

거버넌스 관점에서 본 서울시 사회주택 정책의 발전과정: 사회적경제조직의 역할을 중심으로*

진희원** · 도묘연***

• 요 약 •

21세기에 들어서, 시민사회 영역 중에서도 특히 사회적경제조직이 주체가 되어 협력적 거버넌스를 구축해 사회문제에 대한 새로운 해결책을 찾는 시도가 많아지고 있다. 사회문제 중에서도 주택문제는 주로 공공 부문이 해결해왔지만, 최근 ‘사회주택’이라는 개념이 등장하면서 새로운 거버넌스를 통해 민·관 협력 차원의 사회서비스가 제공되고 있다. 서울시 사회주택 거버넌스는 정부 주도의 전통적인 하향식 정책화 과정에서 벗어난 민간 주도형 협력 거버넌스의 대표적인 사례로 볼 수 있다.

본 논문은 서울시 사회주택 거버넌스의 형성과 발전 과정을 사회적경제조직의 규모와 역할 확대라는 관점에서 분석한다. 사회적경제조직은 실제 사회문제 해결 경험을 바탕으로 정책 아이디어를 발굴·제시하였고, 거버넌스 틀 안에서 참여자 수와 역할을 확장하면서 서울시 사회주택 정책의 발전을 이끌었다. 이는 민간 주도형 거버넌스의 긍정적이고 혁신적인 성과로 평가할 수 있다. 서울시 사회주택 정책을 둘러싼 민·관 거버넌스가 구축되면서 민간의 활동 영역이 다소 제한되는 한계도 있었으나, 공적 자원을 제공받아 사업의 안정성이 확보되면서 점차 사업 규모가 확장되는 등 발전적 변화를 이루었다. 서울시 사회주택 거버넌스는 시민사회의 실험적 움직임이 실제 정책으로 발전했고, 민간의 제안으로 거버넌스를 구축했다는 점에서 큰 의미를 가진다.

주제어 : 거버넌스, 사회적경제, 사회적경제조직, 사회주택

* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1A5C2A0 4093484).

** 영남대학교 정치외교학과 박사수료, 경상북도 사회적경제지원센터 선임연구원 : 제1저자.

*** 계명대학교 국제학연구소 연구교수 : 교신저자.

I. 문제제기

2021년 기준으로 한국의 주택보급률은 102.2%이다.¹⁾ 수치상으로는 본다면 주택 재고가 거주 가구 수를 넘어섰기 때문에 주택문제가 어느 정도 해결된 것으로 보일 수 있다. 그러나 주택보급률에서 사용하는 가구 수에는 국내에 거주하는 외국인과 독립 등의 이유로 분리될 예정인 1인 가구가 포함되어 있지 않다. 또한 주택 재고에는 멸실 위기의 노후 주택, 농촌 지역의 공실 주택, 에어비앤비 등 중장기적으로 활용하기 어려운 주택도 다량 포함되어 있고, 실제 주택 재고의 배분 상태도 알 수 없다. 더 심각한 문제는 대다수의 경제 활동 인구가 생활하고 있는 서울 및 수도권 내 주택보급률이 여전히 100% 미만이라는 데 있다.²⁾ 이를 근거로 한국의 실제 주택보급률은 낮은 수준이라 예측할 수 있다. 수치상으로는 주택 수의 절대 부족 문제가 해결된 것처럼 보일 수 있지만, 한정된 주거자원을 배분해야 하는 상황을 고려할 때 불평등과 양극화는 더욱 심화된 상황이다.

한국의 주택 시장은 투기적 개인과 기업, 금융기관들이 자본을 증식하는 장으로 활성화되어 있고, 일반 가계에서도 주택 보유 및 매매를 통한 부를 축적하려는 시도가 빈번하게 발생하고 있다.³⁾ 또한 청년층 대부분은 무주택자이거나 주택담보대출 등을 이용해 주택을 취득하는 경우가 많아 주거 안정성 문제는 더욱 심화되고 있다.

이와 같은 주거 불안 문제를 해결하기 위해 정부의 주도하에 저렴한 임대주택을 공급하는 ‘공공임대주택 정책’이 도입되었다. 1989년부터 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택 등 다양한 명칭과 형태로 발전하며, 2021년 기준 공공임대주택 재고율은 8% 수준이 되었다.⁴⁾ 그러나 정부에서 마련한 공공임대주택에 입주하기 위해서는 높은 경쟁률을 극복해야 한다. 주로 가구원수가 많고, 연령대가 높은 가구가 당첨될 확률이 높아 1인 가구의 주거 빈곤을 해결하는 데는 한계가 있었다. 또한 공공임대주택은 소수의 빈곤 가구를 위한 주택이라는 사회적 낙인효과⁵⁾ 때문에 거주자에 대한 심리적인 불평등 효과가 지속된다는 문제점도 발생하고 있다.

최근 이러한 문제를 해결하는 새로운 시도 중 하나로 협동조합, 사회적기업 등 사회적

1) 주택보급률=주택 수÷가구 수 (국토교통부, 「주택보급률」, 2021, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_2100&conn_path=I2)

2) 수도권 전체 96.8%(서울은 94.2%, 경기 98.6%, 인천 97.5%), 위의 사이트.

3) 신진욱·이은지, “금융화 시대의 주택체제 변동의 네 가지 경로: 국제 비교 관점에서 본 한국 주택불평등 구조의 특성”, 『경제와사회』, 제95호, 비판사회학회, 2012, p.244.

4) 국토교통부 공식블로그(<https://blog.naver.com/mltmkr/222491405808>)

5) 최경호, “주거체제로 본 사회적주택: 주거안정과 사회 통합을 위한 공급 생태계 다변화의 초석”, 『동향과 전망』, 제111호, 한국사회과학연구소, 2021, p.121.

경제조직의 자발적 주도하에 공급·운영되고 있는 ‘사회주택’⁶⁾이 등장했다. 2015년, 지방자치단체 최초로 서울시는 ‘사회주택’ 운영 지원이 가능한 조례(서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례)를 제정하였다. 이는 민간의 제안이 공공의 정책적 지원을 끌어낸 사례로서, 사회적경제조직이 주도하는 새로운 민·관 거버넌스를 탄생시켰다.

사회주택 거버넌스의 핵심 주체인 사회적경제조직은 상호성과 연대성, 공동체성을 기반으로 사회문제를 주도적으로 해결하는 역할을 담당하고 있다. 사회적경제조직들은 주택문제를 겪고 있는 당사자와 직접적인 접촉을 통해 문제점을 파악하는 동시에 정책 입안자인 정부와 지속적인 협상을 추진하면서 문제해결을 시도한다. 단순히 기존 정책에 대한 수정과 변경을 요구하는 것이 아니라 새로운 정책 개발의 아이디어를 제안하는 등 진화된 모습을 보이고 있다. 이러한 맥락에서 서울시의 사회주택 사업은 정부와 사회적경제조직의 새로운 협력적 거버넌스의 탄생과 확장, 거버넌스 내에서 사회적경제조직의 역할 변화를 분석할 수 있는 최적의 사례로 볼 수 있다. 사회주택에 관한 서울시 조례가 제정된 이후 순차적으로 다른 지자체에서도 사회주택 정책을 도입하였으며,⁷⁾ 사회적경제조직의 참여 규모도 확장되고 있다.

본 논문은 서울시 사회주택 정책을 사례로 하여 거버넌스 관점에서 사회적경제조직의 역할 변화를 분석한다. 기존 연구들은 사회문제를 해결하는 민간의 사회실험 형태로 사회적경제조직의 활동을 분석하는 경향이 강했으며, 특히 주택문제 해결과정에서 나타난 거버넌스 내 사회적경제조직의 역할에 대한 분석은 심도 있게 이루어지지 못했다. 대부분 공공 정책의 입안 과정에서 등장한 거버넌스는 정부가 주도하여 시민사회와 전략적인 파트너십을 구축했고, 이 과정에서 시민사회의 역할은 정부의 수동적 파트너에 머무른다는 일정한 한계가 있었다. 그러나 서울시 사회주택을 둘러싼 거버넌스에서 시민사회는 정책적 주도권을 가진 발화자로 활동했으며, 공공이 해결하지 못한 문제를 스스로 해결하는 혁신가적 행태를 보여주었다. 현재 서울시 사회주택 사업은 운영사의 지속적인 자금 불안정성과 공공 재원 확보의 어려움 등 몇 가지 문제에 의해 중단되었다. 하지만 사회주택 거버넌스에서 사회적경제조직의 규모와 역할이 확충되는 일련의 과정을 분석하는 작업은 바람직한 민간 주도의 거버넌스 모델을 제시하고, 지속가능한 공동체 발전의 가능성을 모색하는 데 필요할 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장의 이론적 논의에서는 거버넌스와 사회적경제의

6) ‘사회주택’은 광의의 개념으로는 공적 지원을 통해 지어진 모든 주택을 칭할 수 있지만, 한국에서는 ‘사회적경제조직’이 공급하는 임대주택이라는 협의의 개념으로 주로 사용되고 있다.

7) 2022년 기준으로 사회주택과 관련한 지방자치체의 조례는 총 8개이다(광역 3개, 기초 5개).

일반 개념을 소개하고, 거버넌스 내 사회적경제조직의 역할과 그 중요성을 제시한다. 또한 선행연구를 비판적으로 검토한다. III장에서는 본격적인 서울시 사회주택 정책이 수립되기 이전에 사회적경제조직이 주택문제를 해결했던 방식을 소개하고, 사회적경제조직의 실험이 정책과 연계되는 과정 및 공공과의 역할 분담 과정을 제시한다. 이어지는 IV장에서는 거버넌스 구축 이후 서울시 사회주택 정책이 다양한 사업 형태로 발전하는 과정에서 나타난 공공과 민간의 역할 분담 내용 및 거버넌스 내에서 확대된 사회적경제조직의 규모와 역할을 분석한다. 마지막으로 결론에서는 사회주택 거버넌스의 태동기부터 발전기까지 나타난 주요한 특성을 요약하고, 서울시 사회주택 거버넌스 사례가 가지는 의의를 제시할 것이다.

서울시 사회주택 거버넌스 분석에 필요한 자료는 문헌연구를 통해 수집하였다. 사회주택 사업 진행의 전반적인 흐름과 사실관계는 서울시와 서울시 공동체주택(사회주택플랫폼), 한국사회주택협회 등 관련 주요 기관의 홈페이지에 게시된 연도별 사업자 선정 공고문과 선정 결과 등을 통해 확인했으며, 서울시 웹문서나 공문서를 열람하여 세부정보를 수집하였다. 또한 국가법령정보센터를 통해 서울시 사회주택 정책과 관련한 조례들을 검토했으며, 추가적인 사실관계 확인과 사업 추진 및 정책 운영에 관한 세부 내용은 신문 기사를 참고하거나 사회주택 운영사 홈페이지 또는 블로그를 활용하여 확인하였다. 또한 정책 관계자들의 의견을 구체적으로 확인하기 위해 사회주택 관련 각종 연구 보고서와 논문, 토론회 자료집 등을 참고하였다.

