주택의 사회적·경제적 속성, 그리고 사회주택[1)]

2014.10.20 | 강세진_새사연 이사 | wisemaninspace@daum.net

주택을 통해 영리를 추구하는 행위가 일반화된 것은 유구한 인류역사에서 최근에 발생한 일이다. 물론 과거에도 중요한 자산이었지만 오로지 돈을 벌기 위해 주택을 이용한 예를 역사서와 과거의 기록에서 찾아보기는 쉽지 않다. 집은 〈사는 곳〉이지 〈사고파는 것〉이 아니라는 본래의 속성을 되살리기 위해 사회주택에 대한 궁구를 해야 한다.

주택의 경제적 속성

○ 주택은 토지와 그 위의 구조체라는 명확하게 구분할 수 있는 두 개의 요소로 구성되어 있다(그림1).

○ 토지는 부동산이며 영구히 변하지 않는 불변성을 지닌다. 또한 토지는 공급량을 늘리기 어려운 한정된 자원으로써 그 수요의 증가에 따라 희소성이 증가한다. 토지는 이 두 특성으로 인해 수요가 줄지 않는 한 시간이 경과함에 따라 지속적으로 가치가 증가하는 경향을 보인다. 지속적 가치의 증가라는 속성은 토지의 담보물로써의 가치를 높이는 요인이다.

○ 일반적으로 〈집〉이라고 인식되는 구조체는 시간이 경과함에 따라 노후가 진행되는 가변자산 또는 소모품이다. 구조체를 구성하는 재료의 질과 관리노력의 수준에 따라 편차가 발생하지만 상업적으로 규격화 되어 대량 생산된 집은 건축된 지 20~30년이 경과하면 노후주택으로 분류되는 경우가 많으며, 주택재건축 이슈의 원인이 여기에 있다.

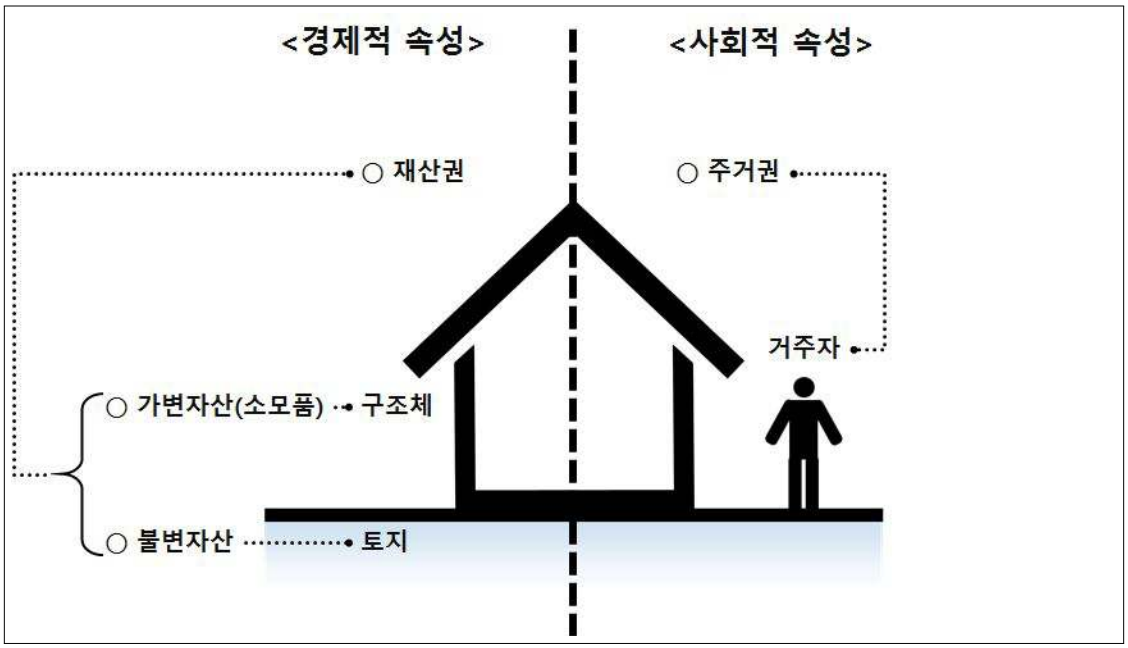
○ 이처럼 주택은 기본적으로 자산이므로 재산권의 목적물이라는 속성을 지닌다.

