

사회주택 : 물리적 안전을 넘어 공동체까지

서울특별시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제정의 의의



강 세 진
(새로운사회를여는연구원 이사)

I. 주택시장상황과 문제점

오늘날 주택은 개인의 가장 중요한 재산이자 주요 투자대상으로 인식되고 있다. 하지만 주택보급률이 100% 언저리에서 크게 늘지 않는 상황에서 주택을 사고팔거나 임대를 하면서 이익을 취하는 행위는 절실하게 주택을 필요로 하는 누군가의 희생과 비용을 담보로 해야 된다. 한 사람이 여러 채의 주택을 지니게 되면 그 수만권의 가구가 주택을 얻을 기회를 상실하기 때문이다. 울며 겨자 먹기로 다주택자가 원하는 가격에 주택을 사들이거나 다주택자가 원하는 임대료를 지불하고 세를 살아야 한다. 경제학적으로 해석하자면 주택재고가 충분치 않은 상황에서 다주택자는 독과점 또는 매점 행위를 하는 것과 동일하다.

이러한 문제를 해결하기 위한 가장 좋은 대안은 공공주택을 저렴하게 공급하는 것이다. 시장의 비싼 주택가격을 감당하기 어려운 계층에게 복지적 관점에서 저렴한 임대료의 공공주택을 공급하는 것이다. 하지만 공공주택의 공급에는 적지 않은 공공재원이 소요된다. 필연적으로 공공부문의 적자가 발생할 수밖에 없고, 이런 이유로 인해 최근에는 LH공사 등에서 직접 공공주택을 공급하기보다는 공공임대리츠 등을 활용하여 민간의 역할을 강화하겠다는 정책이 등장하고 있다. 하지만 공공부문에 대한 민간투자라도 결국 안정된 이윤을 노리고 이루어지는 것이기 때문에 저렴한 주택을 공급하기는 어려울 것이다.

이런 상황에서 서울을 비롯한 수도권 전체적으로 전세보증금이 폭등하는 상황이 지속되고 있다. 집주인들이 좀 더 수익률이 높은 월세를 선호하기 때문에 전세물량이 줄어들고 있는데다 주택가격은 여전히 높은 상황에서 지속적으로

오르고 있기 때문이다. 아마도 전세물량이 줄어들 대로 줄어들면 월세마저 폭등할 우려가 있다.

인구주택총조사 등의 결과를 살펴보면 2000년대 중반 이후 자가거주비율이 50%에 도달한 것으로 나타나고 있다. 즉 소득10분위 중에서 6~10분위 계층은 이미 주택을 소유하고 있는 상황이다. 따라서 주택의 실수요자는 대체로 1~5분위 계층이라고 볼 수 있으며, 이들의 소득이 크게 오르지 않는 한 현재의 주택가격을 감당하기 어려울 것이다. 결국 전세물량이 없는 상황에서 월세를 강요받게 될 것이고, 월세는 주택의 투자비용을 회수할 수 있을 정도로 오를 수밖에 없다.

II. 사회주택지원조례의 제정

이러한 주택시장의 문제를 해소하기 위해 서구에서 발전된 개념이 사회주택이다. 국내에는 “저소득층의 주택문제를 해결하기 위한 사회복지적 주택공급 형태로서 기본적인 영구임대 등 장기임대주택을 의미한다”고 소개되었다(하성규, 2004). 따라서 사회주택이라는 개념에 잘 부합하는 대표적인 사례가 공공임대주택이다. 하지만 해외사례를 살펴보면 공공에 의해 공급되는 공공임대주택 이외에도 비영리단체 등에 의해 공급되는 주택이나 협동조합 등 사회적 경제주체에 의해 공급되는 사회주택의 비중이 적지 않다(CECODHAS Housing Europe and ICA Housing, 2012).

서구의 사례를 통해 확인할 수 있는 사회주택의 운영원리는 간단하게 말해서 주택의 ‘자본·소유·비용·이익의 사회화’를 추구하는 것이다. 주거문제를 야기하는 주택의 경제적 속성을 사회화 과정을 통해 해소해자는 의미로 해석할 수

사회주택 : 물리적 안전을 넘어 공동체까지

있다. '자본·소유·비용·이익의 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, ④ 그 재산권은 협력하여 자본을 형성하였던 주체인 지역사회와 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 지역사회와 공공이라면 주택의 임차인이면서 공동소유자의 지위를 얻는 것이라고 볼 수 있다. 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례(이하 사회주택지원조례)는 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.

