

# 독일 뮌헨 믹스: 부담가능주택과 소셜 믹스의 연계\*

## A Munich Mix: Integrating Affordable Housing with the Social Mix in Germany

이천재 Lee Cheonjae\*\*

### Abstract

This study aims to investigate policy tools related to the Munich Mix in Germany and to present the direction of development of affordable housing policies for achieving the social mix in Korea. It shows that the municipality has focused on urban development and land use planning tools to attain the two objectives of housing construction and reduction in construction costs. The second major finding is that the housing policy was considered as an axis of social policy, especially in association with full financial support for families with children. Third, the Munich Mix accommodated market expectations, but it is also co-creating social value and transformation through policy interventions. Taken together, these findings suggest several courses of action for affordable housing and the social mix in Korea, including collaborative governance through public-private partnerships (PPP), the need for a new philosophy of housing policies with inclusive designs, and new financing models for affordable housing construction. However, despite the government’s continuing efforts in Munich, it still does not seem to be enough for them to solve the housing problems due to (1) a lack of aggressive policy intervention to pursue housing and rental price stability, (2) insufficient supply of publicly-owned vacant lands for housing construction, (3) delay in resolving the issues of land expropriation and compensation, (4) the placing of an excessive financial burden and redemption on the private sector, and (5) a chronic issue of housing provision.

Keywords: Housing Policy, Land Policy, Affordable Housing, Social Mix, Munich Mix

## I. 서론

### 1. 연구 배경 및 목적

뮌헨은 독일 남부 바이에른주에 위치한 도시로, 숙련 노동자들이 국내외에서 지속적으로 유입되는 유럽 경제의 중심지 중 하나이며, 2015년 이후 난민과 독일 내 급격한 출산율 증가까지 더해져 독일 내 다른 도시

와 비교했을 때 인구학적으로 매우 역동적인 도시이기도 하다(Kinigadner, Wenner and Bentlage et al. 2016; Baleo 2019).

하지만 전 세계 많은 대도시와 같이 주택 공급이 매우 부족하고 토지 가격이 높아 주거 안정성이 낮다. 뮌헨 내 주택 공급이 급격히 늘어나는 수요를 감당하지 못하는 것이다. 최근 한 조사에 따르면 독일에서 주거비용이 가장 높은 도시는 뮌헨으로 나타났다. 독

\* 본 논문은 LH 토지주택연구원 2019년 “국외 신진연구자 지원사업”의 지원을 받아 수행된 내용을 수정·보완한 것임.

\*\* 국토연구원 부연구위원 | Associate Research Fellow, Global Development Partnership Center, Korea Research Institute for Human Settlements | cheonjae.lee@krihs.re.kr

일 뮌헨은 인구의 3/4 이상이 임대주택에 거주하며 중산층도 주택을 구매하기 어려운 상황이다. 수십 년간 신규 건물의 건축과 유지비용이 늘어났고, 오래된 건물 또한 개보수와 기반시설 유지관리 비용 부담이 급격히 늘어났다. 실제로 2017년부터 2019년까지 주거용 건물의 토지가격이 18.5% 상승했으며, 신축 아파트와 기존 아파트 가격 또한 각각 23.1%와 16.9% 상승했다. 그뿐만 아니라 평균 임대료는 4.1% 상승했다(City of Munich 2020a). 이러한 주거비용 증가세는 수년간 지속되어 뮌헨에서는 소득 수준에 맞는 주택을 찾기가 쉽지 않다.

독일 뮌헨에서는 1989년부터 주택 정책(Wohnen in Munchen: WiM)을 시행하고 있다(City of Munich 2017). '뮌헨 믹스(Munich Mix)'라고 불리는 원칙의 목적은 부담가능주택의 공급을 통해 사회 전 주거 계층이 혼합된 사회 공간을 만드는 것이다. 도시 내 전 소득계층을 위해 소득 수준에 맞는 다양한 스펙트럼의 주택을 공급해 도시 인구의 사회적 균형을 지탱하고자 노력하고 있다. 다시 말하면, 소득 계층별 부담가능주택의 공급을 통한 소셜 믹스의 유지가 뮌헨 주택 정책의 토대라고 볼 수 있다.

최근 우리나라에서도 주거복지정책의 새로운 대안으로서 주거복지 로드맵 2.0이 제시되었고, 기존 저소득층의 임대주택 공급에만 초점을 맞춘 주거복지정책을 더욱 넓은 계층으로 확대해야 한다는 논의가 활발히 이루어지고 있으므로 뮌헨 믹스가 우리나라에 주는 시사점을 알아보려고 한다. 인위적으로 사회 주거 취약계층을 혼합하려는 정책이 아닌 시장 포용적 접근을 통해 모든 주거 계층에 대한 주거선택권과 기회를 동등하게 제공한다면 우리나라에서도 소셜 믹스를 달성할 수 있다. 이를 위해서는 민간 부문과 중앙정부 그리고 지방자치단체의 긴밀한 협력이 필수적이다.

따라서 본 연구는 '소득 계층별 부담가능주택의 공급을 통한 소셜 믹스의 유지'를 주택 정책의 핵심으로 삼고 있는 독일 뮌헨의 정책 수단을 자세히 검토해 시사점을 도출하고자 한다. 이를 통해 향후 한국의 소셜 믹스 실현을 위한 부담가능주택 정책 발전 방향을 제시하고자 한다.

## 2. 연구 범위 및 방법

본 연구는 뮌헨 믹스의 정책적 토대인 부담가능주택을 위한 정책 수단과 소셜 믹스를 대상으로 하고자 하며, 본 연구의 시간적 범위는 독일 뮌헨의 제5차 주택 정책(WiM VI)이 적용되는 2017년부터 2021년까지로 한정했다.

먼저, '부담가능주택'은 기능적 측면에서 사회임대주택의 하부시장 혹은 임대주택과 가격이 저렴한 주택 구매를 위한 중간(매개)시장에 있다고 볼 수 있으며(Gibb 2011), 경제적인 관점에서는 가계소득 대비 주거비용 지출로 주거 가능한 주택 또는 생산 비용 대비 비싸지 않은 주택을 부담가능주택으로 정의하고 있다(Worthington 2012, Glaeser and Gyourko 2003). 독일의 여러 도시에서는 1990년대 중반부터 '포용 주택 정책(Baulandmodelle)'을 시행하고 있다. 이는 정부가 계획 고권을 통해 부담가능주택을 시장주도 프로젝트에 포함하려는 시도로 볼 수 있다. 이를 통해 부담가능주택의 공급 확대와 소득계층의 혼합이라는 두 가지 정책적 목적을 동시에 달성하고자 하는 것이다(Calavita et al. 1997; Hansson 2018). 따라서 독일의 부담가능주택은 저소득층부터 중산층까지 다양한 소득계층을 포용하는 준 시장적 형태의 주택으로 정의하고자 하며, 본 연구에서는 저소득층을 위한 주택 정책에 초점을 맞추기보다는 최근 새롭게 주거 소외 혹은 취약계층으로 주목받고 있는 중산층을 위한 주택

정책을 중점적으로 검토하고자 한다.

다음으로, '소셜 믹스'는 한 지역에서 직업, 가구, 국적, 나이 등의 이질적인 인구 구조와 주택 소유 여부(자가임대), 주택 유형 및 가격 등의 주택 구조의 결합을 의미한다(Alves 2019). 본 연구에서는 앞서 설명된 개념을 뮌헨 믹스의 맥락과 목적에 부합할 수 있도록 소셜 믹스를 도시 공간에서 거주자의 사회·경제적 다양성을 확보하고 공공, 민간 임대 및 자가 점유 등의 주택 소유 구조를 혼합하기 위한 정책적 개입으로 정의하였으며(Fincher, Iveson, Leitner and Preston 2014), 이는 정부가 어떠한 조치도 취하지 않았을 때보다 도시 지역이 최소한 사회·공간적으로 '덜' 분리되도록 유도할 수 있는 방식의 공공 정책으로 간주하고자 한다(Andersson, Brama and Holmqvist 2010). 따라서 본 연구에서는 '뮌헨 믹스'를 도시 공간의 다양성을 확보하고, 급속한 공간적 분리를 막기 위한 당국의 정책적 철학 및 개입으로 정의하고자 한다.

2019년 기준 뮌헨의 인구는 바이에른주의 11.3%를 차지하고, 2000년 이래 뮌헨의 인구는 22.6% 증가하였다(City of Munich 2021). 또한 뮌헨 시민 4명 중 1명은 현재 독일 시민권을 보유하고 있지만, 외국인의 뿌리를 가지고 있다. 2018년 말 기준 뮌헨에 거주하는 외국인의 비율은 27.6%(약 42만 명)이며, 약 180

여 국가에서 온 이민자들이 거주하고 있다(City of Munich 2018).

2020년 뮌헨의 1인당 구매력은 32,913유로로서, 구매력 지수가 베를린(94%), 쾰른(102%), 슈투트가르트(108%), 프랑크푸르트(109%), 함부르크(111%)보다 월등히 높은 138%로 조사되었다(<Table 1> 참조). 뮌헨은 독일에서 두 번째로 큰 대학도시로서 2008년 이래 뮌헨의 경제성장률과 고용률은 각각 65.4%와 28.9%로 집계되었다. 특히 디지털 관련 산업과 ICT 분야의 활발한 청년 고용이 도시의 경제성장에 기여하고 있다. 이와 더불어 뮌헨시는 2024년까지 학교 및 보육시설 증대(41.2%), 주택 건설(15.7%), 토지와 건물의 취득(9.9%), 도로 기반시설 확충(7.0%) 등 사회 기반시설 및 주거개선 사업에 상당한 예산을 투입할 예정이다(City of Munich 2021). 특히, 사회기반시설 확충과 주거 개선에 대한 과감한 투자는 도시 가격 상승과 주택 공급 부족으로 이어지는 악순환의 고리를 끊고자 하는 뮌헨시의 정책적 의지를 반영한다고 볼 수 있다.

연구 방법은 독일 뮌헨의 주택 정책 개요와 뮌헨 믹스와 관련된 주요 정책적 동향 분석을 위한 탐색적 사례 연구 방법과 뮌헨 믹스와 관련된 세 가지 주요 정책 수단에 관한 내용을 상세하게 검토하는 기술적

Table 1\_A Key Socio-economic Statistics of Munich, Germany

Criteria	Germany	Bavaria	Munich Metropolitan Region	City of Munich
Surface area (in km <sup>2</sup> )	357,100	70,550	25,548	310
Population in 2019 (millions)	83.17	13.12	6.16	1.48
Population growth since 2000 (in %)	1.1	7.3	13.3	22.6
GDP in 2018 (in €)	3,388.2	616.7	330.3	116.6
Economic growth since 2008 (in %)	60.1	71.9	74.0	65.4
Employees registered for social security in 2020 (millions)	33.32	5.68	2.77	0.89
Employment growth since 2008 (in %)	18.9	24.3	27.0	28.9
Unemployment rate in 2020 (in %)	5.9	3.6	3.6	4.5

Source: City of Munich 2021, 5.

(descriptive) 사례 연구 방법을 채택하였다. 또한 자료의 수집은 부담가능주택과 소셜 믹스와 관련된 국내외의 연구 논문과 제6차 뮌헨 주택정책(Wohnen in München VI, WiM VI), 뮌헨 믹스(Münchener Mischung), 뮌헨 모델(München Modell), 사회적으로 동등한 토지이용을 위한 규제(Sozialgerechten Bodennutzung: SoBoN), 개념적 임대주택(Konzeptionellen Mietwohnungsbau: KMB)와 연관된 논문, 도서, 정책 및 연차보고서, 신문 기사, 인터넷 웹페이지 등을 통해 주로 이루어졌다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구

많은 국가에서는 도시 계층 분리(urban segregation)와 슬럼화(ghettoization) 등을 막기 위해 부담가능주택의 충분한 공급을 위해 노력하고 있다. 이를 위해 경제, 사회, 지역 결속력을 강화하는 정책을 함께 추진하고 있다(Ponce 2010). 전통적으로 소셜 믹스는 사회 소외 계층의 생활환경 개선을 위한 정책 수단으로 인식되었다. 그러나 최근 유럽에서 시행되고 있는 주택 정책에서는 도시 성장에 중추적인 역할을 하는 소득 중하위층의 부담가능주택 수요를 충족시키기 위한 노력이 지속되고 있다. 이들을 대상으로 한 주택 공급을 통해 부동산 가치 상승으로 소셜 믹스가 달성될 수 있다고 보는 것이다. 하지만 임대주택의 공급이 여전히 매우 부족한 상황에서 소셜 믹스 정책은 오히려 중산층의 사회 주택에 대한 기회를 박탈시킴으로써 새로운 불평등과 공간적 계층 분리를 촉진하는 결과를 가져온다(Bricocoli and Cucca 2016). 같은 맥락에서 Marom and Carmon(2015)는 런던과 뉴욕의 주택 정책을 사례로 들며, 주택의 가격 적정성, 부담가능주택 공급에 대한 시장 의존성 증가, 그리고 중하위 소득계층을 위한 주택 정책에서 중산층 이상을 위한 주택 정책으로의 점진적 변화를 비교·분석해 부담가능주택 정책은

시장지향성과 소셜 믹스라는 정책적 목적이 결합한 형태임을 밝혀냈다.

