

국민임대주택 건설의 제약요인과 개선방안

김 호 철 · 박 신 영

단국대학교 부동산학전공 부교수 · 대한주택공사 주택도시연구원 수석연구원
khe2000@dankook · sympark@jugong.co.kr

System Improvement and Restrictions in the Provision of National Rental Housing

Kim, Hocheol · Park, Shinyoung

Associate Professor, Dankook University

Senior Research Associate, Korea Housing Corporation

Abstract: This study is to improve the provision system of national rental housing which has been implemented for residential stabilization of low income households since the year of 1998. In providing the national rental housing, there are such problems as difficulty in land acquisition, local opposition by NIMBY, and the lack of public financial support. Under this situation, an effort needs to be made to improve the provision system of the national rental housing. Recently, some improvements in existing system are discussed; development of green belt area as a site for national rental housing, change in permission process from local government to central government, and utilization of existing housing as national rental housing. However, it is vulnerable to the criticism that the development of green belt has a negative impact on natural environment and permission by central government is opposed to the decentralization policy which is emphasized by the new government. Therefore, a modification in the idea on the improvement of rental housing provision should be made by considering the criticism.

I. 서 론

주택부족 문제를 해결하기 위한 정부의 지

속적인 주택공급확대 노력으로 주택의 양적 부족을 나타내는 주택보급률은 2002년 11월 드디어 100%를 상회하게 되었다. 이와

<표 1> 주거수준의 변화

구 분		1980	1985	1990	1995	2000
주택 양적 지표	100인당 주택수(호)	14.2	15.1	17.9	20.7	24.9
	평균주택면적(m ²)	68.4	72.6	80.8	80.5	83.8
	주택당 보유방수(개)	3.3	3.5	4.0	4.3	4.4
가구 주거 수준	가구당 평균주거면적(m ²)	45.8	46.4	51.0	58.6	63.1
	1인당 주거면적(m ²)	10.1	11.8	14.3	17.2	20.1
	1인당 사용방수(개)	0.47	0.51	0.71	0.90	1.11
시설 수준	목욕탕 온수비율(%)	10.0	20.0	34.1	74.8	87.4
	수세식화장실비율(%)	18.4	33.6	51.3	75.1	87.0
	입식부엌비율(%)	18.2	35.1	52.4	84.1	94.3

자료: 윤주현 편(2002), p.186

<표 2> 주택 및 전세가격 증감율(%)

구 분	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
주택가격	7.1	13.2	14.6	21.0	-0.5	-5.0	-2.9	-0.1	-0.2	1.5	2.0	-12.4	3.4	0.4	9.9	16.4
전세가격	19.4	13.2	17.6	16.8	1.9	7.5	2.4	4.6	3.6	6.5	0.8	-18.4	16.8	11.1	16.4	10.1

자료: 건설교통부(2003), 주택업무편람

더불어 <표1>에 제시된 것처럼 주택의 수준이나 가구의 주거수준도 크게 개선되었다. 특히, 1인당 주거면적이나 사용방수는 지난 20년간 2배 이상의 증가세를 나타내며, 특히, 1980년 10%에 불과하였던 주택내 목욕탕 온수공급 비율은 2000년에는 87.4%까지 증가하였다.

그러나 국민의 전반적 주거수준 향상과는 다르게 저소득층의 주택문제는 향상되지 못한 채, 주거불안이 여전히 계속되고 있다. 이는 정부의 주택정책의 혜택이 중간소득계층에게 집중되어 아직도 저소득층의 주거불안은 상대적으로 나아지지 않았기 때문이다(김관영, 김경환, 2002, p.131). <표 2>에서 나타나는 바와 같이 80년대 후반 높은 상승률을 보여

왔던 주택매매 및 전세가격이 주택 200만호 건설계획이 시작되면서 안정세를 보이다가 IMF 이후 경제가 회복되면서 주택가격은 물론 전월세가격이 크게 상승함으로써 소득수준이 낮은 저소득층의 주거비 부담 및 적절한 주거공간 확보의 어려움이 심화되었다.

강서구와 한국보건의사회연구원(2002, p22)의 저소득층¹⁾의 가계지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 전체지출의 26.2%에 이르는 주거비로 나타났으며, 생활비 지원이 가장 필요한 비목이 주거비라고 응답한 가구가

1) 영구임대주택 거주자와 기초생활보장 수급자 및 차상위계층을 의미한다. 조사대상에 대한 자세한 논의는 강서구, 한국보건의사회연구원(2002, pp.42-44) 참고.

전체의 35.0%였다. 근로빈곤계층(working poor)에 대한 연구에서도 근로빈곤계층이 가장 심각하게 인식하고 있는 사회문제가 주택 문제였으며, 빈곤여부를 결정짓는 중요한 변수가 주택의 점유형태인 것으로 조사되었다(이태진, 2003, p30-33).

