

Ghekière의 유형론을 활용한 한국 공공임대주택 정책에 대한 탐구

A Study on Korea's Public Rental Housing Policy
Using Ghekière's Social Housing System Typology

봉 인 식 (In Shik Bong)* · 최 혜 진 (Hye Jin Choi)**

〈 Abstract 〉

This paper explored the model of public rental housing policy in Korea based on Ghekière's social housing typologies (universal model, generalist model, residual model) on the assumption that the universal significance of public rental housing policy and affordable rental housing supply policy for the common people would be maintained.

The public rental housing policy in Korea is not intended for all households, instead it is generally for the lower 60% income households, so it is hard to be considered a residual or universal model. In terms of supply and distribution, it is characteristically a generalist model since it is a relatively distinct dualist rental housing system for private and public sectors (or non-profit). In terms of some demand groups' overlap, competition in the public and private rental market is expected to increase gradually as public rental housing's supply and residence rates increase. Considering these points, public rental housing policy in Korea seems to be more of a generalist model than a residual or universal model.

Following the implementation of recent public housing supply policies, the system's sudden transition would not appear. Considering the increasing requirements of the existing policy's change, it is necessary to discuss restructuring of the policy's purpose, target group, supplier and financial, technical and institutional means, among other issues.

키워드 : 공공임대주택, 소셜 하우스, 사회주택, 주거정책

Keyword : Public Rental Housing, Social Housing, Housing Policy

* 경기연구원 선임연구위원, pong@gri.kr, 주저자

** 경기연구원 연구원, hjchoi@gri.kr, 공동저자

I. 서론

1. 배경과 목적

우리보다 일찍 산업화를 경험한 선진국 대부분은 ‘소셜 하우스링(social housing)’¹⁾이란 언어적 외피를 두른 개념을 기초로 저렴한 임대주택을 공급하는 정책을 추진하고 있다. 나라마다 역사적 배경과 처해진 상황에 따라 소셜 하우스링의 현실적 모습은 다양하게 나타나고 있다. 다시 말해, 시행주체의 위상, 재원의 성격과 자금조달방식, 공급대상, 점유형태, 건축적 형태 등에 따라 소셜 하우스링의 다양한 변주가 가능하며 이는 각 나라의 여건에 따라 선택되고 발전되어 왔다는 것이다. 이런 관점에서 공공재원을 기초로 공공주체 등이 사업의 시행을 책임지며 무주택 서민층을 대상으로 공급하는 우리나라의 공공임대주택은 소셜 하우스링의 한 형태로 볼 수 있다.

국내 공공임대주택 공급은 1963년 공영주택법 제정에 따른 임대공영주택에서 시작되었지만 본질적 의미의 공공임대주택 정책은 1989년에 도입된 영구임대주택의 공급부터 시작됐다고 볼 수 있다. 비록 영구임대주택은 몇 해 지나지 않아 공급이 장기간 중단되었지만 이후 국민임대주택, 매입임대주택, 행복주택 등 여러 유형의 공공임대주택들이 만들어졌으며 그렇게 형성된 정책체계가 지금까지 유지되고 있다.

공공임대주택 정책에 대한 유형화를 다루는 기존의 국내연구는 대부분 Harloe(1995)나 Kemeny(1995) 등의 이분법적 유형론에 기초하고 있다. 특히 전자에 의한 접근들은 이를 잔여모델(residual model)로 보고 있다. 최근 발표된 고정희·서용석(2018)는 양적으로, 특히 OECD 평균보다 거주율이 낮다는 점을 들어 잔여적이라고 평가하기도 하였다. 잔여적 또는 잔여모델은 공공임대주택 정책이 사회경제적으로 배제된 계층을 위해 매우 제한적인 역할을 하거나 그렇게 되려는 경향을 의미한다. 하지만 2016년 현재 한국은 135.8만호의 공공임대주택을 보유하며 전체 가구의 약 2/3를 입주대상으로 하고 있어 이를 잔여모델로 규정짓기에는 적절하지 않다고 보인다. 그리고 정권에 따라 부침은 있었지만 공공임대

1) 본고에서는 소셜 하우스링의 우리말인 사회주택이란 단어를 특별한 경우를 제외하고는 사용하지 않는다. 현재 국내에서 통용되고 있는 서울시의 ‘사회주택’ 또는 중앙정부의 ‘사회적 주택’, ‘사회임대주택’ 등과 혼동을 피할 수 없기 때문이다. 봉인식·최혜진(2016)은 이런 문제의식 속에서 ‘공익주택’이란 용어의 사용을 제안하였으며 진남영 외(2018)는 서울시의 사회주택을 ‘민간 사회주택’으로 구분하여 부르고 있다.

주택 재고는 지속적으로 증가했으며 최근에는 공급을 더욱 확대하려는 경향도 보이고 있기 때문이다. 사실 국내 공공임대주택과 같은 소셜 하우스를 100만호 넘게 보유하는 나라는 프랑스, 영국, 네덜란드와 같이 아주 오래전부터 정책을 추진한 몇몇 나라에 불과하다. 이런 주택에 거주하는 비율이 우리보다 높은 나라 역시 전 세계에서 네덜란드, 덴마크, 오스트리아, 스웨덴, 영국, 프랑스, 스위스, 핀란드, 아일랜드 등에 불과하여 한국은 정량적 측면에서 세계적으로 높은 수준에 이르렀다고 볼 수 있다. 한편으로 남원석(2014)은 이런 문제 즉, 이분법적으로 임대주택 부문을 설명하기는 어려울 것이라고 지적하면서 국가에 따라 양자의 성격이 어느 정도 혼합된 다양성이 존재할 것이라고 보았다.

따라서 본고는 이런 문제의식을 바탕으로 기존의 이분법적 접근을 넘어 국내 공공임대주택의 성격을 보다 적절히 가늠해 보고자 시작되었다. 그리고 여기에는 봉인식·최혜진(2016)이 밝힌 것처럼 공공임대주택을 둘러싼 정책 환경의 변화와 공급체계의 내적 한계, 그리고 민간영역에서 나타나는 새로운 시도 등으로 인한 이 분야의 발전적 변화 가능성과 그 방향에 대한 논의가 활발해지기를 기대하는 이유도 있다.

물론 유형화와 같이 포괄적이고 정성적이며 추상적인 성격을 가진 담론 수준의 논의는 일반화의 오류를 피하기 어렵다. 본고도 이런 한계에서 결코 자유롭지 못하다. 하지만 김수현(2013)이 강조한 것처럼 이런 논의를 통해 공공임대주택 정책에 대한 구조적 인식의 확산과 미래에 대한 새로운 상상을 가져온다면, 앞선 한계에도 불구하고 그 의미를 찾아볼 수 있다고 판단된다.

