



시유지를 활용한 공공임대주택 공급가능량 분석

- 서울시를 사례로 -

Using City Land for Supplying Public Rental Housing

- Can the Supply through Construction Be Last in Seoul? -

남원석*

Nam, Won-Seok

임동현**

Im, Dong-Hyeon

Abstract

The purpose of this study is to estimate the availability of supplying public rental housing by using low utilized city land and to discuss implications of the results. Currently, Seoul faces a housing problem that lacks public rental housing. In difficult situation of securing expanse vast land through residential development projects as past, we examined whether the utilization of scattered city land in the existing urban area for public housing, could be an alternative to the supply by the construction method. Based on the analytical framework devised by research team, estimated supply capacity that was previously presented by Seoul Metropolitan Government has not yet reached the level that was proposed in the public rental housing supply plan. So, there is a need to search for the utilization of various supply methods out of the construction method. In this regard, it is necessary to review on preparing measures for using the city land against the opposition of the local residents, refurbishing old public rental housing for adding new public housing, increasing supply by purchasing existing private housing, and expansion of the housing benefit to absorb the demand for the public rental housing.

Keywords : Public Rental Housing, City Land, the Seoul Metropolitan Government

주요어 : 공공임대주택, 시유지, 서울시

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라 최초의 공공임대주택이라 할 수 있는 영구임대주택의 공급이 시작된 1989년 이후, 공공임대주택은 주로 건설방식을 통해 공급되었다. 2000년대 들어서 기존 주택을 매입하거나 임차하는 공급방식이 도입됐지만, 재고량으로 건취분다면 건설방식으로 공급된 공공임대주택 재고가 전체 공공임대주택 재고의 약 64%(2015년)를 차지할 정도로 다수를 점하고 있다.

공공임대주택 공급이 본격화된 1990년대와 2000년대는 사회 전반적으로 주택의 절대량이 충분하지 않았고, 양질의 주택은 더욱 부족했던 시기였기 때문에, 기존 주택을 활용하기보다는 신규주택의 건설을 통해 공급하는 방식이

더 효과적이었다. 이에 정부는 도시 외곽의 토지를 수용하여 택지개발사업을 추진하는 방법을 통해 광대한 토지를 확보했고, 이를 공공임대주택 공급용지로 이용했다. 지금으로부터 30년이 채 안 되는 기간이었지만, 이 같은 정부의 지속적인 공급 노력으로 인해, 2015년 말 기준 공공임대주택 재고는 125.7만 호까지 늘어났으며, 전체 가구의 약 6.6%를 포괄하는 수준에 이르렀다.

그러나 이제는 공공임대주택 건설의 근간이었던 택지개발사업의 지속가능성에 대해 의문이 제기되는 상황이 도래했다. 저성장, 주택의 양적 안정세 등으로 인해 과거처럼 대규모의 택지를 개발해야 할 필요성이 줄어들었을 뿐만 아니라, 실제 개발을 위한 가용토지도 점차 고갈되고 있는 실정이기 때문이다. 특히 가용토지가 부족한 상황은 서울 등 대도시에서 두드러지게 나타나고 있다.

대규모 택지개발의 한계나 토지 확보의 어려움은 일정 정도의 경제발전이 이루어진 국가들에서 나타날 수 있는 공통적인 현상일 수 있다. 따라서 그동안 공공임대주택의 주된 공급방식이었던 건설방식의 유효성이 반감하리라는 예상을 하는 것은 어렵지 않을 것이다. 하지만, 건설방식의 퇴조를 인정하기 전에 거쳐야 할 단계가 있다고 생각되는데, 그것은 기존의 택지개발사업이 아니면 건설방식에 의한 공급이 불가능한지에 대한 논의이다.

*정회원(주저자), 서울연구원 연구위원, 도시계획학박사

**정회원(교신저자), 울산과학기술원, 박사과정

Corresponding Author: Dong-Hyeon Im, School of Urban & Environmental Engineering, UNIST, 50, UNIST-gil, Ulsan 44919, Korea. E-mail: donghyune@unist.ac.kr

이 논문은 필자들이 참여한 서울시의 「서울공공주택 공급계획 수립 연구(2016)」의 일부 내용을 토대로 작성한 것임.

이와 관련하여 여러 대안이 제안될 수 있겠지만, 기성 시가지에 소규모로 존재하는 공공부문 소유 토지를 활용하는 방안이 가장 유력하다. 시유지 등 공유지는 정부의 정책결정에 따라 언제든 공공임대주택의 부지로 활용될 수 있기에 건설방식에 의한 공급을 안정적으로 추진할 수 있는 마지막 보루라고도 볼 수 있다.

문제는 이러한 토지를 활용하여 공급할 수 있는 공공임대주택의 양이다. 택지개발사업 등을 통해 공급해 온 지난 시기의 공급량과 비교할 때, 일정 수준 이상의 공급량을 기대할 수 있다면 건설방식이 여전히 유효할 수 있겠지만, 그 반대의 경우라면 건설방식 이외의 대안적인 공급방식에 대해 보다 심도 있는 검토 단계로 이행해야 할 것이다. 곧, 시유지 등 공공부문 소유 토지를 활용하여 공급할 수 있는 공공임대주택의 양을 가늠해보는 것은, 향후 대안적인 공급방식 운용의 폭과 깊이를 결정하는 중요한 기준이 될 것이다. 이에 본 연구는 건설방식에 의한 공공임대주택 공급의 불안정성이 심화되는 현 시점에서, 시유지 등을 활용한 공공임대주택의 공급 여력을 분석하고자 하며, 이 결과를 바탕으로 향후 공공임대주택의 공급정책에 대한 시사점을 도출하는 데 목적을 두고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구범위

본 연구는 전국 규모의 자료를 분석하기보다는 서울시에 초점을 맞춰 분석을 진행하고자 한다. 자료구득과 분석의 용이성을 고려하여 공간적 범위를 제한하기도 했지만, 무엇보다 임차가구 비중이 높아 저렴한 임대주택 수요가 많고, 공공임대주택 정책에 적극적인 대도시일수록 본 연구의 분석대상으로서 적합하다고 판단했다.