II. 이론적 논의

1. 거버넌스 개념

다원성과 복잡성을 띤 현대의 공공문제를 통합적으로 해결하는 과정에서 거버넌스는 하나의 이념이자 실천 방식으로 받아들여지고 있다. 그만큼 국가와 시민사회 간의 협업을 통한 공동규제·조정·생산·관리의 중요성이 확대되고 있다는 것이다.⁸⁾

일반적으로 거버넌스는 통치(governing)와 정부(Government)의 한계를 극복하는 개념으로 정립되기 시작했으며, 정책결정과정에서 전통적인 정부 행위자 이외에 시민사회 내 다

8) Goldsmith, S. and W.D Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004.

양한 민간 행위자들이 참여하는 국정운영 혹은 의사결정 방식을 의미한다.⁹⁾ 따라서 거버넌스는 정책과정에서 다양한 행위자가 참여하는 것, 행위자 간 관계와 상호작용 그 자체로 정의할 수 있다. ‘통치에서 거버넌스로’라는 말이 함의하듯이, 정부와 시민사회 간의 파트너십(partnership) 혹은 네트워크(network) 형성을 통한 공공문제의 공동생산(Coproduct)과 공동집행(Co-implementation)은 거버넌스의 핵심 요건이다.¹⁰⁾ 이러한 맥락에서 거버넌스는 정부 및 시민사회 행위자가 수평적인 네트워크와 파트너십을 구축하고 대화와 협상 및 조율을 통해 공동의 문제를 해결하는 과정으로 지칭된다.¹¹⁾

이러한 거버넌스 내의 파트너십 혹은 네트워크는 일방적인 상호작용을 의미하지 않는다. 정부 및 시민사회 행위자는 동등한 주역(principal)이라는 수평적 관계 하에서 지속적인 의사소통에 참여해야 하며, 동시에 자원의 공유 및 가치와 활동평가에 대한 책임도 공유해야 한다.¹²⁾ 나아가 상호작용은 기계적인 연계(linkage)를 뛰어넘는 연대(solidarity)로 승화되어야 한다. 정부와 시민사회 내 행위자들 간에 이루어지는 상호작용의 빈도와 행위자 수의 확대도 중요하지만, 공동행동을 가능하게 하는 이상과 신념을 공유하여 제도화하려는 연대의식도 수반되어야 한다는 것이다.¹³⁾

거버넌스를 관통하는 핵심적 요건이 파트너십과 네트워크라면, 거버넌스는 본질적으로 협력을 지향한다. 협력은 이해관계자들의 합의 또는 지시를 통해 지역사회 내 문제해결을 위한 새로운 비전이나 관점을 제공하여 정부의 정책결정과정에 영향력을 행사할 수 있다. 또한 정책 입안자들에게는 사회문제를 식별하고 변화를 위한 전략을 실행할 수 있는 새로운 기회를 제공한다.¹⁴⁾ 이러한 협력적 거버넌스는 정부의 위기 혹은 통치의 위기, 즉 중앙집중적 권위의 상실과 더불어 정부가 주도하는 정책의 효율성 저하, 시민사회의

9) Stoker Gerry, "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50, March, 1998, pp.18-19.

10) Yannis Papadopoulos, "Populism, the Democratic Question and Contemporary Governance", in Yves Mény and Yves Surel(eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, London: Palgrave, 2002, p.54.

11) 김의영, "굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로", 『한국정치연구』, 제20권 2호, 서울대학교 한국정치연구소, 2011, p.211; Pierre Jon and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, New York: St.Martin's Press, 2000, p.7.

12) B. Guy Peters, "With a Little Help From Our Friends: Public-Private Partnership as Institutions and Instruments", in John Pierre(eds.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*, London: Macmillan Press, 1998, pp.12-13; 도묘연·정상희, "거버넌스 시각을 통한 지방정부 개발협력 사업의 제도적 특성 분석: 서울시, 경기도, 부산시의 사례", 『국제정치연구』, 제21집 1호, 동아시아국제정치학회, 2018, pp.215-248.

13) 은수미, "연계강화, 연대약화: 사회운동의 관계맺기와 한국 시민사회", 『민주주의와 인권』, 제4권 2호, 전남대학교 5.18연구소, 2004, pp.5-40.

14) John Wanna, "Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes", *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?*, ANU E Press, 2008, p.9.

요구에 적절히 대응하지 못하는 위기를 극복하는 하나의 대안으로 등장했다.¹⁵⁾ 새로운 사회문제가 등장하여 혁신적인 아이디어가 필요할 때 정부와 시민사회 간 협력적 거버넌스의 필요성은 더욱 확대된다. 이 경우 협력적 거버넌스는 정부와 소수의 전문가 및 엘리트가 중심이 되는 의사결정 방식과는 달리 기업과 주민을 포함한 시민사회 내 다양한 조직들의 참여를 보장 및 확대하면서 정책결정과정의 효율성을 확보하는 메커니즘이 된다.

특히 최근의 협력적 거버넌스에서 주목할 것은 사회적경제조직, 주민조직, 시민단체 등 시민사회 내 행위자들의 역할이 변화하고 있다는 것이다. 거버넌스 초기 구축 과정에서는 정부의 역할이 더욱 강조되었다. 시민적 지원자(civic enabler)로서 정부는 정책의 목표와 우선순위를 세우고 안내할 수 있는 도구와 기술 개발을 주도했고, 이는 시민사회와 전략적 파트너십 혹은 네트워크를 형성하는 유효한 수단이었다.¹⁶⁾ 이 경우 시민사회 행위자는 정부의 초청을 받아들이는 수신자에 머물러 있었다. 그러나 최근 시민사회 행위자는 거버넌스 내 공공문제 해결과정에서 정책적 주도권을 가진 발화자로 위상을 확대하고 있다.

지방자치단체의 마을공동체 사업은 시민운동 차원에서 발화되어 거버넌스와 접목된 대표적인 사례이다. 마을공동체 사업의 규범적 및 실천적 모델로 평가받는 ‘성미산 마을공동체’는 생활협동조합이 주축이 된 1994년 공동육아운동과 2001년 성미산지키운동과 같은 시민운동에 뿌리를 두고 출발했다. 이후 2009년 ‘마포구 살기 좋은 마을 만들기 지원 조례’ 및 2012 ‘서울시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례’가 만들어지면서 거버넌스 틀 속으로 편입되었다.¹⁷⁾ 서울시 사회주택의 경우도 마을공동체 사업과 비슷한 발전의 궤를 따르고 있다.

이러한 시민사회 조직의 역할 강화는 정책에 대한 수정과 변경을 요구하는 주창자(advocator) 및 정책집행의 감시자(monitor)를 뛰어넘어 정책개발의 혁신자(innovator)로 그 위상을 확대하고 있다는 것을 의미한다. 또한 펑과 라이트(Fung&Wright)가 말한 상향식·협력적 거버넌스(EPG: Empowerd Participatory Governance)¹⁸⁾ 구축에서 시민사회 조직이 주도적 역할을 담당하고 있다는 것을 보여준다. 이러한 거버넌스 내 역할 변화는 시민사회 조직들 스스로가 협력적 대항력(collaborative countervailing power)과 공

15) Merrien F., “Governance and Modern Welfare State.” International Social Science Journal Vol. 155, 1998, p.54.

16) Stoker, op. cit., p.24.

17) 도묘연, “주민참여, 직접민주주의, 동네민주주의”, 한국정치학회, 『지방분권과 균형발전: 정치학자들의 관찰』, 서울: 푸른길, 2018.

18) Archon Fung, and Erik Olin Wright, Deepening democracy Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso. 2003, p.263.

공문제에 대한 깊은 지역적 이해와 분석적 능력을 갖추고 실제적인 해결책을 제시할 수 있는 역량을 갖출 때 가능할 수 있다.¹⁹⁾

2. 거버넌스 구조 내 사회적경제조직의 역할

사회적경제의 정의는 국가별 및 학자별로 조금씩 다른 형태로 나타난다. 광의의 정의로는 사회 구성원들의 기본적 필요를 충족시키려는 시민사회의 자발적 움직임 전체를 포괄할 수 있다. 오틀리(Oatley)에 의하면 사회적경제는 사회적·윤리적·경제적 목적과 가치를 조화한 것이자, 사람 중심의 독립적이고 자치적인 참여를 통한 경제활동으로 지역사회와 조직의 목표를 진전시키는 특징을 갖는다.²⁰⁾ 사회적경제는 조직을 통해 사회문제 혹은 이해 당사자들의 문제를 해결하려고 하며, 이들 조직은 대부분 민주적 형태로 운영된다. 즉 공동의 경제적·사회적·문화적 욕구와 열망을 충족시키기 위해 개개인이 모여 자발적으로 만든 자치적인 조직으로서 공동으로 소유하고 민주적으로 관리·운영하는 사업체를 형성한다는 것이다.²¹⁾

사회적경제는 행위자 간의 관계와 연대성 및 협력을 중시하는 특성을 태생적으로 갖고 있다. 사회적경제조직은 국가와 시장이 해결하기 어려운 공동체 가치의 상실이나 지역사회 내 불평등 심화 문제를 시민사회 스스로 해결하도록 돕는 역할을 할 수 있다. 사회적경제의 등장은 복지국가의 한계와도 맞닿아 있다. 전 세계적으로 확산된 저임금과 고용단절 등의 고용불안 문제는 소득불평등과 빈곤을 증가시켰고, 이 때 국가가 제 역할을 담당하지 못하게 되면서 사회안전망 역할을 대신해 줄 대안으로 사회적경제가 부상하게 되었다.²²⁾ 사회적경제는 사적인 이윤보다는 사회적 가치를 추구한다는 점에서 시장과 다르고, 시민사회의 자발적인 참여와 협력을 중심으로 형성된다는 점에서 공공과도 구별된다. 하지만 두 부문과 완전히 배타적인 영역에서 활동하는 것은 아니다.²³⁾ 여기서 사회적경제조직은 영리를 추구하는 기업에 가까운 형태를 띠면서도, 시민사회를 대표하는 조직으로서 공공과 협업하여 공동체의 이익과 사회적 가치를 창출하는 역할을 담당한다.

19) Ibid., p.260.

20) Oatley, N. "Developing the Social Economy," The Journal of the Local Economy Policy Unit, Vol. 13 No. 4, 1999, p.339.

