

제주도 공공임대주택공급정책의 문제점과 개선방안

-도남행복주택 건설에 대한 시사점을 중심으로*

정수연**

< 목 차 >

- | | |
|---------------------------------|------------------|
| I. 서론 | IV. 개선방안 |
| II. 제주도 주택시장 현황 및 임대주택의
공급현황 | V. 결 론
(참고문헌) |
| III. 제주도 공공임대주택 정책논의의 문제점 | |

< 국문 초록 >

2010년부터 시작된 제주도 주택시장과열현상은 2015년에 이르러 정점을 찍고 2016년 현재에도 지속되고 있다. 장기간의 저금리현상과 제주국제자유도시 개발성과와 동반된 인구증가현상은 투기 수요와 결합된 주택수요 증가를 야기했고, 이는 제주도내 무주택서민과 저소득층의 주거불안을 심화시키고 있다.

임대주택 공급확대를 위한 노력을 본격적으로 시작한 제주사회는 여러 다양한 논의들을 풍부히 해 나가야 하지만, 현재까지는 임대주택 입지에 대한 논의에만 모든 것이 집중되고 있다. 이에 본 연구는 제주도 임대주택 공급정책의 문제점들을 “제주시 도남동 행복주택 건설계획”과 관련하여 살펴보았

* 이 논문은 2016년 11월 18일 개최된 제2회 (사)제주주거복지포럼 학술세미나 -제주도 임대주택공급정책 방향 어떻게 설정할 것인가-에서 발표된 “제주도 공공임대주택공급정책의 문제점과 개선방안”을 수정 보완한 것임을 밝혀둔다.

** 제주대학교 경제학과 교수

다. 특히 임대주택의 주요 소비계층인 저소득층의 지역별 분포를 살펴보고, 제주시 동지역에의 입지 선호가 존재함을 보였다. 또한 계량분석모형을 이용하여 임대주택 입지시 주변 아파트가격에는 영향이 없음을 보였다. 이를 통해 임대주택 입지로 인한 주변지역 자산가치의 하락이 없을 것임을 알 수 있었다.

본 연구는 임대주택의 주요 수요자인 주거약자, 교통약자인 저소득층과 청년세대들을 위해 행복주택을 비롯한 임대주택들은 제주시 동지역에 우선 배치하는 것이 최적의 전략임을 주장하였다. 그리고 제주도내 읍면지역들에 대해서는 물리적 건축물로서의 주택건설을 추진하기보다는 미래주택수요를 견인할 수 있는 기업유치와 교육시설, 교통시설등의 도시인프라를 구축하여 제주도내 불균등발전을 도모할수 있는 정책들이 선행되어야 함을 주장하였다.

핵심어: 주택시장, 임대주택, 도시인프라

I. 서론

제주도 주택시장과열현상은 현재 제주도민 전체적으로 모든 계층에게 주거불안정을 야기하고 있다. 제주도 주택가격 상승의 가장 큰 원인으로 저금리와 인구증가가 지적되고 있으나 실상은 오랜 기간동안 누적되어온 주택공급 부족에 가장 큰 원인이 있다고 할 것이다. 제주도에 주택공급이 시급하다는 것은 도민과 정책당국 모두 공감하고 있고, 주택공급을 통해 주택시장을 안정화하겠다는 의지 또한 제주도정과 도의회 모두 강하게 표출하고 있다. 특히 이러한 주택가격 급등기에 가장 어려움에 처하는 것은 저소득층과 사회초년생으로서 사회에 진출하게 되는 청년세대이다. 축적된 자본이 없고 소득이 낮은 계층들은 주택가격 지불능력이 낮아 주택구입에 어려움을 겪기 마련이다. 따라서 주택에 대한 지불능력이 미처 형성되지 않은 상태인 이 계층들이 주거안정을 도모할 수 있도록 임대주택 공급이 시급한 시점이다.

저소득층과 청년세대에게 임대주택을 공급한다는 것은 일종의 “중산층 양성정책”으로도 볼 수 있다. 자본이 없는 상태에서 임대주택거주를 통해 주거비용을 절감할 수 있고, 이를 통해 축적된 자산을 기반으로 중산층으로 도약할 수 있기 때문이다. 물론 이를 위해서는 중산층이 구매하기에 적절한 수준으로 주택가격이 안정화되어야 한다. 이 때문에

임대주택 공급정책은 주택가격 안정화정책과 동시에 추진되어야 한다. 특히 현재와 같이 제주도의 주택가격 상승이 공급부족에서 기인한다는 관점으로 보면, 주택가격안정은 분양주택 공급을 통해 가능하기 때문에, 임대주택 공급과 분양주택 공급은 동시추진되어야 하는 정책이다.

우리나라와 같이 노후보장을 위한 사회복지제도가 취약한 경우, 주택이 가지는 의미는 단순하지 않다. Skinner(1996)¹⁾의 지적처럼 한국에서 주택은 소득이 낮아지거나 건강이 악화될 때 처분가능한 자산으로서 일종의 버퍼역할을 하는 보험적 측면이 강하다. 이 때문에 사회복지가 혁신적으로 변화되지 않는 한 우리나라 국민들의 주택보유 욕구는 쉽게 사라지지 않을 것이다. 주택을 보유한다는 것은 미래에 발생할지 모를 사회경제적 위험으로부터 자신을 방어할 최후의 보루이기 때문이다.

따라서 임대주택 공급은 저소득층만을 위한 것이 아니라 경제위기가 닥쳐올 때 중산층을 위한 사회안전망을 구축하는 의미로도 볼 수 있다. 주택이 있는 계층들도 경기침체 기에는 경제위기로 인하여 파산 또는 경제적 어려움을 겪을 수 있다. 중산층에서 저소득층으로 계층이 이동될 때, 임대주택은 주거비용을 낮춰줌으로서 해당 계층이 다시금 중산층으로 올라설 수 있도록 도와준다.

이와 같은 중요성에도 불구하고 현재 제주사회는 임대주택공급에 관련하여 어디에 입지할 것인가 그리고 특정위치에 건설을 할 것인가 말 것인가에 대한 찬반논쟁으로 모든 논의가 집중되고 있다. 이러한 상태가 지속되면서 정작 논의되고 논쟁되어야 할 문제들, 임대주택의 임대료는 얼마가 적당한가, 임대주택의 유지관리는 어떻게 지속성을 가질 수 있을 것인가, 임대주택의 품질은 어느 정도로 높은 수준일 것인가, 고품질 임대주택을 위한 추가 재원조달은 어떻게 할 것인가에 대한 논의는 전혀 이루어지지 않고 있다.

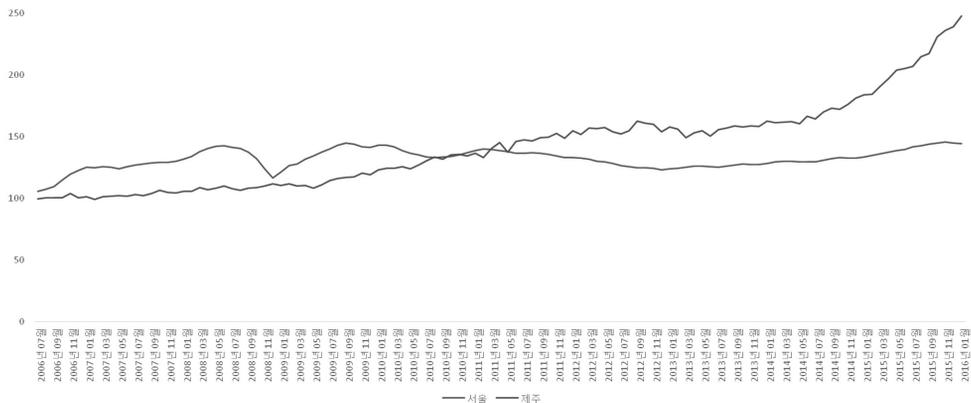
제주사회의 사회안전망으로서의 역할을 할 임대주택의 더 많은 공급이 논의되어야 할 시점에 제주도내 임대주택의 첫 대규모 공급이 중단될 위기에까지 처한다는 것은 매우 심각한 사안이 아닐 수 없다. 이에 본 연구는 제주도 공공임대주택 공급정책의 문제점을 고찰하고 개선방안을 논의함으로써 잠시 정체되어 있는 임대주택에 관한 발전적 논의를 재개하고, 임대주택공급의 신속한 추진을 통한 저소득층 및 청년세대들의 주거안정과 제주도 주택시장 안정화에 기여하고자 한다.

