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

도시계획학 석사학위논문

공공임대주택을 통한 저출산의 생명정치

- 신혼부부, 청년을 중심으로 -

2023 년 8 월

서울대학교 대학원

환경계획학과 도시 및 지역계획학 전공

정 형 은

공공임대주택을 통한 저출산의 생명정치

- 신혼부부, 청년을 중심으로 -

지도교수 정 현 주

이 논문을 도시계획학 석사 학위논문으로 제출함

2023 년 6 월

서울대학교 대학원

환경계획학과 도시 및 지역계획학 전공

정 형 은

정형은의 석사 학위논문을 인준함

2023 년 8 월

위 원 장 박 배 균 (인)

부위원장 고 민 경 (인)

위 원 정 현 주 (인)

국문초록

본 연구는 공공임대주택이 저출산 해결을 위한 통치성에 활용되었음을 규명한다. 저출산을 해결하기 위해 범부처적으로 시행되는 『저출산·고령사회 기본계획』은 15년간 약 280조원을 투입하였지만 실효성을 내지 못하였으며 이에 대한 다양한 비판이 제기되었다. 하지만 저출산·고령사회 기본계획에서 가장 많은 예산을 차지하며 주택이라는 공간성을 활용하는 공공임대주택 정책에 대한 논의는 부재하였다. 따라서 본 연구는 저출산을 해결하기 위해 국가가 활용하는 공공임대주택이라는 주택정책을 사례로 선정하였으며 주택이라는 공간을 바탕으로 출산율을 통치하려는 국가의 전략을 푸코의 '생명정치', '통치성'과 아렌트의 '공적/사적영역' 개념을 차용하여 분석하였다.

세부적으로는 첫째, 저출산이라는 관점에서 인구가 어떠한 가치로 환원되어 주택 정책과 결합하게 되는지 추적하였다. 산아제한정책에서 저출산 정책으로 급격하게 변화한 인구정책은 적절한 인구의 수를 경제적 관점에 의거하여 기준화되었다. 또한 정치경제학적 관점에서 노동력으로 환원되는 인구는 그 자체가 하나의 변수로서 조절되고 통치될 수 있다는 생명정치적 관념 하에 주택정책이 지닌 공간성과 결합되었다. 둘째, 공공임대주택이 지닌 공적/사적영역의 특징이 저출산을 해결하기 위한 통치성에 어떠한 방식으로 활용되는지 파악하였다. 공공임대주택은 공적주체가 제공하는 공적영역이자, 개인에게는 삶을 영위하는 사적영역이라는 이중적인 역할을 수행한다. 국가는 해당 지점을 파고들어 공공임대주택 수혜대상에 재생산을 수행할 수 있는 청년, 신혼부부를 호명하였으며 이러한 집단의 변화에 따라 공공임대주택이 출산율 반등을 위한 공간적 장치로 변화하는 과정을 탐색하였다. 셋째, 생애주기의 규범과 물리적 공간의 규율이 개인을 어떠한 방식으로 통치하는지 분석하였다. 선형적 규범으로 작용하는 청년-신혼부부-다자녀부부라는 이성애정상가족

생애주기의 도열이 공공임대주택이라는 공간과 어떻게 결합하여 실제적인 물리적 공간으로 발현되었는지를 규명하였다. 또한 이러한 규범이 담지된 물리적 공간이 개인에게 다음 단계의 생애주기를 이행하는 행동의 인도(conduct of conduct)를 유도함을 분석하였다.

본 연구는 인구 정책과 기존에 간과되었던 주택이라는 공간 정책이 결합하여 출산율을 상승시키기 위한 통치전략으로 변화하는 과정을 분석하였다. 특히 공공임대주택이라는 공간이 지니는 공적영역과 사적영역이라는 특성이 뒤얽혀 인구집단과 개인이라는 두 가지 차원에서 출산율을 상승이라는 통치와 행위의 인솔을 이끌어내었는지를 파악하였다는 의의를 지닌다.

주요어: 공공임대주택, 저출산, 통치성, 생명정치, 공적/사적영역

학번: 2021-24563

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경 및 목적 ····· 1

제 2 절 연구의 대상 및 범위 ····· 3

제 3 절 연구의 방법 ····· 5

제 2 장 이론적 배경 ····· 7

제 1 절 생명정치 ····· 7

1. 생명정치와 인구 ····· 9

2. 생명정치와 가족 ····· 11

3. 통치성 ····· 12

제 2 절 공적영역과 사적영역 ····· 13

제 3 절 주택의 공간성 ····· 16

제 3 장 인구와 주택의 통치 합리성 구축 ····· 18

제 1 절 인구의 정의와 통치합리성 ····· 18

1. 상대적 가치의 인구 ····· 18

2. 노동력으로 환원되는 인구 ····· 20

3. 통치 합리성 형성 ····· 22

제 2 절 인구 정책과 주택 ····· 23

1. 조절 가능한 변수 ····· 24
2. 저출산의 원인에 대한 과학적 접근 ····· 25
3. 주택의 우연적 필연성 ····· 28

제 4 장 '사회적인 것' 으로의 공공임대주택 ····· 32
제 1 절 공공임대주택 공적-사적영역의 경합 ····· 32
1. 공적주체의 공공영역 개입 ····· 32
2. 공공영역과 사적영역의 경합 ····· 35
제 2 절 공공임대주택 경계의 구획과 집단의 판별 ····· 41
1. 공공임대주택 수혜대상에 대한 인식 변화 ····· 41
2. 청년의 호명 ····· 43
3. 주거지원필요계층 ····· 44
제 3 절 공공임대주택의 발명 ····· 48
1. 생애주기의 시공간적 규범성 ····· 48
2. 생애주기의 구조적 확장 ····· 51
3. 주거통계 및 지식 획득 ····· 53
4. 공공임대주택의 물리적 공간의 규율 ····· 56
제 5 장 결론 ····· 63

참고문헌 ····· 60
Abstract ····· 74

표 목 차

[표 1-1] 공공임대주택의 대표적인 공급유형 ····· 4
[표 2-1] 공적/사적영역의 정의 ····· 13
[표 3-1] 인구정책의 변천과정 ····· 19
[표 3-2] 저출산 관련 통계조사 ····· 25
[표 3-3] 미혼 남녀가 결혼하지 않는 이유 ····· 29
[표 3-4] 이명박 대통령 후보자 정책공약집 ····· 30
[표 4-1] 『신혼부부 보금자리 주택 특별공급 운용지침』 ····· 32
[표 4-2] 『신혼부부 주택 특별공급 운용지침』변화과정(2008-2022년) 34
[표 4-3] 저출산 지원 주택정책 수혜/비수혜가구 자녀수 현황 ···· 36
[표 4-4] 여성의 나이 기준 관련 주택 정책 현황 ····· 37
[표 4-5] 결혼박람회 신혼부부 홍보부스 인터뷰 ····· 38
[표 4-6] 신혼부부, 저소득층 임대주택 공급을 위한 영구임대주택 폐지에 관한 인식 ····· 42
[표 4-7] 『주거기본법』신구조문대비표 ····· 46
[표 4-8] 가구 생애주기 특성 ····· 48
[표 4-9] 『주택법』 신구조문대비표 ····· 53
[표 4-10] 『주거기본법 제20조 주거실태조사』 신구조문대비표 56
[표 4-11] 신혼희망타운 대상단지 ····· 61

그 림 목 차

[그림 3-1] 생애주기 이행단계별 분석대상 ····· 26
[그림 3-2] 저출산 대응 정책 개발의 기본 틀 ····· 27
[그림 4-1] 웨딩박람회 행복주택 홍보부스 현장 ····· 39
[그림 4-2] 주거복지로드맵 공공주택 공급계획 및 실적(2018-2022년) ····· 47
[그림 4-3] 생애주기 맞춤형 주거복지 로드맵 ····· 52
[그림 4-4] 2014년 신혼부부 가구 주거실태 패널조사 결과 ····· 55
[그림 4-5] 강서구 방화동 공공원룸주택 ····· 57
[그림 4-6] 청년 임대주택 유형별 평면도 ····· 58
[그림 4-7] 대학생형/신혼부부형 행복주택 평면도 ····· 60

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2022년 기준 한국의 합계출산율[1)]은 0.78로 1970년 통계 작성 이래 가장 낮은 수치를 보였다. 이는 OECD 국가 중 가장 낮은 출산율로 기록되며 OECD 평균 합계출산율의 절반에도 미치지 못하는 수치로 기록되었다. 출산율이 인구 유지에 필요한 최소 합계출산율보다 낮은 현상을 의미하는 저출산은 2000년대 초부터 시작되었으며 2005년 당시 역대 최저치인 1.08을 기록하며 국가 차원의 심각한 화두로 떠올랐다. 인구는 국력의 원천으로 간주되기에 저출산은 경제활동인구의 부족으로 인한 국가경쟁력의 약화로 쉽게 환원되어져왔다(조은주, 2015). 그리하여 저출산은 국가의 적극적 개입으로 해결되어야한다는 관념이 형성되었으며 이를 바탕으로 범부처적인 저출산·고령사회 기본계획을 추진하게 된다. 약 15년간 280조 원을 투입한 저출산 정책의 예산 중 약 30%로 가장 높은 비중을 차지하는 주거분야는 출산율 반등을 목적으로 청년과 신혼부부에게 공공임대주택을 제공하는 정책을 대표적으로 내세운다. 그렇다면 국가는 왜 저출산 정책으로 공공임대주택의 공급을 최우선시하는가? 공공임대주택이 지닌 공간적 특성은 어떠한 방식으로 저출산을 해결하기 위해 활용되는가?

본 연구는 출산율 반등을 목적으로 청년과 신혼부부에게 제공하는 공공임대주택을 생명정치의 장치로 간주한다. 생명정치는 국가가 인구의 수와 질을 관리하기 위해 미시적인 개인의 신체부터 거시적인 집단으로서 인구까지를 지식과 전략을 통해 통치하는 기술을 의미한다. 이러한 생명정치를 국가의 인구 통제 정책에 적용하는 선행연구는 다수 존재하지만(박지원, 김창엽, 2021; 조은, 2010; 배은경, 2021; 조은주, 2018) 인구와 신체에 대한 통치와 규율에 집중되어 있기에 공간에 대한 고찰이 부

1) 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수

족하였다. 따라서 본 연구는 공공임대주택이 지닌 공간적 특성에 주목하며 공공임대주택이 출산율 반등을 위한 통치의 전술로 변모해가는 과정을 탐색하고자 한다.

세부적으로는 첫째, 청년과 신혼부부를 위한 임대주택 정책이 출산율 반등을 목적으로 거시적인 인구집단을 어떠한 방식으로 통치하는지 분석한다. 통치성은 생명정치의 테크놀로지로, 인구의 통제를 위해 국가가 행하는 다양한 관행을 의미한다. 출산율 반등을 위해 국가가 시행하는 공공임대주택과 관련된 테크놀로지를 세밀하게 분석함으로써 집단적 인구가 결혼-출산이라는 생애주기로 유입될 수 있도록 유인하는 국가의 통제 기제를 포착한다. 둘째, 저출산을 해결할 수 있는 공간으로 공공임대주택이 지목된 과정을 파악한다. 근대 이후 공간은 시간의 배경으로 여겨져 왔으며 이러한 관점은 공간의 특성을 간과해왔다. 공공임대주택은 공적주체가 공급하는 공적공간이자 개인에게는 사생활을 영위하는 사적공간으로 기능한다. 이는 국가라는 공적주체가 쉽게 개입할 수 있는 공적영역을 특징을 지닌 동시에 이를 바탕으로 사적영역에 침투할 수 있는 여지를 만들어낼 가능성을 시사한다. 따라서 국가가 공적/사적영역의 이중적인 특성이 얽혀있는 공공임대주택을 어떠한 방식으로 출산율을 위한 통치의 공간으로 변화시키는지를 추적한다. 셋째, 공공임대주택을 제공함으로써 청년과 신혼부부를 결혼, 출산으로 이끄는 공간의 미시규율을 분석한다. 청년과 신혼부부가 어떠한 위치에 주거해야 하는지, 어떠한 평수의 집이 적합한지, 어떠한 점유형태를 유지해야 하는지에 대한 관념은 하나의 공간적 규범으로 작동한다. 공간은 단순히 수용기(container)가 아닌 그 공간의 규칙을 개인에게 각인하는 장소로 기능한다. 국가가 제공하는 공공임대주택은 이러한 규범을 개인에게 규율하는 공간으로 바라볼 수 있으며 이러한 규범을 충족시켜 다음 단계의 생애주기로의 이행을 강제하는 공간성이 공공임대주택에 내포함을 밝혀내고자 한다.

2. 연구의 대상 및 범위

본 연구는 공공임대주택 공급정책을 분석대상으로 삼는다. 공공임대주택 정책은 주거복지 정책의 일환으로 저소득층 등 주거취약계층의 주거안정을 목적으로 한다. 이는 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설 공급 관리와 이를 위한 자금의 조달 운용 등에 관한 사항을 국가가 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준 향상에 이바지함을 목적으로 하는 주택법 제 1조에 의거한다. 하지만 저출산이 국가적 문제로 부상하자 이명박 전 대통령이 공표한 『신혼부부 보금자리 주택 특별공급 운용지침』을 시작으로 공공임대주택의 수혜대상은 신혼부부와 청년으로 확장된다. 따라서 본 연구는 신혼부부와 청년을 수혜대상으로 하는 포괄적인 공공임대주택 유형 전체를 연구의 대상으로 삼는다.

연구의 범위는 노무현 정부부터 이명박, 문재인 정부(2005년-2022년)까지의 신혼부부 공공임대주택 정책이다. 신혼부부 특별공급이 이명박 정부에서 시작되었음에도 노무현 정부를 포함시킨 이유는 신혼부부 특별공급이 시행되기 전부터 저출산·고령사회위원회에서 주거에 대한 문제가 언급되었기 때문이다. 출산율 반등의 통치전략으로서 주거정책이 본격적으로 시행되기 전임에도 담론에서 언급되는 정책의 초기목적과 기조를 파악하는 것이 인과성을 설명함에 효과적일 것이라 판단하여 노무현 정부까지를 연구의 범위로 포함하였다.

[표 1-1] 신혼부부와 청년을 수혜대상으로 삼는 공공임대주택 유형

분류	영구임대	행복주택	5·10년 공공임대
공급목적	최저소득 계층의 주거안정	젊은세대의 주거안정 및 주거복지 향상	내 집 마련계층 지원
공급대상	생계급여 또는 의료급여 수급자 등 최저소득계층	신혼부부, 사회초년생, 대학생 등	청약저축 가입자(도시근로자 월평균 소득의 100%이하)
공급규모	40㎡이하	45㎡이하	60㎡이하
공급주체	국가, 지자체, LH, 지방공사		
신혼가구 우선공급 요건	신혼부부 우선공급 후 남은 물량 수급자 중 자녀가 있는 자	젊은계층 80% 공급(신혼가구,사회초년생, 대학생)	혼인기간 및 자녀 수에 따라 선정순위
분류	**국민임대**	**장기전세**	**전세임대**
공급목적	무주택 저소득층의 주거안정	20년의 범위에서 전세계약의 방식으로 공급	현 생활권에서 거주할 수 있도록 기존주택에 대해 저렴하게 재임대
공급대상	소득4분위 이하의 저소득 계층	도시근로자월평균 소득의120%이하	도심 내 최저소득계층(도시근로자 월평균 소득의 50%이하)
공급규모	85㎡이하	85㎡이하	85㎡이하
공급주체	국가, 지자체, LH, 지방공사	지자체, LH	
신혼가구 우선공급 요건	혼인기간에 따라 선정순위(추가 경쟁 시 지역배점 및 자녀 수에 따라 선정)	혼인기간 및 자녀 수에 따라 선정순위	혼인기간 및 자녀 수에 따라 선정순위

3. 연구의 방법

본 연구는 푸코의 고고학적 연구방법론을 인식론으로 차용하며 실질적인 연구방법으로는 문헌분석, 정책 내러티브 분석, 언론기사, 통계자료 등의 분석에 기반한다.

푸코의 고고학은 흔히 담론분석으로 알려져 있다. 일반적인 담론분석은 주로 높은 빈도로 등장하는 키워드와 연관어가 무엇인지를 양적 분석방법을 통해 추출해 여론을 파악하는 것에 중점을 둔다(Feindt and Oels, 2005: 165). 하지만 푸코가 제시한 고고학은 담론의 내부에서 내용이나 의도를 파악하는 것이 아닌, 외부에서 이를 가능할 수 있게 하는 권력의 조건을 묻는 것을 그 목적으로 한다.

푸코는 과거와 현재가 연속적이라는 구조주의적 역사관에서 탈피하여 특정한 시대에 특정한 담론이 성립할 수 있도록 하는 규칙을 권력으로 파악한다. 푸코의 연구방법은 바로 이러한 담론형성의 과정을 지배하는 담론의 체계와 규칙을 발견함으로써 특정시대의 지식체계가 개념화되는 방식을 조사한다. 또한 그러한 체계와 규칙들은 과학적 타당성보다는 권력의 전략과 관련되어 있음을 드러내 보임으로써 권력과 지식의 상관성을 폭로한다(이혁구, 2000). 여기에서 체계와 규칙으로 담론 형성의 규칙을 파악하는 것이 중요한 이유는 이 과정을 통해 산출된 담론이 단지 언어적 차원에 국한되는 것이 아니라 현실을 구성하기 때문이다. 그리고 담론의 외부의 사태들이 실재한다고 할지라도 우리는 이미 말해진 것들을 바탕으로 사고하기에 이를 인식하고 수용하는 것은 오직 담론을 통해서만 가능하다. 따라서 푸코의 고고학적 인식은 단순히 담론의 내용을 분석하는 것을 넘어 담론의 배치 속에서 특정한 시대의 규칙과 체계를 포착하고 이를 권력으로 바라보는 것이다.

이러한 관점을 바탕으로 실질적인 연구방법의 자료로 이용될 문헌, 정책 내러티브. 보고서, 기사 등은 사유가 이루어지고 언표로 발화되는

구체적인 역사적 상황으로 바라볼 수 있다. 푸코의 고고학의 관점에서 담론 형성의 규칙을 탐구함은 이러한 역사적 선험성을 기술하여 독자 역시 유적지의 현상에서와 같이 권력의 장면을 포착할 수 있다는 함의를 지닌다.

