

KIPA 정책사례

2017-1-6

행복주택건설 사례: 공공성과 사익의 충돌과 조정

제1절 사례의 배경 제2절 사례의 전개과정



- · 본 정책사례는 한국행정연구원에서 발간한 국문·영문 정책사례집의 내용을 온라인 탑재용으로 재구성하였음을 밝히는 바입니다.
- · 본 정책사례집을 '[저작권법] 제24조의 2(공공저작물의 자유·이용)'에 따라 사용하실 경우 한국행정연구원의 동의를 반드시 받아 사용하여 주시기 바랍니다.

2017-1-6 행복주택건설 사례: 공공성과 사익의 충돌과 조정

김태은 (한국교통대)

제1절 사례의 배경

2007년 말 미국발 금융위기는 전 세계적인 저금리 구조를 초래시켰다. 각국은 새로운 형태의 공황에 대응하기 위해 경쟁적으로 재정정책을 제시하게 되었고, 이에 따라 일국을 넘어 전 세계적인 저금리 구조가 고착되었다.

경제적 불황과 이를 타개하기 위한 저금리 구조는 필연적으로 국내 주택시장에 커다란 변화를 초래시켰다. 당시 우리나라는 고금리 구조를 지니고 있었고 주택가격이 지속적으로 상승하고 있었기 때문에 장기임대라 할 수 있는 전세시장이 크게 발달되어 있었다. 그러나 저금리가 고착되고 주택시장이 불황에서 벗어나지 못함에 따라 전세시장은 크게 위축되었다. 주택 소유자 입장에서 저금리에서 전세는 수익을 보장받기 어려웠고 오히려 금융비용을 고려할 때는 심각한 손실이었다. 이에 주택금융비용을 고려하여 전세가격을 매우 높이거나 한편에서는 전세를 월세로 전환하고자 했다.

주택시장 구조의 급속한 전환은 하우스 푸어(house poor), 렌트 푸어(rent poor)와 같은 용어가 유행할 정도로 주택 소유자, 세입자 모두에게 부정적 영향을 미쳤으며, 특히 주택 정책 대상에서 벗어나 있었던 대학생, 사회초년생등의 문제는 매우 심각했다. 즉, 이들은 경제력 수준이 높지 못함에도 불구하고 그동안 정부의 주거정책에서 소외되어 있었던 계층으로 주로 전세나 월세를 이



용하여 왔는데, 갑작스러운 주택시장 구조의 전환으로 인해 주거 안정성이 급격히 낮아지게 되었다. 또한 사회적으로 이들 계층의 실업률이 상승하는 등 구직활동 자체가 어려운 상황에서 주택시장의 구조 전환은 심각한 사회문제로 대두되었다. 특히, 이들은 심각한 주거문제에도 불구하고 다른 계층에 비해 거주지에 대한 고착성이 매우 높아 해당 지역을 벗어나 보다 낮은 가격의 주거지로 이동하는 것 자체가 어려웠다.

이러한 상황에서, 정부는 이들 계층을 목표로 하는 새로운 형태의 임대주택 정책인 '행복주택'을 추진하였다. 행복주택은 기존의 임대주택과 달리, 도심 내 핵심 경제권에 입지하여 대학생, 사회초년생들에게 실질적인 혜택을 주고 도심 내 공공이 보유한 저렴한 토지(철도부지, 철도부지, 유휴 국·공유지, 미매각 공공시설용지 등)를 활용하여 값싼 임대주택을 공급하며, 단순히 임대주택건설을 넘어 업무 및 상업시설을 유치하여 도심재생의 효과도 얻고자 하였다. 이는 사회적으로 필요하고 또한 정책 방향 역시 매우 바람직한 것으로 판단된다. 그러나 시범사업 추진과 동시에 해당 지역의 강력한 저항에 직면하여 행복주택건설 계획은 변경되어 왔다.

이에 행복주택정책의 전개과정을 살펴보고, 동 사례를 통해 교육적·정책적 가치를 도출하고자 한다.

제2절 사례의 전개과정과 주요내용

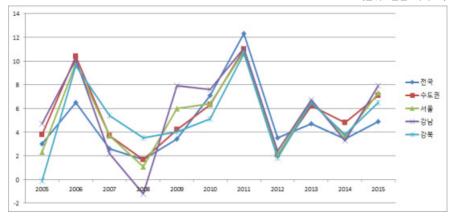
1. 의제 형성기

행복주택건설사업은 정권 교체기 대통령 선거 공약으로 제시되면서 등장했다. 당시에는 전국적으로 전세가격 폭등, 임대주택 공급 부족, 실업난 등여러 문제가 복합적으로 등장하였다. 특히, 다음 〈그림 1〉에서 알 수 있듯이, 2007년 금융위기 이후, 2008년부터 급격하게 주택전세가격이 상승

하였다. 2011년 전국의 주택전세가격은 전년 대비 12.3% 상승하면서 장기평균증감률(6.4%)을 상회하였고, 유럽발 금융위기로 인한 매매수요 위축으로 매수 관망세가 심화되면서 전세를 선호하는 수요가 증가함에 따라 2001년 이후 가장 높은 상승률을 나타냈다(한국감정원 '전국주택가격동향조사', e-나라지표).

|그림 1 | 주택전세가격 증가율 추이

(단위: 전년 대비 %)



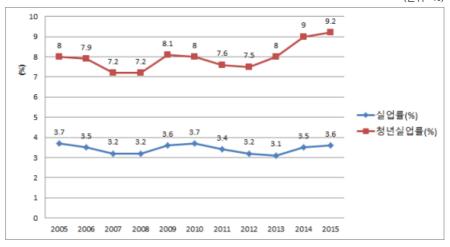
출처: 한국감정원(전국주택가격동향조사), e-나라지표

이러한 상황에서 젊은층의 실업률은 2005년 8%로 전체 실업률 3.7%의 두배가 넘었고, 이러한 추세는 2012년에도 지속되었다. 2015년에는 그 격차가 더욱 심화되어 청년실업률 9.2%, 전체 실업률 3.6%를 나타냈다.



|그림 2 | 실업률과 청년실업률

(단위: %)



출처: 통계청(경제활동인구조사)

주택과 고용문제뿐만 아니라 출산율 역시 급속히 낮아졌다. 2000년 1.467에서 2005년 1.076으로 사상 최대로 낮아졌고, 이후 미시적으로 증가하고 있으나 크게 개선되지 않았다. 2010년 1.226, 2012년 1.297, 2015년 1.24를 나타내고 있다(통계청).

