

정 책 제 안 보 고 서

2015.10

모기동 공동주택 연구모임 [주택협동조합 함께사는 집 트랙]

1. 현행 공공임대주택이나 민간분양주택의 특별분양에서 우선적으로 고려되는 사회적약자/주거환경취약자의 범위를 현행 무주택세대(가구)에서 1,2인 가구로서 연고지에서 벗어나 독립적으로 생활하고 있는 세입자들(1인 가구, 취업준비생, 고학생 등)에게까지 확대하는 정책이 필요하다.

- 현황 : 전국 1,2인 가구는 2014년 현재 53%(1인가구 26.8%, 2인가구 26.2%)에 달하며 수도권은 48.6%(1인가구 24.6%, 2인가구 24%)에 이른다.¹⁾ 그럼에도 불구하고 현재 중앙정부나 자치단체의 공공주택 공급의 주대상은 무주택세대(가구)에 맞춰져 있고, 제한적으로 다양한 형태의 공동주택사업들(중앙정부의 행복주택, 서울시의 사회주택, 토지임대부 주택, 협동조합형 공공주택 등)이 부분적으로 1,2인 가구를 대상으로 시도되고 있으나 이들이 전체 공공임대주택에서 차지하는 비중은 극히 낮아 실질적으로 급속하게 증가한 1,2인 세대의 임대수요에는 부응하지 못하고 있다.

- 장애 요인 : 다중주택이나 원룸, 오피스텔과 같은 민간부문의 임대주택을 제외하고는, 공공부문에서는 이미 공급되었거나 공급이 예정되어 있는 임대주택들이 대부분 무주택세대에게 세대별로 공급하는 공동주택(아파트)의 형태를 가지고 있어 실제 1,2인 가구를 위한 주거환경을 제공하지 못하고 있다. 또한 1,2인 가구의 경우에는 독립세대주가 아닌 경우도 많고, 소득불안정, 주거지유동성 등과 같은 요소들이 있어 사회적 형평성 측면에서나 효율적인 주거복지 제공이라는 측면에서 공공정책의 안정적인 수혜대상이 되기 어려운 측면이 있다.

■ 정책제안

- 1) 공공임대주택의 공급대상에 주택협동조합을 포함함으로써 1,2인 가구의 경우에도 주택협동조합을 매개로 하여 전대²⁾와 같은 방식으로 공공임대주택의 수혜를 받을 수 있도록 한다.

1) “2014년도 주거실태조사” 연구보고서, 국토교통부, 2014. 12, p.49 표III-7. 지역별 가구원수 분포
2) 이렇게 할 경우 공공임대주택의 전대를 제한하는 임대주택법 제19조와 그에 따른 부속 시행령 제18조(임차권 양도등의 허용)에서 예외조건을 추가하여 개정해야 한다.

- 2) 주택협동조합을 매개로 할 경우 관리, 운영책임을 조합에게 부여하고 이를 쉽게 감독할 수 있다. 이들 공급대상이 되는 주택협동조합의 경우 임대주택법의 임대주택 조합(임대주택법 제7조3)의 인가를 받도록 하면 법에서 규정한 조합에 대한 감독(임대주택법 제8조4)도 받게 되므로 공적 관리가 용이하다.
- 3) 주택협동조합은 1세대용 임대아파트를 공급받는 경우, 이를 1,2인 가구에게만 공급하도록 조건을 부여함으로써 주택협동조합은 세어하우스와 같은 형태로 이를 운영할 수 있다.
- 정책 기대효과
- 1) 기존의 공공임대주택을 이같은 방식으로 공급, 운영할 경우 기존 1세대별로 공급하는 것에 비하여 세대별 공급면적당 더 많은 수의 1,2인 가구를 수용할 수 있기 때문에 투입대비 보다 효율적인 운영이 가능하다.
- 2) 주택협동조합은 공공임대주택 공급자격요건을 구비한 조합원들에게 임대주택을 공급함으로써 조합원들이 협동조합의 자치원리에 따라 자율적으로 관리, 운영할 수 있도록 하고, 중장기적으로는 주택협동조합들이 관리, 운영하는 공공임대주택들을 포함한 공동체주택들 간의 네트워크를 통해 직장변경 등에 따른 지역이동에도 불구하고 협동조합주택을 지속적으로 이용할 수 있도록 할 수 있다.

2. 공동체주택 등을 건축할 때 지역아동센타를 근린생활시설로 포함시킬 경우 용적률조건을 완화하도록 함으로써 지역사회 복지기반을 강화한다.

