

사회주택 : 물리적 안전을 넘어 공동체까지

해외 사회주택 공급사례: 공동체토지신탁 개념과 사례



전 은 호
(서울시사회적경제지원센터 연구원)

I. 들어가며

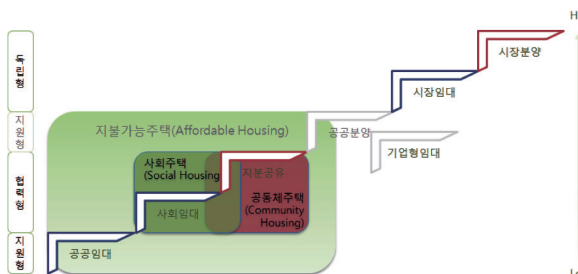
서울시는 최근 ‘민·관공동출자형 사회주택 공급 및 운영 사업시행자 공모사회주택 사업자 모집 공고(2015. 6.11)’를 냈다. 아직 익숙하지 않은 용어인 사회주택, 서울시가 가장 먼저 사업을 추진하고 있으며 국토부와 경기도 등 중앙부처와 광역차원에서 유사 정책을 준비하기 위하여 관련 연구를 추진하는 등 사회주택이 새로운 주택정책의 영역으로 자리 잡기 위한 사회적 실험이 진행 중이다.

사회주택은 나라별 상황에 따라 다양하게 불리우지만 대체로 ‘저소득층, 주거약자를 위하여 국가와 비영리(사회적 경제)조직이 함께 협력하여 공급하는 지불가능한 (임대)주택’의 역할을 하고 있다. 공공은 사회주택 공급을 위한 행·재정적 지원을 함으로써 주택의 공공성을 보장하고 민간 비영리 영역은 주택 공급 및 운영관리 과정에 참여하여 사회주택의 지속가능성을 보장해 준다.

사회주택은 정부와 민간의 협력에 의해서 추진되다보니 정부의 지원과 민간의 역량 및 협력의 정도에 따라서 다양한 스펙트럼을 보여주고 있다. 그런 의미에서 우리보다 앞서 경험을 하고 있는 해외 사회주택 사례를 살펴봄으로써 우리 사회가 선택할 수 있는 사회주택의 범주는 어디까지 일지를 판단해 볼 필요가 있다.

이를 위하여 현재 우리 사회의 주택 유형을 구분해 보았다. 그림에서 보듯 주택 공급의 파트너십 형태(지원, 협력, 독립)와 지불가능한 수준, 사용방식(임대, 공유, 분양)에 따라 다음과 같이 도식화 할 수 있으며, 사회주택은 ‘협력적 파트너십에 의해 지불가능성을 보장해주며 임대와 지분공

유 형태로 이용되는 주택’으로 볼 수 있다. 여기에 연대성과 공동체성이 강화된 공동체주택이 어느정도 포괄할 수 있는지를 우리사회가 판단하기 위하여 해외 사례 중 공동체성이 강한 사회주택으로 평가되는 공동체토지신탁에 대해서 살펴보고자 한다.



▲ [그림 1] 주택 유형

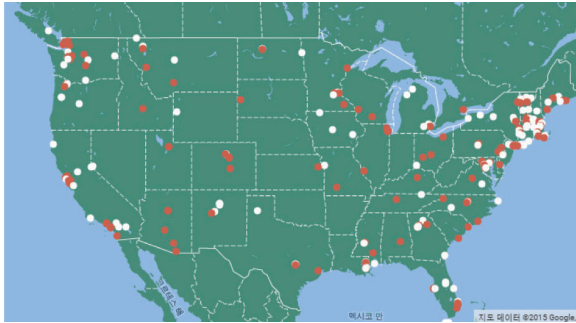
II. 공동체토지신탁 개념 및 사례

공동체토지신탁(Community Land Trust: CLT)는 영리를 추구하지 않는 조직이 토지를 소유하면서 토지가치를 지역공동체가 공유하게 하는 시스템으로, 지불가능한 수준으로 주택가격을 컨트롤하여 거주자의 삶의 안정성을 도모하는 사회주택 모델로 평가받고 있다. 기존에는 행정의 지원이나 개입이 활발하지 않았지만 CLT의 효과가 주거복지에 있어서 긍정적 역할을 하는 것을 파악한 지자체들이 적극적으로 개입하여 CLT 방식의 주택공급을 추진하고 있다.

