개발제한구역 해제를 통한 국민임대주택 건설정책의 문제점

윤 혜 정*

〈目 次〉

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 개발제한구역 해제지역내 국민임대주택건설의 배경
Ⅲ. 국민임대주택건설의 내용과 문제점
Ⅳ. 개발제한구역 해제를 통한 국민임대주택단지 건설정책의 한계
Ⅴ. 결론 및 제언

Ⅰ. 서 론

개발제한구역에 대한 제도개선이 착수된 것은 1998년 국민의 정부가 들어서면서 부터이다. 개발제한구역이 지정된 1971년 이후 국지적으로 경계 조정이나 구역내 거주 주민들의 생활불편을 해소하는 차원에서의 행위규제완화가 부분적으로 진행되기는 하였으나 개발제한구역 제도 자체를 근본적으로 재검토하는 것은 처음이었다.

개발제한구역이 지정될 당시와 비교하여 1990년대 들어서 군사적, 정치적 상황이 많이 바뀌었고, 국민의 경제적 수준이 높아지면서 도시토지의 계획적 관리수단으로서 개발제한구역은 새로운 의미를 갖게 되었다. 국민의 정부는 1999년 7월 개발제한구역이 지정된 지 28년만에 개발압력이 상대적으로 낮은 7개 지방도시의 개발제한구역을 전면 해제하였고, 서울특별시와 전국 광역시 등 7개 대도시권은 광역도시계획을 수립하여 일부 조정할 수 있도록 하였으며, 대규모 집단취락, 산업단지, 경계선 관통취락 등은 우선해제하였다. 우선해제 대규모 집단취락을 인구 1천 명 또는 주택 300만호 이상으로 정하고, 광역도시계획에서 조정가능지역을 설정하도록 하고, 이들 조정가능지역은 공공수요가 있을 시 단계적으로 해제하도록 후속조치를 마련하였다.

이같은 조치가 발표되고 2년후인 2001년 9월 발표한 대도시권 개발제한구역 조정기준에서는 우선해제 대상취락을 20호 이상으로 확대하였고, 국민임대 등 국책사업부지 및 지역현안사업부지를 우선해제한다는 내용이 추가되었고, 기존의 개발제한구역 제도는 큰 변화를 맞게 되었다.

개발제한구역은 2005년 7월 말 현재 7대 중소도시는 전면해제, 300세대 이상 대규모 취락 34

* 평택대학교 도시계획학과 부교수

개소 및 관통취락 45개소는 우선 해제되었으며, 20호 이상 중규모 취락 중 60% 이상 해제 완료되어 면적으로 1,338km²가 해제되었다. 현재 7개권역 4,059km²에 지정되어 있다.

본 고는 개발제한구역을 해제하여 국민임대주택단지를 공급하고 있는 현 정부의 정책에 대해 도시의 계획적 성장을 추구하는 도시관리적 차원과 서민의 주거안정을 추구하는 주택정책적 측면에서 문제점과 한계를 지적하고자 한다.

Ⅱ. 개발제한구역 해제지역내 국민임대주택건설의 배경

국민의 정부 말년에 개발제한구역을 해제하여 국민임대주택을 건설하겠다고 발표한 이후 현재까지 국민임대건설을 명목으로 개발제한구역이 해제가 되고 있는 것은 외환위기 이후 단기적인 경기부양책에 집착한 정부 경제정책의 실패와 도시토지이용과 주택정책에 대한 종합적 비전이 없는 단견적 정책입안의 산물이다. 정책입안의 과정을 설명하면 다음과 같다.

1. 외화위기이후 공공택지 공급감소

우리나라의 주요한 공공택지공급기관인 주공과 토공이 외환위기 이후 구조조정을 위해 기구 및 사업을 축소하면서 공공에 의한 택지공급은 감소하였다. 〈표 1〉에서 보듯이 1999년과 2000년에 토지공급이 전년도의 절반이상으로 줄어들었다. 택지개발예정지구를 지정하여 택지를 공급하는데 약 2년 정도의 시간이 소요된다는 점에서 외환위기 직후 1998년의 사업규모 축소가 2000년의 결과로 나타났다. 특히 수도권에서의 공공택지공급실적이 절반정도이던 것이 2000년에서는 36.6%로 떨어져 공급량의 감소와 함께 수도권에서의 공급비율 축소가 수도권에서의 택지부족을 심화시킨 것으로 보인다.

〈표 1〉 공공택지공급실적

(단위: 천 m², %)

구분 / 연도	전국(A)	수도권(B)	B/A
1995	27,183	15,259	56.1
1996	39,669	17,491	44.1
1997	28,078	12,142	43.2
1998	22,112	11,242	50.8
1999	13,868	7,410	53.4
2000	9,012	3,299	36.6
2001	28,033	12,850	45.8
2002	29,435	15,815	53.7
2003	24,364	11,818	48.5

자료: 건설교통부, 토지이용연차보고서, 2004.