2. 범위와 구성

본고의 내용은 다음과 같은 범위 안에서 전개된다. 우선 공공임대주택 정책이 지향하는 보편적 의의와 서민을 위한 저렴한 임대주택 정책이 유지될 필요가 있다고 전제한다. 사실 공공임대주택 정책은 다른 정책과의 우선순위 또는 비슷한 효과를 가진 다른 정책적 수단으로의 대체 가능성 등으로 이에 대한 정책의 변화는 공급의 축소나 폐지와 같은 방향성을 의미할 수 있기 때문이다. 둘째, 한국 공공임대주택 정책의 특성을 살펴보기 위한 준거의 틀로 Ghekière(2008)가 제시한 유형론을 활용하고자 한다. 보편주의, 일반주의, 잔여주의와 같은 세 가지 모델을 제시하는 이 유형론은 Harloe(1995)의 유형론을 발전시키며 Kemeny(1995)의 유형론을 수용하고 있어 이들 각각을 적용하는 것보다 통합적으로 국내

공공임대주택 정책에 대한 유형화에 접근해 볼 수 있다고 판단되기 때문이다. 이런 시도는 기존 연구와는 다른 시각에서 공공임대주택 정책을 바라볼 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있다고 사료된다. 셋째, 본고는 공공임대주택 정책과 관련된 전반을 대상으로 하기보다는 제도적 측면을 중심으로 현재 운영되고 있는 공급체계에 대해 논의하고자 한다. 넷째, 본고는 제도나 현상에 대해 그 원인을 밝히거나 실증하는 것을 목적으로 하지 않는다. 여기에는 유형화에 대한 접근이 사후적이며 하나의 주장이라는 의미도 포함된다.

앞서 밝힌 목적과 범위 안에서 본고의 주요 내용은 크게 두 부분으로 구성된다. 첫째, Ghekière가 제시한 소셜 하우스 정책의 개념적 모델과 이들을 특징짓는 요소들을 살펴보았다. 둘째, 이를 바탕으로 국내 공공임대주택 정책의 특성을 밝혀 유형화를 시도해 보았다. 그리고 결론을 빌어 향후 공공임대주택의 정책 방향에 대해 간략히 언급하였고 후속 논의에 대한 기대를 밝혔다.

II. Ghekière의 유형론

Ghekière(2008)가 제시한 유형론은 제도적 관점을 통해 유럽연합 국가들의 소셜 하우스 정책을 분석한 연구에 기초한다. 대상국가에서 소셜 하우스에 부여된 역할 또는 임무에 초점을 두고 유형을 도출하였으며 이를 위해 세 가지 기준을 사용하였다. 첫째는 소셜 하우스의 공급대상인 사회적 수요(social demand)에 대한 정의로, 이는 정책의 목표와 함께 입주대상, 소득과 임대료 수준 등을 살펴봄으로써 접근할 수 있다. 둘째는 민간임대시장과 경합 또는 충돌을 유발하는 영역의 존재 여부로 이는 민간임대와 소셜 하우스 영역의 제도적 분리 여부와 그 수준을 의미한다. 셋째는 소셜 하우스 체계가 주택시장에 미치는 영향 또는 효과이다. 이는 소셜 하우스를 통해 민간영역을 조정하려는 정책적 의지를 의미하며 소셜 하우스의 공급 수준과 정책 경향을 통해서 엿볼 수 있다. 이런 측면에서 Ghekière (2008)의 유형론은 소셜 하우스 시스템의 유형화에 대한 기존 연구들, 특히 Harloe(1995)나 Kemeny(1995, 2006) 등과 맥락을 같이하며 이들을 통합적으로 발전시킨 하나의 주장이라고 볼 수 있다.²⁾ 결과적으로 Ghekière(2008)는 이런 구조적 접근을 통해 소셜 하우스

2) Czischke(2009), Andrews, D. et al.(2011), 오르나 로젠펠트(2017) 등은 이 유형론을 활용하여 유럽연합(EU)과 UNECE 지역의 소셜 하우스 정책을 비교하고 논의하였다.

에 부여된 특별한 역할을 3가지 개념적 모델로 정리했다.

첫 번째 모델은 보편적 역할 또는 보편주의(universal model)다. 이 모델의 가장 큰 특징은 지원대상을 특정하지 않는다는 것이다. 즉, 이런 모델에 속한 국가에서 소셜 하우스는 모든 가구에 열려 있으며 공급대상에 대한 특별한 제약이 없어 일반적으로 대기자 명부에 의해 입주자가 결정된다. 또한 건설비에 연동하여 결정되는 임대료 수준과 주택의 질은 민간임대주택보다 조금 낮거나 차이가 거의 나타나지 않는다. 이 유형에 속하는 국가는 일반적으로 소셜 하우스 재고가 민간임대주택 재고와 비슷하거나 더 많아 소셜 하우스 시스템이 주택시장에 큰 영향을 미친다. 그 결과, 실제로 공공의 지원을 받는 주택 영역과 순수민간시장이 하나로 통합되어 작동하는 구조를 보인다. 이런 측면에서 보편주의 모델은 Kemeny(2006)가 제시한 통합적 임대시장(integrated rental markets) 모델이나 Harloe(1995)의 대중모델(mass model)과 비슷하다고 볼 수 있다. 보편주의 모델의 이 같은 특징은 뒤에서 언급할 일반주의 모델과 구분되는 가장 중요한 부분으로 볼 수 있다. 스웨덴, 덴마크, 네덜란드와 같은 나라들이 이런 모델에 해당하는 국가로 구분될 수 있다.

둘째는 일반적 역할 또는 일반주의(generalist model)다. 독일, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 이탈리아 등 소셜 하우스 정책을 추진하고 있는 서유럽 국가 대부분이 이 유형에 속한다. 일반주의에 기초한 소셜 하우스 시스템은 시장에서 물리적 경제적 사회적으로 적정한 주택에 거주하기 어려운 계층을 사회적 수요(social demand)라 규정하며 이들을 위한 주택 공급을 목적으로 한다. 일반주의 체계에서 이 같은 사회적 수요는 시대와 지역 등에 따라 여러 수준으로 정의될 수 있지만 극빈층과 같이 사회적으로 배제된 계층뿐 아니라 중산층까지도 포함하는 것이 일반적이다.³⁾ 이는 사회적 수요를 특별히 정의하지 않는 보편주의와 다르며 이후 언급할 잔여주의와 구별될 수 있는 특징이다. 따라서 이 모델은 공공의 규제와 금융지원 등을 기초로 민간시장과 별도로 정부에 의해 제도적으로 규정된 배분과 임대료 체계에 따라 정부의 통제를 받는 여러 형태의 임대인이 소셜 하우스를 공급하고 운영하는 구조를 가진다. 이는 보편주의와 다르게 소셜 하우스 재고가 민간시장과 통합적으로 운영되는 단일시장을 형성하지 않으며 시장 기제와 다른 별도로 구성된 독립적인 시스템에 의해 작동한다는 의미로 볼 수 있다.⁴⁾ 이 같은 모델에서 임대영역은 민간의 재고가

3) 사회적 수요는 일반적으로 소득에 기초하여 정의할 수 있지만 사회경제적, 역사문화적 상황에 따라 그 기준은 국가에 의해 조작적으로 정의되고 변화할 수 있다.

