

공공지원민간임대주택의 법률상 쟁점

A Study on the Legal Issues in the Public Support Private Rental Housing

여 경 수*

Yeo, Gyeong-Su

목 차

- | | |
|--|--------------------|
| I. 머리글 | IV. 공공지원민간임대주택의 과제 |
| II. 우리나라 임대주택법제의 체계와 과제 | V. 맺음말 |
| III. 민간임대주택에 관한 특별법상 공공지원민간임대주택의 주요 내용 | |

지난 2018년 1월, 민간임대주택에 관한 특별법이 개정되면서, 공공지원민간임대주택제도가 임대주택정책으로 새롭게 도입된다. 민간임대주택에 관한 특별법은 민간임대주택의 건설·공급 및 관리와 민간주택임대사업자 육성 등에 관한 사항을 정함으로써, 민간임대주택의 공급을 촉진하고 국민의 주거생활을 안정시키는 것을 목적으로 한다. 주거기본법에 따르면, 국가는 저소득층 등 주거지원이 필요한 계층을 위한 공공임대주택을 공급하며, 민간임대주택의 공급이 활성화될 수 있도록 지원하여야 한다.

공공지원민간임대주택제도는 주택도시기금의 출자 지원과 같은 공공지원을 받아 건설 또는 매입하는 주택을 의미한다. 법령에 따라서

투고일 : 2018. 6. 29. / 심사외뢰일 : 2018. 7. 10. / 게재확정일 : 2018. 7. 25.

* 경기대학교 행정사회복지대학원 공공정책학과 조교수, 법학박사

Assistant professor, Graduate School of Public Administration & Social Welfare of Kyonggi University, Ph.D in Law

공공지원민간임대주택은 8년 이상의 임대기한이 정해지며, 임대료와 임차인 자격 제한을 받는다. 이처럼 공공지원민간임대주택은 임차인 선발시 청년과 신혼부부와 같은 주거지원계층을 배려하고, 초기 임대료와 임대료 상승이 제한된다. 민간임대주택에 관한 특별법상 공공지원민간임대주택제도의 활성화를 위한 여러 가지 특례 규정이 있다. 대표적인 특례로는 역세권과 같은 소규모 촉진지구를 지정할 수 있으며, 용적률이나 건폐율에 관한 특례가 있다.

우리나라에서는 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리인 주거권이 명문화되었다. 하지만 현실에서는 주거권 실현의 한계가 있다. 주거권 실현을 위한 공공지원민간임대주택의 성공적인 정착과 원활한 시행이 필요하다. 이 글에서는 공공지원 민간임대주택의 의미와 법적 성격을 도출하고자 한다. 궁극적으로는 주거권 실현을 위한 공공지원민간임대주택의 과제를 다음과 같이 제시하고자한다.

첫째, 공공지원민간임대주택의 공급 확대를 통한 공공임대주택과의 정합성을 유지한다.

둘째, 사회적기업과 사회적 협동조합과 같은 사회적 경제주체가 공공지원민간임대주택정책에 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 조성한다.

셋째, 공공지원민간임대주택의 개량과 품질 제고를 통한 지역 사회와의 사회적 통합을 도모한다.

[주제어] 주거권, 공공지원민간임대주택, 민간임대주택에 관한 특별법, 주택 정책

I. 머리글

2018년 1월, 민간임대주택에 관한 특별법이 개정되면서, 2018년 7월부터는 공공지원민간임대주택제도가 임대주택정책으로 새롭게 도입된다. 민간임대주택에 관한 특별법(아래로부터는 민간임대주택법으로 약칭한다)은 민간임대주택의 건설·공급 및 관리와 민간 주택임대사업자 육성 등에 관한 사항을 정하고 있다. 이 법은 민간임대주택의 공급을

촉진하고 국민의 주거생활을 안정시키는 것을 목적으로 한다.

공공지원민간임대주택은 민간임대주택의 공공성 강화를 위해 주택 도시기금 출자 지원, 용적률 완화 등의 공공지원을 받아 건설 또는 매입 하는 주택이다. 민간임대주택법상 청년·신혼부부와 같은 주거지원계층의 입주를 배려하며, 초기임대로 제한과 같은 공공성을 확보하도록 한다. 역세권과 같은 소규모 촉진지구를 지정할 수 있도록 최소면적기준을 조례로 완화할 수 있도록 법적인 근거를 마련하였다.

우리나라 임대주택법제의 체계와 과제(Ⅱ)에서는 우리나라 임대주택법제의 체계를 살펴본 후, 공공주택 특별법상 공공임대주택과 민간임대주택법상 민간임대주택의 의미와 과제를 살펴본다.

민간임대주택에 관한 특별법상 공공지원민간임대주택의 주요 내용(Ⅲ)에서는, ① 민간임대주택에 관한 특별법상 공공지원민간임대주택의 도입배경, ② 민간임대주택에 관한 특별법상 특례규정, ③ 공공지원민간임대주택의 임차인 선정기준과 임대료 산정기준, ④ 공공지원민간임대주택의 사업지원을 살펴본다.

공공지원민간임대주택제도의 과제(Ⅳ)에서는 공공지원민간임대주택제도의 성공적인 정착과 원활을 시행을 위한 다음과 같은 과제를 제시하고자 한다. ① 공공임대주택정책과 공공지원민간임대주택정책의 정합성, ② 사회적 경제와 공공지원민간임대주택의 공급과 관리, ③ 사회적 통합과 공공지원민간임대주택정책이다.

우리나라는 주거권 실현을 위한 방안으로 공공임대주택정책을 집행하고 있다. 하지만 공공임대주택의 여러 가지 문제로 주거권 보장에는 한계가 있다. 공공지원민간임대주택제도는 공공임대주택의 한계를 보완하기 위한 방안으로 도입되었다. 이 글에서는 공공지원민간임대주택의 법적인 쟁점과 과제를 명확히 도출하고자 한다.