21) 국제협동조합연맹 홈페이지(<http://ica.coop>)

22) 노대명, "한국 사회적경제(Social Economy)의 현황과 과제: 사회적경제의 정착과정을 중심으로", 『시민사회와 NGO』, 제5권 2호. 한양대학교 제3섹터연구소, 2007, p.44.

23) 장원봉 "사회적 경제와 한국시민사회의 과제 ; 사회적 경제(Social Economy)의 대안적 개념화: 쟁점과 과제", 『시민사회와 NGO』, 제5권 2호. 한양대학교 제3섹터연구소, 2007, pp.19-20.

한국의 사회적경제조직은 사회적경제기업인 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업의 4개 유형으로 구분된다. 각 유형별로 인증이나 지정 업무를 담당 및 관리하는 관계 부처가 지정되어 있고, 운영과 지원을 위한 관련 근거법이 개별법으로 마련되어 있다.²⁴⁾ 정부는 사회적경제를 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 정책을 엮는 하나의 공통분모로 사용하면서, 사회적경제를 적극적으로 육성하고자 했다.²⁵⁾ 이는 전통적인 국가와 시장의 역할을 통해서 충족될 수 없는 지역사회의 다양한 정책적 수요에 대응하는 방안을 마련한 것으로 볼 수 있다.²⁶⁾

2007년 「사회적기업육성법」과 2010년 「마을기업 육성계획」에 의해 법률이 마련되면서 사회적기업²⁷⁾과 마을기업²⁸⁾이 체계적으로 육성되기 시작했다. 2012년에는 「협동조합기본법」을 제정하여 금융 및 보험업을 제외한 모든 영역에서 다양한 형태의 협동조합이 법적 지위를 인정받았고, 「국민기초생활보장법」에 근거하여 복지사업의 일환으로 지원하던 자활공동체는 동년에 법률 개정을 거쳐 자활기업으로 명칭을 변경하였다. 4가지 유형의 사회적경제조직은 조직의 형성 단계에서 나타난 구성원의 특징과 결합 방식에 따라 구분된다. 하나의 조직이 4가지 특징을 모두 가질 수도 있고, 1가지 특성만을 가지는 단독 유형의 형태를 띠기도 한다.²⁹⁾ 설립 당시의 구성적 특성을 제외하면, 실제 조직의 성격이나 활동 영역이 유사하기 때문에 사회적경제 개념을 몇 가지 형태로 유형화하여 법

24) 사회적기업은 고용노동부, 협동조합은 기획재정부, 마을기업은 행정안전부, 자활기업은 보건복지부가 담당한다.

25) 김종걸, 『자유로서의 사회적경제』, 서울:북사피엔스, 2020, p.221.

26) 장인봉·장원봉 “공동생산자(Co-producer)로서 지방정부와 사회적기업의 파트너십(Partnership) 형성과 전망”, 『한국거버넌스학회보』, 제15권 3호, 한국거버넌스학회, 2008, p.300.

27) 사회적기업은 영리기업과 비영리조직의 중간 형태로 사회적 목적을 우선적으로 추구하면서 경제활동을 수행하는 조직을 말하며, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌하는 등 법에 따라 고용노동부 장관에게 인증을 받은 기업을 말한다(한국사회적기업진흥원, 『2022 한 손에 잡히는 사회적기업』, 경기: 한국사회적기업진흥원, 2022, p.7). 한국의 경우 사회적 가치 실현을 추구하는 기업가를 발굴하고 사회적기업으로 육성하기 위한 예비 지정제도를 두고 있으며, 사회적기업이 갖추어야 할 일정 요건을 모두 채우지 못하더라도 예비사회적기업으로 지정될 수도 있다. 사회적기업이 갖추어야 하는 필수 요건 중 ‘유급 근로자 고용 조건’, ‘사회적 목적 실현’, ‘이해관계자가 참여하는 의사결정 구조’, ‘영업활동을 통한 수입(매출액이 노무비의 50% 이상)’의 요건을 갖추지 못하더라도 해당 지자체나 중앙 부처의 장은 예비사회적기업으로 지정하고, 사회적기업으로 인증을 받도록 지원할 수 있다.

28) 마을기업은 지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을 단위의 기업이다. 지역주민 5인 이상이 출자한 법인을 매년 연말 신규·재지정·고도화 마을기업으로 구분하고, 심사를 거쳐 지정된다. (행정안전부 홈페이지, <https://www.mois.go.kr/>)

29) 예를 들면, 마을기업이면서 사회적기업인 경우, 협동조합이면서 마을기업이면서, 사회적기업인 경우가 다수 존재하며, 반대로 협동조합으로서만 활동도 가능하다는 것이다. 이들은 모두 중복으로 인증 및 지정이 가능하다.

적인 틀로 구분하는 것은 바람직하지 않을 수도 있다. 그러나 4가지 사회적경제조직의 운영에 대한 법제화는 짧은 기간 동안 사회적경제조직의 수를 급격히 증가시키는 등 한국 사회적경제의 저변 확대에 기여했다.³⁰⁾

한국의 경우 정부 주도하에서 사회적경제조직이 육성되고, 조직 운영에 필요한 자금이 일정 부분 정부로부터 지원되는 경향이 있다. 그럼에도 이들 조직이 갖는 지역문제 해결 의지나 지역사회를 위한 다양한 재화 생산과 서비스 제공은 시민사회에서 분출된 자생적이고 자발적인 성격을 갖는다는 점에 주목할 필요가 있다. 사회적경제조직의 운영과정에서 정부가 개입하는 부분은 거의 없으며,³¹⁾ 지역의 다양한 사회·경제적 개별 주체들이 모여 자발적으로 형성 및 운영되는 특성상 시민사회를 대표하는 조직이다. 이들은 지역 사회 내부에서 스스로 구축한 네트워크 속에서 신뢰와 협동을 기반으로 문제해결을 시도한다. 따라서 사회적경제조직은 협력, 호혜성, 참여 등으로 구성된 사회자본을 확장하면서 사회문제를 해결하는 새로운 행위자로 주목받고 있다.³²⁾

또한 사회적경제조직은 국가 또는 정부와 긴밀한 협력관계를 형성하여 공공서비스를 생산하거나 배분하고, 정부의 정책과정에 직접적으로 의견을 제안하는 등 거버넌스 내에서 일정한 역할을 수행하면서 사회문제를 해결하는 중요한 행위자로 기능하고 있다. 이 경우 사회적경제조직은 수요자 및 이해관계자와 협력을 바탕으로 유연한 공공서비스를 제공할 수 있기 때문에 정부가 공공서비스를 제공할 때 나타나는 제도적 경직성이라는 한계를 극복하는 장점을 갖고 있다.³³⁾ 특히 사회적경제조직은 이윤을 추구하기 위해 일 자리를 제공하는 것이 아니라 사회적 목적을 실현하기 위해 기업을 운영한다. 이들은 취약계층에 대한 일자리 제공, 환경 보호, 살기 좋은 마을을 만들기 등 공동체적 가치를 실현하기 위해 활동한다.

이러한 활동은 중앙정부 및 지방자치단체가 주도하는 전통적인 하향식 거버넌스 형태가 아닌, 시민사회의 적극적인 주도로 지역 문제를 해결하고 새로운 정책을 수립하는 상향식 거버넌스를 발전시키는 원천이라고 할 수 있다. 나아가 거버넌스 속에서 정부와 시

30) 2021년 기준으로 사회적기업 3,215개사, 협동조합 22,132개사, 마을기업 1,697개사, 997개사가 설립·운영되고 있으며, 매년 12~15%의 상승폭으로 그 수가 증가하고 있다. (한국사회적기업진흥원 홈페이지, <https://www.socialenterprise.or.kr/>)

31) 사회적경제조직의 지위를 이용해 받은 지원금의 사용 여부 확인 외에 법인의 운영에 있어서 법을 위반하는 경우가 아닌 이상 조직 운영에 있어서 정부로부터 개입은 일절 없다.

32) 김도균·정선기, "사회적 경제조직의 활동과 지역의 사회자본 확장: 대전지역의 사례를 중심으로", 『사회과학연구』, 제25권 1호, 충남대학교 사회과학연구소, 2014, p.288.

33) 이자성, "사회적기업의 협력적 거버넌스 형성에 관한 연구: 일본 고베시 사례를 중심으로", 『사회적기업연구』, 제11권 3호, 사회적기업연구원, 2018, pp.36-37.

민사회를 연결하고, 민·관 상호작용을 기반으로 정책을 공동으로 구상 및 실행하는 사회적경제조직의 활동은 풀뿌리 민주주의 발전에도 기여하고 있다.

3. 선행연구 검토

다양한 정책영역에서 사회적경제조직이 등장하고, 이들의 역할이 증대되면서 민·관 협력의 거버넌스 측면에서 사회적경제조직의 역할과 그 중요성을 설파하는 연구가 축적되고 있다. 이들 연구 대부분은 사회적경제조직이 갖는 거버넌스적 특성을 분석하여 조직 운영의 발전과 성취를 강조하고, 사회적경제조직이 지향하는 공익적 가치를 긍정적으로 평가한다.

대표적으로 강병준(2014)과 김경희 외(2012)는 거버넌스 내 사회문제 해결과정에서 보완재의 역할을 담당하는 사회적경제조직과 정부가 담당해야 할 역할을 제시하고 있다.³⁴⁾ 하지만 정책 제안자로서 시민사회를 일정 부분 지원하는 정부의 역할에 초점을 맞추기 때문에 시민사회가 정부의 요구를 수용하는 틀 안에서 정부와 사회적경제조직들 간의 역할을 재정립하는 한계가 있다. 민간 부문의 역할보다는 정부가 주도하는 전통적 거버넌스의 형태를 강조한 것이다.

반면, 류만희(2012)와 서수정·서은영(2018)은 사회적경제 중심의 협력적 거버넌스가 지역문제 해결의 대안이 된다는 점을 강조하는 동시에, 사회적경제조직이 정부의 지원으로부터 탈피하는 변화가 필요하다고 주장한다.³⁵⁾ 이들은 시민사회의 자발적 협조와 사회적경제조직들이 거버넌스 내에서 참여할 수 있는 구조가 확보되는 한편, 커뮤니티 조직의 역량 강화가 필요하다고 제안하고 있다. 유현중·정무권(2018)과 이자성(2018)은 사회적경제조직이 중심이 된 해외의 협력적 거버넌스 활동 및 역할을 분석하여 사회문제 해결의 주체로서 사회적경제조직의 역할이 전 세계적으로 주목받고 있다는 점을 보여주기도 했다.³⁶⁾

하지만 사회적경제조직의 역할을 분석한 기존 연구들은 거버넌스 형성을 사회문제를 해결하는 사회실험의 한 형태로만 보는 경향이 있고, 거버넌스 내 사회적경제조직의 역

34) 강병준, “거버넌스 관점에서의 사회적 경제조직의 성과요인 분석: 이해관계자의 인식조사를 중심으로”, 『공간과사회』, 제24권 3호, 한국공간환경학회, 2014; 김경희 외, “사회적 기업의 거버넌스 특징과 그 함의에 관한 연구: 다중이해관계자 참여를 중심으로”, 『창조와혁신』, 제5권 1호, 피터드러커 소사이어티, 2012.

