ISSUE PAPER

2017

사회주택 활성화 쟁점과 정책과제

박은철 김수경 오근상

서울연구원
The Seoul Institute

사회주택, 국가별로 다양한 정의 • 명칭 사용

운영 • 관리와 공급 • 배분에 따른 개념정의 필요

영국, 부담가능주택의 하나… 독일, 사회주택을 공식용어로 사용 안 해

사회주택(social housing)은 국가별 주택정책의 목표 • 내용, 사회주택을 바라보는 시각 등에 따라 개념이 다양하다. 많은 국가에서 사회주택은 정형화된 주택을 공급하는 것을 의미하지 않는다. 임대료가 저렴하거나 부담가능하고, 주택 소요에 따라 주택이 배분되는 등 사회적 목적을 가진 주택을 '사회주택'으로 통칭하는 경우가 대부분이다.

사회주택의 명칭도 그 목적과 성격에 따라 국가별로 다소 차이가 있다. 명백하게 사회주택이거나, 이와 비슷한 역할을 하는 주택임에도 '사회주택'이라는 용어를 직접적으로 사용하지 않는 국가들도 있다[1].

구 분	정 의	명 칭
영 국	– 지방정부 또는 등록 사회임대인(registered social landlords)이 소유하고 있는 주택	social (rented) housing
독 일	– 공식적으로 사회주택이라는 단어를 사용하는 경우는 드문 편이고, 공공이 지원하는 주택을 사회주택으로 간주	publicly subsidised housing /housing promotion
네덜란드	– 사회주택에 대한 명확한 정의는 없고, 「주택법(Housing Act of 1901)」에서 사회주택 공급을 위한 법적 근거를 제시	social (rented) housing
오스트리아	– 사회주택에 대한 공식적인 정의는 없고, 시장가격 이하로 공급되는 주택이 존재	limited-profit housing /people's housing
덴마크	– 사회주택을 정책대상에 따라 사회가족주택, 노인사회주택, 청년사회주택의 3가지 유형으로 구분	not-for-profit housing /common housing
프랑스	– 사회주택에 대한 공식적인 정의가 없고, 공공임대주택을 포함한 저렴한 임대주택을 의미	housing at moderate rent

[표 1] 국가별 사회주택의 정의와 명칭

자료 : UNECE(United Nations Economic Commission for Europe), 2015, *Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges,* pp.6-10.

서울연구원 Seoul Institute

[1] UNECE(United Nations Economic Commission for Europe), 2015, *Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges,* p.6.

영국은 공식적으로 '사회주택' 또는 '사회임대주택(social rented housing)'이라는 용어를 사용하고 있으며, 부담가능주택(affordable housing)[2]의 한 종류로 구분된다. 대부분의 사회임대주택은 지방정부(local authorities)와 등록 사회임대인이 소유하고 있다. 하지만 개인이나 민간기업이 지방정부 또는 주택·지역사회청(Homes and Communities Agency)의 승인을 받아 사회주택을 소유할 수도 있다[3].

영국의 P. King 교수는 다음과 같은 3가지 기준으로 민간임대주택과 사회주택을 구분하였다.

첫째는 사회주택이 공급되는 목적이다. 주택소요를 충족시키고, 사회취약계층을 위한 주택으로 공급될 경우에 사회주택으로 간주한다. 국가는 이러한 목적으로 주택을 공급하는 경우에만 공공의 자원을 지원하고 있다.

둘째는 공공의 소유 여부이다. 과거에 대부분 유럽국가의 사회주택은 공공이 직접 소유하였다. 그러나 영국은 1990년대부터 시작된 민영화의 흐름 속에서 대다수의 사회주택이 비영리조직인 주택협회(houisng association)로 이전되었다. 따라서 단순히 공공의 소유 여부만으로 사회주택을 판단하는 데에는 어려움이 있다.

셋째는 공공의 보조금 지원 여부이다. 국가가 특정 목표를 달성하기 위해 주택공급에 재정을 투입하는 경우, 해당 주택을 사회주택으로 보는 것이다. 하지만 1980년대 이후 유럽국가는 주택공급자의 보조금을 줄이고, 개별 가구를 지원하는 주거비 보조에 정책의 초점을 두기 시작하였다. 게다가 사회주택을 건설하고 운영하는 데 민간금융에 대한 의존도가 점차적으로 높아지고 있다. 이러한 상황에서 사회주택 여부를 재원이 공공인지 민간인지에 따라 판단하는 것은 적절하지 않다.

독일은 공식적으로 사회주택이라는 용어를 사용하지 않고 있으며, 임대주택도 보조금을 지원받는 주택과 지원받지 않는 주택으로 구분하고 있다. 결국, 공공이 지원하는 주택을 사회임대주택(social renting)으로 간주하여야 한다.

---

[2] 영국의 부담가능주택(affordable housing)은 시장임대료를 부담하기 어려운 가구에게 공급되는 주택으로, 주로 사회임대주택(social rented housing), 부담가능임대주택(affordable rented housing), 중간(매개)주택(intermediate housing)의 3가지로 구분된다.

[3] Department for Communities and Local Government, 2012, "Guidance: Definitions of general housing terms". www.gov.uk/guidance/definitions-of-general-housing-terms.

독일은 보조금 지원 여부와 상관없이 계약조건, 임대료수준 등에서 민간임대주택과 사회주택 간의 큰 차이가 없는 독특한 임대시장구조 때문이다. 독일은 사회주택뿐만 아니라 민간임대주택도 임차인이 계속 거주를 원할 경우에는 임대인 마음대로 이를 거절할 수 없다. 또한 임대료도 지역의 상례적인 비교임대료 수준을 고려하여 인상하여야 한다. 이를 통해 임대인은 적정수준의 임대료수익을 보장받을 수 있고, 임차인도 거주의 안정성이 확보되기 때문에 서로에게 이득이 되는 정책으로 인식되고 있는 상황이다. 2002년 1월 이후 보조금을 지급하는 국가・지방정부와 사회임대주택의 공급주체는 최초임대료, 임대료상승률, 임대인과 임차인의 계약조건 등을 협의하여 결정하고 있다[4].

1901년에 네덜란드는 「주택법(Housing Act)」을 제정하여 중앙정부 주도하에 주택 부족문제에 적극적으로 대처하기 시작하였고, 이 과정에서 사회임대주택(social rented housing)이 대량으로 공급되었다. 1970년대 후반부터는 지방정부(provinces and municipalities) 중심으로 주택정책을 재편하기 시작하였다. 현재는 지방정부, 주택협회(housing associations), 지역주민, 민간부문 등이 주택정책의 주요 참여자로 인식되고 있다. 이에 따라 자가주택, 사회임대주택, 시장임대주택 등의 공급량도 지역의 수요에 의해 결정된다.

네덜란드의 임대주택은 크게 사회임대주택과 시장임대주택으로 구분될 수 있다. 사회임대주택은 주로 주택협회가 소유하고 있으며, 주택의 33% 정도로 높은 비중을 차지하고 있다. 네덜란드에서는 단순히 임대료규제(rent regulation)를 받고 있다고 해서 사회임대주택으로 정의되지는 않는다. 시장임대주택을 포함한 전체 임대주택의 95% 정도가 최초임대료와 임대료상승률 제한을 받고 있기 때문이다. 사회적 목적을 기준으로는 사회임대주택과 민간임대주택을 구분하기 힘든 이유이다[5].

주택정책을 연구하는 학자들은 소유주체, 임대료수준 및 정부지원 여부, 주택배분방식에 의해 사회주택을 정의할 수 있다고 하였다.

---

4 Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M. and Heijden, H. van der, 2009, *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?*, Housing and Urban Policy Studies, Amsterdam: IOS press, pp.217-219.

5 Ibid., pp.219-220.

첫째, 지방정부 또는 비영리조직이 소유하는 주택을 사회주택이라고 한다. 일반적으로 사회주택의 배분과 관리는 정부가 지정하거나 승인하는 조직이 공공의 지원을 받아 운영하는 경우가 대부분이기 때문이다.

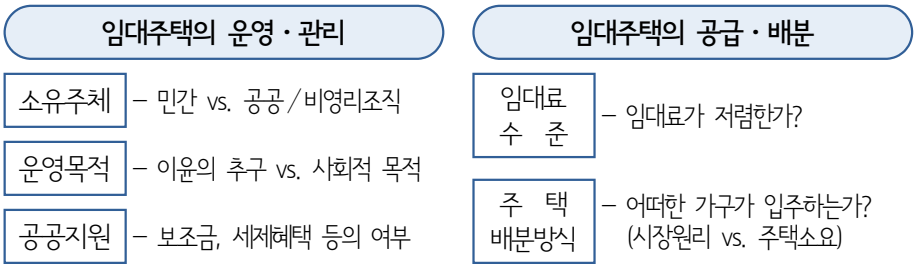
둘째, 임대료가 시장임대료보다 낮으면 사회주택으로 간주한다. 이러한 주택은 정부의 보조금을 지원받는 경우가 많기 때문에, 사회주택을 공공의 지원을 받는 주택으로 정의하기도 한다.

셋째, 주택소요에 대응하여 배분이 이루지는 주택을 사회주택이라고 한다. 사회주택의 목적 가운데 주택소요를 충족시키는 것이 가장 중요하기 때문이다.

사회주택, 우리 실정에 맞게 정의해 공공 주택정책으로 흡수할 필요

결국, 국가마다 제각각인 '사회주택' 용어를 우리나라의 실정에 맞게 정의하고, 공공의 주택정책 또는 주거복지정책으로 흡수하기 위한 방안을 모색할 필요가 있는 것이다. 사회주택에 대한 개념을 구체적으로 정립하는 것은 저렴한 임대주택의 공급을 활성화하고, 다양한 공급방식을 도모하는 데 필수적이기 때문이다. 사회주택을 정의하기 위한 기준은 운영 및 관리 측면에서는 소유주체·운영목적·정부지원이, 공급 및 배분의 측면에서는 임대료수준·주택배분방식이 고려되어야 한다.

