

Farm-Housing 조성에 관한 지원방안 연구

The Study of Supporting Plan for Create Farm-Housing

박 병 규*

Park, Byong-Gyu

Abstract

There is a rental housing policy in Korea to support low income citizen. However, the living condition of tenants through this rental program is not work for improving, unlike the initial purpose of providing rental housings. Rental housings, which were planned to improve the residential welfare and enhance self-reliance ability of low income groups and the elderly. It's not effective any more in terms of policy purpose. To solve this problem, plans are needed to support for the construction by Farm-Housing(FH) so that the residents of can support their self-reliance by promoting creating jobs and cooperation.

This paper analyze and propose some solution in terms of legal system, financing and streamlining of planing process and permission to support FH program. The paper focus purpose to help identify a new area through such proposals and retain a power of leading technology by bridging the gap between the realistic aspect and ideal aspect.

키워드 : 농장형주택, 주거복지, 임대주택, 지원방안, 제도개선, 녹색성장

Keywords : Farm-Housing, Residential Wellness, Rental House, Support Plan, Improve the System, Green Growth

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

사회적 약자인 저소득층 주거안정화를 이루기 위한 방안으로 영구임대주택과 공공임대주택¹⁾ 제도가 도입되어 운영되고 있다. 이러한 임대주택제도를 정책으로 도입 할 당시 저소득층이 임대주택에 거주하는 동안 저렴한 임대료를 지불함으로써 주거비 절약을 통하여 경제적 자립능력을 키워 임대주택에서 일반주택으로 이동할 것이라는 전망을 가지고 추진하였지만, 결과적으로 실상은 그렇지 못하였다. 저렴한 임대료와 관리비를 이유로 대부분 임대주택 입주 주민들은 임대주택의 거주자 자격을 유지하기 위하여 스스로 경제적 자립을 위한 노력을 기울이는데 소홀하였으며, 이는 임대주택 정책이 실패로 이어진 주요 원인이라 할 수 있다. 따라서 임대주택에 입주를 원하는 입주자 자격에 관한 경제적 지표를 현실에 맞게 수정할 필요가 있다.

Farm-Housing(이하 FH로 표기한다)은 주거와 더불어 농작물 생산을 통하여 경제적 활동을 할 수 있는 건축물이다. 저소득층과 퇴직이후의 노인계층과 같은 소외계층의 사회적 약자들이 FH에 입주하여 입주자들의 특성에 맞는

생산력을 제공하고, 이로 인해 시설에서 발생하는 이익으로 이들의 경제적 자립일정을 앞당길 수 있다. FH는 임대주택에 입주조건에 부합하는 대상자들에게 주거와 일자리를 제공함으로써 소외계층의 삶의 질을 향상시킬 수 있다.

이러한 FH를 조성하기 위한 과정에서 발생하는 현실적 제약에 관한 사항을 해결할 수 있도록 경제적·재정적 지원 방안 및 법률적 지원 방안을 제시하고자 하는 것이 주된 연구의 목적이다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 FH 조성을 위한 지원제도 마련을 위해 현황 및 지원제도의 경우 국내외 관련 최신자료를 활용하여 분석·정리하였다. 해외사례 검토 단계에서는 해외국가의 지원현황, 지원의 합리성 등을 고찰하였다.

표 1. 연구내용

연구내용	구체적 내용
FH 제안	<ul style="list-style-type: none"> 여건 분석 활성화 방안 지원논리 개발 경쟁력(지속가능성, 사회적, 녹색성장, 경제적) 분석
지원제도 (현재)	<ul style="list-style-type: none"> 외국의 지원제도 분석 제도상의 문제점 분석 분석 및 시사점 도출
지원제도 (개선안 제시)	<ul style="list-style-type: none"> 법·제도 정비방안 제시 재원 조달방안 제시

* 정희원, 서울과학기술대학교 건축학부 교수
(byonggyu@seoultech.ac.kr)

본 연구는 2010년도 한국연구재단 연구비 지원에 의한 결과의 일부임. 과제번호:NRF-2010-327-B00762

1) 본 연구의 임대주택 범위는 영구임대와 공공임대주택만 포함되며, 공공임대주택의 임대 기간은 5년, 10년 그리고 50년이다.

주로 문헌적 연구방법을 사용하였으며, FH 활성화 방안의 경우 선행연구²⁾를 기반으로 제시하였다.

내용의 범위는 FH 건설을 위한 지원방안으로 한정하며, 보다 구체적인 연구내용은 <표 1>과 같다.

2. FH 지원 필요성

2.1 FH 정의 및 기대효과

FH는 하나의 주거 건축물 내(內) 농장(Farm)과 주거(Housing)의 결합을 통한 미래형 신(新)주거형태이며 효율성, 경제성, 사회성을 추구하는 건축물이다.

또한, 이동속도의 신속화를 통해 생활권역의 광역화가 이루어지고 있는 최근의 시대 경향 맞추어, 도시 재생적 접근을 통한 다양한 시도(저소득층 및 고령화인구, 실업문제 등의 사회적 문제점 해소 목표)를 추구하는 건축물이다.

FH와 유사한 개념인 식물공장이나 수직형 농장 등이 해외에서 연구 중에 있지만, 실제 용도와 계획목적은 <표 2>와 같이 비교해보면 FH와는 전혀 다른 성격의 건축물이다.

표 2. FH와 유사시설의 용도 및 계획목적

	식물공장, 수직농장	FH
용도	농작물 재배시설	거주시설 및 농작물 재배시설
계획 목적	미래의 식량난 해결방안 마련	토지이용 극대화 및 사회적 갈등 해소방안 마련(저소득층, 고령화인구, 실업문제 등)

FH는 친환경적이고 청정한 공간을 제공하며, 작물의 재배를 통해 발생하는 결과물의 판매를 위한 일자리가 창출되고 발생하는 수익금은 작물 생산에 참여하는 거주민에게 돌아가는 형태이다.

새로운 시너지 효과를 기대할 수 있는 FH 건립 및 운영, 유지관리를 위하여 다양한 건축 기술의 결합 및 생물군의 육종 등 첨단기술의 융합적용이 필요하다. FH의 개념과 시설 모습은 <그림 1>, <그림 2>와 같다.

