

## 국공유지 점유자들의 주거권 해결을 위한 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델 연구\*

- 강남구 개포동 1266번지 재건마을에의 적용가능성을 중심으로 -  
이 성 영\*\*

### A Study on the Social Housing Cooperatives Model based on Public Land Leasing System to Secure the Right to Housing for Occupants in Public Lands\*

- Focused on the Jaegun Village, Kangnam-gu -

Seong Young Lee\*\*

**요약** : 강남구 재건마을, 구룡마을 등 국공유지 점유지역의 개발이 토지소유권 문제로 인해 난항을 겪고 있다. 본 연구는 지방정부와 국공유지 점유자들의 접점을 찾아 갈등을 풀 수 있는 방식의 대안개발 모델을 모색하는 데 목적이 있다. 국공유지 점유자들의 주거권 해결 방안으로 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델을 제시하고 그 원리와 효과를 검토하였다. 그리고 국공유지 점유지역인 재건마을을 대상으로 한 모의실험을 통해 본 모델의 적용가능성을 검토해보았다. 공공토지임대형 사회적주택협동조합 주택에 대한 재건마을 주민들의 주거부담능력을 확인하기 위해 PIR, (월주거비+월상환액)/월소득을 사용하여 본 공공토지임대형 사회적주택협동조합의 주택이 재건마을 주민들의 주거부담능력 수준에 적절한지 검토해보았다. 모의실험 결과 도시 전체 가구 소득 1분위 가구 외에는 본 모델의 주거부담능력이 충분함을 확인하였다. 따라서 소득 1분위 가구에겐 정부가 다세대대입주택 방식으로 공공토지임대형 사회적주택협동조합 주택을 제공하고 주거부담능력이 충분히 가능한 2~4분위 가구에 토지임대료를 차등화하여 최저소득계층 임대료보조 비용이나 커뮤니티 복지비용으로 사용하는 방안을 제시하였다.

**주제어** : 사회적주택협동조합, 공공토지임대제, 재건마을, RIR(Rent to Income Ratio), PIR(Price to Income Ratio)

**ABSTRACT** : There are several villages that have been in trouble with local governments, since they occupied public lands for so long a time seemingly without local government's consent. Local governments, a representative manager of those conflicts, should attain two goals at the same time: the right to housing of the occupants, and the legitimate and effective land use of public land. This study suggests the Social Housing Cooperatives Model based on public land leasing system (SHC-PLLS) as an alternative development model for that. The basic frame of this model is this: the governments leases public lands to social housing cooperatives for 20 years at least, and SHC constructs social houses on the leased land. In this model, low-income occupants have their own

\* 본 논문은 토지+자유리포트 7호 '저렴주택 공급과 지역커뮤니티 활성화 방안: 공공토지임대형 사회적 주택협동조합'을 보완·발전시킨 내용입니다.

\*\* 토지정의시민연대 정책팀장(Director of real estate, Citizens Union for Land Justice), E-mail: racer0808@hanmail.net, Tel: 02-736-4907

house with land use right. This study aims to verify the feasibility of SHC-PLLS by simulating affordability analysis in case of Jaegun Village. The simulation confirms that if the land rent is differentiated according to the income level, then this model is surely feasible. This model has several effects. First, SHC-PLLS provides lower-income class with affordable housing constantly. Second, this model prevents the occupied villages from slumization, because members of the SHC, legitimate owners of the house, surely manage both their house and residential surroundings. Third, SHC-PLLS can save government's budget compared to public rental housing model.

**Key Words** : Social Housing Cooperative, Public Land Leasing System, Right to Housing, RIR(Rent to Income Ratio), PIR(Price to Income Ratio)

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

국공유지 점유 지역의 갈등이 심각한 상황이다. 주거빈민층 1,150여 가구가 공·사유지를 점유하여 살고 있는 무허가 정착촌인 구룡마을을 비롯하여 수십 가구 단위의 재건마을, 수정마을, 개미마을, 화훼마을, 달터마을 등 국공유지 점유 지역이 아직도 서울 시내 곳곳에 있다. 국공유지 점유지역은 주로 교통이 발달되고 입지적 조건이 좋은 강남·서초·송파 3구에 밀집해있다. 구룡마을은 2012년 6월 공영개발 방식의 도시개발구역 지정이 확정되었지만 환지방식의 문제로 강남구청과 서울시가 갈등이 일어나면서 개발이 지연되고 있다. 재건마을 역시 2012년 4월 서울시가 공영개발 방식으로 장기전세주택과 국민임대주택을 공급한다고 발표하였지만 재건마을 주민들의 반발로 인해 전혀 진척이 이루어지지 못하고 있는 상황이다.

국공유지 점유지역의 개발을 둘러싼 갈등의 양상은 어느 지역이나 비슷하다. 지방정부는 해당 지역의 거주환경을 쾌적하게 만들기 위해 무허가 판자촌을 제거하고 주택공급 및 지역주민편익시설을 공급하고자 하지만 해당 점유지역 거주자들

의 반발 때문에 사업진행에 차질을 빚고 있다. 또한 해당 점유지역 거주민들은 정부 주도의 개발에 대한 불신이 매우 강하다. 오랫동안 행정대집행에 의한 철거의 위험을 안고 살았으며 무허가 판자촌에서 쫓겨나면 생존에 심각한 위협을 받기에 점유지역 거주민들은 정부를 쉽사리 믿지 못하며 주민과의 협의 없는 개발에 대한 저항의 강도는 매우 세다.

하지만 정부와 점유지역 거주민들 모두 현재와 같은 불안정한 방식의 거주는 지속가능하지 않다는 것을 인식하고 있으며 대안 모색을 위해 각자 여러 다양한 방식으로 고민을 하고 있다. 2014년 11월 서울시의회는 비영리법인, 사회적기업, 협동조합 등 사회적경제 주체들을 통한 주택공급 방안을 구체화하기 위해 사회주택 활성화 지원 조례제정을 위한 공청회를 여는 등 다양한 주체들이 정부와 시장 중심의 주택공급을 넘어 다양한 주택공급 대안모델 개발을 위해 고민을 하고 있다.

국공유지 점유지역 개발의 핵심갈등은 소유권 문제이다. 정부는 개인에게 국민 전체의 소유인 국공유지의 소유권을 넘길 수 없으며, 최대한 양보하여 주거복지 차원에서 저소득층을 위한 공공임대주택을 제공해주겠다는 입장이다. 반면 국공유지 점유자들은 국가에 의한 강제이주나 점유권

을 주장하며 토지를 불하하거나 최소한 쫓겨날 염려 없이 주거의 안정을 누리도록 해달라는 입장이다.

본 연구는 개발방안에서 서로 평행선을 달리고 있는 지방정부와 국공유지 점유자들의 접점을 찾아 갈등을 풀 수 있는 방식의 국공유지 점유지역 개발에 대한 대안을 모색하는 데 목적이 있다. 국공유지 점유 지역의 대안 개발 모델로서 토지의 소유권은 정부가 가지되 거주권을 보장해주며 거주민 자치와 거주민 중심의 개발방식인 ‘공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델<sup>1)</sup>’을 제시하였다. 사례지역으로는 지방정부와 점유지역 주민들이 각각의 개발방안을 가지고 참여한 대립을 하고 있지만 개발방안에 대해 13차 회의까지 가지면서 접점을 모색하려 했던 강남구 개포동 1266번지 재건마을을 대상으로 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 적합성을 검토해보도록 한다.

## 2. 연구의 범위 및 내용

본 연구는 강남구 개포동 1266번지 재건마을에 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델을 적용해 봄으로써 본 모델이 국공유지 무단점유지역 개발의 대안모델이 될 수 있는지 확인해 보기 위한 것이다.

