



미국의 중산층을 위한 사회주택 공급 입법례

최창수

- ▶ 최근 미국에서는 주택시장가격의 **급격한 상승과 심각한 주택난, 주택 노후화**의 문제를 해결할 방안으로 사회주택(social housing)이 새롭게 부상하고 있다. 사회주택이란 부동산 시장가격 이하로 제공되는 주거용 임대주택을 의미한다. 미국은 기존까지 저가임대주택(affordable rental housing)을 주로 저소득층에 제공해왔지만, 최근 대두된 사회주택은 저가임대주택보다 진일보한 개념으로, 관련 법률은 중산층을 위한 주택 공급을 확대하는 방안들로 구성된다.
- ▶ 미국의 일부 주정부와 지방정부는 사회주택 공급을 확대하는 입법을 추진하고 있으며, 관련 주법에서는 사회주택 공급자를 지원하기 위한 다각적인 방안을 제시하고 있다. 구체적으로 주택건설의 자금조달, 주택 개발 및 관리 등 사회주택 관련 업무를 전담하는 기관을 설치하고, 사회주택 임대수익의 일부는 또 다른 사회주택 건설을 위해 사용하도록 한다.
- ▶ 우리나라는 국가적 차원에서의 「공공주택 특별법」을 비롯하여, 서울시 등 일부 지자체에서 사회주택 활성화 지원을 위한 조례를 두고 있다. 이와 관련하여 우리나라도 주택난 해소를 위해 사회주택 공급을 확대하는 입법을 추진하는 경우, 미국의 입법례를 참조할 수 있다.

▶ **관련 법률** 「공공주택 특별법」, 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」

▶ **주제어** 공공임대주택, 사회주택, 미국의 공공주택 법률, 미국의 사회주택 법률, 유한영리주택회사, 회전용자기금



도입

- 미국의 연방정부는 국가의 부동산시장 개입을 최소화하므로 공공주택 또는 사회주택을 공급하는 데 소극적이다. 그러나 일부 주정부와 지방정부(시 또는 카운티)에서는 부동산 시장가격의 급격한 상승과 주택난, 주택 노후화의 문제를 해결하기 위해 사회주택(social housing)의 개념을 도입하여, 사회주택 공급을 지원하는 법률을 제정하고 관련 법률안을 발의하였다.¹⁾
- 미국에서 사회주택은 부동산 시장가격 이하로 제공되는 주거용 임대주택을 의미한다.²⁾
 - 미국은 오랫동안 공공주택(public housing)을 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 정책을 시행해 왔다.³⁾
 - 공공주택 중 특히 ‘저가임대주택’(affordable rental housing)을 공급하는 데 집중해왔다.
 - 그런데 최근 사회주택이 새롭게 부상하여 주정부와 지방정부 차원에서 입법적으로 논의되고 있다.
- 미국의 저가임대주택과 사회주택의 특징을 비교하면 아래 [표 1]과 같다.⁴⁾
 - 저가임대주택과 사회주택은 공통적으로 부동산 시장가격의 영향을 받지 않는 저렴한 임차료로 장기간 제공되는 주거용 임대주택을 의미한다.
 - 그러나 저가임대주택제도는 특정 저소득층을 지원하고, 사회주택제도는 주택공급자 지원을 위한 행정적·재정적 체계로 구성된다는 점에서 차이가 있다.

표 1 미국의 저가임대주택과 사회주택의 특징

구분	저가임대주택 (Affordable Rental Housing)	사회주택 (Social Housing)
저렴한 임차료	○	○
장기간 제공	○	○
공급자 지원	용자 지원	투자, 건설을 위한 전담 기관 및 기금 설치
수요자 지원	저소득층/수혜대상자	중산층/저소득층/수혜대상자

