

소규모 맞춤형 공공임대주택 공급 전략

2011. 12. 26 제105호

이동훈 / 서울시정개발연구원 부연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 공공임대주택의 공급 현황
- II. 해외 사례를 통해 본 공공임대주택 공급 방식 다양화
- III. 소규모 맞춤형 공공임대주택 개발 전략

요 약

지난 20년간 지속적인 공급에도 불구하고, 서울의 공공임대주택은 전체 주택수의 5%에 불과하다. 서울시에서는 그동안 신규 택지조성과 재정비사업을 통해 공공임대주택을 공급해 왔으나, 신규 택지개발에 의한 대규모 공급은 사업부지 고갈로 한계에 이르렀고, 재정비사업에 의한 공급은 경기 상황에 영향을 많이 받기 때문에 꾸준한 공급이 어려운 실정이다. 소득에 비해 높은 임대료를 부담하는 저소득 서민의 주거안정을 위해서는 공공임대주택의 지속적인 공급이 중요하며, 따라서 공공임대주택의 공급 확대를 위한 돌파구가 필요한 시점이다.

공공임대주택의 맞춤형 공급 필요

공공임대주택 공급 물량은 2010년 말 기준 16만 4천호로 소득1·2분위를 대상으로 한 공공임대Ⅰ형(영구임대, 다가구매입임대 등) 6만 2천호, 소득4분위 이하 저소득층을 대상으로 하는 공공임대Ⅱ형 8만 7천호, 소득8분위까지의 중산층을 대상으로 한 공공임대Ⅲ형 1만 5천호 등이다. 현재 공공임대Ⅱ·Ⅲ형을 중심으로 공급이 증가하고 있으며, 공공임대Ⅰ형의 공급은 답보 상태에 있다. 자치구별로는 노원구와 강서구 등 일부 자치구에 편중되어 있기 때문에 향후 추가 공급시에는 자치구별 공공임대주택 설치를 의무화하여 지역적 편중을 해소할 필요가 있다. 또한 가구구조에 따른 공공임대주택 수요를 파악하여 주택규모를 결정할 필요가 있다.

민관협력을 이용한 적극적 공공임대주택 공급 방식

일본의 경우 저이용·미이용 국공유지를 활용하여 민관협력 등 다양한 사업방식을 통해 공공임대주택을 공급하고 있다. 정기차지권제도를 활용하여 장기적으로 공유지를 임대하는 방식으로 민간참여를 유도하고, 민간의 사업 노하우를 통해 새로운 방식으로 공공임대주택을 공급하고 있다. 미국의 SRO(Single Room Occupancy) Housing은 공공주택전문기관(Public Housing Agencies)이 중심이 되어 노후건물의 리모델링 비용 지원 등을 통해 사회 소외계층을 위한 공공임대주택을 공급하고 있다.

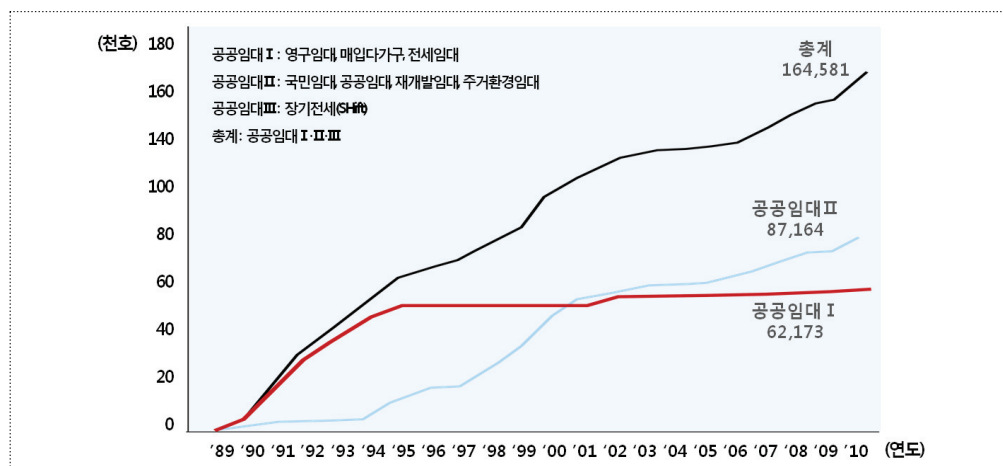
소규모 개발을 통한 공공임대주택 공급 다양화

신규 택지가 부족한 상태에서 공공임대주택 공급을 확대하기 위해서는 기존 주거지내에서 저이용되고 있는 공유지를 활용한 소규모 맞춤형 전략이 필요하다. 저이용되고 있는 공유지의 복합개발을 통해서도 대략 1만 8천호 정도의 공공임대주택 공급이 가능한데, 공영주차장의 경우 30㎡ 기준 1만 3천호 정도, 다가구매입임대주택이나 공공복지시설 등에서는 5천호 정도의 추가 공급이 가능하다. 개발의 우선순위는 기존시설의 노후도나 잔여 개발용량, 사업에 적합한 부지의 면적 등을 검토하여 개발효과가 높은 곳부터 순차적으로 실행할 필요가 있다. 더불어, 민간부문의 참여유도와 사업방식의 다양화가 요구된다.

I. 공공임대주택의 공급 현황

소요에 못미치는 공공임대주택 공급

- 공공임대주택은 지속적으로 증가하고 있으나 택지부족으로 공급에 한계
 - 소득4분위 이하 저소득층을 대상으로 하는 공공임대Ⅱ형(국민임대, 공공임대 등)과 소득8분위까지의 중산층을 대상으로 한 공공임대Ⅲ형(장기전세주택)을 중심으로 공급 증가
 - 이는 자연녹지 해제를 통한 신규택지 조성, 재정비사업을 통한 공공임대주택 의무 비율 확보 등의 효과
 - 최저소득층을 대상으로 한 공공임대Ⅰ형(영구임대, 다가구매입임대 등)의 공급은 답보상태
 - 기초생활수급자를 대상으로 한 영구임대주택은 공급이 중단된 상태이며, 차상위계층을 대상으로 한 다가구매입임대주택·전세임대주택 공급은 매우 제한적



자료: 서울시, 2020 서울주택종합계획

[그림1] 공공임대주택 연도별 누적재고

□ 소규모 개발을 통한 공급 방식의 다양화 필요

- 그동안 공공임대주택은 주로 택지개발, 정비사업 등에 의존하여 공급
 - 향후 신규 택지개발사업에 의한 대규모 공급은 사업부지 고갈로 공급에 한계
 - 재개발·재건축 사업에 의한 공급은 경기 상황에 영향을 많이 받기 때문에 꾸준한 공급이 어려운 실정
- 따라서 향후 공공임대주택 공급확대를 위해서는 소규모 점적 개발을 통한 공공임대주택의 공급형태의 전환 필요
 - 아울러 사업방식의 다각화를 통한 신규 공급 확대 필요

