



새로운 사회를 여는 연구원


 서울특별시 사회주택 분포 (2019년 7월 기준; <https://soco.seoul.go.kr/center/outline.do>)

서울시 주택가격 변화추이와 토지임대부 사회주택의 의의

| 강세진 (새로운사회를여는연구원 | wisdomcity@saesayon.org)

〈이 보고서는 함께주택협동조합과 한국사회주택협회가 2019년 11월 14일에 주최한 '서울시 토지임대부 사회주택 운영 성과와 과제 토론회'에 발표한 자료를 재편집한 것입니다.〉

이 연구는 정부의 지속적인 부동산 안정화 정책에도 불구하고 서울시 주택가격의 상승은 멈추지 않고 있으며, 특히 서민을 임대대상으로 하는 중소형 주택의 가격이 가파르게 오르고 있고, 이로 인해 주택소유자와 일반 서민 사이에 불평등이 심화되는, 사회의 안정과 통합까지 위협하는 심각한 문제가 야기되고 있다는 문제의식에서 출발하였다.

서민들이 거주하는 지역의 한 주택을 사례로 분석하여 서민의 소득수준으로 해당 주택을 구매하는 데에 22년이 걸린다는 점을 밝혔으며, 주택가격을 토지가격과 건물가격으로 구분하여 현재의 주택가격에서 토지가격이 차지하는 비중이 76%가 넘는다는 점, 토지가격이 예금이자 등 시중금리보다 더 큰 폭으로 지속적으로 올라야 투자목적의 거래가 유지된다는 점, 이런 상황에 이르면 다주택자가 투자 금액의 두 배에 달하는 불로소득을 챙길 수 있다는 점, 이러한 불로소득은 결국 저소득층의 희생 위에 얻어진다는 점을 밝혔다.

2014년 1월부터 2018년 12월까지 5년간 서울시내 다세대·연립주택의 매매 실거래 사례와 전월세 실거래 사례를 바탕으로 실제 가격의 상승 수준을 분석한 결과 토지가격은 약 2배 증가하여 연평균 20.5%에 달하는 상승률을 보였으며, 전세의 경우 약 31% 올라서 연평균 7%의 상승률을 보일 정도로 주택가격이 크게 오르고 있다는 점을 분석하였다.

이러한 주택가격 상승에 대한 대응책으로써 사회주택의 가능성을 가늠하고자, 서울시 토지임대부 사회주택의 사업구조를 분석하여 잠재력과 현재 지원조건의 한계를 짚어보았다. 이와 같은 논의를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 현재 토지임대부 사업에서 토지사용료로 책정된 토지평가액의 1~2%를 40년간 누적하면 토지평가액의 27~46%에 해당할 정도로 결코 적지 않은 수준이므로 사회주택의 주거비 경감효과를 늘리기 위해서는 다소 조정이 필요하다.

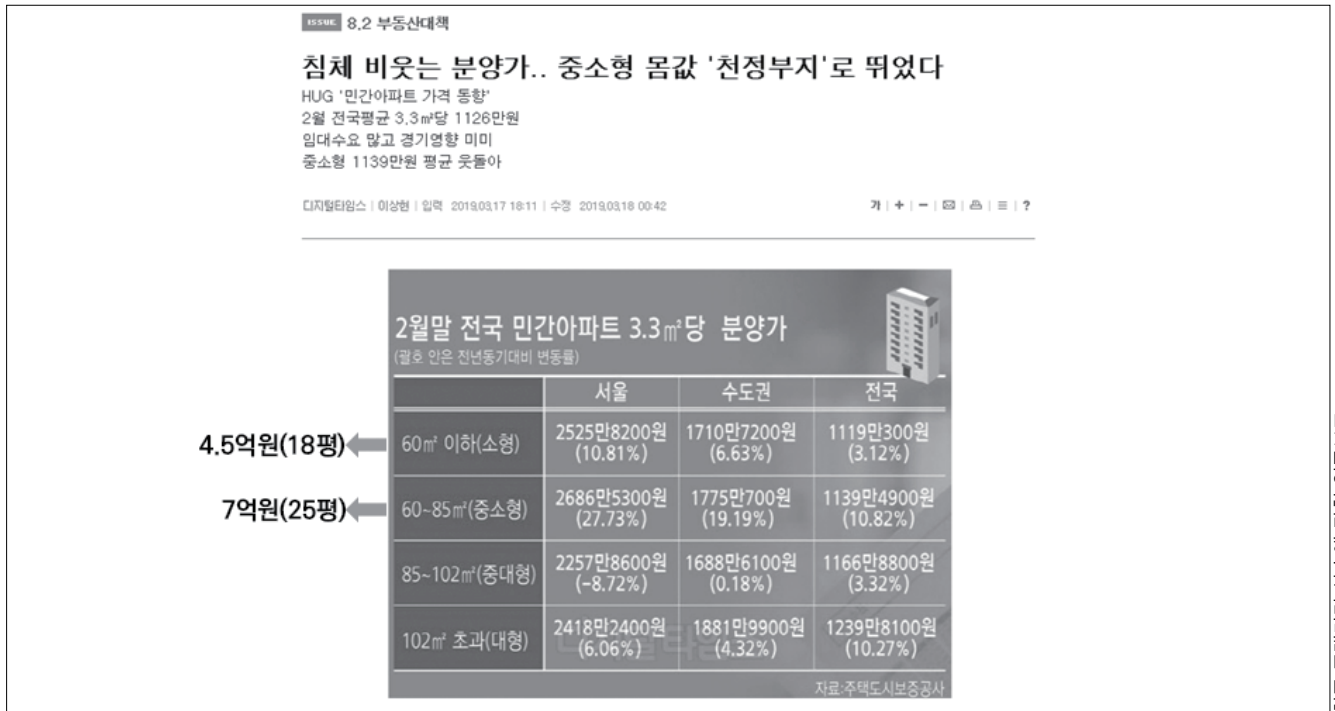
둘째, 토지를 오래 사용할수록, 즉 주택을 오래 사용할수록 사업비용을 서서히 분담할 수 있기 때문에 주거비 경감효과를 높일 수 있다. 따라서 국외의 사례나 국내의 IFC 등 해외자본 유치 사례(99년간 토지임대)에서 볼 수 있듯이 토지를 사회주택 용도로 장기간 사용할 수 있도록 제도를 마련할 필요가 있다.

셋째, 서울시처럼 이미 토지가격이 높은 수준에 도달한 경우에는 저소득계층이 부담할 수 있는 수준으로 사회주택의 임대료를 낮추기 어렵다. 따라서 소득수준이 낮은 계층이 사회주택에 입주할 경우 주거보조금을 지급하여 저소득 계층에게 사회주택에 입주할 수 있는 기회를 줄 필요가 있다. 주거보조금의 문제는 민간임대시장에서 임대료를 높이기 되어 주거복지효과가 사라진다는 점인데, 사회주택의 경우 공공의 기준에 따라 임대료가 제한되기 때문에 주거보조금이 오롯이 저소득계층의 주거편익으로 돌아가게 된다. 또한 이를 통해 자연스럽게 소셜믹스를 구현하는 효과도 얻을 수 있다.

감당하기 어려운 주택가격, 그리고 불평등

정부의 지속적인 부동산 안정화 정책에도 불구하고 서울시 주택가격의 상승은 멈추지 않고 있다. 특히 서민을 입주 대상으로 하는 중소형 주택의 가격이 가파르게 오르고 있다. 한 언론은 이런 현상을 ‘침체 비웃는 분양가.. 중소형 몸값 천정부지로 뛰었다’라는 제목의 기사에서 다루며 주택도시보증공사의 자료를 인용하고 있다. 이에 따르면 서울시의 아파트 평균 분양가는 18평 4.5억원, 25평 7억원에 달한다.

이처럼 급격하게 주택가격이 오르면 주택을 소유할 여력이 있는 사람과 그렇지 않은 사람 사이의 불평등을 심화시키게 된다. 한 언론은 이러한 현상을 ‘순간의 아파트가 평생을 좌우했다. 집에 인생 건 2030’이라는 제목의 기사에서 다루면서 20대와 30대가 꿈등이가 나오는 집에 사는 그룹과 이미 집을 샀거나 “우리도 집 사자”고 말하는 그룹으로 나뉘고, 후자는 전체 인구의 10%에 불과하다는 점을 짚고 있다. 주택가격의 상승은 주거문제일 뿐만 아니라 사회의 안정과 통합까지 위협하는 심각한 문제이다.



돈을 모아 집을 사려면 얼마나 걸릴까?

앞서 논의한 주택가격은 새롭게 지은 주택에 대한 것이다. 서민의 대부분은 이미 지어진, 주택시장에 매물로 나와 있는 주택 중에서 거주지를 물색해야 한다. 그래서 성산동에 있는 전용면적 70㎡인 12년 된 아파트를 사례로 주택가격의 수준을 살펴보았다. 이 아파트의 2019년 11월 호가는 매매 3억7천만 원, 전세 3억2천만 원이다(네이버부동산 기준).

이 주택을 필요로 하는 계층의 소득수준을 가늠하기 위해 주변 시세의 80% 이하를 목표로 공급되는 서울시 토지임대부 사회주택 입주자 기준을 살펴보았다. 이에 따르면 마포구 성산동에 공급되는 토지임대부 사회주택의 1인가구 및 셰어하우스 입주자는 도시근로자 월평균 소득의 70% 이하, 2인~3인 가구는 도시근로자 월평균 소득의 100% 이하, 4인 가구는 도시근로자 월평균 소득의 100% 이하, 부부맞벌이 가구는 도시근로자 월평균 소득의 120% 이하로 하고 있다. 각각의 월평균 가구소득은 3,781,270원 이하, 5,401,814원 이하, 6,165,202원 이하, 6,482,177원 이하에 해당한다. 이 중 2인~3인 가구의 월평균 소득을 기준으로 논의를 진행한다. 물론 이 평균 소득은 서민이 느끼기에 매우 많은 편에 속한다. 즉 실제로는 이 보고서에서 논의되는 것보다 체감 주택가격이 더욱 높다고 보아야 할 것이다.

사례주택 주변지역 서울시 토지임대부 사회주택 입주 신청 기준

가구원 수	소득 기준	소득 금액
1인가구, 셰어하우스 입주	도시근로자 월평균 소득의 70% 이하	3,781,270원 이하
2인~3인 가구	도시근로자 월평균 소득의 100% 이하	5,401,814원 이하
4인 가구	도시근로자 월평균 소득의 100% 이하	6,165,202원 이하
부부맞벌이	도시근로자 월평균 소득의 120% 이하	6,482,177원 이하

1) 모집 공고일(2019년 6월) 현재 서울시에 거주하는 무주택 세대구성원

2) 위 월평균 소득기준을 만족하는 가구(2018년도 도시근로자 월평균 소득 기준)

자료 : 함께주택협동조합 성산동 소재 서울시 토지임대부사회주택 입주자 공고문



마포구 성산동 자이페트, 2006년 준공, 전용 70㎡, 공급 80㎡

소득대비주택가격

주택가격의 수준을 평가하는 대표적인 방법은 소득으로 주택가격을 나누는 PIR(Price Income Ratio)이다. 단순히 이해하자면, 지금 벌고 있는 돈을 전부 모아서 집을 살 때 소요기간이라고 할 수 있다. 사례주택의 매매가격인 3억7천만 원을 2~3인 가구의 평균 소득인 5백4십만 원으로 나누면 68.5개월, 약 6년이라는 기간이 나온다. 즉, 2~3인 가구가 버는 돈을 한 푼도 안 쓰고 모으면 6년 후에는 사례주택을 구입할 수 있다는 분석결과이다. 물론 그동안 주택가격이 오르지 않아야 하고, 소득도 유지되어야 한다는 전제가 붙는다. 하지만 이러한 계산은 현실적이지 않다. 상당한 돈을 쌓아두고 있지 않는 한 소득의 대부분은 소비와 이런저런 지출로 쓰일 수밖에 없기 때문이다.