이처럼 공간적 범위를 서울로 제한함으로써 분석대상도 서울시가 소유하고 있는 시유지로 한정했다. 시유지 외에도 구유지와 국유지가 있지만, 구유지의 경우 자치구가 공공임대주택 공급에 부정적인 태도를 가지고 있어, 공공임대주택 부지로 활용하기가 쉽지 않은 실정이다. 국유지는 중앙정부와 서울시의 협력이 전제된다면 구유지보다 활용 가능성이 높을 수 있지만, 서울에서 건설방식에 의한 공공임대주택 공급은 주로 SH공사가 담당해 왔음을 고려할 때,¹⁾ 우선적으로는 시유지를 중심으로 공공임대주택 공급 가능성을 살펴볼 필요가 있다고 판단했다.

더불어 공공임대주택 공급가능량은 향후 10년간의 공급량이라는 시간적 범위를 설정하려 한다. 뒤에서 구체적으로 논의하겠지만, 시유지 활용을 나대지 개발과 노후 공공시설의 복합개발로 구분하여 접근하고자 하는데, 후자를 통한 공급량을 추정하기 위해서는 시간적 범위의 설

정이 불가피하기 때문이다. 이에 지나치게 장기로 설정하기보다는 편의상 민선8기가 종료되는 2026년까지로 한정하여 분석하는 것이 더 현실적이라고 보았다.

본 연구는 세 부분으로 구성된다. 우선, 서울시의 공공임대주택 재고현황과 공급 추이를 살펴보는 가운데, 건설방식에 의한 공공임대주택 공급 실태를 검토할 것이다. 그리고 나서 시유지 활용의 기본개념을 설정하고, 시유지를 통해 공급가능한 공공임대주택 물량을 추정할 것이다. 마지막으로 공공임대주택 공급물량의 추정 결과를 해석하고 그에 따른 정책적 시사점을 논의하고자 한다.

2) 연구방법

분석을 위해 이용한 주요 자료는 서울시로부터 제공받은 시유지 현황에 대한 2차 자료로, 2015년 6월을 기준으로 작성된 것이다. 해당 자료에는 소재지, 취득방법, 재산관리관, 지목, 면적, 공시지가, 건축물 수, 공유지분, 용도지역, 계획시설, 재산가액, 취득가액, 취득일 등 다양한 정보가 포함되어 있는데, 본 연구에서는 이 중 소재지, 지목, 면적, 재산관리관 등과 관련한 정보를 주로 활용했다.

그러나 서울시의 시유지 현황자료만으로는 공공임대주택의 공급가능량을 추정하는 데 한계가 있었다. 이에 부가적인 정보를 추가 확인하고, 그 결과를 시유지 현황 자료와 연계하는 방식으로 분석을 진행했다. 예를 들면, 시유지 내 건축물과 관련된 정보를 얻기 위해 주소지별 건축물대장 등 여러 공적 기록부들을 확인했다. 또한 해당 시유지가 공공임대주택을 건설하기에 적합한 곳인지를 판단하기 위해 국토교통부의 브이월드(www.vworld.kr), 민간포털사이트에서 제공하는 지도와 로드뷰 서비스 등을 활용하여 시유지의 입지적 특성을 파악했으며, 해당 시유지에 대한 토지이용계획 등 각종 계획과 규제사항을 확인하고자 서울도시계획포털(www.urban.seoul.go.kr)에 축적된 정보를 이용했다. 더불어 공급량 산출에 필요한 주거면적을 구하고자 국토교통부가 2011년과 2014년에 실시한 주거실태조사의 원자료를 분석하기도 했다²⁾.

한편, 그동안 공공임대주택의 건설이 주로 택지개발사업을 통해 이뤄지다 보니, 본 연구의 주제와 연관된 실증적 선행연구를 찾아보기 어려웠다. 이에 시유지 중 공공임대주택으로 공급 가능한 부지를 추출하고, 이로부터 공급가능량을 추정하는 일련의 분석절차를 자체적으로 고안하여 적용했다.

II. 서울시의 공공임대주택 공급 현황

1. 재고현황

2015년 말 현재, 서울의 공공임대주택 재고는 총 246.1천 호로 집계되고 있다. <Table 1>에서 보는 바와 같이

1) 일례로 민선6기(2015~2018년)의 공공임대주택 6만 호 공급계획 중 건설에 의한 공급계획은 1.7만 호인데, 이 중 SH공사가 1.6만 호의 공급을 담당하고 있다.

2) 2011년은 공공임대주택 입주민을 대상으로 시행됐으며, 2014년은 일반가구를 대상으로 실시됐다. 국토교통부의 주거누리(www.hnuri.go.kr)에서 주거실태조사의 원자료가 제공된다.

유형별로는 재개발임대주택이 59.7천 호로 가장 많으며, 그 뒤를 영구임대주택(47.8천 호), 전세임대주택(35.9천 호), 장기전세주택(28.6천 호), 국민임대주택(24.7천 호)이 뒤따르고 있다. 공급주체별로는 서울시 및 SH공사(서울주택도시공사)가 운영하고 있는 공공임대주택이 174.4천 호로, 전체 공공임대주택 재고의 70.9%를 차지하고 있으며, LH 공사는 71.7천 호(29.1%)의 공공임대주택을 운영하고 있다. 본 연구의 주된 관심사항인 공급방식별로는 건설형이 122.6천 호로 가장 높은 비중(49.8%)을 차지하고 있으며, 매입형이 82.5천 호(33.5%), 임차형이 41.1천 호(16.7%)인 것으로 나타났다.

