



사회주택과 사회적 경제주체 활성화¹⁾



2014.11.5 | 강세진_새사연 이사 | wisemaninspace@daum.net

사회주택의 활성화는 집은 <사는 곳>이지 <사고파는 것>이 아니라는 본래의 속성을 되살리기 위한 것이며 과거의 지혜를 통해 현재의 문제를 해결하고 더 나은 미래를 만들어가는 열쇠가 될 수 있다. 그리고 주택시장에서 점차 자리를 잃고 있는 ‘공공성’을 되살리는 과정일 것이다.

한계에 봉착한 주택구매 수요

실질주택가격²⁾(2003년 8월 기준)을 기준으로 하면 전국 도시지역 주택의 매매가격지수는 1987년부터 1990년대 초반까지 급격하게 상승하였다가 1990년대에는 지속적으로 하락하였으며 1990년대 후반에는 경제위기로 인해 급락하였다. 2001년부터 2003년까지 급속하게 상승한 매매가격지수는 이후에 100 수준에서 등락을 반복하고 있다. 즉 최근에는 물가변동에 따라 매매가격도 변동하고 있는 것으로 볼 수 있다(그림1; 강세진, 2014b).

주택의 공급량(≒수요량)과 관련이 높은 주택건설수주액을 실질가격으로 살펴보면 1990

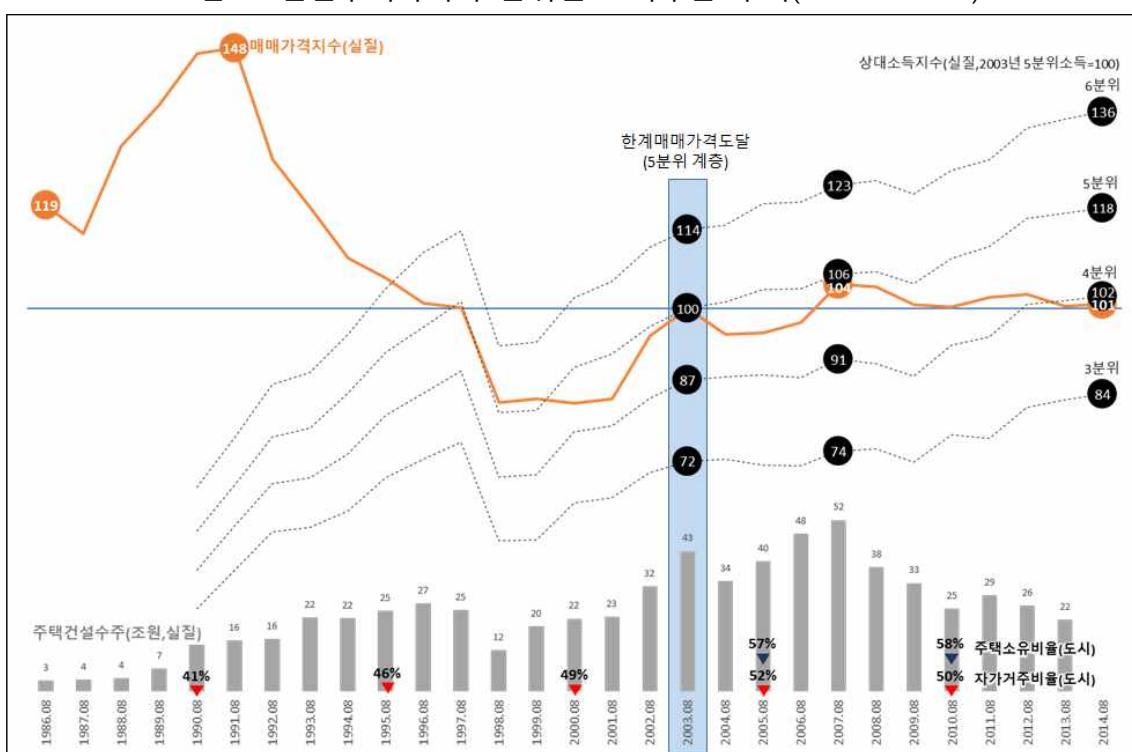
- 1) 이 보고서는 새로운사회를여는연구원이 참여한 서울특별시의회의 2014년 연구용역인 <사회적경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선방안>의 최종보고서와 한국도시연구원의 <도시와 빈곤>에 투고된 <사회주택의 활성화를 위한 사회적경제주체의 역할 및 활성화 방안>의 일부내용을 포함하고 있습니다.
- 2) 물가는 지속적으로 변동하기 때문에 1994년의 100만원과 2014년의 100만원이 동일한 가치를 지닌다고 하기는 어렵다. 즉 1994년과 2014년의 주택가격지수가 100으로 동일하더라도 두 시점의 주택가격이 동일한 가치를 지닌다고 볼 수는 없다. 따라서 물가변동을 고려하여 서로 다른 두 시점의 주택가격지수를 비교하기 위해서 다음과 같이 실질주택가격지수를 구할 필요가 있다(강세진, 2014b).

