

사회적 저렴주택 이념을 넘다

주거복지의 확장으로서의 저렴주택



- | 일시 | 2017. 11.6 (월) 14:00
- | 장소 | 국회의원회관 제 2소회의실
- | 주최 | 국회 김세연·민홍철·김현아 의원실
- | 주관 | 한국감정원·도시재생전략포럼



목 차



행사일정	1
인사말	
• 김세연 국회의원	3
• 민홍철 국회의원	5
• 김현아 국회의원	7
축사	
• 정세균 국회의장	9
• 조정식 국회 국토교통위원장	10
• 김현미 국토교통부 장관	12
주제발표	
• 부담가능한 주거의 실현 방안	15
▶ 진미윤 LH 토지주택연구원 연구위원	
• 저렴주택(Affordable Housing)의 대안 모델 사례와 정책적 시사점	41
▶ 전은호 토지+자유연구소 시민자산화 지원센터장	
토론	55

행 사 일 정

구 분		내 용	비 고
[개 회]	13:50 ~ 14:00	행사등록	사회자
	14:00 ~ 14:10	국민의례 내빈소개	
	14:10 ~ 14:30	인 사 말	김세연 국회의원 민홍철 국회의원 김현아 국회의원
	14:30 ~ 14:35	기념촬영	
	14:35 ~ 14:40	장내정리	
[세미나]	14:40 ~ 15:25	주제발표	진미윤 LH 토지주택연구원 연구위원 전은호 토지+자유연구소 시민자산화 지원센터장
	15:25 ~ 15:50	토 론 (좌장:이상영 교수)	서정렬 영산대학교 부동산금융학과 교수 이종수 한국사회투자 이사장 김종식 녹색친구들 대표 윤종수 국토교통부 주거복지기획과장 송호재 서울특별시 주택정책과장
	15:50 ~ 15:59	질의 및 응답	플로어
	15:59 ~ 16:00	폐 회	

[인사말]

국회의원
김세연



여러분 반갑습니다.

바른정당 정책위원장을 맡고 있는 부산 금정구 출신 김세연 국회의원입니다.

먼저, ‘사회적 저렴주택 이념을 넘다(주거복지의 확장으로서의 저렴주택)’세미나를 공동 주최하고 계신 더불어민주당 민홍철 의원님, 자유한국당 김현아 의원님께 너무나 감사드리고, 토론회 준비에 노고를 아끼지 않으신 모든 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드리고, 오늘 세미나에 참석해주신 많은 분들께도 특별히 감사드립니다.

아시다시피, 주거안정은 가족의 안전을 위하여 외부로부터 방어하고 휴식 공간으로서 인간다운 삶을 영위하기 위해 가장 기본이 되는 욕구이지만, 처음 사회로 진입하는 많은 청년층과 노약자, 저소득층에서는 그러한 기본욕구가 쉽게 해결되지 못하는 등, 국민의 주거안정은 국가가 가장 시급하게 해결해야 될 복지문제가 되었습니다.

또한, 1994년 유엔인권위원회는 ‘적절한 주거의 확보는 인간의 자유, 존엄성, 평등 그리고 안전을 위해 필수적이다. 주거권은 인간의 기본적인 권리이며 모든 국가는 자국민의 주거권 보장을 위해 최선을 다해야 한다.’고 규정하였습니다.

우리 정부에서도 국민의 주거권 보장을 위해 공공임대주택 보급 등 여러 가지 정책을 펼쳐왔지만, 주거안정과 삶의 질 향상을 위한 주택의 공급과 지원은 아직도 충분하지 못하고 정책의 일관성도 결여되어 대부분 최초 정책수립시의 목표를 달성하지 못하였습니다.

많은 예산지원과 다양한 정책을 추진하고 있음에도 국민의 주거복지의 수요를 충족시키지 못하는 것은 영구임대주택, 국민임대주택, 보금자리주택, 뉴스테이 등 주거취약 계층의 주거권 확보와 삶의 질 향상을 위한 저렴주택을 저소득층이 거주하는

주택으로 개념 정의를 하고 정부와 공공의 영역에서 주도하는 것으로 한정해왔기 때문입니다.

이러한 상황에서 주거복지의 확장 개념으로 저렴주택을 정의하고, 실질적 주거권 보장을 위해 단지 가격이 저렴한 주택이 아닌, 거주자가 비용을 지불 할 수 있는 주택으로서의 저렴주택을 확충하기 위해 국회와 정부, 지자체, 학계와 민간이 함께 참여하여 세미나를 개최하게 된 것은 매우 뜻 깊은 일이라 하겠습니다.

오늘 세미나에서 국민들의 주거안정화를 위한 생산적인 논의들이 충분히 이루지고, 주거사다리와 사회안전망으로서 국민 주거권 보장에 실효적 수단이 될 수 있는 저렴 주택 정책 수립의 올바른 방향이 제시되기를 기대하겠습니다.

다시 한 번, 오늘 세미나에 관심을 가져주신 많은 분들께 감사의 말씀을 드리고, 소중한 의견 많이 제안해 주시길 부탁드립니다.

감사합니다.

[인사말]

국회의원
민홍철



안녕하십니까?

국회 국토교통위원회 경남 김해갑 출신 민홍철 의원입니다.

바쁘신 와중에도 「사회적 저렴주택 이념을 넘다」 토론회에 참석해주신 여러분 모두에게 감사의 말씀을 전합니다.

그리고 오늘 토론회 발제를 맡아주신 진미운 LH토지주택연구원 연구위원님과 전은호 시민자산화지원센터장님 그리고 이상영 명지대학교 교수님을 비롯한 토론자 여러분께도 깊은 감사의 인사를 드립니다.

너무나 잘 아시겠지만, 한국의 주거 현실은 매우 열악합니다.

한시 거주를 합법화한 ‘전세 2년’이 법으로 통용되면서 전월세 불안이 지속되고 있고, 공공임대주택비율은 OECD선진국의 절반에 불과합니다.

주거급여의 대상 범위는 좁고, 지급액은 턱없이 낮습니다.

최저주거기준에 미달하는 절대적 주거 빈곤층이 500만명이고, 주거환경이 열악한 집·옥탑 거주를 포함하면 579만명, 여기에 고시원 비닐하우스 등 비주택거주민을 포함하면 600만명이 주거 빈곤 상태에서 살고 있습니다.

또한 전체 가구의 20%가 소득의 절반 이상을 주거비로 사용하고 있을 정도로 상대적 주거 빈곤 또한 심각한 상황입니다. 이러한 심각한 상황은 가처분소득의 감소와 결혼 포기, 출산포기로 이어져 우리나라 잠재성장에 큰 악영향을 미치고 있습니다.

‘촛불 혁명’으로 탄생한 문재인 정부에 대해 국민들은 ‘서민들이 안정된 곳에서 살 수 있는 주거권을 보장해 줄 것이다’라는 큰 기대를 가지고 있습니다.

국회에서도 ‘주택 소유의 권리’가 아닌 ‘안정된 주거의 권리’가 보장될 수 있도록 적극 노력하겠습니다.

아울러 이번 기회에 다양한 임대주택 제도에 대한 정리도 시급히 이루어져야 한다고 생각합니다.

영구임대, 국민임대, 5·10년 분양임대, 행복주택, 뉴스테이, 보금자리, 사회주택, 세어하우스 등 임대주택의 종류가 너무 많고 입주자격 조건도 제각각이기 때문에 집없는 서민들이 혼란스러워 하고 있기 때문입니다.

오늘 토론회 주제인 ‘저렴주택’이 다양한 임대주택 제도에 포괄하고, 서민주거불안 해소를 위한 초석이 되길 바랍니다.

끝으로 참석하신 모든 분들의 건승과 행복을 기원하면서 인사말을 마치겠습니다. 감사합니다.

[인사말]

국회의원
김현아



여러분, 반갑습니다.

국회의원 연구단체 도시재생·전략포럼 대표 김현아 국회의원입니다.

먼저 바쁘신 와중에도 「사회적 저렴주택 이념을 넘다」 세미나에 참석해주신 내외 귀빈 여러분께 진심으로 감사의 인사를 올립니다.

또한 이번 세미나를 공동 개최하기 위해 열성을 다해 애써주신 김세연 의원님과 민홍철 의원님, 그리고 행사를 주관해주신 한국감정원과 국회 도시재생전략포럼 관계자 여러분들의 노고에도 깊은 감사를 표합니다

새 정부 들어 다양한 주택 정책을 내놓고 있고, 국민들의 관심도 그 어느 때보다 높습니다. 그런데 정부와 언론, 국민들의 관심사에서 다소 벗어나 있지만, 매우 중요도가 높은 주택 개념이 있습니다. 바로 ‘저렴주택’(affordable housing)입니다.

저렴주택은 단순히 값싼 주택을 말하는 것이 아닙니다. ‘가계의 소득 수준으로 지불 가능한 주택’을 말합니다. 저소득층뿐만이 아닌, 주거 복지 대상이 되는 다양한 주거 취약 계층이 소득 수준 범위 내에서 살 수 있는 다양한 수준의 주택을 일컫습니다.

전 국민의 주거권을 보장하고, 다양한 주거 취약 계층의 주거 상승을 위한 주거 사다리를 구축하기 위해 저렴한주택 개념의 공론화와 저렴한주택 공급 확대가 필요합니다.

온 국민의 ‘뜨거운 감자’가 된 주택과 주거 문제는 더 이상 정부만의 문제가 아닙니다. 좌와 우, 진보와 보수의 이념에 관계 없이 최우선적으로 해결해야 할 과제가 되었습니다. 이번 세미나를 여야가 함께 개최하게 된 이유입니다.

모쪼록 오늘 세미나에서 가감 없이 의견을 개진해 주시고 아이디어를 공유하시어 저렴주택의 확대라는 목표에 한 걸음 더 다가가는 자리가 될 수 있도록 노력해 주시길 부탁드립니다.

이번 세미나의 좌장을 맡아주신 이상영 교수님과 발제자인 진미윤 박사님, 전은호 센터장님께 감사드립니다. 그리고 토론에 참여해주신 서정렬 영산대학교 부동산금융학과 교수님과 이종수 한국사회투자 이사장님, 김종식 녹색친구들 대표님, 윤종수 국토교통부 주거복지기획과장님, 송호재 서울특별시 주택정책과장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

다시 한 번 이 자리를 찾아주신 모든 분들께 감사의 인사를 드리며, 여러분의 가정에 행복이 가득하기를 기원하겠습니다.

감사합니다.

[축사]

국회의장
정세균



안녕하십니까. 국회의장 정세균입니다.

참으로 뜻 깊은 날입니다. 주거복지의 확장으로서의 저렴주택이라는 주제를 가지고 펼쳐지는 《사회적 저렴주택 이념을 넘다》 세미나의 개최를 진심으로 축하드립니다. 특별히 바쁜 의정활동 속에서도 의미 있는 행사를 준비해주신 김세연 의원님, 민홍철 의원님, 김현아 의원님을 비롯한 관계자 여러분의 노고에 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

현재 대한민국의 젊은 세대 사이에서는 ‘헬조선’, ‘5포세대’라는 말이 유행처럼 번지고 있습니다. 성실하게 직장에 다니면 언젠가는 나의 집을 마련할 수 있다는 확신이 있었던 과거와는 달리, 사회구조적인 문제로 인하여 연애와 결혼과 같은 삶의 행복을 포기하면서까지 일에 매진하여도 ‘내집 마련’이 어려운 현실에 놓여있기 때문입니다.

이에 오늘 펼쳐지는 저렴주택에 대한 논의는 사회의 근본적인 문제에 대한 해결책을 마련한다는 점에서 매우 시의적절하다 하겠습니다. 현재 우리사회의 주택 문제에 대한 해결책으로는 자발적 자립이 어려운 주거 취약계층에게 공공의 지원을 통해, 주거 복지차원의 주거권 확보와 삶의 질을 향상시킬 주거 사다리 역할의 필요성이 대두되고 있습니다.

이와 관련하여 과거 저렴주택에 관한 정책이 수립된 바 있으나 그에 대한 세부적 내용이 충분하지 못하여 보다 더 세밀한 진단과 방향이 논의되어야 할 것입니다. 오늘 이 자리에 함께 모이신 각계 전문가 분들의 합리적인 논의와 저렴주택의 실제 사례를 통하여 취약계층의 자산형성을 지원해 계층이동과 주거 이동이 연계 될 수 있도록 하는 ‘저렴주택’제도의 큰 토대가 마련되어질 수 있기를 소망합니다.

더 나아가 우리 사회가 무언가를 포기하도록 강요되지 않는 건강한 구조로 거듭나기를 진심으로 바라며 함께하신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

[축사]

국회 국토교통위원장
조 정 식



안녕하십니까. 국회 국토교통위원장 조정식 의원입니다.

「사회적 저렴주택 이념을 넘다」 세미나 개최를 축하드립니다.

오늘 세미나를 공동주최하신 김세연, 민홍철, 김현아 의원님께 감사드립니다.

세미나를 공동주최하신 세 분의 의원님들은 국회 내에서도 합리성과 정책내공면에서 둘째가라면 서럽다는 평을 들을 정도로 출중하다는 평을 받고 있는 동료 의원님입니다.

오늘 세미나가 당을 초월해 열리게 된 것도 공동주최 하신 세 분 의원님들의 역량 덕분이라고 생각합니다.

내외 귀빈여러분,

우리나라 주거문제는 망국병이라 할 만큼 고질적이고 뿌리가 깊습니다.

이미 오래전에 주택보급률 100%를 넘었으나, 여전히 많은 국민들이 남의 집에 얹혀 살면서 전세난민, 월세난민으로 하루하루 불안한 삶을 살고 있습니다. 국토부에 따르면, 우리나라 1,911만 가구 중 자기 집에 사는 가구는 1,086만 가구이고, 임차가구는 825만 가구(전체 대비 43%)에 이르는 것으로 추정된다고 합니다.