하지만 여전히 사회주택의 개념을 명확하게 정의하는 데에는 한계가 있다. 민간임대인이 공공지원을 받아 임대주택을 시장임대료보다 저렴하게 공급할 경우, 소유주체로는 민간임대주택이지만 정부지원 및 임대료 수준을 고려하면 사회주택에 해당한다. 비영리조직이 시장임대료 수준으로 임대주택을 공급하는 경우, 소유주체로는 사회주택이지만 임대료 수준을 고려하면 민간임대주택으로 분류하는 것이 합리적이다. 주택배분방식이 사회주택의 가장 결정적인 요소라고는 하지만, 이 역시도 절대적이라고 말할 수 없다.



[그림 1] 사회주택의 구분기준

주거권 보호에 방점 둔 사회주택정책 필수

사회주택정책은 국가마다 달라… 대부분 중앙정부가 정책방향 결정

사회주택 공급이 활발한 국가는 주택의 공급 및 지원과 관련된 의사결정권이 중앙정부에서 지방정부로 이양되어 왔다[6]. 이러한 현상은 1980년대 이후 지역 단위의 주택소요를 효과적으로 파악하여 주택정책의 효율성을 극대화하기 위한 전략에 따른 것이었다[7].

그럼에도 불구하고 대부분의 국가는 중앙정부가 전반적인 정책방향을 결정하고 있다. 특히, 임대료 및 보조금과 관련해서는 여전히 중앙정부의 결정권이 높은 수준이다. 지방정부는 공공·민간·비영리부문을 아우르는 다양한 주체와 협력하거나, 이러한 조직을 활용하면서 사회주택 공급을 확대하고 있다[8]. 지방정부는 사회주택의 공급량·입지 등을 직접 결정하거나, 공급자와 협의하고 있다. 저렴한 임대주택의 신규공급을 점진적으로 민간부문에 이양하고, 기존의 재고를 관리하는 데 집중하고 있는 추세이다[9].

서울연구원 The Seoul Institute

구 분	중앙정부				지방정부			
	임대료	공급량	입 지	보조금	임대료	공급량	입 지	보조금
독 일	○					협의	협의	○
오스트리아	○					○	○	○
덴마크	○			○		협의	협의	
프랑스	○	협의	○	○			협의	
네덜란드	○			○		협의	협의	
잉글랜드	○	○	○	○		협의	협의	
스웨덴	○			○		협의	협의	

주 : "협의"는 사회주택 공급자와의 협의를 의미함.
자료 : Scanlon, K. and Whitehead, C. (eds), 2007, *Social Housing in Europe*, LSE London, p.14.

[표 2] 국가별 사회주택 관련 의사결정의 주체

6 Scanlon, K. and Whitehead, C. (eds), 2007, *Social Housing in Europe*, London: LSE London, p.14.

7 Czischke, D. and Pittini, A., 2007, *Housing Europe 2007: Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*, CECODHAS European Social Housing Observatory, p.23.

8 UNECE(United Nations Economic Commission for Europe), 2015, *"Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges"*, p.105.

9 Pittini, A. and Laino, E., 2011, *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS European Social Housing Observatory, p.25.

사회주택 공급자는 비영리조직 외 민간기업 · 일반 임대인도 가능해

사회주택은 민간기업 및 자선단체가 주로 근로자들을 위해 공급하던 주택이었으나, 제2차 세계대전 이후 중앙정부와 지방정부가 주도하여 대규모로 저렴한 임대주택을 공급하기 시작하였다. 1980년대 이후에는 민영화의 흐름과 더불어 국가재정이 악화됨에 따라 사회주택 공급에서 비영리조직뿐만 아니라 민간기업의 참여도 중시되고 있다.

현재 사회주택의 공급자는 지방정부 및 공기업, 주택협회를 포함한 비영리조직뿐만 아니라 민간기업과 일반 임대인도 공공지원에 따라 사회주택 공급자가 되기도 한다. 다만, 네덜란드는 1995년부터 주택협회의 재정적 독립성이 강화되면서, 거의 모든 사회주택을 주택협회에서 공급하고 있다.

[표 3]
국가별 사회주택 공급자의 유형

구 분	중앙정부	지방정부	공기업	협동조합	비영리조직	민 간
독 일			○			○ (한시적)
오스트리아		○	○	○	○	○
벨기에		○	○		○	
덴마크		○		○	○	
스페인		○	○	○		○
핀란드			○		○	
프랑스			○	○	○	
네덜란드				○	○	
영 국		○	○	○	○	○
스웨덴			○ (영리추구)	○		

자료 : Pittini, A. and Laino, E., 2011, *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS European Social Housing Observatory, p.26.

사회주택 입주자는 대개 소득수준으로 선정하고 특성계층에 우선권

사회주택 입주자격을 규정한 대부분의 국가가 소득수준에 따라 입주자를 선정하고 있고, 신청가구의 주거여건과 특정계층을 우선 입주시키기도 한다. 홈리스 및 사회취약계층에 중점을 두는 경우는 소득 제한수준이 낮고, 중산층까지 폭넓게 입주를 허용하는 경우는 소득의 제한수준이 높게 설정되어 있다[10].

---

10 Pittini, A. and Laino, E., 2011, *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing*

일부 국가는 사회주택 입주신청 당시의 가구별 주거사정을 고려하여 입주자를 선정하기도 한다. 또한 청년・노인・장애인・근로자 등 사회집단별로 주거환경이 열악하다고 판단될 경우에 우선 입주할 수 있도록 하는 경우도 있다. 덴마크, 스웨덴, 영국은 소득에 상관없이 사회주택 대기자명부(waiting list)에 등록할 수 있다. 최근에는 글로벌 금융위기, 재정 압박 등으로 인해 많은 선진국에서 소득수준을 엄격하게 적용하는 경향이 나타나고 있다.

구 분	입주자격 기준	우선입주대상	입주자격이 있는 가구의 비중
독 일	소득수준	사회취약계층	20%
오스트리아	소득수준	사회취약계층	80%~90%
덴마크	-	지역상황 고려	100%
스페인	소득수준, 무주택, 장애인 등	지역상황 고려	80%
프랑스	소득수준	홈리스・주거취약계층	33%
네덜란드	소득수준	저소득층	40%
영 국	-	홈리스・주거취약계층	100%
스웨덴	-	-	100%

[표 4] 국가별 사회주택의 입주자격

자료 : Pittini, A. and Laino, E., 2011, *Housing Europe Review 2012: the nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS European Social Housing Observatory, p.34; Whitehead, C., 2015, "The Role of Social Housing in Europe", Institute for Housing and Urban Research, Uppsala University 발표자료.

대다수 선진국은 비용연동형・소득연동형으로 사회주택 임대료 책정

대부분의 선진국은 주로 비용연동형과 소득연동형으로 사회주택의 임대료를 책정하고 있다. 비용연동형은 공급 및 운영자가 주택의 공급과 운영 시에 필요한 원가를 반영하여 임대료를 산정하는 방법이다. 공공의 보조금은 제외하고 임대료가 산정되기 때문에, 보조금 지급액 정도에 따라 임대료의 잔여적 격차(residual gap)가 발생하게 된다. 이 방식에 따라 공급되는 사회주택은 건설시점 및 원가, 보조금 수준 등에 따라 임대료가 상이한 경우가 발생한다. 소득연동형은 임차인의 소득을 고려하여 임대료를 산정하는 방법이다. 이 책정방법은 소득수준이 낮은 임차인에 집중되어 운영자의 수입이 보장되지 않을 경우 사회주택의 유지・관리에 문제가 발생할 수도 있다. 이에 따라 많은 선진국은 이들 책정방법에 시세연동형과 가치연동형을 혼합하여 임대료를 산정하고 있다.

---

systems, CECODHAS European Social Housing Observatory, p.33.

사회민주주의 복지국가군에 속한 국가와 일부 조합주의 복지국가군에 속한 국가는 시세와 동일하게 임대료가 부과되고 있다. 이들 국가는 민간임대주택에도 사회주택에 준하는 공공지원 및 세제혜택을 주고 있다. 한편 자유주의 복지국가군에 속한 국가와 일부 조합주의 복지국가군에 속한 국가는 시세보다 낮은 수준으로 임대료를 부과하고 있다.

[표 5]
국가별 사회주택의 임대료 산정방법

구 분	임대료 산정방법	임대료 수준
독 일	비용연동형 + 시세연동형 + 소득연동형	시세 수준
오스트리아	비용연동형	시세 수준
덴마크	비용연동형	시세 수준
스페인	비용연동형	시세의 50% 이하
프랑스	비용연동형	시세의 50%~70%
네덜란드	가치연동형 + 소득연동형 + 시세연동형	시세의 50%~70%
영 국	가치연동형 + 소득연동형	시세의 50%~70%
스웨덴	시세연동형	시세 수준

자료 : Whitehead, C., 2015, "The Role of Social Housing in Europe", Institute for Housing and Urban Research, Uppsala University 발표자료.

