

행복주택 건설사업의 정책요인 우선순위 분석 연구*

A Study on Happy-House Construction Program Policy Factors

김성연 Kim Seongyeun**, 권성문 Kwon Sungmoon***, 서원석 Seo Wonseok****, 양광식 Yang Kwangsik*****

Abstract

Unlike previous public housing policies, the Happy House Construction Program (HHCP) focuses on remedying the unstable dwelling of young people, such as beginning working professionals, newlyweds, and university students. The purpose of this study is to understand various policy factors of the central government with regards to HHCP and to recommend policy implications for the unstable dwelling of young people by suggesting the priority of HHCP policy factors.

This study uses the Analytic Hierarchy Process (AHP) to prioritize HHCP policy factors. The results from this study indicate that the complication management factor is an influential factor that obstructs the success of HHCP. In addition, additional programs are needed to prevent complications between the central or local governments and residents by reflecting the opinions of local residents and the need to improve physical living environments.

Keywords: Happy-House Construction Program, Policy Factor, AHP Analysis

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

현 정부는 전세가격 폭등, 임대주택 재고 부족, 실업난 가중 등으로 인해 사회 구성원 중 특히 젊은 계층의 주거 불안이 가중되고 있다고 판단하고 이러한 문제를 해결하기 위한 주거복지 정책으로 행복주택 건설사업을 추진하고 있다. 즉, 사회 초년생, 신혼부부, 대학생 등의 주거 불안을 해소하고 대중교통이 편

리하고 직주근접이 가능한 부지를 활용하여 저렴한 가격에 공급하는 공공임대주택이 행복주택이다. 지금까지 정부가 공급하는 공공임대주택은 주로 소득 기준을 적용하여 상대적으로 저소득 가구가 주된 정책 대상이었다. 그러나 행복주택은 가구 또는 본인의 소득 기준을 고려하지만 무엇보다도 대학생, 사회 초년생, 신혼부부, 노인계층, 산업단지 근로자 등 입주 대상에 초점을 둔 공공임대주택 공급이라는 점에서 과거 임대주택정책과 차이가 있다.

이처럼 사회 내 젊은 계층이 주된 정책적 고려 대

* 본 논문은 2015년도 순천향대학교 학술연구비 지원으로 수행하였음.

** 중앙대학교 도시 및 지역학 박사(제1저자) | Ph.D., Dept. of Urban and Regional Planning, Chung-ang Univ. | Primary Author | 21cksy@naver.com

*** 포틀랜드주립대학교 도시학 박사 | Ph.D. Dept., of Urban Studies, Portland State Univ. | k2580a@gmail.com

**** 중앙대학교 도시계획부동산학과 교수 | Prof., Dept. of Urban Planning and Real Estate, Chung-ang Univ. | wseo@cau.ac.kr

***** 순천향대학교 행정학과 교수(교신저자) | Prof., Dept. of Public Administration, Soonchunhyang Univ. | Corresponding Author | ksyang@sch.ac.kr

상이 된 이유는 이들 계층에 대한 국가적인 지원이 없을 경우 미래 국가 발전의 원동력이 약화될 수 있다는 사회적 공감대가 확산되었기 때문이다. 수도권 1인가구 대학생 중 절반이 최소주거면적 기준(14m²) 이하 주택에 거주하고 있으며, 거주주택의 임대료에 대해서도 부담을 느끼고 있다는 YMCA(2012)의 조사 결과가 이를 뒷받침한다. 또한 서울에 거주하는 20~34세 1인가구의 주거 형태가 보증부 월세(52.3%), 전세(27.0%), 무보증부 월세(9.0%)로 조사되는데, 문제는 전셋값 폭등 등에 따른 어려움이 이들 세대에 고스란히 전달되고 있다는 것이다(한겨레 2013). 무엇보다도 젊은 세대에게 심각한 사실은 2014년 기준으로 월소득 대비 월임대료 부담 비율(RIR)이 20.3%로 2012년 19.8%, 2008년 17.5%를 고려할 때 지속적으로 상승하는 추세이고, 임차가구 중 월세 비중은 2012년 50.5%에서 55.0%로 크게 증가하였다는 것이다(국토교통부 2014).

행복주택이 '젊은이들에게는 희망을, 지역에는 활력을 불어넣어줄 것'이라는 정책적 기대감을 반영하여 2013년 4월, 정부는 도심 내 철도부지, 국공유지 등을 활용하여 행복주택 20만 가구 건설계획을 발표하고 같은 해 5월, 오류, 가좌, 공릉, 목동, 잠실, 송파, 고잔지구 등 7개 시범지구를 선정하였다. 이후 2014년 1월 지방에도 행복주택 건설을 확대, 추진하여 2015년 107개 지구, 총 6만 4,892호의 행복주택이 계획, 건설되고 있다.

그러나 정부의 일방적인 임대주택 중심의 행복주택 건설에 대한 주민들의 강력한 반발과 지역 여건을 무시한 일방적인 지구 지정이라는 주민, 지자체 불만 등이 지속되었다. 목동지구가 포함된 양천구도 꾸준히 시범지구 해제를 요구한 결과, 2015년 7월 27일, 목동지구는 시범지구에서 해제되었다. 목동지구의 시범지구 해제는 행복주택 건설을 추진하고 있는 다른 시범지구에도 영향을 미칠 수 있다.

본 논문은 행복주택 건설과 관련한 정부의 다양한 정책요인을 파악함과 아울러 정책요인 간 우선순위를 제시함으로써 젊은 계층의 주거 불안을 해소할 수 있는 행복주택 건설이 본래의 정책 목적을 달성할 수 있도록 정책적 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구의 대상 및 방법

본 논문 목적은 행복주택 건설사업 관련 정책요인을 탐색하고 정책요인 간 우선순위를 제시하는 데 있다.

