

# 사회적 경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안

# 사회적 경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안

2015. 9

(사)한국협동조합연구소

이 보고서는 서울시사회적경제지원센터의 지원을 받아 연구진의 연구결과를 정리한 자료로서  
서울시사회적경제지원센터의 공식적인 견해와 관계없습니다.

## 목 차

## 제 출 문

서울특별시사회적경제지원센터장 귀하

본 보고서를 「사회적 경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안」의 최종보고서로 제출합니다.

2015년 9월 30일

(사)한국협동조합연구소

<참여연구자>



한국협동조합연구소

김관수 연구책임

황지애 연구원

류연숙 연구원

<b>제1장 연구 개요</b>	1
1. 연구 배경 및 목적	1
2. 연구 범위	2
3. 연구 내용과 방법	2
4. 연구의 구성	3
<b>제2장 사회주택과 사회적 경제조직</b>	5
1. 사회주택의 필요성과 개념	5
1.1. 사회주택의 필요성	5
1.2. 사회주택의 개념	6
2. 사회주택에서 사회적 경제조직의 역할	10
2.1. 사회적 경제와 사회적 경제조직	10
2.2. 주택분야에서 사회적 경제조직의 역할	12
<b>제3장 사회주택의 제도적 운용여건</b>	16
1. 주택정책 관련 법 제도	16
1.1. 주택관련 법령 체계도	16
1.2. 주택관련 법제의 변동	17
1.3. 사회주택 관련 법	20
2. 민관협력 임대주택 제도	21
2.1. 민간주택 리모델링 지원주택	21
2.2. 기존주택 전세주택	25
2.3. 공공토지임대 민간건설주택	26
2.4. 기타 : 청년층대상 공공임대주택	31
2.5. 민관협력 임대주택 관련 지원제도	36

<b>제4장 국내 사회적 경제조직 운영 실태</b>	<b>39</b>
1. 사회적 경제조직 분석	39
1.1. 조사개요	39
1.2. 사회적 경제조직에 대한 조사 결과	41
2. 종합평가 및 시사점	47
2.1. 종합평가	47
2.2. 시사점	47
 <b>제5장 네덜란드 사회주택 사례</b>	 <b>50</b>
1. 사회주택 현황	50
1.1. 사회주택의 성장과 발전	50
1.2. 사회주택협회의 관련 제도	54
2. 사회주택협회 사례	58
2.1. 스타그노트(Stadgenoot)	58
2.2. 뒤보(DUWO)	61
2.3. 암스테르담주택협회연맹(AFWC)	63
3. 네덜란드 사회주택의 평가 및 시사점	68
 <b>제6장 사회주택 활성화 방안</b>	 <b>70</b>
1. 사회주택 활성화의 기본방향	70
2. 사회주택 활성화를 위한 방안	71
2.1. 사회주택에 대한 사회적 인식 및 공감대 형성	71
2.2. 사회적 경제조직의 지속가능성 확보	72
2.3. 사회적 경제조직들 간의 네트워크 구축	74
2.4. 사회주택 공급주체에 대한 지원 강화	75
 <b>참고문헌</b>	 <b>79</b>

## 표 차례

표 1. 시장경제와 사회적 경제의 비교	11
표 2. 국가별 주택점유형태 구성	13
표 3. 국가별 사회주택 공급주체	14
표 4. 리모델링형 장기안심주택의 지원내용	22
표 5. 희망하우징 입주자 선발기준	23
표 6. 빈집 살리기 프로젝트 입주 기준	24
표 7. 2014년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득	29
표 8. 공공임대, 준공공임대, 민간임대주택 및 사회주택 비교	30
표 9. 행복주택 입주 자격	32
표 10. 행복주택 사업현황(2015년 입주신청대상)	33
표 11. 보증상품개요(예)	37
표 12. 사회적 경제조직 인터뷰 대상	40
표 13. 「사회적 경제조직을 통한 사회주택 활성화 방안연구」를 위한 인터뷰 질문지	41
표 14. 사회적 경제조직 형태 및 업종	42
표 15. 사회적 경제조직의 주택공급 특성	44
표 16. 주택협회와 사회주택 관련 주요 법안 및 내용	57

## 그림 차례

그림 1. 연구 흐름도 .....	4
그림 2. 주택관련 법령 체계도 .....	17
그림 3. 최근 주택관련 법제의 변동 현황 .....	19
그림 4. 향후 주택정책의 법률 체계 .....	20
그림 5. 빈집 살리기 프로젝트 사업 개념도 .....	24
그림 6. 보증금지원형 장기안심주택 공급과정 .....	25
그림 7. 공동체주택 유형 .....	27
그림 8. 자가소유형 공동체주택 대출제도 .....	28
그림 9. 행복주택과 타임대주택 비교 .....	33
그림 10. 행복주택 사업현황(2014년 기준) .....	34
그림 11. 서울리츠 주요 공급대상 .....	35
그림 12. 서울리츠 기본 구조 .....	36
그림 13. 유럽 국가별 사회임대주택의 비율 .....	54
그림 14. 네덜란드 사회임대주택 자금조달체계 .....	55
그림 15. 스타그노트 사무실 전경 .....	58
그림 16. 스타그노트의 사회주택과 표지판 .....	61
그림 17. 학생 컨테이너하우스 .....	17
그림 18. 사회주택 내 빨래방 .....	18
그림 19. 암스테르담의 사회주택 현황(2013년 기준) .....	64
그림 20. 네덜란드와 암스테르담의 소유별 주택비율(2013년 기준) .....	66
그림 21. 연도별 암스테르담 신규주택 건설 비율 .....	67

## 제1장 연구 개요

## 1. 연구 배경 및 목적

- 서울시 청년의 주거 빈곤의 심화, 신혼가구의 과다한 주거비 부담과 비자발적 주거이동은 심각한 문제를 초래하고 있음.
  - 서울의 1인 청년가구의 주거빈곤율은 2000년 31.7%에서 2005년 34.1%를 거쳐 2010년에는 36.6%에 이르고 있음.
  - 또한 청년가구의 소득대비 주거비 비율은 30%이상에서 69.9%, 50%이상에서 22.7%를 차지하고 있으며, 젊은 층의 공공임대주택 입주는 12.7%에 이르는 등 다른 세대에 비하여 공공임대주택 입주주택에서도 소외되고 있는 상황임.
- 전월세난이 심화되면서 서민들의 고통은 가중되어 저렴주택을 공급할 필요성이 제기되고 있음
  - 지난 2년간 도시근로자 평균 실질소득이 2.7%상승한 것에 비하여 전세가는 12% 상승하였으며, 평균 전세가격도 아파트는 3.26억 원, 연립주택 1.47억 원 등 평균적으로 2.7억 원 수준임.
  - 이와 함께, 월세비중의 가속화로 서민의 주거부담이 가중되고 있어 청년가구의 저축 및 내 집 마련이 지연되고 있음.
- 이에 서울시에서는 2015년 1월 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」를 제정하여 시행하는 등 주택공급의 패러다임이 변화하고 있음.
  - 조례에 의하면 사회주택공급의 활성화를 위하여 시장, 자치구청장, 에스에이치공사 사장이 주거관련 사회적 경제주체에게 자금·인력지원 및 현물출자, 사회주택 건설택지의 제공, 사회주택의 관리 및 위탁, 사회주택의 임대보증금 등에 대한 융자 또는 보조, 사회주택 관리비용의 융자 또는 보조, 사회주택 건설·재건축 리모델링 비용의 융자 또는 보조, 사회주택 거주자에 대한 주거비용의 융자 또는 비용 등을 할 수 있도록 하고 있음.
  - 주거관련 경제주체는 「주택법」, 「임대주택법」, 「도시및주거환경정비법」 등의 규정에 따른 주거관련 사업을 시행하는 비영리법인, 「협동조합기본법」에 의해 설립된 협동

조합, 「사회적기업육성법」에 따라 인증된 사회적기업 등으로 규정하고 있으나, 이 조례에 근거한 사회주택 공급은 서울시 시범사례에 머무르고 있는 수준임.

- 따라서 본 연구는 사회주택 활성화를 위하여 서울시에서 활동하고 있는 다양한 사회적 경제조직에 대한 재정적 및 정량적 현황 파악과 지원제도 분석을 통하여 사회적 경제조직의 내적 성장 및 이들을 육성하기 위한 정책적 지원방안을 마련하고자함.

## 2. 연구 범위

### 1) 시간적 범위

- 본 연구의 목적 1차적인 시간적 범위는 2015년 현시점으로 설정하며, 향후 사회주택의 발전과 연계될 수 있도록 장기적 관점으로 연구를 수행함.

### 2) 공간적 범위

- 서울특별시를 대상으로 하되, 사회주택과 관련된 지역을 중점적으로 고려함.

### 3) 내용적 범위

- 사회주택공급에서 사회적 경제조직의 개념 및 역할 정립
- 사회주택의 국내·외 제도 분석
- 사회주택 공급자 사례 분석
- 서울특별시 차원의 사회적 경제조직 육성 및 지원방안

## 3. 연구 내용과 방법

- 본 연구는 문헌조사와 심층면담 및 설문조사, 해외 사례조사 등 크게 세 가지 연구방법을 활용함.

### 1) 문헌조사

- 국내외 선행연구 문헌 검토
- 사회적 경제조직관련 제도 현황 및 정책추진 현황
- 국내외 사회주택협회 등의 역할 조사 분석

### 2) 심층면담

- 사회주택 공급조직에서 활동하고 있는 활동가 및 이해관계자를 대상으로 한 심층 인터뷰 진행

### 3) 국내외 사례조사

- 사회주택 공급 조직의 활동에 관한 현황자료 및 통계자료 검토
- 기존 서울시 사회적 경제조직에 조사자료 검토 및 활용
- 네덜란드 사회주택 현황 및 관련제도 검토

## 4. 연구의 구성

- 본 연구는 서론을 포함하여 총 6개의 장으로 구성되어 있음
- 먼저, 제2장에서는 사회주택의 개념정의, 사회적 경제조직과의 관계 등에 대하여 이론적인 고찰을 수행함.
- 제3장에서는 한국의 사회주택공급과 관련된 법제도 및 민관협력의 임대주택 제도를 검토하고자 함.
- 제4장에서는 사회주택 공급자로서 성장할 수 있는 사회주택협회에 참여하고 있는 사회적 경제조직을 대상으로 심층면담을 실시하여 사회주택 공급주체들의 운영 실태와 성과, 한계 등을 분석함.
- 제5장에서의 사회주택이 가장 발달된 네덜란드의 사회주택 정책의 변천과정과 사회주택

공급 지원정책 및 사회주택사례를 분석하여 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 함.

- 마지막으로 제6장에서는 사회주택 활성화를 위한 지원방안 제시 및 제도개선과제를 제시하고자 함.

1장	서론	서론
		연구의 배경 및 목적, 범위와 방법
2장	사회주택/ 사회적 경제조직 정의	사회주택 및 사회적경제조직 정의
		사회주택 필요성, 사회주택 개념, 사회적 경제조직 정의
3장	정책 현황	민간활용 임대주택제도 소개
		관련 법제도, 민간협력 임대주택제도
4장	사회적 경제조직 실태 파악	주택관련 사회적 경제조직 실태조사
		사회적기업, 협동조합, 소셜비즈니스 등
5장	해외사례 연구	외국의 사회주택 공급 정책 및 현황
		네덜란드
6장	활성화 방안	사회주택 활성화 방안
		사회적 경제주체 내부 역량강화, 인프라 구축

<그림 1> 연구 흐름도

## 제2장 사회주택과 사회적 경제조직

### 1. 사회주택의 필요성과 개념

#### 1.1. 사회주택의 필요성

- 급속한 산업화, 도시화를 겪으면서 생긴 심각한 주택부족, 주거환경의 악화, 급속한 전세가 상승, 월세화 및 주택가격의 급등으로 주거비 상승에 대응하여 공공 및 비영리단체 등에 의하여 서민들에게 저렴 주택을 공급할 필요성이 제기됨.
- 주택시장의 변화 : 서울은 청년 등 1·2인 가구의 증가, 저소득 및 청년계층의 주거마련의 어려움, 주택에 대한 인식의 변화 등 임대주택의 수요가 증가하는 등 저렴한 임대주택 부족으로 인한 저소득층의 주거불안이 가중되고 있음.
- LH, SH 등 공공 의존의 한계 : 기존 공공임대주택을 담당하던 기관의 재정부담 가중 및 재원부족에 따른 공급량 제한, 대상자 수의 제한으로 정책 소외계층이 상존하며, 집단적 공급에 따른 사회적 편견과 관리의 문제가 나타나고 있음.
- 민간 의존의 한계 : 민간은 영리를 우선적으로 추구하기 때문에 높은 임대료를 받고 있으며, 사회적 경제적 취약계층에 대한 주택문제는 상존하고 있음.
- 공공적 측면에서는 정부재정 부담을 덜어주고, 공공임대주택의 공급과 관리 부담을 완화시켜주며, 입주자 측면에서는 주거비 부담을 완화하고 적절한 품질의 주택에서 주거의 안정성을 확보할 수 있는 대안주택으로서 사회주택의 필요성이 대두되고 있음.

## 1.2. 사회주택의 개념

### 1) 사회주택의 개념

- 서구에서 사회주택은 급속한 산업화, 도시화 및 세계대전을 겪으면서 심각한 주택부족, 주거환경의 악화와 급속한 주거비 상승에 대응하여 공공 및 비영리단체 등에 의하여 서민들에게 저렴 주택을 공급하면서 시작되었음.
- 사회주택은 보건·교육 서비스와 같은 사회복지 서비스의 하나로써 시장가격 이하의 저렴한 임대료로 서민의 주거 안정을 도모하고자 정부, 공공단체, 비영리 단체가 공급한 사회 복지적 성격을 지닌 임대주택(한국공간환경학회, 2000)으로 정의하면서, 전통적으로 정부(중앙정부 혹은 지방정부)나 비영리 단체가 주택을 공급·소유하고 임대·관리하는 것을 의미함.
- 영국의 경우 사회주택(Social Housing)을 ‘정부의 재정지원으로 공공에 의하여 건설된 임대용 주택’을 지칭하며(권세연·박환용, 2009), 네덜란드에서는 사회임대주택으로, 비영리인 주택협회 및 지자체 소유로, 주택협회가 저소득층과 중산층 가구를 대상으로 주택을 공급하기 위해 건설·관리하는 모든 주택을 의미함(안드레 아우버한트·헬스케 판 다알렌, 2005).
- 최근의 연구에서 ‘사회적 주택은 사회적 경제주체(또는 사회적 경제기업)가 정부로부터 택지지원이나 금융지원, 조세지원 등을 받아 주택문제로 어려움을 겪고 있는 사회적·경제적 약자인 주거취약계층에게 건설·매입하여 공급하는 임대주택으로 비영리 혹은 영리의 극대화를 추구하지 않는 주택으로써 사회주택과 달리 비영리단체가 아니라 사회적 경제주체가 공급하는 것이 차이점’이라고 정의하고 있음(김태섭, 2015).
- 또한, 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례에 의하면, 사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제주체에 의해 공급되는 임대주택을 의미함<sup>1</sup>.
- 기존 민간 건설사가 공급하는 민간임대주택은 소득이 매우 낮은 저소득층을 지원하기 어렵고, 한국토지주택공사나 SH공사가 공급하는 공공임대주택은 재정 부담과 사회적 편견 등의 이유로 더 이상 확대하기 어려운 상황에서 사회주택이 대안으로 제시되고 있음.
- 즉, 사회주택은 정부로부터 금융 지원, 조세 혜택 등의 지원을 받은 주택도 공공성이 강하면 사회주택으로 분류할 수 있으며, 협동조합, 사회적기업 및 비영리 민간단체 등이

주택을 짓거나 매입하여 주거취약계층(사회경제적 약자)에게 지불가능한 금액으로 공급하는 임대주택으로 정의함. 사회적기업과 같은 비영리 민간단체가 주도하기 때문에 공공성을 유지하면서도 공공자금이 적게 들어간다는 점이 사회주택의 장점임.

### 2) 사회주택을 바라보는 이론적 관점

#### (1) 다원주의적 관점

- 다원주의 입장은 현대 사회는 사회구조나 가치체계가 다양하게 구성되어 있기 때문에 모든 사람의 이익과 지혜를 반영할 수 있도록 정책이 수립되어야 한다는 것임.
- 다원주의적 시각으로는 사회 구성원의 의견과 지혜의 반영은 선거이기 때문에 사회주택도 선거의 결과에 의해서 좌우된다고 볼 수 있음. 사회주택 정책이 주민으로부터 지지를 얻는다면 그 정부는 사회주택의 공급을 확대할 수 있을 것이며, 이와 같이 사회주택의 성패는 주민의 요구에 바탕을 두고 있는 것임.
- 영국의 경우 1945년과 1951년 노동당은 사회주택을 가장 중요한 정당 정책으로 내세우고 주택정책의 빈곤, 저소득층 주거안정의 미흡함을 공격함으로써 국민의 지지를 획득하고 사회주택을 활성화 시켰음.

#### (2) 신자유주의적 관점

- 자본주의 사회는 시장기능을 근본적으로 강조하고 정부의 시장개입을 반대하는 입장을 취하게 됨. 특히, 주택부문에서 국가가 직접 사회주택을 공급·관리함을 경제적으로 비효율적이라고 판단함.
- 사회주택 공급이 확대되면 관료주의적 관리체계를 확대하게 되고, 이런 체계 속에서 민간부문의 품질개선과 공급 효율성의 한계가 있음으로 주택이 시장에서 거래될 수 있도록 시장에 맡겨 두어야 하며 주택시장의 개입은 오히려 시장기능을 왜곡시킬 수 있다는 점을 들어 주택의 사유화, 자가 소유화를 주장함.

#### (3) 엘리트 이론 및 관리주의자적 관점

- 사회주택정책이 그 사회의 영향력을 행사할 수 있는 엘리트 집단의 힘에 의존하는 것으로 해석함.
- 일반대중은 주택정책에 무관심하거나 잘 모른다는 전제 하에 엘리트가 주택정책의 여론을 형성하게 한다고 생각하며, 초기 영국의 불량촌 재개발과 공공주택의 공급확대 및 미국 도시빈민촌의 공공주택 공급은 엘리트 집단의 힘에 의한 것으로 보고 있음.

1 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례 제2조 제1호

- 주택건설을 담당하는 기업, 개발업자, 주택금융가 등이 주택관련 엘리트로서 이들 집단의 이윤추구와 결합되지 않고는 성공하기 힘들 것으로 생각함.

#### (4) 신마르크스주의적 관점

- 자본주의 국가에서의 사회주택은 자본주의 경제를 강화하는 수단으로 판단하게 됨.
  - 자본주의 사회는 자가 주택을 근본으로 하기 때문에 사회주택은 본질적으로 공급과 배분에 있어서 한계를 지니고 있는 것으로 보게 됨. 자본주의 사회에서 사회주택은 저임금 노동자 계층의 사회적 통제를 용이하게 하고, 노동자의 임금투쟁의 완화 및 건설자본의 이윤추구와 깊은 관련이 있는 것으로 봄.
  - 즉, 사회주택은 주택의 사적 소유권, 주택을 통한 부의 창출, 주택관련 자본가들의 이윤 창출에 장애요소가 되지 않도록 보조적이고 한계적 특성을 지니게 됨.
- 노동자들의 진정한 주거안정을 꾀하기 위해서는 주택의 공적소유와 사회적 소유권이 기초가 되어야 함.

#### (5) 자원의존모형

- 자원의 회소성에 따른 조직운영의 불확실성을 줄이기 위하여 조직은 자신의 환경을 관리하고자 하며, 이것의 결과로서 조직 간의 자원교환에 근거한 협력관계가 형성되는 것임.
- 이를 정부와 비영리조직 관계에 대입하면, 정부는 비영리조직 활동에 필요한 행·재정적 지원 또는 업무위탁을 하고, 비영리조직은 정부정책에 대한 정당성 부여, 아이디어나 정보, 전문 인력 등을 정부에 제공함으로써 협력이 이루어짐.
- 비영리조직과 정부는 서로의 단점을 보완하고 장점을 더욱 효과적으로 발휘하기 위하여 협력을 하는 것이며, 이에 따라 비영리조직의 정책참여가 나타나는 것임.
  - 즉, 비영리조직이 주택사업에 참여하는 것은 새로운 저렴 주택 공급주체로서 등장함을 의미하며, 이는 직·간접적으로 정부 정책에 관여하는 것을 의미함.

### 3) 본 연구에서의 사회주택 개념 정의

- 본 연구에서 사회주택은 공익을 추구하는 민간 사회적 경제주체 즉, 사회적기업, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스와 소셜 비즈니스 등 기타 공익적 성격을 지닌 조직들이 공공의 지원에 의해서 지불가능한 금액으로 공급되는 임대주택을 사회주택으로 정의하고자 함.
- 또한, 사회주택은 무조건적으로 저렴하게 주택을 공급하는 것이 아니라 적절한 수준의

부담으로 양질의 주거생활이 보장될 수 있는 수단으로 활용하여 제공되는 주택을 말함.

