

# 주요 EU 회원국의 부담가능주택 공급 및 자금조달 체계분석과 국내 활용방안\*

## - 프랑스, 네덜란드, 독일의 비교 사례분석

Characteristics of the Supply and Financing System of Affordable Housing in Major EU Member States and Domestic Use Measures  
- Comparative Case Analysis of France, the Netherlands, and Germany

박원석\*\*  
Park, Won Seok

### Abstract

The purpose of this study is to analyze the characteristics of the supply and financing system of affordable housing, and to derive policy implications for domestic use measures. The study results are summarized as follows. Based on the perspective of the housing system theory, France, the Netherlands, and Germany all adopt a unitary rental system and selective general model/mass model, so the focus of the housing policy is on the expansion of affordable housing. The supplier of affordable housing is both public and private, and the target class of affordable housing is mainly below the middle income class. Furthermore, the rent is differentiated according to the income level. For the expansion of affordable housing, these countries have various financial support systems and private financing means for the sustainable operation of affordable housing. In Korea, it is necessary to expand affordable housing in order to reduce the blind spot for residential welfare. It is also necessary for institutional investors to prepare a supply plan for the systematic supply of affordable housing. In this way, the study proposed a non-profit enterprise model and a for-profit enterprise model.

**Keywords** ▶ affordable housing, social housing, supply system, private financing

### 초 록

본 연구의 목적은 프랑스, 네덜란드, 독일 등 주요 EU 회원국을 사례로, 부담가능주택의 공급 및 자금조달 체계를 비교·분석하고, 국내 활용 방안을 도출하는 것이다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 주택체계론의 관점에서 프랑스, 네덜란드, 독일은 모두 단일적 임대체계와 선별적 일반모형/대중모형을 채택하고 있어, 부담가능주택의 확충에 주거정책의 초점을 두고 있다. 부담가능주택의 공급주체는 공공과 민간 모두이며, 입주대상은 대체적으로 중간소득층 이하이며, 소득수준에 따른 임대료의 차등화가 이루어지고 있다. 부담가능주택의 확충을 위해 이들 국가는 다양한 재정지원 체계를 가지고 있으며, 부담가능주택의 지속가능한 운영을 위한 다양한 민간자금 조달수단을 가지고 있다. 국내에서도 주거복지 사각지대를 줄이기 위해 부담가능주택의 확충이 필요한데, 부담가능주택의 체계적인 공급을 위해서는 기관투자자에 의한 공급 방안을 마련하는 것이 필요하다. 이러한 방안으로 본 연구에서는 비영리 기업형 모형과 영리 기업형 모형을 제안하였다.

**주요 단어** ▶ 부담가능주택, 사회주택, 공급체계, 민간자금

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5A2A01023234).  
- This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea  
\*\* 대구대학교 부동산·지적학과 교수(wspark@daegu.ac.kr)

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경 및 목적

미국과 유럽의 주요 선진국들을 보면, 주거복지 전략의 중요한 표적이 저소득층만 아니라 무주택 중산층에까지 이르고 있다. 즉, 주거복지의 개념을 저소득층에 대한 시혜가 아니라 국민들이 보편적으로 누려야 할 주거권으로 접근하고 있다는 점이다. 따라서 보편적인 주거권의 관점에서 보다 넓은 계층을 대상으로 하는 다양한 주거정책들이 시행되고 있다.

이러한 관점에서 이들 국가들은 주거복지를 실현하는 정책적 수단을 단순히 저소득층만을 위한 공공 임대주택에만 한정하는 것이 아니라, 자산이 부족한 무주택 중간 소득계층들의 주거비 부담을 경감하기 위해 공공과 민간을 활용한 부담가능주택(affordable housing)의 관점으로 확대하고 있다. 즉, 부담가능주택의 체계적 공급·운영을 위해, 공공-시장-지역사회조직 간의 유기적인 공급체계를 구축하고 있다. 또한, 부담가능주택의 지속가능한 공급 및 운영을 위해 공공자금 지원만 아니라, 민간자금을 활용하는 방안들도 적극적으로 모색하고 있다.

부담가능주택의 관점에서 접근하는 주거정책의 대안은 주거복지의 초점이 중산층에 이르기까지 보편적인데, 이러한 점에서 국내에서도 이를 활용할 필요가 있다. 즉, 국내에서는 청년층이나 자산이 부족한 무주택 중산층 등 주거복지의 사각지대가 존재하는 만큼, 국내 주거복지 정책의 전환을 위해서는 이를 주목할 필요가 있다. 특히 주택가격 상승으로 고통을 받는 무주택자의 주거안정을 위해서 부담가능주택을 통한 주거복지의 확충은 충분히 고려할 만한 이슈라 하겠다.

따라서 국내에서도 부담가능주택의 지속 가능한 활용을 위한 공급체계와 자금조달 방안에 대한 연구가 필요하다. 특히 프랑스, 네덜란드, 독일 등 주

요 EU 회원국들의 경우, 나름의 특징적인 임대주택 공급 및 운영의 역사를 가지고 있으며, 부담가능주택의 확충을 위한 공급체계와 자금조달 방안들을 가지고 있다. 따라서 부담가능주택 정책대안에 대한 보다 다각적인 접근을 위해서는 이들 주요 EU 회원국을 선진사례로 비교 분석하는 연구가 필요하다. 이를 통해 보다 종합적이고 효과적인 국내의 부담가능주택 주거정책에 대한 대안을 도출할 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 프랑스, 네덜란드, 독일 등 주요 EU 회원국을 사례로, 부담가능주택 공급과 자금조달 체계를 비교·분석하고, 국내에서의 활용 방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해, 첫째로, 프랑스, 네덜란드, 독일을 대상으로, EU 회원국의 부담가능주택 공급체계를 비교·분석한다. 둘째로, 프랑스, 네덜란드, 독일의 부담가능주택의 확충을 위한 공공과 민간자금의 조달체계를 비교·분석한다. 셋째로, 국내에서 부담가능주택의 공급체계 및 민간자금 조달 방안 모색을 위한 정책적 시사점을 도출한다. 이를 위해, 본 연구에서 분석한 프랑스, 네덜란드, 독일 등 EU 회원국의 사례분석 결과는 물론, 박원석(2018)에서 분석한 미국의 사례분석 결과를 종합적으로 비교·분석하여, 시사점을 도출할 것이다<sup>1)</sup>.

### 2. 연구의 대상 및 자료

본 연구에서는 주요 EU 회원국의 사례로 프랑스, 네덜란드, 독일을 선정하였는데, 그 이유는 다음과 같다. 우선, 프랑스와 네덜란드는 사회주택 제도가 발달한 국가인데, EU 회원국 중에서 절대 재고량을 기준으로 하면 프랑스가, 전체 주택에서 사회주택의 비중을 기준으로 하면 네덜란드가 수위를 차지한다. 따라서 프랑스<sup>2)</sup>와 네덜란드는 부담가능주택 범주에 포함 가능한 사회주택의 대표적인 공급 국가이라는 측면에서 적절한 사례라 판단된다. 또한, 프랑스와 네덜란드는 사회주택 제도

1) 이러한 의미에서 본 연구는 박원석(2018)의 미국사례 연구의 후속 연구의 성격을 가지고 있다고 하겠다.

2) 프랑스 사회주택의 사업구조 및 재원조달 체계에 대한 연구로는 박원석(2019b)가 있다. 이에 본 연구에서는 박원석(2019b)의 분석결과를 선행연구로서 활용하였다.

가 발달되었으나, 그 역사적 맥락 및 공급체계, 민간자금 조달 체계는 각각 차별적이기 때문에 비교·분석의 사례로도 적절하다고 판단된다.

독일은 프랑스나 네덜란드와는 달리 민간 임대주택이 활성화되어 있는데, 이들 민간 임대주택의 경우 독일 정부의 임대료 규제정책으로 인해 부담가능주택의 성격을 가지고 있다. 따라서 독일<sup>3)</sup>은 부담가능주택의 공급·자금조달 체계에서 사회주택 중심의 프랑스나 네덜란드와는 차별적인 특성을 보인다. 따라서 저소득층 사회주택 위주의 프랑스, 보편적 사회주택 위주의 네덜란드, 민간 임대주택 위주의 독일은 부담가능주택의 공급 및 자금조달 체계를 비교·분석할 수 있는 적절한 사례라 판단된다. 이러한 비교·분석의 관점에서, 본 연구에서는 프랑스, 네덜란드, 독일을 사례로 채택하였다.

본 연구를 위한 자료로는 문헌연구 자료와 사례조사 자료를 동시에 활용하였다. 문헌연구의 경우, 주택체계, 각국의 임대주택 제도와 관련된 부분을 정리하는데 활용하였으며, 이와 아울러 부담가능주택의 구체적인 공급체계와 자금조달 방안을 조사·분석하기 위해 현지를 방문하여 사례조사를 실시하였다. 프랑스 사례조사에서는 대상기관으로 대표적인 사회주택 회사인 Paris Habitat와 LogiRep를 선정·방문<sup>4)</sup>하였고, 네덜란드 사례조사에서는 대상기관으로 대표적인 사회주택조합협회인 AFWC(Amsterdamsche Federatie van Woning Corporaties)와 사회주택회사인 DUWO를 선정·방문하였다. 독일 사례조사에서는 대상기관으로 베를린의 임대주택협회인 BBU(Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V.)와 임대주택회사인 degewo를 선정·방문<sup>5)</sup>하여, 자료조사 및 인터뷰 조사를 실시하였다.

