

청년주거안정을 위한 사회주택 방향성

—주거지재생 활용을 중심으로—

A Study on the Direction of Social Housing for Stabilizing Youth Housing

— Centering on the use of Residential Regeneration —

유 혜 지*

Yoo, Hyejee

조 민 경**

Cho, MinKyoung

목 차

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| I. 서론 | IV. 청년을 위한 사회주택 활성화 방안 |
| II. 청년주거복지 정책과 도시재생뉴딜 | V. 결론 |
| III. 국내·외 사회주택의 정책 및 현황사례 | |

본 연구에서는 한국의 청년주거 불안이 저출산과 도시 경쟁력 저하에 미치는 영향을 분석하고, 청년주거 문제 해결을 위해 사회주택 활성화와 도시재생뉴딜 사업의 통합적 접근을 제안했다. 이를 위한 방안으로 국내

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2024..28.75>

투고일: 2024. 4. 30. / 심사완료일: 2024. 5. 16. / 게재확정일: 2024. 5. 19.

* 제1저자: 건국대학교 일반대학원 도시재생학과 박사과정

Lead Author: Doctoral student, Department of Urban Regeneration, Graduate School of
Konkuk University

** 교신저자: 도시재생학박사, 문화도시콘텐츠연구소 소장

Corresponding Author: Ph.D. Culture and Urban Contents Lab, Research Director

청년주거의 불안정을 조명하고 이러한 문제가 청년의 생애 이행에 부정적 영향을 미침으로써 저출산 및 도시의 사회경제적 활력 저하를 초래하고 있음을 밝혔다. 이후 프랑스와 네덜란드의 사례를 통해 성공적인 사회주택 모델을 분석하고 고찰을 통해 한국의 도시재생 및 주거정책에 적용될 수 있는지 탐구했다. 사회주택은 공공임대주택과 민간임대주택의 사이에 있는 제3의 섹터로 저렴하면서도 품질이 높은 주거 옵션을 제공함으로써 청년들의 경제적 부담을 경감시키고, 동시에 도시 내 사회적 통합을 촉진하는데 기여한다.

도시재생뉴딜을 통해 주거지재생이 이루어지는 지역에서 사회주택 활용은 도시의 낙후된 부분을 활성화하고 도시 전체의 경쟁력을 강화에 효과적이다. 도시재생뉴딜 주거지재생을 활용한 접근성이 높은 지역에 모아타운, 신속통합기획을 연계한 사회주택을 제안했다. 이 방법으로 청년주거문제 해결의 한 방안을 제시함으로써, 도심의 고립된 지역을 활성화하고 넓은 범위에서의 사회적 포용을 실현할 수 있는 전략을 제시한다. 도시재생뉴딜과 사회주택이 통합되어 실행될 경우, 이는 청년뿐만 아니라 다양한 사회 계층의 주거안정을 보장하고 지속 가능한 도시 발전에 기여할 수 있을 것이다.

본 논문은 청년주거문제를 단순히 ‘주택 공급’의 문제로 보지 않고, 청년주거지원 정책을 통해 달성할 수 있는 도시의 사회적, 경제적 지속 가능성 강화 방안을 모색함으로써, 주거정책이 단순한 공간 제공을 넘어서 국가발전의 핵심 동력이 될 수 있음을 강조한다. 청년주거안정이 국가의 사회적, 경제적 문제를 해결하는데 효과적인 역할을 할 수 있음을 제시하며 정책 입안자들에게 실행 가능하고 효과적인 주거정책 개발을 위한 방향을 제공한다.

[주제어] 청년주거안정, 사회주택, 청년주택, 주거지재생, 도시재생뉴딜, 주거정책

I. 서론

국내 청년주거 불안은 저출산을 부추기며, 그에 따른 삶의 질 하락은 다수 청년¹⁾이 거주하는 도시의 경쟁력 순위 역시 하락시키고 있다. 청년

주거 유형은 부모동거, 부부, 단독가구 등 다양하다. 이에 따른 주거 상황은 달라지나 결국 청년이 주거비 부담으로 자립하기 어려우면 생애 이행을 지연시키며 결혼, 출산, 양육에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.²⁾ 청년주거의 논점은 이미 세계적으로도 안정성과 비용부담, 거처 적절성 등 다양한 문제에 직면해 있다.

청년들은 인플레이션과 코로나19 팬데믹 영향으로 경제적, 사회적, 정신건강적으로 큰 영향을 받고 있다. 청년들은 일자리를 잃거나 임대주택에 의존도가 높고, 특히 생산성이 높은 도시에서 시장 임대료가 상승하고 사회주택과 접근가능한 주택에 대한 투자가 감소하면서 양질의 저렴한 임대주택에 접근하기가 점점 어려워지고 있다. 실제로 2005년부터 2020년까지 대부분의 OECD 국가에서 임대료는 일반 물가 상승률보다 빠르게 상승했다. 높은 임대료 및 상승률은 젊은이들이 주거비를 부담하고 보증금을 저축해야 한다는 추가적인 압력을 가하고 있다. 특히 임대료가 높은 도시에 사는 젊은이들은 접근가능한 주택에 들어가기에 매우 어렵다.³⁾

도시의 성장은 도시계획수단인 정비사업, 도시개발사업으로 주거지의 지속적 관리와 정비를 통해 일부 성과를 이루었다. 그러나 당시 공공역할의 미흡과 과도한 민간의존 사업의 한계는 정비사업의 한계로 이어졌다. 이를 극복하기 위한 새로운 대안 정책인 도시재생은 주거지 개선을 통한 국민의 삶의 질과 세계 도시 경쟁력 확충에 주요 역할을 한다. 도시재생 사업 대상지에서 청년주거문제 해결은 매우 중요한 문제이다. 이미 세계적으로 청년가구는 주거 안정성, 비용 부담 가능성, 거처 적절성 문제에 직면해 있다.

1) 청년기본법 제3조 제1항 정의에는 “청년이란 19세 이상 34세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있다.” 현재 청년안심주택은 19세 이상 39세 이하까지 신청가능하다. 이에 청년기본법을 39세까지로 개정을 촉구하는 움직임이 있다.

2) 박미선, “청년 가구 유형에 기초한 주거 여건 분석과 과제”, 한국보건복지포럼 제 305호, 한국보건사회연구원, 2022, 33쪽.

3) Boris Courmède and Marissa Plouin, *No Home for the Young?*, OECD Housing, OECD, p.1.

주거환경 개선 및 도시 경쟁력 회복을 위한 도시재생뉴딜 사업에도 청년들이 사회의 구성원으로 주거해결을 위한 주택 공급에 대한 새로운 방향성 설정이 필요하다. 본 연구의 목적은 이러한 해결책을 찾기 위해 사회주택이 활성화된 프랑스와 네덜란드의 사례조사로 국내 사회주택에 새로운 방안을 제시하려 한다.

Ⅱ. 청년주거복지 정책과 도시재생뉴딜

1. 청년주거 정책의 현황 및 제도

오늘날 청년의 사회문제 가시화는 고용과 노동정책에만 국한되지 않고 다양한 분야의 정책 대상으로 확장되고 있다. 현 윤석열 정부(2022년 ~)의 청년에 관한 국정과제를 살펴보면 청년에게 주거·일자리·교육 등 맞춤형 지원을 주요 내용으로 삼고 있다. 이중 청년세대를 위한 정책은 주거사다리 복원의 일환인 청년세대의 내집마련 기회 확대를 위한 청년·신혼·생애최초 계층에 원가주택 등 50만 호 공급이었다.⁴⁾ 이외에도 청년들을 위해서는 청약 및 특별공급 제도개선으로 금융규제 완화를⁵⁾ 제시했다. 현재 국토교통부는 50만 호 중 청년층에 34만 호,⁶⁾ 4050 등에 16만 호 주택을 공급하여, 기존 청년층 지원 규모보다 3배 이상 늘려 공급하고 지역별로는 서울에 과거 대비 대폭 증가한 6만 호를

4) 뉴스톱, “[윤석열미터 1년] 청년원가주택 30만호 공급→ 진행 중”, 2023. 04. 11, <<https://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=20241>>, 검색일: 2024. 03. 29.

5) 청년세대의 내 집 마련 기회 확대로 청년 등 생애최초 주택구입 가구 LTV 상한 완화(60~70% → 80%)하였고, DSR 산정시 청년층 미래소득 반영으로 2030의 내집마련을 통한 주거 안정과 건전한 자산형성을 추진하였다.

6) 윤정부의 대선 공약이었던 청년원가주택 30만호는 현재 국토교통부가 ‘뉴·홈’이란 이름으로 브랜드화하여 공공분양주택 50만호안에 포함시켜 진행 중이다.

