

---

# 사회주택 활성화를 위한 법제도 개선 방안

## -사회적경제 주체에 의한 민간 사회주택을 중심으로-

---

진남영 새사연 원장

황서연 새사연 연구원

이희숙 재단법인 동천 상임변호사

한동아 법무법인 태평양 변호사

본 보고서는 법무법인 태평양과 재단법인 동천이 2015년부터 매년 공익 관련 이슈를 주제로 발간해온 '공익법총서' 제4편 '사회적경제법 연구'(2018년)에 실린 글입니다.

이번 '사회적경제법 연구'에는 사회적경제 및 그에 관한 법제도 현황을 전반적으로 개괄하고, 사회적기업을 위한 법인격, 협동조합, 사회적금융, 사회적책임조달, 사회주택, 시민자산화 등 분야별로 전문가들의 심도 있는 연구가 담겨 있습니다.

## I. 서론

2010년대 들어 서울을 비롯한 대도시를 중심으로 청년 1인 가구 등 새로운 주거취약계층의 주거문제가 사회문제로 대두되고, 사회적경제 주체가 이들을 대상으로 공급·운영하는 주택이라는 의미로서 사회주택이 주목받고 있다. 2018년 현재까지 ‘사회주택’, ‘사회적주택’, ‘사회임대주택’, ‘공적지원주택’ 등 다양한 용어가 혼재되어 사용되고 있으나 2015년 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」<sup>1)</sup> 시행 이후 사회주택이란 용어가 대표적으로 사용되고 있다. 국내에서 사회주택은 용어의 혼란만큼이나 정확한 개념과 유형에 대해 뚜렷하게 정리되지 않았고, 현재까지 다양한 시범사업을 통해 합의를 이뤄가고 있는 단계라고 볼 수 있다.

사실, 유럽 주요 국가에서 사회주택(Social Housing)은 ‘주거문제를 야기하는 주택의 경제적 속성을 자본·소유·비용의 사회화 과정을 통해 해소하는 것’<sup>2)</sup>으로서 가구원수와 관계없는 것은 물론 공공임대주택을 포함하는 매우 포괄적인 개념이다. 그러나 2010년대 이후 현재까지 국내에서 사회주택이란 용어는 공공임대주택과 별개의 의미로 사용되는 경우가 많으며, 보통 사회적경제 주체가 (정부 등 공공의 자원을 활용하여) 주거취약계층을 대상으로 공급·운영하는 주택에 한정된 의미로 사용되고 있는 것이다. 이와 같은 상황을 고려하여 본 연구는 사회적경제 주체에 의한 사회주택을 ‘민간 사회주택’으로 부르며 논의를 전개한다.

민간 사회주택이 부각되는 현상에는 1~2인 가구의 급속한 증가 등 주거문제를 둘러싼 환경 변화에 공공임대주택을 비롯한 기존 주거지원 체계가 적절하게 대응하기 어렵다는 배경이 있다. 국내 공공임대주택은 1989년 도입된 영구임대주택을 시작으로 단시간 내에 유의미한 재고량(2015년 말 기준 116.3만호)을 축적했지만 OECD 국가 평균 재고율(8%)과 비교했을 때 아직 낮은 수준(6%)에 머물고 있으며(천현숙, 2017), 절대량도 부족하지만 3인 이상, 소위 정상가족<sup>3)</sup>에게 유리한 입주 기준이 설정되어 있어 1~2인 주거취약계층이 사실상 배제되어 왔다. 이로 인해 2010년대 이후 부각되고 있는 새로운 주거취약계층을 기존 공공임대주택 체계에서 포괄하기 힘들었고, 민간 사회주택이라는 새로운 유형을 통해 사각지대를 메우는 방안이 각광 받았다.

민간 사회주택에서 가족이 아닌 1~2인 가구를 주거공동체(혹은 셰어하우스<sup>4)</sup>) 단위로 묶기 위해서는 물리적으로 한 건물에 같이 머무는 것만으로는 부족하며, 입주자 공동체 활성화를 위한 사회적경제 주체의 역할이 요구된다. 예컨대 특정 지역이나 계층에 기반한 사회적경제 주체가 계층, 연령, 취미 등 입주자들의 공통점을 활용하여 공동체 활동을 장려하는 방식이다. 이와 같은 방식의 민간 사회주택은 새로운 사회적경제 주체의 등장과 함께 주로 청년 등 1인 가구들의 주거 대안으로 주목받으며 각종 언론매체에 적극적으로 소개되었으나, 공급 주체의 역량 부족, 법과 제도의 미비, 공공의 지원 부족으로 인해 활성화되고 있지 못한 것이 현실이

1) 서울특별시조례 제6597호(시행 2017.7.13.), 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

2) 최은영 외, 사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안, 서울특별시의회(2014) 54

3) 부모, 자녀로 이루어져 있는 핵가족 형태의 전형이라는 의미로 사용

4) 국내 문헌에서 적절한 정의를 찾기 어려웠으나, 국내보다 셰어하우스 문화가 발달된 일본의 경우 언론에서 ‘셰어하우스’를 하나의 주택에 가족이 아닌 여러 거주자들이 부엌이나 욕실, 화장실 등의 공간과 설비를 공동 이용하는 주거 형태라고 정의.

丁 志映·小林秀樹, ‘都心部における単身者向けのシェア居住に関する研究’, 『都市住宅学』, 63号(2008 AUTUMN), 75~80

다.(최은영 외, 2016)

이와 같은 상황을 고려했을 때 본 연구는 사회적경제 주체에 의한 민간 사회주택을 중심으로 사회주택 활성화를 위한 법제도 개선 방안을 논의한다. 물론 민간 사회주택을 활성화하는 것이 아닌 기존 공공임대주택 체계에 새로운 주거취약계층을 포함시키는 것이 더욱 본질적인 문제라는 견해가 있을 수 있다. 그러나 현재의 공공임대주택 재고량이나 1~2인 가구용 공공임대주택의 추가 공급비용 등 현실적인 조건을 감안했을 때, 상당 기간 민간 사회주택을 통해 새로운 주거취약계층의 주거안정을 도모할 필요성이 인정된다고 할 수 있다. 또한 사회적경제 주체는 영리 아닌 목적, 즉 비영리 목적으로 입주자 지원을 위한 다양한 프로그램을 운영함으로써 기존 공공임대주택에서 제공할 수 없는 맞춤형 서비스를 제공할 것으로 기대되며, 더불어 민간 임대주택은 비교적 소규모로서 대규모 임대주택 단지의 단점으로 지적된 직주분리 및 계도화를 극복하는 등 임대주택에 대한 부정적인 인식을 개선하고, 민간의 창의적 시도를 활성화하는 긍정적인 효과도 기대할 수 있을 것이다.

## II. 사회주택의 의미

### 1. 유럽 주요 국가에서 사회주택

주거문제를 야기하는 주택의 경제적 속성을 사회화 과정을 통해 해소하는 것

‘사회주택’은 국내뿐만 아니라 유럽 주요국가에서도 연구자에 따라 이견이 존재하는 용어로서 국제적으로 합의된 개념이라고 보기 어렵고, 엄밀하게 정의하는 것 또한 쉽지 않다. 또한 많은 국가에서는 사회주택이라는 용어 자체를 사용하지 않는데, 예컨대 프랑스에서는 ‘Housing at Moderate Rent(HLM)’, 덴마크에서는 ‘Common Housing’ 혹은 ‘Not-for-Profit Housing’, 독일에서는 ‘Housing Promotion’, 오스트리아에서는 ‘Limited-Profit Housing’ 혹은 ‘People’s housing’이라는 용어를 사용한다(Pittini and Laino, 2011). 그러나 유럽 전역을 아우르는 핵심 요소를 찾아내고, 이를 통해 포괄적으로 정의하는 것은 어느 정도 가능할 것이다.

유럽 주요 국가에서 사회주택의 역사는 19세기 자선활동, 공중위생운동 및 노동운동까지 거슬러 올라가지만, 주요 발전은 2차 세계대전 이후(1945년 이후)에 이루어졌다. 1960년대까지 비교적 짧은 기간 동안 사회주택은 유럽 주요국가에서 급속도로 확장되었는데, 이 같은 발전의 원동력으로 전후 경제재건의 과정이 언급된다. 당시 유럽에서는 경제재건을 위해 노동자들의 임금인상을 통제하였는데, 이를 위한 주요 수단으로서 사회주택 공급 정책이 적극적으로 채택되고 시행되었던 것이다.(장광석, 2016) 이후 1980~2000년 사이에 사회주택 공급이 감소했다고는 하지만 유럽 주요 국가에서 사회주택 거주 비율은 지금도 민간임대 주택 거주 비율에 못지않다. 물론 사회주택 비율이 스웨덴, 덴마크, 영국, 프랑스, 체코, 오스트리아는 20% 수준인 반면, 독일, 벨기에, 이탈리아, 슬로베니아, 스페인, 포르투갈은 3~6% 수준으로 큰 차이를 보인다. 이는 부담가능한 주택의 공급 촉진을 위해 국가마다 세부적으로 각기 다른 전략을 쓰기 때문이다(Voss, 2012).

표 3. 국가별 임차 비율(단위 : %)

구분	민간임대	사회주택임대	자가거주	기타
덴마크(2011)	14	19	49	18**
영국(2010)	17	17	65	-
핀란드(2009)	16	14*	66	4
프랑스(2006)	21	18	57	4
독일(2006)	49	11	40	-
아일랜드(2004)	9	12	79	-
네덜란드(2009)	10	32	58	5
노르웨이(2010)	19	4	63	14**
스페인(2008)	11	2	85	2
스웨덴(2009)	23	21	40	16**

자료 : Videncenter, 2012(최은영 외, 2014 재인용)

\*중간적 형태 포함(대략 2%)

\*\*스웨덴, 노르웨이, 덴마크의 경우 조합주택 포함(대략 7%)

일반적으로 유럽 사회주택의 핵심 요소로서 다음 세 가지가 꼽힌다. 재원 측면에서는 공적 보조금, 고객 집단 측면에서는 저소득층 혹은 특별한 소요를 가진 집단, 공급자 측면에서는 비영리 혹은 공공 주체이다(Rhodes and Mullins, 2009). 또한 구체적으로 사회주택은 ①지역사회와 공공이 협력하여 일정 규모의 자본을 형성하고, ②형성된 자본을 바탕으로 마련하며, ③재산권은 협력하여 자본을 형성하였던 주체인 지역사회와 공공이 지닌다. ④집이라는 가변자산의 노후화로 발생하는 주택의 관리비용·감가상각비용과 ⑤자본형성 과정에서 발생하는 이자 등의 금융비용 등으로 구성되는 ⑥적정 주거비는 주택에 거주하는 사람이 부담하고, ⑦해당 거주자는 안정적인 주거권을 얻는 일련의 과정을 포함한다(최은영 외 2014). 이러한 구조에서 적정주거비가 창출될 수 있는 필수 조건은 영리적인 이윤이 제한된다는 점에 있다. 토지확보, 건축, 관리, 금융조달 과정에서 이윤의 최소화 또는 저렴·무상 제공이 이루어지면 주거비를 최대한 낮출 수 있는 것이다. 이를 종합하면 사회주택은 *자본·소유·비용의 사회화*를 추구하는 것인데, *주거문제를 야기하는 주택의 경제적 속성을 사회화 과정을 통해 해소하는 것*이라고 정리할 수 있다.

## 2. 국내에서 사회주택

### 가. 1차 시기(1980년대 후반~1990년대) : 장기공공임대주택과 함께 소개된 사회주택

국내에서 사회주택이 본격적으로 논의된 것은 시기적으로 1980년대 후반부터 1990년대까지 1차로 이뤄졌고, 2010년대부터 현재까지 2차로 이뤄졌다고 할 수 있다. 먼저 1차 시기(1980년대 후반~1990년대)에 사회주택이란 용어는 1989년부터 공급이 시작된 영구임대주택<sup>5)</sup>과 함께 소개됐다. 영구임대주택은 분양전환 임대주택과 다르게 장기공공임대주택으로서 영구 혹은

5) 국가나 지방자치단체의 재정을 지원받아 최저소득 계층의 주거안정을 위하여 50년 이상 또는 영구적인 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택.

「공공주택 특별법 시행령」 대통령령 제27793호(시행 2017.01.20.). 국가법령정보센터(<http://law.go.kr/>)

50년 이상 임대할 목적으로 건립되었는데, 이 같은 새로운 유형을 설명할 개념으로서 사회주택이란 용어가 소개되었다.

