



기본 | 19-22

주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안

Role and Responsibility of Central and Local Government
for Enhancement of Housing Right

박미선, 이후빈, 조정희, 정우성, 하동현, 최민아

기본 19-22

주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안

Role and Responsibility of Central and Local Government
for Enhancement of Housing Right

박미선, 이후빈, 조정희, 정우성, 하동현, 최민아

■ 연구진

박미선 국토연구원 연구위원(연구책임)
이후빈 국토연구원 책임연구원
조정희 국토연구원 책임연구원
정우성 국토연구원 책임연구원

■ 외부연구진

하동현 안양대학교 행정학과 교수
최민아 한국토지주택연구원 수석연구원

■ 연구심의위원

문정호 국토연구원 부원장
이수욱 국토연구원 주택토지연구본부장
강미나 국토연구원 선임연구위원
차미숙 국토연구원 선임연구위원
김승종 국토연구원 연구위원
김재익 계명대학교 도시공학부 교수
박환용 가천대학교 도시계획·조경학부 교수
좌명한 국토교통부 주거복지정책과 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 주거권 실현을 위한 수단인 주거정책 수단의 지방화의 필요성에 대응하여 현행 주거정책의 중앙-지방의 역할을 분석하고 향후 역할분담 방안의 정책대안을 제시함
- 2 인권으로서 주거권은 적절한 주거를 향유할 권리 또는 인간의 존엄을 유지하는데 적합한 주택을 향유할 권리로써, 국가가 이를 보장할 의무가 있음
 - 주거권에 대한 논의는 세계인권선언 이후 국제사회의 논의를 거쳐 확대·강화되고 있음
 - 주거권 실현을 위한 정책수단 중 공공임대주택과 주거급여제도가 가장 대표적인 사업
- 3 주거정책 수단의 중앙-지방 역할분담을 분석하면, 중앙이 계획수립과 자원배분 및 사업 내용을 확정하고 사업의 집행을 지방에서 담당하는 중앙전달형이 대부분임
 - 주거권 요소별 분석 시 지역별 주거문제의 압력이 상이하게 도출되고 있으며, 이에 따라 지방별로 법, 제도, 조직체계를 통하여 대응방식을 마련 중
 - 대응방식으로는 지역의 재량을 확대하고 추가한 지역맞춤형 사업과, 중앙에 없는 새로운 사업을 고안하여 지역 주거소요에 대응한 지역고유형 사업으로 구분됨
 - 지역맞춤형은 재량권 확대의 한계, 지역고유형은 자원 마련의 한계가 노출됨

본 연구보고서의 정책 제안

- 1 (소요 파악 및 계획) 단기적으로는 지역소요 파악 및 계획 수립 시 지역의 의견 청취와 주거정책심의위원회 역할강화 및 장기적으로는 상향식 계획 체계로 전환
- 2 (집행 및 운영 단계) 지방정부 재량권 확대와 사무이양을 위하여 단기적으로 협의과정에 모든 지자체가 참여하는 공론화 시스템 구축하여 정보 비대칭성 완화 및 투명성 강화
- 3 (자원 마련) 지역 소요 대응 및 특화사업 확대를 위해 지역별 주택기금 설치 및 장기적으로는 주거부문 예산의 일정비율을 포괄보조금 사업으로 전환
- 4 (추가 제언) 비적정거처 기준 마련, 주택개량사업 체계 구축, 부동산교부세 주거복지 지수도입



1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 목적

- 주거여건 개선과 국민 주거복지 증진을 위한 지속적인 노력에 따라 주거의 양적 질적 수준이 개선되고 주거정책의 성과가 가시화됨
- 중앙정부 중심적인 정책 수립과 집행체계라는 특징으로 인하여 단기간 내 양적 목표 달성에 유리한 정책여건을 갖추고 있으나 이는 역설적으로 지역의 다양화 되는 주거소요에 대한 대응이 미흡할 수 있는 구조로 국민 주거권 실현을 위한 정부 간 역할에 대한 새로운 고민이 필요한 시점임
- 유엔 적정주거권 특별보고관은 방한을 통하여 우리나라의 주거여건이 상당한 수준으로 개선되었음을 인정하면서도, 적정주거에 대한 주거권 확보가 미흡하며 이에 대한 정부의 적극적 노력을 촉구하는 결과 보고서를 작성함
- 국내외적으로 주거권 실현을 위한 중앙정부와 지방정부의 노력이 가시화되고 강화되는 상황에서 우리나라에서도 주거권 실현을 위한 중앙정부와 지방정부의 역할에 대한 검토가 필요함
- 이 연구는 주거권 실현을 위한 수단인 주거정책 수단의 내용과 현황 분석을 통하여 중앙과 지방의 역할분담 방안을 제안하는 것을 목적으로 함. 이를 위하여 주거권의 이론, 국내외 논의, 주거정책 지방화의 필요성, 지방에서의 주거권 실현을 위한 정책적 노력과 한계 및 가능성, 주거권 강화를 위한 중앙과 지방의 역할분담 및 장단기 정책 방안을 제시하고자 함

□ 연구의 범위 및 방법

- 연구의 공간적 범위는 중앙정부와 지방정부로 하며, 지방정부는 광역자치단체로 설정하여 분석함
- 연구 방법: 통계분석, 문헌조사, 전문가 포럼 운영, 면담 및 실태조사 등 활용

2. 주거권 실현과 주거정책 지방화

□ 주거권 개념과 주거권 논의

- 주거권은 인권으로서의 주거권은 적절한 주거를 향유할 권리 또는 인간의 존엄을 유지하는데 적합한 주택을 향유할 권리로 정의됨
- 주거권의 법적 성격은 자유권과 사회권으로 크게 구분되며 이는 권리보장의 주체와 국가 간의 관계 설정에 따라 달라짐
 - 자유권으로서의 주거권은 거주이전의 자유로 대표되며, 국가안보, 공공질서, 타인의 권리와 자유의 보호를 제외하고는 제한받지 않음
 - 사회권으로서의 주거권은 인간다운 생활을 권리와 국가의 보장 의무를 핵심요소로 하므로, 국가가 비적정거처에 노출된 취약계층의 주거여건을 보장해야 하는 의무를 갖게 됨
 - 대한민국 헌법 제34조 제1항 ‘인간다운 생활을 할 권리’와 관련
- 주거권에 대한 국제적 논의는 세계인권선언(1948년)과 자유권·사회권 국제규약(1966년) 이후 3차의 해비타트 국제회의를 거치며 추상적 선언이 구체화되고 실천전략이 강화되고 있음
 - 2000년대 이후 국제사회의 주거권에 대한 이론적, 철학적 토대인 인권 또는 도시권 논의가 국내에 소개되면서, 국내 학계의 주거권 논의가 활성화됨
- 국내 학계의 주거권 관련 논의는 1990년대 중반에 집중적으로 시작되어 크게 법률적 접근, 사회적 접근, 정책적 접근으로 구분될 수 있음
 - 법률적 접근은 추상적 권리인 주거권을 법제화하려는 시도로, 대부분 사회보장법의 차원에서 주거권을 다루고 있음
 - 사회적 접근은 국내 현실 문제에 기반하여 주거권을 실현하기 위한 방법에 초점을 두며, 주거권 침해 당사자에 초점을 둔 실천적 의미를 갖음
 - 정책적 접근의 주거권은 국가의 주거권 보장 의무와 함께 주거권 실현을 위한 국가의 책무와 방법에 대한 고민으로 임대차보호, 주거비 지원 등에 관심을 둠

□ 주거권 구성요소와 주거정책의 연계

- 주거권 구성요소는 크게 적절한 주거보장, 강제퇴거 제한, 침해 구제로 구성됨
- 적절한 주거가 충족되었는지의 판단은 일곱가지 내용으로 확인됨: 점유의 법적 안정성, 생활서비스 이용가능성, 주거비용 적정성, 물리적 거주적합성, 사회적 접근성, 주거입지의 적합성, 주택건축의 문화적 적절성
- 주거권의 실현을 위한 수단은 다양하게 표출될 수 있음: 홈리스 주거보장, 점유권 인정, 민간임차 안정, 주거비 보조, 최저주거기준 설정, 저렴주택 공급 등
- 주거권 실현을 위한 우리나라의 정책수단은 크게 직접적인 저렴주택 공급방식인 공공임대주택제도, 간접적 주거비 경감 방식인 주거급여제도, 취약계층 주거지원 등으로 구성됨
- 그러나 주거권 구성요소 중 강제퇴거 방지나 침해구제는 아직 우리나라에서 충분히 구현되지 못하고 있는 부분으로 향후 강화 및 추가가 필요한 영역임

□ 주거권 실현을 위한 주거정책 지방화 필요성

- 주거권 실현을 위한 정책방향 설정은 국가의 주도적 역할이 요구되나, 그 성과가 지역적으로 차별화된다는 특성을 감안하여 지방정부의 역할이 중요함
- 지역특성 맞춤형 주거정책의 설정, 주거권 실현을 위한 구체적 수단이 작동되는 일상 공간에 대한 존중, 주거권 침해가 심각한 당사자 중심주의를 뛰어넘는 일반시민의 주거권 인식 확대를 위해 주거정책의 지방화가 중요
- 주거정책 지방화가 필요한 이유는 지역의 특성에 따라 주거문제의 내용과 양상이 달라지기 때문임
- 중앙정부 주도형 공공임대주택 공급의 한계로 인해 지역별 편중과 지자체간 비용전가 문제가 발생하고 이를 극복하기 위해 지방이 계획, 건설, 공급, 관리 전반을 책임지고 중앙이 재정과 기술지원을 담당하는 것이 필요
- 본 연구에서는 주거권의 내용 및 구성요소를 바탕으로 주거권을 실현하기 위한 수단인 주거정책을 분석하되, 실현되는 공간단위의 중요성과 주거의 특성을 감안하여 주거정책 지방화의 중요성을 도출함
- 대표적인 주거정책수단인 공공임대주택과 주거급여제도에서 중앙과 지방의 역할분담 구조를 살펴보고, 지방화 가능성과 한계, 이를 통한 대안을 제안함

3. 주거정책에서 중앙과 지방의 역할분담

□ 공공임대주택정책의 중앙과 지방의 역할분담

- 수요 파악 및 계획단계에서 중앙과 지방의 역할분담 구조는 주로 중앙이 주도적인 역할을 담당하고 지방의 역할은 미미함
 - 지구지정 단계에서 중앙정부는 국가적 중요도가 높고 단위 사업 규모가 큰 사업에 대한 권한을 행사하며, 지방의 도시관리 측면에서 중요도가 큰 대규모 사업에 대한 지방의 권한은 매우 약함
- 공공임대주택 공급 및 관리의 운영단계에서 중앙정부는 입주자격, 입주자 선정 방법, 입주자 관리 등 대상자의 기준으로부터 선정과 운영의 전단계를 통제함
 - 지역별로 상이한 주거복지 소요 대상의 우선순위에 대한 고려나 지방의 재량권 행사는 상대적으로 미미함
 - 우선공급, 특별공급, 공급대상별 비중 등 세부적인 입주자 기준이 중앙 권한
- 공공임대주택 건설·매입에 필요한 자원 역시 중앙정부에서 단가와 기준이 결정되어 기금을 통해 재원이 배분되고 있음

□ 주거급여정책의 중앙과 지방의 역할분담

- 주거급여의 계획 단계에서 수급권자의 범위, 최저보장수준, 급여 산정기준, 지급기준 등 대부분의 사항이 법률에 의해 중앙정부에서 결정됨
- 주거급여의 운영은 실제 사회복지 전달체계를 통하여 기초지자체에서 담당하나, 중앙에서 설정된 기준대로 집행하는 창구 역할을 담당
 - 운영과 관련하여 중요한 업무는 급여 지급과 관련한 조사이며 이는 실제 중앙공기업이 담당하고 있음
- 재원의 배분은 중앙에서 결정된 대상자 규모와 지급기준 등에 따라 중앙정부 예산으로 확정되며, 지방정부는 법률에 따른 재정자주도를 고려하여 의무적으로 지방비를 매칭하도록 구조화되어 있음

□ 중앙정부 주도형 주거정책의 한계와 시사점

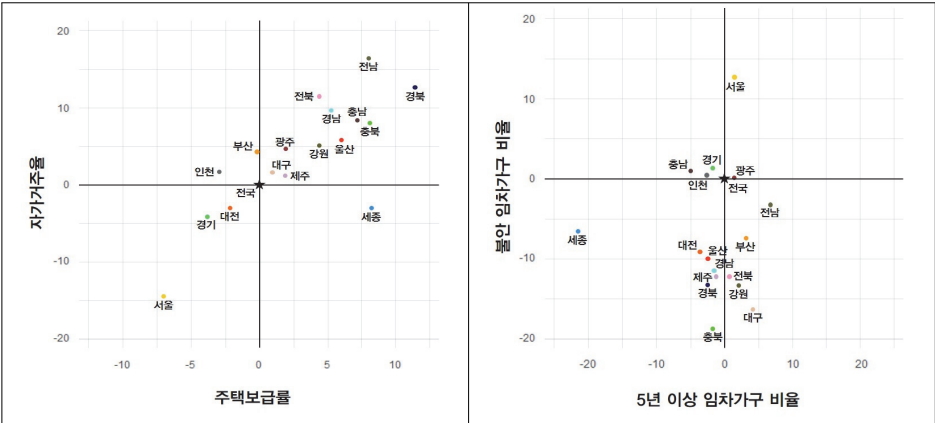
- 하향식 계획 수립과 지역소요 추정 문제
 - 주거권 실현을 위한 주거정책의 핵심적 수단인 공공임대와 주거급여 모두 중앙정부에서 정책의 대상과 규모를 설정하고 지방의 역할이 미미하거나 단순 집행 역할에 머무르고 있음
 - 따라서 지역별 소요와 다른 공공임대주택 공급에 따른 문제로 장기공가 발생, 주거급여 불용 문제가 지적됨
- 지방의 특성을 감안한 지방정부의 재량권 행사의 한계
 - 공공임대주택의 경우, 매입단가가 전국 기준에서 설정되므로, 지역별 현격한 차이를 반영하기 어려우므로, 주택가격이 높고 매입임대 소요가 높은 지역에서는 상대적으로 사업을 추진하기 어려운 모순이 발생
 - 주거급여를 수급하고 있는 가구 중에도 최저주거기준 미달 가구가 발생하고 있으나 지방정부 차원에서 이들에 대한 추가적인 주거급여 지원이 곤란함
 - 주거급여 대상지역 구분이 전국을 4개로 광역적으로 구분하고 있어 지역의 세분화 불가능, 동일 급지내에서의 편차 반영 불가 등으로 최저주거기준 만족하지 못하는 가구에 대한 주거권 실현에 한계가 노출됨
 - 서울시의 경우, 추가적인 주거비 보조사업은 중앙정부 차원에 중복적으로 시행할 수 없어 급여수급자가 아닌 차상위 계층을 대상으로 설정함

4. 주거정책 지방화의 현황 분석

□ 주거문제의 지역적 차별성

- 주거권 실현 측면에서 주거문제의 지역적 차별성을 살펴보기 위하여, 주거권 구성요소를 바탕으로 측정지표를 선정하여 산포도를 작성함
- (점유의 안정성) 자가가구와 임차가구 나누어 점유 안정성 측정
 - 주택보급률, 자가거주율; 5년 이상 임차가구 비율, 불안 임차가구 비율 고려
 - 상당수 도지역은 임차가구 거주 기간이 길고 불안 임차가구 비율이 낮은 편
 - 수도권을 중심으로 주택보급률과 자가거주율이 낮게 나타남

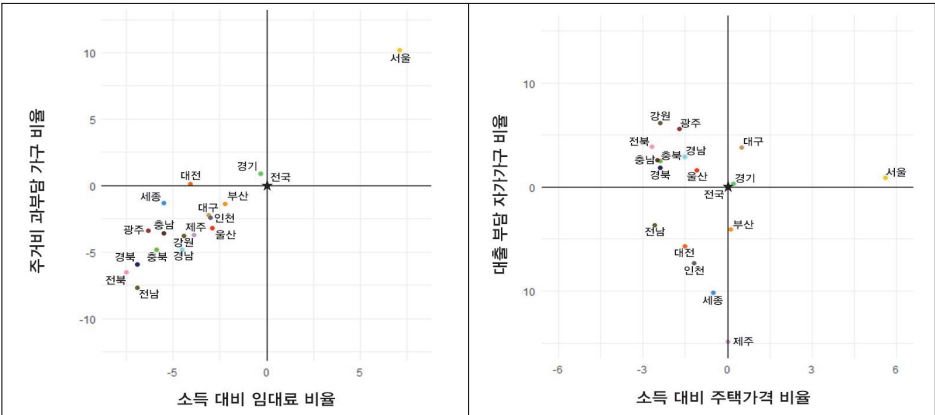
그림 1 | 점유 안정성 측면에서 시도별 차이



자료: 연구자 작성

- (주거비용의 적정성) 자가가구와 임차가구를 모두 고려
 - PIR, 대출 부담 자가가구 비율; RIR, 주거비 과부담 임차가구 비율
 - 서울은 소득대비 임대료 비율과 주거비 과부담 가구 비율이 월등히 높음

그림 2 | 주거비용 적정성 측면에서 시도별 차이



자료: 연구자 작성

□ 지역별 주거정책의 역량과 기반 현황

- 지역별 주거정책의 역량은 계획체계, 법률체계, 조직기반으로 구성됨
 - (계획체계) 10년 단위의 주거종합계획을 수립하고 5년마다 타당성 검토 필요
 - (법률체계) 주거기본조례(9개 광역 시도)를 포함 자치법규 수립
 - (조직기반) 개 광역 시도에서 과 또는 팀 단위로 주거복지 전담조직을 운영 중

□ 지역별 주거정책 특화사업 현황

- 지역별 주거정책 사업을 중앙전달형, 지역맞춤형, 지역고유형으로 구분
 - (중앙전달형) 지방정부가 집행만 담당하는 경우로 중앙사업에 대한 변형 없음
 - (지역맞춤형) 중앙에서 결정한 사업구조에 지방정부의 재량이 추가된 사업
 - (지역고유형) 지방의 자체적 사업 기획과 재원 마련으로 이루어진 사업

표 1 | 지역별 주거정책 특화사업의 유형구분

구분	계획	운영	재원
중앙전달형	중앙정부 결정	지방정부 집행	중앙 또는 지방
지역맞춤형	중앙정부 결정	지방정부 추가	중앙 또는 지방
지역고유형	지방정부 결정	지방정부 집행	지방정부 100%

자료: 연구진 작성

□ 주거정책 지방화의 가능성과 한계

- 주거문제 압력에 대한 지방 대응은 주거문제 압력의 강도와 종류에 따라 차별적
- 지역맞춤형 사업은 지방정부 특성에 맞는 재량확대를 통해 지역소요를 반영하는 장점이 있으나 여러 부처와의 협의과정이 요구되어 제도적 한계
 - 국토교통부 입주자격 조정, 사회보장제도 신설·변경 협의, 행정안전부 투자심사 면제 요청 등 필요하여 지방정부의 행정부담이 상당함
- 지역고유형 사업은 중앙정부 틀이 없어 정책 내용 구성과 대상자 설정, 운영의 자유로움이 가장 큰 장점
 - 대신, 재원의 조달에 있어 전적으로 지방정부의 책임하에 있다는 것이 한계

표 2 | 주거문제 압력에 대한 광역자치단체의 지방화 대응

구분	주거문제 압력	주거복지정책 지방화 대응	
	필요	역량·기반	현황
서울	① 임차인의 점유불안 ② 주거비용 과부담 ③ 최저주거기준 미달 비율 고 ③ 주거면적 과밀주거 ④ 공공임대주택 과소공급 ④ 청년가구 비율 고	주거종합계획 수립 중 주거기본 조례, 사업 조례 주거복지팀, 공공주택과	- 매입임대 추가지원 - 공공원룸임대주택 - 역세권 2030 청년주택 - 한지봉세대공감 - 신혼부부 임대보증금 지원 - 서울형 바우처
부산	④ 공공임대주택 과소공급	주거기본 조례 제정 주거복지팀	- 부산형 행복주택 - 드림아파트 - 햇살동지
대구	④ 공공임대주택 공가율 고	주거종합계획 수립 중 주거기본 조례, 사업 조례 주거복지팀	-
인천	③ 주거면적 과밀주거	주거복지 기본계획 수립 주거기본 조례 제정	- 우리집 2만호 공급
광주	-	주거기본 조례, 사업 조례 주거복지팀	- 영구임대주택 보증금 지원
대전	④ 공공임대주택 공가율 고 ④ 청년가구 비율 고	주거기본 조례, 사업 조례	- 드림타운 - 청년 보증금 융자 지원
울산	-	-	-
세종	④ 청년가구 비율 고	주거복지 기본계획 수립 주거복지팀	- 세종형 셰어하우스
경기	① 임차인의 점유불안 ② 주거비용 과부담 ③ 주거면적 과밀주거	주거종합계획 수립 주거기본 조례, 기금 조례 주거복지팀, 행복주택과	- 경기행복주택 - 저소득층 전세금 이차지원 - 매입임대주택 보증금 지원 - 저소득층 전세금 지원
강원	③ 노후주택 비율 고 ④ 노인가구 비율 고	주거종합계획 수립 중 주거복지팀	- 휴도아파트 - 신혼부부 주거비용 지원
충북	-	-	-
충남	-	주거기본 조례 제정 더행복한주택팀	- 충남형 더 행복한 주택 - 청년 임대보증금 지원
전북	③ 노후주택 비율 고 ④ 공공임대주택 공가율 고 ④ 노인가구 비율 고	주거기본 조례 제정	- 빈집 반값 임대주택 - 저소득층 임대보증금 지원
전남	③ 노후주택 비율 고 ④ 노인가구 비율 고	-	- 전남형 안심 공동-홈 조성 - 청년 취업자 주거비 지원 - 신혼부부·다자녀 자가 지원
경북	③ 노후주택 비율 고 ④ 노인가구 비율 고	-	
경남	-	-	- 더불어 나눔주택 - 저소득층 임대보증금 지원
제주	-	주거종합계획 수립 주거기본 조례 제정 주거복지팀	- 일하는 청년 보금자리 지원 - 신혼부부 전세대출 이차지원 - 공공임대주택 보증금 지원

주: 숫자는 주거권의 구성요소(① 점유 안정성, ② 주거비용 적정성, ③ 물리적 거주적합성, ④ 사회적 접근성)
자료: 연구자 작성

5. 주거권 실현 및 주거정책 지방화 해외사례

□ 프랑스의 주거권 실현과 중앙-지방의 역할분담

- 프랑스의 주거권은 1946년 프랑스 헌법에 명시된 이후 법률과 제도가 발달됨
- 달로법을 통한 주거대항권은 프랑스 주거권에서 중요한 위상을 차지함. 달로법에서는 주거약자를 위한 권리를 명확히 하고 구제방안을 제시하고 있음
 - 거처를 갖지 못한 사람이나 장기간 사회주택을 신청하여 대기하는 사람이 자신의 주거권을 행사할 수 있도록 국가에 도움을 요청하는 구체적인 방안을 마련하여 구제절차를 명시함
 - 그러나 달로법에 적합한 대상자의 규모에 비해 제공한 거처가 여전히 부족하고 주거제공이 필요한 경우가 여전히 많이 남아 있다는 한계가 있음
- 프랑스 사회주택 공급에 있어 중앙에서는 지방의 사회주택 공급에 대한 의무 비율을 설정하여 지방에서 충분히 사회주택이 공급될 수 있도록 요구하고 있음

□ 일본의 지방분권과 주거정책 지방화

- 일본은 지방분권 과정에서 주거정책의 지방화 및 임대주택 입주자 기준의 지역별 차별화가 일괄적으로 이루어짐
- 지역주택특별조치법과 지역주택교부금제도를 통하여 공영주택 정비사업 등 보조금을 하나의 교부금으로 통합하여 지방에서 자유롭게 사용할 수 있도록 함
- 제안모집방식을 통하여 지방정부가 중앙정부에 지방분권에 대한 다양한 의견을 개진하고 이에 대해 중앙이 대응하는 방식으로 공영주택 법령이 개정됨

□ 미국의 주거정책 지방화와 포괄 지원방식

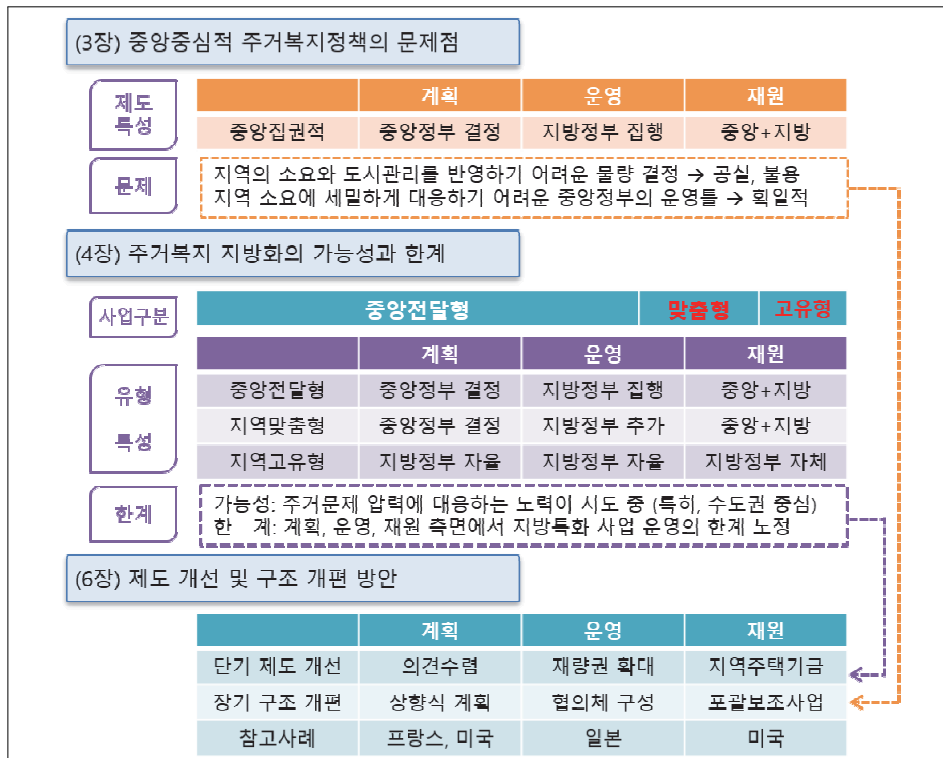
- 미국은 연방정부의 공공임대주택 건설 중지 이후 수요자 중심 정책으로 변모하면서 주거정책에서의 지방화가 이루어지고 지방의 역할이 강조됨
- 연방정부는 재원 확보, 지방은 포괄보조금 등 다양한 주거지원 방안을 제안하여 사업을 수행하고, 연방정부에서 사업평가와 모니터링하는 업무를 담당

6. 주거권 실현을 위한 주거정책의 중앙-지방 역할분담 방안

□ 주거정책 지방화의 원칙과 기준

- 주거정책 지방화의 원칙은 일반적인 중앙과 지방의 역할분담 원칙과 기준에 더하여 주택의 특수성을 반영한 것으로 구성됨
 - 중앙정부는 국가적 최소수준에 대한 설정과 통일성이 요구되는 업무의 설정
 - 지방정부는 주거복지 소요자의 특수성과 주거지원 효과의 지역성에 근거하여 보충성의 원칙을 적용
- 앞선 분석을 바탕으로 정책방안 도출과정을 요약하면 아래와 같음

그림 3 | 정책방안 도출 과정 요약

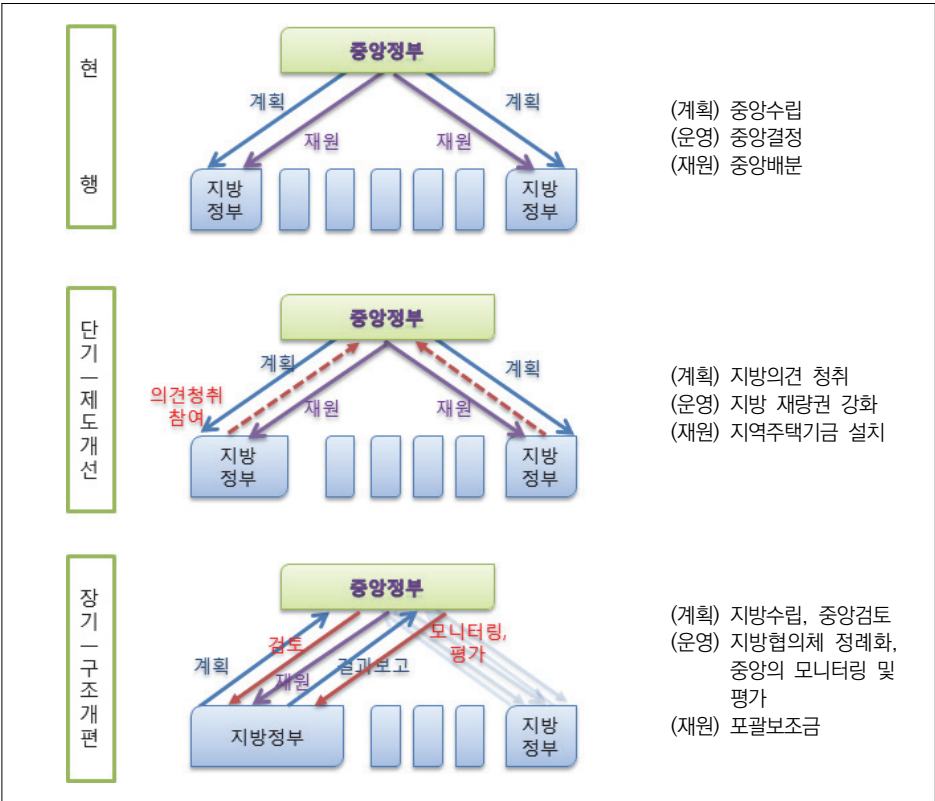


자료: 연구진 작성

□ 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할분담 조정방안

- 지역 소요 파악 및 계획 수립 단계
 - (필요성) 지역의 소요에 근거한 계획의 수립을 통해 지역 주거문제에 대응
 - (해외사례) 프랑스 지역주거계획, 미국의 보조금 근거 지역종합계획수립
 - (단기 제도개선) 중앙에서 수립하는 종합계획 시 지방의 의견을 청취함
 - (장기 구조개편) 지방에서 자체적인 조사와 계획을 수립하는 상향식 구조
- 사업의 집행 및 운영 단계
 - (필요성) 지방정부의 재량권 확대와 중앙에서 지방으로 사무 이양이 필요함
 - (해외사례) 일본의 제안모집 방식과 지방분권 개혁을 보면, 수평적 사무영역의 확대 뿐 아니라 수직적 자율성 확대까지 고려한 방식이 활용됨
 - (단기 제도개선) 협의과정의 공론화 및 이를 시스템화하는 것이 필요. 현재의 중앙과 지방이 1:1 당사자 협의관계에서 1:多 협의체계로 전환하는 것
 - (장기 구조개편) 수평적 사무이양과 함께 수직적 제약을 완화하는 것으로 지방정부가 자체적으로 처리할 수 있는 자치사무를 확대하도록 제도 개편
- 계획 수립과 운영을 위한 자원 마련
 - (필요성) 지역별로 차별화된 주거소요에 대응하기 위한 자원이 필요
 - (해외사례) 미국의 지역주택기금 설치와 포괄보조금 사업
 - (단기 제도개선) 지역주택기금을 도입하여 지역 주거소요 대응력 강화
 - (장기 구조개편) 주거부문 포괄보조금 예산 지원 신설하여 시범사업 실시
- 계획과 운영, 자원 구조 변화에 대한 단기 제도개선과 장기 구조개편을 도식화하면 아래의 그림과 같음
 - 기존의 계획과 자원배분에 대한 중앙중심적 하향식 구조에서 단기적 제도개선안은 기존의 계획과 자원배분 틀을 유지한 상태에서 지방의 의견을 청취하고 지방 재량권을 강화할 수 있는 방안
 - 장기적으로는 상향식 구조로의 개편을 위하여 지방이 계획의 수립의 주체가 되고 중앙이 모니터링과 평가를 강화하는 구조로 변경하며, 포괄보조금사업을 통해 지역특수성을 반영할 수 있도록 역할 조정하는 방안

그림 5 | 계획 및 자원 구조의 현황 및 개편방안 요약

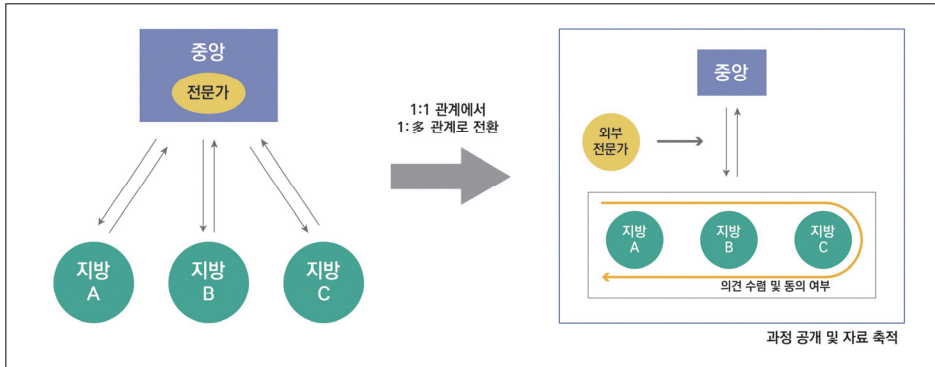


자료: 연구진 작성

□ 주거권 실현을 위한 역할분담 핵심 사업

- 중앙과 지방의 협의 과정 공론화 시스템 구축
 - (필요성) 지방재량 확대와 정보공유 및 투명성 제고를 위한 지방협의체 구성
 - (운영방식 및 기대효과) 중앙-지방의 협의과정을 당사자 뿐 아니라 모든 지방 정부에 공개함으로써 정보 비대칭성 완화, 정책 결정과정의 투명성 강화, 지방의 역량 강화 및 학습 기회 제공

그림 6 | 협의과정 공론화를 통한 1:1관계에서 1:多 관계로 전환



자료: 연구진 작성

• 주거부문 포괄보조금 시범사업

- (포괄보조금 사업규모) 미국 연방주택도시개발부 주거부문 예산 중 11%를 포괄보조금 형태로 활용함을 참고로 국토교통부 주거부문 예산의 10%를 포괄보조금 사업 목표로 제안. 시범사업은 10% 예산의 5% 수준에서 실시
- (운영방식 및 대상사업) 2020년 예산 기준 최소 800억 원에서 1,500억 원 규모의 시범사업을 실시하는 방안. 지역별 편차가 크고 주거지원의 소요가 차별적인 다양한 주거지원 사업을 대상사업에 포함하여 시범사업 구조화

□ 주거권 강화를 위한 추가적 제도 정비 제안

- 쪽방 등 주거취약계층 주거여건 개선을 위한 비적정거처 거주 가구 지원 강화 및 빈곤 비즈니스 근절 규제 강화
- 영국의 HMO 등록 필수기준 강화 및 위반 시 강력 처벌 사례를 벤치마킹
- 주거권 구성요소 중 물리적 주거적합성 개선에 필수적인 주택개량사업의 분절화 및 분산화에 대응하여 주택개량사업 통합 및 체계 구축
- 지방분권을 염두에 둔 기본 제도 정비 및 지방 역할 명확화
- 종합부동산세를 재원으로 한 부동산교부세 배분 시 지역의 주거여건을 감안할 수 있도록 주거복지기준을 신설하는 방안 제안

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	i
요 약	iii

제1장 서론

1. 연구 배경 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	7
3. 선행연구 검토 및 차별성	11
4. 연구의 기대효과	13

제2장 주거권 실현과 주거정책 지방화

1. 주거권의 개념과 관련 논의	17
2. 주거권 구성요소와 주거정책의 연계	29
3. 주거정책 지방화의 쟁점	39
4. 주거권 실현을 위한 주거정책의 지방화	46

제3장 주거정책에서 중앙과 지방의 역할분담

1. 공공임대주택 정책에서 중앙과 지방의 역할분담	53
2. 주거급여 정책에서 중앙과 지방의 역할분담	64
3. 중앙정부 주도 주거정책의 한계와 시사점	71

제4장 주거정책 지방화의 현황분석

1. 주거문제의 지역적 차별성	79
2. 지역별 주거정책의 역량과 기반 현황	90
3. 지역별 주거정책 특화사업 현황	100
4. 주거정책 지방화의 가능성과 한계	109

제5장 주거권 실현 및 주거정책 지방화 해외사례

1. 프랑스의 주거권 실현과 중앙과 지방의 역할분담 119
2. 일본의 지방분권과 주거정책의 지방화 130
3. 미국의 주거정책 지방화와 포괄 지원 방식 140
4. 주거권 보장과 주거정책 지방화의 시사점 152

제6장 주거정책의 중앙과 지방의 역할분담 방안

1. 주거정책 지방화의 원칙과 방향 157
2. 중앙과 지방의 역할분담 조정방안 163
3. 주거권 실현을 위한 역할분담 핵심방안 179
4. 주거권 실현을 위한 추가적 제도 정비 189

제7장 결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책 제언 205
2. 연구의 한계 및 향후 과제 208

참고문헌 213

SUMMARY 227

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 소득계층별 주요 주거지표(2018)	4
〈표 1-2〉 선행연구와의 차별성	12
〈표 2-1〉 주거권에 대한 국제적 논의	21
〈표 2-2〉 국내 학계의 주거권 논의	25
〈표 2-3〉 주거정책 지방화 관련 국내 논의	40
〈표 2-4〉 지방정부의 노력 및 서비스 부문을 고려한 주거지표	43
〈표 3-1〉 공공임대주택 계획·운영·재원의 업무 내용	54
〈표 3-2〉 공공임대주택정책의 계획 단계 역할분담	57
〈표 3-3〉 공공임대주택정책의 운영 단계 역할분담	61
〈표 3-4〉 공공임대주택정책의 자원 단계 역할분담	63
〈표 3-5〉 주거급여정책 계획·운영·재원의 업무 내용	64
〈표 3-6〉 주거급여정책의 계획 단계 역할분담	66
〈표 3-7〉 주거급여정책의 운영 단계 역할분담	69
〈표 3-8〉 주거급여정책의 자원 단계 역할분담	70
〈표 3-9〉 6개월 이상 장기 공가 현황	71
〈표 3-10〉 주거급여 사업 결산 내역	72
〈표 4-1〉 주거권의 구성요소별 측정지표	81
〈표 4-2〉 점유 안정성의 4가지 지표	83
〈표 4-3〉 주거비용 적정성의 4가지 지표	85
〈표 4-4〉 물리적 거주적합성의 4가지 지표	87
〈표 4-5〉 사회적 접근성의 4가지 지표	89
〈표 4-6〉 지역별 주거종합계획 수립 현황	92
〈표 4-7〉 지역별 주거정책 관련 자치법규 제정 현황	95
〈표 4-8〉 지역별 주거정책 전담조직 현황	98
〈표 4-9〉 지방화 유형의 구분	101
〈표 4-10〉 광역자치단체의 특화 주거사업 현황	103
〈표 4-11〉 주거복지 특화사업의 주요 형태	104

〈표 4-12〉 충남형 더 행복한 주택의 특징	104
〈표 4-13〉 광역자치단체의 임대보증금 지원사업	107
〈표 4-14〉 광역자치단체의 주거비 지원사업	108
〈표 4-15〉 주거문제 압력에 대한 광역자치단체의 지방화 대응	110
〈표 4-16〉 중앙정부 주거급여와 지방정부 주거비 지원의 2019년 예산 비교	114
〈표 5-1〉 달로법 시행에 따른 주거청원 현황	125
〈표 5-2〉 지역주택교부금의 대상사업	136
〈표 5-3〉 지방정부의 독자적인 입거기준	138
〈표 5-4〉 지방정부의 독자적인 정비기준	139
〈표 5-5〉 CDBG로 통합된 프로그램의 특징	143
〈표 5-6〉 연간 CDBG 예산 규모	144
〈표 5-7〉 CDBG 적격 커뮤니티의 CDBG 자금 배분 도시와 사용처	146
〈표 5-8〉 CDBG 주택관련 지원활동 및 수혜 가구수	146
〈표 5-9〉 주택도시개발부의 포괄보조금 종류 및 예산	147
〈표 5-10〉 HOME 프로그램 예산규모 변화	150
〈표 5-11〉 HOME 프로그램 지원 실적	151
〈표 6-1〉 정부 간 관계 모형	160
〈표 6-2〉 포괄보조금의 필요성과 장점	177
〈표 6-3〉 제안모집 방식의 2018년 일정표	180
〈표 6-4〉 국토교통부 예산안 변화	185
〈표 6-5〉 국토교통부 주거부문 예산 구조	185
〈표 6-6〉 국토교통부 예산 중 주거복지 예산의 비중	186
〈표 6-7〉 주거복지 분야 포괄보조금 사업 예산 제안	187
〈표 6-8〉 취약계층 우선 주거지원 기준 예시	194
〈표 6-9〉 광역자치단체의 지역고유형 주택개량사업	197
〈표 6-10〉 부동산교부세 주거복지 지수 제안 구조	199

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 경기도 장기공공임대주택 현황 및 소요-공급 불일치	4
〈그림 1-2〉 연구 흐름도	10
〈그림 2-1〉 주거권 실현과 주거정책 지방화	28
〈그림 2-2〉 주거권 구성요소와 실현수단 및 정책수단의 연계 틀	38
〈그림 2-3〉 주거정책 지방화의 쟁점	45
〈그림 2-4〉 주거권 구성요소를 통한 분석 대상 설정의 연계	50
〈그림 4-1〉 점유 안정성 측면에서 시도별 차이	82
〈그림 4-2〉 주거비용 적정성 측면에서 시도별 차이	84
〈그림 4-3〉 물리적 거주적합성 측면에서 시도별 차이	86
〈그림 4-4〉 사회적 접근성 측면에서 시도별 차이	88
〈그림 4-5〉 광역자치단체의 주거정책 역량	90
〈그림 4-6〉 경기도 주거종합계획의 목표	93
〈그림 4-7〉 경기도 주거종합계획의 방향, 전략 및 추진과제	94
〈그림 4-8〉 지역별 특화 주거사업 분석방법	100
〈그림 4-9〉 경기행복주택	102
〈그림 4-10〉 대전 드림타운의 공공기여 개념도	105
〈그림 4-11〉 부산 햇살동지사업의 구조	106
〈그림 4-12〉 사업유형별·단계별 주거정책 지방화의 가능성과 한계	115
〈그림 5-1〉 프랑스 사회주택 구성 비율	126
〈그림 5-2〉 일본 지방분권과 주거정책 지방화	130
〈그림 5-3〉 제1차 분권개혁을 통한 지방자치단체 사무의 재구조화	131
〈그림 5-4〉 지역주택특별조치법의 개요	135
〈그림 5-5〉 공영주택 입거기준의 지방화	137
〈그림 5-6〉 연방정부 포괄보조금 종류별 예산비중 변화	148
〈그림 6-1〉 정책방안 도출 과정 요약	164
〈그림 6-2〉 프랑스 사회주택 공급체계	166
〈그림 6-3〉 수평적 사무 이양과 수직적 제약 완화의 개념도	170

〈그림 6-4〉 주별 지역주택기금 적립 근거 및 구축 현황	174
〈그림 6-5〉 계획 및 자원 구조의 현황 및 개편방안 요약	178
〈그림 6-6〉 협의과정 공론화를 통한 1:1관계에서 1:多 관계로 전환	182
〈그림 6-7〉 미국 연방주택도시개발부 예산 구조	184
〈그림 6-8〉 취약계층 주거지원 사업	189
〈그림 6-9〉 지방정부 HMO 세부 규정 제시 사례(옥스포드 시)	191
〈그림 6-10〉 저소득층 에너지효율개선사업의 추진체계	196



1

CHAPTER

서론

- 1. 연구 배경 및 목적 | 3
- 2. 연구 범위 및 방법 | 7
- 3. 선행연구 검토 및 차별성 | 11
- 4. 연구의 기대효과 | 13

서론

서론에서는 연구의 필요성과 목적, 기대효과를 적시한다. 우선 정부의 주거지원 정책 노력 성과와 한계를 바탕으로 주거정책 지방화의 필요성과 주거권 강화를 위한 국제사회의 촉구를 인지해야 한다. 이 연구는 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할분담 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 이를 위해 주거권 실현을 위한 정책수단을 분석한다. 기존에 수행된 연구와 비교하여 주거권과 주거정책을 연계하고 일상에서 주거권 실현을 위한 주거정책 지방화를 고려하는 등의 차별성을 갖는다. 이를 통해 지역특성이 고려된 주거정책 지방화의 정책 방안을 제안하는 정책적 효과를 기대하며, 주거권 논의의 장을 확대하는 학술적 측면의 효과도 기대된다.

