

한국 공공임대주택의 미래 새로운 제도화의 경로와 과제

The future of public rental housing in Korea:
policy issues for new institutionalization

남원석*

본 연구는 한국 공공임대주택의 미래를 전망하고 그에 따른 정책과제를 제시하는 데 목적이 있다. 우선, 임대주택 부문의 유형론을 통해 한국 공공임대주택의 성격을 진단하고, 유럽의 경험과 복지국가의 축소를 설명하는 이론에 근거하여 향후 변화 가능성을 검토했다. 그 결과, 한국 공공임대주택은 잔여모델-이원모델-표적모델에 가까운 성격을 가진 것으로 드러났다. 또한 향후 예산 제약 상태가 지속되는 과정에서 LH의 공급역량 약화, 주거급여와의 경쟁관계 심화 등이 진행될 경우, 신규공급이 둔화되면서 재고의 효율적 이용을 명분으로 잔여적 성격이 더욱 강화될 것으로 전망했다. 이런 점에서 보면 한국 공공임대주택은 기존의 잔여적·이원적 성격이 계속 유지되는 가운데 정책 축소의 리스크가 상존하게 될 것이다. 그러나 현재의 정책수행체계로는 공공임대주택 정책이 당면한 문제들에 대응하기에는 한계가 있다. 따라서 향후 공공임대주택 정책은 잔여적 성격이 유지되더라도 제한된 수준에서 임대시장의 통합을 지향하면서 민간임대주택의 공적 활용도를 높이고, 지자체의 역할 강화를 통해 공공임대주택의 공급역량을 유지·회복시키는 것을 전략으로 삼을 필요가 있다. 이를 위해 LH의 신규 공급 중단 및 재고 운영관리 중심으로의 기능 개편, 장기공공임대주택 유형 통합 및 임대료 현실화, 민간임대주택의 공적 활용도 제고, 지자체 주도의 공급체계 확립 등의 과제에 대해 향후 심도 있는 논의가 필요할 것이다.

주요어: 공공임대주택, 잔여모델, 이원모델, 표적모델, 민간임대주택

1. 들어가며

제2차 세계대전을 전후로 일찍이 공공임대주택 또는 사회주택을 공급했던 국가들은 복지국가 황금기였던 1960~1970년대의 대량공급 시기를 거치면서 주택의 매각 및 불하, 신규 공급 위축, 임대료보조제도로의 전환 등 다양한 정책 변화를 경험해왔다. 그리고 이러한 경험을 토대로 사회주택이 처한 현실을 진단하거나 미래를 전망하는 다양한 논의들이 있어왔다.

그런데 한국은 1990년대에 들어서야 서구의 사회주택 개념을 도입하여 영구임대주택을 공급하기 시작한, 불과 30년도 안 된 공공임대주택의 역사를 가지고 있다. 이러한 상황에서 공공임대주택의 미래를 논하는 것은 시기상조라는 느낌도 없지 않다. 하지만 한국 사회에서 공공임대주택을 둘러싼 상황은 나름대로 엄중하다는 판단이다. 압축적 성장의 대표사례로 손꼽히는 한국에서 공공임대주택 정책 역시 압축적으로 발전해왔다. 이렇다보니 대량공급이 유지된 시기는 매우 짧았으며, 수년 만에 공공임대주택의 신규공급은 둔화되기 시작했다. 이와 같은 현 상황을 어떻게 해석하고 어떤 처방을 내려야 할까?

본 연구는 이러한 질문을 중심으로 한국 공공임대주택의 미래를 전망하고 향후 필요한 정책과제를 제시하는 데 초점을 맞추었다. 여전히 새 정부가 들어설 때마다 공공임대주택 정책을 새로이 제시하여 추진할 정도로 공공임대주택에 대한 국가적 관심도가 일정 정도 유지되고 있지 않는가라는 주장이 있을 수도 있겠지만, 필자가 판단하기에는 공공임대주택을 둘러싼 여러 조건들이 공공임대주택 정책에서 그리 녹록치만은 않은 상황이며 이제는 공급계획 중심의 단순한 접근을 넘어 공공임대주택과 관련한 정책체계에 대한 고민으로 그 지평을 넓혀갈 필요가 있다. 이런 맥락에서 본 연구는 공공임대주택 정책에 대한 ‘새로운 제도화’의 방향과 내용을 제시하는 데 궁극적인 관심을 두었다.¹⁾

본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성된다. 우선 유럽을 중심으로 전

개되어온 임대주택 부문의 유형론을 잣대로 한국 공공임대주택 정책의 성격을 검토하고 이러한 성격이 형성된 배경을 논했다. 그리고 나서 사회주택 정책의 오래된 역사를 바탕으로 여러 정책 변화를 경험한 유럽의 사례와 복지국가의 축소를 설명하는 이론을 토대로 한국 공공임대주택의 미래를 전망했다. 이를 통해 공공임대주택과 관련한 ‘새로운 제도화’의 필요성을 도출했고, 그에 부합하는 몇 가지 경로를 살펴보는 가운데 결론으로 향후 검토가 필요한 정책과제를 제시했다.

2. 한국 공공임대주택의 성격

1) 임대주택 부문의 유형화²⁾

임대주택 부문의 유형화를 시도한 대표적인 논의로는 Donnison(1967), Harloe(1995), Kemeny(1995), Andrews et al.(2011) 등을 들 수 있다.³⁾ 우선 Donnison(1967)의 경우 크게 두 가지 유형으로 구분하고 있다. 하나는 ‘사회주택시스템(social housing system)’으로서, 시장에서 주거요를 충족시킬 수 없는 가구에 한해 국가 개입이 고려되며, 정부는 전체 인구의 주거조

-
- 1) 특히 본 연구에서 주목하고 있는 공공임대주택 유형은 영구임대주택, 국민임대주택, 50년 공공임대주택, 기존주택 매입·전세임대주택과 같이 일반 저소득가구를 대상으로 적게는 20~30년, 많게는 50년 이상 장기간 임대하는 주택으로, 이들 주택 유형은 전체 공공임대주택 재고의 80.2%(2012년 기준)를 차지하고 있다.
 - 2) 임대주택 부문의 유형화에 대한 논의 중 Donnison(1967), Kemeny(1995)에 대한 서술은 남원석(2009, 2011)에서 정리한 내용을 바탕으로 하고 있음을 밝혀둔다.
 - 3) Harloe(1995)와 Andrews et al.(2011)의 유형화는 사회주택 부문에 초점을 맞추고 있는 반면, Kemeny(1995)의 유형화는 사회주택과 민간임대주택을 아우르는 임대주택 부문을 종합적으로 다루고 있다는 차이가 있다. 그러나 사회주택 부문만을 유형화하더라도 그 이면에는 민간임대 부문과의 관계성이 전제되어 있기 때문에 사실상 유사한 성격의 논의라고 보는 편이 타당하다고 생각된다. 더불어 Donnison(1967)의 유형화는 임대주택 부문에 한정된 유형화는 아니지만, 임대주택 부문의 유형화와 관련성이 크다고 판단하여 포함시켰다.

건에 대해 책임을 지지 않는다. 미국, 캐나다, 호주 등이 대표 사례로 거론된다. 이에 대비되는 유형으로는 ‘포괄적 주택시스템(comprehensive housing system)’이 있다. 이 유형에 해당하는 국가들은 주택생산, 재고량, 유형, 입지를 결정하는 데 중요한 역할을 담당하고 있으며, 강력한 이익집단들이 주택의 공급과 소비에 관여해왔기 때문에 시장에 대한 교정 혹은 규제가 가능하다. 또한 대규모 임대시장을 보유하고 이를 다양한 가구에 매력적인 주거형태로 인식시킴으로써 자가에 대한 수요가 상대적으로 적다는 특징이 있다. 스웨덴, 네덜란드, 덴마크 등이 여기에 해당된다.⁴⁾

Harloe(1995)는 서구 사회에서 동시대 존재했던 사회주택 모델로서 대중모델(mass model)과 잔여모델(residual model)을 제시했다. 대중모델의 주요 특징은 사회주택의 대량공급에 있는데, 최저소득계층에 한정되지 않는 다양한 소득계층을 대상으로 공급된다. 반면, 잔여모델은 최저소득계층의 주거소요에 대응하기 위한 사회주택의 소량 공급을 특징으로 한다. 이 모델에서 사회주택 부문은 정치적·경제적·사회적으로 주변적인 집단들을 대상으로 하기 때문에 낙인화의 위험이 상존하게 된다(Heijden, 2002).

Harloe(1995)와 유사한 시기에 연구결과를 발표한 Kemeny(1995)는 임대주택 부문의 조직화 방식에 따라 크게 이원모델(dualistic model)과 단일모델(unitary model)로 구분했다.⁵⁾ 그에 따르면, 이원모델은 비영리임대 부문과 민간임대 부문의 구분이 확연히 이루어지는 특성을 갖는다. 이 경우 비영리임대 부문은 이른바 공공에 의해 거의 독점적으로 공급되는 공공임대주택 부문을 형성하여 소수의 빈곤가구를 위해 주택을 제공한다. 그

4) 이와 같은 Donnison의 유형분류는 1960년대 복지국가의 황금기에 이루어진 것으로, 당시 그는 산업화와 도시화, 완전고용 등에 따라 부가 축적되고 이것이 전국적인 거주수준 육구의 향상으로 이어지면서, 특정계층만을 위한 사회주택시스템이 단계적으로 포괄적 주택시스템으로 발전할 수 있을 것이라 내다봤다(Donnison, 1967; 남원석, 2011에서 재인용).

5) Harloe는 두 가지 유형을 구분했지만, 경제구조 발달의 유사성에 의해 잔여모델로 수렴한다고 주장한 반면, Kemeny는 사회구조의 성격 차이에 의한 다양성을 강조했다. 이는 점에서 차이가 있다(Heijden, 2002).

리고 비영리임대 부문을 주택시장에서 분리시켜 영리를 추구하는 민간 임대 부문과의 경쟁을 회피시킨다. 그 결과 공공임대주택 부문과 규제되지 않는 대규모의 민간임대 부문의 구분이 이루어지는 이원모델이 형성된다. 따라서 최저소득가구를 제외한 가구들은 높은 임대료의 민간임대 주택과 자가 중 선택을 해야 하며 자연스럽게 자가 소유에 대한 선호가 늘어난다. 이러한 이원모델에 해당하는 국가로는 영국, 미국, 아일랜드 등을 들고 있다. 반면, 단일모델은 사회주택으로 대별되는 비영리임대 부문과 민간임대 부문이 사회적 시장(social market)으로 일컬어지는 하나의 임대시장으로 통합되어 있다는 점에서 이원모델과 상이하다. 주로 스웨덴, 네덜란드, 독일, 스위스, 오스트리아 등이 해당하는데, 국가는 사회주택을 민간임대주택과 분리시키기보다 직접 경쟁하도록 하여 임대료를 안정시키고 양질의 주택이 제공되도록 유도한다. 그 결과 영리 부문과 비영리 부문의 구분이 모호한 단일한 임대시장(unitary rental market)이 형성되며, 저렴주택의 공급주체가 지자체, 협동조합, 자발적 및 공동체적 결사체, 노동조합 등으로 다양해진다. 그 대신 국가는 민간임대 부문이 투자에 대한 적절한 수익을 확보할 수 있도록 사회주택에 할당되는 보조금을 동등하게 받을 수 있게 하며, 그 결과 자가 소유에 대한 선호도는 크지 않게 된다.⁶⁾

한편, 가장 최근의 연구인 Andrews et al.(2011)은 사회주택 부문을 사회주택 재고율과 주택배분기준에 따라 일반모델(broad-based model)과 표적모델(targeted model)로 구분했다. 일반모델에서 사회주택은 모든 가구들에게 개방적이며, 주택의 배분에서 순위기준 등이 필수적으로 적용되지 않는다. 사회주택은 민간임대 부문과 통합 운영되어 시장조절 역할을 담당한다. 반면 표적모델에서 사회주택은 민간임대시장에서 분리되어 운영되며, 시장에서 자력으로 주택을 확보하기 어려운 가구에게 지원된다. 따라서 소득 및 자산조사 등을 실시하여 입주자격을 부여받은 가구에게만

6) 나아가 Kemeny 등은 2005년의 논문에서 단일모델을 더욱 세분화했지만(Kemeny et al., 2005), 본 연구와의 관련성이 크지 않아 직접적인 언급은 생략했다.