Table 1. Public Rental Housing Inventory in Seoul (2015, 1,000, %)

Supply method	Housing type	Inventory by supplier		Total inventory
		SeoulSH	LH	
Construction	Permanent rental	22.7	25.1	47.8
	5010 year rental	17.4	5.0	22.5
	National rental	22.8	1.9	24.7
	Long-term Jeon-se	25.9	0.6	26.5
	Happiness rental	0.8	0.04	0.8
	etc.	0.2	-	0.2
Purchasing	Redevelopment rental	59.6	0.08	59.7
	Long-term Jeon-se	2.1	-	2.1
	Purchased rental	9.9	10.8	20.7
	etc.	0.02	-	0.02
Leasing	Jeon-se rental	7.8	28.1	35.9
	Long-term secured rental	5.2	-	5.2
Total		174.4(70.9)	71.7(29.1)	246.1(100)

Source. Internal data of Seoul Metropolitan Gov

또한, <Table 2>에서 알 수 있듯이, 서울의 공공임대주택 재고는 지속적으로 늘어나는 추세이다. 그에 따라 전체 가구 또는 임차가구 대비 공공임대주택 재고 비중도 꾸준히 증가하고 있다. 2015년 기준 서울 내 전체 가구의 6.5%, 임차가구의 11.2%가 공공임대주택에 거주하고 있는 것으로 추정된다. 임차가구 10가구 중 1가구 이상이 공공임대주택에 거주하고 있는 셈이라 할 수 있다. 서울시는 앞으로도 공공임대주택을 지속적으로 공급함으로써 2026년에 전체 가구의 10%가 공공임대주택에 거주하도록 한다는 목표를 설정하기도 했다(Seoul Metropolitan Gov, 2016).

2. 최근 공급 추이

이처럼 서울의 공공임대주택 재고가 총량적으로 늘어나고 있는 가운데, 공급방식별로는 어떠한 차별적 경향을 보이고 있는지 검토하고자 한다. 이에 2010년부터 2015년까지의 공공임대주택 재고 추이와 5년간의 재고 증가량을 공급방식에 따라 건설형, 매입형, 임차형으로 구분하여 <Table 3>과 같이 정리하였다.

건설형의 경우, 2010년 96.9천 호에서 2015년 122.5천

호로 25.6천 호가 늘어났다. 그러나 전체 공공임대주택 재고에서 건설형이 차지하는 비중은 2010년 58.7%에서 2015년 49.8%로 8.9%p 감소했다. 매입형은 2010년 64천 호에서 2015년 82.5천 호로 18.5천 호가 늘었다. 전체 공공임대주택 재고에서 차지하는 비중은 건설형과 마찬가지로 줄어들었는데, 2010년 38.7%에서 2015년 33.5%로 5.2%p 감소하여 감소폭은 상대적으로 적었다. 임차형의 경우, 2010년 4.3천 호에서 2015년 41.1천 호로 36.8천 호가 증가했다. 전체 공공임대주택 재고에서 차지하는 비중도 다른 공급방식과 달리 2010년 2.6%에서 2015년 16.7%로 14.1%p 늘어났다. 한편, 최근 5년간 서울의 공공임대주택 재고 증가량인 80.9천 호에 대해 공급방식별 재고 증가량이 차지하는 비중을 살펴보면, 건설형이 31.7%, 매입형이 22.9%, 임차형이 45.5%인 것으로 나타났다.

이러한 결과들을 종합하면, 건설방식으로 공급된 공공임대주택 재고의 비중이 다른 공급방식에 비해 크게 감소하고 있으며, 그에 따라 전체 재고의 증가에 대한 건설방식의 기여 수준 역시 임차방식에 비해 뒤처지고 있다. 여기에 더하여 2013년 이후 서울에서 택지개발지구의 신규 지정실적이 전무한 상황임을 감안할 때, 향후 건설방식에 의한 공급은 더욱 위축될 수밖에 없을 것이다. 향후에도 서울시가 공공임대주택의 안정적인 공급을 도모하려면, 택지개발 이외의 새로운 건설방식을 모색하거나, 기존 민간주택을 활용하는 매입 또는 임차방식을 더욱 확대하는 접근이 필요할 것이다. 본 연구는 전자에 초점을 맞춰 논의를 이어가고자 한다.

Table 2. Share of Public Rental Housing Inventory in Seoul (1,000, %)

Division	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Inventory	165.2	179.8	193.4	215.5	231.9	246.1	
Weight	To total household	4.7	5.1	5.4	5.9	6.3	6.5
	To rented household	8.0	-	9.0	-	10.7	11.2

Note. Rented households are based on the occupation type, and 2015 reflects the results of the Population and Housing Census

Source. Internal data of Seoul Metropolitan Gov; Seoul (2015), Seoul Statistical Year Book; KOSIS; MOLIT (2015a), Korea Housing Survey (2006-2014).

Table 3. Public Rental Housing Inventory Change by Supply Type (1,000, %)

Division	Construction	Purchasing	Leasing	Total
2010	96.9(58.7)	64.0(38.7)	4.3(2.6)	165.2(100)
2011	101.4(56.4)	67.6(37.6)	10.8(6.0)	179.8(100)
2012	104.8(54.2)	70.5(36.5)	18.1(9.3)	193.4(100)
2013	114.9(53.3)	74.6(34.6)	26.0(12.1)	215.5(100)
2014	117.0(50.5)	80.3(34.6)	34.6(14.9)	231.9(100)
2015	122.5(49.8)	82.5(33.5)	41.1(16.7)	246.1(100)
Increase	25.6(31.7)	18.5(22.9)	36.8(45.5)	80.9(100)

Note. The increase is inventories in '15 minus the number of inventories in '10

Source. Internal data of Seoul Metropolitan Gov.

III. 시유지를 활용한 공급가능량 분석

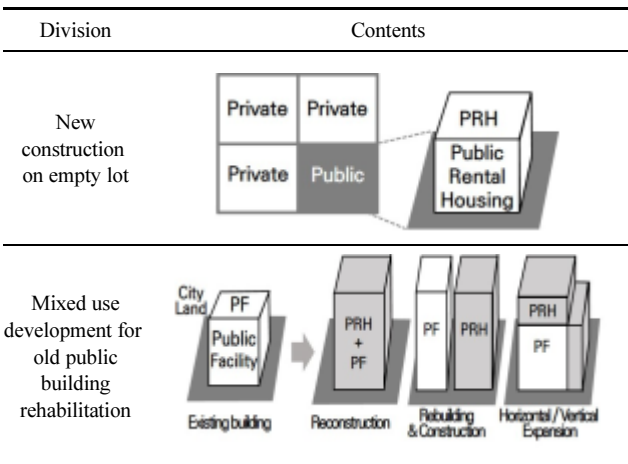
1. 기본개념

본 연구에서 ‘시유지를 활용’한다는 것은 저이용 또는 미이용되고 있는 시유지를 공공임대주택 공급의 부지로 이용함을 의미한다. 이를 통해 공공임대주택 공급을 위한 추가적인 택지 확보의 어려움을 완화할 수 있게 된다.

