

국민임대주택 정책의 실효성 제고를 위한 대안 : 택지 확보방안을 중심으로

Policy Alternatives for the Effective National Rental Housing Policies : Centered on the Residential Development

안유정* · 김경미** · 송미경*** · 이만형****

Ahn, Yoo Jeong* · Kim, Kyoung Mi** · Song, Mi Kyoung*** · Lee, Man Hyung****

Abstract

This research aims at designing policy alternatives which would facilitate the supply of the national rental housing units, especially targeted for the low-income households who need special types of social support for their residences. In order to illuminate structural characteristics of the national rental housing policies, it heavily depends on collection of secondary survey data, in addition to existing documents. From the institutional dimension, it focuses on major issues related to the residential development, which is pivotal in supplying the required national rental housing units. Furthermore, applying causal loop diagramming techniques derived from the System Dynamics (SD), it tries to divulge dynamic relationships between key stakeholders including the government, developers and tenants. Finally, this research stresses the point that the government should fulfill its basic duty as a financial supporter and the developer should not procrastinate in providing diverse options, timely reflecting tenants' needs.

Keywords: 국민임대주택, 이해당사자, 동태적 분석

(National Rental Housing, Stakeholders, Dynamic Analysis)

* 충북대학교 환경·도시공학과 박사과정 (제1저자, anyuting@naver.com)

** 충북대학교 환경·도시공학과 석사과정 (공동저자, lamon44@naver.com)

*** 충북대학교 환경·도시공학과 석사과정 (공동저자, lpainldeathl@nate.com)

**** 충북대학교 도시공학과 교수 (교신저자, manlee@cbu.ac.kr)

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

1998년 정부는 최저소득계층의 주거안정화를 도모하기 위한 방안의 일환으로 국민임대주택을 적극적으로 공급하는 정책을 마련하였다. 이를 계기로 정부는 2003년부터 2012년까지 국민임대주택 100만 호를 공급할 예정이었으며, 소득 10분위 가운데 1~4분위에 해당되는 그룹인 저소득층이 우선적으로 국민임대주택에 입주토록 조치하여 이들의 주거안정을 꾀하고자 하였다. 하지만, 국민임대주택은 2008년을 전후로 공급물량이 감소하기 시작하였으며, 또 보금자리주택정책이 본격적으로 추진됨에 따라 국민임대주택 100만 호를 공급하려던 당초계획은 2018년까지 후퇴 하였다고 해도 과언은 아니다. 이로 말미암아 국민임대주택의 공급물량 자체가 줄어들어 저소득층이 안정된 주거를 확보할 수 있는 기회는 오히려 줄어들었고 할 수 있다. 그런데 2009년 보건복지부 통계에 따른 기초생활보장 수급자의 주거유형별 현황은 자가 14.2%, 임차 52.7%로 나누어진다. 이러한 통계수치는 저소득층을 위한 주거안정화 방안으로 여전히 임대주택의 지속적인 공급이 유효할 뿐만 아니라 필요하다는 점을 보여준다.

장기간에 걸쳐 물량이 공급되는 경우에 흔히 발생하는 토지이용계획의 변경이나 정책의 실효성에 영향을 미치는 법·제도적인 요인들로 인하여 공급물량의 감소가 발생할 수도 있지만, 정부를 포함한 주요 이해당사자들의 상호 관계들에 대한 논의를 통해 보다 분명하게 그 원인을 규명할 수 있다. 이를 감안하여 이 연구는 국민임대주택을 원활하게 공급하기 위한 택지개발과 관련하여 기존의 제도적 측면을 재조명하고, 택지개발에 관한 주요 이해당사자인 정부, 시행주체 및 입주자들의 상호관계로부터 나타나는 복잡한 문제들을 시스템다이내믹스 방법론에 기초한 인과지도를 중심으로 살펴보고자 한다. 즉, 택지 확보를 둘러싼 다양한 방안들이 핵심 이해당사자들과 어떻게 얽혀 있는지를 구조적으로 파악함으로써 앞으로 국민임대주택 공급정책이 추구해야 할 근본적인 지향점을 중점적으로 논의하는 데에 그 목적을 둔다.

2. 연구 방법

시스템 다이내믹스적인 접근법은 관심을 두고 있는 특정 변수의 시간적인 흐름에 따른 역동적인 변화의 경향, 즉 어떤 변수의 동태적인 변화와 다른 변수들 사이의 역동적인 인과관계에서 비롯되는 시스템 얼개를 파악하는 데에 역점을 둔다. 이와 같은 기법을 활용하여 전체적인 관계를 인식할 수 있으며, 상호 연결된 구조 내에서 모의실험을 통해 시스템

의 행태를 다양하게 살펴볼 수 있기 때문에 정책적인 의사결정을 분석하는 데에 유용하다.

이러한 관점에 비추어 볼 때, 국민임대주택 시장에 영향을 미치는 다양한 요인들은 복합적으로 얽혀 있어 예측이 여의치 않고, 정부 재정지원에 대한 장기적 파급효과를 판단하기가 힘든 실정이다. 대다수의 건축물 프로젝트와는 달리, 국민임대주택 건설사업은 경제·사회·문화적 요소뿐만 아니라 해당 지역의 지방자치단체 활동에 따라 상당한 영향을 받는 복합 프로젝트이다 (김태영, 2006).

따라서 이 연구는 다양한 사회현상을 포함하고 있는 공공정책 부문의 의사결정을 분석하기 위한 실제적인 방안으로 시스템 다이내믹스 기법에 근거한 시스템 사고를 적용하고자 한다. 또한 시스템 사고에 따른 접근법을 적용하기 위하여 이론연구와 기존 문헌자료를 통한 2차적 자료수집에 역점을 두었으며, 핵심 루프를 집중적으로 분석하여 언제, 왜 정책적인 변곡점이 발생하는지를 고찰하는 데에 연구의 의의를 둔다.

이 논문의 제2장에서 국민임대주택 공급의 현황 및 특성을 살펴보고, 제3장에서 국민임대주택의 택지 확보 방안에 대한 선행연구를 주로 검토한다. 이후 제4장에서는 선행연구에 기초한 국민임대주택용 택지 확보에 실질적인 영향을 미치는 주요 변수들과 기존 문헌자료에서 제시한 변수들과의 종합적인 분석을 통해 주요 요인들을 도출한다. 또 제5장에서는 이들 요인들을 바탕으로 인과지도를 작성한 후, 요인들의 동태적인 흐름에 기초한 국민임대주택정책의 실효성 제고 방안을 제안하며, 제6장에서 결론을 맺는다.