먼저, 고철 외(1988)는 '사회주택'을 대상자의 소득수준에 따라 협의와 광의로 구분하였는데 협의로 '저소득층의 주거수준 향상을 위하여 정부의 지원으로 시장가격 이하의 임대료로 제공되는 주택'이라고 정의했고, 광의로 '국민의 주거수준 향상을 위하여 정부의 지원으로 시장가격 이하의 임대료로 제공되는 주택'이라고 정의하였다. 비슷한 시기의 하성규(1989)는 '국가마다 사회주택을 다양하게 부르고 있으나 그 의미는 공공영구임대주택을 뜻한다.며 고철 외(1988)가 생략한 사회주택의 임대기간을 강조했다. 여기에 5년 임대 후 분양하는 공공주택은 사회주택의 성격이 매우 약하고, 정부로부터 금융지원, 조세혜택 등의 지원을 받은 주택도 공공성이 강하면 사회주택으로 분류할 수 있다고 덧붙였다. 이처럼 1차 시기의 사회주택은 유럽 주요 국가의 사회주택과 유사한 의미를 갖고 있었으며 공공임대주택을 포함한다.

1990년대 들어 박훈영·이광노(1990)와 이영환(1995)은 고철 외(1988)의 논의를 이어 받아 사회주택을 정의하는 등 1차 시기의 사회주택은 공공임대주택을 포함하는 용어로 사용되었다. 그러나 정부나 (지방)공기업이 아닌 민간(사회적경제) 주체가 공급하는 사회주택이 사실상 전무한 상황에서 이후 사회주택보다 '공공임대주택'이란 용어가 지배적인 용어로 자리잡았고, 2000년대 중반 박신영 외(2004)가 비영리단체의 공공주택사업 참여 활성화 방안을 논의한 것을 제외하면 기존 문헌에서 사회적경제 주체가 공급하는 민간 사회주택은 2010년대 이후 재 논의된다.

표 4. 1980년대 후반 ~ 1990년대 장기공공임대주택과 함께 소개된 사회주택 정의

	광의의 사회주택	협의의 사회주택
고철 외 (1988)	국민의 주거수준 향상을 위하여 정부의 지원으로 시장가격 이하의 임대료로 제공되는 주택	저소득층의 주거수준 향상을 위하여 정부의 지원으로 시장가격 이하의 임대료로 제공되는 주택
하성규 (1989)	정부로부터 금융지원, 조세혜택 등의 지원을 받은 주택도 공공성이 강하면 사회주택으로 분류	저소득층 가구에서 시장가격 이하의 임대료로 주거안정을 도모하게 하는 정부 혹은 공공단체의 사회복지적 주택공급의 한 형태

#### 나. 2차 시기(2010년대~현재) : 사회적경제 주체가 강조되는 사회주택

사회주택이 언급되는 2차 시기(2010년대 ~ 현재)는 국내에서 사회적경제 주체가 본격적으로 주목받기 시작한 때와 일치한다. 2007년 「사회적기업 육성법」과 2012년 「협동조합 기본법」 시행 이후 국내에서는 다양한 분야에서 사회적경제 주체가 등장했고, 주거부문도 예외는 아니다. 이들 사회적경제 주체가 제공하는 주거부문 상품과 서비스는 청년 1인 가구 등 새롭게 부각되는 기존 주거복지 체계의 사각지대를 메울 수 있는 방안으로 주목받았다. '사회주택', '사회적 경제 조직에 의한 주택', '사회적주택', '공적지원주택' 등 다양한 용어로 표현된 2차 시기의 사회주택은 1차 시기처럼 공공임대주택을 포괄하는 개념인 경우도 있지만, 사회적경제 주체가 주거취약계층에게 공급하는 의미를 강조하기 위하여 사용되는 경우가 많다.

표 5. 2010년대 ~ 현재 사회적경제 주체가 강조되는 사회주택 정의

	용어	정의
서종균 (2012)	사회주택	사회주택은 정부가 소유하고 관리하는 것만이 아니라 비영리조직 혹은 그것에 준하는 조직이 소유하고 관리하는 주택을 가리키는 더 넓은 뜻을 가진 말
김혜승 외 (2013)	사회적 경제 조직에 의한 주택	사회적 목적을 지니고 경제활동을 하는 조직 및 실천을 통해 공급되는 주택
최은영 외 (2014)	사회주택	주거문제를 야기하는 주택의 경제적 속성을 자본·소유·비용의 사회화 과정을 통해 해소하는 것
	조례안 상 '사회주택'	사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제 주체 등에 의해 공급되는 임대주택 등
김태섭 외 (2015)	사회적주택	사회적 경제주체가 정부로부터 택지지원이나 금융지원, 조세지원 등을 받아 주택문제로 어려움을 겪고 있는 사회적·경제적 약자인 주거취약계층에게 건설&매입하여 공급하는 임대주택으로 비영리 혹은 영리의 극대화를 추구하지 않는 주택
김란수 외 (2015)	사회주택	협동조합, 사회적기업 및 비영리 민간단체 등이 주택을 짓거나 매입하여 주거취약계층(사회경제적 약자)에게 지불가능한 금액으로 공급하는 임대주택
남원석 (2017)	공적지원주택	민간에 대한 공공의 지원을 조건으로 민간이 일정기간 공급하는 공공성 있는 임대주택
	공적임대주택	공적지원주택 + 공공임대주택

관련 논의로서 먼저, 서종균(2012)은 공공임대주택은 정부가 소유하고 있는 주택을 임대로 제공하는 것만을 가리키고, '사회주택은 정부가 소유하고 관리하는 것만이 아니라 비영리조직 혹은 그것에 준하는 조직이 소유하고 관리하는 주택을 가리키는 더 넓은 뜻을 가진 말'이라고 정의했다. 김혜승 외(2013)는 '사회적 경제 조직에 의한 주택'이라는 다소 긴 용어를 사용하며 기존 공공임대주택 체계와 충돌하지 않도록 논의를 전개했는데, 이에 따르면 사회적 경제는 '사회적 목적을 지니고 경제활동을 하는 조직 및 실천'이고 이들의 경제활동을 통해 공급하는 주택이 '사회적 경제 조직에 의한 주택'이다. 최은영 외(2014)는 유럽 주요 국가의 사례를 검토하며 서종균(2012)과 마찬가지로 사회주택을 공공임대주택을 포괄하는 개념으로 정의했다. 다만, 연구의 일환으로 제안한 '(가칭)서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례안'<sup>6)</sup>에서 사회주택을 '사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적경제 주체 등에 의해 공급되는 임대주택 등'으로 정의했다. 기존 공공임대주택 체계와 충돌하지 않도록 정의했으나, 이후 사회주택의 의미가 사회적경제 주체가 공급하는 주택에 한정되는 단초를 제공했다는 비판이 있다.

이후 김태섭 외(2015)는 '사회적주택'이란 용어를 사용하면서 '사회적경제 주체가 정부로부터 택지지원이나 금융지원, 조세지원 등을 받아 주택문제로 어려움을 겪고 있는 사회적·경제적 약자인 주거취약계층에게 건설&매입하여 공급하는 임대주택으로 비영리 혹은 영리의 극대화를 추구하지 않는 주택'이라고 정의했고, 이어 김란수 외(2015)는 사회주택을 '협동조합, 사회적기업 및 비영리 민간단체 등이 주택을 짓거나 매입하여 주거취약계층(사회경제적 약자)에

6) 최은영 외(2014). 앞의 글. 155. 이후 통과되어 현재 서울특별시 조례 제6597호로 시행

게 지불가능한 금액으로 공급하는 임대주택'으로 정의하는 등 사회적경제 주체가 강조되는 의미로 사용했다.

남원석(2017) 등 일각에서는 용어의 혼란을 정리하기 위하여 '공적지원주택'이란 용어를 제안했는데, 구체적인 의미는 '민간에 대한 공공의 지원을 조건으로 민간이 일정기간 공급하는 공공성 있는 임대주택'으로 사회적경제를 포함한 민간 주체 전반을 염두에 둔 용어다. 그는 민간의 '공적지원주택'과 공공의 '공공임대주택'을 묶어 '공적임대주택'이라 부를 것을 제안하는데, '공적임대주택'이 유럽 주요 국가의 사회주택에 해당하는 개념이라고 할 수 있다.

**'민간 사회주택' : 사회적경제 주체가 공공의 자원을 활용하여 청년 1인 가구 등 주거취약계층을 대상으로 공급·운영하는 주택**

지금까지 논의한 바를 정리하면 유럽 주요 국가에서 '사회주택'은 주거문제를 야기하는 주택의 경제적 속성을 사회화 과정을 통해 해소하는 것으로 국내의 공공임대주택과 민간(사회적경제) 주체가 공급하는 사회주택을 포괄한다. 국내에서도 1차 시기(1980년대 후반~1990년대)에는 사회주택이란 용어가 장기공공임대주택의 도입과 함께 소개되었으나, 정의 자체는 유럽 주요 국가와 유사했다. 그러나 이후 공공임대주택이 사회주택보다 지배적인 용어로 자리잡았고, 문제는 2차 시기(2010년대 ~ 현재) 이후 '사회주택'이 사회적경제 주체가 주거취약계층에게 공급하는 의미를 강조하기 위하여 사용되는 경우가 많다는 것이다. 본 연구는 용어의 혼란을 극복하기 위해서 '사회주택'의 의미는 유럽 주요 국가와 국내의 1차 시기 논의를 따르되, 주된 연구대상인 2차 시기의 사회적경제 주체가 공급하는 '사회주택'을 '민간 사회주택'이라고 따로 지칭하겠다. 이 때의 '민간 사회주택'은 사회적경제 주체가 공공의 자원을 활용하여 주거취약계층을 대상으로 공급·운영하는 주택을 의미한다.

표 6. 본 연구에서 사용하는 사회주택, 공공임대주택, 민간 사회주택의 의미

용어	구분	공급자	재원	(주요)수요자	가격
사회주택	공공임대주택	정부, (지방)공기업	공공	보통 3인 가구 이상 주거취약계층	시장 임대료 이하(30~80%)
	민간사회주택	사회적경제 주체	공공, 민간	청년 1인 가구 등 신주거취약계층	

### Ⅲ. 국내 민간 사회주택 현황 및 제도

#### 1. 국내 민간 사회주택 현황

'민간 사회주택'의 현황을 파악하기 위해 조사 대상으로 앞에서 규정한 민간 사회주택의 의미에 따라 기존 공공임대주택의 체계에 포함되지 않지만, 사회적경제 주체가 공공의 재원을 활용하여 주거취약계층을 대상으로 공급·운영하는 주택 사례를 꼽았다. 서울시를 대표로 경기도 시흥시, 전라북도 전주시 등에서 사회적경제 주체 운영자를 모집하여 공급하는 민간 사회주택이 여기에 해당된다. 다음으로 공공임대주택을 활용하더라도 입주자 선정 및 운영에 비영

리, 사회적경제 주체의 참여가 반드시 필요한 경우도 대상에 포함시켰다. 공공임대주택의 일종인 ‘기존주택 매입임대주택’을 활용한 ‘주거취약계층 주거지원사업’과 ‘국토교통부 사회적주택’이 이에 해당한다. 이 두 가지 경우는 별도의 국토교통부훈령<sup>7)</sup>(업무처리지침)이 마련되어 있으며 이에 근거하여 각각 비영리법인과 비영리·사회적경제 주체가 입주자 선정 및 운영에 참여가 전제되어 있어 공공임대주택과 민간 사회적주택의 성격을 모두 갖고 있다.

반면에 공공임대주택 임차인들이 주택관리협동조합을 꾸리는 경우(협동조합형 공공주택<sup>8)</sup>), 사회적경제 주체가 입주자 선정 및 운영에 매우 제한적으로 참여하고 있어 제외하였고, 사회적경제 주체가 단순 저리 용자지원(서울시 사회투자기금<sup>9)</sup> 등)을 받아 공급·운영하는 경우는 공급대상자(수요자)와 임대료(가격)가 통상적인 사회적주택과 상이한 경우가 있어 조사 대상에서 제외했다.

표 7. 국내 민간 사회적주택 연구대상

구분	사업명	공급 규모 및 시기(2018년 2월 기준)
지방자치단체	서울특별시 (민간)사회주택	- 빈집 살리기 프로젝트(빈집 리모델링, 2015-2017) : 29동 총 236호 - 토지임대부 사회적주택(2015-2017) : 12필지 총 185호 - 리모델링형 사회적주택(준주택 리모델링, 2016-2017) : 8필지 총 196호
	기타	- 시흥시 토지임대부 사회적주택(2017) : 1동 12가구 - 전주시 토지임대부 사회적주택(2017) : 2동 총 10호 - 전주시 시 소유주택 리모델링(2017) : 1동 6호
공공임대주택 활용	주거취약계층 주거지원사업	- 단신자 매입임대주택 시범사업 시작(2006) : 전국 300호 - 2016년 8월 기준 951동에 걸쳐 985세대 1,428명 거주
	국토교통부 사회적주택	- 한국토지주택공사(2016-2017) : 16동 총 293호 - 경기도시공사, 부산도시공사(2017) : 4개동 총 36호

자료 : 서울시 내부자료, 시흥시·전주시 보도자료, (사)서울노숙인시설협회(2016), 노숙인의 지역사회 재정착 지원을 위한 『매입임대주택 서비스 제공 매뉴얼』, 주거복지재단(<http://hwf.or.kr/>)

가. 서울특별시 등 지방자치단체(경기도 시흥시, 전라북도 전주시)

서울시는 지난 2015년 6월 (민간)사회주택 시범공급 사업설명회에서 민간 사회적주택의 추진 개요에 대해 다음 표와 같이 설명했다. 일반적으로 공공임대주택의 입주 대상으로 소득 10분위 기준 1~4분위 계층을 고려한다는 점을 감안할 때 서울시는 (민간)사회주택을 소득 6분위 이하를 입주 대상으로 설계했고, 구체적으로 도시근로자 소득 100%이하인 자를 고려한다고 설명했다. 또한 서울시 사회투자기금 용자와 시 보조금, 토지장기저리임대 등 유인책을 제공하면서 이와 동시에 공급 주체(사회적경제 주체) 제한과 임대료 상한(시세 80% 이하)을 두겠다고 발표했다.

