

주택사업방식 다양화를 통한 복지 및 생활지원서비스 확충 방안

염철호 연구위원, 여혜진 부연구위원

요약

- 다양화·다변화하는 주거수요를 반영하고 맞춤형 복지서비스와 다양한 생활지원서비스에 대한 요구에 대응하기 위해서는 다품종 소량 주택생산체계의로의 전환과 함께 소규모 주택사업에서의 복지 및 생활지원서비스 확충을 위한 규제·유도수단 필요
- 주택과 시설의 경계를 명확히 구분해 왔던 관련 법제도를 유연화하여 향후 수요 증대가 예상되는 노유자시설, 영유아시설, 단기체류 숙박시설, 공공시설 등과 주택의 다양한 연계가 실현될 수 있는 시설연계형 주택사업방식 다양화 방안 모색 필요

정책제안

- 노인가구를 위한 서비스를 제공하는 고령자주택 유형 확대를 위해 노인복지주택과 도시형생활주택 등의 공동개발이 가능하도록 관련 규정 완화, 노인복지주택의 공급연령 제한 완화, 층수제한 및 용적률 등의 제도 유연화
- 민간투자사업방식을 활용한 시설연계형 주택사업 활성화를 위해 민간투자법에서의 사회기반시설 유형 확대, 부속사업 유형에 대한 유연한 적용과 장기간의 공공용지임대 관련 규정 마련

1 배경 및 필요성

- 주거수요 변화 대응을 위한 소규모 주택사업방식 다양화 필요
 - 인구사회구조 변화에 따라 다양화·다변화하는 주거수요를 반영하여 소품종 대량 주택생산체계에서 다품종 소량 주택생산체계로 변화하기 위한 근본적 대책마련 요구
 - 다양한 민간임대주택 확대¹⁾, 이용개념을 중시한 주택공급방식 다양화 등 시장에서의 소비자의 선택권을 다양화하고 소비자의 취향이 발현될 수 있는 방안 강구 필요
- 다양한 복지 및 생활지원서비스에 대한 수요 증대
 - 박근혜 정부는 140대 국정과제 44. “국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편”을 통해 맞춤형 복지서비스 확충·연계를 위한 정책을 추진
 - 그동안의 주택산업이 건설과 분양판매를 중심으로 하는 개발사업 위주였다면 앞으로의 주택산업은 고령자, 보육, 의료, 문화 등 다양한 복지 및 생활지원 서비스를 통해 주거생활의 가치를 제고·창출하는 주거서비스 산업으로 패러다임이 변화할 전망
 - 부대시설과 주민공동시설 설치가 의무화된 대규모 단지와는 달리 소규모 주택사업의 경우에는 다양한 복지 및 생활지원서비스 지원을 위한 규제나 유도수단이 없다는 한계
- 최근 등장한 시설(서비스)연계형 주택사업방식의 한계
 - 주상복합이나 용도복합개발방식은 고급화 주거로 편중되었고 노인복지주택 또한 고급화·대형화 추세가 지속되어 왔고 입소자격 제한 등 제도적 한계로 공급이 정체
 - 호텔의 서비스와 주거가 결합된 형태로 주목 받았던 서비스드레지던스는 호텔업계 반발로 인한 제도 강화로 부동산 임대업 방식에서 생활숙박업 방식으로 전환될 상황
 - 도시형생활주택의 경우 1층 저층부는 거의 주차장으로 이용되고 있고 근생시설 설치에 대한 적극적인 움직임이 없으며, 대부분 원룸형으로 공급되고 있어 복지 및 생활지원서비스와 연계될 수 있는 단지형다세대, 단지형연립주택 공급은 미약한 수준
- 주택과 시설간의 관계에 대한 법제도의 경직성 개선 필요
 - 제도완화와 규제강화 반복 위주의 현행 주택관련 법제도가 지닌 경직성은 사회가 요구하는 다양한 기능의 새로운 주거 유형 실현과 확대의 걸림돌이 되고 있음
 - 특히 일부 경우를 제외하고 주택과 시설의 경계를 명확히 구분해 왔던 관련 법제도를 유연화하여 향후 수요 증대가 예상되는 노유자시설, 영유아시설, 단기체류 숙박시설, 공공시설 등과 주택의 다양한 연계가 실현될 수 있는 방안 모색 필요

