

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 589

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

미국의 자조 주택마련 프로그램(SHOP)

강미나 국토연구원 주택정책연구센터장

요약

1 자조 주택마련 프로그램(Self-Help Homeownership Opportunity Program: SHOP)은 무주택 저소득가구의 노력에 기반한 내 집 마련 프로그램

- 무주택 저소득가구가 스스로 자기 집을 짓는 노동에 참여한다는 점에서 큰 의의
- 정부보조금 활용, 토지신탁 활용, 지자체의 보조금 혹은 기여, 지역 여러 단체의 기여 등 다양한 협력을 통해 지역 내 저렴주택을 민·관·지역주민이 함께 공급하고 지역발전에 노력
- 저소득가구에게 자조주택은 주거비 경감, 자녀들의 안정적인 학업, 지역사회 안착, 건강한 커뮤니티 형성 등의 큰 효과가 있으므로 공공임대주택 공급과 병행하여 지속적으로 확대 공급할 필요

2 지역사회에 적합한 사업유형의 선택, 지역사회 공감대 형성, 다양한 지역단체의 협력, 체계적인 계획과 관리, 지역사회와 신규가구의 융합 노력이 성공요인

- 지역특성에 맞는 '자기주도형 모델' 활용과 효율적이고 잘 수립된 주택공급계획, 철저한 건설교육과 관리감독, 자원의 공동사용과 참여 가구들 간의 팀워크 활용
- 다양한 기술과 능력을 가진 사람들을 팀으로 구성하여 상호 보완이 될 수 있도록 조직 구성
- 지역 서포터즈의 활발한 참여와 신규 가구의 지역 서포터즈 활동을 유인하여 커뮤니티 조화 유도

정책방안

- ① 자조주택 활성화를 위해서 중앙의 계획과 지원, 지역사회 공감대 형성 및 다양한 지역단체와 주민의 협력 등이 필요
- ② 지역사회에서 활동할 수 있는 지역사업체 발굴과 양성, 지속적인 관리가 될 수 있는 커뮤니티 중심의 사업 구상과 다양한 단체의 협력 유도
- ③ 저소득가구의 소득과 상환능력을 반영한 장기금융지원 마련, 다양한 금융기관이 협력하여 장기대출 지원, 교육과 모니터링을 통하여 회전기금으로 선순환할 수 있도록 함

1. 미국의 자조 주택마련 프로그램(SHOP) 개요

미국의 자조 주택마련 프로그램(Self-Help Homeownership Opportunity Program: SHOP)은 저소득가구가 스스로의 노력으로 저렴한 주택을 마련할 수 있도록 하는 주택공급정책

- SHOP는 주택도시국(Department of Housing and Urban Development: HUD)의 머큐니티 계획 및 개발을 위한 프로그램 중 하나로, 1996년 주거기회 프로그램 확장 법안(Housing Opportunity Program Extension Act) Section 11에 의거하여 시작됨
- 목적은 스스로의 능력으로 집을 구입할 능력이 안 되는 가구나 개인에게 사치스럽지 않은 집을 제공
- 중앙/지방정부, 비영리단체 및 영리단체, 금융회사, 지역자원봉사 등의 협업을 통하여 시장가격보다 저렴한 주택을 지역에 제공하여 지역을 함께 발전시킨다는 특징이 있음
 - 중앙정부는 토지와 인프라 시설 설치 등을 위한 보조금을 제공하고 지방정부는 필요한 토지와 설비를 제공, 비영리단체 등이 주택공급을 담당, 자금의 일부는 컨소시엄으로 함께 참여한 금융회사가 낮은 금리로 장기대출, 집을 구입하고자 하는 가구나 개인은 주택건설에 일정시간 자원봉사(평균 30시간 이상)로 참여
- SHOP는 저소득가구에게 거주안정과 지역사회에 안정적인 정착, 금전적 부담 경감의 효과가 있으며 지역 사회에도 건강하고 조화로운 커뮤니티 형성의 효과가 있음

