



I S S U E P A P E R

2015

‘1인가구시대 맞춤형 주거해법’ 사회임대형 공동체주택 활성화

남원석, 박은철



CONTENTS

01 공동체주택은 셰어하우스, 코하우징이 ‘효시’

- 1_서울시, 신 주거문화 창출하는 공동체주택에 주목
- 2_다양한 목적의 협동조합, 사회적기업이 공급 주도

02 사회임대형 등 3개 유형으로 나누는 공동체주택

- 1_주택공급 방식·가구 점유형태에 따라 세분화
- 2_자가소유형 : 주거안정성 좋지만 저소득층 참여 어려워
- 3_사회임대형 : 저소득층 접근성 높지만 경제성 취약
- 4_공공임대형 : 주거안정성 양호하지만 공동체성 약해

03 선진국에선 공공임대주택·사회주택정책과 연계

- 1_일본 : 공공임대주택에 공동체주택 개념 접목
- 2_영국 : 다양한 방식으로 ‘공동체 주도 주택’ 공급
- 3_호주 : 사회주택정책의 하나로 공동체주택 보급
- 4_시사점 : 저렴한 주택 확보·사회임대인 육성수단으로 활용

04 주택도시기금 활용 등 다각적 활성화대책 시급

- 1_서울시, 대출상품 개발·빈집 리모델링 지원 추진
- 2_‘부담가능한 주택’ 기준 추가해 공동체주택 개념 확립
- 3_장애인 등 취약계층 대상 공동체주택 모델 우선 개발



요약

공동체주택은 생활밀착형 주거모델로 관심 높아져

서울시는 '시민들이 함께 거주하면서 공동으로 생활문제를 해결하는 주거 모델로서, 공동체 형성을 위한 커뮤니티 공간을 갖춘 주택'을 공동체주택으로 규정하고 이에 대한 지원 정책을 모색하고 있다.

공동체주택은 주로 셰어하우스, 코하우징 등의 형태로 나타나고 있으며, 자가소유형, 사회임대형(비영리 민간임대), 공공임대형으로 구분할 수 있다.

공동체주택을 공급하는 민간조직들은 자금 조달의 한계, 저렴한 토지 확보의 어려움, 임대운영의 지속성 곤란 등의 문제를 겪고 있다.

다양한 지원책 설계해 '사회임대형' 공급 늘려야

공동체주택 공급은 장려할 필요성이 있으나 공동체 형성을 저해하는 물량 위주의 정책은 원래 취지를 퇴색시킬 우려가 있어 바람직하지 않다.

자가소유형은 저렴한 주택으로 보기 어렵고 중산층이 주 수요층이므로 공공지 임대 등 공공의 직접 지원은 지양하고 금융 위주로 지원해야 한다.

사회임대형은 1인·청년 가구 등의 주거소요에 부응하여 저렴한 임대료로 공급되고 있으므로, 이를 확산시키는 방향으로 지원 정책을 설계할 필요가 있다.

향후 서울시는 사회투자기금 융자 프로그램 확대, 주택도시기금 활용, 공공 토지 임대의 공공성 강화, 취약계층용 공동체주택 모델 개발 등을 통해 사회임대형 공동체주택의 육성을 추진해야 할 것이다.

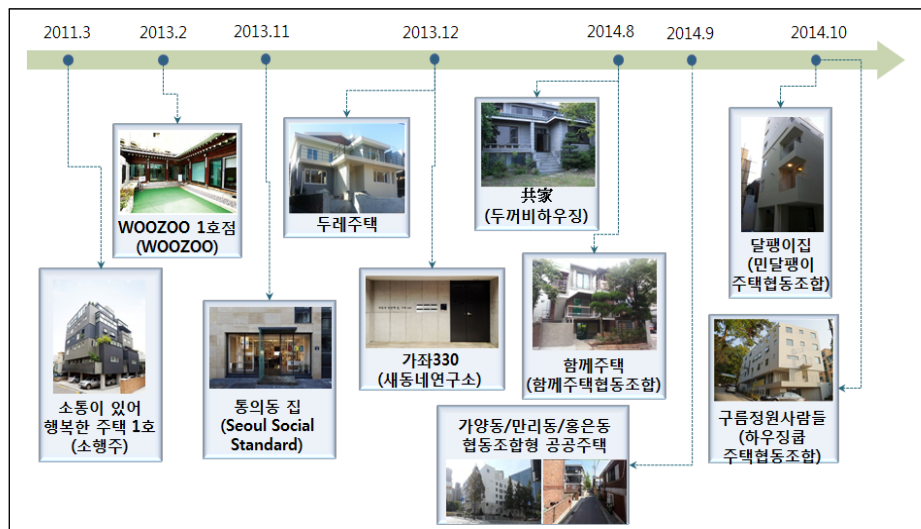
01 / 공동체주택은 셰어하우스, 코하우징이 '효시'

1_서울시, 신 주거문화 창출하는 공동체주택에 주목

서울시는 공동체주택 공급 늘릴 수 있는 지원정책 모색

2010년 이후, 셰어하우스(share house), 코하우징(co-housing)¹과 같이 커뮤니티 공간을 갖춘 공동주택에서 보육·교육 등 생활문제를 함께 해결하거나 공동체를 이루는 주거형태가 늘어나고 있다. 이들 주택은 고령화, 만혼·비혼 등의 영향으로 늘어난 1인 가구의 주거소요 충족, 전세가격 급등과 전세의 월세 전환 증가에 따른 주거비 부담 경감의 필요성 확대, 육아 등 생활문제에 대한 해결 방법으로서 마을공동체의 역할에 대한 관심 증대 등을 배경으로 점차 확대되고 있는 추세이다.

[그림 1]
주요 셰어하우스
및 코하우징 등
공급 사례



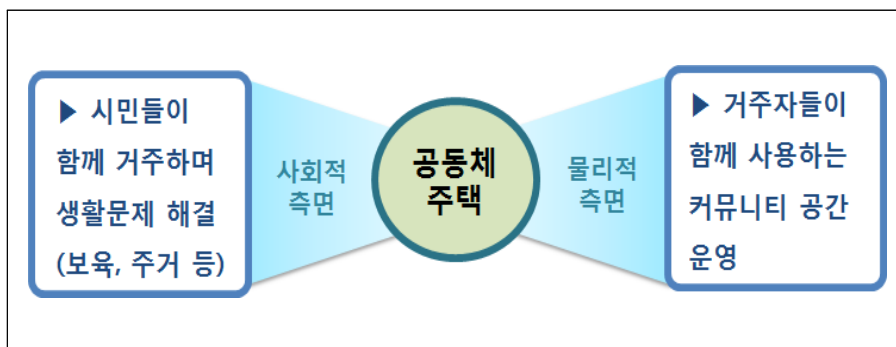
자료 : WOOZOO 홈페이지(www.woozoo.kr); 새동네 홈페이지(www.newdongne.kr); 함께주택 협동조합 홈페이지(cafe.daum.net/housingco-op); 헤럴드 경제(2014.9.1.); 아주경제(2014.8.28.; 2014.11.16.); 한겨레신문(2014.12.24.); 서경일보(2014.11.24.); 디자인하우스, 『DESIGN』, 2014년 8월호; 서울시 보도자료(2013.11.18.), “서울시, 국내 첫 셰어하우스형 공공임대주택 입주자 모집”.

¹ 셰어하우스는 둘 이상의 사람들이 하나의 주택을 공유하는 주거형태로서, 일반적으로 거주자는 자신의 개인 침실을 사용하고 주택의 나머지 부분을 공유한다. 코하우징은 가구별로 독립적인 주거공간을 갖추고 있으면서도 가구들 간의 교류가 이루어질 수 있는 실내·외 커뮤니티 공간이 설치된 주거형태를 가리킨다(國土交通省, 2012, 『民間賃貸住宅における共同居住形態に係る實態調査報告書』).

