마다 다르며, 서울시의 경우 1억6천500만원이 상한선이다. 우선변제금액은 서울시의 경우 보증금 중 5500만원 이하이다. 단, 우선변제금액이 주택가액의 2분의1을 초과할 때는 주택가액 금액의 2분의 1에 한해 돌려준다).

세입자들의 채권매입은 절대 불가하다는 정부는 올해도 부동산PF대출 부실채권 매입을 위해서는 1조에 달하는 펀드를 조성할 계획이다. 그러나 최우선 변제금을 모든 이들에게 되돌려주는 것은 금융기관의 예측 가능성을 무너뜨리기 때문에 불가하다고 한다. 최우선 변제금조차 받을 수 없는 세입자들에게 정부는 또다시 대출을 받을 것을 권하고 있다.

끝까지 불수용한 두 가지 대책은 이 정부의 마지노선을 상징한다. 누구의 손해를 사회적인 것으로 볼 것인가? 이번 특별법은 세입자의 피해를 최소화하기 위한 노력보다 기존 관행과 금융질서를 깨뜨리지 않는 수준에서 이뤄졌다. 정부는 은행과 기업의 실패는 사회가 떠안지만, 무너지는 개인의 삶은 알아서 감당해야 한다고 말하고 있다.

## 최악과 차악 사이에서

결코 환영할 수 없는 특별법이지만 피해자들은 특별법 통과를 전면 반대할 수도 없었다. 이 작은 대안이라도 당장 필요한 이들이 있기 때문이다. 합의로 포장된 반쪽짜리 특별법을 들고 뿌듯함을 느끼는 국회의원들이 있는 반면, 피해자들은 최우선 변제금조차 받지 못하게 되자 삶을 포기했던 이웃을 떠올리며 허망함과 죄책감을 느껴야 했다.

피해자 대책위원회가 반복해서 하는 말이 있다. 지금 피해자들의 문제를 해결하지 않으면 앞으로 같은 피해자들이 발생할 것이며, 이 문제가 눈덩이처럼 커져도 우리 사회는 아무런 해결책을 갖기 어려우리라는 경고다. 현재 피해자들의 피해를 회복하는 일은 앞으로 같은 문제를 발생시키지 않는 방법으로 연결되어야 한다. 전세대출과 전세보증금을 주택가격의 일정 비율 이내로 제한하는 것, 임대인의 의무를 강화하는 것, 세입자와 임대인 사이 정보 불균형을 해소하는 것에서부터 근본적으로는 세입자의 안정적인 주거권을 확보하고 집으로 막대한 이익을 실현하는 것을 막는 사회제도를 확립해나가야 한다.

그러나 현실은 아직 암담하다. 농성을 시작했던 5월 8일에는 불어나는 이자를 감당하기 위해 투잡, 쓰리잡을 전전하던 피해자가 과로로 사망했고, 특별법 통과를 하루 앞둔 5월 24일, 또 한 명의 피해자가 숨졌다. 한편에서는 특별법으로 피해자들에게 저리의 전세대출을 시행한다고 하니 피해자들을 세입자로 받는 것을 새로운 '투자 팁'으로 공유한다. 일부 임대인들은 임대인에게 대출을 더 확대하는 것이 전세사기, 깡통전세 문제 해결의 대책이라고 주장하고 있다.

## 피해자들의 삶을 회복하는 것, 문제 해결의 시작점

경매절차에 돌입한 미추홀구 피해자들의 집 앞에는 '너희는 재산증식, 우리는 보금자리'라는 피켓이 붙어있다. 당신이 실현하려는 시세차익에는 누군가의 파괴당한 삶이 담겨있다고

알려주는 이 피켓은 전세 사기 피해주택이 아니라 어느 건물에 걸려 있어도 이상하지 않을 것 같다. 43%의 은퇴자가 소득절벽에 부딪혀 ‘노인 빈곤층’이 되는 사회에서 집을 구입하는 것은 자구적인 안전망을 마련할 수 있는 최선의 방법으로 보였다. 그러나 지금의 집에 관한 우리 사회 구조는 개인의 합리적인 선택이 사회 전체적으로는 비합리, 비효율적인 결과로 이어지거나 타인을 착취하게끔 만들고 있다.

누구나 살 곳이 필요하다는 말이 무색하게도 세입자들의 주거권은 늘 불안정했다. 위험한 계약을 감당하지 않으면 비싼 월세로 내몰렸고, 월세를 낮추려면 물새는 집이든 곰팡이가득한 벽이든 수용해야만 했다. 공공임대주택은 항상 부족했고, 2년에 한 번씩 계약 종료를 염려하며 살았다. 한국의 부동산 위기가 고스란히 세입자에게 전가되는 지금 우리는 어떤 내일을 꿈꾸어야 할까.

정부는 현재 피해자들이 겪는 일을 우리 사회 전체의 문제로 정의하고 싶어 하지 않는다. 그러나 피해 세입자들이 겪은 일은 우리 사회의 구조적 결과이며, 평범한 사람들의 삶에 놓인 보통의 함정이다. 개인이 피할 도리도, 감당할 수도 없는 문제다.

이것이야말로 우리 모두의 문제라고 선언하기 위해 피해자들의 편에 서자. 지금 우리에게 필요한 것은 이 문제를 새롭게 정의할 실천이다. 우리는 숫자가 아니라 이름이 있는 한명 한명의 사람들이기 때문이다.

# 전세사기는 사회적 재난이다

안상미(미추홀구전세사기피해대책위)

이 글은 민달팽이유니온에서 주최한 <2023 청년주거아카데미> 중  
2강(2023.07.15.)의 강의자료임

## 1. 전세란 무엇인가

우리나라 전세의 본질은 임대인에게 임차인이 해주는 무이자 대출개념이다.

전세 순기능	전세 역기능	현실 및 문제점
*본질:임대인에게 무이자 대출개념 *일반 월세· 일부계층 공공임대 월세보다 저렴한 주거비 *무주택자의 주거 사다리 역할 (목돈만들기) *거주이전에 따른 편의성	*무자본 갭투기의 수단으로 사용(광통전세, 전세사기양산)	- 임대인 절대적 우위의 시장 및 임차인보호에 미흡한 사회적 인식과 법률 - 물량부족 (공공임대전세확대필요) - 계약시 정보의 불균형 - 보증금 미반환시 제제없음 (연체이자도 주지않음, 보증금 돌려주지않으면 못받음) - 전입신고를 마칠때까지 불법사항을 안내해주는곳이 없음 - 민간임대사업자 난발에 따른 세금완화뿐 의무불이행에 따른 규제(형사처벌→과태료)완화와 감독 부재 - 사기처벌 미흡 - 사고발생시 임차인에게 모든책임부과

## 2. 그러나 약자인 임차인

- 임대인에대한 정확한 정보를 알 수 없다.
- 악의적인 보증금 미반환시(경매시 손실금) 민사소송밖에 회수 방법이 없고 그마저도 안주면 못받는다.
- 허그보증보험.SGI,HF 등 보험료 납부