---

1) 이 보고서는 새로운사회를여는연구원이 참여한 서울특별시의회의 2014년 연구용역인 〈사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선방안〉의 최종보고서의 일부내용을 포함하고 있습니다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

그림 1. 주택의 사회적·경제적 속성 : 주택의 기본형(prototype)



자료 : 서울특별시의회(2014), 사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안

주택의 사회적 속성

○ 주택은 생활에서 인간의 존업성을 지키기 위해 필요한 기본요소이다. 따라서 민주주의를 표방하는 국가에서는 주거권을 기본권으로 보호하고 있다. 〈대한민국헌법〉에서 주거권과 관련되는 조항을 찾아보면 다음과 같다.

〈14조〉 모든 국민은 거주 · 이전의 자유를 가진다.
〈16조〉 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다.
〈17조〉 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.
〈34조①항〉 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
〈35조①항〉 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.
〈35조③항〉 국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

○ 동일한 주택에서 파생된 재산권과 주거권이 항상 같은 사람에게 귀속되는 것은 아니다. 대표적으로 임대주택의 경우 재산권은 해당 주택 및 토지의 소유자, 주거권은 해당 주택의 임차인에게 귀속된다.

○ 과거에는 주거권에 비해 재산권을 우선시하는 분위기였으나 최근에는 사회적 약자의 주거권이 점차 강화되고 있는 추세이다. 〈대한민국헌법 23조②항〉 재산권의 행사는

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

공공복리에 적합하도록 하여야 한다는 규정을 따르자면 일방적으로 저소득층의 주거권을 제약하는 주택소유자의 재산권 행사를 법률로써 제한하는 것은 정당하다고 볼 수 있다.

○ 같은 맥락에서 서구 선진국에서는 임대료를 필요 이상으로 올리지 못하도록 임대료의 상한을 제도적으로 규정하는 경우를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

○ 한편 UN HABITAT(2009)는 주거권 보호에 대한 국제기준을 정하고 있는데 대표적인 내용은 다음과 같다.

〈적절한 주거에 대한 기준〉 국가는 적절한 주거를 누릴 권리에 관한 최소한의 기준을 가지고 있어야 함

〈보호의 의무〉 국가는 민간 부문의 제3자에 의해 적절한 주거에 대한 권리가 훼손되는 것을 막아야 하며, 이를 위한 법적 혹은 기타의 수단을 가지고 있어야 함. 국가는 주거권의 향상을 위해 주택시장과 임대시장을 규제해야 함

〈실현의 의무〉 국가는 적절한 주거권의 완전한 실현을 위해, 법적 · 행정적 · 재정적 · 사법적 수단을 채택해야 함

주택의 사회경제적 변형 I : 영리주택

○ 영리주택은 주택의 경제적 속성인 재산권의 극대화를 위한 변형이다. 상업적으로 대량의 주택이 공급되는 메카니즘이라고 이해할 수도 있다(그림2).

