

# 사회주택의 국내·외 사례분석과 금융지원 방안 연구

임병권 · 강민정 · 장한익 · 김병국



국민과 함께 성장하는 글로벌 주택금융 리더

주택금융시장/정책

# 사회주택의 국내·외 사례분석과 금융지원 방안 연구

2018. 04. 30



- 
- 작성자 임병권 연구위원 (051-663-8165 / bklim@hf.go.kr)  
강민정 연구위원 (051-663-8149 / 7652@hf.go.kr)  
장한익 연구위원 (051-663-8158 / hijang@hf.go.kr)  
김병국 팀 장 (051-663-8170 / kimbk@hf.go.kr)
  - 본고의 내용은 필자의 개인 의견으로 한국주택금융공사의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.
-

# 목 차

I. 서론 .....	1
II. 사회주택의 이해 .....	4
III. 유럽 사회주택 사례분석 .....	13
IV. 국내 사회주택 사례분석 .....	27
V. 사회주택 금융지원 방안 .....	37
VI. 결론 .....	45
참 고 문 헌 .....	47

## 요 약

- **(연구배경) 주거정책 패러다임의 변화에 따라 사회적 경제주체에 의한 임대주택의 공급 필요성이 부각됨**
  - 민·관이 협력하는 사회주택은 기존 공공 또는 민간임대주택의 보완 수단으로 활용 가능함
  - 국내의 사회주택이 도입 단계임을 감안할 때, 다양한 제도적 장치가 구비된 유럽의 사례분석을 통해 사회주택 지원방안 모색이 필요함
- **(유럽 및 국내 사회주택) 사회주택 공급자와 수요자로 이원화하여 지원체계를 분석함**
  - 네덜란드는 공적보증, 오스트리아와 덴마크는 장기·저리 용자상품을 통해 사회주택 사업자를 지원하며, 임차인을 지원하기 위해 보조금을 지급하나 주로 사회주택 임대료 규제 수단을 활용함
  - 서울시는 기금융자, 공적보증, 보조금 지급을 통해 사업자를 지원하나 비교적 단기의 용자상품 및 한정된 기금 등 한계점이 존재함
- **(사회주택 금융지원) 유럽 국가 및 서울시 사례분석을 토대로 사회주택 활성화를 위한 4가지 금융지원 방안을 제시함**
  - 사업자를 위한 장기·저리 용자상품 공급(HCCB), 사업자의 직접금융 기회제공(P-CBO), 민·관 협력을 통한 사회주택기금 설립, 사회주택 임차인을 위한 용자 프로그램 마련이 필요함
- **(결론 및 시사점) 국내 사회주택 활성화를 위해 민·관 협력체계 하에 공공부문을 중심으로 다양한 금융지원이 필요함**
  - 국내의 사회주택은 도입기 단계이므로 사회주택 확대를 위한 추가적인 방안을 마련함으로써 주거복지 증진을 도모할 필요가 있음

## 1. 서론

### 가. 연구의 배경

#### ■ 주거복지 중대를 위한 정부의 정책방향이 수요자를 중심으로 한 종합적인 지원과 통합형 주거정책으로 설정됨

- 그간의 주거복지 정책은 공급자 중심으로 이뤄져 수요자 맞춤형 지원이 미흡. 주거정책의 공공성 약화, 민간 임대차 시장 소극적 대응, 다양한 주체의 주거복지 협업체계 부족 등으로 평가됨
- 주거정책의 패러다임 전환을 위해 주거복지로드맵에서는 4가지 기본 방향이 제시됨(국토교통부, 2017.11.)
  - 생애단계별·소득수준별 수요자 맞춤형 지원을 위해 청년, 신혼, 고령, 취약 계층을 대상의 맞춤형 임대주택 및 주거지원 프로그램을 제공
  - 무주택 서민·실수요자를 위해 공공임대·공공지원·공공분양 등 공적 주택 100만호 공급
  - 임차인 권리보호 강화 및 임대차시장 투명성·안정성 강화
  - 중앙정부 및 지자체 그리고 민간의 협력적 거버넌스 구축을 위해 사회적 경제주체가 공급하는 사회주택 활성화 지원 강화
- 정책추진에 있어 금융지원을 위한 구체적인 방안이 제시되었으며 주요내용은 다음과 같음
  - 생애단계별·소득수준별 수요자 맞춤형 지원 : 대학생 등 사회초년생 청년 주거지원을 금융상품 개발·보완(청약통장 신설, 사회초년생 전용 전세대출 상품 신설, 월세대출 한도확대 등), 신혼부부 전용 금융상품 개발(전세대출 한도 증액 및 금리우대, 주택구입대출 금리우대), 노인·고령자 가구를 위한 보증금 대출상품 제공 등
  - 협력적 거버넌스 구축 : 사회적 경제주체의 부족한 재정, 신용, 사업수행 능력, 담보가치를 고려하여 기금융자 및 사업비 보증 지원

■ 유럽은 정부나 비영리단체 또는 민간영역 등 다양한 주체를 중심으로 사회주택(Social housing) 공급이 활성화됨

- 사회주택은 주택 소유권, 공급자, 임대료 수준, 재원조달, 공급목적에 따라 국가별로 다양하게 정의됨(Whitehead and Scanlon, 2007)
  - 대다수 국가에서 사회주택은 임대료가 저렴하거나 부담 가능하고(Affordable), 주택 소요에 따라 주택이 배분되는 등 사회적 목적을 가진 주택을 사회주택으로 통칭함(박은철 외, 2017)
  - 공공분야는 사회주택 공급을 위한 행정·재정적 지원을 통해 공공성을 보장하고 비영리 조직 등의 민간영역은 주택공급·운영과정에 참여하여 사회주택의 지속가능성을 보장(김란수, 2015)
- 유럽 국가는 20세기 초 산업화로 인한 주택부족, 주거환경 악화 및 주거비 상승 등의 문제를 해결하기 위해 사회주택 공급을 시작함
  - 초기 사회주택은 민간기업 또는 비영리단체가 근로자들을 위해 공급하던 주택이었으나, 2차 세계대전 이후 중앙·지방 정부가 주도하여 대규모의 저렴한 임대주택을 공급하였고 이후 민영화의 흐름에 따라 비영리 조직 뿐만 아니라 민간기업 참여도 중요시 되고 있음(박은철 외, 2017)
  - 유럽 국가는 주택협동조합 등 비영리단체에 의한 사회주택 공급이 서민의 주거안정에 큰 기여를 하고 있으며, 정부는 주택을 직접 건설·제공하기 보다는 주로 해당 단체들에 대한 재정적·정책적 지원을 수행함

■ 국내는 최근 서울시를 중심으로 사회주택 공급이 시도되고 있음

- 서울시는 2014년 12월 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」 제정을 통해 사회주택 공급을 지원하기 위한 제도적 장치를 마련하였으나 공급실적은 저조한 상황임
  - 해당 조례에 사회주택 정의, 공급대상 및 공급주체, 주거관련 사회적 경제 주체 지원범위와 내용 등에 관한 세부사항 명시
  - 기금을 통한 사회주택 융자사업 예산규모는 80억 원에 불과하며 (2017년 기준), 융자 기간도 5년으로 비교적 단기인 상황임을 감안할 때 사업자에

대한 다각도의 금융지원 방안 필요

■ 주거복지 정책 방안 중에서 사회주택 공급은 기존의 공공 또는 민간 중심의 임대주택 공급 대안으로 활용할 수 있을 것으로 기대됨

- 공공임대주택을 공급하는 공적기관은 재정부담 가중과 채원 부족에 따른 공급량 제한 등의 한계에 직면해 있으며, 민간은 이윤 추구가 주요 목적이므로 임차인의 주거비 부담이 가중(김란수, 2015)
  - 공공임대주택은 국고보조금과 주택도시기금의 저리용자를 받고 있으나 지원금액이 건설원가에 크게 미치지 못하고 있으며, 임대보증금은 임대사업 종료까지 지속적으로 남아있는 비금융부채로 공공임대주택을 공급할수록 부채가 증가하는 구조임(심윤수 외, 2016)
- 공급 측면에서 건설공기업의 재정부담 완화, 수요 측면에서 임차인의 주거비 부담완화 및 주거 안정성 확보를 위해 사회주택 필요성 증대

## 나. 연구의 목적

■ 유럽 국가 및 국내(서울시)의 사회주택 사례분석을 통해 시사점을 도출하고 이를 바탕으로 국내의 사회주택 활성화를 위한 금융지원 방안을 모색해 보고자 함

- 사회주택 활성화를 위한 공적지원은 공급자(사업자)와 수요자(임차인) 측면으로 구분해 볼 수 있음
- 유럽 국가 중에서 사회주택 비중이 가장 높은 상위 3개국(OECD, 2016년 기준)을 대상으로 사회주택 현황 및 공적 금융지원 사례분석
  - OECD에 의하면 전체 임대주택 중에서 사회주택이 차지하는 비중은 네덜란드(34.1%), 오스트리아(26.2%), 덴마크(22.2%) 순임
- 서울시에서 시행중인 사회주택 프로그램 및 금융지원 체계에 대해 살펴보고, 유럽사례와 서울시 사례를 토대로 사회주택 활성화를 위한 금융지원 방안을 제시하고자 함

## II. 사회주택의 이해

### 1. 사회주택 개요

- 사회주택은 국가별로 다양하게 정의되고 명칭도 상이하지만, 대체로 저렴한 임대료 및 적정 수준의 주거환경을 갖춘 임대주택을 의미함
- 사회주택 명칭 및 정의, 공급 목적, 입주조건, 법·제도적 체계, 재원 및 자금조달 등에서 국가별로 차이가 있음(UNECE, 2015)
- 하지만 사회주택은 공공·민간·비영리조직 등 다양한 주체에 의해 공급·관리되는 공공성이 강한 주택으로, 일반적으로 공공주택(Public housing)을 포함하는 개념으로 통용됨(최은영 외, 2016)
- 사회주택은 국제적으로 ① 주거 빈곤층도 지불할 수 있는 수준의 임대료, ② 저소득층을 위한 주택을 일정비율 이상 확보하는 정책, ③ 공공정책에 대한 지역 차원에서의 강한 연대, ④ 안정적인 거주, ⑤ 양질의 주택, ⑥ 수혜자의 능동적 참여에 의한 서비스 등이 공통적인 특성임(UNECE, 2015; 이길제, 2016)

[그림 1] 사회주택의 정의



※ 자료 : 한국사회주택협회백서(2017)

- 유럽국가에서 프랑스는 “저렴 임대 주택(Housing at moderate rent)”, 덴마크는 “공동주택(Common housing)” 또는 “비영리주택(Not-for-profit housing)”, 독일은 “촉진 주택(Housing promotion)”, 오스트리아는 “이윤을 제한하는 주택(Limited-profit housing)” 또는 “국민주택(People’s housing)” 등 사회주택을 다양하게 지칭함 (UNECE, 2015)

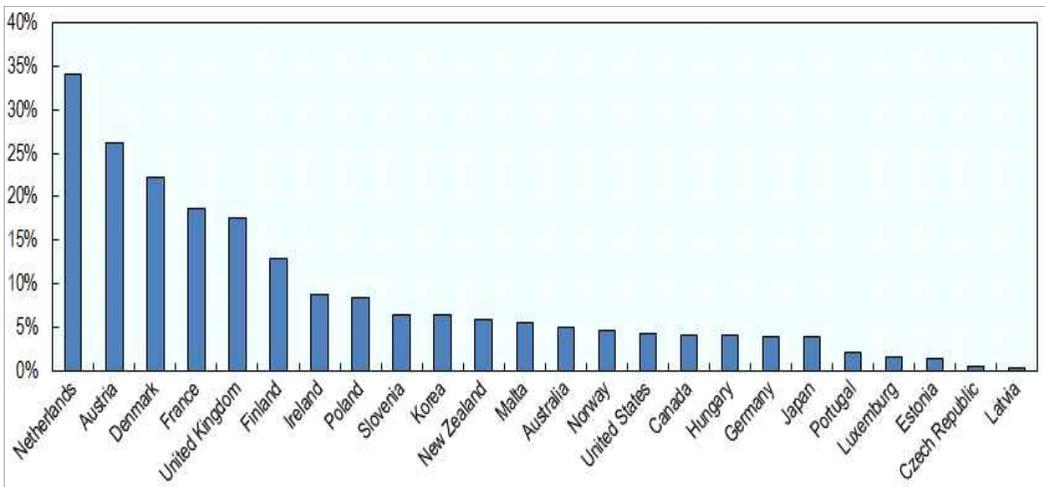
[표 1] 주요 국가의 사회주택 용어 및 정의

국가	영어 용어	정의
네덜란드	social housing	· 공식적인 정의는 없으나, 1901년 제정된 「주택법」에 사회주택의 공급을 위한 법률적 틀 제공
오스트리아	limited-profit housing, people’s housing	· 공식적인 정의는 없으나, 시장가격 이하로 공급되는 주택은 존재함
덴마크	common housing, non-for-profit housing	· 사회가족주택, 노인사회주택, 청년 사회주택 3가지 주거 유형을 집합적으로 지칭
프랑스	housing at moderate rent	· 공식적인 정의는 없으나, 일반적으로 저렴한 임대주택을 의미
영국	social (rented) housing	· 지방정부 또는 민간 등록임대인이 소유하며 국가의 목표 임대료 정책을 따르는 주택
독일	housing promotion	· 공식적인 정의는 없으나, 공공이 지원하는 주택을 사회주택으로 간주
핀란드	government subsidized housing	· 국가 보조금을 받으면서, 임대료 규제를 받는 사회적 주택을 의미
미국	public housing	· 저소득가구, 노인, 장애인을 대상으로 한 공공주택과 동의어로 사용됨

※ 자료 : UNECE(2015), 김혜승 외(2017), 박은철 외(2017)