7) 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」, 국토교통부훈령 제940호(시행 2017.11.30.), 「공공주택 업무처리지침」, 국토교통부훈령 제912호(시행 2017.06.30.), 국가법령정보센터(<http://law.go.kr/>).

8) 협동조합형 공공주택은 공공임대주택의 임차인들이 주택관리협동조합을 구성하고 공공주택사업자로부터 주택관리업무를 위탁받아 시행하는 모델로 영미권에서는 1960년대부터 도입되었고 국내에서는 2013년 서울시와 서울주택도시공사에서 시범사업으로 도입함.

진남영 외. “협동조합형 공공주택 활성화 방안”. 서울시에스에이치공사(2015)

9) 서울시에서 주거·복지 등 다양한 사회문제를 개선하고 사회적경제기업을 지원하여 서울시민의 삶의 질 향상 및 좋은 일자리 창출을 위해 추진하는 용자 사업.

서울특별시(2017.04.21.) 서울특별시 사회투자기금 2017년 용자 및 상반기 수행기관 공모계획 공모

표 8. 서울시 사회주택 추진 개요

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공급주체 ⇨ 사회적 경제주체 및 비영리 주택 법인</li> <li>■ 공급대상 ⇨ 소득 6분위 이하 계층 (도시근로자 소득 100%)</li> <li>■ 임대료 ⇨ 부담가능 수준(시세 80% 이하)</li> <li>■ 거주기간 ⇨ 40년 이상</li> </ul>					
	구 분	공공임대주택	사회주택	준공공임주택	민간임대
	공급 주체	국가, 지자체, 공사	사회적 경제주체	민간기업	주택 소유자
	재원 조달	재정 및 기금	조합비 및 대출	자기자본 또는 대출	자기자본 또는 대출
	임 대 료	시세 30~80%	시세 80%이하	시세 이하	시세
거주 기간	10~20년	40년	10년	2년	

자료 : 서울특별시(2015.06), 사회주택 시범공급 사업설명회 발표자료

그러나 실제 사업은 1인 가구를 대상으로 설계된 경우가 대부분이었고, 이 때 소득기준은 1인 가구 기준이 아닌 3인 가구 도시근로자 소득 기준으로 적용하되 70% 이하인 자<sup>10)</sup>로 적용했다. 구체적인 서울시 사회주택 사업은 세 가지로 구분되는데, 도입 시기 순서대로 빈집살리기 프로젝트(빈집 리모델링, 2015년 2월), 토지임대부 사회주택(2015년 6월), 리모델링형 사회주택(비주택 리모델링, 2016년 2월)이 있다.

### 빈집살리기 프로젝트(빈집 리모델링)

빈집 살리기 프로젝트는 서울시 (민간)사회주택 조례를 근거로 한 최초의 사업으로 2015년 2월 발표된 보도자료<sup>11)</sup>를 인용하자면, '6개월 이상 방치된 빈집을 어르신, 대학생, 여성 등을 위한 맞춤형 민간 임대주택으로 탈바꿈시켜 저소득 가구에 시세의 80% 수준으로 최소 6년간 저렴하게 제공하는 사업'이다. 사회적기업인 (주)두꺼비하우징의 '공가 프로젝트'<sup>12)</sup>를 정책적으로 활용한 것이며 민간 사회주택 사업자 입장에서는 빈집을 활용한다는 차원에서 시세보다 저렴하게 주택을 확보할 수 있고, 리모델링 보조금을 받을 수 있다는 점에서 사업의 안정성을 확보할 수 있을 것으로 기대됐다.

구체적으로 공모를 통해 선정된 사업자가 6개월 이상 빈집으로 방치된 방 3개 이상의 주택을 찾아 최소 6년 이상(지원금액 3,000만원 초과 시 8년)의 소유자의 동의를 확보하면, 서울시가 최대 50%까지 리모델링 비용을 지원해준다. 리모델링 공사비용에 대한 보조금은 처음에

10) 2017년 기준 월 3,419,114원으로 같은 기준을 1~2인 가구에 동일하게 적용

11) 서울특별시 보도자료(2015.02.04.), 방치된 빈집을 임대주택으로 빈집 살리기 프로젝트

12) 은평구 지역의 빈집 한 세대를 리모델링하여 세어하우스로 활용한 사례.

김미정 외, 사회경제조직에 의한 빈집 활용 방안 연구, 서울시사회적경제지원센터(2014)

는 동당 최대 2,000만원(전체 50% 범위)이었으나, 2015년 9월부터 전용 면적에 따라 최대 2,000만원(85㎡ 이하), 3,000만원(85~165㎡), 4,000만원(165㎡ 초과)으로 차등 적용된다. 나머지 50%의 자부담 공사비는 서울시 사회투자기금을 통해 최장 7년 연이율 1.5~2.0%로 비용의 90%까지 용자<sup>13)</sup>받을 수 있으며 6년 이내 사업이 중단될 경우 경과기간에 따라 보조금을 반납해야 한다.

### 토지임대부 사회주택(민·관 공동출자형 사회주택)

2015년 6월, 서울시는 보도자료<sup>14)</sup>를 통해 이사·임대료·집주인 갈등이 없는 3無(민간)사회주택을 본격 도입하겠다고 발표했는데 사업명은 민·관 공동출자형 사회주택으로 정해졌다. 민·관 공동출자형 사회주택의 사업방식은 사회적경제 주체가 희망하는 토지를 발굴하고 시에 신청하면, 해당 토지를 시에서 매입하고 30년 이상 운영권을 보장하며 저리로 임대하겠다는 것이 핵심으로 토지임대부 사회주택<sup>15)</sup>이라 불리기도 한다. 사회적경제 주체는 서울시로부터 토지를 임대하여 그 위에 주택을 리모델링하거나 신축하는 방식으로 확보하고 30년 이상의 운영을 책임지며 시세 80% 이하로 임대한다. 이처럼 서울시와 사회적경제 주체가 공동으로 자본을 출자하기 때문에 민·관 공동출자형 사회주택이란 이름이 붙었다.

구체적으로 공모로 선정된 사업자가 물색한 토지를 서울시에 매입 요청하면, 서울시는 토지매입비를 서울주택도시공사에 출자하여 해당 토지를 매입하고 사업자에게 기본 30년, 10년 연장하여 최장 40년까지 연 1.0% 수준의 낮은 임대료로 임대한다. 필지당 면적은 330㎡ 내외, 감정평가기준으로 필지당 16억원 이하인 토지가 대상이다. 빈집살리기 프로젝트와 마찬가지로 사업자는 자부담인 리모델링 비용 혹은 주택신축 비용을 서울시 사회투자기금을 통해 최장 7년 연이율 1.5~2.0%로 90%까지 용자받을 수 있다.

### 리모델링형 사회주택(비주택 리모델링)

2016년 2월, 서울시는 보도자료<sup>16)</sup>를 통해 리모델링형 사회주택을 소개했는데 ‘낡은 고시원, 여관·모텔, 빈사무실 등 비주택 시설을 셰어하우스 또는 원룸형 주택으로 리모델링해 청년 1~2인가구 등 주거약자에게 최장 10년간 주변시세의 80% 이하로 저렴하게 공급하는 것’으로 설명했다. 이는 건축사사무소이자 지역형 예비사회적기업인 (주)선랩의 ‘SHARE-US’ 모델을 정책적으로 활용<sup>17)</sup>한 것으로 건물주는 경기 침체와 노후화로 늘어나는 공실 고민을 해결하고, 청년 1~2인 가구 등 주거약자는 주거고민을 해결할 수 있기를 기대했다.

리모델링형 사회주택의 사업방식은 전반적으로 빈집살리기 프로젝트와 유사하다. 민간 사회주택 사업자가 준공된 지 15년(최초 20년에서 하향) 이상 경과된 비주택을 매입하거나 6년(최초 10년에서 하향) 이상 장기로 임차하고 리모델링하여 민간 사회주택으로 활용하는 방식으로

13) 재단법인 한국사회투자, 「2017년도 소셜하우징 용자사업」 공고. (2017.07.13.) (사)나눔과미래(2017.08.01.), 『따뜻한사회주택기금 사업』대여 및 지원사업 공고(수정)

14) 서울특별시 보도자료(2015.06.12.), 서울시, 이사·임대료·집주인갈등 3無 ‘사회주택’ 첫선

15) 2017년 사업공고문에서는 토지임대부 사회주택이 정식 명칭으로 굳어져, 본 연구에서도 토지임대부 사회주택을 주된 사업명으로 사용.

서울특별시공고 제2017-676호, 서울특별시 토지임대부 사회주택 공급 및 운영 사업시행자 공모

16) 서울특별시 보도자료(2016.02.23.), 낡은 고시원·모텔 리모델링, 주거빈곤 청년에 반값알세

17) 관악구 신림동 고시촌 지역의 공실률이 높은 고시원 1동을 리모델링하여 셰어하우스로 활용한 사례. 황서연, 신림동 고시촌을 활용한 1인 가구 주거공동체 만들기, 서울시마을공동체종합지원센터(2016).

건축법상의 리모델링에 한하며, 관할 구청과 협의하여 비주택에서 준주택 등으로 용도변경을 해야 한다. 리모델링 공사비용에 대한 보조금은 최초에 사업기간 10년에 1억 5,000만원(총 비용 50% 범위)까지였으나, 2017년부터 사업기간에 따라 6~8년일 경우 1억 5,000만원(총 비용 60% 범위), 8~10년일 경우 1억 8,000만원(총 비용 70% 범위), 10년 이상일 경우 2억원(총 비용 80% 범위)으로 확대됐다. 다른 서울시 (민간)사회주택과 마찬가지로 서울시 사회투자기금을 통해 최장 7년 연이율 1.5~2.0%로 자부담 공사비의 90%까지 용자받을 수 있으며, 약정된 사업기간 내에 사업이 중단될 경우 보조금은 경과기간에 따라 반납해야 한다.

## 경기도 시흥시, 전라북도 전주시 민간 사회주택

2016년 5월 시흥시는 서울시에 이어 전국에서 두 번째로 「시흥시 사회주택 지원에 관한 조례」<sup>18)</sup>를 통과시키며 민간 사회주택 도입을 추진했다. 2016년 당시 시흥시는 기초지방자치단체로는 큰 예산인 16억 원을 민간 사회주택에 배정했으나, 지원 제도의 미비로 인한 사업성 부족으로 사업자를 찾지 못했고 2017년에 들어서 (사)한국해비타트와 사회주택건립 및 운영 업무협약을 체결하고 토지임대부 사회주택 1동 12가구 공급·운영을 추진하고 있다. 시흥시 토지임대부 사회주택은 서울시와 큰 틀에서 유사하다. 다만, 토지 대부 계약 시 주택의 준공과 동시에 그 시설물을 시흥시에 기부채납하는 것에 동의해야 하며, 수의계약에 따른 무상사용 기한 후(최대 20년) 매 2년마다 공개입찰로 계약한다는 조건이 있다. 무상사용 기한 이후 건물의 잔존가치에 대한 민간 사회주택 사업자의 기여분이 보장되지 않는다는 점에서 제도 설계에 미비점이 있다는 지적이다.

2017년 7월 전주시는 시흥시에 이어 (민간) 사회주택을 도입했다. 별도의 시 조례는 제정되지 않았으며, 토지임대부 사회주택 1~2개동과 시 소유 주택 리모델링 사업 1개동을 모집하여 각각 한국주거복지사회적협동조합과 민달팽이주택협동조합을 사업자로 선정하여 추진하고 있다. 전주시의 토지임대부 사회주택은 서울시 모델이 아닌, 시흥시 모델과 유사하다. 주택의 준공과 동시에 그 시설물을 시에 기부채납하고, 수의계약에 따른 무상사용 기한 후(최대 20년) 유상으로 계약한다는 조건이 있다. 다만, 신축하지 않고 기존 주택을 리모델링하는 경우 토지와 건물의 합산가격에 연 2.5% 임대료로 계약할 수 있어 실제 사업자는 신축하지 않고 리모델링하는 것으로 알려졌다. 시 소유 주택 리모델링 역시 합산가격에 연 2.5% 임대료로 계약하는 방식이다.

