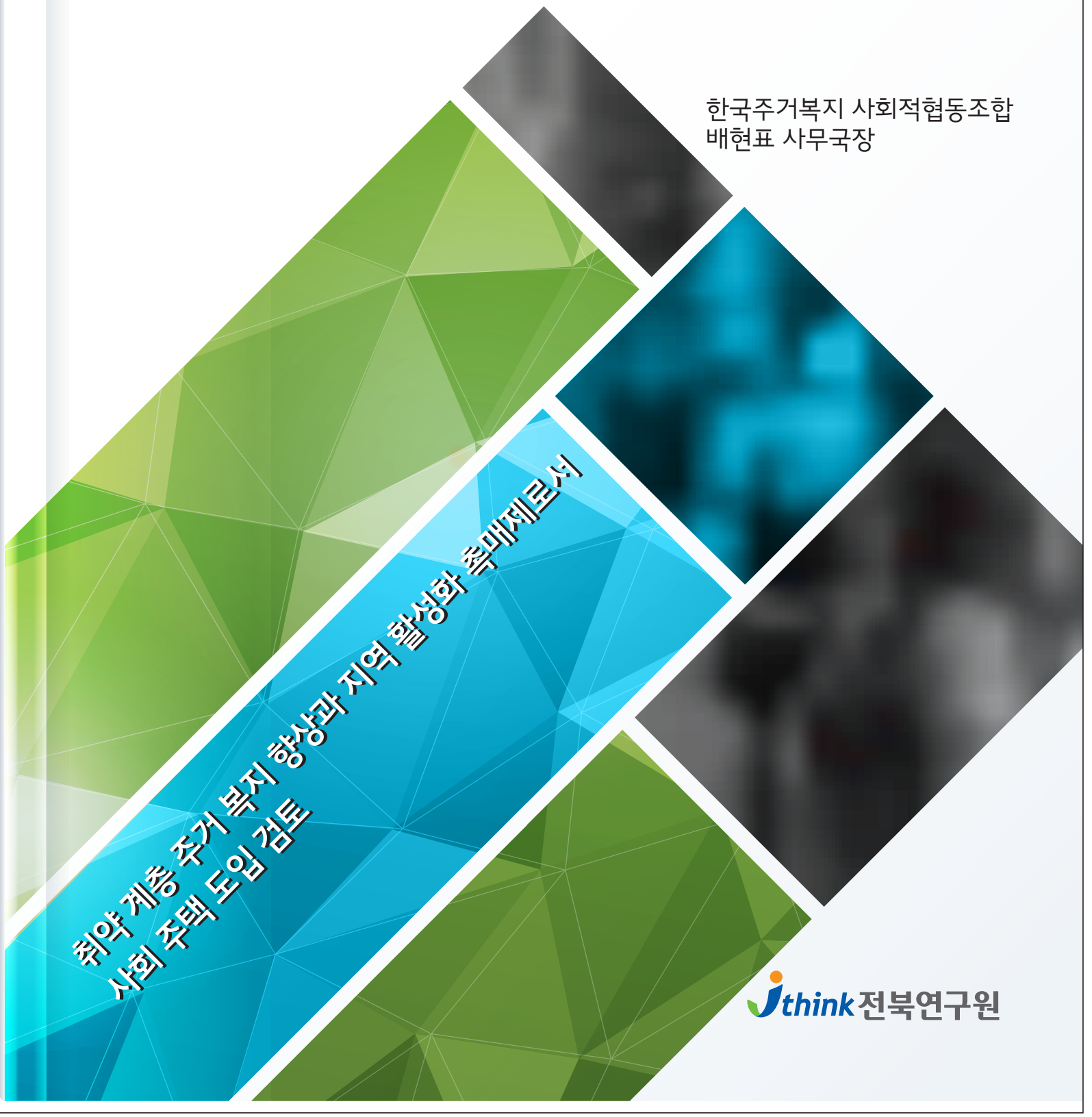
'19

전북연구원
제5회 도민공모 제안과제 우수상



취약 계층 주거 복지 향상과 지역 활성화 촉매제로서 사회 주택 도입 검토

한국주거복지 사회적협동조합
배현표 사무국장

jthink 전북연구원

CONTENTS

Ⅰ. 우리 사회 주거 현실과 대안.....03
Ⅱ. 사회 주택의 등장.....04
Ⅲ. 사회 주택의 실제와 적용.....08
Ⅳ. 사회 주택 추진을 위한 주요 과제.....11