가계흑자액대비주택가격

주택가격의 수준을 좀 더 현실적으로 평가하기 위해서는 소득(Income)이 아니라 흑자액(Surplus)을 기준으로 삼을 필요가 있다. 흑자액은 소득 중에서 이런저런 지출을 제외하고 남은 것이다. 서민 가구 대부분은 흑자액이 주택구매를 위한 실질적인 저축 가능액이라 볼 수 있다. 가계동향조사를 바탕으로 통계청에서 공표한 가장 최신의 자료(2016년 기준)를 살펴보면 도시 근로자 중위소득 가구의 평균 흑자율은 26.6%이다. 이를 월평균 소득 5백4십만 원에 곱하면 월 144만 원이 된다. 실제 저축이 가능한 평균액으로 볼 수 있다. 3억7천만 원을 월 144만 원으로 나누면 258개월, 약 22년이 된다. 주택가격이 현재 수준을 유지한다고 하더라도 22년이 걸리는 셈이다.

■ 평균인 사람이 한 푼도 쓰지 않고 모아 200평 아파트를 사려면...



■ 실제 가능한 기간

■ 중위소득 가구의 가계수지 흑자율 26.6%

■ 5백4십만 × 26.6% = 144만 [실제 저축가능]

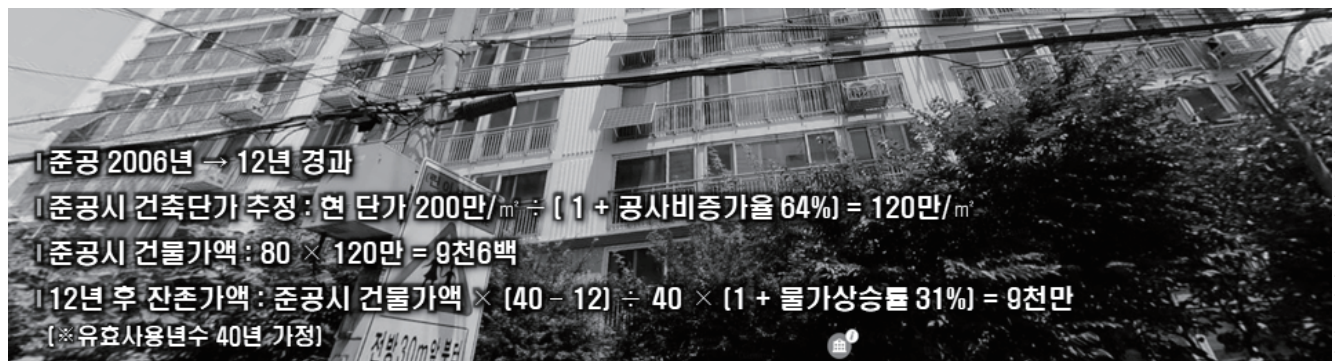


주택의 가격 = 토지가치 + 건물가치

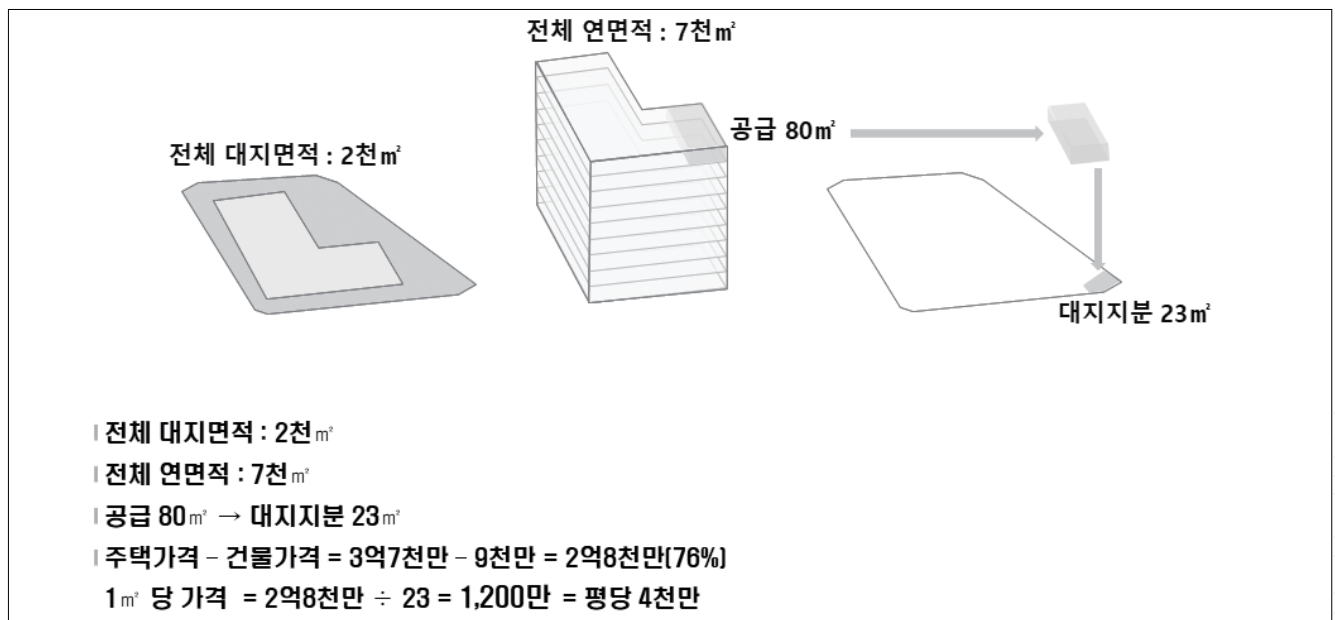
주택의 가치는 이론적으로 토지가치와 건물가치로 구분하여 살펴야 한다. 토지는 사라지지 않는 영구불변의 특성을 지니는 매우 복잡한 자산이다. 해당 경제 생태계의 거시적 미시적 상황과 연동되어 복잡하지만, 대체로 토지가치는 안정적으로 상승하는 형태를 띤다. 반면에 건물은 점차 낡아가는 재화에 해당한다. 즉 한계 수명이 존재한다. 따라서 건물의 가치는 점차 감소한다. 회계학에서는 이를 감가상각이라는 계정으로 처리한다. 건물의 수명도 건축 당시의 품질, 기후 조건, 사용양태 등 다양한 요소에 따라 제각각이다. 실제로 좀 더 사용할 수 있는 주택이라도 재건축이나 재개발을 위해서 철거해버리면 가치는 0이 된다. 우리 사회에서 일반적인 시공품질로 지은 철근콘크리트 구조물의 한계수명은 60년, 유효수명은 40년 정도로 가정하는 경우가 많다. 같은 맥락에서 재건축이나 재개발을 추진할 때 건축 후 20년을 기준으로 노후건물을 분류하는 경우가 많다.

사례주택은 2006년에 준공되어 12년이 지난 상태이다. 준공시 건축단가를 추정하기 위해 통계청 사이트에서 제공하는 공사비증가율을 살펴보면 2006년에 비해 2018년 말 기준 64% 오른 것으로 나타났다. 현재 시중의 1㎡ 당 건축단가는 대략 150만~250만 원이므로 중간 정도인 1㎡ 당 200만 원을 기준으로 2006년 당시의 건축단가를 추정하면 $200만 \div (1 + 0.64) = 1㎡ \text{ 당 } 120만 \text{ 원}$ 이다. 사례주택의 공급면적은 80㎡이므로 준공시 건물가액은 $80 \times 120만 = 9천6백만 \text{ 원}$ 이라고 추정할 수 있다. 물가상승률을 누적하면 2012년부터 2018년까지 31%가 증가하였다. 철근콘크리트 건물의 유효수명을 40년이라고 두고 사례주택 건물의 잔존가치를 추정하면 $9천6백만 \times (40 - 12) \div 40 \times (1 + 0.31) = 9천만 \text{ 원}$ 이다.

현재의 주택가격에서 건물의 잔존가치를 제외하면 토지가격이 된다. 즉 $3억7천만 - 9천만 = 2억8천만 \text{ 원}$ 이 토지가격이다. 주택가격의 76%에 해당한다. 이에 대한 다양한 해석이 있겠으나, 주거 안정이나 복지 측면에서 보자면 주택가격에서 토지가격이 차지하는 비중이 지나치게 비대하여 사회문제를 만들고 있다고 볼 여지가 충분하다. 사례주택의 전체 대지면적은 2천㎡이며 전체 연면적은 7천㎡이다. 사례주택의 공급면적이 80㎡이므로 대지지분은 $80 \times 2천 \div 7천 = \text{약 } 23㎡$ 이다. 따라서 사례주택 토지 1㎡의 가격은 $2억8천만 \div 23 = \text{약 } 1,200만 \text{ 원} = \text{평당 } 4천만 \text{ 원}$ 이다.



사례주택의 건물가격 추정



사례주택의 토지가격 추정

주택가격의 불모가 된 사회

경제학에서 가정하듯이 합리적으로 거래가 이루어진다면, 당장의 실거주와 투자를 겸하는 사람이 사례주택을 구입할 조건은 구매비용에 비해 장래의 주택가격이 높아야 한다는 것이다. 사례주택의 유효수명을 40년이라 하면 잔존 수명은 $40 - 12 = 28$ 년이다. 28년 후 건물의 가치는 수명을 다하여 0이 되므로 토지의 가치만 남는다.

현재의 거래가격인 3억7천만 원에 정기예금 수익률 연 2%를 적용하여 28년 후의 가치로 환산하면 $3\text{억}7\text{천만} \times (1 + 0.02)^{28} = \text{약 } 6\text{억}4\text{천만 원}$ 이다. 따라서 28년 후에 토지가치가 6억4천만 원보다 크다면 실거주와 투자를 겸하는 경우에 구매를 고려할 수 있다.

현재의 토지가격 2억8천만 원이 28년 후 6억4천만 원이 되려면 $(6\text{억}4\text{천만} / 2\text{억}8\text{천만})^{(1/28)} - 1 = \text{약 } 0.03$, 즉 연 3% 씩 토지가격이 상승해야 한다. 투자를 겸하는 경우에는 정기예금 수익률보다 더 높은 수준으로 지가가 올라야 주택이 거래된다. 사회 전체가 부동산 가격 상승을 부추겨야 하는 조건이다.

