

# 우리나라 공공임대주택정책의 경로변화

## -보금자리 주택, 행복주택을 중심으로-

### Route Changes of Our Policy the Public Rental Housing

#### -of Nest Housing and Happy Homes-

김복식, 류지성  
단국대학교

Bog-Sig Kim(bsk0627@hanmail.net), Ji-Seong Ryu(sundevil@dankook.ac.kr)

본 연구는 우리나라 공공임대주택정책은 '왜' 역대 정부에 따라서 경로변화를 할 수밖에 없었는가를 신제도주의 한 분파인 역사적 제도주의의 비교 역사적 분석방법과, 역사적 제도주의의 한계점을 보완하기 위하여 등장한 핵커(Hacker, 2004: 248)의 경로 진화모형을 혼합하여 분석하고자 한다. 우리나라는 고도의 산업화와 도시화로 인하여 이농현상이 초래되었으며 여기에 따른 부작용으로 주택문제가 심각한 사회문제로 대두되었다. 이러한 주택문제를 해결하기 위하여 역대 정부는 어떠한 정책을 시행하였는가를 살펴보고자 한다. 5.16군사정변으로 인한 제3공화국의 등장, 대한주택공사 설립, 정권의 정통성 부재에 대한 여론 호도용이라는 우연성과 결정적 시기를 계기로 공공임대주택정책의 경로가 시작되었다고 보고 본 연구에서는 심층적인 연구를 하기 위해 경로진화 과정 중 이명박 정부의 '보금자리주택'과 박근혜정부의 '행복주택'을 비교 분석함으로써 공공임대주택정책의 현주소를 진단하고, 향후 공공임대주택정책의 바람직한 방향을 제시하는데 연구의 목적이 있다.

■ 중심어 : | 공공임대주택정책 | 신제도주의 | 역사적 제도주의 | 경로의존성 | 경로진화모형 |

#### Abstract

The research is our public rental housing policy are 'Why' Did you no choice but to make the route changes, according to previous governments neo-institutional one fine history of care institutions, Historical analysis method and historical comparison system was complementary to the borders of the principle of hacke to appear (248 hacker, 2004 :) that the path to the model attempts to analyze a mix of evolution. Our country has a high degree of exodus due to industrialization and urbanization have caused and here, by means of side effects to housing was becoming serious social problems. Has this to solve housing problems governments have any policy to take a look at the latest. 5, 16 5,16 Military Coup caused by the advent of the Third Republic ; lack of legitimacy of the regime established, the Korea Housing Corporation randomness that for over the cracks and a consensus on the critical period of Public Rental Housing begins to engage in further studies in this study reported paths of Lee Myung-bak administration during the course of evolution 'of nest housing', and government 'happy homes', Park Geun-hye, a diagnose and address the state of the public rental housing policy by comparison, the next of Public Rental Housing A desirable destination of the study to present.

■ keyword : | Public Rental Housing Policy | Neo-institutional | Historical Institutionalism | Path-dependence | Evolutionary Path Model |

## 1. 서론

### 1. 연구의 목적

행복한 삶을 추구하기 위한 기본전제로 의·식·주는 동서고금을 막론하고, 인간의 공통된 욕구의 시발점이자, 행복추구권을 실현하는 수단이라고 해도 과언이 아니다. 심리학자인 매슬로(A.H. Maslow)는 인간욕구 5단계에서 생리적 욕구(physiological needs)로 의·식·주와 같은 인간의 생명 유지와 직결되는 욕구를 제시한 바 있으며[1] 또한 우리 헌법도 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리(제34조①항)를 가지며, 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리(제35조①항)를 가지며, 국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다. 라고 선언하고 있다. 주택법에서도“쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 명시되어 있으며, 최근에 제정된 주거기본법에서도 주거권을 명시하고 있다. 하지만 이러한 법률의 제정에도 불구하고 특히, 의·식·주 문제 중에서 주택문제가 가장 시급한 현황으로 이는 저출산 문제 까지도 직결되는 중요한 인이 되기도 한다.

우리나라의 경우 국토가 협소한 까닭에 주기적으로 부동산 투기 바람이 불어 여타 다른 선진국가에 비해 주택문제는 민감한 사안으로 국가 어젠다 중 가장 핫이슈였던 것이 주지의 사실이다. 자본주의체제하에서는 주택도 하나의 재화로 인식하여 수요와 공급법칙에 의하여 가격이 결정되어진다. 하지만 주택은 다른 사적재에 비하여 의료, 교육서비스 등과 같이 사회복지서비스의 일환으로 생존권적 기본권이라는 양면성을 가지고 있기 때문에 순수시장논리를 적용하면 시장실패를 초래할 우려가 높다. 시장논리를 적용하다 보면 경제적 능력에 따른 부익부 빈익빈 현상이 초래되어 무주택자 서민과 저소득층, 신혼부부, 대학생과 사회초년생, 그리고 사회적 약자는 내 집 마련의 길이 더욱 요원 화 될 수 밖에 없는 실정이며, 최근에는 저금리 장기화로 전세에서 월세로 전환되면서 이제는 서민층뿐만이 아니

라 중산층이 체감하는 주거비 부담도 사회적 문제로 대두되고 있는 실정이다. 작금의 이러한 상황으로 인하여 다수의 경제학자들은 주택은 비배제성, 비경합성, 비분할성, 무임승차(N-1, 1/N) 라는 순수공공재의 특성을 가지고 있지 않지만 가치재로 분류해야 한다는 주장도 제기 되고 있다[2].

주택이라는 재화를 시장경제에 맡기게 되면 필연적으로 시장실패를 초래할 수밖에 없다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 중앙정부 또는 지방 정부는 시장에 개입할 수밖에 없다. 특히 임대주택은 재분배적 정책유형으로 분류되기 때문에 중앙정부나 지방정부는 이러한 문제를 해결하기 위하여 주택을 하나의 가치재로 인식하여 역대 정부에 따라 차별화된 공공임대주택을 공급하고 있지만 선진국에 비해 아직도 현저하게 낮은 수준이다. 정부가 발표한 자료에 의하면 “우리나라의 공공임대주택 채고 비율은 2014년 기준 5.5%로 OECD 등 선진국(8.0%)에 비해 아직도 낮은 수준이다.” 이에 정부는 기존 ‘공공임대주택’에다 집주인 매입임대 등 공공부문 지원을 받아 시세보다 저렴하게 공급하는 임대주택까지 포괄하는 ‘공공지원 임대주택’ 개념을 도입해 최저소득계층에 대해서는 직접적이고 밀착된 지원을 통해 주거지원 사각지대를 해소해 나가면서, 서민과 중산층을 위한 다양한 장기 임대주택은 공공·민간의 협력을 통해 창의적이고 지속가능한 방법으로 확충해 나갈 계획으로 2022년까지 공공지원 임대주택 비율을 OECD 수준인 8.0%까지 끌어올리고, 2030년 이전에 EU 수준(9.4%) 이상을 확보한다는비전을 제시하고 있지만, 그간 정부가 실시한 정책에 비춰보았을 때 현실적으로 실현될 지는 지켜봐야 하겠지만 반드시 실현되어 무주택자에게 행복한 주거공간을 제공했으면 하는 바람이다.

따라서 본 연구는 첫째, 우리나라 공공임대주택정책은 ‘왜’ 역대 정부에 따라서 경로변화를 할 수밖에 없었는가를 신제도주의 한 분과인 역사적 제도주의의 비교역사적 분석방법과 역사적 제도주의의 한계점을 보완하기 위하여 등장한 Hacker[3], 하태수[4]의 경로진화모형을 혼합하여 분석하고자 한다. 둘째, 심층적인 연구를 하기 위해 제3공화국부터 박근혜 정부에 이르는 기

간 동안 시행되었던 정책들 중 특히, 제3공화국의 공공 임대주택 정책을 경로시작으로 다음 정부들의 경로진화 과정으로 이명박 정부의 '보금자리주택'과 박근혜 정부의 '행복주택'을 비교 분석하고 이를 통해 향후 공공 임대주택 정책 추진에 있어 정책적 함의를 도출해 보고자 하는데 연구의 목적이 있다.

## 2. 연구의 대상 및 범위

본 연구의 대상은 역대 정부가 추진하였던 공공임대주택 정책들 중에서 이명박 정부의 '보금자리주택'과 박근혜 정부의 '행복주택'에 한정하여 연구를 하도록 한다.

우리나라 공공임대주택 정책은 시대적인 상황에 따라서 변화되어 왔다고 볼 수 있다. 특히 정치적 요인과 사회경제적인 요인의 영향을 많이 받아 왔던 것이 주지의 사실이다.

이미 유명무실한 정책도 시대적인 상황이 변화하게 되면 또다시 효용성이 있기 때문에 정책변화과정을 이해하기 위해서는 10년 이상의 장기간이 필요하다고 Sabatier는 전제하고 있다.

