

연구보고 2016-02

공동생활주택(Co-housing) 관련 법제개선방안 연구

이준호

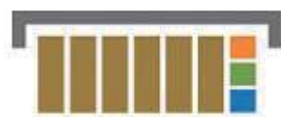


한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연구보고 2016-02

공동생활주택(Co-housing) 관련 법제개선방안 연구

이 준 호



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

공동생활주택(Co-housing) 관련 법제개선방안 연구

A Study on Legislative Improvement of
Co-housing

연구자 : 이 준 호(연구위원)
Lee, Joon-Ho

2016. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

- 인구사회구조의 변화에 따라 1인가구의 증가 등 사회적 수요에 따른 주거방식의 개선방안으로서 공동생활주택의 활용이 주목받고 있음
- 외국에서는 이미 다양한 형태로 활용되고 있는 방식으로 우리나라에서도 이미 활용사례가 나타나고 있음
- 새로운 사회현상과 변화에 따라 필요성이 증대되고 있는 공동생활주택에 관하여, 이를 제도화 또는 활성화시킬 수 있는 법제도적 개선점의 제공을 본 연구의 목적으로 함

II. 주요 내용

- 공동생활주택의 등장 배경 및 개념
 - 공동생활주택의 등장 배경
 - 1인가구의 증가, 주택수요의 다양화에 따라 사회적·경제적 요인에 따른 주거수요층의 상황 및 수요에 대응하기 위하여 새로운 주거방식이 요청됨

○ 공동생활주택 개념의 특징

- 공동생활주택의 개념은 사회와 환경의 새로운 변화에 따라서 이를 대응하기 위한 정책이 선행되는 과정에서 개념형성이 이루어진 특징이 있음
- 따라서 정책추진에 따른 사례형성이 먼저 선행되고, 이후에 특징별·사례별로 공동생활주택의 개념이 형성됨

□ 공동생활주택의 국·내외 사례

○ 국내 사례

- 지방자치단체와 민간주체를 중심으로 다양한 형태의 공동생활주택 유형이 나타나며, 일부 법률에서는 입법목적에 따라 공동생활주택의 유형을 법적으로 도입함

○ 해외 사례

- 북유럽 등에서는 일반 국민의 문화적인 요인에 따라 공동생활주택이 활용되었으며, 일본의 경우에는 사회복지적 주거정책의 일환으로 공동생활주택이 활용됨

□ 공동생활주택의 유형 및 개념 도입

○ 공동생활주택 개념의 법제도적 도입

- “공동생활주택”이라는 개념을 법적으로 도입하는 경우에는 「주택법」상 개념으로의 도입을 1차적으로 검토 가능
- 공동생활주택은 주거수요자의 목적과 취향이 1차적인 기준이 되어야 하는 반면, 현행 「주택법」상의 주택개념과 중첩적인

영역을 가지면서 형성된 개념이기 때문에 별도 검토 필요

- 개별적인 지원법률에서 지원수단으로서 공동생활주택을 활용하는 경우 및 주거정책상 공공주택의 제공수단으로 공동생활주택을 활용하는 경우도 법적 개념 도입이 가능함

○ 공동생활주택 유형 및 개념 도입을 위한 법제도적 장치

- 새로운 주택개념으로서 「주택법」의 개념에 직접적으로 개념도입을 시도하는 경우에는 법적 명확성과 안정성은 확보되지만, 다양한 수요변화에 따른 탄력적인 대응성이 훼손됨
- 기존 「주택법」상 개념의 외연을 확대하여 공동생활주택을 포섭하는 방안으로, “대통령령으로 정하는 공동생활공간”이라는 기술적 표현을 필요한 법조문에서 활용할 수 있음

□ 공동생활주택의 공급 개선

○ 관련 법률과 정책의 연동

- 공동생활주택이 가지는 다양한 수요변화에 대한 대응성은 직접적인 공동생활주택 정책 보다는 다른 지원정책의 수단으로서 활용성이 높을 수 있음

○ 공급주체의 다양화

- 사회경제적조직에 의한 공동생활주택의 공급은 자금력확보 등의 문제가 있음에도 불구하고, 수요와 필요가 있는 대상에 적절한 공급주체로서의 역할과 기능이 주목됨

□ 공동생활주택의 활성화

○ 건축협정의 활용

- 공동생활주택과 관련된 주택구조와 민사관계 등 세부적인 사항들에 대한 조정은 「건축법」상 건축협정의 활용을 통하여 상당부분 해결될 수 있기 때문에 이에 대한 활용성이 주목됨

○ 공동생활주택과 지역정책의 연동

- 공동생활주택이 지역지원정책과 연동되어 도입 또는 활용됨으로써 지역사회 문제 해결 및 지역주민과의 갈등 해소 등 다양한 시너지효과를 발휘할 수 있음

Ⅲ. 기대 효과

□ 공공주택 관련 법제정비 및 개선을 위한 실효성 있는 기초 연구 제공

□ 정부의 주택정책 및 주거관련 법제 개선을 위한 공동생활주택의 제도화 방안 제시

▶ 주제어 : 공동생활주택, 코하우징, 공공주택, 사회주택, 1인가구지원

Abstract

I . Background and Purpose

- Co-housing is paid attention increasingly on account of the one-person household depending on the population structure of society changes and social needs.
- As an usual housing-system that has already been used in a variety of forms in other countries, a number of cases of Co-housing appeared in Korea.
- The purposes of this study is to provide law-institutional improvements for Co-housing depending to the new social phenomena and changes.

II . Main Summary

- Concept and backgrounds of Co-housing
 - backgrounds of Co-housing
 - Co-housing is appeared to respond against the demand of housing on account of the one-person household and the new housing style needs.

- Conceptual character of Co-housing

- The concept of Co-housing has the character of concept made in policies formation process to respond in accordance with the new changes in society and the environment.

- Cases of Co-housing

- Domestic cases

- In Korea, Co-housing cases are promoted by local government and private sector and some acts provide the housing type in similar to Co-housing.

- Foreign cases

- Co-housing is utilized in private sector according to cultural factors in Northern Europe and in public sector according to social welfare housing policy in Japan.

- Introduction of Co-housing system

- Institutionalization of Co-housing concept

- Utilizing Co-housing as supporting means and supplying means in housing policies and supporting policies, Co-housing concept is available to introducing a legal institution.

- Legal devices for institutionalization of Co-housing concept

- Introducing directly the concept of Co-housing to 「Housing Act」 as new housing concepts, it is demaged merit that Co-housing has the resilient responsiveness to the various changes.

- Co-housing concept is included in 「Housing Act」 by legal technical term “community space as prescribed by Presidential Decree”

Improvement of Co-housing supply

- Connection with related laws and policies of Co-housing
 - Co-housing may have high utilization as a means of supporting policies other than supporting policies in terms of various correspondence to demands and needs.
- Diversification of housing providers in relation to Co-housing
 - The Socio-economic organization may become the proper Co-housing provider for target with demand and need despite being problems such as securing funding.

Activation of Co-housing system

- Utilization of construction agreement
 - Construction agreement of the 「Building Code」 can solve the related problems to adjust the details to housing construction and civil relations.
- Connection with Co-housing and regional development policies
 - Co-housing can exhibit a wide range of synergies and community problem solution in conjunction with the regional support policies and Co-housing policies.

III. Expected Outcomes

- To provide the basic study on the basis for public housing maintenance and improvement in relation to laws
- To propose the institutional measures of Co-housing for the improvement of the housing policy and housing law

► Key Words : Community-housing, Co-housing, Public housing, Social housing, one-person household

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 목적	13
제 2 절 연구의 범위	16
제 2 장 공동생활주택의 배경 및 국내외 사례	19
제 1 절 공동생활주택의 등장과 개념	19
I. 주거와 공동생활주택의 개념	19
II. 공동생활주택의 등장	45
제 2 절 국내사례	50
I. 개 요	50
II. 주요 사례	54
III. 소 결	89
제 3 절 외국 사례	93
I. 일 본	93
II. 덴마크	110
III. 기타 국가	122

제 3 장 공동생활주택 관련 법제 개선방안	129
제 1 절 공동생활주택 관련 주요 쟁점사항	129
I. 공동생활주택 유형 및 개념도입 관련 쟁점	129
II. 공동생활주택 공급 관련 쟁점	138
제 2 절 공동생활주택 관련 법제 개선	152
I. 공동생활주택 유형검토 및 개념도입 관련 개선	152
II. 공동생활주택 공급방식 개선	164
III. 공동생활주택 활성화를 위한 개선 방안	181
 제 4 장 결 론	 193
 참 고 문 헌	 209

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

국가의 주택정책은 경제발전의 단계와 더불어서 변화하게 되며, 해당 시기의 사회복지단계와 경제성장 및 사회적 분위기를 필연적으로 반영하게 된다. 즉, 주택정책은 건설과 관련됨으로써 경제상황 및 경기변동에 영향을 받게 될 것이며, 정부가 직접적으로 주택을 공급하거나, 간접적으로 지원을 하는 경우에는 예산수반이 불가피하게 되어, 다양한 경제상황의 결정요소들에게 영향을 받게 된다. 또한, 국민들의 주거수요에 대한 경향 및 취향 그리고 주거수요목적 등은 기본적으로 시대별로 동일하다고 볼 수 없기 때문에, 이에 대한 변화에 민감하게 반응하여야 할 것이며, 동시에 주거복지지원으로서 사회복지지원의 수단으로 주택정책이 활용될 수 있는 상황에도 대비하여야 할 것이다. 이렇게 복잡한 정책의 혼합과 시기적인 환경대응에 따라서 주택정책의 변화가 이루어지게 되는데, 이러한 주택정책의 변화에 영향을 주는 다양한 요소가 혼재되어 새로운 주거수요의 트렌드로서 주목받고 있는 주택유형이 “공동생활주택”이라고 할 수 있다.

“공동생활주택(Co-housing)”이란, “독립된 커뮤니티 공간을 설치한 주거공간으로, 공동체 규약을 마련하여 입주자간 소통/교류와 생활문제를 해결하거나 공동체 활동을 함께하는 새로운 형태의 주택”을 말한다.¹⁾ 기존에는 단독으로 주택을 소유하고 주거생활을 영위하거나,

1) <https://citybuild.seoul.go.kr/archives/48404> 최종방문일 : 2016.10.14 (다만, 본문에서 언급한 “공동생활주택”의 개념정의는 서울특별시에서 추진하는 “공동체주택정책”을 소개하는 사이트에서 인용한 정의인데, 이 정의는 서울특별시의 추진정책에서 “공동생활주택”이라는 표현을 사용하지 않고, “공동체주택”이라고 용어를 사용하면서 정의한 내용이다. “공동생활주택”과 “공동체주택”의 개념적 동일성 여부는 관점에 따라 복잡한 차이가 발생할 수 있으나, “공동생활주택”은 추진목적에 따라 다양한 개념으로 정의가 가능하기 때문에, 본문에서는 광범위하게 사용되고 있는 “공동

또는 타인 소유의 주택을 임대하여 일정 기간 및 일정한 조건에 따라서 주거를 사용하는 방식이 우리나라의 일반적인 주거문화 및 생활방식이라고 볼 수 있는데, 사회의 변화와 주거수요자들의 새로운 요구에 따라서 새롭게 나타난 주거이용 및 생활방식이 “공동생활주택”이라고 할 수 있다.

현재 정부는 “2016년 주거종합계획”을 발표하면서, 구체적인 내용으로서 “① 공공임대주택 공급 확대 및 공급방식 다양화, ② 행복주택 공급 확대 및 공급방식 다양화, ③ 뉴스테이 활성화, ④ 전·월세 등 주거비 지원 강화, ⑤ 주거복지지원 체계 정비, ⑥ 주택임대차 시장 인프라 개선, ⑦ 주거환경 개선 및 유지관리 활성화”의 추진을 공표하였다.²⁾ “2016년 주거종합계획”에서는 “공동생활주택”의 개념을 직접적이고 명시적으로 표현하여 지원정책을 추진하겠다는 내용은 없었지만, 현재 우리나라의 주거문화 변화에 따른 주거수요에 대응하기 위한 주거복지지원 및 주거환경 개선의 정책이 담겨진 것으로 평가될 수 있다. 이러한 정책은 직접적인 “공동생활주택”의 도입화에 대한 추진은 아니지만, 우리나라에서 이미 주거수요트렌드로서 등장하고 있는 “공동생활주택”에 대한 활용과 제도적 환경제공을 조성할 수 있는 정책수단으로서 의미를 가진다고 볼 수 있다.

또한, 현행 법률에서는 일부 입법례에서 특정지역 및 특정대상을 목적으로 한 지원사업 또는 정비사업의 과정에서 “공동생활주택”을 활용하는 법률도 시행되고 있다.³⁾ 해당 법률의 목적에 부합할 수 있는 “공동생활주택”의 유형과 개념을 법제도적으로 포섭함으로써 정부와 지방자치단체의 정책추진에 대한 법적 기반을 제공하고 있다고 볼 수

생활주택”의 분화된 개념들을 포괄적으로 표현한다는 측면에서 “공동생활주택”이라는 표현으로 통일하여 사용하기로 한다.)

2) 국토교통부, 2016년 주거종합계획, 국토교통부 (2016.5.), pp.4~32

3) 대표적인 입법례는 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」이다.

있다. 이외에도 일부 지방자치단체에서는 조례의 제정과 시행을 통하여 1인가구지원, 사회주택활성화 등의 목적으로 법제도적 기반에서 “공동생활주택”의 활용과 제도화를 시도하고 있다.⁴⁾ 따라서 이러한 정부에 의한 주거정책의 변화와 지방자치단체의 구체적이고 지역적인 정책추진 그리고 새로운 주거수요의 움직임으로서 대표적인 사례라고 할 수 있는 “공동생활주택”에 대한 법제도적 검토가 필요한 시기라고 할 수 있다.

이상과 같은 다양한 사회적 변화에 따른 법제도적 개선의 요청이 이루어지고 있는 “공동생활주택”에 대한 법제 개선방안이 본 연구의 방향이라고 할 수 있다. 구체적으로는 첫째, 현행 주택 관련 법률의 체계 내에서 “공동생활주택”의 개념이 자리잡을 수 있는 법제도의 환경에 대한 검토가 우선되어야 할 것이다. 반드시 법적 개념의 도입만이 타당하다고 볼 수도 없으나, 정책추진이나 민간활용의 장기적인 측면에서 보면, 법적 기반의 조성에 따른 개선이 필요하다고 할 것이다. 둘째, 공동생활주택의 제도화 및 법적 기반 조성을 위하여 국내에서의 변화된 주거문화 및 트렌드 그리고 정부에 의한 공공주택공급정책의 변화요구에 대응하고 공동생활주택의 공급을 활성화할 수 있도록, 주택법 등 주택에 관한 법률들을 검토하여 새로운 공공주택유형으로서의 공동생활주택의 공급 및 활성화에 대하여 검토한다. 이를 위하여 공동생활주택의 공급방식 개선을 위한 검토하고, 주택구조의 개선 등 공동생활주택의 활성화를 위하여 발생될 수 있는 문제들을 검토한다.

이상과 같은 연구방향을 중심으로 하여, 새로운 사회현상과 변화에 따라 필요성이 증대되고 있는 공동생활주택에 관하여, 이를 제도화

4) 대표적인 조례의 예로서, 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례」(시행 2016.3.24. 서울특별시조례 제6159호), 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」(시행 2016.7.14. 서울특별시조례 제6303호)가 있다.

또는 활성화시킬 수 있는 법제도적 개선점의 제공을 본 연구의 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위

제2장에서는 “공동생활주택”의 등장배경과 함께 국내외에서 이미 활용되고 있는 공동생활주택의 유형과 사례에 대하여 선행연구의 검토에 의하여 정리하도록 한다. 공동생활주택은 법리적으로 복잡한 사항이라기보다는 사회적 변화에 따른 트렌드를 법제도적으로 지원하고, 기반조성을 하는데 중점을 두어야 할 사항이기 때문에, 공동생활주택의 등장배경에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

따라서 공동생활주택의 개념과 함께 고려되어야 할 주거의 개념에 대해서 살펴보고, 주택트렌드의 변화로서 등장하기 시작한 셰어하우스와 사회주택에 대하여 검토한다. 우리나라에서는 지방자치단체 등을 중심으로 이미 많은 공동생활주택의 사례들이 축적되어 있으며, 이 보다 앞서 북유럽과 일본 등에 있어서는 아주 오래 전부터 우리나라와 동일한 사회적 배경을 기반으로 하여 공동생활주택이 활성화되었다. 이러한 국가들의 공동생활주택 등장배경은 우리에게도 많은 시사점을 줄 것으로 판단되어 별도로 구별하여 검토한다.

우리나라의 다양한 사례에 대해서는 선행연구 검토를 통하여 간략하게 사례를 소개하고, 본 연구에서는 해당 사례별로 법제도적인 측면을 고려한 분석을 하도록 한다. 선행연구의 검토 결과, 이미 많은 공동생활주택에 관한 사례들이 이미 우리나라에서 등장하여 운영되고 있는 것으로 확인되었는데, 본 연구에서는 비교적 최근의 사례로서 급격한 사회적 변화에 대응하는 특징적 모습이 주목되는 사례를 중심으로 법적인 측면의 분석과 검토에 의하여 법제도적 시사점을 도출하기로 한다. 특히, 국내의 개별사례들에 있어서 법제도적으로 지원이

필요한 부분과 제도발전에 장애가 될 수 있는 사항들에 대하여 부분적인 해결방안 등을 검토할 수 있도록 한다.

제3장에서는 본격적으로 공동생활주택의 법제도적 개선방안에 대한 검토와 분석을 하는데, 크게 2가지의 연구방향에 맞추어서 연구를 진행하도록 한다.

첫 번째 연구방향은 현행 주택 관련 법률의 체계 내에서 “공동생활주택”의 개념이 자리잡을 수 있는 법제도의 환경에 대한 검토를 수행한다. 반드시 법적 개념의 도입만이 타당하다고 볼 수도 없으나, 정책 추진이나 민간활용의 장기적인 측면에서 보면, 법적 기반의 구성에 따른 개선이 필요하다고 할 것이다. “공동생활주택”의 개념을 법적 개념으로 도입하는 경우에는 제도운영의 안정성과 지속성이 담보될 수 있지만, 법제도 운영이 갖고 있는 경직성과 적용제한성으로 인하여 제도운영의 탄력성이 중심적인 기능으로 판단되는 공동생활주택의 발전에 저해될 수 있다는 점을 함께 고려한다.

두 번째 방향은 공동생활주택의 제도화 및 법적 기반 조성을 위하여 국내에서의 변화된 주거문화 및 트렌드 그리고 정부에 의한 공공주택공급정책의 변화요구에 대응하고 공동생활주택의 공급을 활성화할 수 있도록, 주택법 등 주택에 관한 법률들을 검토하여 새로운 공공주택유형으로서의 공동생활주택의 공급 및 활성화에 대하여 검토한다. 이를 위하여 공동생활주택의 공급방식 개선을 위한 검토하고, 주택구조의 개선 등 공동생활주택의 활성화를 위하여 발생될 수 있는 문제들을 검토한다. 실질적으로 주택 관련 법률들의 내용이 과거 단순한 국토계획에 입각한 주택공급정책에서 사회복지적 및 균형발전적인 측면의 주택공급정책으로 변환되어가고 있다는 점에 착안하여 새로운 주택유형으로서의 공동생활주택을 대상으로 하는 주택공급정책의 패러다임에 적합한 법제도적 개선방안의 모색을 연구한다.

따라서 공동생활주택의 유형뿐만 아니라, 현행 임대주택의 공급현황 및 주택공급측면의 검토가 이루어져야 할 것이며, 실제에 있어서 발생될 수 있는 주택구조 등의 법적 관계 쟁점 등을 추가적으로 검토함으로써 공동생활주택이 적절하게 현행 법제도로 흡수될 수 있는 방안을 검토한다.

또한, 공동생활주택을 공급받거나 자발적으로 입주한 개인들간에 발생하게 되는 소유관계, 분쟁해결방안, 관련 지역간의 이해관계조정 등의 쟁점이 공동생활주택의 활성화에 있어서 중요한 쟁점이 될 수 있다. 이러한 쟁점들은 법제도적인 틀 안에서 해결할 수 있는 방안도 있지만, 현실에 있어서 당사자간의 자발적인 협력으로 이루어져야 할 사항으로 판단된다. 따라서 이러한 쟁점들에 대해서는 법제도의 적용에 관한 접근 보다는 법제도가 지원할 수 있는 방안과 정책적인 지원수단에 대하여 검토할 수 있도록 한다. 다만, 쟁점의 특성상 법제도적인 해결 보다는 정책적인 해결이 보다 효율적인 경우가 많기 때문에, 구체적인 법제도 개선보다는 거시적인 방향성의 제시가 본 연구에서는 더 타당할 것으로 판단된다.

이상과 같이 사회적 변화에 따라서 등장하게 된 새로운 주택유형으로서의 “공동생활주택”에 대한 국내·외 사례 검토를 통하여 등장배경 및 제도운영의 모습을 검토하고, 공동생활주택의 공급적 측면과 수요적 측면에서 발생될 수 있는 법제도적 쟁점을 도출하여 이에 대한 법제 개선방안의 도출을 본 연구의 연구범위로 한다.

제 2 장 공동생활주택의 배경 및 국내외 사례

제 1 절 공동생활주택의 등장과 개념

I. 주거와 공동생활주택의 개념

1. 주거의 개념

공동생활주택의 개념은 주택이라는 장소적 개념의 속성을 갖고 있기 때문에, 당연히 “주거”의 개념과 깊은 관련성을 가지게 된다.⁵⁾ “주거”에 관한 개념은 단순한 장소적 의미뿐만 아니라, 문화적·사회적 의미로서의 개념을 포함하는 것으로 해석할 수 있다.⁶⁾ 공동생활주택의 개념에는 용어상 표현에서도 나타나 있듯이, 일반적인 주택의 개념에 “공동생활”이라는 문화적·사회적 개념요소가 포함되어 있다고 판단할 수 있기 때문에, 단순한 장소적 의미로서의 “주택”이 가지는 개념에 보다 포괄적인 속성이 추가되어 있는 “주거”의 개념이 공동생활주택의 개념과 연계될 수 있다는 점을 파악할 수 있다. 따라서 우선적으로는 장소적 의미의 “주택”의 개념뿐만 아니라, “주거”의 개념을

5) 「주택법」 제2조 제1호에 의하면 “주택이란 세대의 구성원이 장기간 독립된 주거 생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 단독주택과 공동주택으로 구분한다.”로 규정하고 있기 때문에, “주택”의 개념에는 장소적 개념을 전제로 하고 있다고 볼 수 있다. 한편, “주택”과 관련을 가지는 “주거”의 개념에서도 다음 각주에서 설명하고 있듯이, 장소적 개념을 필연적으로 전제 하고 있다.

6) 「주거기본법」에서는 “주거”의 법적 정의를 규정하고 있지 않기 때문에 정확한 법적 의미를 확인하기가 어렵지만, 「주거기본법」 제2조 “주거권”에 대한 규정에서는 “물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.”로 규정하고 있기 때문에, 장소적인 환경 이외에 사회적·문화적 환경을 포함하는 것으로 판단할 수 있는 근거가 「주거기본법」에 규정되어 있다고 해석할 수 있다. 한편, 국내 선행연구인 「이성재, 최저주거기준 미달 가구 해소를 위한 주거지원 정책 분석 및 개선방안, 전북발전연구원 (2010), p.9」에서도 이와 같은 의미를 설명하고 있다.

살펴보는 것이 중요하다. 국내 선행연구에서는 다음과 같이 주거의 개념에 대하여 설명하고 있다.⁷⁾

“주거”라고 하는 개념은 물리적 거처로서의 “주택”과 사회적 의미로서의 “주거”를 모두 포함한다. 물리적인 “주택”과 관련한 주거권은 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 가능한 주택에 거주할 수 있는 권리를 의미한다. 여기서 “인간다운 생활이 가능”하다고 하는 것은 단순히 비를 피할 수 있는 거처 이상의 의미를 갖는다. 즉, 자연적인 재해의 위협으로부터 안전해야 하고 가구원들이 최소한의 쾌적한 생활을 할 수 있는 정도의 물리적공간이 확보되어 있어야 한다는 것 등이다. 또한 각종 편의시설, 예를 들면 상하수도과 전기시설 등의 서비스가 기본적으로 갖추고 있어야 한다. 그런 점에서 지난 2003년 「주택법」에 “최저주거기준”을 명시한 것은 법적으로 물리적 주택에 대한 권리를 최초로 표명한 것이라는 점에서 의의가 크다.

다만, 상기 선행연구에 의하면, “최저주거기준의 일반적 개념은 ‘인간다운 생활을 영위하기 위한 최소한의 주거생활 기준’이라 할 수 있으며, 법적 개념은 ‘국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거기준’을 의미하며, 「주택법」 제5조의2 및 동법 시행령 제7조에 의거 국토해양부장관이 설정·공고한 기준을 말한다.”라고 기술하였으나,⁸⁾ 주거기본법이 제정된 이후에는 「주거기본법」 제17조 및 같은 법 시행령 제12조에 따라서 국토교통부장관이 설정·공고한 기준을 말한다고 할 수 있다. 따라서 우리나라에서의 주거 및 주거기준과 관련하여서는 명실상부하게 「주거기본법」에서 “주거”라는 법적 개념의 기본적인 기반을 제공하고, 최저주거기준의 구체적인 내용을 규정함으로써 「건축법」, 「주택법」과 관련 법률에서 주거와 관련된 사항에 대하여 개념적 기반을 제공하는 기준과 원칙을 확립하게 되었다고 볼 수 있다.⁹⁾

7) 이성재, 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 주거지원 정책 분석 및 개선방안, 전북발전연구원 (2010), p.9

8) 이성재, 앞의 보고서, p.16

9) 다만, 현행 「주거기본법」은 일반적인 법률의 체계와 다르게 정의규정을 두고 있지

한편으로, 공동생활주택과 관련하여서는 「주거기본법」과 시행령의 규정은 매우 중요한 고려요소로서 검토되어야 할 사항이라고 볼 수 있다. 즉, 「주거기본법 시행령」 제12조에 의하면, 정부가 설정·공고하는 최저주거기준에는 반드시, “① 가구구성별 최소 주거면적, ② 용도별 방의 개수, ③ 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준, ④ 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준”이 포함되어야 한다. 이러한 기준들은 사회복지차원에서 최저한의 기준으로 제공되는 사항이라고 할 수 있다. 그런데, 공동생활주택의 경우에는 상기한 최저주거기준의 요소들이 일반적인 주택과는 매우 다르게 고려될 수밖에 없다고 할 것이다. 주거면적과 필수설비 등의 기준은 공동생활주택과 일반주택에서 많은 차이가 날 수 있으며, 환경기준 또한 동일한 상황에서 기준을 설정하는 것은 타당하지 않을 것이다. 따라서 공동생활주택의 도입 등과 관련된 정책추진에서는 “주거”에 대한 기본적인 법적 기준과 기반을 고려한 내용으로 검토되어 추진되어야 할 것으로 생각된다. 특히, 사회복지지원의 측면에서 정책적으로 운영되는 공동생활주택의 경우에는 주거생활을 향유하는 주택공간으로서 기능이 강조되지 않고, 자칫 일반적으로 운영된 집단시설과 같은 수준으로 운영될 가능성도 있을 수 있다. 이는 현행 사회복지시설을 공동생활주택으로 운영하게 되면 발생될 수 있다고 볼 수 있는데, 사회복지시설과 주택은 엄연히 시설 및 건축의 목적에 차이가 있으며, 지원되는 예산과 시설활용의 방식에서도 차이가 날 수 있다.

않다. 즉, “주거”에 대하여 명시적으로 법적 개념을 정의하지 않고, 「주거기본법」 제2조에서 “주거권”에 대하여 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.”라는 규정으로 헌법상 기본권의 내용과 수준으로 “주거권”을 규정하고 있다. 이러한 원칙규정으로 인하여 주택과 관련된 모든 법률들은 「주거기본법」상의 원칙규정을 따라야 할 것이며, 관련 정책추진 또한 이 원칙규정에 적합하도록 추진되어야 할 것이다.

이러한 이유로 「주거기본법」상의 최저주거기준과 공동생활주택의 주택기준과의 관련성을 검토할 때에 이를 법제도적으로 개선한다는 취지로 접근할 것이 아니라, 공동생활주택의 건축과 운영에 대한 원칙적인 기준으로 「주거기본법」상의 최저주거기준을 고려하여야 할 것이다. 제도적인 개선사항에 대해서는 현행 「주거기본법」 제17조 제1항에서는 국토교통부장관이 “국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정·공고”하도록 규정하고 있다. 아직은 공동생활주택이 활성화되고 이에 대한 별도의 기준이 법제도적 측면에서 접근하고 있지 않은 상황이기 때문에 시기상조라는 평가를 받을 수 있지만, 향후에는 최저주거기준의 설정·공고가 이루어질 때에는 공동생활주택에 대한 기준도 이에 포함되어 공표되어야 할 것이다.

「주거기본법」 제17조

제17조(최저주거기준의 설정) ① 국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다.

② 제1항에 따라 국토교통부장관이 최저주거기준을 설정·공고하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다.

「주거기본법 시행령」 제12조

제12조(최저주거기준의 내용) 법 제17조에 따라 국토교통부장관이 설정·공고하는 최저주거기준에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 가구구성별 최소 주거면적
2. 용도별 방의 개수
3. 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준
4. 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준

2. 공동생활주택의 개념

본 연구의 주제이면서 연구대상인 공동생활주택, 이른바 “코하우징”이라는 주택의 개념은 해당 주택이 목적하는 바에 따라서 다른 개념 정의가 다르게 나타나기 때문에, 지칭하는 용어 또한 통일되어 사용되고 있지는 않다고 볼 수 있다. 현재 공식적으로 구체화된 주택정책의 일환으로서 서울특별시에서 추진되고 있는 “공동체주택정책”에서 정의하고 있는 다음과 같은 개념이 가장 일반적이라고 볼 수 있다. 즉, 서울특별시에서는 공동생활주택의 도입을 위한 “공동체주택정책”을 추진하면서, “공동체주택”에 대하여 “독립된 커뮤니티 공간을 설치한 주거공간으로, 공동체 규약을 마련하여 입주자간 소통/교류와 생활문제를 해결하거나 공동체 활동을 함께하는 새로운 형태의 주택”으로 정의하고 있다.¹⁰⁾ 서울특별시에서는 상기한 “공동체주택”의 개념에 대하여 개념을 구성하는 요소에 따라서 설명하고 있는데, 이를 정리하면 다음과 같다.¹¹⁾

공동체주택은 육아보육, 노후생활, 예술가, 사회초년생 등 거주하는 사람들의 특징에 따라 특화되는 주택이다. 거주자들이 함께 쓰는 커뮤니티 공간이 주택 내부에 있어서 거주자 활용목적에 따라 다양하게 활용되고, 공간 활용방식의 선택이 가능하다. 커뮤니티 공간은

10) <https://citybuild.seoul.go.kr/archives/48404> 최종방문일 : 2016.10.14

11) <https://citybuild.seoul.go.kr/archives/48404> 최종방문일 : 2016.10.14 (상기 사이트에서 도식 등을 통하여 설명하고 있는 내용을 필자가 정리하여 인용한 내용이다.)

다목적 공간과 특화공간으로 활용될 수 있다. 다목적 공간으로서는 “거주자 중심, 지역주민 소극적 활용 공간(교육 행사 등에 활용)”과 “거주자와 지역주민이 함께 쓰는 적극적 활용 공간(코워킹, 북카페 등)”으로 활용될 수 있으며, 특화공간은 “요리사들을 위한 공동주방, 화가들을 위한 작업실, 원예가를 위한 온실 등 다양한 주제”로 확장 가능하다고 할 수 있다. 또한, 함께 살면서 겪게 될 수 있는 갈등을 예방하기 위하여, 거주자들이 함께 만드는 공동체규약도 있는데, 육아형, 노후생활, 예술가, 사회초년생 등 목적 여건에 맞게 표준규약을 활용하여 규약을 마련한다. 원하는 기간 동안, 적정한 임대료로 거주할 수 있도록, 임대형주택활용도 가능하다.

상기한 서울특별시에서 사용하고 있는 공동생활주택의 개념은 다양하게 분화될 수 있는 있는 “공동생활주택”의 특성에 대응하여, 정책추진에 최적화될 수 있는 요소들로서 구성하여 다소 운영에 있어서 탄력성이 떨어질 수 있다는 점이 우려된다. 그러나, 지방자치단체에 의한 사실상 본격적인 공동생활주택의 개념도입이라는 점을 감안한다면, “제도운영의 탄력성” 보다는 “정책추진의 최적화”가 우선될 수 있다는 점은 충분히 고려될 수 있을 것이다.

이와 달리, 공동생활주택에 관하여, 보다 다양한 목적과 상황을 수용할 수 있도록 국내 선행연구에서는 다음과 같이 공동생활주택에 관한 구체적인 설명을 하고 있다.¹²⁾

1970년대 덴마크에서 처음 시작된 것으로, 덴마크 건축가 앤 굳맨 화이어가 세탁, 식사준비 등 일상적인 가사를 이웃과 함께 협력하여 생활 할 수 있는 주거형태를 착안한 것으로부터 시작하여, 이후 덴마크와 스웨덴을 중심으로 확산되고 1988년 맥커멘트와 듀렛에 의해 미국에 소개되면서 코하우징(Co-housing) 용어가 사용되었다. 코하우징은 건축물 위주의 도시재생이 아닌 그 안에 거주하고 있는 사람에 초점을 둔 공동체 운동의 하나로서, 현재 덴마크를 비롯한 북유럽 지역과 미국 일본 등지에서 코하우징에 대한 관심이 증대되

12) 윤민석, Co-housing을 통한 도시활력 찾기, 세계와 도시 1&2호 (2013.7.30), p.102

고 있으며, 우리나라 일부 지역에서도 코하우징 형태의 주거단지를 조성하고 있다. 코하우징은 마을공동체를 조직하며, 이웃간 관계 형성과 협력을 창조하는 보다 큰 공동체 운동으로 발전하였다. 코하우징의 중요한 특징으로서는 ① 주민이 직접 참여하는 과정, ② 모든 이웃들이 참여하도록 단지를 설계, ③ 공동시설 이용의 극대화, ④ 주민에 의한 유지관리, ⑤ 비계급적 구조, ⑥ 공동경제활동 금지 등이 있는데, 이러한 과정을 통하여 공동생활과 프리이버시의 균형을 이루게 된다.

현재 우리나라에서는 “공동생활주택”이라는 표현 이외에 유사한 뜻을 가지고 있으면서, 다른 표현을 사용하는 경우가 있다. 즉, 본질적인 부분을 동일하면서, 일정한 요건이나 특징에서 차이를 가지면서 “공동생활주택”이라는 표현 이외의 용어를 사용하는 경우가 많이 있는데, 이처럼 “공동생활주택” 이외에 사용되는 용어들에 대한 검토가 필요할 것이다. 이러한 상황은 현재로서는 아직 공동생활주택 또는 코하우징이라는 표현이 법적으로나 정책적으로 확고한 지위를 가지고 있지 않기 때문이라고도 볼 수 있다. 따라서, 주택정책적으로 또는 사회문화적으로 발생하는 “공동생활주택”의 유형이 발생될 때마다 적절한 용어를 사용하게 됨으로써 용어의 통일이 이루어지지 않고 있는 이유로도 생각될 수 있다. 다음 도표의 내용은 공동생활주택의 개념과 관련하여 국내 선행연구에서 “공동생활주택”과 본질적으로 유사한 성격과 특징을 가지고 있으면서, 일부분의 차이로 인하여 다르게 표현되는 유사개념을 설명한 내용이다.

※ 공동생활주택과 유사 개념

1. 공유주거

주민들 생활공간의 일부를 함께 사용하는 주거유형으로 “공유주거” 또는 “공유주택”이라는 용어가 있다. 공유주택은 20세기 초, 서구에서 시작된 개념으로 공동주택과 달리 주거공간의 일부를 가족이 아닌 사람

들과 공유하는 주거유형이다. 최근 국내에서도 주거비용이 높은 서울, 부산 등 대도시를 중심으로 주거비용의 절감과 생활의 질을 높이기 위한 방안으로서 청년층을 대상으로 확산되고 있는 추세이기도 하다. “공유주거/주택(Share House)”은 법적으로 정의된 개념이 아니지만 상당히 오래 전부터 사용된 개념으로, 사용 대상이나 목적이 따라 용어나 논하는 방식이 조금씩 상이하다. 역사적으로 20세기 초반 북유럽 국가에서 시작되어 미국과 일본을 거쳐 여러 국가로 확산된 것으로 보며, 각 나라의 문화나 사회적 특성에 따라 다르게 전개되었다. 공유주거의 큰 틀은 거주민 간에 주거와 관련된 어떤 것을 공유함을 전제로 한다. 그것을 독립적으로 소유하거나 사용하기에는 경제적·사회적 이유로 비효율적·비합리적이기 때문이다. 따라서 공유주거의 기본 목적은 경제적·사회적 효율화 내지는 합리화라고 할 수 있다. 공유주거에서 공유하는 대상은 우선적으로 공간으로 보통은 침실 외의 공간, 즉 거실, 부엌, 식당, 화장실 등의 공간을 공유하는데, 이때 거주민들은 공유를 통해 주거비용을 절감하면서 좀 더 풍요롭고 쾌적한 주거환경을 확보하게 된다. 서구에서는 아르바이트나 용돈으로 생계를 유지하는 대학생들이나 월급이 적고 직장이 불안정한 사회초년생들을 중심으로 방이나 주택을 공유하는 생활방식이 이미 널리 퍼져있다. 우리나라 역시 주거비용이 높은 서울과 수도권을 중심으로 청년층의 대안주거로 확산되고 있는 추세로, 서울소셜스탠다드의 통의동집이나 셰어하우스우주 등이 모두 이 범주에 포함된다.

2. 공동홈

공동홈(Group Home)은 1980년대 초반 스웨덴에서 치매노인이나 정신장애인을 위한 주거공간에서 시작된 개념으로, 침실과 샤워실 및 화장실, 간이부엌으로 구성된 개인공간에서 생활하며, 거실이나 식당 등의 일부 공간을 공유한다. 그러나 독립적인 어려운 사람들의 공동체적 생활을 통해 자립생활을 지원하며, 이를 위한 전담인력이 주택 내에 상주하고 있다는 점에서 다소 상이한 개념이라고 할 수 있다. 또한, 주거공간 보다는 “시설”의 개념이 더 크고, 이에 따라 국내에서는 주로 단기·임시 거처로 사용된다.

3. 지원주택

지원주택(Supportive House)은 독립적인 생활이 어려운 사람들(장애인, 노숙인, 알코올중독자 등)에게 필요한 의료나 생활지원 등의 서비스를 주택에 결합한 것으로, 이들이 지역사회에 정착하여 생활할 수 있도록 돕는 주거유형이다. 따라서 서비스공간과 생활의 일부를 공유하기는 하나, 공동홈과 마찬가지로 입주민의 대상범위가 보다 협소하고, 자립지원을 전제로 한다는 측면에서 다소 상이하다.

※ 출처 : 건축도시공간연구소, 마을재생 거점모델로서 공유주거 조성운영 매뉴얼, 건축도시공간연구소 도시공간재창조센터 (2015.12.31), pp.8~10

상기한 바와 같은 공동생활주택의 개념과 유사개념은 실질적으로 개념정립이 선행되고 이에 따른 정책추진과 제도구축이 이루어진 경우가 아니라, 특수한 주거수요에 대한 필요성이 제기되고, 이를 해소하기 위한 정책추진과 제도운명을 하는 과정에서 이들 정책과 제도에 의하여 형성된 개념이라고 할 수 있다. 따라서 개념과 정책 및 제도가 공존하게 되는 상황에서는 개념들이 논리적으로 또는 체계적으로 형성되지 못하고, 개념형성의 배경이 되었던 정책과 제도에 의하여 도출된 개념들이라고 볼 수 있다. 따라서 유사한 성격을 가지면서도 차별적인 요소가 존재하게 되는데, 이러한 공동생활주택의 개념형성에서 보이는 특징은 공동생활주택이 사회와 환경의 새로운 변화에 따라서 이를 대응하기 위한 정책이 선행되는 과정에서 개념형성이 이루어졌기 때문이라고 할 수 있다. 다음에서는 이러한 배경으로 정부의 주택지원정책과 프로그램에 관한 사례와 이에 따라서 형성된 공동생활주택의 개념에 관하여 설명한다.

3. 공동생활주택과 정부의 지원프로그램

(1) 정부지원 프로그램의 배경 및 사례

우리나라에서 나타나고 있는 공동생활주택의 가장 두드러진 특징은 중앙정부 또는 지방자치단체에 의한 주택공급정책의 일환으로 이루어진다는 점이라고 설명할 수 있다.¹³⁾ 즉, 공동생활주택의 정부주도 공급이 아직까지는 활성화되어 있지 않지만, 현실적으로 주택난의 해소와 사회복지적 주택정책에 효율적인 대안으로서 제시될 수 있다는 특징을 공동생활주택이 갖고 있기 때문에, 이에 대해서는 향후 많은 정책적 전개가 이루어질 것으로 예상된다. 이러한 취지에서 공동생활주택과 최저생활기준은 깊은 관련성을 갖고 있다고 볼 수 있으며, 중앙정부 또는 지방자치단체에서는 최저생활기준을 충족시키기 위한 사회복지적 측면의 지원수단으로 공동생활주택을 활용하게 되는 경우를 예상할 수 있게 된다.

이러한 측면을 고려한다면, 공동생활주택의 기준은 현행 최저생활기준을 고려하여, 공동생활주택의 기준을 활용함으로써 수혜대상자들에게 최저생활기준을 초과할 수 있는 생활의 효과를 발생시킬 수 있도록 추진되어야 할 것이다. 즉, 사회복지지원의 수단으로서 공동생활주택을 활용하는 경우에는 공동생활주택의 기준이나 추진내용을 현행 최저생활기준 수준에 맞춰서 추진할 것이 아니라, 그 기준을 상회하는 수준으로 운영하여야 실질적으로 공동생활주택을 활용한 기대효과를 충족할 수 있을 것이다. 다음 도표의 내용은 상기한 바와 같은 정부지원 프로그램의 사례에 대하여 국내 선행연구에서 소개하고 있는 사례를 설명한 내용이다.

13) 물론 민간에 의한 주택공급도 사례가 있으나, 법제도적인 측면에서는 정부 또는 지방자치단체에 의하여 법령 또는 조례에 근거하여 지원하는 형태가 많다고 볼 수 있다. 이에 대해서는 제2장 제2절의 공동생활주택에 대한 사례분석에서 설명한다.

※ 정부지원 프로그램 사례

농촌지역의 노인가구가 접근할 수 있는 정부의 주거지원 프로그램은 저소득가구 전세자금지원, 농어촌주택개량사업 등이 있으며, 지자체 차원에서 개별적으로 추진하고 있는 노후주택 고쳐주기 사업 등이 있다. 그런데 저소득가구 전세자금지원은 연 이율 2.0%로 저렴하지만 가구소득이 적어 실제 지원받을 수 있는 금액은 저조할 수밖에 없다. 또한 농어촌주택개량사업은 주택개량을 위한 경제적 기반이 취약한 노인가구가 접근하기에 현실적으로 어렵다. 그리고 노후주택 고쳐주기 사업 등은 최저주거기준미달가구 해소라는 정책적 목표가 설정되지 않아 사업대상 및 추진내용 등에서 최저주거기준미달가구 해소와 연관성이 적다. 그리고 무엇보다 농촌지역의 노인가구는 거주 의미로서 주택보다는 의료·복지·문화서비스 등과 관련된 삶의 질 제고가 주거복지의 중요한 요인이다. 그런데 이러한 주거복지 지원은 효율성(한 단위의 편익을 얻기 위해 투입된 비용의 정도) 논리에 의해 사실상 추진이 어려운 실정이다. 즉, 농촌지역의 과소화마을이 증가하고 노인가구의 거주공간이 산재되어 있어 규모화 된 서비스를 제공하기가 어려운 것이다. 또한 농촌지역 노인가구의 주거문제는 경제기반이 함께 검토되어야 할 것이다. 따라서, 농촌지역 노인가구의 최저주거기준 미달을 해소하고 일정규모 이상의 가구를 기반으로 한 주거서비스(환경기초시설, 의료, 복지 등)의 제공을 위해서는 주택개량 능력이 없는 노인가구를 대상으로 한 농촌형 그룹홈을 고려할 수 있다. 농촌형 그룹홈은 자력으로 주거상향을 추진하거나 주택개조 능력이 없는 노인가구를 대상으로 주거기반 인프라가 조성된 지역에 공동으로 생활할 수 있는 거주공간을 제공하는 개념이다. 이를 통해 방문간호서비스, 단지내 진료소 설치 등 노인주거와 밀접한 서비스를 제공할 수 있으며, 주택관리공단에서 추진중인 1촌1단지(소외계층의 생활안정 및 편의지원)와 관리홈닥터(생활지원 및 보호관리) 사업과 연계를 통해 복지서비스를 강화시킬 수 있을 것이다. 농촌형 그룹홈 조성시 일정수준의 소득기반을 창출하기 위해 그룹홈에 입주하는 노인가구를 대상으로 공동작업장을 제공하는 방안도 검토되어야 할 것이다. 농촌지역 노인가구는 소규모 영농형태로 인해 경제적

반이 취약하기 때문에 행정에서 공동으로 농산물 또는 지역특화품목을 생산할 수 있도록 부지를 제공하고 농업기술센터의 기술지원을 통해 생산능력을 제고시킬 때 최저주거기준미달가구의 주거복지 향상을 기대할 수 있을 것이다.

※ 출처 : 이성재, 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 주거지원 정책 분석 및 개선방안, 전북발전연구원 (2010), pp.98~99

상기 선행연구에서 설명하고 있는 공동생활주택의 사례는 농어촌이라는 특수한 지역적 상황에 맞추어서 추진되는 정부의 지원프로그램에 의하여 형성된 공동생활주택의 한 형태에 대한 설명이라고 할 수 있다. 상기 선행연구의 사례는 특별한 지역적 상황을 전제로 정책추진이 이루어진 경우인데, 공동생활주택의 경우는 장점이라고 할 수 있는 활용적 측면과 기능적 측면으로 인하여 다양한 대상과 상황에 대응할 수 있는 주택유형이라고 볼 수 있다. 따라서 상기 선행연구에서 언급한 사례는 농어촌에 적합한 형태의 공동생활주택이 형성된 경우를 설명한 것이고, 이외의 다른 상황과 대상에 대해서도 다양한 형태의 공동생활주택이 형성될 수 있다. 이러한 정책적·제도적 시행과 운영을 통하여 공동생활주택은 해당 대상과 상황에 맞는 개념형성이 이루어지게 되고, 정책과 제도가 법제화로 이어지는 단계에서는 공동생활주택의 개념 또한 법적 개념으로 자리잡을 수 있게 된다. 다음에서는 정부의 정책과 제도가 법적 기반을 형성하여 시행·운영되는 경우에 이에 따른 공동생활주택의 법적 개념화에 대하여 설명한다.

(2) 정부지원 프로그램의 법적 기반

최근에는 주택 관련 법제가 중요사항에 대해서는 분법이 이루어지거나, 법률의 제명을 변경하여 법률의 목적과 취지를 명확히 하는 등의

법제도 변화가 이루어지고 있다.¹⁴⁾ 기본적이고 원칙적으로 정부가 추진할 수 있는 지원프로그램의 정책추진 근거는 법률 또는 조례 등에 마련되어지는데, 이렇게 법적 기반을 형성하여 정책이 추진되는 경우에 정책수단으로서 공동생활주택의 개념이 도입될 수가 있다. 이는 공동생활주택의 법적 도입이 선행된 이후에 전체 정책과 제도가 구축된 경우가 아니라, 전체적인 정책과 제도의 시행 및 운영 이후에 해당 목적을 달성하기 위한 수단으로서 공동생활주택이 활용됨으로써 법적 개념화가 이루어진 경우라고 할 수 있다. 대표적인 사례로서 현행 주택 관련 법률에서 정부가 지원프로그램을 운영할 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있는 법률과 그 내용은 다음 도표와 같으며, 이하에서 예시하고 있는 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」의 경우에는 법률의 시행과 정책의 추진을 위하여 공동생활주택이 법적으로 도입된 예라고 할 수 있다.¹⁵⁾

<p>「주거기본법」</p> <p>제10조(주택의 건설·공급 등) ① 국가 및 지방자치단체는 주택이 체계적이고 효율적으로 건설 및 공급되도록 노력하고, 주택시장 및 주택산업이 건전하게 기능할 수 있도록 유도하여야 한다.</p> <p>제11조(임대주택의 공급 등) ① 국가 및 지방자치단체는 저소득층 등 주거지원이 필요한 계층을 위한 공공임대주택을 공급하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 민간임대주택의 공급이 활성화될 수 있도록 지원하여야 한다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 사회적기업, 사회적협동조합 등 비영리단체가 공익적 목적으로 임대주택을 공급할 수 있도록 지원할 수 있다.</p>

14) 2015년에 「주거기본법」의 내용이 「주택법」에서 독립하고, 「(구)임대주택법」이 「민간임대주택에 관한 특별법」과 「공공주택 특별법」으로 분법되었다.

15) 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」 제2조 제9호에서는 “공동형 농어촌주택”을 규정하고 있다.

제12조(공동주택의 관리) ① 국가 및 지방자치단체는 국민이 살기 좋은 주거생활을 영위할 수 있도록 투명하고 효율적인 공동주택 관리체계를 구축하여야 한다.

제14조(주거환경의 정비 등) ① 국가 및 지방자치단체는 주거환경을 정비하고 노후주택을 개량하여 주민의 삶의 질이 개선될 수 있도록 지원하여야 한다.

제15조(주거비 보조) ① 국가 및 지방자치단체는 주거비 부담이 과다하여 주거생활을 영위하기 어려운 저소득가구에 주거급여를 지급하여야 한다.

제16조(주거약자 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원하여야 한다.

「민간임대주택에 관한 특별법」

제 4 조(국가 등의 지원) 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 목적을 위하여 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다) 등의 자금을 우선적으로 지원하고, 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 및 조례로 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있다.

1. 민간임대주택의 공급 확대
2. 민간임대주택의 개량 및 품질 제고
3. 사회적기업, 사회적협동조합 등 비영리단체의 민간임대주택 공급 참여 유도
4. 주택임대관리업의 육성

「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」

제 6 조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정) ① 시장·군수·구청장은 종합계획을 고려하여 정비계획을 수립하고 이를 주민에게 서면으로 통보한 후 주민설명회를 하고 30일 이상 주민에게 공람하며 주민의 의견을 들은 후 이를 첨부하여 광역시장, 특별자치시장, 도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 정비구역지정을 신청

하여야 한다. 정비계획의 내용을 변경할 필요가 있을 때에는 같은 절차를 거쳐 변경 지정을 신청하여야 하되, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 주민에 대한 서면통보, 주민설명회, 주민공람 및 의견청취 절차를 거치지 아니할 수 있다.

② 제1항에 따른 정비계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 다만, 제8호부터 제14호까지의 사항은 필요한 경우에 수립한다.

1. 정비사업의 명칭, 정비구역의 위치 및 면적
2. 정비사업 시행 방식 및 예정시기
3. 정비사업 시행예정자
4. 수용 또는 사용할 토지·물권·권리의 명세서
5. 사업비 재원조달에 관한 사항
6. 경관·전통마을·농어촌정비 등에 관한 계획
7. 농어촌주택 에너지 성능개선
8. 공동형 농어촌주택 설치계획 및 어린이 활동 공간
9. 농어촌 임대주택의 공급 및 관리
10. 토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설의 설치계획
11. 환경보전에 관한 계획
12. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 도시·군계획시설의 설치에 관한 계획
13. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항 각 호의 사항에 관한 계획
14. 그 밖에 정비사업의 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

<이하 생략>

「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “주거약자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
 - 가. 65세 이상인 사람
 - 나. 「장애인복지법」 제2조제2항에 해당하는 장애인
 - 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람

2. “주거약자용 주택”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.

가. 주거약자에게 임대할 목적으로 건설하는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제2호의 민간건설임대주택

나. 주거약자에게 임대할 목적으로 개조한 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제2호의 민간건설임대주택 또는 같은 조 제3호의 민간매입임대주택

다. 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목의 공공임대주택으로서 가목과 나목에 준하는 주택

라. 주거약자가 거주하는 주택으로서 제15조의 주택개조비용을 지원받아 개조한 주택

제 5 조(주거지원계획의 수립) ① 국토교통부장관은 주거약자에 대한 주거지원계획을 수립하여 「주거기본법」 제5조에 따라 수립하는 주거종합계획에 포함되도록 하여야 한다.

② 제1항의 주거약자에 대한 주거지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 주거약자에 대한 주거지원계획의 목표와 추진방향
2. 주거약자용 주택의 건설 및 공급에 관한 사항
3. 주거약자용 주택개조비용의 지원에 관한 사항
4. 그 밖에 주거약자의 주거안정을 위하여 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 사항

제 6 조(시·도 주거지원계획의 수립) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 제5조의 주거약자에 대한 주거지원계획에 따라 주거약자에 대한 시·도 주거지원계획을 수립하여 「주거기본법」 제6조에 따라 수립하는 시·도 주거종합계획에 포함되도록 하여야 한다.

② 주거약자에 대한 시·도 주거지원계획에는 제5조제2항 각 호의 사항과 관할 지방자치단체의 인구구성, 생활수준, 주거실태 등을 고려하여 주거약자의 주거안정에 필요한 사항이 포함되어야 한다.

제10조(주거약자용 주택의 의무건설) ① 국가, 지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 또는 「지방공기업법」 제49조

에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)가 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목의 공공임대주택 중 대통령령으로 정하는 임대주택을 건설하는 경우 100분의 3 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상을 주거약자용 주택으로 건설하여야 한다.

② 「주택법」 제16조의 사업계획승인권자가 제1항의 주거약자용 주택이 건설되는 사업에 대하여 「주택법」 제16조에 따라 사업계획을 승인하려면 다음 각 호의 사항을 확인하여야 하며, 이를 충족하지 못하는 경우 관련 서류의 보완을 지시하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

1. 주거약자용 주택 의무건설 비율 준수 여부
2. 제9조에 따른 편의시설 설치기준 충족 여부

제12조(주거약자용 주택 임대사업자 지원) 국토교통부장관은 임대사업자가 주거약자용 주택을 건설하는 경우 제9조의 편의시설 설치기준을 충족하는 시설의 설치비용을 주택도시기금으로 용자 지원할 수 있다.

제13조(주거약자용 주택 임대 조건 등) ① 제2조제2호가목부터 다목까지의 주거약자용 주택의 임차인 자격·선정방법 등 임대 조건에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

② 임대사업자는 해당 임대주택에 거주 중인 임차인이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 주거약자용 주택을 임대받은 경우에는 임대차계약을 해제 또는 해지하거나 임대차계약의 갱신을 거절할 수 있다.

제15조(주택개조비용 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 주거약자의 활동능력에 적합하도록 주택(임대용 주택을 포함한다)을 개조하기 위하여 필요한 비용의 지원을 신청하는 경우에는 개조비용을 지원할 수 있다.

1. 주거약자
2. 주거약자가 세대원으로 있는 세대주
3. 제1호 또는 제2호의 사람에게 임대할 목적으로 주택을 개조하고자 하는 임대인

② 지원대상자의 자격 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(주거약자용 주택개조비용을 지원받은 임대인의 의무) 제15조제1항 제3호의 임대인이 개조비용을 지원받아 주거약자용 주택으로 개조한 경우에는 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 동안 해당 주택을 주거약자 또는 주거약자가 세대원으로 있는 세대주에게 임대하여야 한다.

4. 현행 주택 관련 법률과의 공동생활주택의 개념

중앙정부 또는 지방자치단체에 의한 공동생활주택의 공급 등의 측면에서 살펴보면, 현행 법률에서는 다소 포괄적이기는 하지만, 공동생활주택 공급이 필요한 대상자들에게 이를 공급할 수 있는 정책을 추진할 수 있도록 법적 근거를 마련해 놓고 있다고 볼 수 있다. 특히, 「주거기본법」의 내용이 「주택법」에서 독립하여 분법되고, 장소적 의미로서의 “주택” 개념에서 사회문화적·사회복지적 성격의 “주거” 개념이 법적으로 도입됨으로써 장소적 의미 이외의 범위까지 적용될 수 있는 주택법제의 완결성이 제고된다고 분석할 수 있다. 다만, 여기서 고려해 할 사항은 정부의 지원을 위한 법적 근거 마련이 형성되어져 있음에도 불구하고, “공동생활주택”이라는 개념을 법률로써 흡수하여 이를 법적인 근거를 가지는 개념으로 자리잡도록 해야 하는지에 대해서 검토가 필요하다. 법적으로 지원이 가능한 대상이라고 한다면, 당연히 그 대상 또한 법적으로 개념을 형성하고 있어야 할 것으로 보인다. 현행 주택 관련 법제에서는 기존의 장소적 의미로서의 “주택” 개념만이 중심적으로 위치하고 있으며, “주거”로서 가지는 보다 확대된 의미를 가지는 주택의 개념을 아직 찾아보기 힘들다고 할 수 있다. 현행 법률에서 “공동생활주택”의 개념에 가장 가까운 성격으로서 법률로서 근거를 가지고 있는 개념은 “공동형 농어촌주택”이라고 할 수 있다.