공급, 수도권에 총 36만 호, 비수도권은 총 14만 호를 공급하고 있다.⁷⁾

2023년, 정부는 사회주택이나 공공주택과 같은 현물보조 외에 간접적인 주택 구입 자금 자산형성을 위한 현금 보조성 방안의 목적으로 청년 도약계좌를 도입했다. 이는 시중보다 높은 금리를 제공하여 청년들의 자산형성을 지원할 예정이었으나, 5년 필수 납부라는 납부 기간은 시중 일반 2년 납부 적금보다는 긴 단점이 있다. 이를 위한 보완책으로 제시한 2024년 상반기에 시행한 청년도약계좌의 경우는 최소 3년 유지 시 정부 자금 지원을 통해 청년들의 자산형성 기회 제공을 추진하고 있다.

현재 청년 주거정책은 크게 네 가지로 구분된다.

첫째, 청년세대에 민간시장보다 낮은 가격으로 거주지를 제공하는 주택공급 정책이 있다. 특히 청년 공공임대주택 유형에는 LH에서 제공하는 청년과 신혼부부계층에 특화된 주택이 있다<표Ⅱ-1 참고>.

〈표 Ⅱ-1〉 청년·신혼부부계층 공공임대주택 유형

행복주택	청년매입임대주택	기숙사형 청년주택	청년 전세임대주택
국가 재정과 주택 도시기금 활용, 시중시세 60~80%, 최대 6~10년 거주 가능	주거지원이 필요한 저소득 청년을 위하여 공급하는 주택, 시중시세 40%~50%, 2~10년 거주가능, 혼인시 최장 20년	기숙사 수준으로 저렴한 거주공간 제공, 시중시세 40%, 2~10년 거주가능	기존주택을 전세계약 체결하여 저렴하게 재임대하는 공공임대주택, 임대보증금 100~200만, 2~10년 거주가능, 혼인시 최장 20년
신혼부부 매입임대리츠	신혼·신생아 매입임대주택(I, II형)	신혼부부 전세임대주택(I, II형)	자립준비청년
청년, 신혼부부 주거난 해소를 위하여 공급하는 주택, 시중시세 90%, 2~10년 거주가능	주거지원이 필요한 저소득 신혼부부 등을 위하여 공급하는 주택, I형 임대보증금 및 임대료 시중시세 30~40%, II형 70~80%, 2~20년 거주가능	기존주택을 전세계약 체결하여 저렴하게 재임대하는 공공임대주택, 임대보증금	아동의 주거권 보장과 같은 주거지원 강화대책에 따라 공급, 건설임대와 매입임대 전세임대 각기 다름

출처: LH홈페이지, <<https://www.lh.or.kr>>, 검색일: 2024.03.20.을 기반으로 연구자 정리

7) 국토교통부 보도자료, “청년·서민 내집마련 기회 확대, 공공분양 50만호 공급”, 2022. 10. 26, <https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95087346>, 검색일: 2024. 03. 30.

둘째, 금융지원 정책으로, 이는 주택구입 또는 전·월세 자금을 마련하는 데 도움을 제공한다. 청년주거 지원 제도에는 주택도시시기금의 자금대출과 보건복지부의 월세 지원 제도가 있다. 주택도시시기금은 ‘청년전용 버팀목전세자금’, ‘청년전용 보증부월세대출’, ‘중소기업취업청년 전월세보증금대출’, ‘주거안정월세대출’, 그리고 청년부부가구도 포함하는 ‘신혼부부전용 주택구입자금대출’, ‘신혼부부전용 전세자금대출’, ‘신생아 특례 버팀목대출’등을 제공한다. 이는 모두 1~2.7% 이내의 낮은 이율로 책정되었다.

셋째, 현금으로 주거비용을 보전하고 지원해 주는 주거비지원 정책이다. 보건복지부의 복지로의 경우는 ‘청년 월세 한시 특별지원’인 월 최대 20만 원의 임차료를 최대 12개월까지 지급해 주는 주거복지 정책이 있다.

넷째, 기타지원 정책으로는 2024년 3월 초 윤석열 대통령이 ‘청년과 함께하는 민생토론회’에서 주거 부담완화를 위해, 분양가의 최대 80%까지 40년 전용 모기지로 부담완화와 공공임대 5만 1,000호와 청년 특화 공공임대주택 1,000호 등의 공급 계획을 약속했다. 하지만 오늘날까지 진행 중인 국가나 지자체의 공공임대주택 직접 공급 방식은 전·월세 대출지원 방식보다 더 많은 재정이 투입되므로, 신속한 공급에 어려움이 있다. 주거지원 정책 기준에 부합하지 않는 대다수 청년은 소득 대비 높은 임대료를 부담해야 하는 상황이 지속하므로 청년 특화 공공임대주택의 활성화가 요구된다.

2. 도시재생 뉴딜의 주거지재생⁸⁾

넓은 도시 인프라 구축 및 생활개선과 경제 생태계 활성화를 목적으

8) 주거지재생의 개념은 도시재생의 광의의 개념과 방법, 목적은 같다고 볼 수 있으나, 대상의 범위 및 규모에서 차별성을 갖고 때로는 도심재생과 복합적으로 연결된 것이다. 대한국토/도시계획학회 편저, 도시재생, 보성각, 2016, 299-300쪽.

로 하는 도시재생 뉴딜 주거지재생(residential regeneration) 유형에는 ‘우리동네살리기’와 ‘주거지 지원형’이 있다. 우리동네살리기는 「국가균형발전 특별법」에 법적 근거를 두며, 주거지 지원형 중 ‘일반근린형’은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 이하 도시재생법」에 근거한다. 주거지재생은 상업적 기능의 저하에 중점을 두고 있는 도심재생과는 달리 노후 주거지의 열악한 주거환경, 기반시설의 확보 등에 대응하여 주거환경의 질적 수준 제고를 위한 재생계획이라는 점에서 차별화된다. 국내는 서구와 달리 압축적이고 복합적 도시구조로 도심부에 낙후된 주거지가 큰 비중을 차지하여 도심재생과 주거지 재생계획이 복합적으로 연계된 특성을 가진다.

주거지는 단순한 물리적 공간뿐 아니라 삶과 문화를 포괄하므로 주거환경의 질적 개선을 위한 주거지재생이 필요하다. 과거 재건축 및 재개발만으로 이루어진 주거지재생 방식은 사회문제를 일으키는 한계가 있다. 앞으로의 주거지재생은 물리적 정비뿐만 아니라 지역적 특성과 거주민의 삶을 고려한 종합적인 접근이 필요하다. 도시재생뉴딜의 주거지재생 방향성도 다양한 주거 형태의 특성과 쇠퇴 양상에 따라 관리 및 재생 방법이 달라져야 한다. 주거지재생 정책은 물리적, 비물리적 측면을 고려한 공동시설과 도시계획시설을 포괄하는 종합적인 접근이 필수적이다.⁹⁾

3. 도시재생뉴딜과 사회주택제도 연계

도심의 활력을 얻기 위한 도시재생뉴딜의 주거복지 대상이 청년층과 신혼부부라는 인식이 있다. 그러나 “청년주거정책은 우선적으로 유행을 타는 것에 성공했을 뿐, 진정한 사회적 공감대를 확보하는 데에는 실패했다고 평가”¹⁰⁾하는 다른 의견도 있다.

9) 배혜은/주서령/홍이경, “혁신형주거(사회주택, 공동체주택, 역세권청년주택) 현황 및 제도의 비교분석”, 한국주거학회 제32권 제2호, 한국주거학회, 2020, 1쪽.

현재 LH에서 진행하고 있는 도시재생뉴딜 사업의 주거지재생 공공임대주택(이하 공공임대)사업은 ‘광명 너부대 공공임대주택(2023년)’, ‘밀양시 가곡동의 LH 행복주택(2024년 완공예정)’, ‘여주시 국동지구 어울림복합타운(2025년 완공예정)’, ‘충북 옥천군 마을 정비형 공공임대주택(2025년 완공예정)’ 등이 있다.

