

## 지역주민의 국민임대주택에 대한 인식과 개선 방향

Improvement of Local Resident's Cognition toward National Rental Housing

김종립

주택도시연구원 수석연구원

본 연구는 최근 국가정책사업과 관련하여 급증하고 있는 사회적 갈등에 대한 이론적 검토를 바탕으로 국민임대주택 건설에 있어 핵심 이해관계자인 당해 지역 주민들의 국민임대주택에 대한 정확한 인식실태를 파악하고 개선 방향을 도출하고자 하였다. 특히 정부가 역점사업으로 추진하고 있는 국민임대주택의 공급 확대의 배경을 살펴보고, 비선호시설에 대한 지역사회의 기피현상을 사회적 갈등 관점에서 이론적으로 검토하였다. 그리고 비선호시설에 대한 실태분석을 위해 지난 최근 3년 사이에 입주한 국민임대주택단지 인근의 거주자를 대상으로 임대주택에 대한 인식을 조사하였다. 국민임대주택에 대한 인식 실태 조사결과 이미지가 전반적으로 긍정적인 방향으로 나타났을 뿐만 아니라 비선호시설의 사회적 갈등을 야기하는 비용-편익의 인식에 있어서도 비용으로 인식하기보다는 국민임대주택단지가 주위에 들어선 후 오히려 편익을 누리고 있는 것으로 조사되었다. 이에 비선호시설의 님비현상 해소를 위해 정부와 공급업체 등 사업주체의 보다 적극적인 홍보가 필요한 점을 시사점으로 제시하였다.

주요어: 국민임대주택, 임대주택인식, 비선호시설과 갈등, 국민임대주택이미지

## 1. 머리말

오늘날 정부에서 수립·집행하는 많은 정책들은 국가 경제면에서 매우 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 국민들의 일상생활에도 많은 파급효과를 낳고 있어 정부가 행하는 각종 정책결정과 집행에 대해 국민의 참여가 늘어나고 있다. 우리나라는 1980년대 이후 민주화·다원화·자치화·정보화 사회로 요약되는 변화과정을 겪으면서 그동안 억눌려 왔던 참여 욕구가 증가함에 따라 각종 갈등이 빈발하고 있으며, 공공시설의 입지가 확정되면서 주민과 첨예하게 대립하는 갈등을 노출하고 있다. 님비시설<sup>1)</sup>의 경우 해당 지역주민들의 완강한 집단반발에 부딪쳐 결국 사업이 중단되거나 공권력을 동원하여 사업을 집행하는 등 시설 건설에 많은 진통을 겪고 있으며, 최근에는 님비시설뿐만 아니라 핼비시설<sup>2)</sup>의 유치를 둘러싼 갈등도 증가하고 있다.

이와 같은 사회적 갈등은 특히 지방자치제가 실시되면서 지역사회 단위의 각종 활동이 활성화되면서 심화되는 양상을 보이고 있다. 정치적으로는 중앙정부의 통제력이 약화되고 각종 권한이 지방정부로 이전되면서 지방분권화가 급진전되고, 지역주민의 집단적 권익 요구가 증가하면서 지방의회 등을 통해 주민들의 정치력 영향력이 크게 증가하였다. 그리고 경제적으로는 지방자치단체별로 지역개발 경쟁이 가속화되면서 지역간 불균등 발전문제가 심화되어 지역주의 경향이 더욱 팽배해지면서 이른바 님비시설 설치 등으로 인해 토지가 수용되거나 지가가 하락하게 되는 부정적 현상에 대해 지역주민의 반발이 거세지는 경향이 강해졌다.

1) 지역주민이 원치 않는 혐오시설 등을 입지시킬 수 없다는 사회적 증후군을 님비(NIMBY: Not In My Backyard)현상이라고 하며, 핵발전소, 쓰레기 및 하수처리장, 정신병원 등 지역주민이 기피하는 비선호시설을 총괄적으로 지칭함.

2) 님비와 반대되는 개념으로서 지역발전에 유리하거나 이익이 되는 시설이나 관할권을 유치하려는 현상을 핼비(PIMFY: Please In My Front Yard)라고 하며, 고속철도 정차역, 첨단산업단지, 도청·시청 등과 같은 관공서 등 자원배분 면에서 유리한 시설을 지칭함.

그리고 아울러 삶의 질에 대한 국민의 관심이 높아지면서 환경문제에 대한 관심이 크게 증가하는 점 역시 사회적 갈등을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

넘비시설은 기본적으로 시장경쟁원리에 의해 공급할 수 없어 지방정부나 중앙정부 등이 개입해야하는 공공재적 성격을 갖고 있다. 또한 시설의 입지로 인해 발생하는 불이익 중 비용은 특정지역에 집중되는 반면 그 혜택은 전체 지역사회에 균등하게 배분되는 비용과 편익의 불공정성을 갖고 있다. 아울러 핵발전소, 핵폐기물저장소 등과 같이 기술적인 문제와 관련되어 특별한 입지조건의 충족이 요구되어 모든 지역에 설치할 수 없는 입지제약이 따르는 경우가 많다.

한편 정부는 주택시장의 가격 안정과 저소득층 주거안정을 위해 2012년까지 국민임대주택 100만 호 건설을 주요 정책사업으로 추진하고 있다. 정부의 지속적인 주택공급 정책에도 불구하고 2000년말 현재 총가구 중 임차가구가 43%로서 선진국에 비해 자가비율이 적을 뿐만 아니라 장기임대주택 비중이 2.4%에 불과한 실정이다. 또한 2000년 기준으로 최저주거기준 미달가구가 총가구의 23%인 334만 가구에 달해 저소득층의 주거 질 향상을 위해 주택공급 확대가 필요한 상황이다.

국민임대주택 100만 호 건설을 위해서는 많은 재원뿐만 아니라 대규모의 택지가 필요하나 해당 지자체와 지역주민이 국민임대주택을 비선호시설로 간주하여 사업승인이나 그린벨트 등 택지사용에 있어 많은 민원이나 이의를 제기하여 사업추진에 어려움을 겪고 있다. 국민임대주택 건설은 지자체와 주공이 담당하고 있으나 지자체의 경우 서울시 이외에는 거의 건설을 하지 않고 있다. 중소도시의 지자체는 저소득층의 주거문제에 대한 인식이 낮을 뿐만 아니라 국민임대주택 건설에 따른 개발이익의 혜택이나 세입 확대 등에 있어 부정적인 시각을 갖고 있어 자체의 사업추진이나 사업승인 등을 기피하고 있다. 특히 과거 저소득층 임대주택단지에서 발생하였던 주변지역 거주민들과의 갈등<sup>3)</sup>으로 인해 임대주

3) 임대주택 입주자와 인근 지역주민의 갈등은 임대주택 입주자에 대한 인근 지역

택단지 자체가 비선호시설로 낙인이 되어 지역주민이 지자체나 단체장에게 사업회피의 압력을 가중시키고 있다. 아울러 전반적인 택지난으로 인해 국민임대주택 건설에 필요한 저가이면서도 양질의 택지를 확보하기 위한 방안으로서 수도권 그린벨트 해제지역 내의 32개 지구에 국민임대주택단지 건설을 추진 중에 있으나 자연환경 훼손 등을 이유로 사업추진 자체에 반대하고 있는 상황이다.

