

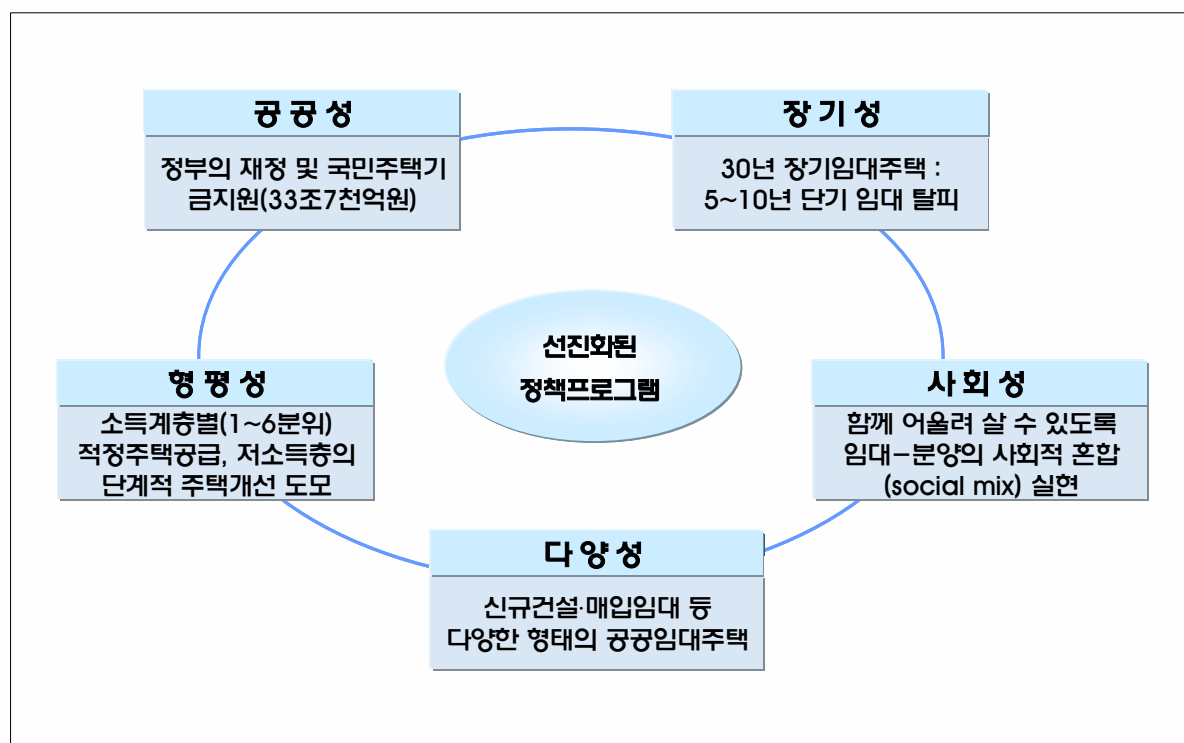
국민임대주택 100만호 건설 의의와 향후 과제

- 정부는 저소득층 주거복지를 위하여 국민임대주택 100만호 건설을 추진
 - 공공임대주택 재고가 선진국 수준인 15%로 확대되어 주거불안 해소 가능
- 2003~2012년 동안 재정 및 국민주택기금 33조 7천억원 지원
 - 정부는 재정 11조 3천억원, 국민주택기금 22조 4천억원 등 총 33조 7천억원을 지원할 예정이며, 택지확보 및 세제혜택 등 정책적 지원을 하고 있음
- 국민임대주택 100만호 건설 추진상의 애로점
 - 지역별 공급물량 배정에 있어서 입주대상자의 소득수준, 임대료 지불능력, 입주의사 등 수요계층의 특성과 지역주택 사정 반영이 미흡
 - 대도시지역에서 가용 택지의 절대 부족과 사업주체(주공·지자체)의 소요재원(총 건설비의 10%: 약 7~8조원) 확보에 어려움이 있음
 - 임대주택과 분양주택의 물리적 배분에 따른 사회적 혼합의 한계, 지자체의 협조 부족, 국민임대주택에 대한 국민적 인식이 부족한 실정임
- 국민임대주택 100만호 건설을 위한 향후 과제
 - 지역별 수요에 근거한 적재적소의 공급 방안, 연간 건설량·주택 및 단지 규모 등에 있어서 융통성이 필요함
 - 도시저소득층을 위한 직주근접의 국민임대주택 공급 방안, 계획적 택지 확보 및 소요재원의 안정적 확보 방안 등이 필요함
 - 지역사회의 실질적 통합을 위한 다양한 수단의 개발이 필요하며, 국민임대주택 건설을 위한 지역주민 및 지자체의 적극적 협조를 유도하여야 함

