국토정책Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2024. 10. 21.
No. 986

발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지 않고 만든 생분해성 펄프 용지를 사용하였습니다.

박미선 연구위원
윤성진 부연구위원
조윤지 전문연구원
김민지 전문연구원

오스트리아 사회주택 공급 방식과 시사점

주요 내용

❶ 오스트리아는 자가 소유 비중이 48%로 높지 않고, 임대 42%, 무상 10%로 구성되며, 임대 부문은 사회주택 임대(24%)가 민간 임대(19%)보다 더 큰 비중을 차지

❷ 민간에서 사회주택을 공급하는 주체는 비영리 또는 제한적 영리를 추구하는 주택 공급업자로, 이들의 연합체인 제한영리주택조합협회(LHPA) 형성

❸ 빈 시정부는 제한영리주택 사업자와 상호 보완적 협력 관계를 유지하며, 시정부는 사회주택 공급 확대를 위해 토지비축, 종상향 시 사회주택 건설 의무화, 공모 기준에 사회적 가치 반영 등 다양한 수단을 활용

❹ 토지은행을 통한 택지 확보를 바탕으로 정부의 사회주택 건설비 지원, 다양한 참여 주체, 고품질의 주택 건설을 위한 인센티브와 적극적인 의무를 부여하여 사회주택 공급을 지속

❺ 임차인 보호와 서비스 지원, 사회통합과 주택 선택 옵션 다양화, 친환경적 주택 건설 및 기존 주택 리노베이션 등을 통해 사회적 이슈에 대응

정책방안

❶ 사회적 가치와 사회적 통합에 대한 지지, 안정적인 정치환경 속에서 사회주택의 지속적 공급, 지방정부의 계획고권을 활용한 사회주택 공급 기반 조성은 도시 경쟁력 제고뿐 아니라 시민의 삶의 질 향상에도 기여

❷ 사회주택의 안정적 공급은 주택을 사회적 인프라로 인식하고 주택의 사회적 기능에 대한 합의가 있었기 때문에 가능하며, 다양한 주체를 통해 사회적 기능을 담당하는 주택 공급, 기후변화와 친환경 요구에 대응하는 신규 및 기존 주택 관리는 국내 주거정책에 시사하는 바가 큼

❸ 사회주택 공급의 역사와 모델의 장점 및 한계, 사회적 이슈에 대한 오스트리아 주거 부문의 대응 방식을 분석한 본 연구를 통해 향후 국내 적용 가능성에 대한 고찰이 활성화되길 기대

KRIHS 국토연구원

01. 주거정책 변화와 사회주택 공급 주체

주거정책 변화

오스트리아는 19세기 후반 산업화에 따른 주택 부족과 열악한 주택 상태를 개선하기 위해 공장 노동자 협동주택 건설을 지원한 것이 사회주택 건설의 시초

- 1920~1930년대 '붉은 빈 프로젝트'를 통해 사회주택 부문이 괄목할 만한 성장을 이루었고, 이는 주택 건설과 공급을 통한 빈 방식의 복지사회를 창출하는 데 중요한 역할을 담당했다고 평가받음
- 제2차 세계대전 이후 오스트리아에서는 조합주의적 복지국가 설립이라는 국가적 어젠다에 중요한 요인으로 사회주택이 대두되면서 사회주택 대량 공급의 기틀이 마련됨
- 1970년대 주택정책 권한이 연방에서 주정부로 이관되면서 주정부의 역할이 중요해졌으며, 최근에는 외국인 이민자 급증으로 시영주택 입주 수요가 늘어나면서 저소득 취약계층을 위한 주택 건설 필요성이 증대되고 있음
- 20세기 후반 신자유주의 부상과 보수정당 내각정권 수립에 따라 사회주택의 민영화가 일부 진행되었으나 이익 제한, 보조금, 임대료 통제 등은 지속적으로 유지되고 있음