1) Skinner(2006), p. 265

Ⅱ. 제주도 주택시장 현황 및 임대주택의 공급현황

1. 제주도 주택시장의 과열현상과 주거불안

제주도 주택시장의 과열현상은 2010년 서울의 가격상승률을 추월한 이래 2016년 말 현재까지 지속되고 있다. 제주 주택시장 과열은 2015년에 정점을 이루었는데, 일례로 2006년 1억5천만원에 분양된 노형동 프란체 아파트가 2015년 한해동안만 1억5천만원이 상승하였으며 5억원을 돌파하였다. 2015년 급상승한 주택가격의 원인에 대해 언론들은 대부분 중국인의 투자 혹은 급격한 인구급증을 주요한 원인으로 간주하였으나 모형분석의 결과는 이와는 달랐다.



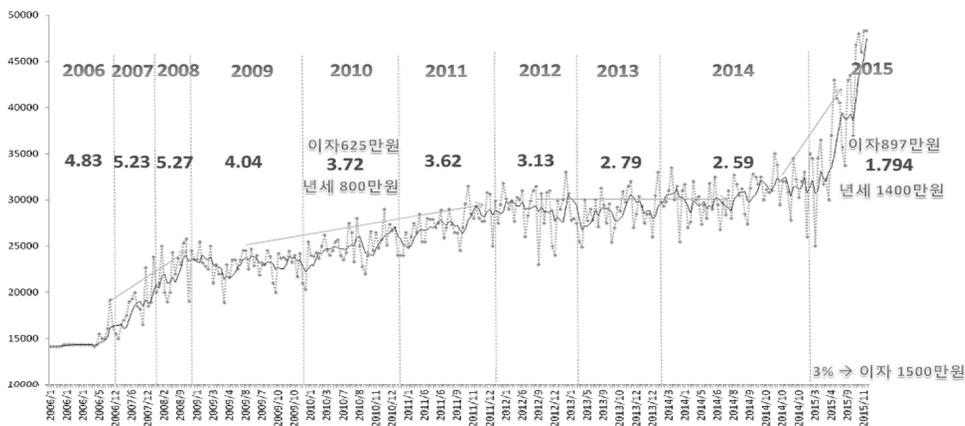
출처: 정수연(2016), 제주미래도시 구상과 JDC의 역할, 한국부동산분석학회 2016년 상반기 학술대회 발표논문집, p. 46(정수연 외(2016a), 제주도 주택가격상승, 이자율효과인가? 인구효과인가?, 감정평가 학논집, 한국감정평가학회, p. 34에서 재인용)

〈그림 1〉 서울과 제주의 아파트 실거래가지수(2006.7~2016.1)

정수연 외(2016a)의 연구에 의하면, 제주 주택가격상승을 견인한 가장 중요한 요인은 이자율이었다. 정수연 외(2016a)의 연구는 벡터자기회귀모형(Vector Auto Regression Model)과 분산분해(Variance Decomposition)를 이용하여 주택가격상승의 원인을 분석하

였는데, 이자율로 인한 영향이 8.8%였고, 인구조로 인한 영향이 2.22%로 나타나 이자율이 인구에 비하여 4배의 영향을 미친 것으로 나타났다. 즉 인구급증보다는 수년동안 지속되어온 저금리가 가장 큰 원인으로 파악된 것이다.

실제로 다음의 그림2를 보면, 이자율이 2006년 4.83%에서 2015년 1.794%로 지속적으로 하락한 반면, 제주도내 아파트가격은 급격히 상승하였다. 이것이 의미하는 바는 동 기간동안 제주도내 아파트시장에서 레버리지 효과(Leverage Effect)가 작용하였다는 것이다. 대출을 통해 투자자금을 마련하고 아파트시장에 이를 투자하면 자기자본으로 투자할 때보다 수익률이 높아지게 되는데 이를 레버리지 효과라고 한다. 이러한 레버리지 효과는 아파트가격이 계속 상승할 때에 기대할 수 있는 효과인데, 2010년 이후 제주 주택가격의 급상승은 투자 후 시세차익을 형성해주는 역할을 해주어 레버리지효과의 배경이 되어준 것이다.



주: 검은색 실선은 실거래가격의 3개월 이동평균(Moving Average)선임

출처: 정수연(2016), 제주지역 주택시장 동향과 정책수립 문제점 -제주지역 주거불안 진단과 해소방안 모색을 위한 정책 토론회, p. 16(정수연 외, 제주도 주택가격상승, 이자율효과인가? 인구효과인가?, 감정평가학논집, 한국감정평가학회, p. 34에서 재인용)

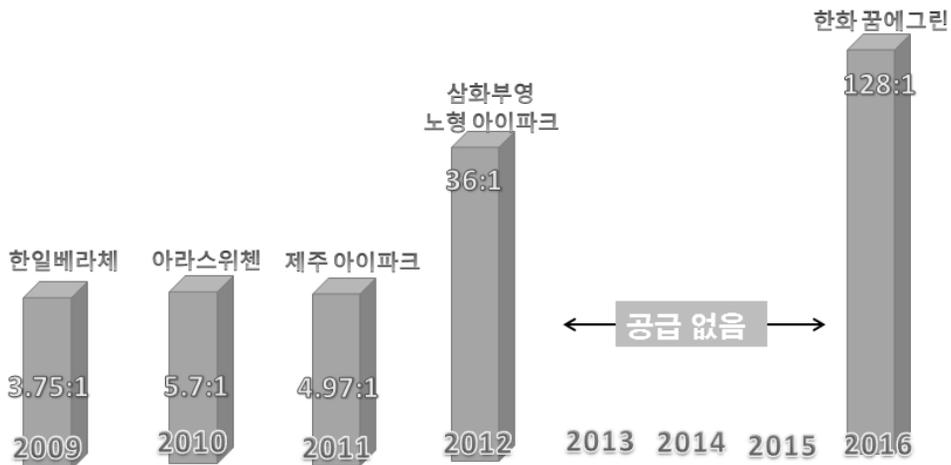
〈그림 2〉 제주도 노형동 단지형 아파트 32평의 실거래가격 추이 (단위 : 만원)

인구가 제주도 주택시장 과열화의 원인이 아니라고는 할 수 없다. 다만, 유입인구 급증때문이라기 보다는 도내 기존 인구들의 영향이 더 클 뿐이다. 제주사회의 변화를 표피

적으로 관찰해보면, 새로이 유입되는 인구이동이 두드러져 보이고 많은 관심을 끌기 때문에 마치 이것이 주택가격 상승의 원인인 것처럼 회자되지만 실제 분석에 들어가보면 이와는 다른 결과가 나타난다.

정수연 외(2016a)의 연구에 의하면, 저금리가 제주 주택가격상승의 가장 큰 요인이면서 동시에 인구또한 영향을 미치는 것으로 나타나는데, 이주민으로 인한 영향보다는 도내인구이동의 영향이 더 큰 것으로 나타난다. 즉 제주도 주택가격상승의 원인은 유입인구의 증가때문이 아니라 기존도민들의 주택수요인 것이다.

이는 제주도의 주택공급이 수요에 비하여 충분하지 않았기 때문이다. 특히 2006년 이후 제주도에 아파트 문화가 자리잡기 시작하였음에도 불구하고 제주도민들의 수요가 집중된 대단지 브랜드 아파트는 오랜기간동안 공급이 이루어지지 않았다(다음의 그림 3참조).



출처: 정수연 (2016), 제주형 미래도시 구상과 JDC의 역할, 한국부동산분석학회, p. 58

〈그림 3〉 제주도 대단지 브랜드 아파트의 공급부족 현상

실제로 정수연 외(2016b)의 연구에 의하면, 제주도 주택시장에 현저한 초과수요가 존재하는 것으로 나타났으며(76.4제곱미터 기준으로 최고 16,550호), 수정된 Mankiw and Weill모형을 오차절대값 최소화방법(Least Absolute Regression)을 이용하여 추정한 결과 76.5제곱미터 규모기준으로 매년 8,491호를 공급할 필요가 있는 것으로 나타났다. 제주

도내 주택에 대한 초과수요의 존재, 그리고 미래 주택수요를 감안하면 지속적인 공급이 필요하다는 것을 알 수 있다.

이러한 제주도 주택시장 과열상태에서 가장 큰 피해는 제주도내 무주택서민들, 저소득층, 청년세대, 노약자들 즉 주거약자들이다. 특히 제주도내에서 제주시와 서귀포시의 지역격차가 커져 지역내 불균등발전 경향이 심각한 상황에서 대다수의 도민들이 생활에 편리한 기반시설이 잘 갖추어진 제주시 동지역²⁾을 생활의 거점으로 삼으면서 제주시 동지역을 중심으로 주택가격상승이 심화되고 있다.

