

외국의 비영리주택활동의 발전방향과 시사점

국토연구원 책임연구원 천현숙

국문 키워드 : 비영리주택조직, 파트너십, 주택협회, CDC

I. 서론

1. 연구배경

최근 들어 비영리조직과 그 활동에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다.¹⁾ 복지국가의 위기 이후 시장주의 정책이 강화되었지만 시장주의로도 해결할 수 없는 고령사회, 쇠퇴지역의 재생, 환경과 자원문제, 빈부격차 등의 문제가 나타남에 따라 정부나 기업에 속하지 않는 제3의 힘에 대해 사회적 수요가 늘어나기 시작하였다.

교육, 문화, 환경 등의 분야에는 실제로 정부입장에서 보면 관료제의 한계 등으로 인해 다루기 어렵고, 기업의 입장에서는 잠재적 이윤이 없기 때문에 다루기 어려운 문제들이 있다. 때문에 비영리조직은 의료, 교육, 복지서비스 등의 분야에서 시민의 욕구를 해결하는 제3섹터로서 기능하고 있다. 비영리조직의 활동범위는 교육이나 주거, 사회운동 등 여러 분야에 걸쳐 있으며 이 중 주택과 관련된 비영리조직에서 주택공급, 관리, 수선 및 기타 부대서비스의 제공을 목적으로 행하는 활동을 비영리주택활동으로 정의할 수 있다.

유럽의 자발적 주택운동 역사는 13세기부터 시작됐다. 19세기에 활동했던 영국의 옥타비아 소사이어티는 현재 활발하게 활동을 전개하고 있는 주택협회(Housing Association)의 기원으로 볼 수 있다. 미국의 경우 유럽에 비하면 짧은 역사를 갖고 있지만 1960년대부터 비영리조직의 하나인 CDC(Community Development Corporation)가 조직되었다. 이처럼 서구의 비영리주택조직은 오랜 사회적 기원을 가지고 있지만 최근 들어 더욱 활발하게 활동하고 있는데 이는 민주주의의 발전에 따른 시민사회 성숙과 주체의 다원화, 문제의 다양화에 기인하는 것으로 해석되고 있다.

우리나라의 경우 1980년대 말부터 1990년대 초, 다수의 시민운동단체가 만들어졌으며 도시문제나 주택문제를 전문적으로 다루는 단체들도 구성되고 있다. 2000년도에는 비영리단체에 대한 지원법이 제정되는 등 비영리조직에 대한 지원과 관심도 높아지는 추세다. 또한 2003년 전면 개정된 주택법에서는 비영리단체를 주택사업주체로 인정하고 있다. 비영리조직이 저소득층을 위해 직접 저렴한 주택을 공급하거나 일시적 주거공간을 제공하는 사례들도 나타나고 있다. 우리나라는 아직 맹아단

1) 비영리조직(NPO)과 유사한 개념으로 NGO 개념이 혼용되고 있으나 NGO는 비정부조직으로 NPO는 비영리조직으로 정의할 수 있다. Salamon은 NGO를 NPO의 일부분만 포함하는 개념으로서 일반시민(grass-roots)이 경제·사회적 개발 촉진을 목적으로 하는 단체로 규정한다(Salamon and Anheier, 1997: 12-13, 박상필, 1998:17에서 재인용).

계에 불과하지만 정부의 공식적 주택정책에서 소외되거나 배제되어 있는 집단에 대한 비영리조직의 활동은 정부를 보완하는 역할을 할 수 있으며, 제도적으로 적절하게 지원한다면 비영리조직의 장점인 비영리성, 자율성, 자발성, 비관료성 등을 발휘하면서 저소득층의 주거소요에 적절하게 반응할 수 있을 것이다.

2. 연구목적

주택문제의 성격이 양적 공급확대에서 주거부담 가능성의 문제와 다양한 소요에 대한 해결의 다원화로 변화함에 따라 앞으로 비영리주택조직은 중요한 대안적 주체로 부상할 가능성이 있다. 비영리조직이 최근 관심을 끄는 것은 이들이 시민사회를 구성하는 주체이며 시민사회의 발전이 민주주의 발전과 궤를 같이한다는 인식과, 저소득층을 위한 주택공급이 정부라는 공공적 영역의 틀을 벗어나 주체의 외연을 확대하고 있는 분기점으로 볼 수 있기 때문이다. 시민사회의 성장은 주체의 다양화와 역량강화를 의미하며, 주택분야에서는 지역주민의 주거소요에 적절하게 대처할 수 있는 시스템의 구축과정이기도 하다.

본 연구는 외국 비영리주택조직의 역사를 통해 어떠한 방향으로 발전하고 있으며, 우리에게 주는 시사점은 무엇인가를 살펴보고자 한다. 비영리주택조직의 발전은 시민사회의 성숙과 정치적 지형에 밀접한 영향을 받기 때문에 역사적 발전과정에 대한 고찰을 통해 어떠한 정치사회적 지형 속에서 비영리조직이 발전하여 왔는가를 살펴보는 것은 의미가 크다. 정치발전 역사와 사회사상의 토대가 다른 외국의 제도를 우리나라에 그대로 도입하는 것은 불가능하지만 외국의 비영리주택조직의 발전 과정을 통해 우리나라 상황에 적용할 수 있는 시사점을 찾아보고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

II. 비영리주택조직의 개념과 의의

1. 비영리주택조직의 정의와 존재의의

비영리주택조직의 정의에 앞서 보다 일반적인 개념으로서 비영리조직(Nonprofit Organization: NPO)의 정의를 살펴볼 필요가 있다. 비영리조직과 유사하게 사용되는 개념으로 CBO(Community-Based Organization), PO(People's Organization), PVO(People's Voluntary Organization), 제3섹터(Third Sector) 등이 있는데 다소의 미상의 차이가 있다. 자발적 결사체에 대한 최초의 논의는 토크빌(1840)에서 시작되었으나 1970년대까지는 이에 대한 논의가 거의 이루어지지 않았고, 1980년대 들어 Hansmann(1980), Salamon(1987) 등에 의해 계약 실패, 자발성 실패, 제3의 정부 등의 개념이 논의되기 시작되었다.

Salamon(1992)은 비영리조직의 특징으로 민간주도(private), 지배구조의 독립(self-governing), 이익분배금지(non-profit-distribution), 자발성(voluntary), 공익성(public interest)을 지적하였다.²⁾ 비영리조직은 다양한 문화적 특성과 가치를 가진 개인이 자발적으로 참여하거나 연대하여 공공서비스를 제공하거나 공동의 목적을 추구하게 된다. 따라서 공공의 이익에 대한 시민참여, 자발성에 근거한 공동체적 문화, 수평적 의사소통망의 형성, 개인 및 조직간 연대와 공동협력 등의 가치를 추구한다는 점이 비영리조직의 특징으로 지적될 수 있다. 비영리조직 중에서도 주택의 공급, 배분, 관리 등을 주요 분야로 다루는 조직을 비영리주택조직(Nonprofit Housing Organization: NHO)으로 볼 수 있다.³⁾

주택분야에서 비영리조직의 존재의의는 다음과 같이 볼 수 있다. 첫째, 시장실패와 정부실패로 인한 주택문제를 들 수 있다. 일반적으로 시장실패를 교정하기 위해 정부의 개입이 이뤄지지만 주택시장에는 시장실패뿐만 아니라 정부실패, 자발성 실패(voluntary failure)도 존재한다(Salamon, 1987). 주택은 가치재(merit good)의 특성을 갖기 때문에 지불능력이 없는 사람들을 위한 주택공급은 이루어지지 않는다(King & Oxley, 2000:85-86). 따라서 시장실패를 보완하려면 정부가 개입해야 하지만 총량적 계획이 공간적 범위를 고려하지 못하거나 다양한 대상을 포괄하지 못함으로써 정부정책이 실패할 가능성도 있다.⁴⁾ 따라서 비영리주택조직이 필요한 것이다.

둘째, 시민사회의 성장에 따른 주체의 다양화와 협조 필요성을 지적할 수 있다. 시민사회의 성장은 주체의 다양화와 역량의 강화를 의미하며, 지역에 뿌리를 두고 지역주민의 주거 소요에 적절하게 대처할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 최근 주거복지에 대한 관심이 제고되고 있으나 주거복지 전달체계가 효율적으로 작동하기 위해서는 각 지역에서 주택거버넌스 구축이 선행되어야 하고 이를 위해서는 비영리주택조직의 성장이 필수적이다.

셋째, 다원주의와 자유의 가치를 들 수 있다. 주택문제의 본질이 양적부족에서 부담가능성(affordability)의 문제로 급격히 전환되고 있고 시민사회를 구성하는 여러 구성원의 다양화된 요구에 대해 적절하게 대처할 필요성이 제기되고 있다. 저소득층 내에서도 쪽방, 비닐하우스, 노인, 소년소녀가장, 장애인 등 다양한 집단에 따라 해결책도 달라져야 하며 정부와 비영리조직간의 파트너십 형성을 통해 다양한 주거문제에 대응할 필요성이 점차 증대하고 있다.⁵⁾

2) Hansmann(1987)은 비영리조직의 정의로 분배금지 제약(non-profit distribution), 즉 이윤을 구성원에게 분배하지 않을 것, 공식 조직으로서 체제를 갖출 것, 민간조직, 독립적인 조직운영, 자발성을 들고 있다. Weisbrod(1977)는 정부의 공공재 공급에 만족하지 못하는 개인들이 자발적 기부금에 의해 조달된 공공재의 추가적 공급활동으로 정의한다.

3) 비영리활동을 하는 조직에 초점을 둘 경우 비영리주택조직으로 칭할 수 있고 활동에 초점을 둘 경우는 비영리주택활동으로 칭할 수 있다.

4) 정부활동은 법적 테두리 안에서만 합법적 지원을 하기 때문에 비닐하우스 등의 불법화된 주거문제는 지원 대상이 되지 않는다.