<표 1> 서울시 공공임대주택 공급방식별 현황

구분	서울시				LH공사	계
	택지개발	재정비사업	장기전세	기존주택 매입/전세		
공급호수	51,227	50,646	12,010	2,975	39,172	156,030
비율(%)	32.8	32.5	7.7	1.9	25.1	100.0

자료 : 서울시 주택본부 집계 (2010. 6. 30 현재)

자치구별 편중 현상 심각

□ 서울시 공공임대주택은 주로 노원구와 강서구에 집중

- 최저소득계층을 위한 공공임대 I 형은 강서구 30.3%, 노원구 24.2%로 2개 구에 54.5%가 집중
- 공공임대 II 형은 I 형에 비해 지역적 편중이 적은 편이나 노원구 11%,

양천구 10%, 성동구 7% 순으로 많이 분포

- 공공임대Ⅲ형은 강동구 25%, 은평구 22% 등 대규모 개발지역에 분포
- 공공임대주택이 1% 미만인 자치구는 광진구, 종로구, 영등포구, 용산구, 도봉구 등 6곳

□ 서울시에서 필요한 공공임대주택수는 1~4분위를 기준으로 최소 49.9만호 정도, 5~8분위까지 확대할 경우 추가로 61.5만 가구 더 소요

- 향후 서울시에서 필요한 공공임대주택은 최소 33만호 이상
- 향후 추가 공급시에는 자치구별 공공임대주택 설치 의무화와 사업비 지원을 통한 지역적 편중 해소 시급

<표 2> 공공임대주택 소요

1~4분위	재고 현황 (2010년 기준)	1~4분위 대상 추가 소요	비고 (5~8분위 소요)
49.9만 가구	16.4만 호	33.5만 호	61.5만 가구

자료 : 서울특별시, 2020 주택종합계획

가구 구조에 대응한 맞춤형 공급 필요

- 소외계층의 주거불안 문제는 여전히 미해결된 상태
- 공공임대주택 입주자 중 수급권자 등 사회적 배려가 필요한 저소득 소외계층 비율은 29%
- 공공임대 I 형의 경우 수급권자 등 저소득층이 84%로 대다수
- 공공임대 II·III형은 13.6%로 대부분 수급권자 이외 주민

<표 3> 공공임대주택 유형별 입주세대 현황

구분	공공임대 I		공공임대 II · III		계	
	가구수	%	가구수	%	가구수	%
수급권자 등	20,587	84.5	11,640	13.6	32,227	29.4
수급권자 이외	3,765	15.5	73,715	86.4	77,480	70.6
소계	24,352	100.0	85,355	100.0	109,707	100.0

자료 : SH공사, 2011 업무현황

□ 공급면적과 세대 구성간 불일치 해소 필요

- 공공임대주택의 75.4%는 40㎡ 이하, 40~60㎡은 18.5%, 60~84㎡은 4.8%, 84㎡ 초과는 1.3%로 40㎡ 이하가 가장 많은 비중 차지
 - 공공임대 I 형은 23㎡ 이하가 61.3%로 초소형 비율이 높은 편
 - 공공임대 II 형은 24~33㎡가 61.8%, 공공임대 III 형은 50㎡ 이상이 99.8%
- 영구임대 및 공공임대 단지 거주세대별 인구비율은 1인 23%, 2인 27%, 3인 24%, 4인 이상 28%
 - 가구원수별 최저주거기준을 적용할 경우 1인, 3인가구 대상 23㎡, 34~39㎡ 규모 주택이 부족한 실정

<표 4> 가구원수별 최저주거기준에 따른 공공임대주택 비율

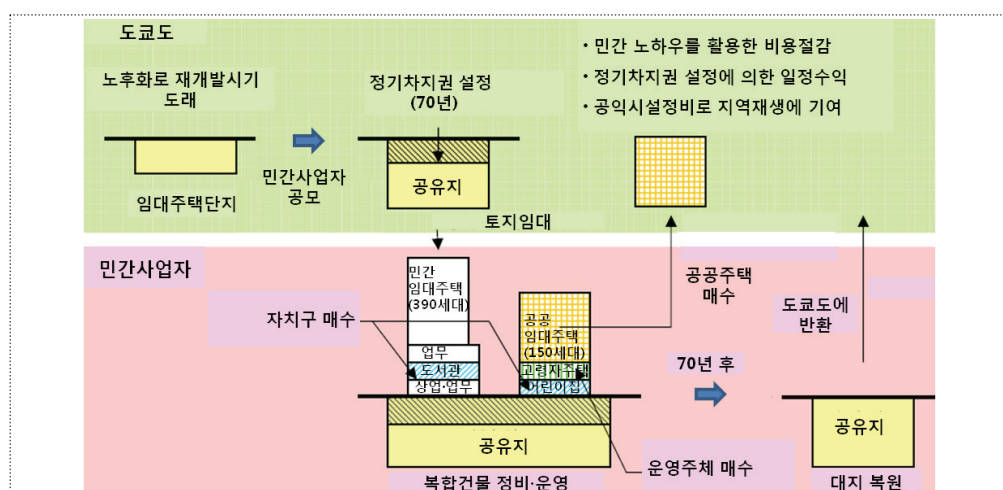
가구원수	1인	2인	3인	4인 이상
비율(%)	23	27	24	28
최저주거기준(㎡)	14	26~28	36~38	43 이상
주택면적(㎡)	23㎡ 이하	24~33㎡	34~39㎡	40㎡ 이상
비율(%)	13.3	44.5	17.6	24.6

자료 : 서울시정개발연구원, 2011, 「서울시 장기공공임대주택 리모델링을 위한 전략도출 및 모델개발」
 가구원수는 영구임대, 공공임대 단지의 조사비율, 주택면적은 SH공사 보유 공공임대주택 집계

II. 해외 사례를 통해 본 공공임대주택 공급 방식 다양화

민관협력방식을 통한 노후 공공임대주택의 재건축

- 민간활력을 활용하여 기존 공공임대주택 142호의 시설 개선과 민간임대주택을 추가로 공급
- 도쿄의 미나미아오야마 단지는 2006년 완공된 540호 규모의 단지로 민간사업자를 공모하여 70년간 정기차지권을 설정한 후 토지를 임대하여 주거복합단지로 재건축 추진
 - 민간사업자는 임대한 토지를 공공임대주택 150호, 공익시설, 민간임대주택 390호 및 상업·업무시설을 포함한 복합단지로 개발
 - 사업완료 후 공공이 공공임대주택과 공익시설은 민간으로부터 받은 토지임대료 등을 활용하여 매수한 후 관리·운영
 - 민간임대주택, 점포, 오피스 등 민간시설은 민간사업자가 70년간 운영한 후, 사업기간이 끝나면 시설 철거 후 부지 반환 예정