### 나. 공공임대주택 활용(주거취약계층 주거지원사업, 국토교통부 사회적주택)

주거취약계층 주거지원사업은 노숙인 등의 자립을 지원하기 위한 주거정책으로 2006년에 도입되었다. 물론 이전에도 다양한 시도는 있었으나 수량이 매우 한정되어 있었고, 본격적인 의미에서 2006년 한국토지주택공사(이하 LH공사)에서 공급한 ‘단신자 매입임대주택 300호 시범사업’을 시작으로 봐야할 것이다. 당시에도 공공임대주택은 3인 이상 가구에게 초점이 맞춰져 있어, 1인 가구가 대부분인 노숙인들은 저소득층일지라도 공공임대주택 공급대상에서 제외되어 자격조차 쉽게 얻을 수 없었던 문제가 있었다. 이로 인해 시범사업은 비영리법인 등 노

18) 경기도시흥시조례 제1541호(시행 2017.7.13.), 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

숙인 시설에게 임대주택 입주를 지원하고 관리하는 운영기관의 권한을 주되, 입주자들에 대한 사례관리를 해야 한다는 조건을 부과하는 방식으로 시작됐다.((사)서울노숙인시설협회, 2016)

시범사업은 자립을 위한 주택을 얻기 어려웠던 많은 노숙인의 입주요청으로 목표시기를 앞당겨 달성하였다. 2009년부터 주거취약계층 주거지원사업은 ‘쪽방 및 비닐 하우스 거주 가구’를 대상으로 운영되었고 이후 2010년부터 현행 체계로 정비되었다. 2016년 8월 현재 951호 985세대 1,428명이 주거취약계층 주거지원사업 대상 임대주택에서 생활하고 있다.((사)서울노숙인시설협회, 2016)

표 9. 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 운영기관과 공급대상

구분	제11조 운영기관 (사회복지법인 또는 단체)	제3조 공급대상 (주거취약계층)
	주거취약계층의 주거지원 또는 보호·지원 사업을 3년 이상 수행한 다음 각 호의 단체	다음 각 호에 3개월 이상 거주하는 사람 중 거주지 관할 시장 등 혹은 법무부장관이 인정
1.	「사회복지사업법」 제16조 및 제34조에 따른 사회복지법인 또는 비영리법인	쪽방
2.	「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제2조제2에서 정한 노숙인 시설을 운영하는 단체	고시원, 여인숙
3.	「비영리민간단체지원법」 제4조에 따른 비영리 민간단체로 행정기관에 등록된 단체	비닐하우스
4.	-	노숙인 시설
5.	-	컨테이너, 움막 등

공급대상은 쪽방, 고시원 및 여인숙, 비닐하우스, 노숙인 시설, 컨테이너 및 움막 등에 3개월 이상 거주한 사람을 대상으로 운영기관이 시장 등(동주민센터)에게 추천하는 방식으로 선정한다. 심사를 통과할 경우 운영기관은 입주생활 지원서비스를 제공하는데 일상생활 상담, 주택관리, 임대료 및 공과금 관리는 물론이고 공적부조 연계, 경제적 안정도모, 자치모임, 문화활동 및 사회화 프로그램 진행에 이르기까지 전방위로 이뤄진다. 입주자는 시세 30% 이하 수준의 임대료를 낸다.

### 국토교통부 사회적주택

사회적주택은 지난 2016년 7월 국토교통부 보도자료<sup>19)</sup>를 통해 소개되었는데, LH공사가 다가구·다세대 주택 등을 매입<sup>20)</sup>한 후 비영리법인, 협동조합 등 사회적주택 운영기관에 임대하면 운영기관이 대학생과 사회초년생에게 재임대하는 방식이다. 운영기관은 「공공주택 업무처리지침」상 대학생과 사회초년생을 대상으로 세어하우스 형태로 운영하면서 기관 성격에 따라 다양한 프로그램을 제공한다. 2016년 시범사업은 서울, 수원, 부천 등 수도권의 다가구 주택, 원룸형 주택 16개동 293호를 대상으로 실시됐고, 2017년 경기도시공사 2개동 16호와 부산도시공사 2개동 20호가 추가되었다.

사회적주택 운영기관 지원자격은 아래 표와 같이 비영리법인, 공익법인, 협동조합 및 사회

19) 국토교통부 보도자료(2016.07.28.), 대학생·사회초년생 대상 “사회적주택” 공급된다

20) 주거취약계층 주거지원사업과 마찬가지로 공공임대주택의 일종인 ‘기존주택 매입임대주택’으로 분류

적협동조합, 사회적기업, 학교(대학)에게 있다. 대부분 비영리나 비영리 성격이 강한 것으로 분류되는 법인 형태로서 서울시 (민간) 사회주택과 비교했을 때 중소기업과 예비 사회적기업을 지원자격에서 제외한다는 점에서 보다 엄격한 조건을 갖고 있다고 할 수 있다. 이는 사회적주택이 공공임대주택을 활용하는 모델로서 일반적인 수준보다 높은 수준의 비영리 성격을 요구한다고 해석된다.

표 10. 「공공주택 업무처리지침」상 사회적주택 운영기관과 공급대상

구분	제2조 3호. 운영 기관 (주거관련 사회적 경제 주체)	제2조 2호. 공급대상 (사회경제적 약자)
1.	「민법」 제32조에 따라 허가를 얻은 비영리 법인	대학생(규칙 별표 5 제1호가목1)가의 (1), (2), (4)를 준용한다)
2.	「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인	사회초년생(규칙 별표 5 제1호가목1)나의 (1), (2), (3), (6), (7)을 준용한다)
3.	「협동조합 기본법」 제2조제1호에 따른 협동조합 및 제3호에 따른 사회적 협동조합	-
4.	「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업	-
5.	「고등교육법」 제2조제1호부터 제4호까지, 제6호 및 제7호에 따른 학교	-

사회적주택의 공급대상은 「공공주택 업무처리지침」상 대학생과 사회초년생으로서 최종 입주자는 운영기관이 기본적인 입주자격을 갖춘 신청자 중 선발한다는 점이 특징이다. 이는 세어 하우스 운영·관리를 위하여 운영기관의 특성에 적합한 입주자를 선발하고 공동체 활성화 프로그램을 진행하는 것이 중요하다고 보았기 때문이다. LH공사 등 임대사업자는 시중 전세가격의 30% 수준에서 보증금과 월임대료를 책정하여 운영기관에게 임대하며 운영기관은 최소한의 운영·관리경비, 공동체 활성화 프로그램에 소요되는 비용 등을 감안하되 시중 전세가격의 50% 이하 범위 내에서 입주자에게 공급해야 한다. LH공사 등 임대사업자와 운영기관의 최초 임대차 기간은 2년이고 재계약은 2년 단위로 체결하며, 향후 평가에 따라 계약 연장 여부가 결정된다.

## 2. 사회적주택 관련 법제도 현황

### 가. 사회적주택 관련 법률 현황

우리나라의 주택 관련 법률에서 ‘사회주택’이라는 용어를 직접 규정하고 있지는 않다. 임대주택에 관하여 규율하는 법으로는 (i) 공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 ‘주택도시기금’)을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 공공임대주택을 다루는 「공공주택 특별법」과 (ii) 민간의 임대사업자가 임대 목적으로 제공하는 민간임대주택을 다루는 「민간임대주택에 관한 특별법」(이하 ‘민간임대주택법’)이 있다. 위와 같은 구분은 임대주택을 공급하는 주체에 초점을 맞춘 것인데, 위 두 법률이 시행된 2015년 12월 29일 이전에는 「임대주택법」에서 공공과 민간이 공급하는 임대주택을 포괄하여 건설임대주택과 매입임대주택으로 나누고, 건설임대주택은 다시 공공건설임대주택과

민간건설임대주택으로 나누어 하나의 법률로 규율하고 있었다. 현재와 같이 공공주택 특별법과 민간임대주택법으로 공급 주체에 따라 규율하게 된 것은 2015년 8월 28일자로 임대주택법 내용 중 (i) 공공임대주택과 관련된 공공주택의 공급 기준, 중복입주의 확인, 임대조건, 재계약의 거부, 매각제한, 우선 분양전환 등 필요한 규정을 공공주택특별법으로 이관하고, (ii) 민간임대사업에 관한 내용은 규제 중심에서 지원을 강화하는 내용 중심으로 개정하기 위하여 임차인 자격 제한, 최초 임대료 제한, 분양전환의무, 담보권 설정 제한 등 4개 핵심 규제를 폐지하고 임대의무기간(8년 또는 4년) 및 임대료 상승률 제한(연 5%) 등 2개 규제만 존치하는 내용으로 전면개정을 하면서부터다.

현행 민간임대주택법에는 국가 및 지방자치단체가 사회적기업, 사회적협동조합 등 비영리단체의 민간임대주택 공급 참여를 유도하기 위하여 주택도시기금 등 자금을 우선적으로 지원하고 조세를 감면할 수 있다는 규정(제4조 제3호)을 제외하면 특별히 사회주택과 연관이 있어 보이는 규정은 없다. 그리고 공적 목적을 위한 임대주택은 전부 공공주택 특별법에 따른 공공임대주택에 관한 내용으로 규정되어 있고 민간임대주택법은 민간 사업자의 자유재량을 넓혀주는 규정을 두고 있을 뿐이다.

현행 민간임대주택법이 지니는 한계를 지적하며 2016년도부터 민간 사회주택 법제화에 대한 논의가 본격적으로 이루어져 왔다. (사)한국사회주택협회, 사업자, 연구자, 전문가 등 민간 중심의 TF가 구성되어 사회주택의 정의, 제도 개선 방안 등에 대하여 논의하였고, 2016년 12월 13일 윤관석 의원이 논의 결과를 반영하여 민간임대주택법 개정안을 대표발의 하였다.<sup>21)</sup> 위 개정안은 소득·자산을 충족하는 취약계층을 대상으로 주택을 건설하거나 매입하여 30년 이상 임대(임차하여 임대하는 전대형의 경우 6년 이상 임대)하는 민간임대주택을 사회임대주택으로 정의하였고, 사회임대주택 활성화를 위하여 토지 우선공급, 건축 기준 완화, 사회임대주택지원계획, 국·공유재산 활용, 사회임대주택사업자의 역량강화 지원 등을 규정하였다.(제2조) 위 법안 준비 과정에서 공급 주체를 사회적경제 주체로 한정할 것인지가 쟁점이 되었으나 공급 기간이 길고 임대료의 제한이 있어 기대 이윤이 낮으므로 사실상 사회적 목적을 추구하는 조직들로 공급주체가 한정될 것으로 기대하고 별도로 주체를 한정하지는 아니하였다. 위 개정안은 국회 국토교통위원회 논의 과정에서 공급 주체를 사회적기업, 사회적협동조합 등으로 한정하고, 지원 방안은 원안보다 축소되는 취지로 수정가결되었으나, 2017년 2월 23일 법제사법위원회에 회부된 이후 2018년 3월 현재까지 계류 중에 있다. 이후 2017년 11월 3일 민홍철 의원이 공공지원민간임대주택의 개념을 신설하고, 위 주택에 대하여 지원 및 공공성을 강화하는 민간임대주택법 개정안을 발의하였으며, 위 법안 내용을 중심으로 한 국토교통위원장 발의 대안이 국회 본회의에서 가결되었다. 이로써 공공지원민간임대주택에 대하여 규정하는 민간임대주택법(이하 ‘개정 민간임대주택법’)이 2018년 1월 16일자로 개정되어 2018년 7월 17일부터 시행될 예정이다.

개정 민간임대주택법에서 ‘공공지원민간임대주택’이란 임대사업자가 주택도시기금의 출자를 받아 건설 또는 매입하는 민간임대주택, 공공택지 등 일정한 토지를 매입 또는 임차하여 건설하는 민간임대주택, 공공지원민간임대주택 공급촉진지구에서 건설하는 민간임대주택 등 일정한 요건을 갖춘 민간임대주택을 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대료 및 임차인의 자격 제한 등을 받아 임대하는 민간임대주택을 말한다. 개정 민간임대주택법은 기존에 논의가 되어

21) 2016. 12. 13. 민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안(윤관석의원 대표발의); 이희숙, “민간임대주택에 관한 특별법 개정의 필요성 및 방향”, 윤관석 위원 주최 사회임대주택 활성화 방안 마련을 위한 정책토론회 자료집(2016), 43.

은 ‘사회주택’의 개념과 유사하게, 공공지원에 상응하는 청년·신혼부부 등 주거지원 계층 배려, 초기임대로 제한 등 공공성을 확보할 수 있는 주택의 개념을 도입하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 위에서 살펴본 국가나 지방자치단체의 지원과 관련하여, 이른바 ‘세어하우스’와 같은 ‘공유형 민간임대주택’의 활성화를 위하여 임대사업자 및 임차인에게 필요한 행정지원을 할 수 있다는 규정도 신설되었다.<sup>22)</sup> 공공 지원에 상응하는 공공성 강화의 측면에서는 바람직한 방향의 개정이나 기존에 지속적으로 논의되어 온 민간 사회주택 개념, 사회적경제 주체에 대한 육성 또는 활성화 방안 등이 포함되지 않은 점은 아쉬움으로 남는다.