Ⅱ. 우리나라 임대주택법제의 체계와 과제

1. 임대주택법제의 체계

1.1 임대주택법제의 체계

헌법상 복지국가 원리와 사회권 보장 그리고 사회적 시장경제질서에 따르면, 국가는 국민의 주거권을 보장할 책임이 있다. 특히 헌법 제35조 제3항에서는 “국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”는 규정을 두고 있다. 우리나라에서는 주거권을 보장하는 법률로는 주거기본법이 제정되어 있다. 주거기본법에 따르면, “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.”(주거기본법 제2조). 주거기본법에는 공공임대주택과 민간임대주택의 법적인 근거를 규정하고 있다.¹⁾ 우리나라의 임대주택 관련 법률은 다음과 같은 두 가지 법률이 있다. 공공임대주택을 주로 다루는 공공주택 특별법이 있다. 그리고 민간임대주택을 주로 다루는 민간임대주택법이다. 이처럼 임대주택의 공급주체에 따라서는 공공임대주택과 민간임대주택으로 구분된다.

그 밖에도, 임대주택과 관련된 법령은 다음과 같다. 부도가 발생한 공공건설임대주택을 매입하여, 공공주택으로 공급함으로써 임차인의 보호와 주거안정 지원을 목적으로 하는 부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법이 있다. 그리고 장기공공임대주택의 시설개선을 통한 장기공공임대주택 입주자의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 하는 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법이 있다.²⁾

1) 국가 및 지방자치단체는 저소득층 등 주거지원이 필요한 계층을 위한 공공임대주택을 공급하여야 하며, 민간임대주택의 공급이 활성화될 수 있도록 지원하여야 한다. 이와 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 규정하고 있다(주거기본법 제11조 참조).

1.2 임대주택 현황

우리나라에서는 가구기준으로는 전체 1,937만 가구 중 자가로 거주하는 가구는 1,102만 가구(자가점유율 56.8%)이다. 임차가구는 835만 가구이며, 임차가구에서 공공임대 136만, 법인임대 42만, 무상임대 77만 가구이다. 임차가구 중 580만 가구는 사적인 임대차시장에서 전월세 형태로 거주하고 있다. 민간임대주택법이 적용되는 임대사업자로 등록된 누적 임대주택 수는 총 114만채로 집계된다.³⁾ 민간임대주택법상 등록임대주택은 임대료 인상(연 5%)과 임대기간(4~8년)이 규제된다. 이처럼 민간임대주택법의 적용을 받는 임대주택의 규모는 우리나라 전체 주택 수에 비해서는 적은 규모이다.

2. 공공주택 특별법상 공공임대주택

2.1 공공주택 특별법상 공공임대주택의 종류

공공주택 특별법상 공공임대주택의 종류는 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 분양전환공공임대주택, 기존주택매입임대주택, 기존주택전세임대주택이 있다(공공주택특별법 시행령 제2조 제1항).

2) 여경수, “장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 평가와 향후 과제”, 한국부동산학보 제47권, 한국부동산학회, 2011, 224쪽.

3) 국토교통부, 보도자료(2018.6.11) : 통계청이 발표(2015.12.30.)에 따르면, 2014년 개인별 주택소유통계에 따르면 주택소유자 1,265만 명(공동소유 포함) 중 2주택 이상 소유자 172.1만 명(13.6%), 3주택 이상 소유자 30.5만 명(2.4%)이다. 2014년 말 기준으로 전국 지방자치단체에 등록된 민간임대사업자는 10.4만 명이다.

2.2 공공임대주택의 기능

우리나라에서는 서민의 주거안정을 확보하고자, 다양한 종류의 공공 임대주택정책을 시행하고 있다. 공공임대주택 공급의 목적은 스스로 최소한의 주거수준을 향유할 수 없는 저소득층의 주거부담을 완화하고자 하는 취지이다.⁴⁾ 공공임대주택이 저소득층 주거복지의 성공에 대한 가장 강력한 수단인 점을 많은 연구자들이 인식하고 있다. 서민의 주거 안정을 위한 정책에는 다양한 방법이 있다. 주택복지정책에서 무엇보다도 중요한 것은 충분한 공공임대주택의 공급이며, 공공임대주택은 주거 취약계층에 대한 주거복지의 핵심적인 내용이다.⁵⁾ 유럽국가에서도 공공임대주택은 주택정책에서 중요한 수단으로 인식된다.⁶⁾

2.3 공공임대주택의 과제

우리나라의 공공임대주택 과제로는 다음과 같다.⁷⁾ ① 공공임대주택의 개념 재정립과 지속적인 공급,⁸⁾ ② 공공임대주택 입주 희망자의 가구 특성과 지불능력을 고려한 공급체계의 구축,⁹⁾ ③ 형평성이 확보된 공공

4) 여경수, 「「공공주택 특별법」에서 행복주택에 관한 평가와 과제」, 입법과 정책 제8권 제1호, 국회 입법조사처, 2015, 381쪽.

5) 송동수, 「공공임대주택의 현황과 법적 검토」, 토지공법연구 제58집, 한국토지공법학회, 2012, 45쪽.

6) Claire Levy-Vroelant, “Contradictory Narratives on French Social Housing: Looking Back and Looking Forward”, *Housing Studies* 29(4), Taylor & Francis, 2014, pp.485-500.

7) 김수갑/여경수, 「임대주택법제의 개선과제」, 토지공법연구 제30집, 한국토지공법학회, 2006, 519쪽.

8) 주거의 사각지대에 있는 노숙인과 비주택거주민(쫓방, 반지하방, 비닐하우스)과 같은 사회적 취약계층의 배려차원에서 현재의 기초수급자 외 소득 4분위 이하 가구의 저소득층에서 공공임대주택의 대상과 공급량의 확대 검토가 필요하다. 김훈, “주거복지정책의 발달과정에 관한 고찰 : 공공임대주택정책을 중심으로”, 한국행정사학회 제41권, 한국행정사학회, 2017, 231쪽.

