

특집논문 저렴주택 공급의 새로운 시도와 과제

공적 임대주택의 공급체계에 대한 모색  
서울의 경험을 바탕으로

From Public Housing to Social Housing: what is to be done  
for establishing supply system of social housing in Korea?

남원석\*

새정부가 들어서면서 ‘공공지원주택’, ‘공적 임대주택’이라는 새로운 용어가 등장했고, 이로 인해 공공임대주택 중심으로 추진돼 온 우리나라 저렴주택 공급 정책에 변화가 예상된다. 하지만, 새롭게 제시된 용어들을 정책적으로 어떻게 실제화할 것인지에 대해서는 아직 구체적인 논의가 부족한 실정이다. 이에 본 연구는 서울의 경험을 바탕으로 공공지원주택과 공공임대주택을 아우르는 공적 임대주택의 공급체계를 모색하는 데 초점을 두었다. 공적 임대주택을 뒷받침하는 이론적 논의, 공공임대주택 공급의 제약요인, 서울시 사회주택 정책의 경험 등을 검토하면서, 본 연구는 공공지원주택, 공적 임대주택의 용어를 지렛대로 삼아 기존 정책의 재구조화 또는 새로운 제도화를 모색하는 계기로 삼을 것을 주장했다. 그리고 그 일환으로 공공임대주택과 공공지원주택의 통합적 운영, 공공지원주택의 사업 모델 확립, 주택도시기금과 재정의 운용 원칙 재정립, 지자체의 역할 확대, 근거 법률의 정비를 중심으로 공적 임대주택 공급체계를 재정비할 것을 제안했다.

주요어: 공공임대주택, 공공지원주택, 공적 임대주택, 서울시 사회주택 정책

\* 서울연구원 연구위원(nws@si.re.kr)

## 1. 서론

우리나라에서 양질의 저렴한 임대주택을 공급하는 대표적인 정책수단은 ‘공공임대주택’이었으며, 이러한 정책적 지위는 근 30년간 지속돼 왔다. 그러나 2017년 대선을 지나면서 ‘공공지원주택’, ‘공적 임대주택’이라는 새로운 용어가 등장했다. ‘공공지원주택’은 속성상 민간임대주택에 해당하지만, 주택공급에 대한 정부의 지원을 조건으로 주택운영에 있어서 일정정도 공공성이 확보된 임대주택이라 할 수 있다. 그리고 ‘공적 임대주택’은 기존의 공공임대주택과 공공지원주택을 포괄적으로 지칭하는 용어로 제안됐다. 일례로 2017년 대선으로 들어선 새정부는 연간 17만 호의 공적 임대주택 공급을 추진하되, 이 중 13만 호는 공공임대주택, 4만 호는 공공지원주택으로 공급한다는 계획을 제시한 바 있다.

물론, 이러한 정책적 변화는 서울에서 2~3년 먼저 시도된 것이다. 서울시는 위의 공공지원주택에 상응하는 명칭으로 ‘사회주택’이라는 개념을 사용했으며, 2015년 관련 조례의 제정 후 본격적인 공급정책을 추진하기 시작했다.<sup>1)</sup> 정책설계와 실행에서 몇 가지 쟁점이 있었지만, 공공성 있는 민간임대주택 공급에 대한 사회적 관심을 불러일으켰고, 다양한 성격의 민간공급주체가 출현하는 계기가 되었다. 또한 서울 이외의 지자체에서도 유사한 정책을 모색하는 출발점이 되기도 했으며, 학계나 연구조직들은 사회주택이라는 이름으로 공공성 있는 민간임대주택 분야에 대한 연구를 본격적으로 시작하기에 이르렀다. 이러한 각계의 움직임은 공공지원주택, 공적 임대주택과 같은 새로운 용어가 정부 정책의 전면에 등장하게 된 중요한 동력이 되었다고 해도 지나침이 없을 것이다.

하지만, 새롭게 제시된 용어들을 현실에서 어떻게 구현할 것인가에 대

---

1) 2015년 1월 제정된 『서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례』의 제2조에 의하면, 서울시의 사회주택은 “사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택 등”을 말한다. 공급주체가 사회적 경제 주체로 한정되고 공공임대주택을 포함하지 않는, 다소 협의의 개념으로 규정되면서 사회주택의 개념에 대한 논란을 불러일으키기도 했다.

해서는 아직 구체적인 논의가 부족한 실정이다. 이들 용어를 지렛대로 삼아 공공임대주택으로 대별되는 우리나라의 저렴주택 공급정책의 패러다임을 변화시키는 계기로 삼을 것인지, 이전 정부에서 추진돼 온 기존 정책들을 재분류하기 위한 개념적 도구로만 활용할 것인지를 갈림길에서 있다고 생각된다. 하지만 적어도 현재로서는 이에 대한 활발한 논의를 찾아보기 어렵다. 물론 본 논문의 기본적인 입장은 전자와 유사하다. 기왕에 새로운 용어가 제시된 만큼, 그동안 유지돼 온 공급체계를 변화시켜 보다 효과적인 정책으로 거듭나도록 하는 데 이들 개념을 활용해보자는 것이다. 따라서 본 논문의 목적은 새정부의 저렴주택 공급정책에서 새로이 등장한 공적 임대주택, 공공지원주택이라는 용어를 정책적으로 어떻게 실체화할 것인지를 제안하는 데 있다고 하겠다.

한편, 본 논문에서 주요하게 다루는 ‘공급체계’는 다양한 측면에서 정의할 수 있겠지만, 주택의 공급에 관여하는 ‘행위자들과 제도의 상호관계’를 포괄적으로 지칭하는 것으로 이해하고자 한다. 이러한 관점에서 공공과 민간의 역할 및 관계, 자원 확보 및 배분, 정부 간 관계와 법적·행정적 규제 등을 공급체계의 주요 구성요소로서 다룰 것이다. 또한, 본 논문은 서울의 경험을 바탕으로 하고 있다. 전국적인 정책을 관장하는 중앙정부의 입장에서 서울 사례는 제한적인 성격을 가질 수밖에 없을 테지만, 서울에서는 ‘사회주택 정책’이라는 이름으로 중앙정부보다 먼저 관련 정책을 시행한 경험이 있어 여러모로 중앙정부의 공적 임대주택 공급체계를 모색하는 데 도움이 될 것이다. 더구나 임차수가 많으나 대규모 가용 토지가 부족한 도시에서는 공공임대주택보다 공적 임대주택의 공급체계가 더욱 중요할 수 있을 텐데, 이 경우 서울의 경험이 더욱 각별하게 다가올 것이다.<sup>2)</sup>

2) 단순히 서울시의 사회주택정책을 중앙정부 정책으로 무조건적으로 받아들여야 함을 주장하는 것은 아니다. 서울시의 경험이 오히려 중앙정부 차원의 공적 임대주택 공급체계를 정립하는 데 다양한 상상력을 제한하는 요인이 될 수도 있을 것이며, 타 지역에 그대로 적용하기 어려운 사례일 수도 있다. 이러한 한계들을 종합적으로 고려하면서 공적 임대주택 공급체계를 모색해야 함이 마땅할

이하에서 전개되는 본 논문은 다음과 같은 내용으로 구성된다. 우선, 이론적인 측면에서 저렴주택의 공급주체를 다양화하는 정책의 타당성을 검토할 것이다. 복지국가의 위기를 지나면서 변화한 복지서비스 공급체계와 이를 뒷받침해준 정책적 논리를 살펴봄으로써, 민간임대주택을 포괄하는 공적 임대주택 공급체계 운용의 정당성을 논할 것이다. 둘째, 서울의 경험을 재료삼아 우리사회에서 공적 임대주택 공급체계의 필요성을 도출하고 공급체계의 운용에서 고려할 사항들을 제안하고자 한다. 이를 위해 서울시의 공공임대주택 공급정책이 직면한 여러 문제를 확인하고<sup>3)</sup> ‘사회주택 정책’으로 추진한 사례들을 검토할 것이다. 마지막으로, 위의 이론적 논의와 서울의 경험에 대한 검토결과를 참고하여, 공급체계를 구성하는 주요 요소를 중심으로 공적 임대주택 공급체계 구축과 관련된 제도를 어떻게 설계할 것인지를 제안하고자 한다.

## 2. 공적 임대주택 정책의 이론적 토대

### 1) 복지다원주의와 복지사회

국가의 적극적 개입을 토대로 완전고용과 보편적인 사회급여를 이뤘던 복지국가는 1980년대 이후 제도적 효율성을 상실하면서 위기를 맞이했다. 이에 대한 대응은 개별국가에 따라 다양했지만 대체적으로는 국가의 재정적 부담을 덜고 시장의 역할을 확대하는 방향으로 이뤄져 왔다. 이러한 경향에 대해 일부 연구자들은 국가 역할의 축소는 시장에 대한

---

것이다.

3) 본 연구에서는 지난 30여 년간 추진돼 온 우리나라의 공공임대주택 정책에 대한 심도 있는 평가는 생략하고자 한다. 공공지원주택이나 공적 임대주택을 언급하려면 공공임대주택 정책에 대한 평가가 선행될 필요가 있으나, 이에 대해서는 다른 기회에 보다 심층적으로 다루는 것으로 하고 이하에서는 현재 공공임대주택 공급이 당면한 어려움을 중심으로 논의하려 한다.

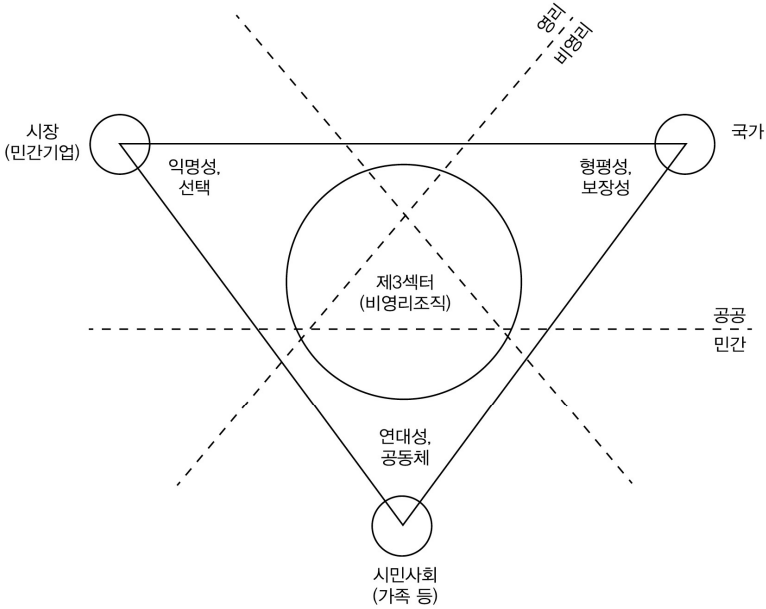
의존을 높이므로 복지국가의 핵심가치였던 탈상품화 논리가 쇠퇴한다는 점을 들어 비판적으로 해석한다. 하지만 다른 일군의 연구자들은 이러한 경향은 피할 수 없으며 사회의 다양한 주체들 간의 협력을 통해 새로운 복지서비스 전달체계<sup>4)</sup>를 설계해야 한다는 관점에서 복지다원주의(welfare pluralism)의 개념을 도입한 바 있다.