1. 국민임대주택의 특성

- 국민임대주택은 저소득층의 실질적 주거개선을 위하여 저렴하고 다양한 형태의 주택으로 공급될 예정이며 공공성, 장기성, 형평성, 사회성, 다양성 등의 특성을 지님
- 먼저, 국민임대주택은 정부재정과 국민주택기금이 지원되어 건설되기 때문에 공공성을 가지고 있음
- 둘째, 국민임대주택은 30년 이상 임대되는 장기성 공공임대주택으로써 저소득층의 지속적 주거안정에 기여하고 주택시장 안정에 크게 도움이 될 것임
- 셋째, 소득이 낮을수록 저렴한 임대료를 적용(시장임대료의 50~70% 수준)함으로써 저소득층의 주거비 부담을 완화하고, 단계적 상향이동(filtering)을 가능하게 함
- 넷째, 국민임대주택은 여러 계층이 함께 어울려 살 수 있도록 분양주택과 임대주택을 혼합하여 공급함으로써 사회적 혼합(Social Mix)을 도모하고 있음
- 끝으로 국민임대주택은 과거 아파트 위주의 신규건설을 탈피하고, 다가구주택 등 기존주택을 매입하여 공급하는 여러 형태의 다양한 프로그램으로 추진됨

<그림 1> 국민임대주택의 개념도



2. 국민임대주택에 대한 정책적 지원

- 정부는 국민임대주택의 원활한 추진을 위하여 재정 및 택지지원, 조세감면 등 다양한 정책적 지원을 하고 있음
 - 먼저, 국민임대주택 100만호 건설에는 총 70~80조원의 재원이 소요될 전망이며, 이 중 국가 재정에서 11조 3천억원, 국민주택기금에서 22조 4천억원이 지원될 예정임
 - 둘째, 택지 확보를 위하여 국민임대주택건설등에관한특별조치법을 제정하여 100만^m² 이하 단지개발을 지원하고, GB해제 예정지를 이용할 수 있도록 함
 - 셋째, 국민임대주택 건설에 따른 취득세·등록세·재산세 감면, 도시계획세 면제 등 건설·공급과정에서 각종 조세감면 혜택이 주어지고 있음
 - 넷째, 국민임대단지의 개발계획과 지구지정 절차를 통합하여 사업기간을 단축하고, 개발사업의 절차를 간소화하여 신속하게 사업이 추진될 수 있도록 하였음

3. 국민임대주택 100만호 계획 및 추진 실적

- 정부는 2003년부터 2012년까지 매년 10만호씩 총 100만호의 국민임대주택을 건설할 계획이며, 건설주체는 대한주택공사와 지방자치단체임

<표> 사업주체별·지역별 국민임대주택 건설실적

(단위: 호, %)

구 분		1998~2002	2003	2004	계
합 계		118,782	71,791	91,423	281,996(100.0)
주체별	지자체	2,202	8,290	6,108	16,600(5.9)
	주 공	116,580	63,501	85,315	265,396(94.1)
지역별	수도권	56,522	40,077	53,504	150,103(53.2)
	광역시	27,363	16,402	5,621	49,386(17.5)
	지 방	34,897	15,312	32,298	82,507(29.3)

자료 : 건설교통부, 2004년 12월 현재 기준(사업계획승인)