미국의 SHOP 운용 기준

- HUD는 저소득가구를 대상으로 자조주택을 건설·공급할 만한 능력과 경험이 있는 지역 비영리단체를 우선하여 보조금을 주고,
 - HUD는 보조금에 대한 공시(프로그램 기준, 기술 기준과 요청사항, 응모자들의 자격 기준과 펀드를 활용한 활동의 범위, 기준 등을 명시)와 주택공급자 선정의 역할을 담당
- ※ 보조금 신청자격은 적어도 지난 2년간 30채 이상의 주택을 완공한 경험이 있는 지역 비영리단체나 컨소시엄
- ※ 따라서 실제로는 지자체, 비영리 종교단체, 비영리 지역토지신탁회사, 지역 영리단체, Habitat 등이 신청하거나 이를 단체가 금융회사 등과의 컨소시엄 형식으로 보조금을 신청
- 보조금은 주택건설을 위한 땅 구입과 인프라시설 공급(한 채당 1만 5천 달러를 초과할 수 없음), 행정비용(보조금의 20%까지 가능)으로 사용이 제한
- 공급하는 주택은 거주에 적절하고 안전하고 위생적이며 사치스럽지 않아야 하며 안전 기준에 적합하여야 하고 시장공급 가격보다 저렴한 가격으로 저소득 주택구입자에게 공급되어야 함

2. 미국의 자조주택 공급사례

캘리포니아, 레드우드 시티(California, Redwood City) SHOP 사례

사업 개요

- 레드우드 시티는 샌프란시스코 만 인근지역으로 택지가 비싸고 주택가격이 비싼 지역(연소득 기준 중간 소득이 9만 1,500달러, 지역의 중위 주택가격이 70만 달러)
 - 도심 내 범죄의 온상이던 낡은 아파트 단지를 재개발하여 36채의 타운하우스 단지를 신규로 조성하고 저소득가구에게 공급
 - 레드우드 시티정부가 220만 달러 가치의 토지를 Peninsula HFF(건설공급주체)에 기부하고 1만 2천 명의 자원봉사자, SHOP 보조금 지원, Habitat 기구, 지역 서포터즈 등이 협력
- 자원봉사자 참여
 - 주택구입가구는 1년에 500시간 이상 노동에 참여해야 하고 주로 주말, 휴일, 그리고 휴가를 이용해서 참여, 8가지 모듈훈련[건설현장에서 안전교육, 이웃관계 및 소통방법, 예산, 커뮤니티 안전, 보험, 주택관리, 자가보유자연합(Homeowner Association Training: HOA)] 교육을 이수
 - 한 번에 8채를 동시에 완성하도록 인력과 자재를 공급하여 매일 25~50명의 자원봉사자가 주 5일 (화~토요일) 건설에 참여

※ 일반적으로 Habitat 자조주택은 한 번에 한 채를 건설하고 주 2~3일 노동

특징

- 레드우드 프로젝트의 성공요인은 대규모의 자원봉사자 조직과 활용에 있음
- 동시에 많은 인력풀을 가동(1만 2천 명 이상의 노동자)하기 위해 자원봉사자와 지역서포터즈의 활용, 각 건설단계마다 관리자와 스텝을 효율적으로 구성하여 일의 효율을 높이고 비용을 절감

표 1 자금 조성과 운용

(단위: 천 달러)

자금 조성	금액	운용	금액
레드우드 시티(토지 기부)	2,284	토지	2,284
SHOP 교부금(1999년과 2001년)	344	설계와 허가	586
연방주택(저렴주택 프로그램 대출)	397.5	건설 직접비	4,939
캘리포니아 주택자금 협회	64.4	건설 노동비(자원봉사)	1,931
커뮤니티 지원	4,719.1		
자원봉사자와 기부자의 노동	1,931		
소계	9,740	소계	9,740