이하에서는 후자의 경향에 대해 검토하고자 하는데, 그동안 복지다원주의는 혼합복지(welfare mix), 복지혼합경제(mixed economy of welfare)와 유사한 의미로 사용되어 왔다. 이들 개념의 개략적인 의미는 중앙집중화된 서비스 공급을 공공부문과 민간부문의 적절한 역할분담을 통해 좀 더 분권화된 시스템으로 대체하는 것이다(김태성·성경룡, 1993). 복지다원주의에서는 프로그램이 공식적으로 정부에 의해 마련되고 일정 정도의 재정 지원이 이뤄지더라도, 계획 및 조정, 서비스의 전달 등은 지역의 많은 행위자들에 의해 이루어진다. 다양한 행위자들의 참여는 다양성을 복지서비스에 도입하여 해당 서비스가 복지소요에 민감하게 반응하도록 한다는 장점이 있고 이는 기존 복지국가처럼 상대적으로 소수의 조직에 복지서비스의 공급이 위임되는 방식과는 대조적이다(Skelton, 1997).

일본에서 회자되었던 복지사회(welfare society)라는 용어 역시 위의 복지다원주의 개념과 유사하다. ‘복지사회’는 사회적으로 약한 지위에 있는 사람들이 좀 더 안정적인 생활을 할 수 있도록 한다거나 이들의 복지에 대해 중단 없는 배려가 이루어지는 사회, 즉 ‘복지에 더욱 민감한 사회’로서 ‘복지적인 사회(福祉的な社會)’라는 일반적인 의미를 가지고 있지만, 한편으로는 ‘사회에 의한 복지(社會による福祉)’라는 좀 더 특화된 의미를 가지고 있기도 하다(武川正吾, 2005). 후자 개념은 복지의 공급에 초점을 둔 사고방식으로, 복지공급에서 중앙정부나 지방정부뿐만 아니라 민간

4) 여기서 전달체계는 “서비스 공급자와 소비자 사이에 존재하는 조직적 배열로서 서비스 전달업무를 실제로 집행하는 사회적 체계”(김혜승 외, 2004)라는 포괄적인 의미로 규정하고자 한다. 정부에 의해 마련된 정책이 수요자에게 전달되는 전반적인 과정으로 이해한다면, 본 연구에서 다루는 공급체계 역시 사실상 전달체계의 일부로 이해할 수 있을 것이다.

<그림 1> 복지다원주의의 개념도



자료: Evers(1990), Abrahamson(1995)을 정리.

부문의 다양한 단체, 개인, 비영리조직, 협동조합, 기업 등이 이전과는 다르게 비중 있는 역할을 담당하게 되는 복지공급체제를 의미한다.

곧 사회구성원들의 복지는 국가, 시장, 시민사회(가족)라는 세 가지 사회제도와 제3섹터라 불리는 자원부문(voluntary sector)의 상호보완적인 조합과 확장에 의해 더욱 효과적으로 공급될 수 있다는 것이 복지다원주의의 핵심논리라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 Evers(1990), Abrahamson (1995)은 <그림 1>과 같이 복지삼각형(welfare triangle) 모델을 구성하여 상이한 가치에 바탕을 둔 세 가지 제도의 조합에 의한 다양한 복지공급 가능성을 묘사하고 있다.

복지다원주의, 혼합복지, 복지혼합경제 등의 개념은 공히 복지서비스 공급에서 시장, 정부, 시민사회의 관계를 묻는 것으로, 중앙집중적 방식

으로 운영되어 온 기존의 복지국가에 대해 근원적인 문제제기를 하고 있는 것이라 할 수 있다(吉原雅昭, 1991). 더불어 유럽의 경험을 볼 때 1970년대 후반을 지나면서 복지다원주의는 이데올로기적으로도 신우파(New Right)와 신좌파(New Left) 모두에게 있어 기존 복지국가를 비판하는 개념으로 활용되기도 했다. 이들은 공히 복지서비스가 비효과적이고 소요에 둔감하게 된 원인으로 기존 복지국가의 관료와 전문가들을 꼽았다. 신우파의 경우 중앙 및 지방의 복지조직들이 생산자 조직에 의해 지배되면서 개인적 선택의 자유가 제한되고 있으며 복지서비스의 독점적인 공급으로 인해 비효율적인 측면이 나타나고 있다고 비판했다. 신좌파와 신우파 간의 입장차이가 없었던 것은 아니지만, ① 서비스의 다원화된 공급에 대한 강조 및 자원부문(voluntary sector)의 가능성을 재인식하여 확대, ② 법정 서비스의 지역분권화, ③ 중앙정부와 지방정부의 역할은 복지서비스의 직접 공급에서 모니터 및 감시활동으로 축소, ④ 복지서비스 소비자들의 역할 및 권한 강화라는 점에서는 의견일치를 보였다(Lund, 1993).

그런데 일각에서는 복지다원주의를 기존 복지국가에 대한 대립항으로 설정하는 것에 대해 문제제기가 이루어지고 있기도 하다. 복지다원주의와 복지국가를 모순관계 혹은 적대관계로 이해하는 경향이 있어, 복지다원주의에 대해 반대하는 이들은 ‘복지다원주의=반(反)복지국가론’이라 주장한다. 또한, 복지다원주의에 동의하는 이들 중에도 ‘복지국가에서 복지다원주의로’ 혹은 ‘복지국가에서 복지사회로(正村公宏, 2000)’라는 형태로 복지국가를 부정하면서 복지다원주의 혹은 복지사회를 이해하는 경향이 있다(武川正吾, 2005). 이러한 경향을 경계할 것을 주장하는 연구자들은 역사적으로 복지국가와 복지사회(복지다원주의)는 항상 함께 존재해 왔음을 강조한다. 즉 복지서비스는 항상 시장, 시민사회, 국가의 복합적 역할에 의해 제공되어 왔다는 것이다. 단적으로 Esping-Andersen 역시 초기의 저작에서는 복지국가체제라는 개념을 통해 복지국가의 유형을 정리했지만, 그 이후의 저작에서는 가족이나 노동시장 등의 역할을 포괄적으로 다루는 복지체제라는 개념을 사용했다(Esping-Andersen, 1990; 1999).

이에 武川正禧(2005)는 복지국가가 시대에 뒤떨어졌기 때문에 복지다원주의에 입각한 복지사회라는 개념이 필요한 것이 아니라 전자를 지원하고 뒷받침하는 것이 후자라는 보다 통합적인 사고가 필요하며, 이를 통해 양자의 대립 또는 갈등관계라는 이분법을 뛰어넘을 것을 제안하고 있다.

## 2) 새로운 제도화로서 복지서비스의 재구조화

복지다원주의는 복지국가의 위기에 대한 대응방향을 제시하고 있다는 점에서, 복지국가 축소에 대한 비판론자들에 비해 상대적으로 대안 중심적인 성격을 가지고 있다. 복지국가의 축소는 비판론자들이 이야기하듯 국가의 전략적 행위의 결과이기도 하지만, 복지다원주의자들의 시각에서는 고령화, 가족구조의 변화 등에 따라 다양해지는 복지소요에 대해 복지국가의 서비스 공급역량이 한계를 드러내고 있다는 현실적인 조건의 결과로서 이해된다(Bahle, 2003). 따라서 기존의 복지국가는 복지서비스의 공급체계 변화를 통해 사회전체의 공급역량을 높이고, 이로써 복지소요의 다양화와 공급역량의 한계라는 모순적 상황을 타개하고자 한다. 이러한 경향을 ‘국가’라는 단일주체의 입장에서 보면 분명 국가역할의 축소가겠지만, 사회 전체적으로 보면 ‘축소’라고 단언하기에는 무리가 있다. 왜냐하면 복지서비스의 공급역량은 국가 중심에서 다양한 부문과 주체로 분산 또는 확산되기 때문이다.

이러한 맥락에서 Bahle(2003)은 증가하는 소요와 제한된 자원의 모순은 복지서비스 공급체계를 새로이 개발하고 조절하는 데 있어서 더 큰 국가의 역할을 필요로 하고 있기 때문에, 복지국가의 위기에 따른 복지서비스의 변화는 해체(dismantling)라기보다는 제도적 재구조화(institutional restructuring)의 과정을 거치는 것으로 이해해야 한다고 주장한다.

한편, 이러한 새로운 제도화의 속성은 세 가지로 요약할 수 있는데, 행위자들의 통합과 역할 및 관계의 정의, 자원의 할당, 통제 메커니즘의 구축이 그것이다(Bahle, 2003). 첫 번째 사항은 주로 복지서비스 전달에서 공



공과 민간의 파트너십과 관련되며, 두 번째 사항은 부족한 자원의 효과적인 공급과 관련된 것으로 새로운 재원확보 수단 및 재원분배의 메커니즘 확립, 경쟁입찰과 민간위탁 등 시장요소 도입 등이 그 예라 할 수 있다. 마지막 사항은 법적·행정적 규제를 의미하는 것으로 주로 중앙정부와 지방정부간의 관계변화가 핵심이 된다. 이러한 세 가지 제도화는 기존 복지국가의 서비스 공급에서는 존재하지 않았거나 불분명했던 것으로, 이전과는 전혀 다른 질적 특성을 가진 제도화 과정이 새로이 전개된다는 점에서 이를 단순히 복지국가의 축소로 단정할 수 없다는 것이다.

이처럼 복지국가의 위기에 반응하여 진행되는 복지제도의 재구조화를 ‘후퇴’, ‘축소’, ‘해체’가 아닌 ‘새로운 제도화 과정’으로 이해하는 이들의 관점에서는 국가의 역할은 복지서비스의 직접적인 생산이 아닌 전달체계에 대해 책임을 갖는 것으로 변형된다. 이는 배의 노를 직접 짓기보다는 방향을 조타하는 것(*steering not rowing*)으로 비유할 수 있겠는데, 이른바 능력개발국가(*enabling state*)로 국가의 위상과 역할이 전환되는 것이라 할 수 있다. 능력개발국가는 국가 이외의 다른 부문의 역량을 개발하고 지원하여 이들이 사회문제에 직접적으로 반응할 수 있도록 촉진하는 역할을 담당하는데, 여전히 국가의 개입이 전제된다는 점에서 국가의 역할이 배제된 순수한 의미에서의 민영화와는 구분된다(Earles & Moon, 2000; Ha, 2004).

