

공익적 임대주택 공급 확대를 위한 민간의 역할에 관한 연구

The Role of Private Sector Social Housing System

봉인식 외

GYEONGGI
RESEARCH
INSTITUTE

연구책임

봉인식 (경기연구원 선임연구위원)

공동연구

이용환 (경기연구원 선임연구위원)

최혜진 (경기연구원 연구원)

정책연구 2018-49

**공익적 임대주택 공급 확대를 위한
민간의 역할에 관한 연구**

- 인 쇄 2018년 10월
- 발 행 2018년 10월
- 발 행 인 이한주
- 발 행 처 경기연구원
- 주 소 (16207) 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150
- 전 화 031)250-3114 / 팩스 031)250-3111
- 홈페이지 www.gri.kr

등록번호 제 99-3-6호 © 경기연구원, 2018

I S B N 979-11-8884-887-4 93330



정책건의

□ 현재 공급체계는 민간의 직간접적 참여에 대한 제도적 장치를 제공하고 있으나 실제적 역할은 미미하거나 공공성이 미약함

- 현행 제도 하에서 민간은 공적 임대주택 공급의 '시행자'와 '위탁관리자'의 역할을 수행할 수 있음
- 공공임대주택 재고의 대부분(87.5%)은 공공시행자가 공급함
 - 민간의 분양전환 공공임대주택과 공공지원민간임대주택은 공적 임대주택 재고의 22.6%에 해당되는 적지 않은 양이지만 전부를 장기공공임대주택으로 보기는 어려움
 - 사회임대주택은 추진기간에 비해 공급량은 683호 정도로 미미함
- 사회적 수요계층의 주거문제를 보다 효율적이며 효과적으로 대응하기 위한 방안으로 민간부문의 참여 확대가 필요함

□ 공익적 임대주택 개념 도입과 제도화 필요

- 현재 법체계를 유지한다면, 민간이 참여하여 공급하는 저렴한 임대주택과 공공임대주택을 포괄할 수 있는 새로운 명칭이 필요하다고 판단되며, 여기서는 이를 '공익적 임대주택'으로 제시함
- 공익적 임대주택은 시장에서 주거문제를 해결하기 어려운 계층을 위해 시장 이윤을 추구하지 않는 재원과 금융지원을 기초로 비영리 또는 제한적 영리 시행자가 공급하고 관리하는 주택을 통칭
- 경기도의 경우, 정부의 공적임대주택과는 차별화된 개념을 바탕으로 '경기도 공익적 주택 공급과 운영에 관한 조례' (가칭) 제정과 '경기도 중장기 주거종합계획'에 공익적 임대주택의 목표와 방향, 공급계획, 실천방안 등 제시할 필요가 있음

□ 경기도는 민간과 함께 공익적 임대주택 공급 확대를 위해 노력

- 주거지원이 필요한 사회적 수요 해소를 위해 공익적 임대주택 공급 확대가 필요하며 경기도 자체적 공익적 임대주택 공급 물량의 일정부분(예: 10% 이상)을 민간과 함께 공급하는 정책 추진

- 임대주택 영역의 경쟁을 통한 다양성을 유도하고 새로운 주택공급 생태계 구축 유도

□ 주거를 위한 사회적 기업을 시군과 함께 시범적으로 설립

- 「공공주택 특별법」 제4조제1항제5호를 근거로 공공이 50%+1 이상의 자본을 가지며 나머지는 민간이 공동출자하여 법인 설립하거나 「사회적기업 육성법」 제7조를 근거로 민간이 전액 또는 공공이 50%미만의 자본을 공동출자하여 법인 설립 가능
 - 자본금은 경기도(주거복지기금 등), 경기도시공사, 시군 등과 다양한 민간자본(금융기관, 건설업체, 연기금, 지역 업체와 협회 등)으로 형성되며 노동자의 주거문제 해소에 고민하는 지역의 기업체 참여도 가능
 - 자본구성과 주주에 대한 명확한 기준과 수익 및 배당에 대한 기준 마련 필요
- 주거지원 소요가 많은 2~3개 시군을 대상으로 시범적으로 주거를 위한 사회적 기업을 설립하여 운영해 볼 수 있음
 - 운영 성과를 보고 다른 지역으로 확대하는 방안 고려

□ 경기도시공사와 민간시행사 공동시행 확대

- 경기도 도시공사와 주택사업자 요건을 갖춘 민간(제한적 영리 또는 비영리)이 공동시행자를 구성하여 공익적 임대주택 사업을 추진하는 방식을 확대하도록 노력
- 현재 행복주택의 공동시행 방식을 다른 공익적 임대주택 유형에 확대 적용하는 방안도 마련 필요

□ 경기도 지역개발기금 용자조건 개선

- 현행 지역개발기금 조례를 기반으로 임대주택 사업이 가능하지만 현재 용자조건으로는 저렴한 장기임대주택을 공급하는 것은 거의 불가능
- 정부의 공공임대주택 유형별 용자조건을 감안하여 장기공공임대주택 사업이 가능하도록 용자지침 개정
 - 금리는 현재 2%에서 주택도시기금과 같이 1~1.8% 정도로 조정 필요
 - 용자기간은 3년 거치 2년 균등분할 상환에서 30년 거치 15년 상환으로 조정 필요

□ 공공주택과 공공지원민간임대주택 등을 통합한 공익적 임대주택 시스템 구축을 정부에 제안

- 공익적 임대주택은 국내 주택시스템 안에서 특별한 목적을 바탕으로 민간 임대주택 영역과 별도로 구성된 시스템을 기반으로 공급될 필요가 있음
 - 현재 국내 임대주택 영역은 공공임대주택과 민간임대주택으로 이원화 되어있으나 공공의 지원을 받는 임대주택과 그렇지 않은 임대주택간의 경계가 모호해 임대주택 공급체계를 전면적으로 개편하여 통합하는 방안이 필요하다고 판단됨
 - 공공의 행재정적 지원을 받는 민간시행자에 대해서는 공공시행자와 동일하게 설립 요건, 조직구성, 운영방식 등에 대해 명확하고 구체적인 규정 마련 필요
 - 이는 현재 「공공주택 특별법」과 「민간임대주택에 관한 특별법」을 공익적 주택에 대한 내용을 중심으로 하나의 법으로 재편하고 공공의 지원 유무와 상관없이 영리 목적의 임대주택에 대한 사항은 기존 주택법 등으로 이관하는 방안을 고려할 필요하다는 의미임
- 공익적 임대주택의 목적, 대상, 배분방식, 입주조건, 임대료 등에 대해 사회적 목적에 부합하는 구체적인 기준을 마련하고 공공과 민간 등 비영리(제한적 영리 포함) 성격의 시행자(소유자)에게 동일한 공적 지원과 의무를 부과하는 규정을 마련하도록 경기도는 중앙정부에 건의할 필요가 있음

□ 사회적 기업 육성법 개정 건의

- 「사회적기업 육성법」 상 취약계층, 사회서비스 부문에 공공임대주택 입주자와 공공 임대주택 공급 및 운영 관련 서비스를 추가하여 보다 명확한 규정 마련 필요



차 례

■ 정책건의

■ 제1장 서론 / 1

1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	2

■ 제2장 공익적 임대주택 공급체계/ 5

1. 공공임대주택	7
1) 유형	7
2) 자금조달과 임대기준	9
3) 공급주체	15
4) 공급실적	17
2. 공공지원민간임대주택 등	19
1) 공공지원민간임대주택	19
2) 사회임대주택	26
3. 소결	32
1) 민간의 역할과 참여 영역	32
2) 민간에 의한 공급 현황	34

■ 제3장 민간부문 역할 확대의 필요성과 한계/ 39

1. 주거에 대한 사회적 수요 상존	39
2. 공공주도 공급의 문제	43
3. 민간 참여의 사례와 구조적 한계	48
1) 사례	48
2) 구조적 한계	53

■ 제4장 해외 사례/ 61

- 1. 네덜란드 61
- 2. 프랑스 78

■ 제5장 민간참여 확대 방안/ 93

- 1. 공익적 임대주택 공급을 위한 제4섹터 육성 93
 - 1) 제4섹터의 개념 93
 - 2) 공익적 주택을 위한 제4섹터 : 주거를 위한 사회적 기업 95
- 2. 공동시행 98
- 3. 새로운 공급체계 구성 방향 99

■ 제6장 민결론/ 105

- 1. 연구 요약 105
- 1. 정책 제언 107

■ 참고문헌 / 111

■ 표차례

- <표 2-1> 공공임대주택 유형 8
- <표 2-2> 기존주택 매입임대사업 자원분담 비율 9
- <표 2-3> 공공임대리츠 자금조달 기본 구조 9
- <표 2-4> 공공임대주택에 대한 주택도시기금 융자지원 11
- <표 2-5> 임대주택용지 공급가격 기준 12
- <표 2-6> 공공임대주택 유형별 특징 12
- <표 2-7> 공공주택사업자 유형 15
- <표 2-8> 공공주택사업 유형별 공공주택 건설 비율 16
- <표 2-9> 공공임대주택 공급주체별 재고 17
- <표 2-10> 사업주체별 공공임대주택 유형별 재고 18
- <표 2-11> 공공지원민간임대주택으로 활용 가능한 민간임대주택 20
- <표 2-12> 「민간임대주택에 관한 특별법」 상 임대사업자 등록 요건 21

<표 2-13> 민간임대 건설·매입자금 융자금리 변경(안)	21
<표 2-14> 공공지원민간임대주택에 대한 용적률 완화 특례	22
<표 2-15> 공공지원민간임대주택에 대한 세제혜택	23
<표 2-16> 민간임대주택 유형별 임대조건	24
<표 2-17> 용적률의 완화로 건설되는 주택의 공급 등에 관한 사항	25
<표 2-18> 서울시 사회주택 사업 유형 예시	27
<표 2-19> 사회임대주택 공급 주체	29
<표 2-20> 공적 임대주택의 민간 시행자 구성 유형	33
<표 3-1> 연도별 LH 임대사업 매출손익	44
<표 3-2> 더블어숲 성산(서울시 토지임대부 사회주택) 개요	50
<표 3-3> SK VIEW PARK(뉴스테이) 개요	51
<표 3-4> 위스테이 별내 개요	53
<표 3-5> 서울시 사회임대주택 유형별 자금조달 구조	55
<표 4-1> 네덜란드 주택협회 보유 주택수 변화(1901~2015)	66
<표 4-2> 네덜란드 사회임대주택의 임대료 수준별 재고 비율(2015)	66
<표 4-3> 네덜란드 주택 임대시장 제도 개요	69
<표 4-4> 네덜란드 지방정부-주택협회-세입자조직 3자간 주택 성과협약 공통 요소	70
<표 4-5> 네덜란드 지방정부의 정책수립권과 도시계획 권한	71
<표 4-6> 네덜란드 사회임대 주택과 자유투입 주택 1채당 사업가치 산정 시 적용 지표 비교(예)	75
<표 4-7> 프랑스 점유형태별 사회임대주택 재고현황	80
<표 4-8> 프랑스 주요 사회주택 공급주체별 현황	84
<표 5-1> 공익적 임대주택 공급을 위한 사회적 기업 유형별 특징	97
<표 5-2> 「사회적기업 육성법 시행령」 개정(안)	110

그림차례

<그림 1-1> 연구흐름도	4
<그림 2-1> 공공임대주택 유형별 입주대상 예시	14

<그림 2-2> 공적 임대주택 공급 현황	35
<그림 3-1> 저소득층 RIR(중위값)	40
<그림 3-2> 저소득층 정책수요	40
<그림 3-3> 경기도 임대주택 유형별 공급비율(2007-2016년 누계)	46
<그림 3-4> 경기도 공공임대주택 수요·공급	46
<그림 3-5> 청년임대주택, 행복주택 등에 대한 주민 반대 사례	47
<그림 3-6> 더불어숲 성산(서울시 토지임대부 사회주택) 사업구조	49
<그림 3-7> SK VIEW PARK(뉴스테이) 사업구조	50
<그림 3-8> 위스테이 별내 사업구조	52
<그림 4-1> 네덜란드 주택협회 사회주택 재원조달 방식의 변천사	65
<그림 4-2> 네덜란드 공급주체 별 연간 주택 신축량(1995-2016)	67
<그림 4-3> 네덜란드 사회주택 공급주체별 역할	74
<그림 4-4> 네덜란드 사회임대주택 건설자금대출 3중 위험관리 체계	76
<그림 4-5> 프랑스 공공사업에 대한 국립공탁은행의 자금 활용 구조	85
<그림 4-6> 프랑스 사회주택 자금조달 구조	88
<그림 4-7> 프랑스 사회주택 자금별 비율	89
<그림 5-1> 제4섹터 개념도	94
<그림 5-2> 공공 50%+ 1 이상 자본 출자 개념도	95
<그림 5-3> 민간 50%+ 1 이상 자본 출자 개념도	95
<그림 5-4> 경기행복주택 공동시행 사례	98
<그림 5-5> 공공임대주택과 공익적 임대주택 비교	100
<그림 5-6> 공익적 임대주택 법령 체계	102
<그림 5-7> 공익적 임대주택 공급 구조 변화	102

제 1 장

서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 배경 및 목적

- 63년 「공영주택법」 제정으로 시작된 국내 공공임대주택 정책은 반세기 동안 괄목할 만한 성과를 이끌어 냄
- 부단한 노력의 결과로 우리나라는 2016년 현재 135.8만호의 공공임대주택을 보유하고 있으며 전체 가구의 약 7%가 여기에 거주하고 있음
 - 지역적으로는 경기도에 가장 많이 공급(37.8만호, 2017)됨
 - 거주율은 세계에서 10번째, 재고 수준으로는 독일(153.9만호) 다음으로 많은 주택을 보유하고 있어 정량적으로는 한국은 다른 나라에 크게 뒤지지 않는 수준임
- 지금까지 공공임대주택의 대부분은 정부에 의해 설립된 공공시행자에 의해 독점적으로 공급됨
 - 2016년 현재 전체 공공임대주택 재고 가운데 87.5%가 LH와 지자체에 의해 공급됨
 - 민간이 공급하는 공공임대주택은 5년 이후 분양이 가능한 임대주택으로 공공성이 낮아 저소득층의 주거문제를 해소하기에는 한계를 지님
- 하지만 한국이 저렴한 임대주택 공급 정책을 유지한다면 최근의 정책환경 변화와 공공임대주택 공급 시스템의 내적 한계는 새로운 방향 모색을 요구함
- 특히, 최근 일어나고 있는 다양한 민간주체들의 시도는 공공임대주택 정책의 변화를 이끄는 ‘동인’이자 ‘안타고니스트(antagonist)’가 될 수 있는지에 대한 논의가 필요한 시점임
 - 경기도는 청년층 임대주택 사업을 하면서 민간과 공동시행 방식을 사용하였으며 서울시는 사회주택 사업을 비영리 또는 영리의 민간시행자 주도로 추진하고 있음
 - 중앙정부는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제정을 통해 민간건설 공공임대주택, 준공공임대주택 제도 등을 통폐합하여 공공임대주택 사업자가 아닌 모두의 참여가 가능한 공공지원민간임대주택 사업을 추진 중

- 이 같은 시도들은 민간참여에 대한 관심을 이끌어냈다는데 의의는 있지만 공공성, 확장성, 지속성 등에 대한 질문과 고민을 여전히 남겨 놓고 있음

○ 따라서 본 연구는 국내 공익적 성격을 가진 임대주택의 공급체계에서 민간이 참여할 수 있는 방안을 제시해보며 조금 더 나아가 민간의 역할을 확대하기 위한 체계의 변화 방향을 모색해 보고자 함

2. 연구의 범위 및 방법

□ 전제

○ 본 연구는 세 가지 전제를 바탕으로 전개됨

○ 첫째, 공익적 임대주택이란 용어는 서구의 소셜 하우스와 같은 개념을 공유함

- 서구의 소셜하우스는 사회적 수요에 대한 정의, 점유형태, 공급자의 위상, 자금조달 방식에 따라 국가마다 시대마다 다양하게 불리며 정의됨

- 이런 다양성 속에서도 소셜 하우스는 공통적으로 국가에 의해 공급자, 자금조달, 입주조건, 임대료, 관리운영 등이 법령 등을 통해 체계적으로 규정되며 이런 시스템 속에서 공급되어 목적에 맞게 관리, 감독됨

- 국내 공공임대주택은 공공에 의해 독점적으로 공급되고 관리되어 왔기 때문에 현재의 구조 속에서 공공성을 충분히 담보한 민간이 참여하여 공급하기는 현실적으로 어려우며 그 사례도 미미함

- 공공임대주택은 제도뿐 아니라 의미론적으로도 민간에 의해 공급되는 저렴한 임대주택을 포함하지 않기 때문에 여기서는 공공뿐 아니라 민간이 참여하여 공급하는 임대주택 시스템을 지칭하기 위해 공익적 임대주택이란 표현을 사용하고자 함

- 한편, 공공정책이 공익을 실현하기 위한 수단이라고 한다면 주거정책의 수단으로서 저렴한 임대주택을 공익적 임대주택이라고 부른 것은 가능하다고 판단됨

○ 둘째, 민간이 참여하는 공익적 임대주택은 현행 법제를 바탕으로 공공임대주택과 공공지원민간임대주택, 사회임대주택으로 한정함

- 공공임대주택은 「공공주택 특별법」의 정의를 따름

- 공공지원민간임대주택 등은 「민간임대주택에 관한 특별법」에서 정의하는 ‘공공지원 민간임대주택’과 사회적 경제주체 등이 공급하는 ‘사회임대주택’을 의미함

- 위에서 제시한 임대주택 외에 공공의 세제 감면, 규제완화 등의 혜택을 받아 공급되는 민간임대주택은 연구 대상에서 제외함

○ 셋째, 한국의 사회경제체제와 주거권을 기초로 물리적 경제적 사회적으로 적정한 임대주택의 지속적인 공급을 전제함

□ 연구 방법

○ 공공임대주택, 공공지원민간임대, 사회임대주택 등 공적 임대주택에 대한 국내외 기존 연구나 보고서 등 다양한 문헌 탐색과 그들의 인용을 고찰하고 분석함

- 문헌고찰을 통해 유형(정의), 주체, 목표(의무), 수단(공적지원)으로 구성된 분석의 틀을 활용하여 공익적 임대주택 공급체계를 분석함

○ 공공임대주택과 사회임대주택 분야의 전문가로 구성된 FGI를 시행함

- 이를 통해 경기도 공익적 임대주택 공급 정책 방향에 대한 의견을 수렴하고,

- 문헌고찰에서 보여주지 못한 공익적 임대주택 공급에 대한 민간 참여의 구조적 한계와 참여방안 등에 대한 내용을 도출할 수 있는 기회를 가질 수 있었음

□ 연구 내용

○ 위에서 제시된 목적과 전제를 바탕으로 본 연구의 주된 내용은 다음과 같이 4부분으로 구분됨

○ 첫째, 현재 국내의 제도를 중심으로 공익적 임대주택 공급체계를 고찰하고 민간의 참여가 가능한 제도적 내용을 도출함

- 공공임대주택의 유형, 임대조건, 자금조달 방식 그리고 공급주체에 대해 고찰함

- 공공지원민간임대주택과 사회임대주택의 정의, 임대조건 및 공급주체 등에 대해 고찰함

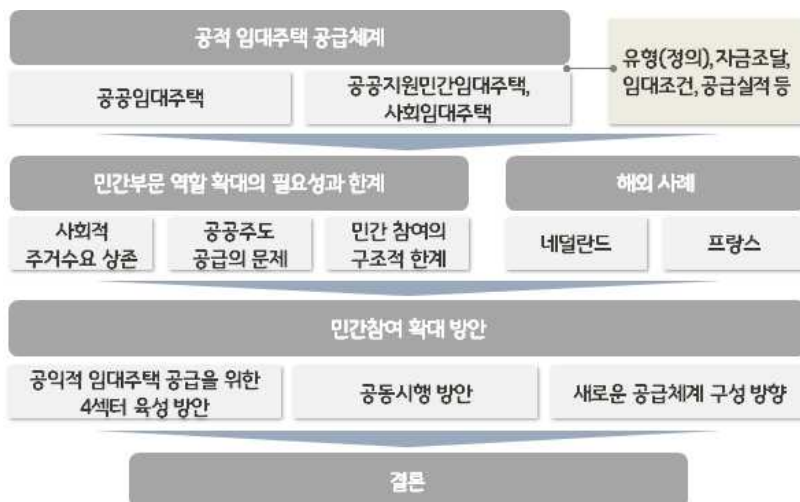
- 이를 통해 현재 공익적 임대주택 공급체계에서 민간의 참여 부분을 제시함

○ 둘째, 공공임대주택 공급과 관련된 한계를 정리해 보고 변화의 필요성에 대해 논의함

- 이와 함께, 공익적 임대주택 공급을 민간이 주도하거나 참여하는 사례와 그 한계에 대해 논의함

- 민간이 주도하는 공익적 임대주택의 사례는 정부의 공공지원임대주택과 서울시 사회주택을 통해 분석해보며 민간이 참여하는 사례는 경기 행복주택 공급사례에 한정하여 고찰함
- 셋째, 공익적 임대주택 공급을 위해 민간이 많은 역할을 하고 있는 네덜란드와 프랑스의 사례를 고찰하고 시사점을 도출함
 - 네덜란드와 프랑스는 공익적 임대주택과 관련하여 1세기가 넘는 역사를 가지고 있으며 지금도 적극적으로 정책을 추진하고 있는 국가임
 - 특히 네덜란드와 프랑스는 민간에 의해 소셜ハウ징의 역사가 시작되었으며 지금까지도 민간은 공급과 운영에 있어 매우 중요한 주제로 자리매김하고 있음
 - 따라서 이들 국가에서 보여주는 민간시행자의 위상과 특성, 민간의 자본참여와 자금조달 방식 등 민간부문의 역할에 대해 고찰하고 시사점을 도출하고자 함
- 넷째, 앞서 논의되고 도출된 내용을 바탕으로 민간 부문의 공공성 확보, 확장성과 지속성을 가능케 하는 방안에 대해 제시함
 - 기존 제도의 틀에서 민간의 참여 방식에 대해 제시
 - 주거권 강화를 통한 확장성, 지속성, 다양성 등을 위해 기존 제도를 넘는 새로운 변화의 방향을 제시

〈그림 1-1〉 연구흐름도



제 2 장 공익적 임대주택 공급체계

1. 공공임대주택
2. 공공지원민간임대주택 등
3. 소결

공익적 임대주택 공급체계

1. 공공임대주택¹⁾

1) 유형

- 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택은 공공주택사업자가 임대 또는 임대한 후 분양전환을 할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 주택을 의미함
 - 공공주택사업자가 직접 건설하여 공급하는 공공건설임대주택과 직접 건설하지 않고 매매 등으로 취득하여 공급하는 공공매입임대주택으로 구분되며, 임대의무기간이 30년 이상인 영구, 국민, 행복주택은 장기공공임대주택²⁾에 해당함
 - 공공매입임대주택은 다시 매입형(기존주택 매입임대, 신혼부부 매입임대, 청년 매입임대, 공공리모델링임대, 재정착임대, 사회적 주택)³⁾과 임차형으로 구분 가능하며, 후자는 재정이나 기금의 지원은 받지만 공공주택사업자가 매입을 통해 직접 소유하지 않고 전세 방식으로 임차만 하는 유형으로 기존주택을 활용하거나(기존주택전세임대주택, 임대의무기간 20년)⁴⁾, 건축허가와 사용승인을 받은 신축주택(전용 60㎡ 이하 다세대주택, 연립주택, 임대의무기간 30년)을 활용 할 수 있음
 - 공공건설임대주택 중 국민임대주택과 장기전세주택은 건설형, 매입형(미분양, 부도, 재건축·재개발매입 등)으로도 공급되고 있음
 - 또한 공공주택사업자(공동시행 제외)가 건설·매입·임차하여 임대를 목적으로 공급하는 공공준주택(85㎡ 이하의 기숙사, 기숙사, 다중생활시설, 노인복지주택, 오피스텔 등)도 공공임대주택으로 활용 가능함

1) 「공공주택 특별법(시행 '18.9.21, 개정 '18.3.20)」, 「공공주택 특별법 시행령(시행 및 개정 '18.8.7)」, 「공공주택 특별법 시행규칙(시행 및 개정 '18.9.28)」, 「공공주택 업무처리지침(시행 '18.9.6)」, 「기존주택 전세임대 업무처리지침(시행 및 개정 '18.3.14)」, 「민간참여 공공주택사업 시행지침(시행 및 개정 '15.11.19)」을 기준으로 작성함

2) 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 제2조에 따른 장기공공임대주택은 30년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정 및 주택도시기금을 지원받아 건설 또는 매입한 임대주택 또는 50년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설한 임대주택으로 정의하고 있음

3) 매입형은 「공공주택 업무처리지침」상 운영특례를 두어 운영하고 있음

4) 전세임대주택은 사업주체별로 LH가 공급하는 기존주택, 소년소녀, 주거취약계층, 신혼부부 전세임대주택과 지자체가 공급하는 기존주택전세임대주택으로 구분할 수 있음

〈표 2-1〉 공공임대주택 유형

구분			정의
공공 건설 임대	건설형	영구 임대주택	공공주택사업자가 국가나 지방자치단체의 재정을 지원받아 최저소득 계층의 주거안정을 위하여 50년 이상 또는 영구적인 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
		고령자 복지주택	주택과 사회복지시설이 복합 설치된 영구임대주택으로서 고령자 주거 안정을 위하여 국토교통부장관이 해당 지방자치단체와의 협의를 거쳐 지정한 주택(65세 이상 입주)
		국민 임대주택	공공주택사업자가 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 저소득 서민의 주거안정을 위하여 30년 이상 장기임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
		행복주택	공공주택사업자가 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 젊은 층의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택
		장기전세주택	공공주택사업자가 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 전세계약의 방식으로 공급하는 공공임대주택
	분양전환 공공임대주택	공공주택사업자가 일정 기간 임대 후 분양전환(공동시행자에게 매각 가능)할 목적으로 공급하는 공공임대주택; 5년임대, 10년임대, 분납임대	
공공 매입 임대	매입형	기존주택 매입임대주택 ¹⁾	공공주택사업자가 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 기존주택 ²⁾ 을 매입하여 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 등에게 공급하는 공공임대주택(임대기간 2년, 재계약 9회, 최장 20년 거주)
		신혼부부 매입임대주택	공공주택사업자가 무주택세대구성원인 신혼부부(전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50% 이하, 다자녀가구, 긴급지원대상자의 경우 70%, 입주자모집공고일 현재 혼인 7년 이내) 및 예비신혼부부에게 공급하는 매입임대주택
		청년 매입임대주택	공공주택사업자가 대학생(입주신청일 현재 해당연도 입학 및 복학예정자 포함) 및 취업준비생에게 공급하는 매입임대주택. 가구 1호에 2인 이상 거주(공동거주)를 희망하는 청년에게 매입임대 주택의 일부를 따로 공급할 수 있음(재계약 2회, 최장 6년)
		공공리모델링 임대주택	공공주택사업자가 기존주택을 매입하여 고령자, 대학생 등에게 공급하기 위하여 ①리모델링(세대수·구조 등의 변경없는 보수 제외) 또는 ②철거 후 신축(준공 후 20년이 경과한 주택 중 불량건축물로 판단되거나 하자보수 등 유지비용이 과다한 주택일 경우) 중 어느 하나의 방식으로 개량하여 공급하는 임대주택(전용 50㎡ 이하, 2인이하 가구용)
		재정착임대주택	공공주택사업자가 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호에 따른 공공지원민간임대주택 연계형 정비사업을 통해 공급되는 주택의 일부를 매입하여(5% 범위 내) 해당 정비사업으로 이전하는 세대 등의 재정착을 위해 공급하는 임대주택(임대 의무기간 10년)
	사회적 주택	공공주택사업자가 기존주택의 매입절차 등(제47조)에 따라 매입한 주택을 비영리법인 등이 저소득층 대학생, 사회초년생을 위해 공급하는 사회적 주택(행복주택 입주자 거주기간 준용, 최장 10년)	
	임차형	기존주택 전세임대주택 ¹⁾	공공주택사업자가 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 기존주택 ²⁾ 을 임차하여 저소득 서민에게 전대하는 공공임대주택(임대기간 2년, 재계약 9회, 최장 20년 거주)
신축주택의 매입		공공주택사업자가 건축허가, 사용승인을 받은 신축주택(전용 60㎡ 이하 다세대주택, 연립주택)을 매입하여 전세 방식으로 공급하는 임대주택(임대 의무기간 20년)	
공공준주택			공공주택사업자(공동시행 제외)가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 임대를 목적으로 공급하는 준주택; 전용 85㎡ 이하 기숙사, 다중생활시설, 노인복지주택, 오피스텔(상하수도 시설 갖추어진 전용 입식 부엌, 전용 수세식 화장실 및 목욕시설 갖춘)

주1) 공동생활가정(그룹홈), 청년(대학생 및 취업준비생), 신혼부부(예비신혼부부 포함)의 주거지원을 위해 운영특례를 둔
주2) 대상 주택은 국민주택규모(주거전용면적 85㎡, 수도권 제외 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역 100㎡) 이하

단독·다중·다가구주택, 공동주택, 주거용 오피스텔임

자료 : 공공주택 특별법 제2조, 제2조2; 공공주택 특별법 시행령 제2조, 제4조; 공공주택 업무처리지침 제47조, 제 51조, 제53조, 제63조, 제63조의2, 제63조의3, 제64조의3, 제71조의2, 제72조, 제75조, 제79조, 제85조; 기존주택 전세임대 업무처리지침.

2) 자금조달과 임대기준

□ 재정적 지원

- 정부의 재정지원 또는 출자(보조)는 영구임대, 국민임대, 장기전세주택(건설형), 기존 주택매입임대주택 등에 한하여 지원됨
 - 영구임대주택의 재원은 국가 및 지방자치단체 재정이 85% 이상, 나머지 15%는 사업자 및 입주자가 부담함
 - 국민임대주택은 주택 규모별로 정부 재정에서 20~50%, 주택도시기금에서 37~42%, 공공주택사업자가 10%, 그리고 임차인이 3~28%를 부담하며, 평균적으로 재정 30%, 주택기금 40%, 사업자 10%, 입주자 20% 부담함(행복주택도 동일함)
 - LH와 지자체가 공급하는 장기전세주택 건설형은 공공임대 유형별로 동일한 비용부담을 적용하고, 매입형은 사업시행자가 100% 부담함
 - 기존주택매입임대주택의 공급 유형별 재원분담 비율은 출자(보조) 45%(다가구 50%), 용자 50%, 입주자 5%임

〈표 2-2〉 기존주택 매입임대사업 재원분담 비율

구분	호당사업비	출자(보조)	용자(기금)	입주자
다가구	10,000만원	45%~50%	50%	5%
원룸형	7,500만원	45%	50%	5%

자료 : 국토교통부(2017b:275).

- 공공임대리츠는 주택기금과 기관투자자(연기금, 보험사, 은행 등)가 공동투자협약을 맺고 프로젝트별로 투자여부를 결정하며 리츠 출자는 주택기금, LH 등 공공부문 위주로, 용자는 주택기금 및 민간자금을 통해 조달함
 - 정부는 주거복지 로드맵에서 임대주택 공급 방안으로 공공임대리츠 외에도 매입임대리츠의 활성화, 기추진 중인 뉴스테이 연계형 정비사업 중에서 시범사업으로 재정착리츠 추진, 사회주택 허브리츠 도입 등을 발표함

〈표 2-3〉 공공임대리츠 자금조달 기본 구조

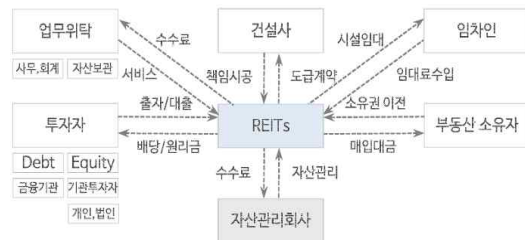
구분	출자금		대출 및 용자금		임대보증금
	기금(우선)	LH(보통)	기금(후순위)	민간(선순위)	입주자
공공임대리츠	8%	2%	25%	35%	30%

자료 : 국토교통부(2017b:32,367).

〈참고〉 일반 리츠와 공공의 임대주택 리츠 공급모델 기법 차이

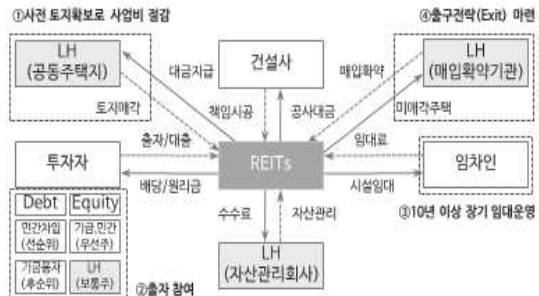
〈부동산투자회사법에 의한 리츠사업 일반구조〉

- 출자(Equity)는 부동산 개발 사업시행자들이 투자대상을 발굴하고, 개발 사업시행자로서 리츠 설립을 위해 자본금을 구성하는 단계임
- 대출(Debt)은 출자 이외, 금융기관 등 투자자들의 적정 요구수익률이 보장되고 원리금 상환이 주기적으로 이루어져야 함
- 공기업(LH, 지방공사)이 아니라 민간사업자(시행·건설·신탁사 등)가 주축이 되어 제안하며, 그동안 임대주택 부문에서는 주로 준주택과 기업형임대주택(뉴스테이)의 투자에 활용함
- 자금조달은 사업제안자가 전체 사업비의 20%를 충당하고, 주택도시기금이 30%를 출자하며 용자로 50%를 민간자금으로 유치함



〈공공임대 리츠〉

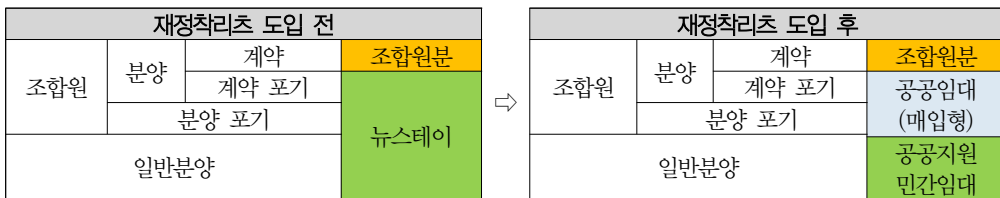
- 주택도시기금과 공기업 등 공공시행자가 설립한 리츠가 사업시행자로서 공기업으로부터 택지를 매입하여 공공임대주택을 건설하고, 이를 10년간 임대운영한 후 일반분양으로 전환하여 매각하는 방식
- 공공임대 리츠와 일반리츠와 가장 큰 차이는 ①사전 토지확보로 사업비 절감, ②LH 등 공기업이 보통주 출자자로 참여하고, ③자산관리회사(AMC) 역할을 담당해 임대운영하며, ④분양전환 과정에서 미분양 물량에 대한 매입확약을 통해 공기업이 가진 자금조달 능력과 신용을 담보함으로써 민간 재원조달 용이성, 금융비용 절감 및 사업추진의 안정성을 높이는 점임



자료 : 송기욱 외(2017:61)와 장인석 외(2018:19,43)를 참고하여 작성함.

〈참고〉 재정착 리츠

- 공공지원민간임대주택(뉴스테이) 연계형 정비사업 중 시범사업으로 추진하는 재정착 리츠는 정비사업의 조합원 포기물량을 기금과 LH가 출자한 리츠가 매입하여 구역 내 기존주민과 취약계층에게 재정착임대주택으로 공급



자료 : 관계부처 합동(2017.11.29:42,47).

