

2016년에 대한 기대, 사회주택 활성화의 원년

2016. 01. 29 | 강세진_새사연 이사 | wisdomcity@saesayon.org

새사연은 2008년부터 매 년 진보 정책 연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하여 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시하고 있습니다. 2016년 전망 보고서 역시 총 8회에 걸쳐 연재됩니다.

주거비용과 주거의 질 : 주거정책의 핵심이슈

시대와 국가를 막론하고 주거정책의 핵심이슈는 주거비용과 주거의 질이다. 당연히 주거비용은 낮추고 주거의 질은 높이는 것이 정상적인 정부의 가장 중요한 정책목표라 할 수 있다.

주거의 질은 주거비용에 비해서 상대적으로 복잡한 측면을 지닌다. 수요자의 사회적·인구학적·문화적 특성 등이 상이하고 워낙 다양하기 때문에 일률적인 기준을 정하기도 어렵고 타당하지도 않을 수 있다. 한편으로는 단순히 주택내부의 질만 좋다고 주거의 질이 보장되는 것도 아니다. 주택을 둘러싼 환경 또한 중요한 요소이며, 그래서 주거환경이라는 개념이 존재한다.

이렇게 복잡한 측면이 존재하는 정책대상의 경우 아주 기본적이고 원칙적인 수준, 그리고 주거약자를 보호하기 위한 복지차원에서 정책방향이 결정될 수밖에 없다. 우리나라의 경우 주거기본법이 이에 해당한다.

주거기본법은 주택에 관련된 제반 사항을 규정하고 있던 주택법에서 주거복지 및 주거권 등 주택정책의 기본원칙에 해당하는 사항을 떼어내 별도의 법령으로 제정한 것이다. 얼핏 주거복지 등에 대한 강력한 정책의지가 반영된 것처럼 보이기도 하지만, 수많은 기본법들처럼 정책결정자들의 관심 밖에서 사문화되는 것은 아닌지 걱정스럽기도 하다(강세진, 2015b).

주거기본법 제2조에 규정된 ‘주거권’ 개념을 살펴보면 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에

서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.”고 되어 있다. ‘쾌적하고 안정적인 주거환경’을 위해서 주거기본법에 규정된 내용을 살펴보면 크게 제14조(주거환경의 정비 등), 제17조(최저주거기준의 설정), 제19조(유도주거지기준의 설정) 등이 눈에 띈다.

먼저 제14조(주거환경의 정비 등)의 내용을 살펴보면 “① 국가 및 지방자치단체는 주거환경을 정비하고 노후주택을 개량하여 주민의 삶의 질이 개선될 수 있도록 지원하여야 한다. ② 제1항에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”라고 되어 있다. ①항은 선언적·당위적 내용이며 ②항이 실제 정책임을 짐작할 수 있는데, 「도시 및 주거환경 정비법(이하 주거환경정비법)」이 이에 해당하는 법률이다. 그런데 주거환경정비법은 주택재개발사업 등의 근거법이다. 관심 있는 사람들은 모두 알고 있듯이 주택재개발사업이라는 것이 노후주거지를 정비한다는 명분으로 개발사업을 벌이는 것이고 그로 인해 원거주자의 주거권이 심각하게 훼손되는 경우가 많다. 직설적으로 표현하자면 ‘돈 좀 있는 사람들에게 새 집을 지어주기 위해 가난한 사람들의 주거지를 없애는 짓’이라고도 할 수 있다. 주거기본법의 제정취지를 살리기 위해서는 이에 대한 문제인식과 규정이 명확히 삽입되어야 한다고 여겨진다.

다음으로 제17조(최저주거기준의 설정)의 내용을 살펴보면 “① 국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다. ② 제1항에 따라 국토교통부장관이 최저주거기준을 설정·공고하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다. ③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다.”라고 되어 있다. 2011년에 개정공고된 최저주거기준(국토해양부 공고 제2011 - 490호)을 살펴보면 다음 표와 같다.