이런 상황(연 3% 토지가격 상승)에서 다주택자가 주택을 구매할 경우 취하는 불로소득은 얼마나 될까? 주택을 구매하여 임대할 경우 기대할 수 이익은 임대수익과 시세차익이다. 사례주택의 전세가는 3억2천만 원이다. 비슷한 주택의 월 임대료는 120만 원 수준이다. 서울 서북권의 2019년 11월 기준 전월세전환율은 5.5%이다. 따라서 사례주택을 월 120만 원의 월세로 전환하면 보증금은 $3\text{억}2\text{천만} - 120\text{만} \times 12 \div 5.5\% = \text{약 } 6\text{천만 원}$ 이다. 다주택자가 사례주택을 구매하여 임대할 경우 임대소득은 누적 월임대료 $120\text{만} \times 12 \times 28 = \text{약 } 4\text{억 원}$, 보증금 이자수익 $6\text{천만} \times (1 + 2\%)^{28} - 6\text{천만} = \text{약 } 4\text{천만 원}$ 을 합한 4억4천만 원이다.

다주택자가 얻을 수 있는 시세차익은 $6\text{억}4\text{천만} - 3\text{억}7\text{천만} = 2\text{억}7\text{천만 원}$ 이다. 따라서 총 이득은 $2\text{억}7\text{천만} + 4\text{억}4\text{천만} = 7\text{억}1\text{천만 원}$ 이므로 주택을 구매하는 데 들인 3억7천만 원의 약 2배를 불로소득으로 취할 수 있다. $(7\text{억}1\text{천만} / 3\text{억}7\text{천만})^{(1/28)} - 1 = \text{연 } 7\%$ 에 해당하는 소득이다.

시세차익은 차치하고 실거주만 고려한다면, 임대비용보다 매매가가 낮으면 구매를 고려할 수 있다. 앞의 논의에서 집주인이 얻게 되는 임대수익이 곧 세입자의 임대비용과 같다고 볼 수 있다. 즉 사례주택의 28년간 임대비용은 보증금 6천만 원에 월 120만 원에 따른 4억4천만 원이다. 구매비용 3억7천만 원에 비해 임대비용이 높다. 따라서 경제적 여유가 된다면 주택을 구매하는 것이 이득인 셈이다.

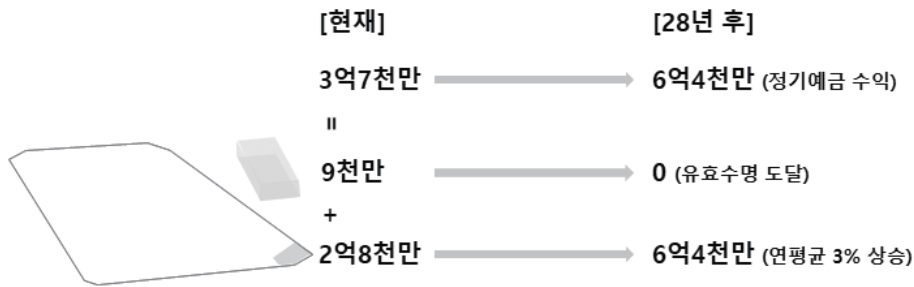
지금까지의 논의를 돌아보면, 주택가격이 조금이라도 떨어지는 기미를 보일 때 언론에서 호들갑을 떨며 나라가 망할 것처럼 호도하던 이유를 짐작할 수 있다. 막대한 불로소득을 항구적으로 얻기 위해서는 주택가격이 예금이자보다 더 높은 수준에서 지속적으로 올라야 하기 때문이다. 그 불로소득은 하늘에서 뚝 떨어지는 것이 아니라 열심히 일해야 소득을 얻을 수 있는 서민의 호주머니에서 나오는 것이라는 점에서 사회정의를 해치는 심각한 문제이다. 이런 사회구조에서 근로소득은 임대료 등 불로소득으로 빠르게 소진된다. 아무리 소득주도성장을 위한 정책을 펼쳐도 그 효과가 지속되지 못하고 소멸될 수밖에 없다.



※ 불로소득 사회의 구조적 문제 : 소득주도성장 효과 소멸

예) 최저임금 인상 → 주택임대료 상승

■ 주택이 거래되기 위한 조건(실거주+투자)



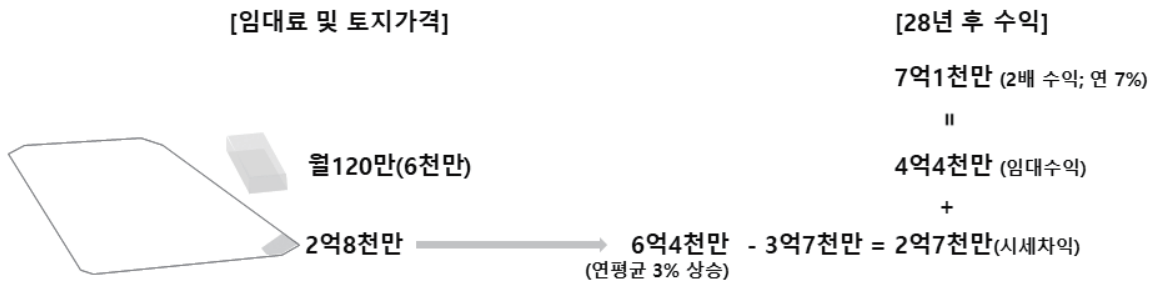
■ 매매가 3억7천만

■ 건물가치 9천만 → 28년 후 0 (*유효사용년수 40년 가정)

■ 거래조건 : 28년 후 토지가격 > 매매가 × [1 + 정기예금금리 2%]²⁸ = 6억4천

■ 토지가격 2억8천만 → 28년 후 6억4천만 : 연평균 3% 지가상승

■ 다주택자 구매후 임대할 경우 취득이익

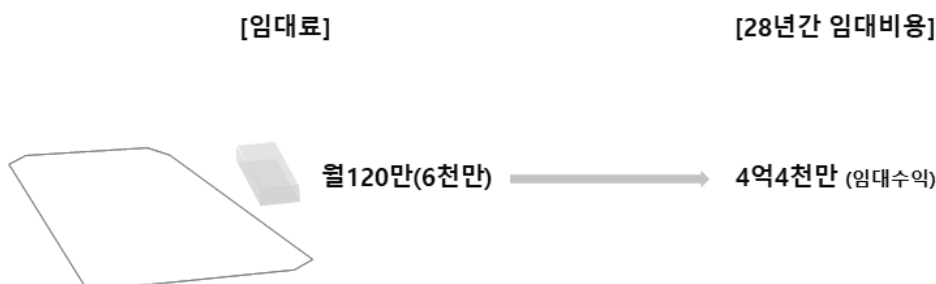


■ 임대수익 추정

- 월 120만원 × 12개월 × 28년 = 4억원
- 보증금 : 3억2천만 - 120만 × 12 ÷ 전월세전환율 5.5% = 6천만
- 보증금 이자수익 = 6천만 × [1 + 2%]²⁸ - 6천만 = 4천만
- 총 임대수익 : 4억4천만

■ 토지가격 연 3% 증가 가정 → 시세차익 2억7천만

■ 실거주만 고려할 경우 구매조건



■ 매매가 3억7천만 < 28년간 임대비용 4억4천만

→ 목돈 마련이 가능한 경우 구매가 이득

■ 결국, 저소득계층이 여유있는 계층의 불로소득을 대어주는 구조

서울시의 주택가격은 얼마나 올랐나?

실제로 주택가격이 얼마나 올랐는지 살펴보았다. 국토교통부는 실거래가 공개시스템을 통해 지속적으로 주택가격을 공개하고 있다. 실거래가 공개시스템에서는 지역별, 주택유형별 매매와 전월세의 가격을 제공한다. 이 보고서에서는 서민이 느끼는 주택가격의 수준을 살펴보기 위해 연립·다세대주택의 매매 및 전월세 실거래가를 분석하였다. 사회 변화 및 경제동향 등 거시적인 영향을 배제하고 논의를 단순히 하기 위해서는 분석의 기간을 적절히 할 필요가 있다. 이 보고서에서는 약 5년간의 기간을 분석대상으로 삼기 위해 2014년 1월부터 2018년 12월까지의 자료를 추출하여 분석한 결과를 담았다. 추출지역은 서울시 전체이다.

주택 매매 실거래가 공개자료는 주택의 위치, 전용면적, 대지권면적, 계약시기, 거래금액, 층, 건축년도 등으로 구성되어 있다. 주택 전월세 실거래가 공개자료는 주택의 위치, 전월세 구분, 전용면적, 계약시가, 보증금, 월세, 층, 건축년도 등으로 구성되어 있다. 한편 월세와 전세로 구분된 사례를 동일한 자료로 통합하기 위해 전월세전환율 통계를 적용하여 전세로 변환하였다. 월세를 전세로 전환하는 공식은 '보증금 + 월세 × 12 ÷ 전월세전환율'이다.

추출한 매매 실거래가 사례는 2014년 34,251건, 2015년 54,597건, 2016년 57,161건, 2017년 50,702건, 2018년 47,814건(총 244,525건)이다. 추출한 전월세 실거래가 사례는 2014년 76,701건, 2015년 78,980건, 2016년 78,405건, 2017년 80,670건, 2018년 83,668건(총 398,424건)이다.

주택 매매 실거래가 공개자료 예시

시군구	번지	본번	부번	건물명	전용면적 (㎡)	대지권면적 (㎡)	계약년월	계약일	거래금액 (만원)	층	건축 년도	도로명
서울특별시 강남구 개포동	1172-2	1172	2	(1172-2)	29.95	17.61	201801	13	25,000	4	2012	논현로6길
서울특별시 강남구 개포동	1216-4	1216	4	(1216-4)	29.12	18.68	201810	23	25,300	4	2012	개포로26길

주택 전월세 실거래가 공개자료 예시

시군구	번지	본번	부번	건물명	전월세 구분	전용면적 (㎡)	계약년월	계약일	보증금 (만원)	월세 (만원)	층	건축 년도	도로명
서울특별시 강남구 개포동	1163-4	1163	4	(1163-4)	전세	21.88	201403	24	12,500	0	5	2013	논현로
서울특별시 강남구 개포동	1163-4	1163	4	(1163-4)	전세	21.88	201406	2	13,000	0	5	2013	논현로

전월세전환율(%)

지역	2014년 01월	2014년 02월	2014년 03월	...	2018년 09월	2018년 10월	2018년 11월	2018년 12월
서울 도심권	8	8.3	8.1	...	5.3	5.1	5.2	5.2
서울 동북권	7.6	7.7	7.6	...	4.8	4.7	4.7	4.7
서울 서북권	7.7	7.8	7.6	...	5.1	4.9	5	5
서울 서남권	7.3	7.3	7.2	...	4.8	4.7	4.8	4.7
서울 동남권	7.1	7	7	...	4.4	4.3	4.2	4.2