첫째, 정책요인의 탐색은 행복주택 건설사업의 주무부처인 국토교통부에서 발표하는 보도자료를 분석하였다. 국토교통부 보도자료는 2013년 4월 24일 '행복주택, 지속가능한 도시의 창조공간으로 만든다'를 시작으로 2013년 12월 19일 '행복주택, 지역과 협의하여 사업계획 마련키로'까지 총 8개 보도자료의 분석을 통해 행복주택 건설에 있어 정부가 고려하고 있는 정책요인을 파악하였다. 보도자료 내용 이외에 행복주택 건설사업의 추진에 있어 중요하다고 판단되는 정책요인 파악을 위해 토론회 자료집, 학회 정보지, 학술논문 등을 추가로 검토하였다.

둘째, 보도자료 분석과 논문 등 추가 문헌 검토를 통해 도출된 정책요인 간 우선순위를 정하기 위해 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 수행하였다. 이를 위해서는 총 8개 보도자료 분석과 문헌 검토를 통해 도출된 총 33개의 세부 내용을 유형화하여 12개 정책요인으로 계층적 분류를 수행하고, 이들을 재분류하여 4개의 상위계층을 도출하였다.

셋째, 계층화된 행복주택 건설사업 관련 정책요인 간 중요도 판정을 위하여 교수, 연구원, 공사 직원 등 총 41명을 대상으로 구조화된 설문지를 활용하여 2014년 1월 27일부터 2월 9일까지 약 2주간 설문조사를 실시하고 엑셀(EXCEL) 프로그램을 활용하여

설문 결과를 분석하였다.

마지막으로 실증분석 결과 상위, 하위계층의 정책요인 간 우선순위가 도출되었으며, 도출된 정책요인이 행복주택 건설사업에 어떻게 반영되어야 하는지에 대하여 최근 수행된 선행연구 결과를 활용하여 정책적 시사점을 도출하였다.

II. 선행연구 검토

행복주택 건설 관련 선행연구를 검토해 보면, 윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환 외(2013), 김성연(2014), 이훈, 허재완(2014), 김용순, 이석제, 남영우(2015)의 연구가 진행되었으며, 그밖에 선행연구는 주로 정책토론회 자료, 국책연구기관의 이슈리포트 발간으로 조사되었다. 우선, 윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환 외(2013)는 행복주택 건설에 있어 고려해야 할 요인에 대해 해외 사례를 소개하고 시사점을 제안하고 있다. 특히, 2013년 4월 정부의 행복주택 건설사업 보도자료가 발표된 이후 2013년 7월 도시정보지로 발표된 내용으로 일본, 프랑스, 홍콩, 독일 등에서 철도부지 및 주변지역, 도로부지, 유희 공공유지를 활용하는 사례를 중심으로 소개하였다. 둘째, 김성연(2014)은 행복주택 건설사업의 정책요인 탐색을 위해 요인분석을 활용하였다. 요인분석은 분석 대상 요인이 많을 경우, 신뢰할 수 있고 해석 가능한 잠재요인을 발견하여 공통된 특성을 측정하기 위한 변인들을 하나의 요인으로 묶어 타당성을 검증하기 위해 시행하는 통계기법이다. 이에 연구 결과에서 제시된 정책요인은 경제성 확보, 도시관리 측면 고려, 저렴한 주택 공급으로 유형화되었는데, 세부요인이 어떻게 행복주택 건설사업에 영향을 미치는가에 대해서는 명확하게 제시하는 데 한계가 있다. 이훈, 허재완(2014)은 행복주택이 입지하는 지역주민의 인식 차이에 대하여 실증분석을 시도하였다. 즉, 일부 시범지구 주민은 행복주택에

찬성하는 반면, 또 다른 시범지구 주민은 행복주택에 반대하는지 여부에 대하여 설문조사를 통해 그 원인을 파악하였다. 그 결과, 행복주택 도입에 찬성, 반대가 나타나는 이유는 지구별 주민 간 교육, 소득 수준의 차이가 원인으로 나타났다. 행복주택 도입에 따른 교육환경 악화, 주택가격 하락 등이 주민 간 찬성, 반대로 나타난 것이다. 김용순, 이석제, 남영우(2015)는 그동안 임대주택 공급을 주도하던 LH공사의 재무구조 악화를 이유로 행복주택 공급에 민간자본의 참여에 대한 제도적 논의를 수행하였다. 이를 요약해 보면, 현행 규정상 행복주택 건설사업에 대한 민간 부문의 참여는 제한적으로 가능하다고 판단하고 민간 부문의 사업 참여가 원가절감 등 사업의 유연성을 제공할 수 있음을 제안하였다. 따라서 민간 부문은 간접 투자방식을 통한 참여, 민간투자법상 참여, 공동투자 사업방식 적용 등의 방안을 제안하였다.

이상에서 검토된 선행연구는 결국, 행복주택 건설사업의 성공적 추진을 위한 대안을 제시하는 연구로서 해외사례 소개, 정책요인 파악, 지역주민 인식 및 민간 부문 참여 등 다양한 측면에서 연구가 진행되었다는 데 학술적인 의미를 둘 수 있다. 다만, 행복주택 건설사업에 대한 다양한 정책요인 중 특정 부분에 대한 접근을 시도한 점(윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환 외 2013; 이훈, 허재완 2014; 김용순, 이석제, 남영우 2015)과 행복주택 건설에 있어 고려되어야 하는 세부 정책요인 간 우선순위를 명확히 제시하는 데 한계인 점(김성연 2014)을 지적할 수 있다. 본 논문은 행복주택 건설사업에서 고려되어야 하는 정책요인의 우선순위를 제시하여 정책결정자 등이 어떤 정책요인을 우선 고려해야 하는지에 대하여 명확하게 파악할 수 있다는 점에서 선행연구와 중요한 차별성을 가지며 이는 본 논문의 의의로 사료된다.

