

특집 한국 사회주택 정책의 전개과정과 주요 쟁점

사회주택 법제도 현황과 개선 방안

Current Status and Improvement of the Social Housing Legal System

이희숙*

한국토지주택공사 직원의 부동산 투기 사건이 사회적 이슈가 되면서 공공 토지·주택 공급에서의 독점적 지위에 대한 비판의 목소리가 더욱 높아지고 있다. 공공기관 중심의 대규모 택지개발은 관계자의 비리 문제뿐 아니라 부동산 투기를 심화시키고, 산림 훼손 환경 이슈, 공공주택에 대한 편견과 배제 등 여러 부작용을 일으킨다. 이에 대하여 소규모·다양한 주택 공급 확대, 공급주체의 다양화 등이 강조되고 있는 가운데 주거 분야 사회적경제 주체가 공급하는 주택이 주목을 받고 있다.

본 연구는 사회적경제 주체가 사회경제적 약자를 대상으로 지불가능한 임대료로 공급하는 임대주택을 협의의 사회주택으로 정의하고, 지방자치단체 사회주택 조례의 특징과 내용, 관련 현행 법령과 개정안 현황을 검토한다. 이를 바탕으로 사회주택 법체계 방향을 살피고, 사회주택의 공급주체, 소유 관계, 공급 대상, 지원 방안 등에 대하여 고찰한다. 조속한 사회주택 법제화를 통해 사회주택 공급이 활성화되고, 주거복지 증진에 기여하는 주요 주택 유형 중 하나로 자리 잡기를 기대한다.

주요어: 사회주택, 사회적경제 주체, 사회주택 조례, 민간임대주택에 관한 특별법, 주거복지

* 재단법인 동천 상임변호사(heesuk.lee@bkl.co.kr).

1. 들어가며

얼마 전 한국토지주택공사 직원의 부동산 투기 의혹이 제기되며 국민적 공분이 일어났고, 이를 계기로 공직자 이해충돌방지법이 통과되기도 하였다. 위 문제의 올바른 이해를 위해서는 이해충돌행위에 따른 개인적 비리의 문제라는 시각에 머물지 않고 공공기관의 공공주택 독점 개발 및 공급 폐해의 관점으로도 접근할 필요가 있다. 우리나라는 공공기관 등을 통해 대규모 택지를 개발하고, 고층 아파트를 공급하는 방식으로 공공주택의 물량 확보에 집중하여 왔다. 대규모 택지 개발 및 정보 독점은 공공기관 투기 사건으로 연결될 수 있을 뿐만 아니라 개발 이슈에 따른 부동산 투기를 심화시켜 왔다. 위와 같은 택지 개발은 산림훼손 등 환경 문제를 일으켜왔고, 오늘날에는 개발할 택지도 한계에 이르러 가는 상황이다. 그 외에도 공공주택에 대한 사회적 편견과 차별 문제, 공공임대주택의 재계약 기준을 맞추기 위하여 양질의 일자리를 포기하거나 자산을 차명으로 보유하는 부작용도 이슈가 되고 있다.¹⁾

위와 같은 부작용을 최소화하고자 공공주택사업자가 소규모 주택을 매입하여 공급하는 사업을 확대하기도 하고, 공급하는 주택에 공공분양, 공공임대 등을 일정 비율로 공급하는 제도 등을 추진하기도 하지만 한계가 있다. 20~30세대 전후의 소규모 주택을 공공기관 등의 내부 기준에 따라 건설하고 관리하는 것은 효율성이 떨어지고, 해당 지역 및 공동체의 특성을 감안한 임대주택 공급·운영도 어렵다. 위와 같은 한계를 민간의 역량으로 채울 수 있도록 주택 수요에 맞게 공급 주체를 확대할 필요가 있다. 영국, 프랑스, 네덜란드 등 유럽 여러 나라들은 초기부터 비영리단체가 사회주택을 공급하여 왔고, 민간 부문의 활성화가 정부의 지출을 감소하고 공공주택의 질적·양적 성장을 유도하고 있는 것으로 분석되고 있다.²⁾ 우리나라에서도 민간의 역할

1) 김정욱·유성희, 「사회주택 공급 활성화를 위한 규제 정비 방안」, 《일감부동산법학》, 제 19호(2019), 181쪽.

2) 최종석·김영훈, 「유럽 사회주택 정책에 대한 연구: 영국, 프랑스 네덜란드를 중심으로」,

확대에 관한 주거 분야 사회적경제 영역을 주목할 필요가 있다.

주거 분야뿐만 아니라 사회 전반에서 정부와 기업 영역과 구별되는 제3섹터의 역할과 중요성이 강조되고 있다. 공익적 기여, 경영의 자율성, 구성원에 의한 민주적 통제 등을 특징으로 하는 사회적경제는 지역경제 재생 및 양극화 해소 등 다양한 역할을 하고 있다.³⁾ 특히 우리 사회 고질적인 문제인 부동산 투기와 주거 불안 해소를 위하여도 저소득층 주거 안정이라는 공익적 목적을 위하여 설립된 사회적경제 주체는 주거 복지 증진을 위한 임대주택 공급의 새로운 주체로서 역할을 할 수 있다. 공공 주도의 주택 공급이 한계에 이른 현재, 유럽 지역에서 오랜 기간 사회주택 공급 주체로서 역할을 해 온 사회적경제 주체를 파트너로 하는 새로운 주택 공급제도 구상이 필수적이다.

우리나라 임대주택 제도는 민간사업자가 공급하는 민간임대주택, 공공기관 등이 공급하는 공공임대주택으로 양분되어 공급·운영되는 가운데 사회적경제 주체들이 변화를 시도했고, 서울시 등 지방자치단체가 조례를 통해 사회적경제 주체가 공급하는 임대주택에 대한 지원을 시작했다. 위와 같은 민간과 지방 정부의 노력을 기반으로 주거 분야에서도 제3섹터의 역할이 확대되어 가고 있다. 정부는 사회적기업 육성법 등으로 사회적경제 조직을 육성하기 위한 노력을 기울이고 있으나, 주거 분야는 인건비 지원 수준의 일반적인 지원으로는 활성화가 불가능하다. 부동산 매입·건설의 특성상 많은 재원을 필요로 하고, 저소득층의 주거 안정이라는 공익적 목적을 실현을 위해서는 공급주체가 외부 지원 없이 사업을 지속적으로 수행하기가 어렵다. 정부 예산 및 지원 등을 통해 공공주택을 공급하는 것과 같이 공공주택에 준하는 공익성을 지닌 주택을 공급하는 사업자에 대하여도 직접적인 재정 등 지원이 이루어져야 한다. 위와 같은 예산 투입을 위하여는 제도적 뒷받침이 필수적이거나, 여러 노력에도 불구하고 현재까지도 사회주택 관련 법 개정이 이

대한건축학회 학술발표대회 논문집, 32(2), 34쪽.

3) 이은애, 「한국 사회적경제의 의의와 역할」, 법무법인(유한)태평양, 재단법인 동천 공동편집, 『사회적경제법연구』(서울: 경인출판사, 2018), 15~16쪽.

루어지지 못하고 있다. 그 사이 여러 지방자치단체에서 사회주택 조례가 제정되었고, 다양한 사업들이 진행되고 있다.

이하에서는 먼저 사회주택의 정의와 현황에 대하여 살피고, 지방자치단체의 사회주택 조례 내용과 현행 법령 및 법안 추진 현황을 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 사회주택 법제화를 위한 민간임대주택에 관한 특별법(이하 ‘민간임대주택법’이라 한다)과 공공주택특별법, 주택법의 개정 방향에 대하여 살펴보도록 하겠다.

2. 사회주택 정의 및 현황

1) 사회주택 정의

사회주택은 유럽 주요 국가에서 시작되어 발전된 제도로 국가별로 명칭이 상이하고, 개념도 조금씩 차이가 있다. 영국, 네덜란드에서는 사회주택(Social Housing), 프랑스에서는 적정가격 주택(Housing at Moderate Rent, HLM), 덴마크에서는 보통주택(Common Housing) 또는 비영리주택(Not-for-profit Housing), 독일에서는 주택촉진(Housing Promotion), 오스트리아에서는 제한이익주택(Limited-profit Housing) 또는 인민주택(People`s Housing), 미국은 공공주택(Public Housing)으로 정의되기도 한다.⁴⁾ 사회주택은 일반적으로는 주거약자 또는 저소득층을 위해 비영리조직과 국가가 협력하여 공급하는 지불가능한 임대주택으로 역할을 하고, 공공의 보조금을 재원으로 하는 점, 저소득층 또는 특별한 수요를 가진 집단을 대상으로 하는 점, 비영리 또는 공공이 공급

4) 진남영 외, 「사회주택 활성화를 위한 법제도 개선방안-사회적경제 주체에 의한 민간 사회주택을 중심으로」, 법무법인(유한)태평양, 재단법인 동천 공동편집, 『사회적경제법연구』(서울: 경인출판사, 2018), 308쪽; 진남영, 「서울시 사회주택 3개년 정책 경과」, 「서울시 사회주택 공급활성화를 위한 과제와 제언」, 2018 서울시 사회주택포럼 자료집(2018.10.31), 8쪽.

주체인 점을 핵심 요소로 하고 있다.⁵⁾

나라마다 주된 공급 주체가 다른데, 오스트리아, 프랑스, 덴마크, 네덜란드는 비영리 조직 중심의 공급이 이루어졌고, 아일랜드, 일본의 경우 지방자치단체 중심의 공급이 이루어졌다.⁶⁾ 우리나라는 공공기관 중심의 공급이 이루어져 왔고, 영구임대주택 공급과 함께 사회주택이 소개되었던 1980년대 말, 1990년대에는 주로 공공임대주택을 포함하는 의미로 사회주택이 사용되었다. 고철 외(1988)는 사회주택을 광의의 사회주택과 협의의 사회주택으로 구분하고, 광의의 사회주택은 “국민의 주거수준 향상을 위하여 정부의 지원으로 시장가격 이하의 임대료로 제공되어지는 주택”, 협의의 사회주택은 “저소득층의 주거수준 향상을 위하여 정부의 지원으로 시장가격 이하의 임대료로 제공되어 지는 주택”으로 정의한다.⁷⁾

이후 2010년대부터는 다양한 사회적경제 조직이 등장하면서 주거 부문에도 사회적경제 주체 역할이 주목을 받았고, 사회적경제 주체가 주거취약계층에 공급하는 주택으로서 사회주택이 강조되었다. 김란수(2015)는 정부로부터 지원을 받는 주택도 공공성이 강하면 사회주택으로 분류할 수 있으며, 협동조합, 사회적기업 및 비영리민간단체 등이 주택을 짓거나 매입하여 주거취약계층에게 지불가능한 금액으로 공급하는 임대주택으로 사회주택을 정의한다.⁸⁾ 서울시가 2015년 최초로 사회주택 조례를 제정하면서 사회주택을 “사회경제적 약자를 대상으로 주거 관련 사회적경제 주체에 의해 공급되는 임대주택 등”으로 정의하며, 사회주택을 공급하기 시작하였고,⁹⁾ 경기도, 고양시, 부산광역시, 시흥시의 사회주택 조례에서도 유사한 개념으로 사회

5) 김란수, 「네덜란드 사회주택의 발전과정과 함의」, 《협동조합네트워크》, 제70호(2015. 11), 26쪽; 진남영 외, 같은 글, 310쪽.