주거문제는 국민 삶의 질과 직결되는 문제인 만큼 반드시 풀고 넘어가야 할 사회 문제입니다.

진정한 ‘주거안정’이 실현되기 위해서는 우선, 근본적인 투기근절 대책을 세워 왜곡된 부동산 시장을 정상화 시켜야 합니다. 그리고 이것을 토대로, 집살 여력이 없는 사회적 약자층과 서민층을 대상으로 공적임대주택의 제고율을 OECD 평균수준으로 대폭 끌어올리는 공급전략을 동시에 추진해야 할 것입니다.

※ 2014년 기준 장기공공임대주택 제고율 : OECD 평균 11.5%, 대한민국 5.5%

그런 의미에서 문재인 정부의 지난 8.2.부동산 대책은, 부동산 투기세력에게 ‘투기근절 의지’에 대한 새 정부차원의 분명하고도 단호한 시그널을 보냈다고 생각합니다. 실제로 부동산 전문가들도 8.2. 부동산 대책이 부동산시장 안정화에 일정부분 역할을 하고 있다는 평가를 받고 있는 것으로 알고 있습니다.

내외 귀빈여러분, 문재인 정부는 11월 중 ‘주거복지 로드맵’을 발표할 예정입니다.

아시다시피 ‘주거복지 로드맵’은 문재인 정부의 향후 5년간 주거정책 청사진을 보여주는 것입니다. 투기근절을 위한 대책은 물론, 서민과 사회적약자의 주거안정을 위한 다양한 지원대책이 종합적으로 담길 예정입니다.

이처럼 정부의 ‘주거복지 로드맵’ 발표 즈음에, 「사회적 저렴주택 이념을 넘다」라는 주제로 주거관련 세미나를 개최하게 된 것은, 주거문제가 진보와 보수, 좌우 이념을 넘는 우리사회 최우선 당면과제라는 점, 주거문제는 초당적 협력이 있어야 해결 가능하다는 절박함을 보여주는 것이라고 생각함.

최근 ‘저렴주택(affordable housing)’이라는 개념이 떠오르고 있습니다.

아직까지 세계적으로도 개념 정리가 명확하게 되진 않았지만, 일반적으로 ‘저렴주택’은 서민과 저소득계층이 경제적으로 무리를 하지 않는 선에서 집값을 치르고 살 수 있는 주택을 총괄하는 개념이며, 우리가 흔히 알고 있는 공공임대주택, 사회주택, 세어하우스가 모두 저렴한주택에 해당되는 개념이라고 알고 있습니다.

오늘 세미나에서는 저렴한주택의 정의와 필요성, 실현방안에 대해 논의하는 자리입니다.

주거복지 전문가 분들이 총출동하신 걸로 알고 있는 만큼, 대한민국 주거문제 해결을 위한 좋은 방안이 도출되길 기원합니다.

저 역시 국회 국토교통위원장으로 오늘 포럼에서 논의되는 사항에 대해서는 관심을 갖고 지켜보도록 하겠습니다. 감사합니다.

[축 사]

국토교통부 장관
김 현 미



서민 주거복지 향상을 위한 ‘사회적 저렴주택 이념을 넘다’ 세미나 개최를 축하드립니다.

의정활동에 바쁘신 와중에도 뜻 깊은 자리를 마련해주신 김세연 의원님, 민홍철 의원님, 김현아 의원님께 감사드립니다.

아울러, 주거문제에 대해 많은 관심을 갖고 해결 방안을 모색하고자 함께해 주신 모든 분들께도 진심으로 감사의 마음을 전합니다.

우리나라는 경제 발전과 함께 주거 분야에서도 양적·질적 발전을 이루었습니다. 정부는 공공임대주택 공급 확대를 위해 꾸준히 노력했고 그 결과 지난 20년간 125만여 호의 장기공공임대주택을 공급할 수 있었습니다.

하지만 집 문제로 인한 국민들의 부담과 고민은 지금도 계속되고 있습니다. 이제는 국가의 주택정책에 ‘더 많은 주택’이 아닌 ‘더 많은 복지’가 필요합니다. 실질적인 주거권 보장을 위해 거주자가 비용을 지불할 수 있는 ‘저렴주택’의 확충이 요구되고 있습니다.

이에 정부는 국민 모두가 집 걱정, 전·월세 걱정, 이사 걱정 없이 살아가는 따뜻한 대한민국을 만들기 위해 정책 역량을 더욱 집중하고 있습니다.

인구구조 변화에 따라 다양한 형태의 공적임대주택을 매년 17만 호씩 공급해 국민들의 주거비 부담을 줄여나갈 계획입니다. 청년을 위한 임대주택 약 30만 실을 공급하고 신혼부부에게는 특화된 공공임대주택 20만 호와 더불어 분양형 공공주택도 추가적으로 공급할 예정입니다.

공공 부문의 주택 공급과 더불어 민간임대 시장의 안정성도 높이겠습니다. 민간임대 시장 현황을 파악할 수 있는 시스템을 구축해 임대주택 등록을 활성화시킬 계획입니다. 그리고 이를 바탕으로 보다 장기간 안정적으로 거주할 수 있는 임대주택을 확대해 가겠습니다.

향후 5년 동안 서민 주거 안정을 위해 정부가 추진할 다양한 맞춤형 정책을 담은 ‘주거복지 로드맵’도 올해 중에 발표할 예정입니다. 효율적이면서도 촘촘한 주거복지 전달 체계를 통해 정책의 사각지대가 발생하지 않도록 노력하겠습니다.

이러한 정책들이 하루빨리 추진돼 성과를 내기 위해서는 여야, 진보와 보수의 경계를 넘어 주거문제 해결을 위해 하나로 뭉쳐야 합니다. 주거복지에 대한 초당적 협력과 많은 분들의 관심과 애정이 국민들이 체감할 수 있는 따뜻한 정책을 만들어낼 수 있습니다.

오늘 세미나는 그래서 더욱 반갑고 뜻 깊습니다. 주거복지를 한 걸음 더 진전시킬 수 있는 화합과 공론의 장이 되기를 진심으로 기원합니다.

감사합니다.

사회적 저렴주택 이념을 넘다
주거복지의 확장으로서의 저렴주택

부담가능한 주거의 실현 방안

▶ 진 미 윤

LH 토지주택연구원 연구위원

(국회) 김현아 의원실 정책 토론회

2017년 11월 6일

부담가능한 주거의 실현 방안

진 미 윤

토지주택연구원, 한국토지주택공사

주요 내용

글로벌 금융위기 이후 10년을 지나오며 주택시장의 새로운 안전망으로 **저렴 주거**가 부상하고 있다. **저렴주거**는 영어로는 **어포더블 하우스**(Affordable Housing)이며, 직역하면 부담가능한 주거로 해석된다. 그러나, 부담가능하다는 표현이 다소 모호하여 '저렴'이라고 표현되고 있다.

저렴 주거는 무조건 가격이 싼 주택이나 저급품을 말하는 것이 아니다.

저렴 주거는 최저주거기준 이상을 갖춘 집에 살면서 사는 사람이 주거비를 감당할 수 있는 주거이다.

주요 내용

1. 부담가능한 주거란 무엇인가?
2. 왜 대두되었으며, 최근 관심이 높아지고 있는가?
3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?
4. 부담가능한 주거, 어떻게 실현할 것인가?

1. 부담가능한 주거란 무엇인가?

1. 부담가능한 주거란 무엇인가?

➤ 부담가능한 주거(Affordable Housing)란?

- 가계의 소득 수준으로 주거비를 감당할 수 있는 집
- 국가마다 구체적 규정은 다소 상이
 - (미국) 중위소득의 80% 이하 소득계층에게 제공되는 주택
 - (영국) 공공임대주택(social housing), 조건부 임대, 공공분양으로 구성되며 집값과 임대료 수준이 주변시세의 80%이하인 주택
 - (호주) 주변 시세보다 20~25% 정도 낮은 주택



- ✓ 정부 지원 민간임대주택으로 특화 (미국)
 - 공공임대주택은 public housing
- ✓ 공공임대주택(social housing)을 포괄한 공적지원주택(분양, 임대)

1. 부담가능한 주거란 무엇인가?

➤ 부담가능한 주거(Affordable Housing)와 부담가능성(Affordability)

- 부담가능성이란 최소한의 거주 여건을 갖추고 사는데 필요한 주거비를 감당할 수 있는 능력
 - 주택과 사람간의 관련성에서 생긴 용어
 - 통상적으로 가구 소득의 30%를 넘어 주거비로 지출할 경우 부담능력이 없다고 규정



1. 부담가능한 주거란 무엇인가?

➤ 임대료 부담에 대한 기본 합의와 원칙

- 어림셈법 (rule of thumb) : 가계비 운영 경험치에 근거

* 의 : 식 : 주 = 3 : 3 : 3

(연혁) 미국 1920년 초기산업화 시대, 한달 월세에 해당하는 것을
공장 근로자의 주급 임금으로 지불 (1달 임금 중 1주 일치 임금이
주거비 지출로 적절하다는 인식)

(1965) 연방정부 기준 : 적정 RIR 20%, 이후 임대료 상승에 따라
25% → 30% (대도시는 40%)로 확대 적용 (주택바우처 지원 수준)

➤ 얼마나 부담가능한 상황인가를 판단하는 여러 접근방법

(주택시장의 부담가능성)

- ; 중간가격의 주택을 감당할 수 있는 가구의 비율이 얼마나 되는가로 판단
(미국 지역 부동산업체(Local Realtors) 제안 지표)

1. 부담가능한 주거란 무엇인가?

➤ 가구의 임대료 부담가능성

- o 미 연방정부 주택도시개발부(HUD)의 Affordability Guideline: **RIR 30%**

- 소득에서 주거비가 30% 초과시 '과부담', 50% 초과시 '극심한 과부담'으로 규정

- o 미 저소득주거연합(National Low Income Housing Coalition)이 개발,

매년 공표하는 **Housing Wage (주거 임금)**

- 시급제로 받는 임금이 지역의 공정임대료(Fair Market Rent)를 감당할 수
있는 수준 (예: 최저 임금, 생활 임금, 주거 임금)

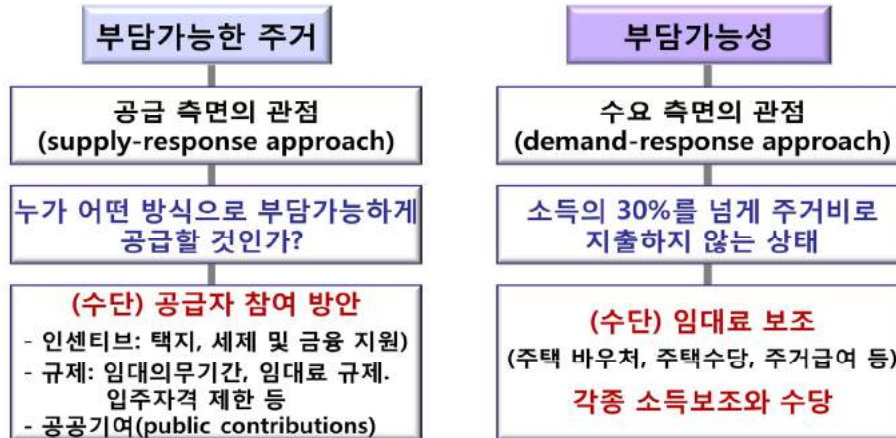
* 공정임대료란 민간임대주택 임대료 100분위 중 하위 40분위에 해당하는 임대료를 말함

- o 호주 연방정부의 주거비 부담 지표: **주택 스트레스(Housing Stress)**

- (199년 이후) 소득에서 주거비로 30% 초과 지출시 주택 스트레스 상태
- 30/40 rule ; 소득 하위 40% 이하 가구가 30% 초과 지출시 정부 지원필요

1. 부담가능한 주거란 무엇인가?

➤ 부담가능한 주거(Affordable Housing)와 부담가능성(Affordability)



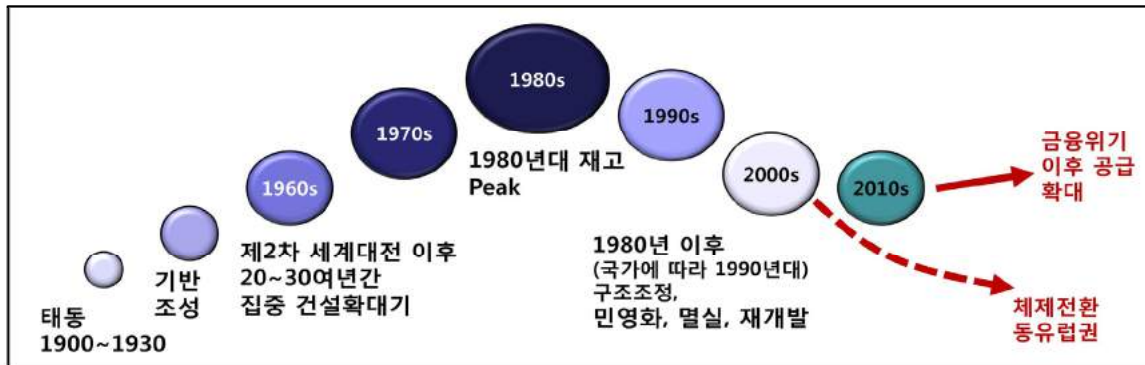
➔ 부담가능한 주거는 부담가능성을 실현하기 위한 주택 공급 방안

2. 왜 대두되었으며, 최근 관심이 증가되고 있는가?

