

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 459

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

사회적 경제 조직에 의한 주택공급 - 네덜란드 주택협회 사례를 중심으로 -

김혜승 국토연구원 연구위원

요 약

- ① 세계에서 사회주택의 비중이 가장 큰 나라인 네덜란드에서는 ‘사회적 임무를 수행하는 사적 조직’인 주택협회(Woningcorporaties, 보닝코포라시)가 모든 사회주택을 공급, 운영, 관리하고 있음
- ② 네덜란드 사회가 갖춘 ‘기둥사회(pillar society)’의 특징과 합의주의의 전통이 내각제라는 정치형태와 맞물려 주택협회의 위상에 든든한 버팀목이 됨
- ③ 최근 주택협회의 경영상 위기가 일부 나타나고, 유럽연합의 개입 등으로 시장원리에 따른 자유경쟁 촉진 정책이 추진됨에 따라 중장기적으로 주택협회의 위상과 역할은 어느 정도 축소될 것으로 전망되나, 주택협회 활동의 긍정적 성과에 대한 사회적 공감대는 여전히 존재

주거복지정책상의 의의

- ① 주거부문에서의 사회적 경제 조직 활동을 활성화하기 위해서는 첫째, 이념이나 성향 혹은 이해관계 등에 따른 차이를 생산적 토론을 통해 타협하고 조정하는 합의문화 정착 필요
- ② 둘째, 하향식(top-down) 의사결정 구조에서는 사업이 경직적으로 운영되므로 다양한 사업계획이 시도될 수 있도록 시간적, 절차적, 정치적 융통성을 지닌 상향식(bottom-up) 의사결정 구조로 전환하는 노력이 필요
- ③ 셋째, 사회적 경제 조직들이 주택 공급 및 관리 주체로서 지속성을 지닐 수 있도록 재정건전성 유지를 위한 다양한 정책적 노력 필요
- ④ 넷째, 그동안 상대적으로 많은 수혜를 받아온 기업들이 주거부문에서 사회적으로 공헌할 수 있도록 정책 마련 필요

1. 주택협회 탄생의 사회경제적 배경 및 조직의 성격

● 네덜란드의 ‘기동사회’ 전통을 토대로 탄생한 주택협회

- 세계에서 사회주택의 비중이 가장 큰 나라¹⁾인 네덜란드에서 주택협회(Woningcorporaties, 보닝코포라시)는 사회임대부문의 주택들 즉 모든 사회주택을 공급, 운영, 관리하고 있음
- 주택협회의 사회경제적 배경은 19세기 중후반 급속한 도시화에 따른 도시주택문제를 국가가 개입하기 이전에 다양한 민간 주체들이 ‘기동사회(pillar society)’²⁾의 전통에 따라 각자 ‘기동’ 또는 수직계열화된 영역에서 직접 해결하려는 데서 찾을 수 있으며, 크게 두 가지 흐름으로 정리될 수 있음
 - 첫째, ‘박애주의적 흐름’으로, 양질의 노동력을 확보하여 생산성을 높이기 위한 자본가(bourgeoisie)들과 열악한 도시주거 상황에 대해 문제의식을 가지게 된 종교인들이 직접 직원들이나 교인들을 위한 주택공급에 나서게 됨
 - 둘째, 노동운동 내 온건한 분파에 의해서 ‘사회주의적 흐름’의 주택협회가 생겨나기 시작하였고, 이외에 이념보다는 동일 직업군 내의 자발적 결사체로서 소수 직능조합 형태로 운영되는 건설조합 등도 나타나 민간임대시장의 형성 이전에 비영리조직이 활동할 수 있는 배경이 됨
- 1901년에 제정된 주택법은 ‘공공주택의 건설을 목적으로 하는 조직’이면 조합, 재단, 회사 등 그 조직의 성격을 막론하고 정부의 재정지원을 받을 수 있게 하여 사회주택 공급이 활성화됨
- 주택협회는 출범 초기부터 ‘도시 내 극빈층’을 위한 ‘잔여적 복지’의 성격이 아니라 노동자들을 포함한 광범위한 도시민들을 위한 ‘보편적 복지’ 개념에 충실했으며, 특히 제2차 세계대전 이후에는 전후 복구시기에는 정부의 지원에 힘입어 주택부문에서의 그 역할과 비중이 더욱 커짐