$$\text{실질주택가격지수}_t = \frac{\text{전세가격}_t}{\text{주택가격}_T} \times 100 \times \frac{100}{\text{물가지수}_t} \quad (\text{단, } t\text{는 임의시점, } T\text{는 기준시점})$$



년대 후반 경제위기 이전까지는 지속적으로 증가하였다. 1998년에 1990년대 초반 수준으로 떨어진 이후 다시 상승추세를 이어가 2007년에는 사상최대 수준인 63조원에 이르렀다. 하지만 이후에는 다시 감소추세를 보이며 2013년에는 2000년대 초반 수준으로 하락하였다. 토건업계와 건설관련 정부기관에서는 2008년부터 지속된 주택매매가격의 안정추세로 인해 주택건설수주액이 감소하는 등 주택시장이 침체되었다고 주장하지만 1990년대에는 지속적인 매매가격하락에도 불구하고 주택건설수주가 계속해서 늘었다는 사실을 외면해서는 안 될 것이다. 즉 주택가격을 높이는 것이 건설산업의 활성화를 위한 필요조건이 아닐뿐더러 서민의 주거안정을 해칠 수 있다는 것을 고려한다면 합당한 정책목표도 아니다(강세진, 2014b).

그림 1. 실질주택가격과 분위별 소득수준 추이(2003.08=100)



자료 : 강세진(2014b); 국민은행 주택가격동향조사; 통계청 소비자물가조사, 건설경기동향조사, 인구주택총조사, 가계동향조사

자신의 주택에 거주하는 가구의 비율인 자가거주비율을 전국의 도시지역을 대상으로 살펴보면 1990년 41%, 1995년 46%, 2000년 49%, 2005년 52%로 꾸준히 증가하였다가 2010년에는 다시 50%로 감소하였다. 한편 주택을 소유하고 있는 가구의 비율인 주택소유비율을 살펴보면 2005년 57%, 2010년 58%로써 이미 60% 수준에 도달한 상황이다. 즉 이 통계수치만 놓고 보면 논리적으로 소득10분위 중에서 주로 5분위 이상 계층이 주택을 소유하고 있을 것으로 앞으로 살집을 마련하기 위해 주택을 구매할 실수요자는 주로 4분위 이하 계층이라고 볼 수 있다. 그런데 2010년 자가거주비율이 2005년에 비해서 소폭 하락하고 2010년 기준으로 주택을 소유한 가구 중에서 자신의 집에 거주하지 않는 비율³⁾이 8%에 달한다는 지표에 주목할 필요가 있다. 현재의 매매



가격 수준이 5분위 계층의 소득수준으로 감당할 수 있는 한계가격일 가능성이 높다. 따라서 4분위 이하 계층의 실질소득이 지속적으로 올라서 현재의 5분위 계층의 수준 이상으로 향상되어야 새로운 주택구매수요가 활발히 창출될 것으로 예상할 수 있다(강세진, 2014b).

주택시장의 회복, 소득향상 또는 사회주택 활성화

자가거주비율이 50% 수준이라는 것을 6분위 계층의 소득수준이라야 새로 구입한 주택의 가격을 자력으로 감당할 수 있고 5분위 계층의 경우에는 주택을 구입하더라도 가격을 감당하기 어렵다는 것을 뜻한다고 해석한다면 실질주택매매가격지수가 100 수준에서 안정화되고 자가거주비율이 50% 수준인 2003년의 주택매매가격이 5분위 계층의 소득으로 감당할 수 있는 한계매매가격이라고 판단할 수 있다.