- 대한주택공사는 80만호, 지방자치단체는 20만호를 건설할 예정이며, 지역별로는 서울·수도권에 48만 8천호, 비수도권에 51만 2천호가 건설·공급될 예정임
- 2004년 말 현재 건설실적은 총 16만 3,214호(2003~2004년)로 대한주택공사가 14만 8,816호, 지자체가 1만 4,398호를 건설하여 지자체 건설이 다소 미흡함

4. 국민임대주택 건설 및 공급 효과

□ 입주자 만족도

- 국민임대주택 입주자 1,000명을 대상으로 조사한 결과 47.2%가 ‘만족(또는 매우 만족)’, 42.7%가 ‘보통’으로 응답하였으며, 10.1%만이 ‘불만족’하다고 응답하여 상당 수준 만족(만족도: 5점 만점에 3.4점)하는 것으로 나타남
- 만족 이유는 ‘자주 이사할 필요가 없어서’가 39.5%, ‘주거환경이 좋아서’ 28.9%, ‘임대료 수준이 낮아서’ 18.2% 순으로 나타나 저소득 무주택가구의 주거개선에 기여함

□ 입주자 편익 효과

- 국민임대주택 입주자는 전국 평균 가구당 월 18만 4천원, 서울·인천 월 40만원, 대전 월 30만원, 경기지역 월 23만원, 기타 월 12~21만원의 지원효과가 있는 것으로 분석됨
- 규모별로는 15평형 월 14만 4,100원, 19평형 월 18만 9,600원, 24평형 월 23만 900원의 지원 효과가 있어 규모가 클수록 입주자 편익이 크고, 서울·인천 및 지방 대도시권의 입주자 편익이 그외 지역(지방)의 입주자 편익보다 큰 것으로 나타남

□ 지역경제 파급 효과

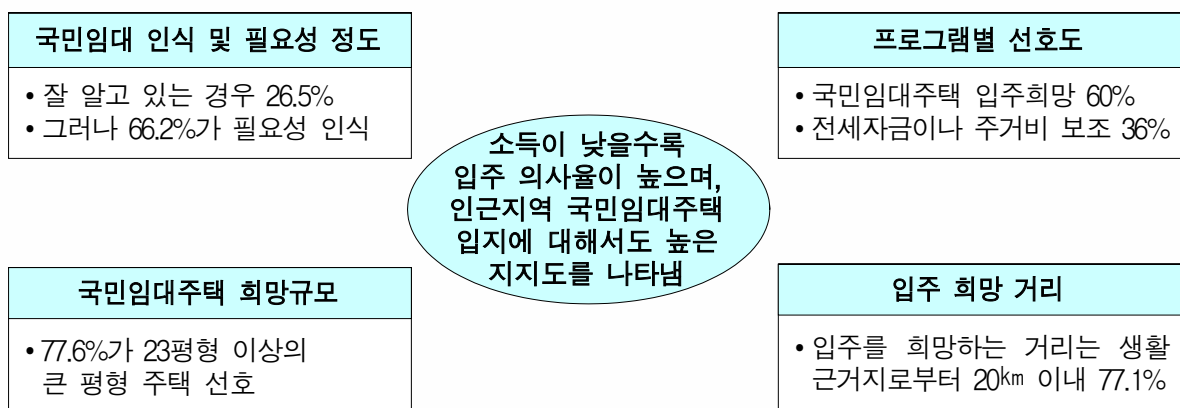
- 국민임대주택이 최초 공급된 1998년 이후부터 100만호 건설이 완료되는 시점(2014)을 기준으로 투자효과를 분석한 결과 총 112만호에 따른 직접투자액은 약 77조 6천억원(건설비용, 정부고시가 기준)으로 분석됨

- 이에 따른 생산유발효과는 183조 5천억원, 임금유발효과 약 38조원, 고용유발효과 약 156만명, 취업유발효과 약 190만명으로 지역경제에 긍정적 효과가 큰 것으로 나타남