○ 주택도시기금의 용자 지원은 <표 2-4>와 같이 다양함

- 공공임대주택에 대한 주택도시금의 용자지원은 호당 3,569만원(35㎡ 이하 국민임대주택)~1억원(공공리모델링임대주택, 수도권) 수준이며, 연 이율은 1(다가구매입임대용자)~4%(매입임대 주택자금), 거치 및 상환기간은 임대 의무기간 동안 거치 후 15~20년의 상환기간을 두고 있음

〈표 2-4〉 공공임대주택에 대한 주택도시기금 용자지원

구분			호당용자 한도	연이율	용지기간 등					
국민 임대	국민 임대 주택 자금	35㎡ 이하	3,569만원	1.8 ¹⁾	30년 거치 15년 상환					
		35~45㎡	4,920만원							
		45~60㎡ 이하	6,856만원							
행복 주택	행복주택자금		4,215만원	1.8 ¹⁾	• 30년 거치 15년 상환 • 주거환경개선지구내 소형(전용면적30㎡이하) 주택 사업 추진 또는 지자체(지방공사포함)가 사업시행 자인 경우 연 1.0% 적용					
분양 전환 임대	공공 임대 주택 자금	60㎡ 이하	5,500만원	2.3 ¹⁾²⁾	• 10년(의무 임대기간이 10년인 경우 15년) 이내에서 임대기간 동안 거치후 20년 상환 • 60㎡ 이하 청년·신혼부부 매입임대 리츠 : 수도권 4억원, 그 외 지역 3억원 이하					
		60~85㎡ 이하	7,500만원	2.8 ¹⁾²⁾						
매입형 공공 임대	다가구매입임대용자		시행자별 호당 지원단가의 50% 수준	1.0	20년거치 20년상환	호당 전용면적 85㎡이하 다가 구·다세대 및 연립주택 등				
	매입임대 주택자금		7,500만원 (수도권 1.5억원)	4.0	5년 이내 일시상환	14.2.26 이후 신규분양, 미분양 및 기존 아파트 매입(한도 6,000만원, 수도권 1억원)				
	준공공임대 매입자금			2.7	10년 이내 일시상환					
	공공 리모 텔링 임대 주택	집주인 임대주택 건설·개량형	수도권 1억, 광역시 0.8억, 기타 0.6억원	1.5	1년거치 8년, 10년/ 12년, 16년, 20년 상환 (혼합상환 선택시 원금의 65% 원리금분할상환 및 잔여금액 만기 일시상환)					
		집주인 임대주택 매입형			8년, 12년 (만기 일시상환 또는 원리금균등분할상환)					
		집주인 임대주택 용자형			8년, 10년, 12년, 16년, 20년 상환 (만기일시상환 또는 원리금균등분할상환)					
	신축다세대 매입임대		8,400만원	2.0	10년 거치 20년 상환(전세형 임대로 공급)					
임차형 공공 임대	기존주택 전세임대자금		수도권 9,000만원 광역시 7,000만원 기타 6,000만원	2.0	• 대출일이 속한 당해연도 12월 20일(1년단위 연장) • 신혼부부전세임대 : 수도권 1.2억원, 광역시 0.95 억원, 기타 0.85억원 • 보증금규모별 지원금리 차등 적용					
								4천만원 이하	~6천만원 이하	6천만원 초과
								연 1.0%	연 1.5%	연 2%
공공 준주택	오피스텔구입자금		7,000만원	2.8 ²⁾	• 2년이내 일시상환(9회 연장 가능) • 전용 60㎡이하, 1.5억원 이하 주거용(LTV 50%)					

주1) 건축물 에너지효율등급 1등급 이상 예비인증을 받은 경우 대출한도를 10% 상향 조정(제로에너지 건축물 인증 받은 경우 20% 상향)

주2) 입주자 대환시 디딤돌대출금리 적용. 단, 무주택 요건 및 소득요건 증빙·충족시, 디딤돌 대출금리와 연동하되, 미증빙시 연 2.8% 적용. 부도가 발생한 임대주택을 분양 전환받는 경우 대환일로부터 10년간 연 2.3% 적용, 지자체와 LH가 매입하는 60~85㎡ 이하 부도임대주택의 경우 2.3% 적용

주3) 0.2~0.5% 금리우대 있음

자료 : 국토교통부(2018.5).

- <표 2-5>와 같이 장기공공임대주택과 공공임대주택의 건설용지의 공급가격⁵⁾도 공급 지역과 주택규모에 따라 조성원가의 60%~100% 이하로 공급하도록 함
- 공공용지는 조성원가 또는 감정평가액, 85㎡ 초과 149㎡이하 임대주택 건설용지는 감정평가액으로 공급함

<표 2-5> 임대주택용지 공급가격 기준

구분		수도(부산권)	광역시	기타지역
조성 원가 이하	장기공공임대주택 건설용지			
	60㎡ 이하 주택용지	60%	60%	60%
	60㎡ 초과 85㎡ 이하 주택용지	80%(75%)	70%	60%
	공공임대주택 건설용지(장기공공임대 주택 제외)			
	60㎡ 이하 주택용지	60%	60%	60%
	60㎡ 초과 85㎡ 이하 주택용지 ¹⁾	85(80)	70	60

주1) 5년 임대주택의 경우 수도권 100%, 부산권·광역시 90%, 기타지역 80%

자료 : 공공주택 업무처리지침 제21조.

□ 배분 및 임대기준

- <표 2-6>과 같이 공공임대주택 유형별로 임대 의무기간, 임대료, 규모 등이 상이함

<표 2-6> 공공임대주택 유형별 특징

구분	영구임대	국민임대	행복주택	장기전세	분양전환공 공임대	기존주택 매입임대	기존주택 전세임대
임대 의무 기간	50년	30년	30년 ¹⁾	20년	5,10년	20년	20년
공급조건	보증금 +임대료 (시세의 30%)	보증금 +임대료 (시세의 60~80%)	보증금 +임대료 (시세의 60~80%)	보증금 (시세의 80%)	보증금 +임대료 (시세의 90%)	시중 전세가의 30% ²⁾	보증금 +임대료 (5천5백~ 8천5백만원)
공급규모	전용 40㎡ 이하	전용 60㎡이하 (85㎡이하 까지 가능)	전용 45㎡이하	전용 60㎡이하 (85㎡이하 까지 가능)	전용 85㎡이하	전용 85㎡이하	전용 85㎡이하 (1인 가구 60㎡ 이하)

주1) 행복주택의 경우 입주계층별로 최대거주기간이 상이함. 대학생 및 청년, 자녀없는 신혼부부·창업지원주택(일자리 연계형, 창업을 위한 작업·전시공간과 주거 공간 결합), 산업단지 근로자는 6년, 자녀 1명 이상 신혼부부·창업지원주택은 10년, 주거급여수급자, 기존 저주자(3개월 이상)는 20년임(공공주택 특별법 시행규칙 제17조제1~2항)

주2) 신축다세대매입임대주택의 경우 시중 전세가격에 대한 감정평가금액의 70~90% 수준이며, 부도, 미분양 매입임대주택은 전용 60㎡ 이하(국민임대)는 시중 전세시세의 55~83%, 전용 60㎡ 초과(10년 임대)는 시중 전세시세의 90% 수준임. 도시재생 매입임대주택은 시중시세의 90% 수준임

자료 : 마이홈(myhome.go.kr).

5) 공급가격은 상한가격기준이며 지역여건에 따라 기준가격이하로 공급 가능함(공공주택업무처리지침 제21조)

- 소득(자산포함), 가구특성, 지역, 청약저축가입 유무 등의 기준에 따라 공급대상을 결정하며, 이 중 사회적 수요를 규정짓기 위한 가장 기본적이고 중요한 기준은 소득과 가구특성으로 볼 수 있음
 - 가구의 소득, 가구특성에 따라 일반공급(우선공급 포함)과 특별 공급으로 구분하여 입주대상을 결정함
 - 영구임대, 기존주택매입임대, 기존주택전세임대주택의 경우, 전년도 도시근로자 월평균 소득 50% 이하 계층(소득 2분위 이하)을 주된 대상으로 공급되며, 특정 계층(국가유공자, 신혼부부, 장애인 등)에 대해 영구임대와 전세임대는 소득기준을 70%에서 100%까지 완화해줌
 - 국민임대주택은 전용 60㎡ 이하 주택은 전년도 도시근로자 월평균 소득 70% 이하 까지 입주 가능하지만 입주자의 특성, 선정순위, 공급 주택의 면적 등의 조건에 따라 최대 전년도 도시근로자 월평균 소득 100% 이하(소득 6분위 이하)까지 입주 가능함
 - 분양전환공공임대주택(5년, 10년, 분납임대), 미분양, 부도, 재건축·재개발매입임대주택의 경우, 일반적으로 전년도 도시근로자 월평균 소득 100% 이하 가구를 대상으로 하며 특정계층(생애최초주택구입자, 다자녀, 신혼부부, 노부모부양가구, 장애가정 등)에게는 전용 60㎡ 초과 주택에 대해 최대 전년도 도시근로자 월평균 소득 120% 이하 까지 입주 가능함
 - 기존주택전세임대는 청년(대학생, 취업준비생)과 신혼부부(예비신혼부부 포함)를 대상으로 운영특례를 두어 신혼부부는 전년도 도시근로자 월평균 소득 70% 이하까지, 청년은 최대 150%까지 입주가 가능함
- 종합해보면, 국내 공공임대주택 시스템은 일반적으로 소득 6분위, 즉 전체 가구의 60% 정도까지를 주거지원이 필요한 사회적 수요층으로 보고 정책적 필요에 따라 소득기준을 최대 80%정도까지 확대하고 있다고 볼 수 있음

〈그림 2-1〉 공공임대주택 유형별 입주대상 예시

도시근로자 월평균소득		50%	70%	80%	100%	120%	150%
건설형	영구임대	생계급여 외희급여 수급자, 노부모부양가구	한부모가족, 국가유공자 등, 북한이탈주민, 아동복지시설 퇴소자	65세 이상 차상위 계층	장애인		
	국민임대		전용60㎡이하		전용60㎡초과		
	행복주택	주거급여 수급자		청년 본인 (19~39세)	대학생, 청년, 신혼부부, 고행자, 산업단지근로자		
	분양전환 공공임대				전용60㎡이하, 생애최초주택구입자(특별)	다자녀, 신혼부부(맞벌이), 노부모부양가구	
	장기전세		전용60㎡이하		전용85㎡이하	전용85㎡초과 사업자 별도	
매입형	기존주택 매입임대	생계급여 외희급여 수급자, 노부모부양가구	한부모가족, 생계급여 수급자, 긴급지원대상자				
	미분양, 부도 매입임대		전용60㎡이하		전용60㎡초과 생애최초주택구입자	다자녀, 신혼부부(맞벌이), 노부모부양가구	
	재건축·재개발 매입임대				전용60㎡이하, 생애최초주택구입자	다자녀, 신혼부부(맞벌이), 노부모부양가구	
임차형	기존주택 전세임대	생계급여 외희급여 수급자, 긴급지원대상자	한부모 보금거점자, 가족 주거취약계층	신혼 차상위 계층 부부, 국가유공자 등	장애인, 대학생, 취업준바생		장애가정 대학생, 취업준바생

주) 실선: 일반공급; 점선: 특별공급

자료 : 공공주택 특별법 시행규칙; 공공주택 업무처리지침; 기존주택 전세임대 업무처리지침; 영구임대주택의 입주자 자격(동법 제14조1항 관련, 별표 3, 개정 2018.4.17); 국민임대주택의 입주자 자격(동법 제15조1항 관련, 별표 4, 개정 2018.4.17); 행복주택의 입주자 자격 및 거주기간(동법 제17조1항 및 2항 관련, 별표 5, 개정 2018.3.14); 분양전환공공임대주택 및 공공분양주택의 입주자 자격(동법 제19조 관련, 별표 6, 개정 2018.4.23); 2018년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준(보건복지부고시 제2017-139호, 시행 2018.1.1); 2018년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준(국토교통부고시 제2017-528호, 시행 2018.1.1); 2018년도 한부모가족 지원대상자의 범위(여성가족부고시 제2018-4호, 시행 2018.2.4).

3) 공급주체

- 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업자는 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사(LH), 지방공사, 대통령령으로 정하는 공공기관 등의 공공시행자와 공공시행자가 50%를 초과하여 출자·설립한 법인, 주택도시기금 또는 공공시행자가 총 지분의 전부를 출자(공동출자 포함)하여 설립한 부동산투자회사 등을 의미함
- 민간은 민간참여자로 공공시행자가 출자·설립한 법인에 출자하거나 민간사업자로 공공시행자와 공동으로 사업을 시행하는 방식으로 공공주택사업에 참여할 수 있음
 - 하지만 실제로 민간은 주로 공사를 하도급 받아 시공사로 참여하거나 위탁계약을 통해 시설물 관리 업무를 수행해옴
 - 또한 현재 법상 공동시행의 경우, 「주택법 시행령」 제14조에 따라 연간 20호 이상(도시형 생활주택 등은 30호 이상) 주택건설을 하고자 하는 자로 자본금 3억원 이상(법인) 또는 보유자산 6억원 이상(개인), 건축분야 기술자 1인 이상, 사무실 보유 등의 자격요건을 갖추고 등록된 주택건설사업자만이 참여 가능함

〈표 2-7〉 공공주택사업자 유형

공공주택사업자	
국가 또는 지방자치단체	공공시행자 ¹⁾
「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사	
「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사	
「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관* * 한국농어촌공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 공무원연금공단, 주택도시보증공사 제주국제자유도시개발센터(제주특별자치도에서 하는 개발사업만 해당)	
공공시행자 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 50%를 초과하여 출자·설립한 법인	민간참여자 ¹⁾ 지분 출자
주택도시기금 또는 공공시행자 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 전부를 출자(공동출자 포함)하여 「부동산투자회사법」에 따라 설립한 부동산투자회사	
공공시행자 중 어느 하나에 해당하는 자와 공동으로 사업을 시행하는 「주택법」 제4조에 따른 주택건설사업자(공동 공공주택사업자, 국토교통부장관 지정)	민간사업자 ¹⁾ 공동시행

주1) 민간참여 공공주택사업 시행지침에 따른 유형 구분

자료 : 공공주택 특별법 제4조; 공공주택 특별법 시행령 제6조; 민간참여 공공주택사업 시행지침 제2조.

- 공공주택사업자는 공공주택지구조성사업, 공공주택건설사업, 공공주택매입사업, 공공주택관리사업을 통해 공공주택을 공급 할 수 있음

- 「민간참여 공공주택사업 시행지침」 제2조에 따라 공공주택지구조성사업과 공공주택 건설사업은 공공시행자와 민간참여자(민간의 지분 출자) 또는 민간사업자(민간의 공동시행)가 시행하는 공공주택사업인 ‘민간참여 공공주택사업’으로 분류할 수 있음
- 공공주택지구조성사업의 경우, 공공임대주택과 공공분양주택(민간참여시 제외)의 건설비용을 <표 2-8>과 같이 규정하고 있음

〈표 2-8〉 공공주택사업 유형별 공공주택 건설 비율

구분		정의
민간참여 공공주택 사업	공공주택 지구조성 사업 ¹⁾	공공주택지구(공공임대, 공공분양주택이 전체 주택 호수의 50% 이상 [*])를 조성하는 사업 [*] ① 공공임대주택 : 전체 주택의 35% 이상(장기공공임대 전체 주택의 25% 이상, 영구임대 전체 주택의 5% 이상, 5년임대 전체 공동주택의 5% 이하) - 60㎡ 이하 : 공공임대주택 건설호수의 80% 이상 - 60㎡~85㎡ 이하 : 공공임대주택 건설호수의 20% 미만 ② 공공분양주택 ²⁾ : 전체 주택 호수의 25% 이하 - 60㎡ 이하 : 공공분양주택 건설호수의 85% 이상 - 60㎡~85㎡ 이하 : 공공분양주택 건설호수의 15% 이하
	공공주택 건설사업	공공주택을 건설하는 사업
공공주택매입사업		공공주택을 공급할 목적으로 주택을 매입하거나 인수하는 사업
공공주택관리사업		공공주택을 운영·관리하는 사업

주1) 면적이 30만㎡ 이하의 지구조성사업은 지구계획 승인권자와 협의하여 다르게 정할 수 있음

주2) 출자법인, 공동시행 등 민간참여 공공주택사업 제외

자료 : 공공주택 특별법 제2조; 공공주택 특별법 시행령 제3조; 민간참여 공공주택사업 시행지침 제2조; 공공주택업무처리지침 제5조

- 「공공주택 업무처리지침」 제63조의3 제6항에 따라, 비영리법인, 공익법인, 협동조합 및 사회적 협동조합, 사회적기업, 대학교(방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학 제외)는 국토교통부 장관이 선정하는 ‘사회적 주택 운영기관’으로서 사회적 주택을 운영할 수 있음⁶⁾
- 운영기관의 선정·평가 및 관리 등에 관한 업무는 주거복지재단에 위임할 수 있고, 이 경우 주거복지재단은 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 세부기준을 공공주택사업자와 협의하여 정할 수 있음

6) ①「민법」 제32조에 따라 허가를 얻은 비영리법인, ②「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인, ③「협동조합 기본법」 제2조제1호에 따른 협동조합 및 제3호에 따른 사회적 협동조합, ④ 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 5. 「고등교육법」 제2조제1호부터 제4호까지, 제6호 및 제7호에 따른 학교(대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학, 각종학교)(「공공주택 업무처리지침」 제63조의3 제6항)

4) 공급실적

- 2016년 기준 전체 공공임대주택 재고는 135.8만호이며, LH가 94.6만호(69.6%)를 공급했고, 지자체는 24.2만호(17.9%), 민간은 17만호(12.5%)를 공급함
- 대부분 시도의 LH 공급 비중이 70% 이상이며, 특히 경기도는 LH가 공급한 재고 비중이 90.8%로 가장 크고, 인천(89.3%), 대전(88.8%), 울산(88%)도 재고의 88% 이상을 LH가 공급함
- 지자체 공급 비중은 서울(69.7%), 민간 공급 비중은 세종시(63.6%), 전남(62.8%)에서 크게 나타남
- 한편, 충북과 전남은 지자체가 공급한 공공임대주택이 없음

〈표 2-9〉 공공임대주택 공급주체별 재고

구분	계 (호)	LH		지자체		민간 등	
		호	%	호	%	호	%
총계	1,357,701	945,596	69.6%	242,456	17.9%	169,649	12.5%
수도권	661,957	446,402	67.4%	191,620	29.0%	23,935	3.6%
서울	251,912	75,234	29.9%	175,676	69.7%	1,002	0.4%
인천	62,933	56,172	89.3%	5,754	9.1%	1,007	1.6%
경기	347,112	314,996	90.8%	10,190	2.9%	21,926	6.3%
지방	695,744	499,194	71.8%	50,836	7.3%	145,714	20.9%
부산	68,936	47,644	69.1%	15,855	23.0%	5,437	7.9%
대구	62,972	50,755	80.6%	9,709	15.4%	2,508	4.0%
광주	60,935	48,271	79.2%	6,780	11.1%	5,884	9.7%
대전	47,696	42,368	88.8%	4,054	8.5%	1,274	2.7%
울산	16,951	14,919	88.0%	1,554	9.2%	478	2.8%
강원	44,578	31,160	69.9%	2,112	4.7%	11,306	25.4%
충북	52,540	41,751	79.5%	—	0.0%	10,789	20.5%
충남	47,963	37,019	77.2%	2,142	4.5%	8,802	18.3%
전북	65,494	47,503	72.5%	4,537	6.9%	13,454	20.6%
전남	85,531	31,813	37.2%	—	0.0%	53,718	62.8%
경북	50,830	41,325	81.3%	311	0.6%	9,194	18.1%
경남	65,644	51,344	78.2%	2,414	3.7%	11,886	18.1%
세종	11,847	3,413	28.8%	900	7.6%	7,534	63.6%
제주	13,827	9,909	71.7%	468	3.4%	3,450	25.0%

자료 : 국토교통부, 임대주택통계(2016).

○ 10년 이상 공공임대주택 128.2만호의 73.6%(94.3만호)는 LH가 공급했고, 5년 임대주택 7.6만호의 92.5%(7만호)는 민간주체가 공급함

- 지자체는 10년 이상 장기공공임대의 18.7%(24만호)와 5년 임대의 3.8%(0.3만호)를 공급해 전반적으로 공공임대주택 공급에 대한 참여가 크지 않다고 볼 수 있음
- 10년 임대와 행복주택을 제외하면, 특정 사업주체가 거의 독점적으로 공급한 양상임
- 각 사업주체별 공공임대주택 유형별 공급 현황 살펴보면, LH는 재고의 50.3%(47.6만호)를 국민임대, 지자체는 재고의 33.6%(8.1만호)를 50년 임대주택으로 공급했고, 민간은 10년 임대(43.3%, 7.4만호), 5년 임대(41.5%, 7.4만호)를 주로 공급함

〈표 2-10〉 사업주체별 공공임대주택 유형별 재고

구분	계 (호)	10년 이상 장기공공임대										5년 임대
		소계	영구	50년	국민	10년	사원	장기 전세	전세 임대	기존주택 매입임대	행복 주택	
총계	1,357,701	1,281,607	199,267	107,848	509,248	147,318	25,982	32,135	165,764	92,004	2,041	76,094
	100%	94.4%	14.7%	7.9%	37.5%	10.9%	1.9%	2.4%	12.2%	6.8%	0.2%	5.6%
LH	945,596	942,769	147,835	26,354	475,781 ¹⁾	68,806 ²⁾		1,592	147,839	73,394	1,168	2,827
	100%	99.7%	15.6%	2.8%	50.3%	7.3%	0.0%	0.2%	15.6%	7.8%	0.1%	0.3%
지자체	242,456	239,544	51,432	81,494	33,467	4,990	210	30,543	17,925	18,610	873	2,912
	100%	98.8%	21.2%	33.6%	13.8%	2.1%	0.1%	12.6%	7.4%	7.7%	0.4%	1.2%
민간	169,649	99,294				73,522	25,772					70,355
	100%	58.5%				43.3%	15.2%					41.5%

주1) LH가 공급한 국민임대의 96.1%(457,206호)는 건설형이며, 매입형은 3.7%(미분양매입, 부도매입 등 18,575호)임

주2) LH가 공급한 10년임대주택의 77.4%(건설, 분납 등 53,236호)는 건설형이며, 매입형은 22.6%(재건축, 재개발매입, 미분양매입, 부도매입, 신축다세대매입 등 15,570호)임

자료 : 국토교통부, 임대주택통계(2016).

○ 저소득층의 주거안정을 고려하면, 민간의 장기공공임대주택 공급에 대한 참여가 확대될 필요가 있고, 지자체도 자체 공급량을 늘리면서 민간 참여를 독려하는 방안에 대한 노력이 필요함

2. 공공지원민간임대주택 등

1) 공공지원민간임대주택⁷⁾

□ 정의

- 2015년 「임대주택법」이 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 전면 개정됨에 따라 과거 5년 또는 10년 임대 후 분양 전환되는 민간건설 공공임대주택이 사라지고 기업형 임대주택(뉴스테이)이 도입됨
 - 정부는 2015년 1월 『기업형 임대사업(뉴스테이) 육성방안』을 발표하고, 기업형 임대주택(뉴스테이)에 대한 규제를 대폭 축소하고 공공의 지원을 확대함
- 하지만 기업형 임대주택은 임대료 및 입주자격에 특별한 제한이 없어 무주택 서민의 주거 안정이라는 취지를 달성하는데 한계를 보임
- 이에 따라 정부는 공공지원과 공공성 확보의 균형 회복, 임대주택사업자 양성화를 도모하는 방향으로 「민간임대주택에 관한 특별법」을 개정하고('18.1.16), 기업형 임대주택(뉴스테이)을 공공지원민간임대주택⁸⁾으로 명칭을 변경함
 - 민간이 공급하는 공공임대주택의 대부분을 차지했던 분양전환 공공임대주택은 「민간임대주택에 관한 특별법」 부칙의 경과조치에 따라 여전히 공급되고 있지만 공급량이 크게 감소하고 있으며 머지않아 공급이 중단될 것으로 예상됨
- 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호에 따른 공공지원민간임대주택이란, 임대사업자가 주택도시기금의 출자 또는 용자, 주택도시보증공사의 보증, 용적률 완화 등을 받거나 공공택지, 공공지원임대주택 공급촉진지구 등에서 공급되는 민간임대주택을 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 이 법에 따른 임대료 및 임차인의 자격 제한 등을 받아 임대하는 민간임대주택을 말함

7) 「민간임대주택에 관한 특별법(시행 '18.8.14, 개정 '18.8.14)」; 「민간임대주택에 관한 특별법 시행령(시행 '18.7.17, 개정 '18.7.16)」, 「민간임대주택에 관한 특별법 시행규칙(시행 '18.7.17, 개정 '18.7.17)」을 기준으로 작성함

8) '정부가 발표한 『사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵』에서는 공공지원주택이란 명칭을 사용함(관계부처 합동, 2017.11.29:43)

〈표 2-11〉 공공지원민간임대주택으로 활용 가능한 민간임대주택

민간임대주택에 관한 특별법	민간임대주택에 관한 특별법 시행규칙
제2조(정의) 4. "공공지원민간임대주택"이란 임대사업자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 민간임대주택을 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 이 법에 따른 임대료 및 임차인의 자격 제한 등을 받아 임대하는 민간임대주택을 말한다. 가. 「주택도시시기금법」에 따른 주택도시기금의 출자를 받아 건설 또는 매입하는 민간임대주택 나. 「주택법」 제2조제24호에 따른 공공택지 또는 이 법 제18조제2항에 따라 수익계약 등으로 공급되는 토지 및 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제2조제6호에 따른 중전부동산을 매입 또는 임차하여 건설하는 민간임대주택 다. 제21조제2호에 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	제1조의2(공공지원민간임대주택) 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호마목에서 "국토교통부령으로 정하는 공공지원"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지원을 말한다. 1. 「도시 및 주거환경정비법」 제9조제1항제10호의 사항이 포함된 정비계획에 따라 민간임대주택을 공급하는 사업에 대하여 지원하는 「주택도시시기금법」에 따른 주택도시기금의 출자·용자 또는 같은 법에 따른 주택도시보증공사의 보증으로서 국토교통부장관이 정하여 고시하는 출자·용자 또는 보증 2. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제49조제1항에 따른 용적률의 완화 3. 「주택도시시기금법」 제9조에 따른 주택도시기금의 용자로서 국토교통부장관이 정하여 고시하는 용자

자료 : 민간임대주택에 관한 특별법 제2조제4호; 민간임대주택에 관한 특별법 시행규칙 제1조의2.

□ 공급주체

- 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제7호에 따른 임대사업자란 「공공주택 특별법」 제4조제1항에 따른 공공주택사업자가 아닌 자로서 1호 이상의 민간임대주택을 취득하여 임대하는 사업을 할 목적으로 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장에게 등록한자를 말함
 - 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따라 임대사업자로 등록하는 경우, ①민간건설임대주택 및 민간매입임대주택, ②공공지원민간임대주택, 장기일반민간임대주택 및 단기민간임대주택에 따라 구분해야 함
 - 또한 등록한 사항을 변경 또는 말소하고자 하는 경우에는 신고해야 하며, 다만 임대주택 면적을 10% 이하의 범위에서 증축하는 등 경미한 사항은 신고하지 않아도 됨

<표 2-12> 「민간임대주택에 관한 특별법」 상 임대사업자 등록 요건

민간임대주택에 관한 특별법 시행령

제4조(임대사업자 등록 및 변경신고 등) ① 법 제5조제1항에 따라 임대사업자로 등록할 수 있는 자는 다음 각 호와 같다. 이 경우 2인 이상이 공동으로 건설하거나 소유하는 주택의 경우에는 공동 명의로 등록하여야 한다.

1. 민간임대주택으로 등록할 주택을 소유한 자
 2. 민간임대주택으로 등록할 주택을 취득하려는 계획이 확정되어 있는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
 - 가. 민간임대주택으로 등록할 주택을 건설하기 위하여 「주택법」 제15조에 따른 사업계획승인을 받은 자
 - 나. 민간임대주택으로 등록할 주택을 건설하기 위하여 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받은 자
 - 다. 민간임대주택으로 등록할 주택을 매입하기 위하여 매매계약을 체결한 자
 - 라. 민간임대주택으로 등록할 주택을 매입하기 위하여 분양계약을 체결한 자
 3. 민간임대주택으로 등록할 주택을 취득하려는 제2호 외의 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
 - 가. 「주택법」 제4조에 따라 등록된 주택건설사업자
 - 나. 「부동산투자회사법」 제2조제1호에 따른 부동산투자회사
 - 다. 「법인세법」 제51조의2제1항제9호에 해당하는 투자회사
 - 라. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제18항에 따른 집합투자자
 - 마. 소속 근로자에게 임대하기 위하여 민간임대주택을 건설하려는 고용자(법인으로 한정)
- ② 제1항에도 불구하고 과거 5년 이내에 민간임대주택 또는 공공임대주택(「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택)사업에서 부도(부도 후 부도 당시의 채무를 변제하고 사업을 정상화시킨 경우 제외)가 발생한 사실이 있는 자(부도 당시 법인의 대표자나 임원이었던 자와 부도 당시 법인의 대표자나 임원 또는 부도 당시 개인인 임대사업자가 대표자나 임원으로 있는 법인 포함)는 임대사업자로 등록할 수 없다.

자료 : 민간임대주택에 관한 특별법 시행령 제4조.

□ 공적 지원

- 주택도시시기금 융자 조건은 청년 1인 가구 지원을 위한 소형주택 등을 고려하여 전용 45㎡ 이하 구간을 추가하고, 85㎡ 초과 주택에 대한 지원은 폐지함
 - 금리는 공공지원민간임대주택 보다 낮고, 공공성 확보 수준에 따라 차등 지원함
 - 융자상환 조건은 만기 일시상환으로 의무임대기간 준수 후 분양을 통해 융자금을 상환하는 구조를 전제로 하고 있음

<표 2-13> 민간임대 건설·매입자금 융자금리 변경(안)

구분	현행(금리/한도)		변경(금리/한도)			비고
	단기일반	기업형/준공공	공공지원	장기일반	단기일반	
45㎡ 이하	3.0/0.7억원	2.0/0.8억원	2.0/0.5억원	2.2/0.5억원	3.2/0.5억원	1.8%(행복)
45~60㎡	3.0/0.7억원	2.0/0.8억원	2.3/0.8억원	2.5/0.8억원	3.5/0.7억원	2.3%(10년)
60~85㎡	3.5/0.9억원	2.5/1.0억원	2.8/1.0억원	3.0/1.0억원	4.0/0.9억원	2.8%(10년)
85㎡ 초과	4.0/1.1억원	3.0/1.2억원	폐지			

주) 공공지원의 경우 8년 이후 계속 임대시 매년 0.1%p(최대 1%p) 금리 인하

자료 : 관계부처 합동(2017.11.29:47).

- 공공택지 공급가격은 기존 조성원가에서 감정가격으로 조정하고, 특히 청년·신혼부부 등 정책지원계층⁹⁾에 특별공급하는 공공지원주택에 대해서는 해당 물량만큼 조성원가로 공급할 수 있음
- 「민간임대주택에 관한 특별법」 제21조에 따라 건폐율, 용적률, 건축물 층수 제한 등에 대해 완화된 기준을 적용하거나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따라 해당 용도지역을 용적률이 완화되는 용도지역으로 변경할 수 있음

〈표 2-14〉 공공지원민간임대주택에 대한 용적률 완화 특례

민간임대주택에 관한 특별법	민간임대주택에 관한 특별법 시행령
제21조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등에 관한 특례) 「주택법」 제15조에 따른 사업계획승인권자 또는 「건축법」 제11조에 따른 허가권자(이하 "승인권자등")는 임대사업자가 공공지원민간임대주택을 건설하기 위하여 「주택법」 제15조에 따른 사업계획승인을 신청하거나 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 신청하는 경우에 관계 법령에도 불구하고 다음 각 호에 따라 완화된 기준을 적용할 수 있다. 다만, 공공지원민간임대주택과 공공지원민간임대주택이 아닌 시설을 같은 건축물로 건축하는 경우 전체 연면적 대비 공공지원민간임대주택 연면적의 비율이 50% 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상인 경우에 한정한다. 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조에 따라 조례로 정한 건폐율에도 불구하고 같은 조 및 관계 법령에 따른 건폐율의 상한까지 완화 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조에 따라 지구단위계획에서 정한 용적률 또는 같은 법 제78조에 따라 조례로 정한 용적률에도 불구하고 같은 조 및 관계 법령에 따른 용적률의 상한까지 완화 3. 「건축법」 제2조제2항에 따른 건축물의 층수 제한을 대통령령으로 정하는 바에 따라 완화	제17조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등에 관한 특례) ① 법 제21조 각 호 외의 부분 단서에서 "대통령령으로 정하는 비율"이란 50%를 말한다. ② 법 제21조제3호에 따라 「건축법」 시행령 별표 1 제2호 나목의 연립주택과 같은 호 다목의 다세대주택에 대하여 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 받은 경우에는 주택으로 쓰는 층수를 5층까지 건축할 수 있다.

자료 : 민간임대주택에 관한 특별법 제21조; 민간임대주택에 관한 특별법 시행령 제17조.

- 공공지원민간임대주택 공급촉진지구 지정시에는 특례를 두어 「민간임대주택에 관한 특별법」 제30조제1항에 따라 도시·군기본계획의 변경 등이 필요한 경우, 공청회, 지방의회 의견청취 등을 동시에 실시할 수 있고, 제31조제1항에 따라 개발제한구역에 촉진지구 지정이 필요한 경우 시행자는 개발제한구역 해제를 위한 도시·군관리계획의 변경을 지정권자에게 제안할 수 있음
- 또한 동법 제33조에 따라 촉진지구가 10만㎡ 이하일 경우, 지구계획 승인, 사업계획 승인, 건축허가를 촉진지구 지정과 통합하여 승인 또는 허가받을 수 있음

9) 평균소득 120% 이하 19~39세 1인 가구, 혼인 7년 이내 신혼부부, 고령층 등을 정책지원계층으로 보고 공공지원민간임대주택 등을 특별공급함(관계부처 합동, 2017.11.29:46)

○ <표 2-15>와 같이 공공지원민간임대주택은 장기일반민간임대주택에 준하는 세제 혜택을 지원을 받음

<표 2-15> 공공지원민간임대주택에 대한 세제혜택

구분		단기(4년)				공공지원 장기일반(8년)				근거법	
지방세	취득세	<ul style="list-style-type: none">전용 60㎡ 이하 : 200만원 이하 면제, 200만원 초과 85% 감면전용 60~85㎡ 이하 : 50% 감면(공공지원, 장기일반임대주택 20호 이상)								「지방세특례제한법」 제31조, 제177조의2	
	재산세	<ul style="list-style-type: none">전용 60㎡ 이하 : 50% 감면전용 60~85㎡ 이하 : 25%				<ul style="list-style-type: none">전용 40㎡ 이하 : 재산세액 50만원 이하 면제, 50만원 초과 85% 감면전용 40~60㎡ 이하 : 75% 감면전용 60~85㎡ 이하 : 50% 감면					
임대소득세		30% 감면				70% 감면				「조세특례제한법」 제96조, 「소득세법」 제12조, 「주택법」 제2조	
		① 수도권 및 수도권 외 도시지역 전용 85㎡ 이하(수도권 외 비도시지역 100㎡ 이하), 임대개시일 당시 기준시가 합계액(주택 및 부속토지) 6억원 이하의 주택을 1호 이상 임대하는 경우에 한정 ② 2천만원 이하 비과세를 '18년에 예정대로 종료하고 분리과세 시행('19년~)									
양도소득세		① 양도소득세 장기보유특별공제율 적용(소득공제율) ② 공공지원민간임대와 장기일반민간임대는 다주택자 종과배제/장특공제 적용									「소득세법」 제95조, 「조세특례제한법」 제97조의3, 제97조의4
		구분	3~4년	4~5년	5~6년	6~7년	7~8년	8~9년	9~10년	10년 초과	
		단기						30%	35%	40%	
		장기	10%	12%	15%	20%	25%	50%	50%	70%	
									70%('19년~)		
종합부동산세		-				합산배제 ① (건설임대) 전용 149㎡ 이하, 6억원 이하 주택을 2호 이상 임대시 ② (매입임대) 수도권 6억원 이하(비수도권 3억원) 주택을 1호 이상 임대시				「종합부동산세법」 제8조	
건강보험료		2020년말까지 등록한 연 2천만원 이하 분리과세 대상 사업자는 임대무기간 동안 건강보험료 인상분 대폭 감면									-
감면폭		40%				80%					
평균인상액		<ul style="list-style-type: none">피부양자 : 92만원/년지역가입자 : 9만원/년직장가입자 : 6만원/년				<ul style="list-style-type: none">피부양자 : 31만원/년지역가입자 : 3만원/년직장가입자 : 2만원/년					

자료 : 마이홈(myhome.go.k).