이러한 능력개발국가의 성격을 분명히 하기 위해 Earles & Moon(2000)은 기존의 복지서비스 공급방식인 국가중심, 시장중심 모델과 비교를 시도한다. 이들은 아래 표와 같이 재원조달자와 서비스 공급자의 혼합정도(*funder-provider mix*), 행위자들 간의 합의의 성격, 재원조달 관계(*funding relationship*)에 따라 정부중심, 시장중심, 네트워크라는 세 유형의 특성을 비교하는데, 우선 정부중심의 공급방식은 국가가 소유한 입법능력, 재정 및 관료적 자원에 의해 복지서비스 공급이 이뤄지는 것으로, 설사 비정부조직이 관여하더라도 위계적 구조하에서의 협력이 머무른다. 시장중심의 공급방식은 경쟁적 수요와 가격결정 메커니즘을 토대로 이뤄지는

&lt;표 1&gt; 복지서비스 공급의 세 가지 방식

정책요소	복지서비스 공급방식		
	정부중심	시장중심	네트워크
재원조달자와 서비스공급자의 혼합 정도	정부조직	정부, 영리부문	정부, 영리부문, 비영리부문
정책행위자들 간의 합의의 성격	위계	계약	합의
재원조달 관계	관료적	경쟁적	협상에 의해 결정

자료: Earles & Moon(2000).

것으로 복지서비스 공급을 둘러싼 복잡한 상황을 시장원리에 기초하여 비교적 단순하게 처리한다. 반면 네트워크는 상호의존성을 특징으로 하며, 합의와 협상을 토대로 공공정책에 대한 다양한 주체들의 참여와 역할분담을 가능하게 한다(Earles & Moon, 2000).

이상 세 가지 유형의 공급방식 중 능력개발국가는 주로 네트워크를 통한 복지서비스 공급으로의 변화에 해당한다. 즉 능력개발국가로 이행하는 경로를 단순하게 개념화하자면, 정부가 특정 결과를 촉진하고 제어할 수 있는 규제능력을 행사하고 재원조달자(funder)이자 공급자(provider)로서의 독점적인 책임성을 포기하며, 재원조달과 서비스 공급, 전달 등에서 영리부문이나 비영리부문의 조직들과 서로 경쟁하는 것이라 할 수 있다.

### 3) 사회주택의 개념과 성격

이상에서 기존 복지국가의 한계를 보완하고자 하는 복지다원주의 및 복지사회의 기본 논리와 이에 근거한 복지서비스 재구조화의 제도적 속성을 살펴보았다. 본 논문에서 다루는 공적 임대주택의 개념 역시 복지다원주의 또는 복지사회의 논리와 많이 닮아 있다. 공공부문이 유일한 공급주체인 공공임대주택 정책에서 공공성 있는 민간임대주택 공급을 포괄하는 공적 임대주택 정책으로의 전환은 복지공급 주체의 다양화라

는 측면에서 복지다원주의의 성격이 강화되는 것이라 할 수 있으며, 한편으로는 공공과 민간부문의 관계, 자원배분, 규제 등의 측면에서 새로운 제도화를 수반할 수밖에 없다는 점에서 ‘저렴주택 정책의 재구조화’라는 의미를 내포하고 있다. 그런데, 우리나라의 공적 임대주택 개념은 유럽지역을 중심으로 발전해 온 ‘사회주택(social housing)’ 개념에 닿아 있다. 유럽에서 사회주택은 공공임대주택뿐만 아니라 정부의 지원을 받아 민간이 공급하는 저렴한 임대주택까지 포괄하는 넓은 개념으로 사용되고 있기 때문이다.<sup>5)</sup> 따라서 이하에서는 유럽 등에서 통용돼 온 사회주택의 개념과 성격을 살펴봄으로써 우리나라의 공적 임대주택 관련 제도설계를 모색하는 데 일종의 준거로 삼고자 한다.

사회주택 제도가 발달한 유럽의 국가 대부분은 ‘사회주택’을 지칭하는 다양한 용어를 사용하고 있다. 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’이라고 불린다. 다양한 이름처럼, 나라마다 대상 선정 기준, 자금 지원 방안, 지원 정책 등에서 차이가 있기 때문에 ‘사회주택’을 한마디로 정의하기는 쉽지 않다(CECODHAS, 2012).

대개는 국가통계 비교의 편의성을 고려하여 주택의 공급자 또는 소유자를 기준으로 사회주택의 개념을 설명한다. 지자체 등 공공부문, 민간비영리조직, 주택협동조합, 기타 자발적 조직(voluntary agencies) 각각이 공급하는 저렴한 임대주택 재고가 사회주택 재고량으로 계산되는데, <표 2>에서 보는 바와 같이 유럽 주요 국가에서 사회주택의 공급자는 지자체, 공공기관 및 공기업, 협동조합, 민간비영리조직, 민간영리조직 등이 해당된다(CECODHAS, 2012). 물론 민간영리조직이라고 해서 임대운영을 통한

5) 물론 유럽의 사회주택 정책도 복지국가의 위기를 지나면서 많은 변화를 겪었다. 국가에 따라 다소 상이하지만, 대체적으로 정부의 재정적 지원이나 개입의 정도가 줄어들었고, 지자체 등 공공부문보다 민간공급조직인 주택협회(housing association)의 위상과 역할이 더욱 확대되는 경향을 보였다.

&lt;표 2&gt; 유럽 주요 국가의 사회주택 공급자 유형

구분	지자체	공공기관, 공기업	협동조합	민간 비영리조직	민간 영리조직
오스트리아	○	○	○	○	○
벨기에	○	○		○	
덴마크	○		○	○	
핀란드		○		○	
프랑스		○	○	○	
독일					○
아일랜드	○		○	○	
이탈리아	○	○	○	○	○
네덜란드				○	
포르투갈	○	○	○	○	
스페인	○	○	○		
스웨덴		○	○		
영국	○	○	○	○	○

자료: CECODHAS(2012).

이익의 극대화가 목적은 아니다. 해당 주택사업이 지속가능할 수 있도록 제한된(limited) 수준에서의 영리 추구로 이해하는 것이 더 타당할 것이다.

하지만 위의 공식적인 공급주체에 해당하지 않아 민간임대부문으로 분류되는 경우라 하더라도, 임대료나 입주자격 등의 측면에서 공공성을 발휘할 수 있다면 이 역시 사회주택으로 간주할 수 있어야 한다는 논의도 있다(Doling, 1997; Oxley et al., 2011). 사회주택을 공급하는 민간조직이 반드시 비영리조직 등으로 국한될 필요는 없다는 것이다. 일례로 독일, 프랑스, 미국 등 민간임대부문이 비교적 큰 국가에서는 개별 임대인이 운영하는 민간임대주택이 사회주택의 성격을 갖는 경우가 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이, 민간임대주택이어도 시장 메커니즘이 적용되지 않으면서 저렴한 주택으로 공급되는 유형이 있을 수 있는데(유형C), 임대료와 주택배분에서 공공성 확보를 조건으로 세제감면, 공적 자금 용자 등의 인센티브가 민간임대인에게 제공되기 때문이다.

&lt;표 3&gt; 민간임대주택의 유형

유형	소유주체	주택배분
A	개인, 기업	시장 메커니즘, 시장 임대료
B	개인, 기업	시장 메커니즘 적용 안 함. 기업종사자나 가족에게 배분
C	개인, 기업	시장 메커니즘 적용 안 함. 세계혜택이나 용자를 대가로 사회적으로 배분(임대료 및 입주자격 제한)

자료: Oxley et al.(2011)을 수정.

사정이 이렇다면, 소유관계를 기준으로 사회주택을 이해하는 관점에서 벗어날 필요가 있다. 민간임대부문의 다양한 주체들이 사회주택의 공급자로 기능할 수 있음을 감안한다면, 사회주택은 소유관계보다는 주택 배분의 측면을 통해 이해하는 것이 더 타당할 수 있다. 이는 사회주택의 공급목적과도 관련이 있을 텐데, 사회주택은 주택시장에서 자신의 주거소요를 충족할 수 없는 이들에게 공급된다는 특징이 있기 때문이다(Whitehead, 2007). 즉 사회주택을 ‘소요에 따라 사회적으로 배분되는 주택’으로 정의한다면, 민간임대주택이라 하더라도 사회주택으로 운영되는 것이 전혀 부자연스러운 것은 아니다.<sup>6)7)</sup>

사회주택의 핵심적 성격이 주택배분 방식에 있으며 이것이 다른 주택 유형과 구별되는 중요한 요소라고 할 때, 이에 더하여 사회주택은 대체로 다음과 같은 특징을 가진다(Doling, 1997; Lawson and Milligan, 2007). 첫째, 사회주택의 임대료 수준은 이익에 대한 우선적인 고려에 따라 정해지지 않는다. 임대인은 비영리 또는 제한된 영리를 추구함으로써, 입주

6) 사회주택을 소유관계(ownership) 중심으로 이해하는 방식을 벗어나고자 Haffner et al.(2009)는 사회주택을 시장임대주택(market rented housing)과 구별되는 것으로 간주한다. 시장임대주택은 주거비 지불능력에 바탕을 둔 수요에 의존하지만, 사회주택은 정부에 의해 승인되고 지정된 조직들이 주택의 배분과 관리를 수행하도록 하는 주택으로, 가구별 주거소요를 충족시킨다는 사회적 목적을 가지고 있다는 것이다. 즉 사회주택과 시장임대주택이 구별되는 가장 핵심적인 요소는 해당 주택이 어떻게 배분되는가에 있다고 주장한다.

7) 이러한 정의는 사회주택의 공급주체를 사회적 경제 주체로 한정하고 민간주택 중심으로 사고하는 서울시의 사회주택 개념보다 폭넓은 개념이라 할 수 있다.

가구의 주거비 부담 능력 향상에 기여한다.<sup>8)</sup> 둘째, 보조금, 융자 등 어떤 형태로든지 공적인 지원이 이루어진다. 사회주택 공급에 관여하는 순수 민간부문도 있을 수 있지만, 대개는 정부 지원이 임대운영 비용과 임대료 수입의 차이를 메우는 역할을 함으로써 사회주택의 탈상품화 성격을 강화한다. 따라서 사회주택의 양과 질적 수준은 곧 정부의 정책적 의지에 달려 있다고 할 수 있을 것이다. 셋째, 공적으로 규제되고 활동이 모니터링 되는 공급자가 존재한다. 지자체 등 공공부문이 직접 공급할 수도 있겠지만, 공공부문의 정책 협력자로 활동하는 독립적 공급자도 있다. 이들에게는 적절한 공공성을 구현할 수 있도록 공공부문에 의한 규제 및 모니터링이 등이 적용된다.