## II. 부담가능주택의 쟁점 및 선행 연구 검토

### 1. 부담가능주택에 대한 정책적 논의

일반적으로 부담가능주택<sup>6)</sup>이란 가계의 소득수준으로 지불 가능한 범위 내에서 거주 가능한 주택(김현아·서정렬, 2017)을 말한다. 따라서 부담가능주택은 주택 수요자인 가계가 소득수준으로 주택이나 임대료를 지불 가능한 지 여부에 따라 그 기준이 결정되는데, 소득의 수준과 주거비용에 따라 부담가능의 기준이 달라지기 때문에, 절대적인 기준이 있는 것은 아니다. 대체적으로는 주거비용 부담이 중간소득층 이하의 소득수준에 대비해서 적절한 수준에서 통제되어, 이들의 생계가 크게 위협받지 않은 상태의 주택을 의미한다(박원석, 2013; 2018)고 하겠다.

주거정책의 관점에서 부담가능주택 확충의 필요성에 대한 논의는 꾸준히 진행되어 왔다. 즉, 주택공급의 초점을 기존의 저소득층 위주의 공공임대주택에서 중간소득층까지 포괄하는 부담가능주택의 확충으로 전환하는 것이 타당한가에 대한 논의라 할 수 있다. 이는 저소득층 공공임대주택의 임대료 수준이 시장가격의 20%~50%로 책정된다면, 부담가능주택의 경우 시장가격의 최대 80%까지 책정되기 때문에, 경우에 따라서는 저소득층의 주거비 부담의 상승과 저소득층 최우선의 주거복지정책의 훼손이라는 문제가 발생할 소지가 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 부담가능주택 확충의 필요성은 꾸준히 제기되어 왔는데, 그 필요성에 대한 논거는 다음과 같다. 이러한 논거를 통해 국내에서도 부담가능주택 확충으로의 주거정책의 전환은 충분히

3) 독일의 민간 임대주택 공급 및 운영 체계에 대한 연구로는 박원석(2019a)가 있다. 이에 본 연구에서는 박원석(2019a)의 분석결과를 선행연구로서 활용하였다.

4) 박원석(2019b)의 연구에서도 Paris Habitat와 LogiRep의 사례조사 결과를 활용하였다. 따라서 본 연구는 박원석(2019b)의 연구와 사례조사 기관이 동일하다.

5) 박원석(2019a)의 연구에서도 BBU와 degewo의 사례조사 결과를 활용하였다. 따라서 본 연구는 박원석(2019a)의 연구와 사례조사 기관이 동일하다.

6) 부담가능주택의 개념 및 쟁점에 대해서는 선행연구인 박원석(2013)과 박원석(2018)에서 정리되어 있다. 따라서 본 연구에서는 박원석(2013; 2018)의 부담가능주택의 일반적 정의에 대한 내용을 간단하게 정리하고, 부담가능주택의 필요성에 대한 정책적 논의를 중점적으로 분석한다.

검토 가능하다고 판단된다.

첫째로, 부담가능주택의 확충이 주거복지 사각 지대를 해소하는데 기여할 수 있다는 점이다. 국내에서는 주택가격이 천정부지로 상승하여, 이제는 청년층은 물론 중간계층도 자력으로 주택을 구입하기 어렵게 되었는데, 이들의 주거안정 문제를 해결할 필요가 있다는 점이다. 즉, 부담가능주택의 확충이 청년층과 자산이 부족한 무주택 중간 소득 계층에게 시장가격보다 저렴한 수준에서 주거안정을 누릴 수 있게 해줄 수 있는 것이다.

둘째로, 부담가능주택의 확충이 공공임대주택보다는 재정 부담을 줄일 수 있는 방안이라는 점이다. 공공임대주택의 경우, 건설에 따른 비용도 많이 소요되지만, 임대료를 시장가격보다 훨씬 저렴하게 유지하기 위한 운영비용도 지속적으로 발생한다. 하지만, 부담가능주택의 경우, 민간에 의해서도 공급될 수 있어 임대주택 공급에 따른 재정재원 규모를 줄일 수 있으며, 임대료 수준도 시장가격 수준에 보다 근접하여 책정할 수 있기 때문에 운영비용에 대한 재정지원도 감소시킬 수 있다. 특히, 미국의 임대주택리츠 사례에서 확인했듯이, 적절한 수준의 재정지원으로 영리적 베이스에서도 부담가능주택의 운영이 가능할 수 있다(박원석, 2018).

셋째로, 부담가능주택의 경우 공공임대주택의 슬럼화 및 낙인효과를 방지할 수 있다는 점이다. 저소득층 위주의 공공임대주택의 경우, 대체투자가 적절하게 진행되지 않음에 따른 임대주택의 노후화·슬럼화도 빠르게 진행할 수 있고, 저소득층만 집중적으로 거주함에 따른 사회적 낙인효과도 발생하고 있다. 하지만, 부담가능주택의 경우, 입주 대상이 중간소득계층까지 확대되므로, 사회적 혼합에 따른 낙인효과를 줄일 수 있으며, 임대주택 단지의 슬럼화도 방지할 수 있다.

## 2. 선행연구 검토

부담가능주택의 자금조달 방안에 대해서는 국내 외적으로 많은 연구들이 진행되어 왔다. 여기에는 Order(2006), Rubin(2006), Seidman(2006), Tingerthal(2009) 등이 대표적인데, 이들 연구에서는 지역개

발금융, 벤처캐피털, 저당대출 유동화 등 부담가능주택의 확충을 위한 다양한 자금조달 방안에 대해 분석한 바 있다. 국내에서는 전은호·서순탁(2009), 김용창(2013), 박은철 외(2016), 박원석(2013; 2018) 등의 연구가 있다. 박원석(2018)의 연구에서는 미국을 사례로 부담가능주택의 확충을 위해 자본시장을 활용하는 방안을 연구하였는데, LHITC 프로그램 등 제도적 기반 하에서 부담가능주택 리츠를 통해 자본시장을 활용한 부담가능주택의 공급 사례를 확인할 수 있었다.

한편, 프랑스, 네덜란드, 독일의 임대주택에 대한 연구를 통해 국내 활용 가능성을 모색한 연구들도 꾸준히 진행되어 왔다. 프랑스 사회주택에 대한 연구로는 김영태(2006), 봉인식(2007), 이성근·최민아(2016), 박원석(2019a)의 연구가, 네덜란드의 사회주택에 대한 연구로는 문은미(2005), 김란수(2015), 신유진·이연숙(2017)의 연구가, 독일의 임대주택에 대한 연구로는 백승주·이상훈(2008), 국토해양부(2012), 김수현(2013), 김혜승 외(2013), 신진욱·이지은(2014), 진미윤·김수현(2017), 박원석(2019a)의 연구가 대표적이다. 특히, 박원석(2019b)의 연구에서는 프랑스 사회주택의 현황을 사업구조와 재원조달 체계를 중심으로 분석하였고, 박원석(2019a)의 연구에서는 독일의 민간임대주택 공급 및 운영 체계를 분석하고, 국내의 활용 방안에 대한 시사점을 분석하였는데, 이들 연구의 분석결과는 본 연구의 선행연구로서 활용하였다.

전술한 바와 같이, 주거정책에 대한 관심을 바탕으로 국내에서 부담가능주택에 대한 연구와 프랑스, 네덜란드, 독일 등 주요 EU 회원국의 임대주택(사회주택) 연구는 꾸준히 성과를 보이고 있다. 하지만, 부담가능주택의 확충이라는 주거정책의 관점에서 주요 EU 회원국의 임대주택 제도와 재원조달 방안을 연구하고, 이를 국내에 활용하려는 통합적 연구는 아직까지 미진한 실정이다. 따라서 주요 EU 회원국의 부담가능주택 공급 및 자금조달 특성을 비교·분석하는 본 연구는 학술적 및 정책적으로 의미가 있는 시도라 판단된다.

### Ⅲ. 주요 EU 회원국의 부담가능주택 공급체계 비교·분석

#### 1. 주택체계론에 따른 각국의 임대주택 체계 비교·분석<sup>7)</sup>

부담가능주택의 개념에는 점유형태의 중립적 성격을 가지고 있기 때문에, 부담가능주택이 반드시 임대주택만을 지칭하는 것은 아니다(박은철 외, 2016). 하지만, 현실적으로 부담가능주택은 대부분 임대주택이고, 부담가능주택 확충을 위한 주택정책은 사실상 임대주택 공급정책이라 할 수 있다. 따라서 부담가능주택의 공급체계를 비교·분석하기 위해서는 주택체계론의 관점에서 각국의 임대주택 체계가 어떤 포지셔닝을 하고 있는지를 비교·분석하는 것이 필요하다.

주택체계론은 각국의 정치·경제 환경과 사회구조적 맥락에서 각국의 임대주택 정책을 비교·분석하는 틀로 개발되었는데, 이를 통해 각국의 임대주택 체계가 어떻게 조직되고 운영되는지를 체계적으로 분석할 수 있다(진미윤, 2011). 이러한 임대주택 각국의 주택체계를 이론화 및 유형 분류한 연구로는 Kemeny(1995; 2006)와 Czischke and Pittini(2007), Ghekière(2008)의 연구가 있다.