저소득층의 주거안정을 확보하는 가장 확실한 대안은 저렴한 임대료로 제공되는 공공임대주택의 공급이다. 그러나 우리나라의 경우 주택정책의 방향이 분양주택의 공급확대에 있었기 때문에 저소득층의 주거안정이 보장된 공공임대주택의 공급확대는 상대적으로 소홀할 수밖에 없었다. 그동안 정부에서는 영구임대주택, 5년/50년형 공공임대주택공급 등 저소득층의 주택문제를 해결하기 위해 노력을 하였으나, 재원조달의 어려움, 장기간 임대하는 주택의 부족 등으로 큰 결실을 거두었다고 보기는 어렵다. 이러한 점을 인식하여 국민의 정부에서는 장기간의 임대기간이 보장되고 정부가 건설비를 보조하는 국민임대주택제도를 도입하여 저소득층 임대주택 공급을 늘리고자 하였다.

국민임대주택의 공급이 처음 계획된 것은 국민의 정부 10대 국정과제가 확정된 1998년 2월부터이다. 당시는 2002년까지 재정이 지원되는 영구임대주택 10만호를 포함하여 국민의 정부 임기 중 50만호의 임대주택을 건설하겠다는 것으로 국민임대주택이라는 명칭이 사용된 것은 아니었다. 1998년 10월에 이르러 2002년까지 재정이 지원되는 국민임대주택 5만호 건설방침이 확정되었다. 그러나 2001년 4월부터 전월세가격이 상승함에 따라 기존 5만호 외에 국민임대주택을 추가하여 건설하기로 계획을 수정하였으며, 2001년 8.15 경축사에서는 2003년까지 총 20만호의 국민임대주택을 건설하여 주택가격 안정에 기여하고 무주택 서민층의 주거불안을 해소하겠다는 내용이 발표되었다. 2002년 4월에는 2012년까지 전체주택

재고의 10%를 10년 이상의 임대기간을 가진 장기공공임대주택 재고로 구성하겠다는 국민임대주택 50만호 공급계획이 발표되었으며, 2002년 5월에는 2012년까지 10년 동안 국민임대주택 100만호를 건설하겠다는 방침을 발표하였다.

참여정부는 이러한 계획을 이어 받아서 2007년까지 50만호의 국민임대주택 건설계획을 발표한 바 있으며, 그 가운데 60%인 30만호를 수도권에 공급하겠다는 방침을 분명히 하고 있다. 정부의 임대주택 공급확대는 복지국가를 실현하고자 하는 정부의 정책 목표와도 일치하며, 사회복지가 강화되는 시대적 조류에도 합당한 조치라고 생각된다. 그러나 정부의 노력은 택지확보의 곤란과 지방정부가 당해지역에 국민임대주택 단지가 들어서는 것을 기피하는 NIMBY(not in my backyard) 현상 등으로 인해 어려움에 직면하고 있다. 따라서 본 고에서는 국민임대주택 공급현황 및 계획을 살펴보고 국민임대주택 건설의 제약요인을 검토하여, 이를 해결하기 위한 제도개선방안을 모색하고자 한다.

II. 국민임대주택의 공급 필요성

공공임대주택의 종류는 200만호 건설계획 기간중 공급되기 시작한 영구임대주택과 사원임대주택, 1992년 영구임대주택을 대신하여 공급되기 시작한 50년 공공임대주택, 주공-지자체 및 민간건설업체 등에서 국민주택기금을 지원받아 건설하는 임대무기기간 5년인 공공임대주택, 그리고 국민임대주택이 있다. 이 가운데 5년 공공임대주택이나 사원임대주택은 5년 임대기간 종료후 임차인에게 주택이 분양되는 것이므로 저소득층의 주거안정보다는 자가취득계층을 위한 주택으로 보아야 할 것이다.

<표 3> 공공임대주택의 유형별 특성

유형	특성	사업주체	임대기간	재고호수
영구임대	공급목적: 영세민 주거안정 공급시기: '89년-'93년 입주대상: 생활보호대상자, 의료부조자, 보훈대상자 공적지원: 건설비의 85%(국가재정) 주택규모: 전용면적 23.1~39.6㎡	주택공사 지자체	영구	190,077
사원임대	공급목적: 근로자의 고용안정과 주거안정차원 공급시기: '90년-현재 입주대상: 5인이상 고용사업체의 무주택세대주인 피고용자 건설재원: 규모별 국민주택기금융자 주택규모: 전용면적 60㎡이하, 전용면적 85㎡이하	주택공사 지방공사 민간업체 고용자	10년 이 었 으나 5년 으로 단축	38,412
50년 공공 임대	공급목적: 무주택국민과 저소득층의 주거안정 공급시기: '92년-현재 입주대상: 무주택청약저축가입자, 특별공급(보훈대상자, 일본군위안부, 철거민, 장애인) 건설재원: 재정지원 50%, 국민주택기금 20% 주택규모: 전용면적 40㎡이하	주택공사 지자체	50년	87,828
국민 임대	50㎡ 이 상	주택공사 지자체	30년	10,828
	50㎡ 미 만		30년	
건설 임대	공급목적: 중간소득층 주거안정 공급시기: '99년-현재 입주대상: 청약예금, 부금, 청약저축가입자 건설재원: 국민주택기금융자 주택규모: 전용면적 60㎡-85㎡	민간 건설 업체	5년	605,631
	공급목적: 무주택국민의 주거안정 공급시기: '92년-현재 입주대상: 무주택청약저축가입자 건설재원: 국민주택기금융자 주택규모: 전용면적 60㎡이하	주택공사 지방공사 민간업체	5년	