서울시는 최근 늘어나고 있는 셰어하우스, 코하우징 등을 '공동체주택'으로 명명하고, 이러한 종류의 주택을 확산시키기 위한 지원 정책을 모색하고 있다. 1인 가구 증가에 따른 새로운 주거문화를 창출하고, 시민들 스스로 공동체 형성을 통해 주거뿐만 아니라 생활 자체를 바뀌어나가는 생활밀착형 주거모델로서 공동체주택에 주목하고 있는 상황이다.

물리적·사회적 측면 두 요소 종합해 공동체주택 정의

정책의 출발점이 되는 공동체주택의 정의와 관련하여 서울시는 다양한 유형이 포함되도록 다소 포괄적인 접근을 취하고 있다. 일례로 지난 2014년 10월 서울시가 수립한 “공동체주택 보급·확산 종합 계획”에서는 ‘개별적인 가정생활을 독립적으로 유지할 수 있는 단위 주택에 거주자들이 함께 사용하는 커뮤니티 공간 등의 시설을 추가한 주택’으로 공동체주택을 정의하였다. 또한 SH공사의 “토지임대부 공동체주택 시범사업 희망사업자 모집 공고(2014. 12. 3)”에서는 공동체주택을 ‘공통 목적을 가진 시민들 스스로 주택을 계획하고 거주하고 공유하며 함께 사회문제를 해결할 수 있도록 지원하는 주거모델’로 정의하였다. 그런데 위의 정의들은 강조점이 다소 다르다. 전자는 커뮤니티 공간과 같은 물리적 측면을, 후자는 시민들에 의한 문제 해결과 같은 사회적 측면을 강조한다. 반면, 서울시가 최근 수립 중인 “공동체주택 종합계획”에서는 어느 한 가지 요소를 배제하기보다 두 가지 요소를 종합하여 공동체주택의 개념을 구성하는 것이 검토되고 있다(2015년 1월 현재). 이런 점에서 서울시의 공동체주택은 ‘시민들이 함께 거주하면서 공동으로 생활문제를 해결하는 주거모델로서, 공동체 형성을 위한 커뮤니티 공간을 갖춘 주택’으로 정의할 수 있다.



[그림 2]
공동체주택의
개념

2_다양한 목적의 협동조합, 사회적기업이 공급 주도

현재 400여 가구가 공동체주택에 거주...1인 가구가 다수

공동체주택은 협동조합, 사회적기업, 민간단체 등에 의해 자가 또는 임대 방식으로 공급되었으며, SH공사도 소규모 공공임대주택 공급을 통해 공동체주택을 운영하고 있다. 2014년 12월 말 기준으로 9개 조직이 공급한 서울시 소재 공동체주택에 입주한 가구는 1인 가구를 포함하면 400여 가구를 웃돌고 있다.

공급주체	소행주	하우징콥 주택협동조합	민달팽이 주택협동조합	두꺼비하우징
주택명	소통이 있어 행복한 주택	구름정원사람들	달팽이집	共家
가구수	47가구(5동)	8가구	13가구(2동)	7가구
최초공급	2011년	2014년	2013년	2014년
가구특성	가족단위	가족단위	1인 가구	1인 가구
공급방식	건설 후 분양	건설 후 분양	임차 후 재임대	임차 후 재임대
공급주체	함께주택 협동조합	새동네	우주(WOOZOO)	서울소셜스탠더드 (Seoul Social Standard)
주택명	함께주택	가좌330	WOOZOO주택	통의동 집, 위드썸씽
가구수	10가구	6가구	249가구(15동)	11가구(2동)
최초공급	2014년	2013년	2013년	2013년
가구특성	1인 가구	1인 가구	1인 가구	1인 가구
공급방식	매입 후 임대	건설 후 임대	임차 후 재임대	임차 후 재임대 /건설 후 임대
공급주체	SH공사	SH공사	SH공사	SH공사
주택명	가양동 협동조합형 공공임대주택	만리동 협동조합형 공공임대주택 (‘15년 입주예정)	홍은동 협동조합형 공공임대주택	두레주택 (세어하우스)
가구수	22가구	29가구	32가구	8가구
최초공급	2014년	2015년	2014년	2013년
가구특성	가족단위	가족단위, 1인 가구	1인 가구	가족단위, 1인 가구
공급방식	건설 후 임대	건설 후 임대	매입 후 임대	매입 후 임대

[표 1]
서울시 소재
주요
공동체주택의
공급현황

주택공급조직 성격에 따라 공동체주택 지향점이 달라

공동체주택에 입주한 가구는 1인 가구가 다수이지만 가족 단위를 대상으로 하는 공동체주택도 있다. 또한 주택공급조직들은 건설, 매입, 임차 등 다양한 방식으로 주택을 확보하여 공동체주택을 공급하고 있다. 그런데 이렇게 공급된 공동체주택의 운영 배경이나 지향하는 바는 주택공급조직의 성격 등에 따라 다양하게 존재한다.

저렴한 주택 공급·주거안정 보장이 목적

우선, 시세 또는 소득 대비 저렴한 주택을 공급하고 장기 거주를 보장하여 입주자의 주거안정을 지원하는 공동체주택이 있다. 주로 청년층이나 저소득 1인 가구와 같이 주택시장에서 부담 가능한 주택을 확보하기 어려운 가구를 대상으로 한다. '민달팽이 주택협동조합', '함께주택 협동조합', '두꺼비하우징' 등이 공급한 공동체주택과 SH공사가 가양동, 만리동, 홍은동에 공급한 '협동조합형 공공임대주택'이 이에 해당한다.

생애주기별 맞춤형 주거공간 구성에 우선순위

생애주기별 맞춤형 주거공간을 구성하는 데 초점을 두고 있는 공동체주택도 있다. '하우징쿵 주택협동조합'이 공급한 '구름정원사람들'이라는 공동체주택은 주로 은퇴 이후의 생활을 계획하는 40~50대 이상의 가구가 주축이 되고 있다. 또한 '새동네'는 현재 1~2인 가구를 위한 소형주택만을 공급했지만, 중장기적으로 전용면적이 20㎡, 40㎡, 60㎡, 80㎡인 다양한 평형의 주택을 공급하여 생애주기에 따라 이주가 가능할 수 있는 공급체계를 지향하고 있다.

육아 등 생활문제 공동 해결·지역사회 활성화에 초점

1990년대 초반 공동육아를 계기로 형성된 성미산마을의 주민들이 주거공동체를 실현하기 위해 공급한 '소행주(소통이 있어 행복한 주택)'는 생활문제의 공동 해결과 지역사회 활성화를 지향하는 공동체주택이다. 입주가구들은 주택계획 단계부터 참여하여 커뮤니티 공간을 조성하고 놀이방, 방과 후 학교, 품앗이 육아, 공동식사 등을 함께 함으로써 가사 부담과 양육의 어려움을 덜고 있으며, 마을만들기 활동에도 참여하면서 지역사회 활성화에 기여하고 있다.

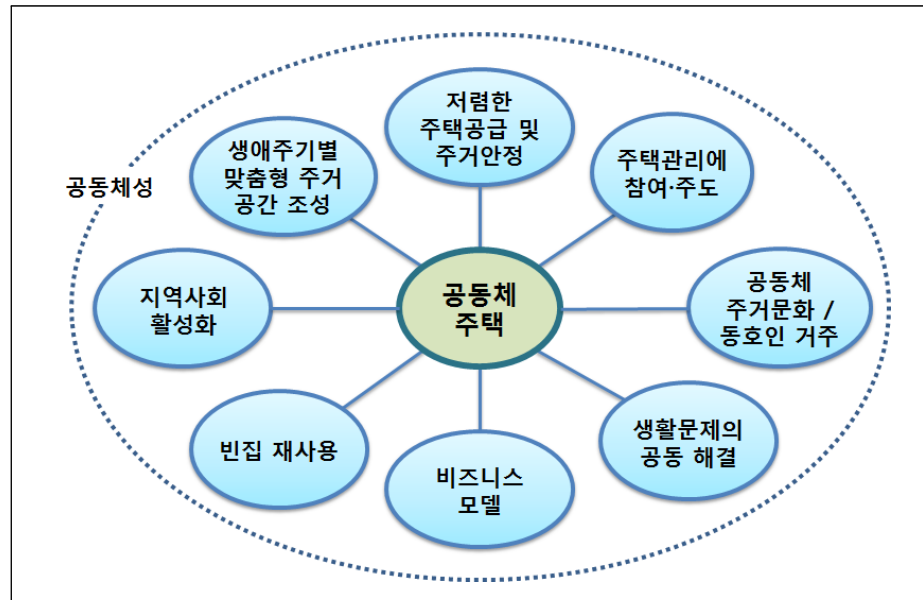
가양동에 공동체주택을 공급한 SH공사는 만 3세 미만의 어린 자녀를 둔 가구 위주로 입주자를 모집하여, 이들이 공동체 활동을 통해 보육 부담을 덜 수 있도록 하고 있다. 또한 '두꺼비하우징'은 뉴타운개발지구에서 해제된 노후 주거 지역에 위치한 빈집을 활용하여 공동체주택을 공급하고 있는데, 빈집 거주가 주변 동네의 활성화로 이어지기를 기대하고 있다.