6) 장광석, 「사례분석을 통한 사회주택 발전 방안에 관한 연구」, (전남대학교 박사학위논문, 2016), 137쪽.

7) 고철 외, 「사회주택정책에 관한 연구」, 『국토연구원 연구보고서』(1988), 5쪽.

8) 김란수, 같은 글, 28~29쪽.

9) 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례 제2조 제1호.

주택을 정의하는 등 ‘사회적경제 주체가 주거취약계층(사회경제적약자 등)에 공급하는 임대주택’으로의 정의가 확산되고 있다. 이 글에서는 공공 중심의 공급이 지닌 한계에 대한 대안으로서 사회적경제 주체에 의한 공급이 강조되는 배경을 고려하여 사회적경제 주체가 사회적경제적 약자를 대상으로 지불 가능한 임대료로 공급하는 임대주택을 협의의 사회주택으로 정의하고, 이하에서는 위 협의의 사회주택을 전제로 제도화에 대해 논의하고자 한다.

2) 사회주택 현황

2000년대 초반에 비영리조직의 주택 사업 참여가 논의되기 시작하였으나 현실화되지 못하였고, 2015년에 서울시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례(이하 ‘서울시 사회주택 조례’ 또는 ‘서울시 조례’라 한다)가 제정되면서 사회주택 사업이 본격적으로 시행되었다. 2015년 2월에 빈집 살리기 프로젝트, 2016년 6월에 토지임대부 사회주택, 2016년 3월에 리모델링형 사회주택이 각 도입되었고, 2017년 11월에 서울사회주택리츠가 설립되고 2018년 10월에 서울토지지원리츠 계획이 발표 되는 등 현재까지 다양한 유형의 사업이 이어지고 있다.¹⁰⁾

다른 지역에서도 사회주택 조례 제정 및 사회주택 공급 사업이 이루어지고 있다. 시흥시는 토지를 임대하고, 호반건설이 후원하며, 한국해비타트가 건립·운영하는 토지임대부 사회주택을 추진하였고, 2019년 12월에 신혼부부 10세대에게 공급되는 주택을 준공하였다.¹¹⁾ 고양시는 2020년 11세대 규모의 신축주택을 매입 후 사회적기업인 (주)녹색친구들에게 위탁운영하도록 하였고, 고양시 청년 및 신혼부부를 대상으로 사회주택 입주자를 모집하였다.¹²⁾ 전주시는 조례는 제정하지 아니하였으나 한국 주거복지 사회적협동

10) 진남영, 같은 글, 12쪽.

11) “호반건설, 시흥시·한국해비타트와 사회주택 ‘알콩달콩 주택’ 준공식 개최”, 《매일경제》, 2019년 12월 18일 자, <https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2019/12/1061688/> (검색일: 2021.4.22).

〈표 1〉 연도별·유형별 공급물량

심사연도	토지임대부	사회적주택	매입약정	리모델링	합계
2015	43	0	0	18	61
2016	94	246	0	77	417
2017	92	36	0	170	298
2018	131	101	0	133	365
2019	389	585	0	155	1,129
2020	586	683	171	162	1,602
2021	271	281	0	0	552

출처: 한국사회주택 협회 홈페이지, “사회주택 공급현황”, <http://www.socialhousing.kr/dashboard>(검색일: 2021.6.16).

조합에 위탁 운영을 맡겨 청년 예술인 대상으로 사회주택 13가구를 공급하였고, 전주형 사회주택(전주시와 협동조합, 사회적기업, 비영리 민간단체 등 사회적경제 주체가 공동으로 출자해 건물을 신축하거나 리모델링한 뒤 주거취약계층에게 시세의 80% 이하 임대료로 최대 20년까지 장기 임대할 수 있는 주택) 사업 시행자를 공개모집하였다.¹³⁾

사회주택 공급 유형은 크게는 공공기관 등의 토지를 사회적경제 주체가 임차하여 주택 건설 후 임대주택으로 공급하는 토지임대부 유형, 사회적경제 주체가 공공임대주택을 위탁받아 운영하는 사회적주택 유형, 공공기관 등의 매입을 전제로 사회적경제 주체가 주택을 건축하고 매각 후 위탁 운영하는 매입약정 유형, 민간의 주택 또는 비주택을 임차하여 리모델링 후 세어형 임대주택으로 공급하는 리모델링 유형이 있다. 연도별 사회주택 공급 현

12) “고양시 15일까지 사회주택 입주자 모집”, 《경기일보》, 2021년 3월 2일 자, <http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=2349964>(검색일: 2021.4.22).

13) “전주시, 청년 예술인 임대주택 공급…13가구 80% 저렴”, 《파이낸셜뉴스》, 2020년 11월 17일 자, <https://www.fnnews.com/news/202011171520335373>(검색일: 2021.4.2); “전주형 사회주택 사업시행자 공개모집”, 전주시 보도자료(2021.2.5), <http://www.jeonju.go.kr/planweb/board/view.9is?dataUid=9be517a876a6b67f0177707733df2b27&boardUid=9be517a74f8dee91014f90e99b360624&contentUid=9be517a769953e5f0169c1f8c2da08cb>(검색일: 2021.4.2).

황은 <표 1>과 같고, 2021년 현재까지 총 4,000세대 이상이 공급되었다.¹⁴⁾

사회주택을 공급하는 주체도 다양하다. (사)한국사회주택협회의 통계 자료에 의하면, 2021년 기준으로 사회주택 공급 주체로는 협동조합이 13개, 학교가 2개, 중소기업이 15개, 예비사회적기업이 8개, 사회적협동조합이 5개, 사회적기업 19개, 비영리법인이 15개에 이른다. 공급 주체의 지역별 현황을 보면, 서울에 53개, 경기도에 27개, 인천에 4개가 있고, 그 외 전북에 4개, 부산에 1개의 공급주체가 있다.¹⁵⁾ 사회주택 공급주체는 수도권에 집중되어 있고, 비영리 조직뿐 아니라 영리조직도 적지 않게 포함되어 있음을 알 수 있다.

3. 사회주택 제도화 현황

위와 같은 사회주택은 주로 지방자치단체의 조례나 국토교통부 지침 등에 따라 공급되었다. 사회주택을 법제화하는 법률안이 발의된 바 있으나 현재까지 입법화에 이르지 못하고 있다. 구체적인 법제 현황은 다음과 같다.

1) 지방자치단체 조례

2015년에 서울시가 전국 최초로 사회주택 조례를 제정하였고, 이어서 2017년에는 시흥시, 2019년에는 고양시, 부산시 동구, 부산시 중구, 2020년에는 부산시, 경기도가 사회주택 조례를 제정하였다. 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다.

14) 박종숙, 「토지임대부 사회주택의 성과와 과제」, 함께주택협동조합 외 주최 토지와 주택의 공공성 강화를 위한 토론회 자료집(2021.4.23), 19쪽.

15) (사)한국사회주택협회 홈페이지, “사회주택 공급 현황”, <http://www.socialhousing.kr/dashboard>(검색일: 2021.6.16).

(1) 사회주택 정의

지방자치단체 각 조례는 아래 표와 같이 대체로 ①사회경제적 약자를 대상으로 ②사회적경제 주체에 의해 공급되는 ③임대주택으로 사회주택을 정의하고 있다.

경기도 사회주택 활성화 지원에 관한 조례(이하 ‘경기도 사회주택 조례’ 또는 ‘경기도 조례’라 한다)는 공급 대상을 무주택자로 규정하고, 사회적가치를 실현할 것을 정의에 포함시키는 특징이 있다. 다른 지역 조례에서는 사회경제적 약자를 공급 대상으로 하고 있는 반면, 경기도는 공급 대상을 무주택자로 확대함으로써 사회주택의 범위를 확장시킨 의미가 있다. 또한 경기도 조례에서 ‘사회적가치’는 “사회·경제·환경·문화 등의 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 이바지할 수 있는 가치로 인권의 보호, 사회통합, 지역사회 활성화 및 공동체 복원 등”으로 정의되고 있다.¹⁶⁾ 무주택자에게 장기임대주택으로 공급하는 것으로도 무주택자의 주거 안정성 보호라는 공공의 이익 등 사회적 가치 실현이 어느 정도 인정될 수 있을 것이므로 사회적가치를 별도로 판단할 실익은 낮아 보인다.

고양시 사회주택 지원에 관한 조례(이하 ‘고양시 사회주택 조례’ 또는 ‘고양시 조례’라 한다)는 사회적경제 주체가 운영·관리하는 주택도 사회주택의 정의에 포함하고 있다. 공공주택특별법에 따라 공급되는 공공주택을 사회적경제 주체가 운영·관리하는 경우 공공주택이면서 동시에 고양시 사회주택이 되는 것이다. 관련하여 서울시 사회주택 조례는 ‘시장 등은 해당 지자체 및 산하기관에서 소유하고 있는 주택을 「민간임대주택에 관한 특별법」 제7조에 따른 자격을 가진 주거관련 사회적경제 주체에게 위탁 관리할 수 있다’(제13조 제1항)고 규정하여 사회적경제 주체가 위탁 관리하는 공공주택에 관한 내용을 포함하고 있고, 조문 제목에서 이를 “공공임대주택 등의 사회주택 활용”으로 표현하고 있다. 위와 같이 사회주택은 사회적경제 주체에 의해 직접 공급되는 주택뿐 아니라 사회적경제 주체가 공공주택을 위탁·관리하는 경

16) 경기도 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제2조 제3호.

〈표 2〉 지방자치단체 사회주택 정의

지방자치단체	정의
서울시(2015 제정)	사회경제적 약자를 대상으로 주거 관련 사회적경제 주체에 의해 공급되는 임대주택 등
경기도(2020 제정)	사회적경제 주체가 무주택자에게 공급하는 장기임대주택으로 사회적 가치를 실현하는 것
부산광역시(2020 제정) 동구, 중구(2019 제정)	사회경제적 약자를 대상으로 주거 관련 사회적경제 주체에 의해 공급되는 임대주택
시흥시(2017 제정)	사회경제적 약자를 대상으로 주거 관련 사회적경제 주체가 공급하는 임대주택 등
고양시(2019 제정)	사회적경제 주체가 공급하거나 운영·관리하는 임대주택으로 민간임대주택의 청년, 신혼부부, 노인, 미혼모·부, 취약계층 임차인 거주불안을 보완하기 위한 주택

출처: 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례 제2조 제1호; 경기도 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제2조 제1호; 부산광역시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제2조 제1호; 부산광역시 동구 사회주택 지원에 관한 조례 제2조 제1호; 부산광역시 중구 사회주택 지원에 관한 조례 제2조 제1호; 시흥시 사회주택 지원에 관한 조례 제2조 제1호; 고양시 사회주택 지원에 관한 조례 제2조 제1호.