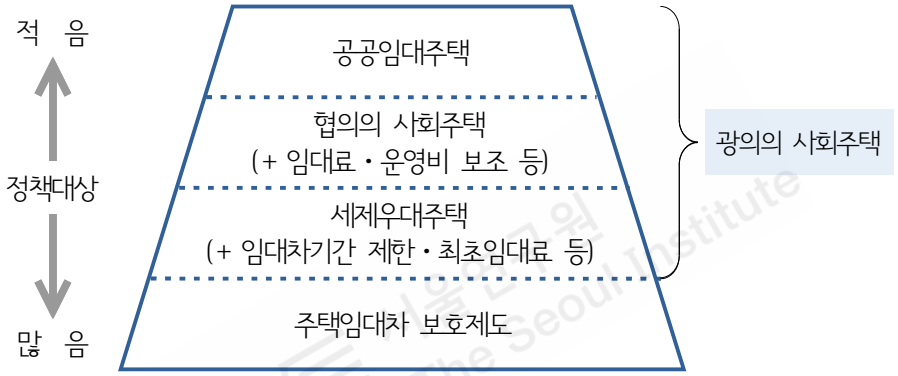
"광의의 사회주택, 공공임대주택 · 협의의 사회주택 · 세제우대주택 포괄"

사회주택은 국가별로 다양한 명칭을 사용하고 있고, 이에 따라 개념 정의도 다양하다. 그럼에도 불구하고 사회주택은 저소득층과 중산층의 안정된 주거를 보장하기 위해 다양한 명칭을 사용하여 다양한 유형으로 공급되고 있다는 사실에는 큰 이견이 없다. 이러한 관점에서 볼 때 사회주택은 임차인의 부담가능성을 제고하여 더 많은 주택서비스를 향유할 수 있도록 한다는 측면에서 그 의미가 크다고 할 수 있다. 하지만 UN · EU · OECD 등의 국제기구 및 연구자들 사이에서 사용되는 사회주택이라는 용어는 공공임대주택, 협의의 사회주택, 세제우대주택 모두를 포괄하는 '광의의 사회주택'이다.

주거권을 보호하기 위해서는 주택임대차 보호제도가 토대를 이루고, 보호의 수준 또는 부담가능성의 다소에 따라 단계적으로 저렴한 임대주택정책이 마련될 필요가 있다. 따라서 저렴한 임대주택의 운영 · 관리 및 공급 · 배분에 따라 개념을 명확히 할 필요도 있다. 우리나라는 공공임대주택을 중심으로 저렴한 임대주택이 공급되었다. 최근 들어 민간자원을 활용하여 저렴한 임대주택을 공급하고 있는데, '협의의 사회주택'을 공급할 수 있는 민간조직이 활성화되지 않아 공급량에 한계를 보이고 있다.

세제우대주택은 준공공임대주택이라는 개념이 모호한 명칭으로 2013년에 도입되었으나, 공공성을 강화하여야 한다는 주장이 대두되고 있다.

따라서 주택정책의 한 부문으로서 사회주택은 주거권 보호 및 주거 안정을 위한 수단으로 마련되어야 한다. 특히 주거권을 보호하기 위해서는 민간임대주택에 대한 주택임대차 보호제도가 점유형태의 중립성에 입각하여 개선되어야 한다. 그리고 중산층 이상 계층의 부담능력을 높이기 위해서는 임대사업자에 대한 세제우대조치를 통해 임차인과의 임대차기간을 연장하도록 하는 것이 필요하다. 경우에 따라서는 임대주택을 기준으로 최초임대료를 설정한 후에 임대료 인상을 제한하는 것도 신중히 검토할 필요가 있다.



[그림 2]
주거권 보호 측면에서 본 사회주택의 위치

사회주택은 협의로 개념을 규정하여 공공소유의 공공임대주택과 구분하여 제도가 마련되어야 한다. 사회주택 공급자 및 임대인은 지역의 주택소요를 잘 파악하고 있는 비영리(또는 영리제한) 민간조직이나 사회경제조직이 담당하면 바람직할 것이다. 이들은 정부의 보조금, 정책금리의 대출, 공공의 보증 등을 지원받아 임대주택을 공급·운영하면서, 조직의 사회적 목적을 실현하는 데 비교적 적극적인 태도를 보이고 있기 때문이다. 이러한 사회임대인이 임대하는 주택은 소득 4분위~5분위를, 공공임대주택은 소득 4분위 이하(3분위 이하에 집중)를 대상으로 하여 저렴한 임대주택 배분체계를 갖출 필요가 있는 것이다.

UN・EU・OECD 등의 국제기구는 공공임대주택, 협의의 사회주택, 세제우대주택 모두를 사회주택에 포함하여 개념을 정의하고 통계를 작성하고 있다. 하지만 공적지원을 통해 공급된 저렴주택의 대부분이 공공임대주택인 우리나라의 상황에서는 사회주택의 개념을 협의로 정의하여 공공의 주택정책수단으로 활용할 필요가 있다.

단순히 민간자원과 공공자원의 혼합으로 공급된 임대주택으로 사회주택을 바라보면 안 된다. 이 경우 임대료가 비싼 민간기업의 '뉴스테이', 사회경제조직 등에게 임대주택의 소유권이 없는 '사회적 임대주택'과 같은 기형적인 제도가 사회주택의 표본처럼 인식되는 문제가 발생할 것이다.

서울연구원 The Seoul Institute

서울시, 2012년부터 사회주택 지원정책 시행

서울시, 사회주택 공적 지원책 마련 불구 공급실적은 여전히 저조

사회주택은 지역의 사회경제조직이 자발적으로 저렴한 임대주택을 공급하면서 나타나기 시작하였으며, 이들의 활동이 서울시의 공적 지원을 이끌어냈다고 할 수 있다. 2012년 서울시는 사회투자기금을 설치하고, 사회주택 공급에 보조금과 저리대출을 지원하는 제도적인 장치를 마련하였다. 이렇게 공적 지원책이 마련되었음에도 불구하고, 사회주택의 공급실적은 저조하였다. 이에 따라 2016년에 서울시는 개선대책을 마련하여 시행하고 있는데, 2017년에는 지원예산마저 감소하면서 공급량 확대를 기대하기 어려운 상황이다.

구 분	내 용
2012년 이전	– 지역의 사회경제조직을 중심으로 사회주택 공급
2012년 7월	– 서울시가 사회투자기금을 설치하여 사회주택 공급주체에게 재정적 지원 시작
2014년 12월	– 「사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」가 제정됨에 따라 사회주택 공급을 지원하는 제도적 장치 마련
2015년 1월	– '한국사회투자'가 사회투자기금을 운용하는 위탁기관으로 선정되어 사회주택 공급자를 위한 재정지원이 이루어지기 시작
2015년 4월	– 두꺼비하우징이 은평구 일대를 중심으로 실시하였던 '빈집 리모델링' 사업을 서울시가 사회주택의 한 유형으로 분류하기 시작
2015년 6월	– 사회경제조직이 서울시에 토지임대료를 내고 건물을 지어 임대하는 방식이 처음으로 도입
2015년 8월	– 사회주택을 공급하는 사회경제조직이 '사회주택협회'를 창립하여 정보를 공유하기 시작 • 30여 개의 사회경제조직이 참여
2016년 1월	– 사회주택의 공급이 저조하자, 서울시는 공급 활성화를 위하여 '사회주택 7대 사업성 개선대책'을 마련·시행
2016년 3월	– 선랩건축사사무소가 고시원을 장기로 임대하여 리모델링한 후에 '쉐어-어스(SHARE-US)'로 개소하면서, 서울시가 사회주택의 한 유형으로 분류하기 시작
2016년 6월	– '사회주택 7대 사업성 개선대책'의 하나였던 '사회주택지원센터'가 설립되어 사회주택 공급자 및 입주자를 상담·지원하기 시작
2017년 현재	– 사회주택 지원예산 감소 • 2016년에 비해 30% 정도 감소

[표 6]
서울시
사회주택정책의
발전과정

현재 제도적 장치로는 사회주택 공급 활성화·사회임대인 육성에 한계

사회주택에 대한 공적 지원은 2012년 사회투자기금이 설치되면서 시작되었다. 이 기금이 설치됨에 따라 사회주택 공급자는 보조금 및 저리대출 지원을 받을 수 있게 되었지만, 종합적인 제도적 지원방안은 아니었다. 이후 민달팽이 유니온의 「청년 주거빈곤 보고서」, 한국도시연구소의 「사회적 경제주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선방안 연구」 등을 통해 사회주택의 필요성이 꾸준히 제기되었다.

그리고 2014년 12월에 「사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」가 제정되면서, 사회주택 공급자를 지원하는 제도적 장치가 마련되었다. 하지만 이 조례는 사회주택을 공급·운영할 수 있는 주거관련 사회적 경제주체를 비영리법인, 공익법인, 협동조합, 사회적기업 등으로 한정하면서 공급 활성화를 기대할 수 없는 내용이었다. 조례에 따르면, 서울시·자치구 및 산하기관이 소유한 주택을 사회경제조직이 위탁관리할 경우 사회주택으로 간주하고, 유지·보수비용의 일부를 지원할 수 있다. 사회경제조직이 제3자의 민간주택을 임차하여 사회·경제적 약자에게 임대할 경우 임대보증금, 리모델링비용 등을 지원할 수 있다. 당시에 서울시는 사회주택 공급자를 공공임대주택의 위탁관리자로 한정하였고, 사회자산화를 통한 사회임대인 육성에는 소홀하였다.

서울시는 2012년부터 '사회투자기금', 2016년부터 '사회주택 종합지원센터'를 설치·운영하고 있다. 그러나 사회주택 공급을 활성화하거나, 사회임대인을 육성하는 데에는 한계를 보이고 있다. 특히, 2017년 사회투자기금의 사회주택 대출자금은 2016년에 비해 30% 이상 감소한 것으로 나타났다.