동 상황에서 2012년 9월 23일 새누리당 대통령 후보는 '집 걱정 없는 세상' 종합대책을 마련하면서 그 하나의 구성 요소로서 기존의 임대주택정책과 다른 새로운 형태의 '행복주택 프로젝트'를 제시하였다. 즉, 철도부지 상부에 인공대지를 조성하고, 그곳에 아파트, 기숙사, 교통(역), 상업시설을 건설하는 신개념복합주거타운 정책으로 정의하고 공공임대주택처럼 5년, 10년 후에 분양하지않고, 40년 간 장기임대 후에 리모델링하여 재임대하는 것으로 운영방식을 제시했다. 동 프로젝트는 낮은 토지매입비용으로 인해 기존 시세에 비해 1/2~1/3수준의 저렴한 보증금 및 임대료로 주택 공급이 가능하며, 임대주택약 17.6만호(175,927호), 기숙사 약 2.4만호(24,337호) 총 약 20만호(200,264호)를 공급할 것임을 밝혔다(박근혜 새누리당 대통령후보 보도자료, 2012.09.23: 7-8).

2. 행복주택 시범사업 추진기

1) 행복주택 시범사업 추진

대통령 선거공약이었던 '행복주택 프로젝트'는 박근혜 후보가 대통령에 취임하면서 신속하게 '행복주택건설 사업'으로 추진되었다. 정부는 2013년 4월 1일 '서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책'을 관계부처 합동으로 제시하여 주거복지정책 변화를 명시했다. 즉, 신도시, 그린벨트 등 도시 외곽에 건설되는 것을 도심 내 국·공유지에 건설하여 수요 대응성을 높이고 임대주택건설 위주에서, 매입·전세 방식을 확대하며 물량 위주에서 전달체계 개선 등에 초점을 둘 것임을 밝혔다.

┃표 1 주거복지정책 패러다임 전환

| 〈 현 행 〉 | | 〈 개 선 〉 |
|----------------|---------------|-------------------|
| 신도시·GB 등 도시 외곽 | | 도심 내 국·공유지 등 활용 |
| 임대주택 건설 위주 | \Rightarrow | 매입·전세방식 확대 |
| 임대주택 공급 위주 | | 바우처 등 수요자 지원 확대 |
| 물량 확보 위주 | | 복지연계·관리 등 전달체계 강화 |
| | ' | |

출처: 관계부처 합동(2013: 20).

특히, 정부는 동 대책을 통해, 공급자 주도에서 수혜자 중심으로 전환하고, 동 차원에서 행복주택건설을 구체화하였다(관계부처 합동, 2013). 이에 행복주택을 "철도부지, 유휴 국·공유지, 미매각 공공시설용지 등 도심 내 공공이 보유한 저렴한 토지를 활용하여 임대주택을 공급"하는 것으로 정의하고, 단순히 임대주택 공급을 넘어 업무·상업시설 등을 복합 개발함으로써 도심재생도 병행할 것임을 제시했다.

향후 5년 간(2013~2017년) 총 20만호를 공급(인·허가 기준)하고, 공급물량 중 80%를 신혼부부, 사회초년생, 대학생 등 사회활동이 왕성한 계층(60%)과 주거취약 계층(20%)에 우선 공급하고 나머지 20%는 소득수준에 따라 차등 공



급하며, 소득수준 등 적정 부담능력을 고려하여 주변 시세보다 저렴하게 공급계획을 제시했다. 또한 행복주택에 사회적 기업 유치를 통해 거주민들에게 일자리를 제공하고, 공공청사, 커뮤니티 센터 등의 유치로 지역화합 및 소통의장소로 활용할 것임을 계획했다(관계부처 합동, 2013: 22).

서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책이 발표되고 약 한달 후인 2013년 5월 행복주택 시범지구로서 수도권 도심 7곳(오류·가좌·공릉·고잔·목 동·잠실·송파)을 지정하였다. 동 시범지구는 대중교통 접근성과 주변에 학교 및 상업시설 등 주거 편의시설이 충분히 구비된 지역을 중심으로, 권역별 배분을 통해 지구를 선정했다(국토교통부 보도자료, 2013a).

┃표 2 ┃ 행복주택 시범지구 개요

| 지구명 | 위치 및 면적 | 건설호수 | 예시도 |
|-------------------|------------------------------------|-------|-----|
| ① 오류동지구 (철도역사) | 서울시 구로구 오류동 109,000㎡(오류동역 일원) | 1,500 | |
| ② 가좌지구 (철도역사) | 서울시 서대문구 남가좌동 26,000㎡(가좌역 일원) | 650 | |
| ③ 공릉동지구 (폐선부지) | 서울시 노원구 공릉동 17,000㎡(경춘선 폐선부지) | 200 | |
| ④ 고잔지구 (철도역사) | 경기도 안산시 단원구 고잔동 48,000㎡(고잔역 일원) | 1,500 | |

| 지구명 | 위치 및 면적 | 건설호수 | 예시도 |
|-----------------|--------------------------------|--------|-----|
| ⑤ 목동지구 (유수지) | 서울시 양천구 목1동 105,000㎡(목동유수지) | 2,800 | |
| ⑥ 잠실지구 (유수지) | 서울시 송파구 잠실동 74,000㎡(잠실유수지) | 1,800 | |
| ⑦ 송파지구 (유수지) | 서울시 송파구 가락동 110,000㎡(탄천유수지) | 1,600 | |
| 총 77 | 내 지구 489,000㎡ | 10,050 | |

출처: 국토교통부 보도자료(2013a).