시유지의 활용방안은 해당 시유지 내 건축물이 존재하는지의 여부에 따라 다르게 접근할 수 있다. 우선 나대지 상태로 있는 시유지에 대해서는 신축방식으로 공공임대주택을 공급할 수 있을 것이다. <Table 4>에서 보는 바와 같이 사유지와 시유지가 혼재된 지역에서 시유지에 특별한 건축물이 없는 상황이라면, 부지 규모에 적합한 공공임대주택을 새로이 건설하여 공급할 수 있다.

만일 시유지 내 건축물로서 공공시설³⁾이 존재한다면, 노후 공공시설의 재정비 시 복합개발을 통해 공공임대주택을 공급하는 방안을 생각할 수 있다. 시유지 내 공공시설 중에는 노후화가 일정 정도 진행되어 리모델링이나 재건축이 필요한 경우가 있다. 이러한 재정비를 시행할 때, 허용 용적률의 범위 내에서 복합개발을 통해 공공임대주택을 병설하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 이는 재정비를 통해 공공시설의 기능을 향상시키는 동시에 공공임대주택 재고를 확충할 수 있는 기회가 될 수 있다. 노후 공공시설의 복합개발을 활용한 공공임대주택의 공급방식은 <Table 4>에서 제시되었듯이, 공공시설의 재건축을 통한 복합화, 리모델링을 통한 수평·수직 증축, 별도 신축 등 다양하게 구상해볼 수 있다.

Table 4. Concepts of City Land Use for Public Rental Housing Supply



2. 분석방법

시유지를 활용한 공공임대주택의 공급가능량을 도출하

3) 시유지 내 공공시설로는 주로 공공청사, 노유자 시설이 다수를 차지하고 있지만, 이 외에도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업 훈련시설, 청소년 수련시설, 운동장 등도 포함된다.

기 위해 총 8단계의 분석절차를 고안했다. 서론에서 언급했듯이, 서울시로부터 제공받은 시유지 현황 자료를 주축으로 분석을 진행하며, 필요에 따라 건축물대장 등 추가적인 자료들을 연계하여 분석한다.

우선, 1단계는 전체 시유지 목록에서 서울시 소재 시유지를 추출할 것이다. 2단계에서는 1단계에서 추출한 시유지에 대해 면적 기준을 적용하여 공공임대주택 공급이 용이한 규모에 해당하는 시유지를 추출한다. 3단계는 시유지별 지목 확인을 통해 토지활용도가 낮은 시유지를 제외시키는 작업이 진행된다. 4단계로 넘어가면, 지역, 면적, 지목 기준을 적용하여 추출한 시유지에 대해 다양한 공적 기록부들을 확인함으로써 공공시설 존재 여부 등의 현황을 파악할 것이다.

5단계에서는 토지이용계획 등 각종 계획과 토지이용에 대한 규제사항을 확인하는 절차를 진행하여, 공공임대주택 공급이 가능한 시유지를 걸러낸다. 6단계에서는 1단계부터 5단계까지의 과정을 통해 추출한 시유지를 나름의 기준을 통해 유형화함으로써 시유지별 성격을 분명히 할 것이다. 7단계는 용도지역 및 용도지구에 따라 적용되는 건폐율과 용적률을 고려하여 시유지별 공급가능한 최대 연면적을 산출한다. 마지막 단계인 8단계에서는 7단계에서 산출한 최대 연면적에 대해 가구원수별 평균 거주면적 등을 적용함으로써 공급가능 호수를 추정할 것이다. 이상의 분석절차를 요약·정리하면 <Table 5>와 같다.

Table 5. Procedure for Analyzing Supply Availability (City Land)

Division	Contents
1 Extraction City Land	Extracting the City land in Seoul
2 Extraction by size	Extraction of city land of size that can supply easily(Small & Excessive parcels excluded)
3 Extraction by land use	Excluding City land with low land utilization through identify land use
4 Identify the existence of public facilities	Confirming of the building's existence, construction year through official record
5 Land Use Planning and Regulatory Review	Extraction City land by identifying land use plans and regulations
6 Typification of City land	Typification of city land by preset criteria
7 Available floor area calculation	Calculating max floor area based on coverage ratio and volume ratio
8 Available supply number of housing calculation	Estimating available supply number with average residence area

3. 분석결과와 도출

1) 1단계: 시유지 추출

서울시가 제공한 시유지 현황자료에 근거할 때, 서울시가 보유하고 있는 시유지는 광역지자체 기준으로 8개 행정구역에 걸쳐 총 6만여 개소가 있으며, 면적으로는 약 1.1억 m²에 이른다. 이 중 서울 소재 시유지는 총 5.7만여 개소로, 전체 시유지의 94.9%를 차지하고 있다. 면적의 경우, 약 9천만 m²로 전체 시유지의 82.3%를 점하고 있다. 본 연구는 서울 내 공공임대주택 공급가능량을 추

정하려 하므로 서울 이외의 지역에 위치한 시유지는 제외하고, 서울 소재 시유지만을 대상으로 공공임대주택 공급가능량을 도출하고자 한다.

Table 6. Status of City Land Owned by Seoul (10,000 m², Location, %)

Location	Size	Number of Parcels
In Seoul	8,981.7(82.3)	56,993(94.9)
Outside Seoul	1,936.1(17.7)	3,074(5.1)
Total	10,917.8(100)	60,067(100)

Source. Analysis of internal data of Seoul Metropolitan Gov

2) 2단계: 면적별 시유지 추출

2단계에서는 서울 소재 시유지 중 과소필지와 과대필지를 제외함으로써 공공임대주택 공급이 용이한 규모의 시유지를 추출하고자 했다. 이 때 적용된 과소필지 기준은 100 m² 미만, 과대필지 기준은 1만 m² 이상으로 정했다. 100 m² 미만의 필지는 동간 이격거리 등을 고려할 때 건축이 곤란하다고 판단했으며, 1만 m² 이상의 필지는 대개 지구단위계획 차원에서 거점 공간으로 활용될 가능성이 높기 때문에 분석대상에서 제외했다⁴⁾.