상대적으로 많고 이들이 시장을 주도하지만 소셜 하우스 공급이 활발한 경우, 시장수요(market demand)와 사회적 수요(social demand)가 겹치는 부분으로 인해 소셜 하우스 시스템이 시장에 일정부분 영향을 미치거나 재고의 일부는 민간과 경쟁을 할 수 있는 특징이 나타난다. 한편, 오르나 로젠펠트(2017)가 지적하는 것처럼 최근에는 보편주의 국가들이 일반주의 체제로 변화되는 경향이 나타나고 있다.⁵⁾

세 번째는 잔여적 역할 또는 잔여주의(residual model)다. ‘잔여’는 말 그대로 여러 이유로 시장에서 실제적 또는 잠재적으로 배제되어 경제사회적으로 남겨진 계층을 의미한다. 이 모델의 소셜 하우스 시스템은 그래서 극빈층, 장애인, 노숙인, 난민 등과 같이 사회적 수요를 매우 제한적으로 규정하고 있다. 잔여주의 체제는 주택소유 중심의 정책 기조를 바탕으로 민간 임대주택에 대한 통제는 매우 느슨하며 일반적으로 민간임대시장 규모는 자가에 비해 비교적 작은 구조를 보인다. 그리고 이로 인해 사회적 배제 현상이 더욱 두드러져 보이는 특징을 가지고 있다. 잔여주의 국가에서 소셜 하우스의 재고율은 매우 낮고 정부가 이들을 직접 배분하며 사회복지체계 안에서 그 대상 집단과 임대료가 통합적으로 결정되고 운영된다. 따라서 이런 시스템은 민간 임대시장에 거의 영향을 주지 않으며 당연히 소셜 하우스와 민간임대주택의 공급과 재고는 임대시장 안에서 마찰 없이 분리되어 이원적으로 운영되는 구조를 보인다. 이는 Kemeny(1995)가 밝힌 이중임대체계(dualist rental systems)와 유사하다고 볼 수 있다. 현재 유럽에서는 영국,⁶⁾ 아일랜드, 스페인, 포르투갈 등이 잔여

4) 하지만 주거급여가 일반화되고 소셜 하우스 재고율이 높은 일부 국가에서는 민간시장과 소셜 하우스 영역이 실제적으로는 통합적으로 작동되는 모습도 목격할 수 있다. 프랑스와 오스트리아는 이런 특징을 보이는 대표적인 국가로 볼 수 있는데, 특히 프랑스는 1977년 주거급여의 일반화로 인해 수요자 측면에서 소셜 하우스와 민간임대주택간의 차이가 거의 사라져 이런 현상이 더욱 가속화되었다. 하지만 이런 단일화가 긍정적 현상만을 가져오는 것은 아니다. PONG In-Shik et al.(2000)은 1970년대 중반 이후 프랑스 정부가 추진한 주거급여 확대 정책으로 임대시장에서 소셜 하우스와 민간임대주택의 구분이 사라지는 경향을 보였지만 이로 인해 이 시기 이전에 건설된 HLM이 수요자에게 외면당해 급격한 슬럼화를 겪고 있다는 점을 강조하고 있다. 한편으로 이 같은 논의는 Kemeny(2006)에 의해 통합적 임대시장 모델로 분류된 독일, 오스트리아, 프랑스 등이 여기서는 일반주의 모델로 구분되고 있는 차이를 설명해 줄 수 있다. 즉, Kemeny는 주택 시스템 전반을 다루며 유형론에 접근한 반면, Ghekière는 소셜 하우스 정책에 한정하여 접근한 결과 이런 차이가 나타났다고 볼 수 있다.

5) 유럽연합의 ‘경제적 공익서비스(SGEI)’에 대한 규정 등을 기초로 민간과 경쟁하는 영역에 대해 공공의 시장진입을 엄격히 제한하고자 하는 기초로 인해 기존 보편주의 모델 국가들은 소득기준 도입 등을 통해 소셜 하우스 공급 대상을 제한하고 있다(오르나 로젠펠트, 2017).

주의 모델을 바탕으로 소셜 하우스 정책을 추진하고 있다. 최근에는 일반주의 모델에 바탕을 둔 일부 국가들의 소셜 하우스 정책이 점차 잔여주의 모델로 전이되는 현상도 나타나고 있다. 이런 경향은 소득기준의 하향세와 공급량 감소에서 엿볼 수 있다.

결론적으로 세 가지 모델의 특징과 차이점은 <표 1>과 같이 정리해 볼 수 있다.

<표 1> 소셜 하우스 정책의 세 가지 모델

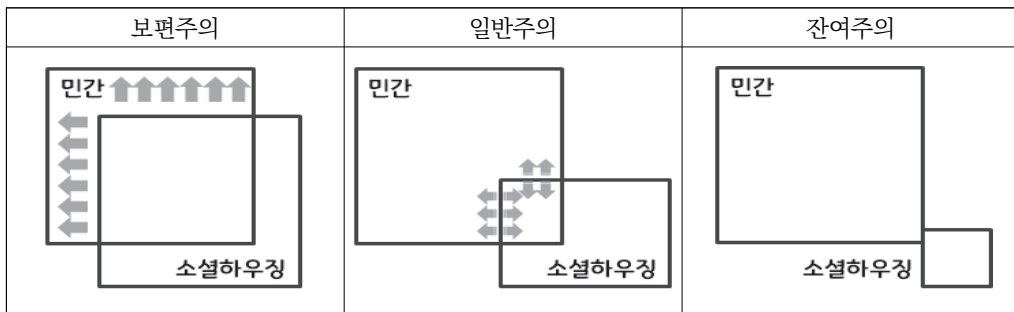
	보편주의(universal model)	일반주의(generalist model)	잔여주의(residual model)
기본 목표	모두가 물리적, 경제적, 사회적으로 적정한 주택에 거주	주택시장 진입이 힘든 계층 지원	주택시장에서 배제된 소외계층 지원
지원 대상	전체 가구	사회적 수요계층 : • 일정 소득 이하의 가구 • 극빈층 등 사회적 배제 계층	제한적 사회적 수요계층 : • 극빈층 등 사회적 배제 계층
배분 방식	대기자 명부에 의해 선정	• 정부 배분 규칙에 따라 임대인이 선정 • 소득에 따른 우선 기준 적용	정부에 의한 직접 배분
임대료	• 건설비에 기초한 임대료 • 주거급여 연계 • 취약계층에 대한 임대료 지불 보증	• 소득에 기초한 상한 임대료 • 주거급여 연계	• 건설비 또는 소득에 기초한 임대료 • 공공부조 연계
주택 시장 특성	• 소셜 하우스가 민간임대시장을 강한 조정 • 임대시장 단일화 • 임대시장에서 소셜 하우스가 우위	• 소셜 하우스 시스템이 영향을 미치는 민간 주도 임대시장 • 자가 우위 • 임대시장에서 민간임대 우위	• 민간임대시장의 규모가 작고 통제 미미 • 자가 지배적 • 임대시장에서 소셜하우스와 민간임대 비경합
해당 국가	네덜란드, 덴마크, 스웨덴, 등	독일, 벨기에, 스위스, 오스트리아, 이탈리아, 프랑스, 핀란드 등	영국, 아일랜드, 스페인, 포르투갈 등

자료: Ghekière(2008) 재구성.

다른 한편으로, 앞서 제시한 세 가지 모델을 소셜 하우스와 민간임대 영역으로 구분하여 개념적으로 도식화하면 <그림 1>과 같이 표현될 수 있다. 입주자격 제한이 없는 보편주의는 소셜 하우스 수요와 민간임대의 입주가능 계층이 크게 겹치며 임차가구 가운데 소셜 하우스에 거주하는 비율이 매우 높고 민간시장에 강한 영향력을 미치는 구조로 표현될 수 있

6) 영국은 1980년대 이전까지 일반주의 모델에 기초해 소셜 하우스 정책을 추진했으나 이후 정부가 소유한 소셜 하우스의 매각과 민영화 등을 통해 잔여주의로 전환했다고 평가된다.