2. 대두 배경과 최근 관심 증대

➤ 공공임대주택은 2차 세계대전 이후 Golden Age 이후 민영화, 구조조정

- 태동 → 확장 → 성장 → 조정(민영화) → 축소 → 재생산
- 1980년대 이후, 민영화, 불하(Right to Buy), 재개발 등으로 재고 감소



<국제적 트렌드: 공공임대주택의 이행 경로>

2. 대두 배경과 최근 관심 증대

➤ (2000년 이후 신빈곤 대응 필요) 소득양극화, 고령화, 근로빈곤(working poor), 임대료 상승으로 인한 임대료 과부담 문제 부각

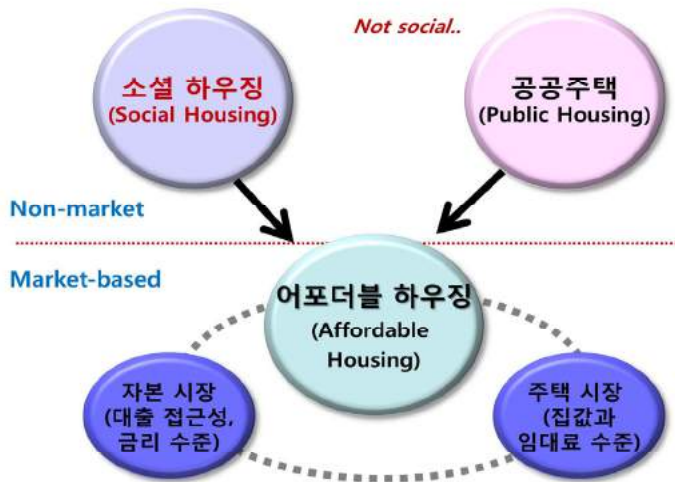
- 임대료 보조가 주택을 어포더블하게 유지하는 데는 한계가 있다고 인식
- 시장 임대료 상승은 곧바로 정부 재정 부담으로 이어짐.
- 2008년 경제 위기 이후, housing crisis를 부담능력 위기(affordability crisis)로 칭하기도 함
- 시장의 부담가능성을 중요하게 인식; 특히 공공임대주택의 역할과 기능에 대해 rethinking

➤ (공공임대주택에 대한 재해석과 부활) 1기 구조조정(1980-2000) 이후 새로운 관점에서 접근 모색, 특히 금융위기 이후 공급 확대 필요성 제기

- 임대수요 증대에 따른 대기자 문제 해소, 불법 거주 및 남용, 반사회적 행동에 적극 대처, 공공성 강화 (공급 재기로 투자 확대, 다만 엄격성은 더욱 강화)

2. 대두 배경과 최근 관심 증대

- 금융위기를 계기로, 공공임대주택에 대한 새로운 개념화 시도
 - 3R (Rethinking, Rebranding, Repositioning)



➤ 어포더블 하우스로의 이행

- 누구나 decent home에 살 수 있다는 믿음이 깨짐
- 주택가격 상승
- 소득 불평등 심화
- 양적 풍요 속의 주거 옵션 부재
- 어포더블 하우스가 없다면 사회경제적 기회 감소

➔ 사회 불안, 건강, 안전, 교육, 문화, 고용 등도 감소

2. 대두 배경과 최근 관심 증대

- 공공임대주택에 대한 지원 감소, 빈곤 이미지 강화, 운영관리에 대한 부담 증가에 따라, 제 3의 대안을 모색
 - 최초 대두 : 미국의 1980년대 레이건 행정부의 공공임대주택에 대한 재정 지원 감소, 어포더블 하우스에 대한 주정부와 시정부의 적극적 역할 주문
 - 부담가능한 주택에 대한 접근은 '시장주의적 관점'
 - 모든 계층에 대한 선택과 기회 제고를 위해 주변 시세보다 낮게 공급함으로써 소셜 믹스와 사회 통합을 도모

구 분	접근 방식	특 정	지원 대상	정부 보조금 의존도
공공임대주택 (Social housing)	• 복지적 관점 • 사회안전망(주거보장)에 초점	• 영구적으로 임대 • 매각 제한 (예외:민영화)	• 대부분 저소득층	높음
부담가능한 주택 (Affordable housing)	• 시장주의적 관점 • 시세보다 낮은 주택 (below-market price)	• 일정기간 의무 임대 • 조건부 임대(분양전환) • 공공분양	• 모든 소득계층	낮음

2. 대두 배경과 최근 관심 증대

- 어포더블 하우징(Affordable Housing)은 기존의 social housing을 확대 개편한 21세기의 새로운 저렴주택의 대표 명사

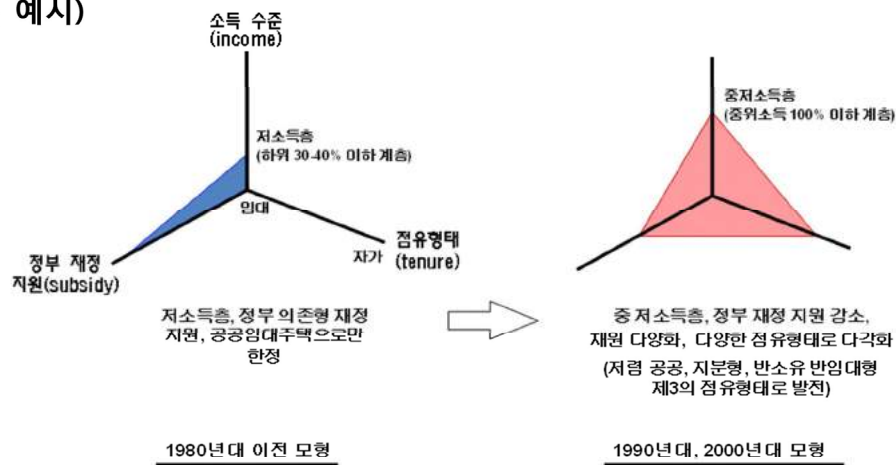
부담능력의 문제가 2000년대 최대 화두가 됨에 따라 각국 정부는 기존의 공공임대주택 위주의 저렴 주택을 '어포더블 하우징'이라는 프레임을 구성하여 저소득층 뿐 아니라 중산층을 위한 임대주택, 단계별 자가취득 프로그램으로 개편하고 운영 중에 있음.

- 프로그램의 설계 구조: 하이브리(Hybrid)형 구조
 - 소득 수준, 정부 재정 지원, 점유 형태의 새로운 조합 구조
 - 소득계층간 혼합(social mix), 파이낸싱 믹스, 점유형태 믹스 추구
 - 종전의 점유형태를 소유 vs. 임차의 이분법적 관점이 아닌 제3의 점유 형태 (반소유, 반임대)로 구조화되고 특징 (과도기적 모델)

2. 대두 배경과 최근 관심 증대

- 주택시장의 뉴페이스: 어포더블 하우징으로 제3의 주택시장을 개척

(도식 예시)



2. 대두 배경과 최근 관심 증대

- 부담가능한 주택은 도전과제이지만, 새로운 기회이기도 함

'Affordable housing is a global challenge – and an opportunity'

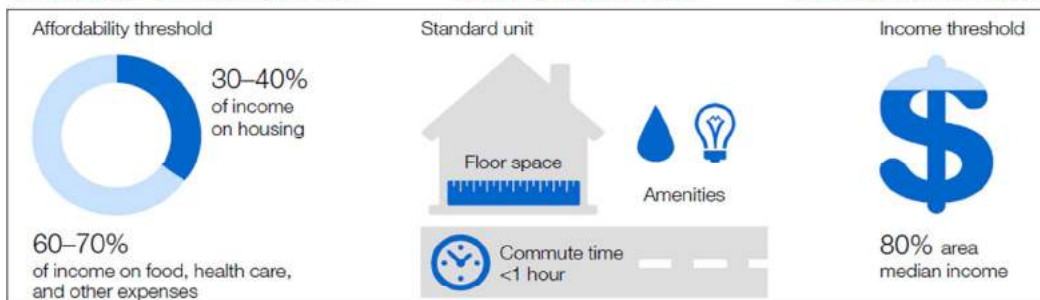
- McKinsey Global Institute (2016). A blueprint for addressing the global affordable housing challenge

○ 부담가능한 주택의 정의

(부담가능성) 소득의 30~40%를 지불

(주거수준) 적정 기준 충족

(대상) 중위소득 80% 이하



2. 대두 배경과 최근 관심 증대

○ 현안과 미래 전망

The challenge today ...

96 million
urban households are
financially overstretched

235 million
urban households live in
substandard housing

... and by 2025

106 million additional low-income households
will face the affordability housing challenge

... affecting 1.6 billion people or
one-third of urban population

- 세계적으로 최저(적정) 주거기준에 미달되면서도 주거비 부담을 겪고 있는 가구 수
; **3억 3천만 가구** (인구 20만명 이상인 2,400개 도시대상 분석)
* 이 중 2억 가구가 미국, 유럽, 일본, 오스트리아의 빈곤 지역에 거주
- 향후 10년 후인 2025년: 4억 4천만 가구(16억명)로 증가할 전망

2. 대두 배경과 최근 관심 증대

- 주거비 부담능력의 갭 (housing affordability gap):
 - 부담능력 갭으로 영향 받는 가구: 2015년 4억 4천만 가구
 - 연간 6,500달러 (글로벌 GDP의 1%) (사회적 비용을 의미)
 - * 사회 통합 어렵고, 건강 위협, 범죄, 교육 성취도 등에 부정적 효과 유발
 - 부담가능한 주택이 거의 없고 가격이 비싼 대도시: GDP의 10%를 초과
- 어떻게 하면 부담능력 갭을 줄일 것인가?
 - 이에 대한 적극적 대응은 사회 통합과 안정에 기여
 - 가구수 증가(가구 분화 등) → 주택수요 창출, 내수 진작, 경제 활성화
 - 과밀, 열악한 시설설비, 주거비 과부담 으로 야기되는 보건위생, 건강, 안전, 교육 등 사회 제반의 부정적 파급효과를 줄이는 효과

2. 대두 배경과 최근 관심 증대

- 그 동안 부담가능한 주거는 **민간 개발업자, 투자자, 금융권에 간과한 '기회'** → 앞으로는 새로운 투자시장으로 부각
 - 부담능력 갭을 줄이기 위해 부담가능한 주택의 공급이 절대적 중요
 - (4억 4천만호) 2025년까지 필요한 건설투자 규모: 9조 달러 ~ 11조 달러
 - 토지 포함시 16조원 투자 규모는 16조원 달러 (공공부문 1~3조 달러)
 - 2025년까지 신규 빈곤 가구는 1억 6백만 가구가 더 발생할 것으로 추산
 - 이들을 위한 연간 건설시장 규모: 2,000억~2,500억 달러(총 2조 3000억원)
 - * 이 규모는 글로벌 주택건설산업의 약 10%를 차지
 - * 2025년까지 신규 주택대출 시장 규모: 연간 3,000억~4,000억 달러 (전체 대출의 7% 이상으로 확대)

2. 대두 배경과 최근 관심 증대

➤ 이러한 결과는 이제 어포더블 하우스에 대한 새로운 접근이 필요하다는 것을 의미

- 표준 방식은 표준 결과를 낳을 뿐.
- 새로운 접근방법을 쓰지 않으면 획기적인 개선이 어렵고 기회 창출도 어려움

- ➔ 어포더블 하우스는 '주거 사다리'의 일환이자 옵션.
- ➔ 모든 소득계층에게 개방하고, 변화하는 Needs를 담을 필요

2. 대두 배경과 최근 관심 증대

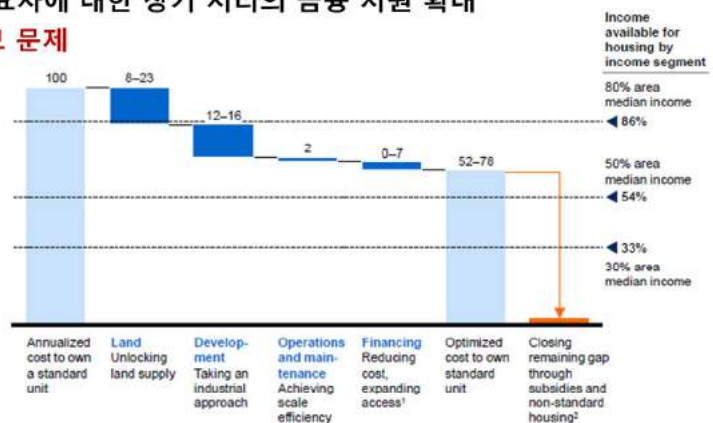
➤ 4가지 솔루션 제안

- (택지) 적정 입지에 공공택지 개발, 역세권 입지, 토지임차, 인센티브 (용적률 상향 등)
- (건설비 저감) 조립식 주거 보급, 에너지 효율 설비 등 (연관산업 발전을 통해 가능)
- (운영관리 유지 효율) 관리 효율을 위해 시장 확대하여 경제성 확보
- (금융부담 감소) 개발자 및 수요자에 대한 장기 저리의 금융 지원 확대

➔ 가장 큰 결정 요인: 택지 확보 문제

(맥킨지의 제안) 부담가능한 갭을
좁히기 위한 4가지 해법

➔ 현재의 부담수준을 20~50%
줄이는 수 있음



2. 대두 배경과 최근 관심 증대

➤ (글로벌 특이 사례) 오스트리아의 LPH (Limited-Profit Housing)

- 공식적으로 소셜 하우스 및 어포더블 하우스의 개념이 없음
- 수익이 제한되는 주택(LPH)은 사회 전체의 이익(공익: common good)을 위한 주택을 의미 - **LPH는 공익주택 (주택의 탈상품적 가치 우위)**

(LPH의 특징과 원칙) - 1945년 공익주택법 제정, 1979년 개정에 근거

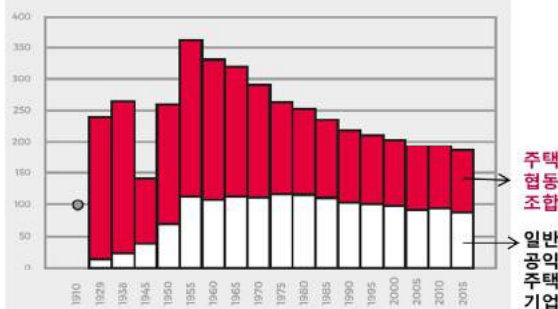
- (1) 대상: 저소득층 뿐 아니라 다양한 소득 계층을 거주
- (2) 장기 고정자산: 수익 자산이 아니라 매각을 하지 않는 장기 고정자산
* 주거복지 인프라, 사회적 공익적 자산 → 사회적 목표를 추구
- (3) 부담가능성을 유지하기 위해 정부가 지원
- (4) **3가지를 제한하는 주택**
 - 활동 목적을 제한: 수익성이 아니라 공익성 추구
 - 활동 범위를 제한: 상업적 활동 제한 (공익주택 활동만 세제 감면)
 - 수익 배분을 제한: 건설원가에 근거한 임대료 (수익률 최대 3.5% 제한)