행복주택은 기존의 공공임대주택1)과 다른 새로운 특성을 보여준다. 기존 임대주택은 주로 (최)저소득층에 초점을 맞추고 있거나 젊은층의 생활권과 괴리된 대규모 택지 등에 조성되어 있었다. 다시 말해, 소득조건이 맞지 않아 자격조건이 되지 않거나 자격조건이 되더라도 생활권과 크게 괴리되어 활용에 제약이 있었다. 반면, 행복주택은 첫째, 무엇보다 그동안 공공주택의 사각지대라 할수 있는 특정 계층(대학생, 신혼부부, 사회초년생 등)을 목표로 하고, 둘째, 이들의 수요가 집중된 지역인 도심내 공급을 목표로 하였다. 셋째, 도심 내 부지를 확보하기 위해 유수지, 철도 역사 등 도심 내 국·공유지 개발을 통해 공급하

¹⁾ 우리나라 공공임대주택은 다양한 유형이 존재하며, 통합적으로 규정하고 있는 법령은 부재하고 개별법 령에서 임대주택을 다양하게 분류하고 있다(국토연구원, 2015: 18). 이에 따라 건설임대방식과 매입임 대방식이 있고, 각각의 방식별로 서로 다른 사업명과 시행시기, 그리고 입주대상 등이 서로 다르게 규정되어져 왔다. 현재, 임대주택 공급방식별로 크게 건설임대주택과 매입임대주택으로 구분된다. 건설임 대주택은 영구임대주택, 공공임대주택, 국민임대주택으로 구분되고, 매입임대주택은 다가구 매입임대주택, 부도임대주택매입임대, 미분양주택매입임대, 기존주택 매입・철거・임대, 기존주택전세임대 등이 다(국토교통부・한국토지주택공사, 2014: 1-2).



고자 했다. 넷째, 한정된 국·공유지를 활용하고 있기 때문에 기존에 대규모 택지 조성을 통한 임대주택건설과 달리 공급물량이 소규모(공릉지구 200세대)부터 큰 규모(목동지구 2,800세대)까지 다양하였다. 다음 〈표 3〉과 같이 행복주택은 공급목적과 주요 입지, 공급대상 측면에서 기존의 공공임대, 국민임대, 영구임대와 커다란 차이를 보이고 있다.

┃표 3 ┃ 공공임대주택 유형별 비교

| 구분 | 행복주택 | 공공임대(10년) | 국민임대 | 영구임대 |
|--------|-----------------|------------|---------------|-------------------|
| 공급목적 | 젊은 세대의 주거안정 및 | 내집마련계층의 | 저소득층의 | 최저소득계층의 |
| | 주거복지 향상 | 자가마련 지원 | 주거안정 | 주거안정 |
| 주요 입지 | 직주근접 가능용지 | 신도시 등 | 신도시 등 | 도심지 등 |
| 구프 답시 | TEB 7050 | 택지지구 | 택지지구 | 포함시 증 |
| | 소득 6분위 이하 대학생, | | 소득 4분위 이하의 | 기초생활수급자 |
| 고그대사 | 신혼부부, 사회초년생 등 | 처야되초 기이미 | 저소득가구 | 등 최저소득계층 |
| 공급대상 | (도시근로자 평균소득의 | 청약저축 가입자 | (도시근로자 평균 | (도시근로자 평균 |
| | 100% 이하) | | 소득의 70% 이하) | 소득의 50% 이하) |
| 주택규모 | 45㎡ 이하 | 85㎡ 이하 | 60㎡ 이하 | 40㎡ 이하 |
| (전용면적) | 45111 4101 | 03111 0101 | 00111 0101 | 40111 0101 |
| 임대료 | 시세의 60~80% | 시세의 80~ | 시세의 55~83% | 시세의 30% |
| 수준 | NN 00 7 00 70 | 90% | NNI 337 63 76 | ハ <u>ハー</u> 30 /0 |
| 임대거주 | 젊은 계층은 6년, | | | |
| | 산단근로자 및 사회취약 | 5~10년 | 30년 가능 | 영구 거주 가능 |
| 기간 | 계층은 20년 가능 | | | |

출처: 국토교통부(2014: 6).

2) 시범지구에서의 강력한 저항

행복주택은 시범사업 추진과 동시에 시범사업 대상 지역의 강한 저항에 직면하였다. 2013년 시범지구가 지정된 이후, 해당 주민들은 주민 공람조차 거부할 정도로 강경하게 반대하였다. 행복주택건설에 대한 반대는 일부 지구에 한정된 것이 아니라 목동지구와 송파지구, 잠실지구, 공릉지구, 고잔지구 등 대부분의 시범지구에서 나타났다. 예를 들어, 목동지구의 경우, 행복주택이 건설되면, 교통체증, 과밀학급 등 교육문제, 유수지에 건설된다는 점 등이 제기되었

고, 공릉지구는 현재 노원구의 임대주택이 포화상태로, 추가공급은 불공평하다는 점, 안산고잔지구는 보금자리주택사업 건설이 우선이라는 점을 들어 반대했다. 송파, 잠실지구 역시, 자체 공람공고를 거부해 반대의사를 분명히 했다(한국경제, 2013.06.04).

