

사회주택 공급 활성화를 위한 규제 정비 방안*

A Study on Regulatory Revision for Social Housing Provision

김 정 욱**

Kim, Jung-Wook

유 성 희***

Yoo, Seong-Hee

목 차

- | | |
|-------------------|-------------------|
| I. 서론 | IV. 사회주택 규제의 정비방안 |
| II. 사회주택과 관련 규제체계 | V. 결론 |
| III. 사회주택 규제의 한계점 | |

사회주택은 현 시대의 심각한 사회문제 중 하나인 주택문제의 해결방안으로서 의미를 가지고 있다. 또한 건전한 주택시장의 질서 유지 및 주거

DOI: 10.35148/ilsire.2019..19.175

투고일 : 2019. 07. 14. / 심사완료일 : 2019. 07. 19. / 게재확정일 : 2019. 08. 09.

* 본고는 한국개발연구원 규제연구센터 보고서 “사회주택 관련 규제의 정비방안 연구”를 일부 요약하여 작성한 것임.

** 경제학 박사, 한국개발연구원 규제연구센터 선임연구위원
Senior Fellow, Korea Development Institute

*** 법학 박사, 한국개발연구원 규제연구센터 연구원
Research Associate, Korea Development Institute

취약계층의 주거문제를 해소한다는 사회적 가치를 목적으로 하는 경제 활동이라는 점에서, 주거복지 측면에서 지속가능한 주택정책으로서의 가치가 있다. 다만 사회주택은 최근 몇 년간 도입단계에 머물러 있으며 입법·제도적으로 미흡한 수준이므로, 보다 장기적인 관점에서 국가정책으로 활성화하기 위해서는 입법적 정비가 선행되어야 한다. 사회주택과 관련한 기본법적인 법률이 부재하여 사회주택의 성격 및 공급방식 등이 명확하지 않으며, 다른 상위법과 조례가 상충하는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 또한 실제로 사회주택의 공급 사업에서 발생하는 사회적경제 주체의 재정적 한계, 관련 규제로 인하여 제한되는 재정·금융활동상의 한계, 지역 주민들과의 이해관계 대립의 문제가 발생하기도 하였다. 이에 따라 우선적으로 사회주택을 전반적으로 아우르는 기본법적 성격의 법률을 제정하여 관련 용어, 법체계의 정비가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 부처통합적인 지원체계의 확립 및 관련 규제를 완화하여 사회적경제 주체의 재정적 부담을 줄여주는 제도적인 정비도 필요하다. 다만 사회주택이 공공성이 강화된 형태의 주택이므로 무조건적인 규제 완화보다는 입주대상자에게 안정적인 주거생활을 영위할 수 있고 지역 주민들과의 이해관계를 조율할 수 있는 범위 내에서 규제를 강화할 필요도 있을 것으로 보여 진다.

[주제어] 사회주택, 사회주택 규제, 사회적 경제, 사회주택의 공급 활성화, 민관협력형 주택

I. 서론

주택문제는 인간다운 생활을 하기 위한 주거공간 및 주거수준을 확보하게 하는 주거복지적 측면에서 접근해야 할 중요한 문제이다. 그래서 단순히 주거공간만을 제공하는 것이 아니라 안정적인 주거생활을 영위할 수 있게 하고 좀 더 나은 커뮤니티를 통해 일상을 공유하며 사회적 신뢰를 형성할 것인가에 초점을 두어야 한다.

이러한 주거패러다임의 전환은 임대주택을 공급하는 경우에도 적용된다. 기존의 임대주택정책에서 물리적 공간만의 제공을 추구하던 방식

에서 벗어나, 이제는 삶의 질 차원의 실질적인 주거해결책을 마련해야 하는 시점이 도래한 것이다. 그리고 이러한 변화는 ‘사회주택’이라는 새로운 주택형태의 개념으로부터 시작되고 있다. 사회주택 공급정책은 서울시를 시작으로 하여 다른 지방자치단체에 확산되고 있는 중이며, 정부에서도 지속가능한 주택으로서 사회주택의 공급을 활성화하려는 움직임을 보이고 있다. 다만 사회주택을 통해 주거취약계층의 주거권을 확보하는 방안은 도입단계에 있으며, 지방자치단체 조례에 의존하는 등 법률을 통해 명확한 근거를 마련하고 있지 않다. 또한 사회주택의 공급주체와 관련된 규제로 인하여 재정적인 한계성을 가지고 있어 그 지속가능성을 담보할 수 없는 상황이다. 이에 따라서 본고는 기존의 주택문제를 해결할 수 있는 방안으로서 사회주택 공급의 필요성이 있다고 보고, 사회주택의 공급 활성화를 위하여 법적·제도적 쟁점을 검토하여 이와 관련된 규제를 체계적으로 정비할 수 있는 방안에 대하여 살펴 보고자 한다.

II. 사회주택과 관련 규제체계

1. 사회주택의 의의

1.1. 개념

국내에서 사회주택(Social housing)은 공동체주택 중 하나의 유형으로서, 주택 공급자와 주택 수요자가 공동 생산하는 방식의 주택을 의미한다. 다만, 「공공주택 특별법」 및 「민간임대주택에 관한 특별법」 등 국내 주택 관련 법률에서는 ‘사회주택’의 용어를 직접적으로 규정하고 있기 보다는 간접적으로 지원 규정을 마련하는 범위에서 규정하고 있다. 예컨

대, 「민간임대주택에 관한 특별법」 제4조에서는 국가 및 지방자치단체가 주택도시기금 등의 자금을 우선적으로 지원하고 세제관련 법령에서 조세를 감면할 수 있도록 규정하고 있는바, 이러한 지원 대상이 되는 목적 중 하나를 ‘사회적기업, 사회적협동조합 등 비영리단체의 민간임대주택 공급 참여 유도’로 두고 있다.

사회주택에 대한 정의 규정은 개별 지방자치단체에서 제정한 조례를 통하여 규정하고 있으며, 중점을 두는 공급대상에 따라 그 명칭을 달리하고 있다. 예컨대, 서울시·시흥시 등과 같은 지방자치단체에서 제정한 조례에서는 사회주택을 “사회경제적 약자¹⁾를 대상으로 주거관련 사회적 경제주체에 의해 공급되는 임대주택 등”으로 규정하고 있다.²⁾ 고양시의 경우, 공급대상을 청년층으로 중점을 두면서 “사회적 경제주체가 공급하거나 운영·관리하는 임대주택으로 민간임대주택의 청년 임차인 거주불안을 보완하기 위한 주택”을 ‘청년사회주택’으로 규정하고 있다.³⁾

최근에는 국가적인 주택정책의 유형 중 하나로 대두되면서 “시민이 부담 가능한 임대료로 오랫동안 안심하고 살 수 있는 주택으로, 사회적 경제주체가 공급·운영하는 임대주택”⁴⁾으로 정의하여, ① 정책대상은

1) 사회경제적 약자는 「사회적기업 육성법」, 「장애인 고용자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「공공주택 특별법」 등 관련 법률에 따른 주거약자·취약계층·무주택자·청년세대 등이 해당된다.

2) 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」 제2조 제1호, 「시흥시 사회주택 지원에 관한 조례」 제2조 제1호, 「부산광역시 동구 사회주택 지원에 관한 조례」 제2조 제1호, 「부산광역시 중구 사회주택 지원에 관한 조례」 제2조 제1호 다만 이러한 정의는 사회주택의 공급주체를 ‘사회적 경제주체’로 한정하여 공공에 의해 직접 공급되는 주택이 제외되는 것으로 해석될, 매우 협소한 개념정의로 평가되고 있다(강세진, “서울특별시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제정의 의의”, 한국주거학회지 제10권 제1호, 한국주거학회, 2015, 17쪽).

3) 「고양시 청년을 위한 사회주택 지원에 관한 조례」 제2조 제2호

4) 서울특별시 사회주택종합지원센터 <<http://soco.seoul.go.kr/sohousingIntro.do>> 검색일 : 2019.7.13.

‘저·중소득층’, ② 공급주체는 ‘사회적 경제주체’라는 표현을 사용하고 있다. 공급주체를 좀 더 확장하여 ‘중앙정부 및 지방정부와 같은 공공주체’를 사회주택의 공급주체로 포함하여 공급하는 임대주택의 개념으로 보기도 한다.⁵⁾ 이와 같이 단일한 개념 정의가 없을뿐더러 법적으로 명확하게 규정된 용어가 없어 주택정책상 ‘사회적주택’, ‘사회임대주택’, ‘공익주택’ 등 다양한 용어들로 사용되고 있다.