< 표 1 > 사회주택 부문 특성별 OECD 회원국의 분류

사회주택 재고율 (전체 주택재고 대비 비율)	일반모델	표적모델	
	소득제한 없음: 대기자명부 운영	소득제한 있음: 우선순위제와 대기자명부의 혼합 운영	소득제한 있음: 소요/우선순위에 근거한 주택배분
0~5%	룩셈부르크	에스토니아, 한국, 멕시코, 노르웨이, 슬로바키아, 스위스, 미국	호주, 이탈리아, 포르투갈, 헝가리, 그리스, 슬로베니아
6~10%	-	벨기에, 뉴질랜드, 아일랜드	캐나다, 독일, 이스라엘
11~20%	스웨덴	폴란드, 스페인	체코, 핀란드, 프랑스, 영국
20% 초과	덴마크, 네덜란드	오스트리아	-

자료: Andrews et al.(2011: 45).

< 표 2 > 임대주택 부문 유형론의 종합

임대주택 부문의 유형		비고
사회주택시스템	⇔ 포괄적 주택시스템	Donnison(1967)
잔여모델	⇔ 대중모델	Harloe(1995)
이원모델	⇔ 단일모델	Kemeny(1995)
표적모델	⇔ 일반모델	Andrews et al.(2011)

↓	↓
<ul style="list-style-type: none"> - 최저소득계층 중심의 국가개입 - 사회주택 부문과 민간임대 부문의 분리 - 높은 자가 소유 선호 - 낮은 사회주택 재고율 및 낙인화 - 자산조사에 의한 주택배분 	<ul style="list-style-type: none"> - 임대시장에 대한 국가개입 범위가 비교적 폭 넓음 - 사회주택 부문과 민간임대 부문의 통합 - 낮은 자가 소유 선호 - 높은 사회주택 재고율 - 입주자 소득제한 없음 (평범위한 소득계층 대상)

주택이 배분된다. 이러한 구분에 근거하여 OECD 회원국들을 분류하면 <표 1>과 같이 나타낼 수 있다.

이상에서 임대주택 부문을 유형화한 연구들을 검토해보았다. <표 2>에서 정리한 바와 같이 연구자에 따라 저마다 상이한 논리로 임대주택

부문의 유형을 구분하고 있지만, 각 유형이 가진 속성을 감안할 때, ‘사회주택시스템-잔여모델-이원모델-표적모델’과 ‘포괄적 주택시스템-대중모델-단일모델-일반모델’로 양분할 수 있다고 판단된다. 전자의 경우, 사회주택 부문은 선별적으로 최저소득계층을 대상으로 하며, 민간임대 부문과 분리된 채 소규모 부문을 형성한다는 특성을 갖는다. 이에 비해 후자는 사회주택 부문과 민간임대 부문의 구분 없이 통합적으로 운영되면서 다양한 소득계층을 포괄하고 있으며, 그 결과 잔여화 또는 낙인화되지 않는 대규모 임대 부문을 형성하게 된다.

2) 한국 공공임대주택의 성격과 형성배경

임대주택 부문의 유형론을 시도한 연구자들은 공히 두 가지의 유형으로 임대주택 부문을 설명하고 있다. 그러나 모든 국가의 임대주택 부문을 이 두 가지 유형으로 설명하기는 어려울 것이다. 두 가지 유형 사이에는 국가에 따라 양자의 성격이 어느 정도 혼합된 다양성이 존재할 것이라고 보는 편이 더 현실적일 것이다. 그럼에도 이러한 유형화는 한 국가의 임대주택 부문이 가진 성격을 가늠해볼 수 있는 잣대로 활용될 여지는 충분하다고 생각되므로, 위의 유형화를 토대로 한국 공공임대주택의 성격을 살펴보고자 한다.

우선, 이미 널리 알려졌듯이 한국 공공임대주택 재고 비중은 10%를 상회하는 주요 선진국들과 비교할 때 낮은 수준을 지속하고 있다. 영구임대주택과 국민임대주택을 중심으로 대량공급정책을 추진했었지만, 2012년 말 기준 공공임대주택 재고는 약 103.8만 호로, 가구 수 대비 5.7%, 전체 주택 수 대비 5.6%를 차지하고 있다. 더불어 분양 전환되면서 더 이상 임대주택 재고로서의 의미를 상실하게 되는 5·10년 임대주택을 제외하면 공공임대주택 재고 비중은 가구 수 대비 4.9%로 감소한다. 역대 정부들은 공공임대주택 재고율 목표를 10%, 15%, 20% 등으로 제시해왔으나 이를 아직 달성하지 못한 상황이라 할 수 있다.

< 표 3 > 공공임대주택 재고 현황(2012년 기준)

(단위: 천 호)

구분	영구 임대	50년 임대	국민 임대	5·10년 임대	사원 임대	장기 전세	전세 임대	계
재고	190.7	101.5	455.1	159.7	25.5	19.9	85.6	1,038.1

자료: 국토교통통계누리(www.stat.molit.go.kr).

< 표 4 > 주요 공공임대주택 유형별 입주 대상

구분	영구임대	국민임대	매입·전세임대
주요 입주대상	기초생활수급자, 국가유공자, 일본군위안부 피해자, 한부모가족, 북한이탈주민, 장애인 등	월소득이 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 가구(소득제4십분위 이하)	기초생활수급자, 보호대상 한부모가족(1순위)

자료: 국토해양부(2012a).

또한 한국의 주요 공공임대주택은 입주대상을 저소득층으로 한정하고 있다. <표 4>와 같이 영구임대주택은 기초생활수급자, 저소득 국가유공자/한부모가족 등이 1순위 입주대상이며, 국민임대주택은 월평균소득이 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 가구(소득제4십분위 이하)가 입주할 수 있다. 기존 주택을 활용하여 공급하는 매입임대주택과 전세임대주택의 1순위 입주대상자도 기초생활수급자 및 저소득 한부모가족으로 되어 있다. 소득기준을 충족하는 입주가구라 하더라도 부동산 및 자동차 등의 자산보유 기준을 소득기준과 동시에 만족해야 공공임대주택 입주가 가능하다.

한편, 민간임대 부문과 공공임대 부문의 연계 또는 통합 정도와 관련하여 공공임대주택의 임대료 수준을 살펴보면, 영구임대주택과 매입·전세임대주택은 시세 대비 30%, 국민임대주택은 시세 대비 55~83% 등으로 공공임대주택의 정책취지에 걸맞게 시세보다 저렴하게 공급된다. 이렇게 저렴하게 공급되는 것은 국가나 지자체의 재정, 국민주택기금과 같은 공적 자금이 주택사업비에 투입되기 때문이다. 반면, 민간임대주택에

<표 5> 공공임대주택과 민간임대주택의 정부지원 및 임대료 수준 비교

구분	공공임대주택			민간임대주택	
	영구임대	국민임대	매입·전세임대	매입임대	준공공임대
정부의 사업비 지원 비중/금액	재정: 85%	재정: 10~40% 주택기금: 40~50%	<매입임대> - 재정: 45% - 주택기금: 40% <전세임대> - 주택기금: 95%	매입자금용자 수도권: 1.5억 원/호 지방: 7.5천만 원/호	매입자금용자 (좌동) 개발자금용자 1.8~2.5천만 원/호
최초 임대료 수준	시세의 30%	시세의 55~83%	시세의 30%	제한 없음	시세 이하

자료: 남원석(2011); 국토교통부 보도자료(2013).

대해서는 정부 재정 투여는 없으며, 민간의 매입임대주택, 준공공임대주택 사업에 국민주택기금이 지원되지만 공공임대주택과 같은 임대료 수준을 강제하지는 않고 있다. 이런 상황에서 공공임대부분과 민간임대부분의 시장통합 혹은 경쟁이 나타나기는 어렵다고 할 수 있다.

마지막으로 영구임대주택과 같이 소득계층별 주거지 분리가 확연한 곳을 중심으로 낙인화가 우려된다. 기초생활수급자, 노인, 장애인 등이 집단거주하면서 단지 내 활력이 떨어지고 있는 상황이며, 향후 충분한 복지서비스나 주택관리서비스가 뒷받침되지 못하면 단지의 쇠퇴가 지속될 가능성이 높다. 이러한 예는 재개발사업 이후 분양주택과 함께 들어서는 50년 공공임대주택도 예외는 아니다. 영구임대주택에 비해 다소 소득이 높은 저소득가구들도 거주하고 있으나 다양한 언론매체 등을 통해 분양주택 입주민들과의 갈등과 임대주택 주민들의 심리적 위축 등이 보도되고 있는 실정이다.

이상의 특성들을 살펴볼 때, 한국 공공임대주택은 굳이 두 가지 유형 중 선택해야 한다면 ‘사회주택시스템-잔여모델-이원모델-표적모델’에 더 가깝다고 볼 수 있다. 저소득층을 대상으로 소규모의 공공임대 부문을 운영하고 있으며, 민간임대 부문과의 연계 또는 통합을 기대하기 어려우

며, 계층별 주거지 분리로 일부 공공임대단지에는 낙인화도 우려되고 있다. 그렇다면 한국의 공공임대주택은 왜 이러한 성격을 가지게 되었을까? 이를 위해서는 역사적 경로를 훑어가면서 구체적으로 살필 필요가 있겠으나, 본 연구의 범위를 넘어설 수 있으므로 동아시아 주택정책의 특수성에 대한 거시적인 논의를 살펴보는 것으로 갈음하려 한다.

다양한 논의가 있을 수 있겠으나 Doling(1999), Lee(2004), Whitehead(2005) 등은 공히 동아시아 국가들의 주택정책의 성격을 동아시아 국가형성에서 드러난 특징, 즉 발전국가적 특징에 근거하여 검토하고 있다.⁷⁾ 첫째, 주택정책은 경제성장을 위한 토대의 하나로서 간주되었고, 경제성장을 위한 조건을 조직하는 책임을 가진 국가는 주택개발의 수준과 성격을 결정해왔다. 이와 관련하여 싱가포르와 홍콩은 토지를 국유화한 반면, 대만과 한국은 개발권을 정부가 소유해왔는데, 이는 국가개입이 큰 사회민주주의 국가들과 유사한 듯하지만 이데올로기적인 특징이라기보다는 토지의 계획적 공급을 통해 경제성장이라는 국가목표를 달성하기 위한 실용주의적인 장치로서 해석하는 것이 타당할 것이다(Doling, 1999).

둘째, 동아시아 국가에서 국가는 경제성장을 위해 시장을 적절히 규제하면서 주택개발을 주도하지만, 주택의 소비는 전적으로 시장의 역할에 맡긴다. 주택의 소비영역에 국가의 개입이 없다는 것은 주택을 사적인 재화로서 간주하는 한편, 주택의 소비에서 나타날 수 있는 형평성 문제를 크게 고려하지 않음을 시사한다. 이는 사회적 재화로서 주택에 대한 일반적 합의가 존재하는 유럽 국가들의 경우와는 대조적이다(Whitehead, 2005). 동아시아 국가들의 이러한 정책적 태도가 형성된 배경에는 주택정책이 거시경제적 측면에서 경제성장을 위한 수단으로 활용된 것과 관련

7) 발전국가론에서 국가는 경제발전을 지상과제로 설정하고 그를 위한 필수조건을 제공하여 생산과 소비가 시장원칙하에서 원활히 작동하도록 촉진하는 능동적인 행위자로서 기능한다. 이는 국가와 시장의 역할 및 기능이 서로 반대방향으로 작동하는 서구의 전통적인 관행과는 차이가 있다. 따라서 동아시아에서 시장과 국가의 역할상의 분리는 확연하게 구분되지 않으며, 이것이 발전국가의 특징이라 할 수 있다(Lee, 2004).

이 깊다. 즉, 주택정책의 목표가 경제성장이다 보니 주택의 소비보다는 주택의 개발 및 건설이 더 중요시되었고, 국가의 개입 역시 주택의 개발 및 건설을 중심으로 이루어졌던 것이다. 그 결과 동아시아 국가들의 주택정책은 가구의 다양한 주거요구를 주택공급과 연계시키려는 노력이 체계적으로 진행되지 않았으며, 국가가 소비영역에 개입하는 사례인 공공임대주택 역시 전체 주택재고에서 매우 낮은 비율을 차지하고 있다. 설사 공공임대 부문이 비교적 큰 규모라 존재할지라도 이는 중간소득층 이상을 대상으로 하는 것은 아니었다. 중간소득층 이상에 대해서는 자가 소유가 권장되었는데 그 결과 주택의 질적인 측면과 가구의 소득은 강한 상관성을 갖게 되었다고 할 수 있다(Doling, 1999).