FH의 건축계획적 특성을 살펴보면, 입지의 경우 도심 근교 농업용지 또는 공업용지에 조성하는 것으로 구상하였다.

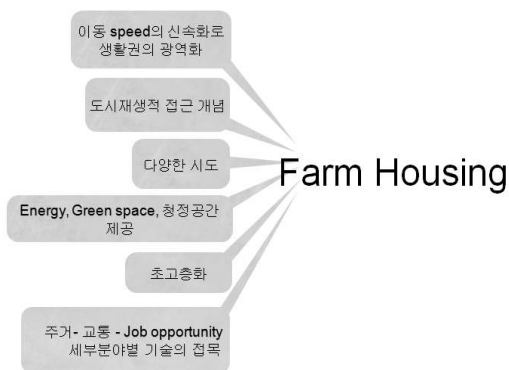


그림 1. FH 개념



그림 2. FH 내부시설 구성

시설의 구성은 각 층별로 주거와 농장이 혼합된 형태이며, 농장부의 경우 상부에서 하부방향으로 수직동선이 기능적으로 연계되도록 하였다. 효율적인 기능을 위하여 지붕에서 태양열 집진, 상층부와 중층부에서 파종, 식생, 수확, 저층부에서 세척, 가공, 포장이 이루어지는 공간과 창고가 마련되며, 물류의 배송이 가능하도록 구상하였다.

형태는 지상 20층 이상의 타워형으로 계획되었고 최대한의 빛과 공기, 물 등과 같은 자연요소가 그대로 도입될 수 있도록 계획되었다. 설비시스템 역시 옥상빛물 관개장치 및 빗물정화 정수 처리기 등과 태양광시스템 및 풍력시스템 등 자연친화적인 방식을 이용할 수 있도록 구상하였다.

재배방식으로는 수경재배를 사용하였으며, 자연광과 더불어 LED광원을 사용하였고, 이산화탄소 제어기 등을 통해서 식생환경을 통제하고 자동화 작업공정이 이루어질 수 있는 시스템을 적용하여 대량생산이 가능하도록 구상하였다.

생산품목으로는 작물, 과채류 및 관용식물 뿐만 아니라 가축류 및 어류 등도 가능하도록 구상하였다.

이러한 특성을 가진 FH 조성을 통해 경쟁력의 제고, 거주자의 질 향상, 부가가치의 획득, 일부계층의 실업문제 해결, 토지이용 극대화 등의 다양한 기대효과를 획득할 수 있으며 이는 <그림 3>과 같이 정리하였다.

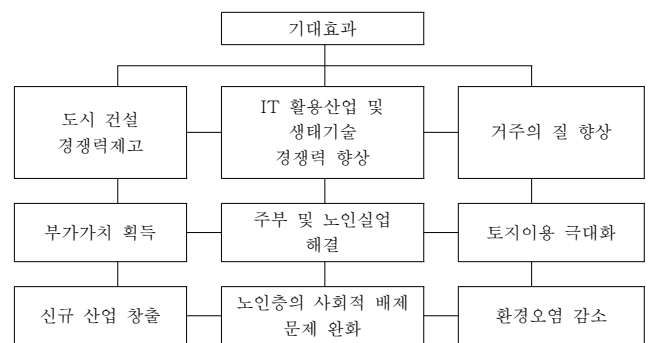


그림 3. FH 조성 기대효과

또한 <그림 4>와 같이 우리나라가 자랑하는 건설 잠재력과 IT시설의 결합, 육종기술 및 물류와 유통기술, 커뮤니티 재생의 시도, 조성 후의 해외기술 이전 등 다양한 조성요소를 적절하게 결합시킨다면 FH 조성 전망은 밝다고 할 수 있다.

그리고 FH 조성 후 시설 운영을 통해 도농교류의 공간으로 활용할 수 있다. FH 시설은 도시의 녹색공간으로서 도시민들에게 농업에 대한 이해는 물론 농장 체험도 제공

2) 박병규, 농장형 주거 설계 기술 연구, 한국연구재단, 2012.04.

할 수 있다. 또한 첨단 농업기술의 전시장으로서 신규 귀농 교육의 기능도 담당할 수 있다.

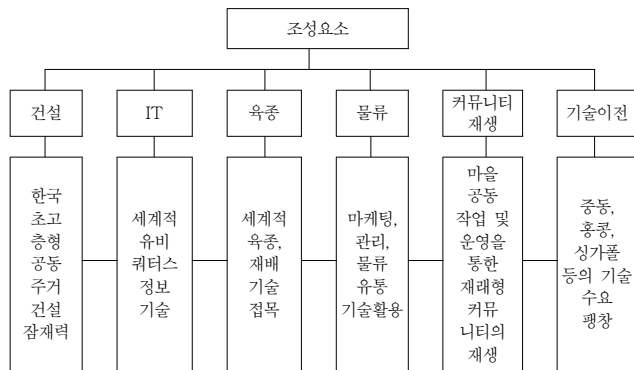


그림 4. FH 조성요소

2.2 FH 현황

FH와 유사한 개념의 프로젝트 시설이 건설 완공된 사례는 없다. 현재 중국에서 추진 중인 ‘Agro-Housing in China’라는 프로젝트가 유일하다.

‘Agro-Housing in China’는 주거와 농장의 만남을 시도하고 있으며, 거주하는 사람 및 인접 건물에 거주하는 사람들에게 녹지제공, 건강증진, 일자리 창출 효과를 목표로 계획 중이다. ‘Knafo Klimor Architects’라는 이스라엘의 건축설계회사가 이 프로젝트를 주도하고 있다.

이와 가장 유사한 프로젝트로는 식물공장 또는 수직농장(Vertical Farm)이 있다. 식물공장 및 수직농장은 미국, 일본, 중국, 싱가포르 등에서 선도적으로 추진하고 있으며, 국내 지방자치단체 전라북도, 광주시, 남양주시, 부천시가 식물공장 사업을 선도적으로 추진하고 있다.

2.3 FH 시설의 기대효과

2.3.1 지속가능성 측면

우리나라 도시는 기성시가지의 노후화로 인해 쇠퇴지역이 발생하고 있다. 이를 해결하기 위한 시가지 재편을 통한 도시경쟁력 향상의 필요성이 제기되고 있으나, 이를 해결하기 위한 방안은 마련되지 않고 있는 실정이며, 경제·사회적 활성화를 위한 다양한 재생전략 및 사업화 방안도 부재되어 있는 실정이다.

