

시스템사고를 이용한 국민임대주택 공급시장분석

Analysis on Korean Public Rental Housing Market based on System Thinking

김태영* · 김재준** · 이찬식*** · 안희진****

Kim, Tae-Young · Kim, Jae-Jun · Lee, Chan-Sik · Ahn, Hee-Jin

요 약

정부는 매년 주택건설계획을 수립하여 주택공급을 확대하고 국민 주거복지 향상에 주력하고 있으나, 장기계획을 바탕으로 하는 비전이 구체적으로 제시되지 못하는데다 정책의 일관성 부족 등의 많은 문제점이 나타나고 있다. 특히, 2002년 주택보급률 100% 달성 후, 2012년 주택보급률 115% 달성을 위한 계획을 추진하고 있지만, 임차가구의 비율은 2003년 말 43%로 변화가 없으며, 미분양의 증가로 건설기업의 도산위험 증가와 주택가격의 급격한 상승으로 인해 주택공급시장의 불안정과 저소득층의 주거마련 여건은 더욱 악화되고 있다. 이러한 주택공급시장의 불안정과 저소득층의 주택마련 및 주거의 질적 향상을 위해 정부는 100만호의 국민임대주택을 건설하고 효율적인 운영을 통해 지역발전과 국민경제 활성화를 이루려는 전략을 세우고 있다. 이 연구는 국민임대주택의 영향변수를 분류하여 이들 간의 상호작용을 시스템 다이내믹스 이론에 입각하여 연결하고, 장기적으로 동태성의 행태를 보이는 주택공급시장에서 국민임대주택이 어떠한 영향을 미치는지를 분석하여 각 주체별 전략수립의 기초정보를 제공하고자 한다.

키워드: 주택공급시장, 동태성, 시스템 사고, 임대주택

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

청와대, 건설교통부에 이어 재정경제부도 부동산 시장의 버블을 언급하는 등 정부에서 '부동산 버블'에 대한 경고가 잇따라 나오고 있으며, 지방주택시장은 공급과잉, 높은 분양가, 과잉규제로 인해 침체의 늪을 걷고 있다(부산일보 2006.5). 최근까지 국내 주택시장의 최고 관심지역이었던 판교의 민간 임대 아파트는 높은 임대료와 보증금으로 인해 5월 17일 계약마감 당시 계약률이 48.8%에 불과하였다(국민일보 2006). 이 때문에 현실과 동

떨어진 정부의 탁상공론 정책에 많은 비판이 가해지며, 이런 주택시장의 문제점과 부동산 버블에 대한 근본적인 대책마련이 시급한 현실이다.

중장기적 관점에서 주택공급을 지속적으로 확충하고 기존주택의 개보수를 통한 재고의 적정수준을 유지하는 한편, 국민 주거수준, 특히 저소득가구의 주거복지 기능을 강화하는 정책 개발과 주택종합계획 수립이 필요한 시점이다. 즉, 양적인 주택공급은 크게 향상되었으나, 주거의 질적 개선대책이 미흡해 저소득층의 주거복지 강화 등 주거생활의 질적 수준을 향상시킬 필요성이 대두되었다. 또한, 주기적으로 불안양상을 보이는 주택시장의 장기안정기반을 확보하는 대책 마련이 요구되고 있다.

이에 정부는 2002년 주택보급률 100% 달성 후, 2012년 주택보급률 115% 달성을 위한 계획의 일환으로 국민임대주택 100만호 공급계획 등을 추진하고 있다(건설교통부 주택국 2004). 하지만, 증가하는 주택보급률에도 불구하고 임차가구의 비율은 2003년 말 43%(수도권 50.4%)로 변화가 없으며(대한주택공사 주택통계편람 2004), 1997년 IMF(International Monetary Fund) 이후 주택가격의 급격한 상승으로 인해 저소득층의 주택마련 여건은 더욱 어려워지고 있다. 이러한 저소득층의 주택마련을 위해

*일반회원, 인천대학교 건축공학과 박사 temcty@nate.com

**중신회원, 한양대학교 건축대학 건축공학부 부교수,

jjkim@hanyang.ac.kr

***중신회원, 인천대학교 건축공학과 부교수, cslee@incheon.ac.kr

****일반회원, 한양대학교 건축대학 건축환경공학과 석사과정,
0928ahj@hanmail.net

정부는 2012년까지 국민임대주택¹⁾ 100만호를 건설하여 전체 주택 재고의 10%이상을 장기임대주택으로 확보하고 효율적인 운용체계를 통해 저소득층 입주자에게 주거안정 및 경제적 편익을 제공하고 총 112만호에 이르는 대규모 주택건설을 통해 부가가치와 고용을 창출하여 지역발전과 국민경제 활성화를 위한 결과를 목표로 한 전략을 세우고 있다(경제장관간담회 2002). 그러나 최근 국민임대주택 100만호 공급계획에 있어서 매년 10만호 정도의 획일적이며 장기계획을 바탕으로 하는 구체적 비전이 제시되지 못한 공급계획과 정책의 일관성 부족 등의 많은 문제점이 제기되고 있다. 이 연구는 국민임대주택 공급이 주택공급시장에서 미치는 효과를 분석하고, 이를 통한 주택공급전략을 제시하고자 하며, 다음과 같은 목적을 달성하기 위하여 수행되었다.

첫째, 국민임대주택 공급에 영향을 주는 영향요인을 분류하여 각 요인간의 인과관계를 시스템 다이내믹스²⁾(System Dynamics)이론을 바탕으로 한 인과지도를 작성함으로써 동태적으로 국민임대주택을 분석하고 그 결과에 따른 국민임대주택에 영향을 미치는 주체간의 기초전략을 수립하는 데에 있다.

둘째는 주택공급시장에 영향을 주는 관련 요인들의 상관관계를 앞서 분석한 국민임대주택이 주는 영향을 동태적으로 분석하고 향후 주택공급시장의 시스템적 행태를 예측하여 전략 수립을 위한 정보를 제공하는 것에 있다.

이러한 목적은 총체적인 주택공급시장 구조의 문제점과 특성을 파악하여 각 주체 간 전략 수립의 기초가 될 수 있다. 이 연구에서는 연구의 목적을 달성하기 위해 국민임대주택 사업의 전략 수립과 현행 주택공급시장에서 국민임대주택사업의 영향요인을 분석하였으며, '주거안정'이라는 측면에서의 정부의 개입과 '시장의 효율성의 보호'라는 두 가지 명제에 대한 조화로운 화해를 꾀하고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

주택공급시장의 시스템적 행태분석을 위해 공급시장에서 현재 가장 크게 추진되고 있는 국민임대주택으로 그 범위를 한정하여, 기존연구들을 토대로 주택공급에 영향을 미치는 변수들을 도출 및 분류한다. 그리고 각 변수들 간의 인과관계를 규정함으로써

주택공급시장 내에서 부분별 동태적인 피드백 구조를 설명하고, 이를 통해 주택공급시장에 강한 영향력을 미치고 있는 핵심루프를 살펴보고자 한다.

이 연구는 주택공급시장의 시스템에 대한 문제를 인식하여 주택공급시장에 영향을 주는 요인을 파악하고 분류하여 각 변수간의 인과관계를 규명함으로써 동태적인 분석이 가능한 인과순환지도³⁾를 설계하고 핵심루프를 분석함으로써 주택공급시장의 동태적인 시스템적 행태분석이 가능하도록 하였다. 또한 SWOT(Strength · Weakness · Opportunity · Threat)분석⁴⁾을 통해 각 주체별 전략을 도출함으로써 향후 주택공급시장의 예측을 통한 전략수립에 기초적인 정보를 제공하고자 한다.

구체적인 연구의 흐름에 따른 방법은 아래 그림1과 같고, 세부 단계별 연구방법은 다음과 같다.

1) 주택공급시장의 시스템과 문제인식

국민임대주택을 중심으로 주택공급시장을 수요와 공급에 의한 가격 결정이 이루어지는 시스템으로 인식한다. 투기심리에서 기인한 아파트 가격의 폭등과 지역별 미분양 아파트 발생 등 시스템 내부에서 발생하게 되는 문제점들에 대한 사회적 현상 등에 대한 연구가 이루어졌다.

2) 주택공급시장 영향요인 파악 / 분류

국민임대주택시장을 중심으로 시장에 영향을 줄 수 있는 영향요인들을 파악 및 분류한다. 국민임대주택이 갖는 재화의 특성상 단순한 주거의 개념뿐만 아니라 사회·문화적 특성까지 고려한 시장 영향요소를 도출했다.

3) 각 변수 간 관계 규명

선행 연구에서 분류된 영향요인들을 주택공급시장 및 국민임대주택 관련 선행연구 자료들을 바탕으로 상관관계를 분석하고, 영향변수를 산정하였다. 이는 다음 단계인 인과지도 설계를 위해 필수적이다.

- 3) 시스템 사고에서는 요소와 요소의 관계, 개체와 개체의 관계성에 음과 양의 성질을 부여하고, 한 요소가 다른 요소에 영향을 미치는 인과관계를 의해 연결됨으로 결국 처음 영향을 미친 요소로 다시 영향이 돌아온다는 피드백 루프에 주목하고 있다.(표1, 참고) 결국 이렇게 요소들의 인과관계에 의해 연결되어 폐쇄적으로 그려진 지도를 인과순환지도라 한다.
- 4) 기업의 시장분석을 통해, 장점과 단점 그리고 기회와 위협의 요인이 무엇인지 파악하고 이를 토대로 마케팅 전략을 수립하며, 사업의 방향성을 잡고 대처하기 위해 쓰이는 분석 기법이다.