□ 의무사항

- 임대기간(8년 이상), 임대료 인상 제한(연 5%), 초기임대료(시세 미만), 입주자격 제한(무주택자 우선공급, 정책지원계층 특별공급)의 규제를 적용받음¹⁰⁾
 - 공공지원민간임대주택은 공급대상과 배분방식에 따라 무주택자에게 시세의 90~95%에 공급하는 방식(일반)과 소득기준 등을 충족하는 주거지원계층에게 시세의 70~85%에 공급하는 방식(취약계층) 두 가지로 구분됨

〈표 2-16〉 민간임대주택 유형별 임대조건

구분	공공지원민간임대주택		장기일반민간임대주택	단기일반민간임대주택
	일반	주거지원계층		
임대의무기간	8년		8년	4년
임대료 상승률	연 5% 내		연 5% 내	연 5% 내
초기 임대료	시세의 90~95% 이하	시세의 70~85% 이하	제한 없음	제한 없음
입주자격	무주택자 우선 (미달시 유주택자)	소득요건 등 충족	제한 없음	제한 없음

- 「민간임대주택에 관한 특별법」 제22조에 따라 공공지원민간임대주택 공급촉진지구 지정시(5천㎡ 이상, 전체 주택 호수의 50% 이상을 공공지원민간임대주택으로 공급), 전체 주택건설호수의 20% 이상을 공공임대용지로 공급하고 신혼희망타운 용지도 확보하도록 함
- 「민간임대주택에 관한 특별법」 제21조의2에 따라 30호 이상의 공공지원민간임대주택을 건설하는 사업에 대하여 완화용적률을 적용받은 경우, 승인권자는 시·도지사 및 임대사업자와 협의하여 임대사업자에게 임대주택의 건설, 공급, 부속토지의 현금 납부, 복합지원시설의 설치 등의 조치를 명할 수 있고, 임대사업자는 이를 이행해야함
 - 용적률 상향분 전체를 청년 등 정책지원계층에 특별공급하거나, 지역별 여건에 따라 용적률 상향분의 50% 이하의 범위에서 공공임대로 기부채납 또는 그에 상응하는 금액을 현금으로 납부도 가능함

10) 유럽의 사회임대주택(social rental housing = 공공임대주택 + 공공지원을 받아 저소득층에게 저렴하게 공급하는 민간임대주택)을 의미함(관계부처 합동, 2017.11.29;43)

〈표 2-17〉 용적률의 완화로 건설되는 주택의 공급 등에 관한 사항

민간임대주택에 관한 특별법	민간임대주택에 관한 특별법 시행령
<p>제21조의2(용적률의 완화로 건설되는 주택의 공급 등) ① 승인권자등이 임대사업자의 사업계획승인 또는 건축허가 신청 당시 30호 이상으로서 대통령령으로 정하는 호수 이상의 공공지원민간임대주택을 건설하는 사업에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한 용적률 또는 지구단위계획으로 정한 용적률(이하 "기준용적률"보다 완화된 제21조제2호에 따른 용적률(이하 "완화용적률")을 적용하는 경우 승인권자등은 시·도지사 및 임대사업자와 협의하여 임대사업자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 명할 수 있다. 다만, 다른 법령에서 임대사업자에게 부여한 이행 부담이 있는 경우에는 본문에 따른 조치를 감면하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 임대사업자는 완화용적률에서 기준용적률을 뺀 용적률의 50% 이하의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율을 곱하여 증가하는 면적에 해당하는 임대주택을 건설하여 시·도지사에게 공급하여야 한다. 이 경우 주택의 공급가격은 「공공주택 특별법」 제50조의3제1항에 따른 공공건설임대주택의 분양전환가격 산정기준에서 정하는 건축비로 하고, 그 부속토지는 시·도지사에게 기부채납한 것으로 본다. 2. 임대사업자는 완화용적률에서 기준용적률을 뺀 용적률의 50% 이하의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율을 곱하여 증가하는 면적에 해당하는 주택의 부속토지에 해당하는 가격을 시·도지사에게 현금으로 납부하여야 한다. 이 경우 토지의 가격은 사업계획승인 또는 건축허가 신청 당시 표준지공시지가를 기준으로 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 감정평가업자(이하 "감정평가업자"라 한다)가 평가한 금액으로 한다. 3. 임대사업자는 완화용적률에서 기준용적률을 뺀 용적률의 100% 이하의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율을 곱하여 증가하는 면적의 범위에서 주거지원대상자에게 공급하는 임대주택을 건설하거나 복합지원시설을 설치하여야 한다. 4. 임대사업자는 완화용적률에서 기준용적률을 뺀 용적률의 50% 이하의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율을 곱하여 증가하는 면적에 해당하는 임대주택을 건설하여 주거지원대상자에게 20년 이상 민간임대주택으로 공급하여야 한다. <p>② 제1항제2호에 따라 임대사업자가 납부한 현금은 「주택법」 제84조에 따라 설치되는 국민주택사업특별회계의 재원으로 귀속된다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 시·도지사에게 주택을 공급하는 절차, 토지의 가격 산정 절차, 현금납부 방법, 설치된 복합지원시설의 운영 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제17조의2(용적률의 완화로 공급되는 주택의 공급 절차 등) ① 법 제21조의2제1항 각 호 외의 부분 본문에서 "대통령령으로 정하는 호수"란 30호 또는 30세대를 말한다. ② 임대사업자는 법 제21조의2제1항제1호에 따라 임대주택을 건설하여 시·도지사에게 공급하는 경우 공개추첨의 방법으로 시·도지사에게 공급하는 임대주택을 선정하여야 한다. 다만, 시·도지사가 임대주택의 효율적인 운영을 위하여 동별 또는 구획별로 구분된 임대주택의 공급을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. ③ 임대사업자는 법 제21조의2제1항제1호에 따라 시·도지사에게 공급하는 주택의 사용검사(「주택법」 제49조에 따른 사용검사) 또는 사용승인(「건축법」 제22조의 사용승인)을 받은 경우 지체없이 해당 주택의 등기를 촉탁(囑託) 또는 신청하여야 한다. 다만, 임대사업자가 거부 또는 지체하는 경우에는 시·도지사가 등기를 촉탁 또는 신청할 수 있다.</p> <p>제17조의3(토지의 가격 산정 절차 및 납부 방법 등) ① 법 제21조의2제1항제2호 후단에 따라 토지의 가격을 평가하는 데 드는 비용은 임대사업자와 시·도지사가 각각 50%씩 부담한다. ② 시·도지사는 법 제21조의2제1항제2호 후단에 따라 감정평가업자가 평가한 금액이 통보된 날부터 60일 이내에 같은 호 전단에 따라 현금으로 납부하여야 하는 토지의 가격과 이 조 제1항에 따라 부담하여야 하는 비용을 임대사업자에게 부과하여야 한다. ③ 임대사업자는 제2항에 따라 부과된 금액을 해당 주택의 사용검사 또는 사용승인 신청 시까지 납부하여야 한다.</p>

자료 : 민간임대주택에 관한 특별법 제21조; 민간임대주택에 관한 특별법 시행령 제17조.

□ 공급실적

- 2016년 말 기준으로 총 17.6만호(연 평균 4.4만호)의 공공지원민간임대주택(기업형 임대주택 포함)을 공급함

- 2016년에는 총 33,800호의 공급촉진지구 선도사업(8곳)과 선도사업 2차~4차 사업(8곳)이 진행되었고,¹¹⁾ LH는 19개 사업 부지(총 8,308호)에 대해 7번의 공모를 진행하였으며, 민간제안 사업부지 5곳(총 2,881호)도 추진됨

○ 2018~2022년 동안 매년 4만호(부지확보)의 공공지원민간임대주택을 공급할 계획¹²⁾

2) 사회임대주택

□ 정의

- 정부는 『사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵』에서 사회임대주택은 사회적 경제주체가 공급하거나 운영·관리하는 임대주택으로 정의함¹³⁾
 - 여기서 사회적 경제주체란 「사회적기업 육성법」상 사회적 기업, 「협동조합 기본법」상 사회적 협동조합, 「민법」상 비영리법인 등 비영리 또는 최소한의 영리를 추구하는 민간주체를 의미함
 - 사회임대주택은 공공주택과 민간주택의 중간적 성격을 가지며, 민간주택에 비해 저렴한 임대료, 안정적인 거주가 가능함
 - 공공주택에 비해 소규모·맞춤형 공급이 가능하고 자생적 커뮤니티 형성을 통한 지역사회 활성화에 기여 가능
- 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」 제2조제1항에 따른 사회주택은 주거약자, 취약계층, 무주택자, 청년세대 등 사회경제적 약자¹⁴⁾를 대상으로 주거관련 사회적 경제 주체(비영리법인, 공익법인, 주택협동조합, 사회적 기업 및 중소기업 등)¹⁵⁾에 의해 공급되는 임대주택 등을 의미함

11) 공급촉진지구 선도사업은 8개 지구(①서울문래, ②과천주암, ③의왕초평, ④인천계양, ⑤인천남동, ⑥인천연수, ⑦부산기장, ⑧대구대명 등 총 12,900호), 공급촉진지구 2차 사업 3개지구(①서울독산, ②김포고촌, ③남양주진건 등 10,100호), 3차사업 4개지구(①화성능동, ②김해진례, ③용인언남, ④서울개봉 등 총 8,200호), 4차 사업(청주북부 지구 2,600호) 등임(국토교통부 공공지원 민간임대주택 홈페이지, molit.go.kr/pr-housing/)

12) 관계부처 합동(2017.11.29:76)

13) 관계부처 합동(2017.11.29:65)

14) 사회경제적 약자란, 「사회적기업 육성법」 제2조제2호 및 같은 법 시행령 제2조에 따른 취약계층, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제2조제1호의 주거약자, 「공공주택 특별법」 제2조제1호의 공공주택 중 국가·서울특별시·서울주택도시공사 또는 한국토지주택공사가 소유한 임대주택 거주자, 무주택 세대구성원으로서 다른 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 공공이 소유하는 임대주택에 입주할 자격이 있는 자, 안정적인 주거생활을 영위하기 위해서 적절한 지원을 받을 필요가 있다고 인정되어 서울특별시장이 별도로 정하는 기준에 해당하는 청년 1인 가구 등을 말함(제2조제2호)

- <표 2-18>과 같이 현재 서울시의 사회주택은 빈집 리모델링(빈집살리기), 토지임대부, 리모델링형 3가지 형태로 구분되며, 입주자 모집과 선정(사업시행자 참여) 등 사업추진과 관련된 업무는 자치구청, 서울주택도시공사, 사회주택종합지원센터가 담당하며, 주거관련 사회적 경제주체는 사업시행자로서 사회주택의 운영을 담당함

<표 2-18> 서울시 사회주택 사업 유형 예시

구분	빈집 리모델링(빈집살리기)	토지임대부 사회주택	리모델링형 사회주택
도입시기	2015년 2월 ¹⁾	2015년 6월	2016년 2월
사업추진	자치구청	<ul style="list-style-type: none"> 서울주택도시공사 사회주택종합지원센터 	<ul style="list-style-type: none"> 서울주택도시공사 사회주택종합지원센터
사업주체	주거관련 사회적 경제주체(중소기업 포함, 컨소시엄 가능)		
대상 토지/ 건물	<ul style="list-style-type: none"> 건물당 8천만원 내외금액으로 리모델링 가능한 6개월 이상 방치된 빈집(방 3개 이상), 1~2개소 신청(선정 후 물량 확대 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> 필지 당 부지 100~200평 내외, 최대 2개 필지 신청 다가구·다세대주택, 다중주택, 도시형생활주택 	<ul style="list-style-type: none"> 준공 후 15년 이상 경과, 연면적 500㎡내외 고시원, 숙박시설, 업무시설 등 비주거용 건축물(최대 2개 신청)
보조·지원	리모델링 비용의 50% 보조 (최대 2천~4천만원 한도)	사업주체의 희망토지(16억원 내외)를 서울주택도시공사가 매입 후 장기저리임대 ²⁾ (30~40년, 연 1% 수준)	리모델링 비용의 50~70% 보조 (최대 1.5억~2억원 한도)
환수기준	사업 중단 시 기간에 따른 보조금 환수	사업 중단 시 기간에 따른 건물환매	사업 중단 시 경과기간 따른 보조금 회수
입주자 모집 관리주체	자치구청창	사회주택종합지원센터/ 사업시행자	사회주택종합지원센터/ 사업시행자
입주자 요건	무주택 1인 가구 도시근로자 월평균 소득 70% 이하	무주택 도시근로자 월평균 소득 70(1인)~100% 이하	무주택 1인 가구 도시근로자 월평균 소득 70% 이하 ³⁾
임대조건	<ul style="list-style-type: none"> 시세 80% 이하 거주기간 최장 6년 임대료 인상을 연간 5% 이내 	<ul style="list-style-type: none"> 시세 80% 이하 거주기간 최장 10년 임대료 인상을 연간 5% 이내 	<ul style="list-style-type: none"> 시세 80% 이하 거주기간 6~10년 임대료 인상을 연간 5% 이내
입주자 선정	자치구와 사업시행자 공동면접	사회주택종합지원센터와 사업시행자 공동면접	사회주택종합지원센터와 사업시행자 공동면접
공동체 프로그램	운영	운영	운영

주1) 빈집 리모델링은 2018년부터 도시재생사업으로 이관되어 신규 사업이 잠정적으로 중단

주2) 토지임대료 인상률은 2년에 2% 이내로 제한

주3) 입주물량 10~20% 청년빈곤층 우선공급

자료 : 서울특별시 사회주택종합지원센터(2016:24)의 내용을 수정·보완하여 작성함.

15) ①「민법」에 따른 비영리법인, ②「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 공익법인, ③「협동조합 기본법」에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회, ④「사회적기업 육성법」에 따라 인증된 사회적 기업, ⑤「서울특별시 사회적 기업 육성에 관한 조례」에 따른 예비사회적 기업, ⑥「중소기업기본법」에 따른 중소기업 중 건설업, 부동산업 및 임대업, 전문, 과학 및 기술 서비스업(건축설계 및 관련 서비스업에 한함)에 해당하는 기업을 말함(제2조제3호)

□ 공급주체

- 현재 법·제도상 사회임대주택 공급 주체는 비영리 또는 최소한의 영리를 추구하는 민간으로 정부는 사회임대주택 개념 정의에서 이를 '사회적 경제주체'라고 표현하고, 서울시는 '주거관련 사회적 경제 주체'라고 표현함
- 「사회적기업 육성법」 제2조에 따른 사회적 기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화와 서비스의 생산 및 판매 등 영업활동을 하는 기업으로 인증을 받아야 함
 - 「사회적기업 육성법」 제7조에 따라 사회적기업을 운영하려는 자는 조직 형태, 유급 근로자 고용을 통한 영업활동(생산 판매 등, 총 노무비의 50% 이상의 수입 창출¹⁶⁾), 사회적 목적의 실현, 이해관계자의¹⁷⁾ 등 인증 요건을 갖추어 고용정책심의회의 심의를 거쳐 고용노동부장관의 인증을 받아야 함
 - 동법 제8조제1항제1호에 따른 사회적기업 조직 형태는 「민법」 상 법인·조합, 「상법」 상 회사·합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등¹⁸⁾이며, 이들 조직이 사회적 기업 인증을 받으면 사회임대주택을 공급할 수 있음
- 서울시의 경우, 주거관련 사회적 경제 주체에 대한 별도의 인증 절차는 없고, 인

16) 동법 제8조제3항에 따라 사회적 기업의 인증을 신청한 날이 속하는 달의 직전 6개월 동안에 해당 조직의 영업활동을 통한 총수입이 같은 기간에 그 조직에서 지출되는 총 노무비(서비스나 생산에 투입되는 인력에 대한 비용)의 50% 이상인 경우를 말함(동법 시행령 제10조)

17) 조직의 주된 목적이 사회적 목적을 실현하는 것인지에 대한 판단기준은 ①조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 것인 경우 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 취약계층의 비율이 50%(2018년 12월 31일까지는 30%) 이상일 것, ②조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공하는 것인 경우 해당 조직의 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율이 50%(2018년 12월 31일까지는 30%) 이상일 것, ③-1 조직의 주된 목적이 지역(고용노동부장관이 정책심의회의 심의를 거쳐 사회적 기업에 의한 지역사회 공헌이 필요하다고 인정하는 지역을 말함)의 인적·물적 자원을 활용하여 지역주민의 소득과 일자리를 늘리는 것인 경우 해당 조직의 전체 근로자 중 해당 조직이 있는 지역에 거주하는 취약계층(지역취약계층)의 고용비율이나 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 지역취약계층의 비율이 20%이상일 것, ③-2 지역의 빈곤, 소외, 범죄 등 사회문제를 해결하는 것인 경우 해당 조직의 주된 목적에 해당하는 부분의 수입 또는 지출이 조직의 전체 수입 또는 지출의 40% 이상일 것, ③-3 지역사회에 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 우선적으로 추구하는 조직에 대하여 컨설팅·마케팅·자금 등을 지원하는 것인 경우 해당 조직의 주된 목적에 해당하는 부분의 수입 또는 지출이 조직의 전체 수입 또는 지출의 40% 이상일 것, ④조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스와 일자리를 제공하는 것인 경우 해당 조직의 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율과 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 취약계층의 비율이 각각 30%(2018년 12월 31일까지는 20%) 이상일 것(동법 시행규칙 제9조제1항)

18) ①「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인, ②「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체, ③「사회복지사업법」 제2조제3호에 따른 사회복지법인, ④「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 소비자생활협동조합, ⑤「협동조합기본법」 제2조제1호에 따른 협동조합, 같은 조 제2호에 따른 협동조합연합회, 같은 조 제3호에 따른 사회적협동조합 및 같은 조 제4호에 따른 사회적협동조합연합회, ⑥ 그 밖에 다른 법률에 따른 법인 또는 비영리단체를 말함(동법 시행규칙 제8조)

증된 사회적 기업 외에 예비사회적기업, 건설업, 부동산업 및 임대업, 전문 건축 설계 및 관련 서비스업의 중소기업 등도 사회주택을 공급할 수 있음

〈표 2-19〉 사회임대주택 공급 주체

근거법	구분	정부	서울
	조직형태		
사회적 기업 육성법	(사회적 기업) 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업	○	○
협동조합 기본법	(사회적 협동조합) 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합	○	○
	<ul style="list-style-type: none"> • (협동조합) 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직 • (협동조합연합회) 협동조합의 공동이익을 도모하기 위하여 설립된 협동조합의 연합회 • (사회적협동조합연합회) 사회적협동조합의 공동이익을 도모하기 위하여 설립된 사회적협동조합의 연합회 		○
공익법인의 설립·운영에 관한 법률	(공익법인) 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인	○ ¹⁾	○
민법	<ul style="list-style-type: none"> • 법인 • (조합) 2인 이상이 상호출자(금전, 기타 재산, 노무)하여 공동사업을 경영할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴 	○ ¹⁾	
	(비영리법인) 학술, 종교, 자선, 기예, 사교, 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단으로 주무관청의 허가를 얻은 법인	○	○
상법	<ul style="list-style-type: none"> • (회사) 합명회사, 합자회사, 유한책임회사, 주식회사, 유한회사 등 • (합자조합) 조합의 업무집행자로서 조합의 채무에 대하여 무한책임을 지는 조합원과 출자가액을 한도로 하여 유한책임을 지는 조합원이 상호출자하여 공동사업을 경영할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴 	○ ¹⁾	
비영리민간단체지원법	(비영리민간단체) 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체(상시 구성원 수 100인 이상, 구성원 상호간 이익분배 없음)	○ ¹⁾	
사회복지사업법	(사회복지법인) 공공성을 갖고 사회복지사업을 할 목적으로 설립된 법인	○ ¹⁾	
소비자생활협동조합법	(소비자생활협동조합) 상부상조의 정신을 바탕으로 한 소비자들의 자주·자립·자치적인 생활협동조합활동을 촉진함으로써 조합원의 소비생활 향상과 국민의 복지 및 생활문화 향상에 이바지함을 목적으로 하는 조합	○ ¹⁾	
중소기업기본법	중소기업 중 건설업, 부동산업 및 임대업, 전문, 과학 및 기술 서비스업(건축 설계 및 관련 서비스업에 한함)		○
서울특별시사회적기업육성에 관한 조례	예비사회적기업		○

주1) 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적 기업 인증을 받은 후 사회적 기업 후 공급 주체가 될 수 있음

□ 공적 지원

- 정부는 주택도시보증공사(HUG)를 통해 사회적 경제주체의 부족한 재정·신용·사업수행능력·담보가치를 고려하여 기금 용자 및 보증 지원을 제공함
 - 최장 20년간 안정적으로 이용 가능한 저리의 기금 용자 도입하고, 시공사 실적 요건 배제, 신용등급 요건 완화(현재는 B-이하 업체 대출 제외) 등 병행
- 또한 주택도시기금을 활용하여 사회주택 허브 리츠를 설립하고 개별 사업에 대한 출·용자 및 토지임대 등을 지원하는 방안도 검토중임

<참고> HUG 사회임대주택 금융지원센터

- 주택도시보증공사(HUG)는 사회임대주택 금융지원센터를 통해 사회적 경제주체에게 기금대출 및 보증지원의 원스톱 금융지원 역할을 수행하기 위해 2018년 6월 20일 LH(한국토지주택공사), 우리은행과 함께 '사회임대주택 공급활성화를 위한 업무협약'을 체결함
- 사회임대주택 금융지원센터는 금융지원 안내와 상담, 주택도시기금 용자, 보증을 통한 은행 대출 등을 지원함
 - 사회임대주택 건설자금 기금대출을 통해 전용면적별로 가구당 연 2.0%~2.8%의 금리로 5000만원에서 최대 1억원까지 지원함
 - 시공사 실적 요건을 완화하고 건축 연면적 요건을 배제해 신용도가 낮은 사회적 경제주체 사업자도 지원을 받을 수 있도록 했고, 공공기관 등의 매입확약이 있는 경우 보증료율을 연 0.1%로 대폭 낮추는 한편 보증한도도 총 사업비의 90%까지 확대함
- 사업지원 세부내용
 - 맞춤형 컨설팅 : 재무현황 진단, 자금수요 예측 및 자금조달 규모 검토, 자금조달·신용 및 재무관리 방안 제시
 - 사업 구조화 : 사업자 Needs 검토, 사업구조 개발 및 사업성 분석, 장애요인 검토 및 해결방안 제시, 사업구조화 금융구조 도출 등
 - 사업관리 : 사업자에게 시공사 정보 제공과 임대운영 콘텐츠 지원, 사업 유관정보 통합 안내, 사회적 경제주체, 지자체, 유관 기관을 대상으로 각종 설명회, 간담회, 교육 등의 다양한 서비스 제공
- 금융지원 세부내용

구분	금융상품 안내·상담	보증발급·용자실행	사후관리
PF보증	<ul style="list-style-type: none"> 업무거래 상담 보증상품 안내 신청요건 및 심사기준 안내 	<ul style="list-style-type: none"> 보증신청 서류 접수 보증심사 및 약정 체결 보증발급 	<ul style="list-style-type: none"> 자금관리 채권보전조치 보증사고시 진상조사
기금용자 (기금보증 포함)	<ul style="list-style-type: none"> 용자조건 안내 용자신청절차 및 서류 안내 	<ul style="list-style-type: none"> 용자신청 서류 접수 용자심사 및 약정 체결 기금보증심사 기금보증발급 및 용자 실행 	<ul style="list-style-type: none"> 상황관리 용자조건 이행여부 등 점검 임대료 관리

자료 : “HUG, 사회임대주택 금융지원센터 개소식 개최”, 주택도시보증공사 보도자료(2018.6.26).

- 서울시의 경우, 「서울특별시사회적기업육성에 관한 조례」 제4조제1항에 따라 유·무형의 사회적 편익이 기대되는 경우에만 지원한다는 원칙하에 주거관련사회적 경제주체에 대해 공공재정 및 사회투자기금의 투·용자, 공공 및 기금의 자산 중 현물의 출자·지원, 지방세 등의 감면 및 면제 등을 지원 할 수 있음

- 세부적으로는, ①자금·인력지원 및 현물출자, ②사회주택 건설 택지의 제공, ③사회주택의 관리·위탁, ④사회주택의 임대보증금 등에 대한 용자 또는 보조, ⑤사회주택 관리비용의 용자 또는 보조, ⑥사회주택 건설·재건축·리모델링 비용의 용자 또는 보조, ⑦사회주택 거주자에 대한 주거비용의 용자 또는 보조 등을 지원 가능함(동조례 제3조)
- 또한 주거관련 사회적 경제 주체에 의해 관리되는 공공임대주택의 유지·보수에 예상치 못한 비용이 발생하거나(동조례 제14조), 주거관련 사회적 경제 주체가 제3자의 주택을 임차 또는 매입하여 사회주택으로 활용하고자 할 때에도 그 비용의 일부를 지원할 수 있음(동조례 제15조)

□ 의무사항

- 사회적 경제주체 등이 공급하는 사회임대주택의 배분기준, 임대조건, 임대료, 입주자격 등에 대한 규정은 별도로 제도화 되어 있지 않으며 대부분 사업주체의 재량이나 지원받은 자금의 성격에 따라 결정되고 있음
- 사회적 기업은 영업활동을 통하여 창출한 이익을 사회적 기업의 유지·확대에 재투자하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있으나 이에 대한 공적인 관리, 감독 등에 대한 규정은 명확하지 않음
- 서울시의 경우, 「서울특별시사회적기업육성에 관한 조례」 제5조에 따라 공공 및 기금 소유의 토지 등 현물 자산을 지원받은 경우, 그 사업이 종료되거나 중단된 때에는 원형 그대로 투자기관에 반환해야함
 - 다만, 감각상각이 존재하거나 잔존가치가 남아있는 건축물 등이 있어서 원형 그대로 복원이 어려운 경우에는 사업중단 또는 사업종료 시점의 상태로 반환할 수 있음

□ 공급실적¹⁹⁾

- 서울시는 2015~2017년말 까지 15개 업체가 빈집 리모델링(빈집살리기) 246호, 토지 임대부 사회주택 216호, 리모델링형 221호 등 총 683호를 공급함

19) 관계부처 합동(2017.11.29:65)

- 정부는 남양주 별내, 고양 지축 2개 지구, 1,030세대에 대해 리츠가 임대주택을 건설하고, 입주시점에 민간지분을 비영리 협동조합이 인수하여 임대운영하는 협동조합형 뉴스테이 사업을 시범적으로 추진 중임

3. 소결

1) 민간의 역할과 참여 영역

- 현행 제도 하에서 민간은 공적 임대주택 공급의 '시행자'와 '위탁관리자'의 역할을 수행할 수 있음

□ 시행자

- 「공공주택 특별법」에 기초해 공동출자를 통한 법인 설립이나 공동시행을 통해 공공시행자의 지위를 갖고 공공임대주택을 직접 공급할 수 있음
 - 공공과 민간의 공동출자 법인은 사회적 기업으로 활동 가능
 - 공동시행의 경우, 「주택법 시행령」 제14조에 따라 연간 20호 이상(도시형 생활주택 등은 30호 이상) 주택건설을 하고자 하는 자로 자본금 3억원 이상(법인) 또는 보유 자산 6억원 이상(개인), 건축분야 기술자 1인 이상, 사무실 보유 등의 자격요건을 갖춘 주택건설사업자만 가능하기 때문에 사회적기업, 협동조합 등의 참여에는 한계가 존재함
- 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 임대사업자로 등록하고 공공지원임대주택 등을 직접 공급할 수 있음
 - 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」 제10조에 따라 시장·자치구청장·서울주택도시공사사장은 주택임대 및 주택관리 사업 등 주택사업에 대하여 자본금 및 현물의 출자, 인력 등의 지원을 통해 주거관련 사회적 경제 주체와 공동으로 사업을 추진할 수 있음

〈표 2-20〉 공적 임대주택의 민간 시행자 구성 유형

공공주택 특별법	민간임대주택에 관한 특별법	사회적기업 육성법, 서울시 조례	정부	서울
공공주택사업자	임대사업자	조직형태		
공공시행자 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 50%을 초과하여 출자·설립한 법인 (민간 지분출자 참여)	공공주택사업자가 아닌 자로서 1호 이상의 민간 임대주택을 취득하여 임대하는 사업을 할 목적으로 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장에게 등록한자로 ① 민간임대주택으로 등록할 주택을 소유한 자, ② 민간임대주택으로 등록할 주택을 건설하기 위하여 사업계획승인 또는, 건축허가를 받았거나 매입하기 위해 매매 계약 또는 분양계약을 체결한 자, ③ 민간임대주택으로 등록할 주택을 취득하려는 제2호 외의 주택건설사업자, 부동산투자회사, 투자회사, 집합투자기구, 소속 근로자에게 임대하기 위하여 민간임대주택을 건설하려는 고용자(법인으로 한정) 단, 5년 이내 민간임대 또는 공공임대주택사업에서 부도(채무 변제하고 사업 정상화 시킨 경우 제외)가 발생한 사실이 있는 자는 등록할 수 없음	사회적 기업	○ ¹⁾	○ ¹⁾
		사회적 협동조합	○	○
		협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합연합회	○ ¹⁾	○
		공익법인	○ ¹⁾	○
공공시행자 중 어느 하나에 해당하는 자와 공동으로 사업을 시행하는 「주택법」 제4조에 따른 주택건설사업자 (민간 공동시행)		법인·조합	○ ¹⁾	
		비영리법인	○	○
		주식회사 등	○ ¹⁾	
		비영리민간단체	○ ¹⁾	
		사회복지법인	○ ¹⁾	
		소비자생활협동조합	○ ¹⁾	
		예비사회적기업		○
		중소기업 ²⁾		○

주1) 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적 기업 인증을 받은 후 사회적 기업 후 공급 주체가 될 수 있음

주2) 건설업, 부동산업 및 임대업, 건축설계 및 관련 서비스업에 한함

자료 : 공공주택 특별법 제4조; 공공주택 특별법 시행령 제6조; 민간참여 공공주택사업 시행지침 제2조; 민간임대주택에 관한 특별법 제5조, 민간임대주택에 관한 특별법 시행령 제4조; 사회적기업 육성법 제2조, 제7조, 제8조; 사회적기업 육성법 시행령 제8조; 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례 제2조제3호.

