

[SH도시연구원-수시과제]

비주거의 주거전환 사업모델 연구

2022. 4.

SH도시연구원

제1장 연구개요

1.1 연구배경

- 「대도시권 주택공급 획기적 확대방안(국토부, '21.2.4.)」과 관련, 도심 내 비어 있는 오피스 등 비주거시설의 주거전환을 통해 공공부문에서 적용 가능한 주택공급 모델 개발 연구 필요
- 「주거안정 지원방안(국토부, '21.11.19.)」에서 공실 상가·오피스·숙박시설 리모델링을 통한 주거공간 공급을 발표한 바 있음(전국 1.3만호, 수도권 0.54만호)
- (연구취지) 도심 오피스 등 비주거시설의 공실은 증가하는 반면 도심 내 주택 공급은 부족한 상황으로, 저이용 비주거 공간의 주거전환 사업은 도심공동화 방지, 직주근접, 적시 주택공급 측면에서 상당히 유용한 정책이기에 공공부문에서 적용 가능한 주택 공급 모델을 조사연구함.
- (연구결과 활용계획) SH의 비주거시설 주거전환 사업 참여 검토 기준으로 활용

1.2 연구목적 및 내용

- (연구목적) 도심지내 비주거시설의 주거전환 사업모델 개발
 - SH도시연구원은 2020년 연구과제로 서울시 비주거 공간의 전기 소비량을 이용하여 저이용 비주거 공간을 추출하고 유형화한 바 있음.
- (연구내용) 공공부문에서 비주거시설의 주거전환을 통한 주택공급을 실현하기 위한 여건 및 사업성 분석

1.3 연구질문 및 연구방법

- (연구질문) ① 비주거시설 주거전환에 적용 가능한 사업모델은 무엇인가?
② 국내외 유사한 사업모델 사례의 효과와 한계점은 무엇이었는가?
③ SH의 사업화 전략은 무엇이고, 사업성을 확보하기 위한 전제조건은 무엇인가?
- (연구방법) ① 문헌조사 및 사례분석 ② 공급모델 시나리오 구성 및 시뮬레이션

제2장 해외 저활용 비주거의 주거전환 정책 및 사례

2.1 비주거 주거전환 사업의 배경

해외 비주거 주거전환은 신속한 주택공급과 도심 활성화 목적으로 추진

- 도시에 대한 주거수요가 풍부한 반면에 임대할 수 있는 부동산의 공급이 제한되어 있는 경우가 많아 임대료의 상승 압력을 받고 있는 실정
 - 주택협회와 일부 민간 개발업자들의 도시 및 마을 중심지에 대한 수요가 증가됨. 예컨대 아일랜드의 일반적인 인구 증가와 가구 규모의 감소, 특히 1인 가구의 성장에 의해 이러한 수요가 주도
- 민간 임대시장에서 부양가족이 있는 부부를 수용하기 위한 중대형 평형의 주거공간에 대한 수요도 존재하지만, 중소형 평형의 주거공간에 대한 수요 급증
 - 독신자, 부양가족이 없는 젊은 부부, 젊은 전문직 종사자 및 일부 은퇴자를 포함한 계층에서 도심 부동산을 요구할 가능성이 가장 높다고 판단하고 있음.
- 도심 주택공급 정책은 도심부의 경제적 활성화뿐만 아니라 슬럼화 방지 등 도시문제 해결을 위한 정책의 일환으로 추진
 - 도심에서는 주거시설의 수요가 공급을 앞지르기 때문에 주거시설의 공급을 늘릴 필요가 있으며, 도시재생을 통한 투자 증가와 일자리 창출로 도심 활성화에 도움을 줌으로써 도심 주민과 기업에게 사회적, 경제적 이익을 창출
 - 도심과 도심지의 매력을 넓히고 저녁과 야간 시간대의 도시 경제성을 높일 필요가 있는데, 리테일과 오피스 활동만으로는 일과시간 이후와 휴일에 공동화현상이 발생하여 도시 및 도심지의 경제적 활기를 유지하기에 충분하지 않기 때문
 - 그린벨트 개발 필요성을 줄이고 대중교통 이용에 따른 혼잡도 줄일 수 있어 환경적 편익으로 지역사회에 도움

공급을 확대하기 위하여 민간참여를 장려하는 정책을 실행

- 민간에게 사전에 정한 기준으로 주거로 전환할 수 있는 권한을 부여하는 정부의 탈규제(deregulation) 정책 일환이기도 하지만, 적절한 가격의 주택공급이 정부의 힘만으로는 한계에 부딪치자 이를 극복하기 위한 교육책임.
- 비주거의 주거전환 사업은 비어있는 오피스 고민을 해결하면서 주거 빈곤층 문제를 해결하는 사업
 - 도심공동화를 줄이고 도심활성화에 기여하면서, 많은 민간 부동산이 주택 인프라 역할을 대신하는 효과로 인해 공공지출을 줄이는 장점이 있음.
 - 특히 역세권의 경우 주차장 확보 의무를 면제하면서 주택가격 인하 효과도 생김. 결국 정부와 지자체의 적극적 정책의지에 따라 활성화가 결정

다양한 주거공간 전환을 위하여 상업용 부동산을 활용

- 유럽 도시의 경우 도심부에 다양한 형태의 주택이 입지하는데, 그 중 한 형태가 상업용 부동산의 상층부를 아파트처럼 사용하는 것
- 미국, 일본, 네덜란드 등의 국가에서는 증가하는 도심 1인 가구, 학생가구 등을 위해 다양한 유형의 도심형 공동주택을 공급¹⁾
 - 미국의 경우 소규모 공동주택을 도심에 신축할 수 있도록 지원하거나, 공장이 나 학교 등을 용도 변경하여 공동주택으로 전환하는 사업을 추진함.
 - 뉴욕의 Brooklyn 지역의 경우에는 산업화 시대의 공장과 창고 등 이용되지 않은 채 방치되던 건물들이 젊은 독신들을 위한 공유형·임대형 아파트뿐만 아니라 고급 아파트로도 개발하여 공급함.
 - 최근 일본 도심형 공동주택 공급은 거주자의 특성에 맞는 주택공급, 지역거점으로써의 역할과 지역공헌, 환경부하 저감형 계획, 사업수법의 다양화에 중점을 두고 추진하고 있음.

1) SH도시연구원(2020), 서울시 저이용 비주거공간의 유형분석 및 활용방향, 52p 재인용

2.2 비주거의 주거전환 해외 사례정책

- 외국의 비주거 주거전환 해외사례 정책으로 LOTs(Living over the Shops)와 PD(Permitted Development)을 들 수 있음.
- LOTs(Living over the Shops): 상업용부지 중 공실상태이거나 저이용 되고 있는 건물의 상층부를 활용하여 적정 수준(affordable)의 주거공간을 민간임 대로 공급하는 정책
- PD(Permitted Development): 민간이 자율적으로 사업계획을 신청하여 허가 를 받을 필요 없이 건물의 용도를 전환하여 민간자율의 비주거 주거전환에 관한 정책
- 도시계획 측면에서 실행된 지역개발 전략을 살펴보고, 지구전체에 대한 개략 적인 모습을 제시한 도시계획에 있어서 지구 전체에 대한 토지이용계획을 바 탕으로 주택, 도로교통, 공공시설, 공원, 상업시설 등 지구 전체에 대한 개략 적인 모습을 제시한 마스터플랜의 사례를 살펴봄.
- 또한, 비주거의 주거전환 해외 정책사례 중 저활용 비주거 부동산을 주거용으 로 전환할 때, 개별허가 신청 없이 정해진 규정을 준수하여 주거용으로 전환하 는 PD(Permitted Development)정책과 주거전환 프로그램에 대해서 살펴봄.

2.2.1 북아일랜드, 지역개발전략 2035 사례

지역개발전략 2035에서 LOTs 주거형태 장려

- 지역개발전략 2035은 북아일랜드 행정부의 공간전략임.
- 경제, 사회, 환경의 세 가지 핵심 요소에 초점을 맞추고 8가지 핵심 목표를 제시
- ① 북아일랜드의 모든 지역의 이익을 위해 강력하고 지속 가능한 성장을 지원, ② 지역경제 동력 강화, ③ 도시, 마을 및 농촌 지역사회가 잠재력을 극대화할 수 있도록 지원, ④ 지역사회의 건강과 복지를 증진하는 개발 촉진, ⑤ 사람,

재화, 에너지 및 장소 간 정보 이동을 개선하기 위한 연결성 개선, ⑥ 환경 자체의 보호 및 개선, ⑦ 탄소 발자국을 줄이고 기후 변화에 쉽게 적응할 수 있도록 조치, ⑧ 남북, 동서, 유럽 및 기타 국가와의 연계 강화

