

한국 사회주택 정책의 전개과정과 주요 쟁점*

Social Housing in Korea: Policy Evolution and Issues

남원석** · 진남영***

1. 들어가며

한국에서 공공임대주택 정책의 역사는 그리 오래되지 않았다. 일정 기간 동안 한시적으로 운영되던 공공임대주택이 없었던 것은 아니었지만, 분양전환에 대한 전제 없이 영구적인 임대운영을 위해 공급된 공공임대주택은 1989년이 되어야야 그 모습을 드러냈다. 시작이 늦었던 만큼 서유럽국가나 일본과 달리 한국의 공공임대주택 정책은 2000년대를 지나면서 대량공급시기를 맞이했고, 현재도 중앙정부와 대도시 지방정부에서 공공임대주택 재고를 늘리는 정책목표가 중요하게 다뤄지고 있다. 그리고 이 과정에서 중앙정부 산하 공기업인 한국토지주택공사(이하 LH공사)나 지방공사가 공급주체로서 핵심적인 역할을 수행해 왔다.

* 이 글은 다음 글의 일부 내용을 바탕으로 작성한 것이다. 뒤에 이어지는 세 편의 특집원고에 대한 도입부로서, 그동안 사회주택 정책의 전개과정과 주요 쟁점을 개괄한 글로 적합하다고 판단했기 때문이다: 南垣碩, 2020, 「韓國의 社會住宅政策의 展開と今後의 課題」, 「引き裂かれた都市から包摂型都市へ: 東アジア都市の福祉システム」, 東京: 東信堂, pp.152~169(남원석, 2020, 「한국 사회주택 정책의 전개와 향후 과제」, 「분열된 도시에서 포용도시로: 동아시아 도시의 복지시스템」, 도쿄: 동신당, pp.152~169).

* 서울연구원 연구위원(nws@si.re.kr).

* 새로운사회를여는연구원 원장(jinnryu@saesayon.org).

그런데 2010년대 중반을 지나면서 새로운 흐름이 나타나기 시작했다. 과도한 영리성을 추구하지 않으면서, 기존 공공임대주택 정책의 사각지대였던 청년 등에게 시세보다 저렴한 임대주택을 공급하는 민간공급조직이 등장한 것이다. 이들은 스스로 해당 주택을 사회주택⁴⁾이라 명명하고, 지방정부와 중앙정부의 정책변화를 요구하였으며, 실제 정부정책의 변화가 나타나고 있다. 서유럽에서 산업혁명 직후 또는 세계대전을 전후로 민간의 사회주택 공급조직이 성장해 왔던 역사를 생각해 본다면, 낯선 현상이라고 할 수는 없을 것이다.

하지만, 공공임대주택 정책에 대한 중앙정부의 주도성이 강한 한국의 상황에서 민간에 의한 사회주택 공급·운영이 지속가능할지, 이들이 일정 규모 이상의 공급부문으로서 성장할 수 있을지는 의문이 남는다. 일정 기간 동안 정부가 설정한 목표를 달성하기 위해서는 LH공사 등을 공급주체로 활용하는 것이 불가피하다는 인식이 정책결정자들 사이에서 깊게 뿌리내린 상황에서, 공공이 보유한 자원을 민간공급조직에 배분하거나 함께 공유할 가능성이 크지 않을 것이기 때문이다. 그러나 다르게 생각해 보면, 중앙정부가 공급을 주도하는 한국의 정책구조가 지속되고 있는 상황에서 민간의 사회주택 공급은 새로운 도전이 아닐 수 없다. 민간부문의 이와 같은 경험은 향후 한국의 부담가능주택 정책(affordable housing policy) 전체를 어떤 모습으로 만들어 나갈지를 고민하는 출발점이 될 수도 있기 때문이다.

4) 서유럽 등에서 사회주택은 공공임대주택을 포함하는 포괄적인 개념으로 사용되고 있지만, 이와 무관하게 한국에서는 민간부문이 공급하는 부담가능주택이라는 제한적인 범위로 사회주택 개념이 통용되고 있다. 공공임대주택 정책이 먼저 확립된 상황에서 뒤늦게 등장한 공급유형을 명명하는 과정에서 사회주택이라는 용어를 선택한 것으로 보인다. 본 글에서는 이러한 맥락을 고려하고 용어에 대한 혼란을 피하기 위해 현행과 같이 민간조직이 공급하는 부담 가능한 주택을 사회주택으로 칭하고자 한다.