35) 류만희, “사회적기업의 지역개발 기능과 시장형성에 관한 연구: 원주 협동사회경제네트워크를 중심으로”, 『비판사회정책』, 제36권, 건강정책학회, 2012; 서수정·서은영, “도시재생 활성화를 위한 주민참여기반 사회적경제조직의 역할과 지속가능성”, 『공간과사회』, 제28권 3호, 한국공간환경학회, 2018.

36) 유현중·정무권, “한국 사회적 경제 거버넌스와 지역발전”, 『지역발전연구』, 제27권 2호, 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원, 2018; 이자성, 앞의 논문.

할에 초점을 두고 심도 있게 분석하지 못하고 있다. 사회적경제조직은 태생적으로 행위자 간의 연대성과 협력을 중시하는 특성이 있으며, 스스로가 공공문제를 자발적으로 해결하려는 의지를 갖고 있다. 따라서 사회문제 해결을 위한 거버넌스 구축 과정에서 사회적경제조직의 역할은 공공과의 협력에 머무르지 않으며, 정책제안자 혹은 아이디어 발굴자로 발전할 수 있다.

거버넌스 내에서 사회적경제조직이 정책의 주도자이자 혁신자로서 부상한 대표적인 사례가 서울시의 사회주택 거버넌스라고 할 수 있다. 서울시의 주택문제 해결 및 사회주택 정책 과정에서 새로운 행위자로 부상한 사회적경제조직의 역할에 대해 대다수의 연구자들은 긍정적으로 평가하고 있다. 대표적으로 신수임(2020)은 주택문제 해결을 위해 정부 기관 이외에 사회적경제조직 등 새로운 공급 주체가 등장한 점을 긍정적으로 평가하고, 시민사회에서 시작하여 공급되기 시작한 새로운 유형의 사회주택이라는 제도가 공공의 문제를 해결하고 있다고 언급했다.³⁷⁾ 김기태·조현준(2017)과 김란수(2014)는 사회적경제조직이 주거문제 해결을 위한 대안을 제시하는 것을 넘어서 직접 주택을 공급하는 등 직접 문제해결을 위해 행동하고 있음을 긍정적으로 평가하고 있다.³⁸⁾ 이경미(2020) 역시 공동체주택을 사례로 들어, 사회혁신을 추동하는 주체로서 사회적경제조직의 역할을 긍정적으로 평가하고 있다.³⁹⁾ 위 연구들은 개별 사회적경제조직이 사회주택을 형성 및 운영하는 일련의 과정들을 서술하고 있지만, 거버넌스 내에서 사회적경제조직의 역할을 두드러지게 드러내지는 않고 있다. 시민사회가 사회문제 해결과정에서 보여준 실천성과와 민간 주도형 거버넌스의 필요성을 보여주기 위해서는 사회적경제조직들이 지역주민 및 정부와 거버넌스를 구축하는 과정을 서사적으로 보여주는 작업이 필요하다고 사료된다.

한편 민간이나 사회적경제조직의 역할을 강조하기보다는 정부의 역할을 중심으로 서울시 사회주택의 발전 과정을 분석한 연구들도 있다.⁴⁰⁾ 이들 연구는 거버넌스 내 다양한

37) 신수임, “공유재로서의 사회주택을 위한 공공성 개념 고찰”, 『공간과사회』, 제30권 3호, 한국공간환경학회, 2020.

38) 김기태·조현준, “민달팽이주택협동조합의 비영리주거모델 구축 경험”, 『공간과사회』, 제27권 3호, 한국공간환경학회, 2017; 김란수, “주거공동체운동과 주택협동조합”, 『협동조합네트워크』, 제67호, 한국협동조합연구소, 2014.

39) 이경미, “사회혁신을 추동하는 사회적경제: 공동체주택 사례를 중심으로”, 『경제와사회』, 제126호, 비판사회학회, 2020.

40) 남원석, “공적 임대주택의 공급체계에 대한 모색: 서울의 경험을 바탕으로”, 『공간과사회』, 제27권 3호, 한국공간환경학회, 2017; 남원석·진남영, “한국 사회주택 정책의 전개과정과 주요 쟁점”, 『공간과사회』, 제31권 2호, 한국공간환경학회, 2021. 박은철·김수경·오근상, “사회주택 활성화 쟁점과 정책과제”, 서울연구원, 2017; 이희숙, “사회주택 법제도 현황과 개선 방안”, 『공간과사회』, 제31권 2호, 한국공간환경학회, 2021.

주체들의 협력의 필요성을 인정하지만, 정부에 의한 공적 관리체계 강화와 사회주택 운영을 위한 법률 정비의 중요성을 더욱 강조한다. 이희숙(2021)은 사회주택의 다양한 유형과 운영방식을 긍정적으로 보고 있어, 법률적 틀로 규정할 경우 사회주택의 긍정적 효과가 제약될 수 있다는 우려를 표명하고 있다.⁴¹⁾ 그럼에도 불구하고 사회적경제조직의 주도성을 강조하기보다는 정부차원에서 법률 개선이나 지원 제도 마련을 통해 민·관이 협력할 것을 제안하고 있다.

이러한 기존 연구들의 한계를 극복하는 하나의 시도로 본 논문은 서울시 사회주택 정책 발전과정을 사회적경제조직의 역할을 중심으로 규명하고자 한다. 이는 서울시 사회주택 거버넌스를 시민사회의 주도로 형성된 상향식·협력적 거버넌스의 한 사례로서 분석하려는 시도이다. 서울시 사회주택 거버넌스의 발전 양태를 시기별로 분석하여, 시민사회가 정부의 수동적 협력자가 아닌 자주성과 자율성을 기반으로 한 능동적 협력자로서 기능했음을 보여주고자 한다. 나아가 거버넌스 내 사회적경제조직의 규모와 역할도 점차 확대되었다는 점을 제시할 것이다.

Ⅲ. 서울시 사회주택 정책의 태동기 : 사회적경제조직의 실험과 사회주택 정책의 탄생

2012년 협동조합기본법이 시행된 이후 다양한 경제주체가 소액 자본을 바탕으로 소규모의 협동조합을 운영할 수 있게 되었고, 이에 따라 이전보다 많은 협동조합이 설립되었다. 물론 이전에도 주거공동체 운동이나 마을 만들기 등을 통해 민간 차원에서 주거문제를 해결하려는 움직임들이 있었다. 하지만 공공임대주택의 한계를 극복하는 대안으로 사회주택 설립에 대한 고민이 본격적으로 시작된 것은 협동조합기본법에 근거한 주택협동조합이 만들어지고, 어느 정도 성장한 사회적기업이 사회주택을 공급하기 시작한 때부터라고 볼 수 있다.⁴²⁾ 국가 주도의 재정적 지원과 한국토지주택공사의 공공분양주택 건설, 공공지원을 통한 민간기업의 임대주택 제공 등 공공임대주택 공급량이 점차적으로 확대되고 있었지만, 공급은 수요를 따라가지 못했다. 이러한 문제에 대처하는 새로운 대안으로 사회적경제조직은 비영리 사회주택을 운영하기 시작했다.

자생적인 민간단체 혹은 사회적경제조직의 주도로 소행주, 민달팽이집, 함께주택, 해방

41) 이희숙, 앞의 논문, p.86.

42) (사)한국사회주택협회, 『한국사회주택협회 백서: 함께 만드는 사회 더불어 사는 주택』, 2017, p.22.

촌 빈집, 이대골목집 등 다양한 형태와 방법으로 운영되는 비영리 사회주택이 등장했다. 사회주택은 공공주택의 공급을 보완하여 재고 확충에 기여할 뿐만 아니라 민간 수요에 부합하는 다양한 거주형태를 제공했다. 하지만 안정적인 자본이 뒷받침되는 거주자원이 아니기 때문에 추가 주택의 확보 및 자금 조달의 문제, 사업의 지속가능성 등 운영상의 문제가 추가적으로 발생하게 되었다.⁴³⁾ 이에 민간 차원에서 공적지원과 자금을 확보하기 위해 정부나 공공기관에 사업 협력 및 제안을 시도하였다.⁴⁴⁾ 이러한 시도는 당시 ‘공유도시 서울’이라는 서울시의 정책기조와 맞아떨어지면서 원활한 논의가 지속될 수 있었고, 지자체 최초로 사회주택 정책을 탄생시키게 된다.

대표적인 사회주택 운영조직인 ‘민달팽이주택조합’은 주택문제에 관심이 있는 청년들이 모여 만든 협동조합으로, 이들은 십시일반 모은 출자금을 바탕으로 사회주택을 운영하기 시작했다.⁴⁵⁾ 또한 안정적으로 주택을 운영할 수 있도록 고가의 시설비용을 공동으로 부담해 설치했고, 리모델링에 직접 참여하기도 했다.⁴⁶⁾ 사회주택을 조성하는 과정에서 조합원과 입주자들의 공동체의식이 잘 발현된 것은 연대를 강조하는 사회적경제조직의 특성에서 온 것이다.

이렇게 민간의 힘으로 시작된 사회주택은 지속적인 사업성과 안전성을 확보하기 위해 공공과의 연대를 추진했다. ‘민달팽이주택조합’의 운영자는 사회주택 공급을 위한 택지 확보를 위해 수차례 서울주택도시공사(이하 SH공사)를 찾아가 국·공유지의 활용이 가능하도록 검토를 요구하기도 하고,⁴⁷⁾ 초기 건설 및 운영 자금의 확보를 위해 서울시 사회투자기금에서 별도의 대출을 받아 재원을 마련하는 등 다양한 방법을 통해 사업성을 확보하기 위해 노력하였다.⁴⁸⁾

한편 ‘소행주’ 및 ‘함께주택’과 같은 공유형 사회주택은 주택이 지역사회에 열린 공유재로 활용될 수 있도록 규칙을 정하고, 입주자가 자율적으로 관리할 수 있는 원칙도 마련했다. ‘소행주’의 경우는 입주자들이 공동공간을 사용할 수 있도록 자기 집 외에 1평 값을 더 지불하는 규칙을 정했고, 공동공간은 입주자들의 식사나 회의뿐만 아니라 마을의 다양한 사람들이 모여 각종 행사를 진행하는 곳이 되었다.⁴⁹⁾ ‘함께주택’에서도 비슷한

43) 서울특별시의회, “사회적경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안”, 서울특별시의회 연구용역 최종보고서, 2014, pp.98-99.

