

UNECE

# UNECE 지역의 사회주택

모델, 경향, 과제

Orna Rosenfeld 지음  
사회주택포럼 옮김



UNITED NATIONS



UNECE 지역의 사회주택  
모델, 경향, 과제

## |사회주택포럼|

사회주택 연구와 번역 등의 활동을 함께하고 있는 연구자들의 모임이다. 변화하는 사회주택의 과제와 방향에 대한 고민을 나누고 공론화하는 장을 지속적으로 마련하고자 한다. 이 책은 그 일환으로 모임의 구성원들이 함께 번역했다.

김혜승 \_국토연구원

남원석 \_서울연구원

봉인식 \_경기연구원

신수임 \_우리관리(주) 주거문화연구소

진남영 \_새로운사회를여는연구원

최은영 \_한국도시연구소

## UNECE 지역의 사회주택

모델, 경향, 과제

1판 1쇄 인쇄 | 2017년 5월 26일

지은이 | 오르나 로젠펠트

옮긴이 | 사회주택포럼

편 집 | (사)한국도시연구소

펴낸곳 | (사)새로운사회를여는연구원, (사)한국도시연구소

주 소 | 서울시 마포구 독막로 229 민한빌딩 4층

서울시 종로구 신문로1가 238번지 신문로빌딩 1006호

문 의 | 02-322-4692 02-738-4292

전자우편 | edu@saesayon.org kocer@chollian.net

홈페이지 | www.saesayon.org www.kocer.re.kr

Social Housing in the UNECE Region : Models, Trends and Challenges by Orna Rosenfeld

Copyright © United Nations, 2015

All rights reserved.

ISBN 979-11-954722-3-9 93320

저작권법에 의해 한국 내에서 보호를 받는 저작물이므로 무단복제를 금합니다.

이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용하실 수 있습니다. (CIP제어번호: CIP2017012096)

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

# UNECE 지역의 사회주택

---

모델, 경향, 과제



UNITED NATIONS



## 서문



최근의 경기침체와 불황은 주택 부문에 치명적인 영향을 미치고 있다. UNECE 지역에 거주하는 1억 명이 넘는 사람들은 가처분소득의 40% 이상을 주거에 사용해야만 한다. 이러한 상황은 부담가능한 주택의 대안으로서 사회주택에 대한 수요의 급증(shock demand)을 야기했다. 사회주택 대기자가 영국은 180만, 프랑스는 170만, 우크라이나는 117만 가구이다. 러시아는 사회주택 입주 대기 기간이 20년으로 추정되며, 미국은 530만 호의 사회주택이 부족한 것으로 나타났다.

최근의 주택 수요(housing needs)를 해소하기 위해 노력하고, 주택시장의 새로운 동향에 적응하며, 에너지효율, 수요자 맞춤형 디자인 같은 새로운 트렌드에 대응하는 것은 주택 부문의 향후 과제라 할 것이다. UNECE 회원국 대부분은 주택 정책을 재검토해야 하는 단계에 이르렀다.<sup>1)</sup>

UNECE 사회주택 연구(Social Housing Study)에서는 회원국들의 사회주택모델의 변화를 살펴본다. 본 연구는 50개국 이상을 대상으로 한 주택 관련 이슈에 대한 광범위한 문헌 검토와 30명 이상의 정부/민간/NGO 조직 대표자들의 인터뷰를 토대로 미래의 활동방향에 대해 권고한다.

여기서 강조하는 주택 부문의 변화(shift)는 사회주택이라는 점유 형태가 주택 정책에서 외면 받았던 1980년대 이후 가장 의미 있는 변화일 것이다. 이 보고서는 현재의 주택 수요를 해결하는 데 사회주택이 긍정적인 역할을 할 수 있음을 제시한다.

본 보고서는 이 분야의 논의 진전에 기반이 될 것이며, 집(homes)을 필요로 하는 더 많은 사람과 가족들의 주택접근성을 높일 수 있는 힘을 모아내는 역할을 할 것이라 기대된다.

**Christian Friis Bach**  
**Executive Secretary**  
**United Nations Economic Commission for Europe**

---

1) 역사주: UNECE는 국가간 경제 협력 증진을 목적으로 1947년 창설되었는데, 56개국의 회원국으로 구성되어 있다. 유럽 국가 이외에, 카자흐스탄 등 중앙아시아의 일부 국가, 캐나다, 이스라엘, 미국이 회원국이다.

## 감사의 글

저자 : Orna Rosenfeld, Faculty of Architecture and the Built Environment, University of Westminster, London, United Kingdom.

이 연구는 UNECE 주택토지관리 부서의 수장인 Gulnara Roll의 책임 하에 준비되었다. 이 작업의 일반지침은 UNECE 주택토지관리위원회 사무국과 위원장인 Elena Szolgayová, 그리고 UNECE 산림, 토지 및 주택국의 국장대리인 Paola Deda에 의해 만들어졌다. Sandra Bialystok은 편집을 지원했고, 출판시 그래픽은 Muwaz Ahmed가 디자인했다. 주택 부문에 대한 사진은 iStockphotos가 제공했다.

이 보고서는 2014년 2월 4일과 5일에 Geneva에서 개최된 UNECE Workshop인 'The Future of Social Housing Environmental and Social Challenges and the Way Forward'에서의 논의에 기반하고 있다.

인터뷰와 정보 공유를 통해 이 연구에 기여해 준 정부 대표자들, 공공 및 민간 부문에서 종사하는 아래의 주택 관련 전문가 31명에게 특별한 감사를 드린다.

Doris Andoni, The National Housing Agency (Albania); Lucia Athenosy, Council of Europe Development Bank (France); Dorota Blazejewicz, Council of Europe Development Bank (France); Borka Bobovec, Ministry of Construction and Physical Planning (Croatia); Martin Bottema, Ministry of the Interior and Kingdom Relations (Netherlands); Martin de Bettignies, Union Sociale pour l'Habitat (France); Brian Field, European Investment Bank (Luxemburg); David Giginishvili, Ministry of Economy and Sustainable Development (Georgia); Alex Gipson, Legal and General Group PLC (United Kingdom); Daniela Grabmüllerová, Ministry of Regional Development (Czech Republic); Magnus Hammar, International Union of Tenants (Sweden); A.V. Horval, Ministry of Architecture and Construction (Belarus); Raija Hynynen, Ministry of the Environment, Department of the Built Environment (Finland); Galina Khovanskaya, State Duma (Russian Federation); Abduvali Komilov, Agency for Construction and Architecture (Tajikistan); Barbara Lemke, European Investment Bank (Luxemburg); Martti Lujanen, Independent (Finland); Nathalie Mallard, Société d'habitation du Québec (Canada); Elisabeth Morris, Independent (United

States of America); Tony Mulhall, Royal Institution of Chartered Surveyors (United Kingdom); Lise Nielsen, Ministry of Housing, Urban and Rural Affairs (Denmark); Natalia Oleynik, Ministry of Housing and Communal Economy (Ukraine); Merilin Piik, Ministry of Economic Affairs and Communications (Estonia); Artur Polak, Ministry of Transport, Construction and Maritime economy (Poland); Preston Prince, The National Association of Housing and Redevelopment Officials (United States of America); Alena Rakava, Ministry of Architecture and Construction (Belarus); Svetlana Ristic, Ministry of Construction and Urbanism (Serbia); Barbara Steenbergen, International Union of Tenants (Belgium); Elena Szolgayová, Ministry of Transport, Construction and Regional Development (Slovakia); Inger Vold Zapffe, Norwegian State Housing Bank (Norway); Roger Wilshaw, Places for People Group (United Kingdom).

우리 팀은 유용한 피드백을 제공한 CECODHAS Housing Europe 뿐 아니라 귀중한 식견을 제공해준 유럽연합 집행위원회의 지역 및 도시 정책 총국과 고용 총국의 관계자들에게도 감사를 드린다.

## 〈목차〉

서문	i
감사의 글	ii
약어표	viii
요약(Executive Summary)	ix
도입	1
연구의 접근 방법	2
연구의 한계	3
<b>I 부 UNECE 지역 내 사회주택의 정의와 모델</b>	<b>5</b>
1장. UNECE 지역 내 사회주택의 정의	7
국가별 사회주택 용어	7
UNECE 회원국들의 “사회주택”에 대한 개념 정의	9
국제기구의 사회주택에 대한 정의	11
UNECE 주택 및 토지 관리 프로그램에서의 사회주택	14
UNECE 회원국들에서 사회주택의 핵심 특징	15
2장. UNECE 지역의 사회주택 배분 모델	19
보편적 배분 모델	20
선별적 일반 모델	21
선별적 잔여 모델	22
잔여화 경향 (The Residualization Trend)	24
3장. 사회주택의 장점	27
인권으로서의 주택	29

**II 부 UNECE 지역의 사회주택 추이와 과제** ..... 31

4장. 주택 소요 ..... 33

UNECE 지역의 주거비 부담 현황 ..... 38

주택 소요의 다양화 ..... 44

5장. 주택금융과 사회주택 ..... 49

주택금융과 주택 시스템 ..... 49

2008년~2009년 위기에 대한 대응 ..... 52

사회주택을 위한 자금 조달: 건물 생애주기적 접근 ..... 53

사회주택: 공급과 수요에 대한 지원 ..... 54

6장. 주택 공급 ..... 63

UNECE 지역의 주택 공급 동향 ..... 63

주택 소요와 입지 ..... 67

주택 유형과 선택 ..... 69

주택의 품질 ..... 70

건강문제 ..... 73

7장. 지방분권과 거버넌스 ..... 83

“통합적” 성격을 가진 재화로서의 주택 ..... 83

지방분권과 사회주택 정책에 대한 의사결정 ..... 85

사회주택 정책 실행 네트워크 ..... 86

도시, 지방정부와 사회주택 ..... 87

**III 부 UNECE 지역의 사회주택 정책 개발을 위한 권고사항** ... 91

권고사항 ..... 93

정책적 시사점 ..... 95

안정적인 주택시장을 위해 점유 형태의 균형을 맞추는 정책 ..... 96

사회주택에 대한 통합적인 접근 ..... 97

거버넌스와 협업 확대.....	99
사회주택 분야에서 국제적인 노력의 통합.....	102
참고문헌.....	103

## 〈표 차례〉

표 1. UNECE 지역 내 일부 국가에서 “사회주택”을 지칭하는 국가별 용어..	8
표 2. 국가별 사회주택에 대한 정의.....	10
표 3. 배분에 기초한 사회주택 모델.....	19
표 4. 모델과 최근 경향에 따른 UNECE 국가들의 유형 분류.....	23
표 5. UNECE 국가들의 잔여적 사회주택 모델 전환의 주요 이유.....	24
표 6. 사회주택과 부담가능한 주택의 장점.....	28
표 7. 국제기구에 의해 인정된 인권으로서의 주택.....	30
표 8. UNECE 회원국들의 점유 형태 분포.....	33
표 9. 유틸리티 비용 부담의 적정성 기준 (가구의 소득/지출 대비 비율).....	42
표 10. 주택 생애주기별 사회주택에 필요한 자금.....	53
표 11. 공급비용 감소 방식(금융 및 비금융)과 2007년 이후 경향.....	55
표 12. EU 27개국의 주택 건설량 변화(전년 대비 변동률, %).....	65
표 13. EU 회원국 별 주거공간 문제(%).....	72
표 14. 주택 품질에 따른 건강 리스크.....	74
표 15. 사회주택 관련 의사결정 주체.....	85
표 16. 사회주택이 잘 발달한 국가에서 지방분권의 세 가지 흐름.....	87

## 〈그림 차례〉

그림 1. 사회주택 배분 모델과 최근 경향.....	24
그림 2. 실질 GDP 증가율(1995-2012).....	36
그림 3. 미국: 주거비 과부담.....	39
그림 4. EU의 주거비 과부담 비율(인구 대비 비율) (2010).....	40

그림 5. EU27 지불능력이 없어 거처를 떠나야 하는 비율(%)	41
그림 6. 부모와 함께 거주하는 청년층 비율	46
그림 7. 주택금융에 대한 정부개입 수준(IMF)	50
그림 8. UNECE 지역 '사회주택' 정책 성숙도 차이	93

## 〈상자글 차례〉

상자글 1. 발간물: 사회주택에 대한 가이드라인	15
상자글 2. 프랑스: 세부 집단에 기초한 일반적 배분 시스템	26
상자글 3. 통합적 성격을 가진 재화로서의 주택	27
상자글 4. 대도시 지역의 사회주택 대기자 규모	38
상자글 5. UNECE 지역의 주거비 과부담자 수	38
상자글 6. 미국의 민간주택 건설량(2006~2012, 준공기준)	64
상자글 7. 러시아의 민간주택 준공 추이	66
상자글 8. 영국 주택시장의 분절화	69
상자글 9. 주거여건과 보건예산의 손실	75
상자글 10. 「녹색주택」과 「기후 중립 도시」의 개요	76
상자글 11. 에너지 효율 개선을 위한 에스토니아의 혁신적인 금융 메커니즘: EU 기금과 CEB(Council of Europe Development Bank) 융자 혼합	78
상자글 12. 사회주택을 위한 네덜란드 에너지 절약 협약	79
상자글 13. 백색 인증 거래	79
상자글 14. 책임성 있는 주택 공급자	81
상자글 15. 유럽위원회에서 정한 주택관련 위임업무들	84
상자글 16. 런던 자치구의 신규 사회임대주택	88
상자글 17. 프랑스 지방정부에서 사회주택 공급을 보장하는 방안	89
상자글 18. 사회주택을 위한 유럽 시장들의 계획	90
상자글 19. 효과적인 사회주택 정책의 핵심 원칙 - UNECE 지역 모범사례 를 중심으로	95

## 약어표

CEB	Council of Europe Development Bank
CECODHAS	European Federation of Public, Cooperative & Social Housing
CEE	Central and Eastern Europe
EECA	Eastern Europe and Central Asia
EIB	European Investment Bank
EU	European Union
EU 27	European Union (27 members pre 2013)
EU 28	European Union (28 members post 2013)
GDP	Gross Domestic Product
GFC	Global Financial Crisis
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IUT	International Union of Tenants
NAHRO	National Association of Housing and Redevelopment Officials (USA)
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RICS	Royal Institution of Chartered Surveyors (UK)
SEE	South Eastern Europe
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
USA	United States of America
WHO	World Health Organization

## 요약(Executive Summary)

물리적으로 적절하고(decent), 부담가능한(affordable) 주택에 사는 것은 기본적인 인간의 소요(need)이며 인권이다(UN, 1948).<sup>2)</sup> UNECE의 사회주택 연구는 모든 인권 영역 중 주거가 가장 부담가능하지 않다는 것을 발견했다. UNECE 지역에서 적어도 1억 명의 저소득·중간소득계층이 주거비를 과도하게 부담하고 있는데, 이들은 가처분소득의 40% 이상을 주거비에 사용하고 있다. 저소득가구의 높은 주거비는 음식, 건강, 의복, 교통과 같은 다른 기본적인 욕구를 충족시키는 데 사용되어야 할 자원을 제한한다. 이는 부담가능한 주택 부족이 주거권을 넘어서 다른 인권을 침해할 수 있다는 것을 의미한다.

주택 시스템은 UNECE 회원국마다 다양하며 특수성이 있지만, 공통점이 존재한다. 거의 모든 UNECE 회원국에는 주거비용을 감당할 수 없는 사람들에게 대한 지원이 존재한다. 개별 국가들이 사회주택을 다르게 정의하고 있기는 하지만 사회주택은 시장에서 경쟁할 수 없는 사람들, 즉 민간시장에서 집을 소유하거나 적절한 주택을 임대할 수 없는 사람들의 주택 소요 충족을 위한 주택 시스템의 일부이다. 최근 세계금융위기(GFC: Global Financial Crisis) 때 그러했듯이 자가 소유와 민간임대 부문의 상황이 악화될 때 사회주택에 대한 수요는 증가한다.

사회주택 부문은 소요 증가와 자금(fund) 부족이라는 두 가지 문제에 직면해 있다. UNECE 회원국의 사회주택 대기자 수는 세계금융위기 이후 지속적으로 증가하고 있다. 하지만 세계금융위기 이후 국가의 재정 지출 삭감은 불가피했는데, 이는 주택 부문에 큰 영향을 미쳤다. “최저소득계층에게 안전하고, 물리적으로 적절하며, 부담가능한 주택에 대한 거대한 소요가 모든 곳에 존재한다(Peppercorn and Tappin, 2013, p.11).” 세계금융위기는 주택 시스템이 작동하는 맥락을 변화시켰고, 미래는 불확실해졌다(Stephens and Norris, 2011).

과거 대부분의 UNECE 회원국에서 사회주택은 취약하고 가난한 사람들을 대상으로 공급되었다. 그러나 최근의 위기는 사회주택에 대한 소요를 증가시켰을 뿐 아니라 대상을 다각화시키고 있다. 사회주택에 대한 소요가 취약계층과 특수계층뿐 아니라 노인, 청년(생애 최초 주택 구입자), 중간소득가구로 확대되었다. 회원국들이 직면해 있는 이러한 문제는 사회주택 부문을 재검토하고, 사회주택 부문이 주택시장의 새로운 역동성에 대응하고, 에너지 효율성, 소비자 맞춤 디자인과 같은 새로운 기대를 충족시킬 기회를 제공하는 계기가 될 수 있을 것이다.

---

2) United Nations Universal Declaration of Human Rights(UN, 1948).

UNECE의 사회주택 연구와 이 요약 부분은 UNECE 회원국의 주택 정책 우선순위에 사회주택을 채택하고, 실행하게 함으로써 사람들이 어디에, 어떻게 살 것인가 하는 문제에 영향력을 미칠 수 있는 정책입안자들에게 일반적인 지침(general guideline)을 제공하기 위한 것이다. 본 연구는 현재의 동향과 여러 문제점들을 확인하고, 국제적 수준에서 사회주택 정책에 대한 조언을 제공한다. 이 보고서는 사회주택을 중요한 주택 대안(critical housing option)으로 성장시키기 위해, 중앙정부, 지방정부, 투자자, 민간 개발자, NGO에 의해 공급되는 사회주택을 지원하기 위한, 맥락 특수적인 심층 연구의 토대가 될 수 있는 정보를 제공한다.

## 핵심 동향과 문제들

### 1. 가장 소외된 사람들을 위한 사회주택: 잔여화(residualization) 경향

- 오늘날 자가 소유는 UNECE 지역의 지배적인 점유 형태이다. 세계금융위기 이전에는 UNECE 전역에서 자가 소유 촉진 정책이 이루어졌다. UNECE 서부 지역<sup>3)</sup>에서는 담보대출(mortgage)에 대한 접근성을 높이는 방법으로 자가 소유의 증가가 이루어졌다. UNECE 동부 지역<sup>4)</sup>의 높은 자가 소유 비율은 공공주택의 사유화<sup>5)</sup>로 인한 것이다. 사회주택 부문이 성숙 단계에 이른 국가에서는 건설의 제한, 현 임차인을 대상으로 하는 분양 전환, 철거 등으로 사회주택 호수가 감소하는 경향이 있었다. 사회주택 부문이 새롭게 등장하는 국가에서는 국가가 지원하는 주택 공급 계획이 초기 실행 단계에 있으며, 공급 규모가 제한적이다.
- 사회주택 시스템은 매우 다양하지만(1장 참조), 유럽연합사회주택위원회(CECODHAS, 2012)에 따르면, 사회주택 배분 모델에 기초해서 3개로 분류할 수 있다. 소득수준과 관계없이 사회주택을 배분하는 보편적(universal) 모델, 소득수준에 따라서 사회주택을 배분하는 선별적(targeted) 모델, 취약계층 또는 특수계층에게만 사회주택을 배분하는 잔여적(residual) 모델이 있다. UNECE의 연구에 따르면 회원국 대부분이 잔여적 사회주택 배분 모델 쪽으로 움직이고 있다(2장 참조). 세계금융

3) UNECE의 서부 지역은 전통적으로 북아메리카, 북부유럽, 서부유럽, 남부유럽을 말한다. 하지만 중동 지역에도 경제적으로 성공한 경우가 존재할 뿐 아니라, 경제적 변화가 성공적으로 이루어진 다른 국가들에서도 위에서 언급한 지역들과 같은 전형적인 특징들이 나타난다는 점은 강조되어야 한다.

4) UNECE의 '동부(Eastern Parts)' 또는 'Eastern Frontier'는 전통적으로 중부유럽, 동부유럽, 남동부유럽과 중앙아시아 국가들을 말한다. 하지만 일부 경제적으로 성공한 국가의 경우에는 UNECE의 서부 지역과 같은 특징이 나타난다.

5) 이 보고서에서 '공공주택'이라는 용어는 체제전환국에서 이전의 사회주의 시기에 국가에서 공급한 주택을 의미한다.

위기 이후 부담가능한 사회주택에 대한 수요는 대부분의 UNECE 회원국에서 충족되지 못했고, 사회주택에 대한 수요는 지속적으로 증가하고 있다.

- 세계금융위기는 주택 시스템이 작동하는 맥락을 변화시켰다. UNECE의 사회주택 연구는 대부분의 UNECE 회원국들이 사회주택 정책과 재원조달 방식(funding mechanisms)을 의미 있게 재평가하고 있는 과정에 있음을 강조한다. 이런 맥락에서, 사회주택 모델의 미래에 관한 질문이 다시 새롭게 떠오르고 있다. 변화가 최저소득계층에게 유리하게 작용해야 한다는 점과 함께 노인, 청년, 중간소득 가족 등과 같이 새롭게 등장하고 있는 수요 계층을 지원해야 한다는 점은 중요하다. UNECE 사회주택 연구의 권고사항뿐 아니라 연구를 통해 파악된 동향과 문제도 “모두를 위한 부담가능한 주택(affordable housing for all)”이라는 이상 실현을 위한 노력들을 지원하는 것을 목표로 한다.

## 2. 주택 수요의 증가

- 세계적인 불황은 불평등을 심화시키고 빈곤을 확대시키고 있다. UNECE 사회주택 연구는 UNECE 지역에 사는 1억 명의 사람들이 과도하게 주거비를 부담하고 있다는 것을 강조한다. 이들은 가처분소득의 40% 이상을 임대료, 담보대출원리금, 주거 관련 공과금(utility bills)을 포함한 주거비로 지출한다. 소득수준이 낮은 사람들의 높은 주거비는 음식, 건강, 의복, 교통, 교육 등 다른 기본적인 수요 충족에 필요한 자원이 제한된다는 것을 의미한다.
- 주택 수요 규모의 증가와 더불어 수요 대상 계층도 다양해졌다. 본 연구에서는 저소득층과 무소득 인구뿐 아니라 노인, 청년, 중간소득가구, 취약계층 및 장애인·난민·이주민·이민자·홈리스·참전용사와 같은 특수계층의 수요가 증가했음을 강조한다. 주거비의 과부담 심화는 사회주택에 대한 수요를 증가시키고 있다.
- UNECE 회원국에서 사회주택 대기자 등록 가구 수는 세계금융위기 이후 증가해왔다. 이런 경향을 구체적으로 살펴보면 사회주택 대기 가구는 영국 180만, 프랑스 170만, 우크라이나 117만 가구이다. 미국은 530만 호의 사회주택이 부족하다. 러시아에서는 사회주택 입주 대기기간이 20년이나 된다. 이러한 수요는 주택시장이 특히 과열되어 있는 UNECE 지역 내 광역대도시권(Large Metropolitan Areas)<sup>6)</sup>에서 가장 심각하다.

6) ‘광역대도시권’은 파리, 런던, 뉴욕, 마드리드, 모스크바와 같이 수백만 명의 인구가 거주하는 도시로, 국가의 수도인 경우도 있다. ‘세계 도시(global cities)’, ‘거대 도시(mega cities)’, ‘거대 메트로폴리스(large metropolises)’로도 불린다.

### 3. 주택 공급 부족과 선택권의 제약

- 전반적인 주택 부족, 특히 사회주택의 부족은 UNECE 회원국들이 직면한 핵심 문제 중 하나이다. 주택 부족은 가격 상승으로 이어지고 있다. 주택 가격 상승으로 인한 주거비 과부담 문제가 심화되고 있고, 부담가능한 주택과 사회주택에 대한 수요가 증가하고 있다.
- 금융위기 때문만이 아니라 장기간의 주택 공급 부족으로 (모든 점유 형태의) 신규 주택이 매우 부족한 상태이다. 2007년 이후, 금융위기는 UNECE 전역에서 주택의 착공과 준공을 감소시켰다. 주택 건설의 감소는 국가마다 달랐는데, 서부와 북부 유럽의 여러 국가에서 장기간 동안 주택 공급 부족이 나타났다. 동부 유럽과 중앙아시아의 많은 국가들은 1980년대 주택 건설량의 50%도 회복하지 못했다.
- 또 다른 문제는 인구학적 변화 경향(예를 들면, 노인 가구)에 대응할 수 있는 주택 공급이 부족하다는 점이다. 미래의 정책은 다양해진 주택 수요에 대응해야 한다. 특수계층의 수요를 고려한 다양한 수요에 대응하기 위해서는 여러 세대를 아우를 수 있는 지속가능한 공동체(지역사회)의 발전과 함께 혁신이 이루어져 한다.
- 주택 부족은 절대적이지 않다. 주택 수요가 많은 지역('수요 압박이 심한 지역 (pressure zones)' 또는 '과열 시장(heated market)'과 수요가 적은 지역('위축 지역(shrinking areas)')이 한 국가 내에 공존하는 것은 흔한 일이다. 이는 한 국가 내 주택 수요의 다양성 뿐 아니라 복잡성을 야기한다. 미래의 정책은 이러한 국가 내 주택시장의 분절을 고려해, 주택 수요가 많은 지역뿐 아니라 적은 지역에도 대응할 수 있는 해결책을 만들어야 할 것이며, 동시에 국지적 변화에 대응할 수 있는 거버넌스 구조를 지원해야 한다(Rosenfeld, 2013).

### 4. 제한된 재정(funding)과 자금지원(finance)

- UNECE 사회주택 연구에서는 대부분의 회원국이 더 많은 사회주택을 공급하려는 의지가 있음을 발견했다. 그러나 사회주택 공급을 뒷받침할 수 있는 재정 전망은 상대적으로 불확실하다. 재정의 제약은 새로운 정책과 기존 정책의 실행을 위태롭게 만든다. 사회주택 부문에 대한 미래의 재정과 자금지원의 안정성을 확보하는 것은 UNECE 지역의 핵심 문제 중 하나이다. 일반적인 경향은 존재하지만, 사회주택 부문의 자금지원과 재정 문제가 국가마다 그 정도가 다르다는 것은 강조되어야 한다.

- 세계금융위기의 즉각적인 여파에 대해 북아메리카와 유럽의 많은 국가들은 사회주택에 대한 공공 지출을 늘리는 방식으로 대응했다. 그러나 뒤이은 중요한 투자 단계에서는 여러 국가에서 주택 예산이 현저히 감소되었다. 각 국 정부의 사회주택에 대한 개입 확대에 있어 2011년의 경제 침체는 심각한 위협이 되고 있다.
- UNECE 지역에서 나타나는 전반적인 경향은, 현재의 시장 여건에서 기존 사회주택의 자금 조달 방식(finance mechanism)의 효과와 적절성에 대해 재평가가 불가피하다는 점이다. UNECE 동부와 서부 지역에서는 새로운 재정적 해결책과 그 결과를 검토하는 것에 대한 관심이 커지고 있다. 국가 보증(state guarantees), 공공 및 민간 기금의 창조적 결합, 현재와 미래의 주택시장 추이에 부합하는 새로운 재정과 자금지원 방식을 검토하는 것에 대한 관심이 높아지고 있다. 기관 투자자와 국제은행과의 협력 확대에 대한 관심도 커지고 있다. 이와 같은 정책을 실행하는 초기 단계에 있는 국가들에서는 이들 조직과의 성공적인 협력을 위한 활발한 작업이 진행 중이다.

## 5. 주택의 품질, 건강, 에너지 효율성에 관한 관심 증대

- UNECE 전역에서 주택의 품질 향상에 대한 관심이 높아지고 있다. 주택 공급이 부족하다는 점을 고려할 때 기존 주택의 품질 확보와 신규 주택의 에너지 효율성 기준을 마련하는 것은 점점 중요해지고 있다. 주택의 품질은 거주자의 신체적·정신적 건강에 직접적인 영향을 미치기 때문에(WHO, 2011), 최근까지 경시되고 있었던 주택 관련 건강 기준(health standards)을 만드는 것 역시 중요하다.
- 주택의 품질 기준(housing quality standard)을 개선하기 위한 많은 혁신적인 실천을 해나가면서 규범(norms)을 만들어 사회주택 부문에 부합하도록 해야 한다. 건강, 에너지 효율성, 기타 이슈들을 포함한 주택의 품질 기준을 통합하고 채택하는 것은 에너지 빈곤을 감소시키고, 건강한 생활을 보장하고, 학교와 직장에서의 성취도를 높여준다. 그러나 주택의 품질 기준은 주택 공급자와 기존 거주자의 부담가능성을 지원할 수 있는 주택 계획의 재정 지원에 의해 뒷받침되어야 한다. 이런 수단들은 정책의 성공적 실행을 보장하고 저소득층에게 개선된 주택을 제공할 수 있게 할 것이다. 기존 주택을 대수선(refurbishing)하고 개량(retrofitting)하는 것은 현재 중요한 문제이다. 주택의 대수선과 개량을 위한 자금 조달 방식(finance mechanism)이 더 많이 개발되어야 한다.

## 주요 권고사항

지금은 UNECE 주요 회원국들이 주택 정책을 재평가하는 과정에 있어, 많은 문제들이 적절하게 다루어질 가능성이 있는 시기이다. 하지만 위기에 대한 대응은 엄격한 우선순위 설정을 요하며, 자원이 부족한 여건에서 진전을 이루어내기 위해서는 선택과 집중이 필수적이다. 여기에서는 정부, 국제은행, 투자자, 주택 연합(housing federations), 시민사회 대표자 31명의 인터뷰 결과와 인터뷰 대상자들이 제공한 부가적인 수치 자료, 50개 이상의 국가에서 발행된 주택 이슈에 관한 200편 이상의 출판물에 대한 검토를 통해 확인한 가장 핵심적인 문제를 중심으로 권고사항을 제시하고자 한다. 본 보고서에서는 주택 문제 해결에 사회주택이 긍정적인 역할을 해야 한다는 당위성을 보여 줄 수 있는 주의 깊게 선정된 제한된 이슈만을 다룰 수 있었다. 주택을 필요로 하는 더 많은 사람과 가족들이 주택에 접근할 수 있도록 모든 관심 있는 당사자들이 새로운 에너지와 열정을 사회주택에 쏟아야 하며 국제적, 국가적, 지방적 수준, 여러 학문 분야와 학제 간의 참여가 필요하다.

UNECE 회원국의 사회주택 부문은 매우 다양하며 정책 성숙도도 다르다. 이는 모든 경우에 적용 가능한 단순한 해결책이 있을 수 없다는 것을 의미한다. 이번 연구에서 제안된 권고사항들은 만능 해결책이 아니라 보다 많은 사람들이 물리적으로 적절하고 부담가능한 주택에 접근 가능하도록 UNECE 지역의 역량을 향상시키기 위한 권고사항들이다. 국가별로 주택 시스템과 환경이 다르므로 이런 권고사항을 지역 상황에 맞게 적용해야 할 것이다.

## 정책 제언

### 1. 균형 잡힌 주택시장을 위해 점유 형태(tenure)의 균형을 맞추는 주택 정책

미래의 정책들은 특정 점유 형태가 아닌 점유 형태에 중립적인 방식으로 주택 공급을 지원해야 한다. 다양한 점유 형태의 공존은 경제적 이동을 가능하게 하고, 시장 역동성에 더 잘 대응할 수 있게 하며, 위기로부터의 회복력을 증대시킨다. 정부는 국가의 주택 시스템 형성에 중요한 역할을 하고, 주택시장을 활성화시키기 위해 다양한 수단을 사용한다. 세계금융위기 이후 발생하고 있는 주택 문제들을 해결하기 위해서, 주택시장과 금융시장의 기본적인 연계(links)는 미래 주택 정책의 맥락에 맞게 반영될 필요가 있다. 미래의 점유 형태 균형과 주택 재정에 대한 국가 개입에 우선순위를 둘 필요가 있다. 특히, 주택담보대출을 직접적으로 제공하기보다는 주택 시스템의 결과와 외부효과를 고려하는 주택시장에 대한 잘 조율

된 정부 개입(well-calibrated government intervention)이 필요하다. 정부의 보다 잘 조율된 주택시장 참여는 '저소득가구를 위한 부담가능한 주택'과 같이 사회적 목적 달성을 위해 대상을 명확히 하는 정책에 달려있기도 하다(IMF, 2011). 사회주택에 대한 수요가 증가하고 있는데, 시장에서 구매하거나 임대할 능력이 없는 저소득가구에게 물리적으로 적절하고 부담가능한 주택을 보장할 수 있는 유일한 방법이 바로 사회주택이다. 사회주택과 부담가능한 주택 정책 분야에서는 저소득가구를 위한 주택을 공급하고, 노동시장의 이동성과 지역 경제 활성화를 지원하기 위해 정책 우선순위가 재검토되어야 하고, 정책 대상이 명확하게 설정되어야 한다.

## 2. 주택 수요가 많은 지역과 적은 지역에 대한 맞춤형 정책

비용 대비 효율성을 높이기 위해 지역에 적합한 해결책과 맥락에 맞는 대응책이 필요하다. 국가의 주택시장은 분절화되어 있다(Rosenfeld, 2013). 다시 말해, 어느 국가에서도 지역별 주택 가격은 일정하지 않다. 예를 들어, 도시의 주택 가격은 비도시 지역보다 높다. 주택 수요의 특성과 수요를 충족시키는데 드는 비용은 수요가 많은 지역(high-demand areas)과 적은 지역(low-demand areas) 간에 차이가 있다. 수요가 적은 지역에서는 저소득층, 빈곤층의 주택 수요가 외부로의 인구 유출 및 공가(vacant properties)와 관련이 있을 것이다. 수요가 많은 지역에서는 중간 계급과 중간소득층이 부담가능한 주택에 접근하기 위해 분투하고 있을 것이다. 미래의 사회주택 정책은 국가 주택시장의 분절을 고려해야 하며, 수요가 적은 지역(위축 지역, shrinking areas)과 높은 지역의 주택 수요 둘 다에 대해 국지적인 주택시장 변화에 적합한 방식으로 대응할 수 있어야 하며, 비용 대비 효율성이 높은 재정적 실현 방식으로 대응하여야 한다.

## 3. 사회주택에 대한 통합적 접근

주택은 복합적 성격을 가진 재화이다. 물리적으로 적절하고 부담가능한 주택에 대한 접근(access)은 음식과 물에 대한 권리, 신체적·정신적 건강에 대한 권리, 교육에 대한 권리, 가족에 대한 권리, 일에 대한 권리, 지역사회 문화생활에 참여할 수 있는 권리를 향상시킨다. 물리적으로 적절한 주택에 대한 접근은 에너지 빈곤 발생 가능성과 이에 따라 발생할 수 있는 부정적 효과를 감소시킨다. 사회주택 정책은 국가의 복지 급여 시스템은 물론, 건강과 에너지 효율 향상을 위한 재정 소요와도 밀접하게 관련된다. 사회주택과 관련된 정책 틀을 만드는 과정에서 사회주택의 전달방식, 공급주체를 설정하는 것과 함께 분명한 목표와 대상

을 설정하는 것은 개별 정책뿐 아니라 일련의 정책과 시스템 상의 일관성을 담보하기 위해 필요하다(Gibb et al., 2013). 비용의 효율성 측면에서, 보조금의 과도한 지급이나 부적절한 대상 선정이 이루어지지 않았는지를 확인하기 위해서는 체계 전반에 대한 점검이 필요하다. 여러 재원을 창조적으로 결합시켜야 하는 프로젝트들, 특히 지속가능한 지역사회(사회적 혼합을 포함하는)를 만드는 것이 목표인 프로젝트에 대해서는, 지역의 여러 주체들이 협업을 통해 목표를 달성할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

#### 4. 에너지 효율 향상

에너지 효율 향상은 거주자들뿐 아니라 환경과 관련해서도 여러 가지 긍정적인 효과가 있다. UNECE 전역에서 이와 관련된 다양한 혁신적 실천이 있었다. 그러나 이런 실천이 규모로 자리잡고 광범위하게 실행되기 위해서는 더 많은 노력이 필요하다. 에너지 효율 향상을 위한 기금이 사회주택과 창조적으로 결합되어야 한다. 사회주택 부문의 에너지 효율 향상과 성공적인 (장기간의, 대규모) 실행을 위해서는 제도의 재정적 실현가능성이 고려되어야 할 것이다. 에너지 절약(주거 관련 공과금)을 통한 비용 절감을 초과하는 임대료 인상은 지양되어야 하는데, 그렇지 않은 경우에는 의도와 상관없이 현 거주자들의 강제 이주를 야기하여 더 싸고 개량되지 않은 건물을 중심으로 슬럼이 형성될 수 있기 때문이다. 기술적으로 진보된 해결책 권장과 함께, 에너지 고효율이 입증된 부담가능하고 전통적인 방식의 기술, 특히 거주자 스스로 할 수 있는 건축 기술이 장려되어야 한다.

#### 5. 포용적 디자인과 주택 선택권 확대

이번 연구에서 강조된 사회주택과 다양한 주택 소요 증가에 대응하기 위해서는 부담가능한 사회주택에 대한 선택 대안과 디자인에 대한 선택 대안이 다양하게 구성되는 것이 필요하다. 중간소득·저소득가구의 주택 소요 압박이 커지고 있으며 노인 인구에 적합한 주택 소요도 커지고 있다. 뿐만 아니라 청년, 생애최초 주택구입자들 또한 지원을 요구하고 있다. 빈곤 문제가 심화되면서 제한된 소득, 무소득의 취약계층과 빈곤층도 늘고 있다. 소수민족, 난민, 망명자 같은 특수계층이 새로운 사회에 성공적으로 통합되기 위해서는 지속적인 관심이 필요하다. 정신질환으로 고통 받는 사람들, 약물중독자, 재향군인들, 홈리스 같은 특별한 범주에 속하는 인구를 위한 적절한 해결책도 제공되어야 한다. 사람들의 주택 소요가 다양해지는 것은 선택 가능한 주택 종류가 다양해져야 한다는 것을 의미한다. 특

수한 계층의 특정 소요를 고려함과 동시에, 다양한 요구에 대응하면서 여러 세대를 아우르는, 사회적으로 혼합된 지역사회를 만드는 것을 지원하는 혁신이 필요하다. 이런 접근방식에서는 주택 개발자와 입주 예정 주민의 참여가 필요하다.

## 6. 거버넌스와 파트너십 강화

정부는 시장경제에서 주택 시스템을 만드는 데 있어 결정적인 역할을 한다. 건전한 주택시장은 경제적 능력과 함께 정책과 규제를 통한 정치적 노력의 산물이다. 많은 국가에서 정부의 역할은 변화해왔고, 권력은 이양되어왔으며, 새로운 주체들이 정책 결정 과정과 이행 과정에 참여했다. 국가의 분권화는 현재 주택 거버넌스의 핵심 경향 중 하나이다. 사회주택의 거버넌스는 복잡해지고 있다. 사회주택의 거버넌스는 국가 수준의 주체들과 점점 더 늘어나는 국제적인 주체들의 네트워크, 다양한 층위의 정부들과 공공·민간·시민 부문을 결합시키고 있으며, 다양한 학문 영역의 지식을 요구한다. 이 때문에 주체의 역할과 책임에 대한 분명한 정의와 함께, 사회주택 정책의 분명한 전망과 목적이 매우 중요하다. 다양한 주체들의 복잡한 네트워크 관리와 효율적인 파트너십 형성은 성공적인 사회주택의 정책 설계와 실행에 필수적이다.

주택 부문은 통합적인 성격을 가진다. 그러므로 여러 활동과 관련된 재원의 수평적·수직적 통합은 매우 중요하다. 주택의 다양한 측면 또는 주택 관련 이슈들, 예를 들어 사회보장 급여(social benefits), 에너지 효율 향상, 건강, 사회기반시설에 대해 책임이 있는 다양한 정부 부처들(그리고 산하 부서들)의 노력을 통합하는 것은 정책 시스템과 재정 배분의 일관성에 공헌할 수 있다.

중앙 및 지방정부들 간의 수직적 협업도 중요하다. 지방정부에는 사회주택을 공급할 책임이 주어졌지만, 많은 경우 재정은 연방정부나 광역지방정부에 의존해왔다. 게다가 분권화의 결과로 많은 공공·민간·시민 부문의 주체들(예를 들어 민간 부문 투자자들, 주택 공급자들, 거주자들)이 사회주택의 공급, 배분, 관리, 유지 과정에 참여해왔다. 주택 정책의 설계 및 이행의 초기 단계에서 장기적이고 다양한 실현 가능한 결과를 담보하기 위해, 사회주택을 책임지는 정부 기관들은 이런 이해당사자들과 협업 관계를 맺어야 한다.

## 7. 사회주택 분야에서의 국제적 노력의 통합

사회주택에 대한 수요는 UNECE 전역에서 급격하게 증가해왔다. 주택 부문에 대한 지원과 발전에 관심이 있는 공공과 민간 기관, 자선단체, 비정부기구(NGO)의 수도 증가해왔다. 국제적인 조직들은 이들의 열정을 지지해야 하고, 가능한 한 많은 사람들에게 주택을 공급하려는 이들의 노력을 지원해야 한다. 국제적인 조직들은 지식 교환의 중심 역할을 해야 한다. 위기 시의 단기적인 계획 뿐 아니라 장기적으로 주택 부문의 실행 계획을 세워야 한다. 주택 부문의 문제는 다양한 부문과 학문 분야의 통합을 필요로 한다. 개별 학문 분야의 일부로서 다루어지는 해결책은 영향력 있는 결과를 가져올 수 없을 것이다. 주택분야는 서로 다른 노력들을 통합해 종합 해결책을 만드는 독립적이고 전문적인 영역으로 다루어져야 한다. 세계금융위기로 많은 국제적인 조직들의 주택분야에 대한 관심이 높아졌으며 개별 조직들의 노력을 통합할 것을 요구받고 있다. 독자적인 전문성과 권한을 가진 각 조직들의 노력이 통합된다면 주택은 공통의 관심사가 될 수 있으며, 훨씬 더 많은 사람들에게 주택이 공급되도록 할 수 있다. 특정 사회주택 관련 주제들(예를 들어, 주택 재정)과 특정 정부 그룹을 위한 싱크탱크를 발전시키는 것, 사회주택을 공급하고자 하는 지방정부의 당국자들에게 역량 강화의 기회를 제공하는 것, 민간과 공공의 주체들이 함께 할 수 있고 지식을 교환할 수 있는 플랫폼을 만드는 것, 주택에 대한 장기적이고 통합적인 실행을 증진시키는 것 등에 관한 계획들은 본 연구에서 수행된 인터뷰에 응한 정부 및 각 부문의 주택 관련 전문가들과 논의되었다.

## 도입

---

살 수 있는 집(home)을 가지는 것은 인간의 근본적인 소요(need)로, 이것은 모두가 누릴 수 있어야 한다.<sup>7)</sup> 세계금융위기와 뒤따른 경기침체는 UNECE 지역의 사람들이 부담가능하고 적절한 주택에 접근하는 것을 점점 더 어렵게 만들었다. 최소 1억 명의 저소득 및 중간소득계층 사람들이 과도한 주거비 부담 문제를 겪고 있다. 이들은 가처분 소득의 40%를 주거비로 소비하고 있는데, 이러한 과도한 주거비는 식료품, 건강, 의복, 교통과 같은 다른 기본적인 욕구를 충족시키는 데 사용되어야 할 자원을 제한한다.

사회주택은 시장에서 경쟁 할 수 없거나, 주택 소유자가 될 수 없거나, 민간 시장에서 적절한 주택을 임대 할 수 없는 사람들의 소요를 충족시키기 위해 설계된 국가 주택 시스템의 필수적인 부분이다. 최근의 경제위기에서 볼 수 있었던 바와 같이, 자가 혹은 민간임대 부문의 상황이 악화될 때 부담가능한 주택에 대한 소요는 증가한다. 자유 시장에서 사회주택을 부담가능하게 만들기 위해서 사회주택 부문은 국가로부터 다양한 형태의 지원을 받으며, 저비용의 재원(low-cost finance)에 의존한다. 하지만 세계금융위기로 인해 국가들의 재정 지출 축소가 불가피해졌고, 이는 특히 주택 부문에 영향을 미치게 되었다.<sup>8)</sup>

세계금융위기로 인해 주택 시스템이 작동하는 환경이 변화했으며, 미래는 불확실해졌다(Stephens and Norris, 2011). 주택의 부담가능성 감소와 적절하면서 안전한 주택에 대한 수요 증가는 UNECE 지역이 직면하고 있는 주요 과제이다. 과거에 사회주택은 대다수의 UNECE 국가들에서 취약계층과 빈곤층만을 위한 집의 역할을 담당했다. 그러나 최근의 경제위기로 인해 중간소득(middle-income)과 중산층(middle-class) 가구도 사회주택을 필요로 하게 되었다. 또한, 청년층과 노년층과 같은 새로운 취약계층이 출현하고 있다. 사회주택의 오랜 전통이 있고, 상당한 규모의 사회주택 기금을 가지고 있는 국가들조차 사회주택에 대한 수요를 충족시키지 못하고 있다. 사회주택 대기자 명단은 길다. 관찰된 문제들은 실제의 문제를 보여줄 뿐 아니라 주택 부문을 재검토하고, 새로운 동력에 맞춰 주택 시장을 조정하고, 에너지 효율성·주택 품질 향상·고객 맞춤 설계와 같은 새로운 목표를 충족시킬 수 있는 기회를 제공한다.