자료 : 일본 국토교통성, <http://www.mlit.go.jp>

[그림 2] 미나마야오야마 단지 재건축의 사업구조

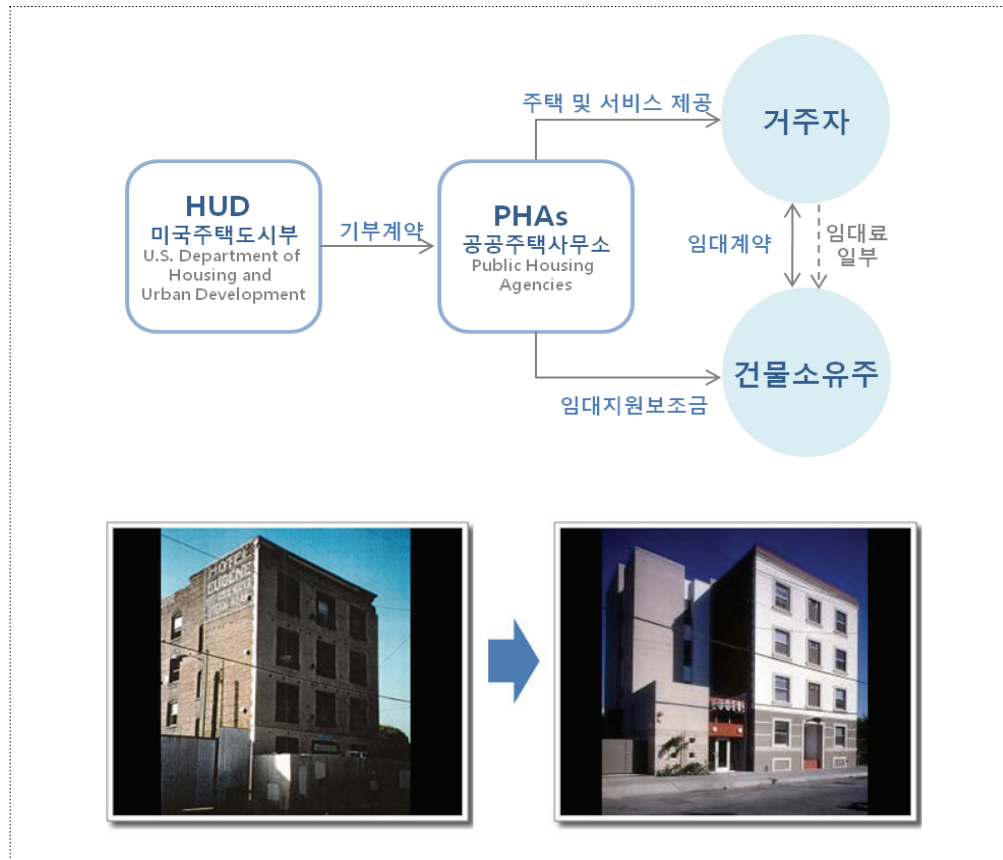


자료 : 미츠이부동산, <http://www.mitsuidosan.co.jp/>

[그림 3] 미나미아오야마 단지 재개발 사업 전후

노후건물의 리모델링 지원을 통한 공공임대주택 공급

- 노후건물 리모델링 등을 통해 공공임대주택으로 용도전환한 미국의 SRO(Single Room Occupancy) Housing
 - 연방법의 지원을 받는 공공주택전문기관(Public Housing Agencies)이 중심이 되어 SRO Housing을 공급하고 주택 및 거주자 관리 등 주거지원 프로그램의 중심 역할 담당
 - 공공주택전문기관은 시, 주정부 등에 다양하게 소속되어 활동
 - 2010년 현재 3,300여개의 공공주택사무소가 저소득층 중심의 120만 가구를 위한 주거지원 사업 시행
 - 공공주택전문기관은 임대사업 참여를 희망하는 건물소유주에 임대지원보조금을 통해 리모델링, 신축비용, 관리비용 지원
 - 임차인에게는 기본적으로 임차인 소득의 30%와 미국주택도시부(HUD)에서 매년 발표하는 공정시장임대료(fair market rents)의 차액을 임차료 보조로 지원



자료 : <http://www.srohousing.org>

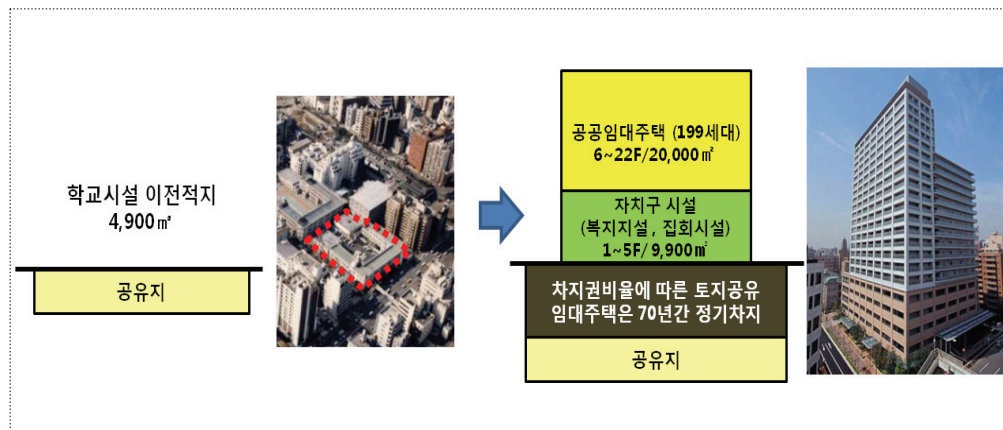
[그림 4] SRO Housing의 사업구조 및 리모델링 사례

미이용 · 저이용 공유지 활용

□ 학교시설 이전적지를 활용한 공공임대주택 공급

- 도쿄의 아카시초 지구는 학교시설 폐지로 발생한 미이용 공유지를 활용하여 임대주택과 공익시설 공급
- 자치구는 70년간 정기차지권을 설정하여 UR도시기구(공공시행기관)와 차지권비율에 따라 토지 준공유

- UR은 공공임대주택과 사회복지시설로 정비한 후, 복지시설은 자치구에 양도하고 공공임대주택을 운영·관리
- 자치구는 UR로부터 토지에 대한 차지권료를 받아 지역의 현안문제를 해결하기 위한 공익시설 확보