1) The Wall Street Journal, Record Home Prices Force Prospective Buyers to Rent (Jun. 28, 2022)
 2) The U.S. Government Accountability Office, The Affordable Housing Crisis Grows While Efforts to Increase Supply Fall Short (Oct. 12, 2023)
 3) Congressional Research Service, Introduction to Public Housing (Jan. 3, 2014)
 4) Center on Budget and Policy Priorities, Policy Basics: Public Housing, 2021

- 미국 사회주택제도의 핵심은 사회주택을 건설하려는 공급자에게 용자나 보조를 제공하는 데 그치지 않고, 사회주택 건설을 전담하는 기관을 설치하고 해당 기관의 주도로 기금을 운용한다는 점이다.
 - 사회주택의 공급을 증가시킴으로써 저소득층과 특정 수혜대상자뿐만 아니라 중산층에게도 필요한 주택을 제공하고자 한다.
 - 사회주택의 수혜대상자를 ‘지역중위소득’(area median income)을 기준으로 규정한다.⁵⁾

주요 입법례

1. 뉴욕주

- 뉴욕주 의회는 1955년에 「유한영리주택회사법」(Limited-Profit Housing Companies Act)을 제정하였다.
 - 민간주택개발업체가 영리 및 비영리 목적을 겸비한 유한영리주택회사를 설립하여 공공주택을 건설하는 법적 근거를 확립하였다.
 - 1955년~1981년 사이에 유한영리주택회사가 공동 소유하는 69,000개의 주택이 건설되었으며, 저이율의 담보대출 및 세금 감면을 받아 100,000개 이상의 중산층을 위한 주택이 건설되었다.
- 2024년 2월에 코델 클레어(Cordell Cleare) 등 상원의원 5인과 에밀리 갤러거(Emily Gallagher) 등 하원의원 5인은 각각 ‘사회주택개발청’(Social Housing Development Authority)을 신설하는 법률안을 발의하였다.⁶⁾
 - 수혜대상자는 저소득층뿐 아니라 중산층(지역중위소득의 80%~165% 해당자)도 포함한다.
 - 이 법률안에는 공공기관인 사회주택개발청이 뉴욕주 내에 사회주택 공급을 확대하기 위한 업무에 관한 규정들이 명시되어 있다.
 - 구체적으로, 토지의 취득, 기존 주택의 개조 및 복구, 영구적인 저렴한 주택의 건설 등에 관한 법적 방안들이 규정되어 있다.⁷⁾

5) 지역중위소득이란 특정 지역의 전체 인구 중 일정 소득을 초과하는 50%의 집단과 그 소득 미만의 50% 집단을 구분하는 정확히 중위 50%에 해당하는 소득을 의미한다.

6) New York State Assembly Bill A9088, Senate Bill S8494

7) The New York Times, A New Bill Could Bring ‘Social Housing’ to New York (Feb. 6, 2024)

2. 하와이주

- 하와이주는 최근 사회주택의 임차료 및 소유권에 관한 일련의 법률안을 통과시켜 사회주택 건설을 지원하는 법체계를 확립하였다.
 - 2022년에 발의되어 법률로 통과된 '상원 법안 제2251호'(Senate Bill 2251)에서는 부동산의 철거·개량·리모델링, 주택건설프로젝트 관련 기획·개발·건축 등 개발사업을 추진할 수 있는 일체의 권한을 하와이주 공공주택청(Hawaii Public Housing Authority)에 부여하였다.
 - 하와이주 공공주택청은 민간주택개발자와 파트너십을 맺거나 부동산개발계약을 체결하여 주택 프로젝트를 개발할 수 있다.
- 하와이주 의회는 2023년에 '모두를 위한 현지인 소유의 저가주택'(Affordable, Locally Owned Homes for All)의 앞글자를 딴 「ALOHA법」을 제정하였다.⁸⁾
 - 도시재개발지역 내 하와이주와 카운티 소유의 토지에, 저가의 주거용 주택(condominium)을 개발할 수 있는 근거 규정을 도입하였다.
 - 하와이주 도시개발청(Community Development Authority)은 저소득층 및 중산층을 대상으로 공급되는 주택의 최소 50%를 중산층(지역중위소득의 0%~140% 해당자)에게 공급한다.
 - 최초 주택을 매수하는 주민에게 저가주택의 소유권을 취득할 선택권을 부여하며, 주민이 5년 이상 주택에 거주하기로 합의하면 최대 99년의 임대차계약을 체결할 수 있다.