think 전북연구원

발행인_김선기
발행처_전북연구원
주소_전북 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696
TEL_063)280-7100 FAX_063)286-9206
※수록된 내용은 전북연구원 제5회 도민공모 제안 과제(우수상)를 구체한 내용으로 전라북도 정책과는 다를 수도 있습니다.

Ⅰ. 우리 사회 주거 현실과 대안

1. 우리 사회 주거 현실

- 우리나라는 각 세대와 계층별로 심각한 주거 문제에 봉착해 있다. 특히 주거 수요가 높은 청년, 신혼부부와 고령자 및 저소득층은 주거를 마련하는데 상대적으로 더 어려움을 겪고 있다. 2017년 국토교통부 주거실태조사는 아래와 같은 세대 및 계층별 특성을 보여주고 있다.

◎ 2017년 주거실태조사 특성별 내용

- 청년 1인 가구 비율은 54.2%(전체27.9%)이며, 월세 거주 비중은 64.3%, 최저 주거기준 미달 비율은 10.5%였다. 특히 지하·반지하·옥탑과 같이 열악한 주거 환경에 거주하는 비중도 3.1%나 되었다.
- 특히, 청년들은 상대적으로 소득이 적고, 월세 비중이 높으며, 저소득(4분위 이하) 청년의 RIR은 21.9%로 매우 높은 것으로 나타났다.
- 신혼부부는 주택 마련에 대한 욕구가 다른 계층보다 더욱 절실한 것으로 나타났다. 타 집단에서는 주택 구매를 위한 자금 대출이 필요한 경우가 전체 평균 30.1%였는데, 신혼부부들은 이보다 훨씬 높은 43.4% 수준으로 주택 마련에 대해 현실적인 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 또한, 이들이 가족계획을 준비할 때 '주택마련·주거비·주택규모 등의 주거 문제'를 31.2%로 가장 중요하게 생각하고 있어서, 저출생 대책의 관점에서 이들의 주거욕구에 부합한 주거지원 정책이 필요하다고 볼 수 있다.
- 고령자 가구는 대부분 1~2인(1인 40.2%)으로 구성되며, 소득이 낮을수록 자가 점유율이 낮고, 월세 비중이 높다. RIR도 31.7%로 가장 높다. 또한, 이들이 거주하는 곳들은 준공된지 30년이 지난 노후주택 거주 비율이 36.6%로 일반가구 18.4%에 비해 높아 주택 개보수 지원이 상대적으로 필요한 것으로 나타났다.
- 취약 계층은 비주택(고시원, 여관, 쪽방, 판잣집, 비닐하우스 등)에 거주하는 등 열악한 주거 현실과 최저 주거 기준 미달 가구 비중이 59% 였고, 1인당 주거 면적은 31.2㎡로 매우 제한된 면적에서 거주하는 것으로 나타났다.

- 주거 문제는 이처럼 각 계층에게 다양한 형태로 나타나고 있으며, 안정된 보금자리를 마련해야 하는 것이 공통적인 욕구라고 할 수 있다.