Nzau and Trillo(2021)는 포용 주택(inclusionary housing) 정책을 주택의 가격 적정성과 사회통합을 달성하는 데 도움을 주는 지역 정책의 핵심으로 간주했다. 특히, 미국 캘리포니아주의 산타모니카(Santa Monica)시가 운영하는 ‘부담가능주택 공급 프로그램’ 사례를 통해 민간 주도 부담가능주택의 공급이 약 15% 이상 증가하였고, 부동산 시장 메커니즘을 활용한 토지이용 정책과 계획이 부담가능주택 공급을 증가시키고 효과적인 이웃 간 사회통합의 기회를 달성하는 데 도움이 될 수 있다고 밝혔다. Costarelli, Kleinhans and Mugnano (2019)는 대학생, 청년층, 사회취약계층, 난민 등 다양한 사회 계층 결합을 목적으로 하는 새로운 부담가능주택 프로젝트 사례를 분석하였다. 네덜란드의 광역 대도시의 임대기반 소규모 사회 주택 프로그램인 ‘Magic Mix(MM)’와 이탈리아의 대도시 지역에서 부담가능주택을 구하는 데 어려움을 겪고 있는 주거복지의 사각지대에 있는 주택 소외계층을 위한 ‘Hosing Sociale(HS)’ 프로젝트를 통해 소셜 믹스 개념을 담론, 대상, 관행, 제도, 도시축소의 다섯 가지 측면에서 새롭게 조명하고, 설득력 있는 증거를 제공하였다.

한편, 국내에서는 박미선(2020)이 부담가능주택 공급을 통한 사회적 통합을 목적으로 하는 미국의 포용 주택정책과 제도를 소개하였으며, 특히 포용적 지구제라는 계획 고권 활용 사례를 통해 지자체가 민간 부문을 강제하거나 유인책을 부여하는 법률적, 행정적 정책 수단 등을 면밀하게 검토하였다. 또한 국내에서는 부담가능주택의 공간적 특성 분석과 공급 프로그램 그리고 자금조달 방법의 검토를 위한 호주, 영국, 프랑스, 네덜란드, 독일 등의 다양한 해외 사례 분석을 통한 연구가 이루어진 바 있다(이진경 2009; 장

경석, 허윤경, 김형민, 김성진 2009; 이혜리, 유석연 2014; 박은철, 남원석, 김수경, 오근상 2016; 유성희, 장교식 2018; 박원석 2018; 2020). 한편, 소셜 믹스와 관련된 연구는 물리적 환경의 결합만을 고려한 정부 주도 소셜 믹스 정책의 실효성에 대해 비판적 연구와 패널 자료 등을 활용한 소셜 믹스 단지 거주 만족도, 영향요인, 자기효능감 등과 관련된 실증분석(공윤경 2016; 오정석, 천현숙 2020; 안용진, 김주현 2019; 강승엽, 이숙중 2020; 박청호, 김지환, 구자훈 2017)이 주로 이루어졌다.

살펴본 바와 같이, 부담가능주택과 소셜 믹스에 관한 연구는 국외에서 각 국가의 지역별 사례 분석을 통해 활발히 이루어지고 있지만, 국내에서는 부담가능주택과 소셜 믹스 연구가 분절적으로 이루어지고, 연구 분야도 매우 한정적임을 알 수 있다. 특히 부담가능주택 공급을 통한 사회통합의 달성이라는 정책적 관점에서 볼 때, 거시적인 국가 정책에 대한 접근보다는 미시적인 지역 정책 차원에서 연구를 진행하는 것이 더 구체적이고 실질적인 정책 메커니즘과 시사점을 도출하는 데 유용할 것이다. 따라서 모든 주거 계층에 대한 주거 선택권과 기회를 동등하게 제공함으로써 소셜 믹스와 사회통합 도모를 목적으로 하는 독일의 ‘뮌헨 믹스’ 사례를 구체적으로 분석하는 것은 현시점에서 적절하다고 판단한다.

### III. 뮌헨의 주택정책과 뮌헨 믹스

#### 1. 뮌헨 주거 문제의 양상과 정책체계

뮌헨의 주택 시장은 현재 주택 수급 결정요인의 변화 외에도 교외화, 도시 내 이주, 인구 변화, 경제성장, 도시 개발 계획 및 사회 주택 정책의 변화 그리고 지자체의 급격한 재정 부담 증가 및 세원 감소와 같은

다양한 변화에 직면해 있다(Friedrich and Piesch 2007). 먼저, 뮌헨 주택 시장의 특징은 주택 수요와 공급 차원에서 검토해 볼 수 있다. 주택 수요는 가구의 규모, 구성, 사회·경제적 여건과 관련이 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 뮌헨의 인구는 지속해서 늘고 있고, 독일 내 다른 도시 및 바이에른주에서 뮌헨 노동시장으로의 인구 유입과 유학생 등 외국인 비율도 꾸준히 증가하고 있다. 이에 따라 주택 수요도 급속히 늘고 있다.

한편, 1인 가구의 증가, 이혼, 자녀의 독립 등으로 인해 뮌헨은 2000년 약 550만 가구에서 2019년 650만 가구로 증가했지만 동일 기간 2인 이상 가구 수는 미미한 것으로 나타나고 있다(Bavarian State Office for Statistics 2020). 이러한 가구 규모의 확대는 결국 뮌헨의 주택 수요 증가로 이어지며 뮌헨의 주거상황은 상당히 열악해졌다. 가구 소득 증가 또한 큰 관련이 있다. 뮌헨의 1인당 실소득은 2019년 기준 30,734 유로로 지난 20년간 꾸준히 증가하며, 2000년 대비 약 9,000유로 상승하였다. 특히, 뮌헨에서는 고소득층의 증가와 상대적으로 안정적인 최빈곤층의 비율, 저소득층의 감소, 그리고 중산층의 안정성 등 여러 특징이 주택 수요에 영향을 주고 있다(Friedrich and Piesch 2007). 1인당 주거 공간의 크기 증가뿐만 아니라(1999년 36.3㎡→2020년 43.4㎡), 뮌헨의 임대료 및 주택 가격 상승과도 밀접하게 연관되어 있다. 주거 공간의 확대는 뮌헨에서 부담가능한 소형주택의 공급이 적은 것도 한 원인이라 볼 수 있다(City of Munich 2019). 2019년 뮌헨의 기존 주택과 신규주택의 평균 매매가는 각각 1㎡당 7,200, 8,650유로였으며, 평균 임대료 또한 각각 1㎡당 18.67유로, 20.37유로로 매우 높게 나타난다. 즉 가용 토지의 부족으로 인해 주거용 건물의 토지가격이 상승하였고, 결국 뮌헨의 임대료 또한 매우 큰

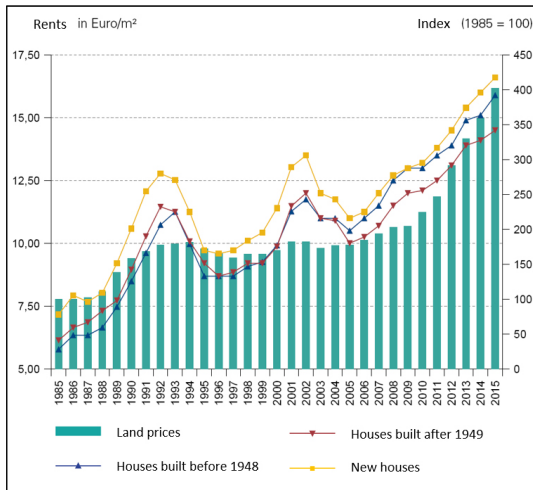
폭으로 상승하고 있다. 1992년과 2002년에 뮌헨의 임대료는 정점을 찍었고, 이는 앞서 살펴본 바와 같이 최근까지도 임대료가 지속해서 상승하는 경향을 보인다(<Figure 1> 참조).

이에 따라 저소득층 가구는 뮌헨에서 거주가 어려운 실정이다. 중산층 또한 독일 내에서 주택 및 거주 비용이 가장 비싼 도시인 뮌헨에서 부담이 가능한 주택을 구매하는 것 또한 쉽지 않다. 예를 들어, 뮌헨 중심가에 위치하며, 3개의 방에 욕실과 부엌 그리고 발코니가 있는 주택 공급은 수요와 비교해 턱없이 부족하다. 이는 뮌헨에서 전 소득계층이 주택 부족으로 심각한 사회·경제적 영향을 받는 것으로 간주할 수 있다. 이러한 주택 시장의 팽창은 뮌헨뿐만 아니라 뮌헨 근교에도 영향을 미치고 있으며, 지역 인구와 취업자 수가 꾸준히 증가하고 있기에 뮌헨의 주택 문제가 광역적인 문제로까지 확대되고 있다. 주택의

공급은 기존의 주택 물량과 신규주택 건설과 연관성이 있다. 뮌헨의 주택 누적 물량은 808,000채이며, 매년 약 7,500여 채의 신규주택 물량이 공급되고 있다. 또한 2019년에는 건축허가가 이루어지는 11,000건의 주택 중 7,100채가 완공되었다(City of Munich 2019). 뮌헨의 신규주택은 주로 2인 이상 가구를 중심으로 공급되고 있으며, 신규주택 중 90%가 이에 해당한다. 오랜 기간 뮌헨의 주택 공급은 넘치는 수요를 충족시키지 못했다. 따라서 뮌헨의 주택난은 더욱 심해졌고, 주택 가격 또한 지속해서 상승할 수밖에 없어 신규주택 공급이 매우 절실한 현실이다. 따라서 뮌헨은 최우선으로 주택 문제를 해결하기 위해 다양한 주택을 공급하는 정책을 마련하고 있다. 특히 뮌헨 주택 정책의 핵심 과제 중 하나는 부담가능한 주택을 유지하고, 공급을 늘리는 데 있다. 실제로 최근 몇 년 사이 뮌헨의 건축허가 및 준공 건수를 늘리기 위한 정책을 실행하고 있다.

뮌헨시는 연간 주택 건설 목표를 상향 조정하는 제6차 주택 정책(WiM VI)을 개정, 시행하였다. 뮌헨의 주택 정책은 주택 공급과 안정을 위한 전략적 프레임워크를 수립·제시한다. 신규주택, 특히 정부에서 보조금을 지급하는 주택 공급이 이 정책의 최우선 과제이다. 또한 뮌헨시 도시개발 지침과 원칙 그리고 뮌헨믹스의 조성 및 유지 등이 주택 정책의 바탕을 이룬다. 지난 27년간 뮌헨 주택 정책을 통해 약 157,000채의 주택이 뮌헨에 공급되었다. 원칙적으로 뮌헨의 주택 정책은 5년간 유효하며, 제5차 주택 정책은 2012년부터 2016년까지 ‘주택 공세(Wohnungsbauoffensive)’를 모토로 약 8억 유로의 예산을 집행하였다. 특히, 개념적 임대주택(KMB) 정책이 처음 도입되었고, 지역 주택조합은 2018년부터 연간 1,250채의 주택을 건설하기 위해 향후 10년간 2억5천만 유로를 추가로 지원받게 되며, 이는 뮌헨의 부담가능한 주택 공급을 위한 자금 조달

Figure 1 \_ Trends in land Price and Rent Changes in Munich



Note: Munich's housing construction has resulted in a significant increase in rent. Looking at the rental cycle over the past 10 years, rents have risen considerably in 1992 and 2002, far exceeding 2015 considering current economic factors.  
Source: City of Munich 2017, 17.

차원에서 지원이 결정되었다(City of Munich 2017).

새로운 정책은 2017년부터 2021년까지 5년간 적용되며, 신규주택의 지속적인 공급을 목표로 하였다. 2017년 이전까지는 연간 3,500가구의 신규주택 공급을 목표로 하였지만, 새롭게 개정된 제6차 주택 정책에서는 연간 신규주택의 목표 공급량은 약 4,500가구로 1,000가구가 증가하였다. 또한, 기존의 주택 공급 예정 물량을 고려할 때 연간 총 8,500가구의 신규주택이 공급될 예정이며, 이 중 약 25%에 해당하는 2,000가구는 저소득 및 중산층에게 초점을 맞춘 부담 가능주택이 포함된다. 제6차 주택 정책의 주안점은 임금 상승을 반영하기 위한 뮌헨 모델의 소득 한도 증가, 뮌헨 믹스의 구현을 위한 소득 구간 맞춤형 프로젝트 추진, 주택 물량공급 확대를 위한 건축허가 확대, 2030년까지 61,000채의 주택 공급을 위해 압축개발, 재건축 및 신규 건설 등을 포함하는 장기 주거개선 사업전략(LaSie) 시행, 개념적 임대주택(KMB)의 영구 도입, 도시 토지 개발에 대한 '개념 입찰제' 도입, 부담 가능주택의 공급 목표량 증가, 저소득층을 위한 모든 주택 공급 프로그램은 '뮌헨 주택(Munich Housing)'으로 통일함으로써 주택 공급체계의 간소화, 투명성 강화를 위한 부담가능주택의 새로운 자금 지원 모듈 도입, 신규주택에 대한 에너지효율 기준 유지, 에너지 효율성을 높이기 위한 주택 개선 사업의 확대, 주택의 지속적인 유지관리를 위한 법률 체계 도입 등으로 요약할 수 있다(City of Munich 2017). 제6차 뮌헨 주택 정책 프로그램은 다양한 세부 정책 및 소득, 수요층에 따라 유연하게 적용될 수 있으며, 주로 자녀가 있는 가정, 저소득 및 중산층, 난민을 포함한 무주택 가구, 구직자나 학생, 협동조합 및 건축 조합, 도시 취업자 등을 포함하고 있다. 또한 저소득 가구를 위한 프로그램인 연방정부 지원 기반의 EOF(Income-oriented Promotion), 뮌헨 주택(Munich Housing), Living for All

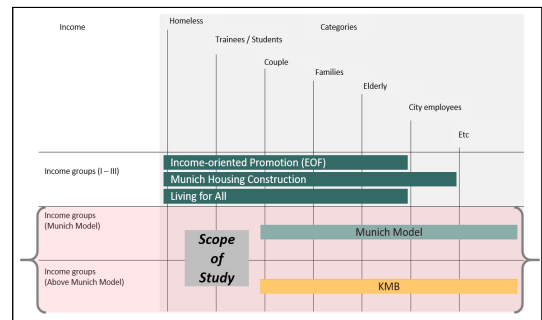
과 주로 앞선 3가지 프로그램에 해당하지 않는 중산층을 위한 뮌헨 모델과 개념적 임대주택(KMB)을 통해 정책 목표를 달성하고자 한다(<Figure 2> 참조).