II. 국민임대주택의 공급현황 및 추진계획 검토

1. 국민임대주택의 공급현황

국민임대주택은 저소득층을 대상으로 보다 나은 주거환경을 위해 저렴한 비용으로 주택을 공급하는 데에 근본 목적을 두고 있다. 또한, 이러한 정책은 정부 보조금을 지원받아 시중 가격보다 상대적으로 저렴한 비용으로 최장 30년 동안 주택 임대를 가능하게 하여 저소득층의 주거안정에 기여한다.

돌이켜보면, 1998년 김대중 정부가 100대 국정과제 가운데 국민임대주택을 포함시켰으며, 이후 국민임대주택이 본격적으로 공급되기 시작하였다. 당시 정부는 임대주택의 건설을 촉진하였고, 그 해 10월 국민임대주택 5만 호 건설계획을 확정된 바 있다. 이후 2002년 5월 대통령이 주재하는 경제장관간담회에서 임대주택 건설물량을 50만 호에서 100만 호로 상향 조정된 바 있다. 또 노무현 정부는 2003년 9월 서민·중산층 주거안정 지원 대책을

발표하였고, 정부의 재정지원(10~40%)이 수반된 국민임대주택은 전용면적 36.4~59.5m²로 건설하고, 2003년부터 2012년까지 10년 동안 총 100만 호에 이르는 30년 임대주택 공급계획을 추진하고자 하였다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 국민임대주택 건설계획

(단위 : 만 호)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	계
I 유형 (14~15평형)	2.4	3.0	3.0	3.3	3.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	30
II 유형 (16~18평형)	2.4	3.0	3.0	3.3	3.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	30
III 유형 (18~20평형)	3.2	4.0	4.0	4.4	4.4	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	40
계	8.0	10.0	10.0	11.0	11.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	100

* 자료 : 건설교통부(2004: 52).

* 주) 재정투자의 비중은 I 유형 40%(2003년 30%), II유형 25%(2003년 20%), III유형 10%이다.

2. 국민임대주택의 공급 추진계획

국토해양부의 2009년 주택업무편람에 따르면, 〈표 2〉에서 보듯이 2008년까지 공급된 국민임대주택 물량은 624,285호이다. 한편, 이명박 정부는 법 개정을 통하여 국민임대주택을 ‘보금자리 주택’의 한 유형으로 사실상 재정의하였고,¹⁾ 2009년부터 2018년까지 총 40만 호의 공급계획을 추진하고 있다.

〈표 2〉 국민임대 주택건설 실적(2008년 말 기준)

(단위 : 호)

1998	1999	2000	2001	2002	2003
2,501	20,226	10,009	35,227	50,819	71,791
2004	2005	2006	2007	2008	계
91,423	96,183	88,999	89,228	67,879	624,285

* 자료 : 국토해양부(2009: 395).

- 1) 보금자리주택은 ① 도심이나 GB 등 도시 인근 선호지역에 건설하고, ② 공공이 직접 건설하여 신속하게 공급하고, ③ 서민들이 부담가능한 가격으로 공급하며, ④ 사전예약제를 비롯한 수요자 맞춤형으로 공급하기 위해 2008년 9월 공표되었다. 이에 해당되는 임대주택으로는 국민임대주택, 영구임대주택, 10년형 임대주택, 장기전세 임대주택이다. 보금자리주택 정책에 따르면 2018년까지 총 150만 호의 주택을 공급할 계획으로 개발제한구역, 도심 재개발, 신도시 등의 다양한 택지를 활용할 예정이나, 대부분 신도시 등에서 50만 호가 공급되고, 수요자의 관심과 선호가 높은 개발제한구역내 물량은 30만 호이다.

2010년 국토해양부의 주택종합계획에 따른 국민임대주택 공급을 위한 정부의 추진계획을 살펴보면,²⁾ 매년 1,000만평 수준으로 공공택지를 꾸준히 지정하고, 이 가운데 일정 부분인 공공주택 용지의 25% 이상을 국민임대주택 용지로 공급하기로 했다. 정부는 특히 개발제한구역 해제예정지 등을 대상으로 국민임대주택단지 지정을 통하여 건설용지를 최대한 확보하고자 한다. 또한 현 정부는 활용 가능한 택지를 적기에 공급하여 국민임대주택 건설용지가 제대로 확보될 수 있도록 제반 제도의 개선작업을 추진해오고 있다. 아울러, 주택재개발, 주거환경개선을 비롯한 도시정비사업 내에서도 일정 비율 이상의 국민임대주택을 반드시 건설해야 하고, 비슷한 맥락에서 도시개발사업구역 내에서도 국민임대주택 용지를 일정비율 이상 확보토록 규정하고 있다. 이와 함께 경제자유구역 및 산업단지 등에서도 일정 비율 이상의 국민임대주택용지를 확보해야 한다. 또 주거지역 내 장기미사용 공공시설용지와 같이 활용 가능한 유휴용지를 적극적으로 발굴하고, 기존의 택지개발방식 외에도 다가구·다세대 주택 등의 기존주택을 매입하여 택지부족 문제를 보완할 예정이다. 이에 따라 정부는 저소득층의 주거안정에 도움을 주기 위하여 2010년 국민임대주택 52,000호를 공급할 계획이며, 지방 미분양 등의 주택시장 상황을 고려하여 수도권 80%, 지방 20%를 건설함으로써 국민임대주택 가운데 지방에 할당하였던 물량을 부분적으로 축소·조정하기로 하였다. <표 3>에서 보듯이 가용택지가 부족한 서울의 경우에는 상대적으로 공급물량이 적은 반면, 경기도는 저소득층의 이주권역을 고려한 택지개발을 추진하고 있다. 하지만 이러한 추진 계획은 지역별 수요 불균형 문제를 여전히 안고 있다.

지역별 소요와 공급 비중에 차이가 나는 이유는 다음의 몇 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 적정 입지를 감안한 국민임대주택용 가용택지가 부족하다. 수도권의 경우, 서울시에 거주하는 공급대상은 많지만, 서울시 내에서는 국민임대주택을 공급할 수 있는 신규택지를 찾기 어려우므로 공급실적이 상대적으로 떨어질 수밖에 없다. 반면, 신도시 및 택지개발이 활발히 이루어지고 있는 경기도에서는 물량 공급이 상대적으로 많다. 둘째는 저소득층의 이주권역을 실제보다 크게 설정하고 있기 때문이다. 즉, 국민임대주택의 대상인 최저주거기준 미달가구들이 지역경계를 넘어 쉽게 이주할 수 있다고 보고 있기 때문에 다소 거리가 떨어져 있더라도 인근지역에 공급하여 총 공급량을 맞추고 있다. 셋째는 공급 부문과 관련하여 지방자치단체나 이들이 세운 지방공기업이 사업시행자로 참여하는 경우가 상대적으로 적은 편이며 대부분 주택부문의 대표적인 공기업인 한국토지주택공사가 공급하고 있다. 그러나 한국토지주택공사는 주로 택지개발지구를 통해 소요 부지를 공급하므로, 기술적이거나 재정적인 비교 우위에도 불구하고, 개별 지방자치단체의 실정을 세심하게 고려하여 입

2) 국토해양부의 웹 사이트에 게재된 국민임대주택 정책계획 내용을 참고하여 제작성하였다.