- 현황 : 현재 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률”에서는 특정 사회복지시설을 건축물에 시설하여 기부채납할 경우 용적률을 완화할 수 있도록 하고, 그 대상이 되는 사회복지시설을 어린이집과 노인복지관과 시장 군수가 “도시군계획조례로 정하는 사회복지시설”에 한해 용적률을 완화할 수 있도록 하고 있다.⁵⁾ 그러나 현재 관련 조례인

3) “임대주택법” 제7조(임대주택조합의 설립 등)

- ① 다수의 구성원이 주택을 건설하거나 매입하여 이를 임대할 목적으로 임대주택조합(이하 "조합"이라 한다)을 설립하려면 관할 시장·군수·구청장의 인가를 받아야 한다. 인가받은 내용을 변경하거나 인가를 받아 설립된 조합을 해산하려는 경우에도 인가를 받아야 한다.
- ② 제1항에 따라 인가를 받는 조합의 설립 방법·절차, 조합 구성원의 자격 기준, 조합의 운영 및 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 4) 제8조(조합에 대한 감독)
 - ① 국토교통부장관 또는 시장·군수·구청장은 주택 공급에 관한 질서를 유지하기 위하여 특히 필요하다고 인정하면 국가가 관리하고 있는 행정전산망 등을 이용하여 조합 구성원의 자격 등에 관하여 필요한 사항을 확인할 수 있다.
 - ② 시장·군수·구청장은 조합이나 조합의 구성원이 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반하면 조합의 설립 인가를 취소할 수 있다.
 - ③ 조합은 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계감사를 받아야 하며, 그 감사 결과를 관할 시장·군수·구청장에게 보고하고 그 조합의 구성원이 열람할 수 있도록 하여야 한다.
- 5) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제78조(용도지역에서의 용적률) ① 제36조에 따라 지정된 용도지역에서 용적률의 최대한도는 관할 구역의 면적과 인구 규모, 용도지역의 특성 등을 고려하여 다음 각

“서울특별시 도시계획조례”에서는 관련 사회복지시설을 규정하고 있지 않다.

- 장애요인 : 현재 관련 법령에서 용적률조건 완화의 대상이 되는 어린이집과 노인복지관은 각각 “영유아 보육법”과 “노인복지법”에 근거하여 규제완화의 대상이 되고 있으나 지역아동센터의 경우에는 사실상 지역사회의 사회복지기능을 담당하며, 대부분 민간에 의해 운영되고 있음에도 불구하고 별도의 지원법률이 없어 기부채납을 조건으로 하는 용적률완화 혜택조차 받지 못하고 있다. 반면 지역아동센터가 자가시설이 아닌 임차건물에서 운영되는 경우, 지속적인 임대료 상승으로 인해 더욱더 열악한 운영환경에 놓이고 있다.

■ 정책제안

- 1) 사회주택을 포함하여 공동체주택을 건축할 때 지역아동센터를 지역사회 공용시설로 포함하는 경우 기부채납시 용적률 완화혜택을 부여함으로써 지역아동센터가 지역사회에서 공동체주택을 활성화하는 역할도 하고, 안정적인 시설공간을 확보함으로써 아동복지의 질을 제고하도록 한다.
- 2) 서울특별시 도시계획조례 제55조(용도지역안에서의 용적률)에 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제85조 제10항 제3호에 의거하여 “지역아동센터”를 용적률 완화를 적용받는 사회복지시설로 규정한다.

호의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정한다.<개정 2011.4.14, 2013.7.16>

1. 도시지역

가. 주거지역: 500퍼센트 이하

나. 상업지역: 1천500퍼센트 이하

다. 공업지역: 400퍼센트 이하

라. 녹지지역: 100퍼센트 이하

2. 관리지역

가. 보전관리지역: 80퍼센트 이하

나. 생산관리지역: 80퍼센트 이하

다. 계획관리지역: 100퍼센트 이하. 다만, 성장관리방안을 수립한 지역의 경우 해당 지방자치단체의 조례로 125퍼센트 이내에서 완화하여 적용할 수 있다.

3. 농림지역: 80퍼센트 이하

4. 자연환경보전지역: 80퍼센트 이하

- ⑥ 제1항에도 불구하고 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부에 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지시설 중 대통령령으로 정하는 시설을 설치하여 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하는 경우에는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 해당 용도지역에 적용되는 용적률을 완화할 수 있다. 이 경우 용적률 완화의 허용범위, 기부채납의 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<신설 2013.12.30>

시행령 제85조

- ⑩ 법 제78조제6항 전단에서 "대통령령으로 정하는 시설"이란 다음 각 호의 시설을 말한다.<신설 2014.6.30>

1. 「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 어린이집

2. 「노인복지법」 제36조제1항제1호에 따른 노인복지관

3. 그 밖에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 해당 지역의 사회복지시설 수요를 고려하여 도시·군계획조례로 정하는 사회복지시설