2. 사회주택 정책의 전개과정

1) 태동기: 서울시 정책으로 시작(2015~2017)

사회주택 정책은 서울시에서 처음으로 조례 제정과 함께 시작되었다. 2014년 8월 서울시의회에서 연구용역으로 발주한 「사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안」에서 사회주택 정책을 결론으로서 제안한 것이 발단이 되었다. 같은 해 11월에 서울시의회 주관으로 사회주택 지원 조례 제정을 위한 시민공청회가 열렸고, 2015년 1월 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」가 공포되기에 이르렀다.

이 조례에 의하면, 사회주택은 '사회경제적 약자를 대상으로 주거 관련 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택'으로 정의되며, 주거 관련 사회적 경제 주체는 비영리법인, 공익법인, 협동조합, 사회적 기업 등이 포함된다. 그동안 서울시는 산하 공기법인 서울주택도시공사(이하 SH공사)를 중심으로 공공임대주택 정책을 강력하게 추진해 왔음에도 민간조직이 공급하는 사회주택 정책을 채택하게 된 것은 공공임대주택 재고 확충이 점점 어려워지고 있는 상황과도 관련이 있다.

우선, 건설을 통한 공급방식은 공공이 토지수용을 통해 시행하는 택지개발사업을 토대로 하고 있는데, 서울에서 가용토지의 고갈로 택지개발의 여력이 줄어들고 있었다. 당시 서울은 대규모 토지 확보의 어려움으로 인해 2014년과 2015년의 택지개발지구 지정 실적이 전무한 상황이었다. 기존의 향동, 위례, 마곡, 고덕, 강일 외에는 신규 택지개발 추진이 이루어지고 있지 않았던 것이다. 물론 택지개발사업이 아니더라도 기성시가지 내 곳곳에 산재한 사유지를 활용하여 공공임대주택을 건설할 수도 있다. 하지만, 이 경우 주민 등 지역사회의 반대를 극복해야 하는 과제가 있으며, 이미 서울시에서는 인근 주민의 반대로 공공임대주택 공급계획을 지연하거나 철회한 경험이 적지 않았다(남원석 외, 2016).

둘째, 매입방식은 건설방식에 비해 기성시가지 내 공급이 용이하여 건설

방식이 가진 한계를 보완하는 역할을 할 수 있었지만, 이 역시 재고확보가 쉽지 않은 상황에 직면하였다. 매입방식에 의한 공공임대주택 공급은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 재개발·재건축 등 민간의 주거지정비사업을 통해 공급된 주택의 일부를 공공이 매입하는 방식(공공기여물량)이며, 다른 하나는 단독주택, 다세대주택 등 기존 주택을 공공이 매입하는 방식이다. 전자의 경우, 주택시장의 부침(浮沈)에 의존적이어서 안정적인 재고확보가 곤란하고, 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 있었다.

셋째, 저소득 청년의 주거문제에 대응하는 수단으로서 공공임대주택 정책의 한계가 드러나기 시작했다. 공공임대주택에 입주하기 위해서는 높은 경쟁률을 극복해야 하는데, 가구원수가 많을수록, 연령이 많을수록 가점이 부여되어 입주에 유리하다. 따라서 가족을 이루고 있는 중장년층이나 노인가구에 비해 청년층이 공공임대주택에 입주하기는 쉽지 않았으며, 청년층의 주거안정을 지원할 수 있는 정책수단의 개발이 필요한 시점이었다.

이러한 배경에서 서울시는 공공임대주택 공급정책을 추진하면서도 민간 조직에 의한 사회주택 공급정책을 함께 시행하게 된 것이라 할 수 있다. 2015~2016년에 걸쳐 세 종류의 사회주택 공급방식이 개발되었는데, 2015년 2월에는 빈집 살리기 사업, 같은 해 6월에는 토지임대부 사회주택 사업, 2016년 3월에는 리모델링형 사회주택 사업이 시작되었다.

빈집 살리기 사업은 사회주택 사업자가 빈집 소유자와 임대차계약 후 신청할 수 있으며, 사업기간은 6년 이상 8년 미만이었다. 서울시가 리모델링 비용의 50%를 재정으로 지원하는데, 85m² 이하는 최대 2천만 원, 85m² 초과 165m² 이하는 최대 3천만 원, 165m² 초과는 최대 4천만 원까지 지원하였다. 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 설정

된다. 주요 입주대상은 1인 가구를 상정하고 있다. 토지임대부 사회주택의 기본구조는 서울시가 출자하여 SH공사가 매입한 공공토지를 사업자가 임차한 후 임대주택을 신축 또는 리모델링하여 운영하는 것으로, 사업자는 공공토지에 대한 임대료를 SH공사에 지불한다. 토지매입 비용은 1개소 당 최대 16억 원이며, 공공토지에 대한 사업자의 운영권은 30년 이상 보장된다. 입주자격과 임대료 수준은 빈집 살리기 사업과 동일하다. 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 상정하고 있다.