그러나 청년주거를 위한 공공임대는 공급 부족과 함께 청년들의 선호 위치에 따른 접근성이 제약되어 있고, 제한된 크기의 공급 역시 청년의 주거와 생활 수요 반경을 반영하지 못하고 있다. 호응도가 높았던 서울시 역세권 청년주택 공급물량은 2023년 11월 말 기준 46개 사업장, 총 14,663실. 공공임대 21.9%, 민간임대 일반공급은 60.4%, 특별공급은 17.6%가 제공되었다.¹¹⁾

〈표 II-2〉 공공부문에서 공급한 임대주택 재고수

		2018	2019	2020	2021	2022
전체		1,570,242	1,660,128	1,737,078	1,775,276	1,862,847
임대 유형별	영구임대	207,240	209,290	212,985	215,985	220,711
	50년 임대	110,944	111,745	111,745	113,859	112,834
	국민임대	534,743	541,622	564,265	586,332	600,404
	10년 임대	207,969	213,218	214,817	180,316	176,422
	5년 임대	64,027	60,822	35,692	30,797	28,051
	사원임대	22,624	15,209	11,646	4,853	7,078
	장기전세	32,744	33,180	35,658	36,081	38,371
	기존주택 전세임대	234,570	265,647	282,849	294,560	309,328
	행복주택	37,848	63,355	89,070	111,942	142,807
	기존주택 매입임대	117,533	146,040	178,351	200,551	207,624
통합공공임대		-	-	-	-	19,217

출처: 지표누리, 국토교통부, ‘임대주택통계’, <<https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?clasCd=10&idxCd=F0179>>, 검색일: 2024.04.10.을 기반으로 연구자 정리

- 10) 지수, “청년주거운동 10년: 불량주거지 한국에서 주거권 보장과 주거불평등 완화를 외치다”, 국토 제482권, 국토연구원, 2021, 12쪽.
- 11) 21년 기준 전국의 공공임대주택은 총 주택 재고의 9.4%이며, 청년 신혼부부에게 우선 공급되는 행복주택은 공공임대주택 재고의 6.3%에 불과했다. 방승희, 공공지원 민간임대 청년주택의 지속가능 공급을 위한 과제, 한국주택금융공사 주택금융연구원, 2023, 14쪽.

국토부 자료에 따르면 2022년 기준 총 186만 호의 장기공공임대가 공급되었으나, <표 II-2>에서와 같이 민간이 제공한 10년 임대주택(이하 임대)을 제외하면 실제 공공임대는 168만 호이다. 이 중에서도 20년 이상 장기 임대와 저렴한 임대료를 제공하는 임대는 영구임대, 50년 임대, 국민임대, 장기전세주택에 한정된다. 10년 임대는 계약 만료 후 시세에 따라 공공임대로 분양전환 되며, 행복주택은 임대료가 높고 대부분의 임대 기간이 6~10년으로 다른 공공임대와 비교해 거주 기간이 짧다. 공공임대는 186만 호 가운데서도 민간 소유(예정)인 주택이 30%를 넘는다. 5년 또는 10년 뒤 분양되는 임대는 각각 2.8만 호와 17만 호로 전세임대가 30만 호가 된다. 이를 제외하면, 공공이 소유하며 20~30년 이상 안정적으로 거주할 수 있는 주택은 132만 호 정도가 된다. 결국, 주요 선진국의 소셜하우징(사회주택·한국의 공공임대주택)처럼 20~30년 이상 제공되는 공공임대로만 따지면 2022년 기준 주택 수 22,236.9(천호) 중 132만 호로 약 5.94%의 비율을 가진다.

결론적으로, 국내 공공임대 제공률은 OECD 평균인 8%보다 낮고, 네덜란드와 같이 사회주택이 보편화된 국가들과 비교하면 매우 낮다. 국내 주택공급률은 시간이 지남에 따라 증가했지만, 주택 소유율은 2015년부터 2022년 사이에 57% 정도로 비슷한 수준을 유지하고 있다.¹²⁾

또 다른 공공주택의 문제점을 살펴보면 ‘일반적으로 공공주택의 질은 낮고 주로 소형 위주’라는 부정적인 인식이 언론에 자주 보도되자, 공공주택에 대한 부정적인 시각이 확산하는 점이다. 이를 극복하기 위해서는 단순히 공공주택 수를 늘리는 것 이상으로, 주택의 다양성과 질의 향상을 위한 노력이 요구된다. 정부도 이러한 인식을 일부 해결하기 위한 대안으로 ‘통합공공임대주택’ 유형을 도입했다.

통합공공임대주택(이하 통합공공임대)은 2022년부터 등장한 새로운

12) 통계청, “행정자료를 활용한 「2022년 주택소유통계결과」”, 2023. 11. 14., <<https://kostat.go.kr>>, 검색일: 2024. 03. 20.

유형으로, 이는 기존에 존재한 공공임대 유형들이 복잡해서 이를 하나로 통합하여 운영하기 위해 신설된 공공임대이다. 공공임대주택의 유형을 정하고 있는 「공공주택 특별법 시행령」 제2조 제3호의2에 따르면 통합 공공임대주택이란 “국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 최저소득 서민, 젊은 층 및 장애인·국가유공자 등 사회 취약계층 등의 주거안정을 목적으로 공급하는 공급임대주택”으로 정의된다.

정부가 2022년부터 신규사업 승인하는 건설형 임대주택은 모두 통합 공공임대로 공급하며, 기존 공공임대에 대해서도 점차 통합해 나갈 계획이다. 새로운 유형으로 기대되는 효과로는 기존 공급자 중심의 공공임대 공급 체계에서 수요자 중심으로 개편하며 다양한 평형의 주택을 보급하고, 공공임대에 대한 부정적 이미지를 개선하는 것이다.¹³⁾

사회적 환경 변화에 따라 청년들은 직장·주거(이하 직주) 근접이 필요하다. 이러한 요구사항과 공공임대의 부족한 공급에 대응하여 민간 부문을 적절히 혼합한 사회적 경제주체¹⁴⁾를 활용한 사회주택 주거 공급의 보완적 조치를 고려할 필요가 있다. 공공주택과 사회주택 간의 차이는 공공주택이 정부 자금을 사용하여 건설 및 임대되는 반면, 사회주택의 경우는 주로 사회적경제 주체로부터 공급되는 주택으로, 건설 ‘주체’의 차별점이 있다. 공공주택은 주로 저소득층에게 임대 목적으로 제공되고 사회주택은 청년과 주택 마련에 어려움을 겪는 저소득층 등 특정 대상자들을 위해 설계되었다고 볼 수 있다.

13) 김강산, “공공임대주택 유형 통합의 추진 현황과 향후 과제”, 국회입법조사처 제 1919호, 국회입법조사처, 2022, 14쪽.

14) 사회경제적 가치를 실현하는 주체를 사회적 경제조직이라 칭하는데, 이는 경제 활동을 통해 사회적, 환경적 문제를 해결하는 조직 또는 기업이다. 국내 사회적 경제조직의 유형으로는 크게 4가지인 사회적 기업과 협동조합, 자활기업, 마을 기업으로 구분된다. 사회경제적 주체는 경제 활동을 통해 사회적, 환경적 문제를 해결하는 조직 또는 기업이다.

<표 II-3>은 주택공급에 있어 공공부문과 민간부문의 역할을 정리한 표이다. 공공임대주택은 대부분의 비용을 공공이 부담하는 반면, 사회주택은 공공과 민간부문과의 적절한 혼합으로 참여 주체들이 비용을 적절하게 분담하는 방식으로 운영되어 공급 필요성이 증가하고 있다.

〈표 II-3〉 주택공급에 있어 공공부문과 민간부문 역할 대비

구분	공공부문	민간부문
공급 목표	소득재배분, 사회복지, 주택자원의 배분적 형평성	경제적 효율성, 이윤추구, 소비자 선호
공급 과정	주택수요(housing needs)에 우선	주택수요(housing demand) 경쟁원리 존중
주요 공급대상	저소득층 · 무주택자 · 도시영세민	모든 소득계층 (중 · 고소득층에 치중)
주택점유형태	임대우선 · 부분적 분양	분양과 임대
공급자와 소비자 (수혜자)관계	협동관계(공급자와 수혜자) 경쟁관계(기관 간 · 수혜대상자간)	경쟁관계 (기업간, 공급자와 소비자 간)
국가로부터의 지원	직접적 지원과 보조(금융 · 조세 등)	간접적 지원(금융 · 조세 등)

출처: 하성규, 주택정책론, 박영사, 2011, 59쪽(인용.)

사회주택은 사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제주체에 의해 공급되는 임대주택이다. 사회주택에서는 공공이 다양한 지원을 통해 주거비용을 낮추고, 사회적 경제 주체들은 이윤을 최소화하거나 기부를 통해 비용 일부를 부담한다. 또한, 수요자는 자신의 소득 수준에 맞는 주거비를 부담한다. 이러한 사회주택은 저소득에서 중간 소득층까지 부담 가능한 주거 옵션을 제공하여 상대적으로 공적 보조의 필요성을 줄인다.¹⁵⁾

프랑스의 경우, 사회주택 및 임대주택은 그 공급 대상 및 성격에서 점차 다양화 특성이 보인다. 이는 지역의 주택 공급 요구량과 거주민 특성이 반영되고 다양한 계층의 임대주택에 대한 요구를 고려한 정책

15) 최은영, “사회주택의 필요성”, 주거:(KHousing) 제10권 제1호, 한국주거학회, 2015, 7쪽.