2. 대두 배경과 최근 관심 증대

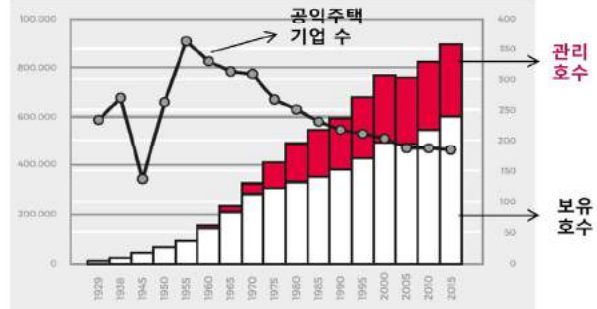
➤ 균형잡히고 다양한 임대차 시장 구성: 글로벌 주거위기의 안전지대

- 공익주택 공급자는 정부에 의무적으로 등록 (공익주택협회 GBV가 관리)
 - 회원: 1950년대 최대 350개 → **2015년 186개 (주택협동조합 98개)**
 - 다양성(5가지): 공급주체, 공급 방식, 공급 규모, 재원구성, 거주자 다양성
 - ('15) 자가점유 54%, 민간임대 18%, 공공임대 24%, 협동조합주택 4%

공익주택공급 호수 (1910~2015)
(전체 100만호 중 주택협동조합이 공급한 것은 40만 7천호)



공익주택 기업 수와 누적 공급 물량
(소유 60만호, 타인 소유 주택의 관리 40만호)



3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

➤ 주택 구입 비용: 연소득 대비 집값 (PIR: Price-to-Income Ratio)

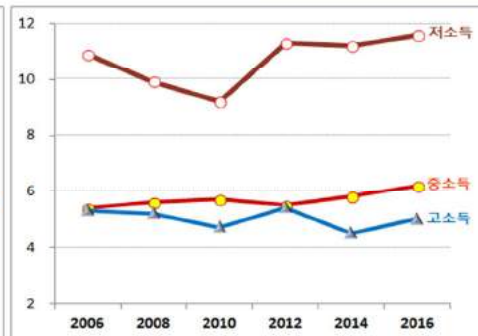
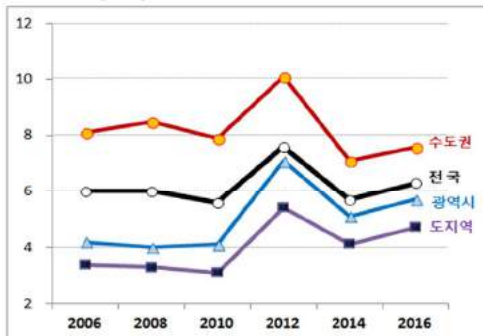
- 글로벌 기준

부담 가능한 수준	3배 이하
다소 벅찬 수준	3배 초과 ~ 4배 이하
벅찬 수준	4배 초과 ~ 5배 이하
부담할 수 없는 수준	5배 초과

도시근로자 1인 월평균소득: 219만원('17.2/4분기)

→ 자력으로 3억 주택구입시
매달 소득의 10% 저축시
10년, 5% 저축시 20년
걸려야 구입 가능

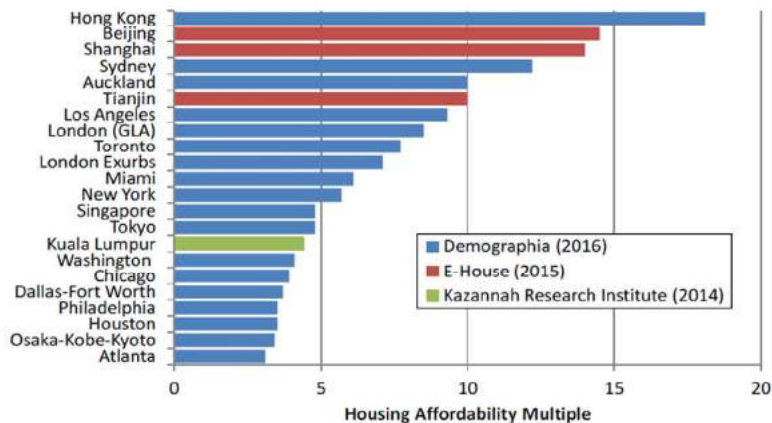
< PIR 추이 >



3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

➤ 주택 구입 비용 국제 비교

Affordability in the Largest Housing Markets
HOUSING MARKETS OVER 5,000,000 POPULATION

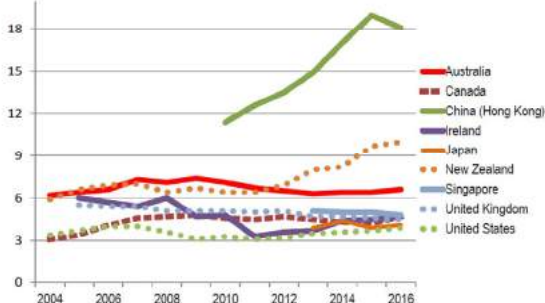


3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

➤ 주택 구입 비용 국제 비교

(자료: Demographia, 2017)

Housing Affordability: 2004-2016
MAJOR MARKETS (OVER 1,000,000 POPULATION)



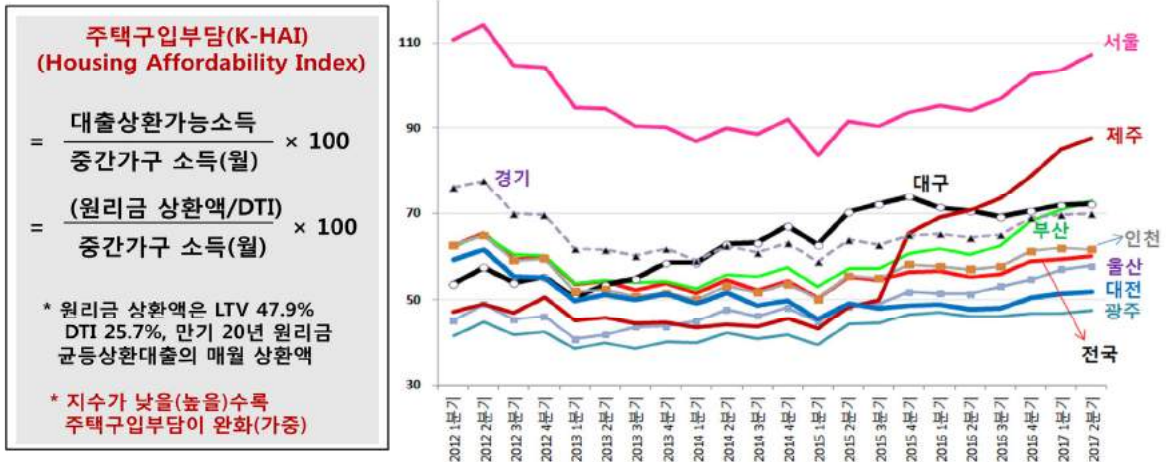
국 가	도시 지역 (406개)	100만 이상 도시 (92개)	주요 도시	PIR
Australia	5.5	6.6	Sydney Melbourne	12.2 9.5
Canada	3.9	4.7	Vancouver	11.8
China: Hong-Kong	18.1	18.1	Hongkong	18.1
Ireland	3.4	4.7	Dublin	4.7
Japan	4.1	4.1	Tokyo	4.7
New Zealand	5.9	10.0	Auckland	10.0
Singapore	4.8	4.8		4.8
United Kingdom	4.6	4.5	Bournemouth & Dorset London	8.9 8.5
United States	3.6	3.9	San Jose, CA Honolulu, HI Los Angeles, CA San Francisco, CA	9.6 9.4 9.3 9.2
Total	4.0	4.2		



13th Annual Demographia International Housing Affordability Survey (2016: 3rd Quarter)

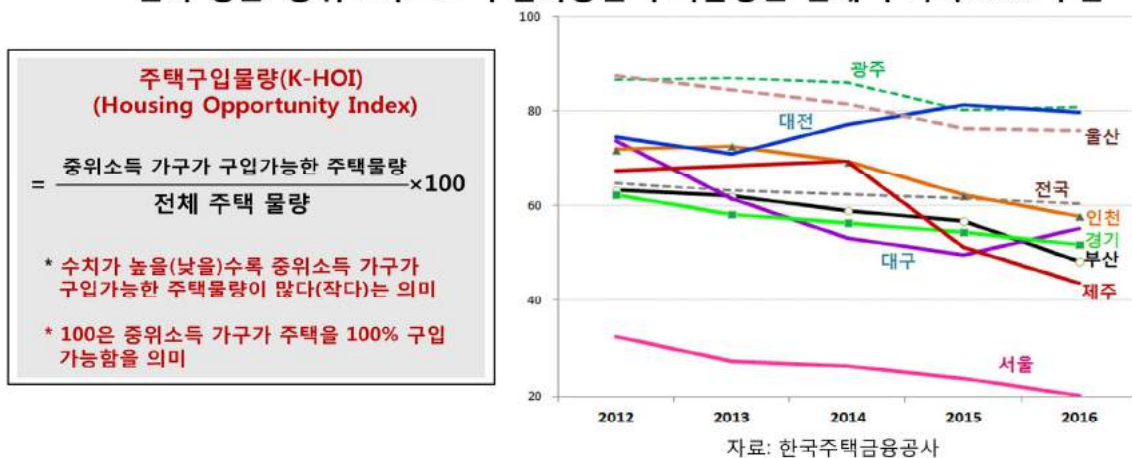
3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

- 주택구입 부담: 전국 평균은 점진적 가중이나, 지역별 양극화 심화
- 서울, 제주의 주택구입부담이 가중/ 강원,충남북, 전남북, 경남북은 완화



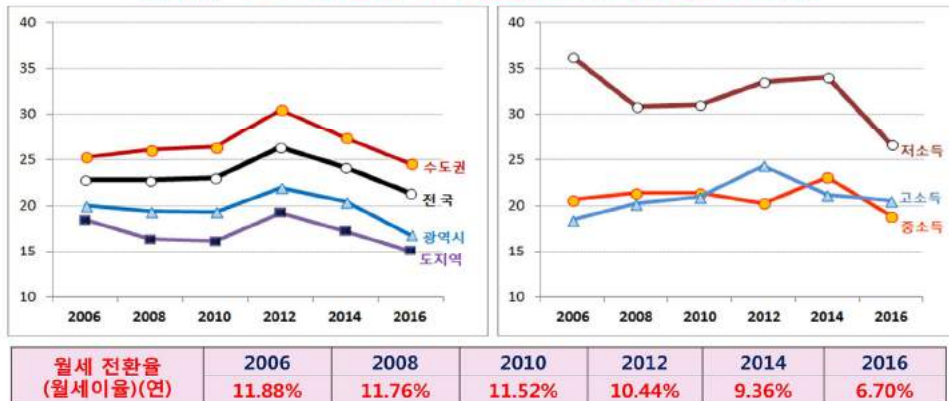
3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

- 중위소득으로 구입가능한 주택물량은 전국적으로 감소
- 서울: 중위소득으로 구입가능한 주택물량이 서울 전체 물량의 20%
- 전국 평균: 중위소득으로 구입가능한 주택물량은 전체 주택의 60% 수준



3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

- **임대료 부담:** 월소득 대비 월임대료 (RIR: Rent-to-Income Ratio)
- 글로벌 기준: 적정 부담 25~30% * 보증금이 많은 국내 여건에는 부적합
 - 저금리로 월세 전환을 하락에 따라 부담 수준이 낮아지는 효과
- < RIR(%) 추이 : 2016년 전국 평균 21.4% (수도권 24.6%) >



3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

- **임대료 과부담 가구(소득에서 임대료로 30% 이상 지출하는 가구)**
- 전체 임차가구의 27.1% (224만 가구) ('10년 25.5%)
 - 임대료 과부담은 수도권(특히 서울), 저소득층, 20대의 경우 높음

< 임대료 과부담 가구: 소득 대비 임대료 30% 초과 가구 >

구 분	2010	2012	2014	2016
RIR 30% 초과 비중	25.5%	31.9%	31.1%	27.1%
임차 가구수(만가구)	190.1	238.3	243.2	224.0

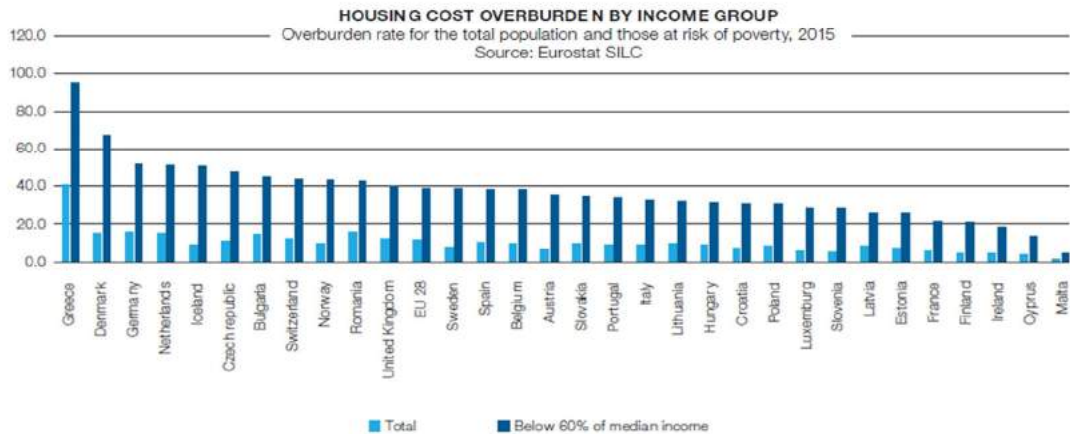
자료 : 국토교통부, 주거실태조사 원자료 분석 결과

< 특성별 임대료 과부담 가구 비중 (2016년) (단위: %) >

지 역	RIR 30% 초과	소득계층	RIR 30% 초과	연령	RIR 30% 초과
전 국	27.1	저소득층	37.8	20대	42.4
수도권	32.4	중소득층	13.9	30대	20.6
서 울	39.7	고소득층	21.8	40대	20.4
지 방	19.7			50대	19.4
				60대	31.7
				70대 이상	57.0