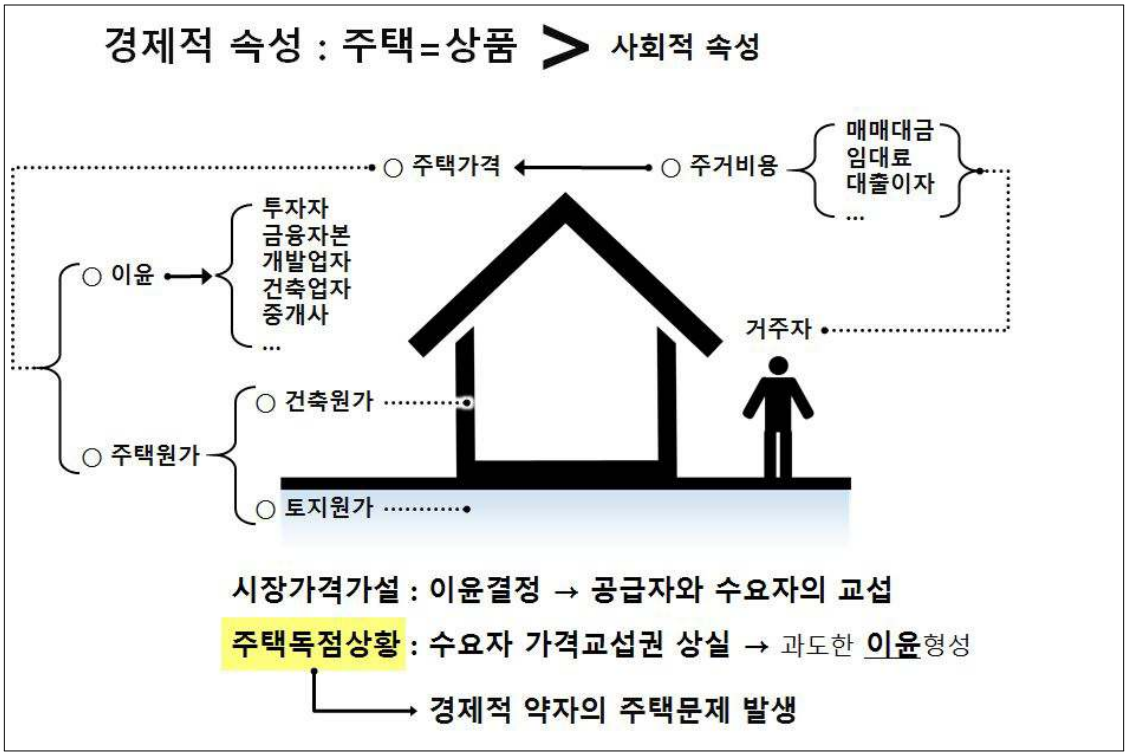
○ 주택가격의 형성을 이론적으로 추적하면, ①주택을 짓기 위한 토지확보에 소요되는 토지원가와 ②집을 짓기 위해 소요되는 건축원가가 존재하며, ③토지원가와 건축원가를 합한 주택원가에 ④투자자, 금융자본(주택대출 등), 개발업자, 건축업자, 중개사 등의 이윤이 합쳐진 것이 주택가격이 된다. ⑤주택가격은 결국 거주자의 주거비용과 같은데, 주거비용은 ⑥주택을 구매하는 사람이 지불하는 매매대금, ⑦주택을 임차하는 사람이 지불하는 임대료, ⑧대출 등을 통해 비용을 마련할 때 소요되는 이자 등으로 구성된다. 결국 거주자가 주택원가뿐만 아니라 주택과 연관되어 있는 여러 주체들의 이윤까지도 온전히 부담하는 구조의 주택이 영리주택이다.

○ 시장에서 가장 효율적으로 가격이 결정된다고 보는 시장가격가설에서는 이윤은 공급자와 수요자의 교섭에 따라 한계수준에서 결정된다고 주장된다. 하지만 주택시장에서는 다주택소유자가 존재하므로 독과점 혹은 매점매석과 같은 시장기능을 떨어뜨리는 현상이 발생하기 때문에 수요자의 가격교섭권은 사실상 소멸된다. 이에 따라 과도한 이윤이 형성될 우려가 있으며, 이로 인해 영리주택 위주의 사회에서는 경제적 약자의 주택문제가 발생한다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

○ 일반적인 소득으로 감당하기 어려운 주택매매가격, 끊임없이 치솟는 임대료 등의 문제는 영리주택에 따라 파생되는 근본문제이다.

그림 2. 주택의 사회경제적 변형 I (영리주택)



자료 : 서울특별시의회(2014), 사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안

주택의 사회경제적 변형 II : 공공주택

○ 공공주택은 국민의 기본권인 주거권을 복지정책을 통해서 극대화하기 위한 주택의 사회경제적 변형이다(그림3).