## 3. 전세사기 유형

- 빌리\* 김대성 선순위 전세사기  
 : 시가 2억 상당의 주택에 대해 전세금 2억 2천에서 2억 4천만원 가량으로 전세 계약 체결 후, 2억원은 건축주에게 분양대금으로 지급, 남은 2천 내지 4천만원으로 바지임대인, 공인중개사, 분양대행업자가 나눠 먹는 구조. 2년 지나 집값 떨어지면, 바지 임대인은 전세금 반환 못함  
 : 계약시는 권리관계가 깨끗했으나 계약후 바지임대인으로 변경

- 건축\* 미추홀구 조직적 전세사기 (후순위 임차인)
  - : 미추홀구 일대의 3천여세대에 이르는 사기사건으로 건축주, 바지임대인, 공인중개사, 관리업체까지 한 조직으로 선순위근저당이 있었으나 권리관계,임대인의 설명,등을 짜고 기망하여 손실을 책임진다는 확약서까지 써서 임차인을 안심시키고 계약채결 보증금 반환의 의사와 능력없는 임대인의 은행이자 미납으로 인한 경매시세조작으로 경매시 근저당을 제외하면 배당을 받을수 없음
  
- 신탁사기
  - : 수탁자의 동의없이 소유자와 진행한계약으로 무효임. 신탁은 온비드라는 인터넷상의 광매로 진행되고 임차인에게 알려지지 않으므로 모르고 갑자기 쫓겨날 수 있다.
  
- 동시계약 :전세계약과 매매계약을 동시에 체결 -무자본깎투기 등
- 이중계약 :한물건에 다수의 임대차 계약채결
- 허그 보증금 사기 : 안심전세로 유도 (이자지원)

그 외 다양한 유형의 사기가 있으며 유형만큼 다양한 해결책이 필요하다

또 다른피해 - 불법건축물 : 경매시 불법건축물이라 등재되어 셀프낙찰을 받으면 매년 강제 이행금을 부담하여야해서 실익이 없고 LH에 우선매수 양도도 할수 없다. 미추홀구 대책위의 조사에 따르면 1669개 주택중 근린생활시설, 업무시설이 188곳에 이르며 불법 개조한 복층 분리세대가 26세대에 이른다

#### 4. 전세사기의 원인

- 시세조작 가능, 과대한 보증 (공시지가\*150%, 사설 감정평가서 인정)
- 무분별한 대출(은행근저당, 빚내서 전세살아라~의 빚정책)
- 관리감독 부재
- 약한 처벌 (2400피해-6년 / 건축\* 재판중)
- 정보의 불균형 (바뀐 현행도 새로 계약한 시점에서 한동안만 확인가능)

#### 5. 전세사기와 깡통전세,역전세

- 전세사기 :보증금 반환의 의사또는 능력없이 체결한 계약으로 기망으로 이루어짐
- 깡통전세 : 주택매매가 보다 높은 전세보증금
- 역전세 : 주택가격 하락으로 인한 전세보증금하락



## 6. 주택임대차 보호법의 소액임차인 및 최우선 변제금 (선순위 근저당 설정 기준)

기준시점 (선순위근저당)	지역	소액임차 보증금 범위	최우선 변제금액
2010. 7. 26. ~ 2013. 12. 31.	서울특별시	7,500만원	2,500만원
	수도권 과밀억제권역	6,500만원	2,200만원
	광역시(군 제외),안산,용인,김포,광주 그 밖의 지역	5,500만원 4,000만원	1,900만원 1,400만원
2014. 1. 1. ~ 2016. 3. 30.	서울특별시	9,500만원	3,200만원
	수도권 과밀억제권역	8,000만원	2,700만원
	광역시(군 제외),안산,용인,김포,광주 그 밖의 지역	6,000만원 4,500만원	2,000만원 1,500만원
2016. 3. 31. ~ 2018. 9. 17.	서울특별시	1억원	3,400만원
	수도권 과밀억제권역	8,000만원	2,700만원
	광역시(군 제외),안산,용인,김포,광주,세종 그 밖의 지역	6,000만원 5,000만원	2,000만원 1,700만원
2018. 9. 18. ~ 2021. 5. 10.	서울특별시	1억 1,000만원	3,700만원
	수도권 과밀억제권역,용인,화성,세종	1억원	3,400만원
	광역시(군 제외),안산,김포,광주,파주 그 밖의 지역	6,000만원 5,000만원	2,000만원 1,700만원
2021. 5. 11 ~ 2023. 2. 20.	서울특별시	1억 5,000만원	5,000만원
	수도권 과밀억제권역,용인,화성,세종,김포	1억 3,000만원	4,300만원
	광역시(군 제외),안산,광주,파주,이천,평택 그 밖의 지역	7,000만원 6,000만원	2,300만원 2,000만원
2023. 2. 21. ~ 현재	서울특별시	1억 6,500만원	5,500만원
	수도권 과밀억제권역,용인,화성,세종,김포	1억 4,500만원	4,800만원
	광역시(군 제외),안산,광주,파주,이천,평택 그 밖의 지역	8,500만원 7,500만원	2,800만원 2,500만원

: 물가상승에 따른 소액임차인 기준은 계약시점으로 적용 검토  
최우선 변제금 상향 요구

## 7. 민간임대 사업자

- 5%이상 인상금지(위반시 계약취소 가능)
- 계약갱신청구권 (1회 사용가능)
- 보증보험 의무가입 (임대인 의무가입)
- 8년 매매불가 (조기매매시 최대 3천만원 벌금)
- 세금혜택
- 규제약화 (정부정책으로 신뢰했으나..이익만 챙길뿐 의무는 하지않음.)

## 8. HUG전세금 반환 보증보험

- 공시지가\*140%까지 보증해줌
- 근저당+전세보증금 < 매매가 (감정평가)
- SGI ,HF 전세대출보증 (은행에 보증기간이 대위변제.임차인납부)
- 가입가능여부를 계약후에 알 수 있음

## 9. 대책위 창설

- 22년 7월 한아름아파트 소송대비방
- 22년 11월 미추홀구 전세사기 피해 대책위원회 (각 아파트별 대표)
- 23년 4월 전세사기.깡통전세 피해자 전국대책위

## 10. 대책위 창설이유와 기준

- 현행법상 해결방안이 없으며 피해자가 적을 경우 사기로 고소하기도 어려움
- 제도적문제로 인한 사회적 재난 알리기, 사회적 인식변화
- 가해자와의 싸움이므로 누구든 보증금돌려 받으면 축하해주고 방법공유하기
- 민사소송 비용 인하
- 정보공유, 가해자 강력처벌

## 11. 대책위 요구안

- 선구제 후청구 (남씨 일당 은닉재산 추적몰수 및 환수)
- 남씨 일당 범죄단체 조직죄로 법정최고형 강력처벌
- 경매중지, 우선매수권, 긴급주거, 대출연장, 조세채권안분, 상속등기기간소화, 공공매입

## 12. 대책위 활동

- 매주 토요일 정기 회의 주관, 그룹통화. 단톡방. 카페
- 남씨 일당 정보수사, 여론화 ( 인터뷰,뉴스 )
- 제도적 실패로 인한 사회적 재난이므로 국가의 책임있는 구제책 요구 (캠프 및 농성,시위)
- 피해자와 소통( 정보공유, 민원접수 및 관계부처질의, 공청회, 설명회, 무료법률지원 )
- 어려움: 각종 오해와 내부총질, 정치질의 잘못된 인식