┃표 4┃ 행복주택에 대한 지구별 반대 이유

| 지구 | 구분 | 내용 |
|---------------------|---------------|---|
| | ① 교육환경 영향 | 학급과밀 우려 제기 |
| | ② 교통 영향 | 인구 증가로 교통 체증 심화 |
| | ③ 주택시장 영향 | 인구 과밀, 교육·교통 등 주거환경 악화에 따른 주변 임대료 하락 우려 |
| 목동 지구 | ④ 기존시설 처리 | 1,350면의 공영주차시설과 18면의 테니스장, 빗물펌프장, 재활용 선별장, 음식물쓰레기집하장, 도로환경관리센터 등 양천구 관내 중요시설 입지 |
| | ⑤ 유수지 건설 위험 | 유수지에 건설하는 것은 법령 위반, 안정상 위험, 경제성 확보 어려움 등 |
| | ⑥ 절차 무시 | 입지 조사, 안전성 조사, 타당성 조사 생략 |
| | ① 교통 영향 | 입주민 증가로 교통량 증가 |
| | ② 교육환경 영향 | 학교문제 우려 제기 |
| 송파 | ③ 기존시설 처리 | 유수지는 기존에 자연재해 방지 대비한 방재시설임 기존 체육시설 문제, 대체 시설 확보 필요 |
| 지구 | ④ 주택시장 영향 | 주변 다세대, 원룸 등 임대시장 영향 우려 |
| | ⑤ 기존 임대주택 과다 | 2008년까지 송파구에 임대주택 3,982세대 입주, 다른 지역과 형평성에 맞지 않음 |
| | ⑥ 유수지 건설 법 위반 | 유수지에 건설하는 것은 법령 위반 |
| | ① 교통영향 | 입주민 증가로 교통량 증가 |
| | ② 교육환경 영향 | 학교문제 우려 제기 |
| 잠실 | ③ 기존시설 처리 | 유수지는 기존에 자연재해 방지 대비한 방재시설임 기존 체육시설 문제, 대체 시설 확보 필요 |
| 지구 | ④ 주택시장 영향 | 주변 다세대, 원룸 등 임대시장 영향 우려 |
| | ⑤ 기존 임대주택 과다 | 2008년까지 송파구에 임대주택 3,982세대 입주, 다른 지역과 형평성에 맞지 않음 |
| | ⑥ 유수지 건설 법 위반 | 유수지에 건설하는 것은 법령 위반 |



| 지구 | 구분 | 내용 |
|----------|----------------|---------------------------------|
| | ① 주변 경관 영향 | 중고밀 개발로 주변 경관 및 도시계획 부조화 우려 |
| | ② 주택시장 영향 | 인근 임대주택의 공실, 임대료 하락 우려 |
| 고잔 | ③ 교육환경 영향 | 학교문제 우려 제기 |
| 지구 | ④ 교통 영향 | 주민 등 일부 교통 영향 우려 |
| | ⑤ 주민의견 미수렴 | 지자체 및 시민들의 의견수렴 과정 거치지 않음 |
| | ⑥ 환경 영향 | 산업도시 특성, 녹지공간 확보 필요 |
| | ① 공원화 사업 연계 | 해당 부지는 서울시와 노원구청이 추진한 공원화 및 복합문 |
| 72 | U 6천화 사립 현계 | 화시설 건립계획 지역, 이를 무시한 행복주택건설 반대 |
| 공릉 지구 | ② 노원구 임대주택 과다 | 노원구는 임대주택 밀집지, 지역 이미지 추락 |
| ΛIT | ③ 일조권 및 조망권 간섭 | 인근 아파트 조망권문제 |
| | ④ 임대 공실률 높음 | 대학 자취생을 위한 원룸 공실률이 30%에 육박 |

출처: 목동행복주택 건립반대 주민비상대책위원회(2013.12.03), 국토교통부 보도자료(2013c: 4~8), 헤럴드 경제(2013.06.04), 안산고잔지구 행복주택건립 반대대책위원회(2013.07.16), 공릉행복주택 건립반대 주민비상대책위원회(2013.06.08), 서울특별시 송파구의회 의원 일동(2013.06), 머니위크(2015.06.12) 자료 취합·정리

행복주택건설 반대에는 지역주민뿐만 아니라 지자체 및 지역정치가가 함께 하였다.

목동지구에 대해서는 양천구가 적극적으로 반대하였다. 양천구는 목동행복주택건립계획 철회를 지속적으로 요구하였으며, 특히 양천구는 '목동행복주택건립반대 주민비상대책위원회'와 같은 주민단체와 양천구청장, 양천구의회, 새누리당 국회의원, 새정치민주연합 국회위원, 반대 서명 지역 주민(10만명) 등이 행복주택건설을 반대하였다. 특히, 목동행복주택 건립반대 주민비상대책위원회는 민·관·정 대책회의를 약 2년 동안 84차례 개최하면서 체계적으로 행복주택건설을 반대하였다[목동행복주택 건립반대 주민비상대책위원회(2015), 목동행복주택 건립반대 주민비상대책위원회(http://cafe.daum.net/mdhho)]. 목동 장복구택 건립반대 주민비상대책위원회(http://cafe.daum.net/mdhho)]. 목동지구 민·관·정은 국토교통부장관을 상대로 낸 지구지정 취소 소송은 행정법원과 고등법원에서 모두 패소하였음에도 불구하고(양천구 보도자료, 2015), 지속적인 조직화된 반대로 국토교통부의 시범지구 취소 결정을 얻어냈다[목동행복주택건립반대 주민비상대책위원회(http://cafe.daum.net/mdhho), 2015.07.15].

공릉지구의 경우는 노원구의 반대가 아주 심하였다. 노원구청은 노원구의 공 공 임대아파트 등이 현재 2만 4,374가구로 서울시 전체 16%를 차지하는 등 25개 자치구 중 가장 많다는 점을 들어 반대하면서, 2013년 5월 국토교통부에 공릉동 행복주택 건립 철회를 공문으로 발송하였다(머니투데이, 2013.06.05.)