### 3. 서울의 경험: 공공임대주택과 사회주택

#### 1) 공공임대주택

##### (1) 주택 재고 현황

『공공주택 특별법』 제2조는 공공임대주택을 “공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 임대주택”으로 정의하고 있다. 그리고 동법 시행령 제2조에서는 공공임대주택의 유형으로서 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택, 기존주택 매입임대주택, 기존주택 전세임대주택을 열거하고 있다. 이러한 정의와 유형에 기초하여 서울시의 공공임대주택 재고를 살펴보면 <표 4>와 같다.

8) 이와 관련하여 Kemeny(1995)는 비용임대(cost renting)와 영리임대(profit renting)로 구분하여 접근한다. 전자는 주택 관련 비용을 부담할 수 있을 정도의 임대료 수준으로 운영되는 주택이라면 후자는 수익 극대화를 목적으로 운영되는 주택이라 할 수 있다. 비용임대는 주로 정부 정책에 근거하여 공급될 가능성이 높아 사회주택과 유사한 의미를 갖는다고도 볼 수 있을 것이다.

<표 4> 서울의 공공임대주택 재고(2016년, 천 호, %)

공급방식	주택유형	공급주체별 재고량		전체 재고량	
		서울시·SH	LH		
건설	영구임대주택	22.7	25.1	47.8	127 (49.1)
	50·10년 임대주택	17.4	5.0	22.4	
	국민임대주택	22.7	1.9	24.6	
	장기전세주택	27.1	0.6	27.7	
	행복주택	1.0	0.4	1.4	
	기타	3.1	-	3.1	
매입	재개발임대주택	60.0	0.1	60.1	85.5 (33.1)
	장기전세주택	3.0	-	3.0	
	매입임대주택	11.4	10.7	22.1	
	기타	0.3	-	0.3	
임차	전세임대주택	10.3	30.0	40.3	46 (17.8)
	장기안심주택	5.7	-	5.7	
합계		184.8(71.5)	73.8(28.5)	258.6(100)	

자료: 서울시 내부자료.

서울시는 중앙정부의 공공임대주택 유형뿐만 아니라 자체적으로 공급하는 유형이 더 있는데, 2016년 말 기준으로 총 258.6천 호의 공공임대주택을 운영하고 있다. 공급주체별로는 서울시·SH공사가 공급·운영하는 주택이 184.8천 호로 전체 재고의 71.5%를 차지하고 있다. 타 지역에서는 LH공사가 공급·운영하는 재고가 다수를 차지하고 있는 것과는 대조적이다. 공급방식별로는 건설방식으로 공급된 재고가 127천 호로 가장 많으며, 매입방식에 의한 재고가 85.5천 호, 임차방식에 의한 재고가 46천 호이다.

<표 5>에서 보는 바와 같이 그동안 서울시는 민선5기의 8만 호 공급계획, 민선6기의 6만 호 공급계획을 지속적으로 추진하면서 공공임대주택 재고를 안정적으로 늘려왔다. 가구 수에 대한 통계를 확보할 수 있는 2015년의 재고량을 기준으로 살펴보면, 서울시 전체 가구 중 6.5%가 공공임대주택에 거주하고 있으며, 임차가구로 좁히면 11.2%가 공공임대주

&lt;표 5&gt; 서울의 공공임대주택 재고 비중 추이(천 호, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
재고	165.2	179.8	193.4	215.5	231.9	246.1	
비중	전체 가구 대비	4.7	5.1	5.4	5.9	6.3	6.5
	임차가구 대비	8.0	-	9.0	-	10.7	11.2

주: 임차가구는 점유형태를 기준으로 하며, 2015년은 인구주택총조사 결과를 반영.

자료: 남원석·임동현(2017).

&lt;표 6&gt; 공급방식별 서울의 공공임대주택 재고 추이(천 호, %)

구분	건설방식	매입방식	임차방식	합계
2010	96.9(58.7)	64.0(38.7)	4.3(2.6)	165.2(100)
2011	101.4(56.4)	67.6(37.6)	10.8(6.0)	179.8(100)
2012	104.8(54.2)	70.5(36.5)	18.1(9.3)	193.4(100)
2013	114.9(53.3)	74.6(34.6)	26.0(12.1)	215.5(100)
2014	117.0(50.5)	80.3(34.6)	34.6(14.9)	231.9(100)
2015	122.5(49.8)	82.5(33.5)	41.1(16.7)	246.1(100)
2016	127.0(49.1)	85.5(33.1)	46.0(17.8)	258.6(100)
증가량(2010~2016)	30.1(32.3)	21.5(23.0)	41.7(44.7)	93.4(100)

주: 증가량은 2016년 재고수에서 2010년 재고수를 뺀 수치임.

자료: 서울시 내부자료; 남원석·임동현(2017)을 수정.

택에 거주하고 있다고 볼 수 있는데, 임차가구 9가구 중 1가구 꼴로 공공 임대주택에 거주하는 셈이다.

한편, 공급방식별 재고량의 연도별 추이를 살펴보면, 재미있는 경향이 눈에 띈다. <표 6>에서 2010년의 공공임대주택 재고 중 건설방식으로 공급된 주택은 58.7%로 매입이나 임차방식으로 공급된 재고에 비해 비교적 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그런데 시간이 지날수록 건설방식에 의한 재고 비중은 조금씩 감소하고 있는 반면, 임차방식에 의한 재고 비중이 지속적으로 늘어나고 있다. 매입방식에 의한 재고 비중은 건설방식과 마찬가지로 감소하고 있기는 하지만 감소폭이 상대적으로 적다. 2010년부터 2016년까지의 재고 증가분을 살펴보면 이러한



경향이 더 분명히 드러난다. 6년 동안 임차방식으로 41.7천 호가 증가하여 가장 많은 증가세를 보였으며, 건설방식이 30.1천 호, 매입방식이 21.5천 호 증가했다. 이로부터 건설방식에 의한 공급의 퇴조를 조심스럽게 예상해볼 수 있을 텐데, 매입방식과 임차방식 모두 민간부문의 자원을 공공이 활용한다는 성격을 가지고 있음을 감안하면, 앞으로의 공공임대주택 공급은 민간부문과의 연계 없이는 지속가능하기 어려울 것이라는 예측도 가능할 것이다.

## (2) 공급의 제약요인

서울시의 공공임대주택 재고 추이를 살펴봤지만, 앞으로도 서울시는 공공임대주택 공급을 지속적으로 공급할 수 있을까? 공공임대주택 공급에 대한 정책적 의지는 충만할지 모르지만, 공공임대주택 정책을 둘러싼 여러 여건은 그리 녹록치 않다.

우선, 건설방식은 공공 주도의 택지개발사업을 토대로 하고 있는데, 1989년 영구임대주택 공급으로 시작된 우리나라 공공임대주택 정책을 뒷받침하는 유력한 공급방식이었다. 택지개발사업에 바탕을 둔 건설방식을 통해 짧은 시간 내 공공임대주택을 대량으로 공급할 수 있었고, 이는 공공임대주택 재고의 확충에 크게 기여했다. 하지만, 적어도 서울에서는 택지개발의 여력이 줄어들고 있다. <표 7>과 같이 서울은 대규모 토지 확보의 어려움으로 인해 2014년과 2015년의 택지개발지구 지정 실적은 전무한 상황이다. 기존의 항동, 위례, 마곡, 고덕, 강일 외에는 신규 택지개발 추진이 이루어지고 있지 않다.

물론 택지개발사업이 아니더라도 기성시가지 내 곳곳에 산재한 시유

<표 7> 서울지역 택지개발지구 지정 실적(천 $m^2$ )

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
면적	7,046	584	-	2,843	1,055	1,657	169	441	-	-

자료: 국가통계포털(www.kosis.kr).

지를 활용하여 공공임대주택을 건설할 수도 있을 것이다. 시유지 중 나대지에는 신축을 하고, 노후 공공시설은 재정비하면서 공공임대주택과 복합개발을 할 수 있을 것이다. 하지만, 이 경우 주민 등 지역사회의 반대를 극복해야 하는 과제가 있으며, 이미 서울시에서는 인근 주민의 반대로 공공임대주택 공급계획을 지연하거나 철회한 경험이 적지 않다(남원석 외, 2016). 인근 주민들은 자산가치 하락, 자녀들의 교육환경 악화 등을 우려하고 있으며, 자치구나 지방의원들은 복지재정 증가에 대한 부담을 반대 이유로 들고 있다. 게다가 시유지 관리가 여러 부서에 분산돼 있기 때문에 시유지라고 해서 모두 공공임대주택 부지로 활용될 여지도 크지 않다.

한편, 매입방식은 건설방식에 비해 상대적으로 기성시가지 내 공급이 용이하여 건설방식이 가진 한계를 보완하는 역할을 할 수 있다. 매입방식에 의한 공공임대주택 공급은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 재개발·재건축 등 민간의 개발사업을 통해 공급된 주택의 일부를 공공이 매입하는 방식(공공기여물량)이며, 다른 하나는 단독주택, 다세대주택 등 기존 주택을 공공이 매입하는 방식이다. 전자의 경우, 최근 부동산시장이 다소 과열되는 양상을 띠고 있기는 하지만 과거에 비해 재개발·재건축 등 민간의 주거지 정비사업의 추진속도가 둔화되고 있어 안정적인 재고 확보가 곤란하다는 한계가 있다. 또한, 후자는 서울시의 높은 주택가격으로 인해 사실상 건설방식에 비해 더 많은 재정이 소요된다는 제약이 있다. 더불어 최근 매입임대주택 재고가 늘어나면서 건설방식과 마찬가지로 인근 주민들, 자치구, 지방의원들의 반대가 나타나고 있다.

마지막으로 임차방식은 공급자가 입지를 결정하는 건설·매입방식과 달리 입주자가 원하는 입지의 주택을 결정할 수 있다는 점에서 유연한 주거선택이 가능한 공급방식이다. 입주자가 원하는 주택을 공공이 임차인 자격으로 임대인으로부터 빌린 후 입주자에게 저렴한 임대료로 재임대하는 방식이라 할 수 있다. 하지만 임대보증금 규모가 큰 서울시 등 대도시에서는 정부에서 정하는 8천만 원 수준의 전세보증금 상한을 맞

&lt;표 8&gt; SH공사가 운영하는 공공임대주택 입주가구의 거주기간 분포(2015, %)

구분	4년 이하	5-9년	10-14년	15-19년	20년 이상	계
영구임대주택	13.7	12.1	11.1	7.1	56.0	100
재개발임대주택	27.7	17.2	21.1	32.1	1.9	100
국민임대주택	41.3	56.6	2.1	-	-	100
매입임대주택	79.0	16.6	4.2	0.1	-	100
전세임대주택	95.2	4.8	-	-	-	100

자료: SH공사 내부자료.