지를 결정하는 데에는 일정한 한계가 있다 (김진유, 2007). 이러한 맥락에서 저소득층의 소득수준과 소요량에 부합하는 국민임대주택을 각 지방자치단체 관할구역 내에 공급하기 위해서는 주요 이해당사자들 사이에 상호 합의하는 과정을 반드시 거쳐야 한다.

〈표 3〉 2010년도 시·도별 주택건설계획

(단위 : 천 호)

구 분	국민임대 (영구임대 포함)	구 분	국민임대 (영구임대 포함)
전 국	63.8(12)		
수도권	51.1(9.6)	도(道)	11.2(2.4)
- 서울	13.7(0.8)	- 강원	1.7(0.3)
- 인천	6.6(1)	- 충북	1.1(0.3)
- 경기	30.8(7.8)	- 충남	4.4(1)
광역시	1.5	- 전북	2.6(0.8)
- 부산	0	- 전남	0
- 대구	0.4	- 경북	1.4
- 광주	0.8	- 경남	0
- 대전	0	- 제주	0
- 울산	0.4		

* 자료 : 국토해양부(2010: 37).

주 1) 100호 단위에서 반올림하여 지역별 수치의 합은 차이가 발생할 수 있다.

주 2) 주택수요, 시도계획 등을 고려한 목표치로 경제와 지역 여건에 따라 조정될 수 있다.

Ⅲ. 택지 확보 방안에 대한 선행연구 검토 및 영향요인 분석

1. 택지 확보 방안에 대한 선행연구 검토

국민임대주택을 공급하기 위한 택지 확보 방안에 관한 기존의 연구는 다양한 유형으로 구분된다. 즉, 개발제한구역내 조정가능지역을 국민임대주택 건설용지로 활용하는 방안(김호철·박신영, 2003; 주명걸, 2004; 고철, 2005), 해당 지방자치단체 관할구역 내에서 소요 택지를 확보하는 방안(최수, 2005), 지방자치단체나 지역주민들에게 인센티브를 제공하는 방안, 장기미집행 도시계획시설용지 등의 도시 내 유휴용지를 적극 활용하는 방안, 기존 주택의 소규모 매입이나 임차를 비롯한 다양한 방식을 계속 활용하는 방안(진정수, 2005), 광역협의체를 구성하여 운영하는 방안(김갑성·박신영·김근용, 2005) 및 시행주체가 기존 방식의 택지개발과 병행하여 도시지역에 국민임대주택을 건설할 수 있게끔 공급 주체로서 참

여하는 방안(박신영, 2006)으로 나누어진다. 이 가운데 김호철·박신영(2003)은 기존의 택지 개발과 병행하여 대도시 개발제한구역을 활용할 경우에는 환경파괴, 수도권 인구 집중문제 등이 발생할 수 있지만, 입주자들의 입장에서는 대도시 지역에 거주하여 일자리와 생계를 동시에 유지할 수 있는 이점이 병존하므로, 개발제한구역의 용도전용 여부는 사회적 합의를 필요로 한다고 간주하였다.

주명걸(2004)은 개발제한구역내 조정가능지역을 국민임대주택 건설용지로 활용한다면 정책적인 실효성을 달성하기 위해서는 주택보급률, 저소득층 밀집도(직주근접성), 대중교통 접근도, 기반시설접근도, 토지가격 등의 항목을 종합적으로 고려하여 입지를 선정해야 한다고 주장하였다. 즉, 공공임대주택 공급의 목표계층이 입주할 수 있도록 주택공급률이 낮은 시·군·구의 조정가능지역, 입주대상계층인 저소득층의 직주근접을 위하여 저소득층 밀집지역주변의 조정가능지역, 지하철 또는 버스를 위시한 기존 대중교통의 접근성이 높은 지역, 저렴한 가격으로 주택을 공급하기 위하여 상대적으로 택지비가 낮은 조정가능지역을 선정하는 방안이 바람직하다고 보았다. 그러나 그는 개발제한구역내 조정가능지역을 공급용지로 활용하는 데에는 님비(nimby) 현상, 택지개발과정의 장기화 등이 주요 장애요인으로 대두하리라고 진단하였다. 최수(2005)는 기본적으로 국민임대주택은 해당 지역주민에게 우선적으로 공급되므로 필요한 소요택지도 가능한 한 해당 지방자치단체 안에서 확보하는 방안을 우선해야 한다고 주장하였다. 또한, 저소득층의 입주율을 높이기 위해 가능한 직주근접의 범위 내에서 입지를 선정해야 하며, 입지를 확보하기 위한 방안으로 다세대 주택 또는 연립주택의 건설 및 재건축 등을 포함하는 소규모 개발가능지의 활용, 도시 내에서 용도가 변경된 토지 활용 등을 제안하였다. 이에 비해, 고철(2005)은 충분한 택지를 확보하기 위해서는 대도시 인근 비도시지역의 개발가능 토지를 활용해야 하며, 지방자치단체의 국민임대주택 건설에 대한 소극적 태도와 지역주민의 반발 또한 극복해야 할 점이라고 지적하였다. 그는 국민임대주택이 입지할 경우에 상대적으로 낮은 지방세 수입효과에 비해 과도한 기반시설 공급비용이 발생하여 지역경제를 오히려 위축시킬 수 있어 국민임대주택 건설을 지방자치단체가 회피하고 있다고 주장하였다. 더군다나 개발제한구역 내의 주민들은 공시지가를 기준으로 보상이 결정되는 절차에 이의를 제기할 뿐만 아니라 상당 기간 재산권을 행사하지 못한 상황을 결코 환영할 리가 없다. 따라서 개발제한구역 내에 국민임대주택이 입지하기로 결정되었다면 소요택지를 확보하기 위해 개발주체는 상대적으로 높은 보상비용을 감내해야 하며, 국민임대주택 대상부지 인근의 기존 아파트단지 주민들 대부분은 대규모의 저소득층이 유입되어 주택가격 하락과 주거환경의 질적 저하 등이 촉발될 수 있다는 점을 우려하므로, 개발주체와 지방자치단체, 지역주민들 사이에 갈등은 증폭되기 일췌이다.