[표 7]
사회투자기금 운영현황

구 분	내 용	
운영관리	– 민간위탁(한국사회투자, 2015. 1. 1~2016.12.31)	
조성규모	– 702억 원(서울시 526억 원, 민간 176억 원)	
지원대상	– 사회적 경제기업, 사회적 금융기관, 사회투자사업 수행기관	
지원내용	– 기업당 25억 원 한도 – 금리 2% 이하(상환기간 : 최대 5년)	
운영규모	2016년	2017년
	306.2억 원 (사회주택 융자 : 116억 원)	213.9억 원 (사회주택 융자 : 80억 원)

자료 : 서울시, 2016, 내부자료.

서울시 사회주택제도 설계·구조가 사회경제조직 현실과 괴리도 문제

현재 서울시는 사회주택을 '빈집 리모델링형', '토지임대부형', '리모델링형'으로 유형화하여 지원하고 있다. 빈집 리모델링 사회주택은 6개월 이상 방치된 빈집을 사회경제조직이 리모델링하여 저소득층(도시근로자 월평균소득의 70% 이하)에게 임대하는 방식으로 공급되고 있다. 사업자는 사회투자기금으로부터 리모델링 비용의 4천만 원까지 2%의 이자로 융자를 받아 왔다.

토지임대부 사회주택은 공공토지에 주택을 신축하거나 공공건물을 리모델링하여 서울시 및 자치구가 정한 입주자격을 갖춘 가구에게 임대하는 형태로 공급되고 있다. 사업자는 30년~40년 동안에 연간 감정평가액의 1%로 토지임대료를 지불하고, 임차인에게는 시세 대비 80% 이하의 임대료를 받아 임대주택을 운영하여야 한다.

리모델링 사회주택은 주로 1인 가구를 대상으로 공급되는 임대주택이다. 준공된 지 15년 이상 경과한 고시원, 여관 등의 준주택을 리모델링하여 임대하는 방식으로 시행되고 있다. 사업자는 빈집 리모델링형과 마찬가지로 리모델링 비용 및 대출이자 등을 지원받을 수 있다.

한편 2016년부터 서울시는 민간의 적극적인 사회주택사업 참여를 유도하기 위하여, '사회주택 7대 사업성 개선대책'을 마련하여 집행하고 있다. 주요 개선대책은 ①토지임대료의 인하, ②토지매입 지원 시 시세를 반영하여 현실화, ③건축비의 대출한도를 90%로 확대, ④사업초기자금인 기존 건축물의 매입·철거비 등을 서울시에서 우선부담 후 장기회수, ⑤지분공유형 사회주택 도입 등 사업구조의 다각화 등이다.

2015년~2016년 서울시의 지원을 받아 공급된 사회주택은 424호밖에 되지 않는 것으로 나타났다.

구 분	빈집 리모델링형		리모델링형		토지 임대부형		계	
	개 소	가구수	개 소	가구수	개 소	가구수	개 소	가구수
2015년	17	106	1	13	4	60	22	179
2016년	7 (20)	67 (290)	6 (9)	106 (112)	5 (6)	72 (106)	18 (35)	245 (508)
전 체	24	173	7	119	9	132	40	424

주 : ( ) 안은 당초 계획임.
자료 : 서울시, 2016, 내부자료.

[표 8]
서울시의 사회주택 공급현황

제도적 지원책이 마련되었음에도 불구하고 사회주택 공급이 미미한 데에는 여러 가지 이유가 있다. 근본적으로는 우리나라의 사회경제조직이 규모와 역량 면에서 유럽의 선진국보다 적고 작은 것이 가장 큰 이유일 것이다. 또한 '사회적(social)'이라는 용어를 사회주의와 연결하여 인식하는 분위기 때문에, 사회주택을 공공정책의 프로그램으로 도입하는 데 제약이 있는 것도 사실이다. 선진국에서 공공자원의 활용 또는 공적 지원을 통해 민간이 공급·운영하는 사회주택을 우리나라에서는 공공임대주택으로 포장하여 소개하는 경우가 많이 발견된다. 게다가 서울시의 사회주택제도 설계 및 구조가 사회경제조직의 현실과 괴리된 것도 영향을 미쳤을 것이다.

사회경제조직이 이야기하는 서울시 사회주택제도의 문제점을 2가지만 소개하면, 다음과 같다.

첫째, 빈집·준주택 등을 리모델링하여 임대하는 사업구조로 5년 내에 투자금을 회수하는 것은 불가능하다. 리모델링의 대상이 되는 주택은 다세대·다가구주택, 원룸주택, 고시원, 여관 등이라서 대규모의 공급이 어려운 실정이다. 게다가 리모델링 비용의 지원은 최대 4천만 원인데, 2%의 대출이자도 지불하면서 5년 뒤에는 전액 상환하는 조건이다. 최근 서울시는 리모델링 비용을 최대 1억 5천만 원까지 지원하고 있으나, 대출금리와 상환기간은 개선되지 않고 있다.

둘째, 사회주택의 운영·관리를 고려한 적정수익에 대한 명확한 기준이 없는 상태에서, 운영비 지원이 없어 새로운 공급자의 진입이 거의 없는 상황이다. 게다가 서울시가 사회주택을 공동체주택 내에 포함시키는 등 일관적이지 못한 행정 때문에 정책 참여자의 혼란이 가중되고 있다. 현재 서울시에서 사회주택과 공동체주택을 담당하는 부서가 달라서, 새롭게 사업에 참여하는 공급자가 많은 시간과 노력을 소비할 수밖에 없는 구조이다.

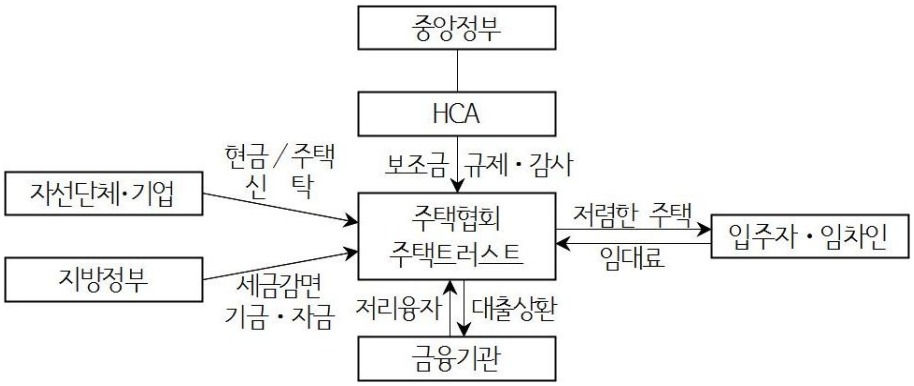
선진국, 다양한 방식으로 사회임대인 지원

영국 : 사회임대인에 따른 다각적 지원책 마련

등록 사회임대인은 1,760개… 주택협회, 주택트러스트 등이 대표적

영국은 「주택법(Housing Act 1996)」에서 명시하고 있는 등록 사회임대인을 중심으로 사회주택이 공급되고 있다. 등록 사회임대인에 해당하는 대표적인 민간 조직은 주택협회(housing association), 주택트러스트(housing trust), 주택협동조합(housing co-operative) 등이다. 2017년 2월 현재 영국의 등록 사회임대인의 수는 1,760개 정도로 집계되고 있다[11]. 이들은 주택·지역사회청(Homes and Communities Agency: HCA)의 승인을 받아 사회주택의 건설 및 운영을 목적으로 정부의 보조금을 지원받고 있다.

「주택협회법(Housing Association Act)」의 적용을 받고 있는 주택협회는 영리를 추구하되, 과도한 이익을 배분하지 않는 법인 및 기업을 지칭한다. 주택협회는 사회주택을 공급·개량·관리하는 대표적인 기관이다. 주택트러스트는 신탁계약에 따라 설립되는 법률적 조직으로 19세기 말에 도입되었다. 현재 주택트러스트는 주택협회의 일부로 간주하여 「주택협회법」에 따라 운영되고 있다. 주택협회와 주택트러스트는 정부로부터 보조금, 세금감면, 공공기금 및 자금을 지원받고 있으며, 민간의 현금 및 주택신탁, 금융기관의 저리융자 등을 통해 사회주택을 공급·운영하고 있다.

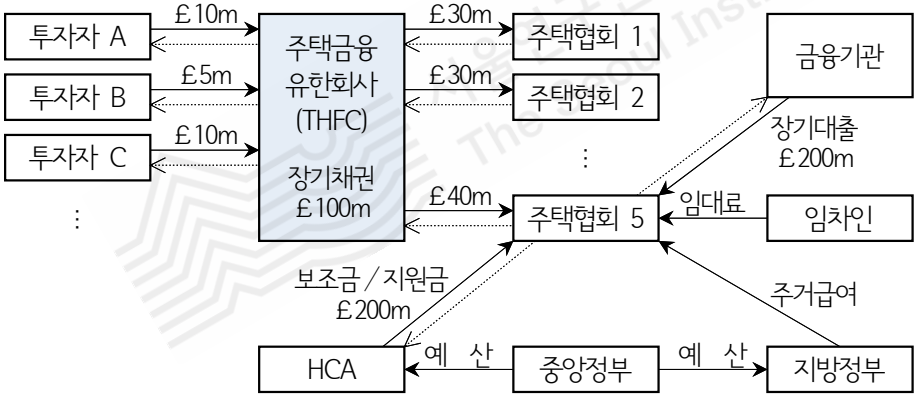


[그림 3]
영국 주택협회 및 주택트러스트의 사업구조

11 www.gov.uk/government/publications/current-registered-providers-of-social-housing.