이명박 정부의 보금자리주택은 서민의 주거 안정과 주거 수준 향상을 도모하기 위하여 건설하는 국민주택 규모(전용면적 85㎡) 이하의 분양주택과 임대주택을 포괄하는 주택 정책으로 도시 외곽이나 개발제한구역을 해제하여 개발한 구역이 많으며, 주변시세보다 상대적으로 가격이 저렴하다는 장점이 있지만, 입지선정에 있어 강남 일부 지역을 제외하면 '미분양의 무덤'이란 오명과 함께 부동산 투기현상, 민간분양 위축 등의 부작용이 초래되기도 하였다. 박근혜 정부 출범 이후, 보금자리주택 사업 추진 과정 중 드러난 문제점을 보완하여 2014년 1월 '보금자리주택건설 등에 관한 특별법'이 '공공주택건설 등에 관한 특별법(공공주택 특별법)'으로 개정되기에 이르렀다. 행복주택이라는 명칭으로 사업을 추진하고 있다. 행복주택은 대학생, 신혼부부, 사회초년생을 위해 직장과 학교가 가까운 곳에 건설하여 임대료가 저렴한 도심형 아파트로 보금자리 주택과 달리 도시 내부에 건축하여 교통이 편리하고 접근성이 좋다는 장점이 있지만, 한편으로는 행복주택이 들어서면 교통체증이 심해지고 '임대료가 내려간다'는 단점이 제기

되기도 한다. 양 제도는 서민주거안정이라는 목표는 동일하나 임대주택 위주로 공급을 한다는 점에서 차이점이 있다.

특히 본 연구에서는 이명박 정부의 '보금자리주택' 정책이 박근혜 정부에서는 새로운 '행복주택' 정책으로 정책이 변화하는 과정에서 경로변화요인이 무엇이었는지에 초점을 두고 연구를 하고자 한다.

## 3. 연구의 방법

우리나라의 공공임대주택정책은 역대 정부마다 임대주택 공급 관련 정책을 수없이 추진하고 있으며 그 종류와 내용도 매우 복잡하여 올바른 이해가 요구된다고 본다.

공공임대주택 정책변화에 관한 선행연구는 대다수의 논문들이 "Kingdon의 정책흐름도형(Policy Stream Framework)"과 Sabatier의 지지연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 활용한 '정책변동론'에 입각한 논문이 발표되었다 해도 과언이 아니다. 때늦은 감이 없지 않지만 국내에서도 1990년대 중반부터 새로운 패러다임인 신제도주의에 적용한 연구들이 등장하기 시작했다. 정부조직변화[5], 기업지배구조 개혁정책[6], 사회복지정책[2], 민간투자사업 최소수입보장(MRG)제도의 경로변화 연구[7], 국가정보활동 기능의 경로변화에 관한 연구[8] 등이 있지만 이 논문은 역사적 제도주의에 입각하여 경로변화를 연구한 논문이지 공공임대주택 정책을 다룬 논문이라고는 볼 수 없다. 공공임대주택과 관련한 선행연구로는 오정석[9]은 서울시 장기전세주택(SHift)이라는 개별사례분석을 통하여 공공임대주택 공급정책의 문제점과 과제를 제시했으며, 홍대환[10]은 공공임대주택정책의 변화과정을 노태우 정부에서 노무현 정부까지 비교분석했고, 조덕훈[11]은 한국임대주택 공급정책의 변화과정을 연구하였다. 하지만 아쉽게도 국내의 공공임대주택 정책분야에 대해 역사적 신제도주의를 적용한 연구는 미흡한 실정이다.

본 연구논문이 '정책변동론'을 분석의 틀로 구성하지 않고 "Hacker[3], 하태수[4]의 경로진화모형"을 분석의 틀로 구성한 이유로는 첫째, 제도(정책)변화에 대한 최근의 연구는 제도는 영속적인 것으로 보기 보다는 시간

이 경과함에 따라 안정적이고 고정적인 현상으로 보지 않고, 제도가 변화하는 방식에 중점을 두고 있다는 점에서 유용한 분석방법이다. 둘째, 제도가 형성되는 과정을 사례제시와 중범위이론에 입각하여 체계적으로 제시한다는 점이다. 셋째, 우리나라에서 제도가 형성되는 과정이 “Hacker[3], 하태수[4]의 경로진화모형”에서 강조하는 우연성(contingency), 그리고 결정적 시기(critical junctues)라는 요인에 적합하다는 점이다. 넷째, 우리나라 공공임대주택 정책을 시기별로 비교분석하는 방법에 적합하다는 점을 들 수 있다. 본 연구는 선행연구와 비교했을 때 다음의 측면에서 몇 가지 차별성을 보인다고 볼 수 있다. 첫째, 연구방법으로 비교역사적 방법과 경로진화모형을 활용하여 새로운 시도를 하였다는 점, 둘째, 연구내용으로 임대주택 공급정책의 변화과정을 이명박 정부와 박근혜 정부에 한정하여 심도 있게 다루었다는 점이다. 본 연구의 방법은 주로 문헌연구방법에 의존하였다. 국내외 선행연구와 학위논문, 전문학술지, 단행본, 공공 및 민간부문의 연구 보고서 등의 인쇄 및 전자문헌 자료를 주로 활용하였다.

## II. 이론적 논의

### 1. 환경결정론적 한계점을 보완하여 등장한 신제도주의 접근법

신제도주의는 1940년대 후반부터 1970년대 후기행태주의라는 패러다임이 등장하기 전까지 유행한 행태주의 시각에 대한 반작용으로 1980년대 들어서 본격적으로 연구가 시작되었다. 기존의 행태주의적 방법은 지나치게 공식적이고 유형적인 제도를 중시하기 때문에 법률, 규칙, 그리고 행정구조가 실제의 행태와 결과를 설명하는데 한계점이 드러남에 따라 정치를 이해하고 정치적 결과를 설명하기 위해서는 공식적 제도보다는 비공식적인 권력배분의 상태나 개인 또는 집단의 행태에 연구의 초점을 두어야 한다는 시각에서 대두되었다. 신제도주의는 제도의 역할과 기능에 따라서 크게 세 가지 분파로 역사적 제도주의(historical institutionalism), 합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism),

사회학적 제도주의(sociological institutionalism)로 분류하는 것이 학계의 지배적인 견해이다[12].

### 2. 역사적 제도주의와 경로의존성 (path-dependence)

역사적 제도주의의 핵심접근방법으로 경로의존(path-dependence)성을 들 수 있다. 역사적 제도주의는 제도의 지속성을 강조하는 동시에 제도의 변화와 발전을 설명하는 데 있어 경로의존(path-dependence)과 의도하지 않은 결과를 중시한다[13][14]. A시점에서 필요에 의해서 만들어진 제도는 A+1시점에 환경변화 등으로 인해 그 폐지·변화를 요구하더라도 그 제도 자체가 지속되는 경향이 있다. 따라서 A시점에서는 종속변수이지만 A+1시점에서는 독립변수인 것이다. 또한 A시점에서는 순기능을 하는 제도가 A+1시점에서는 역기능이 나타나면서도 폐지되지 않을 수 있음을 의미한다. 이는 특정의 정책이 선택되면 문제해결에 더 효율적, 기능적인 제도가 존재해도 쉽게 변하지 않을 수 있음을 의미한다. 이는 환경변화와 제도변화의 괴리, 최적의 결과와 실제 결과의 괴리, 역사의 비효율성과 우연성을 강조하는 것이다. 경로의존성은 제도형성과 제도변화과정을 분석할 때 역사적 과정, 역사의 우연성을 들고 있다. 경로의존(Path Dependence)은 ‘선행사건이 후속 사건에 영향을 미친다’, ‘역사가 문제다’, 라는 식의 광의의 개념[15]과 ‘어떤 제도가 우발적 사건에 의해 시작된 후, 자기강화적 사건 전개를 통해서 유지되는 것’,으로 보는 협의의 개념으로 분류할 수 있다[16]. 학계의 입장은 대부분 협의의 개념을 따르고 있는바 본 연구에서도 협의의 개념을 준용하기로 한다.

이 모형에 따르면 제도는 상당기간 안정성을 유지하다가 비교적 급격한 제도의 변화를 가져오는 위기(전쟁이나 대공황과 같은 외부환경의 변화 등)에 의하여 주기적으로 중단되며, 그 이후 다시 제도의 균형상태가 유지된다는 것이다. 그러나 역사적 제도주의는 행위에 대한 미시적 설명의 문제, 제도결정론의 오류, 제도변화에 대한 설명의 문제가 미흡하다는 점에서 비판을 받고는 있지만 최근에는 다양한 시각에서 연구가 이루어지고 있는 추세이다.