- 2015년 기준 사회주택이 가장 활성화된 국가는 네덜란드로 총 가구 중에서 약 34%가 사회주택에 거주하며, 다음으로 오스트리아(26%), 덴마크(22%), 프랑스(19%), 영국(18%) 순임
  - 네덜란드 사회주택 절대물량은 프랑스와 영국에 이어 세계 3위이나, 사회주택 비중은 34.1%를 차지하여 가장 높은 수준임
  - 네덜란드의 사회주택 비중은 2000년 36.7% 대비 2.6%p 감소하였으나, 오스트리아는 2000년 22.6% 대비 3.6%p 증가함
  - 사회주택 비중 상위 국가들의 보유물량은 네덜란드 248만호, 오스트리아 89만호, 덴마크 61만호, 프랑스 540만호, 영국 494만호를 차지함

[그림 2] 글로벌 사회주택 비중



※ 자료 : OECD(2016)

- 사회주택 공급주체는 중앙정부, 지방정부, 비영리단체, 영리단체 또는 일반 임대인 등으로 나누어 볼 수 있음<sup>1)</sup>
  - 사회주택 비중이 높은 상위 5개 국가(네덜란드, 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 영국)의 경우 비영리단체를 중심으로 한 공급 비중이 가장 높으나, 국내는 사회주택(임대주택)이 주로 중앙정부나 지자체를 중심으로 공급됨

1) UN, EU, OECD 등의 국제기구에서 사용하는 사회주택이라는 용어는 공공임대주택, 협의의 사회주택, 세제우대주택을 모두 포괄하는 '광의의 사회주택'이며(박은철 외, 2017), OECD 통계는 시장 임대료 수준보다 낮게 공급되는 주택을 사회주택으로 보고 있음

[표 2] 주요 국가의 공급주체별 사회주택 비중

국가	중앙정부	지방정부	비영리단체	영리, 개인
네덜란드	0.0%	0.0%	81.0%	19.0%
오스트리아	0.0%	32.8%	67.2%	0.0%
덴마크	0.0%	3.7%	96.3%	0.0%
프랑스	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%
영국	0.0%	43.7%	56.1%	0.0%
아일랜드	0.0%	89.6%	10.4%	0.0%
폴란드	2.7%	80.4%	7.9%	9.0%
대한민국	67.7%	16.9%	0.0%	12.4%
미국	0.0%	22.2%	3.1%	68.7%
일본	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%

※ 자료 : OECD(2016)

■ **국내 사회주택은 1970년대 종교관련 비영리 단체들이 주택을 공급한 사례가 시초이며 민간 차원에서 주거문제 해결을 위한 다양한 주거 모델들이 시도됨(사회주택백서, 2017)**

- **민간 중심의 국내 사회주택 공급유형은 크게 2가지로 분류됨**
  - 협동조합 공급형 : 개인이 아닌 조합의 형태로 주택을 소유하거나 임차한 후 주택을 공급·운영함
  - 사회적 기업 공급형 : 사회적 기업이나 비영리 단체가 주택을 건설 또는 임차한 주택을 공급·운영함
- **기존의 사회주택은 민간이 자발적으로 공급하였으나, 서울시의 공적 지원을 시작으로 민관 협력 체계가 구축되었고 다른 지자체로 확산되는 상황임**
  - 시흥시는 2016년 사회주택 지원을 위한 조례 제정을 통해 제도적 장치를 마련하였고, 경기도 및 전주시는 사회주택 공급 시범사업을 시작하는 등 사회주택의 정책화가 전국적으로 확산되는 추세임

## 2. 사회주택과 주택금융<sup>2)</sup>

### ■ 정부는 저소득가구와 생애 첫 주택구입자에게 세제 혜택 또는 국가가 소유·관리하는 금융기관을 통해 용자를 제공함

- 대부분의 선진국과 개발도상국은 정부 중심의 주택 시스템을 통한 직접개입을 통해 자가 점유를 늘리는 것을 목표로 함(UNECE, 2015)
- 하지만 글로벌 금융위기로 인한 경기 침체, 유동성 감소, 정부의 공공 부문 지원 약화 등으로 주택구입자의 주택담보대출 접근성이 위축되어 사회주택에 대한 수요가 증가하고 있음(UNECE, 2015)
- 이에 따라 정부중심의 주택 시스템을 시장중심으로 전환할 필요가 있음이 지적되었으나, 저소득층을 위한 사회주택 지원은 정부의 직접 개입이 필요함을 강조함(IMF, 2011)
  - 유럽연합 27개국 사회주택 지출은 평균적으로 GDP의 0.1% 수준임
  - 2007년-2008년: 유럽연합 국가의 사회주택에 대한 공공 지출 급속히 증가
  - 2008년-2009년: 유럽연합 국가의 사회주택에 대한 양적성장 유지(글로벌 금융위기로 인해 증가세는 감소함)
  - 2011년에 발생한 유로존 재정위기로 인해 유럽의 사회주택에 대한 정부 지출이 위축되어 사회주택 확대 정책에 어려움이 커짐(UNECE, 2015)

### ■ 사회주택은 4단계의 주택생애주기별로 필요한 부분을 지원하기 위해 공공지원이 필요함

- 사회주택 건설 및 유지보수를 위한 자금은 공급자와 수요자에 대한 연차별 보조금 지원을 통해 충족될 수 있음(UNECE, 2015)
- 에너지 효율 개선을 포함하는 대수선, 리모델링 또는 철거를 위한 자금은 보통 일시적으로 제공함(UNECE, 2015)

2) 본 절은 UNECE(2015), 김혜승 외(2017) 자료를 기초로 정리함

[표 3] 공급비용 감소 방식(금융 및 비금융)과 2007년 이후 경향

감소방식		주체	경향	세부내용	비용 구분
건설 비용 절감	공적주택 공급자육성	정부	○	공공지원을 받는 공급자육성으로 사업자 이익을 감소시킴 <sup>3)</sup>	공급자 이익
	토지가격할인	정부	↓	사회주택이 필요한 지역에 즉시 적용 어려움	토지
	보조금	정부	↓	긴축재정으로 1. 공급측면 보조금(↓) 2. 사회주택 공급(↓) 3. 리모델링 자금(↓)	공사비 금융비용
조세 감면	민간투자 세금혜택	정부	↓	사회주택 개발에 세금(↑)	조세감면
	부담가능한 주택공급자 세제혜택	정부	↓	긴축정책으로 사회주택 공급자에 대한 세금(↑)	
자기 자본 활용	보유·잉여 자산 이용	주택 공급자	↑	정부자금보다 주택공급자의 자기 자본을 이용하도록 강제함	공사비 금융비용
	자기자본매각 / 부동산판매를 통한 투자	주택 공급자	↑	주택 공급자는 신규 또는 개·보 수를 위한 자금 마련을 위해 소유 부동산을 판매함(주택지분의 2~75%)	공사비 금융비용
	상업용지 공급 (교차보조)	주택 공급자	↑	상업용지개발과 판매로 발생하는 이익을 사회주택과 부담가능한 주택 자금에 이용함	공사비 금융비용
금융 체계	공공 융자	정부	↓	사회주택의 기본 프로그램이나 현재 공공대출 제한으로 감소세	금융비용
	민간 대출	은행 · 투자자	↑	사회주택을 위한 금융의 역할이 점차 증가함. 사회주택 투자의 부정적 결과 우려와 높은 이자율에 대한 문제가 상존함	금융비용
	정부 보증 민간 투자	정부	↑	국가보증에 대한 수요가 증가함. 사회주택에 대한 민간투자의 불신을 줄이고 합리적으로 책정된 저렴한 자금 활용이 가능함	금융비용
	이차 보전	정부	↓	이자율 상승, 주택가격 변화, 임금 감소로 나타나는 초과비용을 정부가 부담하는 문제로 감소세	금융비용
	특정목적에 위 해 조성된 저축 예금 유통화	정부	○	일부 국가만 추진·유지	금융비용

※ 자료 : UNECE(2015)

3) 지자체, 주택협회, 협동조합, 민간 개발자 등

[표 4] 주택 생애주기별 사회주택에 필요한 자금

건물 생애주기	신규주택	기존주택		
	신축	유지보수	대수선, 리모델링	철거
주요재원	· 보조금 · 공공대출 · 자기자본 · 세금공제 · 민간대출	· 집세 일부분 · 주택수당 · 사회적 수당	· 공공자금 · 자기자본 · 특별국제기금 · 에너지개선자금	· 공공자금 · 자기자본
개입의 주요 근거	· 신규주택 건설자금	· 페인팅, 배관 공사, 청소, 통신 성능개선 필요	· 에너지 효율성 증대 · 대수선 작업과 새로운(신규 표준) 달성 필요	· 수선이 불가능 할 정도로 낡 았거나 장기간 공실일 때 필요

※ 자료 : UNECE(2015)

■ 사회주택을 위한 금융지원은 공급자와 수요자로 구분할 수 있음

- 공급자 지원은 건설비 감소가 목표이며 2007년 이후 사회 주택분야가 활성화된 국가들의 개발비용 감축은 개발자 이익 제한, 저렴한 토지 확보, 건설비 절감을 위한 보조금 확보, 세제 혜택, 시장이율보다 저렴한 금융상품 등을 통해 이루어지고 있음(UNECE, 2015)
- 수요자 지원은 임차인의 지불능력 향상이 목표지만 공공부문 재정 부담으로 정책에 대한 재검토가 진행 중임(UNECE, 2015)

■ 사회주택 공급자는 규제 하에서 시장보다 낮은 가격에 주택을 지속적으로 공급하기 위해 다양한 자금 확보 방안을 마련 중임

- 사회주택 재정지원은 사업자의 사업비 부담을 완화하기 위해 토지의 무상제공 방법이 주로 활용되며, 정부 보조금 및 민간 투자 시 정부 보증 또는 정부 보증기금이 활용됨

- 덴마크는 민간 대출 또는 기존/자체 자산 활용이 증대되고 있으며, 오스트리아는 건설전환사채를 활용함(Williams et al., 2007)
- 프랑스는 개인 단기예금을 사회주택을 위한 저렴한 장기대출로 변형하는 구조를 가지고 있음(Williams et al., 2012)
- 영국은 상업용지 판매 수익을 통해 사회주택 개발을 위한 자금을 마련하는 경향이 증가하고 있음

[표 5] 사회주택 선도국가 특성

임무	시행주체(새로운 행위자)	내용
사회주택 재정지원과 금융	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방정부</li> <li>· 주택공급자</li> <li>· 민간은행</li> <li>· 기관 투자자</li> <li>· 국제은행</li> <li>· 국제 기부자</li> <li>· 자선 단체</li> <li>· 통합 채권 서비스</li> <li>· 세금 공제 거래기관</li> </ul>	대부분의 중앙정부는 수요자(임차인)에게 보조금을 지급하고 더 이상 사회주택 건설 자금을 지원하지 않고 있음. 재정지원은 현재 여러 행위자 간 연합에 의해 제공되고 있음.

[표 6] 사회주택 공급을 위한 재정 지원

방 법	개 요
보조금	· 주택공급에 직접적인 영향을 줄 수 있으며, 종종 다른 재원을 끌어오거나 안정적으로 유지하기 위해 사용됨
토지가격 할인	· 전통적으로 정부가 대토지소유자인 곳에서 도시개발의 결과를 관리하기 위한 주요 수단이며, 부담가능 주택에 적용할 수 있음
공공대출	· 사회적/부담가능 주택을 위한 전통적인 주요 금융 전략임 · 비용대비 효과가 높으며 자금조달이 쉬움 · 최근 공공부문 대출 제한과 민간의 낮은 모기지 이율로 축소됨
특정 투자를 위한 예금 순환의 보호	· 부담가능 주택에 대한 신용대출 프로그램 전용의 자금 흐름을 만드는데 사용됨 · 일부 국가에서 유지되나 지방은행 경쟁력 개선을 위해 폐지
은행대출	· 부담가능 주택 관련 금융에서 역할이 증대되고 있음 · 비용대비 효과와 자금조달, 배분방식 등 국가별 접근법이 다양
이자보조	· 초기단계의 주택담보대출에서 상대적으로 높은 원금과 이자 비용을 줄이는데 유용함
민간투자 세금우대	· 부담가능 주택의 투자를 촉진하고, 투자자에게 낮은 이익률과 제한적 이윤을 보상하는데 사용
민간투자 정부보증	· 부담가능 주택에 투자하는 금융기관의 위험을 줄이기 위해 정부가 지원하는 보증
공급자 세제 혜택	· 사회 경제적 주체의 세제 혜택은 소득 및 투자세액 공제, 감가상각비 총당, 판매세와 보유세 감면, 양도소득세 면제 등 다양함 · 이는 저소득 가구의 주택마련이나 높은 기준의 충족 등 정책 목표를 달성하기 위한 공급자들의 노력을 보상하는 것임
자체 적립금, 잉여금 사용	· 성숙한 주택조직은 추가적인 주택에 투자하기 위해 적립금, 잉여금을 활용할 수 있음 · 증가한 자금은 더 취약한 조직들을 지원하거나 혁신과 경쟁을 촉진하기 위해 축적할 수 있음
임차인 지분 사용	· 일부 재원조달 모델은 소규모로 분할된 임차인 지분을 결합함 · 정부는 저소득 임차인이 지분을 갖도록 지원할 수 있으며, 보다 많은 지분은 궁극적으로 임차인이 주택을 구매할 수 있게 함

※ 자료 : Milligan et al.,(2009), 최은영 외(2016)

### III. 유럽 사회주택 사례분석

#### 1. 네덜란드의 사회주택

##### ■ 네덜란드 사회주택 개요

- 네덜란드 사회주택은 19세기 후반 민간에서 공급되기 시작하였으며, 공공중심의 공급 체계에서 90년대 중반 전면 자율화됨
  - 1901년 주택법 제정으로 주택협회나 조합과 같은 단체가 정부의 장기·저리 대출 및 보조금 지원을 받을 수 있는 지위를 획득함(주택산업연구원, 2017)
  - 1980년대 후반 사회주택 공급관련 권한이 중앙정부에서 지방정부와 주택협회 등에 이양됨(사회주택백서, 2017)
  - 1990년대 중반 공공의 직접지원이 폐지되어 중앙정부와의 재무적 관계가 청산되었고, 현재는 민간(주택협회) 중심의 책임경영이 강조되고 있음
- 네덜란드 전체 주택 중 주택협회 주도의 사회주택 물량은 1/3 수준을 차지함
  - 2015년 기준 약 760만호의 총 주택 중에서 임대주택은 330만호(44%)이며 이중 주택협회가 공급한 사회주택은 약 240만호를 차지함
  - 90년대 주택협회는 1천여 개가 넘었으나, 인수·합병을 거쳐 16년 기준 336개가 활동 중이며 이중 327개가(97%) WSW 프로그램을 이용 중임
- 주택협회의 재정확보 방안은 사회주택보증기금(WSW) 대출보증, 중앙사회주택기금(CFV) 대출, 회전기금제도(자체수익사업)<sup>4)</sup>가 있음
  - 2015년 7월 신주택법 도입 이후 사회주택감독청(AW)이 신설되어 CFV 기능이 이관되었으며, 중산층을 대상으로 한 주택건설 시 회전기금을 통한 재원조달이 불가능하도록 규정 변경

