

공공임대주택 정책대상 확대의 정책과정 분석: 초점사건과 정책네트워크 변화의 결합을 중심으로

이미옥*

박용성**

본 연구는 1989년 이후 한국 공공임대주택 정책대상 확대 과정을 초점사건과 정책네트워크 구조 변화의 결합을 통해 분석하였다. 영구임대 중심의 제1기, 공급체계 다변화의 제2기, 행복주택·통합공공임대 및 전세사기 대응의 제3기로 구분하고, 사회연결망분석과 과정추적을 결합하였다. 분석 결과 정책담론에 참여하는 행위자의 범위는 확대되고 네트워크 집중도는 제1기 0.2889에서 제3기 0.1197로 감소하였다. 공식 행위자 중심 구조에서 지방정부·전문가를 거쳐 청년주거단체·전세사기 피해자단체 등이 가시화되는 방향으로 변화하였다. 외환위기·금융위기·전세사기와 같은 외생적 충격은 기존 문제를 가시화하고 새로운 행위자의 진입을 촉진하는 계기로 작용하였으며, 이는 국가의 제도설계 역할이 유지되는 가운데 비국가 행위자의 참여가 확대되는 국가주도 개방형 네트워크로 해석된다. 다만 본 연구의 네트워크는 공출현 기반 준연결망이므로 중심성과 밀도는 실제 정책영향력 또는 협력관계 측정값이 아닌 담론상 가시성의 간접지표로 이해해야 한다.

주제어: 공공임대주택, 정책네트워크, 초점사건

* 제1저자: 단국대학교 행정학과에서 박사과정을 수료하고, 현재 한국토지주택공사에서 주거복지 업무를 담당하고 있다. 주요 관심 분야는 공공임대주택 정책, 주거서비스 전달체계, 사회복지제도 등이다(E-mail: lilika@lh.or.kr).

** 교신저자: 영국 맨체스터대학교에서 행정학 박사 학위를 취득하고, 현재 단국대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정부 및 공공부문의 혁신, 정책 네트워크 및 정책변동, 환경정책 등이다(E-mail: dragonstar@daum.net).

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

한국의 공공임대주택 정책은 1980년대 후반 영구임대주택 도입을 계기로 본격적인 제도화 단계에 진입하였다. 정부는 1989년 도시 저소득층의 주거안정을 위해 영구임대주택 25만 호 건설계획을 제시하였으며, 이후 계획 조정을 거쳐 1989년부터 1993년까지 약 19만 호가 건설되었다. 초기 공공임대주택 정책은 최저소득계층의 주거안정을 중점적으로 지원하는 선별적 복지의 성격이 강하였으며, 정책결정과 집행에서도 중앙정부와 대한주택공사 등 공식 행위자의 역할이 상대적으로 컸다.

그러나 2000년대 이후 저출산·고령화, 1인 가구 증가, 그리고 청년층의 고용·주거 불안, 주택가격과 임대차시장의 변동 등 주거정책을 둘러싼 사회경제적 조건이 복잡해졌다. 1인 가구 비율은 1990년 9.0%에서 2024년 36.1%로 증가하여 가구구조 자체가 크게 변화하였다(국가통계포털, 2024년 인구주택총조사 기준). 이러한 변화는 최저소득계층 중심의 기존 공급체계만으로 다양한 주거수요에 대응하기 어렵다는 정책문제를 제기하였다.

외환위기, 글로벌 금융위기, 전세사기 사태와 같은 사회·경제적 충격은 기존에 누적되어 있던 주거문제를 단기간에 가시화하고 정책적 관심을 집중시키는 계기로 기능하였다. Birkland(2004)의 논의에 따르면 이러한 사건은 정책의제에 대한 사회적 관심을 집중시키고 기존 정책체계에 대한 재검토를 촉진할 수 있다. 다만 청년주거빈곤이나 장기간의 주택가격 상승과 같이 지속적으로 누적되는 문제는 특정 시점의 초점사건이라기보다 구조적 정책문제로 구분할 필요가 있다.

공공임대주택 정책 역시 이러한 사회경제적 환경 변화와 정책적 충격을 거치며 영구임대 중심의 최저소득층 지원에서 국민임대, 장기전세, 행복주택, 통합공공임대 등으로 공급유형과 정책대상이 점차 다변화되었다. 이러한 변화는 정부의 정책기조만으로 설명하기 어렵다. 정책과정에 지방정부, 전문가, 시민사회, 입주자단체, 청년주거단체 및 피해자단체 등 다양한 행위자가 등장하고 이들의 담론상 연결구조가 변화했기 때문이다.

본 연구의 목적은 1989년 이후 한국 공공임대주택 정책의 대상 확대 과정에서 정책행위자의 구성과 관계구조가 어떻게 변화하였는지를 분석하고, 이러한 변화가 주요 사회·경제적 충격 및 정책산출과 어떠한 관련성을 보였는지를 설명하는 데 있다. 이를 위해 정책과정을 세 시기로 구분하고 사회연결망분석과 과정추적을 결합한다. 사회

연결망분석은 정책담론에서 나타나는 행위자의 연결구조 변화를 계량적으로 파악하는데 사용하고, 과정추적은 주요 사건과 행위자 진입, 제도변화 사이의 시간적·과정적 연결을 검토하는 데 활용한다.

본 연구는 정책네트워크의 구조 변화가 정책대상 확대를 단독으로 결정한다고 전제하지 않는다. 오히려 인구·가구구조 변화, 주택시장 불안, 정부의 정책기조 등 구조적 조건과 주요 사건이 결합하는 과정에서 새로운 행위자의 참여가 확대되고, 이러한 관계구조의 변화가 정책대안 및 정책대상 설정의 범위를 확대하는 하나의 구조적 조건으로 작용했다고 본다.

2. 연구질문과 연구의 의의

본 연구는 다음과 같은 세 가지 연구질문을 설정한다. 연구질문 1. 1989년 이후 공공임대주택 정책과정에서 정책행위자의 구성과 담론상 관계구조는 시기별로 어떻게 변화하였는가? 연구질문 2. 외환위기, 금융위기, 전세사기와 같은 주요 외생적 충격은 새로운 행위자의 정책과정 진입과 정책의제 확대에 어떠한 계기로 작용하였는가? 연구질문 3. 정책네트워크의 구조적 개방과 행위자 다원화는 공공임대주택 정책대상의 확대 및 이해관계 조정의 복잡성과 어떠한 관련성을 보이는가?

이에 따라 다음 세 가지 연구명제를 설정한다. 연구명제 1은 시기가 진행될수록 정책담론에 참여하는 행위자의 범위가 확대되고 네트워크의 구조적 집중도는 낮아질 것이라는 명제이다. 연구명제 2는 네트워크의 중개 위치가 여러 행위자로 분산되는 시기에는 새로운 주거수요 및 정책대상 집단의 담론상 가시성이 증가할 것이라는 명제이다. 연구명제 3은 행위자 다원화와 네트워크 개방이 정책대상의 확대와 함께 이해관계 조정의 복잡성 증가를 동반할 것이라는 명제이다.

본 연구의 학술적 의의는 공공임대주택 정책대상의 변화를 사회경제적 환경이나 정권교체만으로 설명하지 않고 정책과정에 참여하는 행위자의 구성과 관계구조 변화라는 차원에서 분석한다는 데 있다. 또한 Birkland의 사건기반정책변동 논의와 정책네트워크 분석을 연결하되, 초점사건을 정책변동의 충분조건이 아니라 네트워크 재편을 촉진하는 계기로 설정함으로써 정책변동의 구조와 과정을 함께 설명하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 공공임대주택의 역사적 전개

한국 공공임대주택 정책의 제도적 기반은 1963년 「공영주택법」과 이후 「주택건설 촉진법」 등에서 형성되었다. 다만 저소득층의 장기적 주거안정을 목적으로 한 공공임대주택이 본격적으로 확대된 시점은 1989년 영구임대주택 도입 이후로 보는 것이 타당하다(김복식·류지성, 2016).