III. 행복주택 건설사업 정책요인 우선순위 결정

1. 분석 틀 설정 및 조사 대상 현황

본 논문의 목적은 행복주택 건설사업과 관련하여 정부의 다양한 정책요인 간 우선순위를 제시하는 데 있다. 우선, 정책요인 간 계층구조를 파악하기 위하여 메타분석을 수행하였는데, 행복주택 건설사업 정책

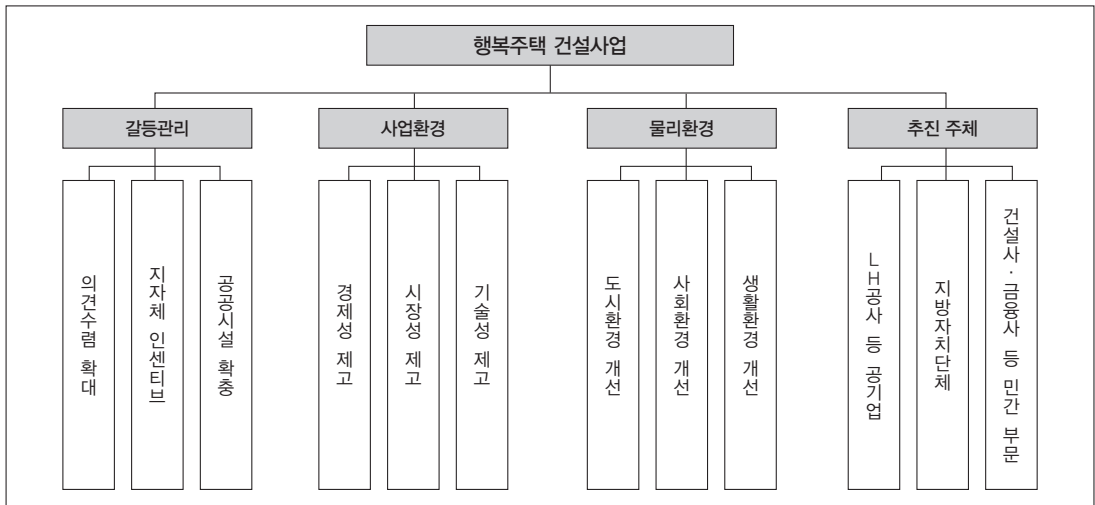
요인 도출을 위해 2013년에 국토교통부에서 공식 발표한 보도자료를 주로 분석하였다. 보도자료 이외에 행복주택 건설사업이 성공적으로 진행될 수 있도록 참고가 가능하다고 판단된 토론회 자료집, 학회 정보지 등 관련 자료를 함께 분석에 활용하였다.

다만, 보도자료 등 메타분석 시 개념이 추상적이거나 모호한 요인은 제거하고 유사하다고 판단되거나 동일한 성격을 포함한다고 판단되는 요인은 유형

표 1_ 행복주택 건설사업 관련 정책요인 발괄

2차 계층 (상위계층)	1차 계층 (하위계층)	세부 내용	참고문헌	
갈등 관리	의견수렴 확대	주민 의견수렴 기회 확대	국토교통부(2013a; 2013c; 2013e; 2013f; 2013g); 윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환 외(2013)	
		공청회 등 정보제공 기회 확대		
		지자체 등 민원창구 개설		
	지자체 인센티브	입주민 선정 시 해당 지자체 주민 우선 제공	국토교통부(2013g; 2013h); 윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환 외(2013)	
		행복주택 희망 지자체 우선 사업 추진		
		국비지원 등 도시재생 등과 연계 모델 제시		
공공시설 확충	공공시설 확충	인공테크 등의 활용으로 녹지·휴양시설 확충	국토교통부(2013a; 2013b; 2013c; 2013d; 2013e; 2013g; 2013h); 양광식(2013); 윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환 외(2013); 이재훈(2013)	
		공연장 등 문화소통시설 확충		
		행복한 육아환경을 위한 보육교육시설 확충		
		동사무소, 파출소 등 행정안전시설 확충		
		보건소 등 의료시설 확충		
경제성 제고	경제성 제고	철도용지 무상귀속으로 사업비 절감	국토교통부(2013h), 양광식(2013), 윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환 외(2013), 이재훈(2013)	
		건축비 절감 노력으로 사업비 절감		
		사업경비 절감으로 사업비 절감		
사업환경	시장성 제고	다양한 주택 수요 창출을 위한 노력	국토교통부(2013a; 2013b; 2013c; 2013e)	
		쇼핑센터 등 상업시설 수요 창출		
		지역특화를 통한 업무시설 수요 창출		
	기술성 제고	기술성 제고	원천기술 확보 등 비용 상승요인 제거	윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환 외(2013); 이재훈(2013)
			공기 단축을 통한 비용 절감	
			합리적인 공경 관리를 통한 비용 관리	
물리환경	도시환경 개선	도심과밀 해소를 위한 도시설계	국토교통부(2013c; 2013f; 2013h); 양광식(2013); 윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환 외(2013); 이재훈(2013)	
		대학생, 신혼부부 등 저립 주택 위주 공급		
		인근 지역과 연계 개발로 주민갈등 해소		
	사회환경 개선	사회환경 개선	입주 구성원 간 이질성 해소	국토교통부(2013a; 2013b; 2013c)
			입주민 삶의 질 개선 유도	
			지역 이미지 개선 유도	
생활환경 개선	생활환경 개선	소음, 진동 문제 해소	국토교통부(2013a; 2013c; 2013g; 2013h); 양광식(2013); 윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환 외(2013); 이재훈(2013)	
		악취, 전자파 문제 해소		
		시설물 안전을 위한 지속적인 유지관리		
추진 주체	공기업	LH공사, SH공사 등 공기업	윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환 외(2013); 이재훈(2013)	
		철도공사, 철도시설공단 등 공기업		
	지방자치단체	행복주택 건설지역 지방자치단체	이재훈(2013)	
민간 부문	금융사, 건설사 등	양광식(2013)		

그림 1_ 행복주택 건설사업 정책항목 설정 및 계층구조

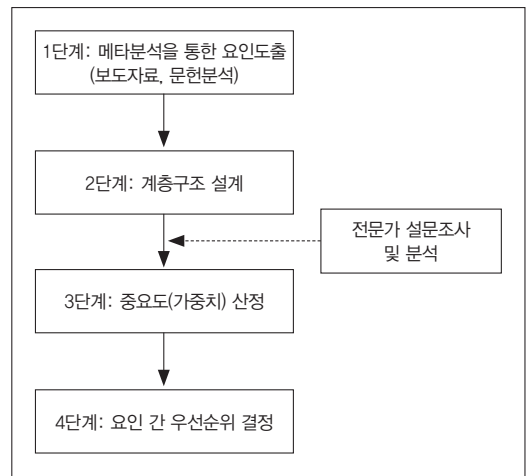


화를 통해 계층별 분류를 시도하였다(〈표 1〉 참조). AHP 분석의 특성상 메타분석을 통해 나타난 세부 내용을 분류하여 1차 계층을 구성하고 1차 계층을 토대로 유사한 항목을 유형화하여 2차 계층을 구성하였다.