한편, 서울시는 사회주택 공급 활성화를 위해, 2012년 설치된 사회투자기금을 통한 저리 융자, 2016년 설치된 중간조직으로서 사회주택종합지원센터 운영 등의 지원체계를 갖추었다. 특히 사회투자기금의 융자사업은 중앙정부의 재정적 지원이 부재한 상황에서 사업자들에게 요긴한 재원으로 활용되었다. 2017년 기준으로, 법인(단체) 당 최대 10억 원(총 사업비의 최대 70% 이내, 서울시 정책사업에 해당하는 경우 90% 이내)까지 융자가 가능했으며, 최장 7년간 연리 2%로 지원되었다.

서울시 사회주택종합지원센터에 따르면, 2018년 말 기준으로 빈집 살리기 사업을 통해 236실이 공급되었고, 토지임대부 사회주택은 272호, 리모델링형 사회주택은 295실이 공급되었다. 그런데 빈집 살리기 사업은 2018년부터 사업이 중단되었다. 주택소유자 입장에서 6년 이상 장기임대계약을 기피하다보니 물건 확보가 쉽지 않았기 때문이다. 그나마 확보되는 빈집은 노후도가 심해서 소액의 리모델링 비용으로 개보수가 어렵고, 공급하더라도 입지가 좋지 않아 공실이 늘어나는 상황이었기 때문에 서울시는 나머지 두

가지 사업유형에 집중하게 된다.⁵⁾

2) 확장기: 리츠 활용 및 중앙정부 정책으로 확산(2018~현재)

2018년 1월 서울시는 사회주택 관련 최초의 리츠(REITs)로서 서울사회주택리츠를 설립하였다. 사회주택 공급에 필요한 예산을 서울시가 지속적으로 부담하기에는 한계가 있었기 때문에 리츠를 활용하고자 하였다. 서울시와 SH공사가 초기 자본금 50억 원을 출자하여 설립한 서울사회주택리츠는 사업자가 리츠로부터 주택관리를 위탁받는 방식으로 사회주택을 공급하고, 대신에 월임대료의 일정 수준(10~15%)을 관리수수료로 지급하는 구조로 운영된다.⁶⁾

이를 통해 사업자는 리츠에서 매입한 시설을 리모델링하고 위탁관리 업무를 수행할 수 있다. 사업자에게는 리츠가 리모델링 비용을 지원하며, 일정 기간 경과 후 우선매수청구권이 부여되는데, 주거시설은 10년 운영 이후, 비주거시설은 20년 운영 이후 우선매수가 가능하다. 이뿐만 아니라 리츠가 임차한 서울시 또는 SH공사의 소유 부지에서 사업자가 사회주택을 설계·시공한 후 위탁관리 업무를 수행하는 것도 가능한데, 신축비용은 리츠에서 부담한다. 이와 같은 방식으로 운영되는 서울사회주택리츠는 서울시와 사업자의 사업비 부담을 경감시키는 데 도움이 된다. 다만, 서울사회주택리츠의 자본금이 한정되어 있고 서울시와 SH공사에 의존적인 자금조달구조로 인해 사회주택 공급을 활성화시키는 데는 여전히 한계가 있을 수밖에 없었다.

한편, 서울시에서 시작된 사회주택 정책은 2018년으로 넘어오면서 중앙정부 정책으로 확장되기 시작했다. 이는 2017년 11월 정부가 발표한 「사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵(이하 주거복지로드맵)」에서

5) 2018년 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 시행을 계기로 서울시에서는 빈집을 매입하여 토지임대부 방식으로 사회주택을 공급하는 사업을 시작하였다.

6) 사업자는 3천만 원 이상 1억 원 이하를 리츠에 출자해야 하며, 위탁관리형 주택임대관리업으로 등록이 가능해야 한다.