□ 국민임대주택에 대한 국민의식

- 전국의 일반차가가구(3,000가구)를 대상으로 조사한 결과, 국민임대주택을 잘 알고 있는 경우가 26.5%에 불과하여 대부분 모르는 것으로 나타남
- 그러나 66.2%는 필요하다고 인식하고 있으며, 인근지역 건설에 대해서는 9.2%만이 반대 의견을 나타내 국민임대주택에 대한 인식이 매우 긍정적으로 나타났음

〈그림 2〉 국민임대주택에 대한 일반차가가구의 인식



- 입주기회가 주어질 경우 60% 정도는 입주하겠다고 응답하였고, 상당수가 큰 규모의 주택을 희망하였으며, 가능한 생활근거지로부터 20km 범위 내에 건설되길 원함

5. 국민임대주택 건설 추진상 애로점

- 지역별 건설물량 배분시 유효수요 반영 미흡
 - 당초 지역별 국민임대주택 건설·공급량은 최저주거기준 미달가구 비율을 고려하여 배정됨으로써 수요자(차가가구)나 지역의 주택사정 등을 반영하지는 못했음
- 연간 건설량 및 건설기간의 융통성 부족

- 국민임대주택 100만호는 2003~2012년 기간 동안 매년 10만호씩 공급하도록 하고 있는 바, 목표달성을 위한 무리한 사업추진으로 부작용이 발생되고 있음
- 저소득층의 생활근거지를 중심으로 한 직주근접의 택지 확보가 어렵고, 단지조성을 위한 지자체·지역주민의 협조부족으로 사업추진에 어려움이 있음
- 지역적 택지수급 불균형 심화
 - 전국의 총량적 택지개발 가능지는 충분하나 지역별로는 택지 수급불균형이 심각함
 - 특히 서울과 부산의 경우 근본적으로 개발가능지가 부족하며, GB해제 예정지를 비롯하여 소규모 미개발지를 모두 활용한다 해도 택지가 절대 부족한 실정임
- 저소득층 직주근접 택지 확보 어려움
 - 도시지역의 저소득층은 일자리 찾기가 용이한 지역, 도심으로의 접근성 등이 양호하면서 임대료가 저렴한 지역에 밀집하는 정주패턴을 보임
 - 그러나 도심을 중심으로 한 개발가능지가 절대 부족하고, 특히 수도권은 개발가능지가 서울도심으로부터 40km 이상 지역에 80% 이상 분포하고 있음
- 사업주체의 소요재원 부담 압박
 - 국민임대주택 건설·공급의 사업주체(주공, 지자체)는 총 소요재원 중 10%를 부담하도록 하고 있는 바 사업비 증가로 상당한 압박을 받고 있음
 - 다행히 금년도에 정부고시가(평당 건설원가)가 현실화(전년도 평당 324만원에서 375만원으로 인상)되었지만 소요재원을 확보하는 데는 상당한 어려움이 있음
- 물리적 배분에 따른 사회적 혼합의 한계
 - 국민임대주택은 과거와 달리 임대와 분양주택을 혼합하여 공급함으로써 사회적 통합을 추구하고 있으나 물리적 통합만으로는 한계가 있음
 - 외형적으로 임대와 분양주택단지가 독립되어 공급됨으로써 단지 간 갈등(연결 통행로 폐쇄, 근린생활시설 접근로 우회, 단지 내 시설물 이용 제한 등)이 발생
- 임대주택에 대한 국민적 인식 부족
 - 우리나라는 주택에 대한 소유욕이 상대적으로 크게 나타나고 있고, 임대주택이 소규모이면서 집단화함으로써 부정적 이미지가 상당 수준 자리잡고 있음

- 특히 영구임대주택이 집단적으로 공급되면서 공공임대주택이 열악한 주거단지로 인식되어 국민임대주택 건설에 장애요인으로 작용함

○ 지자체의 역할 미흡

- 지자체가 20만호를 공급하기 위해서는 약 1조 6천억원(총 16조원 중 10%)의 비용을 부담하여야 하나 대부분 지자체의 재정자립도가 낮아 사업추진이 어려운 실정임
- 지자체 실적은 2003~2004년 동안 목표의 36%인 14,398호를 공급하는 데 그치고 있으며, 택지 확보를 위한 협조, 주민설득 등에서 지자체는 소극적이거나 비협조적임