5) 케이블은 비영리활동의 정당성을 1) 정부한계와 민간공급주체의 한계 및 문제점에 대한 대안적 수단으로서 아래로부터 개발을 강화하는 가장 적절한 촉매역할을 하는 활동이다. 2) 국가나 시장기구

2. 비영리조직과 영리조직, 정부조직의 차이

비영리조직과 영리조직의 가장 중요한 차이점은 이익배분금지다. 비영리조직은 주식의 소유자가 없고 이익배분이 금지되어 있기 때문에 양 부문간 관리와 구성원들의 태도에서 차이가 있을 뿐만 아니라 일반인들이 시간과 돈을 기부할 수 있기도 하다. 영리부문은 배당금의 형태로 이익을 배분하고 주주는 지분을 통해 영리부문의사결정에 영향력을 행사할 수 있지만 비영리부문은 주주지분이 없다. 또한 비영리조직은 주식발행을 통해 자금을 조달하는 것이 불가능하다(Steinberg, 1998:23-24). 이 점이 비영리부문의 자본비용을 높이고 비영리부문의 성장이 더딘 이유이기도 하다.

영리부문은 시장변화에 민감하게 반응하며 때로는 장기적 이익을 희생하면서 단기적 이익을 추구하기도 한다. 따라서 단기적 이해에 따른 영리조직의 활동은 공공주택의 공급에 적합하지 않다. 영리조직과 비영리조직은 공급하는 재화의 성격에 있어서도 차이가 있다. 영리조직이 주로 배타적으로 사용되는 사적재를 공급하는 반면, 비영리조직은 공공재나 외부효과를 갖는 사적재를 주로 공급한다. 비영리조직과 영리조직의 또 다른 차이는 소득재분배 효과다. 기업은 여타의 부수적 이익이 없다면 비용 이하로 가격을 책정하지 않지만, 비영리조직은 소비자의 부담수준에 따른 가격책정이 가능하며 이를 통해 소득재분배 효과를 가져올 수 있다. 비영리조직의 또 다른 장점 중 하나는 수익성을 고려하지 않고 사회적으로 가치 있는 것을 공급한다는 점이다. 따라서 공공이나 비영리조직이 이런 부분에 기여할 수 있다는 점이 장점으로 부각될 수 있다. 비영리조직은 영리조직과 달리 금전, 시간, 재산의 기부를 받을 수 있기도 하다. 영리조직은 이익이 배당금으로 배분될 뿐만 아니라 일반인들의 기부가 공익적 목적으로 사용된다는 것을 증명하기 어렵기 때문에 기부가 이루어지지 않는다. 반면 비영리조직에 대한 기부는 비효율적으로 이용될 가능성은 있지만 배당금으로 전환될 가능성은 없기 때문에 비영리조직에 대한 신뢰를 높이는 요인이 된다.

한편 비영리조직과 정부부문은 둘 다 공익을 추구하고 이익의 비배분을 원칙으로 한다는 공통점이 있지만 다음과 같은 차이점이 있다(Steinberg, 1998:32-34). 첫째, 정부는 세금을 걷고 비영리조직은 재원을 요구한다는 것이다.⁶⁾ 둘째는 책임과 의무의 차이다. 정부는 유권자인 다수에게 책임이 있는 반면 비영리조직은 소수에게 책임이 있다. 정부가 다수의 합의를 중시하는 반면 비영리조직은 정부행동을 위해 충

와 별도로 운영됨으로써 덜 관료적이고 사회적 수요나 필요에 대해 보다 적극적이고 운영이 효율적이며 지방 문제에 대해 혁신적으로 반응할 수 있다. 3) 정치적 세력이나 부패한 정치적 과정으로부터 독립적일 수 있는 상대적 자율성을 갖고 있음 4) 역사적 경험을 통해 밝혀진 문제해결 능력. 비영리조직의 상당부분은 정부와 민간기업의 주택 공급이 갖고 있는 문제들과 한계를 보완할 수 있다는 점에서, 비영리조직의 출현이 다른 부문에 의해 해결되지 못하는 문제들을 해결하는 노력에서 나왔다는 점에서 역사적 정당성이 있다 (Koebel, 1998).

6) 독일의 경우처럼 NPO가 세금(종교세)을 걷는 예외도 있기는 하다.

분한 합의를 얻지 못한 부분에 대해 시민적 가치를 중시한다는 점에 차이가 있다.

3. 비영리조직과 파트너십

파트너십은 정부, 영리부문 또는 비영리부문이 독자적으로 활동하는 데 따르는 비효율과 한계를 극복하기 위해 출현한 부문간 협력유형이다. 적절하게 형성된 파트너십은 공공서비스 전달과정에 있어서 정당성, 효율성과 양적·질적 성과를 제고할 수 있다. кей블은 파트너십의 장점을 다음과 같이 지적하고 있다(Koebel, 1998:46). 첫째, 전 사회적으로 주택문제를 해결하는 신뢰를 확산시킴으로써 시민참여 수준을 제고하고, 부문간 협조함으로써 발생하는 장점을 제공한다. 둘째, 파트너십은 여러 집단간 협력적 활동을 통해 다원주의를 강화한다. 셋째, 파트너십은 서비스의 질을 제고할 수 있다. 정부, 영리조직 또는 비영리조직은 각각의 활동분야에만 관심을 두지만, 파트너십이 형성될 경우 이러한 다양한 문제에 대해 복합적 고려가 가능하다. 넷째, 파트너십은 본질적으로 모순된 다양한 부문의 객체들이 서로 협상할 수 있는 장을 제공한다. 기업과 소비자는 가격과 질에 있어서 서로 상반된 기대치를 갖기 때문에 영리부문은 소비자와 대치되는 목표를 갖는다.⁷⁾

III. 외국의 비영리주택활동의 성과와 의의

1. 영국

영국의 대표적 비영리주택조직인 주택협회(Housing Association)는 공공부문이나 영리부문에 속하지 않으면서 자발적으로 주택을 공급하거나 관리하는 다양한 비영리조직을 통칭한다. 영국의 주택협회가 자발적인 주택운동의 형태로 나타난 것은 산업혁명 이후부터다. 당시 기금(Fund)이나 트러스트(Trust) 등의 자선단체가 도시 빈민 노동자계층을 대상으로 1914년까지 런던에 50,000호의 주택을 건설하였는데 이것이 근대적인 형태의 자발적 주택운동의 시초다.

영국 주택법에 의하면 주택협회는 주거시설을 직접 제공, 공급, 개선 또는 관리하거나 주거시설의 건설 및 개선을 촉진하고 유도하는 활동을 하며, 영리를 추구하지 않으며 재무성이 정하는 수준보다 과도하게 이익을 배분하지 않는 법인이나 기업을 지칭한다. 영국 주택협회의 특징은 다음과 같다. 첫째, 공식적인 규칙을 갖는 구조화된 조직으로서 공사에 등록되어야 한다(반드시 의무적이지는 않음). 둘째, 정부로부터 독립적이다. 셋째, 비영리를 추구해야 하며 이익은 배분되지 않고 조직 전체로 돌아가야 한다. 넷째, 자선적 또는 자발적인 시민들에 의해 금전과 시간의 기부가 있어야 한다는 것이다(Kendall and Knapp, 1996:18).

7) 벤너와 반후미센(Ben-Ner and Van Hooissen, 1991)은 비영리조직을 이런 문제를 해결하기 위해 소비자가 통제하는 조직의 특수한 형태로 보기도 한다.

주택협회는 주택공사(Housing Corporation)에 등록되어 관리되는데 이는 의무사항은 아니지만 주택공사의 보조를 받으려면 반드시 등록해야 한다. 주택협회는 구빈원(almshouse), 애비필드협회(Abbeyfield Societies), 협동조합 등 다양한 형태로 구성되어 있다. 잉글랜드에서는 대부분 주택협회가 NFHA(National Federation of Housing Association)에 속해 있으며 스코틀랜드나 웨일즈에서도 유사한 상부조직이 있다.⁸⁾

<표 1> 잉글랜드 주택공사에 등록된 사회임대사업자(Registered Social Landlords)
(2003. 11 현재)

	갯수
구빈원(almshouses)	315
애비필드협회(Abbeyfield)	421
조합(Co-operatives)	252
공동소유(Co-ownership)	32
호스텔(Hostels)	46
임대(Letting)	486
임대 및 호스텔(Letting/Hostel)	221
판매 혹은 임대(Sale or Lease)	42
소유권 이전(Stock Transfer)	172
YMCA/YWCA	41
계	2,028

자료 : <http://housingcorp.gov.uk>

1) 비영리주택조직 등장의 역사적 배경과 발전과정

(1) 1960년 이전

영국의 자발적인 비영리주택조직의 기원은 12~13세기경 개인자선가들이나 기독교적 의무의 일부로서 자선시설을 공급한 길드조직이 설립한 almshouse(구빈원)까지 거슬러 올라간다(Malpass, 2000:27). 이후 19세기 중반에는 산업혁명으로 인해 영국도시 전반에 걸쳐 주거문제가 심각한 상황이었고 이에 대한 개혁가들과 인도주의자들의 노력으로 자발적 주거운동이 나타났다. 이 무렵 에드윈 채드윅과 옥타비아 힐이 공중보건과 주택관리 분야에서 현대환경보건과 주거서비스의 기초를 다졌다. 인도주의적 기금조성도 이루어져 1862년 500,000파운드의 기부로 피바디 트러스트가 설립되었고 1889년에는 에드워드 세실 기네스가 200,000파운드를 기부하여 기네스 트러스트를 설립하였다 (Malpass, 2000:36).

1900년대 이전에 활동하던 박애주의적 성격의 단체들은 1차 세계대전을 기점으로 재정상 문제로 인해 대부분 사라지게 되었다. 그러나 2차 대전 이후 철거, 고령인구 증가 등 사회문제가 확산되자 조금씩 성장하던 주택협회가 1960년대를 기점으로 급

8) 잉글랜드의 Housing Corporation과 유사한 기관으로 스코틀랜드는 Scottish Homes, 웨일즈는 Tai Cymru가 있다.

속하게 성장하게 되었다.