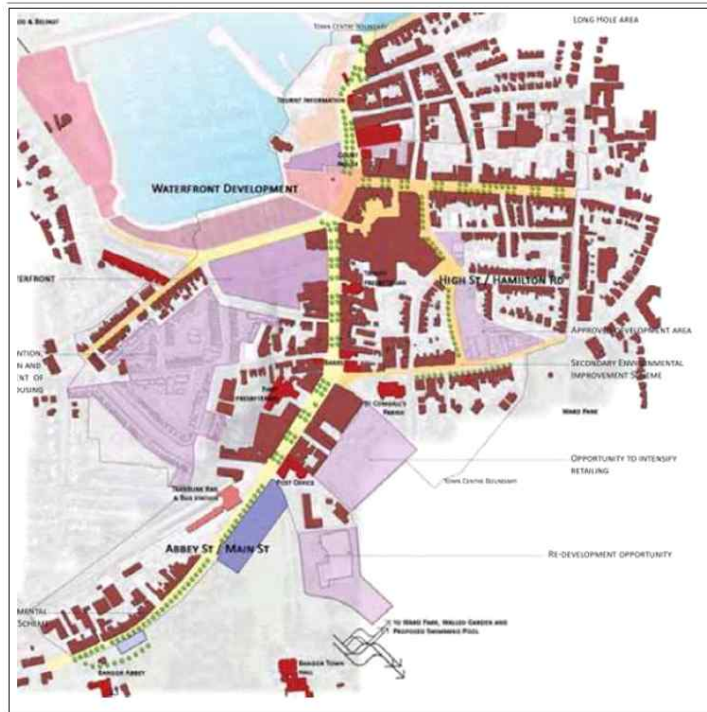
- 기존 도심내 구축 건물의 정비와 리모델링을 통해 주거공간 공급을 확대
 - 기존 주거지의 유지 및 개축, 공실 주택의 리모델링을 통한 재사용, 일부 활용도가 낮은 토지 및 건물에 대한 정비를 계획할 때 자원의 낭비를 줄이기 위한 기존 상업용건물의 주거용 전환 사용인 LOTs 장려

2.2.2 북아일랜드, 뱅고르 타운 센터 마스터플랜

뱅고르 타운 센터 사례, LOTs의 입지선정

- 시의회(North Down Borough Council)는 뱅고르 타운 센터(Bangor Town Center)내 LOTs 접근방식이 관심을 끌 가능성이 가장 높은 도로로 하이 스트리트, 메인 스트리트, 퀸즈 퍼레이드(그림의 녹색 점으로 표시) 등을 지목
 - 시의회 대표들도 이러한 부동산의 수혜자는 젊은 층이 대부분일 것으로 보고 있지만, 일부 지역은 노인 거주자를 끌어들이 수 있으며, 이러한 수혜자들은 1~2인용 부동산을 요구할 것으로 예상
 - 시의회는 뱅고르 타운 센터를 LOTs 계획에 따라 약 45개의 부동산을 제공하는 핵심 지역으로 파악
- 뱅고르 타운 센터는 주택 개발 토지에 대한 압력을 받고 있으며, 의회는 양질의 저렴한 주택을 제공해야 한다는 것을 인식
- 뱅고르 타운 센터 내 공실률(2016년 4월 기준 20.9%)은 Northern Ireland 평균(22.3%)보다 명목상 낮음.
 - 행정부(NISRA) 추산에 따르면 2012~2037년 평의회 지역 내 5,359가구 순증가율을 반영해 가구수가 8% 증가할 것으로 예상. 이중 1~2인 가구는 7,340가구 증가할 것으로 예상

그림 2-1 뱅고르 타운 센터, 마스터플랜



2.2.3 영국, 캠든(Camden) PD 사례

규제 최소화를 통한 민간주도의 비주거 주거전환을 용이하게 함

- 영국의 PD(Permitted Development)는 민간이 자율적으로 사업계획을 신청하여 허가를 받을 필요 없이 건물의 용도를 전환
 - 2013년 발표된 정책변화 영향을 당시 예측한 평가를 보면, ① 일체 재정비용이 들지 않아 지자체의 지방계획국(Local Planning Authorities, LPAs)의 행정비용이 절약, ② 영국 전체적으로 매년 office-to-residential 변경 신청이 평균 약 140건 추정, ③ 지속가능하지 않은 산업용 입지에서 주택을 주로 공급하던 방식 감소
 - 황폐한 산업단지에서 주택개발업체들은 그동안 주택을 공급해왔지만 인기가

- 없어 이윤창출이 힘든 상황이었음.
- 영국은 2013년 5월부터 계획에 대한 허가 없이 오피스를 주거용으로 전환이 가능해짐.
 - 탈규제(deregulation) 정책은 중앙정부의 의사결정에 따른 것으로, 주로 주택공급을 장려하고 빈 오피스 공간의 재사용(reuse)을 통한 재생(regeneration)을 지원하기 위한 정책의 일환
 - 2015년 가을에는 관련 정책이 더욱 다듬어지면서 수 천 채의 주택이 성공적으로 공급되고, 주택용도로 전환이 가능하게 됨.
 - 영국은 2013년부터 시작된 정책으로 부족한 적절한 가격의 주택을 대량으로 공급하기 위한 정책으로 PD(Permitted Development)를 실행하여 민간은 보유한 부동산 중에 비어있는 비주거용 부동산을 주거용으로 전환. 이때 개별허가 신청 없이 정해진 규정을 준수하여 주거용으로 전환

다양한 주거공간의 전환이 발생되지만, 부작용도 발생함

- 캠든(Camden)에서 사전 승인에 따른 주거공간의 전환은 대다수의 PD정책 시행에서 볼 수 있는 소형평형의 주거 전환이 전형적인 형태로 나타남
- 하지만, 전환되는 상업용 건물에는 규모가 큰 저활용 사무실 건물들도 존재
 - 68A Delancy Street 사례, Camden에서 볼 수 있는 고급스러운 주거형태이며 2013년에 1,200만 파운드에 시판된 방 5개짜리 단일 주택으로 전환됨.
 - Camden 48-56 Bayham Place 사례, 주당 650파운드에 서비스형 아파트로 판매되고 있는 13개의 고품질 주거 단지로 전환된 사례임.
- 그러나 캠든(Camden)에서의 PD정책은 저활용 비주거 건물의 개발뿐만 아니라 멀쩡한 사무실의 주거전환도 야기하는 부작용을 야기함.
 - 잔여 사무실 공간 공급 제약으로 인한 임대료 인상이 소규모 창의적 기업을 더욱 몰아내고, 이로 인한 직원 손실은 지역 중심가에서 상점과 서비스의 생존성을 저해할 것이라는 우려

- 주거지역과 고용공간이 많이 섞여 있음으로 인하여 다양한 용도를 창출하는 장점이 있지만, 주거공간으로 사용하기에는 소음 등으로 인하여 사람들이 원하는 주거용 공간이 아니라는 의견도 존재
- 도심내 주택공급 활성화도 중요하지만, 전환되는 주거의 품질에 불만이 존재
 - 투자주택이라는 생각으로 저품질의 주거공간을 양산한다는 우려의 발생
 - 일반적으로 비주거의 주거전환 과정에서 공공의 참여 및 지원이 없다는 우려의 목소리도 존재하고, 전환 계획 과정에 참여하지 못하는 지역사회의 불공정성을 제기하는 의견도 존재

그림 2-2 캄든(Camden). 비주거의 주거전환 사례



2.2.4 영국 이스트데본(East Devon), 주거전환 프로그램 실행

- 이스트데본(East Devon) 지역의 구의회 목표는 사람들이 이스트데본(East Devon)에서 살고 일할 수 있도록 양질의 주택을 제공하는 것
 - (목적) East Devon 내의 주요 도시에 사회적 임대 숙박 시설을 제공하고 East Devon Housing Service와 협력하여 상업 구역 위의 빈 공간을 활용하도록 지원
 - (자격) 이스트데본 내 주요 타운 내에서 이 제도에 관심을 표명하는 소유주들을 방문하여 숙박시설이 전환하기에 적합한지 확인하고, 소유주와 이스트데본 주택 서비스의 임대 조건을 논의
 - (적격업무) 전환에 대한 계획 및 건축 규정 동의에 따라 리노베이션, 전환 및 개선 작업
 - (재무약정) 재정 지원의 최대 금액은 계획당 £10,000(약 1,600만원)
 - (프로세스) ① 신청서 작성 후 승인절차 ② 목록에 명시된 작업에 대한 두 개 이상의 견적을 제출 ③ 건축규정 동의서 제출 ④ 보조금을 승인하기 전 부동산 권리분석을 위한 등기 등 공적장부에 대한 조사 실시
 - (승인) 이 예산은 연간 5개의 부동산에 대하여 사용 가능하며, 선착순으로 책정되고 대기자 목록으로 관리함
 - (지급충당부채) 승인된 작업이 완료되고 적절한 송장이 제출될 때 지급되고, 관련 작품 검사 신청 건수의 10%가 선정됨.
 - (그 밖의 조건들) 세입자들은 데본 홈 초이스 세대를 통해 지명되고, 최소 3년 동안 임대료를 지원받으며, 주거지는 최소 2년 이상 임대(주거지는 최소 5년 이상 임대 시장 내에 있어야 함). 승인 완료 후 2개월 이내에 입주해야 함. 위 조건의 위반 시 지원 수준 전체가 상환됨²⁾
- 장기적으로 빈 부동산 소유자와 협력하여 이러한 자산을 다시 사용하는 방법을 강구하여 국민들의 지원과 협력, 빈집 주인들의 참여와 이용 가능한 자원으로 주거공급을 늘리는 과정을 원활하게 함.