표 1. 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준 가구구성 ¹⁾	실(방) 구성 ²⁾	총주거면적(m ²)
1	1인 가구	1 K	14
2	부부	1 DK	26
3	부부+자녀1	2 DK	36
4	부부+자녀2	3 DK	43
5	부부+자녀3	3 DK	46
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	55

자료 : 「최소주거기준」 [국토해양부 공고 제2011 - 490호]

- 1) 3인 가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준 / 4인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준 / 5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준 / 6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준
- 2) K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며, 숫자는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함
- 3) 비교 : 방의 개수 설정을 위한 침실분리원칙은 다음 각 호의 기준을 따름
 1. 부부는 동일한 침실 사용 / 2. 만6세 이상 자녀는 부모와 분리 / 3. 만8세 이상의 이성자녀는 상호 분리 / 4. 노부모는 별도 침실 사용

한편 제19조(유도주거기준의 설정)의 내용을 살펴보면 “① 국토교통부장관은 국민의 주거수준 향상을 유도하기 위한 지표로서 유도주거기준을 설정·공고할 수 있다. ② 제1항에 따라 국토교통부장관이 유도주거기준을 설정·공고하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 유도주거기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다. ③ 국가 및 지방자치단체가 주거정책을 수립·시행하는 경우에는 유도주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다.”라고 되어 있으나 아직 구체적인 유도기준을 마련하여 공고한 적은 없다. 언론보도에 따르면 2016년 상반기 중에 “△1인 가구의 경우 방 2개와 부엌이 딸린 33㎡ 면적의 주택 △부부와 자녀 2명으로 이뤄진 4인 가구는 방 4개와 부엌이 있는 66㎡ 면적의 집을 풍요로운 주거 생활이 가능한 유도 기준으로 설정할 수 있다.”¹⁾는 소식이 들리는 정도이다.

사실 최소주거기준도 제대로 확보하지 못하는 우리의 주거현실에서 유도주거기준을 마련하는 것에 어떤 실효성이 있는지 의문을 갖는 사람들이 많을 것이라 여겨진다. 정부에서 최저주거기준 미달 가구에 대해 우선 지원한다(주거기본법 제18조)고 규정하고 있으나 그 내용이 “최저주거기준에 미달하는 사업계획의 경우 계획을 보완하게 하고(③항), 최저주거기준에 미달하는 주택이 밀집한 지역을 우선적으로 정비(재개발)한다(④항)”는 것인데, 후자의 경우 그나마 저소득가구가 감당할 만한 주택들을 철거하여 새집을 짓겠다는 것이고, 전자의 경우 건설업자들이 같은 가격에 좀 더 넓은 주택을 공급하지 않는다면 별 의미가 없다. 시장원리를 중시하는 우리 정부의 정책기조에서는 주거의 질이라는 것이 결국 주거비용과 밀접하게 연관될 수밖에 없다.

경기부양에 주거정책을 연동시킨 결과 : 주거비용의 급격한 상승

주거비용을 낮추는 것은 정부가 직면해 있는 수많은 정책과제 중에서 매우 쉽고 단순한 것에 속한다. 주변국의 눈치를 봐야하는 외교나 통상에 속하는 것도 아니며, 안보나 예측이 어려운 재해문제도 아니다. 주류경제학자들이 꾸준히 제기하는 ‘시장매커니즘’을 통해서도 달성할 수 있는 쉬운 해법이 존재하기 때문에 이념논쟁에서도 비교적 자유롭다. 시장기능이라는 것이 가장 효율적인(동일 조건에서 가장 저렴한) 가격이 되도록 보이지 않는 손이 작동하는 것이므로 공공이 시장에 저렴한주택을 공급하 기만 하면 된다.