III. 사회주택지원조례의 구성 및 내용

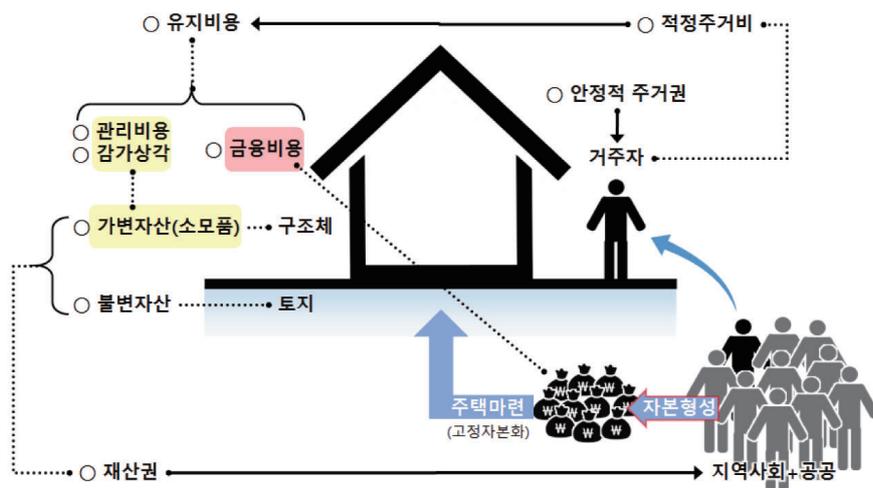
사회주택지원조례는 제1장 총칙, 제2장 사회주택 활성화를 위한 지원 등, 제3장 시장 등의 공동사업 추진, 제4장 공공임대주택 등의 사회주택 활용, 제5장 서울특별시 사회주택 위원회, 제6장 서울특별시 사회주택 종합지원센터 등으로 구성되어 있다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

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 약자를 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 때문이다. 실제로 이 조례를 운용하는 과정에서는 사회적 경제 주체에 의해 관리되는 공공임대주택 등도 사회주택으로 폭넓

<경제적 속성 : 자본·소유·비용의 사회화>

<사회적 속성 : 주거권=기본권>



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

▲ [그림 1] 사회주택 개념

사회주택 : 물리적 안전을 넘어 공동체까지

게 인정할 필요가 있다.

한편 이 조례에서 규정하는 주거관련 사회적 경제 주체는 비영리법인, 공익법인, 협동조합, 사회적기업 등이다(제2조 제3호). 사회주택의 경우 비영리로 운영을 통해 주거비용을 저감하는 것이 기본적으로 요구되기 때문에 현행 제도상 사회적 미션을 두고 운영될 수 있는 조직체들을 지원대상으로 규정할 것이다. 다만 협동조합의 경우 영리적인 운영도 가능하기 때문에 지원과정에서 사회적여 등을 충분히 담보할 수 있어야 할 것으로 보이며, 관련 주체들이 충분히 성장한 이후에는 사회적 협동조합으로 지원대상을 명확히 할 필요가 있을 것으로 보인다.

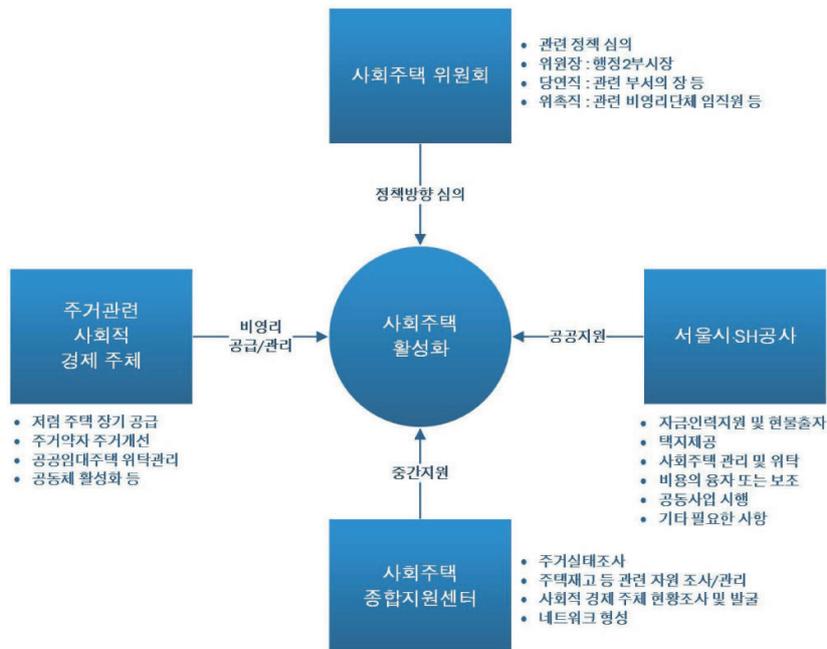
주거관련 사회적 경제 주체에 대한 지원의 내용은 ①자금·인력지원 및 현물출자, ②사회주택 건설 택지의 제공, ③사회주택의 관리·위탁, ④사회주택의 임대보증금 등에 대한 용자 또는 보조, ⑤사회주택 관리비용의 용자 또는 보조, ⑥사회주택 건설·재건축·리모델링 비용의 용자 또는 보조, ⑦사회주택 거주자에 대한 주거비용의 용자 또는 보조 등이다(제3조). 이러한 지원은 사회적 편익의 증진을 대가로 이루어지는 것으로써 ①사회적 경제 주체에 대해 공공 재정 및 기금의 투·용자, 공공 및 기금의 자산 중 현물의 출자·지원, 지방세 등의 감면 및 면제 등을 할 경우 그에 상