주택관리에 임차인 참여 가능...비즈니스 모델 구현도

SH공사가 가양동, 만리동, 홍은동 등에 공급한 공동체주택(공공임대주택)은 기본적으로 입주자들이 협동조합을 구성하여 공동체를 형성하도록 하는 데 주안점을 두고 있다. 나아가 협동조합 활동을 토대로 주택 내 시설 운영 방안의 결정 등 공공임대주택 관리에 일정한 참여가 가능하도록 하고 있다.

그 외에도 주거비 경감보다는 청년 1인 가구들이 함께 거주하면서 서로 의지할 수 있도록 하는 데 의미를 두고 있는 '서울소셜스탠더드(Seoul Social Standard)'의 공동체주택도 있다. 또한 예술인 위주로 입주하게 될 SH공사의 만리동 '협동조합형 공공임대주택', 관심거리가 유사한 청년들끼리 입주자를 구성하면서 비즈니스 모델을 구현하고 있는 '우주(WOOZOO)'의 주택 등이 있다.

[그림 3]
공동체주택의
주요 운영 배경



02 / 사회임대형 등 3개 유형으로 나뉘는 공동체주택

1_주택공급 방식·가구 점유형태에 따라 세분화

자가소유형은 주택 계획·건설 단계부터 입주자 참여

공동체주택의 유형을 구분하기 위해 주택공급방식과 거주가구의 점유형태를 분류 기준으로 활용하였다. 주택공급방식은 공급주체(공공, 민간)와 주택확보방법(건설/매입, 임차)으로 세분화했고, 가구 점유형태는 자가와 임차로 나누었다. 이러한 기준에 따르면, 공동체주택은 자가소유형, 사회임대형, 공공임대형으로 구분할 수 있다.

자가소유형은 민간이 건설 또는 매입하여 자가 형태로 거주하는 유형으로, ‘구름정원사람들’, ‘소행주’가 해당한다. 사회임대형은 민간이 건설, 매입, 임대를 통해 주택을 확보하여 임대주택으로 운영하는 유형으로 ‘함께주택’, ‘가좌330’, ‘달팽이집’, ‘공가(共家)’, ‘우주(WOOZOO)’, ‘통의동 집’ 등이 포함된다. 공공임대형은 공공이 주택을 건설·매입하여 임대주택으로 운영하는 유형으로 가양동, 홍은동, 만리동에 공급된 ‘협동조합형 공공임대주택’, ‘두레주택’ 등이 속한다.

구분			거주가구의 점유형태	
			자가	임차
주택공급방식	민간	건설/매입	<ul style="list-style-type: none"> · 구름정원사람들 (하우징쿱 주택협동조합) · 소통이 있어 행복한주택 (소행주) 	<ul style="list-style-type: none"> · 함께주택(함께주택협동조합) · 가좌330(새동네연구소)
		임차	<ul style="list-style-type: none"> 자가소유형 사회임대형 공공임대형 	<ul style="list-style-type: none"> · 달팽이집(민달팽이 주택협동조합) · 共家(두꺼비하우징) · WOOZOO주택(WOOZOO) · 통의동 집(Seoul Social Standard)
	공공	건설/매입		<ul style="list-style-type: none"> · 협동조합형 공공임대주택 (가양동, 홍은동, 만리동) · 두레주택

[표 2]
공동체주택의
유형

자가소유형 공동체주택은 주택의 계획 및 건설단계부터 입주예정가구들이 참여하며, 주택 건설 후 가구별 구분소유가 이루어진다. 또한 코하우징과 같이 가구별로 독립된 주거공간이 있으면서 공동체 형성 및 유지를 위한 커뮤니티 공간이 함께 설치된다.

사회임대형은 1인·청년 가구 대상 비영리 민간임대주택으로 공급

사회임대형 공동체주택은 비영리 민간임대주택의 성격을 가지고 있으며, 주로 1인 가구, 청년 가구 등을 대상으로 공급되고 있다. 시세 대비 임대료가 저렴하고 셰어하우스로 운영되는 경우가 다수이다. 공공임대형 공동체주택은 서울시 공공임대주택 정책의 하나로 공급되었으며, 주거공동체 활성화와 더불어 임차인의 주택관리 참여에 초점을 두고 있다.

그런데 서울에서는 주택협동조합이 직접 주택을 개발·소유하는 방식으로 공동체주택의 또 다른 유형이 될 수 있는 ‘조합소유형’은 발견되지 않는다.²

유형	공급 및 운영	해당 주택
자가 소유형	<ul style="list-style-type: none"> · 건설 후 가구별 구분소유 · 계획 및 건설단계부터 입주 예정자가 참여 · 가구별 주거공간+커뮤니티 공간 	소행주, 구름정원사람들
사회 임대형	<ul style="list-style-type: none"> · 건설/매입/임차 후 임대 · 주로 1인 청년가구를 대상으로 공급 · 임대료가 시세 대비 저렴 · 셰어하우스로 운영하는 경우가 다수 	함께주택, 가좌330, 달팽이집, 공가(共家), 통의동 집, 우주(WOOZOO)
공공 임대형	<ul style="list-style-type: none"> · 공공임대주택 관리에 임차인조합이 참여 · 매입 후 셰어하우스로 운영 (두레주택) 	협동조합형 공공임대 주택(가양동, 만리동, 홍은동), 두레주택 (방학동)
[표 3] 공동체주택 유형별 주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 조합 명의로 자산 소유·활용 · 공공 및 민간재단은 기금, 보증 등 지원 · 조합원 이주 시 지분상환 또는 매도 	유럽 등 주택협동조 합이 발달한 지역에 서 공급되는 방식

² 조합소유형은 주택협동조합이 주택을 개발하여 소유·운영하고 조합원은 자본형성에 기여하는 방식으로, 유럽에서는 공공의 보조금, 토지 등이 지원될 경우 조합이 소유하는 방식을 주로 채택하고 있다. 우리나라에서 이와 같은 방식으로 공동체주택을 공급하기에는 몇 가지 제약이 존재한다. 예를 들어 수도권 과밀억제권역에서 법인이 설립 후 5년 이내 부동산 취득 시 취득세가 증가되고 있어 주택협동조합이 주도적으로 주택을 개발하여 소유하기가 곤란하며, 금융기관들은 조합원 간 부채에 대한 책임을 미루는 등의 위험 발생 소지가 크다고 인식하여 대출에 소극적이다. 이러다 보니 주택협동조합이라고 하더라도 자가소유형의 사례와 같이 개별 가구의 구분소유 방식을 통해 공동체주택을 공급하고 있다.