일각에서는 이러한 정부의 활동을 과거 공산권의 계획경제와 비교하며 반자본주의적 이라고 비판하기도 하지만, 정부 또한 시장에서 중요한 역할을 담당하는 수요자이자

1) 주거기본법 국회 통과...내년 유도주거기준 도입 [이데일리 인터넷, 2015.05.29.]
<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JD41&newsid=01922086609373840&DCD=A00404&OutLnkChk=Y>

공급자이므로 주거문제와 같은 사회문제의 해결을 위해서 주택을 공급하는 것은 지극히 정상적이고 당연한 것이다. 오히려 정부에서 주택을 공급하는 것에 비해 민간에서 공급하는 주택에 과도하게 높은 가격이 책정되어 있다면, 독과점이나 매점매석에 의하여 지나친 이윤이나 정보의 불투명에 따른 불합리한 가격거품이 끼어 있는 것은 아닌지 의심해야 한다. 경제학적으로 정부에서 공급하던 민간영역에서 공급하던 누가 얼마나 더 비용을 부담하게 되는지만 달라질 뿐 동일한 질의 주택을 공급하는 비용은 서로 같아야 한다. 즉 공공에서 주택을 공급하면 앞서 거론한 시장의 왜곡을 시정하는 효과까지 기대할 수 있다.

하지만 이명박 정부에서도 포기하지 않았던 공공에 의한 저렴주택 공급기조가 박근혜 정부에서는 크게 흔들리고 있다. 박근혜 정부에서는 공공주택의 공급을 민간의 수익을 저하시키는 자본주의에 반하는 정책으로 규정하고 그 동안 공기업의 주요 사업 영역이었던 임대주택의 공급을 리츠(부동산투자회사; REITs; Real Estate Investment Trust)를 활용한 기업형임대회사가 담당해야 한다는 입장이다. 하지만 현란한 금융공식으로 무장한 이 정책의 핵심은 주거비용을 낮추는 것이 아니라 정부에서 민간임대업자와 금융권의 안정적인(최소 연5%) 수익을 보장하는 것에 있다(강세진, 2014a; 2014b; 2014c).

이런 정책을 밀어붙이는 명분은 2000년대 후반부터 이어지고 있는 불경기이다. 그런데 주택시장의 경우 과열될 대로 과열된 상황이지 불경기라고 보기는 어렵다. 수도권 지역만 놓고 보면 주택가격의 오름세가 누군가의 기대에 미치지 않을지 모르지만 지방의 경우 가격상승세가 매우 가파르다(강세진, 2014d; 2015a).

건설경기 부양이, 실상을 고려할 때 앞뒤가 맞지 않고 명분도 약하지만, 불행하게도 부정적 여론이나 민심의 큰 동요 없이 정부의 정책기조가 되었으며, 그 결과는 살인적인 전세가 폭등으로 이어졌다. 워낙 전세가가 크게 상승하여 눈에 띄지는 않지만 월세 또한 지속적으로 상승하고 있다.

2016년, 정부의 주택정책 기조 : 기업형임대 활성화

2015년 10월 국회에 제출한 2016년 정부예산안²⁾을 살펴보면 국토교통부 소관의 주택부문 예산이 2015년에 비해 4천억 원 증가한 것으로 되어 있다. 하지만 이는 보건복지부 소관이었던 주거급여 예산을 이관받은 것에 따른 것으로써 이를 제외하면 오히려 1천억 원 가량 감소한 것으로 볼 수 있다. 표 2를 살펴보면 실제로 주거환경개선지원 항목에서 1천2백억 원을 감소시켜 예산을 편성하였음을 확인할 수 있다.