셋째, 동아시아 국가들은 자가 소유가 촉진되는데 이는 복지국가의 저 발전과 관련이 있다. 일반적으로 임대주택은 생애주기에 걸친 평균임금의 일정 비율로 주거비를 공평하게 배분하지만 자가는 대부분의 주거비 지출을 생애주기의 초기 단계에 집중시킨다는 단점이 있다. 그럼에도 동아시아 국가들이 자가 소유를 정책적으로 선호하는 이유는 자가 소유가 국가의 사회보장비 지출에 대한 부담을 경감시키는 데 기여하기 때문이다(Lee, 2004).⁸⁾ 복지적인 측면에서 자가 소유가 가진 가장 중요한 성격은 부를 창출할 수 있는 능력이다. 주택의 자산화를 통해 가구들은 소득을 증대시키며 경제정체기에 소득에 대한 긴장을 완화하는 효과를 거둘 수 있다. 또한 노후에 자신들의 돌봄(care) 비용을 조달할 수 있는 수단으로 기능한다(Lee, 2004). 경제발전을 위해 모든 정책부문을 경제정책에 종속시킨 동아시아 국가들은 유럽 국가들에 비해 복지국가의 측면에서 저발

8) 이와 관련하여 Kemeny(2005)는 호주를 사례로 자가 소유와 복지정책의 상관성을 실증적으로 검토한 바 있다. 즉, 낮은 수준의 공공퇴직연금과 노인들을 위한 불충분한 공공복지 공급이 이루어지는 사회에서는 가구들은 자신들의 노후를 위해 사적인 복지공급을 할 수밖에 없다고 주장하는데, 그 일환으로 자가 소유가 촉진된다는 것이다. 더불어 자가 소유를 정책적으로 촉진하는 국가에서는, 주택에 대한 지출이 복지와 사회보장을 위한 세금 인상에 강력한 장애요소로 기능하므로, 자가 소유와 복지정책 사이에는 음의 상관관계가 있다고 주장했다.

전되어 있지만, 유럽의 복지국가와 같이 재정지출을 통한 복지제도의 확충을 시도하기보다는 가족과 개인의 책임성을 더욱 강조하는 방식으로 복지의 저발전 상황에 대처해왔다고 할 수 있으며, 이를 위한 가장 유력한 수단 중 하나가 자가 소유였던 것이다.

이상에서 동아시아 국가의 주택정책 성격을 경제성장의 토대로서 주택의 개발 및 건설과정에 대한 국가개입, 주택소비에 대한 시장의 역할 극대화, 자가 소유 촉진을 통한 복지지출부담 완화로 정리하여 살펴보았다. 한국, 일본, 대만 등이 속한 동아시아 국가들에 대한 거시적인 분석이라 다소 구체성은 부족하지만, 한국에서 공공임대주택 정책이 저발전된 배경을 개괄적으로 파악하는 데는 무리가 없을 것으로 생각된다.

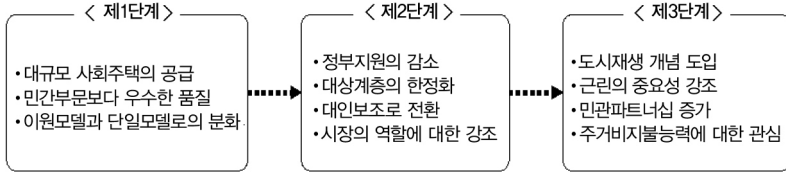
3. 한국 공공임대주택의 미래

1) 유럽 사회주택의 재구조화: 수렴론과 분산론

사회주택 부문의 변화 또는 재구조화(restructuring)에 대한 논의는 유럽을 사례로 비교적 활발히 전개되어왔다.⁹⁾ 사회주택 부문의 재구조화와 관련하여 Whitehead(2003, 2006)는 유럽의 사례를 토대로 사회주택 부문의 발전 단계를 다음과 같이 세 단계로 제시한다. 첫 단계는 제2차 세계대전 이후 주택부족 상황에 대응하여 신규공급을 위한 집중적인 투자가 이루어지는데, 이때 각국의 제도적 맥락에 따라 단일모델과 이원모델로 분화가 이루어진다. 또한 수요를 초과하는 시점을 넘어서면 기존 주택제

9) 본 연구에서 미국의 공공임대주택 정책 변화에 대한 논의는 생략하도록 하겠다. 이에 대해서는 Goetz(2012), Vale and Freemark(2012)를 참조하기 바란다. 특히 Goetz(2012)는 노후된 공공임대주택은 재개발을 통한 새로운 투자지로 변질되었고, 소비자보호(주택바우처) 위주의 정책으로 전환되면서 공공임대주택 정책은 후퇴했다고 주장한다. 더불어 그 결과 최저소득계층이 이용할 수 있는 영구적 성격의 저렴한 주택이 줄어들게 되었다고 지적하고 있다.

<그림 1> 1945년 이후 유럽 사회주택 정책의 변화



자료: Whitehead(2006)를 수정.

고의 관리 및 유지와 기존 보조금에 대한 검토로 이동한다. 두 번째 단계는 1980년대와 1990년대의 시기로, 공공지출에 대한 재검토를 통해 재정지출을 줄이고 기존 주택재고를 효율적으로 이용하는 데 초점이 맞춰지며, 이때 민영화에 대한 강조가 이루어지고 생산자보조(사회주택 공급)에서 소비자보조(임대료보조제도)로 정책의 전환이 모색된다. 마지막 단계는 수십 년간 축적해온 광범위한 사회적 인프라를 토대로 주택 자체의 문제를 넘어 도시재생 등과 연계된 문제로 정책적 관심이 이동한다.

이와 같은 단계적인 사고는 자칫 국가 간 차이를 무시한 채 과도한 결정론으로 호를 위험이 있지만, 적어도 주택정책의 재구조화가 이뤄지는 상황적 맥락을 제시한다는 점에서는 나름의 의의가 있다. 이에 대해 보다 구체적으로 사회주택 부문의 변화를 추동하는 힘을 정리하면 다음과 같은 요인과 밀접하게 관련이 있다(Priemus, 2002; Whitehead, 2003). 첫째, 사회주택 부문의 재구조화는 무엇보다 양적인 주택부족의 문제가 해소되었다는 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 제2차 세계대전 이후 유럽 전역에서 나타난 절대적 주택부족에 대응하여 공공부문의 역할은 필수적이 있었다. 정치적 이데올로기가 무엇이었던 간에 당시 공공부문만이 토지를 병합할 수 있었고 전체 인구의 수요를 충족시킬 수 있는 충분한 양의 주택을 확보할 수 있는 생산능력과 자금력을 가지고 있었다. 그러나 이제 이러한 수요는 충족되었고 한편으로는 민간부문의 주택공급역량도 크게 신장되었다.

둘째, 주택의 평균적인 질적 수준이 과거에 비해 크게 높아졌다는 사

실 또한 중요하다. 물론 일부 주택이나 주택단지에서는 노후한 주택이 집중하고 반사회적 행동(anti-social behaviour)이 일어나기도 하지만, 대다수가 양질의 주택에 거주하고 있다는 사실은 과거와 같이 주택을 정책의 우선순위에 놓아야 한다는 정치적 압력을 약화시켰다.

셋째, 국민들의 소득수준이 증가함에 따라 점차 자가 소유에 대한 선호가 커지고 있는 점 역시 사회주택 부문의 재구조화를 추동하는 원인이 되고 있다. 자가 부문에 비해 사회주택 부문이 더욱 매력적인 주거형태로 인식되도록 혁신적인 방안이 마련되지 않는 한 일반 국민들의 자가 소유 선호는 지속될 것이다.

넷째, 복지국가의 위기적 상황과 관련하여 국가는 거시경제적 차원에서 재정지출을 감소해야 할 필요성에 직면한다. 따라서 위 세 가지의 요인과 결부되어 국가는 주택금융이나 주택공급활동에 민간의 참여를 촉진하는 정책을 실행하게 된다.

결국 이와 같은 요인들에 의해 추동되는 주택정책의 재구조화는 종래의 공급지향적 정책(supply-directed policy)에서 시장지향적(market-oriented)이고 수요지향적인(demand-directed) 정책으로의 전환을 핵심적인 기조로 삼게 된다(Priemus, 2002). 그렇다면 이러한 변화요인들에 직면하여 유럽 국가들은 각각 어떻게 반응했나? 이에 대해서는 연구자에 따라 입장의 차이가 존재하는데, 크게 분산론(divergence theory)과 수렴론(convergence theory)으로 구분해볼 수 있다고 생각된다.

우선, 분산론은 사회주택 부문의 재구조화가 어떤 단일한 방향으로 모아지기보다는 다양한 경로를 보인다는 입장이다. 이에 대해서는 Pierson (2001), 송호근(2001)의 논의를 참고할 만하다. 이들은 복지국가의 위기에 대한 대응, 즉 복지제도의 재구조화를 해당 사회의 제도적 특성에 따라 설명하려 했는데, 기본적으로 복지제도의 재구조화의 원리와 방향이 설정되었더라도 그것이 그대로 실행되기란 대단히 어렵다고 전제한다. 기존 제도에 의해 혜택을 누리고 있었던 기득권집단의 반발이나 제도운영과 연관되어 있었던 이익집단의 저항, 제도적 관성, 제도혁신의 위험부

담 등을 고려해야 하기 때문이다. 그리고 이에 대한 구체적 요인으로서 거부권(veto points), 제도의 경로의존적 성격, 대중의 선호도(popularity)를 들고 있다.

첫째, 거부권은 특정 개혁안을 거부하거나 찬성하는 여러 형태의 정치적·비정치적 제도와 집단들이 정책입안 과정에서 개입하는 것을 의미한다. 연방제, 사법부, 투표제도, 소환제도, 연립내각을 구성하는 정치동맹, 시민단체의 동의와 저항 등이 거부권의 소재라고 할 수 있는데, 거부권의 소재가 다양하게 포진되어 있는 국가일수록 개혁 폭이 작아질 수 있다. 둘째, 제도가 갖는 경로의존적 특성은 급격한 변화를 제어하는 성질을 갖는다. 공공부문이 활성화되어 있는 국가의 경우 공공부문의 민영화는 적지 않은 논란을 일으키게 되는 것이 그 예이다. 일단 어떤 형태로든 도입된 제도는 성장기를 거치면서 운영과 연관된 집단들을 양산하며 이들 간에 형성된 사회적·경제적 네트워크는 제도개혁의 저항요인으로 작용한다. 셋째, 복지제도의 존속을 원하는 국민대중의 지지도 또는 국민 정서 역시 복지제도의 급격한 변화를 막는다. 이미 복지제도에 길들여진 국민들은 현재의 복지시스템이 성장의 저해요인으로 작용한다고 비판받더라도 복지제도의 존속을 원하고 또한 근본적 변혁을 원치 않을 수 있다. 폭넓은 이해와 합의가 전제되지 않으면 복지축소를 단행하는 정부는 지지도의 하락을 감수해야 하고, 정치인일수록 표를 의식할 수밖에 없으므로 가급적이면 이미 알려진 폐단을 제거하거나 제도적 설계를 부분적으로 수정하는 데에 한정되어 복지제도의 재구조화가 진행되는 경우가 많다(송호근, 2001).

분산론의 입장에 있는 이들은, 복지제도의 재구조화는 기존 복지국가
의 제도적 특징과 상호작용하는 가운데 그 폭과 깊이가 다양하게 결정되며, 위에서 열거한 저항적 요인들 때문에 복지제도의 대폭적인 변화보다 부분적 수정이 일어나는 경우가 많다고 주장한다. 즉, 각각의 복지국가
가 수십 년간 발전시켜온 제도적 특성에 근거하여 복지제도의 재구조화
가 상이하게 진행된다고 할 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 논의의 연장선상에서 주

택정책을 이해하는 연구자들은, 보수주의 복지체제나 사회민주주의 복지체제에 비해 자유주의 복지체제의 국가들에서 주택정책의 후퇴가 더 심하게 진행된다고 주장한다. 예를 들어 La Grange(1999)는 사회민주주의 복지체제에 해당하는 네덜란드, 스웨덴 등에서는 사회주택 공급을 지속적으로 추진하면서 주택정책의 민영화는 보조적인 수준에서 소규모로 추진한 반면, 자유주의 복지체제인 영국이나 미국에서는 민영화 정책을 주축으로 국가의 책임이 크게 후퇴했으며 보수주의 복지체제는 자유주의 복지체제와 사회민주주의 복지체제의 중간적 형태를 띠고 있다고 분석한다.