2) <https://eastdevon.gov.uk/housing-and-homelessness/housing-strategies-and-policies/empty-homes-strategy/appendix-living-over-the-shops-scheme-lots/#article-content>

- 영국의 주택시장은 여전히 부동산 수요 증가와 건설 부문으로부터의 공급 능력 감소의 결합으로 고전하였으며, 금융위기는 신규 주택 건설에 매우 큰 타격을 주고 있으며, 정부 추산에도 불구하고, 예상 수요를 충족시키기 위해서는 영국의 주택 재고량이 2033년까지 매년 232,000채씩 증가해야 하는 실정
- 민간 부문과 사회 주택에 대한 압박이 너무 심하기 때문에 기존 주택을 최대한 활용하는 것이 필수적임. 영국에는 6개월 이상 비어 있는 25만 채가 넘는 부동산이 있기 때문에 주택 수요 충족을 위해 이러한 부동산들을 다시 사용하는 것이 필요
- 비주거를 주거전환하여 다시 사용하는 것이 새 주택을 짓는 것보다 더 저렴하고 빠르고, 새 주택을 짓는 데 발생하는 이산화탄소의 5분의 1 미만을 발생시키고, 빈 집을 지역사회 오염원으로 제거하며, 이웃에 문제가 있는 재산을 가진 사람들을 돕고, 빈 집 소유자들에게 임대 또는 판매를 통해 소득을 제공
- 일반적인 주택 공급은 예산의 부족으로 인하여 공급이 감소할 것으로 예상되며, 이스트데본(East Devon) 지역의 주거전환 신청건수는 눈에 띄게 증가
- 전국적으로 비주거를 주거형태로 다시 사용한다면, 새로 지은 주택의 1년 치에 상당하는 양을 공급할 수 있을 것으로 기대함.

2.2.5 북아일랜드(Northern Ireland) 정부 프로그램

- 북아일랜드(Northern Ireland)의 정부프로그램은 취약 지역 재생에 대하여 타운 센터 리빙 또는 민간 임대 부문을 확충하고, LOTs는 해당 부문의 주택 공급, 경제성 및 지속가능성을 개선하고 도시 커뮤니티를 조성 및 개선함.
- 2016-2021 정부 프로그램은 주택 공급과 질 향상에 의해 영향을 주며, LOTs 제도 하에서 '사람들이 살고 일하고 싶은 곳 만들기'와 '인프라를 통해 사람과 기회를 연결하기'
- 실행을 위한 14개 전략은 다음과 같음 ① 강력하고 경쟁력 있는 지역 균형 경제를 통해 번영, ② 지속가능성을 실현(환경보호), ③ 더 평등한 사회, ④ 우리는 길고 건강하고 활동적인 삶, ⑤ 사람들이 잠재력을 발휘할 수 있는 역

신적이고 창조적인 사회, ⑥ 더 나은 직장에 근무하는 사람이 많아짐, ⑦ 법과 서로를 존중하는 안전한 공동체, ⑧ 다른 사람을 돌보고 도움이 필요한 사람을 도움, ⑨ 다양성을 존중하는 공유 사회, ⑩ 자신감 있고, 환영하며, 외향적인 사회, ⑪ 자녀와 젊은이들에게 인생 최고의 출발을 선사, ⑫ 고품질의 공공 서비스를 보유, ⑬ 사람들이 살고 싶어하고 일하고 싶어하고 방문하고 투자할 수 있는 장소, ⑭ 인프라를 통해 사람과 기회를 연결

- 공공지출이 북아일랜드(Northern Ireland)에 배분되는 거시 전략 우선순위를 파악
 - 정부의 최우선 목표는 북아일랜드(Northern Ireland)에 평화롭고 공정하며 번영하는 사회를 건설을 목적으로 함. 북아일랜드(Northern Ireland)에서는 법치를 존중하며 현재와 미래에 모두가 더 나은 삶의 질을 누릴 수 있으며, 정부가 이러한 목표를 달성하는 데 분명히 초점을 맞추고 있는지 확인하기 위해, 행정부는 다음과 같은 5가지 핵심 전략적이고 상호의존적인 우선순위를 가진 정부 프로그램을 시작. ① 지속 가능한 경제 성장 및 미래 투자, ② 기회 창출, 단점 해결 및 보건 및 복지 개선, ③ 우리 국민, 환경 보호 및 보다 안전한 공동체 만들기, ④ 강력하고 공유된 커뮤니티 구축, ⑤ 고품질과 효율적인 공공 서비스 제공

2.2.6 신시장을 오픈하는 주거전환 해외사례(영국, dandi 회사)

단순한 주거공간의 전환을 넘어 신시장을 오픈하는 계기로 활용

- dandi 회사는 자신의 임대주택에 고객이 스스로 찾아와 자부심을 느낄 수 있을 정도로 주택상품을 잘 만들어 주고 있음.
 - 회사는 리서치와 개발에 많은 시간과 돈을 투자하여, 소형주택 상품이 매우 잘 디자인되었다는 확신을 고객에게 제공. 입주민의 의견 피드백을 정성껏 받아들이어 아파트의 디자인과 서비스에 채택
 - 특이한 점은 도심에서 적절한 가격의 소형주택 공간을 찾는 젊은이를 대상으로 하지 않는다는 점

- 젊은이들은 예전보다 부모와 오랫동안 거주하려는 경향이 높아지고 있지만, 현실은 부모 이혼율이 증가하고 있기 때문에 이 회사는 부모세대 생활의 오르내림을 주목하면서 사업에 반영하고 있음.
- 실제 회사상품 입주자의 42%는 45~65세 연령층으로 계속 증가
- 2013년에 오피스를 주거로 전환하는 영국 정부의 PD 정책 실행이 계기가 되어, 이때부터 이 회사의 상품은 시장에 선보이는 참신한 기회를 활용함.
- 소형아파트(micro-apartments) 개발회사인 dandi 회사의 목적은 작은 방법(smaller way)으로 일하는 것.
- 이 회사의 설립자는 런던과 파리에서 디자인이 미흡한 스튜디오 아파트에서 거주한 경험이 있으며, 그의 경험이 사업에 반영됨.

그림 2-3 영국 dandi 회사의 차별적 설계안



2.3 비주거의 주거전환 사례를 통한 시사점

LOTs, PD 정책, 민간주도의 도심 주택공급 성공사례로 평가

- (LOTs) 영국에서는 1980년대 후반부터 비영리회사들을 주축으로 하여 LOTs 캠페인을 펼쳐왔으며, 그 결과 1997년에 10,000호 가량의 주택이 도시에 새롭게 공급됨.
- 도심 비주거시설의 주거전환 사업에 여러 가지 문제가 있음에도 불구하고, 젊은 1인가구나 신혼부부에게 가장 적합한 주택으로 인식³⁾
 - 도심 주택을 이용하는 사람들은 대체적으로 학생이나 전문직 종사자로 구성된 1인 가구이며, 음식점·여가문화시설과 교통에 대한 우수한 접근성 때문에 도시에 거주함. 특이한 점은 은퇴한 사람들이 도심주택에 거주를 희망한다는 것
 - (장점) 상업용 건물의 주거전환은 도심부 투자를 활성화하고 도시에 거주하는 인구가 늘어나면서 도심부에 활력이 생기고, 야간경기가 활성화되는 장점
 - (단점) 상업용 시설의 주거전환은 주택공급 확대와 도심 활성화를 위해 필요하지만, 주택관리와 열악한 주거환경 등의 문제 발생
 - 영국의 경우 비주거시설을 주택으로 전환하는 재정비사업에 상당한 비용이 들고, 화재 및 보건법, 건축법 등에 적합하도록 정비하는 데에 어려움이 있음.
 - 또한, 복잡한 상업지구에 거주함으로써 인해 거주자는 소음공해를 비롯하여 여러 가지 불편을 겪는다는 문제도 있음.
- (PD) 영국은 2013년 5월부터 사업계획 신청과 허가 없이 오피스를 주거용으로 전환하는 PD(Permitted Development) 정책을 추진
 - (장점) 주택업체와 에이전트는 주택공급 증가하였고, 도시중심지역 재생에 있어 보다 빠른 진행 등에 기여 내지 선도
 - 정책 실행 후 정부투자 없이 시행 1여년 만에 약 4,000개 건물, 그 이후 줄어들기는 하지만 매년 평균 3,000개 건물이 영국 전국에서 주거용으로 전환

3) SH도시연구원(2020), 서울시 저이용 비주거공간의 유형분석 및 활용방향, 52p 재인용

- 시행 첫 4년 동안 5개 지역에서 487개(8,057채) 제안 계획이 접수되었고, 이 중 69%가 완공되었거나 진행 중. 이는 허가받은 주택수의 72%에 해당
- (단점) 도시계획가, 정치인, 시민사회단체, 기업 등은 일반적으로 주택의 품질과 그 영향을 우려
- ① 개보수 비용 증가로 사업성이 없는 경우가 많고, ② 입주가 짝 차 있는 멀쩡한 오피스를 비싼 주택으로 전환하면서 주변 주택가격 상승을 주도하는 폐단 발생
- ③ 오피스가 부족해지면서 주변 오피스 임대료가 상승하고 영세기업은 내쫓기는 젠트리피케이션 부작용도 발생, ④ 소형평형 위주의 공급으로 주거품질 하락과 서민주택을 반대하는 님비즘(NIMBYs) 문제 발생
- ⑤ 주택수 증가로 인프라(어린이 공간, 학교, 공원, 어메니티 등) 능력이 한계에 이르는 현상 발생