● ‘공익성’을 추구하는 주택협회의 성격 및 그 변화 추이

- 법률적으로 주택협회는 “사회적 임무를 수행하는 사적 조직”으로서, 필요요건 충족 시 지방정부 소유의 토지를 저렴하게 불하 받을 수 있고, 세제 혜택과 더불어 정부의 보조금까지 받을 수 있었음

1) 네덜란드 전체 가구의 34%가 ‘사회주택(Social Housing, Sociale Huurwoning)’에 살고 있음. 240만 호에 이르는 절대물량은 프랑스와 영국에 이어 세 번째로 많은 수치이나, 인구규모(네덜란드 1,700만 명 미만, 프랑스와 영국 6천만 명 초과)를 감안한다면 네덜란드의 ‘사회주택’ 비중이 상당함을 알 수 있음.

2) ‘기동사회(pillar society)’는 가톨릭파, 개신교파, 자유주의와 사회주의 경향의 공동체를 네 개의 기동으로 빚대어, 사회가 기동화(pillarisation, verzuiling) 혹은 수직 계열화되어 구성된 경우를 비유적으로 일컫는 것임. 공동체 구성원은 일상의 삶 전반을 각 기동 내부의 관계망 안에서 배타적으로 조직하고 영위함. 이러한 기동화, 혹은 수직 계열화된 사회가 분열되지 않고 유지된 비결은 상층, 혹은 중앙정부 차원에서 구현되는 ‘합의주의’적 전통에 있음. 각각의 기동, 혹은 부문 내부의 신뢰를 바탕으로 대표들이 모여 협상하고 그 결과를 각 기동의 구성원들이 무리 없이 받아들여, 개인은 평소 자신의 ‘기동’ 내에서 특별한 갈등이나 고민 없이 생활을 영위하되 사회 전체적 차원의 통합에 필요한 정치적 입장의 조율은 중앙 차원의 대표들이 담당함.

- 1995년 ‘브루터링(Bruterling)’ 조치³⁾ 이후 주택협회의 재정적 자율성 및 운영의 독립성이 크게 강화되었으나, 여전히 주택협회의 사업목적은 ‘이윤’이 아니라 ‘공익성’ 추구임
 - 재정적인 독립 후에도 ‘사회적 목표’를 달성하기 위한 사업계획에 있어서 용도, 밀도 계획 등의 사항에서는 지방정부와 긴밀히 협의하는 의사결정 방식이 유지됨
 - 운영의 자율성이 과거보다 신장되었지만 사업내용이나 대상에 대해서도 법적·행정적 규정은 준수해야 함
 - 정부의 직접적인 건설보조금이 폐지된 대신 이 조치 이후 본격화된 ‘회전기금(Revolving Fund)’ 제도⁴⁾ 등을 통한 재원조달 방식이 도입되면서 주택협회는 ‘상업성’을 일부 지니고 활동하게 됨
 - 다만 상업적 활동에 따른 수익은 다시 공익적 사업을 위한 재원으로 재투자되어야 하며, 주택협회 구성원이나 기관들에 분배되지 않음
- 2000년대에 들어와서 사업내용 및 대상과 관련한 주택협회의 위상과 역할은 유럽연합의 ‘SGEI (Service of General Economic Interest)’⁵⁾ 규정에 따라 또 다시 크게 변화하고 있음
 - 이 규정에 의거하여 유럽연합은 자유경쟁의 원칙이 적용되는 일반 시장원리로 운영되는 영역과 한정된 정책 대상 집단에게 주택을 제공하는 주거복지의 영역을 구분하라는 지침을 내림
 - 이에 네덜란드 정부는 일정 소득수준 이하로 사회주택의 사업 대상을 한정시키게 되었고, ‘보편적 복지’ 성격을 지녔던 네덜란드의 사회주택은 ‘잔여적 복지’ 성격이 나타남