주택협회의 사회주택사업을 지원하는 채권발행을 이용한 자금조달체계도 갖추어져 있다. 규모가 큰 주택협회는 직접 채권을 발행하고 있지만, 규모가 작은 주택협회는 주택금융유한회사(The Housing Finance Corporation: THFC)를 통하여 채권을 발행하여 자금을 조달하고 있다. THFC는 주택협회의 자금조달을 지원하기 위해 채권을 발행하는 채권 신디케이터(syndicator)의 역할을 하고 있다. THFC는 무이자채권(zero-coupon bonds), 할인채권(deep discounted bonds), 사모채권(private placements), 은행대출 등 다양한 수단을 활용하여 재원을 마련하고 있다. 이러한 주택채권의 금리는 정부채권보다 높지만, 시중은행의 대출금리보다는 낮아 주택금융유한회사와 주택협회 모두에게 이득이 되고 있다.

THFC의 채권 가운데 3분의 1 정도가 25년 만기의 은행대출이다[12]. THFC는 개별 주택협회의 재무상태 및 성과 등을 통해 신용가치를 평가하고, 자산 및 수입을 고려하여 대출을 실행하고 있다[13].



[그림 4]
영국
주택금융유한회사의
채권 파이낸스구조

자료 : Lawson, J., Gilmour, T. and Milligan, V., 2012, "International measures to channel investment towards affordable rental housing: English case study", Australian Housing and Urban Research Institute, p.16.

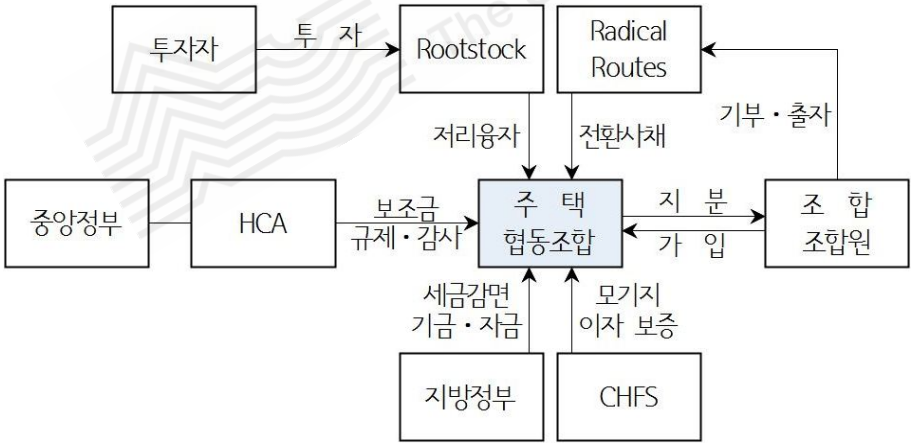
12 Lawson, J., Gilmour, T. and Milligan, V., 2012, "International measures to channel investment towards affordable rental housing: English case study", Australian Housing and Urban Research Institute, p.17.

13 대출담보는 주택과 부지를 포함하고 있으며, 그 장부가액이 대출액의 150% 수준이어야 한다. THFC는 주택협회의 특정 자산에 대해 고정담보(fixed charge)를 설정하거나, 자산 전체에 대해 기업담보(floating charge)를 설정하고 있다. 고정담보는 가구가 거주할 때의 자산가치로 평가되며, 이는 보통 실제가치의 50%~70% 수준이다. 담보대출액은 이 평가액의 2/3를 초과할 수 없다. 기업담보는 대출액 대비 자산의 비율이 300% 미만일 경우에, 가구가 거주하고 있을 때의 자산가치로 평가하고 있다. THFC는 주로 고정담보를 설정하는 경우가 많다. THFC는 기업담보를 제공하려는 주택협회에게 고정담보를 제공할 것을 요구하였다. 그러나 이러한 것은 의무사항이 아니며, 주택협회는 THFC의 동의하에 기업담보와 고정담보를 전환하기도 한다. (Heywood, A., 2016, *Investing in affordable housing: An analysis of the affordable housing sector*, The Housing Finance Corporation, p.34.)

주택협동조합에 사회주택 공급자금 지원하는 사회적 금융기관 존재

2014년 이후 영국의 주택협동조합은 「주택조합 및 커뮤니티법(Co-operative and Community Benefit Societies Act)」에 근거하여 활동하고 있다. 주택협동조합은 정부의 보조금·세금감면, CHFS(Co-operative Housing Finance Society)의 모기지이자 보증, Radical Routes·Rootstock의 대출 등을 통해 자금을 조달하고 있다.

1980년에 설립된 Radical Routes는 저소득층에게 주택을 공급하기 위해 만들어진 협동조합이다[14]. 1992년에 Radical Routes는 정부의 승인을 받아 기금을 창설하여 사회주택 공급에 필요한 자금을 조성할 수 있게 되었다. 많은 주택협동조합은 Radical Routes를 통해 사회주택 건설에 필요한 자금을 전환사채(loan stock) 방식으로 대출을 받았다. 하지만 전환사채의 발급 및 상환에 제약이 발생하자, 1998년에는 Rootstock을 설립하여 기부자 및 투자자를 모집하여 자금을 축적하기 시작하였다. Rootstock의 자금은 상환일이 설정되어 있지 않아서 조합에게 유리한 자금조달방식이다. 투자자 입장에서도 안정적인 수익의 확보가 가능하여 주택협동조합의 자금조달에 통용되고 있다.



[그림 5]
영국 주택협동조합의 사업구조

14 www.rootstock.org.uk.

사회임대인은 사회주택 임대료 등에서 주택・지역사회청 규제 받아

지역사회·지방정부부(Department for Communities and Local Government)의 산하기관인 주택·지역사회청은 등록 사회임대인의 저렴한 임대주택 및 자가주택 공급을 지원하고 있다. 주택·지역사회청은 전국투자계획, 지역투자 요약서, 보조금할당 지침서 및 요약서 등을 작성하고 발표하고 있다. 주택협회(주택트러스트 포함)는 사업계획서를 작성하여 사업에 입찰하고, 주택·지역사회청에서 이를 승인하는 형태로 사회주택을 공급한다.

공공의 보조금 및 자금을 지원받은 등록 사회임대인은 사회주택의 임대료 및 운영・관리 등에서 주택·지역사회청의 규제를 받는다[15]. 등록 사회임대인은 재무현황, 지배구조의 적정성, 관리의 적정성, 개발사업의 적정성 등을 평가하여 발표하여야 하며, 연차별 보고서를 제출하여야 한다.

독일 : 공공성 실현에 초점 둔 사회임대인 지원

정부, 사회적 목적 가지고 저렴한 임대주택 공급 의지 있는 주체 지원

독일은 공식적으로 '사회주택'이라는 용어를 사용하지 않고 있다. 사회적 목적을 가진 주체들이 정부의 보조금 및 대출 지원을 받아 공급되는 주택을 사회주택으로 분류할 수 있다[16]. 따라서 독일에서는 사회주택의 공급·운영주체가 별도로 지정되어 있지도 않다.

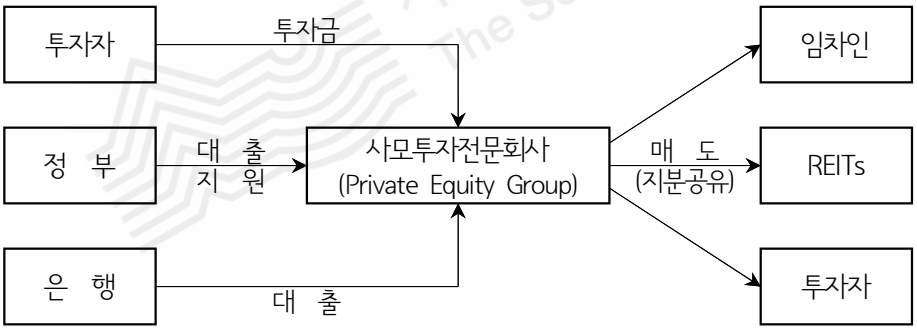
---

15 주택·지역사회청의 규제내용은 다음과 같다.
- 주거기준 : 사회주택 공급자는 다음 6가지의 항목에 대한 기준을 이행하여야 한다.
  - 임차인 참여 및 권한이양(고객서비스, 선택권, 민원, 참여 및 권한이양, 임차인 요구의 대응), 주택(주택의 질, 유지관리), 임차(할당, 임대료, 임차인), 이웃 및 커뮤니티(이웃관리, 지역 내 협동조합과의 협력, 반사회적 행위에 대한 관리), 비용·효과적인 서비스 이용, 거버넌스와 재정적 실행가능성
- 성과 모니터링 : HCA는 연간보고서, 임차인에게 실행에 옮기기로 기약된 성과결과물, 정보의 출처, 민원분석, 외부검증, 부정적 평가, 향후 요구사항 등에 기반을 두고 성과 모니터링을 실시하여야 한다. 또한 사회주택 공급자들로부터 주택과 관리에 관한 주요 데이터를 수집하여야 한다.
- 소규모 공급자(단체)에 대한 규제 : 주택 25호 이하를 관리하는 소규모 공급자는 연차별 보고서를 제출하지 않아도 된다. 하지만 임차인에게 동등한 입주기회를 부여하여야 하며, 제공되는 서비스에 대해 임차인들이 결정하고 논의할 수 있도록 하여야 한다.
  - 1,000호 이상의 공급자는 HCA에 임차인에 대한 연차별 보고서 제출
  - 25호~1,000호 미만의 공급자는 연차별 보고서 제출(정기적인 제출은 아님)
- 재정규제 : 사회주택 공급자에 대한 재정건전성 관리, 재정감사(annual review) 및 분기별 설문조사 실시

16 www.housingeurope.eu/resource-107/social-housing-in-europe.