정부는 1989년 영구임대주택 25만 호 건설계획을 발표하였으며, 이후 계획조정을 거쳐 1989~1993년 약 19만 호가 건설되었다. 영구임대는 생활보호대상자 등 최저소득계층을 주요 대상으로 하였다는 점에서 잔여적·선별적 주거복지의 성격이 강하였다. 이후 국민임대, 장기전세, 행복주택, 통합공공임대 등 새로운 유형이 도입되면서 정책대상은 점차 확대되었다. 국민임대는 저소득 무주택가구를 보다 폭넓게 포괄하였고, 행복주택은 청년·신혼부부·고령자 등 생애주기별 주거수요를 제도적으로 반영하였다. 통합공공임대는 기존 공공임대 유형 간 복잡성을 완화하고 소득계층별 공급체계를 통합하려는 시도로 볼 수 있다(표 1) 참조).

〈표 1〉 공공임대주택의 유형 확장

유형	도입	정책대상	자산조건 (2026년 기준)	임대조건
영구임대	1989	최저소득층	총자산 24,500만 원, 자동차 4,542만 원	시세 30%, 50년
국민임대	1998	소득 4분위 이하	총자산 34,500만 원, 자동차 4,542만 원	시세 60~80%, 30년
행복주택	2013	대학생·사회초년생· 신혼부부·고령자 등	총자산 34,500만 원, 자동차 4,542만 원	시세 60~80%, 유형별 기간 상이
통합공공 임대	2020	최저소득층등(중위소득 150% 이하)	총자산 34,500만 원, 자동차 4,542만 원	소득수준별 차등, 30년
장기전세 주택	2007	소득 4분위 이하	-	시세 80%, 전세 방식, 20년
분양전환 공공임대	5년 1985, 10년 2004	청약저축 가입자	부동산 21,550만 원, 자동차 4,542만 원	임대기간 후 분양전환
기존주택 등 매입임대	2004	최저소득층· 저소득서민 등	총자산 24,500만 원, 자동차 4,542만 원	시세 30~90%, 30년

유형	도입	정책대상	자산조건 (2026년 기준)	임대조건
기존주택 전세임대	2005	최저소득층·저소득서 민 등	총자산 24,500만 원, 자동차 4,542만 원	전세주택재임대, 30년

주: 공공주택 입주자 소득·자산 기준은 매년 국토교통부에서 발표. 전세임대·매입임대 주택은 유형별 입주기간 상이함.

* 출처: 「공공주택특별법」 및 관련 시행규칙 바탕으로 재구성.

다만 이러한 변화가 공공임대주택 정책을 완전한 보편주의 체계로 전환시켰다고 보는 어렵다. 현재도 다수 공공임대 유형에는 무주택, 소득, 자산 또는 가구특성 기준이 적용된다. 따라서 본 연구는 이 변화를 ‘보편적 주거권으로의 전환’보다 ‘정책대상의 다변화와 포괄범위의 확대’로 개념화한다.

2. 정책네트워크 이론의 적용

정책네트워크(Policy Network)는 특정 정책 이슈를 중심으로 형성된 공식·비공식 행위자들 간의 상호작용 체계를 의미한다. 행위자가 보유한 법적 권한, 예산, 정보, 전문성, 정치적 영향력 등 다양한 자원을 매개로 상호의존적 관계를 형성하고, 그 관계 속에서 정책의 형성·집행·조정이 이루어지는 구조를 포괄한다(고길곤, 2007).

정책네트워크 연구에서는 한쪽 끝에 폐쇄적이고 안정적인 정책공동체를, 다른 한쪽 끝에 개방적·유동적인 이슈네트워크를 위치시키는 연속체 관점이 제시되어 왔다(김순양, 2003; 박현희·홍성걸, 2016). 그러나 한국의 공공임대주택 정책에서는 행위자 참여가 확대된 이후에도 국토교통부와 LH 등 국가·공공부문의 제도설계 및 자원배분 역할이 지속된다.

본 연구는 이러한 경험적 구조를 ‘국가주도 개방형 네트워크’라는 분석적 유형으로 정의하여 서구 이론의 한국적 맥락화를 시도한다(최성락·이혜영, 2004). 이는 새로운 일반이론이 아니라 국가의 제도설계·재정 및 집행조정 역할이 유지되는 가운데 지방정부, 전문가, 시민사회 및 정책대상 집단의 참여와 담론상 가시성이 확대되는 혼합적 네트워크를 의미한다.

‘국가주도성’은 국토교통부, LH, 국회 등 공식 행위자가 네트워크에서 지속적으로 높은 연결성을 유지하는지 여부로 판단하고, ‘개방성’은 참여행위자 구성의 확대, 중심성의 분산, 네트워크 집중도의 변화 및 새로운 비공식 행위자의 등장 등을 통해 관찰한다. 다만 이러한 지표는 실제 법적 권한이나 예산통제력의 변화를 직접 측정하지 않으므로 구조적·담론적 수준에서만 해석한다.

3. 사건기반 정책변동과 초점사건

Birkland(2004)는 예기치 못한 대규모 사건이나 위기와 같이 사회적 관심을 급격히 집중시키는 사건이 기존 정책문제의 가시성을 높이고 정책의제 변화를 촉진할 수 있다고 보았다(이동규·박형준·양고운, 2011; 이현정, 2016). 초점사건은 그 자체로 정책변동을 결정하는 것이 아니라 기존에 존재하던 문제, 이해관계 및 정책대안에 대한 주의를 집중시켜 정책의 창(Policy Window)을 여는 계기로 기능한다(Kingdon, 1984).

본 연구에서는 주택가격 상승이나 청년주거빈곤처럼 일정 기간 누적되는 현상은 ‘구조적 정책문제’로 구분하고, 외환위기·금융위기·전세사기 사태처럼 특정 시기에 사회적 주의를 급격히 집중시킨 사건은 ‘초점사건 또는 외생적 충격’으로 구분한다.

정책변동의 분석경로는 ‘구조적 정책문제 → 초점사건 또는 외생적 충격 → 새로운 행위자의 진입 및 담론 확대 → 정책네트워크 구조 변화 → 정책대상 및 정책수단 변화’로 설정한다(이동규·우창빈, 2013). 이 경로는 단선적 인과모형이 아니라 과정추적을 위한 분석적 순서를 의미한다. 시기별 분석경로는 <표 2>와 같다.

<표 2> 사건기반정책변동모형의 적용: 시기별 인과경로

단계	제1기	제2기	제3기	확인자료
구조적 정책문제	절대적 주택부족 및주 택가격 폭등	임대차 시장 불안, 주거비 부담	청년주거빈곤, 임대 차시장 불안	빅카인즈 기사 및 국회회의록
초점사건	1997년 외환위기	2008년 금융위기	전세사기 사태	국회회의록, 뉴스
정책의제 변화	서민 주거안정 필요성 확대	공공임대 공급체계 확대·재편 요구	청년·피해자 등 새로운 정책대상 의제화	국민임대공청회 (’08.12), 서민주거 복지특위(’15년)
네트워크 변화	건설교통부·주택공사 중심 고착(Star형)	지방정부·전문가 ·입주자단체 진입(확장형)	청년주거단체·전 세사기대책위 진입(망형)	소시오그램 및 SNA 지표
정책학습	국가 재정만으로 지속 가능한 공급 불가, 국 민주택기금 도입	정부·LH 독점 공급은 부채·지 역 반발 야기	주거권보장·인구 소멸 대응책,보편적 주거복지전환	정책학습 환류
주요정책 산출	영구임대 25만호(1989 년), 국민임대 등 후속 임차보호 강화	국민임대, 장기전세 등 공급체계 다변화	행복주택·통합공 공임대, 전세사기 피해지원	국회 회의록, 공공 주택특별법 등 법령·제도 자료

4. 사회연결망분석의 적용과 해석범위

사회연결망분석(SNA)은 행위자를 노드, 행위자 간의 관계를 엣지로 설정하여 네트워크 전체의 구조와 개별 행위자의 상대적 위치를 계량적으로 분석하는 방법이다(고길곤, 2007; 김옥일, 2008). 본 연구에서는 뉴스, 국회 회의록 및 관련 정책자료에서 동일 문서 또는 동일 정책의제를 중심으로 함께 등장한 행위자의 공출현 관계를 기초로 기본 네트워크를 구축하였다.