지방정부의 사회주택 공급

주택 수요가 높은 수도 빈을 중심으로 지방정부가 사회주택 공급의 주요한 주체로서 역할을 담당

- 빈 시정부는 제한영리주택 사업자와 상호 보완적 협력 관계를 유지하며, 사회주택 공급 확대를 위해 토지비축, 종상향 시 사회주택 건설 의무화, 공모 기준의 사회적 가치 반영 등의 수단을 활용하고 있음
- 빈은 주택세를 바탕으로 한 빈 주택기금을 통해 토지를 비축하는 토지은행을 운영하여 제한영리주택 사업자에게 저렴하게 토지를 공급하고 있으며, 이를 통해 사회주택의 건설비용을 낮추는 데 기여함
- 또한 빈 시는 토지가격 상승과 부동산 투기에 대응하여 2018년 '건축법'을 개정하고 사회주택지구(social zoning)를 지정하였으며, 종상향 시 사회주택이 전체 용적률의 2/3가 되도록 계획고권을 활용하고 있음
- 기금 지원을 받거나 사회주택지구에서 주택을 건설하는 경우에는 공모제도를 활용하며 공모 기준에 경제적, 사회적, 환경적, 지속가능성 기준을 고려하여 사회적 가치를 지향할 수 있도록 운영하고 있음

민간 부문의 사회주택 공급

민간에서 사회주택을 공급하는 주체는 비영리 또는 제한적 영리를 추구하는 주택 공급업자로, 이들의 연합체인 제한영리주택조합협회가 구성

- 2020년 기준 제한영리주택 사업자가 공급한 주택은 전체 주택 재고의 16.7%, 사회주택 재고의 70.7%를 차지함
- 제한영리주택 사업자에 대한 인센티브와 더불어 엄격한 감독과 규율을 통해 제한적 영리를 추구하면서 저렴한 임대료의 주택 공급이 가능하도록 함
- 즉, 저렴한 임대료의 주택 공급을 위해 저리 대출 및 저렴한 택지를 제공하고, 임대료는 주택 공급을 위한 모든 비용과 적정 이윤을 포함한 수준에서 책정할 수 있도록 하는 한편, 주정부 인가, 이윤 제한, 초과이익의 사회적 목적 재투자, 회계감사 등의 감독 규율을 준수하는 등의 의무도 강하게 부여

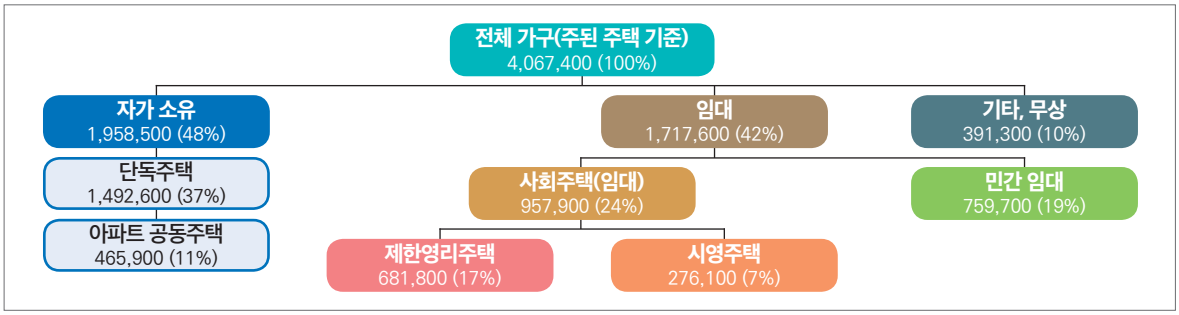
02. 오스트리아 사회주택 공급 특성

오스트리아 임대주택시장 구조

오스트리아의 주택시장은 자가 소유 비중이 48%로 높지 않고, 임대 42%, 무상 10%로 구성되며, 임대 부문은 사회주택 임대(24%)가 민간 임대(19%)보다 더 큰 비중을 차지

- 임대료 규제를 받는 주택이 전체 임대시장에서 29%를 차지하며, 비용 기반 임대료가 책정되는 주택은 40%, 시장임대료에 따라 임대료가 자유롭게 책정되는 주택은 26%로 임차로 거주하는 가구의 약 70%는 상대적으로 낮은 임대료를 지불하고 있음
- 임대기간의 경우 시영주택이나 제한영리주택의 경우 대부분 기한의 정함이 없는 임대차 계약인 반면, 민간 임대주택은 계약기간이 정해진 경우가 48%로 확연한 차이를 보임

그림 1 오스트리아 주택시장 구조



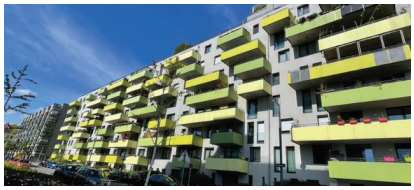
자료: Koessl 2023, 4의 <그림 2>를 바탕으로 연구진 작성.