◎ **공공 임대 주택과 한계**

- 우리나라 공공 임대 주택은 1989년 도입된 영구 임대 주택을 시작으로 양적인 측면에서 괄목할만한 성과(116.3만 호, 전체 주택의 6%)를 보였지만, OECD 국가 평균 재고율(8%)과 비교했을 때 아직 낮은 수준이다.
- 서울을 비롯한 대도시의 경우 2000년대 들어 개발 가능한 대규모 택지가 줄어듦에 따라, 기존 주택 매입 임대 주택 등의 소규모 공공 임대 주택을 적극적으로 공급하며 재고량을 확보했다. 매입 임대 주택은 도심에 비교적 소규모로 산재하여 직주 분리 등의 기존 문제를 극복할 수 있다는 점과 주거 수요의 변화에 대한 빠르게 대응한다는 강점이 있다. 그러나 세대 규모가 30세대 미만으로 적은 경우가 대부분으로 보통 300세대(혹은 150세대) 이상을 대상으로 하는 기존 공공 임대 주택 관리 체계에 편입되지 못하게 되어, 관리가 어렵다는 한계가 있다.

◎ **주택 문제의 대안 사회 주택**

- 사회주택은 기존 임대(공공·민간) 주택과는 달리, 공공과 민간의 협력을 통해 제공되는 비영리(또는 제한적 영리) 목적의 주택으로, 민간 사회적 경제 주체에 의해서 공급되지만, 토지, 금융 등의 부문에서 공적 지원이 이루어지는 공공성이 강한 주택(남원석, 2016)으로 정의된다. 보편적으로, 저소득층 또는 수요를 가진 집단의 거주를 위해 제공된다는 공통적인 특징이 있으며, 우리나라에서는 공동체 활동이 강조되는 경우도 있다.

Ⅱ. 사회 주택 등장

1. 유럽의 사회 주택

- 유럽에서는 사회 주택이 이미 100년 전부터 공급되었다. 대표적인 사회 주택의 나라 네덜란드는 임대 주택 비율 중 사회 주택이 차지하는 비율이 약 35% 정도로 일반적으로 보급되고 있다.

2. 우리나라의 사회 주택 등장

◎ 민간주도의 대안적 시도 (2011~2014)

- 2011년, 소행주(소통이 있어서 행복한 주택) 9가구는 같은 건물에서 독립된 주거 공간에서 거주하지만, 공동 부엌과 커뮤니티실 등의 일부 공간만 입주민이 함께 쓰는 코하우징 형태의 공유 주택 형태로 출발했다.
- 이후, WOOZOO, 통의동집, 두레주택, 가좌330, 두꺼비하우징 共家, 함께주택, 달팽이집, 구름정원사람들에서 다양한 형태의 사회 주택을 시도했다.

◎ 공공의 접근 (2015~현재)

- 2015년부터 서울시는 선도적으로 “사회 주택 활성화 지원 등에 관한 조례”를 제정, 사회 주택 공급 확대와 2016년 지원 인프라(서울시 사회주택종합지원센터)를 개소하였다. 이러한 시도는 경기 시흥시, 전북 전주시 등으로 이어졌고, 이후 사회 주택 리츠 설립되었고, LH 또는 SH가 참여하는 형태로 공공의 접근이 시작되었다.
  - 2015. 서울특별시 사회 주택 활성화 지원 등에 관한 조례 공포 및 시행
  - 2015. 서울시 빈집 살리기 프로젝트
  - 2015. 서울시 토지임대부 사회 주택
  - 2016. 서울시 리모델링형 사회 주택
  - 2016. 시흥시 사회 주택 지원조례 제정
  - 2016. 서울시 사회 주택 종합지원센터 개소
  - 2017. 전라북도 전주시 사회 주택 공급 및 운영 사업
  - 2017. 서울시 서울 사회 주택 리츠 설립
  - 2018. LH 고양 삼송, 토지임대부 사회 주택 공모 (시범사업)
  - 2018. LH 수원 조원, 토지임대부 사회 임대 주택 공모
  - 2018. HUG 사회 임대 주택 금융지원센터 출범

◎ 중앙정부 (2017~2019)

- 국토교통부에서도 2017년 주거 복지 로드맵을 통해 사회 주택을 주거 복지 정책으로 다루기 시작했고, 2019년 2월 사회 주택 로드맵에서 서울시와 LH가 2022년까지

연 2,000가구를 공급하기로 하였다.