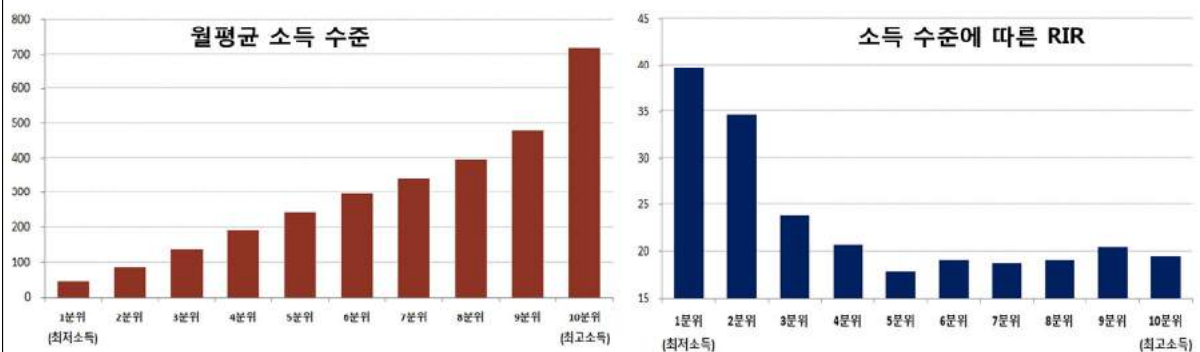
3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

- 유럽 비교: RIR ('00년) 21.7% ('05년) 21.7% ('15) 24.4%
- 임대료 과부담 가구(가처분 소득 중 40% 이상 지출) 비중: **11.3% ('15)**
 - 저소득층(중위소득 60% 이하) 중 과부담 가구 비중: **39.3% ('05년 35%)**



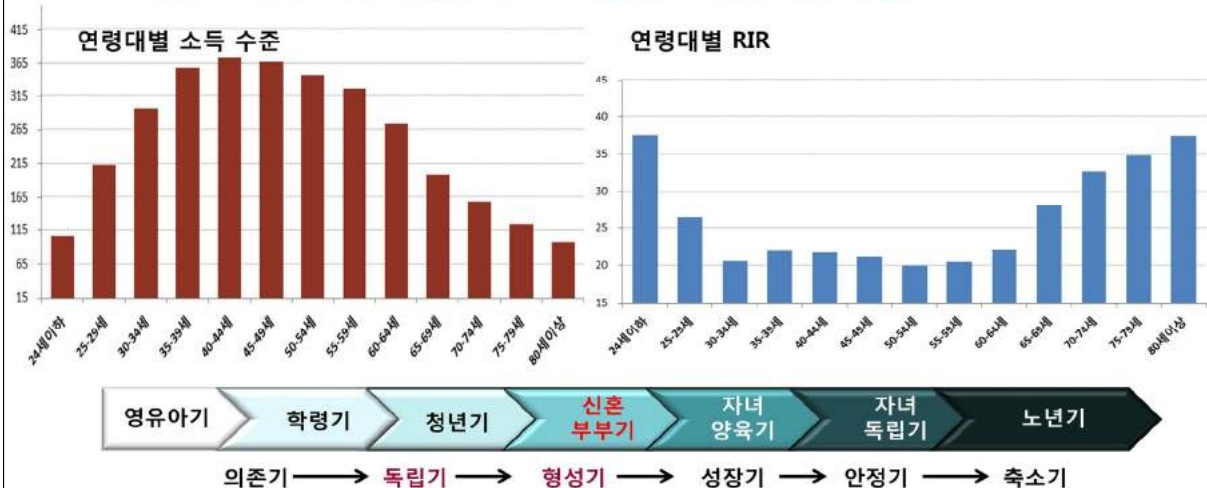
3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

- 임대료 부담의 특성 (1) 소득이 늘면 부담은 준다.
그러나, 평균의 함정이 있다.
(예: 질적수준이 낮은 열악한 주거 선택 → 임대료 부담을 억제.
보증금(자산)은 기회비용, 실제 지출은 아닌 특성으로
전세와 월세간의 Gap 발생; 부담 순서 전세 < 보증부월세 < 월세)



3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

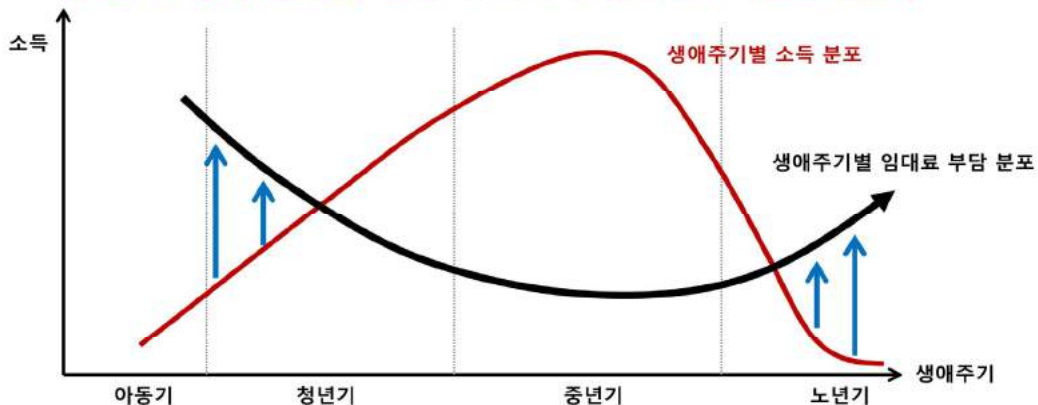
- ▶ 임대료 부담의 특성 (2) 생애주기별로 볼때 양극화 현상 뚜렷.
- 생애주기별 소득은 역U자형 vs. 임대료 부담은 U자형.



35

3. 우리 주거는 얼마나 부담가능한 수준인가?

- ▶ 청년세대와 노년세대의 과부담: 세대 양극화
- 저출산 고령화 문제와 결부 → 세대 맞춤형 주거지원의 필요성



→ 생애주기 균형 관점에서 소득이 낮아 빈곤 위험이 높은 청년기와 노년기에 주거복지 강화로 소득 재분배 효과 기대

36

4. 부담가능한 주거, 어떻게 실현할 것인가?

4. 부담가능한 주거, 어떻게 실현할 것인가?

➤ 부담가능한 주거에 대한 10가지의 오해와 진실 (McKinsey, 2017)

	오 해 (Myths)	진실 (Realities)
1	부담가능 주택은 경제와는 무관하다.	적정 입지에서 공급되는 부담가능 주택은 주거와 서비스를 제공하는 비용을 낮추며 저소득층을 경제 부문에 통합함으로써 생산성을 높임
2	고소득층 주거와 저소득층 주거는 서로 독립된 시장이다.	다양한 소득계층이 어울려 사는 통합된 주택시장 (intergrated housing market)은 모든 소득계층에게 선택과 기회를 제공 지역내 하위 주택시장의 교환과 거래 원활하여, 활력있는 주택시장을 만듦
3	부담능력 갭을 줄이기 위해서는 새로운 주택을 건설해야 한다.	주거 재생(재건축, 리모델링 등)은 신규 건설만큼이나 중요 기존 주택(혹은 건물)을 적극 활용 할 필요 그래야지 기존 지역과 사회적 관계와 일자리 접근 에 유익
4	주거 기준(standards)을 높여서 적절한 질적 수준을 보장해야 한다.	부담가능 주택은 주거 열망을 이루는 '사다리' 의 일환임 기준을 높이는 것은 비용 상승으로 저소득층이 부담할 수 없음. 최저주거기준을 충족시키는 정도에서 공급할 필요

4. 부담가능한 주거, 어떻게 실현할 것인가?

	오 해 (Myths)	진실 (Realities)
5	부담가능 주택을 지을 땅이 없다.	택지의 용도 전환, 인센티브(예: 용적률 보너스 + 부담가능 주택 의무 공급)를 적극 활용 - 소지주, 소상가 등을 총체적으로 활용(land pooling 방법) (입지나 규모에 따라 +, - → 풀링하여 관리하여 수익배분) - 추가적인 기반시설 설치 비용이 들지 않는 역세권 중심의 복합 개발
6	건설비가 너무 올라서 더 이상 부담가능 주택을 지을 수 없다.	건설기술 및 설비 개발: (예) 조립식 주거 보급 확대
7	부담가능 주택은 재원조달 리스크가 크다	정부 보증, 공적 자금 지원 등으로 리스크 보완이 가능
8	부담가능 주택은 매력적이지 못한 투자이다.	입지가 좋고, 전문적으로 관리 서비스가 잘 되는 부담가능 주택은 안정적인 수입원이 될 수 있음 - 규모의 경제성 (일정 호수 이상 확보)이 우선 필요 (시장이 어느 규모에 이르면 Low risk, low return 가능)
9	부담가능 주택은 국가 차원의 문제이다.	적정한 수준의 부담가능 주택의 부족 문제는 국가적이나 그 해법은 지역(local)에 있음 - 지역의 주거 니즈를 분석하고, 맞춤형으로 풀어나가야 함
10	부담가능 주택의 확보를 위해서는 정부가 많은 보조금을 지원해 주어야 한다.	부담가능 주택의 최대 성공 요인은 전달체계의 속도임 (Speed of delivery) - 목표 명확 및 진략화, 예측가능한 스케줄 - 정책의 일관성, 신속한 인허가 등 행정 지원

4. 부담가능한 주거, 어떻게 실현할 것인가?

1) 부담가능한 주거의 '경제학'이 필요

○ 한국형 부담가능성(affordability)의 원칙과 기준 마련

(예) 보증금 기준: 연소득의 0배 이내

월세 기준: 월소득의 00% 이내

○ 부담가능한 주거의 역할과 기능

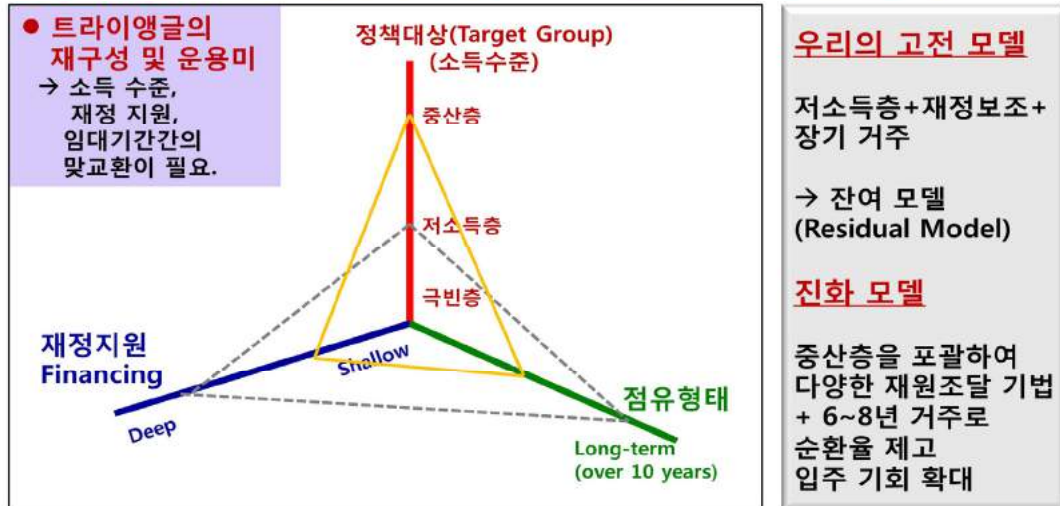
- 부담가능한 주거는 주변 시세의 80%로 공급되는 주택으로 부침이 심한 시장의 완충재로 역할
- 생애주기의 주거 사다리의 일환으로 기능

○ 정책 대상 계층

- 저소득층 뿐 아니라 중산층의 일부까지를 지원 필요 (중산층 부흥)
* 중산층 비중: '90년대 중반 70%에서 '16년 60%로 감소

4. 부담가능한 주거, 어떻게 실현할 것인가?

1) 부담가능한 주거의 '경제학'이 필요: 포트폴리오 구성의 다양화



4. 부담가능한 주거, 어떻게 실현할 것인가?

2) 현재 소득주도 성장의 키포인트: 주거비 부담 줄이기

- **공적 지원 확대: 공적지원 임대주택 매년 17만호 ('22년까지 총 85만호)**
→ 가처분 소득 증가, 소비지출 확대, 내수 진작, 경제 활성화 기대
- **다운 사이징: 소형화 (가구 규모에 맞춘 합리적 소비 패턴 정착)**
→ 최저주거기준 이외 적정주거기준 개발 필요
→ 주거과소비에 대한 제어 목적에 대한 지표 개발 필요
- **과부담이 심각한 청년세대와 고령세대에 대한 집중 공략**
 - * **청년 임대주택 30만실, 신혼부부 공공분양 5만호, 공공실버주택 등**
 - (예 1) 프랑스 파리 아비타: 올해 9월부터 공공임대주택 공가 활용하여 청년(주로 대학생) 입주, 임대료 할인, 프로보노(재능기부) 연계(단지내 공부방 운영) 시범 사업 시작
 - (예 2) 독일 대학도시 괴팅겐시: 노인들의 빈방과 대학생 임차인 연계, 임대차 계약은 금전적, 비금전적(청소, 유리창 닦기, 반려견 돌봄, 문서작성 등 도움, 외출 도와주기 등) 계약으로 대학생의 주거비 부담 낮추기: 세대 공존 하우스 해법 확산

4. 부담가능한 주거, 어떻게 실현할 것인가?