외국 사례를 보더라도 다양한 용어로 지칭하여 사용하거나 국내에서 사용하고 있는 개념과는 다소 상이한 의미를 갖고 있는 경우도 있다. 예컨대, 네덜란드의 ‘Social Housing’은 주택협회(Woningcorporaties)가 저·중소득층에 공급하는 모든 주택을 의미하여⁶⁾ 보다 ‘협동조합형 사회주택’에 가까운 의미를 가지고 있다. 영국에서는 ‘Social Housing’ 또는 ‘Social Rented Housing’으로 사용되며, 정부의 재정지원으로 공공에 의해 건설된 임대용 주택을 의미한다.⁷⁾ 즉, 보다 공공임대주택에 가까운 의미로 사용되고 있다는 것을 알 수 있다.

1.2. 특징

사회주택은 크게 주택공급의 주체, 주택의 소유·관리 주체, 정책대상, 임대료와 관련된 특징을 가지고 있다.⁸⁾ 먼저, 사회주택의 공급 주체

5) 고정희/서용석, “한국 사회주택의 잔여적 성격의 원인에 관한 연구”, 주택연구 제26권 제2호, 한국주택학회, 2018, 6쪽.

6) 서울특별시 사회적경제지원센터, “2015 해외연수 결과보고서-네덜란드 사회주택 이야기”, 2015, 10쪽, <https://sehub.net/wp-content/uploads/2015/12/2015-해외연수-연수보고서_네덜란드-사회주택을-이야기하다.pdf>, 검색일: 2019.6.23.

7) 시영주택(Council Housing)은 일반적으로 지방정부의 사회주택으로 통칭할 수 있으나 사회주택 전체를 의미하지는 않는다(권세연/박환용, “영국 사회주택의 사회혼합정책 연구”, 주택연구 제17권 제2호, 한국주택학회, 2009, 166-167쪽).

8) 본 내용은 한국개발연구원 규제연구센터 보고서 “사회주택 관련 규제의 정비방안 연구” 내용을 요약, 정리하였다.

가 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 비영리단체 등이 된다. 이 때, 다른 형태의 주택과 다른 부분은 기존의 주택이 공공, 민간사업자라는 2분법적 구분에서 벗어나 ‘사회적 경제주체’라고 하는 ‘비영리단체’를 주체로 하여 공급하는 주택이라는 점에 특징이 있다.

두 번째로는, 주택에 대하여 개인의 소유를 허용하는 경우도 있지만, 일부에서는 소유·관리주체가 사회주택의 공급주체인 경우가 있다. 이는 사회주택의 공급 유형에 따라 달라지기는 하지만, 기존의 임대주택과는 달리, 소유가 아닌 공유형태의 주택의 양상을 보인다는 점에 특징이 있다.

세 번째로는, 사회주택에 입주하도록 하는 정책대상이 되는 계층이 포괄적이라는 점이다. 일반적으로 공공의 지원을 받아 공급하는 주택의 경우에는 경제적인 취약성 여부에 따라 정책대상으로 설정하지만, 최근 사회 환경 및 구조상의 패러다임 변화에 따라 경제적인 기준으로 구분하기보다는 실질적인 여건을 반영하기도 한다. 예컨대, 청년층, 신혼부부 등 사회초년생이 주거공간을 영위하기 어렵다는 점을 고려하여 그들을 위한 새로운 유형의 사회주택을 공급하고 있다. 이는 최근 공공임대주택의 공급 변화와도 비슷한 양상을 보인다고 할 수 있다.

마지막으로 사회주택은 공공의 지원을 받아 공급하는 공공성이 강화된 주택의 유형으로서, 임대료 및 임대기간 측면에서 보다 주거안정을 도모하려는 특징을 보인다. 임대료의 경우, 시장임대료보다 저렴하게 책정된 것은 물론 장기간의 임대기간으로 설정하여 주거 취약계층이 보다 안정적인 주거생활을 영위할 수 있도록 하려는 목적을 가지고 있다.

1.3. 필요성

사회주택이 정부의 주택정책 중 하나로 대두되고 있는 이유로는 기존 임대주택 공급체제에서 일정한 한계가 나타났기 때문이다. 대표적으로 공공부문의 재정부담 가중, 자원부족에 따른 공급 제한 등의 어려움을

들 수 있다. 예컨대, 공공임대주택의 경우 복지 측면에서 접근하여 제공되는 것으로서 비용의 대부분을 공공이 부담하게 되는 구조를 가지고 있으며, 이 때문에 실제로 공공임대주택을 공급하는 주체가 되는 LH 공사의 부채가 지속적으로 증가하고 있기도 하다. 특히 공공임대주택은 저소득 국민에게 값싼 임대료로 공급하는 주택으로서 임대사업을 통하여 수익을 발생시킬 수 없는 구조라는 점에서 향후에도 LH 공사의 부채는 증가할 것으로 보여 진다.⁹⁾ 반면에 사회주택은 참여 주체가 주택 공급에 소요되는 비용을 적절히 분담하게 되는 방식으로 이루어진다는 점에서 지속가능한 주택 정책으로 자리매김할 수 있게 된다.¹⁰⁾

또한 기존에 공급된 영구임대주택 및 국민임대주택 등 값싼 임대료로 장기간 거주할 수 있는 주택의 경우에 기입주자들이 재계약 기준에 벗어나지 않기 위해 껌창은 일자리를 포기하거나 자산을 차명으로 빼돌리는 등의 부작용으로 나타나기도 한다. 이에 따라 실질적으로 해당 임대주택에 거주할 요건이 되지 않는 부적격자들이 장기간 거주하면서 실제로 거주가 필요한 사람들에게 혜택이 돌아가지 않는 문제도 발생한다.

이 뿐만이 아니다. 정부 주도의 공공임대주택의 공급에도 불구하고 부동산시장은 여전히 전월세가 상승으로 인하여 주거취약계층의 주거 문제를 해결하지 못하고 있는 실정이기도 하다. 기존에 공급된 공공임대주택은 저소득층과 같은 제한된 계층에 공급되는 대상의 한계를 가지고 있었기 때문에, 저소득층에 해당하지 않지만 주거문제를 가지고 있는 나머지 계층에 대한 주택 공급이 문제가 되었다. 그래서 저소득층뿐만 아니라 신흥 주거취약계층으로 일컬어지는 청년층, 신흥부부 등까지도

9) 서울시에서 공급된 임대주택의 경우에도 값싼 임대료로 제공한 이후 정치논리에 막혀 임대료 인상이 거의 없었다. 이에 따라 SH공사 임대주택사업 손실도 매년 3000억원 이상 쌓이고 있으며 최근 6년간 임대주택 손실액이 1조 7000억원에 달한다(최재원/추동훈, “15년 껌창인 임대료...서울 임대주택 누적적자 2조”, 매일경제 2018.8.16., <<https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2018/08/514829/>>, 검색일: 2019.6.11).

10) 최은영, “사회주택의 필요성”, 한국주거학회지 제10권 제1호, 한국주거학회, 2015, 7쪽.

포함할 수 있는 주택공급 정책의 마련, 특히 사회주택의 공급 활성화에 대한 논의가 이루어지기 시작한 것이다.

2. 사회주택의 공급 및 사업 유형

2.1. 공급 유형

국내 사회주택은 공급자에 따라 크게 협동조합형, 사회적기업 공급형으로 구분된다. 먼저, 협동조합형 사회주택의 경우 일반적으로 주택을 자산으로 소유하거나 정부 또는 기업(개인)들로부터 임차한 주택을 관리하고 조합원들에게 주택을 제공하는 주택협동조합의 방식으로 공급되고 있다. 주택협동조합은 주택의 문제를 정부에 요구하지 않고 동일한 목적을 가진 사람들이 모여 공동의 주거안정을 도모한다는 점에 의의가 있으며, 이러한 자조원칙은 커뮤니티에 접근하게 하는 가장 효과적인 방법이 되기도 한다.

주택협동조합은 주택의 소유권이 개인에게 있는지 여부에 따라 다시 ‘주택건축협동조합’ 및 ‘주택관리협동조합’의 형태로 나눌 수 있다. ‘주택건축협동조합’은 협동조합이 주택의 개발과 건설과정에서만 역할을 하고 나중에는 소멸하거나 또는 개인이 탈퇴하는 형태를 말하며, ‘주택관리협동조합’은 조합이 건설부터 유지, 보수, 관리까지 역할을 한다는 특징이 있다.¹¹⁾

반면에, 사회적기업 공급형의 경우에는 사회적기업 또는 비영리 조직이 주택을 건설 또는 임차해 공급·운영함으로써 저렴하고 안정적인 주택을 공급하는 유형이다. 최근에 사회적기업 등을 중심으로 한 사회주택 공급모델을 중심으로 논의가 이루어지고 있는 추세이다.

11) 유기현/서순탁, “사회적 자본 관점에서 본 주택협동조합의 과제와 정책적 함의”, 서울도시연구 제14권 제4호, 서울연구원, 2013, 249쪽.