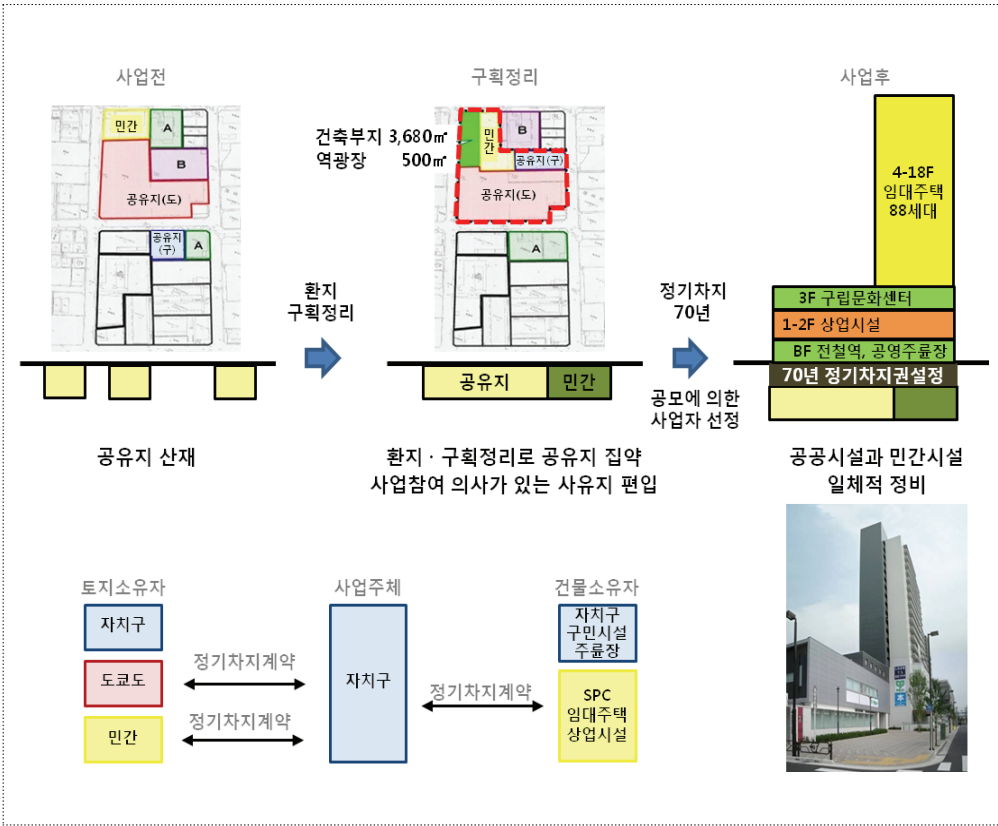


자료 : 일본 국토교통성, <http://www.mlit.go.jp>

[그림 5] 이전적지를 활용한 공공임대주택 아카시초 지구 사례

□ 공유지 집약과 민간참여를 통한 임대주택 공급

- 도쿄의 시노자키역 개발 사례는 공유지 집약과 민간참여를 통해 역세권을 정비하고 민간임대주택 공급
- 산재되어 있던 도쿄도와 자치구 소유의 공유지를 집약시키고, 사업참여 의사가 있는 사유지를 환지와 토지구획정리를 통해 사업 구역에 편입
- 사업 구역내의 도쿄도와 민간소유의 토지는 자치구가 70년 정기차지권을 설정하여 임대한 후, 공모를 통해 민간사업자를 선정하여 주거, 상업 등 민간시설과 공공시설 및 역 광장 일체를 정비
- 완성 후 공공시설은 자치구가 매수, 지정관리자를 통해 관리
- 주택, 상업시설 등 민간시설은 사업자가 운영하여 자금 회수



자료 : 일본 국토교통성, <http://www.mlit.go.jp>

[그림 6] 공유지 집약과 민간부분 활용을 통한 시노자키역 개발

Ⅲ. 소규모 맞춤형 공공임대주택 개발 전략

소규모 개발을 통한 공공임대주택 공급 다양화

□ 공유지의 미이용 개발용량 적극 활용

- 기존 주거지내 저이용·미이용되고 있는 공유지를 소규모로 점적 개발하여 소요가 있는 곳에 공급
- 기존 시설이 설치되어 있는 경우 노후화에 따른 시설개선 차원에서 사업 시기 도래시 순차적으로 주거복합화 사업 실시
- 공공과 민간의 협력을 통한 사업방식 다양화
- 민간부문의 참여를 유도하기 위해서는 기존 권리에 대한 조정 및 변환에 대한 합리적 기준 마련 및 코디네이터 역할 정립 필요
- 공공지원을 통해 비영리단체의 참여를 유도하여 개발 및 운영주체 다원화

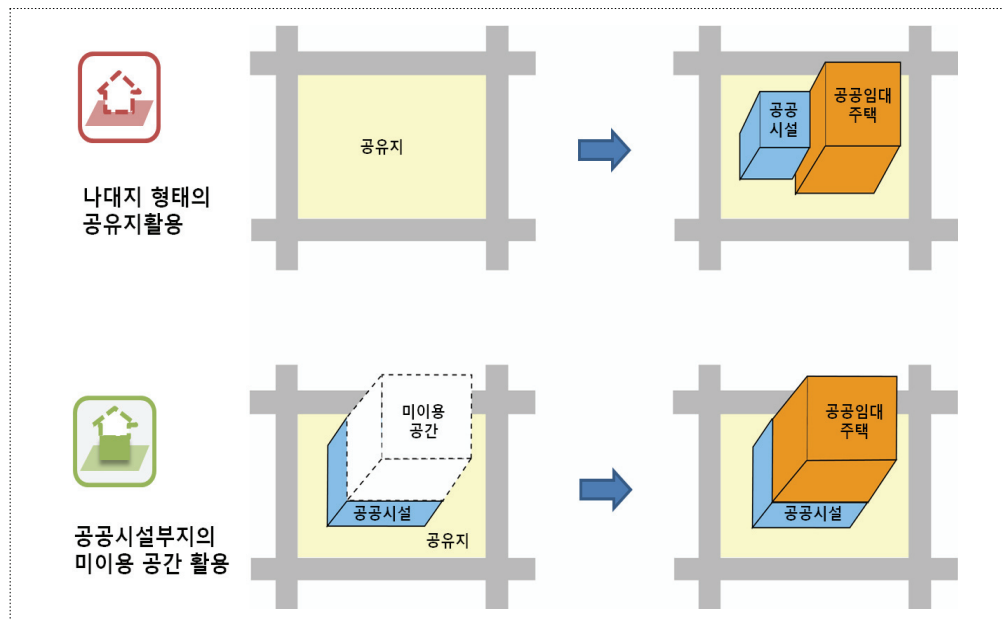
□ 공공임대주택 공급 다양화 전략

주요 전략	세부 내용
공유지의 미이용 개발용량 활용	- 공유지의 주거복합화를 통한 공공임대주택 공급 - 공유재산의 관리 차원에서 지속적 사업 전개
개발효과가 높은 공유지부터 순차적 실시	- 기존 시설의 노후화에 따라 순차적 시설사업 - 공공·민간토지의 합동개발 유도
주거복합화를 통한 다양한 시범사업 추진	- 공영주차장 활용 - 다가구매입임대주택 활용 - 사회복지시설 등 활용 - 공공시설 이전부지 활용