6. 향후 과제

○ 지역별 건설·배분량 조정

- 지역별 건설·배분량은 입주대상자의 임대료 지불능력, 입주의사, 지역별 주택사정, 정주생활권, 가용택지 등에 대한 고려가 필요할 것으로 판단됨
- 서울 및 부산 등 생활권이 광역화된 대도시지역은 생활권별 수급계획도 필요함

○ 연간 건설물량 및 건설기간 조정

- 연간 건설 목표량은 당초의 정책적 의지, 건설·공급 역량 등을 반영하여 융통성 있게 설정하여 추진할 필요가 있음
- 계획기간을 전반기·후반기로 구분하여 전반기에는 연 10~7만호, 후반기에는 연 7~5만호를 목표로 설정하고, 건설기간도 10년에서 15년으로 연장을 검토할 필요가 있음

○ 계획적 택지 확보 방안 마련

- 필요 택지는 해당 지자체 내에서 우선 확보하며, 직주근접에 입지하여야 하고, 신규 건설이 어려운 지역은 기존 주택이나 시설물을 활용하는 원칙이 필요함
- 가용 택지가 부족한 경우 1만~10만²의 소규모 미개발지도 활용하고, GB조정가능 지역을 적절히 활용하며, 기존 공공시설용지나 토지이용규제 완화를 통하여 충당함
- 끝으로 계획적이고 장기적인 방안으로 광역도시계획 및 도시기본계획 수립 시 임대주택용지 수요를 반영하고, 대도시 지역에서는 생활권별 택지수급계획이 필요함

○ 택지 확보를 위한 광역협의체 구성

- GB조정가능지역 활용, 토지이용규제 완화, 도심 내 공공시설 용지 활용 등을 위해서는 관련 지자체 및 중앙 부처의 적극적인 협조가 필요하며, 이를 효과적으로 추진하기 위해서는 상위기관에 광역적 협의체의 설치도 필요함

○ 안정적 소요재원 확보방안 강구

- 사업주체의 건설비용 부담을 완화하기 위해서는 단지 개발규모를 현행 100만 m^2 이하에서 150만 m^2 ~200만 m^2 까지 허용하고, 분양주택이나 중형임대주택 공급을 통하여 수익사업을 병행하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 그리고 재정이나 국민주택기금 투입비율을 확대하거나 지역별·규모별 임대료 차등화로 임대보증금을 조정하면 어느 정도 사업주체의 부담을 완화시킬 수 있을 것임

○ 사회적 혼합을 위한 기법 강구

- 저소득층의 실질적 통합을 위해서는 외형상 임대와 분양주택 구분이 없어야 하며, 완전혼합을 추진하기 위해서는 새로운 건설기법 또는 관리기법이 모색되어야 함
- 그리고 지역사회 갈등을 최소화하면서 사회적 통합을 위해서는 다가구 또는 다세대 매입임대주택을 적극 활용하여 “필요한 곳에 임대 한다”는 정책이 필요함

○ 국민임대주택에 대한 이미지 제고

- 지역별로 국민임대주택에 대한 설명회 또는 시범단지 운영 등을 통하여 국민임대주택의 특성, 규모, 물리적 수준, 단지시설 수준에 대해서 홍보할 필요가 있음

○ 지자체의 역할 부여 및 참여 독려

- 국민임대주택은 장기간에 걸친 국민적 사업으로서 지자체의 적극적인 협조가 필요하며, 건설부터 입주자선정 및 관리에 이르기까지 지자체의 역할이 부여되어야 함
- 그리고 지자체의 주거개선을 위한 계획과 실적을 인센티브로 연계하여 지자체의 참여를 독려할 필요가 있음

국토연구원 연구위원 진정수 (jsjin@krihs.re.kr, 031-380-0311)