creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학석사 학위논문

한국 공공임대주택들에서의 공급 유형들의 분절화

- 노태우 행정부 시기~박근혜 행정부 시기 -

2021년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

박 종 석

한국 공공임대주택들에서의 공급 유형들의 분절화: 노태우 행정부 시기~박근혜 행정부 시기

지도교수 박 정훈

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함

2021년 9월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학전공

박 종석

박 종석의 석사학위논문을 인준함

2021년 12월

위 원 장	우 지숙	(인)
부 위 원 장	김 봉환	(인)
위 원	박 정훈	(인)

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구의 배경과 목적 ····· 1
제 2 절 연구의 방법 ····· 3
제 3 절 연구의 구성 ····· 4

제 2 장 공공임대주택 공급 유형들의 분절화 5
제 1 절 공공임대주택의 개념과 의의 ····· 5
제 2 절 공급 유형들의 분절화 현황 ····· 7

제 3 장 선행연구 분석 ····· 16

제 4 장 연구의 설계 ····· 31
제 1 절 연구문제들의 도출 ····· 31
제 2 절 연구의 방법 ····· 31
제 2 절 연구의 대상 ····· 31

제 5 장 분석 결과 ····· 34
제 1 절 개별 행정부별 비교 ····· 34
제 2 절 분절화 양상의 분석과 평가 ····· 66

제 6 장 결론 ····· 71
제 1 절 연구의 요약 ····· 71

제 2 절 연구의 함의 ····· 72
제 3 절 연구의 한계 ····· 75

참고문헌 ····· 77

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적

노태우 행정부의 임기 시기인 1989년에, 처음으로 분양판매로 전환하지 않는 공공임대주택의 최초 유형인 영구임대주택을 건설하여 공급하겠다고 결정하였다. 그리고 이 시점에서부터, 공공임대주택들의 지속적 공급이 한국에서 사회정책들과 대중의 주거생활에서 차지하는 중요성은 꾸준하게 증가하여 오고 있다. 한국이 압축적 후발산업화를 경험하였던 과정에서는 국가재정의 여유 부족 때문에 국가권력은 공공임대주택들에 거의 투자하지 못하였거나 않았지만, 영구임대주택들의 공급을 시작으로 공공임대주택들의 공급이 꾸준하게 지속하여 오게 되는 변화가 발생하게 되었다. 그리하여 2020년 현재에는, 공공임대주택들의 주택들 총수는 대략 174만호까지 증가하였고 공공임대주택들의 주택들 총수 대비 비율은 (한국의 법정 공식 용어로는 공공임대주택 재고율) 대략 8%까지 증가하여 고소득국가들의 협력체인 경제협력-개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development[OECD]) 회원국들에서의 해당 비율의 평균인 대략 8%와 같아졌다.

또한 한국의 국가재정에서 공공임대주택들의 건설에 지출하는 금액의 국내총생산 대비 비율은 2010년대 중반에 대략 0.63%에 도달하였는데, 해당 비율은 비교 대상들로서의 경제협력-개발기구 회원국들 가운데에서는 압도적 1위로 나타나고 있다. 다른 고소득국가들에서는 공공임대주택들의 공급이 이미 충분하거나 또는 중앙정부나 지방정부들이 공공임대주택들을 공급하기보다는 비영리단체들이 공급하는 사회적 주거의 (social housing) 지원을 중시하거나 사유 주거공간들의 임차자들에게 주거비용을 직접 보조하므로, 중앙정부나 지방정부들의 공공임대주택 공급은 중요성이 과거부터 낮았거나 낮아져왔다. 이러한 경향성과는 상반하

게, 1989년 이후부터 현재까지 한국에서는 앞서 언급하였던 주거복지를 지원하는 3가지 정책노선들 가운데에서 중앙정부나 지방정부들이 공공임대주택들을 직접 공급하는(건설하여 공급하거나 기존 사유 주택들을 구매한 뒤에 임대) 정책노선의 비중이 매우 두드러진다.

그런데 한국의 공공임대주택 정책들의 효과성과 효율성을 평가하는 지배적 담론들 가운데에서 압도적 다수는, 공공임대주택 재고량의 지속적 증가를 반대하거나 지지하거나 모두 공공임대주택 신규 공급의 규모에만 집중하는 공통점을 보여주는 특성을 발견가능하다.[1] 그러나 이러한 인식의 획일성은, 현존하고 있는 공공임대주택들의 이용가능성 극대화 또는 최적화를 저해하는 또다른 문제를 은폐하는 효과를 유발하게 된다. 현존하고 있는 한국의 공공임대주택 공급 유형들을 살펴본다면, 관련 전문가들을 제외한다면 그 존재양태들을 파악하기가 곤란할 수도 있을 정도로 복잡하게 분화하여 있다는 사실을 파악가능하디. 2018년 이후의 중앙행정부가 유지하고 있는 공급 유형들을 열거하자면: 영구임대주택 · 국민임대주택 · 50년 임대주택 · 10년 임대주택 ·5년 임대주택 ·매입임대주택 · 장기전세주택 · 전세임대주택 · 행복주택 · 공공지원임대주택까지 모두 10개 유형들이고, 이들 가운데에서 매입임대주택 유형·전세임대주택 유형·행복주택 유형에는 하위 공급 유형들이 또한 존재하여 왔다. 게다가 일부 지방정부들은 재량권을 발휘하여서, 중앙행정부가 형성하여 유지하고 있는 공공임대주택 공급 유형들의 일부에서 하위 유형들을 추가 분화시켰거나 독자적 공공임대주택 공급 유형들을 도

1) 이러한 평가를 증명하는 최신 사례를 제시하여 보자면, 31개 사회운동단체들이 2021년 6월 2일에 결성하였던 신규 사회운동단체인 집걱정없는세상연대는 2022년~2031년에 공공임대주택들 200만호의 추가 공급 실현은 목표로서 천명하였는데, 이러한 요구는 문재인 행정부가 2021년에 발표하였던「주거복지 로드맵 2.0」이 포함시킨 목표인 공공임대주택 재고량을 2020년 현재의 대략 174만호에서 2025년에는 대략 250만호까지 증가시키겠다는 계획 목표를 그 뒤의 5년 동안에도 그대로 적용하자는 주장이다. 이러한 주장을 실현한다면, 한국에서 공공임대주택 재고량의 비율은 대략 20%까지 증가하게 된다 (https://mywelfare.or.kr/2347?category=331117[2021. 6. 2. 확인]).

입하여서는 적용하고 있다. 또한 주거 관련 사회적 기업들이 중앙정부나 지방정부들로부터 지원받아서 공급하는 사회주거 방식(social housing) 임대주택들의 개별 유형들까지 합산한다면, 광의의 사회적 주거에 해당하는 주택들의 공급 유형들은 이미 매우 다양하고 복잡한데다가 가까운 미래에도 이러한 경향성은 지속하리라고 전망가능하다.

그런데 바로 이러한 공공임대주택 공급 유형들의 지속적 증가는, 공공임대주택 들의 효과성과 효율성 제고를 저해하지만 지금까지는 그다지 주목받지 못하였다고 평가가능하다. 왜냐하면, 공공임대주택 공급 유형들이 증가하면서 공공임대주택 공급에서 사각지대들이 발생하였기 때문이다. 현존하고 있는 10개 한국 공공임대주택 공급 유형들은 개별 공급 유형마다 입주 자격을 신청하거나 유지하려면 충족하여야 하는 요구조건들의 조합들이 대응하는데, 이러한 조합들의 공통적 구성요소들은 가구의 인구학적 특성들·소득 수준·자산 수준 따위이다. 이러한 요구조건들의 조합들 자체는, 공공임대주택들의 공급과 관리에 지출하는 국가재정의 최적화와 공공임대주택들의 공급 의도들에 부합하는 적용 대상 범위의 최적화를 함께 추구하려면 당연히 필요하다. 또한 개별 공공임대주택 공급 유형들은 주거 관련 하위시장들에서(주거금융시장 · 주거임대-임차시장 · 주거판매시장) 가구들이 지니는 상이한 지위들을 고려하여 정책 적용 대상 계층의 표적화를 구현하려는 의도를 반영하였으므로, 이러한 계층적 차등화의 추구라는 의도 자체는 합리성을 지닌다.

그렇지만 이러한 의도의 반영 자체가 불완전하므로, 현존하고 있는 공공임대주택 이용가능성에서의 사각지대들 발생과 이로부터 파생하는 문제들을 분석하고서 비판할 필요성이 존재한다. 앞서 언급하였던 개별 공공임대주택 공급 유형들에 대응하는 입주 자격 충족용 요구조건들의 조합들은 입주 희망자들이나 입주 지속 희망자들이 개별 조합의 구성요소들을 모두 충족시켜야만 하는데, 이들 가운데에서 하나라도 충족하지 못하게 된다면 입주 신청이 불가능하거나 입주 지속이 불가능하거나 입주나 입주 지속을 허가받더라도 임차보증금이나 임차료가 급증하게 되는

따위의 문제들이 발생가능하다. 더하여 공공임대주택들 공급 유형들의 복잡한 분화는, 다른 저해원인들 또는 제약조건들과 결합하면 이용 가능자들의 기회비용이나 정보사항들 취득용 비용의 증가를 유발하므로 또한 공공임대주택들의 이용가능성 최적화를 저해가능하다. 그렇다면 지금까지 일부 공공임대주택들에서 발생하여 왔고 언론매체들도 자주 비판하는 사회문제인 부적격자들의 공공임대주택들에서의 거주를[2] 유발하는 원인들 가운데 하나로, 이러한 공공임대주택 이용가능성의 사각지대들 존재를 추론할 수도 있겠다.

이러한 이용가능성의 사각지대들을 시각적 모형으로 비유하여 보자면, 공공임대주택들 이용 희망자들이 각자 지니는 가구의 인구학적 특성들・소득 수준・자산 수준의 구성상태들 분포는 우측 방향으로 상승하는 사선인데 개별 공공임대주택 공급 유형들에 대응하는 입주 자격 충족용 요구조건들의 조합들은 우측 방향으로 상승하는 계단형이라고 형상화가 가능하다. 그렇다면 계단형 직선과 사선이 교차하면서 발생하는 평면 공간들이, 바로 공공임대주택 공급 유형들에서 이용가능성을 저해하는 사각지대들이다. 그러므로 이 연구에서는, 이용가능성의 사각지대들이 발생할 정도로 복잡해진 현존 공공임대주택 공급 유형들의 다양화를 '분절화' 라고 지칭하면서 분석하겠다.

이처럼 공공임대주택 공급 유형들의 분절화가 심화하면서 그에 수반하는 문제들의 발생과 심각성을 인지하였으므로, 문재인 행정부는 2017년에 공개하였던「주거복지 로드맵」에서, 2022년부터는 공공임대주택의 일부 공급 유형들에서의 공급과 관리를 통합하겠다고 제시하였다: 이 계획을 실행하면, 공공임대주택의 기존 공급 유형들 가운데에서 국민임대주택 유형・영구임대주택 유형・행복주택 유형의 입주 자격 획득용 요구조건들을 통합하되 소득 수준과 자산 수준에 따라서 임차보증금과 임차료를 차등 부과하게 된다. 이어서 문재인 행정부는 2020년에 공개하였던

2) 정석호 기자,「'1억' 마세라티 소유주가 서울시 공공임대주택 거주」, 노컷뉴스 2020. 10. 20.(https://www.nocutnews.co.kr/news/5431594[2021. 5. 31. 확인])

「주거복지 로드맵 2.0」에서, 해당 계획의 세부 실행계획 일정을 제시하였다: 2020년 11월부터 공급하게 되는 2개 공공임대주택 아파트단지들에서 해당 계획을 처음 적용하게 되었고, 2021년부터는 해당 계획을 기존 공공임대주택 아파트단지들에서의 재공급에 확대적용하게 되었으며, 2022년부터는 완전히 적용하게 된다(진미윤・최은희・정가성・김경미, 2020). 그리하여 중앙행정부의 공공임대주택들 공급을 실행하는 주체인 한국토지주택공사의 연구기구인 토지주택연구원은, 해당 계획의 완전한 실행을 준비하려고 공공임대주택 입주 대기자들의 명부들을 통합하여 운영하는 방식 따위의 관련 세부사항들 대상 연구를 진행하여 오고 있기도 하다.

그러나 문재인 행정부가 진행중인 공공임대주택 공급 유형들의 통합은 중앙행정부가 현재 공급하고 있는 10개 유형들 가운데에서 3개 유형들의 통합만을 추구하는데다가, 앞서 언급하였듯이 일부 지방정부들이 확대시키고 있는 공공임대주택 공급 유형들의 분절화 그리고 사회주택 공급 유형들의 분절화를 제어하지는 못한다는 한계를 노정하고 있다. 그러므로 이미 강고하게 고착하여 있는 한국 공공임대주택 공급 유형들에서의 분절화와 그에 딸린 입주 자격 획득용 요구조건들의 경직적 설계와 운영을 완전히 해결하려면, 공공임대주택 공급 유형들의 분절화를 유발하여 오고 있는 원인들과 때문에 발생하여 오고 있는 공공임대주택들의 이용가능성 저해 관련 문제들 대상 탐구가 필요하다. 그러나 현재까지의 공공임대주택 정책들 관련 선행 연구결과물들에서는 이러한 접근이 극도로 일부만 나타나 있거나 아예 존재하지 않으므로, 이 연구에서는 그 총체적 구명을 시도한다.

제 2 절 연구의 방법

이 연구에서는 한국 공공임대주택 공급 유형들에서의 분절화 심화를

유발하여 오고 있는 핵심적 원인들을 구명하고자, 한국의 역사에서 처음으로 분양판매로 전환하지 않는 공공임대주택을 공급하기로 결정하였던 1989년부터 2017년까지의 공공임대주택 관련 주요 정책들을 형성하였던 정책결정 과정들을 개별 중앙행정부들의 임기들을 분석 단위로써 설정하여서 탐구한다. 문재인 행정부의 공공임대주택 정책들은 문재인 행정부의 임기가 진행하여 오면서 상당히 크게 변화하였기도 하고 문재인 행정부의 잔여 임기 동안에도 또다시 변화할 가능성이 충분히 존재하므로, 이 연구에서는 문재인 행정부의 공공임대주택 정책들을 분석에서 배제하였다. 또한 이 연구에서는 분석 대상 범위의 일관성을 유지하고자, 박근혜 행정부 시기 이후부터 상당수 광역지방정부들 위주의 일부 지방정부들이 지속시키고 있는 공공임대주택 공급 유형들과 사회주거 공급 유형들에서의 분절화는 분석 범위에서 제외하였다.

이 연구에서는 노태우 행정부 시기~박근혜 행정부 시기의 공공임대주택 공급 유형들 변동과 관련한 정책결정 과정들을 고찰하는데, 시간적 전개에 따른 공공임대주택 정책들의 전개에서 원인들과 결과들을 추출해내는 귀납적 접근방식을 적용한다: 선행 문헌자료들을 조사하여 개별 중앙행정부들의 공공임대주택 정책들을 형성하였던 당대의 정치경제적 조건들을 외부의 객관적 원인들로 규정하고, 또한 이러한 외부 환경조건들이 규정하거나 제약하였던 개별 중앙행정부들의 공공임대주택 관련 정책노선들을 파악한다. 이어서 이러한 양자 원인들의 결합이나 상호작용이 공공임대주택 정책들의 도입 ·수정이나 지속 ·폐기에 어떻게 작용하였는지를 설명하고, 마지막으로 이러한 변동과 지속을 추상개념화시키려면 활용가능한 최적 이론들을 적용하여 일반화의 가능성도 모색한다.

제 3 절 연구의 구성

이 연구의 구성을 서술 순서대로 설명하자면: 첫째로는 한국 공공임

대주택 공급 유형들의 분절화 현상과 때문에 발생하는 이용가능성 저하 관련 문제들을 이해하려면 필요한 선이해를 유도하고자, 한국 공공임대주택 제도들의 기본 현황들 · 공공임대주택들의 정책목표들과 실제 효과들을 개관한다. 둘째로는 한국 공공임대주택 공급 유형들의 분절화 현황을 설명하고서는 이러한 현상과 관련성이 있는 선행 연구결과물들을 검토하여서, 추가적 연구의 수행 필요성을 논증한다. 셋째로는 Mahoney & Thelen의 신제도주의 이론을 활용하여서, 연구문제들을 도출하여 제시한다. 넷째로는 역사적 비교분석을 수행하여서 분석 결과들을 제시하고서는, 연구문제들에 대응하는 설명들을 정리한다. 마지막인 다섯째로는 결론에서 연구의 내용을 요약하고, 이론적 함의와 정책적 함의를 제시하며, 연구의 한계와 미래의 보완 필요성을 언급한다.

제 2 장 공공임대주택 공급 유형들의 분절화

제 1 절 공공임대주택의 개념과 목표

공공임대주택이라는 표현은 법적 개념어이다. 현재 시점에서 공공임대주택들을 포함하는 공공주택들의 공급과 관리를 규율하는 기본법인 「공공주택 특별법」의 2조(정의)에서는, '공공주택'을 "중앙정부·지방정부 또는 공공주택사업자가 정부의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설·매입 또는 임차하여 공급하는 주택을 말한다"고 규정한다. 공공주택은 판매하지 않고 임대하는 공공임대주택과 판매하는 공공분양주택으로 분류가능한데,「공공주택 특별법」의 2조 1항 가목에서는 이 연구의 분석 대상인 공공임대주택의 개념을 "임대 또는 임대한 후 분양 전환을 목적으로 공급하는 주택으로서「주택법」 2조 1항에 따른 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택"이라고 정의한다.「공공주택 특별법 시행령」에서는 영구임대주택·국민임대주택·행복주택 따위의 공공임대주택의 세부 공급 유형들을 나열하면서 설명한다. 대통령령의 내용은 이후 자세히 설명하기로 한다.

공공임대주택은 인간의 기본권들 가운데 일부인 경제적-사회적-문화적 권리들 또는 사회권을 구성하는 일부인 주거권을 보장하려고 활용하는 정책수단들 가운데 하나이다.「주거기본법」의 2조(주거권)는 주거권을 "물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리"라고 규정한다. 중앙정부나 지방정부들이 주거권의 보장을 실현하려고 활용하는 정책수단들은 다양한데, 이들 가운데에서 자력만으로는 주택을 구매할 수가 없는 계층들에게 적용하는 정책수단들은 임차인에게 주거비용을 지원하는 현금 지급 방식들과 정부가 직접 또는 간접으로 주택을 제공하는 대물 지원 방식들로 분류가능하다. 공공임대주택은 후자 부류에 해당하는 대표적 정책수단이다.

<표-1> 공공임대주택의 주요한 기능들

고 빈곤율	A. 긴급 서비스 (미국, 오스트레일리아, 캐나다)	B. 포괄형 사회경제적 안전망 (영국)
저 빈곤율		C. 주거비용 지출 부담 완화 (네덜란드, 프랑스, 독일, 스웨덴 따위)

※ 자료: Stephen(2008)

Stephens(2008)은 공공임대주택의 주요한 기능들을 <그림-1>과 같이 제시한다(진미윤・김경미, 2020). 첫째로 공공임대주택은 긴급 서비스(ambulance service)로써 제공가능하다(A 영역). 이러한 방식은 공공임대주택들을 잔여적 주거정책 수단으로써 활용하는 국가들에서 발견가능한데, 소득-자산조사를(means test) 실시하여 자격을 지닌다고 판정받은 빈곤한 소수에게만 공공임대주택들을 제공하는 방식이다. 둘째로 공공임대주택은 사회적 안전망(social safety net)으로써 제공가능하다(B 영역). 이러한 방식은 영국에서 두드러지는데, 빈곤계층들만이 아니라 비빈곤계층들에게도 입주 자격을 부여하는 공공임대주택들을 공급하거나 이들을 분양판매로 전환하여(이른바 The Right to Buy) 주택을 자산으로써 취득가능한 기회를 부여하여 사회경제적 위험들의(socioeconomic risks) 발생 가능성을 억제한다. 셋째로 다른 많은 고소득국가들에서는, 공공임대주택들의 공급이 주거비용 지출 부담을 완화하는 기능을 수행한다. 공공임대주택을 제공함으로써 국민들은 주거비용을 줄일 수 있은 것이다. 그렇다면, 공공임대주택들의 공급은 구체적 방식들과 비중들은 국가들마다 서로 다르더라도 주거 관련 비용 지출에 수반하는 부담을 경감시키거나

제거한다고 평가가능하다.