2) 2016년 정부예산안 (<http://nafs.assembly.go.kr:83/index.htm>)

표 2. 주택 부문 예산현황(2012~2016; 단위 : 억원, %)

구 분	2012 (A)	2013	2014	2015	2016(안) (B)	증감 (B-A)	연평균 증가율
계	2,508	2,554	2,682	7,639	11,640	10,355	46.8
□ 주거급여	-	-	-	5,511	10,289	4,778	86.7
□ 주택가격조사지원	578	590	601	616	640	62	2.6
□ 주거환경개선지원	1,915	1,950	1,750	1,481	690	△1,225	△22.5
□ 주택정책지원	15	14	331	31	21	6	8.8

자료 : 대한민국국회 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 예산안 예비심사보고서

한편 정부의 주택정책을 달성하기 위한 주요 재원인 주택도시기금의 2016년 운용계획 제출안을 살펴보면, 2015년 예산에 비해 총지출이 약 1조 원 증가(약 5% 증가)한 것을 확인할 수 있다.³⁾ 사업별로 살펴보면 기존주택개선사업에 255억 원을 편성하여 2015년 예산에 비해 225억 원 증가하였는데 이는 노후주택을 리모델링하여 저렴하게 임대하도록 지원하는 '집주인 리모델링 임대사업'에 대한 저리융자금을 반영한 것이다.

주거비용의 저감을 위해 중요한 사업이라 할 수 있는 임대주택 지원에 대한 기금운용계획을 살펴보면, 국민임대주택건설사업에 약 7천억 원, 공공임대주택건설사업에 약 1조6천억 원, 임대주택리츠용자사업에 약 6천억 원, 다가구매입임대용자사업에 약 5천억 원, 행복주택건설사업에 약 6천6백억 원을 편성하였다. 눈에 띄는 점은 공공임대주택건설사업에서 약 2천8백억 원을 줄이고 임대주택리츠용자사업을 약 2천7백억 원 늘린 것이다. 아직까지는 국민임대, 공공임대, 행복주택 등에 대한 지원 비중이 높지만 점차 리츠를 기반으로 한 기업형임대에 대한 비중을 늘리고자 하는 정책의지가 엿보인다.

표 3. 2016년 임대주택 지원(용자) 운용계획안(단위 : 억 원)

지원 사업명	' 14결산	' 15계획 (a)	' 16(안) (b)	증감 (b-a)	비율(%)
계	40,444	38,948	40,246	1,298	3.3
국민임대주택건설	12,815	6,090	7,086	996	16.4
공공임대주택건설	24,979	18,543	15,739	△2,804	△15.1
임대주택리츠용자	-	3,240	5,980	2,740	84.6
다가구매입임대용자	-	4,500	4,825	325	7.2
행복주택건설	2,650	6,576	6,616	40	0.6

자료 : 대한민국국회 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 기금운용계획안 예비심사보고서

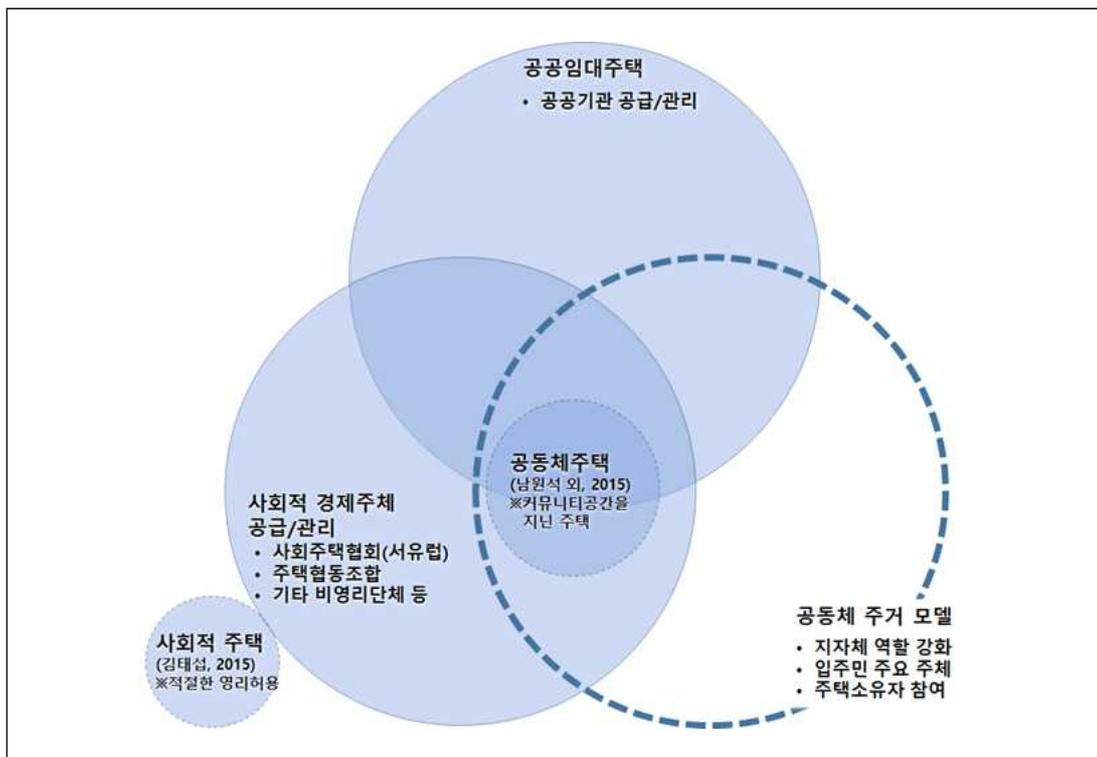
3) 2016년 기금운용계획안 (<http://nafs.assembly.go.kr:83/index.htm>)