다. 일반주의 모델의 국가는 사회적 수요층을 대상으로 소셜 하우스를 공급하는 등 민간임대주택과 구분된 별도의 공급시스템을 구성하며 민간영역이 임대시장을 주도하지만 소셜 하우스 영역과 민간부분이 일정부분 서로 영향을 주고받는 구조를 보인다. 잔여주의의 경우, 민간임대시장에 대한 통제가 거의 없으며 소셜 하우스 재고와 민간영역이 서로 독립적으로 운영되는 비경합 구조로 표현될 수 있다.



〈그림 1〉 소셜 하우스 정책 모델 개념도

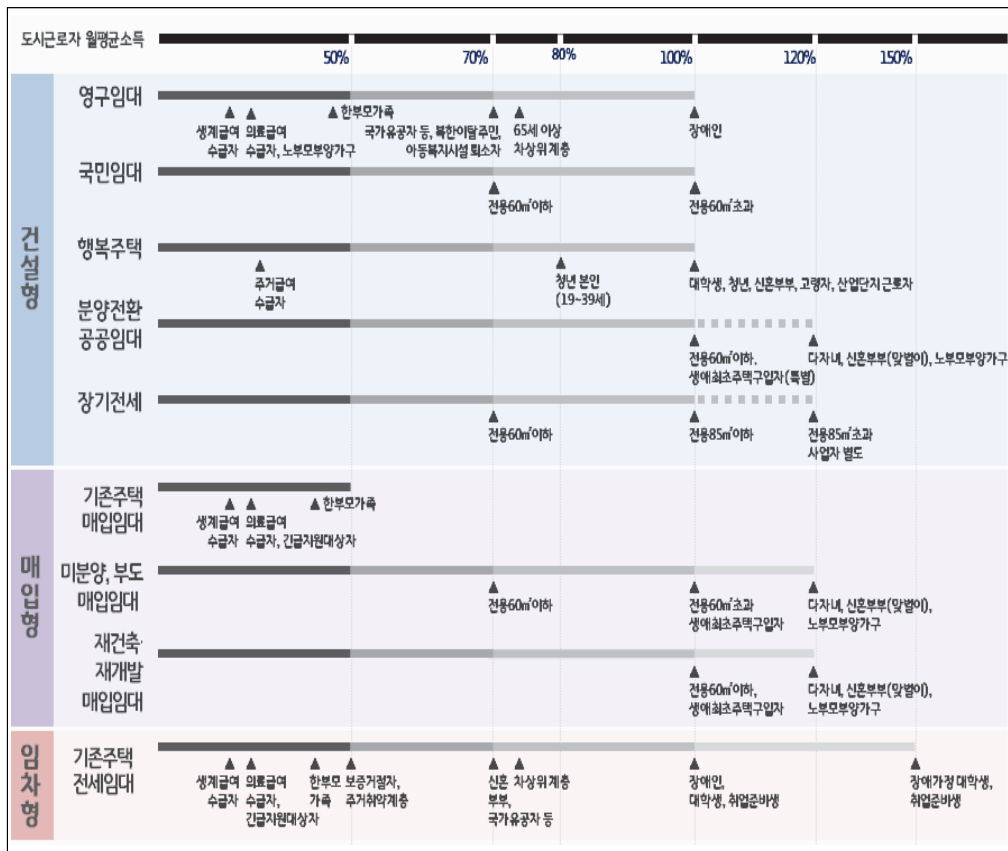
III. 국내 공공임대주택 정책의 유형화

서론에서 밝힌 것처럼 여기서는 앞서 살펴본 Ghekière(2008)의 유형론을 기초로 국내 공공임대주택 정책에 접근해 보고자 한다.

1. 정책 목표와 대상

현행 공공주택 특별법을 기초로 보면, 공공임대주택은 무주택 서민의 주거안정과 주거수준 향상을 위해 공공주택사업자가 공적지원, 특히 재정적 지원을 바탕으로 임대 또는 임대 후 분양을 목적으로 건설, 매입, 임차의 방식으로 공급하는 주택으로 정의될 수 있다. 이는 모든 국민을 입주대상으로 하지는 않으며 주택의 소유 유무나 소득 등을 기준으로 사회적 수요를 규정한다는 의미로 볼 수 있다. 2017년 말 현재, 국내에서 운영되는 공공임대주택은 법적으로 영구, 국민, 매입, 전세, 장기전세, 행복, 분양전환 임대주택과 같이 7개의 유형이 있으며 이들은 입주대상 선정을 위해 소득(자산 포함), 가구특성, 지역, 청약저축가입

유무 등의 기준을 각각 제시하고 있다. 이는 <그림 2>에서 예시한 것과 같이 유형에 따라 기준치의 차이를 두고 일반과 특별 공급으로 구분하여 대상을 규정하고 있어 단순하지 않은 구조를 보인다.



주: 실선: 일반공급; 점선: 특별공급

자료: 공공주택 특별법 시행규칙(시행 2018.5.17); 영구임대주택의 입주자 자격(동법 제14조1항 관련, 별표 3, 개정 2018.4.17); 국민임대주택의 입주자 자격(동법 제15조1항 관련, 별표 4, 개정 2018.4.17); 행복주택의 입주자 자격 및 거주기간(동법 제17조1항 및 2항 관련, 별표 5, 개정 2018.3.14); 분양 전환공공임대주택 및 공공분양주택의 입주자 자격(동법 제19조 관련, 별표 6, 개정 2018.4.23); 공공주택 업무처리지침(시행 2018.6.8); 기존주택 전세임대 업무처리지침(시행 2018.3.14); 2018년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준(보건복지부고시 제2017-139호, 시행 2018.1.1); 2018년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준(국토교통부고시 제2017-528호, 시행 2018.1.1); 2018년도 한부모가족 지원대상자의 범위(여성가족부고시 제2018-4호, 시행 2018.2.4).

<그림 2> 공공임대주택 유형별 입주가능 소득기준과 대상 예시

영구임대, 기존주택매입임대, 기존주택전세임대주택의 경우, 전년도 도시근로자 월평균 소득 50% 이하 계층을 주된 대상으로 공급되고 있다. 이는 전체 가구 가운데 소득이 가장 낮은 20%정도에 해당된다. 하지만 영구임대와 전세임대는 특정 계층(국가유공자, 신혼부부, 장애인 등)에 대해 소득기준을 70%에서 100%까지 완화해주고 있다. 국민임대의 경우, 전용 60㎡ 이하 주택은 전년도 도시근로자 월평균소득 70% 이하까지 입주 가능하지만 입주자의 특성, 선정순위, 공급 주택의 면적 등의 조건에 따라 최대 전년도 도시근로자 월평균소득 100% 이하까지 신청이 가능하다. 이는 소득이 낮은 순으로 전체 가구의 60%정도까지 신청이 가능하다는 의미로 볼 수 있다. 이런 조건은 장기전세, 미분양 매입임대, 부도 매입임대주택도 비슷하게 적용되고 있다. 기존주택전세임대는 청년(대학생, 취업준비생)과 신혼부부(예비신혼부부 포함)를 대상으로 운영 특례를 두어 신혼부부는 전년도 도시근로자 월평균소득 70% 이하까지, 청년은 최대 150%까지 입주가 가능하다. 분양전환공공임대주택(5년, 10년, 분납임대)의 경우, 일반적으로 전년도 도시근로자 월평균소득 100% 이하 가구를 대상으로 하며 특정계층(생애최초주택구입자, 다자녀, 신혼부부, 노부모부양가구, 장애가정 등)에게는 전용 60㎡ 초과 주택에 대해 최대 전년도 도시근로자 월평균소득 120% 이하 까지 완화하고 있다. 미분양, 부도, 재건축·재개발매입임대주택에도 비슷한 기준이 적용되고 있다. 다시 말해, 국내 공공임대주택 공급체계는 일반적으로 소득 6분위, 즉 전체 가구의 60% 정도까지를 사회적 수요층으로 보고 있으며 가구 특성 등에 따라 소득 기준을 최대 소득 8분위 정도까지 확대하고 있다고 볼 수 있다. 또한 정책적 필요에 따라 잔여적 계층을 구체적으로 명시하며 우선 공급기준을 두고 있다.

