



서울시 사회주택종합지원센터의 역할

2016.2.23 | 강세진_새사연 연구이사 | wisemaninspace@daum.net

서울특별시는 2016년 1월 공모를 내고 「사회주택종합지원센터」의 설립과 운영에 대한 민간위탁을 추진하고 있다. 조례에 규정된 센터의 설치 근거 및 규정, 관련 주체들의 요구를 반영한 사회주택종합지원센터의 주요역할에 대해서 논의해 보았다.

사회주택1)종합지원센터 설치 근거

2015년 1월, 서울특별시는 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」(이하 사회주택지원조례)를 제정하였다. 그 내용을 살펴보면 제1장 총칙, 제2장 사회주택 활성화를 위한 지원, 제3장 시장 등의 공동사업 추진, 제4장 공공임대주택 등의 사회주택 활용, 제5장 서울특별시 사회주택 위원회, 제6장 서울특별시 사회주택 종합지원센터로 구성되어 있다.

「제6장 서울특별시 사회주택 종합지원센터」의 내용을 살펴보면, 제24조에 “시장은 사회경제적 약자의 주거개선 및 주거관련 사회적 경제 주체의 지원을 체계적으로 추진하고 사회주택을 활성화하기 위하여 서울특별시 사회주택 종합지원센터(이하 “종합지원센터”라 한다)를 둘 수 있다.”고 규정하여 센터를 설치할 수 있는 근거를 마련하였다.

제25조에는 종합지원센터의 기능에 대해서 규정하고 있는데 ①종합지원센터 사업계획의 수립 및 시행, ②사회경제적 약자의 주거실태 조사, ③사회경제적 약자의 주거개선을 위한 주택재고·택지 등 자원조사 및 관리, ④주거관련 사회적 경제 주체 현황조사 및 발굴·육성, ⑤주거관련 사회적 경제 주체에 대한 지원사업 계획의 수립·실행·평가 지원, ⑥주거관련 사회적 경제 주체 및 사회경제적 약자의 네트워크 사업 등을 주요 역할로 규정하고 있다.

제26조에는 종합지원센터의 관리 및 운영에 대해 규정하고 있는데, 제1항에 “시장은 중

1) 사회주택이란 저렴한 가격의 장기임대주택을 말하는 것으로써 공공기관에 의해 공급되는 공공임대주택과 사회적경제주체 등 비영리기관에 의해 공급되는 비영리임대주택을 말한다(하성규, 2004; 강세진·진남영, 2015; 강세진, 2016).



합지원센터를 효율적으로 운영하기 위해 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따라 관련 법인이나 단체 등에 위탁할 수 있다.”고 하여 행정기관 내에 조직을 두지 않고 외부 법인이 역할을 대신할 수 있도록 근거를 두었다.

여러 국내의 사례를 살펴보면 사회주택의 공급이 공공의 지원을 바탕으로 공급주체와 주택수요자의 밀접한 관계망을 통해서 이루어지는 경우가 많다는 점을 고려할 때 공공기관의 하나로 두기보다 외부 비영리기관을 중심으로 기능을 수행하는 것이 효율적일 수 있다. 서울특별시는 제26조를 근거로 2016년 1월 공모를 내고 종합지원센터의 민간위탁을 추진하고 있다.

사회주택 공급주체 등의 요구

서울시는 현재 「마을공동체종합지원센터」, 「사회적경제종합지원센터」 등의 중간지원조직을 비영리법인에 위탁하여 운영 중에 있다. 전자의 경우 사회주택의 수요자와, 후자의 경우 공급주체와 밀접한 연관이 있다. 두 조직에서 근무한 경험이 있는 활동가들에게 「사회주택종합지원센터」의 역할 등에 관한 의견을 물었다.

「마을공동체종합지원센터」의 설립과 운영 과정에 밀접하게 참여한 경험이 있는 활동가의 경우 “(사회주택 공급의 활성화를 위해서는)네트워크 사업이 특히 중요한데, (이미 어느 정도 기반을 닦은) 마을공동체종합지원센터(이하 마을센터)의 성과를 활용할 필요가 있다. 그러기 위해서는 조직 간 소통을 강화할 수 있어야 할 것이다. 현재 마을센터에서는 찾아가는 동마을복지센터 프로젝트, 근린생활시설활성화 프로젝트 등을 추진 중이다. 이와 연계하는 것을 깊이 고민해야 한다.”는 의견을 주었다.