## 13. 희생자

- 미추홀구의 연이은 4명의 피해자 (1인가구, 대출,좌절)
- 강서구 희생자 (과로)

## 14. 피해자와 연대

- 사회적 운동이 처음이어서 막연한 편견으로의 거리감
- 처음인 시위,기자회견,등 현장의 노하우와 실무적 지원
- 전세사기피해 당신의 잘못이 아닙니다. 공감과 위로의 연대

## 15. 전국 피해 대책위 활동경과 (6/20 까지)

- 3/08(수) [행진] 첫 번째 희생자 추모 기자회견 및 추모행진, 서울역 → 용산 대통령실
- 4/08(토) [회의] 준비모임 1차 회의 및 운영실무진 텔레그램방 구성, 카페봄봄
- 4/13(목) [회의]준비모임 2차 회의 및 출범식 기자회견, 49재 일정 확정, 온라인
- 4/14(금) [기자회견] 전세사기 피해주택 경매중지 행정명령 촉구 기자회견 및 1인 시위, 금융위 앞
- 4/15(토) [입장문] 2번째 희생자 사망에 대한 대책위 입장, 4/17(월) 세번째 희생자 확인
- 4/17(월) [성명] 두 분의 전세사기 피해자 죽음에 애도를 표합니다
- 4/18(화) [출범식] 전세사기·강통전세 피해자 전국대책위원회 출범 기자회견, 인천 주안역
- 4/18(화) [추모제] 세 분의 희생자를 추모하는 합동추모제, 인천 주안역
- 4/20(목) [기자회견] 전세사기 대책 관련 윤석열 대통령 면담요청 기자회견
- 4/21(금) [기자회견] 인천지방법원에 경매 매각기일 직권 변경 요청 기자회견
- 4/21(금) [회의] 전국대책위 운영실무진 1차 회의
- 4/23(일) [입장문] 당정협의 결과에 대한 대책위 입장
- 4/24(월) [기자회견] 전세사기 강통전세 특별법 설명 기자회견
- 4/24(월) [간담회] 더불어민주당 이재명 대표 등 지도부 면담
- 4/25(화) [간담회] 정의당 이정미 대표 등 지도부 면담
- 4/25(화) [간담회] 더불어민주당 정책위의장, 국토부 간사 등 지도부 면담
- 4/26(수) [기자회견] 전세사기·강통전세 특별법 제정 촉구 기자회견, 국회 앞 계단
- 4/26(수) [간담회] 진보당 윤희숙 대표, 강성희 의원, 기본소득당 오준호 대표, 용혜인 의원 면담
- 4/27(목) [입장문] 정부여당의 특별법안에 대한 대책위 입장
- 4/28(금) [의견서] 정부여당의 특별법안에 대한 대책위 의견서
- 5/01(월) [기자회견] 정부여당의 특별법 반대 야4당 공동기자회견, 국회 소통관
- 5/02(화) [의견서] 법안소위에서 논의되고 있는 특별법안에 대한 대책위 의견서
- 5/03(수) [행진] 제대로된 특별법 촉구 행진, 용산 대통령 집무실 → 동작 원희룡 장관 집
- 5/08(월) [캠페인] 제대로된 특별법 촉구 1만인서명 및 국회 앞 농성 돌입 기자회견
- 5/08(월) ~ 5/26(금) 국회 앞 캠프 운영
- 5/09(화), 5/17(수), 5/19(금) [간담회] 국민의힘 윤상현 의원 및 정부부처 간담회
- 5/09(화) [간담회] 더불어민주당 국토위 의원들 캠프에서 현장 면담
- 5/10(수) [공문] 국민의힘 법안소위 의원 면담요청
- 5/11(목) [기자회견] 특별법 발목잡는 정부여당 규탄 기자회견 및 4번째 희생자 추모 108배
- 5/13(토) [간담회] 대책위 오픈카톡방 온라인 간담회
- 5/13(토) [추모제] 전세사기 강통전세 희생자 추모제, 국회 앞 캠프
- 5/16(화) [캠페인] 정부여당 특별법 반대서명 전달 기자회견 및 국회 본청 앞 농성, 국회 본청 앞
- 5/18(목) [기자회견] 전세사기 강통전세 특별법 윤석열 대통령 해결 촉구 기자회견, 용산 대통령실
- 5/21(일) [회의] 전국대책위 운영실무진 회의, 국회의원회관
- 5/21(일) [간담회] 법안소위 논의 관련 정의당 심상정 의원 면담
- 5/22(월) [입장문] 정부가 제시한 최우선변제금 대출 방안 수용 어렵다
- 5/22(월) [입장문] 법안소위의 특별법 합의안, 매우 실망스럽다

- 5/23(화) [기자회견] 합의로 포장한 반쪽짜리 특별법 추가 방안 촉구 및 서명 전달, 경찰 충돌
- 5/24(수) [입장문] 기어이 다섯번째 희생자가 발생했습니다
- 5/24(수) [호소문] 국토위 전체회의를 앞둔 대책위의 마지막 호소문
- 5/24(수) [간담회] 국회 국토교통위원장 및 야당 의원 면담, 국회 본청
- 5/25(목) [캠페인] 전세사기 깡통전세 특별법 이어말하기 대회, 국회 앞 캠프
- 5/25(목) [입장문] 전세사기 특별법 통과에 부쳐
- 5/26(금) [기자회견] 정부의 반쪽짜리 특별법 강행 규탄 및 재차 면담 요청 기자회견
- 5/30(화) [좌담회] 특별법 평가 및 이후 과제 기자 좌담회
- 6/07(수) [토론회] 세입자를 위한 전세제도 개혁 방안
- 6/09(금) [성명] 근거없이 전세사기 특별법 촉구 서명제출 막고 폭력적으로 진압한 국회 경호과와 경찰을 규탄한다
- 6/20(화) [기자회견] 전세사기 사태 키운 금융위원회 조속한 감사 촉구 및 임대인 보증금반환대출 확대 반대

## 16. 특별법 대응 타임라인

- 3.30 심상정 의원 특별법안 대표발의
- 4.03 조오섭 의원 특별법안 대표발의
- 4.18 피해자 대책위 발족 @ 세분의 피해자 합동추모제
- 4.19 대통령실, 경매중지 지시
- 4.23 당정청, 전세사기 정책협의결과 발표
- 4.27 특별법 정부여당안 발의
- 5.8 국회앞 대책위 캠프 설치 & 농성 (~5/26)
- 5.25 특별법 본회의 통과
- 5.30 특별법 평가 및 이후과제 토론회 개최
- 6.1 특별법 공표 및 시행