2_자가소유형 : 주거안정성 좋지만 저소득층 참여 어려워

사업 초기 단계에서 원활한 자금조달·저렴한 토지확보가 관건^{3 4}

자가소유형 공동체주택은 주택 건설 후 구분소유를 통해 자가 형태로 공급되므로 주거안정성이 높다. 또한 공동거주를 희망하는 가구들이 사전에 조직되어 스스로 주택건설에 따른 비용을 부담하면서 주택 계획 및 건설 단계부터 참여하므로 입주 후에도 공동체를 유지하기가 비교적 용이하다. 그러나 도시 내 높은 토지가격 및 건축비를 감안할 때 저렴한 주택이라고 보기 어려우며, 자가소유에 따른 비용 부담으로 저소득가구의 참여에 한계가 있다.

구분	저렴성 (부담가능성)	주거 안정성	계층 간 형평성	경제성 (사업성)	공동체성
특성	-	++	-	-	+

[표 4]
자가소유형
공동체주택의
특성

자가소유형의 제약요인 중 하나는 사업 초기 단계에서 자금조달이 어렵다는 점이다. 입주예정가구의 자산 대부분이 임대보증금 등 부동산에 묶여 있기 때문에 이들이 융통할 수 있는 자금 규모에 한계가 있으며, 이는 사업자금 조달을 어렵게 한다. 또한 주택을 공급하기 위해서는 저렴한 토지 확보가 필요하나, 현실적으로 도시 내에서 자력으로 저렴한 토지를 확보하기는 쉽지 않다.

이러한 어려움을 해소하기 위해서는 무엇보다 원활한 사업자금 조달을 위한 금융상품 개발이 필요할 것이다. 그러나 토지 확보를 위해 공공토지를 임대하는 등 공공의 직접 지원에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 저소득가구의 참여가 곤란하여 형평성 확보가 어렵고 자칫 특혜 시비 발생도 우려되기 때문이다.

³ 유형별 공동체주택의 특성을 살펴보기 위한 잣대로서 저렴성(부담가능성), 주거안정성, 계층 간 형평성, 경제성(사업성), 공동체성 등 5개의 기준을 설정하였다. 저렴성은 '시세보다 저렴하게 공급됨으로써 가구의 주거비 부담을 줄일 수 있는가?', 주거안정성은 '공동체주택에 입주함으로써 안정적인 주거 유지가 가능한가?', 계층 간 형평성은 '저소득층도 접근 가능한 공동체주택인가?', 경제성은 '공동체주택의 안정적 유지를 위해 공급자(주택소유자)가 일정한 수익을 거둘 수 있는가?', 공동체성은 '공동체주택에 입주한 가구들의 공동체 형성이 용이한가?'에 초점을 맞추어 각 유형을 상대 평가하였다.

⁴ 공동체주택의 제약요인 및 대응과제는 유형별 공동체주택의 특성 분석, 공동체주택 공급조직의 실무자 대상 면접조사, 전문가 자문회의 등의 결과를 반영하여 정리하였다. 면접조사는 2014년 11월 14~25일간 10명을 대상으로 진행하였다.

[표 5]
자가소유형
공동체주택의
계약요인 및
대응과제

구분	계약요인	대응과제
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 초기 사업자금 조달의 어려움 (입주예정자의 자금유통 한계) · 도시 내 저렴한 토지 확보 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업자금 조달을 위한 금융상품 개발 · 저소득층 참여에 한계가 있으므로 공공토지 임대 등 직접 지원 지양

3_사회임대형 : 저소득층 접근성 높지만 경제성 취약

장기 저리용자 공공토지 임대로 운영의 지속성 확보 필요

사회임대형 공동체주택은 시세보다 임대료가 저렴하거나 소득에 비해 임대료 부담이 크지 않아 저소득가구의 접근성이 높다. 임대주택 운영에 피해를 줄 수 있는 특별한 사유가 아니면 장기간 거주가 가능하여 임차인 주거안정에도 기여할 수 있다. 그러나 현재의 공급주체는 대개 영세하여 사업자금의 외부차입 의존도가 높고, 저렴한 임대료 부과로 인해 주택사업에 재투자할 수 있는 일정한 수익을 기대하기 어려운 상황이다. 한편 자발적인 공동체 형성 욕구는 자가소유형에 비해 상대적으로 약하다고 할 수 있다.

[표 6]
사회임대형
공동체주택의
특성

구분	저렴성 (부담가능성)	주거 안정성	계층 간 형평성	경제성 (사업성)	공동체성
특성	+	+	+	-	-

사회임대형은 자가소유형과 마찬가지로 사업자금 조달 및 저렴한 토지 확보가 곤란하다. 특히 임차방식으로 주택을 확보하는 경우, 계약금과 같은 단기성 자금 조달의 어려움이 존재한다. 또한 시세보다 저렴한 임대료 부과, 외부차입금에 대한 원리금 상환 애로 등으로 임대주택 운영을 지속하기가 곤란하다.

따라서 사업자금 조달을 위해서는 사회임대형 공동체주택에 적용 가능한 장기 저리 용자 상품을 개발할 필요가 있다. 더불어 주로 저소득가구가 입주하므로 자가소유형과 달리 공공토지 및 건물 등 공공소유 자산의 활용 기회를 제공해야 할 것이다. 물론 이와 같은 지원은 입주자격, 임대료 수준 및 인상률, 임대기간 등에 대한 공공성 확보를 조건으로 시행하는 것이 타당할 것이다.

구분	계약요인	대응과제
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 자금 조달 및 저렴한 토지 확보 곤란 · 임대료가 저렴하여 운영의 지속성 문제 발생 	<ul style="list-style-type: none"> · 장기 저리 또는 단기성 회전자금의 융자 · 공공토지 등 공공소유 자산의 활용 기회 제공

[표 7]
사회임대형
공동체주택의
계약요인 및
대응과제

4_공공임대형 : 주거안정성 양호하지만 공동체성 약해

임차인조합 활동 가이드라인 수립·소규모 임대단지 공급 확대를

공공임대형 공동체주택은 서울시 공공임대주택 프로그램의 하나로 추진되는 것이므로 공공임대주택이 가진 특성과 유사하다. 시세보다 저렴한 임대료가 부과되고 20년 이상 장기 거주가 가능하며, 소득 및 자산기준 적용을 통해 저소득 가구를 입주시킨다는 점에서 저렴성, 주거안정성, 계층 간 형평성은 양호하다. 그러나 경제성 측면에서는 사회임대형과 유사하게 낮은 수준이며, 저소득가구 비중이 높아 자가소유형에 비해 자발적 공동체 형성에 어려움이 있다.

구분	저렴성 (부담가능성)	주거 안정성	계층 간 형평성	경제성 (사업성)	공동체성
특성	++	+	++	--	-

[표 8]
공공임대형
공동체주택의
특성

현재 공공임대형에서는 임차인들로 구성되는 조합의 책임과 권한 범위가 다소 불분명한 상황이다. 또한 임차인의 자발적 참여가 관건으로, 기존의 대단지형 공급방식으로는 임차인 참여를 통한 공동체 형성 및 유지에 한계가 있다.

따라서 임차인조합의 책임과 권한에 대한 가이드라인 마련 등을 통해 임차인들의 참여를 공식화할 필요가 있으며, 공동체 형성이 용이한 소규모 공공임대주택(단지) 공급을 확대해야 할 것이다.

구분	계약요인	대응과제
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 임차인의 자발적 참여가 관건 · 임차인조합의 책임과 권한 범위 불분명 	<ul style="list-style-type: none"> · 소규모 임대단지 공급 확대 · 임차인조합 활동 가이드라인 마련

[표 9]
공공임대형
공동체주택의
계약요인 및
대응과제

03 / 선진국에선 공공임대주택·사회주택정책과 연계

1_일본 : 공공임대주택에 공동체주택 개념 접목

시영주택 개조해 독거노인형 세어하우스로 운영

일본은 공동체주택이라는 별도의 용어나 유형을 사용하지 않지만, 공공임대주택의 운영과 관련하여 유사한 개념을 접목하고 있다. 특히 주민들의 고령화에 따른 대책, 침체된 지역사회의 활력 증가 등을 위해 공공임대주택의 공급유형 및 운영, 입주자격 등을 유연하게 적용하고 있다.