연구의 내용은 다음과 같다. II장에서는 재건마을의 역사적 배경과 그동안의 진행 상황들을 정리하고 정부와 거주민들이 제안했던 기존의 재건마을 관련 개발방안의 검토를 통해 상호합의가 가능한 조건들을 도출한다. III장에서는 양자를 만족시키는 조건을 기반으로 한 ‘공공토지임대형 사회적

주택협동조합’ 모델을 제안한다. 그리고 본 모델의 토대가 되는 ‘공공토지임대’와 ‘주택협동조합’에 대한 이론적 고찰을 한 후 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 원리와 효과를 제시한다. IV장에서는 재건마을을 대상으로 한 모의실험을 통해 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델을 적용해 봄으로써 국공유지 점유지역 대안개발 모델로 적절한지 확인해본다. 모의실험 검증의 기준은 재건마을 주민들의 주거부담능력 대비 주택가격 및 주거비용의 부담가능성을 중심으로 살펴본다. V장 결론에서는 공공토지임대형 사회적주택협동조합이 국공유지 점유지역 대안개발모델 뿐만 아니라 주거부문의 사회적 경제 활성화의 마중물 역할을 할 수 있다는 정책적 시사점을 제시한다.

## 3. 연구방법

본 연구는 먼저 서울시, 강남구청, 재건마을 주민이 함께 참여한 재건마을 개발 TF 회의자료와 언론자료를 통해 재건마을 주민 측 개발방안과 서울시 개발방안을 검토한 후 절충점을 찾아 대안개발 모델을 도출해본다. 다음으로 재건마을 주민의 주거부담능력을 기준으로 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 타당성을 검증하기 위한 모의실험을 하였다. 모의실험에서는 주거부담능력 및 주택가격의 적정 수준을 확인할 수 있는 지표인 가구소득 대비 주택가격 비율(PIR), 소득 대비 임대료 비율을 나타내는 RIR(Rent to Income Ratio), 월 소득 대비 월 상환비율을 나타내는 PTI

1) 사회적협동조합 정관에는 ‘사회적협동조합’이라는 표현을 명기하도록 하였지만 본 연구에서는 표현의 명확성을 위해 ‘사회적 주택협동조합’이라는 표현을 사용하였다.

(Payment to Income)를 사용하여 본 모델의 적용가능성을 검토해보았다.

## II. 재건마을을 중심으로 본 국공유지 점유지역 상황 및 제시된 대안들

### 1. 재건마을의 형성 배경 및 진행 상황

윤수중(2006)에 따르면 강남구 개포동 1266번지 재건마을이 형성된 역사는 1970년대 말까지 거슬러 올라간다. 1979년 9월 박정희 정권은 거리 미화를 명분으로 넝마주이, 도시 빈민, 불량인 등을 모아 ‘자활근로대’로 구성해 서울 서초동 정보사 뒷산에 위치한 시설에 강제 수용하였다. 하지만 지역주민들의 민원으로 인해 1981년 12월 전두환 정권은 강남 10개 지역 곳곳에 자활근로대를 분산 수용하였다.

1980년대 초 포이동 일대는 대부분 논과 밭이 있으며 재건마을 부지는 서울시 소유 하천 공유부지였다. 현재 재건마을 부지(당시 포이동 200-1번지, 하천부지)에는 자활근로대 45명을 강제 이주시켰다(신희철, 2011: 25). 1984년 재건마을 부지는 포이동 200-1번지를 배정받았고 1988년에는 구역정리를 하면서 구주소가 포이동 266번지로 변경되었고 하천부지가 도서관부지로 변경되었다. 이 과정에서 정부는 포이동 200-1번지로 주민등록이 등재되었던 주민들의 주소지를 포이동 266번지로 전환해 주지 않아 주민들의 기록이 말소되면서 포이동 266번지는 행정구역상 사람이 살지 않는 ‘공터’로 분류되었다. 또한 정부가 1988년 12월 자활근로대를 해체하면서 재건마을 자활근로대는 사실상 국공유지 무단점유자들이 되었다.

신희철(2011: 25)에 따르면 재건마을의 가구

수가 늘어난 경위는 다음과 같다. 1989년 봄 개포4동사무소 건축을 위해 개포4동사무소 신축부지의 원주민 14가구를 재건마을 부지로 이주시켰다. 1989년 여름 강남구청은 갈 곳이 없는 베트남전상이용사 16가구를 재건마을로 이주시켰다. 1998년에는 강남구청이 양재천 개발을 위해 공영주차장 부지에 살던 넝마주이 주민 36가구를 강제이주를 시켰다. 재건마을 주민의 증언에 의하면 정부는 이주를 받아주는 조건으로 재건마을의 원주민과 이주민들의 거주를 인정해주겠다는 약속을 하였지만 지켜지지 않았다고 한다.

2009년 8월 재건마을 주민들의 주민등록 등재가 이루어질 때의 가구 수는 96가구였으며 2011년 6월 12일 재건마을 화재 이후 강남구청의 행정대집행 등으로 인해 마을의 일부 가구는 떠나고 2012년 서울시가 발표한 재건마을 공영개발계획에서는 재건마을 원주민 가구를 82가구로 산정하였다. 2013년 7월 기준으로 76가구 170여명이 거주하고 있는 것으로 파악된다.

### 2. 기존에 제시된 재건마을 관련 개발방안 검토

2012년 7월부터 2013년 9월까지 재건마을 개발방안을 협의하기 위해 서울시와 강남구청, 재건마을주민들이 함께 13차례에 걸쳐 재건마을 개발 TF 회의를 진행하였다. 2장에서는 재건마을 개발 TF 회의와 언론자료를 바탕으로 재건마을 주민측 개발방안과 서울시 개발방안을 비교검토한 후 상호합의점을 찾아 대안개발 모델이 갖추어야 할 조건을 제시한다.

#### 1) 지방정부 입장 및 개발방안

서울시와 강남구청의 재건마을 부지 개발 시도

의 경과는 다음과 같다. 2007년 9월 13일 서울시는 재건마을 부지에 장기전세주택을 짓겠다는 계획을 발표하였다(서울시, 2011). 하지만 재건마을 주민들의 항의와 인근 지역주민들의 장기전세주택 개발 반대여론으로 유보되었다(신희철, 2011: 28).

2011년 재건마을 화재 이후 강남구청의 행정대집행으로 재건마을 주민들과 갈등을 겪다가 재건마을 부지 내 재활용 작업장 철수 등의 조건으로 재건마을 주민들과 강남구청의 갈등이 일시 봉합되었다. 이후 2012년 4월 서울시가 장기전세주택 234호와 재건마을주민들을 위한 공공임대주택 82호를 재건마을 부지에 공급한다는 공영개발 계획을 밝혔다(서울시, 2011).

공영개발 계획에는 현 거주민 모두에게 임대주택을 공급하여 주거권을 보장해 주어 2013년 2월 중 사업에 착수할 예정이었다(서울시, 2011). 하지만 재건마을 주민들의 반발로 인해 ‘강남구 개포동 장기전세주택 건립 계획안’은 진척이 없는 상황이다.

정부는 재건마을 주민들이 주장하는 4차례 강제이주의 증빙자료가 부족하여 신빙성이 빈약하며 현재 재건마을에 살고 있는 주민들 중 과거 정부정책 차원에서 강제이주된 주민보다 자진해서 유입된 주민의 수가 많다는 점을 들어 재건마을 주민들의 점유권을 인정할 수는 없지만 재건마을 개발이 진행될 시 도시계획철거민의 자격으로 공공임대주택 입주를 허용하겠다는 입장이다(서울시, 2011).

재건마을 개발 TF 회의 중 ‘협동조합형 공동주택 도입’ 관련 회의(2013.01.21.)에서 서울시는 임대주택 316호 4~5개동을 건립하면서 재건마을 주민을 위한 별도의 1개 동을 할애하여 관리형 협

동조합주택 방식으로 주민공동체를 유지하는 방안을 검토하겠다고 밝혔다.

## 2) 재건마을 주민 입장 및 개발방안

재건마을 홈페이지와 재건마을 개발 TF 회의 자료를 기초로 재건마을 개발방안에 대한 주민들의 입장을 검토해 보았다. 재건마을 주민들은 정부의 강제이주로 인해 형성된 마을이라는 것을 강조하며 자신들의 요구에 정당성을 부여하고 있다. 재건마을 주민들의 주요한 요구는 다음과 같다. 첫째, 토지변상금 부과를 취소하고, 둘째, 현재 부지 내에서 재건마을 주민들 자체적으로 살아갈 수 있도록 협동조합형 공동주택 건립을 위한 재건마을 부지의 무상 임대 또는 저리 임대이다.