---

7) United Nations Universal Declaration of Human Rights(UN, 1948).

8) RICS(2011)에 의하면, 현재 EU에서는 소비자들의 지출에서 주택 관련 지출이 차지하는 비중이 가장 크다.

UNECE 사회주택 연구에서는 현재의 동향과 과제를 파악하고 UNECE 지역 사회주택 정책의 미래에 대한 조언을 제공하고자 한다. 본 연구를 통해 대다수의 UNECE 회원국들이 향후 주택 수요와 수요에 맞추어 정책을 조정하기 위해서 현재의 주택 정책을 철저히 재평가하고 있다는 것을 발견했다.

UNECE 사회주택 연구에서는 사회주택이 도시 및 경제 성장을 촉진하는 필수적인 기반시설이라는 점을 보여주하고자 한다. 본 연구는 사회주택을 UNECE 회원국 주택 정책의 최우선 순위에 놓이게 하고, 사람들이 어디에서, 어떻게 살 것인가 하는 문제에 영향력을 미칠 수 있는 정책입안자들에게 일반적인 지침(general guideline)을 제공하기 위해 수행되었다. 본 연구는 정부, 지방 당국, 투자자, 민간 개발자 및 NGO, 기타 중요한 이해 관계자들에 의한 사회주택의 진전을 위해, 향후의 논의와 심도 있는 맥락 특수적인 연구의 촉진에 기여하고자 한다.

## 연구의 접근 방법

본 연구는 UNECE 지역의 사회주택 부문 중 미래의 주택 정책에 영향을 미칠 최신 동향과 과제를 검토한다.<sup>9)</sup> 본 연구의 목적은 정책 개발을 위한 제언을 하고, 정책 입안자, 규제 기관, 국제기구, 지방 자치 단체 및 주택 공급 업체를 포함하는 특정 이해 관계자 집단에 조언하는 것이다. 이 연구는 사회주택 시스템과 정의의 다양성을 포용한다. 이와 같은 접근을 위해, 본 연구는 사회주택을 국가 주택 시스템의 필수적인 부분으로 개념화한다.

주택은 사회적, 경제적, 환경적 요소가 모아진 복합적인 재화이다. 경제위기와 자원의 희소성으로 인해 적절한 시기에 효율적인 전략을 세우기 위해서는 신중하게 우선순위를 정해야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 자국에서 사회주택 관련 문제들을 담당하는 정부 대표와 함께 선별된 국제은행, 기관 투자자, 주택 공급 업체 및 사회주택 거주자가 직접 참여했다. 이 연구에서는 이들에게 주요 동향, 과제, 향후의 정책 방향에 대해 질문하였다.

UNECE 사회주택 연구와 제언들은 모두 실증에 기반한다. 본 연구는 2014년 2월 4일부터 5일까지 제네바에서 개최된 UNECE 워크숍 '사회주택을 둘러싼 미래의 환경과 사회적 과제 및 향후 방향'과 함께 준비되었다.<sup>10)</sup> 이 연구는 이전에 발표된 자료

9) 이 연구는 모든 국가의 사회주택 부문에 대한 자세한 설명을 제공하는 것을 목적으로 하지 않는다. 관련 정보는 <http://www.unece.org/housing-and-land-management/areas-of-work/country-profiles-on-housing-and-land-management.html> 참조.

의 업데이트 및 확대, 국가별-부문별 주택 관련 대표자들과의 인터뷰 결과를 토대로 진행되었다. 본 연구는 여러 유형의 데이터에 기반하고 있다.

중요한 자료 출처 중 하나는 주택 부문에서 핵심적인 역할을 하는 정부, 공공, 민간 및 제 3 부문(third sector) 대표자들을 대상으로 한 31건의 인터뷰이다(감사의 글 참조). 31건의 인터뷰는 전화 면접 23건, 직접 면접 4건, 서면조사 4건으로 이루어졌다.

전화 인터뷰는 45분에서 75분 동안 이루어졌다. 응답자가 구조화 된 설문지에 의해 부과되는 제약이나 가정에 영향을 받지 않은 상태에서 자신의 맥락에서 가장 적절하다고 생각하는 문제를 설명하고 이에 대한 의견을 개진할 수 있도록 반 구조화된 설문지를 사용하였다. 이 연구는 200편 이상의 국제 간행물에 대한 문헌 연구 결과는 물론, 인터뷰 결과, UNECE 및 협력 기관(특히 CECODHAS)의 조사를 통해 얻어진 통계 자료를 활용하였다. 이 연구는 최근의 학술 연구 및 구득가능한 국가별 자료를 통해 보완되었다. 마지막으로 이 연구는 저자의 OECD, 유럽 주택 연구 네트워크(European Network of Housing Research), 유럽 집행위원회(European Commission), 세계 도시 서밋(World Cities Summit)과 같은 다른 네트워크에서의 활동에 의해 보완되었다.

## 연구의 한계

UNECE 회원국의 주택 시스템은 서로 다르고 다양하다. 주택 관련 자료는 모든 회원국에서 동일하게 취합될 수 없으며, 따라서 비교가 용이하지 않다. 이와 같은 이유 때문에, 사회주택 부문에 장기간 관여한 사회주택 거주자 뿐 아니라 정부 대표자, 사회주택 공급 업체(개발자, 연맹), 전문 조직(professional organizations), 국제은행과 투자자가 연구에 직접 참여하도록 하는 전략적인 결정이 연구의 초기 단계에서 이루어졌다. 인터뷰 대상자들은 맥락, 접근 방식, '사회주택' 용어의 해석, 측정 방법에 대해 명확하게 설명해 주었으며, 위에서 언급한 한계를 극복하는 데 기여했다. 가장 중요하게는, 그들 국가 사회주택 부문의 동향과 과제에 대한 중요한 통찰력을 제공했다. 정부, 공공, 민간 및 시민 사회 대표자들의 이러한 참여는 본 연구의 핵심적인 질적 요소를 구성한다. 응답자에 의해 제시된 견해는 그들 자신만의 견해라는 한계가 있음에도 불구하고, 그들의 경험과 위치에 기반한 중요한 진단 결과를 제공한다.

---

10) 워크샵의 결과물은 <http://www.unece.org/index.php?id=33997> 참조.



## I 부 UNECE 지역 내 사회복지정책의 정의와 모델



## 1장. UNECE 지역 내 사회주택의 정의

---

사회주택은 한 국가의 주택 시스템(housing system) 내 주택 점유 형태 중 하나이다.<sup>11)</sup> 주택 시스템은 문화적 특수성을 갖는 동시에 맥락 의존적인데, UNECE 지역 내에는 다양한 형태의 주택 시스템이 존재한다. 주택 시스템은 역사·문화, 정치·경제적 환경의 산물이다. 무엇보다 중요한 것은 주택 시스템은 끊임없이 변화하고 진화하는 경향이 있다는 점이다. 따라서 “사회주택(social housing)”이라는 용어는 다양하게 해석된다. 그러나 “개별 국가들의 주택시장에 양질의 주택에 접근할 수 없는 가구의 수요를 만족시키기 위한 주택 유형(form)이(Oxley, 2009, p.2.)” 존재한다는 점은 일반적인 사실이다. 사회주택은 유형과 관계없이 일반 주택시장에서 보다 저렴한 가격에 공급되며, 행정적인 절차를 통해 배분된다(이에 대한 자세한 내용은 UNECE 2002c, 2003a; 2005a, 2006a; Oxley, 2009; CECODHAS, 2011; Braga and Palvarini, 2013 참조). 이는 개별 국가들이 지원하고 보조금을 지급하는 형태의 주택이 불가피하게 사회주택과 연관된다는 것을 의미한다. 그러나 사회주택이라는 용어의 정의, 주택 수요에 대한 정의, 사회주택의 입주 자격, 법적·제도적 체계, 재원(funding)과 자금 조달 방식(financial mechanism) 등은 국가마다 큰 차이가 있다. 이 장에서는 각 국의 정부들과 국제기구에서 “사회(social)” 주택이라고 일컫는 용어를 검토한다. 또한 본 연구에서 사용하는 사회주택이라는 용어를 개념화(formulation)하고, UNECE에서 사회주택이라는 용어가 사용되는 일반적인 방식을 제시한다.

### 국가별 사회주택 용어

주택 시스템은 문화적 특수성이 있으며 각 국의 언어 또한 그렇다. 따라서 사회주택이라는 용어 혹은 “사회적”과 “주택”이 결합된 단어가 UNECE 회원국 내에서 어떻게 사용되는지가 첫 번째 질문이다. 만약 사회주택이라는 용어가 사용되지 않는다면, 국가의 주택 시스템에서 어떤 부분이 사회주택에 해당하는 지가 그 다음 질문이다.

UNECE 회원국 다수는 정책이나 법률에 자국 언어로 사회주택(혹은 “사회적”)이라는 단어와 “주택”이라는 단어의 결합이라는 용어를 사용하지 않는다. CECODHAS에 따르면, 프랑스의 “저렴 임대 주택(HLM: housing at moderate rent)”, 덴마크의 “공

---

11) 일반적으로 한 국가의 주택 시스템 안에는 세 가지 점유 형태가 존재하는데, 이는 자가 소유, 민간임대, 사회주택이다.

동주택(common housing)” 또는 “비영리주택(not-for-profit housing)”, 독일의 “촉진 주택(housing promotion)”, 오스트리아의 “이윤을 제한하는 주택(limited-profit housing)” 또는 “국민주택(people’s housing)”, 스페인의 “공공 보호 주택(publically protected housing)”, 스웨덴의 “공공주택(public utility housing)” 등이 유럽에서 사용되는 용어들이다.

표 1. UNECE 지역 내 일부 국가에서 “사회주택”을 지칭하는 국가별 용어

국가명	영어로 번역될 때 사용되는 용어	각 국에서 사용하는 용어
오스트리아	이윤을 제한하는 주택(limited-profit housing) or 국민 주택(people’s housing)	wohnungsgemeinnützig- keitsgesetz(WGG)
캐나다	사회주택(social housing)	logement social·social housing
덴마크	공동주택(common housing) 또는 비영리주택(not-for-profit housing)	almene boliger
독일	촉진주택(housing promotion)	Wohnraumförderung
핀란드	정부 보조 주택 (government subsidized housing)	asuntorakennustuotannon valtuuskunta(ARAVA)
프랑스	저렴 임대 주택 (housing at moderate rent)	habitations à loyer modéré
이스라엘	공공주택(public housing)	יִרְבִּיצַ' הַרְוּי
헝가리	사회임대주택(social housing for rent)	szociális bérlakás
네덜란드	사회주택(social housing)	woningcorporaties
러시아	사회적 사용을 위한 주택 (housing for social use)	жилищный фонд социального использования
세르비아	사회주택(social housing)	социјално становање
슬로바키아	사회주택(social housing)	sociálne bývanie
스페인	공공 보호 주택 (publically protected housing)	vivienda de protection publica
스웨덴	공공주택(public utility housing)	allmännyttiga bostäder
우크라이나	사회적 목적을 위한 주택 (housing stock for social purpose)	житловий фонд соціального назначення
영국	사회주택(social housing)*	social housing
미국	공공주택(public housing)*	public housing

자료: 본 연구를 위해 행해진 인터뷰와 다양한 출판물. Copyright@UNECE 2015.

주: \*영국과 미국 정부의 정책은 사회주택(또는 공공주택) 외에 부담가능한 주택을 위한 프로그램을 포함한다.

본 연구의 인터뷰에 참여한 정부 대표자들은 이러한 주장을 확인해주었다. 미국에서는 정책과 법률에서 “공공주택(public housing)”이라는 용어를 사용하고 있다.<sup>12)</sup> 이 용어는 캐나다와 이스라엘에서도 사용된다. 러시아 정부 대표자에 따르면, 러시아에는 사회주택에 대한 공식적인 정의가 없다. 사회주택과 가장 가까운 의미를 가진 용어로는 “사회적 사용을 위한 주택(housing for social use)”이 있다고 한다. 핀란드에서는 사회주택과 정부의 지원을 받는 다른 유형의 부담가능한 주택을 지칭하기 위해 “정부 보조 주택(government subsidized housing)”이라는 용어를 사용한다. 우크라이나에서는 “사회적 목적을 위한 주택(housing stock for social purpose)”이라는 용어를 사용한다(UNECE 지역의 일부 국가들에서 “사회주택”을 지칭하기 위해 사용하는 용어에 대한 자세한 내용은 <표 1> 참조). 이에 비해 관련법을 최근에 제정한 국가들(예를 들어 세르비아, 슬로바키아)은 “사회주택”이라는 용어를 자국어로 번역해서 사용하고 있다.

## UNECE 회원국들의 “사회주택”에 대한 개념 정의

용어에서 차이가 나는 것처럼, 모든 국가에 들어맞는 사회주택에 대한 명료한 개념 정의는 없다. 이번 연구에 포함된 주요 국가들 중 에스토니아, 크로아티아, 독일, 노르웨이 등에는 사회주택에 대한 개념 정의가 없으며, 오스트리아, 네덜란드, 폴란드 등에는 공식적인 정의가 없고, 프랑스에는 모두가 동의하는 정의가 없다. 그러나 본 연구의 인터뷰에 응한 정부 대표자들 모두가 시장 가격으로 주택에 접근할 수 없는 사람들을 위한 주택을 자국 정부가 지원하고 있다고 말했다. 이번 연구에 참여한 EECA국가들(벨로루스, 조지아, 러시아, 우크라이나, 타지키스탄)은 “사회주택”에 대한 정의에 대해 대답하지 않았는데, 그 이유는 사회주택이라는 용어가 사용되지 않거나(우크라이나, 러시아), 이런 유형의 주택에 관한 정책이 없기 때문이다(조지아, 타지키스탄). 관련 법률이 존재하는 국가들에서 사회주택에 대한 정의는 점유 형태의 상이한 측면들을 언급한다(<표 2> 참조). 예를 들어, 프랑스와 영국에서는 사회주택에 대한 소유권을 언급하고 있으며, 핀란드(영국, 프랑스)에서는 점유 형태를 언급하고 있고, 미국(영국, 프랑스)에서는 임대료 수준에 기반해서 정의하고 있으며, 독일(프랑스)에서는 관련된 자원 또는 보조금을 언급하고 있다. 핀란드와 세르비아에서는 국가의 지원 또는 보조금을 포함한 정의를 언급하고 있다. 이러한 차이에도 불구하고, 대부분의 국가에서는 사회주택이 주택 시스템의 일부로 존재하는데, 정부가 규정한 사회

12) 미국에서 공공주택이라는 용어는 1930년대에 시작된 특정한 프로그램을 지칭하기 위해 사용되는데, 당시 연방정부에서는 지방주택당국(local housing authorities)이 소유한 저렴 임대주택에 재정을 투자하고 규제했다. 이러한 공공주택의 재고는 약 100만 채이다. 공공주택과 함께 다른 형태의 “부담가능한(affordable)” 혹은 “보조(assisted)된” 임대주택이 존재한다.

주택의 정의에 따라 사회주택의 공급 목적과 수혜자가 결정된다. 공급 목적과 수혜자에 기반해서, 다양한 이유로 시장에서 수요를 충족하지 못하는 사람들을 위해 사회주택이 공급되고 있다.

56개 국가의 사회주택에 대한 정의를 검토하는 일은 이번 연구의 범위를 벗어난 것이므로 일부 국가의 예를 소개하는 것으로 대신한다.

표 2. 국가별 사회주택에 대한 정의

구분	정의
오스트리아	사회주택에 대한 공식적인 정의는 없으나, 주택시장 밖에서 이루어지는 다양한 형태의 저렴한주택 공급은 존재함(CECODHAS, 2010).
체코	사회주택에 대한 정의는 없으나, 시장에서 적절한 주택을 구할 수 없는 사람들을 목표 집단으로 하며, 보조금이 지급되는 임대주택에 대한 정의는 존재함(*체코 정부).
덴마크	사회주택은 사회가족주택(social family dwellings), 노인층을 위한 사회주택(social dwellings for the elderly), 청년층을 위한 사회주택(social dwellings for the young persons)이라는 3가지 주거 유형을 집합적으로 지칭하는 용어임. 노인층을 위한 사회주택에 돌봄 서비스가 포함되어 있는 경우 돌봄 주택(care homes)으로 지칭함(*덴마크 정부).
독일	사회적 목적을 가진 주택을 사회주택으로 정의하지 않고 있음. 부담가능한 주택(affordable housing)은 일시적으로 공공의 지원을 받는 주택을 의미함(European Parliament, 2014).
핀란드	사회주택은 국가 보조금을 받으면서(state-subsidised) 임대료 규제를 받는(rent-regulated) 사회적 주택(social homes)을 의미함(*핀란드 정부).
프랑스	모두가 받아들이는 사회주택에 대한 정의는 없으나, 일반적으로 저렴한 임대주택을 의미하며, 종종 HLM(habitation à loyer modéré : 저렴한주택) 주택과 동의어로 사용됨. 그러나 사회주택이 반드시 임대주택일 필요는 없으며, 사회임대주택(social rental housing)은 HLM 주택만을 의미하지 않음.
네덜란드	사회주택에 대한 단일한 정의는 없으나, 네덜란드 「헌법」 22조는 적절한 주택(adequate housing)의 공급 촉진을 공공 당국(Public Authority)의 목적으로 규정하고 있으며, 1901년 제정된 「주택법」은 사회주택의 공급자가 육성될 수 있는 법률적 틀을 제공함.
러시아	사회주택에 대한 공식적인 정의는 없음. 가장 가까운 의미로 러시아연방 「주택법」에 “사회적 사용을 위한 주택(housing for social use)”이 있음(*러시아연방 정부).

구분	정의
세르비아	「사회주택법」 제2조에서 ‘사회적·경제적·기타의 이유로 시장에서 적절한 집을 구할 수 없는 가구를 대상으로, 국가의 지원을 수반하는 일련의 사회주택 계획과 실행 프로그램에 의해 공급되는 적절한 기준의 주택’이라고 정의함(*세르비아 정부).
타지키스탄	사회적 목적의 주택(housing stock for social purpose)은 사회적 임대료 계약(social rent agreement)에 기초하여 배분된 정부 주택을 의미함(*타지키스탄 정부).
우크라이나	우크라이나 법률 제1조에 따르면, 사회임대주택은 사회적 목적을 가지는 모든 형태의 자산(사회적 기숙사(social dormitory)는 제외)인데, 임대 계약에 기초해서 일정 기간 동안 소요가 있는 우크라이나 국민에게 공급함(*우크라이나 정부).
영국	사회임대주택(social rented housing)은 지방정부(council housing) 또는 (「주택과 재생 법률 2008(Housing and Regeneration Act 2008)」 80조에 정의되어 있는) 민간 등록임대인이 소유하며, 국가의 임대료 정책에 따라 목표 임대료(target rent)가 제시됨. 위의 목표 임대료를 따를 경우 지방정부 또는 HCA(Homes and Communities Agency)의 승인 하에 개인도 사회임대주택을 소유·공급할 수 있음(DCLG, 2012).
미국	공공주택(public housing)과 동의어로 사용됨. 공공주택은 입주자격이 있는 저소득 가구, 노인, 장애인에게 안전한 양질의 임대주택을 공급하기 위해 건설되는데, 단독 주택에서 고층아파트까지 다양한 유형과 규모로 공급되고 있음(HUD, 2014b).

주: \*본 연구를 위해 인터뷰한 정부 대표자에 의해 제시된 정의임. 그렇지 않은 경우 정의는 다음 문서에서 인용됨: European Parliament(2014), CECODHAS, 2010; DCLG, 2012; HUD, 2014b; Amzallag and Taffin, 2010.

## 국제기구의 사회주택에 대한 정의

사회주택이라는 용어를 여러 가지로 다르게 번역하고 사용하기 때문에 사회주택에 대한 국제적 비교는 어렵다. 여기에서는 국제기구들에서 제시한 사회주택에 관한 주요 정의들을 다루고자 한다. 그 다음으로 “사회주택”에 대한 정의가 대부분 구체적인 목표 실행을 위해 만들어진 것임을 보여주고자 한다. 유럽연합(EU)의 특정 규정(European Commission 유럽연합 집행위원회 등)의 적용, CECODHAS 등 특정 조직의 임무, 연구 과제(OECD 등)나 실행 규칙(유럽투자은행EIB, 유럽개발은행CEB 등)이 그 예이다.

앞서 살펴본 것처럼 각 국은 사회주택을 다양한 방식으로 정의하고 있다. 유럽연합 회원국들도 마찬가지이다. 유럽연합 집행위원회에 따르면, 주택 정책은 각 회원국들의 책임이며, 유럽연합 수준의 사회주택에 대한 정의는 없다.<sup>13)</sup> 사회주택은 종종 공익적

13) 사회주택은 경쟁 규칙(competition rules)을 적용받는다. 국가 지원 규정(state aid rules)은 사회주택금융에 적용되고, 2012/21/EU 결정문(Decision 2012/21/EU)은 사회주택에 대해 신고의무(notification

서비스(SGEI: Service of General Economic Interest)로 간주된다. 이는 유럽연합 회원국들이 자신들의 SGEI를 어떻게 정의하느냐에 따라 달라진다.<sup>14)</sup> 사회주택의 재원에 국가 지원 규정(state aid rules)을 적용하는 상황에서, 유럽연합 집행위원회는 위원회에 재원에 대한 신고가 면제되는 SGEI에 대한 정의를 제시하고 있다. 이때 사회주택의 정의는 다음과 같다.

“지불 능력 부족으로 시장에서 주택을 구할 수 없는 소외된 시민이나 사회 취약 계층을 대상으로 하는 사회주택의 공급 등과 같은 사회적 서비스의 수행은 이들이 받는 보상(compensation)이 본 결정문에 규정된 일반적인 보상 한도를 초과하는 경우라도, 이 결정문에 근거해 신고 면제라는 수혜를 받아야 한다.”<sup>15)</sup> (recital 11 of Decision 2012/21/EU of 20.12.2011)

이러한 정의는 유럽에서 큰 논란을 일으켰다. 일부 논자들은 이를 유럽 수준에서 사회주택 모델을 의무화하려는 시도라고 해석했다. 그러나 위원회는 SGEI에 유럽연합 규정을 적용하는 것이 특정 모델의 공공 서비스를 의무화하는 것을 의미하는 것은 아니라고 설명했다. 네덜란드의 사회주택에 관한 E 2/2005 국가 지원 사례에 관한 2009년 12월 15일 위원회의 결정문은 사회주택의 요건과 조건 정의에 있어서 각 국 정부가 폭넓은 재량권을 가지며, 사회통합과 사회적 혼합은 국가의 지원이 정당화 될 수 있는 공공 정책의 목적이라고 밝히고 있다. 주택분야에 있어서의 유럽연합 집행위원회의 역할은 경쟁 및 내부 시장 규칙(internal market rules)이 준수되도록 하는 것이다. 특히, 사회적 목적 달성을 위해 이루어지는 국가의 지원은 그 목적에 맞게 이루어져야 하며 상업적 활동을 재정적으로 지원해서는 안 된다. 2012/21/EU 결정문은 SGEI에 대해 유럽연합의 규정을 적용하는 것을 지지했다.

1998년 CECODHAS는 다음과 같은 정의를 유럽위원회(EC)에 제안했다 : “사회주택은 시장에서 적절한 주택을 구하는 데 어려움을 겪는 가구에 우선적으로 배분되는 주택이다.” 그러나 이런 정의는 너무 일반적이어서 점유 형태의 측면이 생략되어 있고, 목표 집단을 일반적인 용어로만 언급한다는 문제가 있다. 예를 들어, 2002년과 2003년에 사회주택 부문에 대한 UNECE 워크숍이 개최되었는데, 토론자들은 이런 개괄적인 정의가 국가마다 ‘사회주택’이라는 용어를 각기 다르게 해석하는 결과를 초래할 수 있다고 경고했다(UNECE, 2002c, 2003a, 2003b 참조). 하지만 CECODHAS의

---

obligation)를 면제하고 있다.

14) 유럽연합 집행위원회와 유럽연합법원(European Union's Courts)은 평가에 대한 명백한 오류를 검토할 수 있다.

15) 자세한 내용은 SGEI의 실행을 담당하는 특정 사업에 대한 공공 서비스 보상 형태의 국가 보조금 지원과 관련한 유럽연합 기능에 대한 조약(Treaty of the Functioning of the European Union)의 조항 106(2)의 적용에 관한 recital 11 of Decision 2012/21/EU of 20.12.2011 참조.

사회주택에 대한 정의는 CECODHAS의 임무와 관련해서 제안된 것으로, 사회주택 시스템이 상이한 CECODHAS 22개 모든 회원국을 대표한다는 노력을 강조하려는 표현이었다.<sup>16)</sup> 아직까지 CECODHAS는 사회주택에 대한 이 정의를 고수하고 있다.

국제적 수준에서 사회주택이 다르게 해석될 뿐 아니라, 국가적 수준에서도 다양하게 해석되는 것은 국제적인 주택 연구에서 문제가 되고 있다. 이 문제에 대한 한 가지 대응 방법은 연구에서 요구되는 관찰(examination)에 초점을 둔 ‘조작적’ 정의나 연구-과제별로 특정한 정의를 제시하는 것이다. OECD의 주택 연구에서 공식적으로 받아들여지는 사회주택에 대한 정의는 없으나 특정 연구 주제에 맞는 ‘조작적’ 정의를 제안하고 있다. 2011년 OECD 발간 자료에서는 사회주택에 대한 조작적 정의를 다음과 같이 제시했다: ‘본 연구에서 사회임대주택은 시장 임대료보다 저렴하게 임대되는 주택인 동시에 행정 절차를 통해 비시장적 기체에 의해 배분되는 주택이다 (Andres, Caldera Sánchez and Johansson, 2011, p.43).’ 분명 이러한 정의는 국가별 맥락에 따라 그 적절성이 다르게 해석될 수 있다. 그러나 이는 관련 연구의 목표와 목적과 관련해서 제시된 것이라는 점이 강조되어야 한다.<sup>17)</sup>

사회주택 정의의 다양성 문제는 사회주택의 자금 조달 영역에서도 나타난다. 사회주택 관련 금융상품 및 서비스에 대한 국제적인 요구에 대응하면서 사회주택에 대한 다양한 정의(또는 정의의 부재)의 문제를 극복하기 위해, 유럽의 투자개발은행들, 특히 유럽투자은행(EIB)과 유럽개발은행(CEB)은 스스로를 “정책 수용자(policy taker)”라고 정의한다. 이는 이 기관들이 자신들만의 상업성(bankability)과 자격 기준을 적용하는 동시에, 국가별 사회주택의 정의에 기반해서 일하고 있음을 의미한다.

유럽개발은행(CEB)은 주거 난민(housing refugees)과 철거민(displaced persons)에 대한 지원을 목적으로 1956년에 설립되었다. 유럽개발은행은 이런 임무와 관련하여 “저소득층을 위한 주택” 문제에 대한 회원국들의 소요에 대응한다.<sup>18)</sup> 따라서 유럽개발은행의 실행 범위는 사회주택을 우선시하지만, 특정 “사회주택” 부문 그 자체보다는 넓다. 사회주택과 관련하여 유럽개발은행은 국가의 주택 정책 내에서 작동하며, 저소득층을 위한 주택을 정의하는 각 국의 관련 법률(legislation)을 우선시한다. 이

---

16) 1988년 설립된 CECODHAS는 22개 국가 공공·사회·조합 주택 공급자 약 41,400개로 이루어진 네트워크 조직이다. 이들은 유럽연합 주택의 약 12%에 해당하는 2,500만 호의 주택을 공동으로 관리한다.

17) 이는 여러 다른 연구 과제에서 연구 목적 및 대상에 따라 사회주택의 조작적 정의가 달라질 수 있다는 것을 의미한다.

18) 유럽개발은행(CEB)의 “저소득자들을 위한 주택”에 대한 접근은 “대출과 재정 지원 프로젝트를 위한 전체 정책 체계(Overall Policy Framework for Loan and Project Financing)”(Resolution 1562(2013))에서 정의되었다. 유럽개발은행 대표자들은 주택의 맥락에서 사용되는 “저소득”은 회원국들을 소득에 따라 계층화 하는 것을 의미하지 않는다고 강조한다. 특히, 이는 조작적이고 분석적 목적을 위해 매년 7월 1일 세계은행(World Bank)에서 발표하는 소득에 따른 국가 분류와는 관련이 없다.

것이 불가능할 경우(또는 마련되지 않았을 경우) 유럽개발은행 자체적으로 범위를 제안하기도 한다.

유럽투자은행(EIB)은 유럽연합의 주택에 관한 보조금 원칙을 따른다. 하지만 원래 주택 및 사회주택은 이 은행의 주요 부문이 아니었다. 사회주택 부문을 지원하기 위한 금융상품 수요가 늘면서 최근 사회주택 부문이 성장하게 되었다. 구체적인 프로젝트의 형태로 유럽투자은행에 대출 신청이 이루어질 때, 이에 대한 대응이 이루어진다. 유럽투자은행 대표들은 유럽투자은행이 사회주택에 있어서 '정책 수용자(policy taker)'이므로 정책을 만드는 게 아니라 국가 수준에서 정책에 대응한다고 강조했다. 일반적으로 유럽투자은행은 심사기준에 맞게 지역 통합적이고 포괄적이며 지속가능한 도시 개발 계획과 주택 정책의 일부로서 부담가능한 사회주택 계획에 자금을 지원한다.

살펴본 대로 '사회주택'의 국제적으로 다양한 정의(또는 미정의)에 대응하는 전략은 본질적으로 조직의 임무, 특정 법률, 특정 연구 과제나 특정 임무의 목적에 따라 달라진다. 그러므로 본 UNECE 연구에서 사회주택이 어떤 의미를 갖는지를 설명하기 위해서는 주택 및 토지 관리에 대한 UNECE 프로그램의 임무를 우선적으로 설명하는 것이 필요하다.

## UNECE 주택 및 토지 관리 프로그램에서의 사회주택

주택 및 토지 관리에 대한 UNECE 프로그램의 주요 목적은 ECE 지역의 56개 회원국의 주택, 도시·토지 거버넌스를 향상시키고 지속가능한 주거를 촉진하는 것이다. 주택 및 토지 관리에 관한 UNECE 위원회(CHLM)와 그 부속기구-부동산 시장 자문기구(REM)가 지원하는 토지 행정에 관한 사무국(WPLA)-는 56개 회원국의 주택 및 토지 관리에 있어서 국제적인 지식 교류와 정책 발전을 위한 플랫폼을 제공한다.

일반적인 주택 공급, 특히 사회주택의 공급에 있어 서로 다른 역사적 경로를 걸어왔기 때문에, UNECE 지역 내에서 사회주택에 대한 공통적인 정의는 존재하지 않는다(2장 참조). 사회주택의 정의에 관한 논의는 여러 차례 개최된 UNECE 모임의 주요 논의 사항이었다. 2003년 프라하(UNECE, 2003a), 2004년 빈(UNECE, 2005a), 2014년 제네바(UNECE, 2014)에서 열린 UNECE 워크숍의 보고서는 이런 논의의 일부를 소개하고 있다. 사회주택 용어에 대한 보다 자세한 설명은 사회주택에 대한 UNECE 가이드라인(UNECE, 2006a)에서 제시되었는데, 국가마다 의미가 다를 뿐만 아니라 표현도 다양하기 때문에 "사회주택의 개념은 정확히 정의내리기 어렵다"는 점이 지적되어 있다(ibid., pp.10-11). 비슷한 문제들이 UNECE 지역을 다룬 UN문헌,

예를 들면 UN해비타트에서도 발견된다(Oxley, 2009, Tsenkova and French, 2011). 상이한 주택 시스템을 포괄할 수 있는 가능성을 열어두고, 지식의 생성과 교환을 촉진하며, 정부와 이해당사자들이 함께 (주택 수요보다는) 주택 소요 충족을 위한 주택 시스템의 진전을 이루기 위해 “사회주택”은 “핵심어”로서 사용된다. 이러한 소요와 UNECE의 임무에 대응하기 위해, 본 연구에서는 다음과 같이 “사회주택”에 대한 해석을 제시한다.

“사회주택”은 단일한 정의를 가지고 있지 않다. 하지만 사회주택은 주택 소요 충족을 위해 국가에 의해 지원되고 행정절차를 통해 배분되는 주택 시스템에 관한 지식 교환을 위해 사용되는 필수적인 핵심어이다.

## UNECE 회원국들에서 사회주택의 핵심 특징

사회주택 시스템은 수많은 특성에 따라서 구분될 수 있다. 여기에서는 주택 소요를 충족시키기 위해 고안된 주택 시스템의 일부이자 앞에서 “사회주택”으로 언급된 주택 시스템의 특징을 개괄한다. UNECE 지역의 사회주택 시스템의 특징에 관한 폭넓은 검토는 본 연구의 범위를 벗어난다. 여기에서는 사회주택의 점유 형태와 사회주택 수혜자의 유형, 재원 및 재정 지원을 간략히 소개할 것이다. 또한 UNECE 지역에서 가장 흔한 사회주택 공급자와 의사결정자들의 목록을 제시할 것이다. 이 문제에 대한 보다 자세한 논의는 UNECE의 사회주택에 대한 가이드라인(2006a)을 참고할 수 있다.

### 상자글 1. 발간물: 사회주택에 대한 가이드라인



UNECE 발간물 ‘사회주택 가이드라인: 원칙과 사례(2006a)’는 주택 정책에서 사회주택의 역할, 제도적·법적·거시경제적 틀, 사회주택 재정, 사회통합에 있어서의 사회주택의 역할, 세계금융위기 이전 시기의 사회주택 디자인 등을 기술하고 있다.

### 1. 점유 형태

대부분의 UNECE 회원국에서 사회주택은 경우에 따라 구매가 가능하거나 소유권을 공유할 수도 있긴 하지만 주로 임대를 목적으로 공급된다. 민간임대 부문도 주택 소요에 대응할 수 있다. 일부 국가에서는 하나의 점유 형태가 지배적인 반

면, 영국과 같은 국가에서는 여러 유형의 사회주택이 공존하는 형태로 나타나기도 한다.

- **사회임대주택(Social rented housing)** 또는 임대를 위한 사회주택(social housing for rent)은 UNECE 지역에서 가장 흔한 '사회주택'의 형태이다. 대부분의 UNECE 회원국들(스페인, 키프로스, 그리스는 예외)에서 사회주택은 민간임대 시장보다 저렴하게 임대된다.
- **저비용 자가 소유(Low-cost home ownership)**는 일부 지중해 국가들(스페인, 키프로스, 그리스)에서 전통적으로 주택 수요를 충족시킨 방식이다. 이들 국가에서 사회주택은 국가 보조금을 받는 매매 주택 형태로만 공급되는 경우도 있고, 대부분 매매·주택으로 공급되는 경우도 있다.
- **협동조합(Co-operatives)**은 분명한 자가 소유 형태인데, 구매력을 높이기 위해 조합원들의 자원을 모으는 방식으로, 이렇게 해서 주택 소유, 유지, 관리에 들어가는 모든 서비스와 재화에 대한 개별 조합원의 부담 비용을 낮춘다.
- **소유권 공유(Shared ownership)**는 임차인이 주택 소유권의 일부(25~75%)를 구매하고 나머지 소유권을 가진 주택 공급자에게 그만큼의 임대료를 지불하는 방식으로 주택을 부담가능하도록 하는 것이다. 영국에서는 임대를 위한 사회주택, 보조금이 지원되는 민간임대 등 다양한 형태의 주택에서 이러한 선택이 가능하다.
- **점유자의 점유권(Right of occupancy dwelling)**은 스웨덴, 핀란드, 폴란드에서 이용가능한 임대 혹은 자가 소유에 대한 대안이다. 미래의 거주자는 일정 비율(핀란드에서는 15%)의 점유권료(right-of-occupancy fee)를 지불해야 한다. 현재의 거주자는 그 나머지인 거주 가치에 해당하는 임대료를 지불해야 한다. 주택은 소유주가 매매할 수 없으며, 주택에서 이사나갈 경우 점유권료는 환불된다. 점유권료는 상속도 가능하다.
- **민간임대(Private-rented)** 부문도 사회주택으로서 기능할 수 있는데 대개의 경우 일정 기간에 한한다. 민간 임대인에게는 사회적 목적을 위한 임대에 대한 면허가 주어지고, 거주자에게는 수요 측면의 보조금(demand-side subsidies)이 주어진다. 이런 방법은 현재 아일랜드와 영국에서 발전하고 있다. 전통적으로 독일에서는 일시적으로 공공 보조금 지원을 받는 주택이 공급되어 왔다.

## 2. 사회주택의 소유권 및 관리

UNECE 전역에서 사회주택의 공급은 매우 다양한 행위자와 관련된다. 사회주택의 소유권은 정부 보조금 체제와 관련되며, 민간 자금이 사회주택에 부분적으로

혹은 전적으로 투입될 수 있는지 여부와 밀접하게 연관된다(Whitehead and Scanlon, 2007, p.12). 중요한 점은 사회주택 공급자가 중앙 및 지방정부로부터 기금, 재정, 혹은 다른 형태의 지원을 받을 때, 보통은 비영리나 이윤 제한 등과 같은 국가의 사회주택 시스템의 규정 하에서 작동되어야 한다는 것이다.

CECODHAS에 따르면, 유럽연합에서 사회주택의 소유자는 국가 및 지방정부, 공공회사, 비영리 또는 이윤 제한 회사나 협회, 조합, 자선단체, 개발·투자를 위한 민간회사 등이다(CECODHAS, 2011, p.26). SEE와 EECA 국가들에서는 사회주택의 소유자가 주로 지방정부이다. 다수의 SEE와 EECA 국가들의 새로운 법률은 사회주택이 비영리·영리 기관에 의해 소유되는 것을 허용한다. 그러나 이런 법률이 함의하는 바에 대해서는 연구가 더 이루어질 필요가 있다. 미국에서 사회주택(공공주택)의 소유자는 주택 당국(부분적으로는 지방정부)과 민간 개발자이다. 캐나다에서는 커뮤니티 조직, 비영리 단체, 조합, 민간 부문이 사회주택을 공급하기 위해 서로 협력한다. 사회주택의 소유자는 다양한 기능을 수행하기도 한다.

영국, 프랑스, 네덜란드에서 주택협회 등 사회주택 소유자는 공급 및 보수, 유지, 관리를 위한 기금을 축적하거나 노인, 장애인 등을 위한 특별한 서비스 공급 등에 대해 광범위한 책임을 지닌다. 일부의 경우 (규정된 자격 기준과 지역 우선순위에 따라) 임차인을 선정하기도 한다. 사회주택 소유자는 이런 많은 일들을 다른 민간 조직이나 공공 조직에 맡길 수도 있다.

### 3. 자원 및 자금 조달

사회주택을 위한 기금 및 재정은 더 낮은 임대료가 가능해지도록(또는 주택 매매가가 보다 낮아지도록) 건설비용(소위 벽돌 및 모르타르 보조금)을 낮추거나, 사회주택 거주자들의 임대료, 더 나아가 주거관리비를 지불하는 것을 지원하는 것을 목표로 한다. 보다 자세한 논의는 “사회주택에 대한 UNECE 가이드라인”(2006a)과 “UN해비타트 부담가능한 유럽의 사회주택 재정 지원”(Oxley, 2009)을 참고하라.

- **수요 측면 보조금 demand-side subsidies(또는 인적 보조금 people subsidies)** : 임대료, 나아가 주거관리비를 지불하는 것을 지원하기 위해 수혜자나 임차인들에게 수당(allowance)의 형태로 주어진다(예: 헝가리). 이런 보조금은 중앙·연방·지방정부에 의해 보장되지만 일반적으로 공공재원에서 나온다. 일반적으로 사회주택 거주자의 소득수준에 기반해서 제공된다.

- 공급 측면 보조금 supply-side subsidies(주택 보조금 building subsidies) : 임대료나 매매가(예: 스페인)를 낮추기 위해 사회주택의 건설비를 낮추는 데 목적이 있다. 국가별로 맥락에 따라 공급 측면 보조금은 전적으로 공공재원(국가나 지방 정부)이거나 민간 자금(민간 투자자)에 의해 기금이 마련된다. 어떠한 경우라도 금융비용을 줄이는데 있어, 이윤과 임대료(지중해 국가의 경우는 매매가) 수준에 대한 규칙과 규제에 있어 국가가 중요한 역할을 한다는 것이 강조되어야 한다. 일반적으로 사용되는 공급 측면 보조금은 다음과 같다: 할인된 토지, 보조금, 공공 대출, 민간 대출, 이자율 보조금, 보호되는 예금(protected circuits of savings), 회전기금(revolving funds), 나아가 (사회주택 소유자) 소유 자산과 정부 보증 민간 투자금 등이 그것이다.

#### 4. 수혜자

사회주택 시스템은 계획된 수혜자에 따라 달라진다(2장 참조). 상당수의 국가에서 사회주택 시스템은 모두에게 열려 있고, 흔히 보편적이라고 언급된다. 반면 특정한 지역적 맥락에 따라 정의된 인구 집단의 소요를 사회주택의 공급 대상으로 한정하는 국가들도 있다. 이런 시스템은 일반적(generalist) 모델과 잔여적(residual) 모델로 구분할 수 있다(CECODHAS, 2007; Ghekière, 2007). 일반적 모델은 특정 소득 한도 미만의 인구 집단을 대상으로 하며, 잔여적 모델은 가장 취약한 인구 집단을 대상으로 한다. 사회주택의 자격 기준은 대개 복잡하고, 수많은 지표로 구성된다. 소득 한도는 중요한 요인이지만, 자격 조건은 지역적 상황과 우선순위에 따라 국가 또는 지역 수준에서 정한 다양한 기준에 의해 규정될 수 있다.

## 2장. UNECE 지역의 사회주택 배분 모델

“이상적인 모델은 적절한 주택을 모두에게  
부담가능한 가격으로 공급하는 것이다.”

- Vit Vanicek, CECODHAS Housing Europe 전 대표

UNECE 지역의 사회주택은 다양성을 특징으로 한다. 이전 장에서 우리는 사회주택 시스템이 임대 기간, 소유권, 재원, 수혜자에 따라 달라질 수 있다는 것을 보았다. 이는 관심사에 따라 사회주택 모델링 방법이 다양할 수 있다는 것을 뜻한다. 최근 UNECE 지역이 직면한 주요 과제는 주택 공급 부족과 소요 증가에 있다. 따라서 이 연구에서는 여러 방법 중 사회주택 배분에 기초하여 사회주택을 모델링하고자 한다.

국가별로 차이가 있지만 UNECE 지역에서 사회주택을 정의하는 공통 요소, 즉 사회주택의 목적은 국가나 지역의 주택 정책에서 드러난다. 지역 여건에 따라 사회주택의 개념에 대한 정의가 이루어지듯 사회주택의 목적은 수혜자를 정의하고 배분하는 기준이 된다. CECODHAS는 사회주택의 두 가지 주요한 배분 모델을 보편적 모델과 선별적 모델로 구분했다. 선별적 모델은 다시 일반적 모델과 잔여적 모델로 구분할 수 있다(CECODHAS, 2007; Ghekière, 2007). 이 장에서는 EU에서의 사회주택 배분 모델을 분류하기 위해 CECODHAS의 모델을 사용하되<sup>19)</sup>, UNECE 지역의 필요에 맞게 일부 수정하여 사용했다(〈표 3〉 참조). 각 섹션에서는 UNECE 여건에 따라 조정하여 모델을 설명하고 수행된 분석 결과를 제시했다.

표 3. 배분에 기초한 사회주택 모델

보편적 모델	일반적 모델	잔여적 모델
<b>배분</b>		
전체 인구를 대상으로 함 (사회주택 대기자 명부 등록을 조건으로 함)	취약가구 특수계층 일정 소득 이하의 가구	취약가구 특수계층
<b>목적</b>		
모두가 물리적으로 적절한 주택에 거주할 수 있어야 함	주택시장에 접근하기 어려운 사람들을 지원	주택시장에서 배제된 사람들을 지원

자료: Ghekière, 2007.

주: 특수계층은 난민, 망명자, 장애인, 정신 장애인, 약물 남용자 등임.