제주시 동지역을 거주지로 선택하는 경향은 저소득층의 경우에는 더욱 두드러진다. 저소득층의 일자리 자체가 주로 임시일용직인데, 이 일자리들이 제주시 동지역에 집중되어 있기 때문이다. 저소득층의 도심내 거주필요성은 절박할 수 밖에 없는데 이들이 대부분 차량을 소유하지 못하는 교통약자이기 때문이다.

2. 제주도 주거약자들의 주거선호 현황 : 일자리와 대중교통

우선 제주도 내 주거약자들 일자리의 공간적 분포를 살펴보자. 사업체 기초통계 자료를 이용하여 저소득층의 주요 임시일용직 일자리를 살펴보면 다음의 표 1과 같다. 표 1에서 보는 바와 같이, 임시일용직의 66%가 제주시 동지역에 집중되어 있다. 이번에는 제주도 내 주거약자들이 실제 살고 있는 곳이 어디인지 살펴보면, 표2에서 보는 바와 같이, 제주도내 기초생활수급자 주소지의 65.2%가 제주시 동지역에 집중되어 있다는 것을 알 수 있다. 이는 제주도내 저소득층의 주거선호가 “직주근접성”에 기반하고 있다는 것을 보여준다. 제주시 동지역은 교통 및 생활편의시설이 잘 되어 있어서이기도 하지만, 무엇보다도 일자리가 집중되어 있기 때문에 주거약자이면서 교통약자인 저소득층이 제주시 동지역을 선호하는 것이다.

2) 제주시 동지역이란 행정구역 명칭이 “읍”, 또는 “면”이 아닌 “동”인 지역을 말한다.

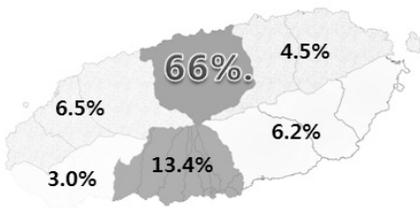
〈표 1〉 제주도내 임시일용직 수 분포

지역구분	임시일용직수	비중
서귀포시 동지역	4812	13.36%
서귀포시 동쪽읍면지역	2239	6.22%
서귀포시서쪽 읍면지역	1068	2.97%
제주시 동지역	23765	66.00%
제주시동쪽읍면지역	1625	4.51%
제주시서쪽읍면지역	2350	6.53%
우도,추자도	148	0.00411
계	36007	100%

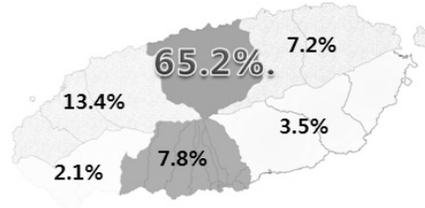
〈표 2〉 제주도내 기초생활수급자수 분포

지역구분	기초생활수급자수	비중
서귀포시 동지역	3642	7.83%
서귀포시 동쪽읍면지역	1642	3.53%
서귀포시서쪽 읍면지역	978	2.10%
제주시 동지역	30313	65.19%
제주시동쪽읍면지역	3354	7.21%
제주시서쪽읍면지역	6214	13.36%
우도,추자도	354	0.76%
총합계	46497	100%

자료: 통계청, 사업체기초통계, 2015

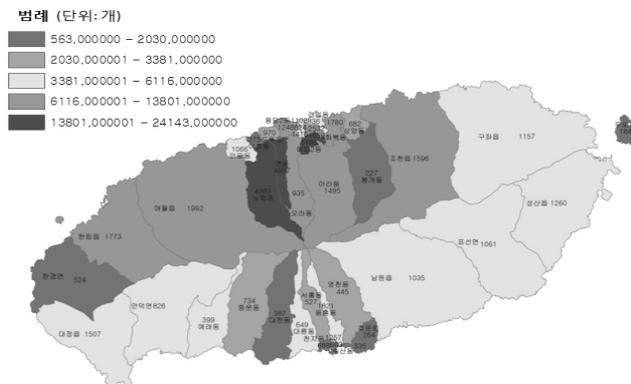


〈그림 3〉 제주도내 임시일용직 분포



〈그림 4〉 제주도내 기초생활수급자수 분포

임시일용직 뿐만 아니라 제주도 내 거의 대부분의 일자리 또한 제주시 동지역에 집중되어 있다. 다음 그림 5에서 보는 바와 같이 제주도내 사업체수 분포 또한 제주시 동지역, 특히 노형동과 연동, 이도2동에 집중된 것으로 나타난다.



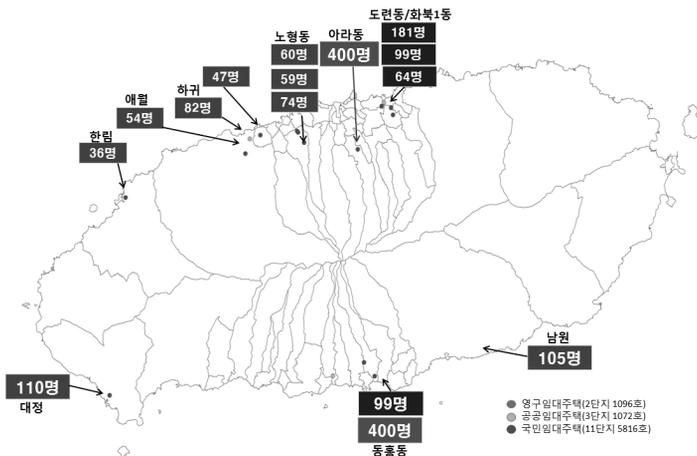
〈그림 5〉 제주도내 읍면동별 사업체수의 지역별 분포

주거지와 일자리와의 근접성, 즉 직주근접 선호경향은 제주도내 임대주택 대기자수 분포에서도 나타난다. 표 3과 그림 6에서 보는 바와 같이, 제주도 내 임대주택의 대기자수는 제주시 아라동과 서귀포시 동홍동에 각각 400명인 것으로 조사되었다. 이는 저소득층이 주거약자이면서 동시에 교통약자이기 때문에 읍면지역보다는 대중교통이 편리한 동지역을 원하기 때문이다.

〈표 3〉 제주도 임대주택의 대기자수

구분	명칭		대기자수
국민임대	LH	제주하귀	82
	LH	서귀포혁신	41
	LH	제주삼화1	293
	LH	제주삼화3	181
	LH	정든마을3	34
	LH	아름마을	47
	LH	제주도련	62
	LH	제주한림	36
	LH	서귀포대정	93
영구임대	-	제주아라	400
	-	서귀포동홍	400

자료: 한국토지주택공사 2016년 임대주택 대기자통계



자료: 해당 임대주택관리사무소에 전화설문후 작성(2016년 11월 기준)

〈그림 6〉 제주도내 임대주택 대기자 수의 지역적 분포

실제로 본 연구에서 가구통행조사 통계를 이용하여 분석한 결과 저소득층일수록 도보와 대중교통을 사용하는 것으로 나타나 직주근접의 중요성을 다시 한번 확인할 수 있었다. 다음의 표 4에서 보는 바와 같이, 100만원 미만의 저소득층이 가장 많이 사용하는 교통수단은 도보(32.69%)였다. 이는 전 소득계층중에서 가장 높은 비중이다. 그리고 표4에서 보는 바와 같이 100만원 미만의 소득가구의 버스이용비중은 19.28%로, 대중교통(버스)을 가장 많이 사용하는 소득계층 또한 저소득층이라는 것을 알 수 있다

〈표 4〉 소득분포별 교통수단 선택 : 제주

교통수단	소득구분						전체
	100만원 미만	100~200만원	200~300만원	300~400만원	500~1000만원	1000만원 이상	
걸어서	32.69%	27.78%	25.56%	24.62%	22.21%	27.07%	9693
승용차(직접운전)	22.79%	33.74%	36.44%	40.52%	45.48%	40.45%	13424
승용차 (다른사람운전)	14.59%	15.70%	17.82%	18.71%	18.03%	15.61%	6379
버스	19.28%	13.98%	12.42%	10.26%	8.62%	7.64%	
지하철/전철	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.05%	0.00%	1
택시	1.62%	1.74%	1.46%	1.45%	1.90%	0.00%	574
소형화물차	3.55%	3.68%	3.56%	2.43%	2.41%	3.18%	1190
중대형화물차	0.10%	0.14%	0.40%	0.33%	0.23%	2.55%	112
오토바이	3.10%	1.67%	1.01%	0.54%	0.65%	0.00%	438
자전거	1.69%	1.09%	1.19%	1.01%	0.37%	3.50%	417
기타(항공,선박 등)	0.59%	0.48%	0.14%	0.14%	0.05%	0.00%	94
	2900	9173	12654	9746	2157	314	36944
주: 버스는 시내버스, 시외버스, 마을버스, 광역버스, 고속버스를 포함함.							