1) 박근혜 정부 국정과제 37. “부동산 시장 안정화” 일환으로 민간임대주택시장 활성화 추진

2 해외의 주택과 시설 연계사례의 시사점

■ 고령자주택을 중심으로 한 서비스 결합형 주택공급 유도

- 주택관련 부처와 보건관련 부처가 협동하여 범부처 정책으로 고령자용 주택과 시설·서비스 연계 방식을 추진 (영국)
 - 2008년 3개부처²⁾ 합동으로 ‘평생주택 평생지역사회(Lifetime Homes, Lifetime Neighbourhoods)’ 고령자주택 전략을 수립하고, 가정·지역사회청(HCA)은 공유주택, 은퇴자 아파트, 고령자 임대 숙소, 노인 요양시설 등에 대한 복지서비스를 지원
- 은퇴자 커뮤니티(Continuing Care Retirement Community, CCRC)를 중심으로 간호 및 의료서비스와 연계한 고령자주택 공급 확대 (미국)
 - 독립적인 주거 유닛, 주거관련서비스 제공, 거주자 간 교류, 간호·의료서비스, 너싱홈케어 등이 한 곳에서 제공되거나 연계 운영되는 고령자 전용 주거단지를 건설하여, 입주자가 사망할 때까지 간호 및 의료서비스를 한 장소에서 제공
- 고령자의 거주안정 확보에 관한 법률(고령자 주거법) 제정을 통해 주택에 노인 지원 서비스 기능이 추가된 서비스부 고령자주택 제도를 도입 (일본)
 - 서비스부 고령자주택은 세대 전용면적 25㎡이상, 일정수준 이상의 설비, 유연한 임대료 지불방식, 전문가 케어 프로그램 제공 등이 구비되어야 하며, 건설비 및 개수비 일부 지원, 주택금융지원기구 융자, 세금 경감 등의 혜택이 적용



영국 웨스트미즈 실버타운
(West Meads Extra Care)
출처: Housingcare(2012)

총 50호 규모의 고령자주택 단지로 재가복지 직원이 상주하며, 단지 내 모든 곳이 베리어프리화 되어 있고, 승강기, 공용 거실, 손님방, 정원과 취미를 즐길 수 있는 오락실, 단체 교실, 카페, 미용실, 대형 욕실 등의 시설이 구비



미국 암스테르담 하버사이드
(Amsterdam at Harborside)
출처: The Amsterdam at Harborside(2012)

324호의 독립주호, 30호의 지원주호, 그리고 46개의 병상으로 구성되어 있으며, 다목적실, 식당, 도서관, 수영장, 및 체육관 등을 구비하고, 거주자를 위한 의료서비스시설인 튜틀센터가 지원주호·병상으로의 이주지원 및 간호 서비스를 제공



일본 유이마루 이카와다니
(ゆいまる伊川谷)
출처: 현지 촬영

총 77호 규모의 시설로 식당과 담화실을 구비하고 스텝이 24시간 상주하며, 1층에는 데이케어서비스를 중심으로 방문 간호 및 단기스테인을 포함한 소규모 다기능시설과 재택간호 시설이 병설되어 있어 건물 내에서 개호서비스가 가능

2) 보건부(Dept of Health), 고용연금부(Dept of Work and Pension)와 가정·지역사회청(HCA)의 상위 기구인 지역사회-지방정부부(Dept for Communities and Local Governments, DCLG) 등이 참여

■ 일본의 민관협력형 혼합개발방식 활성화

- 일본은 공유지를 활용하여 민관협력방식으로 공공(민간)시설과 민간(공공)주택을 결합한 혼합개발방식을 적극적으로 추진
 - ‘민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 정비 등의 촉진에 관한 법률(PFI법)’에 의거하여 중앙정부 및 지방정부 주체로 민간사업자와 협력하여 공공용지를 개발³⁾
 - PFI의 기본사업구조는 민간사업자가 공유지를 대여 받아 주택과 공공시설을 건설하고 지방공공단체는 건물 완성 후 공공시설을 매수하거나 임차하는 방식
- 또한 정기차지권 제도를 민관협력사업과 연계하여 민간사업자가 장기간 공유지를 안정적으로 활용하고 공공은 토지임대수익을 통해 공공시설 운영비 등을 절감
 - 정기차지권 방식은 ‘차지차가법’에 규정된 차지권의 종류로 일반적인 토지임대방식과 달리 계약 만료 후에는 원칙적으로 계약연장을 하지 않으며, 재건축으로 인한 계약의 기간 연장이나 만료 후 토지주의 건물 매입 의무가 없는 것이 특징
 - PFI방식을 적용하는 여러 사례에서 민간수익시설에 대해 공공과 민간사업자간의 정기차지권 계약을 통해 안정적인 사업운영과 토지임대수익 확보를 도모⁴⁾