4) 회전기금(Revolving fund)은 일정한 상업적 활동으로 얻어진 수익을 회전하여 사업예산에 포함하는 방식으로, 임대료 수입이나 주택 및 상업시설의 매각대금으로 사업비용을 충당하는 것이 기본원리임(김혜승, 2014)

- 한편, 사회주택 임차인에 대한 금융지원은 사회주택의 임대료 규제 정책과 주거급여제도가 대표적임
- **사회주택 공급자(주택협회 등)의 재원조달은 기금보증을 통한 은행 대출이나 기금융자로 구성됨<sup>5)</sup>**
  - 사회주택 공급확대를 위한 네덜란드 정부의 정책방향은 1990년을 기점으로 전환됨(진미윤, 김수현, 2017)
    - 그동안은 정부에서 직접적인 재정지원을 하였으나 1995년 정부재정 지원이 완전히 중단되었으며, 주택조합의 원활한 재원 조달 및 위험관리를 위해 중앙사회주택기금(CFV)과 사회주택보증기금(WSW)이 설립됨
    - 주택협회는 1995년 정부로부터의 재정적 독립 이후 기존 사회주택 임대료 수입과 자가소유 매각대금 수입을 이용하여 신규투자 재원으로 활용하고 있음
    - 주택협회는 필요 시 민간 대출을 활용( '15년 말 기준 주택협회 전체 자산 중 부채 비율은 65%이며, 이 중 75%는 네덜란드지방정부은행(BNG), 네덜란드지역치수위원회연합은행(NWB) 등 공적은행 제공 대출임)
  - 사회주택보증기금(WSW) 대출보증 프로그램
    - 1983년 설립된 WSW는 민관공동출자 재단으로 설립초기 정부출자를 받음 (중앙정부는 1984년, 1985년, 1995년 세 차례에 걸쳐 총 1억 유로 출연)
    - WSW는 사회주택 개·보수자금, 신규 건설자금, 토지 취득 등 주택협회의 사회주택 건설을 위한 모든 업무에 대해 대출보증을 수행함
    - WSW의 보증규모는 '16년 기준 820억 유로(105조원)임
    - WSW는 법률적으로 민간 비영리재단의 형태이나 정부와의 손실보전 협약을 통해 사회주택 협회에 대한 대출보증 등의 공적역할을 수행함
    - 주택협회는 WSW의 지급보증을 통해 시중 금리보다 약 0.8%-1.6% 가량 유리하게 자금 조달이 가능하며 사회주택 1 호당 월 약 30-40유로의 이자 비용 절감 효과가 있음

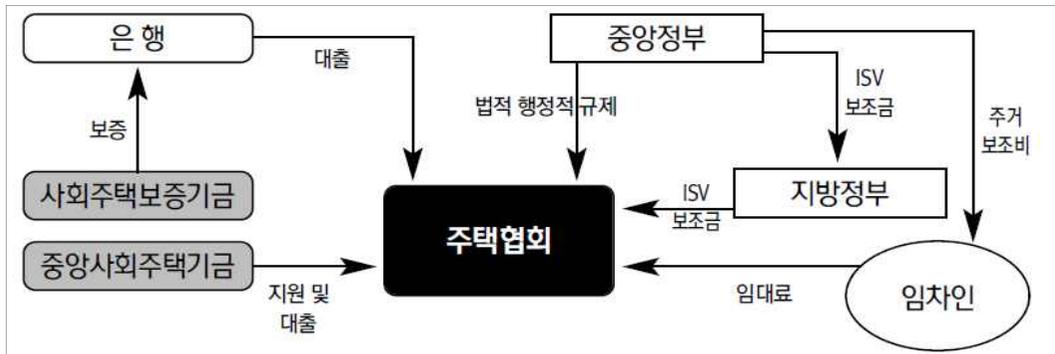
5) 본 내용은 주택산업연구원(2017)과 CECODHAS(2013) 자료를 기초로 정리함

- 또한 WSW는 주택협회 지급보증 대출에 대해 부실화 위험을 관리하고, 주택협회의 재무건전성 관리를 위한 평가를 실시함
- 현재 WSW는 네덜란드주택협회총연맹(Aedes)<sup>6)</sup>과 합병하여 Aedes를 통해 사회주택 대출보증 업무를 수행 중임

● 중앙사회주택기금(CFV) 재정지원 프로그램

- 1988년 중앙정부 산하로 설립된 CFV(Centraal Fonds Volkshuisvesting)는 재정적인 어려움이 있는 주택협회 등을 지원하기 위한 공적장치임
- CFV는 주택협회의 재정건전성 관리·감독과 재무건전성이 취약한 주택협회의 긴급 채무조정자금을 제공함으로써 구조조정 기능을 수행함
- CFV는 대출 부실화 및 채무불이행 위험에 처한 주택협회에 대한 무이자 대출을 지원하고 최장 10년에 걸친 채무조정·구조조정을 지휘, 필요시 주택협회의 인수·합병 과정에도 참여함

[그림 3] 네덜란드 사회주택 지원체계



※ 자료 : 김란수(2015)

- 과거 CFV의 구조조정 지원기능 및 강제분담금 부과와 징수 업무<sup>7)</sup>는 현재 WSW에 위탁되었으며, 2015년 주택감독청(AW, Authority for Housing Associations)이 신설되어 CFV 기능이 이관됨

6) Aedes는 300여개의 사회주택관련 비영리재단으로 이루어진 네덜란드 주택정책의 실제적인 운영기관임. 주택조합은 사회주택의 공급 및 운영과 관련하여 우선 AW의 감독을 받고, 2차적으로 WSW의 보증, 3차적으로 정부의 지급보증을 받음으로서 사회주택 시장의 안정화 역할을 수행함

7) 개별 주택협회 부실로 재무건전성이 악화되는 경우 모든 주택협회들의 참여와 연대책임 의무를 강화하기 위해 정부는 부실 주택협회에 대출금을 선 지급한 후 해당 금액을 주택협회로부터 상환 받을 뿐만 아니라 모든 주택협회에 일정금액의 분담금을 강제 부과함

■ 사회주택 수요자(임차인)를 위한 금융지원 정책

- 임차인 지원은 사회주택 공급자의 임대료 인상률을 제한하는 간접 방식과 주거급여를 통한 직접지원이 있음
- 공급자의 임대료인상률 제한방식은 매년 고시되는 월 임대료 기준에 의해 규제임대 부분과 비규제임대 부분으로 나뉨
  - 임대주택 공급자에 관계없이 월 임대료 기준으로 규제 여부가 결정되며, 17년 규제·비규제 월 임대료 기준은 710.68 유로 이하임
  - 임대료 규제가 월 임대료 기준 이하이면 임대료 인상률 제한, 주택점수제 등을 준수해야 함<sup>8)</sup>

[표 7] 네덜란드 임대주택 규제 구분

구분	규제임대	비규제임대
임대료 규제	· 주택점수제에 따라 임대료 상한제 적용	· 규제 없음 (시장 수급으로 결정)
입주가구 소득제한	· 없음 (단, 주택협회 임대 시 5분위 이하로 제한)	· 없음
임대료인상률 상한제	· 있음	· 없음
주거급여	· 수령가능	· 수령불가
주공급자	· 주택협회	· 개인, 민간사업자 등

※ 자료 : 주택산업연구원(2017)

- 주거급여는 정부의 임대주택 건설보조금을 폐지한 후 1997년 도입됨
  - 주거급여 수령을 위한 임대주택은 규제임대 부문만 해당되며 입주가구 소득기준을 충족해야 함
  - 연령, 가구원수, 가구소득, 임대료 구간에 따라 최종 주거급여액이 결정됨

8) 주택점수제는 각 임대주택의 품질을 임대료로 환산하는 제도로 주택면적, 시설, 연식, 입지 등 각 요소별 객관적 평가를 통해 점수를 산출하고 합산하여 최대 임대료를 산출함

## 2. 오스트리아의 사회주택

### ■ 오스트리아 사회주택 개요

- 오스트리아는 전통적으로 임대 부문이 차지하는 비중이 큰 국가임
  - 주택의 약 41%가 임대, 50%가 자가 점유(Owner occupation)이고, 9%는 기타형태의 거주방식임(Statistics Austria, 2012)
- 전체 임대주택 중 사회주택은 59%로 임대주택 부문에 있어 상당히 높은 비중을 차지함
  - 1980년대 초반 임대주택 비중은 40%였는데 이후 급격히 증가함
  - 전체 약 88만호의 사회주택이 있고(전체 주택의 24%), 사회주택의 2/3는 비영리단체나 유한이익 주택협회(Limited Profit Housing Associations) 그리고 1/3은 지방자체단체와 같은 정부기관에 의해 운영됨
- 오스트리아는 수요측면 지원보다는 사회주택 공급비용을 줄임으로써 임차인의 임대료 지불능력(Affordability)을 지원하는 비용-임대료(Cost rent) 체계를 시행중임<sup>9)</sup>
- 오스트리아의 사회주택은 공급·운영주체에 따라 3가지로 구성됨
  - 지방정부에 의해 공급되는 공공 임대주택
  - 유한이익 주택 법(Limited-Profit-Housing Act)하에서의 유한이익주택협회(Limited-Profit Housing Associations; LPHA)가 공급하는 유한이익 주택<sup>10)</sup>
  - 신축 주택에 대해 지방정부가 재정지원을 하는 주택촉진제도(Housing Promotion Scheme)가 있음
- 2013년 기준 약 200개의 유한이익주택협회(LPHA)가 있으며, LPHA는 84만 호의 사회주택(아파트 형태)을 운영하고 있음

9) 비용-임대료는 주택을 제공하고 유지하는 비용을 기초로 하여 계산된 임대료 체계로 공급자의 이익을 허용하지 않음

10) LPHA는 오스트리아의 주택협회로써 사회주택 공급을 담당하는 중추적인 역할을 행하고 있으며 모든 LPHA는 유한이익 주택 법(1979년 제정) 규정을 준수해야 함(Lunde and Whitehead, 2016)

- 주택유형별로 볼 때, 자가 점유는 단독주택의 비중이 높지만(20%만 아파트 형태임), 사회주택은 주로 복층 건물의 형태이며 도심지에 위치하고 있음
  - 전체 복층 건물의 42%는 사회주택으로 사적임대 부문의 26% 대비 높은 비중을 차지하며, 특히 2백만의 거주자가 있는 비엔나에서 해당 현상은 두드러지게 나타남(비엔나의 경우 전체 주택 중 46%가 사회주택임)
- 오스트리아 공급자 유형별 사회주택 공급·운영 비중
  - 지방정부는 전체 사회주택 중 33%를 운영하고 있지만, 현재 사회주택 신축건설은 하고 있지 않음
  - 유한이익주택협회(LHPA)는 사회주택의 56%를 운영 중이며, 영리목적의 공급자와 달리 제한된 임대료와 임차인-점유가능(Owner-occupied) 주택 공급·관리 이외의 업무는 수행 할 수 없음
  - 영리추구 공급자(For-profit providers)는 사회 주택의 11%를 운영 중임
- 오스트리아의 공적보조 하에 신규 건설된 주택 중에서 약 50%는 사회 주택이고 나머지 절반은 민간임대나 자가 점유이며 공공지원은 보조금, 대출지원 등의 직접지원 외에 세제감면 혜택 등이 존재함
  - 초기와 달리 지난 20년간 건축·개보수에 대한 직접보조에서(10% 가량 하락) 수요자 대한 보조(약 8% 증가)로 변화하고 있음
  - 2011년 기준 정부 보조금 총 금액은 2.66십억 유로로 GDP의 0.9% 규모임
- **오스트리아는 사회주택 공급자(주택협회)를 위한 보조금 지원제도를 운영 중임(Whitehead and Scanlon, 2007)**
  - 2009년 사회주택 공급을 위한 모든 재정지원 책임이 기존의 중앙정부에서 지방정부로 전면 이양됨
  - 2013년 현재 노동자와 고용주 각각 임금의 0.5%를 사회주택 공급을 위한 국가기금으로 납입하고 있으며, 형성된 기금은 지방정부에 분배되어 사회주택 공급을 위한 재원으로 활용됨(CECODHAS, 2013)

■ 한편, 사회주택 사업자의 사업비는 공공·민간대출, 사업자 출자금, 임차인 자본 등 다양하게 구성됨

- 지방정부에 의해 관리되는 장기 공공대출은 평균적으로 총 사업비 (토지 및 건설비)의 35%를 차지함
  - 공적대출은 대부분 만기 35년에 연 이자는 0-2% 수준이며, 금리와 상환 금액은 5년마다 인상됨
- 은행대출은 평균 총 사업비의 43% 수준이며, 사회주택 사업자는 일반대출 외에 1990년대 중반 도입된 주택건설전환사채(Housing Construction Convertible Bonds; HCCB)를 통해 조달비용을 절감함
  - 1990년대 이전에는 지역모기지은행(Regional Mortgage Bank)의 30년 만기 커버드본드(covered mortgage bond) 발행을 통해 사회주택 사업자에게 용자를 제공하였으나 금리상승, 만기축소 등의 문제에 직면함<sup>11)</sup>
  - HCCB는 커버드본드 대안으로 도입된 것으로 오스트리아의 특수목적은행(Housing Construction Banks; 주택건설은행)에 의해 발행됨<sup>12)</sup>
  - HCCB는 프랑스의 리브레 아(Livret A)와 유사한 형태의 대출로써<sup>13)</sup>, 채권 투자자는 자본이득세(Capital gains tax)가 면제되며 사회주택 사업자는 일반 대출보다 낮은 금리(평균적으로 0.5%)로 채원조달이 가능함
  - 한편, 2013년 현재 주택협회(LPHA)에 대한 은행 일반대출은 2-3% 사이의 변동금리임(고정 금리로는 3-4%로써 10년 만기 대출가능).
  - 은행을 통한 일반대출은 대부분 25년 만기이며, 관련 법령에 의해 비영리 공급주택 업체들에 대한 대출금리는 유리보(Euribor) 금리보다 높은 이자율을 적용할 수 없도록 규정<sup>14)</sup>