1) 국민들에게 소액의 자금으로 내 집 마련을 할 수 있도록 정부(지방) 재정과 국민주택기금의 지원을 받아 대한주택공사나 지방공사에서 건설(또는 매입)하여 30년 이상 장기간 임대하는 공공건설임대주택을 의미한다.
 2) 시스템 다이내믹스(System Dynamics)는 기업 시스템의 구성 요소 및 그 상호 관계를 정량적으로 규명하고, 전체 시각에서 모델화함으로써 기업 시스템의 동적 운용 구조를 이해하고, 이를 바탕으로 효과적인 의사결정을 내릴 수 있도록 지원하는 경영 기법이다.

4) 인과순환지도 설계 및 핵심루프의 규정 및 설명 정리된 변수들 간의 상관관계를 바탕으로 시스템의 동태적 상호작용 및 피드백 구조를 파악하기 위해 인과순환지도 설계 및 핵심루프를 규정하며 구체적 관계를 기술하였다. 국민임대주택과 주택공급시장을 각각 나누어 핵심루프별 인과지도를 작성하였다. 대응전략 도출을 위한 핵심부분들에 대한 집중적 고찰이 필요하다.

5) 통합루프를 통한 주택공급시장 규정 및 설명

앞에서 설계된 부문별 핵심루프들의 통합루프를 작성함으로써, 국민임대주택을 중심으로 주택공급시장에 대해 규정한다. 우리나라 주택공급시장의 표본을 보여 줄 수 있는 모델을 보여준다.

6) SWOT분석을 통한 전략도출

인과지도 설계를 통한 시장의 구조파악 후 주택공급시장 내 주체별 시장에 각각 탄력적으로 대응할 수 있는 전략 도출을 위해 SWOT분석 기법을 사용하여 구체적인 매트릭스(Matrix) 작성 및 전략을 제시하였다. 정부, 지자체, 수요자, 건설기업 등 사업에 참여하게 되는 주체들의 대응방안 및 기초적 전략수립에 대한 자료를 제공한다.

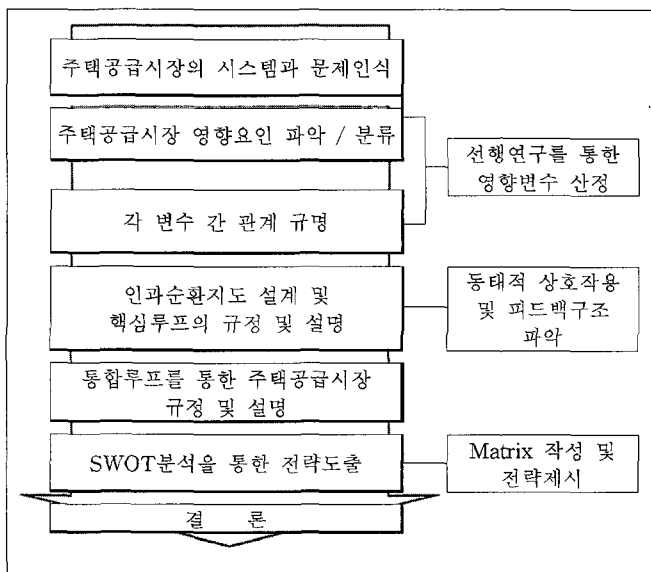


그림 1. 연구의 흐름

2. 이론적 고찰

주택시장에 영향을 미치는 여러 가지 요인들은 복합적으로 얽혀있어 예측이 힘들고, 정부의 정책결정 시 고려해야할 요인들과 정책의 장기적 파급효과를 판단하기 힘들다. 따라서 주택시장에 대한 분석은 주택시장 영향요인들의 복합적 관계와 영향요인 변

화에 따른 결과에 대한 구조적이고, 포괄적인 접근이 필요하다.

2.1 시스템 다이내믹스 이론

시스템 다이내믹스는 1960년대 초 미국 MIT(Massachusetts Institute of Technology)대학의 J. Forrester교수와 후학들에 의해 개발된 이론으로서, 특히 복잡한 시스템들의 동태적 행동들과 특성, 의사결정, 시간지연 등이 상호 연결 및 피드백 구조를 가지고 시나리오별로 결과를 신속히 예측하여 효율적인 전략수립 및 수행이 가능하고 결과에 대한 원인을 추적하여 최적의 의사결정을 지원하는 방법론이다. 즉, 복잡하고 변화가 심한 사회현상을 컴퓨터를 이용하여 분석, 응용, 예측하는 실용과학의 일종이다(김도훈, 문태훈, 김동환 1999).

시스템 다이내믹스란 기존의 사고방식을 대체하는 사고의 틀로서 시스템 사고(System Thinking)를 근본으로 한다. 시스템 사고란 전체를 보는 훈련으로 사물 자체보다는 사물 사이의 관계 특히 피드백적인 관계를 보기 위한 사고 체계이고, 정지된 장면을 보기보다는 동태적으로 변화하는 유형을 보기 위한 사고체계이다. 이러한 시스템의 피드백 구조 속에서 다양한 상관관계를 규명하는 시스템 다이내믹스의 특성은 공공정책을 설계하고 분석하는데 유용하다. 시스템 다이내믹스는 행태보다는 구조에 초점을 두고, 외부의 자극이 아니라 시스템 내부의 피드백 구조를 통하여 시스템을 이해하고자 하며, 경험적 데이터에 의존하기보다는 표1처럼 변수들 간의 관계성에 관한 지식에 의존한다.

표 1. 변수간의 인과관계 표현방법 및 의미

표 현		변수 간 인과·영향의 방향		
+	A → +B	모든 다른 조건들이 같을 때	변수 A의 증가(감소)가	같은 방향
			변수B를 증가(감소)시킨다.	
-	A → -B	모든 다른 조건들이 같을 때	변수A의 증가(감소)가	반대 방향
			변수B를 감소(증가)시킨다.	

시스템 다이내믹스 학자들은 분석적 사고와 통합적 사고의 조화를 강조한다. 특히, 문제의 원인을 외부적 요인(External Factor)의 탓으로 돌리기보다는 시스템 내부에서 찾으려 하며, 이는 시스템 자체에 대한 개선을 의미하는 것이므로, 개인과 조직을 막론하고 의미하는 바가 크다고 볼 수 있다.

2.2 선행연구의 검토 및 차별성

주택공급시장과 국민임대주택에 관한 연구는 국책연구소를 중심으로 많은 선행 연구가 이루어졌다. 특히, 국민임대주택에 관

표 2. 선행연구의 검토

구분	연구명	저자	발표년도
주택시장	동태적 주택가격 모형과 응용	권혁일, 이만형	2005
	부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향	김현아, 이승우	2005
	System Dynamics를 이용한 지방 주택정책 활성화에 관한 연구	안재설, 이만형	2004
	주택공급체계의 국내외 비교분석	김현아, 김해원	2004
	우리나라 주택건설시장 구조측정에 관한 연구	오동훈	2003
	주택공급위주의 경기활성화 대책과 제 2차 수도권 신도시 개발의 문제점	이창수	2003
국민임대주택	장기임대주택사업의 경제성 분석에 관한 연구	김동윤	2005
	주택시장의 동태성 분석을 위한 시스템 사고의 적용에 관한 연구	신혜성	2005
	국민임대주택의 사회통합적 계획방안 연구	서수정 외 3명	2004
	국민임대주택 건설의 경제성 효과 분석	김용순, 권치홍	2004
	공공임대주택정책의 개선방향	손경환, 박천규	2004

한 연구는 정부의 정책 사업이 활발해지기 시작한 2004년 이후부터 많은 연구가 수행되었다.

주택공급시장을 대상으로 한 연구는 국내 주택공급체계에 대한 문제점과 개선방향을 중심으로, 정부의 주택공급정책에 대한 효과를 측정하고 그에 따른 개선방향을 제시하는 연구에 중점을 두어 이루어졌다. 이는 정책이나 시장요인의 변화에 의한 향후 예측이 장기적 관점보다는 시장 상황에 탄력적으로 반영될 수 있는 단기적 전망에 초점이 맞추어져서 이루어진 결과로 볼 수 있다. 또한, 주택시장의 전반적인 시장구조에 대해 분석하고 그 안에서 주택공급시장에 의해 영향을 받는 요인들을 단선적·정태적인 관점으로 연구를 진행하였다. 그러나 주택시장은 기본적으로 공급과 수요에 의해 가격이 결정되는 등 주택의 고유한 특성과 결정요인의 다양성 및 사회경제적 중요성 등으로 인해 다른 재화나 용역 시장과는 구별되는 독특한 특성을 가지고 있다.

국민임대주택을 대상으로 한 연구는 최근 대량 공급계획에 따른 사회적 이슈가 되고 있는 현상으로 인해 많은 연구가 선행되었다. 하지만 지금 진행되고 있는 정부주도의 국민임대주택사업에 대한 사업의 타당성을 조사·분석한 내용이 주를 이루고 있고, 그 외에는 대다수가 주택시장에서 임대주택을 하나의 변수로 다루고 있는 실정이다.

임대주택이 주택공급시장 내에서 커다란 변수로 작용하지만, 아직 임대주택사업이 주택공급시장에 주는 파장이 현실적으로 나타나지 않았고, 그 공급물량이 미비해 향후 국민임대주택 사업

추진의 활성화를 위해 임대주택의 사업타당성 분석이 논문의 주를 이룬 것으로 생각할 수 있다. 하지만, 국민임대주택이 향후 주택시장에서 주는 영향을 예측하고, 앞으로 국민임대주택 사업이 추구해야 할 필요성을 미리 인식하는 것은 필수적이라고 할 수 있다.