<표-2> 주거 빈곤 완화 및 소득 재분배 효과

(단위: % - 지니계수 제외)

			2010년			2018년		
			지원전	지원후	차이	지원전	지원후	차이
주거 빈곤	절대적 빈곤	면적 미달	9.5	9.9	△0.4	8.7	8.0	▼0.7
		시설기준미달	7.4	7.4	0	6.2	6.1	▼0.1
		최저주거기준미달	15.0	15.5	△0.5	10.9	10.5	▼0.4
	상대적 빈곤	RIR	26.1	25.1	▼1.0	25.8	24.9	▼0.9
		임대료 과부담	27.1	25.5	▼1.6	27.1	25.7	▼1.4
소득 재분배	지니계수		0.36674	0.36655	▼0.05	0.34956	0.33637	▼3.8
	빈곤율(중위소득 50% 이하)		41.8	35.1	▼6.7	49.5	37.7	▼11.8

※ 자료: 진미윤・김경미(2020)

또한 한국의 공공임대주택 제도들도 주거빈곤 완화와 소득 재분배에 기여한다고 확인가능하다. 진미윤・김경미(2020)는 이러한 사실을 실증적 연구에서 확인하였는데, 그러한 결과들은 <표-1>로써 요약가능하다. 이들 가운데에서는 절대적 주거빈곤 완화 효과들보다는 상대적 주거빈곤 완화 효과들이 조금 우세하다. 그리고 공공임대주택 제도들의 효과들 가운데에서, 빈곤율 감축 효과와 지니계수 개선 효과가 가장 탁월하다는 사실도 확인가능하다. 이러한 실증적 연구의 결과를 살펴볼 때, 우리나라 공공임대주택 공급은 주거 빈곤 완화와 소득 재분배에 실질적인 기여를 하고 있다고 정리할 수 있다.

제 2 절 공급 유형들의 분절화 현황

그런데 공공임대주택의 공급 유형들이 지나치게 많고 복잡하므로, 이들의 이용이 불편해진다는 사실이 문제가 된다.「공공주택 특별법 시행령」2조(공공임대주택)는 개정을 반복하여 오면서 현재 시점에서는 공공임대주택의 공급 유형들을 7개로 제시하고 있는데, 이들의 구체적 적용 과정에서의 추가 세분을 고려한다면 실제로는 10개 공급 유형들이 현존하고 있다. 이러한 공급 유형들은 공급 목적이나 공급 방식이 서로 다른데, 이들을 정리하여 보자면 <표-3>과 같다(최은희 외, 2020). 더하여 2020년부터는 영구임대주택 유형·국민임대주택 유형 ·행복주택 유형을 통합시켜 공급하는 새로운 유형을 추가하였으므로, 아이러니하게도 해당 기존 3개 공공임대주택 공급 유형들 통합을 완료하게 되는 시점까지는 오히려 공공임대주택 공급 유형들의 총수가 오히려 또다시 증가하게 되었다.

<표-3>「공공주택 특별법 시행령」2조

2조(공공임대주택) ① 「공공주택 특별법」(이하 “법”이라 한다) 2조 1호 가목에서 “대통령령으로 정하는 주택”이란 다음 각 호의 주택을 말한다. 1. 영구임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정을 지원받아 최저소득 계층의 주거안정을 위하여 50년 이상 또는 영구적인 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택 2. 국민임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다)의 자금을 지원받아 저소득 서민의 주거안정을 위하여 30년 이상 장기간 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택 3. 행복주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 젊은 층의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택

3의2. 통합공공임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 최저소득 계층, 저소득 서민, 젊은 층 및 장애인·국가유공자 등 사회 취약계층 등의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택
4. 장기전세주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 전세계약의 방식으로 공급하는 공공임대주택
5. 분양전환공공임대주택: 일정 기간 임대 후 분양전환할 목적으로 공급하는 공공임대주택
6. 기존주택등매입임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 제37조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 주택 또는 건축물(이하 "기존주택등"이라 한다)을 매입하여「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 등 저소득층과 청년 및 신혼부부 등에게 공급하는 공공임대주택
7. 기존주택전세임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 기존주택을 임차하여「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 등 저소득층과 청년 및 신혼부부 등에게 전대(轉貸)하는 공공임대주택
② 제1항 각 호에 따른 임대주택의 입주자격에 관한 세부 기준은 국토교통부령으로 정한다.

<표-4> 공공임대주택 공급 유형들의 임대 조건들-1

공급 목적	유형	점유 형태	공급 방식	임대 기간	임대 방식
거주 목적	영구임대주택	임대	신규	50년	월세
	50년임대주택	임대	신규	50년	월세
	국민임대주택	임대	신규	30년	월세
	매입임대주택	임대	재고매입	20년	월세
	전세임대주택	임대	전대	20년	월세
	행복주택	임대	신규/매입	20년	월세
	장기전세주택	임대	신규	20년	전세

자가 지원	5년임대주택	분양전환(5년후)	신규	5년	월세
	10년임대주택	분양전환(10년후)	신규	10년	월세
	분납임대주택	분양전환(10년후)	신규	10년	월세

※ 자료: 최은희 외(2020) 재정리

이처럼 공공임대주택 공급 유형들의 특성들이 서로 다르므로, 개별 유형들마다 대응하여 존재하고 있는 입주 자격을 획득하거나 유지하려면 요구받는 조건들도 매우 복잡하게 다양하다.<표-5>는 이러한 요구조건들을 정리하였던 결과이다. 이들 가운데에서 가장 중요한 요구조건들은 소득 그리고 자산이고, 또한 개별 가구의 인구 규모는 또한 상당수 공공임대주택 공급 유형들에서는 입주 자격 판정용 요구조건으로서 기능하고 있다. 게다가 서로 다른 공공임대주택들의 공급 구성・개별 입지들・요구받는 임차보증금과 임대료 따위도 공공임대주택들의 공급 유형들마다 크게 다르다. 그런데 개별 공공임대주택 공급 유형들에서는 이러한 복수 요구조건들을 입주 희망자나 기존 입주자가 모두 충족시키도록 요구하고, 이러한 요구를 충족시키지 못하면 입주 자격을 부여받지 못하거나 특례조치들에 근거하여서 입주 지속이 가능하더라도 임차보증금 그리고/또는 임차료가 훨씬 빨리 상승하는 부담을 경험하게 된다

<표-5> 공공임대주택 공급 유형들의 임대 조건들-2

공급 목적	유형	규모	자격기준	임대료	공급량 (2019년)
거주 목적	영구임대주택	40㎡ 이하	최저소득계층 및 취약계층 대상	시세 30%	209,290호
	50년임대주택	50㎡ 미만	도시정비사업 관련 세입자 등	시세 90%	111,745호
	국민임대주택	대부분	무주택 저소득층(소득	시세	541,622호

		60㎡ 이하	4분위 이하)	60~80%	
	매입임대주택	-	최저소득계층 및 취약계층 대상	시세 30%	146,040호
	전세임대주택	-	취약계층, 신혼부부, 대학생 등	보증금 및 임대료 일부	265,647호
	행복주택	50㎡ 미만	대학생, 사회초년생, 신혼부부, 고령자 등	시세 60~80%	63,355호
	장기전세주택	대부분 60㎡ 이하	소득 100% 이하	시세 80% 수준	33,180호
		60~85㎡	소득 120% 이하		
		85㎡ 초과	소득 150% 이하		
자가 지원	5년임대주택	85㎡ 이하	내집마련 계층, 소득 100% 이하	시세 90%	60,822호
		85㎡ 초과	중산층	시세 이내	
	10년임대주택	85㎡ 이하	내집마련 계층, 소득 100% 이하	시세 90%	231,218호
		85㎡ 초과	중산층	시세 이내	
	분납임대주택				

※ 자료: 최은희 외(2020) 재정리

사회복지정책들의 실행에서는, 사각지대들의 발생을 최소화하려면 어느 정도의 가외성(redundancy)은 필요하다. 이러한 이유 때문에, 같은 정책목표의 달성을 추구하면서 단일한 정책수단만 사용하지 않고 복수 정책수단들을 혼용(mix)하게 된다. 그런데 공공임대주택 입주 자격 관련 요구조건들이 공공임대주택 공급 유형들마다 다르면서 동시에 이들의 경직성이 높다면, 이러한 상태에서는 공공임대주택들의 이용에서 배제당하거나 제약받게 되는 사각지대들의 발생 가능성이 증가하게 되므로, 이러

한 상태를 다양화라기보다 분절화라고 표현하여야 적절하다. 사각지대 개념으로써 정리가능한 공공임대주택 공급 유형들에서의 분절화의 결과는 분석 결과에서 후술하겠지만, 먼저 일부 구체적 사례들을 제시가능하기도 하다: 고등교육 과정에 재학하는 청년들은 거의 언제나 보호자들과 거주하거나 그들로부터 주거 관련 비용을 지원받는다고 간주받기 쉬운데, 실제로는 그렇지 못한 청년들이 상당수 존재하며 이들은 현재의 공공임대주택 공급 유형들을 이용불가능하거나 이용가능성이 상당히 제약받는다. 반드시 공공임대주택 관련 정책들은 아니더라도, 청년들이 경험하여 오고 있는 주거정책들로부터의 배제가 유발하는 문제 상황들은 다양하다.

<표-6> 청년들의 주거복지정책들로부터의 배제 사례들

사례 1: 고등교육 과정에 재학하는 청년들은 보호자(부친과 모친으로 상정)들과 거주하거나 그들로부터 주거 관련 비용을 지원받는다고 간주되어 왔다. 그렇지 못한 청년들은 정책 대상에서 배제되었다. 사례 2: 고등교육 과정에 진학하지 않거나 고등교육 과정을 이미 이수한 청년들은 노동시장에 참여하여 각자의 주거 관련 비용은 스스로 충당하여야 한다고 간주된다. 그렇지 못한 청년들은 정책대상에서 제외되었다. 사례-3: 구직자・최초취업자의 월세주택임차자금 지원정책들에서 미혼자・비혼자의 경우 보호자(부친 또는 모친) 동의와 소득・재산 조회를 직접 요구하는 행정의 경직성 따위 문제들이 존재한다. 수요자가 성인인데도 보호자의 반대가 유발하는 비동의 상태 발생 가능성을 고려하지 않아 수요자의 자율성을 침해한다. 사례-4: 가족해체 상태를 고려하지 않는 주소지 기준이나 보호자 동의 요구를 고수하고 있다.

사례-5: 석사학위과정 이상 재학자들은 전세주택임차자금 지원정책들에서 배제되고 있다. 학사학위과정 재학자들과 구직자, 소득파악이 가능한 취업자들만 정책 대상이 되고 있다. 사례-6: 비상용직 근무자들이나 상용직 근무자이지만 미혼자・비혼자는 전세주택임차자금 지원정책들과 주택구입자금 지원정책들에서 배제되고 있다.

공공임대주택 공급 유형들 그리고 이들에 대응하는 입주 자격 관련 요구조건들의 복잡화가 유발하는 문제들을 인정하였으므로, 문재인 행정부는 이들을 통합하려는 노력을 시작하였다. 문재인 행정부는 2017년에는「주거복지 로드맵」을 발표하였고 2020년에는 이를 보완하여「주거복지 로드맵 2.0」을 발표하였다. 그리고 이들에 근거하여서 2020년 4월에는 통합공공임대주택 공급의 법적 근거를 형성하였다. 2020년 11월에는 신규 공급하였던 공공임대주택 아파트단지들 2개에서 영구임대주택 유형・국민임대주택 유형・행복주택 유형의 통합 공급을 시작하였고,. 2021년에는 기존 공공임대주택 아파트단지들에서의 재공급에서도 영구임대주택 유형・국민임대주택 유형・행복주택 유형의 통합 공급을 시작하였으며, 2022년부터는 신규 공급하는 모든 건설공급 방식 공공임대주택 아파트단지들에서 영구임대주택 유형・국민임대주택 유형・행복주택 유형의 통합 공급을 적용하게 된다. 또한 적용 대상 공공임대주택들에서는 입주 자격 관련 요구조건들을 통합하고서 소득과 자산에 상응하여 임차보증금과 임차료의 차등 부담을 적용하게 되었다.(진미윤・최은희・정가성・김경미, 2020). 이러한 계획의 세부사항들은 <표-7>에서 확인가능하다.

<표-7> 공공임대주택 공급 유형 통합 관련 정책 추진 상황

구분	유형통합 관련 내용	비고
주거복지 로드맵 (2017.11.29.)	* 주거복지 강화를 위한 법·제도 정비: 공공임대 수요자 편의성 강화 - 공공임대주택 유형 통폐합: 개선사항) 입주기준 및 임대료 체계 개편, 복잡한 공공임대주택 유형을 중장기적으로 단계적 통합 - 계획: 2019년부터 단계적 통합 → 2022년 완료	* 유형 통합 공식화 * 기존 유형과의 통합도 포함된 방향과 개념
	(가구원수별 적정면접과 관련, 현행 기준의 상향 조정 가능성 존재) 최저주거기준 개선: 평균적 주거수준 향상, 미달가구 감소 추이, 1인 가구 증가 등 주거여건 변화를 고려, 개선사항에 주거면적 포함	
주거복지 로드맵 2.0 (2020.3.20.)	* 선진국 수준으로 공공주택 공급 혁신을 위해 유형 통합 - 공공임대주택은 소득에 따라 임대료를 부담하고 사회통합형으로 거주: 입주자격 통합, 소득연계형 임대료, 가구원수별 적정면적, 공급기준 통합 및 거주기간 - 계획: 2021년 상반기 공급기준·임대료 등 세부 기준 마련 → 2021년 하반기 시범 사업 → 2022년 사업승인 분부터 전면 시행 - 제도 적용: 3기 신도시 공공임대는 모두 유형통합으로 공급, 맞춤형 주택(청년·고령자 등)도 입주자격·소득연계 임대료 등 적용·공급 - 대기자명부 통합 운영(2021년 시범사업을 시작으로 단계적 적용)	제도 도입을 위한 세부사항과 관련된 방향
유형통합	* 통합공공임대주택 법적 근거 마련	영구·국민

추진을 위한 제도적 기반 마련 (2020.04.17.)	- 통합공공임대주택의 정의 규정을 신설. 30년 임대 의무기간으로 함 - 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아「국민기초생활 보장법」제2조에 따른 수급자・차상위계층・장애인・국가유공자 등 사회 취약계층, 저소득 서민, 청년・신혼부부 등의 주거 안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택 - 통합공공임대주택의 입주자격, 임대료 기준 등은 2021년 상반기 마련	임대주택, 행복주택의 공급제도를 감안하여 통합공공임대주택의 제도적 개념 규정(법 개정)
서민・중산층 주거안정 지원방안 (2020.11.19.)	* 질 좋은 평생주택: 함께 어울려 사는 소통과 교류의 장 → 오랜 기간 안심하고 거주할 수 있는 주택 - 유형통합 개념에 포함 - 소득 요건: 당초 중위소득 130% → 150%로 확대(중산층까지 확대) - 배분 기준: 중위소득 100% 이하 가구에게 전체 물량의 60% 우선 공급 - 소득연계형 임대료 체계: 추가된 소득구간에 대해 시세 90% 임대료 - 전용면적 범위 확대: 60㎡ 이하 → 85㎡로 확대(대표면적 8개 유형) - 기존 유형: 입주자 퇴거시 점진적으로 유형 통합(2023~) - 계획: 2021 선도단지 5~10곳 → 2022 10~20곳 → 2023 전면 적용	*당초 방향에서 대상계층 확대 *기존 유형의 제도 개선시기 포함

※ 자료: 최은희 외(2020) 재정리

그러나 문재인 행정부가 적용하기 시작한 공공임대주택 공급 유형들의 통합은, 일부 유형들에만 국한하여 있다는 한계를 지닌다. 그러므로 이미 강고하게 고착하여 있는 우리나라 공공임대주택 공급 유형들의 분

절화와 이로부터 발생하는 공공임대주택 이용가능성의 최적화 저해 관련 문제들을 해결하려면, 새로운 접근·추가 비용·관련 정책들의 혁신 지속·상당수 이해관계자들로부터의 동의 획득이나 합의 형성·오랜 시간 따위의 추가적 목표들 달성이 필요하게 된다. 그러므로 이 연구에서는, 공공임대주택들의 이용가능성 최적화를 저해하는 공급 유형들의 분절화와 그리고 이에 대응하는 입주 자격 관련 요구조건들의 경직적 분화를 발생시켜 오고 있는 원인들의 분석이 필요하다고 판단하고서 시도한다.

제 3 장 선행연구 분석

앞서 우리나라의 공공임대주택 공급 유형의 분절화가 심각함을 확인했다. 이번 장에서는 그와 관련한 선행연구들을 검토해보고자 한다. 우리나라 공공임대주택들의 분절화 양상들과 이로 인해 발생하는 문제들을 분석한 선행연구들은 이미 상당히 많다고 말할 수 있다. 그러나 이러한 선행연구들 가운데 압도적 다수는 분절화의 근본적 원인들을 분석하기보다 분절화 관련 문제들을 언급하거나 개선이 필요하다는 당위적인 주장만을 제시하는 것이 많다. 그리고 이렇게 발생하고 있는 문제들을 해결하려면 활용 가능한 정책수단들을 단순히 제시하는 공통적 경향성을 보여준다. 구체적으로 선행연구들을 살펴보자면 다음과 같다.

김근용・김덕례・김진유(2012)는 주거복지의 쟁점들과 현안들을 개관하는 단행본이다. 이 연구는 주거복지 사각지대가 발생하고 있다고 진단하면서 수요자 중심의 제도가 필요하다고 주장한다. 김성연・한봉수(2012)는 우리나라 공공임대주택 정책의 역사를 살펴보며 평가하고 있다. 이 연구 역시 수요자 중심의 제도가 필요하며, 사회적 약자들을 위한 더욱 적극적인 공공임대주택 정책이 필요하다고 주장한다. 남원석(2011) 역시 공공임대주택 정책의 역사적 변화를 분석한다. 이 연구는 특별하게는 주거빈곤 계층들의 수요와 욕구에 부합하는 관련 정책들의 필요성을 강조하고 있다. 이중근(2013)은 공공임대주택 관련 정책들을 개관하는 자료이다. 공공임대주택 시장의 주요한 공급 주체인 부영건설의 최고경영자이자 최대 소유자인 저자의 관점을 반영하여서 기업형 임대주택들의 중요성을 강조하고 있다는 점이 특징적이다. 이들 연구는 우리나라 공공임대주택 정책들을 개괄적으로 살펴보면서, 공공임대주택들 대상 잠재적 수요・욕구 또는 명시적 수요・욕구를 지니고 있지만 입주 자격을 지니지 못한 계층들이 존재하고 있다는 사실을 제시하고 있다. 그러나 이러한 문제의 해결 필요성만 간단히 언급하는 데에 머물고 있다.