이에 본고에서는 최근 국가정책사업과 관련하여 급증하고 있는 사회적 갈등에 대한 이론적 검토를 바탕으로 국민임대주택 건설에 있어 핵심 이해관계자인 당해 지역주민들의 정확한 인식실태를 파악하고, 의견 수렴을 통해 향후 국민임대주택 건설과 관련된 사회적 갈등을 해소하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 국민임대주택 공급 현황 및 정책 추진 애로사항

### 1) 국민임대주택 공급 배경 및 필요성

정부의 지속적인 주택공급 확대 정책에 힘입어 현재 국내 주택시장에서의 주택부족은 어느 정도 해결하였으나 저소득층의 주거불안은 지속되고 있다. 2000년 말 현재 총가구 중 임차가구가 43%이며 특히, 서울 등 수도권은 전·월세로 거주하는 가구가 절반(50.4%)을 넘고 있다. 그러나 이러한 상황임에도 불구하고 무주택 서민을 위한 장기임대주택 재고 비율은 2003년 말 현재 3.7% 불과하여 저소득층의 주거안정이라는 목적을 수행하는 데 한계가 있을 뿐만 아니라 소형주택의 수요와 공급 조절을 통한 주택가격의 안정으로 주거복지의 정책 목표를 달성하는 데 한계

---

주민의 차별과 부정적 시각으로 인해 임대단지 거주자가 상대적 박탈감과 소외감을 느끼고 그에 따라 반사회적 행위가 빈발함으로써 심화되는 악순환의 구조를 갖고 있음.

&lt; 표 1 &gt; 전국 가구의 주거유형(2000년 기준) (단위: 천 가구, %)

구분	계	자가	전세	월세	무상
전국	14,312 (100)	7,753 (54.2)	4,040 (28.2)	2,113 (14.8)	406 (2.8)
수도권	6,502 (100)	3,095 (47.6)	2,336 (35.9)	940 (14.5)	131 (2.0)

자료: 건설교통부, 2003, 「주택종합계획('03~'12)」수립 연구 자료를 이용하여 재작성

&lt; 표 2 &gt; 장기임대주택 재고비율(2003년 말)

총주택	장기임대주택 재고	비율
12,669천 호	473천 호	3.7%

자료: 대한주택공사, 2004, 주택통계편람 자료를 이용하여 작성

를 내재하고 있다.

따라서 임대료 급등 및 임차가구의 주거권 확보 등 임대주택시장 안정화를 위해 전체 주택재고 중 최소 10% 수준 이상으로 장기임대주택을 확보하는 방향으로 정부의 주택정책이 수립되어 추진 중에 있다.

한편 주택의 물리적 관점에서 저소득층의 주거수준은 여전히 열악한 것으로 파악되고 있다. 구체적으로 정부의 지속적인 주택공급정책으로 양적인 주거빈곤가구는 크게 감소하였으나, 질적 측면에서 주거환경의 개선은 미흡한 상황으로 최저주거기준 미달가구가 총가구의 23.4%인 3,344천 가구에 달하고 있다. 아울러 최저소득계층은 정책에서 소외되어 열악한 주거환경뿐만 아니라 과중한 주거비의 부담 등이 증고에 시달리고 있는 실정이다. 특히 소득 1~2분위 계층은 노후 불량주택에 거주함에도 불구하고 PIR, RIR이 높게 나타나 자력으로 주거생활의 개선이나 적정한 주택의 마련이 거의 불가능한 상황으로 분석되고 있다. 정부가 추진 중인 「주택종합계획('03~'12)」의 입주능력 분석에 의하면 도시거주 2인 이상 가구 가운데 113만 가구가 국민임대주택에 입주가 가능하여 국민임대 100만 호 공급으로 저소득층의 열악한 주거문제가 상당부분 해결될 것으로 기대하고 있다.

&lt;표 3&gt; 최저주거기준 미달가구 현황(2000년 말)

전 체 가구수 (천가구)	최저주거기준 미달가구수	기준미달유형			
		면적기준 미달가구	시설기준 미달가구	침실기준 미달가구	면적/시설/침실 모두 미달가구
14,311.8	3,344 (23.4%)	1,306 (39.1%)	2,383 (71.3%)	496 (14.8%)	176 (5.3%)

자료: 건설교통부, 2003, 「주택종합계획('03~'12)」수립 연구 자료를 이용하여 작성

&lt;표 4&gt; 소득계층별 주거비 부담

구분	평균	1분위 소득이하	2분위 소득이하	3분위 소득이하	4분위 소득이하	5분위 소득이하	7분위 소득이하	10분위 소득이하
PIR	3.1	6.7	6.1	4.7	4.3	3.9	3.3	2.9
RIR	15.8	19.2	20.1	18.3	18.5	15.0	14.7	11.0

자료: 건설교통부, 2003, 「주택종합계획('03~'12)」수립 연구, 28쪽

주: PIR(Price to Income Ratio): 연소득 대비 주택가격 비율

RIR(Rent to Income Ratio): 연소득 대비 임대료 비율

또한 수도권 지역의 아파트 가격 급등으로 계층별·지역별 자산 격차는 더욱 확대되고 있는 실정이다. 특히 '00년 이후 서울지역의 아파트 가격은 전국 평균 상승률을 훨씬 상회하여 빈익빈 부익부 현상이 심화되고 있으며, 소득계층간의 주택관련자산의 격차를 보여주는 주택자산 지니계수(Gini coefficient)<sup>4)</sup>는 '93년 0.489에서 '02년 0.510으로 높게 나타나 주거자산의 불평등이 거의 개선이 되지 않고 있다.<sup>5)</sup> 따라서 임대주택시장의 안정과 계층간·지역간 주거수준 및 자산격차 해소를 위한 정부의 간접적인 임대료 조정·통제 시스템 구축차원에서도 공공부문의 장기임대

4) 지니계수는 소득분배의 불평등도를 나타내기 위해 사용되는 수치. 이탈리아의 통계학자인 C. 지니가 제시한 통계적 법칙인 '지니의 법칙'에서 나온 개념으로 소득이 어느 정도 균등하게 분배되어 있는지를 평가하는데 주로 이용됨. 0과 1 사이의 값을 가지는데, 1에 가까울수록 불평등도가 높다는 것을 의미하는데 보통 0.4를 넘으면 상당히 불평등한 소득분배 상태에 있다고 볼 수 있다.

5) 2002년 소득 지니계수 0.351과 비교할 때 매우 높은 수준으로, 주거자산의 불평등은 소득불평등보다 더욱 심각하다고 볼 수 있다.

&lt;표 5&gt; 아파트 가격 상승률(전년 말 대비) (단위: %)

구분	2000년	2001년	2002년
전국	1.3	14.5	22.8
서울	4.2	19.3	30.8

자료: 건설교통부, 2003, 주택업무편람 자료를 이용하여 재작성

주택 재고 확충이 필요하다는 것이 정부의 입장이다.