즉, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」 제2조 (정의) 제9호에서 “공동형 농어촌주택”이란 “독거노인, 소년·소녀가장 등 농어촌 취약계층의 복지증진을 위하여 기존의 경로당, 폐교, 제 6호라목의 주택 등을 활용한 공동생활형 주택을 말한다”라고 정의하고 있는데, 이러한 개념은 “공동생활주택”의 개념에 가장 가깝다고 할 수 있다. 그러나 상기한 정의규정에서 본 바와 같이, “공동생활형 주택”이라고 표현만 하고 있을 뿐, 이에 대한 구체적인 세부적인 내용이 없으므로, 실질적으로는 어떠한 특징과 징표를 가질 수 있는지에 대해서는 예상할 수 없으며, 이 정도의 법적 개념으로 공동생활주택의 개념이 법적으로 도입되었다고 볼 수는 없을 것으로 판단된다. 따라서 현행 주택 관련 법률에서 “공동생활주택”의 개념을 어떠한 형태와 특징으로서 법적 개념화해야 할지에 대해서 매우 중요하게 검토되어야 할 것으로 보인다. 현행 주택 관련 법률에서 “주택” 등에 관한 법적 개념을 규정하고 있는 법률과 그 내용은 다음 도표와 같다.

<p>「주택법」</p> <p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “주택”이란 세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 이를 단독주택과 공동주택으로 구분한다.</p> <p>1의2. “준주택”이란 주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용가능한 시설 등을 말하며, 그 범위와 종류는 대통령령으로 정한다.</p> <p>2. “공동주택”이란 건축물의 벽·복도·계단이나 그 밖의 설비 등의 전부 또는 일부를 공동으로 사용하는 각 세대가 하나의 건축물 안에서 각각 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 주택을 말하며, 그 종류와 범위는 대통령령으로 정한다.</p>

2의2. “세대구분형 공동주택”이란 공동주택의 주택 내부 공간의 일부를 세대별로 구분하여 생활이 가능한 구조로 하되, 그 구분된 공간 일부에 대하여 구분소유를 할 수 없는 주택으로서 대통령령으로 정하는 건설기준, 면적기준 등에 적합하게 건설된 주택을 말한다.

3. “국민주택”이란 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다)으로부터 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택으로서 주거의 용도로만 쓰이는 면적(이하 “주거전용면적”이라 한다)이 1호(戶) 또는 1세대당 85제곱미터 이하인 주택(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 1호 또는 1세대당 주거전용면적이 100제곱미터 이하인 주택을 말한다. 이하 “국민주택규모”라 한다)을 말한다. 이 경우 주거전용면적의 산정방법은 국토교통부령으로 정한다.

3의2. “국민주택등”이란 제3호의 국민주택과 국가·지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 “한국토지주택공사”라 한다) 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)가 건설하는 주택 및 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 민간건설임대주택 및 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택으로서 제5호의 공공택지에 제16조에 따라 사업계획의 승인을 받아 건설하여 임대하는 주택 중 주거전용면적이 85제곱미터 이하인 주택을 말한다.

3의4. “민영주택”이란 국민주택등을 제외한 주택을 말한다.

4. “도시형 생활주택”이란 300세대 미만의 국민주택규모에 해당하는 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택을 말한다.

<이하 생략>

「공동주택관리법」

제 2 조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공동주택”이란 다음 각 목의 주택 및 시설을 말한다. 이 경우 일반인에게 분양되는 복리시설은 제외한다.

가. 「주택법」 제2조제3호에 따른 공동주택

나. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 건축물

다. 「주택법」 제2조제13호에 따른 부대시설 및 같은 조 제14호에 따른 복리시설

2. “의무관리대상 공동주택”이란 150세대 이상 공동주택 중 해당 공동주택을 전문적으로 관리하는 자를 두고 자치 의결기구를 의무적으로 구성하여야 하는 등 일정한 의무가 부과되는 공동주택을 말하며, 그 범위는 대통령령으로 정한다.
3. “공동주택단지”란 「주택법」 제2조제12호에 따른 주택단지를 말한다.
4. “혼합주택단지”란 분양을 목적으로 한 공동주택과 임대주택이 함께 있는 공동주택단지를 말한다.

<이하 생략>

「공공주택 특별법」

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공주택”이란 제4조제1항 각 호에 규정된 자 또는 제4조제2항에 따른 공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다)을 지원받아 이 법 또는 다른 법률에 따라 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.
 - 가. 임대 또는 임대한 후 분양전환을 할 목적으로 공급하는 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택(이하 “공공임대주택”이라 한다)
 - 나. 분양을 목적으로 공급하는 주택으로서 「주택법」 제2조제3호에 따른 국민주택규모 이하의 주택(이하 “공공분양주택”이라 한다)
- 1의2. “공공건설임대주택”이란 제4조에 따른 공공주택사업자가 직접 건설하여 공급하는 공공임대주택을 말한다.
- 1의3. “공공매입임대주택”이란 제4조에 따른 공공주택사업자가 직접 건설하지 아니하고 매매 등으로 취득하여 공급하는 공공임대주택을 말한다.
2. “공공주택지구”란 공공주택의 공급을 위하여 공공주택이 전체주택 중 100분의 50 이상이 되고, 제6조제1항에 따라 지정·고시하는 지구를

말한다. 이 경우 제1호 각 목별 주택비율은 전단의 규정의 범위에서 대통령령으로 정한다.

<이하 생략>

「건축법 시행령 [별표 1] 용도별 건축물의 종류」

1. 단독주택[단독주택의 형태를 갖춘 가정어린이집·공동생활가정·지역 아동센터 및 노인복지시설(노인복지주택은 제외한다)을 포함한다]

가. 단독주택

나. 다중주택: 다음의 요건을 모두 갖춘 주택을 말한다.

- 1) 학생 또는 직장인 등 여러 사람이 장기간 거주할 수 있는 구조로 되어 있는 것
- 2) 독립된 주거의 형태를 갖추지 아니한 것(각 실별로 욕실은 설치할 수 있으나, 취사시설은 설치하지 아니한 것을 말한다. 이하 같다)
- 3) 연면적이 330제곱미터 이하이고 층수가 3층 이하인 것

다. 다가구주택: 다음의 요건을 모두 갖춘 주택으로서 공동주택에 해당하지 아니하는 것을 말한다.

- 1) 주택으로 쓰는 층수(지하층은 제외한다)가 3개 층 이하일 것
다만, 1층의 전부 또는 일부를 필로티 구조로 하여 주차장으로 사용하고 나머지 부분을 주택 외의 용도로 쓰는 경우에는 해당 층을 주택의 층수에서 제외한다.
- 2) 1개 동의 주택으로 쓰이는 바닥면적(부설 주차장 면적은 제외한다. 이하 같다)의 합계가 660제곱미터 이하일 것
- 3) 19세대 이하가 거주할 수 있을 것

라. 공관(公館)

2. 공동주택[공동주택의 형태를 갖춘 가정어린이집·공동생활가정·지역아동센터·노인복지시설(노인복지주택은 제외한다) 및 「주택법 시행령」 제3조제1항에 따른 원룸형 주택을 포함한다]. 다만, 가목이나 나목에서 층수를 산정할 때 1층 전부를 필로티 구조로 하여 주차장으로 사용하는 경우에는 필로티 부분을 층수에서 제외하고, 다목에서 층수를 산정할 때 1층의 전부 또는 일부를 필로티 구조로 하여 주차

장으로 사용하고 나머지 부분을 주택 외의 용도로 쓰는 경우에는 해당 층을 주택의 층수에서 제외하며, 가목부터 라목까지의 규정에서 층수를 산정할 때 지하층을 주택의 층수에서 제외한다.

가. 아파트: 주택으로 쓰는 층수가 5개 층 이상인 주택

나. 연립주택: 주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적(2개 이상의 동을 지하주차장으로 연결하는 경우에는 각각의 동으로 본다) 합계가 660제곱미터를 초과하고, 층수가 4개 층 이하인 주택

다. 다세대주택: 주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적 합계가 660제곱미터 이하이고, 층수가 4개 층 이하인 주택(2개 이상의 동을 지하주차장으로 연결하는 경우에는 각각의 동으로 본다)

라. 기숙사: 학교 또는 공장 등의 학생 또는 종업원 등을 위하여 쓰는 것으로서 1개 동의 공동취사시설 이용 세대 수가 전체의 50퍼센트 이상인 것(「교육기본법」 제27조제2항에 따른 학생복지주택을 포함한다)

「민간임대주택에 관한 특별법」

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “민간임대주택”이란 임대 목적으로 제공하는 주택[토지를 임차하여 건설된 주택 및 오피스텔 등 대통령령으로 정하는 준주택(이하 “준주택”이라 한다)을 포함한다. 이하 같다]으로서 임대사업자가 제5조에 따라 등록한 주택을 말하며, 민간건설임대주택과 민간매입임대주택으로 구분한다.

2. “민간건설임대주택”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 민간임대주택을 말한다.

가. 임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택

나. 「주택법」 제9조에 따라 등록한 주택건설사업자가 같은 법 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 건설한 주택 중 사용검사 때까지 분양되지 아니하여 임대하는 주택

3. “민간매입임대주택”이란 임대사업자가 매매 등으로 소유권을 취득하여 임대하는 민간임대주택을 말한다.

4. “기업형임대주택”이란 기업형임대사업자가 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 민간임대주택을 말한다.
5. “준공공임대주택”이란 일반형임대사업자가 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 민간임대주택을 말한다.
6. “단기임대주택”이란 일반형임대사업자가 4년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 민간임대주택을 말한다.

<이하 생략>

「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」

제 2 조(정의)

2. “리모델링”이란 건축물의 노후화 억제 또는 기능향상 등을 위하여 증축·개축 또는 대수선을 하는 행위를 말한다.
6. “노후·불량 농어촌주택”이란 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 농어촌주택으로서 다음 각 목의 주택을 말한다.
 - 가. 슬레이트가 사용된 농어촌주택
 - 나. 건축물이 훼손되거나 일부가 멸실되어 붕괴 및 그 밖의 안전사고의 우려가 있는 농어촌주택
 - 다. 건축물의 기능적 결함, 부실시공 또는 노후화로 인한 구조적 결함 등으로 철거가 불가피한 농어촌주택
 - 라. 시장, 군수, 광역시의 자치구 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌주택
7. “정비기반시설”이란 도로, 상수도·하수도 및 오수·폐수 정화시설을 말한다.
8. “공동이용시설”이란 주민이 공동으로 사용하는 마을회관·공동작업장 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.
9. “공동형 농어촌주택”이란 독거노인, 소년·소녀가장 등 농어촌 취약계층의 복지증진을 위하여 기존의 경로당, 폐교, 제6호라목의 주택 등을 활용한 공동생활형 주택을 말한다.

「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “주거약자용 주택”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.

가. 주거약자에게 임대할 목적으로 건설하는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제2호의 민간건설임대주택

나. 주거약자에게 임대할 목적으로 개조한 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제2호의 민간건설임대주택 또는 같은 조 제3호의 민간매입임대주택

다. 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목의 공공임대주택으로서 가목과 나목에 준하는 주택

라. 주거약자가 거주하는 주택으로서 제15조의 주택개조비용을 지원받아 개조한 주택

현행 「주택법」에서는 가장 기본적인 주택 개념에서부터 추가적인 형태의 주택개념까지 비교적 광범위하게 “주택”에 대한 개념을 규정하고 있는데, 주택과 준주택 그리고 공동주택의 개념을 일반적인 주택의 포괄적인 적용영역으로 규정하고 있으며, “국민주택”이나 “도시형 생활주택” 등의 개념과 같이 추가적인 정책적 필요성에 따라 법적 개념으로 등장하게 된 주택개념들도 규정하고 있다.¹⁶⁾ 따라서 “공동생활주택”이라는 개념을 법적으로 도입하는 경우에는 「주택법」상의 개념으로 도입하는 것을 1차적으로 검토할 수 있다. 다만, 후술할 내용이지만 주의해야 할 점은 「주택법」상의 개념은 주택의 소유형태, 시설기준 등에 관한 기준으로 정의를 하거나, 별도의 정책적인 목적과

16) 「주택법」 제2조 제1호(주택), 제2호(단독주택), 제3호(공동주택), 제4호(준주택), 제5호(국민주택), 제7호(민영주택), 제8호(임대주택), 제9호(토지임대부 분양주택), 제19호(세대구분형 공동주택), 제20호(도시형 생활주택), 제21호(에너지절약형 친환경주택), 제22호(건강친화형 주택), 제23호(장수명 주택)을 규정하고 있다.

필요에 따라서 새롭게 형성된 주택개념이 규정된다는 점이다.¹⁷⁾ 즉, 공동생활주택은 주거수요자의 목적과 취향이 1차적인 기준이 되어야 할 것이며, 현행 「주택법」상의 주택개념과 중첩적인 영역을 가지면서 형성된 개념이기 때문에 이에 대한 별도의 검토가 필요할 것으로 판단된다.¹⁸⁾ 「공동주택관리법」과 「공공주택 특별법」 그리고 「민간임대주택에 관한 특별법」은 정부의 주택공급정책에 관하여 중요한 법적 기반을 제공하는 법률이라고 볼 수 있다. 공동생활주택의 개념을 도입했을 때에, 이를 정부의 주택공급정책에 관한 수단으로 활용하는 경우에는 이러한 법률에 공동생활주택의 개념을 도입하여 활용하는 방안도 가능하다고 볼 수 있다. 다만, 이러한 경우에는 자유로운 형태와 추진주체로 형성되는 특징을 가지는 공동생활주택의 경우에 정부의 주택공급정책에 부합하는 형태로만 공동생활주택이 활용된다고 하는 제한점이 존재하게 될 것이다. 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」과 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」은 특별한 목적으로 제정·시행되는 법률에서 주거 또는 주택과 관련된 사항을 규정한 법률로서 이러한 목적을 달성하는데 필요한 수단으로 공동생활주택을 활용하는 것도 가능할 것이다. 이 경우에는 해당 법률의 목적에 부합하도록 공동생활주택을 정의하여 법률상 정의규정으로 도입할 수 있을 것이다. 특히, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」에서는 이미 이러한 방식으로 법률상 공동생활주택이 활용된 입법례라고 할 수 있다.¹⁹⁾

17) 앞의 각주에서 기술하고 있듯이, 「주택법」에서는 단독주택, 공동주택 등 원칙적인 주택기준에 따른 주택을 정의함과 동시에 세대구분형 공동주택, 도시형 생활주택, 에너지절약형 친환경주택 등 정책목적에 따라 새로운 유형의 주택에 대하여 추가적인 정의방식으로 규정하고 있다.

18) “공동생활주택”의 개념 도입에 관련해서는 제3장에서 공동생활주택에 관한 법제 개선방안을 검토할 때에 검토하도록 한다.

19) 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」 제2조 제9호에서는 “공동형 농어촌주택”을 규정하고 있다.

II. 공동생활주택의 등장

1. 셰어하우스의 등장

셰어하우스는 형태상 공동체주택과 거의 동일한 개념적 요소를 갖고 있다고 볼 수 있지만, 용어에 있어서 다른 표현을 사용하였다는 점이 차이점이라고 할 수 있고, 이러한 셰어하우스에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.²⁰⁾

셰어하우스는 다수의 사람들이 침실 같은 최소한의 독립적인 공간을 제외한 욕실이나 주방, 거실과 같은 공간을 공유할 수 있는 주택이다. 우리나라의 셰어하우스는 불과 2-3년 전부터 사회적 기업 등 민간영역에서 청년층을 대상으로 보급되기 시작하였다. 우리나라에서는 1-2인 가구가 급증함에 따라 소형주택에 대한 수요도 증가하였고 정부는 주거안정성과 쾌적성을 확보하면서 소형주택의 공급 활성화를 위하여 도시형생활주택과 준주택 개념을 도입하였다. 1-2인 가구를 위한 소형주택은 정부에서 정책적으로 장려하고 있지만, 좁은 입지에 원룸형태가 밀집되어있어 발생하는 안전, 쾌적성 등이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 측면에서 셰어하우스라는 형태 도입 시 공동으로 사용하는 공간이 생겨나 1인당 사용 면적이 넓어지고 함께 거주하기 때문에 주거의 쾌적성과 안전성이 높아져 소형주택의 대안이 될 수 있다.

상기 선행연구의 설명을 보면, 셰어하우스의 경우 일반적으로 알려져 있는 공동생활주택과 구별되는 개념표지를 찾아보기는 힘들고, 다만 정책적인 공동생활주택 조성공급과는 시기적으로 앞서서 특징이 있다고 볼 수 있다. 또한, 정부 또는 지방자치단체에 의한 정책추진이 아니라, 민간기업이나 사회조직 등에 의하여 추진되었다는 특징이 있는

20) 최지선·오동훈, 공급자 관점에서 본 시니어계층을 위한 셰어하우스 도입 활성화 방안, 주택연구 제23권 제3호 (2015.5), pp.93~94

것으로 보인다. 민간기업이나 사회조직 등에 의하여 추진되는 경우에는 필연적으로 공동생활주택의 다른 목적보다는 입주자들의 수요와 취향 및 목적에 가장 잘 부합되도록 조성·공급된다는 특징을 갖게 된다.

상기 선행연구에 따르면 1인가구에 대한 지원으로서 추진된 점을 발견할 수 있으며, 사회복지지원의 차원에서 노년층을 대상으로 한 경우보다는, 직장 및 학업과 관련하여 젊은층을 대상으로 한 1인가구를 대상으로 한 경우가 많았다고 볼 수 있다.²¹⁾ 이러한 셰어하우스의 등장은 주택의 구조와 활용방식에 대한 다각적인 가능성을 제공하였으며, 단순한 1인가구를 대상으로 한 주택공급방식을 넘어서서 보다 다양한 목적과 취지로 정책적인 추진을 고무시킬 수 있는 동기로서 기능하였다고 볼 수 있다.

2. 사회주택의 등장

사회주택은 셰어하우스의 주택활용방식을 사회복지적 측면에서 활용한 형태의 공동생활주택이라고 판단된다. 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」(이하, “조례”라 한다) 제2조 정의규정에서는 제1호에서 “사회주택”에 대하여 “사회주택이란 사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택 등을 말한다.”고 규정하고 있다.(조례 제2조 제1호) 그리고 조례에서는 “사회경제적 약자”와 “주거 관련 사회적 경제 주체”에 대하여 다음과 같이 규정하였다.

「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」

제 2 조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

21) 최지선·오동훈, 앞의 글, pp.93~94

1. “사회주택”이란 사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택 등을 말한다.
2. “사회경제적 약자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
 - 가. 「사회적기업 육성법」 제2조제2호 및 같은 법 시행령 제2조에 따른 취약계층
 - 나. 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제2조제1호의 주거약자
 - 다. 「공공주택 특별법」 제2조제1호의 공공주택 중 국가·서울특별시·서울주택도시공사 또는 한국토지주택공사가 소유한 임대주택 거주자
 - 라. 무주택 세대구성원으로서 다른 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 공공이 소유하는 임대주택에 입주할 자격이 있는 자
 - 마. 안정적인 주거생활을 영위하기 위해서 적절한 지원을 받을 필요가 있다고 인정되어 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)이 별도로 정하는 기준에 해당하는 청년1인가구 등
 - 바. 그 밖에 시장이 특별히 인정하는 자
3. “주거관련 사회적 경제 주체”란 「주택법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등의 규정에 따라 주거관련 사업을 시행하는 「민법」 제32조에 따른 비영리법인, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 허가된 공익법인, 「협동조합 기본법」 제85조에 따라 설립된 협동조합, 「사회적기업 육성법」 제8조에 따라 인증된 사회적기업 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업(건설업, 부동산업 및 임대업에 한함) 등을 말한다.

세어하우스가 주거수요자들의 취향과 주거목적이 강조된 형태의 공동생활주택이라고 한다면, 사회주택은 공동생활주택의 사회복지지원적 성격이 강조된 형태라고 평가할 수 있다. 즉, 세어하우스는 해당 주택수요자들의 자발적인 의사합치에 의하여 형성될 수 있는, 지극히 민간 자율적인 성격이 강하다고 한다면, 사회주택은 기본적으로 사회복지지원의 주체가 주거취약계층을 대상으로 추진하는 주거복지정책의 수단

으로 활용되는 공동생활주택이라고 분석할 수 있다. 이에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.²²⁾

서구에서 사회주택은 급속한 산업화, 도시화 및 세계대전을 겪으면서 심각한 주택부족, 주거환경의 악화와 급속한 주거비 상승에 대응하여 공공 및 비영리단체 등에 의하여 서민들에게 저렴한 주택을 공급하면서 시작되었다. 사회주택은 보건·교육 서비스와 같은 사회복지 서비스의 하나로써 시장가격 이하의 저렴한 임대료로 서민의 주거 안정을 도모하고자 정부, 공공단체, 비영리 단체가 공급한 사회복지적 성격을 지닌 임대주택으로 정의하면서, 전통적으로 정부(중앙정부 혹은 지방정부)나 비영리 단체가 주택을 공급·소유하고 임대·관리하는 것을 의미한다. (중략) 기존 민간 건설사가 공급하는 민간임대주택은 소득이 매우 낮은 저소득층을 지원하기 어렵고, 한국토지주택공사나 SH공사가 공급하는 공공임대주택은 재정 부담과 사회적 편견 등의 이유로 더 이상 확대하기 어려워진 상황에서 사회주택이 대안으로 제시되고 있다. 즉, 사회주택은 정부로부터 금융 지원, 조세 혜택 등의 지원을 받은 주택도 공공성이 강하면 사회주택으로 분류할 수 있으며, 협동조합, 사회적기업 및 비영리 민간단체 등이 주택을 짓거나 매입하여 주거취약계층(사회경제적 약자)에게 지불가능한 금액으로 공급하는 임대주택으로 정의한다. 사회적기업과 같은 비영리 민간단체가 주도하기 때문에 공공성을 유지하면서도 공공자금이 적게 들어간다는 점이 사회주택의 장점이다.

상기 선행연구가 설명한 내용을 환언하여 구체적으로 표현하면, 사회주택은 민간에 의한 주택공급 또는 현행 법률에 근거한 주택공급의 경우에서 있어서 발생하는 여러 가지 문제점 등으로 인하여 보완이 필요한 지원의 사각지대를 상쇄할 수 있다는 기능이 있다고 표현할 수 있다.²³⁾ 또한, “공공자금이 적게 들어간다”는 사회주택의 장점에

22) 김란수 외 2인, 사회적 경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안, 서울특별시사회적경제지원센터·한국협동조합연구소 (2015.9), pp.6~7

23) 민간과 정부에 의한 사회복지적 측면의 주택공급은 예상하지 못한 수요의 발생과 다양한 상황에 대하여 적절하게 대응하지 못하는 경우가 발생할 수 있게 된다.

관한 상기 선행연구의 표현을 제도추진주체의 측면에서 구체적으로 표현한다면, 사회주택의 경우는 정부에 의한 직접적인 재정지원을 중심적인 동력으로 삼는 것이 아니라 사회경제적 조직의 중심적인 역할 수행을 제도운영의 기반으로 하기 때문에 정부차원의 재정적·사회적 비용을 절감할 수 있다는 점이 사회주택의 기대효과라는 내용으로 표현할 수 있다.²⁴⁾

앞에서 언급한 사회주택의 기대효과에 추가하여, 국내 선행연구에서는 보다 구체적인 내용으로 사회주택의 장점에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.²⁵⁾

사회주택은 토지, 건축 재료 및 주택건설에 필요한 생산요소를 사회적 경제조직을 통하여 공급함으로써 비용을 절감할 수 있다. 해외의 경우 사회주택에 대하여 비영리 주택임을 감안하여 일반 주택보다 다른 차별적 조세 감면, 자금 융자, 주택 보조금 등의 정책적 배려를

민간에 의한 지원의 경우에는 경제적인 효율성을 고려해야 하기 때문에, 일정 수준 이상의 지원이 어려워지는 경우가 발생하게 되며, 공공이나 정부에 의한 지원은 조직적인 운영에 의하여 실제로 필요한 수요에 적시로 대응하지 못할 수 있게 된다. 이러한 지원의 사각지대에 대하여 사회주택은 다양한 형태로 대응가능하다는 점과 탄력적인 제도운영이 가능하다는 장점이 있다.

24) 이외에도 상기 선행연구에서는 주택공급에서 발생할 수 있는 도덕적 해이의 문제를 사회주택체도로 일정 부분 해소할 수 있다는 의견을 제시하고 있다. 즉, “사회주택은 국가가 직접적으로 임대주택을 공급하기보다는 비영리 단체 등을 통하여 주택을 공급하는 방식으로 사회주택이 지닌 저소득층의 주거안정이라는 목적을 달성하면서 주택을 통한 부의 축적이나 투기적 요소를 배제할 수 있는 특징이 있다. 즉, 정부가 직접 주택을 공급·관리함으로써 오는 비능률과 관료화를 방지하고 사회주택단지의 노후화와 황폐화 등이 사회적 문제로 등장하고 있다는 점과 무관하지 않다.”는 의견을 제시하고 있다. (김란수 외 2인, 앞의 보고서, p.9) 다만, 사회주택의 경우에도 중심적인 역할을 수행하는 사회경제적 조직들이 국가 또는 지방자치단체의 재정적·행정적 지원을 받고 있기 때문에, 사회주택의 공급정책을 추진하는 이전 단계에서의 도덕적 해이에 관한 문제를 완전하게 해소시킬 수 있다는 점에 대해서는 고려가 필요하다. 즉, 우리나라의 사회경제적 조직은 아직까지 정부의 재정적·행정적 지원에서 완전히 독립되어 있지 않기 때문에, 순수하고 자발적인 사업추진이 어렵다는 한계가 있을 수 있으며, 사회경제적 조직이라고 하여 비능률화와 관료화에서 완전히 자유롭다고 단정지을 수는 없을 것이다.

25) 김란수 외 2인, 앞의 보고서, p.9

통하여 사회주택의 수를 늘려나가고 있다. 협동조합주택의 경우에는 비영리 주택으로서 일반 민간 임대주택의 집주인이 차지하는 임대 수익만큼 경제적으로 값싼 임대주택에 거주하게 된다. (중략) 사회주택은 주거약자들을 대상으로 이들이 감당할 수 있는 적정임대료로 주거를 제공함으로써 주거의 안정성을 추구함으로써 주거의 안정을 누릴 뿐 아니라 민간임대주택에서 경험하는 빈번한 이주, 집주인과의 갈등, 임대료의 급등으로 인한 주거불안을 해소할 수 있다. 협동조합이 제공하는 주택의 경우에는 거주자들의 자발적 참여와 민주적 운영방식을 통하여 주택을 관리에 함으로써 조합원의 민주적 학습과정의 효과를 지니고 있다. 특히, 협동조합주택은 거래의 대상이 아니기 때문에 공동소유 형태를 유지하게 되므로 부동산 투기나 주택가수요 등을 원천적으로 봉쇄하게 된다. 이를 통하여 사회적 불평등을 상당부분 시정하고 예방할 수 있다.

이상과 같이 살펴본 셰어하우스와 사회주택은 “공동생활주택”이라는 포괄적 개념에 포함될 수 있는 주택형식으로서 민간과 정부에 의하여 구체적으로 시도된 우리나라의 선도적인 공동생활주택의 사례라고 생각된다. 물론 상기한 내용에서 언급되지 않았지만, 유사하거나 또는 동일한 형태의 많은 공동생활주택의 유형이 활용될 수 있을 것으로 예상된다. 여기서는 가장 대표적이라고 할 수 있는 사례로서 시기적으로 빠른 시기에 등장한 사례를 살펴본 것이며, 다음에서는 이후에 등장한 공동생활주택의 사례로서 보다 다양한 형태와 기능을 수행하고 있는 우리나라의 공동생활주택의 사례에 대하여 살펴본다.

제 2 절 국내사례

I. 개 요

앞에서 언급한 바와 같이 공동생활주택의 주거수요자들의 목적과 취향에 따라서 다양하게 개념정의가 가능하기 때문에, 구체적으로 나타

나는 공동생활주택의 사례와 모습 또한 특징별로 다양하게 나타날 수 있는 것으로 분석할 수 있다. 이러한 주거수요자들의 목적과 취향 뿐만 아니라, 실제로 공동생활주택의 추진하는 모습에 따라서도 여러 가지 사례와 모습이 나타날 수 있기 때문에, 우리나라에서의 공동생활주택에 관한 사례 및 유형을 정형화하는 것은 오히려 바람직하지 않다고 볼 수 있다. 다만, 개별적으로 해당되는 특징과 유형화될 수 있는 요소들을 중심으로 살펴보는 것은 해당 사례에 대한 법제도적인 검토와 분석을 하는데 있어서는 많은 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

현재 대표적인 공동생활주택의 정책추진사례인 “서울시 공동체주택 정책”에서는 다음과 같이 공동생활주택의 유형을 정리하였다.

※ 서울시 공동체주택 유형

1. 수요맞춤별 유형

- 시민의 수요에 맞게 다양한 유형으로 발전
- 예시) 육아형, 예술가형, 사회초년생형 공동체주택 등

The diagram illustrates three types of community housing under the '도시농업형' (Urban Agriculture Type) category:

- 육아형 (Nursing Type):** 1층 보육시설, 지상은 맞벌이 전용주택. (1st floor childcare facility, ground floor dedicated to dual-income households).
- 예술가형 (Artist Type):** 음악, 미술 등 예술가 특성에 따른 1층 커뮤니티 공간 마련. (1st floor community space tailored to artists' interests like music and art).
- 사회초년생형 (Young Professional Type):** 1층 커뮤니티 공간, 지상은 사회초년생 전용 셰어하우스. (1st floor community space, ground floor dedicated to young professionals' shared houses).

2. 추진방식별 유형

- (토지 또는 건물) 임대형 공동체주택
 - 토지·건물 소유자가 임대하고 임차인이 토지·건물 사용에 따른 임대료를 지불하는 공동체주택

- 민간사업자가 특정 목적 또는 테마를 가지고 공동체주택을 건설 또는 리모델링하여 임차인(조합원, 회원)을 모집하고 지속적으로 관리
- 임대형 공동체주택 이미지
- 자가소유형 공동체주택
 - 개인이 토지·건물에 대한 소유권이 있는 공동체주택
 - 개인소유공간은 개인이 사용하고 커뮤니티공간은 공동체주택에 거주하는 거주자들이 공용으로 사용하며 관리
 - 자가소유형 공동체주택 이미지
- 공공출자형(민+관) 공동체주택
 - 토지를 공공이 매입 후 사회적 경제주체에게 장기임차 → 저렴 임대
- 빈집 리모델링형 공동체주택
 - 개인이 소유한 주택 + 사회적 경제주체가 리모델링 → 사회적취약 계층 대상으로 저렴하게 임대

※ 출처 : <https://citybuild.seoul.go.kr/archives/48670> (최종방문일 : 2016.10.14)

상기한 바와 같이, “서울시 공동체주택 정책”에서의 유형분류기준은 가장 기본적이고 원칙적인 기준으로서 주거수요자들의 주거목적과 취향을 우선으로 제시하였으며, 추가적으로 정책추진방식을 기준으로 제시하였다고 볼 수 있다. 그런데, 정책추진방식의 경우에는 제시된 기준이 상당히 광범위한 내용을 포섭할 수 있는 기준으로서 상기한 내용을 살펴보면 구체적으로는 추진주체와 소유형태를 기준으로 분류하였다고 보는 것이 보다 더 정확할 것으로 생각된다. 즉, 주거수요자의 측면에서 공동생활주택에 대한 소유권을 완전히 취득하는 경우와 그렇지 않고 임대하는 경우로 구분할 수 있는데, 이러한 기준은 우리나라에서 주택보유방식에 대한 일반적인 기준으로 활용되는 기준이라고

볼 수 있으며, 정책추진과정과 관련하여 정부가 전체적으로 모든 것을 부담하고 주도하는 방식이 아닌, 민간이 참여하는 방식을 기준으로 추가하였다고 볼 수 있다. 이렇게 제시된 기준은 현행 일반적인 주택공급정책에서 활용되는 기준으로 공동생활주택의 특성을 직접적으로 반영하거나, 구체적이고 세부적인 기준을 제시하는 것은 아니라고 할 것이다. 그러나, 현재로서는 가장 전형적으로 우리나라의 공동생활주택을 분류한 기준으로서는 의미가 있다고는 볼 수 있다. 국내 선행연구에서는 상기한 “서울시 공동체주택정책”에 관하여 다음과 같이 평가하고 있다.²⁶⁾

서울시는 최근 늘어나고 있는 세어하우스, 코하우징 등을 “공동체주택”으로 명명하고, 이러한 종류의 주택을 확산시키기 위한 지원정책을 모색하고 있다. 1인 가수 증가에 따른 새로운 주거문화를 창출하고, 시민들 스스로 공동체 형성을 통해 주거뿐만 아니라, 생활자체를 바꿔나가는 생활밀착형 주거모델로서 공동체주택에 주목하고 있는 상황이다. 정책의 출발점이 되는 공동체주택의 정의와 관련하여 서울시는 다양한 유형이 포함되도록 다고 포괄적인 접근을 취하고 있다. 일례로 지난 2014년 10월 서울시가 수립한 “공동체주택 보급·확산 종합계획”에서는 “개별적인 가정생활을 독립적으로 유지할 수 있는 단위 주택에 거주자들이 함께 사용하는 커뮤니티 공간 등의 시설을 추가한 주택”으로 공동체주택을 정의하였다. 또한, SH공사의 “토지임대부 공동체주택 시범사업 희망사업자 모집 공고 (2014.12.3.)”에서는 공동체주택을 “공통목적으로 가진 시민들 스스로 주택을 계획하고 거주하고 공유하며, 함께 사회문제를 해결할 수 있도록 지원하는 주거모델”로 정의하였다. 그런데 위의 정의들은 강조점이 다르다. 전자는 커뮤니티 공간과 같은 물리적 측면을, 후자는 시민들에 의한 문제 해결과 같은 사회적 측면을 강조한다. 반면, 서울시가 최근 수립 중인 “공동체주택 종합계획”에서는 어느 한가지

26) 남원석·박은철, 1인가구시대 맞춤형 주거해법 사회임대형 공동체주택 활성화, 서울연구원 (2015), p.3

요소를 배제하기보다 두가지 요소를 종합하여 공동체주택의 개념을 구성하는 것이 검토되고 있다. 이런 점에서 서울시의 공동체주택은 “시민들이 함께 거주하면서 공동으로 발생문제를 해결하는 주거모델로서, 공동체형성을 위한 커뮤니티 공간을 갖춘 주택”으로 정의할 수 있다.

상기 선행연구는 서울시의 공동체주택정책에 관하여 “공동생활주택”의 개념정의를 폭 넓게 함으로써 실질적으로 주택 자체를 대상으로 하는 물리적인 접근과 주거수요자들의 행태 및 목적을 중시한 사회적인 접근이 모두 가능하도록 하였다고 평가하는 것으로 판단된다. 상기한 바와 같은 서울시의 공동체주택정책에서 접근한 방식과 이를 평가한 선행연구의 의견에 따르면, 매우 다양한 형태와 모습으로 사례가 발생할 수 있는 공동생활주택의 개념을 가장 포괄적으로 포섭할 수 있는 방식이라고 볼 수 있다. 그러나, 이러한 광범위한 영역을 포섭하기 위한 개념설정은 구체적이고 명시적으로 법제도의 틀 안에서 운영하는데 있어서는 다소 무리가 발생할 수 있다. 물론 공동생활주택을 반드시 법제도의 틀 안에서 운영해야 한다는 타당성에 대해서는 다양한 견해가 발생할 수 있지만, 일정 수준과 영역에서의 공동생활주택을 법제도의 틀 안에서 운영하겠다는 정책이 추진된다면, 이를 위해서는 보다 세부적이고 구체적인 영역과 적용범위를 위한 기준과 개념이 필요할 것으로 보인다.

II. 주요 사례

1. 개요

앞에서 언급한 바와 같이 공동생활주택은 발생원인과 특징으로 인하여 매우 다양한 형태와 모습으로 사례가 발생하게 된다고 예상할 수 있다. 현재 우리나라에서도 이와 같은 현상이 충분히 나타나서

다양하고 특징적인 공동생활주택의 사례가 나타나고 있는 것으로 보인다. 어느 사례가 우리나라에서 최초로 나타난 공동생활주택의 사례라고 지목하기 어려울 정도로 개별적인 배경과 목적 및 상황 등이 반영된 공동생활주택의 사례들이라고 할 수 있다. 서울시의 공동체주택 정책에 대한 분석에서도 설명하였듯이, 사회적인 배경과 환경 및 원인으로 나타나 주택수요현상이 공동생활주택이라는 점을 감안한다면, 일률적인 기준과 통일적인 체계로 우리나라에서 나타나는 공동생활주택 사례의 현상을 설명하는 것은 어려울 것으로 보인다. 다만, 국내 선행연구에서는 공급주체와 수요목적을 중심으로 국내 공동생활주택의 사례에 대하여 다음과 같이 개괄적인 분류를 시도하였다.²⁷⁾

공동체주택에 입주한 가구는 1인 가구가 다수이지만, 가족 단위를 대상으로 하는 공동체주택이 있다. 또한 주택공급조직들은 건설, 매입, 임차 등 다양한 방식으로 주택을 확보하여 공동체주택을 공급하고 있다. 그런데, 이렇게 공급된 공동체주택의 운영배경이나 지향하는 바는 주택공급조직의 성격 등에 따라 다르게 존재한다. 우선, 시세 또는 소득 대비 저렴한 주택을 공급하고 장기 거주를 보장하여 입주자의 주거안정을 지원하는 공동체주택이 있다. 주로 청년층이나 저소득 1인가구와 같이 주택시장에서 부담가능한 주택을 확보하기 어려운 가구를 대상으로 한다. “민달팽이 주택협동조합”, “함께주택협동조합”, “두꺼비하우징” 등이 공급한 공동체주택과 SH공사가 가양동, 만리동, 흥은동에 공급한 “협동조합형 공공임대주택”이 이에 해당한다. 생애주기별 맞춤형 주거공간을 조성하는데 초점을 두고 있는 공동체주택도 있다. “하우징쿱 협동조합”이 공급한 “구름정원 사람들”이라는 공동체주택은 주로 은퇴 이후의 생활을 계획하는 40~50대 이상의 가구가 주축이 되고 있다. (중략) 1990년대 초반 공동육아를 계기로 형성된 성미산마을의 주민들이 주거공동체를 실현하기 위해 공급한 “소행주(소통이 있어 행복한 주택)”는 생활문제의

27) 남원석·박은철, 1인가구시대 맞춤형 주거해법 사회임대형 공동체주택 활성화, 서울연구원 (2015), pp.5~6

공동해결과 지역사회 활성화를 지향하는 공동체주택이다. 입주가구들은 주택계획 단계부터 참여하여 커뮤니티 공간을 조성하고 놀이방, 방과후 학교, 품앗이 육아, 공동식사 등을 함께 함으로써 가사 부담과 양육의 어려움을 덜고 있으며, 마을만들기 활동에서 참여하면서 지역사회 활성화에 기여하고 있다. 가양동에 공동체주택을 공급한 SH공사는 만 3세 미만의 어린 자녀를 둔 가구위주로 입주자를 모집하여, 이들이 공동체 활동을 통해 보육부담을 덜 수 있도록 하고 있다. (중략) 나아가 협동조합 활동을 토대로 주택내 시설 운영방안의 결정 등 공공임대주택 관리에 일정한 참여가 가능하도록 하고 있다. 그 외에도 주거비 경감보다는 청년 1인 가구들이 함께 거주하면서 서로 의지할 수 있도록 하는데 의미를 두고 있는 “서울소셜스탠더드(Seoul Social Standard)”의 공동체주택도 있다. 또한 예술인 위주로 입주하게 될 SH공사의 만리동 “협동조합형 공공임대주택”, 관심거리가 유사한 청년들끼리 입주자를 구성하면서 비즈니스 모델을 구현하고 있는 “우주(WOOZOO)”의 주택이 있다.

상기한 국내 선행연구에서는 1인가구 및 연령층과 관련된 주택수요 계층, 특수한 직업 등과 관련된 입주목적, 공사 또는 협동조합 등과 관련된 공급주체 등을 중심으로 국내에서 나타난 공동생활주택의 유형을 개괄적으로 분류하였다.²⁸⁾ 이러한 공동생활주택의 사례와 이에 대한 분류는 적용되고 해당되는 개별적인 기준에 따라서 다른 분석이 가능하게 될 것이며, 개별적인 해당 사례별로도 다른 분석이 이루어지게 될 것이다. 이러한 분석의 차이는 공동생활주택을 운영하고 지원하기 위한 법제도적 접근과 개선을 도모하는데 있어서 중요한 발단이 될 수 있기 때문에, 우선적으로는 개별적인 사례에서의 개별적인 쟁점을 검토하는 것이 궁극적으로 바람직한 접근방향이라고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 우리나라에서 나타난 공동생활주택의 사례들 중에서 개별적이고 특징적인 쟁점도출이 가능한 사례를 선택하여 분석하도록 한다.

28) 남원석·박은철, 앞의 보고서, pp.5~6

2. 한지붕 세대공감

“한지붕 세대공감”은 1인가구의 대표적인 대상으로 여겨지는 노년층과 젊은층을 중심으로 한 공동생활주택의 유형인데, 명칭에서 볼 수 있듯이 노년층과 젊은층이 각각의 개별 세대로 입주되는 형태가 아니라 동일한 세대에서 함께 거주하는 것을 전제로 하고 있다.²⁹⁾ 일반적으로 학업과 취업을 목적으로 젊은층은 1인가구를 형성하여 주거생활을 영위하는 경우가 많이 발생하고 있다고 볼 수 있다. 한편, 노년층의 경우에는 다수의 가족구성원으로 가족생활을 영위해 온 경우 뿐만 아니라, 홀로 독거생활을 해야 하는 경우까지 다양한 이유로 1인가구를 형성하여 주거생활을 하게 될 수 있다고 볼 수 있다. 이러한 젊은층과 노년층의 1인가구에 대한 수요는 이미 충분하게 제기되고 있었기 때문에 이를 중심으로 다양한 주택형태에 대한 논의가 필요하였다. 이러한 상황을 배경으로 하여 단절된 세대에서 발생하는 여러 가지 문제점을 해결하기 위한 새로운 주택형태의 고안물로서 노년층과 젊은층을 동시에 대상으로 하는 공동생활주택의 유형이 필요하게 될 것이라는 점은 충분히 예상할 수 있다고 볼 수 있다. 국내 선행연구에서는 다음과 같이 “한지붕 세대공감”의 사례에 관하여 설명하고 있다.³⁰⁾

“한지붕 세대공감(어르신 하숙집)”프로젝트는 2013년 서울시에서 추진한 사업으로 주거공간의 여유가 있는 어르신과 주거공간이 필요한 청년들을 연결해주는 주거공유 프로그램이다. 어르신은 저렴하게 개인실을 임대하고 대학생은 어르신에게 소정의 임대료를 지불하면

29) 백혜선 외 3인, 인구사회구조변화에 대응하는 신개념 임대주거 개발 방안 연구 - 사업추진단계별 LH - 민간협력형 임대주택 유형을 중심으로, 한국토지주택공사 토지주택연구원 (2014), pp.81~82

30) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, pp.81~82

서 전등 갈기, 무거운 짐 옮기기 등의 생활서비스 도움도 드리도록 권장하고 있다. 대학 기숙사는 원하는 모든 대학생을 수용할 수 없고 거주비가 비싸며, 대학가의 원룸, 고시원 등의 정보는 대학생들에게 제한적이고, 일반적으로 공개되는 임대주택의 주거정보는 임차인에게만 제한된 정보만 제공되는 실정이라 할 수 있다. 이에 따라 서울시에서는 “한지붕 세대공감”이라는 대안주거 프로젝트를 시범사업으로 추진하게 되었다. 한지붕 세대공감 시범사업은 서울시청 사회혁신과 혁신협력팀과 사회복지재단 「우양재단」, 대학생 단체 「민달팽이 유니온」이 함께 진행하고 있다. 우양재단은 사회복지장학재단으로, “한지붕 세대공감” 사업참여 의향이 있는 어르신 pool을 구성하여 서울시에 제공하고 어르신들에게 ‘한지붕 세대공감’에 대한 정보를 제공하며 서울시에서 사업비를 받아 어르신과 대학생을 연결해주고, 사후관리까지 맡아서 진행한다. 대학생 단체인 민달팽이 유니온은 대학생 단체로 대학생pool을 구성하여 한지붕 세대공감 프로젝트에 신청하는 대학생에게 정보를 제공하는 역할을 한다. 신청 방식은 수시로 전화와 이메일을 통해 신청을 받고, 서울시청 담당자가 대학생 신청자와 함께 어르신 댁에 방문하여 거주할 방을 둘러보고 어르신과 대화도 나누며 지낼 곳을 선택한 후 어르신과 대학생간에 협약을 체결하는 방식으로 진행된다. 입주공간 환경개선을 위하여 서울시는 가구당 100만원선에서 도배, 장판 등 간단한 수선을 최소한으로 지원한다.

상기한 사례를 살펴보면 알 수 있듯이 “한지붕 세대공감”은 노년층과 젊은층이 모두 다양한 인구구조를 갖고 있는 대도시에서 주로 활용될 수 있는 공동생활주택의 유형이라는 점을 확인할 수 있다. 특히, 대도시에서는 노년층의 경우 경제적으로 안정된 계층을 중심으로 가족을 이루고 생활을 영위하다가 결혼, 출가, 분가, 사별 등의 이유로 1인가구를 형성하게 된 노년층에게 매우 적절한 방법이라고 할 수 있다. 즉, 가족을 이루고 생활을 영위할 때에는 주택공간이 부족하였으나, 이후에 1인가구를 형성하면서 발생하는 주택공간의 여유를 활용할 수 있게 된다는 장점이 있다. 한편, 젊은층의 경우에는 학업과 취

업 등을 목적으로 대도시에 주거를 필요로 하게 되지만, 경제적인 이유 등을 사정으로 하여 마땅한 주택을 확보하지 못하는 경우에 적절하게 활용될 수 있다는 측면에서 노년층과 젊은층의 이해관계가 적절하게 부합되는 효과를 볼 수 있을 것으로 판단된다.³¹⁾

상기한 바와 같이 “한지붕 세대공감”과 같은 공동생활주택은 노년층과 젊은층의 이해관계 및 수요가 부합하게 될 수 있다는 특징을 가지고 있기 때문에, 이를 효과적으로 운영하기 위해서는 주택시장에서의 수요와 공급에 맞추어 운영하는 것은 한계가 있을 것으로 예상된

31) 다만, 국내 선행연구에서는 “한지붕 세대공감”과 같은 형태의 공동생활주택인, 이른바 Age-Mix 형태의 셰어하우스의 경우에는 몇 가지 주의할 점이 있다는 점을 설명하고 있다. 이 선행연구에서는 다음과 같이 구체적으로 고려할 사항을 설명하고 있다. 즉, “일본 같은 경우는 1인실의 셰어하우스가 많은 반면 우리나라는 한 방에 여러 명이 함께 거주하는 룸셰어 형태의 셰어하우스가 대부분이다. 셰어하우스의 특성상 개인실을 사용하면서 교류할 수 있는 공용공간을 사용하는 건축물에 대한 공급이 필요하다. 청년들과 달리 노인들은 살아온 세월만큼 개인의 가치관 형성이 확고하게 되어있기 때문에 타인과 함께 한 방에서 거주하는 것에는 거부감을 느끼기 때문에 개인 공간이 확보가 필요하다. 셰어하우스는 다수가 한 주택을 공유하는 것이지만 입주자 내부 커뮤니티의 역할이 크고 서로 교류를 하면서 생활을 한다. 특히 Age-Mix를 고려한다면 단순히 연령이 다른 세대가 한 공간에 모여 사는 것은 실패할 확률이 높다. 세대 차이로 불편함을 느끼고 함께 살 이유가 없기 때문이다. 그래서 자발적으로 함께 살도록 하는 유인 요소가 필요하다. 일본의 경우에도 Age-Mix에 대한 시도가 있었지만 이들을 연결해 주는 프로그램이 없어 얼마 못가서 떠났지만 이후 식사를 무료로 제공하는 프로그램의 도입으로 성공할 수 있었다. 우리나라도 Age-mix와 관련한 셰어하우스 도입 시 이를 참고할 수 있을 것이다. 대부분의 셰어하우스는 청년층을 대상으로 운영하고 있는데 공급자 입장에서 셰어하우스를 노인계층에 도입하는 것에 대해 가장 우려하고 있는 점은 월세문제이다. 사업자 측면에서 노인들이 셰어하우스에 입주 시 월세 부담을 누가 하는가를 중요하게 생각하고 있다. 자식들이 월세를 부담 할 시 요양시설이나 방치공간으로 되기가 쉽기 때문에 노인들을 위한 셰어하우스에 대해서는 신중한 고려를 할 것이다. 이러한 점에서 노인들이 셰어하우스에 거주 시 월세부분에 대한 지원책이 필요하다. 노인 분들의 특성상 건강문제가 있을 시 사후대응이 어렵다. 병원과 연계하는 방안도 있지만 요양시설처럼 가족 재정 보증을 확인해야 한다는 점에서 아직까지는 어려움이 있다. 하지만 개인의 성향을 고려하거나 사회적 측면에서는 필요성은 인정하고 있다. 셰어하우스는 요양시설과는 다른 주거 형태이기 때문에 이에 대한 고려가 필요하다.”고 설명하고 있다. (최지선·오동훈, 공급자 관점에서 본 시니어계층을 위한 셰어하우스 도입 활성화 방안, 주택연구 제23권 제3호 (2015.5), pp.103~104)

다. 따라서 “한지붕 세대공감”의 경우에 있어서도 이러한 상황을 고려하여, 서울시가 직접 시범사업으로 추진함으로써 중간지원조직의 역할을 수행하였다는데 의의가 있다고 평가할 수 있다. 즉, 서울시의 시범사업계획에 따라서 관련된 노년층을 위한 사회복지재단과 대학생들 중심으로 한 민간단체가 콘서시엄과 같은 형태로 수요와 공급을 담당함으로써 실질적으로 주택공급의 형태로서 운영될 수 있었다는데 시사점이 있다고 볼 수 있다.³²⁾

3. WOOZOO

“WOOZOO”는 새로운 공동생활주택의 공급방식에 방점이 있는 사례가 아니라, 새로운 기업형태에 의한 주택공급방식에 중점이 있는 사례라고 할 수 있다.³³⁾ 이는 주택건설 등을 대상으로 한 주택공급이

32) 국내 선행연구에서는 “한지붕 세대공감”과 같은 형태의 공동생활주택이 보다 다양한 모습으로 변화하여 활용될 수 있다고 설명하고 있다. 즉, 이 선행연구에서는 “세어하우스는 65세 이상의 노인들만 거주하는 것이 아니라 여러 연령계층과 함께 거주하는 것을 고려해볼 수 있는데 세대차이가 많이 나는 대학생과 사는 것이 어렵다면 4-50대의 중장년층까지를 포괄하여 시니어계층이 함께 살도록 하는 방안이 있을 것이다. 결혼에 대한 가치관의 변화로 이혼이나 미혼의 비율이 증가하고 기러기 가족 등도 다수 있다. 특히 이혼으로 가정을 이루었다가 이탈한 사람들과 기러기 가족 등 본래 가족이 있지만 따로 떨어져서 살아야 하는 그룹은 가정에 대한 그리움이 클 수 있다. 이러한 미혼, 이혼, 기러기 가족을 비롯한 혼자 사는 4-50대 중장년층과 노인계층이 함께 거주할 수 있도록 시니어계층을 위한 세어하우스를 지원해주고 마련해 주는 것이 필요하다.”고 설명함으로써 반드시 노년층과 젊은층만을 대상으로 하지 않고, 보다 폭 넓은 세대별로 추구하는 취향에 따라 다양한 주거계층을 대상으로 활용될 수 있다고 설명하고 있다. (최지선·오동훈, 앞의 보고서, p.104) 한편, 상기 선행연구에서는 Age-Mix형 공동생활주택의 경우 반드시 노년층이 경제적으로 안정된 경우만을 생각할 수 없기 때문에, 저소득층 노인층을 고려하여 다음과 같은 방안을 제시하고 있다. 즉, 이 선행연구에서는 “현재 세어하우스 대부분은 독특한 컨셉을 임대료에 포함시키고 커뮤니티를 위한 입주자를 선별하기 때문에 가격이 저렴하지 않다. 임대료 부분에 대해서는 정부의 저소득 가구를 대상으로 임대료 일부를 지원해주는 주거급여를 1인 저소득 노인계층에 적용하여 임차인에 대한 보호와 함께 저소득 노인 1인 가구를 입주하도록 하는 임대사업자에도 일정부분 금전적인 지원해 주는 방안이 있다.”고 저소득 노년층을 대상으로 한 지원방안을 제시하고 있다. (최지선·오동훈, 앞의 보고서, p.105)

33) <http://www.woozoo.kr/about#tab:introduce> 최종방문일 : 2016.10.23.

아니라, 현재 운영되고 있는 임대주택을 등을 대상으로 하여 이를 수요로 하는 계층에 보다 적절하고 효과적으로 배분될 수 있는 방식으로 운영되는 주택공급이라고 할 수 있다.³⁴⁾ 이러한 특징으로 인하여 일률적이고 획일적인 임차인보다는 특정한 수요나 요청사항을 반영하여 이에 부합할 수 있는 형태로 주택임대공급을 하게 되고, 해당 수요와 공급을 일치시키는 과정에서 공동생활주택의 형태가 나타나게 된다는 점을 충분히 예상되고 파악할 수 있다. 국내 선행연구에서는 다음과 같이 “WOOZOO”의 사례에 관하여 설명하고 있다.³⁵⁾

WOOZOO는 청년층, 사회초년생들의 주거문제를 해결하기 위하여, “취미와 관심사가 같은 사람들끼리 모여 살 수 있는” 컨셉 셰어하우스의 구상에서 출발한 회사이다. WOOZOO는 중소기업청이 주관한 연세대학교 창업지원 프로그램에 선정되어 창업되었다. 창업 멤버들은 모두 경영학 전공자이고, 입주자 모집을 위한 컨셉개발부터 입주자 선정, 입주까지 모든 과정이 자체적으로 진행되며, 주택리모델링 및 설계 등 건축과 관련된 업무는 외부전문인력을 활용하고 있다. WOOZOO는 직영방식과 위탁운영방식으로 운영되고 있다. 직영방식은 WOOZOO가 적절한 부동산을 물색하여 건물주에게 주택을 전세 형태로 임차한 뒤, WOOZOO 자체 자금으로 리모델링한 후 다시 월세로 입주자들에게 임대하는 방식이다. 위탁운영 방식은 건물주가 WOOZOO측에 주택개조비용을 모두 부담하고, 셰어하우스 위탁운영을 의뢰하는 방식으로, WOOZOO는 자본투입 없이 운영관리만 담당하며 월세수익의 일정부분을 취급수수료(handling charge)로 받는다. 임차인 입장에서는 주변 시세보다 약 2~30% 정도 저렴한 가격에 주거를 해결할 수 있으며 건물주 입장에서는 약 1.5배 정도 높은 수익성을 가질 수 있다는 장점이 있다. WOOZOO의 사업 대상은 1인가구, 사회초년생, 대학생, 외국인 유학생이며 입주자의 소득수준은 선정 기준에 포함되지 않는다. 입지조건은 지하철, 버스, 도보 등 교통수단을 통해 3~40분 내외로 통학이 가능해야하지만, 학교 주변지역

34) <http://www.woozoo.kr/host#tab:apply> 최종방문일 : 2016.10.23.

35) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.91

은 지양하는 편이다. 내부공간구성은 셰어하우스이므로 반드시 공용 공간이 있어야 하고 적정 거주인원은 5~6명으로 설정하고 있다.

상기한 바와 같이 “WOOZOO”와 같은 기업을 가리켜서 최근에는 이른바, “소셜벤처(social venture)”라고 명명하고 있는데, “소셜벤처”는 현재 “사회적기업”과 “사회적협동조합” 등과의 개념과 비교하여 보았을 때에 명확하게 구별되어 사용되고 있지 않으며, 아직은 국내외적으로 명확하고 구체적이며, 통일적인 사전적 의미가 확립되어 있지 않은 것으로 보인다.³⁶⁾ 다만, “WOOZOO”와 같은 기업이 공동생활주택의 공급방식을 사업추진방식으로 선택하여 운영하면서, 기업으로서의 수익을 추구하는 방식이 “소셜벤처”와 매우 흡사한 것으로 판단할 수 있다.