구체화됐다. 이에 따르면, 사회주택을 “사회적 경제주체가 공급하거나 운영·관리하는 임대주택”으로 정의하고, 사회주택 공급 활성화를 위해 법적 근거 마련, 저리의 기금 용자 도입, 사회주택 관련 리츠 설립, 민간금융에 대한 보증상품 개발, 사회주택 지원센터 설치 및 시범사업 추진 등이 제시되었다. 또한 2019년 2월에는 주거복지 로드맵 후속조치의 일환으로, 2022년까지 매년 2천 호 이상 공급하는 계획을 발표하였고, 입주자 공동체 활성화, 사업자 역량강화 지원, 민관협의체 운영 등도 추진계획에 포함하였다.

사회주택 공급 활성화를 위한 중앙정부의 정책이 모습을 갖추어나가면서 중앙정부 산하 공기업의 역할도 두드러졌다. 토지를 저렴하게 제공하는 등의 역할을 맡은 LH공사뿐만 아니라 민간금융기관으로부터 용자받는 사업비에 대해 보증을 제공하는 주택도시보증공사(이하 HUG)의 역할도 중요해졌다. HUG가 사회주택 정책에 관여하게 되면서 리츠를 통한 사업모델이 확산되기 시작했는데, 2018년 10월 설립된 토지지원리츠가 그 예이다. 서울시의 SH공사가 400억 원, 중앙정부의 주택도시기금이 800억 원을 출자하여 1,200억 원 규모의 리츠를 설립했으며, HUG가 민간금융기관 용자에 대한 보증을 제공하는 구조로 토지임대부 사회주택 공급을 지원한다.⁷⁾ HUG의 용자 보증은 총사업비의 70% 이내에서 제공되나, 서울시(서울사회주택리츠)가 준공 후 계약해지 시 매입을 확약할 경우 90%까지 보증한도가 커진다.⁸⁾ 더불어 서울시는 이차보전을 통해 10년간 사업자의 대출금리를 연 1.8% 수준으로 유지시킨다.

HUG의 민간금융기관 용자 보증과 함께 중앙정부의 주택도시기금에서는 사회주택 건설·매입자금을 저리로 용자해 주고 있다. 2018년 3월부터 시작

7) 토지임대료는 토지매입금액의 연간 2%로, 리츠 방식이 아닌 토지임대부 사회주택에 비해 1%p 높다. 임대료 인상률은 2년에 2% 이내로 설정된다.

8) HUG 외에 중앙정부의 공기업인 한국주택금융공사(이하 HF)에서도 용자 보증을 제공한다. 매입자금에 대한 보증을 포함하는 HUG와 달리 HF는 건설자금만 사업비의 90%까지 보증하며, 주택 이외의 부분은 보증에서 제외되어 상대적으로 보증규모가 충분하지 않을 수 있다. 30년까지 보증이 가능하며, 시공회사의 자격요건은 없으나 연대보증이 필요하다.

되었으며, 8년 이상의 임대를 목적으로 사회주택을 공급하는 사업자(사회적경제주체)가 주택건설용 토지를 직접 소유하거나 공공으로부터 토지를 임대하여 주택을 건설하는 경우, 또는 주택을 매입하는 경우에 용자가 제공된다. 공동주택은 면적에 따라 연리 2~2.8%, 대출한도 5천만~1억 원, 대출기간 12~20년을 조건으로 용자가 이루어지며, 저층주택의 용자조건은 연리 2%, 대출한도 호당 5억 원, 대출기간 12~20년이다. 토지임대부 사회주택의 경우, 매입확약을 전제로 할 때, 주택도시기금 용자가 사업비의 30%, HUG의 용자보증비 사업비의 60%를 차지하는 구조로 재원조달이 이루어진다.

LH공사는 중앙정부의 정책변화에 발맞춰 2019년 11월 「LH형 사회주택 로드맵」을 수립하고, LH공사와 사회주택 사업자가 협력하는 임대주택 모델을 제시하였다. LH공사 보유 토지를 사업자가 임차하여 사회주택을 건설·운영하고, 15년 후 LH공사에 건물을 매각하여 청산하는 방식의 토지임대부 사회주택을 연 200호 공급할 계획이다. 재원은 주택도시기금 용자, HUG의 용자보증, 사업자의 자기자본으로 구성되며, 15년 후 LH공사에 매각된 사회주택은 다시 정비하여 공공임대주택으로 활용된다. 이 외에도 LH공사는 연간 100호 규모로 리츠를 활용한 공급을 추진한다. 리츠가 LH공사의 토지를 매입하고 이를 사업자에게 임차하여 사회주택을 건설·운영하는데, 해당 토지는 20년 후 사업자가 우선매입할 수 있도록 하였다. 사업자가 매입하지 않는 경우 리츠가 다시 매입하게 된다.⁹⁾

한편, 사회주택 공급을 촉진하기 위해, HUG는 2018년 6월부터 사회주택 금융지원센터를 설치하여 금융상담 및 지원을 전문화하였으며, 중앙정부(국토교통부)는 사회주택 사업자, HUG, LH공사 등이 참여하는 사회주택 활성화 협의체를 구성하여 분기별로 운영하고 있다.