#### 4) 사회주택의 특징

- 사회주택은 국가가 직접적으로 임대주택을 공급하기보다는 비영리 단체 등을 통하여 주택을 공급하는 방식으로 사회주택이 지닌 저소득층의 주거안정이라는 목적을 달성하면서 주택을 통한 부의 축적이나 투기적 요소를 배제할 수 있는 특징이 있음.
  - 즉, 정부가 직접 주택을 공급·관리함으로써 오는 비능률과 관료화를 방지하고 사회주택단지의 노후화와 황폐화 등이 사회적 문제로 등장하고 있다는 점과 무관하지 않음.
- 경제적 장점
  - 사회주택은 토지, 건축 재료 및 주택건설에 필요한 생산요소를 사회적 경제조직을 통하여 공급함으로써 비용을 절감할 수 있음.
  - 해외의 경우 사회주택에 대하여 비영리 주택임을 감안하여 일반 주택보다 다른 차별적 조세 감면, 자금 융자, 주택 보조금 등의 정책적 배려를 통하여 사회주택의 수를 늘려나감.
  - 협동조합주택의 경우에는 비영리 주택으로서 일반 민간 임대주택의 집주인이 차지하는 임대 수익만큼 경제적으로 값싼 임대주택에 거주하게 됨.
- 사회적 장점
  - 사회주택은 주거약자들을 대상으로 이들이 감당할 수 있는 적정임대료로 주거를 제공함으로써 주거의 안정성을 추구함으로써 주거의 안정을 누릴 뿐 아니라 민간임대주택에서 경험하는 빈번한 이주, 집주인과의 갈등, 임대료의 급등으로 인한 주거불안을 해소할 수 있음.
  - 협동조합이 제공하는 주택의 경우에는 거주자들의 자발적 참여와 민주적 운영방식을 통하여 주택을 관리에 함으로 조합원의 민주적 학습과정의 효과를 지니고 있음. 특히, 협동조합주택은 거래의 대상이 아니기 때문에 공동소유 형태를 유지하게 되므로 부동산 투기나 주택 가수요 등을 원천적으로 봉쇄하게 됨. 이를 통하여 사회적 불평등을 상당부분 시정하고 예방할 수 있음.

## 2. 사회주택에서 사회적 경제조직의 역할

### 2.1. 사회적 경제와 사회적 경제조직

#### 1) 사회적 경제의 배경

- 사회적 경제는 초기 산업자본주의의 문제점과 기존 경제학의 비판에서 출발하여 다양한 사회개혁을 위한 사상을 바탕으로 하여, 1945~75년 서구 복지국가의 등장으로 민간자본주의 부문과 공공부문에 의하여 주도되어 사회적 경제의 변화를 야기하였음.
- 2000년대에는 고용창출과 사회서비스에 대한 새로운 대응을 위하여 시민사회의 집합적 대응전략으로서 사회적 경제라는 개념이 다시 등장하게 되었음.
- 사회적 경제를 보는 2가지 관점
  - 소극적 관점 : 시장실패와 정부실패의 보완으로써 신자유주의 정책에 의하여 줄어든 국가의 역할을 사회적경제가 국가를 대신하여 취약계층의 관리자 역할을 함.
  - 적극적 관점 : 신자유주의를 넘은 하나의 대안경제체제로 빈곤과 사회적 배제의 문제를 해결하여 자본주의로부터의 해방 가능성을 찾으려함.
- 2008년 금융위기 상황에서 금융자본주의의 종말을 예고하였으며, 새로운 대안으로 복지 자본주의, 따뜻한 자본주의 등이 거론되고 있음.
- 즉, 빈곤과 분배를 둘러싼 경제, 문화, 사회관계 속에서 사회적 배제로 확대되는 것을 해결하기 위한 방안으로 사회적 경제가 대두되었음.

#### 2) 사회적 경제의 개념

- 19세기 유럽에서 최초로 등장하여 수많은 연구가 진행되었으나, 명확하게 규정되어 정립된 개념은 없음. 우리나라에서도 연구자들마다 다양한 개념들을 제시하면서 혼용되고 사용되고 있음.
- 국내의 보편적으로 인용되는 개념정의는 다음과 같음.
  - OECD(1999)는 사회적 경제를 경제적 측면에서 제화와 서비스의 직접적인 생산 및 판매, 높은 수준의 자율성 및 참여와 탈퇴권한 보유, 구성원들의 실질적인 재정적 결정, 최

소한의 임금노동자 고용 등을 강조하고, 사회적 측면에서 시민들의 주도권에 의하여 만들어지고 참여자의 민주적 의사결정에 의하여 운영되는 경제로 정의하고 있음.

- 유럽공동체(1989)는 공동의 욕구를 가진 사람들에 의하여 그리고 그들을 위해 만들어진 기업들로 구성된 이해당사자 경제의 일부로서 중요한 경제행위자인 협동조합·상호경제조합·민간단체·재단을 포함한다고 정의함.
- 드푸르니(Defourny, 1990)는 이윤창출보다 구성원이나 공공에 대한 공헌을 목적으로 경영의 자율성, 민주적 의사결정, 수익배분에 있어서 자본보다는 사람과 노동을 중시하는 4가지 원칙을 따르는 이해당사자 경제의 일부를 말하는 것이라고 정의함.
- Pearce(2003)는 경제체계를 이윤추구를 목적으로 하는 민간부문, 계획적으로 서비스를 공급하는 공공부문, 사회적 목적을 추구하는 자조(self-help)·상호부조(mutual) 부문 등 세 개의 체계로 구분하고 있음. 사회적 경제는 자조·상호부조부문 전체를 포함하지 않고, 사회적 기업과 커뮤니티 경제 등을 포함하는 사업성이 강한 민간부문과 인접한 영역에 위치하고 있음.
- 패인과 번사이드(Payne & Buniside, 2003)는 순수하게 박애적인 활동으로부터 인간중심의 참여적이고 민주적인 가치를 가진 모든 사회적 목적을 향상시키기 위한 상업적 활동으로 정의하며, 영역적 측면에서 민간시장 부문과 공공부문 사이에 존재하는 활동영역으로 규정되며 일반적으로 자원 활동, 지역사회 조직들, 재단, 노동조합, 종교단체, 주택조합, 협동조합 등 사회적 기업 조직들을 포함한다고 규정하고 있음.
- 장원봉(2007)은 자본과 권력을 핵심자원으로 하는 시장과 국가에 대한 대안적 자원배분을 목적으로 하며, 시민사회 혹은 지역사회의 이해당사자들이 그들의 다양한 생활세계의 필요들을 충족하기 위해서 실천하는 자발적이고 호혜적인 참여경제 방식으로 정의함.

<표 1> 시장경제와 사회적 경제의 비교

시장경제	사회적 경제
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소유/이용=주주/소비자</li> <li>• 주주의익 극대화, 1주 1표</li> <li>• 지속가능성 확보 : 독점지향</li> <li>• 화폐수익 중심의 이익의 극대화 추구</li> <li>• 지역 고유가치 파괴, 규모의 경제</li> <li>• 지분/이익관리 : 거래가능/출자배당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소유/이용=조합원/조합원(+지역사회)</li> <li>• 커뮤니티의 필요중심 경제, 1인 1표</li> <li>• 지속가능성 확보 : 호혜와 연대</li> <li>• 고용, 복지 등 사회적 가치 추구</li> <li>• 지역순환경제, 적정성의 경제 추구</li> <li>• 지분/이익관리 : 거래불가/내부유보</li> </ul>

자료 : 서울시 사회적경제지원센터(2013)

- 본 연구에서 사회적 경제는 이윤창출보다는 구성원이나 공익을 목적으로 경영의 자율성, 민주적 의사결정, 자본보다는 사람과 노동을 중시하는 이해당사자들로 구성된 기업으로 다양한 생활세계의 필요들을 충족하기 위해 실천하는 자발적이고 호혜적인 참여경제 방식으로 정의하고자 함.

### 3) 사회적 경제조직의 형태

- 사회적 경제조직의 형태는 사회적기업, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스, 소셜 비즈니스 및 자선기관 등을 포괄하는 광범위한 조직형태로 나타나고 있음.
- 사회적기업 : 기업적 방식으로 조직되나 그 조직의 목적이 이윤극대화에 있지 않고, 사회적 배제나 실업문제의 해결 등과 같은 특정한 경제 및 사회적 목적을 추구하는 조직을 의미함(OECD).
  - 사회적기업육성법<sup>2</sup> : 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민들의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로 인증 받은 기업을 말함.
- 협동조합 : 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말함.<sup>3</sup>
- 커뮤니티 비즈니스(CB ; Community Business) : 자신이 살고 있는 지역을 건강하게 만드는 주민주체의 지역사업으로 전제하고, 정부나 기업이 제공하는 상품·서비스와 달리 주민 스스로가 지역의 어려움을 해결하고자 삶의 질을 높이기 위한 활동을 비즈니스로 전개하는 것을 말함(호소우치 노부타카, 2007).
- 소셜 비즈니스(SB ; Social Business) : 환경과 빈곤 문제 등 다양한 사회적 과제를 비즈니스를 통해 해결하려는 활동의 총칭으로 정의되며(경제산업성, 2011), 사회적, 사업성, 혁신성의 특징을 지니고 있음.

## 2.2. 주택분야에서 사회적 경제조직의 역할

### 1) 사회주택의 공급자

- 사회적 경제조직은 사회주택의 공급자로서 임대사업자이지만 다양한 경제활동을 통하여 집합적 소유를 확산시키고, 주거 빈곤층에게 저렴한 주택을 공급하며, 주택의 개보수 과정에서 노동통합과 연계하는 등 친환경 공법 및 자재를 활용함으로써 사회적 목적을 수행함.

- 사회적 경제조직은 양질의 주택을 저렴하게 제공하면서 동시에 사업의 안정성도 확보해야 하는 이중적 관계에 놓여 있음.
  - 이 과정에서 운영을 혁신하는 동기가 생겨야 하며, 이를 통하여 사회주택의 재고가 커지면서 고정적으로 지출해야 하는 재정부담도 커지고 있는 것으로 볼 수 있음.
- 해외 선진국의 사회주택 공급 현황<sup>4</sup>을 살펴보면, 대부분 주택협회 등의 비영리조직이 사회주택을 공급하고 있음.
  - 아일랜드, 일본은 지자체가 주도적으로 사회주택을 공급하고 있으며, 오스트리아, 프랑스, 덴마크, 네덜란드는 비영리조직이 주도하고 있음.
  - 영국의 경우 지자체 공급비중이 높지만, 비영리조직의 공급분과 차이가 크지 않음.
  - 즉, 대부분의 유럽 국가들에서 비영리조직에 의한 사회주택 공급이 활성화되어 있으며, 이들이 주택공급의 지배적인 공급주체로써 기능하고 있음.

<표 2> 국가별 주택점유형태 구성

(단위 : %)

국 가	자 가	민간임대 등	사회주택				기준년도
			중앙정부	지자체	(비영리)민간	계	
아일랜드	79	13	-	7	1	8	2004
영 국	70.4	11.3	-	10	8.3	18.3	2005
오스트리아	55	20	-	10	15	25	2002
프 랑 스	56	27	-	6.1	10.9	17	2004
덴 마 크	49	29	-	2	20	22	2005
네덜란드	58	10	-	0.3	31.7	32	2008
독 일	46	49	-	5		5	2008
일 본	61.1	29.8	1.6	4.5	-	6.1	2008

자료 : 남원석, 2012, p63.

<sup>2</sup> 사회적기업육성법 제2조(정의)

<sup>3</sup> 협동조합기본법 제2조(정의)

<sup>4</sup> 남원석, 2012, 민간비영리 주택사업의 필요성과 성장가능성 참고로 제작됨

&lt;표 3&gt; 국가별 사회주택 공급주체

국 가	주요 내용
아일랜드	사회주택은 지자체와 주택협회(Housing Association)에 의하여 공급되나, 주택협회가 공급한 재고량은 미미한 수준으로 지자체가 주요한 역할을 담당함
영 국	공공에 의한 공급량과 주택협회에 의한 공급량이 거의 유사한 수준으로 공공에 의한 사회주택 공급은 지자체가 담당함
오스트리아	사회주택의 절반 이상이 주택협회 등 비영리민간에 의해 공급되며, 공공이 공급하는 사회주택은 지자체에 의해 공급함
프 랑 스	사회주택은 보통 HLM주택으로 불리며, 공급주체는 지자체가 설립한 공공기관(public agencies), 비영리민간회사(social firms for housing)으로 구분함
덴 마 크	사회주택의 대부분이 주택협회에 의해 공급되었으며, 공공에 의해 공급된 사회주택은 주로 지자체에 의해 단기 긴급주택으로 사용되고 있음
네덜란드	사회주택의 거의 대부분을 주택협회가 공급하며, 지자체 공급량은 미미한 수준임
독 일	사회주택의 3대 공급주체로 공공주택회사와 주택협동조합(이상 비영리부문), 민간임대사업자, 지자체가 있음
일 본	중앙정부는 일본주택공단(현 도시재생기구)을 통해 공단주택을 공급했으며, 지자체는 공영주택 및 공사주택을 공급함

자료 : 남원석, 2012, p64

## 2) 사회주택의 관리·운영자

- 일반적으로 사회주택은 일반 임대시장보다는 낮지만, 다양한 임대료에 따라 이를 지불할 수 있는 세입자들을 연결시키기도 함.
- 벨기에의 경우 사회주택의 관리·운영자로서 사회적 부동산중개기관을 두고 있음.
  - 여기에는 사회복지 관련자를 1명 이상 고용하도록 하고 있으며, 이들은 세입자의 독립성을 훼손하지 않는 범위에서 세입자에게 에너지 절감 방법, 임대료의 정기적인 납부 독려, 주택의 안정적인 관리유지 등에 관련한 상담 및 지원을 하고, 나아가 세입자의 구직, 이웃과의 분쟁조정, 심리상담, 채무관련 상담 등 사회복지 서비스를 제공함(임형식, 2012).
  - 또한 사회적부동산중개기관으로 승인받기 위해서는 해당 지역 또는 인근 지자체와 사회복지사무소가 운영기구에 참여해야 하며, 사회복지분야 자격 또는 경험을 가진 1명과 주거관리 및 임대운영을 담당할 수 있는 1명 등 최소 2명의 전일제 실무자를 갖추도록 함.

## 3) 기타 - 사회주택 개보수

- 사회적 경제조직에서 제공된 사회주택이 노후화 되었을 때, 이에 대하여 개보수사업을 진행할 수 있음.
- 벨기에 「사회적경제관련기본법」에 의하면(2008년 제정), 사회적경제 조직은 기타 부동산 관련 활동 이외에 얻어진 수익을 통해 노동통합, 교육, 주거복지 서비스를 병행할 수 있음.
  - 취득한 부동산은 최소 5년간 되팔 수 없으며, 최소한 3채 이상의 주택 또는 사무공간을 활용한 임대사업을 수행하여야 함.
  - 법에 의해 인증 받으면, 활동을 개시하기 위한 초기자본으로 6만 유로의 보조금을 지원 받으며, 대상조직이 임대료를 통하여 충분한 수입을 창출할 때까지 필요한 운영비로 사용될 수 있으나, 부동산의 취득이나 개보수를 위해서는 사용될 수 없음.

## 제3장 사회주택의 제도적 운용여건

### 1. 주택정책 관련 법 제도

#### 1.1. 주택 관련 법령 체계도

- 우리나라 주택정책은 「헌법」에서 국민생활권 보장과 국가의 주택정책을, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 토지이용 및 용도지역에 대한 국토이용계획을 규정하고 있음.
- 기본 주택정책으로 주택의 건설·공급·관리에 관한 기본적인 사항을 규정한 「주택법」을 통하여 주택정책의 방향과 원칙을 제시하고 있으며, 하위 개념으로 「주택건설기준 등에 관한 규정」, 「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」, 「공동주택 층간소음의 범위와 기준에 관한 규칙」, 「주택공급에 관한 규칙」 및 20여개의 행정규칙과 자치법규로 구성됨으로 매우 복잡한 구조를 지니고 있음<sup>5</sup>.
- 이를 정리하면, 다음과 같음.



자료 : 인천중구청 홈페이지(<http://www.icjg.go.kr>) 참조

<그림 2> 주택관련 법령 체계도

#### 1.2. 주택관련 법제의 변동<sup>6</sup>

##### 1) 주택법 분리를 통한 개별 입법화

- 주택정책의 기본이 되는 「주택법」은 국민의 주거생활을 위한 국가·지방자치단체의 의무 및 최저주거기준, 주택종합계획의 수립, 주거실태조사, 주택의 건설·공급 절차, 주택의 관리, 국민주택기금의 설치·운용 등에 관하여 규정하고 있음.

5 국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr/>) 참조

6 국회입법조사처, 2015, 이슈와 논점을 참고하였음

- 그런데 최근 주택분야의 여건변화에 따라 「주택법」이 총괄하여 규정하던 사항들을 개별법으로 분리되는 과정을 거치고 있음.
- 첫째, 주택정책의 기본사항을 보다 충실히 규정하고, 국민의 권리로서 '주거권'을 규정하며 주거관련 최상위 법적지위를 가진 「주거기본법」이 마련되어 2015년 12월 23일 시행될 예정임.
- 둘째, 「주택법」에서 공동주택관리에 관한 부분을 분리하고, 제도개선사항을 신설하여 「공동주택관리법」이 2015년 8월 11일 제정되어 2016년 8월 12일부터 시행될 예정임
- 셋째, 공공주택(분양·임대주택) 건설재원으로 중요한 역할을 하던 「주택법」상의 국민주택대기금의 용도를 도시재생 분야까지 확대하고 동 기금을 신설되는 주택도시보증공사에게 위탁·운용할 수 있도록 「주택도시보증법」이 제정되어 2015년 7월 1일부터 시행되고 있음.

## 2) 민간임대주택 공급을 위한 특별법 마련

- 국토교통부는 민간임대주택시장 안정을 위하여 민간임대주택 공급확대를 주요 내용으로 하는 '뉴 스테이(New Stay)' 정책을 발표하였음. 이 정책은 최소 8년간 임대하는 임대주택의 건설사업자에게 각종 혜택을 부여하여 주택공급을 장려하는 것임.
- 이를 위해 민간임대사업자에게 주택도시보증금 저리로 지원하고, 취득세, 재산세, 양도소득세를 감면하며, 공공택지를 우선 공급함. 또한 주택단지 내 용적율, 건폐율, 층수제한을 완화하고, 주택단지와 판매·업무시설을 복합적으로 개발하도록 허용하는 혜택을 부여하도록 함.
- 본 정책을 반영하여 「임대주택법」을 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 전부개정하는 「임대주택법 전부개정법률안」이 국토교통위원회에 계류 중인 상황임.

## 3) 택지개발촉진법 폐지와 공공주택건설에 관한 특별법 개정

- 2014년 9월 1일에 발표한 부동산대책에 의하여 공공이 주도하여 대도시 외곽에 대규모 택지를 공급하는 방식을 더 이상 추진하지 않기로 하고, 대규모 택지 공급시스템인 「택지개발촉진법」을 폐지하여 도시외곽지역의 신규 대규모 택지개발을 억제하고자 함. 이를 위해 「택지개발촉진법 폐지법률안」이 국토교통위원회에 계류 중임.
- 한편 「임대주택법」이 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 개정될 경우, 현행 「임대주택법」에서 규정하고 있는 공공임대주택 관련 규정을 「공공주택건설 등에 관한 특별

법 일부개정법률안」으로 이관하고, 법률 제명을 「공공주택 특별법」으로 변경할 예정임.



자료 : 국회입법조사처, 2015

<그림 3> 최근 주택관련 법제의 변동 현황

## 4) 향후 주택정책의 법률 체계

- 주택관련 법률의 제·개정안에 대한 입법심의회가 완료되면, 주택정책의 법률체계는 「주거기본법」을 최상위법으로 하여, 「주택법」, 「공동주택관리법」, 「주택도시보증법」, 「주거급여법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」, 「공공주택 특별법」 등이 주택정책의 세부수단으로 마련될 예정임.
- 그러나 어떤 법률에도 직접적으로 사회주택을 언급하고 있지 않으며, 여전히 주택공급주체를 민간과 공공으로 이분법적으로 구분하고 있음.



<그림 4> 향후 주택정책의 법률 체계

### 1.3. 사회주택 관련 법

- 직접적으로 사회주택을 언급하는 법령은 2015년 1월 2일에 제정되어 시행중인 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」가 유일함.
- 본 조례는 2000년대 중반 이후 1인 가구 중심으로의 급속한 변화와 최근 전세가격의 급등, 월세화 등으로 주거비용 상승, 및 사회·경제적 약자인 노년가구, 1인 가구, 청년가구가 증가함에 따라 사회적 경제주체가 주거취약계층에게 안정적인 주택을 공급할 수 있도록 이들을 육성하고 지원하기 위함이 그 목적임.
- 또한, 사회주택 활성화를 위하여 도시계획 등을 수립하고, 도시개발 등을 통한 사회주택 택지 마련, 지자체와 공동사업 추진, 공공임대주택 및 민간주택 등의 사회주택 활용 등 주거관련 사회적 경제 주체에 대한 지원<sup>7</sup>을 규정하고 있으며, 사회주택 종합지원센터의 설치·운영 등에 관하여 규정하고 있음.
- 그러나 본 조례는 사회주택을 공급하는 사회적 경제주체를 육성·지원하기 위함을 목적

7 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」 제3조에는 시장·자치구청장·에스에이치(SH)공사사장은 주거관련 사회적 경제 주체에게 예산의 범위 안에서 다음을 지원할 수 있음. ① 자금·인력지원 및 현물출자, ② 사회주택 건설택지의 제공, ③ 사회주택의 관리위탁, ④ 사회주택의 임대보증금에 대한 용자 또는 보조, ⑤ 사회주택 관리비용의 용자 또는 보조, ⑥ 사회주택 건설·재건축·리모델링 비용의 용자 또는 보조, ⑦ 사회주택 거주자에 대한 주거비용의 용자 또는 보조, ⑧ 그 밖의 시장이 사회경제적 약자의 주거개선을 위해 필요하다고 인정하는 사항으로 규정하고 있음.