36) “소셜벤처”에 대한 다양한 연구와 논의가 최근에 다수 이루어지고 있으나, 현재로서는 통일적인 개념설정은 진행중에 있다고 보아야 할 것이다. “소셜벤처”가 언급될 때마다 조금씩 다른 차이를 보이고 있으며, “사회적기업”과 “사회적협동조합”의 개념과의 차이점을 설명하는데 있어서도 많은 논의가 진행되고 있다. 최근의 “소셜벤처”에 대한 구체적인 국내 선행연구에서는 다음과 같이 정의하면서 그 특징을 설명하고 있는데, 상기한 공동생활주택의 사례인 “WOOZOO”의 사업추진방식에 대하여 가장 적합한 설명이라고 할 수 있다. 즉, 상기의 국내 선행연구에서는 “소셜벤처를 사회적기업과 벤처의 특성을 함께 갖춘 조직으로 파악하여 사회문제(사회적기업의 특성)를 혁신적이고 지속가능한 경제적 모델(벤처의 특성)을 활용하여 해결하는 기업이라고 정의한다. 경제적 모델을 통한 사회 문제 해결이 핵심이며, 벤처와 같이 혁신활동을 통해 새로운 상품 및 서비스를 개발 등의 위험을 부담하지만, 이에 대한 보상은 고수익이 아닌 사회적 문제의 해결인 것이다. 소셜벤처 중에는 사회적기업, 예비 사회적기업 등이 포함될 수 있으며, 벤처기업에 가까운 특성을 가지고 있는 경우도 있다. 소셜벤처의 특성은 기술 기반형이 많고, 청년들을 중심으로 하여 창업이 이루어지며, 다양한 사회문제 해결 및 사회적 가치 창출을 주요 목적으로 한다. 최근 중요성이 확대되는 정보통신기술을 활용한 활동이 많으며 기술과 기존서비스를 융합한 형태가 많은 편이다. 소셜벤처는 청년들만의 독점물은 아니지만, 중장년층에 비해 청년층의 참여가 많은 실정이다. 기존 사회적 경제 주체들이 중요시 했던 사회적 가치(기부, 빈곤 해결 등) 창출과 함께 사회적 인식 변화, 친환경, 공유경제 등 새로운 사회적 가치를 창출하려는 시도도 빈번하게 이루어지고 있다.”라고 “소셜벤처”를 정의하면서 그 특징을 설명하고 있다. (성지미·황준욱·안주엽, 소셜벤처지원을 통한 사회적기업 활성화 방안, 고용노동부·한국기술교육대학 (2014.12), p.22)

앞에서 사례로서 제시한 “한지붕 세대공감”과는 매우 다른 형태로 주택공급방식이 선택되었다는 점이 “WOOZOO”의 가장 큰 특징이라고 할 수 있다. 즉, 주택공급에 관한 문제를 사회적인 문제로서 인식하여 단순히 복지적인 차원에서 공급방식을 선택하는 것이 아니라, 경제적 수익모델을 중심으로 하여, 이를 통한 궁극적인 사회문제의 해결을 목적으로 하고 있다는 기업운영방식은 공동생활주택의 영역뿐만 아니라, 다양한 영역에서 확대되어 활용될 수 있는 방안이라고 할 수 있다. “소셜벤처”는 이하 각주에서 설명하고 있듯이, 사회적기업과 벤처기업의 특징을 공유하고 있다고 할 수 있다. 사회적 문제의 해결은 사회적기업과 유사하다고 볼 수 있으며, 경제적 수익을 목적으로 한다는 점은 벤처기업과 유사하다고 할 수 있다. 물론, 상기한 바와 같이 “소셜벤처”는 다양한 목적으로 운영될 수 있는 기업운영방식이지만, 공동생활주택의 공급방식으로서도 충분히 활용가능하다는 점을 “WOOZOO”의 사례는 보여주고 있다고 볼 수 있다. 이는 공동생활주택은 단순한 주택공급만을 의미하는 것이 아니라, 사회적 문제의 해결을 위한 대안으로서도 의미를 가지는 점을 나타내고 있다고 볼 수 있다.

4. 정릉동 녹색 마을만들기

현행 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제1호의 정의규정에서는 “사회기반시설이란, 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편의를 증진시키는 시설로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다”고 규정하면서, 이하 각 목에서 모두 53개의 법률에서 근거를 가지고 있는 공공사업을 수행할 수 있도록 규정하고 있다. 이 중에서 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제1호 조목에서

는 “「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택”을 규정하고 있는데, 이 항목에 근거하여 “정릉동 녹색 마을만들기” 프로젝트가 수행되었다고 할 수 있다.³⁷⁾ 즉, 이 프로젝트는 사회기반시설사업의 일환으로 추진된 것으로서 그 중에서 공공임대주택을 공급하는 사업으로서 공동생활주택을 목적으로 추진된 사업이라고 평가할 수 있다.³⁸⁾ 따라서 법적 근거로서는, 「공공주택 특별법」상의 공공임대주택 공급을 근거로 하고 있지만, 실질적인 사업추진방법은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 근거하여 추진된 경우라고 할 수 있다. 따라서 전적으로 정부주도의 사업이라고 할 수는 없으며, 정부가 추진하는 사업에 대한 민간의 자본 및 기술이 제휴되어 합자의 형식으로 이루어지는 공동생활주택의 공급방식이라고 평가할 수 있다. 국내 선행 연구에서는 다음과 같이 “정릉동 녹색 마을만들기”의 사례에 관하여 설명하고 있다.³⁹⁾

정릉동 녹색 마을만들기 프로젝트는 민간 사업자가 정부의 유휴 공
휴지를 임대하여, 건축비만 조달하여 주택을 짓고 토지를 임대한 기

37) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.93

38) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.93 ; 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의한 사업추진방법은 같은 법 제4조에서 그 방식으로 법률로서 규정하고 있다. 즉, 민간 투자사업은 다음의 방법 중 어느 하나의 방법으로 추진하여야 한다. ① 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(제2호에 해당하는 경우는 제외한다), ② 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식, ③ 사회기반시설의 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되며 그 기간이 만료되면 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식, ④ 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되는 방식, ⑤ 민간부문이 민간투자법 제9조에 따라 사업을 제안하거나 같은 법 제12조에 따라 변경을 제안하는 경우에 해당 사업의 추진을 위하여 앞의 4가지 방법 이 외의 방식을 제시하여 주무관청이 타당하다고 인정하여 채택한 방식, ⑥ 그 밖에 주무관청이 제10조에 따라 수립한 민간투자시설사업기본계획에 제시한 방식. (「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조)

39) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.93

간 동안 정부에 토지비를 갚아나가는 사회기반시설에 대한 민간투자법(BTO, Build-Transfer-Operate)방식의 프로젝트이다.⁴⁰⁾ 정릉동 녹색 마을만들기 프로젝트는 서울시 성북구 정릉동 1031-2,3번지에 위치하고 있으며, 지하 1층, 지상 8층 규모의 건물로 저에너지 친환경 패시브 주택으로 계획되었다. 이 프로젝트는 SH공사 도시형 생활주택의 대안으로 시행하게 되었으며 정부 소유의 토지를 민간이 임대하여 건설하는 임대주택으로, 정부는 별도의 예산집행 없이 공공임대주택을 공급할 수 있고 서민들은 장기간 저렴한 임대료로 거주할 수 있다는 장점이 있다. 당초 프로젝트의 목적은 탄소배출 제로를 목적으로 하는 패시브 주택 건설을 통한 “저탄소 녹색마을 만들기”였다. 패시브 주택으로 건설할 경우, 민간 사업자 입장에서는 6~7년 안에 건축비를 모두 회수할 수 있고, 임차인은 일반주택 1/6수준의 에너지로 생활가능하여 관리비를 절감할 수 있는 장점이 있어 민간 사업자에게는 사업부담이 감소되며, 저소득층 입주자에게는 매력적인 요인으로 작용할 것으로 예상된다.

40) BTO방식에 의한 민간투자제도 방식은 상기한 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조에 규정된 내용 중에 포함되는 방식으로서, BTO방식 등 민간투자법에 규정한 방식 이외의 방법이 다양하게 활용될 수 있다. 국내 선행연구에서는 BTO방식 등 사회기반시설에 대한 민간투자제도 방식에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “민간투자사업은 시행방식에 따라 크게 수익형 민자사업(BTO: Build Transfer Operate)과 임대형 민자사업(BTL: Build Transfer Lease)으로 나눌 수 있다. BTO는 도로, 철도, 항만 등의 시설에 적용되며, 최종 이용자의 사용료로 민간 투자비를 회수하는 구조로 민간이 수요리스크를 부담한다. 반면 BTL은 학교, 복지시설 등 최종 이용자에게 사용료를 부과하기 어려운 시설에 적용되며, 민간은 투자한 시설에 대해 이용자 수에 관계없이 정부로부터 미리 약정된 시설임대료를 받아 수요 리스크 없이 투자비를 회수하는 구조이다. 기타 민간이 건설, 일정기간 운영한 후 정부에 기부채납 하는 BOT(Build Operate Transfer)방식, 민간이 소유하고 운영하는 BOO(Build Own Operate) 방식이 있고, 이 외에도 주무관청이 인정하는 다양한 방식으로 사업추진이 가능하다. 민간투자사업은 제안방식에 따라 정부고시사업방식(Solicited Project), 민간제안사업방식(Unsolicited Project)으로 나눌 수 있다. 정부고시사업은 주무관청의 민자사업지정과 시설사업기본계획(Request For Proposal)의 고시로 시작하게 되며 민간제안방식의 경우는 민간이 주무관청에 제안서를 제출함으로써 추진된다. 현재 정부고시 방식은 BTO, BTL에 모두 적용가능하나 민간제안방식은 BTL방식에는 적용되지 않고 BTO사업에만 적용되고 있다. 그 이유는 BTL은 수익 창출 가능성이 거의 없어 민간투자비가 정부재정으로 충당되어야 하므로 민간의 자기책임성이 확보되지 않기 때문이다.”라고 설명하고 있다. (정해방, 사회기반시설에 대한 민간투자제도의 현황과 쟁점, 일감 부동산법학 제4호 건국대학교법학연구소 (2009), pp.9~10)

앞에서 언급한 바와 같이 “정릉동 녹색 마을만들기” 프로젝트는 공동생활주택의 공급방식으로서 이른바, SOC사업이라고 하는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」상의 사회기반시설사업으로 추진된 대표적인 사례라고 할 수 있다.⁴¹⁾ 특히, 상기 국내 선행연구에서 소개하는 바와 같이, 단순한 공동생활주택만을 목적으로 한 것이 아니라, 환경적 요소를 고려하여, 이를 통한 생활비와 사업비부담의 감소 등이 추가적인 효과로서 기대하였던 공동생활주택의 공급방식에 대한 사례라고 할 수 있다.⁴²⁾ 또한, 정부와 민간의 협력으로 이루어지는 “민관협력에 의한 공동생활주택의 공급”이라는 의미있는 취지를 담고 있다. 다만, 이러한 효율적인 사업추진방식에 의한 공동생활주택의 경우에는 실질적으로 민간에 있어서 경제적인 수익이 실질적으로 어느 정도 보장되어야만 사업추진이 가능하다고 하는 단점이 작용할 수 있기 때문에, 실제로 사업을 추진하기 전에는, 공동생활주택의 수요 등에 대한 명확한 정보가 수반되어야만 구체적인 사업추진이 가능하게 될 것으로 보인다. 즉, 공동생활주택을 위한 주택건설은 일반적인 사회기반시설과는 다소 다른 특징을 가지고 있고, 건설 이후 다른 사회기반시설처럼 왕성하게 이용될 수 있을지에 대해서는 또 다른 측면의 검토가 필요하기 때문에, 일반적으로 통용되는 SOC사업과 동일하게 취급하는 것은 무리가 따를 수 있으며, 사전적으로 경제적 수익에 대한 검토와 공동생활주택의 수요 등이 구체적으로 제시되어야 할 것이다.

5. 보더리스하우스

외국인을 상대로 한 공동생활주택의 한 유형으로서, 중단기로 체류하는 외국인들이 국내인들보다 주거를 구하기 어렵다는 점에 착안하여 해당 수요를 충족시키기 위한 공동생활주택의 한 유형이라고 볼

41) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.93

42) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.93

수 있다.⁴³⁾ 이러한 유형은 최근에 국내에서 많은 외국인 유학생들이 그 수가 증가함에 따라서 대학가를 중심으로 활발하게 운영될 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 다만, 외국인 유학생들이 단순히 홀로 입주하는 형태가 아니라, 우리나라의 문화를 습득하고, 학교생활에 적응하는데 많은 도움을 줄 수 있도록 국내 학생들과 함께 거주하는 형태라고 볼 수 있다.⁴⁴⁾ 마치, “한지붕 세대공감”의 경우와 마찬가지로 상호간에 이질적인 수요와 취향이 존재함에도 불구하고, 상호간에 서로 부합할 수 있는 필요성을 만족시킴으로써 그 목적을 달성할 수 있도록 공동생활주택의 유형이 활용되는 것이라고 판단할 수 있다. 국내 선행연구에서는 다음과 같이 “보더리스하우스”의 사례에 관하여 설명하고 있다.⁴⁵⁾

보더리스하우스는 국내 체류 중인 외국인들과 내국인들이 함께 거주하는 셰어하우스로, 입주자 대상자를 내국인으로 한정하지 않고 서로 언어, 문화가 다른 사람들이 함께 생활할 경우 누릴 수 있는 장점을 최대한 부각시켜, 사업의 주요 컨셉으로 활용한 새로운 임대주거유형의 하나이다. 일본 동경의 본사 “보더리스하우스 재팬”에서 아시아를 중심으로 사업을 확장하기 위해 나라별 사업 추진 가능성을 검토한 결과, 한국의 경우에 외국인 유학생들이 모두 기숙사에 입주할 수 없고 원룸, 고시원 등은 일정 수준의 보증금을 지불해야 하기 때문에 외국인 유학생들에게는 입주하기 어려운 상황임을 파악하고, 한국에 셰어하우스의 수요가 많을 것으로 판단하여 2012년 10월 한국에 1호점을 오픈하면서 진출하였다. 현재 보더리스 하우스의 사업유형은 부동산전대업으로 분류된다. 운영방식은 일단 보더리스 하우스측이 외국인과 함께 셰어하우스에 거주하려는 수요가 높을 것으로 예상되는 지역을 선정하고, 해당지역에서 임대가능한 주택매물을 물색하여 건물주와 2년 임대계약을 맺은 후, 다시 셰어하우스 입주자들에게 월세로 재임대를 하는 방식으로 운영된다. 모든

43) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.96

44) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.96

45) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.96

지점은 동일한 방식으로 운영되며, 입주 여부에 관계없이 보더리스 하우스 측이 건물주에게 매달 월세를 지급하고 있다. 보더리스 하우스는 2014년 9월 현재, 국내에 총 20호점을 오픈하였으며, 주로 한국어를 배우기 위해 입국한 외국학생들을 수요계층으로 보고, 신촌, 홍대, 마포, 고대, 영등포, 동대문구 등 대학가 위주로 대상지를 선정하였다.

“보더리스하우스”는 일반적인 공동생활주택과 큰 차이점 없이 운영될 수 있는데, 차별적인 특징이라고 하는 것은 수요대상이 외국인이라는 점이라고 볼 수 있다. 이러한 외국인이라는 점을 고려한다면, 우리나라의 경우 「관광진흥법」상 인정되고 있는, 보다 정확하게는 「관광진흥법 시행령」 제2조 제1항 제3호 바목의 “외국인관광 도시민박업”과 비교하여 설명할 수 있다. 즉, 「관광진흥법 시행령」 제2조 제1항 제3호 바목에서는 “외국인관광 도시민박업”에 대하여 “「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제1호에 따른 도시지역(「농어촌정비법」에 따른 농어촌지역 및 준농어촌지역은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 주민이 자신이 거주하고 있는 다음의 어느 하나(「건축법 시행령」 별표 1 제1호가목 또는 다목에 따른 단독주택 또는 다가구주택 또는 「건축법 시행령」 별표 1 제2호가목, 나목 또는 다목에 따른 아파트, 연립주택 또는 다세대주택)에 해당하는 주택을 이용하여 외국인 관광객에게 한국의 가정문화를 체험할 수 있도록 적합한 시설을 갖추고 숙식 등을 제공(도시지역에서 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제6호에 따른 도시재생활성화계획에 따라 같은 조 제9호에 따른 마을기업이 외국인 관광객에게 우선하여 숙식 등을 제공하면서, 외국인 관광객의 이용에 지장을 주지 아니하는 범위에서 해당 지역을 방문하는 내국인 관광객에게 그 지역의 특성화된 문화를 체험할 수 있도록 숙식 등을 제공하는 것을 포함한다)하는 업”으로 정의하고 있다.⁴⁶⁾ “외국인관광 도시민박업”의 경우에는 지역적 제한과 시설기준

46) 현행 「관광진흥법」에서는 제3조제1항에서 관광사업의 종류를 규정하고 있는데,

등을 규정함으로써 일정한 규제가 이루어지고 있는 반면에, “보더리스 하우스”와 같은 경우에는 현재로서는 주택임대에 관한 규정 이외에는 특별한 규제가 이루어지고 있지 않다고 볼 수 있다.

공동생활주택의 활성화를 위하여 “보더리스하우스”와 같은 목적으로 이루어지는 주택임대를 활성화시킬 필요는 엄연히 존재하고 있지만, 공동생활주택이라는 특징이 「관광진흥법」상에서 유사제도와 많은 공통점이 있기 때문에 이에 대한 법적 규제의 형평성을 검토할 필요는 있다고 볼 수 있다.⁴⁷⁾

6. 소행주

공동생활주택의 대표적인 사례로서 주목받고 있는 “소행주”는 이른바, “Co-housing”이라는 개념을 가지는 공동생활주택으로서 사실상 본격적으로 우리나라에서 시도된 사례라고 할 수 있는데, 사회적으로 많은 관심을 받으면서 시도된 사업이며, 우리나라에서 공동생활주택의 정착에 많은 경험과 노하우를 제공하고 있다고 볼 수 있다.⁴⁸⁾ 이

여행업, 관광숙박업, 관광객 이용시설업, 국제회의업, 카지노업, 유원시설업, 관광편의시설업 이외의 관광사업에 대해서 「관광진흥법」 시행령에서 규정할 수 있도록 하고 있다. 따라서 「관광진흥법」 시행령 제2조에서는 여행업의 종류, 호텔업의 종류, 관광객 이용시설업의 종류, 국제회의업의 종류, 유원시설업의 종류, 관광 편의시설업의 종류를 규정하고 있으며, 이 중에서 관광객 이용시설업의 종류에 대하여 전문휴양업, 종합휴양업, 야영장업, 관광유람선업, 관광공연장업과 함께 “외국인관광 도시민박업”을 규정하고 있다.

47) 「관광진흥법」상 “외국인 도시민박업”과 “보더리스하우스” 형태의 공동생활주택은 사실상 엄연한 차이가 존재하는 제도라고 할 수 있다. 따라서 수평적으로 동질적인 특징을 강조하여 동일한 규제가 이루어지는 것은 바람직하지 않다고 볼 수 있다. 또한, “보더리스하우스”와 같은 형태의 공동생활주택은 그 필요성과 활성화의 가치가 있는 제도이기 때문에, 보다 정치한 제도를 구비하여 운영하는 것이 필요한 반면에, 「관광진흥법」상 “외국인 도시민박업”은 관광산업의 육성을 위하여 보다 진전된 규제완화가 필요한 제도라고 볼 수 있다. 이러한 「관광진흥법」상 “외국인 도시민박업”은 “공유민박업”이라는 새로운 숙박사업 형태로서 그 필요성이 인정되면서, 이에 대한 제도개선의 필요성이 강조되고 있다.

48) <http://cafe.naver.com/cooperativehousing> 최종방문일 : 2016.10.23.

러한 “소행주”의 사례는 노인층을 대상으로 한 1인가구의 급증으로, 사회복지적 측면의 공동생활주택이 논의되고 있는 시점에서, 보다 확대된 기능과 역할을 수행할 수 있다는, 보다 진보된 형태의 공동생활주택에 대한 시도로서 그 의미가 있는 것으로 판단된다. 독거노인 등 사회취약계층 뿐만 아니라, 경제적으로 윤택하면서 은퇴한 노년층과 경제활동에 매진하게 되는 맞벌이부부 등에 대해서는 개인적인 수요와 필요성을 충족시킬 수 있는 주거형태로서 공동생활주택이 활용될 수 있는데, “소행주”의 사례에서는 이러한 공동생활주택의 현대적인 의미를 시도한 경우라고 할 수 있다.⁴⁹⁾ 국내 선행연구에서는 다음과 같이 “소행주”의 사례에 관하여 설명하고 있다.⁵⁰⁾

소행주는 “(주)소통이 있어 행복한 주택만들기”에서 서울시 마포구 성산동에 지은 공동주택이다. 주거비 등의 문제로 한 곳에 정착해서 살기 힘든 우리나라 제도와 구조 속에서 도시 주거문제를 함께 해결하기 위해 시작되어, 공동육아가 이루어졌던 “우리 어린이집터”에서 출발하여, 성미산 마을극장, 성미산 학교 등 공동체 생활을 위한 다양한 형태의 ‘관계’들이 얽혀 공간인 “성미산 마을”을 조성하게 되었다.⁵¹⁾ 현재 소행주에 거주하고 있는 사람들은 이웃과 친하게 지

49) <http://cafe.naver.com/cooperativehousing> 최종방문일 : 2016.10.23.

50) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, pp.99~101

51) “성미산 마을공동체”는 마을을 중심으로 한 지역공동체활성화에 대한 모범적인 사례로 제시되고 있다. “성미산 마을공동체”에 대하여 오래 전에 소개된 국내 선행 연구에서는 다음과 같이 “성미산 마을공동체”의 연혁에 대하여 설명하고 있다. 즉, “1994년 국내 공동육아 협동조합 제1호인 ‘우리 어린이집’이 문을 연 이후로 ‘날으는 어린이집’, ‘참나무 어린이집’을 비롯해 방과 후 교실 ‘도토리’와 ‘풀잎새’까지 약 150여 가구가 함께 하는 6개의 공동육아 협동조합이 지역에 자리 잡고 있다. 이후, 공동육아때문에 조합원들이 하나둘 어린이집 터전 주변으로 이사해오며, 애들덕에 어른들이 무척이나 친한 관계가 되었고, 아이들 문제만으로 머물지 않고 살만한 마을을 만들고자 하는 지역에 대한 고민으로 넓혀가게 되었다. 그래서 2001년에 마포두레생활협동조합을 만들게 된다. 생협은 친환경적인 먹거리 공동구매를 주요 사업으로 하여 공동육아조합원 뿐만 아니라 지역주민들과 관계를 터나갈 수 있게 되어 지금은 조합원이 1,300여 가구에 이르고 다양한 지역활동의 중심이 되고 있다. 지역주민들의 각종 동아리활동과 매년 열리는 성미산 마을축제, 숲속 음악회, 마을 운동회, 그밖에 지역의 주요 사안에 대한 공동대처를 조직하는 중심에 생협이

내면서 공동육아도 해결하고 오랫동안 한 지역에 살고 싶어서 이곳으로 이주했다고 한다. 일요일에는 정기적인 마을모임을 통해 공동의 문제와 안건을 해결하고 있으며, 유사시에 아이들을 이웃집에 맡기거나, 공동식사로 이웃간 유대감 증진되고 생활비가 절감되는 점을 장점으로 들고 있다. 소행주는 공동 공간, 방과 후 학교, 마을기업의 공동의 커뮤니티 시설을 소유하고 있으며, 커뮤니티시설의 공간은 각 입주자들이 세대에서 3.3㎡, 도토리 방과 후 학교에서 9.9㎡ 면적을 기부하여 구성한 공동소유형태이다. 주거용 공동주택 1~2층은 공용창고, 공용식당, 자녀놀이공간 등의 공용공간이 배치되어 있고, 3~6층은 31평형 4세대, 15평형 4세대, 26평형 1세대, 20평형 1세대로 총 10세대의 주거공간이 배치되어 있으며, 각 세대들은 면적과 형태가 다르게 설계되었다. 옥상에는 공동정원, 텃밭이 조성되어 있으며, 층별 복도는 유지관리 측면, 어린이 놀이공간 확보를 위해 마루를 설치하였다. 소행주는 개인이 부담하던 주택문제를 관심사가 같은 거주자들끼리 모여 공동으로 해결하면서, 공동생활시설 사용과 주민모임 등을 통해 ‘공동성’을 부여하였으며, 각자 주택은 넓지 않지만 공용공간을 마련해 풍요로운 삶을 창출할 수 있도록 조성된 사례로 볼 수 있다.

상기한 “소행주”의 사례의 가장 큰 특징은 자발적인 지역공동체 활동을 배경으로 한 공동생활주택의 공급이라고 할 수 있는데, “성미산 마을공동체”라는 지역의 자발적인 지역활성화 조직을 중심으로 해당

자리잡게 되었다. (중략) 작년 11월엔 아이엄마들이 중심이 되어서 유기농 반찬가게 ‘동네부엌’을 열었다. 또한 빼놓을 수 없는 자랑거리는 ‘우리마을 꿈터’로서, 이는 열린 문화센터 개념의 마을학교이다. 초등 고학년에 맞는 프로그램을 제공하기 위해 조합형식을 탈피한 교육센터를 만들어, 택견, 수공예, 요가 등 강좌식 프로그램과 클럽을 운영하고, 어린이도서관에서는 도서대여와 ‘동화 읽는 엄마 모임’도 운영하고 있고 성미산 숲속캠프, 생태환경 지킴이 양성과정 같은 다양한 캠프도 운영하고 있다. 교육적인 측면에서 어린이집-방과후교실-마을학교 꿈터로 이어지는 시스템은 인근 학교의 학교운영위원회에 적극적 참여를 통한 제도교육과의 발전적인 교류를 시도하고 있고, 또한 전일적으로 통일된 대안학교의 설립 요구로 이어지게 되어 도시형 대안학교 ‘성미산학교’가 세워지게 되었다.”라고 “성미산 마을공동체”에 대한 연혁에 대하여 설명하고 있다. (김종호, 성미산 마을 공동체에서 마포공동체로, “생태적 대안사회를 향한 환경운동의 재발견” 전국환경활동가워크숍 자료집 (2006.7.13.~15), pp.16~17)

마을에서 발생하는 지역사회문제를 지역자체적인 역량으로 해결해나가는 형태로서, 대표적인 지역사회문제라고 할 수 있는 주택문제에 대한 해결방안으로서 제시된 사례라고 할 수 있다.⁵²⁾

기본적으로 일반적인 공동생활주택의 형태를 가지고 있는 점에 있어서는 다른 공동생활주택과의 차별성은 없어 보이지만, 실제에 있어서는 지역사회의 공통적인 문제해결을 중심으로 공동생활주택이라는 주택형태의 수단이 활용되고 있다는 점은 가장 큰 차별점이라고 평가할 수 있다. 노년층 또는 젊은층을 대상으로 하는 공동생활주택은 지역적인 특성이 반영되지 않으면서, 주로 주택공급대상층의 취향과 목적을 중심으로 공동생활주택이 등장한 유형인 반면에, “소행주”의 사례는 주택공급의 대상이 지역적 특성이 반영되어 형성된 점은 의미있는 시사점이 있으며, 더 나아가 공동생활주택의 지역활성화 수단으로서 가지는 기능을 확인할 수 있는 사례라고 분석할 수 있다.

한편, 상기한 바와 같은 공동생활주택의 지역활성화 수단과 관련된 입법으로서 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」⁵³⁾을 검토할 수 있다. 이 법은 제1조 목적규정에서 “농어촌의 주거환경 및 노후·불량 주택을 계획적·효율적으로 개선하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 친환경적이며 지속 가능한 살기 좋은 농어촌마을을 만드는 데 이바지함을 목적으로 한다”는 점을 천명하고 있는데, 이는 지역사회문제 특히, 주거문제와 관련된 사항을 해결하기

52) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.99

53) 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」에서는 제5조에서 “농어촌마을 정비 종합계획의 수립”을 정부의무로 규정하고, 제6조에서는 “정비계획의 수립 및 정비구역의 지정”에 관한 사항을 규정하고 있다. 제6조에 따르면, 제6조 제1항에서 시장·군수·구청장이 계획수립의 주체로 하고 있으며, 제6조제3항에서 시·도지사가 정비구역을 지정하도록 하고 있다. “공동형 농어촌주택”은 이 법 제6조 제2항에서 정비계획의 수립에 관한 필수적인 내용으로 포함되고 있다. 다만, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」은 “공동형 농어촌주택”이라는 공동생활주택의 한 유형으로 분류될 수 있는 주택유형을 법적으로 규정하고 있다는 의미를 지니고 있지만, 법률의 실제적인 내용은 농어촌지역에 대한 정비사업을 중요한 활동으로 규정하고 있는 특징이 있다.

위하여 입법된 법이라는 점을 확인할 수 있다. 이 법에서는 “공동형 농어촌주택”이라는 개념을 법적 개념으로 도입하고 있는데, 이 법 제2조 제9호에서 “독거노인, 소년·소녀가장 등 농어촌 취약계층의 복지증진을 위하여 기존의 경로당, 폐교, 제6호라목의 주택 등을 활용한 공동생활형 주택을 말한다”고 정의하고 있다. “소행주”의 사례와 비교하여 보았을 때, 동일한 의미로서 “공동형 농어촌주택”을 이해하는 것은 무리가 있을 수 있으나, 기본적으로 지역사회문제 해결을 위한 수단으로 공동생활주택이 활용되었다는 점은 공통적인 사항이라고 볼 수 있다.

7. 마이바움

“마이바움”의 사례는 노인층과 젊은층 등 특수한 주거수요계층을 대상으로 하는 개념에서 확대되어, 도시형 주거수요계층을 중심적인 대상으로 확대된 개념의 공동생활주택 유형이라고 할 수 있다.⁵⁴⁾

“도시형생활주택”이라는 「주택법」상 개념⁵⁵⁾에 공동생활주택의 유형이 추가된 사례로 분석할 수 있으며, 특히 도시에 거주하면서 도시를

54) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, pp.101~103

55) 「주택법」 제2조 제20호에서는 “도시형 생활주택”에 대해서 “30세대 미만의 국민주택규모에 해당하는 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택”으로 정의하고 있다. 「주택법」 시행령 제10조 제1항에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항제1호에 따른 도시지역에 건설하는 주택으로서 원룸형 주택, 단지형 연립주택, 단지형 다세대주택”을 의미한다고 규정하고 있다. 「주택법」 시행령 제10조 제1항 제1호에서는 “① 세대별 주거전용면적은 50제곱미터 이하일 것, ② 세대별로 독립된 주거가 가능하도록 욕실 및 부엌을 설치할 것, ③ 욕실 및 보일러실을 제외한 부분을 하나의 공간으로 구성할 것. 다만, 주거전용면적이 30제곱미터 이상인 경우에는 두 개의 공간으로 구성할 수 있다”는 요건으로 원룸형 주택을 정의하고 있으며, 제2호에서는 원룸형 주택이 아닌 연립주택(다만, 「건축법」 제5조제2항에 따라 같은 법 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 받은 경우에는 주택으로 쓰는 층수를 5개층까지 건축할 수 있다)을 단지형 주택으로 규정하고, 제3호에서는 원룸형 주택이 아닌 다세대주택(다만, 「건축법」 제5조제2항에 따라 같은 법 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 받은 경우에는 주택으로 쓰는 층수를 5개층까지 건축할 수 있다)을 단지형 다세대주택으로 규정하고 있다.

중심으로 경제활동을 하는 젊은층에게 적합한 형태의 공동생활주택으로 활용될 것을 예상할 수 있다.

또한, 앞에서 제시한 “소행주”의 사례가 지역적인 특성이 강하게 반영된 공동생활주택의 유형이라고 한다면, “마이바움”의 사례는 공동생활주택의 주거수요를 창출하는 대상에 대하여 집중적인 초점이 맞추어져 있는 사례로 분석할 수 있다.

따라서, 법제도의 틀 안에서는 「주택법」상의 “도시형생활주택” 요건 범위 안에서 주거수요를 충족할 수 있는 다양한 형태의 주거공간이 만들어질 것으로 기대할 수 있다. 국내 선행연구에서는 다음과 같이 “마이바움”의 사례에 관하여 설명하고 있다.⁵⁶⁾

마이바움(MAIBAUM)은 도시형생활주택 전문그룹인 수목건축이 2009년 5월에 공급을 시작한 신개념 1~2인 전용 주택 브랜드이다. 2009년 5월 도시형생활주택이 등장한 이후, 마이바움은 2014년 현재 서울과 경기도 중심으로 사업을 진행하고 있으며 약 70여채정도 공급되었다. 그동안 주택은 하드웨어적인 건축물로만 인식되어 왔으나 앞으로는 거주자들의 라이프스타일을 고려한 다양한 프로그램과 질 높은 임대관리서비스 등의 소프트웨어의 중요성에 대한 인식이 높아질 것으로 예상되므로, 마이바움은 이러한 트렌드 변화에 대응하여, 언제 어디서든 누구나 쉽게 이용할 수 있는 편안한 주택네트워크 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 마이바움은 입지에 따라, 적절한 공동시설 배치, 세대공간계획에 중점을 두고 있어, 연희동에 위치한 “마이바움 연희”는 국내 1호 셰어하우스로서 1-2인 가구로 구성된 입주자들의 라이프 스타일을 고려하여 건물 1층에 공동카페인 “카페바움”을 마련하여, 주민모임공간, 북카페 등의 용도로 공간활용도가 높다. 또한 마이바움은 향후 1인용 주택이 주거기능 뿐만 아니라 생활환경변화에 따른 다양한 기능을 갖춘 공간으로서의 수요도 증가할 것으로 보고, 라이프 사이클 변화에 대응하는 차별화된 공간 구성과 주거와 업무공간의 분리, 공간활용을 극대화한 콤팩트형 설계, 폴딩형 가구 도입, 맞춤형 공간 설계 등을 지속적으로 도입할

56) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, pp.101~102

예정이다. 마이바움은 건물주 측면에서는 노후대비 수익사업으로 긍정적으로 평가되고 있으며, 임차인 측면에서는 가구 및 세탁기 등 기본 가전제품들이 기본으로 제공되고, 거주자 특성에 적합한 평면을 선택할 수 있다는 측면에서 1-2인 가구들의 선호가 높아, 소도시, 대학가 주변, 도심 역세권 중심으로 충분한 수요가 있을 것으로 판단된다.

상기한 바와 같이 “마이바움”의 사례는 「주택법」상의 “도시형생활주택” 요건 범위 안에서 그 형태가 결정되어야 한다는 특징이 있기 때문에, 「주택법」에 의한 주택공급의 한 형태로서 인정되는 “도시형생활주택”이 가지는 그 취지를 충분히 훼손시키지 않는 범위 내에서 그 활용성이 제고되어야 할 것으로 판단된다.⁵⁷⁾ 「주택법」에 의한 “도시형생활주택”에 대한 제한은 「주택법 시행령」에서 규정하고 있다. 즉, 「주택법 시행령」 제10조제2항에서는 “도시형 생활주택”에 대하여 일정한 제한을 가하고 있는데, 구체적으로 하나의 건축물에는 도시형 생활주

57) “도시형 생활주택”은 2009년 2월 3일에 개정되었던 「주택법」 일부개정법률(법률 제9405호, 시행 2009.5.4.)에 의하여 도입되었다. 당시 “도시형 생활주택”의 도입에 관하여 도입취지를 다음과 같이 밝히고 있다. 즉, “도시형 생활주택”의 도입취지에 관하여 “현행 20세대 이상의 다세대주택을 건설하고자 할 경우에는 사업계획승인 과정에서 복잡한 행정적 절차와 과중한 시설요건을 준수토록 하고 있어, 대부분 건축허가만으로 건설 가능한 19세대 이하로 다세대주택을 신속하게 되어 주차장 확보가 어렵고, 여유공간 부족 등으로 주거환경이 열악한 실정임. 150세대 미만의 국민주택규모에 해당하는 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택을 “도시형 생활주택”으로 정의하고, 이 법에 따른 감리와 분양가 상한제의 적용을 제외하도록 함. 쾌적하고 저렴한 주택을 신속히 공급함으로써 서민의 주거안정에 기여할 것으로 기대됨.”이라고 도입취지와 함께 제개정이유를 설명하고 있다. (법제처 국가법령정보센터 “<http://www.law.go.kr> (최종방문일 : 2016.10.14)”에서 「주택법」 일부개정법률안 [시행 2009.5.4.] [법률 제9405호, 2009.2.3., 일부개정]의 “제정·개정이유”에서 인용하였다.) 상기한 바와 같은 “도시형 생활주택”의 도입취지는 일종의 행정절차의 간소화 등을 중심으로 개정된 사항이 중심내용으로서 도시지역에 주택공급을 원활하게 위한 방안으로 도입된 제도이다. 따라서 공동생활주택과는 직접적인 관련을 가지지 않는다고 볼 수 있다. 그러나, 도시의 열악한 주거환경에 대응하기 위한 제도로서 “도시형 생활주택”이 도입된 것이라는 취지는, 공동생활주택의 활성화 목적에도 충분히 부합될 수 있기 때문에, 양자의 복합적인 제도운영은 그 자체로서 의미를 가질 수 있다고 볼 수 있다.

택과 그 밖의 주택을 함께 건축할 수 없고, ① 원룸형 주택과 주거전용면적이 85제곱미터를 초과하는 주택 1세대를 함께 건축하는 경우와 ② 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조제1호다목에 따른 준주거지역 또는 같은 조 제2호에 따른 상업지역에서 원룸형 주택과 도시형 생활주택 외의 주택을 함께 건축하는 경우에는 예외적으로 도시형 생활주택과 그 밖의 주택을 함께 건축할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 「주택법 시행령」 제10조제3항에서는 하나의 건축물에는 단지형 연립주택 또는 단지형 다세대주택과 원룸형 주택을 함께 건축할 수 없도록 규정하고 있다. 따라서 “마이바움”의 사례는 경제활동을 주로 하는 젊은층에게 적합한 공동생활주택의 유형으로서 적절하다고 볼 수 있는 반면에, 주택을 공급하는 측면에서는 현행 「주택법」의 제한 범위 내에서 운영되어야 할 것으로 판단된다.

8. 일오집

앞에서 언급하여 제시한, 다양한 취지와 목적으로 운영되는 공동생활주택의 유형에 대한 특징적인 면을 복합적으로 활용한 공동생활주택의 유형이 “일오집”의 사례라고 할 수 있는데, 구체적으로 “마이바움”의 사례와 같이 도심을 중심적인 지역적 대상으로 하면서, “소행주”의 사례와 같이 지역공동체의 특성을 반영하여 종합적인 공동생활주택의 사례로서 설명될 수 있다.⁵⁸⁾ 이러한 이유로 도심을 대상으로 하였다는 점에 있어서는 “마이바움”의 사례에서 분석된 것과 같이 「주택법」상의 “도시형생활주택”과의 관계가 검토될 수 있으며, “소행주”의 사례에서 분석된 것과 같이 지역공동체에 의한 공동생활주택의 의미를 살펴볼 필요가 있을 것으로 분석된다.

또한, 「주택법」상의 “도시형생활주택”에 해당되는 형태로 공동생활주택을 추진한다면, “마이바움”의 사례와 같이 「주택법」상의 제한사항

58) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, pp.107~109

등을 고려하여 추진하여야 할 것인데, 이러한 문제는 선택의 문제로서 「주택법」의 제한을 받지 않기 위해서는 다른 주택형태로 공동생활주택을 추진할 수도 있을 것으로 판단된다.

한편, 지역공동체에 의한 공동생활주택의 관점에서는 지역사회의 문제해결을 위한 수단으로 공동생활주택이 대안으로 활용되었는지에 관하여 검토가 가능할 것이지만, 지역공동체의 활동이 지역문제해결에만 국한되는 것이 아니기 때문에, 다른 이유 또는 측면에서의 검토가 가능할 것으로 보인다.⁵⁹⁾ 국내 선행연구에서는 다음과 같이 “일오집”의 사례에 관하여 설명하고 있다.⁶⁰⁾

부산 최초의 마당이 있는 도심형 공동체 주택인 일오집은 14가구가 함께 거주하는 공동주택으로 부산시 대연동에 위치하고 있다. 본래 부산 화명동에서 공동육아, 방과후교실, 마을학교 등을 함께 경험한 학부모들이 다시 사과나무 대안학교에 자녀들을 함께 입학시키기 위해서, 학교와 근접한 곳에 함께 거주할 공동주택을 마련하기로 뜻을 모으면서 시작되었다. 직접 집을 짓기로 결정한 이후, 입주가구 모집, 교육, 코하우징 사례 학습 등 2011년 2월부터 월 1회 이상 세미나를 개최하여 14가구가 입주를 결정하게 되었다. 14가구가 공용

59) 제19대 국회에서는 통과되지 못했지만, 중요한 의미를 가지는 지역공동체의 활성화를 목적으로 하는 법률안이 계류되었었다. 농어촌 지역을 대상으로 하는 법률들은 대부분 지역공동체 활성화와 관련을 가지게 되는데, 기존에 시행되어 왔던 법률의 개정법률안 이외에, 제정법률안으로서 제출된 법률인 「마을기업 육성 및 지원에 관한 법률안」(서정원의원 등 10인, 의안번호: 1917715, 2015.11.12. 제안)과 「지역공동체활성화지원법안」(윤재욱의원 등 11인, 의안번호: 1908166, 2013.11.28. 제안)이 대표적인 경우라고 할 수 있다. 이들 법률들은 지역공동체의 활성화를 위하여 지역사회문제해결을 중요한 수단으로서 “지역공동체” 상정하고 있지만, 이외에도 지역공동체 자체의 경제적 활동을 위한 목적을 함께 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉, 「마을기업 육성 및 지원에 관한 법률안」 제1조에서는 “이 법은 마을기업을 육성하여 일자리 및 소득을 창출함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역공동체 회복 및 지역경제 활성화에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있으며, 「지역공동체활성화지원법안」 제1조에서는 “이 법은 지역사회의 활성화와 지역공동체의 역량강화를 효율적으로 지원함으로써 주민의 삶의 질 향상을 통한 성숙한 지방자치 실현과 주민행복의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

60) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, pp.107~109

면적 비율, 가구 위치 등을 협의하여 결정하였으며, 디자인 과정에 모두 참여하여 개인이 생각하는 집을 짓기 위해 노력했다. 2012년 6월 입주전 3차 설명회 개최시 11가구 입주, 3가구 미분양 상황이었으나, 2013년 현재 14가구 모두 분양되어 입주해 있다. 일오집은 ‘공동체’ 문화를 기반으로 하는 새로운 유형의 도심형 공동주택개발 사례로, 조합주택의 가능성을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 인터뷰 결과, 프로젝트 추진과정에서 입주자 스스로 자금 마련, 대지구입, 설계, 시공, 입주자 모집 등의 일련의 절차를 추진하는 것이 용이치 않았으며, 향후 자녀가 대안학교를 졸업하고 다른 곳으로 이사하기 위해서 주택을 매매할 경우 주택가격 하락에 대한 우려 때문에 사업 초기에 입주를 부담스러워하는 경향이 있었던 것으로 파악되었다. 따라서 이러한 소규모 공동주택의 경우, 주택건설 사업추진, 자금마련, 주택가격 하락에 대한 입주자들의 부담을 낮춰주기 위해서는 서울시에서 추진하고 있는 가양동 조합주택 사례와 같이 지자체 등 공공에서 일오집과 같은 형식의 소규모 공동체하우스를 임대주택으로 건설, 공급하고, 입주 희망자들을 모집해서 거주할 수 있도록 하는 임대주택의 공급도 가능한 대안으로 판단된다.

“일오집”의 사례에 대한 상기의 설명에서 알 수 있듯이, 앞에서 제시된 다른 공동생활주택의 유형과 구별되는 점으로서 “일오집”의 사례가 제시하는 특징은 단순한 지역사회의 문제해결을 위한 대안으로서 공동생활주택을 활용하였다기 보다는, “지역공동체”라는 조직이 갖는 특성으로서 동일한 목적과 동일한 생활환경 및 주거에 대한 가치관 등이 작용하여, 해당 지역공동체만의 공동생활주택의 유형을 만들어갔다는데 의미가 있는 것으로 분석된다. 즉, “소행주”의 사례에서는 지역공동체 활동이라는 점이 지역사회 문제를 해결할 수 있는 방안으로서, 대표적인 지역사회 문제인 주택문제를 해결하기 위한 수단이었다고 평가할 수 있다. 그러나 “일오집”의 사례에서는 지역사회문제의 해결을 위한 수단으로 지역공동체가 활용된 것이 아니라, 지역공동체 자체로서의 목적 달성을 위하여 공동생활주택이 활용되었다는

점에 주목할 필요가 있다. 이러한 지역공동체의 활동에 의한 공동생활주택의 활성화는 양자간에 동일하거나 유사한 목적으로 갖고 있기 때문에 가능한 것이라고 분석할 수 있다. 즉, 지역공동체가 가지고 있는 동질적이고, 공통적인 관심사가 공동생활주택의 중요한 특징인 입주자간의 동일한 목적과 취향이라는 점에 대하여 상호간에 부합할 수 있기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 공동생활주택이 지역공동체에 의한 지역문제해결의 수단으로 활용될 수 있다는 가능성뿐만 아니라, 지역공동체의 특유한 특징과 동질적인 성격으로 인하여 공동생활주택이 활성화될 수 있다는 장점이 상호간에 동시에 발생할 수 있게 된다고 볼 수 있다. 이러한 이유로 향후에 지역공동체를 지원하거나 활성화시키는 것을 목적으로 하는 법률안이 제정되는 경우에, 중요한 정책수단으로서 공동생활주택의 활용이 충분하게 그 기능을 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

9. 오산 양산동 땅콩마을

앞에서 언급한 공동생활주택의 유형들은 공동생활주택의 수요자를 중심으로 하거나, 공동생활주택을 추진하는 주체 또는 공동생활주택이 갖고 있는 강점을 활용한 수단적인 측면에서 제시된 사례라고 할 수 있는데, “오산 양산동 땅콩마을”의 사례는 이러한 고려요소보다는 공동생활주택의 목적을 달성하기 위하여 구축되어야 할 주택구조를 특징적으로 강조하여 추진된 사례라고 할 수 있다.⁶¹⁾

공동생활주택은 개념상 주거자들의 단순한 목적과 취향에 따라 설계되는 것이 아니라, 주거자들의 공통된 취향과 공동의 목적에 따라서 주택구조가 이루어져야 한다는 개념적인 특징이 있다고 분석된다. 따라서 이러한 공동생활주택의 개념적인 특징은 실질적으로 공동생활

61) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, pp.119~122

주택을 추진하는 경우에 있어서 매우 중요한 결정사항이라고 볼 수 있다. 이러한 주택구조의 결정은 물론 「건축법」이나 「주택법」의 적용 범위 안에서 이루어져야 할 뿐만 아니라, 이러한 적용범위 내에서 공동생활을 영위하는 다수의 주거자들의 공동생활주택 이용목적에 부합할 수 있도록 추진되어야 할 것이다.

“오산 양산동 땅콩마을”의 사례는 상기한 공동생활주택의 개념적 특징을 주택구조의 측면에서 설명이 가능한 사례로서 분석될 수 있을 것으로 예상된다. 국내 선행연구에서는 다음과 같이 “오산 양산동 땅콩마을”의 사례에 관하여 설명하고 있다.⁶²⁾

오산 양산동 땅콩마을은 땅콩집 건축가인 이현욱 소장이 기획한 전세형 단독주택 프로젝트이다. 프로젝트 기획은 땅콩주택 설계를 의뢰하고 싶지만 예산이 부족한 신혼부부가, 땅콩주택을 임대 거주후 구입 여부를 결정할 수 있는 방법은 없는가를 문의하는 과정에서 시작되었다. 이현욱 좋은집 연구소 측은 현재 주택시장에서 임대형 땅콩주택에 대한 수요가 충분히 존재한다고 판단하고, 자체 자금으로 땅콩마을 조성을 위한 대지구입비용과 건축비를 충당하여 땅콩주택 단지를 조성하여 전세형 임대주택으로 공급하게 되었다. 한 필지당 3호씩, 4필지에 12호를 2열로 나란히 지었으며 100% 전세로 제공되었으나 향후 매매전환을 계획하고 있다. 2012년 12월부터 입주해서 어린자녀가 있는 5가구, 신혼부부 3가구, 1인가구 1가구, 총 9가구가 살고 있다. 땅콩집은 목조주택으로 건축기간이 길지 않아 토지매입부터 시공까지 3개월에 걸쳐 진행되며, 목조주택은 단열이 되고 건강에도 좋으며 보수가 쉽다는 장점이 있다. 오산 양산동 땅콩주택은 취미를 위한 작업실이나 사무공간으로 활용할 수 있는 소호개념을 도입하여 설계되었다. 전체 공간구조는 전용면적 117㎡에 각층마다 36.5㎡(11평)씩 3층으로 되어 있고 꼭대기에 다락이 있는 구조이다. 주방은 2층, 나머지 공간은 거실과 침실 등을 가족구성원에 맞게 꾸밀 수 있도록 하였다. 전세가는 인근 아파트 시세와 비슷하나 아파트에서 누릴 수 없는 것이 많아, 옆집이 마당과 연결되어

62) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, pp.119~120

있어 옆집과의 자연스러운 교류가 일어나며 실내에서 아이들이 뛰어다녀도 층간소음에 대한 스트레스가 없다. 또한 관리비가 없어 생활비를 절약할 수 있으며 자신의 라이프스타일에 맞는 구조를 선택할 수 있다는 장점이 있다.

상기의 국내 선행연구에서 설명하고 있듯이, “오산 양산동 땅콩마을”의 사례는 전문적인 주택건축 회사에 의하여 이루어지는 프로젝트형 사업이며, 이 사업의 핵심적인 사항은 땅콩주택을 건축할 수 있도록 일정한 단지조성이 선행되어야 한다는 점이다.⁶³⁾ 즉, 땅콩주택을 건축하기 위한 단지조성과 관련해서는 다양한 법적 쟁점이 발생할 수 있을 것으로 예상된다. 현행 주택관련 법률에서 주택단지조성에 관한 다양한 제한과 법적 적용을 고려해야 하며, 임대형 주택으로 건축하여 공급할지, 아니면 단독 소유의 주택으로 건축하여 공급할지에 관한 문제도 함께 발생할 수 있을 것으로 예상된다. 이는 단지조성과 관련해서는 높은 비용의 대지구입비가 발생하는데, 사전에 단지조성이 필요할 만큼의 수요를 예상해야 하기 때문에, 땅콩주택의 소유형태가 중요한 쟁점으로 부상할 수 있을 것이라고 판단된다. 또한, 「건축법」과 「주택법」에서는 상기 사례의 땅콩집에 부합할 수 있는 법적 개념의 영역이 명확하지 않다고 볼 수 있다. 구체적으로 「주택공급에 관한 규칙」 제23조 제2항 제9호와 별표에서는 “소형·저가주택”이라는 용어를 사용하고 있지만, 이는 상기한 땅콩주택이 이에 부합할지에 대해서는 의문이라고 할 수 있다. 공식적으로 현행 「주택법」에서는 땅콩주택이 포함될 수 있는 “소형주택”의 법적 개념이 정립되어 있지 않다. 다만, 「도시 및 주거환경정비법」 제30조의3에서는 “주택재건축사업 등의 용적률 완화 및 소형주택 건설 등”의 제명으로 “소형주택”의 법적 개념을 사용하고 있다. 「도시 및 주거환경정비법」 제30조의3 제2항

63) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.119

에서는 “사업시행자는 법적상한용적률에서 정비계획으로 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 다음 각 호에 따른 비율에 해당하는 면적에 주거 전용면적 60제곱미터 이하의 소형주택을 건설하여야 한다.”고 규정함으로써 “소형주택”의 개념을 “주거전용면적 60제곱미터 이하의 주택”으로 규정하고 있는데, 이 또한 공동생활주택의 한 유형으로서 상기 사례에서 제시된 땅콩주택의 법적 개념으로 보기에는 적절하지 않다고 볼 수 있다. 따라서 공동생활주택의 한 유형으로서 땅콩주택은 주택의 기본적인 구조와 용도에 있어서 많은 특징적인 면을 갖고 있음에도 불구하고 이에 대하여 적절하게 적용되어 제도로서 운영될 수 있는 법제도적 기반은 부족하다고 볼 수 있다.

10. 협동조합형 공공임대주택

명칭에서도 알 수 있듯이, 공동생활주택의 공급주체와 관련하여 “협동조합”이 주체가 된 대표적인 사례라고 할 수 있다.⁶⁴⁾ 공동생활주택은 「건축법」과 「주택법」 자체에서 발생하는 법적 쟁점뿐만 아니라, 공급주체와 관련된 법적 쟁점이 발생할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 「사회적기업 육성법」이나 「협동조합 기본법」에 의한 사회적기업이나 협동조합이 공동생활주택의 공급주체가 될 수 있으며, 정부가 직접 해당 법률에 의한 공급주체가 될 수 있다. 정부가 직접 공급주체가 되는 경우에는 일반법적 성격으로서 「주거기본법」이 우선적으로 법적 근거로서 작용할 수 있으며, 개별법적으로는 「민간임대주택에 관한 특별법」, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「공공주택 특별법」 등이 법적 근거가 될 수 있을 것이다. 물론, 공동생활주택 자체를 법적용의 대상으로 하여 제정된 법률들은 아니지만, 주택공급이라

64) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.122

는 포괄적인 목적 하에서 제정된 법률들은 모두 공동생활주택의 공급에 관한 법적 근거가 될 수 있다고 볼 수 있다. 이하에서 제시되고 있는 사례인 “협동조합형 공공임대주택”은 매우 구체적이고, 세부적인 분야에 관한 내용으로서 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합에 의하여 공동생활주택이 공급되는 사례라고 할 수 있는데, 이에 관하여 국내 선행연구는 다음과 같이 설명하고 있다.⁶⁵⁾

서울시는 2012년 공공임대주택 시범사업의 하나로 협동조합방식을 적용한 “협동조합형 공공임대주택”을 추진하였다. 국내 최초로 시도되는 협동조합형 공공임대주택으로 입주자인 조합원이 주체가 되어 건설 계획부터 참여하는 방식인 협동조합형으로 진행되었다. 협동조합방식에 따라 입주자는 동일한 출자금을 모아 공동의 목적에 맞는 협동조합을 설립해야 하여, 조합은 주택 계획 수립, 건축 설계부터 시설물 유지 보수 및 관리 및 조합 성격에 맞는 커뮤니티 시설을 설치하여 비영리로 직접관리 운영할 수 있다. 첫 시범대상지는 강서구가양동 1494-3번지 일대이며, 2012년 10월 협동조합형 임대주택 입주자 모집을 공고하였으며, 조합원 신청자격은 만 3세 미만의 양육자녀를 둔 무주택가구로 도시근로자가구 월평균 소득 100% 이하(단, 맞벌이가구의 경우 부부소득 합계 월평균 소득 110% 이하 적용) 및 자산보유기준에 해당되는 자로 제한하였다. 서울시는 가양동 협동조합형 공공임대주택 입주자 모집을 위하여 “육아 및 교육”을 테마로 선정하였다. 지역공동체 활성화를 유도하기 위해 강서구 거주자를 1순위로 선정하는 것을 원칙으로 정하고, 2012년 12월에 주택설명회 및 입주자 교육, 면접 등을 거쳐 최종입주자를 선발하였다.

상기의 “협동조합형 공공임대주택”의 사례가 가지는 특징은 협동조합에 의한 공동생활주택의 공급이라는 점도 있지만, 공동생활주택의 수요가 있는 대상들이 직접적으로 법인격을 갖춘 조직으로서 공동생활주택을 추진한다는 특징이 있다.⁶⁶⁾ 이는 정부 또는 사업자에 의하

65) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.122

66) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.122

여 지원된 공동생활주택의 수요만을 선택한 경우도 아니며, 사회적·인간적 관계 등 지역공동체와 같은 결속조직에 기초하여 공동생활주택을 추진한 경우가 아닌 경우로서, 법에 의하여 보장받고, 그 지위가 인정된 조직체를 통하여 공동생활주택을 추진한다는 점을 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 공동생활주택을 추진하려는 최초의 목적과 이를 추진하는 과정에서 발생하는 다양한 이해관계의 충돌, 그리고 공동생활주택의 건축 이후 이를 활용하는 과정까지 모두 법적으로 인정된 조직을 기반으로 하여 전체적으로 이해관계충돌의 해소와 목적달성혜택의 분배를 해결할 수 있다는 장점이 있는 것으로 분석된다.⁶⁷⁾

67) 국내 선행연구에서는 “협동조합형 공공임대주택”의 사례와 같은 공동생활주택에 관하여 다음과 같이 그 활용성을 높게 평가하면서, 구체적인 제도지원방의 필요성을 설명하고 있다. 즉, “입주자의 참여에 의해 공동으로 공급, 운영관리하는 주민협동조합 주체의 코하우징 사례에 대한 관심이 최근 높아지고 있다. 공통관심사(학부모, 마을이웃, 은퇴세대 등)를 가진 입주민들이 단일필지에 세대별 요구를 반영하고 공동분담한 공동이용시설을 함께 공급하는 소규모 공동주택(다세대 및 연립주택)형태가 민간사업으로 추진되고 있다. 사업초기 단계부터 입주자가 참여하기 때문에 거주만족도가 높고, 활발한 커뮤니티 활동과 자발적인 유지관리가 이루어진다. 최근에는 공가를 활용한 임대형 공유주택을 통해 입주계층과 공급방식을 다양화하는 노력도 엿보인다. 하지만 신뢰기반의 주민협동조합 구성과 이를 지원·관리하는 전문적인 주택사업체가 부족하여 사업착수가 어렵고, 사업이 진행되는 과정에서도 건축법 대상(19세대 미만 공동주택)이기 때문에 제도적, 금융적 지원의 한계가 있다. 공동체형주택은 보급형 주택으로 보기는 힘들지만, 입주자의 자발적 참여에 의한 만족도가 높은 주거형태임을 감안하여 활성화를 위한 지원방법이 요구된다.”고 설명하면서, 최근에 활발하게 나타나고 있는 사례임을 설명하고, 제도활성화에 어려운 점을 함께 설명하여 제도보완의 필요성을 강조하고 있다. (권혁삼 외 5인, 다양한 수요대응을 위한 주택 공급유형 다변화에 관한 기초연구, 국가건축정책위원회·토지주택연구원 (2015.3), p.62) 한편, 이 선행연구에서는 다음과 같이 외국의 사례를 추가적으로 제시하면서, 보다 다양하게 활용될 수 있는 “협동조합형 공공임대주택”의 가능성을 설명하고 있다. 즉, “국외사례의 경우 주민참여에 의한 코하우징 형태로 거주만족도가 높은 부분은 국내사례와 같으나, 공급주체(주민협동조합, 민간유한회사, 지자체 등)와 주택유형(맞벽건축, 소규모 공동주택, 중규모 이상의 블록형 공동주택 등)의 다양화를 살펴 볼 수 있다. 영국의 랭커스터 공유주택은 소유형태가 분양, 임대 주택이 혼합되어 세대구성이 다양하고, 비영리 전문민간업체에 의한 효과적인 공급과 주민규약 등을 통해 유지관리를 진행하여 공급뿐 아니라 사회적 코하우징으로 정착되고 있다. 독일의 빅야드는 도심 내 젊은 계층의 주거난 해소와 기존 도시블럭의 역사성을 유지(정부주택정책)하기 위한 도심 타운하우스로

협동조합의 다양한 활동에 의하여 상기한 바와 같이 법적 보호에 의한 소속 조합원의 이해관계를 해소하는 장점이 있다는 점을 공동생활주택에 충분히 적용시켜서 실질적으로 공동생활주택의 활성화에 일조하는 역할을 수행하게 된다고 평가할 수 있다. 다만, 협동조합의 기본적인 성격은 자발적인 자활조직이라는 점인데, 상기의 “협동조합형 공공임대주택”의 사례에서는 지방자치단체가 우선적으로 마중물 역할을 수행하기 위하여 협동조합의 구성을 추진하였다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 아직까지 활성화단계라고 보기 어려운 공동생활주택의 공급을 위해서 정부 또는 지방자치단체가 협동조합의 장점을 원용하여 공동생활주택의 공급을 제도적 장치로서 활용한 경우라고 할 수 있다.