비록 시대적 상황과 정치적 요구에 따라 임기응변적으로 도입된 유형과 기준들로 인해 이 시스템의 배분체계가 수요 중복적이며 원칙 없이 복잡하게 보일 수는 있지만 이것이 극빈층 등 사회경제적으로 배제된 일부 계층만을 위해 구성된 것은 아니라는 점은 분명하다. 이는 실제 입주한 계층의 분포를 보면 보다 명확히 알 수 있다. 2012년 정부가 발표한 임대주택거주가구 주거실태조사 결과를 보면, 실제로 공공임대주택 거주자의 91.4%는 소득 6분위 이하 계층으로, 1~2분위(41.1%), 3~4분위(31.1%), 5~6분위(19.2%) 순으로 나타나고 있다. 임대주택 유형별로는 영구임대(83.6%), 매입임대(67.1%), 50년임대(46.4%)는 1~2분위, 국민임대(42.4%), 전세임대(46.3%)는 3~4분위, 장기전세(39.6%), 5년임대(37.9%), 10년임대(36.5%)는 5~6분위 비중이 가장 컸다.

〈표 2〉 소득분위¹⁾별 공공임대주택 거주자 비율

	1~2분위	3~4분위	5~6분위	7~8분위	9~10분위	모름/무응답	계
전체	41.1	31.1	19.2	5.6	2.6	0.4	100
영구임대	83.6	13.2	2.4	0.5	0.2	0.1	100
50년임대	46.4	30.9	15.5	5.1	1.8	0.3	100
국민임대	31.7	42.4	20.5	4	1	0.4	100
5년임대	13.2	27.5	37.9	13.2	7.8	0.4	100
10년임대	12.8	25.4	36.5	15.5	8.9	0.9	100
기준주택 매입임대	67.1	27.3	4.5	0.9	0.2	0	100
기준주택 전세임대	40.5	46.3	10.4	1.6	0.6	0.6	100
장기전세	6.8	24.4	39.6	18.3	8.5	2.4	100
기타임대 ²⁾	26.5	35.3	29.4	5.9	2.9	0	100

주: 1) 2010년도 주거실태조사 일반가구의 분위별 소득범위에 통계청 가계동향조사의 소득증가율(5.75%)을 적용하여 결정하였으며, 1분위 73만원 이하, 2분위 73~107만원, 3~4분위 107~210만원, 5~6분위 210~315만원, 7~8분위 315~423만원, 9~10분위 423만원 초과임

2) 기타임대에는 장기전세주택(shift), 사원임대 등이 포함됨

자료: 국토해양부(2012) 재구성.

따라서 정책목표와 입주대상 측면에서 보면, 국내 공공임대주택 정책은 보편주의나 잔여주의보다는 일반주의 모델의 특성에 더 부합한다고 볼 수 있다.

2. 공급방식과 민간시장에 미치는 효과

현재 공공임대주택은 국가가 정한 배분 규칙과 더불어 국가의 규제와 공적 금융지원을 받는, 특별한 공급주체에 의해서만 공급된다. 다시 말해, 공공임대주택은 아무나 공급할 수 없으며 국가는 법을 통해 공공주택사업자⁷⁾에게만 공급할 수 있는 권한을 부여하고 이들을 통제하고 있다는 것이다.

이 같은 시행자는 민간자본시장과 별도로 국가에 의해 구성된 자금조달체계를 통해 공공

7) 공공주택 특별법 4조에 따른 공공주택사업자는 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 대통령령으로 정하는 공공기관 등의 공공시행자와 공공시행자가 50%를 초과하여 출자·설립한 법인, 주택도시보증기금 또는 공공시행자가 총 지분의 전부를 출자(공동출자 포함)하여 설립한 부동산투자회사 등 영조물법인을 의미한다. 또한 교통부장관은 공공시행자와 주택건설사업자(주택법 제4조)를 공동공공주택사업자로 지정할 수 있다.

임대주택 공급에 필요한 자금을 마련하고 있다. <표 3>에서 보는 것과 같이, 공공임대주택의 건설·매입 또는 임차에 사용되는 자금은 국가 및 지자체의 재정과 주택도시기금 등 공적 기금, 사업시행자 부담금, 입주자 부담금을 통해 마련된다. 사업시행자의 대부분이 공공자본을 바탕으로 구성된 점을 감안하면, 제도적으로 공공임대주택의 공급에 필요한 비용의 70%~97.5%는 공적 자금을 의존한다고 볼 수 있다.⁸⁾ 이와 더불어 국가는 공급자에 대해 조세감면, 토지수용 등의 혜택을 추가로 주고 있다.

<표 3> 공공임대주택 유형별 재원조달 구조 예시

유형		재원분담 및 용자지원				임대 의무기간
		재정	기금	사업자	입주자	
영구임대주택		85%	-	12.5	2.5%	50년
50년 공공임대주택		50%	20%	-	30%	
국민임대 주택	I (36~52㎡)	50%	37%	10%	3%	30년
	II (53~62㎡)	32%	39%	10%	19%	
	III (63~79㎡)	20%	42%	10%	28%	
	평균	30%	40%	10%	20%	
행복주택		30%	40%	10%	20%	30년
장기 전세주택	건설(85㎡ 이하)	공공임대와 동일				20년
	매입(제한 없음)	-	-	100%	-	
분양전환공공임대주택 (공공임대리츠)			33%	37%	30%	10년
기존주택 매입임대	다가구	45~50%	50%	-	5%	20년
	원룸형	45%	50%	-	5%	
기존주택전세임대			95%		5%	20년

자료: 국토교통부(2016, 2017); 공공주택 특별법 시행령 제54조(시행 2018.12.11).

이런 자금조달구조 속에서 공공임대주택의 임대료는 유형별로 시장 임대료와는 다르게 국가가 정한 방식에 따라 산정된다. 현행 공공주택 특별법 제44조에 따르면, 공공임대주택

8) 그리고 이런 자금조달구조는 Ghekière(2007)가 제시한 유럽연합 국가들과는 다르게 유한한 임대기간을 규정하는 중요한 요인으로 작용함으로써 임차인의 주거안정을 제약하는 요인으로 작용한다고 보인다. 하지만 이는 본 연구의 범위에서 벗어나는 것으로 추후 연구에서 심도 있게 논의될 필요가 있다고 판단된다.

의 최초 임대료(임대보증금 및 월임대료)는 건설원가(건축비, 토지비 등), 주변지역의 임대료 수준 등을 고려하여 산정하는 표준임대료를 초과할 수 없다. 영구(50년), 국민, 분양전환 공공임대주택의 경우, 건설원가를 고려하여 표준 임대료가 정해진다. 반면, 행복주택, 장기전세주택, 기존주택매입주택, 기존주택전세임대주택은 해당 공공임대주택과 유형, 규모, 생활여건 등이 비슷한 주변지역의 임대료 시세를 반영하여 산정된다.