2003년 시점의 5분위 소득을 기준으로 상대소득지수⁴⁾를 구하면 6분위 계층은 114, 4분위 계층은 87, 3분위 계층은 72이다(그림1). 2010년 도시지역의 주택소유비율이 58%이므로 주택의 실수요계층이 5분위 계층에서 4분위 계층으로 이동하여야 한다고 볼 수 있으며 따라서 현재의 주택매매가격이 유지된다면 4분위 계층의 상대소득지수가 100(2003년 5분위 계층의 실질소득)을 넘어서야 주택구매수요가 발생할 것으로 예상할 수 있다. 2014년 8월 현재 4분위 계층의 상대소득지수는 101로써 주택을 구입할 수 있는 수준까지는 도달한 것으로 볼 수도 있다.

하지만 앞서 살펴보았듯이 주택을 소유하고 있으나 다른 집에 세 들어 사는 가구의 비율이 8%에 달한다는 것을 고려한다면, 4분위 계층이 현재의 소득수준(2003년 당시 5분위 계층의 소득)에서 주택구매를 선뜻 결심하기는 어려울 것이다. 최소한 4분위 계층의 소득이 2003년 당시 6분위 계층의 소득수준(상대소득지수 114)이나 2000년대 들어 가장 높은 주택매매가격이 형성되었던 2007년 당시의 6분위 계층의 소득수준(상대소득지수 123)에 도달하여야 주택구매수요가 늘어날 가능성이 높다(강세진, 2014). 물론 적정가격주택을 정책적으로 공급하여(affordable housing) 주택가격을 지속적으로 낮추는 것도 실수요를 늘리는 방법이 될 것이다.

지금까지 살펴본 분석결과를 고려한다면 사회주택의 목표계층은 소득10분위 중에서 주

3) 주로 새로 구입한 주택의 대금을 자비로 마련하지 못하여 전세 등을 놓아 임대보증금으로 부족한 비용을 충당하고 자신들은 다른 주택을 임차하여 사는 경우로 해석 할 수 있다.

4) 소득분위별 소득수준 차이를 지수로 비교하기 위해서 다음과 같이 상대소득지수를 구하여 활용할 수 있다.

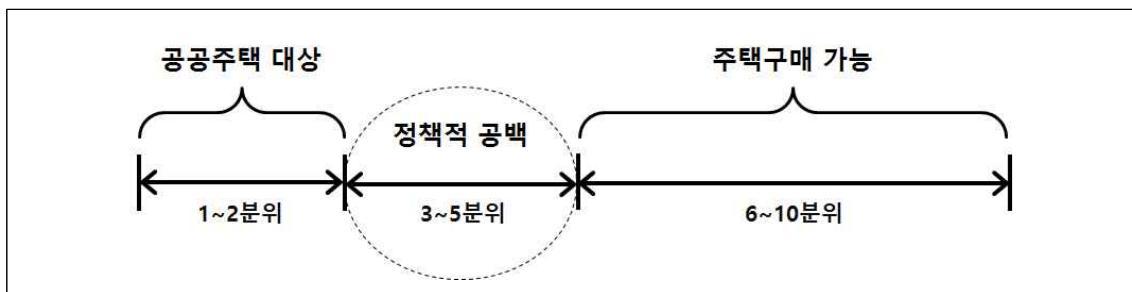
$$k\text{분위 상대소득지수}_t = \frac{k\text{분위 소득액}_t}{K\text{분위 소득액}_T} \times 100$$

(단, t 는 임의시점, T 는 기준시점, k 는 임의 분위, K 는 기준분위)



로 3~5분위가 되어야 한다고 볼 수 있다. 6~10분위 계층은 시장에서 영리주택을 구매할 여력이 있고 1~2분위 계층은 공공주택의 정책대상이지만, 3~5분위 계층은 주택을 구매하기에는 벅차고 공공주택의 주요 정책대상도 아니기 때문이다(그림2).