### 3. 경로진화

경로진화는 점진적으로 일어나기 때문에 이것을 설명하기 위해서는 ‘변하는 것’과 ‘변하지 않는 것’을 동시에 설명해야 한다. Thelen(2003), Hacker(2004), Boas(2007)은 경로진화의 양상으로 경로변화에 대한 외부적 장벽인 거부권자의 다소(多少), 내부적 장벽인 경로운영자들의 재량 대소(大小) 두 가지 기준을 교차시켜 네 가지로 구분한다. 첫째, 표류(drift)는 기존정책이 외형적으로는 그대로 존재하지만, 외부환경이 변화함에 따라 정책의 영향력이 변하는 것을 말한다. 경로변화에 대한 외부적 장벽으로 경로변화 거부권자(veto players)가 많고, 내부적 장벽으로 경로운영자의 재량이 적을 때 나타나며 정책이 환경의 변화에 적응하지 못해 효과를 발휘하지 못하거나 기존에 의도한 방식으로 운영되지 못하는 경우를 말한다. 둘째, 가겹(layering)은 기존 정책의 구성요소가 그대로 유지되고, 새로운 요소가 추가되어 기존의 정책에 변화를 가져오는 정책변동을 말한다. 경로변화에 대한 외부적 장벽으로 경로변화 거부권자(veto players)가 적고, 내부적 장벽으로 경로운영자의 재량이 적을 때 나타나는 경우로 기존의 복합적 제도나 정책의 구성요소 대부분을 그대로 둔 채 비록 새롭게 추가되는 정책요소는 일부에 불과하지만, 시간이 지나면서 기존 정책에 대한 근본적인 변화를 초래하게 된다.(보급자리주택, 행복주택) 셋째, 재정향(conversion)은 기존정책이 외형적으로는 그대로 존재하지만 새롭게 법규화 되거나 새로운 방식으로 해석되는 경우를 말한다. 경로변화에 대한 외부 거부권자도 많으나 경로운영자가 재량을 크게 보유하고 있어서 발생하는 것으로 본래 어떤 목표를 위해 설계된 제도가 새로운 목표에 봉사하거나 변화를 위해 방향이 전환되는 것을 의미하며 주로 정책의 상위수준에서 발생하기 쉽다. 넷째, 수정(revision)은 기존정책에 대한 공식적인 개혁, 기존정책의 제거 혹은 새로운 정책으로의 대체 등을 의미한다. 경로변화에 대한 외부 거부권자가 적고 경로운영자 재량이 큰 경우에 발생하며 대부분의 경우 기존의 정책이 새로운 정책으로 바뀌는 것은 급진적인 변화를 수반하지만, 때때로 천천히 발생하는 정책수정

이 발생하기도 한다. 정책수정의 정책변화 형태는 좀처럼 빈번하게 자주 발생하지 않는다. 이상의 내용을 요약하면 아래 [표 1]과 같다.

표 1. 경로진화 양식

구 분		경로변화에 대한 내부적 장벽	
		경로운영자 재량 小	경로운영자 재량 大
경로변화에 대한 외부적 장벽	거부권자 多 (veto players)	표류(drift)	재정향 (redirection)
	거부권자 少 (veto players)	가겹(layering)	수정(revision)

### 4. 이론적 분석틀

우리나라의 공공임대주택정책의 효시는 5.16군사정변 이후 산업화와 도시화, 그리고 베이비붐세대로 소급하는 경향이 있지만 연구하는 관점에 따라 다소 논란의 소지는 있다고 본다. 1962년 경제개발계획 대규모주택 공급계획안이 제시되었으나 현실적 여건이 미흡하여 제대로 시행되지 못하다가 1970년대 주택문제를 포함한 대중의 복지문제가 주요관심사항으로 등장하였으며 1976년 대한주택공사에서 처음으로 임대주택을 건설하여 저소득층 등 사회적 약자에 대한 공공주택공급의 필요성과 함께 공적자금이 투입되었다. 우리나라의 공공임대주택정책은 정권의 정통성이 부재한 제3~5공화국에서는 주로 체제유지차원에서 전시성 정책만 남발하였지만 임대주택에 대한 인식이 태동한 시기라고 볼 수 있다.

제3공화국의 공공임대주택제도가 경로의존모형에서 말하는 우연성(contingency)과 결정적 시기(critical junctures)에 부합되는가를 살펴보고 공공임대주택정책이 경로의존 모형에서 어떠한 경로를 거쳐 경로진화 모형으로 변화되었는가를 분석하고자 한다. 경로의존 모형에서는 우발적으로 경로가 시작되면 그것이 비록 최선의 대안이 아니더라도 자기강화기제로 인해 경로가 유지된다고 하나, 공공임대주택정책의 경우에는 정권이 교체하더라도 오히려 기존 제도의 큰 틀을 유지하면서 새로운 요소가 추가되는 형태의 제도 변화를 거치면서 새로운 제도로 변화되었다.

본 연구에서는 역대 정부별 공공임대주택정책의 경로변화를 신제도주의 한 분파인 역사적 제도주의의 비교 역사적 분석방법인 경로의존성과 역사적 제도주의의 한계점을 보완하기 위하여 등장한 Hacker[3], 하태수[4]의 경로진화모형을 혼합하여 분석하고자 한다. 다만, 주의를 요하는 것은 경로의존성에 대한 개념으로 광의의 개념에서 경로의존성은 어떤 제도가 기존의 상태를 유지하는 것만을 의미하는 것이 아니라 일정한 경로에 따라 변화하는 것 까지도 포함한다고 볼 수 있다. 다만 본 연구에서는 경로진화와 구분하기 위하여 '제도 유지'라는 협의의 개념으로 접근하였으며, 경로진화는 경로의존성과 구분하기 위해서 '제도변화'라는 광의의 개념으로 제시하였다. 분석의 틀로는 제3공화국의 정책을 경로시작으로 보고, 경로진화 모형과 관련해서는 외부적 장벽과 내부적 장벽의 크기에 따른 Hacker[3], 하태수[4]의 분류 중에서 이명박 정부의 '보금자리주택', 박근혜 정부의 행복주택,을 중심으로 연구범위를 설정하였으며, 역사적 신제도주의 경로의존모형과 이의 한계점을 보완하기 위하여 등장한 경로진화모형을 혼합하여 분석의 틀을 구성하였다. 분석의 틀은 [그림 1]과 같다.

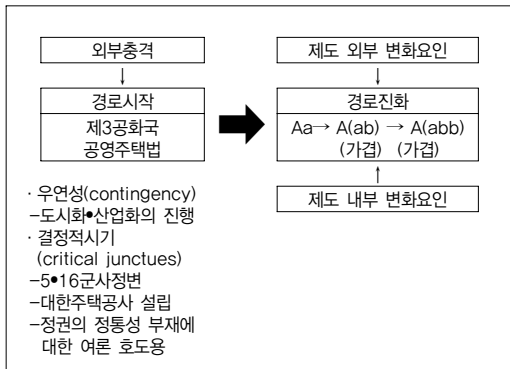


그림 1. 연구의 분석틀 : 경로변화모형

### III. 우리나라 공공임대주택 정책의 경로 변화

#### 1. 도입배경

우리나라는 6.25전쟁 이후 베이비붐세대로 인하여 인

구가 폭발적으로 증가하였으며, 1960년대에는 산업화와 도시화가 급속히 진행되는 과정에서, 도시 인구의 과밀화로 인해 주거수준이 열악하고 주택 부족현상이 가일층 심화되어 왔다. 특히, 1980년 이후에는 고도의 경제성장으로 주택시장에서도 부익부 빈익빈현상이 심화되어 주거문제 해결이 어려운 저소득층의 저항에 부딪히게 되었으며, 또한 정치적인 목적으로 공공임대주택정책을 도입하기도 하였다. 공공임대주택정책의 본질은 사회적 약자 및 저소득층의 주거권을 보장하여 헌법상의 이념인 생활권적 기본권을 강화하려는 것으로 저소득층 및 서민을 위해 정부가 공공임대주택을 대량으로 공급하기 위해 도입을 추진하게 되었다.

#### 2. 역대 정부별 공공임대주택의 정책 전개 과정

우리나라 공공임대주택정책의 태동기는 제3공화국 때 제정된 공영주택법(’63. 11)을 들 수 있다. 하지만 현재 시행하고 있는 공공임대주택과는 역할 측면에서 차이점이 크기 때문에 제6공화국 때 도입한 영구임대주택을 최초의 공공임대주택으로 보는 견해도 있다. 영구임대주택은 노태우 정부시기인 1989년에 처음 도입되어 모두 19만호가 공급되었다. 1989년 도입된 영구임대주택은 판자촌 재개발에 따른 대체주택, 급등하는 임대료에 대처하기 위한 주거안정망 확충, 정치적 정당성 위기에 직면한 집권세력의 사회적 포섭전략 등이 종합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다. 역대 정부별 공공임대주택 정책의 전개과정은 [표 2]와 같다.

