

한국 임대주택 공급정책의 변화과정 연구

A study on the changing process
of rental housing supply policy in South Korea

조덕훈*

본 연구는 우리나라 임대주택 공급정책의 변화과정을 역사적 신제도주의의 비교역사적 분석방법으로 고찰했다. 해방 이후 2012년까지 임대주택 공급정책에 큰 변화를 준 것으로 판단되는 석유위기, IMF 외환위기, 글로벌 금융위기의 외적 충격을 기준으로 시기 구분한 결과 총 4기로 구분되었다. 제1기(1945~1979)는 임대주택 공급정책의 맹아기로서 단편적이고 상징적으로 시행되었다. 제2기(1980~1997)는 기반조성기로서 제1기보다 다양한 임대주택 공급정책이 시도되었으나 정치·경제·사회상황에 대응하여 일관성 있게 시행되지 못했다. 제3기(1998~2007)는 체계화기로서 다양한 유형의 임대주택 공급정책이 제2기보다 적극적으로 추진되었으나 시장상황에 대응하여 임기응변식으로 빈번히 시행되었다. 제4기(2008~2012)는 통합기로서 제3기까지의 임대주택 공급정책을 보금자리주택 공급정책으로 포괄하면서 추진되었으나 계획 대비 공급실적은 미약했다. 이러한 제1기부터 제4기까지 임대주택 공급정책의 변화유형은 적응적 재생산유형인 경로 의존성 유형(path dependency)으로 파악할 수 있다. 제1기부터 경제성장을 위한 자가 위주의 분양주택정책이 우선하면서 체제안정 혹은 사회안전망 차원에서 시장으로부터 소외된 저소득층을 위한 온정주의적 임대주택 공급정책이 지속적으로 시행되어왔기 때문이다. 이러한 분석을 토대로 본 연구는 우리나라 임대주택 공급정책의 발전방향을 간략히 제시했다.

주요어: 임대주택 공급정책, 역사적 신제도주의, 제도적 맥락, 경로의존성

1. 서론

1) 연구배경 및 내용

우리나라의 임대주택은 그 종류와 내용이 매우 복잡하여 올바른 공급 정책을 펼치기가 쉽지 않다. 그동안 역대 정부에서는 임대주택 공급 관련 정책을 수없이 펼쳐왔다. 박근혜 정부 역시 행복주택 등 새로운 임대주택의 공급정책을 도입하여 시행하고 있고, 과연 성공적으로 진행될지는 두고 볼 일이다. 이왕이면 정부가 시행하는 임대주택 공급정책이 잘 작동될 필요가 있는바, 이를 위해서는 과거부터 시행되어온 임대주택 공급정책에 대한 면밀한 분석이 선행될 필요가 있다. 과거 역사적 사실에 대한 무작위적 분석이 아닌 과학적인 분석이 진행되어야 올바른 방향으로 나아갈 수 있다. 과학적인 분석이란 임대주택 공급정책을 포괄하는 제도분석을 의미한다. 제도의 역할과 변화과정에 대한 이론적 제도분석을 실제 임대주택 공급정책에 적용하여 분석할 때, 비로소 바람직한 임대주택의 공급정책 방향이 도출될 수 있을 것이다.

다행스럽게도, 지금까지 제도분석에 대한 연구를 보면 국내외적으로 많은 연구가 진행되어왔다. 국외에서는 1980년대 초부터 본격적으로 신제도주의 연구가 활발해져 정부의 제도와 정책연구가 이루어졌다.¹⁾ 국내에서는 1990년대 중반에 신제도주의를 적용한 연구들이 등장했다.²⁾ 이 중에서도 제도의 역사와 맥락을 중시하는 역사적 신제도주의를 적용한 연구들이 등장했다. 정부조직변화(염재호·홍성만·왕재선, 2004), 기업지배구조 개혁정책(하태수, 2002), 교육정책(이준희, 2011), 의료정책(김경희,

1) 신제도주의는 1960년대를 전후로 학문적 패러다임을 형성한 행태주의를 비판하면서 등장한 새로운 사회과학 패러다임이다. 신제도주의의 세부 분파에는 합리적 선택 신제도주의, 역사적 신제도주의, 사회학적 신제도주의가 있다(Hall and Taylor, 1996).

2) 대표적으로 염재호(1994, 1996), 황종성(1994), 강창현(1997) 등의 연구가 있다.

2000), 관광정책(심원섭, 2009), 주택정책(김은미, 2012), 사회복지정책(이순호, 2007) 등에 대해 역사적 신제도주의 연구가 진행되었다. 그렇지만 아쉽게도 국내의 임대주택정책분야에 대해 역사적 신제도주의를 적용한 연구는 미흡한 실정이다. 이에 본 연구에서는 국내 임대주택정책 중에서도 공급정책에 대해 역사적 신제도주의를 적용하여 더욱 과학적인 제도 분석을 시도하고자 한다.

구체적인 연구내용은 다음과 같다. 첫째, 우리나라 임대주택 공급정책의 변화과정 분석을 위한 이론적 제도연구로서 역사적 신제도주의에 대해 고찰한다. 둘째, 역사적 신제도주의의 분석틀을 설정하여, 우리나라 임대주택 공급정책의 변화배경과 내용 그리고 성과와 유형 등의 변화과정을 규명한다. 셋째, 이를 토대로 향후 우리나라가 지향해야 할 시사점을 간략하나마 제시한다.

2) 연구방법

본 연구의 내용인 우리나라 임대주택 공급정책의 변화과정을 더 의미 있고 심도 있게 고찰하기 위해 분석 시기는 1945년 해방 이후부터 2012년 이명박 정부까지 설정하고자 한다. 역사적 신제도주의 연구방법론인 비교역사적 분석방법(historical-comparative analysis)을 사용하여, 이 기간 동안을 시기구분(periodization)을 하고 해당 시기별로 비교분석하는 방법을 사용한다. 아울러 임대주택 공급정책의 정의는 정부가 공공 및 민간 부문의 임대주택 공급자를 대상으로 임대주택의 건설 또는 매입을 위해 지원하고 규제하는 정책으로 파악하고자 한다. 임대주택의 범위는 공공 임대주택과 민간임대주택, 건설임대주택과 매입임대주택, 「임대주택법」의 등록유무에 따른 제도권 임대주택과 비제도권 임대주택을 포괄함으로써 종합적인 고찰을 하고자 한다. 이에 대한 자료로는 임대주택 공급 정책 관련 정부의 공식 발표자료와 각종 통계자료 및 기타 문헌들을 활용한다.

2. 선행연구 및 정책의 변화과정에 대한 이론적 고찰

1) 임대주택 공급정책 관련 선행연구

임대주택에 대한 연구는 대체로 1980년대 이후 수많은 학자들 사이에서 수행되어왔다. 연구대상과 내용 및 방법론 측면에서 매우 다양하게 시도되었다. 연구대상 측면에서는 공공임대주택 내지는 민간임대주택이 주로 개별적으로 분석되었다. 연구내용 측면에서는 국내 또는 외국의 임대주택제도와 정책분석, 수익성과 재무특성 분석, 기타 입지분석 등이 이루어졌다. 연구방법 측면에서는 설문조사를 통한 통계분석, 임대주택 사례분석, 외국 제도와의 비교분석 등이 수행되었다. 이처럼 다양하게 임대주택에 대한 연구가 시도되었기 때문에, 선행연구의 범위를 임대주택 공급정책에 국한시켜 주요 연구자별로 연구대상과 내용 및 방법론을 통합적으로 고찰하고자 한다.

봉인식(2011)은 캐나다와 한국의 공공임대주택 공급체계를 비교분석하여 한국의 공급체계에 대한 정책적 시사점을 제시했고, 오정석(2009)은 서울시 장기전세주택(SHif)이라는 개별사례분석을 통하여 공공임대주택 공급정책의 문제점과 과제를 제시했다. 하성규·설혁(2005)은 국민임대주택이라는 공공임대주택을 대상으로 유형별 임대조건에 따른 입주자 부담비 추정 등의 방법을 통해 공급정책의 과제와 개선방향을 제시했다. 홍대환(2008)은 공공임대주택정책의 변화과정을 노태우 정부에서 노무현 정부까지 비교분석했고, 정민호(2012)는 전세임대주택을 중심으로 면접 및 설문조사를 실시하여 공공임대주택 정책의 문제점과 개선방향을 제시했다. 장성수·경신원(2000)은 임대주택사업자의 실태 및 사례조사를 통하여 민간임대주택산업의 활성화를 위한 제도개선 방안을 제시했다. 이승우·강민석(2005)은 중형 민간임대주택의 제도와 현황분석을 통해 공급 확대방안을 제시했으며, 장우석(2013)은 일본사례를 분석하여 우리나라 민간임대주택산업에 대한 정책적 시사점을 제시했다. 그 밖에 이종근

(2003)은 사례와 통계분석을 실시하여 임대주택 공급자와 수요자에 대한 임대주택정책의 효과를 분석했다.

이러한 임대주택 공급정책 관련 선행연구들과 비교할 때, 본 연구는 다음의 측면에서 차별성을 보인다. 우선, 연구대상 측면에서 공공임대주택과 민간임대주택을 개별적으로 다루지 않고 포괄하여 분석했다는 점이다. 다음으로, 연구내용 측면에서 임대주택 공급정책의 변화과정을 해방 이후부터 2012년까지 다루었다는 점이다. 마지막으로, 연구방법 측면에서 역사적 신제도주의 방법을 활용하여 보다 체계적으로 접근했다는 점이다.

2) 정책의 변화과정에 대한 이론적 고찰

정책의 변화과정을 포함한 정책에 대한 연구는 제도의 역할을 강조하는 신제도주의 접근들 중에서 역사적 신제도주의 접근으로 더욱 적절하게 고찰할 수 있다. 역사적 신제도주의는 신제도주의 접근의 다른 분파들인 합리적 선택 신제도주의 및 사회학적 신제도주의와 마찬가지로 정책의 형성과 변화에 대한 제도의 영향을 강조한다. 신제도주의는 공통적으로 제도가 정책을 형성하고 그 결과에 영향을 미친다고 주장한다. 비록 1990년대 중반 이후 신제도주의 분파들 간 초기의 차이점이 감소되고 있지만, 역사적 신제도주의는 제도를 둘러싼 역사(history)와 맥락(context)을 더욱 중시한다는 측면에서 다른 분파들과 차이가 있다.³⁾ 역사적 신제도주의의 문제의식은 유사한 정책문제에 대해 국가들 간 정책적 차이가 왜 발생하는지를 밝히는 것이다. 예를 들어, 1973년 전 세계적인 석유위기가 발생했을 때 선진국들 간 대응 정책이 동일 상황에서 왜 차이가 났는지(Thelen, 1999), 또는 프랑스와 영국이 왜 서로 다른 유형의 산

3) 역사적 신제도주의에 대한 자세한 설명은 Immergut and Anderson(2008), Ashford(1992), Hall(2010), Thelen and Steinmo(1992), Steinmo(2008), Campbell and Pederson(2001) 등의 연구에서 파악할 수 있다.

업정책을 추구했는지, 또는 1970~1980년대에 영국의 경제정책이 케인스주의에서 통화주의로 어떻게 해서 바뀌게 되었는지(Hall, 1992)에 대해 그 이유를 밝히는 것이다.

이에 대한 설명으로 역사적 신제도주의는 국가들 간 고유한 맥락의 중요성과 이러한 맥락을 형성하는 역사의 중요성을 강조한다.⁴⁾ 즉, 역사적 신제도주의는 정책의 형성과 변화과정 및 결과에 영향을 미치는 제도적 맥락(institutional context)을 중시한다. 제도적 맥락은 다양한 조직과 제도가 복합적으로 결합된 모습(organizational and institutional configurations)을 의미한다. 이러한 조직과 제도의 결합방식이 달라짐에 따라 행위자들의 상호작용 모습이 달라지고 그 결과 정책도 상이하게 나타난다는 것이다. 물론 역사적 신제도주의는 제도를 둘러싼 맥락으로서 제도적 요인만 강조하지는 않으며 비제도적 요인도 주목한다. 제도적 요인과 비제도적 요인이 상호작용하여 정치사회적 결과가 달라질 수 있음을 인식하고 있다. 최근 들어서는 제도와 정책변화의 동인으로서 아이디어(idea)의 역할을 중시하고 있다(Immergut and Anderson, 2008). 따라서 역사적 신제도주의는 제도적 요인과 비제도적 요인을 포괄하고 있는 정치적·경제적·사회적 환경이라는 역사적 맥락에서 정책과 그 결과를 설명하고자 한다(Steinmo, 1993; Ethington and McDonagh, 1995; Liberman, 2001).

