

# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 441

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

## 미국 커뮤니티 개발기구(CDCs)의 저소득층 주택공급 활동과 시사점

박미선 국토연구원 책임연구원

### 요 약

- ① 우리나라 주택정책도 주택재고 확충과 더불어 수요다변화에 따른 대량공급 방식의 한계 등에 따라 직접적인 공급자(provider) 역할을 해온 공공부문이 지원자(enabler)로 역할을 전환해가는 것이 필요
- ② 미국의 커뮤니티 개발기구(Community Development Corporations, CDCs)는 저소득층이 밀집하여 거주하는 지역사회에 기반을 두고 특히 저소득층 주택공급을 위해 활동해온 비영리 조직으로 미 전역에 약 4,600개가 활동 중
- ③ 이들 활동은 주택건설뿐만 아니라 저소득층을 위한 상업 및 산업용 개발과 신규 일자리 창출, 주택관련 교육 및 카운슬링, 커뮤니티 형성 등 물리적 측면의 주택공급 이외에 저소득층 자립지원을 다양하게 포함하고 있어 우리나라의 향후 저소득층 주택정책 방향 설정에 크게 참고됨

표 CDCs의 현황 및 주요 활동 요약

| 연도                       | 1988        | 1991   | 1994        | 1998      | 2005      |
|--------------------------|-------------|--------|-------------|-----------|-----------|
| CDCs 개수                  | 1,500~2,000 | 2,000  | 2,000~2,200 | 3,600     | 4,600     |
| 주택건설량(호수)                | 12.5만 호     | 32만 호  | 40만 호       | 65만 호     | 125.2만 호  |
| 상업 및 산업용 공간개발 면적(sq.ft.) | 1,600만      | 1,700만 | 2,300만      | 6,500만    | 1억 2,600만 |
| 신규 일자리 창출 개수             | 2만 6,000    | NA     | 6만 7,000    | 24만 7,000 | 77만 4,000 |

출처: National Congress for Community Economic Development.

### 주택정책 발전방향에 대한 시사점

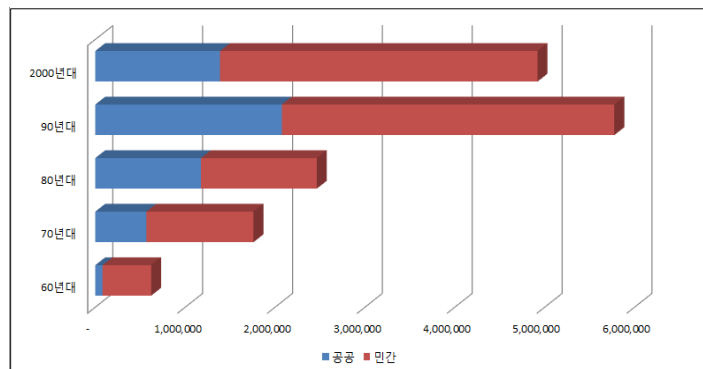
- ① CDCs와 같은 민간비영리 조직이 저소득층 대상으로 주택공급자 역할을 담당하게 되면 시장상황에 크게 영향 받지 않으면서 저소득층을 위한 주택공급을 안정적으로 확대해가는 데 도움이 될 것
- ② 자립 능력이 낮은 저소득층을 위하여 CDCs와 같은 조직이 물리적 지원 이외에 저소득층 주거환경 개선 및 각종 카운슬링 등 주택관련 서비스를 제공함으로써 저소득층 자립을 지원하는 것이 필요
- ③ 정부의 지원 필요성: 지역사회에 기반한 민간비영리 조직의 안정적인 재원확보와 역량강화를 위해서는 중앙정부가 정책을 통해 선도하고 자금을 지원하는 체계 구축이 필요