우선, Kemeny의 임대주택 체계론에 따르면, 각국의 임대주택체계는 단일적 임대체계(unitary rental system)와 이원적 임대체계(dual rental system)로 구분된다. 단일적 임대체계이란 공공임대주택(비영리 임대부문)과 민간임대주택(영리 임대부문)이 입주계층, 정부지원, 임대료 규제, 점유의 안정성 면에서 큰 차별성이 없는 구조를 말한다. 반면, 이원적 임대체계란 임대주택 공급자의 성격(공공, 민간)에 따라 공급 메커니즘이 상이하고, 두 부문이 분리되어 서로 다른 계층에 주택을 공급하는 구조를 말한다(Kemeny, 1995; 2006; 진미윤, 2011; 박원석, 2019a).

Kemeny의 임대주택 체계론의 관점에서 보면, 프랑스, 네덜란드, 독일은 모두 단일적 임대체계를

가지고 있다고 할 수 있다. 단일적 임대체계에서는 공공(비영리) 주택공급자와 민간(영리) 주택공급자가 경쟁 관계 하에서 일반 계층에 임대주택을 공급하는데, 이들 국가는 공공과 민간이 모두 경쟁 관계를 통해, 중간소득계층을 포함한 보편적 계층에게 임대주택을 제공한다는 점이다.

우선 프랑스와 네덜란드의 경우 사회주택 중심의 임대주택 공급이 이루어지고 있는데, 이들 사회주택의 경우, 공급주체로 공공부문만이 아니라, 주택조합 등 민간의 비영리부문을 포함하며, 입주대상도 저소득층에 한정하지 않고 중간소득계층을 포함시킴으로 입주계층이 보편적으로 확대되어 있다. 따라서 사회주택의 공급에서 공공부문과 민간부문이 분리되지 않고 경쟁관계를 통해 보편적인 입주계층에게 공급한다는 점에서 단일적 임대체계라 할 수 있는 것이다.

독일의 경우는 단일적 임대체계가 보다 더 선명하게 나타난다. 독일은 사회적 시장경제 체제라는 큰 제도의 틀 하에서 공공임대주택과 민간임대주택에 대해 큰 차이가 없는 단일의 보편적인 규제와 지원정책을 시행하고 있다. 즉, 비영리 부문과 영리부문을 서로 경쟁 관계에 둬으로써 주거복지의 공급을 효과적으로 달성하려는 목표 하에, 임대주택에 대해 공급자가 공공·민간 여부를 따지지 않고, 보편적인 체계 하에서 규제를 하고 지원하는 시스템을 채택하고 있다(박원석, 2019a). 이러한 체계 하에서 독일의 임대주택 공급은 민간 임대주택이 주도하고 있으며, 민간 임대주택 역시 공공 임대주택과 유사한 규제와 지원 하에 상호 경쟁하는 체계를 가지고 있다.

다음으로, Czischke and Pittini(2007)와 Ghekière(2008)의 임대주택(사회주택)의 배분모형에 따르면, 각국의 임대주택 체계는 대중모형과 선별모형으로 구분되고, 선별모형은 다시 선별적 일반모형과 선별적 잔여모형으로 구분된다. 대중모형이란 임대주택 공급을 저소득층만이 전체 사회 구성원을 대상으로 하는 체계로, 임대주택의 공급 목적이 모든 국민의 주거복지 수준의 향상에 초점을 맞춰

7) 주택체계론에 대해서는 Kemeny(1995; 2006), Czischke and Pittini(2007), 진미윤(2011), 김수현(2013), 이은주(2010), Rosenfeld(2017), 박원석(2019a)을 종합적으로 참조하였다.

진 모형이다. 선별적 일반모형이란 임대주택 공급을 저소득층은 물론 일정 소득이하의 가구를 대상으로 하는, 즉 시장에서 저렴한 가격에 일정 수준 이상의 주택을 찾을 수 없는 가구를 대상으로 하는 체계로, 임대주택의 공급 목적이 주택시장에 접근하기 어려운 계층의 지원에 초점이 맞춰진 모형이다. 선별적 잔여모형이란 임대주택을 공급을 저소득층과 특수계층에게 한정하는 체계로, 그 공급목적이 주택시장에서 배제된 계층들만을 위한 사회안전망의 수단 확보에 맞춰진다.

Czischke and Pittini(2007)와 Ghekière(2008)의 임대주택 배분모형의 관점에서 보면, 우선 독일의 경우 전형적인 대중모형을 채택하고 있다. 독일은 사회적 경제 체제의 기초 하에서 공공임대주택과 민간임대주택 간에 차별이 없는 단일의 보편적인 규제와 지원정책을 시행하고 있으며, 이에 따라 임대주택의 입주계층도 저소득층에만 한정하지 않고 중산층 등 전체 사회 구성원을 대상으로 하고 있는 만큼, 전형적인 대중모형에 해당한다고 볼 수 있다(박원석, 2019a).

네덜란드의 경우, 독일과 마찬가지로 대중모형을 채택하는 것으로 판단된다. 네덜란드 역시 사회적 경제 체제의 기초를 가지고 있으면서도 전통적으로 사회주택 공급에서 비영리 기반의 주택조합의 영향력이 가장 크다. 따라서 주택조합이 주도하는 사회주택은 소득에 따른 입주계층의 제한이 작기 때문에 대체적으로 대중모형에 해당한다고 볼 수 있다. 하지만 최근 들어 시장영역과 주거복지 영역을 구분하려는 EU의 권고에 따라, 입주계층에 소득 규정을 두는 조치를 취하고 있어, 선택적 일반모형으로 선회하는 경향을 보이고 있다.

프랑스의 경우는 선별적 일반모형을 채택하는 것으로 판단된다. 프랑스는 사회주택 중심의 임대주택 공급이 이루어지고 있는데, 이 사회주택의 공급주체로는 공공부문, 주택조합, 민간 비영리단체가 혼재되어 있다. 또한, 사회주택의 입주대상도 저소득층에 초점이 맞추어져 있으면서도 일정 수준 이하의 중간소득계층에게도 기회가 열려 있다.

따라서 공공임대주택의 입주기회가 중간소득계층에게까지 열려 있다는 점에서 선별적 일반모형을 채택하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 1> 주요 EU 회원국의 주택체계 비교

구분	프랑스	네덜란드	독일
Kemeny 기준	단일적 임대체계	단일적 임대체계	단일적 임대체계
Czischke and Pittini/ Ghekière 기준	선별적 일반모형	대중 모형/ 선별적 일반모형	대중 모형

## 2. 각국의 부담가능주택의 공급체계 비교·분석

지금까지 주택체계론의 관점에서 각국의 임대주택 체계를 비교·분석하였다. 앞서 살펴본 바와 같이, 프랑스, 네덜란드, 독일은 모두 단일적 임대체계를 채택하고 있으며, 입주계층도 중간층에까지 열려 있는 대중모형 또는 선별적 일반모형에 해당하는 것으로 나타난다. 이러한 점은 이들 국가들이 주거정책의 초점을 부담가능주택의 확충에 두고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 전술한 바와 같이, 부담가능주택은 가계의 소득수준으로 임대료를 지불 가능한 주택이라 정의할 때, 부담가능주택의 범위는 대체적으로 임대료 수준이 시장가격의 80% 이하로 통제되는 임대주택을 포함<sup>8)</sup>할 수 있다. 이러한 맥락에서 <그림 1>은 부담가능주택의 공급체계에 대한 국가별 비교·분석 내용을 정리한 것이다.

### 1) 프랑스

프랑스의 경우, 부담가능주택의 범주에 해당되는 임대주택의 유형으로는 사회주택(logements sociaux)인 HLM(habitation à loyer modéré)과 중간계층주택<sup>9)</sup>(logements intermédiaire)을 들 수 있다. 프랑스 사회주택의 출발은 HBM(Habitations à Bon Marché)이라 할 수 있는데, 프랑스 혁명과 보불전쟁 등으로 피폐해진 전후의 복구과정에서 저

8) 저소득층 공공임대주택의 임대료 수준이 시장가격의 20%~50%로 책정된다면, 부담가능주택의 경우 시장가격의 최대 80%까지 책정되는 주택을 포함한다.

9) 중간계층주택(logements intermédiaire)은 매개주택으로도 불리고 있다.

소득층의 최소한의 주거보장을 위해, 말 그대로 지불 가능한 주택을 공급하려는 취지에서 출발하였다. 이후 사회주택의 입주범위를 중산층으로 확대하면서 현재는 HLM으로 제도화되었다. HLM에는 현재 기준으로 대체적으로 전 국민의 65%가 입주 자격을 가질 수 있는데, 이는 저소득층은 물론이고 중산층 일부를 포함하는 것이다(진미운·김경미, 2019; 박원석, 2019b).

HLM의 공급은 공공부문과 민간부문 모두에 의해 이루어지고 있는데, HLM은 이러한 공급주체에 따라 OPH(offices publics de l'habitat), ESH(entreprises sociales pour l'habitat), SACICAP(sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété)로 유형 분류된다. OPH는 공공부문이 사업주체가 되는 HLM으로, 주로 지방정부가 설립한 공사가 사업주체가 된다. ESH는 민간부문이 사업주체가 되는 HLM으로, 주로 비영리 기반의 사회적 기업이 사업주체가 된다. SACICAP은 주택조합이 사업주체가 되는 HLM으로, 이들은 주로 공공부문과 민간부문이 합작으로 사업주체가 된다(박원석, 2019b).