## 특별법

정책	기준	피해대책 간담회 중	특별법 이후	보완 및 대책위 요구사항
피해자 인정	매각전 인정불가	전세사기 및 깡통전세 피해자 인정요청	1. 인도, 전입, 확정일자를 갖출 것 2. 보증금 3억이하(지역별 추가2억) 3. 다수의 피해자일 것 4. 수사개시, 사기의도가 있을 것	사각지대 피해자 발생 (깡통전세, 입주전 사기, 보증보험이행거부자, 소수피해자, 4조건 모두충족 시간소요)
경매중지	현행상 불가	한국자산관리공사 선 중지 후 대통령지시 사항으로 전체중지	피해자 신청시 1년내 기간동안 중지가능 (연장가능)	
선구제후 구상권청구 및 후보상방안	현행상 불가	*보증금 채권 매입을 통한 선구제후 정부가 채권자가 되어서 수사하고 피의자 일당들 모두 은닉재산을 추적하여 몰수후 구상권청구로 피해자에게 환수요청.	→ 수용불가 (혈세논란, 사기평등, 국민공감대형성 논란)	*주택이 있으므로 환수가능 *주거권, 재산권은 국가가 보장해야하는 권리 *기득권층의 논리만 반영된 공감대로 인정불가 *은행의 부실채권 매입, 부동산 펀드에 세금투입한 선례가 있듯 피해자들의 보증금채권도 매입필요
우선매수권	현행상 불가	현행상 불가	*피해임차인 우선매수권 가능 (공유자 우선매수 형태) *LH 우선매수 양도 가능	*임차인이 낙찰희망하는 매물에 한해 시장경쟁 배제를 위한 가격적 보호 필요 (피해보증금으로 인해 최고가격매수 어려움, 사기재활용가능)
낙찰주택		*무주택 요건 유지(3년) (공시가3억이하.85㎡이하) *생애최초주택 구입 혜택 유예 (디딤돌대출0.2%p 완화)	*경.공매 대행비용 일부지원 *취득세 면제(200만원 한도) *등록면허세 면제 *3년간 재산세감면(50%,25%) (기존전용면적 60㎡) *지방세 납부기한연장, 처분유예	*근린시설 및 오피스텔 용도를 아파트로 변경 지원 (기존 세대원동의시 가능) 양성화 선례있음 *재산세 감면기준 전용면적 확대 (60㎡→85㎡) *낙찰보증금 보증서사용 혹은 추후완납으로 편의성 지원

정책	기존	피해대책 간담회 중	특별법 이후	보완 및 대책위 요구사항
최우선 변제금	근저당 설정일자기준 (최우선변제금 및 소액임차인)	*계약일 기준으로 적용요청	*계약일 기준 적용 불가 *미 대상자 현재기준 최우선변제금 (4,800만원) 만큼 10년 무이자 전세대출 지원	*소액임차인을 보호하기위한 주임법의 논리에 어긋남.논리적 재해석 가능성 있음 *소송을 통해 최소한 소액임차인의 기준시점이라도 계약시점으로 변경필요 *또는 주거비명목 지원
공공매입후 공공임대	현행상 불가		*우선매수권 공공에 양도 매입임대 (불법건축물 제외) 피해자 우선거주권 (20년/임대료 6년 시세30%) *불법건축물 공공매입제외	*보증금 인정이 없는 거주권만으론 부족 수익 사후정산제도 검토 *매입예산 기존 주거빈곤층예산이 아닌 추가 예산확보필요 *매입 가능주택 범위확대 *불법건축물(근린시설)용도 변경지원
조세채권 안분 및 후순위조정	현행상 불가	*당해세 후순위로 변경 (23.04시행)	*선순위 조세채권 안분	*조세채권감면 또는 확정일자보다 우선한 조세채권 후순위조정 (계약당시 알지못함,임대인에게 청구)
긴급주거		*거주기간 6개월 -4회연장(최대2년) *임대료 시세 30% *물량 부족		* 피해회복을 위한 장기적이고 안정적인 거주를 위해 기간연장 필요. (4~5년) * 주택 추가확보요청.
기존대출	*기존대출연장 가능했으나 은행창구에서 소통불가	*기존대출연장 금융권 협조 *잔여채무 공사우선변제후 분할상환 지원 *신용정보 등록 유예	*최장20년 분할상환 *분할상환유예(2년) *변제후 발생이자 감면	*미환수 보증금 채무금액조정(은행 책임분담) *피해신불자 신용회복 *연체이력이 생겨야 가능? 보완

정책	기존	피해대책 간담회 중	특별법 이후	보완 및 대책위 요구사항
신규대출	*대환대출(23.05) ) 시행예정 - 시행전 피해자 발생중	* 전세자금 저리 또는 무이자대출 / 대환대출 (1~2%,보증금3억,대출한도 2억4천,부부합산 7천이하)	*최우선변제금(4,800만) 무이자 전세대출 *디딤돌 대출 (소득 7천만원이하/한도 4억, 1.85~2.70%, 만기30년, 거치 최대3년) *피해자 특례보증자리론 대출 (5억이하 낙찰 100% / 매매80% /4%대 금리중 0.4%p우대금리, 거치 최대3년, 최장만기50년, 공사채무 관계자는 중복 대출가능)	*전세대출 자격 요건완화 (부부합산7천이하) *신용대출 또는 타인명의로 기대출 대환한 피해자도 지원 *최우선변제금 무이자 전세대출 용도제한 폐지 *5억이상 제한금액 대출지원 *공사채무관계자외도 중복대출지원
특례 채무조정			*피해자 연체정보 등록유예추진	*소급적용 (사기피해 신용불량 회복) *금융거래 제한 없도록 지원
임대인 사망		상속대위등기 임차권없이 가능		*상속문제의 공공의 개입이 필요
긴급복지	없음	없음	*생계비,의료지,주거비지원 (1인기준 월소득 156만, 재산3.1억,금융재산6백만이하) *최대 1200만 3% 신용대출지원 (신용하위20%,기초수급자,차상위 계층,근로장려금해당자)	*월소득 최저임금기준, 금융재산 낙찰보증금 내로 확대필요 *신용대출 3%이율 하향검토
경공매완료 피해자	소급불가	소급불가	*공공임대 우선입주기회 *타주택구입시 금융지원 *긴급복지 및 신용대출지원	*신용대출 또는 타인명의로 기대출 대환한 피해자도 지원

정책	기존	피해대책 간담회 중	특별법 이후	보완 및 대책위 요구사항
주택관리법 개정 (관리사무소)			* 피해 아파트는 관련법 개정후도 여전히 사각지대	*관리비 실납부자에게 관리비 열람및 관리업체 신고권한부여 *그 외 임대인 수선유지의무 방기 및 공용관리비 미납등 시설관리문제 심각으로인한 거주피해
점검			*6개월마다 취합보고 체제	*사례가 너무 다양해서 시행시 소통부재와 혼선등이 예상되는바 시행초기는 한달에 한번정도 점검이 필요함 *민원접수로 사각지대 점검 및 보완필요
피해지원 위원회			*공익활동경험자 3인	*공익활동경험자의 비율이 너무적어 피해자의 입장이 어느정도 반영될지 우려됨. 공감하는 위원회 필요. (사각지대 없도록 폭넓게 인정되고 폭넓게 지원되어야함)
수사 및 처벌강화 법률지원		*공인중개직무위반 자격취소 사유 징역형선고에서 금고형선고시 강화 *감정평가사 자격취소사유 금고형 2회에서 1회로 강화 *전세사기 의심행위도 감독 *전세사기 특별단속 6개월연장 *남씨일당 범죄조직죄 검토	*특정경제범죄법에 사기죄등 이득액 합산규정 신설하여 가중처벌추진 *검찰송치된 피의자 공인중개사법,부동산거래법 행정처분 병행	*법률구조공단 미대상자 대한변협 소송지원 문의 *사기일당 전원 범죄단체 조직죄 적용 은닉재산 추적몰수후 피해자에게 보증금 환수되도록 철차지원 (바지임대인까지 공모자 모두 강력처벌) (피해미상환시 법정최고형 선고)



## 15. 전세사기 안당하려면..

아직 걱정만 사기를 피해갈수 있는 방법은 없다.