공공주택기관과 주택협동조합뿐만 아니라 민간기업·개인도 사회임대인이 될 수 있다. 정부로부터 보조금을 받거나, 저리대출 등의 혜택을 받아 주택이 공급되면 사회주택으로 간주되기 때문이다. 이는 사회적인 목적을 가지고 저렴한 임대주택을 공급할 의지가 있으면, 개인 또는 영리를 추구하는 민간기업도 동일한 조세혜택, 「임대차법」 적용대상이 됨을 의미한다. 이는 공공성을 실현할 경우에는 공공기관 또는 비영리단체에게 지급하는 동일한 수준의 보조금, 세금 및 대출혜택을 개인이나 민간기업에게도 똑같이 적용하고 있다는 뜻이다.

이에 따라 투자자들이 사모투자기금을 이용하여 자산을 취득하고, 사회주택을 공급하여 적정이윤을 취하기도 한다. 사모투자전문회사가 주택시장에 참여하여 확고한 입지를 차지한 시점은 주택거래가 활발하였던 2004년부터이다. 사모투자전문회사는 투자자의 투자금, 정부자금, 은행대출금 등으로 저렴한 주택을 구매하여 일정 기간 운영한 후에, 주택가격이 상승하면 매도하여 그 수익금을 배분하는 방식으로 사회주택을 운영하고 있다. 이러한 방식은 주택거래가 활발하고 주택가격이 지속적으로 상승하고 있는 상황에서만 제대로 작동할 수 있을 것이다.



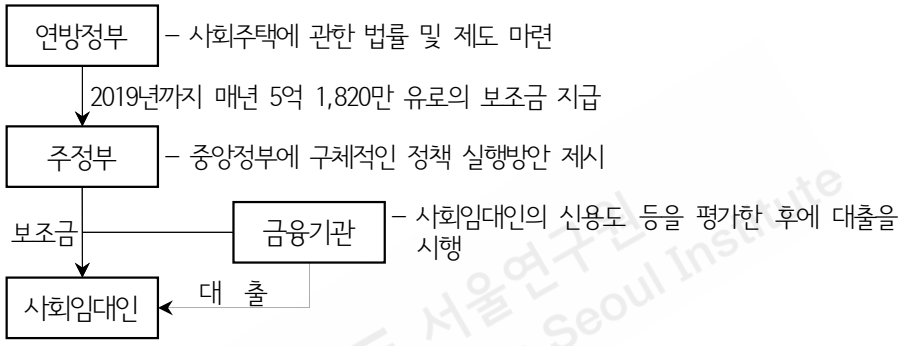
[그림 6]
독일
사모투자전문회사의
사업구조

자료 : Kofner, S., 2006, "Private Equity Investment in Housing: The Case of Germany", *Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation*, Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia, pp.11-15.

2002년부터 사회주택 공급 시 중앙정부 역할 줄고 지방정부 역할 확대

독일의 사회주택은 1950년대~1960년대에 부족한 주택재고를 확보하기 위한 공급촉진책으로 활용되기 시작하였다. 독일은 제1차·제2차 「주택법」에 따라 투자자를 보조하는 방식으로 주택의 공급량을 확대하였다. 2002년에는 「주택촉진법(Wohnraumförderungsgesetz: WoFG)」이 시행되어 사회주택 공급에서 중앙정부의 역할을 축소하고, 지방정부의 역할이 확대되었다.

2006년에는 '연방주의 제도의 개혁(Föderalismusreform)'」으로 사회주택과 관련된 정책의 결정권이 주정부에 완전히 위임되었다[17]. 중앙정부는 사회주택 공급을 위한 보조금으로 2019년까지 매년 5억 1,820만 유로를 지원하기로 하였다. 이 보조금액은 이전보다 63% 정도 감소한 지원이어서, 사회주택의 신규공급뿐만 아니라 유지·관리도 크게 위축되었다. 독일의 전문가들은 공적 지원이 끝난 후에도 지방정부, 주택협동조합, 공공재단 등이 사회주택을 소유하고, 지속적으로 관리할 수 있도록 제도의 개선을 요구하고 있는 상황이다. 현재 독일의 사회임대인에 대한 지원방식은 보조금을 지원하는 방식에서 저리대출을 제공하는 방식으로 변화하고 있다[18].



[그림 7]
독일의 사회주택 보조금 지급 및 자금조달구조

베를린은 유입인구가 증가하자 2014년부터 사회주택 공급 확대 노력

독일의 사회주택 재고는 줄어드는 추세로, 최대 400만 호가 넘었던 재고량이 현재는 150만 호만 남아있다. 현재 주택임대시장이 안정적이어서 다행이지만, 임대료가 급등하는 상황이 발생할 경우에는 저소득층의 주거불안정을 가중시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다는 주장이 제기되고 있다[19]. 베를린은 유입인구가 증가하자, 2014년부터 사회주택의 공급을 확대하기 위한 노력을 하고 있다. 베를린은 연방정부의 보조금을 이용하여 사회주택 공급 시에 무이자대출 및 보조금을 지원하는 동시에 임대료를 제한하고 있다.

---

17 박은철, 2015, "이젠 임차가구의 주거권 보장할 때, 법·제도 고치고 사회주택도 늘려야 - 독일 주택시장·정책이 서울에 주는 시사점", 서울연구원 Issue Paper, p.20.

18 Scanlon, K., Whitehead, C. and Arrigoitia, M. F., 2014, *Social Housing in Europe*, pp.188-189.

19 2012년에 발간된 페스텔연구소의 보고서에 의하면, 전국적으로 최소 435만 호에서 최대 715만 호의 사회주택이 필요한 상황이다. Pestel Institute, 2012, *Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland*.

또한 사회임대인의 신용등급 등을 고려하여 대출을 결정하는 기관으로 베를린 투자은행(Investitionsbank Berlin: IBB)이라는 별도의 금융기관을 두고 있다. 공적 지원을 받아 공급된 주택은 임대료를 제한하는 기한이 정해져 있는데, 기본적으로 20년이고 임대인과 협의하여 10년까지 연장할 수 있다. 이러한 베를린의 사회주택 지원방식은 크게 2가지로 구분할 수 있다.

첫 번째는 제1촉진형으로, 사회임대인이 새로운 주택을 공급할 때 지원하고 있다. 사회임대인은 1호당 64,000유로의 대출 및 지원을 받을 수 있으며, ㎡당으로는 1,200유로까지이다. 1호당 64,000유로 가운데 25%에 해당하는 16,000유로는 보조금이기 때문에 변제의무가 없다. 남은 금액 중 최소 20%는 임대의무기간인 20년 동안 균등상환하고, 나머지 대출금액은 20년 후에 일시상환하면 된다. 임차인이 지불하는 최초임대료는 ㎡당 6.50유로/월 정도이며, 2년마다 0.20유로씩 인상할 수 있다. 입주자격은 WoFG에서 정한 소득기준의 140%까지 완화하여 적용하고 있다.

두 번째는 제2촉진형으로, 임차인의 소득과 연동하여 사회임대인이 입주가구의 소득수준에 따라 추가적인 지원을 받을 수 있다. 사회임대인은 1호당 50,000유로의 대출을 받을 수 있으며, ㎡당 1,000유로까지이다. 대출금액의 최소 30%는 임대의무기간인 20년 동안 매년 균등상환하고, 나머지는 임대의무기간 후에 일시상환하고 있다. 최초임대료는 사회임대인과 협의하여 결정하는데, 평균적으로 ㎡당 6~8유로/월 정도이다. 임대료는 2년마다 0.20유로씩 인상할 수 있다. 임차인의 2/3 이상은 WoFG에서 정한 소득기준의 140% 이하이어야 하고, 나머지는 140% 초과~160%인 가구가 입주할 수 있다.

구 분	제1촉진형	제2촉진형
보조금	– 대출금액의 25%	– WoFG 소득기준의 120% 이하는 2유로/㎡, 120% 초과~140%는 1유로/㎡
대 출	– 무이자대출 : 최대 64,000유로, ㎡당 1,200유로까지	– 무이자대출 : 최대 50,000유로, ㎡당 1,000유로까지
대출상환	– 남은 대출의 최소 20%는 20년 동안 매년 균등상환	– 대출금액의 최소 30%는 매년 균등상환
임대료제한 (20년)	– 사회임대인과 협의 : ㎡당 6.50유로/월 정도 – 2년마다 0.20유로 인상 가능	– ㎡당 8유로/월(6유로/월까지 조정 가능) – 2년마다 0.20유로 인상 가능

[표 9]
베를린의 사회주택 지원 및 임대료

자료 : Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2015(WFB 2015).

네덜란드 : 주택금융 이용한 사회주택 공급[20]

1995년 이후 재정적으로 독립한 주택협회가 사회주택 공급에 주도적 역할

네덜란드는 1901년 「주택법」을 제정하면서 정부가 주택시장에 개입하기 시작하였다. 이 법률에는 주택협회의 의무, 역할 등이 명시되어 있는데, 2001년에 최종 개정된 주택협회의 대표적인 의무사항은 다음과 같다.

① 스스로 적정주택을 구할 수 없는 임차인의 안정적 주거 보장
② 주택의 적정품질 유지
③ 임차인 상담
④ 재정운영의 투명성
⑤ 생활하는 데 적합한 주변환경 조성
⑥ 노인, 장애인을 위한 주택 공급

1989년에는 「주택백서(Nota Heerma)」를 통해 중앙정부의 사회주택 공급관련 권한이 지방정부와 주택협회에 이양되기 시작하였다. 그리고 1995년 이후 주택협회는 재정적으로 독립하였고, 재정적 자립이 가능함에 따라 주택정책에 관여할 수 있는 권한도 강화되었다[21]. '작은 정부'를 지향하던 네덜란드는 향후에 사회주택 공급을 위하여 주택협회에 지원할 보조금만큼 주택협회의 대출금을 상계처리하여 재정적 독립을 유도하였다.