(2) 1961-1974

제2차 대전 이후 노동당이 집권하면서 영국은 복지국가의 틀이 완성되었다고 할 수 있다. 주택협회는 1960년대를 기점으로 단체수는 물론 사업범위도 급속히 확장하였다. 일반적으로 1974년 주택법이 영국 주택정책에서 중요한 전환점인 것으로 알려져 있지만 이미 1960년대부터 그러한 전환의 사회적 배경이 형성되고 있었다고 할 수 있다. 1960년대의 중요성은 두 가지로 정리할 수 있는데 첫째는 주택협회의 정책적 역할이 명확히 설정된 것이고 둘째는 이 시기 동안 케인즈주의적 경제정책을 시행하면서 비버리지 복지국가로서의 특징을 명확히 하는 가운데 주택협회 발전이 이루어졌다는 점이다(Malpass, 2000:134). 1960년대 주택협회 발전의 세 가지 주요 요인은 교회조직을 토대로 한 기금조성 노력, 주택협회 기금조성을 위해 1966년에 설립된 보호소(Shelter), 그리고 지방정부의 적극적 협조 등을 들 수 있다.⁹⁾ (Malpass, 2000:142).

주택협회의 등록과 규제, 보조금 지급 등을 담당하기 위해 1964년 주택법에 의해 중앙정부차원에서 주택공사(Housing Corporation)가 설립되었다. 주택공사는 처음에는 주택협회를 대상으로 제한된 공급 보조를 하였지만 점차 “임대주택을 확대하는 자발적 주택운동을 위한 조직(promotional and funding body)”으로서 역할을 하게 되었다.

(3) 1974-1988

1974년은 케인즈주의적 복지국가의 지배가 끝나가는 시점으로서 영국의 주택정책에서도 주요한 전환점이 된 시기였다. 1974년 노동당이 집권하면서 주택법을 개정하고 주택협회에 대한 새로운 규제와 금융제도가 도입되었다. 노동당에서 주택정책의 핵심을 주택협회와 지방정부 주택공급에 주력하게 되면서 1970년대 후반의 주택협회 신규 공급량은 연간 2만-2만5천 호에 달하게 되었다. 1974년에는 주택법 개정으로 새로운 두개의 보조금 HAG(Housing Association grant)와 RDG(Revenue Deficit Grant)가 도입되었는데, HAG는 주택협회의 주택사업 추진을 위한 자본비용의 80-90%를 충당하였고 RDG는 운영에 따른 재정적자를 보전하기 위한 것이었다 따라서 1974년 주택법 개정을 통해 주택협회는 위험부담이 대폭 감소한 환경을 조성하게 되었다. 또한 공공부문으로 편입됨으로써 실질적으로 확장될 수 있었고, 이는 주택협회의 정부화로 평가되기도 한다 (Kemp, 1990:796).

1979-1988년은 대처가 이끄는 보수당이 집권한 시기로 두 차례에 걸친 오일쇼크로 인해 복지국가 역할에 대한 논란이 일어난 시기였다. 보수당 정부는 당면한 경제불황과 고실업 문제를 해결하기 위해 강력한 제도개혁을 추진하였다. 대처 내각이 시행한 개혁의 본질은 경제전반에 있어서 시장원리를 강화함으로써 생산성과 효

9) 이 무렵 Hanover HA, Noting Hill Housing Trust, North British HA, Paddington Church HA 등이 설립되었다.

을성을 높이는 데 있었다. 보수당은 산업관계의 전반적인 개혁을 구호로 내걸었고 이는 노동시장의 유연화와 시장원리에 충실한 노사관계 정립을 목적으로 하는 것이었다. 주택분야에서는 임대주택의 탈지방화정책을 지향하였고 이로 인해 주택협회에 대한 제도적 지원이 가능하게 되었다. 공공지출을 삭감하면서 정치적 적대세력인 지방정부를 견제하고자 하였고 이를 위한 수단으로 사회주택의 공급주체인 주택협회의 역량을 증대시키고자 하였다. 지방정부를 견제하고 공공의 기능을 일부 민간으로 이전하고자 하는 중앙정부의 의도로 인해 보수당의 집권기간 동안 주택협회 역량은 크게 증대하게 되었다.

한편 1988년 주택법 개정으로 주택협회에 대한 공공지원이 감소하고 민간자금 의존도가 높아지게 되었다. 1990년대 초반 주택공급이 피크를 이루었다. 1988년 이전에는 주택협회 주택사업에서 공적자금의 비중이 80-100%였으나 1988년 이후는 50-80%로 감소하였고 반대로 민간자금이 20-50%로 증가하였다(하우징앤드커뮤니티 재단, 1997:606).

(4) 1989년 이후

1988년 주택법 개정과 함께 급진적 개혁정책이 시작되었으며 주택협회는 공급자로서 더욱 중요한 역할을 담당하게 되었다. 1980년대 말부터 1990년대 초의 전반적 경기침체에 따라 주택부문도 침체되었다. 자가점유율 증가 추세가 둔화되고 민간임대시장의 주택재고량 축소에 따라 정부는 주택협회 활동을 정책적으로 지원하고자 하였다. 이에 따라 주택협회는 임대시장을 활성화하고 지방정부를 대체할 주체로 등장하게 되었다. 1988년 이후 정부는 지방정부가 직접 공급자(provider)의 역할보다는 “전략적 수행자(strategic enabler)”로서 주택협회를 통한 주택공급을 모니터링하고 감독하는 역할을 담당할 것을 명확히 하였다(Bramley, 1993).¹⁰⁾

전반적으로 공공주택 공급에 있어서 지방정부의 역할이 축소되었고 주택협회를 포함한 사회임대사업자는 주택공사에 등록함으로써 직간접적으로 중앙정부의 규제를 받게 되었다. LSVT(Large Scale Voluntary Transfer)로 인해 1988-1999년까지 총 35만호 이상의 주택이 지방공사에서 사회임대사업자에게 이전되었고 이 과정에서 지방정부보다 주택협회의 비중이 더 커지게 되었다. 한편 민간자본시장에서 자금조달을 위해 리스크 부담문제 등을 포함하는 전문적이고 전략적 의사결정이 필요하게 되었는데 이는 이전처럼 자원봉사자에 의존해서 수행하기 어려운 업무였다. 따라서 유급종사자가 필요하게 되었고 자원봉사자만으로 운영하는 소규모 주택협회보다는 소수의 대규모 주택협회가 활발하게 활동하는 구조가 형성되었다(Malpass, 2000, 889-891).

1996년 영국은 기존의 주택협회를 포함하여 비영리인 주택조직에 대해 재정지원을 할 수 있게 되었으며 그 결과 주택협회는 사회임대사업자(RSL)의 여러 주체 중

10) 한편 주택협회는 1988년 주택법에 의해 공공자금지원이 삭감되고 민간자금조달이 필요해지면서 리스크부담의 문제, 자금조달의 리스크 예측가능성이 중요해지면서 개보수보다는 신축에 주력하게 되었다(하우징앤드커뮤니티재단, 1997:606).

의 하나가 되었다. 사회임대사업자(RSL)는 주택공사에 등록하고 규제를 받아야 하며 1996년 HAG는 SHG(Social housing grant)로 바뀌었다.

2) 주택협회의 주요 활동과 입주자특성

(1) 주요활동내용

주택협회 중 가장 많은 수를 차지하는 것은 일반임대주택을 제공하는 대규모 단체들이고 노인들을 대상으로 하는 에비필드소사이어티와 암스하우스, 공동소유를 도모하는 주택협동조합 등이 있으며, 그 외에 소수인종이나 농촌지역의 주거소요에 활동의 중심을 두는 단체, 중간시설인 호스텔 제공만을 전문으로 하는 단체, 장애인, 전과자, 약물중독자, 노숙자 등 사회적 약자를 대상으로 활동을 하는 단체도 있다. 주택협회주택은 노인 등 특수집단을 대상으로 공급된 주택이 많다는 특징을 보이고 있는데, 영국 전체 고령자주택의 30%를 주택협회에서 공급하고 있을 정도로 노인주택에 있어서 주택협회 역할은 매우 크다.¹¹⁾

주요 활동내용은 신규주택건설, 수복재개발(rehabilitation), 혹은 기존 주택의 개량(conversion), 주택매입을 통한 임차, 수선 및 관리 그리고 호스텔 등을 통한 주거서비스 제공 등이다(Cope, 1990: 25-26).¹²⁾ 미국의 CDC가 주택건설과 개보수 외에 영리적인 경제개발행위, 사회서비스 공급, 지역활동지원 등 지역개발을 위한 여러 요소를 포괄하는 활동을 하고 있는 반면에 영국의 주택협회는 주택개발 및 관리분야에 집중하고 있다는 점이 차이가 있다. 1980년 이후에는 주택협회 활동과 규모가 확대되면서 조직내부적으로 업무분화가 나타나기 시작하였다.

(2) 주택공급량과 입주자특성

2003년 현재 영국에는 2,000 여개의 주택협회가 존재하며 이 중 매년 사업을 확장해가는 소수의 주택협회가 사업을 주도하고 있다. 대부분 100호 미만을 공급, 관리하는 소규모 주택협회가 전체의 78%를 차지하고 있으며 사회임대사업자(RSL)가 공급하는 총 주택의 95%가 338개의 주택협회에 의해 관리되고 있다(Malpass, 2000:11).

1980년대 공공부문 예산삭감 조치 이후 정부의 공공주택건설은 급격한 감소세를 보였다. 신규공공주택건설은 1967년 204,000호에서 1991년 11,000호로 급격히 감소

11) 또 다른 특징은 지역적 편재가 심하다는 점이다. 주택문제가 심각한 대도시를 중심으로 주택협회가 활동하고 있기 때문에 런던, 버밍엄, 리버풀 등의 대도시에 편재하는 특징을 보이고 있다.