해외 저활용 비주거 주거전환 사업과정에서의 시사점

- 주거공급으로 인한 이들 계획들은 추가 인프라(도로, 학교 등) 조성에 필요한 재원마련이 없는 실정임. 주택이 전환되어 공급되었지만 잠재적인 인프라 확충에 관한 잠재적 재원 손실이 발생할 수 있음.
- 기존 비공실 오피스 공간의 감소하고 주택의 품질저하와 기존 인프라에 부담
- 비공실 오피스 공간이 주택으로 전환되면서, 지역경제와 지역사회 활력에 영향을 주는 비즈니스 활동과 그 기여도가 잠재적으로 손실이 생길수 있다는 우려가 있음.
- 이는 오피스 세수입보다 적은 주택의 전환으로 인하여 조사대상 지역 지방정부에 재정수입 손실이 발생될 가능성이 존재
- 엄격한 행정 비규제 정책보다는 탄력적인 행정 접근방식을 대안으로 생각할 수 있음.
- 디벨로퍼는 선도적인 역할을 발휘하여 비주거의 주거전환이 이 지역에서 진행되고 있는데, 전반적으로 PD(Permitted Development)는 정부가 해야 할 재정지원을 민간 부동산의 관심 사업이 대신하는 말아 해주는 장점이 존재

- 원래 비었던 많은 공실 오피스 빌딩을 새로운 용도인 주택으로 전환하면서 보다 생산적이 되었다는 의견이 공존함.
- 반면, 빈약한 품질의 주택 수가 늘어나는 문제는 전반적 사업계획 신청 및 허가(full planning permission)를 통한 관리가 필요하다는 시사점을 제공
- 비주거의 주거전환 시 자율적 개발(PD)이 아닌 전체 계획 허가(full planning permission)를 적용하고 있는 지역 비교 사례를 통해서 보다 나은 주거 공간 기준을 적용하여 주거품질을 높이면서 필요한 주택을 늘리는 이중 효과를 올릴 수 있는 잠재력이 존재함.
- 비규제 주택 품질은 사전에 계획되어 허가된 주택들 보다 그 품질이 매우 열악함. 그러나 전체적으로 보다 엄격한 계획된 허가를 진행할 수 있다면, 비주거 주거전환 주택공급 계획들이 계속해서 진행되어 도심내 주택공급이 활성화 될 수 있는 장점이 존재

제3장 국내 민간기업의 비주거 주거전환 사례

- 비주거시설 주거전환사업을 수행중인 국내의 민간기업 맨그로브, 로컬스티치, 쉐어원의 사례를 비교 분석함.
- (사업모델) 리츠·펀드(블라인드), 마스터리스(전체임대 후 재임대), 디벨로퍼
- (사업규모) 라마다 앙코르 서울 동대문 호텔을 매입 후 주거전환하는 대규모에서 소형빌딩을 매입 후 주거 전환하는 중소규모까지 다양한 사업 진행 중

3.1 맨그로브(MGRV)

- 서울 핵심 지역에 1인가구를 위한 대규모 공유주거공간 개발 사례임.
 - MGRV는 2018년 임팩트 투자회사 에이치지이니셔티브(HGI)에서 스핀오프(spun-off)⁴⁾ 한 스타트업
 - 이지스자산운용이 부동산 스타트업 MGRV와 함께 조성한 500억원 규모의 공유주거(Co-living) 블라인드 펀드(blind fund)⁵⁾로 투자 재원을 마련
 - ‘서울특별시 동대문구 왕산로 22’에 있는 ‘맨그로브 신설’은 MGRV가 운영하는 공유주거 공간
 - 이지스자산운용이 펀드를 운영하고 MGRV가 공유주거 공간을 운영하는 방식
- 라마다 앙코르 서울 동대문 호텔이 자리하던 곳이었지만 코로나19로 인해 호텔 운영이 어려워지자 주거시설로 탈바꿈하여 약 1년간 리모델링을 통해 2021년 7월 1일 최대 411명이 살 수 있는 ‘맨그로브 신설’ 오픈
 - 바닥난방 없고 기존 공조는 유지한 채 인테리어만 변경하여 비용 최소화하여

4) 스핀오프(spun-off): 미디어 용어로 우리말로로는 파생작 또는 변외작. 초기에는 단순히 파생작을 일컫는 말이었으나 ‘어떤 특정한 것에서 파생/부산되어 나오는 것’이라는 의미가 되었으며, 그에 따라 ‘계열사’, ‘자회사’를 가리키거나 ‘파급 효과’, ‘부작용’ 혹은 ‘부수적인 생산’ 등의 의미로도 쓰임.

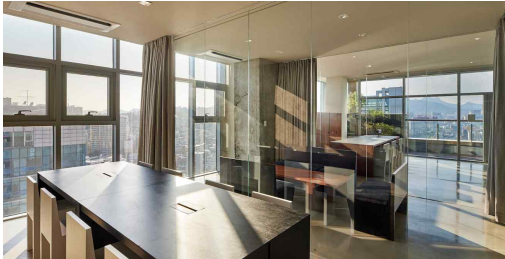
5) 블라인드 펀드(blind fund) : 상품을 통해 투자자들로부터 먼저 자금을 확보하고 해당 자금으로 투자 대상을 정하는 펀드. 즉 선 자금모집 후 투자결정이며, 반대 개념은 프로젝트 펀드임.

3.3㎡당 100만원 이내로 리모델링 진행

- 2022년 4월 현재 입주율은 94%이며, 임대료는 월 100만원 전후로 형성
 - 중개수수료, 집기, 인터넷 서비스 등을 월 임대료에 모두 포함한 Serviced Residence 개념임
 - 중·고소득 1인가구가 주된 대상으로 공공주택과 직접 비교는 어려움.

그림 3-4 맹그로브 신설 현황













SINGLE
1인실
단독 화장실
월 79만원8천원부터 *보증금 3백만원

BUDDY
2인실
단독 화장실, 욕조
월 52만원부터(1인) *보증금 3백만원

BUNK
2인실
단독 화장실, 욕조
월 49만원부터(1인) *보증금 3백만원

※ 출처 : 맹그로브(<https://mangrove.city>)

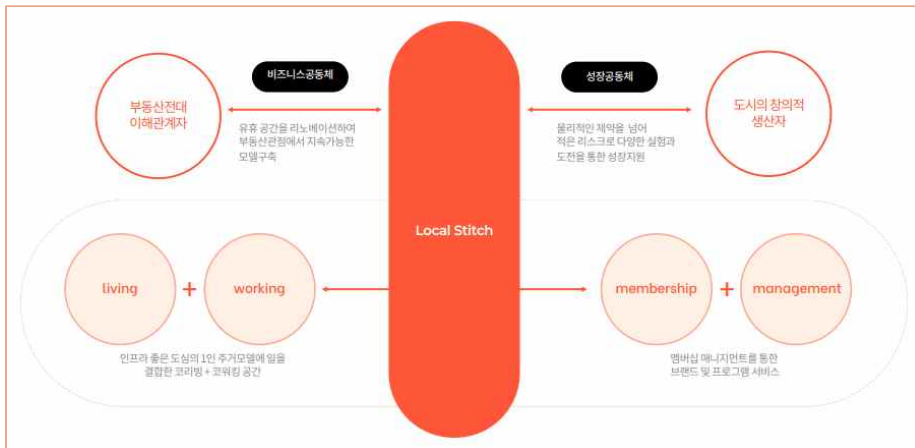
그림 3-5 일반 원룸과 맨그로브의 임대료 구성 비교



3.2 로컬스티치

- 초기에는 마스터리스(master lease, 통임대 후 재임대)를 통해 사업을 시작하였으나, 현재는 위탁운영사로 업역을 전환
 - 도시공간을 기획, 설계하고 시공 후 운영까지 맡지만 직접 매입하지 않기 때문에 디벨로퍼와는 구분됨.
- 서울 서교동, 연남동, 성산동, 소공동 등에 점포 12곳에 지점 운영 중
 - 이지스자산운용을 비롯해 UTC인베스트먼트와 디쓰리쥬빌리파트너스가 투자를 진행
- 주거전환 후 임대료는 MGRV와 유사하게 평균 월100만원으로 운영
 - 페이스북, 인스타그램 등의 소셜미디어(social media)로 홍보하여 청년층에게 어필 할 수 있는 힙(hip)한 공간 이미지 형성
- 단순히 주거공간의 제공을 넘어 새로운 라이프스타일을 제안하는 사업모델