토지확보 및 사회주택 건설을 위한 저렴한 공급

오스트리아는 주별로 차이는 있으나 토지매입을 위해 기금을 조성하고 있고, 지방정부에서는 미래의 주거용, 상업용 개발을 위해 저이용토지나 미사용건물, 재개발부지 등을 매입하는 방식으로 토지비축

- 매입한 토지는 최고입찰자에게 시장가격으로 판매하지만, 사회주택 건설을 희망하는 제한영리주택 사업자에게는 낮은 가격으로 매각함
- 빈에서는 1984년 설립된 공적기금인 빈 주택기금(wohnfonds wien)을 활용하여 토지를 확보하고 있으며, 제한영리주택 사업자가 사회주택 건설사업용으로 토지를 구입하는 경우 해당 토지를 시장가격의 1/3 이하로 저렴하게 구입할 수 있도록 인센티브를 부여함
- 최근 빈 중앙역 인근 신규 도시 개발지역(Sonnwendviertel)은 기존 오스트리아 연방철도부지를 빈 주택기금으로 매입하여 2019년부터 사회주택지구로 개발한 사례로 총 5천 호의 아파트가 건설되었는데, 이 중 2천 호가 사회주택으로 조성됨

그림 2 빈 중앙역 인근 개발지구 전경 및 사회주택 건설



자료: https://www.iba-wien.at/projekte/projekt-detail/project/quartiershaeuser-sonnwendviertel (2023년 6일 검색).

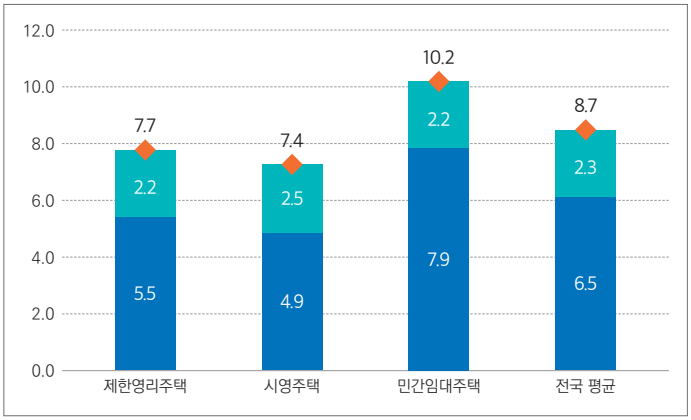
사회주택 건설 및 배분

오스트리아 사회주택은 크게 시영주택과 제한영리주택으로 구분되는데 시영주택은 시정부가 직접 건설하여 공급 및 관리하고, 제한영리주택은 제한영리주택 사업자(조합, 법인)가 정부 지원금 및 공공대출을 활용하여 건설, 공급, 관리하는 차이가 있음

- 2021년 기준 시영주택 재고는 27.6만 호, 제한영리주택 재고는 68.1만 호로 제한영리주택 재고가 많고, 시영주택은 2000년대 초반 신규 공급이 중단된 이후 최근에 공급이 재개되고 있음
- 사회주택 입주자 기준은 전체 국민의 80%가 대상이 될 정도로 소득 기준이 관대하고, 시영주택의 경우 과밀가구, 청년가구, 노인가구와 같은 특수한 소요에 대응하여 입주 우선권을 부여하고 있음
- 임대료 수준은 시영주택이 가장 저렴하고, 제한영리주택 사업자가 공급한 사회주택, 일반 민영주택 순으로 높아짐

그림 3 임대주택 종류별 평균 임대료(2022년)

(단위: 유로/m²)



주: 주황색은 총 임대료, 초록색은 관리비, 파란색은 순임대료.
자료: Koessl 2023, 8을 토대로 연구진 작성.