HLM은 입주대상의 수준에 따라 각기 차등적인 입주자격, 임대료 통제수준, 재정지원 프로그램을 가지고 있다. <표 2>는 Paris Habitat를 사례로 프랑스 사회주택의 임대료 책정 구조를 나타낸 것이다. HLM의 유형은 입주대상의 수준에 따라 취약계층형, 표준형, 중산층으로 구분되는데, 이들의 입주기준 소득상한은 고가형에 비해 각각 33.3%, 55.6%, 72.2%로 나타나며, 임대료 규제는 고가형에 비해 각각 30%, 50%, 75% 수준에서 통제되고

있다. 따라서 프랑스의 부담가능주택인 HLM은 임대료 규제제도가 운영되고 있으며, HLM의 유형에 따라 입주대상자의 소득상한 및 임대료의 차등화가 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

한편, 프랑스에서는 사회주택인 HLM과 함께, 중간계층주택(logements intermédiaires) 제도가 운영되고 있다. 중간계층주택이란 소득수준이 사회주택 입주요건을 넘어 사회주택에 입주하기는 어려우나, 민간주택 임대료는 부담이 되는 중산층을 주요 입주대상으로 하는 주택을 말한다. 중간계층주택은 직주 근접한 주택단지를 조성하려는 방침에 따라 다소 임대료가 비싼 도심 근처에도 입지하고 있으며, 주로 다양한 계층 간의 사회적 혼합을 목표로 하여, 입주자의 범위에 중산층과 저소득층, 청년층 등을 모두 포함하고 있다. 중간계층주택의 공급은 주택가격의 급등과 높은 임대료 문제 때문에 저소득층은 물론 중산층의 주거안정까지 문제가 됨에 따라, 이를 해결 위해, 정책적으로 추진하게 된 것(이성근·최민아, 2016)이다.

중간계층주택의 임대료는 시장임대료의 80~85% 수준에서 결정되는데, 이러한 임대료 규제의 대가로 중간계층주택 공급자는 각종 세제감면 혜택 등의 지원을 받고 있다. 중간계층주택의 공급은 원칙적으로는 민간이 할 수 있지만, 실제적으로는 사회주택을 공급하는 대규모의 공공부문이 주로 담당하고 있다. 중간계층주택 공급자는 총 공급 물량의 10% 이내에서만 중간계층주택을 공급하도록 하여, 중간계층주택 공급으로 인해 사회주택 공급에 차질이 발생하지 않도록 하고 있다. 이러한 의미에서 중간계층주택은 넓은 의미의 부담가능주택에 포함될 수 있다.

<표 2> 프랑스 사회주택의 임대료 책정 구조 :

Paris Habitat 사례(2017년 기준)

	취약 계층형	표준형	중산층형	고가형
소득상한 (2인실 기준)	€20,643	€34,403	€44,724	€64,925
임대료 (㎡당)	€4~5	€6~8	€8~10	€12~15

자료 : Paris Habitat 내부자료를 필자가 가공함.

## 2) 네덜란드

네덜란드의 경우, 부담가능주택의 범주에 해당되는 임대주택의 유형으로는 규제 임대주택인 사회주택(woningcorporatie)을 들 수 있다. 네덜란드의 임대주택은 입주가구의 임대료 규제와 입주가구의 소득제한이 있는 규제 임대주택과 임대료 규제와 소득제한이 없는 비규제 임대주택이 있는

데, 부담가능주택의 범주에는 규제 임대주택인 사회주택이 해당되는 것이다. 네덜란드는 전체 주택에서 사회주택이 차지하는 비중이 32%로, EU 회원국 중에서 사회주택의 점유율이 가장 높은 국가인데, 따라서 부담가능주택이 가장 보편화된 국가라 할 수 있다.

네덜란드에서 사회주택의 공급은 주택조합에 의해 주로 이루어지고 있다. 이러한 주택조합은 공공 부문에 의해 설립되는 것도 있지만, 상당수는 비영리 민간부문인 사회적 기업에 의해 설립되었다. 이러한 비영리 민간부문에는 기업, 교회, 각종 단체 및 조합 등이 있다.

민간조직인 주택조합에 의해 건설된 사회주택이 네덜란드 주택의 가장 중요한 비중을 차지하는 이유로는 네덜란드가 기동사회(verzuiling)라는 독특한 특징을 가지고 있기 때문으로 보인다. 네덜란드는 종교나 정치적 성향에 따라 네트워크가 형성되어서 삶의 중요한 기둥(zuil)과 준거가 결정되는 사회인데, 즉, 일정한 기둥 하에 강한 소속감과 연대감을 가지고 뿌리 내림에 따라, 그 기동사회가 제공하는 학교, 주거, 직장 등의 사회 안전망을 공유할 수 있는 것이다<sup>10)</sup>. 이러한 기동사회의 맥락에서 기둥 내부의 관계망 안에서 배타적으로 조직된 주택조합의 설립이 경쟁적으로 이루어져 온 것이다. 이러한 맥락에서 네덜란드 사회주택의 주요 공급 주체로는 지방정부의 공기업은 물론, 교회, 단체 등의 기둥, 노동자주택을 건설하기 위한 기업이 있다. 드물게는 영리기반의 주택건설회사 역시 공급 주체가 되고 있다.

사회주택의 입주대상은 사실상 전 계층이었다. 다만, 네덜란드가 기동사회의 주택조합이 기동사회의 뿌리를 내리고 있는 만큼, 입주자의 사회경제적 지위, 생애주기 등이 입주 우선순위를 결정하는 요인이 된다. 하지만, EU가 회원국 정부에 대해 시장원리로 운영되는 영역과 한정된 정책 대상집단에 제공되는 주거복지 영역을 구분하라는 SGEI (Service for General Economic Interest) 규정을 제정함에 따라 2015년을 기점으로 사회주택의

입주대상이 일정 소득이하의 계층으로 한정되게 되었다. 따라서 네덜란드의 주택체계는 보편적 모형에서 선택적 일반모형으로 이행되는 중이라 할 수 있다.

### 3) 독일

독일의 경우, 부담가능주택의 범주에 해당되는 임대주택의 유형으로는 공공지원주택(Wohnraumförderung)과 민간임대주택을 들 수 있다. 특이한 점은 독일은 사회적 경제 체제라는 큰 제도의 틀 하에서 임대주택에 대해 공급자가 공공인지, 민간인지 여부를 따지지 않고, 보편적인 체계 하에서 규제와 지원을 하는 시스템을 채택하고 있다는 점이다. 따라서 독일은 민간임대주택 역시 사회적 경제 체제라는 큰 제도적 틀 하에 뒹뚱으로써, 공공임대주택과 큰 차이가 없는 단일의 보편적인 규제와 지원정책을 시행하고 있으며(박원석, 2019a), 이에 따라 사실상 대다수의 민간임대주택이 임대료 규제를 받는 부담가능주택에 해당된다. 이러한 점은 다른 어떤 EU 회원국과는 차별적인 독일만의 독특한 임대주택 체계라 할 수 있다.

공공지원주택의 경우, 재정지원을 받는 기간 동안에만 공식적으로 공공임대주택으로서의 지위를 가지는 조건부 공공지원주택이다. 공공지원주택의 공급주체는 공공과 민간부문 모두 해당되는데, 이들 사업주체는 재정지원을 받는 대신 임대료 규제 등 공공지원주택으로서의 의무를 다해야 하며, 이 기간이 만료되면 민간임대주택으로 전환할 수 있다. 공공지원주택의 입주대상은 저소득층에 한정되어 있다. 하지만 공공지원주택이 독일 전체 임대주택에서 차지하는 비중은 미미하다. 따라서 독일의 부담가능주택은 사실상 대다수 민간 임대주택이라 할 수 있다.

민간임대주택의 경우 사실상 입주대상의 제한이 없는 만큼, 전 계층을 대상으로 한다. 그럼에도 불구하고 부담가능주택의 범주에 들어가는 것은 독일의 민간임대주택에는 임대료 규제가 있기 때문이

10) 기동사회의 대표적인 기둥으로, 개신교 기둥, 가톨릭 기둥, 자유주의자 기둥, 사회주의자 기둥을 들 수 있다.

다. 민간임대주택에 대한 임대료 규제는 지방정부별로 정해진 공식적인 임대료일람표(mietspiegel)에 의해 결정된다. 임대료 일람표의 경우, 지방정부, 임대주택 소유자 협회, 임차인 협회 등 이해당사자들의 협의체에서 결정되는데, 임대주택의 건축연도 및 방식, 입지, 시설 상태, 면적 변수를 결합하여 결정된다(신진욱·이지은, 2014; 박원석, 2019a).