1단계에서 추출한 시유지 5.7만 개소를 면적에 따라 구분하면 <Table 7>과 같다. 100 m² 미만의 시유지는 2.5만 개소로 서울 소재 시유지의 44.6%를 차지하고 있으며, 면적은 85만 m²로 서울 소재 시유지 면적의 0.9%를 점하고 있다. 1만 m² 이상의 시유지는 0.2만 개소로 서울 소재 시유지의 3.6%를 차지하고 있으며, 면적은 5,061.2만 m²로 서울 소재 시유지 면적의 56.4%를 점하고 있다. 한편, 본 연구의 분석대상인 100 m² 이상 1만 m² 미만의 시유지는 2.9만 개소, 3,835.5만 m²인 것으로 나타나, 서울 소재 시유지 대비 각각 51.8%, 42.7%를 차지하고 있다.

Table 7. Division of City Land by The Size (10,000 m², 10,000 location, %)

Division	Under 100	100~10,000	Over 10,000	Total
Parcel number	2.5(44.6)	2.9(51.8)	0.2(3.6)	5.7(100)
Area	85.0(0.9)	3,835.5(42.7)	5,061.2(56.4)	8,981.7(100)

Source. Analysis of internal data of Seoul Metropolitan Gov

3) 3단계: 지목별 시유지 추출

2단계에서 추출한 100 m² 이상 1만 m² 미만의 시유지를 지목별로 구분했다⁵⁾. 본 연구에서는 현행 28개 지목 6) 중 대(垓), 잡종지, 주차장에서 공공임대주택 건설이 용이하다고 판단했기 때문에 구거, 도로, 수도, 사적, 제방,

4) 1만 m² 이상의 시유지는 전체 시유지 면적의 절반 이상을 차지하고 있고, 이 곳에서 공공임대주택이 포함된 복합개발이 추진될 가능성을 배제할 수는 없다. 하지만, 대규모 시유지 개발은 지역경제 발전과 연계하여 개발되는 경향이 강하며, 설령 공공임대주택이 공급된다 하더라도 어느 정도 공급될 수 있을지 사실상 추정하기 곤란한 측면이 있다. 이런 이유에서 본 연구에서는 1만 m² 이상의 시유지는 공공임대주택 공급가능량 추정 대상지에서 제외했다.

하천, 철도 등 25개 지목으로 지정된 시유지는 분석대상에서 제외했다. <Table 8>에서 보는 바와 같이 가장 많은 필지 수를 가지고 있는 지목은 도로로서 약 14,766개소가 있었다. 반면, 대는 2,389개소, 잡종지는 282개소, 주차장은 157개소로, 분석대상이 되는 시유지는 총 2,828개소(10%)인 것으로 나타났다. 면적으로는 218.3만 m² 규모이다.

Table 8. Number of Parcels by City Land's Category (Location)

Land use	Building site	Miscellaneous land	Parking lot	Park	Forestry
Parcel number	2,389	282	157	1,358	2,272
Land use	Dry paddy -field	River	Road	etc.	Total
Parcel number	1,196	1,795	14,766	3,893	28,108

Source. Analysis of internal data of Seoul Metropolitan Gov

4) 4단계: 공공시설 존재 여부 등 현황 파악

시유지 활용 방향을 나대지에서의 신축과 기존 공공시설의 재정비를 통한 복합개발로 구분하고자 한다면, 시유지 내 공공시설의 존재 여부를 파악할 필요가 있다. 이를 위해 토지대장, 건축물대장, 토지이용계획 확인원 등 다양한 공적 기록부를 검토했으며, 현장 확인의 일환으로 국토교통부 브이월드, 민간포털사이트에서 제공하는 지도 및 로드뷰 서비스를 이용했다. 이 과정을 통해 공공시설의 존재 여부, 시유지의 모양과 지리적 특성 등을 파악했는데, 특히 공공시설이 존재하는 것으로 확인되면, 해당 건축물의 준공연도, 건물용도 등을 추가 조사했다.

3개 지목에 한정하여 도출한 시유지를 공공시설의 존재 여부에 따라 재분류하면 <Table 9>와 같다. 나대지 상태의 시유지는 1,035개소, 66만 m²이며, 공공시설이 있는 시유지는 1,793개소, 152.3만 m²인 것으로 나타났다.

Table 9. Classification of City Land by Public Facility (Location, 10,000 m², %)

Division	None	Equipped	Total
Parcel number	1,035(36.6)	1,793(63.4)	2,828(100)
Area	66.0(30.2)	152.3(69.8)	218.3(100)

Source. Analysis of internal data of Seoul Metropolitan Gov

5) 5단계: 토지이용 관련 계획 및 규제 파악

5단계에서는 토지이용 관련 계획이나 규제가 적용되는 시유지를 제외하는 과정이 진행됐다. 공적기록부(MOLIT,

5) 서로 접해 있는 필지로서, 지목과 재산관리권이 동일한 경우 대표 지면을 설정하고 단일 필지로 간주했기 때문에 2단계와 3단계의 시유지 필지 수가 정확히 일치하지는 않는다.

6) 28개 지목은 전, 답, 과수원, 목장용지, 임야, 광천지, 염전, 대, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 도로, 철도용지, 제방, 하천, 구거, 유지, 양어장, 수도용지, 공원, 체육용지, 유원지, 종교용지, 사적지, 묘지, 잡종지가 해당된다.

2015b)를 통해 시유지별로 토지이용계획, 도시관리계획, 토지이용규제와 관련된 사항들을 검토했으며, 이를 위해 서울도시계획포털에 게시된 도시관리계획 현황, 사업 관련 정보도 활용했다.