으로 하여 사회주택과 관련된 협회, 정부의 감독과 이해관계자들과의 거버넌스, 임대·임차인 권한과 의무, 주택임대의 협의 절차 등 사회주택 전반에 관한 내용을 담고 있지 않는 한계를 지니고 있음.

## 2. 민관협력 임대주택제도

- 2015년 현재, 공공에서 시행하고 있는 민관협력 임대주택제도는 4가지 방식으로 구분될 수 있음. 즉, 민간주택 리모델링 지원주택, 민간토지임대 공공임대주택, 기존주택 전세주택, 공공토지임대 민간건설주택 등으로 구분할 수 있음.
- 다만, 현재 민간토지임대 공공임대주택제도는 시행되지 않아서 본 연구에서 제외하였음.

### 2.1. 민간주택 리모델링 지원주택

#### 1) 장기안심주택 : 리모델링 및 리모델링·보증금지원형

- 리모델링형(집주인 지원형) : 집주인에게 1천만 원 한도로 집수리 및 리모델링비용을 지원하는 대신 6년간 임대료 인상을 억제하는 방식임.
  - 전용면적 60㎡<sup>2</sup> 이하는 노후연수에 따라 최대 800만원을 지원하며, 85㎡<sup>2</sup> 이하는 최대 1,000만원을 지원함.
- 리모델링·보증금지원형(집주인·세입자 지원형) : 주택 개조가 필요한 집주인에게 6년간 보증금을 인상하지 않는 조건으로 1천만 원 한도의 집수리 비용을 지원하고, 세입자에게는 시세의 70% 수준의 전세보증금으로 재임대하여 집주인과 세입자 모두를 지원하는 유형임.

&lt;표 4&gt; 리모델링형 장기안심주택의 지원내용

구 분	내 용
전용 60㎡ 이하	기본 800만원 - 10년 미만 : 400만원 - 10~20년 : 560만원 - 20년 초과 : 800만원
전용 85㎡ 이하	기본 1,000만원 - 10년 미만 : 500만원 - 10~20년 : 700만원 - 20년 초과 : 1,000만원

자료 : 서울시정개발연구원, 2012, p17.

## 2) 희망하우징<sup>8</sup>

- 노후 공가 개보수 비용을 지원하고, 그에 따른 임대료 절감을 통하여 대학생들의 주거비 부담을 완화하는 사업.
- 신청자격 : 전문대학을 포함한 서울시 소재 대학 재학생으로, 수도권 이외 지역출신 가운데 기초생활수급자 및 차상위계층 등 저소득 가구의 대학생 자녀에게 선발 우선권을 부여함.
- 임대료는 2인 1실을 기준으로 임대보증금 100만원에 매월 기초생활수급자 132,390원, 비수급자 158,870원으로 시세의 30% 수준임.

&lt;표 5&gt; 희망하우징 입주자 선발기준

순 위	내 용
1순위	- 본인이 수급자이거나 수급자 자녀로서 수도권을 제외한 지역에 거주 및 수도권 제외지역 고교 졸업자 - 아동복지시설 퇴거자(전국)
2순위	- 차상위계층 자녀로서 수도권을 제외한 지역에 거주 및 수도권 제외지역 고교졸업자
3순위	- 도시근로자 가구당 월평균소득 50% 이하 세대의 자녀로서 수도권을 제외한 지역에 거주 및 수도권 제외지역 고교졸업자
4순위	- 본인이 수급자이거나 수급자 자녀로서 수도권 지역에 거주 및 수도권지역 고교졸업자 (단, 부모 중 공공임대주택에 현재 거주자는 제외)
5순위	- 차상위계층 자녀로서 수도권지역에 거주 및 수도권지역 고교졸업자 (단, 부모 중 공공임대주택에 현재 거주자는 제외)
6순위	- 도시근로자 가구당 월평균소득 50% 이하 세대의 자녀로서 수도권지역에 거주 및 수도권 지역 고교졸업자(단, 부모 중 공공임대주택에 현재 거주자는 제외) - 건강보험료 납입액 등으로 가계형편이 곤란한 계층 자녀 등 서울시장이 인정한 자

주 : 신청대상은 입주자모집공고일 현재 서울시 소재 대학생(전문대포함)에 재학 중인 학생이며, 순위별 경쟁이 있을 경우에는 신입생, 저학년, 연령이 낮은 학생 순으로 선정함.

자료 : 서울시정개발연구원, 2012, p19.

## 3) 빈집 살리기 프로젝트

- 공급방식 : 서울시는 비어있는 주택 매물에 대한 신청을 받아 부동산 포털 등을 통하여 홍보, 부동산 중개수수료 등을 지원하고, 임대인은 임대료를 주변 시세의 80% 이하로 낮추어 공급하며, 최소 6년 동안 거주 가능함(빈집 소유자가 동의할 경우에는 거주기간을 연장할 수 있음).
- 사업주체 : 집수리, 주택건설, 리모델링 경험과 능력이 있고 주거문제에 관심 있는 사회적기업, 주택협동조합, 비영리 민간단체가 참여할 수 있음.
  - 건설능력이 없는 비영리단체의 경우 건설형 사회적기업 또는 전문건설업체와 공동으로 사업추진이 가능함.

8 서울시정개발연구원, 2012, 준공공임대주택의 공정임대료제도 도입방안 연구 참고하여 작성하였음.



자료 : 서울시 주택건축 홈페이지(<http://citybuild.seoul.go.kr/archives>) 참조

<그림 5> 빈집 살리기 프로젝트 사업 개념도

- 입주자 : 도시근로자 가구당 월평균 소득액의 70% 이하인 가구 중 서울에 거주하고 세대주와 세대원 모두 무주택자이어야 함.

<표 6> 빈집 살리기 프로젝트 입주 기준

가구원수	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인이상 가구
도시근로자 가구당 월평균소득 70% (2014년 기준)	1,612,444원	2,713,139원	3,390,545원	3,738,773원	3,918,471원

자료 : 서울시 주택건축 홈페이지(<http://citybuild.seoul.go.kr/archives>) 참조

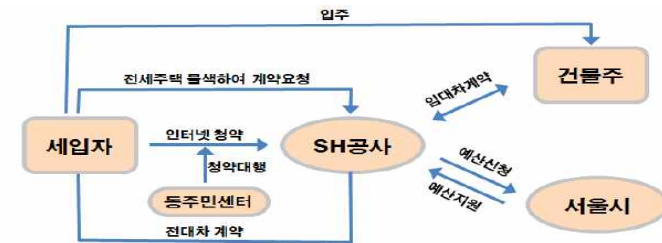
- 신청가능 주택 : 전용면적 85㎡이하이며, 전세가 기준 2억5천만 원 이하의 모든 주택(다가구, 다세대, 아파트, 연립 등)과 주거용 오피스텔은 임대주택으로 등록되어 있어야 함. 월임대료가 있는 경우 보증금과 임대료 전환율은 6%로 산정함.
- 대상 주택은 대중교통 이용이 가능한 곳에 위치해야하며, 건물 당 총 5천만 원 내외의 수준에서 리모델링이 가능한 주택이어야 함.
- 공급절차 : 자치구는 신청접수를 받아서 한국감정원 임대료 검증시스템을 통하여 물건가격이 시세의 90% 이하인지 확인하고, 가격이 높게 신청된 경우에는 임대인과 조정절차를 거쳐서 서울시와 업무협약은 맺은 다음, 네이버, 부동산 11사 포털에 등재하게 됨.
- 지원금액 : 비영리법인, 사회적기업 등에게 리모델링 비용 50%, 최대 2천만 원 무상 지원함.

- 사업시행자가 나머지 사업비를 사회투자자금((재)한국사회투자)에서 총 사업비의 70%이내, 연이자 2%, 5년 만기상환 조건으로 대출 가능함.
- 부동산 중개수수료 지원액은 임대인과 임차인 각각 최대 25만원 이내, 총 50만원까지임.

## 2.2. 기존주택 전세주택

### 1) 장기안심주택 : 보증금 지원형(세입자 지원형)

- 세입자가 원하는 주택을 선정하여 서울시 SH공사에 통보하면 SH공사가 대신 전세계약을 맺고, 이를 세입자에게 시세의 70% 수준의 가격으로 제공하는 '전전세'방식임. SH공사는 주택 소유자와 세입자 양쪽 모두와 계약을 맺고, 이 과정에서 서울시가 임차금액의 30%(최대 4,500만원)를 지원함.
- 지원대상 : 월평균 소득이 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70%이하 가구
- 신청가능 주택 : 전용면적 60㎡ 이하의 소형주택으로 전세가격 1억 5천만 원 이하의 주택으로 한정됨. 다만, 4인 가구는 나이 및 성별 등을 감안하여 전용면적 60㎡를 초과할 수 있으며, 부모 부양 및 다자녀 양육 등으로 가구원 수가 5인 이상인 가구는 전세금 2억 1천만 원 이하, 전용면적 85㎡ 이하까지 신청범위가 확대됨.
- 전체 공급량 중 신혼부부에게 20%, 다자녀가구에 10%를 우선공급하며, 거주가능 기간은 최장 6년임. 2년 후 재계약 시 10% 범위에서 5%를 초과하는 임대료 상승분을 서울시가 분담함.



자료 : 서울시 보도자료, 2012.2.21.

<그림 6> 보증금지원형 장기안심주택 공급과정

## 2.3. 공공토지임대 민간건설주택

### 1) 공동체주택<sup>9</sup>

#### (1) 공동체주택이란?

- 공동체주택은 거주하는 사람들의 특징에 따라 특화된 주택으로, 거주자들이 함께 사용하는 커뮤니티 공간이 주택내부에 있어 거주자 활용목적에 따라 다양하게 활용됨.
- 함께 살면서 겪게 될 수 있는 갈등을 예방하기 위해 거주자들이 함께 만드는 공동체규약이 있으며, 원하는 기간 동안 적절한 임대료로 거주할 수 있음.

#### (2) 공동체주택 유형

- 수요맞춤별 유형
  - 시민의 수요에 맞게 다양한 유형으로 발전할 수 있음.
  - 예를 들어 육아형, 예술가형, 사회초년생 공동체주택 등 가능함.
- 추진방식별 유형
  - 토지 또는 건물 임대형 공동체 주택 : 토지·건물 소유자가 임대하고 임차인이 토지·건물 사용에 따른 임대료를 지불하는 공동체주택으로 민간사업자가 특정 목적 또는 테마를 가지고 공동체주택을 건설 또는 리모델링하여 임차인(조합원, 회원)을 모집하고 지속적으로 관리하는 방식.
  - 자가소유형 공동체주택 : 개인이 토지·건물에 대한 소유권이 있는 공동체 주택으로 개인 소유공간은 개인이 사용하고, 커뮤니티공간은 공동체주택에 거주하는 거주자들이 공용으로 사용하며 관리하는 방식.
  - 공공출자형(민+관) 공동체주택 : 토지를 공공이 매입한 후 사회적 경제주체에게 장기임차하는 방식으로 주택거주자들은 주택을 저렴하게 임대하는 방식임.
  - 빈집 리모델링형 공동체주택 : 개인이 소유한 주택을 사회적경제주체가 리모델링 한 후 사회적 취약계층을 대상으로 저렴하게 임대하는 방식.



자료 : 서울시 주택건축 홈페이지(<http://citybuild.seoul.go.kr/archives>) 참조

<그림 7> 공동체주택 유형

#### (3) 공동체주택 지원정책

- 자가소유형 공동체주택 대출제도 : 임차보증금이 있는 임대주택에 거주하고 있는 세입자가 자가소유형 공동체주택의 입주를 희망하나, 전체 자산인 (현)임차주택의 임차보증금이 새로운 세입자 계약의 지연으로 건축비용 등의 자금마련이 어려운 자를 구제하기 위한 임차보증금 담보형 대출상품임.
- 집주인과 세입자의 지위유지와 대항력을 유지한 상태에서 새로운 세입자가 계약되면 새로운 세입자의 임차보증금으로 집주인이 반환하는 대출상품으로 자가소유형 공동체 주택의 중도금 또는 잔금마련 목적의 대출제도임.
- 대출대상 : 자가형 공동체주택 입주 예정자(임차주택 임차보증금을 담보로 대출을 신청하는 제도)
- 대출한도 : 임차보증금의 80%
- 대출이율 : 3.98%(변동금리, 신규COFIX 6개월)
- 대출기간 : 자가형 공동체주택 입주종료일 또는 임대차 계약기간 종료일
- 채권보전 : 임차인 임차보증금 반환채권 질권설정계약 체결

9 서울시 주택건축 홈페이지(<http://citybuild.seoul.go.kr/archives>) 참조



자료 : 서울시 주택건축국 홈페이지(<http://citybuild.seoul.go.kr/archives>)

<그림 8> 자가소유형 공동체주택 대출제도

## 2) 사회주택

### (1) 사회주택 개념

- 사회주택은 공공에서 토지를 민간에 장기간 저렴하게 빌려주면 민간사업시행자가 그 땅 위에 건물을 지어 주거 빈곤층에 저렴하게 장기임대해주는 방식으로 입주자들은 80% 이내의 저렴한 임대료로 최소 10년~최장 20년간 살 수 있어 이사걱정, 임대료 부담, 집주인과 갈등 없이 거주할 수 있는 것을 주요 목표로 하고 있음.

### (2) 사회주택 사업 방식

- 공급주체 : 사회적 경제주체가 공급주체로서 공공의 자산과 민간의 역량 바탕으로 함
- 공급대상 : 소득6분위 이하 계층으로 도시근로자 소득 70~100% 이내
  - 입주 자격 : 무주택자(세대구성원 전원)
  - 소득 요건 : 1인 가구는 전년도 도시근로자 월평균 소득의 70%이하이며, 2인 이상가구는 전년도 도시근로자 월평균 소득의 100%이하임.
  - 모집 절차 : 사업주체가 입주자 모집(안) 제출 → SH공사 일반 공개모집 → 소득 조회(SH) → 사업주체와 SH 공동면접 후 결정(1.5~2배수). 단, 구유지의 경우에는 구청장이 SH공사의 역할을 수행하도록 함.

<표 7> 2014년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득

가구원수별	70%	가구원수별	100%
1인 가구	3,224,351월	2~3인 가구	4,606,216원
		4인 가구	5,102,802원
		5인 이상	5,357,446원

자료 : 서울특별시 사회주택 시범공급 사업설명회 자료, 2015.6.

- 임대료 : 부담가능 수준으로 주변시세의 80% 이하로 전세 및 보증부 월세 모두 가능함
  - 전월세 전환율은 법정효율인 10% 이내에서 자율적으로 결정할 수 있으며, 시세의 80%를 반드시 적용해야 함.
- 거주기간 : 10~20년(10년 후 소득 및 자산 조회 후 퇴거여부 결정)
- 사업기간 : 40년 이상
- 자금 조달 : 조합원(또는 예비 입주자) 보증금·월세 및 외부자금(사회투자자금 등)
- 기관별 역할
  - 서울시 : 민간토지 매입자금을 SH공사에서 출자하며 사업자 선정
  - 자치구 : 구유지 제공하며, 기부채납하는 조건임
  - SH공사 : 부지 매입 후 장기임대 및 입주자 모집
  - 사업주체 : 건물 신축 및 리모델링 후 주택 및 입주자 관리
- 주택 유지 관리 : 사회적 경제주체가 직접 임대료 등 운영수익으로 시설물 유지 관리
  - 사업자에 사회주택의 운영 및 관리권한을 일임하며, 토지 사용기간 종료 후 SH에 건물 매각을 의무화하도록 함.
  - 단, 주택 건설 중 사업이 중단될 경우에 대체 사업자를 모집하거나 SH공사에서 매입할 예정이며, 준공 후 사업이 중단될 경우에는 대체 사업자를 모집할 예정임.
- 주택 운영 및 거주자 관리 : 각 주택별 자체적인 「사회주택 관리규약」에 의거하여 입주 주민 자율관리 체제를 마련하도록 함.
  - 의사결정방식 : 자체규약에 따라 사업시행기관의 주도하에 거주자 회의에서 결정하도록 하며, 운영조직 구성, 장기수선충당금 적립, 퇴거기준, 공동체 주거프로그램을 마련하도록 함.
  - 반사회적 행위자는 자체 관리규약에 의거하여 퇴거조항을 마련하도록 함.
  - 향후 사회주택 인증제 도입 추진할 예정이며, 여기에는 건물안전, 위생, 거주자 만족도 등을 평가함.

&lt;표 8&gt; 공공임대, 준공공임대, 민간임대주택 및 사회주택 비교

구 분	공공임대주택	사회주택	준공공임대	민간임대
공급주체	국가, 지자체, 공사	사회적 경제주체	민간기업	주택소유자
재원조달	재정 및 기금	조합비 및 대출	자기자본 또는 대출	자기자본 또는 대출
임대료	시세 30~80%	시세 80% 이하	시세 이하	시세
거주기간	10~20년	10~20년	10년	2년

자료 : 서울특별시 사회주택 시범공급 사업설명회 자료, 2015.6.

### (3) 사회주택의 공급유형

- 일반주택 : 대중교통 이용여건이 양호하고, 주변에 생활편의시설이 입지하고 있는 지역(주로 역세권)에 1인 가구 전용 또는 혼합형의 임대주택으로 공급.
- 복합주택 : 정비사업해제구역에서 임대주택과 근린생활시설의 복합주택으로 공급함.
  - 지역의 앵커시설로 활용함.
  - 토지는 서울시가 매입하며, 기존 건축물의 철거·건축 및 건물의 임대는 사회적 경제주체가 저렴하게 공급함.
  - 저층부에 공방 및 제과점 등 지역문화에 기여할 수 있는 근린생활시설을 입주하도록 하며, 이를 통한 운영의 수익금은 건축비 대출금 상환 및 주택유지·보수비에 한하여 사용할 수 있도록 함.
- 단지형주택 : 국·공유지에 임대주택과 근린생활시설을 단지형으로 건설하여 공급함.
  - 공급방식 : 사회적 경제주체가 시·구유지에 사회주택을 건축 후 기부채납
  - 공급주택 : 1인 가구 및 다인가구 혼합형 임대주택
  - 복리시설 : 외부인이 이용 가능한 주민복리시설(국공립어린이집, 운동시설, 어르신 쉼터 등) 및 근린생활시설 설치
  - 운영방식 : 사업주체에 40년 이상의 장기 운영권 보장
  - 재정지원 : 사업성 확보차원에서 자치구에서의 자부담 가능

### (4) 사회주택 지원정책 : 토지임대조건(SH공사)

- 민간토지 매입 임대형
  - 임대근거 : 「SH재산관리규정」 제24조(임대료) 및 제25조(사용대여 및 임대)에 근거함.
  - 갱신조건 : 10년마다 재계약하며, 2년간 인상률은 2% 이내로 적용함.
  - 임대기간 : 최소 30년에서 최장 40년으로 SH공사와 시행자의 계약에 의함.
  - 부담비용 : 취·등록세, 부동산 중개수수료 등 부담비용은 각 사업주체간 지분별로 지출함.

### ○ 구유지 활용형

- 임대근거 : 「공유재산 및 물품관리법」 제7조(기부채납) 및 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제5조(무상사용기간), 9조(기부채납), 17조(토지사용료)에 근거함.
- 임대기간 : 20년 무상사용하며, 이후 20년 이상은 유상 사용함.
- 무상사용 : 무상사용기간은 기부건물의 감정평가액 ÷ (기부재산 연간사용료+부지사용료) 산정된 연수를 초과할 수 없음. 최대 20년을 초과할 수 없으며, 유상사용 전환 시에는 30/100 범위 내에서 사용료에 대한 감면이 가능함.

