



한국형 사회주택의 개념 정립과 유형화 연구

Developing the Notion and Type of Social Housing in Korean Housing Context

신서경*

Shin, Suh-Kyung

윤영호**

Yoon, Young-Ho

권오정***

Kwon, Oh Jung

최병숙****

Choi, Byungsook

Abstract

Housing stability of the disadvantaged exacerbates by economic downturn; furthermore, the lack of public rental housing supply and service is a major housing policy issue which existing public rental housing bears. To resolve this housing issue the central government begins to consider social housing that could respond to various rental housing demands. As a means of establishing social housing in rental housing market, non-profit organizations and small-scale private enterprises participate in the market with financial supports and tax incentives. Also, the central government makes tenants criteria reasonable to accommodate rental housings for diverse households such as students and newlyweds. This study focuses on such emerging change in rental housing policy and market to evaluate the possibility of social housing in Korea. As a result, the central government plans to support private and non-profit organizations for rental housing supply. Second, household characteristics and the concept of life cycle management blend into tenants criteria which heavily centered on income levels before. Diversifying rental housing suppliers and making reasonable tenants criteria show potential for social housing. Lastly, the market paradigm of rental housing needs to transform from supply-oriented to actively demand-responsive.

Keywords : Social Housing, Public Rental Housing, Social Economy Actor, Social Housing in Korea

주요어 : 사회주택, 공공임대주택, 사회적 경제주체, 한국형 사회주택

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 주택수급의 격차를 해소하고 주택시장의 안정성을 확보하기 위하여 다양한 주택정책이 꾸준히 이어지고 있다. 무엇보다 주택시장에서 취약한 저소득계층의 주택수요를 충족하기 위한 정책적 노력이 요구되고 있다.

최근 저소득계층의 주택난에 관한 담론에서 나타나기 시작한 ‘사회주택’은 기존 공공주택정책의 한계를 되짚고 공익을 목적으로 한 주택수급의 여건 변화를 모색하는 단초가 되고 있다(Kim, Hwang, & Ryu, 2015).

사회주택이란 유럽을 중심으로 발전한 공공주택의 형태로 시세보다 저렴한 주거비용과 적정 수준의 주거환경을 갖춘 임대주택을 말한다(United Nations Economic Commission of Europe, 이하 Rosenfeld, 2015).

유럽과 북미지역을 중심으로 형성된 사회주택에 관한 논의는 주택조합, 비영리 법인 등과 같이 공익을 추구 하

는 경제주체(responsible housing providers)가 주도하는 사회주택 수급환경 조성을 강조하고 있다(Rosenfeld, 2015).

국내에서도 이와 유사하게 사회적 경제주체를 육성하여 사회주택 공급을 활성화하고 수급의 지속가능성을 확보하기 위한 정책적 노력이 시작되었다. 하지만 기존의 다양한 공공임대주택정책 및 제도와 사회주택 사이의 관계가 정립되지 않아 정책적 혼선이 예상된다.

본 연구는 사회주택의 정책적제도적 도입이 실효성을 갖고 기존 공공임대주택과 구분되어 상호 보완관계를 구축하는데 기여하고자 한다.

서구에서 발전한 사회주택의 의의를 국내 주택시장에서 구현하기 위하여 첫째, 사회주택 개념을 국내 여건을 고려하여 재해석하고 둘째, 공공임대주택 등 국내의 사회주택 유사정책사례와 개념적정책적 연계 방안을 모색한다.

이에 본 연구는 국내외 선행연구 및 관련 문헌의 고찰을 통해서 한국형 사회주택의 개념을 정립하고자 한다. 또한 정립한 한국형 사회주택의 개념을 바탕으로 한국형 사회주택의 유형화를 시도하고 국내 주택수급환경에서 실현 가능한 사회주택의 정책방향을 모색하고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구는 한국형 사회주택의 개념을 정립하고 유형을 제안하기 위해서 4단계의 연구과정을 거친다.

첫째, 사회주택의 구성요소와 개념을 정립하기 위해 ‘사

*정회원(주저자), LH토지주택연구원 연구원

**정회원(교신저자), LH토지주택대학교 전임교수

***정회원, 건국대학교 건축학과 교수

****정회원, 전북대학교 주거환경학과 교수

Corresponding Author: Young-Ho Yoon, Land and Housing Institute, Korea National Land and Housing Corporation. 99, Expore 539, Yuseong-gu, Daejeon, Korea. E-mail: yhyoon@lh.or.kr

회주택(Social Housing)'을 주제로 하는 국내 학술지 및 국내외 연구보고서에 대한 문헌고찰을 실시한다. 둘째, 정립한 구성요소와 개념을 바탕으로 사회주택이 추구하는 주택수급모형을 살펴보고 기존의 공공주택정책과 비교분석한다. 셋째, 기존 공공주택정책 중 사회주택개념의 적용이 가능한 사례를 정립된 사회주택의 구성요소와 개념에 따라서 유형화한다. 사회주택 유형화의 이론적 토대는 Harloe(1995)와 UN ECE의 사회주택 연구를 근거로 한다. 끝으로 한국형 사회주택의 유형화 과정을 통해서 국내 사회주택 실현 가능성을 검토하고 사회주택 활성화를 위한 정책적 제안을 하도록 한다.

II. 국내외 사회주택 동향 고찰

1. 국내 사회주택에 관한 학술적·정책적 논의

국내에서 사회주택에 관한 초기의 학술적 연구는 사회주택이 주택정책의 일부로 자리 잡은 유럽의 선례를 연구하여 국내에 활용하기 위한 기초 연구가 주를 이루었다.

Ha(1987)의 '영국의 사회주택과 금융지원'에 관한 연구부터 Lee and Choi(2016)의 '2000년 이후 프랑스 사회주택 지원제도 및 공급특성연구' 등 서구 사회주택의 이해에 초점을 맞춘 학술적 논의가 주목할 만하다.

이후 2000년대부터는 주택협동조합, 공동체 주거 등의 국내 관련 유사사례를 중심으로 사회주택에 관한 토착적인 논의가 시작되었다(Park, 2007; Lee & Park, 2012; Kim, 2014; Kang, Jin & Lee, 2015).

또한 Choi and Choi(2015)는 공공임대주택의 실내외 평면배치, 주택의 유지관리 시스템 등을 분석하여 사회경제적 취약계층의 수요에 부응하는 공공임대주택의 공간적 모형을 제시하며, 이를 '한국형 사회주택'이라 하였다.

국내의 사회주택에 관한 연구는 첫째, 사회주택을 공공임대주택과 동일선상에서 해석하여 공공임대주택의 개선 방향을 모색하는 연구가 대다수인 것으로 나타났다. 둘째, 국내외 학술적 시각은 사회주택을 주택의 부동산 가치추구로 인해 발생하는 주택시장수급 불균형을 완화하는데 활용할 수 있는 개념으로 정립하고 있다. 즉, 사회주택이 주택시장진입장벽이 높은 사회경제적 취약계층에게 주거대안을 제공하는 정책에 적용될 수 있음을 의미한다. 이와 같은 사회주택의 학술적 논의를 바탕으로 사회주택은 공공임대주택의 한계를 극복하는데 활용할 수 있다.

한편 1980년대 임대주택수급 여건을 살펴보면 1982년 임대주택육성방안이 발표되고, 1984년에는 임대주택 공급 활성화를 위한 임대주택 건설촉진법이 제정되었다. 이후 1988년 정부는 주택 200만호 건설 중 60만호를 임대주택으로 건설하는 계획을 발표하였다(Alog, 2013).

공공임대주택은 1960년대 제정된 대한주택공사법과 공영주택법을 근간으로 1980년대 이루어진 국가차원의 임대주택사업에서 처음 공급되었다. 당시부터 공공임대주택은 저소득층을 위한 주거대안으로 자리 잡기 시작했다.

하지만 1980년대부터 중앙정부 주도의 공공임대주택사업이 계속되며 공공 공급자중심 수급체계, 양적재고 부족, 시설 노후화, 열악한 관리체계 등의 문제가 축적되고 있다.