주: 시간당 인건비는 14달러로 환산

텍사스, 힐다고 카운티(Texas, Hildago county) SHOP 사례

사업 배경

- 힐라고 카운티는 텍사스와 멕시코 국경 인근의 멕시코계 미국인이 많이 거주하는 곳으로 기본적인 거주 기반시설이 갖추어져 있지 않은 지역(상설 상하수도, 도로포장, 배수, 이동식 급수시설, 전화선 등이 갖추어져 있지 못함)
- 농장에서 일하는 계절노동자들로서 연평균 4,500~1만 3,500달러의 소득수준(지역 중간 소득의 약 15~20%에 해당), 이들 중 30% 이상이 최저주거수준에 미달하는 거처에 거주
 - 신용기록이 없고 신용불량으로 일반적인 주거지원프로그램에 지원을 할 수 없는 상황
 - 주택을 보유했더라도 고리의 채무관리증서에 매어 있어서, 채무가 완전히 이행되기까지 주택개발업자들이 소유권을 보유하고 있고, 대출 이자율이 높아서(18% 이상) 파산 및 주택의 재판매로 이어지는 경우가 많음

사업 개요

- 자조주택 구입가구 선정기준: ① 가구규모는 4~7인 가구, ② 가구소득은 연평균 4,500~1만 3,500달러, ③ 최저주거기준에 미달하는 거처에 거주하거나 과밀주택에 거주, ④ 매달 100달러씩 갚을 수 있는 가구
- 주택개발업자로부터 저가의 토지 매입: 교부금 상한선 이상에 해당하는 토지 매입금액은 참가자들이 나누어서 지불, 개발업자로부터 공원을 조성하고 커뮤니티센터를 지을 수 있는 토지를 기부 받음
- 대출 프로그램: 주택 한 채당 평균적으로 총 비용이 3만 7,500달러 소요(건축비용 2만 7,500달러, 토지대금 1만 달러)되므로 평균 가구당 매달 100달러를 상환하도록 하고 상환액이 가구소득의 15%를 넘지 않도록 하며, 계절노동자가 많으므로 실업상태일 때에는 조건부로 상환할 수 있도록 하여, 채무불이행이 5% 미만에 이르는 성과를 달성
 - ※ 토지매입, 건축자재, 기반시설공급과 관련된 모든 비용을 포함하여 1만 달러까지 무이자로 20년~25년 상환의 모기지 대출을 받음
- 저렴주택 건설 방법: 사업시행기관 (Proyecto Azteca) 관리자의 관리감독 하에 참가자들은 중앙의 작업장에서 건설작업을 하고, 완성 후 개별 사이트로 주택을 이동해서 설치

그림 1 저렴주택 건설 모습



출처: Marguerite Casey Foundation, Proyecto Azteca: Building Homes and Community in Texas, <http://caseygrants.org/proyecto-azteca-building-homes-and-community-in-texas/> [2016.10.27. 검색]

특징

- 중앙에서 주택을 함께 건설하고 개별 사이트로 이동 설치하는 방법은 교육, 건설, 자재구입의 효율성을 높이는 효과가 있었으며, 여성을 포함하여 많은 참가자들은 건설현장에서 배운 기술을 활용하여 직업을 얻게 되는 효과가 있었음
- 주택공급 사업기관은 커뮤니티 조성을 위한 전반적인 일을 담당하는 역할로서 더 의의가 있음