2. 주택협회의 활동 현황과 역할

● 활동 현황

- 주택협회는 정부의 주택정책을 구체적으로 실행하는 집행자의 성격을 지니며, 일상적인 구체적 업무에서는 충분한 자율성을 가짐
 - 주택공급과 관련한 지방정부의 공간계획은 주택협회가 기간별, 분야별 사업 목표의 수립 및 집행에 대해 지방정부와 구체적인 협의를 통해 성과계약서(performance contracts)와 성과협약서(performance agreements)를 체결하고, 주택협회가 이를 준수하는 방식으로 이루어짐
 - 중앙정부는 재정감사 분야에서 개입하지만 구체적 사업계획 및 이에 대한 협상과 평가는 지방정부의 역할이며, 지방정부는 도시(재)개발 사업에 있어 주택협회의 참여를 당연하게 생각함

3) 정부에 대한 주택협회의 부채 총액과 향후 지급예정인 정부의 보조금 총액을 현재가치로 계산하여 상계하도록 한 조치.
 4) 회전기금제이란 일정한 상업적 활동으로 얻어진 수익을 ‘회전’하여 사업예산에 포함하는 방식으로, 임대료 수입이나 주택 및 상업시설의 매각대금으로 사업비용을 충당하는 것이 기본원리임.
 5) SGEI는 회원국 정부가 재정적으로 개입할 수 있는 ‘전반적인 경제의 증진을 위한 서비스’ 혹은 재화를 이르는 말로, 여기에 주택이 포함됨.

- 2013년 현재 네덜란드의 주택협회는 총 395개로, 이는 1990년에 1천 개가 넘었던 주택협회들이 ‘효율성’과 ‘규모의 경제’를 추구하며 서로 합병한 결과임(〈표 1〉 참조)
 - 네덜란드의 전체 사회주택 재고는 약 240만 호(2011)로 전체 주택재고의 34%를 차지하고 있고, 주택협회당 평균 약 6천 호의 주택을 관리하고 있다고 할 수 있음
 - 2011년 기준 주택협회가 공급한 사회주택은 2만 8,900호로 당해 연도 공급량의 절반 정도를 차지하나, 기존의 임대 물량이 분양으로 전환되기도 하므로 사회주택의 비중은 점차 감소하고 있음

표 1 네덜란드 주택협회 현황

항목	내용	항목	내용
주택협회 수	395개(2013년) 1,000개 이상(1990년)	사회주택 재고	240만 호, 총주택재고 대비 비중 34%(2011년)
평균 보유주택수	약 6,000호	주택협회가 공급한 총 주택수(1년)	35,700호, 총공급물량 대비 비중 60%(2011년)
최대 보유주택수	약 89,000호(주택협회 Vestia)	주택협회가 공급한 사회주택수	28,900호, 80% 이상(전체에서는 49%)
법적 형태 ^{주)}	77% 재단, 23%협회	평균 임대료	443유로(2010년)
자산 및 직원	320억 유로(2008년), 약 26,000명	재원	CFV(대출), WSW(지급보증) 회전기금(자체수익사업)

주: 법적인 차원에서 재단과 협회의 공통점은 이윤을 분배하지 않는다는 것이고, 가장 큰 차이는 운영에 있어 회원의 참여 정도에 있음. 즉 ‘협회’는 회원의 발언권이 강하고 ‘재단’은 전문화된 업무 영역을 전담 직원들이 담당하며 의사결정이 이사회 중심으로 이루어짐.

● 활동 내용 및 방식

- 주택협회의 활동내용과 목표는 사회임대부문 운영령(BBSH, 이하 ‘운영령’)⁶⁾뿐 아니라 유럽연합 차원의 개입(SGEI로서의 주택의 성격 규정)에 의해 명시되고 있으며, ‘운영령’에 따라 주택협회가 매년 발간하는 성과보고서에는 다음과 같은 6개 분야에 대한 평가가 반드시 포함되어야 함
 - 정책 목표 집단에 대한 적절한 주택 배분의 우선순위 설정(저소득층 우선 배려)
 - 사회주택의 관리, 보수 및 신축을 통한 주택품질 유지
 - 새로운 정책개발이나 주택관리에 있어 세입자(거주자) 참여 유도
 - 주택협회의 재정적 지속성 담보
 - 주택협회 주택이 위치한 근린주구의 ‘삶의 질’에의 기여(1997년 추가)
 - ‘돌봄(care)’서비스와 주택 제공의 결합(2001년 추가)
- 당초 ‘운영령’에서 저소득층을 우선 배려한다는 조항은 중산층 배제의 의미는 아니었으나 유럽연합 규정에 저촉되지 않도록 하기 위해서 네덜란드 정부는 사회주택 정책의 대상 집단을 대략 하위 소득 30% 이하인 가구⁷⁾로 한정함

6) Decree on Management of Social Rental Sector(Besluit Beheer Sociale Huursector).