최근 국내에서는 공공임대주택 수급환경이 지닌 이 같은 문제를 해결하고 새로운 주택수급 패러다임을 조성하기 위한 사회주택의 정책적 도입 논의를 시작했다.

국내에서 사회주택의 정책적 도입이 이루어진 첫 사례는 2015년 1월 제정된 서울시의 '사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례' (이하 '서울시 사회주택조례')이다. 서울시 사회주택 조례는 사회경제적 약자의 주거환경을 개선하고 사회적 경제주체의 육성 및 주택시장 참여를 활성화하기 위한 제도적 내용을 담고 있다.

서울시는 사회주택 조례를 근거로 토지임대부 사회주택 사업을 추진하고 공동체 주거사업과 빈집 정비사업과 같은 기존의 주거환경개선사업에 사회주택조례의 취지를 담은 노력을 시작했다.

토지임대부 사회주택사업은 서울주택도시공사(SH공사)와 공익을 추구하는 민간주택임대사업자가 협력하여 시세보다 저렴한 임대주택을 공급하는 제도로 사회경제적 취약계층을 대상으로 한다. 시흥시도 2016년 토지임대부 사회주택 공급 및 운영 사업시행자 모집공고를 시행하였다.

이 같은 지자체의 사회주택 활성화 노력과 함께 국토교통부 주거복지과에서는 2016년 9월 '사회적 주택 시범사업'을 실시하였다. 시범사업은 수도권 내 매입임대주택을 개보수하여 1인 청년가구에 보급하는 계획을 추진하고 있다.

중앙정부와 지자체의 사회(적)주택 시범사업은 기존에 공공이 주도한 임대주택사업시장에 공익을 추구하는 민간 임대주택사업자의 참여를 유도지원하는데 집중한다. 특히 중앙정부의 시범사업은 민간임대주택사업자에게 주택수급 및 관리의 권한을 부여하고 있다.

사회주택시범사업은 임대주택을 공급하는 역할을 민간으로 확대하여 사회경제적 취약계층의 주거수요를 충족하고자 한다. 이러한 사업의 저변은 향후 임대주택시장에서 민간 주택공급주체의 역량을 확보하는 토대가 될 것이다.

주택시장에서 주거취약계층을 주요 대상으로 한 임대주택공급이 활성화되면 적정한 임차비용과 생활환경을 갖춘 임대주택 수급을 확보할 것으로 기대된다. 공공이 주도하던 임대주택공급이 민간사업자의 참여로 다원화되면 소득과 가구특성에 따라 다양해지는 주택수요에 부응하는 주택공급체계가 마련될 수 있다.

요컨대 국내의 사회주택도입 움직임은 기존 공공임대주택수급이 지닌 한계를 민간주택사업자의 참여를 통해 개선하려는 의도이다. 정책적으로 보다 구체적인 사회주택 활성화를 모색하려면 사회주택이 주택정책의 일환으로 자리 잡은 국외의 사례를 살펴볼 필요가 있다.

2. 국외 사회주택의 고찰

국외의 사회주택에 관한 논의는 유럽 연합을 중심으로

전개되고 있다. UN ECE는 EU회원국 중 47개 회원국을 대상으로 사회주택의 정책현황 및 동향을 종합한 ‘유럽지역의 사회주택 모델과 동향 그리고 도전(Social Housing in the UN ECE Region Models, Trends, and Challenges 2015, 이하 UN ECE 보고서)’을 발간하였다.

UN ECE 보고서는 다양한 소득과 가구특성을 고려한 주거대안이 필요하며, 주택점유형태에 무관한 주택가격의 중립성(tenure neutral)을 추구하는 주택수급환경 조성을 강조하고 있다. 특히 경직된 주택점유(housing tenure)형태가 사회주택 입주자의 정주권(home ownership) 형성에 부정적인 영향을 미치고 있다고 지적하였다.

또한 UN ECE 보고서는 조사국의 주거불평등 실태에 주목하였다. 총 47개 조사국 대부분에서 사회주택 임차인 등 저소득계층의 주거비 부담이 상위소득계층 보다 높은 것으로 조사되었다. 조사결과는 저소득계층일수록 안정적인 정주환경을 확보하기 어렵다는 점을 의미한다.

UN ECE 보고서는 사회주택 확대를 위해 선결되어야 할 문제를 논의하였다.

먼저 사회주택공급의 안정성을 확보하기 위해 주택가격과 비용의 경쟁력 확보를 강조하였다. 이 같은 사회주택의 경제성 확보는 주택의 건설개발비 절감을 필요로 하는데, 이를 위해서는 사업자 이익의 조정이 불가피한 실정이다.

따라서 UN ECE 보고서는 사회주택 공급주체로서 합리적 가격의 주택을 공급하는 ‘책임감 있는 주택사업자(Responsible Housing Provider)’의 육성을 강조하였다. 덧붙여 ‘책임감 있는 주택사업자’의 역량강화를 위해서는 공공의 지원이 필수라고 강조하였다.

또한 중앙정부에 집중되었던 사회주택 공급관리 권한을 지자체에 이양하고 새로운 사회주택 거버넌스를 형성할 필요성을 제기했다.

종합하면, 유럽 대다수 국가에서는 사회주택의 확대를 필요로 하고 이를 위해서 첫째, 주택공급자와 수요자가 부담하는 주거수급비용의 균형과 형평성 확보에 노력하고 있다. 둘째, 공공에서는 사회적 경제주체의 사회주택 공급 확대를 지원하는 정책 및 제도 마련에 집중하고 있다. 끝으로 유럽 대다수 국가는 사회주택공급을 위해서 ‘책임감 있는 주택사업자’의 육성을 강조하고 있다.

3. 국내외 사회주택 문헌고찰 종합

국내외 사회주택에 관한 학술적, 정책적 문헌을 고찰한 결과, 우리나라와 유럽 모두 주택수급불균형과 이로 인한 사회경제적 취약계층의 주택난이 심각한 주거문제로 나타났다. 이를 해결하기 위해서 사회적 경제주체 혹은 ‘책임감 있는 주택사업자’와 같은 민간주택사업자의 임대주택 공급을 지원하는 공공의 정책적제도적 움직임이 우리나라와 유럽에서 진행되고 있다.

하지만 우리나라의 사회주택 활성화를 위해서는 먼저 공공에 의존하는 임대주택수급여건과 사회적 경제를 지향

하는 임대주택사업자의 층이 얇은 여건을 극복해야 한다.

이러한 측면에서 국내 사회주택 활성화는 공공임대주택을 비롯한 임대주택제도와의 관계 설정이 필요하며, 이를 통해 사회주택의 정책적 구현 방향을 모색해야 한다.

다음에서는 사회주택과 관련된 학술적, 정책적 이론을 살펴보고 이와 연계하여 한국형 사회주택의 개념을 제시하기로 한다.

III. 한국형 사회주택의 정립

1. 한국형 사회주택의 개념구성요소

한국형 사회주택의 개념을 정립하기 위해서 사회주택의 개념을 구성하는 요소를 살펴보기로 한다. 먼저 학술적으로 논의되고 있는 주택모델(모형)을 살펴보기로 한다.

Ha(2004)는 Harloe(1995)의 세 가지 사회주택모델(모형)과 Bourne(1981)의 다섯 가지 주택모델(모형)을 정리하였다. Harloe(1995)는 유럽과 미국의 여건을 중심으로 사회주택 모델(모형)을 제한모형(residual model), 일반대중모형(mass model), 노동자협동모델(workers' cooperative model)로 분류하였다(Ha, 2004). 세 가지 주택모델(모형)은 각 모형이 대상으로 하는 주택수요자의 특성에 따라서 구분된다.