분석을 위한 정책 자료로 법, 행정규칙과 저출산고령사회기본계획, 국토교통부 보도자료, 국회회의록, 토론회 자료집, 정책 연구원 보고서 등을 수집하였다. 고고학적 담론 분석은 정제된 언표도 중요하지만, 언어로 발화되는 그 순간 표식되는 말해질 수 있는 것과 없는 것의 경계가 곧 규범이자 권력이기에 이를 포착하는 것이 중요하다고 판단되었다. 따라서 국회회의록을 핵심적인 분석 자료로 지정하고 본 연구를 수행한다. 언론의 보도는 이러한 규범과 권력을 확산하여 담론의 형성을 이끌어내는 역할을 수행하기에 언론보도기사를 추가분석자료로 이용하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 생명정치

미셸 푸코는 다양한 권력 메커니즘을 분석적 역사적으로 구분하며 주권권력을 '생명권력'에 대비시킨다. 절대군주제의 군주가 지닌 절대적이고 불가항적인 주권권력은 잔혹한 신체형을 통해 가장 두드러지게 드러났다. 공개 신체형을 통해 파괴되는 수형자의 신체는 권력의 주체가 적나라하게 드러나게 되는 지점으로 군주는 죽음에 대한 공포정치학을 통해 신민들을 복종시키고 소작농들의 노동력과 생산물을 착취하고 탈취할 수 있었다. 이처럼 주권자는 군주가 정한 절대적인 법을 위반한 자를 죽일 수 있는 생사여탈권을 통해 생명에 대한 권리를 행사했다. 이는 '죽게 하고 살게 내버려두는' 권력으로 형법과 형벌을 통해 분명하게 표출되는 허용과 금지의 이항분할에 기초하여 위반과 처벌로 이어지는 사법 메커니즘이자 주권적 권력의 과시였다. 이러한 사법 메커니즘을 대표하는 법체계는 허용과 금지의 코드에 따라 무엇을 가로막고 중지시킬지에 집중되어 있었으며 금지되는 것을 모두 막았을 때 남은 나머지가 질서를 구축한다는 점에서 부정적 메커니즘으로 작용했다(푸코, 2011: 84). 이러한 주권 권력은 점차 생명을 관리하고 보호하고 육성하려는 새로운 권력 형태로 보완된다. 생명이 역사에 등장하는 현상에는 18세기의 산업혁명과 자본주의의 도입, 과학의 발전이 영향을 끼쳤다. 당시까지만 해도 역병·질병·기근과 같은 불가항력적인 현상이 역사에 가하는 압력이 상당한 수준이었지만 이제는 기술과 과학, 의학의 혁신이 이를 통제할 수 있게 되었으며 이러한 영역들이 생명을 통제하는 권력과 지식의 전술이 된다(Lemke, 2011: 66-67). 푸코는 주권권력이 '죽게 하고 살게 내버려두는' 생사여탈권을 통해 작동하지만 생명권력은 '살게 하고 죽게 내버려두는' 삶을 육성하고 죽음은 허락되지 않는 것에서 비롯된다.

푸코는 생명을 지배하는 두 가지의 권력의 기본형태를 개별신체의 훈육과 인구의 조절통제로 구별한다. 개인의 신체를 감독하고 통제하는 규율의 테크놀로지는 이미 17세기에 출현하였다. 인간신체에 대한 해부정치는 인간의 신체를 하나의 복잡한 기계로 간주한다. 이는 시공간의 격자와 육체의 습관을 억압하는 대신 훈육과 규범을 통해 그것을 구성하고 조직하는 방식으로 작동한다. 병원과 공장, 군대, 감옥과 같은 시설들이 규율권력이 활용되는 전형적인 공간적 예시이다. 이는 시대의 변화와도 맞물리는데, 과거 노예제의 전통적인 지배방식과는 달리 산업사회의 훈육은 규범을 통해 신체의 경제적 생산성을 증대시키는 동시에 정치적 강제력은 약화시킨다. 이러한 경제적, 정치적 요구가 결합함으로써 훈육이라는 형태가 출현하며 훈육을 통한 미시적인 신체의 감독이 규율권력이라는 테크놀로지로 확립된다.

이후 18세기 후반에는 개인의 신체가 아닌 인구라는 집합적 신체를 겨냥하는 생명권력이 새롭게 등장하게 된다. 푸코는 인구를 법적이거나 정치적인 실체가 아닌 하나의 독립된 생물학적 집합체로 파악한다(Lemke, 2011: 70). 푸코에 따르면 “생명관리권력이란... 인간이라는 종의 근본적으로 생물학적인 요소를 정치, 정치적 전략, 그리고 권력의 일반전략 내부로 끌어들이는 메커니즘의 총체(Foucault, 1998: 32)”를 뜻한다. 사회적 신체로서 인구는 출생률과 사망률, 건강 상태와 수명, 부의 생산과 같은 자신만의 특징과 현상을 지닌다. 안전 테크놀로지는 이러한 인구의 구체적인 생명 과정 전체를 표적으로 삼으며 인구가 유발하는 위험을 예방하고 상쇄하는 것을 목적으로 한다. 이때 훈육과 감독과 같은 규율권력이 아닌 조절과 통제가 주요 수단으로 이용된다. 개인을 훈육하고 규율하는 것이 아닌, 인구집단의 자연성과 항상성에 근거하여 전반적인 균형을 확립하는 것이 생명권력으로 정의된다.

1.1. 생명정치와 인구

인구는 국가의 경제성장과 인구는 밀접한 상호관계를 가진다(Crenshaw & Christenson,1997; Headey & Hodge, 2009). 인구의 절대적 수(Coale & Hoover, 1963; Birdsall et al., 2001)와 인구의 질, 출산율과 연령구조(Lindh & Malmberg, 1999; Das Gupta et al., 2011; Herzer et al., 2012; Ashraf,Q et al., 2013)등은 경제 발전에 중요한 특성으로 지목된다. 인구에 대한 인식과 사유는 정치적 공동체 및 정체에 대한 관념, 상상, 정치적 실천들과 직접적으로 연관된다(조은주, 2014). 인구에 대한 국가적 관점은 자본주의와 근대국가의 출현에서 기원한다. 17세기 중상주의의 등장으로 풍부한 인구(populousness)는 국력의 근간으로 간주되었다. 초기 근대국가의 출현과 맞물린 상업혁명은 생산물의 구매와 판매를 통한 국가의 경제적 부강과 권력의 강화를 국가이성으로 상정하였다. 이 과정에서 풍부한 인구는 노동력의 제공과 재화의 소비의 측면에서 절대적 양을 결정하기에 절대군주의 권력의 지표이자 경제적 척도로 여겨졌다. 하지만 증가하는 인구는 식량난을 초래하였고 생산물의 생산 자체에 중심을 두는 중농주의의 부흥은 과거 절대적으로 여겨져왔던 풍부한 인구와 재화의 생산과 소비뿐만 아니라 적절한 식량의 가격 유지를 위한 시장과 인구의 균형의 중요성을 상기시켰다. 이 과정에서 인구는 절대적인 가치가 아닌 시장과 경제와의 균형에 따른 상대적 가치로 인식되기 시작하였으며 단순히 절대적 수에 천착하기보다는 적절한 수의 균형이 합리적이라는 인식을 형성하였다. 이러한 관념을 바탕으로 동아시아 발전주의 국가들의 경우 성공적인 경제성장을 위해 가족계획에 직접적으로 개입하여 인구의 절대적 양을 중심적으로 관리하는 방식으로 인구를 통제해왔다. 이처럼 발전국가의 통치성은 산업자본주의에 적합한 노동력의 양적·질적 조절 및 공간적 재배치와 함께 노동력을 구체적으로 작동시키는 개인의 행위 메커니즘을 조정하면서 전개되었다(조은주, 2021). 또한 인구의 질은 노동력의 생산성의 관점으로 빠르게 치환되었다. 막스 베버

는 경제절서가 원활히 작동하기 위해서는 개인이 기업가와 노동자와 같은 경제적인 주체로 거듭나야한다고 주장한다. 이는 자본주의가 요구하는 노동력의 효율성이 인간집단에게 담지되어야 하며 인구의 질은 노동력의 생산성의 관점에서 사고되기 시작하였다.

또한 인구는 미시적인 개인들의 상이한 욕망들로 구성되기에 개인의 욕구를 억제하거나 금지하는 것이 아닌 욕망을 세밀하게 포착해야 한다는 관념을 기반으로 한다. 개인의 욕망을 바탕으로 하는 인구의 변화는 정확한 예측이 불가하지만 내재적으로는 특정한 규칙성을 지닌다. 예를 들어 출산율의 증감은 개인을 둘러싼 다양한 환경과 욕구의 발현으로 그 이유는 각기 상이하고 복잡다단하나 인구라는 거시적인 집단을 기준으로 바라보자면 특정한 변수들을 바탕으로 한 규칙성을 내포한다. 생명정치에서의 인구는 개인의 욕망에 근거하여 지속적으로 유동하는 본성(자연)을 내재하기에 가변적이지만 그럼에도 규칙성을 지니는 집합적인 신체로 표상된다. 이러한 관점을 바탕으로 국가의 생명정치는 인구에 영향을 끼치는 변수들을 과학과 지식을 바탕으로 객관적으로 분석하고 관리하는 지적 실천을 통해(Curtis, 2002) 인구의 자연성에 개입하는 통치의 기술을 실현하게 된다. 따라서 인구는 국가의 관점에서 자연성과 규칙성을 지닌 소여는 다양한 환경적 배치에 의해 구성되는 하나의 복합체이자 지식의 대상으로 독해되어진다(Murphy, 2010). 국가는 인구의 자연성에 영향을 끼치는 변수들을 포착하고 분석하여 이를 과학적으로 해결해나갈 수 있는 통치전술들을 전략적으로 배치한다. 국가가 행하는 통치에는 법, 기술, 통계, 지식, 담론 등의 사회양식이 포함되며 개인-인구라는 이중적인 스케일을 겨냥한 통치 전략들은 실제적인 시공간적 개입을 통해 구체화된다.

1.2. 생명정치와 가족

현대 섹슈얼리티의 전반적인 목적은 '인구 확보, 노동력 재생산, 사회적 관계 형태 영속화'라는 한 가지 기본 관심사에 의해 동기가 부여되어왔다(Foucault, 1999: 33). 생명권력은 노동력과 가족의 형태를 재생산할 수 있는 한 가지 유형의 섹슈얼리티(이성애)에 규제적 역할을 부여하는 방식을 통해 가족을 조직하였으며(Foucault, 1999: 186) 국가는 가족의 형성과 직결되는 결혼, 출생의 관리를 위한 전체 메커니즘(의료, 생물학, 교육학, 인구학 등)에 의존하여 신체와 인구를 전반적으로 통제해왔다.

가족은 다양한 사회제도에 대한 개입의 공간으로 간주되며 개인의 가장 사적인 행동을 조정하고 사회 내에서 가족의 형태를 통제하는 특권적 장소로 기능해왔다. 이는 정치적 질서의 기본 토대로 기능하며 이러한 통제를 통해 가족과 다른 사회화 시스템의 관계가 가정된다(Donzelot, 1979). 그렇기에 푸코는 가족이 현대 사회에서 정상과 비정상, 수용 가능한 것과 수용할 수 없는 것에 대한 판단에 절대적으로 필요한 제도로 가족을 구성하는 복잡한 정서적, 지리적, 경제적, 사회적 관계들은 개인과 사회시스템, 정부 및 국가를 연결하는 필수적인 역할을 한다고 주장한다(Foucault, 1990: 43). 세부적으로 결혼, 친족 관계의 법제화 및 고착화는 법과의 특권적 연결을 통해 경제적 결합을 견고히 하며 부의 양도 및 순환을 촉진하는 경제적 효과를 가져왔다고 지적한다(Donzelot, 1979)

1.3. 통치성

푸코는 생명정치를 통치성이라는 넓은 이론적 틀 안에 위치시킨다. 과거 통치(government)라는 용어는 지금의 정치적인 의미와는 달리 개인의 자기통치, 가족과 아동을 위한 인도, 가계의 관리, 영혼의 지도 등 광범위한 범위에서 사용되었다(김환석, 2013). 이러한 통치의 맥락에서 푸코는 생명정치의 탄생을 이해할 수 있다고 설명한다. 생명정치는 인간 존재를 통치하는 특수한 기예로 간주되는데 푸코는 자유주의에 의거하여 근대국가와는 다른 통치의 합리성을 도입한다.

생명정치의 관점에서 개인의 인간은 정치경제학적 욕망에 따라 행동하는 동시에 가변적인 현상으로서의 인구는 일련의 절차들 안의 자연성에서 출발해 그 안에서 관리되어야할 절차들의 집합으로 간주되기에 개인과 인구 모두가 통치의 목표가 된다. 이 과정에서 국가는 더 이상 개인과 전체의 선을 기획하고 보장하는 초월적이고 권위적인 지배기구가 아닌 개인의 욕망과 이익추구의 자연성이 작동하도록 통치하고 과학적 지식과 합리성을 동원해 시민사회 자체의 메커니즘 유지를 그 목적으로 한다. 통치성은 이 모든 것의 총체적 관리를 의미하며 사물과 인간으로 구성된 복합체에 관여함을 보여주는 것이다. 푸코는 배의 예시를 드는데, 배를 통치한다는 것은 바람, 암초, 폭풍, 악천우를 고려하는 일이자 선원들·바람·암초·폭풍 같은 모든 사건과 맺는 관계이다(고든, 2014: 142). 통치의 목적은 배가 목적지에 잘 도착하게 할 수 있는, 통치가 인도하는 절차의 완성·최적화·강화에서 찾아지며 통치의 도구는 법이 아닌 다양한 전술이 된다(고든, 2014: 145). 스스로를 권력을 발생시키는 권력의 관계망의 주체로서 사고하고 행동하도록 인도하는 전략, 기술, 합리성, 지식, 담론의 체계를 푸코는 통치성이라고 명명한다(정학성, 김숙진, 2020). 즉 통치성은 특수한 형태의 권력을 행사하게 해주는 제도·절차·분석·고찰·계측·전술의 총체이다(푸코, 2011: 162).

2. 공적영역과 사적영역

근대 이전의 공적영역과 사적영역은 다수의 시선을 견딜 수 있는 것과 그렇지 않는 것으로 구분된다(아렌트, 1998). 아렌트는 공론 영역에서 논의되기에 적절한 가치가 있다고 생각되는 것만이 공적인 빛을 견딜 수 있으며 그렇지 못한 것들은 자동적으로 사적인 문제가 된다고 주장한다(아렌트, 1996: 104). 사적(private)이란 용어가 어떠한 영역에서 박탈되었다는 라틴어 privatus에서 유래함은 이를 방증한다(Elshtain, 1981). 세부적으로 공적영역(polis)은 공개적이고 탈개인적인 성격을 띠는 정치적인 활동이 이루어지는 곳이자 국가로 정의되었으며 이에 대비되는 사적 영역(oikos)은 생물학적 생산과 재생산이 일어나는 가정의 영역으로 대표되었다(아렌트, 1998). 이는 이성(로고스)과 언어, 정치적 삶을 의미하는 비오스(bios)가 공적영역으로, 단순히 생물학적 목숨인 조에(zoē)가 사적영역으로 지칭되는 것과 그 맥락을 함께한다(김홍중, 2013). 이처럼 아렌트는 공적으로 정치적 의견을 표출하는 공적영역과 개인의 사생활을 포함하는 사적영역을 사회를 구성하는 대표적인 두 가지 양태로 설명하였다.

[표 2-1] 공적/사적영역의 정의

공적영역(polis)	사적영역(oikos)
정치적 활동	생물학적 생산과 재생산
국가	가정
남성	여성, 어린이, 노예
비오스(bios)	조에(zoe)
이성/로고스	감정/

출처: 아렌트(1996). 인간의 조건을 바탕으로 연구자 재구성

근대 이전의 공적/사적영역에서 가장 주목해야할 지점은 현시대에 공적영역에서 가장 적극적으로 논의되는 경제활동이 공중의 시선이 닿지 않아야할 사적 영역에 속해있었다는 것이다. 근대 이전의 경제활동은 가정에서 이루어지는 인간 존재의 유지를 위한 소비 활동과 같은 의미로

포착되었으며 가정, 사적영역은(oikos)는 향후 경제 economy의 어원이 된다. 경제활동은 정치적 참여가 이루어지는 공적영역를 지속하기 위한 생명보존의 전제조건으로만 기능하였으며(정미라, 2015) 노동과 작업은 필연성의 영역에 포함되었다.

하지만 근대의 탄생은 “사적인 이해에 공적인 중요성을 부여하는(아렌트, 1996: 87)” ‘사회적인 것(the social)’을 출현시킨다. 아렌트는 사적영역에 속해있었던 경제가 공적영역으로 유입되었으며 이제는 경제가 거꾸로 정치를 지배하는 현상을 지적한다(아렌트, 1996: 39). 이러한 현상은 “부의 소유자들이 공론영역이 자신들을 보호해주길 요구했으며 연방(commonwealth)은 공동의 부(common wealth)를 위해 존재(아렌트, 1996: 122)”하게 되는 관념을 형성한다. 이처럼 사회적인 것의 발생은 사적 소유의 관리가 사적영역에서 공적영역의 관심사로 변화한 시기에 이루어진다(아렌트, 1996: 121). 국가로 대표되었던 공적영역과 가정으로 분류되었던 사적영역의 견고한 이분법은 경제를 바탕으로 재구조화된다. 경제활동은 곧 인간의 노동으로 대체되었으며 노동하는 인간(homo laborans)은 정치적 행위보다 상위개념으로 부상한다. 노동을 개인의 생존을 위한 행동으로 바라본 아렌트는 노동 또한 여전히 사적영역에 속하며 삶의 필연성에 의거한다고 설명한다. 즉 먹고 사는 것과 같은 생물학적 생명을 영위하기 위한 행위였던 노동이 근대에 들어 경제활동의 토대가 되면서 모든 가치의 근원으로 신성시되게 된 것이다(김선욱, 2006). 그렇기에 경제활동의 근본적인 목적인 가계유지와 가족과 관련된 문제들이 집단적인 관심사로 거듭나게 된다(아렌트, 1996: 85). 아렌트는 국민경제(Volkswirtschaft)를 가족이라는 경제공동체와 국가라는 스케일 사이에 위치하는 사이공간으로 설명하며 경제적으로 조직되어 하나의 거대한 인간가족의 복제물이 된 가족집합체를 사회라 부르며, 사회가 정치적 형태로 조직화된 것을 국가라고 정의한다(김홍중, 2013).

또한 근대성의 핵심기제인 자유주의의 도래로 정치공동체의 기본조

건은 그 공동체가 구성원들의 자율성을 보장해 주어야하는 것으로 거듭난다(칸트, 1990). 공적영역인 정치에 개입된 경제활동이 가장 중요한 요소로 부흥하자 출현한 정치경제학은 자유주의와 맞물려 '인간은 오로지 부의 추구라는 자기 이해에 따라 행동한다'는 전제를 형성한다. 이처럼 근대에 이르러 경제학이 모든 영역을 장악하여 인간을 경제학에 순응적인 인간으로 주조하였으며(아렌트, 1996: 98) 각 구성원들에게는 경제적 이익이라는 익명의 지배에 따라 구성된 일정한 행동양식이 기대되어지는 순응주의(conformism)를 형성한다(전혜림, 2021).