12) 주택협회에 의해 제공된 주택이나 호스텔을 점유하는 사람들의 요구와 부합되도록 토지나 건물 제공, 임차인의 편익을 위한 편의시설과 서비스 제공, 처분 및 임대되는 주택을 취득, 또는 수선, 개조하여 임차인에게 주거서비스 제공, 주택거주자나 임대인에게 서비스를 제공함으로써 이들이 주택의 수선, 유지, 관리 등을 직접 수행, 아파트나 임차주택 관리, 다른 주택협회에 대한 조언이나 주택공사에 등록될 수 있도록 협조, 등록된 주택협회의 운영에 대해 조언을 하고 서비스 제공, 주택협회의 규정에 의한 거래(세입자에 대해 할인된 가격으로 주택 처분) 등이다

하였고 신규주택건설 중 공공부문의 비중은 1979년 35.6%에서 1992년에는 3.2%로 감소하였다(King & Oxley, 1996:113). 반면 지방정부 주택건설예산삭감 이후 주택협회의 공급량은 공공부문 신규주택 공급량의 거의 절반을 차지하고 있다. 또한 1980년 이후 150만호의 공공주택이 라이트투바이(Right to Buy)에 의해 개인에게 판매되거나 주택협회로 이전되었다. 질이 양호한 주택은 판매되고 최저소득층은 가장 질이 낮은 주택에 남겨지게 되었으며 이런 현상은 공공주택의 잔여화(residualization)로 지칭되었다(Malpass and Murie, 1999).

<표 2> 영국 주택협회의 주택신축 및 개량 실적

	신축 (New building)	개량 (Renovation)	계
1974	9,920	4,132	14,502
1975	14,693	5,078	19,771
1976	15,770	13,544	29,314
1977	25,091	19,630	44,721
1978	22,676	16,079	38,755
1979	17,835	20,097	37,932
1980	21,097	17,715	38,812
1981	19,306	13,770	33,076
1982	13,118	21,795	34,913
1983	16,092	18,036	34,128
1984	16,642	20,701	37,343
1985	13,073	13,419	26,492
1986	12,624	15,035	27,659
1987	12,571	13,267	25,838
1988	12,781	13,636	26,417

자료: Housing and Construction Statistics,(HMSO), Malpass 2000: 169, 175 에서 재인용

주택협회 임대주택에 입주한 가구유형을 보면 보통가구는 14%에 불과하고 독신가구 32%, 편부모가정 23%, 노인독신가구 16% 등이다. 직업구성에 있어서도 실업자 19%, 퇴직자 19%, 파트타임노동자 7%, 전일제 노동자 20%, 장기질환/장애인이 11% 등이다. 소득원을 보면 국가로부터 완전 또는 부분적 보조를 받는 가구가 72%이다. 주택수당(housing allowance) 수령자가 64%이며 비수령자는 20%에 불과하다. 주택협회 세입자 중 노동가구의 주당소득은 213.12파운드로 영국평균 521.87파운드의 40%에 불과하다.¹³⁾

3) 재원조달

13) 영국주택공사, Registered Social Landlords in England: Key factors 2000, 건교부 2004, p75 에서 재인용

매년 주택공사는 주택전략계획(Housing Strategy Statement)과 개발 프로그램(the Approved Development Program: ADP)을 작성하여 부총리실에 보고하고 승인을 받는다. 이런 자료에 근거하여 각 지역의 주택사정을 평가하고 주택정책의 지역별 우선순위가 결정된다. 중앙정부 차원에서는 부총리실(ODPM)을 통해 전국수준에서 지역별 주택정책이 결정되는데 부총리실은 9개 지역에 설치된 지역주택위원회(Regional Housing Board)를 통해 지역별주택정책의 구체적 계획을 수렴하는 과정을 거친다.

1980년대 초반까지 주택협회의 주요 재원은 중앙정부 보조금, 주택공사 대출 임대료, 주거급여 등이었다. 민간금융이용은 1988년 주택법을 기점으로 정책적으로 장려되고 있다. 1987년에는 소규모 주택협회의 민간금융대출을 활성화시키고자 민간 금융부문 대출을 증개하는 주택금융공사(Housing Finance Corporation)가 정부에 의해 설립되었다.

주택협회가 주택사업계획안을 주택공사에 제출하면 주택공사는 지원할 주택협회를 선정한다. 주택협회는 HAG, RDG를 통해 재정을 지원받는다. 주택협회가 주택공사나 지방정부에 교부금요구서를 제출하여 승인받으면 HAG를 받을 수 있다. HAG는 주택공사에 등록된 주택협회에만 지급되며 토지 취득, 건물 신축 건물의 개량과 수리 등에만 한정되어 사용된다(Cope, 1990: 81-82,88).¹⁴⁾

RDG(Revenue Deficit Grant, 교부상환기금)는 적자규모와 상관없이 재정적자분을 보조해주는 기금이다. 1988년 보수당정부는 주택협회에 대해 임대료를 자유화하고 민간금융제도를 이용가능하게 하였으며 HAG의 지원폭을 자본비용의 75%로 축소하였고, RDG는 1996년에 폐지되었다.¹⁵⁾

<표 3> 주택협회 총사업비 대한 교부금 비율의 변화: 1988-89 to 1999-2000

연도	비율(%)	연도	비율(%)
1988-89	75-80	1994-95	62
1989-90	75-80	1995-96	58
1990-91	75-80	1996	58
1991-92	75	1997	56
1992-93	72	1998	54
1993-94	67	1999-2000	54

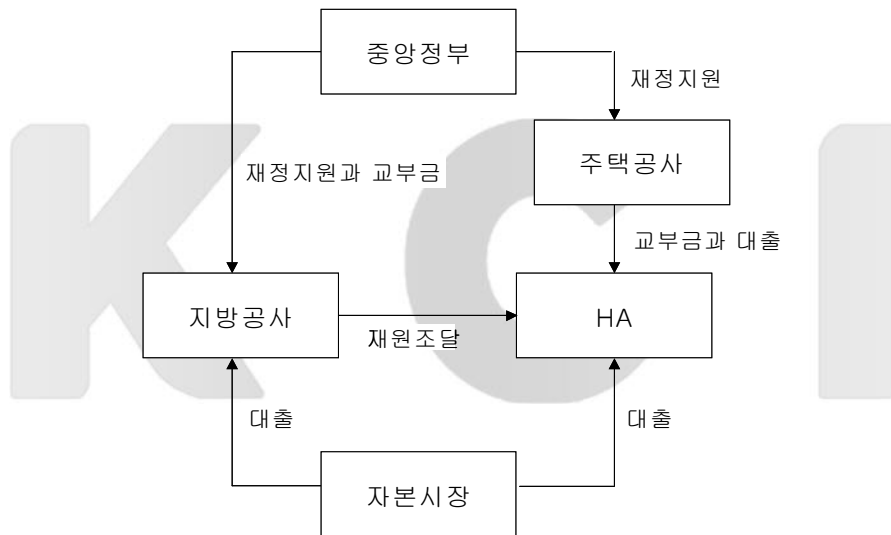
자료: DoE Annual Report, Malpass, 2000:206 재인용

14) HAG는 1996년 이후 SHG(Social Housing Grant)로 바뀌었다

15) 1988년 주택법이 통과되기 전에는 주택협회교부금(HAG)을 받는 절차가 간단하였다. 그러나 정부 융자액을 초과하는 자본비용이 HAG에 의해 보전되기 때문에 주택협회는 비용을 최소화할 동기를 가지 않았기 때문에 이런 방식이 정책결정자와 학자들에 의해 비판을 받았다. 이는 1980년 도입된 교부상환기금(RAG)에도 마찬가지였다. 1980년 이전 주택협회는 임대료잉여를 보유할 수 있었다. 임대료는 시간의 경과에 따라 오르는 반면 부채비용은 일정했기 때문이다. 이에 따라 1980년 정부는 모든 운영이익을 중앙정부에 제출할 것을 요구하였고 그 결과 주택협회는 운영비용을 최소화하려는 동기가 줄어들었다. 이런 비효율성 때문에 1980년대 후반 중앙정부는 주택협회가 건설한 주택에 대한 공공자금의 규모를 줄이는데 관심을 두게 되었다(김혜승, 1997).

1988년 주택법은 정부보조 축소와 민간부문으로부터 자금조달을 전제로 하는 주택협회의 새로운 자금조달체계를 제도화하였다. 이 제도 하에서는 HAG가 건설 전에 미리 계산되고 사업비용 중 일정 비율로 설정된다. 모든 비용초과는 주택협회가 부담하여야 하고 주택협회는 필요자본의 나머지를 민간으로부터 조달하여야 한다. 이로 인해 HAG 비율은 1988년 75% 이상에서 1999년에는 54%까지 감소하였다.¹⁶⁾

민간자금시장에 대한 의존도가 높아짐에 따라 주택협회 채원구조는 최근 다음 그림과 같이 형성되었다. 주택협회의 주택사업 채원은 민간자본시장, 중앙정부 지원, 지방정부 지원 등으로 다양하다. 중앙정부가 주택공사를 지원하면 주택공사는 교부금과 대출방식으로 주택협회 주택사업을 지원한다. 주택협회는 이밖에도 민간자본 시장으로부터 대출을 활용하기도 하며 지방정부로부터 지원을 받기도 한다.



출처: Oaxley & Smith, 1996, p115

<그림 1> 영국 공공주택의 금융체계

4) 정부지원과 사회적 지원

주택협회는 주택공사에 등록해야 공공의 지원을 받을 수 있다. 등록기준은 주택

16) 1988년 주택법은 축소된 HAG와 민간부문 차입에 의해 야기된 채무증대 문제를 해결하기 위해 고정임대료체계를 보증임대차(assured tenancies)체도로 대체시켰다. 보증임대차란 집주인과 임차인이 자유로운 합의를 통해 독자적으로 임대료수준을 설정할 수 있는 제도이다. 1988년 주택법은 주택협회가 보다 높은 임대료를 부과할 수 있도록 함과 동시에 사업에서 발생한 운영이익을 보유하여 그것을 주요수선비로 부담하거나 그들의 채원증식에 이용할 수 있도록 하였다.

협회가 영리를 추구하지 않으며 주택의 공급, 건설, 개량, 관리 등의 목표를 위해 설립된 조직이어야 한다는 점이다. 주택협회의 주택공급증대는 지방정부 주택공급 감소와 맞물려 있으며 이는 주택협회가 지방정부의 역할을 대체할 것을 기대한 중앙정부가 주택협회 활동을 지원한 결과다. 신규건설에 대한 정부보조금 비중을 높이는 것과 더불어 영국정부는 지방정부가 소유하고 있는 주택을 주택협회에 이양하고자 하였다. 1988년 주택법에는 임차인의 집주인변경권(Tenant's Choice)을 규정하고 있는데 이는 대다수의 기존 임차자들이 반대하지 않으면 주택협회가 지방정부의 주택을 취득할 수 있는 권한을 갖는 것이다.