이상에서 확장기로 명명한 2018년 이후의 시기는 지방정부 정책에서 중앙정부 정책으로 확대되면서 사회주택 공급에 대한 금융지원이 다양해졌다

9) 이 외에도 연 200호 규모의 공공임대주택을 사회주택 사업자에게 위탁관리를 맡기는 프로그램도 시행한다. 사업자는 주택관리뿐만 아니라 주택설계에 참여하거나 직접 시공 후 LH공사에 매각할 수 있다. 이를 통해 사업자는 주택관리 및 시공 역량을 향상시킬 수 있다.

는 특징을 갖는다. 서울을 예로 들면, 기존의 서울시 사회투자기금에서 국토교통부 주택도시기금과 민간금융기관 용자로 선택지가 넓어졌다. 특히 민간금융기관 용자는 HUG·HF의 보증이 이루어짐으로써 저리로 이용이 가능해졌으며, 서울시에서 금리의 일부를 지원하고 있다. 더불어 서울사회주택리츠, 토지지원리츠가 설립됨으로써 중앙정부와 지방정부의 재정적 부담을 경감시키고 토지매입의 제약도 완화되었다는 점도 이 시기의 특징이다.

3. 사회주택 정책의 성과

2015년 이후 지금까지 6년이라는 짧은 기간이었지만 사회주택 정책은 큰 변화가 있었다. 2020년까지의 공급량은 2,296호로 많은 양이라고 할 수는 없지만, 서울시에서 시작한 정책이 중앙정부에 의해 전국적인 정책으로 확산되는 가운데, 토지제공과 용자, 보증 관련 공기업 업무가 신설되고 사회주택 공급을 위해 리츠가 설립된 것은 의미 있는 변화였다고 할 수 있다.¹⁰⁾ 이 과정에서 확인할 수 있는 사회주택 정책의 성과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 서울시에서 전국 최초로 조례를 제정하면서 사회주택 정책을 추진했지만, 그 후 여러 지방정부가 사회주택 정책을 채택하고 조례를 제정하면서 지역적 기반이 넓어졌다. 서울시 이외의 지방정부 중에는 경기도 시흥시가 2016년 5월에 가장 먼저 사회주택 지원에 관한 조례를 제정한 이래, 2019년에는 부산광역시 중구, 부산광역시 동구, 고양시, 부산광역시가, 2020년에는 경기도가 이러한 흐름에 동참하였다. 지방정부 차원에서 괄목할 만한 공급효과가 나타나고 있지는 않지만, 지역에서 부담 가능한 주택재고의 확보

10) 2017년까지 시행된 서울시의 빈집살리기사업으로 246실이 공급되었고, 토지임대부 사회주택으로 1,335호, 리모델링형 사회주택으로 715실이 공급되었다. 2,296호는 매입약정형 사업, 사회적주택을 제외한 수치이다. 전자는 매입임대주택의 일부이며, 후자는 매입임대주택의 위탁관리 성격이 강하므로 사회주택 공급량에서 제외했다(한국사회주택협회 홈페이지, www.socialhousing.kr).

필요성에 대한 공감대가 형성됨으로써 향후 지방정부 주도의 사회주택 공급 정책이 가능할 수 있는 기반이 마련되었다고 할 수 있다.¹¹⁾ 예상컨대 앞으로 사회주택 관련 조례를 제정하는 지방정부는 계속 늘어날 것이다.

둘째, 사회주택 공급에 참여할 수 있는 민간사업주체를 발굴하는 계기가 되었다. 그동안 한국에서 부담 가능한 주택의 공급은 LH공사나 지방공사의 역할이라고 간주되어 왔지만, 사회적 가치를 실현하고자 하는 민간사업자들이 존재하며, 이들을 통해서 중저소득층이 입주할 수 있는 저렴한 임대주택 공급이 가능하다는 사실을 확인할 수 있었다. 2019년 말 현재 한국사회주택 협회에 등록된 회원사는 26개로, 시행분야 13개, 설계분야 3개, 시공분야 4개, 수선 및 주택관리 분야 6개로 구성되어 있으며, 지난 5년간 서울시에서 사회주택 정책을 통해 지원한 사업자는 31개이다(한국사회주택협회 홈페이지; 서울주택도시공사, 2019).