그림 3-6 로컬스티치 사업모델과 지점 현황



※ 출처 : 로컬스티치, 회사소개서

3.3 쉐어원

- 사회적기업인 ‘어반하이브리드’는 도심 1인가구 밀집지역의 주택 공급이 부족하여 수요·공급의 미스매치 발생하는 것에 주목
- 당시 도심의 오피스 공실 증가에 따른 대책이 필요한 상황
 - 서울시 전체 중소형 오피스빌딩 공실률 11.16%(2018년 2분기)
 - CBD 16.28%, 강남 8.05%, 홍대·합정 12.25%, 목동 22.97%, 화곡 19.07%, 장안 12.36% 등 공실 심화 추세(자료: 부동산114 REPS)
- 어반하이브리드의 자회사인 ‘쉐어원프로퍼티’는 임차인과 직결된 지역산업을 초기부터 공략해 두터운 고객군을 확보하는 전략으로 시작
- 부동산 개발방식은 위탁운영사에서 나아가 일종의 디벨로퍼 형태를 띠고 있음.
 - 개인투자자와 쉐어원프로퍼티 계열사가 각각 출자해 지역자산 개발펀드를 세우는 구조
 - 펀드를 조성해 저개발 필지나 유희건물을 직접 매입하고 공공기금을 저리로 용자받아 개발에 착수하는 형태. '쉐어원V1호', '쉐어원V2호' 사례가 있음
- 민간임대주택의 경우 임대료는 월 60만원 전후, 공공개발의 경우 월 45만원 전후로 책정
 - 소규모, 낮은 임대료로 사업적인 메리트는 없는 것으로 판단하여 신규사업 계획은 없음

그림 3-7 역삼동 웨어원 개발 사례

□ 사업개요

- 위치: 서울시 강남구 역삼동
- 규모: 총 7층 건물 중 3~5층 550m²
- 사업시행: 2018년
- 복합용도계획
 - 주거공간(3~4층): 웨어하우스 17실
 - 업무공간(5층): 코워킹오피스 5실, 독립데스크 6개
- 민간사업자 역할: 사업기획, 개발대행, 위탁운영관리

□ 사업대상지 위치도 및 사업 후 전경



□ 평면도



※ 자료 : 어반하이브리드

표 3-1 국내 유사사례 비교표

구분	맹그로브	로컬스티치	쉐어원
회사소개	-서울 핵심 지역에 1인가구를 위한 대규모 공유주거 공간 개발 -MGRV는 2018년 임팩트 투자회사 에이치지이니셔티브(HGI)에서 스펀오프한 스타트업	-초기에는 마스터리스(통임대 후 재임대)를 통해 사업을 시작 -이지스자산운용을 비롯해 UTC인베스트먼트와 디쓰리쥬빌리파트너스가 투자를 진행	-쉐어원프로퍼티는 임차인과 직결된 지역산업을 초기부터 공략해 두터운 고객군을 확보하는 전략으로 시작
사업모델	-이지스자산운용이 펀드를 운영하고 MGRV가 공유주거 공간을 운영하는 방식 -펀드 자금으로 호텔 매입 후 리모델링하는 디벨로퍼	-현재는 위탁운영사로 업역을 전환 -도시 공간을 기획, 설계하고 시공후 운영까지 맡지만 직접 매입하지 않기 때문에 디벨로퍼와는 구분됨	-부동산 개발방식은 위탁운영사에서 나아가 일종의 디벨로퍼 형태를 띠고 있음 -개인투자자와 쉐어원프로퍼티 계열사가 각각 출자해 지역자산 개발펀드를 세우는 구조
주거공급	-라마다 양코르 서울 동대문 호텔이 자리하던 곳이었지만 코로나19로 인해 호텔 운영이 어려워지자 주거시설로 탈바꿈 -약 1년간 리모델링을 통해 7월 1일 최대 411명이 살 수 있는 맹그로브 신설을 오픈	-서울 서교동, 연남동, 성산동, 소공동 등에 점포 12곳을 진행	-펀드를 조성해 저개발 필지나 유휴건물을 직접 매입하고 공공기금을 처리로 용자받아 개발에 착수하는 형태 -'쉐어원JV1호', '쉐어원JV2호' 사례가 있음
특징 및 시사점	-임대료는 월 100만원 전후로 형성 -바닥난방X, 기존 공조 유지하고, 인테리어만 변경하여 비용 최소화 -복비, 집기, 인터넷 서비스 등을 월임대료에 모두 포함 (Serviced Residence 개념) -중·고소득 1인가구가 주된 대상	-주거전환 후 임대료는 평균 월100만원으로 운영 -SNS(페북, 인스타)로 홍보. 청년층에게 어필할 수 있는 힙한 공간 이미지 형성	-일반개발의 경우 임대료는 월 60만원 전후, 공공개발의 경우 월 45만원 전후로 책정 -소규모, 낮은 임대료로 사업적인 메리트는 없는 것으로 판단. 신규사업 계획은 없음

제4장 비주거 주거전환 사업성 분석을 위한 시뮬레이션

4.1 분석방향

- 서울시내 공실을 높은 오피스빌딩 6개소를 대상으로 주거로 전환하는 사업의 재무적 타당성 분석을 검토함.
- 당초 SH의 사업구상 방향은 민간사업지원과 공공직접개발로 이원화
 - 비주거의 주거전환 플랫폼으로써의 역할을 통해서 민간참여를 통한 주거공급
 - SH가 직접 호텔 등 비주거시설을 매입하여 주거로 전환하고 직접 공급
- 현재 민간의 호텔 주거전환 사례의 경우 바닥난방을 사용하지 않고, 공조시설을 유지한 채로 저가의 감각적인 리모델링 설계를 진행하여 비용을 낮추고, 임대료는 월 평균 100만원을 책정하여 사업성을 확보하고 있음.
 - (비용) SH 실무부서는 바닥난방을 안하는 등 주택 수준이 아닌 리모델링은 어려울 것이라는 의견. 민간수준의 비용절감에 대한 회의적 시각이 존재
 - (임대료) 중고소득 1인가구 임차수요에 초점을 맞춘 민간기업의 시장접근 전략은 취약계층에 주거복지를 실현하는 SH가 그대로 따라하기는 힘든 구조
- (분석방향) 토지주와 사업자를 연결해주는 플랫폼 역할은 최근 서울시의 정책 환경 변화로 추진이 난망하며, 공공 직접개발시 비용 절감 및 임대료 현실화를 통한 사업성 확보 또한 어려우므로 검토를 통해 필요한 지원 규모를 검토하고자 함
 - 2020년 SH도시연구원의 기 검토자료를 활용하여 공공이 직접 사업을 시행하는 경우로 한정하여 태평로 빌딩의 사례를 재분석
 - 기존 연구의 사업대상 : 태평로빌딩, 삼성생명 대치2빌딩, 큰길타워, 삼일빌딩, KT텔레캅빌딩, 일양빌딩
 - 사업방식: 공공매입 후 전면 리모델링하여 공급

표 4-2 비주거 주거전환 사업성 분석 시뮬레이션 검토표

[사례1] 태평로빌딩

현황		건축 개요			
건축물명	세종로 빌딩	층별	층도	면적	비고
위치	서울시 중구 세종대로 73	26	기재실	605.10	
지적지구	합정1동1구역 / 합정1지구	26-25	합정1지구(1)	1,091.31(2+2)	162.62
대지면적	3,883.45㎡	25-23	합정1지구	1,091.31(2+2)	272.93
건축면적	1,538.35㎡	20	합정1지구	1,096.06	
용적률 산정용면적	22,388.84㎡	8-19	서부1	1,095.88(2+13)	1,148.28
건재물	40.02%	7	서부1	1,072.93	
용적률	393.89%	6	서부1, 합정1지구(1)	1,072.93	
면적	40,021.79㎡	5	서부1	1,072.93	
규모	지정소계	4	합정1지구(1)	1,072.93	
높이	107.70m	3	합정1지구(1)	1,103.13	
준공년도	1981년	2	서부1	1,139.25	
EL.EV.	충 9대	1	합정1지구(1)	793.92	
주자	합계	합계	합계	27,089.54	
				2,434.29	
				2,361.25	
				2,361.25	
				1,137.14	
				1,977.08	
				2,131.14	
				12,402.15	
				40,001.79	

[사례2] 삼성생명 대치2빌딩

현황		건축 개요			
건축물명	삼성생명 대치2빌딩	층별	층도	면적	비고
위치	서울시 강남구 대치동 960	4-19	합정1지구	971.28(18+15)	1,481.18
지적지구	합정1동1구역 / 합정1지구(1)	3	합정1지구	979.81	
대지면적	1,675.45㎡	2	합정1지구	696.46	
건축면적	1,647.85㎡	1	합정1지구, 우치	1,047.12	
용적률 산정용면적	17,857.77㎡	1	권한정합1지구, 권치	1,488.12	
건재물	42.88%	2	권치, 우치	1,488.12	
용적률	1,038.52%	3	우치	1,433.26	
면적	26,388.79㎡	4	우치	1,434.48	
규모	지정소계	5	우치	1,296.70	
높이	95.02m	6	기재실, 우치	1,115.77	
준공년도	2002년			8,436.24	
EL.EV.	충 9대				
주자	합계	합계	합계	26,388.79	