#### 3. 우리나라 공공임대주택정책의 경로의존성

##### 1) 경로시작(제도 도입)

경로시작은 중대국면에서 우발적 사건에 의해 경로가 시작되는데 중대국면(critical junctures)이란 여러가지 대안들 가운데에서 어떤 한 대안이 채택되는 시기를 말하며 이 결정적 시기가 중대한 이유는 한 번 선택이 이루어지면 나머지 대안들이 여전히 이용 가능한 상태로 남아있어도 초기의 선택 상황으로 되돌아갈 수가 없기 때문이다[4][15][17]. 우리나라의 공공임대주택정책의 경로시작은 5.16군사정변 이후 산업화나 도시화, 대한주택공사의 설립, 그리고 베이비붐세대로 소급하는

표 2. 공공임대주택 정책 시기구분

시기 구분	정권	사회경제정책	주택정책기초	주요 임대주택 정책
1962~1970년	박정희	•민생고 극복과 자립경제 -제1차 경제개발 5개년계획 -제2차 경제개발 5개년계획	•민간의 자력건설 중점 •저소득층을 위한 공영주택 건설 -공영주택법(1963)	•마포구 도화동 임대주택 450호(총642호) •경로의 시작으로 봄
1971~1979년		•고도성장과 중화학공업 육성 -제3차 경제개발 5개년계획 -제4차 경제개발 5개년계획	•주택건설을 양산 체제로 유도 -주택건설촉진법(1972)	•1년 임대주택 (실적 4.8만호)
1980~1986년	전두환	•경제안정화 -제5차 경제사회발전 5개년계획	•시장안정 -주택임대차시장보호법 (1981)	•5년 임대주택 시작 -임대주택건설촉진법 (1984)
1988~1992년	노태우	•민주화에 대응하여 성장과 안정보다 분배와 복지 중시 -제6차 경제사회발전 5개년계획	•주택공급 확대 -주택 200만호 건설추진	•영구임대주택 25만호 (실적 19만호)
1993~1997년	김영삼	•개방화, 자율화 -신경제 5개년계획	•규제완화 •민간주도 주택건설	•5년, 50년 임대주택 -임대주택법(1993)
1998~2002년	김대중	•외환위기 극복과 생산적 복지 -구조조정 -복지와 사회안전망 체계 구축	•주택경기 활성화 •규제완화	•국민임대주택 20만호 (실적 11.9만호)
2003~2007년	노무현	•성장과 복지의 동반성장 -사회복지 확충과 지역균형개발	•부동산시장 안정화와 주거복지 확충 -주택법(2003)	•국민임대 100만호 (임기 중 실적 47만호) -국민임대주택특별법(2003)
2008~2012년	이명박	•성장우선, 규제완화 -747성장, 저탄소 녹색성장	•내집마련 촉진과 서민주거안정 병행 -보금자리 주택정책	•다양한 임대유형 혼합 : 영구, 국민, 10년·20년 (임기중 실적 23만호)
2013~	박근혜	•경제민주화 실현, 복지향상 -창조경제의 지향, 금산분리	•주택시장활성화를 통한 경기부양, 서민주거난 완화 -행복주택, 기업형임대주택	•사회초년생 등을 위한 행복주택, 중산층을 위한 기업형임대주택

\*\*\* 저자가 통계자료를 기초로 작성.

경향이 있지만 연구하는 관점에 따라 다소 논란의 소지는 있다고 본다. 하지만 본 연구에서는 각종 문헌조사와 정책입안자들, 그리고 현업에 근무하는 전문가들과 충분한 시간을 가지고 토론했는데 결과 5,16군사정변으로 보는 견해가 지배적이었음을 미리 밝혀두고자 한다. 임대주택 공급과 관련한 법률이 최초로 제정된 것은 「공영주택법」(1963년 11월)이다. 이법 제2조에서는 공영주택을 “정부로부터 대부 또는 보조를 받아서 지방자치단체나 대한주택공사가 건설하여 주택이 없는 국민에게 저렴한 가임 또는 가격으로 임대 또는 분양하는 주택”으로 정의 하고 있다. 지방자치단체나 대한주택공사가 사업주체가 되고, 공영주택을 건설하거나 이것을 목적으로 대지조성사업을 하고자 할 때에는 건설부령으로 정하는 바에 의해 사업계획서를 작성하고 건설부장관의 승인을 얻어야 함을 명시하고 있다. 이러한 「공영주택법」이 1972년에는 「주택건설촉진법」으로 대체되기에 이르렀다. 이 법에 의해 국민주택과 민영주택이

공급되는데 국민주택은 한국주택은행과 지방자치단체가 조달하는 자금 등으로 건설하여 주택이 없는 국민에게 저렴한 가임 또는 가격으로 임대 또는 분양되는 주택이며, 민영주택은 국민주택 이외의 주택으로서 대통령령으로 정하는 규모이상의 집단으로 건설하여 공급되는 주택을 의미한다.

1960년대는 국가에 의한 적극적 경제개발계획과 급속한 도시화 및 산업화의 시기로 경제와 사회 각 분야에 대해 ‘계획’ 개념이 도입 되었다. 주택정책의 측면에서는 계획적인 택지 공급을 위해 토지 구획정리사업을 본격화 했으며, 1962년에는 대한주택공사를 설립하고 공공에 의한 주택공급을 준비하는 시기였다. 하지만 주택공급 방식은 1950년대와 마찬가지로 민간을 중심으로 이루어 졌으며, 주택건설 물량 역시 이전에 비해 크게 증가하지 않았다. 당시 공영아파트 가격이 도시근로자 소득 평균의 4.5배로 당시 사회적 약자를 위한 공공주택정책이라고 보기에는 다소 무리가 있는 정책이라

고 본다. 1972년 유신 직후 저소득층 등 사회적 약자에 대한 공공주택 공급을 위해 250만호 주택건설 10개년 계획을 발표하였으며, 1976년 대한주택공사에서 처음으로 공적자금이 투입되어 임대주택(7천호)을 건설하여 저소득층 등 사회적 약자를 대상으로 공급했다는 점에서 정부 정책의 인식 변화라는 점에서 공공주택정책이 태동하였다는데 정책적 함의를 가질 수 있다. 이것이 정부정책의 인식변화라는 점에서 공공임대주택정책의 경로시작에 해당한다고 볼 수 있다.

## 2) 경로진화

제3공화국의 공공주택정책은 이후 경로의존성에 따라 6공화국 까지 지속되어왔다. 이유는 국가가 어떤 경로를 따를 경우 다른 선택이 가능하더라도 기존제도가 가져다주는 편익이 크고 교체비용이 크면 제도를 쉽게 변경할 수가 없기 때문이다. 본 연구에서는 제3공화국을 경로시작시점으로 보고 경로의존성을 제6 공화국까지로 구분하였으며 심층적인 분석을 위하여 경로진화 모형 중 연구상 편의를 위해 이명박 정부의 보급자리주택을 첫 번째 진화로 보고 박근혜정부의 행복주택 정책을 두 번째 진화로 보며, 사례비교법에 입각하여 어떠한 과정을 거쳐 진화되어왔는가를 분석하기로 한다.

### (1) 첫 번째 경로진화 - (2008~ 2012, 이명박 정부) 보급자리주택(가점)

#### ① 경로진화 분석

보급자리주택 정책은 기존의 국민임대주택정책에서 진일보한 정책이라고 볼 수 있다. 진보정당에서 보수정당으로 정권교체가 가장 큰 요인 중의 하나라고 볼 수 있다. 당시의 정치적 환경으로는 이명박 정부의 출범과 궤를 같이 하며 2008년 말에 시작된 미국 발 글로벌 금융위기로 이명박 정부는 친서민 중도실용의 국정철학을 제시했고, 국정의 우선순위를 친서민 정책에 두었다(국가기록원 대통령기록관, 2013). 또한 유럽재정위기는 부동산매매 및 전월세가격에 큰 영향을 미쳤다. 이러한 상황변화에 대응하기 위하여 임대주택 공급정책도 변화할 수 밖에 없었다.