영국에서 주택협회의 성장은 18년간의 보수당 집권시기동안 지방정부에 대한 견제, 복지예산 삭감 등으로 인한 정치적 산물이기도 하다. 그러면서도 영국은 주택협회에 대한 재정지원을 축소하면서 민간 자금시장의 비중을 증대하는 방향으로 가고 있다. 영국의 주택협회는 제도적 영역으로 편입되어 정부활동의 대행자로서의 역할을 하고 있기 때문에 완전한 비영리활동으로 보기 어렵다는 지적도 있다(Cope, 1990:1). 소수의 주택협회에 의해 사업이 주도되고 있고 이러한 경우 거의 기업화된 형태를 띠고 있는데 이는 주택협회에 대한 공적 지원 축소로 민간 자금시장에 대한 의존도가 높아졌고 자산 및 금융관리에 대한 전문적 지식의 필요성이 커진 것과도 상관이 있다.

2. 미국

1) 비영리조직등장의 역사적 배경과 발전과정

(1) CDC와 인터미디어리(Intermediary)의 개요

현재 미국의 주택정책환경은 연방정부 역할은 최대한 축소되면서 주정부와 지방정부중심으로 이행하고 있다. 이런 변화 가운데 하나가 지역단위에서 부담가능한 주택을 생산하는 비영리조직의 성장이다. 미국의 대표적 비영리조직으로는 CDC와 이의 지원조직인 인터미디어리를 들 수 있다. 미국의 경우 대부분 비영리조직은 세법(Internal Revenue Code) 501조(c)(3)하의 공적인 자선단체로 되어 있다. 이 규정에 따른 자선단체 수입은 구성원이나 개인에게 배분될 수 없게 되어 있으며, 이런 조직은 연방법인소득세면제 및 세금공제혜택이 주어지는 기부금을 받을 특혜가 부여된다.

미국의 인터미디어리는 기업으로부터 투자받은 재원으로 운영되며 기업은 투자에 대해 세제상 우대조치를 받게 된다. 인터미디어리는 이렇게 조성된 자금을 활용하여 개별 CDC에 대해 자금, 기술과 정보를 지원한다.¹⁷⁾ 인터미디어리는 전국규모

17) CDC의 주택공급과 커뮤니티지원활동에 대한 직접적 자금지원, CDC가 자금을 조달하는 문자그대로의 중개활동, 행정이나 정책보조금 등에 관한 정보 제공, CDC 경영 등의 기술적 지원, CDC 운

의 기업과 재단이 설립한 경우, 연방의회가 설립한 경우, 지방레벨의 기업이나 재단이 설립한 경우, 커뮤니티 조직이 연합하여 설립한 경우 등이 있다.

(1) 역사적 배경

미국에서 비영리주택조직의 활동은 커뮤니티의 중요성에 대한 인식에서 시작된다. 비영리조직이 직접 주택을 공급한 유럽과 달리 미국의 비영리주택조직은 근린의 질을 개선하기 위한 활동으로부터 시작되었다. 모델시티 프로그램은 커뮤니티의 중요성을 인식하면서 시작된 초기의 프로그램이었다. 미국에서 자족주택운동이나 시민참여를 촉진하는 조직전통은 식민지시대까지 거슬러 올라가지만 커뮤니티에 기반한 조직이 발전한 것은 1960년대이다.

CDC의 출현과 성장은 미국에서 활발하게 진행된 주거운동의 분화 및 발전과정과 밀접하게 관련되어 있으며 1960년대 도시사회운동의 일환으로 전개된 근린운동(Neighborhood movement)과 맥이 닿아 있다. 1960년대의 빈곤과의 전쟁과 시민권운동(Civil Right Movement), 1970년대 저소득층 근린의 물리적 쇠락과 경제적 사회적 문제에 대해 공공부문이 적절하게 대응하지 못함에 따라 이런 문제를 해결하기 위한 조직이 나타나기 시작하였고 이런 운동이 CDC 발전에 중요한 영향을 미쳤다(Gittel & Vidal, 1998:34-35, Vidal,1992,33). 몇몇 조직은 모델시티 프로그램이나 Special Impact Program의 기회균등법(Equal opportunity Act)의 재정지원을 받기도 하였다.

근린운동은 저소득층을 배제하는 대출제도와 관련하여 전국적인 근린조직연맹이 결성되면서 본격적 활동이 시작되었다. 이후 근린운동은 크게 주민동원 및 대변전략(advocacy strategy)을 견지하는 조직과 사회서비스 전달, 주택개발 및 사업지원, 지역개발사업 등을 수행할 역량을 가진 조직으로 양분되었는데, 후자의 성격을 가진 조직이 CDC형태로 발전하였다. CDC는 미국 주거운동이 분화, 발전하는 과정에서 등장한 조직으로서 주거운동의 성과가 역사적으로 축적되면서 등장한 것이라고 할 수 있다(남원석, 2003:4).

CDC의 등장 배경에 대해 Rohe(1998)은 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, CDC는 지역사회에 밀착되어 있으며 주민들에 의해 통제되므로 개별 근린의 수요를 이해하고 반응할 수 있다. 둘째, CDC는 지역사회를 발전시키기 위한 더욱 포괄적 접근을 채택하며, 그와 더불어 프로그램 운영상의 유연성을 갖는다. 셋째, CDC에 있어서 주택개발은 그 자체가 목적이 아니라 더 나은 지역사회 발전의 목적을 자극시키기 위한 수단이며 CDC 활동은 지역사회 역량형성과 밀접한 관련이 있다. 넷째, CDC는 공공기관에 비해 지역사회 개발 프로젝트에 대한 민간자금을 끌어오는데 상대적으로 유리한 위치를 점하고 있다. 다섯째, CDC는 비교적 소규모이고 관료적 성격이 없기 때문에 공공기관보다 더욱 효과적이고 효율적으로 사업을 추진할 수

영훈련, 조직간의 네트워크화, CDC 활동 대변 등이다.

있었다.

(2) 1970년대

1970년대는 현재와 같은 성격의 CDC가 설립되기 시작한 시기로서 Vidal의 조사에 의하면 조사된 CDC의 53%가 1970년대에 설립된 것으로 나타난다. 이에 대한 공공지원은 섹션8 New Construction and Moderate Rehabilitation Programs 등의 단일목적 프로그램이었다(Vidal, 1992:35). 또 다른 특징은 커뮤니티에 기반한 비영리조직의 발전을 지원하기 위해 LISC(Local Initiative Support Corporation)와 Enterprise Foundation 등의 전국적 조직이 등장했다는 점이다. LISC는 전국에서 가장 규모가 큰 인터미디어리로서 1979년 포드재단에 의해 설립되었으며 저소득층 지역주민이 자력으로 지역을 개선하고자 하는 활동을 지원한다. 직접 자금을 지원하기도 하고 민간섹터에 기부나 투자를 유도하는 활동을 하기도 한다.

몇몇 비영리조직은 Equal Opportunity Act의 Special Impact Program이나 모델 시티 프로그램의 펀드로부터 시작되었다. 대부분은 커뮤니티 단위의 서비스활동을 전개하던 단체로 시작하여 커뮤니티 경제발전으로 활동이 변화하였다(Vidal, 1992:33-35).

CDC의 설립에 영향을 미친 요인은 다음과 같다(vidal, 1992:34). 지역내 몇몇 개인이나 집단의 적극적 활동이 90%로 가장 중요하며, 이밖에 커뮤니티 내에서 이루어지고 있던 기존의 활동(예를 들면 도시재개발에 대한 반대, 임차인 조직화나 상담, 빈곤층이나 노인을 대상으로 하는 공공서비스 프로그램 등)이 53.1%, 공공에 의한 재정지원 46%, 종교단체나 기업 등으로부터의 사적 재정지원 44% 등으로 나타났다.¹⁸⁾

(3) 1980년대

1980년대 CDC가 급격히 증가한 것은 정부부문의 축소와 밀접히 관련된다. 1980년대는 레이건 행정부하에 연방정부의 지원이 축소되었고 주정부와 지방정부의 역할이 강화되었으며 지역발전을 위해 공공민간 파트너십이 형성되었다. 비영리조직의 지원조직인 LISC, Enterprise Foundation의 중요성이 강화된 시기이기도 하다. 1980년 이전에는 연방정부가 주택정책을 직접 다루었으며 지방정부나 지방 공공기관은 연방정부 통제 하에서 연방정부의 주택정책을 실행하는 역할을 하였다. 1980년대는 연방정부의 펀딩이 급격히 축소되고 공공과 민간의 파트너십이 많이 이루어진 시기였다. 주택은 주정부와 지방정부의 책임이 되었고 새로운 재원을 마련하기 위한 혁신적인 메커니즘과 전달체계를 창출하기 위한 노력이 불가피해졌다.

저소득가구를 지원하기 위한 주정부 및 지방정부의 노력은 연방프로그램인 CDBG를 이용한 저소득가구 대상 주거비 확보, 민간자본 활용, 토지이용관련 규제

18) 복수응답결과임

를 통한 예산 외 비용(off-budget)의 확보, 철거에 따른 신축보다는 수복형 재개발의 활용 등으로 나타났다. 연방주의 시대를 마감하고 탈연방주의에 접어들면서 주정부와 지방정부는 저소득층에게 효율적으로 주택을 공급하기 위해 비영리주택조직인 CDC의 활동을 정책적으로 흡수하게 되었다. 이런 맥락에서 탈연방주의로 대별되는 미국의 정부부문 재구조화는 CDC의 질적, 양적 성장의 중요한 정치적 기회구조로 작용하였다.