## 1. 기존 주택공급 체제의 한계와 변화 필요성

### ● 기존 주택공급 시스템의 특징

- 지난 50년간 우리나라 주택정책의 가장 중요한 목표 중 하나는 심각한 주택부족 문제를 해소하는 것이었음
  - 우리나라 주택공급 시스템은 단기간 내 대량생산을 위해 표준화된 유형과 규모로 주택을 공급하면서 주로 대형 민간업체에 의존하는 경향을 보임
  - 1970년대 436만 호에 불과한 주택수는 대량공급을 통해 2010년 기준 1,767만 호로 증가하여 양적인 측면에서의 주택부족 문제는 어느 정도 해소된 것으로 나타남
- 반세기 동안 표준화된 주택유형과 주택규모 제한 정책을 추진해온 결과 우리나라의 주거유형은 아파트 중심으로 변화하게 됨
  - 불과 30여 년 전인 1980년에는 전체 가구의 90% 정도가 단독주택에 거주하고 있었으나, 지난 20년간 공급된 주택 중 아파트가 77%를 차지하면서 2010년 현재 과반수에 가까운 가구가 아파트에 거주하는 주택유형 역전현상이 발생
  - 주택수요가 높던 시절에 소형주택공급을 확대하기 위한 수단이었던 소형주택 공급비율제도로 인하여 60㎡, 85㎡와 같은 임계점에 가까운 주택이 주로 공급되는 현상이 발생
- 주택공급 주체로서는 대형 업체에 의한 공급이 많이 이루어짐
  - 주택공급 주체는 공공부문과 민간부문으로 양분되어, 공공임대 주택 공급은 한국토지주택공사와 지방공사 등 공기업이 담당
  - 일반적인 주택은 주로 자본력과 기술력을 확보한 대형 주택건설 업체를 중심으로 대단위 아파트 건설로 추진됨
  - 1960년대부터 2010년까지 공급주체별 주택건설량을 보면, 공공부문이 전체 건설량의 약 1/3, 민간부문이 2/3를 담당한 것으로 나타남

그림 1 부문별 주택건설량 추이



## ● 주택공급 방식의 다원화 필요성

### ■ 다변화된 주택수요에 대응할 필요

- 아파트 위주의 주택공급과 일정 규모의 주택을 중심으로 한 기존의 주택공급 체제로는 주택유형과 주택규모의 다양화를 추진하는 수요에 대응하는 데 한계를 노정
- 분양주택에서는 특정규모(60㎡, 85㎡) 이외의 다양한 주택규모에 대한 수요에 대응하지 못하며, 공공임대주택의 경우는 주택규모를 지나치게 소형으로 한정하여 가구소요를 반영하지 못한다는 지적이 제기됨
- 주로 공급해온 대단위 아파트 단지 이외에도 다양한 형태의 주택공급이 필요한 상황임

### ■ 주택공급 주체의 다양화 필요

- 그동안 공공부문 또는 대형 주택건설업체 위주로 민간부문이 담당해오던 주택 공급방식의 한계와 다양한 주거수요에 대한 대응을 위해 소규모 민간비영리 조직을 활용한 주택공급이 필요
- 아파트 위주의 대규모 임대주택 단지 공급체제로는 다양한 주택수요와 지역별 시장상황 변화에 능동적으로 대응하기 어려움
- 경직된 주택공급체계를 지양하면서 취약계층 요구에 대응하는 방안으로 민간비영리 부문에 의한 주택공급을 적극적으로 검토할 필요가 있음

### ■ 공공부문의 역할 변화 필요성

- 주택을 양적으로 공급하는 일이 절대적으로 시급했던 시기에 공공부문이 해온 직접적인 공급자(provider) 역할에서 향후 주택재고 확충, 수요다변화, 대량공급 한계 등의 시장상황 변화에 따라 공공부문은 이제 지원자(enabler)로 역할을 재정립하는 것이 필요
- 미국의 경우, 지역사회 특히 저소득층 주거지를 기반으로 하는 커뮤니티 개발기구(Community Development Corporations: CDCs)가 주택의 공급자 역할을 담당하고 활발하게 활동하면서 저소득층 주거환경 개선, 커뮤니티 재생에 일조해오고 있음

## 2. 커뮤니티 개발기구(CDCs)의 생성과 주요 활동

### ● CDCs의 생성과 발전

- CDCs는 저소득층 커뮤니티에 기반을 두고 해당 지역사회를 위하여 운용되는 민간부문의 비영리 조직으로, 2005년 기준 미국 전역에 약 4,600개가 설립·운영되고 있음

- CDCs에 대한 최초 센서스 조사에서는 1988년 1,500개로 집계된 데 비해 3배수 증가로 괄목할 만한 성장을 이룸(1998년 기준 약 3,600개 수준)
- 이 기구의 주요 활동목표는 저소득층 커뮤니티를 위한 주택부문 환경의 개선 및 지원과 주민 역량강화를 들 수 있음