┃표 5 ┃ 행복주택 공릉지구 갈등상황 경과

| 날짜 | 상황일지 |
|---------|--|
| 2013.05 | • 국토교통부는 서울 6곳, 경기 1곳 총 7개의 행복주택 시범지구를 선정·발표 |
| 2013.06 | • 시범지구 발표 직후, 노원구 및 지자체는 정부에 강력하게 반대의사를 표명 |
| " | • 국토교통부 자체 주민공람공고 진행 |
| " | • 노원구는 시범지구 지정 철회를 요구와 더불어 '열람공고불가' 공문을 국토교 통부에 전달 |
| " | • 주민들은 '비상대책위원회'를 구성 현수막 게시 등 적극적 반대의사 표명 |
| " | • 7곳의 시범지구 주민들을 위한 공청회 개최 주민들의 반대시위로 공청회 파행 |
| " | • 국토교통부는 주민들의 반대의견을 적극수렴하고 설득해 나가겠다는 의사를 밝히며, 공릉지구 착공 내년 이후로 연기 |
| 2013.08 | • 상대적으로 협조적인 서울 오류와 가좌지구 2곳을 지구 지정 |
| 2013.12 | • 주민들의 의견을 반영한 건물 배치 및 공원, 문화시설 제공방안을 마련 |
| " | • 당초 200호에서 100호로 축소 |
| " | • 국토교통부 오류, 가좌지구 이외 5곳의 지구 지정 심의 추진 |
| " | • 지구 지정 등 철회를 요구하는 연대집회가 세종시에서 열림 |
| " | • 지역주민들의 반대에 부딪혀 지구 지정 심의 잠정보류 |
| " | • 공릉지구 인근주민 5,161명의 반대서명 청와대와 국토교통부에 전달 |
| " | • LH서울본부 중계사업단에서 개최 예정이었던 주민설명회 무산 |
| " | • 국토교통부는 중앙도시계획위원회를 열고 지구 지정을 심의·의결 |
| 2014.02 | • 공릉지구 비상대책위원회 국토교통부를 상대로 지구 지정 철회 행정소송을 제기 |
| 2014.06 | • 6·4 지방선거 |
| " | • 비상대책위원장 선거낙마, 비상대책위원장의 의지 약화로 반대 추진력 약화 |
| 2014.07 | • 공릉지구 연내 사업대상에서 제외 |
| 2015.05 | • 공릉지구 사업 승인(2015.06) |
| 2015.12 | • 공릉지구 착공(2015.12) |
| 2017.12 | • 입주 시기(계획) |

출처: 단국대학교 산학협력단 분쟁해결연구센터(2014: 39), 국토교통부 행복주택 홈페이지(http://www.molit.go.kr/happyhouse/location_new.jsp).



잠실 및 송파지구는 송파구청, 송파구의회 등 지방자치단체에서 반대가 지속되었다. 송파구의회 의원 일동(2013.06)은 잠실유수지 및 탄천유수지 내 행복 주택 건립반대 결의안을 마련하는 등 조직적으로 대응하였고, 송파구청 역시, 행복주택 시범지구 지정될 당시부터 지구 해제를 지속적으로 요구하는 등 행복 주택 건립에 반대하여 왔다(한겨레, 2015.08.10). 고잔지구의 경우, 안산시의회가 고잔지구 행복주택 특위를 구성하고 반대여론 확산에 나서는가 하면, 서울시의회도 지난 12일 본회의에서 행복주택 일방추진을 반대하는 결의안을 통과시켰다(문화일보. 2013.07.22).

행복주택 시범지구에서의 이들의 반대는 시범사업 대상지 선정과 동시에 발생되었으며, 이들 지구에서는 주민반대 궐기대회, 성명서, 피켓 및 현수막 시위, 주민 설명회 불참, 세종청사 항의 방문, 국토교통부 및 국무총리실로의 의견서 제출, 행정소송 등 다양한 방법으로 진행되었다.

3. 행복주택건설 수정기

행복주택 시범사업에 대한 극심한 반대에 따라 정부는 시범지구의 규모를 대폭 축소, 건설계획 수정, 관련 절차에 대한 대대적 개선이 이루어졌다.

1) 행복주택 활성화를 위한 조치 마련

시범지구에서 예측과 벗어난 강한 저항에 직면한 정부는 2013년 12월 행복 주택 정책방향이 수정된 후속조치를 마련했다(국토교통부 보도자료, 2013b: 7-12). 동 후속조치는 행복주택건설 비중을 줄이고, 공급대상 용지 범위를 확대해서 행복주택건설이 가능한 부지를 확대하고, 입주대상에 청년 비중을 높이고, 중앙정부 주도에서 지자체 역할과 참여를 확대하며, 지자체의 참여를 확대시키기 위한 유인책을 마련했다는 점이다.

구체적으로 첫째, 공급규모를 2017년까지 20만 호에서 14만 호로 대폭 축소하고, 동 6만호를 국민임대와 민간임대로 전환했다. 둘째, 신혼부부, 사회초

년생, 대학생 등 젊은 사회활동계층의 입주비율을 기존 60% → 80%로 상향 조정했다. 이러한 조정을 통해 저소득, 고령자 입주에 대한 지역주민의 저항을 낮추고 사업의 대상 계층을 보다 분명히 하여, 기존의 공공임대주택과 차별화를 시도했다.

| 구분 합계 | | | ᄜᅁᆞᅑᆌᅁᄓ | | |
|-------|-----|-------------------|---------|------|---------|
| 구분 | 입계 | 행 복 주택 | 국민임대 등 | 민간임대 | 매입·전세임대 |
| 현 행 | 51만 | 20만 | 6만 | 5만 | 20만 |
| 조 정 | 51만 | 14만 | 11만 | 6만 | 20만 |

출처: 국토교통부 보도자료(2013b: 8)

셋째, 공급대상 용지를 기존의 제한된 부지보다 크게 확대시켰다. 기존에 철도부지, 유휴 국·공유지, 미매각 공공시설용지 등 도심 내 공공이 보유한 저렴한 토지를 넘어, 도시재생용지, 공기업 보유토지 등 다양한 용지를 활용하고자했다. 이에 따라 산업단지, 공기업 보유토지 등에 행복주택이 공급될 수 있도록했다.