사회주택 공급재원 조달

사회주택 건설의 재원 마련 및 지원 책임은 주로 주정부에 있으며, 주정부는 주택세를 재원으로 사회주택 건설에 활용

- 2018년 이후 세금징수 권한과 사용이 연방정부에서 주정부로 이양
- 사회주택 건설재원은 정부에서 제공하는 기금 저리 대출, 자기자본, 은행 조달, 입주자 기여금(보증금), 추가적 정부 지원금으로 구성
- 제한영리주택 사업자의 전형적인 자금조달 구조는 공적자금 저리 대출이 36%, 은행 조달 39%, 자기자금 14%, 입주자 기여금 7%, 정부 보조 5% 수준

그림 4 오스트리아 사회주택 건설 재원조달 구조

전형적 주택 금융조달 방식 사례(유로/m²), 총 2,200유로(토지비 300+건설비 1,900)

자금조달	조건	규모	비중
은행으로부터의 자금조달	1.5% 25년 상환	850유로	38.6%
추가 정부 지원(대체에너지 사용 등)	상환 불필요	100유로	4.5%
공적자금 조달	0.5~1.5% 35년 상환	800유로	36.4%
입주자 기여금	유사대출 성격	150유로	6.8%
사업자 자기자금	자기자본	300유로	13.6%

자료: OECD 2023의 <부표 A.2>를 바탕으로 연구진 작성.

03. 사회적 이슈 대응 전략

임차인 보호와 서비스 지원

「임대차보호법」은 아파트, 상업용 부동산 임대 시에 적용되며 「임대차보호법」 규정이 없거나 적용되지 않는 부분은 「민법」 조항을 적용하도록 하고 있는데, 주택의 건축 시점 및 보조금 유무에 따라 달리 적용

- 오래된 건물일수록, 정부 기금을 받아 건설된 주택일수록 임차인 보호가 강력함
- 「임대차보호법」 적용이 제외되는 주택은 총 임대물량의 17% 수준으로 추정되며, 따라서 임대물량의 80% 이상이 임대차 보호를 받고 있음

임차인 보호를 위해 임차인협회가 결성되어 있고, 기본적인 임대차 관련 정보, 임차인의 권리와 의무, 법률적 지원 등의 정보와 주택 임차를 위한 과정에서 발생할 수 있는 이슈에 대한 가이드북 제작 등 상세한 정보를 공개

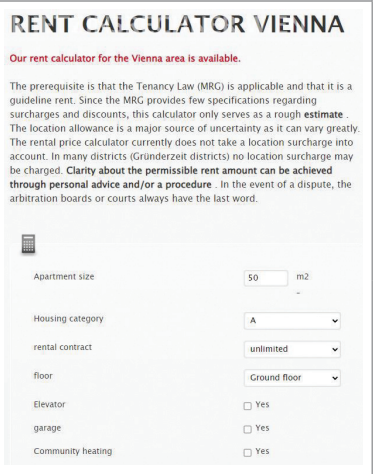
- 빈 시에서는 시영주택 재고 증가로 인한 전문적 관리기구의 필요성에 따라 시영주택 단지 내 놀이터, 엘리베이터, 녹지공간 등 물리적 관리를 위한 빈 주택공사(Wiener Wohnen), 입주자 대상 서비스 제공을 위한 빈 사회주택 서비스(Wohn Service Wein) 및 본파트너(Wohnpartner)를 설치·운영함

그림 5 임차인 보호를 위한 지원 및 서비스센터

빈 사회주택 서비스센터 외관

빈 사회주택 서비스센터 상담공간

임차인협회 임대료 계산기

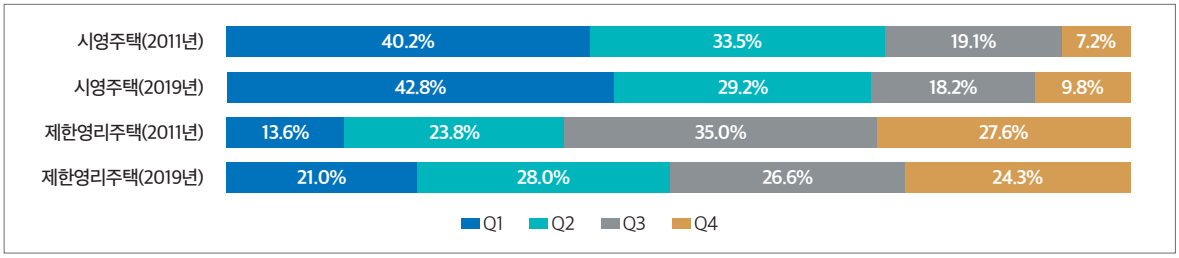


자료: https://mietervereinigung.at/707/MaklerprovisionsrechnerModule (2023년 10월 4일 검색).