#### 나. 사회주택 조례 현황 및 의의

위에서 살펴본 바와 같이 임대주택 관련 법률에는 사회주택에 대한 정의가 없으나 서울시 사회주택 조례와 시흥시 사회주택 조례에서는 ‘사회주택’에 대한 정의를 두고 있으며, 이를 기초로 하여 민간 사회주택 활성화 및 주거관련 사회적경제 주체의 육성과 지원 관련 내용을 규정하고 있다. 서울시 사회주택 조례와 시흥시 사회주택 조례는 모두 ‘사회주택’을 ‘사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적경제 주체가 공급하는 임대주택 등을 말한다’라고 정의하고 있다. 여기에 언급된 ‘사회경제적 약자’, ‘사회적경제 주체’도 상호간 유사한 내용으로 규정되어 있다<sup>23)</sup>. 그 외 지방자치단체들의 조례 중에는 주거복지와 관련된 조례는 다수 발견되지만 ‘사회주택’에 대하여 명시적으로 언급한 조례는 현재까지 발견되지 않는다.

서울시 및 시흥시 사회주택 조례 제정은 주택이 민간건설부문에서 영리적으로만 공급되는 것이거나, 서민층에 대한 공공의 시혜적 차원으로만 제공되는 것이 아니라, 사회적경제 주체 등 사회적 목적을 지닌 주체들에 의해 비영리적으로도 공급될 수 있으며 그에 대해 지방자치단체 차원에서 체계적으로 지원하겠다는 것을 제도적으로 규정한 것이라는 점에 의의가 있다.<sup>24)</sup>

서울시와 시흥시의 각 사회주택 조례 내용을 비교하여 보면, 주요 골자는 비슷하고, 기본계획 내용 및 구체적인 지원방안 등에서 서울시 사회주택 조례가 보다 정치하게 정비되어 있다. 서울시와 시흥시 사회주택 조례는 법률에서 미비한 사회적경제 주체에 의한 임대주택의 공급에 대한 지원을 규정함으로써 지역 사회에서 공공이 아닌 민간 영역에 의한 사회주택 공급의 활성화 토대를 마련하고 있다. 다른 지방자치단체에서도 이와 같은 조례 제정의 필요성에는 동감하고 일부 내부적인 검토를 마친 곳도 있다고 확인되나 조례 제정으로 이어지지 않는 것으로 보인다.

사회주택 조례의 특징으로는 (i) 통상 사회주택의 공급주체에는 ‘공공’에 의해 직접 공급되는 주택이 포함되는 것으로 해석하는 학술적인 개념에 비해, 사회주택을 협소하게 정의하고 있는 점, (ii) 토지 등 현물 자산을 지원받은 경우 그 사업이 종료되거나 중단된 때에는 원칙적으로 원형 그대로 투자기관에 반환하도록 하여 공공자산을 최대한 보전할 수 있도록 한 점 (iii) 공공 주도의 주택사업에 사회적 경제 주체를 공동사업자로 참여시켜 민간 사업자 양성 및

22) ‘공유형 민간임대주택’이란 가족관계가 아닌 2명 이상의 임차인이 하나의 주택에서 거실·주방 등 어느 하나 이상의 공간을 공유하여 거주하는 민간임대주택으로서 임차인이 각각 임대차계약을 체결하는 민간임대주택을 말한다.

23) 서울시 사회주택 조례 제2조, 시흥시 사회주택 조례 제2조.

24) 강세진, “서울특별시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제정의 의의”. 한국주거학회지, 10(1), (2015), 19

민관 협력의 기틀을 마련한 점 등이 있다.<sup>25)</sup> 조례 제정 이후 사회주택 정의에 대한 많은 논의들이 이루어졌으나 현재까지 사회적 합의에 이르지 못한 것으로 보인다. 사업 종료 시 공공 지원이 투자기관에 반환되는 것과 관련하여서는 공공 자산 보전의 측면에서는 긍정적인 효과가 있으나 사회주택의 장기적 발전에는 한계로도 작용한다. 공공의 지원은 주로 서울시 사회투자기금 대여의 방법으로 이루어졌는데 상환 기간이 7년으로 사업 기간과 비교해 단기간이어서 민간 사회주택의 사업성을 약화시키고, 지속가능성을 담보하기 어려운 측면이 있다. 이와 같이 사회주택 조례(제도)의 상세 내용은 여러 논의와 개선의 여지가 남아 있는 것은 사실이나 민간 영역에서 사회주택의 초기 정착에 큰 역할을 하였고, 향후 법률 개정에도 중요한 시사점을 제공하고 있다고 할 것이다.

## IV. 법제도 개선방안

앞에서 살펴본 것처럼 서울시 사회주택 조례와 지원 제도를 중심으로 민간 영역에서 사회주택이 확장되고 있고, 민간 사회주택의 긍정적 효과에 관심이 모아지고 있다. 이러한 상황에서 민간 사회주택을 전국 단위로 확장시키기 위한 입법화 노력이 이루어지고 있다. 민간 사회주택을 법률에 반영할 경우 주된 쟁점은 정의, 공급 주체, 공급대상 및 방법, 활성화를 위한 지원방안 등이 될 수 있다. 이하에서는 위 각 쟁점에 대하여 현행 관련 법제도의 구체적 내용 및 개선 방안과 바람직한 법체계를 모색해보고자 한다.

### 1. 사회주택 정의

제2장에서 사회주택의 정의에 대하여 살펴본 바와 같이 사회주택은 통상 정부기구 또는 비영리 조직에 의해서 특정한 필요가 있거나 소득이 낮은 사람들을 위하여 공급되는 주택으로 이해된다. 사회주택의 개념을 현재 법률에 포섭하여 살펴보면, 공공주택 특별법에 따라 공급되는 공공주택은 정부 기구에 의하여 공급되는 사회주택으로 볼 수 있을 것이다. 다음으로 민간 조직이 비영리(또는 제한적 영리)목적으로 공급하는 사회주택을 우리 법에서 어떻게 정의하고 규율할 것인지에 대한 과제가 남아 있다. 관련 법률과 조례의 규정 현황을 살펴보면 아래 표와 같다.

---

25) 강세진, 앞의 글. 17~19

표 11. 사회주택 관련 용어 정의 비교

구분	사회주택 관련 용어 정의 비교
공공주택특별법	공공주택: 공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 법률에 따라 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 공공임대주택, 공공분양주택
서울시 사회주택 조례(2015.01)	사회주택: 사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택
민간임대주택법 개정안 (윤관석 외, 2016.12)	사회임대주택: 사회임대주택사업자가 대통령령으로 정하는 소득·자산을 충족하는 취약계층에게 임대할 목적으로 건설, 매입 또는 임차하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 민간임대주택 가. 건설형사회임대주택: 30년 나. 매입형사회임대주택: 30년 다. 임차형사회임대주택: 6년
민간임대주택법 개정안 수정안 (윤관석 외, 2017.02)	사회임대주택: 사회적기업, 사회적협동조합 등 대통령령으로 정하는 임대사업자가 8년 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 기업형임대주택 또는 준공공임대주택
개정(2018.01) 민간임대주택법	공공지원민간임대주택: 임대사업자가 공공지원을 받아 건설, 매입, 임차한 민간임대주택을 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 이 법에 따른 임대료 및 임차인의 자격 제한 등을 받아 임대하는 민간임대주택

제도적으로는 최초로 사회주택을 정의한 서울시 사회주택 조례는 ‘사회적경제 주체가 사회적경제적 약자를 대상으로 공급하는 임대주택’을 사회주택으로 정의(제2조 제1호)하였다. 정의에는 포함되어 있지 아니하나, 임대료는 시세 80% 이하로 하고, 최장 6년~10년을 임대할 의무를 부과하고 있다. 위 정의는 사회주택의 주체와 대상을 한정하고 있다. 이는 민간 영역에서 사회주택의 특성을 잘 반영한 정의라고 할 수 있다. 다만, 앞에서도 살펴본 바와 같이 사회주택의 개념에는 공공에 의해 공급되는 주택도 포함되는 것이 학술적인 개념인데 비해 민간에 한정하여 협소하게 정의하였다는 비판이 있다.

윤관석 의원이 발의한 민간임대주택법 개정안의 원안에서는 사회임대주택을 취약계층에 대하여 6년~30년간 공급하는 민간임대주택으로 정의(제3조의 2)하고 있다. 위 법안에서 사회임대주택은 공급 대상 및 공급 기간 등 주택의 공공성에 중점을 둔 개념 정의이다. 이후 국회 국토교통위원회 논의과정에서 수정된 안은 사회적기업, 사회적협동조합 등 ‘공급 주체’에 초점을 맞춘 개념 정의(제6조의 2)이다. 한편, 개정 민간임대주택법은 공공지원을 받아 취득한 주택을 8년 이상 임대하고, 임대료 및 임차인의 자격을 제한하는 주택을 공공지원민간임대주택으로 정의한다. 이는 공공지원과 공공성 있는 주택이라는 점에 착안하고 있다.

아래에서 살펴보겠지만, 민간 사회주택의 핵심 사항으로 공급 주체에 대한 규정이 필요하다. 학술상 사회주택은 공급 주체와 주택의 공공성 측면에서 정의되고 있고, 위와 같은 개념 정립이 사회적경제 주체 육성 정책에 정당성을 부여하는 근거가 될 수 있다. 공급 주체와 더불어 주택의 공공적 특성이 정의에 반영될 필요가 있는데 이는 임대기간, 임대 대상, 임대료에 대한 규제로 나타날 수 있다. 개정 민간임대주택법의 공공지원민간임대주택은 정의 규정에서 임대료 및 임차 자격을 제한하면서 임대 기간은 8년 이상으로 규정하고 있다. 이는 공공주택특별법상 공공주택이나 윤관석 의원의 개정안 원안과 비교하여 임대기간이 짧은 편이다. 공공주택과의 형평성이나 민간 사회주택의 총량을 누진적으로 확대하기 위해서라도 임대기간을 최대한 장기로 설정할 필요가 있다. 다만, 주택을 임차하여 공급하는 사회주택의 경우 임차권

기간에 한계가 있음을 고려할 때 불가피하게 의무 임대기간이 단축될 수 있을 것이다.

용어와 관련하여 살펴보면, 개정 민간임대주택법은 공공성이 강화된 임대주택을 공공지원민간임대주택으로 정의하고 사회주택 용어는 활용하고 있지 않다. 현재 지방자치단체 조례는 ‘사회주택’을 규정하여 지원을 하고 있고, 50여개 이상의 민간 공급자들이 (사)한국사회주택협회를 구성하는 등 사회주택 용어가 해당 분야에서는 보편적으로 사용되고 있는 점, 사회주택 용어가 기존의 공공임대주택이 가지고 있는 사회적 편견을 다소 해소하는 역할을 할 수 있는 점을 고려할 때 가급적 사회주택이라는 단어를 활용할 필요가 있을 것으로 생각된다. 다만 사회주택은 통상 공공이 공급하는 주택을 아우르는 의미임을 고려할 때, 민간이 공급하는 사회주택은 민간 사회주택(민간사회임대주택, 사회임대주택으로도 명명 가능)으로 법률상 정의하고, 사회주택 개념에는 법률상 공공주택과 민간사회주택이 포함되는 방안을 제안한다.

## 2. 공급 주체

### 가. 민간 공급 주체 육성의 필요성

우리나라의 경우 2015년 국토교통통계연보기준, 전체 주택 중 자가 점유율은 53.6%, 임대용 주택 중 민간임대가 41.2%, 공공임대가 5.2%를 차지하고 있다.<sup>26)</sup> 1970년대 종교 관련 비영리 조직들이 주택을 공급하는 사례가 등장하였으나, 국가 주도의 공공주택이 취약계층에 공급하는 임대주택의 대부분을 이루고 있다. 2012년부터 변화의 조짐들이 나타나 협동조합 등 사회적경제 주체와 학계 중심으로 민간차원에서 청년주거 문제와 도시재생 문제 등에 대한 논의가 시작되었고, 이후 다양한 주거 모델들이 실험적으로 시도되었다. 또한 서울시가 사회투자기금으로 사회주택 공급을 위한 자금지원을 시작하면서 사회적경제 주체에 의한 사회주택 공급이 확대되었다.<sup>27)</sup> 이와 같은 사회적경제 주체의 사회주택 공급 움직임이 확대되고 사회적으로 주목을 받는 것은 국가 주도의 공공임대주택의 한계와도 맞물린다. 국가 주도의 공급으로 단기간에 공급 물량을 상당히 확대해 왔으나, 사회적 배제 현상이 지속적으로 지적되고, 개발할 택지의 한계로 대규모 공급도 어려운 실정이다. 현 상황을 타개할 대안 중 하나는 유럽 국가들의 사례와 같이 민간에서 공익적 목적으로 사회주택 공급을 확대하는 것이다. 사회적경제 주체들은 사회복지, 공동체 강화 등 자신의 전문성을 바탕으로 지역으로 침투해 낙후된 건물들을 재개발하고, 지역 주민과의 연계를 강화하며 주거 외에도 다양한 복지 프로그램을 적용할 수 있을 것이다.