&lt;표 6&gt; 국민임대주택 연도별 건설계획(2003~2012) (단위: 만 호)

계	'03	'04	'05	'06	'07	'08~'12
100	8	10	10	11	11	50

## 2) 국민임대주택 공급목표 및 건설계획

주택건설계획(2003~2012)에 따르면 정부는 저소득층 주거안정을 도모하기 위해 2003년부터 2012년까지 임대기간이 30년간인 국민임대주택 100만 호 건설하여 2012년에 장기임대주택 재고율을 10% 수준으로 높이는 정책목표를 갖고 있다. 연도별로는 매년 약 10만 호 수준의 국민임대주택 건설을 계획하고 있으며, 지역별로는 수도권 48.8만 호, 기타 지역 51.2만 호의 건설을 추진할 계획이다.

## 3) 국민임대주택 공급현황 및 문제점

국민임대주택의 공급실적으로 살펴보면 사업승인 기준으로 1998년부터 2003년까지 총 19만 호가 공급되었으며, 이 중 18만 호를 주공이 건설하고 있다. 구체적으로 2003년도에 건설된 국민임대주택은 사업계획 승인 기준으로 71,791호로서 목표치 8만 호의 약 90%에 해당하는 것으로 실적이 미달하였다. 시행자별로는 주택공사가 88%인 63,501호를 건설하였고, 서울시 등 지방자치단체는 12%인 8,290호에 불과하였다. 지역별로는 서울·인천·경기 등 수도권에서 56%인 40,077호, 비수도권에서

44%인 31,714호가 건설되었다.

이상의 국민임대주택 건설실적을 분석해보면 몇 가지 문제점을 발견할 수 있다. 첫째는 지자체의 참여 저조와 주택공사 중심의 사업물량 편중을 들 수 있다. 2003년까지 건설물량의 90% 이상을 주공이 건설하여 주택공사는 물량 과다의 압력과 더불어 저수익의 임대주택 사업비중이 급격하게 증가되어 재무구조 악화의 압력이 가중되고 있다. 이와 같은 현상은 과거 임대주택 공급을 중앙정부 중심으로 수행하여 지자체에서 주택공급에 대한 관심이 저조하고 사업여건을 갖춘 지자체가 소수에 불과한 것도 주요 원인으로 볼 수 있다. 둘째는 관계부처 및 지자체의 협조 미흡으로 계획 대비 달성률이 저조하다는 점이다. 현재 지자체에서는 임대주택 입지에 따른 슬럼화 및 세출(복지예산) 확대, 주민민원 발생 우려 등으로 임대주택 건설 자체를 반대하거나 기피하고 있다. 아울러 국민임대주택을 계획에 맞추어 건설하기 위해서는 많은 토지가 필요하나 수도권권지역에서의 가용택지는 절대 부족한 상황이다. 이에 따라 정부에서는 수도권권의 택지부족 문제를 해결하기 위해 그린벨트지역을 해제하여 국민임대주택 건설을 추진하고 있으나 환경영향평가 및 관계부처 협의 등이 지연되어 사업 추진에 차질을 빚고 있다. 특히 지자체가 지역주민의 민원 기피와 연계하여 공용청사, 종합운동장, 첨단산업단지 등을 그린벨트 해제기준 및 지구면적 등에 비추어 수용이 불가능한 과도한 지역현안 사업을 포함한 사업계획을 요구하여 추진이 지연되고 있다. 서울시의 경우 일부 구청은 주민공람을 거부하고, 경기도는 자체 개발구상과 상충 등을 이유로 그린벨트의 해제에 비협조적인 자세를 견지하고 있다.

이에 지자체가 국민임대주택 건설에 비협조적인 주요 원인이 되고 있는 지역주민의 임대주택 기피 현상이 나타나는 원인을 좀더 체계적으로 검토해보고자 한다.



### 3. 비선호시설에 대한 사회적 갈등의 이해

#### 1) 사회적 갈등의 이해

사회를 하나의 실재적 구조로 파악하는 경우 그 내재적 작동원리는 ‘통합(integration)’으로 이해되기도 하고 ‘갈등(conflict)’으로 인식되기도 하나 세상을 보는 시각의 차이에서 기인한다. 갈등적 시각에서 보면 어떤 사회를 막론하고 갈등이 불가피하고 필연적이며, 사회갈등 자체를 병리적이라든지 비정상적으로 보지 않는다. 갈등을 감추거나 억압할 수는 있지만 갈등이 전혀 없는 사회는 존재할 수 없으며, 갈등이 없는 사회를 갈등이 있는 사회에 비해 반드시 바람직한 것으로 보지 않으며, 현대사회에 들어 갈등이 양적으로 증가하고, 질적으로 첨예해지는 것 자체를 인류 역사의 진보로 해석한다.

갈등의 발생원인에 대한 사회이론을 살펴보면 먼저 마르크스(K. Marx)는 자원배분의 불평등 정도를 이익갈등의 원천으로 규정하고, 즉 경제적 불평등에 따라 가속화되는 사회적 양극화가 갈등을 더욱 더 폭력적으로 만들고, 갈등이 폭력적일수록 사회 내의 구조 변동의 폭이 확대되고 희소자원의 재분배 또한 확대된다고 강조하고 있다. 베버(M. Weber)는 경제적 차원에서의 계급이나 부의 배분도 중요하나 사회적 차원의 지위 혹은 신분, 그리고 정치적 차원에서의 권력이나 정당 역시 사회적 불평등을 야기하는 주요 변인으로 강조하였다. 그리고 다렌돌프(R. Dahrendorf)는 갈등이 이해당사자들의 이익 인식 및 집단형성에 관련된 것으로 보고, 기술적 조건(지도력과 통합이데올로기), 정치적 조건(조직역량), 사회적 조건(의사소통)이 충족되지 않을 경우 갈등이 발생한다고 주장하고 있다(전성인, 2004).

한국 사회가 본격적인 갈등사회로 진입한 것은 1980년대 이후로서 무엇보다도 1970년대 후반에 들어오면서 국가주도 경제성장방식의 한계효용을 서서히 경험하기 시작하면서 갈등이 크게 증가한 것으로 볼 수 있

&lt;표 7&gt; 민선자치체 실시 이후 국토개발분쟁 유형별 발생 현황('95.6~'97.5)

구분	분쟁유형	분쟁발생사례(%)
분쟁 주체	정부간 분쟁	170( 50.0)
	정부-주민간 분쟁	170( 50.0)
분쟁 성격	입지 분쟁	221( 65.0)
	권한 분쟁	119( 35.0)
분쟁 내용	하천 관련 분쟁	54( 15.9)
	광역시설 관련 분쟁	213( 62.6)
	지역개발사업 및 기타 분쟁	73( 21.5)
총 분쟁건수		340(100.0)

자료: 김용웅, 『국토개발 관련 분쟁조정제도 개선방안』, 『21세기 선진국토를 향한 정책과제』, 1998.12.

주: 총 분쟁건수는 민선자치체 이후 2년간(1995.6~1997.5) 중앙 및 지방 일간지에 게재된 분쟁건수임.

다. 경제규모가 커짐에 따라 과거 국가통제에 의해 억압되어 왔던 노사 갈등이 크게 증가하였으며, 신군부의 유혈집권 이후 사회갈등이 단순한 계급갈등과 지역갈등, 그리고 민주화 투쟁을 넘어 체제간 갈등으로 심화되었고, 시민사회의 성장에 따라 사회적 갈등이 적극적인 사회변혁운동과 결합되어 나타났다.