FH는 도시 내 쇠퇴지역의 재생 전략개발 및 계획이라는 문제점을 해결할 수 있는 방안 중 하나이다. 도시 내 쇠퇴지역에 FH 조성을 대안으로 제시함으로써, 지역 내 신(新)성장동력 역할을 하게 될 것이며, FH 내(內) 생산시설 지원을 위한 다양한 시설(설비, 생산, 포장, 배송 등)의 유입을 통해 인근 주변지역으로 파급효과가 예상된다.

2.3.2 사회적 측면

공급되어 있는 저소득 임대주택 문제점에 대한 연구가 일부 이루어지긴 하였으나, 사회통합 실현을 위한 저소득층 공동주택의 거주 성능향상과 기술 개발에 대한 요구의 해결방안 마련이 필요하다.

이에 대한 대안으로 다양한 공간 개발과 공간간의 연계 방안, 공간구성으로 인한 공동체 회복기술, 커뮤니티 체고를 위한 공동주택 개발기술 확보 등 미래지향적 기술개발을 통한 미래원천기술의 확보가 필요하다.

이에 관련된 방안으로 제시하는 FH는 농장시설 및 주민 공동시설(Community)을 통해 생산참여 및 휴식공간을 마련하고 다양한 계층(저소득·서민층과 노인인구 등)을 통합하여 참여의식을 고취시키며, 생활권 단위에서 주민이 주체적 의식을 가지고 상향식에 의한 재생을 시도할 수 있도록 유도한다.

또한 농장시설에서 발생하는 수익금을 참여비율에 맞게 분배하여 거주민들의 경제적 어려움을 해소하고 안정된 삶을 영위할 수 있도록 유도하는 장점이 있으며, 이는 사회적 측면에서도 큰 장점이 된다.

2.3.3 녹색성장목표 대응 측면

현재 녹색성장정책 현안인 저탄소 녹색성장 방안이 강조되고 있으나 실제 기술적용을 통한 활용분야는 극히 제한된 부분으로 그 확대가 필요하다. 특히 건축분야에서 적용방법은 매우 한정되어 있는 실정이다.

농장형주거의 제안은 부가적 효과로써, 향후 국내 기후변화에 대한 적극적 대처 방안의 하나이며, 세계적으로 주거와 농장의 복합건축 기술 수출이 가능한 신(新)성장 동력이다.

FH 건물 내에 C(탄소)와 CO₂(이산화탄소)의 배출량이 기존의 건축물보다 현저히 저감되기 위한 설비기술의 적용이 그 첫 번째 대응방안이며, 건물의 유지관리 및 거주시설에서 인간 호흡과정에서 발생하는 이산화탄소와 식물의 탄소동화작용 과정에서 발생하는 산소 포집을 통해 거주시설과 농장시설에 산소와 이산화탄소를 교환 공급해 줌으로써, 이를 상쇄할 수 있다는 장점이 그 두 번째이다.

2.3.4 경제적 측면

우리나라에서 FH의 사업화, 즉 FH의 상업적인 운영이 가능한지, 나아가 FH에 투자할만한 것인지를 판단하기 위해서는 먼저 FH의 성공적인 정착에 필요한 여건이 충분히 갖추어져 있는지를 분석해 볼 필요가 있다.

FH의 사업화를 위한 여건 분석은 크게 정책적 타당성, 기술적 타당성, 경제성 및 파급효과, 사회문화적 수용성 등의 측면으로 나누어 검토할 수 있다.

자원이 부족한 우리나라 실정에서 연구개발(R&D)은 국가발전의 원동력으로써 매우 중요하며, FH는 국가 R&D전략 가운데 신(新)산업 창출을 위한 기본 영역을 형성할 수 있다.

특히 반세기에 걸쳐 이루어 온 고층 공동주거 설계/시공, 관리기술과 접목하여 개방화에 대응할 수 있는 경쟁력 있는 농업을 육성하는 것과 이를 위해 새로운 성장모델을 창출하는 것은 과거 정부뿐만 아니라, 향후 정부에서도 항상 중요한 과제로 인식되고 있다.

그러므로 FH는 경쟁력 강화와 고부가가치화, 신(新)성장동력 창출 측면에서는 매우 적합한 전략적 선택이 될 수 있다.

표 3. FH 사업화를 위한 검토 항목

정책적 타당성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 전략적 중요성 ○ 농업정책과의 부합성 ○ 현행 법률 및 제도와의 부합성
기술적 타당성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현재 국내기술 수준에서의 수용 가능성 ○ 선진 식물공장 모델의 유무 및 도입 가능성 ○ 기술 도입 및 기술개발의 성공 가능성
경제적 타당성 및 파급효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건설경기 유지 및 대규모 개발 기술수출 ○ 미래 시장 및 산업동향 변화 추이에 대한 부합성 ○ 경제성 및 시장성(소비자 구매력, 지불의사 등) ○ 경제사회적/과학기술적 파급효과 ○ 투자 상의 위험요인 및 대응방안
사회문화적 수용성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민정서상 수용성(식문화 측면의 거부감 등) ○ 기존 농업인의 수용성

주: 교육부(前,교육과학기술부) 국가 연구개발 사업 사전타당성 조사 (2007.4) 항목을 참고로 작성

2.4 외국의 추진 현황 및 지원제도

식물공장 분야의 선진국이라고 할 수 있는 유럽에서는 현재보다 더욱 발전된 식물공장을 실현하기 위하여 농작업 공정자동화(벨기에 MSG식물공장과 스웨덴포니 식물공장, 네덜란드 KP-HOLLAND 분화식물공장 등), 주간조절 장치의 자동화(네덜란드 스웨덴포니 식물공장) 등의 분야에서 활발한 연구를 수행하고 있다.

미국은 식물공장의 발전된 형태로 초고층빌딩에 수직농장(Vertical Farm)을 실용화하기 위하여 연구에 박차를 가하고 있다⁴⁾.

일본은 새로운 인공광원에 대해 연구를 강화하는 한편 식물공장의 상업화에서 한 걸음 더 나아가 무인 식물공장의 실현을 위한 연구도 지속하고 있다.