19) 2007년 CECODHAS가 제안한 분류는 UN-Habitat(2009)와 유럽위원회(Braga and Palvarini, 2013)에서도 사용되었다.

## 보편적 배분 모델

CECODHAS에 따르면, 보편적 배분 모델은 소득에 관계없이 전체 인구가 물리적으로 적절하고 부담가능한 주택에 살 수 있도록 함을 목적으로 한다(CECODHAS, 2007). “보편적” 모델에서 주택은 공공의 책임으로 간주되며, 주택공사(스웨덴, 덴마크 등)나 비영리기관(네덜란드, 덴마크 등)을 통해 공급된다. 전반적으로, 보편적 배분 모델을 채택한 국가의 전체 주택 시스템에서는 사회주택이 높은 비율(18~32%)을 차지한다. 임대료는 비용 기반이며 취약계층에게 수당과 임대주택을 제공한다. 기본적으로 주택 배분은 소득 제한 없이 사회주택 대기자 명부 가입을 기준으로 이루어진다. 2007년 기준, 이 시스템을 이용하는 나라는 덴마크, 스웨덴, 네덜란드 3개국이다 (Ghekière, 2007).

## UNECE 지역의 주요 경향

보편적 시스템은 다른 배분 모델과 달리 전체 인구를 대상으로 한다. 하지만 분석 결과 보편적 배분 모델은 최근 10년간 변화를 겪었다. Elsinga and Lind(2012)에 따르면 유럽위원회의 시장 경쟁 정책으로 인해 보편적 모델은 논쟁거리가 되었다. 사회주택에 대한 정부 지원은 상업적 토지주와의 경쟁을 초래할 것이라는 문제점이 제기되었다(ibid.). 유럽연합(EU) 회원국들은 이 문제를 다른 방법으로 해결하고자 했다.<sup>20)</sup> 스웨덴은 경제적 공익 서비스(Services of General Economic Interest)의 범주에서 사회주택을 제외했으며(Europolitics, 2011, p.3), 보다 시장 지향적이라 할 수 있는 보조금 없는 모델로 전환했다(Elsinga and Lind, 2012). 네덜란드는 사회주택에 소득 제한을 새롭게 도입했다. 네덜란드 내무부(Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations) 대표에 따르면, 주택시장에서 민간임대를 촉진 방법에 대한 관심이 증가하고 있다. Elsinga and Lind(2012)는 스웨덴처럼 사회주택 재고의 일부를 판매하고 비즈니스 모델로 이동하는 경향이 확대되고 있다고 말했다. 이에 더해 덴마크는 기존 방식을 유지하는 듯하지만 가까운 시일 내 정책 변화를 위해 재원 마련에 대한 정치적 결정이 있을 것이라고 이 연구의 인터뷰에서 언급했다.

---

20) 주택 정책은 EU 회원국의 권한이다. 회원국들은 이 분야에 대한 자신들의 정책을 정의하고 취약계층을 위한 주택만이 아니라 사회적 혼합과 같은 목표를 포함할 수 있어야 한다. 주택분야에서 유럽위원회의 역할은 조약의 경쟁 규칙이 존중될 수 있도록 보장하는 것이다. 특히, 사회적 목적을 위해 지급된 국가 원조는 금융 및 상업 활동이 아니라 본래의 목적에 사용되어야 한다.

## 선별적 일반 모델

이 모델은 주택 정책이 목적하는 바를 주로 시장을 통해 충족할 수 있다고 가정한다. 사회주택은 시장에서 저렴한 가격에 괜찮은 품질의 주택을 찾을 수 없는 가구만을 대상으로 한다. 이 범주에 속하는 사회주택의 유형과 규모는 매우 다양하다. 전체 주택 시스템에서 사회주택이 차지하는 비율은 0~19%이다. CECODHAS에 따르면, 사회주택은 특정한 규칙과 절차에 기초하여 우선순위와 소득 기준에 따라 주택 공급자에 의해 배분된다. 임대료는 일정한 기준에 따라 정해지며 가구는 소득 기준에 따라 주거 급여를 받을 수 있다.

## UNECE 지역의 주요 경향

2007년 선별적 일반 모델을 사용하는 유럽연합(EU) 회원국은 총 13개국으로 사회주택 부문에서 지배적 유형이었다(Ghekière, 2007). UNECE의 연구는 1990년대 이후 사회주택 정책을 도입한 체제전환국 대부분이 선별적 일반 모델을 사용하고 있음을 발견했다. 북미의 경우 캐나다도 선별적 일반 모델을 따르나, 전반적으로 선별적 잔여 모델로의 전환이 관찰된다. 유럽에서는 선별적 잔여 모델로 이동하는 경향이 독일, 벨기에, 이탈리아, 룩셈부르크, 폴란드에서 확인되며(Ghekière, 2007), 세계금융 위기 이후 보다 확대되고 있다. 선별적 잔여 모델의 확대 이유는 다음과 같다.

### 1. 대규모 재정 감축과 제도 변화로 인한 잔여적 공급

많은 국가에서 상당한 재정 감축을 겪었다. 그리스의 긴축 정책 패키지가 2012년 2월 12일 유럽 의회에서 비준되었다. 패키지에는 노동자에게 저렴주택을 공급하던 공공 조직의 해체가 포함되었는데, 이는 그리스 “사회주택”의 유일한 형태였다. 폴란드 역시 이전에는 선별적 일반 모델을 가지고 있었으나 2009년 국민주택기금(1995년 설립)을 청산하며 접근 방식이 변경되었다.

### 2. 사회주택에 대한 높은 수요로 인한 잔여적 공급

사회주택 수요가 많은 국가에서 사회주택 정책은 문서상으로는 선별적 일반 모델이지만, 공급에 비해 많은 수요로 인해 실제로는 선별적 잔여 모델 형태를 취하고 있다. 사회주택 공급량이 부족하기에 주택을 가장 필요로 하는 사람들에게 우선적으로 배분된다. 예를 들어, 프랑스의 사회주택 정책은 문서상으로 선별적 일반 모델을 유지하고 있으나, Driant and Li(2012)가 지적하듯 실제로는 사회주택을 가장 긴급히 필요로 하는 대기자에게 배분되며 신규 임차인의 소득수준을 제한하고 있다. 서유럽(Houard, 2012)과 캐나다에서도 유사한 사례를 볼 수 있다.

### 3. 한정된 자원과 새로운 사회주택 정책 도입에 따른 잔여적 공급

체제전환국에서 1990년대 이후 도입된 사회주택 정책은 선별적 일반 모델이었다. 세르비아의 「사회주택법」 2조나 2014년 7월 새로 제정된 러시아연방의 주택 규정과 같이 새로운 법률에서 배분 모델은 크게 선별적 일반 모델로 정의되었으며, 알바니아, 벨라루스 등 많은 국가에서 이와 같은 법률이 마련되고 있다. 그러나 이러한 시스템 내에서는 대상 집단에 충분한 양의 주택을 공급할 수가 없다. 여기에는 두 가지 중요한 이유가 존재하는데, 첫째, 이러한 지역의 사회주택 정책은 국가의 제한적인 재정 지원에 의존하고 있으며, 둘째, 사회주택 정책이 발전 또는 실행 초기 단계에 있기 때문이다. 특히 SEE와 EECA 지역이 그러하다. 따라서 이들 시스템은 선별적 일반 모델로 분류되고 있긴 하지만 가장 취약한 집단에 사회주택을 제한적으로 제공하게 된다.

#### 선별적 잔여 모델

선별적 잔여 모델은 제한된 범위 내에서 주택을 배분하는 것을 목표로 한다. 실업자, 장애인, 고령자, 한부모와 같이 국가 수당에 의존하는 취약 가구를 대상으로 한다. 유럽연합에서, “가장 취약한 계층을 위한 사회주택은 일반적으로 정부의 지원에 기반한 주택의 직접적 배분에 의존한다(CECODHAS, 2007, p.15).” CECODHAS에 따르면, 유럽연합에서 임대료는 건설비에 기반하거나 소득에 기초하여 책정되며, 주택 수당 또는 다른 형태의 사회복지 수당을 이용할 수 있다. 하지만 이러한 비용기반 시스템이 영국, 아일랜드, 미국과 같은 지역에는 해당되지 않는다. 예를 들어, 미국의 경우 임대료를 개발 비용에 기초하여 책정하는 것이 아니라 가구 소득의 30%와 같은 기준에 따라 책정한다. 이는 SEE와 EECA 국가에서 주로 이용되며, 비용 기반의 임대료 책정은 소요 가구의 접근성을 낮출 수 있기에 드물게 적용된다.<sup>21)</sup>

#### UNECE 지역의 주요 경향

UNECE 지역의 국가 대부분은 정책 설계에 따라 잔여적 사회주택 모델을 적용한다(〈표 4〉 참조). 잔여적 모델은 북미, 유럽, EECA, SEE, 중동에서 사용된다. 이 모델의 중요

21) SEE와 CIS 국가는 금융 비용이 높다. 전형적인 주택담보대출 이자율은 7~22%(유럽과 북미에서는 평균 3~4%)이다. 많은 국가에서 주택공사는 낮은 금융 비용으로 주택을 공급할 수 있지만 이는 한정된 양의 주택에 대해서만 가능하다. 주택 조합과 같이 정부보조를 받는 개발자들이 공급하는 사회주택의 양은 제한적이다. 서유럽에서는 사회주택의 가격이 부동산 시세의 60~75% 정도에 도달한 반면 입주자의 소득수준은 훨씬 낮다. 따라서, 비용-임대료 원칙에 기반을 둔 사회주택 임대료가 사회주택 수요자들에게는 감당할 수 없는 수준이다.

한 경향 중 하나는 사회주택에 빈곤층이 집중되는 것으로, 특히 주택시장이 쇠퇴한 지역에서 두드러진다. 선별적 잔여 모델을 사용하는 미국, 이스라엘, 터키, 헝가리, 에스토니아 등의 국가에서 사회주택 거주자는 전체 주택 재고에서 매우 낮은 비율을 차지하고 있으며, 영국의 경우 증가하는 빈곤층과 취약계층에게 음식을 제공하기도 한다.

사회주택의 배분은 국제 기부와 원조의 가용성에 크게 영향을 받기에 세르비아, 루마니아와 같이 사회주택 법안이 최근 새로 만들어졌거나 조지아와 같이 아직 법안이 만들어지지 않은 국가들은 주의를 기울여야 한다. 난민이나 집시 등의 집단이 국제적 관심 속에 주택 원조를 받는 반면, 정착 '지역'의 소요는 기금 부족으로 충족되지 않고 있다. 다음 섹션에서는 사회주택 부문에서 잔여화 경향이 가지는 보다 넓은 함의를 살펴해보겠다.

표 4. 모델과 최근 경향에 따른 UNECE 국가들의 유형 분류

사회주택 비율	지역	보편적 보편적		선별적	
			일반적	잔여적	
20% 이상	유럽	네덜란드 ⇨	오스트리아		
11~19%	유럽	덴마크 ⇨ 스웨덴 ⇨	체코(New) 프랑스*, 핀란드*	영국 프랑스, 핀란드	
	SEE&EECA		러시아(New)		
5~10%	유럽		벨기에* 독일* ⇨ 폴란드 ⇨ 슬로베니아 이탈리아 ⇨	벨기에 독일 에스토니아 아일랜드 몰타	
	북미		캐나다*	캐나다, 미국	
0~4%	유럽		룩셈부르크 그리스 ⇨ 스페인 ⇨ 슬로바키아*	헝가리, 키프로스 포르투갈, 슬로바키아 불가리아, 리투아니아 라트비아, 루마니아 에스토니아	
	SEE&EECA		벨라루스(New) 세르비아(New) 우크라이나(New)		
	중동			이스라엘, 터키	

자료: 인터뷰, CECODHAS (2011), Ghekière (2007).

주: ⇨ 정책 이동 방향

(New) 새로운 정책 실행의 초기 단계에 있는 국가(이 시점에서는 잔여적 모델이 강함).

(\*) 중복 모델 국가: 하나는 전체 가구를 대상으로 하며, 다른 하나는 특수계층을 대상으로 함.

## 잔여화 경향 (The Residualization Trend)

사회주택의 정의와 모델은 다양하지만 UNECE 지역에서 사회주택 정책은 잔여적 모델로 기울고 있다(〈그림 1〉 참조). 이러한 경향은 경제위기 전부터 시작됐다. 세계금융위기 이전 UNECE 지역에서는 주택 소유에 대한 전폭적인 지원이 있었다. UNECE의 서부 지역에서는, 주택담보대출을 쉽게 받을 수 있는 정책 기조 덕에 주택 소유율이 증가했다. 동부 지역에서의 높은 주택 소유율은 공공주택의 사유화를 통해 달성되었다. 사회주택 부문이 발달한 국가는 사회주택 공급 규모가 축소되었고, 기존 사회주택을 매각하거나 철거하는 방식을 통해 재고가 감소하는 경향이 있었다. 사회주택 부문이 발달하고 있는 국가는 새로운 국가 지원 주택 사업이 초기 단계에 있고 규모가 제한적이다. 일반적으로, 사회주택에 대한 투자는 1980년대 이후 점차 감소하고 있다. 〈표 5〉는 UNECE 회원국에서 사회주택의 잔여화와 공급 감소 및 제한으로 전환되는 주요 이유를 요약하고 있다.

그림 1. 사회주택 배분 모델과 최근 경향

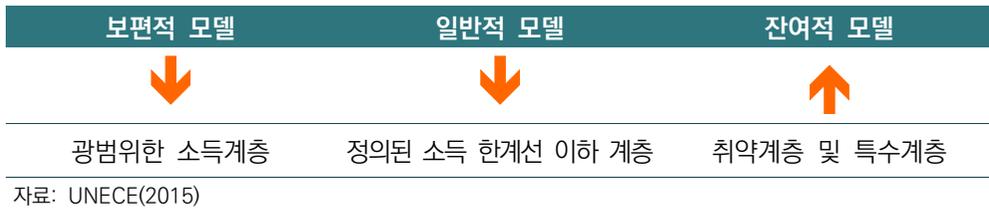


표 5. UNECE 국가들의 잔여적 사회주택 모델 전환의 주요 이유

과거 (2007년 이전)	현재 (2007년 이후)
<b>사회주택 부문이 잘 발달된 국가</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>일부를 제외하고 사회주택 입주자는 점점 가난해지고 있음</li> <li>사회주택 재고의 점진적 판매 및 사유화</li> <li>사회주택 철거 및 소득 계층 혼합을 통한 교체(사회주택의 의미 약화)</li> <li>신규 건설 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>유럽연합 수준에서 일반적 관심사항으로서 사회주택 정의, 보편적 모델에 대한 의문 제기</li> <li>금융에 대한 제한적 접근과 자원 부족</li> <li>제한된 신규 건설</li> </ul>
<b>사회주택이 부상하고 있는 국가</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>빠른 사유화와 사회주택 재고 매각; 공공부문에서 매우 적은 양 유지</li> <li>극빈층과 취약계층을 위한 사회주택</li> <li>주택 재고 관리 취약 및 악화</li> <li>주택 소유 선호</li> <li>신규 건설 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시작 단계에 있는 새로운 정책과 입법</li> <li>재원의 부족과 금융에 대한 매우 제한적인 접근(새로운 정책과 법안 구현 저지)</li> <li>제한된 신규 건설</li> </ul>

사회주택의 ‘잔여화’는 부정적인 외부 효과를 불러오는 것으로 알려져 있다. 사회주택의 부족 및 소요 증가는 사회주택에 취약계층이 더욱 집중되도록 만든다. 주거지 분리와 계도화의 위험을 증가시키고, 빈곤과 실업이 고도로 집중되게 한다. 이러한 경향은 지역 사회의 지속 가능성과 사회통합을 달성하는 데 주요한 걸림돌이 되고 있다. 나아가, 지출 삭감과 필수적 유지관리의 부재가 문제다. 주택 재고의 품질 악화는 다른 측면에서는 건강 문제로 이어진다. ‘사회주택의 잔여화’는 재고주택의 품질 저하, 영구 실업, 계층 분리, 범죄 증가, 한꺼번에 높은 수준의 투자를 야기하는 문제를 발생시킨다. 이러한 투자는 계획되지 않은 지출 증가나 주택과 직접적인 관련이 없는 다른 국가 예산으로부터의 지출을 불러온다. 예를 들어, 치안이나 범죄 대응 지출, 정기적으로 관리하는 경우에 비해 높은 긴급 보수 비용, 특수 정책을 요하는 철거 프로그램, 건강 등에 대한 지출이 발생한다. 세계보건기구(WHO, 2014)는 열악한 주택으로 인해 발생할 수 있는 심각한 건강 문제를 지적한다. 취약한 주택 상태는 건강 관련 지출을 증가시키며 이러한 주택에 거주하는 인구는 육체적·정신적 건강 문제를 겪는다는 점을 강조한다. 영국에서는 보건 분야에 있어서 취약한 주택에 지출하는 비용이 연간 6억 파운드를 넘는 것으로 추정된다(WHO, 2011). 학업 성적 부진, 출퇴근 시간과 취약한 주택 간 상관관계와 같은 부분이 포함되지 않았기 때문에 이 비용은 사회에 실제 지출된 비용의 일부에 불과하다(〈6장〉 참조).

2000년대 미국과 서유럽에서는 가난하고 취약한 계층이 집중된 사회주택의 철거를 통한 지역사회 재생과 주민의 재이주가 있었다(Kleinhans and Kearns, 2013; Rosenfeld, 2013). 영국, 미국, 네덜란드, 캐나다, 프랑스 등 주요 국가에서의 목표는 사회통합과 지속가능한 지역 사회 개발을 위한 주택 재고 갱신과 분할된 계층 통합이었다.<sup>22)</sup> 지역 재건 프로그램에는 상당한 재정(영국의 경우 22억 파운드)이 투입되었지만 사회통합이라는 용어와 공적 자금의 가치가 혼합되는 결과만을 초래했다. 사회주택에 대한 지출 감소는 결국 상당한 규모의 공공 예산 투입으로 이어진다는 것을 의미한다. 이러한 프로그램들은 특별한 프로그램과 자금을 의존하며 세계금융위기 이후 많은 국가에서 중지되거나 감소했다.

전술한 바와 같이, 경제 위기 및 불황은 사회주택에 대한 수요를 증가시켰다. 세계금융위기의 즉각적인 여파로 2008~2009년 사이 사회주택에 대한 수요가 증가하자 많은 유럽 국가들은 사회주택에 대한 투자를 늘렸다(Braga and Palvarini, 2013, p.14). 프랑스, 벨기에, 독일 등 몇몇 국가들은 일반 모델과 잔여 모델을 동시에 활용했다. 정규 사회주택에 대한 투자와 함께 취약계층이나 특별한 요구가 있는 이들에게 집중했다. 이러한 이중 시스템은 캐나다, 핀란드, 프랑스에서 적용됐다. 2005년 핀란

22) 하지만 대부분의 프로그램에서 멸실된 사회주택의 수만큼 새로운 개발이 이루어지지는 않았다.

드는 홈리스, 장애인, 고령자, 학생, 특수 소요 청소년, 정신질환자 등 소위 “특수계층”에 대한 국가 지원을 제공하기 시작했다. 이들 국가는 두 가지 정책을 설계한다. : 하나는 정규 사회주택에 대한 정책이며 두 번째는 특수 소요 계층에 대한 정책이다. 프랑스에서 특수 소요 계층 지원은 소득과 연결되어 있다.

요약하면, 본 연구는 세계금융위기 이전부터 지속된 정책과 새로운 시대의 정책 결정 간 교차점에 방점을 두고 있다. 주택담보대출이나 사회주택의 사유화를 통해 달성하고자 한 금융위기 이전의 자가 위주 정책은 사회주택에 대한 관심 감소와 잔여화 경향을 의미했다. 세계금융위기는 주택 시스템 운영 환경을 변화시켰다. 이제 주택 소유에 대한 관심은 줄고 사회주택 수요가 늘어 사회주택 모델의 미래는 재검토되고 있다. 이 장에서는 사회주택 정책이 UNECE 회원국 대다수에서 매우 유동적임을 보여주었다. 사회주택 부문이 성숙한 국가는 특히 정책대상과 미래의 인구변화를 고려하여 정책을 재검토하는 중이다. 체제전환국에서는 새로운 정책이 설계되고 있다. 사회주택 부문의 향후 정책 재검토에 대한 필요성은 본 연구 인터뷰 응답자의 대부분이 언급했다. 사회주택 재고 부족은 우리가 해결해야 할 과제임에 틀림없다. 최저소득계층을 위한 지원과 고령자나 청년, 중산층과 같이 증가하는 소요에 대한 대응 역시 중요한 과제로 남아 있다. 본 연구는 UNECE 국가의 주택 정책 의제에서 사회주택을 최전선에 세우는 데 의의를 둔다.

## 상자글 2. 프랑스: 세부 집단에 기초한 일반적 배분 시스템

---

“프랑스 공립 공탁 은행(Caisse des Dépôts: CDC)이 제공하는 세 가지 유형의 금융프로그램 이름을 따서 명명된 세 가지 사회 임대 주택 유형은 각기 다른 주택 문제 집단에 대응한다.

- PLA-I (Prêt locatif aide d'intégration)는 최저소득가구를 대상으로 한다. 소득 기준은 프랑스 가구의 30%에 해당한다.
- PLUS (Prêt locatif à usage social)는 중저소득가구를 대상으로 한다. 전체 가구 중 약 2/3가 PLUS 주택에 입주할 수 있다.
- PLS (Prêt locatif social)는 PLUS 보다는 소득이 높지만 주택 가격이 높은 일부 대도시 주택시장에서 주거비를 감당할 수 없는 가구를 위한 주택이다. 대상 그룹은 7~8분위 이하인 중상위층이다.“

---

자료: Driant and Li, 2012, p.93.

### 3장. 사회주택의 장점

---

사회주택과 부담가능한 주택의 장점은 적어도 한 세기 전에 알려졌다. 사회주택의 첫 번째 형태는 서구 유럽 산업혁명 시기 노동자들을 위해 설계되었다. 이 시기의 사회주택을 1950~60년대 노동자들은 선호했다. UNECE 동부 지역에서는 1960년대와 1970년대에 노동자들을 위한 대규모 주택 개발 프로젝트가 있었다. 이를 통해 주택의 대량 공급은 이루어졌지만 점유 형태가 소유 위주로 바뀌고 품질은 저하되었다.

“주택 정책의 기본 목표는 합리적인 가격에 적절한 품질, 적절한 환경, 적당한 크기를 갖춘 주택을 국민 모두에게 제공하는 것이다(Lujanen quoted in UNECE, 2006a, p.9).” 주택은 통합적 성격을 가진 재화로, 밀접하게 상호 연관된 사회적, 환경적, 경제적 차원이 있다. 주택은 살기 위한 장소 이상으로 훨씬 더 많은 내용을 사람들에게 제공한다. 주택은 거주민의 삶의 질에 상당한 영향을 미친다. 주택은 사람들의 신체적·정신적 건강, 경제 및 에너지 안전, 교통·교육·고용에 대한 접근성, 사회통합과 근린 주거환경에 영향을 준다.

#### 상자글 3. 통합적 성격을 가진 재화로서의 주택

---

주택은 건강, 경제, 에너지, 교통, 교육, 고용 등 많은 분야에 연결되어 있는 통합적 성격을 가진 재화이다. 또한 주택은 사회통합과 지역 사회 안전 등에도 영향을 미치며, 지속가능한 도시 개발을 제공하는 핵심 요소다. 주택의 통합적 특성은 주택의 사회적, 문화적, 환경적, 경제적 측면의 통합적 고려를 요구한다.

자료: Rosenfeld O. 2014.

---

세계금융위기로 주택과 금융 부문의 막대한 시장 실패가 드러났다. 주택 소유 기반 시스템의 약점이 노출되었다. 어디에 살며 주택 비용을 어떻게 지불하는지에 대한 논의는 세계금융위기로 인해 큰 변화를 겪었다. 사회주택에 대한 관심이 늘고 사회주택의 긍정적 역할에 대한 기대가 형성되었다. 세계 경제가 성장세로 돌아가기 위해 노력하고 있기에 고용 창출과 경제 성장은 국가 정책의 최우선적 의제가 되었다(The World Bank, 2012). 주택 투자는 국가 경제 성장에 직·간접적으로 기여한다. 주택은 고용을 창출하고 인적 자본을 향상시킬 수 있는 도구이다. 주택시장은 국가, 도시 및 가구의 전반적인 경제 발전에 기여할 수 있기에 부담가능한 주택에 대한 접근성 확대는 사회·경제적 이익을 높이고 평등을 강화한다(UNCHS / ILO, 1995). <표 6>은 양질의 저렴한 주택이 주는 다차원적 혜택을 보여준다.

표 6. 사회주택과 부담가능한 주택의 장점

국가 및 지역 경제 촉진	건강 증진
<p>일반분양주택과 사회주택 건설은 UNECE 국가의 핵심 과제다. 사회주택과 부담가능한 주택 공급 증가는 소요계층의 주택 확보, 나아가 국가 경제 안정과 부흥을 위한 방법이다. 예를 들어, 영국에서는 주택 활동이 건설 활동의 17%, 국내 총생산(GDP)의 3%를 차지한다(Williams et al., 2012, p.19). 경제 전체적으로 사회주택에 투자했을 때 파운드 당 2.83파운드의 수익이 있다.</p>	<p>주택 품질 저하(관리 및 유지보수 부실 포함), 주거 불안정과 노숙은 인간의 건강에 부정적 영향을 미치며 가정과 사회에 경제적 손실을 가져온다. 질 낮은 주택은 직장/학교에서의 낮은 성취도, 건강 문제에 관한 보건 예산 투자를 불러온다. 양질의 저렴한 주택에 대한 접근은 주민 건강 향상과, 학업과 업무 수행의 효율성을 보장한다.</p>
가구의 경제적 안정	고용 접근성
<p>높은 주거비용은 저소득가구의 음식, 건강, 에너지, 의복, 교육 등 중요한 지출을 어렵게 한다. 양질의 저렴한 주택에 대한 접근성 향상은 가구의 중요한 욕구 충족, 미래를 위한 저축을 가능케 한다.</p>	<p>부담가능한 주택은 고용 접근성과 안정성에 도움이 된다. 대도시가 중간소득계층을 위한 부담가능한 주택을 제공하지 못하면 장기적으로 경쟁력 유지가 어려워진다. 한편, 사회주택의 건설, 유지보수, 운영관리를 위해 사회주택 입주자들을 고용함으로써 그들의 경제적 자립에 도움을 줄 수 있다.</p>
에너지 효율	교육
<p>에너지 효율의 개선은 장기적으로 지원 주택의 운영 비용을 감소시킨다. 부담가능한 주택 공급자의 수익구조를 안정화하고, 저렴한 임대주택 재고를 유지하고, 에너지 빈곤으로부터 임차인을 보호하는데 도움이 된다. 에너지 효율의 적합한 기준을 도입하여 다른 산업 부문에 선례를 제시하고 가능성을 보여줄 수 있다.</p>	<p>주거 불안정과 가계 부채는 아이들의 학업과 성공을 위태롭게 하고 장기적으로 성취 격차를 만들 수 있다. 양질의 저렴한 주택은 아이들에게 안정적인 환경을 만들어주고 교육 성과 향상에 기여할 수 있다.</p>
교통 접근성	근린 주거의 질과 사회통합
<p>부담가능한 주택은 도심에서 근무하는 노동자들에게 중요하다. 교통 접근성 부족은 생계를 위협하고 고용을 불안정하게 하며, 일자리에 대한 제한된 접근으로 실업 가능성을 높인다. 일자리가 고정되어 있는 경우, 시간과 돈은 교통에 투자되며 a)가스 배출량 증가, b)직장에서의 효율적인 시간 사용 감소, C)노동 효율성 감소가 발생한다.</p>	<p>잘 설계되고 적절히 관리된다면, 부담가능한 주택은 주변 자산 가치에 중립적 또는 긍정적 효과를 주는 것으로 밝혀졌다. 사회주택은 특히 거주민이 주택의 개발, 유지보수 및 관리에 참여할 때 사회통합과 같은 다양한 문제 해결에 기여한다.</p>

자료: Cambridge Centre for Housing and Planning Research (Williams et al., 2012);  
 CECODHAS, 2011; Enterprise, 2014; IMF, 2011, JCHS - Joint Center for Housing Studies of  
 Harvard University, 2013a, UNECE, 2006a.

## 인권으로서의 주택

“적절한 주거에 대한 권리는 모든 여성과 남성, 청소년과 아동의 권리로, 평화와 존엄 속에 살 수 있는 안전한 집과 공동체를 보장한다.”

- Miloon Kothari, UN 인권 고등판무관 사무국 적정 주택 부문 특별보고관

주택은 인간의 삶에 다차원적 영향을 미치므로 적절한 주택에 거주할 권리 혹은 주거 권은 인권으로 인식된다. 보다 구체적으로는,

‘경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights)’에서 삶의 적정 기준의 하나로 적절한 주거에 대한 권리를 인정한다. 경제적 사회적 및 문화적 권리 이사회(Committee on Economic Social and Cultural Rights)는 규약의 일반 의견 제4호(General Comment 4)에서 적절한 주거의 요소를 정의하며 점유 안정성, 부담가능성, 거주성, 접근성, 위치, 문화적 적절성을 비롯하여 서비스, 시설 및 기반시설의 이용가능성을 제시했다. 이는 주택이 다른 인권들과 어떻게 연결되어 있는지를 보여준다(Schachter quoted in UNECE (2014); UN-Habitat (2014a)).

〈표 7〉은 인권으로서의 주택에 관한 국제 문서를 종합하여 제시한다. 적절한 주거의 제공은 여타의 인권을 위한 중요한 수단이다. 인권으로서의 주택은 정부의 무상 주택 제공을 의미하지는 않는다. 주택 시스템을 설계하고 조정하는 데 중요한 역할을 함으로써 일부 취약계층에게는 추가적 지원을 하는 한편 인구 대부분을 위해 물리적으로 적절하고 부담가능한 주택을 공급하는 것을 의미한다.

표 7. 국제기구에 의해 인정된 인권으로서의 주택

1948년 인권에 대한 보편적 선언	Article 25.1: "모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료 및 필요한 복지 서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕을 위해 적합한 생활수준을 누릴 권리가 있다."
1966년 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약	Article 11.1: "이 규약의 당사국은 모든 사람이 자신과 가족에게 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 적정 생활수준을 누리고 생활 조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지고 있음을 인식한다. 당사국은 국제 협력의 본질적 중요성을 인정하고 자율적인 권리 실현 보장을 위해 적절한 조치를 취할 것이다."
사회 영역의 발전과 개발에 관한 선언(United Nations, 1969)	Article 10: 개발 정책의 주요 목표 중 하나는 다음과 같다: "모든 사람, 특히 소득이 낮은 사람들에게 적절한 주택과 집합적 서비스를 제공한다."
노동자(ILO, 1962), 난민(ILO, 1961), 아동(UN, 1959; 1989), 여성(UN, 1979), 고령노동자(ILO, 1980), 이주노동자(ILO, 1990), 소수자(UN, 1991), 원주민(UN, 1993)	주택 문제에서 명시적으로 보호되어야 할 집단

자료: CECODHAS, 2005b, UN-Habitat, 2014a.

세계금융위기로 인해 UNECE 지역에서는 양질의 저렴 주택에 접근하는 데 도움이 필요한 인구가 증가했다. 하지만 금융위기와 함께 다음과 같은 건축 정책의 결과로, 사회주택 재원은 상당히 줄고 미래는 불확실해졌다.

주거권 특별보고관은 사회주택의 가용성과 품질의 전반적 쇠퇴와 함께 시장에서 공급되는 주택의 부담가능성 역시 떨어지고 있음을 보고했다. 이러한 경향은 주거권을 위협하고 있으며, 적절한 주택에 대한 권리에 대한 법 집행의 강화, 거주 안정성 향상, 취약계층의 주거권 보호 등을 요구한다(Schachter quoted in UNECE, 2014).

## II부 UNECE 지역의 사회주택 추이와 과제



## 4장. 주택 수요<sup>23)</sup>

UNECE 지역의 주택 시스템은 문화적으로 특수하고 다양하다. 그러나 세계금융위기 이전 시기는 자가 소유<sup>24)</sup>에 대해 거의 만장일치로 지지했던 ‘시장기능의 활성화’(enabling the market) 추구의 시기라 할 수 있다. 1990년대 말과 2000년대 초반은 북아메리카와 유럽에서 경제 및 주택시장 성장이 가장 장기간 지속됐던 시기였다. 쉬운 대출 요건은 자가 소유를 실현가능한 꿈으로 만들었고 주택시장의 붐(housing market boom)을 일으켰다. 같은 기간 동안 체제전환국들도 지속적인 성장을 경험했다(EBRD, 2010). EU 가입국가들, 중앙아시아뿐 아니라 동부 및 남동부 유럽국가들은 대량의 공공주택 사유화를 통해 자가 소유율을 상승시켰다. <표 8>은 UNECE 회원 국가들의 점유 형태 분포를 보여준다.

표 8. UNECE 회원국들의 점유 형태 분포

국가	자가점유율(%)	민간임대(%)	사회임대(%)	기타(%)
알바니아	100			
아르메니아	96	1	4	
오스트리아	56	17	23	4
아제르바이잔	88		12	
벨라루스*	76.8	2.2	21	
벨기에	68	25	7	
불가리아	95.6	0	3.1	1.3
캐나다**	69	25	6	
크로아티아	89.4	6.9	1.9	1.7
키프로스	68	14	0	18
체코*	56	22	3	기타 1 Coop. 9

- 23) 우선, 주택 수요(housing need)에 대한 공통적으로 수용되는 정의가 없다는 점이 강조되어야만 한다. 이 개념은 각 국가의 맥락(context) 하에서 해석되어야 하고, 한 국가 내에서도 다양할 수 있다(예를 들어, 한 국가의 수도와 지방에서 주택 수요에 대한 인식은 같지 않을 수 있다). 개념적인 관점에서, 각 국가는 주택 수요를 사회주택의 자격기준 및 배분으로 막연히 이해하고 있다. 이 보고서에서 취한 접근방법에 따르면, 가구들이 그들의 신용정도(creditworthiness) 혹은 장애나 고령 같은 특수한 상황 때문에 물리적으로 적절한 주택(decent home)을 부담할 수 없는 경우 주택 수요가 있다고 할 수 있다. 시장이 유효수요(지불능력)를 기반으로 작동함에 따라 유효수요를 발휘할 수 없는 가구들은 주택 수요가 있다고 할 수 있다. “decent housing”은 건강 및 공동체 복리에 대한 부작용(예, 범죄) 측면에서 공동체에 어떤 외부비용(external costs)도 유발하지 않는 적절한 거처(adequate shelter)로 개념화될 수 있다(Oxley, 2009, p.5). 주택 수요 개념은 지불능력(affordability)과 주거비 과부담(housing cost overburden)에 대한 이해와 밀접하게 관련된다.
- 24) 서구 유럽의 많은 국가들은 대규모의 정부 참여 없이 높은 자가 소유율을 달성해왔다. 한편 어떤 국가들은 부분적으로는 임대주택에 대한 강력한 공공지원 때문에 낮은 자가 소유율을 보인다. 예를 들어, 독일은 자가 소유가 아닌 임대주택 투자에 인센티브를 제공한다.

국가	자가점유율(%)	민간임대(%)	사회임대(%)	기타(%)
덴마크	46	20	19	기타 1 Coop. 7
에스토니아*	82	8	2	7
핀란드*	65	17	14	4
프랑스	57	22	17	4
조지아	95			5
독일	42	53	5	
그리스	74	20	0	6
헝가리	92	3.3	3.7	
아일랜드	79	12.3	8.7	
이태리	68.5	13.6	5.3	12.6
카자흐스탄	97			3
키르기스스탄	97			3
라트비아	84.9	14.7	0.4	
리투아니아*	97	11	2.4	
룩셈부르크	70	27	2	1
마케도니아	95			5
몰타	75	16	6	3
몰도바*	97.5		2.4	
몬테네그로*	94.5	5.5		
폴란드*	64.1		11	18.3
포르투갈	75	18	3	4
루마니아	96	0.7	2.3	1
러시아	86	11	14	
세르비아*	87	11	2	
슬로바키아*	91	3	3	3
슬로베니아	83	3	4	10
스페인	85	11	2	2
스웨덴*	44	35		Coop. 21
스위스	37	49	14	
타지키스탄	93			7
네덜란드	58	10	32	
터키	68			
우크라이나	93	2	3	2
영국	66.4	15.6	18	
미국**	65	32	3	
우즈베키스탄	98			

주: Coop. - Cooperatives(협동조합)

\* 이 UNECE 연구를 위해 수행된 인터뷰에 기초한 국가 데이터

\*\* IUT(Hammar, 2014)가 제공한 정보에 기초한 국가 데이터

나머지 국가 데이터는 다음의 문헌에 기초함: SEE와 EECA의 경우 (Amann, 2013), EU28의 경우 (CECODHAS, 2011).

공공주택의 사유화나 주택담보대출을 통해서 자가 소유에 대한 접근과 유지가 가능한 사람들에게는 자가 소유가 분명한 이득이 됐다. 그러나 세계금융위기는 모두를 위한 자가 소유 지원 정책의 지속을 어렵게 했다(Peppercorn and Taffin, 2013, p.11). 그것은 장기적으로 지속될 수 없고, 지방 주택시장의 변동성에 민감하며, 국가/국제적 금융시장 변동에 노출될 수밖에 없다는 점이 드러났다. 점유 형태 선택이 제한된 주택 시스템이 가장 큰 타격을 받은 듯하다. UNECE 회원국들이 경제위기에 영향을 받은 정도나 사회·경제적 하강이 주거부문에 미친 영향이 국가들 간 차이가 존재한다는 점은 언급할 필요가 있다.<sup>25)</sup> 금융위기는 대규모의 서브프라임 자산(sub-prime assets)과 주택담보대출시장에 대해 비교적 느슨하게 규제한 국가들에 즉각적 영향을 주었던 반면, 다른 국가들은 전반적 경기침체 및 정부의 긴축정책을 통해 사후적으로 영향을 받았다.

2007년 이후 북아메리카와 유럽은, 비록 연계되어 있기는 하지만, 서브프라임 위기, 세계금융위기, 국가채무위기 및 유로존 위기 등 독특한 네 개의 위기를 경험하였다(Stephens and Norris, 2011). 서브프라임 자산의 대부분을 지닌 선진국들을 통해 촉발되고 전염된 금융위기는 체제전환국들에게도 상처를 입혔다(Shelburne, 2009; Shostya, 2012). 유럽부흥개발은행(EBRD)과 세계은행(World Bank)의 공동연구에 따르면, 체제전환국은 세계경제위기로 가장 큰 타격을 입은 지역으로 나타났다(EBRD, 2010, p.7).

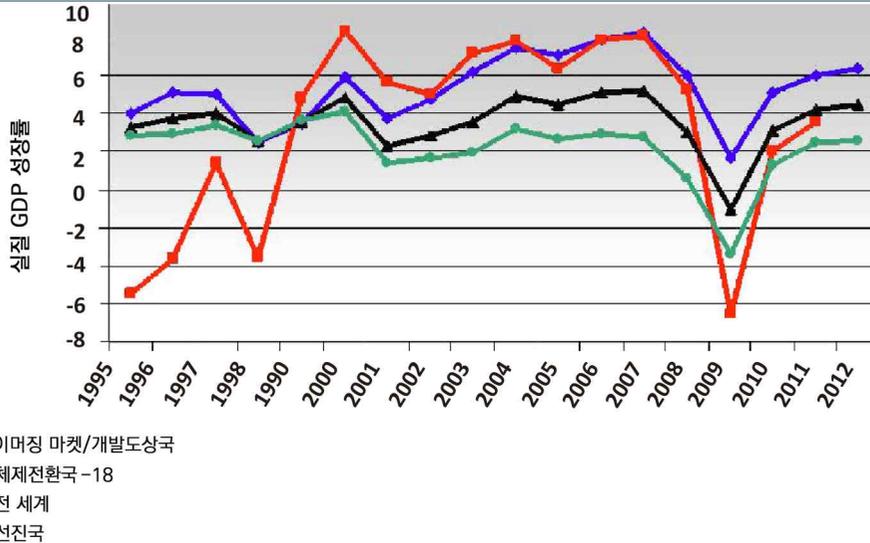
이러한 국가들은 위기의 중심이었던 서브프라임 자산을 많이 보유하지 않았음에도 불구하고 유럽 및 북아메리카와 활발한 교역 중이었으므로 성장 중이던 민간금융부문이 외국 자본유입 및 금융발전을 위한 외부자본에 큰 영향을 받았다. 금융시장이 경색되었을 때 그들의 경제는 ‘급작스러운 정체(sudden stop)’를 경험했다(Shelburne, 2009: 2, <그림 2> 참조).

---

25) 예를 들어, 프랑스, 핀란드, 노르웨이는 장점과 함께 비교적 높은 수준의 규제를 지닌 시스템 하에서 그리 큰 어려움을 겪지는 않았다. 그럼에도 불구하고, 이들 나라들은 주택가격 상승이라는 전반적인 추세를 피하지 못했고, 특히, 수도에 거주하는 최초주택구입자와 중간소득계층의 주거부담능력이 악화됐다.

그림 2. 실질 GDP 증가율(1995-2012)

체제전환국들은 2000-2008년 이머징 마켓에서는 성장하였으나 금융위기 동안은 쇠퇴함. 성장기 동안 경상수지 적자, 부채, 외환대출, 환율조정 실패, 자산거품 측면에서 취약성은 증가함



자료: Shelburne, 2009, p.3.

세계금융위기 이전, 유럽과 북아메리카 정부들은 시장기능의 활성화를 지지하면서 사회주택 공급을 상당히 축소시켰다(Tsenkova and French, 2011, p.8). 서구 유럽과 북아메리카에서 30여 년 동안의 규제완화 및 사회주택 재고의 사유화는 사회주택 수를 매우 감소시켰다. 첫 번째 체제전환기에 SEE, EECA 및 신규 EU 가입국가들은 사회주택 부문에 대한 정부 역할을 거의 완전히 철회하였고 공공주택은 사유화되었다. 최근에는 주택 부문에 대한 정부의 역할이 보다 적극적으로 변화하는 추이를 보이고 있지만<sup>26)</sup>, “(특히 주택금융시스템에 있어) 효율적 시장 관계(efficient market relations)의 발전이 더더 주요 사회주택 프로그램 도입 노력을 매우 어렵게 하고 있다”(Hegedüs and Struyl, 2005, p.vii). 사회주택에 대한 투자는 금융위기 직후(2008-2009) 유럽과 북아메리카의 몇몇 국가들의 중요한 경기회복프로그램의 일부였다. 유럽의회에 따르면, “EU 국가들의 GDP 대비 사회주택 지출 비율이 2007년과 2008년 사이에 급속히 증가했고, 2008년과 2009년에는 완만한 플러스 성장이 이어

26) 특히 사회주택 공급을 지원하는 데 있어, 최근에는 정부가 주택 부문에 보다 적극적인 역할을 담당하고 있는 추이를 보이고 있다. 예를 들어 폴란드는 중간소득계층을 위한 주택을 공급하는 비영리 조직들을 지원하면서 사회주택 프로그램을 제공하고 있다. 마찬가지로, 체코에서는 지방정부에 의해 공급되고 지원되는 신규 아파트(flats) 건설을 위한 보조금을 제공하는 프로그램이 도입되었다(Tsenkova and French, 2011, p.8).

졌다(Braga and Palvarini, 2013, p.15). 그러나 1980년대 이후 발생한 사회주택 공급 감소 및 사회주택 재고 감소를 보완하기에는 충분치 않았다. 펀딩 및 공급의 증가는 사회주택 수요의 증가를 충족시킬 수 없었다. 프랑스, 영국처럼 상당 규모의 사회주택 관련 국가 기금을 보유한 국가들조차 대기자 수는 많다. 세계금융위기는 UNECE 지역에 거주하는 많은 인구의 사회경제적 상황을 악화시켰고, Braga and Palvarini 2013, p.15)가 언급한 “예기치 않았던 외생적 수요 충격(unexpected exogenous demand shock)”이라는 결과를 초래했다. 초기 투자 이후, 사회주택 부문에 대한 기금은 감소했다. 사실, 펀딩의 부족과 금융에 대한 제한된 접근성은 UNECE 지역의 사회주택 미래에 있어 해결해야 할 중요 과제 중 하나이다.