## ■ CDCs 생성

- 1966년 당시 뉴욕시 상원의원이던 로버트 케네디 의원이 브루클린에 위치한 Bedford-Stuyvesan 지역을 방문함
- Bedford-Stuyvesan지역은 1940년에서 1960년 사이 인구구조 급변으로 백인이 대다수(75%)이던 곳이 흑인 및 라티노 중심(85%)으로 급변하면서 실업증가, 지역사회 투자 하락, 공공서비스 부족 등의 문제로 쇠락하게 된 곳임
- 케네디 의원이 지역사회 지도자의 도움으로 Bedford-Stuyvesan Restoration Corporation이라는 재개발 조직을 설립한 것이 미국 최초의 CDC가 됨

## ■ CDCs의 발전

- 1960년대 형성된 CDCs는 점차 전문화하면서 활동영역을 확장해옴
- 1960년대에는 커뮤니티 활동가들이 CDCs 설립에 많이 참여하여 연방정부 자금원으로 Special Impact Program을 운용하기 시작하였고, 1970년대 들어와 수백 개로 증가한 CDCs는 특정지역에 대한 대출거부, 주거지 차별, 도시개발 문제 등으로 관심영역을 확대해감
- 1980년대에는 CDCs가 2천여 개로 급증하면서 점차 전문화되어 주택활동에 더욱 집중하게 되었고, 보다 주택분야 전문가로 구성되면서 미 전역을 대상으로 활동하는 중개기관(intermediaries)도 설립되어 CDCs에 대한 주택분야 자금 지원, 기술 및 정보제공이 이루어짐

## ● CDCs의 활동 범위와 활동 지역의 소득 수준

### ■ CDCs는 지역사회에 기반을 두고 활동하나 활동하는 공간적 범위도 다양함

- 단일 근린(neighborhood)을 위주로 활동하는 곳이 13%, 둘 이상의 여러 근린을 포괄하는 경우가 24%, 도시 차원의 활동범위를 갖는 곳이 29%임
- 카운티(county) 수준의 활동을 하는 곳도 13%, 카운티를 여럿 포괄하는 경우 및 주(State) 단위의 활동영역을 보이는 곳도 각각 14%, 5%인 것으로 나타남

### ■ CDCs가 활동하는 지역주민의 대다수(87%)는 지역중위소득 50% 이하 소득수준인 저소득층임

- 일반적으로 가구소득이 지역중위소득의 30~50% 이하인 경우는 빈곤층(very low income), 지역중위소득의 30% 이하인 경우는 극빈층(extremely low income)으로 간주됨

### 3. CDCs에 의한 주택공급 성과 및 역할

#### ● CDCs의 주택건설

##### ■ CDCs에 의한 주택건설 호수

- 1991~1994년 사이 CDCs에 의한 주택건설량은 연간 2.7만 호 수준이었으나, 1994~1998년 기간 동안에는 연간 6.2만 호로 증가하였고, 그 후 1998~2005년 사이에는 연간 8.6만 호 이상으로 급증
- 2005년 기준으로 CDCs가 건설 공급한 주택은 총 125만 호로 이 중 임대용으로 공급한 물량이 약 85만 호(69%), 자가주택이 약 40만 호(31%) 수준임
- 임대용은 대부분 도시지역에 있고(66.1만 호), 농촌지역에서는 임대용보다는 자가주택이 더 많이 공급됨(자가주택 20.6만 호, 임대주택 18.7만 호)

표 1 CDCs 주택공급 실적 및 유형별 분포

| 구분              | 도시지역         | 농촌지역         |
|-----------------|--------------|--------------|
| 공급량(총 125.2만 호) | 85.9만 호(69%) | 39.3만 호(31%) |
| 임대주택(비중)        | 66.1만 호(77%) | 18.7만 호(48%) |
| 자가주택(비중)        | 19.8만 호(23%) | 20.6만 호(52%) |

- CDCs에서 공급하는 주택의 수요층은 소득수준이 낮은 계층일 뿐만 아니라 장애인이나 노인 등과 같은 특수한 수요계층도 포함하고 있음

표 2 CDCs의 특수 수요계층에 대한 주택공급 현황

| 특수 수요층을 위한 주택공급(2005)      | 도시지역 CDC(%) | 농촌지역 CDC(%) |
|----------------------------|-------------|-------------|
| 장애인(Disabled)              | 36          | 21          |
| 노인(Elderly)                | 26          | 22          |
| 약물남용자(Substance Abuse)     | 11          | 4           |
| 후천성면역결핍자(HIV/AIDS)         | 11          | 2           |
| 홈리스 경험자(formerly homeless) | 27          | 13          |
| 출소자(returning prisoners)   | 4           | 1           |