○ 공공주택의 공급과정에서도 ①토지확보에 소요되는 토지원가, ②집을 짓기 위해 소요되는 건축원가를 배제할 수 없으므로, ③토지원가와 건축원가를 합한 주택원가가 존재하며, 주택원가에 ④건설된 주택을 관리하기 위한 주택관리비를 더하면 ⑤공공주택의 공급비용이 된다. 공공주택의 공급비용은 ⑥복지정책에 따라 낮은 수준으로 책정된 임대료와 ⑦국고 및 공공기금의 지원을 통해서 충당된다.

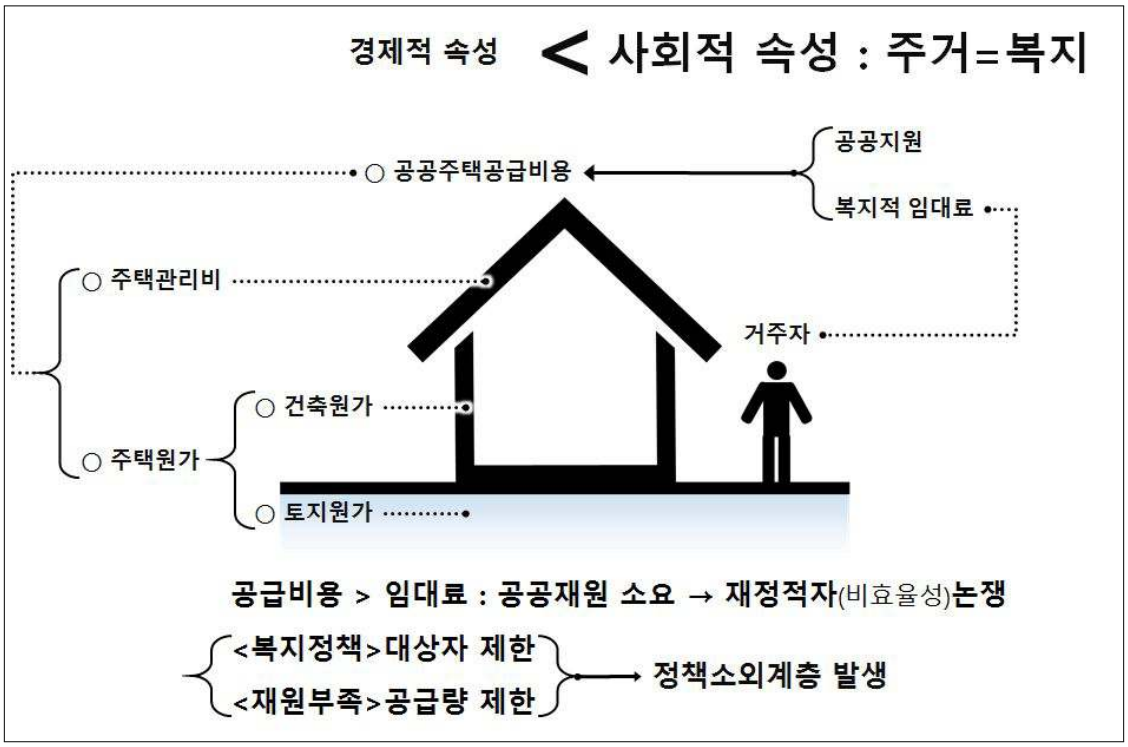
○ 공공주택의 임대료는 복지를 고려하여 정책적으로 결정되는 것이므로 공급비용에 비해서 저렴하며, 따라서 그 손실을 메우기 위해 공공재원이 소요된다. 이에 따라 공공주택을 공급하는 것이 경제적으로 비효율적이라는 재정적자 논쟁이 불거지므로 흑

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

자재정을 추구하는 정부에서는 공공주택의 공급이 정체되는 것이 일반적이다.