수요와 공급의 불균형이 계속적으로 약자를 생산할 것이다. 공공의 물량 확보, 제도적 보완. 관련자들의 엄중한 처벌, 이 모든 박자가 맞아야 비로소 이 비극을 되풀이 하지 않을수 있을 것이다. 이는 비단 전세에만 국한되는 것이 아닌 부동산의 임대차와 매매에도 해당된다

그러나 지금 내가 집을 구해야한다면 최소한 계약할 때 주눅들지말고 당당하자, 적극적으로 문의하고 요청해서 권리를 찾아가도록 하자 대신 부드럽게~,

연일 새로운 피해자들의 소식이 들려오고 있으나 여전히 정부의 입장은 이모든 원인을 부정하고 있다. 사회적 재난을 인정하고 채권매입으로 선구제하고 후청구를 하면(가해자 은닉재산 몰수) 지금의 지원들도 드는 비용보다 더 적은비용으로 피해를 회복할 수 있을듯하고 일부라도 보증금을 돌려받아야 피해자들이 다시 일어설수 있으며 이는 국민의 재산을 보호하여야 할 정부의 의무이자 책임이다. 더 이상 혈세,사기의 형평성, 책임전가의 프레임으로 피해자들을 2차가해 하지말아야 할 것이다. 제도적 실패로 인한 재난임을 인정하는 것이 피해자들을 위한 위로일것이다

빛에 빛을 더해주는 특별하지 않은 특별법으로는 이 재난을 이겨나갈수가 없다.

# 부수고 짓기를 반복하는 '어메이징 코리아', 기후약당에 맞선 철거민들

이원호(빈곤사회연대)

이 글은 <비마이너>에 2022년 10월 19일 기고된 글임

## 어메이징 코리아

상훈 : 저거는 얼마 전에 네가 안전 진단한 건물이지? 진짜 튼튼하게 지었나 보다.  
동훈 : 안 튼튼해. D등급 나왔어  
상훈 : '경축'이랑은?  
동훈 : 재건축하려면 D등급 나와야 돼. D등급 나와서 재건축할 수 있게 됐다는 얘기가. 돈 별게 생겼다고...  
상훈 : 하. 진짜 '어메이징 코리아'다. 안전하지 않다고 판정 난 걸 경축이라고...

드라마 <나의 아저씨>의 주인공인 구조기술사 동훈(이선균 씨)과 그의 형 상훈(박호산 씨)이 나는 대사는 재건축과 관련한 '어메이징 코리아'의 씁쓸한 단면을 보여준다. 자기 집이 위험하다는 것에 기뻐하며, 축하의 현수막이 나부끼는 개발 지역의 풍경은 상식적이지 않은 상식이 된 지 오래다.

한국의 주택은 일정 기간의 건축 연한이 지나면 재개발·재건축의 요건에 충족된다. 아파트와 같은 공동주택 철근 콘크리트 구조는 30년, 벽돌구조는 20년 이상이면 노후도의 기준이 충족되어 '돈 별게 생긴' 재개발·재건축을 할 수 있다는 '경축'의 신호가 된다.

국토교통부는 2013년부터 '100년 가는 아파트를 짓겠다'라고 선언했지만, 한국의 아파트 공동주택 교체 수명은 27년도 되지 않는다. 미국과 프랑스의 공동주택 교체 수명은 70~80년, 영국과 독일은 120년이 넘는 것과 비교하면, 한국의 부수고 짓기를 반복하는 개발의 이유는 다른 데 있다는 것을 알 수 있다. 그 이유는 역시 '돈'이다. 국내 건설폐기물 중 재활용되지 못한 1.1%의 폐기물만으로도 수도권매립지 쓰레기의 58%를 차지할 정도라고 하니, 전형적인 토건국가인 '어메이징 코리아'라는 말을 내뱉지 않을 수 없다.

## 월계동, 떠날 수 없는 사람들

월계동 487-17번지 일대, 이곳에도 재건축 사업 시행인가가 났던 2006년부터 '돈 별게 생겼다'는 '경축' 현수막이 나붙었다. 이제는 '빨리 나가라'는 이주 개시 공고와 철거 예정이라는 경고문이 동네 담벼락과 대문마다 다닥다닥 붙어 있다. 이곳은 단독주택과 다세대,

다가구 주택 등 저층 주거지인데도 ‘월계동 주택재건축정비사업’이라는 명칭의 재개발이 아닌 재건축 사업이 추진되고 있는 곳이다.<sup>56)</sup>



월계동 재건축구역에는 2022년 7월 10일까지 자진이주하라는 공고와 철거 예정 건물에 침입하지 말라는 경고문이 곳곳에 붙어있다. 사진 이원호

한때 300여 세대가 거주하던 동네는 이제 다섯 세대만이 남아있다. 올해 4월부터 7월까지가 자진 이주 기간이었지만, 조합은 자진 이주 기간이 끝나기 전부터 명도소송을 진행해 진작부터 쫓아냈다. 세입자들이 대부분이었던 동네였지만 이곳에 계획된 374호의 아파트 중에 세입자를 위한 임대주택은 39호밖에 짓지 않는다. 용적률을 올리는 변경계획이 인가되었지만 분양아파트만 당초보다 92호 늘었을 뿐, 임대주택은 4호가 줄었다.

봉천동과 신림동 달동네를 거쳐, 월계동에만 20년 이상 살고있는 철거민 신 씨(65세, 여)는 이웃들이 다 쫓겨났고, 떠날 수 없는 사람들만이 남아있다고 했다.

56) 재개발과 재건축은 정비기반시설(도로, 공원, 상하수도 등)이 양호한지의 정도로 나뉜다. 도로 등 정비기반시설이 열악한 곳은 재개발을, 양호한 곳은 재건축으로 추진된다. 이에 재개발은 단독주택, 빌라 등이 밀집해 있는 곳에서 진행하고, 재건축은 아파트 등 공동주택 지역에서 추진된다.

“제가 2019년도에 여기서 통장도 하고 해서 잘 알아요. 여기가 세대 수만 300세대가 넘었어요. 대부분 세입자들이었죠. 기초생활수급자도 그때는 47가구였어요. 저도 수급자이고요. 여기가 2006년 이전부터 개발을 추진하면서 집주인들이 집을 방치하고 그런 대신에 저렴하게 오랫동안 살 수 있었던 거죠. 그런데 15년 넘게 멈춰있던 개발이 갑자기 추진되면서 이제 재계약을 해주지 않는 거예요. 그래서 다 쫓겨난 거죠. 지금 다섯 가구만 남아있는데, 네 가구가 수급자예요. 나가고 싶어도 갈 수가 없는 거죠.”