자료: 임대주택의 유형 등의 특색은 기존자료 정리, 주택재고호수는 건설교통부 내부자료

국민임대주택은 정부의 재정지원을 통해 건설된 영구임대주택과 50년 공공임대주택이 전용면적 40㎡ 이하의 소형평수에 한정되었으며, 영구임대주택이 공급당시 생활보호대상자만을 입주대상으로 하고, 50년 공공임대주택이 재개발 또는 주거환경개선사업지구내 세입자를 입주대상으로 한 점을 보완하는 차원에서 공급이 이루어졌다. 국민임대주택은 그

규모도 60㎡까지 확대되었으며, 입주자도 주택의 규모에 따라 50-60㎡ 이하인 경우 도시근로자 가구의 월평균 소득의 70%(2002년 월소득 197만원) 이하이면서 청약저축 가입자인 가구가 입주할 수 있으며, 50㎡ 이하인 경우는 도시근로자 가구의 월평균 소득 50%(월소득 139만원) 이하인 무주택세대주가 입주할 수 있는 주택으로 공급되었다.

<표 4> 전체주택대비 공공임대주택 재고 비율

구분	전체주택	제도권 임대주택						
		합계	영구	50년 공공임대	건설 임대	사원 임대	국민 임대	매입 임대*
'02	12,357,000 (100)	1,021,477 (8.3) (100)	190,077 (1.5) (18.6)	87,828 (0.7) (8.6)	605,631 (4.9) (59.3)	38,412 (0.3) (3.8)	10,828 (0.1) (1.1)	88,701 (0.7) (8.7)

자료: 건설교통부(2003), 주택업무편람, p.311

* 매입임대란 개인 또는 법인이 3년 이상 임대를 목적으로 매입하여 임대용으로 제공되는 주택으로 주택의 규모에 따라 국민주택기금이 지원되기 때문에 정부는 이를 공공임대주택에 포함하고 있음.

<표 5> 2003-2012 연도별 건설계획 단위(만호)

구분	합계	' 03	' 04	' 05	' 06	' 07	' 08-' 12
물량	100	8	10	10	11	11	50
I형	30	2.4	3.0	3.0	3.3	3.3	15
II형	30	2.4	3.0	3.0	3.3	3.3	15
III형	40	3.2	4.0	4.0	4.4	4.4	20

※·I형(14~15평형) : 재정(30%), 기금(40%), 입주자(20%), 주공(10%)

·II형(16~18평형) : 재정(20%), 기금(40%), 입주자(30%), 주공(10%)

·III형(18~20평형) : 재정(10%), 기금(40%), 입주자(40%), 주공(10%)

자료: 건설교통부 내부자료

<표 6> 국민임대주택(14평-20평)의 임대보증금 및 임대료 수준(2002년기준)

구분	임대보증금	월임대료
수도권	13,000~14,352천원	74,900~175,260원
광역시	11,180~11,867천원	91,030~110,800원
기타 지역	10,201~10,553천원	54,000~121,950원

자료: 대한주택공사 내부자료

국민임대주택의 장점으로는 첫째, 임대기간이 30년으로 그 이후에도 분양전환할 계획이 없기 때문에 저소득층이 안정적으로 거주할 수 있다는 것이다. 둘째, 1998년부터 2002년 건설물량에 대해서는 재정에서 건설비의 30%까지 또한 2003년부터 2012년까지는 주택의 규모에 따라 10~30%까지 재정이 지원됨에 따라 임대료가 시중전세가의

60-80%로 저렴하기 때문에 무주택 저소득층의 주거비 부담을 줄여준다는 것이다.