2.2. 사업 유형

2015년부터 관련 조례 제정과 함께 사회주택의 공급이 시작된 서울시의 경우,¹²⁾ 민관협력 방식에 따라 토지임대부, 리모델링형, 빈집살리기 등 3가지 사업 유형으로 구분된다. 토지임대부 사회주택의 경우 민·관 공동출자형 사회주택이라고도 하며, SH 공사가 보유한 공공토지 또는 매입한 민간토지를 사회주택 사업자에게 30~40년간에 걸쳐 연간 1%의 저리로 토지를 임대하고 사업자가 사회주택을 건설한 후에 임대·운영하는 방식이다. 리모델링형은 주로 1인 가구를 대상으로 하여, 사업자가 15년 이상(준공일 기준) 경과한 고시원, 여관 등 준주택을 매입하거나 임차한 후에 이를 리모델링하여 사회주택으로 활용하는 방식이다. 마지막으로, 빈집살리기 프로젝트는 6개월 이상 방치된 빈집을 어르신, 대학생, 여성 등을 위한 맞춤형 민간 임대주택으로 탈바꿈시켜 저소득 가구에 시세의 80% 수준으로 최소 6년간 저렴하게 제공하는 사업 유형이다.¹³⁾

3. 사회주택 공급의 법적 근거

사회주택은 경제적으로 취약하여 안정적인 주거공간을 영위할 수 없는 계층 즉, 주거취약계층을 대상으로 하여 공급하는 주택으로서 주거복지의 측면에서 접근할 수 있다. 우선적으로 우리 헌법 제34조 제2항에서

12) 서울시의 첫 시범사업으로 2014년 9월 ‘이음채주거협동조합’ 주택이 공급됐다. 강서구 가양동 시유지에 24가구 공동주택을 조성하고 장기전세주택형식이며 만 3세 미만의 자녀를 둔 무주택가구를 대상으로 했다. 2015년에는 ‘만리동예술인협동조합’ 그리고 만 19세 이상 35세 이하 1인 가구를 대상으로 한 ‘청년조합주택’으로 기존주택을 매입하는 형태로 125가구가 공급된 바 있다(하성규, “제3섹터 주거서비스”, 한국아파트신문 2018.4.17., <<http://www.hapt.co.kr/news/articleView.html?idxno=39289>>, 검색일: 2019.5.28).

13) 임병권, “국내 사회주택 공급현황과 지원정책에 관한 사례연구”, 주택금융연구 제2호, 주택금융연구원, 2018, 97-98쪽 참고.

“국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”고 하여 복지주의의 원리를 헌법의 중요한 기본원리로 하고 있다.¹⁴⁾ 이와 같은 헌법의 기본원리에 따라 우선적으로 모든 국민에게 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있다(헌법 제34조 제1항). 즉, 인간이 존엄성을 갖기 위한 최소한의 물질적인 생활보장이 전제되어야 하며 이에 대하여 국가에게 적극적으로 개입하여 안정적인 주거생활을 할 수 있도록 기본적인 재화나 서비스를 요구할 수 있다.¹⁵⁾

또한 헌법은 제35조 제1항을 통하여 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 명시적으로 규정하고 있다. 특히 동조 제3항에서 “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”고 하여 헌법상의 ‘환경권’을 인정하고 있다. ‘환경권’은 그 해석상 넓은 의미의 생활환경, 사회적·문화적·교육적 환경 등 여러 환경을 포함하는 것으로 볼 수 있으며, 그 중에서도 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리’는 건강하고 쾌적한 주거생활의 권리 및 편안한 사회적 환경에서 살 권리 등을 의미한다고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 이에 따라 국가는 모든 국민이 건강하고 쾌적한 주거생활을 영위할 수 있도록 노력하여야 하며, 이는 주거취약계층을 대상으로 하여 공급하는 사회주택의 경우에도 해당된다고 볼 수 있다.

따라서 사회주택의 공급은 우선적으로 주거취약계층에 대한 주거복지적 측면에서 접근해야 하고, 더 나아가 사회복지 실현을 위하여 헌법상의 인간다운 생활을 할 권리 및 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 토대로 하고 있다고 보여 진다.

14) 임숙녀, “취약계층을 위한 주거복지차원에서의 공공임대주택 공급·관리제도에 관한 연구”, 남서울대학교 박사학위논문, 2016, 26-27쪽.

15) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2015, 551쪽.

16) 임숙녀, 앞의 논문, 2016, 31-32쪽.

이러한 헌법상의 근거를 토대로 각 개별법령을 통하여 사회주택의 공급과 관련된 내용을 구체화하고 있는바, 대표적으로 「주거기본법」 등 사회복지 관계 법령, 「주택법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」 및 「주택도시시기금법」 등과 재정관련 법률을 들 수 있다.

4. 사회주택 관련 규제 현황

사회주택은 공공성이 강화된 주택의 형태로서, 정부의 지원을 받는 대신 임대료 및 임대기간에 대한 일정한 규제를 받고 있다. 사회주택이 「민간임대주택에 관한 특별법」상 공공지원민간임대주택에 해당하므로 임대주택에 관한 규제를 적용하는 것이 보통이다.¹⁷⁾ 다만 임대기간의 경우, 임대주택에 대해서는 「주택임대차보호법」에 따른 통상적인 계약 기간은 2년으로 보고 있는 반면, 사회주택은 그 유형에 따라 계약기간이 각기 다르게 설정되기도 한다. 예컨대, 청년층 대상의 협동조합형 사회주택의 경우에는 계약 기간을 6개월부터 세입자가 원하는 만큼 살 수 있도록 하되, 현행 「주택임대차보호법」에 따라 입주 후 2년까지는 초기 계약과 동일하게 연장이 가능하도록 하고 있다.¹⁸⁾

임대료의 경우에도 「주택임대차보호법」에 따른 규제를 받고 있다. 주택임대료 급상승을 방지하여 임차인의 주거안정성을 담보하고자 하는 목적을 두고 있는 것이다. 즉 최초 2년간의 임대조건은 동일하되, 임대차계약 갱신 시 월 임대료는 「주택임대차보호법」에서 정한 범위 내에서 증액되는 것이 보통이다.

17) 보통 공공지원민간임대주택은 임대기간 8년 거주를 보장하고, 연 5%의 임대료 인상 제한 및 시세 70-85%에 해당하는 임대료로 주거지원계층(청년·신혼부부 등, 단지의 20%이상)에게 특별공급하도록 하고 있다(반면 일반공급은 시세 대비 90-95%에 해당하는 임대료로 공급하도록 한다).

18) 민달팽이주택협동조합 홈페이지 참고, <<https://minsnaillcoop.com/press/?idx=639858&bmode=view>>, 검색일: 2019.6.2.

지방자치단체에서 제정하는 조례에서는 사회주택에 대하여 따로 규제하고 있지는 않다. 다만 공공지원을 하기 위한 일정한 제한 요건을 두고 있기는 하다. 이를 구체적으로 살펴보면, 현재 사회주택 관련 조례는 광역자치단체 1건, 기초자치단체 4건의 조례가 제정된 상태이다. 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」가 2015년 1월 2일에 제정된 이후 「시흥시 사회주택 지원에 관한 조례(경기도시흥시조례 제1541호, 2016. 5. 10., 제정)」, 「부산광역시 중구 사회주택 지원에 관한 조례(부산광역시중구조례 제1149호, 2019. 3. 8., 제정)」, 「부산광역시 동구 사회주택 지원에 관한 조례(부산광역시동구조례 제1174호, 2019. 6. 7., 제정)」, 「고양시 청년을 위한 사회주택 지원에 관한 조례(경기도고양시조례 제2101호, 2019. 6. 7., 제정)」 순으로 제정되었다.

서울시의 경우, 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」를 통하여 주거 관련 사회적 경제 주체에게 자금·인력지원 및 현물출자, 사회주택의 건설 및 관리에 필요한 비용의 용자 또는 보조 등의 지원을 할 수 있도록 하고 있다(동조례 제3조).¹⁹⁾ 반면에 해당 지원을 제공받기 위한 일정한 제한사항을 두고 있는바, 공공의 지원을 받기 위해서는 그에 상응하는 유·무형의 사회적 편익이 기대되는 경우에만 지원하는 것을 원칙으로 하고 있다(동조례 제4조). 경기도 고양시에서도 청년사회주택의 공급에 있어서 사회적 편익의 원칙 규정을 두고 있다.

다만, 경기도 시흥시 및 부산광역시 동구·중구에서 제정한 조례의 경우에는 사회주택의 공급 및 사회적 경제 주체에 대한 지원에 보다 중점을 두고 있다. 이는 사회주택의 특성상 공급의 활성화를 도모할 환경적 여건이 조성되지 않아, 지방자치단체 차원에서 공급주체에 대한 규제보다는 지원하는 정책으로 접근하고 있는 것으로 보여 진다.