9) 공공임대주택에 대한 재정지원의 유무와 지원비율은 국토교통부의 내부규정으로 정

임대주택 배분체계의 확립, ④ 공공임대주택의 효과적인 유지관리 체계의 확립, ⑤ 공정한 임대료의 체계와 적절한 관리운용체계의 개선,¹⁰⁾ ⑥ 민간임대주택사업자에 의한 공공임대주택의 건설촉진의 방안과 사회적 경제를 통한 주거복지사업확대, ⑦ 임대주택단지의 사회적 통합,¹¹⁾ ⑧ 공공임대주택사업에 대한 지방자치단체의 참여확대, ⑨ 임대주택 임차인의 실효성 있는 권리구제방안, ⑩ 임대주택 입주민들에 대한 적극적인 권리구제방안 홍보이다. 이 논문에서는, 민간임대주택사업자에 의한 공공임대주택의 건설촉진의 방안과 사회적 경제를 통한 주거복지사업확대에서 공공지원민간임대주택의 역할을 자세히 다루고자한다.

3. 민간임대주택에 관한 특별법상 민간임대주택

3.1 민간임대주택에 관한 특별법상 민간임대주택의 종류

우리나라에서는 민간임대주택은 일정한 경우에는 민간임대주택법의 적용을 받는다. 민간임대주택법상 민간임대주택은 임대 목적으로 제공

하고 있어 재정지원기준이 불확실하며 법적 근거도 미약하다. 법적 근거를 정비하는 것과 관련하여 공공임대주택의 재원조달에 관한 심도 깊은 논의가 있어야 할 것이다. 민태욱, “공공임대주택에 관한 입법평가”, 토지공법연구 제80집, 한국토지공법학회, 2017, 21쪽.

- 10) 임대사업자는 임차인대표회의의 구성 및 운영비, 선거관리위원회의 구성 및 운영비, 공동단체의 활성화 및 관련비용의 지원 등에 관하여 임차인의 고유영역에 간여를 하고, 다시 관련비용의 지출과정에서도 간여하고 있다. 이순배, “임대주택 관계 법률이 임대주택법제의 불완전성에 미치는 영향 분석”, 토지공법연구 제73집, 한국토지공법학회, 2016, 104쪽.
- 11) 저소득층의 주거안정을 위해 집단적으로 공급된 임대아파트단지에 대한 차별, 배제 현상이 심각한 사회 문제로 대두되자 이를 해결하기 위해 사회적 통합(소셜믹스)정책이 도입되었다. 그러나 물리적·입지적 차별과 제도적·법적 기준 미비로 집단 간 갈등과 충돌은 계속되고 있다. 또한 집단 간 상충되는 심리적 인식이 여전히 존재한다. 공윤경, “사회적 배제 극복을 위한 소셜믹스정책과 대안 주거운동”, 한국도시지리학회 제19권 제1호, 한국도시지리학회, 2016, 31쪽.

하는 주택으로서 임대사업자가 등록한 주택이다(민간임대주택법 제2조 제1호). 민간임대주택법상 임대사업자로 등록하여 임대업을 할 경우에는 임대 의무기간, 연 5%의 임대료 증액제한의 의무가 있다. 하지만, 주택 도시기금의 자금지원, 취득세와 같은 각종 세금 감면, 토지의 우선공급, 용적률·건폐율이나 층수제한 완화와 같은 다양한 혜택을 받을 수 있다.

민간임대주택은 민간건설임대주택과 민간매입임대주택으로 구분된다(민간임대주택법 제2조 제1호). 민간건설임대주택은 임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택이다. 민간매입임대주택은 임대사업자가 매매 등으로 소유권을 취득하여 임대하는 민간임대주택을 의미한다(민간임대주택법 제2조 제3호).

민간임대주택을 기간으로 구분하면 다음과 같다. 장기 일반 민간임대주택은 임대사업자가 공공지원 민간임대주택이 아닌 주택을 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 민간임대주택을 말한다. 단기 민간임대주택은 임대사업자가 4년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 민간임대주택을 말한다(민간임대주택법 제2조 제6호).

3.2 민간임대주택에 관한 특별법상 민간임대주택의 기능

현행 민간임대주택시장과 관련한 제도는 민법상의 임대차계약제도, 주택임대차보호법에 따른 주택임대차에 관한 특례, 민간임대주택에 관한 특별법에 따른 임대주택사업자제도가 있다.

우리나라 정부는 민간임대주택시장의 안정을 도모하고자, 다양한 노력을 기울여왔다. 금융대출에 기반한 자가주택보유의 축진은 자칫 가계안정의 불안을 가져온다. 한편 공공임대주택은 국가 재정의 한계가 있다. 이런 이유로 정부는 공공임대주택을 보완할 수 있는 민간임대주택시장의 기능을 바란다. 정부는 민간임대주택사업자에 대한 다양한 세제혜택을 주는 한편, 규제를 한다. 이런 방식으로 정부는 사적인 민간임대주택시장에 개

입하고 있다. 민간임대주택법상 임대주택공급자와 임대주택을 제도권 임대사업자와 매입임대주택으로 등록하고, 임대조건을 신고하도록 하고 있다(민간임대주택법 제5조). 또한 의무임대기간 동안 임대주택으로 유지하는 등의 공공성을 유지하도록 하고 있다.¹²⁾ 정부가 공공지원민간임대주택에서 임대료를 제한하는 이유는 세입자의 주거권을 보장하기 위한 수단이다. 주거권은 시장 영역에서 권한 남용을 제한하는 방식으로 실현된다.¹³⁾

우리나라에서는 공공임대주택 공급확대만으로는 임대주택의 수요를 감당하기 어렵다. 또한 공공의 영역만 강조하면, 주거복지정책의 사각지대가 발생될 여지가 있다. 민간임대주택정책은 공공의 영역을 뒷받침해줄 수 있는 주택정책의 수단으로 활용되어야 한다.

3.3 민간임대주택에 관한 특별법상 민간임대주택의 과제

우리나라 민간임대주택시장에서는 다양한 이해관계가 상충한다. 주요 이해관계자의 입장에서 장기적으로 신뢰할 만한 제도를 만들기 위해 필요한 요소가 무엇이고, 이를 위해서는 입법적으로 검토해야 할 사항이 무엇인지를 살펴보는 노력이 필요하다.¹⁴⁾ 우리나라에서는 사적인 임대주택에 거주하는 세입자들은 주택임대차보호법의 적용을 받는다.¹⁵⁾ 하지만 주택임대차보호법은 다음과 같은 문제점이 있다. 주택임대차보호법에 따라서는 2년의 주택임대차기간을 보장받지만, 상대적으로 잦은

12) 현무준, “준공공임대주택 제도에 대한 소고”, 대한부동산학회지 제32권 제1호, 대한부동산학회, 2014, 53쪽.