예를 들어 나고야시는 시영주택을 개축하여 독거노인용 세어하우스를 운영하고 있다. 또한 효고현은 침체된 임대단지 활성화를 위해 학생 세어하우스를 설치하거나 주거 독립성을 보장하는 공동거주방식인 콜렉티브 하우스를 공급한 바 있다. 그 밖에 UR도시기구, 오사카부 주택공급공사는 1인 가구에 대해 지인과 의 거주를 허용하고 있다.

지역/기관	주요 내용
나고야시	<ul style="list-style-type: none"> · 2011년부터 노인들이 공동으로 생활하는 '고령자 공동거주 사업' 시행(세어하우스) · 입주자는 시가 지정한 NPO법인과 입주계약을 체결하고 시영주택에 입주하며, NPO법인은 안부확인서비스 등을 제공 · 대상자는 나고야시에 거주하거나 직장이 있는 60세 이상 1인 가구 여성으로 소득제한이 있음
효고현	<ul style="list-style-type: none"> · 주민의 고령화, 인구감소가 지속되는 일부 단지의 활성화를 위해 단지 내 현영주택 2호를 학생용 세어하우스로 활용 · 입주 학생들은 지역활동에 참가하고, 관련 논문 등을 집필 · 한신 대지진으로 피해를 입은 노인들을 대상으로 '효고 부흥 콜렉티브 하우스' 공급
UR도시기구	<ul style="list-style-type: none"> · 2004년부터 지인과 동거가 가능한 '하우스 셰어링 제도' 시행 · 대상자는 1인 가구로서 입주자 전원을 공동임차인으로 임대차 계약서에 명기 · 호당 입주자 수는 방수를 기준으로 하되, 1K, 1DK의 주택은 2명을 상한으로 함
오사카부 주택공급공사	<ul style="list-style-type: none"> · 1인 가구가 친족 이외의 지인 등과 함께 거주할 수 있는 '하우스 셰어링 제도' 운영(입주자는 2명으로 한정)

[표 10]
일본
공공임대주택의
공동거주 사례

자료 : 国土交通省, 2012, 『民間賃貸住宅における共同居住形態に係る実態調査報告書』.

2_영국 : 다양한 방식으로 ‘공동체 주도 주택’ 공급

지역주권법 제정 계기로 지역공동체의 역할 확대

영국에서는 지역사회 필요를 충족시키기 위해 주민들 또는 지역조직들이 개발 및 관리하는 주택을 정책적으로 장려하고 있다. 이른바 ‘공동체 주도 주택 (community-led housing)’으로, 주택협동조합, 공동체토지신탁 등 다양한 방식으로 공급이 이루어지고 있다.

공동체 주도 주택에 대한 정책적 관심 확대는 2011년 「지역주권법(Localism Act)」의 제정이 계기가 되었다. 2010년 새로이 들어선 연립정부는 지역공동체의 자산 소유 기회 확대, 공공서비스의 설계 및 전달과정에 대한 주민 참여 등을 중요시하였다. 그 연장선상에서 「지역주권법」을 제정하여 사회문제 해결, 개발사업 추진, 서비스 전달 등에서 지역공동체의 역할을 확대했다⁵.

구분	주요 내용
코하우징 (cohousing)	· 독립적인 주거공간을 보장하면서도 입주민들이 공동체 유지를 위한 활동에 참여
협동조합주택 (housing cooperative)	· 조합원인 주민들이 민주적으로 주택을 관리
공동체토지신탁 (community land trust)	· 지역사회의 필요에 근거하여 주택, 커뮤니티 시설 등의 자산을 개발하며, 지역공동체가 소유·통제
공동체 자가건설주택 (community self-build)	· 일단의 가구들이 자신들의 주택을 함께 건축
자조주택 (self-help housing)	· 장기간 방치되어 있는 빈집을 지역사회의 이익을 위해 재이용

[표 11]
영국 ‘공동체
주도 주택’의
종류

자료 : Building and Social Housing Foundation, 2014, *Scaling up Community Housing Solutions*.

⁵ 이 법에서는 지역공동체의 네 가지 권리를 제시하였는데, 구급, 소방 등의 공공서비스 운영에 참여할 권리(communit right to challenge), 중요한 지역자산을 구입 및 인수할 권리(communit right to bid), 지역개발 정책 및 계획 수립에 참여할 권리(neighbourhood planning), 지역공동체가 소규모 개발사업을 수행할 권리(communit right to build)가 그것이다 (Stevens, J., 2013, “Community-led Housing for Older People and the Community Right to Build”, Housing LIN, viewpoint 40.).

정부는 공급업체에 사업비 지원·공공자산 정보 제공

2011년 이후 공동체 주도 주택에 대한 정부의 지원이 본격화되었다. 우선, 사회주택 등 저렴한 주택의 공급에 대해 사업비 및 보증 등을 지원하는 '부담가능 주택 프로그램(Affordable Homes Programme)'에 공동체주택 공급조직들도 2011년부터 참여할 수 있도록 하였다⁶. 또한, 2011년부터 정부가 빈집의 개보수 비용 등에 대한 자금을 지원하는 '빈집 지역보조금 프로그램(Empty Home Community Grant Programme)'에 공동체주택 공급조직들이 참여하여 장기간 방치된 빈집을 지역사회의 이익을 위해 재사용할 수 있게 되었다⁷.

그 외에도 소규모 개발사업을 하고자 하는 지역조직들이 지자체로부터 계획을 받을 수 있도록 행정적 준비, 컨설팅 등을 지원하는 펀드인 '공동체 프로젝트 지원 펀드(Community-led Project Support Fund)'도 운영되고 있다. 한편, 공공기관인 HCA(Homes and Community Agency)는 임대 또는 매각이 가능한 정부 보유 토지, 건물 등의 목록을 온라인상에 등재하여 지역공동체가 이를 활용할 수 있도록 유도하고 있다⁸.

3_호주 : 사회주택정책의 하나로 공동체주택 보급

공동체주택은 중·저소득층 주거안정 돕는 사회주택의 하위유형

호주에서 공동체주택(community housing)은 공공임대주택과 함께 사회주택의 하위 유형으로 분류된다. 중·저소득층에게 장기간 안정적으로 거주할 수 있는 저렴한 임대주택을 공급하고, 이를 토대로 지역사회에 적극 참여할 수 있도록 하는 데 목적이 있다. 이 때문에 공동체주택에는 협동조합주택뿐만 아니라 주택협회, 종교단체 등 비영리 조직이 소유·관리하는 주택도 포함된다.

⁶ 영국 정부는 2010년부터 2015년 3월까지 18억 파운드를 투자하여 약 8만 호의 자가 및 임대주택 공급을 추진하고 있으며 2015년부터 2018년까지 2단계 프로그램을 시행할 예정이다. 이 프로그램은 경쟁방식으로 지원대상을 선정하며, 보조금 지원은 크지 않으나 민간 금융기관 등으로부터 자금 조달이 가능하도록 대출보증도 제공한다.

⁷ 6개월 이상 장기 방치된 빈집에 대해 지역 내 자선단체, 사회적기업, 공동체이익기업(community interest company) 등이 자금 지원을 신청하며, 지원을 받으면 해당 빈집은 부담 가능한 임대주택 용도로 활용해야 한다(이재우, 2013, "영국의 빈집 정비·활용 체계와 수단 고찰", 『대한국토계획학회지』 제48권 제4호, pp.95-115.).

⁸ 현재 시범운영 중이며, 홈페이지 주소는 www.gov.uk/find-government-property 이다.

공동체주택이 확산되기 시작한 것은 2008년 글로벌 금융위기를 지나면서부터였다. 소득보다 가파르게 증가하는 임대료, 주택구매력 감소 등으로 인해 기존 공공임대주택만으로는 중·저소득층의 주거소요에 대응하기 어렵게 되었다.