19) 예컨대, 동조례를 통하여 도시계획 등을 수립함에 있어서 사회주택 공급 활성화 방안을 포함하도록 노력할 시장의 의무(동조례 제8조) 및 도시개발 등을 통한 사회주택 택지 마련(동조례 제9조), 주차장 설치기준 완화(동조례 제9조의2) 등의 지원규정을 두고 있다.

Ⅲ. 사회주택 규제의 한계점

1. 기본법적 법률 부재로 인한 한계점

현행법상 사회주택은 「민간임대주택에 관한 특별법」상 규정되고 있는 민간임대주택의 유형으로서, 민간임대주택과 관련된 법령의 적용을 받고 있다. 또한 사회적 경제주체에 대한 지원, 육성에 관하여 「사회적기업 육성법」 및 「협동조합기본법」 등이 제정되어 시행중이다. 그러나 사회적 경제 전반을 아우르는 기본법적 성격의 법령이 존재하지 않아, 사회적 경제주체에 대한 체계적인 지원이 미약하고 사회적 경제의 지속 가능성을 담보하기에 미흡하다는 비판을 받고 있다. 특히 사회주택과 관련해서는 사용하는 용어가 통일적이지 않고, 정의 규정 역시 명확하게 규정되어 있지 않다는 점에 한계가 있다.

1.1. 용어의 미정립

사회주택은 현행 「주택법」상 임대를 목적으로 하는 ‘임대주택’에 해당하며, 「민간임대주택에 관한 특별법」상 규정되고 있는 민간임대주택의 한 유형으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 공급 주체가 비영리기관 등²⁰⁾으로 제한되기 때문에 일반적인 주택과는 구별되는 공익적 성격을 가지고 있는, 공공임대주택 및 민간임대주택의 중간 지위에 있는 주택으로 볼 수 있다. 또한 사회주택에 관한 선행연구에서 사회주택을 공공임대주택과 동일선상에서 해석해 온 것도 사실이다. 이는 사회주택이 가지고 있는 공공성을 기반으로 하여 보다 사회적 목적을 달성한다는 부분을 중점으로 두고 있는 것으로 보여 진다.

현행법상 민간임대주택의 한 유형으로 본다고 하더라도 관련 법령

20) 서울시의 경우, 중소기업을 포함하여 사회적경제 주체로 운영을 한정하고 있다.

및 주택정책상 공공지원주택,²¹⁾ 공공지원민간임대주택, 사회주택, 사회임대주택, 사회적 주택 등 다양한 용어가 사용되면서 용어의 개념과 적합한 용어 사용에 혼선이 발생하고 있다.

〈표 III-1〉 정부 정책상의 사회주택 관련 용어 현황²²⁾

용어	소유주체		공급주체		관리·운영		용어 사용 출처
	공공	민간	공공	민간	공공	민간	
공적임대주택	○	○	○	○	○	○	· 주거복지로드맵
공공임대주택	○		○		○	위탁 가능	· 주거복지로드맵
사회적 주택	○			○		○	· 국토교통부, LH
공공지원 주택		○		○		○	· 주거복지로드맵 · 2016년 4.28대책
공공지원민간임대주택		○		○		○	· 민간임대주택 특별법 (2018.1.16. 일부개정)
사회주택		○		○		○	· 서울시 사회주택 조례 · 주거복지로드맵
사회임대주택		○		○		○	· 주거복지로드맵 · 민간임대주택 특별법 개 정안(윤관석 대표 발의)

국토교통부에서는 주거복지로드맵에서 ‘사회적 주택’ 또는 ‘공적임대주택’ 등 다양한 용어로 사용하고 있기도 하다. 그래서 동일한 유형의 사회주택이라 하더라도 각기 다른 용어를 사용하여 공급자 및 수요자 측면에서 해당 주택을 파악하는 데에 어려움이 있다.

1.2. 정의규정 미비

「주택법」 및 「민간임대주택에 관한 특별법」에서 ‘사회주택’이라는

21) 공공지원주택은 소유·관리주체와 관계없이 공공의 세제·자금지원이 있고 시세보다 저렴하게 공급되는 8년 이상 장기임대주택을 포함하는 개념이다.

22) 김지은 외, 민간부문 사회주택의 쟁점과 과제, SH도시연구원 연구보고서, 2017, 요약
i 표 재구성.

용어에 대한 정의 규정, 법적 지위에 대하여 명확하게 근거규정을 두고 있지 않다. 즉, 사회주택의 개념에 대한 명확한 규정이 정립되어 있지 않은 상태이기 때문에 법률과 자치법규의 충돌이 발생하고, 기존의 공공 임대주택 정책과의 관계 정립은 물론, 민간임대주택과의 관계 역시 명확하지 않은 상태라고 할 수 있다.

지난 2016년에 발의된 「민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안」(윤관석 의원등 발의) 역시, 현행법상 미비한 정의규정 및 지원 규정을 보완하고자 한 것이다.²³⁾

〈표 III-2〉 2016년 발의안(윤관석의원 등 16인) 주요내용

신설 여부	조문명	주요 내용
신설	정의	현행 민간건설임대주택, 민간매입임대주택으로 구분하는 민간 임대주택의 범위에 사회임대주택의 용어를 추가하고, 사회임대주택은 소득·자산을 충족하는 취약계층을 대상으로 주택을 건설하거나 매입하여 30년 이상 임대하는 또는 임차하여 6년 이상 임대하는 민간임대주택으로 정의하며, 사회임대주택을 공급하였거나 하려는 사업자를 사회임대주택사업자로 정의
	임대사업자의 등록	사회임대주택을 임대하려는 자는 시장·군수·구청장에게 등록을 신청할 수 있고, 건설형사회임대주택 또는 매입형사회임대주택의 사회임대주택사업자는 추가적으로 기업형임대사업자 또는 일반형임대사업자를 등록하도록 함
	토지 등의 우선 공급	사회임대주택의 건설에 있어 국가·지방자치단체·공공기관 또는 지방공사로부터 토지 등의 우선 공급을 받을 수 있도록 함
	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등에 관한 특례	사회임대주택의 건설에 적용되는 건폐율, 용적률 등을 완화할 수 있도록 함
신설	사회임대주택지원계획의 수립	사회임대주택사업 지원의 추진방향, 사회임대주택사업자 지원, 주택도시기금 등 지원, 사회임대주택지원센터 설치·운영, 공급택지의 발굴 및 현황, 보증상품 개발 및 가입 등이 포함된 사회임대주택지원계획을 국토교통부장관이 수립하여 주거종합계획에 포함시키도록 함
신설	촉진지구 외의 지역에서 「공유재산 및 물품 관리법」 등에 관한 특례	국가와 지방자치단체가 촉진지구 외의 지역에서 사회임대주택 사업자에게 수의계약의 방법으로 국유재산 또는 공유재산을 사용 허가하거나 매각·대부할 수 있도록 하고, 사용료·대부료를 감면할 수 있도록 함
신설	사회임대주택에 대한 지원	국가 및 지방자치단체가 사회임대주택사업자의 역량강화를 위

23) 국회 의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F1F6Z1B2E1U3Y1Y3L1F6J4W8R5G4Q9>, 검색일: 2019.6.22.

		한 교육 및 운영을 지원하고, 관리·운영 경비를 지원하며, 보증 보험상품을 개발하고, 보험료를 일부 지원하는 등 사회임대주택을 지원할 수 있도록 함
신설	사회임대주택지원센터의 설치·운영	국가 또는 시·도지사가 사회임대주택의 공급·관리와 사회임대주택사업자의 육성을 위해 사회임대주택지원센터를 설치·운영할 수 있도록 함
신설	민간임대주택의 공급	사회임대주택의 임차인의 자격 및 선정방법은 임대사업자가 아닌 대통령령으로 정하는 기준에 따라 정하도록 함
신설	임대료	사회임대주택의 최초 임대료는 임대사업자가 아닌 대통령령으로 정하는 기준에 따라 정하도록 함
	임대보증금에 대한 보증	건설형 사회임대주택의 사회임대주택사업자도 임대보증금에 대한 보증 가입을 의무화하도록 함

해당 개정안에서 특징적인 것은, ① 사회임대주택사업자가 소득·자산을 충족하는 취약계층을 대상으로 건설, 매입 또는 임차하여 임대하는 민간임대주택을 ‘사회임대주택’으로 정의하는 규정을 두고 있고, ② 토지 등의 우선 공급, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「공유재산 및 물품 관리법」 등에 관한 특례 등 지원 규정 위주로 두고 있다. 또한 ③ 사회임대주택의 공급·관리와 사회임대주택사업자의 육성을 위해 사회임대주택지원센터를 설치·운영할 수 있도록 하고 있다.