2. 민간의 국토이용변경을 통한 준농림지 개발

한편 정부의 건설경기 활성화를 위한 각종 규제완화시책과 수요확대를 위한 대책 덕분에 살아난 주택수요는 민간주택사업자들이 준농림지역을 준도시지역으로 국토이용계획상의 용도를 변경하여 개발한 소위 난개발아파트로 집중되었다.[1] 〈표 2〉는 해당 년도에 경기도에서 사업승인된 주택중 준농림지역에서 공급된 주택수를 나타내고 있다. 1997년과 비교하여 1998년에는 비중이 두 배정도로 증가하였고, 1999년에는 물량이 크게 증가하였다. 그러나 2000년에 용인시를 중심으로 한 난개발실태가 언론에서 크게 보도되면서 사업승인 중단되어 주택건설실적이 크게 감소하였다.

〈표 2〉 경기도내 주택건설실적 대비 준농림지역내 주택건설실적 비교

(단위: 호)

구분	주택건설실적(A)	준농림지역내(B)	B/A(%)
1995	127,844	26,255	20.5%
1996	147,782	26,938	18.2%
1997	139,253	34,208	24.6%
1998	110,633	51,676	46.7%
1999	166,741	73,249	43.9%
2000	33,873	11,152	32.9%
계	726,126	223,478	30.8%

출처: 주택산업연구원, 민간택지개발사업의 활성화방안 연구, 2004.

3. 국토공간계획체계 개편과 토지가격상승

한 일간지의 수도권 신도시주변부에서 일어나고 있는 난개발에 대한 실태고발이 있은 후 그 원인을 치유하는 과정에서 도시와 비도시지역으로 이원화 되어있는 우리나라 국토공간계획체계가 개편되어 2002년 2월에 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률이 제정되었고, 2003년 1월 1일 시행되었다. 새로운 법률이 시행되기 까지 도시주변부 준농림지역에서 민간은 자체 택지를 개발할 수 없었고, 이같은 택지공급의 일시적인 중단은 공공택지의 공급이 감소한 것과 맞물려 개발가능한 도시내 토지의 가격상승을 가져왔다.

이와 함께 건설경기활성화를 위해 10여 년간 유지해오던 원가연동제를 폐지하는 분양가자율화 조치를 계기로 주택공급가격은 크게 상승하였다. 서울시 차원에서 용도지역세분화 및 주택

1) 1998년 5월부터 1999년 9월까지 총 12번의 정부정책이 발표되었는데, 종합적인 제도개선보다는 단기적인 시장효과에 초점을 맞추다보니 기존 주택시장의 질서를 흐트러뜨리는 시책들도 포함되어 있었다. 윤혜정, "IMF 이후 주택관련제도개선의 문제점과 21세기 주택정책의 방향", 「주택금융」, 1999.12. 참조.

〈표 3〉 서울시 동시분양아파트 평당분양가 변동

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
평당분양가 (만원)	521	604	670	735	840	1,082	1,263
분양가 상승추이 (1998=100)	10	115.9	128.6	141.0	161.2	207.6	242.4

출처: 주택산업연구원, 민간택지개발사업의 활성화방안 연구", 2004.

재개발·재건축 억제를 위한 여러 시책과 개발용적율의 축소로 인해 서울에서 신규주택을 공급해 오던 재건축사업이 크게 위축되면서 분양아파트가격은 유래없이 높은 가격으로 책정되었다. 〈표 3〉은 서울의 동시분양아파트의 평당분양가의 추이로 1998년을 100으로 하면, 2002년 161, 2003년 207.6으로 급격하게 상승하였다.

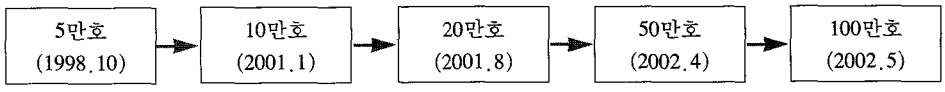
주택가격이 상승하면 내집을 마련하지 못한 수요자들은 더 오를 것을 우려하여 주택구입 서두르고, 자금여력이 있는 수요자들은 투자를 목적으로 주택을 구입하고자 하므로 택지부족에 따라 주택공급이 한정된 상황에서 주택가격은 지속적으로 상승할 수밖에 없었다.