또한, 국민임대주택은 노약자나 장애인이 불편하지 않게 무장애 주거공간이 되도록 하는 것과 정보통신 1등급 아파트로 공급된다는 것이다. 최근 소득격차가 정보취득에 있어서도 심각한 격차를 초래하는 점을 감안할 때, 국민임대주택을 정보통신 1등급 아파트로 건

설하는 것은 이를 시정하는 것이 되는 점에서 매우 의미 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그리고 50㎡ 미만의 국민임대주택은 도시근로자 가구의 월평균 소득의 50% 이하인 가구를 대상으로 청약저축에 가입 대신에 세대주 나이, 부양가족수, 당해지역 거주기간, 65세 이상 직계존속 부양자나 가구원중 장애인이 있는 자, 중소기업 제조업 종사자인 경우를 점수화하여 가장 주택을 필요로 하는 가구에게 배분하고 있는 것도 장점이라고 할 수 있다. 그동안 다수의 공공임대주택은 입주자 선정시 청약저축가입 총액이나 가입기간 등이 유리하여 실제로 주택이 필요한 사람에게 공급되지 못하는 문제점이 있었으나, 50㎡ 미만의 국민임대주택은 이러한 문제점을 해소한 것이다.

국민임대주택 입주후 6개월이 지난 입주가구(600가구)를 대상으로 한 대한주택공사의 연구결과²⁾에 의하면 국민임대주택에 만족하는 이유로는 이사 걱정 없이 안정된 주거생활이 보장되기 때문이라고 응답한 가구가 48.7%로 가장 많았고, 임대료 및 관리비가 저렴해서 22.0%, 주거환경이 좋아서, 주택시설이 좋아서 만족한다는 의견이 각각 16.5%, 11.8%로 나타나는 등 조사대상의 97%가 만족한다는 것이었다. 또한, 화장실(80.6%), 세면/복욕탕(79.6%), 부엌(78.6%), 상수도(77.3%) 및 하수도(76.4%)등 주거생활의 전반적인 변화에 대하여는 79.4% 이상이 이전주택에서 거주 할 때보다 주거환경이 향상되었다고 응답하였다³⁾.

2) 2002년 9월 국민임대주택 입주후 6개월이 경과한 수원 정자매단, 안산 고잔, 제주연동 등 전국 4개지구 5개 단지 총 3,026가구 중 600가구를 조사한 결과이다.

3) 현 거주 주택의 위치에 대하여는 68.4%, 교육 및 병원시설 이용은 각각 54.9%와 47.5%가 좋아졌다고 응답하였으나, 공공시설 이용 및 교통편의는 각각 64.9%와 62.6%가 나빠졌다고 응답하고 있어 이전거주 주택에서보다 만족도가 낮은 것으로 나타났다.

III. 국민임대주택 건설의 제약요인

중앙정부의 국민임대주택 100만호 건설계획은 저소득층 주거안정이라는 당위성과 필요성에도 불구하고 건설상의 많은 제약요인이 존재하고 있다. 이러한 제약요인들을 구체적으로 살펴보도록 한다.

1. 국민임대주택 공급 시스템 미정비

국민임대주택 100만호 공급계획이 수립되는 과정을 보면 공공임대주택을 필요로 하는 가구에 대한 정확한 인식이 없이 전월세 가격의 급등이라는 시장상황에 대처하는 임기응변적인 조치로 국민임대주택이 늘어난 것을 알 수 있다. 따라서 공공임대주택을 필요로 하는 가구의 지역별 분포나 부담능력에 대한 실증적인 자료도 없으며, 자금조달 및 택지확보 등에 구체적인 방침이 없는 상태에서 계획이 추진되고 있는 것을 알 수 있다.

이러한 예를 단적으로 드러내는 것이 국민임대주택에 대한 재정지원 비율의 하향조정이다. 1998년부터 2002년까지 공급된 국민임대주택에 대해서는 건설비에 대해 30%의 재정지원이 있었으나, 2003년부터 건설되는 국민임대주택에 대해서는 주택의 규모에 따라 10~30%까지 재정지원이 차등화 되는 것으로 추진되고 있기 때문이다. 50㎡~60㎡로 공급되는 국민임대주택의 경우 입주자 보증금이 종전의 20%에서 30% 또는 40%로까지 상승하기 때문에 동일한 평형임에도 이미 건설된 국민임대주택 입주가구와 신규로 공급되는 입주가구의 보증금에 엄청난 차이가 발생함으로써 형평성 문제가 제기되게 되었다. 이러한 문제를 방지하려면 국민임대주택 공급에 대한 정부의 재정지원 비율을 일관성 있게 유지하는 것이 필요하나 법적인 뒷받침이 없이 정치적인 결단에 의해 국민임대주택이 공급되

고 있기 때문에 언제라도 유사한 문제가 발생할 수 있다⁴⁾.

또한 주택의 규모가 작을수록 정부의 재정 지원비율이 높아지도록 함으로써 최하위 소득 계층은 가구원수나 장애나 고령자 동거 여부와 상관없이 무조건 작은 규모의 국민임대주택에 입주할 수밖에 없게 하였으나, 이 역시 공공임대주택의 공급취지와는 어긋나는 것이다.