현행법상 사회주택의 법적 지위를 명확히 하여 정의규정을 두는 것은 해당 사업의 소유·운영과 관련되는 중요한 사항이 된다. 사회주택의 성격을 어떤 형태로 볼 것인지, 그 개념정의를 어떻게 할 것인지에 따라 소유·운영주체가 다른 경우 이를 사회주택의 범위 안으로 포함시킬 것인지 여부를 판단하는 근거가 될 수 있기 때문이다. 예컨대, 사회주택의 소유는 공공기관이 하고 사회적경제주체가 이를 운영하는 형태를 사회주택으로 볼 것인가 하는 부분을 들 수 있다. 이미 LH공사의 공공임대주택인 ‘매입임대주택사업’이나 ‘서울시 사회주택’에도 공공기관이 보유한 임대주택을 사회적 경제주체가 위탁하는 사례가 있기 때문이다.²⁴⁾

24) 이러한 경우 공공임대주택을 민간에서 활용한다는 점에서 사회주택으로 보기에는 한계가 있다는 의견이 있었다(이상영/서정렬, “사회적경제 주체를 활용한 사회임대주택 공급의 쟁점과 대안”, 동향과 전망 제104호, 한국사회과학연구회, 2018, 302쪽).

2. 재정상의 한계

사회주택은 일반적으로 사업자가 영리를 목적으로 공급하는 일반적 인 민간임대주택과는 달리, 비영리사업 또는 운영에 필요한 경비를 위하여 일정한 범위 내에서 영리를 목적으로 하기 때문에 재정상 어려움이 발생할 수밖에 없는 구조이다. 특히 유사한 유형의 공공임대주택과 비교해 보았을 때 공급사업자의 부담이 더 높은 편이기 때문에, 사회주택 공급을 위한 민관협업의 목표가 단순히 예산절감에 맞추어진 것으로 보여지기도 한다.²⁵⁾

그럼에도 불구하고 사회주택은 민간부문이 공급주체인 반면, 공공성이 강화된 주택으로서 저렴한 임대료와 장기의 임대기간으로 주택을 공급하는 것을 특징으로 하고 있다. 이에 따라 정부는 융자 또는 보조금과 같은 재정적인 지원을 하거나, 사회투자기금을 통해 저리의 자금을 융자하는 사업을 통해 사회주택의 공급을 지원하고 있다.

다만, 사회투자기금의 경우 융자금액이 연간 80억 원 수준으로 한정되어 있다. 즉, 전체적으로 규모 있는 사업을 주도하기 어려운 수준이다. 사업자별로 최대 25억 원으로 제한되는 것은 물론, 융자 상환 기간도 최장 8년(5년 후 전액 상환이 원칙)으로 정하고 있다. 이는 사회주택의 임대기간을 최장 30년 이상으로 규정하고 있는 것과 대비하여 상대적으로 단기에 해당하기 때문에, 사업운영기간의 불일치가 발생하기도 한다. 상환 시(준공 시에 입주상환하고 나머지는 거치상환 방식)에 은행대출로 전환하는 경우에는 장기대출도 가능하지만 금리부담이 증가한다는 문제가 발생한다. 그래서 재정 여력이 없는 사회적 경제 주체들이 수익원의 융자금을 사회주택 사업의 수익으로 상환 기간 내에 갚는 것은 현실적으로 불가능할 수 있다.

25) 새로운 사회를 여는 연구원 참고, <<http://saesayon.org/2018/01/17/21578/>>, 검색일: 2019.7.2.

3. 주택협동조합 관련 규제

사회주택의 공급주체 중 하나에 해당하는 주택협동조합은, 구조적으로 협동조합이라는 특성에 기인하여 크게 i) 세제지원 미흡, ii) 금융상의 제약, iii) 조합원의 주택 처분과 관련된 문제가 발생할 여지가 있다.

먼저, 세제지원의 측면에서 현행법상 다소 미흡한 실정이다. 현행 「지방세법」 제13조 및 동법 시행령 제26조에서 규정하는 중과세의 예외 규정이 주택협동조합에는 적용되지 않기 때문이다. 또한 등록면허세와 관련된 쟁점도 있다. 주택협동조합의 경우 영세한 조합이 많은 상태인데도 불구하고, 소액의 출자금 변경 시에도 등록면허세를 건당 13만 5000 원(증액 시)을 납부해야 한다.²⁶⁾ 이처럼 사회적 협동조합이 매 1건당 등록면허세를 부담하는 것은 재정적으로 과다한 부담이 작용할 수 있어, 이러한 세제 규제를 완화할 필요가 있다.²⁷⁾

협동조합 자체에 적용되는 규제로 인한 일정한 한계도 존재한다. 예컨대, 사회주택 공급과 같이 기존의 사업보다 자본규모가 확대되었음에도 불구하고 여전히 조합원의 출자를 기반으로 하도록 한 현행법상의 규정이 그것이다. 특히 협동조합의 재정적·구조적 특성상 조합원들의 기본 출자금에 의존하고 있는 데도 불구하고 가입과 탈퇴가 자유롭기 때문에 수시로 자본금 환급이 요청되어 자본금이 제대로 인정되지 않는다.

이와 더불어, 조합원을 통한 차입이더라도 차입금 모집과 같은 금융사업을 하는 경우에는 「유사수신행위의 규제에 관한 법률」에 따른 ‘유사수신행위²⁸⁾’에 해당하기 때문에 문제가 된다.²⁹⁾ 또한 현행 「협동조합

26) 출자금 감액신고 시에도 4만 8240원을 내야 한다.

27) 송파구, 성동구 등 서울시를 중심으로 한 일부 지방자치단체에서는 관련 조례를 통하여 등록면허세 최저 세액을 낮춰 사회적 협동조합의 세금 부담을 낮추고 있기는 하다. 그러나 다른 지방자치단체에까지 일괄적으로 적용되지 않는 지역적 한계를 가지고 있으므로, 이를 법령에서 개정해야 할 필요가 있다.

기본법」이 조합원을 대상으로 소액대출을 할 수 있고 납입출자금의 2/3 한도 내에서 상호부조가 가능하기는 하지만, 사회적 협동조합에 대하여 금융업과 보험업 부분에서의 설립을 금지하고 있기도 하다.

이러한 다양한 법적 규제로 인하여 주택협동조합의 재정적 부담이 증가할 여지가 있고, 실제로 주택협동조합 방식을 통한 사회주택이 지속 가능한 주택의 형태로 작용하지 못할 가능성이 큰 실정이다. 이에 따라 협동조합형 사회주택 공급의 활성화를 도모하기 위해서는 무엇보다도 현행법상의 관련 규제를 정비하여, 주택협동조합의 재정적 부담을 해소 시켜야 할 필요가 있다.

4. 지역 주민들과의 이해관계 충돌

사회주택 중에서도 토지임대부 사회주택의 경우에는 장기 임대하는 토지에 주택을 건설하여 공급하여야 한다. 그래서 우선적으로는 사회주택을 건설할 토지를 마련해야 하는바, 일반적으로 시유지 또는 공공용지를 활용하여 공급하는 경우가 많다. 서울시는 지난 2018년에 국토교통부와 함께 최초로 ‘사회주택 토지지원리츠’를 설립하여 사회주택 건설에 사용될 토지를 매입·임대(30년)해주고 있기도 하다.

28) ‘유사수신행위’란, 다른 법령에 따른 인·허가를 받지 않거나 등록·신고 등을 하지 않고 불특정 다수인으로부터 자금을 조달하는 것을 업으로 하는 행위로서, ① 장래에 출자금의 전액 또는 이를 초과하는 금액을 지급할 것을 약정하고 출자금을 받는 행위, ② 장래에 원금의 전액 또는 이를 초과하는 금액을 지급할 것을 약정하고 예금·적금·부금·예탁금 등의 명목으로 금전을 받는 행위, ③ 장래에 발행가액 또는 매출가액 이상으로 재매입할 것을 약정하고 사채를 발행하거나 매출하는 행위, ④ 장래의 경제적 손실을 금전이나 유가증권으로 보전(補填)하여 줄 것을 약정하고 회비 등의 명목으로 금전을 받는 행위 중 하나에 해당하는 행위를 말한다(「유사수신행위의 규제에 관한 법률」 제2조).

29) 조합원으로부터 자금을 차입하는 경우에는 유사수신행위에 해당하지 않으나, 현행 금융규제법 및 협동조합관련 법률에 의해 불특정다수로부터 차입을 허용하지 않는다. 그래서 외부 차입금 모집 행위가 유사 수신 행위로 간주될 수 있다.