〈표 4〉 공공임대주택 유형별 임대료 산정기준

유형	영구임대	국민임대	분양전환 공공임대	행복주택	장기전세	기존주택 매입임대	기존주택 전세임대
임대료 산정기준	건설원가	건설원가	건설원가	주변지역 시세의 60~80%	주변지역 시세의 80%	주변지역 시세의 30~50%	주변지역 시세

주: 임대료는 표준임대보증금 및 표준임대료를 의미함

자료 : 공공주택 특별법 제49조(시행 2018.12.11); 동법 시행령 제44조(시행 2018.12.11); 동법 시행규칙 제29조, 30조, 31조(시행 2018.12.19); 임대주택 표준임대보증금 및 표준임대료(국토교통부 고시 제2018-471호, 시행 2018.7.25); 행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준(국토교통부고시 제2018-150호, 시행 2018.3.14); 분담임대주택의 표준임대료(국토교통부고시 제2013-691호, 시행 2013.11.20); 공공건설임대주택 분양전환가격의 산정기준(동법 시행규칙 제26조제1호, 제29조, 제40조 관련, 별표 7); www.myhome.go.kr.

따라서 공공임대주택은 사적인 임대주택과는 다른 공급주체, 자금조달방식, 임대료 산정방식 등을 통해 공급된다고 볼 수 있다. 다시 말해, 국내 임대주택 공급체계는 민간과 공공으로 뚜렷하게 구분된 이원적 체계를 바탕으로 공공 부문이 민간시장과 경합하거나 충돌할 수 있는 영역이 최소화되는 구조 속에서 작동되고 있다는 의미로 볼 수 있다. 이는 〈표 5〉와 같이 정리해 볼 수 있다.

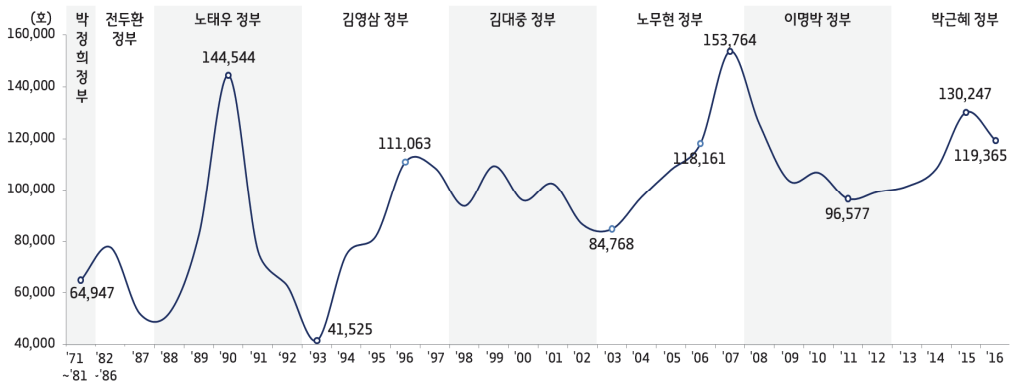
〈표 5〉 공공 및 민간임대주택 공급방식 비교

	공공임대주택	민간임대주택*
입주대상 및 선정	정부가 정한 기준 적용 및 절차 준수	시장 자율(사적 계약 규칙 준수)
임대료	정부의 규정 적용	공급자 주도 시장 자율
공급주체	중앙 및 지방정부, 영조물법인	사적임대인(주택소유자 등)
자금조달	국가에 의해 특별히 구성된 재원조달체계 활용	민간자본시장 활용 (일부 공적지원 가능)

* 민간임대주택 특별법에 의한 공공지원민간임대주택은 미고려

이는 일반주의뿐 아니라 잔여주의에서도 나타나는 특성이지만 앞서 살펴본 사회적 수요를 고려하면 일반주의의 성격이 더욱 뚜렷해지는 부분이라고 판단된다.

이렇듯 공공임대주택 공급 정책이 민간임대시장과 제도적으로 분리되어 운영되지만 이것이 민간 수요와 시장에 미치는 효과 또는 영향이 전혀 없다고 단정하기는 어렵다. 사실 2016년 기준 국내 임차가구 가운데 81.7%가 공공임대주택이 아닌, 민간이 소유한 주택에 거주하고 있어 실제적으로 국내 임대영역은 민간이 주도한다고 볼 수 있다. 하지만 Ghekière(2008)가 밝힌 것처럼 공공임대주택 공급 정책이 시장에 주는 영향을 공급량에 기대어 엿볼 수 있다면, 한국은 정권마다 부침은 있었지만 지속적으로 영향을 주고 있다고 판단된다.⁹⁾ <그림 3>을 보면, 국내 공공임대주택 건설실적은 영구임대가 도입되었던 1989년 급격히 증가해 1990년에는 144,544호를 건설했고, 이후 1993년(41,525호)까지 감소하다 1996~2006년 동안 매년 8~11만호를 건설했다. 노무현 정부에 의해 국민임대주택 정책이 강력히 추진된 결과, 2007년에는 역대 최고인 153,764호가 공급되었으며, 이후 2011년까지 감소하다 다시 증가해 2016년에는 119,365호가 공급되었다. 이와 함께 공공임대주택 거주율도 2007년 5%에서 2016년 7%로 지속적으로 증가하고 있다.¹⁰⁾



주: 1971~1981년 건설실적은 이종권 외(2013) 자료 참고

자료: 국토교통부(2017).

<그림 3> 공공임대주택 공급실적 변화(1971~2016)

9) 하지만 이것이 공공임대주택에 의한 시장 조정을 목적으로 국가에 의도한 결과인지는 구체적으로 밝히기 어렵다.

10) 공공임대주택 재고에 대한 공식적 통계가 제공되는 시기부터 살펴보았다.

다른 한편으로, 앞서 보았듯이 특별공급은 제외하더라도 일부 유형은 전체 가구의 60~80% 정도까지 접근이 가능하며 임대료가 시세와 큰 차이를 보이지 않아, 현실적으로 공공임대주택 입주계층은 민간 임대시장의 수요층과 일부는 겹친다고 볼 수 있다. 특히 분양전환 공공임대주택의 경우, 분양전환 전까지는 실제적으로 통제된 민간임대주택의 성격을 갖지만 이후 민간시장에 흡수되어 사회적 목적을 잃어버리는 동시에 공공성에 의해 만들어진 시세차익의 일부가 소유자에게 귀속되며 시장 수요 계층에 대해 영리와 비영리 공급자간의 경쟁을 유발하는 파행적 구조를 보인다.¹¹⁾ 시장수요에 영향을 줄 수 있는 이런 공공임대주택은 매우 많이 공급됐다. 유형별 공급량을 제시한 <표 6>을 보면, 1971년부터 2016년까지 공급된 공공임대주택 307.3만호의 절반 정도에 해당하는 159만호가 분양전환 공공임대 형식으로 공급되었음을 목격할 수 있다.

<표 6> 공공임대주택 유형별 공급실적(1971~2016)

계 ¹⁾	영구임대 ²⁾	국민임대	분양전환 공공임대	행복주택	장기전세	기존주택 매입임대	기존주택 전세임대
3,073,007	223,621	818,636	1,590,471	102,486	18,669	92,209	226,915
100.0%	7.3%	26.6%	51.8%	3.3%	0.6%	3.0%	7.4%

주: 1) 1971~1981년 건설실적(1년 임대 64,947호)은 이종권 외(2013) 자료 참고

2) 50년 임대 포함

자료: 국토교통부(2017).