아렌트는 근대성의 탄생에서 비롯되는 '생명'의 중요성이 노동을 부각시켰으며 생존을 위한 경제활동인 노동과 자본으로 구성된 사적영역이 공적영역을 잠식하는 현상을 비판한다. 이는 푸코의 생명정치와도 그 맥락을 함께 하는데, 푸코 또한 근대 이후에 발생하게 된 국가의 생명정치를 인구의 '생명'에 개입하는 행위로 바라보았다. 아감벤은 아렌트와 푸코를 모두 수용하며 현대의 사회는 '생명'이 정치적 전략의 중요한 관건이자 정치적 무대의 중심이 되어간다고 설명한다(아감벤, 2008: 37).

3. 주택의 공간성

공간은 개인-인구를 겨냥한 국가의 전략과 전술, 사회 구조의 논리를 독해할 수 있는 장치로 활용된다(Rainbow, 1989). 장치는 담론, 제도, 규율, 법, 행정 등 말해진 것과 말해지지 않은 것의 이질적 총체이며(Foucault, 1980: 196) 어떤 문제가 눈에 드러나고 알려지고 관리되어야 하는지, 어떠한 주체와 실천이 가시화되고/되지 않아야하는지를 형성한다(Elden, 2001). 따라서 공간은 인구집단의 특정한 문제를 가시화시키기에 공간에 내재된 지식, 규율, 사회의 질서가 얽혀있는 권력의 의도를 읽어 내려갈 수 있는 장치로 활용된다. 이러한 공간은 통치성의 관점에서 개인과 인구의 특수한 특성을 배양하는 것을 목표로 한다(Foucault, 2007: 20). 푸코는 국가가 감시와 규율을 바탕으로 인간의 신체와 사고를 구축되는 장치로서 공간이 활용되어져왔음을 주장한다(Pløger, J., 2008). 식민 통치, 노동 계급 개혁, 공중 위생과 같은 구체적이고 특수한 규범을 유도하고 변화시키기 위해 공간은 국가에 의해 주조되어왔다(Rainbow, 1989). 즉 공간에는 권력의 구조가 아로새겨져있기에 이를 바탕으로 사회의 질서, 지식, 규율 등을 해석할 수 있다. 공간을 통해 인구의 문제는 드러나거나 은폐되며, 인구에 영향을 끼치는 변수들이 어떠한 방식으로 해결되어나가는지에 대한 통치의 메커니즘을 포착할 수 있다는 점에서 공간은 통치를 독해할 수 있는 유용한 장치로 등장한다(Huxley, 2008; Eldem, 2001; Philo, 2004; Legg. 2004).

주택은 개인과 인구 모두가 전유하고 있는 장소로서 통치에 있어 권력의 핵심 전략으로 이해되며, 인구를 통제하려는 과정에 주요하게 동원되어왔다(Dufty-Jone, 2012). 일반적으로 주택이라는 공간은 해당 공간에 거주하는 개인에게는 삶을 영위하는 사적공간으로 인식된다. 푸코는 가족을 섹슈얼리티와 재생산을 통제하는 도구로 바라본다. 인본주의적 관점에서의 집은 가족, 가정의 공간으로 간주되며 이성애규범을 사회화하

는 장소로 상정된다(Johnston and Valentine, 1995). 그리고 국가적 논의에서 성의 공론장(sex public)은 오로지 이성애적 사생활의 영역을 보호하기 위해서만 작용한다(Berlant·Warner, 1998). 버틀러는 섹슈얼리티가 가족이라는 틀에서의 재생산과 결혼에 의해 조직되어지며 이는 가족의 형태에 지위를 부여함으로써 결혼과 재생산이 상호작용하게 되는 지점으로 유도되어진다고 설명한다(Bulter, 2002). 출산율을 통제하고 관리하기 위한 장소로서의 사적공간인 주택은 이성애정상가족이 형성하는 규범적 생애주기, 즉 결혼-출산을 원활하게 이행하기 위한 공간이자 재생산(출산)이 이루어지는 공간으로 표상된다.

하지만 주택은 인간의 근원적인 삶의 터전이자 단순한 인프라를 넘는 다양한 의미를 내포한다. 페미니스트 지리학자들은 주택, 집이라는 공간이 인본주의적 관점에서의 사적공간, 여성화된 공간으로만 재현되는 관점을 비판한다(맥도웰, 2005; Rose, 1998; Valentine, 1994; Massey, 2005). 특히 포스트구조주의에서 비롯되었던 제2페미니즘 물결의 대표적인 수사인 '개인적인 것이 가장 정치적인 것이다(The personal is political)'라는 문장이 함의하듯 페미니스트들은 사적영역과 공적영역의 이분법이 구시대적인 근대성에 바탕을 한다는 점, 그 어떤 것도 타의에 의해 사적영역으로 분류되어 공적영역에서 배제될 수 없음을 지적한다. 장소는 다양한 사회집단과 개인에 의해 배치되는 권력의 기하학에 의해 형성된다(Massey, 1991: 25). 집이라는 공간이 대표하였던 모성의 공간, 가정의 공간(랄프, 1976: 38; 투안, 1971: 189)이라는 대표적인 표상에 저항하였던 페미니스트들은 집이라는 공간에서 행해지는 사회적 재생산(가사노동, 돌봄)과 노동력의 재생산(출산)이 사적영역으로 치부되어 공적영역에서 비가시화되어 있었음을 폭로하며 집이라는 공간을 다양하게 재정의한다(Young, 2002; Domosh, 1998; Gavison, 2017).

Ⅲ. 인구와 주택의 통치 합리성 구축

1. 인구의 정의와 통치 합리성

1. 상대적 가치의 인구

1961년부터 국가의 주도로 시행되었던 인구억제정책(산아제한정책)을 바탕으로 출산율을 효과적으로 감소시킨 한국은 1996년 기존의 산아제한정책을 전면 폐기한다. 이후 김양배 보건복지부 장관은 현재의 출산율을 유지하되 인구의 양이 아닌 질을 관리하는 '新인구정책'을 발표한다. 신인구정책은 합계출산율이 안정적으로 지속될 것이라는 낙관적 전제에 기초하였으며 산업노동력 부족과 노령인구의 증가, 남녀성비 불균형 등 새로운 문제에 직면하여 인구정책을 출산억제 등 양적인 측면에서가 아닌 인구구조와 질을 향상시키는데 중점을 두는 방향을 기조로 진행되었다. 세부적으로는 산아제한을 목적으로 규제적 성격을 띠는 3자녀 이상 가구의 복지제한 정책, 공공주택 우선입주권을 폐지하고 정부에서 시도별로 목표량을 할당했었던 정관, 난관수술 시술에 대한 계획을 자율화한다. 그 대신 기형아 예방, 태아성감별 행위에 대한 처벌 강화와 같은 인구의 질을 관리하기 위한 보건정책을 시행함과 동시에 줄어든 경제활동인구를 대신하여 여성, 고령자를 노동력으로 견인하는 인구구조의 변화를 목표로 하였다. 그러나 1997년 외환위기 이후 저성장 기조가 정착되면서 노동시장의 진입이 어려워지고, 기업의 구조조정으로 인한 불안정한 고용상황이 지속되자 2000년대 초 합계출산율이 1명 수준에 근접하는 초저출산 현상이 발생한다. 따라서 한국은 산아제한정책을 폐지한지 약 5년 만에 저출산 정책으로 인구정책의 목표를 변경하게 된다. 특정한 기간의 숙려 없이 급작스럽게 시행된 저출산 정책은 인구 정책의 지속가능성에 대한 의문과 혼란을 야기한다.

[표 3-1] 인구정책의 변천과정

구분	내용
인구증가억제정책 (1962-1995)	-경제개발 5개년 계획과 동시에 산아제한정책·가족계획 사업 실시 -산아제한정책: 35년간 실시 출생률 저하 -가족계획사업: 60년대(적게 낳아 잘 기르자), 70년대(아들딸 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자). 80년대(잘 키운 딸 하나 열 아들 안 부럽다) -결과: 출생률 6.33명(1955-59년) → 1.57명(1995년)
인구자질향상정책 (1996-2004)	-정책수정: 인구자질 및 복지향상을 기본내용으로 소폭의 수정 -출산유지: 경제사회발전을 위해 현재의 출산율 유지목표 -세부정책: 출생성비균형, 임신중절 수술방지, 남녀평등 및 여성권리보호·신장, AIDS 및 성병예방, 가족보건 및 복지증진 -결과: 출생률 1.19명(2003)으로 역대 최저기록
저출산·고령사회 정책(2005-현재)	-본격대응: 저출산의 심각성 인식, 본격대응 위한 정책 전환 준비 -법률제정: 저출산고령사회기본법(2005년), 대통령 직속 기관으로 설치 -대책본부: 정책추진기구로서 12부처 공무원 및 민간전문가로 구성 -장기비전: 저출산고령사회기본계획 실시(2006-2020년)

출처: 한국정책역량개발원(2021). [박소장의 똑똑똑!] 학술기고, 미래대응 인구정책을 위한 제언(1): 선진 인구정책 외국사례 및 정책동향을 중심으로

이러한 정책의 변화는 국가가 인구억제정책을 통해 인구의 양을 통제했던 관점이 인구의 질과 인구구조, 삶의 질에서 다시 인구의 양으로 변화하는 양상을 보여준다. 푸코는 생명정치가 인구의 구체적인 생명 과

정 전체를 표적으로 삼으며 인구가 유발하는 위험을 예방하고 상쇄하는 것을 목적으로 한다고 설명한다. 과거 높은 인구수는 국가의 관점에서 식량난이 발생할 수 있다는 멜서스주의적인 관념을 기반으로 인구억제정책을 펼쳐왔으며, 적은 인구는 국가의 경제력을 약화시킨다고 인식되어졌기에 저출산 정책으로의 급작스러운 변화를 불러일으킨다. 그렇기에 절대적으로 적절한 인구의 수는 존재하지 않으며 국가와 경제상황에 의해 결정되는 상대적인 수의 인구만이 국가와 시장에 부정적 영향을 끼치지 않는 대상으로 간주되어졌다.

2. 노동력으로서의 인구

어떠한 것이 발화되고 특정하게 정의되는가는 권력의 체계를 반영하며 담론이라는 언표를 통해 드러난다. 무엇이 담론을 통해 문제로 정의되는가는 권력의 작동을 반영한다는 점에서 통치성 분석의 중요한 축으로 작용한다. 2000년대 초부터 저출산이 불러올 다양한 문제에 대한 담론이 제기되기 시작하였다. 저출산의 문제 중 가장 대두되었던 담론은 '인구 구조의 변화가 국가 경제를 약화시킬' 것이라는 논의이며 이미 한 차례의 IMF를 겪은 국민들의 인식 속에서 저출산의 문제는 중요하고 시급한 국가적 과제로 부상한다.

"저희가 건강가정육성기본법이 출발할 때는 저출산 위기, 이혼이 미국 다음으로 2위인 문제라든가 가족들이 부양을 하지 않는 문제, 이런 것을 생각했을 때 국가적 위기상황에서 이 법을 고뇌하기 시작하였습니다. (중략) 현재 저출산 세계 1위, 이혼율 세계 2위, 고령화 사회, 여성취업의 확대 등 변화하는 가족에 대한 **국가경쟁력의 약화, 경제활동인구의 부족, 민족유지의 어려움** 등을 극복하기 위해서는 여기에 대해서 모

두 노력해야 된다고 생각합니다.”

- 정민자 교수 -

“지금 **저출산・고령사회**가 도래하고 있어서 앞으로 국가의 전망이 여러 가지로 걱정됩니다.....나중에 **경제활동인구가 매우 줄어들고** 은퇴한, 연금을 막 받는 **노인 인구는 많아지고 생산 활동 하는 경제활동인구는 줄어들기 때문에 나라가 경제적으로 매우 어려움에 처할 수가 있기 때문에**“

- 이해찬 국무총리 -

저출산이 노인인구의 상대적 증가와 경제활동인구의 감소로 이어져 국가의 경제를 약화시킬 것이란 논리구조는 인구를 단순히 자본을 창출할 수 있는 노동력으로 간주하는 관점을 내재한다(조은주, 2017). 이러한 관점은 노동을 모든 부의 원천으로 처음 발견하였던 근대에서부터 시작되었으며 노동은 생산성의 원천이자 인간 존재의 최우선의 가치로 치환된다. “노동은 개별적 생존을 보장해주는 ‘자신의 삶의 재생산’이며 생식은 종의 생존을 보장해주는 ‘낯선 삶의 재생산이다(아렌트, 1996: 161)”와 같이 저출산의 문제는 곧 경제-노동의 관점에서 종의 생존, 인구의 생존이자 베스트팔렌 조약을 기반으로 하는 영토국가의 존립으로 확장된다. 이처럼 저출산은 노동력의 부족으로 재개념화되었기에 지금까지 사적영역, 여성의 영역으로 치부되었던 출산이 공적영역에서 노동력이라는 명제를 경유하여 적극적으로 논의되기 시작한다.

3. 통치 합리성 형성

산아제한정책 폐지와 더불어 저출산으로의 급격한 변화가 진행되었던 2000년대 초반은 저출산이 불러올 국가경제의 약화와 노동력 감소를 우려하는 목소리와 동시에 저출산 정책에 대한 국가의 방향성이 적극적으로 논의되었던 시점이었다[2]. 당시 쏟아지는 저출산 정책에 대한 제언에 관하여 보건복지부는 “우리나라의 국토면적 및 경제력, 향후 남북관계 등을 고려한 적정한 인구규모 및 인구구조 등에 대한 종합적이고 면밀한 검토가 이루어진 바가 없으며 인구문제는 노동·국방·교육·주택 분야와 아울러 국민의 일상생활과 직결되는 문제로서 범부처적인 대책기구를 구성하여 사회 각계각층의 의견을 수렴하여 종합적인 장기대책을 마련하여야 할 사항”임을 보도한다[3]. 이는 국가가 인구정책을 다루는 방식을 확인할 수 있는 지점으로 국가의 관점에서 인구정책은 “인구의 규모와 구조 및 질적 수준이 개인과 가족 및 국가에 유리하게 변경할 수 있도록 유도하는 정책이며, 여기에는 그러한 목표를 효율적으로 달성하기 위해 직간접적으로 기획된 수단으로서 보건정책, 복지정책, 노동정책, 경제정책, 조세정책 등의 다양한 정책들을 망라한다(한국보건사회연구원, 2016)”고 정의된다. 이는 국가적 스케일에서 범부처가 합동하여 주도적으로 인구라는 가변적인 현상에 영향을 끼치는 변수들에 대한 파악을 진행할 예정이며 이를 해결하기 위한 정책 또한 국가적 차원에서 수립될 것임을 암시한다. 또한 저출산의 기조에 대응하기 위해 정부가 강력하게 출산 정책에 개입해야만 한다는 담론의 형성은[4] 국가가 주도했던 산아

---

2) [저출산시대 어떻게 할것인가]노동-복지 종합고려 새 정책, 동아일보, 2002.10.03.
‘애 낳는 사회’를 설계하라, 한겨레21, 2003.01.15.
<포럼>‘출상 기피’ 대책 세우라, 문화일보, 2003.04.08.
[사설] 저출산, 보육대책 화급하다, 경향신문, 2003.04.08.
3) 중앙일보 저출산 인구정책 관련, 보건복지부 보도설명, 2003.01.06.
4) “정부개입 없으면 출산율 계속 떨어질 것”, 연합뉴스, 2003.10.31.
"低출산율, 정부정책으로 직접 개입해야", 머니투데이, 2003.10.31.
"저출산, 정부 개입없이는 해결안돼", 이데일리, 2003.10.31.

제한정책의 성공이 형성한 경로의존성에 착근하여 거시적이고 다방면의 분야와 뒤얽혀있는 인구 정책이 국가 스케일에서 선제적으로 '통치'되어야한다는 합리성을 형성한다.

2. 인구 정책과 주택

1. 조절 가능한 변수

"이 **인구의 변수**라는 것이 너무나 중요하기 때문에 인구의 구조, 그 다음에 인구의 변동 즉 출생과 사망, 그 다음 인구의 유입...그 다음 이혼, 결혼 이런 것들이 굉장히 중요하기 때문에...범정부적으로 이 인구변수들을 생각하시고 **분석을 하시고 예측을 하셔야 된다**고 생각합니다"

- 안명옥 위원-

"대통령이 '복지부장관, **출산율을 빨리 정상화**시키세요.' 지시했다면 모든 정책적 아이디어를 다 모아 가지고 국장들도 회의하고 전문가들 회의도 해 가지고 효과적으로 그 성과가 나타나도록 해야지"

- 김충환 위원-

생명정치에서의 인구는 단순히 인구의 수나 증감(population)을 의미하는 것이 아닌 다양한 자연적-사회적 변수들의 작용결과인 가변적인 현상으로 간주된다. 국가의 관점에서 인구는 변수들의 배치에 의해 만들어진 하나의 결과물이자 그 자체로 자연성과 규칙성을 가진 집합적인 신체로 표상된다. 그렇기에 국가는 인구를 효과적으로 통제하고 관리하기 위해 변수들을 분석하고 예측하여 인구의 자연성과 규칙성을 유지하도록 노력해야한다. 출산율을 빨리 '정상화'하라는 말에 내포된 정상성은 인구의 자연성, 즉 기존의 인구수를 유지할 수 있는 합계출산율을 의미하며 정상의 기준은 기존의 국가 경제에 영향을 끼치지 않는 범위 내에서 계량적 분석에 의해 선정된다. 인구수의 정상-비정상의 경계는 인구통계학적 관점에서 파악하며 저출산은 국가 경제에 악영향을 끼치는 비정상적인 인구 상태로 간주된다. 그렇기에 비정상적인 인구 상태에 영향을 끼

치는 다양하게 배치된 변수들은 범정부적인 차원에서 과학적인 분석을 통해 판별되어야하며 분석과 예측을 통해 선제적으로 관리되어야하는 사회적인 것으로 거듭난다.