13) Joe Hoover, “The human right to housing and community empowerment : home occupation, eviction defence and community land trusts”, *Third World Quarterly* 36(6), Taylor & Francis, 2015, pp.1092-1109.

14) 장경석/박인숙, “국내의 민간임대주택시장제도의 현황과 시사점”, 정책보고서 제33호, 국회 입법조사처, 2014, 2쪽.

15) 여경수, “헌법상 주택임대차보호법에 관한 입법 과제”, 일감부동산법학 제11권, 건국대학교 법학연구소, 2015, 31쪽.

이사와 과도한 임대료 상승으로 세입자는 주거불안에 노출되어 있다.¹⁶⁾ 민간임대주택법상 등록 민간임대주택은 사실상 계약갱신청구권과 전월세상한제가 적용되어 세입자의 주거권이 보장된다. 주택임대차보호법상 임대인의 경우에는 조세부담이 있으나, 민간임대주택법상 민간임대주택임대인은 각종 세제 혜택이 있다.

우리나라에서는 민간임대주택의 과제를 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫 번째로는, 민간임대주택법상 다양한 혜택을 부여해서, 임대사업자로 등록하는 방안이 필요하다.

두 번째로는, 임차인에 대한 주거비 보조를 통한 임차인의 주거비 부담을 낮추는 방안이다. 현재 시행되고 있는 주거급여법상 주거급여제도와의 연결성이 중요하다.

세 번째로는, 다양한 민간임대주택공급을 통한 임대료 상승을 완화한다.¹⁷⁾

네 번째로는, 민간임대주택법상 임차인대표회의를 법적인 의무단체로 규정할 필요가 있다. 임대주택 관리의 모든 의사결정과 임대주택의 시설 관리와 비용지출과 관련된 권리와 책임 명확할 필요가 있다.¹⁸⁾ 현재는 임차인대표회의의 구성이 임의조항으로 규정되어 있어 임차인대표회의의 구성 비율이 낮고 관리규약, 관리비와 같은 사항에 협의가 활성화되지 못하고 있다. 민간임대주택의 관리에 대한 임차인의 참여를 촉진할 필요가 있다.

다섯 번째로는, 민간임대사업자의 적극적인 시장 참여를 유도할 수 있는 대응전략이 필요하다.¹⁹⁾

16) 이상영, “지속가능한 민간임대 주택시장에 대한 대안적 검토”, 동향과 전망 제86호, 한국사회과학연구소, 2012, 348쪽.

17) 한만희/박준, “민간임대주택시장의 안정을 위한 정책 대안 분석”, 국토연구 제94권, 국토연구원, 2017, 136쪽.

18) 이재삼, “민간임대주택특별법상 공정계약을 위한 법적 연구”, 가천법학 제10권 제4호, 가천대학교 법학연구소, 2017, 153쪽.

Ⅲ. 민간임대주택에 관한 특별법상 공공지원민간임대주택의 주요 내용

1. 민간임대주택에 관한 특별법상 공공지원민간임대주택의 도입배경

민간임대주택법상 공공지원민간임대주택은 임대사업자가 일정한 민간임대주택²⁰⁾을 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여, 임대료와 임차인의 자격 제한을 받는 민간임대주택을 의미한다. 공공지원민간임대주택은 기존의 기업형 민간임대주택사업을 개선하면서, 새롭게 도입된 임대주택정책이다. 기존의 민간임대주택법상 기업형 임대주택사업에 관한 비판이 학계에서 제기되었다. 첫째, 기업형 임대사업자에 대한 지원에서는 대형 건설업체에 대한 과도한 지원이 부적절하다는 지적이다. 기업형 민간임대주택사업자가 임대임대기간의 종료 후 매각으로부터 많은 시세차익이 발생²¹⁾할 수 있다는 지적이다. 둘째, 기업형 민간임대주택의

19) 손태성/강정규/황택진, “기업형 임대주택사업의 활성화 방안에 관한 연구”, 주거환경, 제14권 제3호, 한국주거환경학회, 2016, 181쪽.

20) 민간임대주택법에 규정하고 있는 경우는 아래와 같다.

가. 「주택도시보증법」에 따른 주택도시보증금의 출자를 받아 건설 또는 매입하는 민간임대주택

나. 「주택법」 제2조 제24호에 따른 공공택지 또는 이 법 제18조 제2항에 따라 수익계약 등으로 공급되는 토지 및 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제2조 제6호에 따른 종전부동산을 매입 또는 임차하여 건설하는 민간임대주택

다. 제21조 제2호에 따라 용적률을 완화 받거나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따라 용도지역 변경을 통하여 용적률을 완화 받아 건설하는 민간임대주택
라. 제22조에 따라 지정되는 공공지원민간임대주택 공급촉진지구에서 건설하는 민간임대주택

마. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 공공지원을 받아 건설 또는 매입하는 민간임대주택

21) 이순배, “기업형 임대주택사업의 공익성과 수혜귀착에 관한 연구”, 토지공법연구 제77집, 한국토지공법학회, 2017, 56쪽.

최초 임대료의 규제가 없다는 점이다.²²⁾

공공지원민간임대주택은 주택도시시기금출자, 공공택지, 촉진지구내 택지, 용적률 특례 등을 받아 건설 또는 매입한 주택을 의미한다(민간임대주택법 제2조). 공공지원민간임대주택은 공공의 지원을 받는다. 이러한 까닭에, 공공지원민간임대주택은 청년과 신혼부부와 같은 주거지원 계층에 대한 배려와 초기 임대료를 제한하고 있다. 민간임대주택특별법상 공공지원민간임대주택의 활성화를 제고하고자 여러 가지 특례를 규정하고 있다. 대표적인 특례로는 역세권과 같은 소규모 촉진지구를 지정할 수 있도록 최소면적기준을 조례로 완화하고 있다(민간임대주택법 제22조). 공공지원민간임대주택은 공공의 기여를 통해서, 청년들에게 주거공간을 마련해주는 정책의 특성을 지니고 있다. 청소년기에서 성인으로 접어드는 청년들은 안정적인 주거공간을 통해서 취업과 자산형성을 도모할 수 있다.²³⁾

2. 민간임대주택에 관한 특별법상 공공지원민간임대주택의 특례규정

2.1 공공지원민간임대주택 건설을 위한 토지 공급과 건축 특례

공공택지 수의계약의 공급방법, 토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 용적률·건폐율의 상한 적용 등의 특례를 공공지원민간임대주택으로 한정하여 적용한다(민간임대주택법 제18조, 제21조 참조).