추기가 쉽지 않아 주택확보에 어려움이 있다. 게다가 비록 공급계약 요인은 아니지만, 임차방식에 의해 공급된 주택은 공공소유가 아니고 2년마다 재계약되므로 임대인에 의한 재계약 거부 또는 임대료 인상 가능성이 존재한다. 이에 따라 입주자의 주거불안이 발생할 우려가 있다. 실제 <표 8>에서 보는 바와 같이 SH공사의 전세임대주택 입주가구 중 97%가 동일 주택에서 5년 이하로 거주하고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 현재 임차방식에 의한 공공임대주택 공급 비중이 늘어나고 있는 것은, 건설·매입방식과 달리 주택도시기금 용자로 사업예산을 충당할 수 있어 서울시의 재정이 거의 지출되지 않는다는 점, 토지확보가 불필요하고 주민반대가 발생하지 않아 양적 공급목표를 달성하는 데 비교적 용이하다는 점 때문이다.

## 2) 사회주택

서울시는 공공임대주택 공급정책을 추진하는 한편, 2015년부터 ‘사회주택’이라는 이름으로 민간부문에 의한 저렴주택 공급정책을 시행하였다. 사회주택 정책의 제도적 기반은 2014년 12월 제정된 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」로, 여기에서 사회주택은 “사회경제적 약자를 대상으로 주거 관련 사회적 경제 주체(중소기업 포함)에 의해 공급되는 임대주택”으로 정의됐다. 앞에서 논의한 사회주택의 개념에 비

취보았을 때, 서울시는 사회주택을 다소 좁은 의미로 한정하고 있다. 한편, 서울시는 사회주택 공급 활성화를 위해, 2012년 설치된 사회투자기금을 통한 저리 융자,<sup>9)</sup> 중간조직으로서 사회주택종합지원센터 운영, SH공사의 공공토지 임대, 리모델링 비용에 대한 재정지원 등의 지원체계를 갖추고 있다.

현재 서울시 사회주택 정책은 크게 세 가지 공급유형으로 구성돼 있다. 공공토지를 임대하는 토지임대부 사회주택, 빈집을 사회경제조직이 임차하여 리모델링 후 재임대하는 빈집 살리기 사업, 고시원 등 비주거용 건축물을 사회경제조직이 매입 또는 임차하여 리모델링 후 임대하는 리모델링형 사회주택이 그것이다. 그런데 이하에서는 세 가지 사업유형에 더하여 ‘리모델링 지원형 장기안심주택’도 사회주택의 한 유형으로 살펴볼 것이다. 이 사업은 본래 공공임대주택 유형의 하나로 서울시에서 2012년부터 추진하고 있지만, 공공임대주택의 공급방식인 건설, 매입, 임차 중 어느 하나에도 해당되지 않는 사업방식이면서, 앞에서 언급한 사회주택의 범주에 포함될 수 있다고 판단하여 서울시 사회주택의 한 유형으로 간주하고자 한다. 서울시 사회주택종합지원센터의 집계에 따르면, 2017년 2월 기준 토지임대부 사회주택은 113호, 빈집 살리기는 227실, 리모델링형 사회주택은 72실이 공급되었으며, 추가 검토하는 리모델링 지원형 장기안심주택은 11호가 운영되고 있다.

#### (1) 공급 및 운영방식

토지임대부 사회주택의 기본구조는 서울시가 출자하여 SH공사가 매입한 공공토지를 민간사업주체가 임차한 후 임대주택을 신축 또는 리모델링하여 운영하는 것으로, 민간사업주체는 공공토지에 대한 임대료를 SH공사에 지불한다. 토지매입 비용은 1개소 당 최대 16억 원이며, 공공

9) 한국사회투자자의 2017년도 융자사업의 경우, 법인(단체)당 최대 10억 원(총 사업비의 최대 70% 이내, 서울시 정책사업에 해당하는 경우 90% 이내)까지 융자가 가능하며, 최장 7년간 연리 2%로 지원된다.

토지에 대한 민간사업주체의 운영권은 30년 이상 보장된다. 무주택자로서 가구소득이 도시근로자 가구 평균소득의 100% 이하인 가구가 입주할 수 있으며, 1인 가구라면 도시근로자 가구 평균소득의 70% 이하여야 한다. 입주자가 지불하는 임대료는 주변 시세 대비 80% 이하로 설정된다.

빈집 살리기 사업은 사회적기업, 주택협동조합, 비영리단체 등이 빈집 소유자와 임대차계약 후 신청할 수 있으며, 사업기간은 6년 이상 8년 미만이다. 서울시가 리모델링 비용의 50%를 재정으로 지원하는데, 85m<sup>2</sup> 이하는 최대 2천만 원, 85m<sup>2</sup> 초과 165m<sup>2</sup> 이하는 최대 3천만 원, 165m<sup>2</sup> 초과는 최대 4천만 원까지 지원한다. 입주자격과 임대료 수준은 토지임대부 사회주택과 동일하게 적용되지만, 주요 입주대상은 1인 가구를 상정하고 있다.

리모델링형 사회주택은 민간사업주체가 15년 이상 경과된 고시원 등 비주거용 건축물을 물색 후 신청하게 되는데, 민간사업주체는 해당 건축물을 매입 또는 임차하여 리모델링 후 임대운영한다. 6년 이상 운영해야 하며, 사업기간에 따라 리모델링 지원비용에 차이가 있다. 6년 이상 8년 미만은 리모델링 비용의 60%(1.5억 원 이내)까지 지원하며, 8년 이상 10년 미만은 리모델링 비용의 70%(1.8억 원 이내), 10년 이상은 리모델링 비용의 80%(2억 원 이내)까지 지원할 수 있다. 입주자격과 임대료 수준은 앞의 두 유형과 동일한데, 빈집 살리기 사업과 마찬가지로 주요 입주대상을 1인 가구로 전제하고 있다.

마지막으로 리모델링 지원형 장기안심주택은 15년 이상 경과된 저층 주택(단독주택, 다가구주택, 연립주택, 다세대주택)으로, 전용면적 60m<sup>2</sup> 이하이고 전세보증금이 2.2억 원 이하인 주택(4인 이상 가구는 전용 85m<sup>2</sup> 이하, 전세보증금 3.3억 원 이하)을 대상으로 한다. 임대인에 대한 리모델링 비용 지원은 전세보증금 규모에 따라 차등지원하는데 호당 1천만 원까지 가능하다. 리모델링 비용을 지원받는 임대인은 공사완료 후 임대료 및 기존 계약방식의 변경 없이 6년간 입주자격을 갖춘 임차인과 임대차계약을 체결해야 한다. 임차인의 자격은 도시근로자 가구 평균소득의 70%

<표 9> 서울시 사회주택 유형

구분	토지임대부 사회주택	빈집 살리기	리모델링형 사회주택	리모델링 지원형 장기임대주택
사업 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업시행자가 희망하는 민간토지를 서울시가 매입하여 임대</li> <li>· 사업시행자는 신축이나 리모델링 후 임대운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업시행자가 빈집을 물색하여 소유주와 임대차계약 후 신축</li> <li>· 사업시행자는 리모델링 후 임대운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업시행자가 비주거용 건축물을 물색 후 신축(15년 이상 경과)</li> <li>· 사업시행자는 매입 또는 임차하여 리모델링 후 임대 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 15년 이상 경과한 저층주택의 임대인이 신청</li> <li>· 리모델링 비용을 지원하는 조건으로 저소득 임차가구의 장거주를 보장</li> </ul>
사업 기간	· 토지임대차 계약기준 30~40년	· 6년 이상 8년 미만	· 6년 이상	· 6년
지원 내용 (융자 제외)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건물 1개동 당 토지매입비 16억 원 이하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 리모델링 비용의 50%까지 지원</li> <li>· 85m<sup>2</sup> 이하: 2천만 원</li> <li>· 85m<sup>2</sup> 초과~165m<sup>2</sup> 이하: 3천만 원</li> <li>· 165m<sup>2</sup> 초과: 4천만 원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 6~8년 미만: 1개동 당 리모델링 비용의 60%(1.5억 원 이내)</li> <li>· 8~10년 미만: 70%(1.8억 원 이내)</li> <li>· 10년 이상: 80%(2억 원 이내)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전세보증금 규모에 따라 리모델링 비용을 차등지원하되, 최대 1천만 원까지 지원</li> </ul>
입주 자격 및 임대료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하(1인 70% 이하)</li> <li>· 임대료는 시세 대비 80% 이하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1인 가구, 도시근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하</li> <li>· 임대료는 시세 대비 80% 이하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1인 가구, 도시근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하</li> <li>· 임대료는 시세 대비 80% 이하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하</li> <li>· 공사완료 후 임대료를 6년간 동결</li> </ul>
공급량 (2017.2)	· 113호	· 227실	· 72실	· 11호

자료: 남원석 외(2016, 2017)를 수정.

이하하여야 한다. 이상으로 네 가지 사회주택 유형을 살펴보았는데, 이를 요약하여 정리하면 <표 9>와 같다.

## (2) 개선과제

이상에서 서울시의 사회주택 정책에 근거하여 공급되는 세 가지 주택 유형과 공공임대주택으로 분류되지만 속성상 서울시 사회주택에 부합하는 주택유형을 개괄적으로 살펴봤다. 서울시에서 사회주택 정책이 시행된 지 2년 남짓한 기간이 지났지만, 공급량이 주목할 만한 수준까지 이르지 못했다고 판단되며, 리모델링 지원형 장기안심주택은 꽤 많은 시간이 흘렀음에도 공급실적이 저조한 상황이다. 민간임대부문을 활용하여 저렴한 주택재고를 늘리고자 했지만 누구도 가보지 않은 길이다보니 시행착오가 있었고, 자원동원에 제약이 있는 지방자치단체 수준에서 정책을 시행하는 것은 여러모로 역부족이었다. 그럼에도 우리나라 주택정책의 발전에서 소중한 경험임은 부인하기 어려울 것이며, 다양한 제약에 직면한 공공임대주택 공급을 보완하면서 향후 공적 임대주택 정책을 정립해가기 위해서는 서울시의 경험을 토대로 개선과제들을 도출하는 작업이 우선적으로 진행되어야 한다.

우선, 현재 사회주택 사업에 참여하는 민간사업주체들은 대개 사회적 목적 달성을 위해 결성한 조직으로 재정적으로는 영세한 경우가 많다. 이 때문에 그동안 서울시는 사회투자기금을 조성하고 저리로 융자하여 이들의 부족한 사업비를 보완해주었다. 하지만 사회투자기금의 조성규모가 크지 않고 상환기간도 7년으로 한정돼 있어 민간사업주체의 지속 가능한 사회주택 운영이 용이한 상황은 아니다. 이에 장기저리 융자가 가능한 주택도시기금의 지원 필요성을 현장에서 줄곧 제기했지만 그동안 실행되지 못했다. 향후에는 사회주택 또는 공공지원주택으로 대별되는 민간부문에 의한 저렴한 주택 공급에도 주택도시기금이 활용될 수 있는 구조를 마련할 필요가 있다.