4. 서민주거안정대책의 일환으로 국민임대주택건설물량 확대

계획체계 개편에 따른 택지부족으로 인해 주택공급이 줄어들 수 밖에 없는 시점에 저금리로 인한 시중자금의 유동성 증가는 주택수요를 크게 확대시켰고, 결국 수요와 공급의 불균형 속에서 분양가자율화에 따라 주택분양가격상승은 불가피 하였다. 결국 문제해결을 위해 주택공급확대정책을 발표하게 되었다.

한편으로 저금리로 인해 전세시장이 월세시장으로 전환되고 월세전환이자율이 시중금리의 3배내지 4배되면서 일시적인 임대시장의 불안이 2001년부터 시작된 일련의 서민주거안정대책 중 국민임대주택을 확대하게 된 직접적인 계기가 되었다. 〈표 4〉에서 보듯이 계획물량이 당초 5만호로 계획되었던 국민임대주택건설물량이 2001년 8월에 20만호로 증가하였고, 2002년 대선을 앞두고 100만호까지 확대되었으며, 현재도 이 계획목표는 유지되고 있다.

〈표 4〉 국민임대주택 건설계획의 확대과정



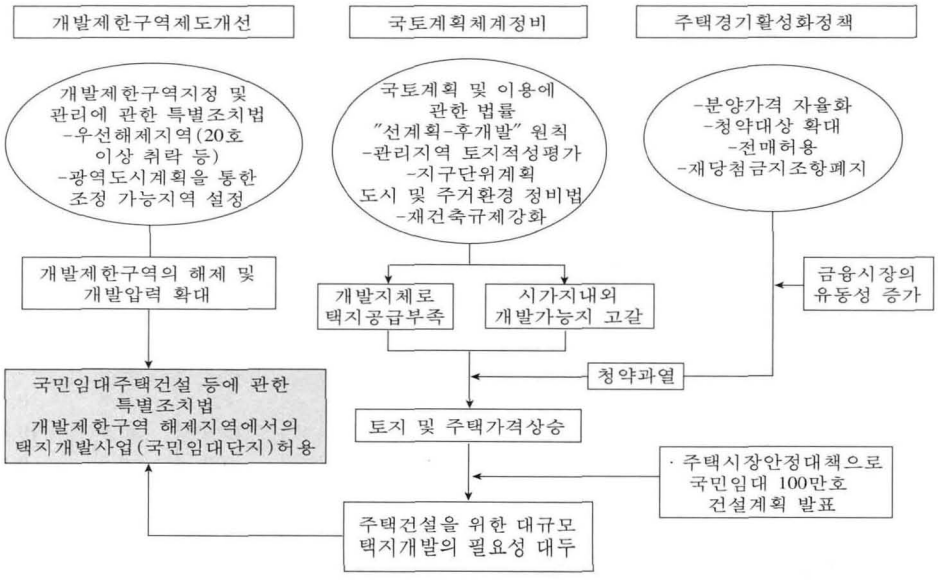
출처: 건설교통부 홈페이지

5. 개발제한구역 제도개편에 따른 해제지역내 개발압력 증가

국민임대주택 100만호를 공급하려면 택지가 필요하다. 수도권의 도시지역내 대규모 개발가능지는 고갈된 상태이고, 비도시지역의 개발가능지중 과거 준농림지역은 난개발방지를 위해 건축허가가 일시 중지된 상황이었다. 새로운 법에 의한 토지적성평가가 이루어져 계획관리지역으로 지정되어야 개발이 가능한데 관련제도도 마련되어 있지 않고, 그 절차가 완료되기 까지는 많은 시간이 필요하였다.

이때 도시관리를 위한 계획수단으로서 제도개선이 진행중이던 개발제한구역에 대한 조정작업이 본격적으로 진행되면서 기존 도시로부터 상대적으로 가까운 해제대상 지역을 중심으로 개발압력이 커지게 되었다. 이에 국가의 정책목표를 달성하기 위한 국책사업을 명분으로 집단취락지구로 우선해제 대상이 될 지역이나 개발제한구역 중 기존 시가지주변으로 도로여건이나 철도등 교통여건이 비교적 양호한 지역을 국민임대주택단지로 개발하고자 하는 계획이 2002년 초 마련되었다. 당시는 시중 임대료가 크게 오르고 있던 상황이었으므로 장기임대인 국민임대주택 공급계획은 사회적으로 필요한 것으로 받아들여졌다.

이상의 내용을 정리한 것이 〈그림 1〉이다. 2000년을 전후로 하여 각 부문에서 시행되었던 정책과 제도개선 내용이 상호 영향을 미치면서 개발제한구역 해제지역에 국민임대주택단지를 건설하게 되었으며, 급기야는 개발제한구역 중 각 지자체가 광역도시계획으로 설정한 일반조정가능지에 대해서도 국민임대주택단지를 건설할 수 있도록 2004년 국민임대주택건설등에관한특별



〈그림 1〉 개발제한구역 해제를 통한 국민임대단지건설의 배경

조치법이 시행되기에 이르렀다.