사회통합과 주거선택의 다양화

사회주택 내 사회통합을 달성하기 위해 입주자격 기준을 저소득층에 국한하지 않고 전 국민의 80%를 포괄할 수 있도록 하며, 실제 사회주택에 입주한 대상자의 소득분위별 분포는 상당히 고르게 나타남

그림 6 사회주택 유형별 소득 수준 분포 변화

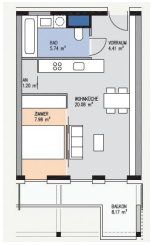
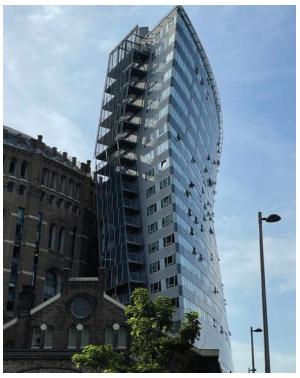


주: Q1~Q4는 각각 소득 1/4분위에서 4/4 분위를 의미.
자료: Kadi and Lilius 2022, 12의 <그림 4>.

빈 시에서는 최근 소형이면서 보증금이 적거나 필요 없는 SMART 주택 공급을 시작하여 취약계층이나 청년층의 주거 욕구에 대응하고 있으며, 다양한 선호를 반영한 코하우징 등 다양한 주택을 공모

- 산업시설을 주거로 용도변경하여 청년용 주택으로 공급하거나(가소메터, Gasometer), 대학 캠퍼스를 활용한 세대 통합형 친환경 단지(잘츠부르크 로사단지, Rosa Zukunft), 다양한 테마의 코하우징(현명한 소비, 건축자재 친환경성 극대화, 자전거 사용자 모임 등)이 공급되고 있음

그림 7 SMART 주택 평면 및 청년주택 공급

A타입(40㎡)	C타입(70㎡)	청년주거 개발사례(빈 가소메터)	
			

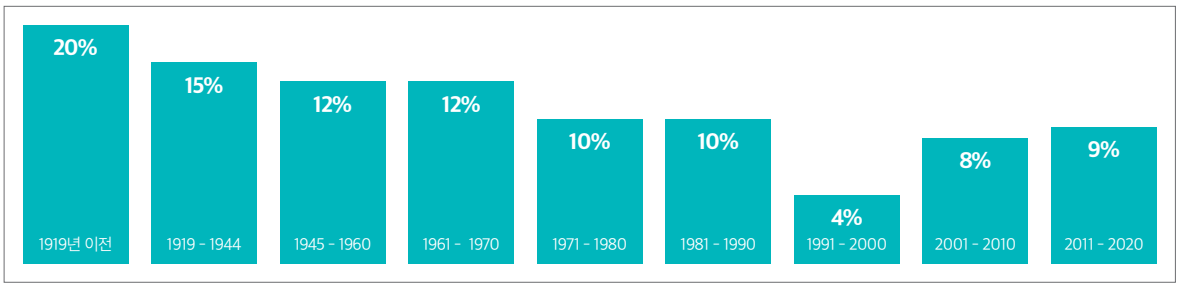
주: SMART 주택의 평형은 총 다섯 가지로 Type A(방 1): 약 40㎡ /Type B(방 2): 약 55㎡ /Type C(방 3): 약 70㎡ /Type D(방 4): 약 85㎡ /Type E(방 5): 약 100㎡.
자료: https://www.wohnfonds.wien.at/media/Website%20PDF-INFO%20Downloads/Publikationen/Neubau/N_2023_SMART-Wohnen.pdf (2023년 11월 19일 검색).