문제는 주택을 공급하는 사회적경제 주체의 규모나 역량이다. 자발적인 노력과 지방자치단체의 재정지원 등으로 사회주택의 민간 공급 주체가 확대되고 일정 부분 성장한 것도 사실이나 여전히 초보 단계에 있다. 우리나라의 토지 가격이나 주택 가격을 고려할 때 초기 단계에 있는 사회적경제 주체들이 스스로의 재원과 역량만을 가지고 사회주택 공급을 확대하는 데는 한계가 있다. 서울시 사회투자기금, 사회주택종합지원센터 등의 지원으로 인한 사회주택 공급자들이 공급한 주택의 확대 추이를 살펴보더라도<sup>28)</sup> 제도와 재정의 지원이 뒷받침된다면 지역

26) 한민희·박준, “민간임대주택시장의 안정을 위한 정책 대안 분석-국제비교를 중심으로”, 국토연구 (2017.9), 127 참조.

27) (사)한국사회주택협회, “2017한국사회주택협회 백서”(2017), 22

28) 서울시의 경우 2015년부터 사회주택사업을 지원하였고 2018. 1. 4. 기준으로 누적 617세대의 민간 사회주택이 공급 또는 공급 예정이다(서울시 사회주택종합지원센터 자료 참조).

과 복지 분야의 사회적경제주체가 사회주택 공급자로 성장하고 큰 역할을 할 수 있을 것으로 예측된다.

한편, 민간 사회주택 공급 확대를 위하여 공급 주체를 제한하지 아니하고, 유의미한 이윤이 보장될 정도의 공공적 지원이 이루어진다면, 공공성을 기반으로 한 단체는 오히려 배제되고 이윤극대화를 목적으로 하는 민간 사업자들이 공공지원에 근거해 민간 사회주택 공급에 다수 참여할 수 있다. 이와 같은 형태의 민간 참여자 확대는 공공성을 유지하기 어렵고 국가 재원만 일반 사업자에게 귀속되는 결과에 이를 수 있다. 예를 들어 개정 민간임대주택법상 공공지원민간임대주택의 경우 공급 주체의 제한이 없고, 의무 임대 기간인 8년이 경과한 후에는 사업자의 자유로운 처분이 가능하므로 기간 경과 후 분양 수입을 기대하고 사업에 참여할 수 있다. 사업자가 공공지원민간임대주택을 일반 분양하는 경우, 해당 물량의 사회주택 공급을 위해서는 다시 국가 재정이 투입되어야 하는 것이다.

즉, 민간 사회주택 확대에 있어 가장 시급히 추진해야 할 과제는 공공성에 근거하여 장기간 사업을 진행할 민간 주체를 양성하는 것이다. 이를 통해 초기 성장 과정에서 공급 물량에 있어 일부 진통을 경험하더라도 보다 양질의 사회주택을 지속적으로 공급하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

#### 나. 공급 주체 관련 법률·조례 현황 및 개선 방안

우리나라 법률 및 조례에서 사회주택 공급 주체를 어떻게 규정하고 있는지 살펴보면 아래 표와 같다. 서울시 사회주택조례는 주거 관련 사회적경제 주체를 규정(제2조)하면서 통상 사회적경제 주체로 분류되는 비영리법인, 사회적기업, 협동조합 외에도 중소기업까지 포함하고 있는 특징이 있다. 중소기업 육성의 필요성도 인정되나 공급 주체를 제한하는 취지는 비영리(또는 제한적 영리)의 속성에 기인한 것이므로 중소기업까지 포함하는 것은 무리한 확대로 평가된다. 현재 발의된 사회적경제 기본법안을 살펴보다도 사회적경제 조직 범위에 중소기업 협동조합은 포함되나 중소기업기본법상 일반적인 중소기업을 포함하지는 않는다.<sup>29)</sup> 이후 제정된 시흥시 사회주택조례는 사회주택 공급자인 주거 관련 사회적경제 주체를 비영리법인, 공익법인, 협동조합, 사회적기업 등으로 규정하여 서울시 경우와 달리 중소기업을 포함하지 아니한다.<sup>30)</sup>

관련 법안을 살펴보면, 윤관석 의원의 민간임대주택에 관한 특별법 개정안 원안(제9의2)은 공급주체를 사회적경제 주체로 한정하지 아니하였으나 국회 교통위원회를 거친 수정안(제6조의2)에서는 사회임대주택의 공급주체를 사회적기업, 사회적협동조합 등 대통령령으로 정하는 임대사업자로 규정하였다. 국회 교통위원회 논의에서는 사업 주체를 한정할 필요성에 의견이 모아진 것으로 보인다. 다만 일반협동조합은 포함되지 아니하였는바, 통상 사회적경제 주체로 언급되는 사업 주체의 범위 보다 좁게 한정된 특징이 있다. 개정 민간임대주택법은 공공지원 민간임대주택의 공급 주체에 관하여 임대사업자에만 해당하면 족하고, 주거 관련 사회적경제 주체를 한정하거나 이들을 지원하는 내용으로의 개정은 없었다. 개정 민간임대주택법(제2조의4)은 민간 사회주택의 관점에서 보다는 기존의 기업형임대주택에 대한 공공성 강화 차원에서 추진된 만큼, 사회적경제 주체를 중심으로 한 공급 주체 한정 이슈에 대하여 국회에서 충분히

29) 2016. 10. 11. 유승민의원 대표발의 사회적경제기본법안 제2조 제3호 “사회적경제조직” 정의, 2016.

8. 17. 윤호중 의원 대표발의 사회적경제기본법안 제3조 제3호 “사회적경제기업” 정의 참조.

30) 시흥시 사회주택지원에 관한 조례 제2조 제3호.

논의되지 않은 것으로 보인다.

표 12. 사회주택 사업주체 규정 비교

구분	사회주택 사업주체 규정 비교
공공주택특별법	<p>공공주택사업자 :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가 또는 지방자치단체</li> <li>2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사</li> <li>3. 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사</li> <li>4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관</li> <li>5. 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자·설립한 법인</li> <li>6. 주택도시기금 또는 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 전부를 출자(공동으로 출자한 경우를 포함한다)하여 「부동산투자회사법」에 따라 설립한 부동산투자회사</li> </ol>
서울시 사회주택 조례(2015.01)	<p>주거관련 사회적 경제 주체:</p> <p>가. 「민법」에 따른 비영리법인</p> <p>나. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 공익법인</p> <p>다. 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회</p> <p>라. 「사회적기업 육성법」에 따라 인증된 사회적기업</p> <p>마. 「서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례」에 따른 예비사회적기업</p> <p>바. 「중소기업기본법」에 따른 중소기업 중 건설업, 부동산업 및 임대업, 전문, 과학 및 기술 서비스업(건축설계 및 관련 서비스업에 한함)에 해당하는 기업</p>
민간임대주택법 개정안 (윤관석 외, 2016.12)	<p>“사회임대주택사업자”란 임대할 목적으로 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사회임대주택을 건설, 매입 또는 임차하였거나 하려는 임대사업자</p>
민간임대주택법 개정안 수정안 (윤관석 외, 2017.02)	<p>「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 대통령령으로 정하는 임대사업자</p>
개정(2018.01) 민간임대주택법	<p>임대사업자 (임대사업자가 공공지원을 받아 민간임대주택을 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 이 법에 따른 임대료 및 임차인의 자격 제한 등을 받아 임대하는 민간임대주택을 공공지원민간임대주택으로 정의함)</p>

사회주택 공급에 있어 공공의 공급 외에 민간의 공급을 확대하여야 한다는 측면이 강조되는 중요한 이유 중 하나는 민간 사회주택의 핵심 참여자인 사회적경제 주체의 가치지향성과 그와 관련한 전문성의 활용이다. 또한 공공의 재원이 민간에 지원되는 것이므로 해당 민간이 가급적 지역사회를 대변하고, 공동체의 자산화로 연결될 필요가 있다. 유럽의 사회주택이 비영리단체 중심으로 공급된 것도 사회복지 측면에서 시작한 주택공급자가 정부의 도움을 받아 사회주택 공급을 확대한 것이었다.

공공성 강화 및 공동체 자산의 축적 측면에서 민간 사회주택 사업자로 가장 이상적인 조직 유형은 비영리법인이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라 법 제도상 비영리법인이 주택 공급 사업을 하는 것에는 많은 어려움이 예상된다. 비영리법인의 수익활동, 대출 등에 관하여 주무관

청의 각종 규제가 예상되고, 비영리법인은 건설업 등록을 하지 못하는 등 제도적 제약이 많다.<sup>31)</sup> 위와 같은 문제점 등을 바탕으로 사회적가치를 추구하면서 영업활동을 병행할 수 있도록 등장한 제도가 사회적경제 영역으로 볼 수 있고, 실제 사회주택을 공급하는 주체들 다수는 사회적기업, 협동조합의 법인격을 가지고 있다.<sup>32)</sup> 조직의 성격을 살펴보더라도 사회적기업은 인증요건에 사회적 목적 추구하고 관련한 사항이 포함되어 있고, 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용하도록 배당을 제한하고 있다.<sup>33)</sup> 협동조합은 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익 향상과 더불어 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직이고, 배당은 이용 배당 중심이며 투자 배당이 일정 범위 내로 제한되는 특성이 있다.<sup>34)</sup> 민간의 사회주택 공급이 위와 같은 사회적경제 주체 중심으로 이루어질 때 주거복지 측면의 공공성이 강화될 수 있고, 조직 특성상 이윤이 발생하더라도 상당부분 사회주택 사업에 다시 사용되거나 이용자 중심으로 귀속되는 선순환을 기대할 수 있을 것이다. 따라서 민간 사회주택을 규율함에 있어서는 비영리법인, 사회적기업, (사회적)협동조합<sup>35)</sup> 등을 포함하는 사회적경제 주체의 역할과 활성화 취지가 명확히 표현될 필요가 있다. 공공지원민간임대주택으로 정의하는 개정 민간임대주택법에 체제를 유지하는 경우에는 별도 규정으로 공급자로서 사회적경제 주체의 육성과 지원 내용을 보완하는 것이 필요하다고 할 것이다.

### 3. 공급대상(입주자격)

사회주택의 정의나 역할 및 공공의 지원을 고려할 때 공급대상에 대한 자격 기준이 필요하다. 공급대상을 한정하여야 한다는 논의에서 나아가 범위를 어디까지 할 것인지가 쟁점이 된다. 공공이 공급하는 사회주택으로 볼 수 있는 공공주택특별법(제2조 제1항)에서의 영구임대주택은 최저소득계층을 대상으로 하고, 1순위는 「국민기초생활보장법」에 따른 생계급여 수급자, 의료급여 수급자 등이다.(시행령 별표3) 국민임대주택의 입주자 자격은 우선공급 대상과 일반공급 대상이 있고, 일반공급 대상은 공급하는 전용면적에 따라 다른데 전용면적 50제곱미터 미만인 경우 해당 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하이어야 한다.(시행령 별표4) 행복주택의 경우 대학생·사회초년생·신혼부부, 주거급여 수급자, 고령자가 대상이고 소득 기준이 보다 완화되어 있다.(시행령 별표5) 서울시 사회주택조례는 공급대상인 사회적경제적 약자에 대하여 「사회적기업 육성법」에 따른 취약계층, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」의 주거약자, 청년 1인 가구 등을 규정하고, 통상 소득 6분위

31) 건설산업기본법 제9조 제3항.

32) (사)한국사회주택협회 회원사 53개(2018. 1 기준)를 분석하면, 사회적협동조합 포함 비영리법인이 19%, 사회적기업이 32%, 협동조합이 26%, 그 외 조직이 23%에 이른다(비영리법인인면서 사회적기업인 경우 비영리법인으로 분류함. 협동조합인면서 사회적기업인 경우 사회적기업으로 분류함. 예비 사회적기업은 사회적기업으로 분류함. 그 외 조직은 주식회사, 유한회사, 소셜벤처 등임).

33) 사회적기업 육성법 제8조 제1항.

34) 협동조합기본법 제2조 제1호.

협동조합기본법 제51조 제3항: 제2항에 따른 잉여금 배당의 경우 협동조합사업 이용실적에 대한 배당은 전체 배당액의 100분의 50 이상이어야 하고, 납입출자액에 대한 배당은 납입출자금의 100분의 10을 초과하여서는 아니 된다.

35) 영리목적의 (일반)협동조합을 민간 사회주택의 공급주체에 포함할 수 있느냐에 대한 이견이 있으나 민간 사회주택 부문에 참여할 수 있는 사회적협동조합이 거의 존재하지 않는 현실을 고려하였음.