진정수(2005)의 경우, 도시근로자 평균소득의 70% 수준, 즉, 2005년 기준 월평균 소득 210만 원 이하의 계층까지 국민임대주택의 공급이 확대된 만큼 슬럼화의 우려는 없으리라고 판단하였다. 또한, 국민들이 국민임대주택을 영구임대주택과 같은 저소득 밀집단지뿐만 아니라 인식하고 있다는 점에서 정부의 적극적인 홍보방안은 절실하다고 언급하였다. 김갑성·박신영·김근용(2005)은 그린벨트조정가능지역 활용, 토지이용규제 완화, 도심 내 공공시설 용지 활용 등을 위해 관련 지방자치단체 및 중앙 부처의 적극적인 협조가 필요하며, 이를 효과적으로 추진하기 위해서는 상위기관으로서 위상을 지닌 광역협의체를 설치해야 한다고 주장하였다. 비슷한 맥락에서, 박신영(2006)은 국민임대주택의 공급주체로서 대한주택공사(현 한국토지주택공사)가 도시지역에 적절한 택지를 확보한다면 국민임대주택의 건설이 어렵지 않다는 점을 사례를 동원하여 보여 주었다. 또한 박신영은 중고주택을 매입하여 국민임대주택으로 활용하는 매입임대주택의 공급이 확대되어야 한다고 주장하였다.

이러한 선행연구에 기초하여 국민임대주택용 택지 확보에 유의미한 영향을 미치리라고 여겨지는 주요 주제어 후보군들을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 국민임대주택 공급 택지 확보 방안 탐색

택지 확보 방안	출 처
거주자들의 직주근접을 고려한 대도시 그린벨트 활용	김호철·박신영(2003)
주택보급률, 저소득층 밀집도(직주근접성), 대중교통접근도, 기반시설접근도, 토지가격 등의 항목을 종합적으로 고려한 입지 선정	주명걸(2004)
직주근접을 고려한 지방자치단체 내 입지를 선정: 다세대 주택 또는 연립주택의 건설 및 재건축등의 소규모 개발가능지 활용, 도시내 용도변경 가능한 토지 활용	최수(2005)
대도시 인근 비도시지역의 개발가능 토지활용	고철(2005)
기존 주택 매입	박신영(2006)
정부의 적극적인 홍보방안을 통해 지역주민의 인식 제고	진정수(2005)
지방자치단체 및 중앙 부처의 협조 필요, 상위 기관의 광역적 협의체 구성	김갑성·박신영·김근용(2005)
시행주체를 중심으로 도시지역에 적절한 택지 확보	박신영(2006)

2. 주요 영향 요인 및 관계분석

국민임대주택의 공급시장에서 택지 확보와 얽혀 있는 복잡한 사회현상을 설명하기 위해

서는 <표 4>에서 보듯이 선행 연구를 통해 정리된 국민임대주택의 택지 확보 방안과 관련된 주요 변수들에게 영향을 미치는 내·외적 요인들을 함께 검토해야 한다.

먼저 정부의 관련 제도를 살펴보면, 국민임대주택에 대한 지원은 택지공급지원, 국민주택기금 및 조세지원으로 구분되며, 이를 통해 정부는 국민임대주택 사업의 활성화를 유도하고자 한다. 택지공급지원 내역과 관련하여, 사업시행자가 개발한 택지를 공급하고자 할 경우에는 유형별 면적에 따라 조성원가 대비 공급가액 기준이 결정된다(<표 5> 참조).³⁾

<표 5> 임대주택용지 택지공급가격기준

(단위 : %)

구 분	구 분	수도권/부산권	증감(%)	기타지역
조성원가 이하	전용 60m ² 이하	60	60	60
	60m ² 초과 85m ² 이하	수도권: 85/부산권: 80	70	60
조성원가 이상	85m ² 초과 149m ² 이하	감정가격		

* 자료: 국토해양부의 훈령인 택지개발업무처리지침의 별표 3을 참고하여 재작성함.

이러한 제도적 요인들 외에 국민임대주택의 외적 요인을 살펴보면, 국민임대주택의 경우 수급불일치에 의한 장기 미입대, 정부 재정부담의 증가, 사업시행자의 재무구조 악화, 획일적인 임대료체계, 지방자치단체 참여의 저조, 저소득층 주거지의 집산화 등의 한계와 문제점들이 제기되고 있다(김진유, 2007). 이에 대한 대책으로 정부는 가용택지의 확보와 원활한 재원조달을 위해 국민임대주택 공급 관련 법률 제정, 기존 주택의 매입·임대, 개발제한구역의 활용, 지방자치단체에 대한 인센티브의 부여, 혼합단지의 건설 등을 추진해오고 있다.

한편, 국민임대주택은 최근 주거인식의 변화를 반영한 ‘보금자리주택’ 정책에 의해 일부 중산층까지 그 대상범위가 확대되었지만, 여전히 주된 목표 대상은 저소득층이라고 할 수 있다. 이러한 저소득층의 주거입지를 결정하는데 있어서 주거비용, 환경, 커뮤니티의 조화를 비롯한 다양한 요인들이 고려되어야 하지만, 가장 근본적으로는 입주하고자 하는 사람들이 현재 일하고 있는 노동시장의 범위를 고려해서 그들이 기거할 주택이 공급되어야 한다는 점이다(김태경·김완신, 2009). 이에 따라 이 연구에서는 <표 6>에서 보듯이 기존 연구문헌 고찰을 통해 분석된 영향요인들을 검토한 후, 이를 다시 국민임대주택용 택지 확보 영향요인들과 관계분석을 통해 상호 변수간의 관계를 규정하였다.⁴⁾

3) 택지공급 부문의 지원은 임대주택법(제18조 제1항)과 택지개발업무처리지침(제17조)에 의거한다.

4) 변수들의 내·외적 요인들은 김태영의 “시스템 사고를 이용한 국민임대주택 공급시장분석”을 참조하여 변수들을 도출하였으며, 이 변수들은 수요와 공급의 주체인 건설기업과 수요자를 주택공급시장의 내적 요인으로, 정책적 요인으로 인해 주택시장에 영향을 미치는 정부와 지방자치단체를 외적 요인으로 구분한다.