한편, 수렴론의 입장을 지지하는 이들은 주택정책이 가진 특수성으로 인해 대체적으로 유사한 방향으로 정책의 재구조화가 진행된다고 주장한다. 예를 들어 Lindbom(2001)은 주택정책이 가진 특수성을 고려할 때, 때로는 국가의 전략적 행위에 의해 주택정책의 심각한 축소가 일어날 수도 있음을 지적한다. 그는 스웨덴의 사례를 토대로 복지제도의 재구조화의 정도를 타 복지프로그램과 비교했을 때, 주택정책에서 제도의 축소 정도가 더 심하게 나타난다고 주장한다. 그의 논리에 따르면, 정치가들은 복지프로그램 수혜자들의 저항을 무시해도 될 만큼의 강력한 지지를 확보하는 경우가 있을 수 있다. 정치가들은 자신의 제안을 선호하는 광

- 10) Pierson(2001)과 송호근(2001)은 위의 재구조화의 유형에 따라 Esping-Andersen의 복지(국가)체제별 복지제도의 재구조화의 양상을 검토해보았다. 미국, 영국 등 자유주의 복지체제에 해당하는 국가들에서는 재상품화(recommodification)가 나타나는 반면, 복지국가 전통이 오랜 유럽 국가들(보수주의/사민주의 복지체제)에서는 재조정(recalibration) 과정이 나타난 것이 확인되었다. 재상품화는 노동자에게 제공되는 사회적 임금을 삭감하거나 수혜 자격을 강화하여 노동력 가격에 대한 의존성을 높이는 것이며, 재조정은 상황과 환경 변화에 맞추어 복지제도의 내부 기제와 제도적 설계를 새롭게 하는 것을 내용으로 한다. 자유주의 복지체제는 역사적으로 복지의 사회적 공급에 대한 지지가 비교적 협소했고 시장의 역할을 강조해왔기에 재구조화의 방향 역시 재상품화로 향해 있지만, 자본과 노동의 협력전통이 강한 보수주의 복지체제나 노동자계급과 정당정치가 긴밀한 전통이 있는 사회민주주의 복지체제는 다분히 점진적 변화, 협상과 합의에 기반을 둔 재구조화를 자국의 제도적 맥락과 부합시켜 추진하고 있는 것이다.

범위한 다수를 창출할 기회를 가지고 있고, 그에 따라 선거리는 위험요소를 제어할 수 있다. 특히 기존의 복지제도를 지지하는 이해집단(interest groups)의 힘이 약하거나 국가가 다양한 수단을 동원하여 그들의 동원을 방해할 수 있을 때 복지제도의 축소가 일어난다. 그리고 이러한 가능성을 전제로 주택정책을 살펴 볼 경우, 주택정책은 다른 복지제도에 비해 몇 가지 취약점을 지니고 있다(Lindbom, 2001).

첫째, 주택정책은 다른 복지제도에 비해 시장의존도가 크고¹¹⁾ 자본집약도가 높기 때문에 복지국가가 재정적자에 직면할 경우 보수적 정치세력에 의해 재정삭감의 대상이 되기 쉽다. 특히 사회적 시장을 통해 저렴한 주택이 공급되는 단일모델에 비해 재정지출에 의해 국가가 저렴한주택을 직접 소유·관리하는 이원모델일수록, 국가의 통제 정도가 더 크고 공공 임대주택의 잔여화로 인해 이해집단의 규모가 작기 때문에 이러한 공격에 더 쉽게 노출된다.

둘째, 주택정책에 대한 재정보조의 감소 영향은 덜 직접적이다. 예를 들어 실업수당과 비교해보면, 실업수당의 삭감은 수혜자에게 직접적인 영향을 미치지만, 주택보조금의 감소는 미래에 대해 영향을 미친다. 즉, 보조금의 감소로 사회주택 건설이 감소된다 하더라도 현재의 주택재고에 즉각적인 영향을 미치지 않는다. 이러한 시간차(time lag)는 비용삭감의 효과를 비가시적인 것으로 만든다.

셋째, 주택정책에 대한 정부의 개입이나 주택금융이 상대적으로 복잡하고 난해하여, 임대주택의 임대료 상승 등의 문제에 대한 국가의 책임성 역시 실업수당의 감소에 비해 덜 명확하게 인식된다. 임대료는 시장의 메커니즘에 근거하여 설정되는 것이 일반적이고, 설사 정부의 보조금이 감소하고 세금이 인상되어 임대료의 인상을 초래했다라도 책임성의

11) 시장의존도가 크다는 것은, 첫째, 주택을 짓기 위해 필요한 토지는 사적 소유권에 근거하고 있고 모든 사적 소유권의 형태는 자본주의 사회의 가치와 제도에 깊게 뿌리박고 있다는 점, 둘째, 민간에 의한 주택공급수단은 언제나 존재하며 물리적 자산으로서 주택의 존재는 민간금융의 활용을 가능하게 한다는 점에서 기인한다(Harloe, 1995).

소재는 국가로 바로 연결되지 않는다.

이상의 주택정책에 내재된 특징은 복지국가의 위기에 대응하여 사회 주택 정책에 대한 국가 책임의 후퇴를 강화시키는 요인으로 작용한다고 할 수 있다. 특히 두 번째와 세 번째의 문제로 인해 일반 대중은 재구조화의 일환으로 진행되는 주택정책의 축소에 대한 효과를 제대로 이해하지 못하고 좀처럼 저항을 하지 않는다. 여기에 첫 번째 문제, 즉 이해집단의 규모가 작아서 국가가 이를 무시해도 되는 경우 이러한 경향은 더욱 촉진된다. 따라서 재구조화의 방향으로서 공공임대주택 정책의 축소를 염두에 둔 국가는 정책 축소의 효과에 대한 정보의 흐름만 잘 통제할 경우 재구조화의 방향에 대한 제약을 최소화할 수 있다.

실제 Harloe(1995)는 6개 국가의 사회주택 정책을 역사적으로 비교한 결과 모든 국가들이 자가 소유와 사회주택의 잔여화로 대별되는 주택공급시스템으로 수렴되고 있다고 주장했다. 또한 유럽 국가들의 주택정책을 비교한 Kleinman(1996)도 질 좋은 주택에서 거주하는 다수(well-housed majority)와 부적절한 주택에서 거주하는 소수(poorly housed minority)로 구성되는 새로운 계급적 균열이 발생하는 구도로 유럽 각국의 주택정책이 수렴하고 있다고 진단한 바 있다. Whitehead(2003) 역시 초기에 단일모델과 이원모델로 분화된 주택정책이 재구조화 단계를 거치면서, ① 사회주택 공급에 대한 국가의 직접적 역할 감소, ② 생산자보조에서 소비자보조로 전환, ③ 특정 대상층에 한정된 재정지출(targeted supply subsidies), ④ 민간 부문의 공급과 인센티브 강조, ⑤ 사회주택 임대료와 시장임대료의 연동, ⑥ 사회주택의 효율성 제고를 위한 민간의 관리참여 유도 등을 내용으로 일종의 수렴 단계로 이행하고 있다고 진단한다.

물론 사회주택 정책 등 주택정책 재구조화의 방향에 대한 견해의 차이는 재구조화 과정을 어떤 차원에서 이해할 것인가에서 비롯된다. 좀 더 미세한 변화를 탐구하면 국가 간의 제도적 맥락에 근거한 차이가 발견될 수 있겠지만, 역사적으로 국가의 직접개입의 형태인 사회주택의 대량공급 시대와 구분되는 새로운 변화방향이라는 큰 틀에서 이해한다면

국가 간 유사한 패턴을 보인다고도 할 수 있으므로(남원석, 2011), 분산론과 수렴론에 대한 균형적인 접근이 필요할 것으로 생각된다.

2) 한국 공공임대주택 정책의 변화 전망

이상에서 유럽 사회주택 정책의 재구조화 경험을 둘러싼 논의를 살펴 보았다. 비록 해외사례이기는 하나 수렴론과 분산론에 근거하여 거칠게나마 한국 공공임대주택의 향후 전개방향을 가늠해볼 수 있을 것이다. 우선, 수렴론에서 볼 때, 본래부터 ‘잔여모델-이원모델-표적모델’로서 시작된 한국의 공공임대주택 정책은 국가책임의 후퇴, 시장기능 중시 등 전 세계적인 복지국가 축소 경향을 거스르기보다는 그에 발맞춰 현재의 정책기조를 그대로 유지하거나 축소시킬 가능성이 높다. 또한 분산론의 관점에서 보면, 제도의 경로의존적 특징 등 변화를 가로막는 여러 장애 요인들에 의해 현 공공임대주택의 성격이 급격히 후퇴하지는 않더라도 ‘대중모델-단일모델-일반모델’과 같은 다른 성격의 정책으로 전환하는 것 또한 쉽지 않을 것이다. 결국 수렴론과 분산론 양자의 관점을 종합해 보면, 한국 공공임대주택은 재구조화의 압력이 발생할 경우, 현재의 성격에서 크게 이탈하지 않는 범위 내에서 부분적인 변화가 일어날 것이라고 조심스럽게 내다볼 수 있다. 다시 말하면 공공임대주택 정책의 확대 또는 축소가 일어날 수는 있겠지만, 잔여모델-이원모델-표적모델이라는 기본적인 성격에서 벗어나기는 어렵다는 판단이다.

이러한 판단을 좀 더 구체적으로 검토하기 위해 이하에서는 Pierson (1994)이 제시한 복지국가 축소의 세 가지 차원을 활용하여 한국 공공임대주택의 변화 가능성을 살펴보도록 하겠다. Pierson(1994)은 복지국가의 축소가 국가의 책임을 덜고 시장에 대한 의존도를 높이기 위한 국가의 전략적 행위라는 전제하에, 복지국가의 축소를 설명하는 세 가지 차원을 예의주시할 필요가 있다고 주장한다.

첫째, 단기적인 지출삭감뿐만 아니라 장기적인 지출삭감을 검토해야

한다. 정부는 장기간에 걸쳐 단계적으로 복지국가의 축소를 도모할 수도 있으며, 그 영향은 수년 동안 감지되지 않을 수 있다. 예를 들어 주택건설 프로그램에서 예산 삭감이 당장은 저소득가구에게 큰 영향을 미치지 않는 것이다. 따라서 복지국가 축소의 옹호자들은 단기간의 부정적 영향을 최소화하기 위해 삭감의 규모를 감추는 전략을 추구할 수 있다.

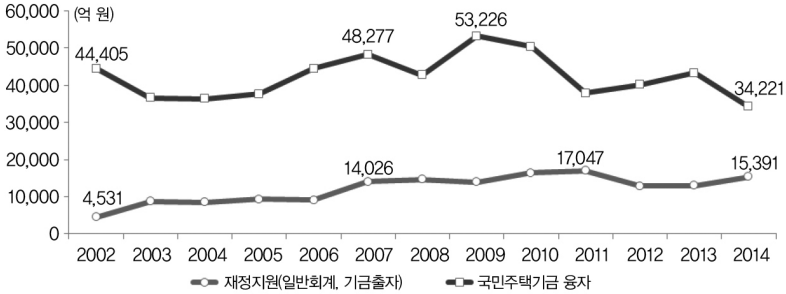
둘째, 단순히 지출삭감뿐만 아니라 프로그램의 내용 변화도 검토해야 한다. 장기적인 지출경향은 복지제도 규모의 변화만을 드러낼 뿐 그 실내용을 파악하기 어렵기 때문에 복지국가의 축소여부를 평가하는 데 불충분하다. 더구나 복지국가는 실질적인 재분배나 사회적 연대성을 재생산하지 않은 채 일정 수준의 지출을 유지할 수도 있다. 이런 맥락에서 복지국가의 프로그램이 점차 잔여적인 형태로 발전하는지의 여부는 중요한 기준이 된다. 즉, 복지국가의 축소는 예산삭감뿐만 아니라 더욱 잔여적인 방향으로 복지의 사회적 공급이 변화하는 과정으로서 이해할 필요가 있다.

셋째, 프로그램 내용의 변화뿐만 아니라 복지시스템의 변화여부도 살펴봐야 한다. 광범위한 정치경제적 변화나 복지국가를 둘러싼 정치과정 역시 복지국가의 축소를 촉진할 수 있기 때문이다. 즉, 복지국가 프로그램의 변화는 진공 속에서 일어나는 것이 아니라, 예산압력, 정치제도의 구조, 이해집단의 권력관계 등 여러 요인들의 복잡한 상호작용에 의해 결정된다. 이런 점에서 복지시스템의 변화는 미래 복지지출 결정의 맥락을 변화시키는 요인이라 할 수 있다. 이처럼 복지국가의 축소 여부를 판단하기 위해 Pierson(1994)이 제시한 세 가지 차원을 한국 공공임대주택 정책에 적용해보고자 한다.