22) 이강훈, “기업형 민간 임대주택 사업의 방향과 전망”, 황해문화(여름호), 새얼문화재단, 2017, 216쪽.

23) Susanna R. Curry/Laura S. Abrams, “Housing and Social Support for Youth Aging Out of Foster Care : State of the Research Literature and Directions for Future Inquiry”, *Child Adolesc Soc Work J* 32, Springer, 2015, pp.143-153.

2.2 용적률 특례에 따른 공공기여

공공지원민간임대주택 건설 시 조례 또는 지구단위계획으로 정한 용적률보다 완화 받는 경우에 증가되는 용적률과 연계하여 공공임대주택을 공급하거나 국토교통부령으로 정하는 임대기준에 따라 주거지원계층에게 우선 공급하도록 한다. 이처럼 용적률 특례에 따른 공공기여 방안을 마련한다(민간임대주택법 제21조의2 참조).

2.3 촉진지구와 관련된 사항

공공지원민간임대주택 촉진지구와 관련된 사항으로는 아래와 같다.

첫 번째로는 촉진지구 지정 요건 개선한다. 역세권 등 임대주택 수요가 많은 곳에 소규모 촉진지구 사업을 추진할 수 있도록, 촉진지구를 조례로 2천 제곱미터 이상으로 지정할 수 있도록 한다. 유상공급 토지면적의 50퍼센트를 초과하여 비(非)주택용도로 공급할 수 없도록 한다(민간임대주택법 제22조 참조).

두 번째로는, 촉진지구의 감리 및 준공검사 절차 개선한다. 촉진지구의 감리, 준공검사 등 현지성이 높은 사무는 관할 기초지자체에서 직접 처리할 수 있도록 하여 자치권한을 강화한다(민간임대주택법 제28조의2와 제39조의2 참조).

세 번째로는, 촉진지구의 사업절차 개선한다. 촉진지구 시행자에게 허용하던 개발제한구역 해제 제안권을 공공시행자로 한정하고, 공공시행자에 한정하여 촉진지구 지정·변경 시에 도시·군기본계획이 일괄 변경되도록 절차를 간소화한다. 역세권 등에서 소규모 촉진지구사업을 신속하게 추진하기 위하여 녹지지역이 아닌 도시지역으로서 대통령령으로 정한 지역에서 10만 제곱미터 이하 촉진지구 지정과 지구계획을 통합하여 승인하기 위해 통합심의위원회의 심의를 거친 경우에는 시·

도 도시계획위원회 심의 절차를 생략할 수 있도록 한다(민간임대주택법 제30조, 제31조와 제33조 참조).

3. 공공지원민간임대주택의 임차인 선정기준과 임대료 산정기준

3.1 공공지원민간임대주택의 임차인 선정기준

공공지원민간임대주택의 우선공급대상, 임차인의 요건, 선정방법 등은 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 공급하도록 한다. 주택소유 여부 등 임차인자격을 확인하기 위하여 주민등록번호, 국세·지방세 등에 관한 자료를 관계 기관에게 요청할 수 있도록 한다(민간임대주택법 제42조 및 제42조의2부터 제42조의6까지 참조).

3.2 공공지원민간임대주택의 임대료 산정기준

공공지원민간임대주택은 공공성을 확보하고자 임대료의 규제를 받는다. 공공지원민간임대주택은 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 임대료를 산정하도록 규정한다(민간임대주택법 제44조 참조).

3.3 공공지원민간임대주택의 임차인 보호를 위한 제도 개선

공공지원민간임대주택의 임차인을 보호하고자 다음과 같은 내용이 민간임대주택법에 규정되어 있다.

첫 번째로는 임대료 증액시 임대차계약 신고제도 개선한다. 100세대 이상 공동주택은 임대차계약 변경예정일 1개월 전까지 관할 지자체에 사전 신고하도록 한다(민간임대주택법 제46조 참조).

두 번째로는, 등록 임대주택에 대한 임차인에 대한 정보제공을 강화

한다. 임차인이 임대료 증액 상한규정(연 5% 이내)을 인지할 수 있도록 임대사업자가 임대료 증액제한에 대하여 설명·확인받도록 한다(민간임대주택법 제48조 참조).

공공지원민간임대주택의 임차인의 실질적인 권리보호를 위해서는 다음과 같은 논의가 필요하다. 표준임대차계약서에 임대료의 증액을 제한하는 내용을 명확하게 기술한다. 또한 표준임대차계약서에 임대기간 동안의 임대인의 임대 의무에 관한 사항을 명확하게 기술한다.

4. 공공지원민간임대주택의 사업지원

공공지원민간임대주택 사업에서 도심 내 토지를 확보하기 방안으로, 토지주인을 대신하여 공공기관이 주택 건설, 임차인 선정 등의 업무 등을 지원할 수 있도록 한다(민간임대주택법 제59조의2 참조).

IV. 공공지원민간임대주택의 과제

1. 공공임대주택정책과 공공지원민간임대주택정책의 정합성 유지

우리나라는 공공임대주택공급비율이 전체 주택 재고량에 비해서는 낮은 편이다. 공공임대주택 수요대상을 보다 다양한 소득계층과 가구특성을 기준으로 확대하는 제도적인 지원이 필요하다.²⁴⁾ 다만, 공공임대주택정책만으로는 다양한 주거수요를 담을 수 있는 질적 중심의 주거복지사업에는 한계가 있다. 이제는 국가의 직접공급중심의 문제해결에서

24) 신서경/윤영호/권오정/최병숙, “한국형 사회주택의 개념 정립과 유형화 연구”, 한국주거학회논문집 제28권 제6호, 한국주거학회, 2017, 30쪽.