따라서 본 연구의 네트워크는 실제 계약·협약·정보교환 관계를 직접 조사한 완전한 관계망이 아니라 공출현 자료에 기반한 준연결망이다. 이에 따라 중심성과 밀도는 실제 영향력이나 협력 수준 자체가 아니라 정책담론 내 가시성과 구조적 연결성을 나타내는 간접지표로 제한적으로 해석한다. 본 연구에서 사용한 SNA 주요 지표와 해석기준은 <표 3>에 제시하였다.

<표 3> SNA 주요 지표와 본 연구의 해석기준

지표	산출방식	본 연구의 해석
밀도	공식: $2E/n(n-1)$, 무방향 네트워크	정책담론 내 공동출현·연결 정도. 실제 협력강도와 동일하지 않음
연결정도 중심성	개별 노드의 직접 연결 수/ $(n-1)$	다른 행위자와의 직접 연결범위 및 담론상 가시성
매개 중심성	특정 노드를 통과하는 최단경로 비율	네트워크 경로상 구조적 중개 위치 가능성
근접 중심성	다른 노드까지 평균 거리의 역수	다른 행위자와의 구조적 근접성
집중도	연결정도의 불균등 분포 (Freeman, 1979)	연결구조가 일부 행위자에 집중된 정도. 민주성의 직접 지표는 아님

* 출처: 고길곤(2007) 논의를 바탕으로하되 공출현 준연결망의 특성을 반영하여 해석범위를 제한함.

5. 선행연구 검토

공공임대주택 정책에 관한 기존 연구는 크게 세 흐름으로 구분할 수 있다. 첫째, 주거만족도와 주거안정 효과 등 정책결과를 평가하는 연구이다(안치환, 2014; 이선화, 2021). 둘째, 다중흐름모형이나 역사적 제도주의 관점에서 정책변동을 설명하는 연구이다(강한수·박용성, 2020; 김복식·류지성, 2016). 셋째, 정책네트워크와 SNA를 결

합하여 정책과정의 구조적 특성을 분석하는 연구이다(고길곤, 2007; 김옥일, 2008; 방성훈·변창흠, 2012). 국제비교적 관점에서는 진미운(2011)이 임대주택 시스템 변화를 분석하였고, 박소연 외(2016)는 호주의 공공임대주택 정책 변화를 검토하였다.

공공임대주택 분야에서는 주택정책의 경로의존성과 공급체계 변화를 분석한 연구가 축적되어 왔으며(남원석, 2017; 2022), 행복주택 정책수혜대상 변동을 수정다중흐름모형으로 분석한 연구도 존재한다(강한수·박용성, 2020). 그러나 장기간의 행위자 구성과 관계구조 변화를 시계열적으로 비교하고 이를 정책대상 확대와 연결하여 분석한 연구는 상대적으로 제한적이다.

본 연구의 차별성은 정책네트워크의 구조 변화를 독립된 원인으로 단정하는 데 있지 않다. 오히려 SNA를 통해 관계구조의 변화 방향을 확인하고, 과정추적을 통해 주요 사건·행위자 진입·정책산출의 시간적 순서를 교차 검토하는 데 있다. 이러한 혼합적 접근은 정책변동의 구조와 과정을 동시에 검토한다는 점에서 기존 연구를 보완한다.

Ⅲ. 연구설계 및 방법론

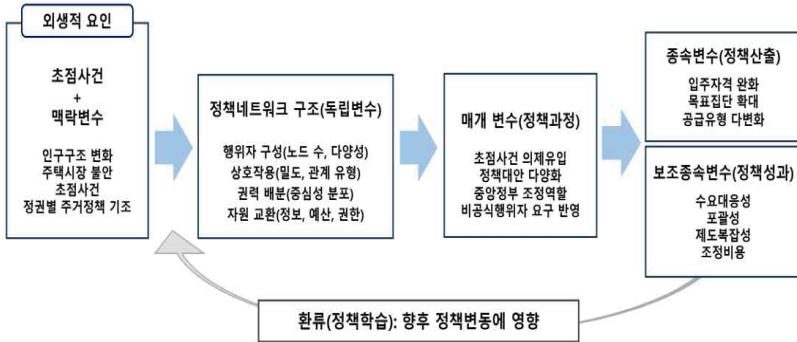
1. 연구 분석틀

본 연구의 분석틀은 Birkland의 사건기반정책변동 논의와 정책네트워크 이론을 결합하되, 초점사건에서 정책산출로 이어지는 단선적 인과관계를 전제하지 않는다. 인구·가구구조 변화와 주택시장 불안 등은 새로운 정책수요를 생성하는 구조적 조건이며, 외환위기·금융위기·전세사기 등 주요 사건은 누적된 문제를 사회적으로 가시화하는 계기로 작용한다.

이후 새로운 정책대상 집단, 지방정부, 전문가 및 시민사회의 담론상 참여가 확대되면서 기존 정책네트워크의 관계구조가 변화할 수 있다. 이러한 구조변화는 정책대안과 정책대상 설정에 영향을 미치는 하나의 조건으로 작용한다. 따라서 본 연구는 네트워크 변화와 정책산출의 동시성·시간적 선후관계를 과정추적으로 확인하고, 대안설명인 정권교체와 구조적 사회변화를 함께 고려한다.(〈그림 1〉 참조).

또한 분석의 엄밀성을 위해 정책산출과 정책성과를 구분한다. 입주대상 확대, 공공 유형 신설, 법률·제도 개정은 정책산출로 정의하고, 실제 주거비 부담 감소, 주거안정성, 만족도 등은 정책성과로 구분한다. 본 연구는 후자를 직접 측정하지 않으므로 경험적 분석의 중심은 정책산출과 제도적 변화에 둔다.

〈그림 1〉 공공임대주택 정책변동 분석틀



2. 분석대상 및 자료수집

분석시기는 1989년부터 2024년까지이며 제도전환과 초점사건을 기준으로 세 단계로 구분한다. 제1기(1989~2002년)는 영구임대 도입과 최저소득층 중심의 선별적 공급이 이루어진 시기이다. 1980년대 후반의 주택부족과 가격상승이 구조적 정책문제로 존재하였으며, 1997년 외환위기는 저소득 임차가구의 주거불안을 심화시킨 별도의 외생적 충격으로 구분한다.

제2기(2003~2012년)는 국민임대와 장기전세 등 공급체계가 확대되고 지방정부·전문가 등의 정책참여가 증가한 과도기이다. 2008년 글로벌 금융위기는 국민임대나 장기전세를 최초로 도입한 원인이라기보다 이미 존재하던 공공임대 공급체계의 확대 및 재검토 필요성을 강화한 외생적 충격으로 해석한다.

제3기(2013~2024년)는 행복주택과 통합공공임대 도입, 청년주거 문제의 지속적 의제화, 전세사기 피해자 지원 등이 이루어진 시기이다.¹⁾ 청년주거빈곤은 누적적 정책문제로, 2022년 이후 급격히 가시화된 전세사기 사태는 초점사건에 가까운 외생적 충격으로 구분한다.

자료는 법령 및 제도자료, 국회 회의록, 공청회 자료, 정부 및 공공기관 자료, 언론 보도, 주요 행위자 성명자료로 구성하였다. 기본 네트워크는 동일 문서 또는 동일 정책의제에서 두 행위자가 함께 등장하는 경우를 공출현 연결로 코딩하였다. 단순 공출

1) 제3기 종료시점을 2024년으로 설정한 것은 전세사기특별법 시행과 빅카인즈 관련 기사량이 2022~2023년 피크 이후 2024년에도 높은 수준을 유지하다가 정책 제도화 단계로 진입하는 시점이기 때문이다.