– 2017. 국토교통부 주거 복지 로드맵 (사회 주택 포함)

– 2019. 국토교통부, 사회 주택 로드맵 (2022년까지 연 2,000가구 공급)

– 공급 현황 : 2019년 전국 3,149호 추정 (*한국사회주택협회. '19년 공급 계획 목표량을 반영)

◎ **추진 근거**

- 현재 사회 주택은 법적인 근거가 없다. 한국사회주택협회가 중심이 되어, 윤관석 의원이 발의한 "민간임대주택에 특별법 개정안"은 2019년 상임위를 통과했지만, 법사위에서 반대가 있어 계류 중이다.
- 서울시는 2015년, 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례를 제정했다. 이후, 경기 시흥시, 전라북도 전주시, 부산 중구와 동구, 경기도 고양시 등이 사회주택 관련 지원조례를 제정하였다.

◎ **사회주택 관련 자치법규(조례) 제정현황**

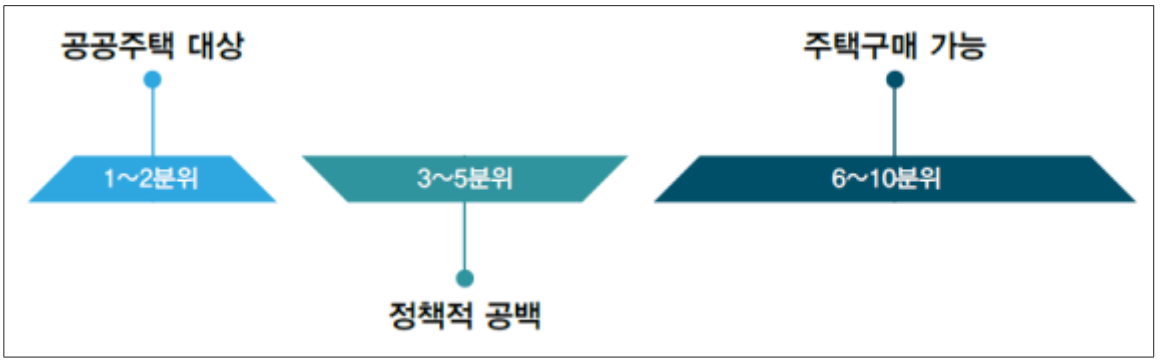
- 2015. 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례
- 2016. 시흥시 사회주택 지원에 관한 조례
- 2018. 전주시 주거복지 지원조례 (내용 추가)
- 2019. 부산광역시 중구 사회주택지원에 관한 조례
- 2019. 부산광역시 동구 사회주택지원에 관한 조례
- 2019. 고양시 청년을 위한 사회주택 지원에 관한 조례

3. 사회 주택 정책의 위치 및 대상

- 사회 주택은 임대 주택 시장의 두 축인 공공 임대와 민간 임대 사이에서 위치하고 있다. 아직 우리나라에서는 실험적인 시도들이 실천되고 있는 틈새 영역이라고 볼 수 있다.

◎ 주요 지원 대상

- 주택을 스스로 구매하기 어려운 계층 중 공공 주택 대상에 해당하는 소득 1~2분위를 제외하면, 소득 3~5분위가 사회 주택의 주요 정책 대상군이 된다.
- 또한, 사회 주택 대상 특성별로는 청년(19~39세), 신혼부부(5~7년 이내), 고령자(65세 이상), 장애인, 다문화 가구 등이 해당한다.