❍ 한편 공공재정이 한정되어 있기 때문에 복지정책의 대상자와 공공주택의 공급량이 제한될 수밖에 없으므로 정책소외계층이 발생한다는 것도 문제점이다.

그림 3 주택의 사회경제적 변형 II (공공주택)



자료 : 서울특별시의회(2014), 사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안

영리주택이 거래 : 매매시장과 민간임대시장

❍ 현재 우리 사회의 주택시장은 앞서 살펴본 두 가지 유형의 주택 위주로 구성되어 있다. 따라서 주거문제는 영리주택과 공공주택이라는 두 유형이 어우러져 나타나는 사회적 재현(representation)이라 할 수 있다.

❍ 주택시장은 공급주체별로 민간과 공공, 소유유형별로 매매와 임대라는 구분이 가능하며 이에 따라 매매시장, 민간임대시장, 공공임대부문의 세 가지 하위시장이 형성된다(그림4).

❍ 매매시장은 소유를 목적으로 하는 수요자에게 주택을 공급하는 시장이다. 현재 시장에서 거래되는 대부분의 주택이 영리주택이기 때문에 시민 스스로 주택가격을 부담

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

해야 하는데 지금까지 가계부채가 급속하게 증가한 원인 중 하나이다.

❍ 한편 주택을 영리의 대상으로 간주하기 때문에 주택의 수요자 중 상당수가 시세차익을 노리는 투기자인 경우가 많다. 투기는 실수요가 아니기 때문에 거래과정에서 불필요한 이윤이 포함되어 주택가격을 부풀리는 결과를 초래한다. 시장가격가설에서 주장하는 것과 달리 얼마 전까지 주택가격이 하락함에도 불구하고 주택매매수요가 오히려 감소하였다는 것은 지금까지 존재한 주택수요가 실수요라고만 보기 어렵다는 것, 즉 시장에서 영리목적으로 주택을 거래하고 있다는 것을 의미하는데, 이러한 수요를 만족시키기 위해서는 지속적으로 주택가격을 부풀려야 하며, 정부가 이러한 정책을 펼칠 경우 경제적 약자의 주거문제가 악화될 수밖에 없다.

❍ 이러한 관점에서 보자면 저렴주택의 공급보다 건설경기 부양에 방점이 찍힌 여러 정책들은 매우 문제가 많다고 할 수 있다.

그림 4 주택변형의 사회경제적 재현(사회갈등=주거문제)

자료 : 서울특별시의회(2014), 사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거 빈곤 개선 방안

❍ 민간임대시장은 다주택자가 소유한 주택을 수요자에게 임차하는 시장이다. 민간임대도 결국 영리목적의 행위이므로 다양한 문제점들을 파생시키고 있다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

❍ 다주택자가 주택을 소유하는 목적은 크게 시세차익과 임대수익이라는 이윤의 추구이다. 매매시장이 활성화되어 매매가격이 계속해서 오르는 경우에는 매매과정에서 이윤을 추구할 수 있으므로 임대료를 통한 이윤극대화 현상이 극심하지 않을 여지가 있으나, 매매가격이 보합세이거나 낮아지는 상황에서는 임대료의 인상을 통해 이윤을 극대화하고자 하는 행위가 벌어지게 된다.

❍ 이런 시장 메커니즘을 근거로 임대료를 안정시키기 위해 주택가격을 견인해야 한다는 일각의 의견이 있으나 매매비용이든 임대비용이든 결국은 최종 수요자가 모든 것을 부담하게 되며, 이는 경제적 약자의 부담을 통해서 부유한 계층의 이익을 도모하겠다는 것이므로 결코 정의롭지 못한 방편이다.

❍ 최근 치솟고 있는 전세가격 등에서 볼 수 있듯이 임대료의 지속적인 상승은 민간임대시장에서 확인할 수 있는 대표적인 주거문제이다.

공공주택(공공임대부문)의 한계와 사회갈등

❍ 공공주택은 공공임대를 통해서 수요자에게 전달된다. 앞서 살펴보았듯이 공공주택에는 공공재원의 투입이 필수적이므로 적자재정을 기반으로 한 정책이라는 측면에서 많은 비판을 받아 왔다.