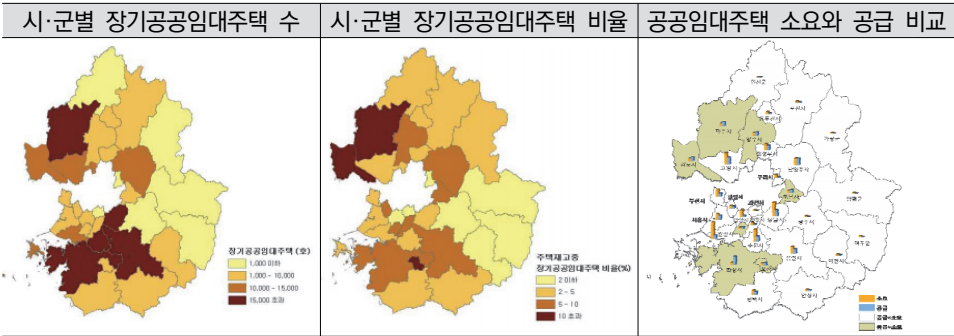
1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경 및 필요성

정부의 지속적인 주택 공급에 따라 만성적인 주택부족 문제는 완화되고 최저주거기준 미달 가구가 감소하고 있는 등 국제사회에서 우리나라는 주택부문의 양적·질적 성과가 두드러진 나라 중 하나로 이해되고 있다. 그러나 중앙정부 중심의 대량 공급 전략은 가용자원이 한정되고 지방의 역량이 부족한 상황에서 단기간에 주거여건을 개선시키는데 효율적이었으나, 지역의 주거소요 대응에 한계 및 지방 역량 강화 측면은 미흡하다는 한계를 노출하였다. 대표적으로 공공임대주택 정책의 경우 중앙정부에서 공급 총량을 설정하고 임대주택을 전문적으로 공급하는 중앙공기업을 통하여 총량 달성이 이루어지도록 하는 구조를 가지고 있었다. 이는 양적 목표 달성에는 용이하나 지역별

주거복지소요에 기반한 공급이 이루어지지 못하고 지역별 미스매치가 발생 등 부작용을 노정하는 것으로 나타났다.

그림 1-1 | 경기도 장기공공임대주택 현황 및 소요-공급 불일치



출처: 경기도(2013) 「2030 주택종합계획」 pp.26-27

또한 주택의 지속적 공급과 정부의 주거지원 강화에도 불구하고, 여전히 주거환경이 열악하고 주거비 부담이 높은 주거취약계층이 상존하고 있다는 문제가 있다. 2018년 주거실태조사 결과에 따르면, 저소득층의 월 소득 대비 주거비 부담 수준은 20.3%로 다른 소득계층에 비해 높으며, 연 소득 대비 주택가격 비율도 9.0으로 다른 소득계층에 비해 주택 구입가능성이 낮은 것으로 나타났다. 최저주거기준 면적기준 미달가구는 2006년 이후 지속적으로 감소중이나 2018년 기준 5.7%가 여전히 최저주거기준 미달인 것으로 조사되었고 저소득층만을 대상으로 하는 경우 9.1%에 이르고 있다.

표 1-1 | 소득계층별 주요 주거지표(2018)

(단위: %, 배, %)

	저소득층	중소득층	고소득층
월 소득 대비 주거비 지출(RIR, 중위값 기준)	20.3	16.7	18.3
연 소득 대비 주택가격 비율(PIR, 중위값 기준)	9.0	5.2	4.8
자가보유율	48.8	63.6	81.5

자료: 국토교통부(2019a) 2018년도 주거실태조사

주택이외의 거처에 거주하고 있는 가구는 37만에 이르며 이들은 주거비 부담이 높고 공공의 주거정책에 대한 인지도와 접근성이 낮은 것으로 나타난다(국토교통부 외, 2018). 전국적으로 주택이외의 거처에 거주하는 37만 가구 중, 고시원·고시텔 등에 15만 가구, 다중이용업소 등에 14만 가구, 숙박업소의 객실에 3만 가구가 거주하는 것으로 조사되었다. 이들은 가구당 평균 16.7㎡의 공간에 거주하면서 월세로 거주하는 가구가 75%에 이르고, 물리적 시설 상태가 열악함에도 불구하고 월 평균 32.8만원에 이르는 월세를 지불하는 가구가 많아 RIR이 29.7%에 이르고 있었다(국토교통부 외, 2018). 또한 주거지원 관련된 정보나 상담 유경험자 비율(6.5%)과 주거복지 프로그램 이용자 비율(8.0%)이 낮으며, 지원 프로그램에 대한 인지도 또한 낮게 나타나고 있어 취약계층이 주거지원의 사각지대로 남아있음을 확인할 수 있었다. 유엔 적정주거권 특별보고관이 지적한 대표적인 주거권 침해사례 역시 쪽방, 비닐하우스, 고시원 등에 비적정 거처에 거주하는 이들의 문제이다(UN-Habitat, 2019).

이로 인해 유엔 적정주거권 특별보고관(Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing)도 우리나라에서의 주거권 확보를 위한 노력을 촉구하였다. 레일라니 파르하(Leilani Farha) 유엔 적정주거권 특별보고관은 2018년 방한 (2018. 5. 14. ~ 5. 23) 시 우리나라 주거여건 상황을 검토하고 주거권 침해 사례를 확인한 후 그 결과 보고서를 작성하였다. 보고서는 제40차 인권이사회(2019. 2. 25. ~ 3. 22)에 제출되었으며, 한국에서의 적정주택에 대한 주거권 확보가 미흡하다는 실태 및 주거권 침해 상황을 보고하고 이를 해결하기 위한 정부의 노력을 촉구할 예정이다.

적정한 주거에 대한 권리는 인권 측면에서 전 세계적으로 중요하게 오랫동안 강조되어 온 주제이고, 국제적으로는 세계인권선언 전문에서 주거에 대한 권리를 인권 차원에서 접근하고 있다. 경제사회문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)에서 주거권을 명시하고, 유엔 해비타트에서 주거권 실현을 위한 국제적 노력을 경주해왔다. 특히, 국제규약 일반논평 4호는 주거권을 구성하는 요소로 ① 점유의 법적 안정성(legal security of tenure), ② 인프라, 서비스에 대한 접근성(availability of services, materials, facilities and infrastructure), ③ 주거비 지출 적정성(affordability), ④ 거주가능한 기준(habitability),

⑤ 취약계층의 주택접근성(accessibility), ⑥ 입지 적정성(location), ⑦ 문화적 적정성(cultural adequacy) 등을 적시하고 있다.

국내에서도 2018년 헌법 개정안 논의 과정 속에 주거권을 헌법에 명시하는 방안이 검토되는 등 향후 주거복지 강화 흐름과 함께 주거권의 위상 강화가 예상된다. 헌법 제35조 3항 ‘국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다’, 주거기본법 제2조 ‘국민은 물리적 사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.’ 등이 현행 법률상 주거권과 관련된 조항이라고 할 수 있다. 만약 현재 헌법 제35조 환경권의 하위 항으로 적시되어 있는 주거권이 독립적으로 명시되고 강화된다면, 국민의 주거권 보장을 위한 적극적인 실천방안에 대한 고민이 더욱 활발하게 이루어져야 할 것으로 보인다.

국제적으로는 프랑스에서 주거권 실현을 위하여 주거청원권을 도입하여 취약계층의 주거권 보장을 위한 노력이 지속되고 있다. 주거권을 헌법에 규정하거나 헌법적 가치를 갖는 권리로 보장하고 있는 나라는 스페인, 핀란드, 포르투갈, 그리스, 스위스, 폴란드, 핀란드, 필리핀, 남아프리카공화국 등 다수에 이른다. 유엔 해비타트를 비롯한 국제사회에서는 국가가 주거비용 절감, 임대인-임차인 관계 규제, 재원 확보, 강제 퇴거 및 주택 차별을 금지하는 등의 책무를 충실히 이행할 것을 요구하고 있으며 주거권 보장을 위해 중앙과 지방의 역할을 분담하고 있다.

따라서 국내외적으로 주거정책의 지방화 요구가 높은 상황에서, 다변화되는 주거소요에 대응하고 취약계층의 주거권 실현을 위해서는 주거정책의 지방화가 필요하고, 이를 실현하기 위한 중앙과 지방의 역할분담을 검토할 필요가 높다. 우리나라에서도 주거권 실현을 위한 법률 검토와 함께, 기존의 중앙중심적 획일적 공급정책으로부터 수요자 맞춤형 차별화된 주거소요에 대응하기 위하여 지방의 역할이 강화된 주거정책의 모색이 요구되는 시점이다.

2) 연구 목적

본 연구의 목적은 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할분담방안을 제시하는 것이다. 세부적으로는 주거권의 이론적·법리적 측면을 고찰하고, 주거권 실현을 위한 수단인 주거정책에서 중앙과 지방의 역할을 분석하여, 제도적인 측면의 구조적 한계와 수행상의 장애요인을 파악하고자 한다. 또한 주거권 실현을 위한 도구인 주거정책의 지방화를 도모하기 위하여 중앙과 지방의 역할분담에 대한 장단기 방안을 제안하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

연구의 공간적 범위는 주거권 실현을 위한 정책 수립과 집행 주체인 중앙과 정부와 지방정부를 대상으로 하며 지방정부는 광역자치단체를 기준으로 한다. 주거권을 실현하기 위한 정책수단이 중앙정부를 중심으로 설정되고 지방에서는 광역자치단체를 중심으로 이루어지고 있으며, 자료 구득 가능성을 종합적으로 고려하여 광역자치단체를 지방의 단위로 설정한다.

연구의 시간적 범위는 2019년을 기준으로 통계자료 및 법제도 자료를 활용하며 구득 가능한 가장 최근 연도 자료를 바탕으로 한다.

내용적으로 주거권의 이론적, 법적 검토와 국내외 전개 과정, 주거권의 구성요소별 내용 및 이에 근거한 지방의 주거여건 차이, 주거정책 지방화의 필요성, 지방의 주거정책 현황 및 한계, 해외 사례 검토를 토대로 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할분담 방안을 제시하고자 한다.

2) 연구 방법

본 연구는 문헌 및 이론 검토, 해외사례 연구, 지자체 사례조사, 통계분석, 전문가 면담 조사를 활용한다. 문헌 및 이론 연구는 주거권의 이론적, 법리적 근거, 세계인권선언, 사회권규약, 유엔 해비타트 I, II, III 채택 문건 등의 검토 시 주로 활용한다. 주거실태조사 등 통계자료를 통한 임대료 부담 수준 등 지방의 주거여건 차이와 주거정책 지방화의 근거를 위하여 통계분석을 활용한다. 주거권 사례와 주거정책의 지방화와 중앙-지방의 역할분담과 관련하여 외국의 사례를 검토한다. 주거정책의 지역별 수립 현황 분석, 지역별로 특성화된 프로그램조사를 위한 지자체 방문 사례 조사를 실시하고, 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할분담에 관한 담당 공무원 면담 및 주거정책의 중앙-지방 역할분담 수준에 대한 전문가 면담조사를 실시한다. 특히 지역별 주거정책의 현황과 필요성, 지역 여건 반영을 위하여 지역주택연구자 포럼을 구성하여 시도 연구원 주택정책 전문가와 상시적 협업체계를 구축하여 연구의 현장성을 강화한다.

3) 연구 틀

연구의 진행은 주거권의 개념으로부터 시작하여 주거권에 대한 이해를 바탕으로 대표적인 주거정책에서 중앙과 지방의 역할분담을 살펴보고, 주거권 실현을 위한 주거정책 지방화의 필요성을 도출한다. 이에 비해 현재 지방에서 이루어지는 주거정책의 현황과 여건을 분석하여 주거정책 지방화의 한계와 가능성을 파악한 후 정책방안을 제언한다.

주거권 ⇨ 주거정책 수단 연계 ⇨ 중앙중심적 제도 ⇨ 주거정책 지방화 필요성, 여건, 현황
⇨ 지방 특화 사업의 현실적 한계 ⇨ 단기적 제도 개선방안, 장기적 구조개편 방안

① 주거권의 의미와 구성요소를 분해하여 주거권에 대하여 이해

-
- (적절한 주거) 점유의 법적 안정성, 생활서비스 이용가능성, 주거비용의 적절성, 물리적 거주적합성, 사회적 접근성, 주거입지의 적합성, 문화적 적절성
 - 주거권 실현을 위한 주거지원 수단: 직접 공급 수단과 간접 지원 수단으로 대표

② 대표적 주거정책의 법·제도적 중앙-지방 역할분담 분석

- 중앙중심적 제도: 계획, 운영, 자원
- 지방의 재량 발휘하기에 구조적 한계가 존재

③ 주거정책 지방화 필요성, 여건, 현황 분석

- 주거권 구성요소에 기반한 주거문제의 지역적 차별성 분석
- 주거문제 대응을 위한 지역의 여건 분석, 지역 프로그램 현황 분석
- 지방의 역량과 지역소요에 대응할 수 있는 특화사업의 내용과 구조, 특성을 파악하여 주거정책의 지방화 가능성 탐색
- 지역적 주거권 실현 방안 구현에 현실적 제약 조건: 계획, 운영, 자원

④ 해외사례 조사: 주거권 실현 및 중앙과 지방의 역할분담 방안

- 주거권 실현 해외사례: 사회적 배경, 법제 구현, 운영방식
- 주거정책 분야에서의 중앙과 지방의 역할분담 방안
- 중앙과 지방의 업무 분담 사례 조사

⑤ 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할분담 방안 제언

- (계획부문) 계획수립시 지방의견 청취, 상향적 주거소요계획 수립
- (운영부문) 지방의 재량권 확대, 주거협의체 신설
- (재원부문) 지역주거기금 설치, 포괄보조금 신설
- (핵심 추진 과제) 지역 주거협의체 신설, 주거부문 포괄보조금 시범실시
- (추가 검토 과제) 주거권 실현을 위한 비주택거주 가구 지원, 지방의 주도적 역할을 염두에 둔 주택개량 사업 구조의 체계화, 부동산교부세 주거지표 추가

본 연구의 흐름을 도식화한 흐름도는 다음의 <그림 1-2>과 같이 요약된다.

그림 1-2 | 연구 흐름도



자료: 연구진 작성

3. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

주거권에 관련된 국내 학계의 논의는 크게 세 가지 측면으로 구분되는데, ‘법률적 접근’, ‘사회적 접근’, ‘정책적 접근’으로 구분해서 체계적으로 나누어 볼 수 있다. 국제사회에서의 주거권 논의, 특히 주거권의 이론적·철학적 토대로서 인권 또는 도시권 논의를 국내에 소개하는 연구들은 주거권 논의를 활성화시킨다는 측면에서 상당한 함의를 가진다(강현수, 2009; 고은태, 2009; 김용창, 2013). 국내 학계에서 주거권의 실현은 크게 3가지 측면, 법률, 현실문제, 정책에서 이루어지고 있으며 자세한 내용은 제2장 국내학계의 주거권 논의 및 부록에서 다루고 있다.

그러나 국제사회에서 주거권 논의의 쟁점이 주거권의 추상적 내용에서 구체적 실현으로 전환되었고 2015년 「주거기본법」 제정으로 국내에서도 주거권이 법률에 명시되었다는 점을 고려할 때 기존에 연구에서 한 발 더 나아가 주거권의 실질적 실현을 위한 구체적 논의가 필요하다. 최근 들어 주거기본법 제정 이후 주거급여 등을 통한 주거권 실현에 대한 고민이 이루어지고 있으나 이러한 논의들은 법적 고찰을 위주로 이루어지고 있다는 한계를 갖는다. 따라서 주거정책 전반에 대한 검토와 중앙과 지방의 역할까지 논의가 확장되지 못하고 있다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

기존의 연구는 주거권의 법적, 국제규범적 의미를 분석한 학술적 연구가 주류를 이루며 주거권 실현 측면에서 주거정책과 주거권을 연계한 시도는 최근에 이루어지고 있으나 개별 정책에 대한 초보적인 접근 수준이다. 종합적인 주거권 보장 측면에서 국가와 지자체의 주거정책을 분석한 연구가 부족하고, 이에 더하여 주거정책 지방화 시대에 주거권 실현을 위한 국가와 지자체의 역할정립에 관한 연구는 찾기 어려우므로 이러한 점에서 본 연구는 차별성을 갖고 있다.

표 1-2 | 선행연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 · 과제명: 국제인권법 및 인권규범의 주거권 규정에 대한 연구 · 연구자(년도): 김용창(2013) · 연구목적: 국제법과 국제규범에서 인권으로서의 주거권 규정을 종합적으로 검토	· 이론 검토 · 해외사례	· 인권으로서의 주거권 · 주거권 관련 국제규범 정보 · 국제인권규범의 주거권 일반 규정 · 사회집단과 지역기구의 인권규범과 주거권
	2 · 과제명: 주거기본법의 의의와 과제 · 연구자(년도): 윤현식(2015) · 연구목적: 2015년 주거기본법의 제정에 따라 주거권의 이념과 방향에 따른 법률 정비	· 이론 검토 · 해외사례 · 법제 검토	· 헌법과 국제규범상 주거권의 의의 · 주거기본법 및 관련 법제 검토
	3 · 과제명: 장애인 주거권 보장을 위한 주거권 지표개발 및 정책 방안 연구 · 연구자(년도): 이호선 외(2017) · 연구목적: 장애인 주거권의 보장과 주거권 지표개발	· 문헌 검토 · 해외사례 · 법제 검토 · 전문가 자문 · 델파이 조사	· 주거권 개념의 이론적 배경 · 장애인 주거 실태와 지원 현황 · 주거권 관련 기존 지표 현황 · 장애인 주거지표 개발
	4 · 과제명: 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안 · 연구자(년도): 김승연 외(2017) · 연구목적: 정부간 복지사업 갈등 해소를 위한 사회복지분권 방향 제시	· 문헌 검토 · 해외사례 · 법제 검토	· 사회복지사업의 사무 및 재정배분 · 외국의 중앙-지방 사회복지 역할분담 현황 · 중앙-지방 간 역할배분을 위한 쟁점 검토 · 정부 간 역할분담 재정립을 위한 정책 방향 및 과제
	5 · 과제명: 주거권의 법적 쟁점과 보장법제에 관한 연구 · 연구자(년도): 장은혜(2014) · 연구목적: 주거복지의 보장보다는 주거권의 보장 필요성을 법적 측면에서 검토	· 문헌 검토 · 해외사례 · 법제 검토	· 해외 주거권의 의의 · 주거권의 법적 쟁점 · 남아프리카 공화국의 주거권 사례 · 우리나라 주거관련 법제 현황
본 연구	· 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할정립 방안 · 주거권에 대한 이론적 법적 검토를 통하여 국민 주거권 실현을 위한 국가와 지방자치단체의 역할과 임무를 고찰하여 주거권 보장 방안을 도출	· 문헌검토 · 해외사례 · 전문가 조사 · 통계분석	· 주거권의 국제적 위상 변화 · 주거권의 법적 검토 · 주거정책의 한계와 가능성 · 지역별 특수 지원 프로그램 분석 · 지방분권시대의 주거권 실현방안 · 국가 및 지자체의 역할 및 책무

출처: 연구진 작성

이를 구체적으로 정리하면, 첫 번째, 주거권과 주거정책의 연계로써, 주거권 실현의 이론적·추상적 논의를 현실적 주거정책수단으로 연계시키고 있다. 두 번째, 일상에서의 주거권 실현을 위해 주거정책의 지방화를 고려한다. 세 번째, 지역의 주거문제에 대한 대응정도를 파악하기 위해 세부적인 프로그램, 인력, 조직, 자원 등을 고찰하여

이를 바탕으로 역할분담을 도출하게 되므로 정책 대안의 근거가 현실에 근거한다는 특징을 갖는다.

4. 연구의 기대효과

1) 정책적 기대효과

본 연구 결과를 바탕으로 제시된 주거정책 수립 및 집행 주체의 역할 정립을 통하여 주거소요를 반영하고 지역의 사정에 적실한 주거정책 구현에 기여할 수 있다. 중앙정부 중심의 하향적 주거정책이 아닌 지역 소요에 기반을 둔 정책 수립의 필요성과 근거를 제시하고 이를 통해 지역 실정에 적실한 정책 대안을 마련하는 것이 가능하다.

또한 주거정책 지방화를 위한 제도 개선방안 중 지방역량 강화와 정보격차 완화를 위한 구체적인 대안은 향후 정책 활용 잠재력이 높다. 지역 재량권 확대를 위한 제도 개선 방안과 중앙정부의 모니터링 강화 방안을 통하여 정책 대안의 실행력을 확보할 수 있다.

지역 중심적 주거정책 발굴 및 계획 수립을 위한 지방의 역량 강화 필요성과 근거를 제안하고 주거정책 지방화를 위한 근거자료로 본 연구의 결과를 활용하여 수요맞춤형, 지역특화형 주거정책 활성화를 위한 지방 역량 강화 방안 마련에 기여할 수 있다.

2) 학술적 기대효과

주거권에 관한 가장 최신의 논의를 국내외를 망라하여 검토함으로써 학술적 측면에서 주거권 논의 확대에 기여할 수 있다. 이와 함께 유엔 등 국제사회에서의 주거권 강화 요구에 대한 논의의 핵심과 해외 주거권 강화 관련 주요 정책 수단의 변화와 국가별 대응양상에 대한 이해 제고를 통해 국내 정책 도출의 논리적 근거를 확보할 수 있다.

주거정책 분야에서 장소중심적(place-based) 정책 및 사람중심적(people-based) 정책의 구현을 위한 논의 확대에 기여하고 한국적 상황에 맞는 주거권 실현 방안의 구체화에 기여할 수 있다.



CHAPTER 2

주거권 실현과 주거정책 지방화

- 1. 주거권의 개념과 관련 논의 | 17
- 2. 주거권 구성요소와 주거정책의 연계 | 29
- 3. 주거정책 지방화의 쟁점 | 39
- 4. 주거권 실현을 위한 주거정책 지방화 | 46

주거권 실현과 주거정책 지방화

본 장에서는 주거권과 주거정책 관련 논의들을 차례로 검토한 다음 연구주제를 도출한다. 전체적인 논의 구조는 〈주거권의 개념과 관련 논의 → 주거권 구성요소와 주거정책의 연계 → 주거정책 지방화의 쟁점 → 주거권 실현을 위한 주거정책 지방화〉로 이루어진다. 먼저 주거권이 무엇인지를 이해하기 위해 주거권의 개념과 관련 논의를 정리한다. 주거권의 실현수단 측면에서 국가의 주거정책이 주거권의 구성요소에 얼마나 부합하는지를 살펴본다. 주거권의 실현주체로 지방정부에 주목해서 주거정책을 지방화하는데 있어 어떤 쟁점이 있는지 파악한다. 그리고 이상의 논의들에 기초해서 연구주제로 ‘주거권 실현을 위한 주거정책 지방화’를 제시한다.

1. 주거권의 개념과 관련 논의

1) 주거권의 정의 및 법적 성격

(1) 주거권의 정의

사람이라면 마땅히 누려야 할 인권으로서 주거권은 적절한 주거를 향유할 권리 또는 인간의 존엄성을 유지할 수 있는데 적합한 주택을 향유할 권리를 의미한다(하성규, 1996; 이대열, 2012). 이와 같은 주거권의 정의는 주거에 대해 최소한의 요건을 규정했다는 점에서 의의를 가진다. 그리고 국가는 인권으로서 주거권을 보장해야 하는 의무가 있다.¹⁾ 특히 최저의 주거요건조차 확보하지 못한 국민들, 달리 말해서 주거권을

1) 2001년에 설립된 국가인권위원회는 국가기관으로써 인권의 보호와 향상을 위한 업무를 수행한다.

보장받지 못한 국민들에게 임시거처를 마련하는 등 대책을 강구해야 한다.

이때 주거의 개념에는 물리적 거처로서의 주택과 사회적 의미의 주거가 모두 포함된다. 물리적 거처 측면에서 주거권은 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 가능한 주택에 생활할 권리를 의미한다. 인간다운 생활은 단순한 지붕과 벽 같은 건축자재의 구비 이상의 의미로 자연재해 위협으로부터의 안전, 가구 구성원이 쾌적한 삶을 누리 기 위한 기초 편의시설인 상하수도과 전기설비 등이 갖추어져야 함을 의미한다. 하지만 주거권을 보장하기 위해서는 물리적 환경뿐만 아니라 경제적·사회적·문화적 환경에서의 최저요건 확보가 필요하다. 사회적 의미에서 주거권의 보장은 특정 거처에 거주 하는 것이 적절한 경제적·사회적·문화적 환경을 향유할 수 있어야 함을 의미한다. 임차료 등 주거비용이 경제적으로 부담가능한 수준이어야 하고, 직장이나 이웃관계, 적절한 문화생활을 향유할 수 있는 사회관계망으로부터 배제당하지 않아야 한다. 그리고 문화적 측면에서 다양한 주거환경의 추구가 가능해야 한다(하성규, 1996).

국제사회에서는 「세계인권선언」(1948년), 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제 규약」(1966년), 해비타트 I 「밴쿠버선언」(1976년), 해비타트 II 「이스탄불선언」(1996년) 등을 통해 주거권을 명시했다. 「세계인권선언」에서는 “모든 사람은 식량, 의복, 주거, 의료, 필수적인 사회서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령 기타 자신이 통제할 수 없는 상황의 생계곤란과 같은 경우에 사회보장의 권리를 갖는다”고 선언했다(김용창, 2013: 519). 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」은 주거권을 국제 규범적 인권으로 규정하고, “주택을 포함한 본인과 가족의 적절한 생활수준을 누릴 권리”를 실현할 수 있도록 각 정부가 조치를 취하도록 강제했다. 「밴쿠버선언」에서는 적절한 주거와 서비스에 대한 권리가 기본적인 인권이고, 국가는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다고 선언했다. 「이스탄불선언」은 “인간은 누구나 인종, 종교, 정치이념, 문화, 경제적 수준을 초월하여 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 갖는다”라고 언급했다(하성규, 1996: 100).

(2) 주거권의 법적 성격

주거권의 법적 성격을 이해하기 위해서는 먼저 국제사회에서 인권이 어떤 권리로 논의되는지를 살펴볼 필요가 있다. 인권은 권리보장 주체로서 국가와 어떤 관계를 설정하느냐에 따라 자유권과 사회권으로 나뉘는데, 국가의 의무 정도에 따라 자유권을 소극적 권리로, 사회권을 적극적 권리로 부른다. 자유권으로 언급되는 시민적·정치적 권리는 권력의 부당한 개입에 맞서 개인의 자유의지를 관철할 수 있는 ‘국가로부터의 보호’를 가리킨다. 사회권으로 통칭되는 경제적·사회적·문화적 권리는 인간의 존엄성을 지킬 수 있는 최소한의 삶을 강조하면서 국가가 사회권을 보장해야 하는 의무를 가진다고 주장한다는 측면에서 ‘국가에 의한 보호’라고 볼 수 있다. 국가의 의무 측면에서 사회권은 자유권과 다르게 국가가 무엇인가를 해야 한다는 작위(作爲)에 기초한 적극적 권리로 볼 수 있다.

인권으로서 주거권의 법적 성격은 크게 2가지 측면, 즉 자유권으로서의 주거권과 사회권으로서의 주거권으로 이해할 수 있다(장은혜, 2014).²⁾ 자유권으로서 주거권을 보여주는 대표적인 사례로 ‘거주이전의 자유’를 들 수 있다. 모든 사람은 자국 내에서 이동의 자유 및 거주에 관한 권리를 가지고, 법률로 규정된 이 권리는 국가안보, 공공질서, 공중보건이나 도덕 또는 타인의 권리와 자유의 보호를 제외하고는 제한받지 않는다. 대한민국 헌법도 거주이전의 자유(제14조)를 규정하고 있다. 반면에 사회권으로서 주거권은 인간다운 생활을 할 권리와 국가의 보장 의무를 핵심요소로 한다. 대한민국 헌법에서는 제34조 제1항 ‘인간다운 생활을 할 권리’가 이와 관련된다. 주거권을 사회권으로 인식하면 국가는 비적정주거에 노출된 주거취약계층이 인간다운 생활을 위한 최소한의 주거여건을 마련해줘야 하는, 즉 주거권을 보장해야 하는 의무를 가진다.

2) 자유권과 사회권 이외에 환경권으로서 주거권을 주장하는 견해도 있다. 여기서는 헌법 제35조 제1항 ‘쾌적한 환경에서 생활할 권리’를 주거권 인정의 법적 토대로 삼는다. 하지만 환경의 의미에 자연환경과 생활환경 모두가 포함될지에 대해서 논쟁이 존재할 수 있고, 환경권도 사회권과 마찬가지로 ‘국가에 의한 보호’로 볼 수 있다. 주거권의 법적 성격 측면에서 환경권으로서 주거권은 사회권으로서 주거권과 큰 차이를 보이지 않는다고 판단해서 본문에서 언급하지 않았다.

주거권의 법적 성격을 사회권으로 인식하는 관점이 지배적이다. 국제사회의 인권에 기초한 주거권 논의를 포함해서 대부분의 주거권 주장은 사회권으로서의 주거권에 기초한다. 사회권으로서 주거권은 주거취약계층을 포함해서 모든 사람의 주거권 보장을 국가에게 적극적 의무로 부여할 수 있지만 입법재량의 허용으로 국가가 주거권 보장의 시기를 유예할 수 있다는 한계를 가진다. 사회권으로 정의된 국가의 주거권 보장 의무는 구체적인 법률로 명시화되지 않는 이상 실제적 효력을 발휘하기 어렵다. 한국의 헌법재판소는 헌법의 인간다운 생활을 할 권리가 국가에게 최소한의 물질적인 생활을 할 수 있는 구체적인 권리를 직접 발생시키지 않는다고 판결한 바 있다.

자유권의 구체적인 내용은 대부분의 국가들에서 권리 침해에 따른 개인진정 절차까지 포함해서 명시적 법률로 규정되어 있는 반면에, 한국을 포함해서 많은 국가들에서 사회권의 당위성은 인정하지만 그 구체적인 내용은 재정형편, 사회여건 등을 고려해서 점진적으로 입법화하려고 한다. 현재 UN 사회권규약위원회는 지속적으로 한국 정부에게 사회권 관련해서 구체적이고 실질적인 법률을 제정할 것을 촉구하고 있다.

사회권에 대한 입법재량의 허용은 헌법 제34조에서 살펴볼 수 있다. 모든 국민은 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 가지지만, 국가가 이와 같은 권리를 보장해야 한다는 명확한 문구는 없다. 국가는 사회복지 증진 등을 위해 노력해야 하고 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시한 의무를 가질 뿐이다. 그리고 국가의 보호는 법률이 정하는 바로 한정된다.

대한민국 헌법 제34조

- ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
- ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.
- ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.
- ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.
- ⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
- ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

2) 주거권 논의의 국내외적 전개

(1) 주거권에 대한 국제적 논의

1948년 세계인권선언 이후 주거권에 관한 국제적 논의에서 크게 2가지 변화가 나타났다. 인권 개념의 확장과 더불어서 주거권의 지위가 강화되었고, 주거권 논의의 쟁점이 추상적 내용에서 구체적으로 실현으로 전환되었다.

표 2-1 | 주거권에 대한 국제적 논의

연도	이름	성격	주요 내용
1948	세계인권선언	선언	- 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료 등을 포함하여 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가짐
1966	자유권 국제규약 (B 규약)	협약	- 모든 사람은 이동과 거주 자유를 가짐 - 주거 등에 대해 자의적이거나 불법적인 간섭 받지 않음
1966	사회권 국제규약 (A 규약)	협약	- 적절한 생활수준 권리와 생활조건을 개선할 권리 - 국가는 상기 권리실현을 위한 적절한 조치 취함
1976	UN-Habitat I	선언	- 슬럼을 중심으로 한 저개발국 비공식 주거문제 대두 - 기본적 기능을 충족하는 적절한 주택을 모든 이에게
1991	사회권 국제규약 일반논평 제4호	유권 해석	- 적절한 주거에 대한 인간의 권리는 가장 중요한 요소임 - 안전하며 평화롭고 존엄하게 살 수 있는 권리
1996	UN-Habitat II	선언	- 주택을 중심으로 환경과 지속가능성까지 고려 - 지속가능한 인간 정주공간 개발, 주거권 강조
1997	사회권 국제규약 일반논평 제7호	유권 해석	- 강제퇴거의 관행은 주거권의 분명한 침해임 - 강제퇴거에 대한 입법조치가 효과적인 권리보호제도임
2003	주거권 감시	보고서	- 주거권 실현수준을 판단하기 위한 양적 지표 개발 - 주택의 적절성, 주거권 부정 및 침해, 주거권 실현과정
2016	UN-Habitat III	선언	- 도시에 대한 권리에 기초해서 모두를 위한 도시 주장 - 통합적 주택정책, 포용적 주택접근, 지불가능 주택공급 등
2018	인권 기초 주거전략	보고서	- 인권 기초 주거전략으로 기존 주거정책 보완 - 주거소요 다루는 광범위한 법률, 사업, 정책, 결정 조정

자료: 세계인권선언, 자유권 및 사회권 국제규약, 일반논평 제4호 및 제7호는 김용창(2013: 520)에서 발췌, 해비타트 I·II·III는 박세훈(2016)을 기초로 정리, 주거권 감시와 인권 기초 주거전략은 연구진 작성

주거권의 지위 강화는 자유권에서 사회권으로의 인권 개념의 확장 흐름에서 이루어졌다. 인권의 내용, 즉 어떤 권리가 인간이라면 누구나 누려야 하는 보편적 권리인지는 역사 속에서 형성되었다. 먼저 계몽주의 시대부터 산업혁명 이전까지 인권은 시민적·정치적 권리라고 불리는 자유권으로 제한되었다. 그리고 산업혁명 이후 노동운동을 통해서 평등을 강조하는 사회권이 인권으로 인정되었다. 사회권의 정식 명칭은 경제적·사회적·문화적 권리인데 그 이름에서 알 수 있듯이 평등에 기초해서 다양한 영역의 권리들이 인권에 포함된다. 이와 같은 사회권의 부상과 더불어서 사회권의 대표적 세부 영역인 주거권도 1990년대 말 이후 인권으로 확고하게 자리를 잡았다.