## 2.4. 기타 : 청년층대상 공공임대주택

### 1) 행복주택<sup>10</sup>

#### (1) 행복주택 정의

- 행복주택은 중앙정부가 추진하는 주요 공공임대주택사업으로 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등을 위하여 직장과 학교가 가까운 곳이나 대중교통 이용이 편리한 지으면서 임대료가 저렴한 공공임대주택임
- 행복주택이 지어지는 곳에는 행복주택 외에도 국공립어린이집이나 고용센터, 작은 도서관 등의 주민편의시설도 함께 설치할 수 있음

#### (2) 행복주택 특징

- 사업주체 : 코레일, 철도시설공단, 한국토지주택공사(LH) 등 공기업
- 입주 대상 : 기존 영구임대나 국민임대가 다양한 사회적 배려대상과 저소득층에게 입주 기회를 주었다면 행복주택은 주로 젊은 계층을 위하여 지어지고, 주변시세의 30~80%의 가격으로 시세대비 저렴한 가격으로 제공됨.
  - 입주계층별로 입주금액이 차등화함. 취약계층은 시세의 60%, 대학생은 68%, 사회초년생은 72%, 신혼부부나 산업단지 근로자는 시세의 80% 등으로 차등화함<sup>11</sup>
- 입주 자격 : 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등을 주 대상으로 하며, 이외에도 취약계층과 노인계층에게도 공급됨
  - 이외에도 산업단지에 지어지는 행복주택은 산단 근로자 80%, 젊은 계층 10%, 노인 및

<sup>10</sup> 인터넷 블로그(<http://blog.naver.com/happyhouse2u>) 참조로 제작됨

<sup>11</sup> 조선일보 인터넷홈페이지(<http://news.chosun.com>) 참조

취약계층 10%가 공급되며, 행복주택사업으로 주택이 철거되는 경우에는 철거주택에 살고 있던 거주민에게 우선적으로 공급됨

- 일정수준의 소득과 자산기준 이하이며, 무주택자로 청약통장을 보유해야함. 단, 대학생과 취약계층은 청약통장 없이도 신청이 가능함

<표 9> 행복주택 입주 자격

해당 계층	입주자격(모집공고일 기준)
대 학 생	1. 인근(연접 시·군 포함) 대학교 재학 중인 미혼 무주택자 2. 본인과 부모님의 합계 소득이 평균 소득의 100%인 473만원 이하 3. 국민임대주택 자산 기준인 자동차 2,489만원, 부동산 1억 2,600만원 이하
사회초년생	1. 인근 직장내 재학 중인 취업 5년 이내 미혼 무주택자 2. 본인 소득이 평균 소득의 80%인 378만 원 이하(단, 세대는 100%인 473만원) 3. 5년, 10년 공공임대주택 자산 기준인 자동차 2,794만원, 부동산 2억 1,550만원 이하
신혼부부	1. 인근 직장내 재직 중인 결혼 5년 이내 무주택세대구성원 2. 세대 소득이 평균 소득의 100%인 473만 원 이하 (단, 맞벌이 시 120%인 568만원 이하) 3. 5년, 10년 공공임대주택 자산 기준인 자동차 2,794만원, 부동산 2억 1,550만원 이하
노인계층	1. 해당지역(시·군)에 거주하는 65세 이상의 무주택세대구성원 2. 세대 소득이 평균 소득의 100%인 473만원 이하 3. 5년, 10년 공공임대주택 자산 기준인 자동차 2,794만원, 부동산 2억 1,550만원 이하
취약계층	1. 해당지역에 거주하는 주거급여 수급대상자인 무주택세대구성원 2. 국민임대주택 자산 기준인 자동차 2,489만원, 부동산 1억 2,600만원 이하
산단근로자	1. 해당 지역에 위치한 산업단지에서 근무하는 무주택세대구성원 2. 세대 소득이 평균 소득의 100%인 473만원 이하 (단, 맞벌이 시 120%인 568만원 이하) 3. 5년, 10년 공공임대주택 자산 기준인 자동차 2,794만원, 부동산 2억 1,550만원 이하

자료 : 행복주택 블로그(<http://blog.naver.com/happyhouse2u>) 참조

- 입주자 선정방식 : 국민임대주택은 일반공급대상은 가점제로 정해지고 우선공급대상은 우선공급대상 기준에 따라 정해지는 반면, 행복주택은 일반공급대상은 추점제를 통하여 정하며, 우선공급대상 기준은 지자체의 기준에 따라 정해지게 됨
- 우선공급대상의 선정비율은 한국주택토지공사(LH)가 행복주택사업을 시행하는 경우에는 50%이지만, 지자체(지방공사 포함)가 직접 행복주택사업을 시행하는 경우에는 지자체의 우선공급대상 선정비율을 70%로 할 수 있음

- 입주 기간 : 젊은 층은 최대 6년이며, 노인·취약계층·산업단지는 20년임. 단 사회초년생

또는 신혼부부가 되거나 사회초년생이 신혼부부가 되는 경우 최대 10년까지 거주가 가능함

행복주택 VS 타 임대주택	구분	행복주택	공공임대(10년)	국민임대	영구임대
	공급목적	젊은 세대의 주거 안정 및 주거복지 향상	내집 마련 계층 지원	저소득층의 주거 안정	최저소득 계층의 주거 안정
	공급대상	대학생, 신혼부부, 사회초년생 등	청약저축 가입자	소득4분의 이하 가구의 저소득 계층	기초생활수급자 등 최저소득 계층
	주거규모	45㎡ 이하	85㎡ 이하	60㎡ 이하	40㎡ 이하

자료 : 국토교통부 행복주택 브로슈어 참조

<그림 9> 행복주택과 타임대주택 비교

### (3) 행복주택 사업현황

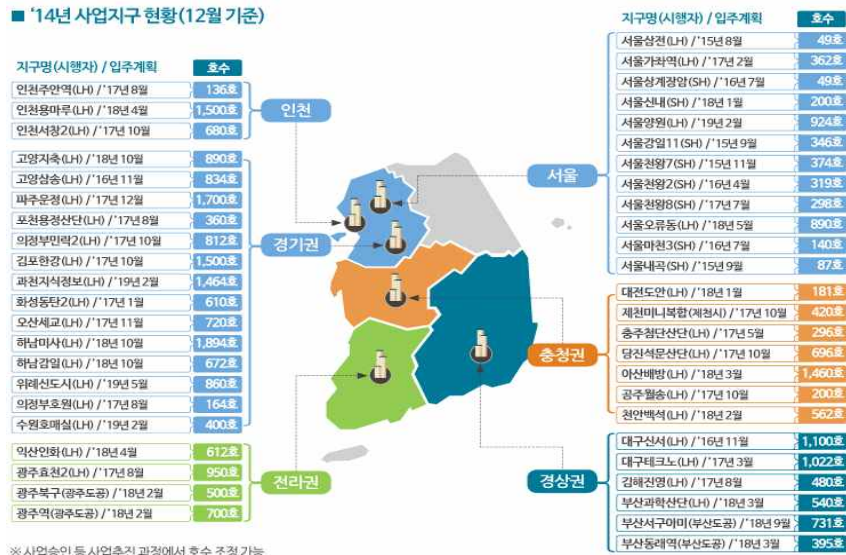
- 2015년 9월 현재, 서울 송파 삼전지구(40호), 서초 내곡지구(87호), 구로 천왕지구(374호), 강동 강일지구(346호)에 총 847세대에 대한 입주신청이 이루어지고 있음.

<표 10> 행복주택 사업현황(2015년 입주신청대상)

공급대상	송파 삼전지구		서초 내곡지구		구로 천왕지구		강동 강일지구	
	공급호수	전용면적 (㎡)	공급호수	전용면적 (㎡)	공급호수	전용면적 (㎡)	공급호수	전용면적 (㎡)
대학생	5	20	28	20	-	-	-	-
사회초년생	11	20	21	20	113	29	70	29
			7	29				
신혼부부	9	26	13	29	187	29	208	29
	3	41						
고령자	4	26	9	20	36	29	34	29
주거급여자	3	26	9	20	38	29	34	29
	5	41						
합계	40	-	87	-	374	-	346	-

자료 : 행복주택 블로그(<http://blog.naver.com/happyhouse2u>) 참조로 작성

■ '14년 사업지구 현황(12월 기준)



※ 사업승인 등 사업추진 과정에서 호수 조정 가능

자료 : 국토교통부 행복주택 브로슈어 참조

&lt;그림 10&gt; 행복주택 사업현황(2014년 기준)

## 2) 서울리츠12

## (1) 서울리츠 개념

- SH공사가 자본금을 출자하여 부동산투자회사인 리츠(REITs)를 설립하고, 민간자금의 투자를 받아 임대주택을 건설하고 여기서 발생한 수익(5%이상)을 투자자들에게 배당하는 방식임. 공공성 확보를 위하여 공공토지 장기임대, 영속적 임대주택 공급 및 주변임대료 시세의 80% 이하로 공급함.

## (2) 서울리츠 사업 방식

- 공급 주체 : SH공사가 자본금을 출자하여 리츠 설립
- 공급 대상 : 20~30대 사회초년생과 신혼부부 대상으로 소득분위 7분위 이하로 하며, 세대별 특성을 고려하여 맞춤형으로 공급함.



자료 : 서울특별시 서울리츠 발표자료, 2015.7.30.

&lt;그림 11&gt; 서울리츠 주요 공급대상

- 임대료 : 주변임대료 시세의 80% 이하로 공급하며, 임대료 상승률은 5% 이하로 함.
  - 주택바우처 및 저소득층 임대료 지원을 활용함.
- 거주 기간 : 입주 자격, 소득 및 자산변화 등을 감안하여 평균 7년 동안 거주 가능함.
- 사업 기간 : 50년 이상 운영
- 자금 조달 : 주택도시기금으로부터 저리로 차입하며, 입주자로부터의 임차보증금 활용함.
  - 사업비 절감을 위하여 토지임대방식으로 공급되며, 용적을 상향, 용도지역 변경, 주차장 완화 등 도시계획에 대한 지원 및 부대시설을 설치하여 다양한 수익사업과 연계시킴.
- 사업 방식 : 토지임대방식을 저렴한 토지비용으로 각종 부대비용을 절감함.



자료 : 서울특별시 서울리츠 발표자료, 2015.7.30.

&lt;그림 12&gt; 서울리츠 기본 구조

## (3) 서울리츠를 통한 주택공급 유형

- 공공토지형 : 시·구유지 등 공공토지를 장기임대하는 방식
- 정비사업형 : 중단된 정비사업의 공공개입을 통한 정상화
- 역세권형 : 역세권 민간토지의 공공규제 완화
- 소규모 민간토지형 : 소규모 민간유휴부지를 통한 공동체주택의 개발

## 2.5. 민관협력 임대주택 관련 지원제도

## 1) 공급자에 대한 지원

- 토지지원
  - 토지임대부 임대주택 : 현재 서울시에서 시행하고 있는 공동체주택 및 사회주택 시범사업 등에서 공공토지를 임대하는 방식을 취하고 있음. 토지임대료의 이자율은 3년 만기 정기예금 평균 이자율을 적용해 산정하고 있음.
- 건설자금 지원
  - 매입임대주택의 임대주택건설지원 : 임대주택법에서 정한 민간 매입임대사업자를 대상으로 대출금리 연 4.0%, 대출한도 최대 7,500만원 이내, 대출기간 5년(일시상환)으로 주택 건설을 지원함.
  - 준공공임대주택의 임대주택건설지원 : 준공공임대를 목적으로 하는 민간 매입임대사업자를 대상으로 하며, 주택을 구입 또는 건축(인)허가를 받아 주택을 개량(대수선, 증축)하는 경우에 해당됨. 대출금리는 연 2.0~2.7%이며, 대출한도는 최대 7,500만원이내, 대출기간은 10년(일시상환)임.
- 보증지원
  - 주택도시보증공사를 통한 주택도시기금의 건설자금 대출보증 : 주택사업자가 분양주택 또는 임대주택 건설을 은행으로부터 건설자금(사업대지비, 주택건축비, 일반분양설치비)을 대출받고자 하는 경우 주택도시기금 수탁기관으로부터 대출받은 자금의 상황지급을 책임지는 보증상품임.
  - 보증료 : 보증료 = 보증금액 \* 보증료율 \* 보증기간에 해당하는 일수/365
  - 그러나 사회적 경제조직이 대출보증을 받기 위해서는 주택건설등록사업자이거나 대지소유권 확보 등 담보 평가가 가능해야 하는 한계가 있음.

&lt;표 11&gt; 보증상품개요(예)

보증 대상	다음에 해당하는 (준)주택을 건설하는 단위사업(증축 또는 리모델링 제외) - 공공분양주택자금 : 세대당 주거전용면적이 60㎡ 이하인 주택 - 공공임대주택자금 : 세대당 주거전용면적이 85㎡ 이하인 주택 - 도시형생활주택자금 : 세대당 주거전용면적이 85㎡ 이하의 단지형 다세대주택 또는 단지형 연립주택, 세대별 주거전용면적이 12㎡ 이상 50㎡ 이하인 원룸형 주택 - 준주택자금 : 실당 바닥면적이 12㎡ 이상 50㎡ 이하인 오피스텔(서울 강남구, 서초구, 송파구 제외), 실당 바닥면적이 7㎡ 이상 20㎡ 이하인 고시원, 세대당 전용면적 60㎡ 이하인 노인 복지주택(30세대 이상에 한함)
보증 책임	- 주택도시기금 수탁기관으로부터 대출받는 자금 중 보증금액의 상환
보증 채권자	- 주택도시기금 수탁기관
보증 채무자	- 사업자등록증을 소지한 자로서 주택도시기금을 대출받는 차주
보증 금액	- 총 대출금액에서 보증채권자가 산정한 사업부지의 담보평가금액을 차감한 금액의 90%
보증 기간	- 보증서 발급일로부터 대출원금의 최종상환기일까지

- 도시재생사업에 대한 기금지원 : 국가, 지자체, 공공기관, 기금, 민간투자자, 주민 등이 공동으로 참여하는 한국형 도시재생 금융지원 모델 검토, 사업지나 사업유형을 중심으로 지원할 예정으로 있음.

## 2) 소비자에 대한 지원

- 전세자금 대출
  - 주거취약계층을 대상으로 주택도시기금의 ‘근로자·서민 전세자금대출’과 ‘저소득가구 전세자금대출’로 이원화되어 있던 정부주도형 전세자금대출 상품이 2015년 1월 ‘버팀목 전세자금대출’로 통합되어 단순화됨.
  - 버팀목 전세자금 대출은 저소득가구 전세자금 대출에 비하여 대출규모도 크고 이에 따른 이자비용이 높기 때문에 취약계층의 부담은 컸으나, 근로자·서민 전세자금 대출에 비하여 비용부담 측면에서 전 분위를 대상으로 고르게 혜택이 주어짐.

## 3) 조세 지원

- 중소기업 등에 대한 지방세 특례제한 지원<sup>13)</sup>
  - 부동산 취득세 및 재산세 감면 : 기업의 신용보증 지원을 위한 감면(부동산 취득세 감면), 벤

처기업 등에 대한 과세 특례, 지식산업센터 등에 대한 감면, 중소기업진흥공단 등에 대한 감면 및 중소기업협동조합 등에 대한 과세특례 등이 있음.

- 법인의 합병으로 양수받은 재산의 취득세 및 등록면허세 면제 : 기업구조 조정 등 지원을 위한 감면.
- 이 밖에도 국토 및 지역개발에 대한 지원(지방세 특례제한법 제2장7절), 공공행정 등에 대한 지원(지방세특례제한법 제2장8절) 등의 제도가 있으나, 대부분의 사회적 경제조직은 해당사항 없음.

#### 4) 중소기업 정책자금 지원

- 중소기업청은 창업, 개발기술사업화, 경영 등을 지원하기 위하여 다양한 중소기업 정책자금을 운용하고 있음.
- 창업기업지원자금, 개발기술 사업화 자금, 신성장기반자금, 긴급경영안정자금, 사업전환지원자금, 투융자 복합금융자금, 소상공인지원자금 등.
- 그러나 대부분의 사회주택 공급주체는 '중소기업 정책자금 융자제외 대상 업종'에 포함되어 있어 정책자금 지원 수혜에 어려움이 있음(협동조합 및 사회적기업 제외).

## 제4장 국내 사회적 경제조직 운영 실태

### 1. 사회적 경제조직 분석

#### 1.1. 조사 개요

##### 1) 조사 목적

- 사회주택과 연계하여 운영되고 있는 사회적 경제주체의 운영현황, 애로사항, 제도개선 요구 사항 등을 파악하고자 함.
- 사회주택을 활성화하기 위하여 주택분야에서 활동하고 있는 사회적 경제주체를 활용하기 위한 방안을 정립하기 위한 기초자료로 활용하고자 함.
- 사회주택 활성화 계획 가이드라인 등 사회주택 제도 개선방안 마련.

##### 2) 조사 범위 및 일시

- 범위 : 서울시에서 주택공급 및 관리와 관련된 사업을 운영 중인 사회적 경제주체 중 사회주택과 밀접한 관련을 가진 조직.
- 사회적 경제주체는 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 소셜비즈니스 등 다양한 형태를 포함하되 사회주택과 연계하여 추진하는 것을 주요 대상으로 함.

- 조사 기간 : 2015년 7월 ~ 8월

### 3) 조사대상의 선정

- 조사 대상 선정기준
  - 사회주택을 공급 및 임대관리 중인 사회적 경제주체를 핵심 조사대상으로 하되, 서울을 중심으로 활동하는 주체를 대상으로 함.
  - 자체 조사, 사회주택 관련 전문가 추천, 사회주택협회의 추천을 통하여 1차 대상사례를 선정 후 예비조사를 거쳐서 대상주체를 축소하였음.
  - 총 10개소 조사대상을 선정하였음.
- 조사 대상 선정

<표 12> 사회적 경제조직 인터뷰 대상

구 분		인터뷰 대상자	인터뷰 시기	인터뷰 방법
주식회사	우주	팀장	2015.7.	방문인터뷰
	두꺼비하우징	대표	2015.7.	방문인터뷰
	아이부키	대표	2015.7.	방문인터뷰
	어반플로팅	대표	2015.7.	방문인터뷰
	소셜스탠다드	대표	2015.7.	방문인터뷰
	션랩건축사사무소	대표	2015.7.	방문인터뷰
	소통이있어행복한주택	팀장	2015.8.	방문인터뷰
협동조합	민달팽이주택협동조합	팀장	2015.7.	방문인터뷰
	함께주택협동조합	이사장	2015.7.	방문인터뷰
	서울주거복지사회적협동조합	사무국장	2015.6.	방문인터뷰

### 4) 조사 방법 및 내용

- 조사 방법
  - 반구조화된(semi-structured) 면접지를 기반으로 사회적 경제주체의 담당자 심층 인터뷰를 진행하였으며, 인터뷰 대상자는 조직의 대표를 기준으로 하였음.
  - 전화를 통하여 연구의 취지와 조사일정을 설명하고 인터뷰를 진행하였으며, 이후 필요한 경우 전화인터뷰를 추가적으로 진행하였음.
- 조사 내용은 다음 표의 인터뷰 질문지 내용과 같음.

<표 13> 「사회적 경제조직을 통한 사회주택 활성화 방안연구」를 위한 인터뷰 질문지

사회적 경제 조직을 통한 사회주택 활성화 방안 연구
○ 사회적 경제 주체에 대한 일반적 사항
Q. 현재 회사 법인의 유형은 무엇입니까? (사회적 기업, 협동조합, 비영리법인, 주식회사 등)
Q. 업종 및 업태는 무엇입니까?
Q. 사원수/조합원수/자원봉사자 수는 몇 명입니까?
○ 사회적 경제 주체의 사업에 대한 이견
Q. 귀 조직의 주요 사업은 무엇입니까? (구체적으로 말씀해 주시기 바랍니다)
Q. 사업을 시작하게 된 동기는 무엇입니까?
Q. 사업 수행 시 애로점은 무엇입니까? (공급과 수요측면에서 구체적으로 말씀해 주시기 바랍니다)
○ 기타
Q. 제도적 개선사항은 무엇입니까?
Q. 귀 조직 및 사회주택협회의 활성화를 위하여 무엇이 필요하십니까? (구체적으로 말씀해 주시기 바랍니다)

## 1.2. 사회적 경제조직에 대한 조사 결과

### 1) 조직유형 및 업종

- 2010년 이후에 설립된 신생조직으로 대부분 주식회사이며, 일부 협동조합의 형식을 취하고 있음. 사회적 경제조직 유형으로는 사회적기업, 협동조합과 소셜 비즈니스에 기반하고 있음.
- (사회적기업) 노동부 및 서울형예비사회적기업으로 인증된 조직이 일부 존재함.
  - 5명에 대한 인건비를 지원받고 있으나, 사회적 기업 지정 종료이후의 자생력에 문제가 발생할 수 있음을 알고 있어 다양한 사업 확장을 통하여 자립하고자 노력 중에 있음(두꺼비하우징)
  - 사회적 기업으로는 유일하게 건축설계 서비스업에서 인증을 받았는데, 이는 주거취약계층을 위한 집수리사업 때문에 되었음(션랩건축사사무소)
- (협동조합) 직접 지원은 없으며, 일부 인력지원을 받고 있음.

- 협동조합은 직접 지원이 아닌 간접지원방식으로 운영되기 때문에 공공으로부터의 사업비 등에 대한 직접 지원은 없으며, 다만 서울시사회적경제지원센터로부터 청년혁신활동가를 인턴으로 고용하여 인력지원을 받고 있음. 이는 조합을 운영하는데 큰 보탬이 되고 있음(민달팽이주택협동조합)
- (소셜비즈니스) 주식회사형식을 취하지만, 소셜하우징을 공급관리 운영하는 조직이 대부분임.
- 방학을 이용하여 실습하는 학생들과 비정규직으로 근무하고 있는 친구들이 있어 방학기간에는 인력이 충분함(소셜스탠다드)
- 사회적 경제조직의 주요 업종은 건축관련서비스업(건설업, 실내건축업) 및 부동산임대관리업이 주를 이루고 있음.