7) 입주가구의 연소득을 기준으로 2005년의 경우 3만 3,000유로, 2011년의 경우 3만 3,614유로 이하의 가구.

- 2011년부터 주택협회는 공급물량의 90%를 규정된 연소득 이하의 가구에게만 공급해야 하며 나머지 10%에 대해서만 운영의 자율성을 가질 수 있게 됨

- 현재 주택협회의 활동영역은 사회사업(social activities)과 시장사업(activities in competition with the open market)으로 구분되며, 시장사업의 경우에는 국가가 지원할 수 없음(〈표 2〉 참조)

표 2 네덜란드 주택협회의 분야별 주요 사업내용

구분	사회사업	시장사업
주택	‘규제임대료부문’에 있어 • 주택의 건설, 임대, 유지/보수, 개축, 혹은 (경우에 따른) 판매 • 주택과 관련한 주거환경 개선사업	• ‘비규제임대료부문’의 주택과 관련하여 좌와 동일 • ‘비규제임대료부문’의 주택 및 협회 소유가 아닌 제3자 소유의 주택과 관련한 주거환경 개선사업
주택 외	• 주택 이외의 근린 시설 등 ‘사회적 자산’에 대한 건설, 임대 및 유지/보수	• 상업 용도 자산의 건설, 임대 및 유지/보수 • 자가점유자를 위한 주택의 건설 및 판매 • 계약상의 임차 당사자가 아닌 이를 위한 각종 사업 (예: 소유자조합용 사무실 임대)
공공지원 여부	• 국가지원 가능	• 국가지원 불가능, 자유경쟁

- 주택협회의 주거환경 관련 활동은 주택 자체, 주거단지 및 근린단위에 대한 활동으로 구분되며, 다음과 같은 방식으로 개입 혹은 지원하고 있음
 - 주택 임대사업자로서 건물의 품질 유지에 대한 내용 및 대부분 집합주택인 사회주택의 개별 건물(동) 내의 생활수칙에 대한 내용은 주택규정집(housing rulebook)의 형태로 임차인 입주 시 주택협회와의 계약서에 명문화되어 포함됨
 - 주거단지 및 보다 큰 규모에서의 근린주거 환경의 질 또는 생활과 관련하여 분쟁의 중재, 치안이나 환경개선의 이슈에 대해서 경찰이나 지방정부와 협의 시 주택협회가 대응하고 있으며, 임차인 조직의 자율적인 각종 행사나 공동체 활동도 지원하고 있음

● 자율적 결사체인 중간조직의 역할

- 주택협회들이 자율적으로 운영하는 결사체로서, 주택협회를 관리하는 중간조직은 약 400여 개가 존재하며, 이들에 대한 법적 규정은 없음
 - 전국 단위로는 모든 주택협회들이 가입해 있는 에이데스(Aedes)가 중앙정부를 상대로 주택협회의 이해를 대변하는 대표조직이자 협의체(umbrella organization)의 역할을 하고 있음
 - 지역 단위로는 해당 지역의 8개 주택협회가 결성한 ‘암스테르담 주택협회연맹(Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties)’, 다소 느슨한 ‘파트너십’의 성격을 가지며 웹사이트를 통해서 입주신청 등의 업무를 공통으로 처리하는 ‘헤이그 지역 주거네트워크’(Woonnet Haaglanden) 등 지역별로 다양한 규모와 성격의 협의체가 존재함

- 중간조직들은 홍보나 로비, 입주신청 등 행정 편의를 위해서 활동하는 조직으로 백서나 보고서 등을 발간하기도 하고, 회원들의 동의를 바탕으로 운영수익을 공유하기도 하지만, 감사나 사업평가 등에 있어 개별 주택협회를 감독할 수 있는 권한을 지니지는 않음