투영의 결과이다. 프랑스의 임대주택은 다양한 수요에 맞춰 차별화된 임대주택을 공급하고 있다. 기존의 저소득층을 위주로 공급되던 국내 임대주택이 최근 행복주택, 청년 안심 주택 등을 통해 다양화되는 추세와 유사하다. 이는 사회주택이 단순한 저소득층에 대한 주택공급을 넘어 임대주택을 통한 사회 혼합 및 다양한 계층의 주거 문제를 지원하고자 하는 맥락을 지닌다.¹⁶⁾ 국내 청년주거문제 해결을 위한 접근은 도시재생뉴딜 주거지재생 사업에서 사회주택제도와의 연계를 통한 활용이 필요하다.

Ⅲ. 국내·외 사회주택의 정책 및 현황사례

1. 프랑스 사회주택(Logement Social) 정책 및 현황

프랑스는 사회주택, 일명 저가임대주택(Habitation à loyer modéré, HLM)이 전체 주택의 약 21%를 차지한다. 2019년 자료에 따르면 다수의 코뮌(Commune)¹⁷⁾은 전체 주택의 25%를 사회주택으로 제공해야 하는 법적 의무가 있다. 2020년 기준 파리시는 사회주택 비율이 약 24%를 차지하나, 2030년까지 그 비율을 30%로 확장할 목표를 세웠다. 비율적으로 비교하면 현재 프랑스 사회주택은 한국 공공임대주택 공급률보다 세 배 높다.¹⁸⁾

프랑스 사회주택은 주로 민간에 의해 건설되고 이후 공공기관¹⁹⁾과

16) 이성근/최민아, “2000년 이후 프랑스 사회주택 지원 제도 및 공급 특성연구”, 대한건축학회 논문집-계획계 제 32권 제7호, 대한건축학회, 2016, 37쪽.

17) 코뮌은 한국의 기초지방정부이다. 프랑스의 행정구역은 코뮌(commune), 코뮌연합(Intercommunalité), 데파르트망(département), 레지옹(région) 4단계 체계를 갖추었다.

18) 한겨레21, “공공주택의 답은 프랑스에 있다”, 2021. 07. 25, <https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/50689.html>, 검색일: 2024. 03. 20.

비영리 기관이 매입하여 관리 및 임대를 담당한다. 이러한 주택은 보통 도시 중심부에 위치하며, 다양한 세대가 공동으로 사용하는 형태가 일반적이다. 이는 국민 약 70%가 입주 자격을 갖추고 있어 저소득 계층 1인 가구뿐만 아니라 연 소득 6,000만 원 이상의 3인 가구도 수용할 수 있는 다양한 주택 유형을 제공한다. 이러한 정책은 저소득층을 포함한 기준의 다양화를 통한 주택 면적과 입주자 기준 포용으로 소셜 믹스를 촉진하고 임대주택에 대한 부정적 인식을 감소시켰다.²⁰⁾ 사회주택 공급 촉진을 위한 주요 전략으로는 ① 각종 기금을 활용한 임대주택 건설 재원 마련 ② 세제 혜택을 통한 민간임대자의 임대기간 연장 유도 ③ 민간회사의 임대주택사업 투자유도 등이 있다. 이러한 정책들은 사회주택 시스템을 강화하고 확장하는 데 필수적인 요소로 작용하며, 지속 가능한 도시 및 주거환경의 발전에 기여하고 있다.²¹⁾

프랑스 사회주택 법 제도의 역사는 18세기 말 산업혁명으로 인한 상당수의 인구가 빈곤에 시달리면서 주택 부족 현상과 임대료 증가에 따른 급속한 빈민층 증가에 있다. 이는 빈민층 집중 거주지 확장으로 이어지며 이로 인한 낮은 위생 수준과 빈약한 위생시설은 전염병 위험을 증가시켰다. 19세기에 이르면서 프랑스는 이를 극복하기 위해 저가주택(Habitation à bon marché, HBM)을 도입했고, 이 제도는 1950년대에 사회주택(HLM)으로 전환되었다. 프랑스 사회 주택법의 목적은 주택 공급 증가와 고품질의 경제적으로 건축하는 것과 사회주택 부문의 재편 및 강화, 그리고 삶의 환경 개선 및 사회적 유대 강화였다.²²⁾ 사회주택 부문

19) 파리 아비타(Paris habitat)는 프랑스 사회주택의 최대 건설과 공급을 담당하는 공공 기관이다.

20) 경향신문, “방 여섯개 있고, 중산층도 사는 프랑스 사회주택 ... 그게 결국 소셜 믹스”, 2021. 01. 14, <https://m.khan.co.kr/economy/real_estate/article/202101140600001#c2b>, 검색일: 2024. 03. 20.

21) 이성근/최민아, 앞의 논문, 38쪽.

22) 최민아, 우선 집부터 파리의 사회주택, 효형출판, 45쪽.

의 재편에서는 입주민이 자신의 사회주택을 구입²³⁾하고 매도할 수 있게 하여 주거 안정을 지원하였다. 이러한 조치는 프랑스에서 사회주택 임대료를 법적으로 명확하게 규제할 수 있는 기반을 마련하였다는 점에서 중요하다.

〈표 III-1〉 프랑스 사회주택 사례

명칭	위치	특징	사진(비고)
플랑샤비뇰 (Planchat-Vignoles)	파리 20지구	파리의 무채색 건물 가운데 붉은 지붕과 개인 정원이 있다. 전체 사회주택 단지로 입주자의 소득 수준에 따라 3가지 유형으로 분류되어 임차료를 차등으로 지불한다.	
	Rue des Vignoles, 75020 Paris, France		
포르디시 (Fort d'Issy)	파리 외곽 남서쪽	19세기 방어를 위해 쓰이던 요새 내부에 친환경 주거단지를 조성. 학교 2곳, 수영장 및 각종 문화시설이 있다. 전체 1623 가구 중 330가구는 사회주택이다.	
	Rue du Fort, 92130 Issy-les-Moulineaux, France		

<표 III-1>은 프랑스 사회주택 사례를 정리한 표이다. 그중 ‘플랑샤비뇰(Planchat-Vignoles)’의 경우는 다양한 크기의 사회주택 단지만으로 구성되어 있다. 이 단지는 거주자의 소득 수준에 따라 ① PLUS(Prêt Locatif à Usage Social): 가장 일반적인 사회주택 유형의 43가구 ② PLAI(Prêt Locatif Aidé d'Intégration): 경제적으로 가장 취약한 계층을 위한 12가구 ③ PLS(Prêt Locatif Social): 경제적 여유가 있는 계층을 위한 44가구 등

23) 1995년에는 저소득층의 주택 구입을 지원하기 위한 ‘0% 이자 대출(PTZ, Prêt à taux zéro)’ 제도가 도입되었다. 이 제도는 주택 구매 비용의 일부를 무이자로 지원하여 주택 구입을 돕고 다른 대출과 결합하여 시민들의 주택 구매력을 향상시키는 역할을 한다.

3가지 유형이 있다. 이는 소득 수준에 따라 차등 된 임대료를 적용함으로써 동일 면적의 주택에서도 경제적 여건이 다른 거주자들이 각각 다른 임대료를 납부한다. 이러한 임대료 구조는 다양한 소득계층이 통합된 공동체에서 함께 생활할 수 있도록 하는 사회적 기능을 제공한다.²⁴⁾

포르디시(Fort d'Issy)의 경우는 19세기 중반 군사 요새를 개조 친환경 주거단지 지열을 이용한 냉난방과 압축공기 쓰레기 처리 등 첨단시설을 갖춘 스마트 주거단지로 재생되었다. 단지 내에는 학교, 수영장, 그리고 문화시설과 상점이 제공되어, 주민 만족도가 높으며 파리와외 대중교통 연결성도 우수하다. 단지 내 1623세대 중 330세대가 사회주택으로 선정되어 경제적으로 다양한 계층이 양질의 주거환경을 누릴 수 있다는 점에서 주거 모델에 중요한 시사점을 제공한다.²⁵⁾

2. 네덜란드 사회주택 정책 및 현황

네덜란드는 2000년대부터 전 세계에서 가장 높은 비율의 사회주택을 보유한 국가로서 물리적 인프라 외에도 현금지원 및 가격 규제 같은 종합적인 지원 시스템을 효율적으로 운영하고 있다. 네덜란드 사회주택은 국가 전체 주택 재고의 약 29%를 차지하며, 약 230만 채의 주택을 관리하는 284개 주택조합의 중요한 역할을 통해 임대 수입과 장기 대출로 자금을 조달하는 독립적인 비즈니스 모델을 채택하고 있다. 이 모델은 19세기 후반 자선 활동으로 시작하여 1901년 중추적인 주택법(Woningbouwverenigingen) 도입과 2차 세계대전 이후 복지국가 체제로의 통합을 거치면서 발전하였다. 네덜란드는 높은 사회주택 재고율만큼 청년층이나 일반 가구가 사회주택에 접근하기 용이하여 많은 사람들이

24) 최민아, 위의 책, 60-64쪽.