재건마을 주민들이 2012년 4월 서울시가 발표한 장기전세주택 및 공공임대주택 공급 개발계획에 반대한 이유는 다음과 같다. 첫째, 사전에 재건마을 주민과 어떠한 협의도 없이 일방적으로 개발 계획을 결정했다는 것이다. 둘째, 재건마을 주민들의 상당수는 임대주택에 들어갈 여력이 되지 않는다는 것이다. 셋째, 30여 년 가까이 지속된 재건마을과 정부와의 갈등 및 2011년 화재 이후 임대주택에 입주하려던 가구의 임대주택 탈락으로 인해 정부 정책을 믿지 못한다는 것이다. 넷째, 재건마을이 개발되는 동안 여타 지역의 임대주택으로 분산 거주하게 되면 재건마을 공동체성이 상실될 우려가 있다는 것이다.

따라서 재건마을 측의 입장은 서울시가 재건마을을 개발할 때 약 1/4의 주택을 공공임대주택으로 제공하지 말고 개포동 1266번지의 1/4 정도의 면적을 재건마을 주민들에게 빌려주면 재건마을 주민 스스로 협동조합형 공동주택을 짓고 살겠다는 것이다.

### 3) 지방정부와 재건마을 개발방안의 절충점

2012년 4월 서울시에서 발표한 재건마을 개발 계획안과 재건마을의 협동조합형 공동주택 안과 13차에 걸친 재건마을 개발 TF회의내용을 살펴 보면 두 가지 절충점을 도출해 낼 수 있다.

첫째, 현 부지 내에 재건마을 주민들의 재정착과 거주에 대해서는 기본적인 공감대가 형성되어 있다. 서울시 개발계획에 따르면 서울시는 재건마을 부지에 공공임대주택 제공 또는 관리형 협동조합주택 검토 등을 통해 기존 주민 모두가 정착할 수 있도록 지원할 의향이 있다. 재건마을 주민 역시 현재의 자리에서 일부 부지를 임대해 자체적으로 협동조합형 공동주택을 지어 재건마을의 공동체성과 거주자의 안정성을 보장받기를 원한다.

둘째, 서울시와 재건마을 주민들 모두 재건마을 부지를 공공이 소유하는 것에 대한 공감대가 형성되어 있다. 재건마을 주민들은 강제이주의 역사를 인정받아 가능하다면 재건마을 부지를 불하받기를 원하지만 현실적으로 어려운 요구라는 것을 알고 있기에 재건마을 토지의 일부를 무상임대 받거나 저렴한 임대료를 지불하고 토지를 사용하고자 한다.

## III. 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델에 관한 이론적 근거 및 효과

III장에서는 서울시와 재건마을 주민의 절충 가능성점 토지의 공공소유, 재건마을 주민들의 주거 안정성 보장을 기초로 한 대안개발모델로 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델을 제시한다. 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델은 ‘공공토지임대’ 방식으로 토지의 공공소유를 계속 유지할 수 있으며, ‘사회적협동조합’ 방식을 통해 주

택 부문의 저소득·빈곤층의 거주자의 안정성을 보장해 줄 수 있다. 또한 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 효과에서 자세히 다루겠지만 공공임대나 공공분양 방식과 달리 정부재정의 효과적인 사용을 가능하게 한다.

본 장에서는 ‘공공토지임대제’와 ‘주택협동조합’을 통해 공공토지임대형 사회적주택협동조합에 대한 이론적 고찰을 한 후 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 원리와 효과를 검토해본다.

### 1. 공공토지임대형 사회적주택협동조합의 이론적 근거

#### 1) 공공토지임대제

개인이 만든 것이 아닌 토지를 공공이 소유하여 원하는 사람에게 임대를 하는 방식의 공공토지임대제는 헨리 조지(Henry George, 1839~1897)의 저서 『진보와 빈곤』에서 사회 전체의 노력으로 상승하는 토지가치(지대)를 세금으로 환수하는 방식의 지대조세제와 함께 토지공개념을 구현하는 또 다른 방식으로 제시된 바 있다. 또한 일반균형이론과 한계효용이론을 처음으로 제시했던 근대경제학의 창시자인 레옹 왈라스(Léon Walras, 1834~1910)는 사회적 부의 공정한 분배가 경제학이 추구하고 실현해야 할 본질적인 목표라고 보았으며, 이를 위해 정부가 참여하여 토지를 국유화한 후 임대해야 한다고 하였다(조성찬·성승현, 2014).

헨리 조지의 영향을 받은 영국의 도시계획가 에베네저 하워드(Ebenezer Howard, 1850~1928)가 제안했던 ‘전원도시(Garden City)’의 원리에서도 토지에는 공공이 소유한 후 임대하는 방식의 공공토지임대제의 개념이 포함되어 있다.

이러한 공공토지임대제의 특징을 보면 사람이 만들지 않은 토지는 공공이 소유하되 개인이 노력한 토지개발물인 건물은 개인이 소유하는 것을 기본원칙으로 삼고 있다.

오늘날에는 핀란드가 모범적으로 공공토지임대제를 시행하고 있으며 싱가포르, 이스라엘 등은 대부분의 토지가 국유화되어 있어 공공토지임대제의 성격을 띠고 있다. 공공토지임대제를 지방정부에서 적용한 사례로는 뉴욕의 배터리파크 시티(Battery Park City)(김기호·김대성, 2002)가 있으며 지역의 사회경제적 주체가 공공토지임대 방식을 적용한 사례로는 영국의 코인 스트리트 주택협동조합(변창흠, 2011:34)과 미국의 Burlington Community Land Trust(변창흠, 2011:46) 등이 있다.

## 2) 주택협동조합

주택협동조합은 소비자 협동조합의 한 유형으로 기본적으로 국제협동조합연맹(ICA)의 협동조합에 대한 정의와 기본원칙을 준수해야 한다. 넓은 의미의 주택협동조합은 “공동으로 소유되고, 민주적으로 운영되는 법인체를 통하여, 안전하고 안정적이고 쾌적한 주택에 대한 필요와 욕구를 충족시키기 위하여 주택소비자들이 자발적으로 모여 결성한 자율적 단체”로 정의될 수 있다(기노채, 2012: 8)

국제협동조합연맹(ICA)은 협동조합을 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공동의 경제적·사회적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직”으로 정의하고 있으며 주택협동조합은 다수의 사람에 의해 만들어진 비영리 법인체로 조합원의 자발적이고 민주적 경영을 통해 주거안정

의 공동목표를 충족하기 위해 구성되었다(변창흠, 2011: 27).

협동조합의 기본원칙으로는 ① 가입의 자유, ② 민주적 관리, ③ 조합원의 경제적 참여, ④ 자율과 독립, ⑤ 교육 및 홍보, ⑥ 협동조합 간 협동, ⑦ 지역사회에 대한 기여 등이 있다(변창흠, 2011:27). 주택협동조합도 협동조합의 7가지 기본원칙을 공유하고 있으며 이는 공공토지임대형 사회적주택협동조합에도 동일하게 적용된다.

주택협동조합은 토지·건물의 소유권 및 관리운영 주체에 따라 소유주택조합, 토지임차주택협동조합, 임대관리협동조합, 단기주택조합, 자가건축협동조합으로 분류할 수 있다(변창흠, 2011: 31-32). 변창흠의 분류에 의하면 공공토지임대형 사회적주택협동조합은 토지임차주택협동조합(Leasehold housing co-operative)에 속한다.

변창흠은 주택협동조합에 관한 법과 제도가 미비한 한국적 상황 속에서 적용해볼 수 있는 협동조합주택 모델로 ‘토지임차형 협동조합주택’과 ‘임대관리 협동조합주택’을 제시하고 있다(변창흠, 2011:114).

## 2. 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 원리와 효과

본 연구에서 제안하는 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델은 사회적 경제주체가 공공토지임대방식으로 운영하는 코인 스트리트 주택협동조합이나 Burlington CLT 모델을 한국적 토양에 맞게 적용해보는 방식이다. 여기서는 한국의 협동조합기본법의 틀에서 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델을 정의하고 원리와 효과를 살펴본다.