이상에서 설명한 계층 구조화를 통해 총 33개의 세부 내용 중 12개 정책요인을 1차 계층인 하위계층으로 구분하고 분류된 1차 계층의 재분류를 통해 총 4개의 상위계층을 도출하였다. 이를 도식화하면 〈그림 1〉과 같다.

계층화된 행복주택 건설사업 정책요인을 구조화된 설문지로 구성하여 2014년 1월 27일부터 2월 9일까지 약 2주간 교수, 공무원, 공사 직원 등 주택 관련 업역의 전문가를 대상으로 설문조사를 수행하였다. 설문은 이메일을 통해 총 55부를 배포하여 41부가 회수되었다(회수율 74.6%). 회수된 설문 중 무응답, 중복 응답 등의 문제점이 발견되지 않아 회수된 설문 41부 전량을 분석에 활용하였다. 조사 결과는 엑셀(EXCEL) 프로그램을 이용하여 요인별 중요도(가중치)를 산정하고 요인 간 우선순위를 최종 확정하였다(〈그림 2〉 참조).

그림 2_ 실증분석 과정



전술한 바와 같이 AHP 분석을 통한 정책요인 간 우선순위 파악을 위해 행복주택 건설사업과 관련된 연구 및 업무 등을 수행한 경험이 있는 교수, 연구원, 공무원 및 공기업 직원 등 전문가 총 41명을 대상으로 조사하였다(〈표 2〉 참조).

우선, 조사 대상자의 연령대는 40대가 전체 응답자의 56.1%(23명)로 가장 많은 수로 조사되었고, 30대(39.0%, 16명), 50대 이상(4.9%, 2명)의 순서로 나타났다.

표 2_ 조사 대상 현황

구분	수(명)	비율(%)
연령	20대	0, 0.0
	30대	16, 39.0
	40대	23, 56.1
	50대 이상	2, 4.9
	합계	41, 100.0
학력	대학원(박사)	28, 68.3
	대학원(석사)	10, 24.4
	대학(학사)	3, 7.3
	합계	41, 100.0
연구(업무) 수행기간	5년 미만	8, 19.5
	5~10년 미만	8, 19.5
	10~15년 미만	13, 31.7
	15~20년 미만	7, 17.1
	20년 이상	5, 12.2
	합계	41, 100.0
전공 분야	건축학	3, 7.3
	토목학	1, 2.4
	도시공학	5, 12.2
	도시지역계획학	18, 43.9
	경제학	4, 9.8
	행정학	3, 7.3
	법학	2, 4.9
	기타	5, 12.2
	합계	123, 100.0
소속 (근무처)	대학교	7, 17.1
	연구원(소)	18, 43.9
	중앙정부	9, 22.0
	지방자치단체	1, 2.4
	공기업	6, 14.6
	합계	41, 100.0

둘째, 조사 대상자의 학력을 살펴보면, 박사 학력의 전문가 68.3%(28명), 석사 학력의 전문가 24.4%(10명)로 석사 이상의 학력을 가진 전문가가 전체 응답자의 92.7%를 차지하였다.

셋째, 조사 대상자가 행복주택 건설과 관련한 주

택정책, 주택건설 등 주택 관련 업역에서 연구(업무) 수행기간을 살펴보면, 10~15년 미만(31.7%, 13명)이 가장 많은 수를 나타냈다. 또한, 5~10년 미만과 15~20년 미만(16.9%, 11명)은 각각 8명(19.5%), 7명(17.1%)으로 비슷하게 조사되었으며, 20년 이상도 5명(12.2%)이 응답한 것으로 나타났다.

넷째, 조사 대상 전문가의 전공 분야를 살펴보면, 도시지역계획학이 전체 응답자 중 43.9%(18명)로 가장 많았으며, 그다음으로 도시공학(12.2%, 5명), 경제학(9.8%, 4명), 건축학(7.3%, 3명)의 순으로 나타났다. 기타(경영학, 통계학, 교통공학)를 포함하면, 총 10개 분야의 다양한 전공자가 조사에 응하였다.

마지막으로 응답자의 소속(근무처)을 살펴보면, 전체 응답자의 43.9%(18명)가 연구원(소)에 근무하였으며, 중앙정부 및 지방정부 소속 공무원은 24.4%(10명), 공기업(LH공사, SH공사) 직원은 14.6%(6명), 대학교수 17.1%(7명)로 구성되어 있다.

2. 실증분석 결과

실증분석은 정책요인 간 일대일 쌍대비교를 통해 얻어진 응답을 활용하여 중요도를 산정하였다. 이때 개별 설문 결과의 일관성을 확보하기 위해 CR(Consistency Ratio)값이 0.1 미만¹⁾을 갖는 설문을 채택하고 유의미한 값을 기하평균하여 정책요인이 가지고 있는 중요도를 도출하였다.

1) 상위계층 정책요인 간 중요도 파악

본 논문에서는 행복주택 건설사업 관련 정책요인을 갈등 관리, 사업환경, 물리환경, 추진 주체로 구분하

1) CR값이 0.1 미만이면 귀무가설이 기각됨. 따라서 CR값이 0일 때, 응답자는 완전한 일관성을 유지하였음을 의미함. 반면, CR값이 0.1 이상이면 일관성이 부족한 것으로 제검토가 필요하다는 의미임(조근태, 조용곤, 강현수 2003).