자료: 교통연구원, 가구통행조사, 2015

이러한 통계자료를 살펴보면, 주거약자이면서 교통약자인 저소득층에게는 일자리와 대중교통문제를 동시에 해결할 수 있는 직주근접의 임대주택이 필요함을 알 수 있다.

Ⅲ. 제주도 공공임대주택 정책논의의 문제점

1. 제주도내 지역불균형발전과 주택문제의 혼동

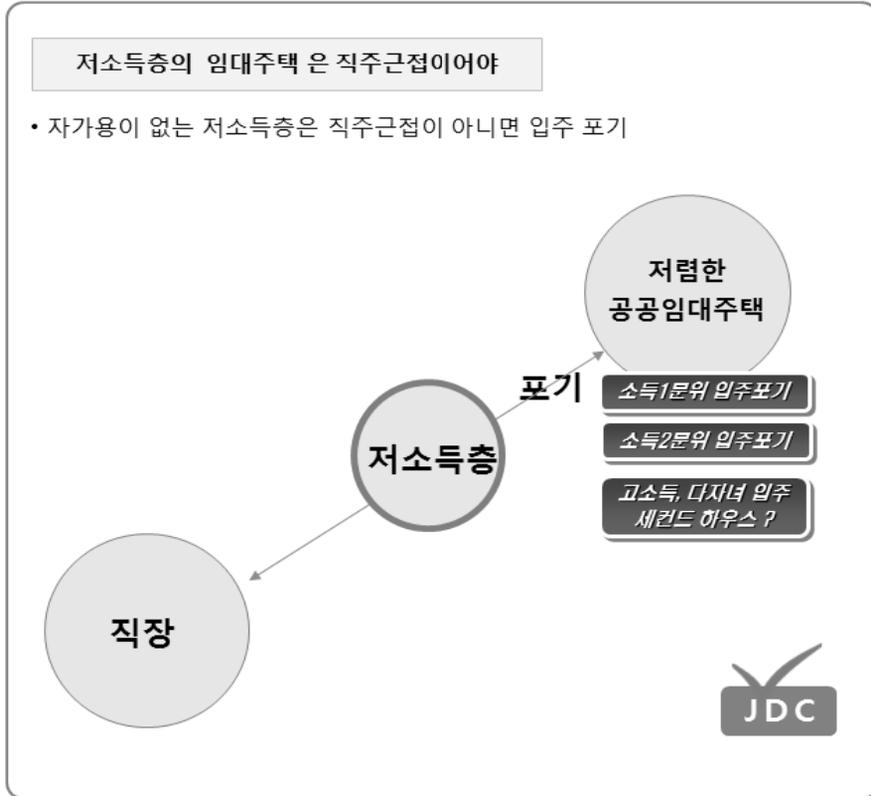
2016년 현재 제주도에서는 임대주택 특히 행복주택을 중심으로 찬반의 논의가 과열되고 있다. 논란의 중심은 입지(Location)에 대한 것으로서 일각에서는 읍면지역으로의 배치 또는 시 외곽으로의 배치를 주장한다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 임대주택 입주자에게 있어 가장 중요한 것은 직주근접성이다. 따라서 저소득층을 위한 임대주택은 반드시 시외곽이 아닌 시 중심에 배치되어야 한다. 도시 중심부에 저소득층과 청년세대를 위한 주택들을 배치하는 이러한 경향은 전국적으로 공통의 상식이 되어가고 있다.

임대주택수요의 주체인 저소득층은 자신의 주택수요에 부합하는 위치가 아니면 해당 주택을 선택하지 않을 것이다. 주택의 입지를 고려할 때에 중요한 것은 주택이 단순히 물리적인 건축물이 아니라 어메니티의 총합이라는 점을 인식하는 것이다. 주택함수는 물리적 특성만이 아니라 입지특성, 환경특성이 모두 결합된 쾌적성함수이다. 도시 인프라 즉 교통, 환경, 교육, 일자리 등이 모두 만족되는 자족도시 형태의 지역에 주택이 건설되지 않는다면, 주택수요자들은 제주시 동지역을 떠나지 않을 것이다.

그럼에도 불구하고, 현재 제주도 내에서 행복주택을 포함한 임대주택의 입지도, 분양주택을 위한 택지개발도 모두 읍면지역으로의 배치가 강하게 주장되고 있다. 이러한 주장들은 주택건설을 통해 읍면지역의 균형발전을 달성할 수 있다는 믿음에 기초한다. 그러나 읍면지역의 균형발전은 단순히 주택만 건설한다고 해서 달성될 수 있는 것이 아니다. 읍면지역의 균형발전은 기업유치와 도시인프라, 사회간접자본의 확대에 달려있다. 결국은 일자리의 창출이 지역의 경제발전을 견인하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 제주도 내 읍면지역에 임대주택을 집중건설하는 정책을 선택하면 어떻게 될까?

그 결과는 첫째, 일자리와의 원거리로 말미암아 교통약자인 저소득층의 외면을 받게 될 것이다. 임대아파트에는 소득1분위, 2분위에 해당하는 저소득층이 아니라 중상위계층이 임대주택에 입주하게 될 것이다. 정책의 최초목표는 저소득층을 위한 임대주택 공급이었으나, 그 결과는 중산층의 세컨드하우스, 유주택자의 자산증식에 기여하는 것이 될

것이다(다음의 그림 7참조).



출처 : 정수연 외(2016), 제주형 미래도시 구상과 JDC의 역할, 한국부동산분석학회, p. 81

〈그림 7〉 공공임대주택 직주근접의 중요성

저소득층의 외면으로 미달된 임대주택에는 중산층이 입주하게 될 것이다. 임대주택을 계속해서 공실상태로 둘 수 없기 때문에 공공 임대주택·공급 주체는 중산층의 입주를 결국은 받아들일 수밖에 없을 것이다. 현명한 투자자는 제주시 동지역에 아파트를 구입하여 비싼 임대료로 임대한 후, 자신은 한적한 읍면지역의 임대주택에 낮은 임대료로 거주하고자 할 것이다.

둘째, 읍면지역은 건설사업이 발생하였기때문에 국지적인 경제활성화 효과를 일시적으로 누릴 수도 있다. 개발사업은 사업부지 뿐만 아니라 인근 토지소유자들에게도 간접적

인 개발이익을 가져다 줄 것이다. 공공사업으로 인한 외부효과가 발생하고, 이 외부효과는 토지소유자에게 “부동산 자산가치의 상승”으로 귀속된다. 그리고 읍면지역의 부동산 가격은 상승할 것이다. 기존의 토지에 개발비용이 투입되어 토지원가가 상승하게 되기 때문이다.

셋째, 제주시 동지역의 부동산가격은 계속해서 증가할 것이다. 읍면지역으로의 임대주택 공급은 동지역에 집중되어 있는 주택수요를 전혀 분산시키지 못하기 때문이다. 저소득층은 생계를 위해 자신의 일자리와 근접한 동지역에 계속해서 남아있고자 할 것이다. 이러한 저소득층의 동지역에 대한 높은 수요는 제주시 아라동 임대주택과 서귀포시 동홍동 임대주택의 대기자가 2016년 현재 800명에 달한다는 것을 보아도 알 수 있다.³⁾

2. 주택을 물리적 건축물로만 간주하는 시각

저소득층을 위한 영구임대주택 외에 행복주택, 그리고 나아가 분양주택을 위한 택지개발이 읍면지역에 집중될 경우에는 어떻게 될 것인가? 그 결과는 “제주시 동지역 부동산가격의 지속적인 상승”이다. 주택수요는 인위적으로 분산시킬 수 있는 것이 아니라, 일자리와 대중교통 인프라 확충을 통해서만 가능하다. 주택은 물리적 건축물이 아니라 어메니티의 총합이기 때문이다.

일자리와 대중교통 인프라, 교육환경 등과 같은 제반환경들이 갖추어지지 않은 상태에서 물리적으로 건설해놓은 주택들은 본래의 정책목표를 달성하는 것이 불가능하다. 강제이주가 아닌 이상 주택수요자들은 읍면지역으로 이주하지 않을 것이기 때문이다. 세종시 건설초기, 정부기관 이전을 병행한 이유는 계획도시 초기 인프라가 없는 상태에서 일 자리를 먼저 구축해놓고 공무원들을 이전시킴으로서 기초수요를 마련하기 위함이었다. 건축물을 지어놓는다고 해서 수요가 저절로 발생하는 것이 아니라는 것을 인식하고 있었기 때문이다. 일자리와 교통, 교육환경의 중요성을 인식한 행정중심복합도시 건설청은 단순히 주택만을 공급하는 것이 아니라 기업유치와 도시인프라 구축을 위해 지속적으로 노

3) 제주시 아라동 임대주택의 대기자는 2016년 현재 400명이며, 서귀포시 동홍동의 임대주택 대기자 또한 400명에 달하고 있다.