1) 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 정의  
『협동조합기본법』 제2조 1항은 협동조합을 '재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직'으로 정의한다. 즉, '주택협동조합'은 주택부문에 적용된 협동조합이라고 할 수 있다. 그리고 사회적 주택협동조합은 '협동조합기본법' 제2조 2항에 따라 '지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 않는' 주택부문의 협동조합이라고 할 수 있다.

주택협동조합과 사회적 주택협동조합의 차이를 비교해보면 '주택협동조합'은 조합원들에게 질 좋은 주택을 일반건설사들이 공급하는 주택보다 저렴하게 제공하여 조합원들의 이익을 보장해 준다. '주택협동조합'에 따라 정부의 지원이 없다면 조합원들은 주택을 살 여력이 되는 중산층 이상의 계층들로 구성될 가능성이 높다.

하지만 주택공급에서 취약계층에게 40% 이상의 주택을 공급해야 하는 '사회적 주택협동조합'<sup>2)</sup>은 내 집 마련이 어려운 중하위계층이 조합원으로 포함될 수밖에 없다. 중하위계층이 조합원으로 참여하는 '사회적 주택협동조합' 방식 중 국공유지를 저렴하게 임차하여 주택을 공급하는 방식이 '공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델'이다. '공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델'의 입주요건에 소득제한을 둔다면 저소득층을 위한 주택공급과 주거복지의 성격을 더 강화할 수 있다.

## 2) 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 기본원리

### (1) 재산권

재산권은 기본적으로 공공이 토지를 소유하며, 건물은 사적 소유를 보장하는 방식이다. 단, 건물을 살 여력이 되지 않는 계층을 위해 건물 임대 방식도 가능하도록 한다. 입주자가 건물을 팔고 나갈 경우 주택가격은 토지분 가격을 제외한 건물의 잔존가치를 기준으로 책정한다. 그리고 주택협동조합의 특성상 주택은 협동조합에 매각하고 협동조합이 새로운 입주자를 선발하도록 한다.

### (2) 임대료

사회적 주택협동조합의 특성상 저소득계층에게 주택공급을 한다는 복지정책의 성격을 가지고 있으므로 토지임대료는 주거복지 차원에서 시장임대료 이하의 토지임대료를 책정한다. 이는 저소득 계층의 안정적인 주거와 부담 가능한 주거비 보장을 위해 필수적이다. 현재 사회적 주택협동조합이 국공유지를 임대할 수 있는 법률적 근거와 토지임대료 기준은 정해져 있지 않지만 『서울시 공유재산 및 물품 관리조례』에서 사회적기업에 제공하는 임대료율에 근거하여 공시지가의 1%로 하는 것을 권장한다. 하지만 입주자의 소득분위별로 토지임대료를 차등화시켜 공시지가의 1% 이상 임대료 분은 같은 협동조합주택 내에 저소득층의 임대료보조 비용이나 주택협동조합 관리와 같은 커뮤니티 복지비용으로 사용하는 방식도 고려해볼 직하다.

2) 사회적 주택협동조합은 사회적협동조합의 주 사업 범위를 규정한 협동조합 기본법 제93조 1항 2호와 제93조 2항에 근거하여 40/100 이상의 주택을 취약계층에게 제공해야 한다.



### (3) 임대기간

토지임대기간은 건설투자 및 토지이용의 안정성을 보장할 수 있도록 최소한 20년을 보장하는 것이 필요하다. 또한 주택협동조합이 원하는 경우 토지임대기간을 연장할 수 있도록 보장해줄 필요가 있다. 공공토지임대 방식을 사용하는 중국은 주거용지 임대기간의 최대 기한을 70년까지 보장하고 있다(최필수·조성찬, 2013: 24). 또한 현행 ‘토지임대부 분양주택 공급을 위한 특별조치법’은 토지임대기간을 40년으로 보장하고 있다.

### (4) 입주자격

공공의 토지를 저렴한 가격에 임대하여 지불 가능한 주거비 및 주택가격을 형성하였으므로 입주 자격에 일정 정도 소득요건을 제한하여 주거복지가 가장 필요한 중하위 저소득계층, 즉 소득 10분위 중 4분위 이하 대상에게 돌아가게 할 필요가 있다.<sup>3)</sup> 그리고 거주기간에 소득상승으로 입주요건에 맞지 않는 거주자가 생길 때에는 2년에 한 번씩 자격심사를 통해 소득 분위에 비례하여 토지임대료나 보증금을 올리는 방식을 권장한다.

### (5) 운영방식

조직구성의 기본적인 틀은 협동조합 방식으로 하되, 공공의 토지를 사용한다는 것을 고려하여 현 거주자들의 이익만을 배타적으로 주장하지 못하도록 정부관계자, 시민단체, 공익적 의식을 가진 지역투자자 및 주택협동조합 주변지역의 주민을 조합원이나 참관인 등으로 포함해 의사결정 구조에 참여시킬 필요가 있다(Davis, 2007).

### 3) 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 일반적 효과

본 모델의 장점은 다음과 같다. 첫째, 토지는 임대하고 건물은 사유하는 방식을 통해 공공임대주택 방식보다 정부재정 투입을 낮출 수 있다. 또한, 주택바우처나 주택구입자금 보조와 같은 방식은 정부의 재정지원이 계속 투입되고 주택가격이 상승할 때 정부재정의 부담도 따라서 커지는 한계가 있지만 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델은 초기에 정부는 단지 토지를 빌려준다거나 토지구입비용만 부담한다면 계속되는 재정투입이 없이도 서민들이 지불 가능한 수준의 주택가격을 지속해서 유지할 수 있다.

둘째, 토지임차·건물사유의 기본원리는 입주자들에게 자기소유의 건물이라는 인식을 심어줌으로써 공공임대주택 방식에서 나타나는 슬럼화 가능성을 차단할 수 있다. 혹은 공공토지임대형 사회적주택협동조합의 조합원 중 건물을 짓거나 살 여력이 되지 않는 최저소득계층에게 정부의 지원을 통해 임대주택을 제공한다고 하더라도 주민 중심의 자치구조를 형성하는 ‘주택협동조합’은 슬럼화를 예방할 수 있는 충분한 장치가 될 수 있다.

셋째, 초기 분양자에게만 저렴한 주택의 혜택이 돌아가는 공공분양방식과 달리 공공재정의 지원효과를 지속해서 유지할 수 있다. ‘보금자리주택’ 중 공공분양주택은 개발제한구역 해제하여 건물을 지었기에 주변 시세보다 낮은 분양가로 공급하였지만 용도지역 변경을 통한 개발이익, 즉 토지불로소득이 초기 분양자에게만 귀속되는 한계를 지녔다. 하지만 본 모델은 토지를 공공이 소유하기

3) 본 모델과 유사한 해외모델인 공동체토지신탁(Community Land Trust)은 일반적으로 지역중위소득(AMI)의 80% 이하 수준의 가구들에게 주거서비스를 제공한다(전은호 2008:53). 이를 한국의 소득분위에 적용해보면 소득 10분위 중 4분위 이하 중하위 저소득계층으로 볼 수 있다. 따라서 공공토지임대형 사회적주택협동조합의 입주자 역시 소득 10분위 중 4분위 이하 대상으로 제한하였다.

때문에 부동산경기가 과열될 때에도 일반시장의 주택과 달리 주택가격의 급등을 막을 수 있다. 이는 서민들에게 저렴한 주택을 지속적이고 안정적으로 공급할 수 있음을 의미한다.

넷째, 주택협동조합 방식을 통해 주민 중심의 자치구조를 형성하여 공동체성 강화와 지역 커뮤니티 활성화의 효과를 얻을 수 있다. 오늘날 주거의 질은 단순히 물리적인 주택의 내구성이나 기능만을 의미하지 않는다. 주민 중심의 자치구조 형성은 이웃과의 교류 및 다양한 소프트웨어 측면에서 사회적 인프라 형성의 기본적인 토양이 될 수 있다.