「사회적경제종합지원센터(이하 사회적경제센터)」 초기부터 근무하였던 활동가의 경우 “(사회주택 공급주체 육성을 위해서는) 플랫폼을 만드는 것이 중요하다. (사회적경제센터의 운영경험 등에 비추어 보면) 먼저 사회주택관련 조직을 등장시키기 위한 공모사업이 필요하다. 그리고 기존 사회주택관련 조직의 역량을 강화하는 것도 중요하다. 회계, 경영컨설팅 등을 어떻게 제공할지 고민이 필요할 것이다. 네트워크 지원사업도 필요한데, 초기에 (관련)사업을 연계시키고 정보를 교류시키는 것이 매우 중요하다. (가능하다면 네트워크 조정을 위해) 씨드머니를 지원하는 방안도 고려해야 한다. 흔히 간과되기 쉬운데 사업의 평가, 지원 후 모니터링 등을 바탕으로 정책을 평가하고 지속적으로 새로운 모델을 개발해 나가는 것도 중요하다.”는 의견을 주었다.

한편 서울시 마포구 성산동 지역에서 사회주택을 운영하고 있는 공급주체의 대표자에게도 의견을 물었다. 긴 답변을 요약하면 다음과 같다.



(서울시에서 빈집리모델링 사업, 공동체주택사업 등을) 2015년 처음으로 시작했는데, 사회주택의 의미와 중요성을 서울시가 받아들이고 사업화했다는 것은 대단한 발전이라고 생각한다. 그럼에도 불구하고 (현재 서울시의 지원 내용만으로는) 실제 사업이 구현되기는 쉽지 않다. (사업 모델) 만들기는 했지만 사회주택을 필요로 하는 주체들이 실제로 적용할 수 있는 조건을 마련하지 못했기 때문이다. 이 점에서 서울시 사회주택 사업의 행정적, 재정적 조건의 보완이 절실히 요구된다. 또한 사회주택 사업은 주택공급방식의 새로운 대안을 제시하는 것이기 때문에 (사회주택 분야의 활성화를 위해서는) 초기사업의 성과를 잘 만들 필요가 있다. 따라서 사회주택 사업을 공모해서 선정하는 방식이 아니라 (장기적으로는) 수요자 그룹을 주체로 하여 공동으로 사회주택을 만들어가는 협력적 방식을 취해야 한다고 생각한다. 이를 위해서는 (초기에 서울시의 지원을 집중하여 새로운 형태의 주거대안으로써 홍보하기 위해서라도) 사회주택 재고를 수적으로 확보하여 가시화하는 것도 필요하다. 이렇게 어느 정도 사례를 만들어 내고 다양한 시도를 해보는 과정에서 문제점과 한계점을 찾아내고 보완해 나가야 한다. 이를 잘 해낼 수 있다면 더욱 더 실질적인 사회주택의 정책과 제도를 마련할 수 있을 것이다. 한편으로는 (사회주택의 활성화를 위해서는) 사회주택의 주요 주체인 행정과 공급주체가 서로를 대상화할 것이 아니라 사회주택의 모델을 발굴하고 확산하는 협력자로서 협업하는 관계를 만들어 가야 할 필요도 있다.

이어진 답변에서 종합지원센터의 역할로 강조한 것은 ①지역별 사회주택 공급주체 발굴, ②사회주택 공급주체의 역량 강화, ③공급주체에 대한 행정·재정적 지원 및 협력체계 구축, ④서울시 여건에 적합한 사회주택 모델 개발과 이를 지원하기 위한 기반 조성 등이었으며, ⑤사회주택 네트워크 확대 등에 대해서는 직접 참여하고 싶다는 의견과 ⑥시범사업 등을 공모할 때 서울시 일방의 하향식 방식이 아니라 사회주택 네트워크를 활용한 협력적 방식이었으면 좋겠다는 의견을 주었다.

사회주택 네트워크 조성

위 세 명의 의견 중에서 공통적이면서 가장 중요하다고 언급된 것이 사회주택과 관련된 네트워크의 조성이다. 사회구조가 복잡해지고 뚜렷한 분업화가 진전될수록 중요한 것이 관계망의 유지인데 고가의 부동산이라는 주택의 특성과 맞물려 사회주택의 활성화에 있어서 네트워크의 형성은 필수적이다.

주택이 공급되는 과정을 살펴보면, 집을 짓는 사람, 집을 파는 사람, 집을 소유하는 사람, 원래 집터를 소유하던 사람, 집을 이용하는 사람이 서로 다르며, 집을 짓는 비용은 정부에서 조성한 기금(주택도시기금 등)이나 금융기관에서 조달하는 것이 일반적이다. 이런 주체들이 제대로 연계되지 못하면 수요와 공급의 불일치가 발생하고 급격하게 주택가격이 오르거나 미분양이 발생한다.