3. 주택협회의 설립 및 운영 관련 제도

● 설립 및 운영 관련 제도

- 주택협회를 설립하기 위해서 내무부(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)에 등록 시 해당 지자체와 합의한 사업계획서를 제출해야 함⁸⁾
 - 최초 설립 이후에는 대개 4년이나 2년 단위의 계약인 성과계약서 혹은 성과협약서를 지방정부와 체결하며, 이와 별도로 주택협회는 매년 실행계획(performance plan)을 수립해야 함
- 주택협회가 공급하는 사회주택의 배분방식은 1947년에 제정된 주택배분법(huisvestingwet, 이후 1993년 주택법으로 흡수됨)의 규정⁹⁾을 토대로 지자체별로 자율적인 배분 원칙을 수립하고 주택협회와 협의하는 것이 가능함
 - 이러한 협의를 바탕으로 개별 주택협회들은 협회의 설립취지에 따라 학생이나 연금생활자, 장애인에게 우선순위를 부여할 수 있음
- 사회주택의 임대료는 주택임대료에 관한 법(Huurprijzenwet Woonruimte) 및 주택임대료령(Besluit Huurprijzen)에 의거한 임대료-점수 연동제(puntensysteem-huurwoning)에 따라 책정하는데, 대체로 점수에 따른 임대료 상한선의 70% 수준을 유지함
 - 이는 주변의 시세를 고려하여 주택협회, 지방정부 및 임차인 조직의 3자 합의에 의한 측면도 있고, 임대료 인상 사유 발생 시 주택협회의 활동 영역을 확보해두기 위한 측면도 있음

● 자금조달 방식

- 주택협회의 주요 자금조달 방식은 앞에서 언급한 ‘회전기금’, 중앙사회주택기금(Centraal Fonds voor de Volkshuivering: CFV)에서의 대출 및 사회주택보증기금(Waarborgfonds Social Woningbouw: WSW)의 보증을 통해 받은 은행대출로 구성됨

8) 이에 대한 제반사항은 주택법 제70조(Article 70)와 ‘운영령’에 규정되어 있음.

9) ① 입주자의 직업이 사회경제적으로 해당 지역과 밀접한 관계가 있을 것, ② 면적과 방의 개수가 많은 경우 가구원수가 많은 가정에게 먼저 배정할 것, ③ 계층혼합을 위해 일부 목표 집단보다 소득수준이 높은 가구에게도 배정이 가능할 것, ④ 동일한 이유로 다양한 생애주기로 구성하기 위해 연령대별 할당량 설정이 가능할 것 등.

- 회전기금은 최근 부동산시장의 거래 급감으로 재원 마련이 난관에 봉착하는 등의 한계를 지님
- 따라서 주택협회의 주택건설에 필요한 자금 조성에 있어 가장 큰 재원은 중앙사회주택기금으로부터의 대출과 사회주택보증기금의 보증을 통해 받은 은행대출이라고 할 수 있음
- 1998년에 설립된 중앙사회주택기금은 동명의 정부기구가 운영하는 기금으로, 이 기구를 통해 중앙정부는 주택협회들에게 자금을 대출해주되, 재정상태에 대한 감사를 실시함
 - 3개의 등급(우량, 요주의, 제재 및 개입)을 부여하여 문제가 생긴 협회를 조기에 파악하고 경영 및 재정 지원을 시행함
- 1983년에 설립된 사회주택보증기금은 실제 자금을 건설사업에 투입하는 것이 아니라 은행대출에 대해 ‘지급보증’을 하는 목적으로 만들어짐
 - 이 기금은 스탠더드앳푸어스, 무디스 등의 신용등급평가기관으로부터 트리플 에이(AAA) 등급을 획득하였으며, 이러한 우수한 신용등급을 기반으로 주택협회가 저리의 은행대출을 받을 수 있도록 보증을 해줌으로써 주택협회의 금융비용 절감에 상당히 기여하고 있음