현은 협력관계로 간주하지 않았다. 공식 협의, 공동행동, 제도적 협력 또는 명시적 지원관계는 해당 관계가 문서에서 확인되는 경우에만 별도 관계로 분류하였다.

본 연구는 공출현 기반 SNA와 과정추적을 결합한 연구이므로 실제 정책결정 권한, 예산배분 영향력, 비공식 협상관계를 직접 측정하지 못한다. 따라서 네트워크 지표는 정책담론 내 가시성, 연결성, 중심성의 간접지표로 해석한다.

3. 빅카인즈 뉴스 데이터 활용

본 연구는 한국언론진흥재단 빅카인즈의 뉴스 데이터를 활용하여 시기별 정책의제의 가시성과 주요 정책행위자의 등장 양상을 확인하였다. 원고의 검색기간은 2026년 4월 20일부터 5월 10일까지이며 영구임대, 국민임대, 신혼부부 주거, 청년 주거, 전세사기 등의 키워드를 사용하였다.

시기별 뉴스 생산량은 디지털 자료의 축적 정도와 보도환경에 따라 크게 다르므로 기사 건수의 절대값을 시기 간 직접 비교하기보다 각 시기 안에서 의제의 증가 방향과 정책사건 전후의 변화에 주목하였다. 또한 행위자 선정에서는 뉴스 노출 빈도뿐 아니라 국회·정부자료에서의 등장 여부와 정책과정상의 관련성을 함께 검토하였다.

이러한 보완에도 불구하고 최근 시기의 디지털 기사량이 과거보다 많은 구조적 차이는 완전히 제거할 수 없다. 따라서 노드 수, 연결 수와 밀도의 절대수준은 측정환경의 영향을 받을 수 있으며, 본 연구는 이를 한계로 명시하고 집중도와 개별 행위자의 상대적 위치 변화, 과정추적 증거를 함께 해석하였다. 시기별 의제화 추이는 <표 4>에 정리하였다.

<표 4> 빅카인즈 뉴스 데이터 활용: 시기별 의제화 추이

키워드(시기)	이전/초기	이후/피크	해석
영구임대(제1기)	1989년 이전 해당없음	1990~92년 686건 → 805건	제도 도입후 의제 확산의 정황
국민임대(제2기)	2000년 312건	2003년 1,710건	공급체계 확대기 의제 증가
신혼부부 주거(제2기)	2007년 155건	2010년 1,019건	금융위기 이후 의제 증가
청년 주거(제3기)	2013년 535건	2024년 18,220건	누적적 구조문제의 장기 의제화
전세사기(제3기)	2022년 179건	2023년 15,707건	단기간 급격한 의제화가 나타난 초점사건형 패턴

* 출처: 한국언론진흥재단 빅카인즈, 2026.
주: 시기별 뉴스 생산량 차이로 인해 절대 건수보다 변화 방향을 중심으로 해석함.

4. 국회 회의록 데이터 활용

국회 의안정보시스템의 회의록은 과정추적의 1차 질적 증거로 활용하였다(국회의안 정보시스템, 2026). 원고에서는 ‘임대주택’, ‘국민임대’, ‘공공임대’, ‘전세사기’, ‘공청회’, ‘특별위원회’를 검색하여 총 397건을 수집하고, 시기별 초점사건과의 시간적 연관성, 신규 행위자의 공식 참여 여부, 갈등관계의 발생을 기준으로 핵심 회의록을 선별하였다. 회의록은 빅카인즈가 보여주는 사회적 의제화가 실제 공식 정책과정과 어떠한 방식으로 연결되는지를 확인하는 질적 증거로 활용하였다. 과정추적에 활용한 핵심 회의록은 <표 5>와 같다.

<표 5> 과정추적 핵심 활용한 핵심 국회 회의록

회의일	회의유형	시기	활용 의의
1998.12.17.	국회본회의(제15대)	1기	IMF 직후 주택임대차보호법 개정 의결. 제1기 말 정책전환 배경.
2008.12.10.	법안심사소위 공청회(제18대)	2기	국민임대주택건설법 개정 공청회. 전문가·입주자단체 의견 공식 수렴.
2009.12.07~15	예산결산특별회 부별심사(제18대)	2기	국민주택기금운용계획 심사. LH ↔ 국회국토해양위 정책쟁점 확인
2015.11~12	서민주거복지특별위원 회(제19대)	3기	민간 전문가·시민단체 의견 공식 수렴. 제3기 참여확대의 후속 증거
2023.05.25.	국회본회의(제21대)	3기	전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법(대안) 의결.

5. SNA 분석방법 및 코딩 기준

SNA 분석은 Python NetworkX를 활용하여 밀도, 연결정도 중심성, 매개중심성, 근접중심성, 집중도를 산출하였다(이순호, 2000). 원고의 분석과 동일하게 무방향 네트워크를 채택하고 밀도는 $2E/n(n-1)$ 로 산출하였다. 소시오그램은 스프링 계열 레이아웃을 활용하여 시기별 구조적 특성을 시각화하였다.

관계 코딩에서는 단순 공출현과 실질적 상호작용을 구분하였다. 동일 기사·문서에 함께 등장한 경우는 기본 공출현 네트워크에만 포함하며 이를 협력으로 간주하지 않는다. 공식 협의, 제도적 권한관계, 공동행동, 집행관계는 별도 근거가 확인되는 경우에만 상호작용 관계로 코딩하였다. 갈등관계는 비판성명, 소송, 국회질의, 감사요구,

정책대안에 대한 공개적 대립 등이 반복적으로 확인되는 경우로 한정하였다.²⁾

관계 코딩은 단일 연구자가 수행하였으므로 복수 코더 간 통계적 일치도를 제시하지 못한다. 이를 보완하기 위해 갈등관계와 같이 해석 가능성이 큰 관계는 뉴스자료와 국회 회의록 또는 공식문서를 교차 확인하였다. 관계 유형별 코딩 기준은 <표 6>에 제시하였다.

〈표 6〉 관계 유형별 엣지 코딩 기준

관계 유형	판단 기준	자료 출처	처리방식
단순 공출현	동일 기사·문서에 함께 등장	정부자료·빅카인즈	기본 공출현 네트워크에만 포함, 협력으로 해석하지 않음
공식 협의	회의·위원회·공청회 등에 공동 참여	국회 회의록·위원회 자료	공식 상호작용으로 별도 코딩
제도적 권한	법령상 위임·예산 배분·사업 승인	법령·예산자료	권한·자원 관계로 별도 코딩
정책 공동 행동	공동성명·연대 활동	성명서·보도자료	협력관계로 별도 코딩
집행 관계	사업 위탁·공급·관리·전달체계 연계	협약서·사업보고서	집행상 협력관계로 별도 코딩
갈등 관계	비판 성명·소송·국회질의·감사 요구·공개적 정책대립 ³⁾	국정감사록·보도자료	별도 갈등 네트워크로 처리

Ⅳ. 분석 및 결과

1. 시기별 네트워크 지표 분석

분석 결과 행위자 수는 제1기 11개에서 제2기 24개, 제3기 28개로 증가하였고 연결 수는 42건에서 240건, 336건으로 증가하였다. 집중도는 0.2889에서 0.1423,

2) <표 6>의 관계유형 코딩 기준은 정책네트워크 상호작용 유형에 관한 선행 논의(고갑곤, 2007)와 Granovetter(1973)의 관계강도 개념을 참고하여 연구자가 구성한 조작적 기준이다.

3) 갈등 관계의 판단기준은 정책 설계·집행에 대한 직접적 이견뿐 아니라, 공급주체에 대한 전달체계 신뢰성 문제 제기 및 거버넌스 개혁 요구도 포함한다. 전달체계 신뢰 위기는 정책 대상 확대의 실행 기반, 즉 공급주체의 정당성에 영향을 미치는 정책과정의 일부로 보기 때문이다.