44) 민주정책연구원, “서울시 청년가구의 주거실태와 정책연구”, 민주정책연구원 연구용역 최종보고서, 2014, p.85; 서울특별시의회, 앞의 보고서, p.97.

45) 황서연, ‘민달팽이’+‘주택협동조합’, 『한국주거학회지』, 제10권 1호, 한국주거학회, 2015, pp.12-13.

46) 이경미, 앞의 논문, p.366.

47) 서울특별시의회, 앞의 보고서, p.97.

48) 김기태·조현준, 앞의 논문, pp.135-136.

형태로 공동공간을 사용했다. 개인의 사생활을 존중하면서도 일정 부분을 함께하는 공동 주거의 형태 속에서 주택이라는 공간이 입주자들에게 돌봄을 제공하고, 가족을 만들어 주는 형태를 띤 것이다.⁵⁰⁾

이처럼 사회적경제조직은 주택문제에 직면한 당사자와 이해관계자와 함께 그 해결방안을 직접 제시했을 뿐만 아니라, 문제해결 과정에서 핵심적이고 주도적인 역할을 수행했다. 나아가 사회주택 사업의 추진과정에서 공적 행위자에게 자신들과 함께 사회문제를 해결할 것을 요구하는 등 거버넌스 초기 구축 과정에서 혁신가적 면모를 보여주었다.

특히 ‘민달팽이주택협동조합’은 서울시가 사회주택 활성화를 위한 지원 조례를 제정하는데 큰 역할을 했다. 2014년, 서울특별시의회에 제출된 “사회적경제 주체 활성화를 통한 청년 주거빈곤 개선 방안 연구” 보고서 작성에 조합원 3명이 참여하여, 사회주택의 공급을 촉진할 수 있는 공공정책 마련을 위한 장·단기적인 방안을 제안했다.⁵¹⁾ ‘민달팽이주택협동조합’은 주거 관련 사회적경제 주체의 육성을 요구할 뿐만 아니라 사회주택 등 관련 개념의 제도적 도입의 필요성을 적극적으로 제시하고, 시와 공동사업을 진행하는 기회를 제도화할 것을 촉구하였다. 보고서 제출 이후 ‘민달팽이주택협동조합’은 서울시의회가 개최한 “사회주택 활성화를 위한 지원조례(안) 공청회”에 직접 참여하여 의견을 제시했고, 실제로 사회적경제 주체들의 관심과 참여를 적극적으로 독려하기도 하였다.⁵²⁾ 비슷한 논의의 연장선에서 실시된 “서울시 청년발전기본조례 제정을 위한 공청회”에서도 ‘민달팽이주택협동조합’ 구성원들은 주거문제에 대한 사례 발표와 조례 제정의 필요성을 제안하였다.⁵³⁾

이러한 노력의 결실로 2015년 ‘서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례’가 제정되었고, 그 결과 이전보다 안정적인 환경에서 사회적경제조직들의 사회주택 공급이 가능해졌다. 조례안의 주요 내용은 ‘주거관련 사회적경제 주체에 대한 지원’, ‘서울시 사회주택 활성화 지원 기본 계획 수립’이며, 사회주택은 사회경제적 약자의 주거 개선을 위해 제공되어야 한다고 명시되어 있다. 이는 정부가 주도하는 임대주택 형태의 주택복지 정책과는 다른 양상을 보였다. 정부와 수요자 사이에 사회적경제조직이라는 매개체가 있

49) 박종숙, “공동주거: 개인의 주택문제, 공동으로 해결한다”, 『여/성이론』, 제30호, 도서출판여이언, 2014, p.69.

50) 위의 논문, p.78.

51) 서울특별시의회 사무처, 앞의 보고서.

52) 민달팽이유니온 공식블로그(<https://minsnailunion.tistory.com/194>)

53) “서울시의회, 청년 지원하는 법적 근거 마련에 나서다”, 『대학신문』(온라인), 2014년 11월 16일. <http://www.snunews.com/news/articleView.html?idxno=14416>(검색일: 2022.11.14.)

고, 그 매개체를 정부가 지원하는 것이다. 이 과정에서 사회적경제조직은 사회 공공재의 실수요자이자 공급자가 되는 동시에 정부와 의사소통을 담당하는 역할을 자연스럽게 담당하게 되었다.

조례가 제정된 2015년에는 사회적경제조직을 필두로 사회주택과 관련된 30여 개 주체들이 모여 ‘사회주택협회’를 설립하였다. 사회주택 모델 발굴과 보급 및 활성화, 협회 참여사의 권익 옹호 및 역량 강화를 위해 협력을 통한 공동 대응방안을 마련하고, 사회주택과 관련된 제도 개선을 제안하는 등의 연구기능을 수행하기 위해 사회주택과 관련된 주체들이 공동 협력체를 구축한 것이다.⁵⁴⁾ 사회주택협회는 창립 이후 현재까지도 자발적으로 한국의 사회주택 공급현황과 유형을 정리하고, 관련 정책과 사업 전반에 대한 데이터베이스를 구축하여 정보를 전달하는 역할을 담당하고 있다.

2015년 서울시 사회주택 관련 조례 제정 이후 가장 먼저 실시된 <빈집 살리기 프로젝트>는 방치되어 있는 빈 집을 발굴하여 임대주택으로 활용하는 사업이었다. 서울시는 DB를 구축하여 6개월 이상 빈 주택을 소유하고 있는 주택 소유자(개인)를 발굴하고, 건설과 주택 운영을 맡게 될 사회적경제조직에게 리모델링 비용을 지원하였다. 이 사업은 해당 주택을 리모델링한 후, 무주택자를 대상으로 임대하고 추후 임대료 수익을 소유자와 건설사가 나누는 구조로 운영되었다. 서울시에서 문제해결을 위한 자원을 발굴하고 일정 부분의 건설자금을 지원하였지만,⁵⁵⁾ 실제로는 민간(개인)이 사적으로 소유하고 있는 자원을 공동체 자원으로 내놓았다는 점에서도 의의를 찾을 수 있다. 사회적경제조직은 자금을 마련하고 사회주택 건설과 운영을 책임졌으며, 임대 수익금은 주택 제공자와 분배했다. 건설자금은 서울시 사회투자기금⁵⁶⁾을 통해 저리로 대출이 가능했기 때문에 다소 영세한 조직이더라도 운영 능력을 갖춘다면 사회주택 건설이 가능한 구조였다. 사회투자기금이 사회주택 운영사만을 위한 대출 제도는 아니었지만, 사회주택 운영사도 해당 기금의 혜택을 받을 수 있도록 조례를 개정하면서 자금 확보의 길이 개선되었다.

54) 서울특별시 사회적경제지원센터 홈페이지(<https://sehuh.net/archives/45836>)

55) 리모델링 비용의 50%, 최대 2,000만원까지 무상 지원하였다.

56) 서울시는 사회구성원 공동의 삶의 질 향상과 복리 증진 및 좋은 일자리 창출을 위한 재원을 마련하기 위하여 사회투자기금을 설치하였으며, 기금은 1. 사회적경제기업에 대한 지원 2. 사회적금융을 수행하는 기관에 대한 지원 3. 사회, 환경 및 문화 등과 관련한 문제를 개선하는 사회적투자 사업에 대한 지원 4. 장애인기업, 여성기업, 다문화가정 및 북한이탈 주민 등 사회적 배려가 필요한 기업 및 사람에 대한 지원 5. 기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출 6. 수행기관의 사회적경제기업 대상 비영리사업비 지원 7. 수행기관의 용자에 대한 이차차액 보전 8. 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」에 따른 사회주택의 건설 및 공급을 위한 용자 또는 보조 9. 그 밖에 시장이 인정하는 사회적 과제를 해결하기 위한 기금 공모사업 등에 대한 지원을 위해 사용할 수 있다. (서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례)

이러 실시된 <토지임대부 사회주택> 사업에서는 사회적경제조직이 건설사로 참여하면서 사회주택 건설에 적합한 토지를 발굴하기도 했다. 사회적경제조직이 발굴한 토지를 서울시에 제안하면, 서울시는 해당 토지를 SH공사에서 매입하여 건설사에 다시 저렴하게 임대해 주는 방식으로 운영했다. 이 경우 공공은 단순히 자원을 제공하는 역할만을 맡았다. 필요한 택지를 공공 차원에서 구입해 주변 시세보다 저렴한 가격으로 임대해 준 것이다. 건설자금은 <빈집 살리기 프로젝트>의 경우와 동일하게 사회투자기금을 통한 저리 대출을 보장해 주었다.

2015년에 실시한 두 사업에서 나타난 참여 주체별 핵심 역할은 <표 1>로 정리할 수 있다. 공공은 토지를 구입하는 등 자원을 마련하고, 사회투자기금을 통해 저리 대출을 지원해주는 역할을 맡아 상대적으로 부족한 민간의 자본과 자원을 보완하는 역할을 담당했다. 하지만 실제 사회주택을 건설 및 운영하는 역할은 민간의 실험적 경험을 살려 사회적경제조직이 담당했다.

<표 1> 초기(2015년) 사회주택 사업 거버넌스 내 참여 주체별 역할

구분	자원제공	자원발굴	건설자금	건설	운영
빈집 살리기 프로젝트	민간 (개인)	공공 (서울시)	용자지원 (서울시)	사회적경제조직 (두꺼비하우징 외 2개사)	
토지임대부 사회주택	공공 (서울시, SH)	사회적경제조직 (녹색친구들&선랩건축사사무소)			

<빈집 살리기 프로젝트>에서는 민간 차원에서 시작된 실험적인 문제해결 시도가 공공의 지원을 끌어냈을 뿐만 아니라 빈 집을 소유한 개인의 재산까지도 활용 가능하게 만들었다. 이 때 빈집 자원을 발굴하고 재원을 모집하는 것은 서울시의 역할이었지만, 빈집이라는 개인의 자원이 공적 문제해결을 위한 자원으로 자발적으로 활용되었다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 이는 사회적기업인 ‘두꺼비하우징’이 주도한 공가 프로젝트(57)를 정책적으로 활용한 것으로, 58) 사회적경제조직의 실험적 해결방안이 공공정책으로 그대로 녹아 들어가 민·관 협력이라는 거버넌스 구조로 발전하게 된 경우이다.