여전히 확장된 인권과 협의의 인권을 대조하면서 자유권적 인권만을 진정한 인권으로 주장하는 견해가 있다(고은태, 2009). 사회권을 실현하기 위해서는 국가의 적극적인 역할이 필요한데, 이 과정에서 국가에 의한 부당한 간섭이 발생해서 자유권이 침해받을 수 있다고 주장한다. 이와 같은 논쟁이 존재하지만 대체로 현재 국제사회에서 사회권은 자유권과 함께 인권의 한 축으로 인정받고 있다(고은태, 2009).

20년마다 제시되는 유엔 해비타트 회의 의제의 흐름을 통해서 우리는 적절한 주거를 보장하기 위한 문제가 단순히 주택 뿐만 아니라 환경, 지속가능성, 도시까지 포함하는 광범위한 사회통합적 주제임을 알 수 있다. 해비타트의 회의 의제는 ‘모두를 위한 적정주거(adequate shelter for all)’에서 ‘지속가능한 인간 정주공간 개발(sustainable human settlements development)’을 거쳐서 ‘모두를 위한 도시(cities for all)’로 변화하였다. 2016년 해비타트 III는 주택문제를 단순히 거주공간의 문제로 인식하던 단선적 사고틀에서 벗어나서 도시 내 입지, 공간배치, 교통, 인프라, 접근성 등 주거지를 구성하는 다양한 요인들과의 관계 속에서 주택문제를 접근한다. 그리고 ‘도시에 대한 권리’(the right to the city)와 제인 제이콥스(Jane Jacobs)의 도시계획이론에 기초해서 ‘모두를 위한 도시’를 조성할 때 도시화가 지속가능한 발전을 위한 동력이 될 수 있다고 주장한다. 구체적으로 해비타트 III의 새로운 도시의제는 주택부문과 관련해서 통합적 주택정책, 포용적 주택접근, 지불가능 주택공급, 적절한 주택, 불량주거지 개선을 제시한다(박세훈, 2016; 박미선, 2016).

2000년대 이전까지 주거권의 국제적 승인과 세부내용 확정이 주요 쟁점이었다면, 2000년대 이후에는 이렇게 확정된 주거권의 세부내용을 현실에서 실현하기 위한 구체적인 노력이 집중적으로 이루어졌다.

1948년 세계인권선언과 1966년 사회권 국제규약 이후에 이 선언과 협약에서 명시한 적절한 주거가 정확하게 무엇인지를 확정하려는 시도들이 있었음. 그리고 사회권규약 위원회가 채택한 1991년 일반논평 제4호와 1997년 일반논평 제7호를 통해서 적절한 주거에 대한 권리를 구성하는 7가지 속성들이 정리되었다.³⁾

UN-Habitat(2003)는 주거권 지표를 구축하는 과정에서 주거권 실현과정을 중시해서 이에 대한 세부 지표들을 제안했다. 먼저 주거권의 실현수준을 판단하기 위한 주거권의 지표는 크게 3가지 영역, 즉 ‘주택의 적절성’, ‘주거권 부정 및 침해’, ‘주거권 실현과정’으로 구분되었다. 이 중에서 주택의 적절성과 주거권 부정 및 침해는 모두 주거생활의 평균적 수준을 측정하는 양적 지표이다. 반면에 해비타트는 ‘국제인권기준의 적용 여부’, ‘주거권의 법제화와 집행 정도’, ‘주거권 침해를 다루는 정부기관의 존재 여부’ 등 정책적 측면에서 국가의 주거권 실현의지를 파악할 수 있는 질적 지표들을 주거권 실현과정으로 묶어서 제시했다.

그리고 UN-Habitat(2018)에서는 적정주거권 특별보고관(Special Rapporteur)의 보고서에서 적절한 주거를 실현하기 위한 인권에 기초한 주거전략(human-rights based housing strategy)을 강조하고 있다. 일단 주거전략은 주거정책(housing policy)보다 높은 수준에서 작동하고 주거소요(housing needs)를 다루는 광범위한 법률, 사업, 정책, 결정을 조정한다. 이와 같은 주거전략을 인권에 기초해서 구축하면 보편적 인권의 정당성과 중요성에 근거해서 기존 주거지원체계의 공백과 구조적 취약점을 파악하고 보완하는데 효과적일 수 있다. 이 보고서는 인권에 근거한 주거전략의 다양한 사례들을 제시할 뿐만 아니라 실제로 인권에 기초한 주거전략을 설계하고, 감독하고, 자금조달하고, 실행하는 구체적인 방안까지 언급했다.

3) 이 속성들은 다음 절에 나오는 주거권의 구성요소에서 자세하게 설명한다.

(2) 국내 학계의 주거권 논의

국내 학계에서 주거권 논의는 한국도시연구소(1995)와 하성규(1996)에서 시작되었다고 볼 수 있다. 이들은 지금으로부터 20년 전 한국에서 최초로 주거권의 중요성을 강조하고 주거권 실현을 위한 법적·제도적 틀을 마련했다. 이후 강현수(2009), 고은태(2009), 김용창(2013)은 국제사회에서 주거권 논의, 특히 주거권의 이론적·철학적 토대로서 인권 또는 도시권 논의를 국내에 소개했다. 이와 같은 연구들은 국내에서 주거권 논의를 활성화시켰다는 측면에서 상당한 의의를 가진다.

하지만 국제사회에서 주거권 논의의 쟁점이 주거권의 추상적 내용에서 구체적 실현으로 전화되었고, 국내에서 2015년 「주거기본법」 제정으로 주거권이 법률에 명시되었다⁴⁾는 점을 고려할 때 주거권의 실질적 실현을 위한 구체적 논의가 필요하다. 2018년에 한국을 방문한 UN 적정주거권 특별보고관⁵⁾의 권고 사항도 주거권 실현을 위한 구체적 대안의 필요성을 강조했다. Farha 특별보고관은 한국의 주거권 실태를 조사한 다음 “한국은 주거기본법을 제정했지만, 많은 주거 관련 법률과 정책이 어떻게 상호작용하고 있는지가 명확하지 않으며” 이에 따라 주거권 실현이 효과적으로 이루어지기 어렵다는 우려를 표명했다(한국도시연구소, 2019: 7). 특히 집중적으로 다뤄져야 하는 주거문제로 주거비 부담가능성, 전월세 점유 안정성, 비공식 주거⁶⁾, 홈리스, 강제퇴거 등을 언급했다. 국제인권기준에서 한국의 주거권 실태를 냉철하게 파악한 이와 같은 지적은 한국 사회에 상당한 반향을 일으켰다.⁷⁾

따라서 본 연구는 주거권의 구체적인 실현방안에 초점을 맞춰서 법률, 현실문제, 정책의 3가지 측면에서 국내 학계의 주거권 논의를 정의한다. (<표 2-2> 참고).

4) 주거기본법 제2조는 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다”라고 명시한다.

5) Leilani Farha, UN special Rapporteur on the right to adequate housing.

6) 비공식 주거는 고시원, 쪽방, 비닐하우스 등을 가리킨다.

7) 경향신문, 2019.4.29. “유엔 주거권특보의 권고, 정부의 방향은?…주거복지 시혜 아닌 권리로 봐야” http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201904291923001&code=920100 (접속일자: 2019.5.30)

표 2-2 | 국내 학계의 주거권 논의

구분	저자(연도)	내용
법률적 접근	사회보장권 장은혜 (2014)	- 주거권의 법적적 쟁점과 보장법제의 방향 - 시혜적 조치에서 당위적 권리로
	여경수 (2011)	- 주거생활보장기본법과 적절한 주거의 확보 - 중앙과 지방정부의 책무부와 등
	문준혁 (2016)	- 주거권 보장에 대한 사회보장법적 검토 - 선언적 복지와 신청권 미비(주거기본법)
재산권	이계수 (2011)	- 자유권으로서 재산권과 사회권으로서 주거권 - 주거권의 재산권적 재구성과 강제퇴거금지
사회적 접근	사회운동 김형국 (1992)	- 한국에서 주거권 의식의 역사적 전개 - 서울 달동네 세입자와 주거권 인식
	서종균·김수현 (1996)	- 주택정책과 주거권, 주거권운동 - 무허가정착지, 임대료안정, 무주거자대책
	하성규 (1996)	- 주거권보장과 서민주거안정 - 한국의 주거빈곤 실태와 주거권 침해 현장
	측정지표 홍인옥 (2007)	- 주거권 지표 구성의 네 가지 원칙 - 주택의 적정성, 주거권 침해, 주거권 실현
	세부영역 변창흠 (2011)	- 재정비사업에서 세입자 주거권의 근거 - 주거권의 침해구조와 단계별 침해사항
	김지혜 (2011)	- 홀리스 주거권의 법적 근거와 구성요건 - 사회적 기본권과 행정부의 재량
정책적 접근	임대차보호 권대우 (2011)	- 주택임대차보호법 개정과 임차인 주거권 보장 - 주거의 안정화와 주거비용의 적정화
	박은철·김수경 (2019)	- 주거권을 강화하기 위한 주택임대차제도 개선 - 안정적 거주, 적정 주거비, 보증금 회수 보장
	주거급여 김태영 (2016)	- 실질적 주거권 향상을 위한 주거비 지원 개선 - 제도 정비, 전달체계 개선, 권리구제절차 등

자료: 연구진 작성

주거권에 대한 법률적 접근은 추상적 권리인 주거권을 법제화하려는 시도로 대부분 사회보장법의 차원에서 주거권 보장을 다룬다(장은혜, 2014; 여경수, 2011; 문준혁, 2016). 주거권을 법률로 구체화한다는 것은 국가의 주거권 보장 의무를 명시적으로 밝히는 절차로 볼 수 있다. 소수의견으로 이계수(2011)는 도시개발에서 임차인의 주거

존속을 위해 주거권을 재산권으로 재구성해야 한다고 주장한다. 주거권 법제화가 실질적 행동으로 이어지기 위해서는 후속조치로서 주거권 실현 측면에서 주거정책에 대한 재검토가 있어야 한다.

주거권에 대한 사회적 접근은 국내의 현실문제에 기초해서 주거권을 실현하기 위한 다양한 방법들을 논의한다. 사회운동으로서 주거권(김형국, 1992; 서종균·김수현, 1996; 하성규, 1996), 주거권 실현을 측정하기 위한 지표(홍인옥, 2007), 세부영역에서의 주거권(변창흠, 2011; 김지혜, 2011) 등이 집중적으로 다뤄진다. 국가의 주거권 보장을 이끌어내기 위해서는 지속적인 사회적 움직임이 필요하다는 점에서 이와 같은 접근은 한국사회에서 상당한 실천적 의미를 가진다. 하지만 사회운동과 세부영역의 분석은 모두 주거권을 가장 크게 침해받는 주체를 대상으로 연구를 진행해서 당사자중심주의에 매몰되는 경향이 있다. 당사자중심주의에서 벗어나서 주거권을 일반시민으로까지 확대하기 위해서는 적용범위가 넓은 주거정책의 측면에서 주거권 실현을 분석할 필요가 있다.

마지막으로 주거권에 대한 정책적 접근은 국가의 주거권 보장 의무를 명시화하는 법률적 접근에서 한 걸음 더 나아가서 현실 문제를 다루는 주거정책으로 국가가 주거권 실현을 어떻게 도모할지를 검토한다. 상대적으로 침해받기 쉬운 임차인의 주거권을 보장하기 위한 방법으로 현재의 주택임대차보호 제도를 어떻게 개선할지를 살펴본 연구들이 있었다(권대우, 2011; 박은철·김수경, 2019). 김태영(2016)은 주거비 지불능력 부족에 초점을 맞춰서 주거비 지원제도를 개선하기 위한 방안을 제시했다. 이와 같은 정책적 접근은 주거권의 실현수단으로 주거정책을 검토했다는 점에서 의미가 있지만 개별 정책만을 분석했다는 한계를 가진다. 주거권 실현 측면에서 한국의 주거정책 전반을 재검토할 필요가 있다.

3) 주거권 논의의 층위 및 접근방식

본 연구는 지금까지의 국내외적 논의에 기초해서 주거권을 규범적, 실천적, 정책적 세 가지 차원으로 정리한다. 먼저 규범적 차원에서 주거권은 모든 사람이 적절한 주거에서 생활해야 한다는 것을 의미한다. 인권에 기초한 국제적 논의는 주거권의 보장에 있어 어떤 차별도 존재하지 않아야 한다고 선언한다. 그러나 주거권 실현을 위한 사회적 움직임은 가장 열악한 상황에 놓인 주거취약계층에 집중한다. 국내 논의 중에서 사회적 접근은 당사자중심주의에 빠졌다는 비판에 직면하지만, 실천적 차원에서 주거권의 의미와 필요성은 주거취약계층에서 가장 명확하게 드러난다. 주거권의 정책적 차원은 국가의 주거권 보장을 주거정책의 측면에서 다룬다. 국내 논의 중에서 정책적 접근은 현실의 법률, 행정, 제도, 재정 수준을 고려하여 국가가 실질적으로 주거권을 어떻게 실현할지를 모색한다.

정책적 차원에서는 규범이자 목표로서 모든 이의 주거권 실현을 지향하지만 한정된 자원이라는 한계를 감안하여, 일단 정책 소요가 높은 주거취약계층의 주거권 보장에 집중하는 실천적 전략을 구사한다. 정책이 규범과 실천의 중간에서 현실적 방안을 추구해야 한다는 전략적 사고는 보편주의와 선별주의의 상호보완성에 기초한다. 2010년 무상급식을 둘러싸고 보편적 복지국가에 대한 논쟁이 벌어졌다. 모든 국민에게 복지혜택을 부여하는 보편주의와 일정 기준에 따라 특정 대상으로 제한하는 선별주의는 어느 한 쪽만을 선택해야만 하는 대립적인 정책원리로 다뤄졌다. 하지만 가장 필요한 사람에게 사회적 자원을 할당해야 한다는 측면에서 보편주의는 선별주의로 보완될 필요가 있다(윤홍식, 2011).⁸⁾ 그리고 국내의 사회경제적 여건은 보편적 복지국가 구축에 필요한 전제요건을 충족시키기에 아직 많이 부족하다(강욱모, 2018). 이렇기 때문에 현실의 복지정책 배분 원리는 보편주의와 선별주의의 결합을 통해 더 공평해질 수 있다.

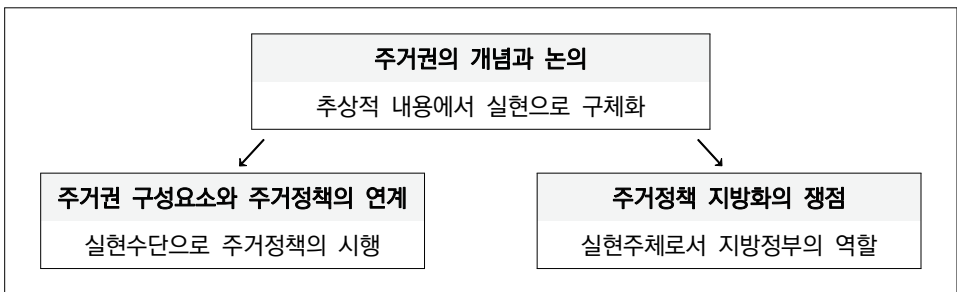
본 연구는 정책적 차원에서 주거권의 실현수단에서 주거정책의 시행을, 실현주체로

8) 하지만 인구사회학적 기준을 활용한 선별주의와 자산조사에 기초한 잔여주의는 구분될 필요가 있고, 소득과 자사에 따라 대상을 구분하는 잔여주의는 보편주의와 대립된다(윤홍식, 2011: 64).

지방정부의 역할을 강조한다. 주거권에 대한 국제적 논의에서 쟁점이 추상적 내용의 선언에서 구체적 실현의 전략으로 전환되었지만, 여전히 추상적인 전략을 언급할 뿐 실현과정에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다. 이와 같은 측면에서 국내 학계의 주거권 실현 논의는 상당한 시사점을 던져준다. 국가의 주거권 보장 의무를 법률로 명시화하는 주거권의 법제화는 주거권 실현의 전제조건이다. 그리고 주거권 실현수단으로서 주거정책의 집행에 초점을 맞추는 정책적 접근은 국가가 구체적으로 무엇을 해야 할지를 예시한다. 하지만 아직 주거권을 누가 실현할지에 대한 논의는 여전히 확대될 가능성이 많은 분야이다. 우리나라에서도 지방분권을 통해 정책 주체로 지방정부가 부상했다는 점을 고려할 때, 중앙정부와 지방정부 중에서 누가 주거권 보장에 있어서 효과적인지를 검토하고 적절한 업무분장을 논의할 때가 되었다.

먼저 본 연구는 주거권에 대한 정책적 접근을 발전시켜서 한국의 주거정책이 주거권 실현에 어느 정도 기여하는지를 살펴본다. 제2절 ‘주거권 구성요소와 주거정책의 연계’에서 주거권을 세부적인 구성요소로 분리한 다음 각각의 구성요소를 실현할 수 있는 세부 주거정책을 파악한다. 그리고 본 연구는 일상에서의 주거권 실현을 위해서는 지방정부가 지역특성에 맞는 주거정책을 수립하고 시행하는 주거정책 지방화가 필요하다고 주장한다. 이에 맞춰 제3절 ‘주거정책 지방화의 쟁점’에서 지방정부가 독자적인 주거정책을 시행하는데 어떤 쟁점이 있는지 포착한다.

그림 2-1 | 주거권 실현과 주거정책 지방화



자료: 연구진 작성

2. 주거권 구성요소와 주거정책의 연계

1) 주거권의 구성요소

주거권의 구성요소는 크게 세 가지, 즉 ① 적절한 주거 보장, ② 강제퇴거 제한, ③ 침해 구제로 이루어진다. 사회권규약위원회는 1991년 일반논평 제4호를 통해 적절한 주거가 구체적으로 무엇을 의미하는지를 규정했다. 또한 사회권규약위원회는 강제퇴거가 오랫동안 계속된 주거권의 심각한 침해 사안이라는 점을 고려해서 점유의 법적 안정성을 강제퇴거 제한의 측면에서 좀 더 명확하게 설명하는 일반논평 제7호를 1997년에 채택했다. 이처럼 국제사회는 일반논평 제4호와 제7호를 통해 주거권의 의미를 적절하고 안전한 주거(adequate and secure shelter)로 구체화했다. 하지만 국가에 의한 주거권의 실질적 보장을 위해서는 청원권이 주거권의 구성요소로 명시될 필요가 있다. 적절하고 안전한 주거를 보장받지 못했을 때 국민이 국가에게 구제를 청구할 수 있는 적극적 권리가 법률적으로 구비되어 있어야 한다.

(1) 적절한 주거 보장

일반논평 제4호는 적절한 주거에 대한 권리가 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유하는데 있어 가장 기초적인 권리⁹⁾라는 점을 강조하면서 그 세부내용으로 일곱 가지를 제시했다. 특정 형태가 주거가 적절성을 충족시켰는지를 판단하기 위해서는 점유의 법적 안정성(legal security of tenure), 생활서비스의 이용가능성(availability of services, materials, facilities and infrastructure), 주거비용의 적정성(affordability), 물리적 거주적합성(habitability), 사회적 접근성(accessibility), 주거입지의 적합성(location), 주택건축의 문화적 적절성(cultural adequacy)을 고려해야 한다.

9) "적절한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적절한 생활수준을 누릴 권리와 생활 조건을 지속적으로 개선할 모든 사람의 권리(국가인권위원회, 2006: 19)"

점유의 법적 안정성은 다음과 같이 제시된다. “점유형태와 상관없이 모든 사람은 강제퇴거, 괴롭힘 또는 기타 위협으로부터 법적인 보호를 받을 수 있는 점유에 대한 법적 안정성을 보장받아야 한다. 그에 따라 당사국은 현재 이러한 점유의 안정성을 받지 못하고 있는 개인 및 집단과 성실한 협의를 통해 점유의 법적 안정성을 부여할 목적의 즉각적인 조치를 취해야 한다(국가인권위원회, 2006: 21).” 이처럼 점유의 법적 안정성은 강제퇴거와 같이 주거권이 심각하게 침해받는 상황에서 국가가 법적인 조치를 동원해서 적절한 주거를 유지해야 한다는 것을 규정한다.

생활서비스의 이용가능성의 내용은 다음과 같이 제시된다. “적절한 주거 권리의 모든 수혜자는 천연자원, 공동자원, 안전한 식수, 요리·난방·조명에 필요한 에너지, 위생, 세면시설, 음식저장수단, 폐기물 처리시설, 하수시설, 비상 서비스에 대한 지속 가능한 방법으로 접근할 수 있어야 한다(국가인권위원회, 2006: 21).” 인간다운 주거 생활을 누리기 위해서는 주택 외부에 있는 다양한 시설들을 이용할 수 있어야 한다는 점에서, 생활서비스의 이용가능성은 주택을 넘어 주거지가 갖춰야 할 조건들을 명시한다.

주거비용의 적정성의 내용은 다음과 같다. “주거와 관련된 개인 또는 가정의 비용은 다른 기본적인 수요의 확보 및 충족을 위협하지 않거나 제한하지 않는 수준이 되어야 한다. 당사국은 일반적으로 주거 관련 비용의 비율이 소득수준에 적합하도록 보장하는 조치를 취해야 한다(국가인권위원회, 2006: 21~22).” 시장경제에서 주택은 재화로서 비용을 지급해야만 이용할 수 있으므로, 적절한 주거는 경제적 측면에서 주거비용이 부담 가능해야 한다. 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.

물리적 거주적합성의 내용은 다음과 같다. “적절한 주거는 거주자에게 충분한 공간을 제공하고 추위, 습기, 더위, 비, 바람, 기타 건강에 위협이 되는 요인, 구조적 위해, 해충으로부터 거주자를 보호한다는 점에서 거주 가능해야 한다. 거주자의 물리적

안전도 보장되어야 한다((국가인권위원회, 2006: 22).” 생활서비스의 이용가능성이 적절한 주거를 위한 주거지의 구성요소를 제시했다면, 물리적 거주적합성은 개별 주택이 적절한 주거를 충족하기 위해 어떤 조건들을 갖춰야 하는지를 언급한다.

사회적 접근성은 다음과 같이 정의된다. “적절한 주거는 권한을 갖는 자들 모두에게 접근 가능해야 한다. 혜택받지 못한 집단들에게도 적절한 주거에 대한 안전하고 지속 가능한 접근이 허용되어야 한다(국가인권위원회, 2006: 21).” 사회적 접근성은 국가가 주거취약계층을 특별히 배려할 것을 요구한다. 노인, 아동, 신체장애인, 불치병환자, 자연재해 피해자 등과 같은 일부 집단들은 여러 가지 요인들의 복합적 작용으로 적절한 주거에 접근하기 어려울 수 있다. 달리 말해서 이들은 국가의 도움, 예를 들어 주택배분에서 우선순위 부여, 특별한 주거의 필요성 고려 없이는 스스로 적절한 주거를 취득할 수가 없다는 것이다.

주거입지의 적합성의 내용은 다음과 같다. “적절한 주거공간은 직장, 의료서비스 기관, 학교, 탁아시설 및 기타 사회적 시설에 근접한 장소에 있어야 한다(국가인권위원회, 2006: 23).” 상대적 위치와 외부효과를 고려하는 주거입지의 적합성은 공간을 매개로 주거권의 다른 구성요소들과 연관될 수 있다. 출퇴근 거리와 시간의 차이는 주거비용의 적합성을 산정하는 데 임대료 이외 교통비를 고려해야 한다는 것을 가리키고, 오염지역에서의 주거입지는 거주자의 건강 위협을 통해 물리적 거주적합성과 관련된다.

주택건축의 문화적 적절성의 내용은 다음과 같이 제시된다. “주택 건축방법, 사용되는 건축자재, 이들을 지원하는 정책들은 문화적 정체성과 주택의 다양성 표현을 적절히 할 수 있게 하여야 한다(국가인권위원회, 2006: 23).” 지금까지의 주거권의 구성요소들은 적절한 주거를 위해 최소한으로 갖춰야 할 요건들을 획일적으로 제시하지만, 주택건축의 문화적 적절성은 다양성의 측면에서 적절한 주거를 정의한다. 적절한 주거를 보장하기 위한 개발 및 현대화라는 미명 아래 문화적 다양성이 희생되지 않아야 한다.

(2) 강제퇴거 제한

일반논평 제7호는 강제퇴거가 용인되는 상황과 주거권 실현을 위해 필요한 보호의 유형들을 제시한다(국가인권위원회, 2006: 57-63). 따라서 충분한 보호절차를 동반한 특정한 상황에서만 강제퇴거를 인정한다.

강제퇴거가 제한적으로 허용될 수 있는 다양한 조건들이 교집합의 형식으로 제시되는데, 이 중에서 구체성을 띠는 항목으로는 적법 절차 및 법적 구제, 적절한 금전적 보상, 보호절차, 대안적 주거의 보장이 있다. 적법 절차 및 법적 구제, 적절한 금전적 보상, 보호절차는 불법퇴거 또는 부당한 퇴거를 방지하기 위한 일반적 요건으로 볼 수 있다. 보호절차로는 아래와 같이 8가지가 언급된다. 하지만 대안적 주거의 보장은 퇴거 당사자의 주거권을 보장하기 위한 적극적 요건으로 해석할 수 있다. “퇴거 당사자들이 생계를 꾸려나갈 수 없는 경우, 당사국은 가용자원을 최대한 활용하여 퇴거민들의 적절한 대안적 주거, 재정착 및 필요한 경우 생산력을 지닌 토지확보를 보장하기 위해 가능한 모든 적절한 조치를 취해야 한다.”

강제퇴거 관련 적용되어야 할 보호절차

- (a) 피해자들과 성실한 협의할 기회
- (b) 예정된 강제퇴거일 이전에 모든 당사자들에게 적절하고 합법적인 방법으로 통지
- (c) 제안된 강제퇴거에 관한 정보 및 가능한 경우 모든 피해자에게 합리적 기간 내에 토지 및 주택이 이용될 수 있거나 유용하게 쓰여질 수 있는 대안적 용도에 대한 정보
- (d) 특히 집단들이 관련된 경우 정부 관리, 혹은 정부 대표들의 현장 파견
- (e) 모든 퇴거 집행자의 신원 제시
- (f) 퇴거 당사자들의 동의 없이는 약천후 시, 혹은 야간에 퇴거 감행의 금지
- (g) 법적 구제의 제공
- (h) 가능한 경우 법원으로부터 배상신청을 할 필요가 있는 자를 도울 법률 구조 제공

출처: 국가인권위원회(2006: 61)

2) 주거권의 실현수단과 정책수단

주거권 구성요소를 실현하는 수단은 다양한 방식으로 표출될 수 있으며, 각각의 구성요소별(① 적절한 주거 보장, ② 강제퇴거 제한, ③ 침해 구제)로 실현수단과 정책수단을 살펴보면 아래와 같다.

점유의 법적 안정성 측면에서는 홈리스의 주거보장, 점유권의 법적 인정, 더 나아가 민간임차가구의 점유안정까지 확대될 수 있다. 생활서비스의 이용가능성과 관련해서는 저렴한주택 공급, 최저주거기준의 설정과 같은 수단이 관련된 실현수단이다. 주거비용의 적절성을 보장하기 위한 수단으로는 주거비 보조, 저렴한주택 공급, 민간임대시장 안정 등과 같은 수단이 활용 가능하다. 물리적 거주적합성 측면에서는 정부의 최저주거기준 설정, 주거비 보조를 통한 적합성 증진 방안 등이 가능하다. 사회적 인프라에 대한 접근성 측면의 실현수단으로는 주거비 보조를 통한 접근성 증진, 인프라가 공급된 지역에 저렴한주택을 공급하는 방식이 가능하다. 주거입지의 적합성은 최저주거기준 설정이나 저렴한주택 공급이 연계된다.¹⁰⁾ 이와 같은 실현수단을 우리나라의 정책수단과 연결하면 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 주거비용에 대한 지원수단인 주거급여제도, 적정거처를 제공하는 공공임대주택제도, 주거취약계층을 위한 주거지원제도이다.

강제퇴거 금지와 관련해서는 대안적 주거의 보장과 대체 거주지 고려가 주요한 실현수단이 될 수 있다. 남아프리카 공화국의 불법퇴거방지법과 같은 내용이 주요 참고기준이 될 것이다.

침해구제를 위한 주거권의 적극적 행사를 위해서는 주거청원권이 실현수단이 될 수 있다. 이에는 프랑스의 주거청원권이 주요 참고기준이 될 수 있다.

적절한 주거 보장을 위한 실현수단이 상대적으로 일반적이라는 점을 고려해서 여기서는 남아프리카 공화국의 불법퇴거방지법과 프랑스의 주거청원권을 집중적으로 살펴본다.

10) 주택건축의 문화적 적절성은 우리나라의 실정과 일부 맞지 않는 측면이 있다는 점을 고려해서 분석에 포함시키지 않았다.

(2) 남아프리카 공화국의 불법퇴거방지법

1990년대 인종 간 화해의 분위기에서 인종차별정책의 폐지는 인권, 특히 사회권의 측면에서 이루어졌다(강승식, 2010). 1996년 헌법은 주거, 의료, 음식, 사회보장, 교육에 대한 권리를 규정했다. 그리고 1998년 불법퇴거방지법은 불법점거를 처벌대상에서 제외하면서 강제퇴거를 제한하는 요건 중 하나로 대체거주지의 고려를 제시했다.

남아프리카 공화국의 불법퇴거방지법은 토지에 대한 권한이 없는 불법 무단거주자에 대한 강제퇴거를 최종적으로 결정하는데 있어서 법원이 점유상황, 점유기간, 대체거주지의 이용가능성 등을 종합적으로 고려하도록 규정한다(장은혜, 2014: 73-74). 공용수용의 권한을 가진 국가기관은 법원에 불법점유자에 대한 퇴거명령을 신청할 수 있지만, 법원은 점유상황, 점유기간, 대체거주지의 이용가능성을 고려하여 퇴거명령 신청을 기각할 수 있다. 이와 같은 조치는 남아프리카 공화국 헌법 제26조 제3항 자의적 퇴거조치의 금지 조항에 기초한 주거권 보장의 구체적 실현수단이다.

불법퇴거방지법 제6조 국가기관의 권고에 의한 퇴거

- (1) 국가기관은 그 관할구역 내에 있는 토지로부터 불법점유자의 퇴거를 위한 절차를 시작할 수 있다. 법원은 모든 상황을 고려한 후에, 만약에 그것이 정당하고 적합하다면 그러한 명령을 허가할 수 있다. 또한 만약,
 - (a) 토지 위에 건물 혹은 구조물을 설치하거나, 토지를 점유하거나, 동의를 구하지 못하고 건물 혹은 구조물을 점거하고 있는 불법적인 점유자에게는 국가기관의 동의가 요구된다.
 - (b) 그러한 명령은 공익(public interest)의 경우 허가한다.
- (2) 이 조문의 공익에는 보통 일반국민과 토지점유자의 건강과 안전의 이익이 포함된다.
- (3) 퇴거를 위한 명령을 허가하는 것이 정당하고 적합한지 여부를 결정하는데 있어 법원은 다음과 관련된 사항을 반드시 고려하여야 한다.
 - (a) 토지를 점유하고 건물 혹은 구조물을 설치한 불법점유자가 처한 상황
 - (b) 불법점유자와 그 가족이 문제가 된 토지를 점유해 온 기간
 - (c) 불법점유자가 적절하게 대체할 거주지 혹은 토지의 이용가능성

출처: 장은혜(2014: 74)

불법퇴거방지법에서 국가기관의 퇴거 명령이 정당하고 적합한지 판단하는 주체는 법원이고, 실질적으로 최고법원인 헌법재판소는 합리성(reasonableness) 심사, 이익형량원칙, 실질적 협의(meaningful engagement) 요건 등을 심사도구로 활용해서 주거권 보장에 대한 사법심사를 진행했다(강승식, 2017). 합리성 심사는 입법부가 제정하고 행정부가 집행하는 주거권 정책이 합리적인지를 사법부가 심사하는 과정으로 이때의 합리성 여부는 주거권을 보장하기 위해서 국가가 부담해야 하는 최소한의 의무를 기준으로 판단된다. 사법부가 합리성 심사에서 국가의 최소한 의무를 고려하는 것은 입법부와 행정부의 정책 결정 재량을 존중한다는 의미를 가진다. 이익형량원칙은 주거권을 둘러싼 실제 사건에서 상충하는 다양한 이익들을 대조하고 절충할 때 활용된다. 예를 들어 강제퇴거의 경우에는 토지소유자의 강제퇴거에 대한 권리와 불법점유자의 적절한 주거에 대한 권리가 정면으로 상충되는데, 국가는 양쪽의 권리를 보장하기 위한 의무를 동시에 가지므로 이익형량원칙에 준거해서 국가의 상충되는 의무를 절충할 필요가 있다. 그리고 사법부는 주거권 정책을 집행하는 과정에서 당사자 사이의 투명하고 대등한 협의 절차가 있었는지를 중요시한다. 이와 같은 실질적 협의 요건의 고려는 사법부가 주거권 정책의 실질적 내용을 직접적으로 정의하기보다는 절차적 측면에서 간접적으로 주거권 정책의 합리성을 평가하려는 의도이다.

사법심사는 특정 사건에 대해서 개별적으로 이뤄지므로, 주거권 정책에 대한 사법부의 판단은 사건마다 다를 수 있다. 헌법재판소는 판례들을 통해 주거권 보장을 위한 사법심사, 구체적으로 합리성 심사, 이익형량원칙, 실질적 협의 요건의 원칙들을 구체적으로 밝히고 있지만, 이와 같은 원칙들의 적용은 특정 사건의 개별성에 따라 큰 차이를 보일 수 있다. 일례로 조슬로보(Joe Slovo) 사건에서 주민들은 원래 약속보다 대체 주거지의 임차료가 너무 비싸다는 이유로 강제퇴거의 금지를 법원에 요청했지만, 헌법재판소는 주민과 정부 사이에 일정한 정도의 협의절차가 있었고 이 협의절차의 흠이 재개발사업을 비합리적이라고 볼 만큼 중대하지 않다고 판단하고 강제퇴거를 허용했다(장은혜, 2014).

(2) 프랑스의 주거청원권

프랑스는 세계 최초로 2008년 1월 1일부터 주거청원권(Droit Au Logement Opposable, housing petition rights)을 시행하고 있다. 프랑스에서 주거권을 법률로 명시한 것은 1982년 6월 2일 킬리오프(Quilliot)법, 1989년 7월 6일 메르마즈(Mermaz)법, 1990년 5월 31일 베송(Besson)법이다(권세훈, 2016: 173~174). 킬리오프법은 주거권이 기본권이라는 것을 규정했고, 베송법은 주거권 보장이 국가 전체의 연대적 의무를 구성한다고 명시했다. 그리고 「대항력 있는 주거권을 설정하고 사회연대를 위한 다양한 조치를 규정하는 2007년 3월 5일의 법률」은 베송법에서 명시한 주거권 보장의 국가적 의무를 국민이 적극적으로 요구할 수 있는 권리, 즉 주거청원권을 도입했다. 다만 2008년부터 주거청원권을 행사할 수 있는 사람은 주거가 없는 사람, 가난한 노동자, 아이를 가진 독신 엄마, 비위생적이고 낡은 주거에 사는 사람으로 제한됨. 2012년부터는 피선거권을 가진 모든 사람으로 주거청원권의 행사 대상이 확대되었다.

법률의 내용을 구체적으로 살펴보면, 주거청원권은 사회주택 등록번호를 받았지만 법정 기간 내에 입주하지 못한 사람이 조정위원회 심사와 행정재판소 소송을 통해서 행사할 수 있다(권세훈, 2016: 175-176). 주거청원권을 주장하기 위해서는 다음 세 가지 조건들을 모두 충족시켜야 한다. ① 프랑스 국적을 가지거나 장기적으로 프랑스에 거주하는 사람이어야 하고, ② 독립적이고 적정한 주거를 보유하지 못한 사람이어야 하고, ③ 사회주택을 요구하고 이러한 요구가 도(département)에 등록되어 증명되어야 한다. 실질적인 주거청원권 행사는 조정위원회 심사와 행정재판소 소송으로 이루어진다. 조정위원회는 청원의 내용을 심사해서 각 도별로 입주기한과 우선순위를 포함한 긴급수용대상자 명단을 국가에게 전달한다. 국가는 이 명단에 의거해서 각각의 청구인에게 임대기관과 입주시기를 지정한다. 이런 조치에도 불구하고 주거를 제공받지 못한 청구인은 각 도의 조정위원회를 통해서 국가를 상대로 행정소송을 제기할 수 있다.

프랑스 주거청원권은 대항력을 갖는 적극적 권리라는 중요한 의미를 갖고 있으나 임대상자의 제한성과 성격으로 인하여 보편적 권리로 보기 어려운 한계 역시 내포하고 있다. 실질적 권리대상자가 사회주택의 장기 미입주자로 제한된다는 점에서 모든 사람

을 대상으로 하는 보편적 인권의 측면에서는 일정한 한계를 가진다. 물론 이러한 한계에서 불구하고 주거청원권을 세계 최초로 법제화했다는 점에서 프랑스의 사례는 큰 역사적 의미를 가지며 국민이 국가에게 주거권에 기초해서 주택제공의 의무를 소구할 수 있는 권리라는 측면에서 주거청원권의 도입은 주거권의 실질적 보장을 위한 최종적 단계의 수단으로 인식할 수 있다.

이와 관련하여 주거청원권은 주택공급에 대해 무조건적으로 국가의 역할을 강제하는 것이 아니라, 최빈층 취약계층에 대해 국가가 의무를 수행해야 하는 시기를 앞당기는 것으로 보아야 한다. 즉, 주거청원권의 행사로 임대기관과 입주시기가 지정된다는 점을 고려할 때, 주거청원권이 최저주거기준에 미달하는 경우 자동적으로 주택제공의 청구권이 주어진다는 것을 의미하기보다는 국가의 사회주택 공급 의무를 시기적으로 촉진한다는 효과를 갖는다고 볼 수 있다.

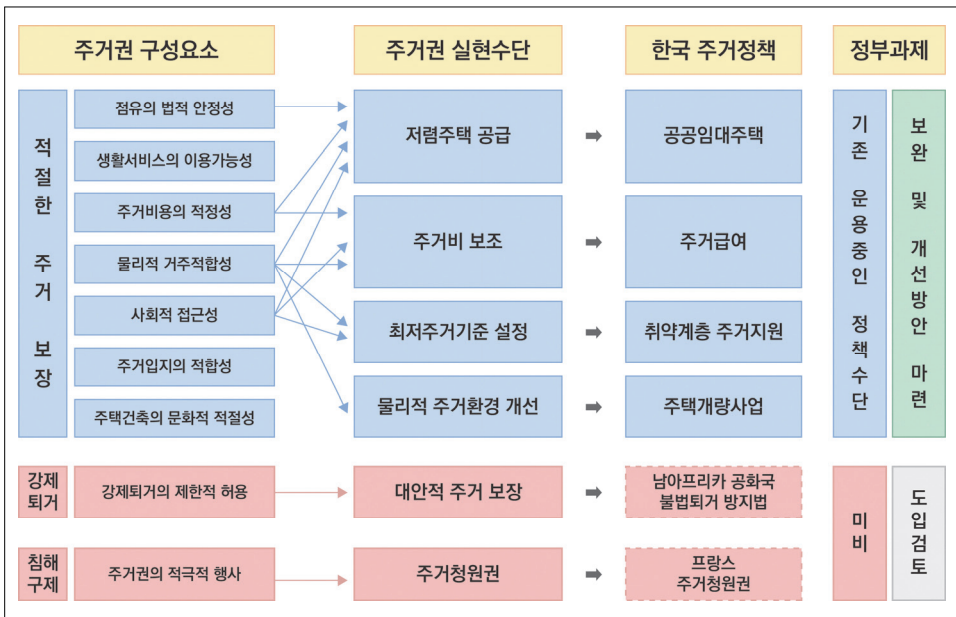
사회주택 공급을 통한 주거청원권 행사의 규모를 예측 또는 조정할 수 있다는 점은 국가의 재정부담 측면에서 주거청원권 도입이 초래할 수 있는 부작용을 상당 부분 방지할 수 있다. 대항력 있는 주거권의 보장이 공적 비용을 급격하게 증가시킨다는 비판이 프랑스에서 주거청원권이 도입될 때에 강력하게 제기되었듯이, 주거청원권 도입을 어렵게 하는 요소들 중의 하나가 바로 주택제공의무 강화에 따른 비용증가의 우려이다. 사회주택 등록번호 보유를 주거청원권 행사의 조건으로 명시한 것은 이런 측면에서 주거청원권 도입에 따라 사회적 비용이 얼마나 늘어날지를 가늠하게 해줄 수 있는 매우 긴요한 조항이다.