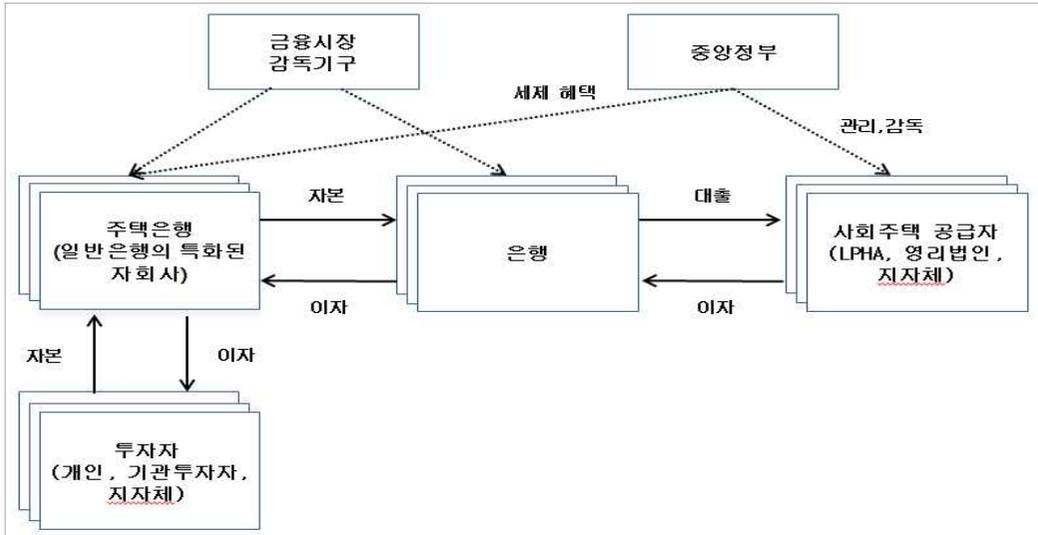
11) 커버드본드는 주택저당대출이나 공공기관 대출 등 금융기관이 보유한 자산을 기초로 발행되는 담보부 채권으로 투자자는 이중의 상환청구권을 지님

12) 주택건설은행은 1993년 민간금융 활용 차원에서 설립된 기관으로 모기지 수요자에게는 장기-고정 대출제공 및 사업자에게는 장기 용자 공급을 목표로 하며 현재 6개 기관이 존재함

13) 프랑스 고유의 비과세 저축계좌인 Livret A는 개인의 단기에금을 사회주택을 위한 저렴한 장기대출로 변형시키는 구조로써, 프랑스의 사회주택 관련 기금은 Livret A로부터 고정된 이자율과 수수료로 차입(약 65%가 Livret A로부터 조달됨) 후 사회주택 공급자들에게 대출해 줌.

14) Euribor(Euro Interbank offered Rate)는 유로화를 사용하는 유럽연합 12개국의 시중은행간 평균적인 거래 금리임

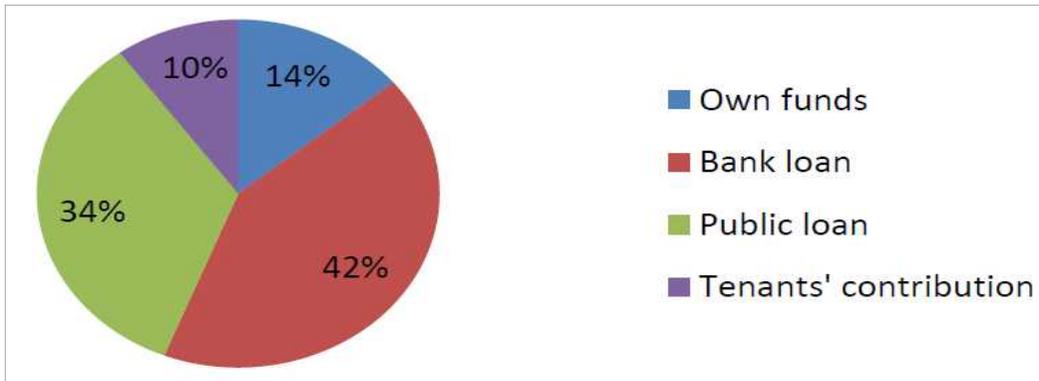
[그림 4] 오스트리아 HCCB 발행구조



※ 자료 : Hooker(2014)

- 사회주택 사업자의 자기자본은 평균 총 건설비의 14%를 차지함
- 임차인을 통한 재원조달(임차인 지분)은 총 비용의 9%를 차지함
  - 기본적으로 임차인 자본은 사업자들이 임차인에게 용자받는 유사대출 (Quasi-loan)으로써 임대료를 낮춤으로써 간접적으로 돌려는 구조임
  - 임차인 되거 시 초기 임차인 지분의 연 1% 감가 상각된 금액을 상환함
  - 저소득 계층은 지방정부에서 0% 금리로 대출을 받을 수 있으며 임대차 계약이 끝나면 대출 금액은 상환되며, 사회주택 공급자가 다른 방식의 재원 조달을 하지 않는 한 신규 임차인이 해당 지분만큼의 금액을 지불함
  - 사회주택 건설에 대한 임차인 지분이 66.68€/m<sup>2</sup>(2014년 기준)를 초과하면, 임차인은 10년 후에 해당주택을 구입할 권한이 부여됨(현재 약 25-30%의 임차인이 주택을 구입하는 상황임)

[그림 5] 사회주택 건설 자원조달 구조(비엔나市)



※ 자료 : CECODHAS(2013)

- 한편, 사회주택 임차인을 위한 별도의 공적지원 프로그램은 없으나, 오스트리아 사회주택의 비용-임대료 체계 하에서의 임대료 규제를 통해 임차인을 지원
  - 사회주택 비용에는 토지 및 건설비, 유지보수비 등이 포함되며, 임대료 산정 시 주택협회 전체 재고비용이 아니라 개별 주택(또는 단지) 기준으로 책정됨
  - 건설비 상승 등의 사유로 인해 최근에 신축 사회주택보다 과거에 건설된 사회주택의 임대료가 더 저렴함

### 3. 덴마크의 사회주택

#### ■ 덴마크 사회주택 개요

- 덴마크는 1940년대부터 사회주택을 도입하였으며, 1984년 제정된 ‘입주자 민주주의법’에 의해 사회주택의 운영은 입주자협의회의 논의를 거쳐 결정됨
- 2001년부터 2011년까지 덴마크의 보수당이 집권하면서 강력한 정책을 통해 사회주택을 공급함
  - 2007년 지방정부 개혁을 통해 사회주택 공급구조 및 규제를 간소화 함
- 1994년 이후 신규 사회주택 건설·공급은 지방정부에 의해서 결정됨
  - 다양한 연구에서 지자체는 중앙정부보다 보수적이고 위험회피적인 결정을 선호하는 것으로 파악됨(Scanlon et al., 2015)
  - 신규 공급량, 신축건물의 위치는 지자체 또는 공급자 간 협상에 의해 결정됨(Whitehead and Scanlon, 2007)
  - 덴마크의 사회주택 공급자는 지자체, 협동조합, 비영리조직으로 구성되며(Pittini and Laino, 2011), 2015년 기준 점유형태는 자가 51%, 사회주택 22%, 개인임대 20%, 협동조합 7% 순임(Nielsen, 2015)

[표 8] 주택점유형태

년도	점유형태			
	자가	개인임대	사회주택	협동조합
2010	44%	24%	25%	7%
2015	51%	20%	22%	7%

※ 자료: Juul-Sandberg(2014), Nielsen(2015)

- 덴마크의 사회주택 비중은 22%를 상회함(OECD, 2016)
  - GDP 대비 사회주택 투자는 0.2% 미만이지만 투자율은 지속적인 증가추세이며(Pero et al., 2016), 2010년부터 2016년까지 사회주택에 높은 수준의 예산을 배정함(Scanlon and Whitehead, 2014)

- 사회주택은 정책대상에 따라 가족, 노인, 청년의 3가지로 구분(UNECE, 2015)하며 15세 이상이면 누구나 입주 가능하고(Pittini and Laino, 2011). 덴마크 인구 중 1/5이 가량이 사회주택에 거주함(BL, 2018)
- 기본적으로 사회주택의 매매는 허용되지 않지만 빈 아파트는 세입자, 주택조합, 지자체, 관련부처의 승인이 있으면 예외적으로 가능함
- Boligselskabernes Landsforening(BL)은 덴마크 사회주택을 운영·관리하는 대표적인 비영리 민간단체임
- 2013년 기준 덴마크의 550여개 주택협회가 소속되어 있으며, 7천여 개의 주택단지, 5만여 호의 주택을 포함하고 있음(BL, 2018)

■ 사회주택 공급자 금융지원 정책

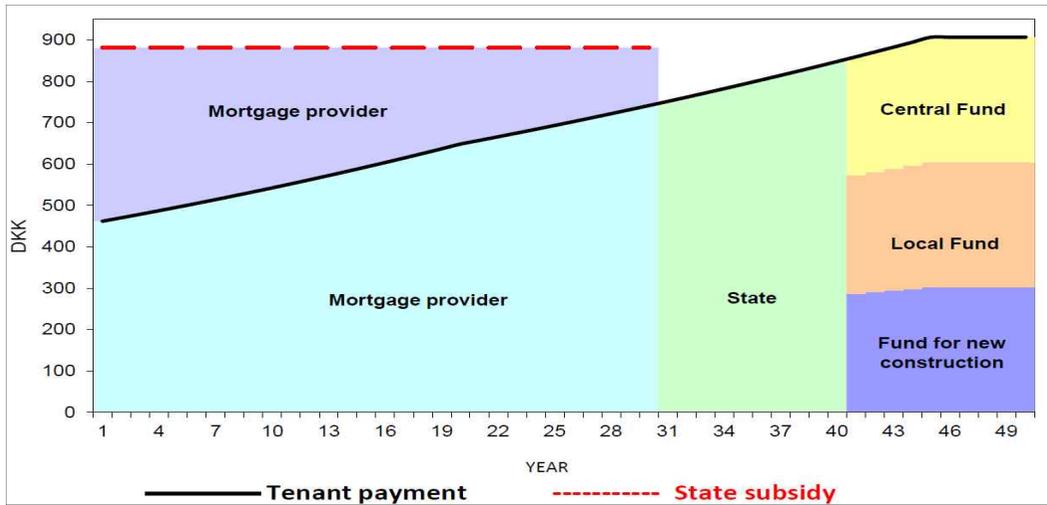
- 정부는 주택담보대출 이자를 보전하는 방법으로 보조금을 지급함
- 도시재생과 직접건설에 대한 재원은 지자체가 제공하며, 사회주택은 소득세와 부동산세를 면제받음

[표 9] 규제 및 주거 지원

제도	점유형태			
	자가	개인임대	사회주택	협동조합
소득세	모기지이자 세금공제	수익의 28%	면제	면제
부동산세	있음	면제	면제	면제
토지세	있음	있음	있음	있음
임대료규제	없음	있음	있음	있음
추가지원	도시재생 보조금	도시재생 보조금	건설비용 보조	자본이득 과세면제
	자본이득 과세면제			주택건설 보증대출
주거급여	없음	있음	있음	없음
공적지원 (주택공급)	있음(대출)	있음	있음	있음 (40%:보조금, 60%:대출)

※ 자료: Juul-Sandberg(2014)

[그림 6] 덴마크 사회주택 금융 모형



※ 자료: Juul-Sandberg(2014)

■ 덴마크의 임대료 산정방법은 비용연동형이며 임대료 수준은 시세수준으로 결정됨

- 사회주택 임대료 결정과 자금조달 및 보조금 지급은 중앙정부에서 결정함(Whitehead and Scanlon, 2007)
- 비용연동형은 공급·운영자가 주택의 공급·운영 시 필요한 원가를 반영하여 임대료를 산정하는 방법임

■ 덴마크의 신규 건설을 위한 재원조달 구조는 일반적으로 임차인의 임대 프리미엄 2%, 지자체 보조금 10%, 지자체가 보증하는 모기지 대출 88%로 구성됨(BL, 2018)

- 모기지 대출의 65% 이상이 생애 첫 주택에 대한 지자체의 대출보증으로 구성됨
  - 덴마크의 모기지는 30년 만기 변동금리이며, 잔액은 매년 재대출(Refinancing)됨
- 지자체 보조금은 사회주택에 대한 거주가 시작되면 향후 최대 50년

까지 무이자 대출이며 상환의무 없음(Juul-Sandberg, 2014)

- 2007년 이후 덴마크는 보조금보다 민간대출 또는 기존/자체 자산의 활용이 증대되고 있음(UNECE, 2015)
- 하지만 2017년 6월 21일 덴마크 정부는 2018년부터 사회주택의 건설 및 개·보수 재원을 기존의 모기지에서 국채발행으로 전환하는 방안을 제안함
  - 이를 통해 덴마크 정부는 사회주택 공급 비용을 줄이고 정부부채의 투명성을 제고하는 효과를 예상함

#### ■ 사회주택 수요자를 위한 금융지원은 보조금 지급이 대표적임

- GDP의 0.5% 정도를 주거급여로 지원함(OECD, 2016)
  - 청년층을 위한 사회주택은 임대료가 낮은 수준으로 유지될 수 있도록 추가적인 보조금이 부여됨(Juul-Sandberg, 2014)
  - 고령층을 위한 사회주택은 해당 지자체가 호당 40,000 DKK의 보조금을 제공하며, 최대 취득가액의 60%를 지원함(Juul-Sandberg, 2014)
- 임차인이 연간 납부해야 하는 금액은 사회주택 공급가액의 2.8%와 모기지 대출의 분담금을 합산하여 약 사회주택 공급가액의 3% 정도 수준임(Juul-Sandberg, 2014)
- 임대료의 최초지급일은 임차 후 3개월 이내이며 임대료는 45년 동안 매년 조정됨. 최초 20년 동안의 임대료는 소비자물가지수 변동률을 100% 반영하며, 이후 소비자물가지수 변동률의 75% 수준을 반영함(Juul-Sandberg, 2014)