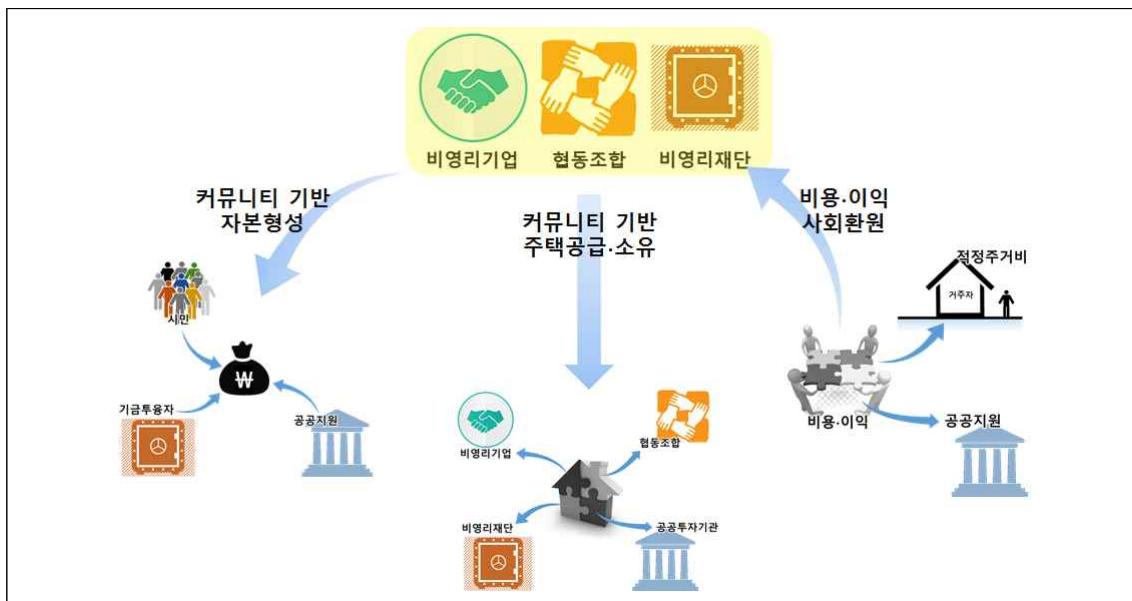
그림 2. 사회주택의 주요 목표계층



주거관련 사회적 경제주체의 필요성과 성장과정

사회주택의 활성화를 위해서는 ①지역사회를 기반으로 하는 자본을 형성하고 이를 바탕으로 ②지역사회가 직접 공급·소유하는 주택을 마련하여 ③주거와 관련된 비용과 이익이 지역사회로 환원될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이러한 역할을 수행할 비영리기업, 협동조합, 비영리재단 등 사회적경제주체의 활성화는 사회주택 공급의 성패를 좌우할 중요한 조건이다. 사회주택의 공급확대는 주거부문의 사회적 경제체계를 형성하는 것과 같다.