표 3_ 행복주택 건설사업의 상위계층 정책요인 간 중요도

구분	상위계층 정책요인	중요도	순위
행복주택 건설사업	갈등 관리	0.3697	1
	물리환경	0.2921	2
	사업환경	0.2236	3
	추진 주체	0.1146	4
	계	1.0000	-

고 정책요인별 상대적 중요도를 파악하였다(〈표 3〉 참조). 그 결과 갈등 관리(0.3697)가 행복주택 건설사업의 성공적 추진을 위해 가장 중요한 정책요인으로 도출되었으며, 그다음으로 물리환경(0.2921), 사업환경(0.2236), 추진 주체(0.1146)의 순으로 정책요인 간 중요도의 차이가 나타났다.

행복주택 건설사업의 원활한 추진을 위한 정책요인 간 중요도 차이를 통해 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 갈등 관리가 행복주택 건설사업에서 가장 중요한 정책요인으로 나타난 이유는 정부와 지자체, 주민 간 갈등 발생이 행복주택 건설사업의 원활한 추진을 저해하는 데 있다. 국무조정실(2014)에 따르면, 정부의 시범지구 발표 이후 노원구청과 주민들은 지역 내 여건을 고려하지 않는 사업이라 주장하며, 행복주택 건립에 반대하였다. 반대의 주요 이유를 살펴보면 정부의 일방적인 사업 결정과 통보, 종전 공원조성 계획을 무시하고 임대주택단지 건설, 저소득층 유입에 따른 노원구 사회복지 지출 증가, 집값 하락과 임대시설에 따른 지역 이미지 훼손 등이다. 물론 노원구와 지역주민의 NIMBY 현상으로 치부할 수도 있지만, 근본적인 갈등 이유는 정부의 행복주택 건설의 일방적인 추진에서 비롯되었다고 판단된다. 이러한 정부와 지자체, 주민 간 갈등은 2013년 5월, 행복주택 건설 시범지구로 지정된 목동지구에서도 발생하였는데, 정부의 일방적인 임대주택 중심의 행복주택 건설이 주변 집값을 떨어뜨릴 수 있다는 주민들의

강력한 반대가 원인으로 작용하였다. 목동지구가 포함된 양천구는 시범지구 지정 직후부터 강력하게 지정 해제를 요구하였는데, 그 결과 2015년 7월 27일자로 시범지구에서 해제되었다. 이러한 행복주택지구 지정 취소의 결과는 다른 시범지구에서 시행하고 있는 행복주택 사업에 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 행복주택 건설에 있어 물리환경에 대한 정책요인의 고려가 필요하다. 물리적 환경은 행복주택 입주자의 만족도를 제고할 수 있는 관점에서 파악할 수 있다. 즉, 행복주택의 주된 입주 대상자인 대학생, 사회 초년생, 신혼부부 등이 생활환경이 개선된 지역 내 저렴한 주택에서 원주민과 어울려 생활할 수 있는 방안이 필요하다. 이를 위해서는 철길, 도로 등으로 단절된 공간을 소통과 교류의 공간으로 탈바꿈시키고, 오랫동안 방치되고 버려진 공간을 재생시킴으로써 지역 이미지를 개선할 수 있는 도시설계적 접근이 요구된다. 또한, 시범지구 내 소음, 악취 등의 문제점을 사전에 발굴, 해소할 수 있는 방안을 마련하고 시설물 안전 등에 대하여 지속적인 관리를 통해 입주자의 주거 만족도 제고가 가능하다.

셋째, 행복주택 건설과 관련한 사업환경은 사업 주체의 관점에서 파악할 수 있다. 즉, 사업 주체는 행복주택 건설에 소요될 막대한 사업비를 어떻게 절감 또는 회수할 것인가에 대한 고려가 필요하다. 이때, 사업비에 대한 측면은 두 가지로 나뉘 볼 수 있는데, 우선, 토지비, 건축비, 사업경비 등의 절감 방안으로 발생하는 비용을 낮추는 것을 의미한다. 다른 측면은

상업, 업무 등 수요 창출을 통해 수익을 발생시키는 것이다. 이외에도 원천기술 보유, 공사기간 단축, 건설공정의 투명한 관리 등을 통해 사업비에 대한 효과적인 개선이 가능하다.

마지막으로 행복주택 건설사업의 추진 주체에 대한 논의가 가능하다. 현재, 행복주택 건설의 사업시행자는 LH공사가 주도하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 행복주택 건설사업에서 지방자치단체는 갈등의 대상으로 인식되고 있음을 착안한다면, 지방자치단체의 행복주택 건설사업 참여를 통해 주민의견의 적극적인 수렴과 정부사업에 대한 책임감 고취 등이 가능하다. 또한, 행복주택 건설에 따른 원가절감 등 유연성 제공이 가능하도록 민간 부문의 사업 참여도 생각해 볼 필요가 있다. 김용순, 이석제, 남영우(2015, 300-303)는 행복주택 건설에 대한 민간의 참여 유형을 간접투자방식, 민간투자법상 참여, 공동투자사업방식 등으로 제안하고 있다.

2) 하위계층 정책요인 간 중요도 파악

〈표 4〉는 행복주택 건설사업의 정책요인을 구성하는 하위계층의 구성항목별 상대적 중요도를 제시하고 있다.

우선, 갈등 관리를 구성하는 하위계층 정책요인 간 중요도를 살펴보면, 의견수렴 확대(0.5613), 공공시설 확충(0.2683), 지자체 인센티브(0.1704)의 순으로 중요도의 차이가 발생하였다. 이는 정부가 갈등 관리를 위해서는 주민설명회 개최, 전문가 공청회 개최, 실시간 민원창구 개설 등을 통해 주민, 지자체의 다양한 의견을 폭넓게 수렴할 수 있는 방안을 마련해야 함을 의미한다. 그다음으로는 공릉지구에서도 나타나는 바와 같이 주민들이 상호 소통하고 휴식을 취하며, 안전하게 생활할 수 있도록 녹지휴양시설, 문화소통시설, 보육교육시설, 의료시설 등을 확충하는 것도 갈등을 줄일 수 있는 방안이다. 이 외에도 행복주

표 4_ 행복주택 건설사업의 하위계층 정책요인 간 중요도

구분	중요도		구성항목	중요도	
	중요도	순위		중요도	순위
갈등 관리	0,3697	1	의견수렴 확대	0,5613	1
			지자체 인센티브	0,1704	3
			공공시설 확충	0,2683	2
			합계	1,0000	-
물리환경	0,2921	2	도시환경 개선	0,3002	2
			사회환경 개선	0,2434	3
			생활환경 개선	0,4564	1
			합계	1,0000	-
사업환경	0,2236	3	경제성 제고	0,5259	1
			시장성 제고	0,2816	2
			기술성 제고	0,1925	3
			합계	1,0000	-
추진 주체	0,1146	4	LH공사 등 공기업	0,3109	2
			지방자치단체	0,4516	1
			건설사, 금융사 등 민간 부문	0,2375	3
			합계	1,0000	-

택의 입주인 선정 시 해당 지자체 내 주민의 우선 입주, 희망 지자체에 행복주택 우선 건설 추진, 다양한 국비지원으로 사업비를 보조할 때, 갈등을 사전에 차단하거나, 갈등의 정도를 약화시킬 수 있다.