□ 위탁관리자

- 「민간임대주택에 관한 특별법」 제7조제1항에 따라 주택임대관리업자(100호 이상²⁰⁾ 주택을 임대관리 하려는 공공기관, 지방공사 제외)로 등록하고, 공공임대주택, 공공지원민간임대주택, 사회임대주택 등 주택의 소유자로부터 주택을 임차하여 자기책임으로 전대하거나(자기관리형) 수수료를 받고 임대료 부과·징수 및 시설물 유지·관리 등을 대행(위탁관리형)할 수 있음

- 서울시의 경우, 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」 제13조에 따라 해당 지자체 및 산하기관에서 소유하고 있는 주택을 주택임대관리업자의 자격을 가진 주거관련 사회적 경제 주체에게 위탁관리 할 수 있도록 함

20) 자기관리형 주택임대관리업의 경우 단독주택 100호, 공동주택 100세대, 위탁관리형 주택임대관리업의 경우 단독주택 300호, 공동주택 300세대 규모 이상임(「민간임대주택에 관한 특별법 시행령」 제6조제1항)

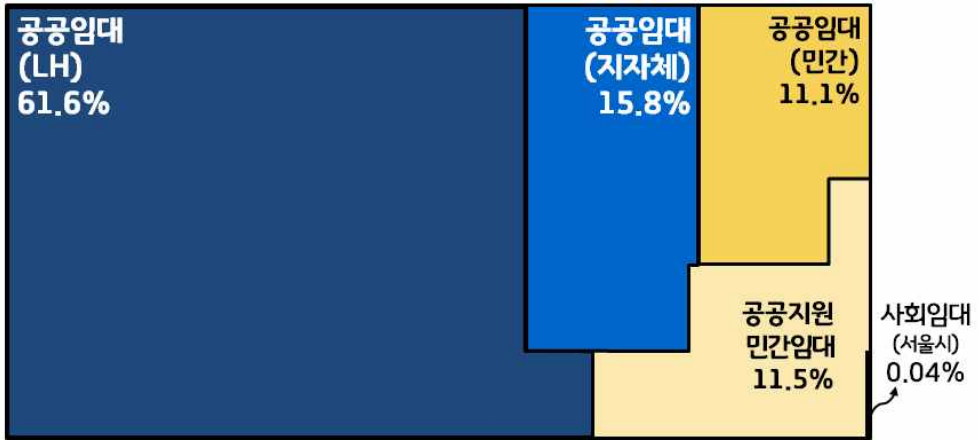
- 「공공주택 업무처리지침」 제63조의3 제6항에 따라, 비영리법인, 공익법인, 협동조합 및 사회적 협동조합, 사회적기업, 대학교(방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학 제외)는 국토교통부 장관이 선정하는 '사회적 주택 운영기관'으로서 사회적 주택을 운영할 수 있음²¹⁾

2) 민간에 의한 공급 현황

- 공공임대주택의 경우, 제도적으로 민간이 시행자 등의 역할을 할 수 있지만 실제 공급현황을 보면 대부분 공공 주도로 공급이 되었으며 공동출자 법인에 의한 공급은 사례를 찾기 어려움
 - 중앙정부(69.6%), 지자체(17.9%) 등 공공이 전체 공공임대주택 재고의 87.5%를 공급하여 대부분 공공이 공급
 - 공동시행의 경우, 경기행복주택 사업 등의 사례를 찾아볼 수 있으나 이 역시 일반적인 사례로 보기 어려움
- 민간 주도로 공급된 공공임대주택은 공공성이 약한 5년 임대 이후 분양전환이 가능한 주택이 대부분이고 이마저도 임대주택법 폐지로 공급이 중단될 것으로 예상됨
- 공공지원민간임대주택 등의 경우, 2013년 이후 17.6만호가 공급되어 전체 공적 임대주택의 11.5%를 차지하여 분양전환 민간 공공임대주택보다 높은 재고수준을 보임
- 민간의 분양전환 공공임대주택과 공공지원민간임대주택은 공적 임대주택 재고의 22.6%에 해당되는 적지 않은 양이지만 이들 전부는 장기공공임대주택으로 보기 어려우며 분양주택의 특징을 가지고 있다고 판단됨
- 이는 소셜하우징 정책을 추진하는 다른 국가에서 보기 어려운 것으로 우리나라 임대주택 공급체계의 특이성을 두드러지게 보여주는 현상임
- 한편, 사회임대주택의 경우, 추진기간에 비해 공급량은 683호 정도로 미미함

21) ①「민법」 제32조에 따라 허가를 얻은 비영리법인, ②「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인, ③「협동조합 기본법」 제2조제1호에 따른 협동조합 및 제3호에 따른 사회적 협동조합, ④ 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적 기업, 5. 「고등교육법」 제2조제1호부터 제4호까지, 제6호 및 제7호에 따른 학교(대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학, 각종학교)(「공공주택 업무처리지침」 제63조의3 제6항)

〈그림 2-2〉 공적 임대주택 공급 현황



- 결론적으로 국내 공급체계는 민간이 직간접적으로 일정부분 참여할 수 있는 제도적 장치를 제공하고 있으나 실제적 역할은 미미하거나 공공성이 적은 분양전환 임대주택 등에 집중되어 있음
 - 공공임대주택 공급과 관련되어 공동출자 법인을 설립하거나 공동시행을 하려면 정부(중앙과 지방)나 공공시행자의 강한 의지가 있어야 가능
 - 최근에 만들어진 공공지원민간임대주택과 사회임대주택은 정부내에서 뿐만 아니라 현장에서도 개념의 혼돈이 나타나고 있어 그 목적과 역할, 영역 등에 대해 보다 명확한 내용을 담은 새로운 제도적 장치 마련이 필요하다고 판단됨

제 3 장

민간부문 역할 확대의 필요성과 한계

1. 주거에 대한 사회적 수요 상존
2. 공공주도 공급의 문제
3. 민간 참여의 구조적 한계

민간부문 역할 확대의 필요성과 한계

1. 주거에 대한 사회적 수요 상존²²⁾

□ 최저주거기준 미달, 반지하·옥탑 등 부적합 주택 거주 가구 상존

- 최저주거기준 미달가구 등 취약계층에 대한 지원을 강화하였음에도 불구하고, 2016년 기준으로 여전히 102.7만가구(전체 가구의 5.4%)가 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하고 있음
 - 경기도의 경우, 약 28.2만가구(6.4%, 2015년 기준)가 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하고, 특히 면적기준 미달가구가 21만가구로 가장 많고, 시설기준(9.5만 가구), 방수기준(3.6만 가구) 순이며, 단독주택(59.4%), 월세(45.1%) 거주비율이 높게 나타남. 또한 이들 가구의 1인당 주거면적은 12.3㎡로 경기도 전체가구의 1인당 주거면적(29.8%)이 절반 수준임²³⁾
- 지하·반지하·옥탑 등 열악한 주거환경에 거주하는 가구는 2016년 기준 59.7만가구(2015년 41.8만가구, 2.2%)로, 전체 가구의 3.1% 수준
 - 경기도의 경우, 2015년 11만가구(2.5%)가 지하·반지하·옥탑 등에 거주

□ 주택 이외의 거처 거주 가구 증가

- 오피스텔을 제외한 주택 이외 거처에 거주하는 가구의 경우, 2016년 기준 40.3만가구(2.1%)에서 2017년 43만가구(2.2%)로 증가함
 - 같은 기간 경기도는 10.8만가구(2.4%)에서 11.6만가구(2.5%)로 증가함
 - 특히 청년가구(13.1%), 1인 가구(11.5%), 월세가구(11%), 저소득가구(6.4%)의 비중이 크게 나타남

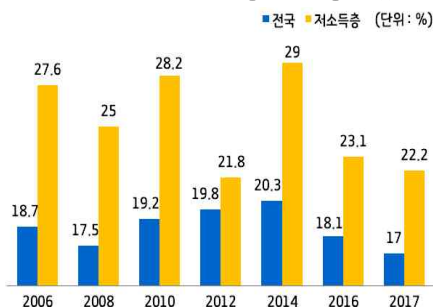
22) 관계부처 합동(2017.11.29), 국토교통부(2017b)의 내용을 중심으로 작성함. 경기도 부분은 경기도가 2017년 실시한 '2017년 경기도 주거실태조사'의 원자료를 분석한 내용을 토대로 작성함

23) 2015년 인구주택총조사 2% 표본자료를 분석한 결과, 최저주거기준 미달가구가 거주하는 주택유형은 다가구 단독주택(34.1%), 아파트(17%), 다세대주택(16.2%), 일반 단독주택(14.2%), 영업용 단독주택(11.1%), 오피스텔(3%), 비거주용건물내 주택(2.8%), 연립주택(1.7%)순임. 점유형태는 월세(45.1%), 자가(26.3%), 전세(21.3%), 무상(7.3%) 순임

□ 주거비 과부담

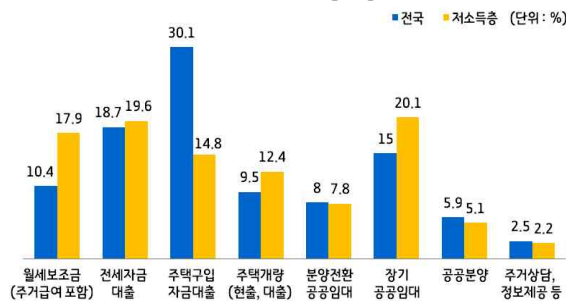
- 전국적으로 임차가구는 2006년 715만가구에서 2016년 826만가구로 증가
 - 월세가구 비중은 2006년 19%에서 2017년 23.3%(경기도 23.5%)로 증가한 반면, 전세가구 비중은 22.4%에서 15.2%(경기도 19.4%)로 감소
- 최대 513만가구가 임대기간·임대료에 아무런 제한이 없고 주거안정이 보장되지 않는 사적 전월세 주택에 거주하는 것으로 추정
- 2016년 기준 저소득층의 월세비중은 73.2%('06년 대비 13.8%p 상승)로 중소득(51.4%), 고소득층(34.5%, '06년 대비 9.7%p 상승)보다 높고, 월세 전환속도 빠름
- 저소득층의 월소득 대비 임대료 비율(RIR)은 22.2%로 전체 평균보다 높은 수준이며, 장기공공임대주택 공급(20.1%)와 전세자금 대출 지원(19.6%), 주거급여 등 월세보조금 지원(17.9%)에 대한 정책수요가 높음
 - 저소득층일수록 주거비 부담이 높으나, 2분위 이하 무주택가구(184.9만가구) 중 약 51.6만가구(27.9%)는 지원을 받지 못하는 것으로 추정
 - 2016년 기준 5분위 이하 무주택 임차가구의 32.8%가 주거비 부담이 매우 큰(RIR 30% 이상) 가구에 해당함

<그림 3-1> 저소득층 RIR(중위값)



자료 : 국토교통부, 주거실태조사 각년도.

<그림 3-2> 저소득층 정책수요



자료 : 국토교통부, 주거실태조사(2017).

- 또한, 전·월세의 평균 거주기간은 약 3.5년으로 자가(10.6년)보다 짧아, 임차가구는 거주 안정성도 낮은 수준

□ 주거에 관련된 새로운 사회적 수요층

- 청년 일자리 부족, 저출산, 고령화 등 구조적인 사회 문제의 심화와 사회구조 변화에 대응하여 청년 등이 학업과 생업에 전념할 수 있도록 뒷받침할 수 있는 생애단계별 맞춤형 주거지원은 미흡
- 저성장·고실업으로 빈곤층이 늘고 있는 청년층에 대한 지원 부족
 - 통계청 8월 경제활동인구조사 결과, 전체 실업률은 4%, 청년실업률은 10%에 달하고, 취업자수 증가폭은 가파르게 감소세를 보임
 - 청년층의 47%가 1인 가구이며, 저소득 청년의 약 66.9%가 월세로 거주하고, 최저주거기준 미달가구도 9.1% 수준임
 - 경기도의 경우, 청년 1인 가구는 타연령층 1인 가구에 비해 단독주택(51.2%), 오피스텔(20%), 월세가구(70.7%) 비중이 크고, 최저주거기준 미달가구 비율도 20.5%로 가장 높게 나타남
- 부모 도움 없이는 내집·전셋집 마련이 어렵고, 육아에 대한 부담으로, 결혼과 출산을 포기하는 문제도 발생
 - 분양·임대주택 특별공급 등을 시행해 왔으나, 신혼부부의 특성을 감안한 특화서비스(육아 등) 제공과 자금 지원 등은 여전히 부족한 실정임
 - 경기도의 경우, 신혼부부의 33.6%가 주택마련, 주거비, 주택규모 등 주거문제를 경우 가족계획에 있어 가장 중요한 요인으로 여기는 것으로 나타남²⁴⁾
- 은퇴 등으로 소득이 낮은 고령층('15년 675만명)과 장애인 등에 대해 돌봄 서비스 등 복지서비스와 연계된 주택이 부족하고 무장애설계 보급도 미흡함
 - 65세 이상 인구 비율은 2000년 7.2%에서 2010년 11%로 증가했고, 등록 장애인 수는 동기간 958천명에서 2,517천명으로 증가함
 - 경기도의 경우, 고령 1인 가구는 타 1연령층 1인 가구에 비해 아파트(35.5%)와 연립주택(3.7%), 다세대주택(13.4%), 자가(48.6%), 관사, 사택 또는 친척집 등에서 임대료 없이 거주하는 무상(10.6%)으로 거주하는 가구 비중이 크고, 주거비 부담(RIR)도 40%로 매우 높게 나타남

24) 신부부의 가족계획에 영향을 미치는 요인에는 주택마련, 주거비, 주택규모 등의 주거문제(33.6%)에 대한 응답이 가장 많고, 다음으로 자녀 양육비용 및 교육비용(32%), 가계경제 및 고용상태(18%), 일/가정 양립 가능성(11.4%) 순임

- 장애인 가구는 일반가구에 비해 무주택기간이 19.4년으로 매우 길고, 최저 주거기준 미달가구 비중('15년 8.6%)과 RIR('15년 24.1%)이 높음
- 전체 아동가구의 11.7%(76.7만 가구)가 최저주거기준미달 가구, 주택이외의거처에 거주함
 - 한부모가정의 23.1%, 소년소녀가정의 37.0%가 주거빈곤 상태임
- 저소득층의 경우 공공임대주택이 수요에 비해 부족하고(영구임대 대기전국 15개월), 빈곤 아동가구 등 취약계층에 대한 정책적 지원 미흡

□ 소결

- 인구 구조 변화와 저성장의 기조 속에서 자가 점유율이 크게 변하지 않으며 월세시장 확대, 1인 가구 증가, 청년 및 노년층 수요 등과 같은 임대시장의 변화가 나타나고 있음
- 공공임대주택을 지속적으로 공급하려는 노력을 하고 있지만 이 같은 주거지원 정책에도 불구하고 부적합 주택의 감소 속도는 매우 더디며 주택이외의 거처 가구는 오히려 증가하는 등 주거지원이 필요한 사회적 수요 해소에는 한계를 보임
- 지금의 사회경제 체제가 유지된다면 주거지원이 필요한 사회적 수요계층 역시 계속 상존할 것이며 이들의 주거문제를 보다 효율적이며 효과적으로 완화하거나 해소하기 위해 새로운 방안 모색이 필요함

2. 공공주도 공급의 문제

□ 저렴한 임대주택에 대한 지속성 있는 재정투자는 상대적으로 취약

- 공공임대주택 공급 등²⁵⁾은 국가재정운용계획 상 ‘보건·복지·고용’의 ‘사회복지’ 분야의 ‘주택’부문에 속하고, ‘주택’ 부문은 재량지출²⁶⁾에 해당함
- 반면, 주택부문을 제외한 대부분의 복지재정은 수급자격과 급여가 결정되는 의무지출 또는 자격급여(entitlement benefits)로 이들 지출 규모는 수급자가 늘어날수록 자동적으로 증가하고, 결과적으로 복지지출 증가를 주도할 가능성이 높아 주택 부문에 대한 재정투자는 장기적으로 지속가능성에서 취약한 상태에 놓일 수밖에 없음²⁷⁾
- 실제로 기획재정부(2017:14)는 2018년도 예산편성 과정에서 강도 높은 재량지출 구조조정을 실시하였고, 국정과제 이행을 위해 2022년까지 강도 높은 지출 구조조정을 지속적으로 추진할 계획이며, 이에 따라 재량지출 비중은 지속적으로 감소할 전망
 - 그러나 분야별로 살펴보면, 일자리 창출 및 청년취업 지원과 서민주거 수요 등을 감안하여 ‘보건·복지·고용’ 분야의 재량지출은 지속적으로 증가할 것으로 전망하고(2017~2021년 5년간 연평균 증가율 14.1%), 청년, 신혼부부 및 서민층의 주거안정을 위한 임대주택 공급과 전세자금 지원을 강화할 계획임
 - 기획재정부(2017:55)의 2017~2021년 국가재정운용계획에서 주택 부문의 재정투자 규모는 2021년 33.6조원으로 ‘보건·복지·고용’ 분야에서 공적연금(2021년 58.8조원) 다음으로 크고, 연평균 증가율은 12.1%로 노인·청소년(14.9%), 노동(14.5%) 다음으로 세 번째로 높음
- 주택도시기금을 제외하면, 지방정부는 임대주택의 건설·관리를 위해 도시·주거환경정비기금, 재정비촉진특별회계, 도시재생특별회계, 주거복지기금을 활용할 수 있으나, 일부 지자체에서만 운영하고 그 규모도 열악하며, 지자체별 차이도 큼²⁸⁾

25) 사회복지분야의 주택부문 업무는 ①임대주택건설, 수요자용자지원, ②저소득영세민 전세자금, 주택개량, ③서민주택구입 및 전세자금·매입임대, ④재개발이주자 전세자금, 주택관련 금융지원 등임(행정안전부, 2017.8:78)

26) 국가재정법 개정(2010.5.17)에 따라 국가재정운용계획은 의무·재량지출을 구분하여 관리하며, 의무지출은 법정지출(지방교부세, 지방교육재정교부금 등 법률에 의해 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출) 및 이자지출(국채·차입금 등)이며, 재량지출은 법률상 지출의무가 없는 지출로서 재정지출 중 의무지출을 제외한 모든 지출을 말함(「국가재정법」 제7조제2항4의2, 4의3호)

27) 남원석(2014:159)

- 또한 일반회계 전입금(재정비축진특별회계, 도시재생특별회계), 재산세(10~30% 이내), 개발부담금(도시·주거환경정비기금, 도시재생특별회계), 재건축부담금 등이 세입부문의 핵심적인 재원이거나, 지방정부 입장에서는 재산세와 부담금의 경우 동일주체를 대상으로 부과하고 있어 추가적인 징수에 한계가 있음

□ 공공임대주택 사업시행자의 재무구조 악화

- 시세보다 낮은 초기 임대료(주변 시세의 60~80% 이하), 임대료 인상률 제약, 수선유지비 등 공공임대주택의 임대·관리운영 상 발생하는 비용 문제로 공공임대주택을 대량 공급해온 정부의 재정 부담과 사업시행자의 부채 증가
- 임대주택 공급을 주로 담당했던 LH의 2016년 임대사업의 매출 손실액은 2010년 3,045억원의 2배를 초과하는 7,120억원으로, 2010~2016년간 매출액의 연평균 증가율(10.9%)이 매출원가의 증가율(12.4%)보다 낮고, 매출손익률은 2010년 -49.5%에서 2016년 -62.4%로 증가

〈표 3-1〉 연도별 LH 임대사업 매출손익

(단위: 억원)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	누계
①매출액	6,154	7,493	8,360	8,844	9,771	10,466	11,419	62,507
②매출원가	9,199	11,220	12,906	13,887	15,287	16,716	18,539	97,754
감가상각비	4,029	5,206	5,765	6,086	6,741	7,526	8,378	43,731
기금이자	2,66	3,593	3,907	4,217	4,578	4,859	5,486	29,301
수선비	1,677	1,327	2,025	2,310	2,592	2,903	3,181	16,015
기타	832	1,094	1,209	1,274	1,376	1,428	1,494	8,707
③매출손익 (③=①-②)	-3,045	-3,727	-4,546	-5,043	-5,516	-6,250	-7,120	-35,247
매출손익률(%) (③÷①)×100	-49.5	-49.7	-54.4	-57	-56.5	-59.7	-62.4	-56.4

자료 : 장인석 외(2018:33).

28) 도시·주거환경정비기금은 20개 도시에서만 설치 운영하고 있으며, 지방도시로는 청주와 포항이 유일함. 2012년 기준 서울(4.7조원), 부산(2,742억원), 성남(6,244억원), 청주(10억원), 포항(3억원) 수준으로 그 규모가 열악하고, 지역별 차이가 큼. 재정비축진특별회계는 서울, 부산, 대구, 경기도 내 12개 시 등 총 19개 도시에 설치·운영되고 있으나, 경기도 내 시·군의 경우 6억원~72억원 수준임. 도시재생특별회계는 대부분의 사군에서 마련하지도 못한 상태임(이왕건 외, 2015:124~126)

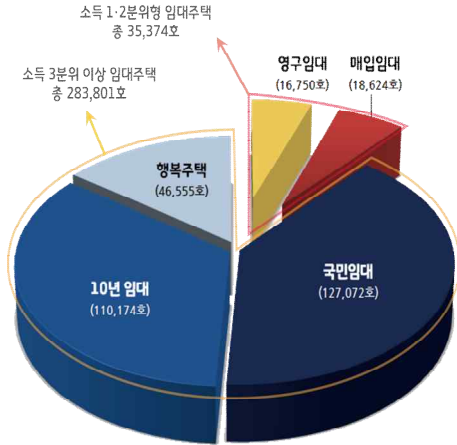
- 분양전환 임대주택, 교차보조 확대 등으로 공공시행자의 재무구조가 일부 호전되는 양상도 보이지만 저소득층을 위한 영구임대주택 등의 공급은 늘지 않는 모순적 상황이 나타나고 있음
- 정부의 공공기관 기능조정 방안, 공공기관 정상화 대책, 지방공기업 종합혁신방안 등에 따라 개발사업 재원부족으로 교차보조와 개발사업 참여에 한계 발생

□ 중앙정부 주도 물량위주 공급정책으로 인한 사회적 공간적 수급 불균형

- 최근 10년간(2007-2016년) 경기도 내 임대주택 건설·공급 현황을 살펴보면, 소득 1, 2분위를 위한 공공임대주택보다 소득 3분위 이상을 위한 공공임대주택을 8배 더 많이 공급하는 등 공공임대주택의 계층적 공급 불균형이 나타남
 - 2016년 주거실태조사 결과, 장기공공임대주택 거주자의 62.9%가 기초생활보장 수급 가구가 아니고, 공공임대주택 거주가구와 민간임대주택 거주가구 중 상당 비율이 유사한 수준의 경제력을 지니고 있는 것으로 나타남
 - 현재 공공임대주택 정책은 저소득층과 중산층을 포괄하는 보편적 주거복지 실현에 그 목적을 두고 정책대상 범위가 확대되었다고 볼 수 있고, 그 결과 향후 정책 수혜자와 비수혜자 간의 형평성 문제가 심화될 위험이 존재함²⁹⁾
- 수요가 집중된 서울과 도심지역의 공급량은 많지 않아 필요한 곳이 아닌 공급하기 쉬운 곳에 공급이 지속되고 있음
 - 2016년 기준 10년이상 공공임대주택 재고의 26.8%는 경기도에 입지해 있고, 특히 소득 4분위 이하의 저소득층을 대상으로 하는 국민임대주택은 38.6%, 10년 임대주택은 32%가 경기도에 입지해 있음
 - 경기도 내에서도 중앙정부 주도의 대규모 택지개발사업이 활발히 진행된 화성(9%), 수원(8.4%), 성남(8%), 고양(7.7%), 파주(6.7%), 남양주(6.5%), 김포(6.2%), 용인(6%) 등 8개 지역에 경기도 전체 공공임대주택 재고의 58.5%가 존재함
 - 특히, 지역적 수급불균형은 지자체간 행·재정적 비용 부담의 전가 문제를 발생시킴

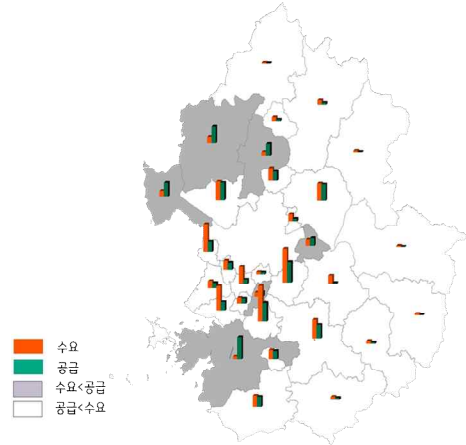
29) 고길곤 외(2018:59-60)

〈그림 3-3〉 경기도 임대주택 유형별
공급비율(2007~2016년 누계)



자료 : 국토교통부 통계누리, 각년도.
임대주택건설 · 공급 현황자료 재구성.

〈그림 3-4〉 경기도 공공임대주택 수요·공급



주1) 공급 : 재고+ 계획 물량
주2) 수요 : 중위소득 70% 이하 임차가구 수
자료 : 2017년 경기도 주거실태조사 분석;
국토교통부(2016). 임대주택통계.

□ 지역 민간임대시장의 저항

- 최근 정부가 역세권 등 도심내 공급하는 청년층 임대주택과 소득 6분위 계층까지 접근이 가능한 행복주택, 분양전환 공공임대주택(5,10년), 장기전세임대주택 등은 민간 시장에서 공급되는 임대주택과 질적으로 큰 차이가 없고, 수요자도 일부 겹친다고 볼 수 있어 인근지역 임대인, 주민들과의 갈등을 유발시킴³⁰⁾
- 또한 공공임대주택의 지역적 집중 공급에 따라 일부 단지에서는 주거환경의 악화, 지역공동체 활동 저하, 범죄 증가, 주택가격 하락, 지역이미지 악화 등 부정적 외부효과를 발생시키고 그에 따른 사회적 낙인화 우려
 - 주로 교통 혼잡, 공사 소음, 지역 슬럼화 등 주거 환경 악화와 집값 · 임대료 하락 등 재산권 침해, 지하철, 학교 등 기반시설 부족 등을 우려하며 반대하고 있음³¹⁾

30) 2018년 4월 11일까지 인가받은 삼각지 · 광흥창 · 합정역 등 역세권 청년임대주택 사업 17곳 가운데 민원이 접수되지 않은 곳은 단 한 곳도 없음. 서울시 관계자는 "지금도 계속 민원이 들어오고 있다"며 "앞으로 공개될 곳도 99.9% 민원 접수 등 저항이 있을 것으로 생각한다"고 밝힘(조선비즈, 2018.4.12)

31) 서울시 '역세권 2030 청년주택(민간이 건설하는 임대주택의 10~25%를 소형 공공임대주택으로 확보 · 공급)' 사업 중 하나인 '신림동 역세권 청년주택' 사업에 반대하는 시민들은 신림역 앞에서 반대시위를 벌임. 이들은 주로 청년주택이 들어설 부지

- 일부 영구임대주택 단지에서 목격할 수 있는 잔여화, 사회병리적 현상과 일반인의 공공임대주택에 대한 거부감은 기존 공급방식으로는 해결하기 어려운 문제임
- 공공임대주택과 같은 저렴한 임대주택 정책의 지속성을 위해서도 심각한 고민 필요

〈그림 3-5〉 청년임대주택, 행복주택 등에 대한 주민 반대 사례



자료 : 한겨레(2018.4.12).

자료 : 조선비즈(2018.4.12)

자료 : 머니투데이(2017.5.17).

□ 공공시행자의 거대 독점화로 인한 고비용화와 획일화

- 그동안 공공임대주택정책은 중앙집권적 체계 속에서 중앙(LH)이 독점적으로 추진해 왔으며 다른 시행자의 역할은 미미했음
- 중앙 외의 공공시행자(지자체, 지방공사 등)가 사업을 추진할 경우, 행정 절차와 경험 부족 등에 따른 시간과 비용의 손실이 더욱 커지게 되어 중앙정부가 하는 것이 더 효율적이라는 주장이 설득력 있게 들리는 상황이 연출되기도 함
- 과거에 비해 공공시행자의 규모가 커지고 중앙집중적 체계를 유지함에 따라 기본적으로 소요되는 비용이 지속적으로 증가하고 이는 건설단가를 높이는 요인으로 작용 가능
- 정부의 재정과 주택도시기금의 지원 한도, 임대료 규제 속에서 기본비용 증가로 인한 건설단가 증가는 공공시행자의 재무적 불안정성을 가중시키는데 영향을 미칠 수 있음

바로 뒤에 거주하는 주민들과 신림역 근처에서 원룸, 하숙 등 임대업을 하는 사업자들이며, 교통 혼잡, 공실 증가, 인근 교회 이주 등을 반대이유로 꼽음(이코노미리뷰, 2018.6.7)

- 한편, 공공 주도 독점적 체계는 지역적 특성이나 중소규모의 다양한 공급을 하기 어려운 구조로 전국에 동일한 주택이 공급되는 유형과 방식의 획일화 경향을 가속화시킨다고 판단됨
- 향후에는 기존 도시에 소규모로 수요자 맞춤형 임대주택 공급의 확대가 필요한 바, 기존의 독점적·획일적 대량 공급방식으로는 한계가 있을 것으로 판단됨

3. 민간 참여의 사례와 구조적 한계

1) 사례

- 최근 민간영역에서 시도되는 사례는 매우 다양하고 많아 모두를 다루기 어려워 여기서는 서울시 사회주택과 경기도내 영리방식과 협동조합 방식의 공공지원민간임대주택을 중심으로 사례를 제시함

□ 더불어숲 성산(서울시 토지임대부 사회주택)

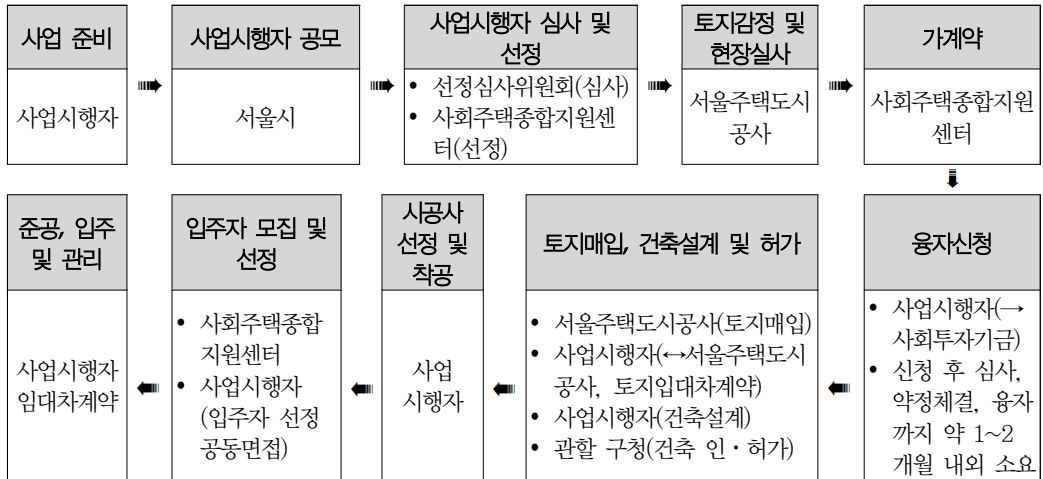
- 서울시(서울주택도시공사)는 2015년 12월 사회적기업 '녹색친구들'의 신청에 따라 12억원에 사회주택용 부지를 감정평가금액으로 매입하여 40년 동안 연 1%(1,200만원)의 임대료를 받는 조건으로 부지를 제공함
 - 부지는 서울시, 건물은 주거관련 사회적 경제주체(녹색친구들)가 소유하는 토지임대부 사회주택의 첫 사례 임
- 사업자인 녹색친구들은 1~2인 가구가 사는 11세대의 4층짜리 임대주택을 신축함
- 사업부지 매입 및 건설비(설계, 시공, 감리 등) 등 총 사업비의 70%(최대 90%, 25억원 한도)에 해당하는 7억원도 이자율 연 2% 수준으로 서울시 '사회투자기금'에서 대출함
 - 보증금 등으로 35%를 일시 상환하고, 나머지 65%는 5년 뒤 원금까지 일시상환 하는 조건으로 대출함
- 주택의 관리와 공동체 운영은 시행자인 녹색친구들이 담당함

〈그림 3-6〉 더불어숲 성산(서울시 토지임대부 사회주택) 사업구조



자료 : 서울특별시 사회주택종합지원센터(2016:18)의 내용을 참고하여 작성함.

〈참고〉 토지임대부 사회주택사업 추진절차



자료 : 서울특별시 사회주택종합지원센터(2016:76~94)의 내용을 참고하여 작성함.

- 총 11세대가 거주하고, 원룸형은 15.39㎡, 투룸형과 복층은 30.83~37.42㎡ 규모이며, 보증금은 5,460만원~1억4,262만원, 월 임대료는 9만7540원~25만4,690원임³²⁾
- 1층 커뮤니티룸은 2017년 12월부터 입주자와 지역 주민들 모두 이용 가능한 식사가 가능한 정미소 '동네 정미소(녹색친구들 출자, 공동대표 참여)'로 운영되고 있으며, 입주자 회의 공간으로도 활용됨

32) 월세 전환율 5% 적용시 원룸형의 월세전환가는 시세의 50%, 투룸형 이상은 75% 수준을 반영한 임대료임(서울특별시 사회주택종합지원센터, 2016:179~180)

<표 3-2> 더불어숲 성산(서울시 사회주택) 개요



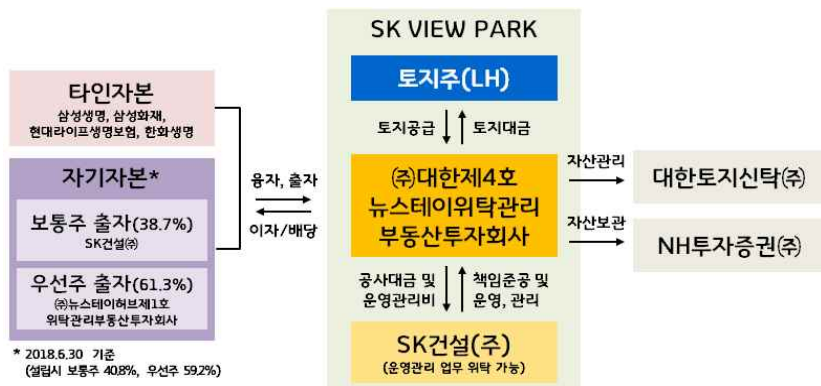
- 위치 : 서울특별시 마포구 성산로6길 21-9
- 시행사 : 사회적기업 녹색친구들
- 주택유형 : 도시형생활주택
- 층수 : 4층
- 세대수 : 11세대
- 전용면적 : 15.39㎡~37.42㎡(복층)
- 임대기간 : 최장 10년(2년 단위 계약 갱신)
- 입주시기 : 2016년 12월
- 커뮤니티 시설 : 동네정미소, 주차장(2면)

자료 : 서울특별시 사회주택종합지원센터(2016:179-181);
“싸고 쾌적한 ‘토지임대부 사회주택’ 아시나요?”, 한겨레(2017.6.22).

□ SK VIEW PARK(뉴스테이)

- 화성기산 ‘SK VIEW Park’는 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따라 임차인을 모집하는 기업형임대주택(뉴스테이/임대기간 8년)임
 - 뉴스테이는 주택소유 여부, 소득수준 등과 관계없이 만 19세 이상 대한민국 국민이면 누구나 참여할 수 있고, 재능기부자 등에 대한 특별공급은 SK건설 모델하우스에서 방문접수로만 가능하고, 일반공급은 방문접수 또는 금융결제원 Apt2you 홈페이지(apt2you.com)를 통해 신청 가능함
- 임차인 모집 사업주체는 (주)대한제4호뉴스테이위탁관리부동산투자회사(사업주체, 임대인)이고 계약자의 관리와 시설관리 및 임대관리(주거서비스 및 임대차계약 관련 일체)는 에스케이건설(주) 또는 사업주체가 선정한 위탁업체 등에 위탁하여 수행함

<그림 3-7> SK VIEW PARK(뉴스테이) 사업구조



○ 전용면적 59㎡(222세대)~84㎡(864세대)로 구성되어 있으며, 전용 59㎡의 경우, 보증금 5천만원~1억9,900만원, 월 임대료 13.5~57.7만원 수준이며, 84㎡는 7천만원~2억 3,500만원, 월 임대료는 14.4만원~63.6만원 수준임³³⁾

- SK그룹 연계카드 제공, SK텔레콤 스마트홈서비스, SK 와이파이 서비스, SK전자책 도서관 서비스 등 SK그룹과 연계한 서비스와 주민공동시설 등 부대복리시설을 이용하여 재능기부 교육프로그램 및 제반 서비스 등 다양한 유·무상 주거서비스를 제공할 예정임

〈표 3-3〉 SK VIEW PARK(뉴스테이) 개요



- 위치 : 경기도 화성시 기산동 150 일원
- 사업주관 및 시공 : 에스케이건설(주)
- 사업주체 : (주)대한제4호뉴스테이위탁관리부동산투자회사
- 자산관리 : 대한토지신탁(주)
- 시설관리 및 임대관리 : 에스케이건설(주)(위탁 가능)
- 세대수 : 1,086세대(대지 72,460㎡, 연면적 164,950㎡)
- 규모 : 전용면적 59㎡ 222세대, 84㎡ 864세대
- 추진일정 : '16.8 리즈 영업인가, '16.9 최초 입주자모집, '19.1 입주 예정

자료 : SK건설 홈페이지(skec.co.kr) 내용 재구성.

□ 위스테이(WE STAY) 별내

○ 위스테이(WE STAY)는 최초의 대규모 '아파트형 마을공동체', '아파트 주택협동조합'으로, 예비사회적기업 '더함'이 사업 전체를 주도하고 전문적인 역량을 가진 시공사 계룡건설산업(주), 자산관리회사 대한토지신탁(주), 건축설계회사 정림건축문화재단이 컨소시엄을 구성하여 개발하고 협동조합이 운영함

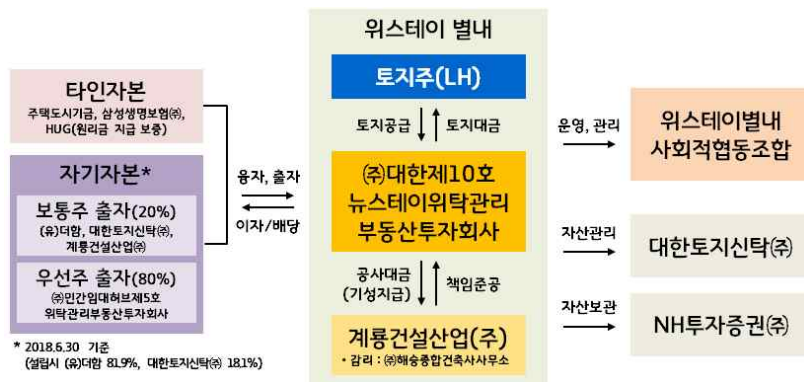
- 예비 사회적기업 더함은 입주와 동시에 자치, 자립, 자주가 가능한 아파트 공동체를 형성할 수 있도록 아파트 입주자들을 모집하고, 이들로 구성된 공동체 주택협동조합의 설립을 지원하며 공동체 운영 교육을 진행함

- 입주 후 공간운영을 위한 의사결정기구인 '위스테이별내사회적협동조합'이며, 총회를 통해 선출된 임원진이 권한을 위임받아 협동조합을 운영하고, 향후 장기적으로 공동체의 자산화 전략까지 고민함

33) 마이홈(myhome.go.kr)

- 「민간임대주택에 관한 특별법」 상 임대사업자인 (주)대한제10호뉴스테이위탁관리부동산투자회사가 임대료 및 임차인 자격 등에 관한 제한을 준수하면서 8년 이상 임대할 목적으로 취득·임대하는 기업형 민간임대주택(공공지원 민간임대주택)임
 - ‘협동조합형 공공지원민간임대주택’으로서, 사회적협동조합에 이미 가입하였거나 임대차계약체결시까지 가입할 것을 조건으로 하여 임차인을 모집함
 - 모든 청약당첨자는 임대차계약체결 완료 예정일까지 사회적협동조합 정관에 동의하고 사업준비금 및 1차 출자금을 납부한 후 조합원으로 가입하여야 하며, 가입하지 않는 경우 임대차계약을 체결할 수 없을 뿐만 아니라 청약당첨자로서의 자격을 상실하며 이에 대해 어떠한 이의도 제기할 수 없음
- 사업주체는 (주)대한제10호뉴스테이위탁관리부동산 투자회사이며, 임차인 관리, 시설 관리, 임대관리(주거서비스 및 임대차계약 관련 일체)는 위스테이별내사회적협동조합(실질적인 운영을 담당할 공동체 이익회사(CIC) 설립할 예정)에서 담당함

〈그림 3-8〉 위스테이 별내 사업구조



- 사회적협동조합 설립동의자(조합 가입 및 출자금 납부, 123세대)를 제외한 청년·신혼부부·고령자 등 정책지원계층(123세대)과 재능기부(10세대) 특별공급 당첨자와 일반공급(235세대) 당첨자 중 계약자는 입주예정일 3개월 전(임차인 무주택 세대여부 확인시점)부터 임대기간 종료일까지 무주택세대를 유지하여야 함
- 입주자(조합원)가 부담하는 임대료는 주변 시세의 60~70% 수준이며, 의무임대기간은 8년(2년마다 갱신)이고, 협동조합의 결정에 따라 비슷한 조건으로 장기거주도 가능함

<표 3-4> 위스테이 별내 개요



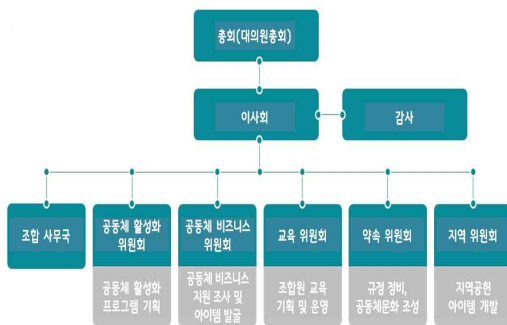
자료 : 위스테이 홈페이지(westay.kr).