응하는 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).

선행연구 등에 따르면 비영리로 운영되는 사회적 경제 주체가 시장에서 영리기업들과 경쟁하기 위해서는 초기에 다양한 공공의 지원이 필요하다. 그 중에 하나가 공공주도의 주택사업에 사회적 경제 주체를 공동사업자로 참여시켜 사업의 기회를 제공하면서 육성하고, 공공의 입장에서는 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



▲ [그림 2] 사회주택 활성화 지원체계

사회주택 : 물리적 안전을 넘어 공동체까지

학술적으로 사회주택에는 공공임대주택이 포함된다. 차지법규라는 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).

IV. 조례제정의 의의 및 향후 발전 방안

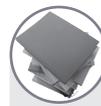
사회주택지원조례 제정의 의의는 주택이, 민간건설부문에 영리적으로만 공급되는 것이거나, 못 사는 사람들을 위해 공공에서 시혜적 차원으로만 제공되는 것이 아니라, 사회적 경제 주체 등 사회적 목적을 지닌 주체들에 의해 비영리적으로도 공급될 수 있으며 그에 대해 지자체 차원에서 체계적으로 지원하겠다는 것을 제도적으로 규정한 것이라는 점이다. 이를 계기로 대안적인 주택의 공급과 활성화를 이루어 낼 수 있다면 서울의 주거문제 해결에 한 걸음 더 다가갈 수 있으리라 여겨진다.

주류 경제학계 등에 의해서 공공주택의 공급도 많은 비판을 받고 있는 상황에서 사회주택을 제도화하는 것은 결코 쉽지 않은 과정이며, 따라서 앞으로 많은 학술적 논의와 실제 사업 추진을 통한 경험 축적을 통해 계속해서 다듬어 나가야 할 것으로 보인다. 그 중 몇 가지를 제시하자면 다음과 같다.

첫째, 현재 사회주택지원조례에는 사회주택의 활성화와 주거관련 사회적 경제 주체에 대한 지원을 위한 재원을 어떻게 충당할 것인지에 대해 규정되어 있지 않다. 앞으로 시범사업 등의 경험을 토대로 정책수요를 추계하고 그에 따른 지원규모와 재원확보 방안 등을 연구하여 조례에 반영할 필요가 있다고 여겨진다.

둘째, 주택의 공급과 관련된 다양한 법률규정에 사회주택 개념을 반영하여 제도적 기반을 강화할 필요가 있을 것으로 여겨진다. 주택법, 임대주택법 등의 관련조항을 면밀히 검토할 필요가 있으며, 이 과정에서 사회주택의 주요 요소이자 구현 방안인 공공주택과의 관계 등을 정리하여 제도화 할 필요가 있다고 판단된다.

셋째, 결국 사회주택의 활성화 여부는 실제 주택의 수요자와 공급자가 적극적으로 참여할 수 있는지에 대한 여부에 달려 있다. 따라서 관련 주체, 연구자, 공공이 열린 마음으로 협력하고 논의하여 다양한 계층을 위한 다양한 모델을 만들고 사회 및 공동체를 기반으로 하는 주거문화를 만들어 나가야 할 것으로 보여 진다.



참고문헌

- 1) 서울특별시의회(2014). 사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안.
- 2) 하성규(2004). 주택정책론, 서울: 박영사.
- 3) CECODHAS Housing Europe and ICA Housing(2012). Profiles of a Movement: Co-operative Housing around the World, Brussels: CECODHAUS Housing Europe and ICA Housing.