Ⅲ. 국민임대주택건설의 내용과 문제점

1. 국민임대주택공급계획

공공임대주택재고 비율을 현재 2.5% 정도에서 전체 주택재고의 10%까지 늘리겠다는 목표로 2003년부터 10년간 전국에 100만호를 건설할 계획이다. 수도권에서 공급해야할 국민임대주택은 주택종합계획('03~'12)에서 추정한 공공지원주택소요 72만 6천 7백호 중 약 67%인 48만 7천 6백호이다.

주택종합계획(2012)에서는 수도권주택시장을 16개 권역으로 나누어 국민임대주택건설량을 배분하였다(〈표 5〉 참조). 서울의 서남부와 안양, 광명 등 위성도시에 21.2%, 노원구, 의정부 등 수도권 동북부에 12%, 서울도심부에 10.5%, 중랑구, 구리, 남양주 등 동부권에 10.4% 등을 배분하여 4개권에 건립되는 국민임대주택이 수도권 총 소요의 절반을 차지하고 있다.

국민임대주택건설을 위한 택지확보가 어려운 가운데 2005년 부터는 부도임대주택이나 재개발 임대주택 등을 매입하여 국민임대주택으로 공급하는 등 공급방식을 다양화할 계획이라고 발표

〈표 5〉 수도권 국민임대주택 공급배분계획

(단위: 천호)

	해당 시 군 구	공공지원 주택소요	국민임대 주택배분	배분 비율%
계	수도권 16개 권역	726.7	487.6	100.0
1	서울(강동, 송파, 서초, 강남), 성남(분당), 하남	49.3	33.1	6.8
2	성남(분당제외), 광주	15.1	10.1	2.1
3	이천, 여주	3.4	2.3	0.5
4	서울(영등포, 동작, 구로, 관악, 금천), 안양, 광명, 과천, 군포, 의왕	153.8	103.2	21.2
5	안산, 시흥	19.0	12.7	2.6
6	서울(양천, 강서), 부천	43.7	29.3	6.0
7	인천(중, 동, 남, 연수, 남동, 부평, 계양)	67.8	45.5	9.3
8	서울(서대문, 마포, 은평), 고양, 파주	69.8	46.8	9.6
9	인천(서, 강화, 옹진), 김포	11.7	7.9	1.6
10	서울(성북, 강북, 도봉, 노원), 의정부	86.9	58.3	12.0
11	동두천, 양주, 연천, 포천	4.1	2.8	0.6
12	서울(동대문, 중랑), 구리, 남양주	75.9	50.9	10.4
13	가평, 양평	0.0	0.0	0.0
14	수원, 용인, 화성	34.8	23.4	4.8
15	평택, 오산, 안성	14.8	9.9	2.0
16	서울(종로, 용산, 중, 성동, 광진)	76.6	51.4	10.5

출처: 건설교통부, 내부자료.

〈표 6〉 국민임대주택 입주자격기준

구분	입주자격
전용 50m² 미만	무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하인 자
전용 50m² 이상 ~60m² 이하	청약주택에 가입한 무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득이 70% 이하인 자
전용 60m² 초과	청약저축에 가입한 무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하인 자

하였다.

국민임대주택 공급대상은 근로자평균소득의 50~70% 이하인 청약저축가입자로서 무주택세대주를 대상으로 하고 있다.

2. 국민임대주택단지를 위한 개발제한구역 해제현황과 토지배분상의 문제점

개발제한구역 해제를 통한 국민임대주택건설계획이 처음 발표된 2002년 이후 1차로 전국 16개 지구 314만평, 국민임대 3만 2천호에 대해서는 개발제한구역 해제 및 지구지정이 완료되었다. 추가적인 공급물량계획을 달성하기 위해 개발제한구역해제를 통한 임대주택단지를 전국적으로 50여개지구 계획하였고, 그중 30여개 지구는 국책사업인정 절차를 거쳐 예정지구지정을 하였거나 진행 중이다. 그러나 해당 도시의 광역도시계획내 조정가능지역이 확정되지 않았거나 해당 지자체 및 주민의 반대가 있어 어려움이 예상된다.