한편, 뮌헨시는 신규주택 건설을 위해 지정된 토지를 구매, 판매가 금지된 사유지의 활용, 공동 주택 및 조합 주택 지원, 건축 비용 감면, 그리고 더 많은 주택 단지 건설 등 다양한 형태의 주택 정책을 시행하고 있다. 지금까지 기존 주택의 유지에 주력했던 뮌헨시의 주택 공기업인 GEWOFAG와 GWG는 새롭게 신규 주택 건설에 들어가면서 저소득층과 중산층을 위한 저렴한 임대주택 공급에 집중하고 있다. 또한, 신규주택 건설 과정에서는 민간 투자자와 부동산 회사 그리고 주택 조합 등이 주택 건설과정에 함께 참여한다. 이들은 바이에른주에서 저렴한 주택 공급에 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 한편, 정부 보조금을 지원받는 이들 공공 주택은 소유권 이전을 통해 뮌헨시 소유의 토지를 무상으로 취득하거나 사유지에 건설될 수 있다(GWG 2018; GEWOFAG 2018).

## 2. 뮌헨 믹스의 출현 배경 및 특징

사회 공간의 양극화와 분리 그리고 불평등에 대한 문

Figure 2\_ Categorizing the Programs of WiM VI by Income and Target Groups



Source: City of Munich 2017, 24; with Author's edit for scoping the study.

제를 극복하기 위해 독일에서도 도시 재생과정에서 적용되는 도시개발 프로그램인 'Soziale Stadt' 개념을 도입했다. 또한 이미 새로 개발되는 도시 주거 지역에는 적정 수준의 소셜 믹스를 확보하기 위해 상당한 노력을 기울이고 있다(Scanlon, Whitehead 2008). 이러한 접근 방법은 사회·공간적 불평등을 방지하는 동시에 새로운 사회적 안정성과 포용성을 확보하는 데 큰 기여를 하고 있다.

뮌헨은 이러한 소셜 믹스의 계획과 이행을 위한 선구적인 역할을 담당하고 있으며, 주택 시장에 다양한 정책 수단을 도입함으로써 사회적 다양성을 확보하기 위해 노력하고 있다. 뮌헨시의 도시 개발 정책은 '도시 개발 가이드라인(Perspektive München)'에 따라 자녀를 둔 가정을 위한 부담 가능한 주택의 신규 건설 및 유지·보수를 통해 주택 공급 물량을 확보하는 것에 중점을 두고 있다. 또한, 새로운 주거 지역을 계획 및 개발하는 경우, 다양한 주거 유형 이외에도 커뮤니티 친화적이고, 장애물이 없는 주택과 생활 공간구조를 고려해야 하며, 여성들의 관점과 관심사를 반영하고 있다(City of Munich 2015).

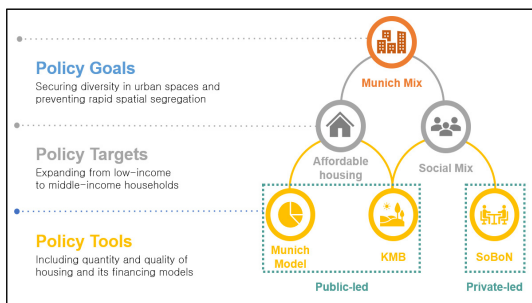
한편, 뮌헨시에서는 모든 외국인에게 문화적 정체성을 유지하고 사회적으로 동등한 참여 기회를 제공함으로써 소셜 믹스가 가능하도록 유도하고 있다. 이

를 지원하기 위해 특히 어린이와 청소년의 사회적 통합에 정책적 초점을 둔다. 한편, 2018년 기준 뮌헨 시민의 약 25%는 이주 배경을 가지고 있다(City of Munich 2018). 하지만 뮌헨은 독일 도시 중에서 이민자 비율이 가장 높지만, 사회적 문제가 거의 발생하지 않는다. 이는 뮌헨시에서 이민과 통합에 대한 사회 정책을 적극적으로 펼치고 있으며, 특히 주거, 교육, 그리고 노동에 정책적 주안점을 두고 있기 때문이다.

뮌헨 믹스의 핵심 개념은 앞서 살펴본 바와 같이 제6차 뮌헨 주택 정책의 근간인 부담 가능 주택의 공급을 통한 소셜 믹스의 확보이며, 이를 위해 다양한 형태의 주택을 도시 전역에 고르게 공급함으로써 사회적으로 균형 잡힌 도시 형성을 목표로 한다(<Figure 3> 참조). 특히, 뮌헨 믹스는 안정적인 사회 보장을 목적으로, 도시개발과 통합에 맞춰 정책이 추진되고 있다. 동시에 뮌헨 믹스는 주거 문제에 대한 혁신적인 해결책과 고품질의 건축 디자인을 통해 도시 지역의 정체성에도 상당한 이바지를 하고 있다.

뮌헨 지역 내 주택은 일반적으로 무상 임대주택과 일반 민간 주택, 그리고 사회 주택 세 축으로 구성되며, 이러한 모델은 소위 뮌헨 믹스로 불린다. Huss(2010)의 연구 결과에 따르면, 밀베르츠호펜암하트(Milbertshofen - Am Hart)(35.3%)나 오베르기싱파상가텐(Obergiesing - Fasangarten)(27.7%) 등 뮌헨에서 외국인 비율이 가장 높은 지역도 '사회적 문제 지역'으로 나타나지 않았다. 뮌헨과 같이 외국인이 많이 거주하는 베를린에서는 일종의 '게토'가 많이 나타났지만, 뮌헨에서는 전혀 형성되지 않았다. 왜냐하면, 뮌헨시에서는 이주자, 미혼모 등의 사회적 약자들이 특정 거주지에 집단으로 거주하지 않도록 뮌헨 믹스 정책을 시행하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 기능적 사회통합은 뮌헨의 주택 정책의 여러 가지 장점 중 하나라고 볼 수 있다(BR24 2010).

Figure 3\_A Simplified Conceptual Structure of Munich Mix



Source: Author's own illustration.

정부 지원 주택 건설에 있어 고려되는 핵심 사항은 앞서 말한 바와 같이 저소득층과 중산층이 부담 가능한 주택을 공급하는 것이다. 이에 따라 향후 뮌헨시의 주택 정책은 매우 단순화되어 앞으로는 '뮌헨 주택과 뮌헨 모델'만 시행될 예정이다. 또한 뮌헨 거주 인구의 약 50~60%가 지속해서 정부 보조 주택에 머무를 수 있도록 뮌헨 모델의 소득 기준도 상향 조정된다. 이렇게 소득 기준을 상향 조정하는 이유는 앞으로 뮌헨 믹스를 유지하는 것, 즉 모든 소득계층에 다양하고 광범위한 주택을 제공하기 위함이다. 또한, 뮌헨 믹스 모델에 따라 주택 건설을 하는 경우, 최소 30% 이상은 저소득층과 중산층을 위한 공공 주택 형태로 공급해야 하며, 나머지 70%는 주택을 판매하거나 임대주택으로 활용할 수 있다(City of Munich 2017).

뮌헨의 주택 정책은 전 소득계층을 위한 다양한 스펙트럼의 정책 수단을 활용하여 뮌헨 믹스에 실질적으로 기여하고 있다. 또한, 뮌헨 믹스를 통해 다양한 소득계층을 위한 신규주택 공급은 주로 뮌헨시 주택 공기업, 협동 주택조합, 민간 주택금융조합 등을 통해 이루어지며, 이들은 장기적으로 부담 가능 주택을 확보하는 데 중요한 역할을 하게 된다. 다음 장에서는 뮌헨 믹스 구현을 위한 정책 수단 중, 중산층을 위한 주택 정책 수단인 뮌헨 모델과 개념적 임대주택 그리고 정부의 부족한 재원을 충당하기 위한 모델인 SoBoN을 중점적으로 살펴보고자 한다.

#### IV. 뮌헨 믹스 구현을 위한 정책 수단 분석

##### 1. 뮌헨 모델(Munich Model)

뮌헨 모델의 정책 목표는 도시 모든 지역 혹은 단일 프로젝트 내에서 저소득층과 중산층을 위한 부담가능 주택과 민영주택을 균형이 있게 공급하는 것이다. 뮌

헨 모델의 네 가지 기본 원칙은 사회적으로 동등한 토지이용, 민간 및 공공에 낮은 가격으로 토지를 제공함으로써 저렴한 임대주택을 공급하는 뮌헨 임대 모델(München Modell für Mieter), 중산층 가정을 도시에 있는 주택을 구매할 수 있도록 지원하는 뮌헨 부동산 모델(München Modell Eigentum), 시장 가격보다 낮은 고정 가격으로 부동산을 판매함으로써 실거래가의 인하 유도로 구분할 수 있다. 한편, 제6차 뮌헨 주택정책에서는 2017년부터 2021년까지 뮌헨 모델을 통해 중산층에게 약 20%의 공공임대주택 공급을 목표로 한다(City of Munich 2019b).

뮌헨 임대모델은 뮌헨 및 뮌헨 근교의 중산층 또는 자녀를 둔 가족에게 부담 가능한 적정가격의 주택을 제공하기 위한 정책이다. 뮌헨 모델은 소득 제한 규정이 있으며(<Table 2> 참고), 뮌헨시에서는 임대주택 및 조합 주택 건설을 위해 토지 취득 과정에서 민간 및 공공 혹은 조합에 1㎡당 375유로의 가격으로 사회적으로 이용이 제한된 토지(SoBoN)뿐만 아니라 저금리 대출을 제공함으로써 최저 10.50유로부터 시작되는 저렴한 임대료를 책정할 수 있다. 또한 2014년 이후 지어진 모든 신축 주택은 의무임대기간이 최소 40년 이상으로 규정되어 있음으로써 중산층의 주거 안정을 도모한다. 해당 기간 뮌헨시의 동의 없이는 주택을 판매할 수 없으며, 뮌헨시 생애 기준 요건과 바이에른주의 고도 제한 규정을 준수함으로써 자연 친화적인 주거환경을 조성하고자 한다. 반면, 뮌헨 부동산 모델은 도심 지역에서 주택 구매 및 건축을 희망하는 중산층의 지원을 목적으로 한다. 뮌헨시에서는 자녀 1인당 10,000유로의 자녀 수당과 함께 부동산의 취득을 지원하며, 부동산 개발업체 혹은 주택조합 내에서 자체적으로 건설업체를 지정하여 주택을 건축할 수 있게 함으로써 자율성 및 다양성을 보장하고자 한다.

뮌헨 임대모델의 최초 5년간 임대료는 지역에 따라

Table 2\_ Comparison of Income limits in Policy Tools in WiM VI

Policy tools	Initial rent	Tie-in period	Income thresholds	Subsidy terms	Grant
Munich model for rents and cooperatives	€9.50 - €11.50/sqm/month depending on locations)	40 years	Income Group IV: 1 person: €38,700 2 persons: €58,500 (with children: €64,700) 3 persons: €72,200 (with children: €78,400) 4 persons: €86,000 (with children: €93,200) 5 persons: €99,700 (with children: €108,100) + further person: €12,500 + child: €2,100	Site: €600/sqm Loan: max. €1,250/sqm Interest rate: 0.5% per annum	None
Munich housing construction (supplemental EOF, combinations possible)	€6.00 - €7.00/sqm/month	40 years	Income Group I: 1 person: €12,000 2 persons: €18,000 + further person: €4,100 + child: €500 Income Group II: 1 person: €15,600 2 persons: €23,400 + further person: €5,300 + child: €750 Income Group III: 1 person: €19,000 2 persons: €29,000 + further person: €6,500 + child: €1,000	Site: €300/sqm Property-dependent loan: max. €1,000/sqm of residential space Interest rate: 0.5% No amortisation in years 0 - 3 Occupancydependent loan: dependent upon income level Interest rate: 1.75% Amortisation: 1% (from year 11)	max. €300/sqm
Conceptual rental apartment construction (KMB)	€12.00 - €14.50/sqm/month	60 years	Income above Income Group IV		None
Incomeorientated support (EOF)	€9.60/sqm/month, at least 25% below comparable local market rent	Publicly-owned property: 40 years Privately-owned property : 25 years	Income Groups I - III	See Munich residential construction above	Tenant receives income-dependent additional subsidy of up to €3.75/sqm

Source: Stachen and Swjagina 2018, 12.

다르지만, 일반적으로 공과금 등을 제외한 1m<sup>2</sup>당 한 달 임대료는 약 10.50유로에서 12.50유로 사이로 책정된다. 이는 뮌헨 지역의 평균 임대료보다 약 15% 낮게 설정된 것으로, 현재 임대료가 급등하고 있는 뮌헨의 주택 시장을 고려하면 굉장한 낮은 수준이라 할 수 있다. 뮌헨 임대모델을 통해 지어진 신규주택은 최초 입주 후 5년간은 임대료 상승이 허용되지 않으며, 이후 임대료 인상 시에도 세입자 친화적인 임대료 규제를 적용해 세입자의 부담을 덜어준다. 특히, 2014년 이후 신축 주택부터는 임대료 상승에 대한 구체적인

사항을 임대차 계약에 반드시 포함하도록 해 임차인의 주거 안정성을 법률적으로 보호하게 되었다. 한편, 뮌헨 부동산 모델을 통해 판매되는 주택 가격은 가구 소득에 따라 다르게 책정하고 있다. 저소득층 가구(뮌헨 모델1)는 주택 구매가격이 1m<sup>2</sup>당 4,100유로로 책정되고, 뮌헨 모델2 및 모델3에 해당하는 가구는 각각 4,400유로, 5,700유로로 책정되어 있다. 이는 뮌헨시에서 주택 건설을 위한 토지가격을 책정할 때, 잠재적 수요층에 따라 다르게 판매하기 때문에 가능한 것이다. 즉, 고소득층이 원하는 품질과 구조의 주택은 더

욱 비싸게 판매할 수 있다는 것이다.