2) CDC의 주요활동과 입주자특성

(1) 주요활동내용

CDC의 활동은 저소득층 및 중간소득층의 주택문제에 대한 관여를 목표로 하며 크게 두 축으로 이루어진다. 하나는 개발자(developer) 역할로 직접 토지를 구입하여 저소득층이 지불가능한 주택을 개발하는 것이다. 또 다른 하나는 대변자(advocacy)의 역할로서 저소득층 주택에 대한 정부지원의 필요성을 주장하는 일종의 정치적 대리인 역할이다. 그 외에도 강제퇴거 반대, 공공서비스 향상을 위한 로비, 임대업자에 대한 수선 요구, 주민이 원하지 않는 근린개발에 대한 반대투쟁 등 지역사회 조직화활동도 대변활동의 일부로 이루어지고 있다.

<표 4> CDC 주요 활동(N=130)

	구성비(%)	숫자	중요도
주택 개발	87	113	89
상업용 부동산 개발	67	87	63
경제적 기업 개발	58	75	61
커뮤니티의식 제고	78	102	34
주택 대변활동	75	98	42
공공서비스대변활동	70	91	25
계획/조사	71	91	30
경제발전 대변활동	66	84	35
고용훈련	52	67	61
사회서비스	41	52	67
소비자활동	12	15	40

자료: Vidal, 1992, p64

중요도는 조사대상 CDC가 각 항목의 중요도(major importance)에 대한 응답 비율임

다음 <표 4>를 보면 CDC 활동내역 중 주택공급이 87%로 가장 많으나 주택 대변활동 또한 75%로 비중이 매우 높음을 알 수 있다. 대변자 역할을 강조하는 CDC의 경우 직접적인 주택공급보다는 주민조직화(community organizing)와 지역사회 형성(capacity building) 등을 목적으로 하고 있다. 일부 CDC의 경우 상업용 부동산 개발, 경제적 기업 개발 등의 영리활동에도 관여하고 있는데 이는 CDC 재정보호라는 차원에서 이해될 수 있으며 연방정부 지원이 축소된 이후 CDC의 재정구조가

더욱 복잡해지는 것과는 상관성이 있다.

CDC가 주택을 공급하는 방식은 첫째, 지방정부의 전적인 후원에 의한 방식, 둘째, 지방정부와 공식적인 관계없이 연합조직에 소속되어 활동하는 방식(이 경우 연합조직은 기술적 보조와 재정지원과 정치적 대변 활동을 제공한다), 셋째, 공공, 민간, 비영리부문이 파트너십을 형성하는 방식으로 가장 일반적이다. 파트너십은 지역 사회에 따라 수준 차이가 있으며 주택공급에 대한 재정적·기술적 지원을 하기도 한다.

(2) 주택공급량과 입주자특성

2004년을 기준으로 미국에서는 약 2,500개의 CDCs가 활동하고 있으며(Koebel, 2004), 1995년까지 총 400,000호의 주택을 공급하였다(NCCED, 1995). CDC의 연간 주택공급량은 연평균 3만 호 내외이며 이는 저소득층을 대상으로 하는 연방정부의 공급량과 거의 비슷한 수준이다. Walker(1993)는 비영리주택조직이 연방정부지원 주택프로그램하에서 공급된 전체 주택의 13%를 차지하고 있다고 추정한 바 있다. Walker & Weinheimer(1998)에 의하면 최근에는 저소득층에게 부담가능한 주택을 공급하는 가장 생산적인 개발업자로 민간개발업자나 공공부문보다 CDC가 많이 지적되고 있다. 미국의 비영리주택에 거주하는 임차인의 사회경제적 특성에 대한 명확한 자료는 없지만 Vidal(Vidal, 1992)의 조사에 따르면 이런 조직들이 좀 더 빈곤한 지역에 관심을 기울이고 있으며 저소득가구(소득이 중위소득 80% 미만인 가구)에 초점을 두고 있음을 알 수 있다.

3) 재원조달

미국은 연방정부에서 비영리주택을 지원하기 위한 독립된 정부프로그램을 수행하고 있지는 않다. 그러나 연방정부가 운영하는 CDBG(Community Development Block Grant) 등의 프로그램과 저소득층을 위한 조세감면제도(LIHTC)는 비영리주택 사업에 많은 영향을 미치고 있다(Vidal, 1992). CDC의 재원 중 연방정부 재원이 가장 크며 특히 CDBG는 가장 중요한 재원이었다. 그러나 연방정부 재원은 1980년대 들어와 급격히 감소되었으며 수요자에 대한 지원이 중시되면서 신축지원은 감소하였다.

연방정부의 지원 감소에 따라 CDC 재원에도 변화가 생겨서 은행, 재단, 국가적 인터미디어리(LISC, Enterprise Foundation, Neighborhood Reinvestment Corporation) 등으로 다원화되었다. 다음 표와 같이 연방정부의 지원은 평균적으로 CDC 재원의 33%를 차지하고 있어서 가장 비중이 높았으며, 재단 14%, 지방정부 11% 등의 순서로 나타나고 있다. 협회와 재단의 기부와 지방기업의 자선금 등이 저소득층용 주택건설에 필요한 자금의 일부를 제공하고는 있지만 필요액의 일부에 불

과하다.

<표 5> CDC의 자원

	CDC 경과년수			
	0-7년	8-15년	16년 이상	전체
연방정부	38	36	22	33
재단	19	13	10	14
법인	9	8	7	8
주정부	6	8	12	9
수동적 투자	1	3	9	4
지방정부	11	9	14	11
은행	9	6	8	7
인터넷미디어리	4	3	1	3
회원	1	2	3	2
united way	0	2	2	1
기타 자선기금	1	3	1	2
기타자원	1	8	10	10
합계(%)	100	101	99	100
합계(개)	(24)	(61)	(31)	(116)

자료: Vidal, 1992, p53

각 셀의 %는 조사대상 각각의 재원으로부터 재정지원을 받는다고 응답한 비율임

비영리조직에 투자하는 민간부문에게는 세제혜택이 중요한 동기다. 비영리조직과 파트너관계를 유지하는 투자자들은 사업운영에 대한 영향력은 없으나 발생한 이익을 투자액과 비례하여 배분받고 세금감면혜택도 받을 수 있다. 저소득층을 위한 주택사업은 높은 이익을 내지는 않지만 투자자들은 세금감면이라는 혜택 때문에 저소득층 주택사업에 관심을 둔다. 1986년 의회는 저소득층용 주택에 혜택을 주는 대부분 규정을 없애고 세액공제제도(LIHTC)를 도입하였으며 저소득층용 주택개발자들은 10년에 걸쳐 세액공제 혜택을 받을 수 있게 되었다. 세액공제액은 프로젝트 성격 및 연방정부의 보조금 지원여부에 따라 액수가 달라진다. 개발업자가 세액공제를 받기 위해서는 해당지역 중위소득 50% 이하 가구에게 주택의 20%를 공급하거나, 중위소득 60% 이하 가구에게 주택 40%를 공급해야 한다. 또 적어도 15년 동안 저소득층이 거주하도록 해야 한다 (Guggenheim, 2000).

CDC의 자원 중 또 하나의 중요한 자원은 차입자금(debt finance)이다. 첫 번째는 세금면제채권자금으로 주립주택금융기관(State Housing Finance Agency)이 대출해준다. 제한된 조건하에서 주정부는 연방소득면세채권을 팔 수 있으며 이를 통해 주정부는 시장이자율보다 낮은 이자율로 주택사업에 자금을 제공할 수 있다. 이외에도 지방세수입 혹은 CDBG 프로그램을 통해 주택개발을 위한 자금을 시장이자율보다 낮은 이자율로 조달하기도 한다. 이밖에 협회나 재단 또는 LISC 같은 중개기구에서 자금을 빌려 사용하기도 한다.

4) 정부지원과 사회적 지원

미국 비영리주택조직의 주택공급 활동에 있어서 특히 중요한 점은 이를 지원하기 위한 각종 제도적 장치라고 말할 수 있다. 1966년 쇠퇴지역 지원을 위해 구성된 SIP(Special Impact Program), 1974년 주택 및 커뮤니티개발법 등이 그 예다. 1968년 주택법에 의해 만들어진 섹션 236, 1970년 이후에는 섹션 221, 236 등이 비영리주택조직에 의해 활용되었다. 특히 1970년대 이후 닉슨정부는 공공주택공급에 초점을 맞추던 정책방향을 전환하여 CDBG와 섹션 8에 의한 임대료보조제도 등을 만들어 간접적 지원을 제도화하였다.

1977년에 법제화된 커뮤니티재투자법(Community Reinvestment Act)도 비영리주택조직의 주택활동을 지원하는 중요 수단이다. 이는 금융기관이 입지하고 있는 지역의 커뮤니티에 대해 일정액 이상의 투자를 의무화한 법안으로서 1960-1970년대에 금융기관이 저소득자 지역에 용자를 거부한 사례에 대한 비판이 계기가 되어 만들어진 제도다. 1978년에는 연방정부의 주도로 NRC(Neighborhood Reinvestment Corporation)가 설립되었다. NRC는 각 지역의 근린지역주택서비스(NHS, Neighborhood Housing Service) 설립을 지원하고 이를 통해 CDC를 지원하였다. 개별 근린지역 개발에 직접 관여하는 활동조직이라기보다 커뮤니티 개발에 필요한 재원을 조달하거나 이의 효율적 운영과 관련하여 공급자와 수요자의 활동을 교육하는 일종의 관리조직 역할을 하고 있다(건교부, 2004, p110).

1980년대 레이건 정부하에서의 예산 삭감은 CDC 활동에도 영향을 미쳤다. 이 시기 주택정책의 주체는 주정부와 지방정부로 이행하였으며 CDC는 지방정부 및 민간과 다양한 파트너십을 형성하게 되었다. 이 시기 도입된 주요 제도가 LIHTC인데 각 주의 LIHTC 할당량 중 10%는 반드시 비영리주택조직의 사업에 배분되도록 규정되어 있다. 공공지원이 축소됨에 따라 CDC는 CDBG, CRA의 자금과 LIHTC를 통한 민간투자를 병행하여 적극적인 활동을 하게 되었다.