둘째, 물리환경의 하위계층 구성항목 간 중요도를 구분해 보면, 생활환경 개선(0.4564), 도시환경 개선(0.3002), 사회환경 개선(0.2434)의 순으로 상대적 중요도의 차이가 발생하였다. 정부는 수도권 도심에 철도부지 4개 지구(오류, 가좌, 공릉, 고잔), 우수지 3개 지구(목동, 잠실, 송파)에 행복주택 시범지구를 선정하였다. 그러나 철도부지나 우수지는 소음, 악취 등이 발생할 수 있는 여지가 상대적으로 높다고 판단됨에 따라 물리환경 중에서도 소음진동 방지, 악취전자파 방지 및 시설물 안전유지 등에 대한 정책적 중요도가 높게 나타났다. 그다음으로 행복주택 건설로 인한 도심과밀 해소, 교통혼잡 해소 및 인근 지역과 연계도 중요한 정책요인이라고 판단된다. 이외에도 기존 커뮤니티와 행복주택 지구 내 커뮤니티 간 연계, 지역 이미지 개선 등도 행복주택 건설사업 추진 시 고려되어야 할 정책요인으로 조사되었다.

셋째, 사업 주체적 관점에서 사업환경의 구성항목을 살펴보면, 경제성 제고(0.5259), 시장성 제고(0.2816), 기술성 제고(0.2816)의 순으로 정책요인의 상대적 중요도의 차이가 발생하였다. 경제성은 행복주택 건설사업비 절감으로 이해될 수 있는데, 철도부지 또는 우수지에 행복주택을 건설할 때, 발생하는 토지비를 경감시켜 줌으로써 사업경비 절감이 곧 임대료 절감으로 이어질 수 있다. 또한, 임대주택과 업무·상업 기능이 함께 조성됨에 따라 업무·상업 기능에 대한 새로운 수요를 창출함으로써 행복주택 지구의 시장성 제고를 통한 사업성 확대가 가능하다. 마지막으로 행복주택 건설에 있어 관련 원천기술 확보, 효과적 공정관리를 통한 공사기간 단축 등은 사업비 절감과 더불어 향후 건설산업 발전에도 기여할 것으

로 판단된다.

마지막으로 행복주택 건설 관련 추진 주체의 하위 계층을 구성하는 항목 간 중요도를 살펴보면, 지방자치단체(0.4516), LH공사 등 공기업(0.3109), 민간 부문(0.2375)의 순으로 나타났다. 지방자치단체가 타 주체보다 중요도에 있어 우세함을 보이는 이유는 사업시행자인 LH공사의 재무구조 악화로 인해 행복주택 건설 지속성에 의구심이 있기 때문이다. 이외에도 지방자치단체는 행복주택이 위치한 지역의 사회·생활 환경을 잘 알고 있기 때문에 행복주택 건설과 관련한 각종 민원 등의 문제에 대하여 원활한 대응이 가능할 것이라는 판단이 중요하게 작용하였다고 판단된다. 반면 민간 부문은 중요도가 낮게 나타났는데, 이는 정부 개발사업을 민간이 주도한 사례가 극히 드물며, 일반적으로 민간은 수익 창출을 최우선의 가치로 인식하므로 임대주택 등 주거복지 관점에서 민간 역할이 제한적이라고 판단했기 때문이다.

3) 전체 구성항목의 중요도

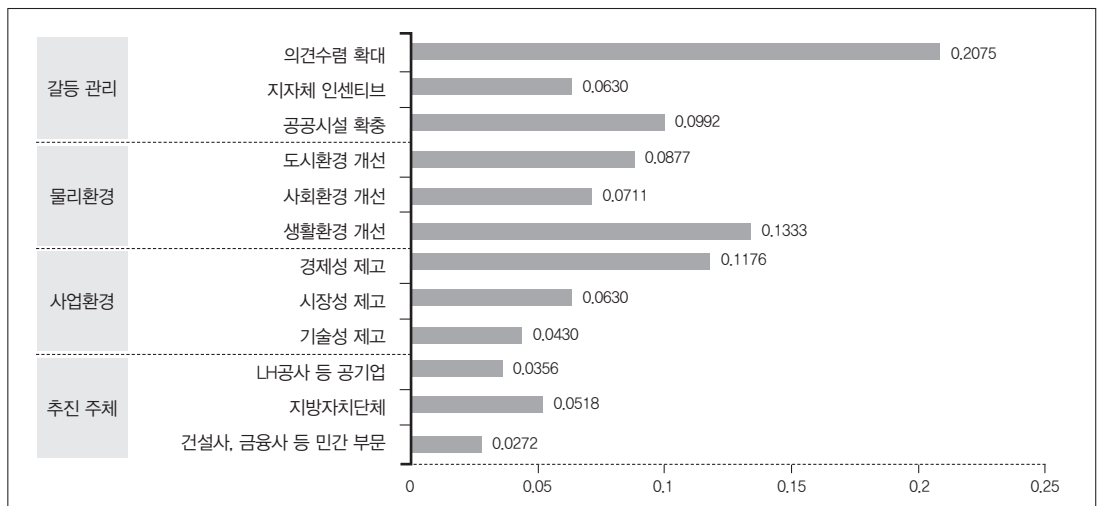
행복주택 건설사업 관련하여 총 12개 정책요인별 중요도를 살펴보면 <표 5>, <그림 3>과 같다.