3) 각 부문의 역할 강화

- (정부 부문) 중앙과 지방, 중앙 부처간(국토부, 교육부, 문화부, 여성가족부...) 지자체간 협력과 지원 체계 강화
(예) 3~4개 시군이 합작하여 부담가능한 주거 공급 전략 만들기
정책 혼합 보편화(영유아 보육, 보건의료 지원, 각종 돌봄 서비스 등)로 부처별 칸막이의 단점을 해소하는 범부처형 총괄 기구 필요
- (공급자) $1+1 \neq 2 \rightarrow 1+1=3$ 혹은 $1+1=11$ 이 되는 공식 만들어 시너지 효과
 - 코프티션(Co-opetition) 전략 필요. 파트너쉽보다 한단계 더 나아갈 필요
 - * 협력(cooperative)과 경쟁(competition)의 합성어
 - 건설과 공급 능력 업체 + 운영관리 경험 있는 전문 관리회사
 - + 지역사회에 밝고 서비스 연계에 탁월한 사회적 경제 주체**→ 20년 이상 장기 운영되는 부담가능한 주거를 가능하게 함**

4. 부담가능한 주거, 어떻게 실현할 것인가?

4) 부담가능한 주거의 공급 기반 다지기

- 택지 확보가 관건 : 공공택지 확대 필요
→ 택지 공모 방식 적극 활용하여, 부담가능성 실현 목표 반영
- 양호한 입지 여건 : 복합 상권, 교통여건 좋은 역세권 주변 개발
→ 추가적인 기반시설 비용 부담 없어 건설비 부담 완화
→ 용도 전환, 용적률 인센티브로 부담가능한 주거 의무 확보
(점차 기부채납 방식 → 공공기여(public contribution) 방식으로)
(예: 부담가능한 주거: 20% 확보)
→ 다양한 계층이 어울려 사는 활기있는 도시 만들고, 사회 통합에 기여
- 빈집 활용, 비주택 매입 및 리모델링 등 적극 활용
 - 기존 주택 자원을 적극 활용 (전국 100만호에 이르는 재활용 모델 개발 필요)
 - 서울시 사례와 같은 노후 고시원 등 매입하여 부담가능 주거(주변 시세의 80% 수준으로 공급)로 공급하는 방안 등 (사회주택의 정의)

4. 부담가능한 주거, 어떻게 실현할 것인가?

5) 공적지원 임대주택을 넘어 부담가능한 주거로

○ 공적지원 임대주택은 일종의 부담가능한 주거이지만, 자격 요건을 충족해야 하는 접근 가능

→ 부담가능한 주거는 모든 소득계층에게 개방, 분양과 임대로 다양화

→ 어느 부문에 쏠리지 않고 (지금은 비제도권 전월세 우위 시장)

균형 잡혀 견제가 되는 시장을 만들기 위해서는 여러 개의 기둥을 갖춘
다원주의 주거 시스템이 필요

* 사회적 경제 주체(주택협동조합, 사회적 기업)의 육성과 지원 중요
(사회주택협회: 49개 (2016년말))

* 다양한 유형의 주거 공급: 다수의 공급자가 다양한 디자인(평면,구조),
다양한 규모, 다양한 입주 조건(거주자 다양성), 다양한 재원으로 투자

감사합니다.

사회적 저렴주택 이념을 넘다
주거복지의 확장으로서의 저렴주택

저렴주택(Affordable Housing)의 대안 모델 사례와 정책적 시사점

▶ 전 은 호

토지+자유연구소 시민자산화 지원센터장

저렴주택(Affordable Housing)의 대안 모델 사례와 정책적 시사점

 토지+자유연구소
INSTITUTE OF LAND AND LIBERTY
시민자산화지원센터장 전은호

Affordable Housing

0. 주거 정책 흐름 변화
1. 기준 고민하기
2. 사례 나누기
3. 대안 모색하기

80% of the (local) market rent

80% of the (local) MARKET rent

80% of the (local) market rent

주거 현황 이슈

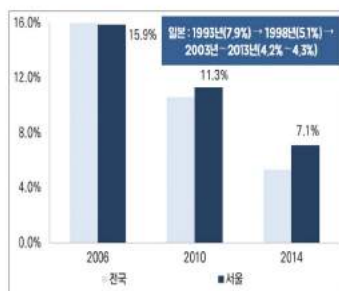
양적 수준 개선

- 주택의 양적 공급 확대 노력 지속
- 전국 주택 실질보급률 106% 상회



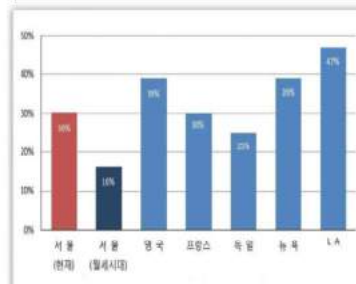
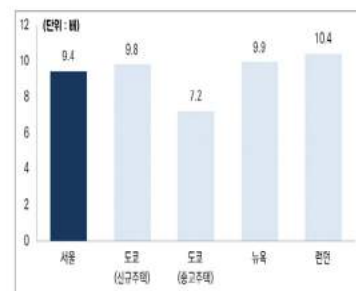
질적 수준 미흡

- 최저기준 미달가구 5%
- 비주거 거주가구 17만 이상. 지속증가



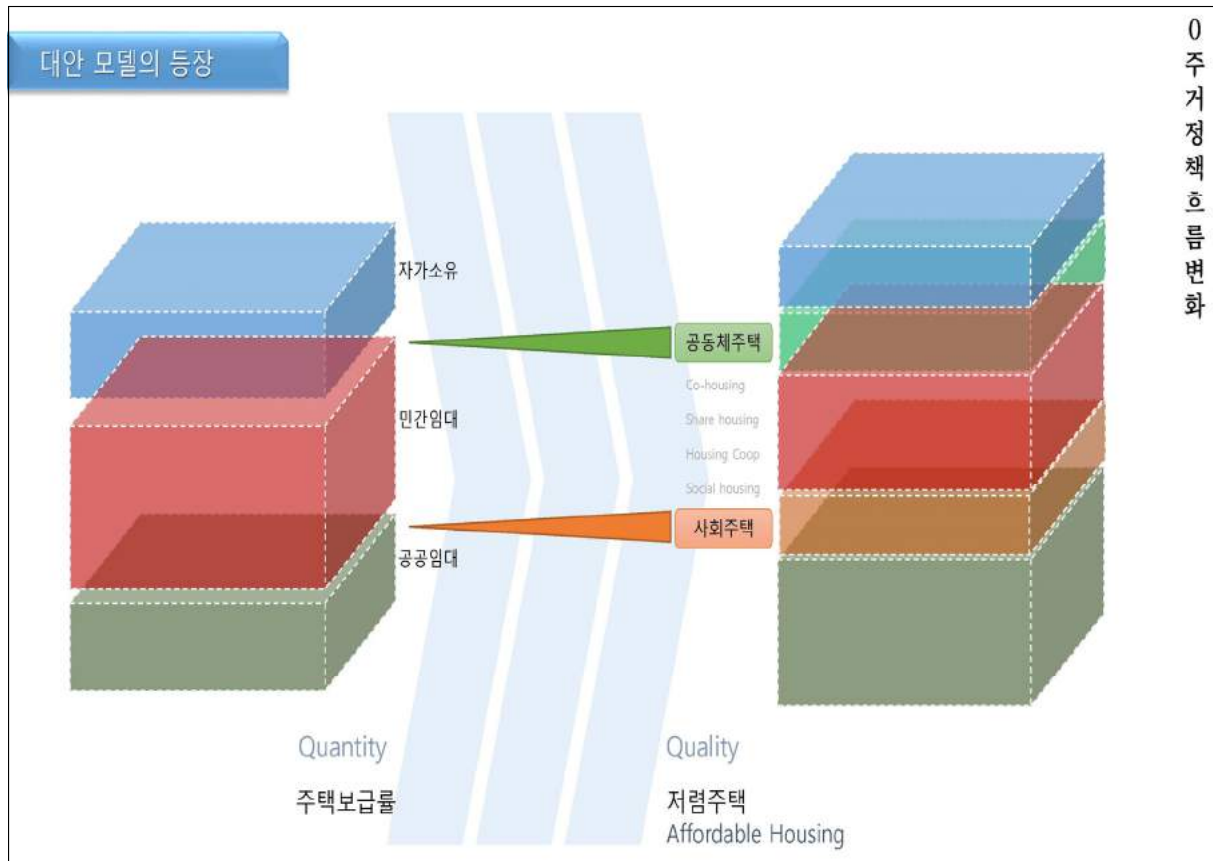
높은 주택가격 임대료부담 증가

- 연소득 대비 주택가격(PIR)은 9.4.
- 월세화 가속으로 임대료 부담 가중



참고자료:저성장 고령화시대의 주택정책,서울연구원(2016).

0 주거 정책 흐름 변화



저렴주택(Affordable Housing) 흐름

주택의 품질 및 입지가 적정하면서도 소득대비 주거비부담이 적은 주택으로 공공주택, 사회주택, 저렴한 주택 등을 표현하는 용어

점유형태의 중립적 성격	민간부분의 이해 반영	사회정책의 전달체계 변화에 대응
<ul style="list-style-type: none"> - '부담가능 주택' 용어 자체는 임대주택만을 지칭하는 것은 아님. - 부담가능 주택정책은 자가(소유)와 임차에 대한 지원을 모두 포함 	<ul style="list-style-type: none"> - 신자유주의 흐름 속에서 민간부분은 주택정책이 민간투자 및 건설업 중심으로 이루어질 수 있도록 적극적으로 로비를 실시 - '부담가능 주택'은 민간부분의 이해를 정책논의의 장으로 끌어들이는 역할을 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - '부담가능 주택'은 개인의 선택을 현실화시키는 능력과 관련 - 따라서 사회정책이 개인의 책임을 강조하고, 개별적 상황에 대응하는 방식으로 변화하는 상황에 대응
<p>미국</p> <p>Housing New York(10개년 계획)</p> <p>❖ 배경</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2012년 기준 소득대비 임대료 30%이상 가구 55% - 20년 간 임대료인상률(40%)>소득인상률(15%) <p>❖ 정책</p> <ul style="list-style-type: none"> - 뉴욕시, 주거보조 및 inclusionary zoning - 중위소득 80%이하 대상 78% 공급 목표 - 차등 용적률 인센티브 적용 	<p>영국</p> <p>Affordable Housing Program(AHP)</p> <p>❖ 배경</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2011년부터 민간부분을 활용하여 재정부담을 줄이기 위한 목적으로 저렴한 주택을 공급 <p>❖ 정책</p> <ul style="list-style-type: none"> - 시세 80% 수준으로 공급(저렴주택 재고 감소) - 임대료 상한률 : 소매물가지수+1% 이하 - 신규주택의 50% 저렴한 주택 공급 공약(런던시장) 	<p>호주</p> <p>National Rental Affordability Scheme</p> <p>❖ 배경</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중위소득이하 저소득층 저렴한 주택 제공 <p>❖ 정책</p> <ul style="list-style-type: none"> - 입주자격 및 거주자격 제한(지속적인 모니터링) - 시세 80%이하, 10년 - 세금감면 및 기금지원 - 시세가 높은 지역 저렴한 주택 기능 미비

자료: 박은철(2016) 주택정책 환경변화에 따른 저렴한 주택 공급방안 발표자료, 서울연구원.

80% of the (local) market rent

80% of the (local) MARKET rent

80% of the (local) market rent

서울시 사회주택/공동체주택 저렴성 기준

사회주택

공동체주택

대상

- ① 소득 6분위 이하 취약계층(가구 월평균 소득 70%)
- ② 장애인, 고령자 등 주거약자
- ③ 서울시장이 정하는 기준에 부합하는 청년 1인 가구 등

- ① 도시가구 월평균 소득 100%

조건

시세	연	최대
80%	5%	10년
임대가격	임대료 인상률	주거기간
감정평가를 통해 공정 임대료 산출. 시세의 80% 이하로 임대료 책정.	연 5% 이하 임대료 인상 제한.	임주자는 최대 10년까지 계약 갱신 가능.

연
5%
임대료 제한 X
임대료 인상률
연 5% 이하 임대료 인상 제한.