월계동 철거민 신 씨가 살고 있는 2층 집. 아들 두 명과 함께 살던 신 씨는 SH전세임대주택 제도로 지원받은 7천만 원에 자신의 돈을 조금 보태 9년째 전세로 이곳에 살고 있다. 사진 이원호

## 대책 없는 대책, 단독주택 재건축

월계동 재건축 지역은 지난 2018년 겨울 ‘내일이 오는 게 두렵다’라는 유서와 함께 삶을 등진 아현동 고(故) 박준경의 동네와 같은 단독주택 재건축 지역이다. 사실상 재개발과 다름없는 사업임에도, 재건축이라는 이유로 세입자에 대한 법적 대책이 전혀 없었다. 재개발과 재건축은 하나의 공법 체계인 ‘도시 및 주거환경정비법’이 규정하는 사업인데도, 법은 재개발사업만 세입자 손실보상을 규정하고 있기 때문이다.<sup>57)</sup> 비슷한 동네에서 비슷한 개발을

하면서도, 개발사업의 명칭으로 세입자 대책 여부가 달라지는 것이다. 그나마 박준경의 죽음 이후 서울시는 단독주택 재건축 지역은 재개발사업 세입자와 동일한 대책을 수립하겠다고 발표했다. 2019년, 서울시는 첫 사례지역으로 월계동 재건축 지역에 세입자 대책을 적용한다고 밝혔다.

그러나 신 씨에 의하면 이곳 세입자 중에 재개발에 준하는 알량한 보상이나 대책을 제공받은 세입자는 거의 없다. 재개발사업의 세입자 대책은 정비구역지정 공람일을 기준으로 하는데, 월계동도 그 기준을 적용하면 정비구역이 지정된 2006년 3월 이전부터 거주했어야 세입자 대책을 적용받을 수 있다.

상가 세입자의 대책 기준일이 되는 사업시행인가도 구역지정 6개월만인 2006년 9월에 났으니, 월계동의 주거·상가 세입자들은 이곳에서 16년 이상을 살거나 영업했어야 재개발에 준하는 대책의 대상자가 될 수 있다. 사실상 대책 없는 대책이다. 월계동에 20년 넘게 산 신 씨도 이곳 정비구역 내의 주택에서는 10년밖에 살지 않았으니, 대책 대상에서 배제되었다.

*“여기는 개발을 한다면 원래 재개발을 해야 하는 곳인데, 재건축으로 바뀐 거예요. 아현동 사건 이후 단독주택 재건축 지역도 세입자 대책을 세운다고 했고, 우리 동네가 첫 대상 지역이라고 발표했을 때만 해도 ‘그래도 다행이다. 이사 갈 수 있겠구나’ 했어요. 그런데 이사비 몇 푼도 없이 그냥 다 쫓겨났어요. 여기가 2006년에 구역 지정이 되어서 해당이 없다는 거예요. 그때부터 살았던 사람이 몇이나 되겠어요. 그것도 세입자가...”*

월계동 신 씨가 세 들어 살고있는 주택의 반지하에도 50대 후반의 남성 세입자 ㄱ 씨가 살고 있었다. 떠나지 못했던 그는 결국 반지하 방에서 쓸쓸한 주검으로 발견되었다. 떠날 수 없었던 이곳을, 그렇게 떠나버렸다.

*“어머니가 뇌졸중으로 쓰러져 돌아가시고 혼자였던 분인데, 어머니가 죽고 나서 매우 괴로워했어요. 마음 의지할 곳도 없고, 자기 몸도 아픈데 갈 곳은 없으니 더 괴로웠던 것 같아요. 제가 통장도 하고 그래서 주민센터에 전화했어요. 집중 관리가 필요한 사람이라고 좀 돌봐줘야 한다고... 그런데 개발지역이라 그런지 별다른 대응이 없었어요. 그러다가 작년 10월인가 며칠째 인기척이 없어서 제가 고구마를 찌서 내려갔는데, 이상한 거예요. 벽에 기대서 누워있는데 싸하더라고요. 방에는 번개탄을 피운 흔적들이 있었어요. 그렇게 떠난 거예요.”*

---

57) 공공 인프라인 기반시설까지 정비하는 재개발사업은 공공적 성격이 강하다는 점에서 공익사업으로 분류되어 ‘공익사업법’에 따른 보상 체계를 준용한다. 반면 재건축은 민간사업으로 분류되어, 공익사업에 따른 손실보상 체계를 적용받지 않는다.





“점포정리 20% 행사, 긴 세월 고맙습니다.” 이 가게의 주인은 12년간 이곳에서 장사했지만 이제 떠날 준비를 해야 한다. 재건축사업이라 상가세입자에 대한 법적 보상이 전혀 없기 때문이다. 다만 서울시가 단독주택 재건축 대책으로 재개발에 준하는 보상을 유도하고 있긴 하나 이를 기준으로 해도 2006년부터 영업한 사람에게만 해당하여 이 가게 주인에게는 적용되지 않는다. 사진 이원호



사람이 떠난 빈집들이 많지만 마당이 있는 빈집마다 감나무에 감이 열려 있다. 이처럼 대부분 멀쩡하고 예쁜 집들이었다. 사진 이원호

## 고쳐 쓸 필요도, 튼튼하게 지을 필요도 없는 집

대부분이 쫓겨나듯 떠나 경고장이 붙어 있는 동네는 스산하면서도 한편으로 반듯하고 아기자기한 모습을 간직하고 있었다. 16년 전, ‘재건축이 필요할 정도의 낡고 열악한 주거지’라고 결정했을 그 판단을 지금 시점의 동네를 봐도 이해하기 어려웠다. 기반시설이 양호한 동네라, 집만 잘 수리하면서 고쳐 써도 충분할 텐데…。 아뵘싸! 그러면 돈이 되지 않는다. 자신의 물건이 낡아서 새롭게 고치거나 바꾸려면 돈을 써야 하는 게 당연할 텐데, ‘어메이징 코리아’에서 집은, 자기 돈을 들여 고칠 필요가 없다. 그러면 바보다. 더 방치해서 시간이 지나면 개발을 해 돈을 벌 수 있으니 말이다. 심지어 튼튼하게 오래 가도록 건설할 필요도 없다. 어차피 2~30년 후 개발할 테니 말이다. 신 씨는 집이 조금 낡았지만 살기 좋았던 동네였는데 삭막해졌다고 한숨을 내 쉬었다.