이처럼 역사적 신제도주의에 의하면, 제도와 제도적 맥락이 정책의 형성과 변화과정 및 결과에 영향을 미치지만 반대로 정책이 제도와 제도적 맥락에 영향을 줄 수도 있다. 정책이 종속변수이면서 독립변수가 될 수 있다는 의미이고, 역으로 제도가 독립변수이면서 종속변수가 될 수 있다는 의미이다. 하지만 제도가 정책변화에 제약을 가할 수 있어도 전적으로 결정하지는 않는다고 주장한다(Immergut, 1998; Thelen and Steinmo, 1992, Hall and Taylor, 1996). 그렇다면 역사적 신제도주의에서 말하는 제도는 어떤 개념인가? 신제도주의에서 제도에 대한 정의가 다양하듯이 역사적 신

4) Ashford(1992)도 정책연구에서 역사와 맥락 및 의미에 관심을 기울여야 함을 강조하고 있다.

<표 1> 제도변화의 유형: 과정과 결과

구분		변화의 결과	
		연속성	불연속성
변화의 과정	점진적 변화	적응적 재생산 (reproduction by adaptation)	완만한 변형 (gradual transformation)
	급격한 변화	생존과 회귀 (survival and return)	붕괴와 대체 (breakdown and replacement)

자료: Streek and Thelen, 2005: 8~9.

제도주의에서도 학자에 따라 정의가 다양하나, 일반적으로는 개인과 집단의 행위 및 의사결정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 제약요인으로 정의된다. 대표적인 역사적 신제도주의 학자인 피터 홀(Peter A. Hall)은 제도를 정치와 경제 각 부문에서 개인들 간 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행으로 정의하면서, 중범위 수준의 제도에 대해서는 국가와 사회의 기본 조직구조와 관련된 틀로서 사회집단 간의 세력관계와 정책의 형성 및 집행에 영향을 미치는 조직적 특성으로 정의했다. 피터 홀은 이러한 중범위 수준에서의 제도가 국가 간 상이성을 보이기 때문에 국가 간 정책의 상이성을 설명하는 중요변수가 됨을 강조한다(Hall, 1992).

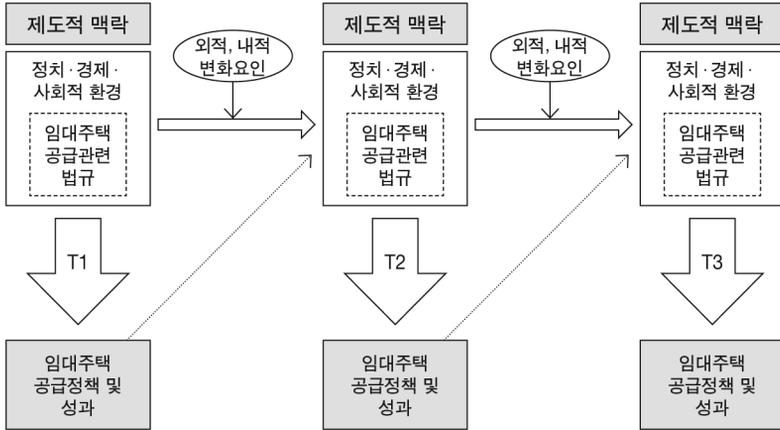
이러한 제도와 제도적 맥락에 영향을 받는 정책의 변화과정으로서 변화유형은 어떻게 나타날 수 있는가? 이것은 역사적 신제도주의에서 주장하는 제도변화의 유형으로 파악할 수 있다. 역사적 신제도주의는 제도변화의 유형으로 크게 3가지에 흥미를 보이고 있다. 이것은 <표 1>로 정리할 수 있는바, 급격한 변화에도 불구하고 제도의 연속성을 보인 ‘생존과 회귀유형’을 제외하고, 급격한 변화에 의한 제도의 불연속성이라는 ‘붕괴와 대체유형’, 점진적 변화에 의한 제도의 연속성이라는 ‘적응적 재생산유형’, 점진적 변화에 의한 제도의 불연속성이라는 ‘완만한 변형유형’이 그것이다(Streek and Thelen, 2005). ‘붕괴와 대체유형’은 크래스너(Krasner, 1984)가 주장한 중단된 균형(punctuated equilibrium) 유형으로서 외

적 충격인 위기상황 등의 급격한 변화로 기존 제도가 붕괴되고 새로운 제도로 대체되는 현상을 설명한다. ‘적응적 재생산유형’은 경로의존성(path dependency) 유형으로서 역사적 신제도주의자들 사이에서 가장 많이 옹호되면서도 논란이 있는바, 제도가 일단 어떤 경로를 택하면 다른 경로로의 전환비용이 커져 이탈하기가 어려워짐을 설명한다. ‘완만한 변형 유형’은 오랜 시간에 걸쳐 점진적이고 미묘한 변화가 누적됨에 따라 극적인 제도변화가 초래될 수 있음을 설명한다.⁵⁾ 이러한 3가지 제도변화의 유형으로 정책변화의 유형도 동일하게 구분할 수 있을 것이다. 왜냐하면 역사적 신제도주의의 주장처럼 제도적 맥락에 의해 정책이 형성·변화되며 그 결과가 나타나고 제도적 맥락이 변하면 정책이 변화할 것이기 때문이다.

그렇다면 역사적 신제도주의 접근에서 정책연구를 어떻게 시도하는가? 역사적 신제도주의는 다른 신제도주의 분파들과는 달리 비교역사적 분석(historical-comparative analysis) 방법을 사용한다(Immergut and Anderson, 2008). 역사적 신제도주의는 정책의 형성과 변화과정 및 결과를 실질적으로 파악하기 위해 합리적 선택 신제도주의의 연역적 접근방법과는 달리 구체적인 개별사례로부터 논의를 전개하는 귀납법적 접근방법을 사용한다. 단일 혹은 유사사례의 비교연구라는 귀납법적 방법을 통해 중범위(middle range) 수준의 일반화를 추구한다. 이처럼 역사적 신제도주의는 인과관계의 일반화를 시공간적 제약 속에서 파악해야 함을 주장하고 이러한 인식의 토대 위에서 중범위 이론화를 선호한다. 역사적 신제도주의는 맥락의 특수성을 고려하면서 중범위 수준이라는 제한된 범위에서 일반화가 가능하다고 주장한다(Skocpol, 2003). 비교역사적 분석방법을 사용하는 역사적 신제도주의는 연구대상인 정책사례들에 대해 역사적으로 시기구분(periodization)을 하고 해당 시기별로 연구항목에 따라 비교분석하는 방법을 사용한다(Liberman, 2001). 이렇게 함으로써 역사적 신제도주의

5) 이 변화유형은 Skowronek(1982)이 주장하는 누더기식 변화(patchwork) 유형에 해당한다.

<그림 1> 임대주택 공급정책의 변화과정 분석틀



접근은 정책변화에 대한 연구를 다른 신제도주의 분파들과는 달리 좀 더 구체적이고 적절하게 수행하고자 한다.

3) 분석틀 설정

정책의 변화과정에 대한 제도의 영향을 중시하는 역사적 신제도주의 접근을 바탕으로 우리나라 임대주택 공급정책의 변화과정을 분석하고자 하는 본 연구의 분석틀은 <그림 1>처럼 설정될 수 있다. 역사적 신제도주의에서 강조하듯이 정책 및 그 결과인 성과에 대해서는 제도적 맥락이 중요한 역할을 한다. 따라서 본 연구에서는 먼저 제도적 맥락으로서 임대주택 공급 관련 법규와 이를 둘러싼 정치·경제·사회적 환경을 분석하고, 이것이 임대주택 공급정책 및 성과에 어떤 영향을 미쳤는지 분석한다.

역사적 신제도주의에서는 특정사례에 대한 비교역사적 분석을 수행하듯이, 본 연구도 시기구분을 하고 시기별로 제도적 맥락과 정책 및 성과를 분석한다. 시기구분의 기준은 초기 역사적 신제도주의에서 주장한 외

적 충격요인을 선택했다. 본 연구의 분석시점이 1945년 해방 이후부터 2012년까지인 만큼, 이 기간 동안 제도적 맥락으로서 우리나라 정치·경제·사회적 환경과 임대주택 공급 관련 법규에 큰 영향을 끼치고, 이어서 임대주택 공급정책에도 큰 변화를 준 것으로 판단되는 외적 충격요인을 시기구분의 기준으로 삼았다. 그 결과 1945년부터 제2차 석유위기가 있었던 1979년까지가 제1기(T1)로 선정되었고, 1980년부터 IMF 외환위기가 발생한 1997년까지가 제2기(T2)로 선정되었다. 제3기(T3)는 1998년부터 서브프라임 모기지사태로 인한 글로벌 금융위기 발생연도인 2008년 이전까지를, 제4기(T4)는 2008년부터 2012년 이명박 정부까지를 선정했다. 이러한 분석틀을 통해 서론에서 언급한 바와 같이, 우리나라 임대주택 공급정책의 변화배경과 내용 그리고 성과 및 유형 등의 변화과정을 규명하고자 한다. 이를 토대로 향후 우리나라가 지향해야 할 시사점을 간략하나마 제시하고자 한다.

3. 한국 임대주택 공급정책의 변화과정

1) 1945~1979년(제1기): 임대주택 공급정책의 맹아기

(1) 제도적 맥락분석

① 정치적·경제적·사회적 환경분석

광복 이후 1970년대 말까지 임대주택 공급정책을 둘러싼 정치적·경제적·사회적 환경은 매우 열악했다. 우선 정치적 환경을 살펴보면, 1945년 8월 15일 광복과 함께 1948년 8월 15일 이승만 정부 수립, 1950년 6월 25일 동족상잔의 비극적인 전쟁 발발, 1960년 4월 19일 학생혁명에 이어 1961년 5월 16일 박정희 개발독재시대 개막, 1970년 유신체제와 1979년 10월 26일 박정희 대통령 서거, 동년 12월 12일 전두환 군사쿠데타 발생

등 정치적으로 격변의 시기였고, 남북한의 참여한 군사대립을 활용한 군사독재시대였다(박석홍, 2010). 이에 따라 무주택 도시서민들을 위한 임대주택 공급은 서구 유럽의 사회주택 공급의 이념적 차원보다는 체제안정을 위한 가부장적이고 온정주의적 차원에서 이루어질 가능성이 큰 상황이었다.

다음으로 경제적 환경을 살펴보면, 1945년 해방을 맞이했으나 곧바로 1950년에 전쟁을 겪어 주택을 포함한 전 국토가 황폐화되었고, 미국의 경제원조에 의해 국가경제가 유지되는 상황이었다. 절대빈곤에서 벗어나고 군사대치상태인 북한과의 우위를 점하기 위해서 국가경제발전을 최우선 목표로 삼은 박정희정부는 1962년부터 5년 단위의 경제개발5개년계획을 수립하고 수출지상주의 정책을 추진했다. 대부분의 국가 자원을 수출 위주의 공업부문으로 집중함에 따라 임대주택 공급 등의 주거복지수준 향상을 위한 투자는 상대적으로 저조할 수밖에 없었다. 실제로 이 기간 동안의 주택보급률을 보면 크게 개선되지 못했음을 알 수 있다. 전국적인 주택보급률은 1960년 79.1%에서 1980년 71.2%로 오히려 낮아지고, 서울 또한 1960년 50.6%에서 1980년 56.1%로 매우 저조한 상황이었다. 1960년대를 지나 1970년대에 이르자 어느 정도 경제성장이 이루어지는 듯했으나 1973년과 1979년 두 차례의 오일쇼크는 우리나라 경제에 부정적 영향을 미쳤고⁶⁾ 이에 따라 주거복지보다는 경제성장에 더 역점을 둘 수밖에 없는 상황이 되었다.