#### 4. 소결 : 유럽 사회주택 사례의 시사점

##### ■ 유럽 국가의 경우 민간(주택협회 등)을 주축으로 한 사회주택 공급이 활성화된 상황임

- 사회주택은 초기 중앙정부나 지자체 등의 공공부문이 직접공급을 하였으나 현재는 민간공급 및 공공지원 체계로 변화됨
  - 공공부문은 기금출자 및 보증(네덜란드), 공적융자나 사회주택 전용 대출 상품 공급(오스트리아, 덴마크), 또는 세제혜택(소득세 등)을 제공함
  - 한편, 오스트리아와 덴마크는 사회주택 공급자(주택협회)에게 보조금을 지원하는 제도를 구비하고 있으나, 정부의 재정 부담으로 보조금 지급은 감소하는 추세임
- 공공부문은 사업자의 안정적 재원조달을 위해 장기·저리로 이용 가능한 사회주택 전용 금융상품을 개발할 필요가 있음

##### ■ 한편, 사회주택 공급을 위한 재원마련에 있어 사업자와 함께 수요자(임차인)의 역할도 강조되고 있음

- 오스트리아, 덴마크의 경우 사회주택 신규 건설을 위한 재원조달 시 임차인이 임대보증금을 활용하는 유사대출 구조를 갖고 있음
  - 오스트리아는 임차인 지분투자를 통해 장기거주 및 주택구매 권한을 부여함
- 따라서 사회주택 신규건설을 위한 재원조달 시 임차인의 재정투입 방안도 고려해 볼 수 있음

##### ■ 사회주택 임차인을 위한 지원은 주거비 보조(주거급여)가 대표적임

- 해외사례의 경우 임차인 지원을 위한 주거급여 지급제도를 구비하고 있으나, 공급자 규제를 통한 임대료 제한 수단을 주로 활용함
- 임차인 지원에 앞서 우선적으로 임차인이 부담 가능한 임대료 수준으로 사회주택을 이용할 수 있는 임대료 규제 체계 정비가 필요함

## IV. 국내 사회주택 사례분석

### 1. 서울시의 사회주택

- **서울시는 2012년 사회투자기금을 설치하였고, 2015년 1월 조례제정을 통해 사회주택 공급을 위한 제도적 지원 장치를 마련함**
  - 서울시는 청년층과 서민의 주거문제에 대응하기 위해 공공과 민간이 상호 협력하는 사회주택 공급을 시작함
  - 2012년 설치된 사회투자기금을 통해 사회주택 공급자에게 보조금과 저리대출 등의 재정지원 제도 장치를 마련하였고, 2015년 1월 조례를 제정하여 사회주택 활성화를 위한 구체적인 방안 마련

[표 10] 서울시 사회주택정책 변천과정

기 간	내 용
2012 이전	· 지역 사회경제조직 중심으로 사회주택 공급
2012.07	· 서울시 사회투자기금 설치
2015.01	· 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」 제정
2015.04	· 빈집살리기 사업 도입
2015.06	· 토지임대부 사업 도입
2015.08	· 사회주택협회 창립 (30여개 사회 경제조직)
2016.03	· 리모델링형 사업 도입
2016.06	· 사회주택지원센터 설립
2017 현재	· 사회주택 지원예산 감소(전년대비 30% 수준)

※ 자료 : 박은철 외, 사회주택 활성화 쟁점과 정책과제(2017)

- **조례에 사회주택의 정의, 지원방안 등이 구체적으로 명시되어 있으며 현재 서울시의 사회주택 공급 사업은 3가지 형태로 구분됨**

- 사회주택은 “사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택 등을 말한다.” 라고 정의함 (서울시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례 제2조 제1항)
  - 사회경제적 약자는 「사회적기업 육성법」, 「장애인 고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「공공주택 특별법」 등 관련 법률에 따른 주거약자·취약계층·무주택자·청년세대 등이 해당됨<sup>15)</sup>
  - 주거관련 사회적 경제주체는 비영리법인, 공익법인, 주택협동조합, 사회적기업 및 중소기업 등이 해당됨<sup>16)</sup>
- 서울시 사회주택 공급 사업은 민관협력 방식에 따라 토지임대부, 리모델링형, 빈집살리기의 3가지 형태로 구분됨
  - 토지임대부 방식은 사업자에게 30~40년간에 걸쳐 1%의 저리로 토지를 임대하고 사업자는 사회주택을 건설(또는 리모델링) 후에 임대·운영함
  - 리모델링형은 주로 1인 가구를 대상으로 한 임대주택으로 사업자는 15년 이상 경과한 고시원이나 여관 등의 준주택을 매입하거나 임차한 후에 이를 리모델링하여 사회주택으로 활용하는 방식임
  - 빈집살리기는 6개월 이상 빈집으로 방치된 방 3개 이상의 주택을 대상으로 사업자가 리모델링하여 사회주택으로 활용하는 방식임

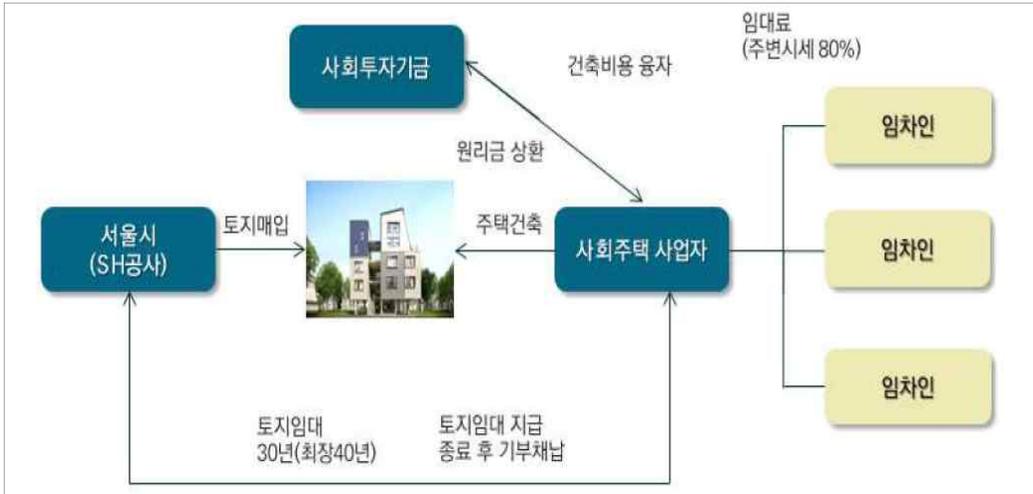
15) 구체적인 사회경제적 약자의 범위는 다음과 같음

- 가. 「사회적기업 육성법」 제2조제2호 및 같은 법 시행령 제2조에 따른 취약계층
- 나. 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제2조제1호의 주거약자
- 다. 「공공주택 특별법」 제2조제1호의 공공주택 중 국가·서울특별시·서울주택도시공사 또는 한국토지주택 공사가 소유한 임대주택 거주자
- 라. 무주택 세대구성원으로서 다른 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 공공이 소유하는 임대주택에 입주할 자격이 있는 자
- 마. 안정적인 주거생활을 영위하기 위해서 적절한 지원을 받을 필요가 있다고 인정되어 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)이 별도로 정하는 기준에 해당하는 청년1인가구 등
- 바. 그 밖에 시장이 특별히 인정하는 자

16) 구체적인 사회적 경제 주체는 다음과 같음

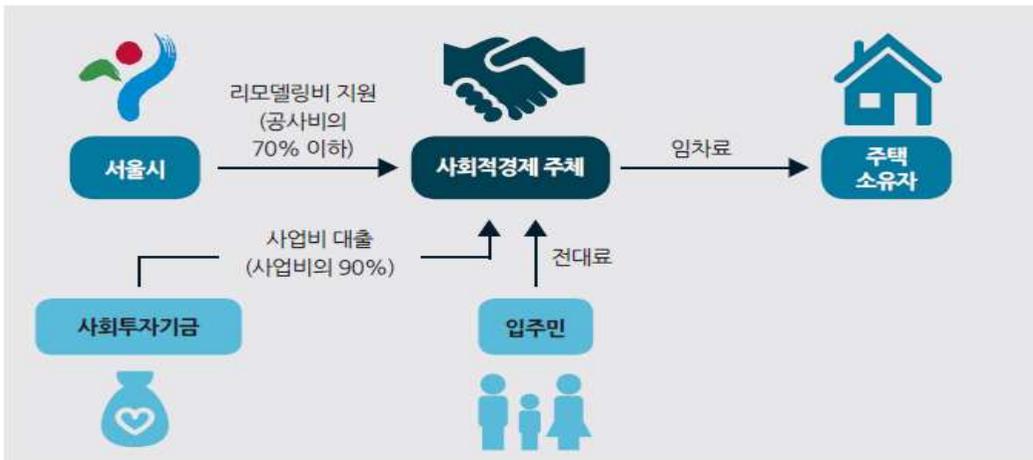
- 가. 「민법」에 따른 비영리법인
- 나. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 공익법인
- 다. 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회
- 라. 「사회적기업 육성법」에 따라 인증된 사회적기업
- 마. 「서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례」에 따른 예비사회적기업
- 바. 「중소기업기본법」에 따른 중소기업 중 건설업, 부동산업 및 임대업, 전문, 과학 및 기술 서비스업(건축설 계 및 관련 서비스업에 한함)에 해당하는 기업

[그림 7] 토지임대부 사회주택 공급 구조



※ 자료 : 최은영 외(2016)

[그림 8] 리모델링형 사회주택 공급 구조



※ 자료 : 사회주택백서(2017)

[표 11] 서울시 사회주택 공급유형

구분	토지임대부	리모델링	빈집살리기
대상 물건	· 서울시내 100평 기준 · 감정평가액 16억원 이하 토지	· 100평 이상 고시원, 숙박시설, 업무시설 등 비주거용 건축물	· 다세대, 다가구주택, 단독주택(방3개 이상)
임대 조건	· 시세 80%이하 · 거주기간 보장(10년)	· 시세 80%이하 · 거주기간 보장(6-10년)	· 시세 80%이하 · 거주기간 보장(6-8년)
입주 조건	· 도시근로자 월평균 소득 70%이하 (무주택자)	· 도시근로자 월평균 소득 70%이하 (무주택 1인 가구)	· 도시근로자 월평균 소득 70%이하 (무주택 1인 가구)
거주 방식	· 공동주택으로 운영 (커뮤니티 공간 세어)	· 공동주택으로 운영 (커뮤니티 공간 세어)	· 공동주택으로 운영
자금 지원	· 토지 저리 용자 · 총사업비 기금 용자, 민간대출(HUG 보증) · 민간대출시 서울시 이차보전 (1.5~2%)	· 사업비 60-80%이내 보조(최대 2억) · 기금 용자(총 사업비 90% 이내)	· 사업비의 50% 보조 (4천만 원 한도) · 기금 용자(총 사업비 90% 이내)

※ 자료 : 서울시 사회주택종합지원센터

■ **서울시의 사회주택 관련 조례제정 이후 사회주택 공급은 소폭 증가하는 추세이나 공급실적은 여전히 저조한 상황임**

- 2015년 서울시의 사회주택 조례제정 이후 ‘17년 말까지 사회주택은 총 663호(3년 누적기준)가 공급된 상황임
  - 빈집살리기 형태의 사회주택 공급실적이 246호로 가장 많으며, 토지임대부 사회주택은 198호로 가장 적게 공급됨
  - 사회주택 공급에 대한 공적 지원책 마련에도 불구하고, 2017년 지원예산 감소 등으로 공급량 확대가 어려운 상황임(박은철, 2017)
  - 한편, 서울시는 2018년 총 370호의 사회주택 공급 계획을 수립하였으며, 공급 유형별로 각각 토지임대부 총 150호, 리모델링형(리모델링, 빈집 살리기) 총 220호를 공급할 예정임

[표 12] 서울시 사회주택 공급현황

연도	토지임대부	리모델링	빈집살리기	합계
2015	22호	-	80호	102호
2016	96호	41호	152호	289호
2017	80호	178호	14호	272호
합계	198호	219호	246호	663호

※ 자료 : 서울시 정보공개자료, 사회주택공급(2018)

- 서울시의 사회주택 공급은 사회주택협회 회원사를 중심으로 수행중이며, 사회주택 사업시행·설계·시공·관리 등에 있어 협회 회원사에 속한 다양한 사회적 경제주체가 참여중인 상황임
  - 사회주택협회는 서울시 조례 제정 이후에 2015년 5월 창립되었으며, 초기 30개 회원사가 참여함
  - 사회주택협회는 사회주택의 보급 및 활성화를 위해 구성된 비영리 단체로 '17년 9월 기준으로 나눔하우징, 녹색친구들, 도시마을건축사무소, 두꺼비하우징, 민달팽이 조합 등 49개 회원사가 참여중임

## 2. 서울시 사회주택 금융지원 체계

- **서울시는 사업자(사회주택 공급자)와 임차인(수요자)을 대상으로 사회주택 금융지원 정책을 추진 중이며, 공급자를 위해 직접적인 예산보조와 간접지원 방식을 토대로 지원함**
- 사업자를 대상으로 한 금융지원은 서울시 예산을 통한 사업자 용자 또는 간접지원 방식으로 이원화 됨
  - 서울시 사회주택 직접지원에는 토지임대부 공급유형에 대한 토지매입비, 리모델링 사업(리모델링, 빈집살리기)에 대한 사업비 보조가 있음
  - 2015년부터 2017년까지의 서울시 사회주택 직접지원 금액은 총 190억 원으로 이중에서 토지매입비는 160억 원, 리모델링 사업비 지원은 30억 원을 차지함 (사회주택백서, 2017)