*“저희 아버지가 건축일을 했었거든요. 그래서 잘 알아요. 시멘트랑 모래 배합 비율 이런 이야기를 해주셨거든요. 100년이 갈 집도, 일부러 20~30년만 가게 지어요. 그래야 그때 또 부수고 개발하고 하니까요.”*

*“집이 옛날 집이라 가끔 비가 새기는 했어요. 주인에게 고쳐 달라고 해도 방수 페인트 한번 옥상에 칠하고는 그만이에요. 개발될 동네라고 잘 신경 쓰지도 않았어요. 저는 개발 자체는 반대하지 않았어요. 여기서 오래 살았고, 우리 동네가 좋아진다면야 좋지요. 그런데 지금의 개발은 저를 비롯한 동네 사람들이 다시 이곳에 살 수가 없잖아요. 여기는 살기 좋아요. 시장도 가깝고, 전철도 가깝고, 사람들도 오래 살아서 친하고 시골 마을 같은 분위기예요. 그런데 개발되면서 이렇게 삭막해졌죠.”*

## 기후위기와 재난불평등을 심화시키는 서울시 도시계획

월계동 재건축이 필요하다는 이유에는 ‘우이천변에 있어 침수 위험지역’이라는 주장도 있다. 하지만 우이천 바닥의 시멘트를 걷어내고 하천을 생태적으로 잘 관리하는 게 더 우선한 침수 대책일 것이다. 지난 8월 초, 기후재난이 불평등을 따라 아래로 흘러 반지하 가구를 덮친 비극을 우리는 아프게 목격했다. 온갖 도시 개발사업으로 인해 콘크리트와 아스팔트로 딱딱하게 덮인 땅에 빗물이 스며들 수 없었다. 하천의 범람이 아니라 땅에 스미지 못해 하수관으로 몰린 빗물이 역류해 땅속 삶을 덮쳤다.





우이천변을 따라 다세대 빌라들이 있고, 안쪽으로는 단독주택들이 있는 월계동 재건축구역 모습.  
사진 이원호

그러나 정부와 서울시가 내놓은 대책은 물리적 반지하 주택을 없애는 개발사업 일변도이다. 급기야 서울시는 반지하 밀집지역이 빠른 재개발 구역으로 선정될 수 있는 가점을 부여하겠다고 발표했다. 피해는 반지하 주민들이 당했는데, 지원은 개발을 원하는 투기적 소유주들에게 하겠다는 것이다. 많이 알려졌듯 콘크리트 건축산업이야말로 기후위기를 초래하는 엄청난 양의 이산화탄소를 내뿜는 주범<sup>58)</sup>으로 알려져 있는데도, 기후위기로 인한 재난 불평등 참사를 잊은 듯, 서울시는 도심 곳곳에 고층 빌딩을 세우고 콘크리트로 뒤덮는 ‘2040 서울 도시기본계획’을 세우고 있다.

58) 건축은 전체 이산화탄소 배출량의 약 40%를 차지하고, 콘크리트는 단일 품목만으로도 이산화탄소 배출량의 8%를 차지한다. 송률·크리스티안 슈바이처, ‘건물을 부수고 새로 짓는 데에는 어떤 책임이 따르는가? : 기후 위기, 건축, 윤리’, 월간 SPACE 648호, 2021년 11월



월계동 철거민 신 씨는 다가올 명도 집행을 대비해, 방 한쪽에 침낭과 텐트를 준비해 두고 있다.  
사진 이원호

### 철거민 투쟁, 토건·기후 악당에 맞선 싸움

월계동 철거민 신 씨는 재난 위험과 안전하지 않은 노후주택이라는, 토건 세력들의 겹박에 의해 쫓겨나는 중이다. 그녀는 자진 이주 기간이 도래하기 전에 날아온 명도소송 패소 판결문에 따라, 겨울 전 치러질 전쟁 같은 명도 집행을 대비하고 있다. 방 한쪽에는 자녀들과 캠핑할 때 쓰던 침낭과 텐트도 챙겨두었다. 이 집이 집행당해 쫓겨나면 갈 곳이 없으니 구청 앞에서 텐트를 치고 싸우겠다고 한다.

개발에 맞선 철거민들의 싸움은 주거권과 생존권을 위한 싸움일 뿐만 아니라, 기후위기 시대에 부수고 짓기를 반복하며 돈벌이에 혈안이 된 토건·기후 악당에 맞서는 싸움이기도 하다. 불평등의 재난을 온몸으로 맞서는 철거민들의 싸움에 승리를 기원한다.

## 반지하, 해결할 의지는 있는가

홍정훈(한국도시연구소)

이 글은 <경향신문>에 2023년 7월 27일 기고된 글임

섬뜩한 기억이 잊히지 않는다. 2022년 서울의 반지하 주택에서 사람들이 죽은 참사. 참사 직후에 벌어진 일련의 과정도 끔찍했다. 대통령이 참사 현장을 다녀간 사진은 홍보 용도로 쓰였다. 국토교통부는 역대 최대 규모로 공공임대주택 예산을 삭감하는 계획을 발표했다. 공공임대주택은 참사 재발을 방지하고, 반지하를 비롯한 비적정 거처를 해소하겠다고 공약한 중앙정부가 중점을 두었어야 할 정책이다.

예산 삭감에 대한 비판이 제기되자 중앙정부는 취약계층에 대한 우선공급 비율을 15%에서 30%로 높이겠다고 했다. 하지만 비율이 늘어난 것은 착시다. 비율을 구성하는 분모인 총공급량이 대폭 줄었기 때문이다. 예산을 큰 폭으로 삭감하고 시행한다는 보증금 무이자 지원 정책은 시작부터 잘못됐다. 반지하에서 지상으로 이주하는 가구에 최대 5000만원의 보증금을 무이자로 용자하겠다는 정책인데, 이미 취약계층이 1~2%대 이율로 1억3000만원까지 용자하는 전세임대주택이라는 제도가 있다. 적지 않은 가구가 전세임대주택 지원을 받아도 구할 수 있는 집이 없어 반지하에 들어간다.

서울시 대책도 중앙정부보다 나은 것은 없다. 지난 1년여 과정은 반지하 거처를 멸실하겠다는 오세훈 시장의 발언을 수습하기에 급급했다. 참사 후 장마철이 돌아올 때까지 침수방지시설 설치만 마무리한 수준이다. 당초 반지하 거주 가구 일부에 대한 조사계획만 수립했다가, 모든 반지하 거처에 대한 조사를 마친 성동구에 떠밀려 부랴부랴 전수조사에 나섰다. 공공임대주택에 대한 수요조사는 제대로 실시하지 않았다.

애초 서울에서 가장 유효한 수단인 매입임대주택은 공급할 의지도 없었다. 그동안 SH 사장은 매입임대주택 정책을 비난하는 데만 급급했다. 심지어 참사를 겪고도 매입임대주택 공급에 제동을 걸었다. 반지하 거처를 주거용으로 사용하지 못하도록 하는 것이 목적인 반지하 주택 매입만을 강조했다. 지상층의 매입임대주택을 확보해 반지하 거처 거주 가구가 이주할 공간을 마련하는 정책은 등한시한다.

서울시가 반지하에서 지상 민간임대주택으로 이주하는 가구에 최대 2년간 월 20만원을 지원하기로 한 특정바우처 정책도 진전이 없다. 올해에만 1만가구를 지원하는 것이 서울시 목표였는데, 언론보도에 따르면 지난 5월 말까지 누적 지급건수가 800여건에 그친다. 제도를 이용한 가구 수는 그보다 적다. 실적이 저조한 이유는 명백하다. 지원금액은 취약계층이 반지하 거처를 포기하고 이주를 결심하기에 충분하지 않다.