&lt;표 14&gt; 사회적 경제조직 형태 및 업종

구 분		사회적 경제 유형	업종/업태	주사업	직원수	설립 시기
주식 회사	우주	사회적기업 (노동부인증)	부동산임대, 전대업, 소프트웨어개발업, 실내건축업	주택임대관리	5명	2012년
	두꺼비하우징	사회적기업 (노동부인증)	건설업	집수리, 주택임대관리	15명	2010년
	아이부키	사회적기업 (노동부인증)	건축공사 및 실내건축	교육콘텐츠 부동산개발	6명	2012년
	어반플로팅	소셜비즈니스	부동산 임대관리	주택임대관리	2명	2015년
	소셜스탠다드	소셜비즈니스	건축관련서비스업, 부동산 임대	시행대행, 주택임대관리	2명/ 2명(비정규직)	2013년
	썬랩건축사사무소	사회적기업 (예비)	건축설계	건축설계, 집수리, 고시원임대관리	6명/ 2명(활동가)	2012년
	소통이있어행복한주택	소셜비즈니스	건설업	부동산개발	6명	2011년
협동 조합	민달팽이주택협동조합	협동조합	서비스업, 부동산임대·관리업, 교육훈련 및 정보제공	주택임대관리	1명	2014년
	함께주택협동조합	협동조합	부동산	주택임대관리	2명	2014년
	서울주거복지사회적협동조합	협동조합	건설업	집수리	13명(조합원)	2014년

## 2) 주택공급과정에 따른 특성

- 주택공급과정에 따라서 사회적 경제주체의 특성을 구분하면, 크게 시행, 설계, 건설, 관리·운영으로 구분될 수 있음.
- 그러나 상당수의 사회적 경제주체는 통합적 방식으로 주택을 공급·관리하고 있음. 즉, 공급할 주택을 찾아 리모델링하고, 입주자모집과 관리하는 주택공급·관리의 전 영역에서 이루어지고 있어 시행과 주택관리가 혼재되어 있음.
- (시행) 대부분 임대주택공급 사업에 대한 책임을 지고 전 과정에 참여하는 방식으로 운영 중임. 그러나 처음에 시행사의 역할을 대행하여 셰어하우스 공유주택의 개발자로 참여하여 컨설팅을 진행하였는데, 어떻게 하다가 두 번째도 컨설팅을 하고 있음(소셜스탠다드)
- (설계) 주택과 관련된 건축설계가 주 업무이나, 직접 1인 가구 임대주택 건설 및 임대관리 등을 하는 경우도 발생하고 있음(썬랩건축사사무소)
- (건설) 직접 신규주택을 건설하기 보다는 집수리 또는 리모델링을 주로 하고 있음. 다만, 노인대상 공동거주주택을 건설하여 매입임대로 공급하기도 하였음.(아이부키)
- (관리) 1인가구를 위한 임대주택을 관리하는 경우가 대부분임(우주, 두꺼비하우징, 어반플로팅, 소셜스탠다드, 썬랩건축사사무소, 민달팽이주택협동조합)
- 주택의 소유여부를 살펴보면, 사회적 경제조직이 직접 소유하면서 임대주택을 공급하는 경우, 주택을 임대하여 입주자들에게 재임대하는 방식, 또는 분양하는 방식으로 구분될 수 있음.
- (임대후 재임대) 대부분의 조직에서 주택을 월세 또는 전세로 임대한 후에 집주인의 허락을 구하고 월세로 재임대하는 방식을 취하고 있음. 대부분 주거취약계층으로 분류되는 청년들의 1인가구를 대상으로 하며, 셰어하우스<sup>14</sup> 형식을 취하고 있음(우주, 빈집, 어반플로팅, 소셜스탠다드, 민달팽이주택협동조합)
- (소유 임대) 조직이 주택을 소유하고 월세로 임대하고 있음(함께주택협동조합)
- (분양) 주택을 직접 건설하여 입주자들에게 분양하고 있음(소행주)
- 주거유형은 셰어하우스가 주를 이루고 있으며, 입주자들은 청년 또는 1인가구를 대상으로 하고 있음.

14 셰어하우스는 거주공간을 다른 사람들과 나누어 사용하는 것으로 거실, 화장실, 부엌을 공유하며, 경우에 따라 방을 공유하기도 함. 대부분의 사회적 경제조직은 방도 공유하고 있음.

&lt;표 15&gt; 사회적 경제조직의 주택공급 특성

구 분		공급과정	주택소유여부	임대방식	주거유형	입주자특성
주식회사	우주	임대관리	월세임대후 월세 재임대	월세/월세	세어하우스	청년(1인)
	두꺼비하우징	임대관리/건설	빈집 재임대	월세	세어하우스	청년(1인)
	아이부키	시행/건설	매입임대(건설후)	월세	세어하우스	노인
	어반플로팅	임대	월세임대후 월세 재임대	월세/월세	세어하우스	청년
	소셜스탠다드	시행대행	재임대	월세	세어하우스	청년
	썬랩건축사사무소	설계/건설/임대관리	재임대	월세	고시원	1인
	소행주	시행	입주자 분양	-	다세대주택	중산층
협동조합	민달팽이주택협동조합	임대관리	전세임대후 월세 재임대	월세/월세	세어하우스	청년(1인)
	함께주택협동조합	시행/임대	주택매입후 월세 임대	월세	세어하우스	청년(1인)
	서울주거복지사회적협동조합	건설	-	-	-	-

### 3) 주택공급방식

- 수요자 맞춤형 주택 공급
  - 주택에 거주하는 것은 이웃과의 관계맺음이 중요하기 때문에 참여형 설계를 진행하고 있으며, 다양한 공용공간과 커뮤니티실을 설치하였음. 의사결정방법, MBTI교육, 비폭력대화법, 갈등대처법, 공동육아법 등 공동체를 위한 다양한 교육 실시(소행주)
  - 사회초년생을 위한 저렴한 주택을 공급(월 23만원)하고 있으며, 다양한 공동체 모임을 실시하고 있음(민달팽이주택협동조합)

### 4) 사업역량 및 수익구조

- 일반적으로 사회적 경제조직의 수익구조는 매우 취약하며, 정부지원에 의존하기도 함.
  - 특히 사회적기업은 정부지원이 2년 내외로, 중복해서 받을 경우 4~5년 지원이 가능하며,

지원금을 기반으로 운영되고 있음(두꺼비하우징, 아이부키, 썬랩건축사사무소)

- 무엇보다도 사회적 경제조직에서 근무하는 노동자 또는 활동가에 대한 인건비는 매우 열악한 상황임(민달팽이주택협동조합, 함께주택협동조합)
  - 입주자를 다 채우면 5,000만원이지만, 현재는 손익분기를 넘기지 못하고 있으며, 순수하게 지난 1년 동안 3채의 주택만 새로 공급되었음. 민간업체들도 세어하우스 시장에 많이 진입하여 이익이 발생하는 시장이 형성되지 않고 있어 아직은 많이 힘들다(우주)
  - 올해부터 월 40만원의 활동비를 2명이 받고 있음. 조합운동을 위한 자금이 많이 부족한 상황임(함께주택협동조합)
- 사회적 경제조직의 재정운영은 다음과 같은 수입과 지출구조를 지니고 있음
- 수입은 정부지원과 임대료, 각종 공모사업 및 회비 등으로 구성되며, 정부 지원금은 인건비에 지원됨
  - 공모사업과 회비의 비중은 몇몇 조직을 제외하면 미미하며, 정부지원은 일시적이기 때문에 수익사업으로 운영이 가능해야 함
  - 일부 조직은 정부의 지원으로 운영되고 있으며, 독자적인 수익구조를 갖추고 있는 조직은 상대적으로 적음.
- 사회적 경제조직의 전문 인력 현황
- 내부적으로 건축설계, 시공 등에 대한 전문적인 인력이 부족하지만, 청년을 대상으로 하는 마케팅에 집중하고자 함(우주)

### 5) 사회적 가치(동기 등)

- 사회적 경제조직은 높은 주거비 부담을 안고 있는 청년세대를 위하여 적절한 임대료로 주거 제공
  - 사회초년생을 위한 저렴한 주택을 공급(월 23만원)하고 있음(민달팽이주택협동조합)
  - 주거는 개인의 문제가 아닌 사회적으로 해결할 과제로서 개인이 감당하던 주택문제를 함께 해결하는 모델로서 주택협동조합을 설립했으며, 1호 주택은 1인 가구가 여럿이 보증금을 모아 주택을 마련함으로써 임대료 인상 걱정을 덜어내고자 하였음(함께주택협동조합)
- 이웃과의 나눔을 통한 공유경제의 경험
  - 주택을 설계하는 과정에서 옥탑이 클 경우에는 공용세탁기를 설치하고, 공동창고 및 공동으로 사용가능한 대형 선풍기, 캠핑관련 용품 등을 공동으로 사용하고 있음(소행주)
  - 1인 가구 주거의 질에 대한 문제제기에서 사업을 시작하게 되었으며, 생활용품 등의 공

유를 통하여 공유경제의 묘를 경험하고 있음(소셜스탠다드)

## 6) 정부의 지원정책

- 사회적 경제조직에 대한 정부지원은 조직운영측면과 사업측면으로 구분하여 논의할 수 있음.
  - 조직운영측면에서 사회적기업, 협동조합 및 소셜비즈니스 등에 대한 지원프로그램을 운영 중이며, 주로 인건비와 인력을 지원하고 있음.
- 사례조사 결과, 많은 사회적 경제조직은 지방자치단체 및 서울시사회적경제지원센터로부터 실질적 지원을 받고 있는 것으로 나타남.
  - 지방자치단체의 프로그램은 공간대여, 인건비 또는 인력지원 등과 연계될 수 있음(민달팽이주택협동조합, 두꺼비하우징, 섀넌건축사사무소, 아이부키).
  - 공간대여 및 인건비 등은 사업을 운영하는 초기단계에서 필수적인 요인일 수 있으나, 직접 주택을 공급하는 과정에는 도움이 되지 못하고 있음.
- 사업적 측면에서 정부의 지원은 주택공급을 위한 토지와 주택건설자금으로 구분할 수 있음
  - 서울시의 경우, 공동체주택이나 사회주택이라는 명칭으로 민간 사회적 경제주체들에게 저렴하게 토지를 임대하고 있으나, 사업에 참여하는 주체는 많지 않음.
  - 대부분의 사회적 경제주체들은 주택을 건설할 수 있는 충분한 건설자금을 갖추고 있지 못함. 서울시의 시범사업에 참여하는 주체들도 사회투자재단의 대출을 기반으로 사업을 진행하고 있음.
- 사회적 경제조직에서 제공하는 사회주택에 거주하는 입주자들을 위한 공공의 정책적 지원은 없는 것으로 조사되었음.

## 7) 제도개선 건의사항

- (사회주택 맞춤형 지원 부재)
  - 사회적기업, 협동조합 등이 주로 인건비 및 인력지원으로 자생력을 감소시키고 있으며, 지원이 중단된 이후 운영의 어려움이 가중될 것으로 스스로 예상하고 있음
  - 주택공급 경험이 있는 사회적 경제주체는 사회주택 공급이 가능하도록 공공의 자금지원 또는 건설에 대한 보증을 요구하였음.
- (건설팅 부재) 사회주택을 통하여 사업적 지속가능성을 확보할 수 있도록 모니터링, 컨설팅, 교육 및 마케팅 등에 대한 지원이 필요함

- 사회적 경제주체들은 자신들의 특화된 사업영역을 확보하지 못하여 통합적으로 사업을 수행중임.
- (중간지원조직의 부재) 사회적 경제조직 전체를 지원하기 위한 중간지원조직은 설치되어 있으나, 사회주택관련 전문성이 부족한 한계를 지님.
  - 특히, 서울시사회적경제지원센터는 사회적 경제 전체의 종합적 지원기능을 수행함으로 인하여 공간이나 사회주택관련 전문가 부재 및 전문성 부족으로 현장에서 직접적 도움을 받기는 어려움.
- (기타사항)
  - 협동조합에 대한 지원이 전혀 없기 때문에 이에 대한 지원이 필요함.
  - 사회적 경제주체들을 장기적인 측면에서 지원할 필요가 있으며, 현행 정책은 지나치게 단기적 성과에 집착하고 있음.

## 2. 종합평가 및 시사점

### 2.1. 종합평가

- 현재 사회주택부문의 사회적 경제조직은 대부분 자생적으로 설립되었으며, 사회적기업, 협동조합 등 소셜 비즈니스를 기반으로 하고 있음.
- 사회적 경제조직이 공급하는 주택의 규모도 적으며, 내부적으로도 주택공급과정에서의 전문성이 부족한 것으로 판단됨.
- 무엇보다도 주택분야에서 사회적 경제조직에 대한 지원이 체계적이지 않은 한계를 나타내고 있음.

### 2.2. 시사점

#### 1) 내부 특성으로 인한 한계

- 공급자 역량 부족(자금, 경영 등등)
  - 사회주택분야에 참여하는 사회적 경제조직은 높은 동기에 비하여 사업계획이나 경영기술, 투자 준비 등의 주택 공급 사업을 위해서는 미흡한 상황임.
  - 사회적 경제에 대한 이해와 기업가 정신을 가진 인재의 부족과 인적자원 발굴 및 훈련의 어려움.
- 사회주택 유지·관리를 위한 운영자금 부족
  - 일반적으로 사회주택은 주택운영에서 확보되는 수입(즉, 임대료)에서 적절한 유지관리가 해결될 수 있어야 사회주택이 추가적인 재정부담 없이 지속될 수 있음.
- 주택부문에 참여하는 사회적 경제 조직의 형태는 다양하게 나타나고 있으나, 사업을 지속하기 위한 사업모델의 전문성이 부족하여 비즈니스모델의 발굴이 필요함.
  - 사회적 경제조직에 의한 사회주택공급은 정의, 혁신성 등의 성격을 지니고 있기 때문에 사회적 경제조직이 지속성을 갖기 위해서는 일정부분의 수익성을 확보되어야함. 사회주택을 사회에 확산시키기 위해서는 우선적으로 수익성을 확보한 성공모델의 창출이 필요할 것으로 판단됨.

## 2) 외부 환경적 특성으로 인한 한계

- 지역적 한계
  - 서울이라는 지역적 특성으로 인하여 토지비가 높게 형성되어 사회주택 개발의 주요 한계점으로 작용하고 있음.
- 시장의 한계
  - 사회주택에 대한 용어의 정의 및 인식부족으로 인하여 아직은 사회주택을 대중화시키는 데 한계를 지니고 있음.
  - 사회주택 공급을 위해서는 사회적 경제조직이 감당할 수 있는 적절한 토지비와 주택을 지을 수 있는 토지가 있어야 하나, 서울에서는 이 둘의 부족 현상이 극심하게 나타나고 있음.
- 금융 지원 부족
  - 부족한 정보흐름이나 사회적 기업과 재정공급자 사이의 상호이해의 부족으로 인하여 금융 접근에 어려움을 겪을 수 있음.
  - 단기 재원조달의 어려움 : 일부 사회적 경제 조직들은 공공재 판매자로부터 소수의 단기

계약에 매우 의존적임. 이것은 향후 계획과 전략설정을 어렵게 하는 이유가 될 수 있음.

- 구체적 금융지원 도구의 제한 : 민간 기업에 비하여 보조금 및 대출에 더 많이 의존하는 경향을 지님.

## 3) 제도적 제약 사항

- 사회주택 공급 추진 및 지원체계 미흡
  - 주택문제가 심각해지면서 국토부, 서울시 등 관련부처는 사회적 경제조직 등 다양한 주체들을 통한 주택공급을 확산하기 위한 정책들을 검토하면서 여러 가지 시범사업 등을 실시하고 있음.
  - 그러나 아직까지는 사회주택을 전담하는 공무원이 부재하며, 사회적 경제조직에 대한 개념의 혼재, 자치단체장의 인식부족, 시민들에 대한 교육 및 지원기관의 부재 등 전반적인 기반조성은 상당히 미약하다고 할 수 있음.
  - 따라서 향후 사회주택을 활성화하기 위해서는 단순히 사회주택을 공급하는 사회적 경제조직에 대한 지원과 육성이 아닌 지방정부와 사회적 경제조직 등 다양한 주체들이 참여하고 연계될 수 있도록 해야 함.
- 중간지원조직의 필요성
  - 사회주택은 사업 운영의 지속성을 확보하는 것이 중요함. 사회주택 공급사업의 수익성(지속성)을 확보하기 위해서는 택지개발, 컨설팅, 주택관리 및 판매 등을 지원할 수 있는 전문성을 지닌 중간지원조직이 필요함.
  - 사회적기업의 경우에는 ‘사회적기업진흥원’을 통하여 사회적 기업에 대한 중간지원 조직 역할을 수행하고 있으며, 협동조합도 ‘협동조합상담센터’를 통하여 협동조합의 설립 및 운영을 지원하고 있음.

## 제5장 네덜란드 사회주택 사례<sup>15</sup>

### 1. 사회주택 현황

- 네덜란드는 사회주택 점유율이 32%로 세계에서 가장 높은 곳으로, 약 230만 채의 주택이 사회주택으로 분류되며 절대 재고량으로도 세계 3위를 차지하는 등 품질에 대한 만족도도 높은 편임.
- 대부분의 복지국가들에서는 상당수의 거주민에 대한 ‘사회적 낙인’이 발생하는 이유로 공공임대주택 혹은 사회주택이 기피의 대상이 되는 경우가 종종 발생하지만, 네덜란드에서는 사회주택이 학생시절이나 직장 초기 등 중산층의 경우에도 많은 경우 생애주기에서 한번쯤 거쳐 가는 ‘보편적 주거’의 일환으로 여겨지고 있음.
- 네덜란드의 사회주택은 극소수 도서 지방의 지방자치단체 소유 공공임대주택을 제외하고 모두 비영리단체인 ‘주택협회(Housing Association)’를 통하여 주택을 공급·관리하고 있으며, 사회주택의 운영과 관리에 있어 민간의 자율성을 보장하는 주택협회와 지방자치단체와의 협치를 통한 거버넌스를 보여주는 대표적인 특징을 지니고 있음.

#### 1.1. 사회주택의 성장과 발전

##### 1) 초창기 : 작은 움직임

- 1850년경 처음으로 주택조합이 설립되었으며, 초기에는 이윤추구를 위하여 노동자용 주

택을 짓던 부유한 부르주아지들에 의해 설립되었음.

- 대부분 임대주택으로 주택건설의 선례를 남겼다는 의의가 있으며, 19세기 말 노동계급을 위한 주택건설은 공중보건 즉, 환경에 대한 정책적 현안으로 콜레라와 같은 전염병의 창궐로 부유한 중산층에까지 영향을 미치게 되었기 때문임.
- 1901년 주택법(Housing Act) 제정으로 노동조합에 대한 재정을 지원받을 수 있는 기회가 생김.
- 초기에는 노동조합 등이 ‘패트리모니움(Patrimonium)’이라는 이름의 주택협회를 많은 곳에서 설립하였으며, 지방정부 소유의 주택협회를 설립함. 지방정부의 정치적 구성형태와 건설조합의 존재 유무에 따라 대규모 사회임대주택을 건설하기도 하였음.
- 주택법에 의하여 주택협회와 지방정부가 모두 재정지원을 받게 되었으며, 이런 재정지원은 주택협회에서 추진하는 사업이 전적으로 사회주택 개발 사업에 이해관계를 가지고 있거나 정부에 의해 허가된 사업부문의 경우에만 제공됨.

#### 2) 주택협회의 등장

- 1904년 레이덴에서 ‘노동자주택 건설 증진을 위한 조합’이 처음으로 발족됨.
- 주택협회 수 및 사회임대주택의 증가
  - 주택협회는 1913년에 300개 이하였으나, 1922년 1,350개로 증가하였음. 총자산은 10배가 증가하여 7만 5,000호 이상의 주택을 소유하게 됨.
  - 보통 주택협회들은 60호 이하의 작은 규모로 소유하였음.
  - 1920년대에는 지방정부가 시행하는 주택건설비용이 전국 주택 건설량의 약 30%까지 높아졌으며 주택에 관한 지방정부의 영향력도 높아짐.
  - 1922년 당시 사회주택의 90%는 주택협회에 의하여 건설되었으며, 약 10%가 지방정부에 의하여 건설됨.

#### 3) 강한정부와 약한 주택협회

- 제2차 대전이후 심각한 주택부족현상이 나타나게 되었으며, 1960년대 말까지 사회주택의 절반 이상을 지방정부가 건설함. 지방정부가 건설한 주택은 주택협회에 양도되었음.
- 주택협회 내 경영관리 전문지식의 부족과 제한된 전문성은 주택협회 지위약화에 영향을 미치게 됨.
- 주택부족으로 정부는 주택의 건설뿐 아니라 주택의 배분까지 책임을 지게 됨. 이는 주택협회와 구성원들 간의 관계 약화에 기여함.

<sup>15</sup> 네덜란드 사회주택사례는 ‘가난한 사람들을 위한 부동산 개발’ 및 2015년 9월 6일부터 15일간의 네덜란드 사회주택연수단의 연수내용을 참고하여 작성하였음.