력하고 있다. 제주도내 읍면지역의 경제활성화를 위해서는 해당 지역에 일자리와 도시인프라 구축이 선행되어야 한다. 그렇지않은 상태에서 주택만을 건설하게되면, 건설사는 수익을 창출할지 모르나 제주시 동지역의 주택수요가 분산되지 않아 공공의 정책목표는 달성되기 어렵다.

주택수요가 분산되지 않은 상태에서 읍면지역의 부동산가격은 상승할 것이며, 제주시 동지역은 더욱 크게 상승할 것이다. 때문에 주택공급은 정치적으로 결정되어선 안되며 장기적으로 발생할 부작용 등을 미리 예측한 뒤 결정되어야 한다. 특히 제주도 읍면지역의 발전과 관계되는 제주도내 동지역과 읍면지역의 불균등발전 현상은 주택공급을 통해 해결될 수 없고, 오로지 기업유치를 통한 일자리 창출과, 도시 인프라 구축을 통해서만 가능하다. 따라서 제주도내 동지역에는 주택공급에 더 큰 무게중심을 두고, 제주도내 읍면지역에는 기업유치와 도시 인프라 구축관련 정책을 수립해야 한다.

읍면지역의 주택가격 상승 그로부터 견인되는 부동산가격상승은 읍면지역의 균형발전을 장기적으로는 오히려 저해할 것이다. 균형발전은 결국 기업유치를 통한 양질의 일자리로부터 유도되는 것인데, 부동산가격 상승은 기업에게 있어 기업부지 가격의 상승을 의미하기 때문에 기업유치가 향후 더 어려워질 수 있다.

부동산가격 상승의 부작용은 그것이 어떤 생산적인 부가가치도 생성하지 못할 때 극심해진다. 현재 제주도내 읍면지역에 필요한 것은 기업유치, 그리고 양질의 일자리 창출, 그리고 기업과 잠재적 주택수요자들로부터 선택받는 것이 가능할 정도의 수준으로 양호한 도시인프라를 건설하는 것이다. 제주도의 정책은 읍면지역의 사회간접자본 집중배치, 기업유치에 초점이 맞추어져야하며 이는 장기적 로드맵에 기반하여 강력히 추진되어야 한다.

3. 보편적 주거복지에 대한 인식부족

제주도는 서울에 비하여 아직까지 공동체정신이 강하게 남아있어, 타 지역에 비해서는 임대주택에 대한 배타성이 심하지는 않은 상태이다. 특히 제주도민들의 조냥정신, 자신을 위해 절약하는 것이 아니라, 자신보다 더 가난한 이웃을 돕기위해 자신의 것을 절약

하는 이 제주도의 전통은 아직까지 마을의 형태와 함께 유지되고 있다.

그러나 이러한 제주 고유의 전통에만 의지할 것이 아니라 임대주택에 대한 기본적인 관점이 전환될 수 있도록 정책적인 홍보가 이루어져야 저소득층의 주거복지가 보다 신속히 달성될 수 있다. 제주도 내 임대주택에는 소득1분위자가 의외로 적는데, 이는 직주근접의 요건을 만족하지 못하는 임대주택이 많아서이기도 하지만, 저소득층 스스로가 임대주택 입주로 인한 낙인효과를 기피하기 때문이기도 하다.⁴⁾

그러나 최근 보편적 주거복지의 개념(그림 8 참조)이 등장하고 있고⁵⁾, 다양한 형태의 임대주택들이 정책적으로 제안되면서, 이제 임대주택은 과거의 허름하고 낙후된 공동주택으로서의 이미지를 점차 탈피하고 있다. 무엇보다도 임대주택은 저소득층만 입주하는 것이 아니라 경제적 위험에 처한 중산층도 입주할 수 있다는 인식이 필요하다. 일시적인 경제적 어려움에 처하여 중산층에서 이탈하게 되면, 임대주택으로의 입주를 통해 주거안정을 도모하고, 다시금 중산층으로의 계층이동이 가능하도록 만들어주는 것이 바로 임대주택이라는 인식이 있어야 한다. 이러한 관점에서 보면, 임대주택의 공급은 저소득층 뿐만 아니라 중산층에게도 사회안전망의 역할을 한다고 볼 수 있다.

-
- 4) 제주도 외 지역에서는 임대주택을 일종의 남비시설로 인식하여 주로 젊은 청년들과 신혼부부가 입주하는 행복주택조차도 지역주민들이 반대하는 사례가 있기도 하다.
- 5) 보편적 주거복지의 개념은 주거복지가 저소득층의 주거안정에만 국한되는 것이 아니라 중산층과 고소득층에게도 적용되는 것임을 보여준다. 중산층에게는 가처분소득으로 구입가능하도록 분양주택가격을 안정화시키는 것이 주거복지이며, 고소득층에게는 가격대비 품질이 낮지 않은, 가격대비 적정품질의 주택을 소비할 수 있도록 하는 것이 주거복지이다. 이러한 보편적 주거복지의 개념이 전 소득계층에게 설득력을 가지려면, 저소득층은 중산층으로의 계층이동이, 중산층은 고소득층으로의 계층이동이 가능한 사회가 되어야 한다. 이러한 측면에서 볼 때 임대주택은 저소득층이 중산층으로 계층상승할 수 있도록 도와주는 계층이동의 사다리가 될 수 있다. 임대주택 공급정책은 주거비용을 절감시켜 가계소득을 저축으로 이어지게 만들므로서 저소득층은 임대주택에 일시적으로 머물고, 축적된 자기소득으로 분양주택으로 이동하여 중산층으로 도약하는 장치가 되는 것이다. 이 때문에 임대주택정책은 공급에만 머물러선 안되고, 반드시 분양주택가격 안정화정책과 함께 동시 추진되어야 하는 것이다.

소득	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------

수요 특징	임대료부담 능력취약	자가구입 능력취약	정부지원시 자가구입가능	자력으로구입가능 (교체수요)
정책 목표	최저소득계층 주거안정도모	무주택서민의 주거수준향상지원	중산층의 내집마련지원	주택가격 안정
정책 수단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최저생계비이하 주거급여 ■ 영구임대주택, 매입임대주택 ■ 전세자금융자지원 ■ 임대료차등화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국민임대주택공급 ■ 임대료,보증금경감 ■ 주거환경개선사업 ■ 근로자,서민전세 자금 융자지원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 10년공공임대주택공급(분양전환) ■ 중소형분양주택 저가공급 ■ 주택구입자금융자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 모기지론등민간주택금융활성화 ■ 민간주택임대사업활성화

공급 지원	공공임대									
		국민임대 행복주택								
		510년 공공임대 공공분양								
					민간분양					

공급 주체	공공부문주도	공공부문 + 민간부문	민간부문 주도
-------	--------	-------------	---------

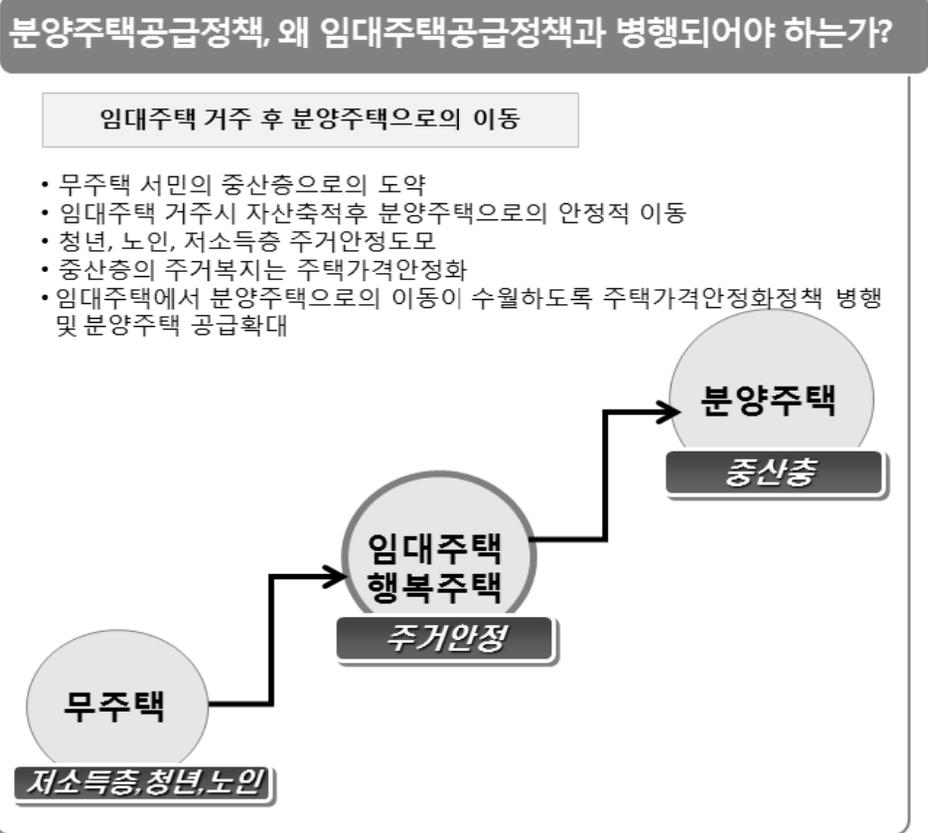
초점	주거복지	주택시장안정
----	------	--------

출처: 김옥연(2015), 도심내 임대주택 공급을 위한 사업모델 다각화, 한국주택학회 2015년 학술대회, p.4

<그림 8> 보편적 주거복지 개념도

그림 8에서 보는 바와 같이, 중산층의 경우에는 주택시장안정 즉 주택가격 안정화가 곧 주거복지의 역할을 한다. 이는 저소득층이 중산층으로 전환되기 위해서도 반드시 필요