HOME investment partnership은 주택건설 및 개보수에 대해 주정부나 지방정부에게 지급하는 보조금프로그램으로서 1990년에 도입되었다. 그러나 HOME이 주택문제 해결에 대해 지방정부에게 많은 재량권을 주도록 설계되었음에도 불구하고 HOME 중 15%는 반드시 비영리주택활동에 할당하도록 하고 있다.

미국의 비영리주택조직은 연방정부 건축정책으로 인해 지방정부와 주정부의 역할이 증대되고 이들에 의해 정책적으로 흡수됨으로써 급성장할 수 있었지만, 다른 한편 연방정부 재정삭감에 의해 활동이 축소되기도 하였다. CDC는 이를 극복하기 위해 민간개발업자, 금융기관, 기업 등과 파트너십을 형성하여 사업을 추진하거나 각종 재단, 기금으로부터 재원을 조달하여 사업을 추진하는 등 다양한 전략을 구사하였다. 그러나 이러한 다양한 전략에도 불구하고 주정부와 지방정부의 재정지원은 CDC활동에 있어서 가장 중요한 조건이었다.

IV. 외국사례의 시사점

1. 사회운동의 측면

유럽대륙의 경우 거의 모든 국가에서 자생적으로 형성된 비영리조직의 역사적 전통을 갖고 있다. 유럽대륙의 자발적 주택운동의 역사는 13세기까지 거슬러 올라가며 영국의 경우 19세기에 활동했던 옥타비아 소사이어티는 현재의 주택협회(HA)의 기원으로 볼 수 있다. 이러한 자발적 사회운동은 기독교의 박애주의적 전통에서 영향을 받은 것이다. 또한 최근 수 십 년 동안 국가에 의한 지원도 전례 없이 많이 이루어지고 있다. 이처럼 비영리주택조직에 의한 활동이 활발하게 이루어지는 것은 민주주의 발전에 따른 시민사회성숙과 주체의 다원화 및 문제의 다양화에 기인하는 것으로 해석할 수 있다.

미국의 경우 도심의 물리적 쇠퇴와 경제적, 사회적 문제에 대해 공공부문이 적절하게 대응하지 못했다는 비판과 함께 1960년대의 세입자운동, 인권운동, 빈곤퇴치운동, 도시재개발과 철거반대를 위한 도시근린조직화와 1970년대의 광범위한 근린운동, 낙후된 커뮤니티 개발 필요성 등이 CDC를 형성하게 하는 사회적 배경이 되었다. 미국의 CDC는 주택의 공급이나 관리보다 도시 내에서 근린의 이해를 옹호하는 활동에 더 초점을 두고 있다. 1970년대 후반 근린운동이 분화되었는데 일부 조직은 자발적 조직에 기반을 둔 근린옹호의 전략을 유지하였던 반면 다른 한편으로는 사회서비스 전달주체로부터 주택개발과 사업지원에 이르는 공동체 개발사업을 수행할 역량 있는 공식적 비영리조직으로 변모하였다.

이러한 역사적 전통 외에 사회정치적 환경도 중요한 영향을 미친다. 영국의 경우 중앙정부와 지방정부간의 갈등 조정과정 중에 주택협회가 성장하는 모습을 보이고 있고 보수당 집권기간 동안 주택에 대한 복지예산 축소와 지방정부 역할을 견제하려던 의도가 주택협회의 역할비중을 증대하는 방향으로 전개되었다. 미국의 경우 역시 연방정부의 역할 축소로 인해 CDC가 성장할 수 있는 정치사회적 지형이 형성되었다고 할 수 있다. 한편 정치사회적 환경의 변화는 비영리조직과 다양한 협력 관계를 형성하여 비영리주택조직이 주택공급의 주체로 성장하는 계기가 되었다.

유럽 여러 나라들과 미국은 모두 오랜 사회운동의 전통 가운데 비영리조직이 성장해온 역사적 전통을 갖고 있다. 유럽의 경우 수세기에 걸친 박애주의적 사회전통과 자원봉사활동을 통해 형성된 사회사상의 바탕 위에서 비영리주택조직이 성장해왔다. 미국도 유럽보다 역사는 짧지만 자발적 결사체의 활성화와 근린운동을 통한 시민단체의 성장이 복지공급주체 다원화에 대한 사회적 요구와 맞물려 비영리주택조직의 성장이라는 결실을 가져왔음을 지적할 수 있다.

2. 사회적 지원과 정부와 민간의 파트너십

1) 정부와의 파트너십

파트너십 구축에 있어서 중요한 역할주체는 정부, 기업, 민간비영리단체로 구분할 수 있다. 유럽국가들에서는 주택거버넌스의 형태로, 미국에서는 공공-민간파트너십(public-private partnership)이라는 형태로 주로 논의되어 왔으나 그 내용에 있어서는 큰 차이가 없다. 작은 정부를 지향했던 레이건 정부하에서 커뮤니티의 자발성을 중시하고 저렴한 주택을 공급하는 CDC 활동은 중요하게 인식되었다. 영국 역시 복지국가의 위기 이후 오랜 기간 동안 집권한 보수당이 주택협회를 저소득층 주택공급의 주요 주체로 인정하고 각종 지원책을 시행함으로써 주택협회가 성장하는 역사적 전기가 되었다.

정부의 협력관계 구축을 위해서는 정부의 비영리조직에 대한 필요성 인식과 적극적인 지원이 필요하다. 영국의 경우 주택협회는 주택공사에 등록하게 되어 있고 등록된 주택협회만이 정부의 공적 지원을 받을 수 있다. 주택협회의 주택사업을 위한 재원은 정부에 의해 HAG나 RDG 형태로 마련되었다. 보수당정부는 임대주택 탈지방화정책을 통해 공공지출을 삭감하면서 정치적 적대세력인 지방정부를 견제하기 위한 수단으로서 주택협회의 역량을 증대시키고자 했으며 이에 따라 주택협회가 성장하는 계기가 되었다.

미국의 CDC 역시 CDBG, HOME 등 연방정부의 공적 자금을 이용할 수 있도록 제도화되어 있다. 1980년대에 CDC가 급속히 성장한 것은 당시의 정부부문 축소와 관련이 있다. 1980년 이전에는 연방정부가 주택정책을 직접 다뤘지만 레이건 행정부 이후 긴축정책이 실시되면서 연방정부의 주택정책 지원은 축소되고 주정부나 지방정부의 역할이 증대되었다. 저소득가구에 대한 주정부 및 지방정부의 노력은 CDBG를 이용한 저소득층 주거지원, 수복형 재개발의 활용 등과 비영리주택조직을 활용한 저렴한 주택 공급 등의 방법으로 이루어졌다. CRA(Community Reinvestment Act)의 제정도 지역에서의 CDC 활동을 지원하는 데 중요한 역할을 하였으며 무엇보다도 이러한 제도적 틀을 만드는 데 정부의 역할이 중요했다.

파트너십의 형태는 영국과 미국이 다소 차이가 있다. 영국은 중앙정부가 지방정부보다는 주택협회를 파트너의 대상으로 선택하면서 주택협회가 공공의 역할을 대행하면서 제도화되는 특성을 보인다. 반면 미국의 비영리주택조직은 중앙정부보다는 지방정부와 파트너십을 형성하고 있고 자발성이 강하며 영국의 주택협회처럼 제도화되지 않았다. 영국의 경우 상위의 소수 주택협회에 의해 활동이 주도되고 있고 이런 조직들은 거의 기업화된 체계를 갖추고 있다. 그러나 우리나라의 경우 주택정책에 있어서 지방정부의 역할이 미약한 상황임을 고려할 때 지방정부의 역할과 비영리조직의 역할이 어느 한쪽만 강조되어서는 안 된다. 비영리주택활동이 안정적으로 추진되기 위해서는 비영리조직과 중앙정부, 지방정부와의 협력관계가 가장 필요한 요소다. 비영리주택조직의 활동을 위한 제도적 틀의 마련과 재정적 지원방안은

정부에 의해 구축될 수 있기 때문이다.

2000년 4월부터 우리나라에서도 비영리민간단체지원법이 시행되고 있다. 주택분야에서도 장애인, 폭력피해 여성, 홈리스 등에 대한 지원이 민간비영리단체에 의해 이루어지고 있으나 이들 단체의 활동은 일시적 보호나 정책적 비판, 대안 제시 등에 초점을 두고 있고 직접적 주거지원은 아직 이루어지지 않고 있다. 복지가 필요한 곳에 유효한 정책을 시행하기 위해서는 이들 단체들이 갖고 있는 노하우를 활용하여야 하며 이런 점에서 공공-민간 파트너십의 필요성이 존재하다. 비영리단체가 보다 적극적으로 주거서비스를 제공하고 장기적으로는 직접 주택을 공급할 수 있도록 하는 제도적 지원이 필요하다.

2) 민간의 지원과 비영리조직의 내적 역량

영국의 경우 1988년 이후에는 정부에 의해 운영되는 공적 자금뿐 아니라 민간금융제도를 이용할 수 있게 되었고 주택협회는 비영리주택조직이라는 형태를 취하고 있지만 다분히 전문화된 조직으로서 변화하고 있다. 주택협회가 발전하면서 조직의 분화가 이루어지고 있고 소수 기관은 상당한 규모의 전문적 기관으로 성장하기도 하였다.

미국의 CDC 활동에는 민간의 지원도 중요한 역할을 하였다. CDC의 지원조직인 인터미디어리는 기업이 투자한 재원으로 운영되며, 기업은 투자에 대해 세제상 우대조치를 받게 된다. 인터미디어리는 이렇게 조성된 자금을 활용하여 개별 CDC에 대해 자금과 기술을 지원한다. 인터미디어리는 전국규모의 기업과 재단이 설립한 경우, 연방의회가 설립한 경우, 지방레벨의 기업이나 재단이 설립한 경우, 커뮤니티조직이 연합하여 설립한 경우 등 다양한 유형이 있다. CDC의 주택공급과 커뮤니티 지원활동에 대한 직접적 자금지원과 기술적 지원, 정보 제공 등을 담당하기도 한다.