특히 일본의 경우 식물공장 보급을 촉진하기 위하여 새로운 제도와 관련된 연구를 통해 민간기업의 참여를 유도하고 있으며, 공장 수를 앞으로 3년 동안 3배인 150개소로 늘릴 계획이다.

공장의 평균 건설비는 비닐하우스의 약 17배에 달하며 이를 해결하기 위한 방안으로 일본 농업자 단체가 식물공장을 새로 건설하거나 민간 기업이 공장의 임대 방식으로 참여하는 경우 비용의 절반을 보조하며, 공장에서 사용되는 조명기구 등 기술개발을 추진하는 연구거점에 대한 경비도 지원하고 있다.

선진국들이 이와 같이 식물공장 연구에 더욱 매진하는 것은 단기적으로는 기존 농업의 한계를 극복하기 위한 것이지만, 장기적으로는 고갈되는 식량자원의 위협에 적극적으로 대처하기 위한 목적이기도 한다. 국제식량농업기구(FAO)가 우려하는 바와 같이 2050년의 지구촌 인구가 92억 명으로 증가할 경우에 대비하여 식물공장을 통한 인류의 안정적 식량공급을 기대하고 있다. 나아가 오염되는 환경과의 격리, 폐기물 저감과 에너지 절감, 도심 공간의 효율적 이용, 도시민들에 대한 쾌적한 환경 제공 등의 다양한 목적으로 식물공장이 활용될 수 있을 것이다.

4) 수직농장(Vertical Farm)은 컬럼비아대학교 교수인 덕슨 데스포미어(Despormier)가 창안한 개념으로 '고층 빌딩농장'이라고도 불린다.

이처럼 선진 각국들이 식물공장연구 분석에 대해 지속적으로 연구비를 투입하는 것은 이 분야가 미래에 매우 유망하다는 것을 암시하고 있다. 우리나라는 아직 식물공장의 사업화연구는 초기 단계에 있으므로, 관련 선진국들이 추진하고 있는 식물공장 연구투자에 대해 보다 깊은 관심을 가지고 다양한 지원방안을 마련하여 적극적으로 검토 및 투자를 할 시점이라고 판단된다.

3. FH 활성화 방안 제안

3.1 FH 활성화 방안 도출

FH의 활성화를 위해서는 FH 조성사업이 하나의 공공정책으로 입안·추진이 필요하다. FH 조성사업 정책은 개인의 자아실현, 사회적 통합 증진, 경제적 경쟁력을 높여서 궁극적으로, 거주민들의 삶의 질 제고와 도시 전체의 경쟁력을 향상시키는 데 주안점을 두고 추진하여야 한다.

또한, 자립자족이 가능한 공동체 건설을 도모하는 총체적 도시 재구조화(restructuring) 운동이자 지역사회의 모든 기관 간 연계, 지역 간 연계를 통한 네트워크가 이루어져 거주민에 의한, 지역주민에 의한 활성화를 이루어야 한다.

하지만 실정법을 살펴보면, 도시관리계획·건축·농업·유통·물류 등 다양한 법률이 FH에 적용되며 해당되는 법률의 절차를 따르기에는 다양한 제약이 발생하게 되어 많은 시간이 필요로 하게 된다.

이를 해결하기 위하여 본 연구에서는 2008년 제정된 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법」을 주목하였다. 특례법이 제정되어 '개발지원센터'가 설치되고, 각종 위원회 심의를 통합하는 과정을 통해 행정절차의 효율성이 증대되고 기간이 대폭 단축되는 효과를 거둔 사례가 그것이다.

이 사례를 바탕으로, FH 조성은 공공정책 일환의 사업이므로 「FH 조성에 관한 특례법(가칭)」과 같이 법률 제정을 바탕으로 하는 정책을 제안한다. 법률 제정을 통해 합리적인 행정절차를 마련하여 FH 조성에 도움이 되고, 이는 다시 소외계층에게 주거문제 해결과 경제적인 혜택이 돌아가게 하는 체계로 구성한다.

모든 국가의 공공정책은 일회성 이벤트로 끝나는 것이 아니라 책임과 의무를 가지며, 정책이 지향하는 바람직한 사회상태의 목적을 달성하기 위하여 체계적이고 효과적인 정책 지원 노력을 요구하고 있다. 이러한 이유로 FH 조성사업이 자칫 일회성 행위로 끝나버리지 않도록 하기 위하여 사업이 추진되고 정착되면서 장기적으로 지역혁신을 위한 추진동력으로 작동할 수 있는 지원시스템을 마련해야 한다.

살기 좋은 거주환경, 삶의 질을 향상시키기 위한 학습환경 조성, 함께 배우고 더불어 성장하는 거주환경 창조 등의 목적을 효과적으로 달성할 수 있도록, 지역의 경제·비경제적 생산성 향상과 행정결과에 대한 책무성을 제고하는 방향으로 정책 지원을 전개해야 한다. 동시에 FH시설이 건립되는 지역의 지자체가 고유의 특성에 맞는 도시를 만들어 갈 수 있도록 적극적인 서비스 지향적인 정책을 추진해야 한다.

또한, 각각의 추진조직들이 FH시설을 추진하는 데 유기적, 계통적으로 연계·통합되어 움직임으로써 인적·물적 자원을 낭비하거나 중복됨이 없이 효과적으로 활용할 수 있도록 하는 추진체제의 계통적 확립을 통한 지원이 필요하다.

3.1.1 관련 법·제도 개선 방안

FH 시설계획은 크게 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 첫째는 일반분양주택과 둘째는 임대주택으로 나눌 수 있다. FH시설 사업의 추진을 위하여 임대주택 사업기능이 필수적 요소이므로 크게 사업자 측면과 입주자 측면에서 관련 법·제도의 개선이 요구된다. 대상 입주자는 일상생활에 지장이 없고, 시설 내 농장에서 기능분야별 참여가 가능한 주민을 참여 대상으로 하여야 한다.