3. 콜로라도주

- 콜로라도주 의회는 2022년에 중산층만을 위한 사회주택을 건설하기 위해 「중산층주택청법」(Middle-Income Housing Authority Act)을 제정하였다.
 - 이 법률에서 '중산층'이란, 저가임대주택이 위치한 카운티 내 가구들의 지역중위소득 80%~120%에 해당하는 연간소득을 가진 계층을 의미한다.⁹⁾
 - 중산층주택청이 임대주택의 취득, 건설, 리모델링, 소유, 운영 및 자금조달 등 일체의 관련 업무를 전담하도록 하였다.
 - 중산층주택청의 운영과 관련하여 관계위원회의 위원들을 선임하고, 중산층주택청은 민관 파트너십을 확대하며 별도 예산을 편성한다.
- 중산층주택청은 콜로라도주 상원의 동의를 받아 주지사가 지명한 이사들로 구성되는 관계위원회의 관리·감독을 받아야 한다. 관계위원회가 사회주택 건설프로젝트 제안서를 승인한 후 주택이 건설되면, 부동산 시장가격보다 저렴한 임차료로 중산층에게 사회주택을 공급한다.

8) Hawaii Revised Statutes Sections 206E-281~206E-294

9) Colorado Revised Statute Section 29-4-1103(7)

4. 메릴랜드주 몽고메리 카운티

- 메릴랜드주 몽고메리 카운티의 사회주택제도는 가장 성공적인 사례로 언급된다. 이 사회주택의 수혜대상자는 저소득층뿐 아니라 중산층(지역중위소득의 80%~150% 해당자)도 포함한다.
- 공공주택기관인 주택기회위원회(Housing Opportunities Commission)가 사회주택에 관한 모든 업무를 전담한다.
 - 주택기회위원회는 그 산하에 저가주택국(affordable housing agency), 주택금융국(housing finance agency), 주택개발국(housing developer) 등 3개 국을 두어, 사회주택 관련 업무를 통합적으로 추진한다.
 - 주택기회위원회는 사회주택의 소유자이자 개발자이며, 주택금융국이 사회주택개발 자금조달을 위해 채권을 발행하고 주택개발국에 용자를 제공한다.
 - 외부 금융기관에 의존하지 않고, 내부 주택금융국과 협력하여 채권발행, 자금조달 및 용자상환을 추진한다는 장점이 있다.
- 주택기회위원회는 사회주택개발을 위한 회전용자기금(revolving loan fund)인 ‘주택보급기금’(Housing Production Fund)을 통해 운용자금을 조달하고 있다.¹⁰⁾
 - 몽고메리 카운티 의회는 2021년~2022년에 총 100만 달러의 특별세출예산할당(안)을 승인하여 2026년까지 5년 프로젝트를 위한 주택보급기금을 설치하였다.¹¹⁾
 - 주택기회위원회가 저금리로 조달한 1억 달러의 채권은 향후 임차인에게 받을 수익금에서 상환된다.
 - 채권이 상환된 후 임대료 수익금은 주택보급기금에 다시 전입하거나 추가적인 사회주택건설 프로젝트를 위한 자금조달을 위해 사용한다.

5. 워싱턴주 시애틀시

- 2023년 2월에 워싱턴주 시애틀시에서는 ‘시애틀시 사회주택개발청’(Seattle Social Housing Developer)을 신설하려는 ‘발의안 135호’(Initiative Measure 135)가 시민투표로 통과되었다.
 - ‘발의안 135호’는 2023년 3월에 시애틀 시장의 서명으로 시행되었다.
 - 이 발의안에 따라 시애틀시 행정부에 사회주택의 개발·소유·운영 등의 업무를 전담하는 사회주택 개발청이 신설되었다.