#### 4) 독립적 주택협회 구성과 규모의 발전

- 1960년대의 위상 제정립 : 드 로오스 위원회(De Roos Commission) 설립
  - 드 로오스 위원회는 주택협회연합, 민간 건설업자, 지방정부, 중앙정부 등 다양한 이해집단들이 참여하였으며, 중요하고 선도적인 제안을 함.
  - 1965년 개정된 주택법에는 지방정부와 지방정부 소유의 주택협회를 통한 건설방식보다는 일반 주택협회를 통한 건설방식을 취하라는 조항이 제정되어 주택협회에 우선권이 주어짐.
  - 1970년대 중반까지 주택협회는 도시 재개발의 우선권이 주어짐.
- 부루터링(brutering) 조치
  - 부루터링은 주택협회가 정부에 갚아야하는 대출금과 정부에서 받고 있던 보조금을 서로 탕감(mutual cancellation)하는 것으로 1990년대 말에 책임과 권한의 재분배가 결정됨.
- 규모의 확대
  - 협회의 성장과 부루터링의 시행으로 주택협회는 좀 더 민간조직처럼 변했으며, 정부와의 복잡한 재정적 관계에 얽매이지 않게 됨.
  - 협력과 합병을 통한 규모의 확대 발생으로 주택협회의 활동영역이 축소되고, 부유한 협회와 합병되기도 하였으며, 위상을 강화하기 위한 협력을 모색하기도 함.
  - 국가적 수준에서 주택협회는 이윤을 증진하는 압력단체로서 역할을 수행하게 됨.
  - 중산층을 위한 분양주택도 공급하게 되면서 재정적 측면에서도 독립적으로 운영할 수 있게 되었음.

#### 5) 1990년대 이후 10년

- 2000년 정책문서에서 ‘사람들이 바라는 것, 그리고 그들이 살아가는 곳: 21세기의 주택’에서 주택협회의 위상을 폭넓게 논의하기 시작함.
- 주택협회는 스스로의 경제력으로는 적절한 주거공간을 얻을 수 없는 주민을 사회주택에 입주시키는 일차적 책임성을 지닌 기관으로 유지되고 있음.

#### 6) 2005년 이후

- 사업내용과 대상에 관한 주택협회의 위상과 역할의 변화

- 유럽연합의 SGEI(Service of General Economic Interest) 규정에 의하며, 자유경쟁의 원칙이 적용되는 일반 시장원리로 운영되는 영역과 한정된 정책 대상집단에게 주택을 제공하는 주거복지의 영역을 구분하라는 것임.
- 도르말-마리노 행정서신(2005년 7월)을 통하여 네덜란드 정부는 ‘상대적 고소득층도 입주가 가능한 현재의 운영방식을 폐지하고, 일정소득 이상의 주택은 사회주택 방식이 아닌 자유 시장에서의 경쟁 원리를 도입할 것’을 요구함.
- 이에 따라 네덜란드 정부는 2015년의 경우 38,000유로 이하의 가구만이 사회주택정책의 대상 집단이 되었음. 즉, 2005년을 기점으로 일정한 기준 이하의 대상에게만 제공되는 ‘잔여적 복지’의 성격이 강해지고 있음.

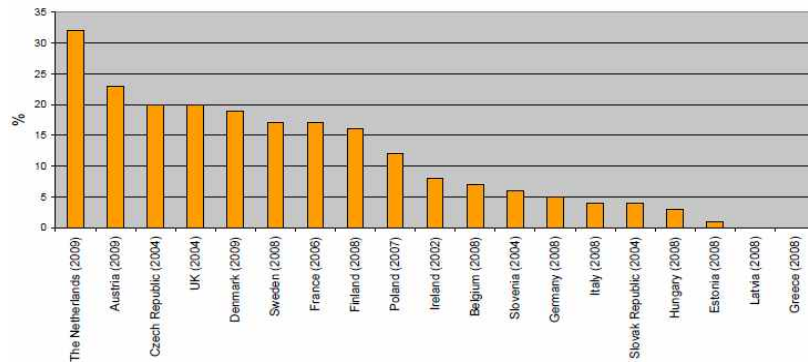
#### ○ 회전기금(Revolving Fund)의 사용으로 재정적 안정 추구

- 회전기금은 주택협회의 사업 분야가 다각화되면서 생긴 수익으로 다시 사회임대주택 분야에 재투자되는 것을 조건으로 일부 상업지구 개발이나 분양주택의 판매 등의 영리활동이 허용되는 등 상업성을 일부 지니게 되는 것임.
- 이는 공익적 사업을 위한 재원으로 재투자되어야하며, 어디까지나 주택협회의 사업목적은 이윤이 아닌 공익성의 추구에 있는 것으로 사업에서 발생하는 어떤 이익도 주택협회 구성원이나 기관들에게 분배되지 않도록 하는 것임.
- 최근에는 분양주택의 판매가 제한되면서 회전기금을 사용할 수 없게 되었음.

#### ○ 신자유주의 확산과 EU의 단일통화 사용으로 인하여 자가 소유가 급속하게 증가하고 있으며, 40%를 넘었던 사회임대는 현재 31%에 머무르는 등 주택공급방식이 변화하고 있음.

#### ○ 최근, 2015년 7월부터 신주택법의 새로운 법체제로 인하여 많은 변화가 예상되고 있음.

- 새 법에 의하면 사회주택협회는 700유로 이하의 사회임대주택에 대하여 매년 토지보유세를 지불하여야 함.
- EU권고사항에 의하여 회전기금을 통한 재정조달이 불가능해짐. 즉, 신규건설 분양주택은 공급할 수 없으며, 저소득층을 위한 사회임대주택에 집중하도록 하고 있어 사회주택협회의 운영의 어려움이 예상되고 있음.



자료 : 암스테르담주택협회연맹 발제자료(2015.9.7.)

<그림 13> 유럽 국가별 사회임대주택의 비율

## 1.2. 사회주택협회의 관련 제도

### 1) 재정적 지원 정책

#### (1) 보조금

- 보조금은 토지비용을 낮추기 위하여 지방정부가 주택협회의 건설비용을 줄여주기 위하여 사용하는 방법임.
- 대물보조금
  - 건축비에 대한 보조로 주택협회에 일시불 또는 연간보조금 형태로 지급됨.
  - 신규 주택 건설에 대한 보조금은 운영비에 대한 보조금임. 신규주택 건설비용, 이자율, 유지비용이 상승하거나, 임대료 증가가 예상했던 것보다 적으면, 보조금 지출은 그에 따라 증가함. 1995년부터 신규 주택건설에 대한 일반보조금은 폐지되었음.
- 대인보조금
  - 저소득가구의 구성, 소득 및 임대료에 따라 개별 임대료 보조금을 지급하는 것으로 소득에 따라서 주민에게 직접 보조하는 방식임.

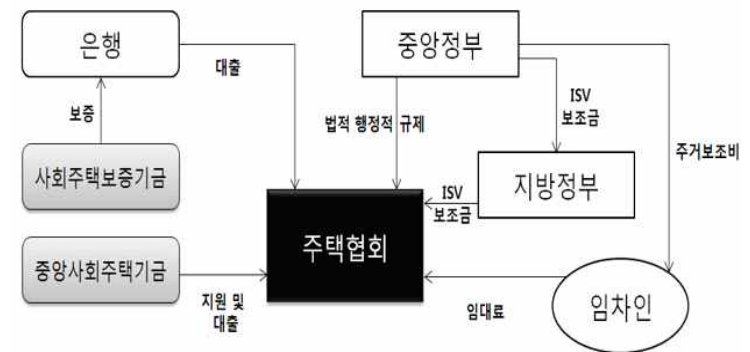
#### (2) 정부 대출금

- 낮은 이자율로 정부는 대출을 제공하고, 대출받은 주택건설비용은 보통 장기간에 걸쳐서 상환되게 됨.

- 이자액은 자본시장의 이자율에 따라 지불될 수 있지만, 차입자의 신용위험도에 따라 크게 달라지고 있음.

#### (3) 대출 상환 보증

- 은행의 저리용자를 위한 상환 보증 및 새로운 보증구조 구축하고 있음.
- 주택협회들이 사용하는 대출에 대한 보증을 제공하기 위한 사회주택보증기금(WSW; Waarborghonds Sociale Woningbouw) 마련하였으며, 최근 에이데스(Aedes)와 합병되었음.
  - 초기에는 주택개량을 위한 대출만 보증되었지만, 단계적으로 확장되어 사회주택협회가 사회적 책임을 다하기 위한 필요한 모든 형태의 대출이 보증됨.
  - 정부는 사회임대주택건설을 위한 대출을 제공하지 않지만, 주택협회는 중앙 및 지방정부의 보증(지급보증)으로 자본시장을 통하여 대출을 받고 있음.
  - 1988년 중앙사회주택기금(CFV; Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting) 설립되었으며, 이를 통하여 중앙정부는 주택협회들에게 자금을 대출해주되 재정상태에 대한 감사를 할 수 있음. 3개의 등급(우량, 요주의, 제재 및 개입)을 부여하여 문제가 생긴 협회를 조기에 파악하고 경영을 조언하며 자금을 투입함.
  - 보증을 이용하여 일반적인 시장대출보다 낮은 이자율로 대출을 하며, 보증이 없는 경우보다 10%정도 임대료 절감효과가 나타나고 있음.



자료 : 하나다울신탁 홈페이지 참고(<http://portal.r114.co.kr>)

<그림 14> 네덜란드 사회임대주택 자금조달체계

## 2) 토지공급

- 각 지방자치단체별로 다르지만, 암스테르담의 경우 1986년 이래로 토지를 분양하지 않고, 시유지를 임대하여 건축물을 짓는 토지임대부 방식의 공공임대제를 도입하여 시행하고 있음.
- 1901년 주택법 제정 이후 지방정부 내 택지개발 부서가 설치되기 시작하였으며, 1910년 중후반에는 주택법 상의 토지수용 권한을 바탕으로 대규모 공영택지개발이 추진됨. 1952년에는 일괄 가이드라인 성격의 택지분양가 상한제도가 철폐되고 개별 사업을 각각 심사하여 개별 사업의 성격을 고려하여 택지개발사업별로 보조금의 액수를 결정하는 제도가 도입되게 됨.
- 1968년 갈서(The Brown Booklet), 1970sus 남서(The Blue Booklet)가 발행되어 택지분양가 산정에 대한 지침이 제공되었으며, 주택용지 외의 다른 토지용도의 편성이 가능하게 하여 변화하는 사회의 공간적 요구에 부응하고 개발 사업에 탄력을 더하게 됨.
  - 지방정부는 주택협회에게 택지를 분양(혹은 임대)하면서 사회주택 물량 비율을 계약조건에 넣고 이를 감독했으며, 중앙정부가 지급하는 보조금과 관련해서 지방정부로서도 이에 대하여 감독을 받았음.
- 1985년 이후에는 자율화의 흐름이 강해지면서 중앙정부는 자가소유 촉진정책의 일환으로 사업계획 내 분양주택의 비율을 상승하고, 주택가격도 상승하게 됨.
- 1991년 제4차 공간계획 보고서 보완문서(VINEX; Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra)를 통하여 환경, 교통, 기존도심 활용 등의 분야와 1995-2005년의 10년간의 대규모 주택공급에 대한 전략과 지침이 발표됨.
  - 중앙정부, 주정부 및 지방정부 간의 협의기구 사이에 주택개발과 관련하여 입지, 규모, 예산, 보조금의 폭과 관련하여 협상할 수 있음. 이에 따라 주택협회들은 주택건설용지는 각각의 사업별로 해당 지방정부와의 협상을 통하여 불하받게 됨. 지방정부별로 각각의 의회에서 심의/통과되는 주택개발 계획상에 주택협회에 제공되는 토지의 가격이나 비용 및 공간계획 등이 포함됨.
  - 토지개발법(Grondexploitatiewet)에서 택지개발을 포함한 각종 토지개발과 관련하여 정부의 역할과 권한 및 주택협회와의 협의절차에 대한 일반 행정절차상의 내용이 규정되어 있음.

- 이외에도 토지조성 단계에 따른 제도로는 지방정부선매권법(Wet voorkeursrechten Gemmenten)이 있음.

- 지방정부가 토지를 일차적으로 조성한 이후 주택협회에 매각할 택지개발 예정지에서 기존 토지소유주의 토지매각과 관련하여, 원 소유주로부터 지방정부의 토지획득을 용이하게 함.

<표 16> 주택협회와 사회주택 관련 주요 법안 및 내용

법안명	관련 내용
네덜란드 민법	- 22조2항, 적절한 주택의 공급은 정부의 책임이라 명시함 - 국민이 가지는 '주택에 대한 권리'에 대한 직접적 언급은 없음
민법(civil code)	- 일반적 임대차 계약과 관련 사 간 권리와 의무에 대한 내용 등
주택법	- 일반적 건축행위 및 주택의 공급에 관한 구체적 실무사항을 규정
사회임대주택 운영령 (BBSH)	- 주택협회에게 허용된 업무 내용 - 정부의 감독 및 이해관계자들과의 거버넌스에 관한 내용 등
주택배분법(1947-1993, Huisvestingswet)	- 사회주택의 배정에 관한 절차를 규정 - 지방자치단체간의 자율적 배정방식이 가능한 법적 기틀
임대-임차인 협의에 관한 법 (Wet Overleg Huurders-Verhuurders)	- 주택 임대-임차인의 각각의 권한과 의무, 협의 절차에 대한 내용을 규정
주택임대료에 관한 법 및 임대료령	- 사회임대/시장임대부문을 막론한 '규제임대료 부문'의 정의 및 설정 - 이에 따른 임대료의 규제, 산정 및 조정에 대한 내용을 규정
주거비보조에 관한 법	- 주거비보조의 산정 및 신청자격 등에 관한 내용 규정

자료 : 김혜승 외, 2013. p114.

## 3) 기타관련 제도

- 정책문서(nota)를 통한 결정
  - 주택정책을 주택정책문서를 통하여 명문화되고 집행되는 것으로 지역의 수요에 대응하는 주택공급계획 등 양적 측면과 균등한 주거기회 및 환경조성 등의 질적인 차원을 포괄하는 내용을 담고 있음.
  - 구체적으로 시장분양주택과 사회임대주택의 비율, 인구학적 추세에 대응하여 가구원수에 따른 주택의 비율, 생애주기에 따른 비율, 장애인 등 취약계층에 대한 지침 및 단독주택이나 집합주택 등의 주택유형까지 다루고 있음.
  - 지방정부는 정책문서에 의거하여 주택협회와 계약하게 됨.
- 환매보증부 분양주택의 도입

- 사회적 자가소유제(Social Homeownership)의 성격을 지닌 이 제도는 주택협회가 주택을 25~30% 저렴하게 판매하여 구매자의 자금 부담을 덜어주고, 이후 소유주가 판매를 원할 경우 주택협회가 이를 재공급하여 '팔리지 않는 리스크'를 해소하여주되(환매보증), 소유주는 반드시 주택협회에 환매해야 하며, 주택가격의 변화에 대하여 1대 1의 분담(가격 하락시) 혹은 분점(가격 상승시)하는 방식으로 운영됨.

## 2. 사회주택협회 사례<sup>16</sup>

### 2.1. 스타그노트(Stadgenoot)

#### 1) 개요

- 암스테르담에 있는 사회주택협회<sup>17</sup> 중 하나로 암스테르담의 대표적 두 그룹인 사민주의와 오스틴이 통합하여 2008년에 스타그노트로 합병되었음.
- 스타그노트는 암스테르담 시내에 사회주택 31,000가구를 공급하고 있음.



<그림 15> 스타그노트 사무실 전경

16 본 사례는 2015년 9월 6일부터 2015년 9월 15일까지의 사회주택연수단의 인터뷰 내용을 참고하여 작성하였음.

17 네덜란드에서의 사회주택협회는 저소득층과 중산층 가구를 대상으로 주택을 공급하기 위하여 건설 및 관리하는 전문화되고 발전된 비영리단체인 사회적 기업(social entrepreneurs)의 형태를 지니고 있음.

#### 2) 역사

- 1901년 주택법(Housing Act) 제정에 따라서, 1910년 주택조합(GHA: General Housing association)이 만들어졌음.
- 1911년 오스텐 카톨릭협회(roman catholic housing association het ooseten)을 거쳐, 카톨릭과 사민주의의 통합으로 2008년 스타그노트로 합병되었음.
- 주택조합(GHA)은 네덜란드 기독교 중 사민주의자들이 다수를 차지하고 있었으며, 이들 중 25%는 유대인이었음. 이들은 주로 다이아몬드 가공기술을 지닌 숙련 노동자로서 소득이 높았으며 스스로 몽치게 되는 기반이 되었음.
- 다른 한편인 카톨릭인들은 가스산업에 종사하였음.
- 암스테르담 내에서만 보면 20여개의 사회주택협회가 6개로 통폐합하는 과정을 거쳤으며, 이 두 조직은 100여 년 동안 이어져 온 카톨릭과 사민주의의 색채가 옅어지면서 2008년에 합병하게 됨.

#### 3) 조직 및 주택현황

- 스타그노트는 자문위원, 세입자대표, 노사협의회, 감독위원회의 4개 부분으로 나누어져 있음.
- 감독위원회는 예·결산 승인 및 연간보고서 승인 및 주요한 사업에 대하여 승인하는 역할을 담당하고 있으며, 입주자 및 임대관리에 많은 사람들이 근무하고 있음.
- 건물관리원 100명과 주택상당 150명을 포함하여 340명이 근무하고 있음.
- 암스테르담 시내에 사회주택 31,000가구 공급하고 있으며, 1,901개의 업무공간도 관리하고 있음
- 월세 710유로 이하 주택에 29,916세대, 월세 710유로 이상은 1,485세대가 있으며, 임대료 평균은 480유로임.
- 암스테르담에서 사회주택은 계속 줄어들고 있으나, 40% 선을 유지하도록 세입자협회, 사회주택연맹, 시의회가 합의하고 있음

#### 4) 운영 현황

- 1995년까지는 정부보조금을 받을 수 있었으나, 브루터링 조치이후에는 재정지원을 못 받게 되면서 사회주택의 매각을 통하여 자금을 확보하고 그 자금으로 신규 주택을 공급하였음.

- 그러나 2015년 7월부터 새로운 법 적용을 받게 되면서, 현재 신규건설 물량에 대한 분양 제한이 있어 자금을 확보하기 어려운 상황에 처해 있으며, 무엇보다도 협회의 부채를 줄이고 신규 주택공급을 지속해야 하는 등 재무구조 및 사업전략을 위한 새로운 해법을 찾아야 하는 어려운 상황에 처해 있음.

○ 토지 : 토지임대부 방식으로 시장가격의 1/3수준으로 지방정부로부터 임대받음

- 1995년까지는 시 정부가 협회에 토지를 배분하였으나, 1995년 이후 입찰을 통하여 토지를 배분하고 있음.
- 스타그노트는 지난 20년간 토지를 임대받았으나, 현재 토지매입은 미미한 상황임.

○ 재원 : 자본시장으로부터 자본을 조달하고 있음

- 스탠다드 앤 푸어스로부터 AA등급을 받아 국제 자본시장으로부터 자본을 조달하고 있으며, 풍부한 주택 소비자로서 인하여 자본조달에는 어려움이 없음.

○ 임대료 산정방식

- 임대료 산정은 주택점수제와 연동하고 있으며, 142점 이상은 시장방식으로 운영하는 등 정부고시를 따르지 않음. 2015년 7월 1일 기준으로 임대료가 상승할 가능성이 높게 나타나고 있음.
- 현재, 관리하고 있는 사회주택 중 142점을 넘는 주택은 40% 이상이지만, 이 중에서 10%만이 자유롭게 거래되고 있음.
- 예를 들어, 시내 중심가는 500-600유로를 내게 되는데, 시장가격은 1,200유로 정도이기 때문에 재임대 및 불법임대가 존재하고 있음.

○ 주택 분양 시스템

- 주택은 710유로 이하에서는 소득수준, 가구원수 등의 빈집정보가 제시되는 보닝넷<sup>18</sup> (<https://www.woningnetregioamsterdam.nl>)을 통하여 입주자를 모집하고 있음.
- 자격요건에 해당하는 입주예정자는 대기기간이 긴 사람에게 우선권이 주어지고, 평균적으로 한 주택 당 대기자는 180명임. 일반적으로 10년 정도 대기하는 상황이며, 선착순 방식으로 주택을 분양하고 있음.
- 그러나 의학적 필요 및 난민 등과 같은 긴급 주택수요자와 도시계획상 철거된 주택의 경우를 위해 신규주택 물량의 30%는 확보하도록 하는 예외적 규정을 적용받게 됨.
- 대기시간이 길지 않은 학생들을 위해서는 5년 정도의 단기임대를 하고 있음.



<그림 16> 스타그노트의 사회주택과 표지판

## 2.2. 뒤보(DUWO)

### 1) 개요

- 뒤보는 대학도시인 델프트를 기반으로 탄생, 성장한 학생전문 주택협회로서 4,500채의 주택과 4,000개의 주차장 및 상가 등을 관리하고 있음.
- 뒤보의 미션은 좋은 주택(good housing), 적은 임대료(lower income), 지불가능하고 적절한 주택(payable and suitable housing) 및 근린단위의 획일성을 지양하고 있음

### 2) 역사

- 2차대전 종전 이후 델프트 대학 일대의 젊은 학생들의 주택수요가 폭증하고 주거난이 심각해짐에 따라, 몇몇 교수들을 중심으로 '학생용 주택재단'을 설립하게 됨
- 처음에는 200여명의 학생들을 수용하는 기숙사 형태로 출발하여 1970년대에는 3,400호의 학생용 주택을 관리하였으며, SDSH(Deflt Student Housing Foundation)로 이름을 지음
- 1990년대 이후에는 외국에서 유학 오는 학생들이 늘어남에 따라 외국인의 비율이 증가하였으며, 1995년에는 호프판델프트(Hof va Delft)라는 주택협회와 합병하면서 이름을 뒤보(DUWO)라고 지음.