손현(2019)은 주거복지 관련 법제들의 현황 및 문제점을 분석하고, 사회통합형 주거복지를 구현하기 위한 법제 개선 방안을 제시한다. 우리나라 주거복지 법제들의 복잡화가 관련 정책들의 전달에서 효과성과 효율성을 저하시킨다고 지적하면서 우리나라 주거복지 정책들의 효과성과 효율성을 제고하려면 주거복지 법제들 대상 정비와 주거복지 관련 협력적 거버넌스 체계의 구축이 필요하다는 점을 강조하였다. 장영희(2005)는 2005년 현재 시점에서 서울특별시 정부가 공급하고 있는 공공임대주택들이 잠재적 수요자들 그리고 현재의 수요자들과의 대응이 원활하지 않다고 지적하면서 개선사항들을 제시한다. 개별 가구들이 지니고 있는 상이한 사회경제적 속성들과 인구학적 속성들을 고려하여 저소득가구들 위주로 주거복지 정책들의 전달체계를 최적화하여야 한다고 주장한다. 남영우(2010)나 하성규・서종녀(2012)는 영구임대주택들에 초점을 맞춰 공공임대주택들에서 발생하는 사회적 배제의 악순환 현상들을 지적하고 있다. 하성규・서종녀(2012)는 사회적 배제의 문제를 실증 분석한다는 점에서 주목해볼 필요가 있다. 그러나 이들 연구들은 우리나라 공공임대주택들 공급 유형들에서의 분절화의 심화가 각자 보유하고 있는 사회경제적 지위들이 가장 취약한 빈곤자들인 영구임대주택들 거주자들 위주로 빈곤의 심층적 문제인 사회적 배제를 심화하고 재생산한다는 사실을 지적하고 있으며 분절화가 왜 심화되고 있는지를 분석하지는 못하고 있다.

지금까지 살펴본 선행연구들은 분절화의 현상과 그로 인해 사각지대가 발생한다는 점을 논의하지만 분절화의 근본적 원인을 분석하고 있지 못하다. 그렇다고 분절화의 원인을 분석한 연구들이 없는 것은 아닌데, 예를 들면 김근용・김혜승・박천규・이윤상(2015)이나 김근용・박천규・정희남・조판기(2004), 남원석・봉인식 편집(2021), 윤주현・김혜승(1997) 등은 대한주택공사 그리고 한국토지주택공사가 공급하는 공공임대주택들의 수요자들 분류와 자격들 파악 따위에서 발생하는 효과성과 효율성의 저하 문제들을 고찰하며 분절화의 원인에 대하여 논의하고 있다.[3] 장영

3) 김근용・박천규・정희남・조판기(2004)에서 지적하였던 문제들과 정책대안들을

희(2003)는 서울특별시가 공공임대주택들의 수요자들 분류와 자격들 파악 따위에서 발생하는 효과성과 효율성의 저하 문제들을 고찰하면서 분절화의 원인들에 대하여 간략하게 정리하고 있다. 이들 연구들은 우리나라의 공공임대주택들의 공급 유형들에서 발생하는 분절화의 미시적이고 직접적 원인들인 목표집단들 설정의 불명료성과 전달체계의 이완 따위를 지적하였지만, 그러한 원인들을 유발하는 상위 원인들이 무엇들인지는 구명하려고 시도하지 않았고 공적임대주택들의 공급 유형들에서 발견가능한 문제들 가운데 하나로서 적용 대상자들을 선정하려고 사용하는 방법들이 관련 정책들의 목표들과의 부합 수준들이 낮다고만 평가하였다.

이외에 주목해볼 필요가 있는 연구들은 다음과 같다. 김혜승・송하승・윤주현(2004)은『국민기초생활보장법』제정과 발효 뒤에 주거복지의 양대 정책수단들로 정립하였던 공공임대주택들과 국민기초생활보장제도의 주거급여를 검토 평가하였다. 한국 공적임대주택들의 공급 유형들에서 나타나 있는 분절화가 유발하는 수요자들의 이용 가능성 제약을 주거복지급여들의 전달체계들 개선으로만 해결가능하다는 관점의 취약성을 발견 가능하다. 남원석・봉인식 편집(2021)은 공공임대주택들 공급 관련 정책들을 종합하여 평가하고 있다. 우리나라 공공임대주택들의 공급 유형들에서 발견가능한 문제들인 분절화를 유발하는 원인들 가운데에서 중앙행정부와 지방행정부들 사이의 이해관계들 대립을 지적하였고, 중앙행정부의 내적 문제들과 지방행정부의 내적 문제들은 지적하지 않았다.

요컨대 대부분의 연구들이 우리나라 공공임대주택들의 분절화 양상들을 유발하여 오고 있는 직접적 원인들만 제시하며, 근본적 원인들을 제시하지 못하고 있다. 또는 일부만을 제시하는 한계를 노정하였다. 이들 연구 모두는 분절화 문제를 해결하려면 활용가능한 기술적 정책수단들을 제시하였지만, 해당 정책수단들의 실행과 적용을 저해하는 정치적・행정

김근용・김혜승・박천규・이윤상(2015)에서 거의 똑같이 반복하고 있다는 사실은 공공임대주택들 공급 유형들의 분절화가 미해결 상태로 지속하여 왔다는 현실을 방증한다.

적 제약조건들이 존재하며 이들이 영향들을 발휘하고 있다는 사실과 관련하여서는 거의 침묵하고 있으므로 근본적 원인을 밝히는 연구가 필요하겠다.

제 4 장 연구의 설계

제 1 절 연구문제들의 설정

이 연구에서는 시간 순서대로 귀납적 분석을 진행하는데, 이러한 과정이 그저 연대기적 서술의 나열로만 진행하여 분석을 수행하지 못하고 단순한 기술로만 그치지 않게 방지하려면 연구문제들의 설정이 필요하다. 그러므로 제시가능하다고 판단한 연구문제들은 모두 3개이다.

연구문제 1:
정부의 공공임대주택 정책 추진 배경은 무엇인가?

연구문제 2:
정부의 공공임대주택 정책 추진 과정은 무엇인가?

연구문제 3:
정부의 공공임대주택 정책 추진 결과는 무엇인가?

한국 공공임대주택들에서의 공급 유형들의 분절화는 통합관리 지향적 접근이 정치적 지지를 획득하기 곤란하였기 때문에 발생하였을 것으로 예측한다. 통합관리 지향적 접근은 공공임대주택들의 공급 유형들을 굳이 나누지 않고 입주를 희망하는 가구들의 개별 사회경제적 속성들이나 인구적 속성들에 따라서만 임차보증금과 임차료를 차등 적용하는 것을 뜻한다. 한국에서 공공임대주택들을 처음으로 공급하기 시작하였던 노태우 행정부 시기부터 박근혜 행정부 시기까지 계속하여 이러한 관성이 지속하였던 결과는, 공공임대주택들에서 거주중인 인구가 소수인데다가[4] 이들 가운데에서도 거주 가능 기간 상한들이 짧거나 한시 임대 이

후 판매하게(분양) 되는 공공임대주택들에 거주하고 있는 가구들은 공공임대주택들을 주거시장에서의 각자의 지위들 상승을 보조하는 한시적 수단들로만 간주하므로 공공임대주택들의 거주자들 그리고/또는 잠재적 수요자들이 집합행동을 실현하여 공공임대주택들 관리 개선의 수단들 가운데 하나로써 통합관리를 요구할 만한 동기나 동력을 지니기 곤란하게 제약하였다고 평가가능하다. 이러한 정치적 압력의 부재가 공공임대주택들 관련 정책들을 신규 공급 물량과 재고 총량의 증가 위주로만 사고하는 중앙행정부의 관성과 결합하면서, 공공임대주택 공급 유형들의 분절화가 지속하거나 심화하여 왔다고 추정가능하다.

중앙행정부를 대행하여 공공임대주택들의 공급을 담당하였던 대한주택공사와 한국토지주택공사는 공공임대주택들의 공급 유형들 그리고 여타 중요한 공급 방식들을 스스로 결정할 권한을 지니고 있지 않으며, 『임대주택법』이 규정하는 공공임대주택들의 공급 유형들을 그대로 준수하여야 하는 제약이 부과되었다. 이러한 제약이 존재하여 왔기 때문에, 대한주택공사나 한국토지주택공사는 공공임대주택들의 공급 유형들과 관련하여서는 자율적 재량권을 발휘할 수가 없었다. 또한 2010년대부터는 수도권에 집중하여 있는 주거 수요에 대응하려면 활용가능하게 되는 경제적 자원들을 많이 보유하고 있는 일부 광역지방행정부들인 서울특별시와 경기도가 독자적 공공임대주택들의 개발을 본격화하였는데, 신규 공공임대주택 공급・운영 주체들의 중앙행정부와의 공공임대주택들 관련 연계나 조정을 강제하거나 유도하는 정책들이나 제도들이 부재하므로, 서울특별시와 경기도를 대행하여서 공공임대주택들을 공급하는 서울주택도시공사와 경기주택도시공사도 서울특별시 일반광역행정부와 경기도 일반광역행정부가 부과하는 경직적 제약들로부터 자유롭지 못하면서 공공임대주택들의 공급 유형들을 유연하게 조정하려면 필요한 자율적 재량권을 지니고 있지 못하다.

---

4) 앞서 언급하였듯이 한국에서 공공임대주택들이 주택들 총수에서 차지하는 비율은 대략 8%이기 때문이다.

이러한 명제들을 전제하고서, 이 연구에서는 먼저 공적임대주택들 관련 정책들을 분석하는 수단들로써의 거시이론인 주거복지 자본주의 경제체제들의 하위 유형들 분류 이론과(Schwartz and Seabrooke[2009]) 국가권력의 주택임차자들 대상 지원정책들을 유형화한 기존 논의들을 제시하면서 6공화국 탄생 이후 한국에서의 주택임차자들 대상 지원정책들이 지니는 주요한 속성들을 군집화시켜서 제시하고자 한다. 다음으로 이 연구에서는, 신제도주의의 하위 경향들인 사회학적 제도주의 관점과 역사적 신제도주의 관점을 병용하여서 이러한 정책들의 지속과 변화를 유발하여 오고 있는 원인들을 검토하고 평가하고자 시도한다.

이러한 연구 가설들을 입증하고자, 이 연구에서는 먼저 주요한 고소득국가들의 주거 관련 정책체계들의 하위 유형 분류들을 제시하는 Schwartz and Seabrooke(2008)의 이론에 근거하여 한국의 주거 관련 정책체계의 지배적 속성들을 먼저 파악하려고 시도한다. Schwartz and Seabrooke는 1990년대부터 진행하여 오고 있는 기존 복지국가 하위 유형들의 분류와 관련한 논의들은 노동력의 재생산과 노동소득 위주의 소득 원천들이 복지국가들과 상호작용하는 양상들에만 집중하여 왔으므로, 인간들의 경제적 생활에서 무시할 수가 없는 자산들의 축적 방식들을 간과하였다고 비판하였다. 그러면서 그들은 고소득국가들에서 대중의 경제생활에서 가장 중요한 자산들인 주택들을 어떻게 활용하고 있는지가 개별 국가에서 계층화한 개인들의 사회경제적 안정성 수준들과 지위에 영향을 유발하는 핵심적 원인이라고 주장하였고, 이러한 경향성을 입증하고자 개별 국가마다 가구들 총수 대비 자가소유 비율과 주택담보대출 총액의 국내총생산 대비 비율이라는 2가지 요소들을 결합시켜서 개별 고소득국가들의 주거 관련 정책체계들을 4가지 또는 5가지 군집들로 분류하였다.

<표-9> 주거 정책체계 하위 유형 분류

		주택소유 비율	
		낮음	높음
국내총생산대비모기지규모	높음	A. 조합주의적 시장 유형 Corporatist Market	B. 자유시장 유형 Liberal Market
		네덜란드, 덴마크, 독일 등	미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 노르웨이 등
		GDP 대비 모기지: 58.3% 주택소유 비율: 47.0% 사회임대주택: 20.7%	GDP 대비 모기지: 48.5% 주택소유비율: 70.1% 사회임대주택: 9.4%
		사회권으로서의 주거, 그러나 고도로 계층화된 시장: 주택소유자 vs. 임대생활자; 탈가족화; 공공조직이 임대주택을 관리, 낮은 재산세	주택이 고도로 상품화: 자산으로서의 주택; 고도로 계층화된 주택시장; 주택소유자 vs. 임대생활자. 시장 기반 자조, 높은 재산세
	낮음	C. 국가주의-발전주의 유형 Statist-Developmentalist	D. 가족적 유형 Familial
		오스트리아, 프랑스, 일본, 스웨덴, 핀란드 등	이탈리아, 스페인, 벨기에, 아일랜드 등
		GDP 대비 모기지: 28.2% 주택소유 비율: 58.3% 사회 임대: 16.8%	GDP 대비 모기지: 21.6% 주택소유 비율: 75.5% 사회임대주택: 5.5%
		사회권으로서의 주거, 국가의 금융규제가 시장분절을 완화, 사적 조직들이 임대주택 관리, 낮은 재산세	주택이 비상품화 되었으나 국가에 의해 탈상품되진 않음. 주택은 가족적 사회재. 그러나 사회권은 아님. 비시장적 자조, 낮은 재산세

※ 자료: Schwarts & Seabrooke (2009)

Schwartz and Seabrooke의 논의를 수용하여 수정하였던 신진욱의 (2015) 분석에 근거하여 살펴보자면, 한국은 국가권력이 주택 관련 정책 체계의 국가주의・발전주의 유형에 해당하면서도 국가가 주거 관련 정책들을 경제성장의 수단들을 경제성장을 지속하려면 활용가능한 수단들로써 중시하여 왔으므로 사회권으로서의 주거 대상 배려는 부족한 동북아시아 국가들만의 하위 군집에(한국, 일본, 타이완) 해당한다. 이러한 기본적 경향성은 한국의 국가권력을 대표하는 중앙행정부가 사회권으로서의 주거복지를 실현하는 수단들 가운데 일부인 공공임대주택들 관련 제도들의 정비를 그다지 중시하지 않게 되는 유인동기를 지니게 되는 원인이 된다. 그런데 중앙행정부의 이러한 공공임대주택들과 관련한 낮은 유인동기가 잠재적 수요자들에서의 자격요건들 부합도를 떨어트려서 이용가능성을 저하시키는 원인이라는 현실과 같은 결과들・양상들을 유발하면서도, 이들을 유발하는 새로운 원인들을 제공하는 추가 정책 행위 주체들이 출현하였으니 이들은 바로 서울특별시와 경기도이다. 이들이 주거공간들의 수요가 많고 또한 계속 증가하고 있는 수도권에서 중앙행정부의 공공임대주택들 공급 전담기구인 한국토지주택공사를 모방한 동형기구들인 서울주택도시공사와 경기주택도시공사를 경유하여 독자적 공공임대주택들의 공급을 2010년대부터 시작하였는데, 이들은 동형기구들이지만 중앙행정부를 대표하는 한국토지주택공사와의 연계가 부족하거나 없는 공급방식들을 적용하여 왔으므로 또한 공공임대주택들의 유형들에 대응하는 자격요건들의 범주들 사이에서의 이용 배제 공백들이 발생하였다. 이처럼 상반한 원인들이 유발하고 있는 동일하거나 유사한 결과들은, 전자는 신제도주의 이론들 가운데에서 지속성을 강조하는 역사적 신제도주의로 설명가능하고 후자는 변화를 강조하는 사회적 제도주의로 설명가능하다.

제 2 절 연구의 방법

본 연구는 한국 공공임대주택 공급 유형들에서의 분절화의 원인과 결과를 밝히기 위하여 분양판매로 전환하지 않는 공공임대주택들을 처음 공급하기로 결정하였던 1989년부터 박근혜 행정부의 임기가 끝나는 2017년까지 공공임대주택 관련 제도들의 정책결정 과정들을 개별 중앙행정부 단위로 분석한다. 노태우 행정부부터 박근혜 행정부까지 행정부별로 공공임대주택 정책들 관련 정책결정 과정을 분석하는데, 개별 중앙행정부들에서는 공공임대주택 공급 유형들의 분절화 심화 여부와 구체적 개별 양상들이 서로 다르게 나타난다고 예상한다. 그러므로 분절화가 심화된 행정부와 분절화가 심화되지 않은 행정부가 있으므로 이 연구에서는 4장에서 제시하였던 연구문제들을 기준들로써 활용하여 시간 순서에 따른 귀납적 분석을 수행하고서는, 이러한 현상들의 일반화가 가능한 관련 이론의 적용을 시도한다.

제 3 절 연구의 대상

먼저 이 연구에서는, 한국에서 분양판매로 전환하지 않는 공공임대주택들을 처음으로 공급하기 시작하였으므로 공공임대주택 정책들의 지속이 발생하였다고 평가가능한 시점인 노태우 행정부의 임기에서부터(노태우 행정부는 분양판매로 전환하지 않는 공공임대주택들의 최초 공급 유형인 빈곤층 대상 영구임대주택 아파트단지들을 1989년부터 건설하기 시작하여 1991년부터 공급하기 시작하였다) 박근혜 행정부의 임기가 끝나는 시점인 2017년까지를 연구의 시간적 대상 범위로 설정한다. 문재인 행정부 시기는 아직 문재인 행정부의 임기가 끝나지 않았을 뿐만이 아니라, 문재인 행정부의 공공임대주택 정책들도 중도에 상당한 변화를 보여주었으므로 아직도 또다시 달라질 수가 있어서 현재 시점에서는 분석하기가 부적절하다고 판단하였기 때문에 연구의 분석 대상 시간적 범위에서 배제하였다. 1공화정~5공화정 시기의 한국에서는 국가권력이 주택들

을 소유하면서 임대하였던 사례들은 공무원들에게 적용하는 관사 방식과 중앙정부에 종속하여 있는 국가법인들과 준국가법인들(공공기관들과 공직유관단체들) 가운데에서 일부만이 제공하는 사택 방식만이 존재하였다. 그런데 이러한 제도들은 국가가 고용하는 특수한 직역들에서 일부 종사자들에게 제공하는 협소한 직업복지 급여들이므로 국민들 일반 또는 상당수가 적용 대상 범위들인 공공임대주택들의 현재 공급 유형들과는 유사하지 않으므로, 역사적 배경으로서의 전사(前史)로서는 서술하면서도 이 연구의 분석에서는 배제하였다.

다음으로 이 연구에서는, 분석 대상 정책 행위자들로서 6공화국의 역대 중앙행정부들을 선정하였다. 현존하고 있는 공공임대주택들의 공급 유형들은 노태우 행정부 시기에 그대로 모두 출현하지는 않았고, 시간이 흐르면서 변화를 거듭하여 왔기 때문이다. 노태우 행정부 시기에 출현하였던 공공임대주택들의 최초 공급 유형인 영구임대주택은 법정 극도빈곤자들에게만 공급하였으므로[5] 당시에는 공공임대주택들의 다른 공급 유형들은 존재하지 않았다. 그러나 빈곤자들만이 아니라 즉각 자력만으로 각자의 욕구들에 부합하는 적절한 주택들을 구매하거나 임차하기는 곤란하지만 미래의 주거시장에서의 지위 상승 가능성을 충분히 지니고 있는 다양하게 계층화한 수요자들이 존재하여 왔으므로, 이후의 역대 중앙행정부들은 영구임대주택 입주 자격 보유자들보다는 사회경제적 지위들이 높은 주거 수요자들과 잠재적 수요자들에게 대응하는 복수의 공공임대주택 공급 유형들을 도입하여 왔다. 다만 이 연구에서는, 2010년대 또는 이명박 행정부 시기나 박근혜 행정부 시기부터 본격화하고 있는 일부 지방정부들이 유발하여 오고 있는 공공임대주택 공급 유형들과 사회적 주거임대주택 공급 유형들에서의 추가 분절화 현상들은 분석 대상 범위에서 제외하였다. 이러한 결정은, 연구를 진행하는 과정에서 발생할 수도 있는

5) 당시에는「생활보호법」의 적용 대상자들에게만 공급하였고, 김대중 행정부 시기에 제정하여서「생활보호법」을 대체하였던「국민기초생활보장법」의 발효 이후에는 국민기초생활보장법 적용 대상자들에게만 공급하여 오고 있다.

분석의 불확실한 복잡성을 제어하려는 의도의 반영이다. 그러므로 해당 현상들은 이 연구와의 연속성을 지니는 후속 연구에서 취급하겠다.