그리고 국민임대주택의 입주자 선정기준도 소득기준만으로 결정됨으로써 무주택이면 다른 부동산이나 자산이 있어도 입주가 가능하게 되어 있어 저소득층용으로 건설된 공공임대주택에 자산가가 입주하는 결과가 초래되고 있다. 이러한 문제 역시 공공임대주택 공급기준에 대한 충분한 고려가 없이 졸속으로 기준이 정해졌기 때문에 발생한 문제로 지적될 수 있다.

2. 택지 확보의 어려움

공공임대주택이 주택을 필요로 하는 가구가 많이 거주하는 곳에 부담 가능한 임대료로 공급되지 않는다면, 공급효과는 그다지 기대할 수 없다. 이러한 점에서 주택의 양적 부족 문제도 아직까지 해결되지 않았으며, 전월세 등의 임대료가 크게 상승하는 대도시에 국민

임대주택을 주로 건설하겠다는 정부의 정책 방향은 타당한 것으로 판단된다. 그러나 문제는 이들 지역에 국민임대주택을 건설할만한 부지확보가 쉽지 않다는 점이다.

국민임대주택 100만호를 건설하기 위해서는 약 3000만평의 택지가 필요한 데, 대도시 인근에 공공택지개발 등으로 확보가 가능한 택지는 600만평에 지나지 않는다. 이는 이미 70-80년대에 대규모 택지개발이 이루어짐으로써 대도시 인근에서 개발할만한 택지를 찾는 것이 쉽지 않기 때문이다. 2000년도에 공급된 공공임대주택 96,000호중 주택부족이 심한 서울에는 820호만 공급되고, 주택보급률이 100%를 넘는 충북(7,551), 충남(8,991), 전북(8,908), 전남(7,142), 경북(14,158), 경남(9,403)에 집중적으로 공급된 것⁵⁾도 대도시지역의 택지확보의 어려움을 보여주는 하나의 예라고 할 수 있다.

더욱이 공공개발을 통해 택지를 확보하였다고 해도 그것이 전부 국민임대주택을 위한 택지가 되는 것은 아니다. 현재 공공임대용으로 제공되는 택지는 공공택지 가운데 수도권은 30%, 기타지역은 20%를 하한으로 하고 있다. 공공임대주택용으로 제공되는 택지에는 5년 임대후 분양되는 공공임대주택도 건설되기 때문에 실제로 국민임대주택을 위한 부지를 확보하는 일이 쉽지 않은 실정이다.

또한 택지확보와 직접적인 관련은 없으나, 현재의 택지개발과정 절차는 택지개발예정지구 지정(12개월)·개발계획(12개월) 및 실시계획(12개월) 승인에 장기간(3년 이상)이 소요되고, 특히, 새로운 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 시행('03.1.1)으로 별도로 주택건설을 위한 선행과정으로 도시개발계획 또는 지구단위계획을 수립하여야 하기 때문에 추가기간이 소요될 것으로 예상된다.

4) 노태우 정권하에서 건설비의 85%를 지원 받은 영구임대주택은 '89년 공급이 개시되었으나, '92년 중단되었으며, 건설비의 50%를 지원받은 50년 공공임대주택은 '92년 공급이 이루어졌다가 '94년 이후 사실상 공급이 중단되었다. 50년 공공임대주택 공급이 철거지역 세입자를 입주 대상으로 하는 경우를 제외하고 사실상 중단된 것은 재정지원이 제대로 이루어지지 않았기 때문이다. 영구임대주택이나 50년 공공임대주택 공급 모두 법적인 뒷받침 없이 그 때 그 때의 필요성에 의해 추진되었던 것이다.

5) 조선일보 2001년 5월 16일자

3. 지자체의 국민임대주택 사업승인 거부

국민임대주택은 사업시행자(대한주택공사 또는 지방자치단체)가 택지개발촉진법에 의하여 개발·공급되는 공공택지지구, 주거지역 등에서 소요 용지를 확보한 후, 주택건설촉진법(2003.6 주택법으로 개정)에 의하여 광역 기초자치단체의 장으로부터 사업계획승인을 받아 건설하게 된다. 그런데 사업계획 승인주체인 각 지자체는 자기 지역에 저소득층이 거주하는 국민임대주택 단지가 건설되는 것을 반대하고 있다. 이는 임대주택 소유자가 납세자이기보다는 복지의 수급자인 점에서 재정지출이 과도하게 소요될 것으로 생각하는 한편, 해당 지역이 슬럼화될 것으로 우려하고 있기 때문이다. 심지어는 지역의 주민들조차 해당 지역에 국민임대주택이 조성되는 것을 반대하는 움직임을 보이기도 한다. 지자체의 이러한 기류는 영구임대주택이 집중되어있는 노원구와 강서구⁶⁾의 경우에서 나타나는 데, 이들 구에서는 영구임대주택에 대한 별도의 정부 지원이 없어 반발이 일고 있다(한국보건사회연구원, 강서구, 2002: pp60-61).