2016년, 사회주택 활성화의 원년? : 서울시 등 지자체의 분투

정부의 경우 건설경기 부양에 목적을 둔에 따라 주거비용의 절감과 주거의 질 향상이라는 진정한 의미의 주택정책을 펼치지 못하고 있다. 이는 서민주거안정을 이루기 위해서 지방정부가 져야 하는 짐이 더욱 무거워지고 있음을 의미한다.

지방자치단체 차원에서 주거문제를 해소하기 위한 정책 중에서 최근에 활발히 논의되고 있는 것이 사회주택의 공급이다. 사회주택이란 저렴한 가격의 장기임대주택을 말하는 것으로써 공공기관에 의해 공급되는 공공임대주택과 사회적경제주체 등 비영리기관에 의해 공급되는 비영리임대주택을 말한다(강세진·진남영, 2015). 최근 정부에서 정책적으로 육성하고자 하는 기업형임대가 임대사업을 통한 이윤 추구를 당연시 하는 것에 비해 사회주택은 임대사업자가 이윤을 추구하지 않음으로써 주거비용을 획기적으로 낮추는 것에 목표를 둔다.

그림 4. 사회주택의 공급주체 및 범위

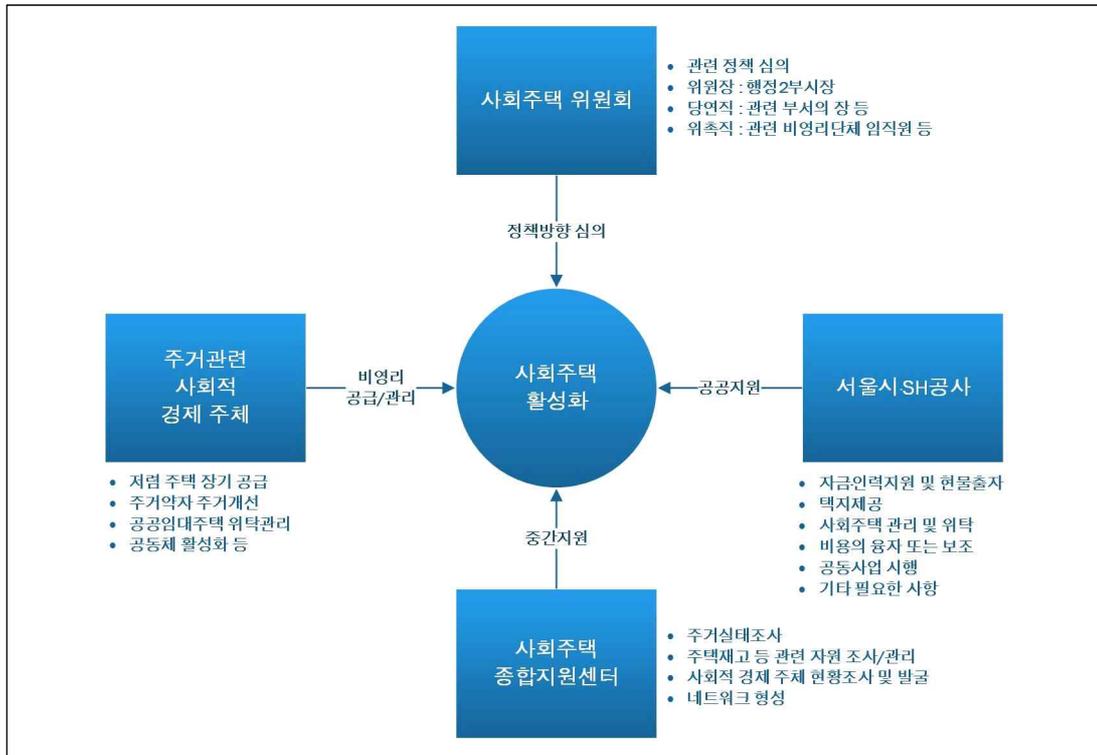


자료 : 강세진(2015d), “주택협동조합의 운영구조 및 공동체 기반 활성화 방안”, 「글로벌 도시화와 도시공동체」, 한국공간환경학회 학술대회 자료집, 2015.12

서울시는 2015년 1월 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례(이하 서울시사회주택지원조례)」를 제정하여 산하기관인 SH공사를 활용한 공공임대주택의 공급에 더하여 사회적경제주체를 통한 비영리주택의 확충을 통해 사회주택의 활성화를