하지만 영리목적으로 주택이 거래되는 시장에서는 누군가의 손해가 누군가의 이익으로



이어진다. 예를 들어 수요가 공급에 비해서 클 경우 공급주체가 이윤을 챙길 여지가 높아진다. 따라서 영리위주의 주택시장에서 주택가격이 적정하게 형성되기 어려우며 상호호혜적인 네트워크가 형성될 가능성은 매우 낮다. 사회주택의 활성화는 이러한 영리위주의 비효율적 주택공급체계를 상호호혜에 바탕을 둔 네트워크 체계로 전환시킬 수 있는지 여부에 달려 있다.

상호호혜에 바탕을 둔 네트워크 체계로 전환한다는 것을 달리 표현하면 주택이 공급되는 과정마다 끼어드는 수수료 따위의 각종 비용과 이윤을 한계수준까지 낮추는 것을 의미한다. 쉬운 예로 부동산중개를 통해 주택이 임대차되는 과정에서는 중개수수료가 발생하게 되는데, 사회주택네트워크를 통해서 사회주택이 공급될 수 있는 체계를 갖추어 이런 비용을 낮추어 볼 수 있다.

지금까지 논의한 내용을 고려한다면 서울시 차원에서 사회주택 활성화를 위한 종합지원센터를 설치한다면 사회주택 네트워크 조성이 주요 사업이 되어야 할 것으로 여겨진다. 세부사업으로 제안할 수 있는 것은 ①공급주체 및 수요자그룹이 서로 연계될 수 있는 온·오프라인 플랫폼 구축 및 운영, ②사회주택에 대한 정보제공 및 시민일반에 대한 저변확대를 도모하고, 관련주체들에 대한 교육·컨설팅·인큐베이팅·퍼실리티팅을 제공하는 창구로써 아카데미 운영, ③주택 및 토지를 직접적으로 연계하기 위한 사회주택·토지은행 설치 및 운영이다.

온·오프라인 플랫폼의 경우 단순히 웹사이트 하나를 만드는 과정에 그쳐서는 안 될 것이며 사회주택과 관련된 각종 정보와 지원내용을 공급주체와 수요자에게 맞춤형으로 제공하고, 마을공동체처럼 잠재적인 사회주택 수요자와 공급주체를 중개하면서 궁극적으로는 공공, 공급주체, 수요자그룹으로 구성된 거버넌스를 구축하는 것이 중요할 것이다.

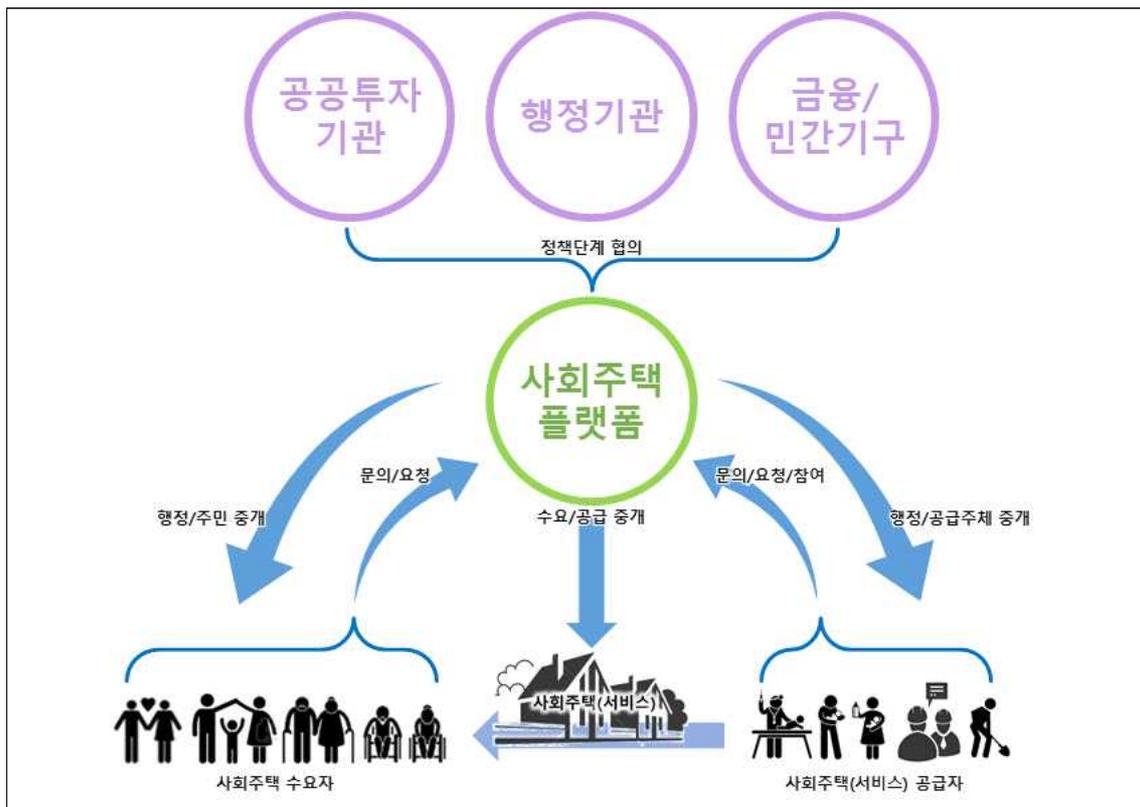
가끔 마을공동체 활성화 지원사업이나 사회적경제 지원사업의 성과가 미흡한 이유를 시민들의 역량부족으로 돌리고 교육의 필요성을 강조하는 경우를 볼 수 있다. 하지만 실제 시민들을 만나보면 그들이 뭘 몰라서 일이 진척되지 않는 경우는 거의 없다. 불과 수십 시간의 교육을 제공하고는 “이제 여러분이 알아서 살아남으세요.”라고 하는 것은 이제 막 걸음마를 배운 아이에게 달리라는 것과 다를 것이 없다. ‘종합지원’이라는 말이 무색하지 않으려면 단순한 정보제공 뿐만 아니라 당사자의 입장에서 컨설팅, 인큐베이팅, 퍼실리티팅이 이루어질 수 있는 아카데미 구조를 구축해야 한다. 즉, 고객을 대하는 것이 아니라 그들과 섞여 공동체를 이룰 수 있는가가 지원정책의 성패를 좌우할 것이다.