다만 토지임대부 방식은 도심 내에 위치한 토지에 사회주택을 건설하는 경우가 많기 때문에 주변 지역 주민들과의 마찰이 발생할 가능성이 크다. 특히 기존에 공급된 사회주택의 대부분이 서울과 경기 등 수도권에 집중되었다는 점을 고려해본다면, 지역 주민들의 재산권과 충돌할 여지가 있다. 예컨대, 사회주택에 입주하고자 하는 주거취약계층의 주거권과 그러한 사회주택의 공급으로 인한 부정적인 이미지로 인하여 하락하게 되는 지가 등 지역 주민들의 경제적 손실이 충돌할 수 있다.

이 밖에도 사회주택이 건설될 대상 토지와 관련한 다양한 문제가 발생하고 있다. 지난 2017년에 시흥시와 (주)한국해비타트가 착공식을 갖고 사회주택을 건설하기로 한 사회주택 대상지(시흥시 신천동)가 구도심의 주차난을 이유로 제동이 걸린 바 있다. 해당 지역은 구도심의 주차난 때문에 주차장으로 사용되고 있는 곳이어서 지역주민들의 반발이 제기되었으며, 해당 부지를 주차장으로 조성하여 지역주민들의 편의를 도모해야 한다는 주장도 있었다.³⁰⁾ 주차문제는 이웃과의 분쟁을 야기할 뿐만 아니라, 소방 활동상의 문제도 발생시킬 수 있다는 점에서 안전 규제와도 직결되는 부분이므로 사전적인 조율이 필요한 부분이다.

IV. 사회주택 규제의 정비방안

1. 사회주택 공급 관련 개별법 제정

1.1. 근거법을 마련

사회주택이 전국적 단위에서 체계적인 공급체계를 구축되도록 하기

30) 한정훈, “신천동 사회주택 무엇이 문제인가”, 시흥저널 2018.7.29., <<http://blog.daum.net/shju1610/6937752>>, 검색일: 2019.6.25.

위한 방안으로는 ① 사회주택을 민간임대주택의 한 유형으로 보되, 현행 「민간임대주택에 관한 특별법」상의 ‘공공지원민간임대주택’에 대한 지원을 더욱 확대하는 방식, ② 사회주택을 제3의 지위를 가진 주택으로 보고 현행 법체계의 범위를 벗어난 주택으로 새로이 규정하여, 관련 근거법률을 새로이 제정하는 방식 등을 들 수 있다. 제2안의 경우에는 ‘(가)사회주택법’ 또는 ‘(가)사회주택 활성화 지원에 관한 법률’ 등의 근거법률을 제정하고, 새로운 법인격 형태의 제3의 법인격으로 신설하여 제3의 주택형태로 도입하는 방식이 될 것이다.

이와 같이 국가적인 차원에서 사회주택을 시행할 수 있도록 관련 법령을 마련하는 것은, 조례 제정을 통해 이미 사회주택을 공급하고 있는 일부 지방자치단체뿐만 아니라 해당 주택의 공급이 필요한데도 불구하고 그에 대한 공급환경이 구축되지 않은 나머지 지방자치단체에도 시행의 필요성을 제고할 수 있다. 또한 관계 법령을 제정하는 경우 안정적인 공급 및 국가 지원을 확보할 수 있게 된다. 사회주택의 핵심은 금융지원이며, 공급주체가 사회주택을 공급하도록 유도함으로써 활성화될 수 있기 때문이다.

다만 법률을 일반법으로 제정할 것인지 특별법으로 제정할 것인지와 현재 사회주택의 공급주체인 사회적 경제주체를 민간 부문으로 볼 것인지, 아니면 기존의 공급주체와는 다른 제3의 주체로 볼 것인지에 대한 합의가 먼저 필요할 것으로 보여 진다. 민간 부문의 하나로 본다면 현행 민간임대주택 특별법의 적용을 받는 ‘공공지원민간임대주택’과 같은 의미로 파악될 수 있으나, 민간부문과는 다른 형태로 본다면 주택 공급에 대한 새로운 법적 근거가 필요할 것이다.

1.2. 용어의 통일

국토교통부가 발표한 ‘주거복지로드맵’ 및 사회주택 관련 법령과 조례에서 사용하고 있는 용어의 정립 및 법적 지위와 관련된 명확한 구분이 필요하다.

우선 사회주택은 주택정책상에 ‘공적임대주택’, ‘사회적 주택’, ‘사회임대주택’ 등 다양한 용어로 사용되고 있다. 이에 정부가 추진하고자 하는 정책이 사회주택의 공급과 관련된 것인지에 대하여 용어 사용에 혼선을 줄 수 있다. 특히 사회주택에 관한 조례를 제정하여 관련 정책을 시행하고 있는 서울, 경기, 부산 등 지방자치단체가 사용하고 있는 용어와 상이하다는 문제가 있다. 관련 정책을 전국적으로 활성화하기 위해서는 우선적으로 용어의 통일이 필요하며, 국가정책의 지원 및 공급에 앞서 시행한 각 지방자치단체의 정책을 고려하여 ‘사회주택’이라는 용어로 사용하는 것이 적절할 것으로 보여 진다. 이러한 용어의 통일을 통하여 기존 정책상에서 추진하고 있는 여러 주택 유형 사이에 발생하는 혼선을 줄이는 것은 물론, 주택수요자 및 공급자의 입장에서 파악이 용이해질 것으로 보인다.

두 번째로, 사회주택의 법적 지위에 관련된 개선이 필요하다. 사회주택은 현행법상 민간임대주택의 한 유형으로 파악되고 있으나, 외국과 같이 공공주택의 범위에 두고 저렴한 임대료와 장기간의 임대기간을 제공하는 주택으로 볼 여지도 있는 상태이다. 다만, 국내의 임대주택이 공급주체를 중심으로 공공과 민간으로 구분하고 있으며, 이는 각각 「공공주택 특별법」 및 「민간임대주택에 관한 특별법」에서 규정하고 있는 사항이므로 현행법상 사회주택을 공공주택의 하나로 보기에 다소 어려움이 있다는 점을 고려하여야 한다.

2. 관련 규제의 강화

2.1. 사회주택과 지역의 이해관계 조율

도심 내 유희토지에 건설·공급하는 사회주택은 물리적, 경제적으로 지역 주민들과 충돌할 가능성이 있다. 사회주택이 주거취약계층을 대상으로 공급하는 주택이라는 이미지로 인하여 주변 지가가 하락한다는 경제적 문제뿐만 아니라, 이미 다른 용도로 사용되고 있었던 해당 토지를 해당 용도로 사용하지 못하게 되어 발생하는 문제를 들 수 있다. 기존에 발생하였던 사회주택 건설 관련 문제도 이러한 원인으로 지역 주민들과 이해관계가 충돌한 사례로 볼 수 있다.³¹⁾

이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역 주민들과 이해관계를 조율하고 적절한 합의점을 찾아야 한다. 특히 사회주택을 공급하기 위한 설계 시 지역 주민의 편의시설을 포함하는 등의 부수적인 사회적 편익을 고려하여 사업을 허가할 필요가 있다.³²⁾

또한 해당 지방자치단체에서는 기존에 유희토지를 사용하고 있는 용도를 파악하여 해당 지역에서 필요한 시설 또는 생활인프라를 공급하는 노력이 필요하다. ‘사회주택 토지지원리츠’의 경우 소규모 생활권 단위로 부지를 매입하고 자치구와 협력해 마을주차장, 어린이집, 무인택배실, 주민카페, 도서관 등 각 지역에 부족하거나 필요한 생활인프라를 사회주택과 복합건설하는 방식으로 그 역할을 확대할 계획임을 밝힌바 있기도 하다.³³⁾

31) 박민규, “[밀착카메라] 인근 주민들 ‘반대 시위’…임대주택 갈등”, 중앙일보 2019.6.10., <<https://news.joins.com/article/23493129>>, 검색일: 2019.7.2.

32) 김지현, “서울시 임대주택 지을 때 편의시설도 같이 지어준다…조례개정”, 연합뉴스 2019.5.16., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR201905160544000004>>, 검색일: 2019.6.22.

33) 이오주은, “서울시 ‘사회주택 토지뱅크’ 설립, 1천200억 투자”, 한국건설신문 2018.10.30., <<http://www.conslove.co.kr/news/articleView.html?idxno=51066>>, 검색일: 2019.6.11.

이렇듯 지방자치단체 및 토지지원리츠 차원에서 합의점을 마련하고 이를 사회주택의 공급과 병행하여 공급 및 운영상에 발생할 수 있는 이해관계 충돌 문제를 해결하여, 주거취약계층을 위하여 공급하는 값싼 주택 또는 가난한 사람들이 거주하는 임대주택이라는 부정적인 이미지 개선도 함께 도모해야 할 것이다.