첫째, 제한모형은 사회주택 수요자를 주택구매력이 없거나 시장 참여가 불가능한 집단으로 한정한다. 장애인, 노인, 빈민 등의 사회경제적 취약계층으로 분류되는 집단을 사회주택수요자로 하는 주택공급모형이다. 둘째, 일반대중모형은 명칭과 같이 주택공급의 대상을 특정하지 않은 공급모델이다.

셋째, 노동자협동모델은 주택의 필요성을 공유하는 집단이 필요를 충족하기 위해 주택구매 혹은 생산, 판매와 소비를 공동으로 영위하는 협동조합개념을 적용한 주택모델(모형)이다. 네덜란드의 사회주택이 노동자협동모델의 대표적 사례로 “사회적 임무를 수행하는 사적조직인 주택협회(Woningcorporaties, 보닝포코라시)가 사회주택의 공급, 운영, 관리를 총괄하고 있다”(Kim, 2014, p.1). 이러한 네덜란드 주택협회는 19세기 도시화로 인한 주택문제를 자본가, 종교인, 노동자 등이 자발적으로 해결하기 위해서 결성된 주택협동조합이다(Kim, 2014).

한편, UN ECE 보고서는 사회주택모델(모형)을 유니버설모델(universal model), 제너럴리스트모델(generalist model), 잔여모델(residual model)로 분류하였다.

유니버설모델은 Harloe(1995)의 일반대중모형과 같이 사회주택 수요자를 전 계층으로 한다. 반면에 제너럴리스트 모델은 주택구매력이 부족한 경제적 취약계층을 대상으로 하고, 잔여모델은 주택시장 참여가 어려운 난민, 장애인 등 사회경제적 취약계층을 대상으로 한다(UN ECE, 2015).

UN ECE보고서가 분류한 사회주택모델(모형)은 각 모델(모형)이 주택을 공급(배분)하는 방식에서 차이가 있다.

유니버설모델은 사회주택공급기준의 제한 없이 대기자명단(waiting lists)을 통해서 주택을 공급한다. 제너럴리스

트모델과 잔여모델은 사회주택공급기준으로 수요자의 소득수준과 가구특성을 고려하여 입주자를 선정한다.

Harloe(1995)와 UN ECE보고서가 제시한 사회주택모델(모형)에 대한 고찰을 바탕으로 한국형 사회주택의 개념을 구성하기 위한 구성요소를 도출하였다.

첫째 요소는 공급주체이다. Harloe(1995)가 제시한 세 가지 모델인 제한모형, 일반대중모형, 노동자협동모델을 구분하는 기준은 공급주체의 상이함이다. 제한모형과 일반대중모형은 국가, 지자체 등 공공이 사회주택공급을 주도하지만 노동자협동모델은 사회주택의 실수요자인 민간이 공급을 주도한다.

두 번째는 사회주택수요자의 범위이다. UN ECE보고서가 제시한 세 가지 사회주택모델은 주택수요자이자 주택공급대상을 주택을 필요로 하는 모든 가구, 소득여건으로 주택구매력이 낮거나 없는 가구, 가구의 특수한 여건에 의해 주택시장에 참여할 수 없는 가구로 특정하였다.

세 번째 요소는 사회주택공급기준이다. 이는 각 모델이 사회주택수요자를 선정하는 기준과 상호관계를 맺는다. 즉, 현실적으로 사회주택수요를 모두 수용할 수 없기 때문에 수요와 공급사이의 간극을 최소화하고 공급의 형평성을 확보하기 위해 주택공급주체가 정하는 기준(소득수준, 가구특성)을 말한다. 사회주택의 수요자 선정기준과 공급기준은 동전의 양면과 같다. 수요에 근거해 공급량과 방식을 결정하거나 공급여건에 따라 결정하는 차이라 할 수 있다.

한국형 사회주택정립을 위한 개념의 구성요소는 공급주체, 수요자범위, 공급기준이다. 보다 실효성 있는 한국형 사회주택의 개념을 정립하기 위해서는 세 가지 구성요소와 함께 국내 공공임대주택의 여건을 살펴봐야 한다.

다음에서는 국내의 임대주택 수급환경이 지닌 문제점과 관련 연구 및 정책을 살펴본 뒤, 한국형 사회주택의 개념을 정립하도록 한다.

2. 공공임대주택의 현황과 사회주택 가능성

우리나라에서 사회주택을 활성화하려는 주된 이유는 공공임대주택 수급이 갖는 한계를 극복하려는 것으로, 국내 공공임대주택에서 나타난 한계점을 살펴보면 다음과 같다.

국내의 공공임대주택현황은 <Table 1>과 같다. 2010년부터 2015년까지 임대주택공급의 변화를 살펴보면, 장기임대주택과 매입임대주택은 꾸준한 증가추세를 보였다.

장기임대주택(영구/50년/국민임대주택 포함)과 매입임대주택의 꾸준한 증가는 저소득사회취약계층을 대상으로 한 임대주택의 양적 증가를 의미한다.

하지만 Choi(2015)은 전월세가격의 급등으로 인해 중산층의 주거비 부담이 높아지고 있다고 지적하였다. 또한 저성장으로 인해 가구의 소득안정성 낮아지고 주거비 부담이 가중될 것으로 예상된다. 저성장으로 인한 주택시장의 불안정성은 임대주택수요의 증가로 이어질 전망이다.

Table 1. The Annual Change of Public Rental Housing Supply

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total | 1,399 | 1,460 | 1,487 | 1,616 | 1,709 | 1,938 |
| Long-term public rental housing (Permanent/fifty years/Citizen housings) | 667 | 723 | 748 | 783 | 820 | 980 |
| Five-year constructed housing including rental housing for employees | 472 | 462 | 464 | 507 | 531 | 498 |
| Purchased rental housing | 260 | 275 | 275 | 326 | 358 | 460 |

그럼에도 불구하고 우리나라의 임대주택 비율(5.9%)은 국제사회와 비교했을 때, 여전히 낮은 수준에 머물고 있다<Table 2>.

Table 2. The Ratio of Public Rental Housing Supply in Korea and Western Countries

| | South Korea | UK | Netherlands | Germany | France |
|--|-------------|------|-------------|---------|--------|
| The ratio of public rental housing (%) | 5.9 | 19.2 | 35 | 6 | 17 |

그러므로 한국형 사회주택은 이러한 공공임대주택의 양적 공급이 가진 한계를 보완하고 다양한 임대주택수요자의 요구에 부응하기 위한 대안이 되어야 한다.

Sohn and Park(2004)는 2000년대 초 일부 국민임대주택에서 입주자의 주거비 부담능력에 비해 높은 임대료가 책정된 점을 밝혔다. 이를 해결하기 위해 보다 합리적인 공공임대주택의 임대료 산정방식과 입주자 선정기준의 마련을 강조했다. 2004년도에 제기된 공공임대주택의 수급기준에 관한 문제는 2017년 현재 어떻게 달라졌는지 관련 정책동향을 통해 살펴보았다.

국토교통부는 2016년 4월 “행복주택 등 공공임대, 주거급여, 뉴스테이 등 주거지원을 강화하고 있으나 주거취약계층을 중심으로 체감하는 주거비 부담이 증가”하였다고 발표했다(MOLIT, 2016, p.4). 이러한 현황은 2004년 지적된 공공임대주택의 수급기준에 대한 문제가 여전히 이어지고 있음을 의미한다.

2016년 국토교통부의 맞춤형 주거지원대책은 “현재 국내의 임대주택 수요를 충족시키기 위한 공공재원과 역량은 한계에 다다랐다”고 밝혔다(MOLIT, 2016, p.2). 이 같은 정책적 문제의식은 저소득사회취약계층을 위한 주거지원정책의 실효성을 제고하기 위해 임대주택공급에 민간의 참여를 확대하고 임대주택수요자의 생애주기를 고려한 주거지원프로그램을 강화하는 방안을 내놓았다(MOLIT, 2016).

민간임대주택공급주체의 육성과 수요대상 확대를 추구하는 국내 임대주택정책은 UN ECE보고서에서 제시하는

사회주택의 발전방향과 일치한다. 즉, 국내의 임대주택정책은 이미 사회주택의 개념을 반영하고 있는 것이다.