〈일본 키타큐슈시 토바타C가구 정비사업〉

- 대규모 사유지를 활용하여 구청, 고령자용 시영주택, 장애인지역활동센터 및 보육소, 시 주택공급공사 임대주택, 민간분양주택, 고령자복지시설을 일체적으로 정비함으로써 다세대에 걸쳐 다양한 사람들이 공생하는 새로운 마을만들기를 실현하는 것을 목표로 추진
- PFI방식으로 공공시설만이 아니라 민간분양주택을 포함하여 공도를 진행하여 설계부터 공사까지를 일괄 진행하는 사업자를 선정하는 일괄공모형 프로포절방식을 채용. 각 시설의 대지경계를 정하지 않고 개략적인 부지면적만을 제시하여 구체적인 배치는 사업자에게 일임함으로써 자유도가 높은 설계를 가능하게 하였음
- 구청 등 공공시설은 건물완성 후 시가 매입하되, 특히 구청은 10년에 걸쳐 분할 매입. 공사 임대주택은 시와 공사 간에 정기차지계약을 체결하여 공사가 사업자에게 건설을 의뢰하였고, 민간분양주택은 사유지를 사업자가 매입하여 건설과 판매를 진행



시설별 용도와 전경
출처 : 키타큐슈시 건축도시국 제공

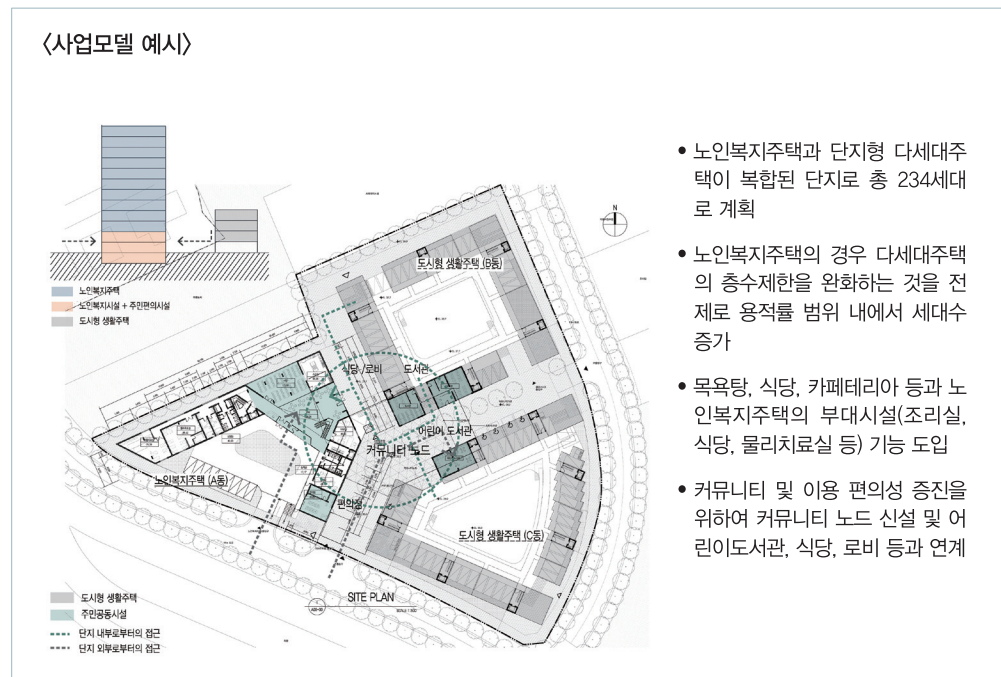
3) 2011년 PFI법 개정으로 공공주택을 임대주택으로 확대하여 주택사업 적용 활성화 도모

4) PFI법에서 'PFI 본사업으로서 정비하는 공공시설과 민간수익사업으로서 정비하는 민간수익시설을 합축(合築)하는 경우, 일정한 조건 하에 선정사업자에 대해 행정재산인 토지를 임대하는 것이 가능'하도록 규정

3 정책제안

■ 노인가구를 위한 서비스를 제공하는 고령자주택 유형 확대 방안

- 사업모델: 하나의 단지 내에 노인복지시설과 복합화한 노인복지주택과 단지형 다세대 도시형 생활주택을 복합 개발
 - 현재 둔화되어 있는 노인복지주택, 단지형 다세대주택 시장의 활성화를 유도하고, 서비스시설과 부대시설 등을 함께 공유하여 사업비 절감을 함께 도모
 - 노인복지주택에는 입주노인을 위한 서비스가 제공되는 시설을 설치하고, 별도로 노인복지주택 저층부에 노인복지시설(방문요양서비스, 재가복지시설)을 설치하여 단지 거주 주민뿐만 아니라 지역 주민들 또한 서비스를 이용할 수 있도록 함
 - 단지형 도시형 생활주택에는 노인뿐만 아니라 일반세대도 입주가능하게 함으로써 노인복지주택에 거주하는 노인들과 함께 가족이 하나의 단지 내에서 생활이 가능한 다세대 공생형 거주 실현