주거청원권의 행사 조건과 결과에 사회주택 공급이 이처럼 긴밀하게 연계되어있다는 점에서 프랑스에서 주거청원권의 도입은 사회주택공급제도를 보완하는 성격을 일부 가진다. 사회주택을 가장 필요로 하는 사람에게 적기에 공급하기 위한 기제로 주거청원권을 이해할 수 있다.

3) 주거권 구성요소와 실현수단 및 정책수단 연계 틀

지금까지 논의에 기초해서 주거권의 구성요소와 실현수단 및 정책수단을 연계하면 아래 그림과 같다. 적절한 주거 보장을 위해서는 홈리스 주거보장, 주거비 보조, 최저주거기준 설정, 저렴주택 공급 등의 실현수단이 필요한데, 현재 우리나라에서는 이를 위한 정책수단으로 주거급여제도, 공공임대주택제도, 취약계층 주거지원제도를 갖추고 있다. 하지만 강제퇴거 제한과 침해 구제에 대해서는 적절한 제도가 아직 구비되어 있지 못하다. 주거권 실현을 위해서는 이미 운용중인 정책수단에 대해서는 보완 및 개선방안을 검토하고, 현재 제도적으로 미비한 부분에 대해서는 해외사례를 참고해서 신규 정책수단을 마련할 필요가 있다.

그림 2-2 | 주거권 구성요소와 실현수단 및 정책수단의 연계 틀



자료: 연구진 작성

3. 주거정책 지방화의 쟁점

인권도시 논의는 인권을 실현하기 위한 매개체로서 도시 또는 지방정부의 역할을 강조한다(은우근, 2009; 정성훈 2012). 여기서는 도시 단위에서 인권을 실현하기 위한 구체적이며 지역화된 실천이 중요하게 다뤄진다. 기존의 인권 논의는 국민국가 단위의 시민권을 중심으로 이루어졌지만, 세계화 과정은 국민국가 중심 시민권의 공간적 스케일을 국가를 초월하는 초국적 범위로 확대하는 동시에 국가 내 하위 단위인 도시로 축소했다. 이와 같은 인권의 스케일 조정(rescaling)에 따라 도시 또는 지방정부가 인권 보장에서 중요한 역할을 수행해야한다는 주장이 대두되었다. 인권에 대한 인식 확산을 위해서는 일상생활에서 직접적으로 인권의 내용과 의미를 체험할 필요가 있는데, 일상생활에서 인권을 실현하기 위해서는 국가뿐만 아니라 도시를 관리하는 지방정부의 적극적 역할이 전제되어야 한다.

인권을 실현하기 위한 지방정부의 적극적 역할을 강조하는 인권도시 논의를 주거권에 적용하면 지역특성별 맞춤형 주거정책의 형성, 즉 주거정책의 지방화를 도출할 수 있다. 주거권을 실현하기 위해서는 구체적인 수단이 중요하다는 것을 이미 앞에서 살펴봤다. 이와 같은 실현수단이 일상에서 제대로 작동하기 위해서는 주거권의 실현주체로서 지방정부의 적극적 역할이 필요하다. 그리고 주거권의 사회적 접근에 대한 비판에서 언급했듯이 주거권의 인식 확산을 위해서는 일부 사례에 기초한 당사자 중심주의를 벗어나서 주거정책으로 일반시민의 실생활에서 주거권이 실제로 실현될 필요가 있다. 이런 측면에서 지방정부의 적극적 역할과 이에 따른 주거정책의 지방화는 주거권 실현에서 국가 전체의 주거정책 재검토만큼이나 중요한 주제이다. 주거권 실현에 대한 중앙집권적인 관점은 제도개선에만 치중하는 경향이 있다. 주거권의 일상화를 위해서는 지방정부의 주거정책 집행에 대한 분석 및 대안이 필요하다.

이에 따라 본 연구는 일상에서의 주거권 실현을 위한 주거정책의 지방화에 초점을 맞춘다. 구체적으로 국내의 관련 논의들을 검토해서 주거정책 지방화의 쟁점을 도출한다.

주거정책 지방화 관련 논의들을 크게 ‘지방화에 대한 정책적 필요성과 대안 제시’와 ‘주거지표를 활용한 지역적 차이 확인’으로 구분할 수 있다(〈표 2-3〉 참고).

표 2-3 | 주거정책 지방화 관련 국내 논의

구분	저자(연도)	내용
정책적 접근	이만형·안재설 (2005)	- 지방화의 필요성으로 지역적 특수성과 지방민주주의 제시 - 시스템 다이내믹스 기법을 활용해서 청주 사례 실증분석
	봉인식 (2013)	- 공공임대주택 정책에 대한 중앙과 지방의 역할 재편 가능성 분석 - 중앙집중적 공급체계의 문제점과 공급주체 전환의 가능성 제시
	임형빈·김홍배 (2016)	- 소득보조에서 집세보조로의 정책적 전환에 따라 지역별 효과 분석 - 지역별로 임대료 수준이 상이하므로 주택정책의 효과도 상이
	김재익 외 (2017)	- 수도권에 초점을 맞춘 중앙정부 주도 주택정책의 문제점 분석 - 지역별 주택시장의 차별성을 고려하기 위한 지방정부의 역할 강조
	서종균 (2018)	- 사회경제적 변화에 맞춰 주거정책 지방화의 전략 제시 - 지방화는 주거복지 참여주체의 확대 과정으로 다양한 효과 창출
주거지표 활용	윤주현 (1999)	- 주거복지의 개념을 명확히 규정한 다음 주거복지지표 개발 - 개인주거복지 측면과 사회주거복지 측면으로 구분
	박헌주 외 (2005)	- 지방자치단체 주거복지평가지표 개발 및 평가 - 주거수준 부문, 사업 부문, 지방정부 노력 및 서비스 부문
	김재익 외 (2008)	- 박헌주 외(2005)의 평가방법론에 대한 보완 및 수정 - 평가대상을 광역자치단체에서 기초자치단체로까지 확대
	최은희 외 (2008)	- 주거복지지표를 객관적 측면과 체감 측면으로 구분 - 각각의 측면별로 주택, 주거환경, 정책환경으로 교차 구분
	강미나 외 (2014)	- 사회경제적 변화를 반영해서 국민체감형 주거복지 평가지표 개발 - 주택뿐만 아니라 주거환경에 대한 평가지표 선정
	남원석 외 (2016)	- 주거복지 전달체계로서 서울시 주거복지센터 평가체계 개발 - 투입, 활동, 산출, 성과로 구분해서 총 34개의 지표 선정

자료: 연구진 작성

1) 지방화에 대한 정책적 필요성과 대안 제시

임형빈·김홍배(2016)와 김재익 외(2017)는 실증분석을 통해 주거정책의 효과가 지역별로 상이할 수 있다는 것을 보였다. 먼저 임형빈·김홍배(2016)에 따르면, 주택바

우처 제도(소득 보조)와 주거급여 제도(집세 보조)는 지역별로 상이한 정책효과(수요 분석·파급효과·복지효과)를 일으킨다. 임대료 수준이 높은 대도시 지역에서는 집세보조 형태의 주택바우처 제도를, 임대료가 상대적으로 낮아서 주거서비스에 대한 수요 증가가 대도시보다 낮은 중소도시 지역에서는 소득보조 형태의 주거급여 제도가 더 효과적일 수 있다. 그리고 김재익 외(2017)는 수도권에 초점을 맞춘 중앙정부 주도의 주택정책이 일부 지역에서는 역효과를 일으킬 수 있다는 것을 주택매매가격의 변화 추이를 통해 입증했다. 수도권에서 주택가격이 상승할 때 일부 지역들에서는 주택가격이 하락했는데, 확실적인 주택가격 안정화 정책은 주택가격이 하락하는 일부 지역에서는 주택가격을 더 하락시킨다. 이처럼 주거정책의 정책효과가 지역별로 상이한 상태에서 중앙정부가 국가적 수준에서 주거정책을 결정해서 추진하면 그 과정에서 특정 지역은 상대적으로 주목받고 다른 지역은 그렇지 않은 현상이 발생할 수 있다.

주거정책 지방화가 필요한 이유는 지역 특성에 따라 주거문제의 내용이 달라지기 때문이다. 지역 특성에 따라 주거문제의 내용이 달라지면 이에 대한 주거정책도 지역 특성에 맞춰서 변화되어야 한다. 전국을 대상으로 정책을 펼치는 중앙정부보다는 특정 지역만을 관리하는 지방정부가 그 지역의 특성과 주거문제에 더 잘 파악하고 있다. 예를 들어 어떤 지역은 주택의 절대적 공급량을 증가시키는 것이 가장 핵심적인 주거문제인 반면에 다른 지역은 주택공급이 어느 정도 이루어진 상태에서 주택상태를 개선하는 것이 급선무일 수 있다. 이와 같은 주거문제의 내용은 동일한 지역에서 세부위치에 따라서도 달라질 수 있는데, 도심에서는 주택가격의 급상승을 견제하면서 주택의 물리적 상태를 개선하는 것이, 외곽에서는 주택공급과 더불어서 외곽입지에 따른 교통비용 상승을 억제하는 것이 필요하다. 이처럼 그 지역이 갖고 있는 주거문제의 내용이 다른 만큼 그에 맞춰서 주거정책도 지역 특성에 맞게 수립하고 시행해야 한다.

주거정책 지방화를 실행하기 위한 정책적 대안에 대해서는 봉인식(2013)과 서종균(2018)을 참고할 수 있다. 먼저 봉인식(2013)은 중앙정부 주도 공공임대주택 공급의 한계로 지역 편중과 지자체간 비용전가를 제시한 다음, 그 대안으로 지방이 계획, 건설, 공급 및 관리 전반을 책임지며 중앙은 재정지원 및 기술지원을 통해 지방이 스스로

움직일 수 있는 제도적 틀을 마련하고 다수 지방정부의 주거정책 추진을 조정·관리하는 역할을 맡아야 한다고 주장한다. 그리고 그는 공공임대주택 정책에 대한 지방정부의 행태를 무관심, 거부감, 부담감으로 구체적으로 밝힌 다음, 이와 같은 부정적 행태가 중앙정부 주도의 공급체계에서 비롯되었다고 언급한다.

서종균(2018)은 주거정책의 성격이 양적 확정에서 질적 만족으로 변화했다고 언급하면서 이에 따라 지역의 특성에 맞게 주거정책을 수립하고 시행하는 주거정책의 지방화가 필요하다고 주장한다. 그리고 그는 지방화를 주거정책 참여주체의 확대로 해석하면서 이와 같은 과정이 주거정책의 새로운 과제들, 즉 기성 시가지의 효율적 활용, 통합적 지역사회, 주거위기 대응, 양질의 주택과 주거지 공급, 주택수요의 변화에 적합한 방식이라고 강조한다.

이와 같은 연구들은 주거정책 지방화의 당위성과 필요성을 언급하고 주거정책 지방화를 위한 대략적인 정책방향을 제시해서 한국 사회에 주거정책 지방화에 대한 관심을 불러일으켰다는 점에서 상당한 의의를 가진다. 하지만 이제는 당위성과 필요성의 강조를 넘어서 구체적으로 어떻게 지방화를 실행할지에 대한 정책방안이 필요한 시점이다. 현재의 주거정책 실행체제를 고려할 때 위에서 언급한 연방제에서의 주거정책 수립 및 시행과 같은 중앙-지방 거버넌스의 변화는 단기간에 이루어지기 어렵다. 장기적으로 이와 같은 정책방향을 견지한 상태에서 단기적으로 현재의 주거정책 실행체제를 어떻게 개선할지에 대한 실천적 논의가 필요하다. 현재의 역할분담 구조를 세밀하게 분석해서 현재에서도 제도적으로 가능한, 또는 약간의 법제를 개선해서 가능하게 만들 수 있는 역할분담 개선안을 도출할 필요가 있다. 이와 같은 정책방안을 수립하기 위해서는 지방정부가 현재의 역할분담 구조에서 어떻게 독자적인 주거정책을 수립·시행하고 있는지, 그리고 이 과정에서 어떤 어려움이 있는지를 분석해야 한다.

2) 주거지표를 활용한 지역적 차이 확인

주거지표를 활용해서 국가 전체의 주거여건이 어느 정도이고 지역별로 주거여건에서 얼마나 차이가 있는지를 살펴보려는 지속적으로 이루어졌다. 선도적인 연구로 윤주현

(1999)은 주거복지 측면을 개인과 사회로 구분해서 살펴봤다. 그는 개인주거복지 측면을 개인적 요인, 주택 요인, 주거지 요인으로, 사회주거복지 측면을 개인복지 제고와 형평성 제고로 세분화한 다음 각각의 부문에 적합한 지표들을 제시했다.

박헌주 외(2005)는 지방자치단체의 주거복지수준을 평가하기 위한 지표를 주거수준 부문, 사업 부문, 지방정부 노력 및 서비스 부문으로 구분해서 제시했다. 이 연구는 특히 단순히 지역별로 주거여건이 어떻게 다른지를 살펴보는 것을 벗어나서 주거여건의 향상을 위해 지방정부의 노력이 지역별로 얼마나 다른지를 분석했다는 점에서 상당한 의의를 가진다.

표 2-4 | 지방정부의 노력 및 서비스 부문을 고려한 주거지표

구분		평가항목
주거수준 부문	현재의 주거수준을 나타내는 지표	양적 측면
		질적 측면
		주거의 안정성
	주거수준의 향상 정도를 나타내는 지표	양적 측면
		질적 측면
		주거의 안정성
사업 부문		임대주택사업
		주거환경정비사업
지방정부 노력 및 서비스 부문		공공임대주택 실효성 제고
		저소득층 지원노력
		시민정보
		제도구축

자료: 박헌주 외(2005: 139)에서 일부 정리

최은희 외(2008)와 강미나 외(2014)는 국민이 체감할 수 있는 주거지표를 개발하기 위해 노력했다. 최은희 외(2008)는 기존 연구에서 주로 언급되었던 객관적 측면의 주거복지지표 이외에 체감 측면의 주거복지지표를 제시했다. 주거권 실현 측면에서 눈에

띄는 지표로는 난방 및 단열시공, 통풍 및 채광, 월임대료 수준, 관리비부담 수준, 사회복지시설의 접근성, 조경 및 녹지공간, 범죄로부터의 안정 등이 있다. 그리고 강미나 외(2014)는 국민체감형 주거복지평가지표로 어메니티, 지불가능성, 안전성, 편리성, 보건성, 안정성 등을 고려했다.

마지막으로 남원석 외(2016)는 서울시 주거복지센터를 평가하기 위한 지표를 개발했다. 세부지표를 선정할 때 주거복지에 어느 정도의 시설, 자원, 인력이 투입되었고, 구체적으로 어떤 활동을 했고, 이와 같은 활동이 정량적으로 얼마나 되고, 이에 따라 어떤 성과를 창출했는지를 고려했다. 특히 주거복지센터의 활동을 상담 및 사례관리, 조사 및 교육, 특화사업, 지역사회 관계, 이용자의 권리로 구분해서 상세하게 살펴봤다. 그리고 주거복지센터의 활동을 정량화하는 지표로 주거상담 건수, 주거비 지원 건수, 주거지원 서비스 제공 건수를 제시했다. 이와 같은 시도는 전달체계에 속하는 주거복지센터를 통해서 주거정책을 위해 지방정부가 얼마나 노력하는지를 평가했다는 점에서 상당한 의의를 가진다.

지금까지의 논의에 기초해서 주거지표에 지방정부의 역할을 보다 강조할 필요가 있다. 구체적으로 주거정책 지방화의 측면에서 각각의 지방정부가 어느 정도의 역량을 갖췄고 얼마나 독자적으로 주거정책을 실행하고 있는지를 평가할 수 있는 지표가 필요하다. 이와 같은 분석틀은 기본적으로 박헌주 외(2005)와 남원석 외(2016)를 통해 도출될 수 있다. 박헌주 외(2005)는 주거여건을 평가하는 방식을 넘어서 주거정책을 위한 지방정부의 노력을 평가하는 지표를 제시했다. 여기서 제도 구축 항목이 지방정부의 역량을, 공공임대주택 실효성 제고와 저소득층 지원노력이 독자적 주거정책과 관련된다. 남원석 외(2016)는 주거복지센터의 활동 중 하나로 특화사업을 제시했는데, 이 특화사업이 지방정부의 독자적 주거정책을 가장 잘 보여준다고 할 수 있다.

3) 주거정책 지방화의 쟁점 도출

본 연구는 주거정책 지방화의 쟁점으로 필요, 역량, 사업, 대안을 도출했다. 먼저 주거정책 지방화를 지방정부가 지역 특성에 맞는 주거정책을 수립하고 시행하는 것으

로 정의한다. 이를 위해서는 크게 네 가지 질문에 대한 답을 찾는 과정이 필요하다. 주거정책의 지방화가 왜 필요한가? 달리 말해, 중앙보다 지방이 지역의 주거복지정책을 더 잘 수립하고 시행할 수 있다는 주장의 근거가 무엇인가? 주거정책 지방화가 필요하다고 인정한다고 해도 현재 지방정부가 독자적인 주거정책을 수립하고 시행할 수 있는 역량을 갖췄는가? 그렇다면 현재 주거정책의 지방화가 실제로 어느 정도 이루어졌는가? 구체적으로 지방정부가 독자적으로 실행하는 특화사업이 얼마나 있는가? 마지막으로 주거정책 지방화가 앞으로 달성해야 할 정책 목표라면 이를 위한 정책대안은 무엇인가?

그림 2-3 | 주거정책 지방화의 쟁점

주거정책 지방화		지방정부가 지역 특성에 맞는 주거정책 수립 및 시행
필요	지방정부가 주거정책을 수립하고 시행해야 하는 이유	
역량	지방정부가 주거정책을 수립하고 시행해야 하는 이유	
사업	특화사업으로 살펴보는 주거정책 지방화의 현재 수준	
대안	앞으로 주거정책 지방화를 달성하기 위한 정책적 대안	

자료: 연구진 작성

4. 주거권 실현을 위한 주거정책의 지방화

1) 주거정책 실현 주체로서 지방정부의 중요성

주거정책이 실현되는 주체의 역할은 국가별 행정체계 특징과 밀접하게 연관되어 있다. 중앙집권형 국가와 연방제 국가가 중앙-지방의 관계에서 주거정책의 책무에서 차이를 보일 수 있다. 중앙집권형 국가는 중앙정부가 주거관련 계획수립, 프로그램 기획, 규제와 재원 마련에 중심적 위치를 점한다. 따라서 모기지 프로그램, 주거비 지원, 현금 이전, 취약계층 주거지원 등의 프로그램이 전국적으로 관리되는 경향이 있다. 동시에 이 경우에도 지방의 다양성 및 자율성을 보장하면서 프로그램이 실행되고 있다. 반면, 연방제를 채택한 국가에서는 지방정부가 주거권 실현을 위한 거의 모든 분야와 프로그램에 대한 독립적인 책임과 자율성을 갖는다. 이 경우 중앙정부의 역할은 주로 리더십과 조정의 역할이 크다(UN-Habitat, 2014).

주거권 실현을 위한 실행 주체로서 지방정부의 중요성은 이미 유엔 해비타트를 중심으로 오랜 기간 인정되어 왔다. 모든 자원을 동원하여 적절한 주거를 향유할 권리가 실현되도록 각국에서 최선의 노력을 다해야 하며 의미있는 성과를 도출해야 한다는 것이 유엔의 입장이다. 특히 중앙과 지방정부와 같은 층위가 다른 정부의 역할이 각기 중요한 의미를 갖는다. 중앙정부는 재원의 공정한 배분에 있어 중요한 역할을 담당해야 하는데, 이는 지방에 따라서는 보유한 자원은 적지만 주거소요가 높은 지역이 존재하기 때문에 중앙정부가 이를 적절히 배분할 책임이 있는 것이다(UN-Habitat, 2014). 지방정부가 강점을 갖고 있는 분야는 실제 주거관련 행위가 발생하는 공간에 대한 통제력인데, 상하수도, 전기, 인프라, 토지이용 계획, 용도지역지구제, 개발사업에 관한 인허가 등과 같은 분야이다. 지방정부의 의사결정이 강제되거나, 슬럼과 같은 비공식주거지 주거수준 향상, 임시거처 제공, 재해저감 등에 영향을 미치게 된다.

유엔 해비타트는 주거권 실현을 위해 중앙정부가 국가주거전략(national housing strategy)을 수립할 것을 요구하지만, 국가주거전략을 성공적으로 이끌기 위한 조건으

로 강조되는 것도 지방정부의 실행력, 지방의 혁신과 노하우에 기반한 지방주거전략의 채택, 다양한 이해관계자의 참여와 동원, 재원 마련, 법제도적 리뷰 등을 명시하고 있다(UN-Habitat, n.d. : para 51).

2) 주거권 실현을 위한 지방화의 한계 및 도전

지방화(decentralisation)는 중앙정부의 공적인 기능에 대한 책임과 권한을 지방정부로 이양하는 것으로 정의되며 이는 민주적 참여와 투명성을 강화하기 위한 기제로 옹호되어 왔다. 지방화는 보충성(subsidiarity)의 원칙에 따라 이루어져야 하며, 이는 주민과 가장 가까운 지점에 위치한 공공의 기구가 공적 책임을 져야한다는 데서 출발한다(ICHHR, 2002). 이런 보충성의 원칙을 바탕으로 한 지방화가 강조되는 분야가 주거분야이다.

주거분야에서 지방화에 대한 요구는 최근의 변화는 아니다. 1996년 이스탄불 선언에서도 정부는 국가적 차원의 주거정책 틀 내에서 최대한 가능하고 적절하게 지방정부가 주거정책을 수행할 수 있도록 노력할 것을 명시하고 있다. 지방화 찬성론자는 주거정책 지방화를 통하여 의사결정 과정에서 과도한 관료주의를 축소시킬 수 있고, 지방의 소요에 민감하게 대응할 수 있으며, 지방의 역할을 도출하고, 투명성이 증대되며, 혁신적이고 창의적인 프로그램이 가능하고 지방의 통제력이 강화될 수 있다는 점이 강조된다(UN-Habitat, 2014).

주거정책 실현 시 지방정부의 역할을 검토해 보면, 지방정부가 주거권 실현을 위한 과정 중에 겪게 되는 한계는 재원 부족, 지식과 역량 부족, 책무의 명확성 부족 등이 지적된다. 즉, 중앙정부에서 보조되는 재원 이외에 지방정부 자체적으로 조달가능한 재원이 부족하거나 제한적이라는 것이 주거권 실현의 지방화 강화에 있어 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 중앙으로부터의 재원은 지방의 주거소요에 대응하기 어렵거나 지방에서 발생한 위기 상황에 즉각적으로 매칭되지 않을 수 있기 때문에 주거권 실현에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 두 번째는 지방의 지식과 역량 부족으로, 법제도적 틀이나

국제사회 논의 속에 지방이 해야 할 역할을 인지하지 못하는 경우가 발생한다. 또한 프로그램을 개발하고 효과적으로 운영할 기술적 제도적 역량이 부족한 경우도 있다. 세 번째는 책임과 우선순위가 서로 중첩되거나 상충하는 문제가 지적된다. 각기 다른 층위의 정부 사이에 책임소재가 불분명하게 정의되는 경우, 국가적 이익과 지방의 이익 사이에 긴장 관계가 존재하는 경우 등 책임에 대한 문제가 발생한다(UN-Habitat, 2014).

주거권 실현을 위한 주거정책의 지방화 필요성은 인정되나 실제 실행 단계에서의 한계가 노출됨을 알 수 있다. 우리나라도 중앙집권적 체계이므로 중앙정부가 주거정책의 중심적 역할을 담당하고 있다. 주거정책의 실행과정에서 지방정부의 역량과 자원, 의지는 중요한 이슈이다. 계획으로부터 실행, 자원 조달 과정에서 지방정부가 주거정책을 실현하는 과정의 현황과 한계를 분석하여 주거권 실현 강화의 가능성을 탐색하는 것이 필요하다.

3) 주거권 구성요소를 통한 분석 대상 및 설정 연계

본 연구는 지금까지의 논의들에 기초해서 연구주제로 ‘주거권 실현을 위한 주거정책의 지방화’를 제시한다. 주거권에 대한 국제적 논의의 쟁점은 주거권의 추상적 내용에서 구체적 실현으로 전환되었고, 국내 학계의 주거권 실현 논의는 주거권의 법제화를 거쳐 정책수단에 초점을 맞췄다. 하지만 주거권의 실현수단 및 주체를 구체화하기 위한 작업이 추가로 필요하다. 특히 주거권의 실현주체인 국가가 정책수단을 동원해서 주거권을 어떻게 실현할지에 대한 구체적인 정책대안이 필요하다.

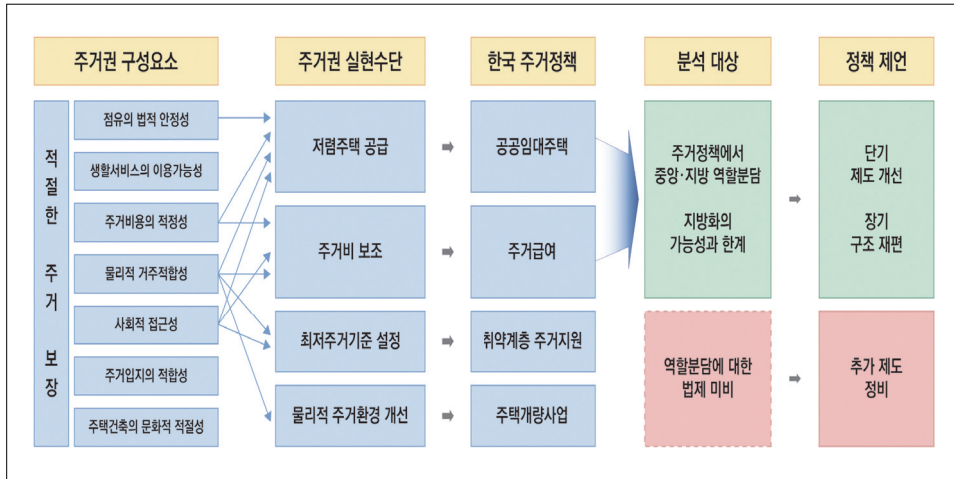
이에 따라 본 연구는 실현수단 측면에서 ‘주거권 구성요소와 주거정책의 연계’를 시도했고, 실현주체 측면에서 ‘주거정책 지방화의 쟁점’을 도출했다. 사회권으로서 주거권을 실현하기 위해서는 국가가 주거권을 보장하기 위해서 어떤 정책수단을 구비하고 있는지가 중요하다. 사회권은 국가로부터의 보호를 의미하기 때문이다. 이런 측면에서 우리나라의 주거정책이 주거권을 실질적으로 얼마나 실현하는지를 살펴보는 거시적 접

근이 필요하다. 이를 위해서 본 연구는 주거권을 세부적인 구성요소로 구분한 다음 각각의 특성에 맞는 주거정책들을 연계했다. 주거권 실현을 위해서는 우리나라에서 현재 시행하고 있는 정책수단에 대해서는 보완 및 개선방안을, 아직 시행하고 있지 않은 정책수단에 대해서는 도입방안을 검토할 필요가 있다.

그리고 일상에서 주거권을 실현하기 위해서는 실현주체로서 지방정부의 역할을 강조할 필요가 있다. 인권도시 논의에서 알 수 있듯이, 인권을 보장하기 위한 주체에 대한 스케일 조정이 이루어졌다. 인권의 실질적 보장에 있어 중앙정부보다 지방정부가 더 효과적일 수 있다. 보편적 인권으로서 주거권의 추상적 내용이 동일하지만 이를 실현하기 위한 정책수단, 특히 어떤 정책수단이 우선적으로 필요한지에 대한 판단은 달라질 수 있다. 개별 지역이 실제로 겪고 있는 주거문제의 양상이 지역별로 다르기 때문이다. 이렇기 때문에 구체적 정책수단을 수립하고 시행하는 주체로서 지방정부의 적극적 역할이 필요하다. 결론적으로 일상에서의 주거권 실현을 위해서는 주거정책의 지방화가 요청된다.

정책수단에 대한 연구범위를 적절한 주거, 구체적으로 공공임대주택과 주거급여제도로 한정했다. 강제되거나 제한과 침해 구제도 주거권 실현을 위해 중요한 주제이지만, 신규 정책수단의 도입에는 상당한 사전논의가 필요하므로 현재 시행중인 제도의 개선에 연구의 초점을 맞추기로 했다. 그리고 적절한 주거를 보장하기 위한 주거정책 중에서 공공임대주택과 주거급여제도를 연구대상으로 선정했다. 연구대상의 한정은 실현주체로서 지방정부의 강조와 관련된다. 본 연구는 실행수단뿐만 아니라 실행주체 측면에서 기존 주거정책의 개선방안을 도출하고자 한다. 구체적으로 주거정책 지방화를 위해 현재의 중앙-지방 역할분담을 분석한 다음 지방정부가 독자적인 특화사업을 얼마나 시행하고 있고 이 과정에서 어떤 문제점이 있는지 파악한다. 그런데 취약계층 주거지원과 주택개량제도는 역할분담을 파악할 수 있는 법제가 완벽하게 갖춰져 있지 않다. 공공임대주택과 주거급여제도에 대해서는 단기 및 장기 개선방안을, 취약계층 주거지원과 주택개량제도에 대해서는 지방화를 위해 필요한 검토과제를 제시한다.

그림 2-4 | 주거권 구성요소를 통한 분석 대상 설정의 연계



자료: 연구진 작성

주거정책 지방화에 대한 분석을 체계적으로 실시하기 위해서 주거정책의 핵심적인 세 가지 측면, 즉 계획, 운영, 재원을 강조한다. 먼저 제3장에서 중앙-지방의 역할분담을 분석해서 중앙 집중적 주거정책의 문제점을 도출한다. 그리고 제4장에서 특화사업을 중심으로 주거정책 지방화의 가능성과 한계를 파악한다. 마지막으로 제6장에서 분석결과에 기초해서 제도 개선 및 구조 개편 방안을 제시한다.



3

CHAPTER

주거정책에서 중앙과 지방의 역할분담

1. 공공임대주택 정책에서 중앙과 지방의 역할분담 | 53
2. 주거급여 정책에서 중앙과 지방의 역할분담 | 64
3. 중앙정부 주도 주거정책의 한계와 시사점 | 71

주거정책에서 중앙과 지방의 역할분담

제3장에서는 주거정책에서 중앙과 지방의 역할분담이 어떻게 이루어져 있는지를 파악한다. 분석 대상은 공공임대주택과 주거급여 정책이고, 분석자료는 명문화된 관련 법령이다. 구조적인 측면에서 역할분담을 살펴보기 위해서는 법령에 의해 중앙정부와 지방정부의 역할이 명확하게 구분된 정책을 분석대상으로 삼을 필요가 있다. 이에 따라 대표적인 주거정책으로 법령이 체계적으로 구축된 공공임대주택과 주거급여 정책만을 분석대상으로 한정한다. 구체적인 역할분담은 계획, 운영, 재원으로 구분해서 분석한다. 그리고 이런 분석에 기초해서 현재 주거정책에서 중앙-지방 역할분담의 구조적 특성을 도출한다.

1. 공공임대주택 정책에서 중앙과 지방의 역할분담

공공임대주택 관련 법령으로는 「공공주택 특별법」, 「공공주택 특별법 시행령」, 「공공주택 특별법 시행규칙」 등이 있다.¹⁾

공공임대주택정책을 수행하는 과정은 취득방식에 따라 조금씩 다르다. 직접 건설하는 공공건설임대주택은 ① 수요파악 및 계획수립 단계 → ② 지구지정 및 조성 단계 → ③ 건설 단계 → ④ 공급 및 관리 단계로 이루어진다. 공공주택지구에서 건설하지 않는 사업의 경우에는 지구지정 및 조성 단계가 없으므로 간단하게 3가지 단계, 즉 계획, 건설, 공급 및 관리로 구성된다. 직접 건설하지 않고 시장에서 매매 등으로 취득하는 공공매입임대주택은 ① 수요파악 및 계획수립 단계 → ② 매입 단계 → ③ 공급 및

1) 공공주택은 공공임대주택과 공공분양주택으로 구분되는데, 이 분석에서는 공공임대주택에 초점을 맞추어 분석한다. 이하 관련 법률과 시행령 등은 법률, 시행령 등으로 간략히 표시한다.

관리 단계로 이루어진다.

이와 같은 과정에서 발생하는 다양한 업무들을 계획, 운영, 재원으로 구분했다(〈표 3-1〉 참조). 수요 파악, 지원기준 등 정책의 내용을 결정하는 업무를 계획으로, 정책 내용을 그대로 집행하거나 약간의 재량권을 발휘하는 업무를 운영으로, 자금을 마련하는 업무를 재원으로 구분했다.

표 3-1 | 공공임대주택 계획·운영·재원의 업무 내용

구분	업무	비고
계획	주거종합계획에 공공주택 공급사항 포함	법률
	공공주택 공급·관리계획 수립	법률
	공공주택지구 지정·변경·해제	법률, 시행령
	특별관리지역 지정 및 관리계획 수립, 해제	법률,
	소규모 공공주택지구 지정·변경, 주변지역 정비계획 수립	법률
	공공주택의 건설기준 등 결정	법률, 시행령
	매입절차 및 공급사항 결정	법률, 시행령
	입주자 자격, 입주자 선정 및 입주자 관리	시행규칙
운영	공공주택사업자 지정	법률, 시행령
	공공주택지구계획 수립 및 승인	법률, 시행령
	지구조성사업 준공검사 및 토지 공급	법률, 시행령
	주택건설사업계획 및 변경 승인	법률, 시행령
	입주자 관련 세부사항 따로 결정	시행규칙
재원	공공주택 자금의 세출예산 반영	법률
	공공주택 관련 국세 및 지방세 감면	법률
	공공주택에 주택도시자금 우선 배정	법률
	선수금 수령 및 토지상환채권 발행	법률
	매입 공공주택사업자 재정지원	법률, 시행령

자료: 공공임대주택 관련 법률을 참고하여 연구진 작성

1) 공공임대주택정책의 계획 단계 역할분담

국토교통부장관과 지방자치단체장은 주거종합계획과 시·도 주거종합계획을 수립할 때 공공주택의 공급에 관한 사항을 포함하여야 한다(법률 제3조 제1항). 그리고 국토교통부장관은 10년 단위 주거종합계획과 연계하여 5년마다 공공주택 공급·관리계획을 수립해야 한다(법률 제3조 제2항). 이 계획에 포함되어야 하는 사항은 공공주택의 지역별·계층별 공급 사항, 재고의 운영 및 관리 사항, 비용과 재원 확보 사항, 그 밖에 국토교통부장관이 인정하는 사항이다.

국토교통부장관이 공공주택 공급·관리계획을 수립할 때 공공주택의 유형 및 지역별 입주 수요량을 조사해야 하는데(법률 제3조 제1항, 제3항), 이를 위해 관계 중앙행정기관장 및 관할 지방자치단체장에게 이 계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 계획서의 제출을 요청할 수 있다(법률 제3조 제4항). 국토교통부장관은 계획서를 기초로 공공주택 공급·관리계획을 마련하여 관계 중앙행정기관장 및 관할 지방자치단체장과 협의하여야 한다(법률 제3조 제5항). 지방자치단체장은 국토교통부장관이 수립한 공공주택 공급·관리계획에 따라 관할 지역의 공공주택 공급·관리계획을 수립할 수 있다(법률 제3조 제6항). 국토교통부장관은 공공주택의 공급·관리 실태를 파악하기 위해 지방자치단체별 공공주택의 공급·관리 수준에 대한 평가를 실시할 수 있으며(법률 제3조 제7항) 이 평가 결과를 공공주택 공급·관리계획 수립에 반영해야 한다(법률 제3조 제8항). 위의 평가의 방법과 반영기준 등은 국토교통부장관이 따로 정할 수 있다(법률 제3조 제9항).

국토교통부장관은 공공주택지구, 특별관리지역을 지정·변경·해제할 수 있다(법률 제6조 제1항, 제6조의2 제1항). 공공주택사업자는 국토교통부장관에게 공공주택지구의 지정·변경·해제를 제안할 수 있으므로(법률 제6조 제2항), 지방자치단체 또는 지방공사가 공공주택사업자인 경우 지방의 공공주택지구 제안이 가능해진다. 국토교통부장관은 30만㎡ 미만 지구조성사업의 경우 공공주택지구 지정·변경·해제의 권한을 시·도지사에게 위임한다(시행령 제61조 제1항).

국토교통부장관이 체계적인 관리가 없으면 난개발이 우려되는 지역에 대해 10년의 범위에서 특별관리지역 관리계획을 수립하는데, 공공주택사업자가 이 관리계획의 입안을 제안할 수 있다(법률 제6조의2 제2항). 이에 따라 지방은 공공주택사업자로서 특별관리지역 관리계획에 관여할 수 있다. 그리고 국토교통부장관, 관계 중앙행정기관장, 관할 지방자치단체장은 도시·군관리계획을 수립해서 특별관리지역 해제를 명할 수 있다(법률 제6조의4 제1항). 해제 이후 특별관리지역 재지정은 지정 권한을 가진 국토교통부장관만이 할 수 있다(법률 제6조의4 제4항).

국토교통부장관은 10만㎡ 이하 소규모 공공주택지구에 한해 중앙도시계획위원회의 심의를 생략하고 지구 지정 및 변경을 할 수 있다(법률 제7조 제1항, 시행령 제10조 제1항). 공공주택사업자가 소규모 공공주택지구의 지정 또는 변경을 제안할 수 있고(법률 제7조 제2항), 관할 지방자치단체장은 소규모 공공주택지구를 지정 또는 변경할 때 주변지역 정비계획을 수립하여 제안할 수 있다(법률 제7조의2 제1항). 국토교통부장관은 주변지역 정비계획과 함께 제안된 소규모 공공주택지구를 우선 지정할 수 있다(법률 제7조의2 제2항). 주변지역 정비계획의 수립 방법 등 필요한 사항은 국토교통부장관이 결정한다(법률 제7조의2 제4항).

건설 단계의 핵심 사안은 공공주택의 건설기준이다(법률 제37조). 공공주택의 구조·기능 및 설비에 관한 기준과 부대시설·복리시설의 범위 및 설치기준은 「주택건설기준 등에 관한 규정」을 준용하지만, 구체적인 기준은 국토교통부장관이 결정한다(시행령 제31조 제1항, 제2항).

매입 단계에서는 부도임대주택 매입, 기존주택 매입, 건설 중에 있는 주택 매입, 임대주택 인수, 기존주택 임차가 다뤄진다. 이 중에서 가장 공급 비중이 높은 기존주택 매입을 중심으로 살펴보면, 매입절차, 매입기준 등 매입사항과 매입주택의 입주자격, 임대조건 등 공급사항은 모두 국토교통부장관이 결정한다(법률 제43조제3항, 시행령 제37조제4항).²⁾

2) 부도임대주택 매입, 건설 중 주택 매입, 기존주택 임차에서도 기존 주택 매입과 동일하게 매입기준과 공급사항은 모두 국토교통부장관이 결정한다.