그림 3. 주거관련 사회적경제 주체의 역할

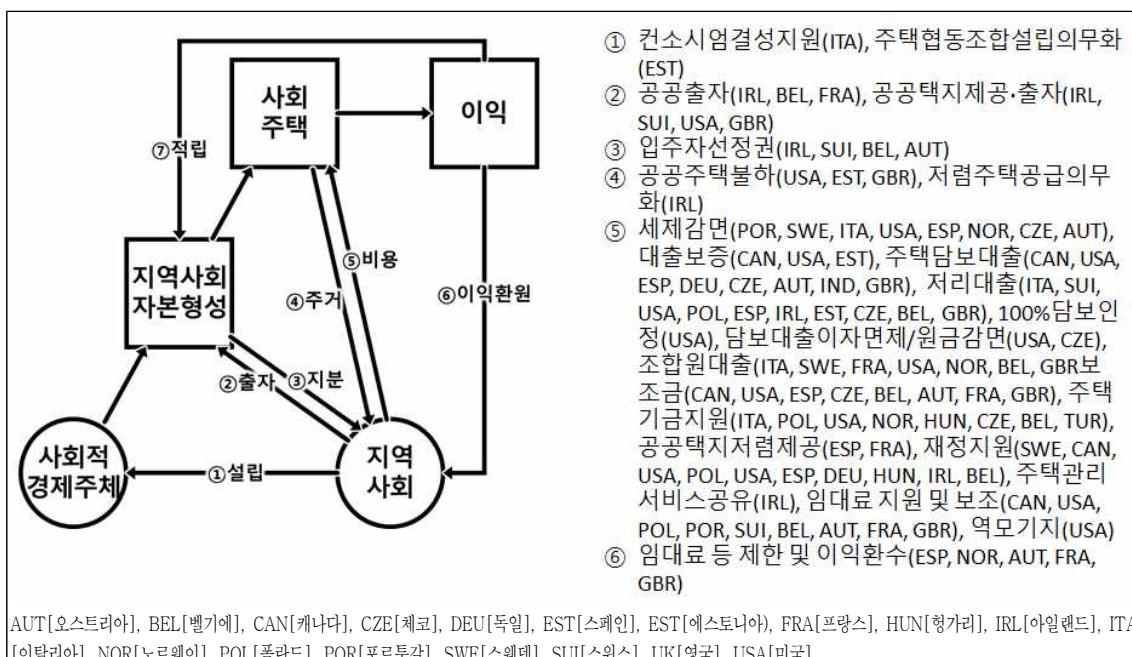


승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



해외사례를 통해 주거관련 사회적경제주체의 성장과정을 살펴보면 1)지역사회에 의한 사회적경제주체 설립, 2)사회적경제주체를 중심으로 지역사회 자본형성, 3)사회적경제주체를 매개로 지역사회가 소유·공유하는 사회주택 공급, 4)사회주택에서 파생되는 비용과 이익의 지역사회 환원의 단계를 거치고 있다. 각 단계별로 공공의 지원이 이루어지는데 지역社会의 자본을 형성하는 과정에서 공공기관이 직접 자금이나 택지를 출자하면서 사회주택사업의 공동주체가 되기도 한다. 사회주택을 운영하는 과정에서는 세제감면, 대출보증, 임대료지원·보조 등을 통해서 비용을 분담하기도 한다. 사회주택이 보편화 되어 있는 국가를 면밀히 살펴보면 이러한 공공지원이 필수적임을 확인할 수 있다(그림4; CECODHAS Housing Europe and ICA Housing, 2012).