<토지임대부 사회주택>의 경우 서울시와 SH공사는 주택 건설에 필요한 자원인 토지만

57) 빈집을 리모델링하여 세어하우스 형태로 운영하였다.

58) 서울특별시 사회주택종합지원센터, “서울시 사회주택 신유형 개발”, 2018, p.20.

제공하고, 관련 사업에 대한 나머지 부문은 사회적경제조직이 주도하게 하였다. 서울시는 사회적기업인 ‘녹색친구들’의 사회주택 건설 제안을 받아들여 서울 시내의 한 토지를 구입했고, 이렇게 구입한 토지를 40년 동안 연 1%의 임대료로 다시 빌려주었다. 이렇게 탄생한 첫 토지임대부 사회주택은 2017년부터 ‘녹색친구들 성산’이라는 이름으로 운영되고 있다.⁵⁹⁾

IV. 서울시 사회주택 정책의 발전기 : 사회적경제조직의 참여 규모와 역할 확장

서울시의 사회주택 관련 조례가 제정된 2015년 이후 서울의 사회주택 공급은 급속도로 늘어나, 현재 3,700여 세대의 수용이 가능하다.⁶⁰⁾ 사회주택의 증가는 기존 공공임대주택 수급이 지닌 양적인 한계를 극복하고, 다양한 임대주택 수요자의 요구에 부응하는 여러 형태의 주택이 제공될 여지가 늘어났다는 데 의미가 있다. 대부분의 사회주택은 거실 등 공동공간을 입주자들이 함께 사용하는 형식으로 운영되어 월세를 저렴하게 하면서도, 입주자들 간 커뮤니티를 형성하도록 건설되는 경우가 많다. 공공에서 일방적으로 공급한 임대주택이 주거를 저렴한 가격에 제공한 것에 그쳤다면, 민간이 공급한 사회주택은 생활 공동체를 회복할 수 있는 기회를 제공했다는 점에서도 큰 의미를 가진다.

2015년부터 민·관 협력 방식으로 시작된 서울시 사회주택 사업은 양적인 측면에서 재고를 확충해왔을 뿐만 아니라 다양한 공급 유형을 마련했다. 또한 점차 많은 운영 주체가 참여하기 시작했다. 2015년 초기 사회주택 사업에 참여했던 사회적경제조직은 (주)두꺼비하우징, 드로우주택협동조합, 민달팽이주택협동조합, (주)녹색친구들, (주)선랩건축사무소 5개였다.⁶¹⁾ 이 중에서 경영악화로 법인을 해산한 드로우주택협동조합을 제외하고, 4개의 조직은 2023년 현재까지 사회주택의 관리 주체로서 활동하고 있다. 현재 서울에서 사회주택을 운영하고 있는 사회적경제조직은 총 43개사이다.⁶²⁾ 2015년에 비해 그 수가 10배 이상 늘어났으며, 이에 따라 사회적경제조직이 관리하는 주택과 세대수도

59) “싸고 쾌적한 ‘토지임대부 사회주택’ 아시나요?”, 『서울&』(온라인), 2017년 6월 22일, https://www.seoul-land.com/arti/society/society_general//2144.html (검색일: 2023.11.14.)

60) 사회주택 공급현황, ((사)한국사회주택협회 홈페이지, <http://socialhousing.kr>)

61) (주)녹색친구들과 (주)선랩건축사무소는 사회주택 사업 초기에 컨소시엄의 형태로 참여했으며, 현재는 단독 주체로도 사업에 참여하고 있다.

62) 위의 홈페이지(<http://socialhousing.kr>)

많이 증가했다. 양적인 증가뿐만 아니라 사회적경제조직들의 역할도 점차 확장되었다. 공공의 지원이 뒷받침되면서 민간의 참여가 오히려 더욱 많아진 점은 거버넌스 발전의 긍정적인 모습이라 평가할 수 있다.

한편 2016년, 서울시는 서울시 사회주택종합지원센터(이하 센터)라는 중간지원기관을 설립해 사업 추진을 위한 정보 제공, 상담, 자문 등 역할을 수행하게 했다. 서울시는 자체적으로 행정기관 내 별도의 조직을 두지 않고 민간 위탁을 통해 공적 지원체계를 마련하고자 했고,⁶³⁾ 그 결과 센터는 민간과 공공을 잇는 징검다리 역할을 맡게 되었다. 공공 차원의 적극적인 지원은 사회주택 사업에 사회적경제조직의 참여를 더욱 확대하는 계기가 되었다.

2017년 11월 서울시는 SH공사와 함께 50억을 출자하여 부동산투자회사 형식의 서울 사회주택리츠(REITs, 이하 사회주택리츠)를 설립했다. 이 때부터 사회적경제조직이 사회주택을 운영하기 위해서는 해당 주택의 설계 및 시공 업무를 담당하는 동시에 사회주택리츠에 3천만 원 이상 1억 원 이하의 현금출자를 해야 했다. 사회적경제조직의 입장에서는 현실적으로 투입해야 하는 건설자금의 부담을 줄이면서도 사회주택리츠의 공동출자자로서 책임이 강화된 것이다. 실제 설계와 시공에 들어가는 비용은 사회주택리츠가 정해진 한도 내에서 부담했다. 사회주택리츠에 대한 자산관리와 운영출자자 모집은 2016년 공공임대주택 운영을 위한 리츠를 도입할 당시 SH공사와 민간 금융기관이 공동출자하여 설립한 서울투자운용주식회사가 맡았다. 이렇게 사회주택리츠라는 회사를 매개로 하여 공공과 민간의 재원과 자원이 복합적으로 연계되었으며, 효율적인 민·관 협력관계 속에서 보다 안정적인 사회주택 공급 체계를 구축했다.

2018년 10월에는 SH공사와 주택도시기금(이하 HUG)이 공동 출자(1:2)하여 (주)서울 사회주택토지지원위탁관리부동산투자회사(이하 '서울토지지원리츠')를 설립하고, 사회주택을 공급하려는 사회적경제조직들의 건설자금과 자원 마련을 돕기 위한 보증대출상품을 만들었다. 서울토지지원리츠가 일종의 토지뱅크 역할을 자처한 것이다. 초기 사회주택은 토지 소유자(공공)와 건축물 소유자(사회적경제)가 분리되어 있기 때문에 부채 비율이 높게 계상되어 운영사가 보증보험에 가입할 수 없는 문제가 있었다. 이를 해결하기 위해 HUG가 출자하여 만든 서울토지지원리츠가 직접 토지를 매입해 소유하고, 사회적경제조직에 토지를 임대하기 시작했다. 금융적인 지원 부분에서 보증지원이라는 방식을 도입하

63) 제26조(종합지원센터의 관리 및 운영) ① 시장은 종합지원센터를 효율적으로 운영하기 위해 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따라 서울주택도시공사 또는 시장이 정하는 기준을 충족하는 주거 관련 법인이나 단체 등에 위탁할 수 있다. (서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례)

여 대기업에 비해 영세한 사회적경제조직의 신용과 투자 부족 문제를 해결한 것이다.⁶⁴⁾

〈표 2〉 2017년 이후 사회주택 사업 거버넌스에서 참여 주체별 역할

구분	자원제공	자원발굴	건설자금	건설	운영
서울 사회주택리츠	리츠 운영				
	민간 금융기관(은행, 보험회사 등)			사회적경제조직	
	공공 (서울시, SH)				
토지지원리츠	리츠 운영			사회적경제조직	
	민간 금융기관(은행, 보험회사 등)				
	공공(서울시, SH, HUG, HF)		사회적경제조직		

서울시 사회주택 사업이 본격화되면서 민간 및 공공 부문에서 사회주택에 관심을 갖는 주체들이 늘어났으며, 거버넌스 내에서 공공의 역할도 조금씩 변했다. 특히 다양한 참여자가 새로운 협력체를 구성하여 거버넌스 속으로 투입되었으며, 이 결과로 공적 자원의 지원체계의 한계점을 극복할 수 있는 사회주택리츠와 같은 민간과 공공이 결합하는 새로운 조직을 탄생시키기도 했다. 특히 민간 부문에서 큰 자본력을 가진 금융기관(은행, 보험회사 등)이 사회주택리츠의 출자에 적극적으로 투입되었다는 점은 주목할 만한 변화이다. 사회주택 사업은 사회적경제조직의 영세한 자본력을 다른 민간 자원과 공공의 지원으로 극복하고, 수요에 적합한 주택을 건설 및 운영하는 사회적경제조직의 실행력이 결합된 형태로 발전했다. 사회주택리츠를 통해 사회주택 운영사인 사회적경제조직의 자금구조가 개선되고, 자본력이 강화되면서 공적 자원에 대한 의존도가 완화되는 점도 긍정적인 변화의 한 부분으로 평가할 수 있다.

특히 2019년 이후 사회적경제조직의 역할이 결정적으로 확대된 계기가 있었다. 아이러니하게도 사회주택 사업에 참여했던 한 사회적경제조직이 자금난 때문에 사회주택 입주자들의 보증금마저 반환하지 못하게 된 사건이 계기가 되었다. 〈빈집 살리기 프로젝트〉에 참여해 당시 사회주택 공급량의 3분의 1 수준을 공급 및 운영했던 드로우주택협동조합은 여러 차례 부채를 상환하지 못했고, 이듬해 결국 파산절차를 밟았다. 이 조직이 운

64) 최경호, 앞의 논문, pp.148-149.

영하고 있던 사회주택의 입주자들은 보증금을 반환받지 못할 위기에 처했으며, 서울시에 서도 관련 대책을 당장 마련할 수 없어 실질적인 해결이 어려웠다.⁶⁵⁾ 서울시, 사회주택 사업자, 한국사회주택협회는 문제해결을 위한 대책 협의를 실시했고,⁶⁶⁾ 한국사회주택협회를 중심으로 사회적경제조직들은 사태의 해결을 위한 공동 대응 방안을 내놓았다. 드로우주택협동조합은 한국사회주택협회 회원사도 아니었으며, 회원사라 하더라도 사회주택을 운영하는 다른 사회적경제조직들이 해당 문제에 대한 책임을 져야 할 필요는 없었다. 그럼에도 불구하고 한국사회주택협회는 ‘(주)사회주택관리’라는 특수목적법인(SPC)을 설립해, ‘마을과집협동조합’, ‘녹색친구들’, ‘어울리’, ‘유니버설협동조합’, ‘완두콩주택협동조합’, ‘에스이임과워’ 등 참여 회원사를 중심으로 드로우주택협동조합의 사업장 중 13개 동 152호를 인수하고, 고액의 채무를 대신 감당하며 입주자들의 보증금을 상환했다.⁶⁷⁾

드로우주택협동조합 사태는 공공이 주도적으로 제공했던 주거복지 서비스를 민간 영역에 맡기면서 나타난 필연적인 부작용일지도 모른다. 그러나 해당 문제는 사회적경제라는 이름 아래 시민사회 스스로가 해결책을 찾아내 책임지는 긍정적인 결과를 낳았다. 또한 이를 계기로 유사한 문제가 발생하지 않도록 공공차원에서도 ‘사회주택 모니터링’을 강화하고, 신용보증기금과 협력하여 입주자의 보증금 보호를 위한 ‘안심보증’ 금융상품을 개발하는 등 거버넌스 내 참여 주체들이 적극적으로 문제를 해결하려는 긍정적인 변화를 가져왔다. 정책을 보다 안정적으로 발전시키기 위해 민간과 공공이 협력적 거버넌스 내에 또 다른 역할들을 담당하게 된 것이다.