2.2. 주택협동조합 참여조합원에 대한 행위제한

사회적 경제주체 중 주택협동조합이 공급주체가 되어 사회주택을 공급하는 경우, 수요자의 역할이 중요한 부분을 차지한다. 수요자 즉, 조합원들의 출자금을 통해 사회주택의 공급을 위한 자금을 조달하기 때문이다. 그런데 현행법에 따른 협동조합의 구조적 특성상 조합원이 자유로이 탈퇴할 수 있어, 사회주택의 공급 자금이 불안정한 위치에 놓일 수 있다. 주택 완공 전에 일부 조합원이 조합을 탈퇴할 경우 사회주택 사업 전체가 불안정해지고 나머지 조합원이 불이익을 받을 수 있는 상황이 발생할 수도 있기 때문이다.

따라서 사회주택의 공급을 활성화하는 방안 중 하나로서 주택협동조합의 경우에 참여조합원에 대한 행위를 제한하는 규정을 두어, 나머지 조합원을 보호할 필요가 있을 것으로 보여 진다. 예컨대, 사회주택을 건설하는 주택협동조합에 한정하여 초기에 해당 사업에 참여한 조합원이 중간에 조합을 탈퇴하지 못하는 방지책을 마련할 필요가 있다. 다만 이러한 행위제한 규정은 자본금 규모에 따라 적용되는 협동조합을 제한적인 범위로 규정하여, 조합의 특성 및 조합원의 자유로운 사업 참여와 의 조화를 이룰 필요는 있을 것으로 보인다.

2.3. 양적·질적 성장을 위한 장치 마련

본고에서 담보하고자 하는 사회주택의 공급 활성화는 양적 성장뿐만 아니라 질적 성장을 통하여 주거취약계층의 주거 안정성을 담보하고자 하는 것이다. 먼저, 양적 성장을 도모하기 위하여 다양한 측면에서 검토할 필요가 있다. 먼저, 주거취약계층에 대한 수요 예측이 부재한 상태에서 정책 결정을 통한 사회주택 공급이 이루어진다면 공급과잉이라는 부작용을 초래할 가능성이 있다. 또한 기존 공공임대주택과 민간임대주택이 공급대상자의 범위를 점차 확대하고 있고, 정책 목표가 중복되는 비효율성이 증가할 가능성이 있다.

질적 성장의 경우에도 사회주택이 비영리 또는 제한적 범위의 영리를 추구하여 공급된다는 점에서, 기존 공공임대주택에서 흔히 발생하는 저급주택이 공급될 가능성도 있다. 특히 사회주택의 공급주체가 기존의 공공 또는 민간사업자와는 구별되는 비영리단체 등 사회적 경제주체이므로, 주택건설사업 및 준공 후 주택관리에 전문성이 부족할 것으로 보여진다. 따라서 사회주택 공급자의 역량 제고 및 강화를 위한 관리 감독 체계가 도입되어, 공급주체가 전문성을 가질 수 있도록 할 필요가 있다.³⁴⁾

3. 주택협동조합의 세제 및 금융 등 규제 완화

먼저, 현행 「지방세법」 제13조 및 동법 시행령 제26조에 따라 과밀억제 권역 안에서 부동산을 취득하는 경우에 부과하는 중과세의 예외 규정을 주택협동조합에도 적용할 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 즉, 대도시에서 주택협동조합을 설립하는 경우에 취득세 등이 중과세 되지 않도록 하여, 주택협동조합에 세제 혜택 부여 및 재정적 부담을 완화할 수 있게 된다.

34) 김란수 외, 사회적 경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안, 서울특별시 사회적경제지원센터 보고서, 2015, 70쪽.

〈표 IV-1〉 「지방세법 시행령」상의 세제 규제 완화 방안

현행	개정 방안
제26조(대도시 법인 중과세의 예외) ① 법 제13조제2항 각 호 외의 부분 단서에서 "대통령령으로 정하는 업종"이란 다음 각 호에 해당하는 업종을 말한다. 1. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제2호에 따른 사회기반시설사업(같은 법 제2조제8호에 따른 부대사업을 포함한다) <생략> 31. 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따라 등록을 한 임대사업자 또는 「공공주택 특별법」 제4조에 따라 지정된 공공주택사업자가 경영하는 주택임대사업 <생략>	제26조(대도시 법인 중과세의 예외) ① 법 제13조제2항 각 호 외의 부분 단서에서 "대통령령으로 정하는 업종"이란 다음 각 호에 해당하는 업종을 말한다. 1. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제2호에 따른 사회기반시설사업(같은 법 제2조제8호에 따른 부대사업을 포함한다) <생략> 31. 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따라 등록을 한 임대사업자 또는 「공공주택 특별법」 제4조에 따라 지정된 공공주택사업자가 경영하는 주택임대사업 31의2. 「협동조합기본법」 제85조에 따라 설립된 사회적 협동조합이 그 설립목적을 위하여 수행하는 사업(신설) <생략>

또한 등록면허세와 관련한 개선되어야 한다. 사회적 협동조합이 매 1건당 등록면허세를 부담하는 것은 재정적으로 과다한 부담이 작용할 수 있기 때문이다. 이는 현재 송파구, 성동구 등 서울시를 중심으로 한 일부 지방자치단체에서 관련 조례를 통하여 등록면허세 최저 세액을 낮추고 있는 수준을 참고하여 개선할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 취득세의 100분의 50을 경감하도록 하거나, 등록면허세의 산출세액이 11만 2천 5백원 이하인 때에 4만 2백원으로 하는 방안을 참고할 수 있다.

주택협동조합에 대한 금융규제를 완화하는 방안도 마련될 필요가 있다. 장기적으로 지속가능한 주택의 역할을 담당하기 위해서는 기존의 자본 확충 방식으로는 한계가 있을 것으로 보인다. 그러므로 협동조합의 자금 조달이 원활히 되도록 「협동조합법」상 협동조합의 자기 자본 조달과 외부 차입에 관한 규제를 완화할 필요가 있다. 예컨대, 최소자본금 요건을 도입하여 일정 금액 이상의 자본금을 확보하거나 조합 채권의 발행을 허용하는 등 제한적인 금융의 범위를 넓혀야 한다.

4. 지속가능성 담보 방안 마련: 재정부담 완화방안

사회주택은 그 공급에 있어 공적 지원금 또는 보조금이 자금조달에서 상당한 비중을 차지하고 있어, 사회주택 공급을 확대하기 위한 정책이 결과적으로 공공의 재정적 부담으로 작용할 여지가 있다. 그래서 사회주택 공급의 지속가능성을 담보하기 위해서는 공공의 지원과는 별개로 민간기업의 참여 유도를 도모하는 것이 효율적인 방안이 될 수 있다. 다만 민간기업의 참여를 비영리 목적으로 제한하여 공급비용 등을 최소화되, 참여 기업에게는 세제 혜택 등을 제공하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

최근에는 청년 주거문제를 크라우드펀딩(소셜펀딩)³⁵⁾을 통하여 해결하는 사례들이 늘어나고 있다는 점도 살펴볼 필요가 있다. 특히 청년들이 공동으로 거주할 주택 즉, 셰어하우스 형태의 주택 전세금(보증금 포함)을 펀딩하는 경우가 많다.³⁶⁾ 이는 사회적 경제주체, 특히 신생 사회적 경제주체의 경우 기존 금융기관으로부터 저리로 전세금을 조달하는 것에 어려움이 많고, 담보가 확실한 매입자금 대출에 한정되어 전세금은 해당되지 않는 경우가 많은 원인이 작용한다는 분석이 있다.³⁷⁾

이렇게 본다면, 청년층을 입주대상으로 하는 청년사회주택의 경우에는 공급자가 크라우드펀딩 등의 투자방식을 활용하여 자금을 조달하는

35) 크라우드펀딩이란 자금이 없는 사람들이 소셜 네트워크 서비스를 통해서 프로젝트를 공개하면 익명의 다수로부터 소액의 후원이나 투자를 받는 행위로 사회적 목적을 가진 경우 소셜펀딩으로 부르기도 한다.

36) 국내 사회적 경제주체의 청년주거 전세금 크라우드펀딩 사례를 살펴보면, (주)우리동네사람들, 민달팽이 주택협동조합, 모두들청년주거협동조합, (재)사회투자지원재단, (주)만인의꿈, (주)원영, (주)셰어하우스우주, (사)미래교실네트워크 등의 사회적 경제주체가 펀딩주체가 되었다(황서연, “크라우드펀딩으로 청년주거빈곤을 해결할 수 있을까?”, 2018.7.25., <<http://saesayon.org/2018/07/25/25041/>>, 검색일: 2019.6.19).

37) 황서연, “크라우드펀딩으로 청년주거빈곤을 해결할 수 있을까?”, 2018.7.25., <<http://saesayon.org/2018/07/25/25041/>>, 검색일: 2019.6.19.