국민임대주택단지란 명목으로 개발제한구역을 해제하여 택지개발사업을 하고 있으나 2004년부터 시행중인 국민임대주택건설등에관한특별조치법 시행령 제2조에 따라 실제로는 국민임대주택과 일반 분양주택을 50 : 50으로 건설하고 있다. 그러나 국민임대주택과 분양주택은 주택규모에 있어 큰 차이가 있기 때문에 각기 차지하는 토지면적을 기준으로 보면 전체 개발면적의

〈표 7〉 제1차 개발제한구역 해제 국민임대주택단지 현황

	지구명	면적(천평)	주택호수	
			총주택	국민임대
총계	16개 지구	3,143	64,073	32,467
수도권	고양행신2, 의정부녹양, 남양주가운, 하남풍산, 성남도촌, 의왕청계, 군포부곡, 광명소하, 부천여월, 안산신길, 시흥능곡	2,320	47,059	23,737
지방	부산고촌, 대구율하2, 광주진월, 울산화봉2, 부산내리	823	17,014	8,730

자료: 건설교통부 내부자료

60% 이상을 분양주택용 택지로 공급하게 된다. 예로써, 세대수가 각각 50%로 하고, 동일한 용적률로 개발된다고 가정하고 평균평형만으로 계산해 보자. 국민임대주택은 분양면적 15~25평 규모로 건설되고 있으므로 평균 20평을 평균으로 하고, 분양주택은 공급비율에 따라 평형이 다르지만 평균 34평형이 공급되므로 택지는 국민임대주택 1 : 분양주택 1.5의 비율로 배분된다. 국민임대주택건설을 명분으로 사실상 택지개발을 위해 개발제한구역을 해제하고 있다는 비판의 소지가 있다.

Ⅳ. 개발제한구역 해제를 통한 국민임대주택단지 건설정책의 한계

도시관리관점에서 개발제한구역의 관리적 측면 및 도시내 저소득층의 주거입지와 관련하여 정책의 한계를 지적하고, 서민주거안정을 위한 주택정책으로서 국민임대주택 100만호 건설정책의 문제점을 지적한다.

1. 도시관리적 측면

개발제한구역은 "도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상도시의 개발을 제한할 필요가 있는 경우" 에 지정할 수 있다.

우리나라에 개발제한구역이 도입된 1970년대에는 개발제한구역이 도시계획적 수단이라기 보다는 국방상의 이유 및 서울 인구의 재배치를 위한 수단이었지만, 1990년대 개발제한구역을 뛰어넘어 신도시가 건설되고 광역도시생활권이 형성되면서 대도시의 무질서한 확산과 도시연담화 방지, 건전한 도시환경요소 제공이라는 도시관리적 측면이 강조되고 있다.

도시관리를 위한 성장관리는 인구 및 소득 요인으로 인한 개발수요를 적시 적소에 공급함으로써 자원을 절약하면서 지속가능한 발전을 추구하기 위한 정책수단이며, 성장관리계획이란 지역의 인구 및 산업규모 성장이 가져오는 도시토지이용 수요에 대응하여 필요한 토지를 적시에 공급할 수 있도록 토지를 관리하는 계획이다. 이를 위해 도시성장의 한계를 정하고, 단계별로 개발의 압력을 조절해 나가는 수법을 사용하기도 한다.

우리나라 수도권에는 성장관리를 위한 계획으로 수도권정비계획과 수도권광역도시계획이 있다. 그러나 수도권정비계획은 수도권집중을 억제하기 위한 시설 규제중심이며, 행정절차 중인 수도권광역도시계획은 수도권의 개발제한구역의 해제 및 구역계 조정을 위해 수립되었기 때문에 장기적 토지 및 주택 개발수요 예측과 그에 대응한 토지이용계획을 담지 못하고 있다.

그런 가운데 "국민의 정부"의 개발제한구역 제도개선 방침과 서민주택공급을 명분으로 수십년간 유지해 왔던 개발제한구역제도에 손을 댄 후, "참여정부"는 개발제한구역제도의 근간을 크게 변화시키고 있다.

그 대표적인 증거로 최근 발표된 8.31 부동산대책에 따라 개발될 소위 "송파신도시"가 개발된다면 서울시와 성남시, 하남시는 물리적으로는 전혀 구분되지 않는 도시 연담화의 전형을 보일 것이며, 수도권에서의 개발제한구역은 환경적인 가치측면에서는 물론이고, 도시계획적으로도 의미를 상실하는 결과를 가져올 것으로 예상된다.

한편 정부가 개발제한구역내 해제대상지나 기 훼손된 지역에 주택을 짓겠다고 한 것은 상대적으로 지가가 저렴하기 때문에 보다 싼 주택을 공급할 수 있을 것이라는 기대 때문이다. 그러나 지가가 저렴하다는 것은 그만큼 개발잠재력이 낮고, 토지이용을 위한 각종 기반시설여건이 나쁘다는 것을 의미한다. 결국 이런 값싼 토지를 주택지로 개발하려면 기반시설 비용 등 추가적인 신도시 건설비용을 부담하게 되므로 낮은 보상비의 반대급부로서 대지조성비는 더 많이 소요되며, 결코 싼 값의 주택을 공급하겠다는 목표는 달성하기 어려울 것이다.