┃ 표 7 ┃ 행복주택건설부지별 공급계획(안)

| | 구 분 | 물량(안) | 내 용 |
|--------------|----------|-------|--|
| | 공공용지 | 3.8만 | • 철도부지, 역세권개발지, 역 근처 공영주차장, 유수지, 공공시설용지 등 |
| 도시 | 재생용지 등 | 3.6만 | • 주거환경개선 지역, 뉴타운 해제 지역 등 노후불량 주 거지, 노후 임대단지, 산업단지 등 |
| 공기업 | 공공건설용 택지 | 3.9만 | • 공기업(LH, SH 등) 보유 주택용지 중 역세권 및 직주 근접 가능 용지를 전환·활용 |
| 보유 토지 | 민간분양 예정지 | 2.7만 | • 공기업(LH, SH 등) 보유 민간분양 주택 예정용지 중 역세권·직주근접 가능 용지를 전환·활용 |

출처: 국토교통부 보도자료(2013b: 8)



넷째, 보다 의미 있는 변화로서 사업모델 다양화가 제시되었다. 즉, 우선 지자체 수요조사를 통해 공급방식별, 지역별 물량배분과 공급계획을 구체화하고, 지자체가 제안하는 공급방식도 사업모델에 포함시키고자 했다. 다섯째, 인센티 브 제도를 도입했다. 도시주거지재생 연계형, 산업단지 직주근접형 행복주택 공급에 대하여 지자체·주민 등의 참여 활성화를 유도하기 위해 주거환경개선 사업, 도시재생사업 선정 시 가점 제공안을 마련했다.

2) 행복주택 시범사업 대폭 축소

행복주택은 시범사업지구 선정과 동시에 선정 지역의 반대로 인해 사업이 추진되지 못하였다. 그동안 교통 혼잡, 학급 과밀 등 주거환경 악화에 대한 우려, 공실 발생, 임대료 하락 등 인근 임대시장 영향, 주위 경관과 부조화, 일조권·조망권 피해, 체육시설·주차장 등 사용 중인 편의시설 철거 우려 등 다양한 문제가 제기되었다. 이러한 상황에서 2013년 12월 정부는 기존의 시범지구사업을 대폭 축소한 사업 변경을 제시했다(국토교통부 보도자료, 2013c).

| | 목동 | 잠실 | 송파 | 고잔 | 공릉 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-----|
| 계획(호) | 2,800 | 1,800 | 1,600 | 1,500 | 200 |
| 변경(호) | 1,300 | 750 | 600 | 700 | 100 |
| 축소비중(%) | 46% | 42% | 38% | 47% | 50% |

출처: 국토교통부 보도자료(2013c, 1) 내용을 표로 재편집

2013년 5월 행복주택 시범사업이 마련되고 약 7개월인 동년 12월 정부는 시범사업지구의 저항을 고려하여 공급규모를 최소 38%(송파지구)에서 최대 50%(공릉지구)에 이르기까지 약 평균 45%를 감축했다. 그러나 이러한 저항에도 불구하고 해당 시범지구에서의 반대는 지속되었다.

3) 절차적 합리성 강화 및 관련 규제 완화

시범지구에서의 반대가 지속됨에 따라 정부는 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」을 「공공주택건설 등에 관한 특별법」으로 변경하고 행복주택과 관련하 여, 절차적 합리성 강화 및 관련 규제 완화를 추진했다.

첫째, 행복주택 후보지 발굴·선정 시스템을 개선하여 후보지에 대한 검증을 강화하고 지자체와 협력을 통해 후보지를 선택하는 것으로 개선하고자 했다(국 토교통부 보도자료, 2014b). 발굴단계와 선정단계 모두에서 중앙정부 주도에서 중앙정부, 지자체, 시행사 등이 함께하는 방향으로 수정되었다. 중앙정부 주도의 사업 방식에 문제를 인식하고, 사업 핵심주체로 지자체의 참여를 제도화했다 할 것이다.

│표 9 │ 행복주택사업 발굴, 선정단계의 제도 개선

| 구분 | 기존 | 개선 |
|------|--------|---------------------------------------|
| | | 후보지검토회의 신설 |
| 바구다게 | 중앙정부 | 지자체와 회의체 구성·협의 |
| 발굴단계 | 자체 검토 | 사업제안 전 지자체 등과 협의하여 공감대가 형성된 지구 추진 |
| | | (구성) 국토부, 광역·기초 지자체, 사업시행자, 관계 공공기관 등 |
| | 선정단계 - | 후보지 선정 협의회 신설 |
| 선정단계 | | 민·관 전문가 등이 참여하는 협의회를 통해 타당성 검증 |
| | | 후보지 선정협의회 논의 결과를 반영하여 계획을 보완·추진 |
| | | (구성) 국토부, 민간 전문가, 광역·기초 지자체, 사업시행자 등 |

출처: 국토교통부 보도자료(2014a) 내용을 표로 재편집.

둘째, 「공공주택건설 등에 관한 특별법」 개정을 통해 행복주택건설을 활성화하기 위한 법적 기반을 마련하였다. 사전의견수렴 제도화, 행복주택 임대료·임대조건 별도기준 근거 마련, 복합주거단지 조성 근거 마련, 국·공유지 사용특례, 학교용지확보 규정 완화, 건축기준 완화 등 일련의 조치가 제시되었다.



┃ 표 10 ┃ 행복주택건설 활성화를 위한 주요 조치(공공주택건설 등에 관한 특별법 관련)

| 구분 | 내용 |
|---------------------|---|
| 사전의견수렴 제도화 | • 행복주택사업을 시행하기 위하여 필요한 경우 관련 정보를 주민 등에게 미리 공개 |
| 임대료·임대조건 별도기준 근거 | • 행복주택의 임대료 및 임대조건 등 필요한 사항을 달리 정할 수 있도록 함 |
| 복합주거단지 | • 행복주택지구에 판매시설, 업무시설, 숙박시설 등을 함께 건설할 수 있도록 함 |
| 국·공유지 사용특례 | • 행복주택사업 시행자에게 국·공유지를 수의계약으로 사용허가하고, 사용기간을 50년 이내 및 영구시설물 축조 허용과 사용료 등의 감면근 거를 정함 |
| 학교용지확보 규정 완화 | • 행복주택지구의 입지특성 등을 감안하여, 학교용지를 확보하지 아니할 수 있도록 하되, 인근학교 증축에 필요한 비용을 부담할 수 있도록 함 |
| 건축기준 완화 | • 철도부지, 유수지 등 공공시설부지에 건설하는 경우 용적률·건폐율, 도 시공원·주차장 등의 완화근거 마련 |

출처: 국토교통부 보도자료(2014a: 2) 내용을 표로 재편집.