〈표 6〉 이해당사자별 상호 변수간의 관계분석

영향요인	영향변수
정부	경기활성화, 정부지원정책 실효성, 정부주거안정정책, 정부사업 주체 부담, 저소득층 입주율, 택지수요, 정부지원금 (국민주택기금, 택지공급지원, 조세지원), 가용택지의 활용 (다세대 주택, 연립주택의 건설, 재건축 등의 소규모 개발가능지의활용), 그린 벨트 해제, GAP (주택수요-주택공급), 복지비 지출
시행주체	지역경제발전, 시행주체 국민임대주택 공급량, 시행주체 건설지원 부담금, 환경단체 마찰, 지역주민들 간의 갈등, 세수, 지역슬럼화, 저소득층 유입, 주택건설경기, 민간 투자활성화, 토지가격, 미분양호수, 주택투자수익금, 신규분양주택공급, 사업자금 회 전, 주택투자, 투자예상 자본이득, 건설회사 참여도, 광역협의체 구성
입주자	PIR (연소득대비 주택가격비율), RIR (연소득대비 임대가격비 율), 주택임대료, 주택 가격, 신규주택수요, 저소득층 주거안정, 저소득층 소득, 입주자 지불가능 능력, 입 주자 자족성 확보, 국민임대주택 가구수, 주택수요, 수요단지내 밀도, 임대주택주거 환경 (직주근접성, 대중교통 접근도, 기반시설 접근도), 주거만족도, 부대복리시설 개선

IV. 인과지도를 통해 살펴 본 이해당사자들의 역할 구조

여기에서는 택지 확보 방안과 관련된 요인들의 시스템 구조를 파악하기 위해 인과지도를 작성하는 데에 주력하고자 한다. 이 연구에서 모델 구축의 근본 목적은 국민임대주택에 대한 공급정책의 실효성을 확보하기 위해 정부와 시행주체 그리고 입주자 측면에서 택지 확보율을 높이는 데에 영향을 미치는 변수들 사이의 관계성을 찾아보는 데에 있다.

이 연구는 정부가 지원하는 보조금의 다과(多寡)에 따라 시행주체와 입주자들의 행동이 달라진다는 가정 하에 인과지도를 작성하였다. 이러한 매커니즘이 어떻게 작용하여 균형점을 이루게 되는지를 먼저 알아보하고자 했으며, 기존 연구를 바탕으로 택지 확보를 용이하게 하는 변수들을 고려하여 그 변수와 하위시스템 사이의 상호작용 관계를 인과순환구조로 파악하였다. 문제를 단순화시키기 위하여 불가피하게 국민임대주택의 정책과 관련된 변수들은 서로 비슷한 영향력을 미치며, 외부 여건에 의한 변동은 매년 동일하다고 가정한다.

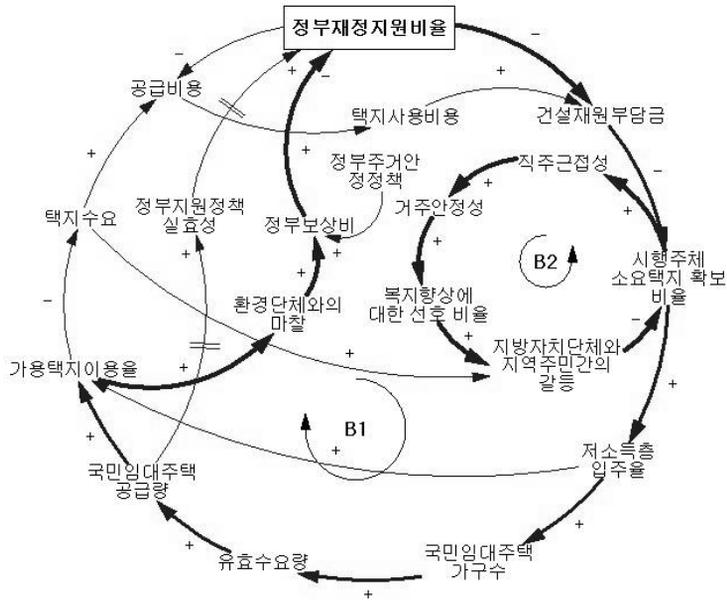
1. 정부 역할 증대의 필요성

정부는 사회적 형평성을 고려한 국민임대주택의 공급 원칙에 따라 이해당사자들 사이에 갈등이 야기되었을 경우에는 올바른 방향으로 문제를 해결하기 위하여 핵심 역할을 담당해

야 한다. 이해당사자들 사이의 갈등을 원만히 매듭짓기 위해 정부가 앞장 서 도움을 줄 수 있는 대안 가운데 가장 보편적인 방식은 국민임대주택의 재정지원을 늘리는 일이다.

일반적으로 정부의 재정투자 수준에 관한 정보가 특정한 정책결정을 이끌어 내고, 돌발적인 상황이 발생하지 않는다면 이러한 결정이 정책적 실천으로 이어진다. 선례에 비추어 볼 때, 정부의 재정 지원이 늘어나면 이해당사자들 사이에 얽혀 있는 복잡한 갈등문제들을 점진적으로 풀어나가는 데에 긍정적인 도움을 받으므로 결국엔 국민임대주택의 공급량이 늘어난다. 다시 말하면, [그림 1]에서 보는 바와 같이 정부의 재정투입 의지가 높을수록 지역 내 국민임대주택 건설에 대한 지역주민들과의 갈등은 줄어들 가능성이 높다. 왜냐하면 택지 개발에 대한 정책결정 과정에서 택지를 확보해야 하는 사업주체와 저소득계층의 집중 가능성 등에 대한 심리적 불안감을 지닌 지역주민들 사이에 의견 충돌은 정부의 재정 투입 비율이 늘어날수록 줄어들 개연성이 있기 때문이다. 또한 개발제한구역 내 저렴한 택지를 확보하기 위해 해당 지역의 환경단체와 지역주민 그리고 시행주체들 사이에도 갈등이 발생할 수 있는 바, 이러한 갈등을 해결하기 위하여 1차적으로 흔히 정부는 보상비를 늘리는 대안을 선택하여 왔다고 해도 과언은 아니다. 이러한 구조 속에서 정부가 보상비를 줄이게 되면 시행주체가 택지를 확보하기 위한 소극적인 태도를 보이게 되므로, 저소득층을 위한 임대주택의 공급 물량은 줄어들 수 밖에 없다. (Loop B1 참조)

또한, 지역주민들과의 갈등이 원만하게 해결되어 지역 내 주택 입지율이 높을수록 직주근접성도 높아지므로 저소득층이 보다 안정된 주거환경을 보다 쉽게 마련할 가능성이 높아진다. 이들이 안정된 주거환경을 누릴 수 있다면, 이는 사회복지 선호도를 증가시켜 지역의 슬럼화 가능성에 대한 우려로 인한 지역주민들과의 갈등도 해소될 개연성이 높다.(Loop B2 참조) 한편, 지역 내 직주근접을 고려하여 저소득층이 입지할지라도 그들이 지불해야 할 임대료 부담률이 줄어들지 않거나 과도하다면 저소득층은 다시 도시 바깥이나 근교로 주거지를 옮겨야 한다. 따라서 정부는 이러한 현상들을 다각도로 고려하여 재정투자를 적극적으로 늘리고, 국민임대주택이 나아가야 할 방향을 주기적으로 점검할 필요가 있다.