둘째, 현행 토지임대부 사회주택 사업은 공공과 민간의 협력에 바탕을

둔 의미 있는 공급방식임에 틀림없으나, 민간사업주체의 지속가능성에 는 크게 도움이 되지 않을 수도 있다. 경제적 가치를 발생시키는 토지에 대해 민간사업주체의 접근성이 제한돼 있어 자체적인 자금조달에 어려움이 있으며, 그 결과 후속 사업을 활발히 벌여나가기 쉽지가 않은 상황이다. 따라서 공공과 민간사업주체의 지분공유방식(shared ownership)을 도입하는 등 민간사업주체의 실질적인 육성방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 임차방식으로 확보하여 공급하는 사회주택을 앞으로도 계속 확대해야 하는지에 대한 검토가 필요하다. 현재 서울시는 상환의무가 없는 재정지원 방식으로 빈집 살리기 사업과 리모델링형 사회주택 사업을 추진하고 있다. 그런데 이들 사업은 임대인과 민간사업주체의 임대차계약이 종료되면 더 이상 사회주택으로서의 기능을 수행하기 어려우며, 재정지원의 효과는 소멸된 채 임대인 소유 주택의 가치만 향상시키는 결과를 낳을 수 있다. 더불어 공공임대주택 정책에서 임차방식의 부작용이기도 한 입주민의 주거불안정 문제는 그대로 유지된다. 물론 많은 액수가 아니므로 6년 정도면 충분한 효과를 발휘한 것이라고 간주할 수도 있을 것이다. 좀 더 구체적인 검토가 필요한 사항이기는 하지만, 현재 공공임대주택 정책에서 임차방식은 융자지원에 근거하고 있음을 고려하여 임차방식의 필요성, 지원의 수준과 방식 등에 대해 면밀한 검토가 이뤄져야 할 것이다.

넷째, 빈집 살리기와 리모델링형 사회주택 사업의 경우, 빈집이나 비주거용 건축물을 소유하고 있는 자의 직접적인 사업참여는 현실적으로 어렵다. 하지만, 소유주의 사업참여를 굳이 제한해야 할 이유는 없다고 보인다. 소유주가 직접 사업참여를 신청하고, 필요 시 비영리조직 등에게 주택의 운영 및 관리를 맡기는 방식도 가능할 것으로 생각되기 때문이다. 대상주택도 굳이 빈집이나 비주거용 건축물로 특정하기보다는 현장의 필요에 의해 다양한 주택이 제안되도록 개방하는 것도 고려해볼만하다. 그런데 생각이 여기에까지 미치면, 리모델링 지원을 조건으로 저렴한 임대주택을 운영하도록 하는 사업은 현행과 같이 몇 가지의 개별화



된 프로그램으로 운영하기보다는 통합적인 틀 속에서 추진하는 것이 더 합리적이라는 결론에 도달하게 된다.

다섯째, 11호에 그치고 있는 리모델링 지원형 장기안심주택의 공급 경험은 임대인에게 어떤 인센티브를 제공해야 사업참여를 유도할 수 있을 것인지에 대한 고민을 던져 준다. 현행 사업은 임대인으로 하여금 6년간 임대료를 리모델링 이전 수준에서 동결하도록 하고 있다. 최대 1천만 원 상당의 리모델링 비용 지원이 해당 주택의 가치를 높이는 데 기여했으므로 동결이 타당하다고 할 수도 있겠지만, 지원규모가 적을 뿐 아니라 임대료 인상을 원천적으로 봉쇄한다는 사실 자체가 임대인의 사업참여를 가로막는 요인이 되지 않았을까 하는 생각을 해본다. 향후 저렴한 임대주택 공급에 있어서 임대인을 참여시키려 할 때 어떤 유인구조를 만들 것인가는 매우 중요하게 다뤄질 필요가 있을 것이다.

여섯째, 현행 서울시 사회주택의 임대료는 주변 시세를 기준으로 80%까지 책정될 수 있는데, 입주자의 부담 능력이 고려되지 않다보니 빈곤층이 입주하기에는 어려움이 존재한다. 하지만 민간사업주체의 최소한의 사업성 보장 차원에서 시세와 연동한 임대료 설정이 불가피한 측면도 있을 것이다. 이러한 문제를 해소하려면, 주택공급단계에 대한 지원뿐만 아니라, 임대주택을 운영하는 민간사업주체의 임대료 수입에 대해서도 일정정도 보조가 필요하다. 빈곤가구가 입주하는 경우, 임대주택 운영에 필요한 최소한의 임대료 수입을 보전해주는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 물론 현행 공공임대주택 정책에서는 임대료 수입에 대한 보조가 시행되지 않으므로 이 점도 충분히 고려하여 균형잡힌 대안을 만들어야 할 것이다.

마지막으로 현재 서울시가 시도한 토지임대부 사회주택, 임차방식에 근거한 빈집 살리기와 리모델링형 사회주택이 마치 민간부문을 활용한 저렴한 주택 공급방식의 전부로 간주되어서는 곤란하다. 이에 한정되지 않는 다양한 사업방식에 대한 모색이 필요할 것이며, 서울시의 사회주택 정책 경험은 그 출발선이 될 뿐이다.

<표 10> 서울시 공공임대주택 공급의 제약요인과 사회주택 정책의 개선과제

공공임대주택 공급의 제약요인			서울시 사회주택 정책의 개선과제
건설 방식	· 택지개발을 위한 대규모 토지 확보 곤란 · 주민 반대로 기성시가지 내 공급의 어려움	공급제한 보완 《=====》 =====》 정책개발 및 운용의 준거  ↓ 공적 임대주택 공급체계 구축	· 주택도시기금을 활용한 장기 저리 융자 · 공공토지 임대방식의 개선 · 임차방식에 대한 재검토 · 리모델링 지원방식의 통합적 운영 · 임대인에 대한 참여유인 구조 개발
매입 방식	· 민간의 주거지 정비사업의 추진속도 둔화로 안정적인 재고 확보 곤란 · 기존주택 매입비용 과다		· 임대료 수입 보조로 빈곤가구 접근성 제고 · 새로운 사업방식에 대한 모색
임차 방식	· 시장가격을 충분히 반영하지 못하는 지원 금액 · 민간소유에 따른 주거 불안 가능성 상존		

이상에서 서울시 사회주택 정책의 경험을 바탕으로 고려해야 할 과제들을 검토했다. 공공임대주택 공급 정책이 다양한 제약요인에 직면해 있듯이, 서울시 사회주택 정책 역시 검토하고 개선해야 할 과제들이 산적해 있다. 이러한 상황에서 ‘공공지원주택’, ‘공적 임대주택’과 같은 용어들이 등장하면서 더 많은 혼란을 낳고 있는 것도 사실이다. 하지만 이를 기회삼아 우리나라 저렴주택 공급체계의 재구조화를 모색할 필요도 있다. 우리나라에서 지난 30여 년간 저렴주택 공급의 핵심 정책수단이었던 공공임대주택은 새정부의 공공지원주택 정책 개발의 준거가 될 수 있으며, 공공지원주택은 여러 제약에 직면한 공공임대주택의 공급을 보완하는 역할을 할 수 있다는 점에서 현재의 상황을 ‘혼란’ 그 자체로 받아들이기보다는 저렴주택 공급정책의 질적 성숙으로 나아가는 과정으로 이해할 수 있을 것이다. 이 장에서 논의한 공공임대주택 공급의 제약요인과 서울시 사회주택 정책의 개선과제를 종합하여 정리하면 <표 10>과 같다.

#### 4. 공적 임대주택 공급체계의 모색

이하에서는 새정부가 제시한 공공지원주택, 공적 임대주택의 개념을 구체화하는 가운데, 저렴주택의 총체로서 공적 임대주택의 공급체계 구축에 필요한 사항을 제시하고자 한다. 앞에서 살펴본 복지다원주의, 복지사회론에 입각할 때, 우리나라의 저렴주택 공급 정책 역시 다양한 주체들의 협력을 전제로 운용되는 것이 문제해결 역량을 향상시키는 데 유효할 것이며, 이를 공공지원주택이나 공적 임대주택이라는 개념 속에서 충실하게 구현해야 할 것이다. 본 논문에서는 Bahle(2003)이 새로운 제도화의 속성으로서 제시한 ① 행위자들의 통합과 역할 및 관계의 재정, ② 자원의 할당, ③ 통제 메커니즘의 구축을 바탕으로 공적 임대주택 공급체계의 구축방향을 제시하고자 한다. 행위자들의 통합과 역할 및 관계의 정의와 관련해서는 공공과 민간의 협력관계를 토대로 공적 임대주택이라는 틀에 공공임대주택과 공공지원주택을 어떻게 정의하고 양자를 통합해나갈 것인가에 초점을 맞춰 논의할 것이다. 앞 절에서 검토한 서울시 사회주택 정책의 개선과제도 함께 고려하고자 한다. 자원의 할당에 대해서는 재원을 중심으로 검토할 텐데 중앙정부가 조성·운영하고 있는 주택도시기금과 재정이 주요 논의대상이 될 것이다. 마지막으로 통제 메커니즘과 관련해서는 법률의 정비, 중앙정부와 지자체의 역할 등을 주로 다루고자 한다.

<표 11> 공적 임대주택 공급체계 구축의 주요 요소

구분	내용
행위자들의 통합과 역할 및 관계의 재정	·공공임대주택과 공공지원주택의 통합적 운영 ·공공지원주택의 사업모델 확립
자원의 할당	·주택도시기금과 재정 운용 원칙 재정립
통제 메커니즘	·지자체의 역할 확대 ·근거 법률의 정비

주: Bahle(2003)이 복지서비스의 재구조와 관련하여 제시한 새로운 제도화의 속성을 근거로 공적 임대주택 공급체계 구축의 주요 요소를 구성함

## 1) 공공임대주택과 공공지원주택의 통합적 운영

공공임대주택의 개념에 대해서는 앞에서 언급했듯이 「공공주택 특별법」 제2조에 분명하게 언급돼 있지만, 공공지원주택의 개념에 대해서는 적어도 이 논문을 집필하고 있는 시점에서는 분명하게 제시돼 있지 않다. 공공임대주택의 경우, 공공이 주택을 소유하고 있거나, 민간임대인과의 공식적인 임대차계약하에서 일정기간 해당 주택에 대한 점유권을 가지게 된다. 하지만, 공공지원주택은 다분히 공공과 민간의 협약에 더 가깝다고 할 수 있다. 공공은 주택을 소유하고 있는 것도 아니고 주택 전체에 대한 임대차계약의 당사자도 아니다. 대신 공공은 민간에 대해 재원이나 현물을 보조하고 민간은 이를 조건으로 일정 기간 공공성이 있는 임대주택을 운영한다. 이때, 공공성은 입주자 선정, 임대료 설정, 거주기간을 중심으로 적용되어야 한다. 경제적 지불능력보다는 주거소요(housing needs)를 바탕으로 입주자를 선정하며, 임대료는 주변 시세보다 낮거나 해당 가구가 부담할 수 있는 적정 수준으로 설정하며, 특별한 사유가 없는 한 입주자의 의지에 반하여 임대인에 의한 재계약 거부가 이뤄질 수 없도록 해야 할 것이다. 이러한 점들을 고려할 때, 공공지원주택은 ‘민간에 대한 공공의 지원을 조건으로 민간이 일정기간 공급하는 공공성 있는 임대주택’으로 정의할 수 있다.