이에 따라 연방정부는 주정부와 함께 2008년 국가부담가능주택협약(National Affordable Housing Agreement)을 체결하여 공동체주택 공급 촉진을 합의했고, 2009년에는 2012년까지 2만 호의 사회주택 건설 및 기존 사회주택 유지보수에 56억 달러를 투입하는 계획을 발표했다. 이 과정에서 2014년까지 공동체주택 재고 비중을 사회주택의 35%까지 확대하는 목표를 제시했다.

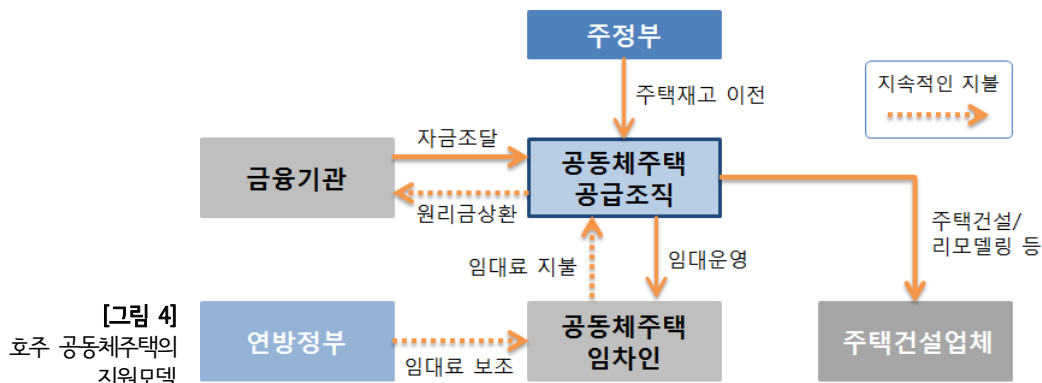
연방정부는 사업비 보조, 세제 혜택, 임대료 지원

연방정부는 필요에 따라 주정부와의 협약 체결을 근거로 공동체주택에 대한 한시적인 재정 지원을 시행한 바 있으며, 공동체주택 공급조직에 자선기관의 지위를 부여하여 각종 세제 혜택을 제공하고 있다. 또한 2008년부터는 부담가능임대주택 확충사업(National Rental Affordability Scheme)을 시행하여, 민간임대주택 투자자들에게 세금 감면 인센티브를 제공하는 대신 10년간 시세 대비 80% 수준의 임대료로 임대주택을 운영하도록 유도하고 있는데, 공동체주택 공급조직들도 이 프로그램에 참여하고 있다.

이와 함께 임대료 보조제도를 통해 공동체주택 입주가구의 임대료를 지원하고 있다. 공동체주택 임대료는 시장가격 이하이지만 가구별 세후 소득의 30%까지 부과할 수 있어, 공동체주택 공급조직은 안정적인 임대료 수입이 가능하다.

주정부는 공공임대주택 재고 이전으로 자금조달 지원

한편 주정부는 공공임대주택 재고의 이전(stock transfer)을 통해 공동체주택 공급조직의 자금조달을 지원하고 있다. 재고 이전은 비영리 민간조직에 주택을 임차하여 관리를 맡기는 방식과 소유권 자체를 넘기는 방식으로 구분할 수 있는데, 공동체주택 공급조직은 임대료 수입이나 주택자산을 지렛대로 삼아 금융시장에서 자금을 원활히 조달할 수 있으며, 결과적으로 더 많은 공동체주택 공급이 가능해졌다. 그 밖에 주정부에 따라 자산 취득에 대한 재정지원, 공공토지 임대, 공동체주택의 유지·운영에 대한 보조금 지원 등을 시행하고 있다.



자료 : Community Housing Coalition WA, 2013, *What is Community Housing?*

4_시사점 : 저렴한 주택 확보·사회임대인 육성수단으로 활용

공동체주택의 정책적 관심 확대·다양한 지원수단 개발

공동체주택의 정의나 유형, 정책적 접근방식 등은 나라마다 다르나, 공동체를 통한 문제 해결에 대한 정책적 관심이 점차 커지고 있는 상황이다. 특히 지역 사회에 대한 주민참여 확대, 저렴한 주택 재고 확충, 지역사회 활력 제고, 취약계층의 생활안정 등에 목적을 두고 있으며, 이를 위해 사업비 보조, 대출 보증, 세제혜택, 공공임대주택 재고 이전, 공공토지 임대 등을 시행하고 있다. 공동체주택은 공공부문이 직접 임대주택을 공급함으로써 발생하는 재정적 문제를 해결하면서, 저렴한 주택의 공급을 늘리는 수단으로 활용되고 있다. 공동체주택 공급 및 운영은 대개 비영리·사회경제조직이 주도적인 역할을 하고, 공공부문은 행·재정적인 지원을 통해 이를 활성화하는 데 주안점을 두고 있다. 비영리·사회경제조직은 공동체주택으로부터 발생하는 이윤을 구성원들에게 배분하지 않으며, 조직의 활동목적 달성을 위해 재투자하는 것이 일반적이다.

선진국에서 공동체주택은 사회주택으로 주로 공급

선진국에서 공동체주택은 저렴한 임대주택을 확보하기 위한 정책인 공공임대주택, 사회주택, 세제우대주택 가운데 사회주택으로 주로 공급되고 있다. 이러한 사회주택은 임차인의 입주자격 제한, 시장임대료 대비 저렴한 임대조건, 장기간의 임대기간뿐만 아니라 일정 기준 이상의 주거면적 등이 충족될 때, 공공부문이 공적자금, 토지 등을 제공하는 것이 일반적이다. 영국은 사회임대인 등록제도(Registered Social Landlords : RSLs)를 통해 공동체주택의 건설을 촉진하

고 있는데, 정부지원과 기부문화를 바탕으로 주택협회, 주택 및 토지트러스트, 주택협동조합 등이 공동체주택 공급에 참여하고 있다.

대량 공급 방식으로 공동체주택 재고 확충에는 한계

그러나 공동체주택은 공동체 형성 등을 전제로 하고 있어 대량공급 방식으로 주택재고를 확대하기에는 여러모로 한계가 있음도 인지할 필요가 있다. 공동체 주택은 지역주민들의 참여와 협의 과정을 바탕으로 하고 있으며, 공동체 형성이 용이하도록 소규모 공동주택으로 공급되는 경향이 강하기 때문이다. 실제 영국에서 공동체주택의 재고율은 2012년 기준 전체 주택재고의 1% 미만이다⁹.

04 / 주택도시기금 활용 등 다각적 활성화대책 시급

1_서울시, 대출상품 개발·빈집 리모델링 지원 추진

아직은 초기단계...지원정책수단의 체계적인 정립 필요

서울시는 지난 2014년 10월 “공동체주택 보급·확산 종합 계획”을 통해 공동체 주택을 지원하기 위한 정책수단을 제시한 바 있으며, 보다 진전된 계획인 “(가제)공동체주택 종합계획”을 수립 중이다(2015년 1월 현재). 이에 따르면, 서울시는 자가소유형 공동체주택 대출상품을 우리은행과 함께 개발했으며, 사회투자기금을 활용한 융자, 공공토지 임대, 빈집 리모델링비 지원 등을 시행하고 있다. 그 외에도 공동체주택 커뮤니티 공간 확보 지원, 청약상품 및 금융상품 개발, 디자인 지침 마련, 공동체 프로그램 운영 지원, 생활규약 마련, 플랫폼 구축 등 홍보·확산 방안 등을 새롭게 검토하고 있다. 하지만, 아직은 초기 단계이기 때문에 지원 정책수단이 체계적으로 정립되어 있다고 보기는 어렵다. 이하에서는 서울시 지원 정책의 체계화에 도움이 될 수 있도록 정책의 기본 방향과 주요 지원 정책의 개선방안을 제시하고자 한다.

⁹ Gulliver, K., Handy, C. and J. Morris, 2013, *More than Markets*, The Human City Institute.