11. 서울시 방학동 두레주택

앞에서 제시되었던 공동생활주택의 사례들에서도 나타났듯이, 공동생활주택의 개념이 새로운 주택개념으로서 주택공급의 한 유형으로 자리잡기 위해서는 마중물과 같은 역할을 수행할 수 있는 추진동력이 필요하기 때문에, 중앙정부 차원 또는 지방자치단체의 중심적인 역할로서 다양한 사업들이 추진되고 있다는 점은 충분히 예상할 수 있다. “서울시 방학동 두레주택”의 사례에서도 서울시가 주도적인 정책주체로서 추진하였던 사업으로서 지원예산이나 추진체계 등이 전형적인 지방주도의 정책추진사례의 한 유형이라고 볼 수 있다.⁶⁸⁾ 특히, 새로

사업전반(조합구성, 설계, 시공, 분양, 코디네이션)을 지원하는 전문업체와 주민협동조합의 협력에 의해 공급된다. 일본의 겐다이나가야 TEN은 지역주민과 마을만들기 연구소가 코디네이터로 참여하고, 시유지(정기차지권)의 토지활용과 정부의 코하우징 활성화, 주택금융 지원 등을 통해 전통 나가야주택 방식의 맞벽건축을 세장형 필지를 활용한 사례이다. 이들 사례들은 공공의 제도, 정책, 금융지원과 전문코디네이터에 의한 사업진행지원이 있었기에 주민협동조합이 주도적으로 진행할 수 있었다.”라고 설명하고 있다. (권혁삼, 앞의 보고서, pp.64~65)

68) <https://www.seoulsolution.kr/node/1307> 최종방문일 : 2016.10.23.

은 제도의 도입에 의한 지역정책의 추진에 있어서는 “시범사업”의 방법이 사용되는데,⁶⁹⁾ “서울시 방학동 두레주택” 사례는 공동생활주택을 대상으로 하여 시범사업으로 추진된 사례이다.⁷⁰⁾ 국내 선행연구에서는 다음과 같이 “서울시 방학동 두레주택”의 사례에 관하여 설명하고 있다.⁷¹⁾

서울시는 “두레주택” 정책을 통해 처음으로 공유주거의 개념을 임대주택에 도입하였다. 두레주택은 1~2인 가구비율이 증가하는 세대에 맞춰 “새로운 유형의 수요자 맞춤형 임대주택”을 표방하며, 주거환경관리사업구역 내 주민들을 위한 주거공간으로 공급되고 있다. 현재 도봉구 방학동과 금천구 시흥동(어르신 전용), 성북구 휘경동(대학생 전용) 등에서 운영되고 있다. 방학동 두레주택은 서울시의 두레주택

69) 일반적으로 지방주도의 정책추진은 “시범사업”의 형태로 이루어지는 경우가 대부분이라고 볼 수 있다. 앞에서 공동생활주택의 유형으로 제시된 “한지붕 세대공감”의 사례 또한 서울시에서 시범사업으로 추진한 예라고 할 수 있다. 상기한 “서울시 방학동 두레주택”의 경우에도 시범사업으로서 추진된 사례이다. 국내 선행연구에서는 지역정책의 추진에 있어서 다수 활용되고 있는 시범사업의 정의와 특징에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “시범사업을 ‘본 정책의 전면적인 집행에 앞서 정책의 효과성을 검증하고 공공자원의 낭비 등을 피해 정책의 효율성을 높이는 것을 목적으로, 특정 정책의 효과나 작동기제를 사전에 측정 또는 관찰하기 위한 엄격한 사전설계를 바탕으로 집행되는 비교적 작은 규모의 사업’이라고 정의한다. 먼저 시범사업은 정책의 효과성과 효율성을 높이는 것을 주목적으로 한다. 정책의 효과성은 정책평가기준의 제일 중요한 기준으로 시범사업은 특정정책의 효과나 작동기제를 알아보기 위한 것이다. 이를 위해 가장 중요한 것은 정책이 의도한 정책효과를 설계한 작동기제를 통해 이루는지 여부이다. (중략) 둘째, 시기적으로는 시범사업의 본 정책의 전면적 실시 이전에 집행된다. 새로운 정책안의 경우 그 실질적인 효과를 미리 예측하는 것이 매우 어렵기 때문에 본격적인 실시에 앞서 미리 시범사업을 실시한다. (중략) 셋째, 시범사업은 엄격한 사전설계를 바탕으로 한다. 시범사업의 목적은 정책의 효과나 작동기제의 측정 또는 관찰에 있기 때문에 이를 뒷받침할 수 있는 사전설계를 반드시 이루어져야 한다. 이는 시범사업이 없이 본 사업을 진행할 때 일어날 수 있는 자원의 낭비를 막기 위한 것이 시범사업의 목적이기 때문이다.”라고 시범사업의 정의와 특징을 설명하고 있다. (이삼열·정의룡·이은하, 시범사업에 관한 탐색적 연구 - 보건복지가족부 사업을 중심으로, 한국행정학회 학술발표논문집 (2009.10), pp.13~14)

70) <https://www.seoulsolution.kr/node/1307> 최종방문일 : 2016.10.23.

71) 건축도시공간연구소, 마을재생 거점모델로서 공유주거 조성운영 매뉴얼, 건축도시공간연구소 도시공간재창조센터 (2015.12.31.). pp.60~61

시범사업으로 추진되어 2014년에 조성되었다. 서울시는 방학동 주거환경관리사업구역 내에 위치한 단독주택 중 나와 있는 매물을 물색하여 매입하였고, SH공사에 위탁하여 공유주택으로 리모델링하여 운영하고 있다. 다만, 임대주택인데다 그간 일반적이지 않았던 유형의 주택이어서 초기 조성단계에서 지역 주민들의 반발이 심했다.⁷²⁾ 이를 개선하기 위해 지하공간을 주민공동체 활동을 위한 복리시설로 계획하여 주민 설득 및 반발을 완화하고자 하였다.

상기의 사례에 대한 개요설명에서 볼 수 있듯이, “서울시 방학동 두레주택”의 사례에서는 지역주민과의 갈등이 발생하였던 것으로 보인다. 지역정책은 기본적으로 대상 지역의 주민과의 이해관계를 고려해야 하는 문제가 발생하는데, 공동생활주택의 도입에 관하여 발생한 주민과의 갈등에 관한 문제는 새로운 공동생활주택에 관한 문제로서 검토될 수 있다. 이러한 경우에는 다양한 이해관계를 충족시킬 수 있는 대안의 제시가 일반적으로 사용되며, 경우에 따라서 공청회 또는 주민설명회와 해당 계획의 일정기간 공람 등의 방법이 사용된다.⁷³⁾ 상기의 사례에 대한 개요설명에서 볼 수 있듯이, “서울시 방학동 두레주택”의 사례에서는 “지하공간에 대한 복리시설의 확충” 등을 대안으로 제시하여 지역사회 주민과의 마찰을 완화시키려는 노력을 한 것으로 보인다.⁷⁴⁾

72) 리모델링 착공 당시 지역주민들은 두레주택과 같은 공공임대주택이 들어오면 주변 시세가 떨어질 것을 걱정하여 주민들의 반발이 있었다.

(http://news.mtn.co.kr/newscenter/news_viewer.mtn?gidx=2013061217062563420 최종방문일 : 2016.10.23.)

73) 지역정책의 추진에서 항상 발생하는 해당 지역주민간의 갈등을 해소하기 위하여 지역정책과 관련된 많은 현행 법률들에서는 실정법적으로 법적 절차를 마련하여 주민의견청취에 대한 의무를 중앙정부 또는 지방자치단체에 부여하고 있다. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제8조, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제14조·제20조, 「국토기본법」 제11조, 「간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률」 제9조, 「도시개발법」 제7조, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제14조, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제10조 등이 있으며, 주택과 관련된 법률에서도 「민간임대주택에 관한 특별법」 제25조, 「공공주택 특별법」 제10조 등에서 주민의견에 대한 청취를 법적인 의무로 규정하고 있다.

74) 이와 관련하여 국내 선행연구에서는 “서울시 방학동 두레주택” 사례에서의 대안

한편, 상기 선행연구의 설명에 따르면 “서울시 방학동 두레주택”의 사례에서 특징 중의 하나는 지방자치단체에 의한 정책추진에 있어서 실질적인 사업시행자 역할을 하는 사업추진주체가 별도로 운영되었다는 점이라고 분석할 수 있다.⁷⁵⁾ 일반적으로 건축 또는 주택과 관련된 정부정책의 추진에 있어서는 정부의 역할을 실질적으로 추진하는 공공기관 또는 공사의 개입이 필수적이라고 할 수 있는데, “서울시 방학동 두레주택”의 사례에서도 이와 같은 구조로 사업이 추진되었다.⁷⁶⁾ 국내 선행연구에서는 지방자치단체와 사업시행자와의 관계에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다.⁷⁷⁾

서울시 차원의 임대주택으로 조성하였기 때문에 SH공사와 시공 및 입주 후 운영관리와 관련한 위·수탁계약을 체결하여 진행한다. SH공사의 위·수탁관리 범위는 ① 임대주택의 일반적인 공급과 관리, ② 임대주택의 입주 및 퇴거관리, 입주계약, 입주보증금 및 임대료 부과징수, 퇴거자 등에 대한 임대보증금 반환, 임대주택 시설물 교체 공사 및 수선대행, ③ 입주자 실태조사, 주택소유여부 전산검색 등 기타 임대업무에 부대되는 업무, ④ 기타 임대주택과 관련하여 서울시에서 지시하는 사항이다. 방학동 두레주택은 시범사업으로 추진한 것으로 SH공사에서 건축·기계·전기·통신 등 분야별 공사발주와

제시에 관한 법률적인 검토를 다음과 같이 하였다. 즉, “두레주택 지하공간은 주민공도에 활동을 위한 복리시설로서 관계법령 검토결과 도정조례에 의한 공동이용시설에 해당되어 자치구에 위임이 가능한 것을 파악된다. 이에 따라 두레주택 지하공간에 대한 운영권을 자치구에 위임하여 별도의 지원없이 관리할 수 있도록 하였다. 단, 용도 및 운영계획을 변경할 경우 서울시의 사전승인을 받아야 한다.”고 함으로써 복리시설에 대한 관리권 등에 관하여 검토를 하였다. (건축도시공간연구소, 앞의 보고서, p.65)

75) 건축도시공간연구소, 앞의 보고서, pp.60~61 ; 다만, “서울시 방학동 두레주택”의 사례뿐만 아니라, 지방자치단체의 주택공급정책추진에 의한 주택공급의 경우에는 대부분이 공공기관 또는 공사가 사업시행자로 개입하는 구조를 갖추게 된다. 따라서 “서울시 방학동 두레주택”의 사례에만 적용되는 경우는 아니라고 할 수 있다.

76) 건축도시공간연구소, 앞의 보고서, pp.60~61

77) 건축도시공간연구소, 앞의 보고서, pp.64~65

현장감독 대행업무를 수행하였으나, 향후 본사업으로 추진하게 될 경우 두레주택 부지물색 및 매입, 설계, 시공까지의 전 과정을 SH에 대행하여 추진할 계획이다.

상기 국내 선행연구의 설명에 따르면, 사실상 사업시행을 수주한 사업시행자는 “서울시 방학동 두레주택”의 전체 건축을 전담하여 사업을 수행하게 된다고 볼 수 있다.⁷⁸⁾ 공동생활주택의 특성상 입주자들의 취향과 주거목적 등이 반영되어야 한다는 점을 고려한다면, 이러한 추진방식은 다소 문제가 있어 보일 수 있다. 물론, 입주자들에 대한 선호도와 수요를 사전에 조사하여 주택공급에 착수할 것으로 예상할 수 있지만, 주택수요자들의 요청사항이 획일적이고 평면적으로 반영될 경우 최초로 목적인 바와 같은 주택공급 취지에 적합하지 않은 경우도 충분히 발생할 수 있다. 따라서 “서울시 방학동 두레주택”의 사례와 같은 공동생활주택의 공급이 이루어지는 경우에는 절차적으로 사업시행자에게 입주자들의 수요를 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련하도록 요구하는 것이 필요할 것으로 보인다. 이러한 제도적 장치의 마련은 굳이 법적인 근거를 필요로 하지 않지만, 최소한으로 사업시행에 관한 협약 등에서 명시적으로 밝힘으로써 공동생활주택의 특성이 반영될 수 있는 방향으로 사업이 추진되어야 할 것이다.

Ⅲ. 소 결

상기한 국내의 공동생활주택에 관한 사례에 대하여 쟁점사항의 분석을 정리하면 다음과 같다.

“한지붕 세대공감” 사례는 지방자치단체의 시범사업계획에 따라서 주거수요자들을 위한 복지재단, 민간단체 등이 콘서시엄의 형태로 수요와 공급을 담당함으로써 실질적인 주택공급이 가능하게 운영될 수

78) 건축도시공간연구소, 앞의 보고서, pp.64~65

있다는 가능성을 제시하였다는 시사점이 있다고 볼 수 있다. 공동생활주택이 주거수요자들에 의한 목적과 취향에 따라서 추진되어야 할 제도임을 명시적으로 보여주는 사례로서, 정부와 지방자치단체 그리고 민간단체가 각각의 개별적인 기능과 역할을 수행함으로써 최적화된 공동생활주택의 모습을 보여주었다고 평가할 수 있다.

“WOOZOO”의 사례는 이른바 “소셜벤처”라는 새로운 형태의 사회경제적조직이 중추적인 역할을 수행한 공동생활주택의 사례라고 평가할 수 있다. 즉, 사회복지지원 등과 같은 공익적 목적을 추구하는 조직이 아니라, 경제적 수익성을 고려한 사업으로서 공동생활주택을 수단으로 활용한 점이 특징이라고 평가할 수 있다. 또한, 공동생활주택은 단순한 주택공급만을 의미하는 것이 아니라, 사회적 문제의 해결을 위한 대안으로서도 의미를 가지는 점을 나타내고 있다고 볼 수 있다.

“정릉동 녹색 마을만들기” 사례는 전적으로 정부주도의 사업이라고 할 수는 없으며, 정부가 추진하는 사업에 대하여 민간의 자본 및 기술이 제휴되어 합자의 형식으로 이루어지는 공동생활주택의 공급방식이라고 평가할 수 있다. 정부와 민간의 협력으로 이루어지는 “민관협력에 의한 공동생활주택의 공급”이라는 의미있는 취지를 담고 있다고 할 수 있다. 이른바 SOC사업으로서 추진된 특징이 있는데, 법적 근거로서는, 「공공주택 특별법」상의 공공임대주택을 제공하는 규정을 근거로 하고 있지만, 실질적인 사업추진방법은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 근거하여 추진된 경우라고 평가할 수 있다.

“보더리스하우스” 사례는 주거수요대상이 외국인이라는 특징이 있는 공동생활주택의 사례로서, “외국인관광 도시민박업”과 비교하여 설명할 수 있다는 특징이 있다고 평가할 수 있다. 이 사례는 공동생활주택의 활성화를 위하여 “보더리스하우스”와 같은 목적으로 이루어지는 주택임대를 활성화시킬 필요는 엄연히 존재하고 있지만, 공동생활

주택이라는 특징이 「관광진흥법」상에서 유사제도와 공통점이 있기 때문에 이에 대한 법적 규제의 형평성을 검토해야 한다는 과제를 남기고 있다.

“소행주” 사례는 지역사회의 공통적인 문제해결을 위하여 공동생활주택이라는 주거형태가 수단으로서 활용되고 있다는 점이 가장 큰 특징이라고 평가할 수 있다. 특히, “한지붕 세대공감” 사례와 비교하여 보았을 때에 “소행주” 사례는 주택공급의 대상에 대하여 지역적 특성이 반영되어 형성되었다는 차별적인 시사점이 있으며, 더 나아가 공동생활주택의 지역활성화 수단으로서 가지는 기능을 확인할 수 있는 사례라고 평가할 수 있다.

“마이바움” 사례는 “도시형생활주택”이라는 「주택법」상 개념에 공동생활주택의 유형이 추가된 사례이며, 도시에 거주하면서 도시를 중심으로 경제활동을 하는 경제생산층의 주택수요자에게 적합한 형태의 공동생활주택이라고 평가할 수 있다. 다만, 주택을 공급하는 측면에서는 현행 「주택법」의 “도시형생활주택”에 대한 제한 범위 내에서 운영되어야 할 것으로 보인다는 단점이 지적될 수 있을 것으로 분석된다.

“일오집” 사례는 단순한 지역사회의 문제해결을 위한 대안으로서 공동생활주택을 활용하였다기보다는, “지역공동체”라는 조직이 갖는 특성으로서 동일한 목적과 동일한 생활환경 및 주거에 대한 가치관 등이 작용하여, 해당 지역공동체만의 공동생활주택의 유형을 만들어 갔다는데 의미가 있는 것으로 보인다. 즉, 지역사회문제의 해결을 위한 수단으로 지역공동체가 활용된 것이 아니라, 지역공동체 자체로서의 목적 달성을 위하여 공동생활주택이 활용되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 사례는 향후에 지역공동체를 지원하거나 활성화시키는 것을 목적으로 하는 법률안이 제정되는 경우에, 중요한 정책수단으로서 공동생활주택의 활용이 충분하게 그 기능을 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

“오산 양산동 땅콩마을” 사례는 다른 공동생활주택의 사례에서 나타나는 일반적인 성격으로서 공동생활주택의 유형들이 공동생활주택의 수요자를 중심으로 하거나, 공동생활주택을 추진하는 주체 또는 공동생활주택이 갖고 있는 강점을 활용한 수단적인 측면에서 제시된 사례와는 다른 사례의 모습을 갖고 있다고 평가할 수 있다. 즉, “오산 양산동 땅콩마을”의 사례는 공동생활주택의 일반적인 특징 또는 장점 보다는 공동생활주택의 목적을 달성하기 위하여 구축되어야 할 주택구조를 특징적으로 강조하여 추진된 사례라고 분석할 수 있다. 다만, 「건축법」과 「주택법」 그리고 「주택공급에 관한 규칙」에서 요구하는 “소형·저가주택”에 부합될 수 있는지의 여부에 대한 검토가 아직 남아 있어서 법적 개념의 적용여부와 적용영역에 대하여 명확하지 않다는 문제점을 지적할 수 있다.

“협동조합형 공공임대주택”은 공동생활주택의 공급주체와 관련하여 “협동조합”이 주체가 된 대표적인 사례라고 평가할 수 있다. 특히, 협동조합에 의한 공동생활주택의 공급이라는 점도 특징이라고 할 수 있지만, 공동생활주택의 수요가 있는 대상들이 직접적으로 법인격을 갖춘 조직으로서 공동생활주택을 추진한다는 두드러진 특징이 있는 것으로 보인다. 다만, 협동조합의 기본적인 성격은 자발적인 자활조직이라는 점인데, 상기의 “협동조합형 공공임대주택”의 사례에서는 지방자치단체가 우선적으로 마중물 역할을 수행하기 위하여 협동조합의 구성을 추진하였다는 점이 특징이기 때문에, 공동생활주택의 공급을 위해서 정부 또는 지방자치단체가 협동조합의 장점을 원용하여 공동생활주택의 공급을 제도적 장치로서 활용한 특징이 있다고 분석된다.

“서울시 방학동 두레주택”의 사례는 지방자치단체가 중심이 되어 지역정책으로서 추진된 대표적인 사례라고 할 수 있는데, 공동생활주택의 개념이 새로운 주택개념으로서 주택공급의 한 유형으로 자리잡기 위해서는 마중물과 같은 역할을 수행할 수 있는 추진동력이 필요

하기 때문에, 중앙정부 차원 또는 지방자치단체의 중심적인 역할에서 다양한 사업들이 추진되고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 사업추진의 일환으로 지방자치단체가 주도적인 정책주체로서 추진하였던 사업으로서 지원예산이나 추진체계 등이 전형적인 지방주도의 정책추진사례의 한 유형이라고 평가할 수 있다.

제 3 절 외국 사례

I. 일본

1. 공동생활주택 관련 정책추진 개요

일본의 법제도는 대부분의 법제도 분야에 있어서 우리나라와 매우 유사한 형태와 내용으로 운영되고 있다는 특징이 있다고 평가할 수 있다. 이러한 특징은 대륙법계통의 법제를 운영하고 있다는 점뿐만 아니라, 지리적으로 아시아의 중심적인 문화형태 등을 공유하면서 나타나는 동양적 문화관과 가치관에서 비롯되고 있다는 점 등에서 기인한다고 생각할 수 있다. 주택공급에 관한 정부정책에 있어서도 이러한 공통적인 성격이 나타나고 있다고도 볼 수 있을 것이다. 그러나 구체적이고 세부적인 사안에 직면해서는 우리나라와 일본이 갖고 있는 차이점과 차별성이 두드러지게 나타날 수도 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 정부의 주택공급정책에 있어서 이와 같이 유사점과 차별성이 동시에 나타난다는 점을 고려해야 할 것으로 판단된다. 앞에서 언급한 국내의 공동생활주택의 유형 및 사례와 일본의 관련 정책 추진 개요를 살펴보면 이와 같은 점을 발견할 수 있을 것으로 충분히 예상된다. 공동생활주택에 관한 일본의 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.⁷⁹⁾

79) 稲見直子, 日本の高齡者居住政策の歴史と自治体による公営コレクティブハウジン

일본에서는 2000년대 초반에 고령자들을 위한 주거환경의 새로운 정책적인 시도로서 지방자치단체가 시행·운영하는 공영 컬렉티브 하우스(Collective Housing)⁸⁰⁾의 사업화가 지속적으로 추진되었다. “컬렉티브 하우스”란 스웨덴을 중심으로 발전한 주거형태로서, 그 특징은 주거형태와 주거양식에 있다고 할 수 있다. 우선적으로, 주거형태는 1동 내에 또는 1단지 내에서 부엌·욕실과 화장실이 완비된 개개의 집합 주택군으로서 식사, 오락과 같은 일상 생활의 일부를 공동화하여 사용하기 위한 공유 공간이 결합된 주택이다. 주거양식의 특징으로서는 거주자들의 사생활이 있는 생활을 하면서도 자신들의 요구에 맞추어 공유공간의 운영을 주체적으로 실행하고, 이들 활동을 통하여 거주자가 모두 자신들의 생활방식을 만들어 가는 것을 궁극적인 취지로 하고 있다. 공영 컬렉티브하우스는 노인의 고독감 해소와 고립 방지를 목적으로, 공영주택에 컬렉티브하우스의 개념이 추가되어 도입된 주택이다. 주택 안에는 개개의 집합주택과 별도의 부엌, 식당과 거실이 갖춰진 공유공간이 설치되며, 그 곳에서는 거주자들이 대화를 바탕으로 식사와 다과회 같은 활동을 자체적으로 하는 것이 목표로 하고 있다. 대표적으로 사업화된 공영 컬렉티브하우스에서는 오사카부영(大阪府營) 「가도마미도(門真御堂) 만남 하우스」(2001년), 나가사키현영(長崎縣營) 「모토하라(本原) 건강주택」(2001년), 아이치현 도요하시시(愛知縣 豊橋市)영 「아사히쵸우(旭本町) 주택」(2001년), 사이타마현(埼玉縣)영 「와라비(蕨) 만남 주택」(2002년), 아이치현 도요하시시(愛知縣 豊橋市)영 「이케가미(池上) 주택」(2002년) 등이 있다.

상기의 일본 선행연구에서 설명한 일본의 공동생활주택에 관한 정책개요를 살펴보면, 우리나라 보다는 조금 이른 시기에 공동생활주택

グの事業化, 年報人間科学 第33号 (2012.3), pp.15~16

80) “컬렉티브하우스”은 일본에서 사용되는 개념으로서 본 연구의 대상인 공동생활주택과 그 의미를 상당부분 공유한다고 할 수 있다. 공동생활주택의 개념과 일본의 “컬렉티브하우스”의 개념은 유사부분과 다른 부분이 존재하고 있지만, 여기서는 주요한 특징이 공통적이라는 점을 전제로 하여 일본의 공동생활주택에 해당되는 한 유형으로서 언급하기로 한다.

의 개념이 도입되었다는 점을 확인할 수 있다. 반면에, 지방자치단체를 중심으로 공동생활주택의 사업화가 추진되었다는 점은 우리나라와 공통적인 현상이라고 평가할 수 있다. 이러한 차이점과 공통점은 상호간에 관련성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉, 공통점이라고 볼 수 있는 지방자치단체에 의한 정책추진은 일본의 경우 상당히 오래 전부터 지방자치제도가 활성화되었다는 점을 고려한다면 다양한 지역정책이 지방정부에 의하여 추진되었다는 점을 나타내기 때문에, 당연한 결과라고 볼 수 있다. 또한, 이러한 지방정부에 의한 정책추진의 대상으로서 지역별로 노인 등에 대한 주거복지의 관심은 우리나라의 경우보다 이른 시기에 나타나기 시작하였다고 볼 수 있다. 따라서 공동생활주택에 관한 지방자치단체의 정책추진은 정책추진의 주체로서의 측면에서 우리나라와 비슷하다고 할 수 있지만, 노인층에 대한 주거복지의 관심은 우리나라의 경우보다 일본이 우선하여 나타났다고 할 수 있다.

2. 일본 주거정책의 연혁

(1) 초창기 정책

우리나라와 일본의 경우는 전후에 산업화와 민주화 과정에 있어서 구체적인 내용과 상황에 차이가 있다고 하더라도 시기적으로 유사한 시간대를 공유하고 있다고 판단된다. 또한, 급속한 경제성장을 이룩한 이후에 다양한 형태의 민주화 과정을 겪으면서 사회가 성숙하게 되는 과정을 거치게 되는데, 이에 따라 복지정책의 전개도 함께 수반되었을 것이라는 점은 충분히 예상할 수 있다. 일본의 선행연구에서는 다음과 같이 복지정책과 관련하여 노년층을 대상으로 한 주거정책의 시작을 설명하고 있다.⁸¹⁾

81) 稲見直子, 앞의 글, pp.16~17

고도의 경제성장기 중 1960년에 탄생한 자민당 이케다 하야토 내각은 전임인 기시 노부스케 내각이 추진한 세금의 재분배에 근거하여 사회보장 중시 정책과 달리 고용창출 및 확대에 역점을 두고 성장 전략노선을 추진하였다. “국민소득 증대계획”의 정책이라는 명칭 그대로 국민의 소득을 증대시키는 것에서 “성장을 복지로 대체”하고자 한 것이다. 이러한 정책은, 이후 1972년 7월에 탄생한 다나카 가쿠에이 내각에서 더욱 더 가속화되었다. 다나카 내각은 지방에 대해서는 공공사업 확충, 중소기업이라고 하는 저생산성 부문에 대해서는 보호·규제에 따른 고용안전계획의 구조정비 및 고생산성 부문의 대기업에 대해서는 종신 고용, 연공서열 관행의 확립과 기업 내 복지 후생의 충실을 도모하는 등 사람들의 일자리의 실현과 그 지속가능에 대한 제도구축을 추진함으로써 사회보장을 대체하는 방안으로 모색하였다. 그러나 주로 현역 세대의 생활을 보장하는 이러한 사회보장 시스템은 퇴직 후 사람들의 생활을 보장하는 것이 아니었다. 이후 노인 빈곤 문제가 표면화 되고, 여론의 “성장보다 복지”이라는 목소리가 높아지게 되었다. 그래서 다나카는 1973년, 노인 의료비 무료화, 후생 연금 지급액 인상 등 사회보장 내실을 도모하였고, 그 해를 일본의 “복지원년”이라고 부르게 되었다. 그러나 1970년대 중반, 제1차 석유위기에 따른 재정 악화에 따라 “복지개선”의 기운이 높아지면서 정부는 다시 사회보장 지출 억제에 도모하게 된다. 그리고 고부담, 고복지를 특징으로 하는 북유럽형 복지국가 하우스 모델을 부정하면서, 일본 독자의 복지국가, 이른바 “일본형 복지사회”의 설립을 목표로 하게 된다. “일본형 복지사회”의 특징을 간단히 요약하면, 성별 역할 분업을 전제로 한 가족의 역할과 대기업을 중심으로 기업복지의 역할을 축으로 하는 사회 보장의 방식을 말한다. 1970년대 후반 이후 일본에서는 이러한 사회보장 제도에서 남자는 집안을 벌어들여 먹는 사람으로, 여성은 가족구성원의 관리 담당자로서 규정되어, 육아 및 간병은 가족의 책임으로 되어 갔다. 고령자 거주 정책은 이러한 테두리 하에서 정비되었다.

상기의 일본 선행연구에서 설명하고 있듯이, 일본에서 공동생활주택과 관련된 주거정책의 시작은 전형적으로 복지정책의 측면에서 추진되었다고 분석할 수 있다. 경제화와 산업화를 최고조로 달성시키기

위한 성장위주의 정책 일변도에서 경제성장세대의 은퇴 이후 이들을 위한 노인복지의 문제에 직면하게 되자, 이에 대한 구체적인 방안을 모색할 필요가 있었다고 예상할 수 있다. 그러나 이 시기에 있어서는 여전히 가족중심의 문화와 가부장적인 형태의 가족구조가 사회적으로 지배적인 분위기를 형성하고 있었기 때문에, 주거의 문제는 실질적으로 가족중심의 기존 문화를 벗어나지 않는 범위에서 정책고려와 추진이 진행되었다고 분석할 수 있다.⁸²⁾ 따라서 이러한 시기에서는 아직까지 현대에서 언급되고 있는 공동생활주택의 개념을 예상하기는 어렵고, 다만 노인복지 측면에서 주거정책의 고려대상이 확대되었다는 점으로 시사점이 정리될 수 있을 것이다. 또한, 노인복지를 대상으로 한 정책을 추진한다고 하더라도, 지금과 같이 가족의 소단위 또는 1인가구와 같은 형태로 구성되는 가족구조를 전제로 하여 주거정책을 추진하는데에는 한계가 있었을 것으로 예상할 수 있다.

82) 이러한 일본의 초창기 주거정책에 대해서 상기의 일본 선행연구에서는 다음과 같이 정책추진상황에 대한 구체적인 설명을 하면서, 가족중심을 기본적인 전제로 한 주거정책의 추진이라는 점을 강조하고 있다. 즉, 이 선행연구에서는 “복지정책으로는 후생성(현 후생노동성)이 「1978년도 후생백서」에서 3세대의 동거를 “복지에 대한 포함 자산”이라고 규정했다. 백서에서는 “세대 간의 상호부조”, “생활기술의 전승”이라는 점에서, 3세대의 동거는 “가족기능에 입각해서 보면, 큰 이점을 갖고 있다”라고 하면서, 아이세대와의 동거가 고령기의 삶으로 바람직한 것인 것으로 알려졌다. 물론 여기서는 부모세대가 요양간호상황이 되었을 때 자식 세대가 간호를 한다는 전제가 있었다. 이러한 생각은 주택정책에도 반영되었다. 건설성(현 국토교통성)도 「1978년도 건설백서」에서 3세대의 동거는 “가정기능안정”과 노인의 “보람과 안심”을 위한 것이며, “동거라는 일본의 이른바 「복지의 포함자산」이라고 하는 제도가 나타났기 때문에 동거를 가능하게 하는 주택 등의 제반 조건을 갖출 필요가 있다”고 하였다. 그리고 「1980년도 건설백서」에서는 “3세대 거주 등을 위한 시책의 추진”을 목표로 주택정책의 중요 추진기구인 공영주택공단, 주택금융공고 등이 각각 3세대 동거를 가능하게 하는 주택조건의 정비를 적극적으로 추진하게 된다. 예를 들어, 공영 주택에서는 자녀부부의 주택에 인접하고 독립한 고령자용 주택을 마련하고, 주택이나 노인 동거 다가족 친화주택 건설·공급, 공단주택에서는 신규 임대 주택 모집 때에 고령자 동거 세대에 대한 우선배당 등의 우대 조치나 고령자를 포함한 여러 가족 친화 가구에 대응하는 대형 주택 건설의 추진, 주택금융공고에서는 고령자 동거가구의 주택 건설·구매에 대한 저리 대출, 2세대 주택에 대한 할증대출 등이 추진되었다.”라고 설명하고 있다. (稲見直子, 앞의 글, p.17)

(2) 정책의 변화

일본에 있어서 공동생활주택과 관련된 주거정책은 상기한 바와 같이 노년층을 대상으로 복지정책과 결합된 모습에서 그 시작을 찾을 수 있을 것으로 분석할 수 있다. 즉, 산업화와 경제성장을 이룩한 세대가 은퇴 이후 이들에 대한 복지정책의 일환으로서 주거정책의 변화가 있었다고 볼 수 있다. 특히, 일본은 우리나라와 마찬가지로 동양적인 문화관과 유교적인 가족문화가 뿌리깊게 자리잡고 있었기 때문에, 공동생활주택과 같은 특수한 형태의 주거양식 보다는 노년층부터 유년층까지 세대별로 동일한 가옥 또는 가족구성으로 주거형태가 결정되는 현상이 강하게 나타났는데, 노년층에 대한 주거정책의 초점은 이러한 가족형태를 대상으로 형성되었다는 점을 충분히 예상할 수 있다.⁸³⁾ 이러한 일본의 노년층에 대한 주거정책에 관하여 일본의 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.⁸⁴⁾

3세대 동거⁸⁵⁾에 대한 유도 방안은 1970년대 후반 이후 더욱 강화되었다. 예를 들면, 1979년에는 기존의 부양 관계만을 조건으로 한 노인부양 공제와 달리 고령자와 “동거”를 조건으로 세금 공제 제도가 시행되었다. 이는 고령자에 대한 자택간호를 장려한다는 의미를 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 3세대 동거를 추진하는 정부의 방침과는 다르게 현실이 움직이고 있었다. 즉, 고령자인 독신 세대 및 고령자 부부 가구가 늘고 있었던 것이다. 『2002년 고령사회 백서』에 의하면, 1975년에는 3세대 동거가구가 전체 가구의 54.4%를 차지하고, 노인 단독 가구는 8.6%, 고령자 부부인 가구는 13.1%이던 것이 1980년대 중순부터 고령자의 단신 가구와 고령자 부부 가구가 늘면서 1985년에는 3세대 동거 가구는 45.9%로 감소하고 대신 노인

83) 稲見直子, 앞의 글, p.17

84) 稲見直子, 앞의 글, pp.18~19

85) 본문에서 인용되고 있는 일본의 선행연구에서는 “노년층부터 유년층까지 세대별로 동일한 가옥 또는 가족구성”, 즉 3개 세대가 동일한 주거에서 동거하고 있는 상황에 대하여 “제3세대동거”라는 용어로 표현하고 있다.

단독 가구가 12.0%, 고령자 부부인 가구가 19.1%로 증가하고 있는 것이 밝혀졌다. 이러한 변화의 배경으로 고령자 자신의 의식 변화를 지적할 수 있다. 후생노동성이 한 「사회보장에 관련된 의식 등 조사」에 따르면 설문에 응답한 65세 이상 노인 가운데 자녀와의 동거에 대해서 1983년에는 “동거하고 싶다”가 66.3%에서 1992년에는 48.3%로 줄었고, 고령자 자신의 동거 지향성이 저하하고 있음을 알 수 있다. 즉, 건강한 가운데 부부 2인이 함께 있는 동안에는, 고령자 스스로가 동거를 피하려는 경향이 강해진 것이다. 물론 이러한 경향이 가능한 배경에는 연금제도의 충실한 운영과 건강한 고령자의 증가 등도 요인으로 지적할 수 있다. 한편, 이 시기에는 노인병원에서 “사회적 입원”이라는 문제가 발생하였다. “사회적 입원”은 노인환자의 치료가 일단락되어 퇴원할 형편이 되더라도 입원해 있는 상태를 말한다. 환자의 대부분은 집에 돌아와도 돌보는 가족이 없다는 이유로 퇴원하기 어려운 상황이기 때문이었다. 1970년대 병실의 침대가 부족하게 되어 고민을 안고 있던, 병원에 대하여 귀가가 곤란한 노인 환자를 맡게 되고 1980년대에 접어들면서 그 수는 더욱 늘어나게 되었다. 이러한 상황은 노인 병원이 공적시설의 대체로서 기능하고 있었다고도 할 수 있을 것이다. 이처럼 1970년대 후반 이후 3세대 동거가 추진되면서 1980년대 중반부터 고령자 단일 세대와 고령자 부부 가구, 심지어 사회적 입원의 증가와 같은 현상이 가시화 되어 갔다. 이들로부터 1980년대 중반에는 이미 3세대 동거를 국가 정책으로 추진하기 어려워진 것을 알 수 있다. 이런 사태를 인식한 정부는 1980년대 후반 이후, 간호담당자의 기반을 가족과 가족 구성원 이외에 의한 간호서비스로 그 활동중심을 옮기고, 동거 가족의 유무에 상관없이 간호가 필요하다 하더라도 집에서 계속 살 “재택 생활”을 가능하게 하는 환경의 정비를 도모하기 시작하였다.

상기의 일본 선행연구에서 기술하고 있는 내용과 같이, 일본의 노년층에 대한 주거정책은 가족개념에 사회적 변화 등으로 인하여 기존의 가족형태가 붕괴되기 시작하는 시점과 함께 정책의 변화를 고려하였다고 분석할 수 있다. 이러한 변화의 중심에서는 산업화와 경제성장의 주역이었던 세대가 은퇴하면서, 경제적·신체적으로 주거약자의 범위에 포함되는 사회적 현상에 대응하기 위한 노력이 있었다고 판단

된다. 즉, 이때까지는 공동생활주택이라는 개념은 고려되지 않았지만, 기존 가족의 영역에서 공적부조의 시설 등으로 이전되는 사회적 현상에 대하여 일본 정부는 “가족생활의 유지”라는 가치를 지키기 위한 정책적 노력이 있었다고 분석할 수 있다. 따라서, 이 시기 이후의 정책의 변화에 대하여 일본의 선행연구는 다음과 같이 설명한다.⁸⁶⁾

1980년대 후반, 복지정책에서는 재택 간호 서비스의 활성화에 역점을 두게 되었다. 1989년 후생성은 “고령자 보건 복지 추진 10개년 전략”을 제정하여, 지방 소단위 단치단체가 주체가 되어 간호서비스의 활성화를 도모하였다. 이 전략에서는 1999년도까지 전국에서 홈헬퍼 10만명, 데이서비스 1만여곳, 쉿스테이 5만개, 재택간호지원센터 1만여곳의 정비가 목표가 되었다. 또한, 건설성은 1980년대 후반 이후 복지 정책과의 융합을 도모한 시책을 몇 가지 시작하였다. 그 대표적인 것으로, 1987년에 제정된 “실버하우징제도”가 있다. 이것은 건설부와 후생성이 연계하여 창설한 제도로서, 주택 내의 배리어프리화와 거주자의 일상생활을 서포트하는 생활원조요원의 파견을 실시하는 것이다. 이 제도는 노인가구가 사는 공영주택과 공단주택의 일부에 적용되었다. 1980년대 후반 이후 국가는 지자체에 이 제도를 활용하도록 권장하였다. 복지정책과의 융합을 도모한 고령자 거주 시책은 그 밖에도 많다. 예를 들면, 건설성 독자적인 시책으로 된 “케어하우스”(1989년)와 “시니어해비테이션 사업계획정비 보조제도”(1990년) 등이다. 그러나 이들 시책은 복지 정책 간 제휴가 불충분했기 때문에 결국 많이 보급되지는 않았다. 이처럼 1980년대 후반 정부는 동거 가족의 유무에 관계없이 집에서 계속 사는 “재택생활”을 고령자 거주 정책으로 추진하기 시작하였다. 또한, 이에 따른 복지정책과 주택정책과의 융합을 도모한 시책의 전개화가 이루어지게 되었다.

상기의 선행연구에서 언급한 내용에 따르면 1990년대 까지, 즉 2000년대 이전에서는 공동생활주택의 개념이 직접적으로 등장하지 않은 것

86) 稲見直子, 앞의 글, p.19

으로 판단할 수 있다. 그러나 가장 특징적으로 관찰될 수 있는 정책 변화의 기초는 가족구성의 변화에 따른 복지정책의 필요성 제기와 함께 이에 대한 정책적 수단으로 주거정책의 변화가 발생되었다는 점이라고 분석할 수 있다. 이러한 변화는 일본에 있어서의 공동생활주택의 연혁을 고찰하는데 매우 중요한 단서가 될 수 있을 것으로 보인다. 즉, 세대가 변하고, 산업화의 시대에서 복지의 시대로 변화하는 시기에 단순한 개인적인 취향과 목적에 의한 주거형태의 변화를 의미하는 것이 아니라, 시대변화에 따른 복지필요성 대응에 부합하기 위하여 새로운 정책수단으로서 발생하는 복지정책의 한 형태로서 공동생활주택의 개념이 정부에 의하여 도입되기 시작하였다는 점을 파악할 수 있다.

(3) 정책 형성 및 추진의 구체화

앞에서 언급한 일본 선행연구의 내용을 근거로 하면, 공동생활주택이라는 개념의 등장 이전에 새로운 복지지원의 수단에 대한 필요성 인식이 선행되었다는 점이 정책 형성 및 추진에 있어서 나타난 구체적인 특징이라고 평가할 수 있다. 복지수단으로 주거정책이 활용되는 정책형성의 구체적인 내용과 추진과정에 대하여 일본의 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.⁸⁷⁾

“케어하우스”(1989년)와 “시니어해비테이션 사업계획정비 보조제도”(1990년)이 추진된 시기와 유사한 시기에 1990년, “복지관계 8개 법률”이 개정되었다. 이로써 노인과 신체장애자 복지서비스 제공에 관한 다양한 권한을 지방 소단위 지방자치단체에 전적으로 이관하는 동시에, 도도부현과 시정촌에 1994년까지 “노인보건복지계획”을 수립할 의무를 부여하였다. 이러한 지방정부를 주체로 하는 복지서비스 법제화 움직임은 복지행정의 지방분권화를 추진했다. 지방분권

87) 稲見直子, 앞의 글, pp.19~20

은 행정서비스제공업무에 관계된 기획입안 등 다양한 권한을 중앙 정부에서 지방정부로 넘기는 지방정부 자체 행정서비스 제공이 가능하게 되는 것을 말하는 것이다. 또한, 주택정책에서도 1990년대에 들어서면서, 도시를 중심으로 독자적인 주택 정책을 전개하는 지방 정부가 나타나기 시작하였다. 예를 들면, 도쿄도 세타가야구(區)에서는 1990년에 “세타가야구 주택 조례”가 제정되어 고령자 전용 아파트의 차용 방식의 확충 등 고령자에 역점을 둔 주택정책이 도입되었다. 여기서는 1980년대 후반의 땅값 급등으로 인한 민영 셋집의 집세가 상승함으로써 고령자 거주에 지장이 어려울 것이라는, 세타가야구의 독자적인 문제를 안고 있던 것이 배경에 있었다. 원래 이 시기까지의 주택정책은 중앙정부에서 지방정부로의 탑다운 방식으로 전개되어 왔다. 1966년에 제정된 “주택건설계획법”에 의하여, 도도부현은 주택정책의 지침이 「도도부현 주택 건설 5개년 계획」의 수립으로 의무가 부담되었다. 그러나 이 계획서는 국가가 수립한 「주택 건설 5개년 계획」이 결정된 뒤 그것을 근간으로 건설부장관이 「지방주택건설 5개년 계획」을 수립하고, 다시 이를 근간으로 도도부현이 수립한다는 흐름 속에서 만들어진 것이며, 이는 국가 계획서의 시작에 불과하였다. 또한 그 주요 내용은 양을 중시한 이른바 공영주택의 건설 호수를 목표로 설정한 것으로서 지역의 특성을 배려한다는 것은 아니었다.

상기의 선행연구에서 제시된 내용에 따르면, 크게 주목할 만한 사항이 정책추진의 주체에 대한 구체적인 모습이 형성되었다는 점이라고 분석할 수 있다. 즉, 중앙정부의 법률 제정에 의하여 지방자치단체에 대한 역할과 기능수행의 의무를 법적 부여함으로써, 실질적인 정책주체를 구체화하였으며, 이를 통하여 중앙정부와 지방정부의 관계를 명확히 하였다는 점이 부각된다고 평가할 수 있다. 이러한 정책형성과정은 구체적으로 재정부담의 완화와 권한·의무의 이전을 통한 지방자치제도의 정착화라는 긍정적인 효과를 볼 수 있었을 것으로 충분히 예상된다.⁸⁸⁾

88) 일반적으로 복지재정은 상당한 부담과 많은 재정액수를 수반하게 되는데, 복지정

한편, 일본의 정책형성의 구체적인 내용과 과정에 있어서 지방자치 단체의 역할과 기능이 강조됨에 따라서 보다 세부적인 지방자치단체의 활동이 나타나게 되는데, 일본 선행연구에서는 이에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.⁸⁹⁾

1990년에 도쿄도 주택 정책 간담회는 보고서 「생활의 풍요를 실감할 수 있는 곳을 목표로」를 작성했는데, 이는 세타가야구의 실천에 의하여 영향을 받아 만든 것이다. 이 보고서에서 중요한 것은 “지역의 특성에 따른 주택 정책을 체계적·종합적으로 추진하려면 기본이 되는 계획의 존재가 필수적이다”라는 주장을 중심으로 지방자치단체 독자의 주택건설 계획서가 된 「주택 마스터 플랜」의 수립과 그 수립주체는 도 및 구시정촌임을 요청한 점이다. 동시에, 1990년에는 도쿄도의 강한 요청에 의해서 “대도시의 주택 및 주택지의 공급 조치에 관한 특별조치법”(1975년 제정)이 개정되었다. 이 개정의 중요한 점은 「살집 마스터 플랜」의 원형인 주택건설 계획서의 수립이 대도시권과 관련된 도부현이 의무를 부담하게 된다는 점이었다. 1994년 건설부는 도도부현 및 시구정촌 각각에 대한 지역 특성을 배려한 「주택 마스터 플랜」의 수립을 촉진하는 정책을 실시하였다. 이것은 상기한 지방정부나 중앙정부의 움직임과도 연동하고 있다. 「주택 마스터 플랜」의 책정에 있어서는 각 지방정부의 주택 사정이나 주택 정책의 과제를 정리하고, 향후 대응에 관해서 논의하고 있다.

책주체의 지방이양이 반드시 재정부담의 완화로 단정지을 수는 없을 것으로 판단된다. 즉, 중앙정부가 충분한 예산을 지방정부에게 지원한다든가, 지방세 세수입이 충분하게 된 경우에 이를 지방자치단체 중심으로 정책을 추진하게 되는 경우에는 긍정적인 효과를 볼 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 반대의 경우로 지방세 수입이 부족한 상황에서 중앙정부의 지원이 부족한 상황으로 이어지고, 실질적인 정책추진의 주체와 의무를 지방자치단체에 이전시킨다면, 이는 궁극에 가서 지방정부의 재정부담악화로 이어질 가능성이 크다. 따라서 상기한 선행연구에서 설명한 내용대로 복지행정주체의 지방정부 이전은 반드시 긍정적인 효과만을 기대할 정책 추진사항으로는 확신하기 어렵다고 할 수 있다. 다만, 복지정책의 추진주체, 더 나아가 주거정책을 정책수단으로 활용하는 주체가 지방자치단체로 이전되었다는 정책상황은 지방자치단체 중심의 복지전단체계의 확립이라는 점에는 충분히 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

89) 稲見直子, 앞의 글, p.20

그 후 1995년부터 1996년에 전국 지방자치단체에서는 주거 마스터 플랜의 수립이 이어지게 되었다. 그 중에서도 도시 지역 또는 지방 뿐만 아니라 많은 지방자치단체에서 “고령화의 진전”에 따른 주택정책과제로 규정된 “고령화사회에 대한 대응”과 연계된 시책의 전개를 목표로 추진되었다. 그 후 시책의 구체화에 대해 실버하우징을 활용하여 사업화를 도모하는 지방정부가 늘어나기 시작하였고, 그 수는 1994년도 말에 82단지에서 1996년도 말에는 172단지 1998년 연도 말에는 342단지에 달하였다.

앞에서 언급한 바와 같이 복지정책의 수단으로서 주거정책이 활용되는 과정에 있어서 중앙정부의 역할과 기능이 지방자치단체로 이전된 점은 상당한 의미를 가지고 있는데, 이에 추가하여 지방자치단체의 활동과 의욕적인 정책추진으로 중앙정부의 지원이 보다 구체화되었다는 이른바, “상향식 정책추진체계(Bottom-up 방식의 추진체계)”가 현실적으로 작동하게 된 사례를 상기의 선행연구에서는 설명해주고 있다.⁹⁰⁾ 즉, 지방자치단체에게 이전된 주거정책의 추진과정에서 추가적인 필요사항과 보완사항이 중앙정부에 전달되어 이에 관한 내용을 담은 법안이 추진되었다는 점은 매우 고무적인 사건이라고 평가할 수 있다. 이러한 “상향식 정책추진체계(Bottom-up 방식의 추진체계)”는 현실적으로 구현되기 매우 어려운 정책추진방식인데, 복지정책이나 주거정책이 해당 지역의 수요와 필요성을 반드시 반영되어야 한다는 필연적인 조건이 있기 때문에, 그 정책수행의 필요성은 매우 강조되고 있는 것이 현실이다. 이러한 어려운 현실 속에서 일본의 성공적인 “상향식 정책추진체계(Bottom-up 방식의 추진체계)”의 추진은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 그리고 이러한 해당 지역의 수요와 필요성이 반영되는 과정에서 실질적으로 공동생활주택의 개념이 등장하게 되었다고 분석할 수 있다. 이러한 일련의 정책형성 과정을 검토하면, 일본의 공동생활주택의 기본적으로 복지정책의 수단으로서 의미가 우

90) 稲見直子, 앞의 글, p.20

선적으로 고려되었으며, 중앙정부와 지방자치단체 간의 정책협의 및 형성과정에서 구체적인 모습을 갖추게 되었다고 평가할 수 있다. 즉, 공동생활주택은 복지혜택의 필요성이 해당 지역에서 가시적으로 나타나게 되고, 이를 지방자치단체가 지원하기 위한 대상으로 선정하면서, 이를 제도적으로 가능하게 하기 위하여 중앙정부와 지방자치단체의 협치노력에 따른 산물이라고 할 수 있다. 이러한 구체적인 공동생활주택 개념의 등장에 관하여 일본의 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.⁹¹⁾

「주택 마스터 플랜」 수립이 이루어진 이듬 해인 1995년 1월, 한신·아와지 대지진이 일어났다. 큰 주택피해를 가져온 이 지진에서는, 많은 노인들이 가설주택에서 생활을 하게 되었다. 가설주택에서는 “고독사”가 중장년층을 중심으로 늘어나기 시작하였으며, 효고현과 고베시 양 지방자치단체에게 고독사에 대한 대응은 매우 중요한 과제였다. 그 후 지진 복구가 진행되면서 효고현과 고베시는 고령자의 고독감이나 노후 생활의 불안 해소를 도모하는 것을 목적으로 주로 피해 노인을 대상으로 하여 “지진재해부흥 공영컬렉티브하우징 사업”이 추진되었다. 1997년부터 1999년에 걸쳐서 효고현영 7주택, 고베시영 2주택, 아마가사키시 교통국 1주택이 계속하여 건설되었다. “지진재해부흥 공영컬렉티브하우징”에는 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 실버하우징제도의 적용이다. 임대주택에 적용가능한 이 제도는 안부확인이나 가사원조 등 고령자의 일상생활을 서포트하는 생활원조원의 배치 등을 특징으로 한다. 특히 고령자들이 함께 살 것을 목표로 한 “지진재해부흥 공영컬렉티브하우징”에서는 나이를 먹었을 때 서로의 존재가 부담이 된다고 하더라도 이 제도는 필수적인 것이 되었다. 둘째, 지진부흥 컬렉티브에서는 개개의 집합 주택과는 별도로 “만남 공간”과 “협동실”로 불리는 공유공간이 주택 내 또는 주택 옆에 설치되었다. 공유 공간에는 부엌과 식당, 거실 등을 갖추고 있다. 그 곳에서는 거주자들이 대화를 하고 식사나 다과회 등을 자율적으로 개최하고 서로 교류를 가지면서 공동생활을 보낼

91) 稲見直子, 앞의 글, p.21

목표로 설계되었다. 이러한 특징을 지닌 “지진재해부흥 공영컬렉티브하우징”은 일본 공영주택 사상 처음 시도되었기 때문에 건설단계부터 전국의 지방자치단체 공무원들의 관심을 받아, 실제로 현장에서 견학을 오는 공무원들이 계속적으로 나타나게 되었다.

상기에서 언급되고 있는 일본 선행연구의 설명에 따르면 일본에 있어서 특수한 상황이 공동생활주택의 등장에 일조하였다는 점에서 그 특징이 발견된다고 분석할 수 있다. 즉, “지진재해”라는 지역적 특수한 사건이 공동생활주택의 등장을 앞당기게 되었다고 분석할 수 있다. 재해지역에서 발생하는 주거수요를 만족시키기 위해서는 재해복구기간이라는 물리적인 시간의 경과를 극복하여야 하는데, 이러한 어려운 상황속에서 공동생활주택의 장점과 기대효과가 나타났다고 충분히 예상할 수 있다.

상기의 일본사례인 “지진재해부흥 공영컬렉티브하우징”⁹²⁾은 사실상 일본에서 최초의 공동생활주택 유형이라고 할 수 있는데, 선행연구에서 설명하고 있듯이, 가장 기본적인 형태로서 “① 노년층대상, ② 공유공간의 존재, ③ 정부주도의 공영주택”이라는 3가지 특징을 가지고 있다는 점⁹³⁾은 주목할 만한 공동생활주택의 개념적인 요소라고 할 수 있다. 물론 “공유공간의 존재” 이외에 “노년층대상”과 “정부주도의 공영주택”이라는 점이 공통적인 공동생활주택의 개념요소라고는 볼 수 없지만, 일본의 특수한 상황에서 발생된 공동생활주택의 개념이라는 점을 고려한다면, 이는 우리나라에 대해서도 많은 시사점을 제공할 수 있는 사항이라고 평가할 수 있다. “노년층대상”이라는 특징은 공동

92) 앞에서 언급한 바와 같이 “컬렉티브하우징”은 일본에서 사용되는 개념으로서, 이 개념을 우리나라의 “공동생활주택” 개념과 동일하게 볼 수 있을지에 관하여는 별도의 검토와 논의가 필요할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 본문에서 설명한 바와 같이, 정책형성과정에서 나타난 “컬렉티브하우징”이라는 개념의 특징은 우리나라에서의 “공동생활주택” 개념과 매우 유사하다고 볼 수 있기 때문에, 본 연구에서는 이를 동일개념 또는 인접개념을 파악하여 서술하였다.

93) 稲見直子, 앞의 글, p.21

생활주택의 복지적 측면을 강조한 특징이라고 할 수 있으며, “정부주도의 공영주택”이라는 특징은 공동생활주택의 공급주체에 대한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 소 결

상기에서 일본의 공동생활주택 관련 주거정책에 관한 정책형성 및 변화에 대하여 상세하게 소개한 일본의 선행연구에서는 다음과 같이 일본 공동생활주택의 배경이 된 주거정책의 연혁을 정리하고 있다.⁹⁴⁾

1970년대 후반부터 1980년대 중반 제1기에서는 “3세대 동거의 추진”에 고령자 주거정책의 특징이 있었다. 그러나 1980년대 중순부터 이러한 정책을 추진하기에 많은 부담감과 한계가 발생하면서, 1980년대 후반의 제2기에서 일본정부는 동거 가족의 유무에 관계없이 간호가 필요하다더라도 집에서 계속 살 수 있는 “재택생활”을 가능하게 하는 조건의 정비를 도모하게 된다. 그리고 이에 따른 복지정책과 주택정책의 제휴와 협력이 강조된다. 이후에도 이 흐름은 계속 이어지지만 1990년대 초부터 1990년대 후반의 제3기에서는 고령자 주거정책에 관한 지방정부의 독자적인 정책입안을 실시하게 된다. 또한 1990년대 중반에는 한신·아와지 대지진을 계기로 “지진재해부흥 공영컬렉티브하우징”이 효고현과 고베시에 전격적으로 사업화되고 다른 지방정부의 공무원들로부터 관심을 받게 된다. 이처럼 제1기 때부터 제2기로의 이행, 그리고 제2기부터 제3기로의 이행이 각각 연속성을 가지면서 전개된 것으로 보인다. “공영컬렉티브하우징”의 성립이 특히 중요하게 부각된 시기는 제2기와 제3기이다. 우선, 제2기는 복지정책과 주택정책과의 연계가 제기되면서 실버하우징 제도가 창설되었다. 지방정부가 주체가 되어 운영하는 이 제도는 1980년대 후반 이후, 고령자 주거정책의 근간으로서 중앙정부에 의하여 지방정부에게 장려되었다. 그리고 제3기에서는 중앙정부가 지방정부의 주택정책에 있어서 「주택 마스터 플랜」의 수립을 요구하였다. 그러

94) 稲見直子, 앞의 글, pp.21~22

면서 지방정부는 자체적인 고령자 주거정책을 추진하는 것이 가능하게 된다. 이러한 2개의 흐름을 받아 1990년대 중반 이후 많은 지방정부에서는 실버하우스제도를 활용하고 독자적인 고령자 주거정책을 추진하게 된다. 다만, 여기서 중요한 것은 1990년대 중반 이후 지방정부가 실버하우징 제도를 활용하고 독자적인 고령자 주거정책에 집중하고 있을 때, 그 모델로서 “지진재해부흥 공영컬렉티브하우징”이 있었던 것이다. 지방정부가 고령자 주거정책을 구체화함에 있어서는 다양한 선택사항이 고려된 것이다. 그러나 “지진재해부흥 공영컬렉티브하우징”은 지금까지 없었던 새로운 고령자 주거 형태로서 행정관계자에게 주목을 끌었기에, 하나의 모델로서 기능했다고 볼 수 있다. 이처럼 2000년대초 고령자 주거로 지방정부의 공영컬렉티브하우징이 출현한 것은 제1기부터 제3기까지의 흐름이 있었기 때문에 가능했다고 할 수 있다.