공급 및 관리 단계에서 공공임대주택의 입주자 자격, 입주자 선정방법 및 입주자 관리하는 시행규칙에서 상세하게 규정된다. 국토교통부장관 또는 지방자치단체장은 시행규칙에도 불구하고 세부사항을 따로 결정할 수 있는데, 이는 재량권 행사로 운영 부분에서 살펴본다.

표 3-2 | 공공임대주택정책의 계획 단계 역할분담

중앙 (국토교통부장관)	지방 (지방자치단체장)
- 주거종합계획에 공공주택 공급사항 포함	- 주거종합계획에 공공주택 공급사항 포함
- 공공주택 공급·관리계획 수립	- 관할 지역 공공주택 공급·관리계획 수립
- 공공주택 유형 및 지역별 입주 수요량 조사	
- 정책 및 사업 계획서 제출 요청	- 계획서 제출
- 계획 마련 후 관계기관 협의	
- 지역별 공급·관리 수준 평가	
- 평가결과를 공급·관리계획에 반영	
- 평가방법과 반영기준 등 결정	
- 공공주택지구 지정·변경·해제	- 사업자 제안, 30만 ㎡ 미만 위임
- 특별관리지역 지정 및 관리계획 수립, 재지정	
- 특별관리지역 해제, 도시·군 관리계획 수립	- 특별관리지역 해제, 도시·군 관리계획 수립
- 주변지역 정비계획 수립 시 우선 지정	- 주변지역 정비계획 수립 및 제안
- 주변지역 정비계획 수립방법 등 결정	
- 공공주택의 건설기준 등 결정	
- 부도임대주택 매입대상 및 공급사항 결정	
- 기존주택 매입기준 및 공급사항 결정	
- 건설 중 주택 매입기준 및 공급사항 결정	
- 기존주택 임차절차 및 공급사항 결정	

자료: 공공임대주택 관련 법제를 참고해서 연구자 작성

2) 공공임대주택정책의 운영 단계 역할분담

국토교통부장관은 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 등에서 공공주택사업자를 지정하지만(법률 제4조 제1항), 30만㎡ 미만 지구조성사업의 경우 국토교통부장관의 공공주택사업자 지정 권한은 시·도지사에게 위임된다(시행령 제61조 제1항). 그렇지만 공공주택사업자의 선정방법, 절차 등에 필요한 사항은 국토교통부장관이 결정하여 고시한다(법률 제4조 제3항).

지구지정 및 조성 단계의 주요 업무는 공공주택지구의 공공주택사업자 지정, 지구조성사업 완료에 대한 준공검사, 준공 이후 토지 공급 등이 있다.

국토교통부장관은 공공주택지구 지정을 제안한 자를 공공주택사업자로 우선 지정할 수 있으며(법률 제15조 제1항), 공공주택사업자는 지정·고시일로부터 1년 이내 공공주택지구계획을 수립해서 국토교통부장관에게 승인을 받아야 한다(법률 제16조 제1항). 지방은 공공주택사업자로서 지구계획 수립에 관여할 수 있고, 국토교통부장관은 30만㎡ 미만 지구조성사업에서 지구계획 승인의 권한을 시·도지사에게 위임한다(시행령 제61조 제1항).

국토교통부장관은 지구조성사업이 지구계획대로 완료되었다고 인정하는 경우 공사 완료를 고시할 수 있다(법률 제31조 제2항). 국토교통부장관은 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 공공기관 등이 공공주택사업자인 경우 사업자에게 준공검사 권한을 위탁한다(시행령 제61조 제5항).

공공주택지구로 조성된 토지는 준공 이전에 결정된 지구계획에 따라 공급된다(법률 제32조 제1항). 구체적으로 공공주택사업자가 가격을 미리 정하고 추첨의 방법으로 분양하는데(시행령 제24조 제1항), 공공주택사업자가 미리 가격을 정할 때에는 용도별·지역별·공급대상자별로 공급가격을 달리 정할 수 있다(시행령 제24조 제3항). 이에 따라 지방자치단체가 사업자인 경우에는 그 지역에서 공급가격 차별화가 가능하다. 하지만 국토교통부장관은 용도별·지역별·주택규모별로 조성된 토지의 공급방법 및 공급가격의 기준을 결정할 수 있다(시행령 제24조 제7항).

건설 단계에서 가장 핵심적인 사무는 주택건설사업계획의 작성과 승인인데, 공공주택사업자가 사업계획을 작성하고 국토교통부장관이 승인한다(법률 제35조 제1항). 주택건설사업계획에는 ‘주택과 부대시설 및 복리시설의 배치도’가 포함된다(시행령 제29조). 국토교통부장관은 사업계획을 승인할 때 사업의 성격에 따라 관계 행정기관장과 협의해야 한다(법률 제35조 제6항). 관할 지방자치단체장은 가로 정비, 편의시설 설치 등을 포함한 주변지역 정비계획을 수립하여 제안할 수 있다(법률 제7조의2 제1항). 국토교통부장관은 주변지역 정비계획과 함께 제안된 주택건설사업계획을 우선 승인할 수 있고 승인하기 전에 관계 중앙행정기관장 및 지방자치단체장과 협의해야 한다(법률 제7조의2 제2항). 또한 국토교통부장관은 ‘지방자치단체 또는 지방공사가 단독으로 시행하는 공공주택건설사업’ 등과 같이 지방 위주의 사업의 경우에는 사업계획 승인 권한을 시·도지사에게 위임한다(시행령 제61조 제4항).

공공시설 부지 등에서 공공임대주택 건설사업을 실시할 때 국토교통부장관이 각종 관련 법률에 대한 특례를 결정할 수 있다(법률 제40조의2 제1항, 법률 제40조의6). 특례 적용은 철도·유수지 등 공공시설 부지 및 공용재산, 국가·지방자치단체·공공기관·지방공사 소유 토지 등에서의 공공임대주택 건설사업으로 제한된다. 국토교통부장관은 공공주택지구의 공공주택 의무 비율과 상관없이 공공임대주택과 함께 건설할 수 있는 시설물, 예를 들어 판매시설, 업무시설, 숙박시설 등을 결정한다(법률 제40조의2 제1항). 국토교통부장관은 공공임대주택사업의 원활한 시행을 위하여 ‘건폐율 및 용적률의 제한’, ‘대지의 범위, 대지의 조경, 공개 공지, 대지 안의 공지, 건축물의 건폐율·용적률·높이 등 건축 제한’, ‘도시공원 또는 녹지 확보 기준’, ‘주차장 설치기준’을 완화할 수 있다(법률 제40조의6).

국가와 지방자치단체는 공공임대주택 건설사업의 원활한 시행을 위하여 공공주택사업자에게 규유재산 또는 공유재산을 사용허가하거나 매각·대부할 수 있으며, 일정한 기준에 따라 사용료 또는 대부료를 감면할 수 있다(법률 제40조의3 제1항).³⁾

3) 사용료 또는 대부료는 재산가액의 1천분의 10 이상을 곱한 금액으로 산정하는데, 지방자치단체는 공유재산의 사용료 또는 대부료를 무상으로 하거나 재산가액에 1천분의 10 미만을 곱한 금액으로 할 수 있다(시행령 제34조).

마지막으로 공급 및 관리 단계의 핵심 사안은 입주자 관련 세부사항의 결정이다. 법령(시행규칙)에서 규정된 사항에도 불구하고 누가 공공임대주택의 공급에 있어 재량권을 발휘할 수 있는지가 중요하다.

국토교통부장관은 입주자 자격에서 부동산, 자동차 등 자산에 관한 별도의 요건을 결정할 수 있으면, 국토교통부장관, 시·도지사, 공공주택사업자는 입주자 자격, 입주자 선정방법 및 입주자 관리에 관한 세부사항을 유형별로 따로 결정할 수 있다(시행규칙 제13조 제2항 및 제3항).

영구임대주택의 경우, 국토교통부장관은 고령자복지주택 지정으로, 지방자치단체장은 한국토지주택공사 건설의 경우 입주자 선정에서 재량권을 가질 수 있다(시행규칙 제14조제2항 및 제4항). 국민임대주택의 경우 공공주택사업자는 시행규칙에 따라 입주자를 선정하고 남은 주택에 한해 입주자 자격 완화 또는 입주자 선정 변경이 가능하고, 지방자치단체장은 지방 건설의 경우 입주자 선정에서 지역 실정을 고려할 수 있다(시행규칙 제15조제2항 및 제3항).

행복주택의 경우, 공공주택사업자가 세대수 50호 이하인 경우 또는 지역별 특성을 고려할 필요가 있는 경우에 한해 입주자 자격별 공급비율을 조정할 수 있고, 지방자치단체장은 지방 건설의 경우 공급비율을 별도로 정할 수 있다. 그리고 시행규칙에 따라 입주자를 선정하고 남은 물량에 한해 공공주택사업자 또는 지방자치단체장이 별도의 기준 및 절차에 따라 우선공급 대상자를 선정할 수 있다(시행규칙 별표 5).

장기전세임대주택의 경우 국토교통부장관, 지방자치단체 및 공공주택사업자는 별도의 기준으로 장기전세주택 전체 건설량의 10% 범위에서 우선 공급할 수 있다(시행규칙 제18조제3항). 매입임대주택의 경우 입주자 자격에 별도의 세부사항을 결정할 수 있는 사람은 국토교통부장관뿐이고, 입주자 선정의 구체적인 기준, 절차 등은 국토교통부장관이 결정한다(시행규칙 제20조). 전세임대주택의 경우 매입임대주택과 동일하게 입주자 자격에 별도의 세부사항을 결정할 수 있는 권한은 국토교통부장관에게만 부여되어 있고, 입주자 선정의 구체적인 기준, 절차 등도 국토교통부장관이 결정한다(시행규칙 제21조).

표 3-3 | 공공임대주택정책의 운영 단계 역할분담

중앙 (국토교통부장관)	지방 (지방자치단체장)
- 공공주택사업자 지정	- 30만 ㎡ 미만 위임
- 공공주택사업자 선정방법·절차 결정 및 고시	
- 공공주택지구의 공공주택사업자 우선 지정	
	- 사업자 지구계획 수립,
- 지구계획 승인 및 변경 승인	- 30만 ㎡ 미만 위임
- 지구조성사업 준공검사	- 지방공사 사업 위임, 사업자 위탁
- 사업자 조성토지 공급가격 차별화 가능	- 사업자 조성토지 공급가격 차별화 가능
- 토지의 공급방법 및 공급가격의 기준 결정	
- 주택건설사업계획 및 변경 승인	- 사업자 사업계획 작성, 지방 사업 위임
- 주변지역 정비계획 수립 시 우선 승인	- 주변지역 정비계획 수립 및 제언
- 주변지역 정비계획 포함 시 관계기관 협의	
- 공공시설 부지 등에서 특례 시설 지정	
- 용적을 제한, 주차장 설치 등 기준 완화	
- 국유재산 사용허가, 매각, 대부	- 공유재산 사용허가, 매각, 대부
- 사용료 또는 대부료 감면	- 사용료 또는 대부료 감면
- 입주자 자격에서 자산 관련 별도 요건	
- 입주자 관련 세부사항 따로 결정	- 입주자 관련 세부사항 따로 결정
- [영구임대주택] 고령자복지주택 지정	- LH 건설 경우 입주자 (우선) 선정
- [국민임대주택]	- 지방 건설 경우 선정 순위 별도 결정
- [행복주택]	- 공급비율 조정 및 우선공급 대상자 지정
- [장기전세주택] 별도 기준 10% 우선 공급	- 별도 기준 10% 우선 공급
- [매입임대주택] 입주자 자격 및 선정	
- [전세임대주택] 입주자 가격 및 선정	

자료: 주거급여 관련 법제를 참고해서 연구자 작성

3) 공공임대주택정책의 자원 단계 역할분담

국가 및 지방자치단체는 공공주택 공급에 사용되는 자금을 세출예산에 반영하도록 노력해야 한다(법률 제3조의2 제1항). 또한 국가 및 지방자치단체는 주거지원 필요계층⁴⁾을 위한 공공주택의 공급을 위해 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 그 밖에 조세 관련 법률 및 조례에 따라 국세 또는 지방세를 감면할 수 있다(법률 제3조의2 제2항). 국토교통부장관은 공공주택 공급에 주택도시기금을 우선적으로 배정해야 한다(법률 제3조의2 제3항).

지구지정 및 조성 단계에서 공공주택사업자는 토지를 공급받을 자로부터 대금의 전부 또는 일부를 미리 받을 수 있고(법률 제32조의4 제1항), 토지를 공급받을 자에게 토지로 상환하는 채권을 발행할 수 있다(법률 제32조의4 제2항). 이에 따라 지방자치단체장은 자신이 시행하는 사업에 한해 선수금 수령과 토지상환채권 발행이 가능하다. 하지만 선수금을 받거나 토지상환채권을 발행하려는 공공주택사업자는 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다(법률 제32조의4 제4항)

매입단계에서 지방정부는 재정지원에서 중앙정부와 동등하게 일정한 역할을 수행할 수 있다. 국가 또는 지방자치단체는 부도매입주택을 매입하는 공공주택사업자에게 재정 또는 주택도시기금에 따른 공공주택 건설자금지원 수준을 고려해서 재정적으로 지원할 수 있다(법률 제41조 제3항).⁵⁾ 구체적으로 경매로 취득하는 주택의 매입비용에 대해 재정 및 주택도시기금을 지원할 수 있다(시행령 제36조 제3항). 국가 또는 지방자치단체의 재정지원은 기존주택 매입(법률 제43조 제2항), 건설 중에 있는 주택 매입(법률 제44조 제3항), 임대주택 인수(법률 제45조 제1항), 기존주택 임차(법률 제45조의2 제1항)에도 거의 동일하게 적용된다.⁶⁾

4) 청년층, 장애인, 고령자, 신혼부부 및 저소득층

5) 재정지원을 받은 공공주택사업자는 지원금액의 한도 내에서 주택 수리비 등을 제외하고 남은 금액을 임차인의 임대보증금 보전비용으로 사용할 수 있다(법률 제41조 제4항).

6) 국가 또는 지방자치단체의 재정지원을 명시한 조항의 내용이 거의 동일한데, 기존주택 임차에서만 '재정이나 주택도시기금에 따른 공공주택 건설자금지원 수준을 감안하여'라는 문구가 없다. 이는 임차라는 공공임대주택의 취득 방식이 건설, 매입과는 다르게 주택소유를 수반하지 않는다는 점을 고려한 듯하다.

하지만 기존주택 매입, 건설 중에 있는 주택 매입, 기존주택 임차에서는 공공주택사업자가 재정 지원을 받으려면 매입계획 또는 사업계획을 작성해서 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다(시행령 제37조 제2항, 시행령 제38조 제3항, 시행령 제40조 제1항).⁷⁾ 재정지원의 승인권자를 국토교통부장관으로 단독 지정했기 때문에, 지방자치단체가 자체 재원으로 공공주택사업자의 매입에 재정지원을 하는 경우에도 국토교통부장관의 승인을 얻어야만 재정지원을 할 수 있다.

표 3-4 | 공공임대주택정책의 자원 단계 역할분담

중앙 (국토교통부장관)	지방 (지방자치단체장)
- 공공주택 자금의 세출예산 반영	- 공공주택 자금의 세출예산 반영
- 공공주택 공급 관련 국세 감면	- 공공주택 공급 관련 지방세 감면
- 공공주택 공급에 주택도시기금 우선 배정	
- 선수금 수령	- 선수금 수령
- 토지상환채권 발행	- 토지상환채권 발행
- 선수금 수령 및 토지상환채권 발행 승인	
- 부도임대주택 매입 사업자 재정 지원	- 부도임대주택 매입 사업자 재정 지원
- 기존주택 매입 사업자 재정 지원	- 기존주택 매입 사업자 재정 지원
- 기존주택 매입 재정 지원 승인	
- 건설 중 주택 매입 사업자 재정 지원	- 건설 중 주택 매입 사업자 재정 지원
- 건설 중 주택 매입 재정 지원 승인	
- 임대주택 인수 사업자 재정 지원	- 임대주택 인수 사업자 재정 지원
- 기존주택 임차 사업자 재정 지원	- 기존주택 임차 사업자 재정 지원
- 기존주택 임차 재정 지원 승인	

자료: 공공임대주택 관련 법제를 참고하여 연구자 작성

7) 기존주택 매입의 매입계획에는 매입 대상 주택 호수, 매입 시기, 매입에 드는 비용, 개량 후 주택 호수, 개량 기간, 개량에 드는 비용에 포함된다.

2. 주거급여 정책에서 중앙과 지방의 역할분담

주거급여 정책 관련 법제를 분석해서 중앙과 지방의 역할분담을 계획, 운영, 재원으로 구분해서 파악한다. 관련 법제로는 「주거급여법」, 「주거급여법 시행령」, 「주거급여법 시행규칙」, 「주거급여 실시에 관한 고시」 등이 있다. 그리고 계획, 운영, 재원에서 처리하는 업무는 다음 <표 3-5>와 같다.

표 3-5 | 주거급여정책 계획·운영·재원의 업무 내용

구분	업무	비고
계획	주거급여정책의 수립 및 시행	법률
	수급권자 범위 설정	법률
	최저보장수준 공표	고시
	주택등의 범위와 종류	법률
	임차료 지급대상, 기준 및 수준 결정	법률
	수선유지비 지급기준 결정	법률
운영	주거급여 실시	법률
	임차료 지급 절차 및 방법	법률, 시행규칙
	주거급여신청의 각하 및 주거급여 중지	법률, 시행령
	신청조사 실시	법률
	확인조사 실시	
	금융정보 등의 제공	법률, 시행령
	시범사업 실시	법률
	지급업무의 전산화	법률, 시행규칙
	지도·감독 등	법률
재원	비용 부담	법률
	부정수급 비용 징수	법률
	과잉지급 등 비용 반환	법률

자료: 주거급여 관련 법제를 참고해서 연구자 작성

1) 주거급여정책의 계획 단계 역할분담

「주거급여법」은 국가와 지방자치단체가 주거급여에 관한 정책을 수립 및 시행해야 한다고 규정하고 있지만(법률 제3조), 지급대상과 기준을 결정하는데 있어 지방자치단체의 역할은 상대적으로 제한적이다. 주거급여의 지급대상과 기준에 대한 사항은 대부분 법제로 명문화되거나 또는 국토교통부장관에 의해 결정된다. 특히 주거급여를 포함해서 생계급여, 의료급여 등을 포괄하는 규정하는 「국민기초생활 보장법」을 준용하는 경우가 많다.⁸⁾

지급대상의 전체적인 범위는 법률에 따라 정해진다. 수급권자의 범위와 주거급여의 최저보장수준은 「국민기초생활 보장법」에 규정된 중앙생활보장위원회⁹⁾의 심의·의결을 거쳐 결정된다(법률 제5조, 고시 제4조 제1항 및 제2항). 다만 국토교통부장관이 이렇게 결정된 최저보장수준을 공표할 뿐이다(고시 제4조 제3항). 그렇지만 국토교통부장관은 주거급여가 지급되는 주택등의 범위와 종류를 결정할 수 있는 권한을 가진다(법률 제2조 제8항). 그리고 지방자치단체장은 주택등에 해당하는 시설 중 하나로 자신이 인정하는 시설을 제시할 수 있다(고시 제2조 제7항).¹⁰⁾

구체적인 지급대상과 기준은 주거급여의 두 가지 형태, 즉 임차급여와 수선유지급여에 따라 조금씩 다르다. 먼저 임차급여의 지급대상 및 기준은 국토교통부장관이 결정한다. 국토교통부장관은 타인의 주택등에 거주하는 사람 중에서 임차급여의 지급대상을 결정한다(법률 제7조 제1항). 국토교통부장관은 수급자의 가구규모, 소득인정액, 거주형태, 임차료 부담수준, 지역별 기준임대료¹¹⁾ 등을 고려해서 임차급여의 지급기준을 결정한다(법률 제7조 제2항).

8) 「주거급여법」은 2014년 1월 24일에 제정되었는데, 이 법은 「국민기초생활 보장법」에서 규정된 기존 주거급여제도를 분리해서 지원대상과 지원액을 확대하기 위해 마련되었다(장경석, 2014).

9) 「국민기초생활 보장법」 제20조 제3항에 따르면, 중앙생활보장위원회는 보건복지부장관(당연직 위원장)이 위촉·지명하는 16명 이내의 위원(위원장 포함)으로 구성된다.

10) 「주거급여 실시에 관한 고시」 제2조는 주택등의 범위와 종류로 7가지를 나열하는데, 지방자치단체장 인정 시설은 이중에 하나이다.

11) 「주거급여법」 제7조 제3항에 따르면, 국토교통부장관은 임차급여의 지급수준을 결정하기 위해서 수급자의 가구규모, 최저주거기준 등을 고려해서 지역별 기준임대료를 산정할 수 있다.

수선유지급여에서는 국토교통부장관이 지급기준을 결정할 수 있다. 국토교통부장관이 수급자의 가구규모, 소득인정액, 수선유지비 소요액, 주택의 노후도 등을 고려해서 수선유지급여의 지급기준을 결정한다(법률 제8조 제2항). 특히 수선유지급여 지급은 주택노후도에 따라 달라지는데, 이에 대한 구체적인 사항은 「주거급여 실시에 관한 고시」 제19조에서 규정된다. 이 조항에서 중앙이 정책의 계획을 세우고, 지방이 이에 따라 정책을 운영한다는 점이 명확하게 드러난다. 지방자치단체장이 주택노후도를 평가하고, 주택노후도 점수에 따라 보수범위(경보수·중보수·대보수)를 구분한다(고시 제19조 제1항).¹²⁾ 그런데 주택노후도에 따른 보수범위에 대한 기준을 설정하는 주체는 국토교통부장관이다. 국토교통부장관이 보수범위별 수선비용 기준금액 및 수선주기, 주택노후도 점수기준 등을 결정한다(고시 제19조 제2항). 여기서 가장 핵심적인 부분은 보수범위별 수선비용 기준금액인데, 이는 수급자의 소득인정액 등을 감안해서 차등적으로 지원한다. 국토교통부장관이 차등지원기준 등 필요한 사항을 결정한다(고시 제19조 제3항).

표 3-6 | 주거급여정책의 계획 단계 역할분담

중앙 (국토교통부장관)	지방 (지방자치단체장)
- 주거급여정책의 수립 및 시행	- 주거급여정책의 수립 및 시행
- 최저보장수준 공표	
- 주택등의 범위와 종류 결정	- 지방자치단체장 인정 시설 포함
- 임차급여 지급대상 및 기준 결정	
- 수선유지급여 지급기준 결정	
- 보수범위별 수선기준, 주택노후도 점수기준 결정	
- 수선비용 기준금액 차등지원기준 결정	

자료: 주거급여 관련 법제를 참고해서 연구자 작성

12) 이 업무는 계획(지급기준 결정)보다는 운영(지급절차 및 방법)에 속한다고 판단해서 운영에서 역할분담에 포함시켰다.

2) 주거급여정책의 운영 단계 역할분담

주거급여를 실시하는 주체는 수급자의 거주지를 관할하는 지방자치단체장이다(법률 제6조 제1항). 하지만 주거급여의 업무처리에 필요한 사항은 시행규칙과 고시에 정해져 있으므로, 지방자치단체장의 주거급여정책의 운영과정에서 재량권을 발휘하기는 쉽지 않다.

임차료 및 수선유지비 지급에 관한 사항은 시행규칙 제3조, 제4조, 제5조, 제6조 그리고 고시 제8조, 제9조, 제17조, 제20조, 제21조, 제22조, 제23조, 제24조, 제25조에서 상세하게 규정된다.¹³⁾ 지방자치단체장은 별도의 자체적인 판단 없이 법제에 따라 주거급여정책을 집행하는 집행주체로서의 역할을 수행한다.

지방자치단체장이 수선유지에 관해 연간 수선계획을 수립하지만(시행규칙 제6조 제2항, 고시 제24조), 지급기준이 국토교통부장관에 의해 결정된 상태에서 지방자치단체장이 수립하는 수선계획은 지역 소요를 파악하는 정책계획이라기보다는 실행계획에 가깝다. 그리고 이 실행계획에서도 지방자치단체장 재량권은 상당히 제약된다. 수선계획 수립에 필요한 사항은 국토교통부장관이 결정한다(시행규칙 제6조 제6항). 지방자치단체장은 연간 수선계획 수립 및 수선 실시를 타 기관에게 의뢰할 수 있지만, 의뢰할 수 있는 기관은 국토교통부장관이 정한다(시행규칙 제6조 제5항). 지방자치단체장은 연간 수선계획에서 일부 대상을 제외할 수 있지만 제외 대상 유형은 고시에 의해 정해져 있다(고시 제22조 제5항).

지방자치단체장이 그나마 재량권을 발휘할 수 있는 경우는 긴급보수의 실시이다. 지방자치단체장은 긴급수선이 필요하다고 판단하는 경우 예산의 범위 내에서 연간 수선계획과 별도로 긴급수선을 실시할 수 있다(시행규칙 제6조 제4항, 고시 제22조 제1항). 그런데 여기서도 긴급보수가 필요하다고 판단하는 경우를 고시에서 상세하게 규정한다(고시 제25조 제1항). 화재 및 천재지변, 노후화로 인한 파손, 심각한 누수·동파, 그 밖의 사유를 나열했는데, 그 밖의 사유를 판단하는 주체로 지방자치단체장을 명시하지 않았다는 점에서 긴급보수에서 지방자치단체장의 재량권 역시 제한적이라고 볼 수 있다.

13) 「주거급여법」이 임차료 지급(제7조)과 수선유지비 지급(제8조)을 주거급여 중지(제14조)와 분리했다는 점을 고려해서 주거급여 중지 및 재개 관련 사항은 본문에서 주거급여 지급과 별도로 다룬다.

지방자치단체장이 수급권자로부터 주거급여의 지급 신청을 받아서 급여의 결정 및 실시를 위해 신청조사를 실시하지만, 조사항목은 법제로 명문화되거나 국토교통부장관이 결정한다. 신청조사를 실시하는 주체로서 지방자치단체장이 재량을 발휘해서 그 지역에서만 필요로 하는 항목을 추가로 조사할 수 있는 여지가 없다. 임차급여의 신청조사 항목은 임대차계약에 관한 사항, 임차료 적정성 여부에 관한 사항, 주택 등의 현황에 관한 사항, 실제 거주 여부에 관한 사항, 그 밖에 국토교통부장관이 정하는 사항이다(법률 제10조 제1항, 시행규칙 제7조 제1항). 수선유지급여에서는 주택 등의 물리적 상태에 관한 사항, 주택등의 권리관계에 관한 사항, 최근 수선유지 이력에 관한 사항, 실제 거주 여부에 관한 사항, 그 밖에 국토교통부장관이 정하는 사항을 조사한다(법률 제10조 제2항, 시행규칙 제7조 제2항).

주거급여의 적정성을 확인하기 위한 확인조사도 중앙과 지방 사이의 기본구조는 신청조사와 유사하다. 지방자치단체장이 매년 연간 조사계획을 수립해서 확인조사를 실시하지만, 조사항목은 법제와 국토교통부장관이 결정한다(법률 제11조 제1항, 시행규칙 제8조). 조사의 주기 등 확인조사에 필요한 사항도 국토교통부장관이 결정한다(법률 제11조 제2항).

지방자치단체장은 주거복지 관련 기관에 신청조사와 확인조사를 의뢰할 수 있지만, 의뢰기관, 내용, 범위 등에 관한 사항은 국토교통부장관이 결정한다(법률 제12조).¹⁴⁾ 지방자치단체장과 의뢰기관은 조사를 실시하기 위해 자료제출 요구, 관계기관 협조, 개인정보 포함 자료 처리 등을 수행할 수 있지만, 조사의 방법 및 절차에 관한 사항은 국토교통부장관이 결정한다(법률 제13조).

지방자치단체장은 법률과 시행령에 규정된 특정한 경우에 한하여 주거급여신청 각하, 주거급여 중지 및 재개를 할 수 있다. 각하의 요건은 법률 제14조 제1항에, 중지의 요건은 법률 제14조 제2항과 시행령 제4조 제2항에, 재개의 요건은 시행령 제14조 제3항에 규정된다. 그밖에 주거급여 중지 또는 재개에 필요한 사항은 국토교통부장관이 결정한다(시행령 제4조).

14) 일례로 「주거급여 실시에 관한 고시」 제27조는 조사기관을 한국토지주택공사로 지정한다.

그리고 국토교통부장관은 금융정보, 신용정보, 보험정보 등 상당히 민감한 개인정보를 요청할 수 있고(법률 제15조, 시행령 제5조), 임차료를 지급하는 시범사업을 실시할 수 있다(법률 제16조). 또한 국토교통부장관은 주거급여 지급업무 전산화와 관련하여 정보시스템 구축 및 운영(법률 제17조 제1항), 자료 수집 및 관리(법률 제17조 제2항, 시행규칙 제11조) 등을 할 수 있고, 주거급여 관련 사항으로 지방자치단체장을 지도하거나 감독할 수 있다(법률 제18조).

표 3-7 | 주거급여정책의 운영 단계 역할분담

중앙 (국토교통부장관)	지방 (지방자치단체장)
	- 주거급여 실시
	- 임차료 지급
	- 수선유지비 지급
- 수선유지 연간 수선계획 수립 필요사항 결정	- 수선유지 연간 수선계획 수립
- 수선유지 연간 수선계획 수립 의뢰대상 결정	- 수선유지 연간 수선계획 수립 의뢰
	- 수선유지 연간 수선계획 일부 대상 제외
	- 수선유지 수급자 동의 받기
	- 수선유지 긴급보수 실시
- 신청조사의 추가조사항목 결정	- 신청조사 실시
- 확인조사의 주기 등 필요사항, 추가조사항목 결정	- 확인조사 실시
- 의뢰기관, 내용 범위 등 필요사항 결정	- 기관 조사 의뢰 가능
- 주거급여 중지 및 재개 필요사항 결정	- 주거급여신청 각하, 주거급여 중지 및 재개
- 금융정보, 신용정보, 보험정보 제공 요청	
- 시범사업 실시	
- 정보시스템 구축 및 운영, 자료 관리 및 요청, 위탁	
- 지도 및 감독 등	

자료: 주거급여 관련 법제를 참고해서 연구진 작성

3) 주거급여정책의 자원 단계 역할분담

앞의 계획 및 운영과 달리 자원에서는 지방이 일단 형식적으로는 중앙과 거의 동일한 업무를 수행한다. 먼저 주거급여 실시에 대한 비용은 「국민기초생활 보장법」 제43조에 기초해서 중앙과 지방이 부담한다(법률 제19조). 「국민기초생활 보장법」 제43조에 따르면, 주거급여 실시 비용은 시·군·구의 재정여건, 사회보장비 지출 등을 고려하여 국가, 시·도 및 시·군·구가 차등하여 분담한다.¹⁵⁾

보장기관으로서 중앙과 지방은 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 주거급여를 수령한 경우에 「국민기초생활 보장법」 제46조에 따라 비용을 징수할 수 있다(법률 제20조 제1항). 「국민기초생활 보장법」 제46조는 비용의 전부 또는 일부를 부정수급자로부터 징수할 수 있다고 규정한다. 또한 보장기관으로서 중앙과 지방은 과잉지급이 발생한 경우와 긴급급여를 실시했지만 조사결과에 따라 주거급여 미실시를 결정한 경우에 「국민기초생활 보장법」 제47에 따라 비용 반환을 수급자에게 요구할 수 있다(법률 제20조 제2항). 「국민기초생활 보장법」 제47에 따르면, 보장기관은 과잉지급이 발생한 경우 즉시 수급자에게 비용의 전부 또는 일부를 반환하라고 요구해야 한다.¹⁶⁾

표 3-8 | 주거급여정책의 자원 단계 역할분담

중앙 (국토교통부장관)	지방 (지방자치단체장)
- 급여 실시 비용 부담	- 급여 실시 비용 부담
- 부정 수령에 대한 비용 징수	- 부정 수령에 대한 비용 징수
- 과잉지급과 긴급급여 회수에 따른 비용 반환	- 과잉지급과 긴급급여 회수에 따른 비용 반환

자료: 주거급여 관련 법제를 참고해서 연구진 작성

15) 국가가 총액에서 40% 이상 90% 이하를 부담하고, 시·도가 국가부담분을 제외하고 30% 이상 70% 이하를 부담한다(「국민기초생활 보장법」 제43조 제4항).

16) 다만, 만약 수급자가 이미 비용을 소비하였거나 부득이한 사유가 있는 경우에 보장기관은 비용 반환을 면제할 수 있다(「국민기초생활 보장법」 제43조 제4항).

3. 중앙정부 주도 주거정책의 한계와 시사점

현재 주거정책은 중앙에서 정책의 규모, 내용의 대부분을 결정하고 지방정부는 중앙의 요구에 따라 정책 및 사업 계획서를 제출하거나(공공임대), 이를 단순히 집행하는 역할(주거급여) 머무르는 실정이다.

1) 하향식 계획 수립과 지역소요 추정의 문제

(1) 공공임대주택 공급정책

중앙이 국가 전체의 비전과 목표에 따라 공공임대주택 공급물량을 먼저 산정한 다음 이를 지역에 할당하는 방식으로 계획이 수립되어 과대공급 또는 과소공급 발생한다. 지방이 중앙의 요청에 따라 공공주택 공급·관리계획에 포함될 정책 및 사업 계획서를 제출하고 중앙이 이를 바탕으로 계획을 마련한 후 협의를 거치지만 계획 수립은 중앙의 권한이다.

표 3-9 | 6개월 이상 장기 공가 현황

(단위: 호)

구분	국민임대	영구임대	행복주택	장기전세	분양전환 공공임대	다가구 매입임대
장기 공가 규모	2,318	2,007	2,054	14	1,124	1,987

주: 2018년 8월 기준
출처: 국회예산정책처(2018: 52)

“2018년도 동 사업을 통해 매입한 주택의 공가(空家) 현황을 살펴보면, LH의 경우 총 매입주택 13,279호 중 4,689호가 공가로, 이중 6개월을 초과한 장기 공가는 799호(6.0%)로 나타났다. 또한 지방공사의 경우 총 3,493호를 매입하였는데 이 중 1,277호가 공가이고, 6개월 이상 장기 공가상태인 주택은 380호(10.9%)로 나타났다.

장기 공가가 발생하는 사유는 주로 기금의 지원단가가 시세에 비해 낮고, 짧은 기간 동안 많은 물량의 주택을 매입함에 따라 일부 노후·불량 주택이나 대중교통 접근성이 좋지 않은 주택을 구입한데 기인한 측면이 있다.(2016년도 감사원 감사결과에 따르면, 상대적으로 교통이 불편한 외곽지역의 주택을 매입하여 공가가 발생하였다는 점을 지적한 바 있다.)”

국회예산정책처, 2019: 25-26, 33-35

또한, 현재 건설 단계에서는 자신의 지역에서 사업이 진행됨에도 불구하고 관할 지방자치단체장이 주택건설사업계획에 관여할 수 있는 행정적 절차가 없다. 중앙이 주택건설사업계획을 승인할 때 지방과의 협의를 의무화 하지 않는다. 공공주택사업자로 사업계획을 작성하거나 주변지역 정비계획을 수립해서 제안하는 경우를 제외하면 지방이 주택건설사업계획에 관여할 수 있는 행정적 절차가 부재하다.

(2) 주거비 지원정책

중앙에서 지급대상 가구규모를 추정하고 지방에 예산을 할당하는 현재 구조 하에서 계획수립의 중앙집중성으로 인해 수요 추정에 한계가 발생한다. 주거급여 사업의 결산 결과 2018년 202억 이상의 예산을 불용한 것으로 나타나며 국회에서는 이에 대하여 주거급여 사업이 수급자를 연례적으로 과다추계하여 예산 불용 또는 이전이 발생하는 것으로 분석한다(국회예산정책처, 2019: 94).

표 3-10 | 주거급여 사업 결산 내역

(단위: 백 만원)

연도	예산액 추경(A)	전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액(B)	집행액 (C)	다음연도 이월액	불용액
2015	1,123,073	0	△100,000	1,023,073	878,899	573	143,602
2016	1,028,936	572	△67,227	962,281	953,733	384	8,164
2017	947,098	384	0	947,482	946,935	143	404
2018	1,125,210	143	△15,659	1,109,694	1,088,513	942	20,239

출처: 국회예산정책처(2019: 95)

중앙기관에 의한 조사 전담의 결과가 실제 해당 지방에 공유되지 않아 지역 소요의 사각지대 파악 등에 구조적 한계가 존재한다. 지역 내 가장 취약한 계층의 주거권 실현을 위해 지급되는 주거급여가 최저주거기준 미달을 해소하지 못하는 상황에 대해서는 기존의 주거급여 지급 기준을 초과한 추가적인 지원을 통해서라도 시급한 해결이 필요하다. 그러나 지역 수급자 주택조사는 중앙에서 담당하고 있고, 이에 대한

자료가 공유되는 구조가 아니며, 설령 공유된다고 하더라도 주거정책을 추가할 유인이 없다.

2) 정책 운영 단계 지방정부의 재량권 행사 제한

주거정책의 운영과정에서 지원대상 선정, 지원내용 결정 등에서 지방정부가 자체적으로 결정할 수 있는 부분이 지극히 제한적으로 내용 정책의 운용과정에서 대상자 선정, 대상자별 지원 내용 결정 등에서 지방정부가 결정할 수 있는 내용이 지극히 제한적으로 지역 맞춤형 주거정책 제공에 한계가 있다.

(1) 공공임대주택

공공임대주택의 경우 ‘공급 및 관리 단계’를 제외한 나머지 사업단계들, 예를 들어 ‘지구지정 및 조성 단계’, ‘건설 단계’, ‘매입 단계’에서 지방정부는 계획을 수립해서 제안할 수 있지만 대부분 중앙정부의 승인을 받아야 한다.

- [지구지정 및 조성 단계] 지방이 공공주택사업자로 공공주택지구를 제안하고 지구계획을 수립할 수 있지만, 최종적인 지구 지정과 지구계획 승인은 중앙의 권한임. 단 30만 ㎡ 미만인 경우에는 지방에게 위임됨
- [건설 단계] 지방이 주택건설사업계획 또는 주변지역 정비계획을 수립해서 제안할 수 있지만 승인은 중앙의 권한임. 단 지방자치단체 또는 지방공사가 단독으로 시행하는 공공주택건설사업 등에서는 지방에게 위임됨
- [매입 단계] 중앙이 매입기준 및 공급사항을 결정할 뿐만 아니라 지방정부가 재정 지원을 하는 경우에도 공공주택사업자가 재정 지원을 받으려면 중앙의 승인 필요

특히, 주택가격의 지역차별성을 무시한 획일적 매입기준의 적용은 상대적으로 주택가격이 높은 지역에서 공급과 수요 불일치에 따른 공가 문제를 발생시킨다. 현재 공공매입임대주택의 매입기준과 공급사항은 국토교통부장관이 결정하므로 전국에서 동일

하나 실제 매입단가는 주택가격 수준에 따라 지역마다 상당히 이질적이다. 이에 따라 주택가격이 상대적으로 높은 지역에서는 정부 지원단가와 실제 매입단가 사이의 차이가 발생한다. 만약 이런 차이를 서울, 경기도와 같이 지방정부가 자체 재원으로 메꿔준다면 큰 문제가 없다. 하지만 모든 지방정부가 이와 같이 재정지원을 할 수 있는 것은 아니다. 예를 들어 대구와 같이 자체 재원이 없어서 정부 지원단가로만 주택을 매입한다면, 가격이 저렴한, 달리 말해서 상대적으로 주거수요가 낮은 지역의 주택을 매입할 수밖에 없고, 이와 같은 매입은 차후에 공공매입임대주택 공가율 문제로 나타난다.