(1) 예산: 단기 및 중장기 전망

우선, 예산과 관련해서는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 2002~2014년간 재정지원액은 약 2.4배 증가한 반면, 국민주택기금 융자액은 22.9% 감소했다. 그런데 재정지원의 경우, 참여정부의 국민임대주택 100만 호

<그림 2> 공공임대주택 공급 관련 재정지원액 및 국민주택기금 용자액 추이

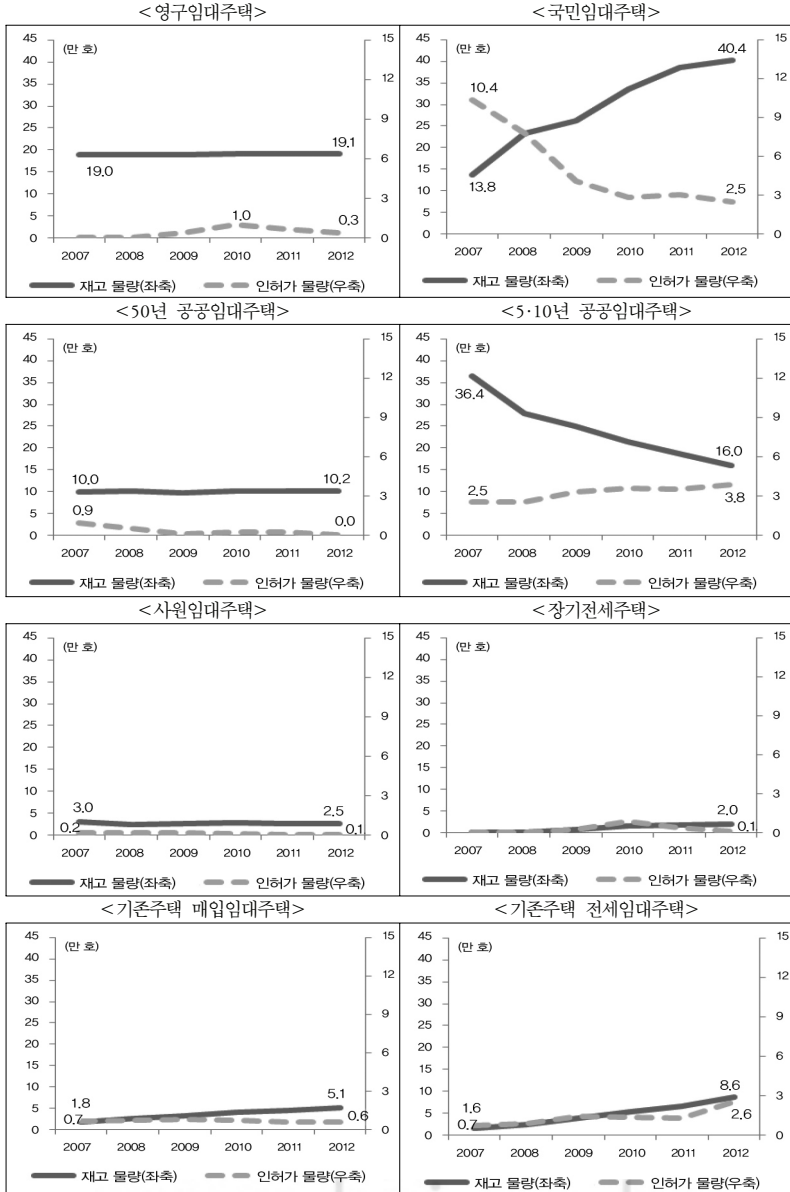


주: 재정지원의 경우, 2007년부터 일반회계 출자에서 국민주택기금 출자로 전환되었음.
 자료: 국회예산정책처(2009); 국토해양부 예산개요(각 연도); 국토교통부 예산개요(각 연도).

공급 추진의 영향으로 꾸준히 증가해왔지만 2011년을 정점으로 정체국면에 접어들었다고 평가할 수 있다. 2014년에 1.5조 원으로 소폭 증가했지만, 여기에는 행복주택 출자금인 1,425억 원이 포함된 것으로, 이를 제하면 기존 유형의 공공임대주택 공급을 위해 할당된 재정규모는 예년과 큰 차이를 보이지 않는다. 국민주택기금 용자규모도 과거 국민임대주택 100만 호 공급추진의 영향으로 늘어나는 추세를 보이다가, 대량공급 정책이 퇴조하는 2009년을 정점으로 줄어들기 시작했다.

공공임대주택 관련 예산의 투입 현황은 실제 공공임대주택의 재고 및 인허가 물량 추이를 통해서도 확인할 수 있다. <그림 3>에서 보듯이 2007~2012년간 영구임대주택과 50년 공공임대주택은 재고량의 변동이 크지 않으며 신규사업에 대한 인허가물량도 적은 상황이다. 장기전세주택과 사원임대주택의 재고 및 인허가 물량은 이보다 더욱 적은 실정이며, 기존 주택을 활용한 매입임대주택과 전세임대주택의 재고는 꾸준히 증가하는 추세이기는 하나 타 유형에 비해 절대적인 재고량이 많다고 보기 어렵다. 5·10년 공공임대주택은 신규공급량에 비해 분양 전환되는 물량이 더 많아지면서 재고가 줄어들고 있는 추세이지만, 인허가물량이 소폭 상승하는 추세여서 당분간 일정 재고 수준을 유지할 것으로 예상된

<그림 3> 공공임대주택 유형별 재고 및 인허가(공급) 물량 추이



자료: 국토교통통계누리(www.stat.molit.go.kr).

다. 마지막으로 국민임대주택의 재고는 참여정부 시기 100만 호 공급 추진의 영향으로 다량의 인허가물량이 완공되면서 지속적인 증가세를 보이고 있으며, 타 유형에 비해 가장 많은 재고량을 보이고 있다. 하지만, 최근 들어 재고 증가가 둔화되고 있으며, 2007년 10.4만 호였던 인허가물량이 2012년 들어 2.5만 호로 감소한 것을 볼 때, 재고 증가 둔화세는 앞으로도 지속될 것으로 예상된다.¹²⁾ 결국, 공공임대주택 유형별 공급현황을 볼 때, 어떤 유형도 단기적으로 주택재고의 비약적 증가를 기대하기는 어려운 상황이라 할 수 있으며, 이는 정부 재정지원 규모의 정체 및 국민주택기금 융자의 감소세로 대별되는 현행 예산 투입 경향과 밀접한 관련이 있다고 하겠다.

한편, 2013년 수립한 5년 단위 국가재정운용계획(2013~2017)¹³⁾을 통해 중기 전망을 살펴보면, <표 6>과 같이 공공임대주택 공급을 포함한 주택 관련 재정은 2013년 17.5조 원에서 2017년 19.9조 원으로 늘어날 전망이다. 사회복지분야의 다른 항목들에 비해 공적연금 다음으로 예산규모가 크다. 하지만 연평균 증가율은 3.3%로, 사회복지분야 평균인 7.5%에 비해 낮은 수준이며, 보훈 관련 예산을 제외하면 사회복지분야 중 연평균 증가율이 가장 낮다. 이러한 상황이라면, 적어도 향후 5년까지는 공공임대주택 공급 관련 예산이 크게 늘어나기에는 한계가 있는 것으로 판단된다. 그런데 향후 저출산·고령화, 분배구조 악화 등에 따라 복지재정

12) 2013년 공공임대주택 인허가물량(공급물량)은 총 101,519호로 2012년(99,325호) 대비 약 2.2% 증가(+2,194호)에 그쳤다. 공공임대주택 유형별로는 영구임대 4,591호(2012년 대비 +1,206호), 국민임대 25,806호(+873호), 기존주택 매입임대 10,605호(+4,959호), 전세임대 25,741호(+116호), 5·10년 임대 33,196호(+5,156호), 장기전세 1,580호(+718호)로 구성되어 있다. 한편, 2014년에는 영구임대, 국민임대, 행복주택의 인허가 목표물량이 3.6만 호이며, 이 중 2.6만 호를 행복주택이 차지하고 있는데, 총량적으로 예년에 비해 크게 늘어났다고 보기 어려우며, 오히려 영구임대나 국민임대는 공급물량 감소로 이어질 것으로 예상된다(국토교통통계누리 홈페이지; 국토교통부, 2014).

13) 국가재정운용계획은 일반회계, 특별회계, 기금의 운용계획을 모두 포함하고 있다(기획재정부, 2013).

< 표 6 > 사회복지분야 재정투자 계획

(단위: 십억 원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
기초생활보장	8,560	8,823	9,510	9,789	10,063	4.1%
취약계층지원	1,627	1,794	2,057	1,952	2,002	5.3%
공적연금	33,138	36,403	41,348	44,611	48,786	10.2%
보육·가족·여성	4,520	5,311	5,142	5,620	5,762	6.3%
노인·청소년	4,464	6,520	9,166	9,817	10,390	23.5%
노동	13,891	14,487	14,751	15,195	15,880	3.4%
보훈	4,315	4,413	4,501	4,611	4,699	2.2%
주택	17,473	18,262	17,454	18,823	19,870	3.3%
사회복지 일반	682	744	871	996	874	6.4%
계	88,671	96,758	104,800	111,414	118,326	7.5%

자료: 기획재정부(2013).

지출이 지속적으로 늘어날 것으로 예상되는 만큼, 5년 이후라 하더라도 주택부문에 대한 정부의 재정투여는 기존 수준에 비해 크게 늘어나지 않을 것으로 전망된다. 주택부문을 제외하면 대부분의 복지재정이 법(「국민기초생활보장법」, 「국민연금법」, 「기초노령연금법」, 「고용보험법」 등에 근거하여 수급자격과 급여가 결정되는 의무지출(mandatory spending) 또는 자격급여(entitlement benefits)의 성격을 갖기 때문에 이들 지출 규모는 수급자가 늘어날수록 자동적으로 증가하게 되며 결과적으로 복지지출 증가를 주도할 가능성이 높다(이종권·최은희, 2011). 이에 따라 재량지출에 해당하는 공공임대주택 공급 관련 재정지원은 장기적으로 지속가능성에서 취약한 상태에 놓일 수밖에 없을 것이다.¹⁴⁾

14) 실제로 정부의 국가재정운용계획에 의하면, 2013~2017년간 의무 지출은 연평균 6.9% 증가하는 데 반해, 재량 지출은 연평균 0.4% 증가에 그치며, 특히 사회복지분야의 법정 의무 지출(기초연금, 장애인연금 등)은 연평균 9.1%에 달할 것으로 예상하고 있다.

(2) 프로그램: 잔여적 성격의 강화 여부

다음으로 프로그램의 변화와 관련해서는 공공임대주택의 잔여적 성격이 강화되는지의 여부가 주요 검토대상이 될 것이다. 그동안 영구임대주택, 국민임대주택, 매입·전세임대주택 등 저소득층을 대상으로 하는 공공임대주택은 공급 초기부터 일정한 소득기준 또는 그에 상응하는 기초생활수급자 여부 등으로 입주자를 선정해왔다. 앞에서 언급한 바 있듯이 이런 점에서 한국의 공공임대주택은 태생적으로 표적모텔에 가깝고, 시장에서 자력으로 주택확보가 어려운 가구들을 대상으로 소규모의 임대부문을 형성하고 있다는 점에서 잔여적 성격을 가지고 있다.

그 후 입주자를 선별하는 기준은 더욱 강화되어왔다. 예를 들면, 2009년 8월에 국민임대주택에 자산기준(토지 및 자동차)을 도입했으며, 그 후 영구임대주택도 국민임대주택 자산기준을 준용하도록 했다. 2010년 4월에는 5·10년 공공임대주택, 보금자리주택 신희부부 및 생애 최초주택구입자에 대해서도 자산기준을 적용하게 되었다. 여기서 더 나아가 2011년 9월에는 공공임대주택뿐만 아니라 전용 60m² 이하 공공분양주택에도 소득 및 자산기준을 적용하기에 이르렀다(국토해양부, 2012b).¹⁵⁾

이처럼 소득 및 자산기준을 엄밀하게 운용하게 된 직접적인 배경은 저소득가구가 거주하는 공공임대주택에 고소득자들이 다수 거주한다는 지적이 자주 제기되어왔다는 데 있다. 실제로 영구임대주택 입주가구 구성 변화를 살펴보면, <표 7>에서 보는 바와 같이, 수급가구 등의 비중이 1995년 42.9%에서 2013년 61.7%까지 크게 증가했으나, 이와 더불어 수급탈락 등 소위 입주자격에서 해제된 가구가 같은 기간 24%에서 34.4%까지 늘어났다. 또한 <표 8>과 같이 영구임대주택뿐만 아니라 국민임대주택에서도 소득기준을 초과하는 가구들이 일부 존재하는 것으로 확인되고 있다. LH 보유 국민임대주택 입주자 대다수는 소득기준을 만

15) 영구임대와 국민임대의 자산기준은 부동산 1억 2,600만 원 이하, 자동차 2,467만 원 이하이며, 장기전세, 5·10년 공공임대, 공공분양주택의 자산기준은 부동산 2억 1,550만 원 이하, 자동차 2,769만 원 이하이다(국토해양부, 2012b).