이에 따라 주택협회는 사회주택 공급에서 권한과 책임이 더욱 강화되었고, 관할지역별로 관리하는 사회주택의 수도 지속적으로 증가하기 시작하였다. 2012년 기준으로 398개의 주택협회가 평균 6천 호의 사회주택을 소유·관리하고 있는 것으로 나타났다. 대규모 주택협회는 6만 호~8만 호의 재고를 보유하기도 한다.

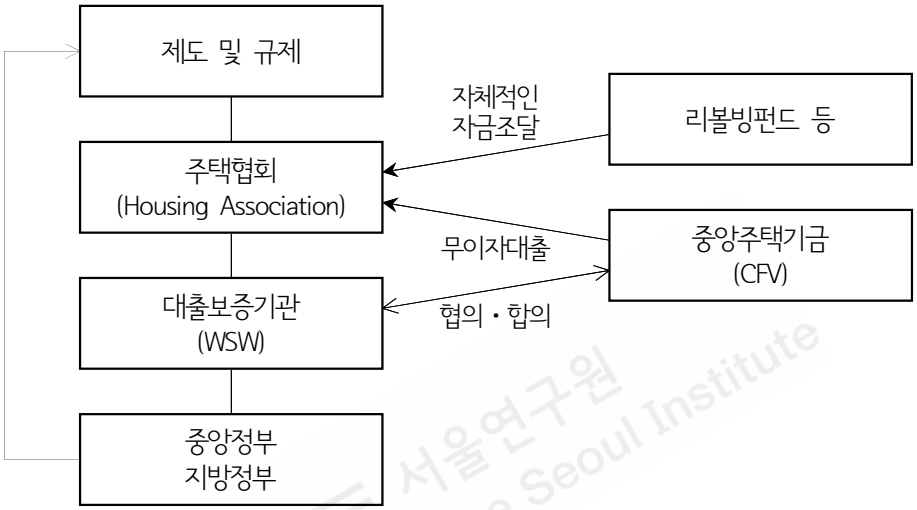
---

[20] Scanlon, K., Whitehead, C. and Arrigoitia, M. F., 2014, *Social Housing in Europe*, pp.25-39.

[21] Stephens, M., Burns N. and MacKay, L., 2002, "Social Market or Safety Net?: British Social Rented Housing in a European Context", The Policy Press, p.43; 국토해양부, 2015, 2015 네덜란드 사회주택협회 해외연수 결과 보고회: 네덜란드 사회주택을 이야기하다, p.13.

중앙정부는 재정적 독립 강조… 주택협회 요청 땐 대출 보증・무이자 대출

현재 주택협회에 지원하는 대출과 보조금은 사라졌지만, 정부는 여전히 대출보증기관(Waarborgfonds Sociale Woningbouw: WSW)을 통해 주택협회에서 요청하는 경우에 대출을 보증하고 있다. 1987년에 설립된 중앙주택기금(CFV)은 주택협회를 대상으로 무이자대출을 하고 있다. 하지만 많은 주택협회가 사회주택 공급・운영에 필요한 대부분의 자금을 직접 조달하고 있다.



자료 : Stephens, M., Burns N. and MacKay, L., 2002, "Social Market or Safety Net?: British Social Rented Housing in a European Context", The Policy Press, p.43

[그림 8]
네덜란드의 사회주택 공급 및 운영시스템

주택협회가 자율적으로 재원을 확보하는 방법은 회전기금(revolving fund)이 대표적이다. 주택협회는 사업의 다각화로 일부 상업지구 개발이나 분양주택 판매 등을 통해 영리활동을 추구하기도 한다. 이러한 영리활동으로 얻은 수익은 공익적 사업을 위해 재투자하면서 사회주택을 공급하고 있는 것이다. 하지만 최근에는 분양주택의 판매가 제한되면서 회전기금을 통하여 재원을 확보하는 데 어려움이 있다고 한다[22].

사실 네덜란드의 임대주택시장에서 사회주택과 민간임대주택 간의 임대료 차이가 크지 않기 때문에 운영상의 적자가 크지 않다. 2009년 사회임대주택의 평균 임대료는 419유로/월로 나타나, 민간임대주택(평균 546유로/월)의 77% 수준이었다.

---

22 국토해양부, 2015, 2015 네덜란드 사회주택협회 해외연수 결과 보고회: 네덜란드 사회주택을 이야기하다, pp.14-15.

새로운 제도·주택법 영향으로 사회주택 잔여화 진행 중…공급량도 감소추세

2011년에 사회주택관련 제도가 새롭게 마련되면서, 입주대상이 저소득가구 중심으로 전환되고 있다. 이에 따라 수익형 부동산의 운영을 통해 재정적 독립을 유지하던 주택협회는 안정된 수입을 확보하는 데 제약이 따르기 시작하였다.
게다가 2015년부터 시행되고 있는 새로운 「주택법」의 영향으로 신규 사회주택을 공급하는 데 어려움을 겪고 있다. 암스테르담의 사례를 들어 설명하면, 다음과 같다. 암스테르담의 사회주택은 주로 토지임대부 방식을 통해 공급되었다. 주택협회는 시정부의 토지를 시장가격의 1/3 수준으로 50년 동안 장기임대하여 사회주택을 건설·운영하여 왔다. 그러나 2015년부터는 주택협회의 토지사용 우선권을 줄이는 방향으로 제도가 개선되었다. 이에 따라 주택협회는 민간참여자가 없을 경우에 토지를 임차하는 방식으로 전환되면서, 사회주택 공급량이 감소하는 추세를 보이고 있다.

서울연구원 The Seoul Institute

'사회주택정책 활성화' 장단기전략 마련 필요

사회주택정책 도입 싸고 전문가 · 시민단체 · 공공기관 의견은 '각양각색'

사회주택정책 도입을 둘러싸고 전문가, 시민사회단체, 공공기관 등의 의견은 매우 다양한 편이다. 그 중에서도 주로 쟁점이라고 여겨지는 주장을 간단히 정리하면, 다음과 같다.

첫째는 사회주택에 대한 개념의 정의이다. 일각에서는 사회주택을 광의로 개념정의하여 사회주택정책에 공공임대주택, 협의의 사회주택, 세제우대주택(현재의 준공공임대주택)을 포함시키자고 주장하고 있다. 또 다른 주장은 공공임대주택과 협의의 사회주택을 사회주택정책으로 묶고, 동일한 제도와 지원 하에 저렴한 임대주택을 공급할 필요가 있다는 것이다. 일부는 독일의 공적 지원주택처럼 공공임대주택, 협의의 사회주택, 세제우대주택 모두를 사회주택으로 하여 정책을 설계하자고 한다.

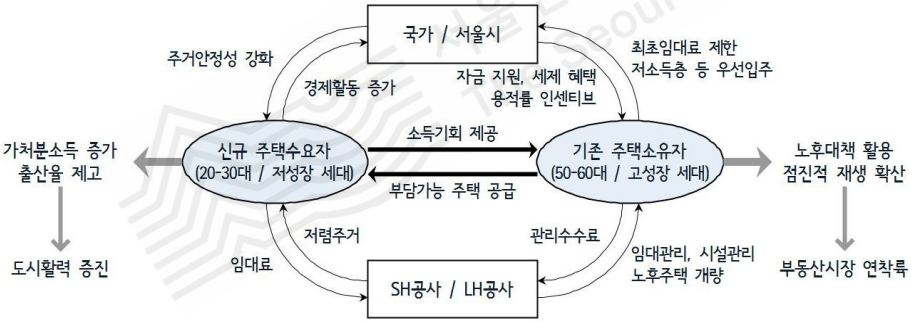
둘째는 저렴주택에 대한 사회경제조직의 소유권에 관한 것이다. 공공이 소유한 임대주택을 사회경제조직 등이 운영만 하더라도 사회주택으로 간주하자는 것이다. 이러한 의견은 이론적으로나, 유럽국가의 사례를 비추어보더라도 문제가 있는 것으로 판단된다. 임대주택의 문제는 공공자원만으로 해결할 수 없고, 민간활용 및 협력이 필수적이다. 그런데 아직도 공공임대주택을 관할하거나 공급·운영하고 있는 공공부문은 민간조직을 정책의 파트너로 인식하지 않고, 역량이 부족하다고 무시하고 있다. 사회주택정책이 제대로 작동되려면 임대주택의 품질을 유지하는 것이 필수적이고, 사회경제조직 등이 사회임대인으로 진화하여야 가능하다. 따라서 사회주택을 사회경제조직 등이 직접 소유·운영하는 것이 기존전제가 되어야 한다.

셋째는 국민연금을 활용하여 공공임대주택과 사회주택을 공급하자는 주장이 정치권과 시민단체 중심으로 확대되고 있다. 비교적 단기간에 공공임대주택과 사회주택을 공급함으로써 시장 영향력을 확대하고, 사회주택이 빠르게 자리를 잡도록 하자는 것이다. 그러나 우리나라의 국민연금은 보험료수입액이 연금급여 지출액에 미치지 못하는 불완전적립방식이다. 따라서 국민연금의 최소수익보장률(4%~6%)과 공공임대 및 사회주택의 임대수익률을 감안할 때 임대료의 상승이 예상된다.