25) 김석원, 공공주택 UPGRADE, 토지&주택 인사이트 제40호, 토지주택연구원, 2020, 13쪽.

일생에 한 번쯤은 사회주택에 거주하는 비율이 높다. 그로 인해 네덜란드에서는 청년들이 사회주택을 활발하게 이용하고 있으며, 네덜란드의 사회주택은 청년층을 위한 커뮤니티 하우스와 도심의 쇠퇴한 지역을 재생하여 사회주택으로 전환하는 도시재생 측면에서의 청년 사회주택도 제공하고 있다.

네덜란드 헌법은 적절한 주택 공급을 국가책임인 공공적 책임으로 명시하고 있으며, 사회주택 공급·운영자에 대한 요건과 의무를 법적으로 규정하고 있다. 1960년대 이후 재정적 및 운영적 독립을 추구하는 움직임이 강화되었고 1995년에는 주택조합과 정부 간의 재정적 유대를 제거하는 균형 잡힌 법을 도입하여 주택조합을 독립적인 사회 서비스 제공자로 재정의하였다. 이러한 변화는 주택 금융 및 관리 혁신을 촉진하였으며 2000년대 초, 규제 조정을 겪으면서도 사회주택 모델은 그 회복력과 적응력을 입증했다. 네덜란드 사회주택은 모든 계층을 대상으로 하여 광범위한 인구에 서비스를 제공하며, 강력한 규제정책과 조합의 전략적 운영 능력을 결합하여 현대적 주택 위기와 시장 실패에 효과적으로 대응하고 있다.²⁶⁾

네덜란드의 사회주택 법률 및 규정을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 구역 계획(Bestemmingsplan)제도이다. 이 구역 계획은 지방 자치 단체에서 토지 사용을 정의하는 구분로 상세하게 구성되어 있으며, 건설 가능한 건물 유형, 용도, 밀도, 때로는 주택의 경제적 구분(예: 사회주택, 중간 소득 주택 등)까지 명시하고 있다. 구역 계획제도는 ‘사회주택 협회’에 의해서 장소와 형식에 따라 차별화된 유형의 주택을 개발할 수 있는지가 결정되고, 이에 따른 주택 프로젝트의 실행 가능성과 범위에 영향을 미친다.²⁷⁾

26) Hanneke van Deursen, *The People's Housing: Woningcorporaties and the Dutch Social Housing System Part 1: The History*, Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2023, pp.6-16.

27) Hanneke van Deursen, *The People's Housing: Woningcorporaties and the Dutch Social*

둘째, 건축 허가(Bouwvergunning) 부문이다. 지방 정부에서 발급하는 건축 허가는 건물의 건설이나 중대한 변경에 필요하다. 이 허가의 발급은 구역 계획에 대한 준수를 조건으로 하며, 지방 정부가 개발자, 포함하여 주택 협회와 협상할 수 있는 메커니즘을 제공하여 새로운 개발이 지역 주택 정책과 도시 계획 목표에 부합하도록 한다.

셋째, 성과 협약(Prestatie Afspraken)에 관한 부분이다. 이는 주택 협회, 지방 정부, 국가 임차인 협회 간에 격년으로 체결되는 협약이다. 주택 협회의 경우는 지방 주택 정책 요구와 목표를 일치시킨다. 법적으로 강제할 수는 없지만, 당사자 간의 상호 의존성과 관계에 기반하여 준수를 보장하며, 사회주택 부문의 거버넌스 구조에서 중요한 부분이다.

넷째, 임차인 보호 법률이다. 네덜란드 법은 임차인에게 강력한 보호를 제공하며, 최대 임대료 인상률을 규제하고 퇴거를 방지한다. 이러한 보호 조치는 사회주택뿐만 아니라 모든 임대주택에 적용되어 임차인의 안정성을 보장하고 갑작스러운 임대료 인상으로 인한 이주를 방지한다.

다섯째, 사회주택 배정을 위한 소득 한도이다. 2009년 도입된 이 규정은 사회주택 자격을 결정하기 위해 소득 임계값을 설정한다. 이는 사회주택이 저소득에서 중간 소득 가구에게 제공되도록 설계되었다. 규정에는 적절한 배정 정책도 포함되어 있어 주택 협회가 소득 수준에 따라 주택을 배정하도록 요구하며, 가장 저렴한 주택이 최저 소득 임차인에게 제공되도록 한다.

여섯째, 주택 평가 시스템(Woning Waarderingsstelsel - WWS)으로 이는 주택의 크기, 품질, 위치에 기반하여 최대 허용 임대료를 결정하는 점수 기반 시스템이다. 이 시스템은 잠재적 임대 수입과 품질을 연결하여 사회주택의 높은 기준을 유지하도록 장려함으로써 간접적으로 더 나은 주택 품질을 촉진한다.

일곱째, 건축 규정(Bouwbesluit)으로 사회주택에 관련된 건축 규정은 네덜란드에서 모든 건설에 적용되는 최소 기준을 설정하며, 안전, 에너지 효율, 사용성 요구사항을 포함한다. 이는 사회주택이나 시장 주택 여부에 관계없이 모든 주택이 기본적인 거주 기준을 충족하도록 한다.

여덟째, 미관을 위한 위원회(Welstandcommissie)의 존재다. 이 위원회는 건축 제안의 외부 미관 영향을 검토하여 새로운 개발이 동네의 시각적 및 환경적 품질을 향상시키거나 적어도 저해하지 않도록 한다. 위원회의 권고는 새로운 건설프로젝트의 승인 과정에서 상당한 영향력을 가진다. 이러한 법적 틀과 규제정책은 네덜란드의 사회주택 시스템이 효율적이고 투명하게 운영되며 보다 광범위한 사회적 목표와 일치하도록 보장하고, 높은 수준의 입차인 보호를 제공하며 지속 가능한 도시재생을 촉진한다.

<표 III-2>는 네덜란드 도시재생 속 사회주택 성공사례로 폼타호프 지역(Poptahof)을 표로 정리한 것이다. 이 지역은 1960년대에 판상형 아파트 8동을 건설하여 1,000세대가 있었으나 2012년경 이 지역의 도시재생 사업으로 현재 1,400세대가 되었다. 현재 폼타호프에서 사회주택 공급은 주택을 통한 지역사회 재생에 중요한 기여를 하고 있다. 이전에는 주로 대규모 주택 공급에 초점을 맞춘 협회들이 현재는 지역주민 및 거주자와의 소통과 사회적 활동의 중요성을 인식하고 있으며, 이를 통한 주민참여 프로그램을 지원하고 있다. 사회주택의 안정적이고 지속 가능한 성장을 위해 지방자치단체와 협의하여 교차보조 방안이 추진되고 있다.²⁸⁾

28) 사회적경제센터, “해외연수 보고서 네덜란드 사회주택을 이야기하다”, <<https://sehuh.net/archives/33490>> 82-88쪽, 검색일: 2024. 04. 20.

〈표 III-2〉 폼타호프 지역(Poptahof)

구 분	내 용
위 치	Poptahof, Delft, The Netherlands
준공년도	1960년 준공, 이후 도시재생 기간 2006-2021년
건물 연면적	186,000m ²
가구수	1,400세대. 이 중 30 % 사회주택, 30 % 일반분양, 40 % 민간임대
 	
<div>첫 준공 건물 외부(1960년)</div> <div>도시재생 후 건물 외부(2012)</div>	

사진출처: 사회적경제센터, “해외연수 보고서 네덜란드 사회주택을 이야기하다”,
 <<https://sehuh.net/archives/33490>>, 검색일: 2024. 04. 20.