마지막으로 사회적 환경을 살펴보면, 급격한 인구와 가구 수 및 도시화율의 증가가 이루어졌다. 해방 이후 해외동포의 귀국과 6·25전쟁 중 월남민의 증가 그리고 전쟁 이후 베이비붐 세대의 증가, 1960년대 이후 공업화 추진과 이촌향도의 가속화 등으로 유례없는 인구증가와 도시화를 경험했다. 인구 수의 경우 전국적으로 1955년 21,502,386명에서 1980

6) 국내총생산 실질성장률(2005년 기준)이 1973년 제1차 오일쇼크 이후 14.8%에서 1974년 9.4%와 1975년 7.3%로 하락하고 1979년 제2차 오일쇼크 이후 8.4%에서 1980년 -1.9%로 급감했다(통계청 국가통계포털 홈페이지).

년 37,406,815명으로 급증했다. 서울도 1955년 1,568,746명에서 1980년 8,350,616명으로 급증했는데, 농촌에서 도시로의 인구이동이 얼마나 극심했는지를 방증한다(통계청 국가통계포털 홈페이지). 이것은 전국 도시화율이 1960년 39.1%에서 1980년 68.7%로 급증한 것을 보면 알 수 있다(국토교통부-LH 도시포털 홈페이지). 인구증가와 더불어 산업화 등으로 핵가족화가 가속화되어 전국의 가구 수는 1955년 3,807,123호에서 1980년 7,969,201호로 증가했으며, 1가구당 인구 수도 1955년 5.65명에서 1980년 4.69명으로 감소했다.

이에 따라 주택 수요는 급증할 수밖에 없었고 이를 충족하기 위해서는 주택의 대량공급이 필요했으나 수출주도형 공업화 추진으로 국가자본의 부족은 항상 주택 수요초과 상태를 야기하고 주택가격의 상승과 투기발생 가능성이 큰 구조를 만들었다. 더욱이 주택가격의 상승이 지속되는 상황에서 임대주택보다는 수익성이 좋은 분양주택의 공급을 민간건설업체가 선호하는 것은 당연한 일이다. 분양주택의 선호는 우리나라 국민성에서도 기인하는데, 전통적으로 전월세 등의 주택임대보다는 자가소유의식이 강했다. 여기에 정부가 법규에 의거하여 제공하는 제도권 임대주택 이외에 소위 집주인들이 제공하는 비제도권 전월세 임대주택이 큰 비중을 차지하여 온 사회적 상황과 우리나라에서만 찾아볼 수 있는 전세제도 발달의 문화적 상황은 임대주택 공급정책에 지속적으로 영향을 미칠 수밖에 없었다.

② 임대주택 공급 관련 법규 분석

분양주택은 물론 임대주택 공급 관련 공식적인 법률은 해방 이후 1962년까지는 없었다. 1963년 11월에 이르러서야 비로소 『공영주택법』이 제정되었다. 이 법 제2조에서는 공영주택을 “정부로부터 대부 또는 보조를 받아 지방자치단체나 대한주택공사가 건설하여 주택이 없는 국민에게 저렴한 가임 또는 가격으로 임대 또는 분양하는 주택”으로 정의하고 있다. 지방자치단체나 대한주택공사가 사업주체가 되고, 공영주택

을 건설하거나 이것을 목적으로 대지조성사업을 하고자 할 때에는 건설부령으로 정하는 바에 의해 사업계획서를 작성하고 건설부장관의 승인을 얻어야 함을 명시하고 있다. 더욱이 사업계획서는 저소득자에게 적합하고 또한 건강하고 문화적인 주거생활을 영위할 수 있도록 작성되어야 함을 명시하고 있다.⁷⁾

이러한 「공영주택법」이 1972년 12월에는 「주택건설촉진법」으로 대체되었다. 이 법에 의해 국민주택과 민영주택이 공급되는바, 국민주택은 한국주택은행과 지방자치단체가 조달하는 자금 등으로 건설하여 주택이 없는 국민에게 저렴한 가임 또는 가격으로 임대 또는 분양되는 주택이다. 민영주택은 국민주택 이외의 주택으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 집단으로 건설하여 공급되는 주택이다. 이 법 제2조에서는 국민주택을 건설·공급하는 국가·지방자치단체·대한주택공사와 기타의 사업자를 사업주체로 규정하고 있다. 제3조에서 건설부장관은 주택건설에 관한 기본정책에 따라 매년 국민주택의 건설계획 및 자금운용지침을 작성하여 경제기획원장관과 재무부장관의 협의를 거쳐 지방자치단체와 대한주택공사 및 한국주택은행에 이를 시달하도록 명시하고 있다. 제4조에서 국민주택자금은 한국주택은행과 지방자치단체의 국민주택사업특별회계가 조달하도록 규정하고 있다. 동법 시행령 제20조에서는 국민주택의 건설·공급대상 및 그 순위·지원조건 등은 매년 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐 건설부장관이 결정하도록 하고 있고, 10세대 이상의 단독주택을 집단으로 건설하는 자와 아파트나 연립주택을 건설하는 자에 대하여는 국민주택자금을 우선적으로 지원하도록 규정하고 있다. 제21조에서는 국민주택에 입주할 입주자의 선정은 공모에 의함을 원칙적으로 하고, 국민주택의 입주금·임대보증금 및 월세액과 유지관리비·재해보험료·연체금 기타 입주자로부터의 징수금 등 공급조건에 관하여는 사업주체

7) 「공영주택법」, 1963.11.30, 제1, 2, 6조. 물론, 1962년 제정된 「건축법」에 의해 민간부문이 건축허가를 받고 주택을 건설하여 자율적으로 분양하거나 임대할 수 있으나 이것은 비제도권의 임대주택 공급에 해당된다.

가 건설부장관의 승인을 받도록 명시하고 있다.

1978년 5월에는 「주택건설촉진법」 제32조에 의해 주택공급에 관한 규칙이 제정되었는데, 이 규칙은 「주택건설촉진법」에 의해 사업계획승인을 얻어 건설하는 주택의 공급(임대 포함)에 적용된다. 이 규칙 제20조에서는 임대하는 국민주택의 임대기간을 1년 이상으로 하며, 임대기간 내에는 임차인이 타인에게 전대할 수 없도록 규정하고 있으며, 임대주택의 입주자가 주택에서 퇴거할 때에는 사업주체에게 주택을 반환해야 하고, 반환된 주택의 입주자 선정은 제13조의 규정에 의하는 것을 원칙으로 하되, 건설부장관의 승인을 얻은 경우에는 사업주체가 그 선정에 관한 규정을 따로 정할 수 있도록 하고 있다. 사업주체는 임대주택에 대해 연 4회 이상 입주자의 실태를 조사하고, 조사 결과 규정에 위반한 자를 발견한 때에는 즉시 퇴거 등의 조치를 취해야 하며, 임대주택을 분양하고자 할 때에는 분양 당시의 입주자 또는 규정에 의해 선정된 입주자 이외의 자에게는 분양할 수 없도록 하고 있다.

(2) 정책 및 성과 분석

임대주택 공급정책은 앞서 살펴본 제도적 맥락으로서 정치·경제·사회 환경 관련 법규의 산물인바, 해방 후 1970년대 말까지는 제대로 된 임대주택 공급정책이 수립되기에는 불리한 상황이었으며, 그 결과 단편적 내지는 상징적으로 시행되었다. 해방되자마자 전쟁을 겪어 절대빈곤 상황을 탈피하고자 공업화에 의한 경제개발을 최우선 목표로 모든 자원을 동원하는 국가발전전략은 임대주택을 포함한 주택정책에 큰 영향을 미치게 된다. 주택정책은 경제개발정책의 후순위로 밀려나는 가운데 임대주택보다 자가주택의 공급에 치중했고, 1960년대 이후 급격한 공업화 추진정책으로 소외받은 도시빈민들과 저소득 근로자들의 불만이 고조되어 정치적 위기에 봉착하자 이를 무마하기 위해 대규모 주택건설계획을 발표하게 된다. 1962년부터 시작된 경제개발5개년계획이나 1972년부터 시작된 국토종합개발계획 중에 주택건설계획이 있지만 이것은 정책목표로서

의 성격이 강했고, 실제 실행의지가 담긴 계획은 관련 법규에 따른 연간 건설계획과 정치적 상황에 따른 장기건설계획이었다(임서환, 2002: 40).

1972년 10월 유신 직후 정치적 안정을 위해 발표된 250만 호 주택건설 10개년 계획이 여기에 해당되는 장기건설계획인바, 1972년부터 1976년까지 100만 호 건설과 1977년부터 1981년까지 150만 호 건설을 내용으로 하고 있다.⁸⁾ 이를 위해 1972년 『주택건설촉진법』을 제정하여 국가의 자본이 부족한 상황에서 민간부문의 역량을 최대한 활용하고자 세금 면제와 금융지원 등의 다양한 유인정책을 도입하고, 1977년에는 주택개발업체 등록제를 시행하여 일정 수준 이상의 자격을 갖춘 지정업체들에게는 토지수용법의 준용이나 아파트지구제도의 지원정책을 시행했다. 반대급부로 이들 업체가 건설하는 주택의 일정 부분을 임대주택이나 소형주택으로 짓도록 의무화하는 규제정책을 시행하기도 했다(임서환, 2002: 68~70).

이처럼 정부는 급속한 도시화에 따른 만성적인 주택부족 문제를 해결하기 위해서 민간부문의 역량을 최대한 활용하는 자가주택 공급에 역점을 두었고, 민간부문은 수요초과 상태에서의 주택가격 상승기에 수익성이 더 좋은 분양주택 공급에 집중했다. 결국 이 시기의 임대주택 공급정책은 경제개발정책의 후순위로 밀린 주택정책의 일부분으로서 그 위상이 아주 미약할 수밖에 없었다. 이것은 정부가 이 시기 동안 발생하는 경기변동의 조절수단으로서 산업연관효과가 큰 주택공급정책을 활용하고자 할 때에 더더욱 민간부문을 활용하고, 민간부문은 속성상 이윤추구가 최우선 목표이므로 수익성이 낮은 임대주택의 공급을 주저하는 구조에서 충분히 추론할 수 있다.

그 결과 공공부문에서의 임대주택 공급도 저조할 수밖에 없었고, 민간부문에서의 자발적인 임대주택 공급을 기대하는 것은 더더욱 어려운 일이었다. 실제로, 이 시기 동안 민간부문에서의 제도권 임대주택 공급량

8) 그러나 이 시기의 주택공급은 민간부문의 기술과 자본에 의존했기 때문에 250만 호의 75%인 약 188만 호가 건설되었다(임서환, 2002: 94).

은 정부자료에서 찾아보기 어려우며, 다만 비제도권의 전월세 주택비율만 알 수 있다.⁹⁾ 공공부문에서의 임대주택 공급량을 보면, 1960년대에는 대한주택공사가 1962년부터 1964년까지 서울시 마포구에 건설한 9~15평 규모 642가구의 마포아파트가 제도권 임대주택의 효시이며 동시에 이 시기에 공급된 제도권 임대주택의 전부이다. 1970년대에는 대한주택공사가 서울 개봉지구에 13평 규모의 임대주택을 1971년부터 1980년까지 10년간 약 6만 5,000호를 건설했다. 그러나 대부분 임대기간이 1~2년의 단기임대주택이거나 분양조건부 임대주택이어서(건설교통부 2002a: 47~48), 도시 저소득층이 안정적으로 오랫동안 거주할 수 있는 장기임대주택과는 거리가 멀다.

2) 1980~1997년(제2기): 임대주택 공급정책의 기반조성기

(1) 제도적 맥락분석

① 정치적·경제적·사회적 환경분석

제2기의 정치적 환경은 신군부 집권에서 시작하여 문민정부로의 권력 이양이라는 대변혁기이다. 1979년 12월 12일 군사쿠데타로 권력을 잡은 전두환 신군부는 1981년부터 1987년까지 제5공화국 기간 동안 국가권력의 정당성과 안정성을 확보하고자, 수출주도 경제성장정책을 지속적으로 추진하고 도시저소득층의 주거안정문제 해결을 위한 기부장적이고 온정주의적인 임대주택 공급정책을 지속해야 할 상황이 전개된다. 1987년 6·10항쟁에도 불구하고 신군부 주역이었던 노태우 후보가 대통령으로 당선되어 제6공화국이 출범하게 되지만 군사정권에서 문민정부로 권력이 이양되는 과도기적 정부이었다. 1993년부터 1997년까지 김영삼 문민정부가 탄생하여 비로소 권력의 정당성 기반이 확고해짐에 따라 임대

9) 통계청 KOSIS의 연도별 주택총조사 자료에 의하면, 전국적으로 전월세 비율이 1960년에 15.3%이고 1970년에 5.5%이며 1980년에 11.0%로 나타난다.