특히 지방화와 지방자치제의 강화는 님비현상으로 요약되는 사회적 갈등을 심화시키고 복잡한 양상으로 전개시키는 요인으로 작용하였다. 1995년 민선단체장 선출제 도입 이후 지역주민의 발언권이 강화되면서 지방자치는 사회적 갈등을 확대·증폭시키는 주요 변수로서 영향력이 증가하였다. 민선단체장 도입 이후 분쟁유형을 분석한 선행 연구결과를 살펴보면 권한 관련 분쟁보다는 입지 관련 분쟁이 2배 이상 많아 비선호시설과 관련된 님비현상이 심화되고 있는 현상을 제시하고 있다.

그리고 최근에는 비선호시설의 입지선정과 운영을 둘러싼 사회적 갈등이 크게 증가하여 사회적 이슈를 넘어 국가적 과제로 대두되고 있다. 1990년대 이후 쓰레기 소각장의 건설과 운영을 둘러싼 지역간 갈등, 해당 지역 주민 등의 반발이 빈번하게 발생하고 있으며, 핵폐기물 처리장

&lt;표 8&gt; 비선호시설의 종류

시설 성격	시설 종류
혐오성	쓰레기매립장, 쓰레기소각장, 쓰레기적환장, 분뇨처리장, 화장장, 공원묘지, 하수종말처리장 등
위험성	원자력발전소, 화력발전소, 군부대시설, 교도소, 구치소, 핵폐기물처리장 등
순수 공익성	양로원, 아동복지시설, 정신병원, 장애자시설, 저소득층 주택단지 등

입지선정 문제는 10년 이상 해결되지 않고 있으며, 전북 부안군에서는 주민과, 지자체, 그리고 중앙정부간 갈등으로 사회적 소요로까지 발전하였다.

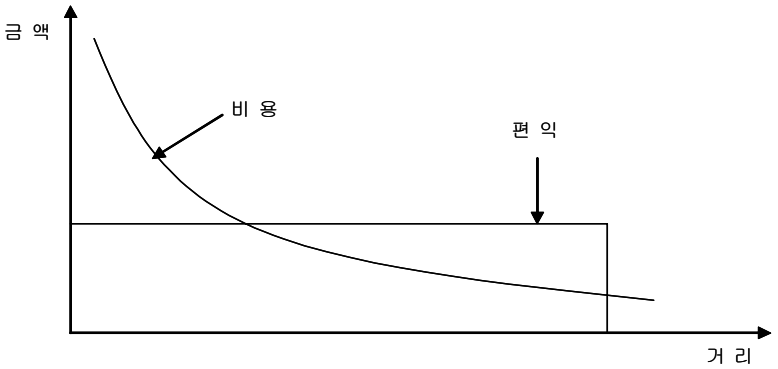
## 2) 비선호시설에 대한 사회적 갈등의 이해

일반적으로 비선호시설은 시설이 입지함으로써 인근 지역에 부정적 영향(negative impacts)을 가져오는 시설 등을 일컫는다. 또한 비선호시설은 LULU(Locally Unwanted Land Uses)으로 불리기도 하는데 지역주민이 원하지 않은 입지를 허용할 수 없다고 하는 토지이용과 관련된 입지기피증으로 최근 들어 내집 뜰에서 우리 동네(NOOS: Not On Our Street), 더 나아가 우리 지역까지 확대되는 경향을 보이고 있다.

비선호시설은 지역주민들에게 공포와 고통을 주며, 집값이 하락하는 등 부정적인 외부효과를 유발하는 반면 해당 시설이 지역에 들어옴으로써 입지지역에 돌아오는 혜택은 다른 지역과 동일하거나 그다지 크지 않은 공공시설을 의미한다. 이와 같은 비선호시설은 시설성격에 따라 혐오성시설, 위험성시설, 순수공익성시설로 분류된다(임일섭, 2004: 3).

먼저 혐오성시설은 시설이 입지함에 따라 악취, 소음 등으로 인해 주거환경이 악화되는 시설로서 핵발전소, 쓰레기 관련 시설, 하수종말처리장, 고속도로 등을 들 수 있다. 그리고 위험성이 높은 시설은 원자력발전소, 핵폐기물처리시설 등 일단 유사시 지역주민의 건강을 해칠 수 있는 시설을 지칭한다. 마지막으로 공익성은 있으나 주민들이 입지를 반대하

&lt;그림 1&gt; 비선호시설의 입지에 따른 비용과 편익



자료: Smith, D. M., *Human Geograph: A Welfare Approach*, N.Y. 1977, pp.116~118; 입  
 일섭, 님비갈등의 유형과 정책대응, LG경제연구원, 2004.5에서 재인용

는 순수 공익성시설은 양로원, 아동복지시설, 정신병원, 저소득층 주택단  
 지 등을 들 수 있다.

비선호시설이 사회적 갈등을 야기하는 이유는 비선호시설 설치로 인  
 한 이득은 사회 전체가 누리는 반면 그 부담은 해당시설이 입지한 특정  
 지역에 집중되기 때문이다. 대표적인 비선호시설인 핵폐기물처리장의  
 경우 원자력발전으로 인한 이득은 전국민이 취하는 반면 그에 따른 환경  
 오염 가능성, 재산상의 손실 등은 핵폐기물처리장이 설치된 지역이 부담  
 하게 된다. 대부분의 비선호시설은 운영상의 경제적, 기능적 측면에서  
 적정규모를 필요로 하며, 이러한 시설규모의 일정한 불가분성(indivisibility)  
 의 속성으로 인해 시설에 의한 편익을 누리는 집단 내지 지역과 손실을  
 부담하는 집단 내지 지역이 일치하지 않게 된다. 즉, 해당 시설로 인한  
 편익은 입지지역으로부터의 거리와 무관하게 동일하지만 그로 인한 피  
 해는 입지지역에 가까울수록 크게 나타나는 특성을 갖고 있다.

비선호시설의 기피현상의 원인을 모두 비용과 편익 부담의 비대칭성  
 으로 설명할 수는 없으며, 실제 비선호시설의 설치 자체가 근본적으로  
 환경운동과 연계되는 경우도 많다. 최근 이슈가 되었던 전북 부안군의

핵폐기물처리장의 경우 비용과 편익, 안정성의 문제와 더불어 반핵운동과 연계되어 있다. 이 같은 관점에서 볼 때 그린벨트 해제지역에서 저소득층을 위한 임대주택 건설을 반대하는 이유는 비용과 편익의 부담 문제와 더불어 자연보호라는 환경문제가 결합되어 있다고 볼 수 있다.