이처럼 주택공급시장 내에서 국민임대주택이 주는 영향은 매우 클 것이라는 예상은 하지만, 아직 국민임대주택의 여러 영향요인들이 주택공급시장 내에 주는 파급효과에 대한 복합적 관계를 다룬 선행연구는 없었다. 국민임대주택 사업은 단순히 시장원리에 의해 지배되는 다른 형태의 주택이 아닌 사회·문화적 요소뿐만 아니라 해당 지역의 지자체 활동에 따라 많은 영향을 받는 복합적 주택으로 볼 수 있겠다. 효율적인 국민임대주택 사업의 추진과 활성화를 위해서는 국민임대주택을 중심으로 주택공급시장의 변화를 분석할 수 있는 동태적인 주택공급시장으로의 접근이 반드시 필요하다.

3. 국민임대주택의 동태적 분석

투기의 대상이 되버린 주택은 더 이상 주거의 개념정립이 어려운 실정이다. 극심한 지역차를 보이고 있는 주택가격과 그에 따른 서민주거의 불안정은 사회 전체의 문제로 까지 확산된 실정이다. 저소득층에 대한 양질의 주거보급과 전체 주택시장의 안정을 위해서 정부는 대단위 국민임대주택 공급계획을 밝혔으며, 사업추진의 당위성 및 효율성 제고를 위해 이번 장에서는 국민임대주

표 3. 국민임대주택 영향요인 및 변수의 관계

구분	영향요인	영향변수
외적요인	정부	저소득층 주택보급수, 저소득층 주거안정화 지원금, 정부지원금, 정부사업 주체부담, 정부주거안정정책, 정부지원정책 실효성, 경기활성화, 택지수요, 가용택지, 그린벨트 해제, 소형임대주택공급
	지자체	지자체 건설지원 부담금, 복지비지출, 환경단체마찰, 세수감소, 지역경제발전, 지역슬럼화, 저소득층유입, 지자체국민임대주택건설실적
내적요인	건설기업	미분양호수, 주택투자수익금, 신규분양주택공급, 민간투자활성화, 주택건설경기, 사업자금회전, 주택투자, 투자예상자본이득, 건설회사 참여도
	수요자	PIR (연소득대비 주택가격비율), RIR (연소득대비 임대가격비율), 주택임대료, 주택가격, 신규주택수요, 저소득층 주거안정, 저소득층 소득, 저소득층 소비, 저소득층 입주기회, 주거시설 향상욕구, 입주조건을 초과한 계층, 주택구입비용 지불능력, 임대주택 입주 수, 주택수요, 수요단지내밀도, 임대주택주거환경, 임대주택에 대한 국민인식, 중대형 임대주택공급, GAP(주택수요-주택공급)

택시장의 주요 영향요인 및 관계를 분석하고자 한다. 각 영향요소들 간의 상관관계 분석을 통해 핵심루프별 인과지도 작성이 가능하며, 이는 국민임대주택시장의 동태적 구조파악을 위해 필수적이라 할 수 있겠다.

주거의 통합으로 진정한 사회적 통합(Social Mix)을 이루기 위한 국민임대주택 시장의 전반적 동태적 구조파악은 사업 활성화 대응 전략 및 전략 수립을 위해 선행되어야 할 일차적 연구단계이다.

3.1 국민임대주택시장의 주요 영향요인 및 관계분석

국민임대주택이라는 한정된 시장을 분석하기 위해 영향변수들을 영향요인별로 크게 외적요인과 내적요인으로 구분하였다. 표 3과 같이 외적 요인으로는 정부와 지자체가 있으며, 내적 요인으로는 건설기업과 수요자 측면으로 분류할 수 있다.

먼저 외적요인으로서 정부와 지자체를 통한 영향요인별 변수 중 국민임대주택을 위한 정부의 관련 제도를 살펴보면 국민주택 기금, 조세지원, 특별수선충당금, 분양전환가격 제한 등을 통해 국민임대주택 사업을 유도한다(김동운 2005). 또한, 현재 정부와 지자체, 환경단체의 마찰로 인해 택지확보의 부진과 지자체의 국민임대주택을 위한 부담 급등, 주공의 부담 증가로 인해 사업이 지연되고 있는 실정이다(김용순 2004).

내적요인으로서 건설기업과 수요자의 영향요인에 관련된 영향 변수 중 수요자들은 임대주택을 “저소득층이 집단적으로 거주하는 주거지역”이라고 인식을 하는 경우가 대부분이고 일반분양주택의 입주자들에 비해서 단지환경과 사회기반시설 등의 물리적 환경이 낙후되어 있다고 인식하는 등 임대주택의 단지 내 환경인 단지 내 밀도 등과 소형위주의 임대주택이 아닌 중대형의 임대주택공급, 주거시설의 향상 등을 희망하고 있다(서수정 2005).

또한, 현재 정부에서 주도하고 있는 국민임대주택 사업은 건설기업을 BTL⁵⁾(Build-Transfer-Lease)과 RTL⁶⁾(Rehabilitate-Transfer-Lease) 방식을 활용하여 민간자본을 유치하려고 한다. 따라서 민간건설업체의 참여도 증가를 통해 주택건설경기를 활성화 시키고, 기업에겐 투자의 수익금을 높이고 정부는 민간자

본 유치를 통해 최소한의 재원부담으로 임대주택의 공급을 확대하려는 효과를 얻으려고 하고 있다(손경환 2002). 지자체와 정부의 상호 유연한 의사소통 및 수평 네트워크의 형성이 이루어져야 효율적인 국민임대주택 사업의 진행이 가능할 것이며, 궁극적인 사업의 정체성 설정이 가능할 것이다.

이처럼 국민임대주택은 정부와 지자체, 건설기업과 수요자 등 네 가지의 영향요인에 의해 구성되어진다. 각 변수간의 인과관계는 2장의 표1에서 보여진 시스템 다이내믹스 이론을 바탕으로 한 + (양), - (음)의 기호를 통해 변수간의 관계를 규정함으로써 설명되며, 이를 통해 인과지도 설계가 가능하다.

정리된 변수들 간의 상관관계는 기존 연구문헌 고찰을 통해 아래 표4와 같이 정리하였다.

표 4. 영향요소 상관관계 분석

영향요인	영향변수	관계	출처
주택가격	주택임대료	(+)	국토연구원 2004
	PIR(연소득대비 주택가격비율)		
주택임대료	RIR(연소득대비 임대가격비율)	(+)	
저소득층 유입	복지비 지출	(+)	대한주택공사 2004
	세수감소	(+)	
	지역 슬럼화	(+)	
민간건설회사 참여도	중·대형 임대주택 공급	(+)	김동운 2005
저소득층 주거안정	저소득층 소득	(+)	김선덕, 신승철, 김종진 2004
저소득층 소득	저소득층 소비	(+)	
저소득층 소비	경기활성화	(+)	
가용택지	그린벨트 해제	(-)	김태섭 2004
소형임대주택 공급	임대단지내 밀도	(+)	대한주택공사
복지비 지출	지자체 재정	(-)	
세수감소			
지역슬럼화			
정부정책 실효성	국민임대주택 활성화	(+)	김갑성, 박신영, 김근용 2005
국민임대주택 활성화	지역경제 활성화	(+)	진정수, 최수(2005)

3.2 인과지도를 통한 국민임대주택시장 구조파악

3.2.1 대상 입주자 관리 문제

아래 그림2는 저소득층 입주기회의 변화추이를 보여준다. 저소득층 입주기회 증가에서 시작된 저소득층 주거안정에 의한 피드백 루프는 저소득층의 소득 및 소비의 증가에 따라 경기활성화에 이은 주택건설경기 및 건설업체의 임대주택 활성화를 가져오는 양(+)의 피드백 루프를 가진다. 그러나 입주조건을 초과한 계

- 5) 민간이 공공시설을 짓고 정부가 이를 임대해서 쓰는 민간투자방식이다. 민간이 자금을 투자해 공공시설을 건설하고, 민간은 시설완공시점에서 소유권을 정부에 이전하는 대신 일정기간동안 시설의 사용 수익권만을 획득하게 된다. 민간은 시설을 정부에 임대하고 그 임대료를 받아 시설투자비를 회수한다.
- 6) 재건형 리스사업으로서 신규건설사업으로는 30년 이상의 물량확보가 불가능하다는 점을 고려, 기존 시설물을 재건하는 사업에 초점을 맞춰야 한다는 것이다. 기존 시설물을 계량하는 재건형사업을 각 개별부처가 적극 발굴해야 리스형 건설산업이 지속될 수 있을 것이다.

층과 중·대형 임대주택 공급의 영향변수로 인한 음(-)의 피드백 루프들이 발생하며 이는 저소득층 입주기회와 음(-)의 관계를 형성한다.

저소득층⁷⁾ 주거안정의 기본은 '주택은 단순한 건축물이 아니라 생활을 영위하는 공간으로서 의미를 가진다.' 라는 생각에서 비롯한다. 사업초기 저소득층을 위주로 진행되는 임대주택 사업은 한 지역에 밀집하여 대량으로 건설될 경우 사회적으로 고립되는 '사회적 섬' 현상이 나타나 슬럼화로 이어지기 쉽다. 아울러 저소득층은 국민임대주택에 입주하기 전부터 집단적으로 거주하고 있다는 현실을 감안하여 이들의 주거환경이 개선되도록 지자체의 참여를 적극 유도해야 한다.