[사례3] 큰길타워

현황		건축 개요			
건축물명	큰길타워	층별	층도	면적	비고
위치	서울시 강남구 역삼동 477-25	21	서부소	922.00	
지적지구	합정1동1구역 / 합정1지구(1)	20	서부소	1,047.89	
대지면적	2,080.70㎡	7-19	서부소	1,094.81(3+14)	2,221.53
건축면적	1,446.52㎡	6	권한정합1지구, 합정	1,066.81	
용적률 산정용면적	22,388.84㎡	5	합정1지구	1,088.33	
건재물	56.08%	4	합정1지구	1,398.93	
용적률	888.80%	3	권한정합1지구, 합정	1,136.73	
면적	36,510.80㎡	2	권한정합1지구, 합정	1,062.15	
규모	지정소계	1	권한정합1지구, 우치	1,446.52	
높이	84.19m			32,888.89	
준공년도	1983년	1	권한정합1지구, 우치	2,081.71	
EL.EV.	충 9대	2-5	우치	2,070.76(4+16)	3,146
주자	합계	6	우치	1,353.53	
		7	기재실, 우치	1,878.91	
				12,625.11	
				36,510.80	

공실률 : 28.41%

[사례4] 삼일빌딩

현황		건축 개요			
건축물명	삼일빌딩	층별	층도	면적	비고
위치	서울시 중구 광화문 10-2	3-31	합정1지구	1,041.62(20+10)	2,048.38
지적지구	합정1동1구역 / 합정1지구(1)	2	권한정합1지구, 우치	954.28	
대지면적	1,875.45㎡	1	합정1지구	32,058.14	
건축면적	1,006.38㎡				
용적률 산정용면적	32,057.58㎡				
건재물	56.08%				
용적률	1,704.87%				
면적	36,018.81㎡				
규모	지정소계				
높이	110.02m				
준공년도	1979년				
EL.EV.	충 9대				
주자	합계				

[사례5] KT텔레캅빌딩

현황		건축 개요			
건축물명	KT텔레캅빌딩	층별	층도	면적	비고
위치	서울시 강남구 역삼동 198-6				
지적지구	합정1동1구역 / 합정1지구(1)				
대지면적	1,129.20㎡				
건축면적	628.85㎡				
용적률 산정용면적	8,118.88㎡				
건재물	55.09%				
용적률	718.99%				
면적	15,443.32㎡				
규모	지정소계				
높이	55.70m				
준공년도	1983년				
EL.EV.	충 9대				
주자	합계				

[사례6] 일양빌딩

현황		건축 개요			
건축물명	일양빌딩	층별	층도	면적	비고
위치	서울시 마포구 양재동 159-1 제 2필지				
지적지구	제2종일반주거지역				
대지면적	1,880.15㎡				
건축면적	775.71㎡				
용적률 산정용면적	3,548.58㎡				
건재물	45.86%				
면적	213.27%				
규모	지정소계				
높이	21.4m				
준공년도	2022년				
EL.EV.	충 9대				
주자	합계				

※ 출처 : 오피스빌딩 주거전환사업 검토(2020, SH도시연구원)

4.2 대상지 개요 및 사업계획

- 지상 2~25층을 리모델링하여 총 192세대 공급
- 층별 8세대 공급(전용면적 51m² 6세대, 66m² 2세대)

| 현황



| 위치

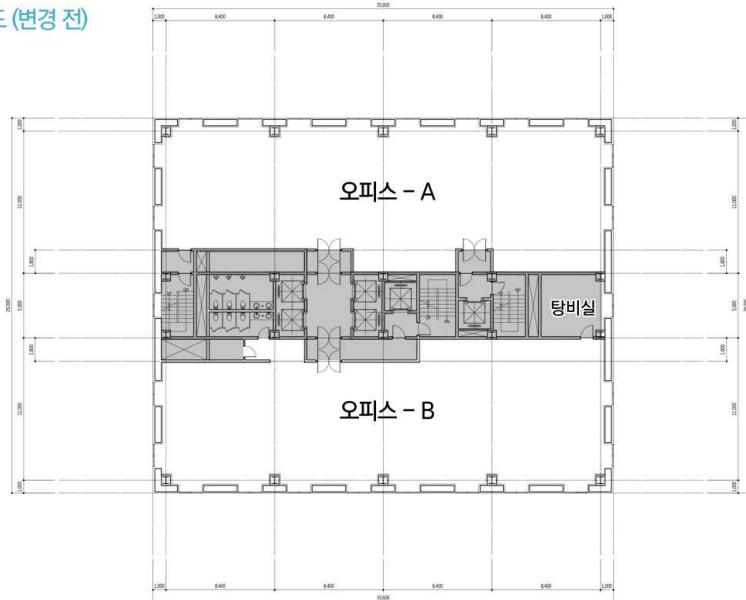


| 건축개요

건축물명	태평로 빌딩
위치	서울시 중구 세종대로 73
지역/지구	일반상업지역 / 병화지구 / 중심지관리지구
대지면적	2,893.40㎡
건축면적	1,158.16㎡
용적률·산정용연면적	27,599.64㎡
건폐율	40.03%
용적률	953.88%
연면적	40,001.79㎡
규모	지하6층, 지상26층
높이	107.70m
준공년도	1997년
ELEV.	총 7대
주차	총 337대

층별	용도	면적	비고
26	기계실	605.10	
24~25	업무(사무소)	1,091.31x2=2,182.62	
21~23	업무시설	1,091.31x3=3,273.93	
20	업무시설	1,095.69	
8~19	사무실	1,095.69x12=13,148.28	
7	사무실	1,072.93	
6	사무실, 업무(사무소)	1,072.93	
5	사무실	1,072.93	
4	업무(사무소)	1,072.93	
3	업무(사무소)	1,103.13	
2	사무실	1,139.25	
1	업무(사무실)	759.92	
지상소계		27,599.64	
1	판매, 업무시설	2,434.29	
2	주차장	2,361.25	
3	주차장	2,361.25	
4	주차장	1,137.14	
5	전기실, 주차장	1,977.08	
6	기계실, 주차장	2,131.14	
지하소계		12,402.15	
합계		40,001.79	

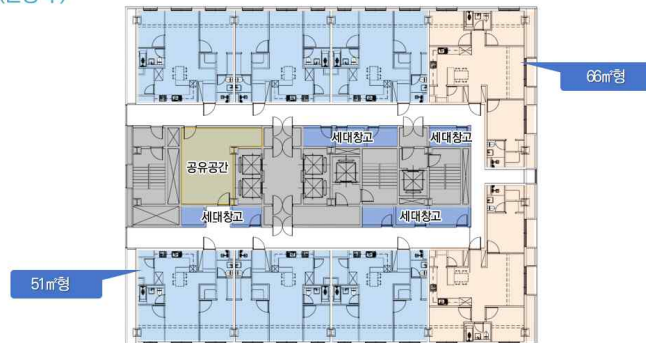
| 기준층 평면도 (변경 전)



건축법규를 준수하되, 주거비율 등 일부사항은 변경을 전제로 계획

- 상업지역 주거복합건축물의 주거비율 90% 및 주거용적률 700%로 완화 가정
(현재 설계안은 주거비율 86.64%, 주거용 용적률 695.01%로 조례상 주거비율 80% 미만, 주거 600%이하에 위배)
- 현재 주차대수 337대, 용도변경에 따른 주차대수 205대로 법정 주차대수 충족
- 경로당, 어린이놀이터, 어린이집 세대수 미달로 설치 불필요
- 주택과 주택외의 시설 출입구, 계단 및 승강기 분리

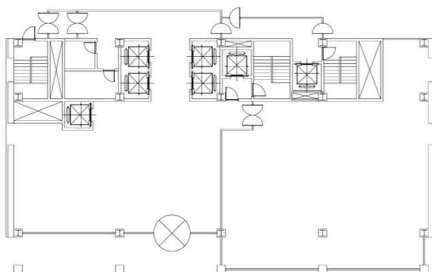
| 기준층 평면도 (변경 후)



| 기준층 단위세대 면적

구분	세대수	①전용	②공유면적			임대면적 ③=①+②	④서비스 면적				합계 ③+④	리모델링 면적
			벽체공용	복도코아	소계		세대창고	공유공간	발코니	소계		
66	2	66.56	4.24	44.33	48.57	115.13	5.76	5.43	15.98	27.17	142.30	
51	6	51.64	2.83	34.39	37.22	88.86	4.47	4.21	12.60	21.28	110.14	
합계	8	442.96	25.46	295.01	320.47	763.43	38.34	36.12	107.56	182.02	945.45	1,072.93

| 1층 평면도(변경 전)



| 1층 평면도(변경 후)



사업성 분석은 SH 사업성 분석 기준 준용, 3가지 공사비 대안 적용

- 리모델링 공사비는 3가지 대안 적용
 - 1안. 민간 사례: 1,000천원/3.3㎡, 호텔 리모델링 사례, 최소금액
 - 2안. 설계사 제안: 3,000천원/3.3㎡, 신축공사비의 56%, 한국감정원
 - 3안. 서울시 공사비책정 가이드라인: 7,488천원/3.3㎡, 최대금액
- 현재 사무실 임대료: 26,758원·월/㎡ → 50% 공실 가정시 연간 31억원
- 민간 차입이자율: 민간 3.54%(한국은행, 기업대출 가중평균금리)
- SH 차입이자율: 1.78%(최근 3개년 평균)
- 공사기간 2년, 운영기간 20년
- 임대료는 매2년마다 3% 인상 조건
- 빌딩가격: 공시지가(43,200천원/㎡)×2배 적용(2020년 경실련 자료 적용)
- 반전세는 보증금 50%, 월세 50% 적용(도심권/중구 전환율 4.1% 적용)

표 3-3 매매가 1,000억원 이상 빌딩 실거래가와 공시가격·공시지가 비교

(단위: 억원)

매각년도	매각금액	공시가격 (토지+건물)	평균시세 반영률	토지시세	공시지가 (토지)	평균시세 반영률
2017(17건)	4조 8,896억	2조 4,443억	53%	4조 2,089억	1조 7,620억	45%
2018(20건)	5조 8,735억	2조 2,201억	40%	5조 1,960억	1조 5,435억	32%
2019(27건)	8조 4,454억	4조 3,619억	51%	7조 4,856억	3조 4,023억	43%
2020(9건)	2조 4,269억	9,418억	42%	2조 1,227억	6,376억	33%
계 (73건)	21조 6,354억	9조 9,618억	47%	19조 132억	7조 3,454억	40%

주1) 토지 시세는 매각 금액에서 건물 시가 표준액 제외한 금액

주2) 시세반영률은 건당 시세반영률의 평균치

자료) 매각액은 오피스 시장 동향조사 보고서 및 언론기사 참조. 건물 시가표준액은 서울 e-tax참조
출처) 경제정의실천시민연합, 2020.09.