하다. 임대주택에 입주한 저소득층이 주거안정을 달성한 뒤에는 자산축적을 통해 스스로 임대주택에서 벗어나 분양주택을 구입할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 분양주택의 가격이 안정되어야 한다. 분양주택가격이 계속해서 상승하게 되면 저소득층의 입장에서는 분양주택으로의 이동, 즉 분양주택구입을 포기하게 되고, 이는 곧 중산층으로의 계층이동 포기를 의미한다. 제주사회의 건전성을 유지하기 위해서라도 분양주택가격 안정화정책은 반드시 필요하며, 이는 분양주택 공급확대를 통해 가장 효과적으로 달성될 수 있다.



〈그림 9〉 중산층으로의 계층이동 사다리 역할, 임대주택

4. 임대주택이 인근 아파트가격하락을 유발하는가?

임대주택의 건설이 인근 아파트 가격을 하락시킴으로서 자산가치를 하락시킬 것이라는 우려는 인근지역 주민들이 임대주택을 반대하는 원인으로 작용하기도 한다. 그러나 임대주택의 단지계획 및 주택디자인의 고급화, 유지관리의 지속성을 달성할 수 만 있다면, 사실상 그러한 우려는 현실화되지 않을 것이다.

임대주택으로 인한 자산가치의 하락에 대해서는 제주지역에 대해 아직까지 실증적 근거가 제시된 바가 없다. 본 연구는 제주시 노형동과 아라동을 대상으로 총 96개의 아파트자료를 이용하여 임대주택의 존재가 인근 아파트가격을 하락시키는 효과가 존재하는지 살펴보았다. 이를 위해 본 연구는 헤도닉모형을 구성하고, 회귀분석을 실시하여 임대주택과 인근 아파트 까지의 거리가 인근아파트가격에 영향을 미치는지 분석하였다. 종속변수로는 부동산114의 아파트가격 시세조사자료를 사용하였으며, 설명변수로는 임대주택과 해당 아파트까지의 거리,시청까지의 거리, 이마트까지의 거리, 초등학교의 존재 더미, 난방유형더미, 총세대수로 나타낸 단지규모, 노후정도를 나타내는 나이(2016년에서 건축연도 차감), 재건축기대(20년 넘은 아파트 더미), 아파트 브랜드, 세대별 면적의 85제곱미터 이하여부를 사용하였다. 총 12개 단지의 자료를 사용하였으며 자료의 개수는 96개이다.

분석결과는 다음의 표 5와 같으며, 모형적합도는 R^2 는 86.6%로 나타나 모형이 적절함을 알수 있었다. 표에서 보는 바와 같이, 5% 유의수준을 기준으로 할 때 임대주택까지의 거리는 유의하지 않았다. 이는 임대주택의 존재가 인근 아파트가격에 영향을 미치지 못함을 의미한다.

〈표 5〉 임대아파트가 인근 아파트가격에 미치는 영향 : 회귀분석결과

변수	B	표준오차	t	유의확률
(상수)	19.190	10.362	1.852	.068
log임대주택과 아파트까지의 거리	-.199	.111	-1.793	.077
로그시청까지의거리	-.816	1.107	-.737	.463
log이마트까지의 거리	-.398 *	.199	-2.002	.049

초등더미	-.020	.	.118	-.171	.865
난방더미_log	-.264	*	.127	-2.080	.041
난방더미_도시가스	-.211	.	.309	-.682	.497
log총세대수	.560	*	.136	4.105	.000
log나이	-.387	.	.459	-.842	.402
재건축기대	.182	.	.196	.927	.356
브랜드	-.675	.	.730	-.924	.358
소형	-.578	*	.134	-4.297	.000
종속변수: logp	R 제곱		.866	수정된R 제곱	.849

분석에서 보는 바와 같이, 현재 제주도에 있는 임대주택으로 인한 자산가치의 하락은 발생하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 낙인효과나 인근주민들의 우려가 발생하는 이유는 “임대주택의 유지관리 문제” 때문이다. 일반적으로 임대주택은 저렴주택이라고 인식되어 미관을 해친다고 인식하고, 주인이 관리하지 않아 단지 전체적으로 유지관리가 제대로 되지 않을 것이라고 예상하기 마련이다. 따라서 향후 제주도에 공급되는 임대주택들은 이러한 우려들을 사전에 불식시킬 수 있도록 제주도 자체적으로 임대주택의 디자인 그리고 유지관리의 지속성에 대해 정책적인 대안을 건립이전단계에서 제시할 수 있어야 한다.

IV. 개선방안

1. 장기방안

앞서 지적한 바와 같이, 제주도에 향후 공급될 임대주택들은 저소득층만을 위한 것이 아니라 제주도민 전체에게 사회안전망을 제공하는 목적을 가지고 있다. 이의 홍보가 신뢰를 얻고 도민의 동의를 구할 수 있으려면 그에 상응하는 정책이 필요하다. 도남행복주택 한 곳만이 아닌 다수의 여러 곳에 다양한 형태의 임대주택을 공급할 예정임을 사전에 종합적으로 공표하는 것이 필요하다. 일부만을 위한 정책이 아닌, 제주도민 전체를

위한 정책임을 알려야하고 이의 동의를 구해야한다.

제주도내 읍면지역과 동지역의 불균등발전 경향은 향후 제주도의 미래에 큰 부담이 될 것이다. 이미 제주시에 계속적으로 인구가 집중되고 있다. 이를 읍면지역으로 분산시키려면, 앞서 지적한 바와 같이, 단순히 주택만을 건설한다고 되는 것이 아니다. 오히려 주택만을 건설하는 것은 향후 부동산가격 상승으로 기업유치에 장애가 됨으로서 부작용이 커질 수 있다. 따라서 제주도 동지역에 임대주택을 건설함과 동시에 읍면지역에 그에 상응하는 정도의 도시인프라 확충계획이 발표되어야 한다. 기업유치전략과 읍면지역 교육환경의 개선, 대중교통의 확충, 사회간접자본 확충방안이 마련되어야 한다.

모든정책은 동시에 추진되어야 한다. 임대주택 공급과 더불어 분양주택의 공급을 통해 신규주택에 대한 제주도민의 초과수요를 해소하고 분양주택가격 안정화를 도모해야한다. 이를 통해 저소득층의 중산층으로의 안전한 계층이동 사다리를 구축해야한다.

교통문제는 혁신적인 해소방안이 시급히 필요한 실정이다. 현재 제주도는 제주도내 교통문제의 해결을 주로 동서방향으로 고려해왔다. 그러나 제주도민의 생활은 제주도내 동서방향으로의 교통흐름보다는 남북방향으로의 흐름이 더 많은 비중을 차지한다. 다음의 그림 11에서 보는 바와 같이, 교통흐름을 분석해보면, 도민의 생활을 고려해볼 때 그 이동은 동서보다는 남북방향으로 이루어지고 있다. 오전에는 대부분의 도민들이 일자리가 집중되어 있는 시청과 도청을 중심으로 이동하며, 오후에는 모임이 많은 구제주의 바닷가 쪽으로 이동한다. 또한 도남 행복주택부지의 양 옆 도로는 통행량이 집중되는데, 남북과 북남 쌍방향 모두가 동시에 막히지는 않음을 알 수 있다. 따라서 이는 해당 도로에 대하여 퇴근 및 출근시간에 대해 “가변차선제”를 도입하거나 해당 도로로 집중되는 교통흐름을 다른 도로로 유도분산시키는 정책을 고안할 필요가 있다는 것을 의미한다.