### 사회주택 대기자 명부: 선택된 사례들

Government of the United Kingdom(2014)에 따르면, 잉글랜드에는 180만 가구 이상의 사회주택 대기자가 있다. 이는 1997년 이래 81% 증가한 것으로 추정된다. L'Union Social D'Habitat는 2014년 프랑스에 170만 가구의 사회주택 지원자가 있다고 보고하였다.<sup>27)</sup> 하버드대학 주택연구센터(JCHS:Joint Center for Housing Studies of Harvard University) (JCHS, 2013a)에 따르면, 미국은 530만 가구에 대한 부담가능 주택(affordable housing)이 부족하다고 한다. 유럽의회에 의하면, 아일랜드의 사회주택 수요<sup>28)</sup>는 2008년 이후 56,000명에서 98,000명으로 75% 증가하였다고 한다(Braga and Palvarini, 2013). 체제전환국에서의 사회주택 수요는 긴급한 상태이다. 예를 들어, 러시아연방에서 사회주택 입주까지의 평균 대기기간은 20년이다. 2010년 우크라이나의 주택 대기자 명부는 117만 가구에 달했다. 정량적으로 추정하기는 어렵지만 이 연구 인터뷰에 응한 정부 대표자들은 크로아티아, 폴란드의 충족되지 않는 주택 수요를 강조했고, 알바니아, 조지아, 세르비아, 슬로바키아의 주택 수요 역시 증가하고 있다고 하였다. 사회주택에 대한 수요는 주택시장이 돌아올랐던 UNECE의 광역대도시 지역에서 가장 긴급한 것으로 보인다. DRIHL<sup>29)</sup>과 le Préfet de la région d'Île-de-France (DRIHL, 2014)에 따르면, 2013년 현재 파리대도시권(Île-de-France)의 대기자 명부에 등록된 사람은 약 55만 명이다. 2012년 런던대도시권의 대기자 명부 등록자는 35.4만 가구(885,963명)이다(Fisher, 2012). 뉴욕시 주택청(NYCHA: New York City Housing Authority, 2014)에 의하면, 347,500가구의 사회주택 대기자가 존재한다.<sup>30)</sup> 캐나다의 경우, 토론토의 보조받은

27) 이는 이 연구를 위해 인터뷰한 L'Union Social D'Habitat 담당자가 제공한 정보임.

28) 아일랜드의 'local authority housing'.

29) DRIHL - Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement en Ile-de-France.

30) 이 숫자는 '전통적인 공공주택'으로 알려진 주택의 대기자 247,262가구(약 50만 명)와 'Section 8

주택(subsidized housing)의 대기자 명부를 관리하는 기관인 Housing Connections에 따르면, 토론토의 부담가능 주택의 대기자 수는 2013년 8월말 현재 90,060가구로 증가했다(Wellesley Institute, 2013). 과열된 주택시장들에서의 주된 관심사는 저소득층뿐 아니라 중산층까지도 주거비 부담능력이 감소하고 있다는 점이다.

상자글 4. 대도시 지역의 사회주택 대기자 규모

런던	파리	뉴욕
354,000가구	550,000가구	347,500가구
(Greater London)	(Ile-De-France)	(New York City)
2012	2013	2014

자료: NYCHA, 2014, DRIHL, 2014, Fisher, 2012.

## UNECE 지역의 주거비 부담 현황

상자글 5. UNECE 지역의 주거비 과부담자 수



UNECE 지역의 1억 명이 가처분소득의 40% 이상을 주거비로 지출하고 있음 - 이는 보수적인 추정치임<sup>31)</sup>

주: UNECE 추정치는 이 연구를 위해 수집된 1차 데이터를 토대로 하며, 다음의 문헌을 참조: CECODHAS, 2011; JCHS - Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2013a; European Union, 2012; Rosstat, 2012.

세계금융위기 이전의 주택가격 상승과 세계금융위기 이후의 소득불평등 악화는 사회주택 수요 증가를 야기한 중요한 요인들이다. 그러나 사회주택 대기자 명부는 주택 수요의 일부를 반영할 뿐이다. 이 연구는 사회주택 대기자 명부를 “드러난 주택 수요(communicated housing need)”로 언급한다. 많은 중간소득계층, 부모와 살고 있는 청년층 혹은 고령가구들이 사회주택 대기자 명부에 등록되어 있지 않다는 점이 고려되어야만 한다. 많은 사례에서 주택 수요 계층은 주택담보대출 및 유틸리티 비용을 연체하고 있고, 사회주택 대기자 명부에 등록함으로써 그들의 주택 수요를 드러내기 전에 음식, 건강, 주거관리, 의류 등 필수적인 지출을 줄이고 있다(일부 국가는 대기자 명부

housing’을 기다리고 있는 121,999가구로 구성된다(21,663명의 신청자는 두 가지 모두의 대기자 명부에 속함). 사회주택의 지역적 정의(ei. Conventional public housing and Section 8 housing)에 대한 보다 구체적 내용은 NYCHA (2014)를 참조

31) UNECE는 주거비 과부담에 대해 유럽연합 집행위원회의 정의를 채택함: “주거비 과부담 비율은 총 주거비가 가처분소득의 40% 이상을 나타내는 가구에서 사는 인구 비율”(Eurostat, 2014a)

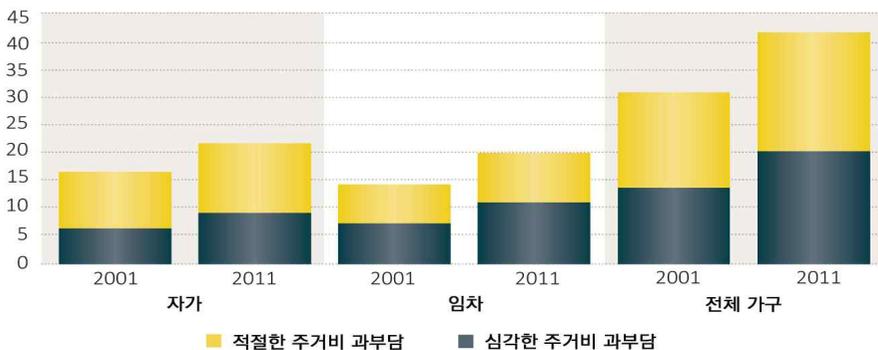
가 관리되지 않고 있으므로 사회주택 수요는 가능할 수 없다는 점도 강조되어야 한다). 따라서 사회주택 소요량을 파악하기 위해서는 주거비부담 지표와 주거비 과부담 수준을 살펴보는 것이 필요하다.

전통적인 주거비부담 지표는 가구소득 대비 주거비 지출 비율이다. 유럽(EU28)과 북아메리카에서는, 물리적으로 적절한 주택에 거주하기 위해 가구 가처분소득의 30% 이상을 지출하지 않아도 될 경우 주거가 부담가능하다(affordable)고 간주한다. 이것은 자가 소유자의 경우 주택담보대출 상환 혹은 임차인의 경우 임대료를 포함하며, 항상은 아니지만 유틸리티 비용도 포함할 수 있다(주거 관련 용어로 이는 '30% 법칙'으로 불린다).

“가장 최근의 미국 커뮤니티 조사(American Community Survey)에 따르면, 2011년에 미국에서 4,230만 가구(37%)가 세전소득의 30% 이상을 주거비로 지출하며 2,060만 가구는 50% 이상을 지출하고 있다”(〈그림 3〉 참조) (JCHS, 2013a, p.27). 하버드대학 주택연구센터에 따르면, 미국에서 종합소득(combined income)의 50% 이상을 주거비로 지출하는 가구들은 주거비 과부담 가구로 간주된다(JCHS, 2013a, p.27). 2011년 캐나다 가구총조사(Canadian National Household Survey)에 의하면 가처분소득의 30% 이상을 주거비로 지출하고 있는 가구 비율이 25.2%이다 (Buchanan, 2013). 그러나 이 조사는 24세 이하 가구의 49.7%가 임대료, 주택담보대출금 상환, 재산세 및 주거관리비를 포함하는 주거비에 대해 부담능력 상한 이상을 지출하고 있는 것을 보여주었는데(Government of Canada, 2011), 이는 청년층의 주거접근성(housing accessibility)이 취약함을 보여준다.

그림 3. 미국: 주거비 과부담

주거비 과부담 가구수는 높은 수치를 보이고 있음(백 만 가구)

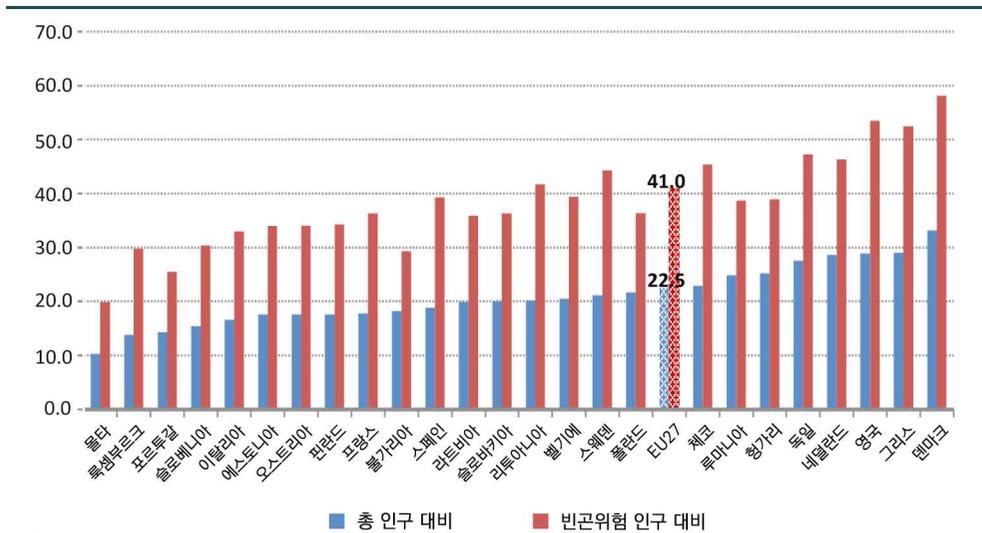


주: 적절한(moderately)(심각한(severely)) 주거비 과부담이란 소득 대비 주거비 부담 비율이 30-60%(50% 초과)를 의미함.

자료: JCHS, 2013a, p.28.

유럽의 경우 Eurostat(2014a)에 따르면, “주거비 과부담률은 총 주거비가 가처분소득의 40% 이상을 차지하는 가구에 속하는 인구 비율”이다. 2010년 유럽 가구의 10.1%(약 5,000만 가구)와 균등화된 중위소득<sup>32)</sup> 60% 이하 가구의 36.9%는 가처분소득의 40% 이상을 주거비로 지출했다(Eurostat, 2014b, 2014c). 유럽의 경우 주거비 과부담은 회복기미 없이 증가하여 2012년 기준 유럽 내 가구의 11.2%가 주거비 과부담으로 나타났다. 국가 간 차이가 상당하다는 점이 고려되어야 한다.

그림 4. EU의 주거비 과부담 비율(인구 대비 비율) (2010)



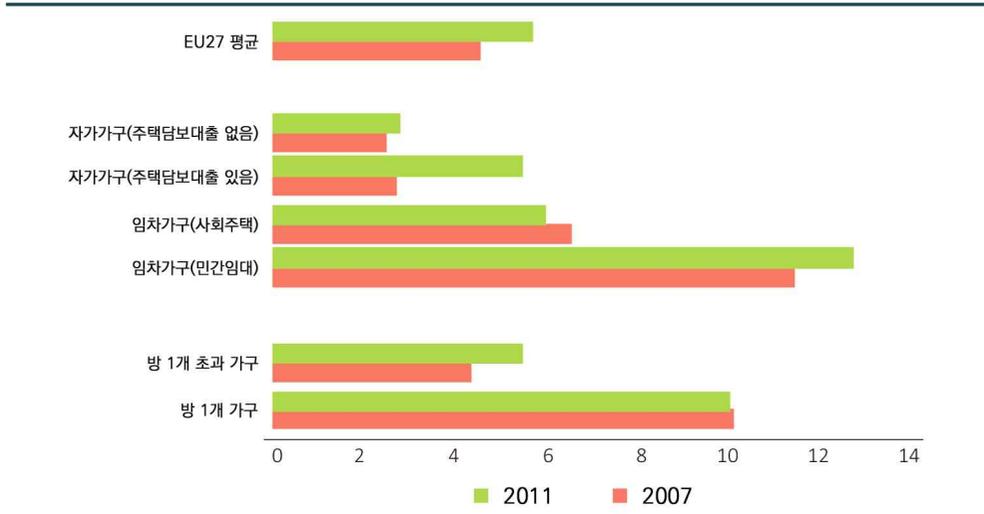
자료: SILC [ilc\_mdcd01]. Data not available for Ireland.

극심한 주거비 과부담에 시달리는 가구들은 식료품, 건강, 교통, 의복과 같은 다른 필수품에 대한 지출을 대폭 줄인다. 또한 극단적인 상황에 처하게 된다면 주거비를 지불할 수 없어 거처를 떠나야하기도 한다(그림 5) 참조).

하버드대학 주택연구센터에 따르면, 미국의 경우 저소득가구, 특히 아동과 노인이 있는 가구들은 주거비 과부담에 가장 많은 영향을 받는다(JCHS, 2013a, p.29). 유럽은 상황이 좀 다르다. 유럽연합 집행위원회에 따르면 고령층보다 아동과 경제활동인구가 빈곤 위험이나 사회적 배제에 더 많이 노출되어 있다(Eurostat, 2014c). 주거비 부담 능력 부족과 이것이 다양한 인구집단에 미치는 영향은 정부의 주택 정책 수립 시 주택 소요 파악을 위한 주요 지표로 고려되어야 한다.

32) 균등화된 중위소득(equivalised median income)은 가구 규모 및 구성을 고려하기 위해 균등화 값(equivalent size)으로 나누어진 가구의 총 가처분소득이고, 이는 가구 구성원에 따라 결정된다. 균등화는 OECD 수정 균등화 지수를 토대로 이루어진다.

그림 5. EU27 지불능력이 없어 거처를 떠나야 하는 비율(%)



주: 질문20: 귀하는 향후 6개월 내 더 이상 지불능력이 없어 거처를 떠나야 할 것 같습니다?  
 1)매우(very) 그렇다 2)꽤(quite) 그렇다 3)꽤 그렇지 않다 4)매우 그렇지 않다  
 자료: European Union, 2012, p.110.

### 유틸리티 비용과 주거비 과부담

EU 가입국가들, SEE 및 EECA의 경우는 주택담보대출 금융 없이 민영화를 통해 높은 자가 소유율을 달성하였다. 제약조건과 높은 이자율 때문에 주택담보대출 상품 신청은 비교적 낮은 수준이다. 따라서 이러한 가구들에 주거비의 일부로 임대료를 지불하거나 주택담보대출의 상당 부분을 상환한다는 가정에 기초한 주거비 부담능력 추정치(30% 법칙33))를 적용하는 것은 부적합하다(Struyk quoted in Hegedüs and Struyk, 2005). 오히려 새로운 EU 가입국가들, SEE 및 EECA의 경우에는 주거비 부담과 관련된 관심은 상당부분 유틸리티 비용의 증가에 있다(Hegedüs, 2009).

유틸리티 서비스에 대한 부담능력을 분석한 유럽부흥개발은행(EBRD) 연구에 따르면, “부담능력은 월 가구소득 대비 유틸리티 비용(전기, 난방 및 수도 이용료) 비율로 정의된다”(Fankhauser and Tepic, 2005, p.4). 그러나 유틸리티 비용의 부담능력이 문제가 되는 수준을 결정하는 척도는 기관(institutions)마다 다르다. 그 범위는 일반적으로 10%에서 30% 수준이다(Fankhauser and Tepic, 2005) (<표 9> 참조).

33) ‘The 30% 법칙’: 전통적인 주거비 부담능력 지표는 가구소득 대비 주거비 비율이다. 유럽(EU28)과 북아메리카의 경우, 물리적으로 적절한 주택에 거주하기 위해 가처분소득의 30% 이상을 주거비로 지출할 필요가 없는 가구들을 주거비 부담능력이 있다고 간주한다. 주거비에는 주택담보대출 상환(자가가구) 혹은 임대료(임차가구)가 포함되며, (항상은 아니지만) 유틸리티 비용도 포함된다.

표 9. 유틸리티 비용 부담의 적정성 기준 (가구의 소득/지출 대비 비율)

자료	전기	난방	수도	계
세계은행 (2002)	10-15		3-5	
세계보건기구 (2004)	10			
IPA Energy (2003)	10	30		
유럽부흥개발은행 (2005)				25
영국 정부		10	3	
미국 정부		6	2.5	

자료: Fankhauser and Tepic, 2005.

EECA, CEE와 SEE의 경우 평균적인 유틸리티 비용 지출은 체제전환 이후 상당히 증가하였다. 1990년대에는 유틸리티 비용이 총 가구지출의 3% 수준이었던 반면, 2000년대 말에는 (평균) 12%를 돌파하였다. 예를 들어, 2007년 미국 국제개발처(USAID) 연구는 유틸리티 비용 부담 비율(utility affordability ratios)이 폴란드, 세르비아, 몰도바에 이어 헝가리, 불가리아 및 슬로바키아에서도 발표되었다는 점에 주목하였다. 이 연구는 이러한 국가들에서 “평균소득 가구는 적어도 12%, 최저소득계층은 총 지출의 14-20%를 에너지와 물에 쓰고 있다”고 강조했다(USAID, 2007, pp.ix-x). 이 비용 상승은 임대료나 주택담보대출 상환과 관련된 잠재적 주거비 지출에 대한 고려가 거의 또는 아예 없는 요금체계 개편과 깊은 관련이 있었다. Hegedüs(2009)는 그런 개편이 진행된 헝가리에서 단적인 예로 유틸리티 비용 충당을 위해 주택을 팔아야만 했던 가구들이 있었다고 보고하고 있다.

유럽부흥개발은행(EBRD) 연구(2005)는 그 지역<sup>34)</sup>에서 가장 가난한 10%에 속하는 인구가 에너지와 물 비용을 충당하는 데 어려움을 겪고 있음을 밝혔다. 이 연구는 또한 부담능력 문제가 각 국가 및 도시마다 매우 다른 양상으로 나타난다고 밝히고 있다. 예를 들어, 러시아연방의 경우 러시아 통계청(Rosstat)에 따르면, 최저생계(survival minimum) 소득 이하인 인구수가 2012년 기준 1,580만 명(11.2%)이었다. 경제적으로 취약해서 유틸리티 비용을 지불할 수 없는 집단은 연금소득자나 사회보장급여 수급자이다(Fankhauser and Tepic, 2005, p.3). 중간소득계층에 속하는 많은 가구들 또한 에너지 가격 인상에 따라 부담능력에 타격을 입을 수 있다. 가난한 가구들에 비해 크지 않다 하더라도 중간소득계층은 종종 가장 취약한 가구와 건물을 공유하면서 난방, 환기, 배관 및 공용 공간 유지관리에 대한 부담을 지고 있다.

34) 유럽부흥개발은행(EBRD) 연구(2005)의 “그 지역”은 중동부 유럽과 발틱스(Central Eastern Europe and the Baltics(역자주: 발트해 연안 공화국들인 에스토니아, 라트비아, 리투아니아)의 27개 국가(CEB - the new EU member states), 남부유럽(South-Eastern Europe) (SEE - the three EU candidates and Western Balkans countries) 그리고 독립국가연합(Commonwealth of Independent States(CIS, 역자주: 옛 소련을 구성했던 15개국중 발트 3국을 제외한 12개국으로 1991년 발족한 공동체))” (EBRD, 2005:2).

높은 주택담보대출 이자율과 함께 유틸리티 비용이 가구소득에서 상당부분을 차지하는 문제는 공공주택 사유화 종료 후 최초주택구입자들의 주택 부담, 유지 능력을 심각하게 위협할 것이다. 향후의 주택 정책은 유틸리티 요금체계 개편(utility tariff reforms)과 주거비 부담능력 간 관계를 고려해야 한다.

유틸리티 비용은 체제전환국들만의 관심사는 아니다. 유틸리티 비용 과부담 및 에너지 빈곤 문제는 전 세계적인 관심사다(IUT, 2012). 유럽과 북아메리카 지역에서 지난 수십 년간 가구소득 비중에서 유틸리티 부담이 늘어 중요한 문제로 부각되고 있다. 이러한 추이를 설명해주는 세 가지 요인들이 있는데, 가정용 에너지 소비 증가, 에너지 가격 증가 및 점증하는 불평등 구조가 그것이다. “[유틸리티 서비스] 부담능력 개념은 빈곤과 매우 관련이 깊다”(Fankhauser and Tepic, 2005, p.4). 저소득층은 다른 계층에 비해 가구소득의 높은 비율을 유틸리티 비용으로 지출한다. 데이터에 한계는 있지만 이러한 현상을 검증하려는 최근 연구는 EU 내 5,208만 명이 주택 난방을 적절히 할 수 없으며, 4,174만 명이 유틸리티 비용을 연체하고 있다고 추정하였다(Bouzarovski, 2011). 하버드대학 주택연구센터의 최근 연구(JCHS, 2013a, p.29)는 미국의 불평등 심화 경향이 유틸리티 비용 지출에서도 나타난다는 점을 드러냈다. 이 연구는 저소득가구의 유틸리티 비용이 총 주거비의 상당 부분을 차지하고 있다는 것에 주목했다. 2011년 유틸리티 비용은 연소득 15,000달러 이하 임차가구의 주거비의 약 1/5(18%)이었다. 연소득 15,000 달러~29,999 달러 가구의 경우에도 유틸리티 비용은 주거비의 16%를 차지했다.

높은 유틸리티 비용을 감당하기 위해 많은 임차인들은 난방을 제대로 하지 못하고, 온수 사용을 줄이며(IUT, 2012), 음식과 건강 관련 지출을 줄이면서 소비를 자제하는데, 이는 에너지 빈곤<sup>35)</sup>을 초래한다. 주택의 에너지 효율 증대는 주거비 부담이 높아지는 속도를 줄이는 방법임에 틀림없다. 또한 에너지 효율의 개선은 주거 영역에서의 탄소발자국(carbon footprint)<sup>36)</sup>감소에도 크게 이바지할 수 있을 것이다(UNECE 발간물인 Green Homes: Towards energy-efficient housing in the UNECE region(Golubchikov, 2012)을 참조).

---

35) 에너지 빈곤은 충분치 않은 소득과 열악한 주택 여건 탓에 따뜻하게 지낼 수 없는 상태를 말한다.

36) 역자주: 사람의 활동이나 상품을 생산, 소비하는 전 과정을 통해 직·간접적으로 배출되는 온실가스 배출량을 이산화탄소(CO2)로 환산한 총량

## 주택 소요의 다양화

소득불평등 심화와 함께 주거비 과부담이 UNECE 지역 내 수많은 사람들에게 미치는 영향이 커지고 있다. 주택가격 및 유틸리티 비용의 급격한 상승뿐 아니라 증가하는 불완전 고용과 실업도 이러한 추이에 영향을 미쳤다. 주택 소요의 개념은 개별 국가의 맥락 속에서 해석되어야 하며, 한 국가 내에서도 다양할 수 있다(예를 들어, 각국의 수도와 지방에서 주택 소요에 대한 인식은 다를 수 있다). 서로 다른 국가들에 대한 추정치는 동일한 기준을 적용할 수 없다(그리고 어떤 경우에는 비교하기 어렵다). 이러한 이유로, 여기에서는 이 연구를 위해 인터뷰한 국가 및 부문별 주택 관련 전문가들(housing leaders)의 평가를 토대로 주택 소요가 있는, 향후 정책적 관심을 두어야 할 대상 집단을 선택해 제시한다. UNECE 지역 내 주택 소요 집단 유형 간에도 상당한 차이가 있겠지만 유사한 관심사도 있다. 이들 집단 일부는 본 연구에서 보다 깊이 다루어야 할 새로운 혹은 조정된 사회주택 정책노선을 요구할 것이다.

### 중간소득계층(Middle-income households)

UNECE 지역에서 중간소득계층(그리고 어떤 경우에는 중간계층) 가구들은 다음과 같은 세 가지 주요 이유로 물리적으로 적절한 주택에 대한 접근과 유지가 점점 더 어려워지고 있다. 지난 10년에 걸친 주택가격 상승, 주택담보대출에 대한 접근성 미흡, 점유 형태 대안의 부족이 그것이다.<sup>37)</sup> 중간소득계층의 주거비 부담능력이 감소함에 따라 UNECE 지역의 동-서부 지역 모두에서 부담능력 문제에 관심을 두게 되었다. 이러한 인구집단의 부담능력 이슈는 (대도시 지역과 같은) 과열된 시장에서 가장 높다. 또한 부담가능한 주택에 거주하는 것이 쉽지 않다는 조건은 고용 이동성을 제한하므로 이러한 지역에 입지한 기업에 대한 관심도 점증하고 있다. 북아메리카와 서구 유럽의 중간소득계층은 또 다른 문제를 안고 있다. 대체로 소득이 적어 주택담보대출을 상환할 수 없으나 (특히 주택담보대출 상환 조건들이 대부분의 국가들에서 강화되어 왔기 때문임) 사회주택에 입주하기에는 소득이 높다. UNECE 지역 동부(주로 SEE, EECA)의 경우, 유틸리티 비용과 높은 주택담보대출 이자율(세르비아 7%에서 벨라루스 22% 이상 까지)을 합한 비용은 최초주택구입자(사유자가 종료된 이후)의 주택 점유를 어렵게 한다.

37) 여기에서 나열된 요인들의 정도는 국가, 지역 및 지방 차원에 따라 다름이 강조되어야만 한다. 나열된 도전들의 존재는 또한 지방 주택시장의 상태 - 과열 및 침체 지역 - 에 따라 다르다.

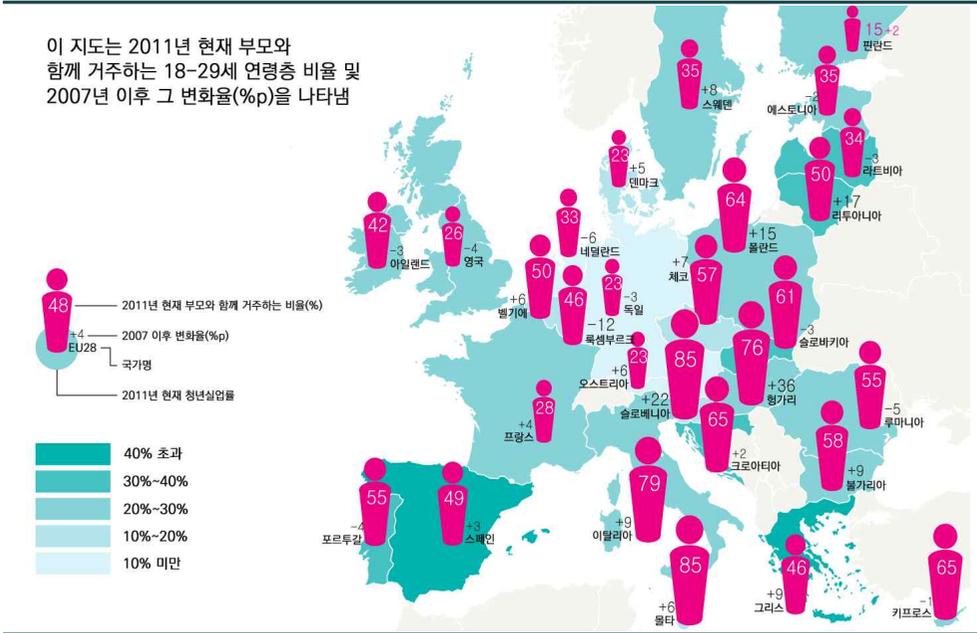
## 특수계층(Special groups)

대부분의 UNECE 회원국들에서는, 부담가능한 주택에 대한 소요, 특히 취약계층의 주택 소요에 대한 논의가 확산되고 있다. 사회주택 공급은 점점 물리적 주택 외에 추가적 서비스를 필요로 하는 소위 “특수계층”으로 방점을 옮겨가고 있다. 이러한 추이는 사회주택 기금 감소 혹은 표준적 사회주택이 이러한 인구집단이 당면하고 있는 문제들을 해결하기에 충분하지 않다는 인식(그래서 전통적 서비스가 요구되는)에 기인한다고 할 수 있다. 이들 집단은 국가마다 다르다. 예를 들어, 핀란드의 경우 “특수계층”이란 용어는 장애인과 홈리스를 언급한다. 노르웨이의 경우 약물중독자의 주택 소요가 정치적 관심사이다. EU 차원에서는 집시(Roma population)에 대한 관심이 점차 증가하고 있다. EECA, SEE 몇몇 국가들의 경우에는, 조지아, 보스니아 헤르체고비나, 크로아티아, 몬테네그로, 세르비아의 사례에서와 같이 난민에 초점을 두고 있다. 서구유럽과 남부유럽에서는 점점 더 이민자들의 주택 소요에 관심을 두고 있다 (Ponzo 2010, Allen and Rosenfeld, 2010).

## 청년층 및 최초주택구입자(Young and first-time buyers)

청년층의 주거비 부담능력 부족은 인터뷰 응답자들의 공통 관심사다. 높은 실업률과 엄격한 주택담보대출 기준 및 임대료 상승은 더 많은 청년층이 부모 집에 머물게 만들고 있다. 서구, 북부유럽, 북아메리카에서는 주택가격 상승과 주택담보대출에 대한 제한된 접근이 주된 관심사다. SEE와 EECA에서는 주거비가 소득수준에 비해 높고 더 중요한 것은 금융비용이 높다는 것이다. Eurofund에 따르면, EU 18-29세의 48%가 여전히 부모와 거주하고 있다고 한다(〈그림 6〉 참조). 2011년 캐나다 가구 총조사에 따르면, 24세 이하 가구의 49.7%가 임대료 혹은 주택담보대출 상환, 재산세 및 유틸리티 비용을 포함하는 주거비(shelter costs) 지불능력 한도를 초과하여 부담하고 있다고 한다(Government of Canada, 2011).

그림 6. 부모와 함께 거주하는 청년층 비율



자료: EUROFUND, EUROSTAT.

Reproduced with a credit to Guardian News & Media Ltd as the copyright owner (2014), graphics by Paul Scruton.

## 고령층(Aging population)

UNECE의 몇몇 국가는 인구가 더 이상 늘지 않고 고령화되고 있다. 고령층에 대한 관심은 특히 크로아티아, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 미국의 응답자들이 강조하고 있다. 고령인구에 대한 관심은 주로 고령의 자가 소유자들과 연계되어 있다. 서구 및 북구 유럽의 경우, 주된 관심은 적정 주거유형에 있다. 즉 고령층의 욕구를 반영하는 주택이 부족하다는 점이다. 독일의 경우, 예를 들어 GdW<sup>38)</sup>(The federal association of German housing and real estate enterprise registered associations)는 300만 호의 고령자 맞춤형 주택(보조금 없이 실현될 수 없는 수요)이 필요할 것으로 추정하고 있다. SEE와 미국의 경우, 고령화와 관련된 빈곤은 고령자들에게 적절한 주택의 부족과 맞물려 있다. 주택정책센터(Center for Housing Policy)가 수행한 연구에 따르면, 미국은 많은 노인 빈곤가구들이 심각한 주거비 부담 문제에 직면하고 있다. 85세 이상 고령층의 소득은 나이가 많아지면서 감소하는 경향이 있다. 그러나 재산세, 유지관리 및 유틸리티 비용은 노인 자가 소유자와 (이러

38) GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.

한 비용이 임차료에 포함되어 있는) 임차인 모두에게 시간이 지나면서 더욱 증가하는 경향을 보인다. 85세 이상에서 4가구 중 1가구는 적어도 그들 소득의 절반을 주거비로 지출하고 있는데, 이는 65-74세 노인층에서는 5가구 중 1가구, 65세 미만인 노인층에서는 6가구 중 1가구가 소득의 절반을 주거비로 지출하고 있는 점과 비교된다 (Lipman et al., 2012, p.1). 노인 빈곤 그리고 유틸리티 비용 및 주택유지관리 문제에 대해서는 크로아티아, 프랑스 응답자들도 강조하였다.

### 주택개량이 필요한 가구(Populations in need of improved living conditions)

SEE, EECA 국가들뿐 아니라 루마니아, 불가리아 등 몇몇 새로운 EU 국가들이 강조한 관심사는 소위 “가난한 자가 소유자들”이다. 이들은 공공주택 사유화 기간에 주택을 취득했고, 유지관리 미흡, 에너지 비효율 및 건강위험 때문에 거주 여건이 열악해지고 있는 사람들이다. 관리 부실로 악화되고 있는 콘도미니엄 주택의 유지, 관리 및 재개발에 대한 관심이 증가하고 있다.

결론적으로, 이 연구를 위해 수행된 정부 대표자들과의 인터뷰 과정에서 다양한 인구집단에 대한 관심이 드러났다. 이는 세계금융위기 이후 주택시장의 근본적 실패에 대한 대응, 인구구조 변화에 대한 대응 필요성, 사회주택이나 여타의 부담가능하고 보조금이 지원되는 주택(국가마다 정의는 달라짐) 공급의 필요성을 제기한다. 현재 정책적 관심을 두는 인구집단들은 각 국가 내 지역뿐 아니라 국가마다 다르다. 이들 다양한 집단은 주택 소요의 다양성 증대, 인구 변화에 대응해야 할 필요성, 사회주택 정책 조정 필요성을 제기한다. 사회주택의 추이와 과제를 살펴보고 미래에 대한 권고를 하는 본 연구는 이러한 새롭고 다양한 요구를 고려한다.



## 5장. 주택금융과 사회주택

앞장에서 지적했듯 UNECE 회원국 대다수는 주택 수요를 적절히 해소하지 못하고 있다. 이번 장에서는 UNECE 지역 내에서 공급되고 있는 사회주택금융 시스템의 주요 동향과 과제에 대해 살펴보기로 하겠다. 본 연구를 위해 만난 관계자들이 강조한 것처럼 회원국 대부분이 더 많은 사회주택을 공급하기 위해 노력하지만 자금 확보는 여의치 않다. 사회주택 분야가 잘 발달된 프랑스, 영국, 캐나다 등은 국가 재정과 자금 조달 시스템을 재평가하고 있다. 폴란드, 그리스 등 유럽의 많은 국가들은 유로존의 긴축재정에 따라 이 분야의 재정을 크게 삭감했다. 한편, 경제발전 단계에 있는 국가들(동남유럽과 동부유럽 및 중앙아시아)의 사회주택 정책은 시작 단계에 머물고 있다. 알바니아, 벨라루스, 조지아, 우크라이나, 러시아, 세르비아, 타지키스탄 등에서는 사회주택 개발을 위한 국가 예산과 기금이 턱없이 부족하다.

### 주택금융과 주택 시스템

사회주택은 여러 점유 형태-일반적으로 자가, 민간임대, 사회주택-로 구성된 주택 시스템의 일부이다. 정부는 정책 결정을 통해 자금 조달과 지원 정책을 마련하는 등 주택 시스템을 만드는 중요한 역할을 한다. 정부 또는 국가의 주택시장 개입은 다양한 형태로 나타난다. “정부가 개입하는 목적은 일반적으로 적정한 가격의 주택을 제공하고 자가 점유를 높이는 데 있다”<sup>39)</sup>는 주장이 있다. 하지만 정부의 역할은 단지 이 정도에 그치지 않는 다. “많은 정부가 저소득가구와 생애 첫 주택구입자를 위해 사회주택 정책을 추진하고 세금 혜택을 준다. 또한 주택담보대출 시장의 자금 유동성을 제공하기 위해 국가가 소유하거나 지원하는 금융기관을 설립하거나 주택담보대출 상품을 개발하는 국가 금융기관을 두고 있다.”<sup>40)</sup> 이 연구를 위해 만난 토니 멀홀(Tony Mulhall)이 강조했다듯이 “국가 경제는 특정한 방식으로 형성되며 정책적 결정에 따라 ‘자유 시장(free market)’ 경제가 만들어진다는 점을 상기할 필요가 있다. 다시 말해, 이러한 결정은 주택금융의 효율성에 영향을 미치기 때문에 금융시장에 대한 고려 없이 주택 정책을 추진하면 그 결과는 제한적일 수밖에 없다.”

주택금융 시스템은 임대인의 위상, 주택담보대출 자원, 정부개입 정도 등에 따라 나라마다 큰 차이가 나타난다.<sup>41)</sup> IMF(2011)에 따르면, 나라마다 정도 차이가 있긴 하

39) IMF(2011). *Global Financial Stability Report. Durable Financial Stability: Getting There from Here*, IMF World Economic and Financial Surveys. p.125.

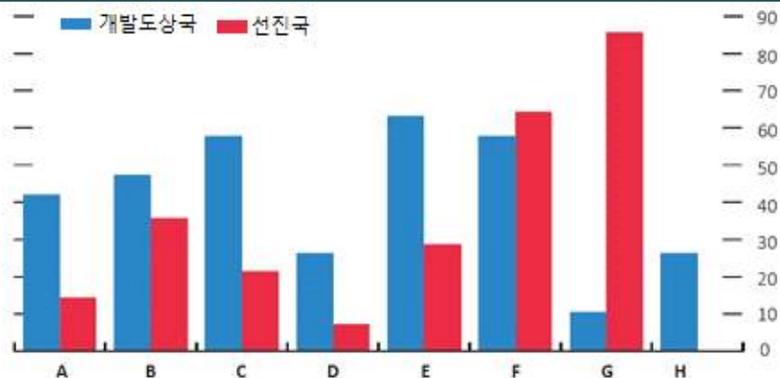
40) IMF(2011). p.124.

지만 선진국과 개발도상국 모두 부담가능한 주택뿐 아니라 자가를 위한 주택금융에 대해서도 적지 않은 개입을 한다. UNECE 회원국 중 특히 미국, 네덜란드, 러시아, 캐나다, 스페인에서 정부 개입이 눈에 띄게 나타나는 반면 영국, 슬로베니아, 헝가리 정부의 개입은 이보다 낮은 수준으로 나타나고 있다(〈그림 7〉 참조).

“주택금융은 전반적인 경제와 금융 분야에서 매우 중요한 역할을 한다. 또한 한 국가의 법, 문화, 경제, 금융, 규제정책 등과 연계되어 사람들의 생활을 윤택하게 한다.”<sup>42)</sup> “사회주택 관련 금융을 주택금융 제도의 일부분으로 간주할 것인지 별도 분리할 필요가 있는지 근본적으로 고민할 필요가 있다. 이는 주택금융 제도를 금융 제도의 일부로 볼 것인가와 같이 보다 포괄적인 질문을 내포한다. 주택금융이 금융시장에 통합되도록 노력하고 있는 동유럽 대부분의 국가에서 사회주택은 시장 밖에 남아있는 유일한 영역이다.”<sup>43)</sup> 많은 국가들이 주택담보대출 자금을 국제 자본시장에서 조달했기 때문에 금융위기 동안에 어려움을 겪었다. 이는 주택 제도뿐만 아니라 국가의 은행 시스템도 불안정하게 만들었다.

유럽연합 국가들(신규 가입 국가 제외)과 미국은 주택 소유를 적극적으로 권장한다. 세계금융위기의 영향으로 주택시장, 특히 주택 소유에 대한 정부 개입은 논란을 불러

그림 7. 주택금융에 대한 정부개입 수준(IMF)



주) 정부지원수단: A) 생애최초 또는 일반 구매자 보조/ B) 저축예금 가입자 또는 비용 할인을 통한 구매자 보조/ C) 특수계층 및 저소득가구에 대한 보조/ D) 주택구매 초기 취소를 위한 준비기금/ E) 주택용자 자금 또는 보조금 및 대출을 제공하는 정부 기관/ F) 주택담보대출 이자 세금 공제/ G) 양도소득세 공제/ H) 공공기관이 시장의 50%초과 참여

자료: IMF(2011). *Global Financial Stability Report. Durable Financial Stability: Getting There from Here*, IMF World Economic and Financial Surveys. p.125.

41) IMF(2011). p.15.

42) Peppercorn, I. and C. Taffin(2013). *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*, Washington D.C. ch.6

43) UNECE(2006), p.45.

일으켰다. IMF는 “주택담보대출 시장에 대한 정부개입은 공공 금융 관점에서 비용이 많이 들고 자가를 향상에 특별히 효율적인지도 검증되지 않았다”고 지적했다.<sup>44)</sup> 다시 말해, 주택 소유를 목적으로 하는 주택담보대출 분야에 대한 국가의 개입은 금융 불안과 주택가격 상승의 중요한 원인이라는 주장이다. 하지만 금융시장과 주택시장의 역동성, 그리고 이들 간의 연계에 대해서는 큰 관심을 두지 않았다. 기존 금융 정책과 2008년 세계금융위기의 결과로 나타난 몇몇 선진국의 주택난은 주택 수요를 증가시키고 국책은행의 불안정을 유발했다. 이 연구의 인터뷰 대상자 가운데 한 명은 “국제 자본시장에서 주택담보대출 자금을 조달하는 구조 자체가 문제다. 주택가격 하락으로 주택담보대출 금액이 주택 가치보다 커졌다. 이때 많은 사람들, 특히 2007년 이후 시장에 진입한 사람들은 역자산(담보 주택가격이 대출금액보다 낮은 상황)을 보유했다”고 지적했다. 세계금융위기 이후 동유럽과 북미 국가의 주택담보대출 평가 제도는 더 엄격해졌고 자격 규정은 강화되었다. 이로 인해 “많은 사람들은 주택을 구매하기 더욱 어려워졌고 사정상 사회주택에 입주하기 어려운 일부 계층은 매우 높은 임대료를 지불해야 하는 소규모 민간임대 부문에 의존할 수밖에 없었다”고 결론지었다.

주택담보대출 관련 이슈들은 사회주택 영역과 거리가 먼 것처럼 보였으나 주택 수요 측면에서 사회주택 분야에 큰 영향을 미쳤다. 사회주택은 시장과 분리되어 있는 것처럼 보이나 실제로는 다른 점유 형태와 역학관계를 가짐으로서 시장과 분리되어 있지 않다. 즉, 다른 점유 형태의 적절한 가격과 주택담보대출로의 접근성이 감소할 때 보다 저렴한 사회주택에 대한 수요가 증가한다. 세계금융위기 이후 금융시스템 변화는 자가 소유를 선호하며 이를 위한 금융 마련에 힘쓴 선진국의 주택구입 대출 가용성에 큰 영향을 미쳤다. 많은 중산층 가구가 대출을 받기 힘들어졌음에도 불구하고 이들은 사회주택에 입주할 수 있는 소득기준을 상회하였다.<sup>45)</sup> 이는 사회주택이나 부담가능한 민간임대주택에 대한 수요를 증가시키는 결과를 낳았다.

동남유럽(SEE)과 동유럽 및 중앙아시아(EECA) 국가들의 고민은 선진국들과는 다르다.<sup>46)</sup> Hegedüs and Struyk(2005)이 말한 것처럼 ‘동유럽과 독립국가연합(옛 소련을 구성했던 15개국 중 발트 3국을 제외한 12개국으로 1991년 발족한 공동체)의 시장에 기반을 둔 주택금융 시스템은 작동하고 있다’. 경제 체제 전환기 상황에서 높은 수준의 자가 보유율은 대규모 사유화를 통해 달성되었다. 이런 사유화가 끝나면 초기

44) IMF(2011), p.143.

45) 소득은 사회주택 입주 자격의 일부이다.

46) 전환기의 동남유럽과 동유럽 및 중앙아시아 국가들은 주택 부문에서 정부의 개입이 약화되었다.(Tsenkova, S. and M. French(2011). Affordable Land and Housing in Europe and North America. Nairobi : UN-Habitat. p.8). 하지만 최근 폴란드, 슬로바키아, 체코 등에서는 정부가 사회주택을 위해 더 활발한 역할을 하고 있다. 또한 세르비아, 벨라루스, 에스토니아에서는 주택담보대출 이용을 위한 지원이 확대되고 있다. 러시아는 주택담보대출 줄어든 비용을 주택담보대출기관(Housing Mortgage Lending)에 제공하고 있다. 벨라루스의 경우, 주택담보대출을 위한 국가 기구 도입에 대해 논의를 이끌어 냈다.

구입자들<sup>47)</sup>은 제한적이지만 담보대출을 받을 수 있으나, 담보대출의 높은 이자율(세르비아 7%, 벨라루스 22%)은 국민 대부분이 감당할 수 없는 수준이다. 대부분이 주택을 구입하기 어려운 상황에서 조세 측면에서만 강조된 사회주택 프로그램의 효과는 제한적일 수밖에 없다.<sup>48)</sup>

세계금융위기로 인해 주택 정책을 설계할 때 등한시했던 금융시장(은행)과 주택 시스템 간의 기본적 연계뿐만 아니라 주택 소유 시스템의 근본적인 취약점이 드러나고 있다. 주택을 구입하기 어려운 근본적인 문제를 논하기 위해서는 주택과 금융시장 사이의 기본적인 연계에 대한 논의가 필요하며, 이는 향후 주택 정책에 구체적으로 반영되어야 할 것이다. 또한 국가가 주택시장에 개입하는 것에 대해서는 많은 국가에서 심도 있는 재평가가 계속되어야 할 것이다. IMF의 경우, 주택시장에 대한 정부 개입은 저소득층을 위한 주택과 같이 사회적 목적을 달성하는 수단으로 활용되어야 한다고 강조하고 있다.<sup>49)</sup> 그리고 정책의 우선순위는 점유 형태의 균형과 주택금융에 대한 국가의 개입 정도를 기초로 설정될 필요가 있다. 사회주택과 부담가능한 주택을 고려하여 저소득가구를 위한 주택 공급, 일자리 확대, 주택 공급과 지역 경제 활성화 등과 관련된 대상을 명확히 하고 정책의 우선순위를 마련할 필요가 있다.