우선, 의견수렴 확대(0.2075)가 가장 중요한 정책요인으로 나타났고 그다음으로 생활환경 개선(0.1333), 경제성 제고(0.1176), 공공시설 확충(0.0992), 도시환경 개선(0.0877)의 순으로 나타났다. 반면, 건설사, 금융사 등 민간 부문(0.0272), LH공사 등 공기업(0.0356), 지방자치단체(0.0518)의 추진 주체와 관련한 정책요인은 상대적으로 낮은 중요도로 나타났다. 이는 행복주택 건설사업이 원활히 추진되기 위해서는 무엇보다도 해당 지역 주민에 대한 충분한 의견수렴을 통해 사전에 갈등을 예방할 수 있는 조치가 필요함과 아울러 도시·사회·생활 환경의 개선을 통한 실질적인 커뮤니티 통합과 연계 및 지역 이미지

표 5_ 행복주택 건설사업 전체 정책요인 간 중요도

구분	중요도	순위	구성항목	중요도	전체 항목 내 중요도	
					중요도	순위
갈등 관리	0.3697	1	의견수렴 확대	0.5613	0.2075	1
			지자체 인센티브	0.1704	0.0630	7
			공공시설 확충	0.2683	0.0992	4
물리환경	0.2921	2	도시환경 개선	0.3002	0.0877	5
			사회환경 개선	0.2434	0.0711	6
			생활환경 개선	0.4564	0.1333	2
사업환경	0.2236	3	경제성 제고	0.5259	0.1176	3
			시장성 제고	0.2816	0.0630	8
			기술성 제고	0.1925	0.0430	10
추진 주체	0.1146	4	LH공사 등 공기업	0.3109	0.0356	11
			지방자치단체	0.4516	0.0518	9
			건설사, 금융사 등 민간 부문	0.2375	0.0272	12
계	1.0000		계	-	1.0000	-

그림 3_ 행복주택 건설사업 정책요인 간 중요도(도식화)



개선 등의 물리적 개선이 함께 요구됨을 알 수 있다.

IV. 결론

행복주택은 기존의 공공임대주택과는 달리 젊은 계층(사회 초년생, 신혼부부, 대학생)의 주거 불안을 해결하기 위한 정책이다. 본 논문은 행복주택 건설과 관

련한 정부의 다양한 정책요인을 파악함과 아울러 정책요인 간 우선순위를 제시함으로써 젊은 계층의 주거 불안을 해소할 수 있는 행복주택 건설이 본래의 정책 목적을 달성할 수 있도록 정책적 시사점을 제시하는 데 목적이 있다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 교수, 공무원 등 전문가를 대상으로 설문조사를 수행하였으며 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 행복주택 건설사업의 상위 4개 정책요인 간 중요도를 분석한 결과 갈등 관리(0.3697), 물리환경(0.2921), 사업환경(0.2236), 추진 주체(0.1146)의 순으로 나타났다. 최근 행복주택 건설과 관련하여 정부, 주민, 지자체 간 갈등이 첨예하게 대립한 목동지구의 시범지구 해제로 인해 갈등 관리에 대한 필요성이 더욱 중요한 정책요인으로 부각되었다. 이외에도 행복주택 입주자의 만족도 제고와 인근 지역주민의 숙원사업인 물리환경 등에 대한 요구도 중요한 정책요인으로 조사되었다.

둘째, 앞서 살펴 본 상위 4개 요인을 구성하는 하위 정책요인의 상대적 중요도를 구분해 보면, 행복주택 건설사업 갈등 관리를 위해서는 지자체, 주민 등에 대한 의견수렴 확대가 가장 중요한 정책요인으로 나타났다. 이는 행복주택정책을 정부가 일방적으로 추진하고 있다는 지역주민 등의 공감대가 넓게 자리 잡고 있기 때문이다. 물리적 환경의 하위 정책요인 중 생활환경 개선이 가장 중요한 정책요인으로 조사되었다. 이는 행복주택이 철도부지 또는 우수지 등에 위치함으로써 소음, 악취 등에 노출되어 있기 때문에 생활환경에 대한 개선 필요성이 타 물리적 요소보다 중요하게 나타났다. 사업 주체적 관점에서 살펴 본 사업 환경 부문의 하위 정책요인을 살펴보면, 조사에 참여한 전문가는 행복주택 건설사업에 대한 경제성 제고를 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 따라서 경제성 제고를 위해 토지비 및 사업비 경감 방안 등이 필요함을 알 수 있다. 행복주택 건설 관련 추진 주체의 하위계층을 구성하는 항목 간 중요도를 살펴보면, 지방자치단체(0.4516)가 LH공사 등 타 주체보다 중요도에 있어 우세함을 보이고 있다. 그 이유는 현재 사업시행자인 LH공사, SH공사 등 공기업의 재무구조 악화로 인해 행복주택이 지속적으로 건설될 것인가에 대한 의구심이 작용하고 있기 때문이다. 결국, 행복주택 건설사업이 지속가능성을 확보하기 위해서

는 무엇보다도 해당 지방자치단체의 적극적인 사업 참여와 노력이 요구된다.

마지막으로 행복주택 건설사업 추진에 있어 총 12개 정책요인별 중요도를 살펴보면, 의견수렴 확대(0.2075), 생활환경 개선(0.1333), 경제성 제고(0.1176), 공공시설 확충(0.0992), 도시환경 개선(0.0877) 등 도시계획적 접근요인의 중요도가 높게 나타났다. 반면, 추진 주체인 건설사, 금융사 등 민간 부문(0.0272), LH공사 등 공기업(0.0356), 지방자치단체(0.0518)와 관련된 정책요인은 상대적으로 낮은 중요도를 보이고 있다. 그러므로 행복주택을 추진함에 있어서 지역 공청회 및 지자체의 민원창구 개설 등의 주민의견을 수렴할 수 있는 방법을 마련하여 지역 내에서 발생할 수 있는 갈등을 최소화해야 한다. 삶의 질이 중요시되는 현대사회에서 소음, 진동, 그리고 악취와 같은 환경오염 문제 및 시설물에 관한 안전 대책은 매우 중요한 요인이다. 그러므로 중요도가 높게 나타난 정책요인은 행복주택정책을 추진함에 있어서 중요하게 고려되어야 할 것이다. 또한, 정부에서 추진하는 정책이므로 공공용지를 사용하거나 건축비를 줄이는 노력을 통해 행복주택의 경제성을 확보해야 할 것이다. 더하여 행복주택 거주자뿐만 아니라 그 지역의 거주자들이 이용하고 활용할 수 있는 공공 혹은 편의시설(facilities)을 공급하여 행복주택 거주자와 그 지역 거주자의 삶의 질 향상에 노력해야 한다.