18 보닝넷에는 사회주택협회가 소유한 사회주택 물량에 대한 주소, 임대료, 개별 건물의 유형 및 면적과 실의 개수, 주택의 사양, 입지 조건 등 주택 외부단지에 대한 정보, 적합성 기준에 따른 배정 우선순위에 대한 안내를 제공하고 있으며, 허수 등록을 막기 위하여 소정의 등록비를 내고 회원에 가입하도록 하고 있음. 개인정보를 등록한 회원의 경우에는 자신의 정보와 연동되어 각각의 선택 주택마다 자신의 입주신청이 받아들여질 확률을 알려주는 기능 등을 제공하고 있음.

- 이후 델프트 주변 도시로 사업대상을 확장하였으며, 헤이그와 라크하벤지역으로 진출하였으며 2003년에는 암스테르담 대학의 요청으로 암스테르담 지역에서도 학생들을 위한 사회주택공급을 시작함. 이 과정에서 인터메조 주택협회와 합병하는 등 규모가 확장하게 됨.
- 2012년에는 레이던의 SLS Wonen 주택협회를 합병함.

### 3) 조직 및 주택현황

- 뒤보의 조직은 전략, 정책부서, 금융, 부동산, 비서 등 5개 부문으로 있으며, 5개 지역에 지점이 있음.
  - 뒤보에는 재단위원회격인 자문위원회에 학생회 대표들과 교직원을 참여시키는 등의 특징이 나타나고 있음.
- 관리 인력은 180명(정규직 150명)으로 효율적으로 조직을 구성하고 있음.
- 뒤보의 주택은 빠르게 공급과 비용절감을 위하여 모듈화 및 조립식으로 건설 중임.
  - 매년 1,000~1,500세대를 신규로 건설 중에 있으며, 국제 유학생들을 위하여 6,000채의 가구가 완비된 주택이 공급 중에 있음.
  - 학생들의 주거비 부담을 줄이기 위하여 노력하고 있으며, 주거 형태는 1인 1실 위주로 공급하고 있음.
- 주택의 신청 및 배분은 인터넷을 통하여 주로 하고 있음.
  - 주택배분을 위해 인터넷에 등록하여 주택을 배정받게 되면, 기존 세입자와 개별적으로 연락하여 가구 등에 대한 협의를 진행하며, 이후 최초 관리인을 만나는 등 시스템화 되어 있음.
  - 학생주택협회는 그 특징 상 학생들의 잦은 이사로 매년 15,000명이 주택의 입주와 퇴거가 진행되어 간단한 업무들은 학생들 선에서 처리되고 있으며, 일반인 대상 주택보다 관리인을 더 필요로 함.
- 임대료는 도시별로, 가구의 비치정도 및 공간의 공유여부 등에 따라 다르게 책정되고 있음.
  - 순 임대료 기준으로 공간공유시 암스테르담이 평균 180유로로 가장 낮고, 헤이그가 평균 259유로로 가장 비싸지만, 반대로 독자공간의 경우 헤이그가 316유로로 가장 저렴하고 레이든이 평균 350유로로 가장 비쌌. 전체 평균은 287유로임.

- 임차인에 대한 강제퇴거가 금지된 주거복지제도와 학생전용주택에 대한 지원제도 사이의 사각지대에서, 학생들이 졸업하고 취직한 이후에도 눌러앉아 복지혜택을 누리는 부작용이 나타나서 이슈화 되고 있음.
  - 학생뿐 아니라 적법한 입주자격을 가지고 입주한 이후에 소득수준 등이 높아져 사회주택 입주대상의 범위에서 벗어난 입주자가 사회주택에 계속 거주하는 경우가 종종 발생하고 있음.
  - 뒤보의 경우 이를 방지할 조항을 계약서에 명문화하고 있으며, 학생이 졸업하면 6개월 이내에 퇴거하도록 하고 있음.

### 4) 주요활동 및 사업

- 최근 뒤보는 주거관리에 집중하고 있음.
  - 예전에는 공동체 및 사회활동에 대한 지원을 하였으나, 현재는 주거관리 위주로 전문화와 효율성을 추구하고 있음.



<그림 17> 학생 컨테이너하우스



<그림 18> 사회주택 내 빨래방

## 2.3. 암스테르담주택협회연맹 (AFWC: Amsterdamse Federatie van Woning Corporaties)<sup>19</sup>

### 1) 개요

19 인터넷 홈페이지(<http://www.afwc.nl>) 참고 및 인터뷰 내용을 정리·요약하였음.

- 암스테르담은 주택협회에 의한 사회주택 공급이 전국 평균보다도 높고, 자가 소유는 적고 민간임대가 많은 지역으로 사회주택이 도시전역에 걸쳐서 존재하고 있음.
- 암스테르담 주택협회연맹은 1917년 40개 협회가 결성하여 만든 조직으로 합병을 통하여 규모가 확장되었으며, 2015년 현재 9개의 주택협회가 있음. 이들은 사업영역을 점점 넓혀가고 있음.
- 최근 신자유주의 기조로 보편적 복지에서 선택적 복지(잔여복지)로 전환되면서 암스테르담에서는 개인소유가 지속적으로 증가하고 있는 추세임.



자료 : 암스테르담주택협회연맹 발제자료(2015.9.7.)

<그림 19> 암스테르담의 사회주택 현황(2013년 기준)

## 2) 역사

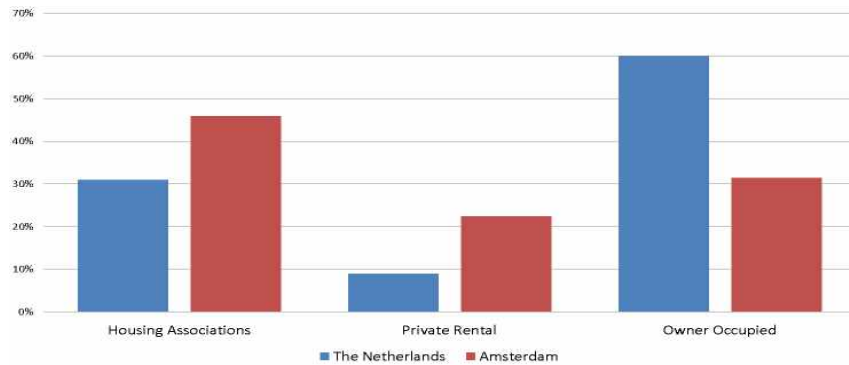
- 암스테르담주택협회연맹은 1917년에 설립되었으며, 초창기에는 40여 개의 조직이 있었으나 인수·합병 등을 통하여 현재 9개만 남아 있음.
- 초기에는 풀뿌리조직으로 자원봉사 등의 운동중심이었다면, 합병을 통하여 점점 규모화되면서 훈련된 전문가들이 주택을 공급하게 되면서 전문화되었음.

- 1990년대 주택정책의 변화(부르터링 조치)로 인하여 사회주택의 양적부족에서 질적 부족의 시대로 넘어가게 되면서 공급자 중심의 지원에서 소비자 중심의 지원(저소득층에게 직접지원)으로 바뀌게 되고 주거비 보조도 축소하게 되었음. 이후 사회주택협회는 정부 보조금을 전혀 받고 있지 않은 상황임.
- 또한, 모기지를 이용한 세액공제방식으로 주택정책이 변경되면서 주택의 자가 소유가 급증하고 있음.
- 주택협회의 분양주택 공급이 가능하게 되면서 분양주택을 통하여 일부 영리를 추구할 수 있게 되고, 수익은 사회주택에 재투자 하는 방식(교차보조)을 취하였음.
- 2008년 금융위기 이후 경제적인 이유로 규모가 작은 주택(Studio 또는 원룸) 공급이 증가하는 등 1인 가구를 위한 주택공급이 늘고 있음.
- 2015년 7월부터 신주택법(New Housing Act)의 시행으로 교차보조가 불가능 하는 등 보편적 복지에서 잔여적 복지로 전환 중에 있음.

## 3) 조직 및 주택현황

- 암스테르담주택협회연맹에는 9개의 주요 회원조직<sup>20</sup>이 있으며, 14명의 직원과 이사로 구성되어 있음.
- 회원 조직 : 알리언스(The Alliance), 뒤보(DUWO), 아이겐 하르드 협회(Housing association Eigen Haard), 본스티칭키(Woonstichting Key), 로치데일공사(Housing corporation Rochdale), 스타그노트(Housing Stadgenoot), 에메레(Ymere), 본조르그 네덜란드(Woonzorg Netherlands), 하비온(Habion)
- 암스테르담주택협회연맹에 소속된 회원사는 190,000채의 주택을 소유하고 있음.
- Ymere의 경우 87,000채의 주택을 소유하고 있으며, 평균 임대료는 503유로, 1억 8,100만유로의 판매수익과 총 10억 유로의 매출, 50억 유로의 부채, 연간 1억 7,500만 유로의 이자를 내고 있음. 직원은 957명이 근무하고 있으며, 8,000만 유로를 직원 월급으로 사용하고 있음.

20 인터넷 홈페이지(<http://www.afwc.nl>) 참고



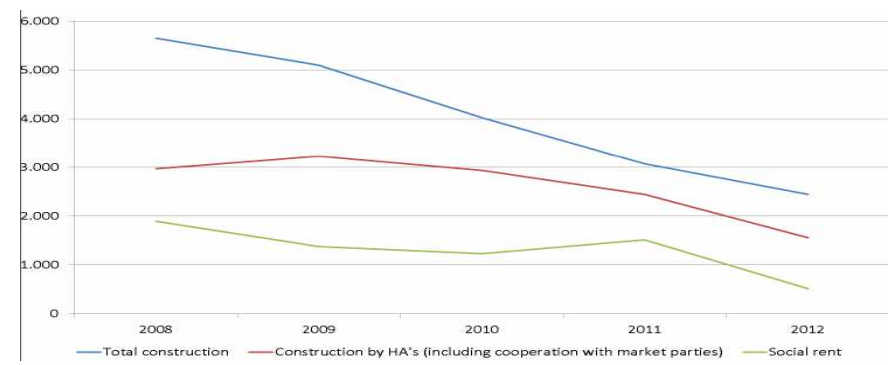
자료 : 암스테르담주택협회연맹 발제자료(2015.9.7.)

<그림 20> 네덜란드와 암스테르담의 소유별 주택비율(2013년 기준)

#### 4) 주요 활동 및 사업

- 연맹의 주요 활동은 다음과 같음.
  - 회원사들 간의 네트워크 유지와 암스테르담 지역에 있는 협회들의 데이터수집 및 지역의 센터로서의 역할을 담당함.
  - 주택개발에 대한 관련 지식 수집 및 회원들과 공유하며, 관련 이해관계자들의 대표로써 다양한 서비스를 제공하고 있음.
  - 지방정부와 주택정책에 관한 수행협약(PA)을 체결하고, 공공공간에 대한 주택공급 계획 등 중기계획 등을 공공과 함께 수립하는 역할을 담당함.
- 연맹은 암스테르담 시 정부와의 거버넌스 체계를 구축하고 있음.
  - 중앙정부<sup>21</sup>는 임대료 기준과 폭 등 법적인 프레임워크를 형성하는 것이라면, 지방정부는 연맹 및 협회와의 직접적인 협업체계를 만들고 지역 내의 주택공급계획 등을 함께 수립하는 역할을 담당함.

21 특히, 네덜란드에서 주택관련정책에서의 국가 역할은 제도적 기반을 구축하고, 재정지원과 감독, 임대료 기준 설정 및 보조금 지급과 최저주거기준 마련, 자가 소유 장려를 위한 모기지 이자에 대한 세금감면 등을 하고 있음.



자료 : 암스테르담주택협회연맹 발제자료(2015.9.7.)

<그림 21> 연도별 암스테르담 신규주택 건설 비용

#### 5) 개발되는 주택의 조건

- 암스테르담의 사회주택은 일반적으로 토지임대 방식<sup>22</sup>을 취하고 있음.
  - 토지는 민간이 공급받는 가격의 1/3의 토지가격으로 50년 동안 장기 임대하고 있음.
  - 토지임대료의 기준은 시정부가 결정하고, 일시불 또는 나누어 내고 있으며, 이자율 적용을 하지 않음.
  - 2015년 7월부터 적용되는 새 법에 의하면, 토지를 임대할 때 시장에서의 참여자를 우선적으로 공고를 통하여 찾고, 시장참여자가 없을 경우 사회주택협회가 지을 수 있도록 하고 있어 토지임대에서의 우선권이 줄어들고 있음.
- 사회주택의 임대료에 대한 책정은 상한선을 제한하고 있으며, 지방정부의 권고사항이 아닌 협회차원에서 자체적으로 책정함.
  - 일반적으로 임대료는 주변시세와 관련이 있으며, 협회 설립취지에 맞추어서 저렴한 임대료를 부과하고 있으나, 신규 임대계약을 체결할 경우에는 100%까지 올리기도 있음.

#### 6) 도전과제

- 신주택법에 따른 협회운영의 어려움

22 암스테르담의 토지임대방식은 1896년 토지관련 보고서에 의해 택지개발회사가 만들어지고 간접사업을 진행하면서 시정부는 노동당의 사민주의가 아닌 자유주의 앨더맨의 토지를 비축하고 리스하자는 움직임에서부터 시작되었음. 50년 이후에도 다시 사회주택으로 사용하도록 하는 것이 중요한 요소로 작용하고 있음.

- 새 법에 의하면, 700유로 이하의 사회임대주택(월 임대료 700유로 이하 주택)에 대한 토지 보유세(약 17억 유로)가 매년 부과될 예정이다.
- 사회주택의 목표계층에 대한 제한
  - EU의 권고사항에 의하면, 사회주택협회는 중산층을 위한 신규건설 분양주택은 공급할 수 없고 저소득층을 위한 사회임대주택에 집중하도록 하고 있어, 교차보조방식의 협회 운영이 힘들 것으로 예상되고 있음.

### 3. 네덜란드 사회주택의 평가 및 시사점

#### 1) ‘보편적 주거모델’로의 인정

- 네덜란드는 저소득층이나 이민자 등 사회적 소수계층이 공간적으로 분리·밀집되는 사회적 배제현상이나 슬럼화 등의 문제가 적게 나타나고 있으며, 사회주택 거주자들에 대한 사회적 낙인이 없고, 중산층 이상의 경우에도 학생이나 직장 초년의 젊은 시절에 부모로부터 독립하기 위해서는 한번쯤 거쳐 가는 곳이라는 ‘보편적 주거모델’로 인정받고 있음.
- 정부의 주거보조금을 통하여 가구별 복지혜택을 제공하지만, 정부가 설정한 임대료-점수 연동제에 의하여 임대료 상한선의 70% 수준에서 임대료를 책정하고 있는 주택협회의 비영리적 활동으로 제공하는 사회적 편익에 대하여 사회적으로 인정하고 있음.

#### 2) 합의주의 전통에 의한 사회주택의 발전

- 네덜란드는 다양한 민간주체들의 ‘기동사회’전통에 따라서 각자의 영역에 직접 주택문제를 해결하기 위하여 주택협회가 탄생되었음. 이 기동 사회는 부문 내부의 신뢰를 바탕으로 대표들이 모여 협상하고, 구성원들은 그 결과를 수용하는 합의주의의 전통이 내각제와 맞물려 사회주택협회의 위상이 견고하게 되었음.
- 지방정부도 내각제로 운영되어 주택협회가 직접 지방정부와 협의하고, 협의들은 사안별로 개별 사업계획의 운신의 폭을 넓혔으며, 의사결정에 있어서도 시간적, 절차적, 정치적 여유를 만들었음.
- 이념이나 성향, 이해관계 등에 따른 차이를 생산적 토론을 통하여 타협하고 조정하는 합의 문화의 정착과 의사결정구조에서 다양한 사업계획이 시도될 수 있도록 시간적, 절차적, 정치적 융통성을 지닌 상향식의 의사결정구조 및 민관의 거버넌스 구조로의 전환은

고려할 사항임.

#### 3) 보편적 복지의 접근

- 사회주택 초기부터 극빈층이 아닌 도시 노동자계층 전반을 주요 수요자로 하여 보편적 복지의 성격을 지니고 출발하였으며, 2차 대전 이후 전후 복구시기에 정부의 지원에 힘입어 주택부문에서의 역할과 비중이 증가하게 됨.
- 그러나 1990년대 이후 신자유주의로 인하여 운영의 자율화가 강해지고, 유럽연합 차원에서 개입이 증가하면서 일정 수입 이하의 특정계층만을 사업대상으로 하는 등 조직과 사업의 성격이 변화되고 있음.
- 최근 신주택법의 개정으로 주택사업 여건은 더욱 악화되고 있어 협회 운영의 어려움이 있을 것으로 보여짐.

#### 4) 주택협회의 재정적 지속가능성을 위한 정책적 노력

- 초기 정부는 주택협회가 재정적으로 독립할 수 있도록 보조하거나 저리 용자로 지원하였으나, 90년대 후반 이후부터 주택협회에 대한 직접 지원은 폐지되었지만, 주거비 보조제도를 통하여 임차인을 지원하고 있음.
- 초기에는 정부지원을 통하여 재정적 자립을 유도하고, 어느 정도 재정자립이 형성된 시기부터 정부지원을 사업비 보증의 형태로만 하는 것도 참고할 필요가 있음. 네덜란드는 거주자의 주거비 보조를 통하여 간접적으로 주택협회를 지원하고 있음으로 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있음.
- 네덜란드의 경우 임대료 자체는 주택의 사양에 의하여 입주자와 무관하게 책정하고, 주거비에 대한 맞춤형 복지는 가구별 처지를 고려하여 주거보조비 지급을 통하여 구현하고 있으며, 주민등록제도의 운영상 입주민의 주소지 등록을 매우 엄격하게 시행하고 있음. 이에 따라 주택소유 여부 및 개인의 주거이력, 최저주거기준 상 1인당 면적기준 준수 여부가 투명하게 드러나고 있음.
- 우리나라는 주민등록제도가 운영되고 있으나 실 거주여부를 확인하지 않고 있기에 위장전입 혹은 위장분가 등의 행위가 가능함. 입주자 선정시 적합성 기준이나 최저주거기준의 준수여부, 불법 제임대 통제의 필요성 등을 고려하여 보완책을 검토할 필요가 있음.

## 제6장 사회주택 활성화 방안

### 1. 사회주택 활성화의 기본방향

- 본 장에서는 국내외 사례분석 결과를 토대로 우리나라에서 사회적 경제조직에 의한 사회주택 공급을 활성화시키기 위한 기본방향은 다음과 같이 정리할 수 있음.
- 우선, 서울에서 주택은 전 세대에 걸친 심각한 문제를 초래하고 있음에도 이의 대안이라고 할 수 있는 사회적 임대주택인 사회주택과 사회적 경제조직의 활동을 수용하고 지원하는 시민사회의 문화적 분위기 조성이 필요함.
- 둘째, 사회주택공급에서 사회적 경제조직들은 사업운영에 있어 매우 미숙한 상태이기 때문에 사회적 경제조직이 사회적 목적인 착한 주택공급자로서의 역할을 감당하기 위해서는 전문성을 갖춘 역량을 강화할 필요가 있음.
- 셋째, 아직은 미미한 사회주택을 공급을 확대하기 위해서는 규모의 경제를 필요로 하며, 이를 위하여 사회적 경제조직 간의 협력 및 민관거버넌스 구축이 필요함.
- 넷째, 사회적 경제조직들이 사회적 가치를 유지하면서 사회주택의 공급과 관리 주체로 지속성을 지닐 수 있도록 정부의 정책적 지원을 강화할 필요성이 있음.

### 2. 사회주택 활성화를 위한 방안

#### 2.1. 사회주택에 대한 사회적 인식 및 공감대 형성

##### 1) 주택에 대한 인식전환으로 잠재수요의 현실화를 통한 시장 확대

- 저렴하고 안정적 거주공간을 필요로 하는 사회적 욕구를 수요로 현실화하여 시장을 확대하기 위해서는, 다양화되고 있는 소비자의 기호를 충족시킬 수 있는 새로운 유형의 사회주택 개발이 절실한 상황임.
- 다양한 사회주택 유형을 개발하기 위해서는 단순히 취약계층을 지원하기 위한 것이 아닌 국민의 삶의 질을 개선하는 다양한 서비스를 포괄한다는 점을 지속적으로 홍보하여 사회주택에 대한 인식변화를 도모하여야 함.
- 이를 통하여 사회주택의 잠재적 수요자들이 주택시장에서 사회주택 구매활동을 적극적으로 하도록 함.