- 직접적인 주택건설 이외에도 주택관련 활동으로 CDCs는 기존 주택 매입(CDCs의 62%가 수행), 재생(64%, rehabilitation), 주택개조 및 에너지효율화 사업(39%, Home repair/ weatherization), 건설관리(37%, construction management), 주택보존(13%, preservation), 자조주택(12%, self-help/sweat equity) 등을 수행함

- 주택건설실적이 증가한 것은 CDCs의 수적 증가와 함께 주택건설에 따른 이점이 작용하였기 때문
  - 1990년대 이후 CDCs의 수 자체가 급증하고, CDCs의 대부분(약 90%)은 1호 이상의 주택을 건설하거나 건설자금을 지원하였음
  - 1990년대 중반에 비해 CDCs의 역량이 증가하고 저소득층 커뮤니티의 저렴한 주택을 위한 자금원이 상대적으로 풍부하게 된 것도 주요 원인이 됨

## ● 주택 이외의 활동으로 상업용 시설 개발 및 일자리 창출, 소액 대출, 커뮤니티 형성을 추진

- 상업용 시설 등 개발
  - 1990년대 중반까지는 CDCs의 상업시설 개발 활동이 미미하였으나 1998년 조사에서 30% 이상이 상업 및 산업 시설 개발에 참여하고 있음이 밝혀졌고, 2005년에는 거의 절반(45%)으로 참여가 늘어남
  - 이는 특히 커뮤니티 시설로서 육아보육시설, 학교, 체육시설, 문화센터, 커뮤니티 센터, 노인시설의 수요에 직접 대응하거나 이러한 시설의 개발에 참여를 요청받아 활동하였기 때문임
- 일자리 창출과 소액대출
  - 2005년 기준 CDCs가 창출한 일자리는 총 77.4만 개 수준으로 1998년 이후 순증가분이 52.7만 개로 나타남
  - 1990년대에 들어와 빈곤퇴치 전략(poverty-fighting strategy)의 하나로 소액대출을 통해 커뮤니티 내의 자생적 기업을 돕고, 저소득가구의 자산형성을 지원(2005년 기준 대출실적: 약 15억 달러)
- 커뮤니티 형성
  - CDCs는 커뮤니티 형성과 출소자 사회진입 프로그램 등으로 커뮤니티 지원활동을 수행하거나 서비스 주체가 되며, 지역사회의 다양한 조직도 연계
  - 커뮤니티 형성 활동으로 가장 많은 것은 자가소유자를 위한 카운슬링(59%), 자금 사용, 금전관리 및 신용 관련 카운슬링(54%), 저소득층을 위한 각종 교육 및 직업 관련 훈련 활동(53%) 등임
  - 기타 커뮤니티 형성 활동으로 커뮤니티 구성, 임차인 대상 카운슬링, 청소년 프로그램, 주거지원서비스, 직업 기술 훈련, 홈리스 서비스, 노인 프로그램, 긴급 식료품 지원, 교통지원, 지역사회 안전활동, IDA 지원, 문화·보건·건강활동 지원, 마약 방지, 이민자 지원, 출소자 사회진입 프로그램 등이 있음



표 3 CDCs의 현황 및 주요 활동 요약

| 연도                       | 1988        | 1991   | 1994        | 1998      | 2005      |
|--------------------------|-------------|--------|-------------|-----------|-----------|
| CDCs 개수                  | 1,500~2,000 | 2,000  | 2,000~2,200 | 3,600     | 4,600     |
| 주택건설량(호수)                | 12.5만 호     | 32만 호  | 40만 호       | 65만 호     | 125.2만 호  |
| 상업 및 산업용 공간개발 면적(sq.ft.) | 1,600만      | 1,700만 | 2,300만      | 6,500만    | 1억 2,600만 |
| 신규 일자리 창출 개수             | 2만 6,000    | NA     | 6만 7,000    | 24만 7,000 | 77만 4,000 |

출처: National Congress for Community Economic Development.