*출처 : HUG 사회임대주택 금융지원센터 홈페이지

4. 사회 주택의 강점

- 사회 주택은 공공과 민간 임대 주택 틈새에서 새로운 활력을 불어 넣어주고 있으며, 최경호(2015)에 따르면 아래와 같은 강점을 갖는다.
- 지불 가능한 가격 : 주변시세 80% 이하 공급, 임차인이 상대적으로 저렴하게 구매 가능
- 안정적 거주 기간 : 서울시의 경우 10년 이상 장기 거주 보장

- 운영 효율성 : 사회적 경제 조직이 공급, 입주민 맞춤 공동체 서비스 지원
- 공동체성 강화 : 입주자들이 협동조합 방식으로 공급 및 운영 가능하며, 커뮤니티 공간을 통한 입주자 상호 간 커뮤니티 프로그램 운영
- 지역사회의 다양한 수요와 욕구에 맞는 높은 대응성(모든 지역 다른 수요)
- 생활권 단위에서 소규모로 신속하게 공급 가능 (수요자 맞춤형 주택)
- 지역 기반 사회적 경제 조직의 활성화와 지역 기반 고용 창출 가능

종합적으로, 사회주택은 지역 활성화 수단으로 기능할 수 있다.

– 쇠퇴지역의 거주환경 개선

– 사회적 약자 주거문제 해결

– 지역 일자리 창출 기여

Ⅲ. 사회 주택의 실제와 적용

1. 사회 주택 추진방식

◎ 토지임대부 사회 주택

- 서울시의 경우 토지를 매입하고, 사회적 경제 주체가 건축, 임대 주택을 운영하는 민관협력형 사업으로 토지 공공성을 기반으로 사회적 경제 주체의 임대 주택 사업을 지원하여, 세입자들이 부담 가능하며 안정적인 주거를 제공하도록 하고 있다.

대상 물건 : 서울 시내 100평 기준 감정평가액 18억 이하 토지 (지역 및 역세권 할증률 적용)
임대 조건 : 시세 80% 이하, 거주 기간(10년) 보장
입주 조건 : 도시근로자 월평균 소득 70~100% 이하(무주택자)
적용 주택 : 단독 주택, 다가구 주택, 다세대 주택, 도시형 생활 주택(원룸) (복합 주택으로 설계 가능)
※ 커뮤니티 공간 확보 의무 (총 주거 전용 면적의 10% 이상)
※ 총사업비의 90%까지 연 1.8% 대출 (HUG 보증, 서울시 이차 보전 지원)

◎ 리모델링형 사회 주택

- 서울시의 경우, 청년 주거 빈곤과 서민 주거난 해소를 위해 사회적경 제주체가 주택 또는 비주택을 매입(또는 임차)한 후, 리모델링하여 임대 주택으로 공급하는 주택이다. 이 과정에서 공공에서 리모델링 비용을 지원하고 있다.
- 전주시의 경우는 시에서 매입한 주택을 사회적 경제 조직이 리모델링해서 공급하기도 한다.

대상 물건 : 서울시 전역의 준공 후 10년 이상 경과 된 전용 면적 100㎡ 이상의 주택·비주택
임대 조건 : 시세 80% 이하, 거주 기간(10년) 보장
입주 조건 : 도시근로자 월평균 소득 70~100% 이하(무주택자)
지원 금액 : 전체 리모델링 비용의 60~80% 이내 보조
※ 서울시(서울주택도시공사)가 총 리모델링 비용 내역 검토 후 지원 규모 확정

◎ 빈집 활용 사회 주택

- 빈집 해소를 위해 사회적 경제 주체와 공동으로 주택을 건설 또는 리모델링하여 장기간 방치된 빈집을 활용하는 방식으로 진행되고 있다.

2. 추진 주체

- 사회 주택은 공공의 지원을 받지만, 그 실행은 제한된 영리나 비영리를 추구하는 사회적 경제 주체로 인해 추진되고 있다.
- 법적 근거를 갖는 사회적 경제 주체는 아래와 같으며, 실제로 사회 주택에 참여하는 경우는 사회적 기업이나 협동조합 등이 대부분이다.