## 2008년~2009년 위기에 대한 대응

유럽의회에 의해 추진된 연구(Braga and Palvarini, 2013)에 따르면, 2008~2009년 세계금융위기의 영향으로 대부분의 유럽연합 국가들은 주택에 대한 공공지출을 증가시켰다. 명분은 어려움에 처한 사람들에게 거처를 제공하고 건설 분야를 발전시키는 것이었다. 2007~2008년 동안 사회주택에 대한 지출은 급속히 증가했고, 속도는 느리지만 2008~2009년에도 양적 성장은 유지되었다. 유럽연합 27개 국가에서 사회주택에 대한 지출은 평균적으로 GDP의 0.1% 수준이었다. GDP 대비 임대료 보조비율은 2006~2007년 동안 감소한 데 반해 2008년부터 2009년까지는 증가하였다. 미국과 캐나다에서도 주택을 위한 자금은 증가했다. 그렇지만 2008~2009년 동안 추진된 공공지출 삭감에 따라 사회주택 분야도 영향을 받았으며 많은 국가에서 예산이 감소했다. “영국, 포르투갈, 폴란드, 오스트리아에서 사회주택을 위한 공적 자금이 감소했

47) 2014년, 동남유럽과 동부유럽 및 중앙아시아 주택담보대출 이율은 7%(세르비아)~22%(벨라루스) 수준인 반면 프랑스는 3%, 영국은 평균 4%, 미국은 3~4% 수준이었다. 동남유럽과 동부유럽 및 중앙아시아의 시장 이율으로 제공되는 주택담보대출은 10%(세르비아)~28%(러시아) 수준으로 이를 이용하는 사람들은 매우 제한적이었다. 따라서 이들 국가에서 할인된 주택담보대출은 비교적 잘 사는 사람들이 감당할 수 있었다.

48) Hegedüs, J. and R. Struyk(2005). *Housing Finance: new and old models in Central Europe, Russia, and Kazakhstan*. Budapest, Metropolitan Research Institute.

49) IMF(2011), p.143.

지만 예외적인 지역도 있다. 예를 들어 벨기에의 플랑드르, 왈론, 브뤼셀 지역에서는 2012년 공공 재정의 지원으로 사회주택 부문이 안정된 양상을 보였다.”50) 덴마크는 2010~2016년 동안 사회주택 증가와 경기 부양을 위해 사회주택을 위한 상당한 자금을 따로 배정했다.51) 하지만 2011년의 경기침체는 사회주택을 확대하려는 유럽 내 많은 국가에게 매우 고통스러운 현실로 다가왔다.

## 사회주택을 위한 자금 조달: 건물 생애주기적 접근

주택은 생애주기가 매우 긴 재화다. 주거용 건물의 질과 그 사용정도에 따라 주택은 20년에서 100년 동안 유지될 수 있다. 건물은 4단계의 생애주기가 있는데 각 단계마다 특별한 금융이 필요하며 이들 가운데 몇몇은 중복적으로 요구된다. 예를 들어, 사회주택 건설을 위한 대출 만기가 20~40년이라고 가정하면 이 기간 동안 재생 또는 에너지 개선을 위한 리모델링 비용이 필요할 수 있다.

UNECE 지역에서 주택 공급에 대한 이슈들은 신규 주택 확대, 기존 주택에 대한 유지보수, 쓸모없거나 낡은 주택의 재생 방안 등이다. 이러한 건물이 사회주택이거나 저소득 임차인이 거주하는 민간주택일 경우 주택 생애주기별로 필요한 것을 지원하기 위해 공공의 보조금이 필요하다. 이는 아래 <표 10>과 같이 정리될 수 있다.

표 10. 주택 생애주기별 사회주택에 필요한 자금

건물 생애주기	신규 주택		기존 주택	
	신축	유지보수	대수선, 리모델링	철거
주요 자원	보조금		특별한 재생 프로그램을 위한	특별한 재생 프로그램을 위한
	공공 대출	집세의 일부분	공공 자금	공공자금
	자기 자본	주택 수당 또는	자기 자본	자기 자본
	세금 공제	다른 사회적 수당	특별 국제 기금	
	민간 대출 등		에너지 개선을 위한 자금	
개입의 주요 근거	신규 주택 건설을 위한 자금 필요	페인팅, 배관 공사, 청소, 통신	증대, 대수선 작업 실행과 새로운 요구(신규 표준) 달성 필요	수선이 불가능할 정도로 낡았거나 장기간 공실일 때 필요
		성능개선 등 필요		

50) Braga, M. and P. Palvarini(2013). *Social Housing in the EU*, Brussels: The European Parliament. p.15.

51) IUT(2014). *Global Tenant: IUT International Union of Tenants' Quarterly Magazine*, Vol.April, 2014.

신규 사회주택 건설과 기존 건물의 유지보수를 위한 자금은 공급자와 수요자에 대한 연차별 보조금 지원을 통해 충족될 수 있다. 그러나 에너지 효율 개선을 포함하는 대수선, 리모델링 또는 철거를 위한 자금은 보통 일시적으로 제공된다. 대규모 수선과 리모델링, 특히 최근 증가하는 에너지 효율화 사업은 특화된 정책 영역에 속한다.

## 사회주택: 공급과 수요에 대한 지원

UNECE 회원국들의 주택 시스템은 이미 시장에 기반을 두고 있거나 시장기반 체계로 전환 중이다. 이는 점유 형태에 관계없이 전기·가스·수도 등 공공요금을 포함한 주거비 전체에 대한 지불능력이 주택에 대한 접근성을 결정한다는 것을 의미한다. 상업적 개발 관점에서 보면, 사회주택은 개발 비용을 절감한 주택, 즉 할인된 상품이다. 비용 절감의 요소에는 개발자의 이익 제한, 저렴한 토지 확보, 건설비 절감을 위한 보조금 확보, 세제 혜택, 시장이율보다 저렴한 금융상품 등이 있다. 이렇게 할인된 상품이 가난한 사람들에게 공급되기 위해서는 입주 기준과 같은 배분을 위한 행정적 절차가 반드시 전제되어야 한다.

이런 사회주택을 위한 금융구조는 공급과 수요 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 공급자 지원은 건설비 감소를 목표로 하는 반면 수요자 지원은 임차인의 지불능력 향상을 목표로 한다. 프랑스, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 영국 등 사회주택 분야가 잘 발달된 나라들은 다양한 지원 전략과 금융구조를 발전시켜왔다.<sup>52)</sup> 이런 내용을 전반적으로 살펴보는 것은 이 보고서의 범위를 벗어난 것으로 여기서는 일반적으로 활용되는 금융구조에 대해 살펴보도록 하겠다.

## 사회주택 분야가 잘 발달된 국가들

사회주택 분야가 잘 발달된 국가에는 정교하고 복잡한 주택 자금 조달 시스템이 자리 잡고 있다. 1980년대 이후, 이들 국가에서 사회주택을 위한 공공의 자금지원은 공급자 지원에서 수요자 지원으로 전환되었다.<sup>53)</sup> 또한 지방으로 주택 정책의 권한을 이양하는 과정에서, 국가의 자금 조달 방식은 기존의 국가 재정뿐 아니라 다양한 형태의 공공재원을 발굴하고 민간 또는 제3섹터와 혁신적으로 결합된 금융으로 대체되었다.

수요자 지원은 사회주택 분야가 잘 발달된 국가의 사회주택 투자의 핵심 영역 가운데

52) 이에 대한 보다 상세한 설명은 아래 참고자료 참조 UNECE(2006). Guidelines on social housing. Principles and examples. Geneva: United Nations; Oxley, M.(2009). Financing Affordable Social Housing in Europe. Nairobi: UN-Habitat.

53) Priemus, H. and P. Boelhouwer(1999). Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities. *Urban Studies*. 36(4), pp.633-645; Oxley, M.(2009). Financing Affordable Social Housing in Europe, Nairobi: UN-Habitat.

하나이다. 하지만 영국 등 몇몇 국가에서는 수요자 지원에 대한 공공재정의 상당한 부담 때문에 이에 대한 재검토가 진행 중이다.

공급자 지원은 주택 개발 비용을 줄이는 것이다. 아래 <표 11>은 2007년 이후 사회주택 분야가 잘 발달된 UNECE 회원국들의 개발 비용 감축 구조(금융 및 비금융)와 경향을 보여주고 있다.

표 11. 공급비용 감소 방식(금융 및 비금융)과 2007년 이후 경향

감소 방식	주체	경향	설명	특징
<b>① 건설비용 절감</b>				
공적 주택 공급자 육성	정부*	○	공공 지원을 받는 공급자(지자체, 주택협회, 협동조합, 민간 개발자)의 육성을 통해 사업자 이익을 감소시킴. 이들을 위한 정부의 금융지원은 감소하고 있음	공급자 이익
토지가격 할인	정부**	↓	이 옵션은 사회주택이 가장 필요한 인구밀집 지역에서 쉽게 활용할 수 없는 한계가 존재함	토지
보조금	정부	↓	건축정책으로 인해 공급측면의 보조금은 제한적. 정부는 사회주택의 공급과 리모델링을 위한 자금을 줄이고 있음	공사비와 금융비용
<b>② 조세 감면</b>				
민간투자세 세금 혜택	정부	↓	사회주택 개발에 세금을 부과하는 정부가 증가함	조세 감면
부담가능한 주택 공급자에 대한 세제 혜택	정부	↓	최근 건축정책으로, 많은 국가에서 사회주택 공급자에 대한 세금을 다시 부과함	
<b>③ 자기 자본 활용</b>				
보유 자산과 잉여자산 이용	주택 공급자	↑	정부 자금 대신 주택 공급자(예, 주택협회)가 자기 자산을 이용하도록 강제함. 이는 사회주택 공급자가 잘 육성되어 있을 경우에만 가능함	공사비와 금융비용
자기 자본의 매각 또는 부동산 판매를 통한 투자	주택 공급자	↑	주택 공급자는 신규 또는 개보수를 위한 자금 마련을 위해 자신의 부동산을 판매함(주택 지분의 2~75%)	공사비와 금융비용
상업용지 공급 (교차보조)	주택 공급자	↑	상업 용지 개발과 판매는 부담가능한 주택 공급을 위한 방법으로 새롭게 등장함. 이익은 사회주택과 부담가능한 주택 자금에 이용함	공사비와 금융비용
<b>④ 금융 체계</b>				

공공 용자	정부	↓	사회주택 프로그램을 위한 기본적인 전통적 금융 전략이나 현재는 공공의 대출 제한으로 감소세	금융비용
민간 대출	민간 은행, 투자자	↑	사회주택을 위한 금융의 역할이 점차 증가함. 사회 주택 투자의 부정적 결과에 대한 우려와 높은 이자율에 대한 문제가 상존함	금융비용
정부 보증 민간 투자	정부	↑	국가보증에 대한 수요가 증가함. 사회주택에 대한 민간 투자의 불신을 줄이고 합리적으로 책정된 저렴한 자금 활용이 가능함	금융비용
이자 보전	정부	↓	이자율 상승, 주택가격 변화, 임금 감소가 나타날 때 정부가 초과 비용을 부담하는 문제로 감소세	금융비용
특정 목적을 위해 조성된 저축예금의 유동화	정부	○	일부 국가에서 추진하나 다른 국가에서는 국내 은행의 경쟁력 향상을 위해 해체함	금융비용

주: \* 지원주택 공급자의 위상은 다양함

\*\* 할인 옵션과 자금이 중앙, 지방과 같이 다른 정부 부서에 의해 이용 가능토록 구성함.

표에서 제시한 경향과 그 설명은 사회주택이 성숙한 국가들에 대한 문헌 분석과 2차 자료 분석을 통해 도출된 내용을 종합한 것임을 밝힌다.

copyright@UNECE 2015

주택 개발비를 줄이는 가장 일반적인 방법은 공급자의 이익을 줄이는 것이다. 다시 말해, 지원을 받은 사회주택 공급자는 그 위상이 무엇이든 제한된 이익 또는 비영리를 기반으로 사업을 추진한다는 것이다.<sup>54)</sup> 이들의 구체적인 모습은 지자체, 협동조합, 주택협회 등 나라마다 다양하게 나타나는데 공통적으로 여러 형태의 정부 지원을 받으며 명확한 규제 하에서 운영되어 시장 가격보다 낮은 가격에 주택을 공급하고 있다. 과거에는 사회주택 개발 비용을 줄이기 위해 토지를 무상 제공하거나 사용료를 할인해 주는 방법이 흔히 사용되었다. 하지만 핀란드와 미국에서 만난 관계자들이 지적한 것처럼 사회주택을 위한 토지 확보는 점차 어려워질 것으로 예상된다. 사회주택과 부담가능한 주택을 위한 토지 확보는 헬싱키, 파리, 런던과 같이 시장이 과열된 지역에서 특히 어려울 것이다. 한편으로 1980년대부터 감소하기 시작한 정부 보조금과 공공 대출을 대신해 다양한 금융기법들이 만들어지고 있다. 스위스, 오스트리아, 네덜란드에서는 정부가 보증하는 다양한 민간 투자 또는 정부 보증 기금을 활용하고 있으며 덴마크와 영국에서는 민간 대출 또는 기존/자체 자산 활용이 증대되고 있다. 영국의 경우, 상업 용지 공급을 통한 교차보조 방식도 활용되고 있다. 이와 더불어

54) 국가의 지원을 받은 사회주택 공급자는 비영리 또는 제한된 이익에 기반하여 운용된다. 각 국가에는 이용가능한 제도 및 규제가 존재한다.

사회주택 건설 재원을 대체하기 위해 사용하는 또 다른 방식은 조세 감면이다. 미국은 이런 방식을 사용하는 대표적인 국가다. 일부 국가에서는 세제 혜택을 늘리는 데 반해 이를 줄이고 있는 국가도 있다. 위에서 언급한 재정적 기법과 이들의 조합은 각 나라마다 다양한 형태로 나타난다.

많은 나라가 민간시장에서 저렴하게 자금을 조달할 수 있는 전략을 활용하고 있다. 예를 들어, 오스트리아는 건설 전환 사채를 활용한다.<sup>55)</sup> 프랑스의 경우, 리브레 아(Livret A)라는 저축예금을 오래전부터 운영하고 있다. 이 시스템은 개인의 단기 예금을 사회주택을 위한 저렴한 장기 대출로 변형시키는 구조를 가지고 있다.<sup>56)</sup> 이런 장치 덕분에 두 나라 모두 세계금융위기에도 불구하고 중단 없이 사회주택을 공급하고 있다. 네덜란드는 사회주택 기관(Woningscorporaties)과 은행 간 대출 계약을 보증하는 3중 안전장치가 있다.<sup>57)</sup> 영국은 사회주택에 대한 종합적인 계획이 있는 국가로<sup>58)</sup> 최근 소규모 주택 협회가 공동으로 자금을 조달할 수 있게 하는 THFC라는 공동 채권 모델(syndicated bond model)을 신설하였다. 미국의 경우, 민간임대 사업자의 부담가능한 주택 공급을 유도하기 위해 저소득층 주택 세금공제(LIHTC) 방식을 주로 사용하고 있다.<sup>59)</sup>

사회주택 개발을 위한 금융기법들은 상업용 개발에서는 불필요한 복잡성과 금융적 정교함을 특징으로 한다. 유럽 6개국의 금융제도에 대해 심도 있게 분석한 CECODHAS(2013)의 보고서를 보면, 프랑스의 신규 개발을 위한 자금 조달 구조는 공공용자(Livret A)를 재원으로 CDC<sup>60)</sup>가 운영<sup>61)</sup> 76.5%, 주택 공급자의 자기자본 10%, 지자체 보조금 8%, 정부 보조금 3%, 고용자 보조금<sup>62)</sup> 2.5%로 구분될 수 있다. 덴마크의 경우, 일반적으로 임차인의 임대 프리미엄 2%, 지자체 보조금 14%, 지자체가 보증하는 공적 대출 84%로 구성된다. 영국에서는 교차보조가 점차 늘어나는

---

55) Williams et al., 2007

56) Williams, P., C. Whitehead, C. Tang, S. Monk, S. Holmans and M. Jones (2012). Funding future homes: An evidence base, Cambridge: Cambridge Centre for Housing & Planning Research.

Gibb, K, D. Maclennan and M. Stephens (2013). Innovative Financing of Affordable Housing: International and UK Perspectives, London: Joseph Rowntree Foundation.

Driant, J.C. and M. Li(2012). The ongoing Transformation of Social Housing Finance in France: Towards a Self-financing System?, International Journal of Housing Policy, 12(1), pp.91-103.

57) Hammar, M.(2014). *Governments do invest in rental housing*. Global Tenant: International Union of Tenants Quaterly Magazine. Vol. April, p.14.

58) Williams et al., 2012

59) Lawson, J.(2013). The use of guarantees in affordable housing investment—a selective international review. *Australian Housing and Urban Research Institute AHURI Positioning Paper* No.156.

60) Caisse des Dépôts et Consignation의 약자, 국립공탁은행(역자주)

61) 공공용자에는 CDC 기금과 더불어 20인 이상 기업체 근로자 임금의 1%를 적립하여 형성된 '주택 행동'(Action Logement)의 용자도 포함된다(역자주).

62) '주택 행동'에서 지원하는 보조금

추세다. 이는 상업 용지 판매 수익을 통해 사회주택 개발을 위한 자금을 마련하는 경향이 증가한다는 의미다.<sup>63)</sup>

사회주택이 잘 발달된 국가를 포함한 대부분의 나라에서 사회주택 정책에 대한 재평가가 계속되고 있다. 전반적으로 제기된 문제는 현재 주택 공급이 주택 수요를 해소하기는 부족하다는 것이다. 많은 국가에서 사회주택을 위한 투자에 대해 정책적 불확실성이 존재하며 자금 조달을 위한 혁신적인 방안을 찾고자 노력하고 있다. 따라서 효율적 비용 지출을 위한 기존 체계에 대한 재검토 및 자금의 혁신적 조합 그리고 민간 개발자들과의 공동 개발 및 기관 투자자들로부터의 투자 확보 등에 대한 관심이 커지고 있다.

### 에너지 효율을 위한 보조

수도·전기·가스 등의 비용 증가로 인해 유틸리티 비용에 대한 지원의 필요성이 대두되고 있다. 2000년대 중반부터 에너지 소비 절감은 정책의 중요한 과제로 자리 잡았으며 CO<sub>2</sub> 배출 감소가 일차적 목표였다. 오스트리아, 캐나다, 프랑스, 독일, 덴마크, 네덜란드, 영국, 스웨덴, 스위스 등 사회주택이 잘 발달된 국가들은 모두 국가적 에너지 프로그램을 마련해 놓고 있다. 이들은 지역별로 다양한 보조금을 지원하고 있는데, 캐나다의 녹색도시기금(Green municipal fund)이나 오스트리아의 지역 정비 보조금(regional refurbishment subsidies)이 좋은 사례다. 일부 국가의 정부 보조금은 경제 위기로 인해 축소되었지만 여전히 많은 국가가 보조금을 지원하고 있다. 예를 들어 독일, 프랑스, 네덜란드는 냉·난방시설 개선에 저금리 용자제도를 시행하고 있으며 덴마크, 네덜란드, 스위스, 프랑스는 간접적인 규제를 통해 기존 주택의 에너지 효율 개선을 장려하고 있다.<sup>64)</sup> 에너지 효율 향상 사업으로 인해 우려되는 점은 사회주택 임대인들이 개보수 후에 기존 세입자가 감당할 수 없는 수준으로 임대료를 인상할 수 있다는 것이다. 따라서 저소득가구가 적절한 가격으로 에너지를 사용할 수 있도록 사회주택 분야의 노력이 필요하다. 이에 대해서는 6장에서 보다 자세히 다루도록 하겠다.

---

63) CECODHAS (2013). *Study on Financing of Social Housing in 6 European countries*, Brussels: CECODHAS Housing Europe.

64) Nieboer, N., S.Tsenkova, V. Gruis, and A. van Hal(2012). *Energy Efficiency in Housing Management: Policies and practices in eleven countries*. Abingdon: Routledge, p.234.

## 사회주택 영역이 생겨나고 있는 국가들

체제전환국(EU에 새롭게 가입한 국가들, 동남부 유럽, 동부 유럽 및 중앙아시아)의 사회주택 영역은 앞서 본 국가들과 다른 속도로 진행 중이다. 예를 들어, 폴란드, 슬로바키아, 체코는 1990년대 후반부터 제도가 발전하기 시작했으며 세르비아, 벨로루시, 우크라이나, 러시아는 2000년대 들어서 새롭게 정책들이 만들어졌다. 반면, 조지아, 타지키스탄과 같은 나라에서는 여전히 사회주택 정책이 개발되지 않고 있다. 여기서는 비록 시작 단계일지라도 사회주택 정책을 시행하고 있는 국가들을 중심으로 살펴보기로 한다.

앞서 언급했듯이 이들 국가에서는 주택담보대출 제도가 보편화되어 있지 않고 적절한 주거비에 대한 이슈는 가스·전기·수도요금과 같은 유틸리티 비용의 적정성에 초점이 맞춰져 있다. 수요자에 대한 지원도 제한적으로 추진하고 있는 상황에서 에너지 비용 보조의 대상을 공공부조 대상 가구로 한정할 것인지 혹은 확대할 것인지 고민하고 있다. 많은 국가가 임대료 또는 주택담보대출, 에너지, 음식, 의료 등을 위한 통상적인 가계 지출을 사회 복지 혜택 대상으로 포함하지만 구체적인 사항은 국가별로 상이하다.

체코를 제외한, 사회주택 영역이 발전하고 있는 나라에서 사회주택 공급은 보통 지자체가 맡고 있으며 폴란드와 세르비아 같은 일부 국가에서는 민간주택협회도 공급에 참여하고 있다. 알바니아, 러시아 등 몇몇 국가에서는 영리, 비영리 민간개발자도 사회주택 공급에 참여할 수 있는 제도가 만들어져 시행을 앞두고 있다. 이런 나라에서 사회주택 재원을 마련하기 위해 주택 공급자의 자산을 사용하거나 지자체 재고를 민간에 매각하는 방법은 현실적으로 불가능하다. 러시아와 알바니아에서 민간참여에 대한 관심은 늘고 있지만 구체적인 실현방안은 아직 마련되어 있지 않다. 한편으로 이들은 새로운 조세 제도를 만들거나 기존 제도를 조정하고 있다. 사회주택 영역이 시작되고 있는 국가에서 사회주택은 주택 정책의 새로운 분야이기 때문에 세금 인하 또는 세금 공제와 관련된 특별한 움직임에 대해 논하기는 어렵다. 이는 향후 발전되어야 할 과제로 남아 있다.

체제전환국의 사회주택 정책은 대체로 무상 또는 저렴하게 사용할 수 있는 토지의 가용성에 기반을 둔다. 이들 국가에서 용자는 공공부문에 의해 제공되며 보조금은 일반적으로 특정 사업에 한정되어 지급된다. 폴란드, 세르비아, 알바니아, 우크라이나, 조지아, 타지키스탄 같은 지역들에서 장기적 재원 마련은 지방정부뿐만 아니라 중앙정부의 당면 과제다. 이미 개발된 사회주택 정책이 부딪히고 있는 재정적 한계로 실제 추진에 어려움을 겪고 있기 때문이다.

동남부유럽과 동부유럽 및 중앙아시아 지역의 특정 집단(집시, 난민, 추방자 등)을 위한 사회주택 재원은 보조금 형태로 국제기구에서 지원되며 국제적 은행이 대출을 보증하고 있다. 유럽개발은행협회(Council of Europe Development Bank, CEB)는 이 지역의 사회주택 용자 제공에 핵심적인 역할을 하고 있다. 유럽개발은행협회에 의해 운영되는 지역주택프로그램(RHP)을 통해 보스니아, 헤르체고비아, 크로아티아, 몬테네그로, 세르비아 등이 지원을 받고 있다.

이 연구를 위해 만난 정부 관계자에 따르면, 사회주택 분야가 발전하고 있는 대다수 국가들은 새롭고 혁신적인 재원과 금융기법을 찾고 있다. 또한 이런 상황 속에서 사회주택을 위한 민간 투자금융에 대한 관심이 높아지고 있다.

중요한 움직임 가운데 하나는 회전자금 및 주택담보대출과 이차보전을 결정하는 정부 주택기구의 성장이다. 특히 1996년 이후 부담가능한 주택을 공급하고 있는 슬로바키아 주택개발기금(Slovakian State Housing Development Fund)은 성공 사례로 꼽을 수 있다. 가용성을 목적으로 비상환 보조금 또는 대출도 제공하지만 이 금융기관의 핵심 상품은 저금리 대출이다. 이 기관은 1990년대 후반에 설립된 이후 매년 1,400~2,200호의 사회주택을 공급하고 있고 현재 회전자금 체계를 확립했다. 1997년 크로아티아에서는 국가 보조금과 금융기관의 보증부 용자를 통해 부담가능한 주택의 공급과 재건축을 지원하기 위한 부동산 매매와 중개 기관(Agency for Transaction and Mediation in Real Estate)이 설립되었다. 알바니아 역시 같은 목적으로 주택공사(Albania National Housing Agency)를 설립하였으나 아직 실제 개발이 추진되고 있지는 않다. 몰도바의 경우, 주택기구의 설립을 위한 규정이 2003년에 제정되어 65개 공동주택단지 건설이 시작되었다. 많은 국가에서 보증부 민간 대출에 대한 관심이 커지고 있다. 특히 알바니아, 러시아, 우크라이나에서는 기관 투자에 대한 관심이 증가하고 있다. 체제 전환국의 금융 환경을 고려하면, 일반적인 주택 금융과 사회주택금융을 지원하기 위한 국가 차원의 기관 설립은 이 분야에 대한 발전 가능성의 중요한 척도라 할 수 있다. 또한 이들 지역에서 주택 분야에 대한 투자와 사회주택에 대한 관심이 증가하고 있는 것도 눈여겨봐야 할 것이다.

## 에너지 효율을 위한 보조

앞서 언급했듯 체제전환국의 부담가능성 이슈들은 유틸리티 비용의 적절성과 큰 상관관계가 있다. 루마니아, 리투아니아 등은 모든 국민에게, 불가리아 등은 특정 대상에 한해 난방비를 지원하고 있다. 주거비 지원 또는 생계비 지원에서 에너지가 차지하는 비중은 연료와 요금체계에 따라 나라별로 매우 다양하게 나타난다. 지역적 관점에서, 가구의 에너지 효율 향상 비용과 가난한 사람들을 위한 에너지 지원 비용을 비교하기

는 어렵다. 일반적으로 재개발과 에너지 개선을 위한 재정도 부족하다. 이는 EBRD와 CEB 같은 국제적 은행 프로그램을 통해 보완할 수 있을 것으로 보인다. 하지만 이런 프로그램들이 사회주택만을 위해 운영되지는 않는다는 점을 상기해야 한다. 최근 유럽연합에 가입한 국가들은 에너지 효율 정책을 발전시키고 있다. 체코는 주로 태양열 같은 신재생 에너지와 패시브 하우스에 대한 지원을 집중하고 있다. 이에 더해 에너지 효율 향상을 위한 방법을 복합적으로 적용하면 추가적인 보조금을 받을 수 있는 제도를 마련해 놓고 있다.<sup>65)</sup> 보다 자세한 내용은 6장에서 살펴보겠다.

---

65) Nieboer et al., 2012, p.234.



## 6장. 주택 공급

---

주택 공급의 부족, 특히 사회주택 공급의 부족은 UNECE 지역의 핵심 문제 중 하나다. UNECE 회원국 대다수는 시장에서 구매하거나 임차할 주택이 부족하다. 게다가 저렴한 사회주택도 부족하다(4장 참조). 그러나 주택 재고는 결코 부족하지 않다. 많은 국가들에서, 특정 지역에서의 높은 주택 수요는 다른 지역에서의 주택 과다 공급(빈집 포함) 문제와 공존하고 있다. 이에 더해 인구구조의 변화에 적합한 유형의 주택 공급이 부진하다는 문제가 추가적으로 존재한다(예를 들어, 노인을 위한 주택). 건강과 에너지 절약 욕구를 충족시키지 못하는 주택의 품질 또한 문제이다. 이 장에서는 UNECE 지역에서 주택 공급의 주요 경향과 문제들을 검토하겠다. 주택 공급은 물리적으로 적절하고 부담가능한 주택의 공급과 관련이 있다. 따라서 이 장은 신규 주택의 품질 및 공급, 재고주택의 개량에 초점을 두고자 한다.

### UNECE 지역의 주택 공급 동향

주택 부족, 특히 사회주택의 부족은 UNECE 지역이 직면한 주요 문제이다. 주택토지 관리위원회(the Committee for Housing and Land Management) 의장인 엘레나 졸가요바(Elena Szolgayová)가 말했듯이, “단순히 주택 공급을 늘리는 것뿐만 아니라, 부담가능한 주택도 늘려야 한다”. 즉, 주택의 신규공급에 상당한 부족이 발생한 것은 단순히 금융위기 때문만이 아니라 장기간의 공급 부족 탓도 있다. 일반적으로 주택 부족 문제는 프랑스, 핀란드, 아일랜드, 영국, 스웨덴에서 나타났으며, 슬로바키아, 폴란드와 같은 신생 EU 회원국에도 주택 부족 문제가 발생하고 있다. 많은 동유럽 국가들과 EECA 회원국들은 1980년대 주택 건설량의 50%도 회복하지 못하고 있다. 정부 관계자들과의 인터뷰에 의하면, 벨라루스, 러시아, 우크라이나는 주택이 부족하다. 터키와 이스라엘도 마찬가지라고 보고되었다. 적절하고 부담가능한 주택에 대한 접근성은 파리, 런던, 모스크바, 뉴욕, 헬싱키, 스톡홀름, 텔아비브 등 주택시장이 과열된 대도시 지역에서 가장 심각한 문제다(자세한 내용은 4장 참조). 이 절에서는 점유 형태의 구분 없이 주택 공급에 대해 살펴볼 것이다. 왜냐하면 주택 부족은 주택 가격에 영향을 주기 때문이다. 주택 공급이 수요를 충족시키지 못할 때, 주택가격은 상승하고 부담가능성 문제가 발생한다.

상자글 6. 미국의 민간주택 건설량(2006~2012, 준공기준)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
주택 건설량 (천 호)	1,979.4	1,502.8	1,119.7	794.4	651.7	584.9	649.2
전년 대비 변동률	+2.5%	-24.0%	-25.4%	-29.0%	-17.9%	-10.2%	+10.9%

자료: EconStats, 2014.

EconStats(2014)에 따르면, 세계금융위기는 미국의 주택 건설에 심대한 영향을 미쳤다. 세계금융위기가 시작된 2007년의 주택 건설량은 2006년 대비 24% 감소했다. 2008년과 2009년은 각각 25%와 29% 더 줄어들었다. 2011년 대비 2012년의 건설량이 10% 증가하는 등 회복세가 나타났지만, 민간부문의 건설량은 2006년 대비 32% 수준에 그치고 있다.

2000~2011년의 주택 건설에 대한 Eurostat(2011)의 연구에 따르면, 금융 및 경제 위기는 대부분의 유럽 회원국들에게도 심각한 부정적 영향을 미쳤다<sup>66)</sup>. <표 12>에서 확인할 수 있듯 2010년 거의 모든 유럽 회원국들에서 주택 건설의 감소가 나타났다. 예를 들어 라트비아, 리투아니아, 아일랜드에서는 주택 건설이 절반 이상 줄었다(Eurostat, 2011). 비록 폴란드, 스웨덴, 영국에서 주택 건설이 늘어났지만, 이들 국가에는 과거 수십 년 동안 누적된 주택 부족 문제가 있었음을 감안할 필요가 있다. 영국에서는 약 10만 호의 주택이 매년 건설되고 있지만(2009년과 2010년 사이에 총 113,670호의 신규 주택이 건설됐다), 정부 추계에 따르면 매년 약 25만 호가 필요하다. 충족되지 못한 주택 수요는 특히 영국 남부지역에 집중돼 있다. 영국의 도시농촌 계획협회(the Town and Country Planning Association: TCPA)에 따르면, 주택 가격이 급등하고 있는 런던에서 매년 16,000호의 주택이 건설되고 있지만, 수요는 그의 3배에 달한다. 또한 프랑스의 사회주택연합(Union Sociale pour l'Habitat) 관계자의 말에 따르면, 프랑스에서는 2005년 이후 사회주택 공급이 두 배로 늘어 연간 10만 호의 주택이 신규로 공급됐다. 프랑스 정부는 이와 더불어 주택 위기가 정점에 달했을 때 주택협회들이 민간 개발자들로부터 미분양 주택을 구입하여 사회주택으로 공급하도록 하였다. 이로써 3만 호의 사회주택을 추가로 확보할 수 있었는데 이는 여러 점유 형태로 이루어진 주택 시스템에서 국가 역할의 중요성을 부각하는 계기가 되었다. 프랑스는 UNECE 지역에서 사회주택에 대한 공급목표를 달성하는 데 가장 성공적이었던 국가였지만(연간 12만 호의 계획물량에 대해 11만 호의 사회주택이 건설되고 있음), 2010년에는 모든 점유 형태에 대한 필요 물량 50만 호 중 30만 호 정도만 공급되었다. 주택 부족은 일드프랑스(Ile de France), 프랑스와 스위스의 국경, 알파인 지역, 지중해 연안과 같이 수요압박이 큰 지역(pressure zones)에 집중되어 있다.

66) 2010년 기준, EU 27개국의 건설 활동은 GDP의 6%를 차지했으며, 6,553.88억 유로의 부가가치를 발생 시켰다(Eurostat, 2011).

표 12. EU 27개국의 주택 건설량 변화(전년 대비 변동률, %)

구분	각 국 비중 (2005년)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU-27	100.0	4.0	0.5	1.1	1.8	0.8	1.9	3.6	2.0	-3.8	-8.5	-4.1
EA-17	71.3	4.1	0.6	0.4	0.9	0.0	2.2	3.7	1.3	-5.5	-7.9	-7.7
벨기에	2.0		-2.4	-2.6	-0.2	2.9	0.6	3.3	1.5	-0.4	-3.3	-2.1
불가리아	0.1		13.4	3.8	4.6	35.3	31.7	24.8	26.8	12.6	-14.2	-17.9
체코	0.8	0.8	10.3	2.9	9.5	8.6	5.2	6.4	6.8	-0.3	-0.6	-7.3
덴마크	1.7	1.7	-6.7	-1.2	2.1	-0.2	3.1	3.8	-4.2	-5.7	-10.8	-8.4
독일	11.1	-3.5	-7.6	-4.3	-4.2	-5.3	-5.3	6.3	2.9	-0.7	0.1	0.2
에스토니아	0.1	18.6	4.2	22.6	6.1	12.5	22.4	26.9	13.5	-13.3	-29.8	-12.4
아일랜드	2.8		3.4	2.0	5.7	25.3	10.0	3.8	-13.5	-29.2	-36.9	-30.1
그리스	1.1		6.6	39.1	-5.7	-15.9	-38.7	3.6	14.3	7.7	-17.5	-31.6
스페인	18.8	10.7	3.0	0.6	7.2	2.3	10.9	2.2	-4.3	-16.3	-11.3	-20.2
프랑스	12.5	6.0	1.2	-2.3	-0.8	-1.2	2.7	4.2	2.3	-3.7	-5.9	-3.4
이탈리아	11.5	6.2	6.2	5.1	2.8	1.6	1.3	3.9	6.4	-1.1	-11.5	-3.4
키프로스	0.3		3.7	3.2	6.5	4.4	2.9	4.1	6.8	2.3	-10.6	-8.0
라트비아	0.1	7.2	6.2	12.1	13.1	13.1	15.5	13.3	13.6	-3.1	-34.9	-23.4
리투아니아	0.2	-18.1	7.4	21.7	27.8	6.8	9.9	21.7	22.2	4.0	-48.5	-7.7
룩셈부르크	0.3		4.2	1.9	0.9	-1.1	-0.9	2.6	2.6	-1.8	0.8	0.1
헝가리	0.5	7.7	9.3	18.0	2.7	4.3	15.7	-0.7	-14.0	-5.2	-4.4	-10.4
몰타	0.0		-4.0	23.4	-5.7	8.0	18.5	4.4	7.2	6.6	-7.9	0.2
네덜란드	4.9		1.9	-3.1	-4.9	-2.6	3.2	2.3	5.6	3.2	-3.0	-11.0
오스트리아	2.2	-0.6	-0.6	0.5	12.3	5.0	4.9	5.9	3.9	-0.9	-1.6	-4.3
폴란드	1.7	1.2	-10.9	-10.1	-7.2	-1.9	9.2	15.6	16.3	10.2	4.5	3.7
포르투갈	1.8		4.7	-1.1	-8.6	-4.4	-4.5	-6.3	-4.0	-1.2	-6.6	-8.5
루마니아	0.4		11.5	4.5	3.2	1.4	6.6	15.6	33.1	26.7	-15.2	-13.4
슬로베니아	0.2	2.9	-10.5	7.5	9.6	0.7	2.0	15.7	18.5	15.5	-20.9	-16.9
슬로바키아	0.2	0.2	0.7	4.1	5.7	5.9	14.5	15.4	5.5	11.5	-11.2	-4.3
핀란드	1.3	8.0	-0.1	1.4	4.2	4.4	5.2	7.8	10.2	4.1	-13.2	11.9
스웨덴	2.1	4.4	5.4	0.3	0.0	0.1	3.0	8.0	6.2	4.2	-3.5	5.9
영국	21.2	4.2	1.1	4.6	5.6	3.5	-0.5	1.4	2.3	-1.3	-11.6	7.3
노르웨이		-2.1	1.2	-0.1	2.1	7.4	8.9	6.0	5.8	1.1	-8.3	-0.1
스위스		2.7	-2.7	0.9	0.1	3.1	2.6	2.0	1.2	2.4	1.4	1.9
몬테네그로			5.3	0.3	-8.5	-5.8	7.6	46.1	-1.7	20.7	-19.3	-0.6
크로아티아		-8.9	3.7	13.0	22.3	1.6	-0.2	9.3	2.6	11.8	-6.9	-15.9
마케도니아								-12.3	7.5	25.5	13.7	15.2
터키								18.4	5.5	-7.6	-16.3	17.5

자료: Eurostat, 2011, p.3.

스웨덴에서는 20년 이상 주택 건설이 부진했다. 주택 부족은 스톡홀름에서 가장 심각하다. 스웨덴 상공회의소(Swedish Chamber of Commerce)에 따르면, 2030년까지 50만 명 이상이 더 늘 것으로 예측되는 인구 200만 명의 지역에서, 이미 약 11만 호의 주택 부족이 나타나고 있다. 다른 체제전환국들(transition economies)과 마찬가지로 폴란드에서는 60만 호의 주택이 부족한 것으로 알려졌다. 동유럽, 중유럽, 남유럽에서 주택 건설은 체제전환 이전 또는 1980년대 및 1990년대 초반 수준으로 회복되지 못했다. 주택 부족 및 주택 건설 감소는 슬로바키아에서도 나타났다. 지난 10년간 주택 건설은 안정적이었지만(연간 12,000~18,000호), 체제전환 이전의 4만 호 수준에는 이르지 못하고 있다. 우크라이나의 주택 건설 역시 1980년대 후반기의 절반 수준에 머무르고 있다. 주택 부족의 또 다른 원인은 제때에 준공하지 못한 주택들에서도 찾을 수 있다. 예를 들어 2010년 벨라루스에는 18,977호의 미준공 주택이 있었다. 2009년 러시아에는 701,300호(5,980만 m<sup>2</sup>)의 주택이 준공되었는데, 이는 전년도 총 준공면적인 6,400만 m<sup>2</sup> 대비 6.7% 감소한 수치다.

#### 상자글 7. 러시아의 민간주택 준공 추이

구분	2006	2007	2008	2009
준공주택 수 (천 호)	605	714	766	701.3
전년 대비 변동률	17.4%	18.0%	7.2%	-8.4%
준공주택 연면적 (백만 m <sup>2</sup> )	50.6	60.4	63.8	59.8
전년 대비 변동률	16.1%	19.4%	4.5%	-6.7%

자료: Rosstat 2012, PMR 2011.

사회주택과 직접 관련이 없더라도 전반적인 주거상황을 고려하는 것은 중요하다. 주택 수요의 증가는 주택가격 상승을 초래한다. 또 주택가격이 상승하면 주택, 특히 부담가능주택 수요가 늘어난다. 예를 들어, 유럽에서는 지난 10년 동안 40% 이상의 실질 주택가격 상승이 나타났다. 그러나 유럽의 가구소득 증가는 2007년 이후 주택가격 상승을 충분히 따라잡지 못했다. CECODHAS(2011, p.13)에 따르면,

“...최근까지 몇몇 국가들에서 늘어난 주택 수요는 주택투자의 증가를 동반했다. 투자가 늘면서 가구당 주택수도 늘었다. 그러나 최근 일부 국가들에서 금융 및 경제위기의 시작과 동시에 주택투자가 급격히 감소했다. 오늘날 주택시장 침체를 경험한 거의 모든 국가들에서 회복의 조짐이 나타나고 있으나 이전의 주택시장 활황기와 달리, 가격상승이 다른 시장 지표들을 이끌고 있지는 않다(즉, 가격은 다시 상승하기 시작했지만, 이것은 주택 건설과 거래의 회복을 동반하지 않는다). 주택 건설은 모든 유럽 국가들에서 대체로 감소했고 대부분의 지역에서 회복이 더디게 나타나고 있다. 이것은 2~3년 후 심각한 주택 부족이 나타날 수 있음을 의미한다.”

국가별로 문제는 다르지만 점유 형태를 막론하고 주택이 충분하지 않다는 점은 핵심적인 공통 문제라고 할 수 있다. 또한 계획체계와의 관계에 대한 우려도 존재한다. 핀란드, 미국, 영국, 스웨덴 등 몇몇 국가 내에서 다양한 자원조달 수단을 지닌 계획체계의 복잡성은 주택 공급을 둔화시키는 요인으로서 거론돼왔다. 다른 국가들에서는 제도적 역량의 부족, 정책 및 법령의 미비(또는 초기단계)가 주택 공급 부진의 원인으로 작용하고 있다(예를 들어 SEE와 EECA의 회원국들). 영국 왕립측량사협회(Royal Institute of Chartered Surveyors, RICS)의 대표인 토니 멀할(Tony Mulhall)에 따르면, “각 국이 균형을 잡아가는 것이 과제”라 할 수 있다. 매우 복잡한 계획체계와 아직 발달하지 못한 계획체계 모두 주택 부문의 위험을 확대하고 주택 공급을 감소시킨다.

그러나 세계금융위기 직후부터 영국, 덴마크, 캐나다, 미국 등 많은 국가들에서 사회주택에 대한 투자가 늘어났다. 몇몇 정부들은 사회주택 건설목표뿐만 아니라 새로운 주택 공급목표를 설정했다. 프랑스에서는 사회주택 신규공급 목표물량으로 12만 호를 설정했으며, 영국에서는 25년간 모든 점유 형태에 대해 매년 25만 호를 공급하는 방안을 모색하고 있다. 러시아에서는 대통령의 발의로 러시아 가족을 위한 주택 프로그램이 시작되었다. 이 프로그램은 2014년부터 2017년까지 46만 가구를 대상으로 부담가능한 주택을 건설하는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 신용경색과 2007년 이후의 주택시장 침체가 주택 건설에 미친 영향을 경험하면서 최근의 사회주택 공급 확대 노력이 지속될 수 있는지, 주택 정책 및 주택 공급의 실질적 전환 없이 현재의 주택 시스템으로 원하는 목표를 달성하는 것이 어느 정도 가능할 지에 대한 의문이 제기되고 있다.

## 주택 소요와 입지

미래 정책은 주택 공급을 늘리는 방법을 고려해야 한다. 그러나 핵심 목표는 적절한 곳에 적합한 유형의 주택을 공급하는 것이어야 한다. 주택 부족은 중요한 문제이지만 극소수 국가들에서만 절대적인 문제다(예를 들어 카자흐스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄이 있다(Tsenkova and French, 2011)). UNECE 회원국 대다수는 특정 지역(예를 들어 글로벌 도시나 수도)에서의 주택 부족이나 특정 유형의 주택 부족(예를 들어 노인용 주택)을 경험하고 있다.