PRICE OF THE MARKET
시세

VS

소득
INCOME OF THE HOUSEHOLDS
HUMAN

기준의 예시



구 분	임대료 산정방법	임대료 수준
독 일	비용연동형 + 시세연동형 + 소득연동형	시세 수준
오스트리아	비용연동형	시세 수준
덴마크	비용연동형	시세 수준
스페인	비용연동형	시세의 50% 이하
프랑스	비용연동형	시세의 50%~70%
네덜란드	가치연동형 + 소득연동형 + 시세연동형	시세의 50%~70%
영 국	가치연동형 + 소득연동형	시세의 50%~70%
스웨덴	시세연동형	시세 수준

나라별 임대료산정방법
표적: 저소득층(2017)
사회주택제도 도입 원과
정책과제 서울연구원

사례 : 공동체토지신탁

미국 260여개 CLT <http://cltnetwork.org/>
 관련법 : Section 213, Housing and Community Development Act of 1992
 영국 100여개 CLT <http://communitylandtrusts.org.uk>
 관련법 : Section 79 of the Housing and Regeneration Act 2008



2
사
례
나
누
기

공동체토지신탁의 강점 및 역할

- 토지 임대(지속가능한 지불가능성)
- 자산 관리(커뮤니티 자산 형성)
- 마을만들기(주민참여, 역량강화)
- 비영리/사회적경제기업 역할
- 이용료 책정(사회적 효과 고려)
- 민주적 의사결정(3자 거버넌스)
- 사회투자/기금지원 유치



커뮤니티 토지 컨트롤에 의한 지불가능성 유지



토지를 영구적으로 소유 관리하는 지역기반조직 신탁에 의한 민주적 운영 및 토지의 공동체적 활용

사례 : 공동체토지신탁

저렴성을 유지하는 방법

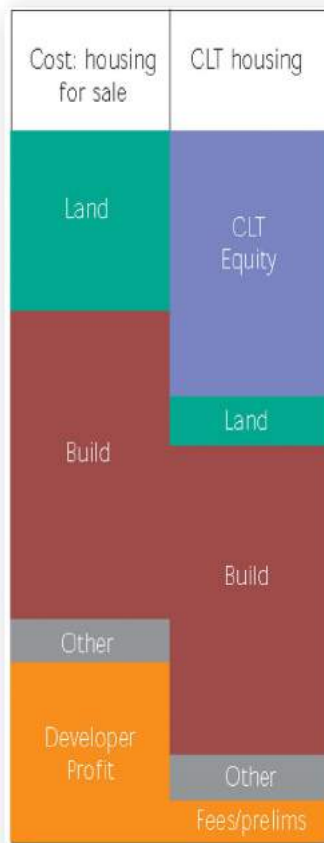
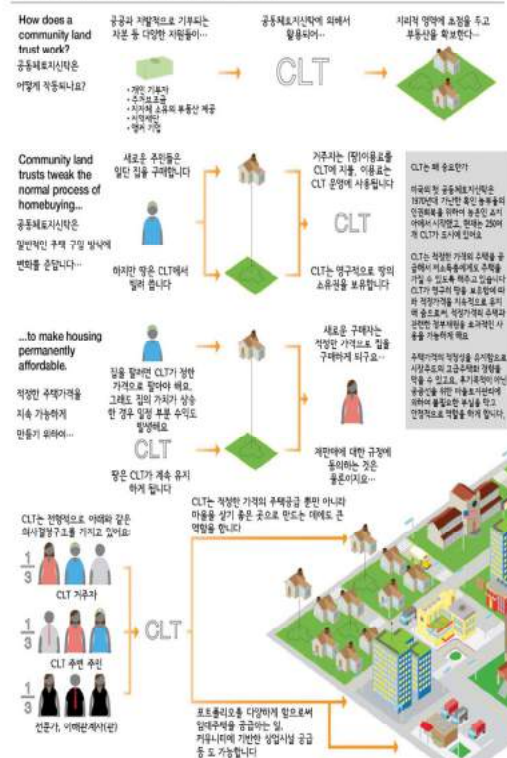
지불가능한 수준은 대체로 소득의 20~25%로 설정.

토지비를 공동체가 컨트롤 하면서 저렴성을 지속가능하게 유지하는 효과를 내고 있음

분양형의 경우, 환매 시 이익에 제한을 두어 토지가치가 지역 내에 머무를 수 있도록 함

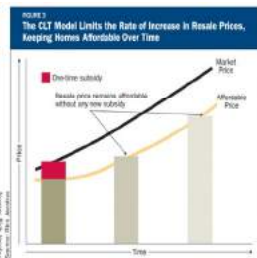
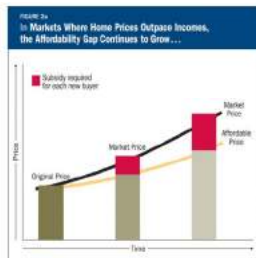
주택 뿐만 아니라 상가, 커뮤니티시설 등에도 토지를 임대하면서 사회적 성과를 내고, 경제적 지속가능성을 보장해 주는 도구로 유용하게 활용되고 있음

Community Land Trusts 공동체 토지신탁



사례 : 공동체토지신탁

내용	CLT	Market	비고
토지비용	4,000	4,000	
건물비용	8,000	8,000	
초기 개발비	12,000	12,000	
토지비용보조	4,000	0	토지비용 제외
대출보조		4,000	
첫 구매자 소요비용	8,000	12,000	구매자 기준
건물 상승분	6,300		10년 후, 매년 6% 상승 가정
토지+건물상승분		9,500	
재판매율	25%	100%	평균 25% 적용
상승액	1,600	9,500	
대출보조금 반환	0	4,000	
첫 구매자 소득	1,600	5,500	
두번째구매자 지불액	9,600	21,500	



30년간 시뮬레이션
 • 주택가격 증가율 : 6%
 • 소득증가율 : 3%
 • 재판매 간격 : 7년
 보조금 지출(16배)
 \$820,000 vs \$50,000

TABLE 1 Performance of Alternative Subsidies Over Time		
Initial Sale	Homebuyer Loan (No Interest)	CLT Model (AMI Index)
Initial market value	\$250,000	\$250,000
Subsidy	50,000	50,000
Initial sale price	250,000	200,000
Resale in Year 7		
Sale price	375,000	245,000
Repay first mortgage	(174,051)	(174,051)
Repay public subsidy	(50,000)	0
Sales costs (6%)	(22,500)	(14,700)
Seller's net proceeds	128,449	56,249
Affordable price to next buyer	245,000	245,000
Recaptured subsidy	50,000	0
Additional subsidy required	80,000	0
Total subsidy for next buyer	130,000	0
Resale in Year 14		
Sale price	565,000	303,000
Additional subsidy required	132,000	0
Resale in Year 21		
Sale price	850,000	372,000
Additional subsidy required	216,000	0
Resale in Year 28		
Sale price	1,278,000	458,000
Additional subsidy required	342,000	0
Total subsidy invested over 30 years for 5 families		
	\$820,000	\$50,000

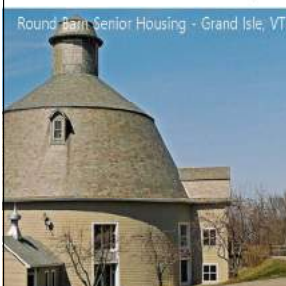
사례 : 공동체토지신탁

Champlain Housing Trust Burlington, Vermont



- 설립년도 : 1984년 설립(BCLT, LCHDC) 2006년 합병
- 조직특징: 비영리, 시민단체+주, 지방정부 지원
- 서비스지역: 3개 카운티(Chittenden, Franklin and Grand Isle), 39개 타운,
- 주택형태: 1,500 아파트, 475 자가주택, 15개 상가/업무시설 공급, 5개 협동조합(115가구), 120호 아파트
- 직원 수: 90여명
- 특징: 미국 최대 CLT, 지방정부주도형, 2008년 World Habitat Award 수상
- Fund : HUD 기금, Champlain Valley Loan Fund(건물수선), 연기금 등 지원받음
- 임대료 : 월 소득 대비 20~25% 수준
- 토지사용료 : 25\$ 수준, 환매율 : 25%

Round Barn Senior Housing - Grand Isle, VT



Park Place Apartments - Burlington, VT



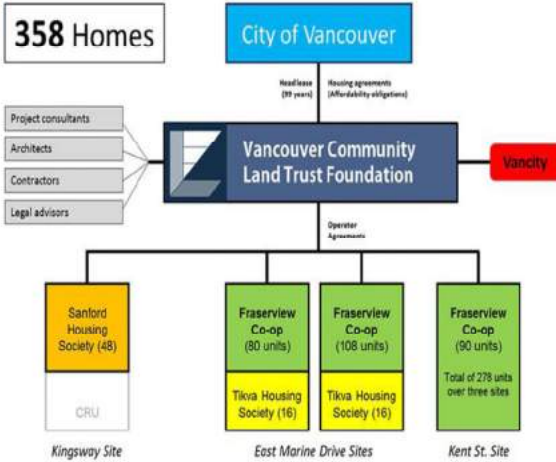
사례 : 공동체토지신탁

캐나다 밴쿠버 토지신탁

지불가능한 수준은 대체로 소득의 30%로 설정되며 부족한 부분은 주거보조금 및 지원책을 통해 해결

밴쿠버시가 사회주택, 협동조합주택 공급자들과 기관들과 함께 민관합 협력형 모델로 저렴주택을 공급하는 시도

공동체토지신탁의 역할을 하는 재단을 설립하여 시 토지를 저렴하게 제공하고 재단은 각종 컨설팅 및 법률자문을 돕는 것은 물론 공급수제들에게 99년의 토지 사용권을 부여함으로 지불가능성이 지속되도록 보장해주고 있음

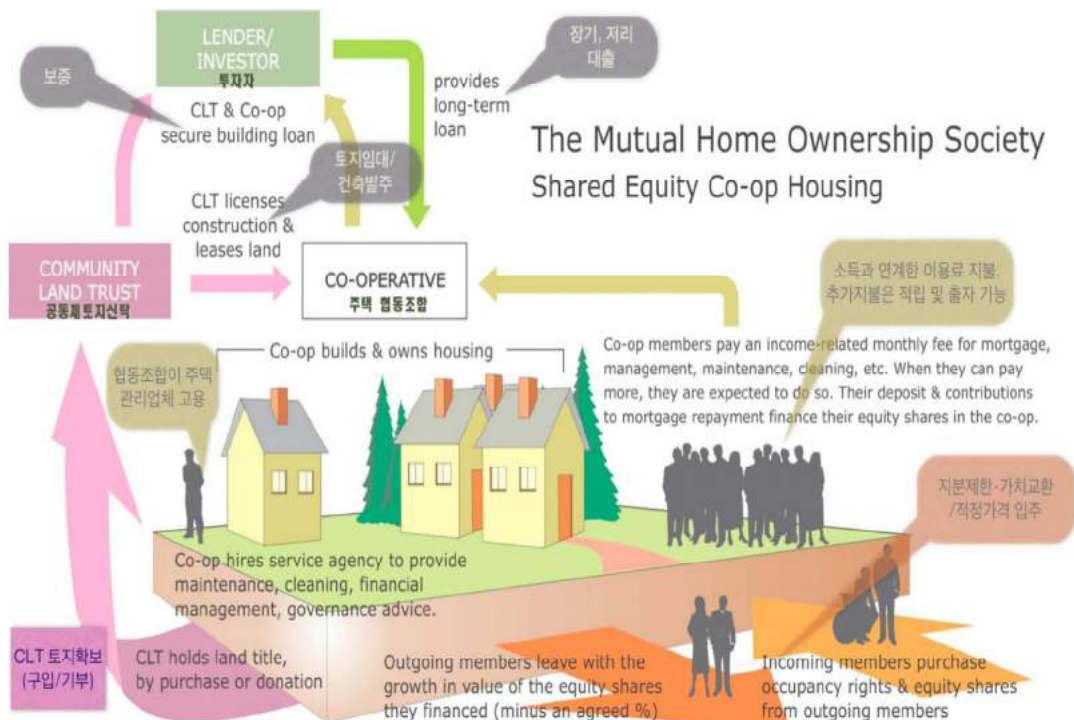


A Community Land Trust Development Model

Partner & 펀딩 소스	펀드유형	펀드액	비율	비고
밴쿠버시	Land	2470만\$	23.0%	99년 임대
국가+주정부	Equity	400만\$	3.8%	정부주택기금
브리티시컬럼비아주	Loan	5740만\$	53.8%	건설자금 대출
협동조합&비영리주택공급자	Equity	480만\$	4.5%	
Kingsway-상업공간 임대	임대수입	490만\$	4.6%	임대수익
New Market Fund	Equity	1100만\$	10.3%	



사례 : 상호소유주택모델



2 사례 나누기

사례 : 상호소유주택모델

저렴성을 유지하고 상호호혜하는 방식

2
사
례
나
누
기

1. Housing Partnership은 상호주택소유권신탁(MHOT) 프로젝트를 통해 **토지가치가 어떻게 모아지고 재순환되는지**를 설명하는 간명한 자료가 필요했다.
2. 이를 위해서 우리가 제안하는 내용 즉, 자산에 대한 **지분이 구성원들에게 어떻게 배분되고, MHOT내에 저장되는지**에 대한 세부적인 사항을 이해하는 것이 필요하다.
3. 장기임대는 사용권을 가진 **상호주택소유자**들이 초기 5%의 보증금과 매달 그들이 **지불하게 되는 임대료, 건축비 등을 감당할 수 있도록 만들 것이다**. 회원들의 매달 요금은 지불 가능한 수준 또는 순 소득의 35% 수준으로 책정될 것이다. 회원들이 지불하는 비용은 MHOT가 건축비를 마련하기 위해서 받은 대출의 상환자금으로 사용될 것이다. 상호 소유한 자산 포트폴리오는 개별 회원들이 출자한 각 'units(구좌)'를 통해 전체 자산을 구성한다. (말하자면, 출자금의 1 구좌는 1000파운드, 더 유연하게 500, 250, 100 파운드 등으로 가격을 설정할 수 있다. 세부적인 내용은 파일럿 사업들을 통해 정할 수 있을 것이다.)
4. 자산의 구좌는 MHOT의 자산포트폴리오 상 전체 건축비 부분이 개별회원들에게 할당 되어져야 하고, 그들의 보증금과 매달 지불하는 비용으로 충당되어야 한다. 그래서 만약 **한 회원이 1인에게 할당된 건축비용의 80%만 부담 가능하다면 120%의 나머지 비용까지 감당할 수 있는 다른 조합원이 필요하다**. 이 **협력적인 메커니즘은 무료로 제공된 토지가 주는 이익을 회원들이 모두 동일하게 얻는 것이 아니라 소득이라는 기준에 맞추어 얻는 것이 공정**하다는 것이다.(역자주, 소득수준별 Affordability를 구성원들끼리 자발적으로 지켜가는 것이 토지가 주는 이익을 공정히 나누는 메커니즘이 될 수 있다.)
5. 회원이 **떠날 때** 지분과 사용권은 임대계약 시 지분에 대한 규정을 따라서 이전한다. 임대계약은 MHOT가 운영되는 **지역주택시장의 가치와 연계**시킨다. 임차인의 자산이 시장수준에 적절하게 맞추어 주는 경우는 MHOT의 규정상 **정해진 임대계약기간 이상은 거주**를 해야 한다. MHOT는 그들의 규정을 비합리적으로 집행하지는 않으며, **탈퇴하는 멤버에게 그들에게 주어진 일정 자격에 해당하는 상승된 지분(자산)의 가치를 보장**해 주는 것이다.