정부에 의한 제도적 지원, 민간부문의 지원 등이 비영리주택조직 성장의 한 변수라면 비영리조직의 자발성과 내적 역량 역시 중요한 하나의 변수다. 비영리주택활동이 활성화되기 위해서는 정부와의 협력적 관계가 중요하지만 그보다 먼저 비영리조직이 정부의 파트너로서 대응할 수 있는 실체를 가진 조직으로 성장하는 것이 선행되어야 한다. 이를 위해 먼저 비영리조직의 활동목표와 대상집단을 명확히 해야 한다. 영국과 미국 모두 노숙자나 고령자 등 특수계층 외에 일반적인 저소득층도 사업대상으로 하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 저소득층 전체를 포괄하기에는 비영리조직의 역량이 미흡하며 기존에 이들 조직이 주된 대상으로 하고 있던 계층을 위한 주거서비스에 한정하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 주택분야에서 우리나라 비영리조직의 역할제고를 위해서는 미래의 발전적 모델이 필요하고 그 궁극적 모습은 직접적인 주거서비스의 공급이 되어야 한다.

우리나라의 자발적 비영리조직은 이제 시작단계에 불과하다. 또 그 역할에 있어서도 정부정책을 비판하거나 특정한 정책을 주장하고 옹호하는 정도였고 직접 주택

을 공급하는 예는 하비타트에서 공급한 소수의 사례를 제외하고는 아직 없다. 그러나 노숙자, 폭력피해 여성, 쪽방거주자, 장애인 등의 사회적 약자에 대한 복지서비스를 제공하는 단체들이 점차 활동영역을 넓혀가고 있으며 정부도 필요성을 인식하고 있다. 따라서 지금까지의 활동경험과 노하우를 활용하여 비영리조직이 정부의 파트너로서 역할을 충분히 해낼 수 있도록 실체를 가진 조직으로서 내적 역량을 강화해가는 과정이 필요하다.

V. 결 론

비영리단체의 자주성과 공익활동능력의 수준은 각국의 정치적 상황, 제도적 장치, 시민사회적 환경 등 다양한 외부 환경의 영향을 받았을 뿐만 아니라, 시민단체 내부의 자원에 따라서도 다르다. 즉 내적으로는 비영리단체의 인적 자원과 경험, 공익적 성격 등이 자원이 될 수 있고 외적으로는 이들 활동에 대한 사회적 지원, 정치사회적 상황, 시민사회의 성숙도 등이 중요한 요소가 될 수 있다.

서구의 경우 비영리단체는 국가권력과 경제권력을 감시·비판하고, 정책적 대안을 제시하며 직접 주택을 공급하는 역할을 수행해왔다. 그러나 우리나라의 비영리단체는 권력에 대한 감시, 비판, 정책대안의 제시라는 역할에 치중하여 왔고 공공서비스 제공자로서의 역할은 아직 취약하다. 그러나 향후에는 공공서비스 제공자로서 비영리단체의 역할에 대한 사회적 요구가 더욱 증대될 것으로 전망되며 비영리단체 스스로도 이런 역할을 할 수 있도록 내적 역량을 키우는 노력이 필요하다.

한편 비영리단체의 활동을 지원하는 제도적 장치를 통해 사회적 지원체제를 마련해야 한다. 사회적 지원체제는 법률적, 재정적, 행정적 지원을 포함한다. 법률적으로는 민법의 비영리법인 설립요건 완화, 조세감면규제법 등의 적용조항에 대한 개선 등이 필요하다. 또 중앙정부 차원에서 비영리단체에 대해 재정적으로 지원하고 있는 미국이나 영국의 경우처럼 우리나라도 장기적으로는 비영리단체 사업에 대한 공공의 재정지원이 필요하다. 행정적으로는 비영리단체와 정부의 연계를 강화하여 견제와 보완의 역할을 하도록 해야 한다.

국민임대 100만 호 공급계획의 일환으로 공급되고 있는 다가구매입임대의 경우 폭력피해여성·장애인·노숙자 등을 공급대상으로 설정하고, 이들을 대상으로 활동하고 있는 비영리조직을 임대주택의 공급, 관리주체로 참여시키는 방안이 검토되고 있다. 또한 다가구매입임대주택의 수선과정에 집수리사업단이 참여할 수 있도록 되어 있다. 앞으로 더욱 구체적인 참여방식에 대한 논의를 통해 시범사업을 실시하고 장기적으로는 직접 주택공급까지 가능할 수 있도록 비영리단체의 주택공급 모델이 개발되어야 할 것이다.

참고문헌

- Banting Keith G., 1990. "Social housing in a divided state," In *Housing the homeless and poor: New partnerships among the private, public, and third sector.* edited by George Fallis and Alex Murray. Toronto: University of Toronto Press: pp115-63.
- Ben-Ner, Avener, and Theresea Van Hoomissen, 1991. "Nonprofits in the mixed economy: A Demand and Supply analysis." *Annals of Public and Cooperative Economics* . 62(4): pp519-60.
- Bramley, 1993. "The enabling role of local Housing authorities; A preliminary evaluation" in *Implementing housing policy*, edited by Malpass and Means.
- Bratt et al., 1998. "The status of nonprofit-owned affordable housing". *Journal of American Planning Association* . 64(1): pp39-52.
- Cope, H. F., 1990. *Housing Associations; Policy and Practice*. London: The Macmillan Press. LTD.
- Gittel R. & Vidal A. 1998. *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*. Sage Publications.
- Guggenheim J., 2000. *Tax Credits for low come housing*. Simon Publications: Glen Echo, Maryland.
- Hansmann, H. 1980. "The Role of Nonprofit Enterprise". *Yale Law Journal* 89: pp835-98.
- Hansmann, H. 1987. Economic theories of nonprofit organizations". In *The Nonprofit sector: A Research handbook*. Walter W. Powell, ed. New Haven: Yale University Press: pp27-42.
- Hansmann, H., 1981. "The rational for exempting nonprofit organizations from the corporate income tax". *Yale Law Journal*. 91: pp54-100.
- Kemp, P. 1993. "Rebuilding the Private Rented Sector?" in *Implementing Housing Policy* edited by Malpass and Means. Buckingham: Open University Press.
- Kendall, J. and Knapp M. 1996. *The Voluntary sector in the UK*. Manchester: Manchester University press.
- King, P & Oxley M. 2000. *Housing: Who Decides?* St. Martin's Press. LLC. N.Y.
- Koebel, T. (eds) 1998. *Shelter and Society : Theory, Research, and Policy for Nonprofit Housing*. N.Y.: State Univ. of N.Y. Albany.
- Malpass, P. 1999. "Housing Associations and Housing Policy in Britain Since 1989". *Housing Studies*. 14(6): pp881-894.
- Malpass, P. 2000. *Housing associations and housing Policy*. Macmillan Press.

- Malpass, P. 2000. "The Discontinuous History of Housing Associations in England". *Housing Studies*. 15(2): pp 195-213.
- Mayer, N. S. & Blake, J. L. 1981. Key to the growth of neighborhood development organizations. Washington, DC: Urban Institute.
- Mayer, N. S. 1984. Neighborhood organizations and community development. Washington, DC: The Urban Institute.
- National Congress for Community Economic Development. 1995. *Tying it All Together: The Comprehensive Achievement of Community-Based Development Organizations*. Washington, DC: Author
- Oxley, M and Smith J. 1996. *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. E & FN SPON
- Rohe W., & Roberto G. Quercia & Levy, Diane K. 2001. "The Performance of Non-profit Housing Developments in the United States". *Housing Studies*. 16(5): pp 595-619
- Salamon, L. 1987. "Of Market Failure, Voluntary failure, and Third-party Government; Toward a Theory of Government- Nonprofit Relations in the Modern Welfare State," *Journal of Voluntary Action Research*, 16: pp29-49
- Salamon, L. 1992. *America's nonprofit sector: A primer*. New York: The Foundation center.
- Steinberg, R. 1998. "The Theory of the nonprofit sector in housing, in *Shelter and society*, edited by T. Koebel State Univ of N.Y. Albany
- Vidal A. 1992. *Rebuilding Communities: A National Study of Urban Community Development Corporations*. Community Development Research Center, New School for Social Research
- Walker, C. and Weinheimer, M. 1998. *Community Development in the 1990s*. Washington, DC; Urban Institute.
- Walker, C., 1993. "Nonprofit Housing Development: Status, Trends, and Prospects." *Housing Policy Debate* 4(3): pp369-414
- Weisbrod, B. 1977. *The Voluntary nonprofit sector*. Lexington, M.A: Lexington Books
- 건설교통부. 2004. 비영리단체의 공공주택사업차명 활성화 방안 연구, 2004
- 김혜승. 1997. 영국과 미국의 비영리주택조직 활동현황. 국토 국토연구원
- 남원석. 2003. "우리나라 비영리주택활동의 가능성에 대한 탐색". 비영리주택활동 활성화를 위한 워크숍. 주거복지연대.
- 박상필, 1998, 시민단체의 자주성과 공익활동능력, 경북대학교 박사학위논문
- 장경석. 2003. "비영리주택활동 활성화방안 연구". 비영리주택활동 활성화를 위한 워크숍. 주거복지연대.
- 하우징 앤드 커뮤니티 재단. 1997. NPO 敎書, 풍토사

Abstract

The Implications and Policy Suggestions of Nonprofit Housing Organization in Advanced Countries

Hyeon-Sook, Chun

keyword

- Nonprofit Housing Organization, Partnership, Housing Association, CDC(Community Development Corporation)

Activities of NPOs (nonprofit housing organizations) have long history in western society and are getting activate after 80s. Nonprofit housing organizations are defined as organizations operate on private base, don't distribute profit, which is earned by their activities, and work for public interest. Among the NPOs, NHOs (nonprofit housing organizations) are especially concentrated on provision, distribution, and management of housing. NHOs have some merits. For example they can complement government's activities, and they can show nonprofit characteristics, spontaneousness and can respond housing needs of low-income class.

Recently, the characteristics of housing problem have changed to affordability from increasing of housing provision. In addition, solution is also diversified as housing needs are getting diversified. Therefore, NHOs can be rise as an alternative subjects in housing policy. The purpose of this article is to examine the history of NHOs in advanced countries and its implication. Through this examination, we can pursue the direction of the development of NHOs in Korea.