이러한 점에서 맞춤형 주거지원대책의 내용을 사회주택의 개념 구성요소인 공급주체, 수요자범위, 공급기준 측면에 따라서 살펴볼 필요가 있다.

맞춤형 주거지원대책의 주요 사업은 다섯 가지이다. 첫째 행복주택뉴스테이 공급 확대, 둘째 수요자 맞춤형 공공임대주택의 공급확대, 셋째 민간 참여를 통한 임대주택 공급, 넷째 주거비 지원강화, 다섯째 주거복지 지원체계 정비 및 주택임대차시장 인프라 개선이다(MOLIT, 2016, p.1, 16).

주요 사업은 기존 공공임대주택 수급주체의 다양화와 공공임대주택의 분배방식인 공급기준의 정교화이다. 이는 사회주택의 세 가지 개념요소인 공급주체와 수요자범위 그리고 공급기준 전반의 변화를 말한다. 그러므로 맞춤형 주거지원대책의 내용은 사회주택 핵심요소를 반영하고 있다.

3. 한국형 사회주택의 유형화

본 연구는 맞춤형 주거지원대책과 사회주택 간에 관계정립을 위해 유럽사회주택, 국내공공임대주택, 맞춤형 주거지원대책의 세 가지 주택정책이 담고 있는 사회주택 개념구성요소의 정도를 <Table 3>과 같이 도출하였다. 먼저 세 가지 정책에 나타난 공급주체를 살펴보았다.

첫 번째, 유럽사회주택 공급주체는 중앙지자체의 주택담당기관이거나 사회주택의 실수요자(노동자, 저소득층, 상공업자 등)가 주축이 되어 형성한 비영리 조직이다(UN ECE, 2015). 특히 비영리 조직은 사회주택의 실수요자와 공공의 지원을 연결하여 사회주택 공급을 추진하는 가교역할을 수행하고 있다.

국내공공임대주택은 1980년대 처음 공급되기 시작한 뒤 지금까지 중앙정부와 지자체 공공기업 및 관계 기관의 주도로 공급되고 있다.

한편 맞춤형 주거지원대책은 변화하는 임대주택의 양적, 질적 수요에 부응하기 위한 주택정책이다. 맞춤형 주거지원대책은 기존 임대주택이 지닌 양적 공급과 질적 만족도 측면의 문제점을 개선하기 위한 정책대안과 전략을 담고 있다. 주요 전략 중 하나로 공급주체를 다양화 할 수 있는 제도적, 재정적 지원내용을 담고 있다.

대표적으로 행복주택과 뉴스테이 사업은 각각 영세 민간주택사업자와 대규모 민간주택사업자가 임대주택공급에 적극 참여할 수 있는 제도적 지원방안을 마련하였다. 이는 기존에 공공이 전적으로 공급을 주도하던 임대주택시장에 민간공급주체를 참여시켜 임대주택대안을 다양화하려는 의도를 담고 있다. 민간참여를 지원하는 정책방향은 유럽사회주택의 공급주체와 유사한 것으로 볼 수 있다.

맞춤형 주거지원대책과 유럽사회주택이 추구하는 공급주체 다양화는 두 가지 개념구성요소인 수요자 선정기준과 공급기준을 함께 고려하여야 한다.

두 번째 개념 구성요소인 수요자범위를 유럽사회주택부

터 살펴보기로 한다. 유럽사회주택의 입주대상은 저소득 계층, 장애인, 노년층 등과 같은 사회경제적 취약계층부터 일반가구까지 다양하다(UN ECE, 2015). 이와 같이 사회주택이나 임대주택 수요자범위는 주택공급정책이 추구하는 주택모델(모형)에 따라서 다양하게 나타난다.

UN ECE 보고서의 유럽국가 대부분은 사회주택 공급모델로 잔여모델(residual model)을 채택하고 있다(UN ECE, 2015). 잔여모델(residual model)은 가구의 가처분소득을 제외한 소득범위에서 적정 주거비를 산정하여 주택의 입주대상과 선발기준을 구성한다. 또한 소득기준과 함께 가구특성 혹은 사회적 취약성(장애인, 저소득 노인, 피난민 등)을 고려하여 주택수급방안을 마련하는 주택모델이다.

잔여모델을 지향하는 유럽사회주택의 수요자범위는 소득기준과 가구특성을 모두 고려한다는 점에서 사회주택 수요자를 특정한 대상으로 한정하고 있는 것이다.

국내공공임대주택도 소득수준과 가구특성을 고려하여 일정 소득수준 이하의 계층 내 다양한 특성을 지닌 가구가 임대주택 입주자로 선정되도록 하고 있다.

맞춤형 주거지원대책은 공공임대주택의 수요자범위와 동일한 틀을 유지하지만 주택공급기준과 수요대상의 범위를 각각의 정책사업 성격에 맞게 다각화하였다.

공급확대를 계획 중인 행복주택의 수요자범위는 소득수준을 기본기준으로 하지만 대학생, 사회초년생, 신혼부부, 노인가구 등 입주희망자의 특성을 함께 고려하도록 하였다. 이 같이 공공임대주택의 수요자범위는 소득분위, 기초생활수급여부 등 소득을 주요 기준으로 하지만, 행복주택은 소득기준에 부합하는 수요대상의 생애주기에 따른 주택필요를 고려하는 점에서 수요자범위를 보다 정교화 하였다.

한편, 뉴스테이는 소득기준 중산층에 속하는 주택수요자를 대상으로 임대주택을 공급하는 사업으로 최대 8년간의 입차 자격을 보장하며 입차기간 이후 분양도 가능하도록 한다. 뉴스테이는 민간주택사업자의 참여를 장려하고 있는데 민간사업자의 사업성 확보를 위해 합리적인 토지매입비용과 저리대출 등 다양한 금융세제혜택 제공을 계획하고 있다. 이 같은 금융세제 혜택은 사업자의 사업성 확보뿐만 아니라 궁극적으로 뉴스테이의 주거비를 시세보다 저렴하게 유지하는데 목적을 가지고 있다.

세 번째 개념구성요소인 공급기준은 수요자범위와 밀접한 상호관계를 가진다. 공급기준과 수요자범위의 사회주택개념요소는 주택정책이 지향하는 주택모델(모형)을 고려하며 주택모델(모형)은 나라별지역별 경제여건과 인구변화에 따라서 유동적이다. 이러한 배경을 바탕으로 유럽사회주택, 국내공공임대주택, 맞춤형 주거지원대책의 공급기준이 가지는 특성을 살펴보았다.

유럽사회주택은 현재 저성장으로 인한 고용불안정과 전생년민유입 등과 같은 외부 요인이 사회주택의 필요성을 가중시키고 있다. 하지만 경제 저성장으로 사회주택과 같은 공적자산의 확충을 위한 재원확보에 어려움을 겪고 있

다. 이로 인해서 사회주택공급은 특정 소득수준과 가구특성을 지닌 대상에 제한적으로 공급하는 잔여모델을 추구하고 있다.

국내공공임대주택도 유럽사회주택이 겪고 있는 경제적, 사회적 상황과 유사한 환경에 처해 임대주택수급의 한계를 겪고 있다. 맞춤형 주거지원대책은 이러한 공공임대주택의 한계를 극복하고 보다 적극적인 주거복지를 실현하는데 정책의 목표를 두고 있다. 임대주택 수요자의 생애주기에 따라 변하는 소득 및 가구특성을 고려하여 이에 부응하는 임대주택수급환경을 조성하는 정책전략을 기본으로 한다.

임대주택 수요자의 소득과 생애주기별 특성을 고려하는 맞춤형 주거지원대책은 공공임대주택에서 포함하지 못했던 대상인 저소득 청년층, 신혼부부 등 생산가능인구의 주택난 해결에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

사회주택개념의 세 가지 구성요소에 따라서 유럽사회주택, 국내공공임대주택, 맞춤형 주거지원대책을 살펴본 결과, 유럽사회주택과 국내공공임대주택맞춤형 주거지원대책은 광의의 개념적용에서 유사한 특성을 보였다.