주택 공급정책을 집권정부의 철학을 바탕으로 추진할 상황이 조성된다 (국사편찬위원회 한국사데이터베이스 홈페이지).

한편 경제적 환경을 살펴보면, 1978년 12월에 시작된 제2차 석유위기가 1980년 9월 이란-이라크 전쟁발발로 지속되고 그 결과 1980년의 경제성장률은 처음으로 마이너스를 기록했다. 이에 신군부에서는 일련의 경제활성화정책을 발표했는데, 1980년의 ‘당면 경제운용의 과제와 대책’(6·5조치), ‘우리경제의 당면과제와 대책’(9·16조치), ‘수요증진을 위한 경제활성화 대책’(11·8조치)이 그것이다. 1981년에는 제5차 경제사회발전 5개년계획과 제2차 국토종합개발계획이 발표되고, 1982년에는 투자촉진을 통한 경제활성화 대책 등 일련의 경기활성화 대책이 지속적으로 발표되었다. 1987년에는 제6차 경제개발 5개년계획이 발표되고 1991년에는 제3차 국토종합개발계획이 발표되었다.

1993년 김영삼 문민정부가 들어서면서 신경제 5개년계획이 발표되었는데, 이것은 1989년 이후 지속된 경제활력의 하락을 타파하기 위해 종래와 같이 정부의 지시와 통제가 아닌 민주화 시대에 맞게 국민의 자발적인 참여와 능동적인 창의력 발휘에서 경제성장의 잠재력을 찾으려는 것이었다(국가기록원 나라기록 홈페이지). 이를 계기로 1994년 세계화선언과 1996년 OECD 가입이 단행되지만, 1997년 말에 IMF 외환위기를 맞이하게 된다. 이러한 일련의 경제흐름에 대응하여 제2기의 주택정책도 제1기와 마찬가지로 경제정책의 일환으로 시행되고, 그 결과 나타난 주택경기의 과열과 침체에 대응하여 투기억제와 활성화의 냉온탕 정책이 반복 시행되게 된다. 임대주택 공급정책도 주택정책의 일부분으로서 세계화를 표방한 문민정부의 경제정책에 영향을 받을 수밖에 없는 상황에 봉착하게 된다.

다음으로 사회적 환경을 살펴보면, 제1기에 이어 제2기에도 인구와 가구 수의 증가가 지속되었음을 알 수 있다. 인구는 1980년에 전국적으로 37,406,815명이었으나 1997년에 45,953,580명으로 급증했고, 서울의 경우 1980년 8,350,616명에서 1997년 10,115,549명으로 급증했다. 이에 따

라 가구 수도 1980년에 전국적으로 7,969,201호에서 1997년에 11,542,000호로 급증했고, 서울의 경우 1980년 1,836,903호에서 1997년에 2,610,000호로 급증했다. 반면 1가구당 인구 수는 전국적으로 1980년에 4.69명이던 것이 1997년에 3.98명으로 감소했다(통계청 국가통계포털 홈페이지). 인구증가와 함께 도시화율도 1980년 68.7%에서 1997년 87.2%로 엄청난 증가를 보였다. 이처럼 인구와 가구 수 및 도시화율의 급증은 주택 수요를 증가시키고, 고도경제성장기에 상대적으로 취약한 주택공급과 맞물리면서¹⁰⁾ 주택가격의 상승과 투기를 야기할 가능성을 높이게 된다. 이것은 또다시 민간건설업체로 하여금 임대주택보다 수익성이 높은 분양주택의 공급을 선호하게 하여 공공부문이 임대주택을 적극적으로 공급하지 않는 한 임대주택의 공급은 저조할 수밖에 없는 구조를 초래한다. 아울러 국민들의 지속적인 자가주택 선호와 제도권 임대주택에 대한 부정적 인식도 민간부문의 제도권 민간임대주택 공급을 저해하는 역할을 하게 된다.

② 임대주택 공급 관련 법규 분석

1980년 들어 일련의 정치경제적 위기상황을 타파하고자 전두환 신군부는 1981년부터 1991년까지 주택 500만 호 건설¹¹⁾을 위해 「택지개발촉진법」을 제정한다. 1980년 12월에 제정된 이 법은 도시지역의 시급한 주택난을 해소하고 주택이 없는 저소득국민의 주거생활안정을 위해 주택 건설에 필요한 택지가능지를 대량 취득하고 저렴한 가격으로 택지를 개발·공급하게 함으로써 성공적인 주택건설을 하려는 것이었다. 한편 오랫동안 대다수의 임차가구들이 민간부문의 비제도권 임대주택에서 권리보

10) 1980년도의 주택보급률은 전국 71.2%, 서울 56.1%였고, 1990년도는 전국 72.4%, 서울 57.9%였으며, 1995년도에는 전국 86.0%, 서울 68.0%였다(국토해양부, 2008a).

11) 향후 10년 동안 500만 호의 주택건설계획은 경제여건상 수차례 축소 수정되었다(임서환, 2002: 103).

호를 제대로 받지 못하는 전월세 생활로 주거불안을 겪게 되자 1981년 3월에 「주택임대차보호법」이 제정되었다. 이 법의 제정으로 이전보다는 무주택국민들이 주거생활 보장과 불편해소는 물론 임차권 보호로 안정된 임차생활을 영위할 수 있게 되었다.

이러한 조치에도 불구하고 주택가격의 급격한 상승으로 주택을 구입할 수 없는 계층이 계속 증가하자 1984년 12월에 「임대주택건설촉진법」이 제정되었는데, 이는 임대주택의 건설·공급을 확대함으로써 국민주거생활의 안정을 도모하기 위한 필요사항의 규정을 목적으로 했다. 이 법에는 장기임대주택제도를 정착시키고 건설을 촉진시키기 위한 재정·금융 등 투자자원 확보와 택지·조세 등 각종 지원제도 마련, 임대기간과 임대보증금 및 입주자 선정방법 등을 규제할 수 있는 내용들도 포함되어 있다. 1991년 1월에는 「임대주택건설촉진법」 시행령이 개정되어 그동안 민간부문의 임대주택 건설기피현상을 개선하고자 주택임대 전문업자 제도가 명문화되었으나 시행규칙에서 구체적인 자격기준이 명시되지 않는 등 후속조치를 두고 많은 논란이 있었다.

1993년 12월에는 문민정부의 신경제 5개년계획의 일환으로 「임대주택건설촉진법」을 「임대주택법」으로 전부 개정했다. 개정취지는 공공부문의 임대주택건설을 촉진시켜 어느 정도의 목적을 달성했으나, 아직도 민간에 의한 임대주택의 건설은 원활하지 못하므로 민간자본으로 임대주택의 건설을 활성화하기 위한 기반을 조성하는 한편, 무주택임차가구의 보호를 강화함으로써 현행 임대주택제도의 운용상 나타난 미비점을 전반적으로 개선·보완하려는 것이었다.¹²⁾ 택지와 기금 등의 지원책과 함께 임대무기기간과 임대조건 등의 규제책도 규정되었으며, 특히 임대무기기간 측면에서는 50년, 10년, 5년, 3년으로 다양화되었다. 임대주택은 건설임대주택과 매입임대주택으로 구분되고, 임대사업자는 국가·지

12) 「임대주택법」, 1993.12.27 전문 개정. 이 법에서는 저소득층뿐만 아니라 중산층의 임대수요도 만족시킬 수 있도록 다양한 임대주택의 공급을 유도하고자 했다.

방자치단체·대한주택공사·지방공사 또는 주택임대사업을 위해 건설부장관에게 등록한 자로 지정되었다.¹³⁾ 특히 후자인 등록임대사업자는 건설 임대주택의 임대사업자와 매입임대주택의 임대사업자로 세분화되었다. 이로써 제1기보다는 제2기에는 임대주택 공급정책의 법적 기반이 조성되었다.

(2) 정책 및 성과 분석

제2기의 임대주택 공급정책도 지속되는 정치경제적 위기상황에 대응하여 경제정책과 주택정책의 일환으로 시행되어왔다. 그러나 제1기에 비해 법적 기반이 조성되어 보다 다양한 임대주택 공급정책이 시도되었다. 1981년에는 저소득층을 위한 공공임대주택 등의 주택건설을 지원하기 위해 국민주택기금¹⁴⁾이 설치되었고, 이후 임대주택 건설에 많은 기여를 하게 된다. 1982년 2월에는 침체된 부동산경기를 활성화하고자 임대주택 육성방안이 발표되었으며, 기업체가 임대주택을 건설하여 무주택 사원에게 공급하는 경우 정부가 용자와 세제지원을 한다는 내용이었다. 용자조건은 호당 530만 원에 연리 13%로 1년 거치 19년 상환이고, 세제지원은 임대주택용지에 대한 양도세 면제와 법인세 투자세액공제 그리고 취득등록세 면제와 재산세 50% 감면이었다(국토해양부, 2008b). 그럼에도 불구하고 임대주택 건설이 부진하자, 1984년 12월 「임대주택건설촉진법」을 제정하여 기업체 사원이 아닌 일반인도 임대주택에 입주할 수 있도록 하고, 더욱 강화된 택지지원과 금융지원 및 세제지원책을 펼칠 수 있도록 했다. 1986년 3월에는 건설부 고시로 공공임대주택 표준임대보증금

13) 이처럼 「임대주택법」에 의해 등록된 임대주택을 제도권 임대주택이라고 하고, 반면 「임대주택법」으로 등록하지 않고 일반 자가주택 소유자가 임대용으로 사용하는 사적인 임대주택을 비제도권 임대주택이라고 한다(임대주택사업협회, 2012: 10).

14) 1981년 「주택건설촉진법」의 개정으로 기존의 국민주택자금에서 국민주택기금으로 명칭이 변경되고 내용이 확대되었다(「주택건설촉진법」, 1981.4.7, 제 10조).

과 표준임대료가 발표되었다.

1988년 4월에는 민주화 열기와 맞물려 주택가격의 급등과 도시저소득층의 주거불안정을 해소하기 위해 200만 호 주택건설계획이 발표되었다. 이 계획에는 1989년부터 1992년까지 소득계층별로 세분화된 5년 동안 25만 호의 영구임대주택과 35만 호의 장기임대주택 건설이 포함되었다. 그러나 1991년 들어 근로자의 주거안정 문제가 대두되자 근로복지주택 15만 호와 사원임대주택 10만 호가 추가되면서 장기임대주택이 35만 호에서 15만 호로 축소되고 생활보호대상자의 감소로 영구임대주택은 25만 호에서 19만 호로 감소되었다(건설교통부, 2002a: 60~61). 1993년 문민정부가 들어서자 신자유주의 이념을 토대로 한 신경제 5개년계획이 발표되고, 이 계획에 의거 공공부문보다는 민간부문의 역량을 활용하는 방향으로 임대주택 공급정책이 전개된다. 영구임대주택도 공공부문의 개입축소 방침에 따라 이미 계획된 부분만 예산이 지원되고 종료되었다. 영구임대주택이 비록 당시 정치경제적 위기상황에 대처하기 위해 도입되었지만 우리나라 최초로 저소득층의 주거안정을 위한 사회복지적 성격의 임대주택임을 부인할 수 없다. 문민정부는 영구임대주택 대신에 50년 공공임대주택을 공급했는바, 청약저축에 가입한 무주택 세대주를 대상으로 했다. 50년 공공임대주택은 1997년까지 총 92,970호가 전용 5~15평형으로 주로 건설되었다(국토해양부, 2008b: 18). 5년 공공임대주택은 1993년부터 1997년까지 약 29만 호가 건설되었다.¹⁵⁾ 1996년 6월에는 ‘주택재개발사업지구 세입자를 위한 임대주택 특별공급정책’을 발표하여 철거주택 세입자를 위한 임대주택 특별공급을 의무화했다. 반면 동년 7월에는 민간건설업체에 대해서 임대주택건설 의무비율을 폐지함으로써 규제를 완화했다(김은미, 2012: 643).