이상과 같은 내용을 종합하면, 일본과 우리나라의 경우 공통점으로 검토될 수 있는 사항은 전후에 산업화와 경제성장 이후 이 시기의 주역들이 은퇴를 하면서, 노인복지에 대한 관심사가 부각되었고, 이에 대한 복지정책적 수단으로서 공동생활주택의 개념이 부상하게 되었다는 점으로 분석할 수 있다. 다만, 시기적으로 보았을 때에, 일본의 경우는 우리나라보다 빠른 시기에 논의가 이루어졌으면, 상당히 이른 시기에 정책주체로서의 지방자치단체가 수행해야 할 역할과 기능이 제시되었다는 점이 시사점으로 평가할 수 있다. 즉, 이러한 공동생활주택의 도입에 관한 필요성과 정책추진과정은 우리나라와 비교하였을 유사성이 많음에도 불구하고, 모든 사항들이 시기적으로 우리나라보다 빠르게 추진되었다는 점에 주목해야 할 것이다. 현대적 의미의 “공동생활주택 개념”을 대상으로 한다면,⁹⁵⁾ 우리나라가 2000년대 이후에

95) 2000년대 이후의 일본에 있어서 공동생활주택에 대한 경향을 연구한 국내의 선행연구는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 이 선행연구에서는 “현대의 일본 사회는 저출산, 고령화, 가족의 붕괴, 인간 관계 부재 등의 사회적 문제를 안고 있다. 이러한 사회적 문제점들은 이제까지의 한 지붕 한 가족의 주거형태 내에서는 더 이상

본격적으로 논의가 된 반면에, 일본의 경우는 우리나라보다 상당히 빠른 시기에 공동생활주택을 고려하였다고 평가할 수 있다.⁹⁶⁾ 이러한 이유로서는 일본의 특수한 상황인 “지진재해”를 경험하면서, 그 필요성의 대두가 앞당겨진 것도 이유일 수 있으며, 지방자치체도가 역사적으로 우리나라보다 이른 시기에 빠르게 정착되었다는 등의 분석과

개선의 여지가 있다고 보기 힘들다. 이러한 전통적 한 지붕 한 가족의 주거형태가 갖는 문제점에 대해 셰어하우스가 하나의 대안으로 작용하고 있다. 다시말해 거주자는 이전의 한 지붕 한 가족의 주거 형태의 개인실과 같은 프라이버시 확보가 가능하면서도, 각자의 의향에 따라서는 얼마든지 커뮤니케이션의 장으로 활용할 수 있는 기회를 셰어하우스를 통해 얻게 된다. 바로 이러한 경제적, 사회적 특징들로 인해, 게스트 하우스라는 이름으로 타지방으로의 출장이나 여행자 등을 대상으로 한 단기적 주거 공유가 예전부터 보급되어 오던 것과는 달리, 최근의 셰어하우스가 중, 장기적인 주거 시설로 서서히 부각되고 있는 이유라 할 수 있을 것이다.”라고 설명하고 있다. (김진모, 현대에 대처하는 일본의 주거 셰어하우스, 한국주거학회지 제5권 제2호 (2010.12), p.15)

- 96) 일본 선행연구에 의하면 일본의 공동생활주택과 관련되어 현재의 공동생활주택과 유사한 형태로 도입된 시기가 1990년대 중후반으로 보고 있는데, 이 일본 선행연구에서는 다음과 같은 공동생활주택의 사례를 제시하고 있다. 즉, 본문에서 설명한 일본 주거정책을 배경으로 하여 최초로 공동생활주택의 모습으로서 제시하고 있는 사례가 “모토하라 건강주택”인데, 상기 선행연구에서는 이에 대한 사례의 설명으로, “1996년 나가사키현은 「나가사키현 주택 마스터 플랜」을 수립하고, 그 중 “고령자와 관련된 주택 시책”의 전개를 향후 방향성으로 제시하였다. 이러한 것도 당시 나가사키현에서 혼자 사는 고령자나 고령자 부부 가구의 증가에 따른 고령자의 고립 및 복지 서비스와의 제휴라는 문제가 불거지면서 현이 이에 대한 대응에 대하여 강력하게 요청되었기 때문이다. 그리고 현이 시책의 구체화를 도모하기 위해 당시 노인의 새로운 삶으로 주목 받던 지진재해 부흥공영 컬렉티브하우징의 조사연구를 하고, 1997년에 그 연구 성과를 「나가사키현 건강 주택 추진 계획」으로 정리하였다. 1998년 4월에는 실버하우징의 정비를 진행한 나가사키시와 제휴를 하였으며, 이 계획서에 대해서 본격적인 검토를 시작하였다. 1999년 1월에는 예산심의를 거쳐, 1999년 12월 “모토하라 건강주택 실버하우징 프로젝트”가 발표되었다. 2000년 3월부터 주택 공사가 시공되어, 2001년 2월에 “거주자의 교류 증진, 입주 노인 등의 정신적 자립·집단적 자립”을 목표로 한 모토하라의 주택이 완성되었다. 이 주택은 지진재해 부흥공영 컬렉티브하우징과 마찬가지로 실버하우징 체도를 적용하고, 개별주택과는 별도로 거주자들이 식사 등 일상생활의 일부를 공동으로 실시하기 위한 “언약거실”이나 “사랑부엌”을 갖춘 공유 공간을 주택 내에 설치하였다. 공유공간에서는 “입주노인의 교류”나 “양호커뮤니티”의 형성을 촉진하고, 고독감과 독거감을 해소하기 위해 거주자들이 식사회, 다과회 같은 활동을 자체적으로 개최할 것을 목표로 하고 있었다.”고 설명하고 있다. (稲見直子, 앞의 글, pp.22~23)

예상도 가능할 것으로 판단된다.⁹⁷⁾ 특히, 일본에서의 “상향식 정책추진체계(Bottom-up 방식의 추진체계)”에 의한 주거정책의 추진 등의 사례는 우리나라에서 공동생활주택의 도입이 지방자치단체를 중심으로 이루어지고 있다는 상황을 고려한다면, 우리나라에도 많은 시사점을 제공할 수 있는 정책추진방식이라고 평가할 수 있다.

II. 덴마크

1. 코하우징 개념

일반적으로 통용되는 “공동생활주택”이라는 개념에 대하여 근원적인 어원에 해당하는 표현은 “코하우징(Co-housing)”이라고 하는 표현인데, 북유럽 국가들 중에서 특히 덴마크에서 사용된 표현이라고 하는 바, 이에 대한 구체적이고 정확한 내용과 덴마크에서의 용어개념 정의 그리고 “코하우징(Co-housing)”의 기본적인 개념에 대하여 외국 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.⁹⁸⁾

97) 국내 선행연구에서는 일본의 공동생활주택에 관한 변화요인에 대하여 경제적 요인과의 관련성을 분석하고, 그 내용을 다음과 같이 언급하고 있다. 즉, “쉐어하우스라는 이름을 갖는 공동 주택의 발단에는 경제적 요인이 많은 부분 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 이는 전통적으로 국한된 국토면적을 보다 유용하게 사용하려는 일본 건축의 특성에도 부합되는 부분이기도 하다. 하지만, 현재 일본의 사회적 요인 역시 쉐어하우스의 증가를 부추기는 무시할 수 없는 원인이 되고 있는 것 역시 지적하였다. 현재 일본이 경제적 침체로부터 벗어나, 예를 들어 현재 쉐어하우스의 거주자들이 기존의 주거 형태로 이주할 수 있는 경제적 여유를 가지게 된다고 하더라도, 지속적으로 쉐어하우스에 거주하기를 선호한다면, 이는 쉐어하우스가 단순히 경제적 이유에 의해서 발생한 일시적 현상이 아닌, 기존의 주거가 갖는 문제점에 대한 하나의 대안으로써 위치 매김하게 되는 시점이 될 것이라 전망하는 바이다. 즉 그것은 이제껏 거리를 두어야만 할 존재들로 인식되었던 사회 구성원으로서의 타자들을 오히려 현대가 직면하고 있는 경제적, 사회적 문제라고 하는 실체를 가지지 않는 보다 근본적인 타자에 대해, 함께 겪어 나아가야만 할 이웃으로 전환하는 건축적 계기라 칭해져야만 할 것이다.”라고 설명하고 있다. (김진모, 앞의 글, p.19)

98) 上野勝代, 덴마크의 코·하우징의 평가, 海外社会保障情報 No.116 (1996.9), pp.24-25

덴마크는 세계에서 매우 높은 수준의 복지국가로서 주목 받고 있으며, 장애인복지, 고령자복지와 의료·보건 분야에서의 선진적인 여러 제도는 다수 국가에 소개되고 있다. 덴마크의 주택정책은 복지정책의 일환으로 추진되었으며, 고품질의 주택과 주거환경을 실현하고 있다. 특히, 비영리주택협회와 주택조합이 주택정책 속에서 담당하는 역할은 매우 중요하였으며, 복지의 기반으로 주택건설에 대한 여러 활동들이 관심을 모으고 있다. 또한, 덴마크는 고령화와 함께 80년대 후반부터 “제2의 인구 전환”이라고 하는 이혼율의 상승과 동거의 증가, 혼인외 출생율의 상승 등에 따른 1인가구 또는 1인부모 등 표준적인 가족이외의 계층을 많이 갖고 있는 국가이기도 하다. 코하우징이란, 덴마크어인 “Bofaelleskaber”를 영문 번역한 것으로, “Live together”라고 하는 의미를 갖고 있으며, 엄밀한 의미에서는 아직 확립된 정의없이, 다양한 형태로 정의되고 있다. 공급방식과 소유형태는 매우 다양하며, 한편에서는 “생활의 협동화”를 의미한다는 견해들도 있지만, 다른 한편에서는 “거주공간의 공동화”이며 “생활의 협동화”는 아니라고 하는 주장도 있다. 덴마크의 코하우징 연구에 관하여 선구자 중 한 사람인 왕립예술 아카데미 건축학과의 차르는 코하우징의 특징을 다음과 같이 설명하였다. 코하우징은 몇몇 사람이 필요한 설비를 공유하는 주거형태이다. 원칙적으로, 기본구조는 코하우징도 같으며, 전용 부엌과 욕실이 붙어있는 독립된 작은 집합주택으로, 일실(一室) 이상의 공동실, 실외 공간으로 구성되어 있다. 이러한 구조에 따라 같이 식사를 하고, 개인끼리 공통의 취미를 즐기며, 운동을 하거나 만들기 등의 간단한 것을 할 수 있다. 코하우징의 특징은 공동 공간을 어느 정도 이용하는지, 식사 모임 등의 협동 활동에 어느 정도 참여할지를 각각의 개별 거주자가 스스로 결정하는 것이다. 코하우징에 사는 것을 스스로 선택하는 것이기 때문에 실제 거주자는 상당히 적극적으로 협동활동에 참여하고 있다.

상기의 외국 선행연구에 의하면 덴마크에서의 공동생활주택에 관한 개념적인 요소의 핵심은 “생활의 협동”과 “거주의 공동”이라는 점을 확인할 수 있다.⁹⁹⁾ 이러한 핵심적인 개념요소는 “주거”를 단순한 거주

99) 上野勝代, 앞의 글, p.24

의 공간 뿐만 아니라, 생활의 공간이라는 점까지 고려하여 판단하는 경우에 논리적으로 부합한다고 할 수 있다.¹⁰⁰⁾ 즉, 덴마크의 공동생활주택은 주거를 생활 뿐만 아니라, 거주의 공간까지 포함한다는 개념을 전제로 하여 이들 모두를 협동 또는 공동으로 한다는 개념으로 파악할 수 있다고 볼 수 있다. 또한, 상기의 외국 선행연구에 따르면, 덴마크의 공동생활주택 개념은 일본과 우리나라에서와 같이 복지적 측면에서 주거정책의 활용을 정책적으로 추진하는 과정에서 발생하였다기 보다는, 일반 국민 개개인의 생활과 라이프스타일을 기반으로 하여 개인적인 취향과 목적에 따른 필요성으로 공동생활주택을 고려하기 시작하였다는, 다소 서구적인 개인주의의 발상이 발생동기가 된 것이 아닌가라는 예상을 하게 된다. 즉, 상기한 선행연구의 내용에서도 언급되었듯이, 가족구성의 변화에 따라서 발생하는 복지의 문제가 아니라, 가족구성의 변화에 따라서 해당 개개인의 상황에 적합한 주택구조가 필요하다는 취지에서 공동생활주택의 발생을 예측할 수 있다. 이러한 근본적인 이유가 덴마크의 공동생활주택에 관한 특징이면서,¹⁰¹⁾ 우리나라와 일본과의 차별되는 점이라고 분석할 수 있다.

100) 외국 선행연구에서는 덴마크의 코하우징과 유사한 개념으로서 스웨덴의 “콜렉티브하우스”를 설명하고 있는데, 이에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “코하우징의 개념과 이와 유사한 개념으로서 스웨덴의 콜렉티브하우스를 비교하면, 건축공간이나 설계 프로세스에 대한 거주자 참여는 비슷하지만, “협동 식사운영에 대한 어느 정도의 의무를 갖는 것”을 필요조건으로 할지 여부의 점에서 다르다. 즉, 코하우징의 개념이 “협동”의 폭이 넓어 다소 광범위하다고 할 수 있다. 또한 스웨덴의 콜렉티브하우스와 같은 거주형태를 갖고 있다라도 덴마크에서는 용어로서 콜렉티브를 사용하지 않는다.”라고 스웨덴의 콜렉티브하우스와의 비교설명을 하고 있다. (上野勝代, 앞의 글, p.25)

101) 상기 외국 선행연구에서는 덴마크의 공동생활주택에 관한 특징에 대하여 개념적인 요소의 분석을 하였고, 이러한 개념요소의 분석에서 해당 참여자의 개성과 의사 및 판단을 존중하고 있다는 점을 발견할 수 있는데, 다음과 같이 설명하고 있다. “코하우징의 개념구성으로서 ① 프라이버시가 보호되는 독립한 주거공간과 취미 등을 위해서 공유공간이나 설비를 갖추는 것, ② 구체적인 공동생활에서의 참여는 각자의 결정에 위임하는 것, ③ 입주 예정자의 건축설계에의 참여 등이 약속되었다. 그러나 이것만으로는 일반적인 집합주택이라고 하기에는 아직 부족함이 있

2. 덴마크의 공동생활주택 연혁

(1) 초기 공동생활주택 등장이 환경

덴마크는 앞에서 언급한 바와 같이, “공동생활주택”이라는 개념의 어원이 등장한 국가로 평가받을 정도로 매우 이른 시기에 공동생활주택을 활용하기 시작하였다는 점에 대하여 외국 선행연구에서는 다음과 같이 덴마크의 공동생활주택 등장·배경과 함께 설명하고 있다.¹⁰²⁾

덴마크의 초기 코하우징은 1970년대 초기에 시작되었다. 그 기원을 거슬러 올라가면, 프랑스의 팔랑스테리(Phalanstery)로부터 시작한다고 할 수 있다. 주택은 사회적 영향을 받으면서 변화하고 발전하게 되는데, 이러한 발전에 큰 영향을 준 것 중 하나는 60년대 후반, 젊은이들에 의한 새로운 사회운동 등이 있다. 기존 사회 시스템이나 남녀의 성별 역할 분업에 의문을 갖고, 대중운동으로서 많은 집단운동을 형성하였다. 그런데, 이것은 프라이버시가 적고 협동성이 강한 주택으로서 70년대에 융성하였지만 바로 점차 쇠퇴하게 되었다. 코하우징은 그 다음 세대의 주택으로서 생겨난 것이라고 할 수 있다. 즉, 프라이버시를 중요시한 주택으로서 개인생활과 일상생활에 협조하고 중간의식을 양립하게 한 주택형태이다. 또한, 60년대에는 대규모 고층 주택이 발생시키는 소외감에 대해 국민의 반발이 강하였기 때문에, 덴마크에서 전통적인 소규모, 저층 주택으로의 회귀가 시작되었다. 동시에, 이것은 거주자의 요구를 반영하지 않고 건설한 것이나 거주자 사이의 연대를 상의하지 않는 것을 게을리 했기 때문이라는 반성이 이루어진 이후의 “거주자 참여민주주의”를 사회 주택제도에 철저하게 하는 것이 되었다. 코하우징은 이러한 사회적 움직임에 영향을 받으면서 출현한 주택양식이라고 할 수 있다.

다. 구체적인 특징은 일정한 협동활동, 커뮤니티에서의 교류가 당연히 상정되며, 코하우징을 처음부터 선택한, 즉 결정이나 인식을 갖고서 참여할지의 여부에 있다고 할 수 있다.”라고 설명하고 있다. (上野勝代, 앞의 글, p.25)

102) 上野勝代, 앞의 글, p.25

앞에서 언급한 선행연구의 설명에 의하면, 덴마크의 공동생활주택은 개념적인 측면이나 연혁적인 측면 모두에서 개인주의적인 발상에 기초한 사회적 변화에 의하여 등장하게 되었다고 판단된다. 즉, 일본과 우리나라와 같이 사회적 변화가 복지정책의 추진을 진행시키고 이에 따른 정책수단적 측면에서 주거정책의 변화에 대한 결과로서 공동생활주택이 발생한 것이 아니라, 개인의 영역과 타인과의 영역 모두 중요시되면서 원하는 주거생활을 영위하기 위한 사회적 분위기 속에서 자연발생적인 등장이라고 보는 것이 타당할 것으로 보인다. 사회적으로 양성평등, 성역할의 다변화, 일상속에서의 개인소외 등에서 발생하는 여러가지 변화들 중에서 주거분야에 두드러지게 나타난 현상으로 공동생활주택의 등장을 설명할 수 있을 것으로 분석된다.

(2) 공동생활주택 등장에 관한 구체적인 배경

앞에서 언급한 바와 같이 덴마크에서 공동생활주택의 등장 초기에 관련된 사회적 환경과 분위기는 매우 개인적이고 미시적인 이유에서 공동생활주택의 필요성이 검토된 것으로 판단된다. 즉, 정부정책과는 다소 별개의 이유와 배경으로 정책적 추진이 아닌, 사회적 분위기와 움직임에 따라서 등장한 개념이라는 점을 예상할 수 있다. 이러한 공동생활주택의 초기 등장 이후에는 구체적인 등장배경 또는 출현이유가 명확해짐에 따라서 공동생활주택이 활성화되는 계기가 되는데, 이에 대하여 외국 선행연구에서는 다음과 같이 설명한다.¹⁰³⁾

코하우징은 대중운동에 의한 이니셔티브, 거주자 주도형의 주택 만들기로 시작되었다. 당초 거주자의 대부분은 작은 영유아 등이 있는 고학력 화이트칼라 층의 맞벌이 가정이었다. 1982년, 주택 조합에 대한 대출제도개정에 의해 저소득, 싱글층에서도 주택 취득이 쉽

103) 上野勝代, 앞의 글, pp.25~26

게 되었고, 이들의 계층이 증가하게 되었다. 70년대에는 자가(自家) 중심이었던 것이, 80년대가 되면서 협동조합형 주택이 과반수가 이상이 되었다. 주택조합법에 따른 대출조건은 사람들에게 환영을 받았다. (중략) 코하우징에 입주하는 동기는 다음과 같이 설명되고 있다. 즉, 「맞벌이의 핵가족에서는 가족 구성원이 적고, 일과 육아의 양립이 매우 어려울 수 있기 때문에, 지속가능한 사회환경을 만들기에 곤란하다 할 수 있다. 코하우징에 입주하는 가족의 목적은, 어른의 사회적 네트워크를 넓히고, 아이들의 생활조건을 개선함으로써 무너지기 쉬운 가족 관계를 회복시키는 것이다. 코하우징에 사는 것을 통해서, 어른들과 아이와의 관계를 개선한다. 또한, 그와 별도로 보다 의식적으로 대체가능하고 경제적인 에너지원(源), 소비생활, 생산 등을 확보할 수 있는 거처를 구할 수 있게 된다. 많은 1인부모에게 있어서 코하우징에 입주하는 이유는 아이가 있는 부부와 거의 마찬가지로 할 수 있었다.

상기한 선행연구의 설명과 같이 덴마크에서는 가족의 최소단위로서 부모와 자식을 전제하고, 이들 부모가 모두 경제활동에 종사함으로써 발생하는 가족내부의 문제를 해결하기 위한 방법으로 주거양식의 변화를 선택한 것으로 판단된다. 따라서 정부의 도입의지에 따른 공동생활주택의 등장이 아니라, 사회적으로 공감대를 형성하면서 민간에서 먼저 시작된 주거방식으로 분석될 수 있다.¹⁰⁴⁾ 외국 선행연구에서

104) 덴마크의 공동생활주택이 가지는 특징은 정부주도의 정책추진이라기 보다는 민간 자체의 필요성에 의하여 공동생활주택이 등장함에 따라 이에 대한 수요를 민간에 의한 조직활동으로 대응한 경우라고 분석할 수 있다. 이에 대하여 외국 선행연구에서는 덴마크의 공동생활주택을 지원하는 제도와 형태에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “덴마크 내 주택정책에서는, 비영리주택협회, 주택협동조합주택이라고 하는 사회주택제도가 중요한 역할을 담당해 왔다. 하지만, “주거자 민주주의”를 기초로 한 이러한 제도는 1979년에 비영리주택협회에 의해 임대형 코하우징을 Tingarden에서 실현하고, 1982년에는 주택협동조합에 의해 신규 건설로의 길을 열었던 용자제도의 개정을 실행하였다. 80년대 후반부터 출현한 시니어들의 코하우징 마련의 요구에 대해서는 비영리주택협회에 의해 임대형식이 상당한 부분 차지하게 되었다. 시니어들이 갖고 있는 경제성이나 입주·퇴거의 용이성을 생각해 보면, 임대형식이 유리한 부분이 많다. 더욱이 코하우징으로의 입주를 희망하는 사람이나 비영리주택협회의 요청에 대해 덴마크 주택부나 자치단체는 종래의 사회주택의 규제를 완화하고, 유연

는 구체적으로 다음과 같은 이유를 제시함으로써 덴마크에서의 공동 생활주택 출현 이유에 대하여 설명하고 있다.¹⁰⁵⁾

※ 코하우징 출현 이유

1. 고립된 핵가족 생활에 대한 불만이 우선적으로 거론될 수 있다. 이러한 가족에서 가족기능은 축소되고, 가족의 의미가 퇴색되었다. 양친은 맞벌이를 위해 아이들을 위한 보육원, 부양고령자들을 위한 고령자 케어센터 등 거주지 환경에 새로운 수요를 발생시켰다.
2. 가사는 덴마크에서는 전통적인 여성의 일이었다. 그렇지만, 오늘날 여성의 대부분은 일을 갖고 있기 때문에 식사준비 등 매일의 가사노동을 간소화하고, 부담을 경감하는 것이 필요하게 되었다.
3. 일반의 작은 집에서는 할 수 없는 여가 활동이 가능한 환경이 요구되고 있다. 공간과 설비를 필요로 하는 취미를 즐기기 위해서는 다른 사람들과의 협동에 의해 달성될 수 있다.
4. 코하우징에서는 거주지를 이탈하지 않고, 일상적으로 우호적인 교류를 할 수 있다는 이점이 있다.
5. 1~2명의 아이들을 가진 1인부모로 인하여 가정이 붕괴되고 있는 경우, 코하우징에 거주함으로써 말을 하거나 놀거나 하는 상대를 찾을 수 있다. 많은 경우에는 코하우징이 이혼한 커플에게 침실을 같이 하지 않고 가까이 살 기회를 주기 때문에 이아들은 부모 가까이에서 사는 것이 가능하다.
6. 코하우징에서 학생에게는 비교적 질 좋은 거주환경을 얻게 되고, 다른 거주자와 일상에 대한 도움이 가능하다.
7. 현재 증가하고 있는 실업자들은 주위의 노동인구 등에 의하여 현장에서 얻을 수 있는 사회적 자극을 코하우징에서 받을 수 있다.

한 대응을 하고 있다. 구체적으로는 공용공간의 비율을 확대하는 것, 다음 입주자를 거주자 자신이 선택하도록 하는 것이 있다.”라고 설명함으로써 덴마크의 공동생활주택이 가지는 자율적인 민간움직임에 대하여 언급하였다. (上野勝代, 앞의 글, p.30)

105) 上野勝代, 앞의 글, p.27

8. 장애인, 고령자 등의 특정 그룹에 있어서 코하우징은 특히 중요하다. 별다른 노력을 하지 않고도 많은 사람과 일상적으로 교류할 수 있기 때문이다.
9. 사회적, 정신적 문제를 갖고 있는 사람은 코하우징에 사는 것에 따라 다른 거주자의 도움을 얻게 되고, 보다 독립적인 생활을 영위하며, 고립이나 고독을 예방할 수 있다.
10. 유기농원 등의 협동작업장을 열거나, 건축하고자 하는 코하우징도 있다.
11. 1960년대의 새로운 사회운동의 성격을 가지는 청년 운동을 일으킨 사람들이 거주에 대한 정치적 접근방법으로서 코하우징을 시작했다고 볼 수도 있다. 이 그룹은 가족을 갖는 연령에 달하고 있지만, 가족조직에서의 활동은 싫다고 생각하는 경우가 있다. 그래서 같은 생각을 가진 동세대가 모여, 토론하고, 활동하는 장소와 시간을 필요로 하게 되었다.

※ 출처 : Karen Zahle and Peder Duelund Mortensen, Co-housing in Denmark. Open House International Vol.17 No.2 (1992) p.57¹⁰⁶⁾

상기 표에서 언급하고 있는 코하우징의 출현 이유에 관한 내용은 앞에서 살펴본 일본과 우리나라의 경우와 비교하여 보았을 때에 매우 상이한 점이 많이 나타난다고 볼 수 있다. 일본과 우리나라의 경우에는 복지정책에 대한 측면에서 공동생활주택을 논하기 시작하였기 때문에, 시작단계에서는 노년층을 중심으로 그 대상이 협소하였다고 볼 수 있는데, 덴마크의 경우에는 양성평등의 문제, 가족수의 축소, 개인소외 등 비로소 최근에야 논의의 대상으로 되고 있는 사항들에 대해서 매우 오래 전부터 검토되었다는 점은 매우 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 따라서 이러한 공동생활주택의 출현배경은 정부주도의

106) 본문 도표의 내용과 본문에 출처표시된 자료는 “上野勝代, 덴마크의 코·하우징의 평가, 海外社会保障情報 No.116 (1996.9), p.27’에서 재인용하였다.

제도도입이 아닌 국민 개개인의 수요에 의하여 자연발생적인 성격으로 출현하게 되었다고 평가하여야 할 것이다. 특히, 광범위한 공동생활주택의 대상자들에 대한 수요는 현재의 우리나라에서 논의되는 공동생활주택의 논의수준 이상으로 판단될 수 있다.

(3) 복지지원의 대안으로서의 공동생활주택

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라와 일본의 경우에는 복지지원적 성격의 공동생활주택이 가지는 의미가 상당히 강하였다고 분석될 수 있다. 즉, 복지정책의 수단으로 주거정책의 변화가 우리나라와 일본의 공동생활주택의 가장 큰 특징으로 분석되었다. 이러한 특징은 우리나라와 일본에 있어서 고유하면서도 다양한 주거에 대한 사회적 분위기 또는 환경 등에서 발생할 것이라고 볼 수 있기 때문에, 덴마크의 경우에도 이와 유사한 특징이 있을 것으로 예상하기는 어려울 것이다. 그러나 덴마크의 경우에는 특징에 있어서 보다 큰 차이점이 존재하는데, 덴마크의 공동생활주택이 가지는 의미로서 복지적 측면의 공동생활주택이 가지는 의미는 여전히 다른 사례와 비교하였을 때에 동일하게 유지된다고 볼 수 있지만, 복지지원의 수단으로서의 의미가 아니라 대안으로서의 의미를 가지는 단계까지 발전하였다고 볼 수 있는바, 이에 대하여 외국 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.¹⁰⁷⁾

코하우징 건설단계까지 프로세스로서 주목할 것은 시니어층의 코하우징 만들기가 “인생의 제3기에 어떤 생활방식을 하고 싶은지”를 생각하는 것에서 시작하는 것이었다. 이 점이, 협동주택 마련에 의하여 부양을 원인으로 한다는 점과는 차이가 난다. 다음으로 집단의 결성과 정체성 확립에 특징이 있다. 즉, 서로 함께 협동하여 거주할 수가 있는지의 여부가 가장 중시되며, 생활습관과 생활스타일의 공통성이 중요시 된다. 집단의 정체성을 중요시 하는 것도 특징이다.

107) 上野勝代, 앞의 글, pp.28~30

이러한 이유로 코하우징 주택을 공급하고 조성하는 입장에서는 고령자의 생활과 의식, 심리를 이해한 사회복지사적인 관점이 필요하게 된다. 입주동기로서는 “고독을 피한다”, “가정의 유지관리”라는 두 가지가 거론된다. 또한 「동세대의 친구」, 「대화 상대」를 구한다는 동기도 나타났으며, 협동생활에 의한 경제적 장점을 동기로 하는 경우도 있다. 시니어들에게 있어서 코하우징에 사는 주요한 동기는 고독에 이르기 전에 중간지점을 찾고 싶다는 의식이라고 생각할 수 있다. 또한, 큰집의 관리가 곤란하기 때문에 신체능력에 맞는 주택으로 이사하는 것이라는 의도도 중요하다고 할 수 있다. 주목할 만한 점은 코하우징에 입주하기 전에 가정도움서비스를 받는 사람들의 반수가 입주 후 받지 않게 되었다는 것이며, 입주 후에도 서비스를 받고 있는 사람들도 이용 시간의 감소를 보이고 있다는 점이다. 이는 안도감을 갖고서 건전하게 인적 교류를 한다면, 사람들의 삶의 질은 향상될 것이며, 복지나 의료의 비용을 삭감할 수 있는 예방적인 효과를 얻게 될 것이라고 나타낸다고 할 수 있다.

상기의 선행연구 설명에 따르면, 덴마크의 공동생활주택에 관한 추진 및 운영은 복지지원수단의 모습이 아닌 복지지원대안의 모습을 갖추고 있다고 평가할 수 있다.¹⁰⁸⁾ 즉, 생계지원이나 부양 등의 복지지

108) 다만, 여기서 주의할 점은 덴마크의 공동생활주택에 있어서 덴마크 정부가 공동생활주택에 대한 정책을 복지적인 측면에서 전혀 고려하지 않았거나, 또는 복지적인 측면의 요소에 대하여 등한시 한 것은 아니라는 점이다. 덴마크의 공동생활주택에 관한 정책 또한 노년층을 대상으로 하는 복지적인 요소를 가지고 있으며, 공동생활주택의 개념으로 인하여 노년층에 대한 주거정책의 변화도 충분히 추진되었다는 점을 고려해야 한다. 이에 대하여 외국 선행연구에서는 다음과 같이 설명하면서 덴마크의 주거정책 변화에 대하여 설명하고 있다. 즉, “덴마크의 고령자 주택 정책은 1980년대 후반 대폭 전환되었다. 이를 한마디로 표현하면, “시설”에서 “재택”으로라고 말할 수 있다. 즉, 주택과 부양을 통합하여 너싱홈(nursing home-사립요양원)에 의한 시설이 아닌 주택과 케어를 분리하고, 고령자가 익숙한 집에서 생활할 수 있도록 주택을 공급하고, 가정도우미나 24시간 간호의 도움을 조합하는 방향으로 하는 변화하는 것이다. 이러한 배경으로서 정부의 고령자대책위원회에 의해서 고령자시설에 관한 종합적인 검토가 이루어지고 있는 것에 주목할 수 있다. 이 중에서 특히 너싱홈이 고령자복지에서 중요한 “거주의 지속성”, “잔여능력의 활용”, “자기결정권의 보유”라고 하는 원칙을 저해하는 요인이 된다고 하는 지적이 나오고 있는 점도 중요하다고 할 것이다. 이러한 상황속에서 고령자의 생활자립이나 인생의 자

원목적과 별도로 주거수요자의 생활을 한층 더 윤택하게 하기 위한 고차원적인 복지생활의 대안으로서 공동생활주택을 고려하는 경향이 있는 것으로 판단된다. 상기 선행연구에서는 덴마크의 공동생활주택이 가지는 목적과 취지는 공동생활주택을 설계하는 과정에서부터 반영되어, 실제로 공동생활주택에 거주하여 생활을 영위하는 경우에 직접적으로 그 효과를 가져 올 수 있도록 제도를 고안하고 있다는 점을 설명하고 있다.¹⁰⁹⁾ 취지와 목적에 부합되도록 설계된 공동생활주택에서의 생활이 가능하다면, 직접적인 복지지원이 없더라도 복지혜택을 받은 것과 동일한 수준의 삶을 영위할 수 있는 형태로 덴마크의 공동생활주택은 발전되어 있다고 평가할 수 있다.

3. 소 결

이상과 같은 덴마크의 공동생활주택에 관한 연혁적인 고찰에 따르면, 우선적으로 우리나라와 일본의 경우를 비교하여 보았을 때에 시기적으로 매우 빠른 시기에 상당한 수준의 목적과 제도취지의 이상을 고려하여 공동생활주택의 모습을 갖추어 갔다는 점이 주목된다. 일본의 경우에는 우리나라보다 지방자치단체의 역할 증대가 시기적으로 앞섰지만, 덴마크의 경우에는 제도추진주체 자체가 이미 민간중심이였기 때문에, 정부주도의 경직적인 제도추진에 비하여 융통성있고 탄력적인 공동생활주택의 제도설계가 가능하였다는 점이 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 덴마크의 공동생활주택에 관한 연구를 수행한 상

기결정권을 존중하는 인식이 중요시되면서, 동시에 자택에서 혼자서 지내는 고령자들의 고독문제도 사회적 관심을 끌게 되었다. 이러한 흐름속에서 고령자나 시니어들 사이에 기존의 거주형태에서는 대응하기 어렵다는 새로운 요청사항들이 발생하였다. 이러한 요청을 실현하기 위해 새로운 선택지로서 나타난 것이 시니어용 코하우징 마련이라 할 수 있다.”라고 설명하면서 공동생활주택에 의한 주거정책의 변화에 대하여 설명하고 있다. (上野勝代, 앞의 글, p.3)

109) 上野勝代, 앞의 글, p.28

기의 외국 선행연구에서는 다음과 같이 덴마크의 공동생활주택에 관한 전반적인 내용을 정리하고 있다.¹¹⁰⁾

덴마크의 코하우징에 대한 특징은 다음과 같다. 첫째, 핵가족과 전업주부라는 표준가정에서 독신자나 1인부모, 고령자, 맞벌이 등 소규모인 세대가 가사나 육아 등 개별세대 내에서는 충족하기 곤란한 생활을 공간의 공유화를 통하여 상호부조에 의해 재건축하는 것이 가능하도록 한 점이 특징으로서 가족기능의 재생, 새로운 가족의 역할이 요청되었다. 둘째, 사회적 관계, 건전한 커뮤니티의 형성을 도모하고 있는 것이다. 셋째, “자립”, “상호부조”, “평등”을 중심으로 한 주거자 참여형 주택 마련을 실현한 것이다. 이들은, 근대 가족의 형태 변형되고, 맞벌이, 고령자, 독신자, 1인부모라고 하는 표준적인 가정의 형태와 다른 계층에 대하여 주거권을 보장해야 한다는 요청이 새로운 주택정책의 추진과 수단에 많은 시사점을 제공하고 있다. 더욱이, 코하우징 조성을 통하여 덴마크의 주택정책을 고려하면, 대안주택으로서의 움직임에 대해서 정부행정이 민감하게 반응하였다는 점이다. 즉, 기획과 디자인 및 시행 등의 단계에서부터 이를 평가하고 그 수준에 적합하도록 주민의 참여를 보장하면서, 정책추진 단계를 진행하였다. 즉, 과학적인 프로세스를 추구하였다는 점이 주목된다. 결론적으로 덴마크의 코하우징은 ① 주거를 기본적 인권으로 인식하고, 복지정책의 일환으로 고려하였으며, ② 주거자 민주주의를 철저히 반영하면서, ③ 사회주택제도의 내실화와 동시에 ④ 새롭고 적극적인 국민의 요청에 대하여 민감하게 반응함으로써, 과학적인 정책입안절차를 추구하였다는 점이 가장 큰 장점이자 특징이라고 할 수 있다.

상기한 선행연구의 설명에 따르면, 덴마크의 공동생활주택 또한 우리나라와 일본의 경우와 같이 복지정책과 관련된 제도로 설명되고 있지만, 그 실질에 있어서는 복지혜택을 위한 지원수단이 아닌, 복지혜택의 지원수준에 상응할 수 있는 대안적 제도로서 파악하는 것이 타당할 것이다. 물론 복지지원의 범위를 어느 정도로 확정할 것인가에 따라서 해석의 차이는 있을 수 있으나, 직접적인 효과를 발생시키는

110) 上野勝代, 앞의 글, pp.32~33

지원수단을 복지지원이라고 한다면, 덴마크의 공동생활주택은 직접적인 효과 이상으로 공동생활주택을 활용함으로써 반사적인 복지혜택을 받을 수 있는 구조로 되어 있다는 점으로 평가하여야 할 것이다. 이러한 제도운영이 가능한 이유로서는 태생적으로 공동생활주택의 등장 배경이 개인주의적인 발상에서 시작을 하였으며, 정부정책이 주도하는 제도운영이 아니라, 민간자체의 움직임에서 비롯된 수요를 다양한 민간조직 등의 수단으로 대응하였기 때문이라고 볼 수 있다. 이러한 공동생활주택의 추진과정은 경직적인 정부주도의 제도설계가 아닌, 민간의 자유롭고 해당 사항별 구체적인 부합성을 따지는 자발적인 제도설계가 그 기반이라고 평가된다.

Ⅲ. 기타 국가

1. 스웨덴

스웨덴의 공동생활주택에 관한 정책을 설명하고 있는 국내 선행연구에서는 다음과 같이 정책적 연혁을 설명하고 있다.¹¹¹⁾

스웨덴은 공유주거 개념이 처음으로 시작된 나라 중 하나로, 80년대 중반부터 일찍이 치매노인을 위한 주거 대안으로 그룹홈 정책을 시작하였다. 1992년부터 1996년까지는 이 정책의 일환으로 그룹홈을 조성하고자 하는 지방정부에 50만 크로네(약, 9,500만원)의 보조금을 지급하였는데, 이에 따라 전국적으로 약 2,000개의 그룹홈이 조성되었다. 룬트 마지스트랏스베젠 사례 역시 이 시기에 조성된 그룹홈 중 하나이다. 1983년 스웨덴 말뫼에서 파일럿 프로젝트 일반 집합주택을 개조하여 8~9명이 함께 생활할 수 있는 그룹홈을 조성한 것이 스웨덴 그룹홈 정책의 시작이다. 스웨덴 정부는 1986년 말뫼의 파일럿프로젝트를 토대로 그룹홈을 발전시키기 위한 정책을 발표하였고,

111) 건축도시공간연구소, 마을재생 거점모델로서 공유주거 조성운영 매뉴얼, 건축도시공간연구소 도시공간재창조센터 (2015.12.31.), pp.71~72

1992년에서 1996년 사이에 조성되는 그룹홈에 50만 크로네의 보조금을 지급하기로 결정하였다. 보조금지급정책이 결정되자 지방정부에서는 적극적으로 그룹홈을 조성하기 시작하였고, 1998년을 기준으로 약 2,000개의 그룹홈에 치매노인 18,000여명이 거주하게 되었다.

상기 선행연구의 설명에 의하면, 스웨덴의 공동생활주택에 관한 특징은 정부가 직접적으로 제도를 설계하여 추진하는 방식이 아니라, 지방자치단체의 자체적인 노력으로 공동생활주택에 관한 정책을 추진하게 되면, 중앙정부가 이에 대하여 예산지원을 하는 방식이라고 분석할 수 있다. 이는 스웨덴의 공동생활주택에 관한 정책추진체계는 “상향식 추진체계(Bottom-up 방식)”의 모습을 갖추고 있다고 평가할 수 있다.

2. 영 국

영국의 경우는 덴마크와 스웨덴의 경우처럼 공동생활주택에 관하여 선도적인 사례를 제시하는 국가라고는 보기 어렵지만, 영국이 특유의 강점을 가지고 있는 지역정책을 통하여 공동생활주택의 수요와 제도 운영을 한 국가라고 평가할 수 있는데, 이에 대한 내용을 국내 선행 연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.¹¹²⁾

영국에서는 지역사회 필요를 충족시키기 위해 주민들 또는 지역조직들이 개발 및 관리하는 주택을 정책적으로 장려하고 있다. 이른바 “공동체주도주택(community - led housing)”으로, 주택협동조합, 공동체토지신탁 등 다양한 방식으로 공급이 이루어지고 있다. 공동체 주도 주택에 대한 정책 관심 확대는 2011년 “지역주권법(Localism Act)”의 제정이 계기가 되었다. 2010년 새로이 들어선 연립정부는 지역공동체의 자산 소유 기회 확대, 공공서비스의 설계 및 전달과정에 대한 주민 참여 등을 중요시하였다. 그 연장선상에서 “지역주권

112) 남원석·박은철, 1인가구시대 맞춤형 주거해법 사회임대형 공동체주택 활성화, 서울연구원 (2015), pp.13~14

법”을 제정하여 사회문제 해결, 개발사업 추진, 서비스 전달 등에서 지역공동체의 역할을 확대하였다. 2011년 이후 공동체 주도 주택에 대한 정부의 지원이 본격화되었다. 우선, 사회주택 등 저렴한 주택의 공급에 대해 사업비 및 보증 등을 지원하는 “부담가능 주택프로그램(Affordable Homes Programme)”에 공동체주택 공급조직들도 2011년부터 참여할 수 있도록 하였다. 또한, 2011년부터 정부가 빈집의 개보수 비용 등에 대한 자금을 지원하는 “빈집 지역보조금 프로그램(Empty Home Community Grant Programme)”에 공동체주택 공급조직들이 참여하여 장기간 방치된 빈집을 지역사회의 이익을 위해 재사용할 수 있게 되었다. 그 외에도 소규모 개발사업을 하고자 하는 지역조직들이 지자체로부터 계획허가를 받을 수 있도록 행정적 준비, 컨설팅 등을 지원하는 펀드인 “공동체프로젝트지원펀드(Community - led Project Support Fund)”도 운영되고 있다. 한편, 공공기관인 HCA(Holmes and Community Agency)는 임대 또는 매각이 가능한 정부 보유 토지, sanv 등의 목록을 온라인상에 등재하여 지역공동체가 이를 활용할 수 있도록 유도하고 있다.

상기 선행연구의 설명에 따르면, 영국의 공동생활주택이 가지는 가장 큰 특징은 복지정책이나 주거정책에 대한 직접적인 제도추진이 아니라, 보다 포괄적으로 적용될 수 있는 지역정책의 일환으로서 공동생활주택이 운영되었다는 점이라고 분석할 수 있다. 이는 덴마크와 스웨덴의 경우와는 많이 다른 특징이면서, 우리나라에서 최근에 시도되고 있는 공동생활주택의 추진방식과 유사하다고 평가할 수 있다. 특히, 영국 지역정책의 법적 기반을 이룰 수 있는 법률제정을 통하여, 공동생활주택을 지역사회발전을 위한 하나의 수단으로 포섭함으로써, 동시에 법적 근거에 의하여 추진되는 제도로서 자리매김을 하였다는 점은 다른 국가들의 경우와 비교하였을 때에 매우 차별적인 특징이라고 분석할 수 있다.

공동생활주택에 대한 직접적인 법적 근거는 아니지만, 지역정책에 관한 법률을 포괄적인 근거로 하여 간접적인 정책추진근거를 마련한

영국의 공동생활주택은 매우 독창적인 사례로 평가될 수 있다. 이러한 영국의 사례는 우리나라에서도 지역정책의 일환으로 공동생활주택을 도입하려는 움직임에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

3. 호 주

앞에서 언급한 다른 국가의 사례들은 독창적인 특징을 갖고 공동생활주택이 추진된 반면에 호주의 경우는 이러한 특징들이 장점으로써 활용될 수 있도록 종합적인 모습으로 나타나고 있는데, 이에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.¹¹³⁾

호주에서 공동체주택(community housing)은 공공임대주택과 함께 사회주택의 하위 유형으로 분류된다. 중·저소득층에게 장기간 안정적으로 거주할 수 있는 저렴한 임대주택을 공급하고, 이를 토대로 지역사회에 적극 참여할 수 있도록 하는데 목적이 있다. 이 때문에 공동체주택에는 협동조합주택뿐만 아니라, 주택협회, 종교단체 등 비영리조직이 소유·관리하는 주택도 포함된다. 공동체주택이 확산되기 시작한 것은 2008년 글로벌 금융위기를 지나면서부터였다. 소득보다 가파르게 증가하는 임대료, 주택구매력 감소 등으로 인해 기존 공공임대주택만으로는 중·저소득층의 주거소요에 대응하기 어렵게 되었다. 이에 따라 연방정부는 주정부와 함께 2008년 국가부담가능 주택협약을 체결하여 공동체주택 공급 촉진을 합의했고, 2009년에는 2012년까지 2만호의 사회주택 건설 및 기존 사회주택 유지보수에 56억 달러를 투입하는 계획을 발표했다. 이 과정에서 2014년까지 공동체주택 재고 비중을 사회주택의 35%까지 확대하는 목표를 제시했다. 연방정부는 필요에 따라 주정부와의 협약 체결을 근거로 공동체주택에 대한 한시적인 재정지원을 시행한 바 있으며, 공동체주택 공급조직에 자선기관의 지위를 부여하여 각종 세제혜택을 제공하고 있다. 또한 2008년부터는 부담가능 임대주택 확충사업(National Rental Affordability Scheme)을 시행하며, 민간임대주택 투자자들에게

113) 남원석·박은철, 앞의 보고서, pp.14~16

세금 감면 인센티브를 제공하는 대신 10년간 시세 대비 80% 수준의 임대료로 임대주택을 운영하도록 유도하고 있는데, 공동체주택 공급조직들도 이 프로그램에 참여하고 있다. 이와 함께 임대료 보조제도를 통해 공동체주택 입주가구의 임대료를 지원하고 있다. 공동체주택 임대료는 시장가격 이하이지만 가구별 세후 소득의 30%까지 부과할 수 있어, 공동체주택 공급조직은 안정적인 임대료 수입이 가능하다. 한편, 주정부는 공공임대주택 재고의 이전(stock transfer)을 통해 공동체주택 공급조직의 자금조달을 지원하고 있다. 재고 이전은 비영리 민간조직에 주택을 임차하여 관리를 맡기는 방식과 소유권 자체를 넘기는 방식으로 구분할 수 있는데, 공동체주택 공급조직은 임대료 수입이나 주택자산을 지렛대로 삼아 금융시장에서 자금을 원활히 조달할 수 있으며, 결과적으로 더 많은 공동체주택 공급이 가능해졌다. 그 밖에 주정부에 따라 자신취득에 대한 재정지원, 공공토지 임대, 공동체주택의 유지·운영에 대한 보조금 지원 등을 시행하고 있다.

상기 선행연구에서 설명한 바와 같이, 호주의 공동생활주택에 관한 정책추진 상황은 우선적으로 수요대상 측면에서 보았을 때에 복지지원정책의 측면을 갖고 있다고 분석할 수 있다. 비록 노년층을 직접적인 대상으로 하지는 않았지만, 소득을 중심으로 대상을 선정한 점은 복지지원정책의 수단으로 평가될 수 있다. 또한, 실질적인 추진주체에 관하여는 북유럽의 사례에서 보았듯이, 민간조직에 의한 추진체계의 모습을 갖고 있는데, 이는 정부주도의 정책추진에 대한 단점을 보완하기 위하여 민간조직의 탄력적인 추진운영을 가미한 것으로 판단된다. 또한, 상기 선행연구의 설명에 따르면 중앙정부와 지방정부의 역할 및 기능분배가 명확하게 이루어져 있어서, 다양한 지원프로그램의 운영을 위한 예산지원의 분배를 중앙과 지방간에 효율적으로 수행할 수 있도록 하고 있는 것으로 판단된다. 시기적으로 다른 국가에 비하여 늦은 시기에 공동생활주택의 개념을 활용하기 시작한 호주의 경우는 다른 국가에서 운영되어 온 공동생활주택의 장단점과 시행착오를

검토하여 보다 효율적인 공동생활주택의 운영을 도모한 것으로 평가할 수 있으며, 이러한 종합적인 정책패키지에 의한 공동생활주택의 운영은 우리나라에도 많은 시사점을 제공할 수 있을 것으로 충분히 예상할 수 있다.

제 3 장 공동생활주택 관련 법제 개선방안

제 1 절 공동생활주택 관련 주요 쟁점사항

I. 공동생활주택 유형 및 개념도입 관련 쟁점

1. 공동생활주택의 유형 검토

본 연구의 본문 제2장 제2절에서는 기존에 발표되었던 공동생활주택에 관한 국내 선행연구에 근거하여 공동생활주택의 다양한 특징을 나타내고 있는 10가지 사례를 분석하였다. 물론 우리나라에서의 공동생활주택의 사례는 상기의 사례 이외의 경우에도 시행되고 있지만, 특징별로 그 유형을 분류하는데 적절하다고 판단되는 사례를 선별하여 분석하였다. 본 연구에서 분석한 내용을 근거로 하여 우리나라의 공동생활주택 유형을 분류하면 다음과 같은 설명이 가능하다.

우리나라의 공동생활주택 유형을 분류하면, 그 기준으로서 “① 목적·대상에 따른 분류”가 가능하며, 다른 측면에서 “② 추진주체에 따른 분류”가 가능하다. “목적·대상에 따른 분류”는 다시 “㉠ 특정대상에 따른 분류”와 “㉡ 특정지역에 따른 분류”로 구분될 수 있다.

“목적·대상에 따른 분류” 중에서 “특정대상에 따른 분류”로 구분하면, 「한지붕 세대공감」, 「보더리스하우스」의 사례가 해당된다고 볼 수 있다. 「한지붕 세대공감」은 노년층과 젊은층을 동시에 대상으로 한다는 특징이 있고, 「보더리스하우스」는 외국인을 대상으로 하는 특징이 있다. “목적·대상에 따른 분류” 중에서 “특정지역에 따른 분류”로 구분하면, 「정릉동 녹색마을만들기」, 「소행주」, 「마이바움」, 「일오집」, 「서울시 방학동 두레마을」의 사례가 포함된다. 「정릉동 녹색마을만들기」, 「소행주」, 「서울시 방학동 두레마을」은 특정지역을 대상으로 공동생

활주택을 운영하는 사례이고, 「마이바움」, 「일오집」의 사례는 “도시”라는 지역적 특색에 착안하여 이를 대상으로 한 사례이다.

한편, “추진주체에 따른 분류”에 따라 구분하면, 「WOOZOO」, 「정릉동 녹색마을만들기」, 「마이바움」, 「오산양산동 땅콩마을」, 「협동조합형 공공임대주택」, 「서울시 방학동 두레주택」의 사례가 포함된다고 볼 수 있다. 「WOOZOO」, 「오산양산동 땅콩마을」, 「마이바움」의 사례는 민간기업이 주체가 되어 공동생활주택을 형성한 사례라고 한다면, 「정릉동 녹색마을만들기」, 「서울시 방학동 두레주택」은 지방자치단체가 주체가 된 사례이고, 「협동조합형 공공임대주택」은 협동조합이 추진주체가 된 사례라고 할 수 있다.¹¹⁴⁾

한편, 상기한 공동생활주택의 유형분류와 다르게 국내 선행연구에서는 공동생활주택의 유형별 분류기준으로서 주택공급방식과 주택을 소유하는 방식을 고려요소로 하여 다음과 같이 분류하고 있다.¹¹⁵⁾

114) 본 연구에서는 국내에서 공동생활주택의 활용사례를 검토하여 본문의 내용과 같은 방식으로 분류를 하였는데, 이와 유사한 방식으로 국내 선행연구에서는 공동생활주택의 사업방식과 거주자특성을 기준으로 분류한 연구인데, 다음과 같이 분류하였다. 즉, “사업방식에 따른 사례는 사회기반시설에 대한 민간투자법(BTO)으로 주택을 건설하는 정릉동 녹색 마을만들기 프로젝트와 도시형 생활주택 마이바움, 민간의 임대주택인 부영 민간임대주택, 서울시와 지자체가 MOU협약을 통해 토지 제공 및 건축비, 사업비를 분담하여 건설하는 희망동지 대학생 공공기숙사, 민간자본을 활용해 임대주택을 공급하여 거주권과 소유권을 분리하여 공급한 시범사업인 인천 ‘누구나집’ 프로젝트가 있다. 소규모의 시범사업 형태로 진행되고 있는 서울시 사례들은 공사에서도 도입 가능한 임대주택 사업방식이라 할 수 있다. 거주자 특성에 따른 사례로는 각 집마다 컨셉을 부여하여 컨셉에 부합하는 입주자를 선정하는 WOOZOO, 외국인과의 교류를 목적으로 외국인과 한국인이 함께 생활하는 보더리스 하우스, 만 60세 이상의 고령자를 위한 시니어 주택이 있다. 신규임대주거 유형의 경우 공간공유형 임대주택에 주목하는 이유는, 국내 뿐만 아니라, 일본의 경우를 보면, 라이프 스타일의 변화, 가족개념의 변화, 1-2인 가구의 증가, 취업, 학업 등의 이유로 단기 거주가 가능한 소형임대주택수요 증가가 지속적으로 증가하고 있는 것으로 판단되기 때문이다. 향후 개별공간에서의 사생활 보호는 중시하는 동시에 다양한 방식으로 타인과의 교류를 원하는 수요계층의 등장도 증가할 것으로 전망된다.”고 설명하고 있다. (백혜선 외 3인, 인구사회구조변화에 대응하는 신개념 임대주거 개발 방안 연구 - 사업추진단계별 LH-민간협력형 임대주택 유형을 중심으로, 한국토지주택공사 토지주택연구원 (2014), p.134)

115) 남원석·박은철, 1인가구시대 맞춤형 주거해법 사회임대형 공동체주택 활성화,

공동체주택의 유형은 주택공급방식과 거주가구의 소유형태를 분류 기준으로 검토할 수 있다. 주택공급방식은 공급주체(공공, 민간)와 주택확보방법(건설/매입, 임차)으로 세분화할 수 있으며, 가구점유형태는 자가와 임차로 구분할 수 있다. 이러한 기준에 따르면, 공동체주택은 자가소유형, 사회임대형, 공공임대형으로 구분할 수 있다. 자가소유형은 민간이 건설 또는 매입하여 자가 형태로 거주하는 유형으로 “구름정원사람들”, “소행주”가 해당한다. 사회임대형은 민간이 건설, 매입, 임대를 통해 주택을 확보하여 임대주택으로 운영하는 유형으로 “함께주택”, “가좌330”, “달팽이집”, “공가”, “WOOZOO”, “통의동집” 등이 포함된다. 공공임대형은 공공이 주택을 건설·매입하여 임대주택으로 운영하는 유형으로 가양동, 홍은동, 만리동에 공급된 “협동조합형 공공임대주택”, “두레주택” 등이 속한다.

상기의 선행연구에 따른 분류방법은 공동생활주택의 목적 또는 취지 등을 기준으로 한 분류보다는 보다 구체적인 분류방식이라고 생각된다. 다만 공동생활주택의 발생이 주거수요대상자들의 필요에서 기인한다는 점을 고려한다면, 보다 다양한 공동생활주택의 유형을 포섭하기 위하여 추가적인 기준이 필요할 수 있을 것으로 예상된다.¹¹⁶⁾ 상기와

서울연구원 (2015), p.7

116) 일반적으로 지방자치단체에서 사용하고 있는 공동생활주택의 개념이 포괄적이고 광범위하여 명확하게 실질적인 기능을 역할하는 공동생활주택을 포섭하는데 적절하지 않다는 의견을 제시하는 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “서울시는 공동체를 통한 생활문제 해결이라는 사회적 측면과 커뮤니티 공간 보유라는 물리적 측면을 종합하여 공동체주택을 정의하고 있다. 그러나 이와 같은 정의는 너무 포괄적이어서 일반적인 세어하우스나 코하우징에서 아파트에 이르기까지 지나치게 다양한 유형의 주택이 공동체주택에 포함될 수 있으며, 이는 공동체주택 개념을 혼란스럽게 할 우려가 있다. 따라서 공동체주택의 성격을 명확하게 드러낼 수 있는 기준을 새로이 추가할 필요가 있는데, 이와 관련하여 경제적 측면으로서 “부담가능한 주택(Affordable housing)” 기준으로 검토할 필요가 있다. 사회임대형 및 공공임대형 공동체주택 사례에서 보듯이, 부담가능한 주택은 시세보다 저렴하게 공급되는 주택으로서 입주자가 과도한 주거비 부담없이 거주할 수 있는 주택을 의미한다. 이처럼 사회적·물리적 측면과 경제적 측면을 모두 만족시키는 주택을 공동체주택으로 규정한다면 공동체주택의 개념이 보다 분명해질 것으로 보인다.”라고 설명하고 있다. (남원석·박은철, 앞의 보고서, p.18)

같은 방식으로 공동생활주택을 분류한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 구체적인 내용을 설명하고 있다.