미국을 필두로 영국, 캐나다, 호주, 벨기에 등 CLT를 도입하고 있는 곳들이 늘고 있으며, 미국은 250여개, 영국은

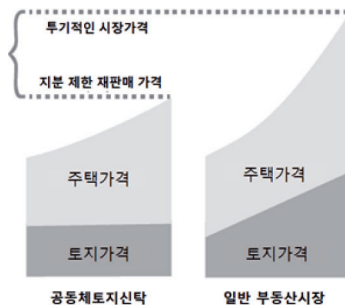
사회주택 : 물리적 안전을 넘어 공동체까지

100여개의 공동체토지신탁이 운영되고 있다.



▲ [그림 2] 미국 CLT 분포현황(www.clnetwork.org)

공동체토지신탁은 시장에서 건물의 값과 토지의 값 두 가지 비용 요소를 서로 분리시킴으로써 지불가능한 주택을 공급한다. 토지를 시장 영역 바깥으로 옮겨와 CLT에 속하게 함으로써, 상승한 토지가치 중 불로소득에 해당하는 몫을 일정 규칙을 통하여 CLT의 자산으로 축적하고 지역공동체와 거주자에게 이익이 되도록 한다.



▲ [그림 3] CLT vs 일반시장 차이
자료:전환의키워드, 회복력(2015)

토지가치를 환수함으로써 주거비용을 반으로 줄일 수 있고, 정부의 주거복지를 위한 재정지출도 감소시킬 수 있다. 예산절감의 효과는 미국의 자치단체들에게 영향을 미쳐 Chicago, Albuquerque, Irvine (California), Portland (Oregon), Syracuse (New York) 등에서 CLT 설립 및 운영에 적극적으로 지원을 하는 결과를 가져왔다.¹⁾

미국에서 가장 규모가 큰 챔플레인주택신탁(CHT)이 운영하고 있는 영구적인 지불가능 주택은 벌링턴 시와 인접한 3개의 카운티 내에 2,000호가 넘게 있다. 60%가량이 재판매 제한이 적용되는 소유자 거주주택, 콘도미니엄 등이고, 나머지 40%는 임대아파트다. CHT 직원은 70명 규모이고

CHT는 주택의 지불가능성과 거주자의 질을 향상시키기 위한 주거통합 서비스를 제공하고 있다.

CHT는 경제적으로 지역의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 다양한 방안을 강구하고 있다. 각종 기부 등을 통해 200만 달러 상당의 지속가능한 펀드를 확보하고, 재판매 시 6%의 수수료를 청구하여 행정비용을 충당한다. 중간소득 30% 이하인 주민들에게도 임대주택 공급 프로그램을 운영하고, 주택구입자를 대상으로 사전교육 및 재정 컨설팅을 실시한다.²⁾

경제적 성과를 살펴볼 수 있는 2011년 연차보고서를 살펴보면 발생수익은 기금에서 31%, 임대료 21%, 이자수익 2%, 기부금 3%, 재판매 수수료 3%, 각종 이용료 및 기타 수익 등으로부터 40%를 벌어들여 약 990만 달러에 달한다. 지출은 약 735만 달러로 개발비용 4%, 모금 및 공익사업 4%, 일반관리비 5%, 금융컨설팅 18%, 자산관리 60% 등으로 구성되고 보유자산 규모는 2억 5천만 달러이며, 재산세로 Burlington시에 연평균 110만 달러 납부한다.³⁾ 연간 200만 달러 이상 수익구조를 만들어내고 있다는 것은 주거공급 및 운영관리를 하는 사회적경제기업이 스스로 자산관리를 통하여 지속가능성을 확보할 수 있다는 것을 보여주는 좋은 예이다.

공동체토지신탁은 정부의 주거기금이나 토지의 저렴한 제공을 통한 지불가능한 주택의 공급이라는 사회주택의 전형적인 모습뿐만 아니라, 거주자들 간의 상호협력과 호혜가 작동하게 하는 가치공유 시스템, 거주지역의 공동체성을 강화시키는 다양한 활동들에 참여하게 하고 의사결정 구조 등이 미치는 영향이 적지 않다. 이것은 주택 내에 사어의 효과가 머무는 것이 아니라 지역, 행정과의 거버넌스 구조를 만들어 주택과 거주자가 지역공동체를 활성화 하고 역량을 강화하는데 주요한 역할을 하게 한다는 점에서 의미 있는 모델이라고 볼 수 있다.