뮌헨 임대모델에서 세입자와 조합원은 바이에른주 주택 진흥법(BayWoFG) 제11조에 규정되어 있는 소득 한도 내에 있어야 한다. 다만, 자녀가 있는 가구의 경우에는 소득 한도가 5,000유로까지 증가할 수 있고, 3인 가족의 경우에는 연간 소득이 83,100유로까지 허용된다. 최소 3년간 뮌헨 내 지역에서 직장 및 거주지가 있어야 하며, 자녀를 동반하는 가구는 지난 1년간 뮌헨 혹은 바이에른주에 거주했거나 직장이 있으면 된다. 뮌헨 부동산 모델을 구매하기 위해서는 3년간의 소득 기준을 반드시 충족해야 하고, 원칙적으로 독일 및 해외에 부동산이나 공유지분이 없어야 하며, 20~40%의 자기자본이 요구되는데, 이는 구매자가 장기적으로 부동산 취득의 부담을 감당할 수 있음을 입증해야 한다. 따라서 구매 주택의 규모도 재정적 부담이 가능한 선에서 결정하여야 하며, 타인에게로의 임대 및 30년간 판매가 금지된다. 또한, 뮌헨 모델을 통해 주택을 구매하였거나 SoBoN과 같은 다른 정부 보조 프로그램을 통해 주택을 구매한 가구는 지원할 수 없다. 조기 매매는 중대 사유가 있는 경우에만 승인이 되며, 이때에는 주택에 대한 정부 보조금 및 토지의 가치 상승분 그리고 자녀 수당을 뮌헨시로 반드시 반납해야 한다.

## 2. 개념적 임대주택(KMB) 건설

뮌헨시는 토지가격 상승과 장기적인 주택 임대료의 안정화를 위한 대책으로 2013년 개념적 임대주택(KMB) 시범 프로젝트를 시행하였다. 그러나 지속적인 주택 임대료 상승과 부담가능한 주택 공급의 부족으로 인해 뮌헨시는 이 사업을 제6차 뮌헨 주택 정책에서 지속하기로 하였다. KMB는 경쟁 입찰을 통해 최고 금액 입찰자를 선정하는 것이 아닌 가장 설득력

있는 개념(Konzeptausschreibung)을 제안하는 입찰자가 뮌헨시와 계약을 맺게 함으로써 기존 방식과 다른 새로운 모델이다. KMB 규정과 협약은 입찰 과정의 일부로서 자연스럽게 토지 가치의 하락으로 이어진다. 구체적으로 살펴보면, 2013년 시범사업을 통해 KMB의 자산 가치는 위치에 따라 아무런 규정 없이 자유롭게 거래가 이루어진 주거용 도시 토지의 시장 가치보다 약 35~50% 낮게 나타났다(Kronewiter 2016).

뮌헨시는 KMB를 영구적으로 도입하여 불안한 뮌헨의 주택 시장을 안정시키기 위해 노력하고 있으며, 특히 뮌헨 모델과 같은 정부 보조 프로그램의 소득 상한선을 초과하는 가구를 위한 민간 임대 주택 건설을 지원하고 있다. 또한, 현재의 시장가치로만 토지를 평가하여 민간 임대 주택 업체들에 토지를 양도함으로써 경쟁 입찰로 인한 토지가격 상승을 미리 방지한다. 이를 통해 뮌헨시는 현재 토지 양도가격을 1㎡당 약 1,050유로의 낮은 정가를 책정하고 있으며, 이 금액은 시장 가치에 훨씬 못 미치는 수준이다. 이는 뮌헨시의 토지 감정평가 담당 부서와의 협약을 통해 토지가격이 결정되기 때문에 이처럼 낮게 책정될 수 있는 것이다(Vick 2019).

KMB가 기존 뮌헨의 주택 지원 프로그램과 다른 점은 민간 자본 주도의 주택 건설을 적용한다는 점이다. KMB의 영구적인 도입은 2016년 뮌헨시가 발표한 제6차 주택 정책의 중요한 구성요소이다. KMB는 향후 뮌헨의 대규모 주거지 및 주택 건설을 위한 중요한 정책 수단으로서, 주택조합과 뮌헨시 주택 공기업을 통한 주택 공급에서도 중요한 부분을 담당하게 된다. 이들은 뮌헨의 주택 시장에서 장기적으로 부담가능한 임대료를 책정·유지하고, 주택 가격이 급등하는 지역을 중심으로 투기 목적으로 활용되는 주택들을 영구적으로 근절하는 것을 목적으로 한다. 따라서 조합 주택과 함께 가장 많은 임차인을 수용하게 될 KMB는

적극적이고 활기찬 지역사회를 위해 매우 중요하다. 다시 말하면, 제6차 뮌헨 주택 정책에서는 2017년부터 2021년까지 KMB를 통해 중산층에게 뮌헨 모델의 2배에 해당하는 40%의 공공임대주택 공급을 목표로 하는 것으로 미루어 볼 때, 뮌헨시 당국에서 KMB의 정책 우선순위 및 지위는 더욱 높아진 것을 알 수 있다.

KMB 계약을 맺은 민간 임대 주택 업체는 뮌헨시의 KMB의 법적 기준과 협약을 반드시 준수해야 한다. 이는 최소 60년 동안 합리적인 거주를 위한 특정 요구 조건뿐만 아니라(<Table 2> 참고) 주택 규모와 설비 기준과 같은 모든 사항을 포함한다. 예를 들어, 부동산 가격 동결, 의무 거주 기간, 현실적인 건설비용 및 적정 수준의 자본 수익률과 같은 일반적인 조건 등에 대한 협약을 통해 부동산 가격 상승을 억제하는 것이다. 한편, KMB 입찰에 응한 부동산 개발업자의 약 90%가 최대 60년의 의무 거주 기간을 제시했고, 이들만이 KMB 프로젝트에 선정되었다(Kronewiter 2016).

특히 최초 임대료와 임대료의 인상 가능성을 제한하는 것을 주목할 만하다. 주택의 위치에 따라 최초 임대료는 현재 1㎡당 12~14.50유로 사이에서 결정한다(<Table 2> 참고). 또한, 기본 임대료는 최초 임대료 결정 5년 후에 조정할 수 있다. 주택 리모델링을 한 경우에도 기본 임대료를 지역 임대료의 평균 수준으로 제한함으로써 세입자를 추가로 보호할 수 있도록 한다. 한편, 임대주택 업체들은 1㎡당 최대 13.50 유로의 임대료를 책정할 수 있으며, 1인 가구는 49,400유로, 2인 가구는 75,800유로, 그리고 2명의 자녀를 둔 4인 가구의 경우 123,000유로의 소득 기준을 충족해야 한다(City of Munich 2019d).

요약해 보면, KMB는 민간 임대 주택 건설을 위한 정부 보조 프로그램인 동시에 저가로 민간 임대 주택 건설을 유도하는 정책이기도 하다. 뮌헨 믹스라는 뮌헨시의 정책을 유지하기 위해 KMB는 다양한 소득 계

층이 주거 지역에 함께 거주할 수 있도록 하는 핵심적인 정책 중 하나라고 볼 수 있다. 한편, KMB를 통해 주택을 건설하는 경우 거주 공간 및 주택 허용 규격에 따른 거주 인원 규정을 따라야 한다.

KMB 주택은 뮌헨 전역에서 전통적인 도시·주택 개발업체, 주택조합 그리고 뮌헨시 주택 공기업에 의해 시행되고 있다. KMB는 가장 설득력 있는 개념을 제안하는 입찰자가 뮌헨시와 KMB를 위한 계약을 맺게 되는바 이 중 GEWOFLAG 및 컨소시엄에 의해 건설 중인 일부 KMB 프로젝트에 대해 더욱 상세하게 살펴보고자 한다.

2019년 1월 기준 GEWOFLAG는 377여 채의 임대주택을 공급하기 위해 노이팔라(Neuperlach) 지역의 칼·베리·스트라세(Carl-Wery-Straße)에서 광범위한 프로젝트를 진행하고 있으며, 이 중 약 200여 채가 KMB를 통한 임대주택이다. 이 프로젝트는 임차인들을 위한 혁신적인 '모빌리티' 개념을 적용한 시범사업을 현재 진행하고 있으며, 자전거 대여, 자동차 공유, 대중교통을 위한 승차권 대여 등 임차인들의 뮌헨 내 이동성을 확보하기 위한 다양한 시범사업이 적용되고 있다. 또한 다른 주택 지원 프로그램과 달리 입주 희망자들에 대한 소득 제한이 없다는 점이며, 주택 시장의 안정화를 위해 비교적 저렴한 가격으로 장기간 주택을 임대한다. 주목할 점은 대규모의 임대주택 물량공급을 통해 뮌헨 모델과 같은 주택 보조 프로그램의 소득 상한선을 초과하는 가구를 주요 대상으로 삼고 있는 점이다. GEWOFLAG는 소비자 물가지수 조정을 목적으로 KMB 주택 임대료를 60년 동안만 인상하기로 하였으며, 임대료는 뮌헨 표준임대료와 연계되어 있다(GEWOFLAG 2018).

뮌헨 동쪽에 있는 옛 프린츠·유겐·파크(Prinz-Eugen-Park) 부지는 뮌헨시가 도시계획 차원에서 개발이 승인된 군부지 중 한 곳으로, 총 공급 예정 물량 중 약 530여 채의 임대주택이 KMB를 통해 지어질 예정이다. 이 프로젝트에서 제안된 핵심 콘셉트는 콤팩트, 그

린, 도시 개념을 기반으로 한 '생태 주거 공간'이다. 이 모델은 다양한 연령층과 사회 구성원을 위한 콤팩트형 저층 연립 주택과 아파트와 같이 여러 형태의 공간으로 구성되어 있다. 특히 아파트의 50%는 정부의 지원을 받는 임대주택으로 지어진다. 이 KMB 프로젝트의 특징은 뮌헨시 산하 주택 공기업인 GWG와 GEWOFAG이 주택조합 및 건축 조합 그리고 민간 부동산 개발 업체가 컨소시엄을 구성해 주거 단지와 사회기반 시설을 함께 건설하고 있다는 점이다(City of Munich 2019e).

2018년 말에는 프라이햄(Freiham) 신도시 지역에 있는 6곳의 부동산이 조합 주택 형태의 건설이 결정되었으며, 2020년에는 약 120여 채의 주택이 KMB를 통해 건설되었다. 또한, 2019년 이 지역에서는 부동산 개발업체와 주택조합에 대한 추가적인 토지 양도가 이루어졌으며, 상당 부분은 KMB를 통해 임대주택이 공급되었다(GWG 2018). 한편, 2018년 뮌헨시에서는 프라이햄 지역의 임대료를 1㎡당 최대 8유로로 제한하는 주택조합 시범사업을 위한 입찰을 하였지만, 지원자가 없어 유찰되었다. 제안된 토지가격이 너무 낮았기 때문이다. 투자자들이 임대료 증액 제한으로 인해 저렴한 임대료 수입으로는 주택 관리를 지속해서 할 수 없게 된 것이다. 이는 근본적으로 부동산 개발 업체들이 토지가격과 임대료의 급격한 상승세를 예측하면서 심지어 마이너스 수익까지 받아들여야 하는 비합리적인 부동산 시장에 의해 야기된 것이나 다름없다. 이로 인해 개인 소유의 토지에 값비싼 주택들이 많이 지어지고 있지만, 소득 제한으로 인해 정부 보조금을 받지 못하는 뮌헨 거주자들이 살 만한 주거 공간은 사라지게 된다. 따라서 뮌헨시가 다양한 스펙트럼의 사람들에게 부담 가능한 주거 공간을 제공해야 할 의무를 다하기 위해서라도 도심 지역에서의 KMB 프레임워크의 세분화를 위한 조건의 재조정이 필요할 것이다.

### 3. 사회적으로 동등한 토지이용을 위한 규제(SoBoN)

도시계획은 지방 정부의 재정에 상당한 부담을 주며, 최근 재정 상황 악화로 인해 이들의 재정적 능력은 한계에 봉착함으로써 이제는 사회기반시설에 투자할 여력이 없다. 따라서 뮌헨시는 사회기반시설을 위해 투입되는 재정 확보를 위해 도시계획을 상당히 제한하거나 개발이익을 환수하고 있다. 이를 위해 지자체와 민간의 협력적 관계가 우호적이어야 한다. 1994년에 도입된 SoBoN은 뮌헨의 주택 건설에서 중요한 정책 도구로서, 뮌헨의 재정 소요 및 부담을 늘리고 계획 수혜 소유주들의 토지 가치를 높이는 모든 도시 개발 계획에 적용이 된다. 이를 통해 계획 수혜자, 즉 부동산 개발업자와 투자자는 도로와 같은 기반시설, 어린이집, 유치원, 초등학교와 같은 커뮤니티 시설, 녹지 및 보상 지역 등에 대한 생산 비용과 공간 배분을 공동으로 부담한다. 일반 재정으로는 이러한 시설들에 대한 지원이 충분치 않기 때문이다. 따라서 뮌헨의 SoBoN은 지자체, 투자자, 건설업체, 토지 소유자 간의 협력적 파트너십이라고 할 수 있다(City of Munich 2019c).

SoBoN을 통한 뮌헨 모델은 일반적으로 사유지에 주택을 건설하기 위해 민간 자본이 투자된 주택을 포함한다. 대부분은 가족 친화형 연립 주택이 이에 해당한다. 뮌헨시는 SoBoN 원칙이 적용된 새로운 토지 소유주와 구속력이 있는 계약을 맺지 않는다. 이는 사유지의 통상적인 시장 가격에 훨씬 못 미치는 부담 가능한 주택을 시장에 공급하는 의무를 지기 때문이다(City of Munich 2019c). 부동산 개발을 통한 토지의 시장가치 상승분은 부동산 개발업체와 뮌헨시가 공유하게 된다. 토지 가액의 증가분 중 최소 1/3은 부동산 개발업체에 귀속되고 나머지 2/3는 사회기반시설의 공급을 이나 뮌헨시의 장기적인 주택 공급을 위해 활용

된다(<Figure 4> 참조). SoBoN을 통한 주택 공급 절차는 3단계로 나눌 수 있다. 첫째, 원칙적으로 모든 이해당사자는 부동산 개발 계획 수립에 필요한 비용 분담에 대한 기준을 합의한다. 다음으로, 도시개발 및 토지소유권 재분배(환지) 계획이 합의되어야 한다. 그리고 마지막으로 실제 부동산 개발을 위한 계획에 동의하게 된다. 부동산 개발업체가 부담하는 비용은 토지소유권 재분배, 기반시설 제공, 사회기반시설 그리고 사회 주택의 공급 등이 포함된다(City of Munich 2020b).