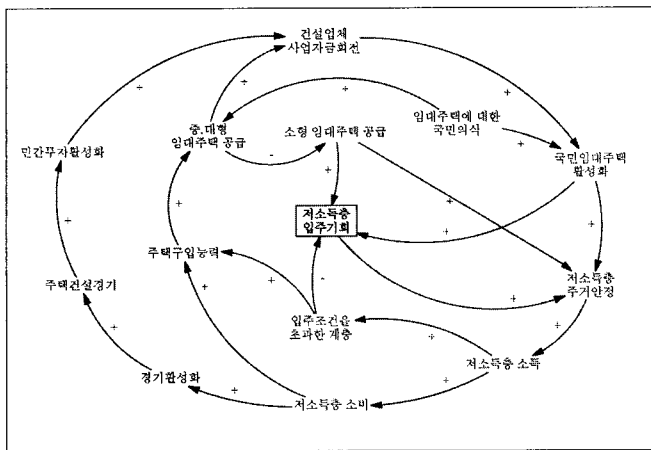


그림2. 저소득층 입주기회 부분 루프(A1)

3.2.2 중앙정부와 지자체간의 역할 분담 미흡

정부와 지방 자치단체의 불명확한 역할 분담은 1차적으로 지자체 건설재원 부담금에 영향을 주게 된다. 재원부담금의 증가에 따른 지자체 국민임대주택 건설의 증가를 가져오며 이는 지역경제 발전이라는 양(+)의 피드백 루프를 형성한다. 그러나 지자체 국민임대주택 건설의 증가는 저소득층의 유입에 의한 복지비 지출, 세수감소, 지역슬럼화의 우려를 증가시켜 지자체 재정을 악화시키는 음(-)의 관계를 형성한다.

지역성이 강한 국민임대주택 사업은 정부의 정책만큼 지방자치단체의 사업참여도 중요하다. 실제 국민임대주택 공급부분에서 지방자치단체의 기여도는 5.9%로 매우 미흡한 실정이다⁸⁾. 공

7) 소득기준 월 158만원 이하 또는 재산기준 7천만원 이하의 최저생계비 1.5배 이하를 소요하는 계층을 뜻한다. 실수입뿐만 아니라 부동산, 자동차 등도 소득으로 추산되며, 자세한 혜택내용은 관할 읍·면·동사무소 주관으로 정해진다. 또한 국민의 '소득 및 지출수준과 생활보호대상자(수급권자)의 생활실태, 물가상승률'을 고려하여 결정된다.

8) 정부는 100만호 공급계획물량의 20%를 지자체가 담당토록 할 계획에 있으나, 지역슬럼화 및 인근주택의 가격하락을 우려하는 주민들의 반발로

급량 확대, 택지공급 용이성 등에 치중하여 사업주체별 편중이 심하며, 그에 따른 민간의 역할 또한 강조되어야 함을 시사한다.

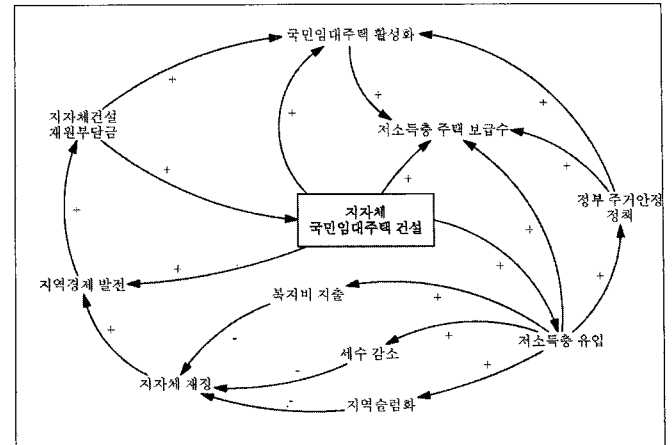


그림3. 지자체 국민임대주택 건설 부분 루프(A2)

3.2.3 택지수요의 부족

임대주택 가용택지 확보에 따른 그린벨트 해제는 지역 환경단체와의 마찰을 야기시키고 이 과정에서 국민임대주택 활성화를 저해시키는 음(-)의 피드백 루프를 발생시킨다. 여기서 택지수요는 수도권 지역의 그린벨트 해제 예상택지를 우선대상으로 임대주택 건설이 추진된다. 또한 택지수요의 증가에 따른 소형임대주택 공급량의 증가에 따라 임대단지 내 밀도는 높아져 주거환경의 저해를 가져온다.

국민임대주택 건설을 위한 택지 확보 과정을 살펴보면 100만호 건설을 위해 필요한 택지소요량을 추정(약 1억 4천만평)하고, 기 확보된 택지 외에 추가택지 확보 가능성을 고려해야 한다(김

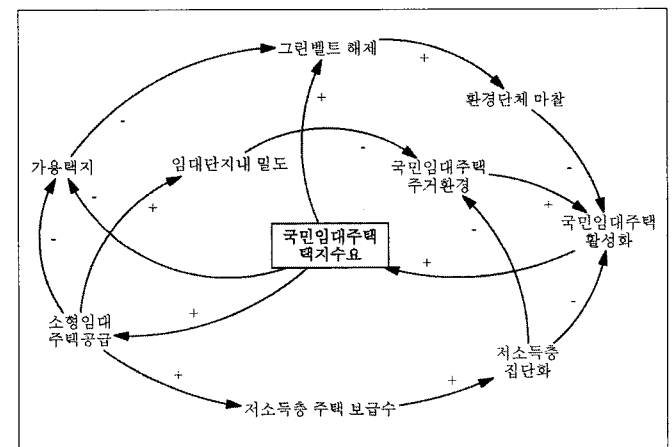


그림4. 국민임대주택 택지수요 부분 루프(A3)

인해 지자체가 적극적으로 사업에 참여하지 않고 있는 실정이다. 그 결과, 국민임대주택 사업물량의 대부분을 대한주택공사에서 전담하여 목표달성을 어렵게 하고 있다.

선덕, 신승철, 김종진 2004).

택지 확보가 쉽지 않기 때문에 그린벨트 해제지역 및 예정지를 대상으로 사전조사 및 위치 선정 단계 등 지구지정 절차를 이행한다. 지구지정 과정에서 주민 및 관계전문가, 관련 부처의 의견 청취 및 협의과정을 두고 있으나 모든 업무 절차가 정부주도에 의해 Top-down 방식으로 진행되고 있어 문제가 되고 있다.

3.2.4 사업주체의 공급규모와 공급목표와의 괴리

민간투자 활성화에 따른 정부사업주체 부담금의 상대적 감소는 정부지원 정책 실효성에 양(+)의 영향을 준다. 즉, 정부의 지출 부담금의 감소로 인한 재정 안정은 결과적으로 지원정책의 실효성을 강화시킨다. 이는 결과적으로 임대주택 활성화를 가져오며, 소형 임대주택 공급량과 양(+)의 관계를 갖게 된다.

국민임대주택 활성화를 위한 임대주택 공급은 저소득층을 위한 소형 임대주택의 공급이 우선해야 한다. 그러나 현실적으로 전체 국민임대주택 수요자는 상대적으로 큰 규모와 고품질의 임대주택을 요구하며, 민간 건설업체의 사업수익성을 고려한 중대형 임대주택 위주의 사업방식은 임대주택 사업 진행에 있어 많은 어려움을 주고 있다. 공급물량 계획 산정에 있어서 대상수요 계층이 많은 저소득층을 위한 소형 임대주택과 민간 건설업체 사업 참여 활성화를 위한 중대형 임대주택의 공급 계획 상호간의 절충 및 면밀한 공급계획의 검토가 필요하다.

주택시장 내 정부정책은 단기적 효과만을 기대한 일변도 정책으로서 그동안 고질적으로 발생해온 아파트 가격조절의 실패와 수도권과 광역도시권 위주의 개발정책에 따른 폐단을 보여주고 있다. 서민주거의 안정과 주택시장의 안정을 위해 내세운 국민임대주택 공급계획을 통해 자칫 또 다른 주택시장 내 불균요소를 발생시킬 수도 있는 것이다. 정부의 비체계적인 소형 임대주택 위주의 공급정책은 이러한 수요자의 요구를 충분히 반영하지 못한 채, 공급 후 지역별 미분양 등에 따른 사업초기의 공급규모와 목표 간 괴리감 형성을 빚고 있다. 체계적인 지역별 수요조사와 그에 따른 공급계획이 뒷받침 되지 못한 당연한 결과로 볼 수 있다.

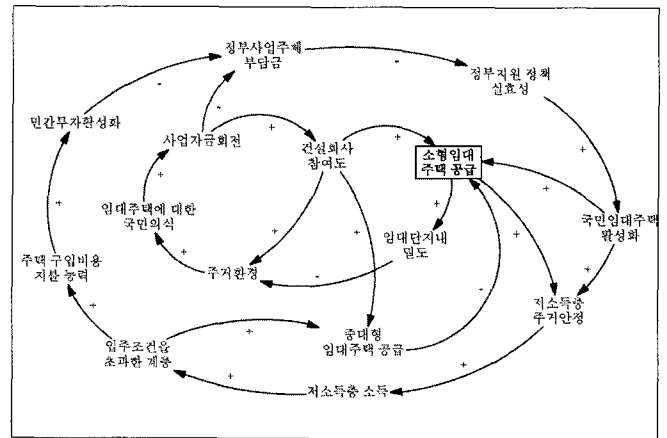


그림5. 소형 임대주택 부분 루프(A4)