제 5 장 분석 결과

제 1 절 행정부별 비교

1) 노태우 행정부 이전 시기

1. 정책추진의 배경: 대도시권 주거문제의 발생

우리나라는 1960년대부터 1980년대까지 급속한 압축적 후발산업화를 이룩하였다. 그런데 산업화를 진행하면서 농업・어업・임업 등에 종사하던 인구가 도시로 몰려들게 된다. 그런데 수도권을 비롯한 대도시권들에서는 인구가 급증하기 시작하는데도, 주택들의 신규 공급은 충분하지 못했다. 그리하여 대도시권들에서는 주택들이 크게 부족하게 되었고 주거비용이 크게 늘거나 이용가능한 주거공간들이 열악해지고 협소해져서 주거문제들이 만성화하였다.

1965년부터 1970년까지 농촌에서 도시로 이동한 인구는 184.4만명이었고 1975년부터 1980년까지 농촌에서 도시로 이동한 인구는 252.4만명이며 1985년부터 한국의 도시화가 거의 끝나가는 국면의 시작 시점인 1990년까지 농촌에서 도시로 이동한 인구는 233만명으로, 마지막 시기에서는 이전의 이촌향도 규모가 감소하기 시작하였다.. 다만 1985년부터 1990년까지는 도시에서 도시로의 이동이 크게 증가하여 352.7만명에 달하였다. 참고로 1975년부터 1980년까지 도시에서 도시로의 이동 인구는 142만명에 불과했었다. 도시들 사이에서의 순인구 이동을 살펴보자면, 도시에서는 1965년부터 1970년까지 147만명이었으며, 1975년부터 1980년까지는 184만명, 1985년부터 1990년까지는 159만명이었다.

<표-10> 도시-농촌간 인구이동

(단위: 천명, %)

	1965-70년	1975-80년	1985-90년
농촌 → 도시	1,844(57.8)	2,524(51.6)	2,329(33.4)
도시 → 도시	670(21.0)	1,415(28.9)	3,527(50.6)
도시 → 농촌	378(11.9)	181(13.9)	743(10.7)
농촌 → 농촌	297(9.3)	268(5.5)	368(5.3)
합계	3,189(100.0)	4,888(100.0)	6,967(100.0)

※ 출처: 최진호(1994)[6]

<표-11> 도시-농촌간 인구이동

(단위: 천명)

	도시			농촌		
	전입	전출	순이동	전입	전출	순이동
1965-70년	2,514	1,048	1,466	675	2,142	-1,467
1975-80년	3,939	2,096	1,843	949	2,791	-1,842
1985-90년	5,856	4,270	1,586	1,111	2,697	-1,586

※ 자료: 경제기획원, 총인구 및 주택조사보고, 1970, 1980, 1990; 최진호(1994) 재인용

1950년부터 정부는 주택건설에 나섰다. 한국전쟁이 끝난 1953년 정부 건설 40,633호, 민간자력 건설이 54,630였다. 주택 건설실적은 1960년대까지 크게 나아지지 않았다. 제1차 주택건설 5개년 계획이 실시되었지만 정부 건설은 1966년에 1만호를 겨우 넘겼으며 같은 시기 민간 자력 건설 81,187호에 불과한 실정이었다. 1965년부터 1970년까지 도시로 순이

6) 최진호(1994). 한국의 인구이동 패턴변화와 수도권 인구이동, 한국인구학, 17(2): 1-20.

동한 인구가 146만명이었다는 점을 감안할 때 당시 대도시권에서 주택 부족 문제가 얼마나 심각했을지 예상해볼 수 있다. 이러한 제약상태에서 박정희 체제와 전두환 체제가 보여주었던 기본적 대응방식은, 주택 관련 법제들에서 허용하지 않는 주거 관행들이던 반지하 방실들에서의 거주나 건물 옥상에 추가 방실을 설치하여 조성한 거주공간들인 이른바 옥탑방들에서의 거주나 신고하지 않은 방실들의 분할을 묵인-방관하거나 사후 합법화시켜 주는 접근의 반복이었다. 아직은 대중의 전반적 구매력 수준들이 충분하지 않았고 국가권력이 주택건설 투자에 지출가능한 재정적 여유도 부족하였기 때문에, 국가권력은 이러한 비공식적 대응을 선택하였다고 평가가능하다.

<표-12> 연도별 주택건설 실적(1953-1961)

(단위: 호)

연도	정부 건설	민간 자력 건설	합계
1953	40,633	54,630	95,263
1954	65,202	67,783	132,985
1955	25,246	61,501	86,747
1956	24,224	60,487	84,711
1957	25,741	51,107	76,848
1958	11,326	54,184	65,510
1959	5,535	64,921	70,456
1960	12,167	95,477	107,644
1961	4,881	70,860	75,741
합계	214,955	580,950	795,905

※ 출처: 정다혜(2015)[7]

7) 정다혜(2015). 1960년대 박정희 정부의 주택정책과 주택사업의 시장화, 연세대학교 대학원, 사학과 석사학위논문.

<표-13> 제1차 주택건설5개년계획 기간 신규 주택건설 현황

(단위: 호)

연도	1962	1963	1964	1965	1966
정부	8,766	6,232	4,820	7,953	12,134
민간	40,716	52,275	49,330	62,512	81,187
합계	49,492	58,507	54,150	70,465	93,321

※ 출처: 정다혜(2015)[8)]

2. 정책추진의 과정: 공공임대주택 공급의 시도

우리나라에서 공공임대주택들의 공급을 최초로 규정한 것은「공영주택법」에서이다.「공영주택법」은 1963년 11월에 제정되었다. 총 제21조까지로 조항이 많지 않은 법이었는데, 이 법에서는 공공임대주택이라는 용어를 사용하지는 않았다. 이 법은 '공영주택'이라는 용어를 사용했는데, 공용주택은 "정부로부터 대부 또는 보조를 받아 지방자치단체나 대한주택공사가 건설하여 주택이 없는 국민에게 저렴한 가임 또는 가격으로 임대 또는 분양하는 주택을 말한다"고 규정했다. 제3조(공영주택의 공급)는 "지방자치단체와 대한주택공사가 각각 주택시장에 유의하여 주택부족을 완화하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공영주택의 공급에 노력하여야 한다"고 정했다. 요컨대 해당 법률에서는 중앙정부로부터 대출받거나 보조받아서 대한주택공사 또는, 지방정부들이 주택들을 저렴하게 분양판매하거나 임대 가능하도록 규정하였다. 1972년에는 해당 법률을「주택건설촉진법」이 대체하였는데, 사유기업들도 참여가능하도록 변경하였다(김복식・류지성, 2016: 176).「주택건설촉진법」에 따라 주택은 국민주택과 민영주택으로 구분하였으며, 주택 관련 다양한 제도가 만들어졌다.

8) 정다혜(2015). 1960년대 박정희 정부의 주택정책과 주택사업의 시장화, 연세대학교 대학원, 사학과 석사학위논문.

대한주택공사는 1971년 서울특별시 구로구 개봉동에 분양판매용 아파트형 주택들 300호를 건설하였다. 그러나 분양판매가가 높은 데다가 1971년 후반에 경기부진이 발생하자 해당 주택들은 거의 분양판매되지 못했다. 결국 1972년 4월에 해당 주택들을 임대주택들로 전환하였는데, 이것이 우리나라 최초의 공공임대주택 사례라고 평가할 수 있다.

이 주택들은 임차보증금과 월세가 저렴하여 인기가 상당히 높았다. 그러자 건설부와 대한주택공사는 전세 방식의 임대주택 아파트들의 공급을 실험하기로 결정했다. 서울특별시 용산구 이촌2동(현재의 서부이촌동)에 건설되었는데 분양판매가 부진하던 한강시영아파트의 미판매 주택들을 전세 방식으로 임대하기로 했다. 월세 방식이 아닌 전세 방식을 선택한 이유는 대한주택공사가 주택 건설을 위해 지출한 자본을 빨리 회수하려면 월세 방식보다 전세 방식이 적절하다고 판단하였기 때문이다. 그러나 한강시영아파트의 전세보증금이 높아 인기는 매우 낮았으며 그리하여 공공임대주택의 이용 비용을 부담하는 방식으로 임차보증금 부담이 적은 월세 방식이 지배적 유형으로 정착하게 되었다.

박정희 체제는 국가재정에서의 제약과 낮은 지출 우선순위 설정 때문에 대한주택공사에게 충분한 자본을 할당하지 않았다. 따라서 대한주택공사가 1971년부터 1980년 사이 공급한 공공임대주택 총수는 828억원을 지출하여 건설한 6만 4947호뿐이었다. 또한 자본의 빠른 회수가 필요했던 대한주택공사의 이해관계와 계속하여 앙등 중이던 대도시권들에서의 주택 가격들의 상승 추세를 활용하여 자산 축적을 희구하고 있던 입주자들의 이해관계가 일치하여 이러한 임대주택들은 임대기간인 1~2년이 경과하면 모두 분양판매하였다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a)

<그림-1> 개봉아파트 개요

· 규모 : 300세대(5층아파트 6동)
· 임대개시일 : 1972.5.9
· 입주대상 : 무주택서민, 공모에 의한 선착순
· (입주신청사 초과 시 추첨)
· 임대보증금 : 78,000원(12개월분 임대료)
· 월 임대료 : 6,500원(4층 6,500원, 1층 6,400원, 2층 6,700원, 3층 6,800원, 5층 6,100)
· 임대기간 : 1년(입주일~73.4.30까지)
· 특징 : 값싼 임대료, 어린이놀이터, 도배장판완비, 조리대와 싱크대가설, 수세식화장실욕조, 전화배관과 전등일체 설비, TV공청장치 등

<표-14> 개봉아파트 직업별·소득계층별 입주자 현황

(단위: 천원, 호, %)

	12~20	20~28	28~36	39~44	44~52	52이상	합계
회사원		5	16	18	41	27	107(42.8)
상인		2	16	5	16	28	67(26.8)
공무원	2	3	12	4	9	9	39(15.6)
관리·경영자		1	2	2	7	8	20(8.0)
기능노무자		1	4		1	2	8(3.2)
자유노무자						1	1(0.4)
기타	2	2	2			2	8(3.2)
합계	4(1.6)	14(5.6)	52(20.8)	29(11.6)	74(29.6)	77(30.8)	250(100)

※ 출처: 대한주택공사(1971; 1972)

3. 정책추진의 결과: 공공임대주택의 왜소한 제한적 도입

전두환 체제는 변화를 시도했다. 전두환 체제는 1978년부터 1980년대 전반까지의 건설산업 침체를 종식시키고 국가재정이 여전히 빈약하던

상태에서 만성화된 대도시권들에서의 주택 부족 문제를 해결하려는 목적으로 사유기업들의 임대주택 대상 건설투자를 유치하고자 시도하였다.[9] 그러나 전두환 체제는 박정희 체제 후기에 만성화하여 있던 인플레이션이 유발가능한 정치적 위험성을 매우 두려워하였으므로 국가재정 지출의 증가를 최대한 억제하였고 1980년대 중반까지는 국가재정이 계속하여 빈약하였으므로, 공공임대주택들 건설과 사유임대주택들 건설 대상 지원 모두가 불충분한 상태가 지속하였다. 첫째, 전두환 체제는 1983년 5월부터 적용하기 시작하였던 국민주택채권입찰제도에 근거하는 채권 판매 수입을 모두 임대주택들 건설에만 투자하는 정책을 1984년에 철회하였으므로, 임대주택들 건설의 확대가 제약받게 되었다. 둘째, 새로 도입하였던 임대주택 공급 유형인 임차 기간이 20년인 임대주택들은 대한주택공사에서 전담하는 공공임대주택들로써 공급하기 시작하였지만, 국가재정 부족 때문에 계획을 거의 취소에 가까운 1984년~1985년의 5000호 공급으로 종결시켰다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a)

그리하여 경제성장 때문에 전두환 체제 시기의 임대주택들 건설은 박정희 체제의 후반부보다 거의 배증하였지만, 대도시권들에서 계속 급증하고 있던 주거 수요들을 충족시킬 만큼 충분하지는 않았다. 첫째, 대

9) 첫째, 1982년에는 임대주택들을 건설하는 사유기업들에게 국민주택기금 대출이자율을 10%로 하향적용하였고, 임대주택들 건설용 부지들의 거래에 부과하는 등록세·취득세·양도소득세 모두를 면제하며, 임대주택들 건설용 부지들에 부과하는 재산세의 50%를 경감하였다. 둘째, 1983년에는 사유기업들이 공급하는 임대주택들의 임차기간을 최장 5년으로 늘리면서, 반대급부들로써 임대주택들을 건설하는 사유기업들에게 국민주택기금 대출이자율을 다시 5%로 하향적용하였고 1983년 5월부터 적용하기 시작하였던 국민주택채권입찰제도에 근거하는 채권 판매 수입을 모두 사유기업들의 임대주택들 건설에 사용하도록 규정하였다. 셋째, 1984년에는 사유기업들이 공급하는 임대주택들의 임차 기간이 20년인 새로운 임대주택 공급 유형을 도입하면서, 반대급부들로써 임대주택들을 건설하는 사유기업들에게 국민주택기금 대출이자율을 다시 3%로 하향적용하였고 당시의 한국토지개발공사가(이후의 한국토지공사이자 현재의 한국토지주택공사의 일부 전신) 조성하였거나 조성하게 되는 임대주택들 건설용 부지들을 조성하려고 지출하였던 원가 수준들과 동일한 가격 수준들을 적용하여서 공급하겠다고 결정하였으며 임대주택건설촉진법을 제정하여 사유기업들의 임대주택들 건설 대상 지원을 규정하였음(국정브리핑 특별기획팀, 2007a)

한주택공사가 1982년～1987년에 공공임대주택들을 건설하려고 지출하였던 국가재정 규모는 1971년～1980년에 지출하였던 대략 828억원보다 명목가치와 실질가치 모두 감소한 708억원이었고, 그리하여 건설하고서 공급하였던 공공임대주택들의 총수는 1971년～1980년에 공급하였던 6만 4947호보다 아주 약간 늘어난 6만 9224호였다. 둘째, 전두환 체제가 실행하였던 사유건설기업들 대상 민간임대주택들 건설 촉진용 정책들은 유인동기들로써는 불충분하였으므로, 사유건설기업들이 1982년～1987년에 건설하고서 공급하였던 민간임대주택들의 총수는 6만 413호였다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a)

또한 전두환 체제 시기에도 박정희 체제 시기와 마찬가지로 임대주택 관련 정책들에서는 주거빈곤이 가장 심각한 사람들이 배제당하게 되는 문제들이 계속 발생하였다. 첫째, 1978년부터 도입하였던 주택청약저축제도의 가입자들만 임대주택 입주 신청이 가능하였으므로, 주택청약저축제도에 가입하여 저축할 만한 금전적 여유를 지니지 못한 주거빈곤계층들은 처음부터 배제당하였다. 둘째, 임대주택들의 임차 기간을 최장 5년으로 연장시켰지만, 이전 시기와 동일하게 임차 시한들이 도래하면 모두 분양판매하였으므로 1970년대부터 발생하고 있던 관련 문제들이 동일하게 발생하였다. 셋째, 극소수만 건설, 공급하였던 임차 기간이 최장 20년인 공공임대주택들도, 입주자들로부터의 압력 행사에 굴복하여 모두 5년도 지나지 않았는데 분양판매하였다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a). 그러므로 박정희 체제 시기와 전두환 체제 시기에는 국가권력이 임대주택들을 직접 공급하거나 민간 행위자들에게 공급하도록 규율-유도하는 법적 근거들이 출현하기는 하였지만, 그러한 법제들에 근거하는 공공임대주택들의 실제 공급량은 계속 폭증하고 있던 잠재적 주거 수요와 비교하자면 사실상 무의미하였는데다가 제도들로서의 지속성을 지니지 못하였으므로, 이 연구에서는 전사(前史)로서만 간략하게 설명한다.

2) 노태우 행정부 시기

1. 정책추진의 배경: 정치경제적 환경의 불안정성

1985년 프랑스, 독일, 일본, 미국, 영국의 재무장관들이 결의한 조치, 소위 플라자 합의(Plaza agreement)가 일본의 수출경쟁력을 약화시키면서 남한의 수출경쟁력이 신장하는 반사이익을 향유하게 되었다. 남한은 1980년대 중반~1980년대 후반에 이른바 3저 호황을 경험하게 되었다. 그런데 3저 호황의 예상하지 못한 부작용으로서 서울을 포함하는 대도시들에서 주택 가격 수준들과 주택 전세 가격 수준들이 계속 앙등하였다. 게다가 자유민주주의 정치체제로의 이행이 진행 중이었으므로 극단좌파 사회운동 단체들, 반대당들, 언론매체들이 해당 사회문제를 쟁점화하게 되었다. 당시의 집권당인 민주정의당과 노태우 행정부는 기원의 정당성을 결여하고 있었는데다가, 해당 사회문제가 체제 전복을 기도하는 세력들에게 이용당할 가능성을 두려워하고 있었으므로, 주거비 부담이 곤란한 극도빈곤계층에게 주거비를 경감시켜 주는 수단들로써,「주택임대차보호법」을 개정하여 전세 임대-임차 계약기간의 상한을 기존 1년에서 2년으로 연장하는 동시에 또한 중앙행정부가 건설하여 공급하는 아파트형 영구임대주택단지들의 건설・공급을 실행하기로 결정하였다.

2. 정책추진의 과정: 공공임대주택의 본격적 도입 시작

노태우 행정부는 아파트형 주택의 200만호 건설계획을 실행하면서, 해당 계획의 일부로서 영구임대주택들의 공급을 시작했다. 1989년 2월에 발표하였던 영구임대주택들의 공급 목표는 25만호였다(김훈, 2017: 227). 1971년부터 1984년까지의 시기에는 5년의 임차 기간 상한이 있었으며 임차 기간이 지나면 분양판매되었다. 그러나 노태우 행정부는 이전 행정부들에서의 정책 기조를 변경하여 임차 기간을 50년으로 했다. 임차기간

50년은 대다수 이용자들에게는 사실상 종신 이용 가능을 의미했다. 단기간 동안의 대규모 재정지출, 중앙행정부가 적자를 수용하는 전환들을 실행하였다. 운영비용 가운데에서 85%를 중앙행정부가 분담하고 나머지는 세입자들과 지방정부들이 분담했다. 결과적으로 이 시기동안 정부는 총 3조 2177억여원의 재정을 투입했다. 예산실 주도로 경제기획원의 반대가 있었지만, 청와대와 건설부는 체제안정을 목표로 정책을 추진해나갔다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a)

영구임대주택들의 건설은 1989년 3월 30일부터 시작됐다. 영구임대주택들의 공급을 1990년 11월 6일부터 시작하여 노태우 행정부의 임기가 끝나던 연도인 1993년까지 실행하였다. 건설부는 1991년 5월에 영구임대주택 입주 가능 자격 범위를 확대하겠다고 결정하였고 7차 경제사회발전 5개년 계획의 적용 시기인 1992년~1996년에도 영구임대주택들의 공급 지속을 포함시켰다. 또한 노태우 행정부는 주거시장들에서의 경기과열을 억제하려고, 1990년에 사유기업들의 임대주택들 건설을 거의 금지하다시피 억제하기 시작하였다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a: ; 김복식 · 류지성, 2016: 175)

<표-15> 주택 200만호 공급계획 중 서민용 주택 공급

(단위: 만호)

주택유형		공급대상	건설		자금지원	사업주체
			당초	수정		
영구임대 (7~12평)		도시영세민 (1분위)	25	19	재정 85%	주공, 지자체
근로자주택 (7~15평)	사원임대	저소득근로자 (2~4분위)	-	10	국민주택기금	주공, 지자체, 민간주택사업자
	근로복지			15		
장기임대 (10~15평)		중산화 가능계층	35	15	국민주택기금	주공, 지자체, 민간주택사업자

소형 분양 (10~18평)	(2~4분위)	25	25		

2. 정책추진의 결과: 지속적 공급과 공급 유형들의 분절화 시작

영구임대주택은 당시에는「생활보호법」의 적용 대상자들인 법정 빈곤계층을 대상으로 하는 것이었다. 그러나 상당수 빈곤계층 구성원들은 영구임대주택에 입주하려면 필요한 관리비, 임차보증금, 임차료를 감당하지 못하였다. 그러므로 이들은「생활보호법」에 근거하여서 영구임대주택 입주 자격을 지니고 있는데도 입주를 포기하였다. 이러한 문제는「생활보호법」을 대체하였던「국민기초생활보장법」에 근거하는 국민기초생활보장제도를 도입한 뒤에 주거급여를 지급하게 되고 나서야 완화 또는 해결가능하였으며 영구임대주택을 보급하는 것만으로는 한계가 있음을 보여준다.