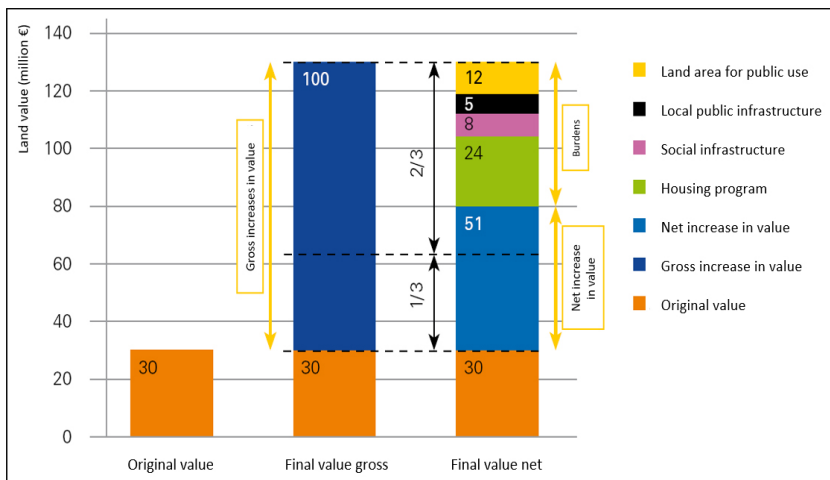
뮌헨시는 SoBoN을 통해 신축 주택의 최소 30%는 정부의 지원을 받는 사회 주택으로 이용할 수 있게 되어 신규 개발 지역에서의 뮌헨 믹스를 보장한다. 1994년부터 2018년까지 163개의 개발 계획이 SoBoN 원칙에 따라 시행되었으며, 그 결과 59,130채의 주택이 공급되었는데 이 가운데 16,060채는 사회 주택이다. 또한, 18,702채의 보육원, 유치원, 도로, 초등학교 등에 예산이 지원되었다(<Table 3> 참조). 하지만 1994년 SoBoN이 도입된 이후 주거 지역은 점차 부족해지는

반면, 인구는 급격하게 증가함에 따라 뮌헨시는 주택 시장에 대한 압력은 반드시 부담 가능한 주택을 통해 대응해야 한다는 정책 기조 아래 여러 가지 변화를 결정하였다(City of Munich 2019). 이는 사회기반시설에 대한 개발이익 수혜자의 비례적 기여도 증대, 정부 지원 주택 건설에 대한 토지 감정평가 방식 조정, 정부 지원 주택 건설을 위한 30%의 자금 조달에 관한 규정 변경, 추가적인 저가 임대주택 건설이라는 새로운 모델 도입, 향후 정부 보조 신규주택에 대한 저가 임대주택 건설 할당량 추가 부담(30%→40%), 상업 공간 보상금에 대한 소실과 사회적 주거권의 신뢰도 확보, 감정평가 절차의 가속화 등을 포함하고 있다.

SoBoN을 통한 주택의 평균 판매가는 1m<sup>2</sup>당 4,300 유로이다. 직접 주택으로 입주하길 원하는 구매자들은 SoBoN이 적용된 뮌헨 모델에 따라 바이에른주의 소득 한도 및 도시 자녀 구성 요건(child component)을 준수하여야 한다. 원칙적으로 독일과 해외에 부동산

이 필요하다. 또한 타인에게로의 임대 및 40년 동안 판매가 금지된다. 조기 매매는 중대 사유가 있는 경우에만 승인이 되며, 이때에는 주택에 대한 정부 보조금 및 토지의 가치 상승분 그리고 자녀 수당을 뮌헨시로 반드시 반납해야 한다. 주택 구매자는 바이에른주 정부의 주택진흥 규정의 원칙에 따라 관련 부동산 소유자, 건설업체가 선정한다.

Figure 4\_ Principle of SoBon Model Calculation



Note: When constructing a new house, real estate developers or investors are liable for community facilities, green space, and infrastructure under the Federal Building Act (BauGB). It is required to cover up to 2/3 of the 30% supply of affordable rental housing and the increase in total land value. Source: City of Munich 2020, 14.

**Table 3\_ Key Figures for SoBoN 1994–2020**

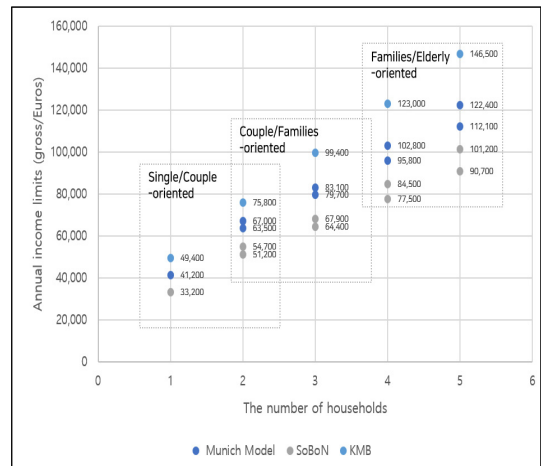
Category	Figures	
Building permits	Within planning scope	1,512 ha
	Building permits	5,317,000 m <sup>2</sup>
	Building permits for residential-compatible business	3,502,000 m <sup>2</sup>
	Building permits for industry	2,307,000 m <sup>2</sup>
	Apartments	59,130 units
Free assignment of land or free granting of land use rights	Subsidized apartments	16,060 units
	Public traffic areas	1.525.000 m <sup>2</sup>
	Public green and compensation areas (within)	3.198.000 m <sup>2</sup>
	Facilities for the general public, especially for the social infrastructure	433.000 m <sup>2</sup>
	Social infrastructure facilities in integrated locations	106.000 m <sup>2</sup>
The planning beneficiaries	Easements (pedestrian and cycle paths, kindergarten areas etc.)	440.000 m <sup>2</sup>
	Construction of public traffic areas	285.5 million euros
	Creation of public green and compensation areas	164.1 million euros
	Proportional financial contributions for the social infrastructure	270.6 million euros
Establishment of social infrastructure	Planning and other costs	67.1 million euros
	Daycare center	328 areas, 3,936 units
	Kindergarten	371 areas, 9,275 units
	Pre-school	75 areas, 1,875 units
	Primary school	113 areas, 3,616 units
Total	887 areas, 18,702 units	

Source: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html> (accessed October 13, 2021).

**4. 뮌헨 믹스를 위한 정책 수단 요약**

뮌헨 모델의 정책 목표는 도시 모든 지역 혹은 단일 개발 사업에서 저소득층과 중산층을 위한 부담가능주택과 민간주택을 균형이 있게 공급함으로써 소셜 믹스를 유지하는 것이다. 즉 뮌헨시에서는 도시 주택 지역의 30%는 연방정부 지원을 통한 EOF와 뮌헨 주택 건설 프로그램(Munich Housing)으로, 20%는 뮌헨 모델을 통해 저소득층(뮌헨 모델1, 2)과 중산층(뮌헨 모델3)에게 부담가능한 임대주택을 공급한다. 반면, 뮌헨 모델의 상한 소득을 초과하는 중산층을 위해 40%는 KMB를 통해 주택이 공급될 수 있도록 정책 목표를 설정하고 있다. 또한 뮌헨시는 민간 부문과의 파트너십인 SoBoN을 통해 양질의 주택을 부담가능한 가격으로 저소득층뿐만 아니라 중산층을 위해 공급하게 된다(<Figure 5> 참조). 한편, 부담가능한 신규주택의 지속적인 공급을 위해 지역 주택 조합(Baugemeinschaften)은 나머지

**Figure 5\_ Positioning Policy Tools for the Implementation of Munich Mix based on the Households' Income Coverage**



Note: Unlike Munich Model and SoBoN, KMB does not indicate the income limits with child components; SoBoN in this figure refers to the income limits of Munich Model from SoBoN; The income limits of KMB is simply presents an overview and is not legally binding.

Source: Author's own illustration. Data extracted from different sources at <https://stadt.muenchen.de/rathaus.html> (accessed March 12, 2022).

10%에 해당하는 주택 건설을 담당하게 된다.

뮌헨 모델의 네 가지 기본 원칙은 사회적으로 동등한 토지이용, 민간 및 공공에 낮은 가격으로 토지를 제공함으로써 저렴한 임대주택을 공급하는 뮌헨 임대 모델, 중산층 가정을 도심에 있는 주택을 구매할 수 있도록 지원하는 뮌헨 부동산 모델, 시장 가격보다 낮은 고정 가격으로 부동산을 판매함으로써 실거래가의 인하 유도로 구분할 수 있다. 한편, 제6차 뮌헨 주택 정책에서는 2017년부터 2021년까지 뮌헨 모델을 통해 중산층에게 약 20%의 공공임대주택 공급을 목표로 한다. 뮌헨 임대모델 공급을 위해 뮌헨시에서 제공하는 토지는 제곱미터당 375유로로 책정되고, 임대료는 10.5~12.5유로 사이에서 결정되며, 임대료 상승 제한은 5년이다. 임차인을 위한 주택임대 기간은 최소 40년을 보장한다.

KMB는 경쟁 입찰을 통해 최고 금액 입찰자를 선정하는 것이 아닌 가장 설득력 있는 개념을 제안하는 입찰자가 뮌헨시와 KMB를 위한 계약을 맺을 수 있는 공공임대주택 공급 방식으로 뮌헨시는 토지 양도가격을 1㎡당 약 1,050유로의 낮은 정가를 책정함으로써 시중보다 35~50% 저렴한 주택을 공급할 수 있다. 또한 임대료의 경우에는 12~14.5유로 사이에서 임대료가

결정되며, 5년간 임대료 상승이 제한된다. 임차인을 위한 주택임대 기간은 최소 60년을 보장한다. 2017년부터 2021년까지 KMB를 통해 중산층에게 뮌헨 모델의 2배에 해당하는 40%의 공공임대주택 공급을 목표로 함으로써 뮌헨시 당국에서 KMB의 정책 중요도가 다른 정책 수단보다 높다고 판단된다.

뮌헨시는 사회기반시설을 위해 투입되는 재정 확보를 위해 도시계획을 상당히 제한하거나 개발이익을 환수하기 위해 SoBoN을 활용한다. 부동산 개발을 통한 토지의 시장가치 상승분은 부동산 개발업체와 뮌헨시가 공유하게 된다. 토지 가액의 증가분 중 최소 1/3은 부동산 개발업체에 귀속되고 나머지 2/3는 사회기반시설의 공급을 이나 뮌헨시의 장기적인 주택 공급을 위해 활용된다. 토지 양도가격은 협의로 결정되며, 주택 공급 가격은 토지가격에 따라 다르게 형성되지만, 평균적으로 1㎡당 4,300유로이다. 30%의 사회 주택에 대한 임대료는 10.5~11.5유로 사이에서 결정되며, 마찬가지로 5년간 임대료 상승이 제한된다. 또한 임차인을 위한 주택임대 기간은 최소 30년을 보장한다. 구체적인 사항은 <Table 4>에서 확인할 수 있다.

Table 4 \_ Comparison of Characteristics in Policy Tools to Achieve Munich Mix

Tools	Munich Model		KMB	SoBoN
	Rent	Real estate purchase	Rent	Rent
Types				
Targets	middle-income households	middle-income households	Households exceeding the income limit of Munich Model	Low and middle-income households
land prices	375 euros per m <sup>2</sup>	800 ~ 2,000 euros per m <sup>2</sup>	1,050 euros per m <sup>2</sup>	Negotiation between stakeholders
housing prices	-	4,100 ~ 5,700 euros per m <sup>2</sup>	35~50% cheaper compared to the market value	4,300 euros per m <sup>2</sup> (average)
Rents	10.5~12.5 euros per m <sup>2</sup>	-	12~14.5 euros per m <sup>2</sup>	10.5~11.5 euros per m <sup>2</sup> (for 30% of social housing)
Rent increase limits	5 years	-	5 years	5 years
Rental periods	At least 40 years	-	At least 60 years	At least 30 years
Income limits	The minimum gross annual income criteria	The median gross income for the past 3 years	The minimum gross annual income criteria	The minimum gross annual income criteria

Source: Author's own compilation.

## V. 시사점 및 결론

독일의 주택 정책은 언제나 사회·경제 정책의 핵심 영역이다. 2차 세계대전 이후 1970년대까지 독일 주택 정책의 핵심 목표는 신규주택의 공급이었다. 그리고 1980년대 초기에는 주택 시장이 안정적으로 회복되었지만, 이후 1980년대 중반부터 1990년대에는 주택 시장이 다시 침체에 접어들었다. 이에 따라 주택 시장에 대한 정치적 논쟁이 발생했고, 그에 따른 정부의 주택 시장 개입의 강도는 주택 시장 상황에 따라 상이하게 나타났다. 독일의 주택 정책은 상대적으로 시장 지향적이고, 특히 주택 투자자에 대한 세금 감면 등과 같은 과세 규정의 변화에 민감하게 반응하며, 또한 주택 공급에 영향을 미치는 토지 관련 규정(토지세, Zoning), 주택 금융, 사회 주택, 기존 주택 재고에 대한 정책 수단 그리고 주택 임대법 등을 고려해볼 때 매우 경기 순환적이다(Friedrich and Piesch 2007).