10) 미국에서 주택개발에 대한 ‘회전용자기금’이란, 지방정부(시, 카운티)의 주택개발 관계부처가 특정 목적을 위해 특정 용자자금을 신속적으로 운용하도록 설치되는 특별기금을 의미한다. Code of Federal Regulations Title 24 Section 570.489(f). Congressional Research Service, Economic Development Revolving Loan Funds (Nov. 2, 2020)

11) 주택기회위원회 관련 정보 참조. <https://www.hocmc.org/extra/1115-housing-production-fund.html>

- 사회주택개발청은 그 법적 지위가 공공기관으로서, 최상위 신용등급(AAA)의 채권을 발행하여 회전용자기금을 설치할 수 있다.
- 향후 사회주택개발청은 시애틀시 지역중위소득의 0%~120%에 해당하는 주민에게 사회주택을 공급할 예정이다.
- 사회주택의 임차인은 본인의 가구 소득 중 30% 미만의 임차료를 지불하고, 임차인이 사회주택에 주거한 후 본인의 가구 소득이 지역중위소득의 120%를 초과하게 되더라도 임대인은 임차인을 퇴거할 수 없도록 규정한다.
- 주택개발사업과 관련하여 임차인 퇴거 조치 전 분쟁해결절차도 규정한다.
- 앞에서 살펴본 각 주(州) 입법례의 수혜대상자, 전담기관 및 특징을 정리하면 아래 [표 2]와 같다.

표 2 미국 각 주 주요 입법례의 특징

구분	수혜대상자	전담기관	특징
뉴욕주	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층 • 중산층(지역중위소득 80%~165% 해당자) 	사회주택개발청 (Social Housing Development Authority)	- 「유한영리주택회사법」에 따라 비영리 및 영리활동이 가능한 회사 설립
하와이주	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층과 중산층 (지역중위소득 0%~140% 해당자) 	하와이주 공공주택청 (Hawaii Public Housing Authority)	- 5년 이상 거주 합의 조건으로 최대 99년의 장기 임대차계약 체결 가능
콜로라도주	<ul style="list-style-type: none"> • 중산층(저가임대주택 가구의 지역중위소득 80%~120% 해당자) 	중산층주택청 (Middle-Income Housing Authority)	- 중산층만을 대상으로 민간 사업자와 파트너십을 체결하고 별도 예산을 편성
메릴랜드주 (몽고메리 카운티)	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층 • 중산층(지역중위소득 80%~150% 해당자) 	주택기회위원회 (Housing Opportunities Commission)	- 관계기관이 회전용자기금을 설치하고 민간사업자가 기금을 운용
워싱턴주 (시애틀시)	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층과 중산층 (지역중위소득 0%~120% 해당자) 	시애틀시 사회주택개발청 (Seattle Social Housing Developer)	- 민간사업자의 임대수익은 기금에 재전입하거나 추가 건설자금으로 사용

시사점

- 우리나라는 「공공주택 특별법」에서 공공임대주택을 규정하고 있고, 서울시 등 일부 지자체는 사회주택 활성화 지원을 위한 조례를 두고 있다.¹²⁾

12) 「공공주택 특별법 시행령」 제2조 제1항에서는 영구임대주택, 국민임대주택, 통합공공임대주택 등 총 8가지 유형의 공공임대주택을 규정하고 있으며, 「공공주택 특별법 시행규칙」의 별표에서는 각 공공임대주택 유형별 입주자 요건으로 소득제한 요건 등을 명시하고 있다.