2. 저출산의 원인에 대한 과학적 접근

이후 국가는 저출산의 원인을 파악하기 위해 통계학적 접근을 활용한다. 결혼과 출산에 대한 선택은 개인의 욕망의 발로이며 이를 이행하지 않는 이유는 나이, 성별, 경제적 조건 등의 사회경제학적 변수와 뒤얽혀있는 개인의 욕망에 따라 파편화된다. 하지만 인구집단이라는 거시적인 표본을 통한 통계학적 조사는 인구 집단의 특성에 따라 저출산에 원인이 되는 특정한 변수를 수학적으로 추출해낸다. 이 과정에서 분석의

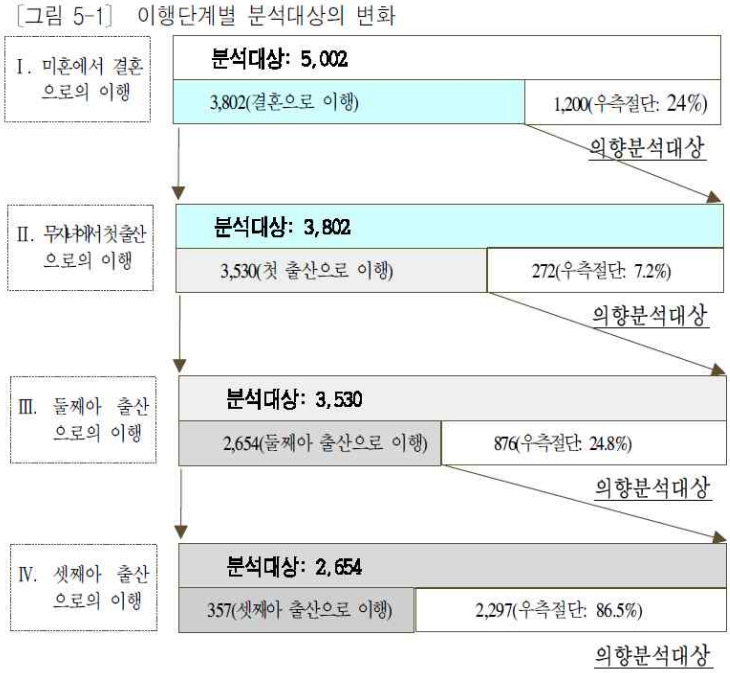
[표 3-2] 저출산 관련 통계조사

기관	통계조사명	내용	시행연도
한국여성정책연구원	여성가족패널조사	저출산고령화 사회에서의 가족과 여성 실태조사	2007
보건복지부, 한국보건사회연구원	전국 결혼 및 출산 동향조사	저출산의 원인 파악 및 저출산 관련 기초자료 수집	2005
보건복지부	전국 출산력 조사	저출산 원인규명 및 대책 수립을 위한 접근 강화	1964(2000년도부터 통계의 성격이 내용과 같이 바뀜)

출처: 박지원(2021). 저출산 정책의 통치성 분석과 가족계획사업과의 비교. 서울대학교 석사학위논문

대상이 되는 인구는 저출산에 영향을 끼치는 변수들의 영향력을 미시적으로 관찰하기 위해 각 기준에 따라 분류되는 가변적인 집단으로 치부되며 객관적이고 정량적인 분석을 통해 원인을 밝혀내야할 과학적인 대상이 된다.

국가는 결혼-출산이라는 개인의 미시적인 생애주기 또한 탐색하기 시작한다. 푸코에게 통치성이란 삶/생명에 관한 통계학적 계산을 통해 피통치자들을 인구 단위로 관리하는 동시에 이들의 행위와 품행에 개입하여 개인 단위로 관리하는 형태의 생명관리권력이다(김용현, 2019). 2005년 저출산고령사회위원회와 보건복지부, 한국보건사회연구원은 생애경로별 결혼 및 출산 이행요인 분석을 통해 미혼에서 결혼으로, 무자녀에서 한 자녀로, 한 자녀에서 두 자녀로의 이행 요인을 통계분석을 통해 파악하고 이를 행해나갈 인구집단을 수학적으로 분류한다. 이는 국가가 인구집단의 출산율이라는 변수를 통제하기 위해 미시적인 개인의 생애주기에 개입하기 시작했음을 의미한다. 사적인 성행위를 통해 일어나는 개



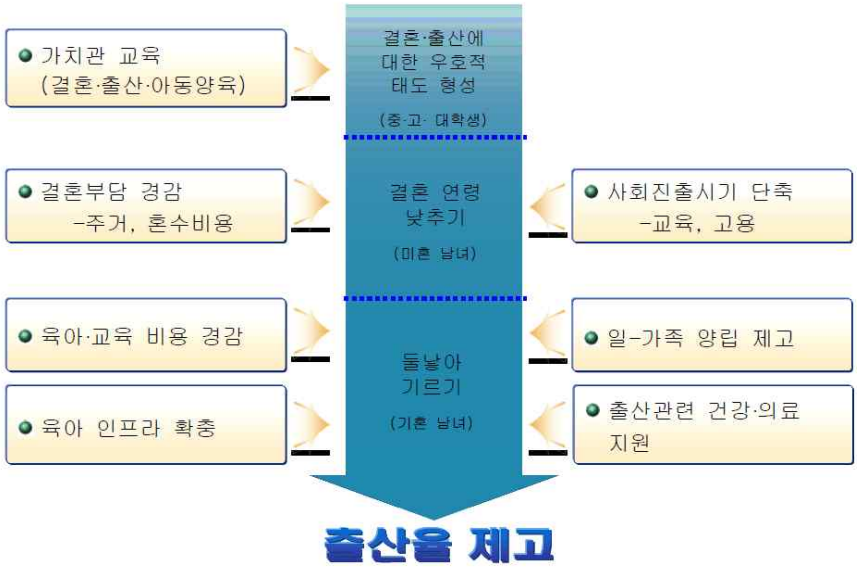
[그림 3-1] 생애주기 이행단계별 분석대상(한국보건사회연구원, 2005)

인의 선택인 출산은 저출산이라는 국가적 문제 앞에서 관리되고, 통제되어야하는 것이 되며 이를 원활하게 작동시킬 수 있는 생애주기는 국가에

의해 탐구되고 문제점을 파악하여 해결되어야할 사건으로 변화한다.

이처럼 다양한 통계조사에 따라 가치관의 변화, 결혼비용, 자녀양육비용, 일가정 양립 불가능 등이 저출산의 대표적인 원인으로 지목되었으며 저출산이라는 비정상적인 현상을 야기하는 변수들을 제거하기 위해 국가는 저출산 대응 정책 개발의 기본틀을 생애주기의 흐름에 따라 다음과 같이 제시한다.

[그림 20-1] 저출산 대응 정책 개발의 기본틀



[그림 3-2] 저출산 대응 정책 개발의 기본 틀

푸코는 개인의 욕망은 정치경제학적 이익을 추구하는 방식으로 실현된다고 설명한다. 저출산의 원인으로 산출된 항목 중 대다수는 경제적 부담 혹은 여성의 경제활동 지속에 악영향을 끼치는 구조적 문제로 국가는 직간접적인 경제적 지원과 경제활동과 가정을 양립할 수 있는 구조로의 개편을 통해 개인의 욕망을 충족시키고자 한다. 이는 출산율이라는 인구집단의 자연성과 규칙성을 기존의 규범에 알맞게 되돌리는 과정이자

개인의 욕망을 충족시킴으로써 국가가 원하는 방향으로 개인을 인도하는 통치의 실현으로 나아간다.

3. 주택의 우연적 필연성

"전체적으로 출산을 거부하는 것이, 출산을 안 하려고 하는 것이 이런 경제활동으로 인한 것도 있지만 또 한편으로는 전반적으로 일종의 사회문화라고 할까 사회풍토가 또 그런 점도 있습니다. 그래서 그런 것을 전환하기 위한 어떤 큰 계기를 만들어내는 것이 매우 중요해서 범정부 차원 그리고 사회 전체의 분위기를 만들어내는 이런 획기적인 조치를 필요로 하고 있습니다....제 판단으로는 좀 **획기적인 인센티브가 부여되는 그런 대책**을 만들어야 되겠다고 생각하고 있습니다"

- 이해찬 국무총리-

저출산의 원인 파악에 본격적으로 착수한 2004년 당시 저출산을 해결하기 위해 우선적으로 시행되었던 정책은 아동수당지급제[5], 육아휴직 평균임금 확대[6]가 있었으며 3자녀 이상 저소득층 가구주에게 공공부문 취업·승진시 인센티브 부여, 이혼 전 상담 법제화 등 신선하나 사회적 논란을 불러일으키는 정책들이 제시되었다[7]. 이는 출산과 결혼을 거부하는 사회적 분위기를 변화시키기 위해 획기적으로 제안되었던 정책으로 당시 국무총리실 산하의 저출산 대책추진기획단은 관계부처 회의를 통해 부처별로 출산장려책을 취합하고 타당성과 효과를 논의하였다. 그 중 2005년 당시 다자녀 가구에 청약우선권을 부여하는 정책이 논의되면서 저출산의 풍토를 전환하기 위한 조치의 일환으로 주목받게 되었다. 해당 정책은 과거 1977년 산아제한을 목적으로 불임시술을 받은 2자녀 이하의

5) 정부, 두 아이 이상 낳으면 수당 지급, YTN, 2004.01.18.
6) 육아휴직급여 평균임금 40%로 확대 ·· 제2차 참여복지 5개년계획, 한국경제, 2004.01.20.
7) `세자녀 가구주 인센티브` 실효성 논란, 문화일보, 2004.03.26.

가정에게 공공주택 분양 우선권을 주었던 정책의 경로의존성을 견지하며 타당성을 확보하였고 과거 1960년-1976년말까지 8만명에 불과하였던 영구불임시술자가 분양 우선권 시행 이후 1년만에 14만명으로 증가하였던 효과성이 이미 입증되었기에 본격적으로 출산 장려책으로 강구되기 시작하였다.

또한 인구의 현상을 개인의 정치경제학적 욕망으로 접근하는 생명정치의 관점에서 지식인들은 '아이를 낳아도 되는 경제사회적 여건'을 만들어주는게 시급하다고 주장하며 교육비 경감, 주택가격 안정 등 장기적으로 육아비용에 영향을 미치는 요인들을 개선하는 것이 바람직하다는 담론을 형성한다[8]. 미혼남성 중 34%가 경제적 기반이 없다는 이유로 결혼을 미루고 있다(보건사회연구원, 2004)는 통계자료와 더불어 2006년 보건사회연구원에서 진행된 설문조사는 결혼을 하지 않는 이유로 경제적 부담, 그 중에서도 주택비 부담을 명확하게 도출해내며 주택이라는 경제적 재화가 해결된다면 결혼으로의 이행이 정상적으로 진행될 것이라 분석한다.[9] 결혼과 출산이라는 욕망은 개인의 미시적인 수준에서 작동한다. 통계, 설문조사와 같은 과학적이고 객관적인 분석을 통해 이러한 욕망을 방해하는 원인을 도출해낸 국가는 주택비 부담이라는 개인의 경제적 문제 해결을 통해 저출산이라는 비정상적인 현상을 복구하기 위한 통치 전략을 계획하기 시작한다.

[표 3-3] 미혼 남녀가 결혼하지 않는 이유(보건사회연구원, 2006)

미혼 남성	미혼 여성
1. 주택비 부담(21.3%)	1. 마땅한 사람을 만나지 못함(24.4%)
2. 소득부족(19.2%)	2. 일-가정 양립 곤란(17.8%)
3. 고용 불안정(17.3%)	**3. 결혼 비용 부담(13.2%)**
4. 마땅한 사람을 만나지 못함(1.6%)	

8) 출산율 높이려면 사교육비・집값부터 잡아야, 매일경제, 2004.08.25.
9) "집이 없어 아이 낳기 힘들어요", 머니투데이, 2006.03.22.

	4. 가부장적 결혼제 부담 **5. 고용불안정**

이후 국민임대주택 단지 내 보육시설을 590개 신축[10], 3자녀 무주택 가구 국민임대주택 입주권 부여, 3자녀 가구 주택대출금리 우대[11], 3자녀 가구 주택 청약가점제 혜택부여[12] 등 3자녀 가구에 주택 관련 경제혜택을 부여하는 정책들이 시행되었으나 출산율이 1명대에 머물러있는 시점에서 해당 정책들의 효과성은 나타나지 않았으며 주택과 관련된 저출산 정책들의 논의는 사장되는 듯 보였다. 그러나 2007년 한나라당 이명박 전 서울시장은 대통령 선거에 출마하며 수도권과 광역시에 12만채의 신혼부부 주택 공급을 통해 저출산 문제를 해결하겠다는 공약을 발표한다. 대통령 공약집 부동산 분야의 7장 중 3장을 차지하는 신혼부부 보금자리 주택공급에 관하여 이명박 대통령 후보자는 '20평짜리지만 내 집이 생길 때마다 애 놔서 네 명 됐다'라는 자신의 경험을 언급하며 주택공급이 출산율에 끼치는 영향에 대한 담론을 부활시킨다[13]. 이처럼 이미 정책적·담론적 기능을 상실한 저출산과 주택 정책이라는 논의가 다시 나타나게 된 이유는 무엇인가?

[표 3-4] 이명박 대통령 후보자 정책공약집

□ 신혼부부 보금자리 주택공급 사회의 근간인 가정이 튼튼하게 뿌리내리도록 새롭게 가정을 이루려는 신혼부부들의 내 집 마련을 지원하겠습니다. 신혼부부 주택마련을 지원하면 최근 세계최저 수준으로 급격히 하락한 **출산율을 제고하는데 도움**이 될 것입니다...매년 50만호씩 공급되는 **신규주택 중에서 신혼부부들에게 12만호**의 주택을 공급하겠습니다. **대상은 여성이 주 출산연령인 34세 미만**으로 서울, 수도권 및 광역시에 거주하고 **'신혼부부주택마련 청약저축'**에 가입한

10) 국민임대주택 단지내 보육시설 590여개 신축, 서울경제, 2005.11.30.
11) [이슈] 3자녀 가족에 주택대출금리 우대, SBS, 2006.01.13.
12) '자녀 많으면 우선권'…청약제도 바뀐다, SBS, 2006.02.08.
13) "하위계층 임대료 부담"-"집 없어 애 안낳나?", 한겨레, 2007.08.23.

무주택세대입니다. ....**자녀수가 많을수록 전매제한기간을 축소**하도록 하겠습니다.

우발적이고 우연적으로 보이는 사건은 사회적 구조가 드러나는 필연성이 나타나는 방식이다(서영교, 2016). 특정한 시대에 특정한 담론이 형성되는 원칙에는 사회적 구조와 권력이 내재되어 있다. 담론을 통해 공간적 실천을 해석하는 것은 통치전략을 드러내며 개인-인구-환경의 복합체 내에서의 합리성을 식별하는 행위다.

저출산이라는 특수한 시대적 배경에서 신혼부부는 주체가 아닌 출산율을 위한 하나의 도구로 배치된다. 이는 국가의 통치성이 향하는 방향을 적확하게 표현한다. 국가의 관점에서 신혼부부는 인구수를 증가시켜 국가의 경제를 유지할 수 있는 하나의 도구로 상정된다. 그리고 이를 이행하지 못한 자들에게 집이라는 공간을 제공하여 출산으로 유인하는 것, 그것이 국가의 통치성이며 집은 하나의 공간적 장치로 활용된다. 고용불안정, 주택 가격의 상승과 같은 사회적 구조와 저출산이라는 인구의 문제점은 공간을 통해 접합되어 드러난다. 푸코는 모든 권력의 행사가 공간에서부터 시작된다고 설명한다(Foucault, 1986: 252). 신혼부부에게 주택을 제공하는 것은 국가의 출산율 반등이라는 통치방향으로 이끌어나가기 위한 공간적 통치이며 이명박 전 서울시장의 대통령 당선이라는 헤게모니에 편승하여 더욱 확장된다.

Ⅳ. ‘사회적인 것’으로의 공공임대주택

1. 공공임대주택 공적-사적 영역의 경합

1. 공적주체의 공적영역 개입

2008년 이명박 대통령의 취임 직후 당선인의 공약이었던 ‘신혼부부 청약저축’ 제도가 기존의 청약가점제과의 혼선을 불러일으킬 수 있다는 주장이 제기되자 국토해양부(국토교통부)는 신혼부부 특별공급과 우선공급 방식을 통해 신혼부부를 우대하는 방식이 합리적이라고 판단한다[14]. 국토해양부 대통령 업무보고 이후 법제화를 거친 저출산 해결을 위해 수립된 신혼부부 보금자리 주택 특별공급 운용지침은 다음과 같다.

[표 4-1] 『신혼부부 보금자리 주택 특별공급 운용지침』

신혼부부 보금자리 주택 특별공급 운용지침 [시행 2008. 7. 1.] [국토해양부훈령 제2008-99호, 2008. 7. 1., 제정.]
제2조(대상주택) 신혼부부 보금자리 주택 특별공급 대상은 다음 각호와 같다. 1. 「임대주택법」 시행령 제2조 제1호의 규정에 따른 85제곱미터 이하의 공공건설임대주택(이하 "10년임대등"이라 한다.) 2. 60제곱미터 이하의 분양주택(이하 "소형분양"이라 한다.) 3. 국가·지방자치단체·대한주택공사 또는 지방공사가 건설하는 「임대주택법」 제16조 제1항 제2호에 따른 건설임대주택(이하 "국민임대"라 한다.)
제3조(특별공급비율) 신혼부부 보금자리 주택의 공급비율은 당해 주택건설량의 30%로 한다.
제4조(청약자격) ① 신혼부부 보금자리 주택은 입주자모집공고일 현재 **혼인기간이 5년 이내이고, 그 기간에 출산하여 자녀가 있는 무주택세대주**로서 제9조에서 정한 소득기준을 충족하는 자에 대하여 1회에 한하여 공급할 수 있다.

14) 신혼부부 주택 공급안’ 재정부-국토부 혼선, 한겨레, 2008.03.11.

제9조(소득기준) ① 해당 세대의 월평균소득이 전년도 **도시근로자 가구당 월평균소득의 70퍼센트 이하**여야 한다.

2008년 7월 1일 제정된 해당 지침의 특징은 공약에 비해 공급 물량을 축소하고(12만→5만) 입주 자격을 간소화하였다는 점이다. 세부적으로 살펴보자면, 신혼부부 특별공급의 대상주택은 건설임대주택, 국민임대, 소형 분양주택이 해당되며 공급비율은 30%이다. 이는 연간 신규 공급주택의 10%를 차지한다. 자격은 혼인기간 5년 이내이고 출산하여 자녀가 있는 무주택세대주로서 월평균소득이 70%이하여야 한다.