■ 정책 기대효과

- 1) 지역아동센터가 수용하는 아동의 경우 상당수가 편부모이자 생활보호대상자 등으로 주거환경자체가 열악한 경우가 많아, 지역아동센터가 지역사회 자원과 함께 협력하여 공동체주택을 건립할 경우, 지역복지시설의 확충 및 안정적 운영과 임대주택 수요에 부응함으로써 주거복지문제를 함께 해결할 수 있는 가능성이 있다.
- 2) 현재 공동체주택이 완성되기 위해서는 주택의 건축, 임대관리, 자금조달과 운영, 조합과 같은 조직의 운영, 관리와 같은 복잡한 기능을 수행해야 하므로 지역사회의 다양한 자원과 지도력이 결합해야 한다. 이러한 정책을 시행할 경우 공동체주택이 초기 설계단계에서부터 지역사회 복지수요와도 결합할 수 있는 계기를 만들 수 있다.

3. “시유지활용 공공주택 추가공급” 개선방안

- 현황 : 서울시는 신규 택지자원 고갈 등으로 공공주택의 지속적인 공급에 한계가 있어 기존주택지 내 주차장등 도시계획시설부지 등 시유지를 활용하여 공공주택 건립을 추진하겠다고 밝히고 금년에 창신동 2개 지역(창신동 23-339 나대지(주차장), 창신동 23-347 텃밭)과 마천동 1개 지역(마천동 30, 30-4 주차장 등) 3개소에서 이를 추진하고 있다.⁶⁾
- 장애요인 : 본 연구용역의 수행그룹은 금년 연구기간 중 양천구 목동지역 내에서 공공주택 공급에 적합한 2개 지역(공용 주차장부지, 자연녹지지역/공원)을 발견하고 현장을 답사, 조사하였고, 서울시와 양천구 관계자들에게 이들 시유지의 용도변경 등을 통한 공공주택 건축부지로 활용가능성 여부를 타진한 바 있으나 서울시와 양천구의 일선관계자들은 근거 법령이나 예산, 용도변경상의 어려움 등을 들어 부정적인 반응만을 보였음.
- 공공부문이든 민간부문이든 수도권의 높은 지가 때문에 공공임대주택이나 공동체주택의 부지를 구하기도 어렵고, 구한다 하더라도 주거수요자들이 부담할 수 있는 수준으로 임대료 부담을 낮출 수 있는 부지를 확보하는 것은 상당히 어렵다.
- 현재 지목변경은 서울시관리계획이나 지구단위계획에서 변경하지 않는 한 쉽지 않고, 이같은 특정 목적으로 활용가능한 유휴부지가 많은 것도 아니기 때문에 그같은 장기계획안에 포함해서 다루기도 쉽지 않다.

■ 정책제안

- 1) 현재 활용가능한 시유지로서 유휴부지를 찾아내어 이를 공공임대주택이나 공동체주택, 토지임대부 주택이나 사회주택 부지로 활용할 수 있도록 하고, 장기적으로 공공토지신탁이나 토지은행의 자원으로 개발, 축적한다.

6) “2015년도 예산(안) 사업별 설명서”(도시계획관리위원회), 서울특별시(주택정책실) p.p. 200-201

- 2) 이를 위하여 구 단위에서 유희시유지를 확인, 검토, 발굴할 수 있는 민원절차나 민관이 협력하는 위원회를 설치하여 운영하여 가능한 부지를 제안하도록 하고, 이를 서울시 도시계획위원회의 검토 등을 거쳐서 확정하는 일련의 절차를 두었으면 함.

양천구 목동의 2개 지역 사례

1) 목동 520-2 공원/자연녹지

- 이 부지는 자연녹지로서 지목이 공원으로 되어 있으나 실제로는 인근 자연녹지로부터 주변 건축물에 의해 완전히 단절되어 있고, 실제 면적이 262.20㎡에 불과하여 공원으로서의 기능도 전혀 없으며 단지 바로 이 부지 좌측에 자리한 큰 종교시설의 입구로서 미관용 조경공간처럼 이용되고 있다.(누가 봐도 사유지의 일부로 보임) 그러나 이 부지의 우측과 뒤쪽(520-3, 4, 40, 5, 7, 8)에는 다세대, 다가구, 단독주택이 연속하여 위치하고 있어 공공임대주택 부지로서는 가장 적합한 위치이다.
- 2) 목동 532-18 (달마을 공영주차장)
- 이 부지 위치 역시 주변 사면이 모두 다세대주택 등으로 둘러 싸여 있고, 전체 면적은 782.50㎡ 이므로 현재 차량 수용공간을 기계식 주차설비나 주차장 건축물 혹은 지하주차장 등으로 변경하여 수용하고, 전체 부지중 일부를 공공임대주택 부지나 사회복지시설 부지, 여타 지역사회에 유용한 공간 등으로 활용할 수 있을 것으로 보임.