· 민법에 따른 비영리 법인
· 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 따른 공익법인
· 협동조합 기본법에 따른 협동 조합, 사회적 협동 조합 및 연합회
· 사회적 기업 육성법에 따른 예비 또는 인증 사회적 기업
· 국민기초생활 보장법에 따른 자활기업
· 기타 (학교, 마을기업, 중소기업) 등

3. 사회 주택과 타 사업과 연계

- 사회 주택의 또 다른 강점은 현재 정부에서 추진하고 있는 타 사업들과도 연계 가능성이 크다.

◎ **도시재생사업과 사회 주택**

- 현 정부는 주요 국정 과제 중 하나로 낙후 지역 500곳에 도시재생 뉴딜사업을 5년간 총 50조 원을 투입하는 전국 사업으로 추진하고 있다. 특히 사업 대상지 절반이 1,000가구 이하의 소규모 지역으로 “우리 동네 살리기” 유형으로 추진되고 있다. 소규모 지역에서의 도시재생은 쇠퇴 지역의 거주 환경 개선을 위해 소방도로 개설, 폐가를 활용하여 주차장이나 텃밭으로 바꾸고, 1년 이상 빈집이나 기존 다가구 주택을 순환형 임대 주택 등으로 리모델링을 하는 사업들이 펼쳐진다.
- 사회 주택은 주거가 필요한 지점에서 유용할 수 있다. 도시재생사업의 목적으로 빈집이나 다가구 주택을 리모델링하여 사회 주택으로 활용한다면, 기존 건물의 노후화로 인한 안전 문제 발생 시 사회 주택으로 이주해서 살 수 있고, 주거가 필요한 새로운 인구가 유입되어 마을의 활력을 불어넣을 수 있다. 신축 건물만이 갖는 여러 장점이 있을 수 있으나, 기존 건물을 고쳐서 새로 쓰는 것도 한정된 예산을 효율적으로 쓸 수 있다는 장점이 있다.

◎ **커뮤니티케어(지역사회 통합 돌봄) 선도사업과 사회 주택**

- 보건복지부에서는 돌봄이 필요한 노인과 장애인을 대상으로 2019년부터 커뮤니티케어 선도사업을 추진하고 있다.
- 이 사업은 돌봄 대상의 탈시설화를 목표로, 본인이 거주하고 있는 주거 공간에서 안심하고 서비스를 받을 수 있는 서비스 체계를 구축하고자 한다.
- 아울러 이 사업은 각 지자체의 자율성, 창의성, 다양성을 최대한 살릴 수 있는 방향으로 진행한다. 통합 돌봄 사업의 세부사업 중 하나로, 어르신들을 위한 케어안심주택이 추진될 계획인데, 사회 주택은 이러한 경우에도 지역의 자원과 특수성을 살릴 수 있는 좋은 수단이 될 수 있다.

- 사회 주택은 LH가 제공하는 임대 주택도 가능하고, 공동으로 거주할 수 있는 공간에도 적용될 수 있다.
- 금천구 보린주택은 노노케어(老-老 care)로 고독사 방지, 노후지역 공공건물 도입으로 도시재생 촉매제 역할, 주차장 공유 등을 통해 주택가의 주차난을 해소하는데도 기여하는 등의 사회주택의 다양한 장점이 지역 활성화 수단으로 기능을 할 수 있다는 시사점을 보여 주고 있다.

Ⅳ. 사회 주택 추진을 위한 주요 과제

1. 법적 근거 마련

◎ 사회 주택에 관한 법률 제정

- 사회주택의 정의, 지원 방안 등을 법률에서 규정함으로써 장기적, 안정적 정책의 근간을 마련해야 한다.
- 서울시 사회주택 종합지원센터 이슈 브리핑(2018)에서는 사회 주택에 대한 지원은 주택의 특성상 장기간 일관된 정책이 이루어져야 성과로 연결될 수 있다고 보고하였다.