그림 4. 해외 주거관련 사회적경제주체 형성과정 및 공공지원



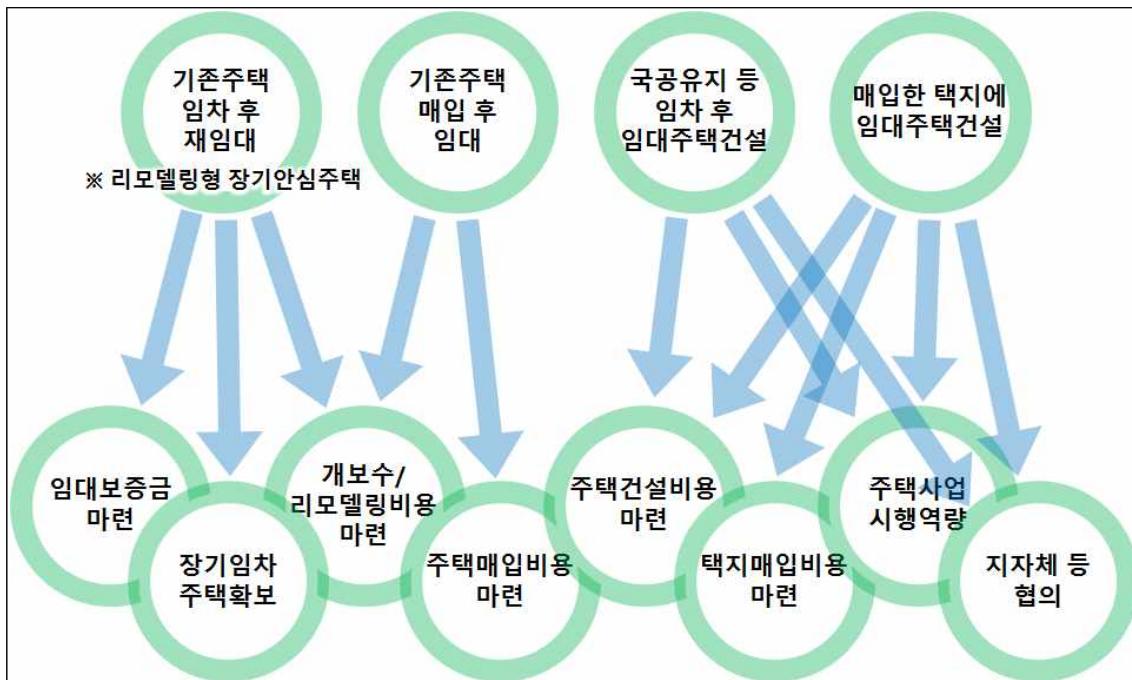
주거관련 사회적 경제주체의 활성화, 적극적인 공공지원 필요

우리나라의 경우 주거관련 사회적 경제주체들이 형성되기 시작하는 단계에 있다. 서울 및 수도권에 소재하고 있는 주거관련 사회적 경제주체들을 대상으로 한 심층면접조사 결과를 살펴보면 초기자본형성에 많은 고충을 겪고 있으며 주거관련 사업의 경험을 통해 역량을 키우는 것이 시급하다는 것을 알 수 있다(그림5; 서울특별시의회, 2014).

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



그림 5. 서울 및 수도권 소재 주거관련 사회적경제주체 사업모델 및 난관



자료 : 서울특별시의회(2014)

아직까지 사회적 경제부문이 활성화되지 않은 상황이며 주거관련 사회적 경제주체들도 성장하는 단계에 있으므로 공공에서 시행하는 공공주택사업에 주거관련 사회적 경제주체가 공동사업주체로 참여할 수 있는 기회를 제공하게 되면 주거문제를 해결하면서 관련 사회적경제주체도 성장하는 계기가 될 수 있다.

주거관련 사회적경제 주체와 공동으로 시행할 수 있는 사업에는 ①공공임대주택을 사회적경제주체가 임대관리하는 <공공임대주택 공동관리사업>, ②공공에서 택지를 현물출자하고 사회적경제주체가 임대주택을 건설한 후 임대관리하는 <공공토지출자형 임대사업>, ③공공에서 사업비를 투융자하고 주택개발을 주로 수행하는 사회적경제주체가 주택을 건설한 후 임대관리를 주로 수행하는 사회적경제주체에 장기임대하는 <공공투융자 분업형 임대사업>, ④공공에서 사업비를 투융자하고 사회적경제주체가 제3자 소유의 주택을 임차하여 개보수 및 리모델링하여 임대관리하는 <공공투융자 재임대사업> 등을 고려할 수 있다(그림7).

사회주택의 활성화, 주택시장의 공공성 확보

영리주택이 주택을 통해 영리를 추구하는 것이라면 사회주택은 주택에 딸려 있는 비용과 이익을 모두 사회적으로 나누고자 하는 것이다. 물론 주택은 중요한 자산이기. 하지