주택 매매 실거래가 사례 분포



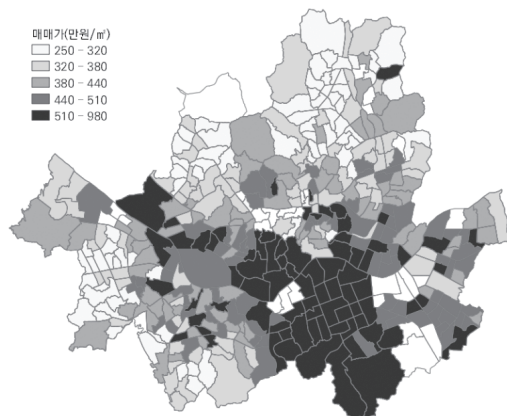
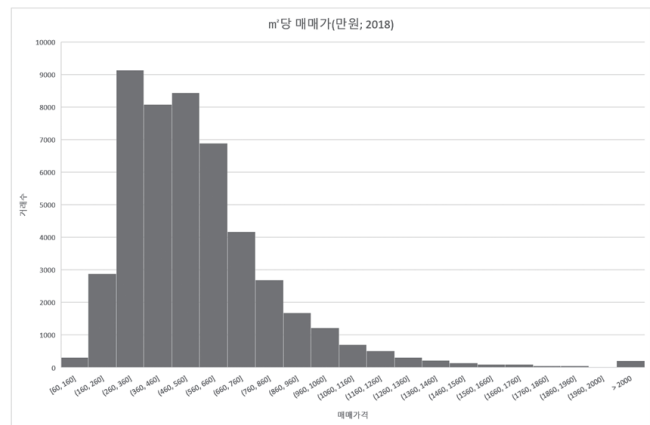
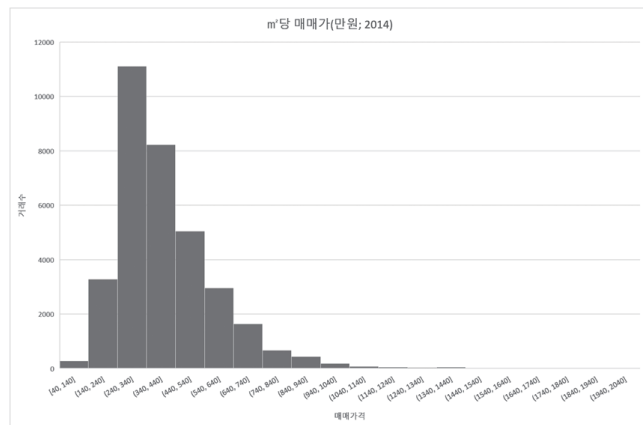
주택 전·월세 실거래가 사례 분포

다세대·연립주택 매매 실거래가격 변화

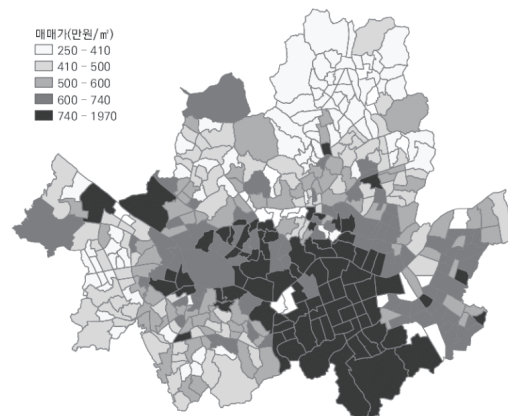
㎡당 매매 실거래가의 분포를 살펴보면 2014년에는 240만~340만 원이 가장 많았으나, 2018년에는 260만~560만 원에서 높은 비중을 보이고 있다. 동별로 2014년과 2018년의 매매 실거래가 평균을 비교해보면 용산구와 성동구와 그 주변에서 가파르게 주택가격이 올랐음을 확인할 수 있다. 서울 대부분에서 20% 이상 올랐으며 많이 오른 곳은 160%나 상승하였다.

거래사례 24만 건 중 2%를 무작위로 추출하여 공간회귀분석(Spatial Lag Model)을 수행하였다. 표본사례는 4,881건이며, 종속변수는 매매가격(만원), 독립변수는 공간가중치, 건물노후년수, 전용면적(㎡), 대지권면적(㎡), 반지하여부, 2층여부, 3층여부, 4층여부, 5층여부, 6층여부, 7층이상여부, 2014년거래여부, 2015년거래여부, 2016년거래여부, 2017년거래여부로 총 15개이다. 즉, 회귀계수의 의미는 18년 거래된 1층에 위치한 주택의 가격에 대한 각 조건(변수)에 따른 가격의 증감이다.

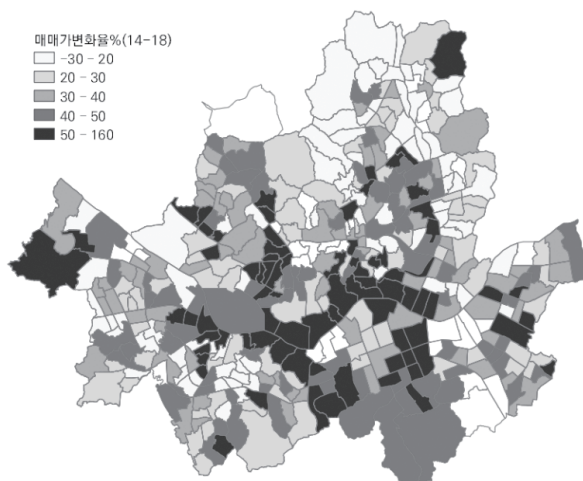
회귀분석 결과를 살펴보면 2018년 거래된 사례에 비해 2014년 거래된 사례는 ㎡당 245만 원가량 저렴했던 것으로 나타났다. 즉 4~5년 간 토지가격이 약 2배 증가한 셈이다. 연평균증가율로 따지면 $(464.942 / (464.942 - 244.731))^{(1/4)} - 1 = \text{약 } 20.5\%$ 에 달하는 폭등이다.



다세대·연립 매매 실거래가 동별 평균(2014년)



다세대·연립 매매 실거래가 동별 평균(2018년)



다세대·연립주택 매매가 변화(2014-2018)

매매 실거래가 변화 회귀분석 결과
SUMMARY OF OUTPUT: SPATIAL LAG MODEL – MAXIMUM LIKELIHOOD ESTIMATION

Data set : sale_cen_sample_2pcnt
Spatial Weight : sale_cen_sample_2pcnt_DW
Dependent Variable : price Number of Observations: 4881
Mean dependent var : 24025 Number of Variables : 16
S.D. dependent var : 18307.3 Degrees of Freedom : 4865
Lag coeff. (Rho) : 0.7768

R-squared : 0.721650 Log likelihood : -51735.8
Sq. Correlation : - Akaike info criterion : 103504
Sigma-square :9.32914e+007 Schwarz criterion : 103608
S.E of regression : 9658.75

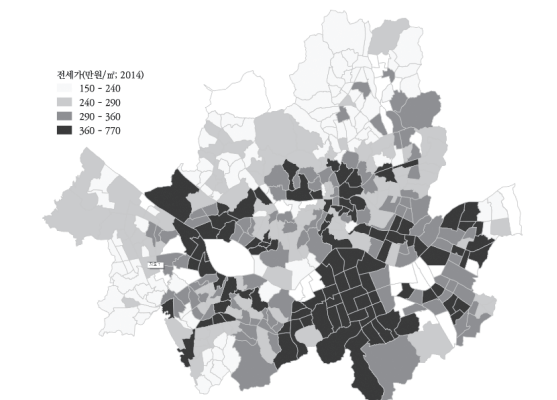
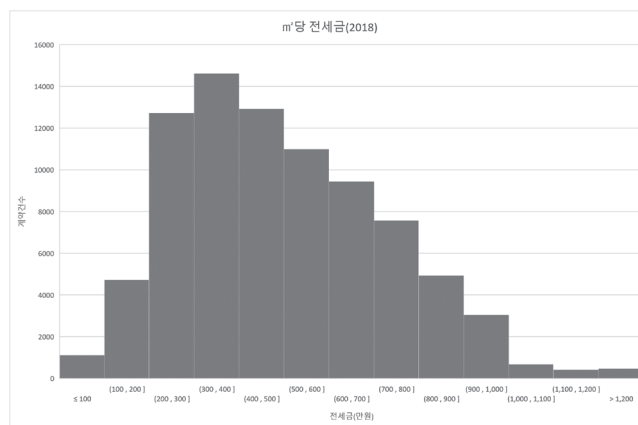
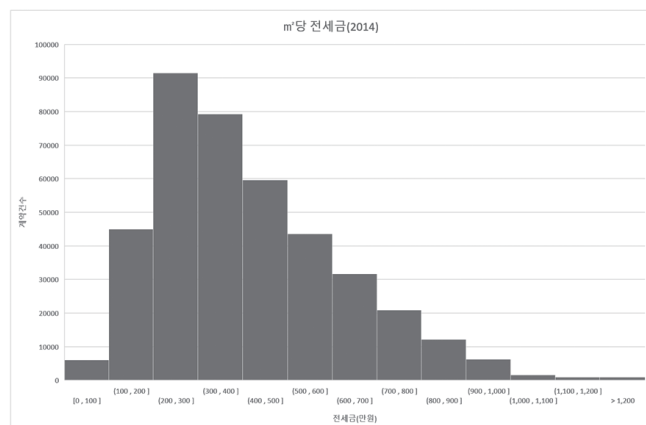
Variable	Coefficient	Std.Error	z-value	Probability
공간가중치	0.7768	0.0121595	63.8842	0.00000
CONSTANT	-19935.5	421.167	-47.3341	0.00000
건물노후년수	-6.17766	0.303738	-20.3388	0.00000
반지하	-105.024	12.0861	-8.68967	0.00000
2층	-34.302	7.65228	-4.48258	0.00001
3층	-26.9241	8.05835	-3.34114	0.00083
4층	-40.28	9.10313	-4.42485	0.00001
5층	-20.1244	11.7143	-1.71794	0.08581
6층	89.6565	25.8467	3.46878	0.00052
7층+	253.961	48.9655	5.18653	0.00000
14년 거래	-244.731	12.9686	-18.8711	0.00000
15년 거래	-177.852	11.4844	-15.4863	0.00000
16년 거래	-130.202	11.193	-11.6324	0.00000
17년 거래	-84.6652	11.8176	-7.16436	0.00000
전용면적 1㎡당	426.091	13.2778	32.0905	0.00000
대지면적 1㎡당	464.942	14.6735	31.6857	0.00000

다세대·연립주택 전월세 실거래가격 변화

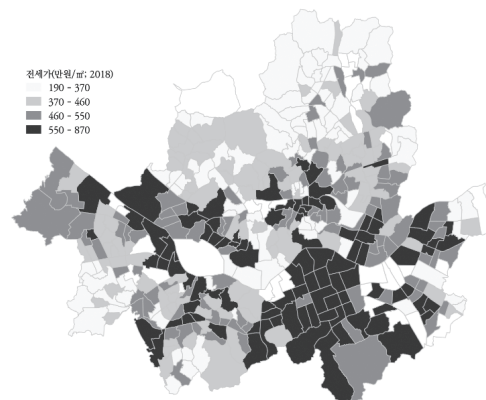
㎡당 전월세 실거래가를 전세가격으로 통일하여 분포를 살펴보면 2014년에는 200만~300만 원이 가장 많았으나, 2018년에는 300만~400만 원이 가장 많은 빈도를 보이고 있다. 단순히 빈도분포만으로도 ㎡당 100만 원가량 올랐음을 알 수 있다. 동별로 2014년과 2018년의 전세금 평균을 비교해보면, 강서, 은평, 도봉 등 서민층이 많이 거주하는 지역의 전세금이 크게 올랐음을 확인할 수 있다. 서울시 행정동의 75%에서 40% 이상 올랐으며 210%나 오른 곳도 있다.