<표 7> LH 보유 영구임대주택 입주자 구성 변화 추이(%)

구분	수급가구 등	해제가구(수급탈락)	청약저축가입가구	계
1995년	42.9	24.0	33.1	100
2001년	47.6	20.4	32.0	100
2013년	61.7	34.4	3.9	100

주 1: 수급가구 등에는 기초생활수급자 외에 보훈대상, 한부모가족, 탈북자, 장애인, 철거민, 직계존속부양자, 일군위안부, 아동복지시설퇴소자 등이 포함.

주 2: LH가 보유한 140,078호에 대한 통계임.

자료: 건설교통부(2005); LH 내부자료.

<표 8> LH 보유 국민임대주택 거주자의 소득수준 분포(%)

구분	소득기준 만족	소득기준 초과비율						계
		소계	5% 이하	5~10%	10~30%	30~50%	50% 초과	
비율	94.0	6.0 (100)	1.2 (20.7)	1.1 (18.1)	2.3 (39.3)	1.0 (16.4)	0.3 (5.5)	100

주: LH가 보유한 106,982호에 대한 통계임.

자료: LH 내부자료.

족하고 있지만, 6%에 해당하는 가구의 소득이 국민임대주택 소득기준을 초과하는 것으로 나타났다.

영구임대주택의 해제가구나 국민임대주택의 소득기준 초과 가구 전체가 더 이상 주거지원을 필요로 하지 않는 가구라고 단정해서는 안 되지만, <표 9>와 같이 영구임대주택 입주대기자가 6만 명 내외에 이르고 활용 가능한 공공임대주택 재고가 충분하지 않은 상황에서 취할 수 있는 방법 중 하나는 소득 및 자산기준을 함께 운용하여 입주자 순환을 촉진하고 주거지원이 필요한 가구 위주로 입주를 유도하는 것이라 할 수 있다.

그런데 최근에는 소득 및 자산기준을 더욱 강화하는 움직임이 나타나고 있다. 지난 2월 26일 정부는 ‘주택임대차시장 선진화 방안’을 발표하면서 그 일환으로 공공임대주택 운영방식 합리화 계획을 제시했다. 자산

<표 9> LH 보유 영구임대주택 대기자 현황

(단위: 명)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013.6
대기자 수	58,047	62,219	61,326	62,589	63,649	56,672

자료: 김태원 새누리당 의원실 보도자료(2013.10.14).

기준에 금융자산을 포함하는 등 입주자 선정기준을 강화하며, 재계약 시 입주자 소득 및 자산을 모니터링하고 퇴거기준을 정비하겠다는 것이 골자였다. 시행방안은 현재 마련 중이기 때문에 그 내용을 구체적으로 파악하기 어렵지만, 고소득자의 이주 유도 등 입주자들의 순환을 유도하고 저소득가구의 신규입주를 촉진하여 기존 공공임대주택 재고를 효율적으로 활용하겠다는 의도가 바탕에 깔려 있는 것으로 보인다.

이상과 같은 일련의 소득 및 자산기준을 강화하려는 움직임은 공공임대주택 재고가 충분하지 않은 상황에서 불가피한 측면이 없지 않기 때문에, 향후 이러한 기준이 더욱 강화되면 강화되었지 완화될 가능성은 매우 낮다는 판단이다. 그리고 이러한 과정은 곧 공공임대주택의 잔여적 성격을 더욱 강화시키는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 더불어 잔여화의 결과, 저소득층의 집단거주로 인한 단지 및 지역사회의 활력 저하, 반사회적 행동 등의 부작용에 대한 대응체계 마련도 중요한 과제가 될 것이다.

(3) 시스템: 미래 정책결정 맥락의 변화

공공임대주택을 둘러싼 미래 정책결정의 맥락에 영향을 미치는 요인으로 크게 두 가지를 들 수 있다. 하나는 소비자보호제도로서 시행되는 주거급여 제도이며, 다른 하나는 공공임대주택의 핵심 공급주체로서 기능해온 LH의 재무여건에 대한 것이다.

우선, 주거급여의 경우, 국민기초생활보장제도에 근거하여 기초생활수급자에게 지원되는 공공부조의 일종으로, 2014년 하반기부터는 제도 개선을 통해 개별급여로 변경하여 중위소득의 43% 이하 가구로 지원대

상이 확대되고 가구의 주거비지불능력을 고려하여 지원금액이 차등 지급될 예정이다. 과거 미국이나 서유럽 국가들의 경우, 공공임대주택과 임대료 보조제도 중 어느 정책수단이 더 효율적·효과적인지를 놓고 많은 논쟁이 있었으며, 대체적으로 공공임대주택에서 임대료보조로 정책의 무게중심이 옮겨간 상황이다. 후발주자인 한국에서도 향후 이와 같이 정책수단을 둘러싼 갑론을박이 없으리라는 보장이 없다.

주택보급률이 100%를 초과하여 주택수급의 긴박성이 완화된 가운데 주택수요가 다양해지면서 계층별 공급 중심의 공공임대주택에 대한 선호가 많이 약화될 수 있다. 또한 인구증가가 둔화되면서 신규 주택공급보다는 기존 주택 재고를 활용하는 편이 더 효율적일 수도 있다. 더불어 과거와 같은 대단지형 공공임대주택을 건설할 수 있는 택지 확보의 어려움도 고려될 것이다. 이러한 다양한 이유들로 인해 공공임대주택보다는 임대료 보조제도를 통해 저소득가구가 민간임대주택에서 안정적인 주거생활을 할 수 있도록 하는 방안이 더 효과적이라는 의견이 강력하게 제기되는 시기가 도래할 수 있다.

이때 문제가 되는 것은 한정된 예산이다. 앞 절에서 살펴보았듯이 주택 관련 예산이 크게 늘어날 가능성이 희박하다면, 공공임대주택과 임대료 보조제도 사이의 경쟁관계가 형성될 것이다. 2014년 하반기에 시행되는 주거급여만 하더라도 대상자가 늘고 지원금액이 인상되면서 중앙정부와 지자체가 부담해야 할 재정을 당장 늘려야 하는 상황이다. 일례로 경기도 내 주거급여 운용을 위해서는 제도개선 이전에 비해 연간 약 1,200억 원이 추가적으로 필요하다. 이런 상황일진대 만일 임대료 보조제도를 현행보다 더 확대하려면 공공임대주택 공급 관련 예산의 축소에 영향을 미칠 수밖에 없으며 이는 공공임대주택 정책 위축의 계기를 제공할 수도 있을 것이다.

둘째, 2012년 말 기준 LH는 전체 공공임대주택 재고의 67.6%를 보유하고 있으며, 저소득가구를 입주대상으로 하는 영구임대, 국민임대, 매입·전세임대 등의 경우 그 비율은 더 높게 나타나고 있다. 이에 반해 지

< 표 10 > 경기도의 주거급여 시행에 따른 예산 변동

(단위: 백만 원)

현행(2013년 예산)				제도 개편 후				증감		
대상자 수(가구)	총소요액: 101,257			대상자 수(가구)	총소요액: 220,618			+ 120,595		
	국비	도비	시군비		국비	도비	시군비	국비	도비	시군비
104,102	82,347	9,708	9,201	139,677	179,262	21,198	20,158	97,989	11,587	11,019

자료: 봉인식·김희연·남원석 외(2014).

< 표 11 > 주체별 공공임대주택 재고 보유 현황(2012년)

(단위: 호, %)

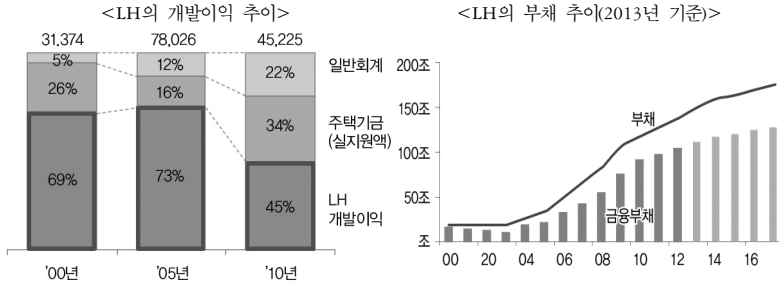
구분	LH	지자체	민간	계
영구임대	140,078 (73.5)	50,616 (26.5)	-	190,694 (100)
50년임대	26,254 (25.9)	75,266 (74.1)	-	101,520 (100)
국민임대	382,500 (94.8)	21,114 (5.2)	-	403,614 (100)
10년임대	27,100 (34.7)	2,022 (2.6)	48,906 (62.7)	78,028 (100)
5년임대	8,565 (10.5)	3,482 (4.3)	69,674 (85.3)	81,721 (100)
사원임대	-	4,200 (16.5)	21,293 (83.5)	25,493 (100)
장기전세	-	19,947 (100)	-	19,947 (100)
전세임대	73,536 (85.9)	12,089 (14.1)	-	85,625 (100)
매입임대	43,503 (84.5)	7,990 (15.5)	-	51,493 (100)
계	701,536 (67.6)	196,726 (18.9)	139,873 (13.5)	1,038,135 (100)

자료: 국토교통통계누리(www.stat.molir.go.kr).

자체와 민간은 각각 18.9%, 13.5%로 LH에 비해 재고 보유 비중이 낮다. 1989년 이후 영구임대주택 공급이 시작된 이래, LH는 중앙공기업으로서 정부정책에 부합하여 공공임대주택 재고 확충에서 중추적인 역할을 수행했다고 할 수 있다.

이처럼 LH에서 공공임대주택을 원활히 공급할 수 있었던 것은 택지 개발, 공공분양주택 공급 등을 통해 얻은 수익으로 교차보조가 가능했기 때문이다. 그러나 최근 들어 경제성장 둔화, 주택시장 안정화 등으로 과거처럼 개발이익에 기초한 공공임대주택의 지속적인 공급이 곤란해졌

<그림 4> LH의 개발이익 규모 및 부채 추이



자료: 국토교통부 보도자료(2014b).

다. 여기에 막대한 부채 누적으로 LH의 공공임대주택 공급역량은 과거 그 어느 때보다 열악한 상황에 처해 있다. 실제 LH의 부채는 2012년 기준 138조 원에 이르고 있으며, 2017년에는 192.6조 원까지 늘어날 전망이다. 그에 따라 부채비율도 466%에서 518%로 증가할 것으로 예상되고 있다(국토교통부 보도자료, 2014b).

이처럼 LH의 부채가 크게 늘어난 것은 2000년대 들어서 공공임대주택의 대규모 건설 및 운영, 세종시 이전 및 2기 신도시·혁신도시 개발 등이 크게 영향을 미쳤으며, 그 이후 보금자리주택사업 추진으로 인해 부채규모가 꾸준히 증가하게 되었다(한국조세재정연구원, 2013). 이러한 상황에서 앞으로도 LH를 통해 대부분의 공공임대주택이 공급되기를 기대하기는 쉽지 않으며, 국토교통부 역시 이 점을 인정하고 있다(국토교통부 보도자료, 2014a, 2014b). 현 정부의 계획대로라면 2017년까지 행복주택 14만 호를 포함하여 공공임대주택 51만 호를 인허가하고, 49.7만 호를 준공해야 하나, 이러한 역할을 LH에게 전적으로 의지하기는 어려운 상황이라 할 수 있다.

이상에서 주거급여 제도, LH의 공급역량을 중심으로 공공임대주택 관련 시스템의 변화 가능성을 살펴보았다. 이 외에도 미래 정책결정 맥락에 영향을 줄 수 있는 다양한 요인들을 열거할 수 있겠으나, 이 두 가지

<표 12> 정부의 공공임대주택 준공 계획

(단위: 만 호)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	계
물량	7.7	9	11	11	11	49.7

자료: 국토교통부(2013).

만으로도 공공임대주택의 미래가 순탄하지는 않을 것이라는 예상이 가능하다. 경쟁적인 정책수단으로서 주거급여의 존재, LH의 공공임대주택 공급역량 저하는 공공임대주택의 실효성과 안정적인 공급을 회의하도록 만드는 요인이 될 수 있으며, 이로 인해 공공임대주택 정책의 입지가 점차 협소해질 가능성을 배제하기 어렵다.