- 사업자 간접지원 방식은 사회투자기금을 통한 사회주택 사업자 용자 지원 사업이나, 민간 금융기관을 통한 사회주택 사업비 용자보증 사업 등이 있음
- 2012년 조성된 서울시 사회투자기금 사업 중 “사회투자기금 소셜하우징 용자사업”을 통해 사회경제적 조직에게 직접적인 용자지원을 수행중임

[표 13] 사회투자기금 소셜하우징 용자사업

구분	내 용
사업목적	· 다양한 유형의 임대주택 공급 및 사회주택사업 확대
사업대상	· 서울 지역에 사회주택 공급 예정인 사회적 경제 조직
용자조건	· 한도: 총 사업비의 70% 이내 · 기간: 5년 · 금리: 2% · 상환: 거치, 주택 매각 후 일시 상환

※ 자료 : 사회주택백서(2017)

[그림 9] 사회투자기금 용자사업 흐름도



※ 자료 : 서울시 사회주택종합지원센터

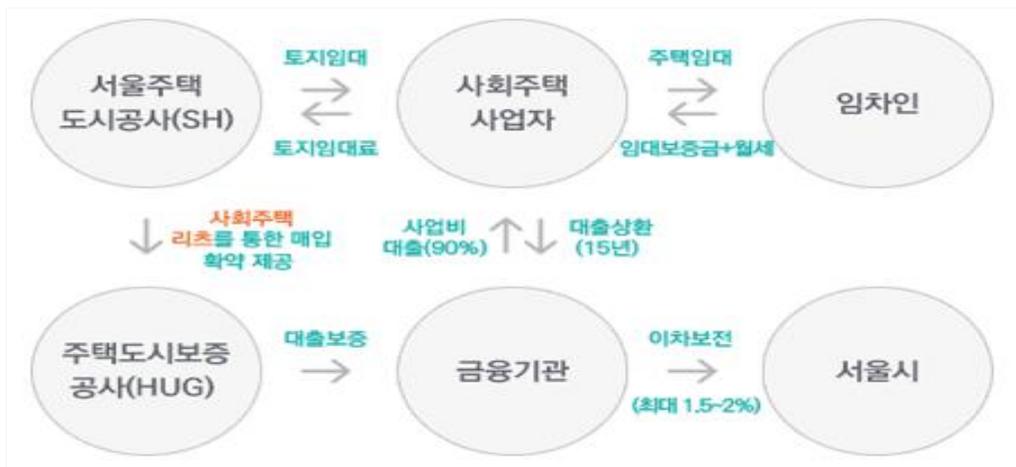
- 민간 금융기관을 통한 사회주택 사업자의 사업비 용자사업은 HUG 보증을 통해 금융기관에서 용자를 수행하고, 서울시는 이차보전을 통해 사업자의 재정 부담을 완화해 줌

[표 14] 민간 금융기관 사업비 융자사업

구분	내용
사업내용	· 서울시에서 선정한 사회주택 사업자를 대상으로 HUG보증을 통한 민간 금융기관 융자 및 서울시 이차보전 지원으로 대출금리에 대한 사업자 부담 완화
융자방식	1) HUG 보증 · 보증한도 : 총 사업비 90% · 보증요율 : 연 0.1% 2) 금융기관 대출 · 대출은행 : 우리, KEB하나은행 · 대출한도 : HUG 보증금액 · 대출금리 : CD금리(91일물) + 연 1.92% · 대출조건 : HUG 보증기한(최장 15년), 분할상환 원칙 3) 서울시 이차보전 · 이차보전요율 : 1.5%~2%(사업자 최종 대출금리 1.8% 수준 유지) · 지원조건 : 사업 및 자금관리 실시 (서울시 건설자금 사전검토 및 대출실행 후 사후관리)

※ 자료 : 서울시 사회주택종합지원센터 홈페이지

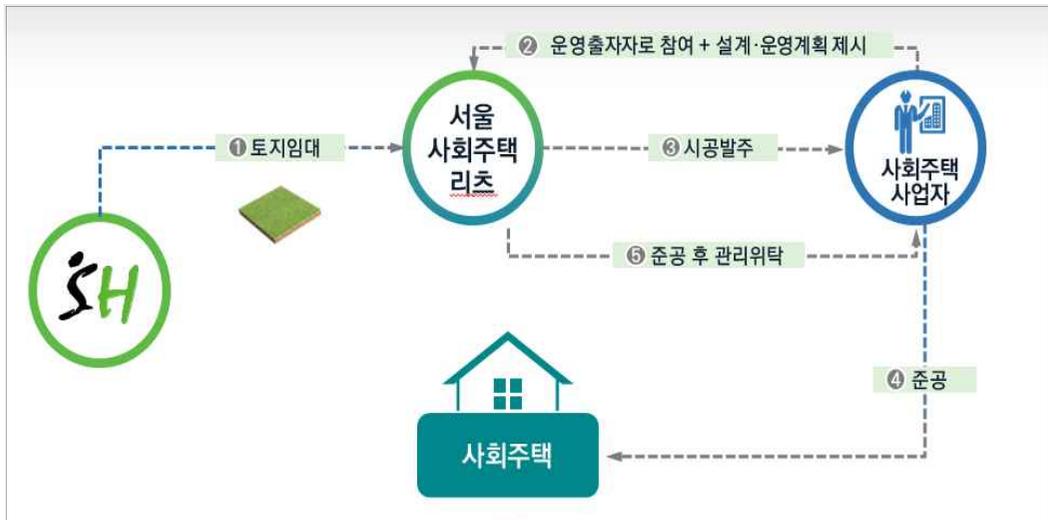
[그림 10] 민간 금융기관 사업비 융자사업 흐름도



※ 자료 : 서울시 사회주택종합지원센터

- 한편, 2017년 말 서울시는 ‘서울사회주택리츠(REITs)’ 를 설립하여, 3가지 유형에 대한 사회주택 사업자의 사업비를 지원 중임
  - 비주거시설 매입형 : 비주거시설(노후 고시원, 모텔, 오피스텔 등)을 리츠가 매입하고 서울시가 사회적 경제 주체에게 리모델링비를 지원함
  - 소규모 공공부지 신축형 : 서울시, 자치구, SH 소유의 소규모 부지를 리츠가 임차 및 신축 후 사회적 경제 주체에게 매각하거나 임대함
  - SH소유 노후다가구 재건축형 : 다가구 임대주택 중 노후주택을 리츠가 재건축하거나 부지 출자를 통해 개발한 후 사회적 경제 주체에게 매각 또는 임대함

[그림 11] 서울사회주택리츠 사업구조



※ 자료 : 서울시 보도자료(2017)

- 사회주택 사업자를 대상으로 한 금융지원과 차별적으로 수요자 측면에서는 ‘서울시 청년 임차보증금 용자 지원’ 사업만 존재함
  - 서울시 청년 임차보증금 용자지원 사업은 청년층을 대상으로 임차보증금의 이자보전을 지원하나, 대상 물건이 임차주택 전체이며 모집인원이나 용자 조건(용자한도, 대출기간) 등에 제약이 있는 상황임

[표 15] 서울시 청년 임차보증금 용자 지원사업

구분	내 용
신청대상자	· 만20~39세 이하의 청년 - 취업준비생 / 사회초년생 (재직기간 5년 이내) - 신혼부부 (결혼 후 5년 이내)
모집인원	· 연 4,000명
대상주택	· 임차보증금 2천만원 이하 · 월세 70만원 이하의 보증부 월세 · 서울시 관내 주택 및 주거용 오피스텔(전용면적 60m <sup>2</sup> 이하)
용자조건	· 취급은행 : 국민은행 · 용자한도 : 임차보증금의 80% 범위 내 · 이차보전금리 : 대출금의 연 2.0% · 대출기간 : 2년 만기 일시상환(2년 단위 3회 연장 가능하며, 최장 8년 이내)

※ 자료 : 서울시 사회주택종합지원센터 홈페이지

### 3. 소결 : 서울시 사회주택 사례의 시사점

■ 사회주택 공급을 위한 금융지원 장치 마련에도 불구하고 사회주택의 활성화를 위해서는 보다 다양한 지원방안이 필요함

- 서울시는 사회주택 사업자를 위해 기금융자, 대출보증, 자체 예산을 활용한 사업비 보조 등을 시행중임
- 사회투자기금 조성을 통한 직접적인 용자에도 불구하고 2017년 대출 자금은 전년 대비 30%이상 감소함(박은철, 2017)
  - 기금융자를 통한 채원조달은 총 사업비의 70% 이내이므로 사업자의 자체 채원이 필요하며, 사업비 대출 상환기간이 비교적 단기임(최대 5년)임
  - 또한 2017년 기준 사회투자기금은 총 702억 원(시 출자 526억 원, 민간 176억 원)이나 ‘17년 총 예산 160억 원 중 사회주택을 위한 용자규모는 80억 원으로 사업자 지원을 위한 기금규모가 부족함

- 공적보증을 통한 민간대출은 총 사업비의 90%까지 가능하나, 변동금리 및 분할상환 조건이므로 금리상승 시 사업자의 재정 부담이 가중될 수 있음
  - 한편, 향후 사회주택 공급물량 확대 시 보조금 증가로 지자체의 재정 부담이 증대될 수 있음
  - 따라서 민간재원 활용 또는 중앙정부 차원에서의 사업자 금융지원 방안이 필요함
- **한편, 임차인에 대한 지원은 제한적인 상황이므로 사회주택 임차인을 위한 금융지원 방안 모색이 필요함**
- 국내 사회주택에 대한 공적 금융지원은 사업자(공급자) 중심으로만 전개된 상황이며 임차인을 위한 금융지원 방안은 부족함
    - 서울시 사회주택 중 세어하우스 형태(리모델링형) 임대보증금은 1천만 원 이하지만, 공동주택(주로 신축주택)은 5천만 원 이상의 보증금이 필요함
    - 서울시는 “청년 임차보증금 용자지원 사업”을 통해 임차인을 지원하고 있으나 이용가능 인원이 제한적이며(4천 명), 용자한도가 2천만원 이하로 비교적 소액이고 용자조건도 2년 만기 일시상환 조건임
    - 기존 공공임대주택과 사회주택 입주자의 입주자격 및 소득기준 등이 유사하므로 시세 대비 80% 수준의 사회주택 임대료는 입주자가 부담 가능한 수준을 넘어설 가능성이 있음(최은영 외, 2016)
    - 또한 사회주택 대상 계층이 대학생, 신혼부부, 사회초년생 임을 감안할 때 임대보증금 마련에 있어 입주자의 재정 부담이 가중될 가능성 있음
  - 따라서 사회주택 임차인의 임차보증금 지원방안 및 임대료(월세) 부담 경감을 위한 금융지원 방안을 수립할 필요가 있음

## V. 사회주택 금융지원 방안

### 1. 사회주택 사업자를 위한 장기·저리 용자상품 공급

#### ■ 사회주택건설전환사채(HCCB) 도입<sup>17)</sup>

- 현재 사회주택 사업자 전용의 장기저리 용자상품이 거의 없는 상황  
이므로, 관련 상품 개발이 필요함
  - 사회주택 용자상품은 서울시 사회투자 기금(5년 만기), HUG 보증을 통한 민간대출(15년 만기 변동금리)이 존재함
- 오스트리아 HCCB는 안정적인 사회주택 보급에 기여해 왔으며, 경제 안정화에 중요한 역할을 함<sup>18)</sup>
  - 2012년 5월 현재 30만 명이 HCCB를 보유하고 있으며, 누적기준 약 20조원 (2018년 3월 26일자 유로환율 기준) 규모의 금액이 사회주택에 투자됨
  - 현재 오스트리아의 신축주택 및 기존 사회주택 리모델링 재원조달에 있어 HCCB 비중은 40% 정도를 차지함(Lawson, Milligan, Yates, 2012)
- HCCB 도입이전의 주요 금융지원 체계는 최장 만기 30년의 커버드 본드(Covered mortgage bond)였으나, 금리상승으로 인해 평균 만기가 5-6년까지 떨어졌으며 이에 대한 대안으로 나온 것이 HCCB임
  - 오스트리아의 1993년 법안은 주요은행들이 특수목적 채권을 팔 수 있는 자회사 성격의 주택 은행(Housing banks)을 만들 수 있게 함
  - 채권 판매로 얻은 기금은 3년 이내에 비용-임대(Cost-rent), 비용-상한(Cost-capped) 주택에 투자되어야 함
  - 오스트리아 비용-임대료는 주택을 제공하고 유지하는 비용을 기초로 하여 주택 호당 계산된 임대료 체계로 공급자의 이익을 허용하지 않음

17) 일반적으로 전환사채는 주식으로의 전환권이 부여된 채권임. 투자자는 채권의 안정성과 주식의 시세차익을 비교하여 전환 여부를 선택할 수 있으며, 발행회사는 사채의 자기자본 전환에 의한 자본금 확충 효과 및 보다 저렴한 금리로 자금조달이 가능하다는 장점이 있음

18) 시장금리 대비 대출 금리를 60-70bp 낮게 제공 가능함

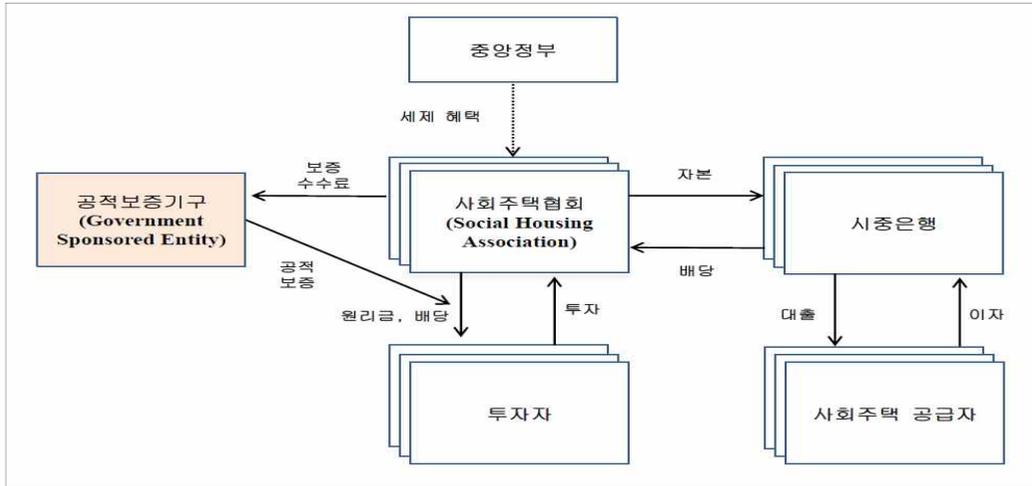
- 국내 공공임대주택 공급자(LH, SH공사 등)가 건설비용 기준이 아닌 시세를 기준으로 임대료를 할인하여 책정하는 방식과 차별적임
- HCCB는 이중세제 혜택(Double tax advantage)을 제공하며 세금 공제율은 가구의 소득과 가족 형태에 따라 다름<sup>19)</sup>