공유지의 미이용 개발용량 활용

□ 공유지의 주거복합화를 통한 공공임대주택 공급

- 기존 기능은 활용가치를 검토하여 유지하거나 타 공익기능으로 전환하고, 잔여 개발 용량을 활용
- 기존 시설의 노후화로 개선이 요구되는 공유지의 복합개발을 통해 공공 임대주택 공급

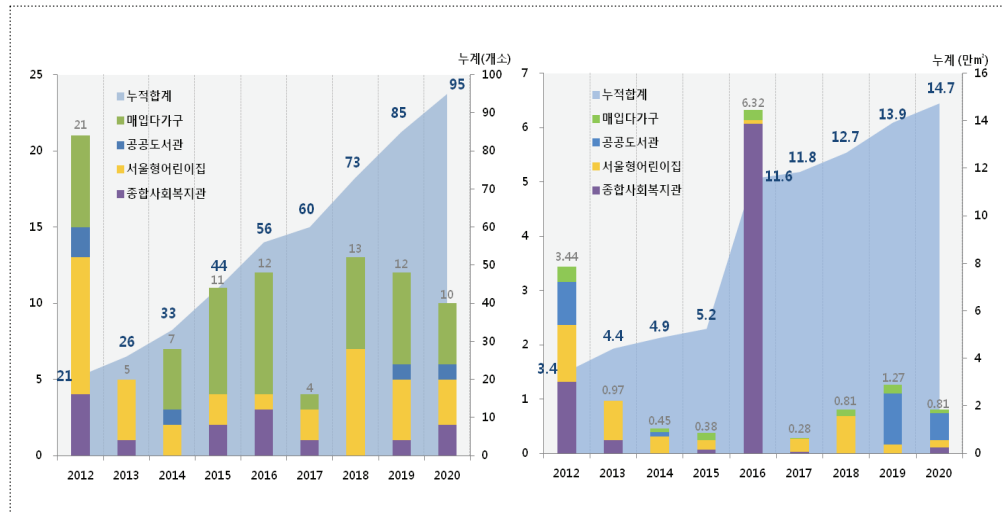


[그림 7] 공유지를 활용한 공공임대주택 공급 방식

□ 기존의 다가구매입임대주택, 공공복지시설 등과 공영주차장을 활용할 경우 2020년까지 30㎡ 기준 소형주택 1만 8천호 공급 가능

- 공유재산의 관리 차원에서 지속적 사업 전개
- 개발 가능 용량은 사회복지관이 가장 높고, 매입임대주택, 보육시설은 지속적 부지 제공 가능

- 공유지 주변의 사업참여 의사가 있는 민간 부지의 매입 또는 권리변환을 통해 개발용량 증진 모색



주: <표 5> 부지선정 우선순위 기준에 따른 연도별 사업가능 부지 누적값(공영주차장 개발에 따른 공급 제외)

[그림 8] 연도별 개발가능지 규모 : 개소(좌) 및 연면적(우)

개발효과가 높은 공유지부터 순차적 실시

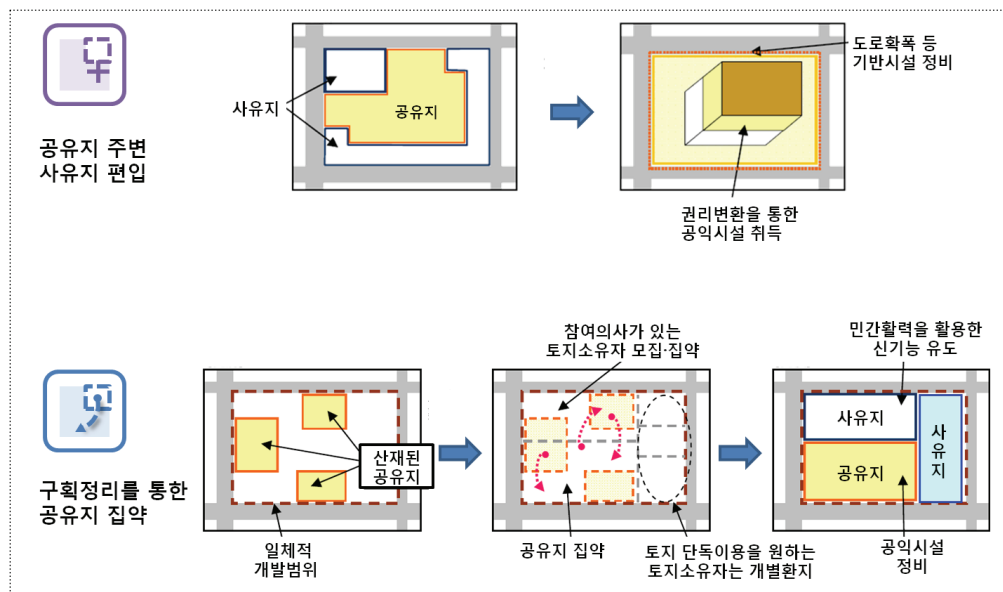
- 기존 기능과 주거기능의 복합 활용이 가능한 공유지의 경우 기존 건물의 노후화에 따라 순차적 시설개선 사업 실시
- 부지선정은 사업시행의 개선 효과와 개발 가능성이 높은 부지를 우선적으로 추출하여 순차적으로 실시
 - 건물의 노후도는 30년 이상, 용도지역은 주택의 개발 용량이 큰 준주거 지역 우선
 - 대지면적은 소규모 정비사업이 가능한 1,000㎡ 이상 5,000㎡ 미만
 - 개발 잔여 용적률이 150% 이상인 공유지에 우선순위 부여

<표 5> 부지선정 우선순위 기준

구분	4점	2점	1점
건축물노후도	30년 이상	25년 이상 30년 미만	20년 이상 25년 미만
용도지역	준주거	2·3층 일반주거	1·2순위 외 지역
대지면적	1,000㎡ 이상 5,000㎡ 미만	1,000㎡ 미만	5,000㎡ 이상
잔여 용적률	150% 이상	100% 이상 150% 미만	100% 미만

□ 공공·민간 토지의 합동개발 유도

- 공유지 개발에 의한 공공임대주택 공급시 주변의 활용도가 낮은 부지에 대해 민간 참여 유도
 - 단순히 부지를 추가 매입하거나 민간이 사업 참여를 원할 경우 권리변환을 통해 합동개발 유도
 - 소규모 구획정리를 통해 산재되어 있는 공유지를 집약시키고 토지 활용도를 높여 공공임대주택 개발