공공건설임대주택에 비해 공공매입임대주택의 공급과정에서 지방의 재량권이 상당히 약하다는 점은 공공매입임대주택의 공가율을 더욱 증가시키는 요인이다. 공공건설임대주택에서는 국토교통부장관 뿐만 아니라 지방자치단체장, 공공주택사업자가 입주자격 및 선정 방법에서 엄격한 시행규칙 이외에 별도의 세부사항을 규정할 수 있도록 허용한다. 특히 국민임대주택과 행복주택에서는 지방이 건설하는 경우에 한해 지방자치단체장에게 더 큰 재량권을 부여한다. 하지만 공공매입임대주택의 경우에는 시행규칙으로 입주자 자격을 상대적으로 간단하게 규정한 다음 오직 국토교통부장관에게 입주자 자격의 예외 규정과 구체적인 입주자 선정 절차에 대한 권한을 부여한다. 이런 상황에서는 지방이 지역 실정에 면밀하게 파악한 다음 입주자 선정방식을 별도로 변경해서 공공매입임대주택 공가를 자체적으로 해소하는 것이 상당히 어렵다.

(2) 주거급여정책

중앙정부가 지원대상과 규모를 일률적으로 규정하는 현재 제도에서는 지방정부의 재량권 발휘가 구조적으로 불가능하며 이에 따라 지역 차별적 소요 대응에 일정한 한계가 존재한다.

최저주거기준 미달 가구가 주거급여 수급가구의 18%에 이르나 이에 대한 지방차원의 추가적 주거급여 지원이 곤란하다. 2017년 기준 주거급여 수급가구 중 시설기준 미달가구가 총 63.1만 가구이며, 침실기준 미달가구는 6.7만 가구이다. 주거급여 수급 임차가구 중 최저주거기준 미달 가구 비율은 점차 감소추세이나 2015년 19.3%,

2016년 18.5%, 2017년 18.3%에 이르는 것으로 나타난다(국회예산정책처, 2018: 257-258).

중앙정부가 기준임대료를 설정하지만 지역 구분이 광역적으로 이루어져서 세분화된 지역 구분이 불가능하며 지방정부는 기준임대료를 조정할 권한이 없다. 기준임대료는 전국을 4개의 급지로 구분한 다음 최저주거기준을 고려한 가구원수별 임대료를 책정하고 중앙생활보장위원회에서 결정된다. 4급지로 구분된 지역은 서울, 경기·인천, 광역시·세종, 그리고 나머지 지역으로 해당 급지 내에서도 지역적 편차가 존재하나 이를 반영하기 어렵다. 기준임대료 설정 시 지역적 차별성이 충분히 반영되지 못하여 서울 등 최저주거기준을 만족하지 못하는 지역이 발생하고, 이에 주거권 실현에 있어 한계를 가진다.

- 주거급여 기준임대료가 최저주거기준을 만족시키는 민간임대료에 상응하는 임대료를 기준으로 책정되고 있으나, 서울은 최저주거수준 임대료의 80% 수준에서 책정됨(국회예산정책처, 2017: 10)
- 서울형 바우처는 중앙정부 지원에 더한 보충적 성격을 갖고 있으나 기존 수급자에 대한 추가적인 주거비 보조는 불가하고 수급자가 아닌 차상위 계층을 대상으로 함



CHAPTER 4

주거정책 지방화의 현황분석

- 1. 주거문제의 지역적 차별성 | 79
- 2. 지역별 주거정책의 역량과 기반 현황 | 90
- 3. 지역별 주거정책 특화사업 현황 | 100
- 4. 주거정책 지방화의 가능성과 한계 | 109

주거정책 지방화의 현황분석

본 장에서는 주거정책 지방화의 3가지 쟁점, 즉 필요, 역량, 사업을 광역자치단체 수준에서 분석한다. 필요 부분은 주거권의 구성요소를 기준으로 지역마다 주거문제 내용이 실제로 어떻게 다른지를 검토한다. 역량 부분은 지자체별 계획체계, 법률체계, 조직기반의 측면에서 지역별 주거권 실현의 제도적 역량 수준을 검토한다. 마지막으로 사업부분에서 주거정책 지방화의 현황을 파악하기 위해 중앙정부 주도 주거정책에서 탈피한 지역 중심의 사업을 '특화사업'으로 정의하고 광역자치단체별 주거정책 특화사업 현황을 파악한다.

1. 주거문제의 지역적 차별성

주거정책 지방화 현황 분석을 위하여 이하에서는 주거권의 4가지 구성요소를 기준으로 광역자치단체별로 주거문제가 서로 어떻게 다른지를 조사한다. 지역의 주거문제를 판단하는 지표 선정에 있어 주거권의 구성요소 중에서 주거정책과 밀접한 관련이 있는 점유의 안정성, 주거비용의 적정성, 물리적 거주적합성, 사회적 접근성을 주거문제의 지역적 차별성을 기준으로 활용한다. 이상의 구성요소별로 분석을 실시함으로써 개별 광역자치단체가 어떤 측면의 주거문제를 상대적으로 더 심각하게 겪고 있는지를 파악한다.

이는 구체적으로 다음과 같은 방식으로 진행된다. 먼저, 주거권의 구성요소에 맞춰서 계량적으로 측정할 수 있는 지표들을 선정한다. 광역자치단체별 규모의 차이를 고려하기 위해 인구 또는 가구 규모를 고려한 비율을 측정지표로 삼는다. 그리고 개별 광역자치단체의 지표가 평균으로부터 얼마나 떨어져 있는지를 살펴보는 산포도를 작성

하여 해당 주거문제에서 어떤 광역자치단체가 가장 크게 압력을 받고 있는지를 파악한다. 산포도 작성 시 두 가지 지표들을 동시에 고려함으로써 해당 주거문제에서 광역자치단체의 위치를 입체적으로 고려할 수 있는데, 예를 들어 주택보급률과 자가거주율을 동시에 표시할 경우, 주택의 과부족 수준과 자가거주 두 차원 분석을 동시에 실시할 수 있다.

분석 결과를 해석하는 과정에서 한 가지 주의해야 할 점은 이와 같은 분석이 해당 지표에 대한 우수 지역과 열등 지역을 분류하거나 지역별 순위를 매기는 의미를 갖는 것이 아니라는 것이다. 이 분석은 지역에 따라 주거문제가 얼마나 어떻게 다른지를 시각적으로 확인하는 의미를 갖는다. 특히 이 분석을 통해 개별 지역에서 다른 지역들과 비교해서 어떤 주거문제가 가장 심각하게 나타나는지를 파악하고자 한다.

구성요소별 측정지표는 아래 <표 4-1>과 같다. 선행연구들¹⁾을 참고하여 객관적으로 측정가능한 주거지표 중에서 주거권의 구성요소와 관련된 것들을 선별하였다. 그리고 필요한 경우에는 주거실태조사 등을 활용해서 새로운 지표를 생성하였다.

점유의 안정성에서는 점유형태(자가와 임차)를 구분하였다. 먼저 자가가 상대적으로 안정적인 점유형태라는 점을 고려해서 자가거주율을 살펴보았다. 그리고 임차가구의 점유불안정성을 거주기간과 심리상태로 파악하였다.

주거비용의 적정성에서도 점유형태를 고려해서 임대료(임차가구)와 주택가격(자가가구)로 주거비용을 고려하였다. 소득 대비 임대료 비율로 주거비 과부담 가구가 얼마나 많은지를 파악했고 자가가구 중에서 대출부담을 느끼는 가구의 비율도 산정하였다.

물리적 거주적합성에서는 가장 열악한 주거의 규모를 파악하기 위해 최저주거기준과 비정상적 거처를 활용했고, 주택의 물리적 측면을 파악할 수 있는 면적과 기간도 이용하였다.

사회적 접근성에서는 공공임대주택이 얼마나 공급되는지를 파악하였다. 단순히 공급량 뿐만 아니라 실제 효과를 살펴보기 위해 공공임대주택 공가율을 고려하였다. 그리고 대표적인 주거취약계층으로 볼 수 있는 노인과 청년의 비율로 파악하였다.

1) 윤주현, 1999; 박현주 외, 2005; 최은희 외, 2008; 강미나 외, 2014; 남원석 외, 2016

표 4-1 | 주거권의 구성요소별 측정지표

구분	지표명	측정방법	출처
점유의 안정성	주택보급률	$\frac{\text{구분거처 반영 주택수}}{\text{일반가구수}} \times 100$	주택보급률, 2017
	자가거주율	$\frac{\text{자가거주가구수}}{\text{일반가구수}} \times 100$	인구총조사, 2015
	5년 이상 임차가구 비율	$\frac{\text{거주기간 5년 이상 가구수}}{\text{임차가구수}} \times 100$	인구총조사, 2015
	불안 임차가구 비율	$\frac{\text{임차 불안감 느낀 가구수}}{\text{임차가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2018
주거비용의 적정성	소득 대비 임대료 비율 (RIR, 중위수 기준)	$\frac{\text{월임대료}}{\text{월평균소득}} \times 100$	주거실태조사, 2018
	주거비 과부담 가구 비율	$\frac{\text{RIR 30\% 이상 가구수}}{\text{일반가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2018
	소득 대비 주택가격 배율 (PIR, 중위수 기준)	$\frac{\text{현재주택가격}}{\text{연평균소득}} \times 100$	주거실태조사, 2018
	대출 부담 자가가구 비율	$\frac{\text{대출금 부담 자가가구수}}{\text{대출 자가가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2018
물리적 거주 적합성	최저주거기준 미달가구 비율	$\frac{\text{최저주거기준 미달 가구수}}{\text{6인 이하 가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2018
	비정상적 거처 가구 비율	$\frac{\text{비정상적 거처 가구수}}{\text{일반가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2018
	1인당 주거면적	$\frac{\text{개별 가구의 주택사용면적}}{\text{개별 가구원수}}$	주거실태조사, 2018
	노후주택 비율	$\frac{\text{30년 이전 건축 주택수}}{\text{주택수}} \times 100$	주택총조사, 2017
사회적 접근성	주거취약계층 가구당 공공임대주택 비율	$\frac{\text{공공임대주택 호수}}{\text{주거취약계층 가구수}} \times 100$	임대주택통계, 2017 주거실태조사, 2018
	공공임대주택 공가율	$\frac{\text{총 공가 호수 (6개월 이상)}}{\text{LH 공공임대주택 관리 호수}} \times 100$	LH 내부자료, 2017
	노인가구 비율	$\frac{\text{노인가구수 (65세 이상)}}{\text{일반가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2018
	청년가구 비율	$\frac{\text{청년가구수 (만 19 - 39세)}}{\text{일반가구수}} \times 100$	주거실태조사, 2018

주1: 비정상적 거처 가구는 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 움막에 거주하는 가구를 의미함

주2: 주거취약계층 가구수는 주거비 과부담 가구(RIR 30% 이상)와 최저주거기준 미달 가구를 합쳐서 산정함

자료: 연구진 작성

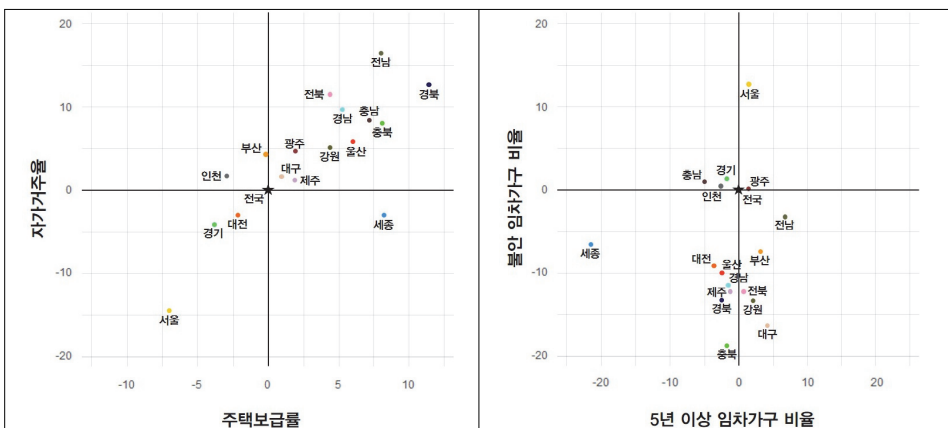
1) 점유의 안정성

점유의 안정성 분석을 위한 지표 중 ‘5년 이상 임차가구비율’은 전체 임차가구 중에서 거주기간이 5년 이상의 비중을 나타내는 지표로 임차기간으로 임차가구의 점유 불안정성을 보여준다. ‘불안 임차가구 비율’은 전체 임차가구 중에서 심리적으로 임차상태에 불안을 느끼는 임차가구가 얼마나 많은지를 보여주는 주관적 지표이다.

서울은 주택보급률과 자가거주율이 모두 낮은 상태에서 불안 임차가구의 비율은 높은데, 이를 통해 임차가구의 점유 불안정성이 높다는 것을 알 수 있다. 경기 역시 주택보급률과 자가거주율이 낮으면서 임차가구의 주관적 불안정이 나타난다. 반면에 경북, 충북, 전남, 전북은 서울 및 경기와 정반대의 특성을 보이고 있다. 주택보급률과 자가거주율이 높으면서 불안 임차가구의 비율은 낮다. 세종을 제외하고 5년 이상 임차가구 비율은 전국 평균 근처에 16개 시도가 상당히 몰려있는 분포를 보인다.

세종은 주택보급률이 높지만 자가거주율이 낮은 상태에서 거주기간이 상대적으로 길지 않음에도 불구하고 임차가구가 심리적으로 불안정을 느끼는 정도가 덜하다는 특색한 경향이 나타난다. 세종의 이런 특징은 전월세 공급량이 많아 신규 임차주택을 손쉽게 구할 수 있다는 지역 부동산시장의 특성이 반영된 결과로 보인다.

그림 4-1 | 점유 안정성 측면에서 시도별 차이



자료: 연구진 작성

표 4-2 | 점유 안정성의 4가지 지표

(단위: %)

구분	주택보급률	자가거주율	5년 이상 임차가구 비율	불안 임차가구 비율
전국	103.3	56.8	29.0	26.9
서울	96.3	42.1	30.7	40.2
부산	103.1	61.3	32.6	18.6
대구	104.3	58.7	33.5	10.4
인천	100.4	58.7	26.3	27.3
광주	105.3	61.6	30.2	27.0
대전	101.2	53.8	25.4	17.8
울산	109.3	62.7	26.6	16.8
세종	111.5	53.5	7.2	20.8
경기	99.5	52.3	27.4	28.6
강원	107.7	61.9	30.9	13.3
충북	111.4	65.1	27.4	8.5
충남	110.5	65.4	23.9	28.0
전북	107.7	68.6	29.5	14.7
전남	111.3	73.4	35.7	23.5
경북	114.7	69.6	26.6	13.5
경남	108.6	66.5	27.6	15.5
제주	105.2	58.3	28.0	14.7

자료: 연구진 작성

불안 임차가구: '전세 또는 월세로 살면서 느끼는 불안감'

주거실태조사에서의 임차 불안 질문문항 ① 계약기간 집주인이 나가달라고 요구하는 경우에 대한 불안감, ② 계약기간 만료 후 집주인의 재계약 거부에 대한 불안감, ③ 재계약시 상승할 임대료 또는 전세의 월세 전환에 대한 불안감, ④ 임대보증금을 돌려받지 못할 수도 있다 중 점유 안정성 측면에서 불안 임차가구는 ①, ②, ③으로 응답한 가구로 정의함

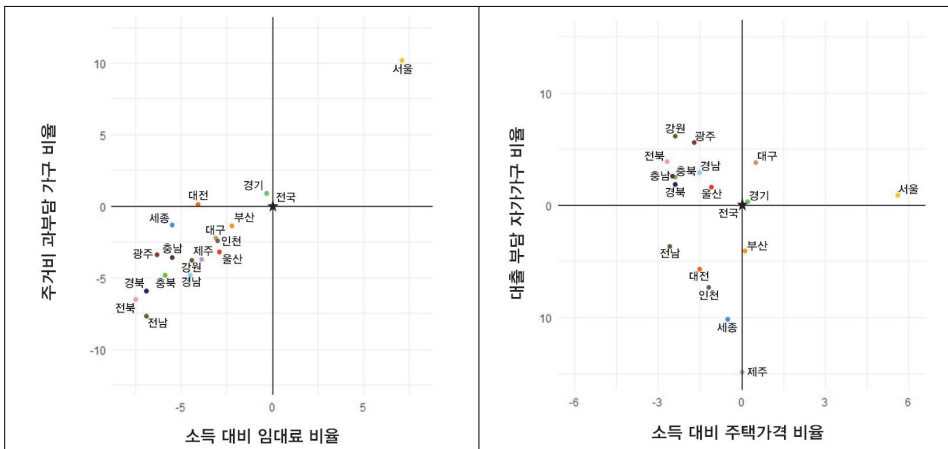
2) 주거비용의 적정성

주거비용의 적정성 관련 지표로서 ‘주거비 과부담 가구 비율’은 소득 대비 임대료 비율이 30%가 넘는 가구가 얼마나 많은지를 나타내며, 주거비용 부담 증가로 여타 기초 생활 수준이 위협받을 수 있는 한계 가구의 규모를 보여준다. ‘대출 부담 자가가구 비율’은 주택담보대출을 통해 주택을 구입한 가구 중에서 대출금이 부담스러운 가구의 비중을 보여주는데, 이를 통해 주택가격에 대한 주관적 부담 정도를 파악할 수 있다.

지표 분석 결과, 서울의 경우 객관적 지표로서 소득대비 임대료와 주택가격 부담이 타 지역에 비해 압도적으로 높지만 주관적으로 느끼는 주택마련의 부담은 전국 평균보다 약간 높은 수준으로 나타난다. 서울은 전체적인 임대료와 주택가격 수준이 높고 주거비용이 한계 수준에 도달한 가구의 비율도 월등히 높지만 대출 부담 자가가구 비율은 88.8%로 전국 평균(87.9%)보다 약간 높다.

서울 외의 지역으로 경기의 소득 대비 임대료 비율과 주거비 과부담 가구 비율이 서울과 유사한 경향을 보인다. 강원과 광주에서는 대출 부담 자가가구 비율이 상당히 높은데, 이는 주택가격보다는 평균 소득에 더 크게 영향을 받아 나타난 결과일 수 있다.

그림 4-2 | 주거비용 적정성 측면에서 시도별 차이



자료: 연구진 작성

표 4-3 | 주거비용 적정성의 4가지 지표

(단위: %, 배)

구분	소득 대비 임대료 비율	주거비 과부담 가구 비율	소득 대비 주택가격 배율	대출 부담 자가가구 비율
전국	21.1	9.8	6.7	87.88
서울	28.2	20.0	12.3	88.79
부산	18.9	8.4	6.8	83.75
대구	18.0	7.6	7.2	91.73
인천	18.1	7.4	5.5	80.57
광주	14.8	6.4	5.0	93.47
대전	17.0	9.9	5.2	82.19
울산	18.2	6.6	5.6	89.51
세종	15.6	8.5	6.2	77.69
경기	20.8	10.7	6.9	88.19
강원	16.7	6.0	4.3	94.09
충북	15.2	5.0	4.3	90.36
충남	15.6	6.2	4.2	90.46
전북	13.6	3.3	4.0	91.84
전남	14.2	2.1	4.1	84.18
경북	14.2	3.9	4.3	89.83
경남	16.6	5.0	5.2	90.84
제주	17.2	6.1	6.7	73.03

자료: 연구진 작성

대출 부담 자가가구: '주택의 임차료 및 대출금 상환 부담 수준'

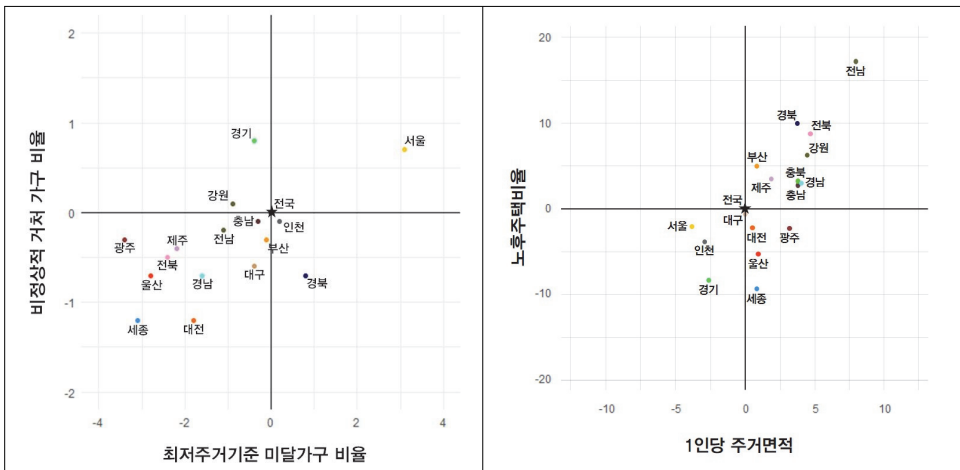
주거실태조사는 임차가구 또는 자가가구에 임차료 및 대출금 상환 부담 정도를 ① 매우 부담됨, ② 조금 부담됨, ③ 별로 부담되지 않음, ④ 전혀 부담되지 않음으로 물어보는데 소득 대비 주택가격 배율과 직접적인 비교를 위해 응답가구 중 자가가구, 즉 주택 마련 목적으로 금융기관에서 대출한 자가가구를 기준으로 대출 부담 자가가구 비율을 산정함

3) 물리적 거주적합성

물리적 거주적합성을 판단하기 위한 지표로서 최저주거기준을 선정하였다. 그리고 물리적 주거환경을 면적과 시설 측면에서 세부적으로 살펴보기 위해 ‘1인당 주거면적’과 ‘노후주택 비율’을 대조하였다. 또한 전체가구 중에서 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 움막과 같은 비정상적 거처에서 거주하는 가구의 비중을 나타내는 ‘비정상적 거처 가구 비율’을 활용하였다.

분석결과, 최저주거기준 미달 가구 비율에서는 서울이 다른 지역들보다 월등하게 높고, 경기와 인천도 서울만큼은 아니지만 전국보다 그 비율이 높다. 이와 같은 수치는 수도권에서 물리적 주거환경 개선이 중요한 정책적 주거문제라는 점을 보여준다. 또한 서울, 인천, 경기에서 1인당 주거면적은 작지만 노후주택 비율은 낮은데, 이는 상대적으로 시설 측면에서 주택의 노후화보다는 주거면적 측면에서 과밀주거가 더 심각하다는 것을 의미한다. 반면에 전남, 경북, 전북, 강원은 1인당 주거면적이 넓으면서 노후주택 비율이 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 지역에서는 최소한의 주거면적 확보보다는 노후주택 관리가 주거 관련 주요 이슈라고 추측할 수 있다.

그림 4-3 | 물리적 거주적합성 측면에서 시도별 차이



자료: 연구진 작성

표 4-4 | 물리적 거주적합성의 4가지 지표

(단위: %, m²)

구분	최저주거기준 미달가구 비율	비정상적 거처 가구 비율	1인당 주거면적	노후주택 비율
전국	5.7	1.5	31.7	16.9
서울	8.8	2.2	27.9	14.9
부산	5.6	1.2	32.4	21.9
대구	5.3	0.9	31.7	16.4
인천	5.9	1.4	28.8	12.8
광주	2.3	1.2	34.8	14.7
대전	3.9	0.3	32.1	14.8
울산	2.9	0.8	32.5	11.5
세종	2.6	0.3	32.4	7.5
경기	5.3	2.3	28.9	8.2
강원	4.8	1.6	36.4	23.2
충북	3.9	(N.A.)	35.5	20.6
충남	5.4	1.4	35.5	20.3
전북	3.3	1.0	36.5	25.7
전남	4.6	1.3	39.6	33.6
경북	6.5	0.8	35.4	26.8
경남	4.1	0.8	35.6	20.5
제주	3.5	1.1	33.9	20.8

자료: 연구진 작성

최저주거기준

주거기본법 제17조는 최소한의 주거수준에 관한 지표로 최저주거기준을 설정·공고해야 한다고 명시함. 주거기본법 시행령 제12조는 최저주거기준으로 내용으로 ① 가구구성별 최소 주거면적, ② 용도별 방의 개수, ③ 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준, ④ 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준을 제시함

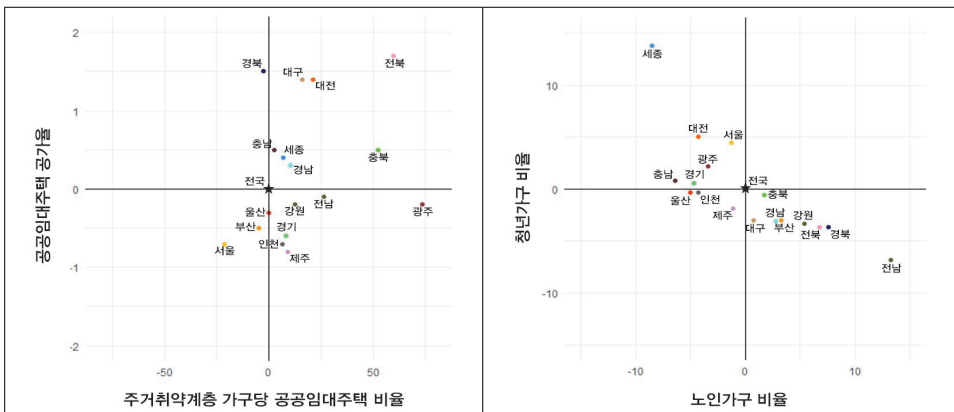
4) 사회적 접근성

사회적 접근성 판단을 위해 공공임대주택의 공급과 수요를 비교했다. 공공임대주택 수요를 근사적으로 보여주는 주거취약계층 규모와 공공임대주택 공급규모를 통해 각 지역의 사회적 접근성 현황을 분석했다. 그리고 지역별로 주요 주거취약계층의 성격이 다를 수 있다는 점을 고려해서 노인가구 비율과 청년가구 비율을 함께 파악했다.

분석 결과, 서울과 부산은 주거취약계층에 비해 공공임대주택 공급이 상대적으로 부족할 뿐만 아니라 공공임대주택 공가율이 낮은 수준으로 공공임대주택이 효과적으로 관리되고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 서울과 부산은 상대적으로 공공임대주택의 공급이 필요한 상황이라고 판단할 수 있다. 이와 반대로 전북, 대전, 대구는 주거취약계층 당 공공임대주택 비율이 높으면서 공공임대주택의 공가율이 높기 때문에 공가율 문제를 해결하지 않은 상태에서 공공임대주택을 지속적으로 신규 공급하기보다는 공가율을 낮추기 위한 노력이 선행될 필요 있는 것으로 나타난다.

한편, 노인가구와 청년가구 비율로 살펴본 주요 주거취약계층은 크게 2가지 유형으로 구분할 수 있는데, 세종, 대전, 서울, 광주를 전국 평균과 비교할 때 청년가구의 비율이 높고, 전남, 경북, 전북, 강원은 청년가구가 상대적으로 노인가구의 비율이 높다.

그림 4-4 | 사회적 접근성 측면에서 시도별 차이



자료: 연구진 작성

표 4-5 | 사회적 접근성의 4가지 지표

(단위: %)

구분	주거취약계층당 공공임대주택 비율	공공임대주택 공가율	노인가구 비율	청년가구 비율
전국	43.0	0.8	21.3	23.4
서울	21.6	0.1	20.0	27.9
부산	38.0	0.3	24.6	20.4
대구	58.8	2.2	22.1	20.4
인천	49.3	0.1	17.0	23.1
광주	116.4	0.6	17.9	25.6
대전	64.1	2.2	17.0	28.4
울산	42.8	0.5	16.3	23.1
세종	49.9	1.2	12.8	37.2
경기	51.4	0.2	16.6	24.0
강원	55.6	0.6	26.7	20.1
충북	95.3	1.3	23.0	22.8
충남	45.6	1.3	14.9	24.2
전북	102.8	2.5	28.1	19.7
전남	69.3	0.7	34.6	16.6
경북	40.3	2.3	28.9	19.7
경남	53.3	1.1	24.1	20.3
제주	52.1	0.0	20.2	21.5

자료: 연구진 작성

6개월 이상 기준으로 공가율 산정

공공임대주택의 공가율은 6개월 이상 비어있는 호수를 기준으로 산정함. 공공임대주택은 특정한 자격을 충족시키는 계층을 대상으로 엄격한 방식(우선순위)을 적용해서 입주자를 선정하기 때문에 공가에 대한 입주자 선정에 상당한 행정시간이 소요됨. 따라서 6개월 미만 공가는 새로운 입주자를 선정하는 과정 중에 있는 일시적 공가일 수 있음

2. 지역별 주거정책의 역량과 기반 현황

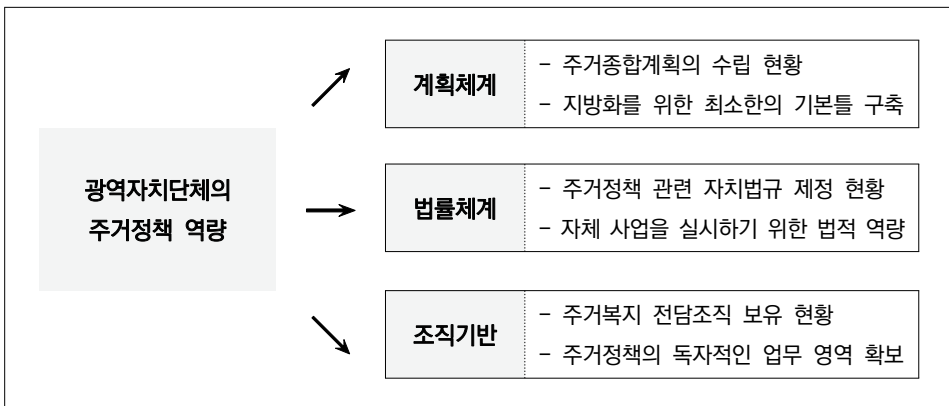
지역별 주거정책의 역량 현황을 파악하기 위해 광역자치단체를 대상으로 계획체계, 법률체계, 조직기반으로 분석한다.

먼저, 계획체계의 경우 주거종합계획 수립 여부(주거종합계획 본계획 공고 여부)를 조사한다. 현재 「주거기본법」상 광역자치단체는 주거종합계획 수립이 의무화 되어 있다. 따라서 주거종합계획 수립 여부는 광역자치단체가 주거정책 지방화를 위한 최소한의 정책적 체계를 갖추고 있는지 여부를 나타낸다고 할 수 있다.

법률체계에 있어서는 주거기본 조례를 포함한 주거정책 관련 자치법규 제정 현황을 파악한다. 특히, 자체 주거사업을 실시하기 위해 별도로 제정한 자치법규가 있는지를 조사해서, 자체 주거사업을 실시하기 위한 법적 역량이 어느 정도인지를 분석한다.

조직기반 현황을 파악하기 위해 홈페이지 조직도를 기초로 주거복지 전담조직의 보유 여부를 분석해서 각 지역에서 주거정책이 독자적인 정책 영역을 확보하고 있는지를 파악하였다. 주거복지 전담조직이 없는 경우에는 주거급여 또는 공공임대주택 업무를 어떤 부서에서 어떤 형태로 처리하고 있는지를 조사한다.

그림 4-5 | 광역자치단체의 주거정책 역량



자료: 연구진 작성

1) 계획체계: 주거종합계획 수립 현황

2015년 「주거기본법」 제정으로 시·도지사는 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위해 연도별 및 10년 단위의 ‘시·도 주거종합계획’을 수립해야 한다.²⁾ 시·도 주거종합계획의 내용은 국토교통부장관이 수립 및 시행하는 주거종합계획에 적합하여야 하며 「주거기본법」 제3조에서 규정하는 사항들을 포함해야 한다.³⁾ 10년 단위 시·도 주거종합계획의 주요 내용은 다음과 같다.

시·도 주거종합계획 주요 내용

- 기본목표 및 기본방향에 관한 사항
- 주택·택지의 수요 및 공급에 관한 사항
- 공공임대주택 등 공공주택의 공급에 관한 사항
- 공동주택의 관리에 관한 사항
- 주거정책 자금의 조달 및 운용에 관한 사항
- 주거환경 정비 및 노후주택 개량 등에 관한 사항
- 주거지원필요계층에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비 지원 등에 관한 사항
- 주거복지 전달체계에 관한 사항
- 최저주거기준 및 유도주거기준 미달가구 감소를 위한 노력에 관한 사항
- 그 밖에 관한 지역의 주거안정 및 주거복지 향상을 위하여 필요한 사항

자료: 「주거기본법」 제5조와 제6조, 「주거기본법 시행령」 제3조를 바탕으로 연구진 작성

2) 2005년 이전까지 시·도지사의 10년 단위 주택종합계획수립은 의무사항이 아닌 임의사항이었고, 2005년 1월 8일 「주택법」 개정으로 의무사항으로 변경되었지만, 시·도지사가 언제까지 계획을 수립해야 하며 이 기간을 어겼을 때에 대한 처벌 규정이 없으므로, 시도지사의 10년 단위 주택종합계획 수립 의무사항은 여전히 실효성이 없다고 볼 수 있다(천현숙, 2007: 26). 그리고 「주거기본법」 제6조 제5항은 시·도 주거종합계획의 수립 기준 및 절차 등을 국토교통부장관이 결정할 수 있다고 규정했지만, 수립 의무기간 및 처벌 규정은 아직 법령으로 구체화되지 않았다.

3) 「주거기본법」 제6조에 따르면, 시·도지사는 국토교통부장관의 주거종합계획과 시행령 제3조로 정하는 범위에서 조례로 연도별 시·도 주거종합계획과 10년 단위 시·도 주거종합계획을 수립해야 하며, 연도별 시·도 주거종합계획은 10년 단위 시·도 주거종합계획에 적합해야 한다. 이런 구조에서 10년 단위 시·도 주거종합계획은 국토교통부장관의 전국적인 주거종합계획을 바탕으로 각 지역 주거정책의 기본 목표 및 방향을 설정하는 중요 계획이다.

현재 경기와 제주는 주거종합계획을 수립하였으나 대부분의 광역자치단체는 주거종합계획을 수립 중인 단계로 주택종합계획만 수립해서 시행 중이다(<표 4-6> 참조). 서울, 대구, 강원은 주거종합계획(안)을 마련했지만 아직 본계획 공고를 실시하지 않은 상태이며, 대구, 인천, 세종은 주거종합계획 수립 이전에 주거복지 기본(종합)계획을 별도로 수립하였으나 주거종합계획은 수립되어 있지 않다.

표 4-6 | 지역별 주거종합계획 수립 현황

시도	주거(주택)종합계획	기준연도	목표연도
서울	2020 서울주택종합계획	2011년	2020년
부산	2022 부산광역시 주택종합계획	2012년	2022년
대구	2018~2027 대구광역시 주거종합계획	2018년	2027년
인천	2011년 주택종합계획 수립	2009년	2018년
광주	2020 광주광역시 주택종합계획	2010년	2020년
대전	2020 대전광역시 주택종합계획	2010년	2020년
울산	울산광역시 주택종합계획	2009년	2020년
세종	(수립 중)	-	-
경기	2030 경기도 주거종합계획	2018년	2030년
강원	2019~2028 강원도 주거종합계획*	2019년	2028년
충북	충청북도 주택종합계획	2013년	2022년
충남	충청남도 주택종합계획	2013년	2022년
전북	2022 전라북도 주택종합계획	2013년	2022년
전남	전라남도 주택종합계획	2012년	2022년
경북	경상북도 주택종합계획	2015년	2024년
경남	경상남도 주택종합계획	2013년	2022년
제주	제주특별자치도 주거종합계획	2018년	2027년

주1: 서울, 대구, 강원은 주거종합계획(안)을 마련했지만 본계획 공고는 아직 이루어지지 않음

주2: 대구, 인천, 세종은 주거종합계획 수립 이전에 주거복지 기본(종합)계획을 수립함

자료: 국토교통부(2017b: 133), 각 시·도 홈페이지, 주거복지지역포럼 운영 결과를 바탕으로 연구진 작성

경기도를 사례로 주거종합계획의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 경기도의 중장기 주거정책 비전은 ‘집 걱정 없는 경기도’이며, 목표는 ‘주거천사 경기도’이다(경기연구원, 2018). 이와 같은 목표에서는 경기도 주도로 공공임대주택을 공급해서 공공임대주택의 재고를 확대하고 이를 통해 주거지원 사각지대를 줄이겠다는 의지가 강하게 나타난다.

그림 4-6 | 경기도 주거종합계획의 목표



출처: 경기연구원(2018: 90)

그리고 경기도는 ‘사각지대 없는 공정한 주거지원’, ‘균형잡힌 주택공급’, ‘스마트한 주거지 관리’, ‘시·군과 함께하는 주거정책’을 4대 기본방향으로 설정하고 세부적으로 10개 전략과 34개 추진과제를 제시했다. 추진과제 중에서 14개의 핵심과제를 선정했는데, 위에서 언급한 목표를 달성하기 위한 경기도 주도 공공임대주택 공급과 주거지원 사각지대 감소가 눈에 띈다. 공공임대주택에서는 경기도 주도 공공임대주택뿐만 아니라 민관협력 공공지원형 임대주택까지 포함해서 공공임대주택 62만호를 공급하는 것이 핵심과제이다. 그리고 주거지원 사각지대 감소를 위해서 대학생, 사회초년생 등 청년 1인가구, 신혼부부 및 출산가구, 민간임대주택에 거주하는 저소득층에 대한 주거지원을 강화한다. 이외에도 주거복지센터 설치를 통한 주거복지 전달체계 개

선, 노후 공동주택 및 저층주거지의 주거환경개선 등이 경기도 주거정책의 핵심과제로 다루어진다.

그림 4-7 | 경기도 주거종합계획의 방향, 전략 및 추진과제



출처: 경기연구원(2018: 90)

2) 법률체계: 주거정책 관련 자치법규 제정 현황

‘주거기본조례’⁴⁾를 포함해서 공공임대주택과 주거급여 관련 자치법규와 지역 자체적인 주거정책 관련 자치법규를 중심으로 지역의 주거정책 관련 법률체계 현황을 조사하였다. 광역자치단체의 주거정책 관련 자치법규 제정 현황은 <표 4-7>과 같다.

표 4-7 | 지역별 주거정책 관련 자치법규 제정 현황

구분	자치법규	법령 종류
서울	서울특별시 공공임대주택 운영 및 관리 규칙	규칙
	서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례	조례
	서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례 시행규칙	규칙
	서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례	조례
	서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례	조례
	서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례	조례
	서울특별시 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례	조례
	서울특별시 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 조례	조례
	서울특별시 주거기본조례	조례
	서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례	조례
	서울특별시 청년주거 기본 조례	조례
부산	부산광역시 공공주택통합심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례	조례
	부산광역시 영구임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례	조례
	부산광역시 주거기본조례	조례
대구	대구광역시 영구임대주택 임대보증금 지원 조례	조례
	대구광역시 영구임대주택 임대보증금 지원 조례 시행규칙	규칙
	대구광역시 주거기본조례	조례

4) 「서울특별시 주거기본조례」 제1조에 따르면, 주거기본조례는 “「주거기본법」과 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 서울특별시의 주거정책에 관한 기본적인 사항을 구체적으로 정함으로써 시민의 주거안정과 주거수준의 향상에 기여함을 목적으로 한다.” 이처럼 주거기본조례는 지역의 주거정책을 기획 및 집행하는데 있어 가장 기초적인 법적 역량을 나타낸다.