우까지를 포함하여 폭넓게 사용되고 있다.

(2) 공급주체

지방자치단체 조례에서 사회주택의 공급주체는 대체로 「민법」에 따른 비영리법인, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 공익법인, 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회, 「사회적기업 육성법」에 따라 인증된 사회적기업, 지역 조례에 따른 예비사회적기업을 공급주체로 정하고 있으나 지방자치단체별로 차이가 있다. 공급주체를 비교하면 〈표 3〉과 같다.

각 지방자치단체는 비영리법인, 협동조합, 사회적협동조합, 사회적기업, 예비사회적기업 등을 포함하고 있다. 서울시, 부산시는 중소기업을 포함하고 있는 특징이 있다. 「중소기업기본법」상 중소기업이 통상 사회적경제조직에는 포함되지는 아니하므로 다소 이례적인데, 주거 분야 사회적경제 주체의 수가 적고, 중소기업 지원의 취지까지 더해 공급주체를 중소기업까지 확대한 것으로 이해된다.¹⁷⁾ 경기도는 마을기업을 공급주체에 포함시키고

있는데, 지역공동체성 강화 측면에서 의미가 있다.¹⁸⁾ 고양시는 법인격이 없는 민간단체도 공급주체에 포함하고 있다. 법인격이 없는 경우 장기 공급 사업의 안정성이 낮아질 수 있는 문제점이 있으나 고양시의 경우 공공주택을

17) 의안번호 제4663호 사회적경제 기본법안(김영배의원 대표발의) 제3조 제2호

“사회적경제 기업”이란 사회적 가치를 추구하면서 재화 및 용역의 구매·생산·판매·소비 등 영업활동을 하는 사업조직으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조직을 말한다.

가. 「사회적기업 육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업, 나. 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회, 다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제9호에 따른 마을기업, 라. 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업.

마. 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조의 4에 따라 재정지원 등을 받는 법인·조합·회사·농어업법인·단체, 바. 「소비자생활협동조합법」에 따른 조합과 연합회 및 전국연합회, 사. 「농업협동조합법」 제2조에 따른 지역농업협동조합, 지역축산업협동조합, 품목별·업종별 협동조합, 농업협동조합중앙회, 제112조의 2에 따른 조합공동사업법인 및 제134조에 따른 사업을 수행하는 법인, 아. 「수산업협동조합법」 제2조에 따른 지구별 수산업협동조합, 업종별 수산업협동조합, 수산물가공 수산업협동조합, 수산업협동조합중앙회, 제113조의 2에 따른 조합공동사업법인 및 제138조에 따른 사업을 수행하는 법인, 자. 「산림조합법」 제2조에 따른 지역산림조합, 품목별·업종별 산림조합, 산림조합중앙회 및 제86조의 2에 따른 조합공동사업법인, 제46조에 따른 사업을 수행하는 법인, 차. 「염연초생산협동조합법」 제2조에 따른 염연초생산협동조합, 염연초생산협동조합중앙회 및 제14조에 따른 사업을 수행하는 법인, 카. 「신용협동조합법」 제2조에 따른 신용협동조합, 신용협동조합중앙회 및 제39조에 따른 사업을 수행하는 법인, 타. 「새마을금고법」 제2조에 따른 새마을금고, 새마을금고중앙회 및 제28조에 따른 사업을 수행하는 법인, 파. 「중소기업협동조합법」 제3조에 따른 협동조합, 사업협동조합, 협동조합연합회, 중소기업중앙회 및 제35조에 따른 사업을 수행하는 법인, 하. 「고용정책 기본법」 제28조 또는 「사회적기업 육성법」 제5조의 2에 따라 지방자치단체의 장이나 중앙행정부처의 장에 의해 지정되는 예비사회적기업, 거. 「문화산업진흥 기본법」 제15조의 2에 따라 지정된 우수문화사업자, 너. 그밖에 소셜벤처 등 다른 관계 법령이나 조례에 의해 설립된 법인 또는 비영리단체로 대통령령이 정하는 기준에 따라 사회적 가치 실현을 주된 목적으로 경제활동을 하는 사업조직.

18) 마을기업은 위 기본법안의 사회적경제 기업에 포함되어 있으며, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특에서 도시재생 활성화를 위하여 비용을 보조 또는 융자하는 대상에 사회적기업, 사회적협동조합 등과 함께 마을 기업이 포함되어 있다(제27조 제1항).

〈표 3〉 지방자치단체 사회주택 공급주체 비교

지방자치단체	공급주체
서울시	가. 「민법」에 따른 비영리법인 나. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 공익법인 다. 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회 라. 「사회적기업 육성법」에 따라 인증된 사회적기업 마. 「서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례」에 따른 예비사회적기업 바. 「중소기업기본법」에 따른 중소기업 중 건설업, 부동산업 및 임대업, 전문, 과학 및 기술 서비스업(건축설계 및 관련 서비스업에 한함)에 해당하는 기업
고양시	상기 가, 나, 다, 라, 마(고양시 조례), 바. 사. 그밖에 고양시장(이하 “시장”이라 한다)이 청년, 신혼부부, 노인, 미혼모·부, 취약계층 사회주택의 공급 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 민간단체
경기도	상기 가, 나, 다, 라, 마. 「경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례」에 따른 예비사회적기업, 마을기업 등
부산시	상기 가, 나, 다, 라.(부산시 조례에 따른 예비사회적기업 포함) 바. 「중소기업기본법」에 따른 중소기업 중 건설업, 부동산업 및 임대업, 전문, 과학 및 기술 서비스업(건축설계 및 관련 서비스업에 한함)에 해당하는 기업
시흥시	「주택법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등의 규정에 따라 주거관련 사업을 시행하는 「민법」 제32조에 따른 비영리법인, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 허가된 공익법인, 「협동조합 기본법」 제85조에 따라 설립된 협동조합, 「사회적기업 육성법」 제8조에 따라 인증된 사회적기업 등

출처: 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례 제2조 제3호; 경기도 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제2조 제3호; 부산광역시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제2조 제3호; 시흥시 사회주택 지원에 관한 조례 제2조 제3호; 고양시 사회주택 지원에 관한 조례 제2조 제7호.

위탁·운영하는 경우도 사회주택의 범위에 포함시키고 있으므로 민간단체까지 범위를 확대하고 있는 것으로 보인다.

(3) 공급대상

서울시는 사회경제적 약자를 대상으로 하며, 사회경제적 약자란 ① 「사회적기업 육성법」 제2조 제2호 및 같은 법 시행령 제2조에 따른 취약계층 ② 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제2조 제1호의 주거약자 ③ 「공공주택특별법」 제2조 제1호의 공공주택 중 국가·서울특별시·서울주택도시공사 또는 한국토지주택공사가 소유한 임대주택 거주자 ④ 무주택 세

대구성원으로서 다른 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 공공이 소유하는 임대주택에 입주할 자격이 있는 자 ⑤ 안정적인 주거생활을 영위하기 위해서 적절한 지원을 받을 필요가 있다고 인정되어 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)이 별도로 정하는 기준에 해당하는 청년1인가구 등 ⑥ 그밖에 시장이 특별히 인정하는 자로 정의한다(서울시 사회주택 조례 제2조 제1호, 제2호). 부산시, 고양시, 시흥시도 유사하게 규정하고 있다.¹⁹⁾

경기도의 경우 공급대상을 무주택자로 규정하고 있어 가장 폭넓게 규정하고 있다(경기도 사회주택 조례 제2조 제1호). 경기도는 사회주택의 40% 이상을 저소득층, 장애인, 1인 가구, 고령자 등 주거 취약계층에 특별공급하고, 60%를 소득과 무관하게 무주택자 전부를 대상으로 공급하는 계획이다.²⁰⁾

(4) 지원 내용

각 지방자치단체는 사회주택 활성화를 위하여 다양한 지원제도를 두고 있다. 지방자치단체별로 사회주택 지원제도를 비교하면 <표 4>와 같다.

지방자치단체의 사회주택 지원제도는 사회적경제 주체의 사회주택 건설·리모델링에 필요한 자금·인력지원, 택지 지원, 사회주택 관리비용 용자 또는 보조 등 지원 등이 있고, 입주자들을 위한 임대보증금, 주거비용 등에 대한 용자 또는 보조 등이 있다. 위와 같은 직접 지원 외에도 도시기본계획과 주택종합계획 등에 사회주택 공급 활성화 방안이 포함되도록 하고 있다. 또한 사회주택 택지 확보를 위한 내용이 있으며, 사회주택종합지원센터 등의 설치를 통한 간접 지원이 있다. 사회주택의 경우 차량이 없는 청년 세대가 다수 거주하거나 공유자동차를 활용하는 등 주차장 수요가 적은 경우가 있는데 서울시는 주차장 설치 기준 완화에 대하여 규정하고 있어 그만큼 다양

19) 부산광역시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제2조 제2호; 고양시 사회주택 지원에 관한 조례 제2조 제1~6호; 시흥시 사회주택 지원에 관한 조례 제2조 제2호.

20) 경기도의회, “경기도형 사회주택 소득, 자산 관계없이, 무주택자라면 OK! 「경기도 사회주택 활성화 지원에 관한 조례」”, 경기도의회 블로그 <https://blog.naver.com/gassembly/222053089546>(검색일: 2021.4.7).