방안을 활성화할 필요가 있다. 지난 2018년에 사회적 기업의 경우에는 크라우드펀딩 이용 업력 제한이 폐지되어,³⁸⁾ 사회적 경제주체에 대한 참여 확대방안이 마련되었다. 따라서 사회적 경제주체가 자금조달을 위해 활용할 수 있는 제도로서의 역할을 할 수 있다.

다만 크라우드펀딩을 활용한 기존의 사례에서 청년층의 주거비가 절감되는 효과가 작게 나타나거나 사회적 경제주체의 경제적인 희생이 전제되는 경우가 상당수 나타났다. 즉, 사회주택 공급을 위한 크라우드펀딩에 대해서는 보다 낮은 금리로 펀딩이 이루어지도록 하되, 펀딩 참여자들이 높은 금리에 유인되지 않고 비경제적 동기, 예컨대 사회적 가치 실현이라는 공공의 이익을 실현한다는 동기에 유인될 수 있도록 정책마련이 필요할 것으로 보여 진다.

또 다른 하나의 방안으로는 사회주택 등 제3섹터를 종합적으로 지원하는 재단 등을 설립하는 방안도 제기되고 있다. 제3섹터의 주거서비스 활성화는 조합원 혹은 입주자들의 출자금으로는 한계가 있기에 보다 더 체계적인 재정지원방식을 강구해야 하기 때문이다. 이를 위해 제3섹터자금 등을 종합적으로 지원할 수 있는 가칭 ‘주택재단’을 설립할 필요가 있다는 의견도 있다.³⁹⁾

V. 결론

사회주택은 민·관이 협력하여 공급하는 협력적 방식에 의한 주택으로서, 주거취약계층을 대상으로 하여 정부에서 공급하는 기존 주택정책의 보완수단으로 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 주택이라는

38) 일반기업의 경우에는 창업 후 7년 이내의 기업만 크라우드펀딩을 할 수 있다.

39) 하성규, “제3섹터 주거서비스”, 한국아파트신문 2018.4.17., <<http://www.hapt.co.kr/news/articleView.html?idxno=39289>>, 검색일: 2019.5.28.

개념이 더 이상 소유 및 투자수단에 치중하지 않고 안정적인 주거생활을 영위할 수 있는지 여부에 관심을 두고 있는 시점에서, 사회주택의 공급은 주거권 실현과 주택공급이라는 2가지 측면에서 접근할 수 있는 이점을 가지고 있다. 특히 현 정부에서 사회적 가치를 실현하는 경제활동을 추구하는 방향으로 나아가고 있어, 시기적으로 정부 정책과 시너지 효과를 만들어낼 수 있을 것으로 보인다.

그러므로 우선적으로 법·정책적인 보완 및 정비를 통하여 명확한 법적 근거 및 지원 근거를 마련하고, 이에 근거하여 체계적인 공급체계를 구축하여야 할 것이다. 사회적경제 주체에 대한 지원뿐만 아니라 지속가능한 주택으로서 역할을 할 수 있도록 국가 정책적으로 정당성을 담보할 필요가 있다. 이와 더불어, 사회적경제 주체의 재정적 부담을 완화하는 등 지속가능성을 담보할 수 있는 방안과 함께 사회주택의 공공성을 확대하기 위한 일정한 규제를 강화하는 측면에서도 정비가 필요하다.

그렇다 하더라도 주거취약계층에 안정적인 주거공간을 제공하는 사회적 가치를 도모하는 것이 자동적으로 국가 전반에 걸친 주거 문제를 해결하는 방안이 될 수는 없다. 이와 같이 정부가 관련 규제를 정비하여 제도적으로 재정 지원, 공급 체계 구축하고 사회적 경제주체의 공급 사업에 대한 지원 및 참여를 독려하는 것부터 시작하여, 궁극적으로는 사회적 변화로 이어지는 실천이 무엇보다 중요할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 김란수 외, 사회적 경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안, 서울특별시 사회적경제지원센터 보고서, 2015.
- 김지은 외, 민간부문 사회주택의 쟁점과 과제, SH도시연구원 연구보고서, 2017.
- 서울특별시 사회적경제지원센터, “2015 해외연수 결과보고서-네덜란드 사회주택 이야기”, 2015.
- 임숙녀, “취약계층을 위한 주거복지차원에서의 공공임대주택 공급·관리제도에 관한 연구”, 남서울대학교 박사학위논문, 2016.
- 허영, 한국헌법론, 박영사, 2015.

2. 학술지

- 강세진, “서울특별시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제정의 의의”, 한국주거학회지 제10권제1호, 한국주거학회, 2015, 16-19쪽.
- 고정희/서용석, “한국 사회주택의 잔여적 성격의 원인에 관한 연구”, 주택연구 제26권 제2호, 한국주택학회, 2018, 5-40쪽.
- 권세연/박환용, “영국 사회주택의 사회혼합정책 연구”, 주택연구 제17권 제2호, 한국주택학회, 2009, 165-189쪽.
- 유기현/서순탁, “사회적 자본 관점에서 본 주택협동조합의 과제와 정책적 함의”, 서울도시연구 제14권 제4호, 서울연구원, 2013, 243-262쪽.
- 이상영/서정렬, “사회적경제 주체를 활용한 사회임대주택 공급의 쟁점과 대안”, 동향과 전망 제104호, 한국사회과학연구회, 2018,

282-315쪽.

임병권, “국내 사회주택 공급현황과 지원정책에 관한 사례연구”, 주택금융연구 제2호, 주택금융연구원, 2018, 93-108쪽.

최은영, “사회주택의 필요성”, 한국주거학회지 제10권 제1호, 한국주거학회, 2015, 7-8쪽.

3. 기타자료

김지현, “서울시 임대주택 지을 때 편의시설도 같이 지어준다…조례개정”, 연합뉴스 2019.5.16., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190516054400004>>, 검색일: 2019.6.22.

박민규, “[밀착카메라] 인근 주민들 ‘반대 시위’…임대주택 갈등”, 중앙일보 2019.6.10., <<https://news.joins.com/article/23493129>>, 검색일: 2019.7.2.

백상경, “서울시, 사회투자기금 내년부터 직접 운영”, 매일경제 2016.5.4., <<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2016/05/324041/>>, 검색일: 2019.5.26.

이오주은, “서울시 ‘사회주택 토지뱅크’ 설립, 1천200억 투자”, 한국건설신문 2018.10.30., <<http://www.conslove.co.kr/news/articleView.html?idxno=51066>>, 검색일: 2019.6.11.

최재원/추동훈, “15년 짝퍽인 임대료...서울 임대주택 누적적자 2조”, 매일경제 2018.8.16., <<https://www.mk.co.kr/news/realestate/view/2018/08/514829/>>, 검색일: 2019.6.11.

하성규, “제3섹터 주거서비스”, 한국아파트신문 2018.4.17., <<http://www.hapt.co.kr/news/articleView.html?idxno=39289>>, 검색일: 2019.5.28.

한정훈, “신천동 사회주택 무엇이 문제인가”, 시흥저널 2018.7.29., <<http://blog.daum.net/shju1610/6937752>>, 검색일: 2019.6.25.

황서연, “크라우드펀딩으로 청년주거빈곤을 해결할 수 있을까”, 2018. 7.25., <<http://saesayon.org/2018/07/25/25041/>>, 검색일: 2019.6.19.

[Abstract]

A Study on Regulatory Revision for Social Housing Provision

Kim, Jung-Wook*

Yoo, Seong-Hee**

Social housing has recently risen as a policy alternative to the pressing issue of shortage in housing supply. Social housing also carries significant value as a sustainable housing policy in that it promotes consumer welfare by maintaining order in housing market and relieving housing deprivation for the low-income groups of the society.

However, the social housing policy has remained at elementary stage in Korea due to legislative and institutional hurdles in its implementation. More specifically, the lack of framework acts on social housing prohibits its societal position and supply method from appropriately defined.

In addition to a collision between higher laws and ordinances, such legal issue of social housing carries a potential to cause various issues such as financial constraints of the involved entities, financial limitations from relevant regulations, and conflict among stake holders of social economy.

Given this, it is necessary to introduce a law that outlines the fundamentals of social housing to clarify its terminology and to reform the relevant

* Senior Fellow, Korea Development Institute

** Research Associate, Korea Development Institute

regulations. There also needs to be an institutional revision to promote establishment of cross-departmental efforts for coherent governmental support and regulatory reform to reduce the financial burdens of the social economic entities.

As social housing by nature is a form of housing with enhanced characteristic of public goods, a careful consideration should be given to strengthening regulations for effective adjustment of different interests among stake holders rather than an absolute notion for regulatory abolishment.

[Key Words] Social housing, Regulation for Social housing, Social economy, Social housing provision, Rental housing and Public-private partnerships