4. 저소득층의 집단거주로 인한 환경 악화

일반적으로 수천세대의 주택이 동일한 주택규모로 건설되는 경우 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 단지내 인구구조가 지극히 편향적으로

6) 서울시에는 총 47,054호의 영구임대주택이 있다. 25개구중 영구임대주택이 있는 자치구는 전부 9개구이며, 강서구에 32.5%인 15,275호, 노원구에 28.0%인 13,165호가 있다. 2개구에 영구임대주택이 많이 있는 것은 1980년대 후반 2개구에서 택지개발사업이 추진되었기 때문이다.

형성되어 부대시설의 수급에 차질을 가져올 수 있다. 예를 들면, 소규모(15평형) 아파트가 밀집된 잠실 1동 지역(시영 아파트)의 초등학교는 한 반에 50명이 수업을 받고 있는 반면, 민간부문이 건설한 옆단지(미성, 장미아파트)인 성래역 주변의 초등학교는 한 반에 35명이 수업을 받고 있다⁷⁾. 또한 주변 상업시설의 다양성이 떨어지는 경우도 있다. 더욱이 저소득층만의 주거밀집지를 만드는 저소득층의 집단화는 입주자들 자신을 사회적 낙오자로 인식하게 하여 자신감을 상실하게 하는 결과를 초래하고, 시설물의 파괴행위가 일반화되는 결과도 발생한다. 실제로 임대주택 단지의 엘리베이터는 낙서가 매우 심한 반면, 분양주택으로 구성된 단지는 시설물에 대한 훼손이나 파괴행위가 거의 없다. 또한 저소득층만이 밀집하여 살기 때문에 일자리를 얻기도 어렵고 분위기 역시 침체되어 있어 사회적인 일탈감으로부터 벗어나기가 쉽지 않다.

IV. 국민임대주택 공급촉진을 위한 제도개선

저소득층의 임대주택 공급확대를 위해 정부는 재정으로 건설비를 지원하는 국민임대주택 100만호 건설계획을 수립하고 추진하고 있으나, 충분한 사전 준비가 없이 계획이 추진됨에 따라 실효성 있는 정책 추진이 어려운 실정이다. 이러한 제약요인을 극복하고, 국민임대주택 건설이 원활하게 추진되도록 하는 대안을 다음과 같이 모색해 보고자 한다.

1. 국민임대주택 공급 관련 법률 제정

국민임대주택이 장기간 동안 꾸준하게 건

7) 2000년의 실정을 나타내는 것으로 현재는 학급당 35명 이하 학생을 정원으로 하고 있는 점에서 상황은 달라졌을 것이다.

설·공급되도록 하기 위해서는 공급, 배분, 관리를 통합하는 법률체계를 갖추는 것이 필요하다. 이를 통해 재원조달방안, 중앙 및 지방 정부의 책무를 규정할 수 있기 때문이다. 또한, 국가 또는 지자체가 국민임대주택과 관련한 세제와 각종 부담금을 감면할 수 있도록 근거를 마련할 수 있는 것이다⁸⁾.

물론 이러한 제도는 경제상황에 따라 국가 재정을 신축적으로 운영해야 하는 재정원리에 반한다는 비판이 제기될 수 있으나, 사회적으로 자신들을 대표할 수 있는 조직을 가지지 못한 저소득층을 위한 예산은 정부의 재정형편이나 재정당국의 정책순위에서 언제든지 밀릴 수 있기 때문에 법률로 규정하는 것이 필요하다고 생각된다. 특히, 복지예산의 지출 때문에 공공임대주택 건설을 반대하는 지자체를 규제하기 위해서도 공공임대주택 건설에 대한 지자체의 책임을 강화할 필요가 있다.

국민임대주택의 입주 자격에 대해서도 일정한 소득 수준 이하로만 규정할 것이 아니라 자산의 상한선을 정하여 국민임대주택이 저소득층용 주택이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 점에서 점수제의 도입을 적극 추진해야 할 것이며, 주택의 규모별 배분도 가구원 수나 가족의 특성에 따라 배분될 수 있도록 법에 관련 규정을 두어야 할 것이다. 건설자금에 대한 지원 외에 임대료 보조나 수선유지에 대한 정부 지원제도도 갖추도록 해야 하며, 이를 법률로 규정하는 것이 필요하다.

2. 그린벨트 활용

8) 현재 국민주택규모 이하의 주택인 경우 건설자에게 대해서는 부가가치세가 감면되나, 설계용역 등에 대해서는 부가가치세가 면제되고 있지 않아, 그 부담이 입주자에 전가될 수 있다. 게다가 국민임대주택의 경우 재산세가 별도로 부과되고 있어 그 부담 역시 입주자에 전가될 여지가 있다.