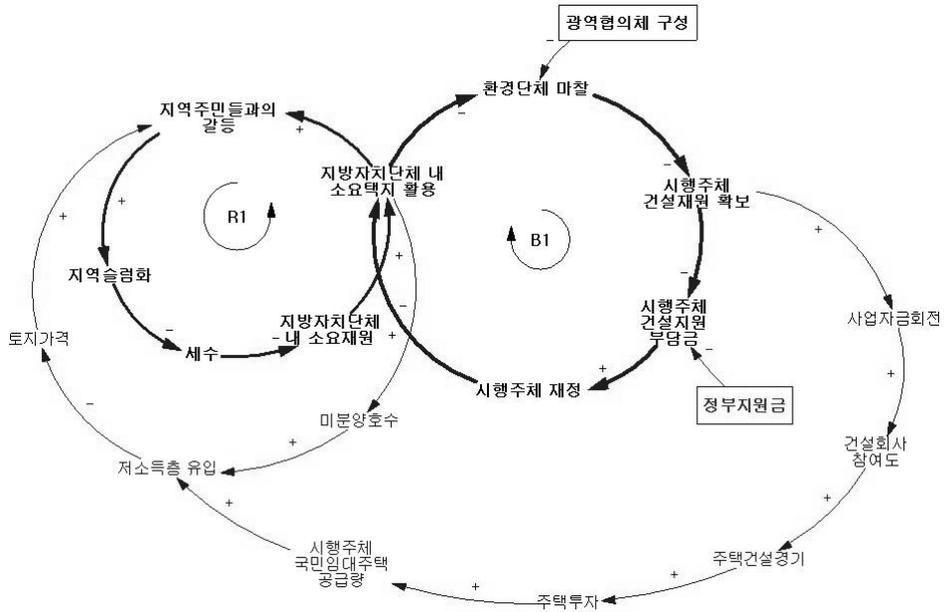
[그림 1] 정부의 역할을 증대시킬 필요성에 대한 인과지도

2. 시행주체 참여 증대

국민임대주택의 공급은 현재 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방개발공사를 중심으로 이루어지고 있으며, 한편 민간기업도 이 사업에 실질적으로 참여할 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 적극적인 입장을 표명한 바 있다. 대규모의 정부재정과 국민임대주택기금을 위시한 공공자금이 투입되는 국민임대주택의 경우에는 정부가 재정적인 지원을 늘리는 데에는 어느 정도 한계를 이미 내포하고 있다. 따라서 사업 시행주체인 공기업이나 민간기업의 투자가 함께 이루어져야 마땅하다. 또한, 공급가격 측면에서 보았을 때, 30년간 장기임대주택의 성격을 지닌 국민임대주택의 시행주체는 공급가격 가운데 가장 비중이 높은 택지비가 분양아파트나 일반 건축물의 택지비와 가격 격차가 줄어들면 들수록 점진적으로 공급량을 줄일 수밖에 없다. 왜냐하면 시행주체의 건설 부담금이 늘어나게 되면 불확실한 건설투자효과로 인해 심리적으로 국민임대주택을 공급하고자 하는 의지가 줄어들 수밖에 없기 때문이다. (Loop B1 참조)

지방자치단체의 경우에도 주택가격의 상대적인 하락 가능성으로 인하여 지역주민들과의 마찰이 증대되면 불가피하게 민원이 늘어날 수 있기 때문에, 이에 따른 부담으로 국민임대주택 건설을 기피하는 사례가 자주 발생한다. 그리고 지역주민들과의 집단적인 갈등이 적절하게 해소되지 않은 상황에서 지역슬럼화로 인해 세수가 감소하면 지방자치단체의 가용

재원이 부족하게 되고, 이로 말미암아 지방자치단체가 추진하는 국민임대주택의 공급량은 더 감소할 수밖에 없다.(Loop R1 참조)



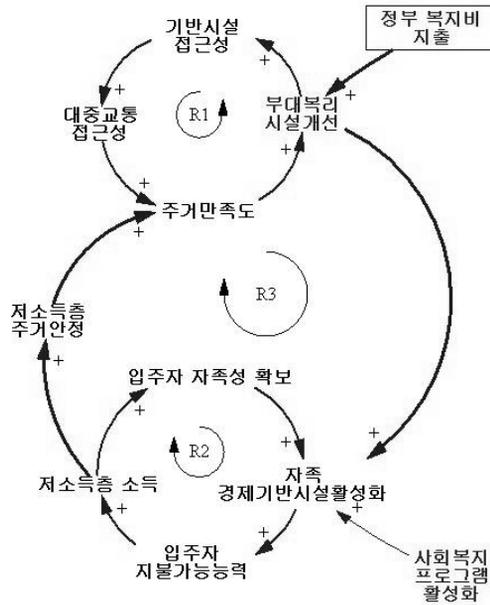
[그림 2] 시행주체 참여 증대의 인과지도

[그림 2]에서 보듯이, 시행주체의 입장을 고려해 볼 때, 택지비의 부담을 줄이기 위해서는 정부의 보조금—조성원가와 실제 공급되는 가격 차이—이 요구되며, 공급가격을 줄여 좀 더 적극적으로 택지를 확보하기 위한 방안을 마련해야 한다. 택지 확보를 위한 실질적인 방안으로 각 주체들은 개발제한구역 조정가능지, 도시 내 토지용도 변경가능지, 소규모 개발가능지 등의 신규주택용 부지를 활용하는 방안을 모색하거나, 미분양 임대 아파트, 민간 부도임대주택의 매입, 노후불량 주택의 활용 등의 기존주택을 활용할 수 있다. 이러한 개발가능지 확보작업이 원활히 추진된다면 지방자치단체 내 택지 확보 또한 용이해져서 저소득층의 입지가 생활권 내 가능해지며, 일자리를 도시 바깥 혹은 근교 지역보다 쉽게 얻을 가능성이 늘어나기 때문에 저소득층의 소득은 장기적으로 증가하여 국민임대주택의 임대료를 안정적으로 지불할 수 있는 능력을 갖게 된다. 이렇게 저소득층의 소득 수준이 향상되면 지역 주민들과의 생활수준의 차이가 좁혀져 사회통합이 순조롭게 이루어질 가능성이 높아지며, 이는 정부의 적극적인 정책적 뒷받침을 통해 이루어질 가능성이 크다.