이하 계층 (도시근로자 가구당 월평균소득 70~100% 이하)으로 설명하고 있다.<sup>36)</sup>

민간 사회주택이 궁극적으로 추구하는 바는 주거복지인 만큼 공급대상을 어떻게 규정하는가는 사회주택의 핵심 사항 중 하나이다. 관련 법률 및 조례는 아래 표와 같이 규정하고 있다. 민간임대주택법 개정안(윤관석 대표발의) 논의 당시 이러한 필요성이 강조되어 원안(제2조 3의2)에서는 민간사회주택의 대상을 소득·자산 기준으로 한정하는 내용을 포함하고 있었다. 국토교통위원회 논의 과정에서 대상을 한정하는 내용은 제외되었으나, 결과적으로는 공공지원 민간임대주택으로 변경하는 내용의 법개정이 이루어지면서 공급 대상(제40조 제1항 제1호)을 국토교통부령으로 정하도록 하였다. 주거복지로드맵에 따르면 청년층, 신혼부부, 고령가구 등이 우선 공급 대상이 될 것으로 보인다.

표 13. 사회주택 공급대상 규정 비교

구분	사회주택 공급대상 규정 비교
공공주택특별법	영구임대주택: 최저소득 계층 국민임대주택: 저소득 서민 행복주택: 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 젊은 층
서울시 사회주택 조례(2015.01)	사회주택: 사회경제적 약자
민간임대주택법 개정안 (윤관석 외, 2016.12)	사회임대주택: 대통령령으로 정하는 소득·자산을 충족하는 취약계층
민간임대주택법 개정안 수정안 (윤관석 외, 2017.02)	사회임대주택: 대상 제한 없음
개정(2018.01) 민간임대주택법	공공지원민간임대주택: 국토교통부령으로 정하는 기준

공급대상 범위는 민간 사회주택에 대한 국가의 지원 범위, 민간 사회주택의 특징과 연계하여 살펴보아야 한다. 공공주택과 동일한 공공성을 지닌 주택을 공급하는 경우 공공이 공급하는 경우와 동일한 지원이 이루어져야 할 것이나 현실적으로는 동등한 지원을 기대하기 어려운 측면이 있다. 또한 공공주택과 구별되는 민간 사회주택의 강점은 지역과 연계한 공동체 프로그램 강화, 대상 계층에 맞는 다양한 복지 프로그램, 임대주택에 대한 사회적 편견 해소 등임을 고려할 때 지원 대상 범위를 지나치게 제한할 필요는 없을 것으로 보인다. 대략 소득 6분위 이하 계층을 대상으로 하고 있는 서울시 사회주택의 경우를 참조할 수 있을 것이다. 그러나 최저소득 계층을 대상으로 하는 민간 사회주택도 있을 수 있고, 가급적 저소득층에 대한 공급을 확대하여야 하는 측면을 고려할 때, 민간사회임대주택 유형을 다양화하여, 공급 대상에 따라 국가 지원도 확대하는 방법으로 체계를 마련해나가는 것이 필요해 보인다. 입주 대상 소득 분위에 따라 최초 임대료 산정 기준을 달리 하는 체계를 도입해볼 수 있을 것이고, 이때 임대 대상에 따라 발생하는 시세와의 간극은 기금 대여 이율을 낮추거나 사업자에 대한 비용

36) 서울시 사회주택 플랫폼 사회주택 개념(<http://soco.seoul.go.kr/sohousingIntro.do>)

지원으로 충당하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

#### 4. 지원 방안

민간 사회주택 확대를 위한 지원 정책으로 살펴볼 수 있는 것은 세제, 기금 대여, 토지 활용, 건설특례 등이다. 관련 법률 및 조례를 살펴보면 아래 표와 같다.

표 14. 사회주택 지원방안 비교

구분	사회주택 지원방안 비교
공공주택특별법	공공주택: 기금지원, 조세감면, 공공토지 우선공급, 공공주택지구 지정 및 각종 관계 법률 특례(간선시설 설치비 지원, 부담금 감면, 공공시설 귀속 포함). 건설 관련 승인·심의 등 특례, 국유재산법 특례, 건축기준 특례 등
서울시 사회주택 조례(2015.01)	사회주택: - 주거관련사회적경제 주체에 대한 1. 자금·인력지원 및 현물출자, 2. 사회주택 건설 택지의 제공, 3.사회주택의 관리·위탁, 4. 사회주택의 임대보증금 등에 대한 용자 또는 보조, 5. 사회주택 관리비용의 용자 또는 보조, 6. 사회주택 건설·재건축·리모델링 비용의 용자 또는 보조, 7. 사회주택 거주자에 대한 주거비용의 용자 또는 보조 등 - 주차장설치기준 완화. 사회주택으로 활용되는 공공임대주택의 관리비용 지원, 민간주택 등의 사회주택 활용을 위한 용자 또는 보조 등
민간임대주택법 개정안 (윤관석 외, 2016.12)	사회임대주택: - 사회임대주택 지원계획의 수립 및 사회임대주택 지원센터 운영 - 공공기관의 토지 우선 공급 - 국유재산법 등의 특례 - 기타 사회임대주택에 대한 지원(교육, 운영 지원, 관리·운영에 필요한 경비 지원 등)
민간임대주택법 개정안 수정안 (윤관석 외, 2017.02)	사회임대주택: - 주택도시시기금 우선 지원 목적에 사회임대주택의 공급 확대 포함 - 지방자치단체는 다음 사항을 지원할 수 있음 - 사회임대주택 지원센터의 설치 및 운영 - 사회적경제주체의 역량 강화를 위한 교육 - 사회임대주택의 관리·운영에 필요한 경비 등
개정(2018.01) 민간임대주택법	공공지원민간임대주택: 기금지원, 조세감면, 공공토지 우선공급, 건설특례(용적율, 건폐율, 층수제한 완화), 사업지원, 촉진지구에서의 각종 특례 등

공공주택특별법은 공공주택 공급·관리계획에 따라 공공주택을 공급한다. 공공주택지구를 지정하여 택지를 확보하고, 각종 인허가 등의 특례, 토지 수용, 부담금 감면 등의 혜택을 부여하며 공공주택지구를 조성하도록 한다. 공공주택 건설에 관하여는 국토교통부 장관의 승인을 받도록 하고, 건축위원회 심의 등에 대한 특례를 인정하며, 공공주택의 건설 기준 등에 대하여는 대통령령에서 정한 바에 따르도록 한다. 그 외에 공공시설부지 등에서의 공공주택사업을 규정하고, 국유재산법 등에 대한 특례를 인정하여 국·공유지를 수의계약의 방법으로 사용허가하거나 매각·대부할 수 있고, 사용허가 및 대부의 기간을 50년까지 인정한다. 또한 건폐율, 용적율, 건축제한, 녹지 확보 기준, 주차장 설치 기준 등에 대해 특례를 인정하여 완화된 기준을

정하여 시행할 수 있도록 하고 있다. 위와 같은 공공주택 지원제도는 대규모 개발 및 공급 중심의 체계라고 할 수 있고, 공공주택사업자가 국가, 지방자치단체, 공공기관인 점 등에 기인해 폭넓은 규제완화와 지원이 반영되어 있는 것으로 평가된다.

개정 민간임대주택법(제59조의 2 제1항)은 현행 민간임대주택법상 기업형임대주택에 인정되던 지원 혜택을 공공지원민간임대주택에 한정하고, 지원에 상응하는 공공성 강화 조건을 부여하였다. 지원 내용으로 추가된 것은 사업계획의 자문 및 사업성 분석, 기반시설 설치계획 등의 자문, 건설 및 재원조달 등 사업지원, 임차인의 모집·선정 및 명도·퇴거 지원, 임대료의 부과·징수 등의 업무지원 등이다.(제59조의 2 제1항) 기금지원, 조세감면, 공공토지 우선공급, 건설특례 등 기존의 기업형임대주택에 인정되던 폭넓은 지원이 공공지원주택에도 인정되는 만큼, 공공주택에 대한 지원에는 이르지 못하나 상당한 지원이 예상된다. 이러한 공공지원주택은 임대 대상, 임대료 등이 제한되어 공공지원의 근거가 마련되었다고 볼 수 있으나, 의무임대기간이 8년에 한정된다는 한계가 있다.(제2조 제4호) 즉 의무 임대 기간이 경과한 이후에는 자유로운 처분이 허용되는바, 임대기간이 50년 또는 30년 이상에 이르거나 분양 조건이 규제되는 공공주택과는 확연한 차이가 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 민간 사회주택에 대하여 주체를 제한하고, 공급 의무를 영구임대주택, 국민임대주택 등의 경우와 같이 장기화하는 경우 공공주택에 준하는 정도의 다양한 지원이 이루어지는 것이 바람직하다. 윤관석 의원이 발의한 민간임대주택법 개정안 원안에서는 사회임대주택에 대하여 기존의 기업형임대주택에 대하여 인정하던 지원에 더하여 국·공유재산 특례 등 다양한 지원을 규정하고 있었는데, 수정안에서는 지방자치단체의 지원센터의 설치, 역량 강화 교육, 사회임대주택의 관리·운영에 필요한 경비 지원 등으로 축소되었다. 그러나 지원센터나 관리 운영에 필요한 경비 지원 정도로는 민간 사회주택의 양적 확대를 기대하기는 어렵다. 현재 민간 사회주택의 한계로 지적되고 있는 사항은 자금, 경영 등에서의 공급자의 역량부족, 사회주택 유지·관리를 위한 운영 자금 부족, 금융 부족 등임을 고려할 때,<sup>37)</sup> 기금 대여, 국·공유 토지 활용, 공급자 신용 보증 관련 제도 등이 필요하다. 또한 국·공유 토지를 임차하여 주택 건설 후 공급하는 토지임대부 유형이나 주택을 임차하여 전대하는 전대형의 경우 전입신고 등을 통한 주택 담보에 근거한 임차인 보호가 어려운 바, 임차인의 보증금 보호와 관련한 별도의 보증보험 제도 등이 보완될 필요가 있다.

지원 정책과 관련하여 추가로 생각해보아야 하는 것은 용지 확보가 어려운 인구 과밀 지역에 민간 사회주택의 공급량을 확대하는 방안이다. 과거 외곽지역 대규모 택지 개발을 통해 공공임대주택을 공급함으로써 발생했던 문제점을 극복하고, 직장·학교 등 접근성과 지역 통합의 관점에서 역세권 등 인구 과밀지역에도 민간 사회주택 공급량을 확대할 필요가 있다. 그러나 지대(地代)가 높은 지역의 경우 세입자의 임대료가 높아지고 그만큼 사업성도 낮아 사회주택 공급이 쉽지 않다. SH가 강남구, 서초구에 공급한 장기전세의 경우에도 높은 임대료로 인해 공가율이 70%가 넘어 사회적으로 문제가 되기도 하였다.<sup>38)</sup> 위와 같이 지대가 높은 지역에서 공급자의 사업성을 보장하면서 세입자의 임대료를 낮추기 위하여는 낮은 금리의 융자로는 한계가 있다. 사업비를 직접 지원하거나 용적율을 완화하는 지원이 필요하다. 개정 민간임대주택법의 경우 용적율 완화로 건설되는 주택의 경우 일정 비율 이상을 임대주택을 건설하여 공급할 수 있도록 하는 내용을 포함하고 있다.<sup>39)</sup> 용적율 완화에 대해 공공성을 강화한 규정이나

37) (사)한국협동조합연구소, “사회적 경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안”(2015), 47~48.

38) “서울 장기전세주택 공가 70%, 강남·서초에 집중”, SBS CNBC (17. 10. 27)

39) 개정 민간임대주택법 제21조의2 (용적률의 완화로 건설되는 주택의 공급 등)

임대사업자에게 해당 의무를 반드시 강제하는 내용은 아니며, 임대 의무도 최장 20년에 그친다. 그러나 용적을 완화의 경우 건물의 수명 기간에 상응하여 추가 이익이 지속적으로 발생하는 점을 고려할 때, 사업 주체를 한정하고, 건물 존속 기간에 준하는 기간으로 임대의무를 부과할 필요가 있다. 또한 일반 민간임대사업자에게 용적을 완화해주는 경우 사회주택 공급 의무를 부과하는 것이 아니라 사회주택사업자에게 용적을 완화해 사회주택 공급을 활성화하는 관점의 전환이 필요할 것이다.

## 5. 법체계

개정 민간임대주택법에 대하여 국회 법제사법위원회에서 논의할 당시 공공지원민간임대주택은 공공성 강화를 위한 규제 취지이므로 민간임대주택법에 추가하는 것은 법체계상 맞지 않고 공공주택특별법의 공공주택사업자에 자격 요건을 완화해서 포함시켜야 한다는 비판이 있었다.<sup>40)</sup> 사회주택의 정의를 고려하더라도 공급 주체가 반드시 공공에 한정될 것은 아니므로 공공주택특별법의 사업시행자를 다양화하는 방안으로 규정하는 것도 고려해볼만 하다. 관련하여 민간 사회주택에 관한 규정을 공공주택특별법에 포함시키는 방안, 민간임대주택법에 포함시키는 방안, 민간 사회주택에 관한 특별법으로 규율하는 방안 등이 제기되고 있다.