보급자리주택은 기존에 시행된 국민의 정부, 참여정부의 국민임대주택에 분양주택이 추가된 개념으로 볼 수 있다. 2008년 9월 국민주거안정을 위한 도심공급활성화 및 보급자리주택 건설 방안이 발표되면서 비로소 보급자리주택 공급정책이 시작되었다. 보급자리주택 공급정책은 도심이나 그린벨트 등 도시 내 충전개발(infill-development) 방식을 활용하여 소득계층별로 맞춤형 임대주택을 공급하는 정책이다. 이명박 정부에서는 영구임대주택의 공급재개와 국민임대주택의 계속공급을 포함한 공공임대주택인 보급자리주택 정책을 진행하였는데, 이는 주택의 패러다임과 수요여건이 변하고 있는 상황에서 좀 더 능동적인 형태의 공공임대주택 건설과 공급이라는 진일보한 정책의 집행으로 진행되었다고 볼 수 있다. 보급자리주택에 대한 외부적 장벽은 새로운 주거패러다임에 대한 수요자들로 거부권은 적었으며, 내부적인 장벽인 경로운영자의 정책집행에 대한 재량은 크지 않았으므로 가점으로 볼 수 있다.

#### ② 관련 법률 개정 과정 분석

이 당시 개정된 임대주택 공급 관련 법규들은 보다 정교화 하는 단계라고 볼 수 있다. 기존의 「주택법」, 「임대주택법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 등은 시대상황에 적합하게 지속적으로 개정되었고, 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」은 이명박 정부 들어 「보급자리주택건설 등에 관한 특별법」으로 개명되었다. 아울러 그동안 「주택법」의 일부 조항으로 존재하던 내용이 삭제되고 「토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법」이 제정되었다. 이명박 정부 시기의 법규변화는 다음과 같다.

2009년 2월 「주택법」 제38조의 6에 주택건설사업 등에 의한 임대주택건설 등의 내용이 신설되었다. 임대주택의 건설·공급 시 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 용적률 범위 안에서 조례로 정하는 기준에 따라 용적률을 완화하여 적용될 수 있다는 내용이다. 한편 2007년 4월 「주택법」에 토지임대부 및 환매조건부 주택 등의 공급 조항이 신설되었으나 2009년 4월 동 조항이 삭제되고, 「토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법」이 제정되었다. 이 법은 토지임대부 분양주



택, 즉 토지임대주택의 공급을 목적으로 한다.

다음으로 「임대주택법」은 2008년 11월 시행령 개정을 통해 임대사업자의 등록범위가 매입임대주택의 경우, 기존에 단독주택 5호와 공동주택 5세대에서 각각 1호와 1세대로 완화되었다. 이를 통해 지방주택의 미분양 문제를 해소하고 임대사업을 활성화하고자 했다. 아울러 무주택 서민들의 주택구입부담을 낮추고 자가 보유 촉진을 위해 분납임대주택제도가 도입되었는데, 이것은 공공건설임대주택 중 임대보증금 없이 임대개시 전이나 임대기간 중 분양전환금의 일부를 납부하도록 하는 새로운 임대 주택제도이다. 2009년 3월에는 「임대주택법」 개정을 통하여 공공이 임대할 목적으로 건설 또는 임대하는 주택으로서 20년의 범위 내에 전세계약의 방식으로 공급되는 장기 전세주택 제도가 도입되었다. 2011년 8월에는 도시형 생활주택을 국민주택기금 또는 공공택지를 지원받아 건설하여 임대하는 경우 공공건설임대주택의 분양전환에 관한 규정의 적용을 배제하여 도시형생활주택의 공급을 촉진하는 특례조항이 도입되었다. 2012년 1월에는 매입임대주택에 「주택법」이 규정한 준 주택 중 대통령령으로 정하는 오피스텔이 포함되었다.

한편 국민의 정부 말기에 제정된 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」은 이명박 정부인 2009년 4월에 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」으로 전면 개정되었다. 취지는 무주택 서민과 저소득층의 주거문제 해결을 위해 공공분양주택 및 다양한 유형의 임대주택을 수요자 맞춤형 보금자리주택으로 통합하여, 도심이나 보전가치가 낮은 개발제한구역 등 도시인근의 주거선호가 높은 지역을 중심으로 공공이 직접 신속하게 건설하고, 서민들이 부담 가능한 주택이 공급되도록 개선하는 것이었다. 보금자리주택은 국민임대주택과 달리 임대주택과 분양주택을 포괄하는 주택임을 주의할 필요가 있다. 이처럼 이명박 정부의 임대주택 공급 관련 법규들은 2008년 이후 변화된 정치·경제·사회적 상황에 맞추어 개정되거나 제정되었다. 하지만 공공개발을 통해 발생한 이익이 일부 땅주인과 집주인에게만 돌아간다는 비판이 많았고, 결국 박근혜 정부는 2013년 4월 1일 보금자리주택지구 지정 중단과 지구 지정 취소, 공

급면적 축소 등의 정책을 내놓기에 이르렀다.

### ③ 정책분석 및 평가

이명박 정부의 임대주택 공급정책은 보금자리주택으로 대변된다. 보금자리주택은 역대정부에서 추진된 임대주택에 분양주택이 추가된 개념이다. 2008년 9월 국민주거안정을 위한 도심공급활성화 및 보금자리주택 건설 방안이 발표되면서 비로소 보금자리주택 공급정책이 시작되었다. 이 정책은 무주택 서민과 저소득층의 주거문제 해결을 위해 공공분양 및 임대주택을 수요자 맞춤형 보금자리주택으로 통합하고 2009년부터 2018년까지 10년 동안 총 150만 호를 공급하는 것이다. 구체적으로는 중소형 저가의 분양주택을 70만 호 공급하고, 30년 국민임대 및 10년 공공임대 주택 등 임대주택을 80만 호 공급하는 것이다. 특히 최저소득층을 위해 그동안 중단된 영구임대주택 10만 호를 다시 공급하고자 한 점은 주목할 만하다. 보금자리주택 공급정책은 도심이나 그린벨트 등 도시 내 충전개발 방식을 활용하면서 다양한 임대주택을 공급하고자 했다. 30년 이상의 장기임대(영구, 국민임대)주택을 50만 호, 10년 임대의 공공임대를 20만 호, 10~20년의 장기 전세임대를 10만 호 공급하는 것을 목표로 했다. 이러한 초기 보금자리주택 공급정책은 2009년 8월에 개편되었는데, 그린벨트지구 개발을 당초 2018년에서 2012년으로 앞당겨 시행하고 공급량도 2012년까지 12만 호에서 32만 호로 확대하고자 했다.

그 이유는 연도별 공급물량이 적어 서민들이 주거안정효과를 체감하는데 한계가 있었기 때문이다. 그러다가 주택경기침체로 서민경제의 어려움이 가중되자 2010년 8월 보금자리주택의 지구 수를 축소검토하고, 2011년 6월과 2012년 6월에 주택 수급여건 및 LH 등 공공의 공급능력을 감안하여 또다시 보금자리주택 공급물량을 축소 조정했다. 이명박 정부는 2018년까지 보금자리주택 150만호 건설계획(중소형 분양 70만호, 영구임대주택 10만호 포함한 국민임대/10년임대 80만호), 민간 50만호 공급계획을 수립하였으나 국민임대주택 공급이 매년 10만호에서 4만호로 축소하고 임대주택 공급에서 자가 주택 확대로 정책 변경을 하는 등 공공

주택 정책 후퇴기로 임대주택 공급이 대폭 축소되었다고 볼 수 있다.

보금자리주택의 장점과 약점을 선행연구를 통하여 분석하고 공공기관이나 민간기구에서 발표한 자료를 가지고 객관적으로 제시하고자 한다.

보금자리주택의 장점으로는 첫째, 기존의 신도시나 택지지구와 같은 방식으로 개발되지만 도심에 더 근접하여 분양가도 기존 공공주택 내 분양가 상한제 가격보다 15% 이상 저렴하다는 점, 둘째, 금융상 저리 지원규모 상향, 30년 장기대출 도입 등 구입부담을 경감할 수 있는 점, 셋째, 중소형 분양, 공공 임대(분납형), 장기전세, 장기임대 등 다양한 주택 종류로 소득수준과 거주 수요에 따라 맞춤형 공급이 가능하다는 점, 넷째, 사전예약제 도입으로 주택수요를 분산 시킬 수 있고 분양가 상승 억제와 소외계층에게 수혜를 주며 서민주거 안정에 기여를 할 수 있다는 점을 들 수 있다. 한편 단점으로는 공공개발을 통해 발생한 이익이 일부 땅주인과 집주인에게만 편중 된다는 점, 지역주민들과의 갈등으로 인한 보금자리주택지구 지정 중단과 지구 지정 취소, 부동산 투기현상, 매매시장 위축, 민간분양시장의 위축, 등의 부작용이 발생하기도 하였다.