다섯째, ‘공공토지임대형’ 방식은 공공의 토지를 활용하는 방식이기에 건설투자 위험을 상당히 낮출 수 있다. 따라서 ‘공공토지임대형’ 방식에서는 자본은 부족하지만 공익적 마인드를 가진 민간 주체가 주택공급 부문에 진입하기가 수월하다. 시민들의 다양한 기호와 욕구를 충족시키기 위해서는 향후의 주택공급방식은 공급자 위주의 소품종 대량 생산이 아니라 소비자 위주의 다품종 소량 생산방식으로 가야 한다. 정부주도의 임대주택 공급방식으로는 관료조직의 특성상 이러한 변화에 기민하게 대응하기가 쉽지 않다. ‘공공토지임대형’ 방식은 시민들의 다양한 기호와 욕구에 기민하게 대응하는 다양한 주택공급 주체들을 육성할 수 있는 교두보 역할을 할 수 있다.

공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 효과를 다시 간략히 정리해보면 이 모델이 영구적으로 적정한 가격과 질을 보장하는 주택공급을 통해 저소득층의 주거 안정성을 강화할 수 있으며 공동체성 강화와 커뮤니티 활성화의 토대가 되는 주택협동조합 활성화를 위한 교두보 역할을 할 수 있다는 것이다.

#### 4) 재건마을 개발에서 기대되는 효과

재건마을 개발에서 일부 부지에 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델을 적용한다면 다음과 같은 효과가 예상된다. 첫째, 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델은 재건마을 주민들이 원하는 협동조합형 공동주택의 한 유형이므로 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델 부지 외의 재건마을 부지에는 정부가 원하는 방식의 개발을 진행할 수 있다. 둘째, 재건마을 주민들의 거주 안정성을 확보함과 더불어 재건마을 주민들이 임대주택에 들어갈 때 크게 우려하는 공동체성의 상실을 막을 수 있다. 셋째, 재건마을 부지의 공적소유는 변함이 없다. 넷째, 서울시는 임대주택 공급에 들어가는 비용을 절감함으로써 정부 재정 절감 효과를 얻을 수 있다.

### IV. 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 재건마을 적용가능성 분석

IV장에서는 본 모델을 재건마을에 적용하는 모의실험을 해본다. 재건마을 주민의 소득 대비 건축비 및 토지임대료 부담능력 측면을 중심으로 본 모델의 타당성을 검토해본다.

#### 1. 재건마을 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델 개요

서울시 개발계획을 통해 발표한 개포동 1266번지 재건마을 부지 현황을 검토해 보면 <표 1>과 같다. 현재 개포동 1266번지의 전체 면적은 12,632.30㎡이며 서울시 재건마을 개발계획에서는 현 도서관 시설로 되어 있는 부지를 제2종 일반주거지역으로 변경하여 법정용적률 200%를 적용할

수 있다.

개발계획에는 전체 316가구 중 약 1/4인 82가구를 재건마을 주민을 위해 서울시가 공공임대주택으로 제공한다고 되어 있다. 재건마을 주민들에게 공급되는 주택의 규모가 소형이므로 전체 12,630.30㎡(3,800평)의 1/4 이하인 2,640㎡(800평)를 공공토지임대형 사회적주택협동조합 부지로 사용한다고 가정한다. 재건마을 부지의 용적률은 녹지공간 등 여유를 두기 위해 법정 용적률 200%의 90%인 180%로 가정한다. 개포동 1266번지 토지가격은 2013년 5월 31일 공시가격 기준인 ㎡당 354만 원을 적용한다.

건축규모는 도시 전체 가구 소득 1~3분위에 주로 있는 재건마을 주민들의 경제적 요건을 고려하여 서울시 재건마을 개발계획안의 최소규모 주택인 전용면적 39㎡ 규모의 주택을 공급한다고 가정한다. 전용률(공급면적 대비 전용면적)은 일반 아파트의 전용률인 80%로 가정할 때 전체 가구를

82세대보다 3가구 더 많은 85세대까지 공급할 수 있으므로 전체 가구 수를 85세대로 변경하도록 한다. 지상 대비 지하 연면적 비율은 30%로 적용하였으며, 주택협동조합의 특성을 강화할 수 있는 주민커뮤니티시설을 총 연면적 대비 약 10%(9.5%)인 586.9㎡로 구성하는 것으로 가정하였다. 건축비는 국토해양부 고시 공공건설임대주택 6~10층 전용면적 40㎡ 이하 표준건축비 상한가격인 ㎡당 1,049,300원을 기준으로 하였다.<sup>4)</sup>

이러한 가정하에 재건마을 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 건축규모와 개별 가구의 투자비를 산정해 보면 <표 2>와 같다.

## 2. 분석방법

본 모델이 재건마을의 대안개발 모델로 적절한지를 알아보기 위해 재건마을 주민들의 주거부담 능력 대비 본 모델에서 제시하는 토지임대료 및

<표 1> 서울시 재건마을 개발계획(안)

구 분		추진개요	
사업명		강남구 개포동 장기전세주택 건립 계획안	
대지위치		강남구 개포동 1266번지, 12,632.30㎡(3,821.27평)	
용도		공동주택(아파트) 및 부대복리시설	
건축 규모		지하 1층, 지상 15층	
연면적		총 계 34,184.20㎡ (10,340.72평)	
건폐율		25.64%	용적률 189.47% / 법정: 200%
구조		철근콘크리트벽식구조	
총 세대수		316호	
규모	세대수	39㎡	100호(장기-59호, 국민 30호, 영구 11호)
		49㎡	79호(장기-69호, 국민-10호)
		59㎡	79호(장기-48호, 국민-31호)
		74㎡	58호(장기-58호)

출처: 서울시(2011), 30년 무허가촌 '재건마을' 공영개발

4) 대법원 2011.4.21. 선고 2009다97079 전원합의체는 공공임대주택의 분양전환가격 산정 시 건축비는 공공임대주택 표준건축비가 아닌 실제로 투입된 건축비(실건축비)를 의미한다고 판결하였다. 대법원 판결에 기초하여 경남도 감사관실에서 수행한 경남도 내 11개 단지 공공임대아파트의 분양전환가격에 대한 감사결과에 따르면 공공임대주택 분양전환가격 산정 시 실건축비로 적용하였을 때 표준건축비보다 분양전환가격이 낮게 책정된다고 밝혔다. 이는 표준건축비보다 실건축비가 더 저렴하게 책정될 수 있음을 보여준다(Idomin, 2013). 회원들의 자체노동을 활용하여 건축비를 절감시키는 해외 CLT 모델 등을 볼 때 재건마을 주민들의 자체노동력 등을 활용한다면 공공임대주택 표준건축비 이하로도 주택건설은 가능할 것으로 예상된다. 본 연구에서는 공공임대주택 표준건축비를 기준으로 '공공토지임대형 사회적주택협동조합' 모델의 건축비를 적용한다.

〈표 2〉 재건마을 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델 건축규모 및 투자비 산정

	개 요	참 조
건축 규모	○ 토지면적: 2,640㎡(800평)	부지 전체 면적의 1/4 이하
	○ 지상연면적: 4,752㎡(용적률 180%) - 주택공급면적 4,165.13㎡, 공동시설면적 586.87㎡	법정용적률 200%의 90% 공동시설면적 10%
	○ 총 연면적: 6,177.6㎡(지하 연면적 1425.6㎡ 포함)	지상 대비 지하 연면적 비율 30%
	○ 세대수: 85세대(전용 39㎡, 공급 48.75㎡)	일반아파트 전용률 80% 가정 시 85세대 공급 가능
투자비	○ 세대당 토지비: 109,948.2천 원/세대 - (개포동 1266) 현 토지가액 9,345.6백만 원 ÷ 85세대	
	○ 세대당 건축비: 76,260천 원/세대 - 공공건설임대주택 표준건축비 단가: 1,049.3천 원/㎡	

〈표 3〉 2013년 도시 전체 가구 소득 10분위 중 1~4분위 평균 소득(2인 이상)

(단위: 천 원)

도시 가구 평균 소득 \ 소득 분위	1분위	2분위	3분위	4분위
도시 전체 가구 월평균 소득	925	1,857	2,556	3,089
도시 전체 가구 연평균 소득	11,099	22,289	30,669	37,071

출처: 통계청 가계동향조사

주택가격이 적정한가를 살펴보는 것이 가장 중요하다. 본 모델은 공공이 토지를 소유하며 개인이 건물을 소유하는 것을 기본 원칙으로 한다. 따라서 본 모델의 주택가격(건축비)이 재건마을 주민들이 소유하기에 적절한 가격인지와 토지임대료와 건축비 대출 상환금액의 적정성 여부 검토가 필요하다.