공공주택특별법에 민간 사회주택을 반영하는 방안에 관하여 살펴보면 다음과 같다. 공공임대주택은 광위의 사회주택의 정의에 포함되므로 공공주택특별법을 사회주택 관련 법률로 보면 공급 주체에 사회적경제 주체를 포함하여 확대하는 것이 이론적으로는 바람직하다. 그러나 공공주택특별법은 구 공공주택건설 등에 관한 특별법을 기본으로 하여 개정된 것이고, 구 공공주택건설 등에 관한 특별법은 사업시행자를 공공기관 등에 한정하고 있었다. 공공주택특별법은 공공주택사업자가 국가, 지방자치단체, 공공기관인 점 등에 기인해 폭넓은 규제완화와 지

① 승인권자등이 임대사업자의 사업계획승인 또는 건축허가 신청 당시 30호 이상으로서 대통령령으로 정하는 호수 이상의 공공지원민간임대주택을 건설하는 사업에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한 용적률 또는 지구단위계획으로 정한 용적률(이하 "기준용적률"이라 한다)보다 완화된 제21조제2호에 따른 용적률(이하 "완화용적률"이라 한다)을 적용하는 경우 승인권자 등은 시·도지사 및 임대사업자와 협의하여 임대사업자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 명할 수 있다. 다만, 다른 법령에서 임대사업자에게 부여한 이행 부담이 있는 경우에는 본문에 따른 조치를 감면하여야 한다.

1. 임대사업자는 완화용적률에서 기준용적률을 뺀 용적률의 50퍼센트 이하의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율을 곱하여 증가하는 면적에 해당하는 임대주택을 건설하여 시·도지사에게 공급하여야 한다. 이 경우 주택의 공급가격은 「공공주택 특별법」 제50조의3제1항에 따른 공공건설임대주택의 분양전환가격 산정기준에서 정하는 건축비로 하고, 그 부속토지는 시·도지사에게 기부채납한 것으로 본다.
2. 임대사업자는 완화용적률에서 기준용적률을 뺀 용적률의 50퍼센트 이하의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율을 곱하여 증가하는 면적에 해당하는 주택의 부속토지에 해당하는 가격을 시·도지사에게 현금으로 납부하여야 한다. 이 경우 토지의 가격은 사업계획승인 또는 건축허가 신청 당시 표준지공시지가를 기준으로 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 감정평가업자(이하 "감정평가업자"라 한다)가 평가한 금액으로 한다.
3. 임대사업자는 완화용적률에서 기준용적률을 뺀 용적률의 100퍼센트 이하의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율을 곱하여 증가하는 면적의 범위에서 주거지원대상자에게 공급하는 임대주택을 건설하거나 복합지원시설을 설치하여야 한다.
4. 임대사업자는 완화용적률에서 기준용적률을 뺀 용적률의 50퍼센트 이하의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율을 곱하여 증가하는 면적에 해당하는 임대주택을 건설하여 주거지원대상자에게 20년 이상 민간임대주택으로 공급하여야 한다.

40) 제355회-법제사법위원회 제1차(2017년12월20일) 회의 회의록 21.

원이 반영되어 있다. 규정의 내용은 임대 주택 뿐 아니라 건설 후 즉시 분양하는 주택도 포함하고 있어 임대주택을 전제로 한 민간 사회주택과 직접 관련되지 않은 내용도 다수 있다. 공공주택특별법을 개정하는 경우 공공임대주택과 공공분양주택을 체계적으로 구별하여 규정하고 공공임대주택의 사업시행자를 사회적경제 주체로 확대하며, 사업시행자와 관련한 다수 규정들을 공공분양과 공공임대를 나누어 규정하여야 하는 등 다수 법규정의 개정이 필요하다. 2015년 당시 공공주택과 관련한 사항이 공공주택건설 등에 관한 특별법, 임대주택법, 택지개발촉진법 등에 공공 주택 관련 규정이 산발적으로 규정되어 있었는데 공공주택 건설, 관리·운영 등의 체계적 추진 등을 위해 위 법률을 통합하여 공공주택특별법으로 개정되었다.<sup>41)</sup> 위와 같은 법개정으로 여러 법률에서 다르게 정의되고 있던 공공임대주택의 정의를 통일하였고, 공공주택사업자 정의가 임대주택, 분양주택에 동일하게 적용되었다. 공공주택특별법 중 공공임대주택에 대하여는 공급 주체를 민간 사회적경제 주체를 포함하여 확대하는 경우 공공이 주체가 되어 공급하는 주택에 관하여 통합적으로 규율하고자 한 본 법률의 개정 취지에 반한다는 비판이 있을 수 있다. 위와 같은 점들을 고려할 때 단기간 내에 공공주택 특별법 체계를 변경하여 민간 사회주택을 반영하는 방법으로서의 개정은 쉽지 않을 것으로 예상된다.

최근 개정 현황을 보면, 민간 사회주택과 유사한 성격을 지닌 공공지원민간임대주택을 민간 임대주택법에 반영하였다. 국회 논의 과정에서 비판은 있었지만 공급 주체에 따라 공공주택특별법과 민간임대주택법으로 구분한 현행 법체계에 기초하여 개정이 이루어진 것이다. 현 단계에서 민간 사회주택을 기존 법률에 반영하는 경우 가장 용이한 방법은 민간임대주택법에 포함시키는 것으로 보인다. 즉 민간임대주택법에 규정하는 다양한 임대주택 유형 중 하나로 민간 사회주택을 규정하고, 위 주택에 대한 공공의 지원과 공공성 보장을 위한 규제에 관한 내용을 포함시키는 방법이 될 수 있을 것이다. 구체적으로는 민간 사회주택을 사회적경제주체가 주거취약계층을 대상으로 대통령에서 정한 유형으로 공급하는 주택으로 규정하고, 대통령령에서 임대기간, 임대대상, 임대료 등을 세분화하여 공급 유형을 다양하게 규정할 수 있을 것이다. 위 경우 임대기간이 길고 공급상이 저소득자에게 한정되는 등 공공성이 강한 주택 유형에 대하여 공공임대주택에 준하는 정부와 지방자치단체의 지원체계를 마련하여야 할 것이다.

한편, 민간임대주택법은 기본적으로 영리에 기반한 민간의 임대주택 공급 촉진을 위한 법으로 서민주거 안정 등 공공성에 기반한 사회주택과는 그 취지를 달리하는바, 장기적으로는 민간임대주택법은 민간의 자율성이 강화되는 방향으로 규정하되 필수적인 공통된 규제에 관하여 규정하고, 민간 사회주택에 대하여는 별도의 법률로 규율하는 방향으로 나아가는 것이 바람직해 보인다.

## V. 결어

유럽 주요 국가와 비교했을 때 태동기에 불과한 국내의 민간 사회주택 부문이 공공임대주택을 포함한 사회주택이 당면한 문제를 모두 해결할 것을 기대할 수는 없을 것이다. 공공임대주택 중심으로 주거취약계층의 주거문제를 해결해 온 국내 여건을 고려하면 더욱 그렇다. 게다가 사회적경제 주체에게 공공주택 사업자에 준하는 지원을 한다고 하더라도 더 좋은 결과를 낳을 보장도 없는 상황이다. 하지만 그럼에도 민간 사회주택을 주목해야 하는 이유는 공급량

41) 김근용, 공공임대주택 공급체계 개선방안 연구, 국토연구원(2015), 34.

확대를 목적으로 대규모 공급에 치중한 공공임대주택의 한계를 극복할 수 있는 영역이 분명히 존재하기 때문이다.

먼저, 사회적 가치를 우선하는 사회적경제 조직이 주거취약계층에게 주택시설 제공 위주의 획일화된 서비스가 아닌 수요자 계층별로 특성에 맞춘 복합적인 서비스를 제공할 수 있다. 또한 택지개발을 통한 단지형 공급이 어려운 기존 시가지에서 비교적 소규모로 유연하게 수요자 특성과 지역여건에 맞는 주택공급을 시도할 수 있다. 이 과정에서 기존 공공임대주택 체계에서 사실상 배제되었던 주거취약계층 사각지대를 메울 수 있을 것이다. 이처럼 민간 사회주택은 공급량에 치우친 성과중심의 제도화가 아닌, 사회적경제 주체의 장점을 살린 제도화가 되어야 민간 사회주택 부문의 역량도 강화되고 지원의 정당성도 인정받아 역설적으로 양적확대까지 이어질 수 있을 것이다.

본 연구에서는 사회적경제 주체에 의한 민간 사회주택이 활성화되기 위한 법제도 정비 방향을 논의하였다. 논의한 바대로 민간 사회주택의 활성화를 위해 법제도 정비는 반드시 필요하다. 그러나 사회적경제 주체 스스로도 기존의 정부나 (지방)공기업이 공급하는 것보다 사회적 편익이 높다는 것을 증명할 수 있어야 한다는 점을 언급하고 싶다. 주거취약계층 수요자 특성을 반영하고, 지역적 여건에 맞는 주택을 공급하는 민간 사회주택을 장점을 살려 공공 사업자와 서로 경쟁하고 보완하는 경쟁력을 갖춰야 한다는 것이다. 법제도 정비와 사회적경제 주체의 경쟁력 강화를 통해 민간 사회주택이 활성화되기를 기대한다. 우리나라의 민간 사회주택을 포함한 사회주택의 실험은 이제 시작 단계일 뿐이다.

## 참고문헌

- 강세진. “서울특별시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제정의 의의”. 한국주거학회지 10(1)(2015).
- 고철 외. “사회주택정책에 관한 연구”, 국토개발연구원(1988.12)
- 김근용. “공공임대주택 공급체계 개선방안 연구”. 국토연구원(2015)
- 김란수 외. “사회적 경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안”, 서울시사회적경제지원센터(2015.09)
- 김미정 외. “사회경제조직에 의한 빈집 활용 방안 연구”, 서울시사회적경제지원센터(2014)
- 김태섭 외. “사회적 주택 공급 활성화 방안 연구”, 국토교통부(2015)
- 김혜승 외. “사회적 경제 조직에 의한 주택공급 방안 연구”, 국토연구원(2013)
- 남원석. “공적 임대주택의 공급체계에 대한 모색”, 공간과사회 제27권 3호(통권 61호)(2017), 11~48
- 박신영 외. “비영리단체의 공공주택사업 참여 활성화 연구”, 건설교통부(2004.10)
- 박훈영·이광노. “사회주택 입주가구의 주거실태에 관한 연구”, 대한건축학회 학술발표대회 논문집 10(2)(1990), 63~66
- (사)서울노숙인시설협회. “매입임대주택 서비스 제공 매뉴얼”(2016)
- (사)한국사회주택협회. “2017한국사회주택협회 백서”(2017)
- 서종균. “사회주택과 주거권운동”, 도시와빈곤 제100호(2012.11), 8~28
- 서종균. “사회주택정책의 두 가지 쟁점에 대한 검토-공급 주체와 대상에 대해서”. 주택도시연구(2012)
- 이영환. “사회주택정책 발달론 연구”, 한국사회복지학 통권25호(1995), 165-187
- 이희숙. “민간임대주택에 관한 특별법 개정의 필요성 및 방향”. 윤관석 위원 주최 사회임대주택 활성화 방안 마련을 위한 정책토론회 자료집(2016)
- 장광석. “사례분석을 통한 사회주택 발전방안에 관한 연구.” 전남대학교 대학원 박사학위 논문(2016).
- 진남영 외. “협동조합형 공공주택 활성화 방안”, 서울시에스에이치공사(2015)
- 천현숙. “공공임대주택 정책의 진단 및 향후 과제”, 부동산 포커스 Vol.105(2017.02), 22~31
- 최은영 외. “사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안”, 서울특별시의회(2014)
- 최은영 외. “사회주택공급 활성화를 위한 대응방안 연구”, 서울특별시의회(2016)
- 하성규. “사회주택정책의 이론적 접근”, 중앙대학교 환경과학연구소, 환경과학연구 1집(1989), 33~56
- 한민희·박준. “민간임대주택시장의 안정을 위한 정책 대안 분석-국제비교를 중심으로”. 국토연구(2017.9)
- 황서연. “신림동 고시촌을 활용한 1인 가구 주거공동체 만들기”, 서울시마을공동체종합지원센터(2016)
- 丁 志映·小林秀樹. “都心部における単身者向けのシェア居住に関する研究”, 『都市住宅学』, 63号(2008 AUTUMN), 75~80
- Pittini, A. and Laino, E.. Housing Europe Review 2012 : The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems, CECODHAS Housing Europe’s Observatory(2011)
- Rhodes, M. and Mullins, D.. Market concepts, coordination mechanisms and new action in social housing, European Journal of Housing Policy, 9(2)(2009), 107-119.
- Videncenter, B.. The Private Rented Sector in the New Century : A Comparative Approach, University of Oxford(2012).
- Voss, W.. Promoting Affordable Housing within Market Economy(2012).