국민임대주택을 위한 택지 확보 방안으로 기존방식의 택지개발과 병행하여 대도시 외곽의 그린벨트를 활용하는 방안이 고려될 수 있다. 물론 그린벨트를 해제하여 택지로 활용하는 것에 대해서 환경파괴, 수도권 인구 집중문제 등의 반대⁹⁾가 있다. 하지만 대도시 지역에 거주함으로써 일자리와 생계를 유지하는 저소득층의 주택문제를 해결하고 적기에 주택을 공급하기 위하여 그들이 거주하는 인근 지역의 그린벨트중 이미 주변지역에 취락이 형성되어 있거나 도시용도로 활용될 수 있는 조정가능지역을 활용하는 것은 가능한 대안으로 사료된다. 다만 보전용지 지역은 예외로 하는 등 개발제한구역의 취지를 훼손하지 않는 범위내에서 신중히 이루어져야 할 것이다.

3. 기존주택의 매입/임대

국민임대주택을 공급하기 위해서는 이미 건설되어 있는 주택을 매입하여 국민임대주택으로 활용하는 방안도 검토해야 한다. 특히, 기성 시가지내에 주차장이 확보되어 있지 않아 비어 있는 다세대나 다가구 주택을 공공기관이 매입 또는 임대하여 노인들을 위한 국민임대주택으로 활용한다면, 해당 지역의 주차문제 해소에 도움을 줄 수도 있는 점에서 검토할 수 있는 대안으로 생각된다. 공공용으로 활용되는 다세대나 다가구 국민임대주택의 관리의 입주가구를 현지 관리인을 활용하거나, 지역별로 기초생활보장법상 수급자를 관리하고 있는 사회복지사에게 입주자 관리를 위임하고, 주택의 수선유지에 필요한 관리는 순회 점검을 하는 유지관리팀을 둔다면 관리에 따르는 부담은 크지 않을 것이다. 또한 저소득

9) 이재준, 이창수(2002.3, pp.25-34)는 개발제한지역을 해제하여 주택단지를 건설하는 것에 대한 여러 가지 문제점을 지적하고 있다.

층이 지역적으로 분산되는 것은 집단화에 따른 문제를 시정할 수 있을 뿐만 아니라 공공 임대주택 입주자에 대한 사회적 낙인을 예방할 수 있는 점에서도 적극적으로 도입을 검토해야 할 것이다.

4. 지자체에 대한 인센티브의 부여

지역에 국민임대주택이 건설되도록 하는 방안으로는 국민임대주택에 한하여 건교부 장관이 사업계획 승인권을 가지도록 함으로써 지자체의 거부권을 제거하는 것이나, 이 안은 지방분권화시대에서 중앙주도의 하향식 계획이라는 점에서 지역의 주민의견을 반영한 상향식 계획을 추구하는 현대의 도시계획에 역행한다는 점에서 문제가 있다고 생각된다. 따라서 국민임대주택이 지역에 공급되도록 하려면 전세주택대비 공공임대주택의 비율이 일정 수준 이상인 지자체에 중앙정부의 보조금이 지원되는 것을 명문화하는 것이 필요하다. 특히, 임대주택 재고의 호수에 따라 중앙정부의 재정지원이 있어야 공급을 촉진하는 한편, 정상적인 관리가 이루어짐으로써 조기 슬럼화 등을 예방할 수 있을 것이다.

5. 혼합단지 건설

국민임대주택 단지를 국민임대주택 만이 아닌 분양주택과 혼합하여 공급하는 방안을 강구해야 할 것이다. 사회적 혼합(social mix)은 도시계획 분야에서 달성되어야 할 주요 과제의 하나로 오랜 동안 논의되어 온 주제중의 하나이다. 한 단지 내에 사회경제적으로 상이한 집단의 주택을 혼합하여 건설하는 이유를 학문적인 차원에서 접근하면 첫째, 선의의 경쟁의식을 고취시킴으로써 저소득 및 노동자계층의 생활수준 향상에 도움을 주는 동기를 마련하게 한다는 것이다. 둘째, 각 사회계층이 가진 다양하고 독특한 문화 상호간의 교류를 통한 이해를 증진시킴으로써 지적, 문화적

인 발전을 가져올 수 있다는 것이다. 셋째, 기회 균등을 증진시킴으로서 인간의 사회적 상향이동 및 선택의 자유를 가지도록 하는 역할을 하는 점도 장점의 한 가지로 들 수 있다.