0.1197로 감소하여 정책담론의 연결구조가 일부 행위자에 집중된 형태에서 여러 행위로 분산되는 방향으로 변화한 것으로 나타났다.⁴⁾

반면 밀도는 0.7636에서 0.8696, 0.8889로 증가하였다. 그러나 본 연구의 네트워크가 공출현 기반 준연결망이라는 점에서 밀도 상승을 실제 협력이나 정보공유의 강화로 해석하는 것은 적절하지 않다. 제3기의 높은 밀도는 다양한 행위자가 청년주거, 전세사기, 통합공공임대 등 동일 정책의제와 담론공간에서 함께 가시화된 결과를 상당부분 포함한다(표 7) 참조).

〈표 7〉 시기별 네트워크 지표 종합 비교

구분	제1기(1989~02)	제2기(2003~12)	제3기(2013~24)
노드 수	11	24	28
연결 수	42	240	336
밀도	0.7636	0.8696	0.8889
집중도	0.2889	0.1423	0.1197
최고 연결중심성 행위자 수	3	6	9
갈등관계	0건	1건	5건
구조적 정책문제	주택부족 · 가격상승	임대차시장 불안 · 주거비 부담	청년주거빈곤 · 임대차시장 불안
초점사건/외생충격	1997년 외환위기	2008년 금융위기	전세사기 사태
네트워크 유형	공식행위자 중심 정책공동체형	국가주도 과도기적 확장형	국가주도 개방형
구조적 형상	별형(Star)	확장형(Expansion)	망형(Mesh)

따라서 본 연구는 행위자 수 증가와 집중도 하락에도 공출현 기반 연결성이 높아진 현상을 새로운 ‘밀도의 역설’로 이론화하지 않는다. 이는 연구자료의 생성방식과 제3기의 의제 집중이 함께 반영된 경험적 패턴으로 한정하여 해석한다.

4) 국내 정책네트워크 SNA 연구에서는 밀도 · 집중도에 대한 보편적 절대 기준값이 확립되어 있지 않으며(고길곤, 2007; 김옥일, 2008), 이에 따라 본 연구도 절대적 고저 판단이 아니라 동일 네트워크의 시기별 변화라는 상대적 · 시계열적 비교를 통해 지표를 해석하였다.

2. 시기별 정책네트워크의 구조적 특성

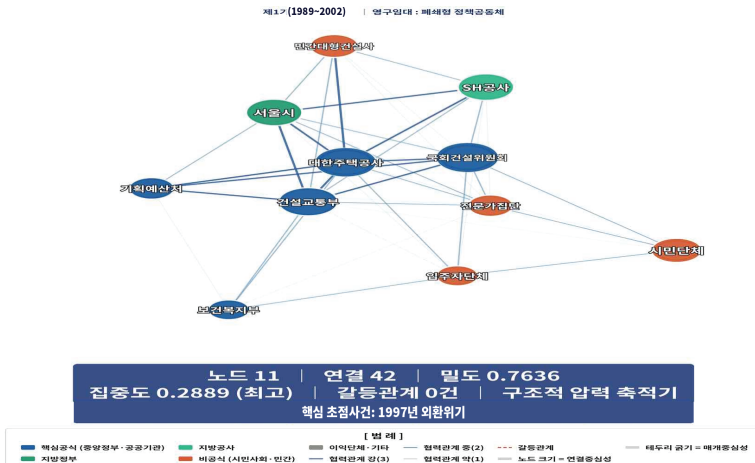
1) 제1기(1989~2002년): 공식행위자 중심의 폐쇄형 구조

제1기는 영구임대주택이 본격적으로 제도화되고 최저소득층 중심의 공공임대 공급 체계가 형성된 시기이다. 1980년대 후반의 심각한 주택부족과 가격상승은 서민주거 안정을 주요 정책문제로 부상시켰고 정부는 1989년 영구임대주택 25만 호 공급계획을 제시하였다. 이후 계획은 조정되어 약 19만 호가 건설되었다.

제1기 네트워크는 건설교통부와 대한주택공사, 국회 건설위원회 등 공식 행위자의 중심성이 상대적으로 높고 참여 행위자 수도 이후 시기보다 적은 구조를 보였다. 이러한 특성은 정책공동체형 네트워크와 일정 부분 부합한다. 그러나 이를 실제 정책권한이 소수 행위자에게 독점되었다는 직접적 증거로 해석하기보다 관련 정책담론에서 공식 행위자의 가시성과 구조적 연결성이 상대적으로 높았던 것으로 이해한다.

1997년 외환위기는 1989년 영구임대 도입을 설명하는 원인이 아니다. 본 연구에서는 외환위기를 제1기 후반부에 저소득 임차가구의 주거불안을 심화시키고 후속적인 공공임대 확대 필요성을 강화한 외생적 충격으로 구분한다. 1998년 주택임대차보호법 개정은 외환위기 이후 임차가구 보호 의제가 강화된 후속적 정책대응의 하나로 볼 수 있다. 제1기 네트워크 구조와 행위자별 지표는 각각 <그림 2>와 <표 8>에 제시하였다.

〈그림 2〉 제1기 소시오그램: 별형(Star) 구조



〈표 8〉 제1기(1989~2002년) 행위자별 SNA 지표

행위자	유형	연결중 심성	매개중 심성	근접중 심성	해석
건설교통부	핵심공식	1.0000	0.0622	1.0000	공식 핵심 허브. 높은 담론상 연결성
대한주택공사	핵심공식	1.0000	0.0622	1.0000	공식 핵심 허브. 정책집행·공급 주체
국회건설위원회	핵심공식	1.0000	0.0622	1.0000	입법·예산 논의의 공식 행위자
서울시	지방정부	0.9000	0.0348	0.9091	중앙정책 집행과 지역 공급의 연결
SH공사	지방공사	0.9000	0.0348	0.9091	서울시 공급체계의 집행주체
민간대형건설사	비공식	0.7000	0.0144	0.7692	시공 관련 담론상 연결
시민단체	비공식	0.7000	0.0144	0.7692	주변부 참여, 제도적 통로 제한
기획예산처	핵심공식	0.6000	0.0000	0.7143	재정 관련 공식 행위자
전문가집단	비공식	0.6000	0.0000	0.7143	정책분석·전문성 제공
보건복지부	핵심공식	0.5000	0.0000	0.6667	복지정보 연계의 보조적 공식 행위자
입주자단체	비공식	0.5000	0.0037	0.6667	정책대상 집단이나 담론상 연결은 제한적

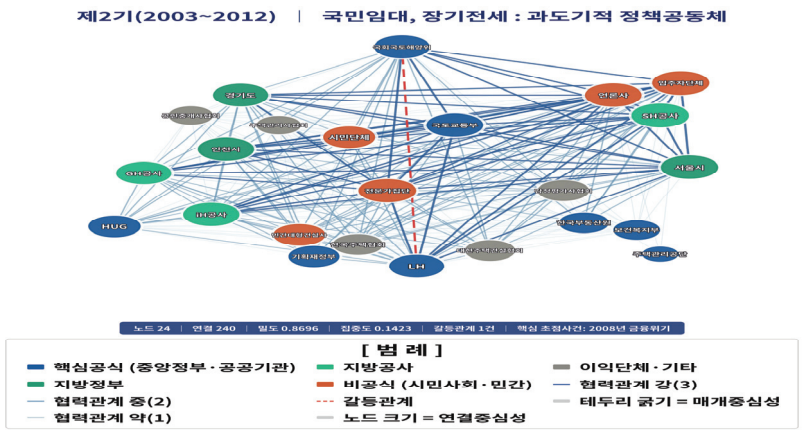
2) 제2기(2003~2012년): 공공임대 다변화와 네트워크 확장

제2기는 국민임대, 장기전세 등 공공임대 공급방식이 다변화되고 지방정부와 전문가 등 새로운 행위자의 담론상 참여가 확대된 시기이다(이광석, 2025; 남원석, 2017). SNA 분석에서는 제1기에 비해 네트워크 집중도가 낮아지고 참여 행위자의 범위가 증가한 것으로 나타났다.