워싱턴주, 리벤워스(Washington, Leavenworth) SHOP 사례

사업 개요

- 리벤워스 카운티는 레크리에이션 용도의 토지로 둘러싸여서 토지가 비싼 지역으로 비영리독립 기독교 기관인 Upper Valley MEND(Meeting Each Need with Dignity)가 지역토지신탁사인 SHARE(Securing Homes on Affordable Real Estate) Community Land Trust를 결성하고, 과수원 부지를 매입하여 주택을 건설
- 지역토지신탁의 역할
 - 지역토지신탁은 지역커뮤니티의 이익을 위한 비영리기관을 관리하는데, 특히 지역주민 중 구매력이 낮은 주민을 위한 택지와 주택을 제공하는 역할을 담당
 - 빈 땅을 구매하고 주택건설사를 고용하거나, 토지와 건물을 한꺼번에 구매하는 방식의 사업을 수행
 - 토지는 사업방식에 상관없이 토지신탁회사의 소유로 토지 위에 건축된 주택만 소유자에게 영구히 판매하는 형태로 운영
- 주택이 건설된 택지는 주택구입자에게 장기대여(일반적으로 99년 동안)되고 계약이 갱신될 수 있으므로, 주택구입자나 상속자는 원하는 기간 동안 그 집에 거주할 수 있으며 상속도 가능
 - 구입자가 주택을 판매하고자 할 때 SHARE 위원회가 정하는 감정가격의 상한(구입 시 주택가격에 중간 소득 증가율만큼 더한 가격)에서 주택을 판매할 수 있음
 - 지역토지신탁회사는 주택건설과 지역사회의 연결을 공고히 하는 역할을 담당: 회원이 수백 명으로 신규 주택구입자와 기존 거주자들이 사회적·경제적으로 고립되지 않도록 지원하는 역할을 담당
- 지역토지신탁에서 판매하는 주택은 시장가격보다 더 낮은 가격으로 판매하지만 주택만 판매하고 택지는 장기임대하는 형태의 거래에 대한 저항이 있었으며, 이를 룰모델과 성공사례를 활용하여 극복

특징

- 다양한 중앙과 지역사회의 자금을 활용하여 사업자금을 조달하고 주택구입자의 부담을 경감
 - SHARE 사업자금은 교부금과 개별 기부로 충당: 개별 기부금은 주로 중앙대출은행 저렴주택 프로그램 (the Federal Home Loan Bank Affordable Housing Program), 워싱턴 주 주택신탁기금, 워싱턴 주의 커뮤니티 발전 포괄보조금(Community Development Block Grant: CDBG)으로 조성

- SHOP 기금, 자산회사(Seattle-based Impact Capital, Washington State Housing Trust Fund Monies)의 선개발 대출, 카운티 정부로부터 인허가 및 건축물 개발관련 수수료의 기부, 시정부의 상하수도 연결 제공, 워싱턴 주에서 리번워스 시에 제공하는 CDBG 교부금을 시에서 제공 받아 운용
- 개별 주택구입자는 Section 502에 의해서 계약금이 없는 영구 모기지 금융을 받음

표 2 미국의 자조주택 운영사례와 특징

사례지역	사업수행 주체	특징
캘리포니아, 레드우드 시티	Peninsula HFH (Peninsula Habitat for Humanity)	• 토지가 비싼 도심지역의 노후아파트단지를 다중주택으로 재개발
텍사스, 힐다고 카운티	Proyecto Azteca	• 멕시코계 미국인들의 거주지역에서 횡행하는 고리의 채무관리증서에 대해 노동참여를 통하여 문제해결에 접근
워싱턴주, 리번워스 카운티	SHARE(Securing Homes on Affordable Real Estate) Community Land Trust	• 토지신탁과 노동참여를 결합하여 택지가격이 비싼 지역에 저렴주택 공급