[그림 9] 공유지의 활용도 증진 방안

주거복합화를 통한 다양한 시범사업 추진

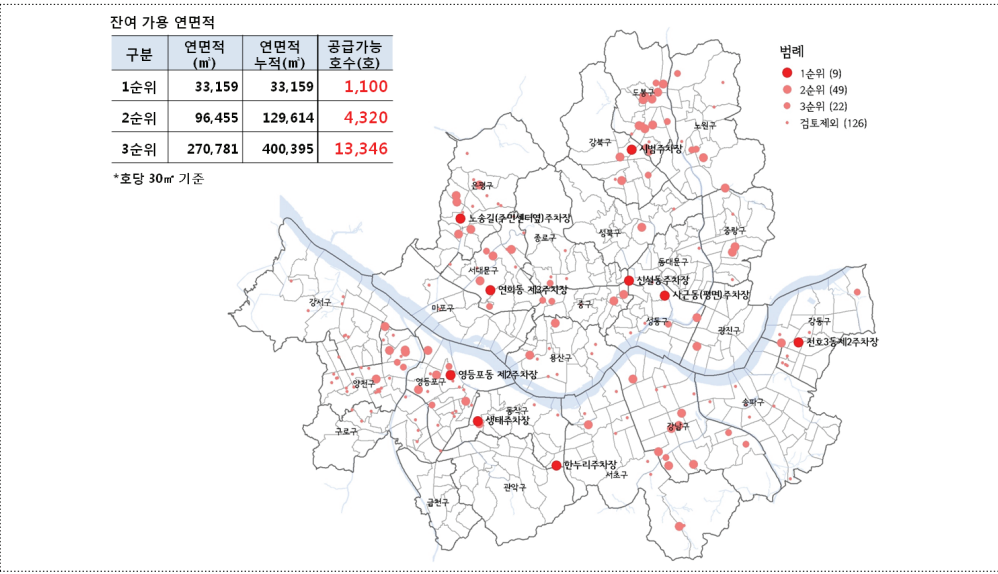
□ 공영주차장 활용

- 평면주차장 206개소 중 80개소 정도 신규 개발 가능
 - 나대지 형태의 평면주차장을 활용하여 호당 30㎡기준 소형주택 공급시 2020년까지 공급 가능 용량은 1만 3천호
 - 기존 공영주차 기능은 지하화를 통해 유지·확대

<표 6> 서울시 공영주차장 유형별 현황

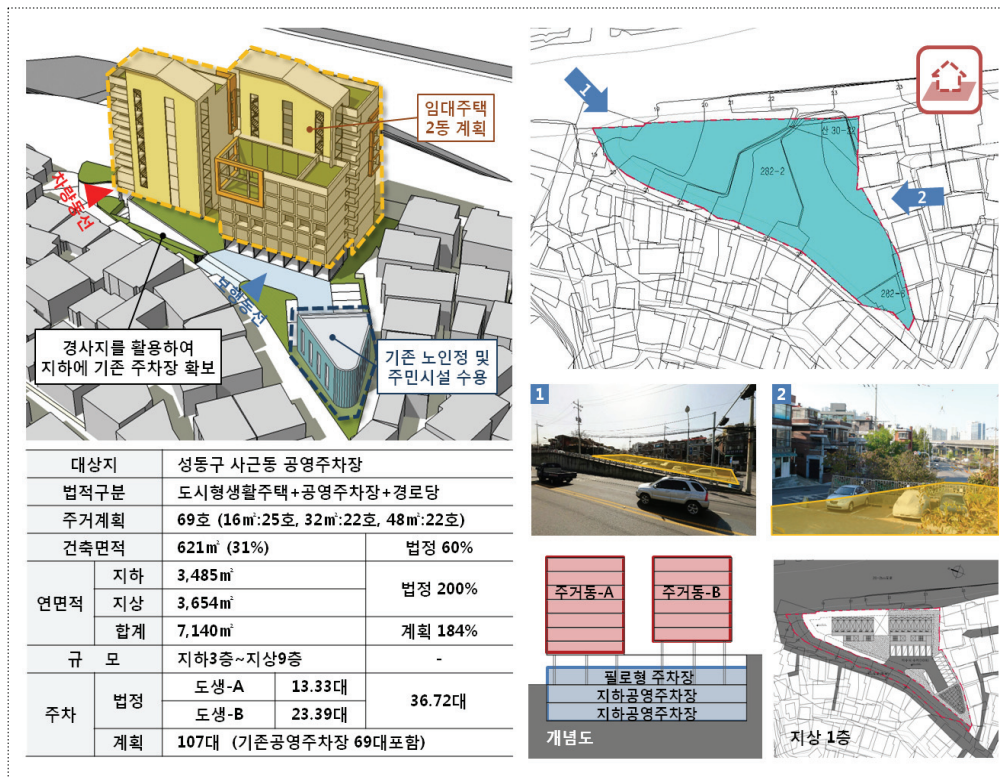
구분	노외	부설	환승	노상	합계
평면(나대지)	188	9	9	—	206
복합	33	4	3	—	40
주차건물	126	2	0	—	128
지하	52	0	0	—	52
소계	399	15	12	284	710

자료: 자치구별 시설관리공단



[그림 10] 공영주차장(평면) 분포현황 및 개발 가능성

- 구릉지 형태의 사근동 공영주차장 개발 사례
 - 기존 주거지내 평면 공영주차장 복합개발로 소형임대주택 69호 공급
 - 경사지를 활용하여 지하층에 기존 공영주차기능을 확보하고, 부지 일부에 기존 노인정 및 주민시설 등 공익기능 존치