〈그림 11〉 남북방향의 도민 생활교통 흐름

그러나 가장 효과적이면서 근본적인 교통대책은 대중교통을 활성화하는 것이다. 문제는 제주도 전체적으로 대중교통망을 활성화시키는 것이 비용투입규모를 생각해보면 사실상 비효율적이라는 것이다. 다음의 그림 12에서 보는 바와 같이 인구가 집중되어 있는 제주시 동지역에 대해서만 교통흐름이 집중되고 있기 때문이다. 이러한 제주도 현실을 감안하여 일부지역에 대해서는 국지적이면서 집중된 교통대책을 별도로 마련해야한다. 특히 도민의 생활교통흐름을 반영할 수 있는 새로운 대중교통수단의 도입을 고민해야 할 것이다.



〈그림 12〉 제주시 동지역에 집중되는 교통흐름

2. 단기방안

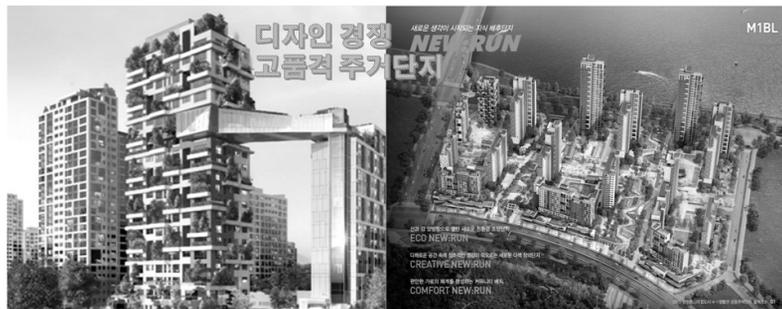
주택공급확대를 신속히 달성함으로써 제주도 주택공급의 비탄력성을 완화하는 것이 필요한 시점이라 할지라도 “정책의 신속성”만을 강조해서는 효과적인 정책목표 달성이 어려울 것이다. 임대주택이 혐오시설로 인식되지 않기 위해서는 디자인 공모정책이 반드시 이루어져야 한다. 지역내 건설되는 임대주택에 대하여 국내 뿐만 아니라 해외에까지 공모폭을 넓혀 가장 훌륭한 디자인을 도입하도록 한 것은 국내에서 세종시가 최초이다. 최근에는 서울시에서 이 정책을 벤치마킹하였다. 행정중심복합도시 건설청은 행복도시에 건설되는 모든 건축물에 대하여 디자인공모를 실시하여 특화하였다. 이를 위해 행복청은 조직내에 디자인특화팀을 신설하기도 하였다.



자료: 세종시 행복청

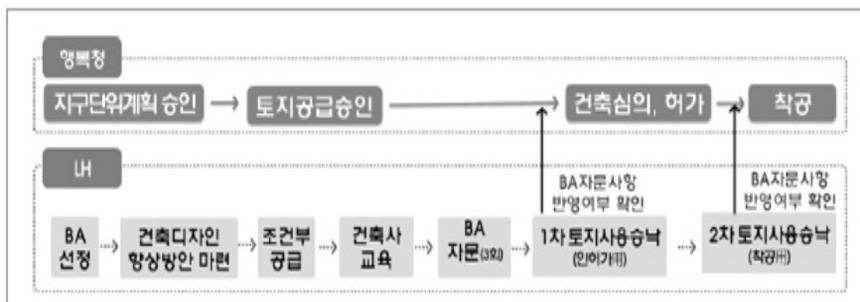
〈그림 13〉 세종시 행복청의 주택 디자인 공모정책

그 결과 다양하면서 고품질의 디자인들이 행복도시의 건축물에 도입되었으며, 최종 결정된 디자인들은 국내에서도 유래가 없을 정도로 수준이 높은 것으로 나타났다.(그림 14 참조)



거 카사텔 아구아 철거문제로 지역에서 논란이 되었던 제주도 부영호텔의 사례를 생각해 볼 때 이러한 방식은 제주도에 도입할 필요성이 매우 높다. 부영호텔의 최초 디자인 계획은 리카르도 레고레타에 의하여 만들어졌지만, 사업자의 부도 및 변경을 겪으며 최초 디자인과는 전혀 다른 건축물이 들어선 바 있다. 도시 미관보다는 비용절감에 초점을 맞추는 일반기업들의 속성을 제어하기 위해서는 정책적 개입이 건축물 설계부터 최종 준공 과정까지의 전 과정에서 이루어져야 한다.

행복청은 공동주택 뿐만 아니라 공공건축물에도 디자인공모를 실시한 후 그 이행을 건축 심의 및 허가전 단계와 착공 전단계에서 심의하여 강제하고, 이행되지 않으면 허가 와 착공을 불허함으로써 강력히 규제하였다(그림 16참조). 이러한 정책적 세심함이 도시 미관을 지켜주는 역할을 하였음은 물론이다.



- 업체들의디자인공모 후 심사과정은 도민에게 생방송으로 투명하게 공개
- 확정된 디자인은 마지막까지 유지될수 있도록 단계별로 규제
- 건축허가로 끝나는 것이 아니라, 건축심의, 허가, 착공, 준공의 모든 단계에서 규제

출처: 행복청(2015), 행정중심복합도시백서(정수연(2016), 제주형 미래도시 구상과 JDC의 역할, 한국부동산분석학회, p. 90에서 재인용)

〈그림 16〉 행복청의 디자인 이행강제를 위한 강력한 규제시스템

하지만 무엇보다도 중요한 것은 이 모든 과정들이 행복도시 주민들에게 투명하게 공개되었다는 것이다. 심사위원들의 선정, 심사위원들의 심사과정, 그 결과 그리고 출품된 모든 디자인들의 공개는 주민들에게 정책투명성을 확신하게 만들었고, 이러한 신뢰를 기반으로 정책추진력은 배가되었다. 제주도의 경우에도 도남 행복주택에 준공까지의 전 과

정이 투명하게 공개되는 것이 필요하다. 특히 단지배치를 계획하는 시점에서부터 그 계획을 공개하고, 의견을 구하는 공론화의 과정이 있어야 한다. 디자인공모전의 심사과정은 도내 방송을 통해 생중계되는 것이 효과적이다. 이를 통해 심사위원과 건설사의 결탁 가능성에 대한 도민의 의구심을 미연에 방지하는 효과를 얻을 수 있다.

행복주택을 비롯한 임대주택이 지역주민들에게 또 다른 인프라로 역할을 한다는 것은 정책홍보의 중심이 될 것이다. 이는 단지배치계획에 공공시설의 배치, 그리고 사회적기업과 청년기업들의 배치 등을 통해 달성될 수 있는데, 도민선택에 가장 효과적인 것은 그 단지배치 계획을 구체적으로 보여주는 것이다.

다음 그림 17은 행복청에서 디자인공모 결과 당선된 수상작이다. 만약 제주도에 행복주택이 건설된다면, 그 단지배치의 중심에는 인근주민들이 어우러질 수 있는 광장이 존재할 것이다. 이러한 계획들은 구체적으로 사전에 도민들에게 공유되어야 하며, 인근주민들이 예측할 수 있어야 한다.



출처: 행정중심복합도시 건설청

〈그림 17〉 행복청의 디자인공모 사례

임대주택, 특히 현재 도남 행복주택에 계획되고 있는 공공시설, 그리고 인근주민들의 사업과 중복되지 않는 업종의 사회적기업, 청년기업들의 상점들이 배치되는 단지계획이라면, 아마도 다음의 그림 18의 형태와 유사할 것이다. 임대주택은 주상복합의 형태로 계획되고, 1층과 2층은 스트리트 상가형태로 배열되며, 사회적기업과 제주청년기업들의 상점, 인근주민들을 위한 복합시설들이 배치될 수 있을 것이다. 이러한 구체화된 조감도와 단지배치계획안은 임대주택의 품질, 유지관리에 대한 정책과 함께 임대주택과 관련된 모든 우려들을 불식시킬 것이다. 이러한 논의의 장은 정책투명성을 제고하고 주택공급을 위한 정책추진력을 강화할 것이다.



출처: 행정중심복합도시 건설청

〈그림 18〉 행복청의 디자인 공모사례 상점과 광장이 공존하는 단지계획

행복주택을 포함한 모든 임대주택들은 지역사회에서 고립되지 않도록 단지배치계획이 적절히 이루어져야 한다. 특히 제주도의 경우에는 인근의 마을과 임대주택이 어떤 방식으로 소통할 것인가도 고민해야한다. 제주도의 전통과 마을단위 공동체의 유지가 제주미래사회의 원동력이 될 것이 때문이다(그림 19 참조).