III. 결론 및 시사점

사회주택의 사례로 공동체토지신탁을 살펴보고자 했던 이

1) <http://commonstransition.org/toward-an-open-co-operativism/#sthash.jGox1fXq.dpuf>

2) 마이클루이스(2015). 전환의키워드, 회복력, 팻코나티 출판사:New Society Publishers.

3) 전은호 · 이순자(2012). 해외 공동체토지신탁제도의 동향과 시사점, 국토Brief 392호, 국토연구원.

사회주택 : 물리적 안전을 넘어 공동체까지

유는 우리사회의 사회주택 논의와 정책화 되는 과정들을 살펴보면 여전히, 공급자의 관점에서 소비자들에게 시혜를 주는 수준에 머물러 있는 경향을 보여주고 있다는 판단이 들어서이다. 사회주택은 국가와 시장 두 영역이 주도하던 주택시장이 지닌 한계를 극복하기 위한 제3의 대안적 시도들이다. 정책결정자-공급자-사용자들 각자가 사회주택이라는 정책 내에서 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 구체적인 역할과 전략을 세워야 한다.

공급자 입장에서 단순히 물리적 주택만 공급하는 역할에서 주택의 사회적기능을 다하기 위하여 지속가능한 운영-관리의 역할까지도 고민을 해야 하며, 사용자는 저렴하게 주택을 구하는 혜택을 받는다는 데에 머무는 것이 아니라 더불어 사는 주거공동체를 만드는데 참여와 자기 역량을 공유하는 자세를 지녀야 한다. 이러한 자기역할들 속에서 행정은 사회적효과에 적합한 공공의 역할을 감당해야 하며 재정투입과 인프라 지원 등을 빌미로 해당 공동체를 통제하려는 태도에서 벗어나 함께 공생하고 효과를 지역사회 내에서 확산시킬 수 있는 방안들을 정책적으로 구조화 하려는 노력이 필요하다.

아직 부족한 사회주택 인프라에 대한 부분도 하나씩 준비해 갈 필요가 있다. 사회주택은 사회적개발의 관점에서 접근해야 하며 이는 소유, 개발, 이용, 투자의 영역을 모두 사회적인 관점에서 시스템을 개편해야 하는 것을 말한다. 사회적소유가 가능한 사회적지주(Social Landlord), 공동체 자산(Community Asset) 등에 대한 제도적 장치를 만들고, 사회적개발 차원에서 사회적경제조직 중 주택공급이 가능한 기업을 육성하고 성장시킬 수 있는 지원체계를 구축해야 한다. 이와 더불어 사회적이용에 대한 다양한 모델을 국민

들에게 홍보하고 교육할 필요가 있다. 예를들어 상호소유주택(Mutual Housing), 지분제한형 협동조합주택(Limited Equity housing cooperatives), 공동체토지신탁 등과 같은 사례들을 연구하여 한국형 모델을 만들 필요도 있으며, 장기적으로 사회주택 전용 청약상품이나 시민펀드 등 사용자 참여를 유도하는 금융상품도 필요하다. 마지막으로 사회주택 공급을 위한 전용 리츠(REITs) 설립, 사회주택기금, LIHTC(저소득층주택공급을 위한 세금공제프로그램)등 사회적 투자방안 등에 대해서도 구체적인 준비가 필요하다.

이제 첫발을 떼기 시작한 사회주택은 더불어 사는 공동체적인 삶의 가치를 기반으로 우리 사회가 회복력 있는 사회로 가기 위한 시스템을 구축하는 방향성을 가지고 정책이 완성되어 가야 한다. 이를 위하여 무엇보다 사용자와 공급자들이 사회연대경제 방식에 대한 공감대 형성과 자발적 참여가 활성화 되어야 하며 정책적 지원은 이러한 현장의 요구와 역량에 따라 이루어져야 할 것이다.



참고문헌

- 1) 마이클루이스(2015). 전환의키워드, 회복력, 팻코나티 출판사:New Society Publishers.
- 2) 전은호 · 이순자(2012). 해외 공동체토지신탁제도의 동향과 시사점, 국토Brief 392호, 국토연구원.
- 3) <http://commonstransition.org/toward-an-open-co-operativism/#sthash.jGox1Xq.dpuf>