거래사례 40만 건 중 2%를 무작위로 추출하여 공간회귀분석(Spatial Lag Model)을 수행하였다. 표본사례는 7,979건이며, 종속변수는 1㎡당 전세가격(만원), 독립변수는 공간가중치, 건물노후년수, 반지하여부, 2층여부, 3층여부, 4층여부, 5층여부, 6층여부, 7층이상여부, 2014년계약여부, 2015년계약여부, 2016년계약여부, 2017년계약여부로 총 13개이다. 즉, 회귀계수의 의미는 2018년 계약한 1층 주택의 ㎡당 전세금에 대한 각 조건(변수)에 따른 가격의 증감이다.

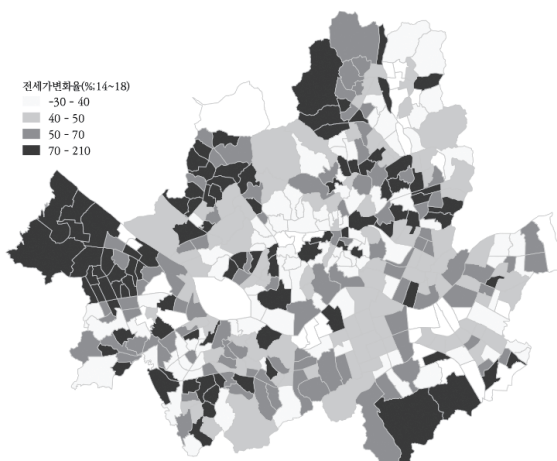
회귀분석 결과를 살펴보면 2018년 계약한 사례에 비해 2014년 계약한 사례는 ㎡당 124만 원가량 저렴했던 것으로 나타났다. 이론적으로 이 회귀모형에서 상수항은 2018년에 계약한 1층 주택의 ㎡당 전세금으로 해석할 수 있으므로 4~5년간 $124/(524-124) = \text{약 } 31\%$ 오른 셈이다. 연평균증가율로 따지면 $(524.787/(524.787-123.771))(1/4) = \text{약 } 7\%$ 에 달한다. 앞서 토지가격의 폭등에 비해 낮아 보이지만 물가상승률이나 경제성장률과 비교해보면 매우 높은 증가율이다.



다세대·연립 전월세 실거래가 동별 평균(2014년)



다세대·연립 전월세 실거래가 동별 평균(2018년)



다세대·연립주택 전월세가 변화(2014-2018)

전월세 실거래가 변화 회귀분석 결과

SUMMARY OF OUTPUT: SPATIAL LAG MODEL – MAXIMUM LIKELIHOOD ESTIMATION

Data set : rent_use_cen_sample_2pcnt_r
 Spatial Weight : rent_use_cen_sample_2pcnt_r_DW_b500
 Dependent Variable : dpm Number of Observations: 7979
 Mean dependent var : 420.233 Number of Variables : 14
 S.D. dependent var : 344.728 Degrees of Freedom : 7965
 Lag coeff. (Rho) : 0.312577

 R-squared : 0.199455 Log likelihood : -57076.7
 Sq. Correlation : - Akaike info criterion : 114181
 Sigma-square : 95134.6 Schwarz criterion : 114279
 S.E of regression : 308.439

Variable	Coefficient	Std.Error	z-value	Probability
공간가중치	0.312577	0.0230215	13.5776	0.00000
CONSTANT	524.787	17.8776	29.3545	0.00000
건물노후년수	-11.9436	0.403325	-29.6129	0.00000
반지하	-84.0163	23.3096	-3.60436	0.00031
2층	-19.8406	11.7618	-1.68687	0.09163
3층	0.0709961	11.9938	0.00591938	0.99528
4층	-12.2609	13.1155	-0.934835	0.34987
5층	4.35064	15.0307	0.28945	0.77224
6층	29.5117	24.51	1.20407	0.22856
7층+	49.8688	44.6985	1.11567	0.26456
2014년 계약	-123.771	11.2035	-11.0476	0.00000
2015년 계약	-83.4494	10.9982	-7.58757	0.00000
2016년 계약	-33.7073	10.9081	-3.09013	0.00200
2017년 계약	-31.117	10.893	-2.85661	0.00428

주택가격 상승에 어떻게 대응해야 할까?

주택가격 상승으로부터 서민을 보호할 수 있는 가장 이상적인 대안은 공공임대주택을 늘리는 것이다. 공공임대주택의 건설비용은 국가나 공공기관이 부담하고 서민은 자신의 소득수준에 맞추어 주거비용을 지불하면 된다. 공공의 재원은 조세로 충당하게 되므로, 공공임대주택을 매개로 자연스럽게 부의 배분을 이룰 수 있다. 주거비용의 부담으로부터 벗어나면 서민의 가처분소득이 늘어나는 셈이므로 지속적으로 소비가 진작되어 전체 경제를 장기간 부양하는 효과까지 이룰 수 있다. 최근에는 다양한 임대주택이 공급되어 공공임대에 대해 우호적인 여론이 형성되기도 하였다.

하지만 공공임대 정책은 주택 소유자의 불로소득을 억제하는 효과가 있기 때문에 부동산을 통해 이익을 취하고자 하는 계층의 조직적인 저항에 직면하고 있다. 공공임대에 반대하는 표면적인 이유는 다양한데, 못 사는 자들과 같이 살기 싫다는 전통적인 이유에서부터 주변의 임대료가 낮아진다는 이기적인 주장이나 청년들이 이주해오면 동네가 시끄러워진다는 어처구니없는 이유도 존재한다. 최근에는 서민계층의 자녀들이 다니는 학교에서 전자파가 많이 나온다는 희한한 논리가 법정에서 펼쳐지기도 했다.

한 언론사가 권익위원회의 자료를 인용하며 ‘공공임대주택 건설 반대 민원 1068건, 최근 2년간 가장 많아’라는 제목으로 낸 기사를 살펴보면, 2017년에 비해 2019년에 2배가량 많은 공공임대 반대 민원이 있었던 것으로 나타났다. 이러한 반대 여론은 공공임대에 적대적인 정치권의 좋은 구실이 되어 공공임대주택 확보를 저해하는 요인이 된다.



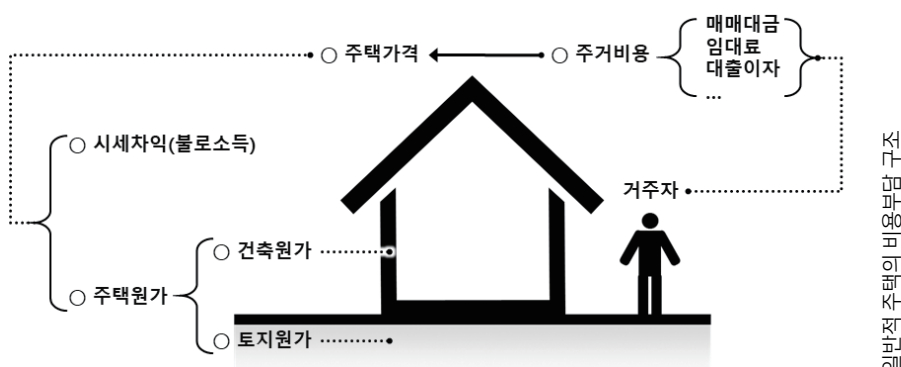
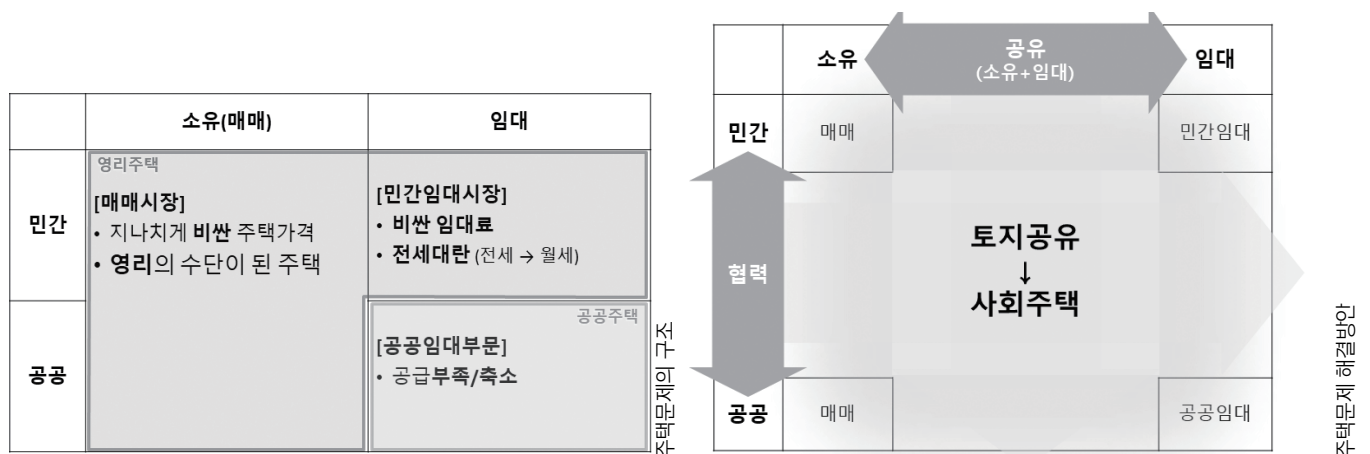
사회주택, 주택문제 해결의 현실적 대안