주택 부족의 성격과 수준은 국가, 지역, 지방에 따라 상이하다. 한 국가의 일부 지역에서는 주택 부족 문제가 나타나고 다른 지역에서는 이용되지 않는 건물이나 토지가 존재하기도 한다<sup>67)</sup>. 예를 들어 영국에서는 180만 명이 사회주택 대기자 명부에 등록

67) 미이용 부동산이 존재하는 이유는 국가에 따라 다양하다. 인구구조의 변화, 이주민의 유입(지방, 지역 또는 국제적 이동), 고용분포의 변화(예를 들어 공장 폐업) 등으로 인해 이용되지 않는 부동산이 발생할 수 있다.

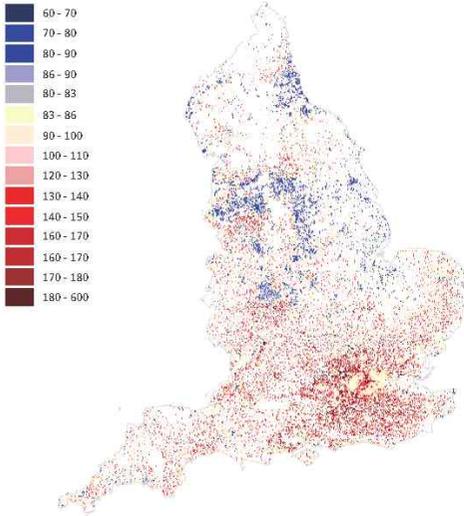
돼 있지만, 빈집은 70만 호 넘게 있다. 프랑스에서는 170만 명이 사회주택 대기자 명부에 등록돼 있고, 빈집은 240만 호가 있다. 아일랜드의 빈집은 40만 호이며, 스페인은 340만 호가 빈집이다. 이용되지 않는 부동산이 다수인 가운데 주택 수요가 존재하는 상황은 알바니아, 세르비아, 루마니아, 몬테네그로, 크로아티아에서도 확인할 수 있다. 국가 수준에서 주택 공급과 수요의 상대적 균형을 보이는 국가들(체코, 핀란드, 그리스)조차 경제활동이 활발한 지역에서는 주택 부족 문제에 직면해 있다.

이상의 데이터는 한 국가 내 주택 수요의 다양한 성격뿐만 아니라 복잡성을 잘 보여준다. 주택시장이 원활히 작동하지 않는 지역에서는 높은 수준의 실업과 낮은 소득수준이 주택 수요와 관련돼 있다. 주택시장이 과열된 지역에서는 고용이 안정된 중산층의 주거비 부담능력이 문제가 되어 이들을 위한 사회주택이 필요하다. 2000년대에는 서유럽과 북아메리카의 여러 국가들(네덜란드, 프랑스, 영국, 덴마크, 캐나다, 미국)이 근린 재구조화 프로그램을 시작했다. 이 프로그램은 높은 성장을 보이는 지역의 발전을 지원하면서, 수요가 적은 지역에서 쇠퇴하는 부동산을 철거하는 데 목적을 두었다. 그러나 이러한 개입은 서로 엇갈리는 결과를 낳았다(Rosenfeld, 2012; 2013; Kleinhans and Kearns, 2013). 미래의 정책은 분절화된 하위 주택시장을 고려해야 할 것이다. 또한 지역 차원의 변화에 필요한 협력구조를 지원하는 한편, 주택 수요가 많은 지역뿐만 아니라 주택 수요가 적은 지역의 문제도 다룰 수 있는 해법을 개발해야 할 것이다.

---

하계 관광산업이 발달한 크로아티아, 프랑스, 그리스, 스페인 등의 경우, 미이용 부동산은 부분적으로 여름 전용 주택과 관련이 있을 것이다. 파리, 런던, 뉴욕, 모스크바, 예루살렘 등 글로벌 도시의 경우, 이용되지 않는 부동산의 존재는 투기성 투자, (호화)별장 등과 관련이 있을 것이다.

## 상자글 8. 영국 주택시장의 분절화



주택시장은 분절화되어 있다. 일부 지역(남동부 지역, 런던 대도시권)은 주택 수요가 많고 주택 가격이 높지만, 다른 지역은 버려지거나 비어 있는 등 주택 수요가 적다. 사회주택, 부담가능 주택에 대한 수요는 두 지역 모두 존재할 것이다. 그러나 수요의 성격은 서로 다르다. 수요가 적은 지역에서는 사회주택 수요가 저소득, 실업, 취약성과 관련이 있지만, 수요가 많은 지역에서는 중간소득층도 부담가능주택을 필요로 할 것이다. 지역적으로 차별화된 주택 정책의 개발, 적절한 협력구조와 이에 대한 지원, 재정 지원 및 자원조달 수단의 개선이 필요하다.

주: 주택가격과 토지의 상관성을 나타내는 지도로서, 주택가격의 단위는 천 파운드임. 가장 낮은 가격대는 지역 평균 6만~7만 파운드이며, 가장 높은 가격대는 지역 평균 18만~60만 파운드임  
 자료: Bibby and Brindley, 2006, p.135.;Rosenfield, 2012; 2013

## 주택 유형과 선택

4장에서 살펴봤지만, 주택을 필요로 하는 사람들은 더욱 다양해졌다. 노인, 청년, 중산층 등 광범위한 계층이 적절하고 부담가능한 주택을 확보하기 어려워지고 있다. 향후 주택 정책은 이들에 대해 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 우리가 인터뷰한 사람들에게 따르면, 가장 큰 문제는 전반적인 주택 부족이라기보다 적합한 곳에 위치한 주택이 부족하다는 점이다.

프랑스, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 미국에서는 노인의 주택 소요 충족에 대한 관심이 높아지고 있다. 미국의 경우, 노인은 미래 주택 정책의 핵심적 고려대상이 될 것이라는 증거가 늘고 있다(American Planning Association, 2010). 많은 국가들에서 노인은 현재 거주하는 주택 개량 없이 계속 거주하기 어려울 것이다. 예를 들어 체제전환국의 경우, 승강기 없이 지어진 아파트가 많아 일부 주민들이 불편을 겪고 있다. 사회주택과 같은 특정 유형의 주택 부족 문제 역시 특수계층(special group)의 주택 소요와 관련하여 강조되고 있다. 현재 공급된 사회주택 재고로는 다양한 계층(청년, 노인, 장애인, 난민, 이민자 등)의 주택 소요에 충분히 대응하기 어렵다는 인식

이 늘고 있다. 이는 생활에 필요한 일상 공간 확보를 어렵게 하고 추가적 의료서비스 제공을 초래하거나 더 많은 소비지출을 유발할 수도 있다. 조지아의 경제 및 지속가능발전부 장관인 데이비드 기기네이쉬빌리(David Giginishvili)는 국내적으로 주거지를 상실한 난민의 필요 충족을 위한 주택설계의 변화도 필요하다고 주장한다. 무엇보다 주택의 입지와 규모가 사회통합에 영향을 미칠 수 있다. 다양한 취약계층을 고려하여 사회주택을 설계하고 규모를 조정할 때 얻을 수 있는 이점들은 종종 논의돼 왔다(다음은 참조: Ponzo, 2010; Allen and Rosenfeld, 2010). 거주자를 고려한 주택설계는 건설 및 유지관리 비용을 절감시키며, 일상생활 영위와 사회통합에 긍정적 영향을 미친다. 건축기준(천정의 높이, 침실 크기, 복도의 폭, 방 당 창문 수 등)의 정립은 주택 품질 확보에 있어서 매우 중요하지만, 정책적으로 지방 수준에서의 유연성과 거주자의 필요가 반영되도록 해야 한다. 이 과정에서 주민 참여가 중요한데, 그들은 주택 공급자에게 자신의 필요를 직접적으로 전달할 수 있기 때문이다(더불어 불필요한 요소도 알려줌으로써 비용을 줄일 수 있다).

주택 공급에 있어서 특정 집단(노인, 이민자, 대가족, 청년 등)만을 고려하는 것은 재고될 필요가 있다. 특정 집단에 초점을 맞춘 정책은 비판적으로 평가돼야 한다. 이러한 접근은 특정 집단의 소요에 반응함으로써 이들을 의도치 않게 격리하는 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 따라서 노인, 자녀양육가구, 청년에게 공통적인 주택 소요의 특성과 이해관계, 관심사 등이 존재함을 강조할 필요가 있다. 주민들이 지역사회에서 성공적으로 노년을 보내는 데 도움이 될 수 있는 요소는 청년과 자녀양육가구가 필요로 하는 것과 동일한 것이다: 안전하고 걸어 다닐 수 있는 지역사회, 이용이 편리한 다양한 서비스(육아, 노인센터, 공원, 보건서비스 등), 시민참여 기회, 부담가능한 주택, 편리한 교통(American Planning Association, 2010). 미래 정책은 다양해지는 주택 소요에 대응해야 한다. 혁신은 여러 세대(世代)가 함께 살아가는 지역사회의 지속가능한 발전이라는 맥락에서 이뤄져야 하며, 이는 특정 집단의 특정 소요를 고려하면서도 다수 가구의 소요에 대응함을 의미한다.

## 주택의 품질

주택의 품질은 주민에게 직접적인 영향을 미친다. 특히 주민 건강이나 직장, 학교에서의 성취도, 에너지 소비에 영향을 준다. 주택 품질에 관해 현재 UNECE 회원국들이 직면한 두 가지 문제가 있다. 첫째는 재고주택의 품질을 확보하는 것으로, 여기에는 비용 효율적인 주택 유지관리 및 에너지효율 향상도 포함된다. 둘째는 신규 주택 건설에 있어서 일정 수준의 품질을 확보하는 것이다(특히 에너지 효율 면에서). 대체로 UNECE 지역 재고주택의 품질은 세계적으로 높은 수준이다(Tsenkova and

French, 2011). 그러나 주택규모나 물리적 차원의 주택 품질 부실은 주거비 부담이 과도한 가구(소득의 40% 이상을 대출 원리금상환이나 임대료, 관리비에 지출하고 있는 가구)에 더 큰 영향을 미친다. 이 가구들은 힘든 선택을 해야 한다(4장 참조). 주택 유지관리에 대한 투자는 대개 유틸리티 비용, 식료품비, 의료비, 교통비를 지출한 후에 고려하는 것이 일반적이다(EBRD, 2010).

UNECE 지역에서 신규 주택 건설이 부진해지면서, 재고주택의 품질 문제가 부각됐다. “질 낮은 주택에서 장기간 거주하는 것은 건강에 영향을 미칠 수 있다. 특히 ‘벽, 지붕의 습기 또는 균열’과 ‘창문, 현관, 마루의 부식’은 소득수준 등과 무관하게 입주민들의 건강 만족도에 부정적인 영향을 미친다”(European Union, 2012, p.108). “주택 유지관리와 관련된 지표들을 전반적으로 검토하면, 그다지 좋지 않은 경향을 볼 수 있다. 오래된 가구를 교체할 수 없거나 난방비를 부담하기 어려운 유럽 내 가구 비중은 각각 29%에서 35%로, 9%에서 12%로 늘었다”(European Union, 2012, p.109).

유럽연합(2012)이 시행한 조사에 따르면, “유럽인들은 대체로 자신의 주거에 만족하고 있다. 10점 만점에 평균 7.7점으로, 점수가 낮은 국가들은 라트비아(6.6점), 불가리아와 폴란드(각각 6.9점)이며, 높은 점수를 기록한 국가들은 키프로스(8.6점), 덴마크(8.4점), 핀란드(8.3점)이다”(European Union, 2012, p.106).

협소한 거주공간은 라트비아와 폴란드에서 나타나는 문제이며, 창틀의 부식은 라트비아와 그리스에서 가장 흔한 문제다. 습기 문제는 라트비아와 키프로스에서 심각하다. 주택 내 화장실이 없는 경우는 루마니아, 불가리아, 라트비아에 가장 많다. 주택 외부에 앉을 장소가 없는 문제는 에스토니아, 체코에서 가장 흔하다. 전반적으로 라트비아, 에스토니아, 루마니아의 주택의 질이 낮고 덴마크, 아일랜드, 슬로베니아가 가장 우수하다<sup>68)</sup>(European Union, 2012, p.106)(〈표 13〉 참조).

---

68) 그럼에도 EU 회원국들에서 가구 간 이질성은 매우 크다(European Union, 2012, p.106).

표 13. EU 회원국 별 주거공간 문제(%)

구분	공간 협소	창틀 부식	습기	실내 화장실 부족	샤워시설 부족	야외 공간 협소	평균 문제 수
오스트리아	10	3	5	2	1	18	0.4
벨기에	17	9	15	1	2	14	0.6
불가리아	18	16	22	18	8	4	0.9
키프로스	21	8	26	1	0	4	0.6
체코	17	5	11	0	1	22	0.6
독일	12	4	7	1	1	15	0.4
덴마크	13	6	10	0	0	6	0.4
에스토니아	15	18	22	13	15	22	1.1
그리스	21	25	19	1	2	9	0.8
스페인	9	4	10	1	1	19	0.4
핀란드	15	6	10	1	2	8	0.4
프랑스	18	10	14	1	1	20	0.6
헝가리	14	16	14	4	5	12	0.7
아일랜드	13	5	10	1	1	6	0.4
이탈리아	13	11	10	1	1	11	0.5
리투아니아	17	16	12	16	13	10	0.8
룩셈부르크	12	7	9	3	2	13	0.5
라트비아	25	26	34	18	20	21	1.4
몰타	11	17	18	2	2	8	0.6
네덜란드	13	8	12	0	0	5	0.4
폴란드	23	12	15	5	6	15	0.8
포르투갈	15	6	19	3	2	16	0.6
루마니아	14	10	14	25	24	13	1.0
스웨덴	18	4	5	3	4	10	0.4
슬로베니아	11	8	12	1	0	5	0.4
슬로바키아	10	6	7	3	3	11	0.4
영국	19	9	15	1	2	10	0.6
유럽 27개국	15	9	12	3	3	14	0.6

자료: European Union, 2012, p.107.

주: 다음의 질문에 대한 응답 결과임: 귀하의 거처에 다음과 같은 문제들이 있습니까? a) 공간 협소, b) 창틀, 문, 마루의 부식, c) 벽이나 지붕의 습기 또는 누수, d) 실내 수세식 화장실 부족, e) 목욕시설 부족, f) 야외에 앉을 공간 부족(예-정원, 발코니, 테라스).

미국 주택도시개발부(HUD)의 2007년 전국주택조사(American Housing Survey)에 따르면, 600만 가구가 주택의 물리적 상태가 심각하거나 보통 수준인 곳에서 생활하고 있었다. “심각한” 수준의 주택은 화장실이 없는 주택, 난방상태가 불량인 주택, 전기배선이 노출된 주택이 포함된다. 즉 질병이나 부상으로부터 거주자를 보호하지 못하고 심각한 정신적 스트레스를 유발할 수 있는 주택이 포함된다는 것이다. “보통” 수준의 주택에는 가스/기름 난방 시 통풍구가 없는 주택, 부엌 개수대가 없는 주택이

포함된다. 보일러, 개수대와 같은 설비가 없는 주택에 거주하는 가구 역시 질병이나 부상의 위험에 노출될 수 있다. 미국에서 주택의 품질은 건강과 관련이 깊다. 기준미달 주택은 공중보건 차원에서 부상, 호흡기 감염, 중금속(납 등) 중독, 천식과 관련되며 정신장애, 비만과 그로 인한 각종 질환으로 연결될 수 있다.

재고주택의 품질은 SEE와 EECA 국가들에서 중요한데, 특히 1970년대와 1980년대 지어진 아파트가 주요 관심 대상이다. 이 아파트들은 본래 공공주택이었다가 민간에 매각됐다. 현재 이들 지역의 국가들은 두 가지 문제에 직면해 있다. 하나는 유지관리 또는 재정비와 관련한 조직 및 입법에 대한 것이다. 많은 국가들에서 신규 법안과 주택 정책의 설계가 공공주택의 사유화 속도를 따라잡지 못했다(자세한 사항은 다음을 참조: Amann 2013; UN-Habitat, 2013a). 다른 하나는 해당 주택을 취득한 가구들이 소득이 낮기 때문에 주택의 유지관리나 재정비에 대한 비용을 부담할 수 없다는 점이다. 이들은 소득수준이 낮아 유틸리티 비용 등을 지출하고 나면 유지관리를 위해 별도로 사용할 수 있는 돈은 거의 없다<sup>69)</sup>. 이러한 두 가지 요소는 건물들이 청소, 도색, 소규모 수선과 같은 기초적인 유지관리의 결여 뿐만 아니라, 구조적 요소(지붕 등)의 필수적 수선 또한 부족하다는 점을 시사한다. 이전에 공공부문이 관리했던 공동시설의 유지관리에 대한 법적 규제가 없는 가운데, 많은 공동주택들이 급속히 쇠퇴하고 있다. UN-Habitat(2013a, p.8)는 “쇠퇴한 고층 주택단지의 형태로 수직화된 슬럼이 발생하고 있다”고 강조한다. 인터뷰에 따르면, “인구 상당수가 생활여건 개선 필요성에 직면해 있으므로 주거문제는 가장 심각한 사회경제적 문제 중 하나가 되었다.”

수많은 국가들의 아파트 유지관리 및 재정비가 지지부진한 상태에 놓여 있다. 본 연구의 인터뷰에 따르면, 우크라이나, 벨라루스, 러시아는 “생활여건 개선”이 필요한 사람들을 확인할 수 있는 방법을 개발했다. 예를 들어 러시아의 경우, 전체 인구의 60%가 “생활여건 개선”을 원하는 것으로 보고된 바 있다. 벨라루스에서는 25만 명이 생활여건 개선이 필요한 것으로 확인됐다. 그러나 이를 해결하기 위한 재정이 부족하며, 관련 법률의 확립 및 시행과 관련한 문제도 있다. 더구나 아파트의 수선, 유지관리, 에너지 효율화에 적합한 금융상품의 부족 문제도 있는 것으로 보인다.

## 건강문제

재고주택과 신규 주택의 품질은 중요한 문제다. 앞서 언급했듯 주택의 품질은 주민의 건강과 행복에 직접적인 영향을 미치는데, 건강과 행복은 학교나 일터에서의 활동에 영향을 미치는 중요한 요소다. 사회주택의 낮은 품질은 취약계층의 건강문제를 유발하고 지속시킨다(보건서비스 접근성이 낮다면 더욱 그러할 것이다). 또한 소득이 없거

69) 많은 국가들에서 문화의 변화가 사유화 속도를 따라잡지 못했다는 점을 주목해야 한다. 주택을 취득한 가구들은 이전에 공기업이 담당했던 건물 유지관리가 본인들의 책임이 되었다는 것을 이해하지 못했다.

나 적은 가구들이 집중 거주하는 사회주택에서는 실업문제가 더욱 악화될 것이다(이는 건강문제를 유발하는 문제가 있는 주택 어디에나 해당된다). 주택의 품질은 건강에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 경제적 손실을 야기하고 사회주택과 보건서비스에 대한 의존성을 지속시킨다. 부적절한 주택과 관련한 질병의 환경적 부담을 다룬 세계보건기구(WHO)의 최근 연구(2011)에서는, 사망과 건강문제를 겪는 사람들에게 영향을 미치는 주거 리스크를 규명한 바 있다(표 14) 참조).

표 14. 주택 품질에 따른 건강 리스크

주거 여건	주 원인	건강 상태
실내 습기, 곰팡이로 인한 아동의 천식 발병	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유지관리 미비</li> <li>• 건설방식으로 인한 것일 수 있음</li> <li>• 열악한 환기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동의 만성 천식</li> <li>• 천식으로 인한 사망</li> </ul>
주택 상태와 안전사고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유지관리 미비</li> <li>• 건설방식으로 인한 것일 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 사고: 베임, 멍, 골절, 마비, 장기적 신체장애, 화상, 익사, 익사 위기, 사망</li> </ul>
실내 라돈가스와 폐암	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실내 라돈 유입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐암</li> <li>• 폐암으로 인한 사망</li> </ul>
주택에서 납이 건강에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 납 함유 페인트</li> <li>• 납으로 오염된 흙과 먼지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인지, 성장, 신경, 행동, 심혈관에 대한 영향</li> <li>• 과다 노출은 급성 중독을 야기할 수 있음</li> </ul>
포름알데히드와 아동의 호흡기 증후군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 접착제, 압축 목재, 기타 건설자재에 쓰인 포름알데히드</li> <li>• 열악한 환기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신선한 공기 공급 부족</li> <li>• 아동의 호흡기 기능 저하 증후군 확산</li> </ul>
실내 추위와 사망	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건물의 에너지 비효율성(열악한 단열과 비효율적인 난방)</li> <li>• 난방비 부담능력 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 심혈관 질병</li> <li>• 동사</li> </ul>
주택과 일산화탄소 중독	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가스, 기름, 고체연료를 이용하는 기기의 관리 미흡</li> <li>• 열악한 환기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일산화탄소로 인한 지연성 혹은 영구 신경계 후유증</li> <li>• 일산화탄소 중독 사망</li> </ul>
고체연료 사용으로 인한 실내 매연	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부적절하거나 관리가 잘 되지 않은 난로나 벽난로를 요리 또는 난방용으로 이용할 때 사용하는 고체연료</li> <li>• 열악한 환기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 만성 폐색성 폐질환</li> <li>• 폐암</li> <li>• 폐렴</li> <li>• 사망</li> </ul>

자료: World Health Organization, WHO, 2011.

재고주택의 유지관리와 재정비에 대한 투자, 신규 건설에 대한 기준 확립은 낮은 주택 품질로 인해 발생하는 건강문제를 줄이는 데 도움이 된다. 건강문제와 주택 품질을 분리하여 다루는 것은 적절치 않다. 원인에 대한 검토 없이 건강문제에 지출을 늘리는 것으로는 제한된 성과만을 거둘 뿐이다. 천식을 앓고 있는 아동을 결합 있는 주택에서 그대로 생활하게 하면서 치료할 경우, 천식을 다소 완화시킬 수는 있겠지만 근본적인 해결은 어렵다. 가능하다면 증상을 완화시키는 데 그치지 않고 건강문제의 원인을 제거할 수 있어야 한다. 따라서 신규 건설에 대한 기준 확립뿐만 아니라 재고주택의 유지관리 역시 매우 중요하다.

### 상자글 9. 주거여건과 보건예산의 손실

세계보건기구는 부적절한 주택으로 인해 발생할 수 있는 심각한 건강문제를 지적한다.

예를 들면 다음과 같다.

- 실내 추위와 그로 인한 사망
- 과밀거주와 결핵
- 실내 라돈과 폐암
- 일산화탄소 중독
- 실내 습기 및 곰팡이와 아동의 천식
- 주택의 품질과 정신건강

니콜(Nicol), 로이스(Roys), 데이비슨(Davidson), 오르만디(Ormandy), 암브로스(Ambrose)는 부적절한 주거여건이 보건부문에 미치는 영향을 연간 비용으로 환산하는 방법을 개발했다. 영국에서만 이 비용은 연간 최소한 6억 파운드(약 7.17억 유로)로 추산된다. 보건부문에 대한 이 비용은 사회 전체 비용의 약 10%를 차지하는 것으로 추정되는데, 여기에는 학교나 직장에 가지 않음으로써 발생하는 비용은 포함되지 않는다.

자료: World Health Organization, WHO, 2011.

## 에너지 효율

건물의 에너지 효율은 주택 및 토지관리에 대한 UNECE 위원회(UNECE Committee on Housing and Land Management)에서 폭넓게 논의돼왔다. UNECE에서 펴낸 두 책자, 「기후 중립 도시(Climate Neutral Cities)」(Golubchikov, 2011)와 「녹색주택(Green Homes)」(Golubchikov, 2012)은 일반적인 도시지역, 특히 주택에서 에너지 효율에 관한 심층적 분석을 제공하고 있다. 이 책들은 건물에서 이산화탄소 배출을 줄이고 에너지 효율을 높이는 종합적인 방향을 제시하였다. 이하에서는 에너지(주로 난방)의 부담가능성, 재고주택의 개량, 신규 건설에서의 기준 강화와 관련된 몇 가지 문제에 초점을 맞출 것이다.

최근 UNECE 지역에서는 에너지 빈곤(energy poverty)이 늘고 있다. 에너지 빈곤은 “주택에서 사회적·실질적으로 필요한 수준의 에너지를 확보할 수 없는 상태”로 정의된다(Bouzarovski, 2014, Herreo and Bouzarovski, 2014)<sup>70)</sup>. UNECE가 펴낸 「녹색주택」에 의하면, “적절한 수준의 에너지(일반적으로 난방과 온수)를 부담할 수 없는 사람들은 부채를 짊어지게 되거나 에너지 공급 중단 또는 소비 감소의 위협에 직면하게된다. 어떤 선택이든 경제적 어려움, 건강 리스크에 대한 노출, 사회적 고립감을 수반하며, 사회적 배제의 악순환을 심화시킬 것이다”(Golubchikov, 2011, p.11). 일반적으로 에너지 빈곤은 저소득과 에너지 효율이 낮은 주택의 결합으로부터 발생한다. 삶의 질을 떨어뜨리고 사회적 성취에 영향을 미치는 것과는 별개로, 에너지 빈곤은 건강에 심각한 부정적 영향을 미쳐(Harrington et al., 2005), 계절적 질병이나 사망을 증가시키기도 한다(Bouzarovski, 2011).

#### 상자글 10. 「녹색주택」과 「기후 중립 도시」의 개요

	<p>「녹색주택」은 주택의 에너지 효율을 높임으로써 얻을 수 있는 복합적인 환경적·경제적·사회적 편익을 서술하고 있다. 이 책은 필요한 제도적 변화를 개괄하고, 성공적 정책을 위한 기본원칙들을 제시한다.</p>		<p>「기후 중립 도시」는 적은 에너지 이용, 저탄소 발생, 높은 회복력, 궁극적으로는 기후 중립 도시로의 전환을 위해 체계적으로 연계된 다양한 수단들을 개괄한다. 이 책의 권고는 위 네 가지 영역별로 이루어지는데, 성공을 위한 가장 필수적인 요소라 할 수 있는 도시 수준의 과제로서 제시된다.</p>
--	---	--	--

앞서 본 것처럼 에너지 빈곤은 점차 확산되고 있다. 활용 가능한 데이터는 제한적이지만, 최근 분석에 의하면 유럽에서 5,208만 명이 집을 따뜻하게 유지할 수 없으며, 4,174만 명은 에너지 사용료를 연체하고 있는 것으로 추산된다(Pittini, 2012, p.9). 주택가격과 에너지 비용은 주거비 부담능력에 중요한 영향을 미친다. 특히 체제전환국에서 난방비용은 주거비 과부담의 원인이 되고 있다. 크로아티아 등 일부 국가에서는 가구소득의 25%가 유틸리티 비용 지출에 사용된다.

70) 에너지 빈곤에 대한 연구가 점차 확산되면서 관련 정의는 다양하게 제시되고 있다. 예를 들어 “최근 가정의 에너지 빈곤에 대한 이론화에 있어서 개념적 전환이 나타났다. 이러한 변화는 가구 소요의 더욱 복잡하고 미묘한 문제, 건조환경(built environment)의 유연성, 사회적 회복력을 내용으로 한다”(Bouzarovski, 2014).

서유럽과 북아메리카에서는 가정 내 에너지 사용 증가와 가격 상승으로 인해 더 많은 유틸리티 비용 지출이 나타나고 있다. SEE와 EECA 국가들에서는 오히려 관세개혁(주택 정책 개발과 무관했던)이 주거비 과부담을 부추기고 있다. 유틸리티 비용이 주거비의 상당 부분을 차지하는 체제전환국에서 관세 설정과 에너지 소비는 보조금 관련 주택 정책의 개발과 연계되어야 한다.

재고주택의 에너지 효율 향상, 에너지 공급 시스템의 개선은 필수적이다. 에너지 빈곤과 비효율성은 주택의 품질과 명백히 연결돼 있으며, 유럽의 8,746만 명이 질 낮은 주택에서 살고 있다(Bouzarovski quoted in Pittini, 2012, p.7). 재고주택의 에너지 효율은 지난 수십 년간 실질적으로 개선돼왔다. 재고주택의 에너지 효율 개선이 신규 주택 수요를 줄이는 데 기여했지만, 신규 주택을 건설할 때에도 에너지 사용을 크게 줄이는 기술의 발전이 활용돼 왔다(JCHS, 2013a, p.29). 그러나 UNECE 지역 재고주택 대부분은 1990년 이전에 건설되었으므로 더 많은 개선이 필요하다. 5장에서 살펴봤듯 수많은 국가들에서 에너지 효율 개선에 대한 재정 지원이 이루어지면서 주택 전반의 에너지 효율 향상이 계속되어왔다. 그러나 사회주택 부문에서도 이러한 발전이 이루어지기 위해서는 더 많은 노력이 필요하다. 다행히 할 세 가지 문제가 있다.

1. 사회주택의 에너지 효율 향상을 위해 활용할 수 있는 금융수단의 부족
2. 에너지 효율 개선 비용의 임대료 전가에 따른 입주자의 주거비 부담 증가
3. 공급자의 주택 건설 비용 증가 및 주택가격의 인상

아파트 등의 에너지 효율 개선을 위한 재원조달은 여전히 제한적이다. 많은 진전이 이뤄졌지만, 재고주택의 에너지 효율 관련 문제들이 해소하려면 금융수단에 대한 접근성 및 재원조달 방식이 더욱 발전될 필요가 있다. 유럽투자은행(the European Investment Bank), 유럽개발은행협회(the Council of Europe Development Bank)와 같은 유럽 금융기관들은 이러한 문제들과 관련하여 혁신적인 금융지원 방식을 발전시켜왔다. 그러나 에너지 효율 개선이 널리 적용되고 보급되기 위해서는 금융지원 패키지에 대한 더 많은 노력이 필요하다. 몇몇 정부 대표자들의 지적처럼 에너지 효율 개선을 지원하는 금융수단에 대한 접근성은 더욱 개선될 필요가 있다.

## 상자글 11. 에너지 효율 개선을 위한 에스토니아의 혁신적인 금융 메커니즘: EU 기금과 CEB(Council of Europe Development Bank) 융자 혼합

---

에스토니아의 주거부문에 온실가스 배출을 줄이는 데 기여하기 위해, CEB는 1993년 이전에 지어진 17,700호의 에너지 효율 개선을 목적으로 KredEx(Credit and Export Guarantee Fund)에 2,880만 유로의 융자를 제공했다. 이 프로그램은 2008년부터 2012년까지 시행되었으며, KFW금융그룹(KFW Bankengruppe)의 기술지원을 받았다.

KredEx는 EU의 구조기금(Structural Funds, 비용의 29.5% 또는 1,700만 유로)과 CEB 융자(비용의 50% 수준)를 합하여 지방의 은행 2개소(SEB, Swedbank)에 대출해주었다. 이 지방은행들은 에스토니아의 주택협회, 협동조합, 아파트 소유자들의 공동체에 장기간동안 저리로 융자를 제공한다. 비용의 나머지는 KredEX(5.5%), 최종 수혜자(15%)가 부담한다.

환경적 측면에서, 이 프로젝트를 통해 에너지 소비량의 20% 이상을 절감할 수 있었다. 특히 금융수단에 대한 접근성이 미흡한 소규모 아파트(연면적 3천 m<sup>2</sup> 이하)에서 큰 성과를 거두었다.

---

자료: Lucia Athenosy and Dorota Blazejewicz, representatives of Council of Europe Development Bank(CEB) interviewed for this research.

사회주택 부문에서 에너지 효율 개선 비용은 중요한 사안이다. 에너지 효율 개선 결과 비용 증대, 주거기준 강화가 발생하는데 이는 대개 임대료로 전가된다. 에너지 효율 개선의 결과로서 유틸리티 비용의 감소분은 대개 임대료 증가분보다 적다. 주택개량은 기존 임차인들의 이주를 강제하는 요인이 될 수도 있다. 국제임차인연맹(International Union of Tenants)의 스티븐베르겐(Steenbergen)은 취약계층의 입장에서 주택개량 비용의 임대료 전가는 매우 심각한 문제임을 강조한다. 그녀는 “사람들은 에너지 효율 개선 이후 임대료를 지불할 수 없어 이주를 할 수밖에 없게 되기도 한다”고 지적한다. 이는 주택개량이 이뤄지지 않은 (저렴한) 단지의 고립과 계도화를 유발하며, 이 곳은 최저소득계층의 주거지가 된다. 일부 조사대상자들이 혁신적 실천이라고 언급한 네덜란드 에너지 협약(Dutch Energy Covenant)은 에너지 효율 개선 비용을 임대료로 전가하지 않을 것을 전제한다.

## 상자글 12. 사회주택을 위한 네덜란드 에너지 절약 협약

“사회주택을 위한 네덜란드 에너지 절약 협약은 2008년에 시행되었다. 에너지 효율 개선이 이루어지면, 임대인은 투자금 상환을 위해 임대료를 올릴 가능성이 있다. 하지만 주택협회는 전체 주거비용(에너지 효율 개선 비용+임대료)이 늘어나지 않을 것임을 입증해야 에너지 효율 개선에 대한 임차인들의 승인을 받을 수 있다. 이른바 “주거비 보증”은 사회임대인과 임차인 사이의 상반된 이해관계의 딜레마를 극복하기 위한 장치이다. 에너지 절약 협약의 영향으로, 네덜란드 사회주택조직이 소유한 사회주택에서 에너지 절약을 위한 더 명확한 목표가 도입됐으며, 목표의 측정 방법도 개선됐다. 네덜란드 수상과 사회주택 공급자협회(Aedes), 임차인연맹(Woonbond), 부동산투자자협회(Vastgoed Belang)는 지난 6월 갱신된 협약서에 서명했다. 서명자들은 더 나은 주거환경, 임차인을 위한 더 나은 주택 품질, 주택의 가치 향상을 위해 노력해야 한다. 2011년의 모니터링 결과에 따르면, 첫 6개월 만에 11만 호 이상의 사회주택에서 에너지 절약이 이루어졌다. 이를 통해 240만 호의 주택에서 전체 가스 소비의 2%를 절감할 수 있었다.”

자료: Build UP EU, 2014.

기존 재고주택과 별개로, 신규 주택이 에너지 효율 기준을 충족하도록 하는 것 역시 중요하다. 주요 내용은 UNECE가 펴낸 자료에서 확인할 수 있다(Golubchikov, 2011, 2012). 그러나 본 연구의 인터뷰에 응한 전문조직들(RICS, L'Union Sociale pour Habitat)의 대표자들은 에너지 효율 관련 기준이 새롭게 설정되어 신규 건설 비용이 증가하였음을 강조했다. 새 기준은 에너지 비용을 낮추는 데 기여할 수 있지만 주택개발 비용을 늘린다. 자본비용의 측면에서 해당 기준이 적용되도 부담가능하도록 하는 방안 모색이 필요하다. 이 문제가 충분히 고려되지 않은 정책 실행은 제한적일 수밖에 없을 것이다. 에너지 효율 향상에 관한 비용 문제를 다루기 위해 지금도 다양한 접근들이 개발되고 있다. 그 중 하나는 백색 인증 거래(white certificate trading)로 프랑스에서는 사회주택의 자원조달과도 연계해 시행하고 있다. 그러나 강화된 기준에 대해 주택 공급자들이 재정적인 측면에서 수용할 수 있도록 하는 더 많은 노력이 필요하다.

## 상자글 13. 백색 인증 거래

“에너지 효율 개선을 목표로 하는 많은 정책수단 중에서, 에너지 공급자들에게 의무를 부여하는 조치들이 유럽 국가들과 미국의 주정부들에서 활용되고 있다. 특정 설계나 실행조건에 따라 유럽에서는 에너지 절약 인증(Energy Saving Certificates) 또는 백색 인증(White Certificates)이라는 이름으로, 미국에서는 에너지 효율 기준(Energy Efficiency Portfolio Standards)이나 백색표(White Tags)라는 이름으로 인증 제도가 시행되고 있다. Bertoldi 등(2010)은 에너지 공급자들에게 의무를 부여한 영국, 이탈리아, 프랑스, 덴마크, 벨기에 플랑드르의 최근 경험을 정리하여 보고한 바 있다. 이들 프로그램 모두 기본적인 제도 설계는 거의 같지만 운영방식은 국가마다 다르다. 에너지 절감 등 에너지 정책에 대한 최근의 경향을 반영한 프랑스 법률 n2005-781이 2005년 7월 13일 시행되었다. 프랑스의 이 인증제도는 사회주택 개발에 대한 자금 조달을 위해 사용된다.”

자료: International Energy Agency, 2014.

주택 공급의 부족, 특히 사회주택의 부족은 UNECE 회원국들이 직면한 핵심 문제 중 하나다. 장기간에 걸쳐 이루어지는 주택설계, 허가, 건축의 과정뿐만 아니라 대규모 투자의 필요성 때문에 주택 및 부동산부문은 위기와 회복을 반복적으로 겪고 있다. 그 과정에서 부담가능한 주택에 대한 필요성 역시 더욱 커졌다. 주택은 통합적인 재화이므로 주택 부족은 건강, 교육, 고용 등에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 위기와 침체가 장기화되면 주택사업의 적자는 누적되며 그 위기를 더욱 심화시킨다. 정부들은 보편 및 에너지 효율에 대한 기준을 강화하면서 주택 공급, 그 중 특히 사회주택 공급을 촉진해야 한다. 이를 달성하기 위해 정책은 개인뿐만 아니라 대·중·소규모의 주택개발자들에게도 의존해야 한다. 제한된 영리, 비영리 주택 공급자들에게는 새로운 개발사업이 추진될 수 있도록 인센티브가 부여되어야 한다. 전통적으로 주민들이 스스로 주택을 짓는 국가들에서, 이러한 접근이 확산되어 부담가능한 주택이 공급되도록 해야 한다. 사회주택 공급과 관련하여 지속적으로 관여할 수 있는 두 집단이 있다. 하나는 사회주택 입주민들이고 다른 하나는 주택 공급자들(특히 민간)이다.

“주택 공급자와 관련 이해관계자들이 협력하여 주택 공급을 지지하고 그에 대한 책임성을 길러나가는 것이 필요하다: 지역 공동체의 사회경제적 여건을 개선하는 공정하고 윤리적인 주택 생산 및 관리의 형태”(ERHIN, 2014)

에너지 효율 관련 새로운 정책들은 사회주택 입주민들의 관심사를 반영해야 한다. 더구나 주택의 유지관리, 에너지 효율 개선, 신규 사회주택 건설에 있어서 주민 참여는 세 가지 이유에서 매우 중요하다. 첫째, 에너지 비용을 줄이는 방법을 주민들이 학습할 수 있다. 둘째, 주민들이 주택설계에 영향을 줄 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 셋째, 주민들에게 고용기회를 제공하여 경제적 조건을 향상시킬 수도 있다.

사회주택 공급자들은 사회에 각별한 책임이 있다. 이들의 활동은 신규 주택 품질에 직접적인 영향을 미친다. 일반적으로 사회주택은 제한된 영리, 비영리 기반의 주택 공급자들에 의해 제공된다. 그러나 일반적인 주택 공급은 민간부문 개발자에게 달려 있다. 기준을 설정하고 모범사례를 도입하는 것은 매우 중요하다. ERHIN(European Responsible Housing Initiative)라는 프로젝트는 기업의 사회적 책임(CSR)이라는 개념을 사회주택 공급자들에게 적용한 혁신사례다. UNECE는 기업의 사회적 책임은 모든 주택 공급자들(사회주택, 민간주택)에게 필요하다고 권고하고 있다. 이렇게 되면 기업의 사회적 책임을 강조하는 프로젝트의 일부로서 사회주택의 공급 증가와 주택의 품질 향상을 기대할 수 있을 것이다.

## 상자글 14. 책임성 있는 주택 공급자

---



ERHIN(European Responsible Housing Initiative)은 DELPHIS, CECODHAS Housing Europe, 국제임차인연맹이 추진하는 프로젝트로서, 유럽위원회(European Commission)의 재정 지원을 받고 있다. 이 프로젝트는 기업의 사회적 책임 개념을 주택 부문에 적용하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 통해 유럽에서 주택 부문의 변화를 지원하고, 사회주택, 공공주택, 협동조합주택 공급자들이 이해당사자들과 공동 대응하는 것을 돕고자 한다. 책임성 있는 주택은 공정하고 윤리적인 주택 생산 및 관리의 형태로 나타난다.

- 양질의 부담가능한 주택 공급
- 에너지 효율이 높고 환경 영향이 적은 주택 공급
- 취약계층의 사회통합, 사회적 혼합(social mix), 지역 발전과 매력 향상에 기여
- 상호존중과 책임을 바탕으로 이해당사자들과의 장기적 관계 유지
- 지역사회, 주민, 기타 지역 내 주체들이 장기적으로 공유할 수 있는 가치 창출을 위해 지역발전에 적극 참여

---

자료: ERHIN, 2014.



## 7장. 지방분권과 거버넌스

---

사회주택 거버넌스를 설명할 수 있는 두 가지 핵심적인 경향이 있다. 첫째는 사회주택에 대한 책임을 지방정부에 위임하고 분권화하는 것이다. 둘째는 주택이 통합적 성격을 가진 재화라는 인식이 점점 확산되고 있다는 점이다. 이 장에서는 사회정책을 만들고 실행하는 주요 행위자들에 대해서 설명한다. 지방분권과 거버넌스를 분석하기 위해 검토할 내용은 다음과 같다.

1. 거버넌스와 “통합적” 성격을 가진 재화로서의 주택
2. 사회주택 정책에 대한 책임과 의사 결정
3. 사회주택 정책 실행 네트워크

### “통합적” 성격을 가진 재화로서의 주택

사회주택은 국가 주택 시스템의 필수 구성요소이며 다른 유형의 주택과 마찬가지로 통합적 성격을 가진 재화다. 사회주택이 통합적이라는 것은 고용, 보건, 교통, 교육 등과 같은 여러 분야와 관련되어 있다는 것을 의미한다. 사회주택은 에너지 효율 및 지역사회 치안과 같은 이슈에도 영향을 준다. 주택은 지속가능한 개발을 달성하는 데 중요한 역할을 한다. 주택을 종합적인 노력이 필요한 개발행위의 결과물로 이해한다면 주택은 지속가능한 도시 개발을 가능하게 하는 핵심 요소다. 주택이 이러한 역할을 수행하려면 주택의 사회적, 문화적, 환경적, 경제적 측면이 포괄적으로 검토되어야 한다.

최근 UNECE에서 중앙정부의 어떤 주체들이 주택분야(특히 사회주택)와 관련된 도시 개발에 참여하는지에 대하여 연구를 진행했다. 연구결과에 따르면 일부 국가의 주택 정책은 하나의 정부 부처 내 다양한 부서에서 관리되고 있었다. 하지만 그 외의 국가에서는 동일한 임무가 여러 개의 정부 부처에서 수행되었다. 물론 두 가지 방식이 결합된 형태도 존재했다. 예를 들면 네덜란드와 폴란드에서는 사회주택, 에너지 효율, 건축기준과 관련된 사안은 하나의 정부 부처 책임으로 부처 내 서로 다른 부서에서 수행하고 있다. 핀란드와 체코는 네다섯 개의 정부 부처가 개별적으로 사회주택, 건축기준, 에너지 효율 등과 관련된 사안을 책임진다.

## 상자글 15. 유럽위원회에서 정한 주택관련 위임업무들

바바라 스티븐버겐(Ms. Barbara Steenbergen, 국제임차인연맹)에 따르면, 주택 업무는 EU 수준에서 여러 부서들이 협력하는 것이 반드시 필요하다고 한다.

“최소 일곱 개 부서의 관리자를 만나 협의해야 한다. 주택 문제 해결을 위한 보조금이 지원되어야 한다면 경쟁담당 부서(DG competition)와 상의해야 한다. 에너지담당 부서는 주택과 관련된 에너지 혁신을, 고용과 사회통합 담당 부서는 에너지 빈곤문제와 결속기금(cohesion fund)을 다룬다. 지역개발을 위해 마련된 유럽기금을 주택 공급 용도로 사용할 수 있는지에 대해서는 지역정책 담당부서에 물어 볼 수 있다. 기업과 산업담당 부서는 주택 공급업체의 사회적 책임을 증진하고 주택에 대한 사회 혁신투자가 이루어지는 것에 관심을 갖는다. 경제와 통화담당 부서는 유로피안 시메스터<sup>71)</sup>(European Semester)의 틀에서 국가 주택시장을 면밀히 살피고 있다. 마지막으로 보건과 소비자보호담당 부서는 부당한 퇴거와 에너지 공급중단 문제를 다룬다. 이 모든 부서 관리자들이 EU 수준에서 주택을 관리하기 때문에 관련된 업무량은 상당하다.”

주택개발의 성격과 그에 수반되는 정책에 따라, 정부 각 부처 간 사회주택과 관련된 업무에서 협력이 일어난다. 여기에는 주택 수요와 공급 측면에서 보조금을 조달하고 제공하는 부서/부처, 혹은 사회 기반 시설 개발 및 공공요금 책정과 관련된 부서/부처 등이 있다. 재화이자 지속가능개발의 필수 요소로서 주택이 갖는 복합성 때문에 서로 다른 부서(혹은 부처) 사이의 협력이 필요하다. 이러한 독립적인 부서/부처 간의 연결은 각 국가마다 다양하게 전개된다.