입지도 문제였다. 초기 영구임대주택 아파트단지들은 건설비용 절감이나 신속한 부지 선정 따위의 고려사항들 때문에 빈터들인 도시의 외곽지대들에 건설하였다. 도시철도 노선들이나 시내노선버스 노선들로의 접근이 불편하여서 통근이나 통학이 힘들어지는 문제점을 유발하였고 그리하여 또한 영구임대주택 아파트들에서 공실 현상들이 발생하게 되었다. 당시에는 서울을 포함하는 수도권의 도시철도 노선들이 매우 적었고 시내버스 노선들이나 광역버스 노선들의 공백들을 보완하는 마을버스 제도가 존재하지 않았기 때문이었다.

이처럼 영구임대주택들에서 공실들이 발생하고 당시에 적용하고 있던「생활보호법」의 적용 대상자들 총수가 대략 19만명이라는 사실을 확인하게 되자, 예산실이 주도하였던 경제기획원이 개입하였으므로 1991년~1992년에 영구임대주택들의 건설 목표를 기존 25만호에서 19만호로 축소하였고 이러한 목표를 달성하게 되었던 1993년에는 영구임대주택들

의 건설을 종료하였다.

그러자 건설부는 1991년~1992년에 영구임대주택들 건설의 대안으로써 영구임대주택들의 적용 대상자들보다 소득 수준들이 약간 높고 주택청약저축제도에 가입하여 있는 가구들에게 적용하는 새로운 공공임대주택 공급 유형인 50년 공공임대주택들의 건설을 제안하여 수용받았다. 중앙정부의 재정 지원 비율을 영구임대주택 대상 85%에서 50%로 낮추어 놓은 공급 유형이었다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a). 노태우 행정부의 임기 후반에, 공공임대주택 공급 유형들의 분화가 시작한 것이다.

<표-16> 공공임대주택 유형

구분		정의	사업주체	면적제한	임대의무
공공건설임대주택	50년 공공임대주택	재정30%(당초 50%), 국민주택기금지원 20%	공공	50㎡ 이하	50년
	5년 공공임대주택	국민주택기금지원 50%	공공, 민간	60㎡ 이하	5년
	10년 사원임대주택	국민주택기금(운용계획에 따름)	공공, 민간	60㎡ 이하	1년
민간건설임대주택		민간자금, 민영주택자금	민간	제한없음	5년
매입임대주택		민간자금	민간	85㎡ 이하	3년

3) 김영삼 행정부 시기

1. 정책추진의 배경: 주거시장들에서의 사유기업들 주도 안정화 추구

노태우 행정부가 실행하였던 공공임대주택들 19만호를 포함하는 신규 주택들 200만호의 공급이 끝나가면서 주거시장들이 안정화하자, 김영삼 행정부와 집권당인 민주자유당에서는 중앙행정부가 임대주택들의 건

설·공급 대상 개입을 축소하여야 한다는 정책노선이 출현하였다. 이러한 정책노선은 노태우 행정부 시기에 영구임대주택들을 건설하면서 발생하기 시작하였던 건설비용 부담과 영구임대주택들을 공급하기 시작하는 시점들부터 입주자들에게 적용하는 낮은 임차료 수준들이 영구임대주택들을 소유·관리하고 있던 당시 대한주택공사에게 유발하기 시작하였던 만성적 적자 때문이기도 하였고, 또한 김영삼 행정부가 사유화와 탈규제화를 촉진하겠다는 의도를 견지하였기 때문이기도 하였다(강한수 · 박용성, 2020: 92; 김훈, 2017: 227)

2. 정책추진의 과정: 중앙행정부가 공급하는 공공임대주택들 규모 축소와 법정 한시 민간임대주택들의 공급 증대 추구

김영삼 행정부는 노태우 행정부의 임기 후반에 건설부가 실행하기 시작하였던 주거빈곤계층이 아닌 가구들에게 적용하는 임차 기간의 상한이 50년인 50년 공공임대주택들의 건설 대상 국가재정 지원을 종료하여, 해당 공공임대주택 공급 유형을 왜소화시켰다.

김영삼 행정부가 1994년부터 중앙행정부의 50년 공공임대주택들의 건설 관련 대한주택공사 지원을 종료하자, 대한주택공사가 50년 공공임대주택들을 건설하면서 국민주택기금으로부터의 대출이 증가하였지만 이자 부담의 증가 때문에 대한주택공사는 1995년 10월에 50년 공공임대주택들의 추가 건설을 중지하였다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a) 그리하여 대한주택공사가 건설하여 공급하였던 50년 공공임대주택들의 총수는 대략 3만 9000호뿐이었고, 해당 공공임대주택 공급 유형의 추가 공급은 서울특별시 정부처럼 일부 극소수 광역지방정부들에서만 지속하여 왔다. 김영삼 행정부는 박정희 체제 시기와 전두환 체제 시기의 경향성을 부활시켜서, 대한주택공사와 사유건설기업들 모두에게 임차 기간의 상한이 5년인 5년 공공임대주택들의 건설을 장려하였다.

당시의 대한주택공사는 50년 공공임대주택들의 추가 건설-공급을 포

기하면서, 기업으로서의 재무구조에 유리한 국민주택기금의 대출을 활용한 5년 공공임대주택들의 건설-공급에 집중하게 되었다. 또한 사유건설기업들과 수도권의 광역지방정부들 위주로 일부 지방정부들이 또한 국민주택기금의 대출을 활용한 5년 공공임대주택들의 건설・공급에 참여하기 시작하였다. 김영삼 행정부는 1993년에「임대주택법」을 제정하여, 사유건설기업들이 5년 공공임대주택들의 건설・공급을 증가시키면 주택임차시장의 안정화에도 기여한다고 판단하였으므로, 이들에게 5년 공공임대주택들의 건설・공급을 증가시키도록 유도하려고 주택들을 5호 이상 건설하거나 구매하여 임대하는 주택임대사업자들에게 등록세와 취득세, 양도소득세, 재산세, 종합토지세를 경감하거나 면제하도록 규정하는 주택임대사업제도를 도입하였다(강한수 ・ 박용성, 2020: 92; 국정브리핑 특별기획팀, 2007a; 김훈, 2017: 222).

3. 정책추진의 결과: 공급 유형들의 유지

김영삼 행정부 임기 동안에는 마지막 국면인 1997년~1998년 겨울의 경제위기를 제외한다면 거시경제 전반이나 주거시장들에서 심각한 위기가 발생하지는 않았다. 오히려 김영삼 행정부는 1993년에 아파트형 주택들의 분양판매 침체를 해결하려는 수단으로써도 사유건설기업들의 주택임대, 임차시장 참여를 재활성화하려고 유도하였다. 그러므로 김영삼 행정부는 그 임기 동안에는 전임 행정부의 공공임대주택 관련 정책들을 변경하였지만, 새롭게 도입하였던 공공임대주택 관련 정책들을 수정하지는 않았다.

<표-17> 김영삼 행정부 시기 주택 건설 규모(공공부문이 법정 한시 민간임대주택들에 해당)

(단위: 천호)

구분	계획	건설실적			목표대비 실적(%)
		93~96	97	계	
계	2,850	2,529	596	3,125	109
공공부문	1,350	945	219	1,164	86
민간부문	1,500	1,584	377	1,961	131

※ 출처: 이종권 외(2013)

4) 김대중 행정부 시기

1. 정책추진의 배경: 경제위기의 발생

김대중 행정부는 1997년부터 1998년 겨울까지 발생하여 진행하였던 경제위기가 유발하였던 충격들을 고려하면서, 공공임대주택들의 건설·공급을 건설산업의 경기회복과 주거빈곤 관련 문제들의 해결을 함께 추구하는 정책수단으로써 활용하려는 접근을 구사하였다. 당시의 경제위기는 기존 빈곤계층만이 아니라 실업과 파산의 증가 때문에 소득과 자산이 감소하거나 새롭게 빈곤계층으로 하락하게 되었던 가구들을 급증시켰으므로, 김대중 행정부에서는 이들에게 대응하는 공공임대주택들의 건설·공급이 필요하다는 인식을 형성하였다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a)

2. 정책추진의 과정: 공급 유형들의 계층표적화 추구

김대중은 15차 대통령 선거의 선거운동 기간 동안에 영구임대주택들 20만호를 추가 건설하여 공급하겠다고 공약하였다(국정브리핑 특별기획

팀, 2007a). 이러한 공약은, 대통령 당선 이후 수정을 거쳐서 발표됐다. 건설교통부는 1998년 9월에 공공임대주택의 새로운 공급 유형인 국민임대주택들의 건설・공급을 시작하겠다고 발표한 것이다.

첫째, 영구임대주택들은 「생활보호법」 또는 2000년 이후의 「국민기초생활보장법」의 적용 대상자들만 이용가능하고 5년 공공임대주택들은 나중에 해당 주택들을 구매가능한 사람들만 지속하여 거주가 가능하므로 발생하는 나머지 주거빈곤 취약계층들의 주거문제들을 해결하려는 의도를 반영하였다.

둘째, 국민임대주택들은 영구임대주택들이나 50년 공공임대주택들의 임차 기간 상한인 50년보다는 짧지만 그래도 장기인 임차 기간 상한 30년을 적용하였다.

셋째, 국제통화기금이 남한의 거시경제를 통제하고 있던 1997년 12월~2000년 8월에는 국민임대주택들의 건설・공급 규모를 5만호로 축소하여 실행하였지만, 2020년 8월부터는 그러한 제약으로부터 자유로워지자 김대중 행정부는 국민임대주택들의 건설-공급 규모를 20만호로 재상향시켰고, 2003년까지 실제로 19만 573호를 건설하였다.

넷째, 또한 김대중 행정부는 2002년 5월에 2003년~2012년에는 국민임대주택들 100만호를 건설・공급하겠다는 계획을 발표하였는데, 이러한 목표의 급격한 상향 조정은 당시 김대중 대통령이 건설부의 국민임대주택들 50만호 건설・공급계획을 격찬하였기 때문에 발생하였던 결과였다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a: ; 김훈, 2017: 227)

다섯째, 김대중 행정부는 국민임대주택의 임대 기간을 기존 10년 또는 20년 양자에서 30년으로 연장하여 통합시키면서, 과거에는 인정소득수준들에 따라서 임대 기간들을 차등 적용하다가 임대료를 차등 적용하도록 변경하였다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a)

<표-18> 국민임대주택 20만호 건설계획 및 실적

(단위: 호)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	계
계획	2,500	20,000	10,000	35,000	52,500	80,000	200,000
실적	2,501	20,226	10,009	35,227	50,819	-	118,782

※ 출처: 건설교통부(2003b).「건설교통백서 1998~2002」, p555

3. 정책추진의 결과: 공급 유형들 분절화의 추가 진행

김대중 행정부의 신규 공공임대주택 정책들 적용 결과로서, 분양판매로 전환하지 않는 공공임대주택의 3개 공급 유형들로서 영구임대주택-국민임대주택-극소수이지만 50년 공공임대주택이 병존하게 되었다. 그런데 국민임대주택과 50년 공공임대주택들은 국민기초생활보장제도의 적용 대상이 아닌 빈곤계층에게 적용하는 서로 가장 유사한 공공임대주택 공급 유형들이고 질적 차이는 사실상 존재하지 않는데도 이들 사이의 연계나 통합을 실현하지 않고서는 현재까지 병존시켜 왔다. 또한 빈곤계층들 내부에서의 계층 상향이동이나 계층 하향이동이 발생하므로 영구임대주택-국민임대주택-50년 공공임대주택 사이에서는 자주 잠재적 이동 수요가 존재하거나 즉각적 이동 수요가 발생하는데, 해당 개별 공급 유형들에 대응하는 입주 자격요건들 사이의 격차들이 현저하므로, 개별 수요자들 사이에서 존재하는 정보 인지의 격차들이나 주거지역들 또는 주거희망 지역들에 따른 이용 가능 기회들의 불평등이 심화하였다.

5) 노무현 행정부 시기

1. 정책추진의 배경: 전임 행정부 정책의 지속과 심화

노무현 행정부는 김대중 행정부의 공공임대주택 정책들을 계승하여 지속하였다. 더하여 2003년 5월에는「주거복지 로드맵」을 발표하고 2003년 9월에는「서민 · 중산층 주거안정 지원대책」을 발표하였다. 김대중 행정부가 이미 2002년 5월에 발표하였던 2003년~2012년 국민임대주택들 100만호의 건설계획을 확장시킨 2003년~2017년 장기공공임대주택들 150만호의 건설계획을 공개한 것이다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a). 노무현 행정부는 일부 조지주의자들에게(대표적 사례들은 청와대 비서실의 정책실 실장이었던 이정우와 사회정책비서관이었던 김수현이다) 임대주택정책들을 포함하는 주거정책들 전반을 형성하는 중요한 역할들을 부여하였고, 그리하여 노무현 행정부는 2003년에는 주택들 총수에서 공공임대주택들이 차지하는 비율을 12%로 상향시키겠다고 발표하였으며 2007년에는 해당 비율의 장기 목표를 20%로 상향시키겠다고 발표하였다. 노무현 행정부의 이러한 정책기조는 주거시장들에서 발생하는 시장 실패 문제들을 보완하거나 주택들의 상품화·시장화를 억제하려는 의도를 반영하였고, 또한 계속하여 공공임대주택들의 공급을 증가시키면 주거임대·임차시장과 주거판매시장을 모두 안정·억제가능하다고 판단하였기 때문이기도 하였다.

2. 정책추진의 과정: 공공임대주택 공급 방식들의 다양화 추구

노무현 행정부는 2003년 5월에「주거복지 로드맵」을 발표하여, 가구들이 각자의 소득분위들에 따라서 주거시장들에서 지니고 있는 차별적 지위들에 대응하도록 공공임대주택들이 필요한 계층들을 규정하였다. 소득 10개 분위들 가운데에서 최하위 소득 1분위~소득 4분위 해당 계층들을 공공임대주택들의 적용 대상 범위로 규정하였다(김훈, 2017: 227-228).

※ 출처: 건설교통부

<표-19> 주거복지 로드맵(2003년 5월)

계층	특징	주요 지원 내용
1분위	임대료 지불 능력 취약계층	• 다가구 등 매입임대 • 소형 국민임대주택 공급 • 주거급여 지원 확대
2~4분위	자가구입능력 취약계층	• 국민임대주택 집중공급 • 불량주택 정비 활성화 • 전워러세 자금 지원 확대
5~6분위	정부 지원시 자가 가능계층	• 중소형주택 저가 공급 • 주택구입자금 지원강화
7분위 이상	자력으로 자가 가능 계층	• 시장 기능에 일임 • 모기지론 등 금융지원

해당 계획에 근거하는 공공임대주택들의 공급 유형들로는 기존 공공임대주택 공급 유형인 아파트형 국민임대주택들과 새롭게 도입하였던 기존 주택들을 활용하는 다가구주택·다세대주택매입임대주택들 또는 이들을 재건축하여 공급하게 되는 공공임대주택들과 사유주택들 대상 전세임대 계약방식 적용이 병존하게 되었다(김훈, 2017: 216, 227-228):

다가구주택·다세대주택매입임대주택들은 서울특별시 정부가 2002년~2003년에 실험하였지만 선호도가 낮아서 포기하였던 정책인데, 노무현 행정부는 서울을 포함하는 인구밀집지역들의 시가지들에 있거나 이들로부터 가까운 장소들에 있는 기존 다세대주택들과 다가구주택들이 기존 영구임대주택 아파트단지들과는 상반하게 저소득계층들의 통근에 유리하다고 판단하였고 이러한 주택들이 계속 노후화하더라도 재개발하여 신규 공공임대주택들로 전환시키면 된다고 판단하였음—이러한 판단은 최근의 실증연구들에서도 재확인하였다(정수영 · 전희정, 2020).

그러므로 노무현 행정부는 2003년 5월에 발표하였던「주거복지 로드맵」에서 해당 공공임대주택 공급 유형을 새롭게 포함시켰고, 2004년부

터 적용하기 시작하였으며, 2005년부터 해당 공공임대주택 공급 유형과 연계하게 되는 공급 유형인 신축공공임대주택들을 적용하기 시작하였다. 2005년부터 도입하였던 전세임대 계약방식은 중앙정부나 지방정부가 공공임대주택들을 건설하거나 매입하여 소유하는 기존 공공임대주택들의 단일 공급방식에서 벗어나서, 남한의 주거임대・임차시장에서 주요한 계약 방식인 전세를 활용하였다(국정브리핑 특별기획팀, 2007b). 한편 기존 5년 한시 민간임대주택 공급 유형에 추가하여, 10년 한시 민간임대주택 공급 유형 적용을 시작하였다(임슬기 · 이수형,, 2020: 17).

앞서 언급하였듯이 노무현 행정부는 2003년 9월에「서민 · 중산층 주거안정 지원대책」을 발표하여서 김대중 행정부가 이미 2002년 5월에 발표하였던 2003년~2012년 국민임대주택들 100만호의 건설계획을 확장시킨 2003년~2017년 장기공공임대주택들 150만호의 건설계획을 공개하였는데, 2007년에 발표하였던 주거정책들의 패키지에서는(이른바 1 · 31 대책) 기존 목표수치인 150만호를 155만호로 변경하면서 구체적 달성 방법들을 제시하기도 하였다(김훈, 2017: 228). 해당 목표를 달성하려고 적용하게 되는 방법들의 조합은 국민임대주택들 50만호, 10년 시한 민간임대주택들과 전세임대 계약방식 적용 주택들 30만호, 기존 5년 시한 민간임대주택들을 10년 시한 민간임대주택들로 전환 25만호였다. 노무현 행정부의 임기 마지막 해인 2007년에 출현하였던 이러한 법정 한시 민간임대주택들의 건설・공급 촉진 구상은, 김영삼 행정부의 법정 한시 민간임대주택들 촉진정책들과 대조 및 비교하여 본다면 동일성과 유사성을 모두 발견가능하다. 국가권력이 공공임대주택들에 지출가능한 경제적 자원들의 한계들이 존재하고 있었기 때문에 사적 공급자들에게 규제들을 부과하는 접근을 선택하였으므로 같거나 비슷하지만, 노무현 행정부는 법정 한시 민간임대주택들의 건설・공급 촉진을 건설산업과 주택판매시장을 활성화하는 수단으로써는 중시하지 않았다는 차이가 보인다(국정브리핑 특별기획팀, 2007b).

<표-20> 노무현 행정부의 공공임대주택 공급 현황

(단위: 호)

연도	2003	2004	2005	2006	2007
합계	84,768	97,226	105,787	111,536	146,565
공공임대(5/10/50년)	12,977	5,803	9,604	14,551	34,639
영구임대(50년)	-	-	-	-	-
사원임대(50년/10년/5년)	-	-	-	173	1,616
국민임대(30년)	71,791	91,423	96,183	96,812	110,310

※ 출처: e-나라지표

3. 정책추진의 결과: 공급 유형 분절화의 추가적 심화와 선별적 계승

아파트형 국민임대주택들의 건설・공급을 저해하는 장애들이 발생했다. 첫째, 영구임대주택 아파트단지들이 고착시켰던 공공임대주택들의 부정적 이미지들이 유발하는 심리적 연상이 작용했다. 둘째, 국민임대주택 아파트단지들은 지역경제 대상 기여도 수준이 낮고 오히려 국민임대주택 거주자들이 늘어나면 지방정부들의 입장에서는 사회복지정책들 대상 재정지출 분담 의무 증가하여 어려움을 겪게 된다는 우려가 있었다. 우리나라의 주요한 현금성 사회보장제도 급여들은 기초지방정부들이 중앙정부를 대리하여 집행하면서 필요비용의 일부를 의무로서 분담하여야 하는데, 이러한 비용 부담을 중앙정부에서 교부금을 지급하여 상쇄시켜 주기는 하지만 저소득자들이 증가하면 기초지방정부들의 사회보장 대상 독자비용 지출 부담이 증가하면서 재량지출의 여유가 감소할 수도 있었다. 셋째, 국민임대주택 아파트단지들을 건설하려면 필요한 대규모 입지들은 거의 모두 개발제한구역들을 포함하는 농지들이나 임야들이므로 보상 관련 갈등이 발생 가능했다. 결국 노무현 행정부의 임기 초반인 2003년에는 국민임대주택들의 신규 허가・착공이 매우 부진하였다.