■ 오스트리아 HCCB를 토대로 한 “사회주택건설사채” 를 개발하여 사회 주택 공급자에게 저리·장기 용자 제공

- 미국 및 국내 기준금리 인상 등 전 세계적으로 금리상승 국면에 접어든 점을 감안하면 적절한 자금조달 방식으로 이용 가능함
  - 미국은 2017년 3차례 기준금리를 인상하였고 ECB는 2018년 9월 채권 매입 프로그램 종료 및 금리 정상화 기조가 예상되고 있음
- 한편, 시중은행은 사회주택 공급자 대출을 기피하고 있는 상황임
  - 사회주택 사업자의 열악한 재정 및 낮은 신용도, 검증되지 않은 사업성, 장기 대출 등의 사유에 기인함
  - 특히, 사업자 대출을 행하는 경우에 100% 은행 자본이 아니라면(일례로 은행채원 50%, 기타 금융기관 채원 50% 등) 자산매각 이전에는 자산의 구분이 불명확하므로 회계처리가 복잡해지는 문제가 있음
- 사회주택협회(가칭)와 같은 특수목적기구 설립 및 재원조달 후에 은행을 통한 사업자 대출구조를 모색 가능함
  - 주택협회 영역을 은행의 자회사보다는 공적 자본이 투입된 특수목적기관 성격으로 설립하고, 은행은 사업자 대출상품 판매 업무를 수행함
  - 중앙정부는 투자자에 대한 세제혜택을 부여하고, 주택협회 대출채원에 대해 공적보증 실시 및 보증수준을 100%로 상향하여 투자자를 보호함
  - 한편, 투자자를 모집하는 경우 여유재원 보유 및 보다 낮은 요구수익률을 원하는 기금(동창회 기금 등)을 대상으로 한 조달방안을 모색 가능함

19) 특정 소득계층은 10년 뒤 소득세 공제가 이루어지고, 보다 중요한 사항은 이자 소득에 대해 연 투자 소득세의 최초 4%를 공제하는 것임. 특히, 투자 소득세 공제로 유사한 다른 투자보다 세 후 수익이 30-40bp 더 높음. 또한, 조달자금은 대규모의 신축/보수에 사용되어야 하며 시행능력이 우수한 사업자를 선별하여 지원하므로 HCCB에 대한 대중의 신뢰도가 높음

[그림 12] HCCB 발행을 통한 사업자 지원방안



- 추가적으로 오스트리아 HCCB를 벤치마킹 한 호주 HSB(Housing Supply Bonds)처럼 투자자를 유형별로 구조화할 수도 있음
  - 호주 HSB는 공적보조와 세금 감면 및 정부보증이 결합한 채권으로 투자자에 적합하도록 만기선호도 또는 수익률/위험 특성을 살려 각 트렌치로 구분함

[표 16] HSB 트렌치별 특징

채권유형	특징	투자자
AAA HSB	· Senior Tranche · 정부보증으로 신용등급 AAA를 받을 수 있는 가장 안전한 장기 고정금리 채권 · 파산 시 지급 최우선순위	기관 투자자
Tax Smart HSB	· Mezzanine Tranche · AAA HSB보다 좀 더 높은 리스크를 상쇄해 주기 위해 세후 좀 더 높은 수익 제공 · 세제 혜택을 제공하는 대신 저리의 장기 채권	일반 투자자
NAHA Growth HSB	· Equity Tranche · 보조금을 장기 리볼빙 대출(revolving loan)로 전환하는 무이자의 주식(equity)같은 성격 · 최초 손실흡수 및 파산 시 지급 최하순위	정부
CB	· 전환사채	기관, 개인

※ 자료 : Lawson et al.(2012)

## 2. 사회주택 사업자의 직접금융 지원

### ■ P-CBO(회사채담보부증권)를 활용한 사회적 기업들의 직접금융(재원 조달) 기획 제공

- P-CBO(Primary Collateralized Bond Obligation)는 개별기업들이 발행한 채권을 기초자산으로 한 자산유동화증권(ABS)을 의미함
  - P-CBO는 1997년 외환위기로 인한 기업의 유동성 지원 및 중소기업 직접 금융(신규발행 또는 차환)을 지원하기 위해 2000년 도입됨(이지연, 2011)
  - P-CBO는 신용도가 낮은 중소·중견기업이 회사채시장 접근을 통한 직접적인 자금조달을 할 수 있도록 지원하며, 기관투자자는 투자 상품의 다양화 효과(신용보장을 통한 최우량등급 유동화 증권 투자기회)가 있음
- 현재 국내 P-CBO는 주로 신용보증기금, 기술보증기금에서 신용보증을 통한 신용보강 후 발행이 이루어지고 있음
  - 신용보증기금의 P-CBO는 중소기업(신보 자체 보증등급 일정수준 이상) 및 중견기업(회사채등급 BB-이상)을 대상으로 하며, 2016년 기준 보증금액은 약 2조원 수준임<sup>20)</sup>
  - 기술보증기금의 P-CBO는 기술혁신형 중소기업의 자금부족 지원을 위한 회사채 발행기회를 제공하고자 하며, 2016년 기준 보증금액은 2.5천억 원임
- 한편, 한국주택금융공사는 2008년 금융위기 당시에 주택건설사 유동성 지원을 목적으로 미분양 아파트(준공 후)에 대해 P-CBO를 공급함<sup>21)</sup>
  - 2008년 12월과 2009년 3월 주택금융신용보증기금의 신용보강을 통해 각각 4천억 원, 4.3천억 원의 P-CBO를 발행함
  - 2008년과 2009년 당시의 건설사의 발행금리(만기 3년) 각각 8% 후반, 6.89%로 시중 대비 1%~3% 수준의 낮은 금리로 자금을 조달<sup>22)</sup>

20) 2016년 기준 일반유동화회사보증 1.8조원과 시장안정 P-CBO 0.2조원 합산 수치임

21) 준공 후 미분양 아파트에 대해 총 2차례 및 준공 전 미분양 아파트(2009.09.)에 대해 1차례 P-CBO를 발행하였으며, 준공 전 미분양 아파트를 대상으로 1천억 원 가량 발행함

22) P-CBO 발행 월의 회사채 무보증(BBB+) 채권시가평가기준수익률 평균을 기준으로 비교함

- 금융위기 당시 건설사의 회사채 발행에 난항을 겪는 상황이 지속됨에 따라 한시적으로 P-CBO를 발행함으로써 건설사의 유동성을 지원함
- 사회주택 공급을 위한 지자체의 예산부담, 기금재원 고갈 등을 해결하기 위해 사업자의 직접금융 활로 모색이 필요함
- 서울시의 ‘민간 금융기관 사업비 용자사업’은 민간대출 이자를 서울시 재정(예산)으로 지원하므로 공급물량 확대 시 재정부담 우려가 상존함
- 또한, 사회주택 신축(토지임대부)은 한정된 기금(700억 원 수준)재원으로 토지매입 및 사업비 용자를 행하므로 향후 기금재원 부족 시 사회주택 공급에 차질이 발생할 수 있음

[표 17] 서울시 연차별 사회주택 투자계획

(단위 : 백만원)

구 분	기투자 (~2016)	2017	2018	2019 이후	합 계
민간자본사업보조	800	780	-	1,000	2,580
출자(기금)	5,068	8,468	21,797	25,000	60,333
이차보전금	-	-	448	1,000	1,448
민간위탁 사업비	-	-	2,000	3,000	5,000
합 계	5,868	9,248	24,245	30,000	69,361

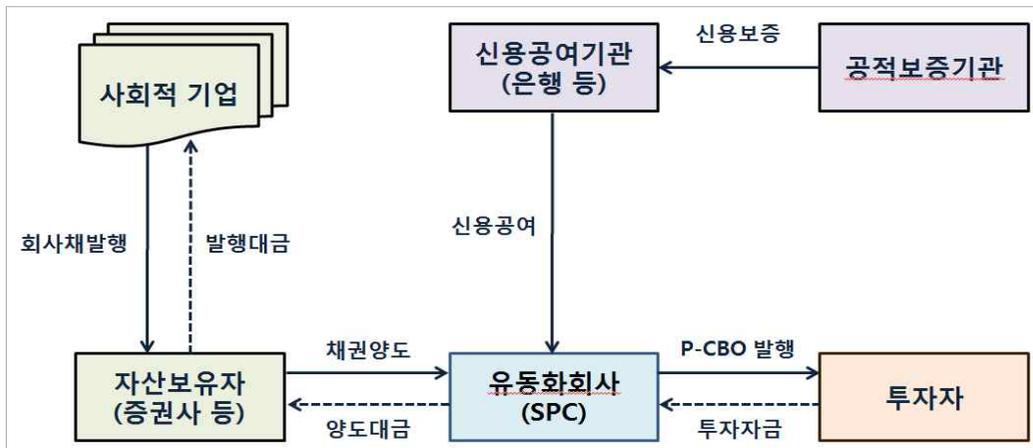
※ 자료 : 서울시 웹문서, 사회주택공급(2018)

■ P-CBO(회사채담보부증권) 활용방안

- 낮은 신용도 등으로 회사채 발행이 불가능한 사회주택 사업자를 대상으로 공적기관의 신용보증을 통해 P-CBO를 발행함으로써 사업자를 지원함
- 공적보증을 통한 민간대출의 경우 변동금리이므로 금리상승 시 사업자의 이자비용 부담 증가 우려가 상존하며, 보증수수료 발생함
- 반면, 회사채의 경우 고정금리로 재원조달이 가능하며, 별도의 보증료를 납부하지 않아도 된다는 이점 존재
- 또한 회사채 만기 후 차환이 가능하므로 장기로 자금 이용이 가능함

- 사회적 기업은 사회주택 건설을 위한 사업비의 조달을 위해 채권을 발행하고, 공적기관 및 신용공여기관 등의 참여로 회사채를 묶어 (Pooling) 유동화한 후 투자자에게 매각함
  - 현행 발행되고 있는 유동화증권(P-CBO)은 선순위 ABS, 후순위 ABS로 각각 나누고 후순위 ABS에 대해 회사채 발행기업이 재 매입해야함<sup>23)</sup>
  - 따라서 사회적 기업의 재무부담 완화를 위해 후순위 매입조건을 배제하고 발행된 유동화증권 전체를 시장에 매각함
- P-CBO 발행을 위한 절차는 다음과 같음
  - 사회적 기업은 회사채를 발행하고, 이를 자산보유자(증권사 등)에게 매각함
  - 자산보유자는 인수한 회사채를 유동화회사(SPC)에 양도하고, 유동화회사는 회사채를 기초로 P-CBO 발행함
  - P-CBO 투자자의 원리금 지급을 보장하기 위해 금융기관(은행 등)이 신용공여한도를 약정함
  - 공적보증기관은 신용공여약정에 의해 유동화회사가 부담하는 채무에 대해 신용보증 함(공적보증기관은 최종 위험부담자임)<sup>24)</sup>

[그림 13] 사회주택 사업자 지원을 위한 P-CBO 발행



23) 신용보증기금 P-CBO는 회사채 발행금액의 연율1% 수준의 후순위 ABS를 매입해야함

24) 공적보증기관의 위험부담을 완화하기 위해 사회적 기업이 건설한 사회주택에 대해 담보제공이 필요하며, 담보를 위해 사업단계별(토지매입, 주택건축 등)로 사채를 분할하여 발행함

### 3. 민간 협력을 통한 사회주택기금 설립

#### ■ 중·장기적인 측면에서 민간(주택협회 등)을 중심으로 한 사회주택 운영을 위해 공적기금 마련이 필요함

- 사회주택 공급 비중이 가장 높은 네덜란드는 초기 중앙정부 중심의 사회주택 공급 체계에서 현재 민간 중심으로 운영 중임
  - 네덜란드는 중앙정부의 재정부담 문제에 직면함에 따라 사회주택 공급을 위한 직접적인 정부의 재정투입 보다는 민간(주택협회)을 활성화 하는 방향으로 정책방향을 선회하고 제도적 장치를 마련함
  - 주택협회의 원활한 재원조달을 위해 1980년대 중반 중앙정부와 민간이 공동으로 출자한 사회주택보증기금(WSW)을 마련하였으며, WSW의 공적보증을 통해 사회주택 사업자의 대출보증 업무를 수행함
- 네덜란드 사례와 같이 민관이 협력하는 경우에 사회주택 공급을 위한 시너지 창출이 가능해 질 수 있음
  - 공공의 관리·감독을 토대로 민간기업의 부실건설 등 윤리적 측면 문제를 사전에 방지할 수 있으며, 공적성격의 기금을 통해 사회주택 사업자는 원활한 재원조달이 가능해짐
  - 또한, 공공의 상대적으로 느린 시장대응 능력을 민간영역 차원에서 해결할 수 있으므로 수요자 니즈에 부합하는 다양한 형태의 사회주택을 유연하게 공급 가능함
- 따라서 민관의 공동출자를 통한 “사회주택전용 기금” 형성 및 주택협회 등의 민관을 중심으로 한 사회주택 공급 체계가 필요함
  - 공적기금을 통해 주택협회에 대한 대출보증(지급보증)을 수행할 수 있으며, 필요시 기금을 통한 사업비 융자도 가능해짐
  - 기금을 통한 대출보증이 있어 사회주택 개·보수자금 및 토지매입비, 건설비 등 사회주택의 모든 사업부분을 대상으로 보증업무를 확대함으로써 사회주택 공급 활성화에 기여할 수 있음