## 4. 우리나라 주택정책 발전방향에 대한 시사점

### ● 저소득층 대상 주택공급 주체로 민간비영리 조직 포함 방안 강구

#### ■ 민간비영리 업체에 의한 주택공급의 한계

- 저소득층을 위한 주택공급의 주체는 공공부문이거나 공적 자금을 지원받은 민간업체들에 의해 이루어져왔으며 대부분 대규모로 건설 공급됨
- 최근에는 공공부문이 기존 주택을 매입하거나 전세하는 형식으로 도시 내 소규모로 저소득층을 위한 주택을 공급하고 있으나 민간비영리 조직에 의한 주택공급은 쉽지 않은 여건

#### ■ 저소득층을 위한 지속적인 주택공급 실적

- CDCs를 통해 공급되는 주택량은 미국 전체 주택공급량에 비하면 미미하지만 증가추세이며, 시장상황과 상관없이 저소득층 주택공급에 기여함
- 1991~1994년 미국 주택건설량(단독 및 다가구 주택 완공량) 대비, CDCs 주택공급량은 1% 수준에 불과하였으나, 1994~1998년 동안에는 2%, 최근 1998~2005년 사이에는 그 비중이 4% 수준으로 증가

#### ■ 지역밀착형 저소득층 주택공급 주체로서의 가능성

- 미국의 경우에서 보듯이 미국 전반적으로는 1990년대 중반 이후 지속적으로 주택 완공량이 축소되는 추세와는 달리 CDCs의 저소득층을 위한 주택공급은 오히려 증가함
- 이렇게 CDCs를 통한 주택공급이 시장의 상황에 따라 공급량이 축소되지 않고 저소득층 주거안정에 기여하고 있는 것을 보면, CDCs와 같이 지역에 기반한 민간비영리 조직이 새로운 주택공급 주체로서 가능성이 있음을 알 수 있음
- 우리나라에서도 공공 또는 대형 민간업체에 의한 공급이라는 이원화에서 벗어나 소규모 민간업체를 활용한 지역밀착형 저소득층 주택공급을 적극적으로 검토할 때임

## ● 주택공급 외의 저소득층 주거지 환경개선 및 주택관련 서비스 제공 수요에 대응

- 저소득층을 위한 주거 관련 서비스 제공 미미
  - 우리나라에서 저소득층을 위한 주택공급은 공공부문에서 주도적으로 담당하여 민간부문에서 공적 자금 지원을 통한 주택 공급, 주거지개선, 주거 관련 서비스 제공은 미미한 수준
  - 물론 주거복지센터와 같은 조직이 지역사회를 기반으로 CDCs와 비슷한 성격의 서비스를 제공하고 있으나, 자금의 안정성 측면 및 주택공급 능력 측면에서 아직 불안한 측면이 많음
- 물리적인 주택공급 이외에 소프트한 서비스를 제공하는 CDCs
  - CDCs 활동의 특징으로는 주택의 물리적인 공급 이외에도 저소득층의 주거지 개선, 금융과 신용 관련 카운슬링, 각종 주거지원서비스, 커뮤니티 형성과 관련된 복합적인 주거서비스를 제공하면서 자립이 어려운 저소득층을 위한 다양한 서비스 제공자로 기능함
- 저소득층 주거문제에 대응하는 소프트한 서비스 수요에 대응
  - 우리나라에서도 저소득층을 위한 다양한 주거지원서비스 제공의 필요성이 매우 높음. 민간부문에서 활동하는 비영리 조직들은 지역사회 저소득 주민의 주거문제에 대해 누구보다 더 잘 인식하고 있고 적시에 대응할 수 있는 장점이 있으며, 주거지 개선에도 기여하므로 이들 조직에 대한 지원방안을 고려할 필요

## ● 중앙정부의 지원 및 역할수행 방향

- 자금능력 및 재정적 안정성이 취약한 민간부문 주택 관련 조직
  - 저소득층을 위하여 다양한 주거지원서비스를 제공하는 조직들은 자금동원능력, 재정적 안정성 측면에서 상당히 취약한 구조
- 중앙정부의 적극적인 역할 필요
  - 미국에서 연방정부의 지원이 CDCs의 활동에 큰 역할을 하는 것에서 볼 수 있듯이, 안정적인 자금의 확보가 조직활성화에 큰 역할을 담당함. 우리나라에서도 지역사회 기반 민간비영리 주택조직의 확대 및 역량강화를 위해서는 중앙정부에서 긴 비전을 가지고 자금지원을 위한 체계를 구축해야 할 것

---

박미선 국토연구원 주택토지연구본부 책임연구원 (mspark@krihs.re.kr, 031-380-0294)