※ 공동생활주택의 유형 분류

1. 자가소유형 공동체주택

자가소유형 공동체주택은 주택의 계획 및 건설단계부터 입주예정가구들이 참여하며, 주택 건설 후 가구별 구분소유가 이루어진다. 또한 코하우징과 같이 가구별로 독립된 주거공간이 있으면서 공동체 형성 및 유지를 위한 커뮤니티 공간이 함께 설치된다. 자기소유형의 제약요인 중 하나는 사업 초기 단계에서 자금조달이 어렵다는 점이다. 입주예정가구의 자산 대부분이 임대보증금 등 부동산에 묶여 있기 때문에, 이들이 융통할 수 있는 자금규모에 한계가 있으며, 이는 사업자금 조달을 어렵게 한다. 또한 주택을 공급하기 위해서는 저렴한 토지확보가 필요하나, 현실적으로 도시 내에서 자력으로 저렴한 토지를 확보하기는 쉽지 않다. 이러한 어려움을 해소하기 위해서는 무엇보다 원활한 사업자금 조달을 위한 금융상품 개발이 필요할 것이다.

2. 사회임대형 공동체주택

사회임대형 공동체주택은 비영리 민간임대주택의 성격을 가지고 있으며, 주로 1인 가구, 청년 가구 등을 대상으로 공급되고 있다. 시세 대비 임대료가 저렴하고 셰어하우스로 운영되는 경우가 다수이다.¹¹⁷⁾ 공공임대형 공동체주택은 서울시 공공임대주택 정책의 하나로 공급되었으며, 주거공동체 활성화와 더불어 임차인의 주택관리 참여에 초점을 두고 있다. 그런데 서울에서는 주택협동조합이 직접 주택을 개발·소유하는 방식으로서 공동체주택의 또 다른 유형이 될 수 있는 “조합소유형”은 발견되지 않고 있다. 사회임대형은 자기소유형과 마찬가지로 사업자금 조달 및 저렴한 토지 확보가 곤란하다. 특히 임차방식으로 주택을 확보하는 경우, 계약금과 같은 단기성 자금조달의 어려움이 존재한다. 또한

117) 공동생활주택은 반드시 복지적측면의 고려사항만을 검토하는 것이 아니라, 복지 수요가 크게 필요하지 않은 계층에 대해서도 다양한 방법과 형태로 운영이 가능하

시세보다 저렴한 임대료 부과, 외부차입금에 대한 원리금 상환 애로 등으로 임대주택 운영에 지속하기가 곤란하다. 따라서 사업자금 조달을 위해서는 사회임대형 공동체주택에 적용가능한 장기저리 융자상품을 개발할 필요가 있다. 더불어 주로 저소득가구가 입주하므로 자기소유형과 달리 공공토지 및 건물 등 공공소유 자산의 활용 기회를 제공해야 할 것이다. 물론 이와 같은 지원은 입주자격, 임대료 수준 및 인상율, 임대기간 등에 대한 공공성 확보를 조건으로 시행하는 것이 타당할 것이다.

다는 특징이 있다. 따라서 공동생활주택이라고 하여 무조건 임대료가 저렴한 것은 아니라고 할 것이다. 이러한 공동생활주택의 임대료과 관련하여 정부로부터 지원되는 공공주택 등에 대한 임대료의 현황에 대해서 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “임대료를 기준으로 보면 시니어주택, 서비스드 레지던스, 등 상대적으로 높은 임대료를 지불해야하는 사례들이 공급되고 있지만, 최근 개발된 임대주택 유형들의 과반수 이상이 거주자들의 임대료 부담이 낮은 유형으로 개발되고 있는 것으로 파악된다. 특히 공공과 민간 개발 사례를 비교하면, 공공에서 개발하고 있는 1-2인 가구를 위한 사례들은 모두 저임대료 형태로 개발되고 있는 반면, 민간에서 개발하고 있는 사례들은 1-2인 가구들을 대상으로 개발되고 있으나, 임대료는 상대적으로 높은 편이다. 즉, 임대주택의 경우에는 공공 임대주택들은 기존의 가족단위 뿐만 아니라, 서울시를 중심으로 1-2인 가구를 대상으로 하는 임대주거 개발이 시범적으로 추진되고 있다. 그러나 임대료 측면에서는 여전히 임대료가 부담이 낮은 임대주택개발에 집중되어 있고, 가족단위세대가 거주할 수 있는 저임대료의 임대주택개발에 집중하고 있다. 반면, 민간의 경우에는 공공임대주택과 비교할 때 다소 임대료가 높은 임대주택상품들을 내놓고 있으며, 주로 1-2인 가구들을 위한 임대주택으로 기획되고 있다. 민간에는 저소득층을 위한 소규모 개발 방식의 임대주택 상품이 기획되지 않은 반면, 공공에서는 저소득층이 아닌 임대수요 계층을 위한 소규모 개발 형태의 임대주택의 개발이 부진한 상태로 파악된다. 위와 같은 최근 공급된 국내 사례들의 특성을 분석한 결과, 공급주체에 따라서 임대주택 개발시 수요층을 차별화하여 설정하고 있는 것으로 파악된다. 다만 최근 서울시를 중심으로 다양한 거주자들의 임대수요 특성을 반영한 임대주택을 개발하고 선도적으로 시범사업을 추진하고 있으나, 현재 LH에서 시행하는 공공임대주택은 대규모 단지개발의 아파트형 공동주택이 대부분이며, 가족단위의 저소득층을 대상으로 제공되고 있으므로, 기존의 임대주택에 대한 개념에서 탈피한 새로운 개념의 임대주거의 개발이 필요하다.”라고 설명하면서, 공동생활주택과 관련하여 현재까지 활용되고 있는 공급형 임대주택과는 다른 개념으로 임대료 수준으로 조정하고 새로운 공급방식으로 공동생활주택의 사업을 개발해야 한다고 제언하고 있다. (백혜선 외 3인, 앞의 보고서, pp.131~132)

3. 조합소유형 공동체주택

조합소유형은 주택협동조합이 주택을 개발하여 소유·운영하고 조합원은 자본형성에 기여하는 방식으로, 유럽에서는 공공의 보조금, 토지 등이 지원될 경우 조합이 소유하는 방식을 주로 채택하고 있다. 우리나라에서 이와 같은 방식으로 공동체주택을 공급하기에는 몇가지 제약이 존재한다. 예를 들어 수도권 과밀억제권역에서 법인이 설립된 수 5년 이내 부동산 취득시 취득세가 중과되고 있어서 주택협동조합이 주도적으로 주택을 개발하여 소유하기가 곤란하며, 금융기관들은 조합원간 부채에 대한 책임을 미루는 등의 위험발생소지가 크다고 인식하여 대출에 소극적이다. 이러다 보니 주택협동조합이라고 하더라도 자가소유형의 사례와 같이 개별 가구의 구분소유 방식을 통해 공동체주택을 공급하고 있다.

4. 공공임대형 공동체주택

공공임대형 공동체주택은 서울시 공공임대주택 프로그램의 하나로 추진되는 것이므로 공공임대주택이 가진 특성과 유사하다. 시세보다 저렴한 임대료가 부과되고 20년 이상 장기거주가 가능하며, 소득 및 자산 기준 적용을 통해 저소득가구를 입주시킨다는 점에서 저렴성, 주거안정성, 계층 간 형성은 양호하다. 그러나 경제성 측면에서는 사회임대형과 유사하게 낮은 수준이며, 저소득가구 비중이 높아 자기소유형에 비해 자발적 공동체형성에 어려움이 있다. 현재 공공임대형에서는 임차인들로 구성되는 조합의 책임과 권한 범위가 다소 불분명한 상황이다. 또한 임차인의 자발적 참여가 관건으로, 기존의 대단지형 공급방식으로는 임차인 참여를 통한 공동체 형성 및 유지에 한계가 있다. 따라서 임차인 조합의 책임과 권한에 대한 가이드라인 마련 등을 통해 임차인들의 참여를 공식화할 필요가 있으며, 공동체 형성이 용이한 소규모 공공임대주택(단지) 공급을 확대해야 할 것이다.

※ 출처 : 남원석·박은철, 1인가구시대 맞춤형 주거해법 사회임대형 공동체주택 활성화, 서울연구원 (2015), pp.8~11

앞에서 언급한 공동생활주택의 분류방법 이외에도 다양한 분류방법이 검토될 수 있다.¹¹⁸⁾ 공동생활주택의 분류방법에 대한 검토가 갖는 실익은 공동생활주택을 법제도의 틀 안으로 도입하는 경우에 어떠한 형태와 모습으로 도입할 것인지에 대한 구체적인 기반을 제공할 것으로 판단된다. 즉, 현재 자연적으로 민간에서 시행되고 있는 공동생활주택을 굳이 법제도의 틀 안에 포함시키는 것이 반드시 타당한 방안이 아니라는 점과 마찬가지로, 법제도 안에서 운영되는 것이 보다 타당하고 효율적인 방안이라는 검토도 충분히 가능하기 때문에, 모든 형태의 공동생활주택 개념을 법적 개념을 도입할 것이 아니라, 유형별로 분류된 공동생활주택의 분류를 통하여 법제도의 영역에서 취급하는 것이 효과적인 유형을 검토해야 할 것이다.

이러한 공동생활주택의 유형분류에 관한 실익을 고려한다면, 우선적으로 공동생활주택의 공급과 관련된 주체를 중심으로 분류하는 것이

118) 다른 국내 선행연구에서는 주택을 공급받는 방식에 의하여 공동생활주택을 유형별로 분류한 경우도 있다. 이 선행연구에서는 공동생활주택의 유형을 분류하기 위하여 주택공급의 형태에 관한 현황을 검토하여 다음과 같이 분류하였다. 즉, “최근 수년 동안 개발된 사례들의 상당수가 임대주거의 형태로 개발되었고, 분양주택 사례는 3개 정도에 그치는 것으로 파악된다. 그러나 개발규모는 여전히 대규모 개발, 즉 단지형태나 여러 세대가 공동으로 거주하도록 계획되어 주택 외의 다른 부대복리시설도 함께 제공되는 형태로 개발된 경우가 상당수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 인천시의 “누구나 집” 사례는 현재는 분양 후 잔여분에 대하여 임대주택으로 공급하였지만, 10년 임대거주 후에는 분양전환이 가능한 사례로 결과적으로는 분양주택 공급사례로 볼 수 있다. 반면 소규모 개발 - 분양주택 사례는 해당사례가 없는 상태로, 사업시행자 측면에서 사업성을 고려한 주택개발이 우선시 되면서 나타난 현상이라 할 수 있다. 또한 민간과 공공이 공급한 주택들의 거주대상을 비교해보면, 공공은 1-2인 가구, 3인 이상 가구 모두를 대상으로 임대주거를 개발하고 있으나, 민간은 가족단위가 거주가능한 임대주거는 오산 양산동 땅콩마을주택과 부영 민간임대주택이 해당된다. 민간 2-3인 이상 가구를 대상으로 공급 중인 소행주, 일오집, 도시농부 타운하우스는 대규모개발 - 분양주택 사례로 분류 가능하다. 소규모개발 - 임대주택 영역에는 공공에서 1-2인 가구를 대상으로 공급하는 임대주거 유형인 룬쉐어링 사례, 한지봉 두가족, 우리동네 두레주택 사례가 해당된다. 민간에서 1-2인 가구를 대상으로 공급하는 WOOZOO, 보더리스 하우스도 소규모개발 - 임대주택개발 사례에 해당된다. 오산양산동 땅콩마을 사례는 민간에서 공급한 3인 이상 가구를 대상으로 공급한 사례로, 소규모개발-임대주택 사례로 분류가능하다.”라고 설명하고 있다. (백혜선 외 3인, 앞의 보고서, pp.129~130)

타당할 것으로 보인다. 이는 민간을 중심으로 운영되는 공동생활주택의 경우에는 일반적인 주택법이나 임대차법에 의한 규율이 가능하고, 발생하는 문제점은 내부적으로 소유관계에 관련된 사항들이기 때문에, 이는 기본적인 법리와 제도운영으로 해결할 문제라고 볼 수 있으나, 공급주체와 관련된 경우에는 정부와 지방자치단체 그리고 사업시행자 등 법제도적으로 법적 지위와 제도운영에 관한 프레임이 요구됨으로써, 이에 대한 법제도의 정비가 필요하다고 할 수 있다.

2. 공동생활주택 개념도입 검토

앞에서 살펴 본 바와 같이, “공동생활주택”의 개념은 민간이 주도하여 주거수요자들의 취향과 목적에 따라 발생한 개념으로 볼 수 있는 반면에, 실제로 현실에서는 중앙정부 또는 지방자치단체의 주도적인 정책추진으로 인하여 정책적 개념으로 받아들여지는 경향도 있다는 점을 확인할 수 있다. 특히 정부에 의한 정책적인 개념으로 공동생활주택의 도입을 고려하는 입장에서는 주거공급에 관한 수단 또는 대안으로서 접근하는 경우라고 판단할 수 있다. 따라서 법률적으로 공동생활주택의 개념을 도입하는 경우에는 정부가 주거정책을 추진하거나, 주택을 공급하기 위한 목적으로 시행되는 법률을 기반으로 하여 도입을 추진하게 될 수 있다는 점을 예상할 수 있다. 이와 관련하여 국내 선행연구에서는 공동생활주택에 대한 법적 개념으로의 도입을 위하여 다음과 같은 제안을 하면서, 구체적인 입법과 개정의 방안을 제시하였다.¹¹⁹⁾

소형임대주택의 새로운 유형으로서 1인 가구의 현실적 필요를 반영한 공동생활주택의 공급을 제도화하기 위해서 “공동생활주택에 관한 특별법(가칭)”처럼 개별 법률을 제정하는 방식도 유용하겠지만,

119) 배건이·정극원, 1인가구 지원법제에 관한 입법평가 연구 - 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로, 한국법제연구원 (2013.9), p.131

현행 법률과의 체계적합성 고려하고 개정과정을 용이하도록 하기 위해서 임대주택법을 개정하는 방식을 택하는 것이 효율적이라 생각한다. 공공임대주택으로서 저소득 1인 가구의 유형 및 인구구성비에 따라, 지역별 특성에 맞게 다양한 “공동생활주택”의 공급이 이뤄지기 위해서는, 임대주택법 제2조 정의 조항에 “공동생활주택”이라는 명칭의 주택유형을 추가하는 방식의 개정안을 구성할 수 있다. 다만 구체적인 명칭에 대한 학술적 논의는 좀 더 심도 있게 진행해야겠지만, 코하우징 개념을 차용해 일정 공동생활공간을 공유할 수 있는 공동주거형태란 의미에서, 셰어하우스 또는 코쿤하우스 등의 다양한 형태를 포괄하여 “공동생활주택”으로 통일해 기술하고 한다.

상기 선행연구에서는 위와 같이 설명하면서, 과거 「임대주택법」의 정의조항에 “공동생활주택”의 개념을 신설하는 방안으로 제안하고 있는데, 구체적으로는 「(구)임대주택법」의 정의규정인 제2조에서 제1호의 3을 신설하여 “공동생활주택”의 개념을 규정하고, 그 내용으로서 ““공동생활주택”이란 국가, 지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 “한국토지주택공사”라 한다) 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)가 임차하여 공급하는 주택으로서, 공동생활에 필요한 공간을 공유하는 주거형태를 띠는 주택을 말한다」고 정의규정의 신설을 제안하고 있다.¹²⁰⁾ 즉, 「(구)임대주택법」에서는 제2조 제2호에서 “임대주택”의 개념정의를 규정하고 있으며, 제1호의2에서는 “전세후 임대주택”의 개념정의를 규정하고 있는데, 상기 선행연구에서 제안한 신설조문은 “전세후 임대주택”의 규정방식으로 “공동생활주택”을 규정한 것으로 판단된다. 그러나 현행 법률체계는 「(구)임대주택법」이 「민간임대주택에 관한 특별법」과 「공공주택 특별법」으로 내용이 분화되고, “전세후 임대주택”의 개념은 현재로서는 사용하지 않고 있기 때문

120) 배건이·정극원, 앞의 보고서, p.132

에, 상기 선행연구에서 제안하고 있는 「국가, 지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 “한국토지주택공사”라 한다) 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)가 임차하여 공급하는 주택」으로 표현하여 공급주체를 한정하는 것은 공동생활주택의 공급주체를 지나치게 축소하는 것이 아닌가라는 의문이 발생한다.

Ⅱ. 공동생활주택 공급 관련 쟁점

1. 공동생활주택 관련 주택공급 현황

일반적으로 정부주도의 정책에 의한 주택공급은 임대주택을 중심으로 추진되었었다.¹²¹⁾ 이는 정부가 복지정책의 수단으로서 주거정책을 활용하였다는 점을 나타내기도 하지만, 주거로 마련되는 주택이 보다 많은 수요자들에게 활용되기 위해서는 임대주택의 방식이 적절하다는 기대효과가 있었다는 점을 예상할 수 있다. 국내 선행연구에서는 우리나라에서 추진되고 있는 임대주택 지원정책 및 공급현황을 다음과 같이 설명하고 있다.¹²²⁾

국내 임대주택 정책 및 공급현황을 살펴보면, 1980년대는 저소득층을 공급대상으로 하여 영구임대주택을 공급하였고 1990년대는 임대주택법 개정과 함께 세제, 기금, 택지지원 등을 통해 국민임대주택이 새롭게 공급되었으며 임대주택건설을 활성화시킨 시기였다. 2000년대는 서민주거복지 확대를 위한 장기 공공임대주택과 매입임대주택을 공급하였고, 저소득층이 아닌 중산층을 대상으로 중형(85~149㎡) 임대주택을 추진하였다. 또한 보금자리주택을 통해 신혼부부 및 대학생들의 주거안정에 도움을 주었으며, 2009년부터는 도시형 생활주택과 준주택을 법으로 도입하여 소형주택 수요를 흡수하기 시작하였다.

121) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.37

122) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.37

현재는 행복주택을 통해 사회초년생, 대학생, 신혼부부 등 젊은층에게 임대주택을 공급하고자 한다. 저출산으로 인해 인구성장이 감소하여 초저출산 사회가 될 것으로 예상되며, 평균수명의 연장 등에 따라 노인인구가 증가하고 고령사회로 접어들고 있다. 과거 불균형이었던 성비는 점차 평등화되고 있으며 2015년부터는 여성이 남성보다 많이 질 것으로 예측하고 있다. 가구의 소가족화 및 분화현상 등으로 인해 평균가구원수는 4인에서 1~2인으로 감소하였고 특히, 1인 가구의 증가로 인해 소형주택 수요 증가 등 주택유형이 변화되었다. 1인 가구의 등장은 가족의 분화현상 뿐만 아니라 청년층의 실업과 늦은 결혼 등을 이유로 나타나고 있으며 새로운 주거유형에 큰 영향을 미치고 있다. 또한, 미래의 주택 구매자로 분류할 수 있는 젊은층은 주택을 소유의 개념에서 주거의 개념으로 인식을 변화하고 있고, 과거 임대아파트를 저소득층이 거주하는 싸구려 주택으로 인식했던 것과는 달리 임대아파트에 대한 인식 역시 변화하고 있다.

상기 선행연구의 설명에 따르면, 우리나라의 임대주택 공급에 관한 변화는 2000년대 이후 급속하게 발생하는 가족구성의 변화에 기인하였다는 점을 확인할 수 있다.¹²³⁾ 이는 거의 모든 국가에서 동일하게 나타날 수 있는 현상인데, 가족구성의 변화는 해당 국가의 주거정책에 많은 영향을 미치게 된다고 충분히 예상할 수 있을 것이다. 이러한 영향이 우리나라에서는 보다 다양한 형태의 임대주택 공급으로 나타나게 되었다고 판단된다.

여기서 주목할 점은 다양한 형태의 임대주택이 공급되는 과정에서 새로운 주거형태로서의 공동생활주택이 자리매김을 할 수 있다는 점이다. 정부가 공급하는 주택은 일반적으로 임대주택의 형태를 가진다고 한다면, 이러한 임대주택의 형태 범위에서 공동생활주택이 포섭될 수 있는 개념으로 자리잡을 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 이러한 개념의 포섭으로 공동생활주택의 도입을 추진할 것인가에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 분석된다. 다음에서는 우리나라의 주

123) 백혜선 외 3인, 앞의 보고서, p.37

주택공급정책과 공동생활주택과의 관련성을 살펴보고, 현재 지방자치단체에서 추진되고 있는 주택공급정책과 공동생활주택과의 관련성 및 관련 법제도의 현황에 대하여 살펴본다.

2. 공동생활주택 관련 주택공급 정책

(1) 개 요

일반적으로 우리나라의 주택공급에 관한 정책은 과거 경제성장의 역사와 궤를 함께 한다고 판단된다. 즉, 경제성장과 사회복지의 문제가 맞물리면서, 상호간에 문제해결을 위한 최적점을 찾아야 했었고, 이와 함께 경제성장으로 인하여 발생된 환경문제와 도시문제 등은 새로운 주거문제에 영향을 주게 되어 주택공급정책의 변화를 겪게 되었다고 분석할 수 있다. 우리나라의 주택공급정책에 관한 경향 및 연혁에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.¹²⁴⁾

과거 고도성장 하에서 심각해진 도시 주거문제를 해결하기 위한 “신규 공급지향적 정책”이었던 「주택건설촉진법(1972년 제정)」의 한계를 극복하기 위해 2003년 주택법이 제정되었다. 「주택건설촉진법」은 열악한 주택보급률을 향상시키는 데는 기여하였으나 주거생활의 질적 수준을 높이는 데는 한계가 있다는 지적이 제기되어, 2003년에 「주택법」으로 전면 개편되었다. 이후에 주택법의 당초 제정 의도인 “주택의 품질과 질적 수준의 제고” 측면 보다, 지나친 공급위주의 정책 및 규제 실행으로 주택시장이 불안정해짐에 따라서 주택시장 안정 및 활성화를 위한 규제의 강화 및 완화의 반복은 주거유형 다변화의 걸림돌로 작용하게 되었다. 과거에는 주택의 양적확대에 중점을 두었으나 최근에는 보편적 주거복지 및 다품종 소량생산체계에 중점을 두는 것으로 정책 패러다임이 전환되는 것이 필요한 바, 주택보급률 100%를 달성하면서 공급위주의 주택정책에서 서민주거

124) 권혁삼 외 5인, 다양한 수요대응을 위한 주택 공급유형 다변화에 관한 기초연구, 국가건축정책위원회·토지주택연구원 (2015.3), pp.35~36

안정과 주거복지 확대로 주택정책의 방향이 변화되고 있으며, 수요자의 다양성과 지역 특성에 보다 적절히 대응할 수 있는 정책 패러다임이 요구된다.

상기 선행연구에서도 나타나 있듯이, 주택공급정책은 변화되는 경제 상황과 사회적 분위기에 따라서 이에 대응할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이러한 주택공급정책 추진에 있어서 중요시되는 탄력성과 적시대응성은 공동생활주택 수요의 등장에 대해서도 적용된다고 예상할 수 있다. 따라서 공동생활주택의 공급정책은 기존의 주택공급방식을 벤치마킹하여 추진되면서도 주어진 상황과 변화 그리고 주거수요자의 가변적인 주거수요목적 등을 고려하여 이루어져야 할 것으로 판단된다.

상기한 내용을 종합적으로 고려하면, 공동생활주택 관련 주택공급정책은 해당 정책의 구체적인 내용에 공동생활주택을 어떠한 방식으로 공급할 것인가를 포함하는 것이 중요한 쟁점이 될 수 있지만, 법제도적인 측면에 있어서는 이러한 정책을 추진하는 주체에 대한 쟁점 또한 중요하다고 판단할 수 있다. 이는 정책추진 주체가 실질적으로 공동생활주택을 공급하는 주체라고도 볼 수 있기 때문이다. 현재로서는 공동생활주택에 대한 중앙정부 차원의 집중적인 지원정책은 부각되지 않고 있지만, 지방자치단체에 의한 공동생활주택에 관한 정책은 활발하게 추진되고 있다고 판단된다. 특히, 서울시에 의한 1인가구 지원과 사회주택 지원의 경우에는 조례제정을 통하여 법적 기반을 갖춘 제도로서 추진되고 있는데, 구체적으로 공동생활주택과 직접적인 관련을 가지는 서울시 조례로서는 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」¹²⁵⁾와 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인

125) 서울특별시조례 제5828호로 2015년 1월 2일에 제정되어 시행 2016년 7월 14일자로 시행되었다.

가구 지원 기본 조례」¹²⁶⁾가 제정되어 시행되고 있다. 국내 선행연구에서는 서울시의 관련 조례가 제정되어서 시행되기 전에 추진되었던 정책사항에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.¹²⁷⁾

서울시는 지난 2014년 10월 “공동체주택 보급·확산 종합계획”을 통해 공동체주택을 지원하기 위한 정책수단을 제시한 바 있으며, 보다 진전된 계획인 “공동체주택 종합계획”을 수립중이다. 이에 따르면, 서울시는 자가소유형 공동체주택 대출상품을 우리은행과 함께 개발하였으며, 사회투자기금을 활용한 융자, 공공토지 임대, 빈집 리모델링비 지원 등을 시행하고 있다. 그 외에도 공동체주택 커뮤니티 공간 확보 지원, 청약상품 및 금융상품 개발, 디자인 지침 마련, 공동체 프로그램 운영 지원, 생활규약 마련, 플랫폼 구축 등 홍보·확산 방안 등을 새롭게 검토하고 있다. 하지만, 아직은 초기 단계이기 때문에 지원정책수단이 체계적으로 정립되어 있다고 보기에는 어렵다.

상기의 국내 선행연구에서 설명하고 있듯이, 서울시는 지방자치단체에 의한 공동생활주택의 공급에 있어서 선도적인 역할을 하고 있는 지방자치단체라고 평가할 수 있다. 다만, 서울시의 조례인 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」와 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례」에서는 명시적이고 직접적인 표현을 통하여 “공동생활주택”을 적시하고 있지는 않다.¹²⁸⁾ 그러나 사회주택과 1인가구에 관한 사항은 공동생활주택과 밀접한 관련을 가지게 된다고 충분히 예상할 수 있을 것이다. 즉, 사회주택에 대한 지원에서는 그 정책내용으로서 공동생활주택을 포함하는 정책으로 추진될 가능성이 크다고 할 수 있으며, 1인가구에 대한 지원에서는 1인

126) 서울특별시조례 제6159호로 2016년 3월 24일 제정되어 시행되었다.

127) 남원석·박은철, 1인가구시대 맞춤형 주거해법 사회임대형 공동체주택 활성화, 서울연구원 (2015), p.17

128) 다만, 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례」 제3조 제5호에서 “공동생활가정”을 정의하고 있는데, 사실상 “공동생활주택”과 동일한 의미로 해석할 수 있다.

가구 자체를 대상으로 하는 주택방식이 공동생활주택이기 때문에 상기의 2가지 조례는 모두 공동생활주택과 밀접한 관련을 가지는 조례라고 판단할 수 있다. 따라서 이러한 공동생활주택의 공급정책에 관하여 주도적인 사례를 양산하고 있는 서울시에서 공동생활주택의 법적 기반 조성으로서 제정된 조례는 중요한 의미를 가진다고 보아야 할 것으로 판단된다.

(2) 서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례

서울시의 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」(이하, 사회주택조례)는 제1조 목적규정에서 “사회경제적 약자의 주거개선을 위하여 사회주택을 활성화하고, 주거관련 사회적 경제 주체를 육성 및 지원하기 위하여 필요한 사항을 규정함”을 목적으로 규정하고 있다. 제2조 정의규정에서는 “사회주택”과 “사회경제적 약자”, “주거관련 사회적 경제주체”에 대하여 규정하고 있다. 따라서 사회주택조례는 공동생활주택에 대한 직접적인 법적 근거를 제공하는 조례는 아니고, 간접적으로 서울시에 의한 사회주택 추진의 내용으로 공동생활주택이 포함될 수 있다는데 의미가 있다고 평가할 수 있다.

「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」

제 2 조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회주택”이란 사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제 주체에 의해 공급되는 임대주택 등을 말한다.
2. “사회경제적 약자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
 - 가. 「사회적기업 육성법」 제2조제2호 및 같은 법 시행령 제2조에 따른 취약계층
 - 나. 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제2조제1호의 주거약자

- 다. 「공공주택 특별법」 제2조제1호의 공공주택 중 국가·서울특별시·서울주택도시공사 또는 한국토지주택공사가 소유한 임대주택 거주자
 - 라. 무주택 세대구성원으로서 다른 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 공공이 소유하는 임대주택에 입주할 자격이 있는 자
 - 마. 안정적인 주거생활을 영위하기 위해서 적절한 지원을 받을 필요가 있다고 인정되어 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)이 별도로 정하는 기준에 해당하는 청년1인가구 등
 - 바. 그 밖에 시장이 특별히 인정하는 자
3. “주거관련 사회적 경제 주체”란 「주택법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등의 규정에 따라 주거관련 사업을 시행하는 「민법」 제32조에 따른 비영리법인, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 허가된 공익법인, 「협동조합 기본법」 제85조에 따라 설립된 협동조합, 「사회적기업 육성법」 제8조에 따라 인증된 사회적기업 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업(건설업, 부동산업 및 임대업에 한함) 등을 말한다.¹²⁹⁾

상기한 서울특별시의 조례를 살펴보면, 공동생활주택의 용도와 대상이 사회경제적 약자에 국한되어 제공된다는 점이 전제로 되어 있다는 것을 확인할 수 있다.¹³⁰⁾ 이는 사회주택조례의 지원대상이 사회경제적

129) 사회주택조례에서 규정하고 있는 “주거관련 사회적 경제 주체”란, 실질적으로는 주택공급의 주체라고 보는 것이 일반적이다. 즉, 정책추진은 정부 또는 지방자치단체에 의하여 추진되지만, 구체적인 제도설계에 주거수요자에 대한 접근 등을 수행하기 위하여 사업시행자와 같은 지위에서 그 역할을 수행하는 주택공급의 주체와 유사 또는 동일한 지위라고 보는 것이 타당할 것이다. 사회주택조례의 법적 기반을 활용하여 공동생활주택을 추진하는 경우에는 사회주택조례 제2조제3호에 규정된 사회적경제조직들이 공급주체로서 역할을 수행할 수 있다. 국내 사례 중에서 협동조합 등이 주체로 된 공동생활주택이 나타나고 있기 때문에, 사회주택조례에 의한 공동생활주택의 추진은 효과적인 법적 수단이 될 수 있을 것으로 보인다.

130) 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」는 제1조 목적규정에서 “사회경제적 약자의 주거개선을 위하여 사회주택을 활성화하고, 주거관련 사회적 경제 주체를 육성 및 지원하기 위하여 필요한 사항을 규정함”을 목적으로 규정하고 있으며, 지원대상이 되는 “사회경제적 약자”에 대하여 제2조 정의규정의 제2호에서 규정하고 있음을 근거로 판단할 수 있다.

약자이기 때문에, 지원수단으로서 활용될 수 있는 공동생활주택의 또한 사회경제적 약자를 대상으로 하는 복지적 측면의 활용으로서 의미를 가진다고 보아야 할 것으로 분석된다.

한편, 사회주택조례 제13조와 제15조의 규정에 따라서, 사회주택조례에 의한 정책추진에서 나타나는 가장 큰 특징은 공공임대주택 등의 사회주택 활용과 민간주택 등의 사회주택 활용이라고 평가할 수 있을 것이다.¹³¹⁾

「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」

제13조(공공임대주택 등의 사회주택 활용) ① 시장 등은 해당 지자체 및 산하기관에서 소유하고 있는 주택을 「주택법」 제53조의2에 의한 주택임대관리업자의 자격을 가진 주거관련 사회적 경제 주체에게 위탁관리할 수 있다

② 제1항의 시행은 시장 등과 주거관련 사회적 경제 주체간의 협약에 의하며, 이 조례에서 별도로 정하지 아니한 사항에 대해서는 「주택법」 등 관련 규정을 따른다.

③ 제2항에 따라 협약의 대상이 되는 주거관련 사회적 경제 주체는 제안자 중에서 정한다.

131) 사회주택조례에서 사회주택 활성화를 위하여 공공임대주택의 활용을 마련한 것은 사회주택이 가지는 자체적인 기반이 많이 약하기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 공급자체가 충분하고 원활하게 유지되는 것이 다른 주택공급에 비하여 어려운 장애가 존재하기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 국내 선행연구에서는 공공임대주택의 장점을 활용하여 사회주택의 활성화에 기여할 수 있는 방안에 대해서 그 필요성을 다음과 같이 강조하고 있다. 즉, “사회임대형 공동체주택은 1인 가구, 청년가구, 저소득가구의 주거소요에 부응하여 시세보다 저렴한 임대료로 공급·운영되고 있다. 이처럼 기존 공공임대주택 정책이 충분히 포괄하지 못하고 있는 가구들의 주거안정을 지원하고 있다는 점에서 사회임대형 공동체주택에 대한 공공지원의 정당성이 확보될 수 있다고 판단된다. 특히, 공공임대형은 SH공사가 담당하고 있어 비교적 안정적인 공급이 가능하지만, 사회임대형은 주택공급의 사회적 효과에 비해 그 준립기반이 매우 취약한 상황이라고 할 수 있다. 따라서 자금조달, 토지확보 등 공급을 제약하는 요인을 완화시키고 지속적인 운영의 안정성이 확보될 수 있도록 다각적인 지원책을 강구해야 할 것이다.”라고 설명하고 있다. (남원석·박은철, 앞의 보고서, p.19)

④ 제3항의 제안자는 제11조제1항에 따른 사업계획서를 작성하여 시장 등에게 제출하여야 하며, 제출된 사업계획에 대한 의견청취 및 사업추진 여부의 결정 등에 관하여는 제11조제2항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.

제15조(민간주택 등의 사회주택 활용) 시장 등은 주거관련 사회적 경제 주체가 제3자의 주택을 임차하여 사회경제적 약자를 위한 임대주택으로 활용하고자 할 때에는 예산의 범위 안에서 다음 각 호에 따라 용자 또는 보조할 수 있다.

1. 제3자로부터 해당주택을 임차하기 위한 임대보증금을 「서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례」에 따른 사회투자기금으로부터 용자
2. 해당주택 입주자의 임대보증금 및 임대료를 「서울특별시 사회복지기금 조례」에 따른 사회복지기금으로부터 용자 또는 보조
3. 해당주택의 리모델링 비용 등을 「서울특별시 사회복지기금 조례」에 따른 사회복지기금으로부터 용자 또는 보조
4. 주거환경관리사업구역내 해당주택에 대한 관리비 등을 「서울특별시 주택사업특별회계 조례」에 따른 도시·주거환경정비기금으로부터 용자 또는 보조

사회주택조례 제13조에서 사회적경제주체에 의한 주택의 위탁관리와 지방자치단체와의 협약에 대하여 법적 근거를 마련하고 있으며, 제15조에서는 서울시 기금에 의한 예산지원의 법적 근거를 마련하여 규정하고 있다.¹³²⁾ 조례에 의한 법적 근거의 마련은 명시적으로 공동

132) 사회적경제주체와 주택공급정책의 추진주체간의 협력, 이른바 “민관협력”의 중요성과 필요성에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 설명한다. 즉, “공공토지의 공급은 제한적일 수 있으므로 민간의 토지나 빈집 등을 활용하여 공동체주택을 공급할 수 있는 여건 마련이 중요하다. 이를 위해서는 각종 자금지원도 필요하겠지만, 민간의 유휴자산에 대한 정보가 원활히 소통될 수 있는 장을 온라인상에 조성하는 것도 고려해야 할 것이다. 나아가 사회임대형에 한해 서울시가 민간토지를 매입하고 공급조직이 주택을 건설하거나 리모델링하는 민관협력 방식의 도입도 검토할 필요가 있다. 현재 공동체주택으로 공급된 사례들은 대개 청년가구나 가족단위의 가구에 초점을 맞추고 있으며, 노인, 장애인 등 취약계층을 대상으로 한 사례는

생활주택에 대한 법적 효과를 조례에서 규정한 것은 아니지만, 서울시에서 사회주택 관련 정책추진의 포괄적인 근거가 됨으로써, 공동생활주택의 정책적 추진을 위한 법적 근거로도 충분히 활용될 수 있는 여지가 있다고 판단할 수 있다. 특히, 예산지원을 위한 기금사용의 법적 근거는 공동생활주택의 안정적인 지원을 위한 제도적 장치로서 활용을 기대할 수 있다.¹³³⁾

(3) 서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례

서울시의 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례」(이하, 1인가구조례)는 주택정책에서 매우 중요한 쟁점으로 부상되고 있는 1인가구에 대한 구체적인 지원을 규정하고 있는 대표적인 법령례라고 판단된다. 법률의 형태가 아니라, 지방자치단체의 조례에 의하여 법적 기반을 갖추고 있다는 점 또한 특징이라고 할 수

찾아보기 힘들다. 이들도 공동체를 통한 생활안정의 필요성이 크지만, 임대료 부담능력이 부족하고 복지서비스 등 부가적인 지원이 필요한 계층으로서 민간공동체주택 공급조직들이 입주자로 쉽게 선택할 수 있는 대상이 되지 못하고 있다. 따라서 일차적으로는 SH공사에서 공공임대형 공동체주택의 시범사업을 통해 취약계층용 공동체주택 모델을 개발하고 지원제도를 정비하여 점차 민간부문으로 확산시키는 접근법이 필요할 것이다.”라고 설명하고 있다. (남원석·박은철, 앞의 보고서 pp.22~23)

133) 다만, 국내 선행연구에서는 다음과 같이 기금활용에 대하여 추가적인 제도개선이 필요하다고 설명하고 있다. 즉, 선행연구에서는 “공동체주택에 지원가능한 재원으로 서울시 사회투자기금이 있으나 단기간에 용자규모를 확대하기에는 한계가 있으므로, 중앙정부의 주택도시기금을 추가적인 자금조달원으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히 주택도시기금은 사회주택기금에 비해 금리가 다소 높지만, 상환기간이 비교적 장기간이어서 공동체주택 공급조직의 입장에서는 원금상환부담이 완화될 수 있다. 이와 관련하여 임대료 운영하는 공동체주택을 준공공임대주택으로 등록하면 주택도시기금을 통해 매입자금 용자대상에서 다가구주택을 제외하고 있다는 점이다. 위의 공동체주택 사례에서도 보았듯이 다가구주택을 매입 또는 임차하여 공동체주택으로 공급하는 경우가 있음을 고려할 때, 준공공임대주택 매입자금 용자대상을 다가구주택까지 확대하는 방안을 중앙정부에 건의해야 할 것이다. 이때, 주택도시기금의 지원기준이 중요할텐데, 다가구주택은 호당 용자를 적용하기보다 준공공임대주택 개량자금 용자와 같이 거주가구 수를 기준으로 하거나 원룸형 도시형생활주택에 대한 용자처럼 m²당 금액으로 용자액을 설정하는 것이 적합할 것이다.”라고 제도개선을 제안하고 있다. (남원석·박은철, 앞의 보고서, p.21)

있으며, 1인가구 지원의 특성과 지원제도 운영에 적합한 법제도 방식이라는 점을 강조할 수 있다.

1인가구조례는 제1조 목적규정에서 “서울특별시에 거주하는 1인 가구의 복지개선에 관한 기본사항을 규정하여 서울특별시가 1인 가구에 대한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진토록 함으로써, 1인 가구의 생활 편의 및 심리적 안정을 가져오고 더불어 사회적 연결망 구축을 통해 공동체 회귀와 사회적 가족도시 구현”을 목적으로 한다고 규정함으로써 단순한 1인가구 지원을 위한 주택정책이라는 점 이외에 “사회적 가족도시”라는 포괄적이고 이상적인 목적을 가지고 있다.

1인가구조례는 사회주택조례와 마찬가지로 “공동생활주택”이라는 개념을 직접적으로 표현하여 명문으로 규정하고 있지 않다. 다만, 1인가구조례는 직접적인 표현으로서 “공동생활주택”이라는 표현 대신에 “공동생활가정”이라는 표현을 사용하고 있는 입법례로서, 간접적으로 사실상 조례의 조문에서 “공동생활주택”과 거의 동일한 의미의 개념을 사용하고 있다고 판단된다.¹³⁴⁾

「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례」

제 3 조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “1인 가구”란 1명이 단독으로 취사·취침 등을 하며 생계를 영위하는 생활 단위를 말한다.
2. “1인 가구 복지정책”이란 1인 가구가 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 참여 확대, 권익 증진, 1인 가구 삶의 질 향상을 목적으로 하는 정책을 말한다.
3. “사회적 가족”이란 혈연이나 혼인관계로 이루어지지 않은 사람들이 모여 취사, 취침 등 생계를 함께 유지하는 형태의 공동체를 말한다.

134) 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례」 제3조 제5호에서 “공동생활가정”을 정의하고 있다.

4. “사회적 가족도시”란 사회적 가족의 삶의 질을 높이고 나눔 활동 등을 통한 공유 확산 등 공동체 형성을 위한 정책 및 인프라서비스 등이 조성된 도시를 말한다.
5. “공동생활가정”이란 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)이 선정한 5명 이상 10명 이하의, 홀로 살던 사람들이 공동 거주하는 시설을 말한다.
6. “소셜 다이닝(Social-Dining)”이란 1인가구들이 모여서 취사와 식사를 함께하는 활동을 말한다.

제10조(1인 가구 복지 지원) ① 시장은 다음 각 호에 해당하는 사업에 대하여 행정적 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위 내에서 사업비를 지원할 수 있다.

1. 「서울특별시 주거복지 기본조례」 제4조에 따른 주거복지 사업
 2. 「서울특별시 복지 및 건강 격차 해소에 관한 조례」 제11조에 따른 복지격차 해소 지원사업
 3. 공동생활가정에 대한 지원사업
 4. 소셜 다이닝 등의 식생활 지원사업
 5. 여가 프로그램 개발을 통한 여가 생활 지원사업
 6. 1인 가구 복지 관련 단체·기관 지원사업
 7. 1인 가구 복지 향상을 위한 연구·조사사업
 8. 그 밖에 1인가구의 복지 향상과 사회적 가족도시 구현을 위해 필요한 사업
- ② 제1항에 따라 사업비를 지원하는 경우에는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 따른다.

1인가구조례의 제1조 목적규정과 제2조 정의규정 및 제10조 지원근거규정을 보면, 1인가구조례의 기본적인 구조는 “1인가구”의 문제점을 해소하기 위한 방안으로서 “사회적 가족도시”의 조성방향을 설정하고, 이를 위하여 “사회적 가족”이라는 공동체 개념을 도입함과 동시에, 제도운영을 위한 기반조성의 수단으로서 “공동생활가정”이라는 시설을

도입하고 있음을 알 수 있다. 1인가구조례에서 도입하고 있는 “공동생활가정”은 “공동생활주택”과 유사개념으로 볼 수 있을 것으로 판단된다. 특징적인 면으로서 공동생활주택에서는 일반적으로 주택수요자의 수를 제한하지는 않지만, 공동생활가정에서는 5명이상 10명이하로 규정하고 있다.(1인가구조례 제3조제5호) 또한, “소셜다이닝”이라는 독특한 개념을 도입함으로써, 공동생활가정의 운영을 보완하는 제도적 장치를 마련하였다.(1인가구조례 제3조제6호) 일반적으로 공동생활주택은 지원의 결과로서 “공동생활주택”이라는 주택의 공급이 이루어지는데, 1인가구조례에 의한 “공동생활가정”은 지원의 결과가 아니라, 지원을 받기 위한 요건으로 그 개념이 정립되었다는 특징이 있는 것으로 분석할 수 있다. 즉, 1인가구조례에 의하면 우선적으로 가족구성의 수를 조례에서 요구하는 기준에 부합시켜야 하고, 다음으로 서울시장에 의하여 선정됨으로써 비로서 1인가구조례에 의하여 지원을 받을 수 있는 구조라고 할 수 있다.¹³⁵⁾(1인가구조례 제3조제5호)

1인가구조례는 제2조 정의규정의 제5호에서 “공동생활가정”이라는 개념을 규정함으로써 공동생활주택의 시행에 대한 근거를 마련하고 있으나, 이외의 사항에 대해서는 1인가구조례 제10조에서 지방자치단체의 지원근거만을 규정할 뿐이며, 구체적인 추진내용을 규정하고 있지 않는다는 특징이 있는 것으로 분석된다. 따라서 1인가구조례는 사실상 정책추진의 포괄적인 근거만을 제공하는 입법례라고 평가할 수 있다. 이러한 특징을 가지는 1인가구조례는 해당 지방자치단체 즉, 서울시가 관련 정책을 추진하는데 있어서 다른 조례 또는 시행계획을 수립하여 1인가구조례와 연계함으로써 정책추진의 절차와 내용 등을 보완하는 구조를 가지고 있는 것으로 판단된다. 예를 들어서, 1인

135) 다만, 1인가구조례에서는 지원을 받기 위한 요건으로 “선정”이라는 절차를 규정하고 있다고 볼 수 있는데, 이러한 선정절차 또는 기준 등에 대해서는 조례에서는 특별한 내용을 규정하고 있지 않은데, 이는 입법상 불비로 보인다.

가구조례를 운영하는데 있어서 1인가구조례 제10조 제1항의 지원사업 중에서는 「서울특별시 주거복지 기본조례」, 「서울특별시 복지 및 건강 격차 해소에 관한 조례」에서 규정하는 지원사업을 포함시켜 규정함으로써 1인가구조례 자체에서 부족한 지원내용을 보완하고 있다.¹³⁶⁾

단일한 법률 또는 단일한 조례에 의하여 지원을 하는 것이 보다 타당한지, 아니면 관련 법률 또는 관련 조례와 유기적인 연계성을 가지면서 지원하는 것이 보다 타당한지의 여부에 대해서는 별도의 검토가 필요할 것으로 보인다. 다만, 전반적으로 공동생활주택의 개념과 유형별 특징이 나타내고 있는 공동생활주택의 다양성과 탄력적인 활용가능성을 비추어 본다면, 다른 지원제도와 같이 단일한 법령체계에서 지원근거를 마련하는 것이 반드시 타당하다고만은 볼 수 없을 것으로 분석된다. 1인가구의 지원은 다양한 형태와 수단으로 지원수단을 마련할 수 있는데, 공동생활주택은 이러한 다양한 수단 중의 하나로서 활용되는 것이 보다 효율적이라는 판단도 충분히 가능할 것으로 평가할 수 있다. 구체적으로 해당 지방자치단체별로 주택공급에 관하여 처한 현실과 상황이 다르기 때문에, 보다 포괄적인 정책패키지로 주택정책을 추진하는 경우에 이에 포함되는 수단으로서 공동생활주택이

136) 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례」 제10조(1인 가구 복지 지원) ① 시장은 다음 각 호에 해당하는 사업에 대하여 행정적 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위 내에서 사업비를 지원할 수 있다.

1. 「서울특별시 주거복지 기본조례」 제4조에 따른 주거복지 사업
2. 「서울특별시 복지 및 건강 격차 해소에 관한 조례」 제11조에 따른 복지격차 해소 지원사업
3. 공동생활가정에 대한 지원사업
4. 소셜 다이닝 등의 식생활 지원사업
5. 여가 프로그램 개발을 통한 여가 생활 지원사업
6. 1인 가구 복지 관련 단체·기관 지원사업
7. 1인 가구 복지 향상을 위한 연구·조사사업
8. 그 밖에 1인가구의 복지 향상과 사회적 가족도시 구현을 위해 필요한 사업

② 제1항에 따라 사업비를 지원하는 경우에는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 따른다.

의미를 갖는 경우도 발생할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 법령 또는 조례에 의한 지원체계는 개별적인 정책적 판단에 따라서 그 형태를 결정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

제 2 절 공동생활주택 관련 법제 개선

I. 공동생활주택 유형검토 및 개념도입 관련 개선

1. 공동생활주택 유형 검토

주택에 대한 법적 개념과 적용범위는 「주택법」에 규정되어 있으며, 주택에 관한 기본적이고 원칙적인 내용과 주택의 유형별 개념과 같은 구체적인 내용을 규정하고 있다. 이외에 주택공급 등과 같이 특별한 목적을 가진 주택에 관하여는 해당 목적으로 시행되는 법률, 예를 들면, 「공동주택관리법」, 「공공주택 특별법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 등에서 해당 목적에 부합하는 주택개념 및 관련 내용을 규정하고 있다. 「건축법 시행령」 “[별표1] 용도별 건축물의 종류”에서는 단독주택과 공동주택에 대한 시설기준 등 세부적인 내용을 규정하고 있다. 국내 선행연구에서는 다음의 도표의 내용과 같이 현행 관련법상 주택유형을 정리하였다.

< 현행법상 주택유형 체계 >

구 분			주요내용	관련 법규
주 택	단 독 주 택	단 독 주 택	단독주택의 형태를 갖춘 가정어린이집·공동생활가정·지역아동센터 및 노인복지 시설 포함	주택법 건축법

구 분		주요내용	관련 법규	
	다중 주택	다수 장기 거주 가능(욕실 설치가능, 취사 시설 설치불가), 3개층 이하, 연면적 330㎡ 이하		
		다가구 주택		3개층 이하, 1개 동 바닥면적 660㎡이하, 19세대 이하
		공 관		
	공동 주택	아파트		5개층 이상
		연립 주택		4개층 이하, 1개 동의 바닥면적 660㎡ 초과
		다세대 주택		4개층 이하, 1개 동의 바닥면적 660㎡ 이하
도 시 형 생 활 주 택	단지형 연립주택	도시지역, 국민주택규모의 연립주택 중 원룸형 주택을 제외, 5층 이하(심의 받은 경우)	주택법	
	단지형 다세대주택	도시지역, 국민주택규모의 다세대주택 중 원룸형 주택을 제외, 5층 이하(심의 받은 경우)		
	원룸형 주택	도시지역, 독립주거가 가능하도록 욕실· 부엌 설치, 하나의 공간, 주거전용 14~50㎡ 이하		
준 주 택	기숙사	학생 또는 종업원 등 거주, 독립된 주거 형태를 갖추지 아니한 것(학생복지주택 포함)		
	고시원 (다중 생활시설)	다중이용업 중 고시원의 시설로서 독립 된 주거형태를 갖추지 않은 것(바닥면적 500㎡ 미만)		

제 3 장 공동생활주택 관련 법제 개선방안

구 분		주요내용	관련 법규
	오피스텔 (업무시설)	일반업무시설 중 일부의 구획에서 숙박 가능(준주택 제도에 적용되는 오피스텔은 전용면적 85㎡이하)	
	노인복지주택 (노유자시설)	단독주택과 공동주택에 해당하지 않는 것으로서 노인복지시설 중 노인복지주택	주택법 노인 복지법
기 타 주 택	세대구분형 공동주택	내부공간 일부를 세대별로 구분하여 생활이 가능한 공동주택 (구분소유 불가)	주택법
	공업화 주택	건설기술진흥법에 따라 고시한 새로운 건설기술을 적용하여 건설하는 주택	
	단독형 집합주택	블록형 단독주택용지에 공급하는 주택 (단독형 집합주택, 3층 이하 공동주택)	택지 지침

※ 출처 : 권혁삼 외 5인, 다양한 수요대응을 위한 주택 공급유형 다변화에 관한 기초연구, 국가건축정책위원회 · 토지주택연구원(2015.3), p.42

상기 선행연구의 분류에 따르면, 「주택법」상 일반적인 주택에 대한 분류와 주택유형으로서 새롭게 추가된 “도시형생활주택” 및 “준주택”으로 구분한 것으로 확인할 수 있다. 또한, 일반적인 주택은 거주방식을 개념요소로 하여 단독주택과 공동주택으로 분류하고, 여기에 시설기준에 따라서 다중주택과 다가구주택, 아파트와 연립주택 · 다세대주택으로 분류하였다. 여기에 지역개념을 개념표지로 추가하여 도시형생활주택의 유형과 기타 기능적인 개념표지에 따라서 준주택으로 분류하였다. 이상의 상기 선행연구의 분류에서도 알 수 있듯이, 일반적인 주택에서 시작하여, 기능적 요소, 지역적 요소 등 추가적인 개념표지에 따라서 「주택법」에서는 다양한 주택의 유형이 나타나게 된다.¹³⁷⁾

137) 「주택법」 제2조 정의규정에서 다양한 주택에 관한 개념과 유형이 정의되어 있

공동생활주택과 관련하여 현행 「주택법」상의 유형과 적용영역을 검토하면 각각의 개별 주택유형마다 공동생활주택의 개념이 포섭될 수 있다고 판단된다. 즉, 단독주택과 공동주택의 분류에서도 모두 공동생활주택의 개념이 포섭될 수 있다고 판단된다. 또한, 도시형생활주택에 공동생활주택이 포섭될 수 있는 경우는 국내 공동생활주택의 사례분석에서 살펴본 바와 같고, 이외에 준주택의 경우나 기타 주택의 경우에도 공동생활주택의 개념이 포섭될 수 있을 것으로 보인다. 이러한 이유는 현행 「주택법」상 유형분류와 주택개념이 일반적으로 거주방식과 시설기준에 따라 분류되었기 때문에, 기능과 목적에 따른 개념표지를 가지는 공동생활주택의 개념은 어느 유형에도 포함되어 정의될 수 있다. 따라서 현행 「주택법」의 주택개념은 새로운 개념정립이 필요한 주택형태가 나타날 때마다 추가적으로 법적 개념을 정의하고 있기 때문에, “공동생활주택”이라는 개념을 전격적으로 「주택법」상 개념으로 도입할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 법제화 수단은 앞에서 언급한 바와 같이 제도운영의 경직성이 발생하여 법제화된 공동생활주택의 범위는 규정화된 내용대로 국한될 것이며, 주택수요변화에 따라 탄력적인 대응이 필요한 공동생활주택의 성격에는 적절하지 않다고 볼 수 있다.

한편, 구체적으로 다음과 같은 이유에서 공동생활주택의 직접적인 법적 유형화가 적절하지 않다는 검토가 가능하다.

단독주택과 공동주택과 관련된 공동생활주택의 쟁점은 주택 내부공간에서의 공동생활공간 또는 공유공간이 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 경우, 단일한 주택구조 내에서 공동생활주택의 개념이 포섭되어야

다. 구체적으로 제2조 제1호 “주택”, 제2호 “단독주택”, 제3호 “공동주택”, 제4호 “준주택”, 제5호 “국민주택”, 제7호 “민영주택”, 제8호 “임대주택”, 제9호 “토지임대부 분양주택”, 제20호 “도시형 생활주택”, 제21호 “에너지절약형 친환경주택”, 제22호 “건강친화형 주택”, 제23호 “장수명 주택”에 대하여 규정하고 있으며, 기타 다른 법률에서 주택개념을 규정하기도 한다.

할 것이다. 그런데, 국내 공동생활주택의 사례에서도 분석되었듯이, 단지형의 주택개념에서는 주택 외부공간에서의 공동생활공간 또는 공유공간이 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 경우에는 주택건물 밖에서 수 개 이상의 주택간에 공동생활주택의 개념이 포섭되어야 한다는 문제가 있다. 따라서 단일한 공동생활주택의 개념정립은 현행 「주택법」상의 기본적인 주택개념에서부터 중첩적으로 포섭되어야 한다는 문제가 발생한다. 그럼에도 불구하고 공동생활주택의 개념을 법적으로 특정하여 「주택법」상의 개념으로 도입하는 것이 법리적으로 불가능한 것은 아니다. 새로운 주택개념으로서 공동생활주택의 개념을 정의하여 「주택법」의 개념에 정립하는 경우에는 법적 명확성과 안정성은 확보될 수 있지만, 공동생활주택이 가지고 있는 가장 큰 특징인 다양한 수요 변화에 따른 탄력적인 대응성이 훼손될 수밖에 없을 것이다. 즉, 법률에 규정된 범위 내에서의 공동생활주택만이 인정될 것이며, 이외에 공동생활주택의 개념이 필요하게 되는 경우에는 별도의 입법조치를 하든지, 아니면 현재 공동생활주택이 운용되는 방식으로서 법적 개념이 아닌 상황에서 운영되어야 할 것이다. 따라서 이에 대한 대안으로서 기존 「주택법」상 개념의 외연을 확대하여 각각 개별적인 주택유형의 범위가 확장됨에 따라 해당 주택유형에서 공동생활주택의 개념을 포섭하여 활용할 수 있는 구조를 구축하는 것이 공동생활주택의 운영에 있어서 자율성과 탄력성을 확보하는 방안이라고 할 수 있다.