❍ 적자재정에 대한 비판만큼이나 옹호적 주장도 많은 상황이긴 하지만 현실적으로 공공재원이 한정된 상황이기 때문에 공공주택은 만성적으로 공급이 부족하다.

❍ 한편 공공임대주택은 저소득층의 주거지라는 인식으로 인해 주거지의 공간적 계층분리(segregation), 사회적 배제(exclusion) 등의 문제가 불거지고 있다.

❍ 앞서 논의한 주거문제는 영리주택과 공공주택이라는 주택유형, 민간과 공공이라는 공급주체, 소유와 임대라는 점유형태 등의 한정성으로 인해 발생되고 있다.

❍ 현재의 주택시장 구조에서는 이윤을 극대화하려는 움직임과 주거권을 지키려는 움직임의 갈등을 피하기 어려우며, 이로 인해 주거문제가 계층 및 세대갈등, 개발과 커뮤니티 보존의 충돌, 시장원리와 공공복리의 충돌이라는 사회갈등을 야기하고 있다. 청년 등 주거약자의 주거문제의 원인이 여기에 있다.

새로운 주택대안 : 비영리 사회주택 구상

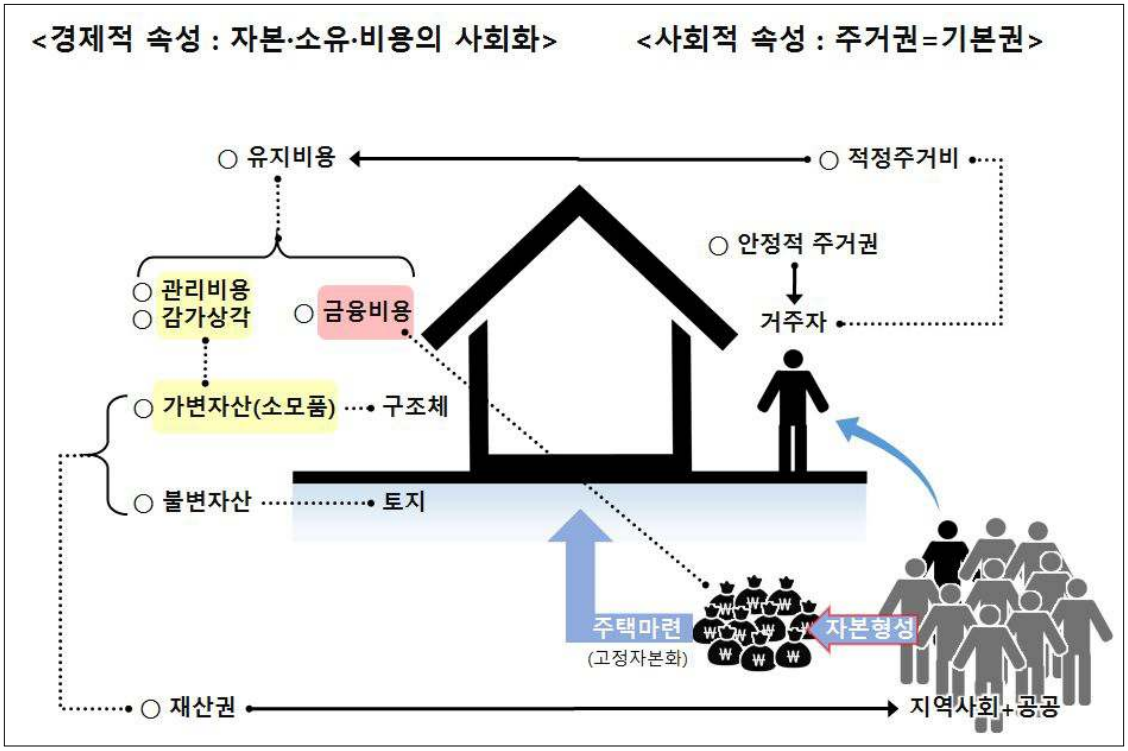
❍ 지금까지 논의된 주거문제를 다른 각도에서 풀어보면 주택의 경제적 속성으로 인해서 사회적 속성인 주거권이 침해되고 있는 것이다. 즉 강력한 규제나 주거권을 보호

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

하겠다는 의지만으로 해소할 수는 없다. 주택의 경제적 속성에 대한 이해와 해결책 구상이 필요하다.