첫째, FH 입주자 측면에서 개선 필요사항은 입주자 기준과 관련된 내용으로, 현행 국민임대주택은 무주택세대주 혹은 청약저축에 가입한 무주택세대주로 국한되어 있다. 그러나 FH 입주자를 무주택자 조건으로만 한정하는 것은 현실적으로 목적상 적절치 않으므로 FH 입주자 선정기준을 완화하거나 별도의 입주자 기준을 마련하는 것이 요구된다. 이를 위해서는 국민임대주택 입주자 기준이 '전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 평균이하인 무주택 세대주'로 한정되어 있으므로 FH는 예외규정을 두어 입주희망자들이 소득제한 없이 입주할 수 있도록, 민·관의 전문가 대표자들이 모여 입주자들을 선정하도록 규정을 개정하는 방안을 마련하여야 한다.

또한, FH의 경우 적정 입주자로서 경영이양 농업인, 귀농·귀촌자 등에 대한 특별자격을 부여하는 방안도 마련하여야 한다. FH에 대한 정확한 법적인 규정에 대한 도시형과의 차별화 기준, 농촌 임대주택의 유형별 공급규모 등에 따라 구체적 입주자 자격조건 등 향후 사업추진과정에서 입주자 자격완화 규정에 대한 구체적인 명문화 작업이 필요하다.

둘째, 사업자 측면에서 임대형주택공급주관공사⁵⁾가 FH 임대주택 사업의 추진을 위해서는 기존 임대주택 관련법 사업추진 주체 외에, FH 시설에서 중요한 생산 부분인 농업을 대표하는 농림축산식품부 또는 한국농어촌공사를 추가하거나 별도의 특별법 제정을 통해 임대주택사업에 참여할 수 있도록 하는 법적 근거 방안을 마련하여야 한다. 또한 국민임대주택 형식으로 추진할 예정이므로 관련 세제 개편도 관련법 개편과 연계되어 추진되어야 한다.

셋째, 임대주택 관련법 개정 없이 공사가 사업을 추진하기 위해서는 앞에서 언급한 방법 외에 농어촌정비법에 근거를 마련하여 별도의 사업으로 추진하거나, 현재 농촌지역에 적용되고 있는 농어촌주택개량촉진법에 임대주택에 관한 조항을 추가하여 임대주택 사업자로 농림축산식품부 또는 한국농어촌공사를 지정하는 방안이 필요하다. 농어촌정비법의 개정을 통한 별도의 FH 임대주택 관련 사업의 추진을 위해서는 재원분담 방안에 대한 농림축산식품부에

서의 별도 재정마련 혹은 국민주택기금의 활용방안에 대한 별도 협의가 필요하다.

3.1.2 재정지원 방안

FH의 건립과 정착을 위하여 정부레벨의 재정지원 방안이 필요하다. 정부의 지원정책 및 규제정책 수단으로 택지의 염가공급, 비과세 및 감면에 의한 조세지원, 재정지원 및 국민주택기금의 저리용자에 의한 금융지원, 그리고 주택공급가격에 대한 규제방안 등이 있다.

FH의 실제 거주자가 될 저소득층을 위한 정책목표는 최저 주거기준 이상의 주거환경에서 안정적인 주거를 보장받을 수 있도록 하고, 농장작업에 직접 참여하여 얻을 수 있는 소득을 일정 수준 보장받을 수 있도록 하여야 한다. 하지만 이윤과 가격체계를 중심으로 자금순환이 이루어지는 자본주의 경제체제에서 사회복지 부문에 지출은 재정지원이나 정책적 규제에 의존해야 하는 것이 현실이다.

이 문제를 해결하기 위하여 최근 우리나라에서도 자본시장과 연계하여 국민주택기금의 유동성을 개선하고 주택금융기반을 확대할 목적으로 BBS(주택저당채권유동화)⁶⁾ 제도를 도입하였다.

BBS를 활성화하기 위한 차원에서 국민주택기금이 발행하는 MBS(주택저당증권)⁷⁾에 대해서는 이자 소득세를 감면(25%→15%)하는 한편, 특수채(BIS비율 산정시 리스크가중치 20%) 지위를 부여하는 등 세제, 제도상의 혜택을 부여하는 것이다.

발행금리를 국고채수익률 수준으로 인하 되도록 유도하고 있으나 장기적으로 국민주택기금의 역할은 주거비지원이나 공공임대주택건설 등 저소득층 대상의 비영리성 사업에 대한 지원이 강화될 것이다. 이러한 이유로 MBS발행비용과 운용수익간의 역마진은 해소되기 힘들 것이므로 이에 대하여 궁극적으로 재정지원이 불가피하다.

이러한 관점에서 볼 때, 핀란드의 모델은 우리에게 시사하는 바가 크다. 핀란드의 모델을 요약하면, 주택기금(Housing Fund)에서 지자체 등 공공임대건설 사업주체에게 저리용자(ARAVA)한 대출채권을 담보로 ABS(자산유동화증권)⁸⁾를 발행함으로써 조기에 유동성을 확보하는 한편, 조달금리(=ABS 발행금리)와 운용수익률(=ARAVA 대출금리)간의 역마진에 대해서는 중앙정부가 장기적인 보조(interest subsidy)를 통해 유지하는 구조이다.

우리나라의 경우에도 「자산유동화법률」에 의거하여

- 6) 보통 주택저당채권의 유동화라 하면 대출금융기관이 유동화증개 기관에게 저당채권을 양도하고 유동화증개기관이 이를 기반으로 증권(MBS)을 발행하여 투자자에게 매각하는 것을 의미한다.
- 7) MBS는 금융기관이 주택을 담보로 만기 20년 또는 30년짜리 장기대출을 해준 주택 저당채권을 대상자산으로 하여 발행한 증권으로 자산담보부증권(ABS)의 일종이다. '주택저당채권 담보부증권'이라고도 한다.
- 8) ABS(자산유동화증권)란 부동산, 매출채권, 유가증권, 주택저당채권, 기타 재산권 등과 같은 유형·무형의 유동화자산(Underlying Asset)을 기초로 하여 발행된 증권을 말한다. 상대적으로 유동성이 떨어지지만 재산적 가치가 있는 자산을 담보로 증권을 발행하여 유통하는 방법으로 대상자산의 유동성을 높이는 일련의 행위라 할 수 있다.

5) 한국토지주택공사나 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사를 포괄적으로 나타냄.