벗어나, 다양한 민간개발을 유도할 필요가 있다.²⁵⁾ 공공지원민간임대주택정책은 공공임대주택정책과 유기적으로 연계할 필요가 있다. 공공임대주택에는 상대적으로 상당한 국가적인 재원이 투입된다. 또한 공공임대주택단지가 낙후되면, 사회적인 배제현상이 나타난다. 공공임대주택에 입주한 이후 근무지의 변경으로 주거지를 변경하는 것도 쉽지 않다. 공공지원민간임대주택은 공공임대주택에 비해서는 공공의 재원이 적게 투입되며, 임차인의 주거지 변경이 공공임대주택에 비해서는 용이하다.

공공임대주택정책과 공공지원민간임대주택정책이 상호 발전적인 시행될 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 과제가 있다.

첫째, 지방자치단체의 주거복지 조직과 주거복지센터 전문인력 확충이 선결과제로 제시된다.

둘째, 주택도시기금의 운용 원칙도 재정립되어야 한다.²⁶⁾ 주거복지재원의 적절한 배분이 이루어져야 한다.

셋째, 각 개별 제도에 맞는 입주자 선정과 임대료 체계 그리고 임대주택관리가 필요하다. 공공임대주택은 주로 주거취약계층에 집중하고 있다. 공공지원민간임대주택의 입주자는 다른 공공임대주택의 수혜자에 비해서는 경제능력을 확보하고 있다. 그러므로 공공지원민간임대주택의 입주자격은 공공임대주택에 비해서는 소득 수준은 높이며, 지급하는 임대료 역시 높게 책정할 수 있다. 주거복지정책의 대상을 확대할 수 있는 여력을 확보할 수 있다. 이처럼 국민의 주거권보장을 위한 공공임대주택정책과 공공지원민간임대정책 상호간의 정합성 있는 정책의 입안과 시행이 요구된다.

25) 이소영/오명원, “공공임대주택의 다양성추구를 위한공공인센티브의 유형과 디자인 분석”, 주택도시연구 제7권 제1호, SH도시연구원, 2017, 40쪽.

26) 남원석, “공적 임대주택의 공급체계에 대한 모색 서울의 경험을 바탕으로”, 공간과 사회 제7권 제3호, 한국공간환경학회, 2017, 45쪽.

2. 사회적 경제와 공공지원민간임대주택의 공급과 관리

사회적 경제주체가 공급, 운영, 관리하는 공공지원민간임대주택정책의 활성화에 관한 논의가 필요하다. 공공지원민간임대주택정책을 제한적 영리를 추구하는 사회적 경제주체와 일정한 공적자원이 협력하는 민관 협력 형태의 주거복지정책으로 접근한다. 사회적 경제주체는 사회적기업육성법상 사회적기업, 협동조합 기본법상 사회적 협동조합, 비영리법인과 같은 비영리 또는 최소한의 영리를 추구하는 민간주체이다.²⁷⁾ 사회적 경제주체의 주거복지 사업 참여는 기존 공공임대주택사업의 국가의 재정 부담을 줄이며, 일반 민간 건설사 주도의 임대주택 사업의 비공공성을 해결하는 대안이 된다. 사회적 경제주체가 공공지원민간임대주택 사업을 원활히 시행할 수 있도록 법제도적인 마련이 필요하다.

첫째, 협동조합 운영을 통한 경제적 자립 방안으로서는 공급 계획에서부터 공동체 경제활동이 가능한 협동조합 공간을 설계하고 개발한다. 공공지원민간임대주택 입주민이 자율적으로 협동조합을 설립할 수 있는 환경을 만들어 준다. 입주민의 협동조합 운영으로 얻어지는 수익금 중에서 대출상환, 수익배분, 사회적 기여 등에 대한 계획을 수립하고 순환구조를 구축하도록 한다. 지역 공동체에서 조직화된 운영으로 수익 창출과 경제적 자립을 실현한다. 나아가서 지역사회에서 공동사업체로 성공할 수 있는 역할과 목표를 자율적으로 수립하도록 한다.²⁸⁾

둘째, 사회적 경제주체의 공공지원민간임대주택사업 참여를 유도한다. 현실에서는 사회적 경제주체의 재정, 신용도, 사업수행능력이 아직은 부족하여 자금조달이나 택지 확보, 사업 운영에 어려움이 있다. 이를 개선하기 위한 방안이 필요하다. 사회적 경제주체에 대한 교육, 경비

27) 여경수, “주거복지관련 사회적기업 육성을 위한 법제도개선방안”, 법학논총 제32권, 숭실대학교 법학연구소, 2014, 111쪽.

28) 손희자, “협동조합 융합개발을 통한 사회주택 발전방안 연구”, 부동산학회 제71집, 한국부동산학회, 2017, 286쪽.

지원을 지방자치단체가 지원할 수 있는 별도의 법적인 근거마련이 필요하다. 예를 들면, 공공지원민간임대주택에 관해서는 사회적 협동조합, 사회적 기업의 단체에서 위탁 관리할 수 있는 사실을 법령에 명확히 규정한다. 또한 공공지원민간임대주택과 관련한 사회적 협동조합, 사회적 기업의 역할을 구체적이고 명확하게 규정할 필요성도 있다.

셋째, 민간임대주택법에 규정된 주택임대관리업과 관련된 규정과 연계하여 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있다. 사회적 경제주체가 소규모로 공공지원민간임대주택을 관리하는 경우에는 주택임대관리업으로 등록한 후에 업무를 수행할 수 있도록 법제도의 정비가 필요하다.

넷째, 주거기본법상 국토교통부장관은 사회적 경제에 기반 한 공공지원민간임대주택계획을 수립하여 주거종합계획에 포함하도록 규정한다.