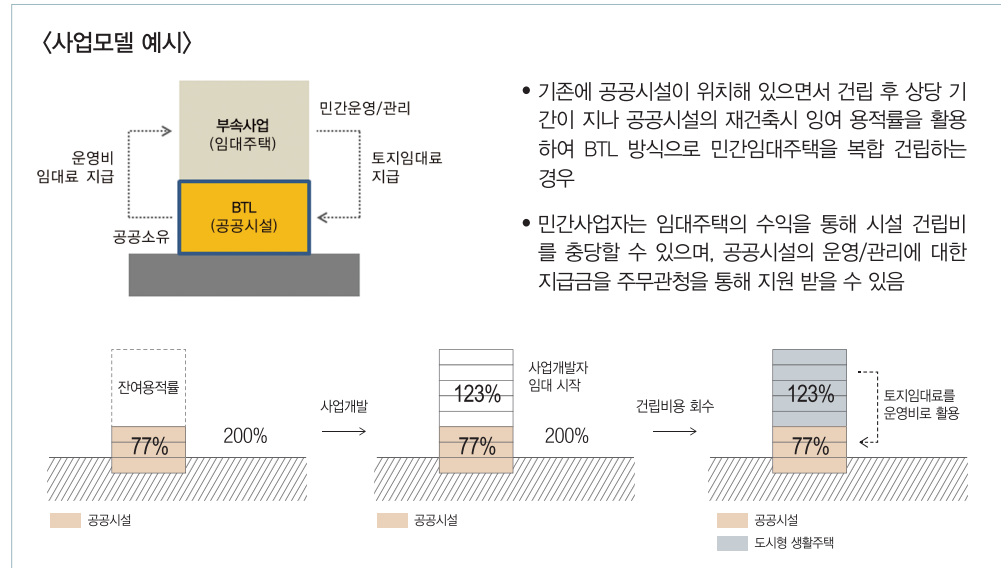
- 노인복지주택과 단지형다세대주택의 공동개발이 가능하도록 관련 규정 완화
 - 현행 건축법 상 노인복지주택은 노유자시설로 구분되어 단지형 다세대 도시형 생활주택과 노인복지주택은 함께 건설할 수 없도록 규정되어 있어 이에 대한 개선 필요

- 장기적으로는 단지형다세대만이 아니라 일반 주거단지에서도 노인복지주택과 일반 주택을 함께 건설할 수 있도록 완화하는 방안 검토 필요
- 노인복지주택의 공급연령 제한 완화
 - 노인복지주택은 입소 및 소유가 60세 이상으로 제한되어 있어 해당 규정이 존재하는 한 굳이 노인복지주택에 입주하고자 하는 수요층이 제한적일 수밖에 없는 한계
 - 장기적으로는 현행 노인복지주택의 입소제한은 유지하되 소유에 대해서는 제한규정을 폐지함으로써 노인복지주택의 공급과 분양이 활성화될 수 있도록 유도할 필요
- 노인복지주택의 단지형 다세대 관련 층수제한 및 노인복지시설 등의 용적률 완화
 - 노인복지주택과 단지형 다세대주택이 같이 공급될 경우, 하나의 대지 안에 2개의 유형이 공급되므로 노인복지주택동에 단지형 다세대의 층수제한 규정을 적용하는 것에 대한 완화 조치 필요
 - 노인복지주택과 함께 공급되는 노인복지시설 및 공동시설에 대해서는 용적률 산입 면적에서 제외함으로써 노인복지시설 및 공동시설의 적극적인 공급을 유도할 필요

■ 민간투자사업방식을 활용한 시설연계형 주택사업 활성화 방안

- 사업모델: 민간투자사업방식을 활용하여 공공용지에 공공시설과 민간임대주택을 임대형 민자사업(BTL)으로 복합개발
 - 공공시설의 잔여용적률을 활용하여 도심에 남아있는 공공용지의 효율적 활용을 도모하고 토지가격에 대한 부담을 줄인 저렴한 민간임대주택 보급 활성화를 유도
 - 공공용지에 동사무소, 복지관, 도서관과 같은 소규모 생활밀착형 공공시설과 민간임대주택을 복합 개발하는 형태로서 민간투자법에 근거한 민간투자사업방식을 적용
 - BTL 방식을 통해 본 사업인 공공시설과 부속사업인 임대주택 모두 민간사업자가 운영/관리를 하며 본 사업(공공시설)에 대해서 일정기간 동안 시설임대료와 운영비를 주무관청을 통해 지급받는 형태⁵⁾