이와 함께, 최근 행복주택 공급이 예정된 인근지역에서 목격할 수 있는 민간 임대인들의 반대¹²⁾ 등을 통해 공공임대주택 공급이 시장에 일정부분 영향을 주고 있다는 것을 방증해 볼 수도 있다.

11) 국가의 임대주택 정책이 저소득층을 위한 저렴한 월세의 장기임대형식보다 시장수요에 영향을 줄 수 있는 임대주택을 더 많이 공급하게 된 특이한 현상은 하성규·김연명(1991)가 주장한 한국 주택정책의 파행성이 임대주택 정책에도 그대로 이어져 나타난 결과로 추정된다.

12) 예를 들어, 서울시 '역세권 2030 청년주택(민간이 건설하는 임대주택의 10~25%를 소형 공공임대주택으로 확보·공급)' 사업 중 하나인 '신림동 역세권 청년주택' 사업에 반대하는 시민들은 신림역 앞에서 반대시위를 벌였다. 이들은 주로 청년주택이 들어설 부지 바로 뒤에 거주하는 주민들과 신림역 근처에서 원룸, 하숙 등 임대업을 하는 사업자들이며, 교통 혼잡, 공실 증가, 인근 교회 이주 등을 반대이유로 꼽았다(송현주, 2018.6.7).

3. 유형화

정책의 목표와 대상, 공공임대주택 공급방식과 민간 영역과의 영향 등을 통해 살펴본 결과, 한국의 공공임대주택 공급 정책은 일반주의 모델의 한 형태로 보는 것이 바람직하다고 판단된다. 공공임대주택은 일반적으로 전체 가구의 60%정도를 대상으로 민간영역과는 뚜렷하게 구분된, 즉 독립적인 배분구조, 자금조달체계와 임대료 산정방식을 통해 별도로 규정된 시행자에 의해서만 공급되기 때문이다. 또한 공공임대주택의 공급은 전반적으로 증가세를 보이고 거주율도 동시에 늘어나고 있으며 민간임대시장과 일부 수요층이 겹쳐, 정책의 추진이 시장에 미치는 영향을 엿볼 수 있기 때문이다. 그리고 이런 이유는 한국의 공공임대주택 공급 정책을 보편주의라고 보기 어렵게 만든다.

같은 의미로, 일부 연구¹³⁾의 주장처럼 국내 공공임대주택이 사회취약계층을 대상으로 잔여적으로만 공급되어 왔기 때문에 그 정책이 잔여주의에 기반을 두고 있다고 단언하기도 어렵다고 판단된다. 사실 90년대 후반까지 공공임대주택 정책은 배분의 측면에서 잔여주의 성격이 강했다고 볼 수 있다. 이 시기 주택정책은 민간과 공공이 공급하는 분양주택에 집중되었으며 공공이 단기 분양전환 임대주택 공급에 주력하는 특이한 구조를 보였기 때문이다. 1989년에 사회적 배제 계층을 대상으로 영구임대주택이 도입되었지만 이영환(1995)이 주장한 것처럼 ‘민주화와 분배지향의 정책 기조에서 정책 엘리트의 정치적 이해관계에 의해 폐쇄적 결정구조 내에서 임기응변적으로 급속하게 선택된 결과로 합리성보다 상징성 및 극적 효과를 기대한’ 이 정책은 오래가지 못했다. 하지만 90년대 후반부터 시작된 국민임대주택 공급정책과 관련 제도들은 국내 공공임대주택 정책이 잔여적 역할을 벗어나 일반주의 모델로 전환하는 계기를 마련해 주었다고 판단된다. 다시 말해, 일반주의와 잔여주의를 구분하는 중요한 기준은 사회적 수요의 정의와 시장에 대한 영향인데, 입주대상 계층을 소득 6분위 정도까지 확대한 국민임대주택의 도입으로 사회적 수요 측면에서 국내 정책은 잔여적 성격을 벗어났으며 이후 공급량 역시 증가세를 보이고 있어 잔여주의와는 점점 더 멀어지고 있다고 판단된다. 그리고 이런 경향은 2004년에 도입된 기준주택매입임대, 2013

13) 김수현(2010), 남원석(2014), 진미윤(2011)에 따르면 국내 공공임대주택 정책 모델은 Harloe의 잔여모델과 Kemeny의 이원모델의 특성을 보이며, 잔여적 성격을 극복하기 위한 다양한 정책적 시도에도 불구하고 향후에도 여전히 잔여적 성격은 유지될 것으로 보았다. 이런 주장은 최근 발표된 고정희·서용석(2018)의 연구에서도 목격할 수 있다.

년 만들어진 행복주택사업 등에 의해 보완되어 발전되고 있다고 사료된다. 한편, 지금까지도 여전히 분양전환 임대주택 공급이 이루어지고 있지만 이는 국내 주택정책이 내재한 파행성으로부터 완전히 자유롭지 못한 공공임대주택 체계로 인해 나타난 특이한 현상으로, 분양전환 임대주택을 제외하더라도 앞서 제시한 이유를 바탕으로 현재 한국의 공공임대주택 공급체계는 일반주의의 성격을 잃어버리지 않는다고 판단된다.

IV. 결론

본고에서는 공공임대주택 정책이 지향하는 보편적 의의와 서민을 위한 저렴한 임대주택 공급정책이 유지된다는 전제하에 Ghekière(2008)가 제시한 유형론(보편주의, 일반주의, 잔여주의)을 바탕으로 국내 공공임대주택 정책의 모델에 대해 탐구해 보았다.

정책 목표와 대상 측면에서, 국내 공공임대주택은 모든 가구를 대상으로 하지 않으며 일반적으로 소득이 상대적으로 낮은, 전체 가구의 60%정도를 대상으로 공급되어 이를 보편주의나 잔여주의로 보기 어렵다. 공급주체, 자금조달방식, 임대료 체계와 배분방식 등 공급 방식에 있어 공공임대주택은 민간주택과는 다르게 별도로 구성된 독립적인 체계를 통해 공급되고 있다. 이는 임대주택 체계가 민간과 공공으로 비교적 뚜렷하게 구분된 이원적 구조 속에서 작동되는 일반주의의 특성과 일치한다. 그리고 민간임대시장과 일부 수요층이 겹치는 동시에 공공임대주택 공급이 지속적으로 증가하며 거주율도 동시에 늘어나고 있는 점은 이를 일반주의 모델로 볼 수 있는 또 다른 이유다. 이런 점들을 종합적으로 고려하면, 한국의 공공임대주택 공급정책은 보편주의나 잔여주의보다는 일반주의 모델에 더 가깝다고 판단된다.