한편, 새롭게 개정된 독일의 연방 주택법은 주 정부가 빈곤 가구에 대한 적절한 주택 공급, 즉 부담가능 주택에 대한 원활한 공급을 보장해야 한다는 점을 명시하고 있다. 이에 따라 독일 내 주 정부는 저소득층과 중산층에 대한 일반 주택 지원을 저금리 용자 및 정부 보조금을 통해 실행하고 있으며, 민간주택 개발업체와 투자자들은 그 대가로 주 정부가 선택권을 가진 세입자들을 반드시 입주시켜야 한다. 한편, 높은 임대료와 더불어 주택 시장에 대한 급격한 수요 증가로 인한 뮌헨의 사회적·공간적 불평등 문제 해결을 위해 신규 개발되는 도시 주거 지역에서 적정 수준의 소셜 믹스를 확보하는데 주택 정책의 주안점을 두고 정책을 실행하고 있는 것으로 나타났다.

### 1. 포용적 주택시장 구축을 위한 공공-민간의 협력적 파트너십

독일 뮌헨시의 부담 가능 주택의 공급 정책은 시장주의적 관점에서 모든 주거 계층에 대한 주거 선택권과 기회를 동등하게 제공함으로써 소셜 믹스를 도모하는 것이다. 먼저, 뮌헨시는 주택 건설 촉진과 건설비용 절감을 위한 도시개발과 토지이용계획에 초점을 맞추고 있다. 이를 위한 정책 수단으로 법률적 체계를 활용하기보다는 상호 신뢰를 기반으로 한 공공-민간 부문의 협력적 거버넌스(KMB, SoBoN)를 강조하고 있다. 특히, 신규 주택 공급을 위해 정부가 시장에 직접 개입하는 방식보다는, 민간 부문 및 주택조합에 대한 공공택지의 우선 공급, 임대주택 공급 유도 및 사회기반시설에 대한 투자를 위한 다양한 유인책의 제공 등을 통해 경제적으로 지속 가능한 주택 건설 촉진을 도모하고 있다. 국내에서는 부담가능주택 공급을 위한 정책은 여전히 관(官) 주도로 설계·시행되고, 이로 인해 민간 부문, 지역사회, 조합 등의 참여는 매우 제한적인 것이 사실이다. 또한 저소득층 중심의 공공임대주택 공급에만 정책적 초점을 맞추므로써 청년층, 사회초년생, 무주택 중산층 등 주거복지의 사각지대에 놓여있는 주거약자들에 대한 의견 수렴이 미진하다. 다만, 2020년 발표된 '주거복지 로드맵 2.0'의 후속 조치로서 그동안 영구·국민·임대 등과 같이 공공임대주택 유형이 다양하고 입주 자격이 복잡·상이하하여 수요자의 접근성이 낮게 되는 문제점을 해결하기 위해 유형을 하나로 통합하고, 입주 자격도 단순화하기 위해「공공주택 시행령」을 개정하였다. 정부는 이러한 수요자 관점의 공공임대주택을 '통합공공임대주택'으로 정의하고 있으며, 수급자, 차상위계층, 장애인, 국가유공자 등 사회 취약계층뿐만 아니라 저소득 서민과 청년·신혼부부 등의 주거 안정을 목적으로 하고 있다(국토교통부 2020).

또한 공공임대주택뿐만 아니라 풍부한 투자 자본을 보유한 민간 부문을 시장에 진입시키기 위한 정부와 지자체의 노력과 이들과의 파트너십을 위한 신뢰관계가 부족하기에 재정적으로 지속가능한 부담가능주택 정책 수립에 상당한 제약이 있다(박원석 2018). 따라서 이러한 협력적 파트너십은 민간 자본 투자자들에게 대해 사회적·경제적 동반자로서 동등한 대우를 함으로써 한국의 부담가능주택 정책의 투명성과 신뢰성, 그리고 다양한 지역적 토지 거버넌스를 확보할 수 있다. 또한 기술·사회·경제적 환경이 급격히 변화하고 도시개발 및 토지 이용도 복잡해지면서 이러한 협력적 관계는 포지티브 규제 방식이 아닌, 보다 혁신적이고 시장 대응적인 네거티브 규제 방식의 도시 개발 및 토지이용을 통해 더욱 강화될 수 있을 것이다. 다시 말하면, 신뢰를 기반으로 한 공공-민간의 협력적 거버넌스는 주택 문제를 해결하기 위한 단순한 제도 변경이 아니라 도시개발 및 토지이용계획의 질을 개선함으로써 모든 주거 계층을 포용하는 사회 혁신 플랫폼이라고 할 수 있으며, 이를 위한 법·제도적 기반을 조속히 마련해야 할 것이다.

## 2. 사회 정책과의 연계를 통한 부담가능주택 정책 설계 및 수립

사회 정책의 한 축으로서 민간의 주택 정책은 자녀를 둔 가정에 대한 전폭적인 재정 지원을 통해 주택 정책의 개념을 재정립하고 있다(Munich Model, KMB). 대부분의 민간 주택 정책은 국내와 마찬가지로 소득을 기반으로 한 저소득층과 중산층을 주요 대상으로 주택 정책을 추진하고 있으며, 공급자 중심에서 수요자 중심의 맞춤형 주택 정책으로 패러다임이 변화하고 있다. 이와 더불어 급변하고 있는 가구 구조의 변화에 대응하기 위해 가구원 수, 자녀의 수,

결혼 및 출산 여부 등을 종합적으로 고려함으로써 더욱 가족 친화적인 주택 정책을 추진하고 있다. 또한 이러한 주택 정책은 사회 정책과 긴밀하게 연계되어 있어 사회 취약계층뿐만 아니라 실질적으로 정부의 주거 지원 혜택의 울타리에서 벗어나 있는 주거 취약계층까지도 보호할 수 있는 사회통합형 주거 사다리를 구축하고 있다. 마찬가지로, 우리나라도 서울시와 국토교통부를 중심으로 소셜 믹스 정책이 이루어지고 있다. 예를 들어, 2004년 서울시의 ‘공공임대 10만 호 건설계획’을 통해 혼합단지 조성을 위한 기반을 마련하였고, 2012년 ‘임대주택 8만 가구 공급안’을 통해 대상 범위를 저소득층뿐만 아니라 청년, 여성, 독신가구, 신혼부부, 한부모 가정, 장애인, 대학생까지 대상을 확대하였다(박청호, 김지환, 구자훈 2017). 한편, 정부에서는 2005년 건설교통부의 ‘임대주택 개편방안’을 통해 사회적 혼합 주택 정책을 본격적으로 시행하였으며, 2010년 국토교통부의 ‘사회적 혼합을 위한 주택건설기준’을 마련하여 소득, 나이, 소유관계 등 다양한 계층이 혼합이 이루어질 수 있도록 하였다(이운재 2021). 하지만, 여전히 국내에서의 소셜 믹스를 위한 부담가능주택 정책은 ‘사회 정책’으로서의 포괄적 접근이 아닌 ‘주택 정책’ 차원의 단선적인 접근방식으로 이루어지고 있어, 시시각각 변화하고 있는 다양한 사회·경제적 변화 요인을 정책에 즉각적으로 반영하는 데 한계가 있다. 또한 우리나라의 사회적 차별을 해소하기 위한 소셜 믹스 정책은 혼합단지의 계획 및 설계단계에서 법률적 의무 배치기준에 맞춘 인위적·물리적 환경의 조성을 통해 또 다른 사회적 갈등을 초래한다는 문제점이 있다. 혼합주택단지로 대표되는 국내의 사회적 혼합 정책은 오히려 사회적 약자를 배제하는 결과를 가져왔다. 이는 혼합주택단지를 관리하고 운영하기 위한 규정의 미비와 ‘소유권’ 중심의 주택법 개정으로 인

해 내적·외적 갈등을 조장하기 때문이다. 또한 공동체 차원의 소통과 협력이 부족한 문제는 혼합주택단지 효과성을 재평가하게 하는 요인 중 하나이다(공운경 2016). 따라서 사회통합형 주거 사다리를 구축하기 위해서는 ‘패스트트랙(fast-track)’ 제도를 통해 신속하고 효율적으로 다양한 주거 계층의 정책 수요를 반영하고, 불필요한 절차를 대폭 간소화해야 한다. 또한 정부, 지자체, 민간 부문, 지역사회 등이 참여하여 단순히 주택 공급물량 확대에 대한 논의만이 아닌 다양한 주거 계층의 ‘삶의 질’과 ‘생존’의 관점에서 부담가능주택 공급기반을 강화하고, 정책을 개편·설계·수립할 수 있는 범부처 차원의 상시적 거버넌스 체계의 구축을 제안한다.

한편, 뮌헨시는 운용 가능한 제한적인 재정 수단을 도시 내 지속 가능한 부담가능주택의 공급에 투입하고 있으며, 이를 사회 주택 건설 및 민간주택 건설 촉진을 위한 정책 수단으로 활용하고 있다. 반면, 민간 부문에서는 정부의 지원을 통해 부담가능주택을 공급하여 안정적인 수익을 창출할 수 있어서 부담가능주택에 대한 민간 투자가 지속해서 확대될 수 있으며, 공간 및 건축 디자인의 다양성 확보를 통해 ‘뮌헨’이라는 도시 정체성 확립 측면에서 주택 정책을 재정립하는 데 상당한 도움을 주고 있다. 이러한 점은 향후 국내 주택 정책의 수립 시 반드시 고려되어야 한다.

즉 공동의 이익을 지향하는 토지 정책은 시장의 기대 수익과는 반드시 분리되어야 하며, 주택 시장 안정화, 계층별 부담가능한 주택의 공급, 사회기반시설에 대한 투자 그리고 지역 공동체 형성 등과 같은 사회적 가치를 창출하는데 정책적 주안점을 두어야 할 것이다. 이는 정책적 선택이 아닌 토지 및 주택 정책의 필수 요건으로 인식되어야 한다.

### 3. 뮌헨 믹스에 대한 비판적 고찰 및 정책 제언

본 연구에서는 뮌헨 믹스를 ‘도시 공간의 다양성을 확보하고, 급속한 공간적 분리를 막기 위한 당국의 정책적 철학 및 개입’으로 정의하였다. 그리고 뮌헨 믹스 사례를 통해 상호 신뢰를 바탕으로 한 공공-민간의 협력적 파트너십 구축과 사회 정책과의 연계를 통한 부담가능주택 정책 설계 및 구축을 앞서 제안하였다.

하지만 당국의 정책 개입에도 불구하고 뮌헨의 주택 가격과 임대료는 매년 급격히 상승하고 있으며, 이는 결국 시민들의 ‘삶의 질’ 그리고 도시 지역에서의 ‘생존’에 직접적인 영향을 미치게 된다. 따라서 뮌헨 믹스에 대한 무비판적 수용보다는 비판적 견해에 관한 다양한 논의를 검토하고자 하며, 특히 시민, 산업계, 정치, 도시계획, 그리고 경제적 관점에서 부담가능주택과 소셜 믹스를 연계하기 위한 실천적 방안을 모색하고자 한다.

먼저, 정책수혜자인 시민들의 관점에서 살펴보면, 뮌헨에서의 부담가능한 주택의 부족은 월급을 받는 평범한 직장인뿐만 아니라 40세 전후의 고학력 전문직 종사자 등의 중산층 붕괴까지도 야기하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 새롭게 개정된 제6차 뮌헨 주택 정책에서는 연간 신규주택의 목표 공급량은 약 4,500가구로 기존의 주택 공급 예정 물량을 고려할 때 연간 총 8,500가구의 신규주택을 공급하고자 하였다. 이 중 약 25%에 해당하는 2,000가구는 저소득 및 중산층에게 초점을 맞춘 부담 가능 주택이 포함된다. 하지만 수요 대비 주택의 공급은 목표치를 따라가지 못하고 있다(<Table 5> 참고). 또한 건축허가 대비 준공 건수도 상당히 부족하여 매년 목표 공급물량이 누적되고 있다. 매년 3만 명 이상이 뮌헨으로 학업이나 취업을 위해 새롭게 이주하고 있지만, 뮌헨은 이미 6만~8만 채의 주택이 부족한 실정이다. 또한 공급되는 신규

Table 5 \_ Providing Affordable Housing for Munich Mix 2012–2020

Type Year	Wohnen in München V (WiM V)					Wohnen in München VI (WiM VI)				
	2012	2013	2014 <sup>4)</sup>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 <sup>5)</sup>
Building permits for residential buildings	7,549	7,201	8,565	8,445	9,660	13,475	12,581	10,929	11,528	-
Building completions for residential buildings	6,685	7,904	7,026	6,596	7,815	8,272	8,094	7,121	8,289	-
Approvals for KMB <sup>1)</sup>	-	-	-	-	-	394	222	159	631	-
Approvals for Munich Model – Rent <sup>2)</sup>	176	207	-	581	259	473	538	586	376	-
Building completions with Munich Model - Rent	28	16	109	401	140	386	177	445	-	-
Approvals for Munich Model – Purchase & SoBoN <sup>3)</sup>	117	232	-	57	155	37	63	23	39	-
Building completions with Munich Model – Purchase & SoBoN	108	114	91	137	116	63	103	23	-	-

Note: 1) KMB was introduced in 2017 and has collected data since then.

2) Cooperative model included.

3) 2011~2015: SoBoN for rent included; 2016~2020: SoBoN rent not included (discarded).

4) Data error was found in Approvals for Munich Model – Rent & Approvals for Munich Model – Purchase & SoBoN.

5) No data has been reported so far.

Source: Author's own compilation based on City of Munich(2020), statistics from <https://stadt.muenchen.de/infos/statistik-bau-und-wohnungswesen.html> (accessed January 23, 2022).

주택의 가격은 매우 비싸 임대료의 상승을 부추기고 있으며, 기존의 저렴했던 노후 주택도 리모델링해 1m<sup>2</sup>당 약 9~10유로가량 임대료가 올랐다. 이러한 현상에도 불구하고, 뮌헨시는 주택 가격을 인위적으로 낮추기 위한 충분한 정책적 개입을 하지 못했다는 것이 중론이다. 임대료를 낮추기 위한 주택조합 지원체계 미비 및 사회 주택에 대한 보조금 지원 대상자에 대한 직접 임대료 지원으로의 전환 실패 등에 대한 불만의 목소리가 크다.