4. 종합평가 및 시사점

● 네덜란드의 ‘보편적 주거복지’에 기여

- 사회주택의 공급에 있어 네덜란드의 주택협회는 전반적으로 ‘보편적 주거복지’에 공헌하였다는 평가를 받고 있음
 - 네덜란드에는 저소득층이나 이민자 등 사회적 소수계층이 공간적으로 분리·밀집되는 현상이나 슬럼화 등의 문제가 다른 유럽국가들보다 확연히 적다는 평가를 받음
 - 사회주택 거주자들에 대한 사회적 낙인(social stigma)이 없고, 중산층 이상인 경우에도 사회주택은 학생이나 사회초년생 시절 한번쯤 거쳐 가는 곳이라는 ‘보편적인 주거 모델’로 인정받고 있음
 - 정부가 설정한 임대료-점수 연동제에 따른 임대료 상한선의 70% 수준의 임대료 책정 등 주택협회의 비영리적 활동에 따른 사회적 편익에 대한 사회적 공감대 존재
- 특히 네덜란드 특유의 ‘기동사회’의 특징과 ‘합의주의’의 전통은 내각제라는 정체와 맞물려 이러한 주택협회의 위상에 든든한 버팀목이 됨
 - 박애주의적 관점에서 접근하는 중도우파와 사회연대적 관점에서 접근하는 중도좌파는 제3섹터인 ‘주택협회’의 역할을 다소 다른 차원에서 해석하지만 기본적인 이해는 같음

- 그러나 최근 금융위기와 일부 전국 단위 대형 주택협회의 방만한 경영 및 임원진들의 부정부패로 인해 주택협회의 역할에 대해 부정적인 인식이 확산되고 있음
 - 비영리활동을 해야 하는 조직이 임원들에게 지나치게 높은 보수를 지급하거나 부가사업의 투자실패로 인하여 재정적 위기를 겪고, 이에 따라 공적자금이 투입되거나 임대료 인상계획이 발표되는 것에 대해 비판적 여론이 증대됨
 - 반면, 중소규모 주택협회가 지역단위에서 거둔 사업성과와 100년이 넘게 지속되어온 주택협회의 역사가 네덜란드 주거복지에 미친 긍정적 영향에 대한 공감대는 여전히 존재
- 최근 주택협회의 경영상의 위기나 문제에 대해서 원인의 진단 및 대책 마련에 힘쓰고 있으나, 유럽연합의 개입 등으로 시장원리에 따른 자유경쟁 촉진 정책이 추진될 것이므로 중장기적으로 주택협회의 위상과 역할은 어느 정도 축소될 것으로 전망됨

● 네덜란드 주택협회 사례가 주는 시사점

- 우리나라의 경우에는 네덜란드와 달리 ① 이념이나 성향에 따른 조직적 의사결정에 익숙하지 않고, ② 비록 최근 수십 년 동안 시민사회의 역량도 성장하여 절차적 민주주의에 대한 훈련이나 제3섹터의 자율성이 신장되었다 할 수 있으나, 여전히 ‘합의문화’는 미약한 상황임, ③ 신속한 의사결정에 대한 사회적 압력이 크고, 동일한 절차를 일괄적으로 적용하기 위한 행정규제에 익숙하다는 특성을 지니며, ④ 산업화 과정에서 제조업과 동반발전 혹은 제조업보다 먼저 발전한 대형 건설사가 대형 주거단지를 개발한 특성을 지님
- 네덜란드 주택협회 사례를 토대로 할 때, 우리나라 주거부문에서의 사회적 경제 조직의 활동을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 사항들에 대해 부단한 노력을 기울여야 할 것임
 - 첫째, 이념이나 성향, 이해관계 등에 따른 차이를 생산적 토론을 통해 조정하는 합의문화 정착
 - 둘째, 하향식 의사결정 구조에서는 사업이 경직적으로 운영되므로 다양한 사업계획이 시도될 수 있도록 시간적, 절차적, 정치적 융통성을 지닌 상향식 의사결정 구조로 전환하는 노력이 필요
 - 셋째, 사회적 경제 조직들이 주택 공급 및 관리 주체로서 지속성을 지닐 수 있도록 이들의 재정건전성 유지를 위한 다양한 정책을 실시
 - 넷째, 그동안 상대적으로 많은 수혜를 누려왔던 기업들이 주거부문에서 사회적으로 공헌할 수 있도록 정책 마련 필요

※ 본 자료는 김혜승 외. 사회적 경제 조직에 의한 주택공급 방안 연구, 국토연구원(2013)의 일부 내용을 토대로 작성

김혜승 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(hsungkim@krihs.re.kr, 031-380-0313)