3. 국내 사회주택 정책 및 현황

과거 중앙정부의 행복주택을 포함한 공공임대주택 정책은 공급 부족과 높은 임대료로 인해 청년들의 불만을 증폭했다. 이 정책은 주로 저소득 청년을 대상으로 하는 전세임대 제도로, 전세매물 부족과 월세로의 전환 증가로 인해 접근성이 제한적이었다. 특히, 서울시의 공공임대주택 정책의 경우는 직접 공급 방식으로 저렴한 주거비와 거주 안정성을 제공하나, 재정적 한계로 인해 신속한 공급이 어려웠다.²⁹⁾

사회주택은 민간과 공공의 경계에 위치하며, 비용을 분담하고 적정 이익 또는 비영리를 목표로 하는 사업 모델을 취한다. 국내는 2015년 서울시 사회주택 촉진을 위한 조례가 시행되면서 사회주택 사업이 본격

29) 이영범/유해연, “청년주거 운영방식에 따른 유형별 사례연구”, IDI 도시연구 제13호, 인천연구원, 2018, 19-33쪽.

화되었다. 이로부터 2015년 2월, 공가 활용 프로젝트를 시작으로 2016년 3월 리모델링 사회주택, 2016년 6월 토지임대부 사회주택이 도입되었으며, 2017년 11월에는 서울사회주택리츠가 설립되었다. 2018년 10월에는 서울토지지원리츠 계획이 공개되는 등 지금까지 다양한 형태의 사업이 지속하고 있다.

국내 사회주택의 특징으로는 민간에서 공급하는 주택보다 저렴하게 공급한다는 전략이다. 이는 시세 대비 80% 이내의 비용과 입주자 보증금을 보호하기 위한 금융제도를 함께 추진하면서 6~10년의 안정적인 거주기간 보장의 장점이 있다. 지역주민이 함께 이용 가능한 공간 조성과 커뮤니티 특화 프로그램 운영은 입주민을 위한 프로그램 제공으로 입주 민협의체를 꾸릴 수 있는 특징이 있다. 2021년 기준 국내 사회주택은 서울시와 경기도를 중심으로 약 4,394호 공급 중이며 전국으로 점차 확대하고 있다. 사회주택 공급 유형을 살펴보면 ① 공공기관 등의 토지를 사회경제적 주체가 임차하여 주택 건설 후 임대주택으로 공급하는 토지임대부 유형, ② 사회적경제 주체가 공공임대주택을 위탁받아 운영하는 사회적주택 유형, ③ 공공기관 등의 매입을 전제로 사회적경제 주체가 주택을 건축하고 매각 후 위탁 운영하는 매입약정 유형, ④ 민간의 주택 또는 비주택을 임차하여 리모델링 후 세어형 임대주택으로 공급하는 리모델링 유형이 있다.³⁰⁾

30) 이희숙, “사회주택 법제도 현황과 개선방안”, 공간과 사회 제31권 제2호 통권 76호, 한국공간환경학회, 2021, 71쪽.

〈표 III-3〉 장안생활

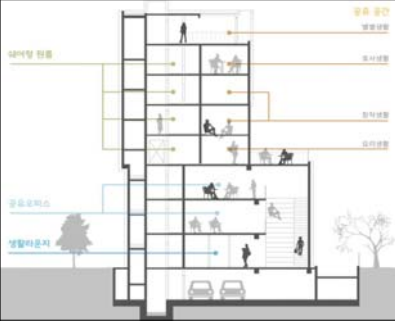
구 분	내 용
위 치	서울시 동대문구 장안동 459-5
준공년도	2019
건물 연면적	연면적 1,638.94㎡
건물개요	근린생활시설, 코워킹스페이스 / 지상1~3층, 8층 다세대주택, 코리빙스페이스 8세대 (32가구) / 지상4~7층
	
건물외부	건물 계획도

사진 출처: 아이부키, “장안생활”, <https://www.ibooke.kr/index.php?mid=project_jangan>, 검색일: 2024. 04. 15.

국내 사회주택 사례인 ‘장안생활’은 <표 III-3>과 같다. 장안생활은 도시재생형 사례로, 주택도시보증공사(HUG)가 조성한 도시재생 기금을 활용해 해당 지역에서 공간개발 및 사업 운영을 하였다. 이곳은 청년 활동가들에게 지상 4~7층 32가구의 안정적인 거주공간을 제공하며, 지상 1~3층과 8층은 공유공간을 통해 주민참여를 활성화했다. 주거 공간은 임대료를 과하지 않게 책정하여 장기적인 거주를 가능하게 함으로써 지역사회의 일원으로서 청년들이 활동을 전개할 수 있는 기반을 제공하고 있다. 추가적으로는 공유사무실이 있으며, 상가 공간은 독립 출판사, 서점, 커뮤니티 바, 카페 등 다양한 상업 활동을 수용하여 지역 문화의 다양성과 창의적 실험을 장려한다. 이와 같은 시설들은 다양한

프로그램을 통해 지역주민들의 참여를 유도하고 도시재생을 통한 지역 사회의 경제적, 사회적 재활성화를 지원한다.³¹⁾

IV. 청년을 위한 사회주택 활성화 방안

1. 서울시 모아타운과 신속통합기획 활용

현재 청년들이 주로 거주하고 접근가능한 도심에서 유희부지를 찾는 것은 어려운 일이다. 그러나 주거지재생을 통해서 접근성이 높은 지역에 집중하여 청년주거 문제를 해결한다면 이는 도심의 고립된 지역 활성화에 기여하고, 넓은 의미에서는 사회적 포용 실현도 가능하다. 이를 위해서 2022년 1월 서울시에서 발표한 소규모주택정비 관리구역인 모아타운과 민간주도, 공공이 지원하는 형태의 신속통합기획의 기부채납제를 통한 활용 방안을 제시하려 한다.

「도시재생법」 제2조, 제7항 도시재생사업 정의에는 “11) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업”이 있다. 사회주택 활성화를 위해서는 주거지재생 활성화 방안인 소규모주택정비사업³²⁾이 도시 속의 도심계획으로 중요하다. 서울시 주거지재생 정책의 일환인 ‘모아타운’³³⁾은 기존 재개발 절차의 간소화(일

31) 아이부키, “장안생활”, <https://www.ibooke.kr/index.php?mid=project_jangan>, 검색일: 2024. 04. 20.

32) 현재 서울시에서 활용하는 ‘소규모주택정비사업’ 추진 방식은 크게 5가지로 구분된다. ① 자율주택형 모아주택, ② 가로주택형 모아주택, ③ 소규모재건축형 모아주택, ④ 소규모재개발형 모아주택, ⑤ 건축협정형모아주택이 있다.

33) 2021년 ‘2·4대책 주택 공급 발표’를 통해 저층 주거지의 난개발 방지 및 계획적 ‘소규모주택정비사업’ 추진을 위해 소규모 주택정비 관리지역 제도를 마련하여 선도사업 후보지 등을 선정하여 추진하였다. 그러나 구체적인 기준과 공공지원 등 세부실행 방안 부재로 사업추진이 미흡으로 서울시는 새로운 모델인 모아타운,

반 도시정비사업 초진 소요 기간 6년, 모아타운 추진 소요 기간 3년), 불법 주차 문제 해결을 위한 주차 공간 확보와 편의 시설, 녹지 확보 등의 문제를 해결하기 위해 시행되고 있다.

모아타운도 다른 정비사업과 같이 용적률 인센티브를 받으면 공공기여를 하게 된다.³⁴⁾ 결국, 청년 사회주택으로 활용되는 모아주택 기부채납의 일정 비율이 저층 주거지 재생과 더불어 청년 주거 안정을 빠르게 완화하는 데 도움이 될 것이다.

서울시가 추진하고 있는 다양한 주거지재생의 일환인 ‘신속통합기획’³⁵⁾은 민간이 주도적으로 주관하고 공공이 지원하는 제도로, 정식 명칭은 ‘서울형 정비지원계획’이다. 기존의 정비사업 과정은 유지하면서 정비계획 수립단계에서 서울시가 공공성과 사업성의 균형을 이룬 가이드라인을 제시한다. 이 사업의 장점은 복잡한 행정 절차를 통합하여 신속한 사업추진을 지원하는 공공지원계획으로 모아타운보다는 규모가 크다. 현재 최종적 사업 대상지는 21곳이 선정되었고 2021년 6월 도시재생지역에서도 재개발사업 추진이 가능하도록 변경한 ‘도시재생 재구조화’ 발표로 도시재생지역 4곳도 포함되었다.³⁶⁾

신속통합기획은 기부채납도 일반 사업과 동일한 법적 기준을 적용하고 있어 임대주택은 법적 기준에 따라 확보하게 된다. 법적 상한 용적률을 적용하는 단지는 증가 용적률(연면적)의 1/2을 임대주택으로 확보하

또는 모아주택을 제시했다. 이는 2022년 1월 13일에 실시된 서울형 노후 저층 주거지 정비방식 유형이다. 조필규, “모아타운 정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안 연구”, 토지공법연구 제105집, 한국토지공법학회, 2024, 74쪽.