3. 정책적 시사점

자조 주택마련 프로그램은 무주택 저소득가구의 주거안정을 위한 한 가지 대안

- 무주택 저소득가구가 스스로 자기 집을 짓는 노동에 참여함으로써 자립과 자조의 의지를 고취시킨다는 점에서 큰 의의가 있음

그림 2 자조 주택마련 프로그램 시행 모습



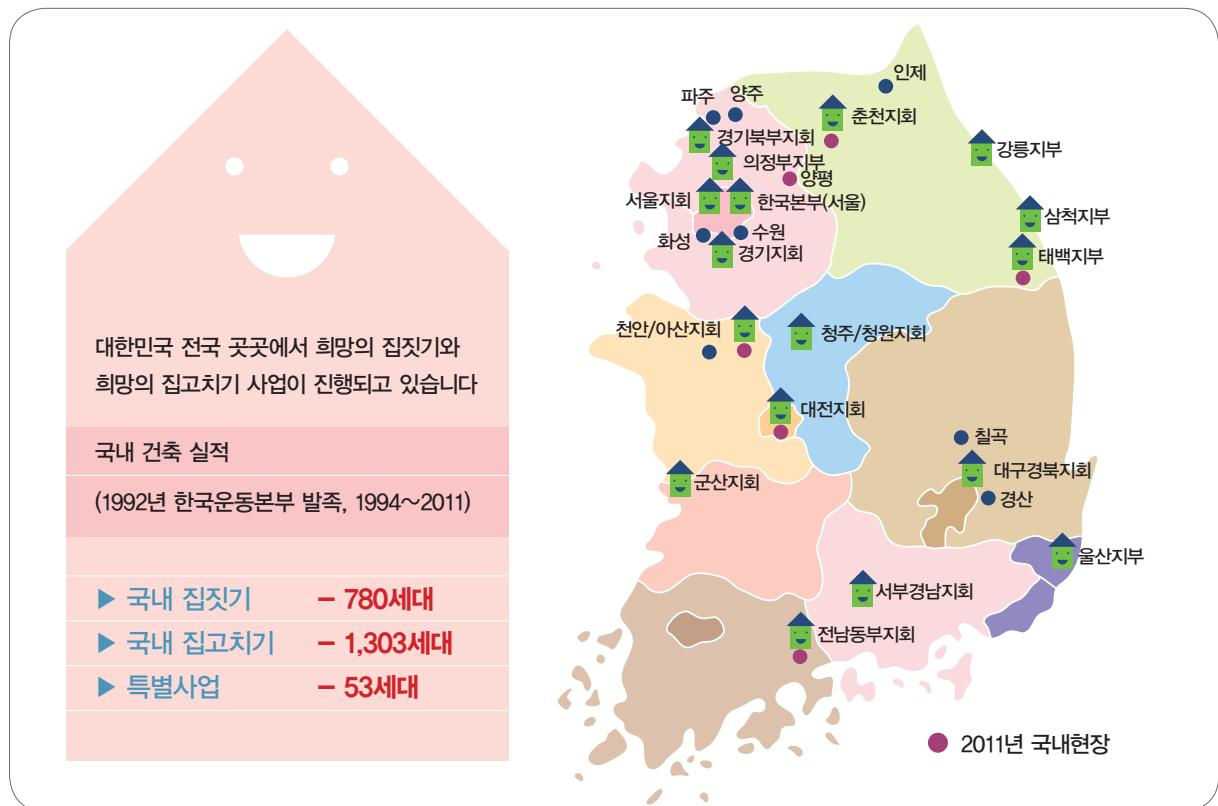
출처: HAC. Technical Assistance Is the Essential Ingredient to Self-Help Housing. <http://www.ruralhome.org/sct-information/rural-voices/rv-digital/161-rvsu-2015/1189-technical-assistance-is-the-essential-ingredient-to-self-help-housing>. [2016.10.27. 검색]

- 일방적인 시혜자의 입장이 아니라 스스로의 노력에 기반한 내 집 마련 프로그램
- 정부보조금 활용, 토지신탁 활용, 지자체의 보조금 혹은 기여, 커뮤니티의 기여 등 다양한 협력을 통해 지역 내 저렴주택을 민·관·지역주민이 함께 공급한다는 데 의미가 있음
- 저소득가구에게 자조주택은 주거비 경감, 자녀들의 안정적인 학업, 지역사회 안착 등의 큰 효과가 있으므로 공공임대주택 공급과 병행하여 지속적으로 확대 공급할 필요가 있음

자조주택은 집, 이웃, 그리고 꿈을 짓는 프로그램

- 자조주택 건설과 보유는 스스로의 집을 마련하는 것 이외에 커뮤니티를 함께 조성하고 스스로 그 구성원이 된다는 것, 그리고 이것이 장기적인 꿈을 이룰 수 있는 토대가 된다는 데 큰 의의가 있음
- 자조주택 구입가구는 이웃, 커뮤니티 참여 교육 등을 의무적으로 받고, 커뮤니티 서포트의 의무가 있으므로 단지 자기의 집을 갖는다는 것 이상으로 기존 지역주민과 함께 커뮤니티를 만드는 사업임