##### 2) 사회주택의 브랜드화 전략 필요

- 사회주택은 저소득층의 집단적 거주지가 아닌 부모로부터 독립이후의 라이프 사이클에서 거쳐 갈 수 있는 하나의 거주형식으로써 주거의 안정성과 지불가능성을 지닌 사회적 임대주택으로서의 포지셔닝을 통하여 브랜드화 할 필요성이 있음.
- 사회주택을 브랜드화 함에 있어, 사회주택이 지닌 가치와 경쟁력, 아이덴티티의 핵심 특성과 사용자의 수혜, 사용자가 얻을 수 있는 효용 및 정서적 가치가 포함되도록 하며, 소통과 공감에 가능한 대표 이미지가 표현될 수 있도록 함.
- 사회주택 브랜드는 단계별로 목표를 설정하고 시기별로 로드맵을 짜서 접근하여야 함. 사회주택의 주요 추진관련자인 사회적 경제주체들이 사회주택의 브랜드를 정확히 이해하고 지지하는 것이 활동의 시작이 되어야하며, 브랜드 관리 인프라 구축 및 사회주택 공급자들의 내부적 커뮤니케이션 채널을 활용하여 브랜드의 발전방향과 비전을 공유함으로써 장기적 브랜드 정착을 실현할 수 있어야 함.
- 종합적으로 사회주택의 브랜드화를 위해서는 명확한 목표를 설정하고, 사회주택협회와 같은 일원화된 기관을 통하여 통합된 브랜드 전략을 추진하고, 사회적 경제조직의 적극

적 협력을 유도해야 함. 또한, 사회적 경제조직의 강점을 극대화시키고, 감성적 경험과 이성적 가치가 동시에 제공되도록 하여야 함.

### 3) 공감대 형성을 위한 홍보활동 강화

- 사회주택을 대중에게 홍보하기 위해서는 전략적으로 접근할 필요성이 있음.
  - 이를 위하여 다양한 매스미디어(TV채널, 잡지, 방송 등 인쇄매체)를 이용한 캠페인을 전개하고, 공공과의 거버넌스 구축으로 파트너십을 활용한 캠페인이 되도록 함.
- 다양한 채널들의 유기적이고 통합적인 홍보 프로세스를 구축해야 함.
  - (매체활용 : TV, 라디오, 신문, 라디오, 인터넷) 사회주택의 인식 제고 및 저변 확대를 위해서는 타겟별 이용도가 높은 매체를 선정하고 관심유발형 이슈를 통하여 저변을 확대하도록 함.
  - (유관 기관 및 단체) 신뢰성 있는 체계적인 전문지식으로 홍보하며, 캠페인 실행을 위한 이슈 개발 및 협력체제 구축을 통하여 공동으로 홍보함.
- 인지도에 따른 단계별 홍보 전략수립
  - (도입기) 홍보의 목표는 다양성을 통한 대중화 모색으로 사회주택을 알리는 것에 집중하도록 함.
  - (성장기) 사회주택의 중요성을 인식하는 것을 목표로 사회주택의 우수성을 홍보함.
  - (성숙기) 사회주택에 대한 지속적 관심을 유발시키는 것을 목표로 하며, 민간의 홍보활동을 활용하거나 콘텐츠 중심으로 일반인들의 관심도를 제고시키도록 함.

## 2.2. 사회적 경제조직의 지속가능성 확보

### 1) 사회주택 공급 주체로서의 전문성 확보

- 사회적 경제조직의 전문성은 주택공급과 관리와 관련된 전문지식, 주택공급 및 관리의 경험 축적 및 입주자와의 조정 능력의 보유 수준을 의미하는 것으로, 현재까지 사회적 경제조직은 주택건설과 공급, 관리에서 사업운영의 미숙과 전문화가 부족으로 인하여 전문성을 지닌 사회주택 공급자로서의 역량을 강화시킬 필요성이 있음.
- 사회적 경제조직의 역량은 기본적으로 주택공급자 및 관리자로서의 주택건설사업과 관리운영에 대한 기본적 이해뿐 아니라 시행, 설계, 입주자 모집 및 관리 등과 같은 각 주체별로 특화된 전문성을 지니는 것을 말함.

- 현재 사회주택을 공급하는 주체는 주택공급에서 시행과 주택관리에만 집중하고 있기 때문에 단계적으로 주택관리와 입주자 관리에서의 전문성을 갖추도록 하며, 중·장기적으로 주택사업 추진과정별로 전문성을 지닌 주체들을 육성할 필요성이 있음.
- 또한, 사회적 경제 시스템 내에서 전문성을 지닌 주체를 직접 육성하기 어려운 경우에는 전문화된 조직들과 네트워크를 형성하여 협업하는 과정도 필요할 것으로 판단됨.
- 교육을 통한 사회적 경제조직의 전문성 강화가 필요함.
  - 사회적 경제조직에 대한 교육은 사회적 경제에 관한 일반적인 사항부터 주택의 건설과 유지관리 및 보수 등 주택과 관련된 모든 부문이 포함되도록 하는 교육과정을 개설하여 필요한 인력들에 대하여 교육시키고, 교육 시에는 실질적으로 주택사업추진에 필요한 구체적인 실천적인 지침서가 되도록 함.

### 2) 입주자를 위한 다양한 서비스 제공 등 특화된 비즈니스 모델 마련

- 임대주택의 입주자를 위한 다양한 서비스 제공 등 각 주체별로 특화된 서비스를 제공하면서 비즈니스 모델을 확보할 필요성이 있음.
  - 예를 들어 사회적 경제조직들이 기존에 제공하지 않았던 임차인을 위한 대출서비스 제공, 재정상담 등 종합적인 임대컨설팅과 임차인의 편의를 위한 카세어링, 가전·가구 렌탈, 청소·세탁 등 다양한 주거서비스 제공을 통하여 경쟁력을 확보 할 수 있음.
  - 또한, 세탁, 청소, 이사, 가구·가전 렌탈 등 부가가치가 높은 종합적인 주거서비스를 통하여 임대인에게는 적절한 임대수익을 확보하고, 수준 높은 서비스를 제공받는 임차인에게는 주거의 질 향상도 기대할 수 있을 것임.
- 또한, 주거 수요자의 욕구에 부합하는 새로운 주택유형을 개발하여 공급해야 함.

### 3) 사회적 경제조직에 맞는 재원조달 방안

- 현재 사회적 경제조직이 사회주택사업을 함에 있어 가장 큰 장애요인은 재원조달임. 이를 위하여 사회적 경제조직들이 주택공급에 필요한 자금을 마련함에 있어서 자금용도에 제약이 주어지는 정부의 지원 및 민간으로부터의 투자가 있을 수 있음.
- 네덜란드 사례에서 본 것처럼, 주택건설에 필요한 자금 조성의 가장 큰 재원은 중앙사회주택기금으로부터의 대출과 사회주택보증기금의 보증을 통한 은행대출임. 우리의 경우도 주택도시기금으로부터의 대출과 정부차원의 대출보증으로 저리로 은행대출을 받아 자금조달을 지원하는 방안을 검토할 수 있음.
- 또한, 사회적 경제조직에 의한 주택공급 활동을 위한 민간으로부터의 투자는 사회적 부동산 펀드 또는 리츠 등을 통하여 조달할 수 있음. 예를 들어 당면한 사회적 문제를 해결하기 위한 사회적 투자인 임팩트 투자를 활용할 수 있음. 또한, 기존 사회적 경제영역

에서 활동하고 있는 농업협동조합 및 수산업협동조합의 신용사업, 새마을금고 및 신용협동조합과의 협업을 통하여 자금을 조달할 수도 있음.

## 2.3. 사회적 경제조직들 간의 네트워크 구축

### 1) 사회주택 공급 주체들 간의 협력조직 설립

- 아직은 초기단계인 한국의 사회적 경제조직들의 이익을 대변하고 홍보하며, 회원에게 필요한 교육을 담당하는 중간조직의 육성이 필요함.
- 현재 서울시에는 5월 창립된 사회주택협회가 존재하고 있으나 아직은 조직이 미약한 상황으로 이들을 육성할 필요성이 있음.
- 네덜란드의 경우 사회주택의 이익을 대변하는 단체인 암스테르담사회주택연맹이나 에이데스의 사례를 참조할 수 있을 것임. 이들은 정부(중앙정부 및 지방정부)상대 로비 및 주택정책 협상, 여론형성, 개별 사회주택협회의 운영·홍보 등 지원 등의 역할을 수행하고 있음.
- 우리의 경우에도 개별 사회적 경제조직들의 사회주택공급 활동을 지원하기 위해서는 이런 역할을 강조하는 중간조직을 육성할 필요가 있음.
- 혁신으로 연계된 협력조직은 공공부문과 민간부문 또는 지역사회를 연결하는 비영리기구로서 다양한 주체들의 소통과 협력을 이끌어 내는 역할을 수행하도록 함.
- 본 조직은 조직 내의 사회적 경제조직들과 관련된 사업을 지원하고, 역량강화를 목적으로 교육과 컨설팅을 지원하고, 조직사업에 대한 평가를 통하여 내부 구성원을 관리하도록 함.
- 협력조직에는 사회주택 공급과 관리를 추진할 수 있는 충분한 역량을 갖춘 전문 인력을 확보할 필요가 있으며, 기능수행을 위한 안정적 예산 확보도 필요함.

### 2) 사회주택에 대한 정보 플랫폼 구축

- 플랫폼은 성장을 지속하고 있는 기업들이 공통적으로 채택하고 있는 경영전략으로 플랫폼이라는 장(場)을 통하여 네트워크 효과를 창출하고 생태계를 구축하는 전략임.
- 플랫폼을 구축하는데 있어 사회주택이라는 물리적인 하드웨어와 주택에 거주하는 거주자들이 만들어내는 프로그램 및 거주를 위한 다양한 소프트웨어가 일체화된 플랫폼 전략을 취하는 것이 중요함.

- 사회주택을 공급자와 수요자가 함께 활용할 수 있는 정보 플랫폼은 '지속가능한 사회주택 생태계'를 구현하기 위한 핵심전략일 수 있음.
- 지속가능한 사회주택 생태계는 사회주택의 생산, 창조, 축적, 활용과 소멸의 과정이 자연 생태계와 같이 스스로 자연스럽게 이루어지는 시스템을 의미하는 것으로 기존 사회주택과 관련된 일련의 과정들이 개별 조직들에 의하여 생산되고 확산되는 과정을 거치면서 유통 즉, 활용과 재생산의 과정이 취약한 문제가 있었음.
- 이를 위해 사회주택의 생산과 유통, 관리를 통합적으로 함으로써 사회주택의 확산과 활용중심의 건전한 사회주택 생태계를 구축하도록 함.

### 3) 프로젝트를 기반으로 하는 협업형 워크플레이스 구축

- 사회주택 공급자들 간의 개방과 협업을 촉진하기 위한 다양한 협업 프로세스를 만들고 추진할 필요성이 있음.
- 프로젝트를 기반으로 하는 다양한 사회적 경제조직 및 외부 전문가가 함께 사회주택공급에 참여할 수 있는 협업형 워크플레이스를 구축해야 함.

## 2.4. 사회주택 공급주체에 대한 지원 강화

### 1) 사회주택에 대한 법제도적 지원체계 마련(제도적 근거마련)

- 사회적 경제 주체는 민간과 공공이 해결하지 못하는 다양한 주택 사업을 추진하기 때문에 충분한 공공성을 지니고 있음

#### (1) 사회주택법(가칭) 제정

- 사회주택법(가칭) 제정 또는 관련 법령의 개정을 통하여 주거안정을 위한 종합적인 정책 수립의 근거를 마련할 필요성이 있음.
- 사회주택법(가칭)에는 현 주택관련 법령에서 제외되어 있는 사회적 경제조직에 의한 임대방식에 대한 전반적인 내용이 포함되도록 하며, 다른 산업의 발전법이나 진흥법처럼, 인력양성, 산업지원 인프라(사회주택 지원센터 등 주관기관 선정, 통계수립 및 분석 등), 세계 및 금융지원, 경영지원 등의 내용을 포괄적으로 포함되어야 함.

## (2) 관련 법령 개정을 통한 민간주체 참여에 대한 제약 요인제거

- 기존 법 제도는 민간 주체가 사회주택사업에 참여할 수 있을 것을 고려하지 않고 만들어져 있음. 따라서 사회임대에 대한 조항들을 개정할 필요성이 있음.
- 임대주택법 제2조에는 임대사업자를 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사로 두어 있음. 6조에는 주택임대사업을 하기 위하여 등록한 자 또는 제7조에 따라 설립된 임대주택조합으로 정하고 있음.
- 여기서 주택임대사업자로 등록한 자나 임대주택조합으로 민간의 임대주택사업자가 될 수 있음. 이들은 여건이 허락한다면 사회주택사업자가 될 수도 있으나 현실적으로 불가능함.

## 2) 사회적 경제조직의 육성 프로세스 정립

- 사회주택에 대한 공공의 지원은 사회주택이 지속적으로 공급될 수 있도록 안정적인 제도와 서비스를 제공할 수 있는 장기적인 관점에서 접근할 필요가 있음. 따라서 다양한 방식으로 대응하고 지속적인 혁신이 가능한 공급체계를 갖추는 방식으로 지원 프로세스를 정립하여야 함.
- 사회주택은 사회적 목적을 추구한다는 점에서 자유경쟁시장에서 민간기업과 비교할 수 없을 정도로 다양한 문제에 직면하게 됨. 네덜란드 사례에서 본 것처럼 사회주택이 사회적 목적을 달성하기 위해서는 공공의 관심과 지원이 절대적으로 필요하며, 공공의 역할은 매우 중요함. 즉, 공공의 적극적 지원 여부에 따라 사회적 경제조직의 활동이 성장하거나 쇠퇴하였음.
- 따라서 사회적 경제조직들의 역할을 활성화시킴에 있어 정부의 직·간접적인 지원은 매우 중요하다고 할 수 있음.

## (1) 주택사업을 위한 지원체계 마련

- 주택사업에 대한 지원은 크게 사회적 경제조직에 대한 직·간접적 지원과 거주자에 대한 지원으로 나눌 수 있음.
- 아직은 초기 단계인 사회적 경제조직에 대한 지원은 토지임대, 건설자금 지원 등과 같은 직접적 지원과 대출보증의 간접지원을 통하여 사회주택 공급주체가 자립할 수 있도록 하여야 할 것임.
- 사회주택을 공급하는 사회적 경제조직에 대하여 우선적으로 저렴한 토지비로 장기간의 토지임대를 할 수 있음. 네덜란드의 암스테르담이 좋은 사례가 될 수 있음.
- 자금지원의 경우에 네덜란드 사례를 살펴보면, 주택건설에 필요한 자금 조성의 가장 큰 재원은 중앙사회주택기금으로부터의 대출과 사회주택보증기금의 보증을 통한 은행대출임. 1998년 설립된 중앙사회주택기금은 주택협회들에게 자금을 대출해주되 재정 상태에

대한 감사를 할 수 있으며, 3개의 등급을 부여하여 문제가 생긴 협회를 조기에 파악하고 경영에 대하여 조언하며 자금을 투입함.

- 1983년 설립된 사회주택보증기금은 은행대출에 대하여 지급 보증하는 것으로 주택협회가 우수한 신용등급을 기반으로 저리로 은행대출을 받을 수 있도록 주택사업에 보증하여 주택협회의 금융비용을 절감하도록 돕고 있음.
- 우리의 경우에도 도시주택기금을 통한 직접 지원과 대한주택보증을 통한 대출보증의 간접지원의 방법을 모두 활용해야 할 것임. 이 경우 사회적 목적에 대한 내용과 범위 및 자금의 용도를 제한하는 등의 사회적 가치에 대한 명확한 근거가 확립되어야 할 것임. 또한, 자금을 대출해주되 반드시 재정 상태에 대한 감사를 실시하고, 문제가 생길 경우에는 조기에 파악할 수 있는 시스템을 만들어야 할 것임.
- 저소득층을 위하여 제공되는 사회주택에 대하여 조세감면제도 도입도 검토할 수 있음.
- 거주자에 대한 지원은 보조금 방식이나 확장된 주택마우처제도를 도입할 필요성이 있음.

## (2) 사업고도화를 위한 조직운영 지원(교육 및 컨설팅 기능강화)

- 사회주택을 제공하는 주체의 인력의 역량 강화를 위하여 주택건설 및 관리와 관련된 교육 지원이 필수적임.
- 주택품질에 대한 격차를 해소하고, 사회주택 공급업체들의 전문성 향상을 통한 품질 제고에 영향을 줄 수 있도록 전문적인 교육프로그램을 기획하여, 이들이 참여할 수 있는 다양한 교육기회를 제공하여야 할 것임.
- 업체별 여건에 따라 교육을 체계적으로 실시하기 어려운 경우에는 서울시 차원에서 사회주택 공급업체들에 대한 교육지원체계를 마련할 필요성이 있음.
- 사회주택 공급자 확대를 위해서는 교육을 통한 인력을 양성하여 인적자원을 확충할 필요가 있음.
- 농협연수원이나 한국폴리텍 대학의 사례를 참고하면, 사회주택연구원이나 사회주택개발원 등을 통한 교육기능을 강화하는 방안도 가능할 것임.
- 또한, 고용부의 worknet이나 클라우드매핑(앱) 개발을 통한 사회주택관련 인적자원들이 본 사회적 경제영역에 진입할 수 있는 시스템을 도입하는 방안도 고려할 수 있음.
- 단순히 사회주택 공급주체에 대한 교육이 아닌 컨설팅 기능을 강화하는 등 실질적으로 필요한 교육과 경영지원이 되도록 함.

## (3) 사회주택 공급자를 위한 중간지원조직의 인프라 구축

- 무엇보다도 주체적 역량이 약한 한국적 상황에서 사회주택을 활성화하기 위해서는 본 영역에서 활동하는 주체들을 지원할 수 있는 중간지원조직의 설치가 필요함.
- 사회적 경제조직에 대한 공공의 적극적 지원강화를 위하여 사회적 부동산 중개기관을

설립도 필요할 것으로 판단됨.

### 3) 공공과의 민관 거버넌스 체계 구축

- 사회적 경제조직과 공공과의 거버넌스 구축은 사회주택 공급과 배분에 큰 역할을 담당할 수 있음.
- 정부는 거버넌스에 참여하는 행위자들과의 사전협의를 통하여 사회주택의 총량 및 목표를 설정하고, 자발적인 인적 및 물적 자원의 배분이 이루어질 수 있도록 지원하는 역할을 수행할 수 있음.
- 그러나 거버넌스에 참여주체들의 역량 및 가용자원 등에 대한 정확한 파악 없이 정부차원의 일방적인 목표설정과 이에 대한 요청은 거버넌스에 참여하는 사회적 경제조직들의 부담을 가중시키는 결과를 초래할 수 있음. 이는 거버넌스에 참여한 민간 사회적 경제조직들이 정부와의 협력을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있기 때문임.
- 민관협력 거버넌스는 민간부분의 자발적인 활동영역이 무엇인지, 민간부분이 스스로 해결할 수 있는 일이 무엇인지를 공공이 먼저 확인함으로써 국가와 민간부분이 중복되는 부분을 최소화하는 것임. 민간부분이 스스로 해결할 수 있는 부분을 결정하도록 하고, 민간부분의 역량과 능력으로 결정된 과업을 민간부분이 스스로 잘 해결할 수 있도록 지원하는 것 또한 공공의 역할임을 인식한다면 민관협력은 어렵지 않을 것임.

### <참고문헌 >

- 국토교통부, 2014, 주택임대사업 활성화를 위한 규제개선 본격 추진 보도자료. 2014.3.17.
- 국회입법조사처, 2015, 이슈와 논점: 최근 주택분야 주요 이슈와 입법동향, 995.
- 권세연·박환용, 2009, 영국 사회주택의 사회혼합정책 연구, 「주택연구」 17(2): 165-189.
- 김태섭, 2015, 사회적 주택 공급 활성화 방안: 사회주택 공급 활성화를 위한 토론회 자료, 주택산업연구원.
- 김혜승 외, 2013, 「사회적 경제 조직에 의한 주택공급 방안 연구」, 국토연구원.
- 서울시정개발연구원, 2012, 「준공공임대주택의 공정임대료제도 도입방안 연구」.
- 서울특별시, 2014, 「서울시민의 주거실태와 정책수요에 관한 연구」, 서울.
- 서울특별시, 2015, 사회주택 프로젝트 : 사회주택 시범공급 사업설명회, 2015.6.
- 서울특별시, 2015. 2030이 행복한 서울: 서울리츠로 만들겠습니다. 서울리츠 발표자료, 2015.7.30.
- 서울특별시·SH공사, 2015, 7월31일 보도자료
- 안드레 아우버한트·헬스케 판 다알렌, 2005, 「가난한사람들을 위한 부동산개발: 네덜란드의 주택정책과 주택협회」, 주택발전소(역), 한울아카데미.
- 암스테르담주택협회연맹(AFWC), 2015, Changes in Social Housing Amsterdam, 2015.9.6. 발표자료.
- 오소우치 노부타카 편저, 2007, 「지역사회를 건강하게 만드는 커뮤니티비즈니스: 인간성 회복과 자율적인 지역사회 만들기」, 한혜영외 번역, 도서출판 아르케.
- 한국공간환경학회, 2000, 「공간의 정치경제학: 현대 도시 및 지역 연구」, 아카넷.

법제처 홈페이지 <http://www.law.go.kr>

서울특별시 주택건축국 홈페이지 <http://citybuild.seoul.go.kr/archives>

하나다울신탁 홈페이지 <http://portal.r114.co.kr>

네덜란드 에이데스 브로슈어

<http://www.aedes.nl/binaries/downloads/vereniging/about-aedes/20130807-dutch-social-housing-in-a-nutshell.pdf>