주택 노후화 대응 리노베이션

빈은 주거용 건축물 약 18만 동 중 20%가 1919년 이전에 건설되었으며, 2000년대 이후 건설된 건물은 17%에 불과한 실정으로 오래된 건축물의 경우 단열과 난방 효율이 낮아 시정부에서 리노베이션을 적극적으로 추진

- 리노베이션은 노후주택의 설비 현대화부터 열에너지 손실 최소화, 에너지 효율 개선, 패시브 하우징 기준 적용까지 다양한 종류와 내용으로 실시됨
- 빈 시의 주택 노후화 대응 리노베이션은 적극적인 기후변화 대응 노력과도 연계되어 탄소중립도시로 거듭나려는 의도가 기저에 자리 잡고 있으며, 특히 정부에서 직접 보조금을 지원하여 리노베이션을 장려함

그림 8 빈의 주택 건축 연도별 비중



자료: City of Vienna 2022, 16-17을 재인용.

사회주택의 투기적 수요 제어

제한영리주택 사업자가 공급한 사회주택은 일정한 조건하에서 분양전환이 가능하지만 이를 통해 자본이득을 취하지 못하도록 제도적 장치를 고안

- 사회주택 매입 옵션을 통해 소유권을 획득했음에도 실거주하지 않고 임대하는 경우를 투기적 수요로 간주하여 이 경우 구입계약 시점부터 15년간 「임대차보호법」을 적용하여 임대료 상한 기준이 적용되도록 함
- 또한 분양전환 이후 10년간 재판매 금지기간을 도입하고, 재판매기간에 주택을 매각하는 경우에는 사업자에게 그 차액을 납부하도록 함

친환경 접근과 주거지 환경 정의

빈에서는 녹지공간 형평성(Green Space Equity) 개념을 도시계획에 도입하여 모든 도시민이 250m 내에서 1인당 25㎡의 녹지 접근이 가능해야 함을 명시

1995년 공적자금의 지원을 받아 건설되는 주택의 공모 기준에 경제적 기준 이외에 생태적 기준을 도입하여 주택 건설과정에서 재생에너지 사용을 증진하고 화석연료 사용 및 탄소배출 최소화를 통한 에너지 기준 향상에 중점

- 로다운(Rodaun) 사회주택단지는 기존의 시멘트 공장부지를 주거단지로 개발한 사례로, 재활용 기술을 적용하여 기존 공장에서 나온 자재의 약 3/4을 건설에 재활용

그림 9 친환경 사회주택단지 개발 전후 전경: 로다운(Rodaun)

개발 전	개발 후

자료: www.waldmuehle-rodaun.at (2024년 10월 18일 검색).

04. 오스트리아 주거정책의 시사점

역사적 전통을 이어가는 정책의 일관성

오스트리아에서는 부담 가능한 주택을 공급하기 위해 탈상품화된 섹터 유지를 정책목표의 하나로 인식하고 있으며, 오스트리아 대법원에서는 주택을 부담 가능하도록 유지하는 것이 공익에 해당하는 것이라고 명시적으로 지지

- 빈은 사민당의 정치적 지속성을 바탕으로 사회민주적 가치를 계승하고 있으며, 대연정을 통해 이전 정부에서 설정한 가치를 지속적으로 이어가고 있음
- 사회주택을 통해 대다수 국민의 주거 문제를 해결하고 시영주택을 통해 취약계층을 보호하려는 장치를 마련하고 있음

사회적 인프라로 인식되는 주택과 사회통합 중시

오스트리아 주거정책은 주택을 상품(commodity)이 아닌 사회적 인프라(social infrastructure)로 인식하여 국가가 일정한 수준의 주택 접근성을 보장해야 한다고 인식

- 전 국민의 80%가 사회주택에 입주할 수 있을 정도로 관대한 입주자격은 사회주택이 게토화되는 것을 방지하고 다양한 계층이 혼합된 단지로 유지되도록 함. 또한 초기 입주 시 소득 기준 적격 여부를 검토하고 이후 소득 변화에 대해 관리하지 않는데, 이를 통해 소득이 높은 그룹과 낮은 그룹이 공존할 수 있음
- 주택 배분 시에도 주거 과밀이나 주거비 과부담 등의 경우 우선 배정하는 식에 그치지 않고, 부모로부터 독립하지 못한 청년이나 동거를 희망하는 젊은 층, 배리어프리가 요구되는 노인 등 폭넓은 사회적 요구에 대응함