외국의 비선호시설 입지 관련 연구결과를 살펴보면 지역사회의 속성과 시설의 특성에 따라 님비현상이 상이하게 나타나고 있다(박종화, 2001: 6). 미국의 Daniel Yankelovich Group 보고서(1990)에 따르면 주민기피시설의 부정적인 반응이 고소득, 남성, 고등교육, 전문직, 기혼, 주택소유자, 대도시 또는 대도시 교외 거주자 등에서 상대적으로 높게 나타나고 있다. Takahashi and Dear(1997)의 연구결과에 의하면 AIDS환자용 집단시설, 알코올 중독자 재활센터, 노인요양소 등 시설유형에 따라 지역사회별로 수용반응이 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 이 같은 선행연구들은 지역사회의 속성과 시설특성에 따라 사회적 갈등의 사안별로 분석 및 대책 수립이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

### 3) 비선호시설에 대한 대처방안 및 사례

비선호시설에 대한 기피현상은 전세계에 걸쳐 공통적으로 발생하고 있는 문제이다. 이에 각국에서는 비선호시설의 입지문제를 해결하기 위해 많은 대처방안을 강구하고 있으나 전세계적인 개방화와 세계화의 진전, 지방화의 물결, 그리고 환경운동 등 시민운동의 활성화 등이 시너지 효과를 발휘하여 비선호시설의 입지문제 해결을 위한 전통적인 접근방법은 한계에 봉착하고 있다. 특히 한국의 경우 참여정부 이후 권위주의의 갑작스러운 몰락 등으로 인해 정부 또는 공공부문이 주도하는 사안에 대해 정상적인 협의조차 불가능한 상황이 전개되고 있다.

고도산업화와 도시화의 흐름은 소득 향상과 함께 시민들의 '삶의 질'에 대한 요구를 증가시키는 반면 기피시설의 입지는 삶의 질을 훼손함으로써 입지를 둘러싼 갈등문제를 원초적으로 내재하고 있다.

입지를 둘러싼 갈등은 가능하면 당사간의 협상을 통해 합의로써 해결되는 것이 최상이지만 주민들의 기피시설의 입지로 인한 님비현상과 같이 사안 자체가 복잡하고 이해관계와 피해집단을 파악하기가 용이하지 않을 때에는 당사간간의 직접 해결이 어렵고 제3자의 개입에 의한 중재와 조정이 대안이 될 수 있다.

국가, 주공, 지자체 등 비선호시설에 대한 사업시행자가 사회적 갈등을 원만하게 해결하고 사업을 마무리하기 위해서는 먼저 시행주체의 입장에서 시설입지로 인한 손실의 범위와 규모가 어느 정도인지를 파악할 수 있어야 한다. 그리고 파악된 손실의 범위와 규모 등의 내용을 관련 이해당사자들에게 전달 내지 설득할 수 있어야 한다. 마지막으로 손실을 보상해줄 수 있는 의사와 실제적인 능력을 보유함은 물론 이를 정확하게 이해당사자들에게 고지해야 한다. 통상적으로 공공사업의 경우 시행주체인 정부가 많은 예산과 인원을 투입하여 손실을 만회해줄 수 있을 것으로 막연히 기대하는 시민들이 많으나 실제로는 그렇지 못한 경우가 많아 오히려 문제를 더욱 악화시키는 경우가 많이 있기 때문이다.

비선호시설에 대한 입지 갈등을 완화하는 방안으로는 크게 보상적 접근방법, 제도적 접근방법, 인식적 접근방법으로 분류할 수 있는 바 이를 간단히 요약하면 다음과 같다(박종화, 2001: 53~58).

먼저 보상적 접근방법은 비용과 편익의 불일치성을 해소하기 위해 기본적으로 보상을 통해 비용과 편익의 일치를 지향하는 대처방안이다. 주민 비선호시설의 입지갈등의 해소 내지 완화가 특정 집단의 사익추구와 기회가 되서는 안 되는 것처럼 공익이라는 이름 하에서 사익이 부당하게 침해되어서는 안 된다는 시각 하에서 접근하는 방법이다. 그러나 비선호시설 입지에 대한 주민들의 통상적인 관심은 ‘재산가치 하락에 대한 우려’, ‘개인적인 신변안전과 보건상의 위해에 대한 인식’, ‘근린 쾌적성 상실에 대한 염려’로 요약되므로 보상에 의한 접근방법만으로 모든 갈등요인의 해결은 불가능하다.

둘째는 제도적 접근방법이다. 이는 입지갈등이 기본적으로 개인 또는

집단간 이해관계의 다툼에 기인하는 것이기 때문에 이를 해결하기 위해서 쌍방이 동의하고 납득할 수 있는 합리적인 규칙이나 제도의 정립이 기본이라는 인식하에서 접근하는 방법이다. 이해관계자 사이의 권리분쟁은 궁극적으로 법원의 판단에 의지하게 되나 소송은 많은 비용과 소송기간의 장기화, 그리고 소송에 의한 권리구제 포기 등으로 엄청난 사회적 비용을 초래할 수 있기 때문에 바람직한 방법으로 볼 수 없다. 소송의 문제점을 회피하기 위해 환경분쟁조정위원회 등과 같이 분쟁조정제도를 마련하거나 법적·제도적 장치의 마련이 필요하다. 그러나 제도적 접근방법은 필요한 재원의 조달방법, 비용과 편익의 일치 등 합리성이 뒷받침되어야 만 정책의 실천력을 확보할 수 있다. 구체적인 사례로서 미국 미네소타주의 플리머스시(City of Plymouth)는 저소득층 주택건설 대한 지역주민의 반발을 완화하기 위해 도시기본계획과 유도적 조닝(Inclusive Zoning)을 활용한 것을 예로 들 수 있다.<sup>6)</sup>

셋째는 인식적 접근방법으로서 이는 제도나 규칙, 그리고 기타 기술적인 장치가 갖고 있는 약점을 보완하고 극복하기 위해서는 무엇보다도 참여자들의 인식 내지 의식의 전환이 중요하다는 점을 강조한 방법이다. 입지갈등의 완화 내지 해소를 위해서 갈등의 당사자들, 더 나아가 전체국민의 인식내지 의식의 전환이 수반되어야 한다고 보고 교육이나 홍보, 그리고 지역사회와 사업시행주체간의 연계 강화를 추진해야 한다. 교육과 홍보는 진실된 정보를 정확하게 전달하여 대상자의 문제 발견능력 및 해결능력을 높이는 활동이라는 점에서 자신의 이익을 위해 과장되고 왜곡된 정보를 제공하는 광고나 선전활동과는 구별되어야 한다.

이상에서 비선호시설에 대한 사회적 갈등을 완화하는 방법을 제시하였으나 사회적 비선호시설에 대한 입지 갈등을 야기하는 원인 내지 변수는 매우 다양하고 상황 역시 제각기 다를 수 있기 때문에 상기의 대처방

6) 플리머스시의 도시기본계획의 부문별 계획으로서 미래지향적인 부담 가능한 주택계획을 채택하고, 신규분양이나 임대주택 건설 총량의 20%를 저소득층 주택으로 의무적으로 건설토록 하여 지역주민의 반대를 원천적으로 봉쇄함.