둘째, 부동산 및 도시 개발업체는 항상 주택 건설을 위한 용지가 부족하고 공사비가 많이 들어 원활한 주택 건설이 어렵다고 하소연하고 있다. 하지만 이들은 뮌헨시에서 5만m<sup>2</sup>의 토지를 양도받는다면, 당장 주택 건설을 위한 공사를 재개할 수 있다고 주장한다. 최근에는 건설업체의 입찰 참여도 1~2건으로 매우 적고, 입찰 가격 또한 이를 만족시키기 어려운 상황이다. 하지만 당국의 엄격한 준공 마감 예정일로 인해 공사재개가 시작되어야 하는 일이 빈번하게 발생하고, 이에 따라 부동산개발업체가 걱정한 개발이익을 챙기는 것

이 어려워져 이들의 주택 건설을 위한 참여는 더욱 신중해졌다. 즉 뮌헨시에서 충분한 주택 건설을 위한 가용 토지를 민간 부문에 공급하는 것만이 실질적인 뮌헨 믹스 달성을 위한 해결책이 될 수 있을 것이다.

다음으로 도시계획 관점에서 뮌헨에서 주택 건설을 위해 활용할 수 있는 공간은 매우 한정적이다. 1990년대는 이전 군부지 및 철도용지를 통한 주택 공급이 주로 이루어졌으며, 이외 지역은 거의 불가능했다. 최근 뮌헨시에서는 상업 용지를 주거 용지로 전환하기 위한 검토에 들어갔지만, 부동산 소유자들의 다양한 이해관계가 얽혀있어 토지 수용과 보상에 관한 문제 해결이 쉽지 않은 실정이다. 이를 위해 도시계획 과정에서 이들의 활발한 참여를 보장하고 있다. 정책 당국은 신속한 주택 공급을 위해 노력하고 있지만, 도시계획 수립 과정에서 고려해야 하는 다양한 기술적 문제와 여러 부처와의 업무 조율 그리고 다양한 시민 참여 및 청원으로 인해 계획이 지연되고 있다(<Table 5> 참고). 현재 뮌헨의 주택 공급이 수요를 따라가지 못하는 이유는 뮌헨이 지속적인 인구 유입과 경기 호황

등으로 인한 사회경제적 활력이 높기 때문이며, 이는 더 많은 주택 건설의 필요성을 역설적으로 나타내고 있다.

넷째, 정치적인 측면에서 이 문제를 바라보면, 바이에른주 정부는 협동조합, 지방자치단체, 민간주택 조합 등에 주택 건설을 위한 부지를 제공하여 부담가능주택을 공급할 의지가 있는 것으로 보이지만, 수요를 따르기에는 턱없이 부족한 것이 사실이다. 그리고 이러한 용지는 최고 가격 입찰을 통해서가 아닌 KMB와 같이 가장 설득력 있는 개념을 제안하는 곳에 배분하는 것을 가장 바람직하다고 여기고 있으며, SoBoN을 통한 부동산 가치 상승분의 개발이익 환수가 이루어지는 것이 공공복리에 적합한 형태의 정책으로 간주한다. 하지만 이는 민간 부문에 대한 과도한 부담과 환수를 목적으로 함으로써 개발업체는 뮌헨이 아닌 투자 가치가 높은 독일 내 다른 도시로 눈을 돌릴 우려가 있다. 한편, 최근 뮌헨 시의회에서 통과된 SoBoN은 뮌헨시의 개발을 위해 포함된 대규모 건설지역에는 평균 20%만 주택의 판매가 가능하고, 나머지는 반드시 임대주택으로 건설되어야 하며, 저가형 임대주택의 비중도 대폭 확대해야 함을 규정하고 있다. 이는 득점제(Point System)를 기반으로 하고 있으며, 정부 지원 주택 비중, 임대아파트 비중, 약정기간(40년), 기반시설 투자금액, 뮌헨시 및 협동조합에 분양하는 용지 비율 등이 포함된다. 따라서 개발업체는 건축허가를 얻기 위해 반드시 최소 100점을 충족해야 한다. 예를 들어 더 많은 공공주택과 임대주택을 공급한다면 더 많은 포인트를 획득할 수 있는 것이다. 하지만, 이는 많은 부동산 개발업체들의 반발을 사고 있으며, 특히 이들에 대한 최소한의 수익률을 보장하지 않는 점을 대단히 큰 문제점으로 지적하고 있다(Steinbacher 2021).

마지막으로 경제적 편익 관점에서 살펴보면, 주택 수요를 충족할 수 있는 주택 공급만이 정답이다. 부동

산 개발업체들에서 대형 고급아파트를 공급하는 이유는 더 많은 이익을 얻기 위한 것이다. 원칙적으로 부담가능한 신축 주택을 공급하는 것은 어렵지만, 현재로서는 다양한 정부 정책과 연계한 신규주택을 공급하는 것만이 부담가능주택 문제 해결을 위한 답이라고 할 수 있다. 즉 공급이 없다면 시장 압력은 더욱 커질 수밖에 없기 때문이다. 한편, 뮌헨의 주택 문제 해결을 위한 방안으로는 소득 대비 주거비가 높은 시민들에게 보조금을 지급하는 등의 다양한 주거 혜택을 활용할 필요가 있다. 이는 주택 공급이 충분하지 않은 뮌헨의 현 상황에서 적절한 조치라고 볼 수 있으며, 다른 도시로의 인구 유출을 막을 수 있는 대책으로도 활용될 수 있다. 또한 원활한 주택 공급을 위한 지역 주도의 초광역협력을 추진하는 것도 하나의 방안으로 논의될 필요가 있다.

뮌헨 믹스에 대한 보다 비판적·건설적 논의를 통해 얻은 결론은 아래와 같다. 첫째, 양질의 부담가능주택 공급과 주거비 부담완화를 위해 주택조합 혹은 지역 건설조합에 대한 지원체계를 정비해야 한다. 특히, 토지 및 건물 소유자, 조합원, 시공사의 이해관계 조정 및 토지 수용과 보상 등 시행 절차의 투명성 확보를 통해 부담가능한 주택 공급과 주거비 부담완화라는 목적을 달성할 수 있을 것이다. 또한 기존 시행하고 있는 임차인에 대한 전·월세 임대료 지원에 대한 조건 완화 및 정부의 금융지원(한도, 이율, 기간 등)은 더욱 확대될 필요가 있다.

둘째, 도시 내 유희부지를 공공부문에서 개발·이용하기보다 민간 부문에 시세보다 저렴한 가격으로 양도하고 대신 소셜 믹스 확보 및 도시 및 지역의 정체성 확보를 위한 혁신적 도시개발 모델의 발굴해야 한다. 국내에서도 도시재생뉴딜사업, 생활SOC 3개년 계획 등과 같이 다양한 정부 부처에서 국·공유지 및 대규모 반환공여지 등의 유희부지 활용방안을 모색하고

있다(이승욱, 송지은 2019). 하지만 이를 활용·관리하기 위한 통합적인 법·제도체계가 미흡하고, 소유 및 관리 주체도 부처별로 달라 사업이 개별적으로 진행되거나 지연되는 등의 어려움을 겪고 있다. 따라서 이러한 문제점을 해결함과 동시에 부담가능한 주택 공급을 위해 도시 내 유희부지를 민간 부문에 저렴하게 양도하고 소셜 믹스와 도시 및 지역의 정체성 확보를 위한 모델을 발굴해야 한다.

셋째, 주택 및 토지 정책의 공공-민간 부문의 협력적 거버넌스를 통한 정책적 선순환을 통해 한국의 새로운 도시개발 이념 및 철학이 수립되고 다양한 프로그램 개발할 수 있다. 최근 대장동 개발 특혜 의혹으로부터 촉발된 민간의 개발이익 환수강화 및 민·관 공동 도시개발사업에서의 공공성 강화를 위해 국토교통부는 민간의 이윤율 상한을 10% 이내로 규정하는 내용을 골자로 「도시개발법 시행령」 개정안에 대한 입법예고를 실시하였다(국토교통부 2022). 하지만 이러한 규제 강화는 민헨 믹스 사례를 통해 앞서 제안한 ‘상호 신뢰’를 바탕으로 한 공공-민간의 협력적 거버넌스 체계를 구축하기보다는 민간 부문을 잠재적인 범죄자 취급을 함으로써 결국 민간 부문의 도시개발 사업 참여를 더욱 위축시키는 결과를 가져오게 될 우려가 있다. 따라서 주택 및 토지 정책의 공공-민간 부문의 협력적 거버넌스를 통한 정책적 선순환은 향후 한국의 새로운 도시개발 및 주택 정책 이념과 철학의 수립, 포용적인 주택 정책 설계, 주택 공급 촉진 프로그램 및 자금 조달 모델 그리고 민간임대주택 공급 지원 프로그램을 수립하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

마지막으로 지금까지 다양한 정책에 관한 다양한 논의가 이루어졌지만, 결국은 수요에 부응하는 충분한 주택 공급만이 해결책이 될 것이며, 공급자나 정책 입안자의 눈높이가 아닌 시장의 수요자 관점에서 부

담가능주택 정책이 반드시 설계되어야 한다. 이와 더불어 주택임대시장의 정상화(예: 임대차 3법)와 임차인의 주거 안정을 위한 법·제도를 재정비(예: 등록임대사업자 지원제도)하고 민간 부문의 부담가능한 장기임대주택 활성화와 소셜 믹스를 통한 주거 취약계층의 보호가 반드시 이루어져야 한다.

본 연구는 민헨 믹스의 정책 성과를 보다 구체적으로 진단하지 못한 한계를 지니고 있기에, 후속 연구에서는 독일 민헨 현지 관계자와의 인터뷰를 통한 정성적 평가와 정책 성과를 나타내는 통계자료 등의 정량적 성과를 통해 본 연구의 한계점을 보완하고자 한다. 또한 후속 연구에서는 주택 정책 관련 이론이나 모델을 활용한 부담가능주택과 소셜 믹스의 연관성 및 효과성에 대한 보다 면밀한 분석을 제안하고자 한다.

#### 참고문헌 •••••

1. 강승엽, 이숙중. 2020. 공공임대주택 거주민의 사회자본이 자기효능감에 미치는 영향: 소셜믹스 단지와 일반 공공임대주택의 비교연구. *국정관리연구* 15권, 1호: 45-70.  
Kang Seungyeoup and Lee Sook Jong. 2020. The Effects of Social Capital on the Self-Efficacy of Residents of Public Housing Residents: A Comparative Study between Social Mix Housing and General Public Housing Residents. *Journal of Governance Studies* 15, no.1: 45-70.
2. 국토교통부. 2020. 복잡한 공공임대주택 유형을 수요자 관점에서 하나로 통합하겠습니다. 4월 16일, 보도자료  
Ministry of Land, Infrastructure and Transport. 2020. We will integrate complex public rental housing types into one from the perspective of consumers. April 16, Press release.
3. 국토교통부. 2022. 민간 이윤율 상한 구체화 등 11일부터 「도시개발법」 하위법령 개정안 입법예고. 3월 10일, 보도자료  
Ministry of Land, Infrastructure and Transport. 2022. Legislative notice of amendment to the subordinate statutes of the Urban Development Act. March 22, Press release.

4. 공윤경. 2016. 사회적 배제 극복을 위한 소셜믹스정책과 대안 주거운동. 한국도시지리학회지 19권, 1호: 31-42.  
Kong Yoon-Kyung. 2016. The Social Mix Policies and Alternative Housing Movement for Overcoming Social Exclusion. *Journal of the Korean Urban Geographical Society* 19, no.1: 31-42.
5. 박미선. 2020. 포용주택 공급을 통한 사회적 혼합 가능성 탐색-미국의 포용주택 제도를 중심으로. 지역연구 36권, 4호: 43-56.  
Park Miseon. 2020. Exploring possibilities of social integration in inclusionary housing: Focusing on inclusionary zoning in the United States. *Journal of the Korean Regional Science Association* 36, no.4: 43-56.
6. 박원석. 2018. 주거복지 확충을 위한 자본시장 활용 방안-미국의 부담가능주택 리츠를 사례로. 한국경제지리학회지 21권, 3호: 231-53.  
Park Won Seok. 2018. Application of capital market for expanding housing welfare: Case study of affordable housing REITs in US. *Journal of the Economic Geographical Society of Korea* 21, no.3: 231-253.
7. 박원석. 2020. 주요 EU 회원국의 부담가능주택 공급 및 자금조달 체계분석과 국내 활용방안. 부동산연구 30권: 37-52.  
Park Won Seok. 2020. Characteristics of the supply and financing system of affordable housing in major EU member states and domestic use measures. Comparative case analysis of France, the Netherlands, and Germany. *Korea Real Estate Review* 30: 37-52.
8. 박은철, 남원석, 김수경, 오근상. 2016. 부담가능 임대주택 공급정책과 모델. 서울: 서울연구원.  
Park Eun-Cheol, Nam Won-Seok, Kim Su-Kyoung and Oh Geun-Sang. 2016. *Affordable Rented Housing Strategies in Seoul*. Seoul: Seoul Research Institute.
9. 박청호, 김지환, 구자훈. 2017. 혼합단지 내 분양·임대 거주자 간 사회적 교류에의 영향요인 차이분석: 강일택지개발지구를 중심으로. 한국도시설계학회지 도시설계 18권, 3호: 61-75.  
Park Cheong-Ho, Kim Ji-Hwan and Koo Ja-Hoon. 2017. Analysis on the Differences of the Influencing Factors of Resident Social Interaction between the Rental and Sales Housing in the Social Mix Housing Complex - Focused on Housing Development District in Gangil. *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design* 18, no.3: 61-75.
10. 안용진, 김주현. 2019. 사회적 혼합 아파트 단지의 이웃 유대감에 영향을 미친 요인: 대구광역시 분양·임대세대 차이 실증분석. 한국도시설계학회지 도시설계 20권 2호: 21-32.  
Ahn Yong-Jin and Kim, Ju-Hyun. 2019. Factors Contributing to Neighborhood in Social-mix Apartment Complexes in Daegu : Difference among Residents Living in a Private Sale and Public Rental Unit. *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design* 20, no.2: 21-32.
11. 오정석, 천현숙. 2020. 혼합주택단지가 입주민의 주거만족도와 사회관계만족에 미치는 영향-서울시 공공임대주택 패널 2차년도 자료를 중심으로. 주거환경 18권, 2호: 1-13.  
Oh Jung-Seok and Chun Hyun-Sook. 2020. The Effect of Mixed Housing Complex on Residents' Satisfaction and Social Relations Satisfaction. *Journal of the Residential Environment Institute of Korea* 18, no.2: 1-13.
12. 유성희, 장교식. 2018. 저렴주택 공급의 효율화에 관한 법적 연구-사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)의 도입을 중심으로. 일감법학 41권: 93-122.  
Yoo Seong hee and Jang Kyo-Sik. 2018. Introduction to inclusionary Zoning: A legal study on efficiency of affordable housing provision. *Ilkam Law Review* 41: 93-122.
13. 이승욱, 송지은. 2019. 도시 내 유휴부지의 혁신적 활용을 위한 법제도 개선방안. 세종: 국토연구원.  
Lee Syung Uk and Song Jieun. 2019. *Legal and Institutional Improvements for the Innovative Utilization of Vacant Lands in Urban Areas*. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
14. 이운재. 2021. 사회적혼합 주거단지에 관한 선행연구 내용 분석. 한국주거학회논문집 32권, 3호: 71-81.  
Lee Youn-Jae. 2021. Content Analysis of Preceding Researches on Social-Mixed Housing Complex. *Journal of the Korean Housing Association* 32, no.3: 71-81.
15. 이진경. 2009. 가구소득대비 부담가능주택 특성분석: 서울시 5대 권역, 주택 유형, 주택 노후도를 중심으로. 국토계획 44권, 7호: 97-108.  
Lee Jin-Kyung. 2009. Characteristics of the affordable housing based on disposable income of households in Seoul. *Journal of Korea Planning Association* 44, no.7: 97-108.
16. 이혜리, 유석연. 2014. 주거환경의 질을 고려한 저렴주택(Affordable Housing) 공급 프로그램 사례 연구: 영국 NAHP를 중심으로. 대한건축학회 논문집-계획계 30권, 7호: 91-100.