	부담가능주택 유형	공급주체	임주대상	임대료 규제 및 차등
프랑스	사회주택 (HLM : habitation à loyer modéré)	• 공공부문(지방정부) 사회적 기업 · OPH • 민간 사회적 기업 : ESH • 주택조합 : SACCAP	• 저소득층 • 일정 소득 이하의 중간 소득계층	• 임대료 규제 있음 • 소득수준에 따른 임대료 차등화 • 30% - 70%
	중간계층주택 (logements intermédiaire)	• 공공부문 사회적 기업	• 중간소득계층 : 소득기준이 사회주택 입주기준을 넘어서지만, 민간주택 임대료는 부담되는 계층	• 임대료 규제 있음
네덜란드	사회주택 : 규제임대주택 (woningcorporatie)	• 주택조합 • 공공부문(지방정부) 사회적 기업 • 교회, 조합 등 NGO(기동) • 기업(노동자 주택) • 주택건설회사	• 전 계층 • 입주자의 사회경제적 지위, 생애주기 등 감안 • 일정 소득 이하의 중간 소득계층 (2005년 이후)	• 임대료 규제 있음 • 임대료 상한선 : 주변 시세의 70% • 소득수준에 따른 임대료 차등화 • 긴급구난계층 차등적 지원
	공공지원주택 (Wohnraumförderung)	• 공공부문(지방정부) 사회적 기업 • 민간 사업자(현시적)	• 저소득층 • 노동자 계층	• 임대료 규제 있음 • 소득수준에 따른 임대료 차등화
독일	민간임대주택	• 공공부문 사회적 기업 • 민간주택회사 • 주택조합 • 교회 등 NGO • 재무적 투자자 • 개인 사업자	• 전 계층	• 임대료 규제 있음 • 임대료일람표(mietspiegel)에 의함

<그림 1> 주요 EU 회원국의 부담가능주택의 공급체계

자료 : 각국의 선행연구 문헌, 각국의 사례조사 기관의 내부자료 및 인터뷰 내용 등을 종합하여 작성함.

## IV. 주요 EU 회원국의 부담가능주택 자금조달 체계 비교·분석

### 1. 부담가능주택의 재정지원 체계 비교·분석

부담가능주택의 공급을 위한 자금조달은 크게 공공자금과 민간자금으로 구분할 수 있다. 부담가

능주택의 경우, 주거복지 차원에서 시장가격 이하로 임대료를 제한하는 만큼, 지속가능한 운영을 위해서는 공공의 재정을 통한 지원이 필요하다. 따라서 부담가능주택의 공급에는 다양한 재정지원이 뒷받침된다. <표 3>은 부담가능주택에 대한 각국의 재정지원 체계를 비교한 것이다.

공공의 재정지원 방안으로는 첫째로, 지분 투자가 있다. 공공부문은 사업주체로서 부담가능주택을 직접 공급·운영하든지, 아니면 비영리 사회적 기업에 협조출자(co-financing)하는 방법을 통해 지분 출자금을 지원한다. 이러한 공공의 지원 투자 방안은 프랑스, 네덜란드, 독일 모두에서 활용하고 있다. 특히, 지방정부의 도시공사가 주요한 지분 투자자의 역할을 한다.

둘째로, 용자 및 보증이 있다. 공공부문이 저리 용자, 지급보증 등을 통해 부담가능주택 공급과 운영이 원활히 이루어지도록 촉진하는 역할을 하는 것이다. 우선, 프랑스의 경우 HLM에 대해 다양한 재정지원 프로그램을 가지고 있는데, HLM의 유형에 따라 차등적인 재정지원이 이루어지고 있다. 취약계층형의 경우, PLAI(prêt locatif aidé d'intégration) 프로그램을 통해 낮은 임대료 수준을 유지하는 대신 더 많은 재정지원이 이루어진다. 표준형의 경우는 PLUS(prêt locatif à usage social) 프로그램이, 중산층형의 경우는 PLS(prêt locatif à social) 프로그램이 있는데, 재정지원 수준은 PLAI가 가장 높고 PLS가 가장 낮다. 이와 함께 CGLLS(Caisse de Garantie du Logement Localif Social), 즉 공공임대주택 보증기금공사를 통한 공적 보증 프로그램도 가지고 있다.

네덜란드의 경우도 사회주택에 대한 공적지원 용자 및 보증 프로그램을 운영하고 있는데, 다만 1990년대 부루터링(brutering) 조치<sup>11)</sup> 이후 그 규모가 현저히 줄어들었다. 현재 사회주택에 대해 운영 중인 공적 용자 프로그램으로는 CFV(Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting), 즉 중앙사회주택기금의 저리 용자가 있다. 주로 재정 건전성이 취약한 주택조합을 대상으로 긴급자금 지원을 하는

11) 부루터링 조치란 주택조합이 정부에 갚아야 하는 대출금과 정부에서 받는 보조금을 상호 탕감하는 조치로, 주택조합에 대한 공공의 재정지원 부담을 줄이기 위해 시행한 것으로, 이후 주택조합들은 자율성이 증대하는 대신 자구노력을 해야 하는 부담을 안게 되었다.

프로그램이다. 또한, WSW(Waarborgfonds Sociale Woningbouw), 즉 사회주택보증재단을 통한 공적 보증 프로그램도 운영하고 있다.

독일의 경우 역시 부담가능주택에 대한 자금지원 제도를 운영하고 있는데, 자금지원은 임대인이 공공이건 민간이건 동등한 조건으로 지원하며, 지원규모는 사업주체가 얼마나 공적 의무를 하는가에 따라 지원된다. 즉, 임대료 규제를 더 많이 받는 공공지원주택에 대해서는 더 많은 자금지원을, 일반적인 임대료 규제를 받는 민간임대주택에 대해서는 상대적으로 적은 자금지원을 제공한다.

셋째로, 공공의 보조금 제공이 있다. 부담가능주택에 대한 공적지원 보조금 제도는 프랑스, 네덜란드, 독일 모두 운영하고 있으며, 중앙정부와 지방정부로부터의 다양한 보조금 제도가 운영되고 있다. 대표적인 것이 네덜란드의 CFV 기금이다. CFV는 장기저리의 용자뿐만 아니라, 구조조정을 전제로 한 채무조정 등 기금을 활용한 보조금을 제공하고 있다.

넷째로, 조세감면, 비과세 등 각종 세제지원이 있다. 세제지원 제도 역시 프랑스, 네덜란드, 독일 모두 운영하고 있으며, 여기에는 법인세, 부가가치세 감면과 같은 국세 지원과 재산세 감면 같은 지방세 지원을 포함한다. 하지만 미국의 LIHTC(Low Income Housing Tax Credit)<sup>12)</sup>와 같이 영리기관에서도 부담가능주택의 운영이 가능할 만큼의 파격적인 세제혜택은 없다.

다섯째로, 토지 지원이 있다. 부담가능주택 공급자들이 저렴한 가격에 토지를 확보할 수 있도록 지원하는 제도인데, 프랑스, 네덜란드, 독일 모두 운영하고 있다. 특히 네덜란드의 경우 공공토지임대제(Het Gemeentelijke Erfpachtsysteem) 방식의 사회주택 공급이 활성화되어 있다.

여섯째, 주거비 보조가 있다. 주거비 보조는 임대주택 공급자가 아닌 수요자에 대한 지원 프로그램인데, 이 역시 프랑스, 네덜란드, 독일 모두 운영하고 있다. 특히, EU의 SGEI 규정이 발효된 이후, 부담가능주택 공급자에 대한 재정지원이 어렵게

됨에 따라, EU 회원국들은 주거수당 등 수요자에 대한 주거비 보조로 지원 프로그램을 선회하고 있는 실정이다.

〈표 3〉 주요 EU 회원국의 부담가능주택에 대한 재정지원 체계 비교

	프랑스	네덜란드	독일
지분 투자	• 지방정부 지분 출자	• 지방정부 지분 출자	• 지방정부 지분 출자
용자 및 보증	• 저리/후순위 대출 - PLAI, PLUS, PLS • 대출 보증 - CGLLS	• 저리용자 - CFV의 용자 • 대출 보증	• 저리 용자 • 장기저리 공채 • 대출 보증
보조금	• 중앙정부 • 지방정부	• 중앙정부 - CFV 보조금 • 지방정부	• 중앙정부 • 지방정부
세제 지원	• 국세 감면 : 법인세, 부가가치세 • 지방세 감면 : 재산세	• 국세 감면 • 지방세 감면	• 국세 감면 • 지방세 감면
토지 지원	• 중앙 및 지방 정부 토지지원	• 지방정부 토지지원	• 지방정부 토지지원
주거비 보조	• 주거 급여	• 주거 급여	• 주거 급여

주 : Czischke and Pittini(2007), 박원석(2019a; 2019b), 진미운·김경미(2019), 임병권 외(2018), 각국의 사례조사 기관의 내부자료 및 인터뷰 내용 등을 종합하여 작성함.

## 2. 부담가능주택의 민간자금 조달체계 비교·분석

지속가능한 부담가능주택의 공급과 운영이 이루어지기 위해서는 안정적인 민간자금의 확보가 필수적이다. 부담가능주택의 경우 민간에 의해 공급·운영되는 경우가 많은 만큼, 지속적인 부담가능주택의 확충을 위해서는 임대료 규제에 의한 적자를 보전해줄 수 있는 안정적인 자금원의 확보가 필요한 실정이다. 특히 EU의 SGEI 규정이 발효된 이후, 회원국들의 부담가능주택 공급자에 대한 재정

12) LIHTC 프로그램은 미국 정부가 저소득층을 위한 부담가능주택을 공급하는 민간사업자에게 10년 동안 세액공제 혜택을 주는 제도다. 민간사업자는 그 대신, 최소 15년 이상 임대주택에 대한 임대료 제한을 받는다. 민간사업자가 발급 받은 세액공제증서는 양도가 가능한데, 민간사업자는 이 증서를 유통화하여 조기 자금회수 할 수 있다(박원석, 2018).

지원이 어렵게 됨에 따라, 안정적인 민간자금을 확보하는 것이 중요한 관건이 되었다. 이러한 맥락에서 <표 4>는 부담가능주택에 대한 각국의 민간자금 조달체계를 비교한 것이다.