4) 주택공급규칙 개정을 통한 행복주택 입주 선정기준 등 구체화

2014년 7월 정부는 '주택공급에 관한 규칙'을 개정하여 행복주택 입주자 선정기준을 구체적으로 마련했다. 첫째, 계층별 공급비율은 젊은 계층이 80%, 취약·노인계층을 20%으로 하고, 둘째, 공급 물량의 50%는 기초단체장이 우선 선정할 수 있으며, 지자체나 지방공사가 직접 시행할 경우에는 우선공급 범위가 70%까지 확대된다. 즉, 행복주택에 있어 지자체의 권한을 보다 확대하였다. 셋째, 대학생, 사회초년생, 신혼부부, 노인계층, 취약계층, 산단근로자 등 입주 자격의 세부기준을 마련하였다. 넷째, 행복주택이 주거사다리가 될 수 있도록 대학생, 사회초년생, 신혼부부는 6년으로 제한하고, 노인·취약계층, 산단근로자등 주거안정 지원이 필요한 계층은 장기거주를 허용하였다(국토교통부 보도자료, 2014c).

5) 부처 협업을 통한 복합 서비스 제공

복합 공공서비스 공간의 제공이라는 목적 달성과 동시에 지역주민의 저항을 극복하기 위한 방안으로 기존의 공공임대주택과 달리 고용, 육아, 복지 등 서비스가 제공되는 공간으로서 행복주택을 계획하였다. 복합 공공서비스 제공을 위해서는 다양한 부처 간 협업이 필수적으로 요구된다. 이에 행복주택은 2014년 3월부터 정부의 전략·기획 협업과제로 선정된 이후 국토교통부와 문화체육관광부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 국무조정실, 중소기업청은 2014년 7월 31일 국가정책조정회의에서 행복주택건설과 주민편의지원 서비스를 연계하기 위한 업무협약을 체결하였다. 이를 통해 고용, 보육, 문화, 체육, 가족, 창업 서비스 등 9개 사업을 행복주택과 우선 연계하고자 하였다(국토교통부·문체부·보건복지부·고용노동부 보도자료. 2014)

┃표 11┃ 행복주택 부처 협업 대상사업

| 부처 | 대상사업 | |
|-----------|-----------------------|--|
| 문화체육관광부 | 생활문화센터, 국민체육센터, 작은도서관 | |
| 보건복지부 | 국공립어린이집 | |
| 고용노동부 | 사회적 기업, 고용센터 | |
| 여성가족부 | 공동육아나눔터, 건강가정지원센터 | |
| 중소기업청 | 소상공인지원센터 | |

출처: 국토교통부·문체부·보건복지부·고용노동부 보도자료(2014: 3).

6) 목동 행복주택 등 지구 해제 및 사업계획 변경

목동 행복주택사업과 관련하여 국토부·주민대표·양천구·지역구 의원 등 관련 기관들의 합의에 따라 양천구는 패소한 소송에 대한 상고를 포기하고, 국토부는 목동 행복주택 시범지구를 해제했다. 목동 외에도 안산신길지구, 광명시흥지구, 하남감북지구 등이 주로 지역주민의 반대로 행복주택지구에서 해제하였다.



┃ 표 12 ┃ 행복주택 해제 사례

| 해제 지구 | 시기 | 주요 사유 |
|------------------|----------|---|
| 안산신길지구 | 2015년 4월 | 부동산 경기침체, 수요 부족(주택공급 과잉) LH 재무여건 악화로 장기간 사업 지연 |
| 광명시흥지구 | 2015년 4월 | • 부동산 경기침체, 지역주민 반대 |
| 하남감북지구 | 2015년 7월 | 지역주민의 극심한 반대, 주택공급 초과 지장물 과다, 고지가 등으로 사업성 악화 |
| 목동 행복주택 2015년 7월 | | • 지역주민의 극심한 반대 및 사업취소 요구 • 행복주택 취지에 부합하는 대안마련 합의 |

출처: 국토교통부 보도자료(2015: 2).

이외에도 시범사업지구 중 공릉지구, 고잔지구뿐만 아니라, 아산배방지구, 대전도안지구 등에서 계획조정이 이루어졌다. 주요 사유는 조망권 침해, 임대 시장 영향, 인구과밀 우려 등을 내세운 지역주민의 반대였다.

┃표 13 ┃ 행복주택 조정 사례

| 조정 지구 | 조정 내용 | 조정 시점 | 주요 사유 |
|--------|------------------|---------|----------------------|
| 아산배방지구 | 대체지로 위치변경 | 계획수립 단계 | 조망권 침해 등 |
| 안산고잔지구 | 재건축과 연계한 대안추진 | 계획수립 단계 | 임대시장 영향 등 |
| 공릉지구 | 호수 조정(200 → 100) | 사전협의단계 | 인구과밀 우려 등 |
| 대전도안지구 | 평형·호수 조정 | 계획수립 단계 | 주변 유사주택 공급 증가로 수요 중복 |

출처: 국토교통부 보도자료(2015: 2).

4. 제도 안정기

시범사업지구에서 지속적인 반대가 진행되었음에도 불구하고, 사업선정에 있어서 지자체의 참여, 권한 확대 및 절차적 합리성 강화 조치가 이루어지고 나서부터 행복주택사업은 안정적인 추진이 이루어졌다. 2016년 1월 27일 정부는 「공공주택특별법 시행규칙」 개정안을 입법 예고하여 입주대상자 확대(취업준비생, 결혼한 대학생 등). 지자체 입주자 선정 권한 확대를 시행했다.

특히, 〈표 14〉와 같이 지자체의 사업참여를 더욱 촉진하기 위해 앞으로 지자체가 시행하는 사업은 지자체가 공급물량 100%에 대한 우선 공급대 상자를 선정할 수 있도록 했다. 이외에도 정부는 2016년 7월 '공공주택 업무처리지침'을 개정하여 행복주택 주민들의 생활 편의와 다양한 주거복지시설, 커뮤니티 활동 등을 지원할 수 있도록 하였다.