특히, 유럽사회주택과 맞춤형 주거지원대책은 임대주택 공급주체를 다양화하고 수요자범위 및 공급기준을 임대주택 수급환경을 고려하여 다각화 하고 있다는 점에서 동일하다. 또한 맞춤형 주거지원대책은 공공임대주택이 지닌 한계와 문제점을 개선하기 위한 대안이기도 하다.

세 가지 사회주택 개념구성요소에 따라서 비교한 대상별 내용은 <Table 3>과 같다. <Table 3>을 맞춤형 주거지원대책에 초점을 맞춰 유럽 사회주택과 국내공공임대주택을 비교한 결과 ㉠, ㉡, ㉢, ㉣, ㉤, ㉥, ㉦, ㉧, ㉨ 구간으로 그 차이를 표현하게 되었다.

본 연구는 각 구간에 대한 해석을 통해서 한국형 사회주택 개념을 정립하기로 한다.


4. 한국형 사회주택 개념 정립

한국형 사회주택 개념을 정립제시하기 위해서 <Table 3>에 나타난 8개 구간을 분석하였다.


첫째, ㉠와 ㉦ 구간은 행복주택과 뉴스테이 사업의 확대를 통해서 임대주택공급량을 확보하며 공급주체를 공공에서 민간으로 확대하고 있다. 해당 구간은 국외에 비해

Table 3. The Comparison of Social Housing Characteristics between European Social Housing, Domestic Public Rental Housing, and Responsive Housing Policy for Affordable Housing Cost in 2016

| The major components of social housing | Suppliers' characteristics | | | Housing consumers' characteristics | | | Selection criteria and standards of tenants in (public) rental housing | | |
|---|----------------------------|------------|---------|------------------------------------|---------------------------|---|--|---------------------------|-------------------------------|
| | Public | Non-profit | Private | Income groups | Household characteristics | Special need groups (e.g. refugees, the disabled, etc.) | Income levels | Household characteristics | Special need groups' criteria |
| Housing programs | | | | | | | | | |
| Social housing in Western Countries | | | | | | | | | |
| Social housing based on European countries' examples | | | | | | | | | |
| Domestic Public Rental Housing | | | | | | | | | |
| Existing public rental housing in Korea | | | | | | | | | |
| New Rental Housing Policy | | | | | | | | | |
| Responsive housing policy for affordable housing cost | | | | | | | | | |
| Increasing the supply of Happy House and New Stay | | ㉠ | | | ㉡ | | | ㉢ | |
| Considering the life cycle of housing consumers to supply rental housings | | | | | ㉣ | | | ㉤ | |
| Expanding the eligibility of rental housing suppliers to private and non-profit organizations | | ㉥ | | | | | | | |
| Reinforcing housing policy that supports the housing cost of low- and moderate income populations | | | | | | | | ㉦ | |
| Improving housing welfare programs for very low-income populations | | | | | ㉧ | | | | |
| Advancing the system and infrastructure of rental housing market | | | | | | | | | |

 : The Characteristic of Social Housing Components in Western Countries

 : The Characteristic of Public Rental Housing in Korea in Terms of Social Housing Components

 : The Characteristic of Responsive Housing Policy for Affordable Housing Cost in Terms of Social Housing Components

공급이 적은 국내의 공공임대주택<Table 2>이 가진 공급 문제를 해결하기 위한 양적 공급목표를 수립하고 실행전략으로 공급주체의 다각화(공공에서 민간 그리고 민관협력)를 취하고 있는 것이다.

둘째, ㉑, ㉒와 ㉓, ㉔ 구간은 소득기준과 가구특성을 단편적으로 적용하던 국내임대주택의 수요자 선정기준을 임대주택수요자의 생애주기별 주거수요에 초점을 맞춰 다각화하는 맞춤형 주거지원대책의 내용을 의미한다.

셋째, ㉕와 ㉖ 구간은 국내공공임대주택 공급기준을 보다 세분화하는 내용을 담고 있다.

예를 들어, ㉕ 구간은 매입임대, 집주인 임대주택의 수요대상에 가정폭력피해자, 한부모 가구, 다문화 가구 등의 사회적 취약계층을 일정 비율 의무적으로 수요자선정대상에 포함하도록 하는 내용이다. 이러한 세분화된 정책의무 사항은 기존의 공공임대주택이 포용하지 못했던 주거취약계층의 주거난 해결에 기여할 것으로 기대된다.

㉖ 구간은 국내공공임대주택 입주기준을 보다 정교화하여 주거복지 사각지대에 놓인 최극빈층의 주택난을 해소하기 위한 제도적 개선 내용으로 찾아가는 주거복지, 수요자 맞춤형 복지, 휴먼케어시스템 도입 등 주거복지 전달체계의 개선을 말한다.

맞춤형 주거지원대책은 기존의 공공임대주택이 지닌 문제점을 개선하고 보편적인 주거복지를 가능하게 하는데 정책목표를 설정하고 있다. 정책의 골자는 첫째, 공공임대주택 공급의 양적, 질적 측면을 제고하기 위해서 임대주택의 공급주체를 민간영리비영리 조직과 실수요자로 구성된 주택조합 등으로 확대하는 것이다. 둘째, 기존의 공공임대주택 수요자범위와 공급기준인 소득과 가구특성에 생애주기별 주거요구를 접목하여 임대주택 수급을 보다 체계적이고 효과적으로 운영하는 것이다.

이러한 맞춤형 주거지원대책의 두 가지 주요 내용은 유럽사회주택이 추구하는 수급방향과 일치한다. 나아가 뉴스테이와 같이 기존 공공임대주택에서는 고려하지 않았던 소득수준을 지닌 수요계층을 위한 임대주택정책은 유럽보다 더욱 적극적으로 사회주택 범위를 확대하려는 국가차원의 노력으로 이해할 수 있다.

한국형 사회주택은 공급주체, 수요자범위, 공급기준의 다각화를 통해서 기존 공공임대주택수급이 충족하지 못했던 임대주택의 양적, 질적 수준을 제고하려는 주택정책(맞춤형 주거지원대책) 그 자체로 이해하여야 한다.

IV. 한국형 사회주택 제안

1. 국내 사회주택 여건 고찰

한국형 사회주택의 특징은 임대주택 공급주체와 수요자범위 및 공급기준을 다각화하여 확대하는 것이다. 이러한 관점에서 공공임대주택은 한국형 사회주택이 지향하는 공급주체와 수요자의 다양성 확보에 한계를 가진다. 맞춤형 주거지원 대책은 집주인 임대주택프로그램과 매입임대주

택을 통해서 임대주택 공급에 민간참여를 지원하며 공공임대주택의 한계를 개선하기 시작했다.

민간에서는 실수요를 중심으로 시세보다 저렴한 임대주택을 공급하는 민간사업자가 공공성을 추구하는 임대주택 수급환경을 구축해가고 있다. 비영리의 중소규모 민간임대주택사업자는 민달팽이 주택협동조합, 두꺼비하우징, 소행주, 아이부키, 하우징클럽, 안테나, 배꼽친구 등이 대표적이다. 이들은 사회초년생, 한부모 가구, 가정폭력피해자 등 사회적경제적 상황으로 주거취약계층부터 일반적인 중저소득 계층의 임대주택수요에 부응하고 있다.

공공과 민간임대주택공급주체는 사회적경제적 취약계층의 주택난 해소를 목표로 임대주택공급에 집중하고 있다. 하지만 민간사업자의 경우 자력으로 임대주택을 공급한 경험이 짧아 임대주택 시장에서의 입지가 약하다. 한편, 공공공급주체는 장기간의 임대주택공급 경험을 가지고 있지만 수요자 친화적 공급체계가 미흡하다.