34) 기부채납을 통해 확보된 임대주택을 청년 사회주택 건설에 활용하면, 저렴하고 안정적인 주거 공간을 제공함으로써 주거 취약 계층의 주거 안정을 도모하고, 사회적 포용성을 증진할 수 있다.

35) 2021년 9월 서울시 ‘2024 도시·주거환경정비기본계획’ 개정을 통해 도입되었으며, 타 지자체에서도 ‘신속통합기획’을 도입하려 한다.

36) 조필규, “신속통합기획 정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안 연구”, 토지공법연구 제101집, 한국토지공법학회, 2023, 53쪽.

는데, 임대주택의 세대수 및 평형 규모는 정비계획 수립 과정에서 주민 의견 수렴 등의 과정을 거쳐 계획한다. 정비계획 과정을 거쳐 임대주택 계획 수립시 청년들을 위한 사회주택을 고려해 적정 가구 유형을 수립할 필요가 있다. 이러한 신속통합기획 기부채납은 청년 사회주택을 빠르게 공급할 수 있다는 데 의의가 있다. 결론적으로 서울시 신속통합기획을 활용한 사회주택 공급 확장은 공공성 측면에서 공공시설물 구축이라는 단순한 공공성의 의미를 넘어 주거지재생을 위한 새로운 사회적 지표로 활용할 수 있다.

2. 재정적 지원을 위한 사회주택기금 확보

다양한 사회주택을 공급하기 위해서 사회주택기금 제도 도입을 활용한다. 앞서 논의한 프랑스와 네덜란드에서는 기업에 의한 사회주택 건설 기금 조성³⁷⁾과 더불어 개인에게 지급되는 주거 보조금도 제공되며, 이러한 조치들이 서민주거안정에 핵심적 기여를 제공한다. 초기 이러한 건설기금은 건설기업인들이 기업활동을 통해 얻은 이익을 사회에 환원하는 방법으로 고안된 것이지만, 프랑스 정부는 이를 제도화하여 전국의 건설 기업에 건설기금을 도입했다.³⁷⁾ 프랑스의 사회주택이 1980년대부터 현재 20%를 상회하는 비율에 다다를 수 있었던 이유는 이처럼 국가재정과 지방 정부 자원 이외에도 민간기업의 의무적인 참여가 있었기 때문이다.

국내의 경우도 PEEC³⁸⁾ 즉 악시옹 데 로주망(Action Logement)과 같이 50인 이상 기업에 1%의 사회주택기금을 의무로 징수하고 사회주택기금을 낸 회사에 재직하는 청년들에게 입주 기회를 부여하는 방식 활용이

37) 최민아, 앞의 책, 137-151쪽.

38) PEEC(Participation de l'employeur a l'effort de construction)에는 1953년엔 민간기업이 사회주택 재원을 대는 1% 주택기금으로 고용주가 급여의 1%를 주택 건설에 기부하도록 의무화하여 사회주택 건설 및 개선에 상당한 자금을 지원했다. 2004년부터는 그 명칭을 ‘악시옹 데 로주망(Action Logement)’로 변경했다.

다. 이를 통해서 중소, 중견회사와 청년들의 상생을 도모할 수 있다. 또한, 농업관련 기업이나 정부관련 기관의 경우는 기금을 내지 않도록 설정하면 도시에 사는 청년들이 필요한 혜택을 받을 수 있다.

사회주택기금 마련을 위한 다른 방안은 재산세 징수 항목 활용에 있다. 재산세를 구성하는 항목에는 재산세, 도시지역분, 지역자원시설세 그리고 지방교육세가 있다. 이 중 ‘도시지역분(0.14%)’은 도시계획구역 안에 있는 곳에서만 징수하기 때문에 도심 속 청년을 위한 사회주택 공급을 제안 요청하면, ‘도시지역분’ 항목의 자금을 사회주택 공급을 위한 주택기금으로 용도로 활용하는 것이다.

3. 기존 기금제도 활용

사회주택 공급의 활성화를 위해서 기존 기금제도의 활용 방안도 있다. 우선으로, 주택도시기금의 잉여금을 활용하는 방안이다. 이는 주택도시기금의 잉여금을 통해서 주거 취약 계층을 위한 건설임대 및 매입임대 주택 공급 증가를 활성화하는 방안이다. 국내 주택도시기금은 청약저축액 등으로 구성된다. 이는 지난 10년간 2.5배 증가하여 2021년에는 총 116조 9천억 원이 운용되었다. 그러나 이 중 47조 4천억 원은 주거복지증진 사업에 사용되지 못하고 주식, 기타 기금 예탁, 은행 예금, 해외채권 등에 투자되었다. 서울시립대 국제도시과학대학원 박준 교수는 한 언론에서 주택도시기금의 목적은 수익률을 높이는 것이 아닌 공공주택 건설 등에 재원으로 사용되어야 하며, 정부는 적극적인 활용안을 제시해야 한다고 피력했다.³⁹⁾

또 다른 기존 기금제도를 활용한 재원 마련 방안으로는 국민 예금의

39) 국회뉴스ON, “주거안정 예산의 역할 토론회…주택도시기금 잉여자금 활용해야”, 2023. 12. 04, <<https://www.naon.go.kr/content/html/2023/12/04/a6ae8a61-afad-4032-871a-0a8a316094ce.html>>, 검색일: 2024. 03. 20.

활용이다. 은행이 국민예금의 활용으로 사회주택을 제공하려는 건설사 또는 사회적경제 주체에게 1%대의 낮은 이자를 책정하여 장기 45~60년까지 자금을 대여하는 방식이다. 이는 사회주택을 건설하고 운영하는 기관은 장기간 저금리 대출을 통해 사회주택의 저렴한 임대료로 운영하고 주택공급기관의 대출 상황이 가능할 수 있다.

V. 결론

국내에서 주택은 본래 사유재산으로 간주하며, 헌법상 거주 이전의 자유(제14조), 신체의 자유(제12조), 사유재산권(제23조)의 기본적인 보장을 위한 수단으로 인식되어왔다. 그러나 국내 청년 주거복지 정책은 범위가 협소하여 대부분의 청년들은 월급의 상당 부분을 임대료로 지출하고 다음 생의 이행 시기를 위한 자산 형성에 어려움을 겪는다. 이를 해결하기 위해 앞서 논의한 주거복지 선진국인 프랑스와 네덜란드에서의 사회주택 모델은 주택 시장의 한계를 극복하고 사회적 취약 계층의 주거 안정을 목적으로 하는 다양한 정책과 제도를 펼친다.

프랑스 사회주택의 입주 가능 조건은 전 국민의 70% 정도로 포괄적이며, 물리적 위치는 도시 접근성에 따른 주요 위치에 조성된다. 이는 국내에도 직주근접을 선호하는 청년 주거수요를 만족시키고 취약한 사회주택 시스템 조성을 위한 주요 요건이다. 이처럼 사회주택은 현재 국내의 엄격한 청년주택 기준보다 확실한 조건 완화로 청년 인구의 과반수 이상은 참여할 수 있을 정도로 포괄적이기도 해야 한다. 앞선 사례에서 보았던 ‘플랑샤비뇰’은 다양한 크기의 사회주택 단지로 거주자의 소득 수준에 따라서 차등 된 임대료를 적용하여 다양한 소득계층이 통합된 공동체에서 함께 생활할 수 있도록 하는 사회적 기능을 제공한다. 다양한 소득의 청년을 포괄하는 청년주거 정책으로 사회주택을 활용한다면 청년

주거안정에 상당한 기여를 할 것이다.

네덜란드의 사회주택 모델은 정부의 직접적인 보조금 없이도 자체 임대 수입과 장기 대출로 자금을 조달하는 자급자족 시스템을 갖추고 있으며, 이 시스템은 사회주택을 국민 대다수에 제공하여 사회적 안정에 기여한다. 이를 뒷받침하는 정책은 강력한 규제와 주택조합의 자율성을 결합한 효율적인 운영이다. 이 시스템으로 활성화된 네덜란드의 사회주택은 네덜란드 청년들이 독립시 저렴한 임대료로 주거 비용 부담을 줄이는데 도움을 주고 있다.