최근 서울시에서는 SH공사에 토지뱅크를 설립하여 공공토지를 관리하고 민간 유희토지를 매입하여 공공임대주택을 공급하기 위한 토지를 축적하려는 정책을 구상하고 있다.



여기에 더하여 주택이나 토지를 사회적 목적에 제공하려는 소유자들의 자산을 기부받거나 위탁·신탁하여 사회주택으로 제공하고 해당 소유자에게는 인센티브를 제공하는 사업과 여러 비영리 경제주체들이 건설·운영하고 있는 여러 지역의 사회주택재고를 하나의 풀(pool)로 구성하여 수요자들이 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 사업을 병행한다면 정책의 효과 및 효율이 더욱 높아질 것이다. 이른바 ‘사회주택·토지은행’을 설치하는 것이다. 사회주택종합지원센터가 이러한 사업을 추동하는 계기가 되기를 기대한다.

그림 1. 사회주택플랫폼 구상



사회주택 공급 잠재력 발굴·확대

사회주택과 관련 종사자들과나 공무원들을 만나서 얘기를 나누다 보면, “네트워크의 중요성을 모르는 것은 아니지만, 찾아보면 관계망을 엮을 만한 주체들이 별로 없다.”라는 푸념을 흔히 듣게 된다. 소수일지라도 네트워크로 엮는 지원이 필요하겠지만 관련주체들을 발굴하고 육성하는 것도 시급한 과제임은 분명하다.

실제로 마을에서 주민들을 만나보면 사회주택에 관심이 있는 공급주체와 수요자들은 많다. 적절한 지원만 이뤄진다면 당장이라도 사회주택사업으로 발전할 수 있는 경우도 적지 않다. 하지만 ‘적절한’ 지원이 쉽지 않다는 것이 가장 큰 난관이다. 가장 어려운 것



은 공급주체들이 토지나 주택을 마련하는 것이다. 비영리를 바탕으로 해야 하는 특성상 이윤이 가득 차있는 부동산시장에서 적절한 물건을 마련하는 것이 쉽지가 않다. 앞서 서울시의 '토지뱅크'나 '사회주택·토지은행'을 제안한 이유이기도 하다.

그런데 서울시의 토지현황을 살펴보면 공공기관이나 SH공사에서 소유하고 있는 유휴부지나 택지가 결코 적지 않다. 문제는 그 토지를 관리하는 주체가 파편화되어 있어서 필요한 곳에 즉각적으로 지원되기 어렵다는 것이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 서울시 전체 토지현황을 체계적·종합적으로 조사하여 DB를 구축하고 관리할 수 있는 체계를 갖추는 것이 필요하다.