셋째, 기존의 공공임대주택 정책을 보완할 수 있는 수단으로서 사회주택 정책의 가능성을 엿볼 수 있었다. 민간사업자가 공급하는 사회주택은 기성 시가지 내 소규모 부지를 효율적으로 활용할 수 있으며, 일반 주택과 외관상 큰 차이가 없어 공공임대주택 공급 시 가해지는 지역주민의 반대와 낙인 영향을 덜 받을 수 있다. 건축비 등 사업비의 절감 측면에서도 공공기관보다 민간사업자가 유리할 수 있으며, 다양한 법규 및 규정을 따라야 하는 공공기관에 비해 사업추진이 신속하게 이뤄질 수 있다. 그 밖에 지역사회에서 공공임대주택 정책이 충분히 포괄하지 못하는 사각지대의 가구를 발굴·지원할 수 있으며, 물량 중심의 공급에서 비교적 자유롭기 때문에 소요가 있는 곳에 고르게 입지할 수 있는 장점도 있다.

11) 서울시 외의 지방정부 중에서는 시흥시와 전주시에서 사회주택을 공급한 바 있다. 시흥시는 토지임대부 방식으로 신혼부부 대상 10호를 공급했으며, 전주시는 조례를 제정하지는 않았지만 토지임대부 방식으로 10호, 리모델링형 사회주택으로 6호를 공급했다(김란수, 2018).

4. 사회주택 정책의 주요 쟁점

지난 6년간 사회주택 정책의 여러 성과를 확인할 수 있었지만, 사회주택 정책이 뿌리를 내리기 위해서는 여전히 추가적인 검토가 필요한 사항도 있다. 우선, 사회주택의 개념에 대한 정책적 합의가 조속히 이뤄질 필요가 있다. 특히 민간이 공급하는 부담 가능한 임대주택을 사회주택으로 명명해야 하는지는 여전히 논란거리이다. 공공임대주택을 포괄하는 상위개념인 사회주택이 공공임대주택과 구분되는 유형의 주택을 지칭하고 있는 현 상황에서 주택유형간 위계와 명칭을 어떻게 정리할 것인가는 향후 정책의 체계를 확립하는 데 있어서 가장 기본이 되는 사항이 될 것이다. 또한 사업자의 범위를 사회적 협동조합, 사회적 기업, 비영리법인으로 제한할 필요가 있는지에 대해서도 검토가 필요하다. 단적인 예로 2016년 5월 서울시에서 조례를 개정하여 사업자 범위에 중소기업을 포함시키면서 논란에 휩싸인 적이 있었다. 협동조합이나 사회적기업, 비영리법인으로 등록되어 있지 않지만 사회적 가치를 추구하는 조직에 대해서는 어떤 경로를 통해 사회주택 사업에 참여시킬 것인지에 대해 명확한 방향을 설정해야 할 것이다. 한편, 사회주택 개념이 모호하게 다뤄지면서 공공임대주택의 위탁관리업무도 사회주택 공급실적에 포함시키는 현상이 나타나고 있다. 사회주택 사업자의 관리역량 향상과 원활한 자금순환 구조 확보 등을 위해 필요한 사업이지만, 이를 공급 실적에 포함시키는 것은 무리하다는 지적이 있을 수 있다. 사회주택 개념을 명확히 하는 토대 위에서 사업자의 다양한 활동을 구성하는 하나의 요소로서 위탁관리 업무를 고려하는 접근이 필요할 것이다.