이와 같이 공공지원주택을 정의한다고 했을 때, 입주대상의 범위와 임대료 설정 등을 공공임대주택과 공공지원주택에 동일하게 적용할 것인지는 중요한 쟁점이다. 공공지원주택을 공급·운영하는 민간이 지속가능하기 위해서는 입주대상의 범위와 임대료 설정에 있어서 공공임대주택에 비해 더 유연할 수 있게 제도설계가 이루어져야 한다는 주장도 있다. 나아가 공공임대주택은 주로 저소득층에 집중하고 공공지원주택은 중간소득층을 대상으로 하는, 일종의 역할분담론도 제기된다.

하지만, 앞에서 살펴보았듯이 현재 공공임대주택 정책이 직면한 공급 제약의 여건을 감안할 때, 공급대상에 대한 공공지원주택과의 역할분담

< 표 12 > 공공임대주택, 공공지원주택, 공적 임대주택의 개념 비교

구분			토지소유		건물소유		주택운영		개념
			공공	민간	공공	민간	공공	민간	
공 적 임 대 주 택	공공임대 주택	건설방식	●		●		●		공공이 공공소유 토지에 건설하여 공급
		매입방식	●		●		●		공공이 기존 주택을 매입하여 공급
		임차방식		●		●	●		공공이 민간주택을 임차하여 공급
	공공지원주택		●			●		●	민간에 대한 공공의 지원을 조건으로 민간이 일정기간 저렴주택으로 운영
				●		●		●	

론은 적절치 않다고 생각된다. 주택을 필요로 하는 가구의 입장에서 어떤 유형의 주택이든 동일한 접근성을 보장받아야 하며, 공공임대주택에 입주하든 공공지원주택에 입주하든 누릴 수 있는 편익은 유사해야 한다는 관점에서 제도설계를 모색하는 것이 타당하다고 생각된다.<sup>10)</sup>

이런 관점에서 보면, 공공임대주택 정책 역시 공공지원주택과의 통합성을 강화할 수 있도록 제도개선을 추진하지 않으면 안 된다. 새로운 정부가 들어설 때마다 하나씩 늘어나면서 매우 복잡하게 된 공공임대주택의 유형 중 적어도 소득4분위 이하 가구를 대상으로 장기간 운영되는 공공임대주택은 단일한 유형으로 통합할 필요가 있다. 또한 단일 유형으로 통합된 장기공공임대주택에 대해서는 종래의 건설원가에 기반한 임대료 산정방식을 가구소득 수준에 따라 차등화된 임대료 산정방식으로 전환하여 입주자의 주거비 부담수준을 적정화하고, 특정집단이 입주대상에

10) 이 경우 우려되는 것은 저소득층이 입주함으로써 민간사업주체의 임대료 수입의 부족분이 발생할 수 있다는 점인데, 주거급여로 일부 충당이 가능할 것이며, 주거급여 비수급자이면서 소득이 낮은 차상위계층 등의 가구에 대해서는 정부가 일정정도의 임대료 수입을 보조하는 정책이 필요할 것으로 생각된다. 또한 민간사업주체에 따라 공공지원주택에 입주하는 소득계층의 폭을 넓히는 경우, 입주하는 정책대상 가구 수에 비례하여 공공의 지원규모를 설정하는 방식에 대한 고려도 필요하다.

서 배제되지 않도록 입주자격의 정비와 대기자명부(waiting list) 운영 등을 시행할 필요가 있다. 임차방식으로 공급되는 공공임대주택에 대해서는 민간임대인에 대한 세제혜택 등의 지원수단을 강구하여 입주자구가 안정적으로 거주할 수 있는 여건을 만들어야 할 것이다. 이러한 공공임대주택 정책의 개편을 전제로 공공임대주택과 공공지원주택 운영의 일관성을 확보하는 노력이 필요하다.

## 2) 공공지원주택의 사업모델 확립

앞에서 검토한 서울시의 사회주택 정책에 더하여 중앙정부의 ‘집주인 임대주택 사업’ 및 ‘공공성이 강화되는 기업형 임대주택 사업’이 현재 공공지원주택의 범주에 포함될 수 있는 사업유형이다.<sup>11)</sup> 서울시의 사회주택 정책은 공공토지 임대, 주택 건설·매입에 대한 용자 지원, 민간임대인이나 민간사업주체를 대상으로 하는 리모델링 지원으로 구분할 수 있으며, 중앙정부의 정책은 임대인(집주인) 대상의 리모델링 또는 매입비용 지원, 출자 및 용자를 통한 건설 지원으로 나눌 수 있다. 이를 종합하면 공공지원주택의 사업방식은 <표 13>과 같이 정리할 수 있다.

<표 13>을 바탕으로 공공지원주택 공급방식의 개선과제를 검토하면 다음과 같다. 우선 토지임대나 건설비 지원의 경우, 공공토지 임대방식은 장기저리 용자와 결합되지 않으면 초기자금이 부족한 민간사업주체에게는 큰 유인이 되지 못할 수도 있으므로 토지임대와 용자를 패키지로 고려할 필요가 있다. 또한 그동안 기업형 임대주택 사업에 대해 주택도시기금의 출자가 이루어졌는데, 향후 공공지원주택에서 공공성이 중요하게 다뤄진다면 사실상 출자의 유효성에 대해 재검토가 필요할 것으로

11) 중앙정부 정책에 대해서는 구체적인 설명을 생략한다. 다만, 집주인 임대주택 사업은 집주인 리모델링 사업과 집주인 매입임대 사업으로 구분되는데, 집주인에 대해 주택개량 등을 위한 사업비를 지원하는 조건으로 정책대상계층을 입주시키는 방식이다. 자세한 내용은 국토교통부 보도자료(2017년 4월 7일자)를 참조하길 바란다.

< 표 13 > 공공지원주택의 공급방식과 검토과제

구분	내용	검토과제
토지 또는 건설비 지원	· 공공토지 임대 및 건설비 용자(서울시) · 개인 임대인 및 기업형 임대사업자에 대 한 건설비 용자 또는 출자(중앙정부)	· 공공토지 임대는 장기 저리 용 자와 결합 필요 · 공공성 강화 시 출자의 유효성 재고 필요
매입비 지원	· 주택 매수자에 대한 매입비 용자(중앙정 부, 서울시) ※ 중앙정부는 집주인에 대해 위탁관리를 조건으로 지원	· 위탁관리하는 민간의 범위를 다양화하고, 임대인의 직접 운 영도 허용
리모델링 지원	· 개인 임대인에 대한 리모델링 비용 지원 (서울시·개정, 중앙정부-용자) · 민간사업주체가 빈집이나 고시원·여관 등 비주거용 건축물을 매입·임차 등을 통 해 확보한 경우 리모델링 비용 지원 (서울시)	· 임대인의 참여 유인 강화 · 공사규모에 따라 사업비 지원 수단 차별화 · 매입방식과의 연계사업 마련 · 임차대상 물건의 범위 확대 · 임차방식의 경우, 입주자의 주 거안정 보장 방안 마련 필요

생각된다. 매입비 지원의 경우, 위탁관리에 사회경제조직을 포함한 다양  
한 민간주체들이 참여할 수 있도록 하되, 임대인에 의한 직접 운영도 가  
능하도록 함으로써 매입방식에 대해 다양한 선택지를 마련해야 할 것이  
다. 마지막으로 리모델링 지원에서는 임대인의 참여 유인을 강화하고,  
공사규모에 따라 재정과 용자를 구분하여 지원하는 접근을 강구하는 것  
이 바람직하다고 생각한다. 용자 위주로만 진행할 경우, 상환에 대한 부  
담을 가진 임대인의 참여는 위축될 수밖에 없기 때문이다. 나아가 매입  
후 리모델링이 필요한 경우를 감안하여 매입 지원과 리모델링 지원을 연  
계한 사업구조도 마련할 필요가 있다. 또한 임차로 주택을 확보하는 경  
우에는 임차대상 물건을 빈집이나 비주거용 건축물로 한정할 필요는 없  
을 것으로 생각되며, 임차로 인해 입주자들의 주거안정성이 취약할 수  
있기 때문에 이에 대한 보완책 마련과 병행하여 추진해야 할 것이다.

이상에서 공공지원주택 공급방식에 대한 개선과제를 살펴보았지만,  
결국은 서울시에서 시행하고 있는 사회주택 정책과 중앙정부의 정책을

종합적으로 고려하는 가운데 새로운 틀로 사업유형을 재정리할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 전국적으로 적용할 수 있는 범용정책을 마련하는 노력이 이뤄져야 할 것이다. 더불어 위에서 열거한 사업들에 한정되지 않는 추가적인 사업모델 개발도 지속적으로 추진돼야 할 것이다.

### 3) 주택도시기금과 재정의 운용 원칙 재정립

현재 공공지원주택에 특화된 정부의 사업비 지원은 체계적이라고 말하기 어렵다. 개별 프로그램에 대한 지원이 분산돼 있는 상황이라 할 수 있다. 공공지원주택 사업비에 대한 지원은 일차적으로 장기저리 용자가 가능한 주택도시기금에 의존할 수밖에 없다. 하지만 이를 위해서는 현행 주택도시기금의 운용항목 중 일부에 대한 조정이 불가피하며, 이것이 가능하기 위해서는 주택도시기금 운용 원칙에 대한 근본적인 검토를 전제로 해야 한다고 생각한다.

주택도시기금의 과거 명칭이었던 국민주택기금 운용의 정당성은 주택의 양적 부족이라는 국가적 문제에 대응하기 위해 공공과 민간의 주택건설자금을 지원했다는 점에서 찾을 수 있다. 하지만, 과거와 같이 주택의 양적 부족문제가 전국적으로 완화된 상황에서는 주택도시기금 운용의 정당성을 새로이 찾을 필요가 있는데, 향후에는 저렴한 주택 공급을 촉진하여 가구의 주거비 부담을 완화시키는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 즉, 부담 가능한 주택의 공급 촉진에 주택도시기금 운용의 정당성을 설정한다면, 주택도시기금의 용자 지원을 받는 사업주체, 특히 민간사업주체는 장기저리 용자 지원을 조건으로 정부에서 정하는 공공성의 기준을 충족해야 하는 의무를 부여받아야 한다. 국가적으로 조성된 기금을 사용함에도 불구하고 그에 부합하는 공적 의무를 수행하지 않는다면 공공재원을 제공해야 할 이유가 없다.