민간자금 조달방안으로는 첫째로, 지분투자가 있다. 민간사업자는 비영리 기반에서 운영되는 부담가능주택에 대해 사회적 공헌의 방편으로 지분 출자를 하는데, 이러한 민간 사업자로는 사회적 기업, 교회, 사회단체 등의 NGO 등을 들 수 있다. 특히, 프랑스의 경우 임대주택 사업자에 대해 일정 비율의 사회주택을 공급하도록 의무화하고 있는데, 이에 따라 영리기반의 주택사업자들도 지분 출자에 참여하고 있다.

둘째로, 민간에 의해 제공되는 투자 보조금이 있다. 대기업 등 민간부문이 부담가능주택에 대해 사회적 공헌의 방편으로 투자 보조금을 제공하는 것을 말한다. 대표적으로 프랑스의 고용주 주택기금이 있다. 고용주 주택기금이란 기업이 사회주택 사업자에게 기금을 통해 투자 보조금을 제공하는 것을 말한다. 기업이 노동자들의 주택 문제 해결을 위해 사회주택 투자를 위한 자금을 제공하고, 완성된 사회주택에 대해 해당 기업의 노동자들이 입주 우선권을 가지는 구조다. Paris Habitat의 사례를 보면, 전체 자금 중 고용주 주택기금의 비중이 5%를 차지한다.

셋째로, 민간에 의한 용자 및 보증이 있다. 공적 용자 외에 민간 금융기관에 의해 부담가능주택 공급 제공되는 용자 및 지급보증을 말하는데, 각국은 부담가능주택의 확충이라는 목적을 가지고 민간 금융기관을 통해 자금을 조성 및 운영하는 프로그램을 가지고 있다. 대표적으로 프랑스의 Livret A 저축예금 용자를 들 수 있는데, Livret A 저축예금은 프랑스에서 사회주택 공급에 필요한 자금조달을 위해 운영되는 프로그램이다. Livret A 저축예금은 국내의 청약저축처럼 모든 프랑스 국민이 가입할 수 있는데, 높은 예금금리와 비과세로 인해 많은 프랑스 국민이 가입해 있다. Livret A 계좌는 프랑스 국영은행인 Caisse des Dépôts에 집결되는

데, Caisse des Dépôts는 이를 사회주택 공급을 위한 장기·저리 정책자금 대출을 제공한다(박원석, 2019b). 따라서 Livret A 저축예금은 부담가능주택으로 민간자금을 끌어들이는 파이프라인 역할을 한다고 하겠다.

네덜란드의 경우는 BNG(Bank Nederlandse Gemeenten), 즉 네덜란드자치단체은행의 용자 프로그램이 있다. 이와 함께 WSW에 의한 대출보증 프로그램을 들 수 있는데, 사회주택 사업자는 WSW의 지급보증을 통해 시중 금리보다 저렴한 자금조달이 가능하게 된다(임병권 외, 2018). WSW는 민간공동출자 재단인 만큼, 민간자금 조달의 성격을 일부 가지고 있다고 하겠다. 독일의 경우는 투자용 임대주택의 용자에 대한 소득공제 혜택을 차별적으로 부과하여, 민간자금 용자에 대한 접근성을 높이고 있다.

넷째로, 부담가능주택 사업자의 자체 자금, 적립금이 있다. 부담가능주택 사업자로부터 제공되는 각종 자금을 말하는데, 여기에는 내부유보금 활용, 각종 교차보조 활용 방안을 들 수 있다. 네덜란드는 브루터링 조치 이후, 프랑스는 마크롱 정부 이후, 부담가능주택에 대한 재정지원이 축소되고 있다. 여기에 EU의 SGEI 규정이 발효된 이후, 부담가능주택 공급자에 대한 재정지원이 어려워짐에 따라, 부담가능주택 사업자들은 부담가능주택의 안정적 공급 및 운영을 위해서는 자체 자금을 확보해야 하는 필요성이 매우 커졌다.

프랑스에서는 대다수의 사회주택 사업자들은 상업시설 개발 및 운영, 주택 개발 및 분양 등을 통해 만들어진 수익금을 사회주택 공급·운영을 위한 자금조달원으로 활용하는 교차보조 방식을 널리 활용하고 있는데, Paris Habitat와 LogiRep의 사례에서 이를 확인할 수 있다<sup>13)</sup>. 네덜란드의 사회주택 조합 역시 브루터링 조치 이후 회전기금(revolving fund)을 통한 교차보조 방식이 널리 활용하고 있다. 주택조합은 브루터링 조치 이후 재정지원이 줄어들에 따라 독립적으로 채산을 맞춰야 하는 문제를 겪게 되는데, 정부에서도 주택조합이 수익을 사

13) Paris Habitat와 LogiRep의 사례에서 대해서는 박원석(2019b)에서 확인할 수 있다.

회임대주택 분야에 재투자 되는 것을 조건으로 일부 상업지구 개발이나 주택분양을 허용하였다. 이에 따라 주택조합들은 자체적인 수익사업의 다각화를 통해 사회주택을 지원하는 교차보조 방식을 적극 활용하고 있다.

다섯째로, 자본시장을 통한 자금조달이 있다. 부담가능주택 사업자의 일부는 영리기반에서 사업을 운영하고 있는데, 이럴 경우 투자자금에 대한 배당도 가능하고 내부 유보도 가능한 만큼, 자본시장을 통해 재무적 투자자의 출자나 채권 발행이 가능하다. 실제로 미국의 사례에서 보면, 영리 기반에서 운영되는 임대주택 리츠들이 LIHTC 프로그램을 활용하여 부담가능주택을 공급·운영하는 사례<sup>14)</sup>를 확인할 수 있다.

프랑스와 네덜란드의 경우를 보면, 일부 민간 사회주택 회사들이 부담가능주택 운영을 통해 수익을 발생시키고 있으며, 이를 기반으로 신용평가를 통해 자본시장에서 채권을 발행하는 사례를 확인할 수 있다. 독일의 경우는 민간 임대주택 사업자 중에서 영리 기반에서 운영되는 회사들이 상당수 있으며, 이들 회사 역시 자금조달을 위해 자본시장을 활용하고 있음을 볼 수 있다. 특히, 일부 회사의 경우 자본시장에 주식을 상장하는 경우도 나타나고 있다<sup>15)</sup>. 따라서 자본시장 역시 부담가능주택의 민간자금 조달 창구로 활용될 수 있음을 볼 수 있다.

## V. 국내 활용방안 및 정책적 시사점

### 1. 국내의 부담가능주택 활용 가능성 : EU 사례와의 비교·분석

지금까지 프랑스, 네덜란드, 독일을 사례로 부담가능주택의 공급 및 자금조달 체계를 살펴보았다. 이들 국가는 차별적인 임대주택 체계를 가지고 있지만, 공통적으로는 부담가능주택을 주요한 주거 대안으로 활용하고 있으며, 이를 위해 공급구조를 체계화하고, 이를 뒷받침하는 다양한 자금조달방안들을 활용하고 있음을 확인할 수 있었다.

<표 4> 주요 EU 회원국의 부담가능주택에 대한 민간 자금조달 체계 비교

	프랑스	네덜란드	독일
지분 투자	• 사회적 기업 투자	• 사회적 기업 투자	• 사회적 기업 투자
투자 보조금	• 고용주 주택기금	-	-
용자 및 보증	• Livret A 저축예금 용자 - Caisse des Dépôts	• WSW (사회주택 보증기금)의 대출보증 - 민관공동출자재단 • BNG의 용자	• 은행 용자 (소득공제)
자체 기금 (적립금)	• 상업적 개발 등을 통한 교차 보조	• 회전기금 (revolving fund)을 통한 교차 보조	• 상업적 개발 등을 통한 교차 보조
자본 시장 활용	• 채권 발행	• 채권 발행	• 주식시장 상장

주 : Czischke and Pittini(2007), 박원석(2019a; 2019b), 진미운·김경미(2019), 임병권 외(2018), 각국의 사례조사 기관의 내부자료 및 인터뷰 내용 등을 종합하여 작성함.

이에 국내에서도 주거복지 사각지대를 줄이기 위한 부담가능주택의 필요성이 증가하고 있다. 주택체계론의 관점에서 국내의 임대주택 체계를 보면, Kemeny의 임대주택 체계론 관점에서는 이원적 임대체계, Czischke and Pittini(2007)·Ghekière(2008)의 임대주택 배분모형의 관점에서는 선별적 일반모형에 해당한다고 판단된다.

<표 5>에서 보는 바와 같이, 국내의 공공임대주택은 저소득층을 주 입주대상으로 하고, 시장 임대료 이하의 수준에서 임대료가 책정되고, 주택 건설과 운영에서 재정지원을 받는 있는데, 이에 대한 규제나 지원이 적은 민간 임대주택과는 입주계층, 정부지원, 임대료 규제 면에서 확연한 차이가 있다. 따라서 Kemeny의 임대주택 체계론 관점에서 국내 임대주택 체계는 이원적 임대체계를 가지고 있는 것이다.

또한, 공공 임대주택의 경우, 모두 입주 소득계층의 제한을 두고 있다. 특히, 비중이 높은 영구임대

14) 이에 대한 내용은 박원석(2018)에서 확인할 수 있다.

15) 이러한 사실은 프랑스, 네덜란드, 독일의 사례조사 인터뷰 과정에서 확인할 수 있었다.