출처: 정수연(2016), 제주형 미래도시 구상과 JDC의 역할, 한국부동산분석학회, p. 92

〈그림 19〉 임대주택의 단지배치계획과 사회적기업, 청년기업

제주도에서 최초로 건설되는 임대주택이 향후 제주도에 공급되는 모든 임대주택의 표본이 될 것이다. 디자인 공모를 통해, 그리고 강력한 디자인 이행규제를 통해 고품질의 임대주택이 건설되고, 단지배치계획을 통해 구현된 사회적 형평성은 제주사회의 결속력을 더욱 배가시키는 효과를 가져올 수 있다. 특히 도남 행복주택의 건설시에는 제주도 최초의 대규모 임대주택 공급인만큼, 제주도내 유치된 국내자본들과 해외자본들이 행복주택의 품질을 높이는데 기여할 수 있도록 여러 기부장치를 마련하는 것이 바람직하다. 행복주택 내 마련되는 놀이시설들, 다양한 시설물에 유치기업들의 이름을 새기고, 기부를 유도하는 것이 필요하다. 나아가 도남행복주택의 광장에는 블록에 기부자의 이름을 새길 수 있도록 하고, 제주도민 전체적으로 “1인 1블록 기부하기 운동”을 전개하는 것도 고려해볼 만 하다. 이를 통해 제주 도남 행복주택이 저소득층만을 위한 것이 아니라, 결국은 제주도민 전체의 사회안전망이며, 제주도민 전체적으로 이의 건설에 참여하였다는 주인의식을 가질 수 있을 것이다.

저소득층과 중산층의 어울림
마을과 공동주택주민들의 네트워크 시티

사회형평성
달성



이주민의 마을 연계

레크레이션 참가자 중 승자가 가장 좋아하는 마을 놀이터에 500만원의 시설보수권 기부

- 제주도 민우승자와
- 기업의 이름이
- 동시에 새겨짐



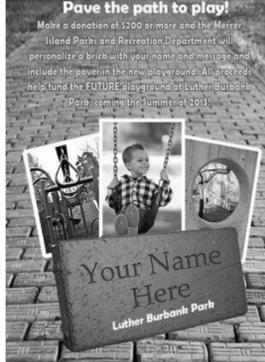

제주도 사랑합니다
제주의 아름다움을 후원합니다.

제주도 사랑하는 마음으로 제주의 아름다움을 후원하고자 제주와 관련된 다양한 형태의 제물을 소개합니다.

제주 제철 프로그램 관련 제주 문예
jeju@kubookoo.com

투자기업의 마을 연계 투자기업의 마을 놀이터 보수 또는 신설 기부
-기업의 이름이 새겨짐-

관광객의 기부



Pave the path to play!
Make a donation of \$200 to the Mercer Island Park and Recreation Department and personalize a brick with your name and message. All proceeds include the pavers in the new playground. All proceeds help fund the FUTURE playground at Luther Burbank Park (Brick coming by December 31st).

Your Name Here
Luther Burbank Park

출처: 정수연(2016), 제주형 미래도시 구상과 JDC의 역할, 한국부동산분석학회, p. 86

〈그림 20〉 임대주택을 통한 기부문화의 활성화

V. 결론

2010년부터 시작된 제주도 주택시장과열현상은 2015년에 이르러 정점을 찍고 2016년 현재에도 지속되고 있다. 장기간의 저금리현상과 제주국제자유도시 개발성과와 동반된 인구증가현상은 투기수요와 결합된 주택수요 증가를 야기했고, 이는 제주도내 무주택서민과 저소득층의 주거불안을 심화시키고 있다. 제주도민의 모든 계층들에 대해 주택공급이 시급하지만 그중에서도 사회적 약자인 저소득층의 임대주택 공급이 우선적으로 배려되어야 한다. 2017년 미국발 금리인상이 예고되고 있고, 한국의 경제전망이 긍정적이지 않은 만큼 사회안전망으로서의 임대주택 공급은 이 사회의 가장 약한 고리라고 할 수 있는 저소득층에게 우선되어야 한다. 이는 배려라기보다는 제주 공동체사회를 사회경제적으로 안전하게 유지하기 위한 “사회적 투자”이다. 저소득층의 파산, 주거불안정은 제주도민사회 전체에 경제위기의 촉발점이 될 수 있다. 따라서 저소득층의 주거불안정을 해소하기 위한 모든 노력은 “일부계층에 대한 특혜”가 아니라 위기의 촉발시점을 연기해

주는 “전 계층을 위한 사회적 투자”로 보아야 한다.

본 연구는 제주도 임대주택의 현황과 임대주택 공급정책의 문제점을 살펴봄으로서 향후 제주도내 임대주택의 원활한 공급을 촉진하는데에 기여하고자 하였다. 본 연구에서 살펴본 바와 같이, 현재 제주도는 주택에 대해 전반적인 초과수요 상태에 있는데, 특히 제주시 동지역에 저소득층의 주택수요가 집중되어 있다. 이를 해소하기 위해서는 동지역에 임대주택이 공급되어야 하며, 읍면지역에의 공급은 일자리창출과 교통문제 해결, 도시 인프라 확충을 선결한 후에 가능할 것임을 주장하였다.

직주근접이 만족되지 않는 상태에서 임대주택의 물리적 건설은 읍면지역 부동산가격만을 상승시키고 인구분산효과는 얻지 못하며, 고비용의 토지가격으로 기업유치를 어렵게 만들어 오히려 제주도 읍면지역의 미래발전을 저해할 수도 있기 때문이다. 읍면지역의 발전은 주택이 아니라 기업유치와 사회간접자본의 확충을 통해 달성될 수 있는 바, 향후 읍면지역의 균형발전을 위한 정책들을 별도로 마련하는 것이 필요하다.

현재 도남 행복주택의 건설에 대한 논란이 많으나, 이는 행정에서의 도민신뢰 확보노력이 부족하기 때문이다. 정책투명성을 높여 도민신뢰를 확보하려면, 제주도남 행복주택의 단지계획, 디자인 공모전을 지역방송을 통해 생중계하고, 심의 과정또한 투명하게 실시간으로 공개하는 것이 바람직하다. 또한 사전에 단지배치계획을 공개하되 인근 주민들의 우려를 불식시킬 수 있을 정도의 구체성을 확보하여야 한다. 또한 단순히 물리적인 임대주택 건설만을 추진할 것이 아니라, 제주도 전역에 주거복지 서비스가 구현될 수 있도록 주거복지센터를 읍면동사무소에 배치하고, 주거서비스 상담사를 고용하여 저소득층의 주거서비스 활용도를 높여야 한다. 정책이 실제로 작동되기 위해서는 전달체계가 조직화되어야 하는 만큼 “찾아가는 주거복지서비스”가 구현될 수 있는 주거복지 네트워크를 도민과 함께 마련해나가야 할 것이다.

제주 도남 행복주택은 제주도의 고품질 임대주택의 효시가 되어야 하는 만큼 그 디자인과 품질유지를 위한 유지관리정책을 마련하고 그 정책을 구체적으로 공표하는 것이 필요하다. 도남 행복주택의 성공은 향후 제주도 사회안전망 구축의 성공과 직결될 것이다. 도남 행복주택의 인근주민들도 행복하고, 행복주택에 입지한 청년세대 및 저소득층도 행복할 수 있도록 정책의 성공적 추진에 제주도민의 지혜를 모아야 할 것이다.

[참고문헌]

- 김옥연(2015), 도심내 임대주택 공급을 위한 사업모델 다각화, 한국주택학회 2015년 학술대회
- 정수연(2016), 제주지역 주택시장 동향과 정책수립 문제점' -제주지역 주거불안 진단과 해소방안 모색을 위한 정책 토론회
- 정수연 외(2016a), 제주도 주택가격상승, 이자율효과인가? 인구효과인가?, 감정평가학논집, 한국감정평가학회
- 정수연 외(2016b), 수정된 Mankiw and Weill 모형을 이용한 제주도 주택수요 추정, 주택연구, 한국주택학회
- 정수연(2016), 제주미래도시 구상과 JDC의 역할, 한국부동산분석학회 2016년 상반기 학술대회 발표논문집
- 교통연구원, 가구통행조사, 2015
- 통계청, 사업체기초통계, 2015

[부록]

〈부표 1〉 분석에 사용된 아파트 자료의 읍면동별, 단지별 분포

지역	빈도	퍼센트
노형동	46	47.9
아라일동	50	52.1
합계	96	100.0

아파트단지	퍼센트	유효 퍼센트
노형동덕	10	10.4
노형삼다	4	4.2
대림	6	6.3
부영2차	2	2.1
염광	8	8.3
영진2차	10	10.4
원신	16	16.7
제주아라IPARK	16	16.7
제주아라스위첸	10	10.4
중흥S-클래스빌	4	4.2
한화	6	6.3
해오름	4	4.2
합계	96	100.0