전철이나 버스 등 대중교통연계가 없는 지역에 저소득층의 주거를 할당함으로써 국민임대주택에 입주하는 주민입장에서 주거여건은 개선될지는 몰라도 높아진 임대료 부담과 함께 교통비 부담이 가중될 가능성이 높다. 교통비용의 절감은 가처분소득이 높아지므로 삶의 질이 높아질 수 있고, 교통시간의 단축은 퇴근후 가족과 보내는 시간을 길게 해줘 가족관계에도 긍정적인 영향을 미친다는 점에서 소득수준이 낮은 가구들에게 있어 교통시간과 비용의 절감이 매우 중요하다. 이같은 이유에서 미국의 도시들은 성장관리전략중 저소득층을 위한 주거는 주로 기존 시가지내 주거지개발사업을 통해 확보하도록 권고하고 있다. 특히 직주균형(Job-Housing Balance)프로그램은 효율적인 개발패턴을 결정짓는 중요한 요소이며, 직주균형을 상실하면 비효율적인 개발패턴을 가져올 뿐아니라 성장관리의 근본적인 목적을 침해하기 때문에 성장관리의 핵심내용이 되고 있다. 직주균형을 통한 통근거리의 단축은 자동차 교통수요 및 주행거리의 감소를 가져옴으로써 에너지 절약 및 환경오염을 줄이기 때문에 지속가능한 성장을 위한 주요한 요건이 된다. 이 프로그램이 효과적으로 달성되기 위해서는 단순한 고용과 주택의 균형에서 더 나아가 근로자가 부담할 수 있는 주거와 직장과의 균형이 강조된다. 바람직한 균형을 달성하기 위한 전략으로는 혼합토지이용요건강화, 주거연계프로그램(housing linkage program), 포섭적 주택공급 프로그램 등이 있다.

도시내 저소득주민의 주거입지는 우선 직장에서 가까운 곳(근접성), 그것이 어려우면 비용적으로나 시간적으로 통근이 가능한 곳(접근성)이어야 한다는 점에서 현 정부의 개발제한구역해제를 통한 국민임대주택단지 건설은 해당 도시 및 주민의 여건과 특성을 무시한 채 총량적 목표를 달성하기 위한 무리한 정책으로서 지속가능한 도시관리방향과는 상반된 계획이다.

2. 주택정책으로서의 문제점

개발제한구역해제를 통한 국민임대주택단지건설계획이 도시관리적 차원에서는 다소 문제가

된다해도 서민의 주거안정이 그 어떤 국정과제보다 최우선되는 국가정책이라면 사회적 합의를 얻을 수 있다. 그러나 국민이 원하는 주택과 국가가 공급하고자 하는 주택 간의 괴리가 존재한다면 단기적으로 국가 재정낭비의 문제를 가져올 뿐 아니라 중장기적으로 사회적 낭비를 가져올 것이다.

발표하는 기관마다 조금의 차이는 있지만 현재 우리나라의 주택보급률은 100%가 넘는 것으로 조사되고 있다. 주택 200만호 건설계획이 조기 달성된 이후 주택보급률은 매우 급격하게 상승하였다. 그러나 점유형태에서 자가보유율이 60%에 못미치고, 보급률 증가율과 비교하여 자가보유증가율이 상대적으로 낮기 때문에 임차가구비율이 감소하지 않고 있다는 점에서 임대료(전세가) 상승에 따른 임차자의 주거불안정문제는 잠재되어 있는 주택문제이다.

임차가구의 주거불안정 문제를 해결하는 방법에는 두 가지가 있는데, 하나는 자기집을 소유하여 거주하도록 하는 방법으로 내집마련을 지원하는 정책이고, 또 다른 방법은 임대시장의 불안을 공공이 통제할 수 있는 통제가능한 임대주택시장을 만드는 것이다. 임대시장을 공공이 통제하기 위해서는 공공이 직접 장기공공임대주택을 건설하여 일정물량을 확보하는 방법을 통해 공급을 조절하는 방법과 개인 임대사업자에 대한 공공의 통제가 가능하도록 민간임대부문을 공식화 또는 투명화하는 방법이 있다.

우리는 그동안 "내집마련"을 주택정책의 최종 목표로 삼아왔으며 상대적으로 임대주택에 대한 정책은 소홀하게 다루어져 왔다. 특히 민간영역에서 이루어지는 임대차관계에 대해 민법에 근거한 사적 계약에 의한 것으로 보고 공공의 개입을 최소화하여 왔다. 자가주택에 거주하는 가구를 제외한 임차가구중 대부분이 민간(또는 개인)이 임대하는 주택에서 살고 있음에도 불구하고, 이들 임대인, 임차인 및 임대료에 대한 공식적 통계가 없고 지방자치단체에 의한 관리도 이루어지지 않고 있으며, 주기적인 전세가파동을 사전에 예방할 수 있는 정책적 수단을 갖추고 있지 못하다. 그렇기 때문에 중앙정부는 공공주체에 의한 장기임대주택물량을 늘려 전체 주택임대시장에서 공공임대비율을 높이는 방안을 선택할 수밖에 없었을 것이다.