국민임대주택 등에 대해서도 ABS를 활용하여 소요자금을 조달하고, 그 대신에 ABS 발행금리와 국민임대주택 임대료 수익간의 역마진에 대하여 정부가 장기적으로 보조해주는 방식을 취하는 방안을 마련하는 것이다. 이를 통해 적어도 조성초기에 정부와 국민주택기금 및 사업주체가 부담하게 될 막대한 자금 부담을 장기에 걸쳐 분산할 수 있고, 경우에 따라서는 점진적으로 규제임대료 수준을 시장임대료 수준으로 상승시키고 더불어 정부보조금 규모도 줄일 수 있으므로 예산운용상의 탄력성 측면에서도 이점이 있다.

3.1.3 인허가절차 간소화 방안

FH 사업을 운영하고자 하는 경우, 기존에 진행되고 있는 도시개발사업 방식을 통한 택지 공급이 이루어질 경우 토지매입부터 공동주택 입주까지 상당한 인허가 기간 및 절차가 필요하다. 이러한 인허가 절차에 있어서 도시개발 사업을 어렵게 하는 요인을 살펴보면,

첫째, 사전 환경성 평가와 각종 영향평가의 중복문제이다. FH 사업을 하는데 있어, 사전 환경성 평가는 「도시개발법」에 법률적 근거를 가지고 있으며, 환경부의 평가 및 해당 관할청의 협의를 거치도록 하고 있다. 그러나 사전환경성 평가는 실시계획승인 단계에서 요구하는 환경영향평가의 내용과 일부 중복되며, 개발계획 이후 추진 과정에서 중요한 사업내역이 변경될 경우 이종으로 영향평가를 수행하여 사업비 증가 및 사업기간이 지체되는 등의 영향이 있는 것으로 나타났다.

둘째, 각종 위원회의 자문에 의한 사업승인의 장기화 문제이다. 계획이 최종 승인되기까지 해당 기초 및 광역자치체의 각종 위원회 자문 또는 승인 절차를 이행하도록 하고 있다. 자문 등의 절차를 거치면서 각 사안 및 의견에 대한 검토 및 반영여부가 수반되어야 하기 때문에 협의 절차상 내용이 중복될 소지가 있다. 또한 각 절차별 소요기간이 길어 사업 승인기간이 장기화 될 수 있다. 이는 곧 사업비(토지구입비, 일반관리비, 금융비용 등) 증가를 의미하기 때문에 FH 사업의 성공여부는 사업기간의 단축에 달려있다고 해도 과언이 아니므로 매우 중요한 선결 과제이다.

셋째, 구역 지정 시 용도지역 변경의 어려움이다. FH 사업은 대부분 자연녹지지역이나 생산녹지지역을 도시적 용도로 전환하는 사업이므로 도시관리계획상 용도변경이 수반된다. 구역 지정 시 결정되는 개발계획에는 토지이용계획이 포함되고, 실시계획을 통해 도시관리계획상 용도지역이 변경된다.

예를 들어 구역지정 당시 토지의 용도지역이 생산녹지지역이나 보전녹지지역인 경우는 자연녹지지역으로 용도지역을 변경한 후 도시개발구역에 지정하는 절차가 요구되는 것이다. 이를 해결하기 위해서는 용도변경 관련부서 협의과정에서 생산녹지일 경우 농림축산식품부, 보전녹지일 경우 환경부와 사전조율을 해야 하기 때문에 많은 시간과 비용이 소요된다.

위에서 살펴본 인허가 절차 문제점을 개선하는 방안은 다음과 같다.

첫째, 사전 환경성 평가와 각종 영향평가의 중복문제 해

결은 실시계획 승인단계에서 환경영향평가를 수행하되 수립과정에서 사전 환경성 평가는 본래 법적 취지에 맞게 계획단계에 적합한 수준에서 검토된 평가서를 제출하도록 하고, 각종 영향평가를 하나로 통합하여 운영함으로써 소요기간을 단축하여야 한다.

둘째, 각종 위원회 자문 및 협의 절차의 중복문제 해소 방안은 상위 자치단체의 위원회 자문 시 하위기관의 위원들이 배석하여 일괄적으로 자문 및 협의안을 처리하거나 교통, 도시, 건축 등 위원회를 공동으로 개최하는 방안을 검토하여 절차상의 간소화를 기한다. 또한 각종 '의견과 청취', '자문', '심의'의 개념과 한계를 분명히 하여 중복심사가 이루어지지 않도록 해야 하며 이로 인한 인허가 기간 장기화로 금융비용 증가에 따른 사업성 악화 초래를 최소화해야 한다. 이외에 사업기간의 단축을 위하여 관계부처 협의 및 자문 등 추진 절차상의 기간을 구체화하고 업무추진의 투명성을 보장할 수 있는 금융 혜택이나 공공부문의 연계 등을 통한 사업추진 능력을 강화할 필요가 있다.

셋째, 구역지정 시 용도지역 변경 문제 해소는 도시개발 구역내 생산녹지나 보전녹지가 존재할 경우 자연녹지로 용도지역을 변경한 후 도시개발구역에 지정하도록 되어 있는 제도를 「국토의계획및이용에관한법률」에서 정하고 있는 녹지지역으로 인정하고, 추후 상세한 용도지역은 실시계획 수립 시 도시관리계획의 변경을 통해 결정하도록 하는 것이 바람직하다.

앞에서 제시한 인허가절차 간소화 방안이 실제로 가능한지에 대한 의문이 생길 수 있다. 행정절차를 줄이는 과정이 현실적으로 쉽지 않기 때문이다. 본 연구는 이에 「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특례법」의 제정과정에 주목하였다.

기존 복잡한 규제로 산업단지 승인까지 장기(2~4년)이 소요되어 산업단지가 적기에 공급하지 못하여 생산차질 및 지역경제 활성화가 저해되고 있었으나, 2008년 9월 6일 시행된 「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특례법」을 통해 해소가 된 사례였다.

사례를 구체적으로 살펴보면 첫째, 산업단지 '개발지원센터'를 설치하여 관련분야에 대한 검토 및 협의를 윈스톱 서비스로 제공하였고, 둘째, 개발계획과 실시계획을 1개의 계획으로 통합 수립하여 인허가 기간을 단축시켰다.