본 모델이 재건마을 주민들의 소득수준에 적합한지를 알아보기 위해서는 재건마을 주민들의 소득수준을 개별적으로 파악할 수 있어야 하지만 자료 구득의 한계로 인해 재건마을 주민 소득수준을 대체하는 통계로 재건마을 주민들의 소득구간으로 추정되는 2012년 도시 전체 가구 소득 10분위

중 하위 1~4분위 평균 소득을 기준으로 본 모델의 주거비용 부담가능성을 검토해보도록 한다.

〈표 3〉은 2012년 도시 전체 가구 소득 10분위 중 하위 4분위 대상자의 월 평균, 연 평균 소득 자료이다.

본 모델의 주택가격 적정성을 알아보기 위해 가구소득 대비 주택가격 비율인 PIR(price to income ratio)를 사용한다. 본 연구에서는 PIR의 적정 수준은 유엔 산하 인간정주위원회가 적정 주택 가격으로 제시한 PIR 3~5배를 기준으로 5배 이하로 가정한다.

$$PIR = p/i < 5$$

$p$  = 주택가격,  $i$  = 연간소득

또한 주거비로 지출되는 매월 토지임대료+건축비 대출 원리금 상환액이 재건마을 주민의 소득에 비해 적정한지를 확인하기 위해 소득 대비 임대료 비율을 나타내는 RIR(Rent to Income Ratio)과 월 소득 대비 월 상환비율을 나타내는 PTI(Payment to Income)를 사용한다. RIR의 적정 기준은 명확히 정해져 있지는 않지만 주거비지원 대상가구와 소득보조 대상가구를 더 명확히 구분하고자 하는 Thalmann의 연구에서는 RIR을 25%로 사용하고 있다(Thalmann 2003:302). 또한 미국의 HUD(Department of Housing and Urban Development)는 지불 가능한 주거비 수준의 한계로 30%를 정하고 있다. 본 연구에서는 매월 토지임대료 + 건축비 대출 원리금 상환액을 더한 비용인 RIR+PTI, 즉 (월주거비+월상환액)/월소득의 적정 수준을 Thalmann의 연구에서 사용한 25%로 가정한다.

$$RIR + PTI = r + p/i \leq 25$$

$r$  = 매월 토지임대료,  $p$  = 매월 건축비 대출 원리금 상환액,  $i$  = 월소득

재건마을 주민 소득에 적정한 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델을 검토하기 위해 토지임대료율(1~5%)과 건축비 대출 비율(0~100%)을 차등화해 (월주거비+월상환액)/월소득을 통한 주거비용 부담가능성을 분석하여 본 모델에 적합한 토지임대료율과 건축비 대출 비율을 확인해 본다.

### 3. 토지임대료율과 건축비 대출에 따른 주거비용 부담가능성 분석

#### 1) 토지임대료율과 건축비 대출에 따른 비용 분석

국공유지를 임대할 때에 임차인이 공유재산 및 물품관리법 시행령이나 조례의 예외 규정에 포함되지 않는 경우에는 일반적으로 해당 임차토지 공시지가의 5%를 매년 토지임대료로 납부하여야 한다. 하지만 앞서 살펴보았듯이 본 모델이 저소득계층에게 주택공급을 한다는 복지정책의 성격을 가지고 있으므로 토지임대료는 주거복지 차원에서 시장임대료 이하의 토지임대료를 책정한다. 따라서 재건마을에 적용한 본 모델의 토지임대료를 1%에서 5%까지 차등화하여 주거비용 부담가능성을 분석해 본다.

또한 재건마을 주민들의 상당수가 저소득층이므로 자체적으로 건축비 전액을 조달하기가 어렵다는 가정하에 건축비의 일부를 정부지원을 통한 저리 대출을 받는다고 가정하고 대출조건은 저소득층 주택공급을 지원하는 공공임대주택자금 지원조건(전용면적 60㎡ 이하)과 동일하게 20년 분할 상환, 이자율은 2.7%로 한다. 다만 거치기간 없이 원리금은 20년 균등분할 상환으로 한다.

토지임대료율에 따른 세대당 월 토지임대료는 <표 4>와 같다.

건축비 대출 시 세대당 월 건축비 원금과 이자 상환금액은 <표 5>와 같다. 여기서 유의할 부분은 <표 5>에 나와 있는 건축비 원금 + 이자 상환액은 건축비 대출 첫해에 발생하는 이자이며 매년 원금이 1/20씩 상환되므로 그에 따라 대출이자 상환액 역시 매년 줄어든다. 본 연구에서는 건축비 대출 첫해를 기준으로 (월주거비+월상환액)/월소득을 분석한다.

〈표 4〉 토지임대료율에 따른 세대당 월 토지임대료

(단위: 천 원)

토지임대료율(공시지가 기준)	1%	2%	3%	4%	5%
월 토지임대료	92	183	275	366	458

주: 세대당 토지가액: 109,948천원

〈표 5〉 건축비 대출 시 세대당 월 상환비용(20년 분할 상환, 2.7% 이자율)

건축비 대출 비율	건축비 원금 + 이자 상환액(천 원)
100%	489
90%	440
80%	391
70%	343
60%	294
50%	245
40%	196
30%	147
20%	98
10%	49
0%	0

주: 세대당 건축비: 76,260천 원

〈표 6〉에서는 토지임대료율과 건축비 대출 비율에 따라 매월 대출원금과 이자와 토지임대료의 총합이 어떻게 바뀌는지 정리하였다.

## 2) PIR과 (월주거비+월상환액)/월소득 분석을 통한 주거부담능력 대비 주거비용 및 주택가격의 적정성 분석

위의 자료를 통해 도시 전체 가구 소득의 하위 4분위까지의 PIR과 (월주거비+월상환액)/월소득을 확인해 보도록 한다. 먼저 〈표 7〉에서는 재건 마을에 적용한 본 모델의 주택가격을 도시 전체 가구 분위별 소득으로 나누어 본 모델의 주택가격이 각 소득분위 대상자가 구매하기에 적절한 가격인지 확인해보았다. 유엔 산하 인간정주위원회가

적정 주택 가격으로 제시한 PIR 3~5배에 비추어 보았을 때 본 모델의 주택가격 7,626만 원은 도시 전체 가구 소득 1분위 대상자를 제외한 2분위 대상자 이상에게는 적절하고 저렴한 주택임을 확인할 수 있다.

〈표 8, 9, 10, 11〉은 〈표 5〉를 바탕으로 도시 전체 가구 소득 1~4분위 대상자들의 (월주거비+월상환액)/월소득 민감도를 나타낸다. 〈표 8〉의 내용을 앞서 가정한 (월주거비+월상환액)/월소득의 적정기준 25%에 비추어 살펴본다면 도시 전체 가구 소득 1분위 대상자는 토지임대료를 1%에서는 건축비 대출비율 20%, 토지임대료를 2%에서는 건축비 대출비율 10% 이하에서 (월주거비+월상환액)/월소득의 적정 수준을 나타내고 있다. 이

〈표 6〉 건축비 대출 비율과 토지임대료율에 따른 비용 산정

(단위: 천 원)

토지임대료율 건축비 대출비율	1%	2%	3%	4%	5%
100%	581	673	764	856	947
90%	532	624	715	807	899
80%	483	575	666	758	850
70%	434	526	617	709	801
60%	385	477	568	660	752
50%	336	428	520	611	703
40%	287	379	471	562	654
30%	238	330	422	513	605
20%	189	281	373	464	556
10%	141	232	324	415	507
0%	92	183	275	366	458

〈표 7〉 도시 전체 가구 연평균 소득 대비 재건마를 주택가격 비율(PIR)

	1분위	2분위	3분위	4분위
PIR	6.9	3.4	2.5	2.1

는 소득 1분위 대상자가 자가주택을 보유하면서 토지임대료를 내기에는 소득 대비 주거비 부담이 과도하다는 것을 의미한다.