3. 입주자 역할 증대

국민임대주택의 경우, 원칙적으로 소득 대비 임대료 지불능력에 따라 입주자격이 부여된다. 입주가 가능한 가구들은 보통 국민주택기금 대출을 통해 임대료를 마련하지만, 극빈층의 경우에는 정부의 보조를 비롯한 외부지원이 필수불가결하다. 주거불안정 계층이 자립할 수 있는 대안으로 시행주체는 직주근접성을 고려하여 택지를 개발하고자 하나, 지역 내 소요택지 확보가 어려운 때에는 개발제한구역 해제를 통해 주택을 공급하기도 했다. 하지만 이러한 중앙정부가 주도하는 주택정책은 때로는 지역별 수요 불균형을 초래했을 뿐만 아니라, 입주자들의 특성을 제대로 고려하지 못한 폐단을 낳기도 하였다. 다시 말하면 지금까지 관행처럼 여겨온 중앙정부의 획일적인 주택공급량 할당제도는 지역별 특성에 맞는 전략이 아니었다. 국민임대주택 공급이 대부분 수도권을 중심으로 이루어졌으며, 저소득층은 때로 통근통행에 불필요한 비용을 지불해야 했다. 즉 기존 도시와 이격된 국민임대주택 단지에 입주해야 하는 거주자들은 대중교통을 추가로 이용해야 하므로 그들은 이로 인해 발생하는 추가비용을 부담해야 했다. 이를 교훈으로 삼아, 정부는 입주자들의 특성을 적극적으로 반영한 국민임대주택 정책을 추진해야 한다. 현재의 틀 속에서 저소득층이 입지한 주거지는 입주자 스스로 관리하고자 하는 의지가 상대적으로 낮다고 알려져 있다. 따라서 정부의 보조를 통해 부대복리시설을 비롯한 각종 시설을 개선하여 주거지의 이미지를 향상시키고, 직주근접성을 높여 저소득층의 일자리 확보를 도모해야 한다. 이러한 공공 지원을 통해 시설을 개선하는 방안은 입주자들의 안정된 주거생활 공간을 마련해주고, 스스로 자립할 수 있는 기반을 조성하는 측면에서 의의가 있다 (Loop R1 참조).

[그림 3]에서 보듯이 시간이 지남에 따라 입주자들의 소득 수준이 향상되면서 저소득층들은 그들의 밀집지역을 더 나은 장소로 만들기 위한 자발적인 노력을 배가시키고, 이를 통해 지역 주민과의 간극을 줄어나갈 수 있다. 이러한 과정을 거쳐 이들은 지역 정체성을 찾기 위한 움직임도 펼칠 수 있다 (Loop 2 참조). 따라서 저소득층의 복지와 관련하여 정부의 지출을 증대시킴에 따라 저소득층의 주거환경이 개선될 여지는 늘어나고, 사회복지 프로그램을 활성화시켜 저소득층의 자립성을 키워줄 수 있다. 하지만 생활권 내 택지 확보가 어려워진다면, 근본적으로 저소득층은 더 큰 어려움에 당면할 수 있기 때문에 저소득층과 지역주민들 사이에 야기된 집단적 갈등이나 반목을 비롯한 사회문제들은 오랜 시간에 걸쳐 풀어나가야 할 과제로 전락할 수도 있다.



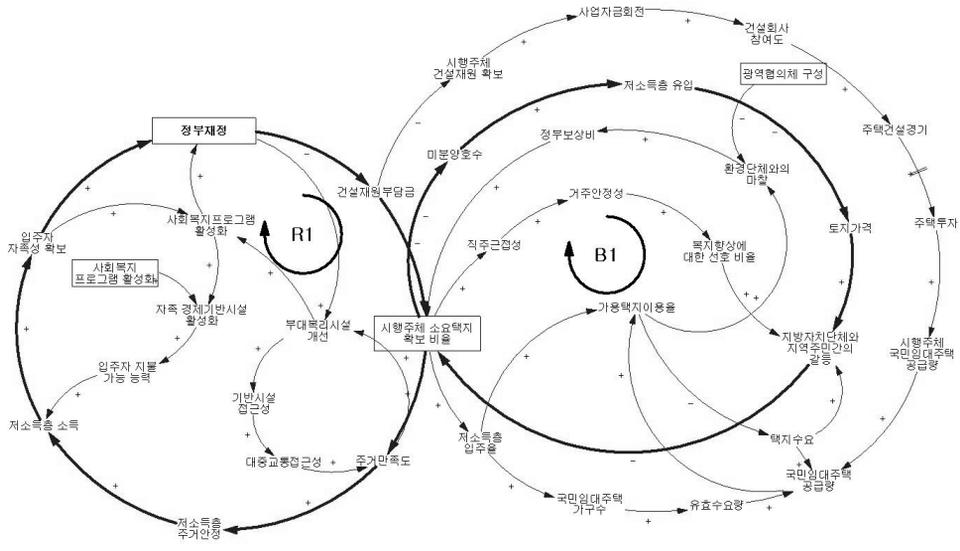
[그림 3] 입주자 역할 증대의 인과지도

4. 통합인과지도

통합 인과지도 내의 인과관계들을 정리하면, [그림 4]에서 보듯이 국민임대주택용의 택지 확보에 관한 요인들은 Loop R1과 Loop B1을 중심으로 핵심적인 인과구조를 형성한다. Loop R1의 경우에는 정부의 재정투자 시점보다 정부 보조금 비율이 상대적으로 더 중요하다. 즉, 정부 보조금의 비율을 높여 지방자치단체의 관할구역 내 택지 확보율을 높이고, 저소득층에게는 직장과 보다 가까운 주거지를 제공하여 안정된 주거공간을 마련해준다면, 저소득층의 주거수준이 향상될 뿐만 아니라 지역주민들과의 마찰을 줄일 수 있으므로 지방자치단체는 보다 원활한 국민임대주택 공급정책을 집행할 수 있다. 또한, 지속적으로 정부가 보조하여 복지관련 프로그램을 운영한다면, 이 프로그램을 통해 저소득층들의 일자리 확보가 보다 용이해지며, 저소득층이 스스로 자립할 수 있는 능력을 키워주기 때문에 국민임대주택이 입주하는 지역은 장기적으로 지역경제에 보탬이 되는 구조를 강화할 수 있다.