공공임대주택을 통해 사회통합을 달성하기 위해서는 저소득, 취약계층 중심의 자격 기준이 아닌 폭넓은 대상의 입주가 가능해야 함을 확인할 수 있음

제한적 영리를 추구하는 민간 부문을 적극 활용한 사회주택 공급

오스트리아의 제한영리주택 사업자를 활용한 사회주택 공급은 국가 공기업 주도로 공공임대주택을 공급해 온 우리나라의 방식과 큰 차이를 보임

- 국내 공공임대주택 재고의 공급 주체는 한국토지주택공사 75.1%, 지자체 및 지방공사 17.1%, 민간 5.7% 수준인 반면, 오스트리아의 사회주택은 제한영리주택 사업자가 공급한 제한영리주택이 70.7%, 지방정부가 건설한 시영주택이 29.3%를 차지하고 있음

한 세기를 이어가는 사회주택 공급정책의 지속성과 커뮤니티 중시

- 1923년 사회주택 건설 재원을 위한 주택세(housing tax)가 신설되고 같은 해 대규모 사회주택 건설계획을 발표하여 실행에 옮겼는데 100년이 지난 현재에도 여전히 그 정책의 큰 틀이 유지되고 있음
- 빈에서 100년 전에 건설된 사회주택에 이미 복합적 커뮤니티 시설을 구비하고 서비스 제공

그림 10 사회주택 단지 내 커뮤니티 시설

주택단지 세탁실(1926년 카를 마르크스 호프)	어린이 치과 대기실(1926년 하이네 호프)

자료: https://dasrotewien-waschsalon.at/sonderausstellung/schoener-wohnen-im-roten-wien (2023년 10월 9일 검색).

친환경 요구에 대응한 신규 및 기존 주택 관리

오스트리아에서는 도시계획 수립 시 환경 정의 개념을 도입하고, 주거지 인근에 충분한 녹지공간 확보와 접근성 제고를 중시함

- 초기에는 대규모 공원 등을 통한 접근성 확대로 시작하였으나, 점차 소규모 녹지공간 등 주거지에서 녹지 접근이 보장되도록 노력하고 있음

신규주택 건설 시 공모 기준에 생태적 기준을 포함하고, 기후변화 대응 및 자원친화 건축물 건설을 중요시하며, 최소한의 탄소배출, 재생에너지 사용 제고, 에너지 효율 극대화를 위한 기준 설정 등을 건축 전반에 걸쳐 적용함

- 기존 주택의 소유나 관리 주체와 무관하게 리노베이션 사업에 전폭적인 지원이 이루어지는 오스트리아 사례는 기존 주택의 리모델링이 공공임대 그린리모델링으로 제한적으로 이루어지고 있는 국내에 시사하는 바가 큼

참고문헌

City of Vienna. 2022. The Vienna Model of Social Housing: A Success Story.

Kadi, J. and Lilius J. 2022. The Remarkable Stability of Social Housing in Vienna and Helsinki: a Multi-dimensional Analysis. *Housing Studies*. DOI: 10.1080/02673037.2022.2135170.

Koessl. 2023. *The Austrian Rental Housing Market. Inventories, Rentals and Price Development 2009-2022*. Austrian Association of Non-Profit Building Association.

OECD. 2023. Strengthening Latvia's Housing Affordability Fund. https://www.oecd.org/en/publications/strengthening-latvia-s-housing-affordability-fund_84736a67-en.html (2024년 10월 18일 검색).

Statistika Austria. 2023. WOHNEN: Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik 2022. https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/Wohnen-2022_barrierefrei.pdf (2024년 10월 18일 검색).

- **박미선** 국토연구원 주택·부동산연구본부 연구위원(mspark@krihs.re.kr, 044-960-0294)
- **윤성진** 국토연구원 주택·부동산연구본부 부연구위원(sungjin@krihs.re.kr, 044-960-0321)
- **조윤지** 국토연구원 주택·부동산연구본부 전문연구원(yjcho@krihs.re.kr, 044-960-0204)
- **김민지** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구원(minjeek08@krihs.re.kr, 044-960-0552)

※ 이 브리프는 "박미선, 윤성진, 조윤지, 김민지. 2023. 오스트리아 주거정책 심층 사례 연구. 세종: 국토연구원" 보고서를 요약·정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.

KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114 팩스 044-211-4760 홈페이지 www.krihs.re.kr

100% 사탕수수 부산물 펄프 | 비목재 | 생분해성 | 완벽한 의무

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락