셋째, 주민의견청취, 환경·교통·재해·인구영향평가 등에 대한 의견청취를 동시에 시행함으로써 행정절차의 효율성을 증진시켰으며, 각종 협의절차가 동시에 착수하도록 하여 협의기간을 단축 시켰다.

넷째, 각종 위원회의 심의를 통합하였다. 산업단지계획심의위원회 통합 심의로 기간을 단축시켰는데, 총 7개의 심의위원회가 여기에 포함된다. 통합 심의위원회를 살펴보면, 산업입지정책심의위원회, 도시계획위원회, 교통영향심의위원회, 재해영향평가위원회, 에너지사용계획 관련 심의위원회, 대도시권광역교통위원회, 산지관리위원회가 이에 속한다.

다섯째, 도시기본계획 변경을 의제 처리하고, 15만㎡ 미만의 산업단지 사전환경성검토를 생략하여 다른 법률에 대

한 특례를 주었다.

이상으로 살펴본 인허가절차 간소화 방안을 통해 예측되는 주요 개선효과는 2-4년 정도가 소요되는 인허가 기간을 최대 6개월 이내로 단축시킬 수 있으며, 인허가 기간 단축으로 산업단지를 적기 공급하여 기업의 투자 활성화 및 국가의 경쟁력을 제고시킬 수 있다는 점이다.

FH에도 인허가절차 간소화 방안이 마련되어, 입주 대상인 소외계층에게 빠르고 안정적으로 FH를 제공하여 그들의 삶의 질을 향상시켜야 한다.

3.1.4 개발부담금제도 감면 방안

우리나라에서 시행중인 개발이익 환수제도는 크게 조세형식, 부담금형식, 기타형식으로 나누어 볼 수 있다.⁹⁾

조세형식의 환수제도 중 부동산 투기억제세, 토지초과이득세, 법인세특별부과세는 폐지되고, 현재는 간주취득세와 양도소득세만이 남아있다.

부담금형식의 환수제도는 수익환수형(개발부담금, 수익자부담금 등)과 시설정비형(학교용지부담금제, 기반시설부담금 등)으로 나눌 수 있다. 기타제도는 공공용지 기부채납, 환지방식의 감보제도, 수용보상 시 개발이익 배제, 선매제 등이 있다.

하지만, 급속한 경제발전과 도시화의 진전으로 많은 개발을 통해 막대한 개발이익이 발생하였으나 제도가 개발속도를 따라가지 못해 토지로부터 발생하는 개발이익의 상당부분이 세금환수 없이 사유화되었다.

이로 인해 발생하는 불로소득이 사회적으로 환원되지 못하고 소득구조의 불균형과 계층 간 갈등을 초래하였으며 이는 토지문제로 제기되어 사회적 불균형 문제로까지 왜곡되게 되었다.¹⁰⁾

이에 정부는 80년대 후반 토지공급의 제한으로 인한지가 상승과 토지 투기의 만연, 개발이익 사유화 등 토지문제를 능동적으로 대처하기 위해 토지공개념제도를 확대 도입하였다. 여기에서 개발부담금제는 토지초과이득세제와 함께 개발이익 환수를 위한 제도로 도입되었으나 토지초과이득세제는 1998년 말 폐지되었다.

개발부담금제도 중 택지개발사업, 공업단지조성사업 등 국가나 지방자치단체의 공공공익을 위한 개발사업에 대해서는 개발부담금을 부과하지 않고 있다.¹¹⁾ 또한 지방자치단체, 정부투자기관, 지방공기업 등 공공기관이 시행하는 택지개발, 공업단지조성사업 등의 사업에는 50%경감 부과방안이 마련되어 있다.

FH의 조성 대상지는 농업용지를 전용하여 그 사업을 시행할 계획이다. 이 과정에서 도시지역 안에 있는 농지는 별도 농지전용허가 절차 없이 농지를 전용할 수 있지만, 개발부담금제도에 속한 농지보전부담금은 반드시 납부해야 하도록 규정 되어있다.

FH에 적용되는 농지보전부담금의 경우 영구임대아파트

와 생산시설의 마련 등 공익을 위한 사업이 중요 구성부분을 차지하고 있음에 따라 이에 한국토지주택공사나 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사가 사업을 추진해야 하며, 개발부담금의 부과 제외 및 감면대상에 포함시켜 FH 조성사업을 추진하는데 있어 간접적으로나마 재정적 지원이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

표 4. FH 활성화 방안

활성화 방안	제시 내용	기대효과
관련 법·제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국민임대주택 입주자 기준을 단순 적용하지 않고 FH 입주자에 맞게 선정기준 별도 마련. ◦ 기존 임대주택 관련법 사업주체에 농림축산식품부 및 한국농어촌공사를 추가. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 조성사업과정에서 입주자 대상의 확대. ◦ 주관공사의 확대를 통한 FH 공급 확대 가능.
재정지원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ ABS(자산유동화증권)을 활용하여 소요자금을 조달하고 조달 금리와 대출 금리간의 역마진에 대해서는 중앙정부가 장기적으로 보조하는 방안. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정부, 국민임대주택자금, 사업주체가 부담하게 될 막대한 자금 부담을 장기에 걸쳐 분산. ◦ 예산운용상의 탄력성 측면 이점.
인허가 절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 중복되는 각종 영향평가 통합. ◦ 각종 위원회 통합 심의. ◦ 기존의 용도지역은 실시계획 수립 시 도시관리계획 변경을 통해 결정. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 인허가 절차의 간소화를 통해 FH 조성 기간 간소화.
개발 부담금 제도 감면	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사가 사업을 추진하여 개발부담금 부과 제외 및 감면 대상에 포함. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 간접적인 재정적 지원이 이루어져 FH 조성이 원활.

4. 결론

이상으로 우리사회에서 발생되고 있는 소외계층에 관한 주거 및 경제적 문제점 해결방안을 마련할 수 있는 FH 조성에 관한 지원방안에 대해 살펴보았다. FH 조성을 통해 새로이 시도되는 저렴한 장기 임대형 주거와 농업생산 시설의 융합을 통하여 다양한 기대효과가 발생할 것이다. 각종 직·간접적 지원방식에 관하여 대안을 제안 하며, 그에 따른 기대효과는 다음과 같다.