두 번째 쟁점은 현재의 정부지원이 충분한 수준인지에 대한 것이다. 위에서 언급했듯이 6년이라는 짧은 기간이었음에도 정부는 금융지원체계를 갖추는 등 초창기에 비해 진일보한 측면이 있었다. 그럼에도 현재의 사회주택 사업자들은 영세한 조직들이 대다수이기 때문에 지원의 조건 및 방식의 개선을 계속 요청하고 있다. 예를 들면, 1순위로 상환해야 하는 민간금융기관의 용자 비중을 줄이는 대신 정부가 운영하는 주택도시기금 용자의 비중을

확대하고, 토지임대료는 현금흐름에 지장이 없도록 정물로 부과되던 임대료를 시기별로 차등부과하는 방안을 제안하고 있다. 정부는 이러한 제도개선 사항들의 적절성을 검토하여 금융지원체계를 지속적으로 합리화할 필요가 있을 것이다. 더불어 영세한 사업자들이 지속가능한 사회주택 공급조직이 되기 위해서는 주택도시기금에 의한 대출규모를 늘리고 공공임대주택과 마찬가지로 정부의 재정이 투입되는 구조도 고려할 필요가 있다. 현행 토지임대를 전제로 하는 금융지원체계로는 사업자들이 자산을 축적하기 어려워 영세성을 벗어나기 곤란할 뿐만 아니라 사회주택 공급량도 제한될 수밖에 없을 것이다.

마지막으로 사회주택 정책의 지속가능성을 위한 법적 기반을 어떻게 마련할 것인지도 중요한 쟁점이다. 지난 2017년 중앙정부가 주거복지 로드맵을 발표하면서 사회주택의 법적 근거를 마련하겠다고 공언했지만 현재까지 실현되고 있지 않다. 물론 그 사이에 국회 차원에서 근거 법조항을 마련하고자 하는 움직임이 있었다. 기존의 「민간임대주택에 관한 특별법」에 사회주택 관련 조항을 추가하는 방식으로 법률 개정을 시도했지만, 일부 국회의원들의 반대로 통과되지 못했다. 사회주택 정책이 정치적 영향을 덜 받고 안정적으로 추진되려면 근거법률이 반드시 필요하다는 것에는 이론의 여지가 없을 것이다. 문제는 근거법률을 마련하는 방식일 텐데, 당초 추진했던 「민간임대주택에 관한 특별법」 개정을 다시 시도하기보다는, 사회주택 정책과 친화성이 높은 「공공주택 특별법」을 사회주택까지 아우르는 법률로 개정하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.¹²⁾

12) 민간공급조직이 참여하는 사회주택 정책이 우리사회에 뿌리내리기 위해서는 거시적인 측면에서 두 가지를 고려해야 할 것이다. 하나는 공공임대주택 정책과의 통합적 접근이다. 사회주택의 본래 개념이 공공임대주택을 아우르는 포괄적인 의미를 갖고 있고, 실제 유럽의 사회주택 정책에서는 공급주체가 누구인지는 중요하게 고려하지 않고 있다. 따라서 한국에서도 부담가능 주택정책 차원에서 공공임대주택과 민간의 사회주택을 통합하는 정책 체계를 구상할 필요가 있다. 지불능력이 아닌 소요(needs)에 따라 주택이 배분된다면 공급주체의 문제는 부차적일 수밖에 없을 것이다. 이를 위해 사회주택을 공급하는 민간공급조직에 대해서도 공공임대주택에 준하는 보조금과 융자를 제공하는 대신, 공공임대주택과

5. 특집원고의 구성

‘한국 사회주택의 쟁점과 과제’라는 주제로 게재되는 특집원고는 총 세 편이다. 이들 논문 모두 현재 사회주택이 당면한 과제에 대해 나름의 해법을 제시하고 있다는 점에서 시의적절하면서도 정책발전에 유용한 논문이라고 판단된다. 비록 논문 편수는 많지 않지만, 비용편익과 재원, 법제도, 사회적 혼합 등 사회주택 정책의 핵심 쟁점을 다루고 있다.

우선, 강세진의 「토지임대부 사회주택의 경제적 효율성에 관한 연구」는 토지임대부 공급방식의 경제적 효율성을 검토하고, 해외 정책과의 비교를 통해 공급재원 구성의 개선방향을 제시한다. 현재 우리나라 사회주택 재고의 절반 이상이 토지임대부 방식으로 공급된 것임을 고려할 때, 토지임대부 사회주택이 갖는 정책적 효과와 의의를 구체적으로 제시했다는 점은 중요한 의미를 갖는다. 더구나 토지임대부 공급 방식의 정당성과 추가적인 공공재원의 필요성을 국가간 비교를 바탕으로 실증적으로 입증하고자 했다는 점에서 학술적으로도 의미 있는 논문이라고 할 수 있다.