이 과정에서 개발행위허가 제한구역, 특정개발진흥지구, 문화재보호구역 등으로 지정돼 있거나, 비오톱 1등급 토지인 곳, 도로에 저촉돼 있거나 공원이 들어서는 곳 등은 모두 제외했다. 또한 민선6기(2014~2018)의 공공임대주택 공급계획에 따라 이미 공급됐거나 공급을 계획하고 있는 시유지도 제외했다. 그 결과, 나대지 상태로서 공공임대주택 공급에 활용할 수 있는 시유지는 1,035개소(66.0만 m²)에서 487개소(31.9만 m²)로 감소했으며, 공공시설이 있는 시유지는 1,793개소(152.3만 m²)에서 1,017개소(83.9만 m²)로 줄었다.

Table 10. Extraction of City Land through St.5 (Location, 10,000 m²)

Division	Land Use Planning and Regulation	
	Before applying	After applying
None Public facility	1,035(66.0)	487(31.9)
With Public facility	1,793(152.3)	1,017(83.9)

Source. Analysis of internal data of Seoul Metropolitan Gov

6) 6단계: 시유지 유형화

시유지 내 공공시설의 존재 여부가 시유지 활용방식을 구분하는 중요한 기준이지만, 이와 더불어 서울시 부서 중 어떤 부서가 개별 시유지의 재산관리관⁷⁾을 맡고 있는 지도 시유지 활용을 통한 공공임대주택 공급에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다. 단적인 예로, 경제나 교통 관련 부서가 재산관리관이라면, 공공임대주택 공급보다는 해당 부서의 업무와 연관성이 높은 타 용도로 시유지를 활용하려 할 것이다. 반면, 주택, 도시 등과 관련된 부서가 재산관리관인 경우, 공공임대주택 공급을 위해 시유지를 활용할 가능성이 상대적으로 높을 것이다⁸⁾.

이처럼 공공시설의 존재 여부, 재산관리관의 구분을 유형 분류의 잣대로 삼을 경우, <Table 11>과 같이 4가지 유형으로 시유지를 구분할 수 있다. 여기서 유관부서는 서울시 주택건축국, 도시재생본부, 복지건강본부로 설정했으며, 그 외의 부서들은 기타부서로 명명했다.

4가지 시유지 유형 중 유형A와 유형B는 나대지에서의 신축방식, 유형C과 유형D는 노후 공공시설 복합개발이 해당될 것이다. 나아가 재산관리관의 성격을 고려할 때, 나

대지에서의 신축은 유형B보다 유형A에서 더 활발히 이뤄질 수 있으며, 노후 공공시설의 복합개발은 유형D보다 유형C에서 추진되기 쉬울 것으로 예상된다. 종합적으로는 사업추진이 가장 용이한 것은 유형A이며, 유형D가 상대적으로 사업추진이 가장 어려울 것으로 판단된다.

Table 11. Typification of City Land

Department in charge	Division	Public facility	
		None	Equipped
	Relevant	A	C
Another	B	D	

7) 7단계: 공급가능 연면적 산출

7단계에서는 5단계까지의 과정을 통해 추출한 시유지의 바닥면적을 기준으로, 현행 용도지역별 법정한계 용적률과 건폐율을 개별 시유지에 적용하여 공공임대주택을 공급할 수 있는 총 연면적을 산출했다.

연면적은 건폐율과 용적률을 최대로 사용할 수 있다고 가정하여 산출했다. 다만, 공공임대주택 건설 시, 계단, 소화전 등 공용공간이 차지하는 비율을 전체 연면적에서 제외하고 계산했는데, 평균적으로 전체 연면적의 95%를 공급 가능한 연면적으로 가정했다.⁹⁾ 분석 결과, <Table 12>에서 보듯이 공급가능 연면적은 재산관리관이 기타부서이고 공공시설이 존재하는 유형D에서 가장 컸으며, 재산관리관이 유관부서이고 공공시설이 없는 유형A에서 가장 작았다.

Table 12. Floor Area and Number of Parcels by City Land Type (Location, 10,000 m²)

Department in charge	Division	Public facility		Total
		None	Equipped	
	Relevant	108(5.4)	527(37.9)	635(43.3)
Another	379(18.1)	490(51.0)	869(69.1)	
Total		487(23.5)	1,017(88.9)	1,504(112.2)

Source. Analysis of internal data of Seoul Metropolitan Gov

8) 8단계: 공급가능 호수 산출

공급가능 호수 산출을 위해서는 7단계에서 산출한 연면적에 적용하는 가구원수별 평균면적에 대한 수치가 필요하다. 이를 위해 국토교통부가 2014년에 실시한 주거실태 조사의 원자료 중 서울 지역의 원자료를 추출하여 분석했다¹⁰⁾. 최저주거기준에 미달하거나 소득에 비해 주거비 부담이 과도한¹¹⁾ 무주택 임차가구로서 소득이 국민임대주택 입주기준인 제4십분위 이하 가구를 공공임대주택 소요

7) 「공유재산 및 물품관리법」에 따라 지방자치단체장은 소속 공무원에게 위임하여 공유재산을 관리하게 할 수 있으며, 이 때 위임 받은 공무원을 재산관리관이라고 한다. 재산관리관은 공유재산의 유지보존 및 취급에 대해 책임을 지며, 단체장의 위임을 받아 공유재산을 처분할 수도 있다(Seoul Metropolitan Gov, 2014).

8) 원칙적으로 재산관리관 간의 시유지 교환이나 재산관리관의 변경 등이 가능하나 현실에서 빈번하게 나타나지는 않는다. 본 연구에서 이러한 가능성은 크게 고려하지 않았다.

9) <주택법>상 공동주택은 최소공용공간의 확보에 있어서 도로, 주차장 등 외부공간에 대한 규정은 있으나 내부공간에 대한 규정이 전무하다. 이에 도시형 생활주택 등을 설계하는 건축사무소들에 의뢰한 결과, 건설가능 연면적에서 소화전, 계단 등의 공용공간을 최소화할 시에 95% 내외의 연면적을 활용할 수 있다는 자문을 받았다.