사업비에서 토지 및 건물 매입비가 차지하는 비중이 절대적

- 토지 및 건물 매입비가 2,500억원에 달하여 총 사업비에서 리모델링 공사비가 차지하는 비중은 2.6~16.8%에 그쳐, 리모델링 공사비가 사업성에 미치는 영향이 크지 않음
- 결국 토지 및 건물을 저렴하게 매입하거나 임대료를 현실적으로 책정하는 것이 사업성을 결정함.

표 3-4 총사업비에서 리모델링 공사비가 차지하는 비중

(단위: 억원)

구분	1안. 민간 사례 (1,000천원/3.3㎡)	2안. 설계사 제안 (3,000천원/3.3㎡)	3안. 서울시 가이드라인 (7,488천원/3.3㎡)
총사업비	2,606억	2,744억	3,056억
리모델링 공사비	69억	206억	514억
공사비 비중	2.6%	7.5%	16.8%

4.3 공사비 수준별 사업성 분석 결과

4.3.1 SH 직접 매입·리모델링 후 전세 공급

공사비 1안. 100만원/3.3㎡ 적용시 PI 0.53 ~ 0.62로 사업성 미달

- 공사비로 민간에서 호텔을 리모델링하여 최소한의 인테리어만 적용한 경우
- 총사업비 2,606억원 중 토지 및 건물 매입가격이 2,500억원으로 95.9% 차지
- 총사업수지는 NPV 기준으로 임대료 수준에 따라 1,118억~1,254억 적자 발생
- 임대료(보증금)를 주변시세의 80%로 수취시 PI 0.57로 추가적인 재정지원 없이는 사업이 불가한 수준

공사비 2안. 300만원/3.3㎡ 적용시 PI 0.51 ~ 0.59로 사업성 미달

- 공사비로 화장실 등 설비시설 추가 및 인테리어비용 적정수준으로 상향 가정
- 총사업비 2,744억원 중 토지 및 건물 매입가격이 2,500억원으로 95.9% 차지
- 총사업수지는 NPV 기준으로 임대료 수준에 따라 1,191억~1,373억 적자 발생
- 임대료(보증금)를 주변시세의 80%로 수취시 공사비 1안과 마찬가지로 PI 0.55로 추가적인 재정지원 없이는 사업이 불가한 수준

공사비 3안. 748만원/3.3㎡ 적용시, PI 0.46 ~ 0.54로 사업성 미달

- 서울시 공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 책정금액 적용
- 총사업비 2,744억원 중 리모델링비용이 514억원으로 16.8% 차지
- 총사업수지는 NPV 기준으로 임대료 수준에 따라 1,458억~1,640억 적자 발생
- 임대료(보증금)를 주변시세의 80%로 수취시 공사비 1안과 마찬가지로 PI 0.50으로 추가적인 재정지원 없이는 사업이 불가한 수준

표 4-5 SH 직접 매입-리모델링 후 전세 공급시 사업성 분석결과

(단위: 백만원)

3.3m ² 당 리모델링비(원)	구분	시세대비 임대료 비율(전세)				
		60%	70%	80%	90%	100.0%
1안. 민간사래 (1,000천원)	사업비	(260,622)	(260,622)	(260,622)	(260,622)	(260,622)
	운영비	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)
	임대보증금반환	(68,912)	(80,398)	(91,883)	(103,369)	(114,854)
	임대료수익	-	-	-	-	-
	임대보증금수령	68,912	80,398	91,883	103,369	114,854
	국고보조금	11,405	11,405	11,405	11,405	11,405
	토지잔존가치	234,299	234,299	234,299	234,299	234,299
	총수지	(31,097)	(31,097)	(31,097)	(31,097)	(31,097)
	NPV	(125,485)	(120,935)	(116,385)	(111,835)	(107,286)
	PI	0.5329	0.5564	0.5793	0.6015	0.6231
2안. 설계사 제안 (3,000천원)	사업비	(274,487)	(274,487)	(274,487)	(274,487)	(274,487)
	운영비	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)
	임대보증금반환	(68,912)	(80,398)	(91,883)	(103,369)	(114,854)
	임대료수익	-	-	-	-	-
	임대보증금수령	68,912	80,398	91,883	103,369	114,854
	국고보조금	11,405	11,405	11,405	11,405	11,405
	토지잔존가치	234,299	234,299	234,299	234,299	234,299
	총수지	(44,962)	(44,962)	(44,962)	(44,962)	(44,962)
	NPV	(137,371)	(132,821)	(128,271)	(123,721)	(119,171)
	PI	0.5103	0.5332	0.5554	0.5771	0.5981
3안. 서울시 가이드라인 (7,488천원)	사업비	(305,604)	(305,604)	(305,604)	(305,604)	(305,604)
	운영비	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)
	임대보증금반환	(68,912)	(80,398)	(91,883)	(103,369)	(114,854)
	임대료수익	-	-	-	-	-
	임대보증금수령	68,912	80,398	91,883	103,369	114,854
	국고보조금	11,405	11,405	11,405	11,405	11,405
	토지잔존가치	234,299	234,299	234,299	234,299	234,299
	총수지	(76,079)	(76,079)	(76,079)	(76,079)	(76,079)
	NPV	(164,045)	(159,496)	(154,946)	(150,396)	(145,846)
	PI	0.4660	0.4875	0.5084	0.5288	0.5487

4.3.2 SH 직접 매입·리모델링 후 반전세 공급(보증금 50%)

- 낮은 임대료로 인한 현금흐름 개선효과 미미, 금융비용의 증가 등으로 전체적으로 사업성이 전세로 공급하는 경우보다 악화됨

공사비 1안. 100만원/3.3㎡ 적용시, PI 0.50 ~ 0.58로 사업성 미달

- 총사업비 2,606억원 중 리모델링 비용이 69억원으로 2.6%에 불과
- 총사업수지는 NPV 기준으로 임대료 수준에 따라 1,096억~1,268억 적자 발생
- 임대료(보증금)를 주변시세의 80%로 수취시 PI 0.54로 추가적인 재정지원 없이는 사업이 불가능한 수준

공사비 2안. 300만원/3.3㎡ 적용시, PI 0.48 ~ 0.56으로 사업성 미달

- 총사업비 2,744억원 중 리모델링 비용이 69억원으로 7.5%에 불과
- 총사업수지는 NPV 기준으로 임대료 수준에 따라 1,215억~1,387억 적자 발생
- 임대료(보증금)를 주변시세의 80%로 수취시 공사비 1안과 마찬가지로 PI 0.52로 추가적인 재정지원 없이는 사업이 불가능한 수준

공사비 3안. 748만원/3.3㎡ 적용시, PI 0.43 ~ 0.51로 사업성 미달

- 총사업비 2,744억원 중 리모델링비용이 514억원으로 16.8% 차지
- 총사업수지는 NPV 기준으로 임대료 수준에 따라 1,482억~1,654억 적자 발생
- 임대료(보증금)를 주변시세의 80%로 수취시 공사비 1안과 마찬가지로 PI 0.47로 추가적인 재정지원 없이는 사업이 불가능한 수준

표 4-6 SH 직접 매입-리모델링 후 반전세 공급시 사업성 분석결과

(단위: 백만원)