❍ 주거문제를 야기하는 주택의 경제적 속성을 요약하자면 ①규모가 큰 자본이며, ②재산권의 목적이 되는 누군가의 소유물이고, ③형성, 취득, 관리 과정에서 지속적으로 비용이 발생하고 누군가가 그것을 부담해야 한다는 것이다. 이러한 속성을 이해하고 여러 주거문제를 해결하고자 서구의 선진국 및 현재 우리나라에서 논의되고 있는 대안 중 하나가 사회주택의 도입이다(그림5).

그림 5 비영리 사회주택 구상



자료 : 서울특별시의회(2014), 사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안

❍ 사회주택은 간단히 말해서 주택의 〈자본·소유·비용·이익의 사회화〉를 추구하는 것이다. 주거문제를 야기하는 주택의 경제적 속성을 사회화 과정을 통해 해소하자는 의미로 해석할 수 있다

❍ 〈자본·소유·비용의 사회화〉 과정을 도식화 하면, ①지역사회와 공공이 협력하여 일정 규모의 자본을 형성하고, ②형성된 자본을 바탕으로 주택을 마련(즉, 고정자본화)한다. 이 과정에서 마련된 주택이라는 고정자본은 ③불변자산인 토지와 가변자산인 집(구조체)으로 구성되며, ④그 재산권은 협력하여 자본을 형성하였던 주체인 지역사회

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

와 공공이 지닌다. ⑤집이라는 가변자산의 노후화(소모)로 인해 발생하는 주택의 관리비용·감가상각비용과 ⑥자본형성 과정에서 규정되는 이자 등의 금융비용 등으로 구성되는 ⑦적정주거비는 주택에 거주하는 사람이 부담하고, ⑧해당 거주자는 안정적인 주거권을 얻는다(주거권=기본권). ⑨만약 주택의 거주자가 자본 형성에 협력한 지역사회의 일원이라면 주택의 임차인이면서 공동소유자의 지위를 얻는 것이라고 볼 수 있다.

❍ 이러한 구조에서 적정주거비가 창출될 수 있는 조건은 어떤 단계에서도 영리적인 이윤이 포함되어서는 안 된다는 것이다. 토지확보, 건축, 관리, 금융조달 과정에서 이윤의 최소화 또는 저렴·무상 제공이 이루어지면 적정주거비를 최대한 낮출 수 있다.

영리주택? 최근의 독특한 현상일 뿐, 〈집〉의 미래는 아니다

❍ 주택을 통해 영리를 추구하는 행위가 일반화된 것은 유구한 인류역사에서 최근에 발생한 일이다. 과거에도 주택은 중요한 자산이었지만 오로지 돈을 벌기 위해 주택을 이용한 예를 역사서와 과거의 기록에서 찾아보기는 쉽지 않다.

❍ 우리나라를 비롯하여 거의 모든 국가에서 예전에는 토지자원을 사회가 공유하고 있었다는 사실은 잘 알려져 있다. 주택을 영리목적으로 거래하기 위해서는 주택을 구성하는 기본요소인 토지에 대한 소유권을 영리를 추구하고자 하는 자가 지니고 있어야 하므로 주택이 영리의 대상이 되기는 어려웠을 것이다.

❍ 일각에서는 이러한 상황을 전근대성이라고 폄하할지도 모르지만 요즘같이 무거운 주거비 부담으로 대다수의 인구가 고통 받는 상황에서는 오히려 오래된 미래로 받아들여야 할지도 모른다.