2. 공동생활주택 개념 도입 검토

현행 주택 관련 법률에서의 주택유형분류에 따르면, 공동생활주택은 단독주택과 공동주택의 혼합형으로서의 성격을 가지기 때문에, 적절한 분류체계에 의하여 정리되기 어렵게 되어 있는 것으로 판단된다. 특히, 공동생활주택의 경우는 다양한 형태로 그 모습을 나타낼 수

있다는 점은 앞에서 언급한 우리나라의 사례분석을 통하여 충분히 인식할 수 있다. 따라서 공동생활주택에 관한 개념을 법적 개념으로 도입하는 것은 가능하다고 할 수 있어도 그 실효성에 대해서는 검토가 필요할 것이다. 즉, 법적 개념을 제도운영의 틀을 제공하는 경우에는 자칫 탄력적인 운영에 저해가 되어, 자유롭고 다양한 형태로 효율성을 제고시킬 수 있는 공동생활주택의 취지에 어긋날 수 있기 때문이다.

앞에서 언급한 바와 같이, 우리나라에서 나타난 공동생활주택의 사례들을 분석해보면, 공동생활주택은 주거수요계층에 따른 목적과 취향, 그리고 정부가 사회복지차원에서 추진하려는 정책목적 등 다양한 수요에 의하여 그 형태와 모습이 형성되어 운영되는 것으로 평가할 수 있다. 이러한 환경에서는 보다 탄력적으로 운영될 수 있는 제도구축과 운영방안이 필요할 것으로 생각된다. 이러한 취지에서 최근 발표된 정부의 “2016년 주거종합계획”의 내용을 고려할 수 있다.

※ 2016년 주거종합계획의 공공주택 관련 개선

- 공공주택 공급·관리계획 (2017~2022) 수립
- 공공임대주택 지원정책을 OECD의 사회적 임대주택 (Social Rental Housing)과 같이 수혜자 중심으로 확대·개편하여, 임대주택 재고를 확대
 - (공공임대주택 → 공공지원주택으로 재정의) 현재는 LH 등 공공주택 사업자가 공급하는 주택을 공공임대주택으로 관리하고 있으나,
 - 소유·관리주체와 관계없이 공공지원 (자금지원, 세제감면 등)을 통해 시세보다 저렴한 임대료로 저소득층·서민 등에게 공급된 장기임대주택(8년이상)을 공공지원주택으로 재정의하여 관리
 - * 집주인 리모델링 임대, 집주인 매입임대 등도 공공지원 임대주택에 포함하여 관리

☞ 재정의한 공공임대주택 개념 하에 공공임대주택 관리개선, 주거 지원기준 합리화 등을 포함한 「공공주택 공급·관리 계획(2017~2022)」 연내 수립

※ 출처 : 국토교통부, 2016년 주거종합계획, 국토교통부 (2016.5.), p.21

최근 정부가 발표한 “2016년 주거종합계획”에서는 상기한 바와 같이, “공공임대주택”의 개념을 “공공지원주택”으로 재정의하여 운영한다고 발표하였는데, 그 내용의 핵심은 정부가 직접적인 공급의 주체로서 역할을 해왔던 기존 방식에서 민간의 주택공급주체들에게 공공 지원을 함으로써 민간에 의한 다양하고 효과적인 주택공급을 활성화 시킨다는데 목적이 있다고 할 수 있다.¹³⁸⁾ 또한, “2016년 주거종합계획”에서는 이른바, “사회적 임대주택 (Social Rental Housing)”의 개념을 도입함으로써 주택공급에 관한 정부재정부담의 완화뿐만 아니라, 시장수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 민간의 주택공급과 정부정책의 목적을 부합시킬 수 있는 방안을 제시하였다고 볼 수 있다.¹³⁹⁾

이러한 정부정책의 변화는 공동생활주택의 제도화에 간접적인 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다. 현행법상 공동생활주택의 공급과 관련하여 정부 또는 지방자치단체가 직접적인 지원을 하는 사례로서는 현행법상 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」에 의한 경우가 있을 수 있다. 즉, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」 제2조(정의) 제9호에서 “공동형 농어촌 주택”이란 “독거노인, 소년·소녀가장 등 농어촌 취약계층의 복지증진을 위하여 기존의 경로당, 폐교, 제6호라목의 주택 등을 활용한 공동

138) 국토교통부, 2016년 주거종합계획, 국토교통부 (2016.5.), p.21

139) 국토교통부, 2016년 주거종합계획, 국토교통부 (2016.5.), p.21

생활형 주택을 말한다”라고 정의하고 있다. 따라서 법적 개념으로 “공동형 농어촌주택”이란 공동생활주택을 규정하고, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」에 따른 추진계획에 따라서 지원이 이루어질 때에 “공동형 농어촌주택”을 활용하는 방식으로 추진된다고 볼 수 있다. 이러한 입법례는 법률에서 공동생활주택의 형태를 직접 규정하고, 법에 따른 정책추진에 따라서 활용되는 경우이기 때문에, 공동생활주택의 제도화가 직접적으로 이루어지는 사례라고 할 수 있다. 그러나 이러한 방식은 해당 법률의 특별한 입법목적에 부합하는 공동생활주택만이 제도화될 수 있다는 단점이 있기 때문에, 전방위적으로 자유롭고 다양하게 공동생활주택이 활용되는 방안이라고는 볼 수 없다.¹⁴⁰⁾

법적 기반에 따라서 정부의 직접적인 공동생활주택의 제도화하는 방안과 다르게, “2016년 주거종합계획”에 포함되어 있는 새로운 방식은 법률에 직접적인 근거규정을 마련하지 않고, 민간이나 사회경제적 조직 등에 의한 주택공급을 지원함으로써 간접적으로 공동생활주택을 활성화시키는 방안이라고 할 수 있다.¹⁴¹⁾ 즉, 민간이나 사회경제적 조직 등이 주거수요자들의 필요와 목적에 부합할 수 있는 주택공급을 시도하고, 정부는 추진하려는 목적에 부합하는 주택공급자들에게 지원함으로써 궁극적으로는 정부가 추진하는 주거공급정책의 목적을 달성하는 방안이다.¹⁴²⁾ 민간이나 사회경제적 조직 등은 보다 탄력적이고

140) 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」의 경우에도 대상 지역에 대하여 “농어촌 정비구역”의 지정을 전제하고 있으며, 정비사업의 일환으로 “공동형 농어촌주택”이 활용되는 경우이기 때문에, 정비사업의 승인을 전제로 하여야 한다. 즉, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」 제6조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정)에서 “공동형 농어촌주택 설치계획”이 필요한 경우에 이를 시행하기 위하여 정비계획의 수립 및 정비구역의 지정을 하도록 규정하고 있기 때문에, 법률에 의한 제도운영의 틀 안에서만 공동생활주택을 활용할 수 있도록 하고 있다.

141) 국토교통부, 2016년 주거종합계획, 국토교통부 (2016.5.), p.21

142) 국토교통부, 2016년 주거종합계획, 국토교통부 (2016.5.), p.21

자유롭게 다양한 공동생활주택을 공급할 수 있으며, 정부는 기준에 부합하는 사업자들에게 지원하게 됨으로써 정부의 재정부담 완화 뿐만 아니라, 공동생활주택과 같은 다양성이 반영된 주택공급정책을 추진할 수 있게 된다고 예상할 수 있다.

이러한 정부의 주택공급정책의 타당성과 효율성이 인정된다면, 공동생활주택의 법적 개념을 시도하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 즉, 일률적이고 획일적인 기준과 개념으로 공동생활주택의 법적 개념으로 제도화하게 되면, 직접적인 목적은 달성이 가능하게 될 수 있겠지만, 궁극적으로 공동생활주택이 추구하는 다양성과 광범위한 수요의 영역을 충족하는데 어려움이 있을 수 있다. 또한, 법제도화 됨으로써 안정적인 정책추진이 가능하게 된다는 장점도 있겠지만, 반대로 법제도의 틀 안에서 적용 및 활용되는 공동생활주택의 개념이 될 수 있는 우려가 단점으로 작용될 수 있을 것으로 판단된다. 즉, “공공임대주택” 또는 “공공지원주택”의 개념에 “공동생활주택”의 개념을 포함시켜서, 직접적 또는 간접적으로 공동생활주택의 개념을 제도화하는 방안은 단기적인 측면에서는 안정적이고 지속적으로 공동생활주택의 제도화를 가능하게 할 수는 있지만, 장기적인 측면에서는 오히려 다양하고 보다 효율적인 방향으로 변화할 수 있는 공동생활주택의 발전과 진화를 방해하는 요소로서도 작용할 수 있을 것으로 판단된다.

따라서 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」과 특별한 개별 법률의 목적이 있는 경우에는 해당 법률의 목적을 달성할 수 있도록, 제한적인 범위 내의 공동생활주택의 개념을 도입하는 것은 바람직하지만, 일률적이고 획일적으로 공공지원주택의 범주에서 직접적으로 공동생활주택의 개념을 정의하는 것은 타당하지 않다고 볼 수 있다.

3. 소 결

국내 선행연구에서는 현행 우리나라의 주택에 대한 정의와 유형분류를 보다 새로운 시각에서 재정립해야 한다고 주장하면서, 다음과 같이 제언하고 있다.¹⁴³⁾

현재 법제상 주택에 대한 정의는 인구사회 변화에 대응하지 못하고 있으며 시장 대응 임시적 주택정책으로 산출된 새로운 주택유형이 추가되면서 혼란을 야기하고 있다. 즉 다양화, 다변화되고 있는 주택의 유형 간 불일치의 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 이와 함께 주택에 요구되는 성능이 많아지면서 새로운 유형의 주택이 증가될 전망이다. 주택유형의 부정합 문제는 심화될 것으로 예측된다. (중략) 첫째, 인구사회 변화에 대응하는 주택을 활성화하고 이를 실현하는 체계적인 주택정책을 지속적으로 추진하기 위해서는 주택이라는 하드웨어와 거주라는 소프트웨어가 결합된 본질적인 주택에 대한 재정의가 필요하다. 특히 현재 인구사회 변화를 수용하고 미래 변화에 대응하는 유연한 주택의 정의가 요구된다. 둘째, 주택의 유형은 다양한 기준에 의거하여 유기적으로 분류되어야 한다. 즉, 면적, 규모, 층수 등 물리적 형태뿐만 아니라 용도, 사용자 특성, 주거 서비스, 비용, 기능, 성능 등 정량적·정성적 요소들이 조합된 다차원적 통합체로서의 주택유형 분류기준을 수립해야 한다. 셋째, 새로운 주택유형과 기존 주택유형은 주택에 대한 재정의의 기초로 연계시켜 정비하고 주택유형별로 특성에 대응하는 개발, 건설, 공급, 사용, 운영관리 기준을 차별적으로 수립하여 주택체계를 확립한다. 넷째, 관련 법제간 유기적 연계가 가능한 주택의 정의와 유형에 대한 정비를 통해 정합적 주택체계의 기반을 마련한다. 즉, 주택 관련 법령인 건축법과 주택법의 주택에 대한 정의와 유형 구분이 통일되어야 이를 기반으로 유기적인 정책 수행이 가능하다.

143) 임미숙, 지속가능한 주택정책을 위한 법제적 주택정의 및 유형에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 제30권 제11호 통권 제313호 (2014.11), pp.37~38

상기 선행연구에서는 구체적으로 주택유형을 어떻게 구분하여 분류할 것인지에 대해서는 설명하고 있지 않지만, 앞으로의 방향성에 대해서만큼은 구체적으로 강조하여 설명하고 있다. 특히, 상기 선행연구에서는 “면적, 규모, 층수 등 물리적 형태뿐만 아니라 용도, 사용자 특성, 주거서비스, 비용, 기능, 성능 등 정량적·정성적 요소들이 조합된 다차원적 통합체로서의 주택유형 분류기준”을 강조하고 있는데,¹⁴⁴⁾ 이러한 내용은 공동생활주택의 유형분류와 개념도입에 중요한 방향성이 될 수 있다고 판단된다. 즉, 공동생활주택은 기존의 물리적이고 공간적인 정량기준으로 분류하는 것이 성격상 타당하지 않고, 수요목적이나 기능적인 측면의 정성기준으로 분류하는 것이 타당하기 때문이다. 이러한 측면에서는 사실상 법적인 기준으로 공동생활주택을 규정하는 것이 타당하지 않을 수 있다는 결론에 도달할 수 있다. 법률에서의 정성기준은 자칫 애매모호한 해석을 발생시킴으로써 정확하고 체계적인 제도운영에 방해가 될 수 있기 때문이다.

이러한 공동생활주택의 개념적 특징과 성격은 법제화과정에서 신중한 판단을 필요로 하게 된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」과 같은 법률에서는 공동생활주택의 개념을 직접적으로 법률에 규정한 입법례인데, 이러한 경우에는 해당 법률의 입법목적에 적합하게 부합되도록 공동생활주택의 개념이 정립되어야 할 것이며, 이렇게 공동생활주택의 개념을 규정한 법률의 목적에 따라서 정의하게 됨으로써, 다른 다양한 변화에 대응할 수 있는 탄력적인 공동생활주택의 개념화가 이루어지기 어렵게 된다는 문제가 있다. 따라서 공동생활주택의 유형화에 대한 검토에서 살펴본 바와 같이, 직접적으로 법률에 공동생활주택의 유형과 개념을 규정하는 방안에 대해서는 이를 지양하고, 이에 대한 대안

144) 임미숙, 앞의 글, p.38

으로서 기존 「주택법」상 개념의 외연을 확대하여 각각 개별적으로 규정된 주택의 유형과 개념의 범위를 확장시킴으로써, 해당 주택유형에서 공동생활주택의 개념을 포섭하여 활용할 수 있는 구조를 구축하는 것이 공동생활주택의 운영에 있어서 자율성과 탄력성을 확보하는 방안이라고 할 수 있다.

“기존 「주택법」상 개념의 외연을 확대”하는 방안에 대하여 검토가 필요할 것으로 보인다. 현행 「주택법」상의 주택유형과 개념은 매우 다양하고, 새롭게 추가된 주택의 유형과 개념이 존재하고 있기 때문에, 이를 일률적으로 체계화시켜서 개념의 외연을 확대하는 것은 어려워 보인다. 따라서 법기술적인 제도적 장치를 추가함으로써 이를 시도하는 방안을 검토할 수 있다. 법기술적인 제도적 장치의 예로서, “대통령령으로 정하는 공동생활공간”, “대통령령으로 정하는 바에 따라서 공동생활공간을 설정할 수 있다”, “조례에 정하는 바에 따라서 공동생활공간을 활용한 주택을 이용할 수 있다” 등의 표현을 「주택법」상 필요한 조문에 추가함으로써, 해당 조문이 대상으로 하는 「주택법」상 주택의 유형 또는 개념에 “공동생활공간”이라는 법적 개념을 활용할 수 있도록 하여, 해당 주택의 유형 또는 개념이 적용되는 영역을 확대시킴으로써, 실질적으로는 “공동생활주택”의 개념을 활용하는 효과를 볼 수 있는 방안을 검토할 수 있다. 특히, 시행령이나 부령이 아닌, “조례”에 의하여 공동생활공간의 개념을 정하고, 공동생활주택의 개념을 활용하는 경우에는 주택법이나 주택과 관련을 가지는 법률에서 활용하는 방식이라기보다는, 지역경제활성화 또는 지역공동체활성화 등 지역정책과 관련된 지역육성 관련 법률에서 공동생활주택을 수단으로서 활용하여 지역육성정책을 추진하는 경우에 활용될 수 있을 것으로 생각된다.

Ⅱ. 공동생활주택 공급방식 개선

1. 임대주택 대상 주택공급방식

공동생활주택을 정부 또는 민간의 주도하에 공급하는 경우를 전제로 하여 이와 가장 유사한 주택공급방식을 검토한다면, 정부주도하에서 주택공급대상으로 주로 활용되고 있는 임대주택의 공급방식에 대하여 우선적으로 검토가 수반되어야 할 것으로 판단된다.

국내 선행연구에서는 주택의 공급방식에 관하여 기존에 주로 활용되고 있는 공급방식으로서 공공임대주택을 대상으로 하는 공급을 새롭게 활용하는 방식으로 하여 그 중에서 사업의 안정적인 추진이 인정되고 있는 방식을 다음과 같이 소개하고 있다.¹⁴⁵⁾

(공공소유 토지에 임대주택으로 조성하여 공공에서 관리까지 수행하는 방식) 지방자치단체나 LH 또는 지역 내 주택 관련 공사와 협약을 맺어 사업을 시행하는 것으로, 대개 주택건설과 관리를 공사에서 담당하고 입주자 선정과 같은 주택운영을 지방자치단체에서 담당한다. 여기서 “관리”라 함은, 주택의 일반적인 관리, 주택 시설물 교체 공사 및 수선, 주택 입주민의 입주 및 퇴거관리, 입주계약, 임대보증금 및 임대료 징수 등을 말한다. 그러나 LH와 같은 조직이 소규모 주택 1~2채를 관리하는 것이 조직특성상 쉽지 않다는 문제가 있으며, 건설비 단가 상승 문제도 우려가 있다.

(공공에서 임대주택을 건설하여 민간에 사업자공모방식으로 위탁하는 방식) 이 경우 위·수탁이 가능한 민간부문에 대한 범위를 설정할 필요가 있는데, 기본적으로 민간부문의 주체는 공유주택의 공익적 목적에 동의하면서, 임대료 수준이나 임대관리 형태에서 사회적 이익을 추구하는 “사회적 임대인(Social Landlords)”을 규정할 필요가 있다. 현재 주거 분야에서 사회적 임대인으로 가장 일반화된 형태는

145) 건축도시공간연구소, 마을재생 거점모델로서 공유주거 조성운영 매뉴얼, 건축도시공간연구소 도시공간재창조센터 (2015.12.31), pp.15~16

“협동조합”으로, 서울특별시의 경우 “협동조합형 임대주택” 정책을 통해 입주자들로 하여금 협동조합을 구성하도록 하여 조합원으로서 책임감을 가지고 주택을 유지·관리하도록 하는 사례가 있다. 그러나 주요 주민이 고령자층인 경우에는 주민협의체를 통한 운영이 쉽지 않을 것으로 예상되는 바, 지역내 “주택관련 사회적경제 주체”를 활용할 것을 권장할 수 있다. 그리고 이 과정에서 지역주민을 고용하는 방식으로 주민 참여유도가 가능하다. 사회적임대인의 종류로는 「주택법」, 「공공주택 특별법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등의 규정에 따라 주거관련 사업을 시행하는 「민법」 제32조에 따른 비영리법인, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 허가된 공익법인, 「협동조합기본법」 제85조에 따라 설립된 협동조합, 「사회적기업 육성법」 제8조에 따라 인증된 사회적 기업 등이 있으며, 각 지자체는 지역 특성에 따라 조례를 통해 위탁가능 범위에 대한 기준을 마련할 수 있다.

다만, 현행 주택건설 관련 법률에 있어서는 주택건설사업자 등에 대한 기준이 명시적으로 규정되어 있는데, 상기한 바와 같은 사회적임대인에 대하여 관련 법률의 법적 근거를 마련하고, 이에 의하여 공동생활주택의 주요 공급자로서 역할을 부여하는데 있어서는 많은 법적 검토가 필요할 것으로 판단된다. 즉, 현행 법률에서 요구하는 사업자 등에 대한 기준이 현실적으로 공동생활주택을 공급하려는 사회적임대인의 기준에 부합하기 위해서는 관련 법령의 개정 또는 제도개선을 위한 작업이 필요할 것으로 생각된다. 물론 주택건설사업 등의 등록이 사회적임대인의 요건은 아니며, 국가나 지방자치단체 또는 한국토지주택공사가 건설한 주택에 대한 임대업을 수행하는 것이기 때문에, 높은 수준의 기준은 요청되지 않는다고 하더라도 이에 대한 구체적인 기준이 별도로 필요한 이상, 별도의 기준 마련과 제도설계는 불가피하다고 할 것이다. 그러나 「민간임대주택법」에서는 사회적기업이나 협동조합과 같은 사회적경제조직의 민간임대업 참여를 적극적으로 유도하고 있기 때문에, 「민간임대주택법」을 제도적 기반으로 하여 공동

생활주택에 대한 공급측면에서의 논의 및 검토가 이루어질 가능성은 충분히 있다고 볼 수 있다.

다만, 주의할 점은 사회적기업이나 협동조합이 주체가 되는 공동생활주택의 공급과 관련하여, 사회적기업이나 협동조합의 운영상 문제점으로 지적받고 있는 자금력의 확보에 관한 사항을 유의할 필요가 발생한다는 점은 충분히 예상할 수 있다. 즉, 사회적기업과 협동조합의 경우 운영취지나 제도운영의 효율성을 인정된다고 하더라도 주택공급과 사업은 상당한 자금력이 요청될터인데, 기존의 사회적기업과 협동조합에 대하여 이러한 상당한 자금력이 확보될 수 있을 것이라는 확신은 사실상 쉽게 할 수 없을 것이라고 본다. 따라서 공동생활주택의 공급에 관한 문제와 별도로 사회적기업과 협동조합에 대한 금융지원, 자금력확보 등의 문제를 선결적으로 해결해야 할 것이며, 이들에 대한 별도의 지원을 마련하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 사회적기업과 협동조합에 대한 금융지원, 자금력확보 등의 문제는 기존에 이미 많은 논의가 있었지만, 사회적기업 및 협동조합과 유사한 활동을 하면서 자체적인 경제수익능력을 갖고 있는 기업 즉, “소셜벤처”에 대하여 주목할 필요가 있다. 본 연구에서 국내 사례의 하나로서 살펴본 바와 같이, “WOOZOO”의 공동생활주택 사례는 소셜벤처에 의하여 운영되는 대표적인 공동생활주택의 공급형태라고 평가할 수 있다.

「주택법」

제 9 조(주택건설사업 등의 등록) ① 연간 대통령령으로 정하는 호수(戶數) 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 연간 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 국토교통부장관에게 등록하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 사업주체의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 국가·지방자치단체
2. 한국토지주택공사

3. 지방공사
4. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 주택건설사업을 목적으로 설립된 공익법인(이하 “공익법인”이라 한다)
5. 제32조에 따라 설립된 주택조합(제10조제2항에 따라 등록사업자와 공동으로 주택건설사업을 하는 주택조합만 해당한다)
6. 근로자를 고용하는 자(제10조제3항에 따라 등록사업자와 공동으로 주택건설사업을 시행하는 고용자만 해당하며, 이하 “고용자”라 한다)
 - ② 제1항에 따라 등록하여야 할 사업자의 자본금과 기술인력 및 사무실면적에 관한 등록의 기준·절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
 - ③ 삭제

「공공주택 특별법」

- 제 4 조(공공주택사업자) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 자 중에서 공공주택사업자를 지정한다.
1. 국가 또는 지방자치단체
 2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사
 3. 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사
 4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관
 5. 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자·설립한 법인
 6. 주택도시기금 또는 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 전부를 출자(공동으로 출자한 경우를 포함한다)하여 「부동산투자회사법」에 따라 설립한 부동산투자회사
- ② 국토교통부장관은 제1항제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자와 「주택법」 제9조에 따른 주택건설사업자를 공동 공공주택사업자로 지정할 수 있다.
- ③ 제1항제5호 및 제2항에 따른 공공주택사업자의 선정방법·절차 및 공동시행을 위한 협약 등에 필요한 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.

「민간임대주택에 관한 특별법」

제 4 조(국가 등의 지원) 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 목적을 위하여 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다) 등의 자금을 우선적으로 지원하고, 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 및 조례로 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있다.

1. 민간임대주택의 공급 확대
2. 민간임대주택의 개량 및 품질 제고
3. 사회적기업, 사회적협동조합 등 비영리단체의 민간임대주택 공급 참여 유도
4. 주택임대관리업의 육성

제 5 조(임대사업자의 등록) ① 주택을 임대하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)에게 등록을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따라 등록하는 경우 다음 각 호에 따라 구분하여야 한다.

1. 기업형임대사업자 및 일반형임대사업자
2. 민간건설임대주택 및 민간매입임대주택
3. 기업형임대주택, 준공공임대주택 및 단기임대주택

③ 제1항에 따라 등록한 자가 그 등록한 사항을 변경하거나 말소하고자 할 경우 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 임대주택 면적을 10퍼센트 이하의 범위에서 증축하는 등 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항은 신고하지 아니하여도 된다.

④ 제1항부터 제3항까지에 따른 등록 및 신고의 기준과 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 7 조(주택임대관리업의 등록) ① 주택임대관리업을 하려는 자는 시장·군수·구청장에게 등록할 수 있다. 다만, 100호 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 규모 이상으로 주택임대관리업을 하려는 자[국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관(이하, “공공기관”이라 한다), 「지방공기업법」 제49조제1항에 따라 설립된 지방공사(이하, “지방공사”라 한다)는 제외한다]는 등록하여야 한다.

- ② 제1항에 따라 등록하는 경우에는 자기관리형 주택임대관리업과 위탁관리형 주택임대관리업을 구분하여 등록하여야 한다. 이 경우 자기관리형 주택임대관리업을 등록한 경우에는 위탁관리형 주택임대관리업도 등록한 것으로 본다.
- ③ 제1항에 따라 등록한 자가 등록한 사항을 변경하거나 말소하고자 할 경우 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 자본금의 증가 등 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항은 신고하지 아니하여도 된다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 등록 및 신고의 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 사회복지주거정책 관련 주택공급방식

공동생활주택과 같이 복지차원의 주거정책에 해당되는 사업의 경우에는 수익성과 경제성 측면에서 기존의 사업성 위주로 추진되는 주택공급방식의 시스템에서는 적절하지 않다고 볼 수 있기 때문에, 새로운 법제도 설계가 필요하다는 점은 충분히 예상할 수 있다. 특히, 주택공급의 수익성과 경제성을 충분히 확보하기 위해서는 민간의 전문적인 역량을 동원하여 공공의 측면에서 활용하는 방안으로 고민해야 할 것으로 판단된다. 국내 선행연구에서는 이와 같은 민간의 전문적인 역량을 동원하여 주택공급의 효율성을 제고할 수 있는 방안에 대하여 다음과 같은 방식을 제안하였다.¹⁴⁶⁾

(공공의 활용이 가능한 토지를 민간에게 임대하는 방식) 초기 사업 자금이 부족한 민간부문(사회적기업 등)에 지방자치단체가 토지임대부방식으로 공공소유의 토지를 장기·저리로 임대해주고, 민간에서 주택을 조성한 후 다시 지방자치단체에게 기부채납하는 방식이다.

146) 건축도시공간연구소, 마을재생 거점모델로서 공유주거 조성운영 매뉴얼, 건축도시공간연구소 도시공간재창조센터 (2015.12.31), pp.16~17

토지임대부방식은 2013년 정부의 4.1 부동산대책에 따라 도입된 제도로, 임대사업자가 토지를 임차하여 주택을 건설·임대할 수 있도록 허용하고, 토지임대기간 동안 지상권을 의제하여 건설임대사업 초기사업비 부담을 완화하면서도 임차인의 주거안정을 확보하는 제도로써 「임대주택법」¹⁴⁷⁾에 근거한다. 민간부문은 추후 운영(임대료 등)을 통해 발생하는 수익을 소유하므로, 이 경우 주택운영을 통하여 최소한의 수익이 발생할 수 있는 시설이나 프로그램이 함께 계획될 필요가 있으나, 지역의 특성상 민간부문에서 토지임대부방식으로 사업을 시행하기에는 수익률에 대한 위험부담이 존재하는 경우에 사업지역 외부에서도 충분한 수요가 예측될 경우에 한하여 수익률 분석과정을 거쳐 검토할 것이 권장된다.

(기금을 활용한 사업지 지원 방식) 지방자치단체에서 민간부문에 장기·저리로 사업비를 용자지원하는 것으로, 사회적경제 민간부문의 주택사업 참여기회를 확대할 수 있으며, 다양한 유형의 주택공급을 활성화할 수 있다는 측면에서 고려된다. 서울특별시에서 (재)한국사회투자자와 연계추진하고 있는 “사회투자기금융자사업”의 사회주택분야와 “준공공임대주택건설자금융지원”의 사례가 있다. “사회투자기금융자사업”은 (재)한국사회투자자가 사회주택을 건설하고자 하는 서울 소재 민간부문(예비사회적기업, 사회적기업, 협동조합 등 임대주택공급(예정)자)에게 총 사업비 70% 이내에서 최대 25억원까지 용자지원하는 사업으로서, 용자를 받은 민간부문은 SH공사에 매각을 목적으로 하는 주택을 신축·리모델링하거나 자체적 임대·전대를 목적으로 하는 주택사업을 시행한다. “준공공임대주택건설자금융지원”은 정부가 2013년에 도입한 준공공임대주택제도에 건설자금을 저리로 용자하는 것으로서, 준공공임대주택 매입자금은 국민주택기금으로 지원함으로써 지방자치단체에서는 건설자금을 지원하게 되고, 호당 최대 1.5억원까지 금리 2.0% 조건으로 용자를 하며, 세제혜택으로 취득세, 재산세, 양도소득세 등이 면제 및 감면혜택을 받게 된다.

다만, 기금의 경우 엄격한 법적 근거를 필요로 하게 되는데 「법제처 법령입안기준」에 의하면, 「국가재정법」 제5조제1항에서 국가는 특정

147) 2015년 12월 29일 시행되는 「민간임대주택에 관한 특별법」에 의하여 법 명칭이 변경되었다.

한 자금을 운용할 필요가 있을 때에는 법률로써 기금을 설치할 수 있다고 규정하고 있으므로 기금의 설치에는 법률 규정이 필요하고, 기금 설치 규정에서는 반드시 해당 기금을 설치하게 된 목적도 함께 규정하며, 설치목적은 규정할 때에는 “...을 지원하기 위하여”, “...에 필요한 재원을 확보하기 위하여”, “...재원을 확보하고 ...에 충당하기 위하여” 등의 표현을 적절히 사용하게 된다.¹⁴⁸⁾

주택기금에 관련하여 개별 독립법률로서 「주택도시기금법」이 2015년에 제정되어 시행되고 있다. 이 법의 제1조 목적조문에서는 “주택도시기금을 설치하고 주택도시보증공사를 설립하여 주거복지 증진과 도시재생 활성화를 지원함”을 직접적인 법 시행목적으로 규정하고 있다. 따라서 「주택도시기금법」에 의하여 설립된 기금은 다음 도표에서 설명하고 있는 법률상 사용용도로 활용된다.

「주택도시기금법」

제 9 조(기금의 용도) ① 기금의 주택계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

1. 다음 각 목에 대한 출자 또는 융자
 - 가. 국민주택의 건설
 - 나. 국민주택규모 이하의 주택의 구입·임차 또는 개량
 - 다. 준주택의 건설
 - 라. 준주택의 구입·임차 또는 개량
 - 마. 국민주택규모 이하인 주택의 리모델링
 - 바. 국민주택을 건설하기 위한 대지조성사업
 - 사. 「주택법」 제35조에 따른 공업화주택(대통령령으로 정하는 규모 이하의 주택으로 한정한다)의 건설
 - 아. 「주택법」 제41조의2제2항에 따라 한국토지주택공사가 분양가상한제 적용주택을 우선 매입한 비용
 - 자. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조에 따라 지정된 경제자유구역의 활성화를 위한 임대주택의 건설 및 이와 관련된 기반시설 등의 설치에 필요한 자금

148) 법제처, 법령입안기준, 법제처 법제도선진화담당관실(2012), p.301

2. 다음 각 목의 기관, 기금, 특별회계에 대한 출자·출연 또는 용자가. 제16조에 따른 주택도시보증공사(이하 "공사"라 한다)
 - 나. 한국토지주택공사
 - 다. 「한국주택금융공사법」에 따른 한국주택금융공사
 - 라. 「한국주택금융공사법」 제56조제3항에 따른 주택금융신용보증기금
 - 마. 「주택저당채권유동화회사법」에 따른 주택저당채권유동화회사
 - 바. 「자산유동화에 관한 법률」 제3조제1항에 따른 유동화전문회사등
 - 사. 「주택법」 제73조에 따른 국민주택사업특별회계
 3. 임대주택의 공급을 촉진하기 위한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 증권의 매입
 - 가. 「부동산투자회사법」 제2조제1호에 따른 부동산투자회사가 발행하는 증권
 - 나. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제229조제2호에 따른 부동산집합투자기구가 발행하는 집합투자증권
 - 다. 「법인세법」 제51조의2제1항제9호 각 목의 요건을 갖춘 법인이 발행하는 증권
 - 라. 그 밖에 임대주택의 공급과 관련된 증권으로서 대통령령으로 정하는 증권
 4. 다음 각 목에 대한 원리금 상환
 - 가. 제5조 및 제6조에 따른 예수금, 예탁금, 차입금
 - 나. 제7조에 따른 국민주택채권
 5. 도시계정으로의 전출 또는 용자
 6. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비
 7. 주택도시분야 전문가 양성을 위한 국내외 교육훈련 및 관련 제도 개선을 위한 연구·조사
 8. 정부시책으로 추진하는 주택사업
 9. 그 밖에 주택계정의 설치목적 달성을 위하여 대통령령으로 정하는 사업
- ② ~ ⑤ (생략)

상기한 법률상 기금의 사용용도를 검토하여 공동생활주택의 주택공급을 위한 기금활용이 가능한지 여부에 대한 검토가 필요하다고 예상

할 수 있다. 국민주택을 대상으로 하는 사업에 기금이 활용가능하기 때문에 공동생활주택에 대한 기금활용이 가능할 것으로 보이지만, 이에 대한 보다 구체적인 검토가 필요할 것으로 판단된다. 다만, 기금활용을 위한 법적 근거의 마련은 법리적 쟁점보다는 정무적 판단을 필요로 하는 정책결정의 문제이기 때문에 실질적으로 현재 우리나라의 주택공급상황과 이를 해결하기 위한 대안마련의 타당성에 대한 정책 검토가 선행되어야 할 것으로 판단된다. 특히, 공동생활주택의 활성화를 위하여 기금활용을 고려하기 위해서는 그 만큼의 주택수요계층이 확보되어야 할 것으로 판단된다.

3. 주택공급 관련 입주인프로그램

(1) 지원프로그램 유형

정부 또는 민간에 의한 주택공급의 대상이 되는 주요 계층에 대하여 어떠한 형태의 지원프로그램 또는 지원체계가 필요한지에 관하여 검토가 필요하다. 이러한 지원프로그램에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같은 유형과 방식을 소개하고 있다.¹⁴⁹⁾

(지원주택 개념의 의료서비스 연계 및 지원프로그램 - 자립적 생활 지원) 치매노인 및 일용직노동자, 알코올중독자, 이웃과 함께 지내기 어려운 문제행동자 등 스스로의 힘만으로는 적절한 주거공간을 유지하기 어려운 사람들을 위한 주택에서 주로 활용하는 방안으로, 보통 주민의 생활을 지원·관리하는 전문인력이 배치되어 상주하는 것이 일반적이다. 지역내 의료기관과 연계하여 정기적 방문 서비스를 구축하거나 거주민의 통원, 입·퇴원 등의 수속절차 동행, 일상적 투약 확인 등의 서비스가 해당되며, 전문인력은 입주인에 대한 상담기능 및 사례관리를 담당한다.

149) 건축도시공간연구소, 마을재생 거점모델로서 공유주거 조성운영 매뉴얼, 건축도시공간연구소 도시공간재창조센터 (2015.12.31), pp.21~22

(일자리 연계·공동작업장 및 교육장 조성을 통한 프로그램 - 경제적 자활지원) 노숙자, 일용직노동자 등이 주요 거주자로 타겟팅될 경우로서, 거주민들의 소득창출과 복지가 혼합된 형태로 공간과 프로그램을 구성한다. 이 경우 지역사회 자원과 연계하는 프로그램을 통해 자립적이고, 독립적인 생활이 가능한 형태로 운영할 필요가 있다. 예컨대, 인근 기업이나 업체와 연계하여 관련 생산품 혹은 반제품을 생산·조달하는 사업 혹은 공동사업단을 구성하여 비누, 양초, 종이봉투 등의 공산품을 제작하여 판매하는 사업도 고려할 수 있다.

(공동식사, 운동 및 여행, 취미 프로그램 등 생활공유 프로그램 - 커뮤니티 활성화) 거주민의 여가 활용과 복지 증진, 사회적 활동 유도 등을 위한 일상적 생활 공유 프로그램으로, 공유주택 내에서 자체적으로 운영할 수도 있고, 지역내 복지관이나 사회적기업 등과 연계 운영하여 비용을 절감할 수도 있다.¹⁵⁰⁾

상기 선행연구의 소개에 따르면, 매우 다양한 사회복지지원의 방식이 공동생활주택과 연계되어 운영되고 있다는 점을 확인할 수 있다. 다만, 공동생활주택의 경우는 사회복지시설과는 분리되어 일반 주택의 유형에서 논의되어야 한다는 점을 고려할 필요가 있다고 판단된다. 즉, 사회복지지원의 대상에 완전히 포함되지는 않지만, 일정한 경

150) 공동생활주택의 경우 기본적으로 취침과 식사, 휴식 등을 위한 공간 이외에 공동으로 활용함으로써 공동체의식을 제고시킬 수 있는 기능을 수행할 수 있는 공간의 필요성이 제기되는데, 이러한 요소는 공동생활주택의 활성화를 위한 제도설계에서 반드시 필요한 부분이라고 할 수 있다. 국내 선행연구에서는 우선적으로 공동생활주택의 기본적인 생활이 가능하도록 하는 개인적이고 사생활보호에 관한 공간의 필요성과 함께, 생활의 공유를 통한 공동생활의 장점을 활용할 수 있는 방안에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “국토교통부에서 규정하는 최저주거기준에서는 18세 이상인 경우 1인 1실을 사용해야 하기 때문에, 이를 충족시키지 못할 경우 최저주거기준에 미달하므로, 침실은 반드시 개인공간으로 확보되어야 하며, 화장실도 개인공간으로 확보되는 것이 좋으나, 주택여건상 개인화장실 확보가 어려울 경우에는 최소한 세면대를 설치하는 방안으로 개인공간을 조성하는 것이 필요하다. 기본적인 생활공간 외에도 공유주거에 입주하게 될 주민들의 사회적 특성, 관계성 등을 반영하여 입주민들이 결집될 수 있는 요소를 매개로 공유공간을 조성(공동작업장, 공동텃밭 등)함으로써 입주민의 커뮤니티를 강화할 수 있어야 하고, 공유공간은 위치와 공간구성 뿐만 아니라, 환기, 채광 등의 환경적 요소가 적절히 결합되어 사용자들이 쉽게 접근할 수 있고 오래 머물 수 있도록 하여 주민커뮤니티의 활성화를 도모할 필요가 있다.”고 설명하고 있다. (건축도시공간연구소, 앞의 보고서, p.19)

제적 능력을 가진 주거수요자들을 사회복지지원의 대상에 포섭되지 않고, 일반적인 주택수요자로서 생활이 가능하도록 하는 기준이 필요할 것으로 판단된다.

공동생활주택의 장점이 공동생활공간의 활용으로 실제 지원비용이 감축된다는 점에만 초점을 맞추게 되면, 공동생활주택과 사회복지시설과의 차별이 발생하지 않게 되고, 이로 인하여 사회복지지원의 대상자가 확대되어 실질적인 지원비용의 증대를 가져올 수 있는 우려가 발생하게 된다. 따라서 사회복지지원의 측면에서 고려되는 공동생활주택의 설계는 “시설”이라는 측면보다는 “주택”이라는 측면이 강조되어야 할 것이며, 이를 운영하는 방식 또한 복지모델이 아닌 사업모델로서 운영되어야 할 것으로 판단된다.

(2) 관련 법제

상기한 지원프로그램과 관련된 법률로서는 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」을 입법례로 거론할 수 있을 것이다. 이 법률은 2009년에 제정되어 2010년에 시행된 법률로서 “무주택 저소득층을 위하여 국가 또는 지방자치단체의 지원을 받아 건설·공급된 장기공공임대주택은 공급 후 상당한 시간이 경과하면 주택의 노후화로 수선의 필요가 생기고, 입주자의 다수를 차지하는 노약자·장애인 등을 위한 편의시설의 부족으로 안정적인 주거생활을 유지하기 어려운 실정이기 때문에, 저소득층 서민이 거주하는 장기공공임대주택을 공공재의 개념으로 인식을 전환하여 건설뿐만 아니라 입주자 삶의 질 향상에 드는 비용도 국가 또는 사회적인 차원에서 체계적으로 지원할 수 있는 근거를 마련하려는 것”¹⁵¹⁾을 목적으로 제정되었다. 다만, 이 법률은 지원주택을 장기임대주택과 복지서비스시설을 연계하여 법적

151) 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」, 2010.1.1 시행 (법률 제9542호, 2009.3.25., 제정), 제정이유 (<http://www.law.go.kr/> (최종방문일 : 2016.10.14) 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 [제정·개정이유] 인용)

개념화시켰다는데 의의가 있는 반면에, 현실적으로 필요한 지원기능을 수행할 수 있는지에 대하여는 지속적으로 검토가 필요하다고 판단된다.

특히 이 법률은 입주자들에 대한 지원프로그램의 개발 및 재정지원과 임대료 등에 대한 국가지원을 이 법 제3조와 제5조에서 명문의 규정으로 명시적인 제시를 하고 있다는 점이 특징이지만, 구체적인 시책으로서는 이 법 제8조에 따라서 장기공공임대주택의 리모델링을 통하여 장기공공임대주택과 복지서비스시설의 연계를 가능하게 하였다는 점에 의의가 있다고 분석된다. 다만, 이러한 법적 구조를 갖춘 지원주택의 프로그램이라고 하더라도 보다 광범위한 지원주택, 더 나아가 공동생활주택의 활용을 통한 지원주택 프로그램의 운용을 목적으로 하는 경우라면, 보다 한층 더 보완된 지원근거의 마련과 세부적인 시책근거의 마련이 필요하다고 분석된다. 또한, 법리적 쟁점사항은 아니고, 정책결정 사항으로서 장기공공임대주택과 최저주거기준와의 격차를 어느 정도로 가져갈 것인지에 대한 검토도 필요할 것으로 판단된다. 그 격차를 지나치게 좁게 설정한다면 “주택”이라는 개념보다는 “시설”의 개념에 가까워지는 문제가 발생하기 때문에, 이에 대한 기준 설정의 문제도 정책적인 판단이 필요할 것으로 판단된다.

「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “장기공공임대주택”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.
 - 가. 30년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정 및 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다)을 지원받아 건설 또는 매입한 임대주택
 - 나. 50년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정이거나 주택도시기금을 지원받아 건설한 임대주택

2. “장기공공임대주택 입주자”란 장기공공임대주택에 거주하는 자를 말한다.
3. “사업주체”란 장기공공임대주택을 건설·공급·관리하는 국가·지방자치단체·「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 “한국토지주택공사”라 한다)·「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)를 말한다.
4. “복지서비스시설”이란 「주택법」 제2조에 따른 부대시설과 복리시설 및 장기공공임대주택 입주자(이하 “입주자”라 한다)의 사회경제적 여건을 개선하기 위하여 설치하는 생산활동시설 등을 말하며, 복지서비스시설의 종류와 규모, 설치 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 3 조(삶의 질 향상을 위한 국가 등의 지원) 국가 및 지방자치단체는 입주자의 삶의 질 향상을 위하여 다음 각 호의 지원을 실시하여야 한다.

1. 입주자의 커뮤니티 활성화를 위한 프로그램 개발 및 재정 지원
2. 노약자·장애인을 위한 승강기 등 편의시설 설치 및 보수비용 지원
3. 시설물 노후화 등으로 인한 유지보수 및 기능 향상에 필요한 비용 지원
4. 그 밖에 입주자의 주거복지증진을 위하여 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사항

제 5 조(임대료에 대한 국가지원) 국가는 사업주체가 「공공주택 특별법」 제49조제4항에 따라 소득수준별로 임대료를 차등 부과할 경우 예산의 범위에서 표준 임대조건을 적용하여 산출한 임대료 총액과 입주자에게 차등 부과한 임대료 총액의 차액을 사업주체에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.

제 8 조(장기공공임대주택의 리모델링) ① 사업주체는 건축물의 노후화를 방지하거나 노후건축물의 기능을 향상시키기 위하여 필요한 경우 장기공공임대주택 및 복지서비스시설을 리모델링(「주택법」 제2조에 따른 리모델링을 말한다)할 수 있다.

- ② 사업주체가 제1항에 따라 장기공공임대주택 및 복지서비스시설을 리모델링하는 경우 국가는 이에 사용되는 재원을 지원하여야 한다.

4. 주택공급수단으로서의 공동생활주택

공공임대주택 이외에 우리나라의 대표적인 주택공급방식인 “도시형 생활주택”은 주택환경의 변화에 따라서 이에 탄력적으로 대응하기 위하여 효과적인 주거지원의 수단으로 도입된 「주택법」상 주택공급수단 중의 하나이기 때문에, “도시형생활주택”은 주택규모와 비용 등에 있어서 비교적 경제적이고 비용효과적인 수준으로 운영될 수 있는 주택 공급방식이라고 파악할 수 있다.¹⁵²⁾

그러나 “도시형생활주택”은 이러한 도입취지에도 불구하고, 도입 이후 제도운영에 있어서 문제점이 다음과 같이 지적되어 왔다. 즉, 국내 선행연구에서는 현재 시행중에 있는 “도시형생활주택”의 문제점에 대하여 ① 특정유형 및 규모에 공급이 집중되어 다양한 수요에 대응이 미흡하고, ② 사업성을 고려한 최소한의 기준적용으로 주변환경 및 주택의 질적인 저하가 발생하며, ③ 규제완화·금융지원에 따른 공공성 부재로 인하여 단순한 수익형부동산으로 전락하게 되고, ④ 개인사업자 차원의 영세한 관리로 세입자 불만가중 및 공실증가가 발생하며, ⑤ 필지단위의 무분별한 신축경쟁으로 도시적 고려가 부족한 난

152) “도시형생활주택”의 도입취지를 살펴보면 본문에서 표현한 바와 같이 경제적이고 효과적인 주택공급방식이라는 점이 파악될 수 있다. “도시형 생활주택”은 2009년 2월 3일에 개정되었던 「주택법」 일부개정법률(법률 제9405호, 시행 2009.5.4.)에 의하여 도입되었다. 당시 “도시형 생활주택”의 도입에 관하여 도입취지를 다음과 같이 밝히고 있다. 즉, “도시형 생활주택”의 도입취지에 관하여 “현행 20세대 이상의 다세대주택을 건설하고자 할 경우에는 사업계획승인과정에서 복잡한 행정적 절차와 과중한 시설요건을 준수토록 하고 있어, 대부분 건축허가만으로 건설 가능한 19세대 이하로 다세대주택을 신축하게 되어 주차장 확보가 어렵고, 여유공간 부족 등으로 주거환경이 열악한 실정임. 150세대 미만의 국민주택규모에 해당하는 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택을 “도시형 생활주택”으로 정의하고, 이 법에 따른 감리와 분양가 상한제의 적용을 제외하도록 함. 쾌적하고 저렴한 주택을 신속히 공급함으로써 서민의 주거안정에 기여할 것으로 기대됨.”이라고 도입취지와 함께 제개정이유를 설명하고 있다. (법제처 국가법령정보센터 “<http://www.law.go.kr> (최종방문일 : 2016.10.14)”에서 「주택법」 일부개정법률안 [시행 2009.5.4.] [법률 제9405호, 2009.2.3., 일부개정]의 “제정·개정이유”에서 인용하였다.)

개발이 지속된다는 점 등의 내용을 지적하고 있다.¹⁵³⁾ 상기 선행연구에서는 문제점에 대한 구체적인 설명으로서, “원룸형 등에 대한 지나친 공급편중현상이 발생하고, 월세수익을 위한 공간확보에만 초점을 맞추어 주택 내외환경의 질적 저하가 초래되며, 주차장 등에 대한 기준완화 및 기금지원을 받아서 저소득층의 입주가 거의 어려운 것이 현실이고, 개인의 지속적 투자 및 관리가 어려워 세입자 불만가중 및 공실률 증가로 연결되며, 도시지역 내 건축물용도에 대한 제한이 거의 없어 신축에 대해 사실상 제재수단이 없다는 등의 문제점이 발생한다”고 설명하고 있다.¹⁵⁴⁾

이러한 “도시형생활주택”의 문제점은 공동생활주택을 대상으로 도시형생활주택을 추진하게 되는 경우라면, 그대로 공동생활주택의 문제점으로서 적용될 수 있는 사항이라고 판단된다. 공동생활주택을 원룸형으로 설계하는 경우로 집중될 수 있을 것이며, 주거수요자의 목적 보다는 사업성만을 고려하여 여전히 주거환경에는 신경을 쓰지 않는 경우가 발생하게 될 것이고, 공동생활주택을 추진하여도 지속적인 투자와 관리가 이루어지지 않는다면 상기한 바와 같은 도시형생활주택의 문제점이 그대로 공동생활주택에도 노출될 것이다. 따라서 도시형생활주택의 형태로 공동생활주택을 추진하는 경우에는 현행법상의 제한 사항 등의 내용의 충족뿐만 아니라, 실질적으로 도시형생활주택의 장점이 공동생활주택의 운영에도 그대로 활용할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 특히, 앞에서 국내 공동생활주택의 사례로서 언급된 “마이바움”의 사례에서와 같이 “도시형생활주택”의 활용을 통한 공동생활주택의 추진과 관련된 경우에서는 주목해야 할 문제라고 할 수 있다.

1인가구의 증가로 도입이 추진된 “도시형생활주택”은 주로 주택비용의 절감을 원하거나 소득이 낮은 주거수요층을 대상으로 추진된 주

153) 정종대, 1-2인가구 등 인구사회구조 변화를 고려한 도시형생활주택의 방향, 서울특별시 주택정책실 (2013.5.16), p.26

154) 정종대, 앞의 자료, pp.27~31

택형태인데, 이러한 원래의 취지가 사실상 문제점을 발생시키는 원인이 되었다고 분석할 수 있다. 즉, 주거수요자들의 주거목적으로 인하여 주택공급자들은 해당 사업의 사업성을 고려하지 않을 수 없기 때문에, 현실적으로는 일부 수요에만 대응하거나, 질적 수준의 저하가 발생할 수 있을 정도의 최소기준만으로 운영하려는 동기가 발생하게 된다는 점이 문제점의 원인이라고 판단된다. 이러한 기본적인 제도운영의 악순환의 상황에서는 별도의 정부지원이 이루어진다고 하더라도, 실질적으로 공공적 성격을 가지는 “도시형생활주택”의 운영을 기대하기는 어려울 것으로 판단된다. 이러한 “도시형생활주택”의 문제상황을 해결할 수 있는 수단으로 “공동생활주택” 형태의 활용을 고려할 수 있다.

우선적으로 “도시형생활주택”에 대한 정부지원은 “도시형생활주택”이 공공기능적 성격을 가질 수 있도록 이루어져야 할 것인데, 구체적으로는 지원요건 등과 관련하여 입주자들에 대한 기준을 사회복지적 측면의 고려를 반영하여 운영할 필요가 있다고 판단된다.¹⁵⁵⁾ 즉, 입주자들의 대상 및 성격과 주거수요 필요성 등을 감안하여 기준에 부합하도록 정부지원이 이루어져야 할 것이다. 또한, 사업자들은 사업성을 고려하여 추가적인 수단을 동원할 필요성이 발생하는데, 그 방안으로서 “공동생활주택”의 활용을 도입할 수 있다. 구체적으로 공익적 목적에 의한 입주자들의 성격과 대상이 결정되면, 이들의 주거생활에 필요하거나 활용이 필요한 공간을 공동생활공간으로 구조함으로써 주택건축에 있어서 주택비용과 공간에 대한 중복적인 소모를 감소시킴으로써 해당 사업의 경제적 효과를 제고할 수 있다고 예상할 수 있다.¹⁵⁶⁾ 이러한 방안은 공동생활주택을 제도화시켜서 본격적으로 도입

155) 상기 선행연구에서는 이러한 “도시형생활주택의 공공기능적 성격”에 대하여 “지원정책과 공공성 확보를 연계하여 주택바우처, 세제·금융지원 등 지원책에 따른 임대료의 수준 제한과 사회적 배려계층 입주 등 의무를 부여하는 방안”을 제시하고 있다. (정종대, 앞의 자료, p.34)

156) 상기 선행연구에서는 “공동생활주택의 활용에 의한 도시형생활주택의 문제점

을 하려는 취지 또는 의도라고 볼 수는 없고, 현행 주택제도의 운영과 제도개선을 위한 도구적 수단으로서 “공동생활주택”이 가지는 효용성의 활용이라는 점에서 의미가 있는 것으로 분석할 수 있다.

현행 「주택법 시행령」 제10조 제1항에 따라서 “도시형생활주택”은 ① 원룸형 주택, ② 단지형연립주택, ③ 단지형 다세대주택, 이 3가지 형태의 범위 내에서 인정되고 있다. “도시형생활주택”의 형태로 이루어진 “공동생활주택”인 “마이바움” 사례도 이러한 법적 적용 범위 내에서 운영되었다고 판단할 수 있다. “도시형생활주택”의 한 형태로서 “공동생활주택”을 도입한다면, 상기 3가지 형태 이외에 제4의 형태로 “공동생활주택”을 규정하는 방법이 있을 것이다. 이러한 방안은 “마이바움” 사례와 같은 공동생활주택을 “도시형생활주택”의 범주에 포함시켜서 제도적으로 관리·육성하겠다는 취지라고 볼 수 있는데, 이러한 방법은 반드시 타당하다고 볼 수는 없다. 공동생활주택이 다양한 모습과 형태로 변화함으로써 그 특징과 기능이 결정되는데, 이를 “도시형생활주택”의 범위로 국한시키는 것은 타당하지 않다는 의미이다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같이, “도시형생활주택”의 문제점에 대한 해결방안 또는 개선방안의 수단으로서 “공동생활주택”의 형태를 활용하는 것이 타당할 것으로 보인다.

Ⅲ. 공동생활주택 활성화를 위한 개선 방안

1. 주택구조에 관한 개선

주택구조와 공동생활주택은 공동생활주택의 개념상 공동으로 생활하는 공간이 필연적으로 존재하기 때문에 물리적인 공간적 측면에서 밀접한 관련성을 가지고 있다는 점을 충분히 예상할 수 있다. 특히, 주택

해결”에 대해서 직접적이고 명시적인 표현을 사용하지 않았지만, 도시형생활주택의 활용과 제도운영의 개선을 위해서는 “Share House 등 거주자의 주거특성을 고려한 다양한 공급유형 발굴”이 필요하다고 설명하고 있다. (정중대, 앞의 자료, p.33)

구조에 관하여는 법제도적인 측면에서 「건축법」과 「주택법」의 직접적인 적용영역에 해당되기 때문에, 공동생활주택의 활성화를 위해서 필요한 검토사항이라고 할 수 있다. 국내 선행연구에서는 공동생활주택 사례와 관련하여 주택구조의 공동생활로 이용되는 공간에 대하여, “내부공간 공유형”과 “외부공간 공유형”으로 분류하면서 다음과 같이 설명하고 있다.¹⁵⁷⁾

내부공간 공유형에는 서울시에서 시행 중인 한지붕 세대공감 프로젝트, 노원구의 Room 셰어링 어르신-대학생 주거공유, 서울시에서 주거환경개선사업지구에서 단독주택을 매입하여 리모델링 한 후 임대하는 셰어하우스인 우리동네 두레주택, 최근 민간업체들을 중심으로 급속히 확산된 식당/부엌, 화장실, 욕실 등을 공유하는 레지던스, 서비스드 레지던스 사례가 해당된다. 서울시와 노원구에서 임대주택들은 공간사용방식을 기준으로 내부공유형 임대주택이지만, 한 주택내에서 고령거주자와 젊은 세대가 함께 거주하게 하는 세대교류형 주택이다. 이 유형은 서울뿐만 아니라, 다른 지역에서도 대학 주변 등 지역여건을 고려하여 도입 가능한 임대주택 유형이며, 공공에서 운영 초기에 임대인과 임차인을 중개해줄 뿐만 아니라, 유지관리를 위해서 지속적인 지원이 필요하다고 할 수 있다. 한편 외부공간 공유형에는 소행주, 도시농부 타운하우스, 일오집, 오산 양산동 땅콩마을 사례가 해당되며, 이들은 주택 이외의 공동식당, 휴게공간 등을 운영하거나, 마당, 옥상텃밭 등 옥외공간을 공유하고 있다. 주택 내부는 가족만의 공간이지만, 주택 이외의 외부공간을 공유함으로써 얻을 수 있는 생활의 편리함이나, 공동체 활동을 통해서 이웃간의 교류를 최대한 활성화할 수 있도록 지원해주는 공간공유형태라고 할 수 있다.

상기 선행연구에서는 현재 우리나라에서 나타나고 있는 공동생활주택의 사례를 대상으로 공동생활공간에 대하여 주택구조 내부의 공간

157) 백혜선 외 3인, 인구사회구조변화에 대응하는 신개념 임대주거 개발 방안 연구 - 사업추진단계별 LH - 민간협력형 임대주택 유형을 중심으로, 한국토지주택공사 토지주택연구원 (2014), pp.133~134

과 외부의 공간으로 나누어서 설명하고 있는데, 이에 대하여 다양한 접근으로 법제도적인 측면의 검토가 가능할 것으로 보이지만, 구체적으로는 주택구조의 외부공간에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다. 즉, 일정한 지역 또는 단지를 부지로 하여 주택을 건축하는 경우에 해당 주택의 외부공간을 활용하여 공동생활공간으로 설정하는 경우에는 관련된 법률의 적용상황이 발생하기 때문에 이에 대한 검토가 필요할 수 있다. 이에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같은 설명을 하면서, 단일부지에 수개의 주택을 건축하고 있는 공동생활주택으로 운영하는 경우에 대한 문제점을 제시하고 있다.¹⁵⁸⁾

공동생활주택은 아파트 수준의 가격으로 마당과 자신만의 공간이 있는 단독주택에 거주하기를 바라는 주거수요에 대응하기 위함이라고 할 수 있다. (중략) 현재 아파트 거주하고 있으나 은퇴 후 전원생활이나 마당이 있는 주거생활 등 단독주택에 거주하기를 바라는 주거수요에 대응한 필지에 두 가구의 주택을 나란하게 짓는 땅콩주택은 토지매입과 건설비용 등을 두 가구가 분담하여 저렴하게 단독주택을 보유할 수 있는 장점이 있으나, 담보대출, 소유권 이전 등의 재산권 행사에 대한 문제점의 해소가 필요하다.