그러나 안타깝게도 현재 서울시는 사회주택 운영사의 재정부담과 관리 부실을 근거로 사회주택 공급을 일시 중단한 상태이다.⁶⁸⁾ 이에 따라 서울시에서는 기존에 진행한 사회주택 사업 이외에 새로운 거버넌스의 움직임을 보이진 않고 있다. 향후 사회주택이 더 이상 거버넌스의 형태로 진행되지 않고 공공의 영역으로 전환되거나, 사회주택 정책이 도입되기 이전에 이루어졌던 시민사회의 실험 형태로 회귀할지, 그도 아니라면 다시 민·관 협력의 거버넌스를 부활시킬지 지켜볼 필요가 있다.

65) “서울시가 보증한다던 사회주택, 구체대책 허술 도마위”, 『아시아타임즈』(온라인), 2020년 5월 13일, <http://www.asiatime.co.kr/article/20200508387964> (검색일: 2022.12.29.)

66) “[해명자료]서울시 사회주택 들어갔던 청년들, 월세 보증금 떼일 판”, 『서울특별시』(온라인), 2020년 02월 11일, <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1268747> (검색일: 2023.12.29.)

67) “남의 회사 부채까지 안은 '사회주택'의 연대”, 『이로UNET』(온라인), 2021년 7월 13일, <https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=25457> (검색일: 2022.12.29.)

68) “서울시 사회주택 추가 공급 울스톱”, 『파이낸셜뉴스』(온라인), 2022년 10월 11일, <https://www.fnnews.com/news/202210081111162700> (검색일: 2023.1.10.)

V. 결론 및 함의

현대 복지국가에서는 자유주의와 자본주의하에서 발생한 다양한 사회문제를 해결하기 위해 공공 부문의 역할이 강조되는 경향이 있다. 하지만 공공이 깊어지게 된 과도한 부담은 오히려 복지국가의 위기를 가져왔으며, 동시다발적으로 발생하는 다양한 사회문제를 정부가 독자적으로 해결하는 것이 점점 더 어려워지고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 정부는 시민사회의 다양한 조직들을 정책결정과정에 참여시키고, 지역사회 내 문제 해결을 위한 새로운 인식과 방법론을 모색해 왔다. 전통적으로 정부는 하향적 거버넌스 내에서 시민사회와 전략적 파트너십을 구축하는 데 익숙하다. 그러나 지역에 산재한 다양한 공공문제의 당사자이자 이해관계자인 시민사회가 직접 해결방안을 도출하고, 공적 자원과 결합을 시도하는 상향식 거버넌스가 여러 분야에서 생겨나고 있으며, 실제 사회 문제 해결과정에서도 거버넌스의 실천력에 대한 효과가 두드러지게 나타나고 있다. 거버넌스 구조 속에서 만들어진 정책은 실수요자의 직간접적인 의사를 많이 반영하고, 정부도 공급의 일방적 책임을 떠맡지 않아도 되는 선순환 정책 구조를 생산해내는 장점이 있다.

이러한 상향식 거버넌스의 대표적인 사례가 바로 서울시 사회주택을 둘러싸고 형성된 민·관 네트워크 혹은 파트너십이다. III장에서 서술하였듯이, 민간차원에서 문제해결을 위한 실험을 진행했던 사회적경제조직들은 공적자원과 결합을 시도하였고, 이를 긍정적으로 받아들인 공공은 새로운 정책을 수립하였다. 사회적경제조직이 자생적으로 건설하고 운영했던 사회주택이 정부 정책의 하나로 편입된 것이다. 이는 사회주택의 발화자로서 민간이 주도한 새로운 거버넌스가 탄생했다는 의미를 갖는다. 새로운 거버넌스의 출현을 통해 공공은 직접 임대주택을 운영하지 않고, 토지라는 공적 자원을 시민사회에 제공함으로써 상대적으로 부담을 줄이면서도 사회서비스 기능을 유지할 수 있다. 더불어 시민사회는 그들의 실험적 경험과 문제해결 의지를 인정받았으며, 공식적으로 지원이 이루어지면서 이전보다 안정적으로 사회서비스를 제공할 수 있게 되었다. 이 과정에서 주도적 역할을 했던 각각의 사회적경제조직들은 개별적 활동에 머무르지 않고, 사회주택협회라는 공동협력체를 형성하여 지속적으로 공공과 정책 발전을 논의했다는 점에서 굿 거버넌스의 실천 사례로 평가할 수 있을 것이다.

또한 IV장에서 서술하였듯이, 사회주택 거버넌스의 사업운영 방식이 다양화되면서 시민사회의 역할도 점차 확장되었다. 사회주택 정책이라는 이름 아래 다양한 사업형태가 개발·추진되었고, 해당 사업에 참여하는 사회적경제조직의 수도 급격하게 늘어났다. 또한 민간 영역뿐만 아니라 정부와 지자체, 관련 공공기관 및 공기업, 금융기관 등 다양한 행

위자의 참여가 확장된 새로운 협력적 거버넌스를 운영했다. 공공기관 및 공기업은 저렴한 토지 제공을 비롯해, 민간금융기관으로부터 용자를 받을 때 필요한 보증지원, 금융상담 등 시의적절한 지원을 사회주택 공급자에게 제공했다. 또한 공공이 부담했던 토지자원 및 자금 조달을 민간이 나누어 책임지는 ‘리즈’라는 새로운 제도를 도입하여 민간이 해당 거버넌스에서 주택 운영자의 역할뿐만 아니라 자금을 조달하는 투자자의 역할을 담당하게 하는 순환적 구조를 마련하기도 했다.

한편 사업에 참여했던 드로우주택협동조합이 운영관리 부재와 자금난으로 입주자들의 보증금을 상환하지 못하는 상황에 직면했을 때도 사회적경제조직들은 새로운 공동체인 사회주택관리를 형성해 그 책임을 공유했다. 태생적으로 상호성과 연대성을 기반으로 하는 사회적경제조직의 장점이 드러나는 순간이었다. 사회적경제조직이 공공 부분과 파트너십을 형성하여 사회문제를 해결해나가는 핵심 행위자라는 역할을 명확히 하면서도, 정책추진 과정에서 나타난 문제를 적극적으로 해결했기 때문에 서울시 사회주택 사업은 민간이 주도한 성공적인 거버넌스 사례로 평가할 수 있다.

실제로 서울시 사회주택 거버넌스가 형성된 이래 한국 전체의 공공주택 공급방식은 다양해졌으며, 정책 수혜자의 범위도 넓어지게 되었다. 서울시가 조례를 제정한 이후, 2개의 광역 지자체(경기도, 부산광역시)와 5개의 지역 기초 지자체(고양시, 시흥시, 부산광역시 동구, 부산광역시 중구, 울진군)가 추가로 사회주택과 관련된 조례를 제정하였고, 2018년부터는 중앙정부 차원에서도 「사회 통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵」을 제시하는 등 사회주택 공급은 더 활성화되었다.⁶⁹⁾ 이러한 사회적경제조직의 긍정적인 역할에도 불구하고, 서울시는 사회주택 사업을 진행하면서 나타난 운영사의 지속적인 자금 불안정성과 재원 확보의 어려움을 이유로 들어 민·관 거버넌스의 해체를 결정했다.

공공과 민간이 결합한 거버넌스의 가장 큰 단점은 초기 거버넌스 구축 과정에서 민간이 주도적인 기여를 하고 실제 정책수행 과정에서 민간이 많은 역할을 담당하더라도, 정책을 입안하고 시행하는 결정권은 공공이 가진다는 것이다. 공공이 거버넌스의 해체를 선언해버리면 민간 차원의 대응은 쉽지 않다. 서울시 사회적경제조직들은 다시 초기로 돌아가 실험적 경험에 의존해 사회문제를 해결하고, 이를 바탕으로 거버넌스 구축을 위해 정부를 설득해야 한다. 물론 거버넌스 해체의 일부 원인으로 지목되었던 민간 자본의 영세성과 운영 능력의 부재는 사회적경제조직들이 극복해야 할 과제이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 거버넌스 도입 초기부터 민간 협력공동체를 체계적으로 형성하는 것도 필요할 것이다.

69) 관계부처 합동, “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵”, 2017, p.65.

지금까지 민간 주도의 거버넌스를 구축한 서울시 사회주택 사업의 발전 경로를 사회적경제조직의 역할을 중심으로 되짚어보았다. 주로 공공의 정책변동 시기에 초점을 두고, 서울시 사회주택 사업의 운영 과정에서 포착된 세부 사업을 중심으로 거버넌스 내 참여 행위자들과 사회적경제조직의 역할 변화를 규명했다. 이 연구의 논의의 타당성은 추후 거버넌스에 참여했던 실제 조직들과 심층 인터뷰를 추진하는 등 대면조사를 통해 보완되어야 할 것이다.

서울시 사회주택 거버넌스는 그간 공공차원에서 해결하지 못한 고질적인 주택문제를 해결하기 위해 민간의 사회적경제조직이 새로운 관점을 제시하고, 공공은 민간에게 부족한 자원을 지원하는 형식으로 협력 체계를 구축한 경우이다. 이는 분명 공공이 해결하지 못했던 사회문제를 해결하는 순기능을 담당했다고 볼 수 있다. 시민사회의 실험적 운동이 실제 정책으로 입안되고, 정책이 견고화되는 과정에서 다양한 민·관의 행위자가 거버넌스 네트워크에 참여했으며, 거버넌스 내에서 시민사회의 역할과 책임도 점차 확장되었다. 서울시 사회주택 사업은 현재 중단되었지만, 사회문제 해결과정에서 진화된 거버넌스를 보여주었다는 사실은 인정받아야 할 것이다.