(2) 두 번째 경로진화 - (2013 ~ 박근혜 정부) 행복주택(가점)

① 경로진화 분석

행복주택은 기존의 보금자리주택에 비하여 진일보한 정책이라고 볼 수 있다. 정권의 교체도 하나의 요인으로 볼 수 있으며, 수도권 전·월세 가격 폭등과 임대주택 부족, 실업난으로 사회초년생·신혼부부·대학생 등 무주택자, 노령층 등 경제적 약자의 주거 공간 확보가 현실적으로 불가능하게 되어 상실감이 증대됨에 따라 경제적 약자에게 꿈과 행복을 갖게 하는 주거복지 정책 차원에서 도심형 공공임대주택(행복주택)을 공급하고자 하였다. 공공택지와 국공유지를 활용한 도심형 공공임대주택으로 해결하고자 하였으며 이에 따라 2013. 4월 부동산대책을 발표하였으며 2013 ~ 2017년까지 신혼부부·대학생 등에게 5년간 총 20만호를 공급하겠다는 것이다, 폭등하는 전·월세가와 부동산 침체기의 하

우스 푸어 및 미분양 대책 등 주거문제의 해법을 이와 같이 공공용지의 중복활용 또는 전환을 통한 도심형 공공임대주택의 공급정책은 공공임대주택 건설 의무비율을 축소하되 서민 저소득층에서 사회초년생 신혼부부 대학생 등으로 공급대상을 차별화 하였다. 한편으로는 도심과 인접한 소규모 그린벨트규제를 풀어 민간투자를 통해 임대주택물량을 확보하는 기업형 임대주택인 뉴스테이 정책을 시행하여 임대주택의 공급대상을 저소득층에서 중상류층으로 확대하는 정책을 함께 추진하고 있다. 이와 같이 공공용지의 중복활용 또는 전환을 통한 도심형 공공임대주택의 공급정책은 경로변화에 대한 외부적인 장벽은 임대주택의 주 공급대상자인 대학생, 신혼부부 등으로 경로진화에 대한 외부장벽인 거부권자가 적었고, 경로진화에 대한 내부적 장벽인 경로운영자의 제량도 적으므로 경로진화 모형 중 가점이라 할 수 있다.

② 관련 법률 개정 과정 분석

행복주택의 공급취지가 주거복지 형평성을 고려하여 젊은 세대의 주거안정에 역점을 둔 정책으로서 행복주택 사업추진을 위하여 별도의 법규를 제정하지는 않았다. 공공주택특별법에 행복주택에 조항을 통하여 사업추진을 지원하도록 하였다. 그동안 공공임대주택을 건설하여 수요자의 요구에 반하는 공급물량 위주로 정책이 집행되었다. 행복주택은 수도권의 전·월세가격 폭등 실업난으로 수요대상자를 사회초년생 신혼부부 대학생 등으로 한정함으로써 공급취지는 바람직하였으나 이런 행복주택사업지가 매우 제한적이라 당초 계획만큼 적극적으로 추진은 되지 못하였다. 박근혜 정부는 중산층의 주거불안이 갈수록 커지는 상황에서 저소득, 서민층을 위한 공공임대주택 재고를 지속적으로 확충 하되 민간의 활력을 활용한 임대주택 공급확대방안을 마련하기 위하여 2015년 8월 중산층 주거안정강화를 위한 민간임대주택에 관한 특별법을 제정하고 2016년 최대 2만호를 공급하기로 했다.

③ 정책분석 및 평가

실제 임대주택 공급을 대폭 축소한 이명박 정부에 이

어 박근혜 정부에서도 공공임대주택 건설 의무비율 축소정책을 추진하고 있으며, 대신 젊은 층과 사회초년생 등 실제 수요층을 대상으로 한 공급정책인 행복주택 정책을 집권초기 우선 시행하였으며 또한 도심과 인접한 소규모 그린벨트규제를 풀어 민간투자자를 통해 임대주택물량을 확보하려는 정책에 많은 역량을 집중 시키고 있다. 젊은 세대에 대한 주거안정 희망을 줄 수 있는 행복주택과 중산층에게 새로운 주거선택권을 제공하는 계기를 만들고 기업형 민간임대주택 공급으로 임대차시장의 선진화를 유도하고 극심한 가격폭등의 전·월세시장을 안정화시키는 정책으로 평가할 수 있겠다. 하지만 박근혜 정부는 아직 임기 중 이기 때문에 정책에 대한 평가를 하기는 시기상조라고 사료된다. 보금자리주택과 비교했을 시 행복주택의 강점과 약점을 선행연구를 통하여 분석하고 공공기관이나 민간기구가 발표한 자료를 가지고 객관적으로 제시하고자 한다. 행복주택의 장점으로는 직장·대학이 가깝고 교통이 편리한 점, 주변 시세보다 임대료가 저렴하고 최대 6년까지 장기 거주가 가능한 점, 전세보증금 인상에 대한 부담이 경감 된다는 점이다. 한편 단점으로는 행복주택에 대한 부정적인 시각으로 주변에 행복주택 단지가 들어서면 집값과 임대료가 떨어지고 교통난이 가중될 수 있다는 점, 소규모의 방 구조 (방 1개, 거실 1개)와 적은 평수 (원룸 8평)로 인한 쾌적한 주거환경 확보가 곤란하다는 점을 들 수 있다. 이상의 두 가지 정책을 분석하면 아래 [표 3]과 같다.

표 3. 보금자리주택과 행복주택의 비교

구분	보금자리주택	행복주택
개념	공공이 재정 또는 기금의 지원을 받아 건설 또는 매입하여 분양 또는 임대 목적으로 공급하는 주택	대학생, 신혼부부, 사회 초년생 등을 위한 도심내 직주근접형의 저렴한 임대주택
공급 목적	서민의 주거안정주거수준 향상도모	젊은 세대의 주거안정 및 주거복지향상
주요 입지	신도시 등 도시외곽	직주근접이 가능한 도심내교통이 양호한곳
입주 자격	소득4분위 이하 가구의 저소득 계층	대학생, 사회초년생, 신혼부부 등, 젊은계층(80%) 취약노인계층(20%)
주택	60m <sup>2</sup> (17.8평)	45m <sup>2</sup> (13.6평)

규모	-85m <sup>2</sup> (25.7평)이하	
정부 지원	재정평균 30% 기금40% 입주자20% 자체10%	재정30% 기금40% 입주자 20% 자체10%
	국민임대 재정 차등(35m <sup>2</sup> 이하5%, 45m <sup>2</sup> 이하 32%, 60m <sup>2</sup> 이하 20%)	
금리	2.7%	2.7% (도시재생, 지자체요구 지구1%)
근거 법령	보금자리주택건설에 관한 특별법	공공주택 특별법
경로 모형	가점	가점
장점	저렴한 분양가	임대료가 저렴
단점	NIMBY현상으로 인식하는 분위기	협소한 공간, 교통난 체증

\*\*\* 저자가 통계자료를 기초로 작성.

#### IV. 공공임대주택정책의 경로변화 요인 분석 및 효과

지금까지 공공임대주택정책이 어떠한 경로변화를 통하여 진행되어 왔는가를 신제도주의 한 분파인 역사적 제도주의의 비교 역사적 분석방법인 경로의존성과 제도 내용의 일부 요소가 변화하는 경로진화모형을 이용하여 살펴보았다. 먼저 경로의존성 이론에 따르면 공공임대주택정책은 5.16군사정변, 산업화나 도시화, 대한주택공사의 설립, 그리고 베이비붐 세대라는 우연성(contingency)과 결정적 시기(critical junctues)를 계기로 공영주택법이 제정되어 경로의존성의 개념에서 강조하는 자기강화적 전개에 따라 장기간 경로가 유지되었음을 연구를 통해 알게 되었다[4].

다음으로는 경로진화모형 중 보금자리주택과 행복주택은 사회적 약자나 무주택자, 서민, 중산층의 강력한 정책옹호연합 형성을 통한 지원이 있었다. 보금자리주택과 행복주택의 경우도 기존제도의 골격을 유지한 채 정부에 따라 변화된 공급대상자의 자격, 주택의 규모 등에 변화를 준 것으로써 서민 주거 및 저소득층의 주거 안정을 위한 정책으로 정부의 교체에 따라 내, 외생적인 변수를 가지고 사업이 추진되었다고 볼 수 있다. 여기서 내생적인 요인으로서 정책운영자의 의사결정사항, 공급대상자들의 지역별 계층별 만족도, 공급대상 물

량 및 주택보급을 등을 들 수 있다. 한편으로는 경로진화에 대한 외부장벽인 거부권자가 적었고, 경로진화에 대한 내부적 장벽인 경로운영자의 제량도 적으므로 경로진화모형 중 가점이라 할 수 있다.