5) 일본의 경우, 민간사업자가 시설 건립 후 소유권·운영권을 주무관청에 이전하는 BT(Built and Transfer) 방식이 활발하나 우리나라는 현행 법령상 인정되지 않음. 공공시설과 임대주택을 모두 BTL 방식으로 공급하는 방식도 현행 법령 상 주택은 공공임대주택만을 허용하고 있어 민간임대주택은 불가능한 실정임



• 민간투자법에서의 사회기반시설 유형 확대 필요

- 현행 민간투자법의 민간투자사업 대상 중 보건복지와 관련해서는 아동보육시설, 노인주거·노인의료, 공공보건의료, 장애인복지시설로 한정하고 있으나, 건축법에서 규정하고 있는 노유자시설과는 범위가 상이하어 이를 보다 확대할 필요
- 일본의 경우 공공의 청사를 건립하는 사업에서도 민간투자사업을 활용하고 있고 공용청사와 주택을 복합화하는 사례들이 다수 시행되는 점을 감안할 때, 공공업무시설을 사회기반시설에 추가하는 방안도 검토 필요

• 민간투자법에서의 부속사업 유형에 대한 유연적인 적용 필요

- 민간투자법에서는 부대사업에 대해서는 사업유형을 규정하고 있으나, 부속사업에 대해서는 특별한 사업유형을 규정하고 있지 않음
- 부속사업으로 임대주택사업을 시행할 수 있도록 민간투자사업에서의 부속사업의 유형을 명확하게 규정하거나, 주무관청이 시설사업기본계획에 부속사업으로 임대주택사업을 제시할 수 있도록 유도하는 방안 검토 필요

• 부속사업에 대한 장기간의 토지임대 가능 및 이익처리 등에 대한 규정 마련 필요

- 현재의 민간투자법이나 민간투자사업 기본계획에서는 공공시설의 상부에 별도의 독립된 부속시설을 건설·운영하는 사업방식은 고려되어 있지 않음
- 일본의 경우처럼 부속사업으로 설치한 시설을 사업자가 투자사업 기간 동안 소유하고자 할 경우 해당 공공용지를 장기 임대할 수 있도록 하는 규정과 부속사업을 통해 발생한 공공용지 임대수익의 처리기준을 마련할 필요

4 기대 효과

- 현재 주택시장에서 공급이 원활히 이루어지지 못하고 있는 노인복지주택, 단지형 다세대 도시형 생활주택의 공급 활성화를 유도하고, 시설과의 연계 및 토지가격에 대한 부담 경감 등을 통한 사업비 절감으로 보다 저렴한 민간 임대주택을 보급
- 전세제도 붕괴 및 월세가구 증가 추세에 대응하면서 다양한 생활지원서비스를 제공하는 맞춤형 민간 임대주택 공급 확대
- 민간투자사업의 활성화 및 다양화를 통해 공공용지의 활용도를 제고하면서 도시내 부족한 공공복지시설 등의 공급·운용을 위한 공공재정 부담 경감

염철호 연구위원 (031-478-9677, chyoum@auri.re.kr)

여혜진 부연구위원 (031-478-9840, hgyeo@auri.re.kr)




건축도시공간연구소

발행처 건축도시공간연구소 발행인 제해성

주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 230(관양동) 아크로타워 B동 301호

전화 031-478-9600 팩스 031-478-9609 www.auri.re.kr





국민이 행복한 변화가 시작됩니다

한두가 함께하느

충간소음 줄이기!

우리 서로 배려해요

1



'충간' '충간' 아이들 뛰는 소리, 문닫는 소리는 지게

2




늦은 시간 양치질, 악기연주는 이제 그만!

3



물소리, 세탁기소리도 밤에는 시끄러워요. 청소와 빨래는 낮에


4



우리집 바닥은 이웃집의 천장이예요. 서로 배려하기


정부에서도 노력하고 있습니다

1



새로 짓는 아파트는 바닥을 더 두껍게 충간소음 해소를 위한 다양한 기술을 개발!

2



표준관리규약준칙(안) 마련 및 시·도 배포