이러한 대원칙하에서 주택도시기금의 운용실태를 면밀하게 검토하여 불필요하거나 조정이 필요한 운용항목을 도출하는 작업이 이루어질 필



요가 있다. 특히 민간임대주택과 관련하여 지원되는 각종 용자에 대해서는 공공성의 이행을 조건으로 제공되도록 함으로써, 해당 주택이 공공지원주택으로 활용될 수 있도록 해야 할 것이다. 단적인 예로, 2016년 기준 주택도시시기금의 민간임대주택 건설 및 매입 용자 예산이 약 2천억 원이다(국토교통부, 2016). 여기에 더하여 준공공임대주택의 건설, 매입, 개량에 투여되는 용자, 도시형생활주택이나 다가구주택의 건설에 투여되는 용자 등을 종합적으로 고려한다면, 공공지원주택 공급을 위해 활용할 수 있는 용자규모는 더 커질 수 있다.

한편, 주택도시시기금 용자와 별개로 상환의무가 없는 정부의 재정지원을 공공지원주택에도 적용하는 것이 적절한지는 논란이 될 수 있다. 공공지원주택을 운영하는 민간사업주체에 대한 모니터링 체계가 충분히 갖춰져 있지 않은 상황에서 국민의 세금이기도 한 재정을 선불리 투여해서는 안 된다는 입장이 있을 수 있기 때문이다. 일면 타당한 측면이 있기 때문에, 공공임대주택과 동일하게 공공지원주택에도 재정을 지원하는 것에 대해서는 신중히 접근할 필요가 있다. 이런 관점에서 본다면, 주택도시시기금 용자액의 일부에 대해 무이자로 지원하고, 정부와 민간사업주체가 협약을 통해 약정한 기간 동안 공공지원주택을 충실히 운영했다면 해당 용자액에 대한 상환의무를 소멸시키는 방식(forgivable loan)을 도입하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다.

#### 4) 지자체의 역할 확대와 근거 법률의 정비

민간사업주체에 의한 공공지원주택 공급이 활성화되면, 지금과 같은 중앙정부 주도의 공적 임대주택 공급정책에 대해서도 재검토가 필요하다. 여러 지역을 넘나들면서 활동하는 민간사업주체도 있겠지만, 상당수의 민간사업주체들은 특정 지역을 근거지로 활동할 수도 있고, 개별 집주인들은 더욱 그러할 것이다. 곧, 공적 임대주택 공급의 지역성이 강화될 가능성이 높는데, 이러한 조건에서는 공공지원주택과 공공임대주택

의 연계를 통해 지역 내 주거소요에 효과적으로 대응하는 데 중심이 되는 주체는 지자체가 될 수밖에 없다. 더불어 저렴한 주택의 공급주체가 다양해지고 그 수가 늘어날 경우, 중앙정부에 의한 관리가 어려워질 수 있으며 이에 대한 대안으로 지역특성을 고려한 지자체 중심의 새로운 관리 체계가 필요해질 수 있다. 따라서 수요 파악에 근거한 공적 임대주택의 공급계획 수립과 사업추진에 대한 지자체의 주도성을 확대해나가는 접근도 주요하게 고려돼야 한다. 중앙정부는 개괄적인 정책방향 설정과 주택도시기금 등 재원의 배분, 공적 임대주택 공급에 대한 모니터링 등을 담당하고, 지자체 주도의 공적 임대주택 공급체계를 위한 각종 제도를 정비해나가는 것을 자신의 역할로 인식할 필요가 있다.

한편, 이상에서 논의한 사항들의 이행을 뒷받침할 수 있는 근거 법률의 정비도 필요하다. 이를 위해서 「공공주택 특별법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」을 검토할 필요가 있는데, 특히 후자의 법률은 사실상 기업형 임대주택 공급을 촉진하고자 하는 취지에서 제정되어 민간사업주체에 의한 공공지원주택의 공급 등을 규율하기 어려운 구조로 돼 있다. 크게 두 가지 방안을 고려할 수 있을 것이다. 「민간임대주택에 관한 특별법」을 전면개정하여 공공지원주택의 공급, 배분, 관리 등을 종합적으로 다루는 법률로 개편하는 방안이 하나이며, 다른 하나는 「공공주택 특별법」과 「민간임대주택에 관한 특별법」을 통합하여 「(가칭)공적 임대주택에 관한 특별법」을 제정함으로써 공적 임대주택에 관한 사항을 종합적으로 규율하는 방안이다. 단기적으로 첫 번째 방안을 추진하면서 법률체계의 적정성을 평가한 후 중장기적으로 통합 법률 제정으로 이행할지를 결정하는 단계적 방안도 고려할 수 있을 것이다.

## 5. 결론

거듭 이야기하지만, 공공지원주택, 공적 임대주택이라는 새로운 용어에 대해 소극적 또는 부정적으로 인식하는 것은 정책 발전의 측면에서 본다면 그리 바람직하지 않다. 현행 공공임대주택 공급이 처한 여러 제약요인을 넘어서고, 서울시 등에서 선도적으로 추진했던 사회주택 정책이 질적 성장을 이루기 위해서는 이들 용어를 적극적으로 받아들이고 그 내용을 구체화하는 작업이 이루어져야 한다. 그럼에도 단순히 그동안 추진해 온 중앙정부의 정책들을 재배치하기 위한 개념적 도구로만 이해한다면, 우리나라 저렴주택 정책의 발전을 가로막는 위험한 선택이 될 것이다. 이런 맥락에서 공공지원주택, 공적 임대주택이라는 용어를 기존의 공공임대주택과 유기적으로 연계함으로써, 기존 정책의 재구조화 또는 새로운 제도화를 모색하는 계기로 삼아야 한다. 이 과정에서 30여 년간 유지돼 온 공공임대주택의 운영체계도 변화해야 하며, 주택도시시기금과 재정의 운용 원칙도 재정립돼야 함은 물론, 중앙정부와 지자체의 역할도 새롭게 설정돼야 한다. 바야흐로 주택정책의 전환기이다.

원고접수일: 2017년 8월 19일

심사완료일: 2017년 8월 31일

게재확정일: 2017년 9월 7일

최종원고접수일: 2017년 9월 10일

❖ Abstract

From Public Housing to Social Housing: what is to be done  
for establishing supply system of social housing in Korea?

Nam, Wonseok

In 2017, new terms such as ‘public assisted-private rental housing’ and ‘social housing’ emerged when the new government was launched. As a result, changes in the public rental housing centered supply policy in Korea are expected. However, there is still a lack of concrete discussion on how to embody newly presented terms in housing policy. Therefore, this study focused on seeking a supply system for social housing that includes public rental housing and public assisted-private rental housing, based on the experience of Seoul Metropolitan Government. While examining theoretical arguments supporting social housing, constraints on the supply of public rental housing, and the experience of Seoul’s Social Housing Policy, this study suggested that the terms of public assisted-private rental housing and social housing should be used as a trigger to restructure existing policies or to seek new institutionalization. As part of that, this study proposed the following tasks: (1) the integrated operation of public rental housing and public assisted-private rental housing, (2) establishing the supply model for public assisted-private rental housing, (3) re-establishing operation principles of the National Housing Fund of central government, (4) expanding the role of local governments, (5) amending the existing law to support the social housing policy.

Keywords: public rental housing, public assisted-private rental housing, social housing, Seoul’s social housing policy

## 참고문헌

- 국토교통부. 2016. 『주택도시기금 업무편람』.
- 국토교통부 보도자료. “집주인 임대주택 사업, 다양해지고 지원이 강화됩니다”(2017년 4월 6일).
- 김태성·성경룡. 1993. 『복지국가론』. 나남출판.
- 김혜승 외. 2004. 『주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구』. 안양: 국토연구원.
- 남원석 외. 2016. 『서울공공주택 공급계획 수립 연구』. 서울특별시.
- 남원석 외. 2017. 『저소득가구 주거소요에 민감한 구조 갖추고 주거재생 확대하는 주택정책으로 전환 필요』. Issue Paper 2017-OR-05. 서울연구원.
- 남원석·임동현. 2017. 『시유지를 활용한 공공임대주택 공급가능량 분석: 서울시를 사례로』. 『한국주거학회논문집』, vol.28(4), 77~84쪽.
- Abrahamson, P. 1995, “Welfare Pluralism: Towards A New Consensus for a European Social Policy?” *Current Politics and Economics of Europe*, vol.5(1), pp.29~42.
- Bahle, T. 2003. “The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: Is the Welfare State on the Retreat?” *Journal of European Social Policy*, vol.13(1), pp.5~20.
- CECODHAS. 2012. *The Housing Europe Review 2012: The Nuts and Bolts of European Social Housing System*. Brussels.
- Doling, J. 1997. *Comparative Housing Policy*. Macmillan Press.
- Earles, W. & J. Moon. 2000. “Pathways to the Enabling State: Changing Modes of Social Provision in Western Australian Community Services.” *Australian Journal of Public Administration*, vol.59(4), pp.11~24.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford University Press.
- Evers, A. 1990. “Shifts in the Welfare Mix: Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy.” in A. Evers & H. Wintersberger (eds.). *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*. Colorado: Westview Press, pp.7~30.
- Ha, S. 2004. “Housing Poverty and the Role of Urban Governance in Korea.” *Environment & Urbanization*, vol.16(1), pp.139~153.
- Haffner, M. et al. 2009. *Bridging the Gap between Social and Market Rented Housing in Six European Countries*. IOS Press.
- Kemeny, J. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.

- Lawson, J. and V. Milligan. 2007. *International Trends in Housing and Policy Responses*. No.110. AHURI.
- Lund, B. 1993. "An Agenda for Welfare Pluralism in Housing." *Social Policy & Administration*, vol.27(4), pp.309~322.
- Oxley, M. et al. 2011. "Using the Private Rented Sector as a Form of Social Housing." OTB Working Paper 2011-03. Delft University of Technology.
- Skelton, I. 1997. "Planning Under Welfare Pluralism: Social Housing Targets and Allocations in Ontario, Canada." *Geoforum*, vol.28(1), pp.79~89.
- Whitehead, C. 2007. *Social Housing in Europe*. LSE London.
- 吉原雅昭 1991. 「Welfare Pluralismと福祉ミックス論: 英國と日本における社會福祉改革『論』についての一考察」. 《社會問題研究》, 第40卷 第1・2合併號, 147~176쪽.
- 武川正吾. 2005. 「福祉國家と福祉社會の關係の再構築: 東北アジアのなかで考える」. 日本福祉大學COE推進委員會 編 『福祉社會開發學の構築』. 京都:みネルヴァ書房, 35~44쪽.
- 正村公宏. 2000. 『福祉國家から福祉社會へ: 福祉の思想と保障の原理』. 東京: 築摩書房.
- 국가통계포털. [www.kosis.kr](http://www.kosis.kr).