구분	자치법규	법령 종류
인천	인천광역시 영구임대주택 입주자 선정기준 및 관리 규칙	규칙
	인천광역시 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례	조례
	인천광역시 주거기본조례	조례
광주	광주광역시 영구임대주택 임대보증금 지원 조례	조례
	광주광역시 영구임대주택 임대보증금 지원 조례 시행규칙	규칙
	광주광역시 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례	조례
	광주광역시 주거기본조례	조례
대전	대전광역시 영구임대주택 공동전기요금 지원조례	조례
	대전광역시 주거기본조례	조례
울산	울산광역시 장기공공임대주택 공동전기요금 지원 조례	조례
세종	세종특별자치시 영구임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례	조례
	세종특별자치시 주거약자 등에 대한 주거복지 지원 조례	조례
경기	경기도 공공주택통합심의위원회 운영 조례	조례
	경기도 공공지원민간임대주택 자문위원회 운영 조례	조례
	경기도 공공지원민간임대주택 통합심의위원회 운영 조례	조례
	경기도 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례	조례
	경기도 주거기본조례	조례
	경기도 주거복지기금 운영 조례	조례
강원	강원도 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례	
충북	충청북도 공공지원민간임대주택 자문위원회 운영 조례	조례
	충청북도 영구임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례	조례
충남	충청남도 주거기본조례	조례
전북	전라북도 주거 및 주택 조례	조례
전남	-	
경북	경상북도 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례	조례
경남	-	
제주	제주특별자치도 주거기본조례	조례

주: 전라북도는 「전라북도 주택 조례」를 전부 개정해서 「주거기본법」에서 위임된 사항을 규정하는 「전라북도 주거 및 주택 조례」로 정비했으므로 '전라북도 주거 및 주택 조례'를 주거기본 조례로 봄

자료: 법제처 국가법령정보센터에 기초해서 연구진 작성

조사결과 17개 광역자치단체 중에서 10개(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기, 충남, 전북, 제주)에서 ‘주거기본조례’를 제정하고 있다.⁵⁾ 그러나 이는 이전에 「주택법」에서 위임된 사항을 규율하는 ‘주택 조례’가 모든 광역자치단체에서 제정된 것과 대조된다. 주택 조례는 민간임대주택사업, 임대주택매입 등을 규정하고, 주거기본조례는 주거종합계획, 주거복지센터 관련 사항 등 주거정책에 특화된 사항을 보다 중점적으로 다룬다는 점에서 아직까지는 지역에서 민간 및 공공주택 공급 관련 사항에 비해 주거정책의 중요성을 상대적으로 낮게 인식하고 있다고 판단할 수 있다.

또한 지역에 따라서는 기본적인 주거기본조례 이외에 추가적인 자치법규를 제정해서 지역별 주거소요에 대응하는 특화 주거사업을 실행하고 있는 것으로 나타났다. 서울시의 경우 ‘서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례’, ‘서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례’, ‘서울특별시 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 조례’, ‘서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례’ 등을 제정했으며, 서울 이외 지역에서 특화사업을 위한 자치법규로는 ‘대구광역시 영구임대주택 임대보증금 지원 조례 및 시행규칙’, ‘광주광역시 영구임대주택 임대보증금 지원 조례 및 시행규칙’, ‘대전광역시 영구임대주택 공동전기요금 지원 조례’, ‘세종특별자치시 주거약자 등에 대한 주거복지 지원 조례’ 등이 있다.

또한, 경기도는 ‘경기도 주거복지기금 운영 조례’를 제정해서 자체 주거사업에 활용할 수 있는 독자적인 재원조달수단을 마련하고 있다. 경기도 보통세의 0.2% 이내 적립, 기금운용 수익금 등을 통해 기금을 조성한다(제2조). 그리고 이 기금의 용도는 임대주택 공급 및 자금 지원 사업, 주택 개·보수 등 주거환경개선사업, 주택 에너지 효율개선 사업, 주거취약계층을 위한 주거비 지원, 주거복지센터 운영, 주거복지에 필요한 각종 사업 등에 사용한다(제3조).⁶⁾

5) 전라북도는 2016년에 ‘전라북도 주택 조례’를 전부 개정해서 「주택법」뿐만 아니라 「주거기본법」의 위임 사항을 처리하는 ‘전라북도 주거 및 주택 조례’로 법규를 정비하였다. 전부 개정을 했다는 점을 고려해서 ‘전라북도 주거 및 주택 조례’는 명칭이 주거기본조례가 아니지만 전라북도의 주거기본조례로 간주했다.

6) 이처럼 기금의 용도로 주거사업으로 명확하게 제한하지만, 기타 사업 조항을 이용해서 이 기금을 주거사업 이외의 용도로 사용할 수 있기는 하다. ‘경기도 주거복지기금 운영 조례’ 제3조 제7항은 기금의 용도로 ‘그 밖에 도시사가 필요하다고 인정하는 사업’을 규정한다.

3) 조직기반: 주거정책 전담조직 현황

광역시자치단체의 주거정책 전담조직 현황은 <표 4-8>과 같다.

표 4-8 | 지역별 주거정책 전담조직 현황

구분	조직 현황
서울	- 주택건축본부 - 주택기획관 - 주택정책과 - 주거복지팀(5인) - 주택건축본부 - 주택기획관 - 공공주택과(22인)
부산	건축주택국 - 주택정책과 - 주거복지팀(5인)
대구	도시재창조국 - 건축주택과 - 주거복지팀(7인)
인천	주택복지국 - 건축계획과에서 공공임대주택 담당자(1인)가 수행 및 주거복지 담당자(4인)가 타업무와 병행하여 수행
광주	도시재생국 - 건축주택과 - 주거복지팀(6인)
대전	도시주택국 - 주택정책과에서 주거급여 및 공공임대주택 담당자(1인)가 수행 및 대전드림타운 담당자(2인)가 타업무와 병행하여 수행
울산	도시창조국 - 건축주택과에서 주거급여 담당자(1인)가 수행 및 공공임대주택 담당자(1인)가 타업무와 병행하여 수행
세종	건설교통국 - 주택과 - 주거복지팀(7인)
경기	- 도시주택실 - 주택정책과 - 주거복지팀(4인), - 도시주택실 - 행복주택과(13인)
강원	건설교통국 - 건축과 - 주거복지팀(3인)
충북	문화체육관광국 - 건축문화과 - 주택관리복지팀에서 주거급여 담당자(1인)가 수행
충남	건설교통국 - 건축도시과 - 더행복한주택팀(4인)
전북	건설교통국 - 주택건축과 - 공동주택지원팀(4인)에서 업무 담당자가 타업무와 병행하여 수행
전남	건설교통국 - 건축개발과에서 주거급여 담당자(1인)가 타업무와 병행하여 수행
경북	건설도시국 - 건축디자인과에서 주거급여 담당자(1인)가 타업무와 병행하여 수행 및 공공임대주택 담당자(1인)가 수행
경남	도시교통국 - 건축주택과에서 주거급여 담당자(2인)와 공공임대주택 담당자(3인)가 타업무와 병행하여 수행
제주	도시건설국 - 건축지적과 - 주거복지팀(6인)

자료: 각 시도별 홈페이지 조직도에 기초해서 연구진 작성

조사 결과, 17개 중에서 절반을 조금 넘는 9개 광역자치단체가 과 또는 팀 단위로 주거정책 전담 조직을 보유하고 있다. 서울, 부산, 대구, 광주, 세종, 경기, 강원, 충남, 제주에서 주거복지팀과 같은 전담 조직을 별도로 편성해서 주거정책 업무를 집중적으로 수행하고 있으나, 각 지역별 조직 편재에서 주거정책 전담 조직을 어디에 어떤 수준으로 위치시켰는지는 차이가 있다. 이는 지역별로 주거정책의 위상이 서로 다르다는 점을 보여준다.

광역자치단체 행정조직에서 주거정책의 위상이 가장 높은 지역은 서울시와 경기도이다. 서울시와 경기도는 주거복지팀 이외에 과(科) 단위에서 공공임대주택을 전담하는 공공주택과, 행복주택과를 운영한다. 특히 서울시에서는 ‘주택기획관’이 별도의 국으로 주택업무를 총괄한다는 점에서 주거정책을 포함해서 주택정책의 위상이 상당히 높다고 할 수 있다.

반면에 부산, 대구, 광주, 세종, 강원, 충남, 제주는 주택이나 건축 관련 과 내에 주거복지팀을 운영하고 있으며 지역별로 차이가 있지만, 주거복지팀은 주로 주거급여, 공공임대주택, 자체 주거사업 등을 수행하고 있다. 다만 대구시의 주거복지팀은 위에서 언급한 업무들 이외에 공동주택 관리 업무도 수행하고 있다. 이는 행정조직에서 주거복지팀이 별도로 분리되어 있다고 해도 업무 영역의 측면에서 아직 주거정책이 주택정책과 명확하게 구분되지 않는다는 것을 보여준다.

인천, 대전, 울산, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남은 전담조직 없이 주거급여 또는 공공임대주택 담당자가 주거복지업무를 집행하고 있다. 충북과 전남에서는 주거급여 담당자 혼자서 주거정책 관련 업무를 수행하고 있으며, 충북을 제외한 나머지 7개 광역자치단체에서는 주거급여 업무 담당자가 타 업무와 병행하여 주거정책 관련 업무를 수행하고 있다.⁷⁾ 또한 공공임대주택 관련 업무는 주택담당 또는 주택품질담당에 분산되어 있는 것으로 나타나며, 이와 같은 상황은 일부 광역자치단체에서 주거복지 업무와 주택 또는 건축 관련 업무가 아직 명확하게 구분되지 않았다는 것을 보여준다.

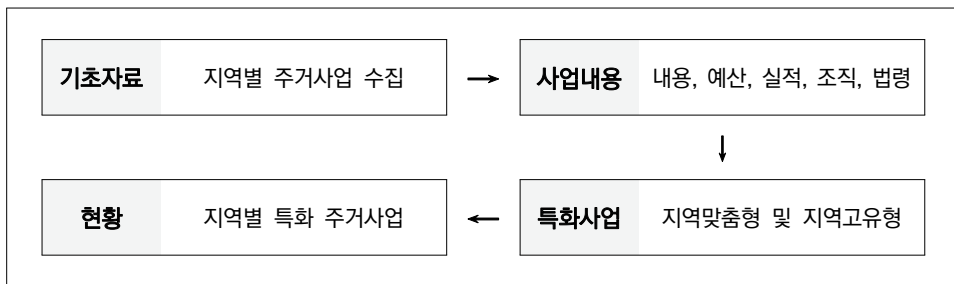
7) 예를 들어 경상남도에서는 주거급여 업무가 건축행정에 포함되어 있고, 주거급여 업무 담당자가 건축사, 정비사업 업무 등을 같이 수행한다.

3. 지역별 주거정책 특화사업 현황

지역별 주거정책 특화사업 현황을 분석하기 위해 ‘기초자료 수집→사업내용 정리→특화사업 정의→특화사업 현황 분석’의 네 가지 분석단계를 거쳤다.

먼저, 기초자료 수집은 광역자치단체 홈페이지, 업무 계획, 예산 자료, 지역 연구원 및 정책 담당자 자문회의 등을 활용해서 지역별 주거사업 관련 자료를 수집하는 형태로 진행했다. 자료 수집 시, 공공임대주택과 주거급여사업을 중심으로 광역자치단체에서 수행하는 주거사업을 가능한 포괄적으로 파악하고자 했다. 이후 개별 사업을 구체적으로 파악하기 위해 사업별로 세부내용, 예산, 실적, 사업조직, 근거법령 등을 정리했다. 그리고 사업의 계획, 운영 및 재원 측면에서 중앙정부 주도 주거정책(중앙전달형)과 구분되는 지역 중심의 특화사업을 ‘지역맞춤형’ 또는 ‘지역고유형’으로 정의하고 이를 ‘지역 특화사업’으로 분류하였다. 마지막으로 기초자료에서 공공임대주택과 주거급여 사업을 중심으로 지역맞춤형 및 지역고유형 주거사업을 선정하여 지역 특화사업 현황을 분석했다.

그림 4-8 | 지역별 특화 주거사업 분석방법



자료: 연구진 작성

이와 같은 분석에 따라 지역별 특화 주거사업은 사업 유형(공공임대주택·주거급여)과 지방화 유형(지역맞춤형·지역고유형)의 조합에 따라 네 가지 유형(공공임대-지역맞춤, 공공임대-지역고유, 주거급여-지역맞춤, 주거급여-지역고유)으로 분류된다.

1) 지역맞춤형 및 지역고유형 주거사업

지역 중심의 특화 주거사업은 중앙정부가 결정하고 지방정부가 집행하는 기존의 중앙정부 주도 주거정책(중앙전달형)에 해당하지 않은 형태의 사업을 의미하며 크게 지역맞춤형과 지역고유형으로 구성된다.

중앙전달형은 중앙정부가 지원대상, 내용 등을 상세히 계획한 후 지방정부는 이에 따라 집행만 실시하는 사업을 의미한다. 지방정부는 정책집행에서 중앙정부의 기준을 따라야만 하므로 재량권이 많지 않다. 그리고 중앙정부 재원만으로 사업이 운영되는 경우도 있을 수 있지만, 대부분 주거급여사업과 같이 매칭펀드 기준에 따라 지방정부도 일정한 재원을 투입한다. 중앙전달형 주거사업은 지방방정부에 의해 중앙정부의 사업이 그대로 전달되는 형태로 이해할 수 있다.

이에 비해 지역맞춤형은 중앙정부에 의해 계획되었지만 실제 정책을 운영하는 과정에서 지방정부가 지역 특화적 요소를 추가하는 사업을 의미한다. 기본적으로 중앙정책에 기초하므로, 지역 특화적 요소를 추가하는 것은 중앙정부의 계획 및 법률이 허용하는 한도로 제한된다. 지방 특화적 요소를 추가하는 데 소요되는 재원은 지방정부가 부담하지만 중앙정책을 기초로 하므로 지방정부 자체 정책에 비해 재원부담이 덜하다.

지역고유형은 지방정부가 자체적으로 계획해서 집행하는 주거사업으로 중앙정부와 관련이 없는 독자적인 사업이다. 지방정부의 고유사업이므로 재원조달은 전적으로 지방정부가 부담한다.

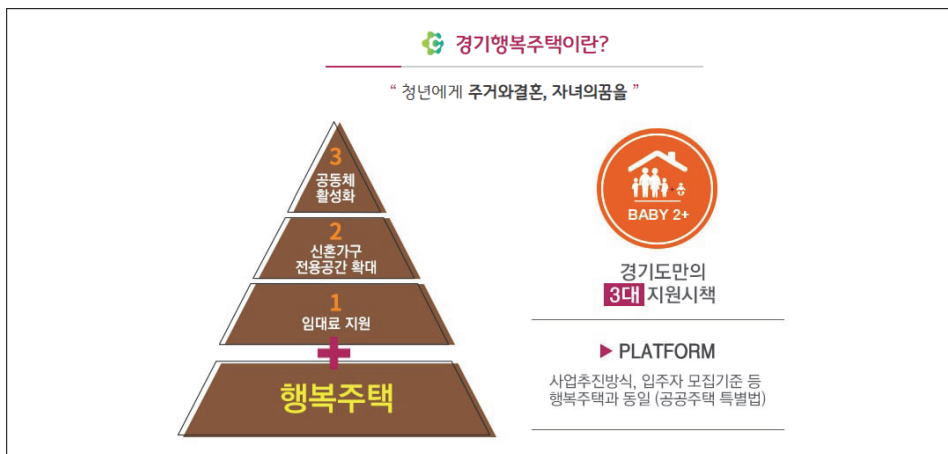
표 4-9 | 지방화 유형의 구분

구분	계획	운영	재원
중앙전달형	중앙정부 결정	지방정부 집행	중앙 또는 지방
지역맞춤형	중앙정부 결정	지방정부 추가	중앙 또는 지방
지역고유형	지방정부 결정	지방정부 집행	지방정부 100%

자료: 연구진 작성

지역맞춤형사업의 예는 경기행복주택을 들 수 있다. 경기행복주택은 중앙정부의 행복주택 사업에 기초하고 있으나 저출산 해소에 초점을 맞춰 경기도만의 3대 지원시책을 추가한 공공임대주택을 의미한다(경기도, 2019: 12). 경기도만의 특징은 임대료지원, 신혼가구 전용공간 확대, 공동체 활성화 정책으로 나타나며 구체적 내용은 다음과 같다.

그림 4-9 | 경기행복주택



출처: 경기도시공사 <https://apply.gico.or.kr/brandInfo.do> (접속일자: 2019.10.25.)

지역고유형 사업으로는 강원도 신혼부부 주거비용 지원사업을 꼽을 수 있다. 강원도는 만혼과 저출산으로 인한 급격한 인구감소를 막기 위해서 신혼부부에게 주거비용을 지원하는 ‘행·복·한·덤 사업’을 2017년부터 실시해왔다(강원도, 2018). 이 사업의 특징은 출산 장려를 위해 지원대상의 기준으로 여성의 나이 제한을 제시했다는 데 있다. 기본적으로 아내가 만 44세 이하이어야 하고, 만약 44세 초과 시에는 전년도 혼인신고 후 자녀를 출산했거나 임신 중인 경우에 한해 지원이 가능하다. 또, 외부로부터의 인구 유입을 촉진하기 위해 아내가 타시·도에서 전입한 경우 2만 원을 추가적으로 지원한다. 이처럼 강원도는 전국 최초로 신혼부부에게 금전적 혜택을 제공해서 인구문제에 적극적으로 대응하고자 하며 이러한 정책목표를 반영하여 지역 고유의 주거지원사업을 운영하고 있다.

지역맞춤형과 지역고유형을 중심으로 광역자치단체의 특화 주거사업 현황을 정리하면 <표 4-10>과 같다.

표 4-10 | 광역자치단체의 특화 주거사업 현황

구분	지역맞춤형	지역고유형
공공 임대 주택	[서울] 매입임대 추가지원(다가구, 청년) [서울] 공공원룸임대주택 사업 [부산] 부산형 행복주택 사업 [인천] 우리집 2만호 공급 프로젝트 [세종] 세종형 사랑의 집짓기 사업 [경기] 경기행복주택(따복하우스) [경기] 청년층 임대주택 공급사업 [강원] 효도아파트 건설사업 [충남] 충남형 더 행복한 주택 공급사업	[서울] 역세권 2030 청년주택 [서울] 한지봉세대공감 [부산] 드림아파트 사업 [부산] 햇살동지 사업 [부산] 사회주택 사업 [대전] 드림타운 사업 [세종] 세종형 셰어하우스 사업 [충남] 지역사회 청년 셰어하우스 운영사업 [전북] 농어촌 임대주택 건립사업 [전북] 빈집 활용 반값 임대주택사업 [전남] 전남형 안심 공동-홈 조성사업 [경남] 더불어 나눔주택 사업 [경북] 청년 주거단지 조성사업
주거 급여	-	[서울] 청년, 신혼부부 임차보증금 지원사업 [서울] 저소득층 임대료 지원사업(서울형 바우처) [부산] 영구임대주택 난방비 지원사업 [대구] 영구임대주택 보증금 지원사업 [인천] 영구임대아파트 공동전기요금 지원사업 [광주] 영구임대주택 임대보증금 지원사업 [광주] 영구임대주택 공동전기요금 지원사업 [대전] 청년 주택임차보증금 융자지원사업 [세종] 영구임대주택 공동관리비 지원사업 [세종] 국민임대주택 공동전기료 지원사업 [경기] 저소득층 전세금 대출보증 및 이자 지원사업 [경기] 매입임대주택 임대보증금 지원사업 [경기] 저소득층 전세보증금 지원사업 [강원] 신혼부부 주거비용 지원사업 [충남] 청년 전월세보증금 융자지원사업 [전북] 저소득층 임대보증금 무이자 지원사업 [전남] 청년 취업자 주거비 지원사업 [전남] 신혼부부·다자녀가정 보금자리 지원사업 [경남] 저소득계층 임대보증금 지원사업 [경남] 청년주택 임차보증금 이자지원사업 [제주] 일하는 청년 보금자리 지원사업 [제주] 신혼부부 및 자녀출산 이자 지원사업 [제주] 수놓음 공공임대주택 임대보증금 지원사업

자료: 광역자치단체 홈페이지, 업무 계획, 예산 자료 등을 활용해서 연구진 작성

2) 지역 특화 주거사업의 주요 형태

앞에서 조사한 지역 중심 특화 주거사업을 <표 4-11>과 같이 다섯 가지의 주요 형태로 정리할 수 있다.

표 4-11 | 주거복지 특화사업의 주요 형태

구분	지역맞춤형	지역고유형
공공임대주택	① 공공임대주택의 지역맞춤화	② 규제 완화로 공적 임대주택 공급 ③ 자금 지원으로 공적 임대주택 공급
주거급여		④ 임대보증금 지원 (자금 회수형) ⑤ 주거비 지원 (지속 투입형)

자료: 연구진 작성

(1) 공공임대주택의 지역맞춤화

공공임대주택의 지역맞춤화는 경기행복주택과 같이 중앙정부의 공공임대주택에 지역맞춤형 요소를 추가해서 지역 특화형 공공임대주택을 제공하는 형태가 일반적이다. 이 유형으로 경기 행복주택, 강원 효도아파트, 충남 더 행복한 주택 등이 있다. 충청남도는 중앙 행복주택, 경기 행복주택과의 비교를 통해 충남형 행복주택이 신혼부부를 위한 공공임대주택으로 어떤 특징을 가지고 있는지를 구체화한다.

표 4-12 | 충남형 더 행복한 주택의 특징

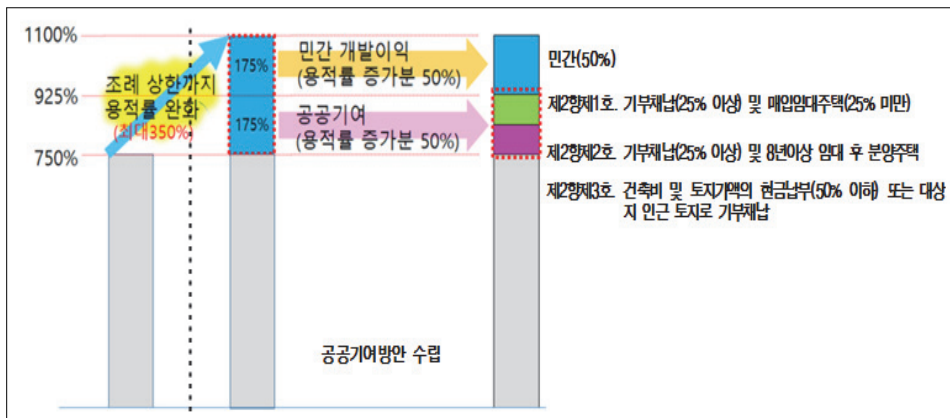
구분	LH 행복주택 (평균)	경기도형 (평균)	충남형 (59㎡)
임대료	6,940만원/34.7만원	4,164만원/34.7만원 (보증금 이자지원 별도)	5,000만원/15만원 (2자녀 출산시 임대료 면제)
주거공간	16㎡/ 26㎡/ 36㎡	26㎡/ 36㎡/ 44㎡	36㎡/ 44㎡/ 59㎡
환경조성	육아 특화 (국공립보육시설, 공동육아)	공동체 활성화 (육아용품 공유, 공동육아, 공동체지원센터)	LH, 경기도 + α (α : 소음예방, 친환경자재, 신재생에너지 사용)

자료: 충청남도 홈페이지 http://www.chungnam.go.kr/media/mediaMain.do?article_no=MD0001437307&mnu_cd=CNMENU000003&med_action=view (접속일자: 2009.11.29.)

(2) 규제 완화로 공적 임대주택 공급

이 유형의 특징은 대중교통이 편리한 상업지역에 용적률 상향 등 규제 완화를 통해 민간자본의 투자를 유도해서 공적 통제를 받는 임대주택을 제공한다는 점이다. 이는 청년 및 신혼부부의 주거수요가 높지만 가용부지를 확보하기 어려운 지역에서 공공이 상업지역에 저렴주택을 제공할 수 있는 새로운 방식의 사업이다. 규제 완화를 통해 민간이 공적 임대주택을 공급하므로 지방정부의 재정적 부담은 없다. 용적률 상향에 따른 개발이익의 일정 부분을 공공기여(임대주택)로 책정한다. 규제 완화 이외 취득세, 재산세, 양도소득세 감면 등 세제 지원을 활용한다. 서울 역세권 2030 청년주택, 부산 드림아파트, 대전 드림타운⁸⁾ 등이 주요 사례이다.

그림 4-10 | 대전 드림타운의 공공기여 개념도



출처: 대전광역시 홈페이지 http://e-book.daejeon.go.kr/20190128_140811/ (접속일자: 2019.10.25.)

서울시가 먼저 역세권 2030 청년주택 사업을 시작하고, 그 다음 중앙정부가 「민간 임대주택에 관한 특별법」에 공공지원 민간임대주택을 규정하고, 이와 같은 제도적 기반에서 부산시와 대전시가 유사사업을 실시했다.

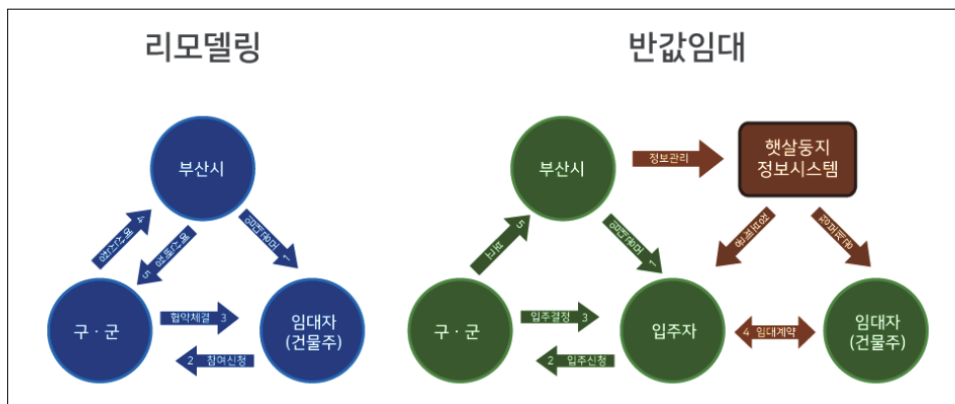
8) 최근에 실시된 대전시 드림타운 사업에서는 민간의 공적 임대주택 600호 이외 공공임대주택 2,400호가 포함되지 만, 사업 핵심은 용적률 완화에 따른 민간 600호라고 판단했다.

(3) 자금 지원으로 공적 임대주택 공급

이 유형은 빈집을 직접 리모델링하거나 리모델링에 보조금을 지급한 후 일정 기간 주변 시세의 반값으로 임대주택으로 제공하는 사업을 가리킨다. 빈집의 부정적 효과를 사전에 차단하면서 저렴주택을 공급하는 방식이며 이를 통해 빈집의 방치로 인한 우범화, 도시환경 저해, 주변 주택가격 하락 등 다양한 사회경제적 부작용을 방지할 수 있다. 구체적인 사업진행을 위해 빈집소유자와 지방정부가 지원내용, 조건 등이 명시된 협약을 체결하며, 이는 빈집소유자가 리모델링 비용의 일부를 지원받는 대가로 임대료와 임대기간에 대한 공적 통제를 수용한다는 것을 의미한다. 이러한 협약을 기초로 빈집소유자와 지방정부 선정 입주자가 임대차계약을 맺게 된다.

구체적인 사업 사례로는 부산 햇살동지, 전북 반값 임대주택, 경남 더불어 나눔주택 등이 있다. 부산시가 2012년 전국 최초로 빈집을 활용한 반값 임대주택사업을 실시했다(강진권, 2012).

그림 4-11 | 부산 햇살동지사업의 구조



출처: 부산광역시 홈페이지 <https://www.busan.go.kr/build/ahnestsunshine02> (접속일자: 2019.10.25.)

(4) 지역고유형 주거비보조: 임대보증금 지원

이 유형의 사업은 공공임대 또는 민간임대주택을 대상으로 저소득층에게 임대보증금을 지원하는 형태로 이루어진다. 저소득층에게 목돈인 임대보증금을 마련하는 일은 쉽지 않고 이에 따라 임대보증금 부족으로 임대주택에 입주하지 못하는 사례가 발생한다. 이때, 지방정부가 임대보증금을 지원하면 지원 후 임대차계약이 종료할 때 보증금을 회수할 수 있으므로 광역자치단체는 상대적으로 재무적 부담을 줄이면서 지속적으로 지원사업을 실시할 수 있는 구조가 마련된다.

임대보증금 지원사업은 임대주택 형태에 따라 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 공공임대주택은 관리자가 한국토지주택공사 또는 지역도시공사이므로 임대보증금을 돌려받지 못하는 경우가 거의 없지만, 민간임대주택은 공공임대주택에 비해 상대적으로 위험하므로 자금의 안정적인 회수를 위해 물건 분석이 필요하다. 그리고 공공임대주택 보증금 지원은 상환방식에 따라 다시 두 가지로 구분할 수 있다. 균등분할상환에 따라 일정 금액을 지속적으로 순환시키는 방식과 퇴거 시 일시상환에 따라 일정 금액 투입이 필요한 방식이 있다.

표 4-13 | 광역자치단체의 임대보증금 지원사업

구분		주거복지 특화사업
공공임대주택	균등분할상환	[대구] 영구임대주택 보증금 지원사업
		[광주] 영구임대주택 보증금 지원사업
	퇴거시 일시상환	[경기] 매입임대주택 보증금 지원사업
		[전북] 저소득층 임대보증금 무이자 지원사업
		[경남] 저소득계층 임대보증금 지원사업
		[제주] 수놓음 공공임대주택 임대보증금 지원사업
민간임대주택		[경기] 저소득층 전세보증금 지원사업

자료: 연구진 작성

(5) 지역고유형 주거비보조: 주거비 지원

마지막으로 광역자치단체가 지속적으로 재정을 투입해서 저소득층에게 주거비를 지원하는 사업이 있다. 앞에서 설명한 임대보증금 지원 사업과 주거비 지원의 가장 큰 차이점은 자금의 회수 여부이며, 주거비 지원사업은 저소득층의 주거비 경감을 위해 직접 현금을 지급하거나 비용을 차감하는 방식으로 이루어지기 때문에 지속적인 재정 투입이 필요하다. 주거비 지원사업은 주거비 중에서 어떤 측면을 보조하느냐에 따라 임대료 지원, 이자 지원, 관리비 지원, 통합 지원으로 구분할 수 있다.

표 4-14 | 광역자치단체의 주거비 지원사업

구분	지역 특화 주거사업
임대료 지원	[서울] 저소득층 임대료 지원사업 (서울형 바우처)
이자 지원	[서울] 청년, 신혼부부 임차보증금 지원사업
	[대전] 청년 주택임차보증금 융자지원사업
	[경기] 저소득층 전세금 대출보증 및 이자 지원사업
	[충남] 청년 전월세보증금 융자지원사업
	[전남] 신혼부부·다자녀가정 대출이자 지원사업
	[경남] 청년주택 임차보증금 이자지원사업
	[제주] 신혼부부 및 자녀출산 이자 지원사업
관리비 지원	[부산] 영구임대주택 난방비 지원사업
	[인천] 영구임대아파트단지 공동전기요금 지원사업
	[광주] 영구임대주택 공동전기요금 지원사업
	[세종] 영구임대주택 공동관리비 지원사업
	[세종] 국민임대주택 공동전기료 지원사업
통합 지원	[강원] 신혼부부 주거비용 지원사업
	[전남] 청년 취업자 주거비 지원사업

자료: 연구진 작성

4. 주거정책 지방화의 가능성과 한계

1) 주거문제 압력에 대한 광역자치단체의 지방화 대응

이상의 분석결과를 바탕으로 주거정책 지방화 현황을 정리하면 <표 4-15>과 같이 나타낼 수 있다.

서울시는 주거문제 압력이 압도적으로 높고 이에 따라 상대적으로 높은 역량을 갖추고 지역 중심 주거복지정책을 고안하는 특징을 갖는다. 서울시는 중앙정책에 지역 특유의 요소를 추가하는 것을 넘어 새로운 프로그램을 선제적으로 기획하고 있다. 역세권 2030 청년주택, 서울형 바우처와 같이 서울시의 주거복지정책이 중앙정부에 의해 채택되어 전국으로 확산되기도 했다.⁹⁾

서울시 다음으로 주거문제의 압력이 높은 경기도 역시 경기행복주택, 주거복지기금들을 활용하여 주거복지정책의 지방화를 꾀하고 있다. 경기행복주택은 기존 중앙정책에 지역의 재량을 추가한 대표적인 지역맞춤형 정책으로 충남형 더 행복한 주택과 같이 다른 지역의 관련 정책에 영향을 끼쳤다. 경기도의 경우 주거복지기금을 조성하여 지역 중심의 주거복지정책을 펼칠 수 있는 안정적인 재원을 확보했다는 것을 가장 큰 특징으로 꼽을 수 있다.

비록 서울, 경기만큼은 아니지만 강원, 전북, 경남 역시 지역의 특화된 주거문제에 집중해서 주거복지정책을 시행하기 위해 노력하고 있다. 노인가구 비율이 높고 인구감소 문제가 심각하게 우려되는 강원도의 경우 공공임대주택에 지역맞춤형 요소를 추가한 효도아파트를 공급하는 동시에 신혼부부 주거비용 지원으로 인구감소에 적극적으로 대응하는 모습을 보인다. 전라북도와 경상남도 역시 주택재고에서 노후주택 비율이 높다는 지역의 특수성을 고려해서 빈집으로 공적 임대주택을 공급하는 특화사업을 실시하고 있다.

9) 역세권 2030 청년주택 사업 시행 이후 중앙정부의 「민간임대주택에 관한 특별법」 상 공공지원 민간임대주택 관련 규정이 만들어졌으며 이를 바탕으로 부산의 드림아파트, 대전의 드림타운 사업이 시행되고 있다.

표 4-15 | 주거문제 압력에 대한 광역자치단체의 지방화 대응

구분	주거문제 압력	주거정책 지방화 대응	
	필요	역량	사업
서울	① 임차인의 점유불안 ② 주거비용 과부담 ③ 최저주거기준 미달 비율 高 ③ 주거면적 과밀주거 ④ 공공임대주택 과소공급 ④ 청년가구 비율 高	주거종합계획 수립 중 주거기본 조례, 사업 조례 주거복지팀, 공공주택과	- 매입임대 추가지원 - 공공원룸임대주택 - 역세권 2030 청년주택 - 한지봉세대공감 - 신혼부부 임대보증금 지원 - 서울형 바우처
부산	④ 공공임대주택 과소공급	주거기본 조례 제정 주거복지팀	- 부산형 행복주택 - 드림아파트 - 햇살동지
대구	④ 공공임대주택 공가율 高	주거종합계획 수립 중 주거기본 조례, 사업 조례 주거복지팀	-
인천	③ 주거면적 과밀주거	주거복지 기본계획 수립 주거기본 조례 제정	- 우리집 2만호 공급
광주	-	주거기본 조례, 사업 조례 주거복지팀	- 영구임대주택 보증금 지원
대전	④ 공공임대주택 공가율 高 ④ 청년가구 비율 高	주거기본 조례, 사업 조례	- 드림타운 - 청년 보증금 융자 지원
울산	-	-	-
세종	④ 청년가구 비율 高	주거복지 기본계획 수립 주거복지팀	- 세종형 쉼어하우스
경기	① 임차인의 점유불안 ② 주거비용 과부담 ③ 주거면적 과밀주거	주거종합계획 수립 주거기본 조례, 기금 조례 주거복지팀, 행복주택과	- 경기행복주택 - 저소득층 전세금 이차지원 - 매입임대주택 보증금 지원 - 저소득층 전세금 지원
강원	③ 노후주택 비율 高 ④ 노인가구 비율 高	주거종합계획 수립 중 주거복지팀	- 효도아파트 - 신혼부부 주거비용 지원
충북	-	-	-
충남	-	주거기본 조례 제정 더행복한주택팀	- 충남형 더 행복한 주택 - 청년 임대보증금 지원
전북	③ 노후주택 비율 高 ④ 공공임대주택 공가율 高 ④ 노인가구 비율 高	주거기본 조례 제정	- 빈집 반값 임대주택 - 저소득층 임대보증금 지원

구분	주거문제 압력	주거정책 지방화 대응	
	필요	역량	사업
전남	③ 노후주택 비율 高 ④ 노인가구 비율 高	-	- 전남형 안심 공동-홈 조성 - 청년 취업자 주거비 지원 - 신혼부부·다자녀 자가 지원
경북	③ 노후주택 비율 高 ④ 노인가구 비율 高	-	
경남	-	-	- 더불어나눔주택 - 저소득층 임대보증금 지원
제주	-	주거종합계획 수립 주거기본 조례 제정 주거복지팀	- 일하는 청년 보금자리 지원 - 신혼부부 전세대출 이차지원 - 공공임대주택 보증금 지원

주: 숫자는 주거권 구성요소(① 점유 안정성, ② 주거비용 적정성, ③ 물리적 거주적합성, ④ 사회적 접근성)를 나타냄
자료: 연구진 작성

하지만 지방정부가 각자의 주거문제 압력에 효과적으로 대응하고 있다고 보기 어렵다. 단적으로 행정조직도에서 과(科) 수준에서 주거복지 전담조직을 갖춘 광역자치단체는 서울시와 경기도 밖에 없다. 그리고 서울시와 경기도조차도 재원의 한계로 인해 중앙전달형 사업에 비해 주거정책 특화사업의 규모는 상대적으로 영세한 것으로 나타난다. 따라서 현재 수준에서 주거정책 지방화는 제3장에서 분석했던 중앙정부 주도 주거정책이라는 구조적 제약에도 불구하고 지방정부들이 나름대로 노력을 하고 있는 가능성 수준에 있다고 볼 수 있다. 주거정책 지방화를 확대하기 위해서는 지방정부가 지역 자체의 특화사업을 실시하는데 있어 어떤 어려움에 봉착하는지를 분석하고 이를 개선하기 위한 정책방안을 마련해야 한다.

2) 지역맞춤형 사업에서 지방정부 재량 확대의 제도적 제약

경기행복주택을 사례로 지방정부가 중앙정책에 지역맞춤형 요소를 추가하기 위해서 어떤 과정을 거쳐야 하는지를 분석하였다. 경기도는 중앙정부의 행복주택에 지역의 3대 시책을 추가하기 위해서 국토교통부 소관 법령 개정, 보건복지부의 사회보장제도

신설·변경 협의, 행정안전부의 투자심사 면제라는 세 가지 제도 개선 업무를 수행하였다(경기도, 2019: 13).

먼저 입주비용 책정방식 개선을 위해 국토교통부 시행규칙을 개선하였다. 행복주택은 「공공주택 특별법」 시행규칙 별표 5에 따라 입주자의 자격뿐만 아니라 입주자 비율이 대학생·청년·신혼부부·한부모가족 80%, 주거급여수급자·고령자 20%로 규정되어 있다. 이 비율은 사업지구를 기준으로 책정되므로 소규모 사업에서는 입주자 비율을 준수하여 입주자를 모집하기에 어려움이 존재한다. 경기도는 경기행복주택을 통해 교통이 편리한 지역에 소규모 단지를 다수 공급할 예정이었으므로 이에 대한 개정이 요구되었다. 이에 국토교통부와 경기도의 1:1 협의를 통해 입주지율 책정을 사업지구가 아니라 행정단위(동·구)를 기준으로 변경하였다.