국민임대주택의 경우, 입주 소득계층이 소득분위 1-4분위의 저소득층에 집중되어 있다. 분양전환 공공임대주택의 경우는 소득분위가 3-7분위로, 일부 중간 계층을 포함하지만, 이들 주택의 경우 5~10년 내에 분양 전환되기 때문에, 안정적인 주거와 임대주택 재고 확보에 제한적이다. 따라서 Czischke and Pittini(2007)·Ghekière(2008)의 임대주택 배분모형의 관점에서는 선별적 일반모형에 해당한다고 판단된다.

〈표 5〉 국내 임대주택의 체계

	유형	입주 소득계층
공공	영구임대주택	1-2분위
	국민임대주택	2-4분위
	행복주택	2-6분위
	공공임대주택(분양전환)	3-7분위
	매입임대주택	1-2분위
	전세임대주택	1-2분위
민간	기업형 임대주택	-
	준공공임대주택	-
	단기임대주택	-

이러한 국내의 임대주택체계는 앞서 분석한 프랑스, 네덜란드, 독일의 경우와는 차별적이다. 한국의 경우, 압축성장 과정에서 단기간의 빠른 주택 공급 확대를 위해서는 공공부문은 상대적으로 저소득층의 주거복지에 집중할 수밖에 없는 구조였고, 그 결과로 임대주택은 저소득층 위주의 선별적 모델로 고착화되었다고 판단된다.

하지만 최근의 주택가격 및 임대료 상승으로 인해, 주거문제가 저소득층만이 아닌 젊은층과 저자산 중산층에게까지 확대되면서, 국내에서도 임대주택 체계가 선별적 모델에서 대중모델로 전환될 필요성이 커진다. 이에 따라 주거복지 정책도 저소득층을 위한 공공임대주택에서 보편적 계층으로 확대된 부담가능주택의 공급으로 전환될 필요성이 있는 것이다.

현재 국내 임대주택 체계에서 부담가능주택에 해당하는 임대주택의 유형으로는 공공임대주택(분양전환)과 기업형 임대주택(뉴스테이) 정도가 대표적이다. 이들 임대주택의 경우, 입주대상을 중간소

득층으로까지 확대하고 있으며 임대료도 시세의 80-90%로 제한하고 있어, 주택의 부담가능성을 도모하고 있다. 하지만, 이들 임대주택의 경우, 10년 내에 분양전환이 되는 만큼, 입주민의 점유 안정성에 문제가 있으며, 분양 전환에 따른 임대주택 재고의 축적이 되지 않은 문제점도 노정하고 있다.

이에 프랑스, 네덜란드, 독일 등 주요 EU 회원국의 사례에서 분석한 바와 같이, 부담가능주택을 안정적이고 체계적으로 공급하는 방안을 마련할 필요가 있다. EU 회원국의 사례에서 보는 바와 같이, 부담가능주택의 공급은 주로 공공부문이나 민간 비영리조직 등 기관에 의해 공급·운영이 되고 있으며, 이러한 기관투자자들에 의해 임대주택 재고가 축적이 되고 있음을 확인할 수 있다.

하지만, 국내 임대주택 체계는 저소득층 중심의 공공 임대주택과 민간 임대주택으로 이분화 되어 있으며, 민간 임대주택의 경우 주로 개인에 의해 공급이 되고 있기 때문에, 기관에 의한 민간 임대주택 공급은 거의 되지 않은 실정이다. 따라서 부담가능주택을 확충하기 위해서는 기관투자자를 통한 임대주택 공급 방안을 활용하는 것이 필요하다.

## 2. 부담가능주택의 공급구조 및 민간자금 활용 방안

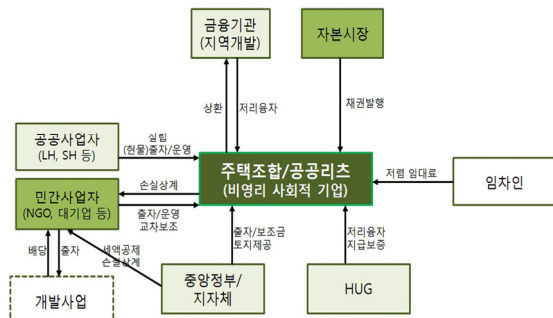
앞서 살펴본 바와 같이, 국내에서도 주거복지 사각지대를 줄이기 위한 부담가능주택의 필요성이 있는 만큼, 부담가능주택을 체계적으로 공급할 수 있는 구조를 활용할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 부담가능주택을 체계적으로 공급하기 위해서는 기관을 통한, 특히 민간의 기관투자자를 통한 공급 방안을 마련하는 것이 필요하다.

이러한 기관투자자는 주로 비영리기반에서 활동하는 조직이지만, 영리기반에서 활동하는 조직도 인센티브 구조가 적절히 마련된다면 부담가능주택의 공급자가 될 수 있다. 특히, 국내에서는 이러한 기관투자자가 될 수 있는 유력한 주체인 리츠제도도 도입되어 있는 만큼, 국내 활용 가능성은 충분하다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 국내에서 활용 가능한 부담가능주택 공급 모형으

로, 비영리 기업형 모형과 영리 기업형 모형, 2가지를 제시한다.

첫 번째로 비영리 기업형 모형인데, <그림 2>는 비영리 기업형 부담가능주택 공급구조를 모형화한 것이다. 비영리 기업형 모형에서 사업주체는 공공사업자와 민간사업자 모두가 될 수 있는데, 공공사업자로는 임대주택 사업 경험이 풍부한 LH공사, SH공사 등이 유력하고, 민간사업자로는 주거관련 NGO와 사회적 기업들이 될 수 있다. 여기에 정부로부터 인센티브가 충분하다면, 대기업 등도 사회공헌사업의 일환으로 참여가 가능할 것이다. 부담가능주택의 공급조직은 비영리 사회적 기업의 형태를 띠는데, 주택조합 조직도 가능하고 리츠 조직도 가능하다.

비영리 기업형 모형에 활용 가능한 민간자금으로는 민간사업자에 의한 교차보조를 들 수 있다. 민간사업자에게 개발사업을 통한 교차보조 방식을 허용한다면 유력한 대안이 될 수 있다. 여기에는, PPP(Public Private Partnership) 방식을 통해, 비수익성 부담가능주택의 운영비를 공유재산 내 민간시설의 수익 일부로 충당하는 방안도 고려할 수 있다. 이와 함께, 부담가능주택 운영을 통한 손실을 민간사업자의 수익과 상계할 수 있는 세제혜택을 부여한다면, 손실상계 역시 민간자금으로 활용할 수 있다. 아울러 자본시장을 통한 채권발행 방안도 강구할 수 있을 것이다.

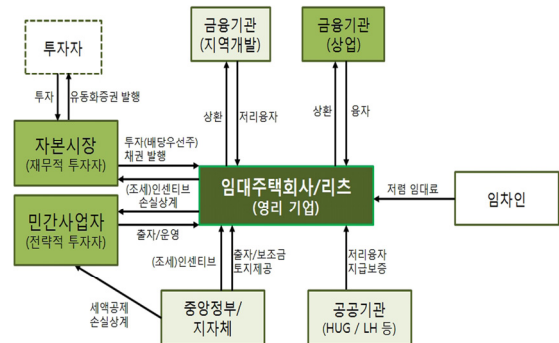


<그림 2> 부담가능주택 공급 모형-1 : 비영리 기업형

두 번째로 영리 기업형 모형인데, <그림 3>은 영리 기업형 부담가능주택 공급구조를 모형화한 것

이다. 영리 기업형 모형에서 사업주체는 민간사업자인데, 민간사업자는 전략적 투자자와 재무적 투자자로 구분할 수 있다. 부담가능주택의 공급조직은 영리회사인 만큼, 일반 회사 형태나 리츠 형태를 띌 수 있는데, 임대주택의 투자와 지속가능한 운영을 위해서는 리츠 형태가 유력할 것으로 판단된다.

영리 기업형 모형의 경우, 수익성 기반에서 운영되기 때문에 보다 다양한 민간자금을 활용할 필요가 있다. 우선, 개발사업을 통한 교차보조 방식도 더 다양하게 활용할 수 있으며, 융자자금 조달도 공적 금융기관뿐만 아니라 상업적 기반의 일반 금융기관을 통해서 폭넓게 조달 가능하다. 자본시장의 경우도 다양하게 활용할 수 있다. 우선, 재무적 투자자 모집을 위해 공모 등 자본시장을 활용할 수 있는데, 리츠의 경우 상장을 통해 활용 가능하다. 또한, 정부에서 미국의 LIHTC와 같은 인센티브를 제공할 경우, 이를 자본시장에서 유동화채권 발행을 통해 자금조달 하는 방안도 강구할 수 있다.