정책과 자금 조달이 잘 연계되면 통합성과 함께 비용 측면에서의 효율성을 얻을 수 있다. 하지만 정책수행과정에 자금이 적절히 공급되지 않으면 보건(WHO, 2011), 고용 등의 사안에서, 사회적 편익의 과잉 공급 혹은 과소 공급, 집행 중단 등의 문제가 생길 수 있다. 미국 NAHRO(The National Association of Housing and Redevelopment Officials) 국제위원회 전 의장 엘리자베스 모리스(Elsabeth Morris)는 미국에서의 경험을 토대로 정책들 사이의 조정만이 아니라 자금 조달의 중요성도 강조했다.

“... 자금은 용도가 정해져서 배정된다. ... 보건 의료를 위한 돈, 교육을 위한 돈, 주택을 위한 돈 ... 보다 효율적인 프로그램을 위해, 당신은 이 모든 것 중 일부를 결합할 수 있어야 한다. 특히 당신이 정신 질환 혹은 다른 문제를 가지고 있는 사람들을 위해 주택을 공급하고 싶다면 말이다. 당신이 홈리스에게 주택을 제공하고자 한다면, 당신은 관련된 서비스가 함께 제공되는 환경을 원할 것이다. 이는 자금을 구하기 위해서 다양한 곳에 자금을 요청해야하기 때문에 굉장히 어려운 일이다. 당신이 단순한 주택이 아니라 지원용 주택을 공급하려 할 때, 통합 지원프로그램의 도움을 받기는 쉽지

71) 유로존 재정위기 이후(2011년부터 시행) 회원국 재정의 지속가능성 확보와 경제정책 조화를 목적으로 도입된 일련의 재정/경제정책 점검절차(역자 주)

않다 ... 지속가능하고 필요한 부가 서비스가 제공되는 커뮤니티를 만드는 건 매우 어려운 일이며, 수많은 조정과정과 인내심을 필요로 한다. 이때 도움이 되는 기술 중 하나는 협업이다. ... 경직된 관료체계가 당신을 방해하겠지만, 당신이 정부 기관에서 좋은 사람을 만난다면 당신은 원하는 것을 달성할 수도 있을 것이다. ...”

## 지방분권과 사회주택 정책에 대한 의사결정

지방분권은 사회주택에 큰 영향을 주었다. 주택 정책에 대한 책임이 중앙정부에서 지방정부로 이전되면서, 대부분의 UNECE 회원국에서 지방정부는 주택을 관리하고 분배하며 자금을 조달하는 역할을 담당하게 되었다.<sup>72)</sup> 하지만 지방분권의 성격은 UNECE 회원국마다 다르게 나타난다. 따라서 “사회주택과 관련된 문제를 누가 결정하는가”는 중요한 쟁점사항이다. Whitehead and Scanlon(2007)은 몇몇 EU국가를 대상으로 신규 공급량과 위치, 임대료 수준, 보조금에 대한 결정을 어느 기관에서 하는지 조사했다. 조사 대상국은 사회주택 부문이 잘 발달한 국가인 호주, 덴마크, 영국, 프랑스, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴이다(〈표 15〉 참조). 이러한 국가에서 “임대료 결정 시스템은 거의 중앙정부에서 이뤄진다(헝가리와 몇몇 체제전환국, 1980년대까지의 아일랜드는 제외); 다른 중요한 문제들은 일반적으로 지방정부, 혹은 공급자간 협상에 의해 결정된다”(Whitehead and Scanlon, 2007, p.14). 이러한 사안들은 새로운 사회주택의 공급량과 위치, 정책집행의 효율성과 관련이 있다.

표 15. 사회주택 관련 의사결정 주체

구분	중앙/연방 정부	↔	지방/주·도 정부	↔
호주	R		ACN, LNC, €	
덴마크	R, €			ANC, LNC
영국	R, ANC, LNC, €			ANC, LNC
프랑스	R, LNC, €	ANC		LNC
독일	R		€	ANC, LNC
헝가리				R, ANC, LNC, €
아일랜드	R, €	ANC, LNC		ANC, LNC
네덜란드	R, €			ANC, LNC
스웨덴	R, €			ANC, LNC

↔ = 정부기관 간 협상을 통해 결정

ANC = 신규 공급량 R = 임대료 결정 시스템

LNC = 신축건물의 위치 € = 자금 조달/보조금 지급 시스템 결정

출처: Whitehead and scanlon 2007, p.14<sup>73)</sup>.

72) “지난 40년간, 여러 국가에서 의사결정 권한을 중앙정부에서 지방정부로 공식 이전했다. 지방분권은 보통 법률제정을 통해 뒷받침되었다. - 1987~1988년 호주; 1989년 네덜란드; 1994년 덴마크; 1990년대 헝가리; 1982, 1991, 2000, 2004년 프랑스; 2006년 독일. 몇몇 국가에서는 지방정부에서 개별공급자나 컨소시엄 공급업자에게 의사결정 권한이 이전되었다. 이에 따라 지역사회의 영향력이 감소될 우려가 있다(Whitehead and Scanlon, 2007, p.14).”

체제전환국 중 특히 EU에 새로 가입한 국가와 SEE, EECA에서도 지방분권은 사회주택 정책에 큰 영향을 미쳤다. 이러한 국가들에서도 사회주택 정책에 관련된 집행(건축, 감독, 관리 등) 책임이 지방정부로 이전되긴 했으나, 많은 국가에서 이러한 제도상의 변화는 아직 초기 수준이다. 이것은 지방정부가 사회주택을 추진할 충분한 역량을 아직 갖추지 못했다는 것을 의미한다. “대부분의 국가에서 지방정부는 주택 수요를 충족시킬 능력이 없다: 지방정부의 재정만으로는 부족해 중앙정부에 의지하고 있다”(Dandolnova quoted in The World Bank and CEB, 2003, p.36). 러시아연방 하원 위원회(the Committee of the State Duma of the Russian Federation) 의장인 갈리나 호반스카야(Ms. Galina Khovanskaya)는 “주택 정책과 관련된 모든 중대조치는 ... 러시아연방에서 새로운 제도가 형성되고 있다는 걸 의미한다. 이러한 제도적 변화가 정착되려면 시간과 자원이 필요하다.”라고 말했다. 그녀에 따르면, 해결책은 “법체계를 마련하는 것뿐만 아니라 현재 제기되는 문제를 분석하고 시의적절하게 대처함으로써 꾸준히 계획을 실천하는 것이다.”

## 사회주택 정책 실행 네트워크

앞서 다수의 UNECE 회원국에서 사회주택 집행 책임이 지방정부로 이전되었다는 것을 보여주었다. 사회주택의 공급, 자금 조달, 유지관리와 연관된 특성 때문에 지방정부는 공공과 민간, 비영리 부문과 폭넓게 협력하고 있다. 체제전환국(새로운 EU 가입국, SEE, EECA)에서, 사회주택은 주로 지방정부가 공급(소유)하며, 일부가 협동조합이나 주택 협회(비영리 공급자)에 의해 공급(소유)되고 있다. 그러나 사회주택이 잘 발달한 국가에서는 일반적으로 다양한 주택 공급자가 사회주택을 공급하고 있다. 이러한 국가에서 운영되는 금융메커니즘에 다양한 행위자가 참여하고 있고 민간-공공 파트너십도 강화되고 있다. <표 16>은 사회주택 정책 수행, 자금지원과 금융, 주택 공급에 일반적으로 참여하는 행위자들을 설명하고 있다.

사회주택 부문이 부상하고 있는 국가는 두 종류로 나눌 수 있다. 하나는 지방정부 외 추가적인 행위주체가 참여하는 데 관심이 없는 국가 그룹이고, 나머지 하나는 민간개발자 참여, 주택협회 육성, 민관협력 확대를 희망하는 국가 그룹이다. 지금은 두 그룹 모두 지방정부가 사회주택 부문의 핵심 주체이다.

73) Whitehead and scanlon(2007)에 의하면 스웨덴 시스템은 2011년 1월에 변경되었다. 스웨덴 임대료 정책은 지역수준에서 세 집단의 협의를 통해 결정된다: 스웨덴 임차인연맹(Union of Tenants, 지역 분점); 스웨덴 자산가연합(Property Fed, 지역 분점); 지역 공공주택회사(local/municipal public housing companies)

표 16. 사회주택이 잘 발달한 국가에서 지방분권의 세 가지 흐름

임무	시행주체 (새로운 행위자)	내용
공동계획 수립과 사회주택 정책 수행	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부</li> </ul>	대부분의 국가에서 중앙정부는 여전히 주요 정책의 방향을 결정하는 중요한 역할을 한다. 몇몇 국가에서 이러한 임무는 광역지방정부에 위임된다(예컨대 독일과 캐나다). 하지만 정책을 지역에 맞게 수정하여 집행하고 관리하는 것은 기초지방정부가 책임진다.
사회주택 자금지원과 금융	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부</li> <li>• 주택 공급자</li> <li>• 민간 은행</li> <li>• 기관 투자자</li> <li>• 국제은행</li> <li>• 국제 기부자</li> <li>• 자선 단체</li> <li>• 통합 채권 서비스</li> <li>• 세금 공제 거래기관</li> </ul>	대부분의 경우, 중앙정부는 수요자(입주민)에게 보조금을 지급하고 더 이상 사회주택 건설 자금을 지원하지 않는다. 자금지원은 현재 여러 행위자(표 11) 참조) 간 연합에 의해 제공된다.
사회주택 공급	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부</li> <li>• 민간 개발자</li> <li>• 제한적 영리단체</li> <li>• 비영리단체</li> </ul>	대부분의 UNECE 회원국에서, 과거 중앙정부는 사회주택 공급에 직접적으로 관여했다. 그러나 현재 중앙정부는 시장에 기능을 이양하고 철수하고 있으며 다양한 행위자들이 사회주택 공급에 참여하고 있다.

Copyright@UNECE, 2015.

## 도시, 지방정부와 사회주택

지방정부는 지역여건에 맞게 사회주택 정책을 수립하고 집행하는 핵심역할을 수행하고 있다. 지방정부는 단순히 국가 정책을 “현지화” 전략에 입각하여 변경 적용하는 것이 아니라 사회주택 정책 수립과 실행 과정의 혁신을 스스로 수행하는 핵심 주체다. 하지만 사회주택 소요에 대처하는 방법은 국가마다 다를 뿐만 아니라 같은 국가 내 서로 다른 지역과 대도시 간에도 큰 차이를 보인다. <상자글 16>은 하나의 광역대도시권, 예를 들어 런던(greater London)에 속한 지방정부(자치구)일지라도 사회주택과 관련한 목표 설정에는 다양한 차이가 존재할 수 있다는 것을 보여준다. UNECE 지역의 지방정부는 다음과 같은 세 가지 유형으로 분류할 수 있다.

- 사회주택 정책을 추진할 역량, 기술, 혹은 자금을 갖추지 못한 지방정부
- 사회주택 공급에 소극적인 지방정부
- 계획대로 사회주택을 제공하고 사회주택을 공급하는 데 중요한 역할을 하는 지방정부 (종종 중앙정부보다 높은 목표를 설정하고 국제적 캠페인을 주도함)

상자글 16. 런던 자치구의 신규 사회임대주택

자치구	추가로 확보해야 할 재고량	사회임대주택 재고량	부담가능한 임대주택 재고량	현 재고량
바킹 대거넘	276	370	201	571
바닛	554	223	8	231
벅슬리	82	99	20	119
브렌트	262	151	0	151
브롬리	123	62	0	62
캠던	164	159	13	172
시티오브런던	27	24	0	24
크로이던	327	57	63	120
일링	219	98	7	105
엔필드	138	123	0	123
그리니치	638	450	12	462
해크니	285	305	0	305
해머스머스 플럼	151	-11	0	-11
해링게이	202	68	0	68
해로	86	10	0	10
헤이버링	239	51	5	56
힐링던	105	22	0	22
하운즐로	116	20	0	20
이즐링던	288	160	0	160
켄징던 첼시	144	143	0	143
킹스턴 어폰 템스	92	48	13	61
램버스	294	334	13	347
루이섬	272	103	0	103
머턴	79	50	14	64
뉴엄	615	334	0	334
레드브리지	187	1	0	1
리치몬드 어폰 템스	60	81	0	81
서더크	493	239	34	273
서턴	52	17	27	44
타워햄리츠	709	73	0	73
월섬포리스트	187	-234	90	-144
원즈워스	282	62	0	571
웨스트민스터	189	9	0	9
<b>합계</b>	<b>7,920</b>	<b>3,701</b>	<b>520</b>	<b>4,221</b>

출처: 런던임차인연맹, 2014.

한 국가 내에 세 가지 유형의 지방정부가 모두 존재할 수도 있다. 상대적으로 새로운 정책과 법이 만들어져야 하는 국가들(주로 SEE와 EECA)이 당면한 과제는 해당 제도적

변화가 이루어지는 데 시간이 걸린다는 점이다. SEE와 EECA의 많은 대표자들은 지방분권의 결과 사회주택에 대한 책임이 지방정부로 이전되었지만, 위임된 정책을 시행할 기술과 자금이 지방정부에는 거의 없다는 점을 지적하고 있다. 그러므로 지방분권 과정에서 역량강화가 중요한 성공 요인으로 작용한다. 지역 수준의 네트워크 구조가 복잡할수록 교육·훈련은 더 광범위하게 진행되어야 한다.

사회주택 공급에 소극적인 지방정부는 사회주택이 공급되는 것을 원하지 않는다. UNECE 지역의 동부와 서부 경계 지역의 지방정부가 이에 해당한다. 예컨대 프랑스와 핀란드와 같은 국가에서 지방정부는 많은 권한을 가지고 있는데, 사회주택 개발을 위한 허가신청이나 부지제공을 거부할 수도 있다. 게다가 이 지역에서 사회주택은 일반적으로 사회정치적 문제를 초래한다고 인식되고 있다. 지역주민들은 사회주택 입차인이 대거 입주할 경우 기존 공동체에 부정적인 영향을 주는 것을 두려워하기 때문에 사회주택 개발에 반대한다. 이러한 사회주택에 대한 부정적 여론이 이들 지역의 선거에 결과적으로 영향을 미친다. 이와 같은 성향은 미국에서도 마찬가지이다.

사회주택 부문이 부상하고 있는 국가에서 “지방정부는 사회주택 공급에 특별한 조치를 취하기가 어렵다. 한정된 재정에서 사회주택 공급을 늘리기 위해서는 교육, 보건, 사회기반시설 관련 예산을 줄여야 하기 때문이다. 더욱이 납부된 임대료는 때때로 유지관리 비용을 충당하기에도 충분치 않다. 보조금도 적자를 메우기에는 부족하다. 이러한 마이너스 현금흐름 때문에 사회주택을 추가로 공급하기 위한 자금을 새로 마련한다는 것은 거의 불가능하다(Hegedus quoted in Whitehead and Scanlon, 2007).”

일부 국가는 이러한 문제를 극복하기 위해 여러 가지 노력을 했다. 프랑스는 이른바 ‘25퍼센트 법칙(25% rule)’이라는 정책을 개발해 시행하고 있다. 각 지방정부가 새로운 주거지 개발의 25%를 사회주택 용도로 배정해야 한다고 규정한 것이다.

### 상자글 17. 프랑스 지방정부에서 사회주택 공급을 보장하는 방안

#### 25퍼센트 법칙

지방정부는 2025년까지 관할구역에서 사회주택 비율이 전체 주택재고의 최소 25%가 되도록 노력해야 한다. 25 퍼센트 법칙은 “도시재생과 사회통합에 관한 법(Solidarité et renouvellement urbain)”(2013년 개정) 제55조에 규정되어 있다. 이 조항은 법에서 정한 기준에 해당하는 지방정부에만 적용된다(대부분 주거난이 심각한 도시임). 지방정부는 정해진 기한 내에 요구되는 만큼 주택을 공급하지 못하면 상급 행정청에 벌금을 내야 한다. 벌금은 훗날 다른 지역의 사회주택 개발 자금으로 사용된다.

출처: 사회주택연합(L'Union Social Pour Habitat) 마틴 베티니(Martin de Bettignies)와의 인터뷰.

마지막으로, 중앙정부보다 사회주택 활성화를 위해 적극적으로 지원하는 지방정부 그룹이 있다. 뉴욕, 런던, 빈, 밴쿠버 등의 광역대도시는 스스로 사회주택을 위한 전담반을 설치하여 운영하고 있으며, 중앙정부가 요구하는 것을 넘어선 기준을 사회주택에 채택하고 있다. 예를 들어, 런던 시장은 부담가능한 임대주택과 분양주택의 공급을 확대하고 있다. 그는 2011년부터 2015년까지 55,000호의 부담가능한 주택을 공급하고 이를 위해 18억 파운드를 투자한다는 공약을 실천하고 있다. 밴쿠버에서는 전직 주정부장관이 시장과 공동 의장을 맡고 있는 '부담가능한 주택을 위한 전담반(Task Force on Housing Affordability)'을 만들어 주거비 부담을 낮추기 위해 노력하고 있다. 뉴욕 시장은 앞으로 10년 내 20만호 이상의 부담가능한 주택을 신규택지에 건설할 예정이다. 유럽 지역의 시장도 더 많은 사회주택을 공급하기 위해 노력하고 있다. 광역대도시 주택 가격은 해당 국가의 다른 지역보다 높다. 이 도시들은 해당 국가의 경제 성장의 중심이며 국가 GDP에 상당히 기여하고 있다. 광역대도시에서 사회주택 개발을 지지하는 목소리가 증가하는 이유는, 부담가능한 주택이 많이 공급되어야 중저소득층 가구의 주거문제가 해결될 수 있기 때문이다. 주거비 부담이 줄어들면 노동이동성(labour mobility)이 높아져서 도시경쟁력이 증가하며 홈리스도 감소할 것이다.

#### 상자글 18. 사회주택을 위한 유럽 시장들의 계획

---

암스테르담, 베를린, 브라티슬라바, 브뤼셀, 부쿠레슈티,  
프랑크푸르트, 함부르크, 코펜하겐, 라이프치히, 리스본,  
룩셈부르크, 밀란, 뮌헨, 낭뜨, 파리, 로테르담, 빈, 취리히

---

“사회주택은 우리 도시에서 중요한 역할을 한다”

빈의 시장이자 주지사인 미하엘 호이플(Michael Häupl)은 “사회적이고 지속가능한 주택을 보존하고 더 많이 개발하기 위해” 유럽 대부분에서 통용될 계획을 발표했다. 지금까지 30명의 유럽 지역 시장이 이 결의안에 서명했다. 이들은 서로 다른 정당에 속하며 3천 3백만 명이 넘는 시민을 대표한다. 시장들은 결의안에서 부담가능한 주택을 공급하는 것은 기회와 재능을 개발하기 위한 기본 조건 중 하나이며, 유럽 도시의 다양성을 보존하고 유럽의 사회적 모델을 성공시키는 필수적인 요건이라고 강조했다.

---

출처: 빈 인터내셔널(Win International), 2014.

### Ⅲ부 UNECE 지역의 사회주택 정책 개발을 위한 권고사항



## 권고사항

이 장에서는 UNECE 지역의 정부와 주택 관련 이해관계자에게 도움을 줄 수 있는 정책적 조언을 다룬다. UNECE의 연구에 따르면 UNECE 회원국의 주택 부문은 서로 다른 발전단계에 있으며 전개 양상도 다양하다. 사회주택 정책 개발분야에 있어서도 UNECE 회원국들은 서로 다른 단계에 있다(〈그림 8〉 참조). 또 사회주택 정책에 대한 책임이 중앙정부, 광역지방정부, 기초지방정부 수준으로 분권화되는 양상도 국가마다 다양하므로 이에 따른 과제도 다르다. 사회주택 부문에서 나타나는 다양성을 고려할 때 모든 국가에 적용 가능한 일률적인 해결책은 없을 것이다.

주택은 복합적 성격을 가진 재화다. 주택 문제를 고민할 때 사회적, 경제적, 환경적 사안을 종합적으로 고려해야 한다. 그러므로 국가 정책은 다차원적·복합학문적 도전 과제의 맥락에 맞게 사안마다 각각의 대응을 해야 한다. 주택과 관련된 환경은 지역 및 국가, 최근에는 국제 경제 흐름에도 영향을 받으며 끊임없이 변화하고 있다. 단기적으로 사회/경제/환경적 변화에 적응하면서 장기적인 목표달성을 위한 확고한 의지를 가져야 한다. 이를 위해서는 정부, 이해관계자, 전문가 등이 다양한 방법으로 협력해야 한다. 사회주택 부문에서 협업을 통해 성과가 만들어지고 있으며 모범사례도 존재한다. 하지만 물리적으로 적절하고 부담가능한 주택이 보다 많이 공급되기 위해서는 전략적 통합 외에도 국제적, 국가적, 지역적 차원에서 더 높은 수준의 정치적 결단이 필요할 것이다.

그림 8. UNECE 지역 ‘사회주택’ 정책 성숙도 차이



\* 사회주택이라는 용어는 다양하게 개념화되고 있으며 각 국가의 정의를 따른다(1장 참조).  
Copyright@UNECE, 2015.

이 연구는 주택 위기를 초래한 낡은 방안에서 벗어나 UNECE 회원국 전반이 새롭고 혁신적인 해결책을 추진할 것을 권고한다. 자원이 부족한 상황에서 위기에 대응하기 위해서는 우선순위를 마련해 목표를 명확히 설정하고 집중적인 조치를 취하는 것이 중요하다. 이 연구에 참여한 다양한 분야의 수많은 집단들을 통해 국제적 수준에서 주택, 특히 사회주택에 대한 관심이 높아지고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 연구방법의 한계로 새롭게 떠오르는 주택 문제 해결에 기여할 수 있는 사회주택의 긍정적 역할에 관해 몇몇 쟁점사안만을 골라 다룰 수밖에 없었다. 주택을 필요로 하는 사람들의 주거문제를 해결하기 위해 모든 이해관계자들이 열정을 갖고 국제적, 국가적, 지역적 수준에서 전문영역과 학문분야를 넘나들며 협력할 것을 요청한다.

여기에서 제시된 제안은, 정부·공공·민간·시민사회를 대표하는 31명과의 인터뷰(‘감사의 말’ 참조), 파트너 기관과의 협의, UNECE 50개국에서 발행된 200편 이상의 주택 관련 출판물을 검토한 결과 가장 중요하다고 판단되는 사안들을 다룬 것이다. 가능한 많은 이해관계자들이 연관된 사안만 다루는 것으로 연구 방향을 정했다. 제시된 권고사항은 검증된 해결책이 아니며 사회주택 공급을 위해 필요한 필수적인 과제를 명확히 인식하고 역량 강화를 통해 이를 달성하기 위한 핵심적인 요구사항이라 할 것이다.

이 장에서는 먼저 UNECE 지역의 사회주택 부문에서 일어난 변화를 간략하게 살펴본다. 첫 섹션은 효과적인 사회주택 정책을 위한 일반적인 권고사항을 제시한다. 여기에서 다루어지는 사회주택 정책은 선별된 UNECE 회원국에서 유용하다고 증명된 사례들을 검토한 결과를 바탕으로 하며, 훗날 정책 개발에 도움이 된다고 간주되는 것들이다. 다음 섹션은 사회주택 정책과 관련된 권고사항을 다룬다. 예를 들면, 국내 주택시장에서의 점유 형태의 균형문제, 주택시장 분절화 현상, 주택 수요가 많은 지역과 적은 지역을 구분하여 대응하는 문제, 주택의 절대적 부족에 대응하여 공급을 확대하는 문제 등이다. 에너지 효율 개선, 주택 품질, 보건, 포용적인 설계, 주택 선택권 확대, 거버넌스 등의 사안을 다루기 전에, 사회주택에 대한 통합적 접근의 중요성을 우선적으로 강조하고 있다. 마지막으로 국제기관에 대한 권고사항을 신는다. 국제기관이 주택 문제에 대한 장기공약을 제시하고 기관별 활동 통합과 협력 증진에 기여할 것을 기대한다.

## 정책적 시사점

세계금융위기는 주택 시스템을 변화시켰다. 대다수의 UNECE 회원국에서 특히 사회주택과 관련된 정책과 자금 조달 체계가 대폭 수정되고 있다. 세계금융위기 이전에는 자가 소유 촉진정책이 UNECE 전역에서 이견 없이 추진되었고 그 결과 사회주택 공급은 급격히 축소되었다. 자가 소유 촉진정책은 주택을 취득하고 유지할 수 있는 사람들에게는 이익을 가져다주었지만 특정 점유 형태에만 치우친 주택 시스템의 취약점이 최근의 위기에서 극명하게 드러났다. 물리적으로 적절하고 부담가능한 주택에 대한 수요가 UNECE 전역에서 이례적으로 높은 수준으로 증가하고 있다. 금융위기에 상대적으로 영향을 적게 받은 국가들에서조차 부담가능한 주택 공급의 대안으로 사회주택에 대한 요구가 높아지고 있다. 금융위기와 경기침체 때문에 많은 국가에서 사회주택 부문의 예산을 삭감하고 있다. 그러나 주택 수요는 오히려 증가했을 뿐만 아니라 중간소득층, 노령층, 청년층, 취약계층(저소득층, 무소득층, 난민, 홈리스) 등 인구 집단별로 다양해지고 있다 (4장 참조). 이러한 맥락에서 사회주택 모델의 미래에 대한 질문이 새롭게 제기되고 있다. 사회주택 부문에서의 변화의 흐름이 전통적인 저소득층뿐만 아니라 신 주거취약계층에게도 도움이 되는 방향으로 바뀌는 것이 중요하다. 이 장의 권고사항은 “모두를 위한 부담가능한 주택”을 촉진하는 한편 이를 위한 정책 개발을 지원하는 데 목적이 있다.

### 상자글 19. 효과적인 사회주택 정책의 핵심 원칙 - UNECE 지역 모범사례를 중심으로

- 사회주택 공급은 사회·환경·경제적 편익을 증대하는 공공정책의 중요한 분야다.
- 주택 일반, 특히 사회주택에 대한 장기적인 정치공약이 존재한다.
- 사회주택에 대한 뚜렷한 전망을 포함한 종합적인 사회주택 정책과 관련 법률이 존재한다. 또한 자금 조달, 주택 공급과 배분을 담당하는 기관이 존재한다.
- 정책 재평가 또는 정책 입안의 기초가 되는 주택 수요에 대한 명확한 평가 시스템이 마련되어 있다.
- 주택 정책을 설계하고 운영·관리하는 제도적인 역량과 전문성이 존재한다.
- 건축물의 품질, 공간의 규모(천정까지의 최소 높이, 방별 창문의 최소 개수, 방의 최소 면적), 기본 편의시설(화장실/샤워실, 취사시설), 공적 공간 등에 대한 접근성에 관한 명확한 기준이 적용되고 있다.
- 사회주택 재고에 대한 공정하고 투명한 배분 시스템이 존재한다.

Copyright@UNECE, 2015.

## 안정적인 주택시장을 위해 점유 형태의 균형을 맞추는 정책

미래의 정책은 특정 점유 형태에 치우치지 않는 방향으로 주택 공급이 이루어지도록 지원해야 한다. UNECE 지역내 주택 소요는 증가했을 뿐만 아니라 다양화되었다. 이러한 소요 변화에 대응하기 위해 다양한 점유 형태를 선택할 수 있도록 주택이 공급되어야 한다. 점유 형태에 대한 선택 가능성이 높아지면 경제적 이동성(economic mobility)이 증가하여, 시장 흐름에 보다 즉각적으로 반응할 수 있게 되며, 위기 시 탄력적으로 대응할 수 있게 된다. 중앙정부는 국가 차원의 주택 시스템을 형성하는 데 필수적인 역할을 하며 주택시장이 효율적으로 운영되도록 다양한 수단을 활용하여 개입하고 있다. 세계금융위기 이후 주택 부문에서 발생된 문제를 해결하기 위해, 앞으로의 주택 정책은 주택시장과 금융시장 간 바람직한 연계에 대해 보다 구체적인 대안을 마련해야 한다. 주택금융에 대한 중앙정부의 개입과 균형적인 점유 형태를 형성하는 것에 우선순위를 부여할 필요가 있다. 특히, 정부의 주택금융 개입 시 주택 담보 대출의 직접 공급은 줄이고 시스템효과와 외부효과와 원활한 작동을 위해 개입 수위를 적절히 조정할 필요가 있다. 또한 '저소득가구를 위한 부담가능한 주택 공급 확대'와 같은 사회적 목표를 성취하기 위해, 정부는 더 많은 맞춤형 정책을 마련해 대응해야 한다(IMF, 2011). 물리적으로 적절하고 부담가능한 주택에 대해 증가하는 소요에 대응하기 위해 정부는 선결과제를 재검토하고 저소득가구용 주택 공급에 대한 분명한 목표를 세워야 할 것이다. 저소득가구의 주거문제가 해결되면 노동 이동성이 높아지고 지역경제가 활성화될 수 있을 것이다.

### 주택 수요가 많은 지역과 적은 지역에 대한 신축적 대응

비용 효율성을 보장하기 위해서라도 상황변화에 적합하고, 지역에 특화된 대책이 필요하다. 개별 회원국마다 지역별로 주택 가격 격차가 존재하고 주택 수요 또한 다양하다는 사실은 주택시장이 분절화되어 있다는 것을 방증한다(Rosenfeld, 2013). 일반적으로 도시지역의 주택 가격은 비도시지역의 주택 가격보다 비싸다. 특정한 주택 소요를 충족하기 위한 비용은 주택 수요에 따라 지역별로 차이가 있다. 주택 수요가 적은 지역에서 저소득층과 빈곤층의 주택 소요는 빈집의 양이나 다른 지역으로의 인구 유출과 관련이 있다. 주택 수요가 많은 지역에서 중간소득계층은 부담가능한 주택을 구하기 위해 고군분투하고 있다. 미래의 사회주택 정책은 지역별 주택시장의 분절화 상황에 맞게 주택 수요가 많은 지역과 적은 지역(침체하고 있는 지역)을 구분하여 각 소요층에 적합하도록, 주택시장 흐름에 따라 신축적으로 대응하여야 한다.

## 주택 공급 확대

주택 공급 부족은 UNECE 회원국이 직면한 핵심 과제 중 하나이다. 이러한 현상이 나타난 이유는 장기간 지속된 경제위기와 경기침체로 인한 신규 공급 부족과 기존 주택 재개발 부진 때문이다(6장 참조). 신규 주택 건설이나 기존 주택 재개발 시 지역 경제가 활성화되고 고용이 확대된다는 사실이 증명되었다. 정부는 주택에 적용할 보건의 기준과 에너지 효율 향상 기준을 마련해야 할 뿐만 아니라 주택 공급 특히 사회주택 공급에 박차를 가해야 한다. 주택 공급이 증대되기 위해서는 지방정부 당국만이 아니라 모든 주택 공급자와 개인, 투자자가 신규 주택을 건설하는 것 외에도, 빈집의 용도를 변경하거나 노후한 주택을 개량하는 등 다양한 시도가 추진될 수 있는 종합 전략이 필요하다. 국가 차원에서 다음의 전략이 추진되어야 한다: 계획 시스템의 재평가(복잡성을 줄이거나 필요한 규제를 만드는 것); 주택금융을 위한 혁신적인 전략 수립; 사회주택 공급과 재개발이 확대되도록 하는 것; 주택과 관련된 거버넌스와 협업의 확대(7장 참조).

## 사회주택에 대한 통합적인 접근

주택은 복합적인 성격을 가진 재화다. 물리적으로 적절하고 부담가능한 주택에 대한 접근성은 음식과 물에 대한 권리, 신체·정신적으로 건강할 권리, 교육에 대한 권리, 가족에 대한 권리, 노동에 대한 권리, 공동체의 문화생활에 참여할 권리 등과 관련된다. 물리적으로 적절한 집에 살면 에너지 빈곤과 그로 인한 부작용이 나타날 가능성이 감소한다. 사회주택 정책은 보건의 기준과 에너지 효율 개선을 지원하는 국가 복지시스템 및 복지기금의 집행과 연계하여 추진될 필요가 있다. 사회주택 정책모형을 만들 때 일관성 있는 목적과 목표가 분명히 제시되어야 하며 이는 정책 추진의 방식과 주체를 포함한다(이것은 특히 분권화된 위임 체제에서 유의미함) (Gibb et al., 2013). 비용 효율성을 높이기 위해서는 사회주택뿐만 아니라 주택과 직간접적으로 관련된 다양한 정책 분야(보건, 고용, 사회통합 등)에서 보조금 과잉지급이나 지급요류가 없어야 한다. 이를 다양한 지역 행위자 간 협업을 통해 지역 수준에서 달성하기 위해서는 창의적인 자금 결합이 필요하다. 이는 공동체를 발전시키는 것을 목표로 하는 프로젝트(사회계층융합을 포함하는)에서 특히 중요하다.

## 에너지 효율 향상

에너지 효율이 높아지면 거주자뿐 아니라 환경에도 다양한 편익이 발생한다. 에너지 비용은 감소하고 건물의 질이 높아지며 이산화탄소 배출이 감소한다. 사회주택에 에

너지 효율 기준을 적용하면 높은 주거관리비로 인한 주거비 부담(난방비 비중이 제일 높다)과 에너지 빈곤을 줄일 수 있다. 몇몇 UNECE 회원국에는 건물 신축과 유지관리과정에서 에너지 효율성을 높이는 혁신적인 사례가 매우 다양하게 나타나고 있다. 하지만 이러한 사례들이 건축기준이 되어 공급자, 사용자가 재정적 어려움 없이 활용 가능하고, 나아가 사회주택 부문에 대거 적용되기 위해서는 더 많은 노력이 필요하다. 에너지 효율에 관한 기술적 해결책은 더 많이 개발되어야 한다. 또한 에너지 효율성이 입증된, 이미 개발된 건축 기술은 다른 주택에도 적용될 수 있도록 더 널리 홍보되어야 한다. 재정적 문제없이 실행 가능하며 사용자 입장에서 적절한 가격에 제공되도록 기술 향상에 집중할 필요가 있는 것이다. 에너지 효율성 증대로 절약된 비용을 초과한 임대료 상승이 일어나지 않도록 유의해야 한다. 의도치 않게 거주자를 강제 이주시키고 노후한 주택 단지가 슬럼화될 수 있기 때문이다. 최선의 방법은 에너지 효율성을 높이기 위한 자금을 사회주택 개발과 효과적으로 결합시키는 것이다.

## 주택 품질 개선과 보건

신체·정신적 건강은 주택 품질에 직접적인 영향을 받는다. 주택 관련 보건 기준은 최근까지도 큰 관심을 받지 못했다. 주택 품질 불량과 재고주택의 노후화 때문에 보건 관련 비용이 증가했다. 이는 주거비로 포함되어 계산되지 않는다(WHO, 2011). 다시 말해, 주택에 대한 투자가 감소하면 보건에 드는 비용은 증가하게 된다. UNECE 전역에서 주택 품질을 높이는 것에 대한 관심이 커지고 있다. 주택 공급을 단기간 늘리기 쉽지 않다고 할 때 기존 주택과 새로운 주택의 품질을 개선하는 것은 더욱 중요해질 것이다. 주택 품질 기준 마련과 적용은 건강한 삶을 보장하고 학교와 직장에서의 성취도를 높일 수 있는 이점이 있다. 그러나 주택 품질 기준이 현실화하려면 주택 공급자가 재정적인 문제없이 실행할 수 있고 입주자들이 감당할 수 있어야 하므로 신중히 추진되어야 한다. 적절한 품질 기준이 마련되면 미래 사회주택 정책의 성공적 수행으로 저소득층이 부담가능한 양질의 주택에 거주할 수 있게 될 것이다.

## 포용적인 계획 수립과 주택 선택권 확대

주택 소요 증가와 다양화에 대응하기 위해서는 사회주택 관련 계획의 다양한 선택지가 필요하다. 이번 연구에서 주택 소요가 증대했을 뿐만 아니라 다양화되었다는 사실을 강조한 바 있다. 중간소득계층과 저소득가구의 주거불안문제는 악화되고 있다. 노인 가구에게 적합한 주택을 공급해야 할 필요성도 널리 인정되고 있다. 청년층과 생애최초 주택구입자도 지원이 필요하다. 저임금, 무소득 상태의 빈곤층, 취약계층이 증가하여 빈곤율이 높아지고 있다. 소수 인종, 난민, 망명 신청자와 같은 특수한 집단이

새로운 사회에 성공적으로 통합될 수 있도록 관심이 지속되어야 한다. 홈리스, 정신 질환으로 고통 받는 사람들, 약물중독자들에게는 맞춤형 해법과 특별한 서비스를 제공해야 한다. 요컨대, 집단별로 다양한 요구에 부응할 수 있는 확대된 주택선택지를 제공할 필요가 있다. 지속가능하고 세대통합적인 공동체를 형성하고자 한다면 이러한 혁신은 반드시 포함되어야 한다. 통합적인 공동체는 다수의 요구에 부응하는 한편 특수한 집단의 구체적인 요구도 함께 고려한다. 이와 같은 접근방식은 다양한 주택 개발자와 입주 예정 거주민이 적극적으로 참여할 때 가능할 것이다.

## 거버넌스와 협업 확대

시장경제체제에서 정부는 주택 시스템 형성에 중요한 역할을 한다. 건전한 주택시장은 경제적 능력만이 아니라 정책과 규제를 포함하는 정치적 노력의 결과이기도 하다. 많은 국가에서 정부의 역할은 변화를 겪었다. 권력은 위임되었고 새로운 행위자가 정책 입안과 실행 과정에 참여했다. 국가 권력의 분산은 현재 주택 부문 거버넌스의 핵심 경향 중 하나다. 사회주택 부문의 거버넌스는 복합적으로 구성되는데 사회주택 외 부문과 중앙정부를 포함하는 다양한 수준의 정부 행위자; 다양한 학문분야의 대표자; 국가나 국제기구의 행위자 간 네트워크를 통해 만들어진다. 이러한 이유로 각 행위자의 역할과 임무를 분명하게 설정하는 것이 사회주택 정책의 명확한 비전과 목표를 설정하는 것만큼 중요하다. 국가 수준의 사회주택 거버넌스가 포함해야 할 핵심 메시지는 사회주택 정책 집행과 관련 자금이 종적·횡적으로 통합되어야 한다는 것이다. 주택 부문은 본질적으로 통합적 성격이 있다. 주택 부문에서 바람직한 성과가 구현되기 위해서는 다양한 사회 부문과 정부, 학문 분야의 통합적인 노력이 필요하다. 주택 문제와 관련이 있는 정부의 여러 부처나 부서(혹은 주택과 관련된 사안. 예를 들어 주거급여, 에너지 효율 개선, 보건, 사회기반시설(시설 요금) 등)의 정책을 종합하고 통합하려는 노력은 매우 가치 있는 일이며, 정책 체계를 일관되게 유지하고 정책자금을 적재적소에 공급하는 데 기여할 수 있다. 다양한 수준의 정부(수직적인 의미에서)간의 협업 또한 중요하다. 지방정부가 사회주택을 공급할 책임이 있지만 중앙정부 재정에 의존하고 있다는 것이 다수 사례에서 확인되었다. 지방분권의 과정에서 여러 행위자들이 사회주택 정책을 고안하고 실행하는 과정에 참여하고 있다. 사회주택 담당 공공기관은 자금을 조달해 사회주택을 공급하고 유지하고 관리하는 전 과정에서 이해관계자들(예를 들어 민간 부문 투자자, 주택 공급자, 거주자)과 함께 해야 한다. 사회주택 정책이 성과를 달성하기 위해서는 주택 정책을 고안하는 초기 단계부터 실행 단계까지 이러한 협업을 지속하는 것이 필수적이다.

## 지방정부와 도시의 역할

UNECE 지역에서 지방정부는 사회주택 정책을 수립하고(때로는 공동으로) 실행하는 중요한 역할을 한다. 주민들과 직접 접촉하는 지방정부는 주택 수요의 규모와 특징을 조사하고 대응하기 가장 좋은 위치에 있다. 그러나 사회주택을 공급하려는 의지나 능력은 국가 내, 혹은 한 지역 내에서조차 큰 차이가 있다. 다수의 광역대도시들은 경기 부양과 사회계층 혼합과 다양성 촉진을 위해(브뤼셀, 코펜하겐, 런던, 뉴욕, 파리, 밴쿠버, 빈 등) 사회주택 공급이 얼마나 중요한지 인식하고 있다. 일부 거대도시들은 사회주택 관련 기준을 중앙정부 권고보다 높게 설정했다. 맥락은 서로 다르겠지만, 이러한 대도시 사례를 교본으로 삼는 것은 같은 길을 걸으려는 사람들에게 도움이 될 것이다. 많은 지방정부가 수년간 추진해 온 사회주택의 사유화를 중단하고 사회주택 개발에 다시 참여할 것을 요구받고 있다. 다른 지방정부들은 완전히 새로운 사회주택 관련 과제에 대처해야 한다. 지방정부는 주택 부문에서 자신의 능력을 향상시켜야 한다. 이는 다른 도시, 상급 행정청(예컨대 중앙정부, 연방정부), 또 다른 관련 기관, 혹은 해외 단체와 폭넓게 협업함으로써 가능하다. 이웃한 지방정부와의 협업도 중요하다. 예를 들어, 지역 주택시장의 특성은 개별적인 행정관할구역을 넘나드는데(예컨대 유사한 특징을 가진 주민들이 사는 도시는 그들이 행정 구역상 분리되어 있음에도 불구하고 긴밀하게 연결된다), 이는 특히 광역대도시(예컨대 런던, 파리)에서 두드러지게 나타난다. 사회주택을 개발하고 공급할 때 대도시들이 협업하는 것은 지방정부의 노력이 파편화되는 것을 막을 수 있어 긍정적인 성과를 만들고, 재정적 효율성도 높인다(혹은 자금을 통합해서 운영할 수도 있음). 도시 간 협력 외에도, 지방정부는 이해관계자들이 더욱 폭넓게 참여할 수 있도록 도와야 하며 사회주택을 설계하고 건설할 때에도 예비 입주자들이 함께할 수 있도록 해야 한다. 건설 과정에서 예비 입주자들이 관여하면 이후 사회주택 유지관리 시 생기는 일자리에 입주자 참여도 높아질 수 있다. 고용이 창출됨으로써 국가 보조금도 절약할 수 있다. 입주자의 참여가 높아지면 자신의 생활환경에 적합한 공동체 형성도 비교적 쉬워진다.

## 거주자의 참여 확대

사회주택 거주자는 사회주택 설계, 건설, 유지, 재생의 전 과정에 활발하게 참여해야 한다. 유능하고 적극적인 거주자는 사회주택에 거주하는 노인, 어린이, 취약계층을 위한 특수한 서비스 제공을 함께 할 수 있다. 입주민이 주택의 에너지 효율을 높이고 관리하는 과정에 참여하면 그들에게 우선적으로 이익이 되지만 이산화탄소 배출을 줄이는 사회적 효과를 얻을 수 있다. 특히 대규모 단지나 아파트에서 중요한 일이다. 거주자 참여 확대는 거주자의 구체적인 요구를 파악하는 가장 좋은 방법이다. 이는

하향식으로 기준을 제안하는 것보다 유익한데 하향식 제안은 비용이 많이 들고 거주자의 상황을 파악하는 데 적합하지 않아 오히려 더 많은 비용이 지불될 수 있다. 거주자의 참여를 보장하면 일자리가 창출될 뿐만 아니라 설계자가 거주자 요구에 부응한 주택 공급을 하도록 할 수 있다. 그 결과 개발비용과 재생비용이 절감될 뿐 아니라 지속가능하고 화합하는 공동체 조성이 가능해진다.

## 투자자와 은행의 참여 증진

사회주택 공급 활성화를 위해 은행이나 투자자를 참여시키는 것은 건설적인 일이며 비용 면에서도 효율적이다. 이들을 사회주택 부문에 참여시키기 위해서는 정부가 주택 영역에 오랜 기간 꾸준히 공을 들여야 하며 사회주택 정책과 규제에 있어 뚜렷한 전망과 방향을 갖고 있어야 한다. 각급 행정청(중앙정부, 광역정부, 지방정부)에서 발생하는 정치적 의사결정이 급작스럽게 변화할 경우, 주택 부문이 리스크가 높다는 인식이 강해져 투자와 자금 조달 비용이 늘어날 것이다. 이는 손실을 유발하는데 특히 미완성 대형 프로젝트에서는 더욱 그럴 것이다. 투자에 대한 국가 보증이나 주택수당(임대료 지불을 보장하는)은 주택 부문의 리스크를 줄이고 투자업체가 주택분야에 장기적인 관심을 갖도록 만드는 데 중요한 역할을 한다. 국제은행 및 투자은행, 기관투자자의 참여 확대를 꾀하려는 국가에서는 투자 부문과 사회주택 부문 간 정보 장벽을 반드시 파악하고 제대로 대처해야 한다. 서로 다른 부문 간의 건설적인 대화가 필요하다. 국제조직은 이러한 협력을 위한 중립적인 플랫폼을 제공하고자 노력하고 있다.