3.3m ² 당 리모델링비(원)	구분	시세대비 임대료 비율(반전세)				
		60%	70%	80%	90%	100.0%
1안. 민간사례 (1,000천원)	사업비	(260,622)	(260,622)	(260,622)	(260,622)	(260,622)
	운영비	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)
	임대보증금반환	(34,456)	(40,199)	(45,942)	(51,684)	(57,427)
	임대료수익	22,551	26,309	30,068	33,826	37,585
	임대보증금수령	34,456	40,199	45,942	51,684	57,427
	국고보조금	11,405	11,405	11,405	11,405	11,405
	토지잔존가치	234,299	234,299	234,299	234,299	234,299
	총수지	(8,546)	(4,787)	(1,029)	2,730	6,488
	NPV	(126,897)	(122,583)	(118,268)	(113,954)	(109,639)
	PI	0.5056	0.5261	0.5463	0.5662	0.5857
2안. 설계사 제안 (3,000천원)	사업비	(274,487)	(274,487)	(274,487)	(274,487)	(274,487)
	운영비	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)
	임대보증금반환	(34,456)	(40,199)	(45,942)	(51,684)	(57,427)
	임대료수익	22,551	26,309	30,068	33,826	37,585
	임대보증금수령	34,456	40,199	45,942	51,684	57,427
	국고보조금	11,405	11,405	11,405	11,405	11,405
	토지잔존가치	234,299	234,299	234,299	234,299	234,299
	총수지	(22,411)	(18,652)	(14,894)	(11,135)	(7,377)
	NPV	(138,783)	(134,468)	(130,154)	(125,839)	(121,525)
	PI	0.4832	0.5030	0.5225	0.5417	0.5606
3안. 서울시 가이드라인 (7,488천원)	사업비	(305,604)	(305,604)	(305,604)	(305,604)	(305,604)
	운영비	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)	(16,178)
	임대보증금반환	(34,456)	(40,199)	(45,942)	(51,684)	(57,427)
	임대료수익	22,551	26,309	30,068	33,826	37,585
	임대보증금수령	34,456	40,199	45,942	51,684	57,427
	국고보조금	11,405	11,405	11,405	11,405	11,405
	토지잔존가치	234,299	234,299	234,299	234,299	234,299
	총수지	(53,528)	(49,770)	(46,011)	(42,253)	(38,494)
	NPV	(165,458)	(161,143)	(156,829)	(152,514)	(148,200)
	PI	0.4396	0.4579	0.4759	0.4937	0.5113

4.4 사업추진을 위한 호당 추가분석 결과

- 사업성 충족을 위해 필요한 보조금이 호당 6.5 ~ 9.5억원으로 사실상 시행이 불가한 사업임.
- 공공이 직접 매입을 통해 사업을 시행하기 위해서는 공사비 절감 보다는 매입 가격 조정이 관건임.

리모델링 공사비 수준에 따라 호당 추가 보조금 6.2 ~ 9.6억원 필요

- 공사비 1안. 100만원/3.3㎡ 적용시, 호당 6.2 ~ 7.3억원 보조 필요
 - (전세공급 사업유형) 필요한 추가보전금은 시세대비 임대료 비율에 따라서 1,072억~1,254억원으로 산출되었으며, 호당추가보조금은 6.2억~7.3억원
 - (반전세공급 사업유형) 필요한 추가보전금은 시세대비 임대료 비율에 따라서 1,224억~1,417억원으로 산출되었으며, 호당추가보조금은 6.3억~7.3억원
- 공사비 2안. 300만원/3.3㎡ 적용시, 호당 6.9 ~ 8.1억원 보조 필요
 - (전세공급 사업유형) 필요한 추가보전금은 시세대비 임대료 비율에 따라서 1,331억~1,534억원으로 산출되었으며, 호당추가보조금은 6.9억~8.0억원
 - (반전세공급 사업유형) 필요한 추가보전금은 시세대비 임대료 비율에 따라서 1,215억~1,387억원으로 산출되었으며, 호당추가보조금은 7.0억~8.1억원
- 공사비 3안. 748만원/3.3㎡ 적용시, 호당 8.6 ~ 9.6억원 보조 필요
 - (전세공급 사업유형) 필요한 추가보전금은 시세대비 임대료 비율에 따라서 1,628억~1,832억원으로 산출되었으며, 호당추가보조금은 8.5억~9.5억원
 - (반전세공급 사업유형) 필요한 추가보전금은 시세대비 임대료 비율에 따라서 1,655억~1,848억원으로 산출되었으며, 호당추가보조금은 8.6억~9.6억원

표 4-7 사업추진을 위한 필요추가보전금 및 호당추가보조금 산출표

3.3㎡당 리모델링비(원)		1안. 민간 사례 (1,000천원/3.3㎡)		2안. 설계사 제안 (3,000천원/3.3㎡)		3안. 서울시 가이드라인 (7,488천원/3.3㎡)	
공급유형	시세대비 임대료비율	필요추가 보전금	호당추가 보조금	필요추가 보전금	호당추가 보조금	필요추가 보전금	호당추가 보조금
전세	60.0%	140,156	730	153,432	799	183,225	954
	70.0%	135,075	704	148,350	773	178,144	928
	80.0%	129,993	677	143,268	746	173,062	901
	90.0%	124,911	651	138,186	720	167,980	875
	100.0%	119,829	624	133,105	693	162,898	848
반전세	60.0%	141,734	738	155,009	807	184,803	963
	70.0%	136,915	713	150,190	782	179,984	937
	80.0%	132,096	688	145,371	757	175,165	912
	90.0%	127,277	663	140,552	732	170,346	887
	100.0%	122,458	638	135,733	707	165,527	862

동일조건에서 매입가를 공시가격 수준으로 인하시 호당 보조금 2.4억원 소요

- 앞선 분석에서 매입비용을 50% 수준으로 인하를 가정하고 임대료를 주변시세의 80% 수준 적용시 호당 필요한 추가 보조금은 전세 기준 2.3억원으로 감소
- 동일조건에서 임대료를 주변시세의 90% 수준 적용시 호당 필요한 추가 보조금은 전세 기준 2.1억원으로 감소
- 분석을 종합하면 대규모 공실로 매입가가 낮은 건물을 선별하고, 상대적으로 평당 매입가가 낮은 주거지역의 중저층 근린생활시설 위주로 사업을 추진하는 것이 유리할 것임을 시사함.

제5장 사업성 확보방안 및 제도개선사항 도출

5.1 SH의 사업참여 대안

- 첫째, 건물주와 민간사업자를 연결해주거나 민간사업자의 기획, 설계, 시공, 금융을 컨설팅해주는 역할을 통해서 민간의 참여를 통한 주거공급 확대에 기여하는 비주거의 주거전환 플랫폼으로써의 역할
- 둘째, 호텔, 업무용 빌딩 등 비주거시설을 직접 매입하여 주거로 전환하여 공급하는 사업자 역할을 생각할 수 있음.

5.2 비주거의 주거전환사업 참여 여건

- 우선 토지주와 사업자를 연결해주는 플랫폼 역할은 최근 서울시의 정책환경 변화로 추진이 난망한 상황임.
 - 사회적기업에 대한 과도한 정책적 지원, 대장동으로 대표되는 지나친 개발이익의 사유화 등으로 민관협력사업에 대한 인식 악화
- 현 상황에서는 비주거의 주거전환 사업은 SH가 직접 시행하는 방법이 유일한 대안인데, SH 입장에서 사업성을 확보하기 위해서는 매입비용 및 리모델링 비용을 낮추고, 임대료 수준을 높여야 함
- (비용 측면) 현재 민간에서 진행되고 있는 호텔의 주거전환 사례의 경우 바닥 난방을 사용하지 않고, 공조시설을 유지한 채로 저가의 감각적인 리모델링 설계를 진행하여 비용을 낮추고, 임대료는 월 평균 100만원을 책정하여 사업성을 확보하고 있음.
 - 그러나 SH가 사업을 시행할 경우 ‘주택’이어야 하며, ‘주거’ 전환은 어려울 전망되어 공사비 상승 불가피

- SH 실무부서 의견으로는 바닥난방을 안하는 등 주택 수준이 아닌 리모델링은 어려울 것이라는 의견. 민간수준의 비용절감에 대한 회의적 시각이 존재
- (임대료 측면) 중·고소득 1인가구 임차수요에 초점을 맞춘 민간기업의 시장접근 전략은 취약계층에 주거복지를 실현하는 SH가 그대로 따라하기는 힘든 구조적 문제점이 존재. 사업성을 확보하기 위한 월 평균 100만원의 임대료는 공공에서 수용하기 힘든 수준

공사비 수준별로 PI 0.43 ~ 0.58로 사업성 매우 낮아서 매입가 인하가 유일한 해법

- SH가 직접 매입·리모델링 후 전세 또는 반전세로 공급하는 경우 1,000 ~ 7,488천원/3.3㎡ 수준의 공사비 차이에 따른 사업성 차이는 미미
- 리모델링 공사비 수준에 따라 호당 추가 보조금 6.2 ~ 9.6억원이 필요한 것으로 나타나, 일반적인 공공주택사업의 호당 국고보조금인 약 4천만원의 20배 수준을 동일 조건으로는 사업 불가
- 앞선 분석에서 매입비용을 50% 수준으로 인하를 가정하고 임대료를 주변시세의 80% 수준 적용시 호당 필요한 추가 보조금은 전세 기준 2.3억원으로 감소
- 분석을 종합하여 공공이 직접 사업을 시행한다면, 대규모 공실로 매입가가 낮은 건물을 선별하고, 상대적으로 평당 매입가가 낮은 주거지역의 중저층 근린생활시설 위주로 사업을 추진하는 한편, 추가적인 국가보조를 받는 것이 거의 유일한 해법임.

참고문헌

국토교통부 고시, 건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침, 2018.7

서울주택도시공사, 건설공사 공사감독관 및 공사관리관 업무수행기준, 2017.2

서울주택도시공사, 서울시 저이용 비주거공간의 유형분석 및 활용방향, 2020.12

<https://eastdevon.gov.uk/housing-and-homelessness/housing-strategies-and-policies/empty-homes-strategy/appendix-living-over-the-shops-scheme-lots/#article-content>