## 4. 사회주택 임차인 지원

### ■ 사회주택 활성화를 위해서는 입주자를 위한 임차인 전용 임대료 상품 개발이 필요함

- 현재 서울시에서 공급하는 토지임대부 방식의 사회주택은 높은 임대보증금이 필요한 상황임
  - 서울시 리모델링형은 임대보증금이 약 1천만 원 미만이지만, 토지임대부는 임대보증금이 약 5천만 원 이상으로 비교적 높은 수준임<sup>25)</sup>
  - 서울시의 임차인 용자상품은 임차보증금 2천만 원 이하의 주택만 해당되며, 용자기간도 비교적 단기이고 만기이후 대출금을 상환해야 함
  - 현재 공급되는 사회주택의 대상계층이 대학생, 신혼부부, 사회초년생임을 감안할 때 사회주택 입주를 위한 목돈 마련에 애로가 있을 수 있음
  - 따라서 사회주택 임차인 지원을 위한 방안모색이 필요함
- 사회주택 임차인 전용 임대보증금 상품 개발 및 공급 방안
  - 현재 임차인이 사회주택에 입주하는 경우 주택도시기금을 통한 용자상품과 한국주택금융공사의 전세자금보증 상품을 이용할 수 있음<sup>26)</sup>
  - 공적기금을 통한 용자의 경우 저리로 대출을 이용할 수 있음에도 불구하고 기본적인 대출기간이 단기(2년)이며 기한 연장 시 원금일부 상환 또는 가산금리 등의 조건이 부여됨
  - 사회주택의 거주기간은 최하 6년 이상이 보장되므로(서울시) 보다 장기의 안정적인 사회주택 전용 임대보증금 대출상품이 필요함
  - 사회주택 임차인의 보증금 용자금액을 원리금 균등납부를 통해 만기이후 대출금이 저축금액이 되도록 유도함으로써 사회주택 입주자의 자산형성을 지원할 수 있는 대출상품 개발도 모색해 볼 수 있음

25) 2018년 4월 입주자 모집 중인 마포구 사회주택의 경우 임대보증금은 최하 5천4백만 원(원룸)부터 최고 1.33억 원(복층구조)이며, 금천구 사회주택의 경우에도 최하 7천만 원(원룸, 2층)부터 최고 9천만 원(원룸, 5층) 수준으로 높은 상황임

26) 최근 한국주택금융공사는 사회주택 임차인 지원을 위해 보증금의 90%까지 보증한도를 확대함

## VI. 결론

### 1. 연구의 목적

- 정부는 주거복지로드맵을 통해 사회적 경제주체를 중심으로 한 사회주택 공급방안을 제시함
  - 정부는 민·관 협력 거버넌스 구축의 일환으로 사회적 경제주체가 공급하는 사회주택 활성화 지원 강화를 발표함
  - 현재 국내는 서울시가 대표적으로 조례제정을 통해 사회주택을 공급 중이며, 지자체로 확산되는 상황임
    - 서울시는 사회주택 공급 활성화를 위해 제도적 장치를 마련하였지만 여전히 공급은 저조한 상황이며, 현행 사업자 지원체계는 한계가 있음
- 사회주택이 성공적으로 정착된 유럽 국가의 사례분석을 통해 국내의 사회주택 활성화를 위한 금융지원 방안 검토가 필요함
  - 유럽 국가는 사회주택에 대해 비교적 오랜 역사를 갖고 있으며, 사회주택 지원을 위한 금융지원 체계를 구비함
  - 본 연구는 사회주택 비중이 가장 높은 상위 3개국(네덜란드, 오스트리아, 덴마크)을 대상으로 공급자 및 수요자 측면에서 금융지원 사례를 분석하여 국내시장의 적용 가능성을 모색함

### 2. 연구결과 요약

- 유럽 국가는 사회주택을 위해 정부 차원에서 제도적 장치를 마련함
  - 초기 민간으로부터 시작된 사회주택은 중앙정부 주도하에 공급함으로써 사회주택이 정착될 수 있는 계기가 됨
  - 현재는 민간 중심으로 사회주택이 공급되며 중앙정부는 주로 공적인 지원을 수행중임

- 유럽 국가는 사회주택 사업자의 지원을 위해 다양한 수단을 활용하고 있으며, 주로 사회주택 임대료를 관리하여 임차인을 지원함
  - 네덜란드는 사회주택보증기금(WSW)과 중앙사회주택기금(CFV)으로 사업자를 지원하며, 임차인에게 주거급여를 지급함
    - WSW보증 하에 사회주택 사업자는 시중금리보다 낮게 사업자금의 조달이 가능하며, CFV에서 재정적 난항을 겪는 주택협회에 직접적인 용자를 지원함
  - 오스트리아는 주택건설전환사채(HCCB) 발행을 통한 사업자 지원이 대표적이며, 사회주택의 비용-임대료 규제를 통해 임차인을 지원함
    - 사업자의 재원조달 중 약 40% 이상을 차지하는 HCCB를 통해 장기·저리 용자를 제공하며, 임차인 재원도 사회주택 공급을 위해 활용됨
  - 덴마크는 주로 지자체가 보증하는 민간대출을 활용하여 사업자를 지원하며, 청년층과 노년층의 임차인을 위해 주거급여를 지급함
    - 민간대출은 30년 만기로 장기간 이용할 수 있으며, 지자체에서 사업비의 약 10% 정도를 보조금으로 지급함

### 3. 금융지원 방안

- 사회주택 활성화를 위해 다음과 같은 지원 방안을 제시함
  - 1)오스트리아 HCCB를 벤치마킹한 금융상품 개발, 2)P-CBO를 통한 사업자의 직접금융 기회 제공, 3)민·관이 공동으로 출자하는 사회주택기금 설립, 4)사회주택 임차인 전용 임대보증금 상품개발 등
- 공공영역은 사업자 및 임차인 지원을 토대로 사회주택의 공공성 확보 및 사회적 가치를 창출할 필요가 있음
  - 서울시는 사회주택 사업자에 중소기업을 포함함으로써 사회주택이 영리목적의 주택으로 변질될 가능성이 상존함
  - 공공의 사회적 가치 창출을 위해 주택관련 공적기관의 지원이 필요함

## 〈참 고 문 헌〉

- 김란수, 2015, “네덜란드 사회주택의 발전과정과 함의”, 협동조합네트워크, 70, 25-56.
- 김혜승, 2014, “사회적 경제 조직에 의한 주택공급: 네덜란드 주택협회 사례를 중심으로”, 국토정책 Brief, 459.
- 김혜승, 남원석, 봉인식, 신수임, 진남영, 최은영, 2017, 『UNECE 지역의 사회주택 : 모델, 경향, 과제』, 한국도시연구소
- 박은철, 김수경, 오근상, 2017, “사회주택 활성화 쟁점과 정책과제”, 서울연구원.
- 심윤수, 김수웅, 이창석, 2016, “토지임대부 사회주택 공급 활성화방안 연구 - 서울시 토지임대부 사회주택 사업성을 중심으로”, 주택도시연구, 제6권 제2호, 63-77.
- 이길제, 2016, “사회주택”, 국토, 422, 46-46.
- 이지언, 2011, “P-CBO 시장 활성화를 통한 중소기업의 자금조달 개선 방안”, 금융포커스, 제20권 제7호, 한국금융연구원.
- 주택산업연구원, 2017, 제5회 국제주택도시금융포럼 사전자료집.
- 진미윤, 김수현, 2017, 『꿈의 주택정책을 찾아서』, 도서출판 오월의봄.
- 최은영, 권순형, 진남영, 전진선, 한지은, 2016, “사회주택공급 활성화를 위한 대응방안”, 한국도시연구소.
- 한국사회주택협회, 2017, 『2017 한국사회주택협회 백서』.
- CECODHAS, 2013, Study on Financing of Social Housing in 6 European Countries, CECODHAS Housing Europe.
- Hooker, L., 2014, Australia's essential housing crisis, Submission to the Senate Standing Committee on Economics Inquiry into Affordable Housing.
- Juul-Sandberg, J., 2014, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, National Report for Denmark.

- Lawson, J., Gilmour, T., Milligan, V., 2010, International measures to channel investment towards affordable rental housing, Research paper.
- Lawson, J., Milligan, V., Yates, J., 2012, Housing Supply Bonds—a suitable instrument to channel investment towards affordable housing in Austria, AHURI (Australian Housing and Urban Research Institute).
- Lunde, J., and Whitehead, C., 2016, 『Milestones in European Housing Finance』, Wiley-Blackwell.
- Nielsen, L., 2015, Financial aspects of Danish social housing, Ministry of Immigration, Integration and Housing, Denmark.
- Pero A. S., Adema, W., Ferraro, V., and Frey, V., 2016, Policies to Promote Access to Good-quality Affordable Housing in OECE Countries, OECD Social, Employment and Migration, Working papers.
- UNECE(United Nations Economic Commission for Europe), 2015, Social Housing in the UNECE: Models, Trends and Challenges.
- Whitehead, C., and Scanlon, K., 2007, Social Housing in Europe, London School of Economics and Political Science, London, U. K.
- Scanlon, K., Whitehead, C., and Arrigoitia, M. F., 2014, Social Housing in Europe, RICS research.
- 서울시 사회주택종합지원센터 <http://soco.seoul.go.kr>
- 한국사회주택협회 <http://socialhousing.kr>
- 신용보증기금 <http://www.kodit.co.kr>
- 기술보증기금 <http://www.kibo.or.kr>
- OECD <http://www.oecd.org>

## [부록 1] 네덜란드 WSW의 사회주택 사업성 평가지표

- WSW는 주택협회 대출보증 시 사회주택의 가치를 산정하여 재정건전성 평가를 위한 지표로 활용함
- WSW는 사회주택 1호당 사업가치 만큼 대출보증을 제공, 주택협회는 사업가치(담보인정액)를 상회하는 비용은 자체 조달해야 함
  - 1호당 사업가치는 배당모형을 이용(임대사업기간 50년 상정, 연간관리비 및 유지보수비 등 운영지출 비용과 임대료 수입 등을 산식에 포함)
  - 이상적으로 사회주택 호당 사업가치(미래 현금흐름 현재가치)는 개발비용과 같아야 함

[표 18] WSW 사회주택 사업성 평가지표

구 분	개 요
사업가치 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 입주 초기 월 임대료는 675유로 (입주 3년 후부터 연 2% 임대료 인상)</li> <li>· 50년 후 잔여가치는 1,000유로로 가정 (통상 주택의 잔여가치는 5천 유로로 가정하나, 공동주택은 더 보수적으로 접근)</li> <li>· 임대사업자세: 일종의 보유세로 보유 주택 공시가격의 0.491%를 매년 정부에 납부</li> <li>· 운영관리비 연 인상률 2%, 유지보수비 연 인상률 3%</li> <li>· 임대수입 산정 시 연간 공실률은 1%로 감안</li> </ul>
개발비용 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신규주택은 공급가(분양가 또는 신규 자산가치)의 21%를 부가가치세로 납부</li> <li>· 지방정부에 납부하는 인허가세 등 기타세금</li> </ul>

※ 자료 : 주택산업연구원(2017)

## [부록 2] 신용보증기금 유동화회사보증 프로그램

[표 19] 신용보증기금 P-CBO 구조

구분	설명
제도개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 회사채를 유동화회사(SPC)가 매입 후 유동화 자산을 구성하여 이를 기초로 유동화증권 발행하며 신용보증기금은 CBO에 대한 신용보증업무 수행</li> <li>· 유동화증권은 선순위/후순위 증권으로 분리하여 발행</li> <li>· 선순위의 경우 신보보증 및 기관투자자 매각, 후순위는 신보 보증 없이 개별기업이 매입</li> </ul>
발행대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중소기업: 신보의 보증심사등급 K10 이상</li> <li>· 중견기업: 신용평가회사의 회사채등급 BB- 이상</li> </ul>
지원금액	· 최고 250억원 이내 (신용등급별 차등)
보증료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 없음</li> <li>* 회사채 발행금액의 연율 1~1.5% 수준 후순위증권 매입 (중소기업은 연 1%)</li> </ul>
발행조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고정금리</li> <li>· 장기자금(3년 이내), 만기 후 차환 가능</li> </ul>
발행금리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중소기업: 신용등급별 2.94%~4.74%</li> <li>· 중견기업: 신용등급별 2.84%~4.64%</li> <li>* 2017.08.02일자 금융투자협회 시가평가수익률 기준</li> </ul>

※ 자료 : 신용보증기금 홈페이지

### [부록 3] 사업자보증 및 개인보증업무 비교

[표 20] 사업자보증상품 비교

구 분	HF	HUG	
사업계획 승인 (건축허가)	PF보증	주택사업 금융보증	표준 PF보증
	건설자금보증		유동화보증
	도시형생활주택		기금건설자금대출보증
	-	인허가보증	감리비에치보증
착공	-	주상복합주택분양보증	오피스텔분양보증
	-	주택임대보증	하도급대금지급보증
	-	후분양대출보증	입주자모집승인전
	-	후분양대출보증	입주자모집승인후
사용검사 (승인검사)	임대보증금 반환자금 보증	하자보수보증	임대보증금보증
		모기지보증	임대관리보증
거주관리	-	모기지보증	임대관리보증
		임대관리보증	

[표 21] 개인보증상품 비교

구 분	HF		HUG
전세	전세자금 보증	일반전세	전세보증금반환보증
		집단전세	전세금안심대출보증
		신용회복지원자전세	-
		징검다리 전세	
		사회적배려대상자전세	
		목돈 안드는 행복 전세	
주택구입 및 입주	-		주택임차자금보증
	중도금 보증	일반중도금	주택구입자금보증
		연계중도금	
		집단중도금	
		분납임대주택중도금	
재개발· 리모델링	건축·개량자금보증		정비사업자금대출보증
			리모델링자금보증
임대사업	월세자금보증		전세임대주택전세보증금반환보증
			임차료지급보증
	매입임대사업자보증(주택사업자)		임대주택매입자금보증
모기지 신용보증	일반모기지신용보증		-
	정책모기지신용보증		