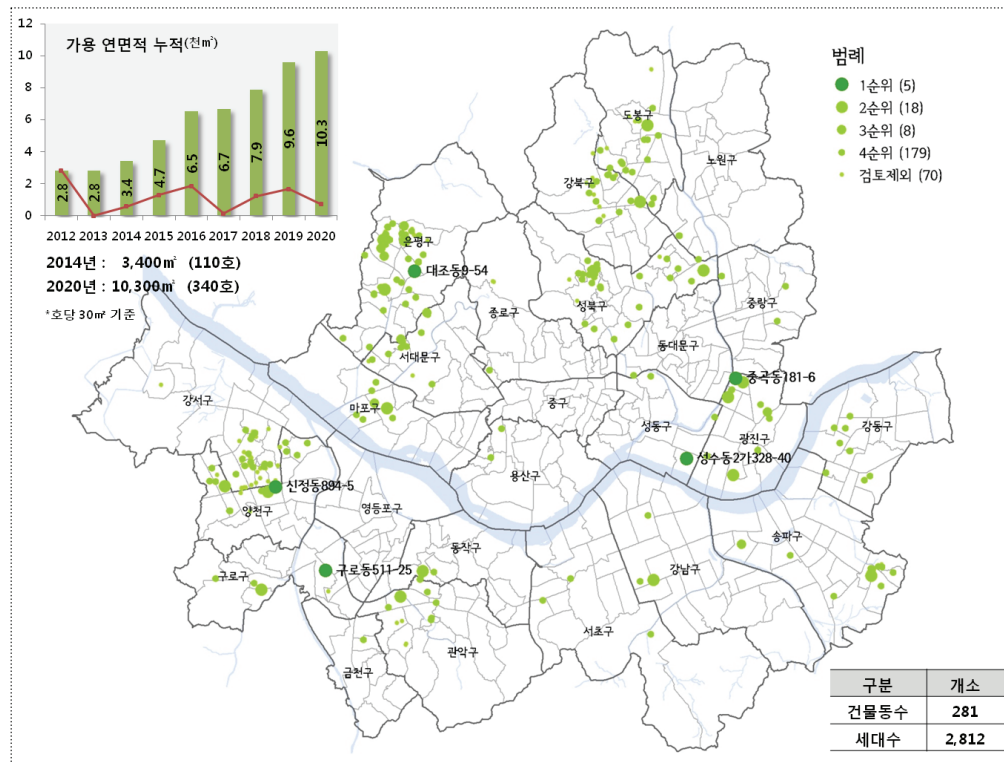


[그림 11] 사근동 공영주차장 개발 예시

□ 다가구매입임대주택 활용

- 잔여 개발용량은 작으나 기존 주택의 노후화 시점에 지속적으로 사업 가능
 - 1순위 편입을 기준으로 2020년까지의 누적 개발가능 용량은 1만㎡ 정도이며, 호당 30㎡기준시 공급가능 용량은 300호 이상
 - 기존 주택의 시설개선 차원에서 노후화 진행에 따른 사업 실시

- 협소한 기존 부지의 개발효과 증진을 위해서는 인접한 사유지를 추가로 매입하거나 사업참여 의사가 있을 경우 권리변환 등을 통해 개발용량 극대화 모색 필요



[그림 12] 다가구매입임대주택의 분포현황 및 개발 가능성

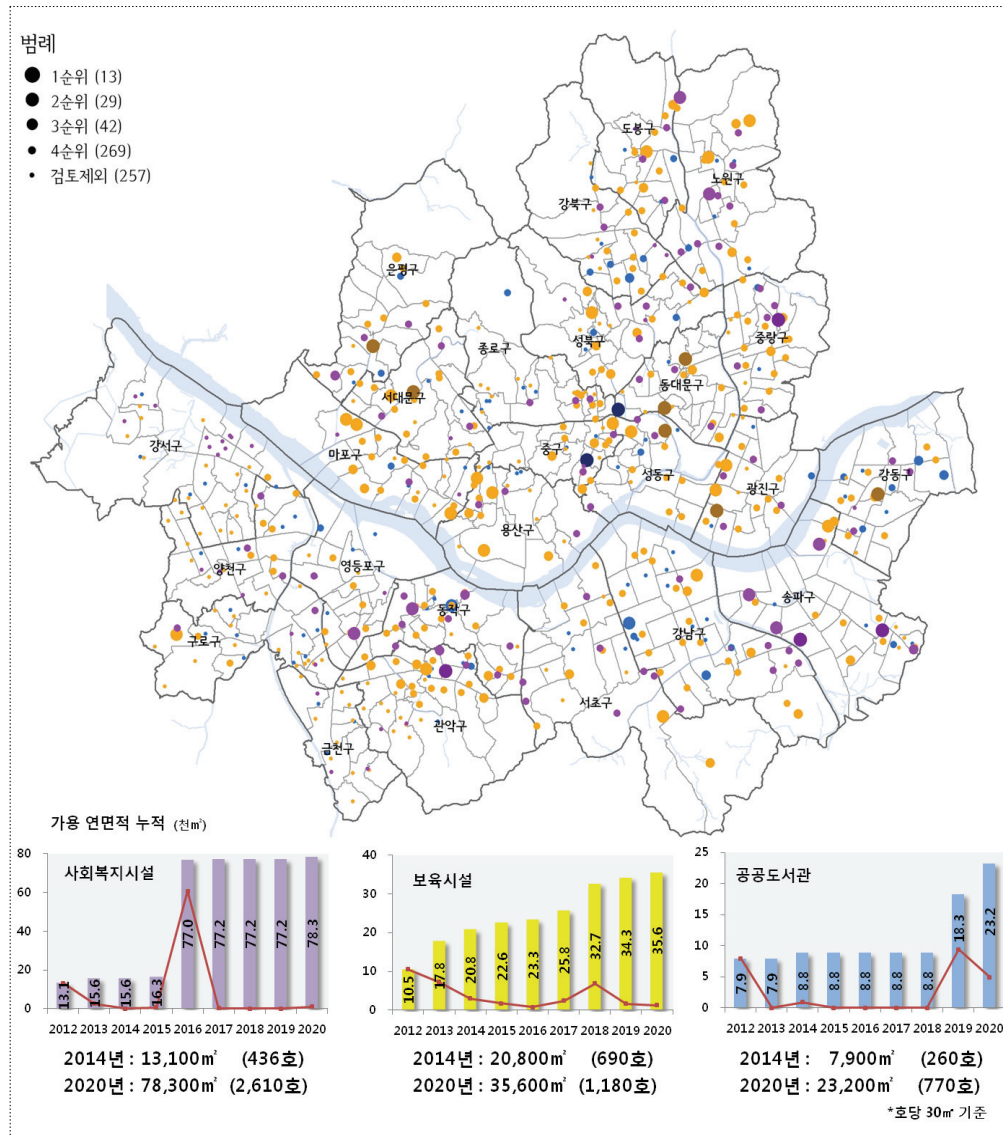
- 구로동 매입임대주택 개발 사례
 - 기존 매입임대주택의 잔여 개발가능 연면적을 활용하여 1~3인가구용 소형임대주택 23호 계획
 - 저층주거 밀집구역 내에서 소형주택 계획시 가장 어려운 점은 주차장 확보로 주차장 완화구역기준인 200㎡ 당 1대 기준 적용
 - 각 층마다 공동휴게실을 계획하여 초소형 주호의 단점을 보완하고, 커뮤니티 기능 보완