10) 자세한 분석방법과 결과는 Seoul Metropolitan Gov(2016)를 참조하기 바란다.

가구로 간주하여 이들의 가구원수별 가구 비중을 계산했다. 또한 2011년 공공임대주택 입주인 대상의 주거실태조사 원자료를 분석하여 서울 지역의 가구원수별 평균 거주면적을 계산했다. 이를 종합하면 <Table 13>과 같다.

Table 13. Composition Ratio and Residence Area of Household (% , m²)

Division	1 person	2 person	Over 3 person
Proportion of households requiring public rental housing	48	27	25
Residence area of households living in public rental housing	18.4	48.1	53.3

Source. Analysis of Korea Housing Survey of MOLIT (2011, 2014)

나대지 개발방식이 적용되는 유형A와 유형B의 시유지에 대해서는 7단계에서 산출한 연면적에 <Table 13>의 수치를 적용했지만¹²⁾, 노후 공공시설의 복합개발이 적용되는 유형C와 유형D의 시유지는 계산방법이 다소 상이하다. 4단계에서 확인한 공공시설의 준공연도를 토대로 향후 10년의 기간 동안 준공 후 30년 이상 경과하게 되는 공공시설을 재건축 대상으로 분류하고, 준공 후 15년 이상 30년 미만인 공공시설을 리모델링 대상으로 분류했다. 그 결과 재건축 대상 시유지는 129개소, 리모델링 대상 시유지는 49개소로 추려졌다. 이들 시유지의 공급가능 연면적에서 현행 공공시설의 연면적을 제함으로써 공공시설 외에 추가로 공급 가능한 연면적을 산출했으며, 여기에 <Table 13>의 수치를 적용하여 공급가능 호수를 산출했다.

<Table 14>에서 보듯이, 최종적으로 산출한 공공임대주택의 공급가능 호수는 유형A 1,495호, 유형B 5,116호, 유형C 534호, 유형D 516호인 것으로 나타났다. 나대지에서의 신축으로 6,611호, 노후 공공시설 재정비로 1,050호를

Table 14. Possible Supply of Public Rental Housing by Type of City Land (unit)

Division	Public facility	Public facility		Total
		None	Equipped	
Department in charge	Relevant	1,495 (A)	534 (C)	2,029
	Another	5,116 (B)	516 (D)	5,632
Total		6,611	1,050	7,661

Note. Calculated as available number of housing supply for the next 10 years (2017 to 2026)

Source. Analysis of internal data of Seoul Metropolitan Gov

11) 가구소득 대비 임대료 비율이 25%를 초과하는 가구, 가구소득 대비 주거비(임대료와 주거관리비) 비율이 35%를 초과하는 가구, 가구소득에서 주거비를 제외한 금액이 최저생계비에서 주거급여를 제한 금액보다 낮은 가구들은 모두 주거비 과부담 가구로 간주했다(Seoul Metropolitan Gov, 2016).

12) 시유지 유형별 공공임대주택의 공급가능 호수는 <Table 12>와 <Table 13>의 수치를 토대로 아래의 식을 활용하여 산출했다.

- ① 공급호수=1인 가구수+2인 가구수+3인 이상 가구수
- ② 1인 가구수:2인 가구수:3인 이상 가구수=48:27:25
- ③ 연면적=(1인 가구수×18.4 m²)+(2인 가구수×48.1 m²)+(3인 이상 가구수×53.3 m²)

공급할 수 있으며, 재산관리관을 유관부서로 한정하면 전자가 1,495호, 후자가 534호로 총 2,029호를 공급할 수 있는 것으로 계산됐다.

4. 분석결과의 해석

<Table 13>에 정리했듯이, 서울시 민선5기(2011~2014년)의 공공임대주택 8만 호 공급계획에서는 건설형이 3.6만 호로, 전체 계획물량의 45%를 차지했다. 민선6기(2014~2018년)의 공공임대주택 6만 호 공급계획에서는 건설형이 1.7만 호로, 이전보다 다소 줄어들었지만, 전체 계획물량의 28.3%로 적지 않은 비중을 차지했다. 기존에 추진해 온 택지개발사업을 통해 신규 공급물량 확보가 가능했기 때문에 건설방식에 의한 공급계획 물량을 일정정도 확보할 수 있었던 것이다¹³⁾. 하지만, 현재와 같이 신규 택지개발지구 지정이 이뤄지고 있지 않은 상황이 지속되면, 건설을 통한 공급은 시유지 활용 등에 의존할 수밖에 없을 것이다.

Table 15. Public Rental Housing Supply Plans for 5th & 6th Election (10,000 unit, %)

Division	Construction	Purchasing	Leasing	Total
5th election period (2011~2014)	3.6(45.0)	3.0(37.5)	1.4(17.5)	8.0(100)
6th election period (2014~2018)	1.7(28.3)	1.5(25.0)	2.8(46.7)	6.0(100)

Source. Seoul Information Communication Plaza (www.opengov.seoul.go.kr).

하지만, 본 연구의 분석결과에 의하면, 시유지를 활용하여 향후 10년 이내 공급가능한 공공임대주택 물량은 8천 호가 채 되지 않을 것으로 추정된다. 연평균으로는 8백 호가 되지 않는데, 4년 단위의 공급계획을 수립한다고 했을 때 약 3천 호 수준의 공급이 가능할 것이다. 더구나 재산관리관을 공공임대주택 정책과 직·간접적인 관련성을 가진 유관부서로 제한할 경우, 이 공급가능량은 1/4 수준으로 축소된다. 곧, 과거와 같은 대규모 토지 확보가 어려운 상황이라면, 건설방식에 의한 공급물량은 이전의 공공임대주택 공급계획에서 제시되었던 물량 수준에 크게 미치지 못하는 상황이 도래할 것이다. 시유지 활용으로는 택지개발사업의 공백을 메우기 어렵다는 것이 본 연구의 분석을 통해 드러났다고 할 수 있다.