〈표 4〉 지방자치단체 사회주택 지원내용 비교

지방자치단체	지원내용
서울시	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적경제 주체에 대한 지원 <ol style="list-style-type: none"> 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 • 도시기본계획과 주택종합계획 등 수립에 있어 사회주택 공급 활성화 방안 포함 • 도시 개발 등을 통한 사회주택 택지 확보 • 사회주택 공급 시 주차장 설치 기준 완화 • 주택사업에 대하여 주거관련 사회적경제 주체와 공동 사업 추진 • 부동산투자회사와 공동으로 사회주택 공급사업 지원가능 • 공공임대주택 등의 사회주택 활용 • 사회주택으로 활용되는 공공임대주택의 관리비용 지원 • 사회적경제 주체가 주택을 임차 또는 매입하여 사회주택으로 활용하는 경우 용자 또는 보조 • 사회주택 종합지원센터 설치
고양시	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적경제 주체에 대한 지원 <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회주택 건설부지의 임대 2. 사회주택으로 사용할 대지와 건축물의 임대 3. 사회주택 관리비용 4. 사회주택 리모델링 비용(빌트인 품목을 포함한다) 5. 사회적경제 주체의 커뮤니티 및 공동체 활성화에 소요되는 비용 6. 사회적경제 주체가 제3자의 주택을 임차하여 사회주택으로 공급하는 경우로서 다음 각 목의 비용 등 <ol style="list-style-type: none"> 가. 제3자로부터 해당 주택을 임차하기 위한 임대보증금 나. 해당 주택의 리모델링 비용 • 고양도시관리공사에서 추진하는 사회주택 활성화 지원사업에 대한 출자 및 보조
경기도	<ul style="list-style-type: none"> • 행정적·재정적 지원 • 토지 임대 • 입주자 임대료 보조, 입주자 임대보증금 대출금 이자 지원, 임대보증금 용자 • 사업자 사업비 용자 또는 이자 지원 • 공동체 활성화 지원 <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치기구 구성 및 운영 관련 전문가 자문 2. 공동체 관리자 발굴·육성·인력지원 3. 공동체 활성화 프로그램 운영에 소요되는 비용 등 • 사회주택 지원센터 설치

지방자치단체	지원내용
부산시	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적경제 주체에 대한 지원 <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회주택 건설 택지 임대 2. 사회주택의 공급을 위한 다음 각 목의 비용에 대한 융자 또는 보조 <ul style="list-style-type: none"> 가. 사회주택으로 활용하기 위한 민간주택의 매입 또는 임대 비용 나. 사회주택의 건축·재건축·리모델링 비용 3. 사회주택의 관리에 필요한 비용의 융자 또는 보조 등 • 주거종합계획 수립 시 사회주택 활성화 사항 반영 • 도시개발계획 등 수립 시 사회주택 건설 택지 확보 • 사회적경제 주체와 공동 사업 추진 • 사회주택 종합지원센터
시흥시	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적경제 주체에 대한 지원 <ol style="list-style-type: none"> 1. 자금·인력지원 및 현물출자 2. 사회주택 건설 토지의 사용 승낙 3. 사회주택의 관리·위탁 4. 사회주택의 임대보증금 등에 대한 보조 5. 사회주택 관리비용의 보조 6. 사회주택 건설·재건축·리모델링 비용의 보조 7. 사회주택 거주자에 대한 주거비용의 보조 등 • 주택종합계획 등 수립에 사회주택 공급 활성화 방안 포함 • 사회적경제 주체와 공동으로 사업 추진 • 민간주택 등의 사회주택 활용 <ol style="list-style-type: none"> 1. 제3자로부터 해당주택을 임차하기 위한 임대보증금 보조 2. 해당주택 입주자의 임대보증금 및 임대료 보조 3. 해당주택의 리모델링 비용 등의 보조

출처: 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례 제3조, 제9조, 제 9조의 2, 제10조, 제11조, 제13조, 제14조, 제15조, 제24조; 경기도 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제3조 제2항, 제8조, 제10조, 제17조, 제18조, 제19조, 제20조; 부산광역시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제2조 제3호; 시흥시 사회주택 지원에 관한 조례 제2조 제3호; 고양시 사회주택 지원에 관한 조례 제3조, 제11조.

한 공간 활용의 가능성이 높아진다. 또한 서울시는 공공임대주택 등의 사회주택 활용에 대하여 규정하고, 사회주택으로 활용되는 공공임대주택의 관리비용 등을 지원한다. 서울시는 부동산투자회사를 통한 사회주택 사업을 시행하고 있어 위 내용을 포함하고 있다. 고양시는 사회적경제 주체의 커뮤니티 및 공동체 활성화에 소요되는 비용을 지원한다고 규정하고, 경기도는 공동체 활성화 지원 사항으로 주민자치기구 구성 및 운영 관련 전문가 자문, 공동체 관리자 발굴·육성·인력지원, 공동체 활성화 프로그램 운영에 소요되는 비용 등을 규정하는 등 공동체 활성화를 위한 비용 지원을 강조하고 있

다. 서울시와 부산시의 경우 별도로 공동체주택 활성화 지원 등에 관한 조례를 두고 있다.²¹⁾

(5) 소결

각 지방자치단체의 사회주택 조례는 정의, 공급 주체, 공급 대상, 지원 내용에서 전반적으로 유사한 내용이고, 세부 내용에서 예산 범위, 지역적 특징을 반영한 차이가 존재한다. 공급주체와 대상을 확대한 유형의 특징 및 시아점 등이 사례로 축적되며 전국 단위 사회주택 제도화에 초석이 될 수 있다. 최근 조례 제정이 확대되고 있으나 전국적으로 보면 여전히 부족하고, 서울 외에는 지역 단위의 사회주택 사업이 활발하게 이루어지지 못하고 있다. 법률 개정 운동과 더불어 지역 단위로도 사회주택 조례와 사업이 확대되도록 노력할 필요가 있고, 향후 사회주택 법제화 시에도 지방자치단체의 자율적인 지원에 관한 사항이 포함되어야 할 것이다.

2) 현행 법령 현황

현행 법령에서 직접 사회주택에 대하여 정의하고 있는 규정은 없으나 사회적경제 주체의 주택 공급과 관련한 여러 규정들이 존재한다. 민간임대주택법은 주택도시기금 등의 자금 우선 지원, 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 등에 따른 조세 지원의 목적으로 사회적기업, 사회적협동조합 등 비영리단체의 민간임대주택 공급 참여 유도 목적을 포함하여 규정하고 있다(제4조 제1항 제3호). 이는 사회적경제 주체에 대한 지원 근거를 마련하였다는 점에서 의미가 있으나, 사회적경제 주체에 대한 보다 구체적인 지원 내용을 규정하고 있지 않은 한계가 있다. 지원 대상을 사회적기업, 사회적협동조합 등 비영리단체로 한정하고 있고, 통상 지방자치단체 조례에 있는 협동조합

21) 서울특별시 공동체주택 활성화 지원 등에 관한 조례; 부산광역시 공동체주택 활성화 지원 등에 관한 조례.

등은 포함하고 있지 않다.

민간임대주택법은 기업형 민간임대주택에 대한 과도한 지원이라는 비판이 계속되자 2018년 법 개정을 통해 공공지원 민간임대주택을 규정하고, 위 주택에 대하여는 임대기간, 임대료, 임차인 자격 제한 등의 의무를 부과하였다.²²⁾ 이후 민간임대주택법 시행규칙에서 사회적기업, 사회적협동조합 또는 비영리법인 등이 주택도시기금으로부터 용자를 받는 경우도 공공지원 민간임대주택에 포함되는 것으로 규정하였다.²³⁾ 공공지원민간임대주택은 민간임대주택법에서 정한 의무가 부과되는 한편, 일정 요건을 갖춘 경우 종합부동산세 합산배제 특례 등이 적용된다.²⁴⁾ 공공지원민간임대주택은 공공지원을 받고, 임대료·임차인 자격 제한 의무가 발생한다는 점에서 사회주택의 특성에 일부 부합하는 측면이 있으나, 공급 주체의 제한이 없으며, 임대료, 임차인 자격 제한 등의 의무가 10년에 그친다. 공공지원민간임대주택은 사회경제적 약자를 위한 목적에서 공급되는 주택 모델이라기보다는 민간임대주택 확대를 위하여 공공이 제공한 지원에 대해 의무를 부과한 성격으로 이해할 수 있다.

그 외에도 국토교통부 기존주택 매입임대주택 업무처리지침은 공공주택 특별법상 기존주택 등 매입임대주택 사업과 관련하여 사회적 주택 운영 특례에 대하여 규정한다(제38조). 공공주택특별법에 따라 매입 또는 개량한 주택을 비영리법인 등이 무주택자인 저소득층을 위해 공급하는 주택을 사회적 주택으로 정의하고, 기초생활수급자, 청년, 신혼부부, 고령자, 다자녀가구

22) 민간임대주택에 관한 특별법 법률 제15356호 일부개정(2018.01.16) 개정이유: 민간임대주택의 공공성 강화를 위해 주택도시기금 출자 지원, 용적률 완화 등의 공공지원을 받아 건설 또는 매입하는 주택은 공공지원민간임대주택으로 분류하고, 공공지원에 상응하는 청년·신혼부부 등 주거지원계층 배려, 초기임대료 제한 등 공공성을 확보하도록 하며, 역세권등에서 소규모 축진지구를 지정할 수 있도록 최소면적기준을 조례로 완화할 수 있도록 하는 등 제도개선을 추진.

23) 민간임대주택에관한특별법 제2조 제4호 마목, 민간임대주택에관한특별법시행규칙 제1조의 2 제3호 나목.

24) 종합부동산세법 제8조 제2항 제1호, 시행령 제3조 제1항 제7호 등.

등에게 공급하도록 하며, 「민법」에 따른 비영리법인, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 공익법인, 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합 및 사회적 협동조합, 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적기업, 「고등교육법」에 따른 학교를 사회적주택의 운영기관 대상으로 규정한다(제38조 제1항, 제2항, 제6항). 공급주체를 비영리법인 등으로 규정하고 있으나 제한적인 영리법인인 사회적기업뿐 아니라 영리법인인 협동조합도 사회적 주택의 운영기관에 포함하고 있어 민간임대주택법에서의 사회적경제 주체 관련 규정보다 범위가 넓다.

사회적경제 주체의 공급과 직접 관련된 내용은 아니나 청년 대상으로 사회적경제 주체 등이 주도적으로 공급하고 있는 공유형 임대주택이 2018년도에 민간임대주택법에 반영되었다. 동법은 가족관계가 아닌 2명 이상의 임차인이 하나의 주택에서 거실·주방 등 어느 하나 이상의 공간을 공유하여 거주하는 민간임대주택으로서 임차인이 각각 임대차계약을 체결하는 민간임대주택을 공유형 민간임대주택으로 정의하며, 위 주택의 활성화를 위하여 국가 및 지방자치단체가 임대사업자 및 임차인에게 필요한 행정지원을 할 수 있음을 규정하고 있다.²⁵⁾

3) 개정안 현황

사회주택 법제화를 위한 논의는 2016년도부터 본격적으로 이루어졌고, 2016년 12월 31일, 윤관석 의원이 사회임대주택의 정의, 지원 내용 등을 담은 민간임대주택법 개정안(이하 ‘윤관석 개정안’이라 한다)을 발의하였다.²⁶⁾ 위 법안은 소득·자산을 충족하는 취약계층을 대상으로 주택을 건설하거나 매입하여 30년 이상 임대(또는 임차하여 6년 이상 임대)하는 민간임대주택을 사회임대주택으로 정의하고, 사회임대주택을 공급하였거나 하려는 사업자를

25) 민간임대주택에 관한 특별법 제4조 제2항.