[그림 13] 구로동 매입임대주택 개발 예시

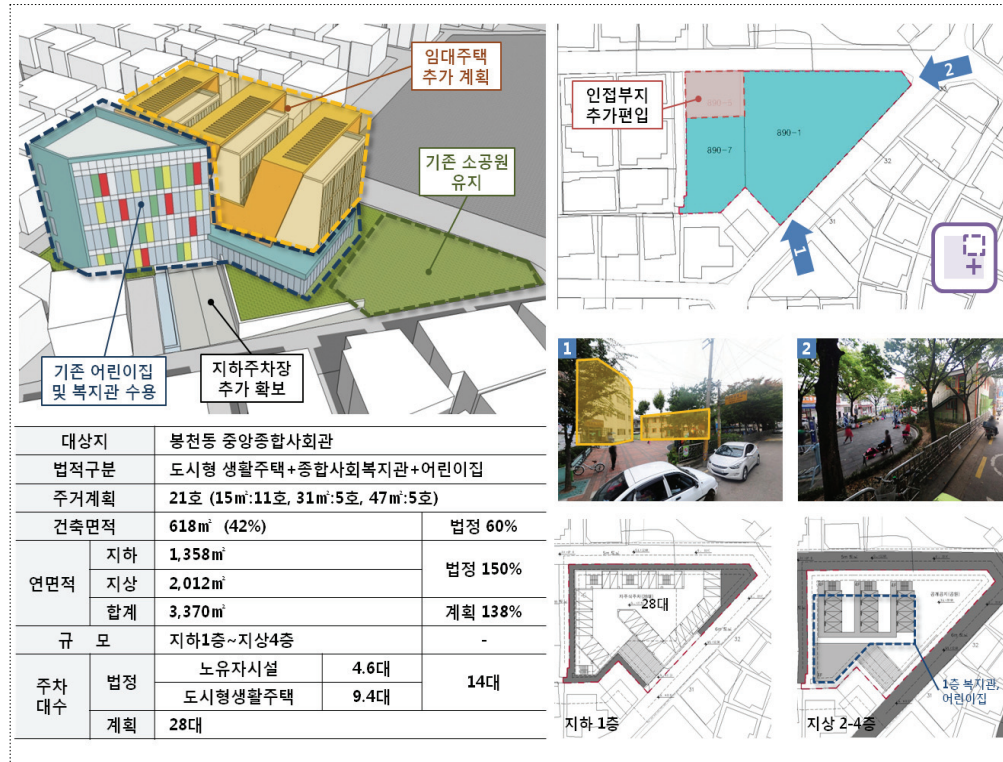
□ 공공복지시설 등 활용

- 2020년까지 1순위 편입부지의 공급 가능 용량은 30㎡기준 4천호 수준
 - 사회복지시설·보육시설·도서관은 자치구별로 고루 분포되어 있어, 공공임대주택의 공급지역 편중현상 해소 가능
 - 사회복지시설은 건립시기가 비슷하여 2016년부터 1순위 편입부지 대량 확보 가능, 2020년까지 공급 가능 용량은 2,600호 수준
 - 보육시설은 지속적인 사업부지 확보가 가능하며, 2020년까지 공급 가능 용량은 1,100호 수준
 - 도서관은 2020년까지 700호 정도 공급 가능



[그림 14] 사회복지시설·보육시설·공공도서관 분포현황 및 개발가능 용량

- 시설복합화를 통한 봉천동 중앙종합사회복지관 개발 사례
 - 인접 부지를 일부 추가 편입시켜 개발 가능성을 높이고, 기존 사회복지관 및 구립어린이집을 수용하는 복합 단지로 계획
 - 주택 진입과 노유자시설의 출입구를 분리하여 독립성 확보
 - 기존 소공원은 유지하고 지하주차장을 계획하여 주차문제 해소



[그림 15] 봉천동 중앙종합사회복지관 개발 사례

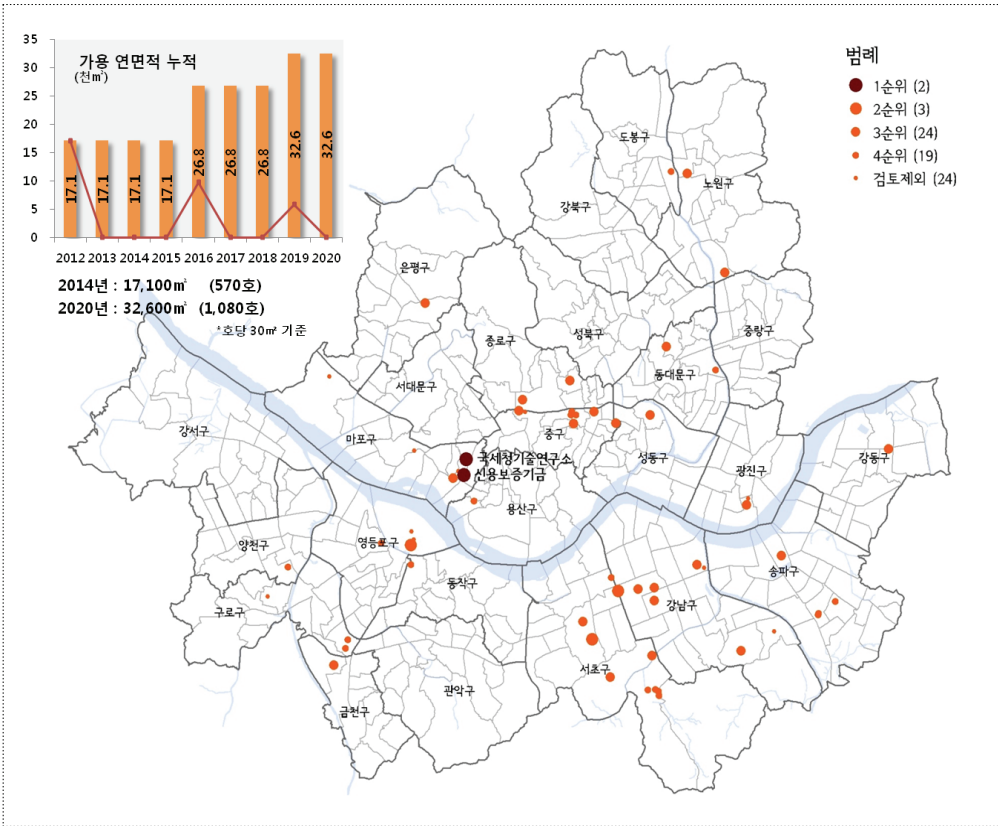
- 권리조정과 시설복합을 통한 중구구립도서관 일대 개발 사례
 - 공유지를 집약화하고, 인접 사유지를 개발범위에 포함시켜 개발용량을 극대화한 후, 대토형식으로 부지 환원
 - 기존 구립도서관과 주차건물형 공영주차장을 통합하여 복합 건물로 계획하고, 1층에 일부 근생시설을 두어 특화거리 조성의 연속성을 고려
 - 주택 진입과 기타 시설의 출입구를 분리하여 독립성 확보
 - 기존 공영주차장이 수용했던 주차대수(31대)를 확보하기 위해 좁은 대지 상황을 고려하여 스킵플로어 형태의 주차장 제안
 - 주택에 필요한 주차는 필로티 형태로 북서측 도로에서 진입하도록 계획



[그림 16] 중구구립도서관 일대 개발 사례

□ 공공기관 이전부지 활용

- 공공기관 이전 예정지의 개발가능 면적은 32,000㎡로 1000호(30㎡기준) 정도 공급 가능
 - 2014년까지 1순위 편입부지 개발시 500호 정도 확보 가능
 - 공공시설 이전부지의 매입 또는 사용권 임대 방식을 통한 사업화
 - 민간부문의 활력을 활용하여 공공의 재정부담 완화 필요
 - 그밖에 장기 미집행 도시계획시설 부지나 자발적 개발 여건이 열악하거나 장기적으로 사업의지가 없는 민간부지를 매입하거나 사용권 임대 등을 통해 신규 사업부지 확보



[그림 17] 공공시설 이전예정지 현황

이동훈 | 서울시정개발연구원 부연구위원
02-2149-1394
yomyome@sdi.re.kr