이명박 정부의 보급자리주택은 진보정당에서 보수정당으로 정권이 교체하면서 경로진화가 발생하였으며, 2008년 말에 시작된 미국발 글로벌 금융위기, 유럽재정 위기는 부동산매매 및 전월세가격에 큰 영향을 미쳤다는 것을 연구를 통해 살펴보았다. 이명박 정부는 2018년까지 보급자리주택 150만호 건설계획(중소형 분양 70만호, 영구임대주택 10만호 포함한 국민임대/10년임대 80만호), 민간 50만호 공급계획을 수립하였으나 국민임대주택 공급이 매년 10만호에서 4만호로 축소되고 임대주택 공급에서 자가 주택 확대로 정책 변경을 하는 등 공공주택정책 후퇴기로 정치적 홍보용으로 정책을 이용하였으며 실제로는 임대주택 공급이 대폭 축소되었다. 정부의 지원을 받으면서 저소득층 주거안정과 서민의 주거안정을 위해 국가 및 지방재정을 지원하는 보급자리주택은 국민임대주택과 함께 공공임대주택공급 정책으로 수혜를 받는 계층과 정책의 효과를 보는 정부의 입장에서는 국민적인 지지를 얻어 내기에 충분하였다고 본다. 이것은 신제도주의의 경로진화과정에서 나타나는 수확체증의 효과가 나타났다고 볼 수 있다. 또한 재정지원과 기금을 지원하여 저소득층에게 혜택을 주는 것은 다른 어떠한 정책적인 아이디어도 개입하지 못하도록 하는 ‘잠금효과’도 있다고 볼 수 있다.

하지만 최근에는 강남 일부 지역을 제외하면 ‘미분양의 무덤’이란 오명을 썼던 옛 보급자리주택지구(현 공공주택지구)가 수요자들의 최우선 청약 희망지로 부각되고 있다. 민간 브랜드 아파트가 잇따라 공급된 데다, 분양가 상한제가 적용돼 상대적으로 주변 지역보다 가격이 낮고, 업무지역과 가까운 입지 조건까지 갖춰 수요자들이 관심이 증폭되고 있는 추세에 있다. 최근 6월 말 보도 자료에 의하면 계룡건설이 경기도 고양 향동지구 B1 블록에 공급한 ‘고양 덕양구 향동 리슈빌’은 8.1대 1의 평균 청약경쟁률을 기록했으며 신안종합건설이 미사강변도시 A32 블록에 공급한 ‘하남 미사 신안인스빌’은 평균 77.54대 1의 성적을 기록했고, 호반건설이

주상복합으로 공급하는 ‘미사강변 호반 씨밋플레이스’도 54.08대 1의 평균 청약경쟁률을 보였다. 일명, 부동산 로또라고 비유되기도 한다.

박근혜 정부의 행복주택은 보급자리주택에 비하여 가일층 진일보한 정책으로 분류 될 수 있다. 정권의 교체도 하나의 요인으로 볼 수 있으며, 수도권의 전·월세 가격 폭등과 임대주택 부족, 실업난으로 사회초년생·신혼부부·대학생 등 무주택자, 노령층 등 경제적 약자의 주거공간 확보가 현실적으로 불가능하게 되어 상심감이 증대됨에 따라 경제적 약자에게 꿈과 행복을 안겨주기 위한 정책이다. 사회초년생·신혼부부·대학생 등 무주택자, 노령층 등의 강력한 정책연호합 형성을 통한 지원이 있었다. 행복주택은 공공용지의 중복활용, 또는 전환을 통하여 공급하는 임대주택으로서 공급대상에 차이를 두고 있다는 점에서 보급자리 주택과 차이점이 있다. 공공임대주택의 제도는 그대로 유지하면서 공공임대주택의 수혜자를 규제하는 제도를 도입함으로써 공공임대주택공급의 효과를 증대시키는 정책으로 볼 수 있다. 이 제도는 시대적 여건에 따라 공공임대주택 수요층을 고려한 제도로서 새로운 대상자를 대상으로 선정하여 공급하는 것이므로 보급자리주택과는 다른 경로진화를 보여준다고 볼 수 있다. 행복주택도 정부의 재정지원과 기금지원을 받는 공공임대주택으로써 공공임대주택의 장점을 가지면서 주 공급대상자를 대학생, 신혼부부 등으로 한정해서 공공임대주택의 수확체증 효과를 극대화하고 공공임대주택에 대한 잠금 효과를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 최근 행복주택이 공공임대주택의 패러다임을 바꾸고 있다. 국토교통부에 따르면 2016년 7월 14일부터 18일까지 3차로 공급한 행복주택에는 1901가구 입주자 모집에 1만4449명이 몰렸다. 서울 송파구 마천동에서 공급한 서울마천3 행복주택 최고 경쟁률은 58.3 대 1에 달했다. 기존 물량 위주로 공급하던 공공임대주택에서 벗어나 좋은 입지에 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 젊은 층을 주 수요층으로 삼아 공급하는 방식의 전환이 빛을 보고 있다는 분석이다. 이상의 연구결과는 [표 4]과 같다.

표 4. 경로진화 분석

경로진화	가점('09.4월)	가점('15년.1월)
공공임대주택 제도 변화	보금자리주택	행복주택
경로변화 거부권자 (외부적 장벽) 여건 발생사건	少 새로운 주거패러다임 수요 여건변화	少 전세가 상승 하우스푸어 증가
경로운영자 재량 (내부적 장벽) 여건 발생사건	小 국토부, LH 이명박정부 출범	小 국토부, 지방정부, LH 박근혜정부 출범

## V. 결론

### 1. 결론 및 요약

본 연구는 신제도주의 한 분파인 역사적 제도주의에서 중시하는 경로의존적 변화에서, 경로는 모든 가능성이 열려 있는 중대국면 혹은 차합(叉合)에서 우발성에 의해 경로가 시작되며, 시작 이후에는 자기강화적 전개 또는 반응적(reactive) 전개에 의해 경로가 유지된다는 경로의존성 모형에서 경로시작을 차용 하였으며, 이에 반발하여 제도는 고정되어 있는 것이 아니라, 시간이 경과함에 따라 변해 간다고 주장하는 Hacker의 경로진화 모형을 통합한 모형을 적용하여 제3공화국을 경로 시작으로 보고, 경로진화모형으로는 이명박정부의 ‘보금자리주택’과 박근혜정부의 ‘행복주택’을 중심으로 경로변화과정을 고찰하였다.

5.16군사정변, 도시화와 산업화의 진행, 대한주택공사 설립, 정권의 정통성 부재에 대한 여론 호도용이라는 우연성(contingency)과 결정적 시기(critical junctures)를 계기로 공공임대주택정책의 경로가 시작되었고, 1989년 도입된 영구임대주택은 판자촌 재개발에 따른 대체 주택건설, 급등하는 임대료에 대처하기 위한 주거안전망, 정치적 정당성 위기에 직면한 집권세력의 사회적 포섭전략 등이 종합적으로 작용한 결과로서 이 시기부터가 기존경로의 큰 줄기를 유지한 채 구성요소들의 일부가 변화하기 시작해서 점진적으로 변화가 지속적으로 일어나는 경로진화의 과정이라고 볼 수 있다. 이후 국민의정부, 참여정부의 ‘국민임대주택’에 이어 이

명박 정부의 ‘보금자리주택’, 그리고 박근혜 정부의 ‘행복주택’, 순으로 경로진화가 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 우리나라의 공공임대주택 정책은 역대 정부에 따라서 정치적 요인과 사회경제적 요인에 따라 정책이 변천되어 왔음을 연구를 통해서 알 수 있었다. 공공기관이 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 국민주택기금을 지원받아 건설 또는 매입하여 공급하는 보금자리주택, 행복주택은 기존의 복합적 제도나 정책의 구성요소 대부분을 그대로 둔 채 일부 규칙들이 추가되어 점진적인 정책변동이 이루어진 것으로 전형적인 경로진화모형 중 가점으로 볼 수 있다.

향후 바람직한 공공임대주택 정책의 방향을 제시하면 첫째, 정권의 변동과 관계없이 공공임대주택정책이 일관성을 가지고 정부 정책의 신뢰성을 높여 수요자에게 예측이 가능한 정책이어야 한다. 정책의 빈번한 수정이나 종결은 국민들의 신뢰를 떨어뜨리는 요인이 될 수 있다. 보금자리주택의 경우처럼 정부가 바뀌면서 보금자리주택이 ‘용두사미’가 되는 바람에 사전예약 당첨자들이 피해를 본 사례가 적지 않은 것으로 조사되었다. 향후에는 보금자리주택 정책의 도입 취지를 살려 시행과정에서 나타난 장점에 대해서는 계속 유지 발전시키면서 최근 주택 수요 트렌드에 맞게 수정, 보완해 나갈 필요성이 있다.