◎ 민간 임대 주택에 관한 특별법 개정안 통과

- 현재 시행되고 있는 공공주택 특별법에 사회 주택에 대한 내용을 신설하는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.
- 그러나 우리나라 공공주택 특별법은 공공주택으로 한정 되어 대상 범위가 사회 주택과 다르므로 임대주택에 관한 특별법(이하 민간임대주택법)에 사회 주택에 대한 정의와 지원 체계 등을 신설하는 것이 현실적이 방안이 될 수 있을 것이다.

2. 금융 지원

- 현재 서울시는 5년 혹은 8년의 사회투자기금, 리츠의 매입 확약을 통한 주택도시보증공사(이하 HUG)의 대출 보증으로 15년의 민간자본대출이 가능하다.
- 2018년 하반기 HUG에서 사회임대주택 금융지원센터를 개소해 사회 주택 건설비

용과 매립비용을 지원하고 있으나, 2019년 3월 최초 금융 지원이 되었을 정도로 사회적 경제 주체들이 이 제도를 이용하기에 어려운 부분이 있다.

- 민간의 경우 한국나눔재단이 사회 주택 활성화를 위해 (사)나눔과미래를 통해 사회 주택 사업자에게 이자율 1.75% 수준에서 금융 지원, 프로그램 비용 등을 지원해주고 있다. 비교적 이자율 등이 낮으나, 보증 등이 없는 경우 대출이 어려울 수 있다.
- 사회 주택이 주택 문제 해결에 기여하기 위해서는 그 사업을 추진하고 있는 사회적 경제 주체가 사업을 적극적으로 추진하기 위한 우호적 금융 환경이 필요할 것이다.

3. 광역자치단체 참여 유도

- 서울시를 제외한 광역자치단체에서는 상대적으로 사회 주택에 대한 관심이 낮다. 현재 광역단위에서는 경기도, 제주특별자치도, 경상북도 등에서 사회 주택에 대해 관심을 갖고 논의되고 있는 정도이다.
- 광역 시·도 단위에서는 시·군 단위보다 비교적 규모 있는 형태로 사회 주택을 추진할 수 있으며, 각 지역의 도시공사 또는 개발공사를 통해 각 지역의 특성을 살린 사회 주택 사업을 추진하는 것도 검토 해볼 필요가 있다.

4. 중앙부처 사업과 연계 활성화

- 전라북도 시·군에서 추진하고 있는 중앙부처 사업 중에 사회 주택 사업과 연계할 수 있는 사업들이 있다.
- 대표적으로 어르신 등의 지역 사회 내 통합 돌봄을 위한 커뮤니티케어 선도 사업으로 전주시 선정되어 추진 중이며, 도시재생 뉴딜사업 경우 여러 시·군에서 추진되고 있다.
- 이 사업들은 지역사회 공동체성을 강화하고, 지역 활성화에 기여하다는 공통적인 특성을 갖고 있다. 사회 주택은 이런 특성을 강화시킬 수 있는 유용한 제도이다.
- 때문에, 돌봄이 필요한 분들에게 주거와 맞춤형 사회서비스를 제공, 기존 주민들의 거주 환경을 개선, 낙후된 도심지역에 인구가 새로 유입시키고자 하는 기존의 중앙부처 사업과 연계하여 사회 주택 사업을 추진을 한다면 사회 주택은 이러한 효과를 극대화 할 수 있는 창의적인 제도가 될 수 있다.

참고문헌

국토교통부(2018). “2017년도 주거실태조사.”

남원석(2016). 사회임대주택의 필요성과 확대방안 (국회토론회 “서민 주거안정의 새로운 희망, 사회임대주택”) 발제문.

사회주택협회 홈페이지(2019). http://www.socialhousing.kr/

새로운 사회를 여는 연구원(2017). SH공사형 사회주택 모델 개발용역 최종보고서

서울시사회주택종합지원센터(2017.5.) 사회주택, 무엇을 어떻게. 강의자료, 최경호.

서울시사회주택종합지원센터(2018.12.). 서울시 사회주택 이슈 브리프.

HUG 사회임대주택 금융지원센터 홈페이지 (2019). http://www.khug.or.kr