참고문헌

- 강병준, “거버넌스 관점에서의 사회적 경제조직의 성과요인 분석: 이해관계자의 인식조사를 중심으로”, 『공간과사회』, 제24권 3호, 한국공간환경학회, 2014, pp.5-46.
- 관계부처 합동, “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵”, 2017.
- 김경희·정무권·한상일, “사회적 기업의 거버넌스 특징과 그 함의에 관한 연구: 다중이해관계자 참여를 중심으로”, 『창조와혁신』, 제5권 1호, 피터드러커 소사이어티, 2012, pp.123-155.
- 김기태·조현준, “민달팽이주택협동조합의 비영리주거모델 구축 경험”, 『공간과사회』, 제27권 3호, 한국공간환경학회, 2017, pp.127-140.
- 김도균·정선기, “사회적 경제조직의 활동과 지역의 사회자본 확장: 대전지역의 사례를 중심으로”, 『사회과학연구』, 제25권 1호, 충남대학교 사회과학연구소, 2014, pp.281-306.
- 김란수, “주거공동체운동과 주택협동조합”, 『협동조합네트워크』, 제67호, 한국협동조합연구소, 2014, pp. 79-106.
- 김의영, “굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로”, 『한국정치연구』, 제20권 2호, 서울대학교 한국정치연구소, 2011, pp.209-234.
- 김종걸, 『자유로서의 사회적경제』, 서울:북사피엔스, 2020.
- 남원석, “공적 임대주택의 공급체계에 대한 모색: 서울의 경험을 바탕으로”, 『공간과사회』, 제27권 3호, 한국공간환경학회, 2017, pp.11-48.
- 남원석·진남영, “한국 사회주택 정책의 전개과정과 주요 쟁점”, 『공간과사회』, 제31권 2호, 한국공간환

- 경학회, 2021, pp.4-18.
- 노대명, “한국 사회적경제(Social Economy)의 현황과 과제: 사회적경제의 정착과정을 중심으로”, 『시민사회와 NGO』, 제5권 2호. 한양대학교 제3섹터연구소, 2007, p.35-71.
- 도모연, “주민참여, 직접민주주의, 동네민주주의”, 한국정치학회, 『지방분권과 균형발전: 정치학자들의 관찰』, 서울: 푸른길. 2018,
- 도모연·정상희, “거버넌스 시각을 통한 지방정부 개발협력 사업의 제도적 특성 분석: 서울시, 경기도, 부산시의 사례.” 『국제정치연구』, 제21권 1호, 동아시아국제정치학회, 2018, pp.215-248.
- 류만희, “사회적기업의 지역개발 기능과 시장형성에 관한 연구: 원주 협동사회경제네트워크를 중심으로”, 『비판사회정책』, 제36권, 건강정책학회, 2012. pp.75-104.
- 민주정책연구원, “서울시 청년가구의 주거실태와 정책연구”, 민주정책연구원 연구용역 최종보고서, 2014.
- 박은철·김수경·오근상, “사회주택 활성화 쟁점과 정책과제”, 서울연구원, 2017.
- 박종숙, “공동주거: 개인의 주택문제, 공동으로 해결한다”, 『여/성이론』, 제30호, 도서출판여이언, 2014, pp.67-79.
- 서수정·성은영, “도시재생 활성화를 위한 주민참여기반 사회적경제조직의 역할과 지속가능성”, 『공간과 사회』, 제28권 3호, 한국공간환경학회, 2018, pp.12-47.
- 서울특별시 사회주택종합지원센터, “서울시 사회주택 신유형 개발”, 2018.
- 서울특별시의회, “사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안”, 서울특별시의회 연구용역 최종보고서, 2014.
- 신수임, “공유재로서의 사회주택을 위한 공공성 개념 고찰”, 『공간과사회』, 제30권 3호, 한국공간환경학회, 2020, pp.209-238.
- 신진옥·이은지, “금융화 시대의 주택체제 변동의 네 가지 경로: 국제 비교 관점에서 본 한국 주택불평등 구조의 특성”, 『경제와사회』, 제95호, 비판사회학회, 2012, pp.218-253.
- 유현중·정무권, “한국 사회적 경제 거버넌스와 지역발전”, 『지역발전연구』, 제27권 2호, 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원, 2018, pp.33-82.
- 은수미, “연계강화, 연대약화: 사회운동의 관계맺기와 한국 시민사회.” 『민주주의와 인권』, 제4권 2호, 전남대학교 5.18연구소, 2004, pp.5-40.
- 이경미, “사회혁신을 추동하는 사회적경제: 공동체주택 사례를 중심으로”, 『경제와사회』, 제126호, 비판사회학회, 2020, pp.336-378.
- 이자성, “사회적기업의 협력적 거버넌스 형성에 관한 연구: 일본 고베시 사례를 중심으로”, 『사회적기업연구』, 제11권 3호, 사회적기업연구원, 2018, pp.31-56.
- 이희숙, “사회주택 법제도 현황과 개선 방안”, 『공간과사회』, 제31권 2호, 한국공간환경학회, 2021, pp.65-102.
- 장원봉 “사회적 경제와 한국시민사회의 과제: 사회적 경제(Social Economy)의 대안적 개념화: 쟁점과 과제”, 『시민사회와 NGO』, 제5권 2호. 한양대학교 제3섹터연구소, 2007, pp.11-43.
- 장인봉·장원봉 “공동생산자(Co-producer)로서 지방정부와 사회적기업의 파트너십(Partnership) 형성과 전망”, 『한국거버넌스학회보』, 제15권 3호, 한국거버넌스학회, 2008, pp.299-320.
- 최경호, “주거체제로 본 사회주택: 주거안정과 사회 통합을 위한 공급 생태계 다변화의 초석”, 『동향과 전망』, 제111호, 한국사회과학연구소, 2021, pp.115-156.
- 한국사회적기업진흥원, 『2022 한 손에 잡히는 사회적기업』, 경기: 한국사회적기업진흥원, 2022.

(사)한국사회주택협회, 『한국사회주택협회 백서: 함께 만드는 사회 더불어 사는 주택, 2017.

황서연, ‘민달팽이’+‘주택협동조합’, 『한국주거학회지』 제10권 1호, 한국주거학회, 2015, pp.12-15.

Archon Fung, and Erik Olin Wright, Deepening democracy Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso. 2003.

B. Guy Peters, “With a Little Help Form Our Friends: Public-Private Partnership as Institutions and Instruments”, in John Pierre(eds.), Partnerships in Urban Governance: European and American Experience, London: Macmillan Press, 1998, pp.223-243.

Goldsmith, S. and W.D Eggers, Governing by Network: The New Shape of the Public Sector, Washington, DC: Brookings Instituiton Press, 2004.

John Wanna, “Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes”, Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?, ANU E Press, 2008,

Merrien F. “Governance and Modern Welfare State.” International Social Science Journal Vol. 155, 1998, pp.57-67.

Oatley, N., “Developing the Social Economy,”The Journal of the Local Economy Policy Unit, Vol. 13 No. 4, 1999, pp.339-345.

Papadopoulos, Yannis. “Populism, the Democratic Question and Contemporary Governance”, in Yves Mény and Yves Surel(eds.), Democracies and the Populist Challenge, London: Palgrave, 2002, pp.45-61.

Pierre Jon and B. Guy Peters, Governance, Politics and the State, New York: St.Martin's Press, 2000.

Stoker Gerry. “Governance as Theory: Five Propositions”, International Social Science Journal, Vol. 50, March, 1998, pp.17-28.

“남의 회사 부채까지 안은 ‘사회주택’의 연대”, 『이로운넷』(온라인), 2021년 7월 13일, <https://www.ero.un.net/news/articleView.html?idxno=25457> (검색일: 2022.12.29.)

“서울시가 보증하던 사회주택, 구제대책 허술 도마위”, 『아시아타임즈』(온라인), 2020년 5월 13일, <https://www.asiatime.co.kr/article/20200508387964> (검색일: 2022.12.29.)

“서울시 사회주택 추가 공급 올스톱”, 『파이낸셜뉴스』(온라인), 2022년 10월 11일, <https://www.fnnews.com/news/202210081111162700> (검색일: 2023.1.10.)

“서울시의회, 청년 지원하는 법적 근거 마련에 나서다”, 『대학신문』(온라인), 2014년 11월 16일. <http://www.snunews.com/news/articleView.html?idxno=14416> (검색일: 2022.11.14.)

“싸고 쾌적한 ‘토지임대부 사회주택’ 아시나요?”, 『서울&』(온라인), 2017년 6월 22일, https://www.seoul.com/arti/society/society_general//2144.html (검색일: 2023.11.14.)

“[해명자료]서울시 사회주택 들어갔던 청년들, 월세 보증금 떼일 판”, 『서울특별시』(온라인), 2020년 02월 11일, <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1268747> (검색일: 2023.12.29.)

국토교통부, 「주택보증률」, 2021, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_2100&conn_path=I2

국토교통부 공식블로그(<https://blog.naver.com/mltmkr/222491405808>)

국제협동조합연맹 홈페이지(<http://ica.coop>)

민달팽이유니온 공식블로그(<https://minsnailunion.tistory.com/194>)

(사)한국사회주택협회 홈페이지(<http://socialhousing.kr>)

서울특별시 사회적경제지원센터 홈페이지(<https://sehub.net/archives/45836>)

한국사회적기업진흥원 홈페이지(<https://www.socialenterprise.or.kr/>)

행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/>)

【 Abstract 】

The Development Process of Social Housing Policy
in Seoul from a Governance Perspective:
Focusing on the Role of Social Economy Enterprises

Jin, Hee Won · Do, Myo Yuen

In the 21st century, there are many efforts to solve social problems in terms of cooperative governance by Social Economy organizations(civil society). Housing problems have been solved practically by public. But recently, with the emergence of the concept of ‘Social Housing’, the new governance was formed in which Social Housing operators (Social Economy Enterprises) participated. ‘Governance of Social Housing in Seoul’ is not a traditional top-down approach in policy making, but rather that of private-led cooperative governance.

This paper analyzes the formation and development process of ‘Governance of Social Housing in Seoul’ from the perspective of expanding the size and role of Social Economy organizations(Enterprises). It is meaningful in that actual policies are drafted through experimental movements of civil society, and governance has begun at the suggestion of the civil sector. Although civil society’s activities are restricted within private-public partnerships, Social Economy organizations(Enterprises) are able to secure the stability of their projects through public resources. In other words, Social Economy organizations (Enterprises) have developed ideas for solving social problems within the governance framework. In addition, they have developed policies while expanding the number and role of participants. It indicates a positive development formation of privately-led governance.

Key Words : Governance, Social Housing, Social Economy, Social Economy Enterprises

• 논문투고일 : 2023년 1월 29일 / 논문심사완료일 : 2023년 2월 17일 / 게재확정일 : 2023년 2월 17일