3) 새로운 제도화의 경로

앞 절에서 복지국가 축소와 세 가지 차원을 공공임대주택에 적용한 결과를 살펴보았다. 예산, 프로그램, 시스템 중 어느 하나도 공공임대주택 정책에 녹록한 조건을 제공하고 있지는 않다. 예산의 제약 상태가 지속되는 과정에서 LH의 공급역량 약화, 주거급여 지원대상의 단계적 확대 등이 가속화 또는 현실화될 경우, 공공임대주택 재고 증가가 둔화되면서 재고의 효율적 이용을 명분으로 잔여적 성격이 더욱 강화될 가능성이 높다. 이런 점에서 보면 우리나라의 공공임대주택의 경우 특별한 리더십이나 정책적 의지가 개입되지 않는 한, 잔여적/이원적 체계가 계속 유지되는 가운데 정책 축소의 리스크가 상존하게 될 것이라 전망되며, 이는 앞서 유럽 사회주택의 경험을 토대로 예상했던 바와 크게 다르지 않은 결론이다.

그렇다면 향후 예상되는 조건 변화에 대응하여 공공임대주택 정책은 어떠한 적응을 거쳐야 할까? 몇 가지 쟁점이 존재한다. 첫째, 저소득가구의 주거소요에 대해 공공임대주택이 어느 수준까지 대응할 수 있는지를 검토할 필요가 있다. 연구자에 따라 분석결과가 다소 상이하지만, 주거

소요가 있는 저소득가구의 규모는 대체로 전체 가구의 8~11%인 것으로 보고 있다(진미윤, 2012; 남원석, 2012, 2013).¹⁶⁾ 만일 공공임대주택만으로 이들 가구의 주거소요에 대응한다면 전체 공공임대주택 재고율(가구 수 기준)은 기존 재고(약 5%)를 포함하여 적어도 13~16% 수준이 되어야 할 것이다. 하지만 현 정부가 2017년까지 계획한 공공임대주택 공급이 차질 없이 추진되더라도 통계청의 장래가구추계를 기준으로 할 때 2017년 약 8% 수준의 재고율에 머무르게 된다. 이러하다면 공공임대주택만으로 전체 저소득가구의 주거소요에 효과적으로 대응하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

둘째, 그 연장선상에서 현재처럼 공공임대부문과 민간임대부문이 분리된 임대시장을 유지할지도 검토해야 한다고 생각한다. 유럽을 사례로 Kemeny(1995)가 설명했던 단일모델까지는 아니더라도, 제한된 수준에서 임대시장을 통합해나가는 정책은 가능하다고 생각된다. 여기서 ‘제한된 수준’은 예산의 제약 등으로 인해 임대주택 정책이 잔여적 성격에서 벗어나기 힘들더라도, 잔여적인 수준에서 공공임대주택과 민간임대주택 모두 저소득가구에게 양호한 주거형태로 기능할 수 있도록 함을 의미한다. 주거급여 제도의 연내 시행이 예정되어 있으며, 국민주택기금이 민간임대사업자에게 융자되고 있으므로, 이러한 제도들을 활용·보완하면 민간임대주택도 공적 자원으로 활용할 여지가 생길 수 있으리라 생각된다.¹⁷⁾

16) 진미윤(2012)은 최저주거기준 미달 여부와 소득대비 임대료 부담 비율을 기준으로 주택 스트레스를 받는 가구 규모를 산출했는데, 이 중 국민임대주택 입주 기준인 소득 제4십분위 이하 가구만을 별도로 계산하면 2010년 기준 일반가구의 약 11.4%를 차지하는 것으로 나타난다. 또한 민간임대주택 임차인만을 대상으로 유사한 방법을 통해 주거지원이 필요한 가구 규모를 산출한 남원석(2012)과 주거취약계층의 유형화를 통해 가구규모를 산출한 남원석(2013)의 연구에서는 각각 전체 가구 수 대비 7.7%(2008년), 9.7%(2011~2012년)로 계산되었다.

17) 이런 임대시장 모델에 굳이 이름을 붙이자면 표적화된(targeted) 집단을 대상으로 하는 ‘잔여적 단일시장 모델(residual-unitary model)’이 아닐까 싶다.

< 표 13 > 한국 공공임대주택 정책의 새로운 제도화 경로

구분		임대시장의 통합 정도	
		이원화 <----->	-----> 단일화
정책주체	중앙정부	①	③
	지자체	②	④

세 번째 쟁점은 정책주체에 대한 것이다. 지금까지는 ‘중앙정부-중앙공기업’을 중심으로 정책의 계획 및 실행이 이루어졌다. 그러나 이미 살펴봤듯이 중앙공기업인 LH의 공공임대주택 공급역량이 약화되는 상황에서 과거와 같은 정책추진체계가 온전하게 작동할 수 있을지 의문이다. 이런 점에서 지자체 역할 확대의 필요성을 검토할 필요가 있는데, 중앙정부는 국가적인 정책방향 수립을 바탕으로 예산배분 및 모니터링을 주로 담당하고, 지자체가 관할지역의 수요에 부합하는 공공임대주택 정책의 계획 및 실행을 담당하는 식의 새로운 관계 설정을 고려할 수 있을 것이다.

이상의 쟁점들은 공공임대주택 정책과 관련한 행위자들의 역할 및 관계, 자원의 배분, 통제 메커니즘 등을 재정의한다는 점에서 ‘새로운 제도화’의 과정으로 볼 수 있으며(Bahle, 2003),¹⁸⁾ <표 13>과 같이 ①→②, ①→③, ①→④의 세 가지 경로를 상정해볼 수 있다.

만일 현행과 같이 ①의 방식이 유지된다면, 위에서 예측한 바와 같이

18) Bahle(2003)은 복지소요의 다양화와 공급역량의 한계라는 모순적 상황을 해결하기 위해서는 국가에 한정되지 않는 사회 전체의 공급역량을 높이는 등의 복지서비스 공급체계를 새로이 조정·개발할 필요가 있으며, 이를 통해 ‘새로운 제도화’가 이뤄져야 한다고 주장한다. 더불어 그는 새로운 제도화의 속성으로서 행위자들의 통합과 역할 및 관계의 재정의, 자원의 할당, 통제 메커니즘의 구축을 들고 있다. 첫 번째 사항은 주로 복지서비스 전달에서 공공과 민간의 파트너십과 관련되며, 두 번째 사항은 부족한 자원의 효과적인 공급과 관련된 것으로 새로운 재원확보 수단 및 재원분배의 메커니즘 확립, 경쟁입찰과 민간위탁 등 시장요소 도입 등이 그 예라 할 수 있다. 마지막 사항은 법적·행정적 규제를 의미하는 것으로 주로 중앙정부와 지방정부 간의 관계변화가 핵심이 된다.

예산의 제약, LH의 공급역량 약화 등에 따라 공공임대주택의 역할이 위축될 가능성이 있음에도 이에 대해 효과적으로 대응할 수 있는 수단을 확보하기 어렵게 될 것이다. 특히, 공공임대주택 재고가 충분하지 않은 상황에서 민간임대주택의 공적 활용도가 낮은 상황이 초래됨으로써 저소득가구의 주거불안은 해소되기 어려울 것이다.

다음으로 ①→②의 경로는 이원적인 임대시장 구조를 유지하는 가운데 지자체의 역할이 확대되는 것을 내용으로 한다. 국민주택기금 등 정부재정을 지자체에 우선 배분하여 신규 대단지 건설 방식에 한정되지 않는 다양한 형태의 공공임대주택 공급을 유도할 수는 있겠지만, 임대시장의 구조 변화에 대한 고려 없이 단순히 정책의 권한과 책임을 지자체로 이양하는 것은 ①이 가진 한계를 그대로 온존시키는 방식이라는 점에서 실효성을 거두기 어렵다고 판단된다.

①→③과 ①→④의 경로는 임대시장의 단일화를 지향하므로 저소득가구가 이용 가능한 저렴주택 재고가 공공임대주택과 민간임대주택에 다양하게 분포할 수 있을 것으로 기대된다. 저소득가구 당사자의 입장에서는 선택지가 넓어질 수 있으며, 정부로서는 공공임대주택 재고 확충에 대한 부담을 덜 수도 있을 것이다. 그런데 중앙정부 주도의 정책체계 유지 문제는 이 두 가지 경로를 가르는 중요한 차이로 할 수 있다. 이에 대해서는 행복주택사업 사례가 나름대로 시사하는 바가 있다고 생각한다. 초기 정부의 일방향적인 추진이 지자체와 주민들의 반발에 부딪혀 행복주택 사업이 제대로 추진되지 못했으나, 지자체의 참여구조가 마련되면서 행복주택사업이 다시 재개되고 있는 것에서, 주택정책의 분권화 가능성을 엿볼 수 있다면 지나친 억측일까?¹⁹⁾ 앞으로도 공공임대주택 공급에서 중앙정부의 일방향적인 추진방식은 더 이상 설득력을 갖기 어

19) 2014년 2월 현재, 7개 시의 13개 지역에서 정부와 지자체의 행복주택 공급 협의가 완료되었으며(9,930호), 이 중 7개 지역이 지자체 산하 도시공사가 시행을 맡는 것으로 잠정 결론이 난 상태이다. 특히 부산, 광주 등은 도시공사가 행복주택 전량을 공급할 계획이다(국토해양부 보도자료, 2014c).

려울 것이다. 여기에 LH의 부채 누적 문제가 쉽게 해결되지 않는다면 ① → ④의 경로가 더욱 현실적인 경로가 될 수 있을 것으로 생각된다.²⁰⁾

4. 결론을 대신하며: 새로운 제도화를 위한 정책과제

현재의 정책수행체계로는 공공임대주택 정책이 당면한 문제들—재고 증가의 둔화, 잔여적 성격의 강화 등—에 대응하기에는 한계가 있다. 따라서 향후 공공임대주택 정책은 임대시장의 통합을 지향하면서 민간임대의 공적 활용도를 높이고, 공공임대주택의 공급역량을 지자체 역할 강화를 통해 유지 또는 회복시키는 것²¹⁾을 중요한 전략으로 삼을 필요가 있다. 이와 관련하여 더욱 구체적인 논의가 필요한 정책과제를 제안하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

첫째, LH는 공공임대주택 신규공급을 중단하고, 보유 재고에 대한 운영관리 위주로 기능을 재편하는 방안을 검토할 필요가 있다.²²⁾ 이는 더

20) 물론 공공임대주택 정책에 대한 지자체의 태도나 공급역량은 아직 미흡한 상황이며 지역별 편차도 비교적 큰 상황이다. 그러나 주택정책의 분권화를 통해 주거문제가 지방선거 등 지역정치의 핵심이슈로 자리 잡게 된다면, 공공임대주택 공급과 같은 주거지원정책에 대해 그동안 지자체가 보여왔던 소극적 태도나 낮은 공급역량 수준은 달라질 수 있을 것이다.

21) 본 연구에서는 공공임대주택이 여전히 우리 사회에 필요한가에 대한 근본적인 논의를 생략했다. 이와 관련하여 간략히 필자의 견해를 언급하면, 현재 주거급여가 공공부조라는 형식으로 지원 대상을 한정하여 운용되고 있는 상황이므로, 주거급여가 본격적인 임대료보조제도로 시행되기 전까지는 공공임대주택에 대한 의존도가 일정 정도 유지될 것으로 생각된다. 따라서 타 정책수단의 확대가 단기적으로 이루어지기 어려운 상황이라면 현시점에서는 공공임대주택 공급역량의 회복 또는 유지 노력이 필요하다고 판단된다.

22) 이와 유사한 사례는 일본 정부가 도시기반정비공단에 취한 조치에서 찾을 수 있다. 1955년 설립 이후 택지개발을 통해 광역적인 공공임대주택(공단주택) 공급을 추진하던 일본주택공단은 1981년 택지개발공단과 합병하여 주택도시정비공단으로 새롭게 출범했다. 그 후 1986년 내각은 주택의 양적 부족 해소 및 민간부문의 공급역량 향상을 이유로 주택도시정비공단의 사업구역 및 신개발

이상 공공임대주택 공급으로 인해 LH의 재무상황이 더 악화되지 않도록 하고자 하며, 또 한편으로는 임대유기기간이 30년 이상인 LH 보유 장기공공임대주택 55만 호가 점차 쇠퇴지역으로 전락되지 않도록 전문적인 운영관리 서비스를 제공할 필요성이 크기 때문이다. 특히 민간임대주택의 공적 활용도가 높아질 경우, 상대적으로 노후 공공임대주택은 입주자 순환 없이 슬럼화될 가능성을 배제하기 어려우므로 이에 대한 대비책이 필요할 것이다.²³⁾

둘째, LH가 주택재고의 운영관리업무에 전문화될 수 있기 위해서는 몇 가지 정책적 보완이 필요하다. 예를 들어 영구임대주택, 50년 공공임대주택, 국민임대주택을 하나의 유형으로 통합하여 영구임대주택에도 소득이 상대적으로 높은 가구들이 입주하는 등 입주자 혼합을 통해 슬럼화를 방지하는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 또한 임대료 수준을 가구소득에 따라 차등화하되, LH의 운영관리 업무가 원활히 작동할 수 있도록 임대료를 시세 대비 현실화하는 방안도 검토해야 한다. 이 경우, 거주가구의 주거비 부담 증가가 예상되지만 주거급여 제도를 통해 완화할 수 있으며, 임대사업자인 LH에게는 임대수입이 늘어날 수 있는 이점이 있다. 더불어 LH 보유 공공임대주택을 지자체에 매각 또는 이전시킬 수 있는 정책프로그램의 개발도 고려할 필요가 있다.