하지만 신혼부부 특별공급은 정책 시행 초기 당시 민간분양주택 신설 공급량의 30%가 대상에 포함되기에 또 다른 투기의 온상이 될 수 있다는 비판[15]이 형성되자 국가는 민간주택의 공급량을 줄이고 공공임대주택의 공급비율을 점진적으로 확장해나간다. 이는 공공임대주택의 공적 공간의 특성이 작동하였음을 보여준다. 민간주택이라는 완전한 사적영역은 자유주의 시장경제에 속해있기에 국가가 시장의 흐름을 거스르거나 지나치게 개입할 경우 시장이 가진 항상성에 교란이 생길 수 있다. 그렇기에 국가라는 공적 주체는 개입하기에 민감한 주택시장이 아닌 공공임대주택의 대상주택과 특별공급 비율을 통해 지속적으로 확대하는 방식으로 저출산 문제를 해결하기 위해 공공임대주택을 동원한다. 과거 건설임대주택와 국민임대에만 적용되었던 특별공급비율은 공공주체와 공급하는 주택과 국민임대주택, 결국엔 임대주택의 모든 종류를 포괄하는 국민주택으로 확장되면서 신혼부부에게 제공되는 주택의 종류와 공급량 또한 증가하게 된다. 2022년 기준 17번의 일부개정을 거친 신혼부부 특별공급 정책은 신혼부부가 출산을 위해서 어떠한 주택에 살아야하는지, 얼마나 특별공급을 받아야하는지, 어느 정도의 혼인기간만이 허용되는지, 어떠한 소득계층에 속해야하는지에 대한 기준을 지속적으로 확대해나간다. 주택

의 공급량과 수혜범위는 계속해서 확장되었으며 더 이상 저소득이 아닌 소득분위 140%의 신혼부부까지도 주거복지정책의 수혜대상으로 포함되게 된다. 이런 과정을 통해 신혼부부 특별공급 정책은 출산을 위한 대표적인 정책으로 거듭나며 집이라는 공간은 통치성의 대표적인 요소로 자리매김하게 된다.

[표 4-2] 『신혼부부 주택 특별공급 운용지침』변화과정(2008-2022년)

법령	변화과정		
제2조 대상주택	1. 85㎡ 이하의 공공건설임대주택(10년임대등) 2.60㎡ 이하의 분양주택(소형분양) 3.건설임대주택(국민임대)	1. 85㎡ 이하의 공공건설임대주택(10년임대등) 2. 85㎡ 이하의 분양주택 3. 건설임대주택(국민임대)	1. 국민주택 2. 85㎡ 이하의 민영주택
제3조 특별공급 비율	당해 주택건설량의 30%	1. 민간이 공급하는 85㎡ 이하 주택: 10퍼센트 2.공공주체가 공급하는 85㎡ 이하 주택: 15퍼센트 3.국민임대주택:30퍼센트	1. 민영주택 : 20퍼센트 2.국민주택:30퍼센트
제4조 청약조건	혼인기간이 5년 이내이고, 그 기간에 출산하여 자녀가 있는 무주택세대주	혼인기간이 5년 이내이고, 그 기간에 임신 중이거나 출산하여 자녀가 있는 무주택세대주	혼인기간이 7년 이내인 무주택세대구성원
제9조 소득기준	월평균소득의 70퍼센트 이하	월평균소득의 100퍼센트 이하	월평균소득의 140퍼센트 이하

2. 공적영역과 사적영역의 경합

이는 공공임대주택이 지닌 개인의 사적 공간의 특성을 활용하는 것이기도 하다. 임대의 형태라도 개인과 가족의 물리적 거주지로 이용되는 임대주택은 결혼과 출산이라는 생애주기에 필수적인 재화이자 재생산을 규율하는 사적 공간으로 기능한다.

"이 젊은 세대들이 **결혼을 빨리하고 안정적으로 가정을 이루어서 아기를 낳게 하는 그런 것(집)에 대한 투자가 좀 더 되어야** 된다고 생각을 해서"

- 김금래 위원-

"결혼한 부부들이 얼른 주택 보금자리 걱정하지 않고 아파트에 들어가서 **알콩달콩 살면서 아이를 낳을 수 있는 터전**을 마련해 줘야지"

- 홍종학 위원-

국가의 권력을 이용하여 아이를 낳게 할 수 있는 주택을 제공하자는 담론에는 공공임대주택이 가진 공적/사적공간의 특성이 뒤얽혀있다. 결혼을 하고 가정을 이루어 아이를 낳는 생애주기는 이성애정상가족규범을 바탕으로 하며 임대주택은 이러한 생애주기를 이행할 수 있는 공간적 배경으로 작동한다. 이는 국가에 의해 주도적으로 변화할 수 있는 공적공간이 출산율을 상승시키기 위한 재생산의 공간, 가정의 공간, 사적공간의 목적으로 변화해나가는 과정을 드러낸다. 특히 '알콩달콩 살면서 아이를 낳을 수 있는 터전'을 마련해주라는 언사는 공공임대주택이 지닌 공공성을 완전히 탈각시키며 임대주택이라는 공간의 정체성이 온전히 결혼과 출산이 실현되는 사적공간의 영역으로 탈바꿈되어져가는 과정을 보여준다.

이는 공공임대주택 거주 가구가 민간임대주택 거주 가구보다 자녀수가 많다는 분석자료[16]와 주거정책으로 수혜를 받은 가구가 그렇지 않은 가구보다 자녀 수가 많다는 통계가 입증된 후로 더욱 강화된다. 정규화된 데이터를 통해 국가는 특정한 행위를 지원하거나 규제하는 판단을 내릴 수 있으며 이는 통치성의 근본적인 전제조건으로 작동한다(Hannah, 2003). 국가는 통계화된 수치에 의거하여 공공임대주택의 공급이 저출산 통치의 효과적인 장치로 활용될 수 있음을 인지하게 된다. 이는 재생산 통치를 위한 임대주택의 사적영역화의 객관적 근거로 활용되며 주거복지의 수혜대상인 저소득층과 장애인, 40·50대 장기 무주택자를 배제시킨다는 형평성 논란을 잠식시킨다. 이러한 논란이 일었던 이유는 임대주택의 공공성이 추구했던 주거취약계층에 대한 수혜혜택이 출산율 반등을 위한 임대주택의 사적영역화 과정에 서서히 지배되며 임대주택의 공공과 사적영역의 긴장이 발생했기 때문이다. 주거복지라는 경로의존성에 입각하여

[표 4-3] 저출산 지원 주택정책 수혜/비수혜가구 자녀수 현황(단위: 명)

구분		자녀수 0	자녀수 1	자녀수 2	자녀수 3	자녀수 4	합계	평균 자녀수
현 자녀수	비수혜가구	9.8	29.4	54.6	5.6	0.6	100.0	1.66
	수혜가구	1.2	22.7	62.6	13.5	-	100.0	1.88
	수혜 이후 출산가구	-	19.2	65.8	15.0	-	100.0	1.96
계획자녀 표함 자녀수	수혜가구	-	11.7	65.6	19.0	3.7	100.0	2.16
	수혜 이후 출산가구	-	6.8	64.4	21.9	6.8	100.0	2.32

출처: 국토연구원(2012). '저출산 지원 주택정책'에 관한 의식조사

유지되었던 공공임대주택의 공공성에 저출산이라는 현상으로 인해 갑작스럽게 유입되게 된 변화한 전제조건으로 인해 공공임대주택은 결혼, 출

16) 공공임대주택이 저출산 해결책?…"공공임대 거주자가 자녀 많아", 연합뉴스, 2017.03.30

산이라는 가족의 형성을 위한 공간이라는 주택에 대한 인본주의적 관점은 공적/공공공간이라는 임대주택의 근본적인 특성과 충돌하면서 임대주택은 곧 주거 취약계층을 위한 공공영역이라는 의제에 균열을 가하기 시작한다. 공공임대주택을 출산율 반등을 위한 사적공간으로 영역화하는 과정은 해당 공간에 거주할 수 있는 대상을 바라보는 관점에도 내재한다. 여성의 출산연령이라는 노골적인 언급, 여성 배우자의 출산이 가능한 연령의 고지, 나이가 어릴수록 가점을 부여하는 등의 기준 확립은 공공임대주택의 영역의 경계가 여성의 출산 유무로 구획됨을 보여준다. 이는 공공임대주택이라는 공간을 재생산의 유도하는 통제하는 사적영역으로 이용하겠다는 국가의 노골적인 통치 전략을 드러낸다. 재생산의 공간으로 임대주택이 변모해가는 사적영역화의 과정은 필연적으로 해당 공간에 존재할 수 있는 자와 없는 자를 배제하는 영역의 경계를 생산한다. 비록 이러한 해당 기준들은 성인지감수성의 결여, 형평성 논란과 같은 분란으로 인해 신속하게 폐지되었으나 공공임대주택의 사적영역화를 법령화하려는 국가의 의도를 독해할 수 있다.

[표 4-4] 여성의 나이 기준 관련 주택 정책 현황

정책 및 법령	**대상**	현황
주거실태조사 중 신혼부부 가구 정의	**여성 배우자의 연령이 만 49세 이하인 가구**	폐지
신혼부부 청약가점 저축	**여성의 주 출산연령인 34세 미만**	폐지
신혼부부 전세임대 가점	입주자 선정시 동일 순위일 경우 나이가 어릴수록 가점 부여	존속

이는 결혼박람회에 설치된 행복주택 홍보부스를 통해서도 확인할 수 있다. 국토교통부는 2015년 서울 SETEC 전시관 에서 열린 결혼박람회에 행복주택 홍보부스를 설치하여 행복주택의 첫 입주소식과 정책내용을 신혼부부에게 직접 알리는 행사를 개최하였다. 기존의 임대주택 홍보부스는 부동산 엑스포, 주택 관련 페스티벌과 같이 다양한 연령·계층이 접

근할 수 있었던 행사에 주로 설치되었던 것에 반해 행복주택의 경우 '신혼부부 결혼준비, 행복주택이 함께한다', '함께 크는 행복주택, 첫 프로포즈'와 같은 홍보부스의 슬로건에서도 알 수 있듯 주요 정책수혜대상을 신혼부부로 상정하고 결혼을 준비하는 신혼부부들이 집결되는 결혼박람회에 행복주택을 홍보하였다. "행복주택을 위해 혼인신고를 앞당겨서라도 신청하겠다"는 신혼부부의 인터뷰는 국가가 유도하는 통치성, 즉 주택의 제공을 통해 결혼과 출산으로의 이행에 적확하게 인솔되는 양태를 보인다. 이는 주택이라는 공간을 제공함으로써 통치성이 유도하는 행동의 인솔을 이끄는 행위의 인도(conduct of conduct)를 보여줌과 동시에 국가라는 공적주체가 공적공간이라는 임대주택을 통치성의 장치로 활용하여 사적영역화하는 과정을 보여준다.

[표 4-5] 결혼박람회 신혼부부 홍보부스 인터뷰

《 신혼부부 인터뷰 》

▸ "웨딩박람회에서 행복주택을 처음 알게 되었다. 당장 7월 초에 모집공고를 한다하니 꼭 신청해야겠다. 집 마련이 가장 큰 고민이었는데 이번에 꼭 당첨되었으면 좋겠다"(예비신부 김진영 氏)

▸ "이번 가을 결혼을 앞두고 이것저것 준비하려 웨딩박람회에 왔는데 행복주택을 알 게 된 것이 가장 큰 수확인 것 같다. 특히, 서울지역에 6년 동안 전세 값 걱정 없이 거주할 수 있다는 것이 큰 매력이다. 혼인신고를 앞당겨서라도 꼭 신청하겠다. "(예비신랑 박진구 氏)

출처: 국토교통부 보도자료(2015). 신혼부부 결혼준비, 행복주택이 함께 합니다.

[그림 4-1] 웨딩박람회 행복주택 홍보부스 현장

출처: 국토교통부 보도자료(2015). 신혼부부 결혼준비, 행복주택이 함께 합니다.

"이제 **임대아파트 지역이라고 그러면 정말 어렵고 불편하고 그냥 소외계층을 한 지역에 몰아 놓고 하는 그런 지역이 아니라 젊은 신혼부부도 비록 내 집을 가지지 않았지만 열심히 일해서 여기서 애들 울음소리를 낼 수 있는 그런 주거조건으로** 입주조건을 바꾸어야 하는데 어떻게 생각합니까?"

- 김성태 위원-

"**저는 임대주택의 공급이 신혼부부에게 우선 공급되어야 된다**고 생각을 하거든요, 지금 **저출산·고령화가 심각하게 진행이 되고 있기 때문에**"

- 홍종학 위원-

담론은 일상생활의 침전물이 되어 영역의 정체성이 재생산되는 기반으로 작동한다(Passi, 2000, 93). 저출산과 고령화라는 통치 합리성을 앞세워 임대주택을 재생산을 위한 사적영역으로 변화시켜야한다는 언사가 발화됨은 이미 대중들의 인식 속에서 임대주택의 공적공간이라는 영역의 정체성이 사적영역으로 기울었음을 나타낸다. 공적영역과 사적영역의 관계가 재구성되는 과정은 임대주택에 대한 현실적 의미가 영역적 의미에 의해서 변화해가는 과정을 드러낸다(딜레니, 2005: 15). 공공임대주택의 의미는 저출산과 고령화를 해결하기 위해 신혼부부에게 제공되어야하는 공간으로 간주된다. 즉 공공임대주택의 사적영역화는 재생산의 이행이 예상되는 집단을 영역의 집단으로 선정하고 영역을 집단의 정체성으로 점철하며, 그렇게 형성된 영역의 규범에 의거하여 재생산의 이행으로 유도하는 공간적 통치의 발현으로 귀결된다.

2. 공공임대주택 경계의 구획과 집단의 판별

1. 공공임대주택의 수혜대상에 대한 인식 변화

앞서 신혼부부 주택 특별공급 도입과정에서 해당 정책이 가부장제하의 결혼과 출산 방식을 전제한다는 비판과[17] 주거복지가 필요한 취약계층이 소외된다는 의문[18]이 제기되었다. 그러나 저출산 해결이라는 국가의 통치 합리성에 동의하는 담론이 지배적이었기에 이러한 논의는 사장되고 말았다. 이후 더욱 하락한 출산율은 줄어드는 인구가 국가경제에 미칠 영향을 지속적으로 확산시키며 국가적 불안감을 조성한다. 이러한 담론은 저출산 해결이라는 통치성이라는 목표를 더욱 강화시키며 공공임대주택의 영역의 경계에도 영향을 끼친다.

"**주거취약시기에다 신혼부부를 넣어서....(주거)지원하는 목적은 합계출산율을 높이는** 등 정부의 중장기적 과제를 위한 것으로 보는데"

- 임내현 위원-

"**저출산**이라는 것이 정말 지금 우리 **국가적인 문제**라고 한다면 그 문제를 해결하기 위한 한 방안으로 **주거복지 대상에 신혼부부를 포함시키는 것은 유의하다**고 봅니다."

- 조명래 교수-

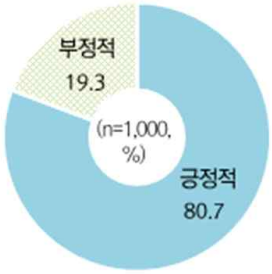
통치성은 정치, 경제뿐만 아니라 윤리적 사명을 근간으로 하는 복지정책에도 스며들었으며 시장에서 부를 창출할 수 있는 경쟁적인 핵심 집단과 그렇지 않은 집단을 구별 짓고, 사회구조에 속할 수 있는 자와 사회바깥에 버려져야하는 자 사이의 경계를 긋는 배제의 기술로 발현된다

17) 생뚱맞은 신혼부부용 주택공급, 여성신문, 2008.03.28
18) "무주택자들 몫 빼앗는 꼴" "저출산 해소 위해 필요", 경향신문, 2008.03.18

(김용현, 2019). 통치성이 담지된 영역의 경계는 영역의 정체성에 알맞은 자와 그렇지 않은 자를 분류한다. 신혼부부는 저출산을 해결할 수 있는 가능성의 존재이자 재생산을 유도하는 통치의 공간적 장치인 공공임대주택에 적합한 존재로 치부된다. 이는 국가에 의해 사적영역이 새로운 정체성으로 떠오른 임대주택이라는 영역에 알맞은 특정한 집단을 호명하는 과정을 보여준다.

이 과정은 필연적으로 임대주택의 공공성과 충돌한다. 공공성에 입각한 주거복지 정책은 공동체의 호혜성으로 바탕으로 주거취약계층을 수혜 대상으로 삼아왔다. 하지만 재생산 통치를 위한 사적영역으로 정체성이 변화했고, 변화한 정체성은 임대주택에 대한 경계도 변형한다.

[표 4-6] 신혼부부, 저소득층 임대주택 공급을 위한 영구임대주택 폐지 관련 인식

<table>
<tr><td colspan="3">질문: 사회에 신규로 진입하는 신혼부부, 저소득층에 대한 임대주택 공급을 위해 영구임대주택을 폐지하고 임대주택 거주에 유동성을 부여하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?</td></tr>
<tr><td rowspan="2">비율</td><td>긍정적(80.7)</td><td rowspan="3"> 
</td></tr>
<tr><td>부정적(19.3%)</td></tr>
<tr><td colspan="2">주) 서울, 경기, 6대 광역시(부산·대구·인천·광주·대전·울산) 거주 만 20~69세 남녀 1000명에게 설문조사
출처: 주택정책 여론조사</td></tr>
</table>

영역의 경계를 통한 배제의 기술은 영역에 호명된 자들이 아닌 버려진 이들을 통해 더욱 분명하게 드러난다. 영역의 경계, 호명과 배제의 메커니즘은 사회에서 취약한 집단에게 가장 선제적으로 적용된다. 영구임

대주택의 수혜집단은 기초생활수급자, 저소득 국가유공자, 일본군 위안부 피해자, 한부모가족, 북한이탈주민, 장애인등으로 구성된다. 영구임대주택의 평균 대기기간은 15개월이며 국가의 임대주택 공급이 생애주기에 알맞은 집단에게 집중되는 동안 영구임대주택은 더 이상 건설되지 않았다(국토교통부, 0000). 출산율 반등이라는 동질화된 영역으로 변모하는 공공임대주택은 영구임대주택마저 신혼부부와 저소득층에게 제공해야한다는 담론을 형성하며 살게 만들고 '죽게 내버려두는' 영역의 경계를 보여준다.

2. 청년의 호명

"**젊은이**들이 애를 안 낳는 이유가 지금 이 주택 문제가 중요합니다. 그래서 이 **주택도 이제는 주거복지 개념으로 집어넣어**야 되는데"

- 박상은 위원-

"저는 **사회 초년생과 젊은 청년세대들**에 대한 지원이 없으면 우리가 미래에 발생할 문제들에 대한 대처가 안 되기 때문에....자산이 없는 젊은 가구들에 대한 **(주거)지원부분을 좀 더 강화해 줄 필요가 있다**고 생각됩니다."