청년을 위한 사회주택 활성화 방안으로는 도시재생 차원에서 ‘모아타운’과 ‘신속통합기획’을 활용한 노후 저층 주거지 집중적 개선과 공공성과 사업성 균형을 유지하여 임대주택 기부채납을 통한 청년 사회주택을 제안했다. 또한, 사회주택기금 제도 도입을 통해 기업 기금 징수를 통한 해당 중소기업 청년을 위한 입주 기회 제공과 주택도시기금 잉여금과 국민 예금을 활용한 낮은 금리의 장기 대출 활용 방안을 모색했다. 이는 사회주택 건설 활성화 및 청년을 위한 운영사의 낮은 임대료 책정을 위함이다.

주택 공급이 시장 원리에 완전히 의존하는 것에는 한계가 있다. 주택은 단순히 공장에서 생산되는 상품과는 달리, 인간의 기본적인 생활수단으로서 필수적인 역할을 하는데에 기인하기 때문이다. 사회주택 활성화는 청년들의 주거 안정을 보장하고, 도시 내 소외 지역의 활성화에 기여할 수 있다.

도시재생의 주거지재생 측면에서 사회주택을 활용한 청년 주거 안정을 가져온다면 대한민국이 직면한 저출산시대 인구 소멸의 해결책의 한 방안이 될 것으로 기대된다. 궁극의 청년 주거 안정이 일자리에 대한 안정성을 향상시키며, 근로 시장에 더 많은 노동력을 제공하는 데 도움이 되어 전반적인 경제 성장에 기여 가능하길 바란다.

참고문헌

1. 단행본

- 대한국토/도시계획학회 편저, 도시재생, 보성각, 2016.
- 방송희, 공공지원 민간임대 청년주택의 지속가능 공급을 위한 과제, 한국주택금융공사 주택금융연구원, 2023
- 최민아, 우선 집부터, 파리의 사회주택, 효형출판, 2020.
- 하성규, 주택정책론, 박영사, 2011.
- Hanneke van Deursen, *The People's Housing: Woningcorporaties and the Dutch Social Housing System Part 1: The History*, Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2023.
- _____, *The People's Housing: Woningcorporaties and the Dutch Social Housing System Part 2: The Mechanics*, Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2023.

2. 학술지

- 김강산, “공공임대주택 유형 통합의 추진 현황과 향후 과제”, 국회입법조사처 제1919호, 국회입법조사처, 2022, 1-4쪽.
- 김석원, “공공주택 UPGRADE”, 토지&주택 인사이트 제40호, 토지주택연구원, 2020, 6-15쪽.
- 박미선, “청년 가구 유형에 기초한 주거 여건 분석과 과제”, 한국보건복지포럼 305호, 한국보건사회연구원, 2022, 33-43쪽.
- 배혜은/주서령/홍이경, “혁신형주거(사회주택, 공동체주택, 역세권청년주택) 현황 및 제도의 비교분석”, 한국주거학회 제32권 제2호, 한국주거학회, 2020, 189-192쪽.
- 이성근/최민아, “2000년 이후 프랑스 사회주택 지원 제도 및 공급 특성연구”, 대한건축학회 논문집-계획계 제32권 제7호, 대한건축학회,

2016, 37-46쪽.

이영범/유해연, “청년주거 운영방식에 따른 유형별 사례연구”, IDI 도시 연구 제13호, 인천연구원, 2018, 7-42쪽.

이희숙, 사회주택 법제도 현황과 개선방안, 공간과사회 제31권 제2호(통권 76호), 한국공간환경학회, 2021, 65-102쪽.

조필규, “신속통합기획 정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안 연구”, 한국토지공법학회 토지공법연구 제101집, 한국토지공법학회, 2023, 43-63쪽.

_____, “모아타운 정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안 연구”, 토지 공법연구 제105집, 한국토지공법학회, 2024, 69-90쪽.

지 수, “청년주거운동 10년: 불량주거지 한국에서 주거권 보장과 주거불평등 완화를 외치다”, 국토 제482권, 국토연구원, 2021, 12-20쪽.

최은영, “사회주택의 필요성”, 주거: (KHousing) 제10권 제1호, 한국주거학회, 2015, 7-8쪽.

Boris Courneade and Marissa Plouin, “No Home for the Young?”, *OECD Housing*, OECD, pp.1-11.

3. 신문기사

경향신문, “방 여섯개 있고, 중산층도 사는 프랑스 사회주택 ... 그게 결국 소셜 믹스”, 2021. 01. 14, <https://m.khan.co.kr/economy/real_estate/article/202101140600001#c2b>, 검색일: 2024. 03. 20.

국회뉴스ON, “주거안정 예산의 역할 토론회...주택도시기금 잉여자금 활용해야”, 2023. 12. 04, <<https://www.naon.go.kr/content/html/2023/12/04/a6ae8a61-afad-4032-871a-0a8a316094ce.html>>, 검색일: 2024. 03. 20.

뉴스톱, “청년원가주택 30만호 공급→ 진행 중”, 2023. 04. 11, <<https://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=20241>>.

검색일: 2024. 03. 29.

한겨레21, “공공주택의 답은 프랑스에 있다”, 2021. 07. 25, <https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/50689.html>, 검색일: 2024. 03. 20.

4. 웹자료

국토교통부 보도자료, “청년·서민 내집마련 기회 확대, 공공분양 50만 호 공급”, 2022. 10. 26, <https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95087346>, 검색일: 2024. 03. 30.

세계법제정보센터, “주거권보장을 위한 프랑스의 법적수단”, 2007. 01. 22, <https://world.moleg.go.kr/web/dta/lgsI/TrendReadPage.do?CTS_SEQ=1469&AST_SEQ=108&ETC=>>, 검색일: 2024. 03. 20.

아이부키, “장안생활”, <https://www.ibooke.kr/index.php?mid=project_jangan>, 검색일: 2024. 04. 15. 지표누리, 국토교통부, ‘임대주택통계’, <<https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?clasCd=10&idxCd=F0179>>, 검색일: 2024. 04. 10.

통계청, “행정자료를 활용한 「2022년 주택소유통계결과」”, 2023. 11. 14, <https://kostat.go.kr/boardDownload.es?bid=11471&list_no=427987&seq=7>, 검색일: 2024. 03. 20.

_____, “인구주택총조사 결과로 분석한 우리나라 청년세대의 변화(2000~2020)”, 2023. 11. 27, <https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020200&bid=203&act=view&list_no=428215>, 검색일: 2024. 03. 29.

LH 홈페이지, <<https://www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10401020100>>, 검색일: 2024. 03. 20.

[Abstract]

A Study on the Direction of Social Housing for Stabilizing Youth Housing

– Centering on the use of Residential Regeneration –

Yoo, Hyejee*

Cho, MinKyoung**

This study analyzed the impact of youth housing anxiety in Korea on declining birth rates and poor urban competitiveness, and proposed an integrated approach to revitalizing social housing and urban regeneration new deal projects to solve the youth housing problem. In light of the instability of youth housing in Korea as a way to do this, it was revealed that these problems negatively affect the life of young people, resulting in low birth rates and a decrease in socioeconomic vitality in the city. Since then, the successful social housing model has been analyzed through the cases of France and the Netherlands, and through consideration, it has explored whether it can be applied to Korea's urban regeneration and housing policy. Social housing contributes to reducing the economic burden of young people by providing inexpensive and high-quality housing options, and at the same time promoting comprehensive social integration within the city.

In areas where residential regeneration is achieved through the urban regeneration new deal, the use of social housing is effective in revitalizing the underdeveloped parts of the city and strengthening the competitiveness of the city as a whole. It was proposed to link Moatown and rapid

* Lead Author: Doctoral student, Department of Urban Regeneration, Graduate School of Konkuk University

** Corresponding Author: Ph.D. Culture and Urban Contents Lab, Research Director

integration planning in areas with high accessibility using the urban regeneration new deal residential regeneration. By suggesting a way to solve the youth housing problem in this way, we propose a strategy to revitalize isolated areas in the city center and realize social inclusion in a wide range. If the urban regeneration new deal and social housing are integrated and implemented, it will ensure housing stability for not only young people but also various social classes and contribute to sustainable urban development.

This paper emphasizes that housing policy can be a key driver of national development beyond just providing space by seeking ways to strengthen the city's social and economic sustainability that can be achieved through youth housing support policies, rather than simply seeing the youth housing problem as a problem of "housing supply." It suggests that youth housing stability can play an effective role in solving the country's social and economic problems and provides policymakers with directions for the development of viable and effective housing policies.

[Key Words] Youth housing stability, Social housing, Youth housing, Residential regeneration, Urban regeneration new deal, Housing policy