이처럼 제2기의 임대주택 공급정책은 정치·경제·사회적 상황에 대응하여 일관성 있게 시행되지는 못했다. 그럼에도 불구하고 임대주택 공급

15) 1982년부터 1997년까지 공급된 5년 공공임대주택의 건설실적은 610,202호였으며, 분양전환실적은 188,414호이다(국토해양부, 2008b: 501~503).

을 위한 법적 기반이 구축되었으며, 제1기에 비해 공공임대주택이 많이 공급되었다. 반면 민간부문이 정부의 재정지원 없이 순수 자체자금만으로 공급하는 민간임대주택은 여전히 미흡했다.¹⁶⁾ 수익성에 민감한 민간부문이 재정이나 금융 및 택지지원이 되는 공공임대주택을 그렇지 않는 민간임대주택보다 더 선호하는 것은 당연한 일이다. 공공임대주택에 입주하지 못한 대다수의 무주택 저소득층은 여전히 민간부문의 비제도권 임대주택에서 전월세의 단기임대차로 거주할 수밖에 없는 상황이 지속되었다.

3) 1998~2007년(제3기): 임대주택 공급정책의 체계화기

(1) 제도적 맥락분석

① 정치적·경제적·사회적 환경분석

임대주택 공급정책을 둘러싼 제3기의 정치적 환경은 전기에 비해 양호하다고 말할 수 있다. 직선제에 의해 1997년 김대중 후보가 제15대 대통령으로 당선되고 1998년 2월 국민의 정부가 들어선다. 2002년에는 노무현 후보가 제16대 대통령으로 당선되고 2003년 2월 참여정부가 들어선다. 국민의 정부와 참여정부는 정치성향 측면에서 과거 정부들보다 비교적 진보적 성향을 지녔기 때문에(박광욱, 2010: 26) 저소득층을 위한 임대주택 공급정책을 좀 더 적극적으로 펼칠 가능성이 크다 하겠다.

다음으로 경제적 환경을 살펴보면, 제3기도 제2기와 마찬가지로 처음부터 경제위기 상황에 직면했다. 1997년 12월 국가부도의 외환위기를 맞이하여 IMF(국제통화기금)로부터 대규모의 긴급자금지원을 합의한 상황

16) 실제로 민간임대사업자 등록이 시행된 1994년부터 1997년까지 자체자금만으로 「건축법」 허가를 받아 건설한 임대주택의 누적 호수를 보면, 1994년에 52호, 1995년에 1,710호, 1996년에 3,277호, 1997년에 5,577호에 불과함을 알 수 있다(건설교통부, 2002b: 323).

이 전개되었다. 이러한 외환위기를 극복하기 위해 국민의 정부는 긴축재정, 금융 및 은행부문의 건전성 제고, 자유변동환율제 채택, 산업구조와 기업지배구조의 개혁, 전면적인 자본자유화 조치 등의 구조개혁을 단행한다(한국학중앙연구원 한국민족문화대백과사전 홈페이지). 이러한 노력의 결과로서 예정보다 3년가량 앞당겨 2001년 8월 IMF 관리체제가 종료되었다. 그 이후부터는 점차 우리 경제가 활력을 찾기 시작했고 부동산가격 또한 전반적으로 상승하기 시작했다. 이처럼 제3기 동안의 임대주택 공급정책은 초기에 시작된 IMF 외환위기와 그 이후 부동산가격 상승의 영향을 받을 수밖에 없는 구조이다.

마지막으로 사회적 환경을 살펴보면, 제3기에도 인구가 가구 수가 지속적으로 증가했다. 인구는 전국적으로 1998년 46,286,503명에서 2007년 48,597,652명으로 소폭 증가했다. 반면 서울은 1998년 10,051,237명에서 2007년 10,042,096명으로 오히려 감소했다(통계청 국가통계포털 홈페이지). 가구 수는 전국적으로 1998년 11,761,000호에서 2007년 16,542,700호로 증가했다. 서울은 인구 수 감소에도 불구하고 가구 수가 1998년 2,659,000호에서 2007년 3,445,326호로 증가했다. 1가구당 인구 수는 전국적으로 1998년에 3.94명이던 것이 2007년에는 2.94명으로 감소했다. 도시화율은 1998년 87.5%에서 2007년 90.5%로 소폭 증가했다. 이에 대응하여 주택공급도 꾸준히 이루어져 주택보급률이 1995년도에 전국 86.0% 서울 68.0%이던 것이, 2007년에는 전국 99.6% 서울 93.2%가 되었다.¹⁷⁾

이처럼 제3기에도 주택 수요가 꾸준히 증가되어 공공부문의 적극적인 지원책이 없으면 민간부문에 자발적으로 자체자금을 투입하여 수익성이 적은 민간임대주택을 공급하기가 어려운 구조임을 알 수 있다. 더욱이 사회적으로 자가주택에 대한 선호와 임대주택에 대한 부정적 인식이 여전히 지속되는 상황에서 민간부문의 자발적인 민간임대주택 공급을

17) 2008년도에 바뀐 신주택보급률 산정공식을 2005년도까지 소급하여 계산한 것이다(통계청 국가통계포털 홈페이지).

기대하기란 쉽지 않음을 예측할 수 있다. 한편으로는 주택보급률이 제2기에 비해 상당부분 개선되었기 때문에 정부가 그동안 지속해온 자가 위주의 분양주택보다는 임대주택에 더 역점을 둘 수 있는 여건이 갖추어지고 있다고 말할 수 있다.

② 임대주택 공급 관련 법규 분석

제3기에는 제2기에 비해 임대주택 공급 관련 법규들이 좀 더 체계적으로 확대·정비되었다. 「주택법」과 「임대주택법」 이외에도 많은 법들이 개정되거나 제정되었다. 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」과 「부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법」이 제정되었고, 「도시 및 주거환경정비법」과 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에는 임대주택 공급 관련 내용이 포함되었다. 1997년 말 IMF 외환위기를 계기로 경제활성화를 도모하고 주거불안정이 심화된 도시저소득층의 주거환경을 개선하기 위해 임대주택, 특히 공공임대주택의 공급을 확대하기 시작했다. 이를 위한 법적 장치로서 이처럼 다양한 법규들이 개정 또는 제정되었다.

우선 「주택법」의 임대주택 공급 관련 주요 개정내용을 보면, 기존 「주택건설촉진법」이 「주택법」으로 2003년 5월에 전부 개정되면서 제2조에 임대주택조합이 명시되었다. 아울러 제26조에는 도시개발사업으로 조성된 대지의 활용을 언급하면서, 임대주택 건설 시 건설교통부령이 정하는 조성원가를 기준으로 매각할 수 있다고 명시되었다. 2003년 7월에는 최저주거기준 미달 가구에 대한 우선 지원책으로서 건설교통부장관 또는 지방자치단체의 장이 이들 가구의 밀집지역에 우선적으로 임대주택을 건설할 수 있도록 규정되었다.

다음으로, 「임대주택법」의 공급 관련 주요 개정내용을 보면, 임대사업자의 등록범위가 단독주택 5호와 공동주택 5세대에서 1999년 11월 시행령 개정으로 각각 2호와 2세대로 완화되었다. 2005년 12월에는 건설임대주택의 경우 단독주택 2호와 공동주택 2세대로 동일하지만 매입임대

주택의 경우에는 각각 5호와 5세대로 강화되었다. 임대주택별 의무기간은 50년, 10년, 5년, 3년이던 것이 1998년 11월에 50년, 20년, 10년, 5년, 3년으로 세분화되었고, 2005년 7월에는 50년, 30년, 10년, 5년으로 다시 변경되었다. 택지의 우선공급과 관련하여 2000년 7월 시행령이 개정되어 국가·지방자치단체·대한주택공사 또는 한국토지공사가 개발한 택지 중 10% 이상을 임대주택건설용지로 사용하거나 건설임대사업자에게 공급하도록 했다.

한편 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」은 1998년 10월 국민의 정부가 발표하고 확정된 특별법으로서 참여정부 들어 2003년 12월에 제정되었다. 주요 내용은 이 법에 따라 개발·공급되는 주택건설용지 및 공공시설용지로서 전체 주택 중 국민임대주택이 100분의 50 이상으로서 대통령령이 정하는 비율 이상인 국민임대주택단지의 조성과 이와 관련하여 개발제한구역에서 예정지구지정의 특례이다. 아울러 국민임대주택의 매입도 중요한 내용이다. 주택사업시행자의 국민주택기금 융자금 미상환 임대주택 매입과 기존 주택 매입 그리고 건설 중 주택매입이 법적으로 가능하게 되었다.

이어서 「부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법」은 2006년 9월 개정된 「임대주택법」의 부도임대주택에 대한 규정이 2007년 1월에 특별법으로 제정된 것이다. 이 법은 부도 등이 발생한 공공건설임대주택을 매입하여 국민임대주택 등으로 공급함으로써 임차인 보호와 주거안정 지원을 목적으로 하고 있다. 적용대상은 2005년 12월 13일 당시 임대 중인 공공건설임대주택으로서 이 법 시행 전에 「임대주택법」 제2조 제6호의 부도 등이 발생한 임대주택에 한하여 적용되고 있다.

그 밖에 「도시 및 주거환경정비법」은 2002년 12월 제정되었으나, 제30조에 임대주택의 건설계획을 포함하도록 했으며, 2005년 3월에는 제30조 2에 주택재건축사업의 임대주택 건설의무 등을 명시하여 본 사업으로 증가되는 용적률 중 일정 비율 이상의 면적을 임대주택으로 공급하도록 했다. 또한 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」이 2005년 12월 제정되

어 제9조에 임대주택 건설 등 세입자 등의 주거대책이 포함된 재정비촉진계획을 수립하도록 했다. 제30조에는 세입자 등을 위한 임대주택 건설 등이 명시되었으며 제31조에는 사업시행자가 세입자의 주거안정과 개발이익의 조정을 위해 당해 재정비촉진사업으로 증가되는 용적률의 75% 범위 안에서 대통령이 정하는 비율을 임대주택으로 공급하도록 했다. 이처럼 제2기보다 제3기에 들어서는 임대주택 공급 관련 법규들이 좀 더 체계화되었음을 알 수 있다.

(2) 정책 및 성과 분석

이러한 정치·경제·사회적 환경하에서 체계화된 법규를 기반으로 제3기에서는 제2기보다 다양한 유형의 임대주택이 소득계층에 맞추어 공급되도록 추진되었다. 저소득층을 위한 기존의 영구임대주택과 50년 공공임대주택 이외에도 국민임대주택(다가구 매입임대, 부도임대주택 매입임대 포함)과 전세임대주택 등이 추가로 공급되었다. 아울러 지속적으로 10년 및 5년 공공건설임대주택과 5년 민간건설임대주택 및 민간매입임대주택이 공급되었다. 제2기에 건설이 중단된 영구임대주택의 재고는 제3기에도 여전히 19만 호에 머물러 있었고, 50년 공공임대주택은 1997년 이후 재개발 임대주택을 제외하고는 사실상 건설이 중단되었다(국토해양부, 2008b: 18).

국민임대주택은 국민의 정부가 1998년부터 저소득층의 주거안정을 위해 재정 및 국민주택기금 등을 지원하여 건설하는 임대주택이다(건설교통부, 2001: 202). 국민의 정부가 10대 국정과제에 포함한 후, 1998년 10월에 임대기간 10년과 20년의 국민임대주택 5만 호 건설계획을 확정하고 2001년 4월에 5만 호를 추가하여 국민임대주택 10만 호 건설계획을 발표했다. 이어서 2001년 8월 20만 호 건설계획과 2002년 4월 50만 호 건설계획을 발표했다가 동년 5월에는 100만 호 건설계획으로 확대 발표했다.¹⁸⁾ 2003년 2월 참여정부가 들어서면서 임대기간 30년의 국민임대주택 50만 호를 포함하여 주택 250만 호 건설을 추진하고, 동년 9월

에는 서민·중산층 주거안정 지원대책으로 향후 10년 동안 국민임대주택 100만 호를 포함한 장기공공임대주택 150만 호 건설계획을 발표했다. 동년 12월에 「국민임대주택 건설 등에 관한 특별조치법」이 제정되고, 2004년 2월에 다세대·다가구 주택매입 임대 및 주거환경개선지구 내 원주민 재정착지원방안이 발표되었다. 2005년 6월에는 매입한 부도임대아파트를 국민임대주택으로 활용하는 부도아파트 조치방안이 발표되고, 2007년 9월에 전용면적 60m² 이하 미분양 아파트를 매입하여 국민임대주택으로 활용하는 지방미분양아파트 활용방안이 발표되었다(국토해양부, 2008b: 13~15).¹⁹⁾ 이러한 공급정책 결과, 대한주택공사와 지자체의 국민임대주택 공급실적은 국민의 정부인 1998년부터 2002년까지 118,782호이며 참여정부인 2003년부터 2007년까지 466,519호(다가구 및 부도임대주택의 매입임대 포함)이다(국토해양부, 2008b: 500).