&lt;표 9&gt; 인근 거주자의 국민임대주택에 대한 일반적 이미지 평가

평가요소	평가결과(단위: %)			5점척도 평균 (높을수록 긍정적)
	부정적 (매우나쁨+나쁨)	중립 (보통)	긍정적 (매우 좋음+ 좋음)	
동네의 일반적 이미지	6.8	75.0	18.2	3.13
삶의 질에 대한 이미지	4.7	75.0	20.3	3.19
거주자의 일반적 이미지	3.9	78.1	20.0	3.18

주: % for base: 1,025명

<표 10> 아파트 인지유형(분양 대 임대)별  
국민임대주택에 대한 일반적 이미지 평가

평가요소	국민임대 아파트 인지유형	평가결과(단위: %)			X <sup>2</sup> 값 (유의도)
		부정적 (매우나쁨+나쁨)	중립 (보통)	긍정적 (매우 좋음+ 좋음)	
동네의 일반적 이미지	분양	0.4	76.3	23.3	14.541*
	임대	4.9	78.7	16.3	
삶의 질에 대한 이미지	분양	1.7	66.9	31.4	27.002**
	임대	5.6	77.4	17.0	
거주자의 일반적 이미지	분양	3.0	68.2	28.8	27.817**
	임대	8.0	77.1	15.0	

주: 1) % for base: 1025명

2) \*: 0.05, \*\*: 0.01

안들은 상호 배타적이기보다는 보완관계를 갖고 연계하여 추진되는 것이 바람직하다.

#### 4. 국민임대주택에 대한 지역주민 인식 실태 분석

##### 1) 조사 개요

국민임대주택에 대해 지역주민의 인식을 살펴보기 위해 대한주택공사에서 지난 2004년 8월 26일부터 9월 4일까지 국민임대주택 인근 지역의



아파트 및 단독주택 거주자 1,025명을 대상으로 실시한 설문조사<sup>7)</sup> 자료를 활용하여 국민임대주택에 대한 인식 실태를 분석하였다.

## 2) 주요 조사결과

### (1) 인근 거주자의 국민임대주택에 대한 일반적 이미지 평가

국민임대주택 단지 인근 거주자가 국민임대주택에 대해 갖고 있는 일반적 이미지를 분석하기 위해 동네이미지, 삶의 질, 거주자 등에 대한 인식을 조사한 결과 <표 9>와 같이 ‘보통’ 이상의 약간 긍정적인 방향으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 ‘보통’이라는 중립적 평가비율이 최소 75% 이상으로서 매우 높았으나 부정적인 평가비율보다는 긍정적인 평가자 비율이 높아 상대적으로 긍정적인 방향으로 평가하고 있는 것으로 판단된다.

한편 기존 임대아파트에 대한 인식이 국민임대주택의 이미지 평가에 미치는 영향을 살펴보기 위해 국민임대아파트에 대해 분양이나 임대로 알고 있는 인지유형에 따른 차이를 비교 분석한 결과 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다(<표 10> 참조). 특히 국민임대아파트를 분양주택보다는 임대주택으로 인지하고 있는 응답자들의 긍정적 평가비율이 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 기존 임대아파트에 대한 인식이 국민임대주택에 대한 이미지에 부정적인 영향을 미치고 있는 점을 시사하고 있다. 그러나 임대주택으로 인지하고 있는 응답자의 경우에도 전반적으로 ‘보

7) 본 조사의 세부조사 설계내용은 다음과 같음.

- 모집단: 2001년~2003년에 입주한 국민임대주택 18개 단지 인근지역의 아파트 및 단독주택 거주자 22,684가구
- 표본크기: 1,025가구
- 표본추출방법: 할당표본 & 단순무작위 추출
- 표본오차: 95% 신뢰수준하에서  $\pm 3.1\%$
- 자료수집 도구: 구조화된 질문지
- 자료수집방법: 1:1 개별면접방법
- 자료분석방법: SPSS-PC(11.5) 통계패키지를 이용한 빈도분석, 교차분석, 분산분석 등을 실시

통' 이상의 약간 긍정적인 방향으로 평가하고 있어 국민임대주택에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 점에 주목할 필요가 있는 것으로 판단된다.

## (2) 국민임대주택의 비용-편익에 대한 인식 평가

과거 임대주택 거주자에 대한 사회적 낙인, 차별 혹은 소외의 의식, 반사회적 행위, 그리고 이에 따른 주거의 질 저하에 의한 주택가격 하락 등으로 임대주택은 비선호시설로 분류되어 왔다. 앞서 살펴본 바와 같이 비선호시설이 사회적 갈등을 야기하는 주된 이유의 하나는 비용과 편익의 불일치성으로서 임대주택은 다른 비선호시설과는 달리 비용은 인근 거주자가 비용을 부담하는 반면 편익은 인근지역보다는 임대주택 거주자가 누리는 특성을 갖고 있다. 또한 임대주택 입지 관련 비용과 편익은 타 비선호시설과는 달리 도시의 계획적 개발로 인해 교통이 편리해지거나 편의시설 확충 등으로 생활여건이 크게 개선되고 주택가격이 상승할 경우 임대주택 인근 거주자의 경우에도 비용 보다는 편익으로 작용할 수 있는 속성을 갖고 있다. 아울러 임대주택은 타 비선호시설과는 시설속성 면에서 위험성이 거의 없는 반면 주거쾌적성, 교통편리성, 교육여건의 양호성, 생활편의성, 교통편리성 등이 무형적 가치와 이를 반영한 주택가격의 등락이 비용 혹은 편익을 좌우하므로 이를 중심으로 국민임대주택의 비용 내지 편익을 조사하였다.

<표 11>에서 보듯이 국민임대주택 인근지역 거주자는 국민임대주택 입주로 인해 비용을 지불하기보다는 편익을 누리는 것으로 지각하고 있는 것으로 나타났다. 재산가치, 교육여건, 주거쾌적성, 생활편의성, 교통편리성, 그리고 이들 요소가 종합적으로 반영된 동네 이미지 향상 등에 대해 국민임대주택 입지 이전과 비교하여 볼 때 모든 평가요소에서 중립적 의견이 가장 많으나 부정적 인식보다는 긍정적 인식의 응답비율이 상대적으로 높아 비용보다는 편익으로 평가하고 있는 것으로 볼 수 있다.

한편 외국의 선행 연구결과에서 지역사회의 속성에 따라 비선호시설의 수용도와 수용방향이 상이한 것으로 나타난 바 있다. 이에 본 연구에서도

&lt;표 11&gt; 인근 거주자의 국민임대주택의 비용·편익 평가

평가군	평가요소	평가결과 (단위 :%)			5점 척도 평균 (높을수록 긍정적)
		비용: 부정적 (매우나쁨+나쁨)	중립 (보통)	편익: 긍정적 (매우 좋음+ 좋음)	
이미지 향상	동네이미지	11.0	64.8	24.2	3.14
재산가치	주택가격	14.9	64.2	20.9	3.06
교육여건	자녀의 친구관계	4.8	70.2	25.1	3.21
	교육시설	5.8	64.6	29.6	3.26
주거쾌적성	녹지·휴식공간	6.6	59.4	34.0	3.29
생활편의성	상가	5.4	60.7	34.0	3.33
	공공시설	3.3	74.9	21.7	3.19
	주민복지시설	4.6	73.9	25.1	3.18
교통편리성	교통시설	9.7	59.6	30.6	3.20

주: % for base: 국민임대주택 단지 입주일 이전에 인근지역에 입주한 거주자 497명

지역사회의 속성에 따른 국민임대주택의 비용 혹은 편익에 대한 인식을 비교 분석하기 위해 인구통계적 변수를 중심으로 비교 분석한 결과를 <표 12>에서 살펴보면 성별(남/여), 연령별(20대/30대/40대/50대 이상), 가구 소득수준별(100만 원 미만/100~150만원/150~200만원/200~300만원/300~400만원/400만 원 이상), 교육수준별(중졸/고졸/대졸 이상), 직업별(사무직/전문기술직/생산 및 운전직/판매서비스/자영업/주부 등), 주택점유형태별(자가/전세/월세) 등에서는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않고 있다. 다만 지역별(부산/대구/인천/광주/울산/경기/강원/충남북/경남북/전남북/제주), 거주주택 평형규모별(30평 미만/30~40평 미만/40평 이상)에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있으나 전반적인 추세는 대부분 비용보다는 편익으로 인식하고 있어 전체 응답자의 추세와 비슷하게 나타나고 있다.