그런데, 우리나라의 주택가격이 구미의 다른 국가들과 달리 소득수준에 비해 매우 높고, 지속적으로 주택가격이 상승하는 상황에서 주택을 소유한자와 소유하지 못한 자간의 부의 격차가 점차 심화되고 있어 평생 주거안정은 되지만 자산의 증식기회를 갖지 못하는 장기공공임대주택은 국민 대다수가 원하는 점유형태는 아니라는 점이다. 자신의 소득 30% 이상을 주택마련에 쏟아 붓는 것은 개인적으로 희생이 크고, 사회적으로도 바람직하지 못하다고 말하는 것은 주택소유가 자산형성의 기본이라는 것을 익히 알고 있는 우리 국민들에게는 더 이상 설득력이 없어 보인다. 이것이 대다수의 국민이 내 집을 원하고 있는 마당에 장기임대주택을 개발제한구역을 해제하여 짓겠다는 정부의 발상이 정작 입주대상집단에게 충분한 지지를 받지 못하고 있는 이유다.

과연 장기임대주택정책이 전체 주택재고의 몇%가 되어야 주거안정이 달성될 수 있는 것일까? 정부는 정책홍보에서 유럽의 몇몇 국가들의 사례를 들어 10%를 목표로 설정하였다. 그러나 공공임대주택정책이 시작되고 약 1세기 가까운 시간이 지난 유럽 국가들과 비교하여 10년만에 같은 수준의 장기공공임대주택을 건설하겠다는 정부의 계획은 그들이 70년대 개발독재정권이라 부르는 시대와 크게 다르지 않음을 보여주는 것이다.

민간임대주택시장에서 적정수준의 주거를 부담하지 못하는 저소득층을 위해 장기공공임대주택은 반드시 필요하다. 그러나 공공주택건설이 재정 부담을 가져오거나 민간임대부문의 위축을 가져오는 것을 방지하기 위해 구미에서는 최저주거기준이하 주민들이 민간부문에서 적정주거에 거주할 수 있도록 임대료보조금 제도를 병행하고 있다.

국민임대주택의 미입주 임대물량이 증가[2]하고 있고, 최근 최초주택구입자금 대출상품이 재개되자 단시간에 많은 수요자가 몰렸다는 것은 국민임대주택 100만호 건설계획이 더 이상 주택시장의 자가수요를 무시한 채 진행되어서는 안 된다는 것을 보여주고 있다.

Ⅴ. 결론 및 제언

우리나라는 새로운 세기를 맞이하여 지난 20세기 개발방식을 탈피하고 지속가능한 도시를 만들기 위해 국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 제정하고 주택법, 도시및주거환경정비법, 도시개발법 등 여러 관련법제들을 정비하였다. 제도정비의 기본원칙으로 "선계획-후개발"을 표방하였고, 모든 개발사업에 제1종 또는 2종 지구단위계획을 수립하여 시행하도록 하여 미시적 도시계획을 강조하게 되었다.

수도권에서의 신규 주택건설과 산업용지에 대한 토지수요가 커지는 가운데 새롭게 도입된 제도에 따라 토지가 개발되기 위해서는 상당한 시간이 요구되었으므로 시가지내 개발이 허용된 토지의 가격은 상승하였다. 결국 주택가격은 상승하였고, 산업용지를 추가로 확보할 수 없는 공장들은 상대적으로 지가가 저렴한 중국이나 베트남으로 이전하는 결과를 가져왔다.

도시시스템은 각 분야가 상호연관되어 있는 복합체이기 때문에 도시관리의 영역은 매우 광범위하고 복잡하다. 그렇기 때문에 도시는 장기적이고, 거시적인 안목에서 계획되고 관리되어야 한다. 그런 점에서 현재 우리나라의 도시계획 및 관리제도는 매우 미흡하다. 하나의 국토를 두고 만들어지는 제도나 정책들이 국토, 도시, 주택, 교통, 환경 등 각 분야를 통합하지 못하고

2) 국민임대주택의 공가율 및 임대분양율에 대한 공식집계는 없으나 대한주택공사 인터넷 홈페이지의 국민임대주택의 입주자 모집공고를 보면, 2년 이상 분양중인 단지가 있으며, 지방도시는 물론이고 수도권 지역의 일반택지지구에 건설한 국민임대주택도 장기간 임대분양이 이루어지지 못하고 있는 것을 확인할 수 있다.