따라서 이상의 분석결과는 향후 공공임대주택 재고를 늘리는 데 있어서 건설방식이 더 이상 유효한 공급방식이 되기 어렵다는 점을 시사한다. 건설방식으로 공급되는 공공임대주택은, 매입형에 비해 주택의 질적 수준이 높고, 임차형과 달리 공공부문이 소유하면서 안정적인 임대운영이 가능하다는 장점이 있지만, 대량공급의 효과적 수단으

13) 물론 민선5기와 민선6기에도 시유지 등을 활용한 공급계획이 있었지만, 전체 건설형 물량 중 각각 26.5%(9,563호), 9.1%(1,546호) 수준에 그치고 있다.

로서 그 역사적 소임을 다해가고 있다고 이해해도 무방할 것이다. 이러한 맥락에서 향후에는 대안적 공급방식의 모색을 포함하여 공공임대주택 공급정책의 변화에 대한 논의가 보다 활성화될 필요가 있다.

IV. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 서울시를 사례로 시유지를 활용한 공공임대주택의 공급가능량을 추정하고, 그 결과가 가진 함의를 논하였다. 과거와 같이 택지개발사업으로 광대한 토지를 확보하기 어려워지는 상황에서, 기성시가지 내 산재한 시유지를 활용하는 것이 건설방식에 의한 공급의 대안이 될 수 있을지를 검토했다. 자체적으로 고안한 분석틀을 바탕으로 공급가능량을 추정한 결과, 이전의 공급계획에서 제시됐던 건설 물량 수준에는 이르지 못하고 있음을 확인했으며, 이로부터 공공임대주택 공급정책의 변화를 모색할 필요가 있음을 제안했다. 이 같은 결과는 서울시에 대한 분석이라는 점에서 모든 지역에 일률적으로 적용하기 어렵겠지만, 상대적으로 임차수요가 많으나 가용토지 부족으로 공공임대주택 건설에 어려움이 있는 대도시의 상황을 미루어 짐작하는 데 유용하리라 생각한다.

그렇다면, 향후 공공임대주택 공급정책은 어떠한 변화를 모색해야 할까? 결론부터 이야기하자면, 공공임대주택의 공급방식을 다각화하는 것이 불가피할 것으로 보인다. 어느 하나의 공급방식에 대한 의존보다는 다양한 공급방식을 발전시키고 이를 적절히 혼합하는 방법을 통해 저소득가구의 주거소요에 대응하는 것이 현 상황에 적합한 방법이라 판단된다. 이와 관련하여 앞으로 보다 구체적인 검토가 필요한 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 비록 제한적인 양이지만 시유지를 활용한 공공임대주택 공급이 원활히 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 이 때 비중 있게 고려해야 하는 것은 주택가격 하락과 주거환경 악화를 우려하는 지역주민들의 반대이다. 이는 도시 외곽에서 택지개발사업을 통해 공공임대주택을 공급하던 시기에는 예상하지 못했던 사안으로, 지역주민들의 동의와 협력을 이끌어낼 수 있는 방안을 마련해야 한다.

둘째, 건설방식에 의한 공급의 일환으로서 노후 공공임대주택 단지의 재정비도 고려할 필요가 있다. 서울의 일부 공공임대주택 단지는 법적 용적률보다 낮은 밀도로 조성돼 있기 때문에 재정비 과정에서 공급호수 증가의 여지가 있다. 하지만, 경과연수가 오래되지 않아 아직 노후도가 심각한 상황이 아니며, 기존 입주자들의 대체주거지 확보나 재원조달에 있어서 어려움 등이 예상되므로 중장기 계획에 근거하여 추진할 필요가 있다.

셋째, 공공임대주택의 공급방식을 건설, 매입, 임차로 구분할 때, 건설방식의 퇴조는 매입방식의 확대로 보완하는 접근이 필요하다. 하지만, 대도시일수록 기존 주택에 대한 매입비용이 신규건설에 따른 사업비를 상회하고 있어 사업시행자의 부담이 크다. 따라서 지역별 주택시장의 특성을 고려하여 정부의 지원수준을 현실화해야 한다.

넷째, 민간임대인에 대한 공공의 지원을 조건으로 해당 임대주택을 저렴주택으로 공급하는 정책을 본격 시행할 필요가 있다. 현재 서울시 등 일부 지자체에서 사회주택이라는 이름으로 시행하고 있는데, 중앙정부 차원에서 이를 제도화하여 전국적인 정책으로 발전시켜야 할 것이다.

마지막으로, 주택공급방식은 아니지만, 주거비보조제도인 주거급여를 확대 실시함으로써 공공임대주택 수요의 일부를 흡수하는 접근도 함께 고려할 수 있다. 공공임대주택의 대량공급이 어렵다면, 민간임대주택에서 과도한 주거비부담이 발생하지 않도록 하는 정책도 효과적일 수 있다.

REFERENCES

1. Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Infrastructure and Transport. (2006~2014). *Korea housing survey: Research report [2010~2014년도 주거실태조사: 연구보고서]*. Sejong: Author
2. Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Infrastructure and Transport. (2015a). *Rental housing statistics*. Retrieved from <http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do>
3. Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Infrastructure and Transport. (2015b). *Integrated information of property in Seoul*. Retrieved from http://kras.seoul.go.kr/land_info/info/baseInfo/baseInfo.do#t01-tab
4. Seoul Metropolitan Gov. (2014). *Asset is the future: paper for public assets in Seoul [자산이 미래다: 희망서울 공유자산 백서]*. Seoul: Author.
5. Seoul Metropolitan Gov. (2015). *Seoul statistical yearbook*. Retrieved from <http://stat.seoul.go.kr/jsp3/stat.book.jsp?link=7&cot=009>
6. Seoul Metropolitan Gov. (2016). *Research on supply plan for public rental housing in Seoul [서울공공주택 공급계획 수립연구]*. Seoul: Author
7. Statistics Korea. *The number of households per people Statistics*. Retrieved from [www.http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01_List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=A#SubCont](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01_List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=A#SubCont)
8. Vworld Map Service (Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Infrastructure and Transport). (2015). *3D map of building and land in Seoul*. Retrieved from: <http://map.vworld.kr/map/maps.do#>

Received: May, 12, 2017

Revised: July, 4, 2017

Accepted: July, 4, 2017