즉, 성공적인 행복주택 건설을 위해서는 충분한 의견수렴을 통해 갈등의 사전 예방과 도시·사회·생활환경 개선 및 물리적 개선에 초점을 맞춰 정책을 집행해야 함을 의미한다.

본 논문은 행복주택 건설사업과 관련한 선행연구가 다양하게 제시되지 못하고 있는 상황에서 동 사업이 성공적으로 지속가능하게 추진될 수 있도록 다양한 정책요인 중 우선적으로 고려해야 할 정책요인을 파악하고 제시하였다는 데 학문적 의의를 가진다.

참고문헌 •••••

- 국무조정실. 2014. 행복주택 공공지구 시범사업 갈등영향분석. 발
행도시: 발행처.
- 국토교통부. 2013a. 행복주택, 지속가능한 도시의 창조공간으로 만
든다. 보도자료, 4월 23일. 세종: 국토교통부.
- _____. 2013b. 희망이 넘치는 따뜻한 행복주택을 짓습니다. 보도
자료, 5월 20일. 세종: 국토교통부.
- _____. 2013c. 행복주택 주민의견 2주간 더 듣는다. 보도자료, 6월
21일. 세종: 국토교통부.
- _____. 2013d. “행복주택” 국민에게 물어보니? 보도자료, 7월 31일.
세종: 국토교통부.
- _____. 2013e. 오류동·가좌 행복주택지구 지정. 보도자료, 8월
22일. 세종: 국토교통부.
- _____. 2013f. 4.4, 8.28 부동산 대책 후속조치 추진. 보도자료, 12월
3일. 세종: 국토교통부.
- _____. 2013g. 행복주택 시범지구 지역의견 대폭 반영한다. 보도
자료, 12월 11일. 세종: 국토교통부.
- _____. 2013h. 행복주택, 지역과 협의하여 사업계획 마련키로. 보
도자료, 12월 19일. 세종: 국토교통부.
- _____. 2014. 2014년도 주거실태조사 결과. 세종: 국토교통부.
- 김성연. 2014. 행복주택건설사업의 정책요인 탐색 연구. 주택연구
23권, 3호: 153-169.
- 김용순. 2013. 철도·공공유희 부지 등을 활용한 임대주택건설 국
내외 사례 및 시사점. 박근혜 정부의 철도·공공유희 부
지 등을 활용한 “행복주택” 추진 성공을 위한 대토론회자
료집: 41-51.
- 김용순, 이석제, 남영우. 2015. 민간부문을 활용한 행복주택 사업
활성화 방안에 대한 연구. 대한부동산학회지 33권 1호:
295-312.
- 양광식. 2013. 도시발전에서 철도부지 활용의 사회적 의의. 박근혜
정부의 철도·공공유희 부지 등을 활용한 “행복주택” 추
진 성공을 위한 대토론회 자료집: 55-73.
- 윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환, 신병훈. 2013. 행복주택 건설의 의
미와 해외사례 및 시사점. 도시정보 376권: 3-24.
- 이훈, 허재안. 2014. 행복주택 입지에 대한 지역주민인식 연구. 부동
산연구 24권, 4호: 103-118.
- 이재훈. 2013. 철도 부지 등을 활용한 행복주택 성공을 위한 방안.
박근혜 정부의 철도·공공유희 부지 등을 활용한 “행복주
택” 추진 성공을 위한 대토론회 자료집: 15-38.
- 조근태, 조용근, 강현수. 2003. 앞서가는 리더들의 계층분석적 의사
결정. 의정부: 동현출판사.
- 한겨레. 2013. 치솟는 전셋값에 청년층 더 ‘시름’ ... “저축은 꿈도

- 못꾼다”. 8월 15일. [http://www.hani.co.kr/arti/society/
society_general/599605.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/599605.html). (2015년 8월 3일 검색).
- YMCA. 2012. 수도권 소재 대학생 주거실태 조사결과. 보도자료, 2월
9일. 서울: YMCA.

- 논문 접수일: 2015. 8. 20
- 심사 시작일: 2015. 10. 14
- 심사 완료일: 2015. 10. 30

요약

주제어: 행복주택 건설사업, 정책요인, AHP기법

행복주택은 정부의 기존 공공임대주택과는 달리 젊은 계층(사회초년생, 신혼부부, 대학생)의 주거불안을 해결하기 위한 정책이다. 본 논문은 행복주택 건설과 관련한 정부의 다양한 정책요인을 파악함과 아울러 정책요인 간 우선순위를 제시함으로써 젊은 계층의 주거 불안을 해소할 수 있는 행복주택 건설이 본래의 정책 목적을 달성할 수 있도록 정책적 시사점을 제시하는 것을 목적으로 수행되었다. 본 논문에서는 정책요인 간 우선순위를 정하기 위해 AHP(Analytic

Hierarchy Process) 분석을 수행하였다. 분석 결과 정부와 지자체, 주민 간 갈등 발생이 행복주택 건설사업의 원활한 추진을 저해하는 가장 중요한 정책요인으로 도출되었다. 전체 구성항목의 순위 결과를 통해 무엇보다도 해당 지역주민에 대한 충분한 의견수렴을 통해 갈등을 사전에 예방할 수 있는 조치가 필요함과 아울러 도시·사회·생활 환경의 개선을 통한 실질적인 커뮤니티 통합과 연계 및 지역 이미지 개선 등 물리적 개선이 함께 요구됨을 알 수 있다.