- 천현숙 연구원-

신자유주의는 어떠한 집단이 복지정책이라는 비용-편익에 합당하고 합당하지 않은지를 결정한다. 출산율 반등이라는 임대주택의 영역성은 아이를 낳을 것이라고 기대되는 집단과 그렇지 않는 집단을 구분 짓는다. 그 미묘한 도열을 결정함에 있어 생명정치는 강력하게 작동한다. 누구에게 집을 제공하는 것이 출산율 반등에 도움이 되는가? 라는 문제설정은 출산율이라는 관점에서의 정상성, 성적 규범, 결혼과 가족의 형태,

생애주기, 복지정책의 정의 등을 통치하는 규율을 설정한다. 그렇기에 '젊은이'에게 집을 제공함은 재생산이라는 영역성에 의거하여 이들의 행위를 훈육하는 것이다. 공공임대주택이라는 통치의 공간성의 관점에서 청년은 생애주기에서 결혼으로 아직 넘어가지 않은 가능성의 존재로 표상된다(천현숙, 2016). 여기서의 '아직'은 온전한 국가의 관점이며 청년의 주체적인 삶을 지워내는 역할을 수행한다. 경계를 통해 타자를 배척함으로서 이루어지는 영역의 동질화는 개인이라는 주체 역시 공간의 정체성에 알맞게 바꾸어나간다. 주거복지의 대상으로 호명됨은 그 공간이 지시하는 영역의 성격에 알맞은 존재가 되어가야 함을 의미한다.

3. 주거지원필요계층

저출산이라는 집단적 현상을 발생시킨 인구집단을 기존의 표준정규분포로 되돌리기 위해 청년과 신혼부부를 주거복지의 우선 대상으로 여겨야한다는 관점이 형성된다.

"신혼부부가 여기(주거기본법) 들어가야 되거든요. 그러니까 사회초년생으로서, 주거를 처음으로 구입하는 대상자로서 **신혼부부들이 사실은 주거복지의 최우선 대상자가 저는 되어야 된다고** 생각을 합니다. 그리고 이 신혼부부들의 경우에 저는 현재 우리나라와 같이 **저출산 추세가 지속되는 상황 하에서는 국가의 최우선 지원대상**이 되어야 되고 국가가 가장 먼저 지원해야 되는 아주 뭐라고 그럴까요, 하여튼 주거복지 대상의 아주 최우선 대상자가 되어야 되는데."

- 홍종학 위원-

주거정책 관련 법 체계의 최상위 법이자 기본법적인 지위를 갖는 주거기본법은 주거권을 보장하기 위해 2015년 제정되었으며 주거복지 등 주거정책의 수립과 추진 등의 사항을 정하는 것을 그 목적으로 한다. 본래의 주거기본법은 주거정책의 기본원칙의 대상을 주거취약계층으로 규정했었다. 하지만 저출산 이후 청년과 신혼부부를 출산을 위해 지원해야 한다는 담론이 형성되고 신혼부부 공급지침이 활성화되는 등 공공임대주택이 재생산의 공간으로 영역의 정체성을 변경된 후 영역의 경계는 생애주기와 재생산을 수행할 수 있는 신혼부부와 청년 집단을 영역내로 포섭하려는 시도를 지속한다.

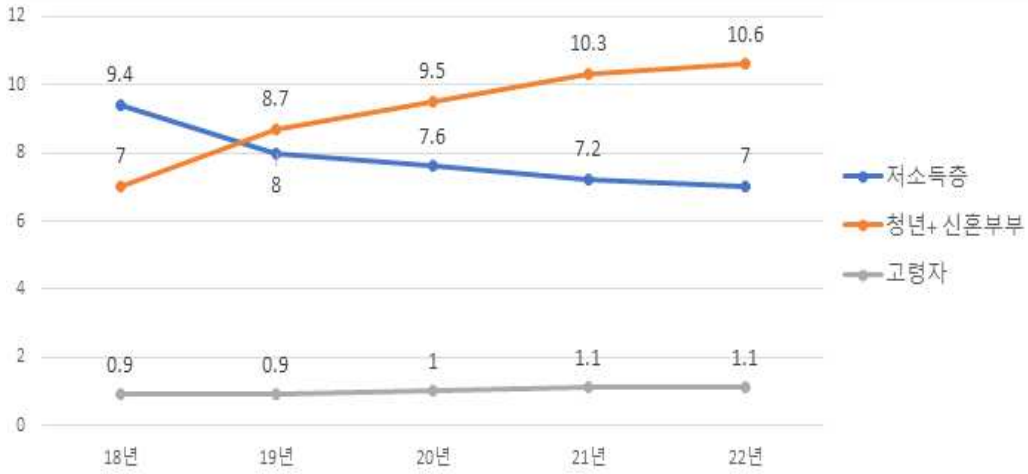
주거취약계층과 주거지원필요계층이라는 명칭에서부터 알 수 있듯 주거취약계층은 열악한 환경으로 인해 주거지원이 제공되어야하는 계층인 반면 주거지원필요계층은 취약하지 않아도 특정한 필요로 인해 이들에게 주거지원이 필요하다는 점을 시사한다. 마샬의 시민권이론에서 시민이라 지칭되는 계층은 복지를 권리로서 온전히 부여받는 반면 주체는 복지행정에 의해 감시받고 통제되는 복지의존자로 나타난다(이상일, 2017). 저소득층으로 대표되는 주거취약계층은 신자유주의 복지체계에 의해 비용편익에 합당하지 않는 자들로서 이들에게 주거를 지원해줌으로써 국가는 지출한 예산에 걸맞는 결과물을 얻을 수 없다. 하지만 주거지원필요계층으로 호명된 청년과 신혼부부는 출산율을 높일 수 있는 국가의 정상적인 시민이자 높은 주거비용으로 인해 지금은 취약하지만, 향후 경제활동을 통해 반등할 수 있다는 가능성을 내포한다는 점에서 희망적인 존재로 인식된다. 주거지원필요계층이라는 분류 하에 모두가 포함되어있지만 이는 사실상 장애인, 고령자, 저소득층의 경우 여전히 주거취약계층으로, 청년과 신혼부부는 주거지원필요계층으로 구분하는 시민권의 구획으로 설명할 수 있다. 그리고 이러한 시민권의 분류는 영역의 경계를 통해 발현된다.

[표 4-7] 『주거기본법』 신구조문대비표

(구)주거기본법 [법률 제15120호, 2017. 11. 28., 일부개정]	(신)주거기본법 [법률 제16144호, 2018. 12. 31., 일부개정]
제3조(주거정책의 기본원칙) 2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 **저소득층 등 주거취약계층**의 주거수준이 향상되도록 할 것	**제3조(주거정책의 기본원칙)** 2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 **장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층 등 주거지원이 필요한 계층(이하 "주거지원필요계층"이라 한다)**의 주거수준이 향상되도록 할 것 8. **저출산·고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적·경제적 변화에 선제적으로 대응할 것**
제5조(주거종합계획의 수립) 7. **장애인·고령자·저소득층 등 주거지원이 필요한 계층**에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비 지원 등에 관한 사항	**제5조(주거종합계획의 수립)** 7. **주거지원필요계층**에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비 지원 등에 관한 사항
제11조(임대주택의 공급 등) ① 국가 및 지방자치단체는 **저소득층 등 주거지원이 필요한 계층**을 위한 공공임대주택을 공급하여야 한다.	**제11조(임대주택의 공급 등)** ① 국가 및 지방자치단체는 **주거지원필요계층**을 위한 공공임대주택을 공급하여야 한다.

공간의 공급은 국가의 합리성에 기반하며 공간과 거주자의 인과적 특성은 이에 영향 받는 개인과 인구의 잠재력을 충족시키는 동시에 이에 해당되지 않는 자들을 방출하는 기술로 작용한다(Dean, 1996: Elden, 2001). 청년과 신혼부부에게 공급되는 임대주택 물량은 저소득층과 고령자에게 공급되는 양을 단숨에 뛰어넘는다. 이는 국가의 관점에서 공공임

대주택에 대한 영역성이 변화하였음을 암시한다. 집이라는 공간의 정의는 국가적 정체성과 상징적으로 연결된다(Rakoff, 1977: 94). 저출산이라는 국가의 존립의 위협 아래 공공임대주택이라는 공간에 거주해야할 대상으로 국가는 주거취약계층이 아닌 필요계층을 선택한다. 이는 공공임대주택이 저출산 해결이라는 통치성을 강화하는 장치로 작동함을 드러낸다. 과거 주거취약계층에게 공급되었던 공공임대주택은 실제 '주거취약'에 방점이 찍혀있었다면 지금의 공공임대주택은 집이라는 공간을 공급함으로써 청년과 신혼부부가 출산을 유도하도록 재생산이라는 숨겨진 욕망에 개입하는 것이다. 이는 재생산이라는 인구의 통제 및 관리의 핵심이 '집'이라는 공공임대주택을 중심으로 구성됨을 증명하며 결혼과 출산이라는 규범적 개념들이 공공임대주택이라는 공간을 바탕으로 배치됨을 보여준다.



[그림 4-2] 주거복지로드맵 공공주택 공급계획 및 실적(2018-2022년)(단위: 만호)

3. 공공임대주택의 발명

1. 생애주기의 시공간적 규범성

통상적인 시공간적 규범으로 인식되는 가구의 생애주기 특성은 이성애정상가족 이데올로기를 바탕으로 하며 특정한 문화적 가치를 제도화한다(Neugaten, 1973). 주택의 주요한 특징은 특정한 주거 형태와 위치, 거주지를 적절하고 올바르며 열망해야할 대상으로 이상화한다는 점이다. 편안하고 안락한 집으로 인정받을 수 있는 장소는 주거 형태와 사회적 관계를 통해 형성된다.

[표 4-8] 가구 생애주기 특성

구분	특성
가구 형성기	31세: 결혼(평균 초혼 연령: 30.6세), 소득증가, 출산
가구 성장기	39~40세: 주택구매(결혼 후 주택구입: 평균 8.6년 소요) 40대 초중반: 교육비 증가, 소득증가, 주택구입 융자액 증가, 저축 증가
가구 안정기	47~50세: 주택의 교체(주택 구입 후 평균 8.5년) 56세: 퇴직, 자녀출가, 교육비 부담감소
가구 쇠퇴기	60세 이상: 주거면적 감소, 소득감소, 가족 축소

출처: 통계청(2004). 가구 생애주기 특성

통치성의 공간적 요소인 공공임대주택은 생애주기라는 규범과의 결합을 통해 더욱 세분화되어 공급된다. 국가의 통치 형태는 공간 지배의 관행을 포함한다. 공간을 적절하게 조직하는 것은 권력의 일부분이며 통치가 공간적 차원을 갖는다면 권력은 그러한 통치에 적합한 공간적 지배의 실천도 갖는다(Elden, 2005). 이는 생애과정을 시공간적 차원에서 '정상성'에 위치시키는 과정으로(정민우, 이나영, 2011; 신유진, 2021) 국가는 각 생애주기에 알맞는 주거형태와 주거비용을 지정하고 지원한다. 이는 국가가 지정한 적절한 주택에 알맞은 시간과 몸을 배치해야하는 것이

며 인구 수 조절을 목적으로 하는 결혼-출산-양육의 시간적 흐름을 공간적 지원을 통해 규율하겠다는 관점을 내포한다.

"대한민국의 허리라 할 수 있는 30대, 40대의 주거환경이 **자가에서 전세, 전세에서 다시 월세로 추락해서 갈수록 열악**해지고 있습니다.

- 안홍준 위원-

"통상 **신혼부부 전세 살거든요, 집 살 때까지 8년에서 10년 걸리기 때문에**"

- 윤영선 기획재정부세제실장-

집의 점유형태는 시간의 흐름에 따라 월세에서 전세로, 전세에서 자가로 이동하는 것이 일반적이라고 인식되어진다. 이는 월세-전세-자가라는 보편적인 시공간의 변화가 아닌, 자가-전세-월세라는 과정이 '추락'이라는 부정적인 묘사와 함께 사용됨을 통해 알 수 있다. 월세에서 전세, 전세에서 자가라는 주거이동은 일반적으로 상승으로 표상되며 그렇기에 모두가 따라 가야하는 규범으로 여겨진다.

이는 생애주기와도 맞물리게 되는데, 취업-결혼-출산이라는 생애과정 속에서 그 주체는 청년-신혼부부-자녀가구로 호명된다. 그리고 청년-신혼부부-자녀가구라는 시간성은 생애주기에 알맞은 경제적 능력을 상정한다. 청년은 사회초년생으로 비교적 낮은 월급을 받을 것이며 이후 지위의 상승 등을 이유로 높아진 임금과 저축을 통해 스스로 성장하고 경제적 능력을 갖추어야만 하는 자유주의적 주체로 가정되는 것이다. 이는 크지 않은 보증금에서 시작할 수 있는 월세에서, 신혼부부가 되었을 때는 전세, 이후에는 주택의 획득이라는 경제적 공간성과 결합하여 각 생애과정에 알맞은 주거의 점유유형이 무엇인지를 결정하는 시공간적 규범의 바탕이 된다. 그렇기에 국가는 규칙성이자 따라야할 규범으로 작동

하는 시공간적 생애주기에 벗어나있는 이들을 공공임대주택이라는 공간을 지원함으로서 출산율을 회복할 수 있다고 기대한다.

"신혼부부 문제와 관련해서, 신혼부부들을 주택으로 조기 접근하기 위한 여러 노력들을 정부에서 많이 하고 있습니다마는 저도 신혼부부 때 월세부터 출발을 했지만 **신혼부부들이 당장 주택(소유)으로 접근하는 게 그렇게 쉽지가 않은 것 같아요. 그래서 주택 접근 경로 한쪽 말고 전세로 일정하게 접근할 수 있는 경로를 제대로 만들어 주는 게 대단히 필요하다고 보는데, 이게 저출산 문제와 연관이 있다고요. 그러니까 이 대책이 없으면 아기를 안 가지는 것이지요"**

- 김성식 위원-

"저출산 고령사회에 대비한 주거 지원도 강화하겠다.", 어떻게 강화할 것인지, 지금 **전세를 못 얻어 가지고 결혼 연기한다는 사람들이 대단히 많이 늘어나고 있는데"**

- 강기갑 위원-

생애주기의 시공간적 규범성은 월세-전세-자가와 청년-신혼부부-자녀가구의 시공간이 일치하지 않을시 결혼을 하지 않거나 아이를 낳지 않는다는 점에서도 드러난다. 국가는 출산율 반등을 목적으로 시공간적 생애주기를 적절히 이행할 수 있는 공공임대주택이라는 공간을 부여하려하나 정작 그 생애주기는 역설적으로 우리를 옥죄는 하나의 엄격한 기준으로 작동한다. 규범은 주체가 어떻게 행동해야하는지를 규정하는 권력 관계의 효과로 설명된다(Butler, 1999; Kelly, 2018: 2). 사실상 당위로 부과되는 규범은 권력의 폭력적인 경계선에서 작동한다. 규범을 설정하는 것, 이를 바탕으로 정상화의 위치에 놓는 것은 주어진 존재에 특정한 요구

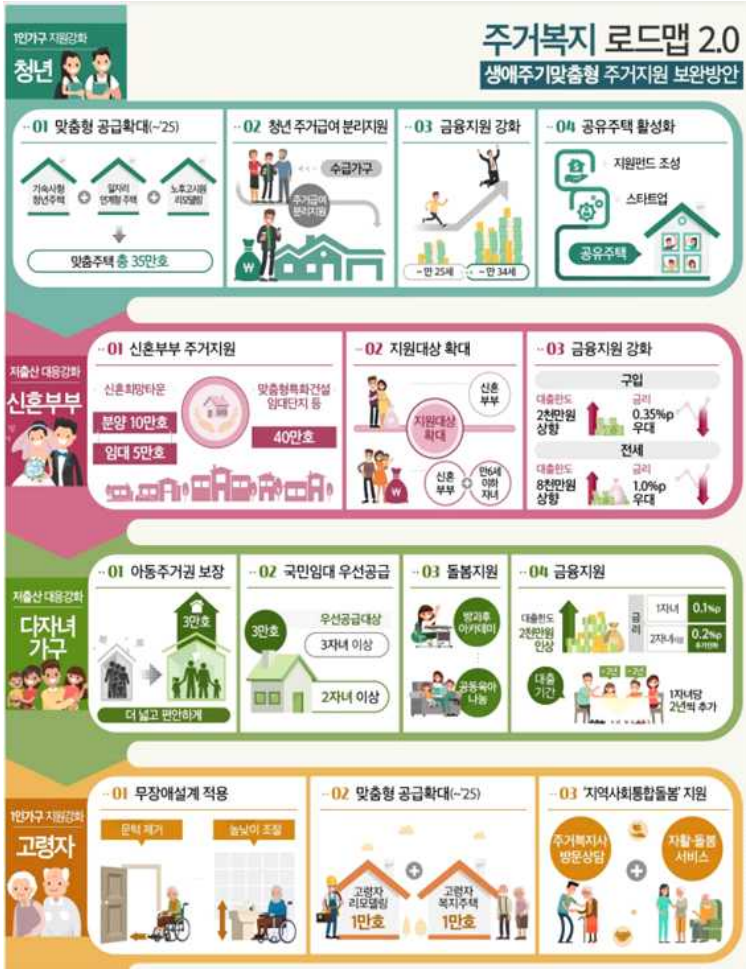
사항을 부과하는 것으로 여기에서 벗어난 다양성은 적대적이고 불확실한 것으로 표상된다. 그렇기에 전세를 얻지 못하면 결혼을 연기하고, 아이를 낳지 않는 규범에서 벗어난 이들을 다시 인구의 규칙성 안으로 포섭하려는 시도는 국가가 각 생애주기별로 상이한 공공임대주택을 제공함으로써 저출산이라는 문제를 정상으로 되돌려놓으려는 시도와 공명한다.

2. 생애주기와 주택정책의 결합

문재인 정부는 2017년 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵을 발표한다. 해당 정책은 담론으로만 존재하였던 시공간적 규범성을 법제화하며 기존의 주거복지 패러다임에서 벗어난 생애단계별·소득수준별 수요자 맞춤형 지원이라는 새로운 구조를 제시한다. 주거복지 로드맵은 주거복지정책의 구조 자체를 취업 → 결혼 → 출산이라는 생애주기에 알맞게 재배치하는 패키지 정책으로 각 생애주기의 시공간적 규범에 알맞은 공간적 지원을 제공한다. 이는 1인 청년 가구 → 2인 이성애커플의 결혼과 출산 → 다자녀가구에게 공간적 지원으로서 소형·일자리 연계형 청년주택 30만실 → 신혼희망타운 7만호와 육아 특화형 임대 20만호를 제공하는 시공간적 흐름과 함께한다. 이러한 도식이 추구하는 바는 청년들이 다자녀가구, 즉 이성애정상가족을 형성하고 출산율을 반등시키는 생애주기를 국가가 공간적으로 지원함과 동시에 여기에서 벗어나 있는 집단을 공간적 지원을 통해 유인하겠다는 의도를 드러낸다.