26) 의안번호 2004334 민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안(윤관석 의원 대표발의).

사회임대주택사업자로 정의하였다(안 제2조 제1호, 제2조 제3호의 2, 제7조 제7호, 제2조 제9호의 2). 사회임대주택의 건설에 대해 공공기관의 토지 등을 우선 공급받을 수 있도록 하였고, 건폐율, 용적을 완화 특례를 규정하였다(제18조 제2항, 제21조). 그 외에도 사회임대주택사업 관련 계획을 주거종합계획에 포함시키도록 하였고, 국·공유재산 사용의 특례를 인정하였으며, 사회임대주택사업자에 대한 경비 지원, 사회임대주택지원센터 설치·운영에 관한 사항을 규정하였다(제41조의 2, 제41조의 3, 제41조의 4, 제41조의 5). 위 법안에 대한 국토교통위원회 수석전문위원의 검토보고서에서는 사회임대주택을 지원하는 법안 신설의 필요성을 인정하면서 임대대무기간을 30년 이상으로 하는 것은 공공기관에 비해 상대적으로 열악한 사회적경제 주체의 재무 역량에 비추어 과도한 부담일 수 있고, 다양한 유형의 주택 공급을 위하여 임대 의무 기간 요건 완화가 필요하며, 다른 민간임대주택에 비하여 강화된 인센티브가 제공되는 만큼 고도의 공공성을 확보가 필요하므로 사업주체를 사회적경제 주체로 제한 방안 검토가 필요한 점 등이 제시되었다.²⁷⁾

이후 법안 내용이 일부 수정되었는데, 수정안은 사회임대주택을 「사회적기업 육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조 제3호에 따른 사회적협동조합 등 대통령령으로 정하는 임대사업자가 8년 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 기업형임대주택 또는 준공공임대주택으로 정의하고, 지원 내용으로는 지방자치단체가 사회임대주택 지원센터의 설치 및 운영, 사회적경제 주체의 역량 강화를 위한 교육, 사회임대주택의 관리·운영에 필요한 경비 등을 지원할 수 있다는 내용만 반영되었다. 위와 같은 내용으로 2017년 2월 21일 국토교통위원회에서 수정 가결되었고, 2017년 2월 23일 법제사법위원회에 회부되었으나 통과되지 못하고 임기 만료로 폐기되었다. 이후 사회주택 법제화를 위한 민간의 연구와 노력은 계속되고 있으나 현재까지 법안이 발

27) 국토교통위원회 수석전문위원 「민간임대주택에 관한 특별법 일부 개정법률안 검토 보고」 보고서, 제349회 국회(임시회) 제2차 국토교통위원회(2017.2).

의되지는 아니하였다.

한편, 정부는 2017년 주거복지로드맵을 발표하면서 협력적 거버넌스 구축에 관하여 사회주택 공급 활성화를 제시하였다. 사회적경제 주체에 의한 임대주택을 약칭 사회주택으로 표기하고, 사회임대주택 개념을 사회적경제 주체가 공급하거나 운영·관리하는 임대주택으로 민간임대의 거주불안을 보완할 수 있는 대안이며, 사회적경제 주체는 사회적기업육성법상 사회적기업, 협동조합 기본법상 사회적 협동조합, 비영리법인 등 비영리 또는 최소한의 영리를 추구하는 민간주체로 설명하고 있다.²⁸⁾ 위와 같은 정의는 법제사법위원회에 회부된 수정안에 기초한 것으로 보여진다.

4. 사회주택 법제도 개정 방향

사회주택 법제화와 관련하여서는 개정 대상 법률과 사회주택의 정의 및 지원 내용이 주요 쟁점이다. 사회주택 정의는 공급주체, 공급대상 및 기간, 소유관계에 기초한다. 이하에서는 법체계, 공급주체, 소유관계, 공급대상 및 기간, 지원 내용을 중심으로 민간임대주택법, 공공주택특별법, 주택법의 개정 방향에 대하여 살펴보겠다.

1) 법체계

주택 정책의 기본이 되는 사항은 대부분 주택법에서 규율하고 있었으나 2015년에 주거기본법이 제정되면서 주거종합계획 수립 등 주거 정책의 기본 사항은 주거기본법에 반영되었고, 공동주택 관리 부분은 2015년 공동주택관리법 제정으로 분리되었다. 또한 같은 해 주택도시시기금법이 제정되어

28) 관계부처 합동, 「사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵」(2017.11.29), http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95079992(검색일: 2016.06.16).

주택도시기금에 관하여 별도로 규율하고 있으며, 현행 주택법은 주택의 건설·공급·관리 등에 대하여 규정하고 있다.

임대주택 공급에 관하여는 1984년 임대주택건설촉진법이 제정되어 공공부문 중심의 임대주택이 공급되었고, 1993년도에 공공부문뿐 아니라 민간에 의한 임대주택 건설 활성화 기반 마련을 위하여 임대주택법으로 전면 개정되었다.²⁹⁾ 2015년도에는 국토교통부가 기업형 민간임대주택 ‘뉴스테이’ 정책을 추진하면서 법명을 민간임대주택에 관한 특별법으로 변경하고, 민간임대주택에 대하여 규율하는 지원 중심의 법률로 전부개정하였다.³⁰⁾ 더불어 공공주택건설 등에 관한 특별법을 공공주택특별법으로 법명을 변경하고, 임대주택법에 있던 공공임대주택에 관한 내용을 통합 규율하였다. 이로써 공급주체에 따라 민간이 공급하는 임대주택은 민간임대주택법으로, 공공이 공급하는 임대주택은 공공주택특별법으로 나누어 규율하게 되었고, 공공임대주택, 공공분양 주택 등 공공의 주택 공급이 통합 규율되었다. 이후 기업형 임대주택에 대한 과도한 지원이 문제가 되자 2018년 1월 16일 법개정을 통해 기업형 임대주택 규정을 삭제하고, 공공지원을 받는 주택은 임대료 및 임차인의 자격 제한 등을 받는 공공지원 민간임대주택 제도가 도입되었다. 정부는 공공임대주택과 민간임대주택을 구분하고 민간임대주택에 대한 규제를 완화하여 활성화를 추진하였으나, 민간임대주택 지원에 따른 공공성 확보의 측면에서 다시 규제 강화 방향으로 가고 있는 것이다.

사회경제적 주체는 민간사업자에 속하므로 공급자를 기준으로 삼는 현행 법률 체계로는 민간임대주택법의 대상이 될 것이다. 그러나 사회경제적 약

29) 1993.12.27. 법률 제4629호 임대주택법 전문개정 제·개정 이유: 임대주택의 건설을 촉진하기 위하여 1984년 12월 31일 제정된 임대주택건설촉진법은 그동안 공공부문의 임대주택건설을 촉진시켜 어느 정도의 목적을 달성하였으나, 아직도 민간에 의한 임대주택의 건설은 원활하지 못하므로 민자에 의한 임대주택의 건설을 활성화하기 위한 기반을 조성하는 한편, 무주택임차가구의 보호를 강화함으로써 현행 임대주택제도의 운용상 나타난 미비점을 전반적으로 개선·보완하려는 것임.

30) 2015.8.28. 법률 제13499호 민간임대주택에 관한 특별법 전부개정.

자를 대상으로 공급되는 사회주택의 특성은 민간임대주택법보다는 서민의 주거안정이라는 공공주택특별법의 목적에 더욱 부합한다.³¹⁾ 민간이 공급주체라는 점에서 형식적으로는 민간임대주택법 규율 대상이나 공급 대상 및 취지를 고려하면 공공주택특별법과 유사한 지원 체계가 필요하다. 또한 국토교통부 지침, 지방자치단체 조례에서 공공임대주택을 사회적경제 주체가 위탁 관리하는 경우도 규정하고 있는 바와 같이 공공주택과 사회주택이 중첩되는 경우도 있다.

일반적으로 사회주택이 국가의 공급도 포함하여 정의되는 점을 고려하면 공공주택특별법상 공공주택사업자에 사회적경제 주체도 포함하여 동일한 지원을 하는 방안을 고려해볼 수 있다. 그러나 현행 법률은 공공주택 관련 사항을 통합 규율한다는 취지에서 2015년에 개정된 것이고, 공공분양주택과 공공임대주택의 사업자를 구분하는 등의 전면적인 체계 전환이 용이하지 아니하다. 또한 사회주택의 다양한 주택 유형이나 운영 방식 등이 공공주택의 틀 안에서 제약될 가능성도 있다.

공공주택특별법의 기존 체계를 유지하는 경우, 사회주택이 민간임대주택법, 공공주택특별법의 취지 및 성격과는 구별되는 동시에 중첩적인 특징을 가지는 점을 고려하면 사회주택 조례 구성과 같이 별도의 특별법으로 제정하는 것이 법체계 및 활성화 측면에서 바람직할 것으로 보인다. 다만, 사회주택 공급 역사가 비교적 짧고 사회주택을 규정하는 별도의 특별법을 제정하기가 용이하지 않은 입법 환경을 고려할 때, 이하에서는 입법 단기 전략으로 현행 법률 체계상 민간임대주택법에 건설·매입 사회주택에 관한 사항을 반영하고, 공공주택특별법에서는 사회적경제 주체가 공공주택을 위탁·관리

31) 위와 같은 한계는 20대 국회 법제사법위원회 논의 과정에서 언급되기도 하였는데 사회주택은 공공주택에 포함되어야 할 내용으로 민간임대주택법에 반영될 사안이 아니라는 취지의 반대의견이 있었다(제354회 법제사법소위 제1차 회의(2017년 9월 21일) 회의록, 2면); 공공주택특별법 제1조(목적)는 “이 법은 공공주택의 원활한 건설과 효과적인 운영을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 서민의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정한다.

하는 내용을 반영하며, 주택법에서 이를 통칭한 사회주택을 정의하는 개정 방향에 대하여 검토하도록 하겠다.

2) 민간임대주택법 개정 방향

민간임대주택법에 공급주체, 소유관계, 공급대상 등을 바탕으로 민간임대주택법상 사회주택을 규정하고,³²⁾ 지원 내용을 반영할 필요가 있으며 구체적인 내용은 아래와 같다.