2008년 글로벌 금융위기는 국민임대나 장기전세의 최초 도입을 직접 촉발한 사건으로 볼 수 없다. 국민임대는 이미 1990년대 후반부터 도입되었고 장기전세 역시 금융위기 이전에 시행되었기 때문이다. 따라서 금융위기는 기존 제도의 도입 원인이 아니라 서민·중산층의 주거비 부담과 임대차시장 불안을 재가시화하여 기존 공공임대 공급체계의 확대 및 조정 요구를 강화한 외생적 충격으로 해석한다.

2008년 12월 개최된 국민임대주택 관련 공청회는 전문가와 이해관계자의 의견이 공식 입법과정에 수렴된 사례라는 점에서 의미가 있다. 이후 법률개정과 공급체계 재편은 이 시기에 정책참여의 범위가 확대되고 있었음을 보여주는 과정적 증거로 활용한다. 다만 집중도 하락을 곧바로 정책권력의 분산이나 민주화로 표현하기보다 정책담론의 연결구조가 제1기보다 다원화되고 여러 행위자가 핵심 정책의제와 연결되는 구조로 변화했다고 해석한다. 제2기 네트워크 구조와 행위자별 지표는 각각 〈그림 3〉과 〈표 9〉에 제시하였다.

〈그림 3〉 제2기 소시오그램: 확장형(Expansion) 구조



〈표 9〉 제2기(2003~2012년) 행위자별 SNA 지표(주요)

행위자	유형	연결중 심성	매개중 심성	근접중 심성	해석
국토교통부	핵심공식	1.0000	0.0125	1.0000	핵심 공식행위자, 조저기능 지속
서울시	지방정부	1.0000	0.0125	1.0000	지방정부의 담론상 핵심 연결 확대
SH공사	지방공사	1.0000	0.0125	1.0000	서울시 모델 집행 주체
전문가집단	비공식	1.0000	0.0125	1.0000	전문가 참여와 담론상 연결 확대
입주자단체	비공식	1.0000	0.0125	1.0000	분양전환·임대료 등 정책쟁점 참여
언론사	비공식	1.0000	0.0125	1.0000	의제 가시화와 담론 연결
LH	핵심공식	0.9565	0.0123	0.9583	높은 연결성 유지, 매개 중심성은 제1기보다 낮음
국회국토해양위	핵심공식	0.9565	0.0123	0.9583	입법·예산·감사 관련 공식 행위자)
인천시	지방정부	0.9565	0.0066	0.9583	지방정부 행위자의 참여 확대

3 제3기(2013~2024년): 정책대상 다변화와 국가주도 개방형 구조

제3기는 행복주택과 통합공공임대 등 새로운 공공임대 유형이 확대되고 청년, 신혼 부부, 고령자, 전세사기 피해자 등 다양한 집단의 주거문제가 정책의제에서 중요하게 다루어진 시기이다.

행복주택의 2013년 도입은 청년과 신혼부부 등 새로운 정책대상 집단이 공공임대

〈표 10〉 제3기(2013~2024년) 행위자별 SNA 지표(주요)

행위자	유형	연결중 심성	매개중 심성	근접중 심성	지표 비교
언론사	비공식	1.0000	0.0071	1.0000	전 행위자와 높은 공출현 연결
서울시	지방정부	1.0000	0.0071	1.0000	지역 주거정책의 담론상 핵심연결
경기도	지방정부	1.0000	0.0071	1.0000	수도권 정책행위자로 높은 연결성
SH공사	지방공사	1.0000	0.0071	1.0000	지방공사 정책행위자로 높은 연결성
전문가집단	비공식	1.0000	0.0071	1.0000	정책자문·분석 관련 높은 연결성
입주자단체	비공식	1.0000	0.0071	1.0000	정책대상 집단의 담론상 참여 확대
국토교통부	핵심공식	0.9630	0.0057	0.9643	높은 연결성 유지, 실질 권한과는 별도
LH	핵심공식	0.9259	0.0054	0.9310	공급·집행의 공식 행위자, 갈등관계 포함
청년주거단체	비공식	0.9259	0.0044	0.9310	신규 정책대상집단의 담론상 가시성 확대
시민단체	비공식	0.9259	0.0053	0.9310	주거정책, LH 개혁 이슈 참여
전세사기대책위	비공식	0.7037	0.0025	0.7714	전세사기 사태 이후 신규 진입·갈등행위자

3. 매개분산 분석

LH의 매개중심성은 제1기 0.0622에서 제2기 0.0123, 제3기 0.0054로 낮아졌고 국토교통부 역시 제3기 0.0057 수준으로 나타났다. 네트워크 집중도도 0.2889에서 0.1423, 0.1197로 감소하였다. 이러한 수치는 정책담론의 연결경로가 제1기에 비해 다층화되었을 가능성을 보여준다.

다만 이를 정보·자원의 흐름이 실제로 정부에서 민간으로 이전되었다거나 정책권력이 분산되었다는 직접적 증거로 볼 수는 없다. 공출현 기반 매개중심성은 문헌 내 구조적 위치를 나타내므로 실제 의사결정 권한과 구분해야 한다. 제3기 청년주거단체의 연결중심성이 국토교통부와 근접한 수준으로 나타났다는 결과 역시 두 행위자의 법적 권한이나 정책영향력이 동등하다는 의미가 아니라 담론상 연결범위가 확대되었음을 의미한다.

이러한 해석을 전제로 하면, 매개분산은 국가의 역할 소멸보다 정책담론 경로의 다층화를 보여주는 지표로 이해할 수 있다. 지방정부와 지방공사, 전문가, 시민단체, 정책대상 집단이 동일 의제공간에 진입하면서 중앙정부·LH만을 거치지 않는 복수의 담

론 경로가 형성된 것으로 볼 수 있다.

4. 정책산출 및 제도적 효과

1) 정책대상 및 공급방식의 다변화

공공임대주택의 정책대상은 제1기의 최저소득계층 중심 구조에서 제2기와 제3기를 거치면서 청년, 신혼부부, 고령자 및 다양한 주거취약계층으로 확대되었다. 이는 공공임대주택 정책의 포괄범위가 확대되었음을 의미한다(강한수, 2021; 유기현, 2025).

다만 이를 전 국민 보편적 주거권 체계로의 전환으로 규정하기는 어렵다. 행복주택과 국민임대 등 주요 공공임대 유형에는 여전히 무주택, 소득, 자산, 가구특성 등의 입주요건이 적용되기 때문이다. 따라서 본 연구의 경험적 결과는 ‘보편화’보다 ‘정책대상의 다변화와 포괄범위 확대’로 표현한다.

또한 본 연구는 실제 입주자의 주거비 절감, 주거안정성 또는 만족도를 직접 측정하지 않았다. 따라서 이러한 제도변화를 수요대응성 향상이라는 정책성으로 단정하기보다 다양한 주거수요에 대응할 수 있는 정책수단 및 정책대상의 범위가 확대된 것으로 해석한다. 시기별 정책산출 및 제도적 특성 비교는 <표 11>과 같다.

<표 11> 시기별 정책산출 및 제도적 특성 비교

성과 구분	제1기	제2기	제3기
정책 대상	최저소득층 중심	저소득 무주택가구 및 일부 수요층 확대	청년·신혼부부·고령자·주거취약계층·피해자 등 다변화
공급·지원 방식	영구임대 중심	국민임대, 장기전세 등 유형 분화	행복주택·통합공공임대·피해자 지원 등 다층화
포괄 범위	선별적 대상 범위	대상 범위의 점진적 확대	정책대상 다변화와 사각지대 대응 확대
제도 복잡성	상대적으로 단순	유형 분화 시작	복수 유형 병존과 자격·임대조건의 복잡성 확대
조정 복잡성	갈등관계 0건	갈등관계 1건	갈등관계 5건, 다양한 이해관계 조정 필요성 증가

2) 제도복잡성과 조정필요성의 증가

공공임대주택 정책은 새로운 정책수요가 등장할 때 기존 공급유형을 완전히 대체하

기보다 새로운 제도를 추가하는 방식으로 변화해 왔다. 그 결과 영구임대, 국민임대, 행복주택, 통합공공임대, 매입임대, 전세임대 등 복수의 제도가 병존하게 되었다. 이러한 다변화는 다양한 수요에 대응할 수 있다는 장점이 있는 반면 입주조건, 임대조건, 사업주체와 지원방식이 유형별로 달라 정책이용자의 정보 접근과 행정적 조정이 복잡해질 가능성을 갖는다.

네트워크 분석에서도 제3기에 갈등관계가 증가한 것으로 나타났다. 그러나 본 연구는 실제 협상시간, 행정비용, 사업지연비용 등을 측정하지 않았으므로 이를 ‘조정비용의 증가’로 직접 측정한 결과로 볼 수 없다. 갈등관계 증가는 행위자 다원화와 함께 이해관계 조정의 필요성과 관계적 복잡성이 증가했을 가능성을 보여주는 정황적 지표로 해석한다. 이 갈등관계 5건의 코딩 근거는 〈부록 표 1〉과 같다.

5. 연구명제별 검토 결과

연구명제 1은 분석결과와 대체로 부합하였다. 시기가 진행되면서 정책담론에 등장하는 행위자의 범위가 확대되었고 네트워크 집중도는 감소하였다. 이는 공공임대주택 정책네트워크의 구조가 일부 공식 행위자 중심에서 보다 분산된 연결구조로 변화했음을 보여준다.

연구명제 2 역시 일정 부분 경험적 지지를 받는다(박신영·박은혜, 2019). 제3기에는 청년주거단체 및 피해자단체 등 새로운 정책대상 집단의 네트워크 내 가시성이 증가하였으며 같은 시기에 청년·신혼부부·전세사기 피해자 등 새로운 정책대상과 관련된 제도가 확대되었다. 다만 두 변화의 시간적 동시성이 정책네트워크 변화가 정책대상 확대를 직접 인과적으로 발생시켰음을 의미하지는 않는다.

연구명제 3은 ‘조정비용 증가’보다 ‘조정복잡성 증가’라는 수정된 개념에서 부분적으로 지지된다. 제3기에는 새로운 정책대상과 공급유형이 확대되는 동시에 다양한 행위자의 갈등관계도 증가하였다. 이는 네트워크 개방이 정책요구의 반영 가능성을 확대하는 한편 이해관계 조정의 필요성을 함께 높일 수 있음을 시사한다.

경쟁 설명인 정권교체 역시 중요한 맥락조건이다(King, Keohane, & Verba, 1994). 그러나 행복주택과 청년층 정책대상 확대가 특정 정권 성향만으로 설명되지 않는다는 점에서 정책변동은 정권교체, 주택시장 조건, 인구구조 변화, 외생적 충격, 정책네트워크 변화가 복합적으로 작용한 결과로 해석하는 것이 타당하다.

V. 결 론

1. 연구 결과 요약

본 연구는 1989년 이후 한국 공공임대주택 정책대상확대 과정을 초점사건과 정책 네트워크 구조 변화의 결합이라는 관점에서 분석하였다. 분석결과 공공임대주택 정책 네트워크는 제1기의 공식 행위자 중심의 비교적 폐쇄적인 구조에서 제2기의 과도기적 확장구조를 거쳐 제3기의 국가주도 개방형 구조로 변화한 것으로 나타났다.

제1기에는 중앙정부와 대한주택공사를 중심으로 정책담론의 구조적 집중도가 상대적으로 높았으며 정책대상 역시 최저소득계층을 중심으로 설정되었다. 제2기에는 지방정부와 전문가 등 새로운 행위자의 참여가 확대되면서 네트워크 집중도가 감소하였다. 제3기에는 청년주거단체와 전세사기 피해자단체 등 새로운 정책대상 집단이 정책담론에서 가시화되었고 정책대상도 청년, 신혼부부, 고령자, 피해자 집단 등으로 다변화되었다.

주요 사건의 역할도 시기별로 구분할 필요가 있다. 외환위기는 저소득 임차가구의 주거불안을 심화시킨 후속적 충격으로 작용하였고, 2008년 금융위기는 기존 공공임대 공급체계의 재검토와 확대 요구를 강화하였다. 청년주거 문제는 장기간 누적된 구조적 정책문제로 나타났으며, 전세사기 사태는 새로운 피해자 집단의 진입과 정책의제 집중을 촉진한 상대적으로 명확한 초점사건으로 기능하였다.

이러한 결과는 공공임대주택 정책대상 확대를 단일한 권력교체, 경제위기 또는 정책 행위자의 의지만으로 설명하기 어렵다는 점을 보여준다. 정책변동은 사회경제적 조건, 주요 사건, 정치·제도적 환경, 새로운 행위자의 참여와 네트워크 구조 변화가 복합적으로 작용한 결과로 이해하는 것이 타당하다.

2. 정책적·학술적 시사점

학술적으로 첫째, 본 연구는 공공임대주택 정책대상의 확대를 정책내용의 변화가 아니라 정책과정의 구조적 변화와 연결하여 설명하였다. 둘째, 사건기반 정책변동 논의와 정책네트워크 분석을 연결하되 초점사건을 정책변동의 자동적 원인이 아니라 누적된 문제를 가시화하고 새로운 행위자의 진입을 촉진하는 조건으로 해석하였다.

셋째, 공공임대주택 정책에서 관찰되는 네트워크 구조를 ‘국가주도 개방형 네트워크’라는 분석적 유형으로 제시하였다. 이는 새로운 일반이론이 아니라 국가의 공식 조정역할이 유지되는 상황에서 비국가 행위자의 정책참여와 담론상 가시성이 확대되는

경험적 구조를 설명하기 위한 개념이다. 넷째, 공출현 기반 SNA의 해석범위를 명시하여 중심성과 밀도를 정책영향력이나 실질적 협력관계와 구분하였다.

정책적으로 첫째, 새로운 주거문제가 사회적 위기로 확대된 이후 한시적으로 참여기제를 구성하기보다 평상시부터 다양한 주거수요를 수렴할 수 있는 상설적 협의구조를 강화할 필요가 있다. 둘째, 참여행위자의 확대 자체를 정책성으로 간주해서는 안 된다. 참여자가 증가할수록 이해관계 조정의 필요성도 커질 수 있으므로 국토교통부, 지방정부, LH·지방공사, 주거복지센터 등 공식 행위자의 조정기능을 명확히 할 필요가 있다(배귀희·임승후, 2010).

셋째, 공급유형의 지속적인 추가가 정책이용자의 정보비용과 행정복잡성을 높일 수 있으므로 공공임대 유형의 체계화와 신청·상담체계의 통합이 요구된다. 넷째, 지역단위 주거복지센터는 다양한 정책대상과 공급기관을 연결하는 현장접점이라는 점에서 중요하나, 그 증개성과는 후속 실증연구를 통해 검증할 필요가 있다.

3. 연구의 한계 및 향후 과제

첫째, 본 연구는 뉴스기사와 국회 회의록 등 공개문헌에 기반한 공출현 준연결망을 사용하였기 때문에 실제 행위자 간 협상, 신뢰, 자원교환 및 비공식 영향력을 직접 측정하지 못하였다. 따라서 SNA 지표는 실제 정책영향력보다 담론상 가시성과 구조적 연결성을 보여주는 간접지표로 해석해야 한다.

둘째, 시기별 뉴스 생산량과 디지털 자료의 축적 정도가 크게 다르다. 최근 시기일수록 기사와 관련 자료가 증가하는 구조적 특성이 있으므로 행위자 수와 밀도의 시계열 비교에는 측정환경의 차이가 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

셋째, 관계유형 코딩을 단일 연구자가 수행하여 복수 코더 간 일치도를 제시하지 못하였다. 향후 연구에서는 명확한 코딩북을 토대로 복수 연구자의 독립 코딩을 수행하고 Cohen's κ 등의 신뢰도 지표를 제시할 필요가 있다.

넷째, 본 연구는 정책산출과 제도적 변화를 분석하였으나 실제 공공임대 입주자의 주거비 부담, 주거안정성, 정책만족도 등 정책성과를 직접 측정하지 않았다. 향후 연구에서는 주거실태조사, 행정자료 및 입주자 조사자료를 결합하여 네트워크 구조 변화와 실질적 정책성과의 관계를 검증할 필요가 있다.

다섯째, 분석기간은 2024년까지로 제한하였다. 따라서 2025년 이후 새롭게 추진된 공공임대·주거지원정책은 본 연구의 경험적 분석결과에 포함하지 않는다. 분석기간 이후의 변화는 동일한 기준을 적용한 후속연구에서 검증할 필요가 있다.

▣ 참고문헌

(1) 국내문헌

- 강한수. 2021. 《주거복지정책의 정책변동에 관한 연구: 정책수혜대상집단의 정책변동을 중심으로》. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 강한수·박용성. 2020. “주거복지정책의 정책변동에 관한 연구: 수정다중흐름모형을 적용하여 행복주택 정책수혜대상 변동사례를 중심으로.” 《한국주거학회논문집》, 31(4): 91-101.
- 고길근. 2007. “정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰.” 《행정논총》, 45(1): 137-164.
- 김복식·류지성. 2016. “우리나라 공공임대주택정책의 경로변화: 보금자리주택, 행복주택을 중심으로.” 《한국콘텐츠학회논문지》, 16(9): 170-184.
- 김순양. 2003. “정책 네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석.” 《정부학연구》, 9(1): 178-220.
- 김옥일. 2008. “교육행정정보화 정책네트워크 구조 변화에 관한 연구: 사회연결망 분석의 적용.” 《행정논총》, 46(2): 255-279.
- 남원석. 2017. “공적 임대주택의 공급체계에 대한 모색: 서울의 경험을 바탕으로.” 《공간과 사회》, 27(3): 11-48.
- . 2022. “한국 공공임대주택 정책의 경로의존성에 관한 탐색적 연구.” 《도시연구》, (22): 141-180.
- 박소연·정승우·나인수·이경훈. 2016. “호주의 공공임대주택 정책 및 주요 특성 연구.” 《국토연구》, 89: 131-148.
- 박신영·박은혜. 2019. “유아교육 공교육화 정책네트워크 시기 및 특성 분석.” 《한국 유아교육연구》, 21(1): 155-180.
- 박현희·홍성걸. 2016. “사회연결망분석을 이용한 창조경제정책 분야의 정책네트워크에 대한 탐색적 연구.” 《한국정책학회보》, 25(2): 429-454.
- 방성훈·변창흠. 2012. “정책네트워크 분석을 활용한 주택재개발사업의 이해주체 간 갈등관계 변화 과정 연구.” 《도시행정학보》, 25(1): 201-239.
- 배귀희·임승후. 2010. “공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로.” 《행정논총》, 48(4): 107-144.
- 안치환. 2014. 《임대유형별 공공임대주택 주거만족도 연구: 수도권 신도시를 중심으로》. 가천대학교 박사학위논문.

- 유기현. 2025. “공공임대주택 공급정책의 한계 및 확대 가능성 연구.” 《차세대융합기술학회논문지》, 9(4): 1107-1118.
- 이광석. 2025. 《서울시 공공임대주택의 정책변화와 장기전세주택의 효과 분석》. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 이동규 · 박형준 · 양고운. 2011. “초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 20(3): 107-132.
- 이동규 · 우창빈. 2013. “재난사건 이후의 정책변동 모형의 시론적 연구: 정책변동 모형의 재설계를 중심으로.” 《한국치안행정논집》, 9(4): 143-166.
- 이선화. 2021. 《공공임대주택의 생애주기별 주거안정 효과에 관한 연구: 2019년 주거 실태조사를 중심으로》. 세종대학교 박사학위논문.
- 이순호. 2000. 《노동복지 정책네트워크의 변화》. 고려대학교 박사학위논문.
- 이현정. 2016. “Birkland의 사건중심정책변동 모형에 따른 정책변동에 관한 연구: 메르스 사례를 중심으로.” 《현대사회와 행정》, 26(2): 231-268.
- 진미운. 2011. “국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향.” 《국토연구》, 71: 87-113.
- 최성락 · 이해영. 2004. “IMT 2000 사업자 선정 정책 변동에 대한 정책네트워크 접근의 타당성 검토.” 《행정논총》, 42(2): 171-193.

(2) 외국문헌

- Birkland, Thomas A. 2004. “‘The World Changed Today’: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks.” *Review of Policy Research*, 21(2): 179-200.
- Freeman, Linton C. 1979. “Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification.” *Social Networks*, 1(3): 215-239.
- Granovetter, Mark. 1973. “The Strength of Weak Ties.” *American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380.
- King, Gary, Keohane, Robert O., & Verba, Sidney. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

(3) 기타자료

국가통계포털. 2024. 《인구주택총조사》. www.kosis.kr (검색일: 2026.05.10.)

국회의안정보시스템. 2026. 《회의록 검색》. www.likms.assembly.go.kr (검색일: 2026.05.18.)

한국언론진흥재단. 2026. 《빅카인즈》. www.bigkinds.or.kr (검색기간: 2026.04.20.~ 2026.05.10., 접속일: 2026.05.10.)

부 록

〈부록 표 1〉 제3기(2013~2024년) 갈등관계 5건 코딩 근거

갈등 행위자	언론노출빈도	정책 갈등 내용	관련 정책산출/ 제도
국토교통부 vs 전세사기대책위	2,712건	피해자 인정·지원 범위에 대한 정부의 재정부담·제도운영 논리와 피해자 측 확대 요구가 대립	피해자 인정범위·금융지원 보완과 연결
LH vs 전세사기대책위	563건	매입조건 등 구제방안 실효성 관련 행정 집행 갈등	매입임대 기준 완화, 우선 임차지원과 연결
국회 국토교통위 vs 전세사기대책위	1,832건	입법안의 지원범위와 처리속도를 둘러싼 갈등	전세사기 피해자 지원 특별법 제·개정 과정과 연결
HUG vs 전세사기대책위	382건	보증금 반환 심사·대위변제 지연에 따른 공방	보증이행 및 경·공매 지원제도와 연결
LH vs 시민단체	152건	LH 임직원 땅 투기 폭로, 공급 주체 신뢰와 개혁 요구	LH 혁신 및 공급거버넌스 논의와 연결

주: 언론의 일회성 동시출현은 제외하고, 반복 노출과 국회 회의록·공식자료상의 충돌을
교차 확인한 관계만 포함.

A Policy Process Analysis of the Expansion of Public Rental Housing Policy Targets: Focusing on the Combination of Focusing Events and Policy Network Change

Miok Lee & Yongsung Park

This study analyzes the expansion of target groups in Korea's public rental housing policy since 1989, emphasizing the relationship between significant events and changes in the policy network structure. The policy process is divided into three distinct periods: Period 1 focuses on permanent rental housing; Period 2 is characterized by a diversification of the supply system; and Period 3 highlights Haengbok Housing, integrated public rental housing, and responses to jeonse fraud. By combining social network analysis with process tracing, the study reveals that the range of actors involved in policy discourse has broadened over time, while network centralization decreased from 0.2889 to 0.1197 across the three periods. The network transitioned from being dominated by official actors to one where local governments, experts, and later groups representing youth housing and jeonse fraud victims became prominent. Exogenous shocks, such as the foreign exchange crisis, the financial crisis, and incidents of jeonse fraud, brought existing issues to light and enabled the inclusion of new actors. This development is interpreted as a state-led open network, where the state maintains its institutional design role while allowing for increased non-state participation. Since the network is based on co-occurrence data, centrality and density are viewed as indirect indicators of discursive visibility rather than direct measures of policy influence or collaboration.

※ Keywords: Public Rental Housing, Policy Network, Focusing Event