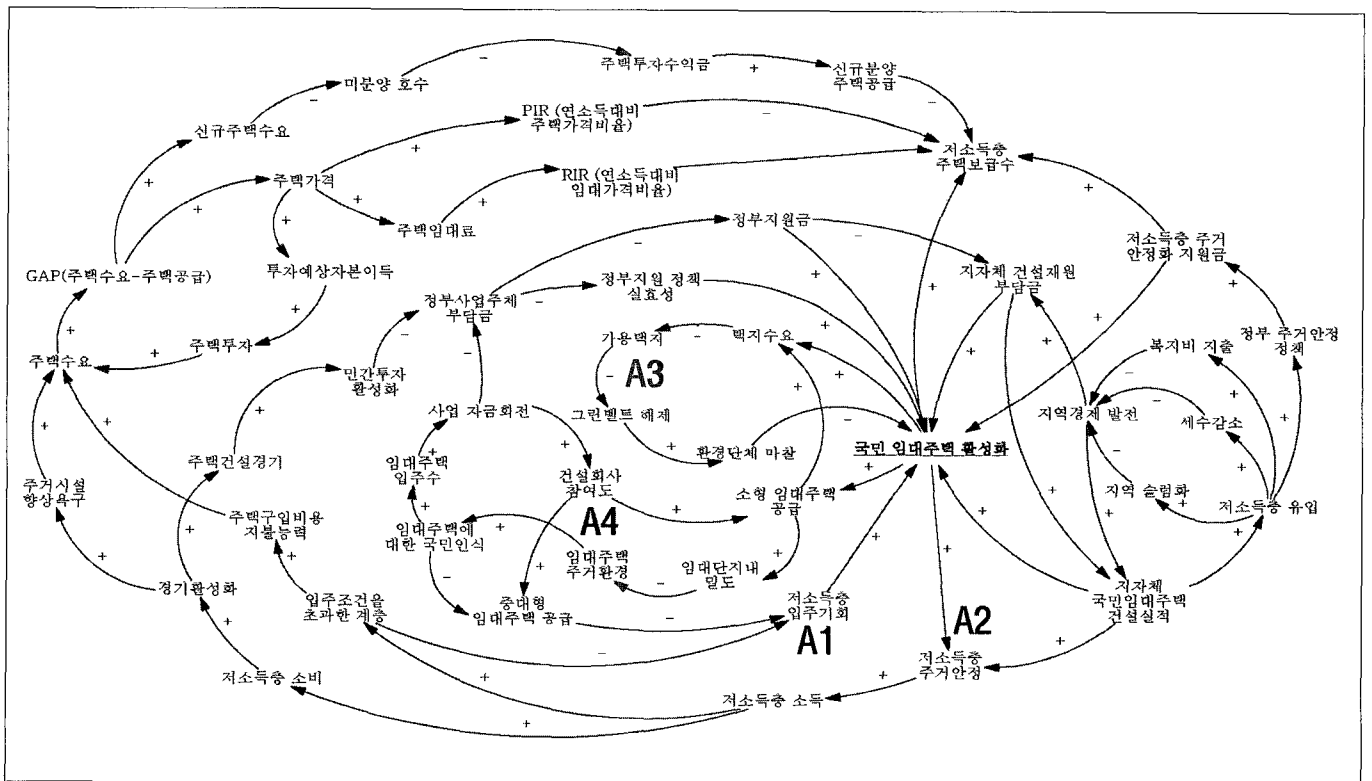


그림 6. 국민임대주택시장 구조파악을 위한 인과지도

3.2.5 국민임대주택시장 구조파악을 위한 인과지도

그림6은 앞서 설계된 부분의 핵심루프들을 통합한 것으로서 국민임대주택시장 전체의 구조파악을 위한 인과지도이다. 국민임대주택의 활성화를 위해 택지확보 부문과 저소득층을 대상으로 하는 입주자 선정 및 관리에 대한 부문, 효과적 사업운영을 위한 중앙정부와 지자체간의 역할 부문, 국민임대주택 규모에 따른 사업주체의 공급목표에 대한 부문 등 모두 긴밀한 연계 구조를 보이고 있다.

또한 국민임대주택 건설로 인한 해당 지역경제 발전에 따른 파급효과를 기대할 수 있다. 국민임대주택 활성화에 따른 저소득층의 주거안정은 저소득층의 소득과 소비를 증진시켜 경기활성화에 따른 주택시장 건설경기의 활성화를 기대할 수 있다. 궁극적으로 민간부문의 투자를 이끌어 정부사업주체 부담금을 감소하게 하며, 이는 실질적인 정부지원 정책의 실효성을 극대화시킬 수 있는 계기를 만들어 준다.

저소득층에 대한 실질적인 양질의 주거 공급은 주거시설 향상 욕구를 고취시켜 주택시장 내 주택수요를 증가하게 하며 부족분 공급량을 메우기 위한 주택공급 및 주택투자를 증가시킨다. 그러나 사업초기 소형임대주택 위주의 공급에 따른 단지 내 밀도 증가와 주거환경의 열악함 그리고 국민임대주택에 대한 부정적 의식은 개선되어야 할 과제로 분석되었다.

우리나라의 주택공급시장은 지속적인 안정을 이루지 못하고 있는 실정이며, 이는 주택시장의 특수성으로 인해 정책 작동시점과의 괴리로 인한 시장양극화 현상과 주택가격 변동 폭의 심화에 기인한다.(신혜성 2005) 건설기업은 주택을 공급하는 주체로서 건설경기에 커다란 영향을 미치게 된다. 건설기업의 침체는 건설기업에 악영향을 미치게 된다. 특히 주택 미분양 호수는 건설업체의 도산을 유발하는 주원인이 된다.(안재설 · 이만형 2004)

또한, 현재 나타나고 있는 주택공급시장의 지역적 불균형으로 인해 건설기업의 사업범위가 한정되고 그에 따른 주택투자의 감소와 지역 불균형의 심화가 나타나게 된다. 주택 수요의 증대는 노동력을 증가시키고, 노동력이 풍부해짐으로써 기업들의 투자가 증가하여 건설업체의 참여가 높아지게 된다.(안재설 · 이만형 2004) 수요자의 입장에서 주택가격의 상승은 주택구매에 악영향을 미치게 된다. 수도권외의 분양가 급등 현상은 점차 전국적으로 확대되어가고 있다. 분양가의 상승은 주택가격의 상승과 더불어 택지개발 지가 상승을 초래한다. 따라서, 투기수요에 의해 실제 가격 이상의 거품을 야기함으로써 아파트 가격 버블 가능성을 높이고 있다. 이러한 주택가격의 버블현상은 지역격차를 심화시키고, 나아가서 거시 경제적으로도 나쁜 영향을 미치게 된다. 이처럼 주택공급 시장은 내적요인인 정부와 지자체의 정책과 외적요인인 건설기업과 수요자들 간의 복잡하고 유기적인 인과관계로 구성된다.

4. 주택공급시장 시스템 행태분석

4.1 주택공급시장의 영향요인 및 분류

아래 표5는 주택시장의 구조를 파악하기 위해서 주택공급시장의 관련변수들을 국민임대주택에서 분류한 것과 같이 정부와 지자체 요인과 건설기업과 수요자 요인으로 분류·정리한 것이다.

표5. 주택공급시장 영향요인 및 변수의 관계

구분	영향요인	영향 변수
외적 요인	정 부	경기활성화, 물가지수, 경기지수, 임대주택공급, 저소득층 주택보급수, 정부규제의 완화, 정부 지역개발 정책, 정부지원금, 사회기반시설,
	지 자 체	지역내수경제, 지자체 지역개발정책, 지자체 지원금
내적 요인	건설기업	주택보급수, 건설업체 참여도, 분양호수, 주택기대 수익, 주택투자, 미분양호수
	수 요 자	주택구입비용 지불능력, 주거환경 신뢰도, 주택수요, 임대주택 수요, 신규주택수요, 인구수, 전입, 주거환경향상, 가구수, 주택 구매, 주택가격 상승, 중개업자의 부동산 투기

즉, 수요와 공급의 주체인 건설기업과 수요자를 주택공급시장의 내적요인으로, 정책적으로 주택시장에 영향을 미치는 정부 및 지자체를 외적요인으로 구분하였다.

4.2 주택공급시장 통합모델(Causal Loop) 구축

주택공급시장 통합모델 구축의 목적은 국민임대주택을 대상으로 시행된 시장분석을 전체 주택공급시장에 적용하여 동태성을 파악하기 위함이다.

우선 전체 루프에서 주택공급시장에서 공급의 주체가 되는 건설업체의 참여도는 정부 지역개발 정책, 주택수요, 경기활성화 변수들과 각각 양(+)의 관계를 가진다. 주요 피드백 루프를 살펴 보면 우선 주택수요의 증가에 따른 건설업체의 참여도 증가는 주택보급수의 증가를 가져오며, 지역인구 및 사회기반시설의 확충으로 주거환경 신뢰도가 상승하게 된다. 전체 주거환경의 신뢰도 증가는 임대주택의 인식 및 신뢰도 증가를 가져오며 궁극적으로 임대주택의 활성화를 가능하게 한다. 임대주택 활성화에 따른 임대주택 수요증가 역시 건설업체의 참여도를 높이게 되어 양(+)의 피드백 루프를 형성하게 된다.