(1) 공급주체

앞에서 사회적경제 주체가 사회경제적 약자를 대상으로 지불가능한 임대료로 공급하는 임대주택을 협의의 사회주택으로 정의하였다. 통상 사회적경제의 개념은 시대와 국가에 따라 다양하게 정의되고 있다. 통상 시장경제와 공존하면서 사회적 가치를 우선 고려하는 경제로 정의되곤 하고, OECD(1999)는 국가와 시장 사이에 존재하는 모든 조직으로서 사회적 요소와 경제적 요소를 동시에 가진 비영리섹터와 시민사회조직을 포함한다고 정의하고 있다.³³⁾ 현행 법률상 사회적경제 조직을 정의하는 규정은 없으며, 국회에 상정된 사회적경제기본법안(김영배 대표발의, 2020)에서는 사회적경제 기업을 사회적 가치를 추구하면서 재화 및 용역의 구매·생산·판매·소비 등 영업활동을 하는 사업조직으로 사회적기업, 협동조합, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업, 예비사회적기업, 소셜벤처 등을 나열하며 정의하고 있다. 모든 사회적경제조직을 사회주택의 공급주체로 규정할 필요는 없으며, 사회적경제조직 중 사회주택의 공공성 및 주택 공급의 특성에 맞는 조직을 공급주체로 할 수 있을 것이다.

현행 민간임대주택법은 사회적기업, 사회적협동조합 등 비영리단체의 민

32) 이 글에서는 편의상 민간임대주택법상 사회주택으로 표현하였으나, 법률에서는 사회임대주택, 민간사회주택 등 다양 표현으로 정의될 수 있을 것이다.

33) 이은애, 같은 글, 14쪽.

간임대주택 공급 참여 유도를 위하여 기금 등을 지원할 수 있는 것으로 규정하여 일반적인 사회적경제조직의 범위보다 협소하다. 사회주택은 주체 육성의 필요성을 넘어 안정적인 주거 공급 목적과 연계된 것으로 상당한 자금 등 지원이 불가피하며, 그만큼 공급주체에 대해 요구되는 공익성의 수준이 높아지게 된다.

구체적인 조직에 대하여 살펴보면, 민간임대주택법 규정, 각 지방자치단체 조례에서는 공급주체에 사회적기업, 사회적협동조합, 비영리법인을 공통적으로 포함하고 있다. 비영리법인은 공공성 및 공동체성 측면에서 사회주택에 가장 부합하는 조직이다. 유럽 사회주택 공급주체 기본 모델도 비영리법인이다. 다만, 우리나라 법제도상 비영리법인이 주택사업을 주된 사업으로 수행하기 어려운 한계가 많다. 비영리법인의 운영과 관련하여 정관 변경, 기본 재산 처분 등에 대한 주무관청의 사전 허가가 필요하며, 건설업 등록도 제한된다.³⁴⁾ 공익법인의 설립·운영에 관한 법률상 공익법인은 수익사업을 하려면 사업마다 주무관청의 승인을 받아야 하고,³⁵⁾ 상속세 및 증여세법상 공익법인은 출연재산에서 발생한 운용소득의 70% 이상을 소득이 발생한 연도의 다음 사업연도까지 직접 공익목적사업에 사용하여야 하므로 장기적인 사업 계획에도 제약이 있을 수 있다.³⁶⁾ 비영리법인은 출연이나 차용은 가능하나, 출자금 유치가 불가능하므로 자본 형성에 한계가 있다. 현재 사회주택 사업자를 보더라도 비영리법인(학교 포함)은 전체의 약 20% 수준이다.

사회적협동조합은 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합으로, 출자금에 대한 환급은 가능하나, 구성원에 대한 배당이 불가능하다. 즉 사회적협동조합이 보유한 부동산의 가치가 조직 내에 보유될 수 있는 특징이 있다.³⁷⁾ 비영리법인이면서도 출자금 환급이 가

34) 건설산업기본법 제9조 제3항.

35) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제4조 제3항.

36) 상속세 및 증여세법 제48조 제2항.

37) 협동조합기본법 제2조 제3호, 제98조.

능하고, 영업활동이 보다 자유로운 장점이 있다.

사회적기업은 비영리법인 외에 주식회사, 협동조합 등 영리법인도 사회적 기업으로 인증을 받을 수 있어 민법상 비영리법인, 사회적협동조합과는 성격에 차이가 있다. 그러나 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적을 위하여 사용하여야 하므로 수익이 상당부분 사회적 목적을 위해 재투자되는 구조이며,³⁸⁾ 엄격한 인증 절차를 거친다는 점에서 공공성이 일정 부분 담보된다고 평가할 수 있다.

한편, 현재 사회주택 사업자 중 15% 이상인 협동조합을 사회주택 공급 주체에 포함시킬 것인지 여부가 쟁점이 되고 있다.³⁹⁾ 협동조합은 조합원의 권익 향상과 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직이고, 영리조직이지만, 투자 배당은 일정 범위 내로 제한되고, 이용 배당 중심의 조직이다.⁴⁰⁾ 조합원 중심의 조직 특성상 공동체 활성화 역할과 전문성을 기대할 수 있다.

경기도의 경우 마을기업을 공급 주체에 포함시키고 있다. 마을기업은 지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업을 말하며, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법에서 규정하고 있다(제2조 제1항 제9호). 동 법은 마을기업을 사회적기업, 사회적협동조합과 함께 도시재생사업의 시행자가 될 수 있는 지역주민 단체로 규정하고 있다(제26조 제1항 제5호). 행정안전부장관이 마을기업을 인증하며, 공동체성, 공공성, 지역성, 기업성 요건을 갖추어야 한다. 마을기업의 조직 형태는 민법상 비영리법인, 상법상 회사, 협동조합기본법상 협동조합, 농어업 경영체법에 따른 영농조합 등 법인이다.⁴¹⁾ 상법상 회사 등 영리법인이 포함되나 지역의 문제 해결, 지역사회 공헌 등 공공성 요건, 기업 설립과 운영에 공동체가 참여하고 결정하여야 하는 공동체성을 갖추어야 하

38) 사회적기업육성법 제8조 제1항 제7호.

39) 진남영 외, 같은 글, 341쪽.

40) 진남영 외, 같은 글, 340~341쪽.

41) 2020년 마을기업 육성사업 시행지침 참고.

며, 정부 기관의 인증을 받는다는 점에서 사회적기업과 성격이 유사하다. 사회적기업과 달리 마을기업의 구체적인 요건 및 인증 등이 법률에 규정되어 있지 아니하나, 마을기업 육성 및 지원에 관한 법률안 등 여러 법안이 발의 되어 있다.⁴²⁾

서울시, 부산시 조례는 중소기업을 포함하고 있는데, 중소기업 육성 측면에서 지원의 필요성이 인정되나 중소기업 지원 정책과 사회주택 제도를 구별하여 볼 필요가 있다. 중소기업기본법상 중소기업은 일정 규모 이하이고, 소유와 경영의 실질적인 독립성이 인정되는 것 정도를 요건으로 하고 있다.⁴³⁾ 중소기업 요건에는 공익 목적, 공동체 지향성 또는 사회공헌 등의 사회적 가치가 전제되지 않고, 통상적 의미의 사회적경제 조직에도 포함되지 아니하는 바, 중소기업을 사회주택 공급주체에 포함시키는 것은 어려울 것이다.

고양시는 법인격 없는 민간단체도 공급주체에 포함하고 있으나, 장기간 공급되는 사회주택의 특징을 고려할 때, 단체는 제외함으로써 법인 설립을 유도하는 것이 바람직할 것이다.

아래에서 자세히 살펴보겠지만, 민간임대주택법에서는 직접 주택을 건설하거나 매입하여 공급하는 주택이 전제되는바, 그만큼 상당한 공공의 지원이 필요하고, 주택 연수 상당의 장기 공급이 필요하다. 공공성 강화 측면에서 사회적협동조합을 포함한 비영리법인과 2/3 이상 배당이 제한되고 정부의 인증 과정을 거친 사회적기업으로 공급주체를 제한하여 공익 목적의 안정적 공급이 이루어지도록 할 필요가 있다. 위와 같이 제한하더라도 협동조합이나 주식회사는 사회적협동조합 전환이나 사회적기업 인증을 통해 민간임대주택법상 사회주택 공급주체가 될 수 있다.

한편, 협동조합, 마을기업 등 공동체 활동에 전문성을 지닌 조직들이 공공주택을 위탁·운영에서 중요한 역할을 할 수 있도록 공공주택특별법의 위탁·운영 주체에는 포함될 필요가 있을 것이다. 예비사회적기업은 사회적기업으

42) 의안번호 2104782 마을기업 육성 및 지원에 관한 법률안(이종배의원 대표 발의); 의안번호 2100059 마을기업육성지원법안(박정의원 대표발의).

43) 중소기업기본법 제2조 제1항 제1호.

로 전환·육성하기 위하여 지정한 기업이고 통상 배당 제한 등의 요건을 갖추고 있지는 아니하므로 민간임대주택법상 사회주택 공급 주체에는 포함시키기 어렵다.⁴⁴⁾ 사회적 목적 실현을 주된 목적으로 하는 조직이며, 지방자치단체 등의 지정을 거치는 점을 고려할 때 공공주택특별법상 위탁·운영 주체에 포함하여 전문성을 높이고, 사회적기업으로 성장해 나갈 수 있도록 지원할 수 있을 것이다.

(2) 소유 관계

민간임대주택법은 민간임대주택을 민간 건설임대주택과 민간매입임대주택으로 구분하고, 주택의 소유자로부터 임대관리를 위탁받아 관리하는 업은 주택임대관리업으로 정의한다(제2조 제1호, 제10호). 주택임대관리업은 주택의 소유자로부터 주택을 임차하여 자기책임으로 전대하는 자기관리형 주택임대관리업과 주택의 소유자로부터 수수료를 받고 임대료 부과·징수 및 시설물 유지·관리 등을 대행하는 형태의 위탁관리형 주택임대관리업으로 구분된다(제2조 제1호). 한편, 서울시 등은 사회주택을 사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적경제 주체에 의해 공급되는 임대주택으로 정의하여 공급주체가 주택을 건설 또는 매입하여 소유할 것을 전제로 하지 않는다.⁴⁵⁾ 또한 공공임대주택 등의 사회주택 활용에 대하여 규정하고, 관리비용 등을 지원한다.⁴⁶⁾ 사회주택 건설과 매입을 위하여는 많은 재원이 필요하므로 지방자치단체들은 주택을 임차하여 재임대하는 방식도 사회주택 공급 방식에 포함하여 왔고, 지방자치단체 보유 주택에 대한 위탁관리 방식도 활성화되어

44) 서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례 시행규칙 제2조 예비사회적기업 지정요건 등

1. 「민법」상 법인·조합, 「상법」상 회사 또는 비영리민간단체 등 「사회적기업 육성법 시행령」 제8조의 조직형태를 갖출 것, 2. 유급근로자를 고용하여 제화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행할 것, 3. 해당 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 실현하는 것일 것.

45) 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례 제2조 제1호.

46) 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례 제13조, 제14조.

있다.

위와 같은 사회주택 공급 현황을 고려하여 윤관석 개정안은 사회임대주택 유형에 임차형 사회임대주택을 포함하여 정의하였다. 그러나 민간임대주택 법은 민간임대주택을 민간건설임대주택과 민간매입임대주택으로 구분하고, 주택의 소유자로부터 주택을 임차하여 자기책임으로 전대하는 형태의 업은 자기관리형 주택임대관리업으로 정의하고 있어 임차형 모델을 사회주택에 포함하여 정의하는 것이 민간임대주택법체계에는 부합하지 아니한다.