저성장시대 주택의 탈상품화와 관련 있는 주거복지정책 강화 필수적

저성장시대에는 주거복지정책을 강화할 필요성이 증가하는데, 이는 주택의 탈상품화를 확대·강화하는 것과 관련이 있다. 경제성장률이 낮은 상황이 지속되고, 전세의 월세전환이 빠르게 진행되면서 청년층과 저소득층을 중심으로 주거비부담이 빠르게 증가하고 있다. 월세시대에 진입하기 전에 청년층과 저소득층의 부담가능성을 증진시키면서 동시에 주택성능을 향상시키는 정책이 마련되어야 한다.

경제가 저성장단계에 진입하고, 고령화·저출산문제가 심화되는 상황에서 중고령세대와 청년세대의 주택문제가 충돌하는 현상이 발생하고 있다. 중고령층의 소득욕구와 청년층의 주거불안을 동시에 해결하는 세대통합적 전략이 필요하다. 세대통합적 주택정책은 민간주택시장의 활력을 이용하되, 공공의 목표와 조화시키는 방법으로 임대주택 공급을 추진하여야 한다. 민간임대주택을 운영하는 임대인에게 인센티브를 제공하는 대신, 임대조건의 제한을 가하는 방식으로 혜택과 부담의 형평성을 강화하여야 한다[23].



[그림 9]
세대통합적 방식을 통한 부담가능주택 공급모델

자료 : 박은철 · 남원석 · 김수경 · 오근상, 2016, 「부담가능 임대주택 공급정책과 모델」, 서울연구원, p.76.

민간기업 · 개인소유자 등도 사회주택 공급 · 운영할 수 있게 정책 설계

사회주택정책의 도입을 통해 임대주택 문제를 해결하기 위해서는 재고량이 중요한 요소이다. 서울시는 짧게는 3년, 길게는 5년 동안 사회주택 프로그램을 도입·운영하고 있다. 하지만 사회주택 실적 또는 재고가 미미하여, 정책적 실효성이 없는 프로그램이라는 비판을 받기도 한다. 이를 극복하려면 공급주체 또는 사회임대인의 범위를 늘리는 것이 필요하다.

---

23 박은철 · 남원석 · 김수경 · 오근상, 2016, 「부담가능 임대주택 공급정책과 모델」, 서울연구원, pp.75-76 참조.

따라서 사회주택 공급·운영자의 범위를 사회적 목적 또는 공공성을 기준으로 설정할 필요가 있는 것이다. 사회임대인이 확보하여야 하는 공공성은 ①저소득가구의 입주, ②저렴한 임대료, ③거주기간의 보장 등이 핵심일 것이다. 상대적으로 주거비 부담능력이 부족한 소득 5분위 이하의 중·저소득가구를 입주대상으로 하여 시세보다 저렴한 임대료로 임대하여야 한다. 소득 3분위 이하의 저소득층을 입주시킬 경우, 공공이 별도의 임대료·운영비를 보조하도록 한다. 임대료수준은 시세의 70%~90% 이하를 유지하도록 하고, 가능하면 주거비(임대료+관리비)가 소득의 30%를 넘지 않도록 할 필요가 있다. 또한 무기(permanent) 임대차계약을 체결하거나, 계약갱신청구권을 보장하여 임차인의 주거권을 보호하도록 하여야 한다. 소득기준을 초과할 경우에는 강제퇴거보다는 시세와 동일하거나 높은 임대료를 부과할 수 있도록 하여 자연스럽게 임차인순환이 이루어지도록 한다.

이러한 사회적 목적 또는 공공성 기준을 충족할 경우 사회경제조직·비영리 민간조직뿐만 아니라 민간기업과 개인소유자도 사회주택을 공급·운영할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 저소득층 임차인의 수 및 비율, 시세 대비 임대료 비율, 평균 거주기간, 임차인의 관리참여 등 공공성을 계량화하여 평가한 후에 보조금 등의 공공지원을 차등화할 필요도 있다.

단기적으로 선진국처럼 사회임대인 육성 위해 패키지형 지원책 마련

현재의 사회주택 지원제도는 공공지원의 종류와 내용이 제한적이어서 사회임대인으로의 육성이 어려운 상황이다. 게다가 사회주택 프로그램은 임대주택을 신축하여 SH공사에 매각하거나, SH공사의 공공임대주택을 위탁관리하거나, 민간주택 및 비주택을 리모델링한 후에 일정 기간만 운영하는 것 등으로 구성되어 있다. 이를 통해 사회경제조직 등이 사회임대인으로 진화하는 것은 무척 힘든 상황이다.

선진국의 사례에서 보듯이 사회임대인을 육성하기 위해서는 건설보조금, 운영보조금, 무이자대출, 정책금리의 융자지원, 공공의 보증, 주택 등 부동산의 신탁, 지분공유를 통한 자산이전 등의 공공지원책이 마련될 필요가 있다. 경우에 따라서는 용적률 완화 등 도시계획적 규제 완화도 신중한 검토가 필요하다. 이러한 공적 지원은 패키지형태로 지원되어 사회경제조직의 자산형성과 지속적 사업전개가 가능하도록 마련되어야 할 것이다.

단기적인 자산화전략으로는 지분공유방식을 활용하여 다가구·다세대 매입임대주택을 사회경제조직 등에 이전하는 것을 고려할 필요가 있다. 매입임대주택은 운영관리의 비효율성이 증대되고 있으며, 자산관리 또한 제대로 이루어지지 않는 경우가 많다. 이러한 매입임대주택을 10년~20년에 걸쳐 사회임대인에게 매각함으로써 사회자산화와 관리효율성을 동시에 추구할 필요가 있는 것이다.

장기적으론 사회임대인의 재정적 독립 목표로 공적 지원체계 수립

사회주택 공급이 활발한 선진국은 사회임대인의 재정적 독립 또는 자체적 자금조달을 중요시하고 있다. 네덜란드는 사회임대인에 대한 정부의 대출보증, 보유자산의 활용, 리볼빙펀드, 적정이윤을 보장하는 임대료체계 등을 갖추고 있다. 영국은 HCA로부터의 보조금 외에 주택금융유한회사(THFC)의 채권발행, Radical Routes의 전환사채 발행, Rootstock의 저리융자, 자산신탁, 부담가능임대료(시세의 80%) 등을 통해 사회주택 공급·운영의 지속가능성을 확보하고 있다. 독일은 공적 보조금, 장기의 무이자대출을 받은 기간만 사회주택으로서의 기능을 하고, 이후 민간임대주택과 동일하게 운영할 수 있도록 하고 있다.

국가마다 공적 지원의 내용과 사회자산 형성과정은 다르나, 재정적 독립성을 확대하는 방향으로 정책이 나아가고 있다. 따라서 우리도 사회임대인을 육성하기 위해서는 장단기 전략을 수립하여 지원하되, 사회주택 공급·운영자의 특성과 공공성의 내용에 따라 지원 프로그램을 달리할 필요가 있다. 사회경제조직·비영리조직, 민간기업·개인소유자에 따라 공공성의 내용과 정도에 대한 구체적인 운영지침이 마련되어야 할 것이다.

영국 주택·지역사회청(HCA)의 사례와 같이 사회임대인의 의무와 관련한 사항에 대한 규정이 마련될 필요도 있다. 이 규정은 주택 및 주거서비스의 품질 유지·향상, 임차인의 관리참여 보장, 운영·성과 모니터링(연차별 운영보고서, 평가보고서 등), 입주자 만족도(민원 대응성, 주거비 부담가능성, 관리서비스 등), 연차별 회계보고서 공개 등으로 구성될 필요가 있다.

참고문헌

- 국토해양부, 2015, 2015 네덜란드 사회주택협회 해외연수 결과 보고회: 네덜란드 사회주택을 이야기하다, 자료집.
- 박은철 · 남원석 · 김수경 · 오근상, 2016, 「부담가능 임대주택 공급정책과 모델」, 서울연구원.
- 박은철, 2015, "이젠 임차가구의 주거권 보장할 때, 법·제도 고치고 사회주택도 늘려야 - 독일 주택시장·정책이 서울에 주는 시사점", 서울연구원 Issue Paper.
- Czischke, D. and Pittini, A., 2007, *Housing Europe 2007: Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*, CECODHAS European Social Housing Observatory.
- Department for Communities and Local Government, 2012, "Guidance: Definitions of general housing terms".
- Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M. and Heijden, H. van der, 2009, *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?*, Housing and Urban Policy Studies, Amsterdam: IOS press.
- Heywood, A., 2016, *Investing in affordable housing: An analysis of the affordable housing sector*, The Housing Finance Corporation.
- Kofner, S., 2006, "Private Equity Investment in Housing: The Case of Germany", *Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation*, Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia.
- Lawson, J., Gilmour, T. and Milligan, V., 2012, "International measures to channel investment towards affordable rental housing: English case study", Australian Housing and Urban Research Institute.
- Pestel Institute, 2012, *Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland.*
- Pittini, A. and Laino, E., 2011, *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS European Social Housing Observatory.
- Scanlon, K. and Whitehead, C. (eds), 2007, *Social Housing in Europe*, London: LSE London.

- Scanlon, K. and Whitehead, C. (eds), 2007, *Social Housing in Europe*, LSE London.
- Scanlon, K., Whitehead, C. and Arrigoitia, M. F., 2014, *Social Housing in Europe*.
- Stephens, M., Burns N. and MacKay, L., 2002, "Social Market or Safety Net?: British Social Rented Housing in a European Context", The Policy Press.
- UNECE(United Nations Economic Commission for Europe), 2015, *Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges*.
- Whitehead, C., 2015, "The Role of Social Housing in Europe", Institute for Housing and Urban Research, Uppsala University 발표자료.

서울연구원 The Seoul Institute

서울연 2016-UR-58

사회주택 활성화 쟁점과 정책과제

발행인 _ 김경혜

발행일 _ 2017년 3월 27일

발행처 _ 서울연구원

비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.