상술한 결과는 주택 입지의 고정성으로 인한 지역특성의 차이가 반영된 것으로 볼 수 있어 지역별로 수용도가 상이한 만큼 갈등조정에 있어서도 차별적인 접근이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

한편 거주 주택규모별에서는 교통시설과 주택가격을 제외한 나머지

&lt;표 12&gt; 응답자특성별 국민임대주택의 비용-편익 인식에 대한 비교분석 결과

구분	사례수 (명)	국민임대주택의 비용-편익 인식 평가(5점 척도 평균)									
		상가	공공 시설	녹지/ 휴식 공간	교육 시설	교통 시설	복지 시설	자녀 친구 관계	주택 가격	동네 이미지	
전체	497	3.30	3.19	3.29	3.26	3.20	3.18	3.21	3.06	3.14	
지역 별	부산	77	3.05	3.01	3.00	3.03	3.04	3.07	3.05	2.97	3.00
	대구	33	3.47	3.43	3.43	3.30	3.40	3.30	3.33	2.97	3.10
	인천	2	3.50	3.50	3.50	3.50	4.00	3.50	4.00	3.00	3.50
	광주	56	3.17	3.04	3.22	3.11	3.11	3.02	3.13	3.02	3.02
	울산	27	3.37	2.96	3.37	3.22	3.11	2.96	3.30	2.96	2.85
	경기	143	3.30	3.20	3.28	3.19	3.24	3.20	3.14	3.15	3.06
	강원	39	3.36	3.31	3.33	3.38	3.26	3.15	3.28	3.05	3.31
	충남/충북	18	3.78	3.11	3.44	3.78	3.28	3.39	3.39	4.00	3.83
	경남/경북	48	3.42	3.33	3.54	3.67	3.04	3.27	3.33	2.67	3.19
	전남/전북	45	3.39	3.42	3.37	3.32	3.53	3.39	3.39	3.16	3.55
	제주	9	3.00	3.00	3.11	3.00	2.89	3.11	3.00	3.00	3.00
	F값의 유의도	**	**	**	**	*	**	**	**	**	
주택 평 형 별	30평 미만	196	3.44	3.27	3.41	3.38	3.24	3.26	3.32	3.09	3.24
	30~35평 미만	302	3.19	3.16	3.20	3.18	3.16	3.10	3.14	3.02	3.07
	35평 이상	40	3.20	3.20	3.18	3.10	3.20	3.18	3.03	3.15	3.08
	F값의 유의도	**	**	**	**	ns	*	**	ns	*	

주 1) 비용-편익에 대한 인식은 5점 척도의 평균으로서 3점을 기준으로 3점 이하이면 비용으로, 3점 이상이면 편익으로 인식하는 경향이 강함을 의미

2) \*\*: 0.01, \*: 0.05, ns: 유의하지 않음.

평가요소에서 통계적인 유의도를 보이고 있다. 전반적인 특징은 주택규모가 작은 거주자일수록 대형평형에 비해 녹지 및 휴식공간, 교육시설, 상가 등 주거의 질을 좌우하는 요소에서 편익을 누리고 있는 것으로 응답하고 있다. 따라서 국민임대주택의 규모와 평형차이가 작을수록 편익 지향적 인식을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 13> 국민임대주택 정보 노출여부별 국민임대주택의  
비용-편익 인식에 대한 비교

구분	사례수 (명)	국민임대주택의 비용-편익 인식 평가(5점 척도 평균)									
		상가	공공 시설	녹지/ 휴식 공간	교육 시설	교통 시설	복지 시설	자녀 친구 관계	주택 가격	동네 이미지	
전체	483	3.30	3.19	3.29	3.26	3.20	3.18	3.21	3.06	3.14	
노출 여부	자주 들었음	84	3.38	3.20	3.25	3.38	3.33	3.21	3.25	3.15	3.27
	들어본 적 있음	321	3.30	3.17	3.31	3.23	3.20	3.14	3.20	3.05	3.11
	들어본 적 없음	78	3.18	3.23	3.29	3.22	3.04	3.28	3.21	2.99	3.16
	F값의 유의도		ns	ns	ns	ns	*	ns	ns	ns	ns

주: 1) 비용-편익에 대한 인식은 5점 척도의 평균으로서 3점을 기준으로 3점 이하이면 비용으로, 3점 이상이면 편익으로 인식하는 경향이 강함을 의미

2) \*\*: 0.01, \*: 0.05, ns: 유의하지 않음.

### (3) 국민임대주택의 홍보효과 분석

국민임대주택사업의 시행 주체라 할 수 있는 정부와 주공에서는 국민임대주택에 대한 부정적인 인식을 개선하고자 많은 홍보활동을 실시하고 있다. 이에 국민임대주택에 대한 홍보활동에의 노출여부에 따라 비용-편익의 인식 차이를 분석해 보았다.

<표 13>에서 분석결과를 살펴보면 먼저 전체 응답자의 약 84.3%가 국민임대주택에 대해 들어 본 적이 있는 것으로 나타나 외형상의 인지 수준은 높은 것으로 나타남. 다만 ‘자주 들어봤다’는 응답비율이 16.1%에 불과하여 향후 홍보활동 강화의 필요성을 시사하고 있다. 좀더 구체적인 홍보활동 효과분석을 위해 국민임대주택 정보에 대한 노출여부에 따른 국민임대주택의 비용-편익 인식정도의 차이를 비교해 본 결과 통계적으로 유의미한 차이를 거의 보이지 않아 실제적인 홍보효과는 낮은 것으로 판단된다. 국민임대주택의 실제적인 홍보효과가 미흡한 원인을 분석하기 위해 국민임대주택에 대한 정보 노출수준과 국민임대주택에 대한 지식수준과의 관계를 분석한 결과 ‘임대주택 총 건설물량’과 ‘입주가의 월평균소득’에 대한 지식수준에 대해서만 통계적으로 유의미한 것