두 번째 논문은 이회숙의 「사회주택 법제도 현황과 개선방안」이다. 사회주택이 기존 주택정책과 융합하여 핵심 정책수단으로 자리잡기 위해서는 법률적 기반이 확고해야 한다. 법률적 기반이 부재한 상황에서는 정책결정자

마찬가지로 높은 수준의 공공성을 요구해야 할 것이다. 또한 제도적 기반으로서 공공임대주택과 민간의 사회주택을 아우르는 통합 법률의 운용도 필수적이다. 다른 하나는 주택정책의 지방화이다. 현재와 같이 중앙정부가 직접 공급목표를 설정하고 이 목표의 효율적인 달성을 위해 산하 공기업을 활용하는 상황에서는 민간공급조직의 사회주택 공급활동이 확산되기 어렵다(남원석, 2012). 중앙정부가 설정한 물량 목표를 달성하기 위한 공급이 지속되고 공급의 효율성이 강조되는 한, 민간공급조직의 필요성은 반감될 것이다. 따라서 주택정책의 지방화는 민간공급조직의 사회주택 공급이 확산되고 지역별 주거소요를 실질적으로 충족시킬 수 있는 전제조건이 된다. 중앙정부는 재원을 배분하고 가이드라인을 제시하며, 지방정부가 부담가능 주택의 공급에 있어서 실질적인 역할을 담당하게 된다면, 지방정부는 관할지역의 주거소요 특성을 고려하면서 LH공사, 지방공사, 민간공급조직 간의 시너지를 창출할 수 있는 공급계획 운용이 가능해질 것이다.

에 따라 사회주택 정책이 한시적인 정책 또는 주변적인 정책으로 전략할 가능성이 높기 때문이다. 이 논문은 사회주택 정책의 근거법률을 어떻게 구성할 것인지를 본격적으로 다뤘다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 더불어 민간 임대주택에 관한 특별법, 공공주택특별법, 주택법 등 여러 법률의 개정방안을 종합적으로 제시했다는 점도 주목할 만하다. 앞으로도 법률 개정 문제를 쉽게 합의하기 어렵고 많은 논의를 불러일으킬 수 있겠지만, 이 논문이 소모적인 논란을 어느 정도 정리하는 데 기여할 수 있을 것이다.

마지막 논문은 오도영 외 3인의 「사회적 혼합에 관한 쟁점과 과제」이다. 사회주택을 기반으로 이루어진 사회적 혼합에 대한 3개국의 정책을 살펴보는 가운데 우리나라에 대한 시사점을 제시하고 있다. 아직 우리나라의 사회주택 정책에서는 사회적 혼합까지 고려되고 있지는 않지만, 향후 사회주택 정책이 활성화될 경우, 사회적 혼합은 피할 수 없는 중요한 주제가 될 것이다. 물리적 환경의 조성, 주택관리 참여, 공급자와 공공부문의 협력 등 다차원적인 고려가 필요하다는 주장은 공급에만 치중하는 정책에서 탈피해야 실질적인 정책효과를 기대할 수 있음을 시사한다.

지난 2017년 발간된 《공간과 사회》 제61호의 특집원고 주제는 ‘저렴주택 공급의 새로운 시도와 과제’였다. 이번 특집원고는 61호 특집원고 주제의 연장선상에서 기획된 일종의 후속작업이라고 볼 수 있다. 사회주택 정책이 시행된 지 얼마 안 된 2017년에 비해 그동안 많은 변화가 있었고, 그 변화를 논문으로 담아낸 것이 이번 특집원고이다. 내용적으로 구체화되었고, 더욱 실천적인 제안이 포함되어 있다. 향후 우리나라의 사회주택 정책에서 체감할 수 있는 실질적인 변화가 나타나길 기대하며, 그 시점에서 다시 세 번째 특집원고를 기획할 수 있는 기회를 갖기를 소망한다. 모든 정책적 관심이 주택시장 불안에 집중되어 있는 혼란스러운 시기에 사회주택 정책을 주제로 논문을 투고해 준 연구자들과 꼼꼼하게 논문을 읽고 심사를 해준 익명의 심사위원들께 감사의 말씀을 드린다.

참고문헌

- 김란수. 2018. 「현장사례를 통해 본 사회주택의 의미와 과제」. 2018년 서울시 사회주택포럼.
- 남원석. 2012. 「민간 비영리 주택사업의 필요성과 성장가능성」. 《도시와 빈곤》, 제96호, 한국도시연구소, pp.58-72.
- 남원석 외, 2016, 「서울공공주택 공급계획 수립 연구」, 서울특별시.
- 서울주택도시공사, 2019, 「사회주택 혁신방안」.
- 한국사회주택협회(www.socialhousing.kr).