다섯째, 법령상 사회적 경제에 기반 한 공공지원민간임대주택사업을 육성하기 위한 주택도시기금 지원, 택지 발굴, 보증상품 개발과 같은 사항이 포함되도록 한다. 법령에서 국가는 사회적 경제에 기반 한 공공지원민간임대주택사업자 역량강화를 위한 교육·운영과 경비를 지원할 수 있는 근거를 마련한다. 더 나아가서, 사회적 경제 주체들이 공공지원민간임대주택사업에서 관리뿐만 아니라, 임대관리와 임대주택개량사업, 주거 관련 기자재 사업에 참여하는 방안도 모색된다.

3. 사회적 통합과 공공지원민간임대주택정책

공공지원민간임대주택은 청년과 신혼부부와 같은 주거지원계층에게 특별 공급하는 할당량이 규정되어 있다. 공공지원민간임대주택 건설시 지역 사회의 반대에 직면할 수 있다. 지역 주민과의 갈등 없이 공공지원민간임대주택의 공급이 필요하며,²⁹⁾ 주거에 따른 사회적인 배제를 방지하

29) Crystal Legacy/Gethin Davison/Edgar Liu, "Delivering Social Housing: Examining the Nexus between Social Housing and Democratic Planning", *Housing, Theory and Society*

기 위해서는 혼합단지와 같은 방식을 통한 사회적인 통합이 필요하다.³⁰⁾ 공공지원민간임대주택정책이 성공하기 위해서는 사회적 배제를 해소하고 지역사회의 활성화와 사회적 통합을 위한 방안이 마련되어야 한다.³¹⁾ 이를 위해서는 공공지원민간임대주택의 개량과 품질의 제고가 전제된다. 공공지원민간임대주택단지 내에 옥상정원을 만들어서 지역 주민에게 개방하는 방식과 같은 사업도 고려할 만하다. 공공지원민간임대주택의 건축물을 주변공간과 조화롭게 설계하는 방안도 대안이 된다. 공공지원민간임대주택단지 저층에는 공공의료기관이나 행정기관, 복지기관을 유치하는 방식도 고려할 만하다. 이처럼 지역주민이 함께 이용할 수 있는 복지·문화시설이나 창업지원시설과 같은 지역주민 선호시설 사업을 공공지원민간임대주택 입주단계에서부터 고려한다. 이를 통한, 공공지원민간임대주택단지와 주변 주거단지와의 사회적인 통합을 도모한다.

V. 맺음말

우리나라의 주거기본법, 주거급여법, 공공주택특별법, 민간임대주택에 관한 특별법에 따르면, 국가는 저소득층 국민에게 주거급여를 지급하고, 공공임대주택을 공급해야 한다. 이처럼 우리나라는 주거생활에서 인간다운 생활을 보장하기 위한 일정한 제도적인 장치를 마련하고 있다. 하지만 현실에서는 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리가 충실히 보장된다고 평가하기는 어렵다.

33(3), Taylor & Francis, 2016, pp.324-341.

30) Rupert H. Doney/Pauline M. McGuirk/Kathleen J. Mee, "The Problematisation of Social Housing Social Housing", *Australian Geographer* 44(4), Geographical Society of New South Wales, 2013, pp.401-418.

31) 원선미, "주거권 실현을 위한 공공임대주택 법제 정비방안", 한국방송통신대학교 법학과 석사학위논문, 2017, 62쪽.

우리나라는 주거권 실현을 위한 방안으로 여러 가지 유형의 임대주택 정책을 집행하고 있다. 특정한 유형의 임대주택정책만으로는 보편적인 주거권 실현에는 한계가 있다. 다양한 임대주택정책을 시행하기 위해서는 공공지원민간임대주택의 성공적인 정착과 원활한 시행이 필요한 시점이다. 이 글에서는, 2018년 새롭게 도입된 공공지원민간임대주택의 법률상 쟁점과 정리한 이후 다음과 같은 과제를 제시하고자한다.

첫 번째로는, 공공지원민간임대주택의 공급 확대를 통한 공공임대주택과의 정합성을 유지한다. 공공임대주택정책과 공공지원민간임대주택정책이 상호간의 보완을 통한 성과를 이룩하기 위해서는 다음과 같은 과제가 있다. 주택도시시기금 집행의 재정립과 같은 주거복지재원의 적절한 배분이 필요하다. 임대주택정책의 개별 제도에 맞는 입주자 선정과 임대료 체계 그리고 임대주택관리가 필요하다.

두 번째는, 사회적기업과 사회적 협동조합과 같은 사회적 경제주체를 통한 공공지원민간임대주택의 활성화이다. 예를 들면, 공공지원민간임대주택 입주민이 자율적으로 협동조합을 설립할 수 있는 환경을 만들어 준다. 입주민의 협동조합 운영으로 얻어지는 수익금 중에서 대출상환, 수익배분, 사회적 기여에 대한 계획을 수립하고 순환구조를 구축하도록 한다. 사회적 경제 주체들이 공공지원민간임대주택의 공급뿐만 아니라, 임대관리와 임대주택개량사업, 주거 관련 기자재 사업에 참여하는 방안도 모색된다.

마지막으로는, 공공지원민간임대주택의 개량과 품질의 향상을 통한 지역사회와의 사회적 통합이다. 이를 위해서는 공공지원민간임대주택단지의 개량과 품질의 향상이 필요하다. 예를 들면, 공공지원민간임대주택단지의 옥상정원을 만들어서 지역 주민에게 개방하는 방식이 있다. 또는 공공지원민간임대주택단지 저층에는 공공의료기관이나 행정기관, 복지기관을 유치하는 방식도 고려할 만하다. 공공지원민간임대주택의 건축물을 주변공간과 조화롭게 설계하는 방안도 대안이 된다.