- 공공임대주택 중 통합공공임대주택의 경우, 우선공급과 일반공급으로 구분하여 각각의 소득제한 요건을 규정하고 있다. 우선공급의 경우 공급 대상 주택 중 60%가 중위소득¹³⁾ 100% 이하 해당자에게 우선적으로 제공되며, 우선공급 대상이 아닌 나머지 주택만이 일반공급으로 중위소득 150% 이하 해당자에게 공급될 수 있다.¹⁴⁾ 미국 주법의 중산층 범위에 비해, 우리 통합공공임대주택의 중산층 범위가 좁다고 볼 수 있다.
 - 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」¹⁵⁾의 사회주택은 저렴한 임차료로 장기간 제공되는 주거용 임대주택이라는 점에서 미국의 저가임대주택에 상응한다. 그러나 사회주택에 대한 투자를 활성화하기 위한 공급자 지원 방안이 규정되어 있지 않고, 지원 대상 수요자의 범위에 중산층이 포함되어 있지 않다는 점에서 미국의 사회주택과는 달라 보인다.
- 최근 미국은 저가임대주택을 대신하여 사회주택의 공급을 활성화하기 위해 법률에 다각적인 방안을 명시하고 있다. 이러한 방안 중 향후 우리의 입법 시 참조할 수 있는 사항은 아래 [표 3]과 같다.

표 3 향후 입법 시 참고사항

구분		주요 내용
수요 증대	중산층이 수혜대상자	<ul style="list-style-type: none"> • 중산층을 위한 사회주택 공급 활성화 방안을 법률에 규정 - 저소득층과 중산층을 대상으로 또는 중산층만을 대상으로 사회주택이 공급되도록 법률에 명시
공급 확대	기금 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주택기관은 민간건설사업자가 사회주택 건설자금을 조달하도록 회전용자기금을 설치 - 민간건설사업자는 사회주택 공급만을 목적으로 기금을 사용 - 민간건설사업자는 사회주택 운용에서 발생한 수익의 일부를 다시 기금에 전입하고 잔여 수익을 또 다른 사회주택 건설에 사용

관련 자료

- Congressional Research Service, Introduction to Public Housing, 2014
- OECD, OECD Housing Policy Toolkit-Synthesis Report, Meeting of the Council at Ministerial Level, 2021
- OECD, Social housing: A key part of past and future housing policy, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, 2020

13) 「국가기초생활 보장법」에 따른 가구 인원수별 2024년 기준 중위소득은 아래 표와 같다.

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
금액(원/월)	2,228,445	3,682,609	4,714,657	5,729,913	6,695,735	7,618,369	8,514,994

* 8인 이상 가구의 기준 중위소득: 1인 증가시마다 896,625원씩 증가(8인가구: 9,411,619원)

14) 일반공급의 경우에는 공급신청자 또는 해당 세대의 '월평균소득이 기준 중위소득의 150% 이하일 것'을 소득제한 요건으로 규정하고 있다. 우선공급의 경우에는 철거민, 국가유공자 등 특정 수혜자를 대상으로 공급 대상 주택의 60% 범위에서 기준 중위소득의 100% 이하일 것을 소득제한 요건으로 규정하고 있다.

15) 서울시 조례는 2015년 1월에 제정되었고 최근에는 2023년 3월에 개정되었다. 이 조례에서는 '사회주택'을 "사회경제적 약자를 대상으로 '주거관련 사회적 경제 주체'에 의해 공급되는 임대주택 등"이라고 정의하고 있다.