셋째, 민간임대주택의 공적 활용도를 높이는 차원에서 국민주택기금

을 제한하는 방침을 결정했으며, 1995년에는 도심거주 추진, 고령자 주택 공급 등 정책적 의의가 큰 사업을 중심으로 임대주택을 공급하도록 했다. 그 후, 부동산 버블 붕괴의 영향으로 도시기반정비공단(구 주택도시정비공단)의 부채가 늘어남에 따라, 2001년 들어선 고이즈미 내각은 재정지출 감축 및 효율성 제고를 명분으로 도시기반정비공단의 신규 임대주택 건설을 중단시키고, 해당 공단을 도시재생사업을 중심으로 하는 새로운 독립행정법인으로 전환하는 계획을 수립했다. 이에 따라 2004년 7월 도시기반정비공단이 해산했으며, UR도시기구가 새로이 출범했다.

- 23) 유럽의 경우, 20세기 대부분의 기간 동안 사회주택은 민간주택이 가진 문제들에 대한 해법의 하나로서 간주되었지만, 지금은 사회주택 그 자체가 문제로서 인식되고 있는 실정이다(Malpass, 2008).

을 지원받는 임대사업자에 대해서는 준공공임대주택의 개념하에서 공적 책임을 담당할 수 있도록 할 필요가 있다. 물론 지금도 국민주택기금 용자를 지원받는 민간임대사업자는 임대무기간 등을 적용받고 있다. 하지만 임차인 자격이나 최초 보증금 및 임대료에 대해서는 구체적인 규정 사항이 없다는 것이 문제라고 생각한다. 물론 이러한 조치가 주택거래를 제약하는 요인으로 작용해서는 안 되기 때문에, 임대사업자에 대한 다양한 세금혜택 등은 현행보다 더 강화되어야 하며²⁴⁾ 국민주택기금 용자조건도 더욱 완화될 필요가 있다. 중요한 것은 국민주택기금을 지원받은 경우는 그에 준하는 공적 책임이 부여되어야 하나, 그동안은 주택공급 및 거래활성화에 초점을 맞추다 보니 이에 대한 고려가 미흡했다는 데 있다.²⁵⁾ 또한 민간임대주택에 대한 국민주택기금 지원을 활성화시키기 위해서는 국민주택기금에 의한 전세자금 용자를 대폭 축소하고 그 축소분을 민간임대사업자 용자로 전환하는 방안도 고려할 필요가 있다.²⁶⁾ 더불어 민간매입임대와 준공공임대주택으로 구분하여 국민주택기금을 지원하는 다소 혼란스러운 방식도 하나의 프로그램으로 통합하여 공적 책임이 부과되는 방식으로 재설계하는 것을 고려할 필요가 있다.²⁷⁾ 이처럼

24) 예를 들어, 임대사업에 대한 투자금의 일부를 소득세에서 공제하는 등 더욱더 적극적인 세제혜택을 제공하는 방안을 생각해볼 수 있다(남원석·봉인식·장윤배, 2014).

25) 2012년 말 기준 민간부문의 공식 등록된 임대주택 재고는 44.9만 호로, 전체 민간임대주택의 약 7%에 불과한 규모이다(국토교통통계누리 홈페이지 www.stat.molit.go.kr).

26) 2012년의 경우, 국민주택기금에 의한 전세자금 용자액은 약 5조 원에 달하나, 민간임대주택에 대한 매입자금 용자액은 108억 원에 불과한 실정이다(남원석·봉인식·장윤배, 2014).

27) 현재는 ‘기금 지원 없는 등록임대사업자-기금 지원 있는 매입임대사업자-기금 지원 있는 준공공임대사업자’로 구분되는데, 이를 ‘기금 지원 없는 등록임대사업자-기금 지원 있는 등록임대사업자(준공공임대사업자)’로 단순화하면서 기금 지원 등록임대사업자에 대해서는 공적 책임을 부과하는 것이다. 나아가 저소득가구의 입장에서 공공임대주택과 기금이 지원된 민간임대주택 사이에 주거비 부담 등의 측면에서 큰 차이가 발생하지 않도록 함으로써 해당가

민간임대주택의 공적 활용이 점차 활성화될 경우, 우리나라에서도 서구에서 볼 수 있는 것처럼 ‘사회적 임대사업자’의 출현이 가능할 것으로 생각된다.

마지막으로, 공공임대주택 공급역량의 회복과 관련하여 지자체가 공공임대주택 정책을 주도적으로 수행할 수 있는 계획체계의 정비도 검토해야 할 것이다. LH의 기능을 공공임대주택의 운영관리 위주로 재편한다면, 공공임대주택의 실질적인 공급주체는 지자체가 될 것이다. 이런 상황에서 과거와 같이 중앙정부가 주택수급계획을 수립하여 지자체에 통보하는 방식은 적절하지 않다고 생각한다. 중앙정부는 국가 전체의 개괄적인 정책방향과 목표를 제시하고, 지자체가 지역 내 수요과약을 토대로 수립한 공공임대주택 공급계획에 의거하여 재원을 배분하는 역할을 담당하는 방식이 중앙정부와 지자체간의 새로운 관계로서 확립되어야 할 것이다.

원고접수일: 2014년 5월 7일

심사완료일: 2014년 5월 25일

게재확정일: 2014년 5월 26일

최종원고접수일: 2014년 6월 5일

❖ Abstract

The Future of Public Rental Housing in Korea:
Policy Issues for New Institutionalization

Nam, Won-Seok

This study is purposed to prospect the future of public rental housing in Korea and present policy issues. As a result, continuing budget constraint, decline in capacity of LH(Korea Land and Housing Corporation) to supply housing, and development of housing allowance will decrease new public housing projects and strengthen residual nature of public rental housing in the name of efficient utilization of stocks. To response to these risks, the research proposes that new institutionalization should be needed: (1) using private rental housing as semi-public housing for low-income households, (2) expanding the role of local governments in supplying public rental housing.

Keywords: public rental housing, residual model, private rental housing

참고문헌

- 건설교통부. 2005. 『영구임대주택 주거실태조사』.
- 국토교통부 보도자료. 2013. 『준공공임대주택 도입으로 전월세난을 극복한다』. 2013. 12.4.
- _____. 2014a. 『서민중산층 주거안정을 위한 주택임대차시장 선진화 방안』. 2014. 2.26.
- _____. 2014b. 『주택기금 설립 한세대 맞아 주택도시기금으로 개편』. 2014.2.26.
- _____. 2014c. 『대구광역시, 아산시에도 행복주택 공급된다』. 2014.2.27.
- 국토교통부 예산개요 각 연도.
- 국토교통부. 2013. 『제2차 장기(2013~2022) 주택종합계획[요약]』.
- _____. 2014. 『2014년도 주택종합계획』.
- 국토교통통계누리(www.stat.molit.go.kr).
- 국토해양부 예산개요 각 연도.
- 국토해양부. 2012a. 『주택업무편람』.
- _____. 2012b. 『보금자리주택 업무편람』.
- 국회예산정책처. 2009. 『통계로 보는 재정』.
- 기획재정부. 2013. 『2013~2017년 국가재정운용계획』.
- 김태원 새누리당 의원실. 2013. 『2013년 국토교통부 국정감사 보도자료』. 2013.10.14.
- 남원석. 2011. 『공공임대주택 정책의 변천과 주요 쟁점』. 『주거복지의 새로운 패러다임』. 사회평론.
- _____. 2009. 『전후 일본 주택정책의 성격 변화: 복지체제론의 관점에서』. 《주택연구》, 17권 4호, 153~181쪽.
- _____. 2012. 『보금자리 임대주택 공급목표의 타당성 평가』. 《한국주거학회논문집》, 23권 1호, 1~8쪽.
- _____. 2013. 『주거취약계층의 개념 및 유형에 관한 연구』. 《주택연구》, 21권 2호, 47~71쪽.
- 남원석·봉인식·장윤배. 2014. 『다가오는 월세 시대: 쟁점과 과제』. 《이슈 & 진단》, 142호, 경기개발연구원.
- 봉인식·김희연·남원석 외. 2014. 『경기도 주거급여 추진방안 연구』, 정책연구 2014-02, 경기개발연구원.
- 송호근. 2001. 『전환하는 복지국가』. 송호근 편, 『세계화와 복지국가: 사회정책의 대전환』, 361~389쪽. 서울: 나남출판.
- 이종권·최은희. 2011. 『임대주택 공급의 지속가능성 점검』. 『보금자리 임대주택 평가와 정책과제』, 85~114쪽. 토지주택연구원.

진미윤. 2012. 『주택 스트레스의 측정과 진단』. 《SHURI》, 2권 2호, 47~61쪽. SH공사.
한국조세재정연구원. 2013. 『공공기관 부채의 성격과 원인 분석』.

Andrews, D. et al. 2011. "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries."
OECD Economics Department Working Paper No. 836.

Bahle, T. 2003. "The Changing Institutionalization of Social Services in England and
Wales, France and Germany: Is the Welfare State on the Retreat?" *Journal of
European Social Policy*, Vol. 13(1), pp. 5~20.

Doling, J. 1999. "Housing Policy and the Little Tigers: How Do They Compare with
Other Industrialised Countries?" *Housing Studies*, Vol. 14(2), pp. 229~250.

Donnison, D. V. 1967. *The Government of Housing*. London: Penguin Books.

Goetz, E. G. 2012. "The Transformation of Public Housing Policy, 1985~2011." *Journal
of the American Planning Association*, Vol. 78(4), pp. 452~463.

Harloe, M. 1995. *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford:
Blackwell Publishers.

Heijden, H. van der. 2002. "Social Rented Housing in Western Europe: Development and
Expectations." *Urban Studies*, Vol. 39(2), pp. 327~340.

Kemeny, J. et al. 2005. "Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the
Unitary Rental Market: Three Case Studies." *Housing Studies*, Vol. 20(6), pp. 855~
872.

Kemeny, J. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in
Comparative Perspective*. London: Routledge.

Kleinman, M. 1996. *Housing, Welfare and the State in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

La Grange, A. 1999. "Privatizing Public Housing in the Welfare Regime of a Tiger
Economy: A Case Study of Hong Kong." *Housing, Theory and Society*, Vol. 16, pp.
17~30.

Lee, J. 2004. "Comparing East Asian Housing Systems: Some Implications on Theorizing
Housing and Welfare." *Social Development Issues*, Vol. 25(3), pp. 87~99.

Lindbom, A. 2001. "Dismantling Swedish Housing Policy." *Governance: An International
Journal of Policy and Administration*, Vol. 14(4), pp. 503~526.

Malpass, P. 2008. "Histories of Social Housing: a comparative approach." in Scanlon and
Whitehead(eds.). *Social Housing in Europe II*, pp. 15~30. LSE London.

Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher, and the Politics of
Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2001. "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent
Democracies." in P. Pierson(ed.). *The New Politics of the Welfare State*, pp. 410~456.

Oxford University Press.

- Priemus, H. 2002. "Public Housing Policy in a Housing Market Without General Shortages." *European Journal of Housing Policy*, Vol. 2(1), pp. 65~86.
- Vale, L. J. and Y. Freemark. 2012. "From Public Housing to Public-Private Housing." *Journal of the American Planning Association*, Vol. 78(4), pp. 379~402.
- Whitehead, C. M. E. 2003. "Restructuring social housing systems." in R. Forrest and J. Lee(eds.), *Housing and Social Change: East-West Perspectives*, pp. 46~68. London: Routledge.
- _____. 2005. "European Housing Systems: Similarities and Contrasts with Korea." in Tcha(ed.), *Residential Welfare and Housing Policies: The Experience and Future of Korea*, pp. 3~24. Seoul: Korea Development Institute.
- _____. 2006. "Privatisation of Housing in Europe: Challenges and Possible Scenarios." CECODHAS 1st Colloquium.