노무현 행정부는 다양한 정책수단들을 구사하여서 이러한 문제들을 해결하려고 시도하였다(강한수 · 박용성, 2020: 92). 노무현 행정부는 2003년 12월에「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」의 제정을 성공시켜서, 국민임대주택 아파트단지 건설입지들의 확보 절차를 간략화하였다. 그리고 개발제한구역들에서의 국민임대주택 아파트단지 건설을 허가하는 법적 근거를 부여하였다. 승인권을 기초지방행정부 수장들로부터 박탈하고서 당시의 건설교통부 장관에게로 이전시켰다. 그리고 노무현 행정부는 2005년에는「도시 및 주거환경정비법을(약칭 도시정비법)」의 개정을 성공시켜서, 아파트형 주택들을 재개발하면 발생하게 되는 평가이익의 일부를 징수하면서 중앙정부나 지방정부들이 지출하지 않고서도 공공임대주택들을 공급가능하도록 새로 건설하게 되는 아파트형 주택들 가운데에서 일정 비율을 공공임대주택들로서 구성하게 하였다. 그리하여 공급하기 시작하였던 공공임대주택들은 거의 모두 국민임대주택들이었다. 다만 서울특별시의 영역 내부에서만은 이른바 '시프트'라고 지칭하는 장기전세주택들의 공급 비중 또한 높았다. 이러한 법률 개정은 이른바 주거에서의 사회적 혼합(social mix) 강제의 시작이었다(임슬기 · 이수형,, 2020: 17). 이러한 과정을 거쳐 노무현 행정부는 2003년~2006년에 국민임대주택들 35만 6209호를 공급하게 되었는데, 계획 목표 대비 달성률은 대략 91.3%였다(국정브리핑 특별기획팀, 2007a: ; 국정브리핑 특별기획팀, 2007b).

다가구주택·다세대주택매입임대주택들과 이들을 재건축하여 공급하는 신축공공임대주택들은 이후 수도권 위주로 발생하였던 제약조건들 때문에 전자 부류의 노후화 지속과 후자 부류의 공급 부족이 만성화하여 왔다. 전자 부류의 매입은 이미 실행을 시작하였던 연도인 2005년에 중앙행정부와 기존 소유자들 사이의 보상 수준들 관련 이견들 때문에 공급 부족이나 실현 지연이 빈발하여 2006년에는 집행을 보류하였다. 또한 후자 부류로의 전환도 매우 부진하였다. 이에 더하여 이명박 행정부는 해당 공공임대주택 공급 유형의 적용을 확대하지 않고서 건축 관련 규제들

을 완화하여 민간 행위자들의 주택들 공급을 촉진하는 수단으로써, 2009년 5월부터 이른바 도시형 생활주택 제도를 적용하였다.

<표-21> 매입 임대주택 공급현황(연도별 사업 승인 기준)

(단위: 호)

구분	매입임대주택(20년)	구분	매입임대주택(20년)
2007	17,907	2013	61,270
2008	25,037	2014	69,362
2009	32,616	2015	82,298
2010	40,830	2016	92,004
2011	45,527	2017	103,176
2012	51,493		

※ 출처: 국토교통부, 2019년도 주택업무편람. p399. 재정리

전세임대 계약방식은 이명박 행정부 시기 이후에 발전적 분화를 지속하였지만, 이용가능성을 제약하는 세부적 문제들도 지속하거나 오히려 증가하였다. 이명박 행정부는 2009년에는 신혼부부 대상 전세임대 계약방식을 신설하였고, 2011년에는 대학교 학사학위과정 학생 대상 전세임대 계약방식을 신설하였다. 그러나 해당 전세임대 계약방식들 모두는 주택임차보증보험 상품들의 적용이 불가능한 상태에서 정책 실행 주체인 한국토지주택공사가 주택들을 매우 까다롭게 심사하므로, 이용가능성을 제약하여 왔다. 또한 해당 전세임대 계약방식들은 대학교 학사학위과정에 재학중이거나 기혼자들이거나 결혼이 임박하여 있는 청년들만 지원하므로, 이러한 인구학적 상태들 또는 사회경제적 상태들에 해당하지 않는 상태들을 강요당하거나 선택한 청년들을 배제하는 거대한 사각지대들을 유발하였다.

노무현 행정부가 천명하였던 10년 시한 민간임대주택들의 공급 촉진

은, 이명박 행정부에서는 공급 규모의 목표는 비슷하거나 오히려 더욱 상향조정하였지만 비용 조달 방식을 포함하는 공급방식들은 크게 변경시킨 형태로 실현하였다. 이명박 행정부가 실행하였던 이른바 보금자리주택은 중앙행정부가 분양판매용 아파트형 주택들과 임대 기한이 10년인 공공임대주택들을 직접 공급하는 병행이었다. 노무현 행정부가 구상하였던 10년 시한 민간임대주택들의 건설 비용 조달방식은 민간자본을 유치하여 투자기금을 조성하고서는 원금과 이자는 임대기간이 끝나고 적용대상 주택들을 판매하여 얻은 금전과 중앙정부가 보장하는 수익률의 종합이었지만, 이명박 행정부는 2009년에 대한주택공사와 한국토지공사를 통합시켜 형성한 한국토지주택공사가 다른 사업들에서 획득한 이윤으로 주택 관련 사업들의 낮은 수익성이나 적자를 보충하여서 주택들을 직접 건설・공급하였다.

<표-22> 대한주택공사와 한국토지주택공사의 재정적 제약을 보여주는 최근의 한국주택공사 경영수지 변천

(단위: 억원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
매출액	2814	3267	3573	4155	5022	6154	7498	8360	8844	9771	10462
매출원가	3094	3725	4777	6257	7764	9199	11220	12906	13887	15287	16610
매출 총이익	-280	-458	-1204	-2102	-2742	-3045	-3727	-4546	-5043	-5516	-6148
판매관리비	823	912	1130	1291	1180	1573	496	298	398	471	886
영업이익	-1103	-1370	-2334	-3393	-3922	-4618	-4223	-4844	-5466	-5987	-7034
기타수익	0	0	0	0	0	0	69	77	87	186	97
금융수익	19	27	27	153	227	686	427	585	755	42	1
금융원가	1228	1570	1887	2240	2179	3138	4437	5402	4717	5615	6819

법인세 차감전 순이익	-2312	-2913	-4194	-5480	-5874	-7070	-8164	-9584	-9811	-11374	-13755
당기 순이익	-1676	-2112	-3041	-4154	-4452	-5359	-6188	-7265	-7057	-8621	-9713

※ 주1) 매출총이익 = 매출액(임대수익) - 매출원가(임대비용) / 영업이익=매출총이익 + 판매관리비 / 법인세차감전순이익 = 영업이익 + 기타수익 + 금융수입(영업외이자수익) - 금융원가(영업외 이자비용) / 당기순이익 = 법인세차감전순이익 - 법인세비용

주 2) 2005년~2010년: 진미윤(2015) / 2011년 ~ 2015년: 구분회계 사업유형 중 주택임대사업 손익계산서(LH홈페이지)

자료: 진미윤(2015)

6) 이명박 행정부 시기

1. 정책추진의 배경: 세계경제대침체의 발생과 대응의 모색

2007년 9월 금리 인하를 계기로 부동산 버블이 터지면서 소위 서브프라임 모기지(subprime mortgage loan) 사태가 발생한다. 2008년 미국의 대형 투자은행인 리먼 브라더스(Lehman Brothers)가 파산을 신청하면서 세계경제대침체(Great Recession)로 이어졌다. 이명박 행정부는 세계경제대침체가 유발하였던 경기침체의 장기화를 극복하고 주택들의 소유를 촉진하려면 중앙행정부의 적극적 개입이 필요하다고 판단하였다.

2. 정책추진의 과정: 공급 유형들 분절화의 지속

이명박 행정부의 주거정책들은 주택들의 소유를 촉진하려는 의도를 반영하였으므로, 그에 따라서 노무현 행정부가 집행중이던 공공임대주택

관련 정책들에서의 변화가 발생하였다(김훈, 2017: 228). 국가가 분양판매용 아파트형 주택들과 법정 한시 임대주택들의 건설·공급에 모두 적극 참여하게 되었고, 후자 부류도 미래에는 분양판매로 전환하도록 계획하였다. 분양판매로 전환하지 않는 공공임대주택 공급 유형들 대상 국가재정 지출은 억제하면서 대안으로써 민간 행위자들의 건설·공급을 장려하여 주거비용 지출을 억제하려고 시도하였으므로, 도시형 생활주택 제도를 도입하였다. 또한 2009년 3월에는 기존 5년 기한 임대주택 공급 유형 그리고 10년 기한 임대주택 공급 유형과 유사하게, 중앙정부나 광역지방정부들이 공급하고 임대 기간 상한이 20년이며 나중에 분양판매전환이 가능한 장기전세주택 공급 유형을 도입하였는데 이러한 변화는 서울특별시 정부에서 오세훈이 도입하였던 장기전세주택(서울특별시 정부에서 사용중인 홍보용 명칭은 시프트임(SHift)) 공급 유형을 이명박 행정부가 수용하여 전국으로 확대적용하였던 결과이다(김복식 · 류지성, 2016: 178; 임슬기 · 이수형,, 2020: 18). 한국토지주택공사가 분양판매용 아파트형 주택들과 법정 한시 임대주택들의 건설·공급 모두를 주도하는 수단으로써의 보금자리주택 제도를 형성하였다(강한수 · 박용성, 2020: 96; 김복식 · 류지성, 2016: 177-178; 김훈, 2017: 222-223). 2009년~2018년에 분양판매용 아파트형 주택들 70만호와 법정 한시 임대주택들 80만호 건설-공급을 실행하겠다고 계획하였고, 법제상 저소득계층들에 해당하지 않는 주택미소유자들도 보금자리주택 정책에 근거하는 공공임대주택들의 공급 대상들로 포함시켰다(김훈, 2017: 213). 대한주택공사와 한국토지공사를 통합하여 형성하였던 한국토지주택공사가 건설·공급을 담당하였으므로, 과거에는 예산 제약의 압박이 컸던 대한주택공사와는 상반하게 한국토지주택공사는 보금자리주택 제도의 실현을 빠르게 진행하였다. 또한 노무현 행정부가 실행하였던「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」제정 성공 선례를 모방하여, 해당 법률을「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」으로 개정하여서 법적 근거를 확보하고서는 개발제한구역들을 해제하여 아파트단지들을 건설하였다.

<표-23> 보금자리주택 150만호 유형별 공급계획

구분			공급계획	내용
임대주택	영구임대		10만호	최저소득층을 위해 공급 재게(재정지원으로 시세의 30%공급)
	국민임대		40만호	시세의 55~83% 수준으로 공급
	공공임대	10년·분납	20만호	10년간 임대 후 분양전환(감정가격), 지분형 임대주택 위주로 공급해 서민들의 점진적 자가 소유 촉진 *지분형 임대주택은 초기 소액으로 지분 취득 후 단계적으로 지분 상향(30→50~70% 내 취득 → 10년 후 나머지 취득)
		장기전세(20년)	10만호	월 임대료 부담없는 장기전세형으로 공급하여 수요자들에게 다양한 선택기회 부여(도심위주 공급)
공공분양(85㎡ 이하)			70만호	청약저축가입자 대상 중소형 저가(주변 시세의 85%) 주택 공급

※ 출처: 국토해양부(2012a: 94)와 이종권 외(2013: 144) 재정리

<표-24> 이명박 행정부의 국민임대주택들 공급 계획 규모 축소

(단위: 호)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
계	89,228	67,879	38,615	25,393	25,459	19,053	24,737	8,502
수도권	52,233	33,428	26,408	19,733	9,519	6,585	14,312	5,944
서울	4,518	1,390	4,751	3,813	582	979	4,461	700
인천	12,161	3,533	5,570	1,045	-	-	-	-
경기	35,554	28,505	16,087	14,875	8,937	5,606	9,851	5,244

※ 출처: 국토해양부. 2015주택업무편람, p452

<표-25> 이명박 행정부 시기의 기존 공공임대주택들 공급실적

(단위: 호)

연도	2008	2009	2010	2011	2012
합계	116,908	87,325	73,545	66,796	60,787
공공임대(5/10/50년)	30,729	33,845	34,899	34,467	37,725
영구임대(50년)	-	3,633	10,103	6,462	3,385
사원임대(50/10/5년)	1,297	1,537	1,019	-	441
국민임대(30년)	84,882	48,310	27,524	25,867	19,236

※ 출처: e-나라지표

3. 정책추진의 결과: 신규 공급 유형에 대한 비판 증가와 추가적 공급의 취소

보금자리주택의 공급 규모와 거시경제 변동들이 결합하면서, 건설산업과 주거시장들에서 경기침체가 심각해지는 문제가 발생하였다. 의도와는 상반하게, 보금자리주택 정책에 근거하여서 건설・공급하였던 아파트단지들로의 입주가 본격화하였던 2011년~2012년에는 2011년 후반기부터 유럽에서 본격화하였던 경기 재침체가 파급해왔다. 또한 보금자리주택 정책에 근거하는 아파트형 주택들의 대량 공급을 기대하는 유인동기 때문에, 사유 건설기업들의 수익성 악화와 주거 관련 하위시장들에서의(주거금융시장+주거임대-임차시장+주거판매시장) 위험성 증대 그리고 침체가 함께 발생하였다(강한수 ・ 박용성, 2020: 98). 더하여 보금자리주택 정책에 근거하여서 건설・공급하였던 아파트단지들 가운데에서는 인기도가 낮은 단지들 위주로 공가・공실 현상이 빈발하거나 보금자리주택 정책에 근거하여서 공급하는 주택들의 낮은 분양판매가 수준들은 현재와 미래의 구매자들에게 공공주택개발이 유발하는 평가이익을 그대로 몰아주게 되어버린다는 비판도 출현하였다(강한수 ・ 박용성, 2020: 96-97; 김복식 ・ 류지성, 2016: 178-179). 그러자 박근혜 행정부는 2013년 4월

에 보금자리주택 정책을 폐기하여 해당 정책에 근거하는 신규 분양판매용 주택들의 공급을 종료하였다(김복식 · 류지성, 2016: 172, 178).

7) 박근혜 행정부 시기

1. 정책추진의 배경: 공공임대주택의 새로운 수요 발생

박근혜 행정부는 이명박 행정부의 보금자리주택 정책이 실행 과정에서 강화하거나 유발하였던 건설산업과 주거 관련 하위시장들에서의 위험성 증대 그리고 침체를 해결하면서, 주택 임대 수요에 대응하여야 하는 필요를 느끼고 있었다.(김훈, 2017: 228). 특히 1인 가구들이 증가하면서 기존 공공임대주택 공급 유형들의 핵심 자격요건들인 핵가족 전제와 법정 빈곤계층 지위 대응으로는 대응하기 곤란한 주거공간 수요가 점증하여 왔다.

2. 정책추진의 과정: 공공임대주택의 공급 유형의 추가

박근혜 행정부의 주거정책들은 이명박 행정부 시기에 확대하였던 중앙행정부의 주택들의 건설·공급 대상 개입을 축소하거나 간접적 개입·지원을 확대하는 경향성을 보여주었다. 첫째, 보금자리주택 정책에 근거하는 한국토지공사의 10년 기한 임대주택들의 건설·공급은, 2013년~2014년에 해당 정책의 명칭을 공공주택으로 변경하면서 함께 축소조정하였다. 둘째, 중간계층들의 단기 주택임차 수요-장기 주택구매 수요에 대응하려고 새로운 법정 한시 민간임대주택 공급 유형인 기업형 임대주택을(홍보용 명칭은 뉴스테이(NewStay))을 도입하였다(임슬기 · 이수형,, 2020: 18). 셋째, 기존 공공임대주택 공급 유형들로는 대응하기 곤란한 새로운 주거빈곤 취약집단들에게 제공하는 아파트 방식 소형 공공임대주택들을 공급하려고 행복주택 제도를 도입하게 되었다. 앞서 언급

하였던 다가구주택-다세대주택매입임대주택들과 마찬가지로, 행복주택들도 통근·통학에 편리하도록 건설하려는 의도와 공공임대주택단지들을 새로 건설하려면 필요하게 되는 신규 입지들의 부족 때문에 소규모 유휴입지들을 활용하여서 분산 건설하게 되었다(강한수 · 박용성, 2020: 99; 김복식 · 류지성, 2016: 179, 181; 김훈, 2017: 228).

<표-26> 기업형 임대주택 공급현황

(단위: 만호)

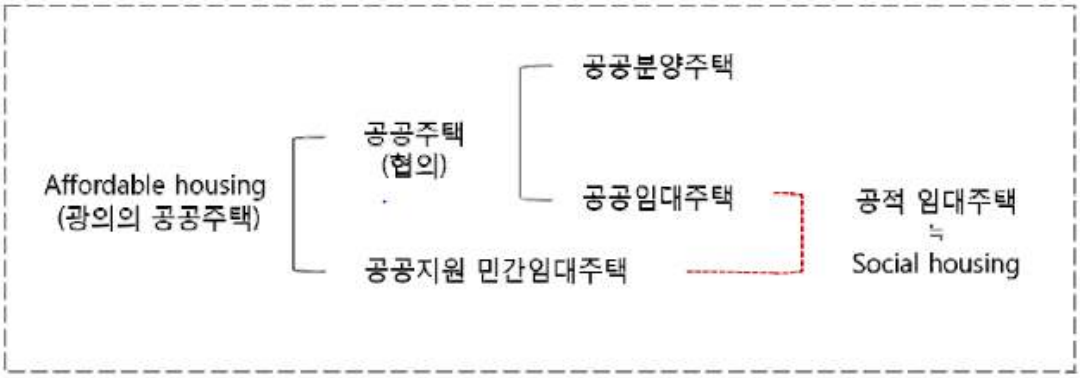
구분	공급목표 (2015년 ~2017년)	공급실적			2017년 계획
		계	2015년	2016년	
사업지 확보	15	8.9	2.4	6.5	6.1
영업인가	8.5	4.3	1.4	2.9	4.2
입주자 모집	4	1.8	0.6	1.2	2.2

※ 출처: e-나라지표

2. 정책추진의 결과: 공공임대주택 분절화의 심화

문재인 행정부는 박근혜 행정부의 뉴스테이 정책과 행복주택 정책을 모두 지속중이다. 기업형 임대주택-뉴스테이라는 명칭들을 해당 임대주택 유형 대상 공공성을 강화하려는 의도를 반영하여서 2018년에 공공지원 민간임대주택으로 변경하였는데, 다만 문재인 행정부는 해당 정책에 근거하여서 건설·공급하였던 아파트형 주택들의 사후처리를 어떻게 진행할지 결정하지 않고 있다. 이러한 불확실성은 이전 행정부들이 법정한시 민간임대주택들의 분양판매 전환이나 임대 유지를 규율하는 법률들이나 기타 법제들을 일관성 있게 유지하여 오지 않았기 때문에 발생하고 있다.