〈표 9〉를 통해 도시 전체 가구 소득 2분위 대상자는 토지임대료율 1~2%, 건축비 대출비율 50% 내에서는 (월주거비+월상환액)/월소득이 25% 이하로 적절한 수준을 나타내고 있음을 알 수 있다. 또한 소득 2분위 대상자는 토지임대료율 1% 기준에서는 건축비 70%까지의 대출을 하더라도 소득 2분위 대상자의 주거비 부담능력에 비추어 적절한 수준이며 토지임대료율 3% 기준에서도 건축비 40%까지 대출을 받더라도 소득 2분위 대상자의 주거비 부담능력으로 충분히 감당할 수 있음을 보여준다.

〈표 10〉은 도시 전체 가구 소득 3분위의 (월주거비+월상환액)/월소득을 보여준다. 3분위 대상자는 토지임대료율 3%, 이하, 건축비 대출비율 70% 이하에서 (월주거비+월상환액)/월소득이 25% 이하의 적절한 수준을 보이고 있다. 소득 3분위 대상자에게 토지임대료율 3% 이하, 건축비 대출 70% 이하는 부담 가능한 주거비 수준임을 확인할 수 있다.

〈표 11〉은 도시 전체가구 소득 4분위의 (월주거비+월상환액)/월소득을 나타낸다. 4분위 대상자는 토지임대료 5%, 건축비 대출비율 100%에 근접한 몇 구간에서만 (월주거비+월상환액)/월소득이 25% 이상을 넘고 있으며 대부분의 구간에서 적절한 수준을 보이고 있다.

〈표 8〉 도시 전체 가구 소득 1분위 (월주거비 + 월상환액)/월소득

토지임대료율 건축비 대출비율	1%	2%	3%	4%	5%
100%	63%	73%	83%	93%	102%
90%	58%	67%	77%	87%	97%
80%	52%	62%	72%	82%	92%
70%	47%	57%	67%	77%	87%
60%	42%	52%	61%	71%	81%
50%	36%	46%	56%	66%	76%
40%	31%	41%	51%	61%	71%
30%	26%	36%	46%	55%	65%
20%	20%	30%	40%	50%	60%
10%	15%	25%	35%	45%	55%
0%	10%	20%	30%	40%	50%

〈표 9〉 도시 전체 가구 소득 2분위 (월주거비 + 월상환액)/월소득

토지임대료율 건축비 대출비율	1%	2%	3%	4%	5%
100%	31%	36%	41%	46%	51%
90%	29%	34%	39%	43%	48%
80%	26%	31%	36%	41%	46%
70%	23%	28%	33%	38%	43%
60%	21%	26%	31%	36%	40%
50%	18%	23%	28%	33%	38%
40%	15%	20%	25%	30%	35%
30%	13%	18%	23%	28%	33%
20%	10%	15%	20%	25%	30%
10%	8%	13%	17%	22%	27%
0%	5%	10%	15%	20%	25%

〈표 10〉 도시 전체 가구 소득 3분위 (월주거비 + 월상환액)/월소득

토지임대료율 건축비 대출비율	1%	2%	3%	4%	5%
100%	23%	26%	30%	33%	37%
90%	21%	24%	28%	32%	35%
80%	19%	22%	26%	30%	33%
70%	17%	21%	24%	28%	31%
60%	15%	19%	22%	26%	29%
50%	13%	17%	20%	24%	27%
40%	11%	15%	18%	22%	26%
30%	9%	13%	16%	20%	24%
20%	7%	11%	15%	18%	22%
10%	5%	9%	13%	16%	20%
0%	4%	7%	11%	14%	18%



〈표 11〉 도시 전체 가구 소득 4분위 (월주거비+월상환액)/월소득

토지임대료율 건축비 대출비율	1%	2%	3%	4%	5%
100%	19%	22%	25%	28%	31%
90%	17%	20%	23%	26%	29%
80%	16%	19%	22%	25%	28%
70%	14%	17%	20%	23%	26%
60%	12%	15%	18%	21%	24%
50%	11%	14%	17%	20%	23%
40%	9%	12%	15%	18%	21%
30%	8%	11%	14%	17%	20%
20%	6%	9%	12%	15%	18%
10%	5%	8%	10%	13%	16%
0%	3%	6%	9%	12%	15%

#### 4. 소결

IV장에서는 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델을 재건마을에 적용한 모의실험을 통해 재건마을 주민의 소득 대비 건축비 및 토지임대료 부담능력을 중심으로 재건마을에 적용한 본 모델의 타당성을 검토해보았다. 분석결과를 토대로 몇 가지 시사점을 도출해 볼 수 있다.

첫째, 도시 전체 가구 소득 1분위 가구가 건축비 대출을 통해 자가주택을 가지면서 토지임대료를 내기에는 가계 소득 수준에 비해 주거비 지출이 과도하다.<sup>5)</sup> 따라서 재건마을 가구 중에서 소득 1분위 가구에 대해서는 정부가 다세대 매입임대주택 방식을 통해 재건마을 공공토지임대형 사회적주택협동조합 주택을 구매하여 영구임대주택 수준의 보증금으로 주택을 제공하고 토지임대료

율 1% 수준의 토지임대료를 부과함으로써 소득 1분위 가구의 주거비 부담을 (월주거비+월상환액)/월소득의 25% 이하로 낮추어 주거의 안정성을 보장해 줄 필요가 있다. 하지만 만약 자가소유를 원하는 소득 1분위 가구에게는 주택면적 규모를 다양하게 만들어 선택의 기회를 제공한다면 (월주거비+월상환액)/월소득, PIR 적정수준 내에서 소득 1분위 가구가 주택을 소유할 수 있는 방안도 가능하다.

둘째, 저소득계층에게 주거의 안정성을 보장해 준다는 사회적 주택협동조합의 성격을 감안하여 공공토지임대형 사회적주택협동조합의 기본 토지임대료를 공시지가의 1%로 한다면 (월주거비+월상환액)/월소득이 25% 이하의 적정 수준을 유지하여 재건마을 저소득층에게 안정되고 지속가능한 주거를 제공할 수 있다. 다만 소득 2~4분위의

5) 본 연구가 제안하는 '공공토지임대형 사회적주택협동조합'은 도시 전체 가구 소득 2분위 이상에서 안정적으로 적용이 가능하다. 재건마을 주민들 대부분이 도시 전체 가구 소득 1분위 가구에 포함되어 있다면 '공공토지임대형 사회적주택협동조합'의 실효성을 상실한다. 본 연구에서는 재건마을 소득자료를 확인할 수는 없었지만 서울시 개발계획을 통해 간접적으로 추정해보았다. 〈표 1〉 서울시 개발계획에는 재건마을 주민을 대상으로 영구임대주택 11호를 공급하겠다는 계획이 있다. 영구임대주택 공급대상이 기초생활 수급자임을 감안할 때 재건마을 주민 중 영구임대주택을 공급받는 11가구 이외에는 기초생활 수급자 이상의 소득을 얻고 있다고 추정할 수 있다. 기초생활 수급자 소득 기준인 2013년 2인 가구 최저생계비 974,231원과 2013년 도시 전체 가구(2인 이상) 1분위 월평균 소득 924,897원을 비교해보았을 때 영구임대주택 공급대상인 11가구를 제외한 국민임대주택 공급대상 71가구는 도시 전체 가구 2분위 이상의 소득을 얻고 있다는 추정을 할 수 있다.

가구들에게는 (월주거비+월상환액)/월소득의 25% 이내에서 토지임대료율을 차등화시켜 공시지가 1% 이상의 임대료 분은 같은 협동조합주택 내 소득 1분위 가구들의 임대료보조 비용이나 주택협동조합 관리 등과 같은 커뮤니티 복지비용으로 사용하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 현재 전용면적 60㎡ 이하 공공임대주택자금 대출 한도가 세대당 5,500만 원 이내이므로 5,500만 원 이내(본 모델 건축비의 72%)로 건축비를 대출받을 수 있다면 (월주거비+월상환액)/월소득이 25% 이하의 적정 수준에서 자가주택 소유가 가능하다.