도모하고자 하고 있다. 서울시사회주택지원조례는 제1장 총칙, 제2장 사회주택 활성화 위한 지원, 제3장 시장 등의 공동사업 추진, 제4장 공공임대주택 등의 사회주택 활용, 제5장 서울특별시 사회주택 위원회, 제6장 서울특별시 사회주택 종합지원센터 등으로 구성되어 있다. 2015년에는 ‘공동체주택사업’ 등 시범적으로 공공의 지원을 통한 사회주택사업의 가능성을 타진해보는 시기였으며, 2016년에는 조례 제6장에 규정되어 있는 ‘사회주택 종합지원센터’를 비영리단체에 위탁하여 운영함으로써 사회주택을 적극적으로 활성화하려는 계획을 세우고 있다.

그림 5. 서울시의 사회주택 활성화 지원체계



자료 : 강세진(2015c), “서울특별시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제정의 의의”, 「주거」, 제10권 제1호

사회주택은 서구에서 주택공급의 일반적인 형태로 폭넓게 활용되고 있다. 집계기준에 따라 편차가 있으나 서유럽의 경우 전체 주택재고에서 사회주택이 차지하는 비중이 최소 6% 이상이며, 스웨덴의 경우 39%에 달하는 것으로 보고되고 있다 (CECODHAS Housing Europe and ICA Housing, 2012). 해외의 경우 지방자치의 역사가 깊고 지방자치단체의 독립성도 매우 높은 수준이어서 사회주택 공급에 있어서 지방정부의 역할이 큰 편이다. 서울시의 최근 노력에 주목할 수 있는 이유이다. 정부에서 무관심하고 예산지원도 없다고 한탄하기보다는 지방정부 차원에서 사회주택을 활성화하여 주거문제해결의 올바른 방향을 보여주는 것도 가능한 일일 것이다. 경기도에서도 ‘파복공동체’ 정책의 일환으로 사회주택의 공급에 관심이 많으며, 시흥

시 등 기초지자체 차원에서도 조례를 정비하여 사회주택을 활성화하려는 움직임이 서서히 일고 있다. 이런 작지만 중대한 움직임들이 하나 둘 모여 정부 주도의 기업형임대와 지자체 차원의 사회주택이 치열하게 맞붙는 2016년이 될 수도 있겠다는 기대를 품어본다.