상기 선행연구에서는 우선적으로 공동생활주택의 수요자들에게 발생할 수 있는 내부적인 법적 문제들, 즉 소유관계와 재산권 등에 관한 문제를 언급하고 있는데, 이러한 문제는 후술한 내용이지만, 법률에서 직접적으로 개입하여 결정을 내리는 구조는 바람직하지 않다고 볼 수 있다. 공동생활주택은 주택수요자들의 진정한 수요에 의하여 형성된 개념이라는 점을 감안한다면, 주택공급에 관한 공법적 측면이 아닌 당사자 중심의 민사법적 관계에 대해서는 현행 법체계 내에서 적용될 수 있는 사적자치의 원칙을 강조하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 다만, 상기 선행연구에서는 이러한 점을 감안하여 당사자간의

158) 권혁삼 외 5인, 다양한 수요대응을 위한 주택 공급유형 다변화에 관한 기초연구, 국가건축정책위원회·토지주택연구원 (2015.3), p.78

사적자치를 최대한 보장할 수 있는 방안으로 다음과 같은 방안을 제시하고 있다.¹⁵⁹⁾

상기한 형태의 공동생활주택의 추진을 위해서는 건축협정¹⁶⁰⁾을 체결하여 소규모 필지에 주택을 맞벽¹⁶¹⁾으로 건축하고 지하층 등을 통합·설치함으로써 단독주택의 장점을 누리면서 공사비 부담을 낮추는 단독형 집합주택¹⁶²⁾ 공급 활성화를 목적으로 한다고 할 수 있다.

159) 권혁삼 외 5인, 앞의 보고서, pp.78~79

160) 「건축법」

제77조의13(건축협정에 따른 특례) ① 제77조의4제1항에 따라 건축협정을 체결하여 제59조제1항제1호에 따라 둘 이상의 건축물 벽을 맞벽으로 하여 건축하려는 경우 맞벽으로 건축하려는 자는 공동으로 제11조에 따른 건축허가를 신청할 수 있다.

② 제1항의 경우에 제17조, 제21조, 제22조 및 제25조에 관하여는 개별 건축물마다 적용하지 아니하고 허가를 신청한 건축물 전부 또는 일부를 대상으로 통합하여 적용할 수 있다.

③ 건축협정의 인가를 받은 건축협정구역에서 연접한 대지에 대하여는 다음 각 호의 관계 법령의 규정을 개별 건축물마다 적용하지 아니하고 건축협정구역의 전부 또는 일부를 대상으로 통합하여 적용할 수 있다.

1. ~ 8. (생략)

④ (생략)

⑤ 건축협정을 체결하여 둘 이상 건축물의 경계벽을 전체 또는 일부를 공유하여 건축하는 경우에는 제1항부터 제4항까지의 특례를 적용하며, 해당 대지를 하나의 대지로 보아 이 법의 기준을 개별 건축물마다 적용하지 아니하고 허가를 신청한 건축물의 전부 또는 일부를 대상으로 통합하여 적용할 수 있다.

⑥ ~ ⑧ (생략)

161) 상기 선행연구에서는 맞벽건축에 대하여 “『민법』의 제242조(경계선 부근의 건축)에 따라 건물을 축조함에는 특별한 관습이 없으면 경계로부터 반미터 이상의 거리를 두어야 하는 규정을 적용하지 아니함”으로 설명하고 있다. (권혁삼 외 5인, 앞의 보고서, p.78)

162) 「택지개발업무처리지침」 제16조(블록형 단독주택용지 계획 등) ① ~ ② (생략)

③ 블록형 단독주택용지에는 택지개발계획에서 정하는 주택건설계획에 따라 단독주택(한옥을 포함한다), 단독형 집합주택 또는 3층 이하의 공동주택 등을(이에 부수되는 입주자 전용의 공동이용시설을 포함한다) 실수요자의 선호도와 자연지형 등 입지여건에 따라 선택하여 건축할 수 있다.

④ 제3항에서 “단독형 집합주택”이란 블록형 단독주택용지로 공급되는 단위 블록 내에서 2세대 이상의 독립된 주택을 건축하여 주택은 단독 소유하되 주택을 소유하기 위한 대지 및 기반시설 등의 설치에 필요한 부지는 공유함으로써 진입로·주차장 등 기반시설, 상하수도·전기·가스 등 공급처리시설, 관리시설·어린이놀이터 등 공동이용시설의 설치·이용 및 관리상의 효율성을 제고할 수 있도록 블록단

택지개발지구의 단독주택건설용지는 일반적으로 200~250㎡ 규모로 한 세대가 들어가기에는 면적이나 비용면에서 부담이 되므로, 「건축법」에 따라 토지소유주간에 건축협정(2014.1.14 신설)을 체결하고 필지를 소규모로 분할하게 된다. 건축협정구역에서 주택을 맞벽(대지 경계선으로부터 50센티미터 이내)으로 건축하는 경우 공동으로 건축허가·착공신고·사용승인·공사감리를 할 수 있으며, 대지의 조정, 대지와 도로와의 관계, 지하층의 설치, 부설주차장의 설치 등을 통합하여 적용할 수 있다. 개별적인 단독주택 건설은 토지매입과 건축설계부터 인·허가 절차 및 토목 건축조정 시공까지 직접 해결해야 하기 때문에 많은 한계가 있으나, 단독형 집합주택은 건설사가 토지매입부터 건축설계, 시공을 완료하고, 유지관리를 책임지기 때문에 사업추진이 용이하고 공사비를 절감한다. 단독주택에서 마을을 이루어 생활하기 때문에 관리비 절감 및 방법에 대한 걱정을 줄일 수 있고 주민들끼리 공감대를 형성하며 삶의 만족도를 높일 수 있다.

상기 선행연구는 인용된 바와 같이, 공동생활주택의 주택구조적 측면에 관한 제도개선의 방안으로서 「건축법」에 의한 “건축협정”의 방법을 제안하고 있다.¹⁶³⁾ 2014년에 「건축법」에 도입된 “건축협정” 제도는 최초의 도입취지가 공동생활주택을 전제로 도입한 제도는 아니었는데, 그 도입취지는 「건축법 일부개정법안」 국회 검토보고서에 따르면 건축협정제도는 주민의 자치적인 의지에 의하여 주택을 정비하고 노후주택을 기본적인 대상으로 추진된 제도로서 설명되고 있다.¹⁶⁴⁾ 따

위로 주택을 집합화한 주거형태를 말한다.

⑤ ~ ⑦ (생략)

163) 권혁삼 외 5인, 앞의 보고서, pp.78~79

164) 국회 국토교통위원회, 「건축법 일부개정법률안」(정세균의원 대표발의, 정부제출, 이철우의원 대표발의) 검토보고서 (2013.4), pp.17~18 ; 상기 검토보고서에서는 다음과 같이 건축협정제도의 도입취지를 설명하고 있다. 즉, “건축협정제도는 주민 스스로 주거환경을 개선해 나갈 수 있는 주택정비 방안을 도입하려는 것으로, 20~30년 이상된 도심 노후 주택지는 자생적으로 형성된 주거지역이 대부분으로 도로가 협소하고 개별 주차장 확보가 쉽지 않아 현실적으로 건축물의 신축 및 정비가 어려운 문제가 있음. 개정안과 같이 건축협정을 도입하게 되면, 현지 주민이 상호간에 건축협정을 체결한 경우 대지안의 공지, 대지의 분할제한 및 건축물의 높이제한 등의 건축기준을 완화 적용하고 맞벽 건축에 따른 분쟁의 소지를 해소하며, 건축협

라서 기본적인 도입취지는 공동생활주택과 관련이 있지는 않지만, 제도운영의 특징상 공동생활주택에 활용될 수 있는 「건축법」상 제도라고 평가될 수 있다.

특히, 동일한 부지를 단지로 하여 주택의 건물 외부에 해당되는 공간을 공동으로 활용하는 공동생활주택의 경우에는 동일 단지에 입주하여 공동생활주택을 이용하려는 주택수요자들에게는 상당히 매력적인 제도로서 활용될 수 있을 것으로 예상될 수 있다. 다만, 건축협정에 관하여 「건축법」상 제도운영에 있어서 공동생활주택을 활성화하기 위하여 몇가지 검토사항이 있다.

「건축법」

제77조의4(건축협정의 체결) ① 토지 또는 건축물의 소유자, 지상권자 등 대통령령으로 정하는 자(이하 “소유자등”이라 한다)는 전원의 합의로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 또는 구역에서 건축물의 건축·대수선 또는 리모델링에 관한 협정(이하 “건축협정”이라 한다)을 체결할 수 있다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따라 지정된 지구단위계획구역
2. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호가목 및 마목에 따른 주거환경개선사업 또는 주거환경관리사업을 시행하기 위하여 같은 법 제4조에 따라 지정·고시된 정비구역
3. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제2조제6호에 따른 준치지역
4. 그 밖에 시·도지사 및 시장·군수·구청장(이하 “건축협정인가권자”라 한다)이 도시 및 주거환경개선이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 구역

② ~ ⑥ (생략)

정 필지 전체를 하나의 대지로 간주하여 부설주차장, 조경, 지하층을 통합하여 설치할 수 있도록 함으로써, 토지소유자 등이 자발적으로 참여하여 도시 및 건축물을 효율적으로 정비할 수 있도록 하는 장점이 있을 것으로 보인다.”이라고 설명하고 있다. (국회 국토교통위원회, 앞의 검토보고서, pp.17~18)

현행 「건축법」 제77조의4 제1항에서는 건축협정의 체결근거에 관하여 규정하고 대상 지역을 규정하고 있다. 그런데 같은 조 제1항 각 호에서 대상 지역을 규정하는데, 제1호부터 제3호까지의 지역은 규정 자체의 목적이 있기 때문에, 공동생활주택과 직접적인 관련을 가지기 어려울 것으로 판단된다. 다만, 제4호의 규정에 따라서 지방자치단체의 조례에 의한 지역 또는 구역의 지정을 통하여 공동생활주택의 활용이 이루어질 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 공동생활주택을 추진하려는 지방자치단체의 장은 단순히 조례를 통하여 건축협정에 관한 내용을 규정하는 것에 그치지 말고, 해당 건축협정에 관한 조례에 공동생활주택의 내용을 구체적으로 규정하는 방법도 공동생활주택의 활용을 제고하는데 효율적이라고 판단된다.¹⁶⁵⁾

또한, 「건축법」 제77조의4 제1항 제4호는 “그 밖에 시·도지사 및 시장·군수·구청장(이하 “건축협정인가권자”라 한다)이 도시 및 주거환경개선이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 구역”으로 규정하고 있는데, “도시 및 주거환경개선이 필요하다고 인정”이라는 요건으로 인하여, 공동생활주택의 활용을 위한 근거로서 포섭하기 어렵다는 해석이 가능할 것이다. 따라서 “도시 및 주거환경개선”을 “도시·주거환경 및 주거수요의 개선”으로 개정하여 해석의 범위를 확대하는 방안을 고려할 수 있다.

2. 공동생활주택의 소유관계 등 정리 방안

주택소유 관계에 있어서 공동생활주택은 다양한 법적인 분쟁을 발생시킬 소지가 있다고 충분히 예상할 수 있다. 즉, 주택에 있어서 단

165) 국내 선행연구에서는 이와 관련하여 「건축법 시행령」 제81조에서 규정하고 있는 맞벽건축과 관련하여 “「건축법 시행령」의 제81조(맞벽건축 및 연결복도)에서 주거지역 등(건축협정구역 제외)에서 맞벽건축을 할 때 맞벽 대상 건축물의 용도, 맞벽 건축물의 수 및 층수 등 맞벽에 필요한 사항은 건축조례로 정함”이라고 설명하면서, 지방자치단체의 건축조례에 대한 개선을 제안하고 있다. (권혁삼 외 5인, 앞의 보고서, p.81)

독소유의 영역이 있는 반면에, 공동으로 소유를 하면서 사용하는 공간이 존재하기 때문에, 이러한 공동소유공간에 대한 사용과 활용에 있어서 많은 법적 분쟁 등의 문제를 발생시킬 소지가 있다고 예상할 수 있다. 국내 선행연구에서는 이러한 주택소유관계에 있어서 발생할 수 있는 사업자 및 사용자 측면에서의 문제점에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다.¹⁶⁶⁾

대부분의 세어하우스는 소규모 법인이나 개인이 운영하고 있는 경우가 많다. 법인이나 다주택자의 경우 공식적인 사업자 등록을 하고 세어하우스를 운영하지만 1-2개의 건물을 소유한 개인의 경우 대부분 소득 노출에 대한 부담이 있기 때문에 임대인에 대한 세금을 낮추는 방안에 대한 요구가 있다. 그리고 하나의 주택에 많게는 8명까지 살다보니 공과금이 많이 나오게 되는데 특히 전기세의 경우 누진세에 대한 부담이 있어 전기요금에 부담이 커 공과금 지원 요구가 있었다.

상기한 국내 선행연구에서 제시한 문제점은 공동소유관계에서 직접적으로 발생하는 문제점이라기보다는, 실제로 공동생활주택의 사업화를 통하여 공급활동을 하는 경우에 있어서 내부적인 소유관계에서 발생하는 부담비율의 문제라고 분석할 수 있다. 단독소유공간과 공동소유공간에 대하여 공동생활주택을 유지·관리하는데 필요한 비용은 실질적으로 소유권 또는 사용권에 관한 지분비율에 따라 부담되는 비율이 달라지기 때문에 구체적으로 이에 대한 제도적인 기준이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

구체적으로 제도적인 기준을 마련하기 위한 방안으로서 앞에서 언급한 바와 같은 주택구조와 관련된 건축협정의 활용과 연동하여 공동생활주택의 소유 및 관리 관계를 명확하게 하는 방안도 가능할 것으로

166) 최지선·오동훈, 공급자 관점에서 본 시니어계층을 위한 세어하우스 도입 활성화 방안, 주택연구 제23권 제3호 (2015.5), p.101

로 판단된다. 다만, 건축협정은 「건축법」과 관련된 적용을 받기 때문에, 공동생활주택의 수요자들간에 발생할 수 있는 법률관계를 자유롭게 설정하기 어렵다는 단점이 지적될 수 있다.

「건축법」상 규정하고 있는 건축협정에 관한 규정은 주택구조와 직접적인 관련을 가지는 내용이기 때문에, 민사적인 성격을 가지는 협정으로서 성격을 가지기에는 어려운 점이 있을 것으로 판단된다. 따라서 경직성이 강하게 나타나는 「건축법」상 건축협정제도의 활용보다는 공동생활주택의 주거수요자들간에 체결되는 입주협약과 같은 방안을 활용하는 것이 사적자치에 의한 소유 및 관리 관계를 정리할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

이러한 방안은 일종의 계약으로서 성질을 가질 수 있기 때문에, 보다 자유롭고 세부적인 내용을 규정할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 입주협약의 효력 등에 관한 문제가 발생하거나, 협약자체의 합의가 이루어지지 않는 등 분쟁이 발생하는 경우에는 이에 대한 해결방안이 별도로 필요하다는 문제점을 지적할 수 있다. 이에 관하여는 민사적인 해결방안을 도입하거나, 별도의 분쟁기구를 마련하는 방안이 있다. 공동생활주택이 아직 활성화되지 않은 현재의 상황에서는 별도의 분쟁기구를 마련하는 것이 비효율적이라는 점을 감안한다면, 공동생활주택의 활성화 이전까지는 민사적인 분쟁해결방안에 의존하는 방법이 바람직하다고 볼 수 있다.

또한, 공동생활주택이 활성화된 이후에 분쟁해결기구의 설립을 고려할 수도 있으며, 검인계약서 또는 검인협정서와 같은 법적 근거를 갖는 방안으로 제도화시키는 방법이 있을 수 있으며, 이에 직접적인 법적 효력을 부여하기 어려운 경우에는 모범입주협정서와 같은 가이드라인을 제정하여 제도운영의 안정화를 도모할 수 있다.

3. 공동생활주택 관련 지역사회갈등 해소 방안

공동생활주택이 민간사업자¹⁶⁷⁾에 의하여 일정한 지역에서 추진되거나 또는 해당 지역의 지방자치단체에 의하여 추진되는 경우에는 공동생활주택이 건축되는 해당 지역에서 지역사회주민과의 갈등이 발생하는 경우가 있다.¹⁶⁸⁾ 국내 선행연구에서는 공동생활주택의 도입과 관련하여 지역사회주민과의 갈등이 발생하는 원인 중의 하나에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.¹⁶⁹⁾

167) 공동생활주택에 관한 사업은 단순히 공동생활주택을 공급하는 주체로서의 사업 뿐만 아니라, 공동생활주택을 보급 또는 유지·관리하는데 역할을 수행하는 사업도 충분히 가능할 것으로 보인다. 특히, 단순한 주택공급업자가 아니라, 공동생활주택의 특징으로 발생하는 다양한 형태의 문제점들을 해결하기 위한 주체로서 공동생활주택 관련 사업으로 활동하는 경우는 고려할 수 있다. 이러한 공동생활주택과 관련하여 새로운 사업을 추진하는 경우에 고려되어야 할 사항에 대해서 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “세어하우스는 단순히 숙식만을 위해 함께 사는 것이 아니기 때문에 독특한 컨셉에 따라 여러 형태가 생길 가능성이 높다. 관리적인 측면에서도 제3의 운영업체가 입주자를 모집하고 관리하고 있어 기존에 하우스메이트라는 형태의 불확실한 계약보다 입주자들의 계약의 안전성 측면에서 신뢰도가 높아졌다고 볼 수 있다. 세어하우스에는 관리자가 정기적으로 방문하여 시설관리, 입주자 민원, 내부의 갈등조정 등 입주자들과 밀접한 관계를 유지하고 있다. 관리자는 정기적인 반사회 등을 통해 건의사항을 해결해주고 있으며 입주자들의 의견을 반영하여 커뮤니티 프로그램을 운영하고 있다. 아직까지는 시장에서 세어하우스는 대부분 20-30대의 청년층만을 입주자로 제한하고 있는데 함께 생활하는 부분이 많은 만큼 비슷한 연령대 집단끼리 거주하도록 하고 있다. 나이제한을 두는 이유로 실제 입주자들이 나이차가 나는 입주자들과 의사소통이나 생활하는데 불편함을 느낄 가능성이 있으며 특히 나이가 어린 입주자 측에서 어려움이 클 것으로 본다. 하지만 1인 가구는 20-30대 청년층뿐만 아니라 노인층은 물론 40-50대 중장년층에서도 미혼이나 이혼, 기러기가족 형태 등으로 증가하고 있는 추세이다. 이를 반영한 세어하우스 형태에 대한 고려가 필요하다.”고 설명하고 있다. (최지선·오동훈, 공급자 관점에서 본 시니어계층을 위한 세어하우스 도입 활성화 방안, 주택연구 제23권 제3호 (2015.5), p.101)

168) “서울시 방학동 두레주택”은 리모델링 착공 당시 지역주민들은 두레주택과 같은 공공임대주택이 들어오면 주변시세가 떨어질 것을 걱정하여 주민들의 반발이 있었다. (http://news.mtn.co.kr/newscenter/news_viewer.mtn?gidx=2013061217062563420 최종방문일 : 2016.10.23.)

169) 최지선·오동훈, 앞의 글, p.102

사회적 소외계층을 위한 세어하우스를 도입할 시, 국가소유의 토지나 정부기금을 사용한다면 지역주민들이 혜택의 편향성에 반감을 가지거나 집값 하락에 대한 반대가 있을 수 있다. 때문에 토지 사용시 수혜계층에 대한 구체적 자료나 수치를 제시하여 입지에 대한 당위성을 제시해야하고, 토지에 대한 소유관계를 명확하게 하는 것이 중요하다.

공동생활주택과 인근지역과의 갈등과 마찰은 언제나 발생하는 경우는 아니라고 하더라도 충분히 예상할 수 있는 경우이며, 따라서 예측하기 어려운 경제적 손해 등을 이유로 지역사회주민과 갈등이 발생하는 상황에 대한 해소가 필요하다고 판단할 수 있다. 지역사회주민과의 갈등 해소의 문제는 법제도적인 문제로 접근할 사항이라고 보기는 어렵다고 판단된다. 다만, 공동생활주택의 활용만을 위한 제도운영이 아닌, 지역사회전체를 지원하는 계획추진의 일환으로 공동생활주택의 활용을 포섭하는 방안을 고려할 수 있다.

현재 우리나라의 지역지원정책에 관한 법률은 일반적으로 개발사업을 위주로 시행되고 있는 것으로 판단된다. 그러나 토지를 대상으로 하는 개발사업 이외에 지역사회의 직접적인 지원을 위한 법제도는 지방자치단체의 조례를 통하여 시행되는 경우가 있다. 대표적인 사례가 일부의 지방자치단체에서 시행되고 있는 “마을공동체만들기 지원 조례”라고 할 수 있다.¹⁷⁰⁾ 이러한 조례의 공통점은 지방자치단체를 중심으로 해당지역의 마을사업 등을 지원하기 위한 조례인데, “마을공동체만들기 지원 조례”에 공동생활주택에 관한 지원사업을 내용으로 추가하는 경우에는 해당지역의 주민들과 마찰 및 갈등이 상당 부분 해소

170) 일부의 지방자치단체에서 “OO시(OO구) 마을공동체 만들기 지원 조례”, “OO시(OO구) 마을공동체 활성화 지원 조례”, “OO시(OO구) 마을공동체 지원 및 운영에 관한 조례”, “OO시(OO구) 마을공동체 지원 등에 관한 조례” 등의 조례명으로 시행되고 있다.

될 수 있을 것으로 충분히 예상할 수 있다. 중앙정부 또는 광역지방자치단체의 거시적인 정책차원에서 이루어지는 공동생활주택은 지역별 상황과 문화의 차이로 인하여 마찰과 갈등의 발생이 불가피하게 나타날 수 있는데, 이를 해소하기 위하여 지원대상이 명확하게 나타나는 “지원조례” 등에서 그 해당지역에 적합한 공동생활주택의 활용을 지원내용으로 규정하게 되면, 지역사회와의 갈등 해소뿐만 아니라, 해당 지역에 최적화된 공동생활주택의 도입을 가능하게 할 수 있을 것이다.

제 4 장 결 론

살펴본 바와 같이 공동생활주택은 사회적 변화와 수요의 요청에 따라 발생한 주거방식의 새로운 형태라고 할 수 있다. 따라서 정책목적이나 법제도적인 목적으로 도입된 제도가 아니라, 일반 국민에 의한 주거수요의 요청에 따라서 그 모습을 갖추어가면서 형성된 제도라고 할 수 있다. 따라서 정책과 법제에서 나타난 구체적인 제도의 모습보다는 일반 국민과 민간에서 수요에 따라 발생한 공동생활주택의 사례를 우선적인 분석대상으로 하여 귀납적인 접근 방법에 의한 개념분석과 법제도적인 검토로 본 연구를 수행하였다. 이를 위하여 현행 주택 관련 법률의 체계 내에서 “공동생활주택”의 개념이 자리잡을 수 있는 법제도의 환경에 대한 검토와 함께, 정책추진이나 민간활용을 위하여 법적 기반의 조성에 필요한 쟁점을 검토하였다. 또한, 공동생활주택의 제도화 및 법적 기반 조성을 위하여 국내에서의 변화된 주거문화 및 트렌드 그리고 정부에 의한 공공주택공급정책의 변화요구에 대응하고 공동생활주택의 공급을 활성화할 수 있도록, 주택법 등 주택에 관한 법률들을 검토하여 새로운 공공주택유형으로서의 공동생활주택의 공급 및 활성화를 위한 방안을 검토하였다. 이상과 같은 연구방향을 중심으로 하여, 검토사항에 관한 내용을 다음과 같이 정리한다.

(1) 최저주거기준과의 관련성

「주거기본법」상의 최저주거기준과 공동생활주택의 주택기준과의 관련성을 검토할 때에는, 이를 법제도적으로 개선한다는 취지로 접근할 것이 아니라, 공동생활주택의 건축과 운영에 대한 원칙적인 기준으로 「주거기본법」상의 최저주거기준을 고려하여야 할 것으로 판단된다. 현행 「주거기본법」 제17조 제1항에서는 국토교통부장관이 “국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지

제4장 결론

표로서 최저주거기준을 설정·공고”하도록 규정하고 있으나, 공동생활주택이 활성화되고 이에 대한 별도의 기준이 법제도적 측면에서 접근하고 있지 않은 상황이기 때문에 공동생활주택의 최저주거기준에 대한 검토를 바로 착수하는 것은 시기상조라는 평가를 받을 수 있다.

다만, 공동생활주택을 「주택법」상의 일반적인 주택으로 도입하기 전에, 개별적인 특별한 목적을 갖고 시행되는 법률에서 해당 목적을 달성하기 위한 수단으로서 공동생활주택을 도입하는 경우에는 「주거기본법」상의 최저주거기준을 고려하여 공동생활주택의 기준을 마련하여야 할 것이다. 그리고 공동생활주택이 활성화된 이후에 최저주거기준의 설정·공고가 이루어질 때에는 공동생활주택에 대한 기준도 이에 포함되어 공표되어야 할 것이다.

이하의 도표에서는 공동생활주택에 대한 최저주거기준 설정의 필요성이 제기되는 시기가 도래하였을 때에, 「주거기본법」에 대한 관련 사항의 개정안을 제시한다.

< 「주거기본법」 개정 시안 >

「주거기본법」	개정 시안
<p>제17조(최저주거기준의 설정) ① 국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다.</p> <p>② (생략)</p> <p>③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등</p>	<p>제17조(최저주거기준의 설정) ① 국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다.</p> <p>② (생략)</p> <p>③ 최저주거기준에는 다음 각 호의 사항을 고려하여 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의</p>

「주거기본법」	개정 시안
<p>대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, <u>사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다.</u></p>	<p>구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다.</p> <p><u>1. 사회적·경제적인 여건의 변화에 따른 기준의 적정성 유지에 관한 사항</u></p> <p><u>2. 주거수요의 변화에 따른 새로운 주택유형에 관한 사항</u></p>

(2) 공동생활주택의 개념과 유사개념

현재 우리나라에서는 “공동생활주택”이라는 표현 이외에 유사한 뜻을 가지고 있으면서, 다른 표현을 사용하는 경우가 있다고 할 수 있다. 즉, 본질적인 부분은 동일하면서도, 일정한 요건이나 특징에서 차이를 가지면서 “공동생활주택”이라는 표현 이외의 용어를 사용하는 경우가 있다. 이러한 상황은 현재로서는 아직 공동생활주택 또는 코하우징이라는 표현이 법적으로나 정책적으로 확고한 지위를 가지고 있지 않기 때문이라고 판단된다. 따라서, 주택정책적으로 또는 사회문화적으로 발생하는 “공동생활주택”의 유형이 발생될 때마다 적절한 용어를 사용하게 됨으로써 용어의 통일이 이루어지지 않고 있는 이유로도 생각될 수 있다.

공동생활주택의 개념과 유사개념은 실질적으로 개념정립이 선행되고 이에 따른 정책추진과 제도구축이 이루어진 경우가 아니라, 특수한 주거수요에 대한 필요성이 제기되고, 이를 해소하기 위한 정책추진과 제도운영을 하는 과정에서 이들 정책과 제도에 의하여 형성된 개념이라고 판단된다. 따라서 개념과 정책 및 제도가 공존하게 되는

상황에서는 개념들이 논리적으로 또는 체계적으로 형성되지 못하고, 개념형성의 배경이 되었던 정책과 제도에 의하여 도출된 개념들이라고 분석할 수 있다. 따라서 유사한 성격을 가지면서도 차별적인 요소가 존재하게 되는데, 이러한 공동생활주택의 개념형성에서 보이는 특징은 공동생활주택이 사회와 환경의 새로운 변화에 따라서 이를 대응하기 위한 정책이 선행되는 과정에서 개념형성이 이루어졌기 때문이라고 판단된다.

(3) 공동생활주택 관련 현행 법률 검토

“공동생활주택”이라는 개념을 법적으로 도입하는 경우에는 「주택법」상의 개념으로 도입하는 것을 1차적으로 검토할 수 있지만, 「주택법」상의 개념은 주택의 소유형태, 시설기준 등에 관한 기준으로 정의를 하거나, 별도의 정책적인 목적과 필요에 따라서 새롭게 형성된 주택 개념이 규정되었다는 특징으로 인하여 체계적인 어려움이 있을 수 있다. 따라서 공동생활주택은 주거수요자의 목적과 취향이 1차적인 기준이 되어야 하는 반면, 현행 「주택법」상의 주택개념과 중첩적인 영역을 가지면서 형성된 개념이기 때문에 이에 대한 별도의 검토가 필요할 것으로 판단된다.

공동생활주택의 개념을 도입했을 때에, 이를 정부의 주택공급정책에 관한 수단으로 활용하는 경우에는 「공동주택관리법」, 「공공주택 특별법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」에 공동생활주택의 개념을 도입하여 활용하는 방안도 가능하다고 볼 수 있다. 또한, 임대주택 등의 공급에 관한 법률 이외에 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」과 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」과 같이, 특별한 목적으로 제정·시행되는 법률에서 주거 또는 주택과 관련된 사항을 규정한 법률로서 이러한 목적을 달성하는데 필요한 수단으로 공동생활주택을 활용하는 것도 가능할 것이다. 이 경우에는

해당 법률의 목적에 부합하도록 공동생활주택을 정의하여 법률상 정의규정으로 도입할 수 있을 것이다. 특히, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」에서는 이미 이러한 방식으로 법률상 공동생활주택이 활용된 입법례라고 할 수 있다. 다만, 이러한 경우에는 자유로운 형태와 추진주체로 형성되는 특징을 가지는 공동생활주택의 경우에 정부의 주택공급정책에 부합하는 형태로만 공동생활주택이 활용된다고 하는 제한점이 존재하게 될 것으로 예상된다.

(4) 공동생활주택의 유형분류와 개념도입

현행 「주택법」상 유형분류와 주택개념이 일반적으로 거주방식과 시설기준에 따라 분류되었기 때문에, 기능과 목적에 따른 개념표지를 가지는 공동생활주택의 개념은 어느 유형에도 포함되어 정의될 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 현행 「주택법」의 주택개념은 새로운 개념 정립이 필요한 주택형태가 나타날 때마다 추가적으로 법적 개념을 정의하고 있기 때문에, “공동생활주택”이라는 개념을 전격적으로 「주택법」상 개념으로 도입할 수 있을 것으로도 분석될 수 있다. 그러나 이러한 법제화 수단은 제도운영의 경직성이 발생하여 법제화된 공동생활주택의 범위는 규정화된 내용대로 국한될 것이며, 주택수요변화에 따라 탄력적인 대응이 필요한 공동생활주택의 성격에는 적절하지 않다고 볼 수 있다.

새로운 주택개념으로서 공동생활주택의 개념을 정의하여 「주택법」의 개념에 정립하는 경우에는 법적 명확성과 안정성은 확보될 수 있지만, 공동생활주택이 가지고 있는 가장 큰 특징인 다양한 수요 변화에 따른 탄력적인 대응성이 훼손될 수밖에 없을 것이다. 즉, 법률에 규정된 범위 내에서의 공동생활주택만이 인정될 것이며, 이외에 공동생활주택의 개념이 필요하게 되는 경우에는 별도의 입법조치를 하던지, 아니면 현재 공동생활주택이 운용되는 방식으로서 법적 개념이

아닌 상황에서 운영되어야 할 것이다. 따라서 이에 대한 대안으로서 기존 「주택법」상 개념의 외연을 확대하여 각각 개별적인 주택유형의 범위가 확장됨에 따라 해당 주택유형에서 공동생활주택의 개념을 포섭하여 활용할 수 있는 구조를 구축하는 것이 공동생활주택의 운영에 있어서 자율성과 탄력성을 확보하는 방안이라고 할 수 있다. 따라서 “기존 「주택법」상 개념의 외연을 확대”하는 방안에 대하여 검토가 필요할 것으로 보인다.

현행 「주택법」상의 주택유형과 개념은 매우 다양하고, 새롭게 추가된 주택의 유형과 개념이 존재하고 있기 때문에, 이를 일률적으로 체계화시켜서 개념의 외연을 확대하는 것은 어려워 보인다. 따라서 법기술적인 제도적 장치를 추가함으로써 이를 시도하는 방안을 검토할 수 있다. 법기술적인 제도적 장치의 예로서, “대통령령으로 정하는 공동생활공간”, “대통령령으로 정하는 바에 따라서 공동생활공간을 설정할 수 있다”, “조례에 정하는 바에 따라서 공동생활공간을 활용한 주택을 이용할 수 있다” 등의 표현을 「주택법」상 필요한 조문에 추가함으로써, 해당 조문이 대상으로 하는 「주택법」상 주택의 유형 또는 개념에 “공동생활공간”이라는 법적 개념을 활용할 수 있도록 하여, 해당 주택의 유형 또는 개념이 적용되는 영역을 확대시킴으로써, 실질적으로는 “공동생활주택”의 개념을 활용하는 효과를 볼 수 있는 방안을 검토할 수 있다.

시행령이나 부령이 아닌 “조례”에 의하여 공동생활공간의 개념을 정하고, 공동생활주택의 개념을 활용하는 경우에는 주택법이나 주택과 관련을 가지는 법률에서 활용하는 방식이라기보다는, 지역경제활성화 또는 지역공동체활성화 등 지역정책과 관련된 지역육성 관련 법률에서 공동생활주택을 수단으로서 활용하여 지역육성정책을 추진하는 경우에 활용될 수 있을 것으로 생각된다.

다만, 법기술적인 제도적 장치를 활용하는 경우에 있어서는 “공동생활주택”이라는 개념을 법정화하지 않는다고 하더라도, “공동생활공간”이라는 개념에 대해서는 법률에서 그 정의를 규정해야 할 것으로 판단된다. 즉, 명확성을 해하지 않는 범위 내에서 보다 포괄적인 개념을 흡수할 수 있는 “공동생활공간”이라는 개념을 법적 개념을 규정하고 이를 근거로 상기한 바와 같은 법기술적인 장치를 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 이하의 도표에서는 「주택법」상의 정의규정에 “공동생활공간”의 개념을 규정하는 개정시안을 제시한다.

< 「주택법」 개정 시안 >

「주택법」	개정 시안
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 29. (생략)</p> <p>30. <신설></p>	<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 29. (생략)</p> <p>30. “공동생활공간”이란, 1개의 주택 또는 수개의 주택이 건축된 단지에서 해당 주택 또는 단지에 입주한 입주자 간에 법령·계약·협약에 근거하여 공동으로 소유·사용·관리할 수 있는 관계를 설정한 물리적 공간을 말한다.</p>

(5) 공동생활주택 관련 지방자치단체의 정책

공동생활주택 관련 주택공급 정책은 해당 정책의 구체적인 내용에 공동생활주택을 어떠한 방식으로 공급할 것인가를 포함하는 것이 중요한 쟁점이 될 수 있지만, 법제도적인 측면에 있어서는 이러한 정책

을 추진하는 주체에 대한 쟁점 또한 중요하다고 판단된다. 이는 정책 추진 주체가 실질적으로 공동생활주택을 공급하는 주체라고도 볼 수 있기 때문이다.

현재로서는 공동생활주택에 대한 중앙정부 차원의 집중적인 지원정책은 부각되지 않고 있지만, 지방자치단체에 의한 공동생활주택에 관한 정책은 활발하게 추진되고 있는 것으로 판단할 수 있다. 특히, 서울시에 의한 1인가구 지원과 사회주택 지원의 경우에는 조례제정을 통하여 법적 기반을 갖춘 제도로서 추진되고 있음을 확인할 수 있다.

서울시는 지방자치단체에 의한 공동생활주택의 공급에 있어서 선도적인 역할을 하고 있는 지방자치단체라고 할 수 있는데, 서울시의 조례인 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」와 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례」에서는 명시적이고 직접적인 표현을 통하여 “공동생활주택”을 적시하고 있지 않다.¹⁷¹⁾ 그러나 사회주택과 1인가구에 관한 사항은 공동생활주택과 밀접한 관련을 가지게 된다고 보아야 할 것이고, 이는 사회주택에 대한 지원에서는 그 정책내용으로서 공동생활주택을 포함하는 정책으로 추진될 가능성이 크다고 할 수 있으며, 1인가구에 대한 지원에서는 1인가구 자체를 대상으로 하는 주택방식이 공동생활주택이기 때문에 상기의 2가지 조례는 모두 공동생활주택과 밀접한 관련을 가지는 조례라고 분석할 수 있다.

상기한 지방자치단체의 조례에 의한 공동생활주택의 공급과 관련하여, 공동생활주택의 다양성과 탄력적인 활용가능성을 비추어 본다면, 다른 지원제도와 같이 단일한 법령체계에서 지원근거를 마련하는 것이 반드시 타당하다고만은 볼 수 없을 것으로 판단된다. 즉, 서울시

171) 다만, 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례」 제3조 제5호에서 “공동생활가정”을 정의하고 있는데, 사실상 “공동생활주택”과 동일한 의미로 해석할 수 있다.

조례의 예와 같이 1인가구의 지원은 다양한 형태와 수단으로 지원수단을 마련할 수 있는데, 공동생활주택은 이러한 다양한 수단 중의 하나로서 활용되는 것이 보다 효율적이라는 판단도 충분히 가능할 것으로 판단된다. 해당 지방자치단체별로 주택공급에 관하여 처한 현실과 상황이 다르기 때문에, 보다 포괄적인 정책패키지로 주택정책을 추진하는 경우에 이에 포함되는 수단으로서 공동생활주택이 의미를 갖는 경우도 발생할 수 있을 것으로 분석된다. 따라서 법령 또는 조례에 의한 지원체계는 개별적인 정책적 판단에 따라서 그 형태를 결정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

(6) 공동생활주택의 공급 방안

최근에는 공동생활주택의 공급자로서 사회적경제조직에 의한 공급이 주목받고 있는데, 현행 법률에서 요구하는 주택공급 사업자 등에 대한 기준이 현실적으로 공동생활주택을 공급하려는 사회적경제조직의 기준에 부합하기 위해서는 관련 법령의 개정 또는 제도개선을 위한 작업이 필요할 것으로 판단된다.

「민간임대주택법」에서는 사회적기업이나 협동조합의 민간임대업의 참여를 적극적으로 유도하고 있기 때문에,¹⁷²⁾ 「민간임대주택법」을 제도적 기반으로 하여 공동생활주택에 대한 공급측면에서의 논의 및 검토가 이루어질 가능성은 충분히 있다고 예상된다. 다만, 사회적기업이나 협동조합이 주체가 되는 공동생활주택의 공급과 관련하여, 사회적

172) 「민간임대주택에 관한 특별법」

제 4 조(국가 등의 지원) 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 목적을 위하여 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다) 등의 자금을 우선적으로 지원하고, 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 및 조례로 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있다.

1. 민간임대주택의 공급 확대
2. 민간임대주택의 개량 및 품질 제고
- 3. 사회적기업, 사회적협동조합 등 비영리단체의 민간임대주택 공급 참여 유도**
4. 주택임대관리업의 육성

기업이나 협동조합의 운영상 문제점으로 지적받고 있는 자금력의 확보에 관한 사항을 유의할 필요가 있다고 판단된다. 즉, 사회적기업과 협동조합의 경우 운영취지나 제도운영의 효율성이 인정된다고 하더라도 주택공급과 사업은 상당한 자금력이 요청될 터인데, 기존의 사회적기업과 협동조합에 대하여 이러한 상당한 자금력이 확보될 수 있을 것이라는 확신은 사실상 쉽게 할 수 없을 것이라고 분석된다. 따라서 공동생활주택의 공급에 관한 문제와 별도로 사회적기업과 협동조합에 대한 금융지원, 자금력확보 등의 문제를 선결적으로 해결해야 할 것이며, 이들에 대한 별도의 지원을 마련하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

사회적기업과 협동조합에 대한 금융지원, 자금력확보 등의 문제는 기존에 이미 많은 논의가 있었지만, 사회적기업 및 협동조합과 유사한 활동을 하면서 자체적인 경제수익능력을 갖고 있는 기업 즉, “소셜벤처”에 대하여 주목할 필요가 있다. 본 연구에서 국내 사례의 하나로서 살펴본 바와 같이, “WOOZOO”의 공동생활주택 사례는 소셜벤처에 의하여 운영되는 대표적인 공동생활주택의 공급형태라고 평가할 수 있다.

한편, 본 연구에서 살펴본 바와 같이 국내 공동생활주택의 사례를 검토하면, 다양한 사회복지지원의 방식이 공동생활주택과 연계되어 운영되고 있는 사례가 있었다고 볼 수 있지만, 공동생활주택의 경우는 사회복지시설과는 분리되어 일반 주택의 유형에서 논의되어야 한다는 점을 고려할 필요가 있다고 판단된다. 즉, 사회복지지원의 대상에 완전히 포함되지는 않지만, 일정한 경제적 능력을 가진 주거수요자들을 사회복지지원의 대상에 포섭되지 않고, 일반적인 주택수요자로서 생활이 가능하도록 하는 기준이 필요할 것으로 판단된다. 공동생활주택의 장점이 공동생활공간의 활용으로 실제 지원비용이 감축된다는 점에만 초점을 맞추게 되면, 공동생활주택과 사회복지시설과의

차별이 발생하지 않게 되고, 이로 인하여 사회복지지원의 대상자가 확대되어 실질적인 지원비용의 증대를 가져올 수 있는 우려가 발생하게 된다. 따라서 사회복지지원의 측면에서 고려되는 공동생활주택의 설계는 “시설”이라는 측면보다는 “주택”이라는 측면이 강조되어야 할 것이며, 이를 운영하는 방식 또한 복지모델이 아닌 사업모델로서 운영되어야 할 것으로 판단된다.

(7) 공동생활주택과 건축협정의 활용

2014년에 「건축법」에 도입된 “건축협정”제도는 최초의 도입취지가 공동생활주택을 전제로 도입한 제도는 아니었지만, 기본적인 도입취지는 공동생활주택과 관련이 있지는 않지만, 제도운영의 특징상 공동생활주택에 활용될 수 있는 「건축법」상 제도라고 평가할 수 있다. 특히, 동일한 부지를 단지로 하여 주택의 건물 외부에 해당되는 공간을 공동으로 활용하는 공동생활주택의 경우에는 동일 단지에 입주하여 공동생활주택을 이용하려는 주택수요자들에게는 상당히 매력적인 제도로서 활용될 수 있을 것으로 예상되며, 구체적인 방안으로는 현행 「건축법」 제77조의4 제1항 제4호의 규정에 따라서 지방자치단체의 조례에 의한 지역 또는 구역의 지정을 통하여 공동생활주택의 활용이 이루어질 수 있을 것으로 판단된다.¹⁷³⁾

다만, 공동생활주택을 추진하려는 지방자치단체의 장은 단순히 조례를 통하여 건축협정에 관한 내용을 규정하는 것에 그치지 말고, 해당 건축협정에 관한 조례에 공동생활주택의 내용을 구체적으로 규정하는 방법도 공동생활주택의 활용을 제고하는데 효율적이라고 판단된다. 또한, 「건축법」 제77조의4 제1항 제4호는 “그 밖에 시·도지사 및 시

173) 국내 선행연구에서도 공동생활주택의 활성화를 위한 방안으로서 건축협정과 이에 관련된 조례제정의 방안을 제시하였다. (권혁삼 외 5인, 다양한 수요대응을 위한 주택 공급유형 다변화에 관한 기초연구, 국가건축정책위원회·토지주택연구원 (2015.3), pp.78~79)

장·군수·구청장(이하 “건축협정인가권자”라 한다)이 도시 및 주거환경개선이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 구역”으로 규정하고 있는데, “도시 및 주거환경개선이 필요하다고 인정”이라는 요건으로 인하여, 공동생활주택의 활용을 위한 근거로서 포섭하기 어렵다는 해석이 가능할 것이다. 따라서 “도시 및 주거환경개선”을 “도시·주거환경 및 주거수요의 개선”으로 개정하여 해석의 범위를 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 다만, “도시 및 주거환경개선”의 개념에 “주거수요의 개선”의 개념이 포함되는 것으로도 해석이 가능할 수 있다. 그러나 “도시 및 주거환경개선”의 개념은 주로 공간적이고 물리적인 지역적 환경에 관한 사항이 중요사항으로 고려되는 것이며, “주거수요의 개선”의 개념은 사회적이면서 문화적인 변화에 따른 주거수요자들의 수요목적과 주거취향에 관한 사항을 중요사항으로 고려하는 것이라고 판단된다. 따라서 광의의 개념으로 포섭할 수 있다고 하더라도 보다 명확하고 구체적인 정책근거를 마련하기 위해서는 명시적이고 구별되는 내용으로 명문화를 시켜주는 것이 타당할 것으로 판단된다. 이하의 도표에서는 이와 관련하여 「건축법」의 관련 규정의 개정시안을 제시하였다.

< 「건축법」 개정 시안 >

「건축법」	개정 시안
제77조의4(건축협정의 체결) ① 토지 또는 건축물의 소유자, 지상권자 등 대통령령으로 정하는 자(이하 “소유자등”이라 한다)는 전원의 합의로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 또는	제77조의4(건축협정의 체결) ① 토지 또는 건축물의 소유자, 지상권자 등 대통령령으로 정하는 자(이하 “소유자등”이라 한다)는 전원의 합의로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 또는

「건축법」	개정 시안
<p>구역에서 건축물의 건축·대수선 또는 리모델링에 관한 협정(이하 “건축협정”이라 한다)을 체결할 수 있다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 그 밖에 시·도지사 및 시장·군수·구청장(이하 “건축협정인가권자”라 한다)이 <u>도시 및 주거환경개선</u>이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 구역</p> <p>② ~ ⑥ (생략)</p>	<p>구역에서 건축물의 건축·대수선 또는 리모델링에 관한 협정(이하 “건축협정”이라 한다)을 체결할 수 있다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 그 밖에 시·도지사 및 시장·군수·구청장(이하 “건축협정인가권자”라 한다)이 <u>도시·주거환경 및 주거수요의 개선</u>이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 구역</p> <p>② ~ ⑥ (생략)</p>

(8) 공동생활주택의 민사 관계

단독소유공간과 공동소유공간에 대하여 공동생활주택을 유지·관리 하는데 필요한 비용은 실질적으로 소유권 또는 사용권에 관한 지분 비율에 따라 부담되는 비율이 달라지기 때문에 구체적으로 이에 대한 제도적인 기준이 마련되어야 할 것으로 판단된다. 구체적으로 제도적인 기준을 마련하기 위한 방안으로서 건축협정의 활용과 연동하여 공동생활주택의 소유 및 관리 관계를 명확하게 하는 방안도 가능할 것으로 분석된다. 다만, 건축협정은 「건축법」과 관련된 적용을 받기 때문에, 공동생활주택의 수요자들간에 발생할 수 있는 법률관계를 자유롭게 설정하기 어렵다는 단점이 지적될 수 있다고 예상된다. 「건축법」상 규정하고 있는 건축협정에 관한 규정은 주택구조와 직접적인 관련을 가지는 내용이기 때문에, 민사적인 성격을 가지는 협정으로서 성

격을 가지기에는 어려운 점이 있을 것으로 판단된다. 따라서 경직성이 강하게 나타나는 「건축법」상 건축협정제도의 활용보다는 공동생활주택의 주거수요자들간에 체결되는 입주협약과 같은 방안을 활용하는 것이 사적자치에 의한 소유 및 관리 관계를 정리할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 이러한 방안은 일종의 계약으로서 성질을 가질 수 있기 때문에, 보다 자유롭고 세부적인 내용을 규정할 수 있다는 장점이 있다고 분석된다.

한편, 입주협약의 효력 등에 관한 문제가 발생하거나, 협약자체의 합의가 이루어지지 않는 등 분쟁이 발생하는 경우에는 이에 대한 해결방안이 별도로 필요하다는 문제점을 지적할 수 있다. 이에 관하여는 민사적인 해결방안을 도입하거나, 별도의 분쟁기구를 마련하는 방안이 있다. 공동생활주택이 아직 활성화되지 않은 현재의 상황에서는 별도의 분쟁기구를 마련하는 것이 비효율적이라는 점을 감안한다면, 공동생활주택의 활성화 이전까지는 민사적인 분쟁해결방안에 의존하는 방법이 바람직하다고 판단된다.

한편, 공동생활주택이 활성화된 이후에는 분쟁해결기구의 설립을 고려할 수도 있으며, 검인계약서 또는 검인협정서와 같은 법적 근거를 갖는 방안으로 제도화시키는 방법이 있을 수 있고, 이에 직접적인 법적 효력을 부여하기 어려운 경우에는 모범입주협정서와 같은 가이드라인을 제정하여 제도운영의 안정화를 도모할 수 있다.

(9) 공동생활주택과 지역정책

공동생활주택과 인근지역과의 갈등과 마찰은 언제나 발생하는 경우는 아니라고 하더라도 충분히 예상할 수 있는 경우이며, 따라서 예측하기 어려운 경제적 손해 등을 이유로 지역사회주민과 갈등이 발생하는 상황에 대한 해소가 필요하다고 예상된다. 지역사회주민과의 갈등해소의 문제는 법제도적인 문제로 접근할 사항이라고 보기는 어렵다

고 판단된다. 다만, 공동생활주택의 활용만을 위한 제도운영이 아닌, 지역사회전체를 지원하는 계획추진의 일환으로 공동생활주택의 활용을 포섭하는 방안을 고려할 수 있다.

현재 우리나라의 지역지원정책에 관한 법률은 일반적으로 개발사업을 위주로 시행되고 있는 것으로 판단된다. 그러나 토지를 대상으로 하는 개발사업 이외에 지역사회의 직접적인 지원을 위한 법제도는 지방자치단체의 조례를 통하여 시행되는 경우가 있다. 대표적인 사례가 일부의 지방자치단체에서 시행되고 있는 “마을공동체만들기 지원 조례”라고 할 수 있다.¹⁷⁴⁾ 이러한 조례의 공통점은 지방자치단체를 중심으로 해당지역의 마을사업 등을 지원하기 위한 조례인데, “마을공동체만들기 지원 조례”에 공동생활주택에 관한 지원사업을 내용으로 추가하는 경우에는 해당지역의 주민들과 마찰 및 갈등이 상당 부분 해소될 수 있을 것으로 예상된다. 중앙정부 또는 광역지방자치단체의 거시적인 정책차원에서 이루어지는 공동생활주택은 지역별 상황과 문화의 차이로 인하여 마찰과 갈등의 발생이 불가피하게 나타날 수 있는데, 이를 해소하기 위하여 지원대상이 명확하게 나타는 “지원조례” 등에서 그 해당지역에 적합한 공동생활주택의 활용을 지원내용으로 규정하게 되면, 지역사회와의 갈등 해소 뿐만 아니라, 해당 지역에 최적화된 공동생활주택의 도입을 가능하게 할 수 있을 것이다.

174) 일부의 지방자치단체에서 “00시(00구) 마을공동체 만들기 지원 조례”, “00시(00구) 마을공동체 활성화 지원 조례”, “00시(00구) 마을공동체 지원 및 운영에 관한 조례”, “00시(00구) 마을공동체 지원 등에 관한 조례” 등의 조례명으로 시행되고 있다.

참고 문헌

- 건축도시공간연구소, 마을재생 거점모델로서 공유주거 조성운영 매뉴얼, 건축도시공간연구소 도시공간재창조센터 (2015.12.31)
- 국토교통부, 2016년 주거종합계획, 국토교통부 (2016.5.)
- 국회 국토교통위원회, 「건축법 일부개정법률안」(정세균의원 대표발의, 정부제출, 이철우의원 대표발의) 검토보고서 (2013.4)
- 권혁삼 외 5인, 다양한 수요대응을 위한 주택 공급유형 다변화에 관한 기초연구, 국가건축정책위원회 · 토지주택연구원 (2015.3)
- 김란수 외 2인, 사회적 경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안, 서울 특별시사회적경제지원센터 · 한국협동조합연구소 (2015.9)
- 김진모, 현대에 대처하는 일본의 주거 셰어하우스, 한국주거학회지 제5권 제2호 (2010.12)
- 김종호, 성미산 마을 공동체에서 마포공동체로, “생태적 대안사회를 향한 환경운동의 재발견” 전국환경활동가워크숍 자료집 (2006.7.13.~15)
- 남원석 · 박은철, 1인가구시대 맞춤형 주거해법 사회임대형 공동체주택 활성화, 서울연구원 (2015)
- 배건이 · 정극원, 1인가구 지원법제에 관한 입법평가 연구 - 저소득 1인가구의 주거지원을 중심으로, 한국법제연구원 (2013.9)
- 백혜선 외 3인, 인구사회구조변화에 대응하는 신개념 임대주거 개발 방안 연구 - 사업추진단계별 LH-민간협력형 임대주택 유형을 중심으로, 한국토지주택공사 토지주택연구원 (2014)

참 고 문 헌

- 법제처, 법령입안기준, 법제처 법제도선진화담당관실 (2012)
- 성지미·황준욱·안주엽, 소셜벤처지원을 통한 사회적기업 활성화 방안, 고용노동부·한국기술교육대학 (2014.12)
- 윤민석, Co-housing을 통한 도시활력 찾기, 세계와 도시 1&2호 (2013.7.30)
- 이삼열·정의룡·이은하, 시범사업에 관한 탐색적 연구 - 보건복지가족부 사업을 중심으로, 한국행정학회 학술발표논문집 (2009.10)
- 이성재, 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 주거지원 정책 분석 및 개선방안, 전북발전연구원 (2010)
- 임미숙, 지속가능한 주택정책을 위한 법제적 주택정의 및 유형에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 제30권 제11호 통권 제313호 (2014.11)
- 정종대, 1-2인가구 등 인구사회구조 변화를 고려한 도시형생활주택의 방향, 서울특별시 주택정책실 (2013.5.16)
- 정해방, 사회기반시설에 대한 민간투자제도의 현황과 쟁점, 일감 부동산법학 제4호 건국대학교법학연구소 (2009)
- 최지선·오동훈, 공급자 관점에서 본 시니어계층을 위한 셰어하우스 도입 활성화 방안, 주택연구 제23권 제3호 (2015.5)
- 稲見直子, 日本の高齡者居住政策の歴史と自治体による公営コレクティブハウジングの事業化, 年報人間科学 第33号 (2012.3)
- 上野勝代, 덴마크의 코·하우징의 평가, 海外社会保障情報 No.116(1996.9)
- Karen Zahle and Peder Duelund Mortensen, Co-housing in Denmark. Open House International Vol.17 No.2 (1992)

※ 참고 법령, 법률안, 조례

- 「간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률」(시행 2015.12.23. 법률 제13383호)
- 「건축법」 및 시행령 (시행 2016.9.1. 법률 제13782호)
- 「공공주택 특별법」(시행 2016.8.12. 법률 제13805호)
- 「공동주택관리법」(시행 2016.8.12. 법률 제14093호)
- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(시행 2016.9.23. 법률 제14089호)
- 「도시 및 주거환경정비법」(시행 2016.9.1. 법률 제13782호)
- 「관광진흥법」 및 시행령 (시행 2016.8.4. 법률 제13958호)
- 「국토기본법」(시행 2015.6.4. 법률 제12738호)
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 시행령 (시행 2016.9.1. 법률 제13782호)
- 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」(시행 2016.9.1. 법률 제13782호)
- 「도시개발법」(시행 2016.9.1. 법률 제13782호)
- 「민간임대주택에 관한 특별법」(시행 2016.9.1. 법률 제13782호)
- 「사회적기업 육성법」(시행 2012.8.2. 법률 제11275호)
- 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(시행 2016.8.12. 법률 제13805호)
- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(시행 2016.8.12. 법률 제13805호)
- 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」(시행 2016.8.12. 법률 제13805호)

참고문헌

「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(시행 2016.8.12. 법률 제13805호)

「주거기본법」 및 시행령 (시행 2016.8.12. 법률 제13805호)

「주택도시기금법」(시행 2016.8.12. 법률 제13805호)

「주택법」 및 시행령 (시행 2016.9.1. 법률 제13782호)

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」(시행 2016.8.12. 법률 제13805호)

「협동조합 기본법」(시행 2016.9.3. 법률 제14053호)

「택지개발업무처리지침」(시행 2016.10.18. 국토교통부훈령 제767호)

「마을기업 육성 및 지원에 관한 법률안」(서청원의원 등 10인, 의안번호: 1917715, 2015.11.12. 제안)

「지역공동체활성화지원법안」(윤재욱의원 등 11인, 의안번호: 1908166, 2013.11.28. 제안)

「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례」
(시행 2016.3.24. 서울특별시조례 제6159호)

「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」(시행 2016.7.14. 서울특별시조례 제6303호)

※ 참고 사이트

<http://www.law.go.kr> (최종방문일 : 2016.10.14)

<https://citybuild.seoul.go.kr/archives/48404> (최종방문일 : 2016.10.14.)

<https://citybuild.seoul.go.kr/archives/48670> (최종방문일 : 2016.10.14.)

http://news.mtn.co.kr/newscenter/news_viewer.mtn?gidx=2013061217062563420
(최종방문일 : 2016.10.23.)

<https://www.seoulsolution.kr/node/1307> (최종방문일 : 2016.10.23.)

<http://www.woozoo.kr/about#tab:introduce> (최종방문일 : 2016.10.23.)

<http://www.woozoo.kr/host#tab:apply> (최종방문일 : 2016.10.23.)

<http://cafe.naver.com/cooperativehousing> (최종방문일 : 2016.10.23.)