최신 외국입법정보 발간목록

- 프랑스의 등록 동거혼 관련 입법례 제240호 (2024-03-12)
- 일본의 경제안보를 위한 공급망 입법례 제239호 (2024-02-27)
- 주요국의 온라인 허위조작정보 대응 입법례 제238호 (2023-12-12)
- 프랑스의 고독사 예방을 위한 세대 간 동거계약 입법례 제237호 (2023-11-28)
- 미국의 대중국 투자규제 입법례 제236호 (2023-11-21)
- 독일의 소음지도 관련 입법례 제235호 (2023-11-14)
- 유럽연합(EU)의 「반도체법(ChipsAct)」 제234호 (2023-10-31)
- 미국의 '자립준비청년' 지원 입법례 제233호 (2023-10-24)
- 미국의 온라인 콘텐츠 규제 입법동향 제232호 (2023-09-26)
- 일본의 프리랜서(특정수탁사업자) 보호 입법례 제231호 (2023-09-19)
- 내부고발자 보호강화를 위한 독일 입법례 제230호 (2023-09-05)
- 유럽연합(EU)의 방위산업강화 관련 입법례 제229호 (2023-08-29)
- 미국의 교사 교육활동 보호 입법례 제228호 (2023-08-22)
- 친환경 전환을 위한 프랑스 '녹색산업법(안)' 제227호 (2023-07-25)
- 미국의 학교기반 청소년 정신건강교육 입법례 제226호 (2023-07-18)
- 일본의 불법체류 외국인 관리 입법례 제225호 (2023-07-04)
- 주요국의 산업기술 해외유출 방지 입법례 제224호 (2023-06-20)
- 프랑스의 이민정책 관련 입법례 제223호 (2023-05-30)
- 독일의 49유로 교통티켓 관련 입법례 제222호 (2023-05-16)
- 가정폭력·스토킹 등 범죄피해 임차인의 주거권 보호를 위한 미국의 입법례 제221호 (2023-04-25)
- 유럽연합(EU) 데이터 전략 관련 입법례 제220호 (2023-04-11)
- 리걸테크 관련 독일의 법률 서비스법(RDG) 입법례 제219호 (2023-04-04)
- 미국의 재난지원 관련 입법례 제218호 (2023-03-28)
- 독일의 난방비 지원 관련 입법례 제217호 (2023-03-21)
- 미국의 '국가핵심역량수호법(안)' 제216호 (2023-03-07)
- 일본의 온라인 플랫폼 소비자 보호 입법례 제215호 (2023-02-21)
- 독일의 사회적 주거공간지원법 제214호 (2023-02-07)
- 미국의 AI 채용절차 공정화 입법례 제213호 (2023-01-31)
- 유럽연합(EU) 기후변화대응에 관한 입법례 제212호 (2022-12-27)
- 영국의 '디지털시장 경쟁과 소비자법(안)' 제211호 (2022-12-06)
- 임금 투명성 관련 미국 입법례 제210호 (2022-11-29)
- 독일의 산업재해 예방 관련 입법례 제209호 (2022-11-22)
- 프랑스의 우주폐기물 감축 입법례 제208호 (2022-11-08)
- 독일과 일본의 자율주행 레벨4 관련 입법례 제207호 (2022-11-01)
- 흡연율 감소를 위한 주요국 입법동향 제206호 (2022-10-18)
- EU '디지털 서비스법(안)' 입법동향 제205호 (2022-09-27)
- 일본의 소유자불명토지 이용에 관한 입법례 제204호 (2022-09-20)
- 영국의 노동조합 쟁의행위에 대한 손해배상 입법례 제203호 (2022-09-06)
- 의사조력사망 제도 관련 해외 입법례 제202호 (2022-08-30)
- 미국 사이버보안 인력 양성 입법례 제201호 (2022-08-23)
- 주요국의 고령자 교육 입법례 제200호 (2022-08-16)
- 독일의 장애인 참여 증진 입법례 제199호 (2022-07-26)
- 미국의 개인정보주체 권리 강화입법례 제198호 (2022-07-12)
- 프랑스의 원전 설계수명 만료후 운영 입법례 제197호 (2022-06-28)
- 영국의 장애인에 대한 택시 및 개인임대차량 입법례 제196호 (2022-06-21)
- 미국의 유기성폐자원 에너지 활용 입법례 제195호 (2022-06-14)
- 독일의 식품 소비기한 표시제 입법례 제194호 (2022-05-24)



「최신외국입법정보」는 국회법률도서관
<http://law.nanet.go.kr>에서도 보실 수 있습니다.

발간등록번호 31-9720109-001630-14

ISSN 2586-6869 



국회도서관
 NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY