

특집

주거권 실현 수단으로써 공공임대주택 정책의 발전 경로와 지속가능성에 대한 고찰*

The pathways and future of public rental housing policies as a means of
attaining housing rights

박미선**

공공임대주택은 주거복지를 실현하는 가장 핵심적인 수단이다. 국가마다 목적과 배분 대상에 따라 배분모델이 다른 것으로 알려져 있다. 한국의 공공임대주택은 30년 남짓한 짧은 역사를 갖고 있지만 경제성장과 함께 공공임대주택을 확충하려는 노력을 경주해 왔다. 가장 최근에는 총 주택재고의 9.4%를 공공임대주택으로 확보하는 정도의 성과를 가져왔고 근미래에 공공임대주택 재고가 200만 호에 이를 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 그동안 공공임대주택 정책이 걸어온 방식과 성과를 분석하고, 향후 정책의 발전 경로를 조망하기 위함이 본 논문의 목적이다. 경제성장과 함께 공공임대주택의 재고가 확충되면서 기존의 취약계층 중심, 저소득층을 중심으로 하던 잔여적 모델에서 점차 일반적 모델로 발전하고 있다. 지속적인 공급과 정책 발전은 미래에 보편적 모델로 발전할 가능성도 있다. 또한 공공임대주택 거주자의 주거수준 향상과 주거비 부담 완화 등 주거권 측면에서 성과가 명확하다. 그러나 건설된 공공임대주택의 50% 이상이 분양전환되면서 주택재고로 남아 있지 않은 점은 공공임대주택 정책의 목표와 대상에 대한 의문을 남긴다. 따라서 향후 지속 가능한 공공임대주택 정책을 위하여 공급, 관리, 수요, 포용성의 이슈를 검토해야 한다. 공급주체의 다양화, 다품종 소량생산 방식의 수요 대응형 공급, 도시 차원의 고려가 요구된다. 건설 후 30년이 경과하는 노후 공공임대주택에 대한 관리, 어느 곳에 어느 정도 밀도로 재건축할 것인지에 대한 고민이 남는다. 수요 측면에서는 입주자의 낮은 소득과 반사회적 행동양식이 위험요소로 남아 있다. 사회적으로는 멸칭을 통해 드러나는 공공임대주택에 대한 차별과 혐오를 넘어서는 적극적 개입이 요청된다.

주요어: 공공임대주택, 사회주택 모델, 주거복지, 지속가능성, 정책 경로

* 본 논문은 박미선·우지윤, 「1인가구 연령대별 주거취약성 보완방안」(국토연구원, 2021); 한국 주거복지포럼, 「2030 담대한 주거복지」(2023)의 내용을 보완, 발전하여 작성된 것임.

** 국토연구원(mspark@krihs.re.kr)

1. 서론

1) 연구의 배경 및 목적

공공임대주택은 공공 부문이 공적인 자금을 동원하여 시장에서 자력으로 거처를 마련하거나 유지하기 어려운 이들을 대상으로 저렴하게 안정적으로 거처를 제공함으로써 이들의 주거권을 보장하는 역할을 담당하고 있다. 공적 자금을 활용하여 임대주택을 공급한 역사는 1971년까지 거슬러 올라간다. 당시 대한주택공사가 서울 개봉지구에 13평 규모의 임대주택 300호를 건설하였는데 1년 후 분양하는 초단기 임대주택이어서 공공임대주택의 범주에 넣기는 어렵다(건설교통부-대한주택공사, 2003). 1980년대에 건설된 장기임대주택도 임대료 규제가 포함되지만 5년이어서 기간이 짧다. 어찌 보면 1988년 이후 주택 가격 급등, 전세가격 급등으로 주거안정이 사회문제가 된 시점에 촉발된 200만 호 주택공급 계획의 영구임대주택이 현재의 공공임대주택 수립에 근간이 되는 정책의 시초로 이해하는 것이 온당할 것이다. 당시 계획 기간이 1988년에서 1992년이었던 것을 고려하면, 2023년 기준 한국의 공공임대주택 역사는 30년 남짓으로, 인간의 성장에 비유하자면 청년 시점이라 할 것이다. 이 연구는 지난 삼사십 년을 지나는 정책 변화 과정에서 공공임대주택 정책이 어떠한 경로를 거쳐 발전해 왔는지, 향후 어떤 경로로 가게 될 것인지, 이를 위해 무엇이 필요한지를 고민하기 위한 목적으로 작성되었다.

6·25 전쟁 직후 전 세계에서 가장 가난한 국가(1960년 1인당 GDP \$158, 세계은행 기준) 중 하나였던 대한민국이 이제 1인당 국민소득 3만 달러를 넘어선다고 한다. 경제의 성장만큼 주택 건설이 있었고, 이때 시장에 참여하기 어려운 이들을 위한 공공 부문의 참여가 있었다. 그 대표적인 성과물이 공공임대주택이다. 국민국가 설립 및 재건의 시기에 주택 부문은 경제성장의 도구로, 임금 근로자와 일자리 창출의 수단으로, 자가소유를 통한 사회 안정 달성의 도구로 다양한 역할을 담당한다(Han, 2005). 공공임대주택의 대상자도 최저소득계층

에서 차상위소득자, 청년, 신혼부부 등 시대적 상황을 반영하여 변화하고 있다. 공급자도 국가공기업뿐 아니라 지방공기업, 민간사업자까지 참여하는 방식으로 다양해지고 있다. 소형주택의 대량공급 위주에서 점차 특색 있는 테마를 갖춘 임대주택도 등장하고 있고, 서비스를 추가하려는 노력도 이어지고 있다. 이런 변화 속에 한국의 공공임대주택 정책은 어디로 가고 있는지, 어디로 갈 것인지를 고민이 필요하다. 가까운 미래에 공공임대주택 재고가 200만 호가 될 것이고, 이런 고민은 지속적으로 이어져야 할 것이다.

2) 연구대상 및 방법

본 연구의 대상은 공공임대주택 공급을 위한 정부의 정책을 대상으로 한다. 정부가 저소득 서민을 위한 임대주택을 공급하기 시작한 정책의 역사와 그 발전 경로를 분석한다. 따라서 공공 부문인 공기업이나 지자체에서 공급하여 일정기간 이상 임대주택으로 남아 있는 주택이 분석 대상이 된다. 단, 그 기준은 정책의 변화에 따라 지속적으로 달라져 왔으므로 정부에서 공공임대주택 재고로 고려하는 5년, 10년 후 분양형 임대주택도 포함한다. 연구방법은 양적, 질적 분석론을 혼용하였다. 정책 변화에 대해서는 기존의 정부 문건을 중심으로 한 연대기적 분석방법을 사용하였고, 공공임대주택 정책 성과를 살펴보기 위해서는 유사한 저소득인 임차가구와 비교하기 위해 주거실태조사 자료를 활용하여 분석하였다.

이 논문에서는 공공임대주택 정책의 역할과 발전 경로를 정의하고 향후 어디로 갈 것인지 그 미래의 가능성을 고찰한다. 그리고 주거복지 실현 수단으로서 공공임대주택의 성과와 명암을 살펴본다. 마지막으로 이들을 바탕으로 향후 공공임대주택이 지속할 수 있도록 발전하는 데 필요한 과제를 공급 측면, 수요 측면, 관리 측면, 그리고 사회적 포용 측면에서 들여다보는 것으로 마무리한다.

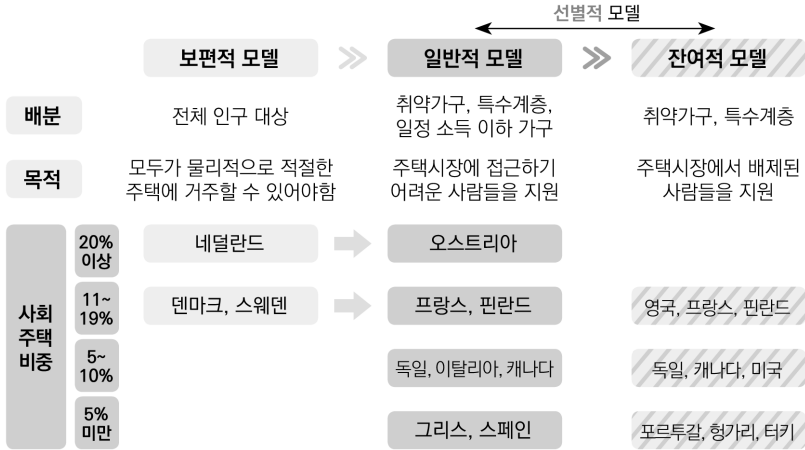
2. 공공임대주택의 역할과 정책의 발전 경로

1) 공공임대주택의 역할과 배분 모델

공공임대주택은 시장에서 자력으로 최소한의 거처를 마련하거나 유지하기 어려운 이들을 위한 주거권 보장의 대표적인 정책 수단이다. 따라서 거의 모든 선진국에서 정부나 공공 부문이 직접 공급하는 공공 부문의 주택이 있다. 사회주택이나 공공임대주택 등 국가별로 각기 고유의 용어를 사용하는 데 몇 가지 공통점을 갖는다. 이는 주체, 자원, 비용, 대상 측면에서 확인된다. 제일 먼저 공급 주체는 공공 또는 제한적 영리를 추구하는 공적 성격을 지닌 주체가 주로 공급한다. 자원은 공적 자원이 투입된다. 정부 재정이거나 예산이 투입되는 경우, 특수 목적 기금이 투입되는 경우 등이다. 공급된 주택의 주거비는 시장가격보다 저렴하게 유지되어야 한다. 따라서 수혜 대상은 시장에서 자유롭게 자신의 거처를 마련할 수 있는 이들이 아니다. 자력으로 거처를 마련하거나 유지할 수 없는 이들에게 안정적으로 거처를 제공하는 것이다. 따라서 공적 주체가, 공적 자금을 활용하여, 시장보다 저렴하게, 안정적으로 거처를 제공하는 것이 공공임대주택을 대표하는 특징이다. 그렇기 때문에 공공임대주택은 주거권을 보장하기 위한 수단으로 지위를 인정받는 것이다.

국내보다 앞서 사회주택을 공급했던 서구에서는 사회주택 배분 모델을 그 목적과 대상자 특성으로 몇 가지로 구분하고 있다. 가장 보편적인 모델에서는 모두에게 물리적으로 적절한 주택에 거주하는 것을 목적으로 하므로 전체 인구가 배분의 대상이 된다. 대표적인 국가로 네덜란드, 덴마크, 스웨덴 등을 거론하는데 대체로 사회주택 비중이 높은 국가들이다. 반면, 가장 잔여적인 모델을 취하는 국가에서는 주택시장에서 배제된 사람들을 지원하는 제한적 목적을 달성하는 수단으로 사회주택을 활용한다. 따라서 취약가구나 특수 계층이 배분의 대상이 된다. 이들 국가는 대체로 사회주택 비중이 낮은 편이지만, 10% 대의 영국, 프랑스 등도 잔여적인 모델을 취하는 국가로 분류되기도 한

<그림 1> 사회주택 배분 모델과 특징



자료: UN, Social Housing in the UNECE Region(2015)을 바탕으로 작성.

다. 그 중간에 위치한 일반모델에서는 주택시장에 접근하기 어려운 사람을 지원하기 위한 목적으로 사회주택을 공급하며, 취약계층이나 특수계층뿐 아니라 일정 소득 이하 가구도 배분 대상이 된다. 해당 국가들의 사회주택 비중도 차이가 크데, 오스트리아와 같이 20%를 넘는 국가가 있는가 하면, 그리스나 스페인과 같이 5% 미만의 재고를 취하는 국가도 있다(UN, 2015).

2) 공공임대주택 정책 전개와 발전 경로

공공임대주택 정책의 현황을 파악하기 위해 제일 확인할 일은 재고수준을 파악하는 것이다. 국토교통부에 따르면 무주택 서민의 주거안정을 위해 ‘주거복지로드맵’을 발표한 이후, 공공임대주택을 대폭 확대 공급한 결과 10년 이상 장기 공공임대주택의 재고는 170만 호를 넘어섰고, 재고율은 8% 수준으로 추산된다.¹⁾ 실제로 2021년 말 기준 공공임대주택 재고는 177만 5,276호로 발

표되었다. 국민임대가 58.6만 호로 33%를 차지하는 대표적인 임대주택 유형이고, 다음으로 전세임대(29.4만 호, 16.6%), 영구임대(21.6만 호, 12.2%), 매입임대(20.1만 호, 11.3%) 순이다.²⁾ 1998년 이후 200만 호 주택공급을 통해 영구임대주택이 공급되기 시작한 역사를 고려하면, 한 세대의 기간 동안 괄목한 성과를 거둔 것은 명확하다.

한국은 공공임대주택 공급의 역사가 길지는 않지만, 짧은 기간 동안 상당한 재고를 축적해 왔다. 공공임대주택 공급의 역사는 경제 수준 향상과 함께했다고 해도 과언이 아니다. 공공임대주택 역사의 주요 지점이 소득수준 향상의 분기점과 오버랩된다. 이는 1인당 GDP가 1만 달러, 2만 달러, 3만 달러가 되는 시점과 비교해 보면 쉽게 이해할 수 있다. 경제성장 과정에서 중산층을 주력으로 하는 주택공급이 이루어지지만, 취약계층을 위한 공공임대주택도 종류와 대상자를 확대해 왔다. 대상자도 취약계층에서 점차 일정 소득 이하 대상으로 확대되고 있다.

정책의 분기점이 되는 주요한 시점과 정책 내용을 살펴보면 아래와 같다. 1970년대 이전까지는 공공임대주택 정책이 있었다고 보기 어렵다. 초기의 공공임대주택은 국내 소득수준이 5,000달러에 가까워지는 시점(1988년, \$4,749)에 영구임대주택 공급과 궤를 함께한다. 5개 신도시 건설을 포함한 200만 호 주택공급은 국내 주택공급의 역사에 획을 긋는 정책분기점이다. 이때 도입된 영구임대주택은 도시영세민이라고 칭해지는 최저소득층, 현재의 국민기초생활보장 수급 대상이 되는 가구를 대상으로 공급된 주택이다. 앞서 언급한 사회주택 공급 모델 중 잔여적 모델로 볼 수 있다. 또한 공공임대주택 재고 비중 역시 미미하여, 가장 낮은 수준의 잔여적 모델로 보기에 이의가 없을 것이다.

1) 대한민국 정책브리핑 <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148892502> (2023.1.19. 최종 접속).

2) 국토교통통계누리 https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=37&hFormId=840&hDivEng=&month_yn= (2023.1.19. 최종 접속).

예를 들면, 1982년에서 1986년까지 공급된 공공임대주택은 총 77,719호이고 당시 총 주택 수 대비 비중은 1.3%에 불과하다. 물론 그 당시 공급된 임대주택이 10년을 넘는 장기임대주택은 아니었다. 1990년을 기준으로 하면 공공임대주택 재고는 약 2.5%일 것으로 추산된다. 이는 1990년 기준 주택 재고 716.0만 호에 대비하여 1988년까지의 사업승인 물량인 18.2만 호의 비중이다. 공공임대주택 건설물량은 사업승인 기준이므로 사업승인 이후 최소 2년의 시차가 발생하므로, 정부의 공식적인 재고 통계가 없는 시점을 고려한 것이다.

이후 국민의 정부가 출범하면서 국민임대주택 100만 호 공급 계획을 발표하고 소득계층별 다양한 임대주택 공급을 체계화한다. 이것이 국내 공공임대주택 정책의 근간을 형성하게 된 기준이 된다고 판단된다. 이유는 소득계층별 “주거복지 지원 로드맵”을 발표하면서 각 계층별 특징과 지원 내용을 구체화하였기 때문이다. 2003년부터 시작된 참여정부에서는 소득수준별 맞춤형 지원체계를 구축하는데, 이를 주거복지 지원 로드맵이라는 이름으로 구체화하였다. 이는 그로부터 15년 전인 문민정부 당시 주택 200만 호 건설계획을 발표하면서 도입된 소득계층별 주거지원의 업그레이드 버전으로 이해된다. 참여정부의 주거복지 지원 로드맵은 문재인 정부에서도 주거복지 로드맵이라는 이름으로 다시 활용되고 소득계층별보다는 생애주기를 고려한 내용으로 지원 방식을 변화한다.

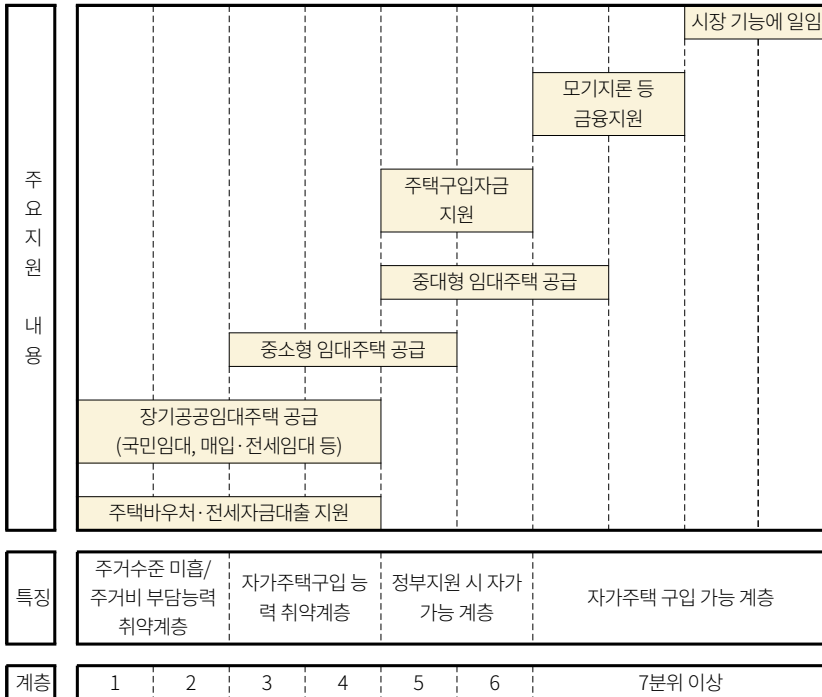
주거복지 지원 로드맵에서는 소득계층을 1분위(임대료 지불능력 취약계층), 2~4분위(자가 구입능력 취약계층), 5~6분위(정부 지원 시 자가 가능 계층), 7분위 이상(자력으로 자가 가능 계층)의 4가지 그룹으로 구분했다. 이에 따라 각 계층별로 필요한 주요한 지원 내용을 구체화했는데, 이때부터 다가구 매입임대, 전세임대, 전월세자금 지원 확대 등이 명시되었다. 이에 따라 소득분위별 주거복지 지원의 모습이 <그림 2>, <그림 3>과 같이 정리된다.

<그림 2> 주거복지 지원 로드맵(2003년)

계층	특징	주요 지원 내용
1분위	임대료 지불능력 취약계층	· 다가구 매입임대, 전세임대 · 소형 국민임대주택 공급 · 주거급여 지원 확대
2~4분위	자가 구입능력 취약계층	· 국민임대주택 집중 공급 · 불량주택 정비 활성화 · 전월세자금 지원 확대
5~6분위	정부지원시 자가 가능 계층	· 중소형주택 자가 공급 · 주택구입자금 지원강화
7분위 이상	자력으로 자가 가능 계층	· 시장기능에 일임 · 모기지론 등 금융지원

자료: 국민경제자문회의(2007: 596)를 바탕으로 작성.

<그림 3> 소득분위별 주거복지 지원 체계



자료: 국민경제자문회의(2007: 598)를 바탕으로 작성.

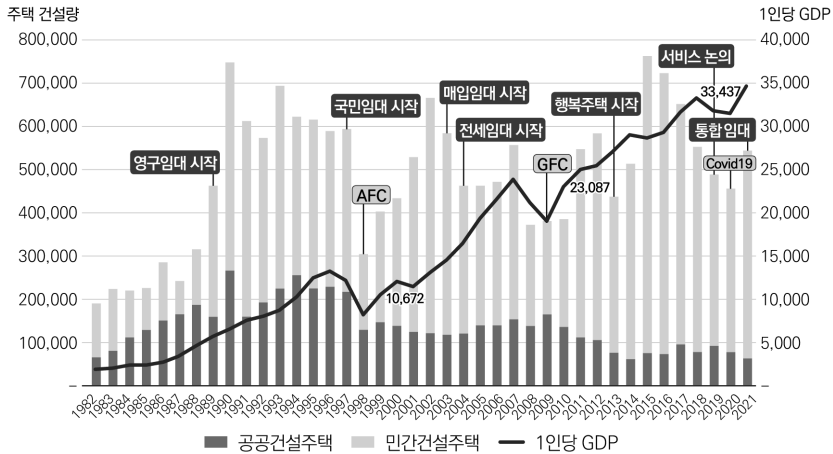
<표 1> 소득변화에 따른 공공임대정책 변화 주요 시점

연도	1인당 GDP	공공임대주택 관련 정책	공공임대주택
1960년	\$158	없음	-
1971년	\$301	최초의 공공임대 등장	서울 개봉 13평, 1년 만기 (공공임대로 보기 어려움)
1988년	\$4,749	주택 200만 호 건설계획	영구임대주택 도입
1998년	\$8,282	국민의 정부 출범	국민임대 공급(10년, 20년)
2002년	\$13,165	국민임대주택 100만 호 계획 발표	국민임대 30년으로 통일
2003년	\$14,673	주거복지지원 로드맵 발표	소득계층별 다양한 임대주택 공급 다가구 매입임대주택 공급 도입 ⇒ 건설형 중심에서 매입형 도입
2005년	\$19,403	임대주택정책 개편방안	임대주택 규모 확대(11~24평) 기존주택 매입, 개보수 후 임대 전세임대주택 도입
2007년	\$24,086	미분양아파트 매입	국민임대주택으로 활용
2008년	\$21,350	이명박 정부/ 보금자리주택 공급	공공분양, 지분형 임대 등 시장 활용형 임대 도입
2013년	\$27,183	박근혜 정부/ 행복주택 공급계획	행복주택 도입
2016년	\$29,289	고령자복지주택	공공임대주택에 서비스 결합 최초 시도
2018년	\$33,437	문재인 정부/ 주거복지로드맵 장기공공임대주택 재고 9% 목표	장기공공임대 확대, 도시재생과 연계된 공공임대 도심 내 공급 확대 생애주기별(청년, 신혼부부, 노인등) 공급계획 발표
2020년	\$31,721	주거복지로드맵 2.0 발표	주거상향, 공공임대 혁신
2022년	-	공공임대주택 유형 통합	통합공공임대주택 시범사업 시작

자료: 건설교통부(2003), 건설교통부(2006), 장경석·송민경(2020), 국토교통부(2020; 2022a) 바탕으로 작성
1인당 GDP는 세계은행 데이터(<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>).

흥미로운 점은 1990년대 중반 소득수준이 1만 달러가 넘었다가 1990년대 말 IMF 구제금융을 겪으면서 다시 하락하여 1만 달러를 회복한 시점이 2000년이고, 이 시점은 국민임대주택 공급이 시작된 시기와 거의 유사하다. 이렇게 국민임대주택을 공급하면서 공공임대주택 공급의 양적 확충이 가속화된다. 국민소득이 2만 달러를 넘고 나서 다시 2008년 미국발 금융위기 사태로 2

<그림 4> 소득수준 향상과 공공임대주택 건설의 분기점



자료: 국토교통부(주택건설량), 세계은행(1인당 GDP)을 바탕으로 작성.

세계은행(<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=KR>).

만 달러 이하로 하락했다가 2.5만 달러가 넘는 시기에 행복주택 공급이 시작된다. 행복주택은 그동안 공공임대주택 공급에서 고려되지 못하던 청년층을 위해 도입된 대표적인 사업으로 정책 대상과 배분 구조에 큰 획을 긋는 정책이라고 판단된다. 특히 문재인 정부에서는 “주거복지로드맵”을 통해 청년 외에 신혼부부를 정책대상에 적극적으로 포함시키기 시작한다. 이는 이미 심각한 저출생 문제에 대한 대응이기도 하며, 신혼부부라는 특정 생애주기 대상이 정책 지원그룹이 되면서 기존의 저소득 중심 정책에서 중산층까지 포괄하는 정책으로 확대되는 계기가 된다. 이렇게 공공임대주택 정책은 대상자의 소득 수준을 점차 올려가며, 일정소득 이하 가구를 대상으로 지원하는 일반모델로 점차 변모해 간다. 즉, <그림 1>의 우측 하단 아래에 위치하던 국내의 공공임대주택 정책이 좌측 중반으로까지 이동해가는 것으로 이해할 수 있다.

1인당 국민소득이 3만 달러가 넘어서면서 공공임대주택 정책에 대해서도

논의가 확장되고 있다. 물리적 공급을 넘어서 서비스까지 결합된 공공임대주택으로 질적 상승을 고민하고 있다. “주거복지로드맵 2.0”을 보면 이제 공공임대주택의 품질 혁신과 디자인을 고려하게 되고, 지역사회의 생활 SOC 등과 연계하여 공공임대주택이 일종의 주거서비스 플랫폼으로 기능할 수 있도록 입지를 확대하고자 한다. 그동안 공급자 위주로 공급되던 공공임대를 수요자 맞춤형으로 고민하고, 수요자의 취약성을 고려한 서비스를 연계하고자 한다(국토교통부, 2020). 물론 1인당 국민소득이 3만 달러가 넘어서 후에 이번에는 코로나19라는 예기치 못한 감염병으로 인하여 다시 한번 소득수준 하락을 경험 중이다. 그동안의 만 달러 단위로 증가와 하락을 겪었던 경험에 비추어보면 그다지 놀라운 일도 아니긴 하다. 이렇게 경제적 위기 상황 이후에 정책 지향점이 변화해 왔던 그간의 경험에 비추어보면, 이번 코로나19와 연이은 경제적 불안 상황 이후 공공임대주택 정책에 또 다른 변화가 발생할 수 있다.

3) 공공임대주택 공급량과 재고 비중

경제성장에 따른 공공임대주택 확충을 살펴보면 1인당 GDP 증가와 더불어 공공임대주택의 재고도 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 1985년 \$2,482에 불과할 당시에는 공공임대주택이 7.7만 호 수준으로 총 주택 대비 공공임대주택 재고가 1.3%에 불과한 것으로 나타난다. 당시의 공공임대주택은 현재와 같이 30년 수준의 장기간 저렴한 임대료 공급된 것도 아니다. 현재 확인 가능한 문건으로는 1990년대의 공공임대주택 재고가 정확히 파악되는 것은 1998년 기준이다. 1998년 기준 59.3만 호로 확인되고, 금융위기 여파로 소득수준이 하락한 것을 확인할 수 있다. 2000년이 되면 금융위기 극복으로 소득이 회복되어 1995년 수준으로 1인당 GDP가 올라간다. 잃어버린 5년이 된 셈이다. 금융위기로 인해 건설업체 도산과 수요침체가 이어지면서, 기존의 공급자 중심의 정책 흐름이 취약계층과 수요자 지원으로 전환되고 주거복지에 대한 논의가 본격화된다. 2000년 당시 시점의 공공임대주택 재고를 보면 75.3만 호 규모로

<표 2> 연도별 경제성장과 공공임대주택 비중 변화

연도	1인당 GDP(\$)	총주택 수(a)	공공임대주택 수(b)	비율(b/a)
1985	2,482	6,104,210	77,719	1.3%
1990	6,610	7,160,386	181,855*	2.5%
1995	12,565	9,204,929	589,469**	6.4%
1998	8,282	10,867,000	592,830	5.5%
2000	12,257	10,959,342	753,512	6.9%(3.4%)
2005	19,403	12,701,338	1,150,054	9.1%
2010	23,087	14,677,419	1,019,195	6.9%
2015	28,732	15,298,127	1,257,461	8.2%
2020	31,598	18,811,627	1,775,276	9.4%

주: * 1990년 공공임대주택 수는 1982~1988년까지 사업승인된 공공임대 물량의 합계

** 1995년 공공임대주택 수는 1982~1993년까지 사업승인된 공공임대주택 물량 합계

1998년 수치는 1999년 건설교통부 임대주택업무편람 기준:

3.4%는 공공임대주택 재고 중 5년 임대를 뺀 재고 대비 총주택 수 비중임.

자료: 건설교통부(1999; 2004), 국토교통부(2022a), 세계은행, 통계청 인구주택총조사 자료를 바탕으로 작성.

총주택 수 대비 6.9%에 이르는 것으로 나타난다. 그러나 분양전환되는 5년 건설임대 물량을 제외하면 37만 호(369,978호)에 불과하여 총 주택 재고 대비 공공임대 비중은 3.4%에 불과하다(<표 2> 참조).

공공임대주택 공급에 관한 논의는 주로 특정 시점에서 전체 주택 재고 대비 공공임대주택이 차지하는 비중을 중요시하고 GDP 대비 공공임대주택 투자 비율과 같은 중앙정부의 기여가 중요하게 여겨진다. 그러나 그동안 공공임대주택으로 공급한 양과 실제로 공공임대주택으로 남아 있는 양 사이의 차이는 간과되고 있었다. 이하에서는 얼마나 많은 공공임대를 건설했고 어느 정도가 공공임대로 남아 있는지를 통해 공공임대주택 재고의 변화를 다른 시각에서 살펴본다. 공공임대주택 통계가 확인되는 1982년부터 최근까지의 공공임대주택 건설량은 지속적인 증가를 보이고 있다. 사업승인 기준으로 1980년대에는 연평균 4만 호 규모로 공공임대주택이 공급되었고, 1990년대에는 8.5만 호, 2000년대에는 10.8만 호, 2010년대에는 12.4만 호가 공급되었다.³⁾ 10년

단위로 건설량이 20% 정도씩 증가하고 있어 정부가 지속적으로 노력하고 있음을 알 수 있다.

흥미로운 점은 공급된 양과 재고로 남아 있는 양 사이의 차이이다. 예를 들면, 1982년부터 2000년까지 건설량은 총 1,265,325호로 126.5만 호가 넘는다. 그러나 2000년 기준 공공임대 재고는 5년 임대를 포함해도 75.3만 호로 총 건설물량의 59.6%이다. 즉, 건설된 공공임대의 40%는 분양전환되고, 나머지 60%가 공공임대로 남아 있다는 것이다. 2000년 기준 5년 임대 물량을 제외하면 34.8만 호가 공공임대이므로, 누적 건설량의 29.2%만이 공공임대로 남아 있는 것으로 분석된다. 즉, 2000년까지 공공임대주택이라는 이름으로 공적자금을 지원받아 건설한 물량의 30% 미만이 공공임대 재고로 남아 있고, 나머지 70%는 재고로 남아 있지 않음을 의미한다. 공공임대주택 정책이 확대되긴 했지만, 정책 목표가 불분명했던 것이 아닌가 하는 아쉬움이 있다. 그러나 반대로 70%에 해당하는 물량이 대체로 5년, 10년 공공임대라고 이해한다면, 부담 가능한 임대주택에서 부담 가능한 자가로 이전되었다고 해석할 수도 있다. 가장 최근인 2020년 기준 누적 건설량(사업승인 기준)은 총 359.3만 호이고, 공공임대 재고는 173.7만 호이므로 1982년부터 현재까지 공급된 건설량의 48.3%가 공공임대 재고로 남아 있는 것이다. 공공임대 건설량은 사업승인 기준이므로, 동일한 시점을 기준으로 하면, 재고가 되기까지 2년 이상의 시점 차이가 있다. 이를 감안하더라도, 지난 30여 년간 공공임대주택이라는 이름으로 공급된 물량의 절반 정도만이 현재 공공임대주택으로 남아 있다는 것은 정책의 성격 규명과 성과 및 향후 전개과정에 상당한 의미를 갖는 수치라고 본다.⁴⁾

연도별로 총 건설량 대비 재고 비율이 차이가 나는 것에 대해서는 면밀한 검

3) 1980년대 연평균 40,877호, 1990년 85,645호, 2000년대 108,722호, 2010년대 124,077호(국토교통부 제공 자료를 바탕으로 저자 계산).

4) 물론 이는 공공 부문에서 공급한 물량만을 대상으로 하고 있으므로 민간임대주택은 제외된 것임.

<표 3> 공공임대주택 누적 건설량과 재고 비중 변화

연도	공공임대 건설량 누계 (a)	공공임대 재고 (b)	비율(b/a)
1990	408,874	181,588	44.5%
1998	1,059,976	592,830	55.9%
2000	1,265,325	753,512	59.6%
2010	2,352,545	1,399,227	59.5%
2015	2,888,695	1,257,461	43.5%
2020	3,593,310	1,737,078	48.3%

주: 공공임대 건설량 누계는 1982년부터 해당 연도까지의 사업승인 물량의 합계. 사업주체가 공공인 경우만 포함. 1998년 수치는 1999년 건설교통부 임대주택업무편람 기준

자료: 건설교통부(1999; 2004), 국토교통부(2022a) 자료를 바탕으로 저자 작성.

토가 필요하지만, 5년 임대, 10년 임대 등 초기에는 공공임대주택으로 공급되지만 일정한 의무임대기간이 종료하면 분양전환되는 주택의 물량 영향이 크다. 예를 들면, 2000년대 초반의 임대주택 재고 현황을 보면, 5년 건설임대주택이 50%를 상회하고 있다(2005년 임대주택업무편람 기준). 2003년 임대주택 재고는 총 104.6만 호로 집계되는데 이 중 5년 건설임대가 64.0만 호로 총 재고의 61.2%를 차지할 정도이다. 3년 매입임대(5.7%)를 포함하면 66.9%로 총 재고의 2/3 정도가 5년 이하인 임대기간을 갖는 임대주택이었음을 알 수 있다(<표 4> 참조). 그나마 2020년 최근으로 오면서 건설누적량 대비 재고가 50%에 근접하는 이유는 2000년대 들어 도입된 매입임대와 전세임대주택의 물량 확보에 따른 것이다. 건설형 임대가 아닌 매입임대와 전세임대는 정책 당국의 자원 마련에 따라 연간 물량이 정해지면, 이에 대응하여 재고로 확충되기에 사업승인과의 시점 차이가 최소화된다. 또한 전세임대는 장기공공임대주택의 성격에 대한 논란이 있으나 최근 2010년대에 한정하면 가장 많은 물량을 공급하고 있어 안정적 주택 제공의 역할을 담당하고 있음에는 이견이 없을 것이다.

<표 4> 2000년대 초반 임대주택 재고 특성

연도	계	영구임대	50년 공공임대	건설임대 5년	국민임대	사원임대	매입임대 (3년)
2004	1,150,054	190,077	92,850	655,908	47,203	38,566	125,450
	(100.0%)	(16.5%)	(8.1%)	(57.0%)	(4.1%)	(3.4%)	(10.9%)
2003	1,046,086	190,077	92,730	640,031	20,862	42,392	59,994
	(100.0%)	(18.2%)	(8.9%)	(61.2%)	(2.0%)	(4.0%)	(5.7%)
2002	1,021,477	190,077	87,828	608,631	10,828	38,412	88,701
	(100.0%)	(18.6%)	(8.6%)	(59.3%)	(1.1%)	(3.8%)	(8.7%)

주: 50년 공공임대는 재개발, 주거환경 포함; 건설임대 5년은 공공, 민간, 건축허가 포함; 사원임대는 5년, 10년, 50년 포함.

자료: 건설교통부(2005).

4) 공공임대주택 정책의 향후 전개

공공임대주택 정책의 향후 전개 방향을 가늠하기 위해 그동안의 공공임대주택 정책의 특징을 정리하는 것이 선행되어야 한다. 이는 공급생산과 배분방식, 사업자, 주변 환경 측면에서 정리할 수 있다. <그림 5>에 정리된 바와 같이 대표적인 변화는 소품종 대량 생산 방식에서 다품종 소량 생산으로 생산양식이 변화한 것을 들 수 있고 이제 점차 돌봄과 지원의 서비스가 결합된 방식이 시범적으로 시도되고 있다. 양적 확대의 시기에서 질적 개선을 논의하고 서비스를 지원하는 방식으로 변모하고 있다. 첫 번째 시기는 저소득층을 위한 제한적인 공급, 도시 외곽에 홀로 떨어진 섬처럼 공급되던 소형주택 위주의 대량공급 방식이다. 두 번째 시기는 점차 입주민의 수요에 대응하는 방식으로 맞춤형 임대주택이 공급되고 입지가 도시 외곽에서 점차 도시 내로 옮겨오는 시기이다. 이제 택지가 있는 곳에 공급되던 방식 외에도 테마형으로 기획한 상품이 공급된다. 첫 번째 시기의 공급업자는 국가공기업이 거의 독점에 가깝게 공급했다면, 두 번째 시기에는 중대형 공공 부문 경쟁자가 나타나는 때이다. 지방 공기업의 영향력이 커지는 시기라고 볼 수 있다. 따라서 기존의 중앙 집중형 의사결정으로부터 지자체 의사결정의 힘이 증가하고 있다. 하향식 공

<그림 5> 한국 공공임대주택 정책 변화

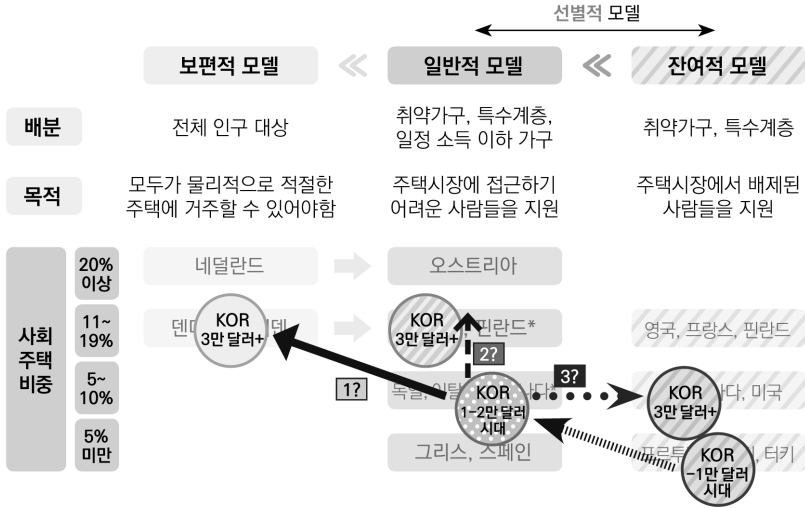


자료: 저자 작성.

급방식이 상대적으로 상향식 방식과 결합되는 것으로 이해할 수 있다. 세 번째 시기는 물리적 주택의 공급에 더하여 주거유지를 지원하는 서비스와 거주민의 삶을 고려하는 방식으로 변화하는 때이다. 이제 민간 부문에서 공급하는 사업자의 사업방식에도 관심을 갖게 되고 사회적으로도 민간에서처럼 유연하게 대응하라고 공공 부문 사업자에게 주문하기 시작한다. 독점적 사업자 지위에 대한 변화를 요구하는 때이다. 이는 3만 달러 시대에 걸맞은 정책을 추구하라는 사회적 압력의 반영으로 볼 수 있다.

가장 초기의 독점적 공급자가 하향식 의사결정을 통해 양적 공급을 하던 시기가 국내 공공임대주택 정책 1.0 시대라고 하면, 입지의 변화, 지자체 공공 경쟁자 대두, 질적 개선 요구 증대 등이 공공임대 2.0 시대로 표현할 수 있을 것이다. 1.0 시대는 재고 비중도 5% 미만이고 분양전환되는 물량도 공공임대에 포함되어 실제로 10년 이상의 장기간 거주 가능한 임대주택의 물량 비중은 높지 않은 시기였다. 그러나 2.0 시대는 점차 장기임대에 대한 사회적 인식이 확대되고 국민소득 3만 달러 시대에 걸맞은 새로운 모델이 요구되는 때이다.

<그림 6> 한국 공공임대주택 정책 발전 경로와 미래



자료: UN(2015)를 바탕으로 저자 작성.

한국 공공임대주택 정책 발전 경로를 사회주택 배분 모델과 사회주택 비중에 오버랩해 볼 때, 현재 3가지 옵션이 가능하다. 1번 경로는 지속적으로 발전하는 경로로 3만 달러 이상의 시대로 발전해가면서 사회주택 비중도 10% 대로 진입하면서 보편적 모델로 발전해가는 경우이다. 2번 경로는 현재의 일반 모델에서 대상자를 모든 일반대상으로 확대하기보다 사회주택 비중을 서서히 증가시켜가는 것이다. 역시 제한적이거나 발전하는 형태이다. 3번 경로는 다시 오른쪽으로 또는 과거로 회귀하는 잔여모델로 가는 것이다. 마치 미국이 공공임대주택의 재정소요 증가와 빈곤 집중, 사회적 문제 집중으로 인해 추가적인 건설을 하지 않고 대규모 집중형 건설에서 소규모 소득계층 혼합형으로 분산하는 정책을 사용한 경로와 유사하다(Schwartz, 2021). 어디로 갈 것인지는 정해진 바가 없으므로 모든 옵션이 가능하다. 이는 정부의 정책방향에 직접적으로 연동되지만, 정부 정책을 추동하는 것은 국민 인식수준과 시대적 요

구이기도 하다. 따라서 우리 사회의 많은 구성원이 동의하는 바에 대한 논의와 합의가 필수적으로 요구된다.

3. 주거복지 실현 수단으로서 공공임대주택

1) 주거권 구성 요소와 주거정책의 골자

주거권은 인간의 존엄을 유지하기 위해 확보되어야 하는 인권의 하나로, 유엔 해비타트를 중심으로 주거권 논의가 활성화되어 있다. 적정 주거에 대한 국가의 책임과 노력을 이행할 것을 촉구하고 있다. 역사적으로는 1976년 해비타트 I, 1996년 해비타트 II, 2016년 해비타트 III를 통하여 주거권에 대한 논의가 발전 및 강화되고 있다. 1976년 밴쿠버 선언을 통하여 정부는 지속가능한 인간 정주지 및 도시화의 필요성을 인식할 것으로 제언하였으나, 비공식주거 중심의 주거문제를 인식하고 국가별 실행안으로까지 발전시키지 못하였다. 이후 1996년 이스탄불 선언을 통하여 주거권을 하나의 권리로 인식하고, 주거권의 주요 요소를 명확화하며 주거권 실현을 위한 중앙과 지방정부의 역할 강화를 촉구하였다. 국내의 재개발을 통한 강제철거의 비인간적 개발에 대한 우려와 정부에 대한 대안 촉구 등의 노력으로, 해비타트 II 이후 최저주거기준 설정 등이 이어지는 성과를 거두었다. 가장 최근에는 2016년 에콰도르 키토에서 개최된 해비타트 III 회의 결과인 키토 선언에서는 주거권 논의가 도시권으로 확대되면서 지속가능한 발전을 위한 자원이자 사회통합 및 평등을 위한 수단으로 도시화를 인식하는 등 지평이 확대되고 있다(박미선 외, 2019).

주거의 개념에는 물리적 거처로서의 주택과 사회적 의미의 주거가 모두 포함된다. 물리적 거처인 주택과 관련된 주거권은 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 가능한 거처에 생활할 권리를 의미한다. 인간다운 생활은 단순한 지붕과 벽 같은 건축 자체의 구비 이상 의미로 자연재해 위협으로부터의 안

전, 가구구성원이 쾌적한 삶을 누리기 위한 기초 편의시설인 상하수도과 전기 설비 등이 갖추어져야 함을 뜻한다. 사회적 의미의 주거는 특정 거처에 거주하는 것이 적절한 사회적 문화적 경제적 환경을 향유할 수 있어야 함을 의미하며, 이때 부당한 사생활 침해나 강제퇴거 등의 위협에서 보호받고, 직장이나 이웃관계, 적절한 문화생활을 향유할 수 있는 사회관계망으로부터 배제당하지 않아야 함을 의미한다.

주거권은 모든 사람이 적절한 주거를 향유할 권리 또는 인간의 존엄성을 유지할 수 있는데 적합한 주택을 향유할 권리, 주거에 관한 국민생활 최저선의 확보를 의미한다. 주거권의 구성요소는 사회권규약위원회가 채택한 일반논평 제4호와 제7호를 통해서 파악할 수 있다. 1991년 일반논평 제4호는 적절한 주거의 세부내용으로 점유의 법적 안정성, 생활서비스의 이용가능성, 주거비용의 적정성, 물리적 거주적합성, 사회적 접근성, 주거입지의 적합성, 주택건축의 문화적 적절성으로 구체적으로 제시하였다.

우선, 점유의 법적 안정성(security)은 점유형태와 상관없이 모든 사람은 강제퇴거, 괴롭힘 또는 기타 위협으로부터 법적인 보호를 받을 수 있는 점유에 대한 법적 안정성을 보장받음을 의미한다. 두 번째 생활서비스의 이용가능성(availability)은 인간다운 주거생활을 누리기 위해서는 주택 외부에 있는 다양한 서비스, 물자, 시설, 기반시설(천연자원, 공동자원, 안전한 식수, 요리·난방·조명에 필요한 에너지, 위생, 세면시설, 음식저장수단, 폐기물 처리시설, 하수시설, 비상 서비스 등)을 이용할 수 있어야 함을 의미하며 주거지의 조건으로 이해할 수 있다. 세 번째 주거비용의 적정성(affordability)은 주거와 관련된 비용 지출이 다른 기본적인 수요의 확보 및 충족을 위협하지 않거나 제한하지 않는 수준이 되어야 함을 의미하는 것으로 해당 국가에서 주거 관련 비용의 비율이 소득수준에 적합하도록 보장하는 조치를 취하도록 요구하고 있다. 따라서 국가는 소득 대비 임대료 비율(Rent to Income Ratio, RIR)과 같은 지표를 활용해서 주거비용의 적정성을 사회 전체적으로 관리하는 한편 주거비용을 부담할 수 없는 사람들에게 주거비 보조, 주택금융 제공, 임대료 인상 제한 등과 같은 조치를 취해야

한다. 네 번째, 물리적 거주적합성(habitability)은 개별 주택이 적절한 주거를 충족하기 위해 필요한 조건(충분한 공간, 추위, 습기, 더위, 비, 바람, 해충 등)을 의미하고 적정주거의 가장 기초적인 구성요소가 된다. 다섯 번째, 사회적 접근성(accessibility)은 권한을 갖는 자들 모두에게 접근 가능하도록 허용해야 한다는 것인데, 국가가 주거취약계층을 특별히 배려할 것을 요구한다. 여섯 번째, 주거입지의 적합성(location)은 주거공간은 직장, 의료서비스 기관, 학교, 탁아 시설 및 기타 사회적 시설에 근접한 장소에 있어야 하는 것으로 정의된다. 기반시설과 접근가능하지 않은 주택의 공급을 지양해야 함을 의미한다. 마지막으로 주택건축의 문화적 적절성(cultural adequacy)은 주택 건축방법, 사용되는 건축자재, 이들을 지원하는 정책들은 문화적 정체성과 주택의 다양성 표현을 적절히 할 수 있어야 하는 것으로 정의된다.

2) 주거권 구성 요소 측면에서 본 공공임대주택의 성과

주거권 구성 요소에 따라 공공임대주택 거주가구의 주거 수준 향상을 살펴 보면, 우선 점유의 안정성이 확보되고 있음을 알 수 있다. 다인가구에 비해 상대적으로 열위에 놓인 1인가구를 대상으로, 공공임대에 입주할 수 있을 정도의 저소득인 가구만을 비교하였다. 즉 소득10분위 중 하위4분위가 대상이다. 유사한 소득수준인 저소득가구가 민간임대시장에서 거처를 마련하는 경우와 공공임대에 입주한 경우를 비교하면, 공공임대에 거주한 경우는 평균 5.9년의 거주기간을 보이고 있으나 저소득 민간임차가구의 2.5년으로 절반 이하의 점유 기간을 보인다. 1인가구의 연령에 따라서도 유사한 차이를 보인다. 공공임대 거주를 통해 점유 안정성을 보장받고 있음을 쉽게 확인할 수 있다.

주거비용의 적정성 측면에서 공공임대와 민간임대에 거주하는 저소득가구를 비교하면, 평균적으로 민간임대에 거주하는 저소득 1인가구의 월 소득 대비 주거비 부담이 23.8%(중위값 기준)로 주거비 부담이 높게 나타난다. 공공임대 거주가구의 주거비 부담은 절대적인 수준은 낮지만, 소득도 낮아 비율로

<표 5> 1인가구 연령대별 평균 거주 기간 비교

(단위: 년)

구분		공공임대	민간임대(저소득)
전체		5.9	2.5
	청년	2.1	0.9
	중장년	5.1	3.3
	노인	8.0	5.6

주: 공공임대는 2019년 기준 LH 공공임대 거주자 자료; 민간임대는 주거실태조사를 바탕으로 작성.
 자료: 국토교통부, 2019. 주거실태조사 원자료를 바탕으로 작성.

<표 6> 1인가구 연령대별 주거비용 부담 비교

(단위: %)

구분	평균 기준		중위값 기준		
	공공임대	민간임대(저소득)	공공임대	민간임대(저소득)	
전체	18.0	26.8	23.6	23.8	
	청년	14.2	27.4	12.3	23.0
	중장년	17.0	22.1	18.1	18.3
	노인	23.6	31.3	27.5	31.8

주: 공공임대는 2019년 기준 LH 공공임대 거주자 자료; 민간임대는 주거실태조사를 바탕으로 작성.
 자료: 국토교통부, 2019. 주거실태조사 원자료를 바탕으로 작성.

표시되는 주거비용 부담정도에서는 민간임대에 비해 현저하게 낮은 값으로 나타나지는 않는다.

공공임대주택에 거주함으로써 얻는 대표적인 편익 중 하나는 주택 이외 거처에서 주택으로의 이주를 들 수 있다. 저소득 민간임대 거주가구 중 주택이외 거처 거주비율은 11.9%로 상당하다. 연령대별로는 특히 4050 중장년 1인가구는 16.6%가 주택 이외 거처에 거주하는 것으로 분석된다. 공공임대 거주를 통해 적정 거처를 보장받고 있음을 알 수 있다.

<표 7> 1인가구 연령대별 주택이외 거처 거주가구 비율 비교

(단위: %)

구분	공공임대			민간임대(저소득)		
	주택	오피스텔	주택 이외 거처	주택	오피스텔	주택 이외 거처
전체	99.9	0.1	-	81.0	7.1	11.9
청년	99.3	0.7	-	78.4	10.7	10.9
중장년	100.0	-	-	79.3	4.2	16.6
노인	100.0	-	-	88.4	1.9	9.6

주1: 주택은 단독주택, 아파트, 연립·다세대, 비거주용 건물 내 주택이 포함되어 있고, 주택 이외 거처에는 오피스텔을 제외한 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 기타 등이 포함됨.

주2: 공공임대는 2019년 기준 LH 공공임대 거주자 자료; 민간임대는 주거실태조사를 바탕으로 작성.

자료: 국토교통부, 2019. 주거실태조사 원자료를 바탕으로 작성.

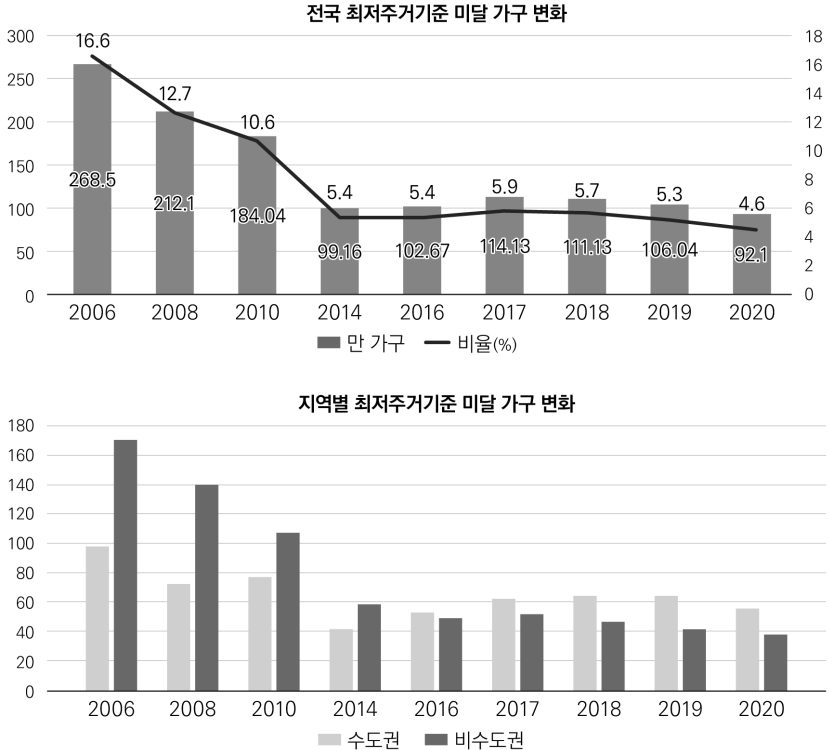
3) 주거취약계층 변화와 상존

주거복지 실현수단으로써 공공임대주택의 성과를 보는 방법 중 하나는 물리적 거처로서의 적정한 거처를 갖추지 못한 이들이 공공임대주택을 통해 수혜를 받았는지 확인하는 것이다. 이런 의미로 최저주거기준 미달가구의 변화를 살펴보는 것이 의미가 있다. 주거실태조사를 통해 확인할 수 있는 최저주거기준 미달가구의 변화는 경제성장만큼이나 성공적이라고 할 수 있다. 2006년 총가구의 16.6%가 기준 미달에 해당하는 수준이었으나 가장 최근인 2020년 기준 4.6%로 하락하였기 때문이다. 가구 수 기준으로는 268.5만(2006년) 가구가 92.1만(2020년)으로 축소되었으니 1/3 수준으로 하락한 것이다.

지역별로는 수도권과 비수도권으로 나누어 볼 수 있다. 동일 기간의 추세는 수도권보다 비수도권에서의 기준미달가구 축소가 두드러진다. 170.8만(2006년) 가구에서 37.0만(2020년) 가구로 비수도권에서의 기준미달이 감소하였다. 그러나 수도권의 경우는 약간 다른데 97.7만(2006년) 가구의 미달이 55.1만(2020년)으로 감소한 것은 맞지만, 2010년대 들어 수도권은 오히려 약간 증가양상을 보이기도 한다. 수도권으로의 인구 밀집과 저렴한 주택 부족, 저소득 가구 상존, 청년 이동과 ‘지옥고’로 불리는 도시 내 비적정 거처의 증가 등으로

<그림 7> 최저주거기준 미달 가구 변화

(단위: 만 가구, %)



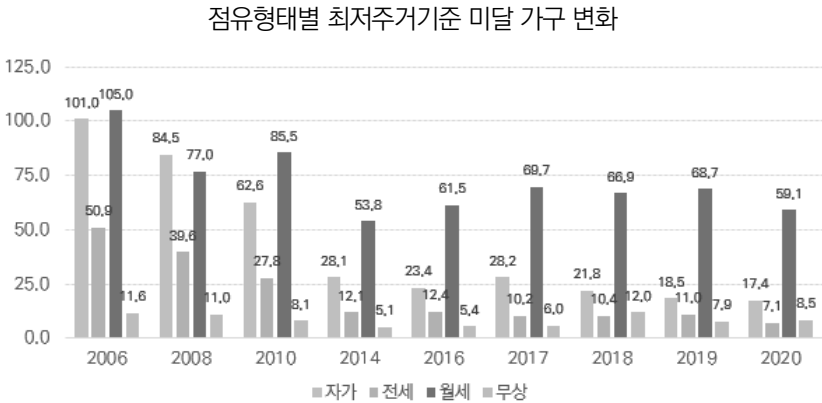
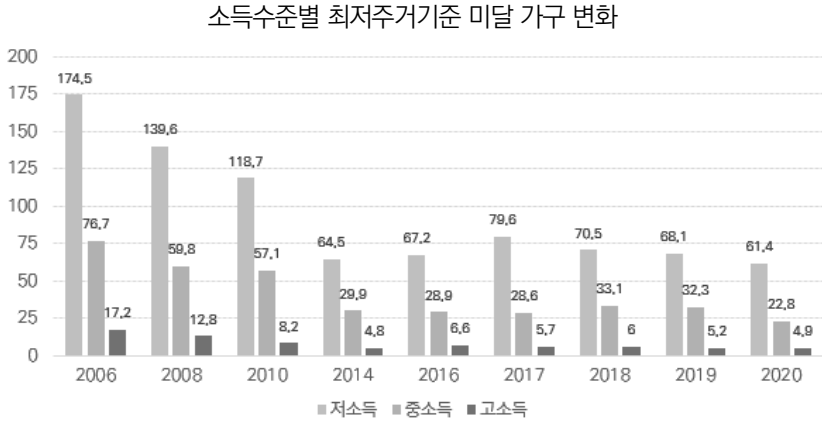
자료: 국토교통부, 각년도. 주거실태조사 원자료를 바탕으로 작성.

원인으로 보인다.

소득계층별 최저주거기준 미달가구 변화를 살펴보는 것도 의미가 있다. 저소득가구의 경우 기준미달가구가 174.5만(2006년)에서 61.4만(2020년)으로 거의 1/3 수준으로 감소하였다. 그러나 2020년 기준 중고소득에서의 기준미달 가구는 미미하다. 전국적으로 기준미달가구가 4.6% 수준이지만, 저소득층에서는 그 비율이 8%에 이를 정도로 훨씬 높다. 여전히 저소득층의 주거권을 보장하기 위한 정책 수단이 지속적으로 요구된다는 의미로 해석된다. 상당한 노

<그림 8> 특성별 최저주거기준 미달 가구 변화

(단위: 만 가구, %)



자료: 국토교통부, 각년도 주거실태조사 원자료를 바탕으로 작성.

력으로 공공임대주택 재고를 확충하는 성과를 거두었음에는 이견이 없으나, 우리 사회에는 여전히 적정주거에 미치지 못하는 이들이 상존하고 있음도 잊지 말아야 한다.

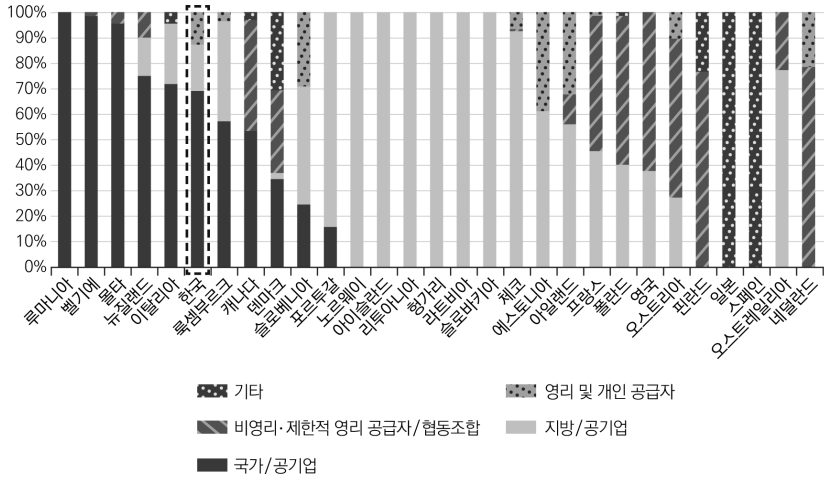
4. 공공임대주택 정책 지속가능성과 미완의 과제

1) 공급 측면의 지속가능성

공공임대주택 공급 주체를 고려할 때 국내 상황은 OECD 다른 국가들과 상당한 차이를 보인다. 이는 국가나 지자체와 같은 공공 부문의 공적기구가 공급하는 비중이 상당히 높은 것인데, 특히 국가 공기업 비중이 절대적이고, 다음으로 지역단위의 공기업이 주된 공급 주체로 참여하고 있다. 한국과 유사한 구조를 보이는 곳은 이탈리아나 뉴질랜드 정도이나 이들 국가는 사회주택 비중 자체가 낮은 국가로 앞서 살펴본 사회주택 배분 모델에서 잔여형 모델에 가까운 국가이다. 따라 한국처럼 상당한 재고를 갖고 시장에 접근하기 어려운 이들을 대상으로 공급하는 일반적 모델을 취하는 국가들의 공급자 구조와는 차이가 난다. 예를 들면, 오스트리아나 네덜란드, 잉글랜드 등 재고 비중이 높거나 보편적 모델을 채택하는 국가는 공급주체가 다양함을 알 수 있다. 비영리, 제한적 영리를 취하는 공급업자들이 다수가 공급하는 방식이다.

한국의 공공임대주택 공급에서 공급주체의 지속가능성에 대한 논의가 필요한 시점이다. 그동안 국가 공기업의 일사분란한 조직력과 실행력을 바탕으로 빠른 기간 동안 소품종 대량 생산을 통해 재고를 확충한 성과가 인정된다. 그러나 과연 이런 방식이 미래에도 지속가능할 것인가이다. 다품종 소량생산과 서비스 결합 등 좀 더 소프트한 공급과 운영이 필요한 시기에 접어들었다. 물론 지금도 공사에서 다양한 취약계층을 위한 시범적 사업을 추진하고 있다. 리빙랩으로의 기능을 수행하고 이를 통해 성공사례로 생산된다. 그러나 공공부문이라는 특수성이 갖는 한계도 존재한다. 국정과제 지원에 매진하는 장점이 있는 반면, 시장 변화와 수요자 대응에 있어 민간 부문보다 민첩할 것을 기대하는 것은 무리이다. 또한 시기에 따라 공공기관에게 요구하는 기준이 계속 변화한다. 국가가 수행할 역할이나 민간에서 공급되지 않는 재화나 서비스를 공기업을 통해 대행함에도 불구하고, 효율성과 이윤, 재정건전성 등 민간의

<그림 9> OECD 국가의 사회주택 공급자 종류별 비중, 2020년 이후 최신



자료: OECD. social rental housing stock.
 (https://www.oecd.org/els/family/PH4-2-Social-rental-housing-stock.pdf).

성과지표를 요구하기도 한다. 태생하게 된 본연의 가치와 운영과정에서의 가치 사이에 긴장관계가 조성되는 것이다.

공급 측면에서 또 고려할 점은 도시관리 측면이다. 선진국에 들어섰다고 하지만, 여전히 주택의 공급 논리가 도시관리 논리를 압도한다. 도시계획이나 관리를 위한 계획보다 정부의 주택공급 기조가 우선한다. 공공임대주택의 공급에서도 여전히 공급량 산정에서 공간이 중요하지 않다. 공간이 빠진 탈 맥락적 의사결정이 이루어진다. 전국 물량이 결정되면 지역에 할당된다. 수요가 많은 곳에 더 지을 것인가, 수요가 없는 곳에 지을 것인가의 문제에 봉착한다. 사실 공급가능한 택지가 조성되는 곳에 공급된다고 봐야 할 것이다. 수요가 많은 수도권에 더 많이 공급하면, 수도권 집중에 기여하는 방식이라는 비판에 직면하고, 택지가 많은 지방에 공급한다면 공가가 발생하는 곳에 건설했다고 비판받는다. 언론이 비판하기도 하고, 국회에서 지적받기도 한다. 이로 인해

기관평가에서 부정적인 평가를 받게 되면 불이익의 여파가 크다.

공공임대주택이 건설되는 지역의 입장에서 생각해 보자. 광역시도에 주거정책심의위원회가 설치되었다. 그러나 5년에 한 번 열린다고 해도 과언이 아닐 정도로 무력화되어 있다. 유명무실하다. 5년에 한 번 주거종합계획을 수립할 때 개최되고는 거의 유명무실한 위원회이다. 주거기본법에서 주거정책심의위원회의 역할은 최저주거기준 등 설정 및 변경, 주거종합계획의 수립 및 변경, 택지개발지구, 분양가상한제 적용지역, 투기과열지구 지정 및 해제, 기타 주거정책 및 주택의 건설공급거래에 관한 사항을 심의한다고 적시하고 있다(주거기본법 제8조). 시·도의 주거정책심의위원회는 시·도의 주거종합계획 수립 및 변경, 택지개발지구 지정·변경 및 해제, 이외에는 지역에서 주거복지 등 주거정책 및 주택의 건설·공급·거래에 관한 중요한 정책으로서 시도지사가 심의에 부치는 사항이라고 되어 있다(주거기본법 시행령 제11조). 그러나 시도의 주거종합계획을 수립하는 경우가 아니고는 딱히 지역의 주거정책심의위원회의 역할이 크지 않다. 지역에서 도시계획, 건축, 교통 등 각종 개발사업과 관련된 위원회가 지속적으로 개최되는 것과는 차이가 크다. 공공임대주택 공급과 관련하여 지역에서는 복지비용 지출이 증가하기 때문에 반기지 않는다. 취약계층을 위해 존재해야 하는 국가와 지방정부는 그들의 거처 마련을 위한 정책 수단을 확대하기 어려운 구조에 대해 논의해야 한다. 시도의 주거정책심의위원회가 현재 법에 기술된 제한적 역할에서 벗어나도록 재정비해야 한다.

2) 관리 측면의 지속가능성

그동안 공공임대주택은 공급자 중심적이었다. 얼마나 많은 양을 건설할 것인가에 더 많은 관심과 노력을 기울였다고 본다. 관리는 물리적 관리가 좀더 주안점이었다고 하면, 입주민의 역량 강화에 대한 관심도 증가하고 있다. 다양한 서비스 결합을 위해 노력하는 점 등을 통해 알 수 있다. 앞으로의 관리 중에 노후화하는 공공임대주택을 어떻게 재건축할 것인가 하는 문제를 진지하

게 고민할 시점이 도래하였다.

재건축 방식은 극단적인 선례가 존재한다. 예를 들면, 미국의 경우처럼 공공임대주택의 사회적 병리현상, 저소득층 집중 문제를 완화하기 위하여 멸실 후 분산, 저밀, 소득계층 혼합형으로 재건축하는 방식이 있다. HOPE VI (Housing Opportunity for People Everywhere)로 명명된 방식이다. 이와는 거의 대척점에 있는 방식이라고도 할 수 있는데 싱가포르의 공공주택 재건축 방식이다. 물론 싱가포르의 주택은 공공임대주택이 아닌 정부의 법정기구인 주택개발청(HDB, Housing Development Board)이 건설공급하고 1999년 토지임대부로 공급한 공공자가주택이다. 노후한 공공자가주택 중 개발잠재력이 높은 블록에 대해 선택적으로 전략적인 재건축을 실시하는데, 인근에 이주단지를 건설하고 해당 부지는 복합 고밀로 재활용한다(박미선·하수정·조윤지, 2022). 과연 국내의 공공임대주택의 미래는 두 대척점 사이에서 어느 곳을 지향할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

3) 수요 측면의 지속가능성

세 번째 고민의 지점은 입주자의 취약성과 관련된 수요 측면의 지속가능성이다. 취약계층을 보호하기 위한 목적을 충실히 이행한 결과는 저소득층 밀집을 유발하게 되고 이들의 주거이동이 쉽지 않다. 공공임대주택을 떠나는 경우, 유사한 비용으로 마련할 수 있는 주택이 민간임대시장에서는 질적으로 매우 낮은 수준이거나, 유사한 질적 수준을 갖춘 저렴한 주택이 거의 존재하지 않기 때문이다. 이와 함께 거주자의 지역고착으로 고령, 독거세대가 증가하고 있다. 영구임대주택 14.1만 세대 중 독거세대는 8.7만 세대이고 독거세대 중 65세 이상 노인은 4.7만으로 대다수를 차지하고 있다. 심지어 2015년 이후 영구임대주택 입주자의 자살 224명, 고독사가 183명이 확인되기도 한다(더불어민주당 허영 의원실 보도자료, 2020.10.7). 이런 수요 측면의 취약성은 기존의 공공임대주택 공급과 관리방식에 대한 질적 도약이 필요함을 알려주는 시그널이

될 수 있다.

앞서 공공임대주택이 어느 경로로 발전할 것인가에 대한 발전경로의 대안에서 보듯이 민간임대주택에 대응력이 생길 만큼 양적으로도 증가하면서(경로1) 이와 함께 서비스가 결합된 방식으로 발전할 수 있다. 이 과정에서 공급자의 역할뿐 아니라 수요자의 역할도 중요하다. 권리와 의무에 대한 이해가 제고되어야 한다.

미국의 공공임대주택이 집중형 단지형 공급에서 분산형으로 바뀐 배경 중 하나는 공공임대주택 입주자의 낮은 소득수준과 반사회적 행동양식이 영향을 미쳤다. 초기에 공공임대주택을 건설하면서 입주자 소득수준을 고려하여 소득의 25%를 임대료로 지불하고, 나머지는 정부에서 보조하던 정책이 수정된다. 입주자 소득은 상승하지 않고 그에 비해 관리비용이 높아지면서 정부의 부담이 지속적으로 상승해갔기 때문이다. 따라서 초기에 25% 입주자 부담은 30%로 기준이 상승하게 되고, 이것이 최종적으로 미국에서 주거비 부담과 관련된 정책을 펼칠 때 기준이 되는 주거비부담선이 된다. 입주자의 낮은 소득과 함께 반사회적 행동으로 인해, 후속적으로 입주민에게 원스트라이크 아웃 정책이 도입된다. 한 번이라도 마약, 약물 등 범죄에 연루되거나 형을 살게 되면 공공임대주택에서 퇴거시키는 것이다(Schwartz, 2021). 공동주택에서의 삶은 바로 인접한 이웃이 있기 때문에 공간적 인접에 따른 외부효과의 영향력이 크다. 따라서 다 같이 지켜야 하는 규율이 있을 수밖에 없다. 이는 모든 이를 위한 것이다.

또 다른 극단적 사례이긴 하지만 싱가포르의 경우에도 공공기구를 통해 공급한 공공자가주택에 거주할 때 요구되는 생활준칙 같은 것이 있다. 일정한 주기로 건물의 외벽을 도색하는 것도 하나의 예이다. 또한 고층 아파트로 건설된 싱가포르 단지 특성상 고층에서 물건을 투기하는 행위가 엄격하게 금지되어 있다. 만일 물건 투기가 발견되면 벌금이 매겨지고 퇴거당하게 되며 여기에서 끝나지 않고, 후속적으로 공공자가주택에 재입주가 금지될 정도이다(Tan, 1998). 이런 사례를 무조건 따라 하자는 주장은 아니다. 그러나 공공임대

주택의 고층에서 물건을 던져 위험한 상황이 발생했다는 이야기가 처음 있는 일이 아니다. 민원이라는 이름으로 무질서와 공동생활을 방해하는 행위를 묵인하는 게 정답은 아니다. 그래서 수요 측면에서도 공공임대주택이 지속가능하기 위해 고민할 지점이라고 주장하는 것이다.

4) 사회적 포용성 측면의 지속가능성

마지막으로 지속가능한 공공임대주택은 차별과 혐오를 넘어서는 사회적 지속가능성 측면에서 고민해야 한다. 공공임대주택의 차별은 여러 방식으로 발전해 왔는데, 차별이 드러나는 방식이 가시적으로 눈에 띄는 방식에서 덜 눈에 띄면서 미묘한 방식으로 변화해 왔다. 즉, 공공임대주택 건설 초기에는 도시 외곽에 기반시설이 충분치 못한 곳에 건설되면서 가시적으로 차별받았다면, 점차 도시 내에 입지하게 되면서 분양주택과 함께 건설되는 과정에서 단지의 외곽에 향이나 소음 등에서 불리한 곳에 배치되는 방식으로 차별받는다. 분양주택과 달리 소형으로 건설되는 공공임대주택은 계단형이 아닌 복도형으로 건설되는 경우가 많고 한 층에 여러 세대가 배치되다 보니 동의 모양만으로도 어느 정도 차이가 발생하기도 한다. 면적과 공사비 지원 등을 고려할 때 불가피한 선택일 수밖에 없는 부분도 있다. 그러나 이런 물리적 차별과 달리, 인근에 학교나 시설 이용을 배제하는 방식은 잘 드러나지 않는다. 분양아파트와 임대아파트가 함께 건설된 단지에서 울타리를 설치해서 가로지르지 못하게 하는 사례나 가시철조망이 건설된 사례는 언론에도 보도될 정도였다.⁵⁾ 이외에도 혼합단지의 시설물이나 편의시설을 분양아파트 쪽에 집중적으로 건설한 사례,⁶⁾ 초등학교 신입생 예비소집에 분양아파트 거주학생과 임대아파트 거주학생을 따로 분류하였다가 학부모로부터 거센 항의를 받은 사

5) 관악구 봉천동 관악드림타운 임대아파트 차별(《머니투데이》, 2015.10.16.).

6) 하남 풍산지구 임대주택 차별(이주현, 2012).

례)도 보고되었다.

또 다른 차별 방식은 호명하는 과정에서 나타난다. 하나는 아파트 이름을 바꾸는 과정에서 다른 하나는 임대주택 거주자를 호명하는 과정으로 드러난다. 건설사의 브랜드를 아파트명에 추가함으로써 자산가치를 높이려고 시도하는데, 이때 임대주택은 같은 건설사임에도 불구하고 동일한 브랜드를 사용하지 못하게 하는 차별이 발생한다. 그뿐만 아니라 임대주택 단지명을 바꾸려고 하자, 인근에서 유사한 브랜드를 사용하는 주민이 강력 반발하기도 했다.⁸⁾ 더 혐오스러운 점은 임대주택 입주민을 거지라는 명사와 함께 사용하여 표현하기까지 한다는 점이다. 대표적인 공공임대사업자인 한국토지주택공사가 건설한 임대주택이 휴먼시아라는 브랜드를 도입하자 임대주택 입주민을 휴먼시아 사는 거지라는 의미로 ‘휴거’(휴먼시아+거지)라고 표현하거나 LH라는 브랜드를 이용하여 ‘엘거’(LH+거지)라고 지칭하는 것이 그것이다.

사회적 포용성 측면에서 공공임대주택 입지를 반대하거나 불리한 공간에 건설하거나, 입주민을 멸칭으로 부르는 행위 등에 대해 사회적 고민이 필요하다. 공공임대주택 건설로 인해 자산가치가 하락할 것을 두려워하여 반대시위하는 일은 이제 놀랍지도 않은 일이 되었다. 그러나 사회적 약자의 주거권 확보 수단인 공공임대주택 건설을 지지하는 기사는 찾아보기 어렵다. 청년들이 더 이상 ‘지옥고’에 살지 않도록 행복주택을 건설해달라고 하는 정도의 목소리가 들려올 뿐이다. 나와 사회경제적 배경이 다른 이들과 함께 사는 사회, 주거지에 공공임대주택이 지속가능하기 위해 차별금지법이나 공정주택법과 같은 적극적 정책노력이 요구된다.

7) 경북 안동초등학교 신입생 민간아파트와 학생 차별(《서울신문》, 2018.11.25.).

8) 자곡포레 입주자가 래미안 강남포레로 이름을 바꾸려 하자 인근의 래미안 강남힐즈 주민들이 반발. 구청에 항의한 것. 자기네는 원래 민간이 분양한 아파트이기 때문에 SH가 공급한 임대주택은 래미안 강남포레로 바꾸면 안 된다는 것(《매일경제》, 2015.02.04.).

5. 3세대 공공임대정책 시대를 고민하며

본 논문은 주거권 실현을 위한 주요하고 대표적인 정책수단인 공공임대주택을 경제성장과 함께 정책의 발전 경로를 정리하고 지속가능한 정책 확대를 위한 논의와 쟁점을 검토하였다. 경제적 성장이 반드시 공공임대주택의 재고 확충과 연계되어야 하는 것은 아니지만, 주거비 보조 정책에 대한 정부지원이 크지 않은 상황에서 공공임대주택 재고를 확충하고자 했던 그간의 정책은 검토의 가치가 크다. 앞서 공공임대와 유사한 사회주택을 공급했던 서구의 정책 발전 모델을 차용하면, 우리의 공공임대주택 정책은 그 대상자와 재고 측면에서 잔여적 모델에서 일반모델로 확장하고 있다. 현재와 같은 공공임대주택 재고 확충을 위한 정부정책이 지속된다고 하면, 이제 보편적 모델로까지 발전할 가능성도 있다. 그러나 주택과 관련한 정부의 정책이 정권의 변화에 따라 급격한 변화를 보였던 과거의 경험에 비추어보면, 공공임대주택 재고의 지속적 확대가 정해진 미래는 아니다. 따라서 향후 정책 발전 경로는 공공임대주택 입주자에게 주택을 매각하는 방식으로 재고가 축소되고 취약계층 중심의 잔여적 모델로 회귀도 가능하다.

그동안의 공공임대주택 공급이 중앙 공기업 중심, 하향식, 매해 공급된 호수 중심, 초소형 동일제품 대량생산 구조의 1세대 정책이었다면 최근에는 수요자에 대한 고민과 다양한 상품의 소량생산과 도심 내 확보 등 2세대로 변화하고 있다. 이때 중앙 공기업 이외에 지방정부의 공기업도 참여하는 방식으로 참여주체가 확대되는 중이다. 이제 물리적 주택공급에 전념하던 시대에서 입주민의 삶과 서비스 연계까지 정책에서 고려하는 3세대 정책으로 변화하고 있다. 총 주택 수 대비 재고 비율을 중심으로 계측하던 공공임대주택 필요 수준은 OECD 평균에 근접하면서 더 이상의 재고 확보가 중요한 것은 아니라는 시각도 나타나고 있다. 그러나 그동안 공급한 공공임대주택 호수와 실제로 재고로 남아 있는 주택을 분석해보면, 공적 자금을 지원받아 건설한 공공임대주택의 절반 이하만이 공적 기능을 수행하는 주택으로 남아 있음이 확인된다.

2021년 공공임대주택 재고 177.5만 호 중 분양전환 공공임대(5년, 10년) 21.1만 호, 전세임대 29.5만 호도 공공임대주택의 성격 면에서 의문을 제기할 수 있다. 분양전환용 임대주택은 결국 자가로 전환되는 시점이 유예된 주택이고, 전세임대주택은 주거비 보조에 가까운 성격이기 때문에 이들을 제외하면 총 127만 호가 본연의 공공임대주택이라고 주장하는 것이 무리가 아니다(박준봉 인식, 2022). 이는 1881.1만 호 주택 중 177.5만 호 9.4%가 아닌 127.0만 호가 OECD에서 논하는 사회주택의 정의에 부합하는 공공임대주택으로 그 비중이 6.7%가 됨을 의미한다. 그러나 문제는 하나 더 있다. 분모에 사용하는 주택 수가 주택보급률에 사용하는 주택 수와 다른 점이다. 2021년 기준 국토교통부는 주택보급률을 102.2%로 제시하고 있다. 이때 주택보급률은 가구 수 대비 주택 수인데, 주택 수는 다가구 구분 거처가 반영된 수치이다. 즉, 분자로 사용되는 주택 수는 2,191.7만 호이다. 그러나 공공임대주택 재고에 사용되는, 분모로 사용되는 주택 수는 빈집포함 통계청에서 집계한 1,881.1만 호이다. 주택 보급률에 사용하는 구분 거처가 반영된 주택 수를 기준으로 분양전환 및 전세 임대를 제외한 공공임대주택의 비중을 계산하면 그 비중이 5.8%까지 하락하는 것이다. 따라서 OECD 평균을 넘어서는 재고를 확충했다고 주장하려면 이제 분양전환이나 전세 임대는 제외한 재고만으로 집계하는 것이 적절하고, 또한 주택 수 집계를 하나로 통일하는 것도 필요하다. 국내 공공임대주택이 충분히 공급되어 OECD 평균을 넘어섰다고 주장하기에 앞서서 공공임대의 성격과 통계자료의 일관성을 먼저 정의하고 논의를 진행해야 한다.

2021년 기준 여전히 최저주거기준에 미달하는 가구는 전체 가구의 4.5%, 가구 수로는 93.2만 가구가 존재한다(국토교통부, 2022b. 2021년도 주거실태조사). 주거권을 확보하지 못한 이들의 최저주거수준을 보장하기 위한 수단 중 가장 강력하고 효과적인 수단인 공공임대주택은 입주하는 순간 대부분 최저주거 기준 미달을 벗어나게 된다. 현재 국내의 주거급여를 통한 주거비 지원수단은 최저주거기준 미달을 벗어나는지 확인하는 체계가 없다. 주거취약계층이 상존하는 상황에서 공공임대주택 재고의 확충은 여전히 중요하다. 지속가능한

정책의 발전을 위해 공급자, 수요자, 사회전체적인 고민이 필요한 시점이다. 재고가 확대되고 더 많은 이들을 포용하는 정책으로 발전할 것인지, 현재 상태를 유지하거나 재고를 축소하는 정책으로 변화할지, 혹은 더 적은 재고와 더 좁은 대상에 제한하는 정책으로 옮겨갈지는 정해진 바가 없다. 그러나 1세대 또는 2세대의 정책으로 후퇴할 것 가능성보다는 더 많은 재고와 더 넓은 대상자를 포괄하는 방식으로 확대되길 기대한다. 이렇게 정책 확장을 원하는지, 필요한지, 가능한지에 대한 깊은 논의가 후속적으로 이어지고 확대되길 기대한다.

원고접수일: 2023.02.28.

1차심사완료일: 2023.03.06.

1차수정완료일: 2023.03.18.

2차심사완료일: 2023.03.21.

게재확정일: 2023.03.21.

최종원고접수일: 2023.03.22.

Abstract

The pathways and future of public rental housing policies as a means of attaining housing rights

Miseon Park

The provision of public rental housing is regarded as a crucial means of fulfilling housing welfare, with distribution models varying depending on the purpose and intended beneficiaries within each country. Although public rental housing in Korea has a relatively short history of approximately three to four decades, concerted efforts have been made to expand its availability in tandem with economic growth. Presently, 9.4% of the total housing stock is designated as public rental housing, and it is anticipated that this number will increase to 2 million units in the near future. This paper aims to scrutinize the methodologies and accomplishments of the public rental housing policy to date, while also examining potential future development pathways. With the expansion of public rental housing stock due to economic growth, the residual model focused on the vulnerable and low-income class is gradually becoming a general model. While progress has been made in improving housing rights for public rental housing tenants and reducing housing costs, concerns have been raised about the objectives and outcomes of public rental housing policies, as over 50% of constructed public rental housing has been converted into sales and no longer remains in the housing stock. Therefore, a comprehensive review of the issues related to supply, management, demand, and inclusiveness is needed to develop sustainable public rental housing policies. This may also involve exploring the potential for sustainable supply and policy development to become a universal model in the future. To achieve sustainable public rental housing policies, it is important to diversify suppliers, adopt demand-responsive strategies, and consider city-level factors. The management of old public rental housing, reconstruction plans, and potential risk factors, such as low income and antisocial behavior, must also be addressed. Furthermore, active social intervention is needed to combat discrimination and prejudice towards public rental housing.

Keywords: public rental housing, social housing model, housing rights, sustainability, policy pathways

참고문헌

- 건설교통부. 1999. 『임대주택업무편람』.
- _____. 2003. 『서민 주거안정을 위한 주택백서』.
- _____. 2005. 『임대주택 업무편람』.
- _____. 2006. 『국민임대주택 업무편람』.
- 국민경제자문회의. 2007. 『참여정부의 경제정책의 평가 및 향후과제』.
- 국토교통부. 각년도. 주거실태조사 원자료.
- _____. 2020. 『주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전 방안 - 주거복지로드맵 2.0』.
- _____. 2022a. 『주택업무편람』.
- _____. 2022b. 「2021년도 주거실태조사 연구보고서(일반가구)」.
- 국회의원 허영 보도자료. 2020.10.7. 「주거복지사 10명이 영구임대주택 14만 호 세대 담당」.
- 박미선. 2022. 「함께 거주할 수는 없는가: 공공임대주택을 둘러싼 혐오와 차별」. 『차별과 혐오를 넘어서』. 쉼처.
- _____. 2023. 「주거복지 실현 수단으로서 공공임대주택 정책의 발전 경로와 미래」. 『2030 담대한 주거복지』. 한국주거복지포럼 총서3. 씨아이알.
- 박미선·우지윤. 2021. 『1인가구 연령대별 주거취약성 보완방안』. 국토연구원.
- 박미선·이후빈·조정희 외. 2019. 『주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안』. 국토연구원.
- 박미선·하수정·조윤지. 2022. 『싱가포르 주거정책 심층 사례 연구』. 국토연구원.
- 박준·봉인식. 2022. 「공공주택 공급확대를 위한 재원조달 분석」. 《주택연구》. 30(2).107~139쪽.
- 이주현. 2012. 「분양 임대 아파트 혼합주거단지의 공간구성과 사회적 혼합 - 하남 풍산지구와 시흥 능곡지구 비교 연구」. 《지리학논총》, 58, 77~95쪽.
- 장경석·송민경. 2020. 『공공임대주택 공급동향 분석과 정책과제』. 국회예산정책처.
- 통계청. 각년도. 『인구주택총조사 자료』.
- Han, S. 2005. "Global City Making in Singapore: a Real Estate Perspective." *Progress in Planning*, 64, pp.69~175.
- OECD. 2022. Social Rental Housing Database.
- _____. social rental housing stock.(<https://www.oecd.org/els/family/PH4-2-Social-rental-housing-stock.pdf>)
- Schwartz, A. 2021. *Housing Policy in the United States*. Routledge.
- Tan, S. 1998. *Private Ownership of Public Housing in Singapore*.

UN. 2015. *Social Housing in the UNECE Region*.

<https://www.99.co/singapore/insider/hdb-sers-sites-before-after-nostalgia/>

《매일경제》. 2015.02.04. 「[톡톡! 부동산] ‘주홍글씨’ 못 댄 임대아파트」.

《머니투데이》. 2015.10.16. 「‘분양vs임대’ 주민갈등…가시철망 치고 ‘넘어 오지마!’」.

《서울신문》. 2018.11.25. 「임대주택 사는 개, ‘캐슬’ 사는 우리 애랑 같은 길로 못 다녀」.