## 주택 공급자 지원(비영리, 제한된 영리, 민간 개발자)

UNECE 전역에서 주택 부문은 현재 커다란 변화를 겪고 있다. 주택 공급자는 이러한 변화의 핵심 행위자이다. 정부는 주택 공급 일반, 특히 사회주택 공급을 촉진하는 한편 보건 기준과 에너지 효율 향상 기준을 마련해야 한다. 이러한 목표를 달성하기 위해, 주택 정책은 가능한 모든 공급자-1인 건축주를 포함한 중소규모, 대규모 주택 공급자-를 지원해야 한다. 주택 개발자가 신규 주택 건설에 참여하도록 장려해야 한다. 거주자들이 직접 주택 건설에 참여하여 주거문제를 해결해온 전통이 있는 국가에서는 이 방식을 지원하여 사회주택 공급을 활성화할 필요가 있다. 공공과 민간을 포함하는 모든 주택 공급자에게 기업의 사회적 책임(CSR)이 요구된다. 기업의 사회적 책임 프로젝트의 과정에서 공급되는 사회주택은 주택 품질도 개선될 가능성이 높다.

## 사회주택 분야에서 국제적인 노력의 통합

물리적으로 적절하고 부담가능한 주택에 대한 수요는 세계금융위기 이후 급격히 증가하였고 주택 문제에 대한 국제적인 관심사향도 변화하였다. 주택 점유 형태의 불균형을 바로잡고 혁신적인 해결책을 찾기 위해 노력하고 있다. 세계금융위기를 겪으면서 많은 기관들이 주택분야에 대해 새롭게 관심을 갖게 되었다. UNECE 지역 내 많은 정부기관과 은행, 공공 및 민간 기업, 자선 단체, 비영리단체들이 주택 부문에 더 많이 참여했다. 국제기관들은 이러한 노력을 지원하고 통합적으로 조직하여 가능한 많은 사람들에게 주택을 공급할 수 있도록 도와야 한다. 국제기관들은 지식과 모범사례가 모이는 허브 역할을 수행해야 한다. 국제기관들은 지금의 위기에 대한 대응을 넘어 미래의 주택분야에 도움이 될 장기계획을 수립해야 하며 각각의 활동을 통합할 과제 또한 요구받고 있다. 개별 기관은 전문 분야와 강점을 지니고 있으므로 협업이 잘 이루어지면 주택 문제를 통합적으로 다룰 수 있게 되어 성과가 높아지고 더 많은 사람들에게 주택을 공급할 수 있을 것이다.

각 국가별·부문별 주택 관련 대표자들은 다음과 같은 계획에 특별한 관심을 기울이고 있다: 특정한 주택 문제(예를 들어 주택금융)와 국가 내 특수한 집단에 대응하기 위한 연구소를 창설하는 것; 보다 많은 사회주택을 공급하기를 원하는 지방정부를 위해 건축프로그램 운영 등 주택 공급 능력을 향상시키는 것; 민간 및 공공 행위자들이 협업하고 지식을 교환할 수 있는 플랫폼을 만드는 것; 그리고 가장 중요하게는, 통합적인 분야로서 주택에 대한 장기적이고 협력적인 노력을 확대하는 것이다.

## 참고문헌

1. Allen, J. and O. Rosenfeld (2010). Social Housing Policies and Ethnic Minorities in the UK: Developing and Ethnically Sensitive Approach. In *Immigrant Integration Policies and Housing Policies: The Hidden Links*. I. Ponzio (ed.). Torino: Forum of International and European Research on Immigration (FIERI). Available from: <http://fieri.it/2011/03/16/immigrant-integration-policies-and-housing-policies-the-hidden-links/>
2. Allen, K. (2014). European Investment Bank to fund UK social housing. *Financial Times*. Available from: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4489efe0-97e9-11e3-8dc3-00144feab7de.html>
3. Alterman, R. (2013). Planning Laws, Development Controls, and Social Equity: Lessons for Developing Countries. *The World Bank Legal Review*. Vol. 5, pp. 329-350.
4. Amann, W. (2013). *Housing Review 2013 on 23 countries in the Europe and Central Asia region*. Vienna. Institute for Real Estate Construction and Housing Ltd.
5. American Planning Association (2010). Multigenerational Planning: Using smart growth and universal design to link the needs of children and the aging population. *Family-friendly communities briefing papers 02*. Available from: <https://www.planning.org/research/family/briefingpapers/pdf/multigenerational.pdf>
6. Amzallag, M. and C. Taffin (2010). *Social Rental Housing in France*. Paris: L'Union Sociale pour Habitat. Available from: [http://www.iut.nu/members/Europe/West/2010/France\\_SocialRenting\\_WorldBank2010.pdf](http://www.iut.nu/members/Europe/West/2010/France_SocialRenting_WorldBank2010.pdf)
7. Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836. Paris: OECD Publishing. Available from: <http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en>
8. Azizov, D. (2013). ADB approves second loan for housing finance in Uzbekistan. *Tashkent: TREND*. Available from: <http://en.trend.az/capital/business/2203325.html>
9. Ball, M., M. Harloe and M. Martens (2006). *Housing and Social Change in Europe and the USA*. Abingdon: Routledge
10. Bibby, P.R. and P. Brindley (2006). A Report Prepared for The Department for Communities and Local Government: Residential Development Since 2000. Sheffield. Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield.
11. Bouzarovski, S. (2011). Energy poverty in the EU: a review of the evidence. Paper presented at DG Regio workshop: 'Cohesion policy investing in energy efficiency in buildings'. Brussels, October 2011. Available from: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/conferences/energy2011nov/doc/papers/bouzarovski\\_eu\\_energy\\_poverty\\_background%20paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/energy2011nov/doc/papers/bouzarovski_eu_energy_poverty_background%20paper.pdf)
12. Bouzarovski, S. (2014). Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*. Vol.3, No. 3, pp. 276-289.
13. Braga, M. and P. Palvarini (2013). *Social Housing in the EU*. Brussels: The European Parliament. Available from: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL\\_NT\(2013\)492469\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT(2013)492469_EN.pdf)
14. Brown, C. (2013). Housing associations double bond financing. *Inside Housing*. Available from: <http://www.insidehousing.co.uk/housing-associations-double-bond-financing/6527297.article>
15. Buchanan, F. (2013). Quarter of Canadians spend more on housing than they can afford. *Financial Post*. Available from: <http://business.financialpost.com/2013/09/11/canada-housing-costs/>
16. Build UP EU (2014). Review of Dutch energy saving covenant for social dwellings. *Build Up*. Available from: <http://www.buildup.eu/blog/29121>
17. CASH (2010). Energy efficiency for social housing. Baseline Study. *URBACT*. Available from: [http://urbact.eu/fileadmin/Projects/CASH/documents\\_media/cash\\_brochure\\_Baseline\\_Study\\_web-1.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/Projects/CASH/documents_media/cash_brochure_Baseline_Study_web-1.pdf)
18. CEB (2010). *Sustainable Housing and Urban Development: The CEB's contribution*. Paris: Council of Europe Development Bank.
19. CEB and The World Bank (2003). *Housing in South Eastern Europe, solving a puzzle of challenges*. Paris: Council of Europe Development Bank. Available from: [http://www.coebank.org/upload/infocentre/Brochure/en/Housing\\_in\\_SEE.pdf](http://www.coebank.org/upload/infocentre/Brochure/en/Housing_in_SEE.pdf)
20. CECODHAS (2005a). *CECODHAS-Report to the European Commission* (March 2005). Brussels: CECODHAS Housing Europe.
21. CECODHAS (2005b). *Social Housing in the EU*. Brussels: CECODHAS Housing Europe.
22. CECODHAS (2007). *Housing Europe 2007 review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*. Brussels: CECODHAS Housing Europe

23. CECODHAS (2010). Country Profiles: Social Housing in Europe. Available from: <http://www.housingeurope.eu/section-15/resources-articles?type=country-profile>
24. CECODHAS (2011). *2012 Housing Europe Review. The nuts and bolts of European social housing systems*. Brussels: CECODHAS Housing Europe.
25. CECODHAS (2012). Impact of the crisis and austerity measures on the social housing sector. *CECODHAS Housing Europe's Observatory Research Briefing*. Vol. 5, No.2. Available from: <http://www.housingeurope.eu/publication/research-briefings>
26. CECODHAS (2013). *Study on Financing of Social Housing in 6 European countries*. Brussels: CECODHAS Housing Europe.
27. CECODHAS (2014). 9 Paths to Better Homes for a Better Europe. Available from: <http://www.housingeurope.eu/resource-137/9-paths-to-better-homes-for-a-better-europe>
28. Chalabi, M. (2014). Record numbers of young adults living with their parents. *The Guardian DATABLOG*. Available from: <http://www.theguardian.com/news/datablog/2014/jan/21/record-numbers-young-adults-living-with-parents>
29. City of Vancouver (2013). Mayor's Task Force on Housing Affordability. Available from: <http://vancouver.ca/your-government/mayors-task-force-on-housing-affordability.aspx>
30. CMHC - SCHL (2010). *Russian Home Construction Product Market: Report for Canada Mortgage and Housing Corporation*. Canada: CMHC-SCHL.
31. CMHC - Canada Mortgage and Housing Corporation (2011a). The evolution of social housing in Canada. In *Canadian Housing Observer 2011*. Toronto: Canada Mortgage and Housing Corporation. Available from: [http://www.cmhc.ca/en/corp/about/cahoob/upload/Chapter\\_9\\_EN\\_W.pdf](http://www.cmhc.ca/en/corp/about/cahoob/upload/Chapter_9_EN_W.pdf)
32. CMHC - Canada Mortgage and Housing Corporation (2011b). Housing in Canada Online. Available from: [http://cmhc.beyond2020.com/HiCODefinitions\\_EN.html](http://cmhc.beyond2020.com/HiCODefinitions_EN.html)
33. Czischke, D. (ed.) (2009). *Proceedings of the CECODHAS Seminar: Financing Social Housing after the Economic Crisis*. Brussels: CECODHAS Housing Europe. Available from: <http://www.housingeurope.eu/resource-213/financing-social-housing-after-the-economic-crisis>
34. Darmawi, F. (2014). How Affordable Housing Can Make a Name for Itself (and Why). *Affordable Housing Finance*. Available from: [http://www.housingfinance.com/affordable-housing/how-affordable-housing-can-make-a-name-for-itself-and-why\\_o.aspx](http://www.housingfinance.com/affordable-housing/how-affordable-housing-can-make-a-name-for-itself-and-why_o.aspx)
35. DCLG - Department for Communities and Local Government (2012). Definitions of general housing terms. Available from: <https://www.gov.uk/definitions-of-general-housing-terms>
36. Delli, K. (2013). *Draft report on social housing in the European Union (2012/2293(INI)) Committee on Employment and Social Affairs*. Strasbourg: European Parliament.
37. Department of Finance Canada (2010). Government of Canada Takes Action to Strnghten Housing Financing. Available from: <http://www.fin.gc.ca/n10/10-011-eng.asp>
38. Deutsch, E. (2010). Some principles of social housing. Paper presented at the CCHPR conference. Cambridge, September 2010. Available from: [http://publik.tuwien.ac.at/files/PubDat\\_193697.pdf](http://publik.tuwien.ac.at/files/PubDat_193697.pdf)
39. Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement en Ile-de-France (DRIHL). (2014). *Qui demande un logement social en Ile-de-France ?*. Available from: <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/qui-demande-un-logement-social-en-a3271.html>
40. Dodd J., T. Fox, S. Güntner, B. Provan and I. Tosics (2013). *Housing investments supported by the European Regional Development Fund 2007-2013 Housing in sustainable urban regeneration*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
41. Doling, J., P. Vandenberg and J. Tolentino (2013). Housing and Housing Finance- A Review of the Links to Economic Development and Poverty Reduction. *Asian Development Bank Economics Working Paper Series*. No. 362.
42. Driant, J.C. and M. Li (2012). The ongoing Transformation of Social Housing Finance in France: Towards a Self-financing System?. *International Journal of Housing Policy*. Vol. 12, No. 1, pp. 91–103.
43. EBRD (2010). *Life in Transition: Ater the Crisis*. London: EBRD .
44. EconStats (2014). US Housing: Completions Annual. Available from: [http://www.econstats.com/hs/hs\\_a15.htm](http://www.econstats.com/hs/hs_a15.htm)
45. EESC - European Economic and Social Committee (2013). Large European Cities: Resolution for social housing in Europe. Available from: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/resolution-for-social-housing-in-europe.pdf>
46. EIB (2013). THFC Affordable Housing Finance. Available from: <http://www.eib.org/projects/pipeline/2013/20130244.htm>

47. EIB (2014). Projects to be financed. Available from: <http://www.eib.org/projects/pipeline/index.htm>
48. Eliasson, K. and S. Bergenstråhle (2014). Housing market, financial and social stability in Europe: evicting households not able to pay off their mortgage is no solution! CECODHAS Housing Europe sends a joint letter with the IUT to EU Commissioners. Available from: <http://www.housingeurope.eu/resource-146/housing-market-financial-and-social-stability-in-europe>
49. Elsinga, M. and H. Lind (2012). The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands, *KTH Royal Institute of Technology Working Paper*. Vol. 01/2012. Available from: [https://www.kth.se/polopoly\\_fs/1.3432751/Menu/general/column-content/attachment/Nr%203.pdf](https://www.kth.se/polopoly_fs/1.3432751/Menu/general/column-content/attachment/Nr%203.pdf)
50. EMF HYPOSTAT (2013). *HYPOSTAT 2013 A review of europe's mortgage and Housing market*. Brussels: European Mortgage Federation (EMF).
51. Engberg, L.A. (2000). Social housing in Denmark. *Department of Social Sciences Roskilde University Research Paper*. No. 6/00. Available from: [www.ssc.ruc.dk/workingpapers/](http://www.ssc.ruc.dk/workingpapers/)
52. Enterprise (2014). *Impact of Affordable Housing on Families and Communities: A review of the evidence base*. Columbia: Enterprise Community Partners .
53. Epoch Times (2014) De Blasio's Plan to Develop NYC Public Housing Land. *Epoch Times*. Available from: <http://www.theepochtimes.com/n3/669746-de-blasios-plan-to-develop-nyc-public-housing-land/>
54. ERHIN (2014). *European Responsible Housing Initiative*. Available from: <http://www.responsiblehousing.eu/en/>.
55. Euranet (2014). Mayors from European cities call for more social housing. *Euranet*. Available from: <http://euranetplus-inside.eu/mayors-from-european-cities-call-for-more-social-housing/>
56. European Commission (2014). *Poverty and social exclusion*. European Commission Employment, Social Affairs & Inclusion [online]. Available from: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catid=751>
57. European Commission (2011). Commission decision of 20.12.2011 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest. Available from: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/decision\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/decision_en.pdf)
58. European Mortgage Federation (2013). *HYPOSTAT 2013. A review of europe's mortgage and Housing markets*. Available from: <http://www.hypo.org/DocShareNoFrame/docs/1/FFEFPDADIGFDOJMNHGHDPDCBPDW69DBYW6TE4Q/EMF/Docs/DLS/2013-00113.pdf>
59. European Parliament (2012). European Parliament resolution of 11 June 2013 on social housing in the European Union (2012/2293(INI)). Available from: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0246+0+DOC+XML+V0//EN>
60. European Parliament (2014). Housing Policy in the EU Member States. Directorate General for Research. Working Document Social Affairs Series W14. European Parliament [online]. Available from: [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/default_en.htm)
61. European Union (2012). *Third European Quality of Life Survey - Quality of life in Europe: Impacts of the crisis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
62. Europolitics (2011). EU gradually recognises key role of social housing. *Europolitics*. No. 4328 Friday 16 December 2011.
63. Eurostat (2011). EU-27 construction activity falls by 16 % from its pre-crisis high by the second quarter of 2011. *Eurostat Statistics in Focus*. Vol. 61/2011.
64. Eurostat (2014a). Glossary:Housing cost overburden rate. Available from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Housing\\_cost\\_overburden\\_rate](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Housing_cost_overburden_rate)
65. Eurostat (2014b) Housing Statistics. Available from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics)
66. Eurostat (2014c). People at risk of poverty or social exclusion. Available from: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion#Main\\_statistical\\_findings](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Main_statistical_findings)
67. Fankhauser, S. and S. Tepic. (2005). Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for transition countries. *European Bank of Reconstruction and Development Working paper*. No. 92. Available from: <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0092.pdf>
68. Federal Reserve Bank of San Francisco (2013). The New Era of Affordable Housing. *Community Investments Federal Reserve Bank of San Francisco*. Vol. 25. No. 1.
69. Fisher, A. (2012). London's housing crisis hotspots. *The Guardian DATABLOG*. Available from: <http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/aug/22/housingmarket-london-data>

70. Fitzpatrick, S. and M. Stephens (2009). The Future of Social Housing. *European Journal of Homelessness*. Vol. 3, pp. 347-351.
71. Freysson, L. and L. Wahrig (2013) General government expenditure in 2011 – Focus on the functions ‘social protection’ and ‘health’. *Eurostat Statistics in Focus*. Vol. 9/2013. Available from: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-13-009/EN/KS-SF-13-009-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-009/EN/KS-SF-13-009-EN.PDF)
72. Gee, L. and J. Dijol (2014). *Exemplary Financing Models from across the European Union*. Brussels: CECODHAS Housing Europe.
73. Gelebart, A. (2013). Trois millions de mal-logés en France: Le logement, un scandale à tous les étages. *20 minutes*. Available at : <http://www.20minutes.fr/societe/1275467-20140117-20140117-avoir-35-millions-mal-loges-france-cest-scandaleux>
74. Ghekiere, L. (2007). Le développement du logement social dans l’ Union européenne. *Caisse Nationale des Allocations Familiales*. Available from: <https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/PSF/094/RP94-LGhekiere.pdf>
75. Gibb, K. and C. Leishman (2011). *Delivering affordable housing in troubled times*. York: Joseph Rowntree Foundation (JRF).
76. Gibb, K, D. Maclennan and M. Stephens (2013). *Innovative Financing of Affordable Housing: International and UK Perspectives*. London: Joseph Rowntree Foundation. Available form <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/affordable-housing-finance-full.pdf>
77. Gold, J. and A. Kim (2011). Policy Brief: Another Kick in the Teeth: Loan Limits and the Housing Market. *Progressive Policy Institute*. Available from: <http://www.progressivepolicy.org/>
78. Golubchikov, O. (2011). *Climate Neutral Cities*. New York and Geneva: United Nations.
79. Golubchikov, O. (2012). *Green Homes: Towards energy-efficient housing in the UNECE region*. New York and Geneva: United Nations.
80. Golubchikov, O. and A. Badyina (2012). *Sustainable housing for sustainable cities a policy framework for developing countries*. Nairobi. UN-Habitat.
81. Government of the United Kingdom (2014). Improving the rented housing sector. Available from: <https://www.gov.uk/government/policies/improving-the-rented-housing-sector--2>
82. Government of Canada (2011). 2011 National Household Survey: Data tables. Available from: <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/dt-td/Lp-eng.cfm?LANG=E&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=0&GK=0&GRP=0&PID=0&PRID=0&PTYPE=105277&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2013&THEME=98&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=>
83. Greater London Authority (2014). Increasing housing supply. Available from: <https://www.london.gov.uk/priorities/housing-land/increasing-housing-supply>
84. Griggs, J. and P.A. Kemp (2012). Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes. *International Journal of Housing Policy*. Vol. 12, No. 4, pp. 391-412.
85. Gruis, V. and H. Priemus (2008). European Competition Policy and National Housing Policies: International Implications of the Dutch Case. *Housing Studies*. Vol. 23, No. 3, pp. 485-505.
86. Guerra, T. (2014). The Recommended Ratio of a House Price to Your Yearly Income. *Home Guides*. Available from: <http://homeguides.sfgate.com/recommended-ratio-house-price-yearly-income-44843.html>
87. Habitat for Humanity Hungary (2013). Social housing in the context of the rental sector in Visegrad countries. Available from: [http://www.habitat.hu/files/V4\\_booklet\\_20131018.pdf](http://www.habitat.hu/files/V4_booklet_20131018.pdf)
88. Hall, D. and K. Gibb (2010). *Increasing supply within the social rented sector*. York: Joseph Rowntree Foundation (JRF).
89. Hammar, M. (2014). Governments do inverst in rental housing. *Global Tenant: International Union of Tenants Quaterly Magazine*. Vol. April.
90. Harrington, B. E., B. Heyman, N. Merleau-Ponty, H. Stockton, N. Ritchie and A. Heyman (2005). Keeping warm and staying well: Findings from the qualitative arm of the Warm Homes Project. *Health & and Social Care in the Community*. Vol.13, pp. 259-267.
91. Hegedüs, J. (2009). Housing affordability issues in Eastern and Central European countries. *Paper presented at seminar on Housing, Social inclusion and the Economy Social Situation Observatory – Network on Income distribution and living conditions*. Brussels April 2009. Available from: <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/DEMHOW/B2.pdf>

92. Hegedüs, J. and R. Struyk (2005). *Housing Finance: new and old models in Central Europe, Russia, and Kazakhstan*. Budapest: Metropolitan Research Institute.
93. Herrero, S.T. and S. Bouzarovski (2014). Energy Transitions and Regional Inequalities in Energy Poverty Trends: Exploring the EU Energy Divide. *USAE Working Paper No. 14-193*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2537067> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2537067>
94. Heywood, A. (2012). How can we make housing affordable: new answers to an old question? *Housing Finance International*. Vol. Winter 2012. Available from: <http://www.housingfinance.org/uploads/documents/Editor's%20Introduction%20Winter%202012.pdf>
95. Houard, N. (2012). Social housing in Europe: the end of an era?. *MetropoliticsEU*. Available from: <http://www.metropolitiques.eu/Social-housing-in-Europe-the-end.html>
96. Houard, N. (ed.) (2008). *Social Housing across Europe*. Paris: Direction de L'information Légale et Administrative.
97. Houard, N. (ed.) (2011). *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*. Paris: La Documentation Française.
98. HUD - U.S. Department of Housing and Urban Development (2007). U.S. American Housing Survey (2007). Available from: <http://www.huduser.org/DATASETS/ahs/ahsdata07.html>
99. HUD - U.S. Department of Housing and Urban Development (2014a). *American Housing survey New AHS PUF Information on HUD-Assisted rental Housing*. Washington DC.: U.S. Department of Housing and Urban Development.
100. HUD - U.S. Department of Housing and Urban Development (2014b). Public Housing: What is public housing? Available from: [http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program\\_offices/public\\_indian\\_housing/programs/ph](http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/ph)
101. Hulín, M., V. Antolová, M. Martinkovič, L. Kovács and D. Knošková (2013). *Where is my home? Homelessness and Access to Housing among Asylum-Seekers, Refugees and Persons with International Protection in the Slovak Republic*. Kraków: Wydawnictwo Salwator.
102. Ichikawa, N. (2011). Environmental & Social Issues of EBRD Housing Projects. Available from: <http://ecahousingforum.eu/PDF/Session-Materials/Track-B/Environmental-Social-Issues-of-EBRD-Housing-Projects-by-Nobuko-Ichikawa.pdf>
103. IMF - International Monetary Fund (2011). Global Financial Stability Report. Durable Financial Stability: Getting There from Here. *IMF World Economic and Financial Surveys*. Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/pdf/text.pdf>
104. IMF (2014). Canadian Banks Safe and Sound, Housing Poses Risks. *IMF Survey. Financial Sector Assessment Program*. Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/pol020314a.htm>
105. Integrated Financial Engineering Inc (2006). Evolution of the U.S. Housing Finance System. A historical survey and lessons for emerging mortgage markets. *U.S. Department of Housing and Urban Development. Office of Policy Development and Research*. Available from: [http://www.huduser.org/publications/pdf/US\\_evolution.pdf](http://www.huduser.org/publications/pdf/US_evolution.pdf)
106. IEA - International Energy Agency (2014). International Energy Agency. Available from: <http://www.iea.org/>
107. IUT - International Union of Tenants (2012). Report of the activities of the International Union of Tenants 2010-2012. Available from: [http://www.iut.nu/Congress/2013/Report\\_of\\_Activities-2010\\_2012.pdf](http://www.iut.nu/Congress/2013/Report_of_Activities-2010_2012.pdf)
108. IUT (2014). *Global Tenant: IUT International Union of Tenants' Quaterly Magazine*, Vol. April, 2014.
109. JCHS - Joint Center for Housing Studies of Harvard University (2013a). *In The State of the Nation's Housing 2013*. Cambridge: JCHS.
110. JCHS - Joint Center for Housing Studies of Harvard University (2013b). *America's Rental Housing: Evolving Markets and Needs*. Cambridge: JCHS.
111. Kemeny, J., J. Kersloot, and P. Thalmann (2005). Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. *Housing Studies*. Vol. 20, No.6, pp. 855-872.
112. Kenna, P. (2005). *Housing Rights and Human Rights*. Brussels: FEANTSA.
113. Kenneth, N., Kuttner and Shim I. (2013). Can non-interest rate policies stabilise housing markets? Evidence from a panel of 57 economies. *Bank for International Settlements (BIS) Working Papers*. No. 433. Available from: <http://www.bis.org/publ/work433.pdf>
114. Kern, V. (2013). Social housing in Europe. *European Parliamentary Esearch Service*. Available from: <http://epthinktank.eu/2013/04/04/social-housing-in-europe/>
115. Kleinhans, R. and A. Kearns (2013). Neighbourhood Restructuring and Residential Relocation: Towards a Balanced Perspective on Relocation Processes and Outcomes. *Housing Studies*. Vol. 28, No.2, pp. 163-176.

116. Kleinhans, R. and M. van Ham (2013). Lessons Learned From the Largest Tenure-Mix Operation in the World: Right to Buy in the United Kingdom. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*. Vol. 15, No. 2, pp. 101-117.
117. Kotkin, J. (2013). America's Emerging Housing Crisis. *Forbes*. Available from: <http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2013/07/26/americas-emerging-housing-crisis/>
118. Krajewski, M., U. B. Neergaard and J. W. Gronden (2009). The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe: Between competition and solidarity. Hague: TMC Asser Press.
119. Krouse, S. (2012). Institutional investors turn to social housing. *Financial News*. Available from: <http://www.efinancialnews.com/story/2012-08-13/institutional-investors-turn-to-social-housing?ea9c8a2de0ee111045601ab04d673622>
120. Kuzenbayeva, D. (2009). PhD Thesis: *A study on the housing policy in the Republic of Kazakhstan*. Seoul: KDI School of Public Policy and Management.
121. Large European cities (2013). *Resolution for social housing in Europe*. Brussels: Large European cities.
122. Lawson, J. (2013). The use of guarantees in affordable housing investment—a selective international review. *Australian Housing and Urban Research Institute AHURI Positioning Paper No.156*.
123. Leckie, S. (2000). *Legal Resources for Housing Rights*. Geneva: COHRE.
124. Lipman, B., J. Lubell and E. Salomon (2012). *Housing an Aging Population: Are we prepared?* Washington D.C.: Center for Housing Policy. Available from: <http://www.nhc.org/media/files/AgingReport2012.pdf>
125. London Tenant Federation (2014). New Homes for Social Rent in London. Planning Resource. Available from: <http://planningresource.tumblr.com/post/5796924694/new-homes-for-social-rent-in-london>
126. Lux, M. (ed.). 2001. *Social Housing in Europe 2000. International Workshop Prague, October 6th - 7th 2000*. Prague: Sociologický ústav. AV ČR. 89 s. ISBN 80-85950-90-1.
127. Lux, M. (2003). Social Rental Housing in the Czech Republic Now and Tomorrow. In Lowe, S. and S. Tsenkova (eds.). *Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation?* Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
128. McDonald, H. (2014). Ireland's bailout may be over but its housing crisis is far from finished. *The Guardian*. Available from: <http://www.theguardian.com/world/2014/feb/23/ireland-predicted-26000-empty-properties-end-2014>
129. Ministry of Regional Development of the Republic of Kazakhstan (2014). Information about progress of "Affordable Housing – 2020". Available from: <http://minregion.gov.kz/eng/information-about-progress-of-affordable-housing-2020-program-implementation-in-2012/>
130. Moreau, S., A. Pittini, J. Cameron, J. Thorogood and D. Wood (2012). *Profiles of a Movement: Co-operative Housing around the World*. Brussels: CECODHAS Housing Europe and ICA Housing.
131. Navarro, M. (2013). 227,000 Names on List Vie for Rare Vacancies in City's Public Housing. *The New York Times*. Available from: [http://www.nytimes.com/2013/07/24/nyregion/for-many-seeking-public-housing-the-wait-can-be-endless.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/07/24/nyregion/for-many-seeking-public-housing-the-wait-can-be-endless.html?pagewanted=all&_r=0)
132. niDirect Government Services (2014). Supporting People Programme. Available from: <http://www.nidirect.gov.uk/supporting-people-programme>
133. Nieboer, N., S.Tsenkova, V. Gruis, and A. van Hal (2012). *Energy Efficiency in Housing Management: Policies and practices in eleven countries*. Abingdon: Routledge.
134. Nolan, A. (2006). Litigating Housing Rights: Experiences and Issues. *Dublin University Law Journal*. Vol. 28, pp. 145-171.
135. NYCHA - New York City Housing Authority (2014). About NYCHA Fact Sheet. The Waiting List for Public Housing. Available from: <http://www.nyc.gov/html/nycha/html/about/factsheet.shtml>
136. Oren, M., R. Alterman and Y. Zilbershatz (2014). Housing Rights in Constitutional Legislation: A conceptual classification. In P. Kenna (ed.). *Contemporary Housing Issues in a Globalized World*. Aldershot: Ashgate.
137. Osborne, H. (2014). Help to Buy assists 20,000 in its first year as house prices dip for March. *The Guardian*. Available from: <http://www.theguardian.com/money/2014/apr/30/help-to-buy-house-prices-dip>
138. Oxley, M. (2009). *Financing Affordable Social Housing in Europe*. Nairobi: UN-Habitat.
139. Oxley, M., M. Elsinga, M. Haffner and H. Van der Heijden (2010). Competition and Social Rented Housing, Housing, Theory and Society. Vol. 27, No. 4, pp. 332-350.

140. Pawson, H., J. Lawson and V. Milligan (2011). Social housing strategies, financing mechanisms and outcomes: an international review and update of key post 2007 policy developments: Report prepared for: Housing NSW Department of Families and Communities NSW Government. Sydney: City Futures Research Centre, University of New South Wales.
141. Peppercorn, I. and C. Taffin (2013). Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets. Washington D.C.:The World Bank. Available from <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-9655-1>.
142. Pittini, A. (2012). Housing affordability in the EU: Current situation and recent trends. CECODHAS Housing Europe's Observatory Research Briefing. Vol.5, No.1.
143. PMR (2011). Russian Construction Data: Construction and assembly output (value and year-on-year change), 2003-2010. Available from: [http://www.constructionrussia.com/Russian\\_Construction\\_Data.shtml](http://www.constructionrussia.com/Russian_Construction_Data.shtml)
144. Pogliani, L. (2013). *Key players in the Social and Affordable Housing provision in Italy*. Milano: Dipartimento di Architettura e Pianificazione DiAP.
145. Ponzio, I. (ed.) (2010). *Immigrant Integration Policies and Housing Policies: The Hidden Links*. Torino: Forum of International and European Research on Immigration (FIERI). Available from: <http://fieri.it/2011/03/16/immigrant-integration-policies-and-housing-policies-the-hidden-links/>
146. Priemus, H. and P. Boelhouwer (1998). Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities. *Urban Studies*. Vol. 36. No. 4, pp. 633- 645.
147. Radzimski, A. (2014). Subsidized mortgage loans and housing affordability in Poland. *GeoJournal*. Vol. 79, No. 4, pp 467-494.
148. Rakhlin, A. (2002). Social Housing in Russia. *Habitat International Coalition*. Available from: <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=1683>
149. Rhodes, M. and D. Mullins (2009). Market Concepts, Coordination Mechanisms and New Actors in Social Housing. *International Journal of Housing Policy*. Vol. 9, No. 2, pp. 107-119.
150. RICS (2011). *The Housing Sector - Household Consumption from a European Perspective*. London: RICS. Available from: [www.rics.org/research](http://www.rics.org/research)
151. RICS (2012). *Financial viability in planning RICS guidance note 1st edition (GN 94/2012)* London: RICS. Available from: [www.rics.org/standards](http://www.rics.org/standards)
152. RICS (2014). *Property in Politics Driving economic growth and building better communities*. London: RICS. Available from: <http://www.rics.org/Global/Property-in-Politics.pdf>
153. Rosenfeld, O. (2012). PhD Thesis: Governance of Relocation: an examination of residential relocation processes in Housing Market Renewal Pathfinder areas in England. London: University of Westminster. Available from: <http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/12565/>
154. Rosenfeld, O. (2013). Governance of Relocation: An Examination of Residential Relocation Processes in Housing Market Renewal Areas in England. *Housing Studies*. Vol. 28, No. 4, pp. 338-362. Available from <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/VCFw5ttXuEY>
155. Rosenfeld O. (2014). Main findings and recommendations from the draft UNECE Social Housing Study "Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges", 75th Session of the Committee on Housing and Land Management, October, 2014, Geneva, Switzerland.
156. Rosstat (2012). Federal State Statistics Service. Available from [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/en/main/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/main/)
157. Sambucini G. (2013). *Towards sustainable cities in the UNECE region*. Geneva: UNECE.
158. Scanlon, K. and C. Whitehead (2011). French Social Housing in an International Context. *OECD Economics Department Working Papers*. No. 862. Available from: <http://dx.doi.org/10.1787/5kgcd9s0q8f8-en>
159. Schwartz, M. and E. Wilson (2006). Who Can Afford To Live in a Home? A look at data from the 2006 American Community Survey. *US Census Bureau*. Available from: <http://www.census.gov/housing/census/publications/who-can-afford.pdf>
160. Sean, M. Hoskins, K. Jones, and N. E. Weiss (2013). An Overview of the Housing Finance System in the United States. *Congrational Research Service*. Availabe from: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42995.pdf>
161. Seidman, E., P. Swagel, S. Wartell. and M. Zandi (2013). *A Pragmatic Plan for Housing Finance Reform*. Washington D.C.: Moody's Analytics, Inc., The Urban Institute and The Milken Institute.
162. SFRB - State Housing Development Fund (2014). Establishment and administration of the State Housing Development Fund. Available from: <http://www.sfrb.sk/node/139>

163. Shelburne, R. (2009). The Global Economic Crisis and the Transition Economies. Paper presented at *Project LINK Conference Bangkok*. Thailand, October 2009. Available from: <http://projects.chass.utoronto.ca/link/shelburneoct2709.pdf>
164. Shostya, A. (2012). Ph.D Thesis: *The Effect of the Global Financial Crisis on Transition Economies: Which Initial Conditions Matter?* New York: New School University.
165. Stephens, M. and M. Norris (2011). Introduction to Special Issue: Comparative Housing Research. *International Journal of Housing Policy*. Vol. 11, No.4, pp. 333-336.
166. Stephens, M. (2013). Comparative Housing Research: A 'System-Embedded' Approach. In M. Stephens and N.Michelle (eds), *Meaning and Measurement in Comparative Housing Research*. Abingdon: Routledge.
167. Stephens, M., N. Burns, and L. MacKay (2002). *Social market or safety net? British social rented housing in a European context*. Bristol: The Policy Press.
168. Stothart, C. (2013). European politicians vote for social housing quotas. Inside Housing. Available from: <http://www.insidehousing.co.uk/european-politicians-vote-for-social-housing-quotas/6527344.article>
169. Tähtinen, T. (2003). Financing Social Housing in Finland. *Housing Finance International*. Vol. 17, No. 4, pp. 22-26.
170. The New Israel Fund (2014). Civil society wins public housing battle. *The New Israel Fund Initiative for Social Change*. Available from: <http://english.shatil.org.il/civil-society-wins-public-housing-battle/>
171. The World Bank (2012). 5th Global Housing Finance Conference: Housing Finance in Emerging Markets: Providing Shelter, Creating Jobs, Fuelling Growth. Available from: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23142505~menuPK:34482~pagePK:2524753~piPK:51421526~theSitePK:4607,00.html>
172. Thornhill, J. (2010). *Allocating social housing: opportunities and challenges*. Coventry: Chartered Institute of Housing.
173. Tosics, I. (2001). The mass give-away – lessons learnt from the privatization of housing in central and eastern Europe. *Eurocities Magazine*. Vol.14, pp. 15-16.
174. Tsenkova, S. (2005). *Trends and Progress in Housing Reforms in South Eastern Europe*. Paris: CEB.
175. Tsenkova, S. (2008). *Provision of affordable housing in UNECE Countries: policies and practices*. Nairobi: UN-Habitat.
176. Tsenkova, S. and M. French (2011). *Affordable Land and Housing in Europe and North America*. Nairobi : UN-Habitat.
177. UN (1948). *United Nations Universal Declaration of Human Rights*. Paris: United Nations. Available from: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>
178. UNCHS/ILO (1995). *Shelter provision and employment generation*. Nairobi and Geneva. United Nations.
179. UNECE (1996). *Country Profiles on the Housing Sector: Bulgaria*. Geneva: United Nations.
180. UNECE (1998). *Country Profile on the Housing Sector: Poland*. Geneva: United Nations.
181. UNECE (1999). *Country Profile on the Housing Sector: Slovakia*. Geneva: United Nations.
182. UNECE (2000). *Country Profile on the Housing Sector: Lithuania*. Geneva: United Nations.
183. UNECE (2001a). *Country Profile on the Housing Sector: Romania*. Geneva: United Nations.
184. UNECE (2001b). *ECE Strategy for a Sustainable Quality of Life in Human Settlements in the 21st Century*. New York and Geneva: United Nations.
185. UNECE (2002a). *Contry profile on the Housing Sector: Republic of Moldova*. Geneva: United nations.
186. UNECE (2002b). *Country Profile on the Housing Sector: Albania*. Geneva: United Nations.
187. UNECE (2002c) Report of the workshop on social housing, Prepared by the delegation of the Czech Republic and CECODHAS with the assistance of the UNECE secretariat. Committee on human settlements Sixty-fourth session (Geneva, 15-17 September 2003) (Item 4 (e) of the provisional agenda). Available from: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2003/hbp/hbp.2003.6.e.pdf>
188. UNECE (2003a). *Workshop proceedings 19-20 May 2003 in Prague: Workshop on social housing organized at the invitation of ministry for regional development of the Czech Republic in cooperation with European liaison committee for social housing (CECODHAS)*. Prague: UNECE. Available from: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/hmm/social%20housing/soc.hou.proceedings2003.pdf>
189. UNECE (2003b). *Guidelines on condominium ownership of housing for countries in transition*. Geneva: UNECE.
190. UNECE (2004a). *Country Profile on the Housing Sector: Armenia*. Geneva: United Nations.

191. UNECE (2004b). *Country Profile on the Housing Sector: Russia*. Geneva: United Nations.
192. UNECE (2005a). *Report UNECE Conference on Social Housing 28-30 November 2004 in Vienna*. Vienna: City of Vienna. Available from: <http://www.unece.org/index.php?id=11460#/>
193. UNECE (2005b). *Housing finance systems for countries in transition. Principles and examples*. Geneva: United Nations.
194. UNECE (2006a). *Guidelines on social housing. Principles and examples*. Geneva: United Nations.
195. UNECE (2006b). *Country Profiles on the Housing Sector - Serbia and Montenegro*. Geneva: United Nations.
196. UNECE (2007). *Country Profile on the Housing Sector: Georgia*. Geneva: United Nations.
197. UNECE (2008). *Country Profile on the Housing Sector: Belarus*. Geneva: United Nations.
198. UNECE (2010a). *Country Profile on the Housing Sector: Azerbaijan*. Geneva: United Nations.
199. UNECE (2010b). *Country Profile on the Housing Sector: Kyrgyzstan*. Geneva: United Nations.
200. UNECE (2011). *Country Profile on the Housing Sector: Tajikistan*. Geneva: United Nations.
201. UNECE (2013). *Statements of Ministers and Heads of Delegations at the Ministerial Meeting on Housing and Land Management, Geneva, 8 October 2013*. Geneva: United Nations. UNECE (2013b) *Proceedings 2012 UNECE Ministerial Conference on Aging 19-20 September 2012 in Vienna: Ensuring a society for all ages: Promoting quality of life and active aging*. New York and Geneva: United Nations.
202. UNECE (2014). *Workshop proceedings 4-5 February 2014 in Geneva: The Future of Social Housing Environmental and Social Challenges and the Way Forward*. Geneva: UNECE. Available from: <http://www.unece.org/index.php?id=33997#/>
203. UNEP (2013). *Sustainable Social Housing Initiative ( SUSHI ) Promoting Sustainability in Affordable Housing*. Nairobi: UNEP.
204. UN-Habitat (2009). *Concept Note on Affordable Housing and Housing Finance in the Face of the Global Financial Crisis for the Luncheon Meeting*. New York: UN-Habitat.
205. UN-Habitat and OHCHR (2009). *The Right to Adequate Housing*. Geneva: OHCHR. Available from: [http://www.ohchr.org/Documents/publications/Fs21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/publications/Fs21_rev_1_Housing_en.pdf)
206. UN-Habitat (2013a). *The state of European Cities in Transition 2013: Taking stock after 20 years of reform*. Krakow: Institute of Urban Development.
207. UN-Habitat (2013b). *Urban Planning for City Leaders*. Nairobi: UN-Habitat.
208. UN-Habitat (2014a) *The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1*. Geneva: United Nations. Available from: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)
209. UN-Habitat (2014b). *UN-Habitat initiative to fund pro-poor housing in six countries*. Nairobi: UN-Habitat. Available from: <http://www.citiesalliance.org/node/424>
210. UNHCR (2010). *Twenty New Apartments in Leskovac*. Available from: <http://www.unhcr.rs/en/resources/press-releases/twenty-new-apartments-in-leskovac.html>
211. UNHCR (2014). *Social Housing for Vulnerable Families*. Available from: <http://unhcr.ba/major-initiatives/ceb/>
212. USAID (2007). *Regional Synthesis Paper: Addressing Affordability of Utility Services in Urban Housing: Energy Efficiency Solutions. Alliance to save energy: Municipal Network for Energy Efficiency*. Available from: [http://www.ase.org/sites/ase.org/files/residential\\_ee\\_study\\_final.pdf](http://www.ase.org/sites/ase.org/files/residential_ee_study_final.pdf)
213. Weinrich, M. and J. Schudrowitz (2012). *Sustainable housing finance- an approach to get housing finance back on track. Housing Finance International*. Vol. 26, No. 4, p. 35.
214. Wellesley Institute (2013). *Toronto Housing Wait List Passes 90,000 Households, 165,723 People*. Available from: <http://www.wellesleyinstitute.com/housing/toronto-housing-wait-list-passes-90000-households-165723-people/>
215. Werczberger, E. and N. Reshef (1993). *Privatisation of public housing in Israel: Inconsistency or complementarity? Housing Studies*. Vol. 8, No. 3, pp. 195-206.
216. Whitehead, C. and K. Scanlon (eds.) (2007). *Social Housing in Europe I*. London: London School of Economics.
217. Whitehead, C. and K. Scanlon (eds.) (2008). *Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes*. London: London School of Economics.
218. Wides, B. (2006). *Investing in Low-Income Housing Tax Credits: A Sound Opportunity for Community Banks. Community Developments US Department of the Treasury*. Available from: <http://www.occ.gov/static/community-affairs/community-developments-investments/spring06/index.htm>

219. Wien International (2014). Vienna/EU: collecting signatures to protect social housing. Available from: <https://www.wieninternational.at/en/aktuell/vienna-eu-collecting-signatures-to-protect-social-housing-en>
220. Williams, P. (2013). Housing finance and the housing market; lessons from the UK?. *Housing Finance International*. Vol. Winter, pp. 21-26.
221. Williams, P., C. Whitehead, C. Tang, S. Monk, S. Holmans and M. Jones (2012). *Funding future homes: An evidence base*. Cambridge: Cambridge Centre for Housing & Planning Research.
222. WHO-World Health Organization (2011). *Environmental Burden of Disease Associated with Inadequate Housing*. Available from <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/environmental-burden-of-disease-associated-with-inadequate-housing.-summary-report>.
223. Yong Pang, S. (2013). *Housing Finance Systems: Market Failures and Government Failures*. New York: Palgrave Macmillan.





# UNECE 지역의 사회주택

모델, 경향, 과제

(사)새로운사회를여는연구원  
(사)한국도시연구소

서울시 마포구 독막로 229 민한빌딩 4층  
서울시 종로구 신문로1가 238번지 신문로빌딩 1006호  
문의 02-322-4692 / 02- 738-4292  
전자우편 edu@saesayon.org  
kocer@chollian.net  
홈페이지 www.saesayon.org  
www.kocer.re.kr



9 791195 472239  
ISBN 979-11-954722-3-9



비매품

93320