전세임대주택은 기존주택 전세임대와 소년소녀가정 등 전세주택이 있다. 전자는 2005년 4월 참여정부가 매입임대방식의 일부 부작용을 우려하여 도입한 소득분위별 맞춤형 주거복지프로그램의 하나이다. 이것은 지자체나 대한주택공사가 국민주택기금의 지원을 받아 기존 주택에 전세계약을 체결한 후 수급자와 차상위층 등 저소득층에게 재임대하는 방식이며, 수혜대상자는 최대 6년까지 거주할 수 있다. 후자인 소년소녀가정 등 전세주택도 유사한 방식이다. 이들 전세임대주택의 계획 대비 공

18) 1997년 말 IMF 외환위기 이후 2001년부터 전세 가격이 상승하기 시작하자 정부는 각종 전월세 안정대책을 발표했다. 일례로 2001년 3월 서민주거생활 안정을 위한 전월세 종합대책, 동년 5월 임대주택활성화방안, 동년 7월 전월세 안정대책, 동년 8월 서민 전월세 지원대책, 동년 9월 서민주거안정대책, 2002년 5월 서민주거 안정대책 등이 있으며, 공공임대주택 공급확대 등이 주요 내용으로 포함되어 있다(건설교통부, 2002b).

19) 2003년 참여정부에서도 수많은 임대주택 공급정책이 발표되었다. 주요 정책으로는 2003년 5월 저소득층을 위한 주거복지 지원방안, 동년 9월 서민 중산층 주거안정 지원대책, 동년 10월 주택시장 안정종합대책, 2004년 6월 서민주거복지 확대방안, 동년 11월 임대주택 활성화 방안, 2005년 6월 부도 공공임대아파트 조치방안, 2006년 11월 부동산시장 안정화방안, 2007년 1월 부동산시장 안정을 위한 제도개편 방안 등이 있다(건설교통부, 2007).

급실적을 보면, 2005년에 2,000호 계획과 2,167호 실적, 2006년에 6,500호 계획과 6,625호 실적, 2007년에 6,800호 계획과 7,199호 실적이지만(국토해양부, 2010: 245) 그 공급규모는 미미했다.

10년 공공건설임대주택은 공공부문은 물론 민간부문이 기금이나 택지 등의 공적 지원을 받아 건설하는 장기임대주택의 하나이다. 국민의 정부 시절에는 공급이 없었으며, 참여정부 들어 2003년에 정책적으로 도입된 후 2004년에 보완 시행되었다. 대한주택공사 이외에도 민간업체와 연기금 및 리츠 등 재무적 투자자들의 참여를 촉진하기 위해 택지와 세제 등의 지원책과 다양한 주거수요 충족을 위해 중형 임대주택 공급방안이 시행되었다. 그 결과 공급실적은 2004년에 880호, 2005년에 4,064호, 2006년에 9,274호, 2007년에 1,616호로서 총 15,834호에 불과했다(국토해양부, 2008b: 400).

5년 공공건설임대주택은 지자체와 대한주택공사는 물론 민간업체가 국민주택기금 및 택지 등의 공공지원을 받아 건설하는 단기임대주택²⁰⁾이다. 비록 5년 임대이지만 2.5년 경과 시 분양전환이 가능하여 자가소유를 위한 할부 분양주택의 성격을 지니기 때문에 사실상 임대기능을 상실한다고 볼 수 있다. 아울러 민간업체의 부도임대시 임차자의 주거불안은 심화될 수밖에 없다. 제3기 동안 공급실적을 보면 지자체가 21,013호, 대한주택공사가 72,822호, 민간업체가 339,199호이다. 같은 기간 동안 분양전환실적을 보면 지자체가 13,434호, 대한주택공사가 93,682호, 민간업체가 314,043호이다(국토해양부, 2008b: 399). 이로 인해 5년 공공건설임대주택의 재고는 완만하게 증가하다가 어느 순간에는 오히려 감소할 수밖에 없었다.

5년 민간건설임대주택은 정부지원 없이 민간업체가 자체 건설·공급하는 임대주택이다. 그런 만큼 입주대상자와 공급평형의 제한이 없으며 임대료 수준도 자율적으로 결정될 수 있다. 이것은 민간업체가 시장원리에

20) 근로자주택 공급 및 관리규정에 의해 5년 임대기간으로 전용 85m² 이하를 공급하는 사원임대주택도 5년 공공건설임대주택에 포함했다.

따라 자율적으로 참여하기 때문에 수익성이 관건이다. 그러나 제3기의 임대주택시장도 선진국과 달리 여전히 전세거주비율이 높아 장기적인 수익성 확보가 어려운 상황이었다. 오히려 지속적인 가격상승으로 수익성이 높은 분양주택의 공급에 치중하는 것이 유리하고, 분양주택사업이 부진할 경우 보완적으로 임대주택사업을 하는 것이 유리한 상황이었다. 왜냐하면 그나마 임대임대기간 5년 중 2.5년이 경과하면 분양전환이 가능하기 때문이다. 그 결과 「주택법」상 사업승인과 「건축법」상 건축허가에 의한 재고현황은 2001년에 38,039호, 2003년에 106,748호, 2005년에 135,423호, 2007년에 232,523호로 조금씩 증가했다.²¹⁾

민간매입임대주택은 개인이나 민간업체가 「임대주택법」에 의해 임대사업자로 등록하고 주택을 매입한 후 임대임대기간을 준수해야 하는 임대주택이다. 임대임대기간은 국민의 정부시절에 문민정부와 3년으로 동일했으나 참여정부 들어 5년으로 확대되었다. 입주대상자와 평형 및 임대료 수준은 민간이 자율적으로 결정할 수 있으며 국민주택기금을 지원받아 주택을 매입할 수도 있다. 그러나 이것 또한 5년 민간건설임대주택처럼 수익성이 관건인바, 상황은 유사하다. 그 결과 민간매입임대주택의 재고현황을 보면 1998년 37,686호, 99년 54,495호, 2000년 65,730호, 2001년 77,624호, 2002년 88,701호, 2003년 99,994호, 2004년 125,450호, 2005년 209,721호, 2006년 235,624호, 2007년 246,768호로서 2005년 들어 급증했다(국토해양부, 2008a: 394). 그 이후는 다소 정체되었음을 알 수 있다.

이처럼 제3기에는 다양한 유형의 임대주택이 제2기보다 다량으로 공급되었다. 제2기에는 임대주택 공급정책이 소극적으로 펼쳐졌다면 제3기에는 보다 더 적극적으로 추진되었다. 그 결과 전체 주택 수 대비 공공임대주택 재고의 비중은 1997년 5.5%에서 2007년 8.2%로 2.7%p 증가했고, 10년 이상 장기공공임대주택(영구, 50년 공공, 국민임대, 10년 공공건설

21) 자세한 내용은 연도별 주택업무편람의 임대주택 통계자료를 참조할 것.

임대)의 재고 비중은 1997년 2.1%에서 2007년 2.8%로 0.7%p 증가했다(통계청 국가통계포털 홈페이지). 전체적으로 제3기에 들어서 국민의 정부와 참여정부는 소득분위별로 맞춤형 임대주택 공급정책을 펴고, 특히 도시저소득층을 위해 장기공공임대주택을 공급하려고 여러 정책을 펼쳤다.

그럼에도 불구하고 결국 제2기처럼 주택가격과 전월세가격의 변화에 대응한 임기응변식 공급정책이 빈번히 시행되었다. 임대주택 공급정책이 경기조절용 내지는 자가소유 주택정책의 보조정책으로 시행되고 시장에서 소외된 도시저소득층을 위한 온정주의 성격의 정책으로 여전히 추진되었다. 물량공급위주의 정책이 집행된 결과, 임대주택은 열등재로서 저소득층이 거주하는 소형주택이라는 부정적 인식이 지속적으로 만연되었다. 지난 2기보다 제도권 임대주택의 공급증가에도 불구하고 대다수의 서민들은 비제도권 민간임대주택에 전월세로 거주하여 주택가격 및 전월세가격 상승 시 주거비 부담과 2년 내외의 단기임대로 여전히 주거불안에 노출되었다.

4) 2008~2012년(제4기): 임대주택 공급정책의 통합기

(1) 제도적 맥락분석

① 정치적·경제적·사회적 환경분석

임대주택 공급정책에 대한 제4기의 정치적 환경은 이명박 정부의 출범과 맥을 같이한다. 2008년 말에 시작된 글로벌 금융위기가 2009년 초에 본격화되자 이명박 정부는 친서민 중도실용의 국정철학을 제시했고, 국정의 우선순위를 친서민 정책에 두겠다는 입장을 분명히 했다(국가기록원 대통령기록관, 2013). 이러한 국정철학을 통해 임대주택 공급정책의 진행과정을 유추할 수 있다.

다음으로 제4기의 경제적 환경은 제3기처럼 경제적 위기상황으로 시작하여 이것을 극복하기 위한 노력의 연속이었다. 2008년 미국발 서브프

라이임 모기지사태에 추경예산편성과 조기재정집행, 2010년 그리스발 유럽재정위기에 선제적 대응이 이루어졌다. 그 결과 국내총생산 실질성장률(2005년 기준)이 2008년 2.3%에서 2009년 0.3%로 하락했지만 2010년에 6.3%로 급상승했고, 2011년과 2012년에는 각각 3.7%와 2.0%로 다시 하락했다(통계청 국가통계포털 홈페이지). 아울러 제4기 동안의 미국발 글로벌 금융위기와 유럽재정위기는 부동산매매 및 전월세가격에 큰 영향을 미쳤고, 이어서 임대주택 공급정책에 영향을 줄 수밖에 구조가 되었다.

마지막으로 사회적 환경을 살펴보면, 제3기와는 달리 커다란 변화가 있었음을 알 수 있다. 비록 전국적으로 인구와 가구 수가 증가했으나 주택보급률이 이미 100%를 넘어선 것이다. 전국의 인구 수는 2008년 48,948,698명에서 2012년 50,004,441명으로 증가했으나, 서울의 인구는 오히려 소폭 감소했다. 전국의 가구 수는 2008년 16,791,160호에서 2012년 17,950,675호로 증가했고, 서울은 인구감소에도 불구하고 65,791호가 증가했다. 1가구당 인구 수는 전국적으로 2008년에 2.92명이던 것이 2012년에는 2.79명으로 소폭 감소했다(통계청 국가통계포털 홈페이지). 이에 대응하여 주택공급이 꾸준히 이루어져 주택보급률이 2008년에 전국 100.7%와 서울 93.6%이던 것이 2012년에는 전국 102.7%와 서울 97.3%가 되었다. 제4기에 이르러 드디어 전국의 주택보급률이 100%를 돌파했다. 한편 도시화율은 2008년 90.5%에서 2012년 91.0%로 거의 변화 없이 안정된 모습을 보였다.

이와 더불어 2008년도에 고령인구비율이 10.3%를 넘어서고, 1~2인 가구의 비중도 45.7%로 절반에 육박하며, 한국은행 기준금리 5%대라는 저금리 기조에, 여전히 전세비율이 22.3%를 차지하는 상황²²⁾은 제4기의 임대주택 공급정책에 영향을 줄 수밖에 없다. 크게 보면, 주택보급률 향상으로 분양주택보다 임대주택의 공급이 더 유리할 수 있고, 저금리에 전세 비중 감소와 월세 비중의 증가 추세는 민간건설임대주택의 공급에

22) 여기에 나온 각종 수치들은 통계청 국가통계포털 홈페이지를 참조할 것.