참고문헌

1. 학술지

- 공윤경, “사회적 배제 극복을 위한 소셜믹스정책과 대안 주거운동”, 한국 도시지리학회 제19권 제1호, 한국도시지리학회, 2016, 31-42쪽.
- 김수갑/여경수, “임대주택법제의 개선과제”, 토지공법연구 제30집, 한국 토지공법학회, 2006, 503-521쪽.
- 남원석, “공적 임대주택의 공급체계에 대한 모색 서울의 경험을 바탕으로”, 공간과 사회 제7권 제3호, 한국공간환경학회, 2017, 11-48쪽.
- 민태욱, “공공임대주택에 관한 입법평가”, 토지공법연구 제80집, 한국토 지공법학회, 2017, 1-24쪽.
- 손태성/강정규/황택진, “기업형 임대주택사업의 활성화 방안에 관한 연 구”, 주거환경 제14권 제3호, 한국주거환경학회, 2016, 177-190쪽.
- 손희자, “협동조합 융합개발을 통한 사회주택 발전방안 연구”, 부동산학 보 제71집, 한국부동산학회, 2017, 274-288쪽.
- 송동수, “공공임대주택의 현황과 법적 검토”, 토지공법연구 제58집, 한 국토지공법학회, 2012, 43-68쪽.
- 신서경/윤영호/권오정/최병숙, “한국형 사회주택의 개념 정립과 유형화 연구”, 한국주거학회논문집 제28권 제6호, 한국주거학회, 2017, 21-31쪽.
- 여경수, “「공공주택 특별법」에서 행복주택에 관한 평가와 과제”, 입법과 정책 제8권 제1호, 국회 입법조사처, 2015, 375-395쪽.
- _____, “장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 평가와 향후 과 제”, 한국부동산학보 제47권, 한국부동산학회, 2011, 224-238쪽.
- _____, “헌법상 주택임대차보호법에 관한 입법 과제”, 일감부동산법학 제11권, 건국대학교 법학연구소, 2015, 31-51쪽.

- _____, “주거복지관련 사회적기업 육성을 위한 법제도개선방안”, 법학논총 제32권, 숭실대학교 법학연구소, 2014, 111-130쪽.
- 이강훈, “기업형 민간 임대주택 사업의 방향과 전망”, 황해문화(여름호), 새얼문화재단, 2017, 205-219쪽.
- 이상영, “지속가능한 민간임대 주택시장에 대한 대안적 검토”, 동향과전망 제86호, 한국사회과학연구소, 2012, 321-354쪽.
- 이소영/오명원, “공공임대주택의 다양성추구를 위한공공인센티브의 유형과 디자인 분석”, 주택도시연구 제7권 제1호, SH도시연구원, 2017, 39-57쪽.
- 이순배, “기업형 임대주택사업의 공익성과 수혜귀착에 관한 연구”, 토지공법연구 제77집, 한국토지공법학회, 2017, 55-94쪽.
- _____, “임대주택 관계 법률이 임대주택법제의 불완전성에 미치는 영향 분석”, 토지공법연구 제73집, 한국토지공법학회, 2016, 83-107쪽.
- 이재삼, “민간임대주택특별법상 공정계약을 위한 법적 연구”, 가천법학제10권 제4호, 가천대학교 법학연구소, 2017, 151-190쪽.
- 한만희/박준, “민간임대주택시장의 안정을 위한 정책 대안 분석”, 국토연구 제94권, 국토연구원, 2017, 121-142쪽.
- 현무준, “준공공임대주택 제도에 대한 소고”, 대한부동산학회지 제32권 제1호, 대한부동산학회, 2014, 51-74쪽.
- Claire Levy-Vroelant, “Contradictory Narratives on French Social Housing: Looking Back and Looking Forward”, *Housing Studies* 29(4), Taylor & Francis, 2014, pp.485-500.
- Crystal Legacy/Gethin Davison/Edgar Liu, “Delivering Social Housing: Examining the Nexus between Social Housing and Democratic Planning”, *Housing, Theory and Society* 33(3), Taylor & Francis, 2016, pp.324-341.

- Joe Hoover, “The human right to housing and community empowerment : home occupation, eviction defence and community land trusts”, *Third World Quarterly* 36(6), Taylor & Francis, 2015, pp.1092-1109.
- Rupert H. Doney/Pauline M. McGuirk/Kathleen J. Mee, “The Problematisation of Social Housing Social Housing”, *Australian Geographer* 44(4), Geographical Society of New South Wales, 2013, pp.401-418.
- Susanna R. Curry/Laura S. Abrams, “Housing and Social Support for Youth Aging Out of Foster Care : State of the Research Literature and Directions for Future Inquiry”, *Child Adolesc Soc Work J* 32, Springer, 2015, pp.143-153.

2. 학위논문

- 원선미, “주거권 실현을 위한 공공임대주택 법제 정비방안”, 한국방송통신대학교 법학과 석사학위논문, 2017.

3. 자료집 및 보고서

- 장경석/박인숙, “국내외 민간임대주택시장제도의 현황과 시사점”, 정책 보고서 제33호, 국회 입법조사처, 2014.

[Abstract]

A Study on the Legal Issues in the Public Support Private Rental Housing

Yeo, Gyeong-Su*

This study is purposed to prospect the future of the public support private rental housing in the special act on private rental housing. Public support private rental housing is introduced as rental housing policy as the law was revised in January 2018. The purpose of special act on private rental housing is to promote the supply of private rental housing and to ensure housing stability for people, by prescribing matters necessary to construct, supply, and manage private rental housing and to foster private housing rental business entities. The State shall supply public rental houses for classes in need of housing support, such as the low-income bracket. The State shall provide support to facilitate the supply of private rental houses.

The people have the right to live a decent residential life in a pleasant and stable dwelling environment protected against any physical or social danger. In reality, the realization of housing rights is insufficient. Public support private rental housing is a construction or purchase house supported by the urban housing fund. Public support private rental housing, where tenants can reside for 8 years at maximum period. And the increase ratio

* Assistant professor, Graduate School of Public Administration & Social Welfare of Kyonggi University, Ph.D in Law

of rent thereof after occupancy is limited to 5% per year. There are various exceptions to the special act on private rental housing. For example, It can designate a small-scale promotion district, such as a train station. There is an exception regarding the floor space index or the building-to-land ratio on Act.

In this paper, I propose the following task.

1. To expand the supply of public support private rental housing.
2. To improve and enhance quality of public support private rental housing.
3. To encourage participation of non-profit organizations, such as social enterprises and social cooperatives, in supply of public support private rental housing.

[Key Words] Housing Rights, Public Support Private Rental Housing, Housing policy, Special Act on Private Rental Housing, Right to Housing