한국도시연구소가 ‘2020년 인구주택총조사’ 자료를 분석한 결과를 보면 서울에서 지상과 반지하의 평균 전세보증금 차이는 약 1억5000만원이다. 중앙정부의 보증금 무이자 지원정책과 결합한다 해도 메울 수 없는 격차다. 소득·자산이 낮은 계층은 특정바우처를 신청조차 하지 못할 가능성이 높다. 오히려 특정바우처를 지원받은 대상이 어떤 계층에 속하는지 살펴봐야 한다.

중앙정부와 서울시는 공통적으로 반지하 거처 밀집 지역을 포함한 정비사업에 인센티브를 부여해 멸실을 추진하겠다는 계획에 무게를 실었다. 하지만 정비사업 제도가 보완되지 않는 한 반지하에 사는 가난한 이들은 이주정착금이나 주거이전비를 받고 다른 지역으로 이주할 가능성이 높다. 철거민들이 겪은 아픈 역사가 이를 방증한다.

모든 선주민이 재정착할 권리를 보장하는 이주대책을 수립하도록 규제하는 제도부터 만들어야 한다. 반지하를 포함한 비적정 거처 거주 가구를 대상으로 체계적인 공공임대주택 공급계획을 수립하고 철저히 이행해야 한다.

한국 정부도 비준한 유엔 사회권규약에 따라 가용한 최대 자원을 마련해 취약계층의 주거권을 실현해야 한다. 주거권은 헌법과 ‘주거기본법’에 명시된 기본권이다.

# 활동자료

약보

간담회 가이드

하루평가 양식

# 인간의 노래

山ノ木竹志

♩ = 70

A E C#m/E D A E7/G#

깊은 상처 안고 사는 지친 - 어깨에 작은  
고단한 삶의아픔 미소 뒤에 - 감추며 함깨  
모두가 미소짓고 노래가 넘치는 아름

4 F#m D A E7 A E C#m/E

눈길 건네는 친구가 있는가 고 - 통 속에 누워 서러  
하는 동지들을 믿 - 고 - 있는가 앞 - 서 스러져간 소중  
다운 세상을 이땅에서 이루자 아픔을 함깨하고 기쁨

7 D A E7/G# F#m D A E7

움게 식어가는 차가운손 잡아줄 동지는 있는가  
한 - 벗 - 들을 가슴뜨겁게 기억하며 싸우고 있는가  
을 - 나 - 누며 한걸음씩 - 나아가자 인 - 간의길로

10 A E7 % A E7 D F#m

희망의 날개아래 어둔 슬픔가두고 잊혀  
살 - 의 괴로움을 날 - 개로 바꾸어 생명  
살아서 살아서 - 끝 - 내 - 살아서 살아  
살아서 살아서 - 끝 - 내 - 살아서 살아

13 A F#m7 Bm 3 E7 A Fdim

진 우리들의 기쁨을 노래하리 나는 부르리 희망의  
의 송고함을 노래에가득실어 나는 부르리 평화의  
서 살아서 - 끝 끝 내 살아내어 나는 부르리 자유의  
서 살아서 - 끝 끝 내 살아내어 나는 부르리 인생의

16 D A F#m D Bm E7 A Esus4

노래를함께 부르자 인 - 간의 노래  
노래를함께 부르자 인 - 간의 노래  
노래를함께 부르자 인 - 간의 노래

D.S.

## 간담회 가이드

2023 청년주거권실천단 둘째날에는 “미추홀구전세사기피해대책위원회”를 방문합니다. 대책위에서 활동하고 계신 피해세입자분들이 피해주택들이 밀집된 지역을 소개해주시고, 간담회를 통해 자세한 이야기를 들려주십니다. 지역 탐방과 간담회는 전세사기·깡통전세 문제가 세입자들에게 어떤 피해를 남기는지를 구체적으로 확인하고, 피해자들은 주거권 문제의 당사자로서 어떻게 스스로를 조직하고 싸우는지를 생생하게 들어볼 수 있는 기회입니다. 대책위 분들이 소중한 시간을 내어주신 만큼 집중해서 듣고, 적극적으로 질문하면서 참여합시다.

### 간담회 질문 예시

#### 전세사기 피해와 정부대책

- 1) 피해를 알게되고, 문제를 맞닥뜨리게 되는 과정에서 무슨 일이 있었는지 궁금해요.
- 2) 정부는 다양한 대책을 마련했다고 하는데, 문제점이 무엇인가요?
- 3) 최근에 특별법이 제정되었는데, 그 이후에 피해구제대책은 어떻게 평가하시나요?
- 4) 제대로 된 피해회복과 재발방지를 위해서 무엇이 필요하다고 생각하시나요?

#### 대책위 활동

- 1) 억울한 피해를 당하는 사람은 많지만, 모두가 적극적으로 대책위 활동을 하지 않을 것 같은데요. 대책위 활동을 하시게 된 계기가 무엇인가요?
- 2) 미추홀구는 피해 규모도 크고, 사기 일당이 상당히 조직적으로 움직였다고 알고 있는데요. 대책위 활동에 방해가 있지는 않았나요?
- 3) 대책위원회가 구성된 구체적인 과정이 궁금해요. 활동이 활발해지거나 주춤해진 계기가 있었다면 어떤 일들이 있었나요?
- 4) 지금은 어떤 요구를 하고 계신가요?
- 5) 대책위 활동을 하는 데에 많은 어려움이 있을텐데도 계속 활동을 이어가시는 이유는 무엇인가요?
- 6) 대책위 활동이 사회적으로 어떤 의미를 갖는다고 생각하시나요?

#### 기타

- 1) 전세사기·깡통전세 피해가 누군가에게는 멀게 느껴질 수도 있을 것 같아요. 다른 세입자들에게 어떤 말을 하고싶으신가요?
- 2) 실천단 참가자들에게 하고 싶으신 말씀이 있나요?



## 하루평가 (8월 3일 목요일)

오늘 실천단 활동을 돌아봅시다 (40분)

오늘 강의와 간담회를 통해서 무엇을 새롭게 알게되었나요?  
오늘 하루 활동을 통해 어떤 경험을 했고, 무엇을 느꼈나요?

평등한 실천단 (10분)

오늘 일정중에 평등에 대한 고민이 있었다면 이야기 나눠봅시다.  
앞으로 서로 지키고 고민할 점이 있는지 이야기해봅시다.

하루 총평을 해봅시다 (10분)

오늘 하루에 대한 총평을 짧게(1분 이내) 이야기해봅시다.

## 하루평가 (8월 4일 금요일)

오늘 실천단 활동을 돌아봅시다 (40분)

오늘 강의와 간담회를 통해서 무엇을 새롭게 알게되었나요?  
오늘 하루 활동을 통해 어떤 경험을 했고, 무엇을 느꼈나요?

평등한 실천단 (10분)

오늘 일정중에 평등에 대한 고민이 있었다면 이야기 나눠봅시다.  
앞으로 서로 지키고 고민할 점이 있는지 이야기해봅시다.

하루 총평을 해봅시다 (10분)

오늘 하루에 대한 총평을 짧게(1분 이내) 이야기해봅시다.

## 메모