물론 지리학이나 사회학자들의 연구과정에서 수립된 자료에 따르면, 도시거주민의 사회적 분리(social segregation)는 예외적 현상이라기보다는 오히려 규칙에 가까운 보편적인 현상으로서 주거지의 사회적 혼합은 이상적으로 달성되어야 할 목표로 동질의 사람들과 거주하기를 원하는 인간의 본질적인 욕구와는 상충된다는 비판도 있다. 또한 현실적으로 계층이 혼합된 단지에서 저소득층이 겪는 상실감이 더욱 크다는 논의도 있다. 그러나 계층혼합이 예상치 않은 문제를 초래한다고 해도 100만호라는 국민임대주택을 집단화시키는 것에 따른 문제가 더욱 클 것으로 예상되는 점에서 국민임대주택단지를 계층별로 혼합하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 앞에서도 언급했듯이 대규모 집단화의 문제점을 시정하기 위해서는 기존 주택을 매입하는 방안도 한 가지 대안이 될 것으로 생각된다.

V. 결론

우리나라 전체 1,431만 가구의 23.1%인 330여만 가구가 인간이 기본적으로 누려야 할 최소한의 주거수준을 갖추지 못한 채 생활을 영위하고 있다. 특히, 그 가운데는 쪽방, 지하주거, 비닐하우스 등에 거주하는 가구도 상당수 있는 것으로 알려져 있다. 2002년 기준으로 우리나라의 전체주택 대비 매입임대주택을 제외한 공공임대주택의 재고비율은 7.6%이다. 이 수치는 1995년의 일본과 비슷하나 서구 국가들과 비교하면 매우 낮은 수치이다. 더욱이 우리나라의 공공임대주택중에는 5년후 분양전환되는 주택의 비율이 높아 임대 전용 임대주택이라 할 수 있는 30년 이상의

<표 7> 선진국의 전체주택 대비 공공임대주택 재고비율(1995년 기준)

영국	프랑스	일본	네델란드	오스트리아	스웨덴
24%	17%	7%	36%	23%	22%

자료: 건설교통부(2003), 주택업무편람, p.317

장기 공공임대주택은 2002년 기준으로 전체 주택의 2.3%에 지나지 않아 저소득층의 주거 불안을 근원적으로 해소하기 위한 기반이 마련되어 있지 않은 상태이다.

일정 수준의 주거가 보장되지 않고서는 인간다운 생활을 할 수 없고, 다른 모든 권리의 실현도 불가능하기 때문에 저소득층의 주거수준을 향상시킬 수 있는 국민임대주택 100만호 건설계획이 성공적으로 추진되는 것이 필요하다. 이러한 점에서 100만호 건설을 어렵게 하는 제약요인으로 공급 시스템의 미정비, 택지확보의 어려움, 지자체의 국민임대주택 건설 거부, 저소득층 집단거주로 인한 환경악화 등이 있음을 지적하고, 이를 해결하기 위한 방안으로 국민임대주택 공급 관련 법률 제정, 그린벨트 활용, 기존주택의 매입 임대, 지자체에 대한 인센티브 부여, 혼합단지 건설 등을 제시하였다.

제약요인의 대안으로 제시된 방안이 구체적이지 못하고, 특히 그린벨트의 활용은 그 배경에 저소득층의 주거복지 실현이라는 명분이 있어도 반대논리가 충분히 개진될 수 있을 것이라는 점에서 논쟁의 여지는 있다. 이러한 점을 인식하여 앞으로 국민임대주택 100만호 건설이 저소득층 주거복지의 성공적인 실현수단이었다는 평가를 받을 수 있도록 많은 연구자가 사회적 이익을 높일 수 있는 대안마련에 관심과 노력을 모아야 할 것이다.

참고문헌

- 건설교통부(2003) 「주택업무편람」.
- 김관영, 김경환(2002), “저소득층 주거안정을 위한 주택금융의 역할”, 대한주택공사 창립 40주년기념 심포지움 「주거복지 실현과 재원조달방안」 pp.131-149.
- 김호철(2001) “임대주택 공급에 있어서 공공부문의 역할” 「주택」 제70호. pp.51-58.
- 박신영, 진미윤 (2000) 「공공임대주택의 소요계층에 따른 공급전략과 관리운영방안」 대한주택공사.
- 서종균, 박신영(2002.3) “공공임대주택 공급·관리의 문제점과 정책개선방향” 경실련 도시개혁센터 주최 「수도권 개발제한구역 국민임대주택단지 건설의 전제조건과 방향모색을 위한 토론회」 pp.5-20.
- 이재준, 이창수(2002.3), “개발제한구역 해제지역 주택단지 건설의 문제점과 바람직한 전개방향,” 경실련 도시개혁센터 주최 「수도권 개발제한구역 국민임대주택단지 건설의 전제조건과 방향모색을 위한 토론회」 pp.22-55.
- 이태진(2003), “근로빈곤계층의 빈곤요인분석” 「보건복지포럼」 2003.3, 통권 제 77호.
- 윤주현편(2002), 「한국의 주택」 통계청.
- 한국도시연구소(2003.2) 「저소득층 문제 해결을 위한 공공주택 관련 법률정비 방안」.
- 한국보건사회연구원, 강서구(2002) 「저소득층 집중거주에 따른 문제점 및 개선방안 연구」.