정부 지역개발 정책의 일환으로 임대주택 지원금의 증가와 건설업체의 참여도 증가는 임대주택 활성화의 주요 영향변수로 작용하며, 그에 따른 경기지수의 상승은 저소득층의 소득 및 소비의 상승을 가져오며 이는 경기활성화에 이은 주택보급수의 상승

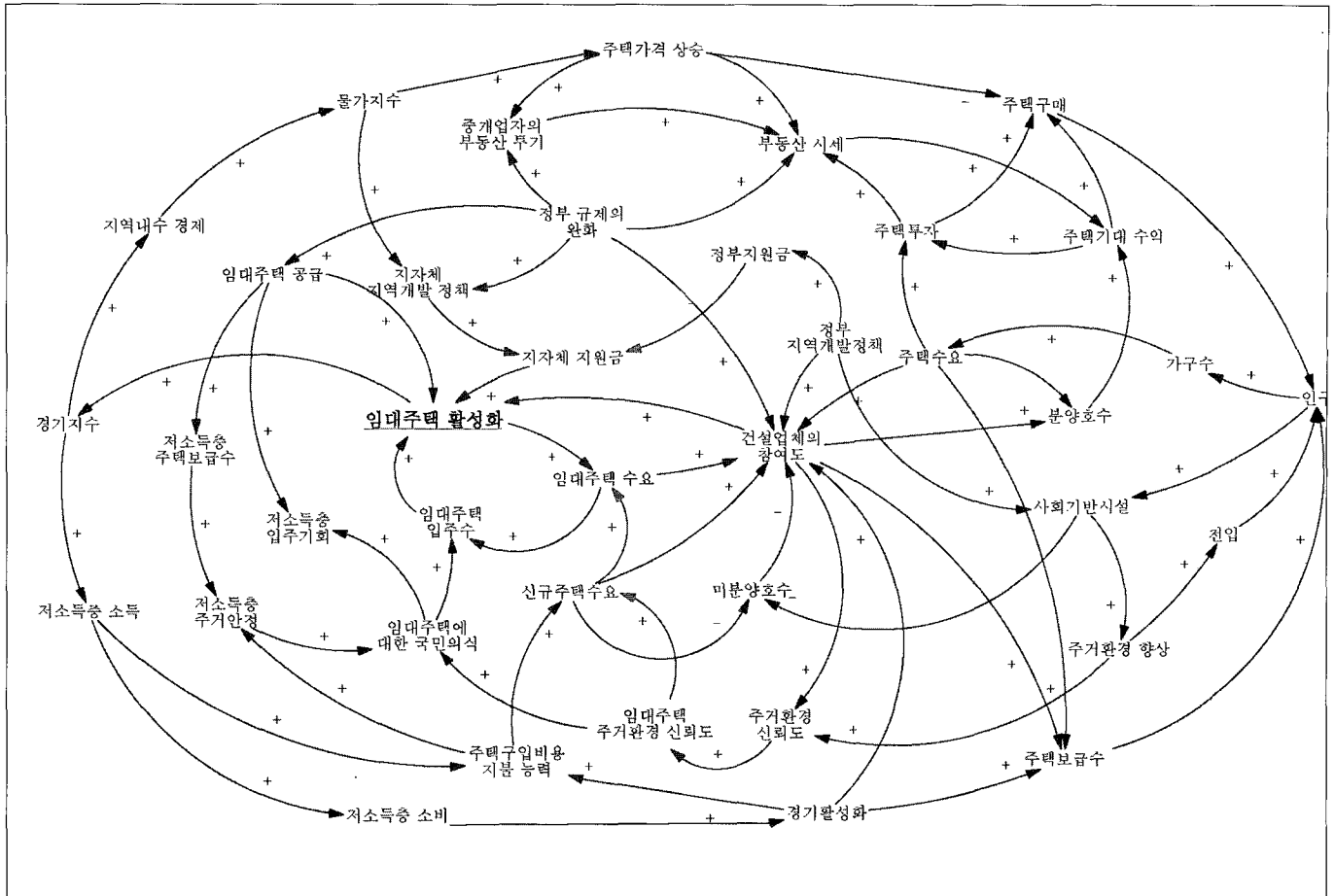


그림 7. 주택공급시장의 시스템 통합모델

을 가져온다. 지역인구의 증가 및 지역 주거환경의 향상으로

공급시장에서 가장 크게 문제가 되어왔던 미분양호수는 감소하게 되며 이는 건설기업의 부족분 수요량에 대한 기업참여도 증가를 가져오게 되는 음(-)의 피드백 루프를 형성한다.

정부의 개발계획 완화에 따른 지자체의 지역개발 정책은 지자체 지원금을 늘려 지역 임대주택의 활성화에 양(+)의 영향을 주게 된다. 이러한 영향은 경기지수의 상승에서 지역 내수경제 및 물가지수의 상승을 가져오는 양(+)의 피드백 루프를 형성한다.

국민임대주택 사업은 정부 주도 지자체 중심의 사업이 되어야 한다. 포화상태를 넘어버린 불균형 상태의 분양아파트 수요와 공급책의 개선이 필요하며, 저소득층의 주거보장을 최우선으로 하는 주택공급시장으로서의 구조변경이 절실하다.

5. 주택공급시장 분석을 통한 전략도출

시스템 사고를 이용한 주택공급시장 내 국민임대주택을 중심으로 인과지도 설계 및 구조분석을 통해 국민임대주택 활성화 및

그에 따른 주택공급시장의 안정을 위한 주체별 대응 전략 도출을 위해 SWOT분석을 사용하였다. 주택공급시장의 내부와 외부의 면들을 동시에 판단할 수 있다는 강점을 지니기 때문에 장기적 안목에서도 유리하다. 또한 분석 자체가 간단 명료하게 정리되기 때문에 쉽게 문제점을 파악할 수 있으며, 분석의 이해도를 높이기 위해 앞의 3,4장에서 주택공급시장의 제반사항에 대한 고찰이 필요했다.

5.1 국민임대주택 활성화를 위한 전략 도출

선행연구 고찰 및 국민임대주택의 동태성 분석 및 인과지도 설계를 통해 아래 표6과 같은 국민임대주택 활성화를 위한 SWOT 분석 매트릭스(Matrix)를 작성하였다. 주체별 분류는 정부, 지자체, 수요자로 구분하였으며, 국민임대주택 사업에 있어서의 실질적인 강점, 약점, 기회, 위협요소들에 대해 정리를 하였다.

표 6. 국민임대주택 활성화의 SWOT분석 매트릭스(Matrix)

주체	강점(Strength)	주체	약점(Weakness)
정	<ul style="list-style-type: none"> · 효율적인 택지 사용 · 임대주택 사업을 통한 광역생활권 활성화 · 정부주관 사업으로서 사업의 제도적 안정성 확보 · 주택을 소유개념에서 주거개념으로의 패러다임 변화를 제도적으로 구현 가능 	정	<ul style="list-style-type: none"> · 사업예산의 부족과 당위성 확보 시급 · 안정적 장기계획 원천 부재 / 정립의 혼란 야기 · 임대주택 유효수요에 따른 지역별 배분량 파악의 어려움
부	<ul style="list-style-type: none"> · 공공, 민간 공동부분 사업추진 가능 · 단기 시세차익을 노리는 투기수요억제 	부	<ul style="list-style-type: none"> · 취약한 임대정책 · 공공역할 정체성 부족 · 턱없이 부족한 연간 1조원 수준의 투자규모 · 대도시 지역 내 택지확보의 어려움
지	<ul style="list-style-type: none"> · 지역성 내재된 특화된 임대주택 창출 가능 	지	<ul style="list-style-type: none"> · 주거수준의 변화로 주택미분양 가능성 우려
자	<ul style="list-style-type: none"> · 인접 지역과의 대규모 클러스터형 개발사업 추진 가능 	자	<ul style="list-style-type: none"> · 건설재원 부담 · 소요재원의 증가
체	<ul style="list-style-type: none"> · 지역주인의 요구사항 신속한 수렴 가능 	체	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 활성화되지 못할 경우 실효성 부족
수	<ul style="list-style-type: none"> · 보증금, 관리비, 임대료 등이 싸고, 원하는 기간까지 거주가능 	수	<ul style="list-style-type: none"> · 수요층이 다양하지 않음 · 임대주택은 소형위주, 열등재라는 사회적 인식
요	<ul style="list-style-type: none"> · 청약 통장이 해약되지 않음 · 다양한 계층이 개발의 편익을 향유할 수 있도록 개방 	요	
자		자	
주체	기회(Opportunity)	주체	위협(Threat)
정	<ul style="list-style-type: none"> · 주택시장 안정 - 분양주택 위주의 불안한 주택시장 예방 · 새로운 임대주거문화 창출 · 최저주거수준 미달가구 100만 가구 감축 	정	<ul style="list-style-type: none"> · 양적 목표 해달을 위한 조급성 · 한정된 토지자원 사용에 대한 사회적 합의 도출의 어려움
부	<ul style="list-style-type: none"> · 주택시장의 가시화된 버블 제거 가능 · 사회통합(Social Mix) 	부	<ul style="list-style-type: none"> · 초기 사업투자자금의 회수가 어려워 전반적 정책사업 수행에 있어 악영향을 미칠 수 있음
지	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 내 거버넌스 네트워크 체계의 구축 가능 	지	<ul style="list-style-type: none"> · 지역간 입주민 편익 형평성 제고 우려
자	<ul style="list-style-type: none"> · 임대주택 사업을 통한 도시 및 지역 고유의 어메니티¹⁰⁾ 활성화 가능 	자	<ul style="list-style-type: none"> · 저소득층 유입으로 인한 지역 내 슬럼화 · 세수감소, 복지비 지출 증대 등 재정난 가중
체	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 내 여러 기관, 시설들과 유기성을 띄어 막대한 시너지 효과 유발 가능 	체	<ul style="list-style-type: none"> · 필요 택지수요에 따른 그린벨트 해제 및 자연환경 훼손 우려
수	<ul style="list-style-type: none"> · 저렴한 가격으로 자가주택 마련 가능 	수	<ul style="list-style-type: none"> · 소득계층별, 세대간 주거분리 및 이원화 야기
요	<ul style="list-style-type: none"> · 초기에 투입되는 자금과 시세차익을 따져보면 	요	<ul style="list-style-type: none"> · 실질적으로 저소득층에 혜택이 돌아가지 않을 수도 있음
자	<ul style="list-style-type: none"> · 재테크 유리 	자	