공공과 민간사업자의 한계를 극복하고 보다 효과적인 임대주택공급이 가능하려면 공공과 민간사업자 간 상호협력적 관계를 구축하는 것이 필수적이다. 다음에서는 민관의 협력적 임대주택공급 방향을 모색하기로 한다.

먼저 민관의 협력을 통한 한국형 사회주택 공급 가능성을 살펴보고자 한국형 사회주택이라 할 수 있는 임대주택사업을 공급주체에 따라 <Table 4>와 같이 구분하였다.

행복주택은 한국토지주택공사가 보유한 임대주택을 사회초년생, 신혼부부, 독거노인 등의 가구에 시세보다 저렴하게 제공하는 공공주도의 임대주택 프로그램이다.

Table 4. The Suppliers' Traits by Rental Housing Programs

| Program categories | Suppliers' traits | | | |
|--|---------------------------|---|--|------------|
| | Public-led social housing | Public-private partnership for social housing | Private- and/or non-profit institutions For-profit | Non-profit |
| Happy House | ○ | | | |
| New Stay | | | ○ | |
| Home owners' rental housing | | | ○ | |
| Purchased property for rental housing | | ○ | | |
| Small-scale private rental housing by social economy actors* | | | | ○ |

* For example, Min Snail Housing Union, Toad Housing, Soheangju cooperative housing, etc.

집주인 임대주택은 영리목적의 중소규모 민간사업자가 공급하는 임대주택 유형이다. 여기서 공공은 민간사업자가 본인이 소유한 건물을 개보수하여 임대할 수 있도록 금융세제 혜택을 제공하는 보조적 역할을 수행한다.

매입임대사업은 한국토지주택공사가 건물이나 토지 등을 매입하여 임대주택을 건설공급한다. 기존의 건설개발형 공공임대주택과 유사한 공급구조를 갖는다.

한편, 사회주택에 대한 관심이 증가하며 국내의 영세민

간 주택사업자와 실수요자가 주축이 된 임대주택공급에 대한 관심이 증가하고 있다. 사회적 경제주체로 불리는 이 같은 영세민간주택사업자는 중앙정부, 서울시주택공사 등의 정부조직이 제공하는 공공임대주택 관련 프로그램을 활용하여 임대주택을 공급하고 있다. 이와 같이 공급주체에 따라서 살펴본 한국형 사회주택은 공공주도형과 민관협력형 공급방식으로 분류할 수 있다.

하지만 1960년대부터 이어진 중앙정부주도의 공공임대주택공급환경에 민관협력형 사회주택공급방식이 자리 잡기 위해서는 무엇보다 공공공급주체가 사회주택수급수요에 부응하기 위한 정책적 노력을 기울이는 것이 중요하다. 즉, 지금까지 양적공급에 집중했던 기존 공공임대주택이 가진 경직된 공급기준과 수요자 선정기준에 대한 문제를 민간과 함께 해결해 나가야 한다.

2. 한국형 사회주택 수급모델 구상

공공임대주택이 지닌 수급의 한계를 개선하며 한국형 사회주택 도입을 확대하기 위해서는 주택의 수급환경에 대한 논의가 필요하다.

사회경제적 취약계층의 주택난에 부응하기 위함을 목적으로 하는 한국형 사회주택은 그 목적에서 공공임대주택과 동일하다. 하지만 한국형 사회주택은 민간주택사업자와 실수요자의 보다 적극적인 주택공급참여를 필요로 하는데 차이가 있다. 이와 같이 수급주체에 대한 범위와 기준 변화를 요구하는 한국형 사회주택 수급여건을 앞서 정립한 사회주택 개념구성요소인 공급주체, 수요자 범위, 공

급기준을 통해 수급모델을 구상하기로 한다.

먼저 2001년부터 2015년까지 임대주택사업자별 공급된 임대주택을 살펴보면 <Table 5>와 같다.

주목할 점은 2015년부터 준공공임대주택을 공급하는 사업자가 임대주택통계에 집계되기 시작한 것이다. 준공공임대주택은 건설임대주택과 매입임대주택을 통칭하며 이를 공급하는 사업자를 일반형임대사업자라고 한다. 일반형임대사업자는 반드시 1호 이상의 임대주택을 취득하였거나 취득예정에 있어야 한다. 일반형임대사업자는 기업형 임대사업자(뉴스테이 공급주체)와 달리 소규모 임대주택을 공급하는 개인이나 중소기업의 영리비영리 조직이다. 민달팽이 주택협동조합, 두꺼비 하우스 등 일반형임대사업자에 해당한다. 이 같은 일반형임대사업자는 주택공급경험이 짧아 집계된 주택공급량이 총 3,069호에 머물렀다.

매입임대사업자, 건설임대사업자로 분류되는 임대사업자는 2006년부터 2010년 사이 사업자수의 증감 폭이 컸다. 하지만 장기간의 임대주택 공급경험을 가진 매입건설임대사업자는 일반형임대사업자에 비해 압도적으로 많은 임대주택을 공급하고 있다.

한편, 임대주택공급현황을 민간과 공공으로 나누어 살펴본 결과 중앙정부의 임대주택공급이 예상한 바와 같이 전체 임대주택공급에 과반 이상을 차지하며 가장 높게 나타났다<Table 6>. 반면 민간임대사업자의 경우 2013년 전체 공급비율의 25%를 차지하였지만 이후 감소하여 2015년에는 전체 임대주택 공급율의 14%를 차지하였다.

지방정부의 임대주택 공급비율은 각 해당연도별로 가장

Table 5. The Change of Rental Housing Suppliers and Stocks from 2001 to 2015

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------------|--|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|
| | Suppliers | Housing stocks | Suppliers | Housing stocks | Suppliers | Housing stocks | Suppliers | Housing stocks | Suppliers | Housing stocks | Suppliers | Housing stocks | Suppliers | Housing stocks | Suppliers |
| Total | 4,826 | 71,949 | 5,025 | 90,496 | 5,736 | 96,167 | 4,582 | 182,965 | 5,377 | 100,754 | 1,499 | 233,037 | 315,842 | -1,155 | 4,747 |
| Constructed rental housing suppliers | Suppliers by housing construction | 257 | 38,200 | 65 | 48,924 | 144 | 48,112 | 88 | 129,758 | 108 | 51,449 | -266 | 233,037 | 64,034 | 18,771 |
| | Suppliers designated by the Architectural Laws | 832 | 10,241 | 1,480 | 22,635 | 763 | 8,412 | 1,134 | 23,979 | 1,009 | 13,787 | 494 | 64,034 | 18,771 | 1,271 |
| Purchased rental housing suppliers | Suppliers by purchasing rental properties | 3,737 | 23,508 | 3,480 | 18,937 | 4,829 | 39,643 | 3,360 | 29,228 | 4,260 | 35,518 | 820 | 18,771 | 744 | 46,377 |
| Semi-public rental housing | Suppliers by purchasing rental properties | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Suppliers by housing construction | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 39 |

낮은 비율을 차지하였다. <Table 6>에 나타난 바와 같이 국내 임대주택 공급환경은 중앙정부주도의 공공사업자 중심이다. 하지만 맞춤형 주거지원대책을 비롯해 최근 논의되기 시작한 주거정책은 공공의 임대주택 공급권한을 민간으로 확대하고 임대주택의 유지관리를 민관협력으로 운영하는 방향을 모색하고 있다.

Table 6. The Rental Housing Supply by Suppliers' Characteristics

| Categories | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|------------------------------|--------|-----|--------|-----|--------|-----|
| | | (%) | | (%) | | (%) |
| Private | 18,825 | 25 | 19,381 | 24 | 12,917 | 14 |
| Public in central government | 46,626 | 62 | 48,345 | 60 | 65,577 | 73 |
| Public in local government | 10,327 | 14 | 12,903 | 16 | 11,650 | 13 |
| Total | 75,778 | 100 | 80,629 | 100 | 90,144 | 100 |

이와 같이 임대주택수급환경의 변화를 예고한 정책의 방향을 구체화하기 위해서는 한국형 사회주택모델(모형)을 찾아야 한다.