「기존주택 매입임대주택 업무처리지침」에 따른 사회적주택은 공공주택 사업자가 다가구·다세대 주택 등을 매입한 후 비영리법인, 협동조합 등 사회적 주택 운영기관에 임대하면, 운영기관이 대학생과 사회초년생에게 재임대하는 방식으로 실시된다.⁴⁷⁾ 사회적경제 주체가 공공임대주택을 임차하여 재임대하는 임차형 모델을 공공임대주택 운영방식의 하나로 보고 있다.

사회주택 사업자가 주택 또는 비주택을 임차하여 리모델링 후 재임대하는 리모델링형 사회주택은 2015년도 18세대에서부터 시작해 총 715세대 공급이 이루어졌다. 리모델링형 사회주택은 임대보증금, 리모델링 비용 등 상대적으로 적은 재원으로 사회주택 공급이 가능하다는 장점이 있으나, 민간 소유 주택을 재임대하는 구조이므로 임차인의 임대보증금 보호가 용이하지 아니하다. 또한 사회주택 사업자는 개인이 아닌 회사이므로 주택임대차보호법상 임차인으로 보호를 받지 못하고, 소유자와 사업자 간 임대차 계약이 해지되는 경우 등 임차 목적물 제공에 불안 요인이 있다.⁴⁸⁾ 임대차 계약 기간 경과 후에는 주택 소유자에게 주택을 반환하여야 하므로 공공지원의 효과가 일정 기간(통상 10년)에 한정된다. 위와 같은 점을 고려할 때 민간임대주택법

47) 국토교통부, “대학생·사회초년생 대상 “사회적 주택” 공급된다”, 보도자료(2016.7.28), http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95077822(검색일: 2021.6.11); 최은희 외, 「공공임대주택 미래 모델 개발과 향후 정책 로드맵 구상 연구」, 『한국토지주택공사 토지주택연구원 연구보고서』, 94쪽.

48) 주택임대차보호법은 임차인이 주택의 인도와 주민등록을 마친 때에 제삼자에 대하여 효력이 생기는 것으로 규정한다(제3조 제1항).

에서 사회주택에 임차형을 반영하기보다는 사회주택사업자가 건설 또는 매입하여 주택의 소유권을 취득하여 공급할 수 있도록 하는 방안이 바람직할 것으로 보인다. 참고로 공공기관 등이 소유하는 토지를 사회주택 사업자에게 임대하고 사회주택 사업자가 주택을 건설하여 임대하는 토지임대부 유형은 주택 소유권이 사회주택사업자에게 있으므로 민간건설임대주택에 포함될 수 있다.

민간임대주택법에서 임차형을 사회주택 범위에서 제외하는 것과는 별도로 공공주택에서의 활용은 활성화될 필요가 있다. 공공기관 등이 주택을 소유하므로 안정적인 주택 공급이 가능하고, 사회적경제 주체의 전문적인 운영·지원이 결합되어 효율적 운영과 더불어 공동체성을 강화할 수 있다. 현행법체계 내에서는 공공주택특별법에서 공공임대주택의 운영·관리를 위탁하는 방식으로 반영할 수 있는데, 현재 지침으로 규정하는 사회적주택의 내용을 법률에 규정하여 지속적·안정적으로 사업이 시행될 수 있도록 하여야 할 것이다.

(3) 공급대상 및 기간

2017년도에 발의된 윤관석 개정안은 사회임대주택의 공급대상을 대통령령으로 정하는 소득·자산을 충족하는 취약계층으로 규정하였고, 앞에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체 조례에서는 통상 사회경제적 약자를 대상으로 하며 청년 1인 가구 등을 포함하고 있다. 경기도의 경우 사회주택의 60%를 소득과 무관하게 무주택자 전부를 대상으로 공급한다.

사회주택 공급 대상은 공공임대주택의 공급 대상 및 사회적기업 육성법, 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률의 지원 대상 등 법률상 지원의 필요성을 인정받은 다양한 대상을 포함할 수 있을 것이다. 또한 청년 1인 세대의 주거 빈곤이 심각한 사회문제로 대두되고 있고, 현재 사회적경제 주체가 청년 세대 사회주택 공급에 중요한 역할을 하고 있는 점을 고려하더라도 앞으로 사회주택의 주요 공급 대상은 청년 세대가 될 수 있을 것이다. 그러나 위 경우에도 일정한 소득 및 자산 제한은 필요하다. 재원이 충분하다

면, 경기도 조례와 같이 무주택자 전부, 청년세대 전부를 대상으로 조건 없이 공급하는 것이 이상적이겠으나, 한정된 재원으로 공급되는 사회주택에 대한 대상 범위를 확대할수록 저소득층이 사회주택을 공급받을 수 있는 기회가 줄어들 수 있다. 즉, 주거지원이 필요한 대상을 규정하고, 대통령령에 구체적인 내용을 위임하되, 무주택과 일정 기준 이하 소득을 요건으로 한정할 필요는 있다. 서울시 사회주택의 경우 1인 가구는 월평균소득 70% 이하, 2인 이상 가구는 월평균소득 100% 이하, 신혼부부는 월평균소득 120% 이하를 입주자격으로 하고 있다(2020년 기준).⁴⁹⁾ 주택 가격 상승에 따른 주거비 부담이 계속 높아지고 있는 점을 고려할 때 주거 분야에서 사회경제적 약자는 보다 폭넓게 해석하되, 구체적인 적용에서는 서울시 사회주택 사례를 참조할 수 있을 것이다.

한편 사회주택을 통한 주거복지 증진에서는 소득요건 못지않게 공동체성도 중요하다. 사회주택 입주자로서 공동체 생활을 하고 있는 상황에서 소득 증대로 재계약이 거절되는 상황에 이르지 않도록 사회주택 입주 후 소득 기준을 초과하게 된 경우에도 임대료 증액을 통해 계속 거주할 수 있도록 하는 제도가 사회주택 도입과 연계하여 추진될 필요가 있다.⁵⁰⁾ 공급되는 주택의 임대료에 대하여도 시행령 등을 통해 해당 주택의 공급 대상 등에 따라 임대료 제한이 달리 적용되도록 할 필요가 있을 것이다.

사회주택 확대를 통해 저렴한 임대료의 주택이 다수 공급되면, 전체 민간 임대시장의 임대료 상승을 통제하는 효과도 기대할 수 있다. 사회주택 공급 주체에게 사회주택으로 공급할 의무를 10년 이내로 제약하는 경우 사회주택 물량이 누적되는 효과를 기대하기 어려우므로 사실상 주택 연한에 상응하는 기간 동안 공급 의무를 부여하는 방향이 바람직하다.

49) 서울시 사회주택플랫폼 홈페이지, <https://soco.seoul.go.kr/soInfo/moveIn.do>(검색일: 2021.6.20).

50) 현재 공공임대주택은 재계약이 거절되는 소득기준 초과 범위에 대하여 국토교통부장관이 정하여 고시하도록 하고 있는데(공공주택특별법 시행규칙 제32조의 3) 초과 범위 제약으로 규제하기보다는 소득과 임대료를 연동하여 계속 거주를 보장하는 방안이 바람직하다.

(4) 지원 방안

사회주택은 공급에 상당한 재원이 필요할 뿐 아니라 건물 수명과 연계하여 30~40년 이상 정책 효과가 이어지게 되므로 이를 고려한 충분한 지원의 법제화가 필요하다. 우선은 사회주택 건설 매입에 대한 재정 지원 필요하다. 사회주택은 시세보다 낮은 임대료를 받고 장기간 공급하는 주택으로 투자 금액의 조기 환수가 불가능하다. 임대료 수입보다 낮은 이자 조건과 건물 수명과 연계된 장기 대출이 이루어질 필요가 있다. 부동산 취득세 감면 등 세제 혜택이 필요한데 특히 최근에 종합부동산세가 강화됨에 따라 법인의 종합부동산세 부담이 증가하였고, 종합부동산세 부과 취지와는 무관한 사회주택에 대하여도 조세 부담이 증가하였다. 조세감면에 관한 법적 근거를 마련하고, 법인세, 재산세, 종합부동산세 등 각종 세제 부담을 완화함으로써 세입자의 주거비를 낮추면서도 계속 공급이 가능할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 최근 민간임대주택법 개정으로 100호 이상의 민간매입임대주택에 대하여도 임대보증금에 대한 보증 가입 의무가 부과되었는데,⁵¹⁾ 사회주택 사업자에 대하여 과도하게 높은 보증료가 부과되거나 가입이 거절되는 경우가 발생하기도 한다. 법제화를 통해 충분한 재정적 지원을 바탕으로 안정적인 공급될 수 있는 사회주택에서는 보증 의무의 예외를 인정하는 특례가 고려될 필요가 있다.

또한 택지 확보를 위하여 국·공유 재산에 대한 특례를 인정하여 수의계약 체결, 사용허가 및 대부 기간 장기화 등이 가능하도록 해야 할 것이다. 민간임대주택법령은 공공이 소유하거나 조성한 토지에 대한 우선 공급을 규정하면서 조성한 토지의 3퍼센트 이상을 임대사업자에게 우선공급하도록 하고 있는데, 시행령 개정을 통해 사회주택에 대한 우선 공급 비율을 정하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.⁵²⁾ 그 외에도 청년세대나 공유자동차 이용 세대들이 거주할 수 있는 특징 등을 고려하여 일정한 요건 하에 주차장 기준 등을

51) 민간임대주택에 관한 특별법 제49조 제1항.

52) 민간임대주택에 관한 특별법 시행령 제14조 제4항.

완화하는 특례 규정이 필요하다.

사회주택 건설 및 매입에 대한 지원 외에도 공급주체의 육성과 사회주택 운영을 위한 재정 지원이 필요하다. 윤관석 개정안에는 위와 같은 지원 내용이 포함되어 있었으나, 상임위원회 논의 과정을 거친 수정안에는 주택도시 기금 우선지원 목적에 사회임대주택의 공급 확대가 포함되는 것 외에는 지방자치단체의 지원 사항만 규정하고 그 외의 지원 내용이 모두 제외되었다.⁵³⁾ 그마저도 법제사법위원회 논의 과정에서 법안이 통과되지 못하고 임기 만료로 폐기되었는데, 사회주택의 지원제도를 법제화하는 것이 쉬운 일은 아니다. 그러나 민간 기부가 전제되지 않는 한 지원에 상응하여 공공성이 결정될 수 있으며, 공급주체를 육성하여 확대하는 측면에서도 사회주택의 법제화에서 다양한 지원제도는 필수적으로 수반되어야 한다.