&lt;표 14&gt; 국민임대주택 정보 노출수준과 국민임대주택의 지식과의 관계 분석

국민임대주택에 대한 지식	지식 인지 내용-	사례수	평가결과 (단위: %)		$\chi^2$ 값 (유의도)
			자주 들어봤다	들어본 적 있다	
국민임대주택과 영구임대주택의 유사성	비슷하다	383	41.2	45.1	0.803 (ns)
	아닐 것이다	476	58.2	54.4	
	잘모름/무응답	5	0.6	0.6	
국민임대주택의 임대기간	10년	382	39.4	45.4	8.278 (ns)
	20년	293	33.3	34.0	
	30년	171	26.7	18.2	
	잘모름/무응답	6	0.6	2.5	
향후 10년간 국민임대주택 총 건설물량	10만 호	82	7.9	9.9	10.255 (*)
	30만 호	227	24.8	26.6	
	70만 호	200	16.4	24.7	
	100만 호	281	41.8	30.3	
	잘 모름	74	9.1	8.4	
국민임대주택 입주가구 월평균 소득	100만 원 미만	67	8.5	7.6	12.543 (*)
	100~150만 원 미만	306	30.9	36.5	
	150~200만 원 미만	277	30.9	32.3	
	200~300만 원 미만	155	26.1	16.0	
	300~400만 원 미만	11	1.2	1.3	
	400만 원 이상	1	-	0.1	
	잘모름 / 무응답	47	2.4	6.2	
국민임대주택 일반적인 평형규모	15평 미만	31	3.6	3.6	3.998 (ns)
	15~18평 이하	216	22.4	25.6	
	19~25평 이하	523	63.6	59.8	
	26~30평 이하	60	8.5	6.6	
	31~35평 이하	14	0.6	1.9	
	40평 이상	1	-		
	잘 모름/무응답	19	1.2		

주 1) % for base: 국민임대주택 정보 노출 유경험자 864명

2) \*: 0.05, \*\*: 0.01

으로 나타나고 있다(<표 14> 참조).

따라서 기존 임대주택과 국민임대주택과의 차이점, 국민임대주택의 임대기간이나 주택규모 등 공급조건에 대해 좀더 정확한 지식을 제공할 수 있는 홍보활동이 강화될 필요가 있는 것으로 판단된다.

&lt;표 15&gt; 국민임대주택 정보의 보조 대 비보조 이후 국민임대주택에 대한 태도

국민임대주택에 대한 태도	태도평가내용	응답비율(%)	
		비보조시 (정보 미제공)	보조시 (구체적 정보 제공)
국민임대주택의 필요성	필요하다	79.1	82.4
	필요하지 않다	2.9	1.4
	잘모름	18.0	6.2
국민임대주택 입주의사	있다	65.6	79.4
	없다	15.9	9.9
	잘모름	18.5	10.7
타인에 대한 국민임대주택 추천의사	있다	72.1	84.4
	없다	6.7	3.9
	잘모름	21.2	11.7
현 주거지 인근에 국민임대주택 건설시 태도	상관없다	68.0	78.2
	반대한다	11.7	8.3
	잘모름	20.3	13.5

#### (4) 국민임대주택의 홍보활동 강화 필요성

상술한 분석결과들은 대다수 국민들이 국민임대주택에 대해 전반적으로 인지는 하고 있으나, 과거 임대주택 중심의 막연한 인식과 부정확한 지식을 갖고 있다는 점을 시사하고 있다. 따라서 홍보활동의 강화를 통해 좀더 구체적인 정보를 제공할 경우 국민임대주택에 대한 인근 지역주민들의 태도 변화 가능성을 예비적으로 검토해 볼 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 국민임대주택을 소개한 구체적인 팸플릿을 제공하여 실시하는 보조조사와 제공하지 않고 실시하는 비보조조사의 결과를 비교하여 국민임대주택에 대한 태도변화 가능성을 검토하였다.

분석 결과 국민임대주택에 대한 팸플릿을 제공한 보조조사시 국민임대주택의 필요성, 입주의향, 타인에게의 추천의사, 현 주거지 인근에 향후 건설될 경우 태도 등에 있어 긍정적인 응답비율이 크게 증가하는 것으로 나타나고 있다(<표 15> 참조). 따라서 향후 국민임대주택에 대한 홍보활동 수행시 국민들에게 보다 구체적인 정보와 메시지를 제공할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있는 것으로 판단된다.

## 5. 결론

비선호시설에 대한 입지갈등 현상은 선진 산업사회나 개발도상국을 막론하고 공통적으로 직면하는 문제점이지만 특히 우리나라의 경우 과거 수십 년간에 걸쳐 시민에 대한 공공부문의 관여 내지 의사전달이 일반적인 홍보나 선전에 치우친 면이 강해 진정한 의미에 있어 공공관계(public relations)의 형성이 미약했다고 볼 수 있다. 따라서 입지갈등의 현상을 근원적으로 풀어나가기 위해서는 우리 모두의 인식 내지 의식이 전향적으로 바뀌어져서 상대방의 권리나 의무 그리고 입장에 대한 진정한 이해가 수반될 필요가 있다.

본 연구의 설문조사 결과분석에서 나타난 바와 같이 국민임대주택 건설을 둘러싼 입지갈등은 상당부분 오해 내지 이해의 부족에서 비롯된 것으로 나타나 정부나 대한주택공사 등 사업시행 주체들의 적극적이고 보다 구체적인 홍보와 교육 등의 PR활동이 필요한 것으로 판단된다. 다만 교육과 홍보 등 PR활동이 해당 지역사회 주민들에 대한 일방적인 의사소통이 아닌 상호 의견을 수렴 교환하는 쌍방향 의사소통의 형태로 진행되어야 할 것이며, 아울러 임시방편적이기보다는 지속적인 유대관계를 통해 상호 신뢰성을 제고시키는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 아울러 PR활동 강화를 통한 인식의 전환을 모색하는 접근방법이 갈등해소를 위한 가장 기본적이면서 중요한 핵심수단이나 복잡한 사회갈등을 완벽하게 해소하는 데는 한계가 있으므로 비록 부족하나마 주어진 자원 내에서 보상이나 제도적 접근방안이 함께 강구될 필요가 있다.



## 참고문헌

- 건설교통부. 2003. 『주택종합계획(2003~2012) 수립 연구』.
- 김도희. 2004. 『NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교 분석』. 《한국정책학회보》, Vol.13, 157~188쪽.
- 김선희. 2001. 『도시넘비시설의 현황과 문제점』. 《도시문제》, Vol.36, 13~22쪽.
- 김영종 외 5인. 1999. 『한국의 사회적 갈등구조와 그 해결방안』. 《한국부패학회보》, Vol.3, 125~146쪽.
- 김용웅. 1998. 『국토개발 관련 분쟁조정제도 개선방안』. 『21세기 선진국토를 향한 정책과제』. 국토개발연구원.
- 김주환. 2004. 『PR의 이론과 실제』. 학현사.
- 대한주택공사. 2004. 『주택통계편람』.
- 박기순 외 2인 역. 2004. 『현대 PR의 이론과 실제』. 커뮤니케이션북스.
- 박종화. 2001. 『특집 도시의 넘비현상: 도시 넘비현상의 해결방안』. 《도시문제》, Vol.36, 42~59쪽.
- 이종규. 2001. 『특집 도시의 넘비현상: 외국도시의 넘비현상 해결사례』. 《도시문제》, Vol.36, 32~41쪽.
- 임일섭. 2004. 『넘비 갈등의 유형과 정책대응』. LG경제연구원.
- 전상인. 2004. 심화하는 사회갈등 “어떻게 해석하고 어떻게 해소할 것인가”. 제 147회 LG경영인포럼.