- 위치 : 경기도 남양주시 별내동 별내지구 A1-5블럭
- 사업주관 : 유한회사 더함(예비사회적기업)
- 시행 : (주)대한제10호뉴스테이위탁관리부동산투자회사
- 시공 : 계룡건설산업(주) (감리 : (주)해승종합건축사사무소)
- 자산관리 : 대한토지신탁(주) (자산보관 : NH투자증권(주))
- 세대수 : 491세대(특별공급 256세대, 일반공급 235세대)
- 대지 30,631㎡, 연면적 73,844.47㎡(지하2층~지상22층)
- 전용면적 : 60~85㎡
- 입주시기 : 2020년 6월 예정
- 커뮤니티 시설 : 다목적도서관, 헬스케어 센터, 시니어 센터, 놀이광장/잔디광장, 어린이집/공동육아, 커뮤니티 카페 (공동부엌 활용), 크리에이티브 카페(공방, 스터디룸 등)

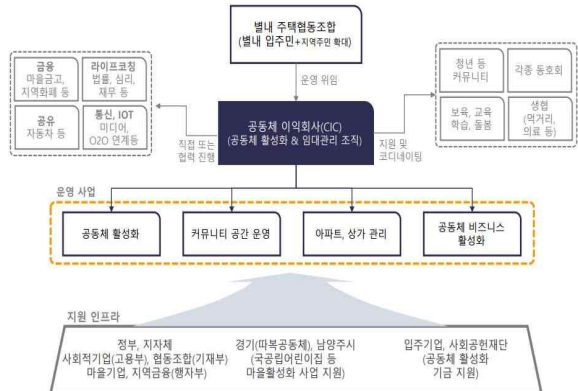
<참고> 위스테이별내사회적협동조합

- 위스테이 별내를 자치적으로 운영하고 안정적인 주거권 확보를 위해 만들어진 협동조합으로, 2017년 4월 창립총회를 기점으로 건강한 공동체를 만들기 위해 다양한 활동을 함(2017년 8월 25일 국토교통부 사회적 협동조합 인가)
- 자본금 : 3,106,593,786원(자산 3,107,002,966원, 부채 409,180원, 출자금(1차) 25,000,000원)
- 기본적인 운영은 협동조합원들이 함께 정한 정관에 의거해 이뤄지고, 의사결정 또한 조합원들이 직접 참여해 총회를 통해 결정하며, 실질적인 아파트 운영을 담당할 공동체 이익회사(CIC)를 설립할 예정임

<의사결정기구>



<공동체 이익회사(CIC) 설립을 통한 공동체 자주관리 모델>



자료 : 위스테이 홈페이지(westay.kr); 더함&공동체 협동조합 뉴스테이 추진단(2017.1.16).

2) 구조적 한계

□ 공공 주도 공급체계의 고착화로 인한 매우 제한적인 민간이 역할

- 지금까지 공공을 포함한 저렴한 임대주택 공급 정책은 중앙정부가 계획을 발표하고 계획량의 대부분을 LH가 전담하는 구조로 추진됨

- 지방정부 산하의 공공시행자도 일부 공급했으나 서울을 제외하면 지방정부 자체적으로 공급한 비율은 미미한 수준
- 2016년 기준 공공임대주택의 지자체 공급 비중은 서울(69.7%)이 가장 크고, 다음으로 부산(23%), 대구(15.4%), 광주(11.1%) 지역이 10% 이상이었으며, 충북, 전남은 지자체가 공급한 재고가 없었고, 경북(0.6%)도 1% 미만으로 매우 작았음
- 민간이 공급한 공공임대주택은 전체 공공임대주택 재고의 11%를 조금 상회하지만 이들은 5년 이후 분양되는 임대주택으로 분양주택과 큰 차이가 없어 진정한 의미의 공공임대주택으로 보기 어려움
- 이런 현상은 70년대 이후 주택공급의 양적목표 달성을 위해 매 정부마다 LH의 인력과 자본을 확충시켜 사업추진 역량을 강화시키고 의지하는 과정이 반복되며 나타난 것으로 이런 구조가 향후에도 유지한다면 다른 형태의 시행자, 특히 제한적 영리나 비영리의 민간시행자가 자리 잡고 역할을 하는 것을 기대하기는 어려움
- 현 체계 속에서 서울시 사회주택 공급자들이 주장하는 것처럼 민간시행자가 공공임대주택 수준의 저렴한 임대주택을 공급하는 것은 현실적으로 매우 어려움
- 따라서 앞서 제시한 필요성을 감안하여 민간의 참여를 통해 저렴한 임대주택 공급을 늘리려면 고착화된 중앙정부 주도 공공시행자 중심의 공급체계 변화가 필요
- 공공의 의지를 바탕으로 사회적 수요를 위한 임대주택에 대한 개념의 정리가 필요하며 민간의 참여가 공공성을 기초로 실제로 확대될 수 있도록 공급체계의 전반적인 재정비가 요구됨

□ 사회임대주택 시행자의 자금조달 능력과 공급 역량 부족

- 앞서 살펴본 것처럼 사회임대주택 사업은 걸음마 단계로 사업자 자기자본과 지방정부 자체 예산으로 사업을 추진하는 구조로 추진됨
- 사업자의 자본력과 자금조달 능력은 매우 부족할 뿐 아니라 지방정부 역시 지원규모가 크지 않아 서울시의 경우 3년간 노력했음에도 불구하고 공급물량이 683호에 그침
- 초기 건설자금 조달을 위해 사용한 사회투자기금은 사회적 목적에 맞는 임대주택의 공급을 위해 필요한 장기저리의 융자지원 구조를 갖지 못함
- 지방정부가 제공하는 공공토지를 확보하기도 어려우며 지가상승으로 인한 토지매입비 증가로 지자체의 재정 부담이 가중됨

○ 현재 사회적 기업이나 협동조합 등 사회임대주택을 공급하고자 하는 주체들은 임대주택 사업에 대한 경험과 자본 부족으로 실제 자금조달과 사업추진에 많은 어려움을 겪고 있음

- 이들의 공급 능력이나 재정적 기반은 매우 취약한 것이 사실이며 이를 보완하고자 정부의 지원 확대를 요구하고 있음
- 최근 주택도시보증공사는 사회적 금융 지원센터를 설립하였으나 사업자가 실제 정부 자금을 지원받기 위해서는 담보능력 등을 요구하고 있음
- 정부와 금융기관은 공적 임대주택이 상대적으로 지불능력이 낮은 계층을 위한 것이지만 공급하는 사업자의 자본력이나 공급능력이 낮아서는 안 된다는 입장

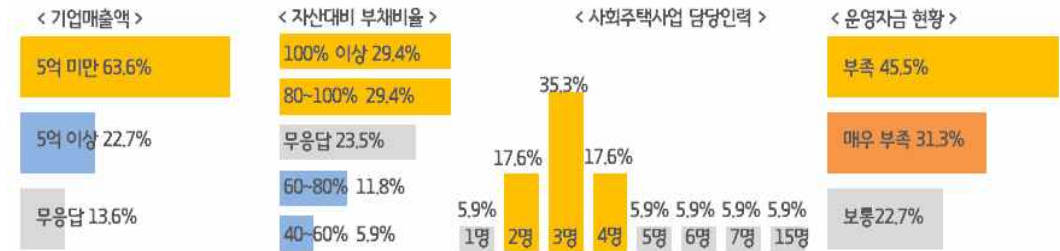
〈표 3-5〉 서울시 사회임대주택 유형별 자금조달 구조

구분		사회적 경제주체	자금조달
협 동 조 합 형	임 대 형	함께 주택협동조합	서울시 사회투자자금(5억4,500만원), 입주자(조합원) 보증금(1억), 조합원 가입비(2,700만원), 기타 개인 대출
		민달팽이 유니온 주택협동조합	<ul style="list-style-type: none"> • 1호 : 조합원 출자금(8,200만원) • 2호 : 사회투자자금(5억원), 조합원(2억원)
		씨알 주택협동조합	조합원 조달(가구당 2~3천만원 가능)
	분 양 형	하우징쿱 주택협동조합	입주자 분양대금(가구당 평균 3억3천만원)
		일오집 주택협동조합	<ul style="list-style-type: none"> • 토지 : 입주자출자금(8억), 내부대출(5억) • 건축 : 대출 14억, 시공사 명의로 대출받고 입주자 연대보증하는 방식 • 총 33억원(14세대, 세대당 2억4천만원)
	관 리 형	가양동 공동육아 주택협동조합	서울시비(5,233백만원)
		만리동 예술인 주택협동조합	시비(2,188백만원), 보증금(1,060백만원), 기금대출(1,460백만원)
		홍은동 청년 주택협동조합	국비(936), 시비(1,585백만원), 보증금(663백만원), 기금대출(1,040백만원)
사 회 적 기 업 형		우주(woozoo): 프로젝트 옥	전대업 수익금(초기에는 사업체의 자본금으로 충당)
		태평동락 커뮤니티	입주자 선분양대금, 주택건설자금(대출금 40억, 대지와 사업담보)
		소행주	입주자 분양대금
		일촌나눔하우징	서울시 사회투자자금
기 타 비 영 리 단 체		다솜등지복지재단	한국마사회(현재 지원 중단)
		한국 해비타트	기부금, 대출상환금
		길가온복지회	구청지원(개보수 비용), 기부금

자료 : 김태섭 외(2015:116).

<참고> 2018년 사회주택 사업자 현황 조사

- 대상 : 한국사회주택협회 회원사 및 서울시 사업통과 사업자, 설문 응답자는 22개 업체
- 사회주택사업자의 63.6%가 기업매출액 5억 미만, 58.8%가 자산대비 부채비율 80% 초과
- 사업장 내 사회주택 사업 담당인력은 2~4명
- 낮은 사업성(21.7%)과 낮은 임대료(17.4%), 공실로 인한 매출 부진(13%), 용자 이자비용 부담(13%) 등을 이유로 76.8%가 운영자금에 부족하다고 응답



자료 : 서울시 사회주택종합지원센터, 2018년 사회주택 사업자 현황 조사.

- 따라서 공공임대주택과 같이 정부의 재정이나 기금, 조세감면과 보증 등의 지원을 받을 수 있도록 제도적 틀을 마련하는 것이 필요함
- 이는 단순히 법에 사회임대주택 시행자에 대한 행재정적 지원 사항을 명시하는데 그쳐서는 안 되며 수혜기관이 정책의 목표에 부합하도록 운영되고 재정적 상환능력을 갖출 수 있도록 제도화하는 노력이 필요하다는 의미임

□ 구조적 측면에서 확장성과 지속성 부족

- 앞서도 강조했듯이 공공 주도 공급체제로 인해 최근까지 정부는 공익적 임대주택 공급에 민간의 참여부분을 중요하게 생각하지 않았다고 판단됨
 - 우리나라 공공임대주택과 같은 목적을 가진 서양의 소셜 하우스(social housing)은 민간영역에서 시작됐음
 - 하지만 우리는 정부 주도로 시작되어 지금까지도 이런 기조를 유지하고 있어 저렴한 임대주택 공급과 관련한 민간영역의 역할에 대해 큰 관심을 기울이지 않았으며 공론화의 대상이 되지 못함
- 최근 시도되고 있는 사회임대주택 사업은 공익적 임대주택 공급에 있어 민간이 주도로 참여하는 형태를 보인다는 점에서 중요한 의미를 가질 수 있지만 확장성과 지속성에는 한계를 보인다고 판단됨

- 현재 사회임대주택 공급은 공공임대주택 공급체계와는 구분되는 별도의 체계를 통해 추진되는 것처럼 보이는데 이런 구조를 통해서도 매우 주변부적인 역할만을 할 수 밖에 없다고 판단됨
 - 자금조달체계는 장기임대주택을 공급하기 어려운 구조를 가지고 있으며 민간금융권 등 민간자본의 재정적 관심과 참여도 미흡한 실정임
 - 참여하는 민간주체와 이들에 의한 공급량은 크게 늘어나지 않고 있음
- 민간의 참여 영역과 방식에 대한 협소한 개념적 정의와 제도적 장치를 혁신적으로 개선하여 민간도 공공과 같은 조건으로 같은 목적의 임대주택을 공급하도록 제도적 틀을 마련하는 것이 필요함
- 사회적 수요를 효과적으로 해소하고 공공주도 방식의 부작용을 줄이기 위해 민간시행자도 공익적 임대주택 공급을 위해 공공과 비슷하거나 그 이상의 역할을 하도록 법제 개편이 필요함

□ 공공지원민간임대주택 등의 공공성 부족과 관리감독 기능 부재

- 공공지원민간임대주택의 경우, 2017년 ‘8.2 대책’을 통해 공공성을 강화했다고 하지만 공공의 재정적 지원과 사업성에 직접적인 영향을 미치는 도시계획 규제완화 등의 혜택에 비해 여전히 임대료와 입주조건에 대한 통제가 약해 저소득층 등 사회적 주거수요층의 입주 가능성이 높지 않을 것으로 판단됨
- 초기임대료 규제 이후 임대료 상한제를 적용할 수 있지만 임대료는 시세를 기준으로 산정되며 시세의 산정이 자의적일 수 있음
 - 또한 무주택자에게 우선 공급하고 사업별 물량의 20%를 도시근로자 평균소득의 120% 이하 청년층 등에 공급하지만 일반 공급은 소득제한이 없고 특별공급 역시 입주 가능 소득기준이 높음
 - 이 같은 입주자격과 임대료 수준을 감안하면 저소득층의 접근가능성은 낮을 것으로 예상됨
- 사회임대주택의 경우, 공급자의 위상이 영리 민간업체도 가능하며 입주자와 임대료 조건이 명확하지 않고 사업자가 임의로 정하고 있어 공공성 확보를 위한 제도적 뒷받침이 필요함
- 제도적으로 영리 또는 비영리의 위상을 가진 민간기업, 사회적 기업, 협동조합 등이 공익적 임대주택을 공급할 수 있으며 공공의 재정적 지원도 받을 수 있지만 이들의

자격 요건, 사업계획이나 예산집행, 배분과정 등에 대해 관리, 감독할 수 있는 규정은 미미함

- 공공지원민간임대주택의 관리와 감독에 대한 규정은 없어 현실적으로 배분과 임대료 통제가 어려울 것으로 판단됨
- 「사회적기업 육성법」에 따라 사회적 기업 등에 대해 인증을 받을 수 있지만 이는 일반적인 규정으로 임대주택에 관련되어 요구되는 사항을 다루고 있지는 않으며 배분과 임대료에 관한 공공성 확보 장치가 없음
- 시행자의 자본력이나 인력 구성, 공급능력 등에 대한 구체적인 요건이 명시되어 있지 않아 향후 민간참여를 통한 공익적 임대주택 공급을 확대하기 위해서는 시행주체에 대한 보다 명확한 정의가 필요할 것으로 판단됨

○ 한편, 현재 「민간임대주택에 관한 특별법」은 민간시행자의 자격과 위상에 대한 특별한 요건을 명시하고 있지 않고 단지 등록을 통해 임대사업자의 자격을 부여함

- 이는 제도적으로 공공의 재정적 지원을 받아 공급되는 특별한 목적의 임대주택의 시행자가 법인뿐 아니라 개인도 될 수 있으며 비영리뿐 아니라 영리목적의 시행자도 가능하다는 의미로 해석될 수 있음

제 4 장

해외 사례

1. 네덜란드
2. 프랑스

해외 사례

1. 네덜란드³⁴⁾

1) 네덜란드 사회주택 개요

□ 도입배경 및 제도변화³⁵⁾

- 19세기 중후반 산업화가 본격화되면서 심각한 도시 주택난과 토지가격의 상승 등 주택 문제는 시장의 영리 추구 논리에만 맡겨서는 해결할 수 없고, 주거 안정이 공공 보건 개선과 노동생산성 증대에 결정적인 중대한 공적 문제라는 인식이 퍼져나감³⁶⁾
- 정부는 1901년 주택법(Woningwet)을 제정하고, 정부가 인가한 주택협회에게 장기 저리 대출을 제공할 근거를 마련함
 - 주택협회는 정부 인가 조건을 충족하면 정부 대출 신청 자격을 얻을 수 있었고, 초기에는 대출금을 중앙정부가 마련하고, 대출의 집행 여부는 지방정부가 결정했음
 - 주택협회에 대한 정부의 대출(상환의무있는 보조금)은 ‘회전기금(revolving fund)’ 원칙에 입각하였으며, 이는 사회주택 신축 또는 품질 개선 비용을 사업 내 수입(사회주택 임대 또는 매각 수입)으로 조달하는 것을 의미함^{1차 세계대전 중(1914-1918년)과 직후, 정부는 주택난 해소를 위해 1915년 대출 이자 보조금, 1916년 건축자재 비 보조금을 도입했음}
 - 1919년에는 이 둘을 대체하는 ‘임대운영보조금(exploitatiebijdrage)’을 도입하여 사업성을 보장하는 임대료(kostendekkende huurprijs)와 세입자에게 실제 청구하는

34) 강빛나래(델프트공대 건축건조환경학부 OTB연구단)의 원고 “네덜란드 사회주택 공급 및 재원조달 체계”를 요약하여 수록함

35) 2012-2014년 하원 ‘주택협회 국정조사 보고서’ 제 8권 ‘학술문헌조사’, 역사 부분을 참고, 종합해 작성함(Elsinga et al., 2015:4-7; 23-40; 92-96). 타 문헌(Elsinga et al., 2016; Boelhouwer, 2014)과 관련 누리집 자료와도 교차 검증함

36) 특히 1784년 설립되었던 당대 저명한 애국시민단체, ‘공익 증진 협회(Maatschappij tot Nut van 't Algemeen)’는 1890년 ‘네덜란드의 노동자 주택(De arbeiderswoningen in Nederland)’과 1896년 ‘국민 주거의 문제(Het vraagstuk der volkshuisvesting)’란 보고서를 펴내어 공익을 염두에 두는 비영리 민간 주택공급 섹터를 정부가 대출이나 대출보증 제공을 통해 적극 육성할 것을 주장함

임대료 간의 차액, 즉, 주택개발비 중 향후 사회적 임대료 수입으로 회수 불가능한 몫을 정부(중앙 75%, 지방 25%)가 지급하기 시작했고, 이로 인해 사회주택 신축량이 크게 증가했음

- 그러나 1924년 정부가 긴축재정 일환으로 '임대운영보조금' 지급을 멈췄으며, 경제 대공황(1933~1936년) 영향으로 1934년에는 정부가 심지어 이전 지급했던 '임대운영보조금'을 소급하여 회수하기로 결정하면서, 주택협회는 임대료를 올려야 했고, 임대료 체납과 퇴거, 공실이 늘어났으며, 사회주택 신축량도 감소했음
- 1934년부터 주택협회들은 임대수익(임대수입-임대비용)을 지방정부가 관리하는 '공동기금'에 강제 적립해야 했고, 이 기금은 지방정부가 '임대운영보조금' 회수나 임대료 인하에 사용했으며, 이 시기 주택협회 전반의 경영 자율성과 책임성은 약했음³⁷⁾

○ 2차 세계대전 후 1947년부터 주택협회 섹터에 대한 중앙정부의 직접 대출과 상환 의무 없는 보조금이 늘면서 주택협회의 사회주택 공급은 다시 크게 증가함

- 상환 의무 없는 보조금은 사회적 임대료 유지를 조건으로 신규 개발 및 임대 단계에서 발생하는 적자를 정부가 보전하는 데 쓰임³⁸⁾
- 1948년부터 지방정부는 중앙정부가 담당하던 '은행' 기능을 넘겨받아 주택협회에 직접 대출을 제공하기 시작했으며, 주택협회의 정부 의존도는 점점 더 높아짐
- 1958년 출범한 De Roos위원회는 주택협회의 독립성을 높일 방법을 모색하기 시작했고, 1964년 보고서를 통해 '보충성의 원칙(the principle of subsidiarity)'을 강조하며 주택협회가 그 경영에 대한 책임을 지고, 최대한 자립하고, 독립적으로 설 수 있게 해야 한다는 원칙을 강조함³⁹⁾

○ 1965년 주택법이 개정되면서, 주택협회의 사업영역이 임주가능 소득계층 확대와 임대료 상승 허용 등으로 인해 확장되었고, 지방정부에 의한 주택 건설보다 더 우선시 됨

- '동일 사업, 동일 대우'란 새로운 보조금 규칙에 따라 주택협회도 상업적 투자자들이 보조받는 것과 같은 방식과 정도로 신규 주택건설 사업에 정부 대출과 보조금 지원을 받게 되면서 주택 1채 당 보조금이 늘어났고, 주택협회의 보유 주택 재고가 늘고 다양화되었으며 대상 계층도 넓어짐⁴⁰⁾

37) Elsinga et al.(2015:26)

38) Elsinga et al.(2015:93)

39) 이는 곧 '국민 주거환경 개선을 목적'으로 존재하는 주택협회가 그 목적을 실현하기 위한 사업을 추진할 때 일차적 책임은 주택협회에 있고, 정부는 그 책임을 주택협회가 완수하도록 도울 뿐, 주택협회가 할 수 있는 일을 정부가 대신 나서서 하진 말아야 한다는 의미임

- 주택협회의 합법적 사업 영역 확장이 급격한 상업화로 변질되는 것을 막기 위해 중앙정부는 1967년 ‘역동적 비용-임대료 체계(비용 기반 임대료 책정 원리)’를 도입하고⁴¹⁾, 임대주택 개발비 중 정부가 상환 의무없는 보조금으로 지원할 부분을 최소화함
 - ‘역동적 비용-임대료 체계’란 임대주택 1채 당 일정 임대기간(통상, 50년) 동안 발생하는 순 현금흐름(임대료 수입 마이너스 유지, 보수, 관리 비용)을 총 합하여 현재가치로 환산한 값(1채 당 사업가치; *bedrijfswaarde*)과 그 임대주택 개발 및 건설에 들어가는 값을 맞추는 것을 원칙으로 함
 - 1977년에는 ‘사회주택 공급 지원 보조금 관리령(*Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting*; BGSV)’과 ‘인가된 사회주택 공급조직 관리령(BTIV; 후에 BBSH로 바뀌었다가, 다시 BTIV가 됨)’을 도입하여 각 주택협회마다 의무적으로 경영기금(*bedrijfsreserve*; 영업이익 적립 특별회계)과 유지기금(*onderhoudsfonds*; 수선충당금 적립 특별회계)을 마련해 관리하게 하는 등 주택협회의 자기자본 규모를 보다 더 투명하게 파악함
- 1983년 중앙정부는 신규 주택 건설과 기존 주택 개선을 위한 직접 대출을 중단하고, 주택협회와 은행 간 대출 계약 시, ‘대출(원리금) 지급 보증’을 제공하는 민간공동출연재단 ‘사회주택건설보증기금(*Waarborgfonds Sociale Woningbouw*, WSW)’⁴²⁾을 설립함⁴³⁾
- 주택협회 부문의 경영기금 규모가 커지자 ‘인가된 사회주택 공급조직 관리령(BTIV)’에 따라당시 중앙정부 ‘주택·공간계획·환경부’ 산하 행정기관으로 주택협회의 회계 분석 및 재정 감독과 재무 전략 조언 등 재정 감독자 역할을 담당하는 ‘중앙사회주택기금(CFV)’을 1988년에 추가로 설립함
 - 1993년 ‘사회임대 섹터 관리령(*Besluit Beheer Sociale Huursector*; BBSH; 현 BTIV)’을 도입하여⁴⁴⁾ ‘주된 대상 집단에 맞는 주택 공급’과 ‘보유 주택의 품질 유지’, ‘주택관리와 임대정책에 세입자의 참여 고취’, ‘재정적 지속성 보장’을 주택협회

40) 1945년 전체 주택재고의 12%를 보유하던 주택협회 섹터는 1975년 41%, 1990년대 초 44%를 보유하는 데까지 성장을 지속했음(Boelhouwer, 2014:7). 암스테르담의 경우, 1995년 주택협회 섹터는 전체 주택 재고의 57%를 차지함(AFWC, 2017:7)

41) 향후 매년 임대료 인상률도 포함됨

42) 사회주택건설보증기금(WSW)은 재단 기금 출자와 운영에 주택협회 섹터와 정부가 협력해온 민간공동출연재단으로, 1983년 주택협회대표협의체 두 곳이 힘을 모아 사회임대주택의 개·보수 비용 대출 보증 목적으로 설립함. 정부는 1984년, 1985년 각각 약 1,428만 유로(3,000만 헐터), 1990년대 약 7,144만 유로(1억 5,000만 헐터) 등 세 번에 걸쳐 총 약 1억 유로(2억 1,000만 헐터)를 출연하여 WSW의 자기자본 형성에 기여함

43) Elsinga et al.(2015:76, 88)

44) 1977년에 도입된 ‘인가된 사회주택 공급조직 관리령(BTIV)’보다 사회주택 공급 사명을 수행하는 개별 주택협회의 경영 자율성과 책임을 더욱 강조함

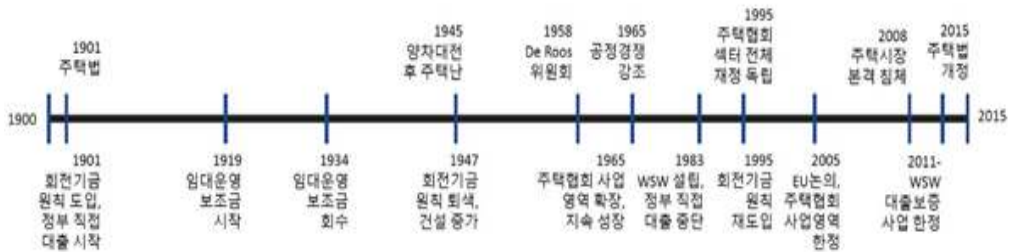
의 4대 역할로 천명함

- 1995년 국가 재정 건전성을 지나치게 압박하는 요인으로 여겨지던 주택건설 보조금을 전면 폐지하는 방안의 하나로 '주택협회 섹터의 재정적 독립화 조치'⁴⁵⁾ 도입
 - 주택협회 섹터 전체와 중앙정부가 서로 지고 있던 약 160억 유로에 달하는 채권과 채무를 상계하는 법으로, 주택협회가 여전히 정부에 상환 중이던 기존 건설자금 대출금(상환 의무있는 보조금)과 정부가 주택협회가 여전히 지불 중이던 임대운영보조금(상환 의무없는 보조금)을 맞바꾸어 주택협회가 미래에 갚아야 할 채무와 주택협회가 미래에 받기로 한 채권을 일시 청산함
 - 이에 따라 주택협회는 주택 1채 당 책정되던 정부의 직접 건설자금 대출이나 임대운영보조금 없이 자체 보유 자산을 활용하여 '회전기금' 방식으로 개발 재원을 조달하는 등 정부 회계로부터 완전히 독립함
- 2005년, 주택협회가 주택시장 내 공급자간 공정 경쟁을 방해한다는 유럽연합의 문제제기에 따라 정부는 사회주택의 주 공급대상을 저소득층으로 한정했으며, 주택협회의 사업성을 보장하는 공영개발 필지 공급가 책정은 문제삼지 않음
 - 지방정부가 주택협회에 공급하는 필지 가격이 신축할 사회임대주택의 1채당 사업가치에 근거한다면, 이는 유럽연합 국가보조(state aid; staatssteun) 지침을 저촉하지 않음
- 2010년 정부가 주택협회에 '임대사업자 세금'을 부과하기 시작함
 - 규제임대 부문 (임대료 자율화 기준 이하 주택) 50채 이상을 보유한 임대인에게 1채당 공정시장가격의 0.381%(2014년 기준)를 부과하는 일종의 임대주택보유세로, 주택협회가 보유한 사회임대주택 1채당 월 평균 약 40유로를 임대사업자세로 부과함
 - 이는 주택협회가 자체 결정할 투자 재원을 줄여 사회주택 신규 공급을 저지하는 효과가 있기에, 지방정부연합회(VNG)와 주택협회총연맹(AEDES)이 반대함
 - 임대소득을 주택협회는 사회주택 신규 공급 재원으로 삼는 반면, 중앙정부가 추가 확보하는 세수는 그 지출처가 불투명하고 다른 경제 영역의 감세를 정당화하는 데 동원되기 때문에, 영리를 추구하는 개인 및 민간 임대사업자에 부과하는 세금과 주택협회에 부과하는 세금은 구분되어야 한다는 논리 하에 2014년부터 주택협회 보유 주택의 특성(문화재 지정, 도시재생 구역 혹은 인구감소 지역에 위치 등)에 따라 중앙정부가 감세 혹은 면세를 허락하고 있음⁴⁶⁾

45) 1995년 5월 발효. 정식 명칭은 Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting(사회주택 공급 보조금 잔액 감축법). 발효 후 주택협회 섹터가 유동성 부족을 짧게 겪긴 했으나, 섹터 전반에 긍정적으로 작용한 것으로 평가됨

- 2011년 사회주택건설보증기금(WSW)은 대출보증 대상을 사회주택과 돌봄주택 등 특수 형태의 사회적 부동산으로만 한정함
- 2014년에는 하원에서 '주택협회 국정조사'를 통해 주택협회의 재정관리 체계와 재원 조달 방식을 대대적으로 재검토하여 대출보증 심사 절차를 개선하고, 각 주택협회의 리스크 종합 평가 체제를 수립하며 실사를 강화함
 - 중앙정부는 1988년 설립된 기존 중앙사회주택기금(CFV)을 없애고 주택협회감독청(Autoriteit Woningcorporaties; Aw)을 신설했으며, 보다 더 효율적이고 통합적인 감독을 위해 사회주택건설보증기금(WSW)과 네덜란드주택협회총연맹(AEDES)과의 협력, 공조 체제를 정비함
- 2015년 주택법을 개정하여 주택협회가 임차인주택관리협동조합의 설립을 지원할 수 있도록 하고, 지방정부와 해당 지역에서 활동하는 주택협회, 세입자조직이 3자 논의를 거쳐 주기적으로 주택공급계획을 수립하고 주택정책 성과 협약을 체결할 근거 등을 새로 명시함

〈그림 4-1〉 네덜란드 주택협회 사회주택 재원조달 방식의 변천사



자료 : Elsinga et al. (2015: 4, 23, 92).

□ 현황

- 네덜란드 사회주택은 2015년 기준 전체 주택의 약 30%(약 240만채)이며, 10채 중 3채는 전국 총 350개 주택협회가 공급하고, 세입자 수는 약 400만 명임⁴⁷⁾
 - 사회주택 입주 가구 소득 상한은 €36,798이며(Rijksoverheid) 이는 대략 소득 10분위 중 하위 1분위부터 4분위 하위, 인구의 약 39%를 포괄하는 기준임⁴⁸⁾

46) AEDES(2017b)

47) AEDES(2017a)

〈표 4-1〉 네덜란드 주택협회 보유 주택수 변화(1901~2015)

연도	주택협회 (개)	총 보유주택 (채)	주택협회 1개 당 평균 보유주택(채)	연도	주택협 회 (개)	총 보유주택 (채)	주택협회 1개 당 평균 보유주택(채)
1901	40	120	3	1970	1,022	909,600	890
1913	300	2,400	8	1980	878	1,254,700	1,429
1922	1,341	13,400	10	1990	824	2,124,300	2,578
1930	1,100	55,000	50	2000	628	2,435,400	3,878
1940	1,080	59,400	55	2010	401	2,413,400	6,018
1950	1,041	197,800	190	2015	350	2,390,000	6,828
1960	1,016	530,900	523				

자료 : AEDES.

○ 임대료는 주택점수제(Woningwaarderingstelsel)⁴⁹⁾에 근거한 법정 최대 임대료에 비해 평균 28% 정도 낮음

- 주택협회 보유 사회임대주택 1채당 평균 공정시장주택가격(주택보유세 과표)은 €137,000⁵⁰⁾, 월 평균 임대료는 €515임

〈표 4-2〉 네덜란드 사회임대주택의 임대료 수준별 재고 비율(2015)

구분	주택(채)	비율(%)
매우 저렴(월세 € 403,06 미만)	365,670	15.3%
저렴(월세 € 403,06 이상, € 618,24 미만)	1,558,280	65.1%
규제임대주택 내 비쌈(월세 € 618,24 이상, € 710,68 미만)	358,500	15.0%
자유임대 주택(월세 € 710,68 이상)	109,940	4.6%
계	2,392,390	100%

자료 : AEDES.