둘째, 수요자 중심에 적합한 정책이어야 한다. 정부는 정책을 결정 할 때 단순히 목표 공급량 달성에만 초점을 두지 말고 현실을 고려한 실현 가능한 정책을 제시할 필요성이 있다. 행복주택의 경우 기존의 공공임대주택 공급이라는 큰 틀은 유지하면서 수요층을 공공임대 정책으로 조정한 것이 국민들의 정서에도 부합되고 직주근접형 정책으로 인하여 높은 청약 경쟁률로 나타난 것이 단적인 사례라고 볼 수 있다.

### 2. 연구의 시사점

지금까지 역사적 신제도주의의 비교역사적 분석방법을 바탕으로 우리나라 공공임대주택정책의 경로변화와 관련하여 이명박 정부의 보금자리주택과 박근혜 정부의 행복주택을 살펴보았다. 2008년부터 2012년까지의 이명박 정부에서는 지금까지의 임대주택 공급정책을

보금자리주택 공급정책으로 포괄하면서 토지임대주택과 장기 전세주택 및 분납임대주택 등의 정책을 추가로 시행했다. 하지만 정치적 홍보용으로 정책을 이용하였으며 재정지원과 국민주택기금 축소되어 실제 계획 대비 공급실적은 미약했으며 공공임대주택정책의 축소기로 볼 수 있다. 2013년 시작된 박근혜 정부는 공공임대주택에 대한 개념을 새롭게 시도하고 있다고 보아야 할 것 같다. 그동안 서민과 저소득층을 대상으로 한 공공임대주택공급정책을 대학생, 신혼부부, 사회 초년생 등 젊은 세대의 주거안정 및 주거복지향상을 위해 전환하고 도심 내 교통이 양호하고 직주근접이 가능한 곳에 임대주택입지를 하도록 하였다. 또한 전·월세 난을 해결하고 중산층들의 임대수요를 유인하기 위하여 새로운 개념의 기업형 민간임대주택인 뉴스테이 정책을 시행하게 되었다. 이러한 공공임대주택 공급정책의 변화와 시대적 상황 및 성과를 바탕으로 정책변화의 유형을 분석해 보면, 많은 역사적 신제도주의 연구에서 나타나듯, 우리나라 임대주택 공급정책의 변화도 적응적 재생산 유형인 경로의존성 유형(path dependency)을 보여주고 있다. 전체적으로 분석하면 우리나라는 단기간에 급격한 정치·경제·사회적 환경변화와 맞물려 임대주택 공급 관련 법규가 제·개정되면서 임대주택 공급정책이 시행되어왔다. 그러나 본 연구의 정부별 구분 기준을 감안하더라도 IMF 외환위기 및 글로벌 금융위기의 외부 충격에도 불구하고 제3공화국에서 시작되어 경로 설정된 공공임대주택정책의 기본 성격과 내용이 박근혜 정부에 이르러서도 큰 변화가 없었다는 점은 경로진화 모형 중 가점으로 볼 수 있다.

엄밀히 설명하면 다소 느슨한 설명과 해석으로 부족한 점이 있지만 신제도주의의 비교 역사적 분석을 근거로 보금자리주택과 행복주택을 분석함으로써 향후 공공임대주택 정책을 수립하는데 도움을 줄 수 있을 것이라는 점에서 정책적 시사점이 있다고 본다.

### 3. 논문의 한계점

우리나라 공공임대주택 정책의 경로변화 과정에 대해 엄밀한 인과관계를 설명하지 못했다는 점, 보금자리주택과 행복주택을 비교, 분석 하는데 있어 행정부의

입기가 진행 중이므로 분석에 한계점이 있었다는 점 공공임대주택정책의 발전방안에 대한 대안제시가 부족했다는 점, 그리고 설문조사나 면접조사가 갖는 장점마저도 살리지 못했다는 결함을 가지고 있다. 이러한 한계점은 향후 후속적인 연구를 통해 보완될 수 있다고 생각한다.

### 참 고 문 헌

- [1] A. H. Maslow, *Motivation and Personality*, 2nd ed, Haper&Row, pp.370-396, 1970.
- [2] 이순호, “사회복지정책 연구에 있어서 역사적 제도주의 연구방법의 내용분석,” 사회복지논문집, 제30권, 제1호, pp.225-246, 2007.
- [3] Hacker, Jacob, “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Political of Social Policy Retrenchment in the United States,” *American Political Science Review*, Vol.98, No.2, pp.243-260, 2004.
- [4] 하태수, “경로변화 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조,” 한국행정학회, pp.6-7, 2010.
- [5] 염재호, 홍성만, 왕재선, “정부관료제의 역사적 형성 과 제도변화: 중앙행정기관 조직시스템 변화에 대한 역사적 제도주의 접근을 중심으로,” 정부학 연구, 제10권, 제1호, pp.15-49, 2004.
- [6] 하태수, “한국과 영국의 기업지배구조 개혁의 비교 : 역사적·신제도주의의 시각을 중심으로,” 행정논총, 제39권, 제3호, pp.114-137, 2002.
- [7] 박용성, 박춘섭, “민간투자사업의 최소수입 보장(MRG)제도의 경로변화연구: 경로의존 모델에 따른 경로시작과 점진적경로변화,” 한국행정학회보, 제20집, 제1호, pp.247-248, 2011.
- [8] 채성준, “국가정보활동 기능의 경로변화에 관한 연구,” 한국동북아학회지, 제20집, 제4호, 2015.
- [9] 오정석, “공임대주택 공급정책의 문제점과 향후 과제,” 한국지역학회지, 제25권, 제2호, pp.17-32, 2009.

[10] 홍대환, 공공임대주택정책의 변화과정에 관한 연구: 노태우 정권에서 노무현 정권까지, 인하대학교, 석사논문, 2008.

[11] 조덕훈 “한국 임대주택 공급정책의 변화과정연구,” 공간과사회, 제23권, 제4호(통권 46호), pp.61-68, 2013.

[12] 남정집, EBS참행정학개론, 화학사, pp.141-143, 2005.

[13] G. Alexander, "Institutions, Path independence, and Democratic Consolidation," Journal of Theoretical Politics, Vol.13, No.3, pp.249-70, 2001.

[14] W. Barnes, M. Gartland, and M. Stack, "Old Habits Die Hard: Path Dependency and Behavioral Lock-in," Journal of Economic Issues, Vol.38, No.2, pp.371-377, 2004.

[15] W. H. Sewell, "Three Temporalities: Toward an Eventual Sociology," The University of Michigan Press, pp.262-263, 1996.

[16] J. Mahoney, "Path Dependence in the Historical Sociology," Theory and Society, Vol.29, No.4, pp.507-548, 2000.

[17] A. Bennet and C. Elman, "Complex Casual Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence," Political Analysis 14, pp.250-267, 2006.

[18] 강창현, "지방정부정책변화의 신제도주의적 접근," 한국행정논집, 제9권, 제4호, pp.755-776, 1997.

[19] 김수현, "우리나라 공공임대주택의 성격과서울시 장기전세주택:Harloe와 Kemeny의 논의를 중심으로," 한국사회정책, 제17집, 제3호, pp.123-152, 2010.

[20] 김종연, 도시내 국공유지를 활용한 공공임대주택 개발에 관한 연구, 성균관대학교 대학원, 박사학위논문, 2014.

[21] 류지성, 정책학원론, 대영출판사, pp.115-116, 2010.

[22] 심원섭, "한국 관광정책의 변화과정 연구: 역사적 제도주의하의 경로의존성을 중심으로," 관광

학연구, 제33권, 제7호, pp.161-185, 2009.

[23] 이준희, "역사적 신제도주의와 교육정책 연구," 교육비평, 제30호, pp.177-186, 2011.

[24] 하연섭, "신제도주의의 이론적 진화와 정책연구," 행정논총, 제44권, 제2호, pp.217-246, 2006.

[25] W. B. Arthur, "Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events," The Economic Journal, Vol.99, No.394, pp.116-131, 1989.

[26] Evans S. Liberman, "Causal Inference in Historical Institutional Analysis: A Specification of Periodization Strategies," Comparative Political Studies, Vol.34, No.9, 2001.

저 자 소 개

김복식(Bog-Sig Kim)

정희원



- 1986년 8월 : 경북대학교 대학원 농공학과(석사)
- 2006년 8월 : 방송통신대학교 (경영학사)
- 1987년 1월 ~ 현재 : 한국토지주택공사 처장, 본부장
- 2014년 3월 ~ 현재 : 단국대학교 박사과정 재학 중 <관심분야> : 국토개발정책, 공공개발 및 주거복지정책

류지성(Ji-Seong Ryu)

정희원



- 1987년 : Arizona State University (행정학석사)
- 1991년 : Arizona State University (행정학 정책학박사)
- 1993년 3월 ~ 현재 : 단국대학교 행정학과 교수
- 2008년 7월 ~ 2010년 6월 : 행정법무대학원장
- 2014년 9월 ~ 현재 : 특임부총장
- <관심분야> : 행정이론, 정책분석 및 평가