구분	주요 내용
자가소유형 공동체주택 대출상품	<ul style="list-style-type: none"> · 자가소유형 공동체주택 입주예정자의 이전 주택 임차보증금을 담보로 대출(보증금의 80%, 기출시) · 우리은행과 서울보증보험의 협약
사회투자기금 활용	<ul style="list-style-type: none"> · 서울시 한국투자재단 펀드를 활용하여 공동체주택 건설 또는 임차 자금 융자
공공토지 임대	<ul style="list-style-type: none"> · 공공택지 중 미매각부지, 매입다가구 부지, 시유지 등 기존 토지를 임대하거나 민간에서 필요한 토지를 신규로 매입하여 임대 · 20년 계약 후 1회 재계약으로 최장 40년 임대 가능
[표 12] 서울시의 공동체주택 관련 주요 지원 정책 개요	빈집 활용 리모델링비 지원 <ul style="list-style-type: none"> · 정비구역 내 빈집의 리모델링비를 지원하고 임대주택으로 활용하도록 유도 · 사회적기업 등에 2천만 원을 상한으로 리모델링 비용의 50% 보조, 입주자는 최대 6년간 거주 보장

2_ ‘부담가능한 주택’ 기준 추가해 공동체주택 개념 확립

물량 위주의 정책보다 공동체적 가치 실현에 중점 뒤야

앞에서 살펴보았듯이 서울시는 공동체를 통한 생활문제 해결이라는 사회적 측면과 커뮤니티 공간 보유라는 물리적 측면을 종합하여 공동체주택을 정의하고 있다. 그러나 이와 같은 정의는 너무 포괄적이어서 일반적인 셰어하우스나 코하우징에서 아파트에 이르기까지 지나치게 다양한 유형의 주택이 공동체주택에 포함될 수 있으며, 이는 공동체주택 개념을 혼란스럽게 할 우려가 있다.

따라서 공동체주택의 성격을 명확하게 드러낼 수 있는 기준을 새로이 추가할 필요가 있는데, 이와 관련하여 경제적 측면으로서 ‘부담 가능한 주택(affordable housing)’ 기준을 검토할 필요가 있다. 사회임대형 및 공공임대형 공동체주택 사례에서 보듯이, 부담 가능한 주택은 시세보다 저렴하게 공급되는 주택으로서 입주자가 과도한 주거비 부담 없이 거주할 수 있는 주택을 의미한다. 이처럼 사회적·물리적 측면과 경제적 측면을 모두 만족시키는 주택을 공동체주택으로 규정한다면 공동체주택의 개념이 보다 분명해질 것으로 생각된다.

공동체주택에 대해 자칫 물량 확대만을 강조할 경우 공동체 형성이라는 당초 취지가 퇴색될 우려가 있다. 또한 공동체 형성을 전제로 주택구조, 입주자 간 관계 등 다양한 요소를 고려해야 하는 공동체주택의 속성상 단기간 공급물량 확대가 어렵기 때문에 전세가격 급등과 같은 현재의 주거문제에 미치는 영향력은 크지 않을 것으로 판단된다. 따라서 주택시장에 대한 영향보다는 주거를 매개로 하는 공동체 가치 실현에 초점을 맞춰 추진하는 것이 더 적절할 것이다.

자가소유형은 공공의 직접 지원 대신 금융 위주로 지원

자가소유형 공동체주택은 저렴한 주택으로 보기 어렵다. 우선 공동체 생활을 반영한 설계로 인해 가구당 건축비 부담이 크다. 또한 입주예정자들이 주택 계획 및 건설과정에 참여하면서 입주까지 장시간이 소요되고 이는 이자비용의 증가로 이어진다. 따라서 현실적으로 주 수요층은 중산층이 될 수밖에 없다.

이러한 성격을 가진 주택에 대해 공공토지 임대 등과 같은 직접적인 지원을 제공하는 것은 사회적 합의가 필요한 사안이라고 할 수 있다. 계층 간 형평성의 문제도 있지만, 특혜 시비, 토지 임대기간 종료 후 토지 불하 요구 등 다양한 갈등 요인이 잠재돼 있기 때문이다. 자가소유형에 대해서는 이미 시중은행에서 대출상품이 개발된 만큼, 금융지원을 통해 수요자들이 자가소유형 공동체 주택에 대한 접근성을 높여주는 방안 위주로 추진할 필요가 있다.

사회임대형은 자금조달·토지확보 등 다양한 지원책 강구해야

위의 사례에서 살펴본바와 같이, 현재 사회임대형 공동체주택은 1인 가구, 청년 가구, 저소득가구의 주거소요에 부응하여 시세보다 저렴한 임대료로 공급·운영되고 있다. 이처럼 기존 공공임대주택 정책이 충분히 포괄하지 못하고 있는 가구들의 주거안정을 지원하고 있다는 점에서 사회임대형 공동체주택에 대한 공공 지원의 정당성이 확보될 수 있다고 판단된다. 특히 공공임대형은 SH공사가 담당하고 있어 비교적 안정적인 공급이 가능하지만, 사회임대형은 주택공급의 사회적 효과에 비해 그 존립 기반이 매우 취약한 상황이라고 할 수 있다. 따라서 자금 조달, 토지 확보 등 공급을 제약하는 요인을 완화시키고 지속적인 운영의 안정성이 확보될 수 있도록 다각적인 지원책을 강구해야 할 것이다.

3_장애인 등 취약계층 대상 공동체주택 모델 우선 개발

사회투자기금 융자사업의 원금 상환기간 연장 추진

재단법인 한국사회투자가 운영하는 서울시 사회투자기금은 ‘소셜하우징 융자사업’이라는 명칭으로 공동체주택을 지원한 바 있다. 본 사업(건설)과 시범사업(임대)으로 구분되는데, 본 사업은 최대 2년 동안 연 2%로, 시범사업은 최대 5년 동안 연 2%의 조건으로 융자가 이루어졌다. 이 사업은 금리가 비교적 낮다는 이점이 있으나 상환기간이 짧아 주택의 안정적인 운영을 제약할 수 있다는 단점이 있다. 짧은 기간 내 원금 상환을 준비하다 보면 새로운 사업 가능성 모색이나 시세보다 저렴한 임대료의 유지가 어려울 수 있기 때문이다. 따라서 원금 상환기간을 현행보다 연장하는 방안을 추진할 필요가 있다.

임차방식으로 주택을 확보하여 공급하는 조직 대상의 신규 융자 프로그램도 검토가 필요하다. 여기에는 주택임차에 필요한 계약금 용도의 소액자금을 단기간 융자하거나 임대보증금의 일정액을 융자하는 방식이 적절할 것이다.

구분	본 사업(건설)	시범사업(임대)
신청 대상	· SH공사에 임대용 주택을 공급하려는 건설분야의 (예비)사회적기업, 협동조합 또는 이들과의 공동사업자	· 사회의 배려가 필요한 주거취약계층 대상으로 서울시 내 임대주택을 공급하려는 사회적기업, 협동조합, 비영리법인
융자 조건	· 융자한도 : 사업비의 70% 이내 (토지매입비 15억 원 이내, 건축비 10억 원 이내) · 융자기간 : 최대 2년 · 금리 : 2% · 상환방법 : 융자기간 내 거치, 주택 매각 후 원금일시상환	· 융자한도 : 사업비의 70% 이내 · 융자기간 : 최대 5년 · 금리 : 2% · 상환방법 : 융자기간 내 거치, 만기 원금일시상환
지원 기관	· (주)내일, 아이부키(주), 일촌나눔하우징(주)	· 함께주택협동조합

[표 13]
사회투자기금의
소셜하우징
융자사업 개요

자료 : 재단법인 한국사회투자 홈페이지(www.social-investment.kr)

주택도시기금을 추가적인 자금조달원으로 활용할 필요

공동체주택에 지원 가능한 재원으로 서울시 사회투자기금이 있으나 단기간에 용자 규모를 확대하기에는 한계가 있으므로, 중앙정부의 주택도시기금을 추가적인 자금 조달원으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히 주택도시기금은 사회투자기금에 비해 금리가 다소 높지만, 상환기간이 비교적 장기간이어서 공동체주택 공급조직의 입장에서는 원금 상환 부담이 완화될 수 있다.