그림 3 한국의 자조주택 건설 사례: 희망의 집짓기(한국 해비타트)



출처: <http://www.slideshare.net/>

자조주택 활성화를 위해서는 체계적인 계획과 지원이 필요

- 저렴한 자조주택 공급에는 택지 조성, 건축자재 마련, 건축기술 습득 및 훈련, 노동력 제공과 인력 관리, 안전 관리, 자금 운용, 장기신용대출 및 장기자산관리, 커뮤니티 조성, 교육, 홍보 등의 여러 가지 단계가 있으며, 각 단계마다 지역과 상황에 적합한 방법과 담당 기관, 협력체 등이 필요함

- 마중물이 될 수 있는 중앙의 지원과 명확한 사업기준으로 지속적인 사업이 될 수 있어야 하며, 국가 및 지자체, 토지신탁, 지역금고, 지역서포터즈 등이 협력하여 지역발전에 노력해야 함
- 장기적인 프로세스인 만큼 장기관리가 가능한 기관과 지원이 필요하며 지역사회와 신규 구입자가 융합 될 수 있도록 체계적으로 관리가 필요
- 성공요인은 지역사회에 적합한 사업유형의 선택, 지역사회 공감대 형성과 다양한 지역단체의 협력, 효율적이고 잘 수립된 주택공급계획, 철저한 건설교육과 관리감독, 자원의 공동사용과 참여가구들 간의 팀워크
 - 지역특성에 맞게 '자기주도형 모델'(직접 문제를 제기하고 해결책을 모색하도록 하는 방법)을 활용
 - 다양한 기술과 능력을 가진 사람들을 팀으로 구성하여 상호 보완이 될 수 있도록 조직 구성

특히 저소득가구의 소득과 상환능력을 반영한 장기금융지원이 필요

- 장기저리대출의 주택금융 지원은 저소득가구에게 삶의 책임감을 더 많이 요구하고 실제로 주택마련이 가능하도록 도와주는 역할을 하므로, 상환능력을 반영하여 금융지원방안 마련이 필요
 - 저소득가구에게 장기 신용을 제공하는 기관이 지속적으로 신용제공 업무를 할 수 있도록 저소득가구 대상 자산관리 관련 교육, 신용보증뿐 아니라 가구에 대한 장기적인 모니터링, 그리고 기관에 대한 인센티브 제공 등이 필요
 - 여러 금융기관과 지역커뮤니티가 함께 신용제공의 역할을 담당해야 할 것임
 - 도중에 상환을 포기하지 않도록 독려하고 관리하여, 회전기금으로 선순환할 수 있어야 함

참고문헌

- HAC, Technical Assistance Is the Essential Ingredient to Self-Help Housing. <http://www.ruralhome.org/sct-information/rural-voices/rv-digital/161-rvsu-2015/1189-technical-assistance-is-the-essential-ingredient-to-self-help-housing>. [2016.10.27. 검색]
- Marguerite Casey Foundation, Proyecto Azteca: Building Homes and Community in Texas. <http://caseygrants.org/proyecto-azteca-building-homes-and-community-in-texas/> [2016.10.27. 검색]
- United State Government Accountability Office. 2014. Housing Finance System : A Framework for Assessing Potential Changes.
- U.S. Department of Housing and Urban development. 2005. A guide to Using Self-Help Homeownership Opportunity Program Funds.
- U.S. Department of Housing and Urban development. 2013. Programs of HUD: Major Mortgage, Grant, Assistance and Regulatory Programs.
- www.rurlacap.com
- www.self-helpcu.org
- www.self-help.org
- www.selfhelphousingspotlight.org
- www.slideshare.net/
- www.youtube.com/self-help

강미나 국토연구원 주택·토지연구본부 주택정책연구센터장(mnkang@krihs.re.kr, 031-380-0349)