○ 2015년 한 해 주택협회 총 주택 중 약 8.3%에서 신규 계약 체결이 있었고, 224,000명의 세입자가 새로 입주했음

48) Boelhouwer(2014:9)

49) 주택법(Woningwet)과 연계된 주거공간 임대료법(Besluit huurprijzen woonruimte)과 그 시행령(Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte)에서 정의내림. 주택점수제란 주택의 품질(개인 사용 면적, 공용 면적, 방 개수, 시설 수준 등)에 따라 법정 최대 임대료를 산출하는 체계이며, 내무부에서 매년 공표하고, 임대료 자율화 기준 이하 주택의 경우, 이 주택점수제를 통해 산출한 법정 최대 임대료 이상으로 임대료를 청구하는 것은 불법임. 이 경우 임대차관계조정위원회 조정절차를 통해 임대료 조정이 가능함

50) 평균 공시주택가격은 2010년 €154,000에서 감소해 2011년 €148,000, 2012년 €141,000 2013년 이후 €137,000(약 1억 7,810만원, 1유로=1,300원)가 유지되고 있음. 이하 한화 환산 생략함

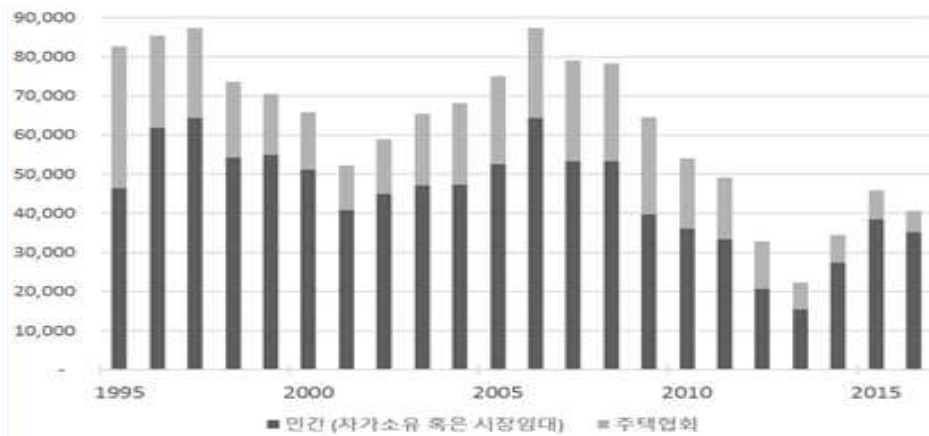
○ 2015년 한 해 주택협회 섹터 전체는 약 €35억을 주택 유지·보수·관리에 투자했고, 그 외 약 €13억은 에너지 등급 향상 등 주택 개수에 투자함⁵¹⁾

○ 약 €22억을 투자해 15,000채 사회임대주택과 2,100채 자가소유주택을 주택협회가 새로 지었고, 이는 연간 주택 신축 물량의 35%에 달함

- 2015년 임대주택 1채 당 평균 개발비(토지비 및 건축비)는 €146,000였음

- 주택협회 섹터 전체는 약 23,810명을 고용하고 있으며, 이는 세입자 168명 당 1명, 주택협회 사회임대주택 1만채 당 평균 99명 수준임⁵²⁾

〈그림 4-2〉 네덜란드 공급주체 별 연간 주택 신축량(1995-2016)



자료 : CBS.

2) 사회주택

□ 정의

○ 사회주택이란 ‘시장 구매력(가격 지불력)만을 주거공간 분배의 기준으로 삼을 때 필요한 주거공간을 구하기 어려운 계층이 그 소득에 맞춰 부담 가능한 비용에 양호한 주거공간을 얻을 수 있도록 민간이 자발적으로 공급하는 임대주택’을 뜻함⁵³⁾

51) 2015년 기준 사회임대주택 1채당 연간 평균 유지·개보수 비용은 €2,022이며, 지출 항목별로 정기 유지보수(정기수선충당금) €930(46%), 부엌 교체, 에너지 등급 향상 등 주택 전체 개보수 €546(27%), 수선·복구 €344(17%), 신규 임차인 입주 전 개보수 €202(10%) 순으로 지출됨

52) 2015년 기준 직무별 인력 배분은 임차인 대면 서비스(34명)가 가장 많고, 기술적·물리적 부동산 관리(18명), 회계·재정·행정(11명), 사업지원(10명), 경영 및 관리(10명), 사업 조율(9명), 경영지원(4명), 전략 및 정책·기획(3명) 순임(AEDES)

- Harloe(1992)는 사회임대주택을 첫째, 임대료를 정할 때 '이익'을 최우선 기준으로 삼지 않고, 둘째, 임대주택을 배분할 때 가구의 '필요'를 반영하며, 셋째, 사회임대 섹터를 둘러싼 정부 제도가 폭넓게 발달해 있다는 특징으로 정의내림
- 이 정의 내에서, 네덜란드의 사회임대주택은 민간의 자발적 결사체인 주택협회가 정부 보조금 의존없이 공급하고 있다는 점에서 지방정부가 소유·공급하는 영국의 공공주택(council housing), 임대차 계약에 관한 공공의 규제를 따르는 조건으로 소유주체에 상관없이 광범위한 공급측 정부 보조금과 세제 혜택이 주어지는 독일의 민간임대주택과 구별됨

○ 네덜란드의 모든 임대주택은 기본적으로 자율임대 섹터(시장임대; *geliberaliseerde/ vrije huursector*)와 규제임대(사회임대; *gereguleerde/ sociale huursector*) 섹터로 나뉘지며, 자율임대와 규제임대는 매년 정부가 고시하는 '임대료 자율화 기준 (*liberalisatiegrens*)'으로 구분됨

- 해당 주택의 초기 임대료가 계약서상 이 기준 미만이면 주택협회, 개인, 상업적 임대사업자 등 공급자에 관계없이 규제임대에 속하고, 법정 임대료 상한과 임대료 인상률 상한이 적용됨
- 해당 주거 공간의 최대 임대료는 주택점수제(*woningwaarderingssysteem; WWS*)에 따라 주택의 사양과 품질을 고려해 법적 최대 임대료가 정해지고, 매년 정부가 공표하는 최대 임대료 인상률 이내로 1년에 1번 임대료를 올릴 수 있음

○ 규제임대 부분 중 '인가된 사회주택 공급조직(*toegelaten instellingen*)', 즉 주택협회가 공급하는 주택은 법정 임대료 상한과 임대료 인상률 상한에 더해, 입주 가구 소득 상한이 추가로 적용됨

- 주택협회 주택 중 일부에 한해 소득 상한을 초과하는 가구에도 임대가 허락되며⁵⁴⁾, 이 경우 소득에 연동해 다소 더 높게 책정되는, 차등화된 법적 최대 임대료 인상률을 적용함
- 각 주택협회는 중앙정부가 공표하는 입구 가구 소득 상한 아래로는 각 주택의 사양과 대상 가구 특징, 소득, 긴급상황 등 다중 기준에 따라 주택을 재량껏 배분함

○ 임대료 상한 규제와 입주 가구 소득 상한 규제를 둘 다 충족할 시, 세입자는 중앙정부

53) 네덜란드 정부 홈페이지(Rijksoverheid.nl)

54) 주택협회가 보유한 주택 중 새롭게 공실이 되는 주택의 10%는 € 36,798-€ 41,056사이 (소득 10분위 중 약 5분위 중위-상위), 또 다른 10%는 € 41,056초과 (소득 10분위 중 약 5분위 상위 이상-) 까지 임대 가능함

세무청에서 지급하는 임대료 보조금을 신청하여 수령할 수 있음⁵⁵⁾

- 주택협회뿐만 아니라 개인이나 상업적 임대사업자가 소유한 임대주택이어도 임대료 조건과 입주 가구의 소득 조건, 두 가지가 모두 충족된다면 임대료 보조금을 신청할 수 있음

〈표 4-3〉 네덜란드 주택 임대시장 제도 개요

구분	규제임대 부문(사회임대)	자율임대 부문(시장임대)
임대료 규제	있음. 월 €710,68(약 ₩92만원) 이하면 주택점수제에 따라 임대료 상한제 적용	없음. 월 €710,68 초과 시 주택 별 최대 임대료 규제 없이 시장 수급으로 결정
가구소득 상한	법적 상한 없으나 주택협회의 주택은 있음(연 €36,798 미만)	법적 상한 없음 (임대인이 자체 소득 증빙 요구)
임대료 인상률 상한	있음 (매년 정부 공표)	없음 (1년 1회, 계약서 규정대로 인상)
주택점수제 적용 여부	적용 받음	적용 안 됨
주거급여 (월세 보조금)	수령 가능 (임대료, 가구소득 기준 모두 충족 시)	수령 불가
임대인-임차인 분쟁시	임대차관계조정위원회	민사 재판
임대차계약 해지 시	<ul style="list-style-type: none"> • 임차인보호규정(huurbescherming) 동일 적용¹⁾ • 계약 첫 12개월 이후부터 임대기간 자동 연장(임대차 계약 기간 무기한) 가능 	
공급자	주택협회 (개인임대사업자도 다수)	개인 혹은 민간임대사업자, 기관투자자 (주택협회는 일부만 임대 가능)
규모 ¹⁾	전체 임대 섹터 중 84%	전체 임대 섹터 중 16%

주1) 민법 7권 특수계약편 4장 주거공간 임대차계약에 관한 232조~282조.

주2) 2015년 기준(Lijzen&Boertien, 2016:9).

□ 공급주체

- 총 380개에 달하는 각 지방정부와 해당 지역에서 활동 중인 주택협회(들), 지역 세입자조직연합회는 매년 지역 주택 시장에서의 주택 수급 현황과 주거 복지 필요를 분석한 결과에 근거하여 사회주택 공급과 운영에 관한 ‘성과 협약(prestatieafspraken)’을 함께 수립함

- 지방정부-주택협회-세입자조직 3자간 주택 ‘성과 협약’의 범위와 수립 절차는 2015년 개정된 ‘주택법’ 42-44조에서 정의하고, ‘인가된 사회주택 공급조직 관리령’에 근거해 포괄적 구속력과 권위를 지님

55) 단, 주소가 별도인 독립 주거 공간이어야 하고, 주소 1개 당 등록된 입주인들의 소득을 가구소득으로 합산함

- 각 지역 별로 인구 구성과 경제 전망, 주택시장 특성이 다르기 때문에 성과협약의 내용과 형식도 각 지방정부와 주택협회, 세입자협회의 전략적 판단과 요구 사항에 따라 다르고, 표준안은 없으나 ‘성과 협약’에 공통으로 다루는 주제는 <표 4-4>와 같음

<표 4-4> 네덜란드 지방정부-주택협회-세입자조직 3자간 주택 성과협약 공통 요소

구분	내용
사회임대주택 재고의 규모, 입주가구 소득 대비 임대료 적정성	통상 임대료 수준 별 사회임대주택 숫자를 절대 유지하지는 약속이 많음. 사회임대주택의 매각의 경우, 연간 허용 숫자와 위치 등도 합의
특수 주택 수요 해결 방안	학생주택, 돌봄 서비스가 결합된 지원주택, 노인주택, 장애인 주택 등 각 필요 별 사업개발계획, 주로 관련 비영리 재단이나 협회, 지방정부 부서와 협업
특수 주거 취약 계층 지원 방안	노숙자 단기 호텔 운영계획, 혼합형 주거정비사업 내 철거주택 세입자를 위한 대체주택 공급계획, 정규 대기자 명단 외 긴급 배분이 허락되는 예외 상황에 관한 약속 등
에너지 등급 향상 계획	에너지효율성을 높이기 위한 1채 당 투자금액과 총 주택 채 수, 에너지등급 향상 목표, 탄소배출감소량 목표, 순환형 에너지등급 상향 공사 일정과 예산을 포함, 2021년까지 주택협회 주택 전체 평균 에너지 등급을 B로 향상시키는 것이 섹터 전체의 목표, 이를 위해 중앙정부는 1채 당 등급 상향도에 따라 최대 4,500유로까지 지원
협약 이행 여부의 점검, 평가 방식	모든 약속을 각각 정량 지표로 종합, 각 지표마다 정보 수집 및 점검 주체와 정보 공유 방법, 정기 협의 일정 합의, 정성 지표에 관해서는 특별 팀이 근거 자료를 수집하고, 논점을 정리

자료 : COMPANEN(2016).

① 주택협회

- 주택협회는 신규 개발 사업시행자이자 임대사업자로서 지역 사회와 도시 공간에 맞는 사회주택을 공급함
 - 각 주택협회의 사회임대주택 공급 계획 수립은 1995년 ‘주택협회 섹터 재정적 독립화 조치’를 계기로 중앙정부의 직접 보조금 관계가 끊어지면서 더욱 더 분권화, 지역화됨
 - 사회주택 공급계획과 개발사업 기획은 더욱 더 지방정부와 지역 주민, 지역 세입자 조직연합체가 의논하여 결정할 사안이 되었고, 소득계층별, 가구 수요별 주택공급에 대한 책임의 중심점이 중앙에서 지역으로 내려왔으며, 지방정부와 주택협회의 협업이 중요해짐

② 지방정부

- 지방정부는 주택 정책 실현과 사회임대주택 공급을 위해 주택협회에 협조를 요청하고, 주택협회와 지역 세입자조직연합체와 체결한 성과협약 실현에 협력하는 주체임
 - 이는 지방정부가 공간계획 권한을 갖고 있고, 토지이용계획⁵⁶⁾ 및 공영토지개발을 통해 주택 개발 사업을 지원할 수 있기 때문임
- 각 지방정부는 공간계획 및 개발에 대한 방향을 제시하는 비법정계획 문서로 '전략계획(structuurvisie)'을 수립하고, 부문별 정책 중 하나로 '주택전략계획(woonvisie; 주택공급 및 주거복지계획)'을 수립하여 '전략계획'에 반영함
 - 지방정부는 이에 근거해 개별 주택개발안의 사회적, 도시계획적 타당성을 평가하고, 토지이용계획 수립 시 반영함
 - 예를 들어 암스테르담시는 사회주택을 자가소유주택을 전환하려면, 토지이용계획 상 민간임대와 사회임대, 자가소유를 각각 배타적 토지용도로 취급하기 때문에 토지용도 변경과 구분등기, 토지임대차계약(지상권설정계약) 변경 절차 등이 요구됨
 - 따라서 지방정부 협조없이 주택협회는 사회주택을 자가소유주택으로 매각할 수 없고, 그 분양 수입을 신규 사회주택 개발에 교차보조하는 것도 불가해짐

〈표 4-5〉 네덜란드 지방정부의 정책수립권과 도시계획 권한

비법정 전략계획(Structuurvisie)		법정 토지이용계획(Bestemmingsplan)	
전략 계획	향후 15-30년 간 지방정부의 공간 개발, 관리 방향을 담은 지침, 부문 별 정책의 공간적 함의를 공간 전략으로 수립	⇒ 토지 이용 계획 제정	포괄적(globaal) 토지이용계획과 세부적(uitgewerkt) 토지이용계획 두 종류 통상 포괄적 토지이용계획을 수립하고, 그 부속문서로 세부적 토지이용계획 수립
부문 별 정책, 계획	주거 분야, 주택전략계획(Woonvisie), 주택 성과협약		

자료 : VROM(2006:22).

- 전국 12개 도정부는 지방정부가 제출하는 신규 토지이용계획에 대한 의견 제시 및 재가 권한을 바탕으로 관할 지방정부들이 권역별 주택공급 계획을 서로 조율해 수립하도록 요구함

56) 특히 토지이용계획은 지방정부가 도시계획 권한으로 개발의 내용을 통제하고 조정·조율하는 데 매우 유연하게 활용할 수 있는 정책 수단 중 하나임. 토지이용계획은 최소 10년 단위로 재확정되어야 하는데, 지방정부가 지닌 토지이용계획의 수립, 변경, 확정 권한은 '성과협약' 체결시 지방정부의 협상력을 높여줌. 예를 들어, 사회임대주택을 새로 짓기 위해 택지가 필요하다면, 그 택지공급가를 사회주택 임대료를 기준으로 한 1채당 사업가치에 최대한 맞출 수 있도록, 공영토지개발안에 상업적 필지를 포함시켜 그 수입으로 사회주택 필지 조성비용을 교차보조함

- 권역별 주택시장에 대한 질적, 양적 분석과 개별 지방정부의 주택전략계획, 새로 수립하는 토지이용계획들이 정합성을 갖도록 함

③ 중앙정부

- 중앙정부는 신규 주택의 입지 및 공급 계획에 직접 개입하지 않고, 지방정부가 계획 수립시 필요한 주택 시장 분석과 주택 수요 및 선호 조사 결과를 제공함
 - 3년 주기 대규모 주거현황조사(WoonOnderzoek; WoOn)의 데이터가 대표적이며, PRIMOS(인구 구성 및 가구 특성 변화 예측 모델), SOCRATES(주택시장 시뮬레이션 모델, 주택수요 및 공급, 주택가격 변화 추이 및 점유형태 변화 추이, 주택수요의 질적 특성 등), APOLLO(35개 거점교육(대학)도시의 학생주택 수요 예측 모델)을 개발해 제공하고 있음
 - 조사 데이터와 예측 모델을 활용해 분석하고, 연구 및 정책수립에 사용할 수 있도록, 데이터 가공 및 재현 소프트웨어인 Swing과 주요 분석 보고서도 함께 제공함
- 다른 한편, 매해 12월 15일까지 각 주택협회의 주택 '성과 협약'에 근거한 '활동 보고서(결산)'를, 매해 7월 1일까지는 그 다음해의 '활동 계획(예산)'을 중앙정부 담당 부처 장관이 접수 받음
 - 이 자료는 해당 주택협회와 '성과 협약'을 체결한 지방정부와 세입자조직들에게도 발송되며, 이러한 주택협회 경영 자료는 주택협회감독청을 통해 개별 주택협회 재무상태 및 거버넌스에 관한 감사에 활용됨
- 중앙정부 산하기관인 주택협회감독청(AW)은 사회주택건설보증기금(WSW)와 공조해 주택협회에 대한 감독 업무를 수행함

④ 사회주택건설보증기금(WSW)

- 사회주택건설보증기금(WSW) 이사회(이사 5명, 4년 임기)와 사무처 인선에는 중앙정부 담당 장관과 지방정부연합회(VNG)의 허가가 필요함
 - 표준가입비(1800유로 수준)와 연회비(대출보증 수수료)를 내고 회원사로 참여하는 주택협회들은 '회원사위원회'를 조직하여 재단에 의견을 개진함⁵⁷⁾

57) 대출보증수수료는 재단 설립 초기 꽤 오랫동안 신규 대출보증액의 0.5%로 대출계약이 성사된 해 일시불로 지급하게 했음. 현재는 각 회원사마다 매년 대출보증 잔액 대비 0.0276%, 즉 100만 유로마다 276유로를 대출보증수수료이자 일종의 연회비로 지불함. 즉, 주택협회의 대출잔액이 클수록, 협회 규모가 클수록 연회비도 커짐. 2017년부터는 이런 연회비 액수를 각 주택협회의 종합 리스크 평가 결과에 따라서 차등화하고 있음

- 재단 정관이나 회원참여규정 개정 시 AEDES에는 의무적으로 자문을 구해야 함
- 재단은 전일제 직원(FTE) 약 55명을 고용 중이고, 주택협회가 납부하는 연회비로 일체의 자기자본 잠식 없이 조직 운영 비용을 충당하고 있음

○ 사회주택건설보증기금의 주요 업무는 첫째, 주택협회의 건설자금 대출에 지급보증임

- 주택협회 재정이 악화되어 채무를 이행할 수 없게 되면, 사회주택건설보증기금이 그 대출 지급 의무를 넘겨 받음⁵⁸⁾
- 주택협회는 보유하고 있는 총 사회임대주택의 총 사업가치의 최대 75%까지 지급보증 있는 대출로 조달할 수 있는데, 주택협회가 받은 장기 대출(만기 1년 이상 남은 대출) 중 사회주택건설보증기금의 대출지급보증 비율은 95%를 상회하고, 2016년 WSW가 지급보증을 선 총 대출금은 약 €822억 수준임
- 대출지급보증액 대비 사회주택건설보증기금의 자기자본금 비율이 0.25% 이하로 낮아지면, 회원사의 규모에 따라 분담금을 부과하여 자기자본비율을 끌어올릴 수 있음 (2016~2017년 이 비율은 0.625% 였음)
- 주택협회는 지급보증 혜택을 받는 대출 잔액의 최대 3.85%를 WSW의 요구불자본금(callable capital)⁵⁹⁾으로 대기시켜 뒀야 함

○ 둘째, 매년 29가지 항목으로 각 주택협회의 신용도와 리스크를 평가하는 것임

- 대출보증을 서는 주택협회의 신용도 정보를 대외 금융기관에 공신력있는 자료로 제공하여 향후 대출 기관을 더 다각화할 뿐 아니라, 개별 주택협회의 리스크 인식을 높여서 책임 경영이 이뤄지도록 하기 위해서임
- 평가항목은 크게 사업건전성과 재무건전성, 두 부문으로 나뉘지며, 사업건전성은 24개 정성적 지표⁶⁰⁾, 재무건전성은 5개 정량적 지표⁶¹⁾로 평가함

58) 지급보증으로 대출 금리가 약 0.8%-1.6% 낮아지고 사회임대주택 1채 당 평균 월 약 €40가 비용에서 절감되는 효과가 있음(WSW, 2017)

59) WSW가 대출보증을 제공 중인 개별 주택협회에 필요시 납입을 요구할 수 있는 금액을 뜻함. 2017년 기준 31억 유로임

60) 24개 사업건전성 지표는 다시 그 주제가 '사업구조'와 '관리구조' 두 부분으로 나뉨. '사업구조'는 자산 관리, 주택재고 최적화(구성, 전환, 관리), 시장 변화 대응, 경제·정치적 변화 대응으로 나뉨. '관리구조'는 재무통제·관리, 거버넌스(의사결정구조), 재무적 리스크 관리로 나뉨

61) 이자보상배율(Interest Coverage Ratio; ICR), 부채상환계수(Debt Service Coverage Ratio; DSCR), 담보인정비율(Loan to value; LTV), 전체 자산에서 자기 자본 비율(지급능력, Solvency), 담보가치 대비 지급보증을 받는 대출의 잔액(잔여부채) 비율(부채충당비율, Coverage Ratio)임

- 지속적인 유지보수를 통해 적어도 향후 50년 동안 임대가능한 상태를 지속한다는 취지로 건물감가상각은 계산식에 반영하지 않음
- 사회임대주택 1채당 사업가치는 무엇보다 신규 주택 개발 사업의 타당성을 평가하는 데 주요 기준이라는 점에서 중요함.
- 즉, 사회임대주택 1채당 사업가치(미래 현금흐름의 할인 현재가)가 1채당 개발비용(토지비+건축비 등 신규 공급비)보다 클수록 사업성이 보장되고, 둘의 일치가 사회주택 공급조직의 기본 지향점임⁶³⁾
- 사회임대주택 1채를 신규 개발하는 데 들어가는 비용 중 그 사업가치를 상회하는 부분은 적자로 간주하고 해당 주택협회가 자체 충당해야 하며, 그 적자분을 보통은 혼합형 도시재생사업(철거와 수복을 혼합하는 경우)에서 기존 사회임대주택 매각 시 실현하는 자산이득(시세차익)이나 경영기금(영업이익 적립 특별회계)에서 충당함. 전자의 경우, 1채를 팔고 최소 1채를 새로 짓기 때문에, 주택협회가 보유하는 사회임대주택 숫자에는 변동이 없음

〈표 4-6〉 네덜란드 사회임대 주택과 자유투입 주택 1채당 사업가치 산정 시 적용 지표 비교(예)

검토 요소의 전제	사회임대 1채당 사업가치	자유투입 1채당 시장가치
임대사업기간	50년	15년 ¹⁾
할인률	5.25%	7%
관리비 비율 (임대료 수입 대비)	3%	2%
연간 관리비	EUR 1,000 이상	600 EUR
연간 유지보수비	EUR 1,000 이상	700 EUR
(임대사업기간 후) 주택잔여가치	5,000 EUR	매각가치 (시장 매각시 실현가능한 교환가치)
가치 평가 기준	사회적 (규제) 임대료	시장에서 최대 청구가능한 임대료

주1) 시장임대주택의 경우, 임대사업기간을 15년으로 상정하는 이유는, 통상 지방정부에서 민간임대주택용 택지를 공급하거나 그 건축허가를 낼 때, 자가소유로 분양전환을 못하도록 조건을 붙이는 기간이 통상 15년이기 때문이기도 하고, 금융시장의 제도적 투자자가 임대주택 개발 투자금 회수 기간을 15년으로 잡기 때문임. 네덜란드 토지이용계획법 상 비규제임대주택용과 사회임대주택용, 자가주택용으로 토지용도의 구분 지정이 가능하며, 이는 지방정부 재량이기 때문에, 자가소유주택으로 토지용도 전환을 일정기간 금지하는 조항 또한 지방정부 조례로 입법, 집행할 수 있음

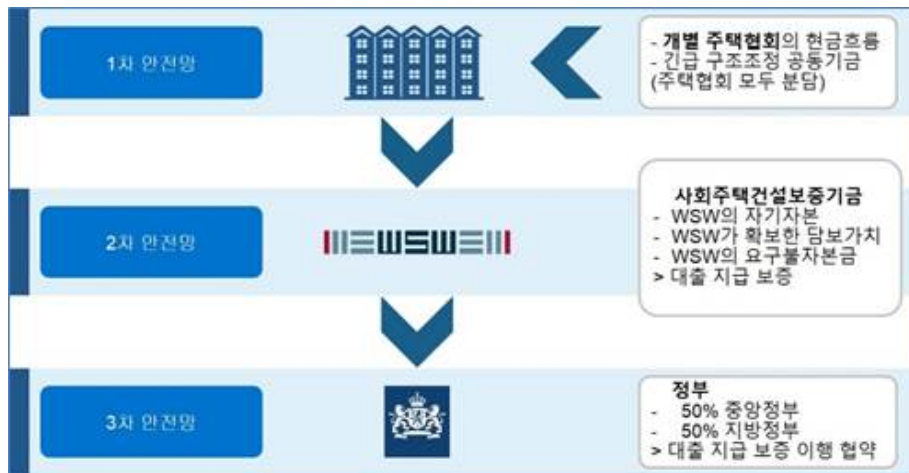
자료 : Kools et al.(2014:8).

○ 주택협회가 부실 경영과 재정 악화로 채무 이행이 불가할 경우, 3중 위험관리 체계(주택협회-WSW-정부) 가동

63) 통상 사회임대주택 1채 신규 공급 당 '1채당 사업가치 - 1채당 개발비용'의 차액이 €30,000~ €83,000 정도 발생해왔고, 이 차액은 사업마다 설계 및 시공재료, 토지비 등 다양한 변수에 좌우됨(Kools et al., 2014:8)

- 먼저, 해당 주택협회가 대출 연체를 막기 위해 자산을 처분해 현금을 확보하는 등 최대한 노력하며, 부족할 경우 주택협회 섹터 전체의 긴급 구조조정 공동기금⁶⁴⁾에서 구제자금을 해당 주택협회에 제공함
- 두 번째로 사회주택건설보증기금(WSW)이 자체 위험부담예비기금⁶⁵⁾과 확보한 담보 가치, 요구불자본금을 동원하여 지급보증 약속을 수행하며, 지금까지 실제 돈을 내야 할 일은 발생하지 않았음
- 세 번째 안전망은 정부의 대출 지급 보증 이행 협약으로, 만약 사회주택건설보증기금(WSW)의 동원 자금으로도 부족하거나, 지급 보증 이행에 필요한 금액이 예를 들어 38억 유로 이상이면, 그 초과분에 관해 정부가 '무이자 대출(중앙 50%, 지방 50%⁶⁶⁾)'을 제공하며, 비상시를 고려한 협약이라 정부 예산으로 편성해 두지는 않음

〈그림 4-4〉 네덜란드 사회임대주택 건설자금대출 3중 위험관리 체계



자료 : WSW.

64) 각 주택협회 분담금으로 조성되는 긴급 구조조정 공동기금은 주택협회감독청이 해당 주택협회가 최장 10년 구조조정계획을 세우고 이행한다는 조건 하에 집행함

65) 유동성 자산과 단기 유동화 가능한 투자포트폴리오로 구성된 자기자본금임

66) 해당 주택협회가 활동하는 행정구역의 지방정부가 25%, 나머지 25%는 지방정부 연합 전체가 부담함

3) 네덜란드 임대주택체계의 시사점

- 1901년 주택법에 근거해 정부가 사회주택 건설 자금 대출을 제공하기 시작한지 100년 동안 주택협회는 막대한 자산을 형성한 결과 주택협회 부문이 정부 보조금 없이도 네덜란드 전체 주택 수의 30%에 달하는 공익적 임대주택을 자체 운영, 유지하면서 연간 주택 신축량의 일정 비율도 꾸준히 담당함
 - 20세기 초 주택협회 섹터 형성 초기, ‘회전기금’ 원칙에 따라 자산화(asset-building)를 전제로 정부는 건설 자금을 직접 대출하여 주택협회 자체의 자금과 신용이 부족한 상황에서도 사회임대주택을 건설하도록 지원을 아끼지 않았음
 - 전후 비상시에 도입된 ‘상환 의무없는 보조금⁶⁷⁾’ 등의 지원에 따라 주택협회의 자산이 충분히 형성되었고, 1995년, 정부는 재정 지출을 줄이기 위해 주택협회 섹터의 ‘재정적 독립화 조치’를 전격 시행했고, ‘회전기금 원칙’을 재도입함
- ‘임대료의 적정성’과 ‘공급자의 사업성’을 위해 사회주택 공급조직의 비용 요소와 수입 요소를 통제하면서 균형을 유도하는 정부의 정책 개입과 규제가 있었음
 - 첫째, 대출 기간이 길수록 개발비(토지건축비)를 회수할 만큼 충분히 긴 임대 사업 기간을 보장하기 쉬워지며, 대출 이자만큼 대출 기간도 사업성에 결정적으로 작용함
 - 둘째, 사회임대주택 1채 당 사업가치(미래 순 현금흐름의 합)와 개발비가 균형을 이루지 않고 적자일 때는, 영업이익 적립 특별회계, 주거급여 등 그 적자를 보존할 만한 재원을 적절히 마련함
 - 셋째, 주택협회의 재원 조달 비용, 즉 대출 이자율을 낮추기 위해 민관공동출연재단인 사회주택건설보증기금(WSW)을 설립하고 주택협회에 대한 대출지급보증(안정적인 임대료 수입, 주택협회의 대출 이자율 하락)과 관리·감독(책임 경영)을 하게 함
 - 넷째, 각종 공적 재정 지원이 과잉이 되어 주택협회의 호주머니만 불리지 않도록, 적정 임대료 지침과 가득 소득 상한 규제, 자산 사용 및 관리에 관한 규제와 감독 체계, 주택협회가 집중할 사업영역과 대상 가구 특성에 대한 명확한 정의, 각 주택협회의 신규 투자를 결정하는 의사결정구조, 사회주택공급계획인 ‘성과 협약’ 수립과 이행 절차 등을 개발함

67) 이는 도입되었다가 폐지되었으나, 2차 대전 이후 임대료 인상 억제와 전후 주택 재건이 긴박하게 필요해졌을 때, 재도입되었고, 덕분에 사회주택 건설물량이 늘어났음

- 종합하면, 지속가능한 사회주택 공급을 위해서는 자산화의 마중물 역할을 하는 인내 자본(patient capital)의 역할이 중요하고, 사회주택 공급조직의 사업성을 보장하되, 공적 지원으로 형성된 자산이 사회적 목표, 즉 사회주택 공급조직의 핵심 사명에 사용되도록 관리·감독이 필요함
 - 초기 과감한 정부 지원이 필요할 수록 사회주택 공급조직의 경영공시는 필수이며, 사업성 평가는 정확히 이뤄져야 함
 - 이를 위해 필요한 주요 지표와 관련 정보는 투명하게 지원 주체와 지원받는 사회주택 공급조직 간에 공유되고, 상호 협의 하에 표준화되어야 함
 - 사업 내 수입으로 회수가 가능한 몫과 회수가 불가하여 보조금이 필요한 몫을 구분하면, 공적 지원의 편향성을 줄이고, 그 지원의 공익성을 증명하는 데 도움이 됨
 - 사회주택 공급조직의 내부 거버넌스 건전성을 위한 역량강화 지원과 함께 규제, 관리·감독이 필요함

2. 프랑스⁶⁸⁾

1) 프랑스 사회주택 개요

□ 사회주택 도입배경 및 제도변화

- 프랑스의 사회주택(logement social)은 지불능력이 상대적으로 적은 계층이 거주하는 주택이라고 정의하기보다는 '사회'(social)라는 단어에 초점을 맞추어 이해해야 함
- 즉, 현재의 프랑스 사회주택은 단순히 저소득층을 위한 주택으로 규정하기보다는 국민들 간의 사회적 통합과 소득 재분배(직간접적인 측면에서 보다 많이 가진 자가 보다 적게 가진 자에게 그들의 자산의 일부를 재분배)의 의미와 '공공의 의지(개입)'를 강조함
- 이런 개념을 가진 사회주택은 사회주택과 관련되어 중심에 있는 두 사회집단, 즉 기득권층과 이들을 대변하는 정책결정자 및 저소득층과 이들의 정치적 대변자들 간의 반목으로 실제로 공급되기 위해서 적지 않은 시간을 필요로 했음

68) 건설교통부(2006)의 내용을 중심으로 수정·보완하여 작성함

- 전자는 자유시장주의란 명분하에 국가가 개인의 주거문제에 관여하는 것을 금기시한 반면 후자는 부르조아에 의해 움직이고 있는 국가를 믿지 못하였고 이런 국가로부터 제공되는 주택은 자신들의 노동력 착취와 억압을 가중시킬 것으로 판단했음
- 이런 반목 하에 최초로 사회주택을 도입하게 된 직접적인 계기는 19세기 위생학자들의 물리적 주거환경개선에 대한 강한 문제제기와 서민들의 주택문제가 시장질서로는 해결되기 어렵다는 인식에 공감한 급진적 공화파와 부르주아 사회개혁가(종교적 도덕주의와 온정주의) 및 사회주의 집단의 움직임 등임
- 위와 같은 배경 하에 건설되기 시작한 사회주택은 중앙집권적 성격이 강한 프랑스지만 20세기 초부터 지방자치단체에 의해 건설·관리되는 체계를 구축하여 운영하고 있음
- 현존하는 프랑스 사회주택은 1차 대전 발발 직전까지 만들어진 세 가지 커다란 제도적 장치에 기초하고 있음
 - 1894년 제정된 시그프리트⁶⁹⁾ 법은 프랑스의 저소득층을 위한 주택건설지원을 기본 방향으로 하며, 사회주택건설을 위해 지자체에 설립된 사회주택(HBM⁷⁰⁾)기구에 국립공탁은행(Caisse des dépôts et consignations)과 저축금고(Caisse d'épargne)의 자금 지원을 명시함
 - 1906년 제정된 스트로스⁷¹⁾법은 각 도(département)에 최소 하나 이상의 사회주택기구를 의무적으로 설치하도록 규정하고, 기초지자체와 도가 지방재정의 일부를 사회주택기구에 지원할 수 있는 제도적 근거를 제시함
 - 1912년 제정된 본베이 법은 이전에 주로 민간부분의 노동자주택공급을 간접적으로 지원하던 것으로부터 공공이 본격적으로 임대주택건설에 개입하는 계기 및 기초적인 틀을 제공함. 이 법은 기초지자체와 광역지자체에 재정지원 및 이들 스스로가 임대주택건설을 추진 할 수 있는 조직체계구성, 즉 지자체마다 사회주택을 건설·공급할 수 있는 사회주택기구인 OPHBM를 설립할 수 있는 근거를 마련함

69) 르 아브르(Le Havre) 시장 겸 국회의원, 신교파 박애주의자

70) Habitation à Bon Marché : HLM의 전신으로 저렴한 주택이라 번역될 수 있음. 입주대상가구는 어느 정도 고정된 소득이 있는 공장 노동자로 선정함

71) 1차 대전 직후 위생부 장관(ministre de l'Hygiène)을 지냈으며, 노인, 주부와 어린이보호, 민중계급의 주거문제 등에 많은 관심을 가졌던 급진 사회주의자

- 이를 바탕으로 1928년 제정된 루쉐르⁷²⁾ 법은 향후 5년간 26만호의 사회주택의 건설을 위해 필요한 재정지원을 마련하는 등 공공의 재정적 지원을 확대하였으며 전쟁(1차대전)의 피해를 감안하여 저소득층뿐만 아니라 차상위 계층에게도 입주혜택을 주고자함. 이는 곧 사회주택기구의 활동영역 및 조직을 확대하는 계기를 마련함
- 이후 1950년 7월 21일에 제정된 법은 사회주택 명칭을 기존의 HBM에서 HLM으로 변경함. 이를 통해 사회주택의 대상이 최저소득층뿐만 아니라 서민 및 중산층으로 확대함
- 현재 프랑스 사회임대주택(HLM)에 대한 법적 틀은 1978년 제정된 '건설 및 주거에 관한 법전'(code de la construction et l'habitation)에 의해 제공됨
- 이 법전은 크게 법률(partie législative)과 법규명령(partie réglementaire)에 대한 부분으로 나뉘며 사회주택에 대한 내용은 법전의 4부(部)에서 다루고 있음

□ 재고 및 건설현황

- 2017년 현재 프랑스의 전체 주택재고 중 HLM은 약 491.4만호로 전체 주택재고의 16.6%를 상회함

〈표 4-7〉 프랑스 점유형태별 사회임대주택 재고현황

구분	재고(천호)
전체주택	29,557
사회임대주택	4,914

자료 : compte du logement(2017).