<그림 3> 부담가능주택 공급 모형-2 : 영리 기업형

### 3. 정책적 시사점

앞서 부담가능주택의 공급 모형을 제시하였는데, 이것이 실제로 활성화되기 위해서는 정책적 뒷받침이 필요하다. 이에 부담가능주택 활성화에 필요한 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째로, 부담가능주택에 대한 규제와 인센티브 간의 균형을 효과적으로 설계해야 한다. 부담가능주택은 시장가격 이하의 임대료 통제를 하는 만큼, 인센티브보다 규제가 강할 경우 부담가능주택의

공급이 제대로 되지 않을 수가 있다. 반면, 규제보다 인센티브가 많을 경우 사업자에 대한 특혜 논란과 부동산 투기 우려가 생길 우려가 있기 때문에, 규제와 인센티브간의 균형이 효과적이어야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 프랑스, 네덜란드, 독일 각국은 부담가능주택 확충을 위해 다양한 재정지원을 제공하고 있는데, 국내에서도 민간사업자들이 부담가능주택 확충에 나설 수 있도록 적절한 인센티브 설계를 하는 것이 필요하다. 여기에는 미국의 LIHTC와 같은 세제 인센티브도 있고, 부담가능주택에 대한 교차보조의 활성화를 위해, 부담가능주택을 운영하는 민간사업자에 대한 개발사업 참여의 허용, 부담가능주택 투자에 PPP 방식의 교차보조제도 지원, 교차사업의 개발이익과 부담가능주택 손실상계의 허용 등과 같은 방안이 있을 것이다.

둘째로, 임대주택에 대한 제도적 기반의 정비가 필요하다. 현재 국내 임대주택 제도는 상당수가 분양전환을 전제로 하고 있다. 실제로 임대주택 리츠를 운영하는 LH공사의 경우도 리츠의 대다수가 10년 공공임대주택을 대상으로 하고 있다. 임대주택이 분양으로 전환된다면, 지속적인 임대주택 공급에도 불구하고 임대주택 재고가 축적되지 않고, 사업자들이 임대사업보다는 분양 전환에 관심을 두는 부작용이 발생할 수 있다. 따라서 임대주택 재고가 지속적으로 축적될 수 있는 제도적 기반이 필요한 것이다.

셋째로, 부담가능주택 확충을 위한 안정적인 토지 확보방안을 마련할 필요가 있다. 국내 임대주택 공급에서 가장 애로점이 적절한 토지를 확보하는 방안인데, 이에 프랑스의 경우는 주택사업자에게 일정 비율의 사회주택을 공급하도록 하는 제도를 가지고 있으며, 네덜란드에서는 공공토지임대제를 통해 토지임대부 사회주택 공급이 이루어지고 있다. 따라서 국내에서도 토지 확보에 대한 대안을 모색할 필요가 있는데, 여기에는 재개발·재건축 시 용적률 인센티브와 임대주택 부지 기부채납을 교환하는 방안 등을 고려할 수 있다.

## VI. 결 론

본 연구에서는 프랑스, 네덜란드, 독일 등 주요

EU 회원국을 사례로, 부담가능주택 공급 및 자금 조달 체계를 비교·분석하고, 국내에서의 활용 방안을 위한 정책적 위한 시사점을 도출하였다. 주택체계의론의 관점에서 프랑스, 네덜란드, 독일은 모두 단일적 임대체계와 선별적 일반모형을 채택하고 있어, 부담가능주택의 확충에 주거정책의 초점을 두고 있다. 부담가능주택의 공급체계를 보면, 부담가능주택의 공급주체는 공공과 민간 모두이며, 임대대상은 대체적으로 중간소득층 이하이며, 소득수준에 따른 임대료의 차등화가 이루어지고 있다. 부담가능주택의 확충을 위해 이들 국가는 다양한 재정지원 체계를 가지고 있으며, 부담가능주택의 지속가능한 운영을 위한 다양한 민간자금 조달수단을 가지고 있다. 국내에서도 주거복지 사각지대를 줄이기 위해 부담가능주택의 확충이 필요한데, 부담가능주택의 체계적인 공급을 위해서는 기관투자자에 의한 공급 방안을 마련하는 것이 필요하다. 이러한 방안으로 본 연구에서는 비영리 기업형 모형과 영리 기업형 모형을 제안하였다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 주거문제는 우리사회가 안고 있는 가장 절실하고 중요한 문제인 만큼, 부담가능주택을 활용한 주거복지 확충 방안은 이를 해결하기 위한 중요한 대안일 될 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 향후 보다 다각적인 연구들이 진행되어야 할 것으로 판단된다.

## Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

1. 국토해양부, 2012, 해외 주거복지정책 사례연구
2. 김란수, 2015, “네덜란드 사회주택의 발전과정과 함의”, 협동조합네트워크 70, 한국협동조합연구소: 25~56
3. 김수현, 2013, “독일의 자가소유율이 낮은 이유-주택체계의론 관점의 검토”, 주택연구 21(3), 한국주택학회: 5~36
4. 김영태, 2006, 프랑스 주거복지정책 100년의 교훈, 삼성경제연구소
5. 김용창, 2013, “자산기반 주거복지정책으로서 단기 공공임대주택의 지분공유제 주택으로 전환”, 공간과 사회 23(2), 한국공간환경학회: 5~39
6. 김현아·서정렬, 2017, 저렴주택, 커뮤니케이션북스
7. 김혜승·박미선·천현숙·진정수, 2013, 사회적 경제조직에 의한 주택공급 방안 연구, 국토연구원

8. 문은미, 2005, “네덜란드 도시 집합주택의 공공성과 개별성 표현특성에 관한 연구”, 한국실내디자인학회 논문집 14(2), 한국실내디자인학회: 112~119
9. 봉인식, 2007, “프랑스 공공임대주택의 사회적 변화에 관한 연구”, 주택연구 15(4), 한국주택학회: 25~41
10. 박원석, 2013, “주거복지 확충을 위한 리츠의 활용 방안”, 한국경제지리학회지 16(2), 한국경제지리학회: 275~292
11. 박원석, 2018, “주거복지 확충을 위한 자본시장 활용 방안-미국의 부담가능주택 리츠를 사례로”, 한국경제지리학회지 21(3), 한국경제지리학회: 231~253
12. 박원석, 2019a, “독일의 민간임대주택 공급 및 운영 체계와 시사점”, 국토지리학회지 53(2), 국토지리학회: 133~151
13. 박원석, 2019b, “프랑스 사회주택의 사업구조 및 재원조달 체계 분석”, 국토지리학회지 53(4), 국토지리학회: 463~479
14. 박은철·남원석·김수경·오근상, 2016, 부담가능 임대주택 공급정책과 모델, 서울연구원
15. 백승주·이상훈, 2008, “독일 주택건설지원 및 공공임대주택관리제도의 시사점 고찰”, 토지공법연구 39, 한국토지공법학회: 77~100
16. 신유진·이연숙, 2017, “국내외 공공임대주택의 사회통합 계획특성 연구-미국, 네덜란드, 한국 사례를 중심으로”, 한국실내디자인학회 논문집 26(5), 한국실내디자인학회: 52~64
17. 신진욱·이지은, 2014, “독일의 사회적 시장경제와 주택체제 : 금융자본주의 시대의 독일 주택 정책과 제도”, 한국사회과학논총 24(1), 한국사회과학회: 3~30
18. 이성근·최민아, 2016, “2000년 이후 프랑스 사회주택 지원 제도 및 공급 특성연구”, 대한건축학회논문집 계획계 32(7), 대한건축학회: 37~46
19. 이은주, 2010, “복지국가 주거정책의 두 가지 길: 단일임대 모델과 이종임대모델에 대한 분석”, 사회보장연구 26(2), 한국사회보장학회: 23~49
20. 임병권·강민정·장한익·김병국, 2018, 사회주택의 국내외 사례분석과 금융지원 방안 연구, 한국주택금융공사
21. 전은호·서순탁, 2009, “지불가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)도입에 관한 연구”, 국토계획 44(2), 대한국토도시계획학회: 123~132
22. 진미윤, 2011, “국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향”, 국토연구 71, 국토연구원: 87~113
23. 진미윤·김경미, 2019, “프랑스 공공임대주택의 지속성장의 기반과 최근 정책 딜레마”, 주택연구 27(3), 한국주택학회: 5~40
24. 진미윤·김수현, 2017, 꿈의 주택정책을 찾아서, 오월의 봄
25. Czischke, D., and Pittini, A., 2007, *Housing Europe 2007*, CECODHAS Housing Europe.
26. Ghekière, L., 2008, “Le développement du logement social dans l’ Union européenne”, *Revue des politiques sociales et familiales* 94, Caisse Nationale des Allocations Familiales: 21~34
27. Kemeny, J., 1995, *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, Routledge
28. Kemeny, J., 2006, “Corporatism and Housing Regimes”, *Housing, Theory, and Society* 23(1), Routledge: 1~18
29. Order, R. V., 2006, “Securitization and Community Lending”, *Community Development Investment Review* 2(1), Federal Reserve Bank of San Francisco: 1~16
30. Rosenfeld, O., 사회주택포럼 역, 2017, UNECE 지역의 사회주택 : 모델, 경향, 과제, 새로운사회를여는연구소·한국도시연구소
31. Rubin, J. S., 2006, “Financing Rural Innovation with Community Development Venture Capital : Models, Options and Obstacles”, *Community Development Investment Review* 2(3), Federal Reserve Bank of San Francisco: 15~27
32. Seidman, E., 2006, “Bridging the Information Gap between Capital Markets Investors and CDFIs”, *Community Development Investment Review* 2(2), Federal Reserve Bank of San Francisco: 36~39
33. Tingerthal, M., 2009, “Community Development Financial Expertise Put in Service of Neighborhood Stabilization”, *Community Development Investment Review* 5(1), Federal Reserve Bank of San Francisco: 53~64

---

- 논문 접수일 : 2020. 7. 20
- 1차 수정일 : 2020. 8. 13
- 2차 수정일 : 2020. 8. 18
- 게재 확정일 : 2020. 9. 16