해당 정책은 청년에서 신혼부부, 신혼부부에서 출산으로 이어지는 분절된 이행단계에서 파편화되어있던 생애주기를 정상성에 위치시키려는 국가의 통치성을 전면으로 구조화하였으며 공공임대주택을 제공함으로써 이들을 생애주기의 규범성으로 견인하려 시도한다. 하지만 이전까지 강제되지 않았던 생애주기의 시공간적 규범이 국가의 통치기제이자 정책의

구조로 대두되는 그 자체가 역설적으로 해당 담론 체계의 균열을 드러내는 것이다(Butler, 1990).



[그림 4-3] 생애주기 맞춤형 주거복지 로드맵

3. 주거통계 및 지식 획득

주거복지로드맵과 같은 정책이 원활하게 구축될 수 있었던 이유는 주거실태조사에 신혼부부, 청년이 포함되도록 법제화한 과정이 있었기 때문이다. 실제로 주거복지로드맵에서 각 생애주기에 대한 주거현황과 문제점의 분석방안은 주거실태조사의 데이터를 활용하였음을 명시하고 있다. 이처럼 통계는 단순히 행정에 도움이 되는 수단을 넘어 국가의 목표인 인구를 정확히 측정하고 규제하기 위한 기초적인 역할을 수행한다(Reuben S. Rose-Redwood, 2006). 국가의 인구조사는 인구를 통치할 수 있는 체계적인 구조를 구축하는데 중요한 역할을 수행한다. 인구의 특정한 행위를 지원하거나 규제하기 위해서 국가는 먼저 정규화 판단을 내릴 수 있는 인구 통계 지식을 수집해야하며, 이를 바탕으로 제도적인 방안을 구축한다(Hannah, 2003). 2012년 국회에서 특수가구의 주거실태를 정기적으로 조사를 하는 것을 의무화하자는 취지의 법안이 발의된다.

[표 4-9] 『주택법』 신구조문대비표

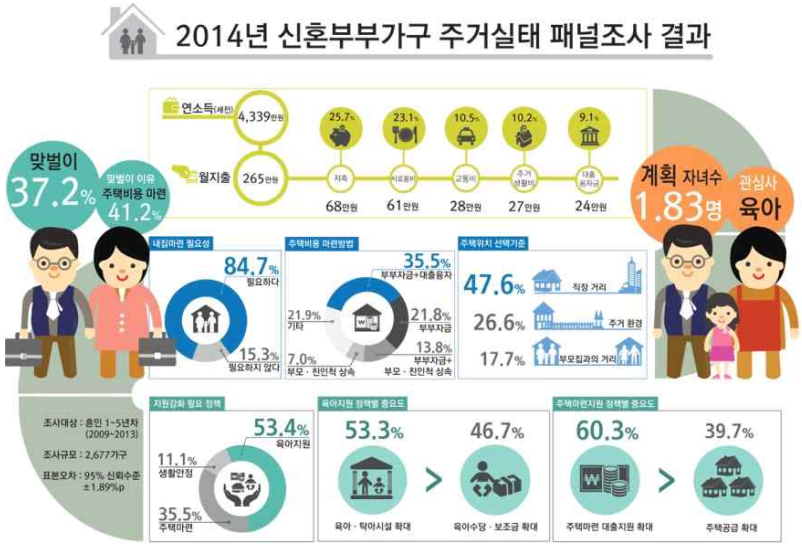
주택법 [법률 제11555호, 2012. 12. 18., 타법개정]	**주택법** [법률 제11590호, 2012. 12. 18., 일부개정]
제5조(주거실태조사) ③ 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 제1항에 따라 하는 주거실태조사에 관하여는 제2항을 준용한다.	**제5조(주거실태조사)** ③ 국토해양부장관은 다음 각 호의 자에 대하여는 정기적으로 조사를 실시할 수 있다. 1. 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급권자 및 차상위계층 2. **「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 혼인의 신고 후 2년이 지나지 아니한 신혼부부** 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

여기서의 특수가구는 수급권자, 차상위계층, 신혼부부 등 주거약자로 정의된다. 수급권자, 차상위계층과 같은 저소득층이 아닌 신혼부부라는 소득분위를 기준으로 하지 않는 집단이 주거실태조사의 조사대상으로 분류되었음은 출산율의 주요 도구인 신혼부부의 주거통계를 구축하고 이를 바탕으로 지식을 형성하여 통치성을 강화하려는 취지가 내재되어 있음을 보여준다. 해당 특수가구의 실태조사는 정기조사가 아닌 임의조항으로 분류되었지만 이후 2014년 국토교통부는 자체적으로 신혼부부 가구 주거실태 파악을 위한 시계열적 주거실태조사를 실시한다. 국토교통부는 신혼부부의 주거안정을 도모하기 위한 구체적 정책방안을 모색할 수 있는 기초자료 구축을 목적으로 신혼부부 가구의 주거이동 및 주거여건 등의 변화 과정을 추적하는 '신혼부부 주거실태 패널조사'를 시행한다(국토교통부, 2014). 해당정책은 2014년에서 2016년, 총 3년간 진행되었지만 2016년 통계청이 신혼부부에 대한 통계 자료를 구축하겠다고 밝히면서 중복 사항으로 인해 국가 승인 통계 자격을 얻지 못하였다[19]. 이후 국토교통부는 해당 정책을 폐기한다.

그럼에도 통계청이 아닌 국토교통부에서 신혼부부의 주거실태조사를 선제적으로 단독 시행했음은 신혼부부의 출산율 향상에 집이라는 공간이 중요하게 작동함을 입증한다. 또한 패널 데이터가 지속적으로 축적되었다면 통계자료를 활용하여 다양한 출산율 반등을 위한 주거정책을 수립했을 것을 예상할 수 있다. 실제로 비록 3년 동안 진행된 조사이지만 보건사회연구원은 해당 데이터를 활용하여 신혼부부 주거생활주기와 출산 간의 연관성 연구를 수행하였으며 신혼부부 자가비율과 자가의향, 신혼집 마련에 필요한 재원 공급 경로, 신혼집 마련이 소비와 저축에 끼치는 영향 등과 같은 지식을 생산하였다.[20] 지식은 통치의 핵심 기제이며 권

19) [단독]'신혼부부 주거실태조사' 도입 2년만에 폐지, 이데일리, 2016.08.12.
20) 신혼부부 자가 비율 29.4%…84.7% "내 집 꼭 마련해야", 데일리안, 2015.05.06.
신혼부부 절반, 빚내서 신혼집 마련… 소비·저축에 '영향', 머니투데이, 2015.05.06

력은 이를 활용하여 국가의 통치를 합리화한다. 국가는 지식과 권력을 바탕으로 통치성을 확장시킬 정책을 수립하고 이는 공간의 활용으로 확장된다. 통계를 수집하고, 지식을 형성하는 과정을 통해 공간 활용의 합리화로 나아가는 방식은 국가 통치성의 근본적인 전제조건으로 여겨져왔다(Hannah, 2000). 신혼부부의 주거문제를 해결하기 위해 수집된 데이터는 연구를 바탕으로 지식으로 전환되며 이는 주거복지의 공급/규제방식으로 이어진다.



[그림 4-4] 2014년 신혼부부 가구 주거실태 패널조사 결과

앞서 예비 신혼부부로 상정되는 청년이 주거복지정책의 대상으로 호명되었다고 기술하였다. 이는 청년 또한 출산율을 목표로 하는 통치성의 대상이 되었음을 의미한다. 이러한 의도는 주거기본법의 개정을 통해서도 현현하게 드러난다. 개정된 주거기본법 제20조 5항을 살펴보면 '대통령령으로 정하는 소득·자산·나이 기준을 만족하는 단독 세대주 가구'가 주거실태조사 대상에 추가되었다. 해당 조항의 개정 이유는 '단독 세대주 가구에 대한 주거실태조사를 실시할 수 있는 기반을 마련하여 신혼부부

와 청년층 등의 주거안정 및 주거수준의 향상을 도모하려는 것'이다. 개정 이유는 단독 세대주라는 포괄적인 범위가 사실은 청년을 겨냥하고 있음을 드러낸다. 이와 같은 통계자료들은 행정적인 정책을 만드는 기초자료일뿐만 아니라 건조환경을 구축하는 데이터로도 활용된다.

[표 4-10] 『주거기본법 제20조 주거실태조사』 신구조문대비표

주거기본법 [법률 제15120호, 2017. 11. 28., 일부개정]	주거기본법 [법률 제16144호, 2018. 12. 31., 일부개정]
제20조(주거실태조사)	**제20조(주거실태조사)**
② 주거실태조사는 다음 각 호의 사람에 대하여 별도로 실시할 수 있다.	② 주거실태조사는 다음 각 호의 사람에 대하여 별도로 실시할 수 있다.
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람	5. **대통령령으로 정하는 소득·자산·나이 기준을 만족하는 단독 세대주 가구**

4. 공공임대주택의 물리적 공간의 규율

물리적 주거 공간은 가구 구성원들의 이상화된 관계에 영향을 주거나, 혹은 이를 공간에 반영하여 물리적으로 조직되고 설계된다(Bowlby, Gregory, McKie, 1997: 346). 생애주기에 따라 각기 다른 규범적 역할이 부여된 청년과 신혼부부에게 공공임대주택 또한 규범에 알맞은 공간을 제공한다.

청년에게 제공되는 공공임대주택의 경우, 2012년 서울시의 임대주택 8만 가구 공급정책인 '원순씨의 희망둥지 프로젝트'에 속해있었던 공공원룸용 도시형주택이 그 시초로 분류된다. 공공원룸주택의 전용면적은 14~20㎡으로 청년과 여성 독신가구를 수혜대상으로 선정하였다. 위치는 대다수가 차를 소유하지 못한 청년을 고려하여 대중교통이 편리하고 수요가 많은 역세권과 대학가를 대상으로 한다. 서울시가 처음으로 공급한 강서구 방화동 공공원룸주택은 평균 3.6대 1의 높은 경쟁률을 보이며 청년 임대주택 정책의 성공적 안착을 이끈다. 이후 공공원룸주택이라는 명칭은 청년 임대주택, 청년 역세권주택, 청년 소형주택, 청년 공공지원주택 등으로 다양하게 불리며 서울시에서 LH, SH로 공급주체가 확장된다.

[그림 4-5] 강서구 방화동 공공원룸주택

하지만 청년이라는 명칭이 부과된 임대주택은 면적이 협소하다는 공통적인 특징을 지닌다. 평균면적은 16~17㎡로 5평 남짓한 작은 방의 크기이다. 이는 국토부의 1인 최소주거면적인 14㎡의 규격에 입각한다. 이는 국토부가 최근 다양한 유형의 청년임대주택을 공급하겠다고 발표한 청년 셰어하우스와도 그 맥락을 함께한다. 청년 임대주택의 시초인 공공 '원룸'주택이라는 이름에서도 알 수 있듯 원룸은 집, 주택이 아닌 방으로 구분되기에 그 단위도 호가 아닌 실을 사용한다. 또한 청년에게 제공되는 쉐어하우스형 임대주택은 청년이 단독으로 사용할 수 있는 공간으로 집이 아닌 방만을 허락하며 부엌, 화장실과 같은 공용공간은 타인과 공유해야하는 불완전한 형태의 주택을 제공한다. 이러한 규범은 집을 선택할 수 있는 모집공고를 통해 더욱 엄격하게 적용된다. 서울 구의동과 충정로의 2019년 역세권 청년주택입주자 모집공고는 대학생은 16㎡형, 청년은 17㎡, 신혼부부는 35㎡(10평)만을 신청할 수 있다고 명시하고 있다.

공용공간 강화형 평면도 예시	커뮤니티 활성화형 평면도 예시

[그림 4-6] 청년 임대주택 유형별 평면도(국토부, 2017)

국가가 규정한 생애주기의 관점에서 청년은 집, 주택에 살 수 없는 불완전한 존재로 치부된다. 이는 이성애정상가족규범을 바탕으로 하는 주택공급정책이 청년은 비롯한 비/미혼 1인 가구를 임시적 존재로 바라보는 관점에 입각한다. 청년은 신혼부부로의 이행을 통해서만 온전한 집이라는 공간을 점유할 수 있는 존재로 표상된다. 한국에서 주거환경 변화의 가장 주요한 계기는 결혼(한국도시연구소, 2007)이며 청년들이 방

을 전전한다는 것은 생애의 이행이 제대로 이뤄지고 있지 않다는 것을 의미한다. 이러한 정상가족 이데올로기적 규범은 국가의 관점에 온전히 투영되어 청년에게 제공되는 공간의 형태와 크기를 규정한다.

“ 소형주택이라고 하는 부분이 과거에 우리가 국민주택 규모라고 해서 60㎡, 85㎡에 너무 제한적으로 공급이 되어 왔고요. 최근에 **1~2인 가구가 굉장히 증가한다고 그러면서 초소형주택 40㎡ 이하의 주택이 굉장히 급속도로 많이 공급이 됐습니다. 하지만 저출산 문제가 논의가 되면서 사실 고령화·저출산이 국가적인 문제인 상황에서는 정상적인 가구, 그래서 결혼을 해서 아이들을 낳을 수 있는 3인 가구나 4인 가구가 중심이 되는 것이 국가정책에 맞다라고 보여집니다...** 향후 공급될 주택은 소형주택뿐만이 아니고 정상적인 가구가 편안하고 안전하게 살 수 있는 그런 다양한 주택으로 나와야 된다는 의미에서 말씀을 드린 것이었고요.”

- 김덕례 교수-

이성애부부와 자녀로 이루어진 3인, 4인 가구가 ‘정상적인 가족’ 이 주거공급정책이 중심이 되어야한다는 발언은 여기에서 벗어난 가족의 형태는 비정상적이라고 규정하며, 그렇기에 비정상적인 초소형주택의 공급보다는 정상가족이 거주할 수 있는 넓은 평수의 주택이 보편적으로 제공되어야한다는 논리를 보여준다. 저출산을 해결하기 위해 정상가족에게 넓은 집을 제공해야한다는 관점은 비정상가구에게 소형주택보다 더 넓은 공간은 결혼과 출산을 통해서만 허락됨을 의미한다.

국가의 관점에서 생애주기를 ‘정상’적으로 이행한 신혼부부의 경우는 청년보다 더 많은 혜택을 부여받는다. 신혼희망타운, 행복주택 등 신혼부부를 겨냥하여 건설된 공공임대주택은 모두 주택과 아파트로 구성되어 있다. 면적 또한 자녀가 함께 불편 없이 거주할 수 있도록 넓은 평형 비

중이 지속적으로 확대되고 있으며(기존 전용 36㎡ → 44㎡) 최근 저출산고령사회위원회의 보고서에 따르면 자녀 출산 시 자녀 수에 비례하여 기존보다 더 넓은 면적에 거주할 수 있도록 공공임대주택을 우선공급하는 방안을 검토 중이다.

[그림 4-7] 대학생형/신혼부부형 행복주택 평면도

"치솟는 전셋값에 **변두리로 밀려나야만 하는 신혼부부들도 화가 났고**"

- 박보환 위원-

" 주거환경이... **갈수록 열악해지고 있습니다. 심지어 신혼부부들이 신림동 고시촌으로 몰리고 있다**는 보도도 있습니다"

- 안홍준 위원-

변두리, 고시촌은 아이를 낳고 기를 신혼부부에게 적합하지 않다, 신혼부부는 변두리가 아닌 도심, 좁고 후미진 고시촌이 아닌 넓은 아파트에 살아야한다는 규범은 국가가 제공하는 신혼부부 임대주택의 입지요건에도 영향을 끼친다. 실제로 국토부는 '입지가 양호하고 교통여건이 좋은 정비구역 내 행복주택 등의 매입을 전국으로 확대'[21]하고 있음을 명시하며 신혼부부 임대주택의 공급 물량 또한 이에 부합하는 지역에 지속적으로 증가하는 양상을 보인다.

[표 4-11] 신혼희망타운 대상단지 및 그린벨트 해제 여부

권역	물량	택지
수도권	2.1만호	수서역세권, 서울양원, 과천지식, 과천주암, 위례신도시, 의왕고천, 하남감일, 고덕국제화, 화성동탄2, 화성봉담2, 고양지축, 고양장항, 파주운정3, 의정부고산, 수원당수, 시흥장현, 의왕초평, 용인언남, 남양주진건, 김포고촌
지방	0.9만호	부산명지, 완주삼봉, 양산사송, 울산다운2, 아산탕정, 김해진례, 청주지북, 원주무실

출처: 관계부처협동(2017). 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵

주) 밑줄쳐진 택지는 그린벨트 해제 택지임

특히 수도권에 입지하고 있는 신혼희망타운 대상단지의 경우 역세권, 신도시, 서울과 인접한 경기도와 같이 수도권 거주자에게 최우선적으로 선호되는 입지에 위치하고 있다. 이러한 입지가 가능했던 이유는 국가가 공공주택 건설을 위해 그린밸트를 해제하였으며 이 중에서 신혼부부를 위한 신혼희망타운은 좋은 입지에 우선 조성되었기 때문이다[22]. 이는 일반적으로 우수하고 안정적인 집이라고 인식되는 입지가 양호한 주택을 신혼부부에게 우선 배치하는 이점을 제공함으로써 신혼부부를 출산

21) 관계부처협동(2017). 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵
22) 수도권 그린벨트 풀어서 '신혼희망타운' 5만가구 공적임대 17만 가구 공급. 서울신문. 2017.08.02.

으로 이끌어내려는 통치의 기제를 내포한다. 국가는 생애주기를 바탕으로 청년, 신혼부부를 특정한 규범에 입각한 행위자로 가정하고 이에 알맞은 공간을 제공함으로서 정상가족이데올로기와 출산율 반등이라는 통치의 목표를 이뤄내고자 한다. 하지만 이러한 정책은 이데올로기를 수용하지 않는 자들의 배제를 통해서 더욱 굳건해진다. 이처럼 물리적 공간을 통한 공간의 통치는 각 주체가 그 공간에 적합한 행동을 유도하는 통치(conduct of conduct)의 발현으로 해석할 수 있다.

Ⅴ. 결론 및 한계점

본 연구는 공공임대주택이 저출산을 해결하기 위한 생명정치의 공간적 장치로서 어떻게 활용되는지 분석하였다.