출처 Equity release and land value capture David A Rodgers EXECUTIVE DIRECTOR CDS Co-operatives

사례 : 상호소유주택모델

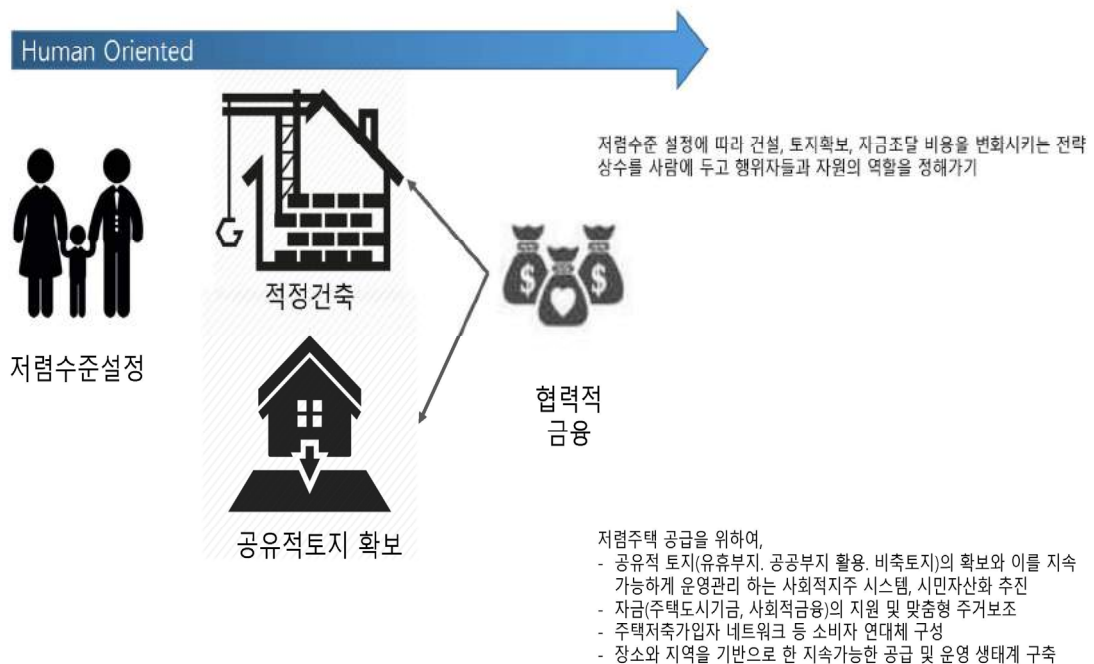
2
사
례
나
누
기

6. 탈퇴하는 멤버들의 개별 지분의 가치만큼 임대차계약으로 들어오는 **새로운 회원이 지불 가능한 사람을 새로 회원으로 모집**할 수 있다. 또한, 탈퇴하는 회원이 보유했던 **지분의 일부분은 기존 회원에 의해서 할당**될 수도 있고, 이런 경우에는 **새로 가입하는 멤버는 더 저렴한 비용으로 들어올 수 있게 된다**. 이렇게 탈퇴한 멤버가 보유했던 지분의 일정부분을 할당하는 방식은 MHOT가 장기적으로 미래의 거주자들에게까지 **지불가능성을 계속 유지하게 하고 무료로 제공된 땅의 가치를 효과적으로 재활용하여 거주자와 새로 들어오는 사람에게 저렴한 주택을 지속적으로 보장**해주는 데에 효능이 있다.
7. 그러므로 **조합원이 탈퇴 할 때, 그들의 지분의 일부는 추가적인 지분을 확보하려는 기존 회원들에게 할당**될 수 있다. **임대계약상 사용권을 가진 지분의 잔여분은 새로 들어오는 회원들에게 더 저렴한 비용으로 할당**될 수 있다. 그래서 예를 들어보면 한 회원이 1000파운드의 70구좌로 시작을 했고, 소득이 늘어 추가로 30구좌를 더 매입했다. 이 회원이 떠날 때 40구좌는 규정에 의해 기존 회원들 중 소득이 상승해 지분을 더 확보하는 차원에서 구매를 하게 되고, 반면 새로 들어오는 회원은 더 낮은 비용인 60구좌를 할당 받게 된다.
8. 탈퇴하는 회원이 갖고 있던 지분을 소득이 상승한 기존 멤버들과 새로운 멤버들 끼리 나누는 것이 가능한 것을 통해 탈퇴 멤버와 새로 가입하는 멤버 모두에게 좋은 것이다. 기존의 회원이 일부를 구매하고 나머지를 새로 가입하는 회원이 구매하면서 **탈퇴 멤버에게는 임대차계약 해지를 수월하게 해준다. 신규회원은 저렴한 비용으로 그들의 건물 지분과 집을 얻을 수 있다**. 물론, 만약 일부 탈퇴 멤버들은 그들 지분의 전체를 신규 멤버와 전부 교환할 수도 있다. 이것은 시장에서 부동산을 거래하는 것과 유사한 것으로 지분은 시장의 상황에 따라 오르거나 떨어질 수도 있다.
9. 임대차 계약조항에 따라 지분의 할당과 사용권에 대해 규제를 하는 MHOT의 책무는 CLT와 MHOT간 주 임차계약의 계약조건에 의해 보장될 수 있다. 만약 **MHOT가 지분관련 조합이나 계약사항을 위반했다면 CLT가 MHOT에게 지대를 청구할 수 있는 조항**이 있다. 이것은 MHOT가 **의도된 목적대로 기능을 수행하도록 하는 강력한 인센티브**이다. 물론 CLT는 MHOT 회원들에게 무상으로 제공하는 토지의 원소유자로서 광의의 책임감이 내재되어있다.
10. **상호주택소유권은 순소득의 35%의 범위 내에서라면 소득의 상승으로 지분을 더 구매할 수 있도록 보장하여 자산을 마련할 수 있는 긍정적이고 다이나믹한 물로 설계**되었다. 기존 멤버가 자신들의 소득에 따라 추가적인 지분의 할당을 받을 수 있도록 하는 반면, 계약상 신규 멤버가 지불해야 하는 비용을 저렴하게 하려는 부분도 있다. 이것은 MHOT가 매년 멤버들의 소득수준을 파악하고 소득 수준에 따라 기존 멤버들에게 탈퇴 회원의 일정 지분을 구매하도록 강제함으로써 성취할 수 있다. 이것은 **MHOT에게 무료로 제공된 토지의 가치가 기존 멤버들의 상승된 소득 만큼 새로운 멤버들의 저렴한 주거환경 보장으로 재순환 되는 것이다**.

사례 : 상호소유주택모델

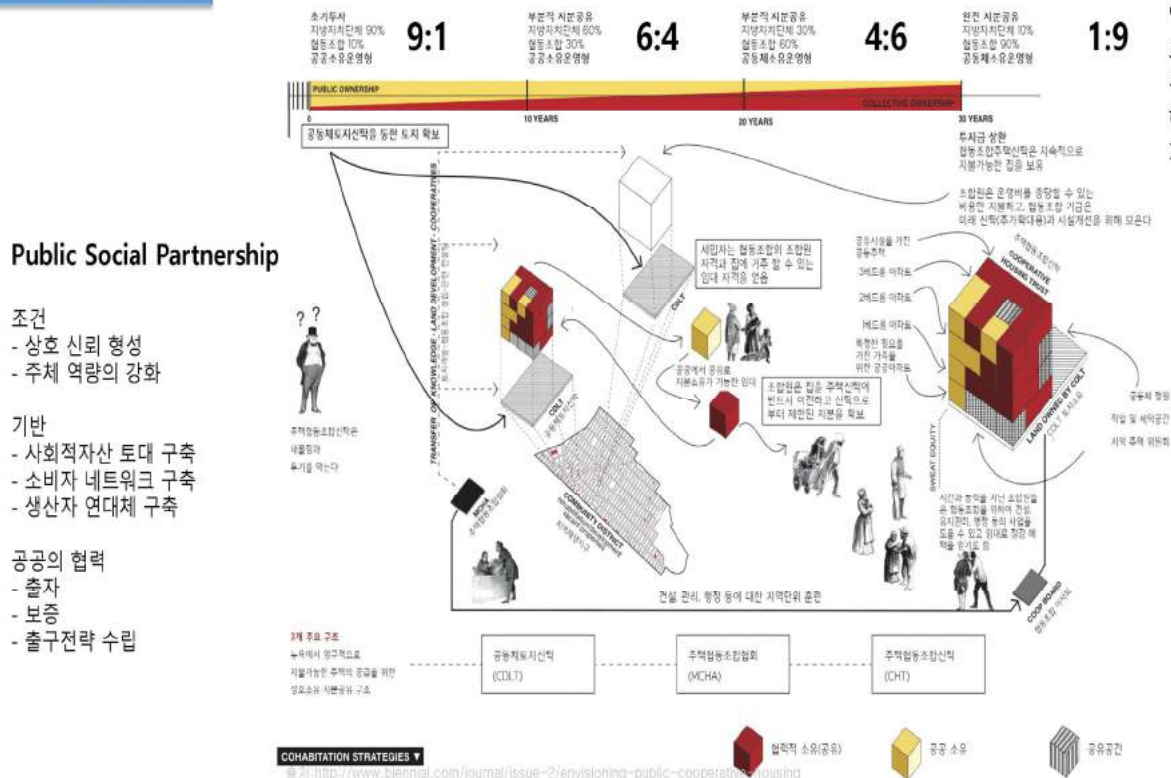
11. 위에서 언급된 방식들은 제도가 지닌 **토지가치환수** 측면을 보여준다. 총 수입을 공개하는 **의무를 다하지 않거나** 추가 구좌에 대한 투자를 위해 증가된 비용을 지불하는 것을 **거절하는 경우에는 MHOT나 CLT가 토지임대료를 요구한다. 토지임대료는 그들의 소득 증가에 따라서 추가지분을 구매하는 계약상 의무를 지키지 않을 때 사용된다.**
12. 우리의 목표는 MHOT 방식의 중요한 부분으로 **소득의 상승에 대해 지분매입 문화를 만드는 것이다.** 만약 이것이 이루어진다면, **자산가치의 내부적인 순환에서 그치는 것이 아니라 광범위한 지역을 기반으로 한 포트폴리오 구상으로 진화될 것이다.** 만약 규모가 너무 크다면, MHOT의 규범 내에 지분 교환은 인터넷으로도 할 수 있다. 하지만, MHOT는 주식회사가 신규주식 발행과 관련한 동의를 주주들에게 요청하는 것처럼, **MHOT는 신규 거주자를 위한 토지가치 재순환의 역할을 계속해서 보장할 것이다.**
13. 지분의 분산된 구성은 또 다른 장점이 있다. 그것은 회원들이 특정한 상황으로 지분보유분의 교환을 허락할 수 있다. 만약 **한 가정이 2명이 별다가 1명만 별개 된 경우, 이혼을 하거나, 아이가 태어나는 경우에는 가정상황에 맞추어 지분은 판매될 수 있다.**
14. 실제로, 이러한 방식들은 CLT에 의해 **무료로 제공된 토지**를 MHOT에게 임대를 함으로써 **‘소득에 연계한 보조’를 하는 기능을 토지 가치가 하게 만든다.** 이것은 다른 나라의 협동조합주택의 경험 위에 모델링 되었다. 특히 캐나다의 소득에 연계한 임대료 보조시스템으로 운영되는 협동조합들이 그렇다.
15. 지분과 분배 매커니즘을 통해서 세대를 이어 토지의 가치가 환수되고 재순환되어진다. 그러나 여기에는 **상호주택소유권의 또 다른 가치환수 측면**이 있다.
16. 이 다른 차원이라고 하는 것은 만약 회원의 소득이 주택의 시장가치도 적정하게 감당할 수 있을 만큼 늘어났을 경우와 관련된다. 그들이 일반 시장주택으로 옮길 수 있는 수준이 되었는데도 MHOT를 떠나고 싶지 않을 때가 있을 수 있다. 계약서 상의 ‘월 지급액에 대한 소득’ 규정은 이런 경우에, 해당 주택의 시장가치만큼을 추가로 지불하도록 하고 있다. 이러한 규정은 **토지가치가 절대적으로 미래세대의 지불가능성을 제공하는 역할을 하게 하고 추가적으로 MHOT가 소유하는 주택을 더 공급하기 위한 추가적인 땅 확보에 사용되도록 보장한다.**
17. 이 규정은 보조금이 더 이상 필요 없을 만큼 소득이 상승한 사람들에게는 토지가 무료로 제공되어 거주를 위한 보조수단이 되는 것을 막는다. 그들은 또한 **지불 가능한 상호주택소유권 주택을 지속적으로 공급하는 것을 분명히 한다.**

대안 모색



대안 모색

상호소유 자산화 구조 : 공공에서 협력적 소유로



사회적 저렴주택 이념을 넘다
주거복지의 확장으로서의 저렴주택

토론

서정렬 영산대학교 부동산금융학과 교수
이종수 한국사회투자 이사장
김종식 녹색친구들 대표
윤종수 국토교통부 주거복지기획과장
송호재 서울특별시 주택정책과장



영산대학교 부동산금융학과 교수



MEMO...



이 종 수
한국사회투자 이사장



MEMO...

Handwriting practice area consisting of 20 horizontal dotted lines.



김 종 식
녹색친구들 대표



MEMO...



윤종수

국토교통부 주거복지기획과장



MEMO...



송 호 재

서울특별시 주택정책과장



MEMO...



사회적 저렴주택 이념을 넘다

주거복지의 확장으로서의 저렴주택