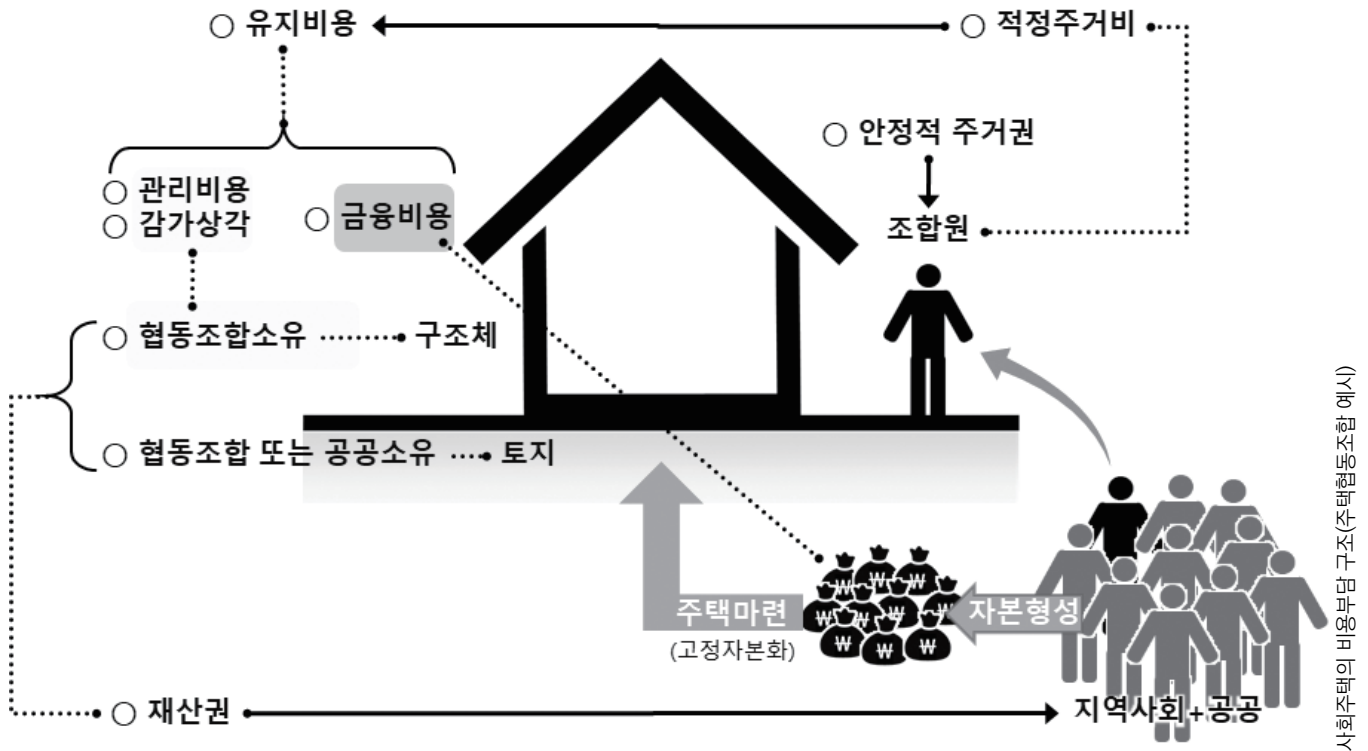
현재의 주택문제는 우리 사회의 주택시장이 매매, 민간임대, 공공임대라는 3개 하위시장으로만 구성되므로 발생한다. 매매와 민간임대는 주택을 매개로 영리를 취하는 시장이어서 구조적으로 서민의 주거권이 보호받기 어렵다. 서민의 주거권을 보호하기 위한 유일한 공공임대 시장은 만성적인 공급부족에 처해 있다. 정치권에서 공공임대에 반대하는 것은 막대한 재정을 마련하기 어렵다는 주장과 공공임대가 시장경제에 반한다는 주장을 근거로 한다. 첫째 주장은 부유한 계층의 세부담을 줄이기 위한 입장에 해당하고, 둘째 주장은 국가의 역할을 축소하고 자본의 이익, 즉 불로소득을 보장하기 위한 입장에 해당한다. 안타깝게도 우리 사회에서는 두 주장 모두 효과적으로 작용하고 있는 듯하다.

공공임대를 획기적으로 늘리기 어렵다면, 하위 주택시장을 다변화하는 방안이 현실적일 수 있다. 소유와 임대 두 영역 사이에 공유의 영역을 만들어내고, 민간과 공공 영역 사이에 협력이라는 영역을 만들어내는 것이다. 이는 사회적 경제가 추구하는 영역과 공통되는 요소가 많다. 토지를 공유하여 사용하는 방식으로 주거문제를 해결하는 서구의 사례를 살펴보면 주택협동조합 등 사회주택 형태로 도입되는 것을 확인할 수 있다. 사회주택은 주택을 짓기 위한 비용을 서로 분담하고자 하는 사회모델이며, 적정이익 또는 비영리를 추구하는 사업영역이라고 할 수 있다.

사회주택은 각 국가와 각 연구자에 따라서 매우 다양한 정의가 존재한다. 각각의 정의에서 대체로 나타나는 개념은 '장기 또는 무기한 적정 가격으로 공급되는 임대주택'이라는 것이다. 이러한 조건을 충족하기 위해서는 토지의 소유자가 토지에서 발생하는 불로소득과 무관해야 한다. 영리추구가 금지된 공공기관과 비영리단체, 불로소득보다 사회 전체의 이익에 목표를 두는 사회적경제주체가 주택을 소유하는 경우에 해당한다. 협동조합의 경우 영리기업으로 분류되지만 주택의 임차인을 조합원으로 포함하는 소비자협동조합 또는 다중이해관계자협동조합의 경우 조합원의 권익을 보호하기 위해 임대료를 주택공급비용을 충당하고 신규 주택을 공급하기 위한 적정 수준으로 유지하게 된다. 협동조합의 수익원천이 결국 조합원이 지불하는 임대료이기 때문이다.

사회주택의 이론적 비용부담 구조를 살펴보면, 지역사회와 공공이 자본을 형성하여 주택을 마련하고, 영구적인 자산인 토지는 협동조합 등 사회적경제주체나 공공이 소유하고, 소모되는 자산인 건물은 사회적경제주체 소유·관리한다. 이때 발생하는 비용을 주택에 거주하는 조합원 등 입주자가 적정 수준에서 부담하게 된다. 공공의 참여·지원 규모에 따라 공공임대주택처럼 저렴한 주택의 공급도 가능하다.





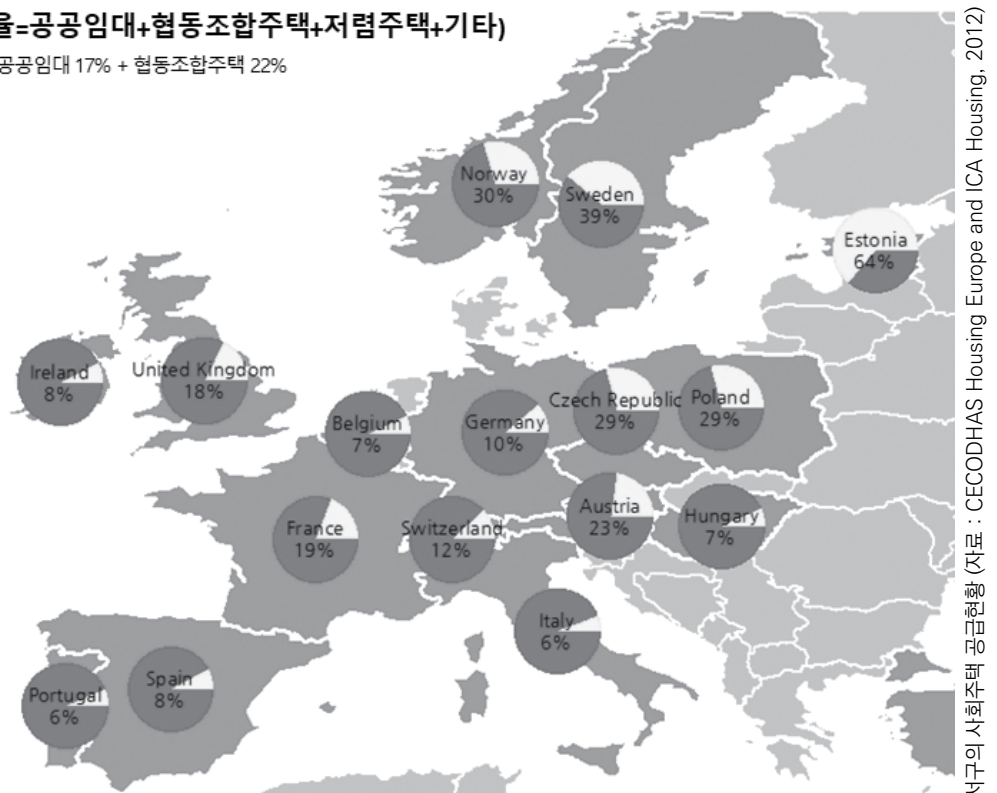
국외 사회주택 현황

서구의 경우 국가마다 공급비율의 차이가 있으나 많게는 전체 주택재고의 40%에 이르는 경우도 있을 정도로 사회주택의 공급이 일반적이다. 유럽위원회와 국제협동조합연맹에서 공동으로 편찬한 자료(CECODHAS Housing Europe and ICA Housing, 2012)에 따르면 유럽 각국에서 공공임대, 협동조합주택, 저렴한 주택 등을 합한 사회주택비율은 6%~64%인 것으로 나타났다.

사회주의 체제에 기반을 두고 있었던 에스토니아의 사회주택 비중이 64% 수준으로 매우 높았으며, 북유럽의 노르웨이나 스웨덴의 경우도 30% 이상의 비중을 차지하고 있다. 신자유주의 정부가 오랜 기간 집권했던 영국의 경우에도 전체 주택재고의 18% 정도가 사회주택으로 남아있다.

사회주택비율=공공임대+협동조합주택+저렴주택+기타)

※ 스웨덴 39% = 공공임대 17% + 협동조합주택 22%



국내 사회주택 현황

서울시는 2015년에 ‘서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례’(이하 사회주택지원조례)를 제정하였다. 사회주택에 대한 사회적 인식과 제도적 기준이 없는 상황에서 광역지자체의 조례로 ‘사회주택’을 정의하는 것에 대한 우려가 있었으나, 청년 계층 등 사회경제적 약자의 주거문제를 해소하기 위해서는 좀 더 과감한 정책이 필요하다는 공감대에 따라 국내에서 최초로 사회주택이라는 용어를 사용하였다.

사회주택지원조례를 근거로 서울시는 빈집리모델링형 사회주택, 토지임대부 사회주택 등을 추진하고 2016년에는 사회주택종합지원센터도 설치하였다. 2017년에는 토지임대부 사회주택의 활성화를 도모하기 위해 서울시사회주택리츠를 만들었다.

서울시 외에도 전주시 등 기초지자체에서 사회주택과 관련된 조례를 만들고 시범적으로 사회주택을 공급하는 사례가 나오고 있으며, 한국토지주택공사의 경우 자사에서 조성한 택지를 활용하여 토지임대부 사회주택을 공급하고, 매입임대주택을 사회적경제주체에게 운영관리를 위탁하는 사업구조를 만들어 사회적주택¹을 적극적으로 공급하고 있다. 2019년에는 부산광역시 및 중구, 동구, 고양시 등에서 관련조례를 제정하였다. 이러한 노력에 따라 약 5,000호 이상의 사회주택이 공급되어 있는 것으로 집계되었다(최경호, 2019).

1 사회적주택 : LH공사 등이 소유한 공공임대주택 중 매입임대주택을 사회적경제주체 등에 임대관리를 맡기는 것으로 입주자가 장기간 시중가격보다 저렴하게 거주할 수 있다는 측면에서 사회주택으로 분류할 수 있다.

사회주택의 운영구조

서구 사회주택의 가장 일반적인 유형인 주택협동조합의 운영구조는 크게 임대형 주택협동조합, 분양형 주택협동조합, 관리형 주택협동조합으로 구분할 수 있다. 임대형 주택협동조합은 주택을 공동으로 소유하고 임대하는 가장 기본적인 유형이다. 조합원은 임대보증금 명목으로 출자를 하고, 협동조합은 조성된 자본을 주택으로 전환(건설, 매입, 임차)한 후 조합원에게 임대료를 받고 임대한다. 임대보증금은 주택에서 퇴거할 때 협동조합에서 탈퇴하면서 그대로 돌려받을 수 있다. 이러한 구조는 일반적인 임대차구조와 동일한데, 임대보증금을 주택건설비용의 상당부분을 충당할 수 있을 정도로 높여 임대료를 주택의 관리비 수준으로 낮추면 우리의 전세와 유사하게 된다.

분양형 주택협동조합은 주택을 공동으로 건설하여 나누어 갖는 방식이다. 조합원은 청약금 명목으로 출자를 하고, 협동조합은 분양주택을 건설하여 조합원에게 분양대금을 받고 분양한다. 분양과 동시에 해당 주택의 소유권을 얻은 조합원은 협동조합에서 탈퇴한다. 이때 출자금(청약금)을 현금으로 돌려받는 것은 아니지만, 청산과정에서 분양받은 주택가치에 포함되는 것이므로 그대로 돌려받는 것과 같다. 우리나라의 ‘도시 및 주거환경 정비법’에 따른 조합방식의 정비사업, 주택법에 따른 주택조합사업 등과 유사하다. 따라서 분양형 주택협동조합은 사회주택으로 분류하기는 어렵다.