Loop B1는 정부의 지속적인 재정 투입에 기초한 개선구조를 보여준다. 다시 말하면, 정부의 적극적인 재정지원 덕분에 시행주체가 소요택지를 확보하는 데에 걸리는 시간은 줄어들 수 있다. 이렇게 투자 회임기간이 짧아지면 시행주체들이 국민임대주택 건설에 참여하려는 의지가 늘어나서 장기적으로 주택건설 경기를 되살리는 데에 도움을 준다. 한편, 광역

협의체를 구성하여 환경단체와의 마찰을 줄이게 되면 정부가 보상해야 하는 비용이 궁극적으로 감소할 수 있다. 이러한 Loop R1과 Loop B1은 입주자들의 주거실태를 고려한 정책이 정부의 적극적인 지원 하에 독립적인 관계이기보다 시행주체와 입주자들 사이의 서로 긴밀한 상호작용을 통해 국민임대주택 공급정책에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 보여준다. 따라서 정부가 적극적인 재정지원 주체로서 소정의 역할을 감당한다면 시행주체는 의당 공급 물량을 적기에 확보하여 저소득층에게 안정된 주거공간을 마련해주는 선순환 구조를 확립해야 한다. 그리고 입주자는 주택단지의 관리주체로서 주거환경개선을 위한 자발적인 노력을 배가해야 한다. 이러한 상호 작용이 국민임대주택 공급의 실효성을 제고할 수 있는 지름길이라고 본다.



[그림 4] 국민임대주택 택지 확보 방안을 위한 통합모형

IV. 결론

이 연구는 저소득층에게 안정적인 주거환경을 제공하려는 국민임대주택 정책의 개선 방안 가운데 핵심사안인 국민임대주택의 적정 공급물량을 확보하기 위한 택지공급 대안을 살펴보는 데에 주된 목적을 두었다. 정부가 당초 의도하였던 공급물량이 그간 지속적으로 유지되지 못하였던 주된 이유를 살펴보면 개발제한구역의 해제 등을 통해 제반 시설 중심으로 택지를 확보하는 방안이 중점적으로 이루어진 시점에 정부의 개입 여부와 이에 따른 제

정책 지원의 중요성을 제대로 인식하지 못하였던 데에서 비롯되었다. 뿐만 아니라 실제 거주자의 구체적인 요구사항에 대한 검토가 적절히 다루어지지 못하였기 때문에 골칫거리로 남아있다고 여겨진다. 그러므로 정부와 시행주체, 그리고 입주자들을 비롯한 이해당사자들의 국민임대주택정책에 대한 역할과 기대치가 서로 다르다는 점을 정책 입안 과정에서부터 제대로 감안하여야 마땅하다.

이 연구에서 정부는 자금 조달 주체로서, 시행주체인 한국토지주택공사와 지방공기업은 공급 주체로서 맡은 소임을 다해야 할 뿐만 아니라 국민임대주택에 거주하는 입주자나 입주예정자는 자신의 주거환경을 개선하기 위하여 적절한 역할을 수행해야 한다는 점을 부각시키고자 하였다. 이러한 관계 설정은 지방자치단체와 한국토지공사나 지방공기업을 비롯한 사업시행주체와 지역주민을 위시한 주요 이해당사자 사이의 갈등을 조기에 해소하여 택지 확보를 상대적으로 용이하게 만든다. 따라서 정부가 먼저 재정 지원체계를 단계별로 명확하게 설정하여 부작용을 최소화할 수 있는 틀을 만들어야 한다.

이 연구에서는 공공재적인 성격을 가진 국민임대주택에 관하여 시스템적 접근법을 적용하기 위하여 이론연구와 더불어 기존 문헌자료를 통한 2차 자료수집과 분석에 역점을 두었다. 하지만 타당성을 제고하기 위한 실질적인 방안의 하나로 향후 시스템 사고를 실제적인 삶에 폭넓게 적용할 필요가 있다. 왜냐하면 국민임대주택 분야는 지역경제뿐만 아니라 실제 거주하는 주민들의 현실적인 삶에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 향후 국민임대주택 정책의 실효성을 제고하기 위해 입주자, 지역 거주자 및 전문가 등을 대상으로 심층조사를 실시하고, 그 결과를 바탕으로 일단의 정책대안을 추가로 발굴할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 강미나. (2007). 『국민임대주택 수요추정 연구』. 국토연구원.
- 건설교통부. (2004). 『주택종합계획 : 2003~2012』. 건설교통부.
- 국토해양부. (2010). 『2010년도 주택종합계획』. 국토해양부.
- _____. (2009). 『주택업무 편람』. 대한민국 국토해양부.
- _____. (2008). 『2008년도 임대주택업무편람·매뉴얼』. 국토해양부.
- 김갑성·박신영·김근용. (2005). “국민임대주택 100만 호 공급의 의미와 향후과제”. 『도시정보』 통권 제275호, 3-17.
- 김동환. (2000). “A Simulation Method of Causal Maps: NUMBER”. 『한국 시스템 다이내믹스 연구』 제1권 제2호, 92-111.
- 김진유. (2007). “국민임대주택의 수요특성과 정책적 시사점”. 한국주택학회 학술대회 발표논문.
- 김태경·김완신. (2009). “국민임대주택 공급의 입지특성에 관한 연구”. 『국토계획』 제44권 제3호, 95-108.
- 김태영. (2006). “시스템사고를 이용한 국민임대주택 공급시장분석”. 인천대학교 박사학위논문.
- 김호철·박신영. (2003). “국민임대주택 건설의 제약요인과 개선방안”. 『부동산연구』 제9권 제1호, 35-45.
- 박원규·주명걸. (2005). “정부의 임대주택 정책방향에 관한 연구”. 『기업경영연구』 제11권 제2호, 3-61.
- 박신영. (2006). “국민임대주택의 성격과 과제”. 『월간 복지동향』 제97권, 12-18.
- 보건복지부. (2009). 『2009년 국민기초생활보장 수급자 현황』. 보건복지부.
- 안희진. (2007). “SD 시뮬레이션을 통한 국민임대주택시장분석”. 한양대학교 석사학위논문.
- 주명걸. (2004). “공공임대주택정책의 개선방향에 관한 연구 : 국민임대주택 공급을 중심으로”. 경희대학교 석사학위논문.
- 주택도시연구원. (2006). 『국민임대주택백서』. 대한주택공사 주택도시연구원.
- 최수. (2005). “국민임대주택 건설을 위한 택지확보”. 『국토』 통권 제286호, 34-47.
- 하성규·설혁. (2005). “국민임대주택 공급정책의 과제와 개선방향”. 『주택연구』 제13권 제1호, 5-27.