- Lee Hye-Ri and Yoo Suk-Yeon. 2014. A Case study of affordable housing supply programme considering the quality of housing environment: Focused on the UK NAHP(National Affordable Housing Programme. *Journal of the Architectural Institute of Korea* 30, no.7: 91-100.
17. 장경석, 하윤경, 김형민, 김성진. 2009. 지불 가능 주택의 공간적 분포 변화에 관한 연구: 서울 2003-2007년 아파트 매매 가격을 중심으로. 국토계획 44권, 1호: 87-99.  
Jang Kyoung-Seok, Hur Youn-Kyoung, Kim Hyung-Min and Kim Sung-Jin. 2009. The spatial distribution and changes of affordable housing in Seoul. *Journal of Korea Planning Association* 44, no.1: 87-99.
18. Alves, S. 2019. Nuancing the international debate on social mix: evidence from Copenhagen. *Housing Studies*, 1-24. <https://doi.org/10.1080/02673037.2018.1556785>
19. Andersson, R., Brama, A. and Holmqvist, E. 2010. Counteracting segregation: Swedish policies and experiences. *Housing Studies* 25, no.2: 237-256.
20. Baléo, M. 2019. Munich|Affordable housing: the future may be polycentric. <https://www.lafabriquedelacite.com/en/publications/munich-affordable-housing-the-future-may-be-polycentric/> (accessed August 5, 2019).
21. Bavarian State Office for Statistics. 2020. Bavaria: Statistics 2020. Furth: Bavarian State Office for Statistics. [https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/bayern\\_daten/bayern\\_daten\\_2020e.pdf](https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/bayern_daten/bayern_daten_2020e.pdf) (accessed November 30, 2021).
22. BR24. 2010. Munchner Mischung. September 7. Press release. [https://www.br.de/nachricht/migration\\_bayern\\_muenchen100.html](https://www.br.de/nachricht/migration_bayern_muenchen100.html) (accessed August 16, 2019).
23. Bricocoli, M. and Cucca, R. 2016. Social mix and housing policy: Local effects of a misleading rhetoric. The case of Milan. *Urban Studies* 53, no.2: 77-91.
24. Calavita, N., Grimes, K. and Mallach, A. 1997. Inclusionary housing in California and New Jersey: A comparative analysis. *Housing Policy Debate* 8, no.1: 109-142.
25. City of Munich. 2015. *Guiding Principle and Guidelines of the Perspective Munich*. Munich: City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation.
26. \_\_\_\_\_. 2017. *Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München VI“ 2017-2021*. München: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung. [https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:006dc878-e452-4033-b962-1b8dee336f53/Handlungsprogramm\\_WiM%20VI\\_Web.pdf](https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:006dc878-e452-4033-b962-1b8dee336f53/Handlungsprogramm_WiM%20VI_Web.pdf) (accessed August 11, 2019).
27. \_\_\_\_\_. 2018. Demografie der Münchner Bevölkerung 2018. Munich: City of Munich, Statistical Office Munich. <https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:f6921ff5-7f41-4b7d-8661-8b12d1efa57b/mb190101.pdf> (accessed August 14, 2019).
28. \_\_\_\_\_. 2019. Wohnungsbaupolitik. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Grundlagen/Wohnungspolitik.html> (accessed August 10, 2019).
29. \_\_\_\_\_. 2019b. Das Programm "München Modell" für Mieter. Munich: City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Muenchen-Modell-Mietwohnungen.html> (accessed August 11, 2019).
30. \_\_\_\_\_. 2019c. Sozialgerechte Bodennutzung. Munich: City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html> (accessed August 16, 2019).
31. \_\_\_\_\_. 2019d. Konzeptioneller Mietwohnungsbau. Munich: City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Konzeptioneller-Mietwohnungsbau.html> (accessed October 17, 2019).
32. \_\_\_\_\_. 2019e. Prinz-Eugen-Park. Munich: City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Prinz-Eugen-Kaserne.html> (accessed August 22, 2019).
33. \_\_\_\_\_. 2020a. Bericht zur Wohnungssituation in München 2018-2019. München: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung. [https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:bf07e710-ba3d-4545-a2c9-ee0f2a3ab49/LHM\\_Bericht%20zur%20Wohnungssituation\\_1819\\_Web.pdf](https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:bf07e710-ba3d-4545-a2c9-ee0f2a3ab49/LHM_Bericht%20zur%20Wohnungssituation_1819_Web.pdf) (accessed October 11, 2021).
34. \_\_\_\_\_. 2020b. Die Sozialgerechte Bodennutzung Der Münchner Weg. Munich: City of Munich, Department of

- Urban Planning and Building Regulation. [https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:2d51d546-ad5c-483c-814b-c46196344737/SoBoN\\_Broschuere\\_web1.pdf](https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:2d51d546-ad5c-483c-814b-c46196344737/SoBoN_Broschuere_web1.pdf) (accessed October 12, 2021).
35. \_\_\_\_\_. 2021. 2021 Munich as a business location. Facts and Figures. Munich: City of Munich, Department of Labor and Economic Development. [https://www.fpmi.de/files/fpmi/content/downloads/en/factsfigures/en\\_factsandfigures\\_2021.pdf](https://www.fpmi.de/files/fpmi/content/downloads/en/factsfigures/en_factsandfigures_2021.pdf) (accessed November 27, 2021).
  36. Costarelli, I., Kleinhans, R. and Mugnano, S. 2019. Reframing social mix in affordable housing initiatives in Italy and in the Netherlands. Closing the gap between discourses and practices? *Cities* 90: 131-140.
  37. Fincher, R., Iveson, K., Leitner, H. and Preston, V. 2014. Planning in the multicultural city: Celebrating diversity or reinforcing difference? *Progress in Planning* 92: 1-55.
  38. Friedrich, P. and Piesch, C. 2007. Housing markets and policies in the Munich metropolitan area. In *European Metropolitan Housing Markets*, 85-120. Springer, Berlin, Heidelberg.
  39. GEWOFAG Holding GmbH 2018. KONZERNGESCHÄFTSBERICHT 2018. Munich: GEWOFAG Holding GmbH.
  40. Gibb, K. 2011. Delivering new affordable housing in the age of austerity: Housing policy in Scotland. *International Journal of Housing Markets and Analysis* 4, no.4: 357-368.
  41. Glaeser, E. L. and Gyrko, J. 2003. The Impact of building restrictions on housing affordability. *FRBNY Economic Policy Review* 9, no.2: 21-39.
  42. GWG Stadtische Wohnungsgesellschaft München mbH. 2018. *Geschäftsbericht und CSR Report*. Munich: GWG München.
  43. Hansson, A. G. 2019. City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. *International Journal of Housing Policy* 19, no.1: 95-119.
  44. Huss, E. 2010. Migranten-Milieus. Ergebnisse der Studie, München im Kontext. *Münchener Statistik* 1: 1-4.
  45. Kinigadner, J., Wenner, F., Bentlage, M., Klug, S., Wulfhorst, G. and Thierstein, A. 2016. Future perspectives for the Munich Metropolitan Region—an integrated mobility approach. *Transportation Research Procedia* 19: 94-108.
  46. Kronewiter, T. 2016. Hoffnung auf günstigeres Wohnen. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/immobilien-in-muenchen-hoffnung-auf-guenstigeres-wohnen-1.3075032> (accessed August 21, 2019).
  47. Marom, N. and Carmon, N. 2015. Affordable housing plans in London and New York: Between marketplace and social mix. *Housing Studies* 30, no.7: 993-1015.
  48. Nzau, B. and Trillo, C. 2021. Harnessing the real estate market for equitable affordable housing provision: Insights from the city of Santa Monica, California. *Housing Studies* 36, no.7: 1-36.
  49. Ponce, J. 2010. Affordable housing and social mix: comparative approach. *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction* 2, no.2: 31-41.
  50. Portal München Betriebs GmbH & Co. KG. Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN). <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html> (accessed October 13, 2021).
  51. Scanlon, K. and Whitehead, C. 2008. *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*. London: London School of Economics and Political Science.
  52. Stachen, J. and Swjagina, M. 2018. Residential Building Programmes in the Big 7 Cities. JLL: Berlin. <https://www.jll.de/content/dam/jll-com/documents/pdf/research/emea/germany/en/Residential-Building-Programmes-in-the-Big-7-Cities-JLL-Germany.pdf> (accessed November 30).
  53. Steinbacher, M. 2021. München geht radikalen Weg für bezahlbaren Wohnraum. <https://www.br.de/nachrichten/bayern/muenchen-geht-radikalen-weg-fuer-bezahlbaren-wohnraum,SeRPBQl> (accessed January 27, 2022).
  54. Vick, K. 2019. Neue Mietwohnungen in München: Mit diesen Maßnahmen sollen Preise gedrückt werden. <https://www.tz.de/muenchen/stadt/neue-mietwohnungen-in-muenchen-mit-diesen-massnahmen-sollen-preise-gedrueckt-werden-zr-13049173.html> (accessed August 22, 2019).
  55. Worthington, A. C. 2012. The quarter century record on housing affordability, affordability drivers, and government policy responses in Australia. *International Journal of Housing Markets and Analysis* 5, no.3: 235-252.

- 논문 접수일: 2021. 10. 18.
- 심사 시작일: 2021. 11. 5.
- 심사 완료일: 2022. 3. 14.

---

## 요약

주제어: 주택 정책, 토지 정책, 부담가능주택, 소셜 믹스, 민헨 믹스

본 논문은 소득 계층별 부담가능주택의 공급을 통한 소셜 믹스의 유지를 주택 정책의 핵심으로 삼고 있는 독일 민헨 믹스 정책 수단을 분석하였다. 분석 결과 첫째, 민헨시는 현재 주택 건설 촉진과 건설비용 절감을 위한 도시개발 및 토지이용계획에 초점을 맞추고 있다. 둘째, 사회 정책의 한 축으로서 자녀를 둔 가정에 전폭적인 재정 지원을 함으로써 주택 정책의 개념을 재정립하고 있다. 셋째, 민헨시는 도시 내 지속가능한 부담 가능 주택의 공급에 많은 재정을 투입하여 이를 사회 주택 건설 및 민간 주택 건설 촉진을 위한 정책 수단으로 활용하고 있다. 반면, 민간 부문에서는 부담 가능 주택에 대한 정부의 지원으로 안정적인 수익을 창출할 수 있으므로 이에 대한 민간 투자가 지속해서 확대될 수 있으며, 공간 및 건축 디자인의 다양성 확보를 통해 '민헨'이라는 도시 정체성 확립 측면에서 주택 정책을 재정립하는 데 상당한 도

움을 주게 된다. 이러한 민헨 믹스 정책의 공공-민간 부문의 협력적 거버넌스를 통한 정책적 선순환은 향후 한국의 새로운 도시개발 및 주택 정책 이념과 철학의 수립, 포용적인 주택 정책 설계, 주택 공급 촉진 프로그램 및 파이낸싱 모델 그리고 민간임대주택 공급 지원 프로그램을 수립하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다. 한편, 민헨 믹스의 분석을 통한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 주택 및 임대료 인하를 위한 충분한 정책적 개입과 주택 건설을 위한 민간 부문에의 도시공간 내 유희부지 양도 노력이 더욱 필요하다. 둘째, 토지 수용과 보상 지연에 대한 문제를 반드시 해결하고, 민간 부문에 대한 정부의 지나친 개발이익 환수를 지양해야 한다. 마지막으로 주택 수요를 충족할 수 있는 충분한 주택 공급만이 문제를 해결할 수 있는 정답이 될 것이다.