자극이 될 수 있다.

② 임대주택 공급 관련 법규 분석

제4기는 제3기에 제정되거나 개정된 임대주택 공급 관련 법규들을 보다 정교화하는 단계라고 말할 수 있다. 기존의 「주택법」과 「임대주택법」, 「도시 및 주거환경정비법」과 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 등은 시대상황에 맞게 지속적으로 개정되었고, 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」은 이명박정부 들어 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」으로 개명되었다. 아울러 제3기에 「주택법」의 일부 조항으로 존재하던 내용이 삭제되고 「토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법」이 제정되었다. 제4기 동안의 주요 변경내용은 다음과 같다.

우선 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 분양주택, 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 자가보유촉진을 위해 분납임대주택제도가 도입되었는데, 이것은 공공건설임대주택 중 임대보증금 없이 임대개시 전이나 임대기간 중 분양전환금의 일부를 납부하도록 하는 새로운 임대주택제도이다. 2009년 3월에는 「임대주택법」 개정을 통하여 공공이 임대할 목적으로 건설 또는 임대하는 주택으로서 20년의 범위 내에 전세계

약의 방식으로 공급되는 장기전세주택 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 준주택 중 대통령령으로 정하는 오피스텔이 포함되었다.

한편 제3기에 제정된 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」은 제4기인 2009년 3월에 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」으로 개명되었다. 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.

그 밖에 2009년 3월 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」이 제정되어, 장기공공임대주택을 리모델링 또는 재건축하는 경우 건폐율·용적률·높이제한을 완화해서 적용될 수 있게 했다. 「도시 및 주거환경정비법」은 2008년 3월에 국토해양부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 주택공사 등이 조합요청 시 주택재개발사업의 시행으로 건설된 임대주택을 인수할 수 있도록 개정되었다. 2009년 4월에는 재건축소형주택의 인수절차와 방법에 대해 필요한 사항은 대통령령으로 별도로 정할 수 있으며, 인수된 재건축소형주택은 조례에 따라 임대주택 또는 전세주택으로 활용되도록 규정되었다. 동년 5월에는 인수한 임대주택의 일부를 「토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법」에 따른 토지임대부 분양주택으로 전환하여 공급하도록 규정되었다. 아울러 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」은 2011년 5월에 지자체의 재정비촉진특별회계가 임대주택의 매입·관리 등 세입자의 주거안정 지원에 사용되도록 개정되었다.

이처럼 제4기의 임대주택 공급 관련 법규들은 2008년 이후 변화된 정치·경제·사회적 상황에 맞추어 개정되거나 새로이 도입되었다.

(2) 정책 및 성과 분석

이명박정부의 임대주택 공급정책은 보금자리주택으로 대변된다. 보금자리주택은 제3기까지 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 공공임대주택 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(infill-development) 방식을 활용하면서 다양한 임대주택을 공급하고자 했다. 30년 이상의 장기임대(영구, 국민임대)주택을 50만 호, 10년 임대의 공공임대를 20만 호, 10~20년의 장기전세임대를 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. 그럼에도 불구하고 무주택 서민의 주거안정을 위해 2018년까지 150만 호 공급계획

은 유지하고자 했다(국토해양부, 2012: 14).

총괄적으로 공공임대주택 공급(사업승인기준 실적(매입포함)을 보면, 2008년 116,908호, 2009년 89,603호, 2010년 93,278호, 2011년 70,426호로서 점차 감소되는 추세임을 알 수 있다(국토해양부, 2012: 477).²³⁾ 재정 및 국민주택기금의 지원을 받는 보금자리주택의 하나인 임대주택의 유형별로 공급계획 대비 실적을 보면 다음과 같다. 우선 무주택 세대주로서 최저소득계층의 주거안정을 위해 국가재정이나 기금지원을 받아 건설한 영구임대주택은 10년간 매년 1만 호씩 공급이 계획되었다. 그 결과 2009년 3,633호, 2010년 10,103호, 2011년 6,462호가 공급되었다. 30년 임대의 국민임대주택(다가구매입, 부도임대 포함, 60m² 이하 미분양매입 포함)은 2009년부터 2018년까지 40만 호를 계획하여 평균적으로 매년 4만 호씩 공급되어야 한다. 그런데 실적을 보면 2008년 84,882호, 2009년 48,310호, 2010년 35,252호, 2011년 25,867호로서 점차 감소했다. 20년 임대의 장기전세주택은 2009년 신규 도입된 임대주택으로서 당해 연도에 2,278호가 공급되고 2010년도에 8,992호가, 2011년도에 3,630호가 공급되었다. 10년과 5년의 공공임대주택은 2009년부터 2018년까지 30만 호를 계획하여 평균적으로 매년 3만 호가 공급되어야 하는바, 2008년 30,729호에 이어 2009년 33,845호, 2010년 38,140호, 2011년 34,467호가 공급되었다. 특히 10년 분납임대주택은 2009년부터 2011년까지 총 2만 호가 공급되었다(국토해양부, 2012: 24).

한편 정부의 지원 없이 민간업체가 자체 건설·공급하는 민간건설임대주택의 재고변동을 보면 2008년 이후 오히려 감소했다. 신규건설과 분양 전환의 과정을 거쳐 나온 재고량이 2008년 200,484호에서 2009년 134,319호, 2010년 162,068호, 2011년 165,731호로 감소했다. 그만큼 민간건설업체가 「주택법」의 사업승인과 「건축법」의 건축허가를 받아 공급하는 임대주택사업이 이전과 마찬가지로 매력적이지 못했다는 의미이다

23) 참고로 국민임대주택에 2008년도부터 60m² 이하의 미분양주택매입이 포함되고, 60m² 초과와 미분양주택매입은 10년 임대로 활용되었다.

(국토해양부, 각 연도 주택업무편람). 아울러 민간매입주택의 경우 임대사업자의 등록범위가 단독주택 1호와 공동주택 1세대로 완화되었는바, 재고변동을 보면 2008년 264,792호에서 2009년 273,531호, 2010년 260,298호, 2011년 274,587호로 약간 증가했음을 알 수 있다. 이것은 임대주택에 대한 부정적 인식이 잔존해 있고 비제도권의 전월세시장이 여전히 강세이기 때문에 제도권의 민간임대사업 활성화 취지가 예상만큼 달성되지 못했음을 의미한다.²⁴⁾

전반적으로 제4기는 제3기에 구축된 임대주택 공급정책을 보금자리주택 공급정책이라는 하나의 틀로 통합한 다음, 소득계층별로 맞춤형 임대주택을 공급하려고 시도했다. 제2기에 공급 중단된 영구임대주택을 다시 공급하기 시작하고, 2009년부터 2018년까지 10년 동안 공공임대주택 80만 호를 추가로 공급하여 공공임대주택의 재고비율을 12%로 확대함으로써 OECD 평균인 11.5%에 근접시키고자 했다. 그럼에도 불구하고 여전히 전체 주택재고 대비 공공임대주택 재고비율은 2008년 8.0%, 2009년 7.7%, 2010년 7.9%, 2011년 8.1%, 2012년 8.0%에 불과했다. 다만 10년 이상 장기공공임대주택의 재고비율은 제3기인 2007년 2.8%에서 2012년 4.0%로 1.2% 증가했다.²⁵⁾

4. 결론 및 제언

지금까지 역사적 신제도주의의 비교역사적 분석방법을 토대로 우리나라 임대주택 공급정책의 변화배경과 내용 및 성과에 대해 시기별로 고찰

24) 전세 비중이 2008년 전국 22.3%, 서울 33.5%에서 2012년 전국 21.8%, 서울 32.5%로 소폭 하락했으며, 반면에 월세비중은 2008년 전국 18.3%, 서울 20.0%에서 2012년 전국 21.3%, 서울 25.5%로 증가했다(통계청 국가통계포털 홈페이지).

25) 해당 수치는 2008년도 보완된 신주택보급률을 적용하여 산출되었고, 통계청의 국가통계포털 홈페이지에서 확인할 수 있다.

했다. 그 결과 해방 이후 2012년까지 총 4기로 나뉘어 임대주택 공급정책에서 변화가 있었음을 알 수 있었다. 1945년 해방 이후 1979년까지의 제1기는 임대주택 공급정책의 맹아기로서 당시의 제도적 맥락에 의거하여 제대로 된 임대주택 공급정책이 수립되지 못하고 단편적이고 상징적으로 시행되었다. 1980년부터 1997년까지의 제2기는 임대주택 공급정책의 기반조성기로서 1984년에 이르러서야 비로소 「임대주택건설촉진법」이 제정되고 1995년에 「임대주택법」으로 개정되면서 제1기보다 다양한 임대주택 공급정책이 시도되었다. 그러나 정치·경제·사회적 상황에 대응하여 일관성 있게 시행되지는 못했다. 1998년부터 2007년까지의 제3기는 임대주택 공급정책의 체계화기로서 다양한 유형의 임대주택 공급정책이 제2기보다 더 적극적으로 추진되었다. 그러나 제2기처럼 주택가격과 전월세가격의 변화에 대응한 임기응변식 공급정책이 빈번히 시행되었다. 2008년부터 2012년까지의 제4기는 임대주택 공급정책의 통합기로서 제3기까지의 임대주택 공급정책을 보금자리주택 공급정책으로 포괄하면서 토지임대주택과 장기전세주택 및 분납임대주택 등의 정책을 추가로 시행했다. 하지만 계획 대비 공급실적은 미약했다.

그렇다면 제1기부터 제4기까지 이러한 임대주택 공급정책의 변화배경과 내용 및 성과를 바탕으로 정책변화의 유형을 파악하면 과연 어떻게 나타날 수 있는가? 많은 역사적 신제도주의 연구에서 나타나듯, 우리나라 임대주택 공급정책의 변화도 적응적 재생산유형인 경로의존성 유형(path dependency)을 보인다. 제1기부터 제4기까지 전체적으로 조망하면 우리나라는 단기간에 급격한 정치·경제·사회적 환경변화와 맞물려 임대주택 공급 관련 법규가 제·개정되면서 임대주택 공급정책이 시행되어왔다. 그러나 본 연구의 시기구분 기준이 된 석유험기와 IMF 외환위기 및 글로벌 금융위기의 외부충격에도 불구하고 제1기에 경로 설정된 임대주택 공급정책의 기본 성격과 내용이 제4기에 이르러서도 큰 변화가 없었다. 초기부터 경제성장을 위한 자가 위주의 분양주택정책을 우선하면서, 체제안정 내지는 사회안전망 차원에서 시장으로부터 소외된 저소득층을

위한 온정주의적 임대주택 공급정책이 지속적으로 시행되어왔다.²⁶⁾ 시장여건의 부침에 많은 영향을 받으면서 정부규제의 강약이 조절되는 임시방편의 공급정책이 반복되어왔다. 아울러 정부가 「임대주택법」에 의거하여 공급하는 제도권 임대주택과 소위 집주인들이 법에 등록하지 않고 제공하는 전월세의 비제도권 임대주택이 공존해오고 있다. 비록 전체 주택 대비 제도권 임대주택 채고비율이 과거보다 증가했음에도 불구하고 여전히 8% 수준에 불과하고, 단기임대의 비중이 상대적으로 높아 10년 이상의 장기공공임대주택 비율은 OECD 평균인 11.5%에 비해 4.0%대로 매우 열악한 실정이다. 더욱이 공공임대주택에 대해서는 열등재로서 저소득층이 거주하는 소형주택이라는 부정적 인식이 여전히 만연되어 있고, 임대주택의 수익성 저하로 공급이 저조한 민간임대주택의 공급 활성화 정책도 여전히 미흡한 실정이다.

이러한 논의를 토대로, 우리나라 임대주택 공급정책의 발전방향을 간략히 제시하면 다음과 같다. 첫째, 선진국 수준으로 장기공공임대주택의 채고를 확충할 필요가 있다. 임대주택 공급정책은 크게 복유립형과 미국형으로 나누어 논의할 수 있으나, 어떤 유형이든지간에 지금보다는 장기공공임대주택을 더 많이 공급할 필요가 있다. 전월세 임대주택시장에서 지속적인 가격상승으로 저소득층의 주거불안정이 심화되는데, 이에 대한 대책으로 10년 이상의 장기공공임대주택 공급정책이 추진되어야 할 것으로 사료된다. 지금처럼 5년 이내의 단기임대주택 공급정책으로는 만성적인 주거불안정을 해소하기에 역부족일 것이다.