3) 공공주택특별법 개정 방향

현행 공공주택특별법은 사회적경제 주체에 대한 내용은 포함하고 있지 아니하고, 살펴본 바와 같이 매입임대주택 업무처리지침 규정에 사회적주택 운영 특례 규정을 두고 있다. (사)한국사회주택협회가 2020년 상반기 기준 29개 사업자, 136개 사회주택(동)을 대상으로 진행한 설문조사에서 공공기관 등의 주택을 위탁·운영하는 유형(공공임차형)이 38%에 이르고, 사업 시행이 아닌 운영을 주된 사업으로 하는 사업자가 공급한 주택이 41.2%에 이른다.⁵⁴⁾ 입주자 운영관리에 특화된 사회주택의 장점을 발현하기 좋다는 긍정적인 평가를 받고 있다.⁵⁵⁾ 위 설문조사에 따르면 상근직원 10인 미만 사업자에 의해 공급된 사회주택이 72.3%에 이르는 등 소규모 공급자가 다수인 상황인바,⁵⁶⁾ 사회주택 사업자의 성장을 견인하는 한편 공동체 활성화를 위

53) 민간임대주택법 개정안 수정안(윤관석 외, 2017.02).

54) 정용찬, 「사회주택 추진현황과 활성화 과제」, 서울시 사회주택 현황을 통해 본 서울시 토론회 사회주택 성과와 발전방안 토론회 자료집(2021.5.27), 28쪽, 31쪽.

55) 정용찬, 같은 글, 31쪽.

한 민간 역량을 활용하는 측면에서 공공주택을 사회적경제 주체에 위탁운영하는 제도를 확대 시행할 필요가 있다. 현재 지침에 따라 시행되는 제도를 법률에 반영하여 법적 안정성을 부여할 수 있을 것이다. 또한 건축 단계에서부터 해당 주택의 운영에 특화된 설계가 반영될 필요가 있으므로 운영 주체가 주택을 건축하여 공공주택사업자에게 매각한 후 위탁받아 운영할 수 있도록 하는 내용을 법률에 반영할 수 있을 것이다.

공급주체와 관련하여서는 현행 기존주택 등 매입임대주택 업무처리지침에서는 민법상 비영리법인, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 따른 공익법인, 협동조합, 사회적협동조합, 사회적기업, 학교를 규정하고 있다. 위 주체 외에도 앞에서 본 바와 같이 마을 기업, 예비사회적기업 등이 포함될 수 있을 것이다.

동 지침상 사회적 주택의 공급 대상은 무주택세대 구성원으로서 각 순위에 따른 입주자(3순위 가구당 월평균 소득의 70% 이하), 청년, 신혼부부, 고령자, 다자녀가구이다. 다양한 수요와 계층을 대상으로 하고 있는바, 위와 같은 대상을 유지하는 방향을 고려해볼 수 있다. 위탁운영비 등 지급에 대해 공동체 프로그램이 활성화될 수 있도록 지원할 필요가 있다.

4) 주택법 개정 방향

살펴본 바와 같이 민간임대주택법상 사회주택과 공공주택특별법에 따라 사회적경제 주체가 위탁운영하는 공공임대주택을 포괄하는 의미로서 사회주택을 주택법에 규정하고, 사회주택 공급계획, 사회주택 지원센터 등 공동된 지원 사항을 반영할 필요가 있을 것이다. 주택법에서 사회주택의 법적 의미를 명확히 함으로써 장기적으로 사회주택을 별도의 법률로 규정할 수 있는 토대가 마련될 수 있을 것이다.

56) 정용찬, 같은 글, 28쪽.

5. 나오며

2016년도 사회주택 관련 민간임대주택법 개정안이 발의된 때로부터 5년이 경과하였다. 그 사이 여러 지방자치단체에서 사회주택 조례를 제정하여 사회주택을 공급하고 있고, 사회주택 공급물량도 10배 가까이 증가하였다. 여전히 절대 공급 물량은 부족하지만, 주거 기반 공동체 형성, 1인 청년 세대의 주거 복지 증진, 협동조합 소유 등 소유 방식의 다양화, 공유형 주거 문화 형성과 지역 사회에 기여하는 프로그램 운영 등 다양한 시도와 성과가 있었다. 그러나 사회주택, 사회적주택, 사회임대주택, 협동조합주택 등 용어가 혼재되어 있고, 정확한 의미 및 범위가 확정되지 못하고 있다. 지방자치단체 중심으로 사업이 진행되고 있어 단체장의 의지에 따라 사업이 축소되거나 중단될 위험도 있다. 사회주택사업자들은 제도적으로 미비한 상황에서 보증보험 가입의 어려움, 임차인 보증금 보호의 어려움, 과도한 세금 부담 등 여러 사업적 난제를 겪고 있다.

현 정부는 사회적경제 주체의 임대주택 공급 활성화를 위한 지원을 강화하겠다는 내용을 주거복지로드맵에 포함하여 추진 중이고, 지난 정부에서는 사회적경제 주체가 매입임대주택을 위탁관리하는 사회적주택을 지침에 반영하는 등 주택 정책에서 사회적경제 주체 역할의 중요성에 대한 공감대는 어느 정도 이루어져 있다.⁵⁷⁾ 현장에서 정책 실험으로의 단계는 넘어섰으며, 법제도를 기반으로 한 전국적 확대가 필요한 상황이나 좀처럼 사회주택 법제화는 속도를 내지 못하고 있다.

이 글에서는 조속한 법제화를 위하여 현행 법체계에 기초하여 민간임대주택법상 사회주택과 공공주택특별법상 사회적경제 주체가 위탁 운영하는 공공임대주택에 관한 법제화 방안에 대하여 제시하였다. 단계적 과정을 거치더라도 하나씩 법적 근거를 마련해 감으로써 사회주택 공급이 활성화되고,

57) “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵 발표”, 국토교통부 보도자료(2017. 11. 29), http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95079992(검색일: 2021. 6.11).

주거복지 증진에 기여하는 주요 주택 유형 중 하나로 자리 잡기를 기대한다.

원고접수일: 2021.05.13

심사완료일: 2021.06.15

게재확정일: 2021.06.24

최종원고접수일: 2021.06.25

Abstract

Current Status and Improvement of the Social Housing Legal System

Lee, Heesuk

As the case of real estate speculation by an employee of the Korea Land and Housing Corporation has become a social issue, the voice of criticism against the monopoly position in the supply of public land and housing is increasing. Large-scale development of housing sites centered on public institutions not only leads to corruption issues, but also deepens real estate speculation, deforestation, environmental issues, and prejudice and exclusion of public housing. In response to this, while the expansion of the supply of small and diverse housing and the diversification of supply entities are being emphasized, housing supplied by social economy entities in the housing sector is attracting attention.

This study defines social housing in a narrow sense as rental housing provided by a social economy entity at a payable rent to the socially and economically disadvantaged. Then, the characteristics and contents of the social housing ordinance of local governments and the current status of related laws and amendments are reviewed. Based on this, the direction of the social housing legal system will be examined, and the social housing supply entity, ownership relationship, supply target, and support plan will be considered. It is expected that social housing supply will be revitalized through the swift enactment of social housing legislation, and that it will become one of the major housing types contributing to the improvement of housing welfare.

Keywords: Social housing, social economy entity, Social Housing Ordinance, Special Act On Private Rental Housing, Residential welfare

참고문헌

- 경기일보. 2021.3.2. “고양시 15일까지 사회주택 입주자 모집”. <http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=2349964>.(검색일: 2021.4.22).
- 고철 외. 1988. 「사회주택정책에 관한 연구」. 국토연구원 연구보고서.
- 국토교통부. 2016.7.28“대학생·사회초년생 대상 “사회적 주택” 공급된다”. 보도자료. http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95077822.(검색일: 2021.6.11).
- _____. 2017.11.29. 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵 발표. http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95079992(검색일: 2021.6.11).
- 국토교통위원회 수석전문위원. 2017.2. 「민간임대주택에 관한 특별법 일부 개정법률안 검토 보고」 보고서. 제349회 국회(임시회) 제2차 국토교통위원회.
- 김관수. 2015. 「네덜란드 사회주택의 발전과정과 함의」, 《협동조합네트워크》 제70호.
- 김정욱·유성희. 2019. 「사회주택 공급 활성화를 위한 규제 정비 방안」. 《일감부동산법학》. 제19호.
- 매일경제. 2019.12.18. “호반건설, 시흥시·한국해비타트와 사회주택 ‘알콩달콩 주택’ 준공식 개최”. <https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2019/12/1061688/>(검색일: 2021.4.22).
- 박종숙. 2021. 「토지임대부 사회주택의 성과와 과제」. 함께주택협동조합 외 주최 토지와 주택의 공공성 강화를 위한 토론회 자료집(2021.4.23).
- 이은애. 2018. 「한국 사회적경제의 의의와 역할」. 법무법인(유한)태평양·재단법인 동천 공동편집. 『사회적경제법연구』. 서울: 경인출판사.
- 장광석. 2016. 「사례분석을 통한 사회주택 발전 방안에 관한 연구」. 전남대학교 박사학위논문.
- 전주시. “전주형 사회주택 사업시행자 공개모집”. 전주시 보도자료(2021.2.5). <http://www.jeonju.go.kr/planweb/board/view.9is?dataUId=9be517a876a6b67f0177707733df2b27&boardUId=9be517a74f8dee91014f90e99b360624&contentUId=9be517a769953e5f0169c1f8c2da08cb>.(검색일: 2021.4.2).
- 정용찬. 2021. 「사회주택 추진현황과 활성화 과제」, 서울시 사회주택 현황을 통해 본 서울시 토론회 사회주택 성과와 발전방안 토론회 자료집(2021.5.27).
- 진남영 외. 2018. 「사회주택 활성화를 위한 법제도 개선방안: 사회적경제 주체에 의한 민간 사회주택을 중심으로」. 법무법인(유한)태평양·재단법인 동천 공동편집. 『사회적경제법연구』. 서울: 경인출판사.
- 진남영. 2018. 「서울시 사회주택 3개년 정책 경과」. 『서울시 사회주택 공급활성화를 위한 과제와 제언』. 2018 서울시 사회주택포럼 자료집(2018.10.31).
- 최은희 외. 1997. 「공공임대주택 미래 모델 개발과 향후 정책 로드맵 구상 연구」. 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구보고서.

최종석·김영훈. 2012. 『유럽 사회주택 정책에 대한 연구-영국, 프랑스 네덜란드를 중심으로-』.
대한건축학회 학술발표대회 논문집. 32(2).

파이낸셜뉴스. 2020.11.17. “전주시, 청년 예술인 임대주택 공급 ... 13가구 80% 저렴”. <https://www.fnnews.com/news/202011171520335373>.(검색일: 2021.4.2).