- 사회주택은 1970년대 초반 13만호 이상의 건설실적을 보이며 최고치를 나타냈으며 이후 점차 건설호수가 감소하는 경향을 보임
- 2000년대 중반까지 공급량이 감소하다 이후 증가하는 추세를 보임
 - 2006년 36.5천호 정도이던 공급량이 2011년 63.5천호로 1.7배 정도 증가하였으며 최근까지 비슷한 수준의 공급이 이루어지고 있음

72) 건설회사를 경영하였으며 이후 산업건설부, 노동부 장관 등을 역임함

2) HLM

- HLM은 프랑스의 사회주택을 지칭하는 법제적 용어로 공공의 재정적 지원을 받아 HLM기구에 의해 건설, 매입 또는 정비(재개발, 리모델링 등)되는, 그리고 입주자 자격 등 공급 및 관리와 관련하여 별도의 법제적 규정을 적용받는 주택으로 정의됨
- HLM은 아파트와 같은 공동주택뿐 아니라 단독주택과 같은 유형도 존재하며 대부분이 임대주택이지만 약간의 분양주택도 포함⁷³⁾하고 있음

□ 지역주거계획과 사회임대주택건설 의무규정

- HLM에 대한 법제적 틀은 1978년 제정된 '건설 및 주거에 관한 법전'(Code de la construction et l'habitation)에 의해 제공되고 있음
- 건설 및 주거에 관한 법전은 사회통합을 고려한 균형적이고 다양한 주택 공급을 위해 지방정부에 의해 수립되는 지역주거계획(Plan Local de l'Habitat, PLH)⁷⁴⁾에 각 지역별 수요를 고려한 HLM 건설계획을 포함하도록 명시함
- 이와 더불어 2000년 12월 제정된 '도시재생과 사회통합법'(Loi SRU)은 건설 및 주거에 관한 법전에 사회임대주택을 건설 의무를 강화하는 규정을 신설함
- 즉, 15,000명 이상의 인구를 가진 꼬뮌을 포함하는 50,000명 이상의 도시권 내 3,500명 이상의 인구(일드프랑스 지방은 1,500명)를 보유한 꼬뮌 가운데 전년도 1월1일 현재 사회임대주택 비율이 빈집 등을 제외한 주택재고의 25%이하인 꼬뮌에 대해 그 이상 임대주택을 공급하도록 의무화
 - 사회주택 공가가 많은 지역 등에 대해서는 이 비율은 20%로 규정함
 - 2002년 1월1일 이후 해당 꼬뮌의 사회임대주택의 재고가 전체의 25% 또는 20% 이하인 경우 그 차이에 해당하는 호수에 1인당 조세부담액의 20%에 해당하는 금액을 곱하여 부담금으로 부과토록 규정함⁷⁵⁾

73) HLM을 HLM으로 번역하기에는 용어상의 모순이 발생하나 이들 분양주택의 재고가 미미하며 임대 시 임대료 등에 대한 제한규정을 두기 때문에 여기서는 HLM을 HLM으로 번역, 사용하기로 하며 HLM의 임대관련 부분에 중점을 두어 살펴보겠음

74) 1991년 제정된 '도시에 관한 법'(loi sur la ville)에 의해 규정된 지역주거계획(Plan local de l'Habitat)은 향후 6년을 목표로 지방정부에 의해 수립됨

- 이렇게 적립된 부담금은 해당 지역의 지방세에서 부담하며 이 지방정부가 위치한 광역정부로 귀속되어 사회임대주택을 위한 토지취득 및 개발과 사회주택 건설을 위해 사용됨
- 또한 법은 해당 지방정부가 매년 7월1일 이전에 당해 사회임대주택비율을 도지사에게 보고하며 이 내용에 대해 허위 또는 오류가 발견될 경우 벌금을 부과하도록 규정함
- 지역주거계획은 이와 같은 규정을 감안하여 수립하며 이들을 실현할 수 있는 조건과 공간적 배분에 대해서도 구체적으로 다루어야 함

○ 한편, 지역주거계획의 실현을 위해 지방정부는 도시계획과의 연계를 시도하고 있음

○ 특히 파리시의 경우 도시기본계획에 지역주거계획에서 제시하는 사회임대주택 공급을 위해 '임대주택부족지구'(zone de déficit en logement social)라는 용도지구를 새롭게 만들어 지정하고 있으며 이 구역에서 건축되는(정비사업을 포함) 모든 주택의 연면적 25% 이상을 사회주택용으로 할당하도록 규정함⁷⁶⁾

- 임대주택부족지구는 LS 25%, L 50%, LS 50%, L 100%, LS 100%와 같이 5개 등급으로 구분되는데, 예를 들어 LS 25%는 건설되는 주택 연면적의 25% 이상을 사회임대주택으로 공급해야한다는 것이며 L 100%는 건설되는 건축 연면적의 100%를 주택으로 공급해야 하며 이 가운데 50%는 사회임대주택으로 공급해야 한다는 의미

□ 공급주체 : Organismes HLM

○ HLM 건설과 관련된 공급자는 아래와 같이 크게 3가지 유형으로 구분⁷⁷⁾할 수 있음

○ 첫째는 1912년 본베이법에 의해 구성된 HLM공단(OPHLM)과 71년 7월16일 법에 의해 설립된 공공개발 및 건설공사(OPAC)가 2007년 2월1일 지침에 의해 통폐합되어 새롭게 만들어진 '공공주거공단'(Office Public d'Habitat, OPH)임

- 공공주거공단의 설립은 지방의회(기초 또는 광역) 의결에 의해 발의되며 공공기관 위상을 부여받기 위해 국가의 승인을 얻어야 함

75) 부담금은 해당 지방정부 지출의 5%를 초과하지 못하며 4,000유로 이하는 징수하지 않음

76) 연면적 800m² 이하 규모는 제외하며 토지를 분할한 경우, 이전 토지에 대해 규칙을 적용함(PLU Paris, Règlement, Tome I, pp.33-34)

77) 모든 HLM이 이들에 의해 건설되는 것은 아니며 민관혼합회사(SEM), 민간건설업체 등에 의해 건설된 HLM도 존재하며 금융지원을 위한 SACI조직도 운영되고 있으나 전체 재고에서 차지하는 비중은 크지 않음

- 2016년 현재 프랑스 전역에 264개소의 공공주거공단이 설치되어 운영되고 있으며 전체 HLM의 절반 정도에 해당하는 약 2.4백만호를 보유하고 있음
- 두 번째는 ‘주거를 위한 사회적 기업’(Entreprise Sociale pour l’Habitat, ESH)으로 공공과 민간의 공동 자본참여를 기초로 설립되며 HLM 공급자로 상법상 주식회사의 성격을 가짐
 - 프랑스 사회주택 역사에서 민간 공급자에 대한 법제적 기반은 공공보다 앞선 마련되었음
 - 주거를 위한 사회적 기업은 민간 자본의 참여로 설립되지만 법은 민간 자본이 주식의 과반을 차지하는 것을 금지하고 있음
 - 공공은 최소 10%의 의결권을 가지고 있어 공공의 경영참여가 의무화되어 있으며 이윤을 제한하여 이들에 의해 공급되는 주택이 HLM의 성격을 가질 수 있도록 규정하고 있음
 - 사회적 기업은 이사회를 통해 운영되며 이사회는 4가지 유형의 주주로 구성됨
 - 제1유형은 최대주주로 전체 주식의 50%+1 이상을 보유해야 하며 이 유형은 지방정부, 지방정부 산하 공공기관, 주택행동(action logement) 및 금융기관 등이 해당되며 필요시, 2~3개의 기관이 연합하여 최대 주주를 구성할 수 있음
 - 지방정부가 최대 주주가 아닌 경우, 지방정부는 제2유형으로 구분되며 최소 10%에서 최대 40%의 주식을 보유해야 함
 - 제3유형은 임차인 대표로 이들 역시 2유형과 같은 범위에서 주식을 보유할 수 있음
 - 제4유형은 기타주주로 앞선 3가지 유형의 주주들의 보유 주식을 뺀 나머지에 대해 주식을 보유할 수 있으며 개인은 전체 주식의 최대 5% 이내로 보유량이 제한됨
 - 한편, 임차인 대표도 주주로서 경영에 참여할 수 있음
 - 2016년 현재 240개의 사회적 기업이 활동하고 있으며 이들은 약 2.3백만호의 HLM을 보유하고 있음
- 세 번째 유형은 HLM 협동조합(COOP’HLM)으로 1908년부터 활동하기 시작한 이들은 2017년 현재 175개의 협동조합이 활동하며 저소득층보다 지불능력이 높은 차상위 계층을 위해 주로 자가주택을 공급함
 - 2017년까지 약 40만호의 주택을 조합원에게 공급했으며 현재는 약 7천호/년 정도 공급
- 공간적으로 HLM 공급자의 활동영역은 제한적임

- 공공주거공단의 경우, 원칙적으로 이 조직이 설립된 지방정부의 행정구역 내에서만 활동을 하도록 규정하고 있으며 이 지역과 연접한 지방정부의 동의하에 활동영역을 관련 지역까지 넓힐 수 있음
- 민간 공급자의 경우, 본사가 위치하고 있는 지역을 그 활동범위로 규정하고 있으며 주변 지방정부 동의하에 활동 영역을 확장할 수 있음
- 공공과 민간 공급자들은 HLM을 공급을 위해 해당 지방정부 동의하에 토지매수 및 수용과 택지개발, 저소득층을 위한 임대주택 건설 및 매입, 기존주택 리모델링 및 주거정비(재건축, 재개발 등)와 더불어 위와 같은 사업에 따라 공급된 주택의 관리 등의 업무를 수행함
- 또한 일반주거용 건물 건설, 저소득층을 위한 분양주택 건설 및 매입, 주택이 아닌 거처의 매입을 통한 최저소득층의 임시거처 공급 등의 부가적인 업무도 수행할 수 있음
- HLM 공급자에 의해 건설, 매입, 정비된 주택은 모두 HLM의 위상을 가지며 법에서 정한 기준과 방식에 따라 배분되며 관리되고 있음

〈표 4-8〉 프랑스 주요 사회주택 공급주체별 현황

구분	기구	채고	특징
Office public de l'Habitat(OPH)*	264개소	2,4백만호	• 지방정부에 의해 설립 및 운영
Entreprise Sociale pour l'Habitat(ESH)**	257개소	2,2백만호	• 민간기구이나 지자체 의무 자본참여(10% 이상) • 제한적 이윤보장
COOP' HLM	175개소	40만호	• 협동조합 형식으로 운영되어 조합원에게 분양

*2016년 기준, **2015년 기준

자료 ; OPH 홈페이지(foph.fr/oph); ESH 홈페이지(esh.fr). COOP'HLM 홈페이지(hlm.coop).

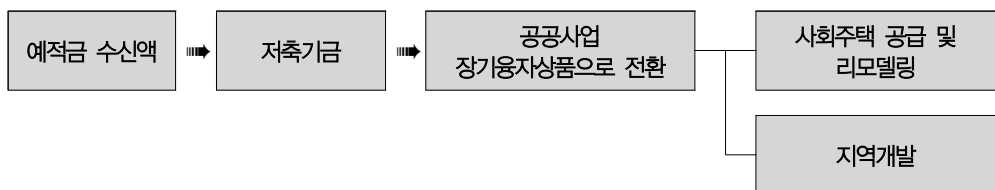
□ 재정지원 구조

① 공공재원

- 국가는 HLM의 건설, 매입, 정비 등을 위해 보조금, 융자 등의 형태로 HLM 공급자에 재정적 지원을 실시하고 있으며 경우에 따라서는 융자금에 대한 이자할인도 실시하고 있음
- 중앙정부 재정 지원은 중앙의 관련 부처 예산으로부터 마련된 회계에 의해 지원됨

- 이와 함께 중앙정부는 기금을 마련하여 용자 사업을 추진하고 있는데 이는 국립공탁은행(CDC)이 책임지고 있음
- 후자는 입주 대상별로 다양한 세부사업을 마련하여 사업시행자에게 지원하고 있는데 이 용자금의 재원은 리브레 아(livret A)라는 주택저축 프로그램으로 대부분 마련되고 있음
 - 리브레 아(livret A)는 한국의 주택청약저축과 같은 것으로 누구든지 가입할 수 있으며 일반 예금이나 적금보다 높은 이자 수익을 제시하여 많은 프랑스 국민이 가입하고 있는 금융상품임
- 국립공탁은행은 이를 기반으로 저축기금을 만들어 사회주택 공급뿐 아니라 기반시설, 도시개발 등 공공사업을 위한 자금으로 활용하고 있음
 - 2016년 기준 2,550억 유로(323.8조원)의 저축기금 가운데 1,820억 유로(231.1조원)을 공공사업을 위한 장기용자 상품으로 전환하여 운영 중임
 - 사회주택 공급 및 리모델링을 위해 1,560억원 유로(198.1조원)가 조성되어 지원되고 있음

〈그림 4-5〉 프랑스 공공사업에 대한 국립공탁은행의 자금 활용 구조



자료 : CDC(2018).

- 용자는 중앙정부와 HLM 공급자의 협약에 의해 결정된 건설원가에 대해 전액 용자가 가능하며 용자기간도 장기저리로 사업시행자의 자부담을 감소시키는 구조를 가지고 있음
- 또한 주택건설뿐만 아니라 토지수용 및 개발에 관련된 비용도 지원하며 이 경우 상환기간을 50년까지 확대할 수 있음
- 정부 재정 지원, 기금 용자와 함께 HLM 공급자는 조세 감면의 혜택을 받을 수 있음
- 국세의 경우, HLM 공급자는 국세인 법인세를 면제받으며 공급자협회 역시 법인세를 면제 받고 있음

- 또한 HLM 공급자가 임대주택 건설을 위해 토지를 취득한 경우 부가가치세를 전액 면제해주며 민간 공급자의 경우, 18.6%의 부가세를 5.5%로 감면해주고 있으며 임대료, 관리비 등에 대해서도 부가가치세를 면제함
 - 반면 건설비에 대해서는 18.6%의 부가세를 부과함
 - HLM 조직 설립 및 해산과 무상으로 양여 받은 지자체 토지 등의 취득 및 HLM 공급자간 자산 이전 변경 등에 관련된 등록세와 인지세는 감면 또는 면제함
 - HLM 공급자의 경우, 주택매입에 관한 등록세와 인지세가 면제되며 일반적으로 약 3.5% 정도인 임대사업자의 임대세(droit de bail)는 HLM 공급자에 대하여 2.5%로 감면함
- 지방세의 경우, 사업소세(taxe professionnelle)를 면제하고 있으며 토지세(taxe foncière)에 대해서는 시한부로 세금을 면제해 주고 있음
- 입주민의 수입이 일정수준 이하이거나 장애인, 학생일 경우 주민세도 면제하고 있음
 - 도시계획 관련 지방세의 경우, 지방정부의 자율적인 감면을 허용하고 있는데 도시계획세의 경우, 기초 정부의 결정에 따라 면세가 결정되며 과밀부담금은 시에 납부 후, 시의회의 결정에 따라 반환되어 질 수 있으며 도세인 자연보존세 역시 도의회의 결정에 따라 면세될 수 있음
- 한편, 프랑스는 HLM 사업의 재무적 안정을 위해 사회주택보증기금(Caisse de garantie de logement social)을 운영
- 국가로부터 권한을 위임받은 자와 HLM 공급자 및 혼합경제회사(SEM) 협회 대표의 동수로 구성된 이사회에 의해 운영되는 이 기금은 HLM 공급자와 혼합경제회사의 재정적 문제를 예방하고 HLM 공급자간의 통폐합 시에도 필요한 자금을 지원
 - 기금의 재원은 HLM 공급자와 혼합경제회사가 매년 1/4분기에 납부하는 분담금⁷⁸⁾, 국가와 국립공탁은행(CDC)의 차입금, 기금 운영 등으로 발생하는 금융수익, 기타 기부금으로 구성됨

78) HLM 공급자가 관리하는 주택에 대해 호당 부과되며 10유로/호를 넘지 않는 선에서 매년 국가가 고시함

② 민간재원 : 주택 행동(Action Logement)

- 국가의 행재정적 노력과는 별도로 19세기부터 프랑스 기업들은 자신들의 근로자를 위한 주택을 건설했으며 1943년 이후 이런 움직임은 보다 폭넓게 진행되었음
- 이 같은 기업의 자율적 움직임을 바탕으로 1953년 프랑스 정부는 근로자를 위한 주택 건설의 재원 마련을 위해 기업의 재정적 부담, 즉 '주택건설을 위한 기업참여'(Participation des Entreprises à l'effort de Construction, PEEC)를 의무화하는 '1%주택'(1% logement) 제도가 만들어짐
- '1% 주택'은 2010년 '주택 행동(Action Logement)'이란 이름으로 변경되었으며 주택 건설을 위한 기업참여(PEEC)에 대한 사항은 '건축 및 주거에 관한 법전'(Code de la construction et de l'habitation)에 명시됨
- '주택 행동'은 일정규모 이상의 기업이 자신들의 근로자 주거문제 해결을 위해 전체 임금의 일정부분 해당하는 금액을 매년 적립하여 만들어진 재원으로 운영됨
- 적립 대상은 20인 이상을 고용하는 기업(농업관련 기업은 50인 이상)이며 국가와 공공행정기관은 대상에서 제외됨⁷⁹⁾
- 이들은 전년도 전체 임금의 1%를 주택건설 등을 위해 법에 정해진 기관(CIL, FNAL 등)에 납부해야 함
- 1977년 공급자 지원 방식에서 수요자 지원방식으로 주거지원정책의 무게중심을 옮김에 따라 1%주택의 일정 재원이 수요자 지원을 위해서도 할당됨
 - 이에 따라 1953년 1%에서 출발한 주택건설을 위한 기업참여(PEEC) 적립금은 1977년 이후 감소하여 현재 0.45%까지 감소하였으며 0.55%는 임대료 보조 등 가구지원을 위한 재원으로 활용되고 있음
 - 1997년부터 국가의 요청에 따라 해당 기업체 근로자뿐 아니라 실업자, 학생 등을 포함하는 저소득층 까지 '주택 행동'이 지원하는 수혜 범위가 확대되었으며 국가사업인 도시재생사업에 대한 지원도 병행하고 있음

79) 2005년까지 10인 이상을 고용한 기업에 대해 의무를 부과하였으나 2006년 1월 이일 이후 20인 이상으로 완화됨. 이에 따른 재정손실은 국가의 지원을 통해 충당하며 국가는 이를 바탕으로 1%주택의 수혜대상을 근로자 이외 학생, 실직자 등까지 확대하고 있음

- HLM 기구, 혼합경제회사(SEM), 민간주택사업시행자 및 주택연합회(CIL) 자회사 등은 주택건설을 위해 '주택행동'의 재정적 지원을 받을 수 있음
 - 이를 통해 각 주택연합회(CIL)는 회원들에게 HLM 등 사회주택 물량의 50%이상에 대해 예약권을 확보 할 수 있음
- '주택 행동'의 지원사업 유형은 주택건설 및 기존주택매입, 증축 리모델링 및 대수선, 상업시설을 주거용으로 변경하는 공사, 장애인 등 저소득층 주거지원, 주거이동 및 정착금 지원임
 - 거주용도를 원칙⁸⁰⁾으로 하며 건설지원사업의 경우, 사업이 어느 정도 진행된 이후에 지원되는 후불제를 원칙으로 함⁸¹⁾
 - 지원은 융자 또는 보조금 형태로 지원되며 융자규모는 사업비의 50%이하⁸²⁾로 한정하며 이자율은 1-2%로 매우 낮게 책정됨
- 현재 약 14백만 명이 근무하는 22만개 업체(농업관련 업체 제외)가 '주택 행동'에 가입되어 있으며 40억 유로의 자본금을 보유하고 있음
- 지금까지 프랑스는 이런 재원을 활용하여 약 90만호의 사회임대주택을 공급하였음
 - 특히 최근에는 청년층에 대한 지원을 확대한 결과, 2014년 전체 지원 대상의 46% 정도가 30세 이하로 나타남
 - 이 같은 프랑스 사회주택 공급의 자금조달구조는 아래 <그림 4-6>과 같이 도식화할 수 있고, 사회주택은 중앙과 지방정부의 보조금과 조세감면, 국립공탁은행(CDC)의 융자금, 1%주택기금의 융자금 및 시행자 자기자본을 바탕으로 공급됨

<그림 4-6> 프랑스 사회주택 자금조달 구조



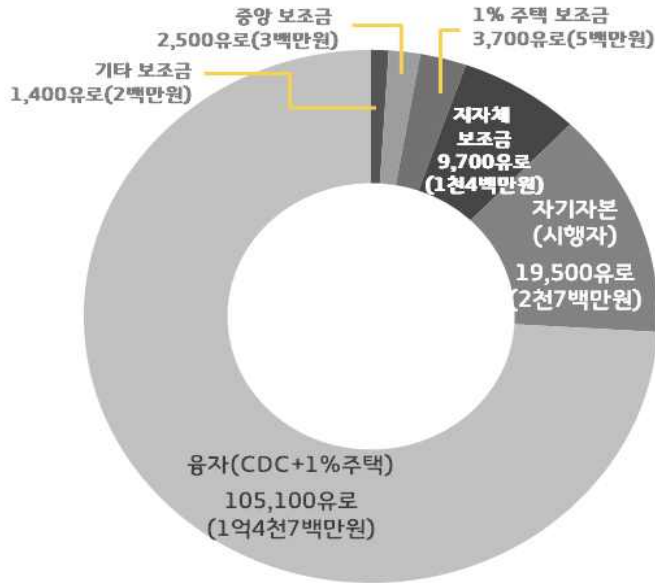
80) 콘도, 별장 등은 지원하지 않음

81) 예를 들어, 사업승인 이후 1년 후 또는 입주 후 3개월, 매입-대수선의 경우, 매입 후 24개월임

82) 최저소득층 등의 경우, 예외적으로 사업비의 60%까지 지원 가능함

- 자금별 조달비율은 사업마다 다르지만 2011년 기준 PLUS형 사회주택 1호를 건설할 경우, 평균 141,900 유로가 소요되는데, 이 가운데 국립공탁은행과 1%기금의 용자가 전체의 74.1%를 차지하고 있으며 시행자의 자기가본은 13.7%, 공공의 각종 보조금 12.2%로 구성됨

<그림 4-7> 프랑스 사회주택 자금별 비율



자료 : 사회주택 연합(union-habitat.org).

3) 프랑스 사회주택 체계의 시사점

- 사회주택 관련 프랑스와 한국을 전반적으로 비교하면, 한국은 중앙 집중적이며 공공 독점적 구조인데 반해 프랑스는 지방이 중심이 되며 민간의 활발한 참여를 기초로 사회주택을 건설·공급·관리하는 체계를 보여주고 있음
- 한국의 경우, 대부분의 국민임대주택이 주택공사에 의해 건설·관리되는 상황이며 지방의 사업시행자는 광역단위의 지방공사가 유일한 반면, 프랑스는 공공주거공단(Office public de l'Habitat), 주거를 위한 사회적 기업(ESH) 등 지방정부에 의해 설립되거나 지방정부가 경영에 참여하는 공공 또는 민간의 다양한 사업시행자에 의해 건설, 공급 및 관리되고 있음

- 특히 민간 주식회사인 주거를 위한 사회적 기업은 전체 사회주택의 절반 정도를 공급하여 운영하고 있는데 한 기업의 종사자는 평균 100명 내외의 중소규모로 지역을 기반으로 공급생태계를 형성하여 활동
- 한국과 프랑스의 또 다른 차이는 재정지원 관련 제도에서 찾을 수 있음
 - 프랑스는 사회주택 건설을 위해 특별한 저축제도를 만들어 재원을 마련하고 국립공탁은행(CDC)이란 중앙금융기관에게 운영을 맡김
 - 공공의 재정적 지원뿐 아니라 민간기업의 근로자 임금으로 마련된 주택기금을 통해 사회주택 건설에 필요한 소요비용을 조달하고 있음
 - 이 같은 민간의 재정적 기여와 조직적 참여는 사회통합을 위한 사회구성원의 합의가 만들어낸 결과임
- 또한 프랑스는 한국과 다르게 공익적 임대주택을 공급할 때, 입주자의 부담 또는 재정적 기여가 전혀 없음

제 5 장 민간참여 확대 방안

1. 공익적 임대주택 공급을 위한 제4섹터 육성
2. 공동시행
3. 새로운 공급체계 구성 방향

민간참여 확대 방안

- 앞서 살펴본 것과 같이 현재 공공임대주택은 공공이 독점적 공급 구조를 통해 공급되고 있고 공공지원민간임대주택의 시행자는 공공성이 부족하며 이들이 공급하는 임대주택 역시 공공성을 담보하기 어려운 구조를 보이고 있음
- 사회임대주택의 시행자의 경우, 비영리와 영리 시행자가 섞여 있으며 자본력과 자금조달능력이 매우 취약하고 공급능력 또한 크지 않아 현재 방식으로는 사회적 수요를 효과적으로 해소하기 어렵다고 판단됨
- 따라서 여기서는 기존 법제를 크게 바꾸지 않고 가능한 방식과 혁신적으로 법제를 재구조화하는 방식으로 구분하여 시행자 구성에 대한 새로운 방향을 모색해 보고자 함

1. 공익적 임대주택 공급을 위한 제4섹터 육성

1) 제4섹터의 개념

- 제4섹터 네트워크(Fourth Sector Network)는 제4섹터를 “민간기업(제2섹터)처럼 시장에서 경쟁하며 영리를 추구하되, 정부(제1섹터)나 시민사회(제3섹터)처럼 공익을 위해 수익을 쓰는 새로운 유형의 기업과 이를 지원하는 각종 조직”으로 규정⁸³⁾
 - 미국, 유럽 등 해외국가들은 제4섹터의 등장을 ‘새로운 사회경제영역’ 또는 ‘영리와 비영리가 결합된 혼합섹터’로 개념화

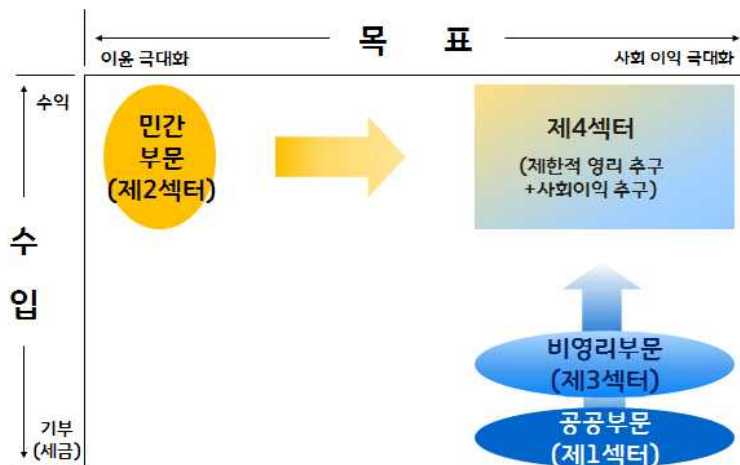
83) 제4섹터 네트워크에 따르면, 민간 부문(제2섹터)은 사회공헌활동(Corporate Social Responsibility, CSR), 공익연계 마케팅, 환경경영(environmental management), 사회적 책임 투자(Socially Responsible Investing, SRI) 등 이윤 극대화만을 추구하지 않고 사회적 편익을 제공하기 위해 더 많은 자원을 투입하고, 공공(제1섹터) 및 비영리조직(제3섹터)은 임팩트 투자(Impact Investment), 사회성과연계채권(Social Impact Bond, SIB) 등 사회적 문제를 해결하면서도 전략, 경영, 마케팅 등 운영에 있어 투자 수익 창출과 같은 기업적인 요소를 강조하고, 지속가능한 활동을 위한 수익채널 창출에도 큰 관심을 보이고 있어 부문간 경계가 모호해짐

- 비정부·비영리 단체를 창하는 제3섹터의 영역을 좀 더 자발적인 공익활동(volunteering work activities) 영역에 대한 확장된 개념으로 제4섹터를 정의하거나 비영리부문(제3섹터)이 영리부문(제2섹터)과 차별성을 잃어간다는 비판에 따라 기존의 각 섹터들을 조합하여 사회문제 해결 또는 사회적 가치 추구라는 공익 달성을 목표로 수익은 창출하지만 비영리적 특성을 가진 새로운 혼합조직으로 제시⁸⁴⁾

○ 임대주택 부문에 제4섹터는 앞서 살펴본 프랑스의 주거를 위한 사회적 기업(ESH)이 대표적인 사례로 볼 수 있음

- 프랑스의 HLM 재고의 절반 정도가 제한적 이윤을 추구하는 제4섹터에 의해 공급되었으며 이런 공급방식은 지속되고 있음
- 프랑스는 주거를 위한 사회적 기업(ESH)외에도 민관혼합경제회사(SEM) 제도를 마련하여 도시개발 등 공공서비스를 위한 전담기구로 활용하고 있음
- 네덜란드의 주택협회의 경우, 협회 자본에 공공의 참여는 찾아보기 어렵지만 이를 비영리민간부문(제3섹터)으로 분류하기 보다는 민간자본으로 구성되어 제한적 영리를 추구하는 제4섹터의 형태로 볼 수 있음

<그림 5-1> 제4섹터 개념도



자료 : 제4섹터 네트워크 홈페이지(www.fourthsector.net) 내용 재구성.

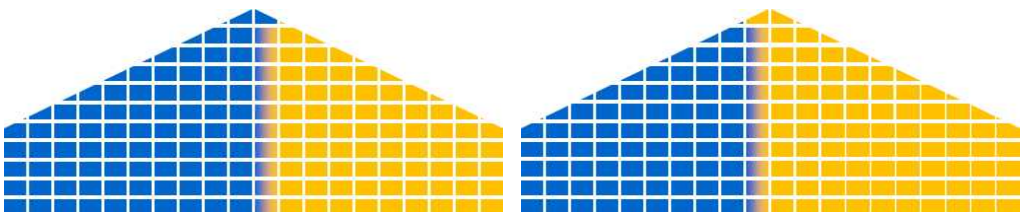
84) 윤정원 외(2012:324-325)

2) 공익적 주택을 위한 제4섹터 : 주거를 위한 사회적 기업

□ 현행 제도를 기초로 가능한 사회적 기업 유형과 특징

- 사회적 경제 주체 육성을 위해 현행 제도를 기반으로 제4섹터 형태의 사회적 기업 설립 방안은 두 가지 측면에서 가능하다고 판단됨
 - 첫째, 「공공주택 특별법」 제4조제1항제5호를 근거로 공공이 50%+1 이상의 자본을 출자하고 나머지는 민간이 출자하여 법인을 설립한 후 「사회적기업 육성법」에 따라 사회적 기업으로 인증
 - 둘째, 「사회적기업 육성법」을 근거로 민간과 공공(50% 미만)이 공동출자하여 사회적 기업을 설립하고 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따라 임대사업자로 등록
- 법인은 다양한 형태로 구성될 수 있으나 제4섹터의 목적에 따라 상법에 따른 주식회사와 같은 형태가 바람직하다고 판단되며 이 경우 프랑스 등과 같이 윤리적 의무를 기초로 이익과 배당에 제한을 두는 방식을 고려할 필요가 있음
 - 일회성 사업 추진이 아니라 공익적 임대주택을 지속적으로 공급하고 관리할 수 있는 사회적 기업 형태의 영구조직으로 구성하는 것이 바람직함
 - 이를 위해 「사회적기업 육성법」 상 취약계층, 사회서비스 부문에 공공임대주택 입주자와 공공임대주택 공급 및 운영 관련 서비스를 추가하여 주거와 관련된 사회적 기업에 대한 구체적이고 명확한 규정 마련 필요
- 자본금은 경기도, 경기도시공사, 시군 등과 같은 공공자본뿐 아니라 다양한 민간자본(금융기관, 건설업체, 연기금 등)으로 형성될 수 있음
 - 자본 구성에는 노동자의 주거문제 해소에 고민하는 지역의 기업체 참여도 가능하며 지역상공회의소와 같은 이들의 연합체의 참여도 가능함

<그림 5-2> 공공 50%+1 이상 자본 출자 개념도 <그림 5-3> 민간 50%+1 이상 자본 출자 개념도



주) ■ : 경기도, 도시공사, 시군 등 공공; ■ : 금융기관, 건설업체, 연기금 등 민간

- 이런 형태의 사회적 기업은 기존 사회임대주택 사업자와 다르게 공공의 직접적인 자본 참여로 자금조달능력이 커지고 공공의 관리, 감독 기능이 강화되어 공급된 주택의 공공성 유지가 가능하다고 판단됨
 - 사회적 기업이 목적에 맞게 사업을 하며 운영되는지에 대한 국가 차원의 관리, 감독 기능에 대해서는 별도의 논의가 필요함
- 한편, 자본증식이 복잡하고 어려우며 부채비율 관리에 대한 강한 부담을 가지고 있는 기존 공공시행자보다 사업관련 의사결정이 쉽고 빠르며 자본 확충이나 부채에 대한 제약이 크게 감소할 수 있음
 - 이들의 활동이 활발해지면 기존 공공시행자뿐 아니라 민간과 서비스와 가격 경쟁이 가능해져 지역임대시장의 안정을 유도하는 효과도 기대할 수 있을 것으로 판단됨
- 주거를 위한 사회적 기업을 기초생활권 단위로 구성한다면 광역이나 국가 단위 공공시행자 보다 효율적이며 효과적으로 지역 주거문제를 해소하는 정책대행자의 역할이 가능하다고 판단됨
 - 소단위 조직 구성과 운영으로 일반관리비용 감소와 다양성 향상, 근접 서비스 강화를 기대할 수 있음

□ 「공공주택 특별법」에 기반을 둔 사회적 기업

- 「공공주택 특별법」에 기반을 둔 주거를 위한 사회적 기업은 LH나 경기도시공사 등과 동일한 위상을 가짐
 - 장기공공임대주택, 분양전환 임대주택, 공공분양주택 등의 공급이 가능하며 정부의 재정과 기금지원, 세제 감면 등 공공의 재정적 지원을 받을 수 있음
 - 자본구성과 주주에 대한 명확한 기준과 수익 및 배당에 대한 기준이 없어 별도로 마련될 필요가 있음
- 경기도의 경우, 도, 경기도시공사, 시군 등의 자본 참여를 바탕으로 주거지원 수요가 많은 시군을 대상으로 시범적으로 주거를 위한 사회적 기업을 설립하여 운영해 본 이후 확대하는 방안도 가능하다고 판단됨
 - 시군이 자본에 일부 참여하는 방식은 저렴한 임대주택 공급을 하고 싶어도 재정과 인력의 한계로 현실적으로 어려움을 겪고 있는 시군에게 자신들의 상황에 적합한 임대주택을 주도적으로 공급할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있다고 판단됨