<그림-2> 2018년 이후 남한에서의 공공주택들의 하위 개념 유형들 분류



※ 출처: 임슬기・이수형(2020: 5)

<표-27> 2018년 이후 한국 주거임대・임차시장과 주거판매시장의 하위 영역들 분류

임대			분양		
공공임대	공공지원 민간임대	민간임대	공공분양	공공택지 불하 민간분양	순수 민간 분양(민간택지 활용)

※ 출처: 김영철(2020: 3)

<표-28> 문재인 행정부의「주거복지 로드맵」에 근거한 공공지원 민간임대주택 유형 포함 공적 주택들 공급 계획

구분	2018	2019	2020	2021	2022	합계	연평균
합계	18.8	19.9	19.9	20.5	20.9	100.0	2
공공임대	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	65.0	1
공공지원	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	20.0	
공공분양	1.8	2.9	2.9	3.5	3.9	15.0	

※ A. 공공임대: LH 등 공공이 직접 공급하는 공공임대주택 총 65만호 공급
B. 공공지원: 뉴스테이 공공성을 강화한 공공지원주택 총 20만호 공급
C. 공공분양: 신혼희마타운 등 공공분양 총 15만호 공급
출처: 김영철(2020: 1)

<표-29> 기존 공공임대주택 공급 유형들과 공공지원 민간임대주택 유형의 개별적 특성들

분류	공공임대	공공지원 민간임대	민간임대
주거 공급주체	LH공사 등 공공	민간	민간
토지 공급주체	LH공사 등 공공	LH공사 등 공공 또는 민간	민간
공공의 기여	• 토지의 공급 • 자본의 공급 • 건설 실행 • 주택 직접 공급	• 토지의 공급 • 자본의 공급 • 제도적 지원(예: 용적률 상향 등)	없음
운영주체・방식	공공	민간 개발 주체 직접 운영 또는 임대관리 전문회사 위탁	민간 개발 주체 직접 운영 또는 임대관리 전문회사 위탁
자산소유	• 특정 기간 공공 소유 • 기간 종료 후 공공 계속 소유	• 특정 기간 민간 개발 주체 소유 • 기간 종료 후 민간 개발 주체 계속 소유/분양으로 나뉨	민간 개발 주체 직접 소유 또는 피분양자 소유

※ 출처: 김영철(2020: 2)

행복주택은 주거 관련 하위시장들에서의 지위들 상승을 기대하기 어려운 기존 빈곤계층들과는 상반하게 잠정적 주택 임차가 필요한 가교적 수요에 부응하고 또한 기존 공공임대주택들과는 상반하게 필수 가정용 내구제 전기제품들을 미리 내장하여 놓았으므로 선호받아 왔지만, 다른

하위계층들 대상 공공임대주택 공급 유형들과 마찬가지로 슬럼화를 우려하는 지역사회들의 저항 때문에 수도권 위주로 건설-공급 확대가 제약받아 왔다.

제 2 절 분절화 양상의 분석과 평가

지금까지 노태우 행정부 시기~박근혜 행정부 시기 공공임대주택 정책들의 변화와 지속을 시간 순서대로 살펴보면서, 개별 중앙행정부들이 어떻게 새로운 공공임대주택 정책들을 도입하였는가 그리고 어떻게 전임 중앙행정부들의 공공임대주택 정책들을 계승하거나 수정하거나 폐기하였는지를 설명하였다. 이러한 변천의 양상들을 개별 중앙행정부마다 정리하여 보자면 다음과 같다.

노태우 행정부에서는 첫째, 주거 관련 거시경제 환경: 1980년대 중반~1980년대 후반의 경기 호황이 주거임대-임차시장에서 전세 가격 수준들과 월세 가격 수준들을 급등시켰다. 둘째, 최고위 경책결정 담당자들의 주관적 동기: 전세 가격 수준들과 월세 가격 수준의 급등이 과거 우파 권위주의 독재체제의 계승집단들인 집권당과 행정부의 정당성을 위협하자, 대응하는 정책수단으로서 항구적 공공임대주택들의 건설을 계획하였다. 셋째, 공공임대주택 정책의 도입: 임기응변에 근거한 정책 혁신으로서 한국의 역사에서 처음으로 분양판매로 전환하지 않는 공공임대주택들인 영구임대주택들을 공급하기 시작하였다. 넷째, 공공임대주택 정책의 변경: 주거문제들의 심각성이 완화하자, 국가재정 부담을 감소시키려고 영구임대주택들의 추가 공급을 정지하고 최저빈곤계층 바로 위의 계층들이 이용가능한 50년 임대주택들의 공급을 시작하기로 결정하였다.

김영삼 행정부에서는 첫째, 주거 관련 거시경제 환경: 임기의 말엽을 제외한다면 거시경제 전반의 침체는 발생하지 않았고, 건설산업에서의 침체 국면은 발생하였다. 둘째, 최고위 경책결정 담당자들의 주관적 동

기: 주거 관련 하위시장들에서의 민간 행위자들의 역할들 증대를 추구하였다. 셋째, 공공임대주택 정책의 도입: 사유 건설기업들이 건설-공급하는 5년 시한 민간임대주택 공급 유형을 도입하였다. 넷째, 공공임대주택 정책의 변경: 50년 공공임대주택 공급 유형을 폐지하지는 않았지만, 사실상 공급을 거의 정지하였다.

김대중 행정부에서는 첫째, 주거 관련 거시경제 환경: 1997년~1998년 겨울에 발생하였던 심각한 경제위기와 그에 수반하는 주거빈곤문제들의 급증이 작용하였다. 둘째, 최고위 경책결정 담당자들의 주관적 동기: 공공임대주택들 공급 증가가 거시경제 침체로부터의 회복과 주거빈곤 축소에 필요하다고 인식하였다. 셋째, 공공임대주택 정책의 도입: 중앙행정부가 건설-공급하는 새로운 공공임대주택 유형인 국민임대주택들 도입하여, 국민기초생활보장제도 적용 대상 범위가 아닌 주거빈곤자들에게 공급하기 시작하였다. 넷째, 공공임대주택 정책의 변경: 특별한 변경 사항은 없었다.

노무현 행정부에서는, 첫째, 주거 관련 거시경제 환경: 수도권에서의 주택 거래 관련 가격 수준들의 앙등이 발생하였다. 둘째, 최고위 경책결정 담당자들의 주관적 동기: 공공임대주택들 공급 증가가 주거빈곤 축소에 필요하다고 인식하였고, 주거 관련 하위시장들에서의 국가개입의 확대 필요성을 중시하였다. 셋째, 공공임대주택 정책의 도입:「주거복지 로드맵」에 근거하여 주거 관련 하위시장들에서 서로 다른 계층적 지위들에 대응하는 공공임대주택 공급 유형들의 체계화를 추구하였고, 국민임대주택들의 공급을 더욱 증가시키면서도 민간 행위자들이 공급하거나 소유하고 있는 주택들을 활용가능한 새로운 공공임대주택 공급 유형들을 적용하기 시작하면서 공공임대주택 공급 유형들의 복잡성이 크게 증가하였다. 넷째, 공공임대주택 정책의 변경: 기존 공급 유형들과 관련하여서는 주목할 만한 변화가 발생하지 않았다.

이명박 행정부에서는 첫째, 주거 관련 거시경제 환경: 세계경제대침체가(Great Recession) 발생하여 진행중이었다. 둘째, 최고위 경책결정

담당자들의 주관적 동기: 중앙행정부의 주거 관련 하위시장들 개입 확대가 경기침체로부터의 회복에 필요하다고 판단하면서 또한 주택 소유의 확대를 지향하였다. 셋째, 공공임대주택 정책의 도입: 노무현 행정부가 도입하였던 10년 시한 임대주택들의 공급을 본격화하였다. 넷째, 공공임대주택 정책의 변경: 노무현 행정부가 도입하였던 10년 시한 임대주택들의 주요한 공급 주체들은 사유 건설기업들이지만, 이명박 행정부는 한국토지주택공사를 동원하여서 10년 시한 임대주택들을 직접 공급하였다.

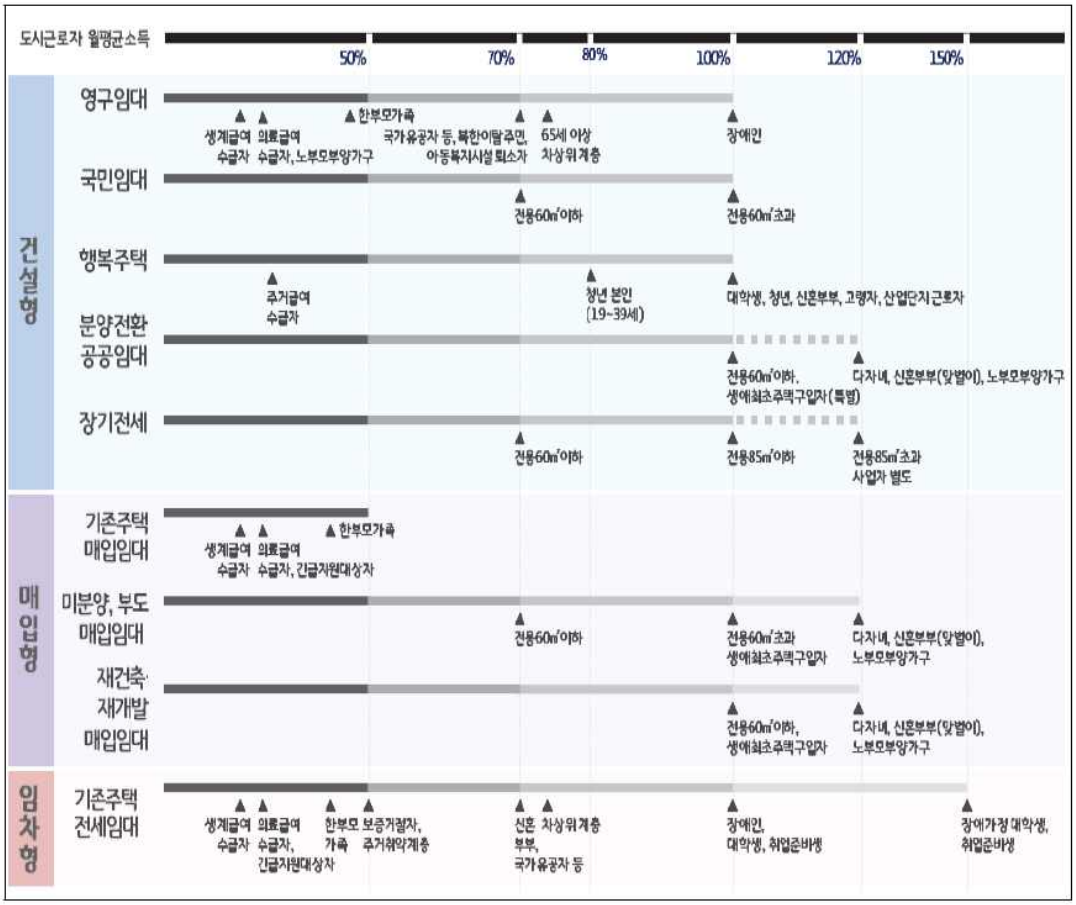
박근혜 행정부에서는 첫째, 주거 관련 거시경제 환경: 세계경제대침체의 재심화와 이명박 행정부 시기가 실행하였던 상대적 저가 공공주택들의 대량 공급이 함께작용하자, 건설산업과 주거 관련 하위시장들의 동시 침체가 재발하였다. 둘째, 최고위 경책결정 담당자들의 주관적 동기: 기존 주택소유자들의 경제적 위험성을 경감할 필요성을 인정하였다. 셋째, 공공임대주택 정책의 도입: 기존 주거빈곤계층들에 해당하지 않는 새로운 주거빈곤집단들의 주거복지 향상 수단인 행복주택 공급유형을 도입하였고, 한편으로 법정 한시 민간임대주택의 새로운 형태 인 기업형 임대주택(뉴스테이) 유형을 도입하였다. 넷째, 공공임대주택 정책의 변경: 이명박 행정부의 보금자리주택 정책을 폐기하여, 해당 정책에 근거하는 즉시 분양판매용 주택들과 10년 시한 임대주택들의 공급을 정지시켰다.

<표-30> 공공임대주택 공급 유형들에서의 분절화 양상들의 분석과 평가

구분	(연구문제 1) 정책 추진의 배경		(연구문제 2) 정책 추진의 과정	(연구문제 3) 정책 추진의 변경
	거시경제 환경	주관적 동기		
노태우 행정부	3저 호황의 지속 때문에 경기과열 발생하고	주거난이 가중시키고 있던 지배의 정당성	최초의 지속적 공공임대주택	영구임대주택 유형 공급의 조기 축소

	대도시권들에서 주거난이 심화	위기 해결	유형인 영구임대주택 유형 도입	종료와 50년 공공임대주택 유형 도입
김영삼 행정부	거시경제의 호조 상태에서 주거 관련 하위시장들의 완만한 침체	주거 영역에서 국가 개입의 축소 지향	5년 시한 민간임대주택 유형의 도입	50년 공공임대주택 유형의 공급 동결
김대중 행정부	1997년~1998년에 발생하였던 경제위기의 충격 지속과 새로운 주거빈곤의 증가	공공임대주택들 건설을 확대하여 경기침체로부터 회복과 주거빈곤 축소 동시 지향	국민임대주택 공급 유형의 도입	없음(이전 행정부의 공공임대주택 정책들이 소략하였기 때문)
노무현 행정부	수도권 위주 주거 관련 하위시장들에서 가격 수준들 앙등 심화	주거의 상품화-시장화 억제 추구	공공임대주택 공급 유형들의 본격적 분절화 시작	없음(김대중 행정부의 기존 정책들을 계승-확대)
이명박 행정부	세계경제대침체 발생	경기 회복과 주택 소유 촉진	중앙행정부가 10년 시한 임대주택들의 공급을 직접 담당	비아파트형 공공임대주택들의 공급을 억제하고 민간 행위자들의 사유주택들 공급을 유도
박근혜 행정부	세계경제대침체 재악화의 파급과 전임 행정부 주요 정책의 결합이 유발한 부작용들의 발생	건설산업·주거 관련 하위시장들에서의 침체 극복	새로운 주거빈곤 경험 집단들 대상 행복주택과 중간계층들 이상 대상 뉴스테이 도입	이명박 행정부의 보금자리주택 정책 실행 중지

<그림-3> 공공임대주택 입주 자격 관련 요구조건들의 공공임대주택 공급 유형별 분절화 양상



<표-31> 공공임대주택 입주 대기기간

구분	6개월 이하	6개월 ~ 1년	1~2년	2~3년	3~5년	5년 초과	평균
전체	62.4	20.6	9.7	4.2	2.2	0.9	0.79
영구임대	45.7	26.3	15.5	6.8	4	1.7	1.13
50년임대	50.3	16.2	10.5	11.2	8.2	3.6	1.41
국민임대	55.9	29.4	11.3	2.4	0.7	0.3	0.74

5년/10년임대	87.4	5.6	3.8	2.5	0.6	0.1	0.36
매입임대	65.5	20.8	8.1	3.6	1.3	0.7	0.72
전세임대	77.6	15.2	3.9	1.7	0.9	0.7	0.55
기타*	78.1	18.4	2.4	0.9	0.2	0.1	0.47

* 기타 유형에는 장기전세주택(shift), 사원임대 등이 포함

※ 출처: 국토해양부, 2011년도 주거실태조사(임대주택 거주가구)

제 6 장 결론

제 1 절 연구의 요약

노태우 행정부 시기부터 공공임대주택들의 지속적 공급이 시작하였다. 그런데 노태우 행정부 시기부터 현재까지, 공공임대주택 관련 정책들은 다양하게 변화하여 왔다. 이러한 반복적 변화 때문에 발생하게 되었던 공공임대주택들 이용에서의 문제 현상들 가운데 하나가, 바로 공공임대주택 공급 유형들의 분절화이다. 더욱이 이러한 개별 공공임대주택 공급 유형들마다 자격요건들이 달라서 사각지대가 발생하고 있다. 입주 신청과 자격 유지를 위한 가구 구성원들의 총수나 임차보증금과 임차료, 자격·판정용 소득 수준들 등 필요한 요건들이 서로 다르면서도 상호 연계가 부족하다. 결국 공공임대주택들이 절실하게 필요한 사람들이 입주하지 못하는 문제가 발생한다. 입주한 뒤에도 임차보증금과 임차료 부담이 갑자기 증가하여 더는 공공임대주택들에서 거주하지 못하게 되거나 비용 부담이 급증하기도 한다. 공공임대주택 공급 유형들의 신청 요건들의 복잡성 때문에 정보 취득 비용이 많이 발생하거나 공공임대주택들에서의 역진적 재분배가 발생하기도 한다. 이러한 문제 현상들은, 공급 유형의 과도한 분절화가 공공임대주택들 이용가능성에서의 사각지대들을 발생시키므로 출현하는 결과들이다.

문재인 행정부는 이러한 문제를 해결하려고 공급 유형의 통합 계획을 발표한 바 있다. 그러나 이 계획만으로는 완전한 해결이 불가능하여, 이 연구를 수행하게 됐다. 이 연구에서는 사각지대가 발생한다는 점에 주목하여, 이러한 문제를 분절화라고 지칭하기로 한다. 그리고 분절화를 발생시키는 원인들을 탐구하고자 했다. 이 연구는 노태우 행정부 시기부터 박근혜 행정부 시기까지의 공공임대주택 공급 유형들의 증가를 유발하였던 원인들을 파악하려고 시도하였다. 분석 결과를 정리하여 보자면, 개별 행정부가 추구하였던 공공임대주택 정책들의 서로 다른 동기들과

개별 행정부마다 서로 달랐던 주거 관련 거시경제 환경조건들의 차이가 단기적 국면들에서의 원인들로써 작용하였다: 경기과열이나 경기침체가 공공임대주택들과 관련한 새로운 수요를 증가시키는 시기들 또는 주거의 공공성을 강조하는 행정부들의 임기들에서는 중앙행정부가 직접 공급하는 공공임대주택들의 신규 유형들과 공급 규모가 함께 증가하였고, 상반하게 공공임대주택들의 공급 과잉이 발생하였거나 주거의 시장친화성을 강조하는 행정부의 임기들에서는 중앙행정부의 공공임대주택들 직접 공급이 감소하면서 법정 한시 민간임대주택들의 신규 유형들과 공급 규모가 함께 증가하였다.

그런데 개별 행정부들 사이에서 공공임대주택 정책들 사이의 단절성이 두드러진다 하더라도, 이미 공급하였던 공공임대주택들은 내구소비재들이므로 빨리 전환하거나 포기하기 어려운 장기지속성을 지니고 이러한 장기지속성을 선호하는 이해관계자들의 복잡한 이해관계들이 형성하여 있다. 그러므로 6공화정의 역대 중앙행정부들은 전임 행정부들의 공공임대주택 정책들을 변경하더라도 이전 관련 정책들이 산출하였던 결과물들인 기존 공공임대주택들을 유지하지 않을 수가 없고, 그리하여 공공임대주택 공급 유형들의 분절화가 심화하여 왔다. 더하여 공공임대주택들의 공급이나 관리와 관련한 사회적 담론들은 공급에서는 총량의 증가를 중시하는 편향이 나타나고 관리에서는 공급 유형들의 분절화와 그에 따른 자격요건들의 복잡화가 유발하는 사각지대들의 창출에 거의 관심을 보이지 않으므로, 공공임대주택들 공급 유형들의 분절화가 공공임대주택 정책들의 효과성과 효율성을 저해한다는 사실의 환기가 거의 부재한 상태이다.