❍ 집은 〈사는 곳〉이지 〈사고파는 것〉이 아니라는 본래의 속성을 되살리기 위해 사회주택에 대한 궁구를 면밀히 해야 할 시기이다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

2014년 새사연 발간 보고서

2014년 10월 20일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
세계경제	1/15	지뢰밭 속 순항?	정태인
한국경제①	1/16	스스로 지뢰밭을 만들고 있는 박근혜 정부	정태인
한국경제②	1/17	747에서 474로 갈아탄 근혜노믹스	여경훈
복지①	1/20	박근혜 정부式 보건의료, 민영화 폭탄	이은경
돌봄	1/21	진정한 '국가 책임 보육' 이 되려면	최정은
주거	1/24	주택시장 죽이기에 골몰하는 정부, 어찌 하오리까	강세진
노동	1/28	사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들	김수현
복지②	1/29	노인, 대학생, 취약계층 복지 정책 실종	이은경
노동	4/14	청년일자리정책, 새 방향에 답 있다.	김수현,강세진,최정은
노동	4/17	청년들이 원하는 '좋은 일자리' 는 무엇인가?	김수현,강세진,최정은
노동	4/21	서울 청년일자리정책 새 방향 제안	김수현,강세진.최정은
주거	5/12	노인복지의 주요 이슈, 주거	강세진
경제	5/19	피케티의 "21세기 자본", 그리고 한국 경제 ①	정태인
정치	5/22	민주주의의 수호자는 누구인가	이은경
경제	5/26	피케티의 "21세기 자본", 그리고 한국 경제 ②	정태인
노동	6/2	노동자를 위한 나라는 없다	이은경
경제	6/5	도시가계의 지출구조 진단 ①	강세진
경제	6/16	도시가계의 지출구조 진단 ②	강세진
복지	6/17	박근혜 2기 개각, 복지축소와 민영화의 신호탄?	이은경
경제	6/19	대기업 지원정책으로 전락한 중소기업 적합업종제도	이상호
의료	6/23	박근혜 정부의 독주에 브레이크를	이은경
의료	6/26	이제 그런 핑계 대지마	이은경
복지	7/10	돌봄서비스의 현주소와 발전방향 제언	최정은
노동	7/14	여성 노동시장에 대한 질적 개선 정책도 추진되어야	김수현
경제	7/29	소득 불평등 지표 개선, 앞으로도 계속 될까?	김수현
사회적경제	8/4	해외협동조합실패사례(1) : 사업이 번창해도 실패한다	이수연
사회적경제	8/5	해외협동조합실패사례(2) :치열한 시장경쟁에서 살아남지 못하다	이수연
사회적경제	8/8	해외협동조합실패사례(3):무리한 확장과 무관심이 발목을 잡다	이수연
경제	8/22	여전히 심각한 빈곤문제, 더욱 악화된 중고령층 빈곤	김수현
주거	8/25	마을계획 : 주민들의 일상적 사고와 활동의 순환과정	강세진
경제	9/2	MB정부보다 더 강화된 풀뿌리 관광육성정책 파괴	정란수
보건복지	9/5	보건복지부의 답변은 틀렸다	이은경
보건복지	9/11	9시 등교, 과학적 근거로 접근해보자	이은경
고용	9/12	2014년 8월 노동시장 분석	김수현
의료	9/15	민영화를 민영화로 돌려막는 박근혜 정부	이은경
주거	9/16	주택구매 수요계층 전환기, 값이 떨어져야 시장이 살아난다	강세진
주거	9/22	80년대 이후 주택가격추세 분석	강세진

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

사회적경제	9/25	지역화폐의 이해와 유형 분석	이수연
보건복지	9/26	표류하는 공무원 연금	이은경
노동	9/30	증가추세의 사회복지서비스 일자리, 질적 측면 제고해야	김수현
사회적경제	10/10	유럽의 여섯 가지 지역화폐 실험 소개	이수연
복지	10/14	건강보험 부과체계 논쟁, 소득·자산 의미 없다	이은경
노동	10/16	2014년 9월 노동시장 분석	김수현
주거	10/20	주택의 사회적·경제적 속성, 그리고 사회주택	강세진

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.