관리형 주택협동조합은 공동으로 주택관리를 하는 방식이다. 조합원이 거주하는 주택은 조합원 소유이거나 제3자(공공임대사업자 등)에게 임차한 것이며, 조합원은 가입비 명목으로 출자를 하고, 협동조합은 관리비를 받고 조합원이 거주하고 있는 주택을 관리한다. 조합원은 주택에서 퇴거하면서 협동조합에서 탈퇴하며 가입비를 그대로 돌려받는다. 우리의 사회적주택 중 주택협동조합에서 운영하는 사업구조와 유사하다(강세진 외, 2014).



사회주택 공급을 위한 서울시의 지원

앞서 언급한 서울시의 사회주택지원조례는 공공이 아닌 비영리단체 및 사회적 경제주체에 의한 사회주택 공급을 활성화하기 위해 제정되었다. 공공임대주택에 대해서는 이미 임대주택법, 공공주택건설 등에 관한 특별법 등에 공급 및 지원에 관한 사항이 규정되어 있으나, 사회적 경제주체 등에 의한 사회주택 공급에 대해서는 아직 제도적으로 규정되어 있는 사항이 없기 때문이다.

사회주택지원조례는 제1장 총칙, 제2장 사회주택 활성화를 위한 지원 등, 제3장 시장 등의 공동사업 추진, 제4장 공공임대주택 등의 사회주택 활용, 제5장 서울특별시 사회주택 위원회, 제6장 서울특별시 사회주택 종합지원센터 등으로 구성되어 있다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

사회주택지원조례의 목적은 사회경제적 약자의 주거개선을 위하여 사회주택을 활성화하고, 주거관련 사회적 경제 주체를 육성 및 지원하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 것이다(제1조). 즉 이 조례가 목적으로 하는 정책대상은 ①사회경제적 약자의 주거개선, 이를 위한 ②주거관련 사회적 경제 주체의 육성과 지원이다.

이 조례에서 정의하는 사회주택이란 사회경제적 약자

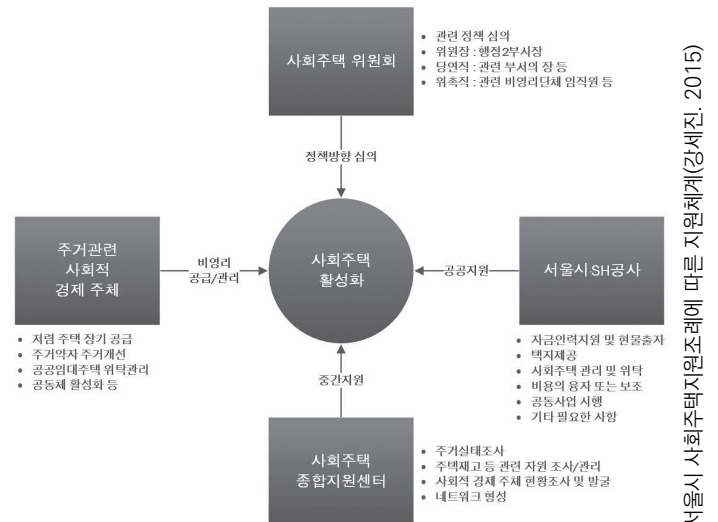
를 대상으로 주거관련 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택 등을 말한다(제2조제1호). 학술적인 개념에 비해 다소 협소하다. 가장 큰 차이점은 공급주체를 사회적 경제 주체로 한정하여 공공에 의해 직접 공급되는 주택이 제외되는 것으로 해석될 여지가 있다. 하지만 이는 이 조례의 목적이 사회적 경제 주체의 육성 및 지원에 맞추어져 있기 때문인 것이다. 실제로 이 조례를 운용하는 과정에서는 사회적 경제 주체에 의해 관리되는 공공임대주택 등도 사회주택으로 폭넓게 인정할 필요가 있다.

한편 이 조례에서 규정하는 주거관련 사회적 경제 주체는 비영리법인, 공익법인, 협동조합, 사회적기업 등이다(제2조제3호). 사회주택의 경우 비영리로 운영을 통해 주거비용을 저감하는 것이 기본적으로 요구되기 때문에 현행 제도상 사회적 미션을 지니고 운영될 수 있는 조직체들을 지원대상으로 규정한 것이다. 다만 협동조합의 경우 영리적인 운영도 가능하기 때문에 지원과정에서 사회적기업 등을 충분히 담보할 수 있어야 할 것으로 보이며, 관련 주체들이 충분히 성장한 이후에는 사회적 협동조합으로 지원대상을 명확히 할 필요가 있을 것으로 보인다.

주거관련 사회적 경제 주체에 대한 지원의 내용은 ①자금·인력지원 및 현물출자, ②사회주택 건설 택지의 제공, ③사회주택의 관리·위탁, ④사회주택의 임대보증금 등에 대한 용자 또는 보조, ⑤사회주택 관리비용의 용자 또는 보조, ⑥사회주택 건설·재건축·리모델링 비용의 용자 또는 보조, ⑦사회주택 거주자에 대한 주거비용의 용자 또는 보조 등이다(제3조). 이러한 지원은 사회적 편익의 증진을 대가로 이루어지는 것으로써 ①사회적 경제 주체에 대해 공공재정 및 기금의 투·용자, 공공 및 기금의 자산 중 현물의 출자·지원, 지방세 등의 감면 및 면제 등을 할 경우 그에 상응하는 유·무형의 사회적 편익이 기대되는 경우에만 지원하는 것을 원칙으로 한다(제4조제1항). 또한 공공 및 기금 소유의 토지 등 현물 자산을 지원받은 경우 그 사업이 종료되거나 중단된 때에는 원형 그대로 투자기관에 반환하는 것을 원칙으로 하여 공공자산을 최대한 보전할 수 있도록 하였다(제5조).

앞서 살펴본 사회적 경제 주체에 대한 지원을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 5년마다 '서울특별시 사회주택 활성화 지원 기본계획'(이하 기본계획)을 수립하고(제6조), 기본계획에 따라 매년 '서울특별시 사회주택 활성화 지원 시행계획'(이하 시행계획)을 수립하여 시행하도록 규정되어 있다(제7조).

비영리로 운영되는 사회적 경제 주체가 영리기업과 경쟁하기 위해서는 다양한 초기지원이 필요하다. 그 중에 하나가 공동주도의 주택사업에 사회적 경제 주체를 공동사업자로 참여시켜 사업의 기회를 제공하면서 육성하고, 공공의 입장에



서는 사업의 부담을 경감하는 노력이 필요하다. 이와 관련된 사항이 '제3장 시장 등의 공동사업 추진'에 규정되어 있다(제10조에서 제12조).

앞서 사회주택의 정의에 대해 논의할 때도 거론하였지만 학술적으로 사회주택에는 공공임대주택이 포함된다. 자치법규라는 한계로 인해 법률로 규정되어 있는 공공임대주택의 공급 등에 관한 사항을 조례에 담지는 않았지만 공공임대주택을 이 조례에서 규정하는 사회주택으로 활용할 수 최소한의 방안을 마련하였으며(제13조와 제14조), 제3자 소유의 민간주택을 사회주택으로 활용하기 위한 방안도 규정하였다(제15조).

지금까지 논의한 사회주택 활성화를 위한 지원의 정책방향 등을 결정하기 위해 '서울특별시 사회주택 위원회'를 둘 수 있도록 하였으며(제16조에서 제23조), 관련 정책의 효율적 추진을 담당할 중간지원조직으로써 '서울특별시 사회주택 종합지원센터'를 둘 수 있도록 규정하였다(제24조에서 제28조).

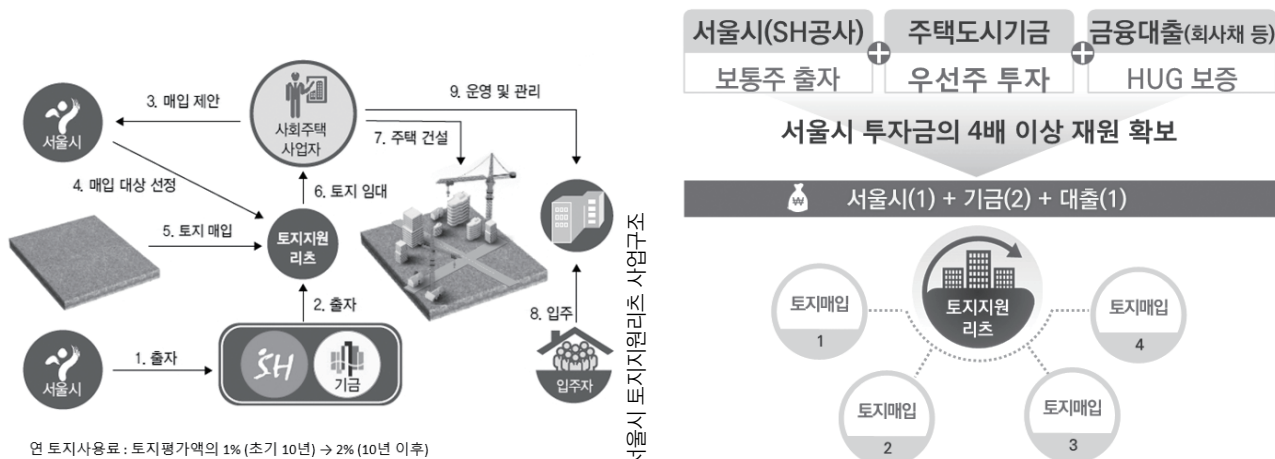
사회주택지원조례 제정의 의의는 주택이, 민간건설부문에서 영리적으로만 공급되는 것이거나, 못 사는 사람들을 위해 공공에서 시혜적 차원으로만 제공되는 것이 아니라, 사회적 경제 주체 등 사회가치를 추구하는 다양한 주체들에 의해 비영리적으로도 공급될 수 있으며 그에 대해 지자체 차원에서 체계적으로 지원하겠다는 것을 제도적으로 규정한 것이라는 점이다. 이를 계기로 대안적인 주택의 공급과 활성화를 이루어 낼 수 있다면 서울의 주거문제 해결에 한 걸음 더 다가갈 수 있으리라 여겨진다(강세진, 2015).

사회주택 공급을 위한 서울시의 공공토지 임대

서울시는 사회주택지원조례에 규정되어 있는 다양한 지원방식 중에 택지를 제공하는 것이 사회주택 활성화에 도움이 되면서 공공의 부담을 줄인다는 판단에 따라 토지임대부 사회주택을 도입하였다. 토지임대부 사회주택은 사업자가 물색한 토지를 서울주택도시공사에서 매입하여 사업자에게 임대하고, 사업자는 주택을 지어 30~40년 동안 운영관리하는 사업이다. 이때 토지사용료는 토지평가액의 연1%이며, 주택의 임대료는 시세의 80% 이하로 하여야 한다. 녹색친구들, 흥시주택 등의 공급사례가 있다.