## V. 결론

본 연구는 국공유지 점유자들의 주거권 해결 방안으로 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델을 제시하고 공공토지임대형 사회적주택협동조합의 원리와 효과를 제시한 후 국공유지 점유지역인 재건마을을 대상으로 한 모의실험을 통해 본 모델의 적용가능성을 검토해보았다. 공공토지임대형 사회적주택협동조합 주택에 대한 재건마을 주민들의 주거부담능력을 확인하기 위해 PIR, (월주거비+월상환액)/월소득 지수를 사용하여 본 공공토지임대형 사회적주택협동조합의 주택이 재건마을 주민들의 주거부담능력 수준에 적절한지 검토해보았다. 모의실험 결과 도시 전체 가구 소득 1분위 가구 외에는 본 모델에 대한 주거부담능력이 충분함을 확인하였다. 따라서 소득 1분위 가구에게는 정부가 다세대매입주택 방식으로 공공토지임대형 사회적주택협동조합 주택을 제공하고 주거부담능력이 충분히 가능한 2~4분위 가구에 토지임대료율을 차등화시켜 최저소득계층

임대료보조 비용이나 커뮤니티 복지비용으로 사용하는 방안을 제시하였다.

2014년 11월 서울시의회에서는 비영리법인, 사회적기업, 협동조합 등 사회적경제 주체들을 통한 주택공급 방안을 구체화하기 위해 사회적주택 활성화 지원 조례제정을 위한 공청회가 열렸다. 비영리법인, 사회적기업, 협동조합 등을 통한 주택공급방식으로 정부 주도의 공공임대주택이 가진 한계들을 넘어보려는 시도가 서울시 차원에서 이루어지고 있다는 것이다.

국공유지 점유지역의 대안적 개발모델로서 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델은 국공유지 점유지역 갈등 문제를 해결하는 방안일 뿐만 아니라 주택 부문의 사회적 경제 활성화에도 기여할 수 있다. 현재 국공유지 임대 후 기부채납 방식의 민간임대주택 공급이나 협동조합형 임대주택 공급의 시도가 일부 진행되고 있다. 일부 지자체들과 사회적기업들이 선도적인 시도를 하고 있지만, 엄밀히 말해 입주자 모집 등에 한계를 가진 현재의 실험들은 주택협동조합모델이라기보다 '협동조합형' 모델이라고 볼 수 있다. 실질적인 '주택협동조합'이 한국에서 출현하기에는 한국의 문화적, 제도적 토양이 너무 척박하다. 저렴한 임대료와 안정적인 토지임대기간을 보장하는 본 모델은 주택협동조합으로 가는 진입장벽을 상당히 낮춤으로써 더욱 다양한 주택협동조합들이 출현할 수 있는 중요한 교두보가 될 수 있다.

본 연구에서는 본 모델을 적용하기 위한 관련 법령 및 조례 등의 개정에 대해 충분히 다루지 못했지만 주택협동조합을 통한 주택공급이 활성화될 수 있도록 토지임대료 관련 「서울특별시 공유재산 및 물품 관리조례」, 토지임대기간 관련 「공유재산 및 물품관리법」 시행령, 사업자 관련 「주

택법」 등 관련 법령의 개정에 관한 추가 연구가 필요한 상황이다.

그리고 본 연구에서는 단일한 주택 규모만을 사용한 모의실험을 통해 적용가능성을 확인하였지만 주택면적을 다양하게 한다면 1분위부터 4분위까지 충분히 만족시킬 수 있는 방식의 주택공급이 가능할 것이다. 또한 본 모델은 정부가 건물과 토지 모두를 임대해주는 공공임대주택이나 장기전세주택에 비해 정부재정 절감 효과가 더 크지만 정부재정 절감 측면에서 얼마나 절감효과가 있는지는 본 연구에서 모의실험을 통해 확인하지는 못하였다. 추후 정부재정 절감 측면에서 공공토지임대형 사회적주택협동조합 모델의 효과를 검토할 수 있다면 본 모델의 적용가능성은 더욱 커질 것으로 예상된다.

다만 본 연구는 재건마을 주민들의 직접적인 소득수준 자료를 얻지 못해 소득수준을 간접적으로 추정하였다는 데에 연구의 한계가 있다. 추후 정책당국이 재건마을 주민들의 직접적인 소득수준 자료에 기초하여 재건마을에 본 모델을 적용한다면 국공유지 점유지역의 문제해결 가능성을 더욱 높일 수 있을 것으로 여겨진다.

## 참고문헌

- 고석준 · 김경훈 · 김다솜 · 박민우 · 박영룡 · 박샘 · 박충훈 · 심민용, 2011, “강남구 포이동 재건마을을 위한 정책갈등조정회의”, 「한국정책학회 동계학술대회 논문집」, 4: 529~542.
- 기노채, 2012, “주택협동조합의 개념과 역사 그리고 시사점”, 「생협평론」, 7: 7~23.
- 김기호 · 김대성, 2002, “대규모 도시개발사업의 전략과 기법에 관한 연구: 뉴욕 배터리 파크 시티와 런던 도크랜드 개발 사례를 중심으로”, 「대한건축학회 논문집 계획계」, 18(10): 155~164.
- 김혜승, 2004, “주거비지불능력개념에 기초한 주거비보조에 관한 연구”, 경희대학교 박사학위논문.
- 박인성 · 조성찬, 2011, 「중국의 토지개혁 경험」, 한울.
- 변창흠, 2011, 「재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델 검토 - 협동조합주택을 중심으로」, 서울연구원.
- 서울시, 2011.04.23, “서울시, 30년 무허가촌 ‘재건마을’ 공영개발” 보도자료.
- 신상영, 2007, 「서울시 주택부담능력의 측정과 모니터링」, 서울시정개발연구원.
- 신희철, 2011, “포이동 266번지 재건마을 강제이주 역사와 강제퇴거 위기”, 「도시와 빈곤」, 93: 22~34.
- 염철호 · 여혜진, 2013, 「소규모 주택사업방식 다양화를 위한 주택관련제도 유연화 방안 연구」, AURI.
- 윤수중, 2006, “포이동 266번지: ning마주이마을과 ning마공동체”, 「진보평론」, 29: 178~193.
- 이현석 · 박형섭, 2006, “민간의 임대주택 사업타당성에 관한 연구: 공급자 수익성과 수요자 부담능력을 중심으로”, 「국토계획」, 41(5): 93~104.
- 전은호, 2008, “적정구입가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)의 도입 가능성 분석”, 서울시립대학교 석사학위논문.
- 전형수, 2007, “사회적 협동조합의 사회경제적 통합 효과”, 「한국협동조합연구」, 31(1): 57~84.
- 조성찬 · 성승현, 2014, “공공토지임대제의 한계 극복을 위한 토지협동조합 모델 및 전통시장 적용 연구”, 「도시행정학보」, 27(1): 1~33.
- 최필수 · 조성찬, 2013, 「중국 토지공급체계의 변화와 개혁과제」, 대외경제정책연구원.
- 통계청, 2012, 「가계동향조사」.
- 연합뉴스, 2013.09.21., “강남 판자촌들 재개발 확정하고도 ‘아직 먼 길’”
- Idomin, 2013.10.23., “도, 공공임대아파트 분양전환가 뺀 뒤 기 확인”
- Davis, John Emmeus, 2007, *Starting a Community Land Trust: Organizational and Operational Choices*, Burlington Associates in Community Development LLC.

Thalmann, Philippe, 2003, "'House Poor' or Simply 'Poor'", *Journal of Housing Economics*, 12(4): 291~317.

<http://opengov.seoul.go.kr/sanction/347674>

<http://opengov.seoul.go.kr/search?svid=77955>

[http://poidong.net/about\\_\\_4](http://poidong.net/about__4)

원 고 접 수 일 : 2014년 12월 17일

1차심사완료일 : 2015년 1월 19일

2차심사완료일 : 2015년 2월 25일

최종원고채택일 : 2015년 3월 27일