부문별로 개별적이고 단편적이며, 지엽적인 목표만을 위해 시행되고 있다. 그 결과 난개발을 방지하고자 국토이용계획체계를 개선하는 한편에서 개발제한구역을 해제하여 주택단지를 건설하는 모순이 되풀이되고 있다.

지금의 잘못을 더 이상 되풀이 하지 않기 위해서는 정부의 의사결정자와 계획가들의 사고에 변화가 있어야 한다. 계획사고의 변화방향은 첫째, 예산이나 선거 등을 의식한 단기적 계획사고에서 벗어나 미래지향적이고 장기적으로 대응하는 사고가 필요하다. 둘째, 자연의 한계를 인식하고 그 범위안에서 성장의 한계를 설정하여야 한다. 지속가능한 도시란 자연의 "한계"안에서 거주하고, 발전하고, 작동하는 방법을 찾아내는데서 시작되기 때문이다. 셋째, 계획은 인위적이고 정치적인 행정단위가 아닌 "생태지역적"경계 안에서의 이루어져야 하며, 커뮤니티간의 경쟁이 아닌 협력을 유도하는 종합적 접근방식이 요구된다. 넷째, 각 부문계획이 개별목적지향적이어서는 안되며 수단지향적 계획이어야 한다. 다시말해서 계획부문(교통, 주택, 경제개발 등)이 각자 목적으로서가 아니라 지속가능한 도시라는 목적을 달성하기 위한 수단이 되어야 한다는 것이다. 다섯째, 부문간 분리된 계획이 아닌 종합적이고 상호연계적인 대안이 만들어져야 한다. 도시계획의 각 부문은 다른 부문과 구분하여 생각할 수 없다. 정부에서는 일반적으로 특정한 부서가 하나의 문제만을 담당하면 "두더지게임"과 같이 하나의 문제를 해결하면 다른 문제가 튀어나오게 되어 있다. 이 접근방법은 문제의 근본적 원인을 찾아 해결하지 못하기 때문에 궁극적으로 실패할 수 밖에 없다. 따라서, 도시는 다양한 환경적 이슈들, 환경 경제 사회적 이슈들 간에, 공공과 민간부문간 통합수준을 높아져야 한다. 여섯째, 참여적 계획이어야 한다. 지속가능성은 인간에게 바람직한 결과가 무엇인가에 초점이 맞추어져 있으므로 도시내 개인들은 의사를 결정하는 의사결정자이면서 그 결과에 영향을 받는 정책대상이 될 때 정책의 효과를 극대화할 수 있다.[3)]

개발제한구역 해제를 통한 국민임대주택단지건설정책의 문제점을 요약하면, 대도시권 성장관리를 위한 수단으로서 개발제한구역의 의미가 재정립되고 있는 시점에서 정치적 고려에 따라 파생된 주택정책이 도시의 건전하고 지속가능한 발전을 저해하고 있다는 점이다. 이런 맥락에서 개발제한구역 해제를 통한 국민임대주택단지건설은 더 이상 확대되어서는 안 되며, 도시성장의 한계를 설정하는 도시관리수단으로서 개발제한구역의 기능을 되살려야 할 것이다.

저소득층의 주거안정을 위해 필요한 임대주택은 도시내부 대중교통수단을 이용할 수 있는 곳에 충진적 개발로 확보할 수 있도록 개발주체(공공이든 민간이든)에게 인센티브를 부여하고, 임대료 보조제도 등 관련제도를 정비하여야 한다. 한편으로 도시부서나 및 환경부서에서는 용적률 규제나 경관규제를 만들어 개발내용을 통제하려 하기 보다는 장기적으로 보다 넓은 시각

3) Kevin J. Krizek and Joe Power, *A Planning Guide to Sustainable Development*, APA, 1996.

을 가지고 도시외곽부에 산재한 훼손된 임야나 녹지를 기 훼손되었다는 핑계로 무책임하게 개발되는 것을 막고, 복원하는 일에 관심을 가짐으로써 숲을 보지 못하고 나무만을 바라봤던 지금까지의 잘못을 만회해야 할 것이다.

참고문헌

건설교통부, 토지이용 연차보고서, 2004.

건설교통부 홈페이지(www.moct.go.kr)

윤혜정, "IMF 이후 주택관련제도개선의 문제점과 21세기 주택정책의 방향", 「주택금융」, 1999.12. 참조

주택산업연구원, 민간택지개발사업의 활성화 방안연구, 2004.

Kevin J. Krizek and Joe Power, *A Planning Guide to Sustainable Development*, APA, 1996.