제 2 절 연구의 함의

1. 이론적 함의

이 연구는 한국 6공화정의 노태우 행정부~박근혜 행정부 시기에 공

공임대주택 공급 유형들의 변천 과정을 살펴보면서, 해당 과정에서 발생하여 심화하거나 지속하고 있는 공공임대주택 공급 유형들에서 나타나는 분절화의 양상들을 탐구하는 새로운 시도로서 3가지 구체적 함의들을 지닌다: 첫째로는 이 연구는 6공화정 역대 행정부들의 공공임대주택 정책들의 역사적 변천을 분석하는 기존 대다수 연구결과물들과는 상반하게, 시간 진행 순서대로 연대기적 나열 서술에 치중하는 평면적 접근에서 탈피하여 복합적 원인들을 파악하려고 시도하였다. 둘째로는 극소수 기존 연구결과물들에서는 이 연구와 동일하거나 유사한 접근방법들을 이미 시도하였지만 분석 대상 시기들의 범위가 거의 모두 이명박 행정부나 박근혜 행정부에만 국한하여 있었는데, 이를 장기지속하는 공공임대주택 정책들의 실질적 적용을 시작하였던 노태우 행정부 시기부터로 확대하였으므로, 탐구 대상인 공공임대주택 공급 유형들의 분절화에 내재하여 있는 역사적 경로의존성의 총체적 파악을 시도가능하게 되었다. 셋째로는 기존 연구들에서는 공공임대주택들의 공급이나 관리에서 나타나는 이용가능성 저하 관련 문제들은 이론적 접근의 필요성이 없거나 적다고 이해해는 결론들이나(공공임대주택 재고량 증가에 치중하는 지배적 관점이 해당한다) 또는 해결하려면 사회과학적 지식은 거의 또는 아예 필요없고 기술적 해결책들만 필요하다고 이해하는 결론들을 빈번하게 도출하여 왔는데, 그와는 상반하게 이 연구에서는 공공임대주택 정책 결정 과정에서 발생하는 문제가 공공임대주택들의 관리 또는 이용가능성을 저해하는 중요한 구체적 원인이자 공공임대주택들의 현재 관리방식들과 존재양태들에서 발생하는 다른 문제들과 결합하여 작용한다는 사실을 증명한다.

2. 정책적 함의

이 연구의 문제제기를 수용-활용한다면, 이미 존재하고 있는 공공임대주택들의 관리 그리고 미래 공공임대주택 정책들의 개선을 함께 추구가능하다. 문재인 행정부가 최근에 일부 공공임대주택 공급 유형들의 통합관리를 추구하겠다고 결정하였지만, 그 적용 범위는 국민임대주택 유

형 · 영구임대주택 유형·행복주택 유형의 통합에 국한하여 있으므로 이들을 제외한 나머지 공공임대주택 공급 유형들에서는 개별 공급 유형마다 엄격하게 다르도록 설계하여 놓은 입주 자격 획득용 조건들 또는 입주 자격 유지용 조건들을 계속 유지하게 된다. 이러한 접근을 고수한다면, 이 연구에서 지적하였던 공공임대주택 유형들의 분절화 그리고 개별 유형들 사이에서 엄격하게 구별하여 놓은 신청 자격요건들 사이의 경직성이 유발하게 되는 이용가능성의 사각지대들을 충분히 해결하기는 불가능하다. 그러므로 공공임대주택들의 통합관리 최적화를 추구하는 바람직한 방식은, 문재인 행정부의 구상처럼 기존 일부 공공임대주택 아파트 단지들을 재건축하면서 분양판매하지 않는 3개 공급 유형들을 모아놓기에만 국한하는 제한적 접근이 아니라, 현존하고 있는 모든 공공임대주택 공급 유형들 사이에서의 분절성을 완화시키는 통합과 개별 유형들에 대응하는 신청 자격요건들 사이의 연계성 강화여야 한다.

<그림-4> 문재인 행정부의 공공임대주택 공급 유형들 통합 구상

제 3 절 연구의 한계

이 연구는 주요하게는 시간적 제약 때문에 공개상태인 문헌자료들 대상 조사에 근거하여서만 진행하였으므로, 공공임대주택 공급 유형들의 분절화가 진행하여 오고 있는 과정에서 작용하였던 개별 정책 결정 담당자들의 의도들을 충분히 증명하지는 못하였다는 한계를 지닌다. 이미 이 연구에서 지적하였듯이, 공공임대주택 정책들의 결정 담당자들과 관련 연구자들 모두에게서 공공임대주택 공급 유형들의 분절화 심화와 그에 따라서 발생하는 개별 유형들 사이에서의 입주 관련 자격요건들 설정 대상 경직성의 발생이 이용가능성을 저해한다는 문제는 그다지 주목받지 못하였다. 그리고 이러한 문제 상황을 유발하여 오고 있는 공공임대주택 정책들 형성의 기본적 경향성인 박근혜 행정부까지 6공화정의 역대 행정부들은 공공임대주택들의 공급 규모 수치들과 개별 사회경제적 계층들마다 대응하는 공공임대주택 공급 유형들의 표적화 추구를 중시하여 왔다는 사실은, 역대 행정부들이 발표하였던 관련 공개자료들 그리고 관련 연구결과물들에서 이미 충분하게 확인가능하다.

그러나 이러한 거시적 차원에서와는 상반하게, 미시적 차원에서 존재하는 문제들인 공공임대주택의 이용가능성을 저해하는 개별 공급 유형들마다 대응하는 경직성이 높은 입주 신청 또는 입주 자격 유지용 조건들을 지속시키는 또다른 핵심적 원인들인 정책 결정 담당자들의 구체적 재량권 행사 방식들과 그들이 공유하는 지배적 사고방식 따위는 지금까지도 미지의 영역에 남아 있다. 공공임대주택 정책들 관련 공개 문헌자료들에서는 역대 행정부들의 공공임대주택 정책들 대상 공식적 설명들 언급이나 사후적 해석들이 두드러지므로, 그러한 정제한 표현들에서는 정책 결정 과정에서 작용하는 구체적 내부 의사결정 방식들이나 공유하는 지배적 사고방식 따위는 거의 드러나 있지 않아서이다. 논자 본인은 최근에 어떤 국회 의원의 보좌관에게 이러한 문제들과 관련한 의문점들

을 문의하였다가 작은 실마리 하나를 얻기는 하였지만,[10] 이만으로는 추가 연구에 필요한 근거들을 확보하기란 불가능하다. 그러므로 나중에 이 연구를 보완하여 다시 발표하거나 후속 연구를 진행한다면, 과거에 공공임대주택 공급 유형들과 관련 세부사항들을 결정하는 과정들에 참여하였던 주요한 행위자들로서의 정치인들 그리고 국토교통부를 위주로 중앙행정부 관료들을 선정하고서는 그들과의 인터뷰를 진행하거나 현재까지는 미공개 상태인 자료들을 획득하여 증명을 구체화시켜야만 연구의 논증 충실도 제고가 가능하겠다.

더하여 이 연구에서 어쩔 수가 없이 배제하였던 연구 대상 범위들을 다시 확장시켜야 하는 필요성도 절실하다. 먼저 이 연구에서는 문재인 행정부의 임기가 아직 끝나지 않았으므로 문재인 행정부의 공공임대주택 정책들의 공공임대주택의 공급 유형들에 어떤 영향들을 미쳤는지는 분석하지 못하였지만, 문재인 행정부의 임기 종료가 임박하고 있으므로 후속 연구에서는 연구의 대상 시기 범위를 문재인 행정부까지로 확장하여야 문재인 행정부와 박근혜 행정부와 사이의 단절성 그리고 연속성 파악이 충분하게 된다. 다음으로 박근혜 행정부 시기 이후에 더욱 심화하고 있는 사회적 주거(공공임대주택들과 나머지 사회주택들을 총칭) 전반에서의 공급 유형들의 분절화가 중앙행정부보다는 일부 광역지방정부들 위주의 지방정부들에서 두드러지게 발생중인 현상이라는 사실을 반영하여, 최신 후속 연구에서는 그러한 현상의 구체적 양상들 모두를 포괄하여야만 하겠다. 현재 시점에서 상당수 지방정부들은 중앙행정부가 규정하여 놓은 공공임대주택 공급 유형들의 공급과 관리 수행을 담당하면서 이들을 다시 추가 하위 유형들로 세분화시켰으므로 그에 따라서 입주 자격 획득용 요구조건들도 함께 세분화하게 되었다. 이러한 분절화는 또한

10) 익명을 요구하였던 해당 인터뷰 대상자는, 국회 의원들 위주의 고위급 정치인들은 공공임대주택들의 공급 규모 수치들을 가장 중시할 뿐이므로 공공임대주택들의 공급이나 관리와 관련한 나머지 세부사항들은 모두 국토교통부나 그 전신 기구들 그리고 한국토지주택공사와 그 전신 기구인 대한주택공사에게 위임하여 왔기 때문에도 이 연구에서 고찰한 공공임대주택 공급 유형들의 분절화와 그에 따른 이용가능성의 저해가 발생가능하다고 평가하였다.

일부 지방정부들이 중앙행정부와 연계하지 않는 독자적 공공임대주택 공급 유형들을 도입하여 왔기 때문에 그리고 개별 지방정부들로부터 규제받으면서 지원받는 사회적 주택들의 공급 유형들과 이들에 대응하는 입주 자격 획득용 요구조건들의 세분화가 진전하여 왔기 때문에도 발생하고 있다. 그러므로 이러한 전체상들을 모두 탐구하여야만 2010년대 중반 이후 한국 공공임대주택 공급 유형들에서의 분절화 양상들과 수반하는 문제들의 총체적 파악이 가능해지겠다.

참 고 문 헌

강한수 · 박용성,「주거복지정책의 정책변동에 관한 연구: 수정다중흐름모형을 적용하여 행복주택 정책수혜대상 변동사례를 중심으로」,『한국주거학회논문집』31권 4호(한국주거학회, 2020)

고길곤・조수연,『임대주택 정책 추이 및 개선방안』(국회예산정책처, 2018)

고정희・서용석,「한국 사회주택의 잔여적 성격의 원인에 관한 연구」,『주택연구』26권 2호(한국주택학회, 2018)

국정브리핑 특별기획팀,「"정부가 바로 이런 일을 해야 하는 겁니다": 주거복지와 예산부족의 딜레마」,『대한민국 부동산 40년: 1967년부터 2007년까지 부동산 정책의 과거와 현재』(한스미디어, 2007)

_____,「"돈 걱정 말고 공급하시오": 주거복지 실현을 향한 노력」,『대한민국 부동산 40년: 1967년부터 2007년까지 부동산 정책의 과거와 현재』(한스미디어, 2007)

김근용・김덕례・김진유,『주거복지, 갈 길을 묻다!』(CIR, 2012)

김근용・김혜승・박천규・이윤상,『공공임대주택 공급체계 개선방안 연구』(국토연구원, 2015)

김근용・박천규・정희남・조판기,『공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구』(국토연구원, 2004)

김복식,『공공임대주택정책의 경로변화에 관한 연구: 보금자리주택, 행복주택, 뉴스테이를 중심으로』(단국대학교 사회과학대학 행정학과 박사학위청구논문, 2016)

김복식 · 류지성,「우리나라 공공임대주택정책의 경로변화: 보금자리주택, 행복주택을 중심으로」,『한국콘텐츠학회논문지』16권 9호(한국콘텐츠학회, 2016)

김상봉 · 선기운,「우리나라 장기공공임대주택사업의 지속성 확보방안

에 관한 연구」,『도시행정학보』31집 3호(한국도시행정학회, 2018)
김성배,「10월1일 부동산대책중 임대주택정책과 관련 법제도에 대한 검토: 문재인정부의 임대주택에 대한 대책과 향후 정책방향을 중심으로」,『토지공법연구』89집(한국토지공법학회, 2020)
김성연・한봉수,「한국의 공공주택정책 평가와 과제」, 하성규 편집,『한국주거복지정책: 과제와 전망』(박영사, 2012)
김영철,「공공성 및 사회적가치 확산을 위한 주택공급 정책 제안: 공공지원민간임대주택을 중심으로」,『한국지역개발학회 2020년 국제학술대회 자료집』(한국지역개발학회, 2020)
김지석 ・ 정규,「공공임대주택 공급법제 정비방향」,『漢陽法學』32권 1집(한양법학회, 2021)
김혜승・송하승・윤주현,『주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구』(국토연구원, 2004)
김훈,「주거복지정책의 발달과정에 관한 고찰: 공공임대주택정책을 중심으로」,『韓國行政史學誌』(한국행정사학회, 2017)
남영우,「공공임대주택의 빛과 그늘」, 희망제작소 기획,『주거 신분사회: 타워팰리스에서 공공임대주택까지』(창비, 2010)
_____,「OECD국가의 사회주택 공급분석을 통한 주거복지정책의 방향성 제시」,『大韓不動産學會誌』37권 4호(대한부동산학회, 2019)
남원석,「공공임대주택정책의 변천과 주요 쟁점」, 김수현・김혜승・남기철・남원석・서종균・홍인옥, 한국도시연구소 기획,『주거복지의 새로운 패러다임』(사회평론, 2011)
남원석・봉인식 편집,『공공 임대주택 이렇게 바꿔라: '89체제' 에 갇힌 공공임대주택의 7가지 혁신 방안』(학고재, 2021)
도종광 ・ 이명식,「뉴스테이(New Stay)사업의 이해 및 추진배경에 대한 연구: LH공사 발주 뉴스테이사업을 중심으로」,『한국퍼실리티매니지먼트학회지』13권 1호(한국퍼실리티매니지먼트학회, 2018)
민태욱,「공공임대주택에 관한 입법평가」,『토지공법연구』80집(한국토

지공법학회, 2017)
박상학 · 김춘원,「LH 전세임대주택제도의 성과평가에 관한 연구」, 『不動産學報』66집(한국부동산학회, 2016)
박은철,『서울시의 주택문제와 부담가능한 임대주택 정책제언』(서울연구원, 2017)
박현민,「주거 취약계층 공공임대주택공급 개선방안에 관한 연구」,『건설법무』5권(한국건설법무학회, 2019)
봉인식 외 공저,『경기도 청년층 공공임대주택 보증금 지원방안 연구』(경기연구원, 2016)
_____,『공공임대주택 정책의 새로운 방향과 경기도의 과제』(경기연구원, 2016)
봉인식 · 최혜진,『새로운 길을 찾는 공공임대주택』(경기연구원, 2019)
_____,「Ghekière의 유형론을 활용한 한국 공공임대주택 정책에 대한 탐구」,『주택연구』27권 1호(한국주택학회, 2019)
손현,『사회통합형 주거복지법제에 관한 연구』(한국법제연구원, 2019)
신서경 · 윤영호 · 권오정 · 최병숙,「한국형 사회주택의 개념 정립과 유형화 연구」,『한국주거학회논문집』28권 6호(한국주거학회, 2017)
신진욱,「국제비교 관점에서 본 한국 주거 자본주의 체제의 특성」, 참여사회연구소 기획, 이병천-신진욱 편집,『민주 정부 10년, 무엇을 남겼나: 1997년 체제와 한국 사회의 변화』(후마니타스, 2015)
여경수,「「공공주택 특별법」에서 행복주택에 관한 평가와 과제」,『입법과 정책』8권 1호(국회입법조사처, 2016)
_____,「공공지원민간임대주택의 법률상 쟁점」,『일감부동산법학』17호(건국대학교 법학연구소, 2018)
유상조,「행복주택의 지속가능성 제고 방안에 관한 연구: 스마트성장 정책의 관점을 중심으로」,『감정평가학 논집』15권 2호(한국감정평가학회, 2016)

윤주현・김혜승(1997),『주거복지제도의 평가와 개선방안』(국토개발연구원[현재의 국토연구원], 1997)
이규리 ・ 김영훈,「무주택 서민을 위한 각 정부별 주택 공급 정책 사례 분석」,『한국생태환경건축학회 논문집』18권 5호(한국생태환경건축학회, 2018)
이상명,「저소득 1인 가구 지원에 관한 고찰: 주거정책을 중심으로」,『法과 政策硏究』17집 4호(韓國法政策學會, 2017)
이성창・박현찬,『2010 서울시 장기공공임대주택 리모델링을 위한 전략 도출 및 모델개발』(서울시정개발연구원[현재의 서울연구원], 2010)
이순배,「공공주택 특별법의 개선과제에 관한 연구」,『토지공법연구』74집(한국토지공법학회, 2016)
이중근(2013),『임대주택정책론: 이론과 실제(개정판)』(나남출판, 2013)
임관순,「임대 주택 현황과 발전 방안 연구: 공공 부문 임대주택을 중심으로」,『不動産政策硏究』18집 1호(韓國不動産政策學會, 2017)
임대주택사업협회,『한국의 임대주택제도』(부연사, 2013)
임서환,『주택정책 반세기』(기문당, 2005)
임숙녀,「공공임대주택의 공급 ・ 관리에 관한 문제점 및 개선방안」,『토지공법연구』71집(한국토지공법학회, 2015)
임슬기 ・ 이수형,「공적임대주택 정책에 관한 소고: 법령 및 정부별 시계열 비교를 중심으로」,『市場經濟硏究』49집 2호(서강대학교 지암남덕우경제연구원, 2020)
장경석,「공공임대주택 정책 30년의 성과와 미래」, Urban Planners 8권 2호(한국도시계획가협회, 2021)
장영희,『공공임대주택의 임대료 및 공급체계 개선방안』(서울시정개발연구원[현재의 서울연구원], 2003)
_____,『가구특성별 주거복지정책 연계체계 구축방안 연구』(서울시정개발연구원[현재의 서울연구원], 2005)
전현숙,「공공임대주택 정책의 성과와 향후 과제」,『국토』2016년 12월

호(국토연구원, 2016)
정수영 · 전희정,「통근요인이 공공임대주택 거주자의 주거만족도에 미치는 영향: 건설형과 매입형 공공임대주택 간 비교연구」,『도시행정학보』33집 3호(한국도시행정학회, 2020)
조상배,「공공임대주택의 문제점과 개선방안」,『건설법무』3권(한국건설법무학회, 2017)
지규현 · 이영민 · 성진욱,『서울시 공공임대주택 입주자 자격기준의 적정성 평가』(SH공사 SH도시연구원, 2017)
진미윤 · 김경미,「공공 건설임대주택 단지의 공가 발생 원인과 특성 분석」,『주택연구』28권 2호(한국주택학회, 2020)
진미윤・최은희・정기성・김경미(2021).『공공임대주택 재공급 유형통합 및 대기자 명부 운영관리 방안』, 토지주택연구원, 2020.
최경호,「주거체제로 본 사회주택: 주거 안정과 사회 통합을 위한 공급 생태계 다변화의 초석」,『동향과전망』111호(한국사회과학연구회, 2021)
최현일,「기업형 임대주택 뉴스테이의 발전방안에 관한 연구」,『집합건물법학』16권(한국집합건물법학회, 2015)
하성규・서종녀,「공공임대주택과 사회적 배제」, 하성규 편집,『한국주거복지정책: 과제와 전망』(박영사, 2012)
한만희 · 박준,「민간임대주택시장의 안정을 위한 정책 대안 분석: 국제비교를 중심으로」,『국토연구』94권(국토연구원, 2017)
허강무,「주택법 · 정책의 환경변화와 입법방향」,『亞洲法學』10권 4호(아주대학교 법학연구소, 2017)
Harry Schwartz and Leonard Seabrooke, "Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing", *Comparative European Politics*, vol. 6(2008)
Mahoney, James and Kathleen Thelen. (2010). “A Theory of Gradual

Institutional Change". 1-37, in James Mahoney and Kathleen Thelen (eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

국토교통부 보도자료,「20년 공공임대주택 15만호 공급…계획 대비 9천호 초과 달성」, 2021. 2. 2.

Abstract

Even if the disconnection between public rental housing policies among the individual administrations of the 6th Republic of South Korea is noticeable, the public rental housing that has already been supplied are durable consumer goods, so they have long-term durability that is difficult to convert or give up quickly, and interests of stakeholders who prefer such long-term sustainability complex are formed. Therefore, even if the incumbent administrations of the 6th Republic of South Korea changed the public rental housing policies of the previous administrations, they were forced to maintain the existing public rental housing, the results of the previous related policies, and thus the fragmentation of public rental housing supply types has deepened. In addition, social discourses related to the supply and management of public rental housing show a bias to emphasize an increase in the total quantity in supply and show little interest in the creation of blind spots caused by fragmentation of supply types and consequent complexity of qualification requirements in management. However, fragmentation of public rental housing supply types undermines

the effectiveness and efficiency of public rental housing policies.