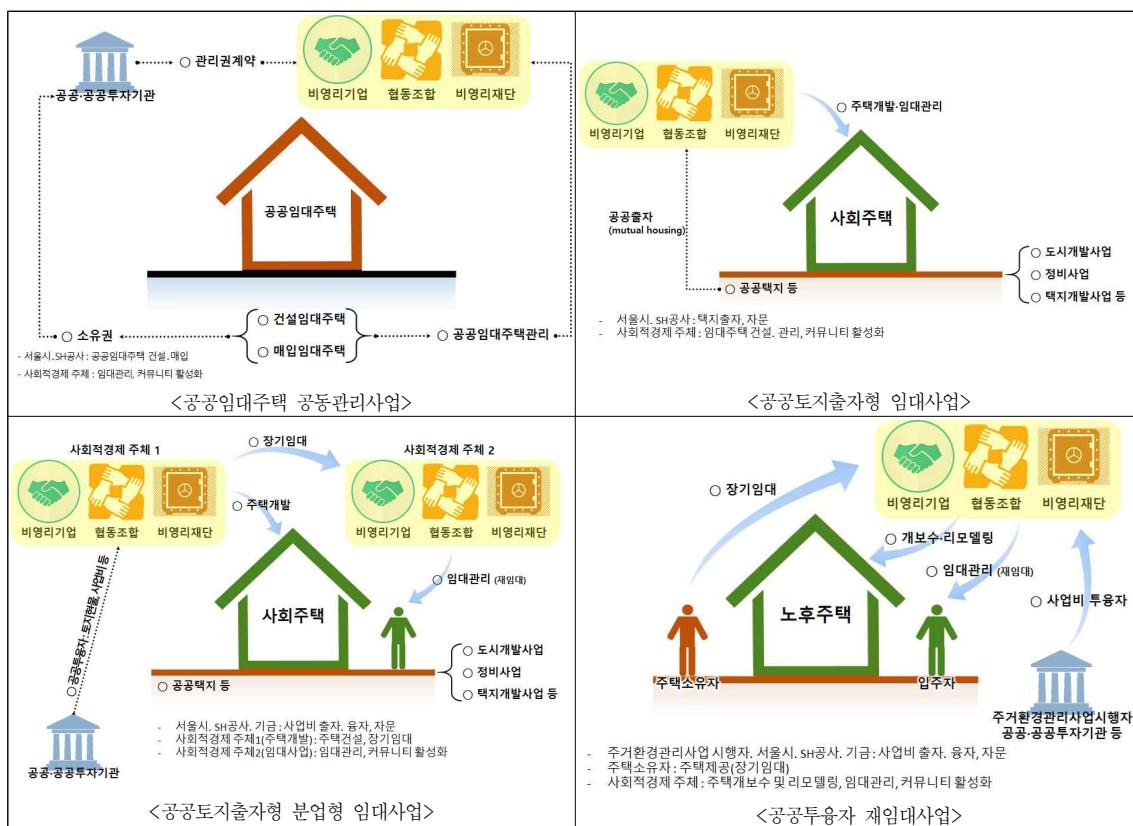


만 오로지 돈을 벌기 위해 주택을 이용하는 것은 여러 갈등을 야기하게 되고 수많은 경제적 문제를 발생시킨다.

우리나라를 비롯하여 거의 모든 국가에서 예전에는 토지자원을 사회가 공유하고 있었다는 사실은 잘 알려져 있다. 일각에서는 이러한 상황을 전근대성이라고 폄하할지도 모르지만 요즘같이 무거운 주거비 부담으로 대다수의 인구가 고통 받는 상황에서는 오히려 오래된 미래로 돌아들여야 할지도 모른다(강세진, 2014a).

사회주택의 활성화는 집은 <사는 곳>이지 <사고파는 것>이 아니라는 본래의 속성을 되살리기 위한 것이며 과거의 지혜를 통해 현재의 문제를 해결하고 더 나은 미래를 만들 어가는 열쇠가 될 수 있다. 그리고 주택시장에서 점차 자리를 잃고 있는 ‘공공성’을 되살리는 과정일 것이다.▶

그림 7. 주거관련 사회적경제주체 활성화사업 모델



자료 : 서울특별시의회(2014)

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



참고문헌

- 강세진, 2014a, “주택의 사회적·경제적 속성, 그리고 사회주택”, 새사연 이슈진단(72), 새로운사회를여는연구원. (<http://saesayon.org/2014/10/20/13234/>)
- 강세진, 2014b, “주택시장동향분석(1) : 80년대 이후 주택가격추세”, 새사연 이슈진단 (60), 새로운사회를여는연구원. (<http://saesayon.org/2014/09/22/12777/>)
- 서울특별시의회, 2014, 사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안.
- 장영희, 2013, “외국의 공정임대료제도 현황 및 정책적 시사점”, 부동산포커스, 제57호 (2013년 2월), pp.45–55.
- CECODHAS Housing Europe and ICA Housing, 2012, Profiles of a Movement: Co-operative Housing around the World

2014년 새사연 발간 보고서

2014년 11월 5일 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

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



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
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
복지	10/21	공무원 연금 개악, 대대적 복지 축소로 이어질 것	이은경
정치일반	10/30	제19대 국회 입법활동현황 : 국회의원들의 '실적주의' 그림자	이상동
주거	11/3	매점된 주택의 비극 <끝없는 전세가 상승>	강세진
주거	11/5	사회주택과 사회적 경제주체 활성화	강세진

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