인구집단의 질과 양을 관리하는 생명정치는 인구정책에 강력하게 작동하였으며 인구는 곧 경제활동인구로 표상되어졌다. 그러나 정치경제학적 관점에서 저출산이라는 가변적인 현상은 국가의 존립을 위협하나, 국가의 통치에 의해 조절 가능한 변수로 치부되었기에 지식과 통치전략들에 의해 그 원인이 분석되어진다. 그 중 가장 큰 경제적 원인으로 도출된 주택의 가격은 국가에 의해 해결되어져야할 방안으로 부상하며 주택정책과 결합하게 된다. 이 과정에서 국가는 시장경제를 해치지 않고 손쉽게 주택시장에 개입할 수 있는 공공임대주택을 선택한다. 공공임대주택은 공적주체가 공급하는 공적공간으로 국가가 개입하기 용이하다는 특성을 지님과 동시에 개인에게는 가족의 형성, 출산과 같은 사적 생활을 영위하는 사적공간으로 기능하는 역할을 수행한다. 국가는 공공임대주택의 이중적인 역할을 교모하게 활용하여 공공임대주택 수혜대상에 출산을 이행할 수 있는 청년, 신혼부부를 호명하였으며 이러한 변화에 따라 공공임대주택이라는 출산율 반등을 위한 통치의 장치로 변모하는 과정을 분석하였다. 또한 청년-신혼부부-다자녀부부의 시간성으로 정의되는 이성애정상가족을 규범을 바탕으로 한 생애주기는 공공임대주택 정책과 결합하여 시공간적 규범성을 형성하였으며 공공임대주택의 물리적 형성에 영향을 끼치는 이러한 규범은 임대주택의 내/외적 공간에 담지되어 개인을 규율하였다.

본 논문은 한계점은 다음과 같다. 공공임대주택이라는 정부 주도의 주택정책을 분석하기에 국가적 스케일의 관점만을 고려하였다. 이는 방법론적 국가주의로 귀착될 수 있다는 우려가 존재하나 공공임대주택이 영역화되고 실제적으로 건설되는 과정은 타정책에 비해 국가 주도의 하

향식 접근 방식을 고수하는 특징으로 인해 개인과 시민사회가 개입하기 어렵기에 해당 관점을 선택하였다. 하지만 최근의 경우 지방자치단체에서도 공공임대주택을 신혼부부와 청년 유입을 견인하기 위한 공간으로 활용한다는 점에서 국가-지방 스케일에서 발생하는 다양한 인구 통치 전략이 탐색되어야할 것이다.

공적영역/사적영역이 뒤섞이는 과정에 개입할 수 있는 페미니즘 관점을 면밀하게 고려하지 못하였다는 점 또한 한계점으로 지목된다. 공공임대주택 정책이 출산을 일종의 주택임대계약 조건으로 내건다는 비판은 여성단체에서 이미 시작되었다[23]. 하지만 앞서 한계점과 같이 본 논문은 국가 주도의 공공임대주택의 공간적 통치성을 분석하는 것에 그 목적을 두었기에 페미니즘 관점을 도입하지 못하였다는 한계를 보였다. 페미니즘 관점은 최근 들어 활발하게 논의가 진행되고 있기에 향후 공공임대주택의 통치성이 결여하고 있는 여성주의적 시선을 접목하는 후속연구가 고려되어야할 것이다.

23) 한국여성민우회. [성명] 충청남도는 여성의 몸과 아이를 담보로 하는 공공임대주택 임대료 감면 정책을 폐지하라. 2021.09.03.

■ 참고문헌

김동현, & 전희정. (2018). 신혼가구의 주택마련방법이 출산율에 미치는 영향: 주택점유형태의 매개효과를 중심으로. 한국지역개발학회 학술대회, 761-782.

김선욱. (2006). 아렌트 (Arendt) 의 노동 개념. 노동리뷰, 57-60.

김용현. (2019). 푸코 통치성 (gouvernementalite) 으로 본 복지국가의 기원과 그 사회적 효과. 사회복지정책, 46(3), 157-177.

김홍중. (2013). 사회로 변신한 신과 행위자의 가면을 쓴 메시아의 전투: 아렌트의 ‘ 사회적인 것 ’ 의 개념을 중심으로. 한국사회학, 47(5), 1-33.

김환석. (2013). 생명정치의 사회과학, 어떻게 할 것인가?. 경제와사회, 13-38.

문준혁. (2016). 주거권 보장에 대한 사회보장법적 검토:[주거기본법] 을 중심으로. 사회보장법연구, 5(1), 31-64.

신유진. (2021). 비혼 청년 여성들의 대안적 ‘집 꾸리기 (doing home)’실천:‘함께살기 (living together)’를 중심으로. 공간과 사회, 31(3), 48-90.

이삼식. (2013). 주거환경이 출산에 미치는 영향과 정책과제. 보건복지 Issue & Focus, 183, 1-8.

이상일. (2017). 복지국가의 정치: 영국과 미국의 복지정치와 사회적 시민권 비교연구. 사회이론, (51), 67-101.

이혁구. (2000). 권력의 장치로서의 사회복지-푸코의 권력이론에 입각한'권한부여'비판. 한국사회복지학, 43, 328-357.

이훈, & 성진욱. (2022). 공공임대주택이 신혼부부 출산간격에 미치는 영향과 정책적 시사점. 국토계획, 57(5), 136-156.

전혜림. (2021). 한나 아렌트의 자유주의 비판-아렌트의 ‘사회적인 것’의

개념과 푸코의 생명정치 개념을 중심으로. 인문과학, (81), 147-177.

정미라. (2015). 공적 영역의 상실과 현대사회의 위기: 한나 아렌트의 정치철학을 중심으로. 철학연구회 학술발표논문집, 29-41.

정민우, & 이나영. (2011). '가족'의 경계에 선 청년세대: 성별화된 독립과 규범적 시공간성. 경제와사회, 105-145.

정학성, & 김숙진. (2020). 통치성 (governmentality) 을 통해 본 산업지역의 쇠퇴와 개발정치: 강원도 폐광지역을 사례로. 한국지리학회지, 9(2), 425-440.

조은주. (2014). 인구의 자연성과 통치 테크놀로지:'가족계획어머니회'를 둘러싼 통치-과학의 관계를 중심으로. 현상과인식, 38(4), 181-207.

조은주. (2021). 발전국가와 젠더—통치의 성별화, 성별화된 주체화. 역사비평, 146-173.

천현숙, 이길제, & 김준형. (2016). 주택과 출산 간의 연계성에 관한 거시-미시 접근.

Agamben, G. (2002). Homo sacer. IRCISOD.

Arendt, H. (2013). The human condition. University of Chicago press.

Ashraf, Q., & Galor, O. (2013). The "Out of Africa" hypothesis, human genetic diversity, and comparative economic development. American Economic Review, 103(1), 1-46.

Birdsall, N., Kelley, A. C., & Sinding, S. (Eds.). (2001). Population matters: demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. OUP Oxford.

Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (1991). The Foucault effect: Studies in governmentality.

Butler, J. (1999). Revisiting bodies and pleasures. Theory, Culture &

Society, 16(2), 11-20.

Bowlby, S., Gregory, S., & McKie, L. (1997, May). “Doing home”: Patriarchy, caring, and space. In Women's Studies International Forum (Vol. 20, No. 3, pp. 343-350). Pergamon.

Clough, P. T. (2008). The affective turn: Political economy, biomedia and bodies. Theory, culture & society, 25(1), 1-22.

Curtis, B. (2002). Foucault on governmentality and population: The impossible discovery. Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie, 505-533.

Crampton, J. W., & Elden, S. (Eds.). (2007). Space, knowledge and power: Foucault and geography. Ashgate Publishing, Ltd..

Crenshaw, E. M., Ameen, A. Z., & Christenson, M. (1997). Population dynamics and economic development: Age-specific population growth rates and economic growth in developing countries, 1965 to 1990. American Sociological Review, 974-984.

Coale, A. J., & Hoover, E. M. (1963). " Population Growth and Economic Development in Low Income Countries; a case study of India's Prospects/' Princeton University Press, 1958. I 2. Drandakis, EM. Factor Substitution in the Two-Sector Growth Model," Beview I of Economic Studies, 30.

D'Aoust, A. M. (2014). Ties that bind? Engaging emotions, governmentality and neoliberalism: Introduction to the special issue. Global Society, 28(3), 267-276.

Elden, S. (2001). Politics, philosophy, geography: Henri Lefebvre in recent Anglo-American scholarship. Antipode, 33(5), 809-825.

Elden, S. (2005). Missing the point: globalization, deterritorialization and the space of the world. Transactions of the Institute of British Geographers,

30(1), 8-19.

Elshtain, J. B. (1981). Kant, politics, & persons: The implications of his moral philosophy. Polity, 14(2), 205-221.

Feindt, P. H., & Oels, A. (2005). Does discourse matter? Discourse analysis in environmental policy making. Journal of Environmental Policy & Planning, 7(3), 161-173.

Foucault, M. (1990). The history of sexuality: An introduction. Vintage.

Foucault, M. (2007). Security, territory, population: lectures at the Collège de France, 1977-78. Springer.

Foucault, M. (2003). "Society Must Be Defended": Lectures at the Collège de France, 1975-1976 (Vol. 1). Macmillan.

Foucault, M. (1970). The archaeology of knowledge. Social science information, 9(1), 175-185.

Foucault, M. (1980). Power/knowledge: Selected interviews and other writings, 1972-1977. Vintage.

Foucault, M., Davidson, A. I., & Burchell, G. (2008). The birth of biopolitics: lectures at the Collège de France, 1978-1979. Springer.

Foucault, M., & Rabinow, P. (1982). Space, knowledge, and power. Material Culture, 107-120.

Golder, B. (2013). Foucault, rights and freedom. International Journal for the Semiotics of Law-Revue internationale de Sémiotique juridique, 26, 5-21.

Hannah, M. G. (2000). Governmentality and the mastery of territory in nineteenth-century America (Vol. 32). Cambridge University Press.

Headey, D. D., & Hodge, A. (2009). The effect of population growth on economic growth: A meta regression analysis of the macroeconomic

literature. Population and development review, 35(2), 221-248.

Herzer, D., & Vollmer, S. (2012). Inequality and growth: evidence from panel cointegration. The Journal of Economic Inequality, 10, 489-503.

Hunt, A. (1992). Foucault's expulsion of law: Toward a retrieval. Law & Social Inquiry, 17(1), 1-38.

Hunt, A. (2004). Getting Marx and Foucault into bed together!. Journal of Law and Society, 31(4), 592-609.

Hook, D. (2001). Discourse, knowledge, materiality, history: Foucault and discourse analysis. Theory & psychology, 11(4), 521-547.

Jones, M., Jones, R., Woods, M., Whitehead, M., Dixon, D., & Hannah, M. (2014). An introduction to political geography: space, place and politics. Routledge.

Kelly, D., & Davis, T. (2018). Social norms and human normative psychology. Social Philosophy and Policy, 35(1), 54-76.

Lindh, T., & Malmberg, B. (1999). Age structure effects and growth in the OECD, 1950 - 1990. Journal of population Economics, 12, 431-449.

Lemke, T. (2011). Biopolitics. In Biopolitics. New York University Press.

Mohammed, S., Peter, E., Killackey, T., & Maciver, J. (2021). The "nurse as hero" discourse in the COVID-19 pandemic: A poststructural discourse analysis. International journal of nursing studies, 117, 103887.

Spivak, G. C. (2003). Can the subaltern speak?. Die philosophin, 14(27), 42-58.

Rakoff, R. M. (1977). Ideology in everyday life:-the meaning of the house. Politics & Society, 7(1), 85-104.

Rose-Redwood, R. S. (2006). Governmentality, geography, and the

geo-coded world. Progress in Human Geography, 30(4), 469-486.

Rydin, Y., & Rydin, Y. (2021). Governance theories: Stakeholders, networks and collaboration. Theory in Planning Research, 83-104.

Wickham, G. (2006). Foucault, law, and power: A reassessment. Journal of law and society, 33(4), 596-614.

■ 회의록

제17대국회 제252회 제5차 국회본회의 (2005년 02월 16일)

제17대국회 제256회 제3차 저출산및고령화사회대책특별위원회 (2005년 09월 02일)

제17대국회 제271회 제1차 보건복지위원회 법안심사소위원회

제18대국회 제278회 국정감사 국토해양위원회 (2008년 10월 14일)

제18대국회 제278회 제12차 기획재정위원회 조세소위원회 (2008년 12월 02일)

제18대국회 제278회 제2차 저출산고령화대책특별위원회 (2008년 11월 17일)

제18대국회 제298회 제1차 국토해양위원회 (2011년 03월 03일)

제18대국회 제301회 제5차 국회본회의 (2011년 06월 08일)

제18대국회 제302회 제1차 저출산고령화대책특별위원회 (2011년 08월 24일)

제18대국회 제302회 제1차 저출산고령화대책특별위원회 (2011년 08월 24일)

제18대국회 제303회 국정감사 국토해양위원회 (2011년 09월 20일)

제19대국회 제313회 제4차 국토해양위원회 (2013년 03월 06일)

제19대국회 제316회 제2차 국토교통위원회 (2013년 06월 18일)

제19대국회 제331회 제3차 서민주거복지특별위원회 (2015년 02월 24일)

제19대국회 제331회 제3차 서민주거복지특별위원회 (2015년 02월 24일)

제19대국회 제331회 제3차 서민주거복지특별위원회 (2015년 02월 24일)

제19대국회 제332회 제5차 서민주거복지특별위원회 (2015년 04월 08일)

제19대국회 제338회 제5차 서민주거복지특별위원회 (2015년 12월 29일)

■ 보고서

관계부처협동(2017). 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵

국토연구원(2012). 저출산 추세에 대응한 주택 및 도시정책 방향 연구

대한민국정부(2022). 제4차 저출산·고령사회기본계획 2022년도 시행계획

저출산·고령사회위원회·관계부처합동(2023). 윤석열 정부 저출산고령사회 정책 과제 및 추진 방향

저출산·고령사회위원회·보건복지부·한국보건사회연구원(2005). 저출산 원인 및 종합대책 연구

토지주택연구원(2019). LH 공공임대주택 이미지 개선 방안 연구 -

인식평가와 실천과제 도출-

토지주택연구원(2020). 가구특성을 고려한 통합공공임대주택 공급제도 연구: 면적별 공급기준을 중심으로

한국보건사회연구원(2020). 신혼부부의 주거자금 조달방식과 부모 지원의 젠더-계층적 성격

■ 보도자료

국토교통부(2015). ‘어린 신혼부부 전세임대 가점 역차별 논란’ 관련

국토교통부(2015). 신혼부부 결혼준비, 행복주택이 함께 합니다

■ 언론보도

"저출산, 정부 개입없이는 해결안돼", 이데일리, 2003.10.31.

"低출산율, 정부정책으로 직접 개입해야", 머니투데이, 2003.10.31.

"집이 없어 아이 낳기 힘들어요", 머니투데이, 2006.03.22.

[단독]'신혼부부 주거실태조사' 도입 2년만에 폐지, 이데일리, 2016.08.12.

[사설] 저출산, 보육대책 화급하다, 경향신문, 2003.04.08.

[이슈] 3자녀 가족에 주택대출금리 우대, SBS, 2006.01.13.

[저출산시대 어떻게 할것인가]노동-복지 종합고려 새 정책, 동아일보, 2002.10.03.

‘세자녀 가구주 인센티브‘ 실효성 논란, 문화일보, 2004.03.26.

‘애 낳는 사회’를 설계하라, 한겨레21, 2003.01.15.

“무주택자들 몫 빼앗는 꼴” “저출산 해소 위해 필요”, 경향신문, 2008.03.18.

“정부개입 없으면 출산율 계속 떨어질 것”, 연합뉴스, 2003.10.31.

“하위계층 임대료 부담”-“집 없어 애 안낳나?”, 한겨레, 2007.08.23.

<포럼>‘출상 기피’ 대책 세우라, 문화일보, 2003.04.08.

공공임대주택이 저출산 해결책?…"공공임대 거주자가 자녀 많아", 연합뉴스, 2017.03.30.

국민임대주택 단지내 보육시설 590여개 신축, 서울경제, 2005.11.30.

생뚱맞은 신혼부부용 주택공급, 여성신문, 2008.03.28.

수도권 그린벨트 풀어서 ‘신혼희망타운’ 5만가구 공적임대 17만 가구 공급. 서울신문. 2017.08.02.

신혼부부 자가 비율 29.4%…84.7% “내 집 꼭 마련해야”, 데일리안, 2015.05.06.

신혼부부 절반, 빚내서 신혼집 마련… 소비·저축에 '영향', 머니투데이, 2015.05.06.

신혼부부 주택 공급안’ 재정부-국토부 혼선, 한겨레, 2008.03.11.

육아휴직급여 평균임금 40%로 확대 ·· 제2차 참여복지 5개년계획, 한국경제, 2004.01.20.

'자녀 많으면 우선권'…청약제도 바뀐다, SBS, 2006.02.08.

정부, 두 아이 이상 낳으면 수당 지급, YTN, 2004.01.18.

중앙일보 저출산 인구정책 관련, 보건복지부 보도설명, 2003.01.06.

출산율 높이려면 사교육비・집값부터 잡아야, 매일경제, 2004.08.25.

Abstract

Public Housing Policy: Biopolitics of Low Birth - Focusing on the Youth and Newly-married Couple

Jeong, Hyeongeun
Urban and Regional Planning
Department of Environmental Planning
The Graduate School on Environmental Studies
Seoul National University

This study aims to investigate how the public housing policy is utilized by the growing birth rate in terms of governmentality.

The Basic Plan for Low Fertility and Elderly Society, a cross-ministerial program to address the declining birthrate, has spent about 280 trillion won over 15 years, has not been effective. Even though there is no discussion on the public housing policy, which accounts for the largest budget in the Basic Plan for Low Fertility and Elderly Society. Therefore, this papter designates the public housing policy as case study that operates the spactiality. It explores the state's strategy to control fertility based on the space of housing by Foucault's concepts of 'biopolitics' and 'governability' and Arendt's concept of 'public/private sphere'.

First, this study tracks the meaning of population in terms of low

fertility, which is combined with public housing policy. Population policy, which changed drastically from birth control to low fertility, is standardized on an economic view of quantity of people. From a political economy perspective, population is imagined with the spatiality of housing policy by biopolitics that population itself can be controlled and governed as a variable.

Second, this paper investigates the spatiality of the public/private sphere of public housing that can be utilized for governmentality to address low birthrates. Public housing performs a dual role as a public space provided by a public actor and a private space for individuals to live their lives. The state has targets young adults and newlyweds who are able to give birth for public housing. Therefore, this study explores the process of transforming public housing into a spatial apparatus for rebounding fertility with youth and newlyweds.

Third, this paper examines how the life cycle norms and the discipline of physical space govern individuals. It identifies how the life cycle manifested in the physical space of public housing and how the physical space where the norms are projected guides the individual to a course of action to fulfill the next life cycle.

This result of this study proposes the process by which population and housing policy are integrated and altered into governmentality in puropose of growing fertility. In particular, this paper examines how the intertwining of the public and private spheres of public housing led to governmentality and conduct of conduct to raise fertility at two levels: population groups and individuals.