그림 6. 유럽국가의 사회주택 비중(2012년 기준)



자료 : CECODHAS Housing Europe and ICA Housing(2012)의 자료를 집계하여 작성

물론 유럽의 경우에도 중앙정부의 재정지원이 사회주택의 초기활성화에 중요한 역할을 하였다는 것에는 의심의 여지가 없다. 우리 정부도 건설경기 부양이라는 포퓰리즘을 그만 접고 진정한 의미의 주택정책을 펼쳐야 한다. 지자체가 정부에 한 수 크게 깨우쳐주는 2016년이 되기를 기원해 본다. ✎

[참고문헌]

강세진(2014a), “서민주택 노리는 민자유치라는 망령”, 「위클리 펀치」, 새로운사회를여는연구원 (<http://saesayon.org/2014/04/22/12588/>)

강세진(2014b), “공공주택 물량 줄이는 건 악수”, 「The Scoop」, 98호.
(<http://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?idxno=12635>)

강세진(2014c), “서민 잡는 REITs 고려할 가치 없다”, 「The Scoop」, 98호.
(<http://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?idxno=12636>)

강세진(2014d), “주택시장동향분석(4) : 주택시장동향과 여론추이 <2014년 12월>”, 「새사연 이슈진단(85)」, 새로운사회를여는연구원
(<http://saesayon.org/2014/12/30/15548/>)

강세진(2015a), “주택시장동향분석(5) : 아파트 실거래가 동향”, 「새사연 이슈진단(93)」, 새로운사회를여는연구원 (<http://saesayon.org/2015/03/23/16287/>)

강세진(2015b), “주택 관련 법체계 개정의 우려 : 영리주택의 고착화”, 「새사연 이슈진단(122)」, 새로운사회를여는연구원 (<http://saesayon.org/2015/09/04/17464/>)

강세진(2015c), “서울특별시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제정의 의의”, 「주거」, 제10권 제1호, 2015.6.

강세진(2015d), “주택협동조합의 운영구조 및 공동체 기반 활성화 방안”, 「글로벌 도시화와 도시공동체」, 한국공간환경학회 학술대회 자료집, 2015.12

강세진 · 진남영(2015), 경기도형 공동체 주거 모델 발굴 연구, 경기연구원.

대한민국국회 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 기금운용계획안 예비심사보고서 (<http://nafs.assembly.go.kr:83/index.htm>)

대한민국국회 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 예산안 예비심사보고서 (<http://nafs.assembly.go.kr:83/index.htm>)

CECODHAS Housing Europe and ICA Housing(2012), *Profiles of a Movement: Co-operative Housing around the World*, Brussels: CECODHAUS Housing Europe and ICA Housing.



2016 새사연 전망 보고서 목록

날짜	분야	제목	작성자
1월 12일	고용·노동	노동시장, 유연화보다 소비확대가 우선이다	새사연 노동연구팀
1월 15일	부동산	2016 부동산시장은 '위험한 균형' 유지할 것	권순형
1월 18일	정치	야당은 왜 존재하는가? : 2016년 정치전망과 야권의 과제	손우정
1월 25일	농업	농업의 지속가능성, '쌀'과 '소득'에 있다	장경호
1월 29일	주거	2016년에 대한 기대, 사회주택 활성화의 원년	강세진
2월 1일	돌봄	추후 공개	추후 공개
2월 4일	의료복지	추후 공개	추후 공개
2월 8일	청년	추후 공개	추후 공개
2월 11일	경제	추후 공개	추후 공개
2월 15일	미디어	추후 공개	추후 공개
2월 18일	종합	추후 공개	추후 공개