서울시 토지임대부 사회주택은 기대와 달리 크게 활성화되지 못하였다. 그 이유는 사업 비용의 50% 이상을 입주자의 보증금으로 충당하기 때문이다. 사업자가 소유한 자산은 사업 종료후 기부채납해야 하는 건물이므로 청산 시점에 자산은 없어지는데 돌려줘야 할 부채인 보증금은 그대로 남아있게 된다. 보증금을 반환하기 위해서는 월 임대료를 높여 받는 방법 외에는 없는데 시세의 80% 내에서 그 조건을 맞추는 것이 쉽지 않다.

이를 해소하기 위해 새롭게 개선된 지원제도가 토지지원리츠 사회주택 사업이다. 토지지원리츠의 토지사용 조건은 사용료를 토지평가액의 연2%로 상향하는 대신 사업종료시점에 건축물 조성원가를 사업자에게 보상해 주는 것이다. 이전의 지원방식에 비해서 다소 나아지기는 했으나 2%의 사용료 부담이 적지 않기 때문에 활성화를 낙관하기는 이르다.



서울시의 공공토지 임대제에 따른 주거비용 경감 효과

토지임대부 사회주택의 잠재력은 초기 사업비용을 크게 높이는 토지매입비용을 공공에서 부담한다는 점에 있다. 협동조합 구조로 사업을 추진할 경우 조합원의 초기기여가 상당히 줄어들게 된다. 하지만 1% 또는 2%인 토지사용료를 40년간 누적하여 순현재가치로 환산하면 각각 토지가격의 27%와 46%에 해당한다. 서울시처럼 토지가격이 높은 상황에서 결코 적지 않은 비용이다. 이로 인해 토지임대부 사회주택의 주거비 경감효과가 줄어들게 된다.

실제 공급된 토지임대부 사회주택의 임대료를 살펴보면, 반경 500m(통상적 도보권)를 기준으로 조사한 주변 전세가 평균의 80%를 넘어서는 경우가 많다. 사회주택의 임대료를 산정하는 기준은 사업초기에 해당 주택의 토지를 기준으로 탁상감정평가한 금액을 기준으로 하기 때문에 해당 지점의 임대료는 시세의 80% 이하이더라도 주변의 실제 임대료 수준과 큰 차이가 없는 경우도 있을 수 있다. 물론 사회주택의 임대료 인상은 2년마다 5% 이하로만 가능하기 때문에 주변 임대료가 크게 오를 경우 장기적으로는 상대적 가격이 계속 낮아질 가능성은 있다.

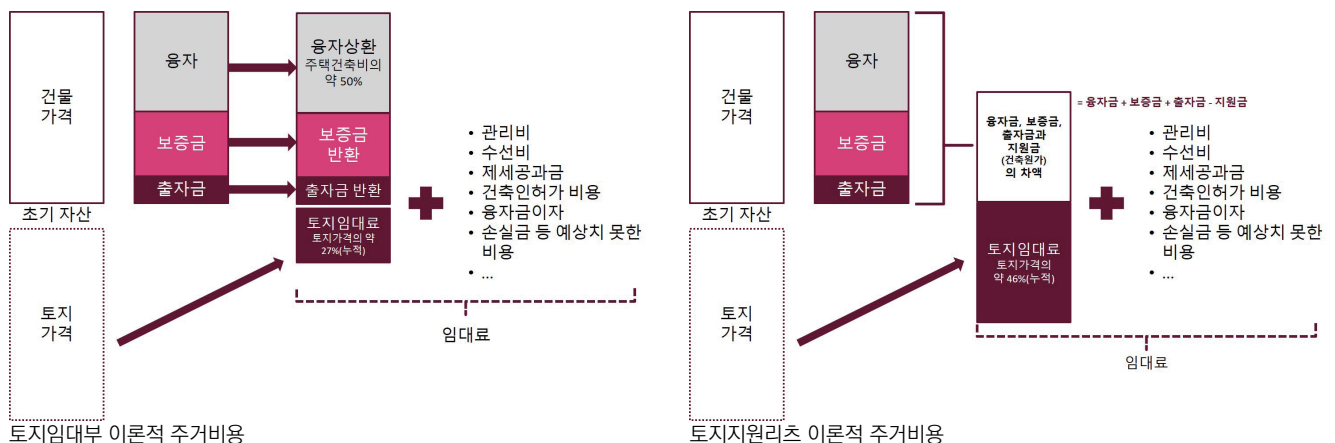
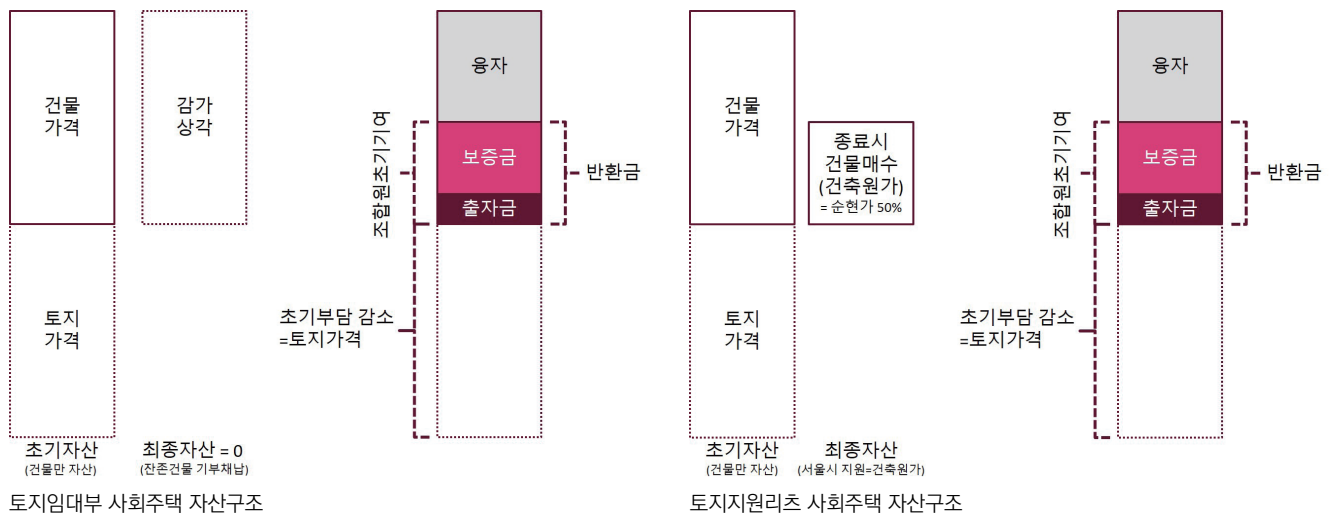
서울시 토지임대부 사회주택 전세가 비교 (단위 : 만원/㎡)

위치	단위 전세가	평균 대비 %	주변 전세가(반경 500m)					
			평균	최저	¼분위	중간	¾분위	최고
서울특별시 관악구 봉천동	604	92	657	281	574	653	740	1,177
서울특별시 금천구 독산동	352	56	630	129	544	628	723	1,575
서울특별시 마포구 성산동	547	84	650	134	567	638	727	1,034
서울특별시 서대문구 창천동	645	92	698	171	586	668	795	1,679

〈자료〉

사회주택 임대료 : 서울시 사회주택종합지원센터 홈페이지 (<https://soco.seoul.go.kr/center/outline.do>)

주변 전세가 : 국토교통부는 실거래가 공개시스템



요약 및 정책과제

이 연구는 정부의 지속적인 부동산 안정화 정책에도 불구하고 서울시 주택가격의 상승은 멈추지 않고 있으며, 특히 서민을 입주대상으로 하는 중소형 주택의 가격이 가파르게 오르고 있고, 이로 인해 주택소유자와 일반 서민 사이에 불평등이 심화되는, 사회의 안정과 통합까지 위협하는 심각한 문제가 야기되고 있다는 문제의식에서 출발하였다.

서민들이 거주하는 지역의 한 주택을 사례로 분석하여 서민의 소득수준으로 해당 주택을 구매하는 데에 22년이 걸린다는 점을 밝혔으며, 주택가격을 토지가격과 건물가격으로 구분하여 현재의 주택가격에서 토지가격이 차지하는 비중이 76%가 넘는다는 점, 토지가격이 예금이자 등 시중금리보다 더 큰 폭으로 지속적으로 올라야 투자목적의 거래가 유지된다는 점, 이런 상황에 이르면 다주택자가 투자 금액의 두 배에 달하는 불로소득을 챙길 수 있다는 점, 이러한 불로소득은 결국 저소득층의 희생 위에 얻어진다는 점을 밝혔다.

2014년 1월부터 2018년 12월까지 5년간 서울시내 다세대·연립주택의 매매 실거래 사례와 전월세 실거래 사례를 바탕으로 실제 가격의 상승 수준을 분석한 결과 토지가격은 약 2배 증가하여 연평균 20.5%에 달하는 상승률을 보였으며, 전세의 경우 약 31% 올라서 연평균 7%의 상승률을 보일 정도로 주택가격이 크게 오르고 있다는 점을 분석하였다.

이러한 주택가격 상승에 대한 현실적인 대안인 사회주택의 국내외 공급현황을 살펴보고, 대표적인 사회주택 정책인 서울시의 토지임대부 사회주택의 사업구조를 분석하여 잠재력과 현재 지원조건의 한계를 짚어보았다. 이와 같은 논의를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 현재 토지임대부 사업에서 토지사용료로 책정된 토지평가액의 1~2%를 40년간 누적하면 토지평가액의 27~46%에 해당할 정도로 결코 적지 않은 수준이므로 사회주택의 주거비 경감효과를 늘리기 위해서는 다소 조정이 필요하다.

둘째, 토지를 오래 사용할수록, 즉 주택을 오래 사용할수록 사업비용을 서서히 분담할 수 있기 때문에 주거비 경감효과를 높일 수 있다. 따라서 국외의 사례나 국내의 IFC 등 해외자본 유치 사례(99년간 토지임대)에서 볼 수 있듯이 토지를 사회주택 용도로 장기간 사용할 수 있도록 제도를 마련할 필요가 있다.

셋째, 서울 등 이미 토지가격이 높은 수준에 도달한 경우에는 저소득계층이 부담할 수 있는 수준으로 사회주택의 임대료를 낮추기 어렵다. 따라서 소득수준이 낮은 계층이 사회주택에 입주할 경우 주거보조금을 지급하여 저소득 계층에게 사회주택에 입주할 수 있는 기회를 줄 필요가 있다. 주거보조금의 문제는 민간임대시장에서 임대료를 높이게 되어 주거복지효과가 사라진다는 점인데, 사회주택의 경우 공공의 기준에 따라 임대료가 제한되기 때문에 주거보조금이 오히려 저소득계층의 주거편익으로 돌아가게 된다. 또한 이를 통해 자연스럽게 소셜믹스를 구현하는 효과도 얻을 수 있다.

[참고문헌]

강세진, 2015. “서울특별시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제정의 의의,” 주거, 10(1).

강세진·진남영·이상열, 2014. “국외 주택협동조합 운영구조의 유형화에 관한 연구,” 국토계획, 49(2).

최경호, 2019. 부담가능한 주택의 새로운 공급자들: 등장배경과 활용방안 - 제6회 주거복지컨퍼런스 자료.

최은영 외, 2016. 사회주택공급 활성화를 위한 대응방안 연구, 서울특별시의회.

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