본 연구는 한국형 사회주택모델(모형)을 구상하기 위해서 공급주체, 수요자범위, 공급기준(사회주택개념구성요소) 측면의 변화를 추구하는 임대주택 공급사업을 Harloe(1995)와 UN ECE(2015)가 제시한 주택모델(모형)에 따라서 <Figure 1>과 같이 유형화했다.

유형화한 임대주택 공급사업은 행복주택, 뉴스테이, 매입임대주택, 집주인임대주택, 민간비영리 조직이 공급하는 임대주택이다.

다섯 가지 사업을 각 사업의 주택공급방식에 따라서 주택공급모델을 기준으로 구분하였다. <Figure 1>의 그래프 좌표는 각각 가구특성(X축)과 소득(Y축)으로 하였다.

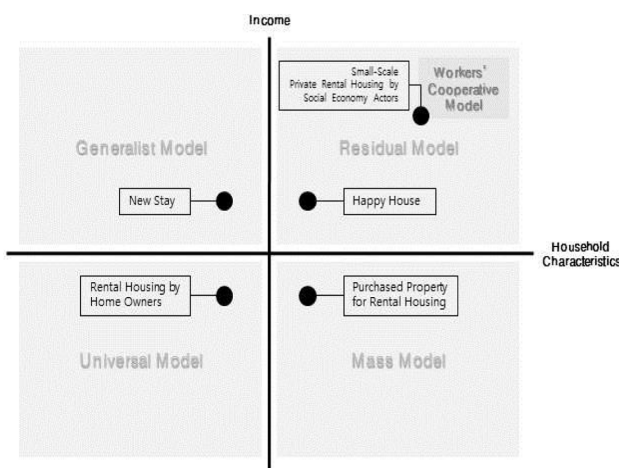


Figure 1. Social Housing Supply Models in South Korea

각 사업의 공급기준이 소득과 가구특성을 고려하는 정도에 따라서 제너럴리스트모델(가구특성 -, 소득 +), 잔여 모델(가구특성 +, 소득 -), 유니버설모델(가구특성 -, 소

득 -), 일반대중모델(가구특성 +, 소득 -)로 분류하였다.

행복주택은 사회초년생, 청년층, 신혼부부 등의 가구특성을 소득수준과 함께 고려하여 수요자 범위를 한정하고 있다. 기존의 공공임대주택에서는 수요자범위에 포함되지 않았거나 차지하는 비율이 높지 않았던 가구특성이 행복주택의 주요 수요대상이 되었다는 점에서 국내 임대주택의 수요범위를 다양화 한 것으로 평가할 수 있다. 이와 같이 소득기준과 함께 보다 다양한 가구특성을 고려한 행복주택은 잔여모델을 지향하고 있다.

뉴스테이는 2017년 5월 이후 정책방향성에 재검토를 진행 중이지만, 최초 사업은 전월세난을 겪는 중산층을 대상으로 시세보다 저렴한 임대주택을 공급하는데 목표를 두었다. 해당 사업은 저소득사회취약계층 위주의 임대주택 사업을 상위소득계층으로 확대하며 소득기준의 확대를 시도한 제너럴리스트 모델을 지향하고 있다.

집주인임대주택과 매입임대주택은 공공이나 민간사업자가 기존 건물을 매입하여 임대주택으로 공급운영하는 사업으로 소득과 가구특성을 사업자의 자유재량으로 한정할 수 있다. 하지만 공공이 공급주체인 매입임대주택은 사회초년생, 대학생 등을 주요 수요대상로 하는 점에서 가구특성을 우선 고려하고 있다. 그러므로 집주인임대주택은 유니버설 모델을 지향하지만 매입임대주택은 일반대중모형을 취한다 할 수 있다.

중소규모의 민간비영리조직이 공급하는 민간임대주택은 주택이 필요한 실수요자와 공공성을 추구하는 임대주택사업자가 서로의 목적을 공유하여 주택을 공급한다는 점에서 노동자협동조합형 모델을 추구하고 있다. 그러나 실수요자가 구성한 주택조합이 아닌 비영리조직이 공급하는 임대주택은 특정 소득수준과 가구특성에 해당되는 집단을 주요 수요자범위로 하는 점에서 잔여모델의 성격을 동시에 나타내고 있다.

다섯 가지 임대주택공급사업을 중심으로 한국형 사회주택이 추구하는 주택모델(모형)을 <Figure 1>과 같이 도출하였다. 국내에서 새로이 추진 중인 임대주택사업은 다양한 주택모델(모형)을 추구하는 것을 알 수 있다. 이는 다양한 임대주택수급환경을 조성해가려는 정책의도로 이해할 수 있다.

이들 사업 중 행복주택과 민간비영리 조직이 공급하는 임대주택은 저소득사회취약계층의 주택수요에 부응할 수 있다. 하지만 공공이 주도하는 임대주택수급환경에서 <Table 6> 민간비영리 조직이 공급하는 임대주택의 적절한 자리매김이 시급하다. 공공이 한계를 갖는 임대주택수요에 대응하는 중소규모 민간주택사업자의 역량을 강화하는 것이 필요하다.

이를 위해서 국내의 중소규모 민간주택사업자 간 협력네트워크를 구축하여 중소규모 민간주택사업자의 조직력을 확보하는 방향을 고려할 수 있다. 이러한 조직력을 통해서 임대주택정책에 한 목소리를 내는 정책참여루트를 만들 수 있으며, 네트워크를 통한 기금형성으로 민간주도

의 임대주택공급에 안정성과 지속가능성을 구상할 수 있다.

하지만 이러한 민간의 노력이 구체화되기 위해서는 공공에 의존하고 있는 공공임대주택수급환경을 점진적으로 민간에 확대하는 공공의 제도 및 재정지원체계 개선이 선행되어야 한다.

V. 결 론

2013년 현대경제연구원의 ‘임대주택 시장 현황 및 활성화 방안’ 보고서는 “임대주택에 대한 수요는 꾸준히 증가할 것”이라고 예상했다. 또한 “사적(私的) 시장으로 방치되어 있는 민간 임대주택 시장의 선진화를 도모”해야 함을 강조했다.

본 연구의 한국형 사회주택과 사회주택을 지향하는 국내임대주택정책은 기존 임대주택수급환경을 공급주체, 수요자범위, 공급기준에서 보다 다양화하는데 집중하고 있다. 이 같은 정책과 시장여건의 변화를 모색하는 움직임은 공공에 공급을 전적으로 의존하던 기존 임대주택수급환경이 임대주택수요에 부응하는데 한계가 있음을 의미한다.

기존 공공임대주택의 수급환경에 변화를 모색하기 시작한 현재의 임대주택정책이 추구하는 정책방향은 임대주택 공급주체의 다양화와 수요대상의 확대라는 측면에서 유럽을 비롯한 국외의 사회주택이 추구하는 방향에 상응한다.

2016년 맞춤형 주거지원대책 이후, 공공임대주택으로 주거취약계층의 주택문제에 대응해온 국내의 임대주택 수급 패러다임은 민간의 수요와 공급여건에 보다 민감하게 반응하기 시작하였다.

앞서 <Table 2>와 같이 선진국에 비해 임대주택공급비율이 낮은 우리나라는 증가하는 임대주택수요에 따라 다양화되고 있는 임대주택 수요대상을 보다 다양한 소득계층과 가구특성을 기준으로 확대하는 제도적 지원이 필요하다. 또한 행복주택, 뉴스테이, 집주인임대주택, 민간비영리 조직이 공급하는 임대주택과 같이 다양한 임대주택수요에 부응할 수 있는 정책사업을 활성화하기 위해서는 중앙정부의 재정적 뒷받침이 확보 되어야 한다.