표 7. SWOT분석을 활용한 국민임대주택 활성화 전략 도출

SO 전략	ST 전략
<ul style="list-style-type: none"> · 거버넌스 네트워크 체계 구축을 통한 지역별 효과적 정책 실효성 기대 가능 · 수요자 위주의 정책변화로 주택거래시장의 활성화 · 단기 시세차익을 노리는 수요억제를 통해 주택시장 버블 제거 가능 · 저렴한 보증금, 관리비, 임대료 등으로 자가주택 마련 기회 제공 · 인접지역과의 대규모 클러스터형 개발사업 추진으로 지역경제 발전 및 특화된 임대주택 창출 가능 · 재테크 및 최저주거수준 미달가구 100만 가구 감축 등 다양한 계층이 개발의 편익을 향유할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 광역생활권의 활성화를 통해 직주근접의 국민임대주택 입지율을 높여 실수요에 맞춰 공급량 조절이 가능 · 다양한 계층의 개발편익 향유를 통한 개발사업으로 슬럼화의 우려 극복 · 경제력 있는 사업의 일환으로 대규모 클러스터형 개발사업으로 활용 가능 · 정부주도 사업으로 제도적 장치를 통한 저소득층의 실질적인 혜택과 주택투기 수요억제 · 전체 주택 재고의 10% 이상을 장기임대주택으로 확보하기 위한 양적 목표와 더불어 주택의 질적 부분도 보완 가능
WO 전략	WT 전략
<ul style="list-style-type: none"> · 체계적인 지역개발을 위한 정부정책으로 지역 고유의 문화적 어메니티 활성화 가능 · 관련기관들과의 전략적 제휴로 민간부분 사업참여 유도 및 부족한 예산확보 가능 · 임대주택에 대한 다양한 사회적 요구에 부응하여 새로운 임대주거 문화 창출 및 주택의 주거개념 정립 가능 · 중·대형 임대주택 공급확대를 통한 장기임대주택의 재고량 확보 및 소형·열등재라는 부정적 인식 제거 가능 · 지역경제 발전 등 막대한 시너지효과를 통한 사업의 당위성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역별 유효수요에 따른 주택수요량 파악을 통해 사업자금의 효율적인 사용과 지역별 정책사업의 효율성 증대 · 저소득층에 국한된 임대주택이 아닌 다양한 수요층을 겨냥한 안정적 장기계획 수립 및 사회적 합의 도출 · 임대주택에 대한 잘못된 인식 타파를 위한 세미나, 교육 필요 · 사회 여러계층의 전문가들로 구성된 전문가관 설치 필요 · 지역성 내재된 특화된 임대사업으로 특정지역 투기수요 억제와 택지확보 가능 · 민간부분 참여확대를 통한 사업예산 확충 가능 · 경제성 일변도의 개발사업으로의 변질을 막기 위한 안정적 장기계획 원천 수립

5.2 주택공급시장 안정을 위한 전략 도출

다음 표8의 주택공급시장 SWOT분석 매트릭스(Matrix)는 국민임대주택을 중심으로 도출한 매트릭스를 바탕으로 전체 주택 시장 안정과 활성화를 위해 작성하였다. 주체별로는 정부, 지자체, 수요자 외에 민간 건설기업이 추가되었으며, 현 분양아파트 중심의 주택시장의 공급주체로서 국민임대주택사업의 적극적 참여를 이끌어 내 주택시장의 가격안정을 꾀하고자 한다.

9) 정부와 기업, 학계, 비정부기구(NGO), 언론 등 사회구성인자 간 협력적 네트워크 구축을 통한 상호 협력을 통해 사회문제를 해결하는 것을 의미한다.

10) 도심에서 쉽게 접할 수 있는 공원과 문화공간, 역사가 숨쉬는 건물, 편리한 교통 등을 통틀어 어메니티라 한다.

표 8. 주택공급시장 SWOT분석 매트릭스(Matrix)

주체	강점(Strength)	주체	약점(Weakness)
정부	<ul style="list-style-type: none"> 정부주도 주택공급사업으로 주택시장 안정을 통한 거시경제의 안정을 유발 주택의 패러다임변화를 통한 국민정서 안정 지역투기수요 억제를 통한 균형화된 주택공급 유발 	정부	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 목적성과 정책성의 부족으로 인한 주택시장의 혼돈 야기 부족한 자금확보를 위한 민간기업의 투자장려로 지나친 정책수단으로의 변질가능
지자체	<ul style="list-style-type: none"> 근린주구의 사회, 계층적 통합 가능 지역성 내재된 특화된 임대주택 창출을 통한 지역경제 활성화 유발 지역간의 균형적인 발전을 통해 인접지역과의 대규모 클러스터형 개발사업 추진 가능 	지자체	<ul style="list-style-type: none"> 미확충된 지역사회기반시설을 기반으로한 주택공급으로 주택미분양 증가 우려
건설기업	<ul style="list-style-type: none"> 정부와의 중복없는 국민임대주택 사업참여를 통한 안정적인 사업투자 가능 기업체별 균형적인 수주기회 계획적인 주택공급을 통한 미분양률의 저감으로 재무적 위험요소 제거 	건설기업	<ul style="list-style-type: none"> 정부주도의 과도한 주택공급을 통한 민간부분의 아파트 공급규모 축소 국민임대주택과의 가격적 측면의 비교를 통한 수익구조 악화 가능
수요자	<ul style="list-style-type: none"> 국민임대주택과 민간아파트와의 경쟁유발로 더 좋은 품질의 주택구입 가능 	수요자	<ul style="list-style-type: none"> 저소득층을 위한 주택이라는 국민인식으로 빈부격차 제고를 통한 국민정서 불안정 유발
주체	기회(Opportunity)	주체	위협(Threat)
정부	<ul style="list-style-type: none"> 매입임대 및 차입임대 주택활용으로 주택거래시장 활성화 수치상의 주택보급률이 아닌 실제 국민을 위한 진정한 주택보급으로 전체적인 주택시장 안정의 기회 제공 균형적인 지역발전을 통해 사회통합(Social Mix) 유발 	정부	<ul style="list-style-type: none"> 저소득층만을 위한 사업으로 사회통합에 악영향을 미쳐 국민정서 악화 유발 정부의 잘못된 사업계획으로 민간부분 참여 확대 시 경제성 일변도의 개발사업으로 변질 가능성의 우려
지자체	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 주택공급확대를 통해 인구증가 유발로 지역경제 발전 국민임대주택을 통한 수익으로 지자체 자금 확보 정부주도 사업유치를 통해 지자체와 정부의 긴밀성 유지 	지자체	<ul style="list-style-type: none"> 저소득층 유입으로 인한 지역 내 슬럼화로 지역인구 전출 유발 가능 정부주도 사업의 장점만을 예측한 사업으로 인한 지자체 재정구조 악화 우려 택지수요에 따른 그린벨트 해제 및 자연환경 훼손 우려
건설기업	<ul style="list-style-type: none"> 지역경제 발전을 통한 건설경기 활성화 분양가 안정을 통한 사업 Risk제거로 안정적인 기업투자 가능 민간기업의 정부사업 참여로 정부주도의 규제시장에서 민간주도의 자율시장으로 변화 	건설기업	<ul style="list-style-type: none"> 주택공급증가로 미분양률 증가로 인한 기업 재무성 악화로 도산위험 증가 분양가 공개 및 주택시장의 버블현상 제거로 분양이익 감소 품질적 획일화로 기업체별 특수성 감소와 기업특수성 미개발로 인한 경쟁력 감소
수요자	<ul style="list-style-type: none"> 주택구입의 선택의 폭이 넓어지고, 저렴한 가격으로 자가주택 마련 가능 지역의 균형적 발전을 통한 삶의 질 증가 	수요자	<ul style="list-style-type: none"> 주택업체의 재무성 악화로 주택품질의 저하 우려

표 9. SWOT분석을 활용한 주택공급시장 전략도출

SO 전략	ST 전략
<ul style="list-style-type: none"> 민간주도 자율시장으로의 변화로 주택시장안정 유발을 통한 국가거시경제 안정 주거 패러다임의 변화 및 근린주구의 사회, 계층적 통합을 통한 주택의 패러다임 변화로 국민정서 안정 지역적 균형화된 주택공급을 통한 사회통합 유발로 지역격차 제거 기업체별 균형적인 사업투자로 건설경기 활성화 주거환경 개선과 주택품질 향상을 유발하여 삶의 질 향상 	<ul style="list-style-type: none"> 체계적인 정부정책으로 기업체와 지자체간의 합의를 통한 사업구상 기업체별 사업의 안정성 확보를 통해 기업재무구조 악화를 통한 주택품질 저하 방지 균형적인 지역경제 활성화로 특정지역 투기방지 및 자연을 고려한 개발 장려
WO 전략	WT 전략
<ul style="list-style-type: none"> 정부의 과도한 민간기업 참여에 대응한 건설기업의 전략수립 민간주도 자율시장으로의 변화로 정부정책의 오류를 통한 주택시장 불안정 제거 지역 미분양증가 등의 지역경제 악화 요인 예측을 통해 지자체별 전략수립 필요 사회통합으로서 삶의 질 향상을 위한 수요자의 needs반영 균형적인 지역경제 발전을 통한 빈부격차 해소로 국민정서 안정유발 	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 과도한 시장개입을 사전에 차단하여 민간주도의 시장으로 발전할 수 있도록 사업계획 개발 특정지역의 주택투기 방지를 위한 균형적인 택지 확보 필요 지역 미분양을 통한 기업의 재무성 악화 방지를 위한 기업전략 필요 수요자의 needs와 주택품질 향상을 위한 전략 수립

6. 결 론

6.1 연구 결과

기존의 주택공급시장 분석 선행 연구 및 문헌들은 주택공급시장 전반에 대한 내용보다는 하나의 영향요인에 집중, 분석하여 단편적인 면이 있었다. 반면 이 연구는 기존의 주택시장의 분석과 국민임대주택에 대한 관련자료 및 선행연구를 통해 도출된 영향요인들을 포함하여, 주택공급시장의 시스템적인 행태에 시스템 다이내믹스 이론을 적용하여 분석함으로써 주택공급시장의 주요 문제점을 도출하여 향후 주택공급시장의 변화에 대한 각 주체별 전략 수립 방안을 제안하였다. 이 연구의 결론을 정리하면 다음과 같다.