FH 건설을 통해 무주택 저소득층 및 고령자 계층의 거주자의 질을 향상시킬 수 있다. FH의 주거시설은 장기 임대해주고, 거주민들은 농장시설에서 공동체 생산 참여 기회를 제공하며, 이를 통해 생산된 생산품의 판매로 얻게 되는 수익을 배분받는 시스템의 정착을 통해 거주문제와 가족단위 경제적 문제의 동시 해결을 시도한다.

또한, 우리나라가 자부하는 건설기술능력에 IT시설 및 물류, 유통 시스템의 결합을 통한 다양한 세대계층이 참여할 수 있는 신규 융·복합 산업을 창출할 수 있으며, 도심주거시설에 녹색공간을 제공하고 환경오염을 저감시키는 역할을 한다.

하지만, 관련 규정상 요구되는 각종 규정 및 우리 사회가 당면한 낮은 취업률, 무주택, 노령화 시대의 노인 일자

9) 정희남, “토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안”, 국토연구원, 2003. p.2.

10) 21C 한국경제연구원 홈페이지 수록자료.(www.kei114.com)

11) “개발이익환수에관한법률” 제7조1항, 령제6조1항.

리 등을 해결하기 위한 관련 규정의 신설 및 사업시행과정에서 다양한 문제점 발생이 예상된다.

또한, FH 건설을 실제 시행하기에는 제도적, 경제적 제약이 따른다. 이를 해결하기 위하여 본 논문에서는 몇 가지 개선 방안을 현 상황의 여건 내 경험적 문제 해결 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 관련법과 제도의 개선이 필요하다. FH 입주자 대상은 일상생활에 지장이 없고, FH시설 내 농장 부에서의 노동이 가능한 지역사회 주민을 대상으로 계획하고 있다. 이를 위해 FH의 경우 임대주택 입주자 자격에서 일부 조항을 조정하여 입주자 자격을 부여하는 것이 필요하다.

또한, 사업자 측면에서 본다면, 기존 임대주택 관련법 사업추진 주체에 한국토지주택공사나 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사가 임대사업을 시행할 수 있는데, FH의 경우에는 농림축산식품부 또는 한국농어촌공사를 별도로 추가확대 하여 참여할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

둘째, FH의 건립을 위해서는 정부의 재정지원이 필요하다. 이를 위해 ABS를 활용하여 소요자금을 조달하고, 그 대신 ABS 발행금리와 국민임대주택 임대료수익간의 역마진에 대하여 정부가 장기적으로 보조해주는 방식을 취하는 방안이 필요하다.

셋째, FH 사업 진행시 거처야 할 인·허가 절차를 개선하여야 한다. 사전 환경성 평가와 각종 영향평가의 중복문제 해결을 위해 각종 영향평가를 하나로 통합하여 운영함으로써 소요기간을 단축하여야 한다. 각종 위원회 자문 및 협의 절차의 중복문제 역시, 상·하위 자치단체 위원회 위원들이 배석하여 일괄적으로 자문 및 협의안을 처리하거나 교통, 도시, 건축 등의 위원회를 공동으로 개최하는 방안을 검토하여 절차상의 간소화가 필요하다.

넷째, FH 조성 대상지는 농업용지를 전용하여 그 사업을 시행할 계획이다. 이 과정에서 개발부담금이 발생하게 된다. FH는 공익을 위한 사업임에 따라 한국토지주택공사나 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사가 사업을 추진하여 개발부담금의 부과 제외 및 감면대상에 포함되는 것이 필요하다.

본 연구는 FH 조성에 관한 지원방안을 연구하였다는 점에서 그 의의가 있으나, 다음과 같은 점에서 연구의 한계점을 가지고 있으며 이에 따라 향후 연구에서 보완되어야 할 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서 사용된 요인 이외의 다양한 영향 요인을 파악하는 연구를 보다 세분화시켜 진행할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 실제 조성된 사례가 없고, 제정된 정책 또는 법률이 없기 때문에 제시된 방안에 대한 하위레벨의 구체적인 대응방안 제시가 필요하다.

마지막으로, 연구자가 작성한 보고서와 학술단체 및 기관 등에서 발행한 연구논문, 저서, 문헌, 각종 보고서의 내용을 통한 일부 방안에 대한 주장이 완벽한 객관성을 확보하는데 미흡한 부분이 있다. 이를 해결하기 위해서 Test-Bed의 조기 건립을 통한 연구를 실행하여 좀 더 실증적이고 체계적인 후속연구의 필요성을 제안한다.

참고문헌

1. 박병규, 농장형 주거 설계 기술 연구, 한국연구재단, 2012.04.
2. 영구 임대아파트 법제도 보고서, 저소득층 노후 공동주택 재생기법 개발 연구, 2009.04
3. 김정호, 식물공장의 동향과 전망, 농촌경제연구소, 2009.10
4. 변종임, 지역혁신을 위한 평생학습도시 지원체계 구축방안 연구, 한국교육개발원, 2006
5. 충남발전연구원, 기초생활권발전계획의 효율적 운영 및 대응 방안, 2010
6. 이성근, 신활력사업의 계획적 특성과 효율적 추진방안: 청도 군·성주군·문경시를 사례로, 영남지역혁신연구소, 2006
7. 김선기 외 2명, 신활력산업의 추진실태분석 및 개선방안, 2006
8. 농림부, 농촌임대주택의 도입방안 및 사업운영체계 연구, 2007
9. 박은규·박근석, 공공임대아파트의 장기수선 유지비에 대한 재정지원방식 연구, 한국건설기술연구원, 2003
10. 이만우·백승관·노상환, 국민임대주택 사업의 효율적 추진을 위한 재정지원에 관한연구, 대한주택공사, 2008
11. 김종완, 기업도시 건설의 경제적 기대효과 및 개발이익 환수 방안에 관한 연구, 목원대 산업정보대학원, 2006
12. 서수정, 커뮤니티 재생을 위한 영국의 노후 공동주택 재정비 사례, 주택도시연구 제95호, 2008.11
13. 신경선, 조경화건축의 최신경향에 관한 연구, 서울과학기술대학교, 2012.2

투고(접수)일자: 2013년 4월 19일

수정일자: (1차) 2013년 5월 27일

(2차) 2013년 6월 18일

(3차) 2013년 6월 22일

게재확정일자: 2013년 6월 22일