이와 관련하여 임대로 운영하는 공동체주택을 준공공임대주택으로 등록하면 주택도시기금을 통해 매입자금 및 개량자금의 장기 저리 용자를 받을 수 있다. 그러나 문제는 매입자금 용자대상에서 다가구주택을 제외하고 있다는 점이다. 위의 공동체주택 사례에서도 보았듯이 다가구주택을 매입 또는 임차하여 공동체주택으로 공급하는 경우가 있음을 고려할 때, 준공공임대주택 매입자금 용자대상을 다가구주택까지 확대하는 방안을 중앙정부에 건의해야 할 것이다. 이때, 주택도시기금의 지원기준이 중요할 텐데, 다가구주택은 호당 용자를 적용하기보다 준공공임대주택 개량자금 용자와 같이 거주 가구 수를 기준으로 하거나 원룸형 도시형생활주택에 대한 용자처럼 m^2 당 금액으로 용자액을 설정하는 것이 적합할 것이다.

구분	준공공임대주택 매입자금 용자	준공공임대주택 개량자금 용자
대상 주택	· 전용면적 $85m^2$ 이하 · 아파트, 다세대, 연립주택	· 아파트, 다세대, 연립주택 : 전용 $85m^2$ 이하 · 단독주택, 다가구주택 : 세대당/가구당 전용 $85m^2$ 이하
대출 한도	· 수도권 : 세대당 1.5억 원 · 지방 : 세대당 7,500만 원	· 전용 $60m^2$ 이하 : 1,800만 원 · 전용 $60\sim 85m^2$: 2,500만 원 · 다가구주택은 가구당 1,800만 원
대출 조건	· 대출금리 : 연 2.7% / 대출기간 : 10년 만기일시상환 · 대출원금의 4% 이상 상환 후 1년 단위로 연장 가능	· 연장 불가

[표 14]
주택도시기금의
준공공임대주택
용자 조건

자료 : 국토교통부, 2014, 「국민주택기금 업무편람」.

공공토지 임대료·임주자격 등의 기준 마련해 공공성 확보

공공토지 임대는 공공의 자원을 활용하는 것이므로 그에 부합하는 공공성을 확보하는 것이 중요하다. 이런 점에서 공공토지를 임대하여 공동체주택을 공급할

때에는 건축비와 임대료 등에 대한 적정 수준을 유도하고, 입주자격, 임대기간 등의 기준도 마련해야 할 것이다. 예를 들어 SH공사가 공공임대주택 건설 시 적용하는 기준이나 분양가상한제 상의 기준 등을 활용하여 공동체주택의 적정 건축비를 제시하고, 임대료 역시 시장가격 이하의 범위에서 합리적인 근거를 갖고 설정할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 입주가구는 무주택세대 등의 조건을 만족하도록 하고, 임대료 인상률을 제한하며, 거주기간도 10년 이상의 장기로 설정해야 할 것이다. 서울시와 SH공사는 이와 같은 사항을 체계화하여 공동체주택 공급 및 운영 가이드라인으로 제시할 필요가 있으며, 이 가이드라인은 공공토지 임대뿐만 아니라 빈집 리모델링비 지원, 자금 융자 등 공공의 지원이 이루어지는 사회임대형 공동체주택 전반에 적용되어야 할 것이다.

입주자 부담이 크지 않도록 공공토지 임대료 인하 바람직

토지 임대료에 대한 입주자 부담이 크지 않도록 하는 방안도 강구할 필요가 있다. 특히 도시 내 공공토지를 이용하는 경우, 감정평가를 기준으로 토지임대료를 산출해야 하는데, 토지 가격이 높아 임대료도 높게 책정될 수밖에 없다. 이에 대해서는 「임대주택법 시행령」 제13조의 2를 개정하여 감정평가금액을 공시지가로 수정하거나, 감정평가로 산정된 토지임대료를 최대치로 하여 입주자 특성에 따라 토지임대료 부과 수준을 다양화하는 방안을 생각해볼 수 있다.

[표 15]
현행 토지임대료 산정방법

구분	토지임대료 산정방법
공공택지	· 조성원가 × 60% × 5년 만기 국고채 금리('14.7 기준 2.7%)
기존자산	· 감정평가금액 × 3년 만기 정기예금 평균 금리('14.7 기준 2.7%)

자료: 임대주택법 시행령 제13조의 2.

토지·빈집 등 민간유희자산 정보를 온라인에서도 서비스

공공토지의 공급은 제한적일 수 있으므로 민간의 토지나 빈집 등을 활용하여 공동체주택을 공급할 수 있는 여건 마련이 중요하다. 이를 위해서는 각종 자금 지원도 필요하겠지만, 민간의 유희자산에 대한 정보가 원활히 소통될 수 있는 장을 온라인상에 조성하는 것도 고려해야 할 것이다. 나아가 사회임대형에 한해 서울시가 민간토지를 매입하고 공급조직이 주택을 건설하거나 리모델링하는 민관협력 방식의 도입도 검토할 필요가 있다.

SH공사에서 지원제도 정비 후 민간부문으로 점진적 확대

현재 공동체주택으로 공급된 사례들은 대개 청년 가구나 가족 단위의 가구에 초점을 맞추고 있으며, 노인, 장애인 등 취약계층을 대상으로 한 사례는 찾아보기 힘들다. 이들도 공동체를 통한 생활안정의 필요성이 크지만, 임대료 부담 능력이 부족하고 복지서비스 등 부가적인 지원이 필요한 계층으로서 민간 공동체주택 공급조직들이 입주자로 쉽게 선택할 수 있는 대상이 되지 못하고 있다. 따라서 일차적으로는 SH공사에서 공공임대형 공동체주택의 시범사업을 통해 취약계층용 공동체주택 모델을 개발하고 지원제도를 정비하여 점차 민간부문으로 확산시키는 접근법이 필요할 것이다.

비영리 민간임대사업자 육성해 사회임대형 저변 넓혀야

사회임대형 공동체주택을 공급하는 주체로서 비영리 민간임대사업자를 발굴·육성하기 위한 지원도 중요하다고 할 수 있다. 이러한 대책의 하나로 공동체주택 공급에 관심 있는 주체들을 대상으로 교육 및 역량 향상 프로그램을 운영하고, 주택공급조직에 대한 등록 및 인증 제도를 운용하면서 지속적인 관리가 이뤄지도록 해야 할 것이다. 더불어 사업성 제고를 위해 영업겸용주택으로 임대주택을 공급할 수 있도록 하거나 주택의 유지·운영에 대한 보조금을 지급하는 등의 방안도 사회임대형의 저변 확대 차원에서 검토가 필요할 것으로 생각된다.

구분		주요 내용
자금 조달	사회투자기금	· 용자사업 시행 시 원금상환기간 연장(기존 5년) · 임차방식으로 주택을 확보하는 조직 대상의 신규 용자 프로그램 운영
	주택도시기금	· 준공공임대주택 매입자금 용자 대상에 다가구주택 포함 및 지원기준 정비
공공 토지 활용	공공성 강화	· 건축비, 임대료 수준 및 인상률, 입주자격, 임대기간 등에 대한 가이드라인 수립
	토지임대료 인하	· 토지임대료 산정방법 변경을 위한 제도 개선
민간토지 확보		· 민간의 토지나 빈집 등 유휴자산에 대한 정보를 온라인상에서 유통 · 시가 민간토지를 매입·제공하는 민간협력방식 도입
공급모델 개발		· 노인, 장애인 등 취약계층을 대상으로 한 공동체주택 모델 개발
사회임대인 발굴 및 육성		· 교육 및 역량 향상 프로그램 운영 · 사회임대인 등록 및 인증 제도 운용

[표 16]
사회임대형
공동체주택 지원
정책 제언 종합

서울연 2014-OR-47

‘1인가구시대 맞춤형 주거해법’
사회임대형 공동체주택 활성화

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2014년 12월 31일

발행처 _ 서울연구원

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57