끝으로 민간사업자에 의한 임대주택수급환경을 육성확대하기 위한 정책적 공감대를 형성해야 한다. UN ECE 보고서에 언급된 바와 같이 양질의 임대주택공급 확대를 위해서는 공공뿐만 아니라 ‘책임감 있는 주택사업자 (Responsible Housing Provider)’가 주택을 안정적으로 공급할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 국내에서도 이미 사회적 경제를 추구하는 중소기업의 영세주택사업자가 임대주택공급시장에 참여하기 시작했다. 해당 사업자는 사회적 경제육성을 목표로하는 중앙정부와 서울시 중심의 지자체 정책에 힘입어 사업역량을 제고하고 임대주택공급에 보다 적극적으로 참여할 수 있기를 기대하고 있다.

공공주도의 임대주택공급체계에 변화가 진행되고 있는 국내 주택정책의 움직임은 한국형 사회주택을 구현하는 첫 걸음이 되고 있다. 이를 위해서는 임대주택수요대상을

보다 면밀히 고려하고 양적 공급방식에 다각화를 가능하게 하는 장기적이고 지속적인 공공과 민간의 협력이 필요하다. 또한 민관협력이 한국형 사회주택 구현에 촉매제 역할을 할 수 있도록 구체적인 제도 마련이 필요하다.

본 연구가 제시한 <Figure 1>의 사업별 주택모델(모형)을 바탕으로 향후 중앙정부의 주택정책에서 임대주택수급에 민관협력을 적극 지원하는 토대가 조성되길 기대한다.

REFERENCES

1. Architecture and Urban Research Information Center (2013). *The meaning and history of public rental housing*. Retrieved from <http://alog.auric.or.kr/TAEK56/Post/ee6e43d5-29f9-44a5-8eba-29695fb478ca.aspx#.WMC3CtLyiUk>
2. Bourne, L. S. (1981). *The geography of housing*. London: Edward Arnold.
3. Cho, Y. T., Roh, S. Y., Cho, Y. K., Lee, J. E., & Yoon, Y. H. (2012). A study on the welfare-housing and welfare-service in aged permanent rental housing. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning and Design*, 28(10), 263-270.
4. Choi, E. Y. (2015). The necessity of social housing (사회주택의 필요성). *Journal of the Korean Housing Association*, 10(1), 7-8.
5. Choi, J. W., & Choi, Y. O. (2015). A study on the layout characteristics of public rental housing for Korean social housing. *Proceeding of Architectural Institute of Korea*, Vol. 2015, No.- (pp. 529-530), Seoul, Korea.
6. Ha, S. G. (2004). Social housing in Europe: Policy transition and issues. *The Journal of the Korea Real Estate Society*, 22, 21-41.
7. Ha, S. G. (1987). Social housing and finance in England. *Planning and Policy*, 5(5), 19-22.
8. Harloe, M. (1995). *The people's home? Social rental housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
9. Housing Information Portal (2016). *Housing market information portal*. Retrieved from <http://housta.khug.or.kr/khhi/web/hi/su/hisu040019.jsp>
10. Hyundai Research Institute (2013). *The state of rental housing market and how to boost the market*. Retrieved from [http://hri.co.kr/upload/publication/20135107592\[1\].pdf](http://hri.co.kr/upload/publication/20135107592[1].pdf)
11. International Union of Tenants (IUT) (2016. 4). *Quarterly Magazine*. Retrieved form http://www.iut.nu/Global%20Tenant/2016/GTApril_2016.pdf
12. Jeon, E. H. (2015). Social housing practice in foreign countries. *The Journal of Korean Housing Association*, 10(1), 9-11.
13. Kang, S. J., Jin, N. Y., & Lee, Y. H. (2015). Developing policy models for community based housing in Gyeonggi-Do. *Policy Research*, 1-178.
14. Kim, R. S. (2015). The history of social housing establishment and its implications in Netherlands. *Korean Cooperative Networks*, (70), 25-56.
15. Kim, R. S. (2014). The role of housing cooperatives in the process of neighborhood regeneration. *Journal of the Korean Contents Association*, 14(6), 417-427.
16. Kim, R. S., Hwang, J. A., & Ryu, Y. S. (2015). *Social housing development through social entrepreneurship*.

- Seoul: Korea Cooperative Research Institute.
17. Kim, S. H. (2011). *A new paradigm of housing welfare*. Seoul: Bricks.
 18. Kim, S. H., & Song, S. H. (2012). A maintenance cost forecast according to deterioration of public rental housing. *Seoul Studies*, 13(4), 133-146.
 19. Kim, S. Y., & Park, C. I. (2012). A study on the determinants of resident satisfaction in public rental housing. *Social Science Research Review*, 28(2), 79-99.
 20. Kim, Y. C., & Choi, E. Y. (2013). Spatio-temporal changes and characteristics of households failing to meet the new minimum housing standard in Seoul metropolitan (1995~2010). *Journal of the Korean Geographical Society*, 48(4), 509-532.
 21. Lee, D. H., & Park, E. C. (2012). *Introduction to the public rental housing through public-private partnership*. Seoul: the Seoul Institute.
 22. Lee, G. J. (2016). Social housing. *Planning and Policy*, 422, 46-46.
 23. Lee, S. K., & Choi, M. A. (2016). Support programs for French social housing and supply characteristics. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 32(7), 37-46.
 24. Mousseau, H. (2008). *Housing policy trends and implications for BC's non-profit housing sector*. Vancouver: BC's Non-Profit Housing Association.
 25. Oh, D. Y. (2014). The change and implication of social housing policy in England. *Planning and Policy*, 111-117.
 26. Oh, J. S., Park, H. C., & Lee, H. R. (2015). A study on the housing environment and housing satisfaction of purchased rental housing in Seoul. *The Journal of Korean Real Estate Society*, 33(2), 83-99.
 27. O'Regan, K. M., & Quigley, J. M. (2000). Federal policy and the rise of nonprofit housing providers. *Journal of Housing Research*, 11(2), 297-317.
 28. Park, E. C., Kim, S. K., & Oh, G. S. (2017). *The issue of social housing and policy making*. Seoul: The Seoul Institute.
 29. Park, I. S., Yoon, Y. H., Park, J. Y., Lee, S. J., & Cho, Y. K. (2011). A study of reorganization method for remodeling of public outdoor space - Focused on public outdoor space of Junggye1 permanent rental housing. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning and Design*, 27(4), 223-230.
 30. Park, S. W. (2016). *Permanent rental housing improvement white paper*. Jinju: the Land and Housing Institute
 31. Park, Y. Y. (2007). A study on the residential condition of permanent rental housing projects in Kyungki Province. *Journal of the Korean Urban Management Association*, 20(3), 99-129.
 32. Pittini, A., & Laino, E. (2012). *Housing europe review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*. Brussels: CECODHAS Housing Europe
 33. Rosenfeld, O. (2015). *Social housing in the UN ECE region models, trends and challenges*. Geneva: the United Nations Economic Commission for Europe(UN ECE).
 34. Shin, S. I. (2015). Housing management in social housing context. *The Journal of Korean Housing Association*, 10(1), 20-23.
 35. Sohn, K. H., & Park, C. G. (2004). The direction of public rental housing policy. *KRIHS Policy Brief*, (81), 1-6.
 36. Stone, E. M. (2011). *The residual income approach to housing affordability: The theory and the practice (with Terry Burke and Liss Ralston)*. Retrieved from http://works.bepress.com/michael_stone/7
 37. The Ministry of Health and Welfare (2015). *The national survey of disabled populations*. Retrieved from <http://meta.narastat.kr/metasvc/svc/SvcMetaDcDtaPopup.do?orgId=117&confmNo=117032&kosisYn=Y>
 38. The Ministry of Land, Infrastructure and Transportation (MOLIT) (2016). *Official announcement of the new rental housing policy*. Retrieved from http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=1&id=95077373
 39. The Ministry of Land, Infrastructure, and Transport (MOLIT)(2016). *Annual rental housing suppliers statistics in 2016*. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_842&vw_cd=MT_ZTIT_LE&list_id=116_11636&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1

Received: September, 22, 2017

Revised: October, 16, 2017

Accepted: November, 30, 2017