관련주체의 발굴과 활용 가능한 토지의 탐색을 연계하여 사회주택종합지원센터의 주요 사업으로 제안할 수 있는 것이 「사회주택총조사」이다. 현재 주택재고를 파악할 수 있는 공식적인 자료는 국토교통부의 「주택보급률」 통계, 통계청의 「주택총조사」 자료가 있으나, 이는 말 그대로 통계에 그치는 것으로써 어느 곳에 어떤 유형의 주택·토지가 얼마나 있고 활용 가능한 것은 어느 정도인지 파악하기에는 한계가 있다.

따라서 서울시내 지역별, 유형별 주택재고와 토지현황을 세세히 파악하기 위한 방대하고 정밀한 조사가 주기적으로 이루어져야 하며, 이를 DB로 구축하여 앞서 논의한 온라인 플랫폼에서 공급주체 및 수요자 그룹에게 효율적으로 제공하여야 한다. 한편으로는 사회주택의 공급을 고려하는 주체들과 사회주택에 거주하기를 희망하는 잠재 수요자들의 움직임 또한 체계적으로 파악하여 구체적인 정책수요를 파악할 필요도 있다.

공급주체와 수요자의 특성을 고려한 사회주택모델 개발

앞서 논의했듯이 주택의 공급은 다양한 주체들의 서로 다른 역할이 맞물려 이뤄지는 것이다. 이를 어떻게 조합하고 지원하는가에 따라 사회주택 공급의 활성화가 달려있다. 2015년에 서울시에서 추진한 빈집리모델링, 공동체주택과 같은 시범사업의 성과가 기대에 미치지 못했다면 적절한 정책모델이 아니었기 때문일 수 있다.

앞선 논의에서도 수차례 반복될 만큼 진부한 표현이지만 사회주택 공급주체와 수요자 특성을 고려한 맞춤형 공급모델과 이를 지원하기 위한 정책방안을 만들어내는 것이 사회주택종합지원센터의 주요역할이어야 한다.

현재 정부에서는 기업형임대를 활성화하기 위해 주택과 관련된 규정을 전면적으로 개편하여 주거기본법, 주택법, 공공주택 특별법, 민간임대주택에 관한 특별법, 공동주택관리법 등의 체계를 갖추었다(강세진, 2015). 이처럼 공공연하게 주택을 통한 영리행위를 부



추기는 정부정책 환경에서 어떻게 사회주택을 공급할 것인지를 면밀하게 검토할 필요가 있다.

또한 그 수는 적지만, 이미 국내에 공급되어 운영되고 있는 사회주택의 상황을 구체적으로 살펴보고, 그대로 우리 현실에 적용하기는 어려울지는 모르지만 많은 시사점을 제공할 수 있는 해외의 사회주택 공급사례를 분석해봐야 한다.

논의한 바대로 맞춤형 사회주택모델을 구상하고 난 후에는 그 적절성을 검토하기 위해서 시범사업에 적용해봐야 하는데, 그 과정에서 행정이 주도하는 하향식 집행이 아니라 사회주택 네트워크나 거버넌스를 통해서 협력적으로 이뤄질 수 있도록 연계하고 조정하는 것이 사회주택종합지원센터의 중요한 역할이다.

맺음말

사실 사회주택 공급을 둘러싸고 있는 여러 여건들, 즉 주택의 영리화에 집중되어 있는 정부정책, 아직은 역량이 부족한 공급주체, 일정 수준 이상의 주거비용을 지불하기 어려운 수요자, 재정적 여유가 없는 지자체 상황을 고려할 때 사회주택의 활성화를 낙관하기만은 어렵다.

하지만 이러한 어려움 속에서도 묵묵히 사회주택을 공급하고 운영하면서 점점 그 재고를 늘려가는 주체들도 분명히 존재하며, 프라이버시나 개인의 편의를 조금 희생하고 공동체주택을 만들고 더불어 살아가려는 준비를 하는 시민들이 분명히 존재한다. 이들에게 공공지원이라는 진심이 담긴 손길이 닿는다면 공급과 수요가 서로를 촉진하는 선순환체계가 형성되어 사회주택이 우리의 주거문제를 해결하는 유력한 대안이 되는 날이 멀지않을 것이라 믿는다. 서울시의 사회주택종합지원센터가 그러한 역할을 해낼 수 있도록 모두의 관심, 지지, 질타가 필요하다. 📌

그림 2. 사회주택 선순환 공급체계





[참고문헌]

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

강세진(2016), “2016년에 대한 기대, 사회주택 활성화의 원년”, 「2016 전망보고서」, 새로운사회를여는연구원. (<http://saesayon.org/2016/01/29/18141/>)

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

하성규(2004), 『주택정책론』, 서울 : 박영사.