- 이 같은 사회적 기업은 경기도 전역을 대상으로 하는 경기도시공사와는 다르게 해당 시군을 사업구역으로 한정할 필요가 있음

□ 「민간임대주택에 관한 특별법」에 기반을 둔 사회적 기업

- 「민간임대주택에 관한 특별법」에 기반을 둔 사회적 기업은 현 제도상 공공주택 공급은 어렵지만 공공성에 대한 윤리적 의무를 바탕으로 기존과 다른 공공지원임대주택 등의 공급은 가능
 - 순수 민간자본으로 설립되는 형태도 가능하지만 민간시행자를 육성하는 목적 하에 경기도, 경기도시공사 또는 시군이 자본에 참여하는 방식을 고려해 볼 수 있음
 - 크지 않지만 공공의 자본참여로 장기간 안정적 수익을 기대할 수 있는 공익적 임대주택 사업은 저성장 시대 투자처를 찾지 못하는 민간자본의 유인을 기대할 수 있음
- 이 같은 사회적 기업의 설립 목적에 따른 정상적 활동을 위해서는 공공임대주택과 비슷한 수준의 자금지원체계가 마련될 필요가 있음
 - 현재는 이 같은 지원체계가 미흡한 실정으로 이런 조건이 만족되지 않는다면 이 법에 기반을 둔 사회적 기업의 지속성과 확장성은 곧 한계를 보일 것으로 예상됨
- 주거를 위한 사회적 기업의 등장은 중앙정부 주도 공급시스템의 한계를 보완해 주는 효과와 함께 경기도 차원에서 보다 효율적이며 효과적으로 주거문제를 해소할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있을 것으로 판단됨
- 두 가지 유형의 특징과 기대효과 등은 <표 5-1>과 같이 요약할 수 있음

<표 5-1> 공익적 임대주택 공급을 위한 사회적 기업 유형별 특징

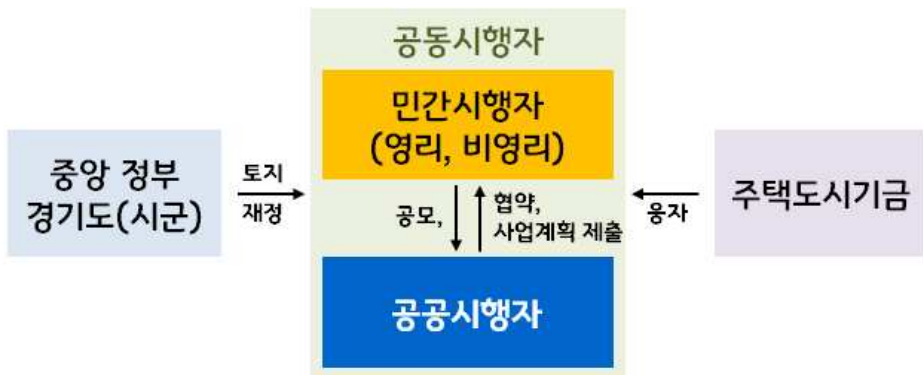
구분	공공주택 특별법 기반	민간임대주택에 관한 특별법 기반
근거법	공공주택 특별법, 사회적기업 육성법	민간주택건설에 관한 특별법, 사회적기업 육성법
설립 요건	공공자본 50%+1 이상 출자	임대주택사업자 등록, 사회적 기업 인증
공급가능 주택유형	공공임대, 공공분양	공공지원민간임대, 사회임대
자본 구성	공공+민간	민간+공공
법인격	제한적 영리 (주식회사 등)	제한적 영리 (주식회사, 협동조합, 비영리 재단 등)
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> • 공급하는 임대주택의 공공성 확보 및 유지 • 공공시행자보다 빠른 의사결정과 사업추진(저비용, 고효율화, 자본 확충 및 부채관리 부담 감소) • 지역에 기반을 둔 맞춤형 공급 확대 • 공급자 다양화 및 경쟁을 통해 임대주택 품질과 서비스 향상 • 지역 임대시장 안정화 유도 	
선결과제	<ul style="list-style-type: none"> • 이익 제한, 배당 등에 대한 기준 마련 • 민간주체 참여 유도 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공자본 유입 및 공공자금 지원 확대 • 관리·감독 기능 강화

2. 공동시행

□ 경기도시공사와 민간시행자와 공동시행 확대

- 「공공주택 특별법」 제4조제2항에 근거하여 추진 가능하며 이미 경기행복주택 사업에 적용한 경험이 있음
- 경기도 도시공사와 사회적 기업 등이 공동시행자 구성하기 위해 기존 경기행복주택 방식과 동일하게 공모 방식으로 추진
- 이 경우, 정부 재정, 주택도시기금과 경기도 재정 지원도 확보가 가능하며 건설, 매입 방식을 통해 사업 추진이 가능함
- 단, 사회적 기업 등이 공동시행자가 되기 위해 주택사업자 요건을 갖추어야 함
 - 연간 20호 이상(도시형 생활주택 등은 30호 이상) 주택건설을 하고자 하는 자로 자본금 3억원 이상(법인) 또는 보유자산 6억원 이상(개인), 건축분야 기술자 1인 이상, 사무실 보유

〈그림 5-4〉 경기행복주택 공동시행 사례



□ 경기도 지역개발기금 융자조건 개선

- 현행 「경기도 지역개발기금 설치 조례」를 기반으로 공공임대주택 사업이 가능하지 만⁸⁵⁾ 현재 융자조건으로는 저렴한 장기임대주택을 공급하는 것은 거의 불가능
 - 금리는 연 2%(동 조례 시행규칙 제5조)로 주택도시기금, HUG에 비해 높은 수준

- 특히 상환조건은 3년 거치 2년 균등분할로 이는 단기 분양전환 임대사업만 가능한 구조
- 또한 기금의 용자대상 기관은 도 및 시군과 도 및 시군이 자본금 전액을 출자·출연한 법인으로만 규정하고 있어 사업에 참여하는 민간에 대한 기금지원이 어려움
- 공익적 임대주택 공급이 가능하도록 금리와 용자조건, 용자대상 기관을 개정할 필요가 있음
- 정부의 공공임대주택 유형별 용자조건을 감안하여 장기공공임대주택 사업이 가능하도록 용자지침 개정
 - 금리는 현재 2%에서 주택도시기금과 같이 1~1.8% 정도로 조정 필요
 - 용자기간은 3년 거치 2년 균등분할 상환에서 30년 거치 15년 상환으로 조정 필요

3. 새로운 공급체계 구성 방향

- 앞서 제시한 두 가지 방식은 법제를 크게 바꾸지 않고 당장 시행해 볼 수 있는 방식이나 공익적 임대주택 목적에 부합하는 새롭고 다양한 공급자가 더 많이 나타나기 위해서는 새로운 공급체계에 대한 고민이 필요하다고 판단되는 바, 여기서는 이에 대한 방향을 제시해 보고자 함

□ 공익적 임대주택 개념 제도화 필요

- 현재 법체계를 유지한다면, 민간이 참여하여 공급하는 저렴한 임대주택에 대해 공공임대주택과 구분할 수 있는 다른 명칭이 필요하다고 판단됨
 - 또한 영리를 추구하는 민간시행자가 공급할 수 있는 공공지원민간임대주택과 사회임대주택의 구분도 필요함
 - 정부는 주거복지 로드맵에서 공공지원주택을 사회적 임대주택으로 부르며 사회임대주택과 다른 것처럼 정의하고 있어 혼돈을 줌
- 경기도는 우선적으로 공익적 임대주택 개념을 도입하고 제도할 필요가 있음

85) 공공임대주택 사업 외에도, 도민의 복리증진을 위한 공공투자사업으로서, 경기도가 주무관청인 민간투자사업, 사회적 기업 및 협동조합 육성 사업, 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사업을 규정함(경기도 지역개발기금 설치 조례 제16조제4조)

- 서구의 소셜 하우스 개념을 의미하는 공익적 임대주택은 부의 재분배와 사회통합의 가치를 내재함
- 서울시와 국토부에서 사회주택을 협의적으로 사용하고 있어⁸⁶⁾ 경기도는 사회주택 본래의 개념적 정의를 가진 차별적인 용어 사용이 필요함
- 또한 영리적 성격이 강한 시행자에 의해 공급되며 공공성이 부족한 공공지원민간임대주택을 포함하는 공적임대주택과는 다른 개념 정의와 이를 적절하게 지칭할 수 있는 용어가 필요함

○ 공익적 임대주택은 시장 이윤을 추구하지 않는 재원과 금융지원을 기초로 시장에서 주거문제를 해결하기 어려운 계층을 위해 법으로 규정된 비영리(제한적 영리 포함) 시행자가 공급하는 주택을 통칭하는 개념임

- 일반적으로 소득 6분위 이하의 가구를 대상으로 지원하나, 소득과 관계없이 청년층, 노년층, 장애인, 노숙인 등도 고려 가능함
- 시행자는 제한적 또는 비영리 법인으로 설립은 공공, 민간, 공공과 민간 공동출자 방식 등을 통해 마련될 수 있음
- 시행자는 사회적 목적을 기초로 법으로 규정된 초기 임대료, 임대료 상승률 제한, 임대기간, 입주자 기준 등을 따라야 함
- 자금조달은 공적 자금을 기초로 민간의 이자 할인된 융자금, 기부, 자기자본 등 비영리적 자금도 사용 가능함

〈그림 5-5〉 공공임대주택과 공익적 임대주택 비교

	공공임대주택	공익적 임대주택
대상	소득 6분위 이하	소득 6분위 이하 (특수계층에 대해 완화)
유형	영구, 국민, 분양전환(5, 10년), 매입, 전세임대, 행복주택 등	소득, 목적에 따라 2~3가지로 단순화
시행자	공공, 공공+민간(공동시행)	제한적 영리, 비영리
자금조달	공공(재정, 기금)	공공(재정, 기금), 민간(비수익기금 등)
배분/ 임대료	국가 통제	국가 통제

86) 서울시의 '사회주택'은 '주거관련 사회적 경제 주체'가 공급하는 임대주택을 의미하고, 국토부의 '사회적 주택(사회임대주택)'은 공공주택 사업자가 매입한 다가구·다세대 주택의 운영을 '사회적 경제주체'에 위탁하여 운영하는 주택을 의미함

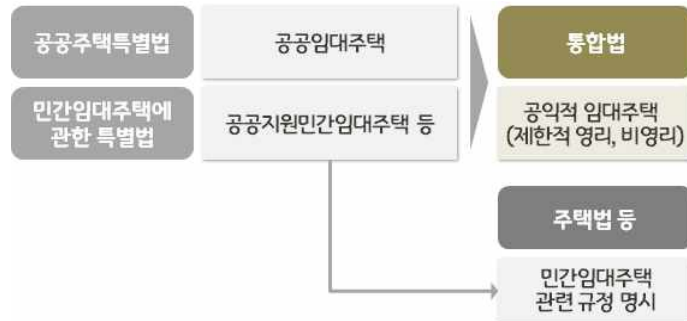
- 국가는 시행자에게 재정과 기금, 조세감면, 공공 토지(무상, 저리대여) 등 세제·금융지원을 제공하고 임대료와 배분과정에 적극적으로 개입을 전제함
- 공익적 임대주택의 점유형태는 분양전환 임대와 지분공유 등 보다 다양한 점유방식이 가능하지만 영구 또는 30년 이상 장기임대 방식이 바람직함

□ 공공주택과 공공지원민간임대주택 등의 혁신적 재편을 통해 공익적 임대주택 시스템 구축 필요

- 이런 개념을 바탕으로 공익적 임대주택은 국내 주택시스템 안에서 특별한 목적을 바탕으로 민간 임대주택 영역과 별도로 구성된 시스템을 기반으로 공급될 필요가 있음
 - 현재 국내 임대주택 영역은 공공임대주택과 민간임대주택으로 이원화 되어있으나 공공의 지원을 받는 임대주택과 그렇지 않은 임대주택간의 경계가 모호해 임대주택 공급체계를 전면적으로 개편하여 통합하는 방안이 필요하다고 판단됨
- 공익적 임대주택의 목적, 대상, 배분방식, 입주조건, 임대료 등에 대해 사회적 목적에 부합하는 구체적인 기준을 마련하고 공공과 민간 등 비영리(제한적 영리 포함) 성격의 시행자(소유자)에게 동일한 공적 지원과 의무를 부과하는 규정을 마련하도록 경기도는 중앙정부에 건의할 필요가 있음
 - 공익적 임대주택과 관련된 민간시행자의 구성과 조직의 운영방식 등에 대해서는 별도의 법으로 규정하고 국가에 의해 관리, 감독될 수 있는 체계를 구축하는 방안 마련이 필요함
 - 즉, 공공의 행정정책 지원을 받는 민간시행자에 대해서는 공공시행자와 동일하게 설립요건, 조직구성, 운영방식 등에 대해 명확하고 구체적인 규정 마련 필요
- 이에 따라 공익적 임대주택은 법적으로 규정된 시행자에 의해 공급된 주택만을 지칭하게 되며 조세 감면 위주의 지원을 받거나 지원이 없는 민간임대주택과 구분될 수 있음
 - 앞서 살펴본 네덜란드, 프랑스와 같이 소셜 하우스 정책 추진하는 대부분의 국가는 법제적으로 규정된 시행자가 공급하고 관리하는 주택에 한정하여 소셜 하우스이라고 정의함
 - 이들 국가는 민간임대시장에 대해 보편적인 임대료 규제(기준 임대료, 임상을 제한 등)를 적용하거나 일부에 대해서는 특별한 세제 감면을 하는 경우도 있지만 이들을 공식적으로 소셜 하우스이라고 정의하지는 않음

- 이는 현재 「공공주택 특별법」과 「민간임대주택에 관한 특별법」을 공익적 임대주택에 대한 내용을 중심으로 하나로 통합된 법으로 재편하고 공공의 지원 유무와 상관없이 영리 목적의 임대주택에 대한 사항은 기존 주택법 등으로 이관하는 방안이 필요하다는 의미임

〈그림 5-6〉 공익적 임대주택 법령 체계



- 새로운 공익적 임대주택 공급시스템의 구성은 공공주택 영역의 경쟁을 통한 다양성을 유도하고 양적, 질적으로 향상된 새로운 주택공급의 새로운 생태계를 형성하고 발전시키는 기회를 제공해 줄 수 있어야 함
- 특히, 공익적 임대주택 시스템으로의 재편은 이미 국내에 적용된 일반주의 (generalism) 모델의 내실화를 가져오며 사회적 수요 계층의 주거문제를 효율적이며 효과적으로 해소할 수 있는 기회가 되어야 할 것으로 사료됨
 - 공공의 재원과 조직은 저소득층 주거문제 해소에 집중하며, 공공시행자가 정상적인 역할을 할 수 있도록 제도 완비 필요
 - 사회적 경제 주체는 3분위 이상 계층에 대해 임대주택 공급 노력

〈그림 5-7〉 공익적 임대주택 공급 구조 변화



제 6 장

결론

1. 연구 요약
2. 정책 제언

1. 연구 요약

□ 현재 공급체계는 민간이 직간접적으로 일정부분 참여할 수 있는 제도적 장치를 제공하고 있으나 실제적 역할은 미미하거나 공공성이 미약함

- 현행 제도 하에서 민간은 공적 임대주택 공급의 '시행자'와 '위탁관리자'의 역할을 수행할 수 있음
- 이런 제도적 장치에도 불구하고 민간의 실제적 역할은 미미하거나 공공성이 적은 분양전환 임대주택 등에 집중되어 있음
 - 공공임대주택 재고의 대부분(87.5%)은 공공시행자에 의해 공급이 되었으며 공동출자 법인이나 공동시행에 의한 공급은 사례가 미미함
 - 민간의 분양전환 공공임대주택과 공공지원민간임대주택은 공적 임대주택 재고의 22.6%에 해당되는 적지 않은 양이지만 이들 전부는 장기공공임대주택으로 보기 어려우며 분양주택의 특징을 가지고 있다고 판단됨
 - 한편, 사회임대주택은 추진기간에 비해 공급량은 683호 정도로 미미함

□ 사회적 수요계층의 주거문제를 보다 효율적이며 효과적으로 대응하기 위한 방안으로 민간부문의 참여 확대가 필요함

- 공공임대주택 공급과 같은 주거지원 정책에도 불구하고 부적합 주택 거주가구의 감소는 더디며 주택이외 거처 거주가구는 오히려 증가하여 기존 공공 주도의 독점적 공급체계로는 주거지원이 필요한 사회적 수요 대응에 한계가 있을 것으로 판단됨
- 이와 함께 저렴한 임대주택에 대한 지속성 있는 재정투자를 보장할 수 없고, 공공시행자의 부채 증가, 사회적·공간적 수급 불균형 초래, 지역 민간임대시장의 저하, 공공시행자 거대 독점화로 인한 고비용화와 획일화 등은 기존 공급구조 변화의 필요성을 강조함

- 이런 이유로 민간의 참여에 대한 요구가 증대되며 몇몇 의미 있는 시도가 나타나고 있으나 사회적 경제주체 등의 자금조달 능력과 공급 역량 부족, 공공지원민간임대주택의 공공성 부족, 관리감독 기능의 부재 등으로 민간의 참여 방식에도 구조적인 한계가 존재함

□ 주거를 위한 사회적 기업 설립 등을 통해 민간과 함께 저렴한 임대주택 공급 확대 시도

- 현재 민간 참여의 방식의 한계를 극복하기 위해 제한적 영리를 추구하며 공공이 직접 참여하는 제4섹터 형식의 시행조직 구성이 필요하며 이는 현행 제도를 기반으로 두 가지 방식으로 제안 할 수 있음
- 첫째, 공공과 민간이 공동출자하여 주거를 위한 사회적 기업 설립
 - 「공공주택 특별법」 제4조제1항제5호를 근거로 공공이 50%+1 이상의 자본을 출자하고 나머지는 민간이 출자하여 법인을 설립하고 「사회적기업 육성법」에 따라 사회적기업으로 인증
 - 「사회적기업 육성법」을 근거로 민간과 공공(50% 미만)이 공동출자하여 사회적 기업을 설립하고 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따라 임대사업자로 등록
- 둘째, 공공과 민간이 공동시행하는 방식
 - 사회적 기업 등이 공동시행자가 되기 위해 주택사업자 요건을 갖추어야 함

□ 향후 기존의 공급체계를 재편하여 새로운 체계를 구축하는 방안의 모색도 필요함

- 현재 「공공주택 특별법」과 「민간임대주택에 관한 특별법」을 공익적 임대주택에 대한 내용을 중심으로 하는 하나의 법으로 통합하여 재편하고 공공의 지원 유무와 상관없이 영리 목적의 임대주택에 대한 사항은 기존 주택법 등으로 이관하는 방안을 고려해 볼 수 있음
- 새로운 공익적 임대주택 공급시스템의 구성은 공공주택 영역의 경쟁을 통한 다양성을 유도하고 양적, 질적으로 향상된 새로운 주택공급의 새로운 생태계를 형성하고 발전시키는 기회를 제공해 줄 수 있어야 함
 - 특히, 공익적 임대주택 시스템으로의 재편은 이미 국내에 적용된 일반주의

(generalism) 모델의 내실화를 가져오며 사회적 수요 계층의 주거문제를 효율적이며 효과적으로 해소할 수 있는 기회가 되어야 할 것으로 사료됨

2. 정책 제언

□ 공익적 임대주택 개념 도입과 제도화

- 현재 법체계를 유지한다면, 민간이 참여하여 공급하는 저렴한 임대주택과 공공임대주택을 포괄할 수 있는 새로운 명칭이 필요하다고 판단되며, 여기서는 이를 ‘공익적 임대주택’으로 제시함
 - 영리를 추구하는 민간시행자가 공급하는 공공지원민간임대주택과의 구분 필요
- 공익적 임대주택은 시장에서 주거문제를 해결하기 어려운 계층을 위해 시장 이윤을 추구하지 않는 재원과 금융지원을 기초로 비영리 또는 제한적 영리 시행자가 공급하고 관리하는 주택을 통칭
- 경기도의 경우, 정부의 공적 임대주택과는 다른 이런 개념을 바탕으로 ‘경기도 공익적 주택 공급과 운영에 관한 조례(가칭)’ 제정과 ‘경기도 중장기 주거종합계획’에 공익적 임대주택의 목표와 방향, 공급계획, 실천방안 등 제시할 필요가 있음

□ 경기도는 민간과 함께 공익적 임대주택 공급 확대를 위해 노력

- 주거지원이 필요한 사회적 수요 해소를 위해 공익적 임대주택 공급 확대가 필요하며 경기도 자체적 공익적 임대주택 공급 물량의 일정부분(예: 10% 이상)을 민간과 함께 공급하는 정책 추진
- 주거지원이 필요한 사회적 수요계층 가운데 공공은 상대적으로 지불능력이 낮은 1, 2, 3분위를 위한 임대주택 공급에 집중하고 민간은 4, 5, 6분위에 집중
- 임대주택 영역의 경쟁을 통한 다양성을 유도하고 새로운 주택공급 생태계 구축 유도

□ 주거를 위한 사회적 기업을 시군과 함께 시범적으로 설립

- 사회적 경제 주체 육성을 위해 「공공주택 특별법」 제4조제1항제5호를 근거로 공공이 50%+1 이상의 자본을 가지며 나머지는 민간이 공동출자하여 법인 설립하거나 「사회적기업 육성법」 제7조를 근거로 민간이 전액 또는 공공이 50%미만의 자본을 공동출자하여 법인 설립 가능
 - 자본금은 경기도(주거복지기금 등), 경기도시공사, 시군 등과 다양한 민간자본(금융기관, 건설업체, 연기금, 지역 업체와 협회 등)으로 형성되며 노동자의 주거문제 해소에 고민하는 지역의 기업체 참여도 가능
 - 자본구성과 주주에 대한 명확한 기준 마련이 필요
 - 수익 및 배당에 대한 기준 마련 필요
- 주거지원 소요가 많은 시군을 2~3개 시군을 대상으로 시범적으로 주거를 위한 사회적 기업을 설립하여 운영해 볼 수 있음
 - 운영 성과를 보고 다른 지역으로 확대하는 방안 고려

□ 경기도시공사와 민간시행사 공동시행 확대

- 경기도 도시공사와 주택사업자 요건을 갖춘 민간(제한적 영리 또는 비영리)이 공동시행자를 구성하여 공익적 임대주택 사업을 추진하는 방식을 확대하도록 노력
- 현재 행복주택의 공동시행 방식을 다른 공익적 임대주택 유형에 확대 적용하는 방안도 마련 필요

□ 경기도 지역개발기금 융자조건 개선

- 현행 지역개발기금 조례를 기반으로 임대주택 사업이 가능하지만 현재 융자조건으로는 저렴한 장기임대주택을 공급하는 것은 거의 불가능
- 정부의 공공임대주택 유형별 융자조건을 감안하여 경기도 공익적 임대주택 시행자가 장기공공임대주택 사업을 지속적으로 추진할 수 있도록 융자지침 개정
 - 금리는 현재 2%에서 주택도시기금과 같이 1~1.8% 정도로 조정 필요
 - 융자기간은 3년 거치 2년 균등분할 상환에서 30년 거치 15년 상환으로 조정 필요

□ 공공주택과 공공지원민간임대주택 등을 통합한 공익적 임대주택 시스템 구축을 정부에 제안

- 공익적 임대주택은 국내 주택시스템 안에서 특별한 목적을 바탕으로 민간 임대주택 영역과 별도로 구성된 시스템을 기반으로 공급될 필요가 있음
 - 현재 국내 임대주택 영역은 공공임대주택과 민간임대주택으로 이원화 되어있으나 공공의 지원을 받는 임대주택과 그렇지 않은 임대주택간의 경계가 모호해 임대주택 공급체계를 전면적으로 개편하여 통합하는 방안이 필요하다고 판단됨
 - 공공의 행재정적 지원을 받는 민간시행자에 대해서는 공공시행자와 동일하게 설립 요건, 조직구성, 운영방식 등에 대해 명확하고 구체적인 규정 마련 필요
 - 이는 현재 「공공주택 특별법」과 「민간임대주택에 관한 특별법」을 공익적 주택에 대한 내용을 중심으로 하나의 법으로 재편하고 공공의 지원 유무와 상관없이 영리 목적의 임대주택에 대한 사항은 기존 주택법 등으로 이관하는 방안을 고려할 필요하다는 의미임
- 공익적 임대주택의 목적, 대상, 배분방식, 입주조건, 임대료 등에 대해 사회적 목적에 부합하는 구체적인 기준을 마련하고 공공과 민간 등 비영리(제한적 영리 포함) 성격의 시행자(소유자)에게 동일한 공적 지원과 의무를 부과하는 규정을 마련하도록 경기도는 중앙정부에 건의할 필요가 있음

□ 사회적 기업 육성법 개정 건의

- 민간시행자를 육성하는 목적 하에 경기도, 경기도시공사 또는 시군이 자본 형성에 참여하는 방식을 고려해 볼 수 있음
- 이를 위해 「사회적기업 육성법」 상 취약계층, 사회서비스 부문에 공공임대주택 입주자와 공공임대주택 공급 및 운영 관련 서비스를 추가하여 보다 명확한 규정 마련 필요

〈표 5-2〉 「사회적기업 육성법 시행령」 개정(안)

기존	개정(안)
제2조(취약계층의 구체적 기준)	제2조(취약계층의 구체적 기준)
1. 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람	.....
2. 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 고령자	.....
3. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제1호에 따른 장애인	.....
4. 「상매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 따른 성매매피해자	.....
5. 「청년고용촉진 특별법」 제2조제1호에 따른 청년 중 또는 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 제2조제1호에 따른 경력단절여성등 중 「고용보험법 시행령」 제26조제1항 및 별표 1에 따른 신규고용촉진 장려금의 지급대상이 되는 사람	좌동
6. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민	.....
7. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 피해자	.....
8. 「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2에 따른 보호대상자	.....
9. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자	.....
10. 「보호관찰 등에 관한 법률」 제3조제3항에 따른 갱생보호 대상자	12. 「공공주택 특별법」 제48조제1항에 따른 공공주택의 입주자의 자격 기준에 따른 공공임대주택 입주자
11. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람	13. 그 밖에
가. 「범죄피해자 보호법」 제16조에 따른 구조피해자가 장해를 입은 경우 그 구조피해자 및 그 구조피해자와 생계를 같이 하는 배우자, 직계혈족 및 형제자매	..... 좌동
나. 「범죄피해자 보호법」 제16조에 따른 구조피해자가 사망한 경우 그 구조피해자와 생계를 같이 하던 배우자, 직계혈족 및 형제자매	
12. 그 밖에 1년 이상 장기실업자 등 고용노동부장관이 취업 상황 등을 고려하여 「고용정책 기본법」 제10조에 따른 고용정책심의회(이하 "정책심의회"라 한다)의 심의를 거쳐 취약계층으로 인정된 사람	
제3조(사회서비스의 종류)	제3조(사회서비스의 종류) 종
1. 보육 서비스	.....
2. 예술·관광 및 운동 서비스	.....
3. 산림 보전 및 관리 서비스	, 좌동
4. 간병 및 가사 지원 서비스	.....
5. 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스	.....
6. 청소 등 사업시설 관리 서비스	8. 서민용 저렴한 임대주택 공급·운영 관련 서비스
7. 「직업안정법」 제2조의2제9호에 따른 고용서비스	9. 그 밖에 좌동.....
8. 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회 심의를 거쳐 인정하는 서비스	



참고문헌

- 고길곤·조수연·이시영·정다원(2018). 『임대주택 정책 추이 및 개선방안』, 국회예산정책처.
- 건설교통부(2006). 『임대주택 체계개편 연구』.
- 관계부처 합동(2017.11.29). 『사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵』.
- 국토교통부(2017a). 『2017년도 주거실태조사 연구보고서(일반가구)』.
- _____ (2017b). 『2017년도 주택 업무 편람』.
- _____ (2018.5). 『2018년도 주택도시기금 운용계획(2차 변경)』.
- _____ (2018.6). 『2018년 주거종합계획』.
- 권주안·황은정(2015). 『임대주택리츠 활성화 방안』, 주택산업연구원.
- 기획재정부(2017). 『2017~2021년 국가재정운용계획』.
- 김태섭·김지은·강민욱·한동진(2015). 『사회적 주택 공급 활성화 방안 연구』, 주택산업연구원.
- 남원석(2014). “한국 공공임대주택의 미래 : 새로운 제도화의 경로와 과제”, 『공간과 사회』, 48(2), 136:177, 한국공간환경학회.
- 더함&공동체 협동조합 뉴스테이 추진단(2017.1.16). “예비조합원(발기인)을 위한 공동체 협동종바 뉴스테이 설명회” 발표자료.
- 서울특별시 사회주택종합지원센터(2016). 『서울시 사회주택 주거실태 및 사업프로세스 연구』.
- 이왕건·민범식·박소영·육은정·이운주·이민정(2015). 『법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구』, 국토연구원.
- 송기욱·장인석(2017). “리츠를 활용한 공공과 민간의 임대주택 공급모델 기법 특성 및 적용사례 비교 연구”, 『부동산학보』, 69, 58:71, 한국부동산학회.
- 윤정원·박다현·반장식(2013). “제4섹터 주도 지역개발에 대한 연구: 강원도 화천군 관광개발 성공사례를 중심으로”, 『지방행정연구』, 27(3), 317:352,
- 장인석·송기욱(2018). 『장기공공임대주택 공급확대를 위한 리츠사업구조 개선방안 연구』, 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 행정안전부(2017.8). 『2018~2022년 중기지방재정계획 수립 기준』.

“HUG, 사회임대주택 금융지원센터 개소식 개최”, 주택도시보증공사 보도자료(2018.6.26).
 “"임대 수익 떨어진다"...청년임대주택 막는 주민들“, 한겨레(2018.4.12).
 “신림동 역세권 2030 청년주택, 일부 주민들 반대 왜?”, 이코노믹리뷰(2018.6.7).
 “"수서역 행복주택 결사반대"...주민반발에 부딪힌 수서역세권 개발”, 머니투데이(2017.5.17).
 “싸고 쾌적한 ‘토지임대부 사회주택’ 아시나요?”, 한겨레(2017.6.22).
 “청년임대주택 어디 짓죠? 물었더니... "그건 비밀인데요"”, 조선비즈(2018.4.12).

국토교통부, 임대주택통계, 각년도.

국토교통부, 주거실태조사, 각년도.

경기도, 경기도 2017년 주거실태조사.

서울시 사회주택종합지원센터, 2018년 사회주택 사업자 현황 조사.

통계청, 인구주택총조사, 2015.

MELT, Compte du logement.

MELT, Les offices en 2002: les personnels, les emplois, 2004.

METCS, Les organismes de logement social en 2002, 2004.

AEDES(2017a). FACTS and FIGURES of the Dutch Social Housing Sector(Reporting year 2015).
www.aedes.nl/algemeen/over-aedes.

AEDES(2017b). Feiten & Cijfers > Verhuurderheffing: tarieven, heffingsverminderingen en bedragen tot 2023.
<https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/verhuurdersheffing/verhuurderheffing-tarieven-en-bedragen-tot-2023.html>.

Boelhouwer, P.(2014). Maturation of the Dutch social housing model and perspectives for the future. Delft University of Technology, OTB Research Institute for the Built Environment.

COMPANEN(2016). Handreiking Prestatieafspraken. Herziene versie. Samenwerken volgens de Woningwet 2015. 12 september 2016. In opdracht van AEDES, BZK, VNG en Woonbond.
<http://woningwet2015.nl/nieuws/handreiking-prestatieafspraken>.

DURANCE Alain(2007). Le financement du logement, Litec.

Elsinga, M.G., Hoekstra, J.S.C.M., Van 't Hof, A.J.C., Van der Leij, E.G. & E. van Rijn(2015). Literatuurstudie. “Parlementaire enquête Woningcorporaties”. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 606, nr.8., 's-Gravenhage, Tweede Kamer. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33606-8.html>

Elsinga, M., Priemus, H. & P. Boelhouwer(2016). Milestones in housing finance in the Netherlands, 1988–2013. In. Lunde, J. & Whitehead, C. (eds.) Milestones in European Housing Finance. Chichester: Wiley-Blackwell, pp.255–272.

Harloe, M.(1995). The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America. Oxford UK & Cambridge USA: Blackwell.

Kools, J. Klaase, D. And P. Vlek(2014). De rendabele sociale huurwoning. In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Fakton. (The cost-effective provision of social rental housing). www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/27/de-rendabele-sociale-huurwoning

Lijzenga, J. & D. Boertien(2016). De rol van woningcorporaties op de woningmarkt – een WoON 2015-verkenning. In opdracht van BZK. Arnhem, COMPANEN.

KECK Jean-Louis(1995), Les organismes HLM, 2ed, Paris: Masson.

SEMAPA(2006). Paris Rive Gauche: Logement.

STEBE Jean-Marc(2002). Le logement social en France, 2ed, Paris: PUF.

WERTENDCHLAG Bruno(1997). La location HLM, 2ed, Paris: Dalloz.

국가법령정보센터(law.go.kr).

국가통계포털(kosis.kr).

공공임대주택기구 연합(union-habitat.org).

공공주거기구 연합(offices-hlm.org).

국립공탁은행 산하 공공주택건설그룹(groupesni.com).

국토교통부 공공지원 민간임대주택 홈페이지(molit.go.kr/pr-housing).

네덜란드 정부 홈페이지(rijksoverheid.nl).

네덜란드 중앙정부 공식 주택 통계 홈페이지(syswov.datawonen.nl).

마이홈(myhome.go.kr).

사회주택 연합(union-habitat.org).

위스테이 홈페이지(westay.kr).

제4섹터 네트워크 홈페이지(fourthsector.net).

파리시 공공주거기구(opacparis.fr/opac/index.asp).

파리 리브고쉬 사업단(parisrivegauche.com).

프랑스 법제처(legifrance.gouv.fr).

프랑스 주택청(logement.gouv.fr).

aedes 홈페이지(aedes.nl).

COOP'HLM 홈페이지(hlm.coop).

ESH 홈페이지(esh.fr).

OPH 홈페이지(foph.fr/oph).

SK건설 홈페이지(skec.co.kr).



The Role of Private Sector in Social Housing System

Under the current system, the private sector can play the role of 'project operator' and 'rental business operator' of public rental housing supply. Until now, most of the public rental housing has been supplied by public operators. As of 2016, 87.5% of the total public rental housing inventory is supplied by LH and local governments. It is necessary to expand the participation of the private sector as a means to more efficiently and effectively respond to the housing problems of the social demanding class. The purpose of the study is to suggest ways for private sector to participate in social housing system and seek directions of the system to expand the role of private sector.

Social demanding classes to live a decent residential life in a pleasant and stable dwelling environment always reside. And they are magnified as a new group such as poverty children, young people, newlyweds, old people, people with disabilities and homeless people, etc. Also, public sector have issues with limitation of publicly funded supply, deterioration of financial structure, the high cost and uniformity. Meanwhile, Private participation also have limits such as public sector lock-in, lack of fundraising, and sustainable supply ability.

It is necessary to establish a social housing supply system by private investors seeking limited profits such as the Netherlands and France. Government needs to the utilization of private capital and efforts to the balance of 'rent appropriateness' and 'supplier's business guarantee'. Also it needs establishment of a social enterprise for residence, and amplification of co-operation between the private sector(including non-profit and social economy) and public sector.

Policy Suggestions as follows: ① introduction and institutionalization of social housing concept, ② efforts to expand social housing supply with the private sector(including non-profit and limited profits) ③ trial establishment of social enterprise for residence, ④ expansion of joint implementation of Gyeonggi Urban Innovation Corporation with private housing project implementer, ⑤ improvement loan conditions of 'Gyeonggido Development Fund' adjusting lending rates from 1% to 1.8% and periods from 3 years to more long, (6) build a social housing system that integrates 'public housing' and 'public support private rental housing', (7) revise the 'Social Enterprise Promotion Act' including provision and operation of social housing

Keyword Public Rental Housing, Private Non-Profit Rental Housing, Social Enterprise