둘째, 민간부문의 자본과 기술을 적극 활용할 수 있도록 민간임대주택 공급활성화정책이 필요하다. 인구증가와 도시화의 가속화로 분양주택가격이 상승하던 시기에는 임대주택의 수익성이 저하되어 민간부문의 임대주택 공급이 저조할 수밖에 없다. 그러나 주택보급률이 안정기에 접어

26) 김수현(2010)과 진미운(2011)도 우리나라 공공임대주택정책의 성격을 Harloe와 Kemeny의 분석틀로 연구한 결과, 저소득층 입주에 중점을 둔 전형적인 잔여적 모델의 속성을 가지고 있다고 분석했다.

들고 제반여건이 변화되어 주택가격의 상승여력이 여의치 않는 시점에는 임대주택 공급이 오히려 유리할 수 있다. 임대주택이라고 해서 공공부분이 직접 공급을 하는 방법 이외에도 민간부분이 자기자본과 기술을 가지고 공급할 수 있도록 세제혜택 및 금융지원 등의 공급정책을 펼칠 필요가 있다. 일례로 소득수준이 낮은 저소득층에게는 수익성 확보가 어려운 만큼 공공부분이 공급을 담당하고, 일정 소득수준 이상의 계층에게는 지불능력이 있으므로 공공부분보다는 민간부분이 공급을 담당하는 정책을 보다 강화하는 것이다.

셋째, 「임대주택법」에 의해 등록되지 않고 공급되는 비제도권 임대주택을 제도권 임대주택으로 전환을 유도하는 공급정책이 필요하다. 비제도권 임대주택은 자가주택의 소유자가 전세나 월세로 공급하는 2년 내외의 단기임대주택으로서 임대시장의 80% 수준을 점유하고 있다. 따라서 임차인 입장에서는 주거불안정이 지속될 수밖에 없다. 이러한 문제점을 해소하는 공급정책이 요구되는바, 임대주택사업자로 등록하고 10년 이상의 장기임대를 제공하는 경우에 상당한 세제혜택과 금융지원을 하는 것도 하나의 방안이 될 것으로 사료된다.

본 연구는 역사적 신제도주의라는 제도분석틀로 우리나라 임대주택 공급정책의 변화과정을 보다 의미 있고 심도 있게 분석했다는 점에서 의의를 찾아볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 임대주택 공급정책의 변화과정에 대해 인과관계 차원에서 엄밀한 설명이 아니라 느슨한 설명과 해석에 그쳤다는 점, 임대주택 공급정책의 발전방안에 대한 대안제시가 부족했다는 점, 선진외국 공급정책과의 비교연구도 부족했다는 점은 본 연구의 한계로 남는다. 따라서 향후에는 이에 대한 더욱 발전적이고 추가적인 연구가 필요하다.

접수일자 2013년 10월 29일

심사일자 2013년 12월 18일

게재확정일자 2013년 12월 26일

❖ Abstract

A study on the changing process of rental housing supply policy
in South Korea

Cho, Deok-Hun

The purpose of this study is to analyze the changing process of rental housing supply policy in South Korea by the historical-comparative analysis of historical institutionalism. The long term from 1945 to 2012 was divided into four periods by the criteria of external shocks such as oil crisis, IMF currency crisis, and global financial crisis which might affect the policy. The first period(1945~1979) was a sprouting stage in which the policy was implemented fragmentarily and symbolically. The second period(1980~1997) was a founding stage in which the policy was attempted more variously than the first period but inconsistently in response to political and social economy conditions. The third period(1998~2007) was a systemizing stage in which various types of rental housing supply policy were executed more actively than the second period but extemporarily in response to market condition. The fourth period(2008~2012) was a integrating stage in which the policy of the third period was merged into a nestlike housing supply policy, but the supply was very insufficient to meet the goal. The changing type of the policy can be classified as a path dependency which means reproduction by adaptation. The reason is that home-ownership oriented policy for economic development has been preferred and paternalistic policy for lower-income class has been executed continuously. Based on above analysis, this study proposed the improvement direction of rental housing supply policy briefly.

Keywords: rental housing supply policy, historical institutionalism, institutional context, path dependency

참고문헌

- 강창현. 1997.12. 「지방정부 정책변화의 신제도주의적 접근」. 《한국행정논집》, 제9권 제4호, 755~776쪽.
- 건설교통부. 2001. 「주택업무편람」.
- _____. 2002a. 「주택백서: 국민주거안정을 위한 노력과 발자취」.
- _____. 2002b. 「주택업무편람」.
- _____. 2004. 「주택업무편람」.
- _____. 2005. 「주택업무편람」.
- _____. 2007. 「주택업무편람」.
- 건설부. 1987. 「국토개발 25년」.
- 국가기록원 대통령기록관. 2013. 「이명박정부 국정백서」.
- 국토해양부. 2008a. 「주택업무편람」.
- _____. 2008b. 「임대주택업무편람·매뉴얼」.
- _____. 2008c. 「국민임대주택업무편람」.
- _____. 2010. 「주택업무편람」.
- _____. 2011. 「주택업무편람」.
- _____. 2012. 「보금자리주택 업무편람」.
- 김경희. 2000.12. 「기존 의료정책 연구의 비판적 검토: 역사적 제도주의 관점을 중심으로」. 《현대사회와 행정》, 제10집, 193~221쪽.
- 김수현. 2010. 「우리나라 공공임대주택의 성격과 서울시 장기전세주택: Harloe와 Kemeny의 논의를 중심으로」. 《한국사회정책》, 제17집 제3호, 123~152쪽.
- 김용창. 2013. 「자산기반 주거복지정책으로서 단기 공공임대주택의 지분공유제 주택으로 전환」. 《공간과 사회》, 제23권 2호, 5~35쪽.
- 김은미. 2012. 「역사적 제도주의 시각에서 본 한국 주택정책 변화 분석」. 한국정책학회 추계학술대회 자료집.
- 대한주택공사. 1992. 「대한주택공사 30년사」.
- _____. 2009. 「아름다운 미래 행복을 짓는 사람들: 대한주택공사 47년 발자취: 1962~2009」.
- 박광욱. 2010. 「한국정부의 주택정책과 이념성향에 관한 연구」. 인천대학교 박사학위논문.
- 박석홍. 2010. 『한국 근현대사 100년의 재인식』. 이담북스.
- 봉인식. 2011. 「캐나다와 한국의 공공임대주택공급체계 비교연구」. 경기개발연구원.
- 심원섭. 2009. 「한국 관광정책의 변화과정 연구: 역사적 제도주의하의 경로의존성을 중심으로」. 《관광학연구》, 제33권 제7호, 161~185쪽.

- 염재호. 1994. 「국가정책과 신제도주의」, 《사회비평》, 제11권, 나남.
- _____. 1996. 「민중화와 경제개혁의 정치경제학: 정부-기업관계의 신제도주의적 접근」, 《노동문제논집》, 제12권, 93~113쪽.
- 염재호·홍성만·왕재선. 2004. 「정부관료제의 역사적 형성과 제도변화: 중앙행정기관 조직시스템 변화에 대한 역사적 제도주의 접근을 중심으로」, 《정부학연구》, 제10권 제1호, 5~49쪽.
- 오정석. 2009. 「공공임대주택 공급정책의 문제점과 향후 과제」, 《한국지역학회지》, 제25권 제2호, 17~32쪽.
- 이순호. 2007. 「사회복지정책 연구에 있어서 역사적 제도주의 연구방법의 내용분석」, 《논문집》, 제30권 제1호, 225~246쪽.
- 이승우·강민석. 2005. 「중형 임대주택의 확대방안에 관한 연구」, 《토지와 건물》, 제20호, 47~61쪽.
- 이준희. 2011. 「역사적 신제도주의와 교육정책 연구」, 《교육비평》, 제30호, 177~186쪽.
- 이중근. 2003. 「임대주택정책의 효과에 관한 연구」, 고려대학교 박사학위논문.
- 임대주택사업협회. 2012. 「한국의 임대주택제도」.
- 임서환. 2002. 『주택정책 반세기』. 대한주택공사.
- 장성수·경신원. 2000. 「민간임대주택산업 활성화 방안연구」. 주택산업연구원.
- 장우석. 2013. 「민간 임대주택산업 활성화방안: 일본사례를 중심으로」. 현대경제연구원.
- 정민호. 2012. 「한국의 공공임대주택정책 연구: 전세임대주택 지원사업을 중심으로」. 경성대학교 박사논문.
- 정용덕 외. 1999. 『신제도주의 연구』. 대영문화사.
- 진미운. 2011. 「국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향」, 《국토연구》, 제71권, 87~113쪽.
- 하성규. 2010. 『주택정책론』. 박영사.
- 하성규·설혁. 2005. 「국민임대주택 공급정책의 과제와 개선방향」, 《주택연구》, 제13권 제1호, 5~27쪽.
- 하연섭. 2006. 「신제도주의의 이론적 진화와 정책연구」, 《행정논총》, 제44권 제2호, 217~246쪽.
- _____. 2011. 『제도분석: 이론과 쟁점』, 제2판. 다산출판사.
- 하태수. 2001. 「제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로」, 《행정논총》, 제39권 제3호, 114~137쪽.
- _____. 2002. 「한국과 영국의 기업지배구조 개혁의 비교: 역사적 신제도주의 시각을 중심으로」, 《한국행정논집》, 제14권 제2호, 239~258쪽.
- 한국토지공사. 2009. 「토지 그 이상의 역사: 한국토지공사 35년사 1975-2009」.

- 홍대환. 2008. 『공공임대주택정책의 변천과정에 관한 연구: 노태우 정권에서 노무현 정권까지』. 인하대학교 석사논문.
- 황종성. 1994. 『한국 정보통신산업의 자유화와 국가-재벌의 상호작용: 신제도주의적 접근』. 《한국정치학회보》, 제28권 제2호, 359~384쪽.
- Ashford, D. E. 1992. *History and context in comparative public policy*. University of Pittsburgh Press.
- Campbell, John L. and Pedersen, O. K. 2001. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton University Press.
- Ethington, P. and McDonagh, E. 1995. "The Eclectic Center of the New Institutionalism." *Social Science History*, 19(4), pp. 467~477.
- Hall, Peter A. 1992. "The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s." in S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth(eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.
- _____. 2010. "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective." in J. Mahoney and K. Thelen(eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*, 44(4), pp. 936~957.
- Immergut, Ellen M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics and Society*, 26(1), pp. 5~34.
- Immergut, Ellen M. and Anderson, Karen M. 2008. "Historical Institutionalism and West European Politics." *West European Politics*, 31(1), pp. 345~369.
- Krasner, S. D. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, 16(2), pp. 223~246.
- Lieberman, Evans S. 2001. "Causal Inference in Historical Institutional Analysis: A Specification of Periodization Strategies." *Comparative Political Studies*, 34(9), pp. 1011~1035.
- Skocpol, T. 2003. "Doubly Engaged Social Science: The Promise of Comparative Historical Analysis." in J. Mahoney and D. Rueschemeyer(eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press.
- Skowronek, S. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877~1920*. Cambridge University Press.
- Steinmo, S. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. Yale University Press.

- _____. 2008. "Historical Institutionalism." in D. d. Porta and M. Keating(eds.). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge University Press.
- Streek, W. and Thelen, K. 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies." in W. Streek and K. Thelen(eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
- Thelen, K. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 2, pp. 369~404.
- Thelen, K. and Steinmo, S. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." in S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth(eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.

국가기록원 나라기록 홈페이지 <http://contents.archives.go.kr/>

국가법령정보센터 홈페이지 <http://www.law.go.kr/>

국사편찬위원회 한국사데이터베이스 홈페이지 <http://db.history.go.kr/>

국토교통부·LH 도시포털 홈페이지 <http://www.city.go.kr/>

통계청 국가통계포털 홈페이지 <http://kosis.kr/>

한국학중앙연구원 한국민족문화대백과사전 홈페이지 <http://encykorea.aks.ac.kr/>