1) 주택공급시장의 주요 영향변수를 통한 분석

현재 주택공급시장에서 국민임대주택 사업을 중심으로 사업현황과 선행연구 등의 고찰을 통해 먼저 국민임대주택사업의 영향요인별 변수를 분류·정리하였다. 이렇게 도출된 변수와 함께 정부와 지자체의 외적 영향요인과 건설기업과 수요자의 내적 영향요인과 관련한 영향변수를 가지고 국민임대주택 시장의 인과지도 작성함으로써 동태적으로 국민임대주택 분석을 수행하였다.

또한, 주택공급시장의 인과지도를 위와 동일한 방법을 통해 영

향 변수들을 분류·정리하여 전반적인 주택공급시장의 인과지도를 작성하여 분석하고, 앞서 수행한 국민임대주택의 주택공급시장에 대한 영향분석과의 통합 인과지도 작성을 통해 보다 다각적으로 공급시장에 대하여 분석하였다.

2) 주택공급시장의 현황을 통한 문제점 제시

현재 주택공급시장은 정부의 주택시장안정을 위한 정책들이 대부분 단기적인 효과만을 나타내고 장기적으로는 커다란 영향력을 행사하지 못하고 있다. 이러한 문제점은 정부의 주택정책이 정태적인 분석에 의해 도출된 전략수립의 결과이다. 이에 영향요소에 대한 동태적인 분석에 기초한 정부정책 전략수립이 필요하다. 건설기업은 현재 주택미분양현상과 주택가격의 버블현상으로 인해 구조적인 문제를 나타내고 있다. 특히 주택미분양은 건설기업의 재무구조에 직결된 문제로서 미분양 현상의 지속은 건설기업의 도산으로 이어지게 된다. 또한 주택가격의 버블현상은 주택수요의 감소를 야기하게 되어 주택시장에 주택미분양 및 저가분양을 증가시키고 거시적으로는 건설경기를 악화시키고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 문제 외에도 주택시장에서 미분양과 가격의 버블현상은 지역적으로 심한 격차를 보이며 주택시장의 균형적인 안정을 저해하고 있다.

주택 수요자의 경우 정부정책에 따른 주택시장의 잦은 변화와 건설기업의 부실로 인해 불안을 느끼고, 지역별 격차로 인한 주택수요의 감소를 나타내고 있다. 이처럼 주택공급시장의 문제점으로 인해 주택시장의 만성적인 불안정 요인이 지속되고 있는 실정이다. 이러한 문제점들에 대한 정확한 분석을 통한 대응책 마련이 반드시 필요하다.

3) 주택공급시장의 변화에 따른 각 주체별 전략 도출

주택공급시장의 시스템 사고를 통한 동태적인 인과관계를 분석함으로써 향후 주택공급시장을 예측하여 장기적인 전략수립을 가능하게 하였다. SWOT 분석을 통해 각 주체별 주택공급시장의 전략수립 방안을 제시함으로써, 정부는 주택공급시장의 분석을 통해 미시적으로는 주택시장의 안정과 거시적으로는 국가경제의 발전을 도모하고 올바른 정책방향을 설정하기 위한 정책적 지렛대의 역할을 할 수 있으리라 기대한다. 그리고 건설기업은 사업의 위험요소를 줄임으로서 기업발전의 기반을 제공하며 장기적 수익성 확보와 분양리스크 최소화가 가능할 것이며, 수요자는 주택가격의 안정을 통한 주거생활의 안정과 주거복지를 위한 사회적 합의를 이룰 수 있을 것이다.

6.2 연구의 기여도

주택공급시장의 시스템적인 행태를 분석함으로써 주택공급시장에서의 문제점을 제시하고 이러한 문제점을 해결하기 위한 전략을 도출함으로써 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

1) 현재 전반적인 주택공급시장의 현황 분석을 통하여, 주택공급시장의 부분적인 상황만을 단선적으로 보는 주택공급시장과 관련된 주체들에게 복잡해진 현재의 주택공급시장의 전반적인 문제점을 파악하고 해결할 수 있는 연구자료 및 가이드라인으로서 이용될 수 있다.

2) 국민임대주택 사업의 실효성이 아직 입증되지 않은 상태에서 주택공급시장에서 국민임대주택이 어떠한 영향을 끼칠 것인지를 예측하여 주택공급시장의 성공적인 구축을 위해 국민임대주택 사업이 추구하여야 할 방향설정에 기초정보를 제공할 것으로 사료된다. 국민임대주택을 통한 진정한 주거의 사회적 혼합(Social Mix)을 이뤄야 하겠으며, 이를 위해선 정부의 정책 또한 해당 지자체 및 주택시장 안정을 위한 혼합(Policy Mix)을 이뤄야 할 것이다. 주택구구식의 시장현상을 따라가는 주택정책이 아닌 사회, 경제, 문화 등 지역별 환경에 맞는 일관성 있는 정책적 혼합이어야 할 것이다.

3) 이 연구를 통해 구축된 동태적인 주택공급시장 인과지도는 향후 주택공급시장에 도입될 영향변수를 인과지도상에서 어떠한 영향을 미치는지를 실험할 수 있는 기본모형으로 이용될 수 있다.

4) SWOT분석을 통해 수립된 주체별 전략을 기본으로 실질적인 전략수립의 기본모형을 제시함으로써 단기적인 대책수립에서 벗어나 주택공급시장과 관련된 주체들의 보다 세부적인 미래 주택공급시장에 대한 성공적인 중장기 전략수립의 기본정보를 제공할 수 있을 것이다.

6.3 향후 연구방향

이 연구의 주택공급시장 인과순환지도에서 나타난 주택공급시장 피드백 구조는 향후 관련변수들의 관계를 수식화 하고 관련 데이터 적용을 통한 시뮬레이션이 이루어진다면 좀 더 정확히 주택공급시장을 예측하는 툴(Tool)로서의 적용이 가능할 것으로 보이며, 현재 국민임대주택의 사업타당성에 관한 연구에서도 시뮬레이션을 통해 정확한 사업의 예측이 가능할 것이다. 또한, 향후 주택공급시장을 세분화하고 관련변수의 보강을 통해 세분화된 주택공급시장의 구조를 파악하는데 기초적 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

1. 건설교통부 (2004). 국민임대주택 공급확대 및 운용방식의 개선.
2. 권혁일, 이만형 (2005). 동태적 주택가격모형과 응용. 대한민국토·도시계획학회지 국토계획. 제40권 제3호, pp.21~36.
3. 김도훈, 문태훈, 김동환 (1999). 시스템 다이내믹스. 대영문화사.
4. 김동환 (2004). 시스템 사고. 선학사.
5. 김선덕, 신승철, 김종진 (2004). 그린벨트 내 국민임대주택단지 건설의 경제·사회적 효과. 대한주택공사.
6. 김종림 (2004). 국민임대주택에 대한 지역주민 인식과 홍보의 필요성. 대한주택공사.
7. 김태섭, 박미선 (2005). 영구임대아파트에 대한 불만도 및 인식 평가. 대한건축학회논문집. 제21권 제12호, pp.235~246.
8. 김현아, 이승우 (2005). 부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향. 한국건설산업연구원.
9. 대한주택공사 (2004). 주택통계편람.
10. 서수정, 김주진, 정경일 (2005). 사회통합을 고려한 임대주택 정책 및 개발사례의 특성 연구. 국토계획. 제40권 제6호, pp.159~177.
11. 손경환, 김해승 (2002). 부동산시장 구조모형 연구.
12. 신혜성 (2005). 주택시장의 동태성 분석을 위한 시스템 사고의 적용에 관한 연구. 한국건설관리학회논문집. 제6권 제3호, pp.144~155
13. 안재설, 이만형 (2004). System Dynamics를 이용한 지방주택정책 활성화에 관한 연구. 대한민국토·도시계획학회 2004 정기학술대회. pp.693~703.
14. 오동훈 (2003). 우리나라 주택건설시장구조 측정에 관한 연구. 한국도시행정학회논문집. 제16권 제1호, pp.25~47.
15. 유두석 (2003). 서민주거안정을 위한 주택백서. 건설교통부.
16. 유병승 (2002). 시스템 다이내믹스를 활용한 아파트 분양률 예측모델에 관한 연구. 한양대학교 석사학위 논문.
17. 진정수, 최 수 (2005). 국민임대주택 100만호 건설 실현방안 연구. 대한주택공사.

논문제출일: 2006.04.19

심사완료일: 2006.10.10

Abstract

Although the Korean government have made a plan of housing market with supply and concentrated on the welfare of the people, there are still a lot of problem in housing market for lack of a long-term vision and consistent policy of the government.

The plan of 115% of housing diffusion in 2012 is in progress after its acquisition of 100% in 2002, but there are no changes in the rental housing rate of 43% in 2003. In addition, there are getting worse circumstances in the instability of housing market and the low-income bracket, because of the Korean construction firms' bankruptcy with an increase of unsold hosing and a rapid increase of housing prices.

The government have made the strategy of revitalizing the economy and regional development by means of a million public rental housing plan for the low-income bracket and welfare.

This paper introduces the basic information of the subjective strategy establishment with the analysis of the reciprocal action of influence factors for public rental housing by system dynamics theory and the effect of public rental housing in housing supply market which has a long-term dynamic form.

Keywords : Housing Supply Market, Dynamics, System thinking, Public Rental Housing