최근 추진되는 정부의 공적주택 공급정책 등을 감안하면 공공임대주택 정책이 가지고 있는 일반주의의 성격이 단기간에 변하기는 어려울 것으로 예상된다. 다시 말해, 보편주의나 잔여주의로의 급격한 전환은 현실성이 낮아 보인다는 것이다. 하지만, 공공임대주택을 위한 재정투자의 취약성이 커지고, 공공시행자의 재무구조가 악화되며 공간적 사회적 수급불균형과 지역시장의 저항 등이 커지는 상황에서 기존 방식으로는 상존하는 주거취약계층과 새롭게 부각되는 청년층 등의 주거문제를 효과적으로 해소하기 어렵다고 보인다. 이와 함께 사회주택이나 공공지원민간임대주택과 같은 민간영역의 시도들과 지자체 차원의 노력

들은 그것들의 내적 결함이나 미흡함을 떠나, 기존 체계의 변화를 요구하는 중요한 동인으로 작용할 것으로 판단된다. 따라서 공공임대주택 공급체계에 대한 변화의 요구와 필요성을 감안하여 정책의 목표와 대상, 공급주체 그리고 재정적 기술적 제도적 수단의 재구조화에 대한 심도 있는 논의가 필요한 시점이라고 보인다. 일반주의 모델의 새로운 모습을 찾는 이 작업은 ‘공공임대주택’ 보다는 폭넓고 깊게 정의된 개념과 그를 지칭할 수 있는 적합한 용어를 찾는 것에서부터 시작되어야 할 것이다. 저소득층이 자연발생적으로 나타나지 않은 것처럼 이들의 주거문제 역시 자연현상으로 볼 수 없기에, 여기에는 일부 개인이나 정책결정자에 의해 만들어진 것이 아닌, 소득과 권력의 재분배 그리고 사회통합에 대한 사회구성원의 합의된 의지가 담겨져야 할 것이다.

끝으로 본고는 이분법적 유형론을 통해 한국의 공공임대주택 체계의 특성을 가늠했던 기존 연구보다 조금 더 명료하게 그 성격에 접근했다는 점에서 의미가 있다고 판단된다. 하지만 서론에서도 밝혔듯이 이 연구는 담론으로서 가지는 한계가 분명히 존재한다. 방법론적으로도 부족함이 있다. 그럼에도 불구하고 여기서 제시한 미완의 문제론이 한국 공공임대주택 정책의 내적 발전과 양적 확장을 위한 논의를 보다 활성화 시키는 계기가 되길 기대한다. 그리고 향후 다양한 연구와 발전적 논의들로 이 논문의 한계와 부족함이 채워지길 바란다.

참고문헌

1. 고정희·서용석, “한국 사회주택의 잔여적 성격의 원인에 관한 연구,” 『주택연구』, 제26권 제2호, 한국주택학회, 2018, pp.5-40.
2. 국토교통부, 『임대주택통계』, 각 년도.
3. 국토교통부, 『2016년도 주택도시기금 업무편람』, 2016.
4. 국토교통부, 『2017년도 주택 업무 편람』, 2017.
5. 국토해양부, 『2011년도 주거실태조사 : 임대주택거주가구 조사 -통계보고서-』, 2012.
6. 김수현, “우리나라 공공임대주택의 성격과 서울시 장기전세주택: Horloe와 Kemeny의 논의를 중심으로,” 『한국사회정책』, 제17권 제3호, 한국사회정책학회, 2010, pp.123-152.
7. 김수현, “독일의 자가소유율이 낮은 이유: 주택체제론(housing regime) 관점의 검토,”

- 『주택연구』, 제21권 제3호, 한국주택학회, 2013, pp.5-36.
8. 남원석. “한국 공공임대주택의 미래: 새로운 제도화의 경로와 과제,” 『공간과 사회』, 제24권(통권 48호) 제2호, 한국공간환경학회, 2014, pp.136-177.
 9. 봉인식·최혜진, 『공공임대주택 정책의 새로운 방향과 경기도의 과제』, 경기연구원, 2016.
 10. 송현주, “신림동 역세권 2030 청년주택, 일부 주민들 반대 왜?,” 이코노믹리뷰, 2018. 6.7.
 11. 오르나 로젠펠트, 『UNECE 지역의 사회주택: 모델, 경향, 과제』, 사회주택포럼·역, (사)새로운사회를여는연구원·(사)한국도시연구소, 2017, (2015).
 12. 이영환, “영구임대주택의 정책결정과정,” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1995.
 13. 이종권·김경미·권치홍·박상학, 『공공임대주택 50년 성과와 과제』, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2013.
 14. 진남영·황서연·이희숙·한동아, “사회주택 활성화를 위한 법제도 개선 방안-사회적경제 주체에 의한 민간 사회주택을 중심으로-,” 『공익법총서』, 제4편, 법무법인 태평양·재단법인 동천, 2018, pp.305-334.
 15. 진미윤, “국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향,” 『국토연구』, 제71권, 국토연구원, 2011, pp.87-113.
 16. 하성규·김연명, “韓國의 住宅政策과 이데올로기,” 『國土計劃』, 대한국토도시계획학회, 1991, pp.23-41.
 17. Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson, “Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries,” *OECD Economics Department Working Paper*, No. 836, 2011.
 18. Czischke D., “Managing Social Rental Housing in the EU: A Comparative Study,” *European Journal of Housing Policy*, Vol. 9, No. 2, 2009, pp.121-151.
 19. Ghekière, L., *Le développement du logement social dans l’Union européenne, Quand l’intérêt général rencontre l’intérêt communautaire*, Paris: CECODHAS-USH-Dexia, 2007.
 20. Ghekière, L., “Le développement du logement social dans l’Union européenne,” *Recherches et Prévisions*, vol. 94, No. 1, 2008, pp.21-34.

21. Harloe, M., *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford : Blackwell, 1995.
22. Kemeny, J., *From public housing to the social market : rental policy strategies in comparative perspective*, London : Routledge, 1995.
23. Kemeny, J., "Corporatism and Housing Regimes," *Housing, Theory and Society*, Vol. 23, No. 1, 2006, pp.1-18.
24. PONG In-Shik, J-Y. Toussaint and M. Zimmermann, "Renouvellement urbain en France : l'enjeux d'une nouvelle politique urbaine," *Sustainable urban development & planning of light rail transit of an international joint seminar*, Taejon : RDRI, 2000, pp.85-101.
25. www.myhome.go.kr.

-
- 접수일 2018. 07. 30.
 - 심사일 2018. 08. 09.
 - 심사완료일 2019. 01. 06.

국문요약

Ghekière의 유형론을 활용한 한국 공공임대주택 정책에 대한 탐구

본고에서는 공공임대주택 정책이 지향하는 보편적 의의와 서민을 위한 저렴한 임대주택 공급정책이 유지된다는 전제하에 Ghekière(2008)가 제시한 유형론(잔여주의, 일반주의, 보편주의)을 바탕으로 국내 공공임대주택 정책의 모델에 대해 탐구해 보았다. 국내 공공임대주택 정책은 일반적으로 전체 가구의 60%정도를 대상으로 하고 있어, 보편주의나 잔여주의로 보기 어렵다. 공급방식 측면에서, 민간과 공공으로 비교적 뚜렷하게 구분된 이원적 구조 속에서 작동되는 공급체계는 일반주의의 특성과 일치한다. 민간임대시장과 일부 수요층이 겹치는 동시에 공공임대주택 공급이 지속적으로 증가하며 거주율도 동시에 늘어나고 있는 점은 이를 일반주의 모델로 볼 수 있는 또 다른 이유다. 이런 점들을 종합적으로 고려하면, 한국의 공공임대주택 공급정책은 보편주의나 잔여주의보다는 일반주의 모델에 더 가깝다고 판단된다. 최근 추진되는 공적주택 공급 정책 등을 감안하면 이것이 보편주의나 잔여주의로 급격히 전환될 가능성은 현실적으로 낮아 보인다. 하지만 기존 공공임대주택 공급체계에 대한 내외적 변화의 요구와 필요성이 커지는 바, 정책의 목표와 대상, 공급주체 그리고 재정적, 기술적, 제도적 수단들의 재구조화에 대한 심도 있는 논의가 필요한 시점이라고 보인다.