┃표 14 ┃ 지자체 입주자 선정 권한 확대

| 구분 | 현행 | 개정 |
|-----------|-------------------|--------------------|
| 우선공급 | 지자체 시행 시 70% 우선공급 | 지자체 시행 시 100% 우선공급 |
| 취약계층 지역제한 | 당해 지역 거주 시만 입주 허용 | 지자체 요구 시 지역제한 폐지 |

출처: 국토교통부 보도자료(2016a: 3).

이와 같이 행복주택에 대한 제도 개선이 이루어지고 난 후, 행복주택건설은 안정적으로 추진되고 있다. 행복주택은 여타 공공임대주택과 달리, 젊은층을 주요 입주대상으로 하고, 지자체의 참여와 권한을 강화하면서 안정화되었다.

"행복주택사업 초기에는 참여하는 지자체가 없었으나, '14년 5천 호 → '15년 9천 호 → '16년 (상반기) 1만 6천여 호 등으로 참여가 확산되는 것은 젊은층 주거안정을 위한 행복주택사업의 취지와 젊은층 유입 등으로 지역의 활력 증진 요구가 결합한 결과"(국토연구원 선임연구원) "서울시는 젊은층을 위한 주거복지에 관심이 높은데, 행복주택은 지자체에게 입주자 선정권한을 위임하므로 지역 맞춤형 방식으로 사업에 적극 참여 중이다"(서울시 임대주택과장).

출처: 국토교통부 보도자료(2016b: 2)

우선, 지자체의 참여가 크게 증가하였다. 2015년 말 행복주택 지자체 및 지방공사 공모에서도 12개 시·도가 67곳(2만 호)을 제안하였고, 이 중 49곳(1만 8천 호)이 선정될 정도로 지자체의 관심이 크게 증가하였다(국토교통부 보도자료, 2016b). 또한 2016년 5월까지 전국 232지구에 123,628세대의 행복주택부지가 선정되어 계획적으로 추진되고 있다.

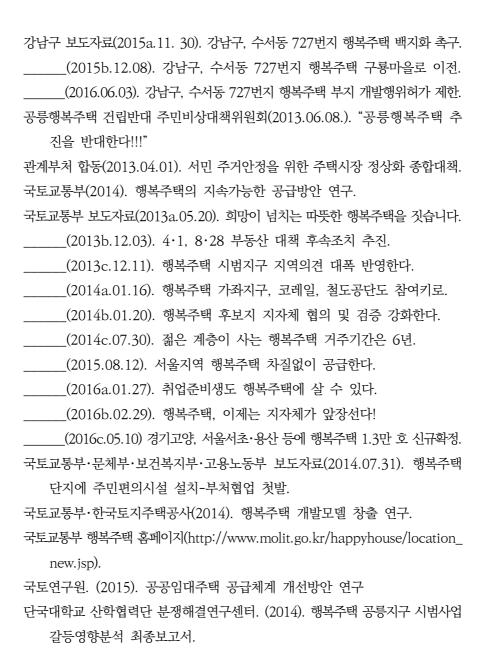


| 표 15 | 행복주택 추진 현황

| 연도 | 지구(곳) | 세대 수(호) |
|--------------|-------|---------|
| 2014년 | 37 | 26,071 |
| 2015년 | 67 | 38,000 |
| 2016년 5월 11일 | 128 | 59,557 |
| 계 | 232 | 123,628 |

출처: 국토교통부 보도자료(2016c: 12) 그림을 표로 재정리.

〈참고문헌〉





- 동아일보(2016.07.07). '수서 행복주택 41채' 놓고… 서울시 "건립 강행" 강남구 "반대."
- 머니위크(2015.06.12). 행복주택, 행복은커녕 불행만 키우나.
- 머니투데이(2013.06.05). 노원구 "행복주택 반대 항의집회 등 강력대응."
- 목동행복주택 건립반대 주민비상대책위원회(http://cafe.daum.net/mdhho).
- _____(2013.12.03). 목동행복주택 지구지정에 따른 양천구 민관정 공동 성명서.
- 문화일보(2013.07. 22) 시범지구 7곳 중 6곳 주민 반발… 갈등만 커지는 '행복주택.'
- 박관민·김호철(2009). 공공임대주택의 부정적 외부효과에 관한 연구-용인동백지 구 국민임대주택단지를 중심으로. 「부동산학연구」, 15(3): 127-147.
- 서울시(2016a). 공공주택건설사업계획승인 및 지형도면 고시예정 알림.
- (2016b). 개발행위허가제한 해제 고시 알림(수서동 727번지).
- 서울시 보도자료(2015.7.31). 서울시, 수서역 일대 성급한 공공주택지구 지정 반대.
- 서울특별시 송파구의회 의원 일동(2013.06). 잠실유수지 및 탄천유수지 내 행복 주택 거립 반대 결의안.
- 안산고잔지구 행복주택건립 반대대책위원회(2013.07.16). 안산 고잔지구 행복 주택건립 지정 철회 결의 기자회견.
- 양천구 보도자료(2015.07.22.), 민·관·정 협업이 이끌어낸 아름다운 결론, '목동행 복주택 지구지정 취소.'
- 통계청(2016). 2016년 1/4분기 가계동향.
- 통계청 국가통계포털(http://kosis.kr).
- 한겨레(2015.08.10). 서울 '행복주택' 물거품 되나…잠실·송파·공릉도 해제 요구. 한국경제(2013.06.04). 행복주택 '빨간불'…주민들 "교통·교육여건 악화, 우리가 불행."
- 헤럴드경제(2013.06.04). 국토부 '행복주택' vs 주민 '불행주택'…박근혜 정부 의 '행복주택' 시작부터 삐걱?
- e-나라지표.
- KB국민은행(2016). 월간「KB주택가격 동향」.