또한 표준임대보증금 이차지원과 관련하여 보건복지부의 사회보장제도 신설·변경 협의를 거쳤다. 「사회보장기본법」 제26조에 따라 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경하는 경우 신설·변경의 타당성, 기존 제도와 관계 등에 대하여 보건복지부 장관과 협의를 거쳐야 한다. 경기행복주택의 3대 시책 중 표준임대보증금 이차지원이 사회보장제도 신설에 해당되어 경기도는 보건복지부 장관과 협의과정을 거쳤다.

또한 행복주택 1만호 건설 관련 행정안전부의 투자심사 면제를 요청하였다. 현재 「지방공기업법」 제65조의3에 따라 지방공사가 일정 규모 이상의 신규 투자사업을 수행하려는 경우 행정안전부 장관이 지정하는 기관으로부터 타당성 검토를 받아야 한다. 경기도는 경기도시공사를 통해 경기행복주택을 공급할 계획이었으므로 타당성검토 대상에 해당되나 공익사업을 이유로 행정안전부에 투자심사 면제를 요청하였다.

지방정부 입장에서 이와 같은 중앙제도의 개선과정은 상당한 행정적 부담으로 작용할 수 있다. 조직 및 인원이 상대적으로 열악한 지방정부가 중앙행정기관을 상대로 1:1 관계에서 제도개선을 추구하는 것이 쉽지 않다. 특히, 개별법에서 공공임대주택과 주거급여의 집행 및 운영에 관한 세부사항을 모두 법령으로 규정했기 때문에 지방정부가 중앙정책을 기초로 지역맞춤형 요소를 추가하려면 어떤 식으로든 법령 개정을 해야만

하는 상황이 발생한다. 중앙정부 입장에서는 법령을 개정할 경우 개정을 요청한 지방정부 뿐만 아니라 모든 지방정부에게 적용되는 기준이 바뀌게 되므로 전국적 통일성을 고려해야 하며, 법령 개정에 상대적으로 신중할 수밖에 없다. 중앙정부가 법령 개정을 신중하게 검토할수록 지방정부의 행정 비용 및 시간 부담은 증가하므로 이러한 요소로 인해 지방정부가 지역맞춤형 주거복지정책의 발굴하는 것을 포기할 수 있다.

3) 지역고유형 사업에서 재원의 제약

지역고유형 사업은 중앙정부의 기존 정책을 기반으로 하고 있지 않기 때문에 정책 내용의 측면에서 상대적으로 중앙정부로부터 자유롭다. 지역맞춤형 사업을 수행할 때 필요했던 제도 개선 과정과 비교하면 지역고유형 사업의 경우 국토교통부에 법령 개정을 요청할 필요가 없다.¹⁰⁾

지역고유형 사업의 경우 제도적 제약은 상대적으로 덜하지만 지방정부가 중앙정부의 재정적 도움 없이 자체 재원만으로 특화사업을 실행하므로 재원 상의 제약이 문제가 되며 이는 사업 규모에서 명확하게 나타난다. 광역자치단체의 주거비 지원사업¹¹⁾ 예산을 중앙정부의 주거급여사업과 비교하면 지역고유형 주거정책이 어느 정도 규모로 실시되고 있는지를 파악할 수 있다.

아래의 <표 4-16>에서 알 수 있듯이, 중앙정책인 주거급여사업에 비해 지방정부의 주거비 지원사업은 상당히 영세한 규모이다. 그런데 이와 같은 비교는 크게 두 가지 측면에서 복합적으로 해석될 필요가 있다. 먼저 중앙정책으로 주거급여는 중앙정부와 지방정부가 비용을 나눠서 부담한다. 그리고 임차료를 보조하는 주거급여사업과 이자 및 관리비를 보조하는 지역고유형 사업은 지원내용의 측면에서 지원금액에서 차이가

10) 지역고유형 사업이라도 사회보장제도 신설로 규정된 경우에는 사회보장제도 신설·변경 협의를 거쳐야 하며, 도시공사를 활용해서 일정 규모 이상 사업을 실시하면 행정안전부에 투자심사 면제도 요청해야 한다.

11) 지역고유형 주거비 보조로는 임대보증금 지원사업과 주거비 지원사업이 있는데, 주거비 지원사업은 임대보증금 지원 사업과 달리 광역자치단체가 자체 재원을 지원대상에게 직접 투입하는 구조로 예산액에 따라 사업규모의 파악이 용이하다. 임대보증금 지원사업은 일정기간 이후에 지원금액을 회수한다는 측면에서 예산액 전체를 지원 대상에 대한 실질적인 지원금액으로 보기 어려운 측면이 있다.

있을 수밖에 없다. 지방정부는 중앙정책을 집행하기 위해 일정한 재정 부담을 떠안을 수밖에 없다. 중앙정책 집행에 의한 재정적 압박은 지방정부의 자체 사업에 대한 재원 조달을 어렵게 만들 수 있다. 이와 같은 상황에서 지방정부는 상대적으로 적은 비용으로도 사업을 실시할 수 있는 이자 및 관리비 보조사업에 치중할 수 있다. 지방정부의 주거비 지원이 왜 이자 및 관리비 보조사업에 몰리는지를 재원구조의 측면에서 이해할 필요가 있다.

표 4-16 | 중앙정부 주거급여와 지방정부 주거비 지원의 2019년 예산 비교

(단위: 억 원)

지역	중앙정부 주거정책		지역고유형 주거정책	
서울	주거급여	4,040	저소득층 임대료 지원사업	76.5
부산	주거급여	1,770	영구임대주택 난방비 지원사업	7
인천	주거급여	1,335	영구임대아파트단지 공동전기요금 지원사업	0.9
광주	주거급여	649	영구임대주택 공동전기요금 지원사업	1.5
대전	주거급여	539	청년 주택임차보증금 융자지원사업	1.8
경기	주거급여	3,428	저소득층 전세금 대출보증 및 이자 지원사업	8
강원	주거급여	628	신혼부부 주거비용 지원사업	46
충남	주거급여	549	청년 전월세보증금 융자지원사업	2
전남	주거급여	744	신혼부부·다자녀가정 대출이자 지원사업	4.5
제주	주거급여	168	신혼부부 및 자녀출산 이자 지원사업	6

자료: 광역자치단체 예산서를 기초로 연구진 작성

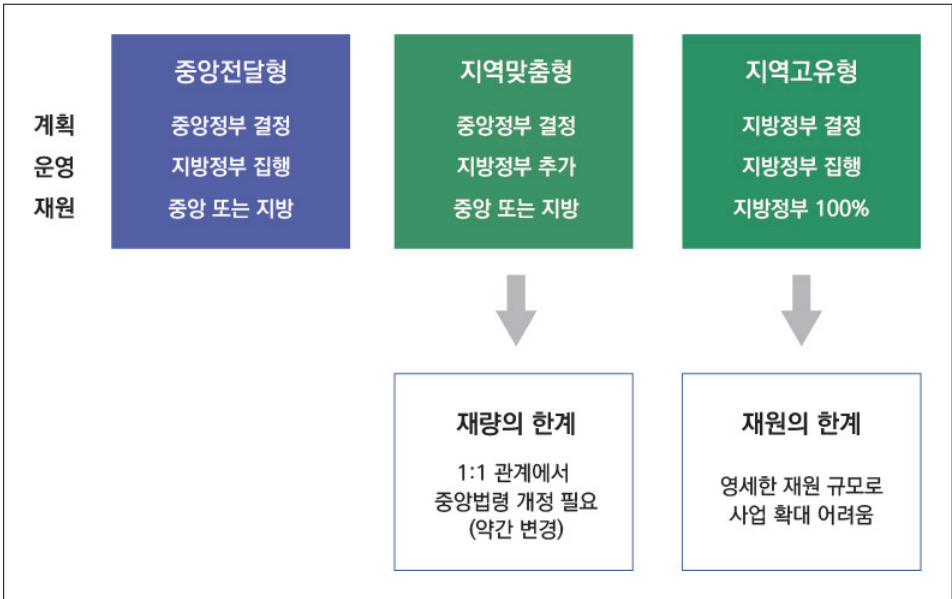
4) 사업유형별·단계별 주거정책 지방화의 가능성과 한계

광역자치단체는 중앙집권적 주거복지정책 구조 하에서 나름대로의 역량을 갖춰 주거 문제 압력에 대응해서 지역맞춤형 및 지역고유형 특화사업을 실시하고 있다. 특히 주거문제의 압력이 상대적으로 높은 서울시와 경기도의 주거복지정책 지방화 대응이 타 지역에 비해 부각된다.

지역맞춤형 및 지역고유형 사업은 중앙정부가 결정하고 지방정부가 집행하는 중앙전

달형에서 벗어난 지역 중심의 주거복지 특화사업을 의미하나 현 구조에서 지방정부가 지역의 특수성을 반영한 주거복지 특화사업을 펼치는데 재량과 자원 측면에서 상당한 제약이 있는 것으로 나타난다. 지역맞춤형의 경우 법령에 따라 주거복지사업의 세부사항이 규정되어 있어 지역맞춤형 요소를 추가할 경우 법령 개정을 필요로 하는데, 지방정부에게 1:1 관계로 중앙정부와 법령 개정을 협의하는 것은 상당한 행정적 부담으로 작용하게 된다. 지역고유형 사업의 경우에는 자체 재원으로 사업을 실시해야 하므로 재정적 부담이 상당하고 이에 따라 사업규모가 영세할 수밖에 없다는 한계가 나타난다.

그림 4-12 | 사업유형별·단계별 주거정책 지방화의 가능성과 한계



자료: 연구진 작성



CHAPTER 5

주거권 실현 및 주거정책 지방화 해외사례

1. 프랑스의 주거권 실현과 중앙과 지방의 역할분담 | 119
2. 일본의 지방분권과 주거정책의 지방화 | 130
3. 미국의 주거정책 지방화와 포괄 지원 방식 | 140
4. 주거권 보장과 주거정책 지방화의 시사점 | 152

주거권 실현 및 주거정책 지방화 해외사례

본 장에서는 주거권 실현을 위한 적극적 노력을 경주하는 국가에 대한 검토와 함께 주거정책 지방화의 사례를 직접적 주택공급 정책 및 간접적 주거비 보조 정책으로 구분하여 검토한다. 또한 일본을 사례로 하여 중앙과 지방의 역할분담을 구체화하여 향후 우리나라 중앙과 지방의 역할분담에 대한 시사점 도출에 활용하고자 한다. 미국은 간접적 주거비 보조 정책에서의 중앙과 지방의 역할분담 구조를 살펴보고, 포괄보조금 방식을 통한 지방화의 필요성과 성과를 검토하여 향후 정책 방안 도출에 활용한다.

1. 프랑스의 주거권 실현과 중앙과 지방의 역할분담

1) 프랑스 주거권 관련 법률의 전개 양상

(1) 주거권의 헌법 명시 내용

프랑스 주거권(droit au logement)은 1946년 10월 27일 프랑스 헌법에 명시된 것을 시초로 오늘날까지 지속적으로 법률과 제도가 발달되어 왔다. 특히 21세기에 접어들어 보다 적극적으로 다양한 법률 및 제도의 기반 마련을 통해 구체적인 실행 방안이 강화되고 있다.

1946년 프랑스 헌법에 명시된 프랑스 주거권의 내용과 관련하여 헌법 전문 시행규칙 10, 11항(alinéas du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946)에는 다음과 같이 명시하고 있다.

- 10. 국가는 개인과 가족에게 그들의 발전을 위한 조건을 보장한다.¹⁾
- 11. 국가는 모든 사람, 특별히 어린이, 어머니, 나이든 노동자에게 건강, 물질적 안전, 휴식과 여가를 보장한다. 나이, 육체적 또는 정신적 상태, 경제적 상황에 의해 일을 할 수 없는 모든 사람들은 공동체²⁾로부터 생존에 적합한 수단을 얻을 권리가 있다.³⁾

(2) 1980년대와 90년대의 주거권 인정

1982년 임대인과 임차인 권리와 의무 규정한 법률을 통해 프랑스의 주거권이 인정되었다. 1982년 6월 22일 법률(끼이요 법, loi Quilliot)은 임대인과 임차인의 권리와 의무를 규정하고 “주거에 대한 권리⁴⁾가 기본적인 권리이다”라고 명시적으로 인정하였다 ("Le droit à l'habitat est un droit fondamental"). 또한 1989년 6월 7일 메르마즈 법(lois Mermaz)은 주거를 기본적인 권한으로 인정하며, 모든 종류의 차별을 금지하도록 하고 있다. 1990년 5월 31일 베송법(lois Besson)은 “주거권을 보장하는 것은 국가 전체를 위한 연대에 대한 과제(Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.)”라고 명시하였으며 이 법률은 국가가 모든 사람에게 주거를 제공해야 하는 의무를 지닌다고 명시하지는 않았으나, 법률에서 규정하는 조건에 해당하는 사람에게 국가가 도움을 주어야 한다는 내용을 담고 있다.

1998년에는 임차인 퇴거 금지를 통한 주거권 강화를 명시했는데 1998년 7월 29일 법 개정은 임차인의 퇴거 예방 및 방지하는 방안을 강화하고, 공가를 활용하고, 비위생적인 환경에 대한 투쟁⁵⁾을 통해 주거권을 강화하는 내용을 담고 있다.

1) 10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

2) 공동체(collectivité): 프랑스에서 공동체란 개념은 개인이 모여 이룬 공공의 이익을 추구하는 단체를 지칭하는 의미로, 지자체나, 지역, 국가를 지칭할 때도 광범위하게 사용된다.

3) 11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

4) 여기서는 logement가 아닌 habitat를 여취로 사용하고 있다.

5) 불어의 표현은 'Lutte'로 투쟁, 대립, 행동 등을 의미하여 비위생적인 환경을 없애겠다는 강한 의지와 수단을 의미한다.

(3) 2000년대의 주거권 발전

21세기 들어 프랑스의 주거권에 대한 법률은 20세기 후반을 거쳐 정립되고 발전된 방향을 토대로 보다 더 포괄적으로 적용되고 강력한 제도적 성격을 지니게 된다. 2000년에 제정된 프랑스 ‘도시의 연대 및 재생에 관한 법률(Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, 이하 SRU법)’은 연대를 강화하고, 지속가능한 발전을 추구하면서, 지방분권과 민주주의를 강화하는 방향을 지니고 있다. 주거권 또한 지속가능한 발전의 틀 안에서 구체적인 목표를 제시하게 되며 특히 국토, 도시계획, 주택계획에 커다란 영향을 미쳐 도시계획 관련 제도의 전반적인 개정을 가져왔다. 이러한 경향 속에 주택부문에 사회주택의 비율 의무화가 강화되었다. 법률 제정 당시 SRU 법에 따르면 인구 5만명 이상인 아글로메라송⁶⁾에 속하는 인구 3,500명 이상의 꼬뮌(프랑스 기초자치단체)은 주택의 20%를 사회주택으로 보유해야 하고, 일-드-프랑스(파리 주변의 우리나라 수도권 지역에 해당) 지역의 꼬뮌인 경우는 1,500명 이상일 경우에 적용되도록 기준이 강화되었다. 이와 같은 사회주택 비율 의무화는 주거권 강화에 있어서 강력한 제도로 기능하게 되고 이후 해당 법률의 사회주택 건설 기준은 다시 강화되어 현재는 25%에 이르고 있다(국회입법조사처, 2019).

주거권에 대한 논의와 제도 마련은 2005년 파리에서 일어난 화재를 계기로 다시 본격화⁷⁾되기 시작하였다. 이를 계기로 “돈키호테의 아이들(Enfants de Don Quichotte)”이라는 단체는 주거 빈곤에 대한 문제를 사회적으로 크게 부각시켰고, 2007년 국민이 국가를 대상으로 주택을 요구할 수 있는 “주거대항권”을 주요 내용으로 하는 달로법이 2007년 3월 5일에 제정된다.

6) 프랑스 도시의 기초자치체는 꼬뮌으로 이루어지는데, 꼬뮌은 인구와 규모가 작고 행정적으로 구분되는 여러 꼬뮌이 연결해 지리적으로 하나의 도시를 이루는 경우가 많다. 아글로메라송은 주로 여러 꼬뮌의 모여 물리적으로 이루는 연결한 시가지를 일컬으며 프랑스의 경우 행정적인 꼬뮌의 경계보다 규모가 클 경우가 많다.

7) 당시 파리 13구에는 사회단체에 의해 운영되던 주거 약자를 위한 건물이 있었음. 이 건물은 법적으로 허가를 받아 프랑스에 체류하고 일자리를 있지만 민간시장에서 주택을 구하지 못하는 서아프리카인들을 주로 대상으로 하는 임시거처의 성격을 지니고 있었는데, 화재가 발생해 17명이 사망하고, 특히 그중 11명은 어린이였음이 사건이 발생하기 한 달 전에는 파리 오페라 근처에서 주거빈곤층이 거주하는 건물에 야간에 화재가 발생하는 유사한 사건이 발생하였다.

(4) 2010년대의 주거권 논의

2014년에는 알튀르법이 제정되어 주택의 배분 시스템을 개선하고, 사회주택 공급 시스템을 개선하여 평등하고 투명한 사회주택 관리 시스템을 구축하고자 하는 노력이 있었다. 알튀르법은 민간주택의 임대료 규제의 내용을 법률에 담고 있다. 또한 최근 2018년 엘랑법(Loi Elan)이 제정되었는데 엘랑법은 중앙정부의 지원 감소를 반영하여 사회주택 공급기관에 대한 지원방안을 담고 있고, 프랑스의 700여 개가 넘어가는 사회주택공급기관을 일정 규모 이상으로 통합하는 내용 및 사회주택 매각 허용 등의 내용을 담고 있다.

이상의 내용을 볼 때 프랑스의 주거권은 약 70여년 동안 법률의 토대 하에서 지속적으로 구체적인 실현의 방안을 마련해 가고 있으며 국민의 기본적인 권리로 자리잡아 가고 있음을 알 수 있다.

2) 주거권 실현 관련 주요 법률의 내용과 특징

(1) SRU법의 제정과 성과

SRU법 이전의 사회주택 건설 의무화는 실효성이 낮았다. SRU법 이전에도 이미 1991년에 제정된 도시기본법(LOV법)에 의해 인구 20만 명 이상의 지자체는 20% 이상의 사회주택을 보유하도록 제도화되어 있었으나 기존의 법은 이를 이행하지 않을 경우 강제할 수 있는 성격이 약해 실제로 해당 지자체는 사회주택 의무 건설 비율을 지키지 않는 경우가 다수였다.

따라서 2000년 제정된 SRU법은 사회주택 의무건설 비율에 해당되는 지자체의 범위를 넓혔고, 이에 대한 강제적 성격을 강화하여 실행력을 매우 강화하였다. SRU법은 2025년까지 해당 지자체는 사회주택 보유 최소 기준인 25% 이상의 사회주택을 보유해야 하고, 그렇지 않을 경우 부족한 주택 수에 따라 지자체 세금에서 해당하는 금액을 정부가 벌금으로 징수할 수 있는 조항을 명시하였다. 징수된 벌금은 사회주택 건설을

지원하는 용도로 사용되며 SRU법의 사회주택 보유 의무 비율은 법률이 만들어진 2000년대 초반부터 적용되고 있다.

또한 지자체 사회주택 공급 비율 확대를 위한 정부의 모니터링체계가 마련되었다. 프랑스 정부는 해당 지자체가 2025년 공급 예정된 사회주택 물량을 원활히 확보할 수 있도록 SRU법 제정 이후 매 3년마다 지자체의 사회주택 공급 확대 상황을 검토하고 있다.⁸⁾ 매 3년 마다 지자체의 사회주택 공급 현황은 정부에 의해 보고서가 작성되며 이를 통해 장기적인 계획에 의해 점진적으로 사회주택 공급 비율을 높여갈 수 있도록 하는 체계가 구축되었다.

다만, 사회주택의 공급 의무 비율 강화가 필요하다고 생각되지 않는 꼬뮌의 경우에는 뒤플로법 제정에도 불구하고, 해당 법률 제정 이전의 기준인 사회주택 건설기준인 20%를 적용하기도 하는 등 사회주택 의무 공급 비율의 예외도 인정된다. 지리적인 위치 이외에도 인구가 5% 이상 늘어나는 인구 15,000명 이상의 꼬뮌은 20%의 사회주택을 보유하도록 기준의 적용을 받고, 이러한 꼬뮌은 보통 ‘고립된(isolées) 꼬뮌이라고 불린다.⁹⁾¹⁰⁾

프랑스 정부가 SRU법 제정을 통해 사회주택 공급 확대를 위한 정책을 펼친 결과 국가 전체 차원에서는 목표의 106%의 수준을 달성하였다.¹¹⁾

다만 아직까지 SRU법에 적용을 받는 1,152개 꼬뮌 중 649개 꼬뮌이 할당 건설 목표에 도달하지 못하고 있으며, 그 중 269개 꼬뮌은 다음 3개년을 통해서도 해당 목표에 도달하기 어려운 상태로 분류된다. 많은 경우에는 지자체에서 벌금을 납부하지만, 공급현황이 특히 열악한 51개 꼬뮌에 대해서는 SRU 국가위원회(commission nationale SRU)에서 중앙정부에서 도지사(Prefet)를 통해 직접 사회주택을 공급하도록 해 부족

8) https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/SRU_notesynthese.pdf (접속일자: 2019.8.20.)

9) <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/transparence-logement-social> (접속일자: 2019.8.20.)

10) 2017년 평등과 시민권 법률(loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017)은 몇몇 경우에 대해 SRU법 적용의 예외가 되는 경우를 명시하고 있다. 일자리 제공 지역과 교통과의 연계가 약한 경우, 소음, 침수 등으로 주거 환경이 양호하지 못한 경우가 이에 해당한다.

11) <http://www.leparisien.fr/economie/logements-sociaux-269-communes-epinglees-dans-le-nouveau-bilan-de-la-loi-sru-19-12-2017-7461735.php> (접속일자 2019.10.30.)

한 사회주택 물량을 공급하도록 하고 있다.¹²⁾

이처럼 프랑스에서 중앙정부는 법률을 제정하고 각 지자체마다 확보해야하는 비율을 제시하여 정책방향을 제시하지만, 대부분 경우에는 지자체에 의해 사회주택이 공급된다. 그러나 지자체가 적극적으로 정책을 실행에 옮기지 않는 경우에는 중앙정부는 직접적으로 사회주택을 건설하는 방식으로 주택을 공급하기도 한다.

(2) 달로법을 통한 주거권의 실현 과정과 프랑스 주거청원권의 시사점

달로법은 2007년 3월 5일에 제정된 법으로 주거대항권(Le droit au logement opposable, DALO)의 약자이며, 프랑스 주거권에서 매우 중요한 위상을 차지하고 있다. 달로법은 주거 약자를 위한 주거에 관한 권리를 보다 명확히 규정했고 방안을 제시한다는 점에서 의의를 갖는다. 달로법은 제대로 된 주거를 지니지 못한 사람들이나¹³⁾ 오랫동안 사회주택을 신청하여 대기하는 사람들이 자신들의 주거권을 행사할 수 있도록 국가에 도움을 요청하는 구체적인 방안을 마련하였다.¹⁴⁾

달로법 적용 대상

- 거처하는 집이 없음
- 다른 주택에 거주할 가능성이 없이 집에서 쫓겨날 위험을 받음
- 사회취약계층 숙소(une structure d'hébergement)나 임시거처에서 거주함¹⁵⁾
- 주택으로 적합하지 않은 비위생적이거나, 안전하지 않은 곳에 거주함
- 어린이나 장애인을 돌보면서 살거나 자신이 그런 경우 밀도나 지나치게 높거나, 적합하지 않은 환경에 거주함
- 사회주택을 신청하고 비정상적으로 오래 기다리고 있음. 이 경우 비정상적인 기간은 데파르트망(우리나라 도에 해당)마다 다르며, 이 기간은 데파르트망 지사에 의해 정해짐

자료: 달로법

12) <http://www.leparisien.fr/economie/logements-sociaux-269-communes-epinglees-dans-le-nouveau-bilan-de-la-loi-sru-19-12-2017-7461735.php> (접속일자 2019.10.30.)

13) mal logées, 영어로 poorly housed로 번역 가능, 글자 그대로는 빈곤하게 거주하는 사람을 의미한다.

14) <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-droit-au-logement-opposable-dalo> (접속일자: 2019. 8.20.)

달로법에 의한 주거권 실현 및 구제 절차는 다음과 같다. 먼저 주거권 구제 대상자인지를 확인한 후, 달로법에 해당하는 사람은 데빠르트망마다 있는 조정위원회를 통해 조정을 신청한다. 이후 3~6개월 기간 동안 적합한 주택을 배분받는 기간을 설정하고 해당 기간 동안 적정 주택을 배분받지 못할 경우 법원에 도움을 요청하게 된다.

달로법 제정 이후 2008년에서 2018년 까지 달로법의 적용 결과를 보면, 27만 건 이상이 조정위원회에서 달로법의 적용대상으로 결정되고 그 중 167,500명 이상이 적정 주택을 배분(2018년 20,589명) 받은 것으로 나타난다. 달로법 적용 대상의 프랑스 내에서 분포를 보면 프랑스 전체 100개 데빠르트망 중 18개 데빠르트망에 집중되어 있는데 주로 일-드-프랑스, 부쉬-뒤-론느, 론느와 같이 대도시가 있는 지역들이 달로법에 따른 주거청원이 많은 지역이다. 달로법의 적용을 받는 가구들을 보면 36%의 가구는 한부모 가정이고 일인 가구의 경우도 35%에 달하며 전체의 89%는 25~65세 사이이고, 47%의 가구가 최저임금 이상의 소득을 갖고 있는 것으로 나타난다.¹⁶⁾

이처럼 달로법에 의해 많은 주거취약계층이 거처를 찾았으나 달로법에 도움을 요청하는 신청자들은 점점 늘어나고 있고, 아직도 대기 가구가 많다. 이에 정부는 최저소득층을 위한 사회 주택 공급을 늘리는 등 달로법의 취지가 실행될 수 있도록 노력을 기울이고 있다.

표 5-1 | 달로법 시행에 따른 주거청원 현황

	달로법 적합 판정 (우선 또는 긴급)	제공한 주택에 거주	수혜자 또는 제공주택을 거부했거나 거주필요가 없어진 자의 총합	주거제공이 아직 필요한 자
2008	14,888	11,107	13,878	1,010
2017	27,721	15,681	18,682	9,039
2018	31,962	9,235	11,001	20,961
2008~2018	270,017	167,517	207,110	62,907

출처: Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-droit-au-logement-opposable-dalo?id_courant=3315 중 일부 발췌, InfoDALo (접속일자: 2019.8.20.)

15) 사회취약계층 숙소라고 번역했으나 불어는 “une structure d’hébergement”로 경제적, 건강상, 가족상 문제 등으로 거처가 없는 사람들이 단기적으로 머무는 숙소를 일컫는다.

16) <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-droit-au-logement-opposable-dalo> (접속일자: 2019.8.20.)

3) 프랑스 주거복지 정책에서 중앙과 지방의 역할

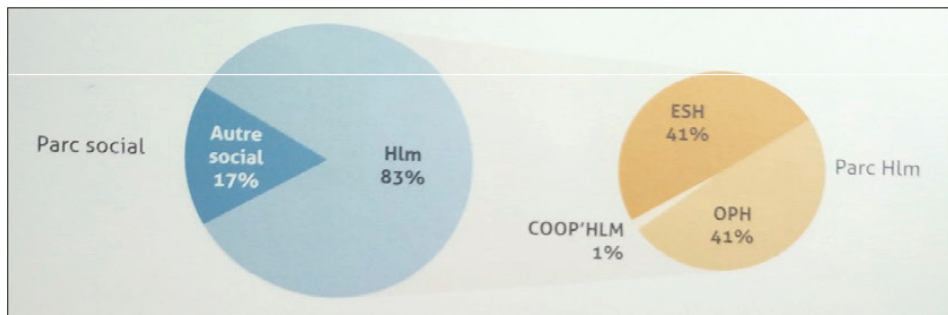
(1) 프랑스의 사회주택 공급 정책 행위자 및 중앙과 지방의 역할

프랑스 사회주택 재고는 2017년 기준 450만 호로 프랑스 총 가구 수 대비 17%가 사회주택에 거주하고 있으며, 약 천만 명이 해당¹⁷⁾된다. 입주자가 거주하는 430만 호 중 83%가 프랑스 사회주택을 대표하는 유형인 HLM(Habitation à loyer modéré, 글자 그대로 뜻은 ‘적정한 임대료 주택’을 의미)에 해당하며 나머지 17%는 협약에 의한 민간주택이나 국가 등 다른 기관에 의해 운영되고 있다.

프랑스의 사회주택 공급은 공공의 성격을 지니는 민간과 지방정부 위주로 진행되며 프랑스 주택공급기관의 세 가지 유형은 다음과 같다.

- ① Offices Publics de l’Habitat (OPH): 주택공급 공공기관
- ② Les Entreprises sociales pour l’habitat (ESH): 주택공급 사회적 기업¹⁸⁾
- ③ Les Coop’Hlm (Fédération nationale des Sociétés coopératives d’Hlm): HLM 협동조합

그림 5-1 | 프랑스 사회주택 구성 비율



자료 설명: Parc social: 사회주택 물량, Autre Social: 다른 사회주택, HLM: HLM, Parc HLM: HLM 부문
출처: 79e Congrès HLM, 2018, L'Union social pour l'habitat)

17) 79e Congrès HLM, 2018, L'Union social pour l'habitat

18) ESH를 주택공급 사회적 기업으로 번역했으나 이는 'Entreprises sociales' 어휘 번역으로 우리나라에서 제도적으로 규정되는 사회적 기업과는 다를 수 있다.

현재 프랑스 사회주택 공급제도를 보면 프랑스 기초지자체인 꼬뮌과 밀접하게 연관되어 활동하는 OPH와 ESH에 의해 대부분의 사회주택 건설이 진행된다. OPH는 사회주택을 공급하는 공공기관의 성격을 지니고, 주로 지자체에 연계되어 주택을 공급한다. 각 지자체마다 하나의 주택공급기관을 지니는 것이 아니라 지자체의 규모가 클 경우 여러 개의 주택공급기관이 있는 경우도 많다. ESH는 주로 ‘1% 고용주 주택기금’을 활용하여 사회주택을 건설하는 기관으로 민간의 성격을 지닌다. HLM 협동조합은 1906년부터 법률에 근거하여 설립된 기관으로 일반적으로 지역 기반으로 활동하며, 주로 임대가 아닌 자가 소유를 위한 사회주택을 건설한다.

기관 유형별로 각각 200여개 이상의 기관들이 있기 때문에 지역 단위의 협회가 구성되고 지역단위의 협회는 다시 전국의 OPH와 ESH를 아우르는 USH(사회주택 연합, Union social pour l’habitat¹⁹⁾)을 형성한다. 이들 OPH 연합, ESH 연합 그리고 USH는 중요한 주택정책 마련 및 정책 실행의 파트너의 역할을 수행한다. 이는 기존에 프랑스 전역에 산재하던 각각의 기관들이 보다 원활한 소통과 업무 추진을 위해 연합을 만들고, 이를 지원하기 위해 정부와 연결되는 구조를 의미한다. 가장 위에는 수백개의 OPH, ESH, HLM의 개별 기관이 존재하며 그 밑에 사회주택 건설 및 효율적인 운영을 위한 연합기관으로 OPH 연합, ESH 연합이 존재한다. 그리고 성격이 다른 이들 기관 모두를 아우르는 USH가 기관들을 지원하는 토대를 구축하는 것이다.

프랑스는 기본적으로 지방자치단체장이 도시계획 및 주택계획(건설허가)에 대한 권한을 갖고 지자체 산하의 OPH가 사회주택을 건설하기 때문에 지자체장의 권한이 매우 큰 특징을 갖는다. SRU법 이후 사회주택 공급에서 중앙정부의 참여 권한이 강화되었으며, 중앙정부는 SRU법, 알뤼르법, 엘랑법 등을 통해 사회주택의 공급 목표를 설정하고, 관련된 법안 및 제도적 방안 마련을 위해 사회주택 공급을 지원한다. 전술한 바와 같이 중앙정부는 SRU법에 근거하여 3년마다 사회주택 공급 현황을 평가하는데 심각하게 공급현황이 부족한 지자체에 대해서는 도지사(Préfet)의 권한으로 사회주택 건설을 강행할 수 있다.

19) 문자 그대로는 직역하면 ‘주택을 위한 사회적 연합’을 의미한다.

사회주택 공급에 있어 중앙정부는 주택공급 기관이 효율적이고 용이하게 토지를 취득할 수 있게 하거나, 세금 감면 등 재정지원을 받을 수 있게 지자체 산하 OPH나 ESH의 업무를 원활하게 지원하는 역할을 수행한다. 중앙정부가 지원한 재원을 활용하여 건설된 사회주택은 달로법에 적용되어 주택을 요청한 시민이 사회주택에 입주할 수 있도록 우선권을 부여한다. 그러나 ESH나 다른 주택공급 기관에 할당된 사회주택 비중 에 대해서는 중앙정부가 우선권을 지닐 수는 없다.

사회주택 공급을 위한 재정은 중앙, 지방정부, 사회주택을 공급하는 기관이 함께 마련한다. 사회주택 건설 재원은 중앙정부, 지방정부의 재정지원과 함께 이뤄지며 주택공급기관의 자체 재원이 가장 많은 비중을 차지한다. 사회주택 공급기관에 대한 세금 감면, 장기 저리대출 등의 혜택은 중앙정부에서 정책화하여 운영하고 있으며 그 외 1% 고용기금을 지불한 모든 기업에 대해 사회주택을 공급하고, 관리하는 ESH가 노동자의 사회주택 건설을 통한 주거권 확보에 중요한 역할을 수행한다.

(2) 프랑스의 주거비지원정책에서 중앙과 지방의 역할

프랑스의 주거비 지원은 주거급여(‘aides au logement’: ‘주택에 대한 지원’을 뜻함, 이하 AL)이며 주택개별보조금, 가족수당, 사회주택수당 등 지원의 폭이 넓다. 주택개별보조금(aide personnalisée au logement, 이하 APL)은 ‘차등주거지원’으로 번역되기도 하며 주로 임차가구의 임대료에 대한 지원을 의미한다. APL은 ‘주택 품위기준(Normes de décence)’에 부합하는 주택에 거주할 경우에만 신청이 가능하고 지역별, 소득별 지원금액에 상한이 존재한다. 가족주택수당(allocation de logement familiale, 이하 ALF)은 APL의 혜택을 받지 못하는 자를 대상으로 하며 주로 젊은 부부나 21세 이하 아동을 키우는 가정, 65세 이상 노인 부양 가정 등에 대해 지급된다²⁰⁾. 사회주택수당(allocation de logement social, 이하 ALS)은 경제적으로 어려움에 처해있으나 APL이나 ALF를 받지 못하는 사람들에게 지급하며 주로 학생들이 지급 대상이다.²¹⁾²²⁾

20) 프랑스 주거복지정책. <https://www.peoplepower21.org/Welfare/659724> (접속일자: 2019.11.1.)

프랑스의 주거보조금을 지원하는 기관은 Caisse d'allocations familiales(이하 CAF)이며 이는 국가차원의 중앙기관과 이를 실제적으로 운영하는 지방 위계의 기관으로 구분된다. CAF는 프랑스 사회보장제도인 Sécurité sociale의 일부분이며 중앙의 위상을 갖는 CNAF(Caisse Nationale d'Allocations Familiales)과 지역단위에서 이를 지급하고 관리하는 Caisse d'allocations familiales으로 구분된다. 지역에 있는 CAF에서 지원하는 보조금은 중앙정부 재원과 악시옹 로주명으로 구성되므로, 중앙정부 차원에서 재원을 마련하고 제도를 관리한다고 볼 수 있다. 그러나 주택보조금의 신청, 지급은 중앙정부 기관인 CNAF에서 직접 수행하지 않고 네트워크의 구조로 된 각 데파르트망(Departement, 프랑스 행정구역 단위로 우리나라 도에 해당)마다 있는 CAF에서 시행한다.

CAF 이외에도 경제적으로 어려움에 처한 사람의 주거를 지원을 위해 임대료를 대신 납부해주고 이를 이후 갚아나가도록 하는 제도인 '주거연대기금(Fond solidarité logement, 이하 FSL)이 있으며 중앙정부 차원에서 운영되지만 이 또한 데파르트망 차원에서 시행²³⁾된다. 이는 주거권을 보장한 베송법에 의해 만들어졌고, 이자 0%로 지원이 가능하다. FSL은 보증금을 지원해주고, 보증인 역할을 해주고, 첫 달 주택임대료를 지불하기도 하며 이사비 환불, 중개수수료 지불하는 이외에 기본적으로 필요한 냉장고, 의자, 책상 등 가구비용도 지원한다.

21) APL의 경우 가족 소유의 집에 해당하는 경우는 신청을 할 수 없는데 이 경우도 임대료를 지불한다면 30세 미만인 경우 ALS를 신청할 수 있다.

22) 프랑스 주거복지정책. <https://www.peoplepower21.org/Welfare/659724> (접속일자: 2019.11.1.)

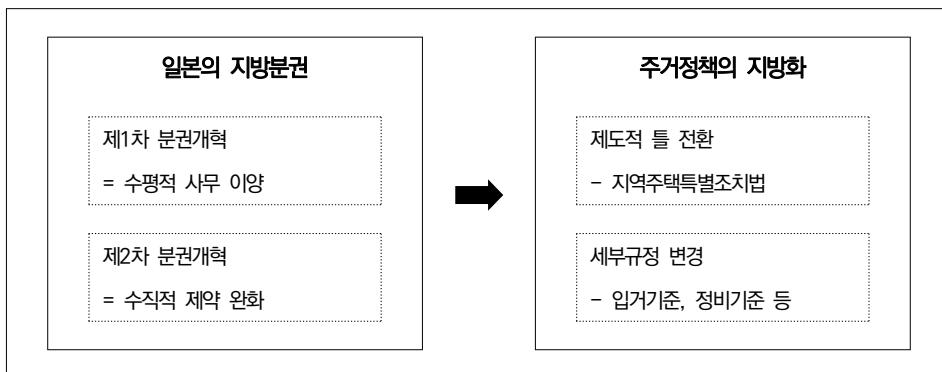
23) <https://www.aide-sociale.fr/demande-fsl/> (접속일자 2019.9.5.)

2. 일본의 지방분권과 주거정책의 지방화

이하에서는 일본의 지방분권과정과 이에 따른 주거정책의 지방화를 살펴본다. 먼저 제1차 분권개혁과 제2차 분권개혁을 중심으로 일본의 지방분권을 행정적 측면에서 분석한다. 일본의 경우 1995년부터 「지방분권일괄법」이 제정된 1999년까지를 제1차 분권개혁으로, 2006년 12월 「지방분권개혁추진법」이 제정되면서 각종 개혁논의가 진행된 현재까지의 시기를 제2차 분권개혁으로 규정하고 있다(西尾, 2007). 제1차 분권개혁이 수평적 측면에서 중앙에서 지방으로 사무 이양을 추진했다면, 제2차 분권개혁은 지방사무에 대한 중앙정부의 통제를 약화시키는 방향으로 진행되었다(小泉, 2011).

그리고 이와 같은 지방분권에 기초해서 주거정책의 지방화가 어떻게 이루어졌는지는 공적임대주택을 사례로 제도적 틀 전환과 세부규정 변경으로 파악한다. 제도적 틀에서는 2005년에 만들어진 「지역의 다양한 수요에 맞는 공적임대주택 정비에 관한 특별조치법(일명 지역주택특별조치법)」과 지역주택교부금제도를 살펴보고, 세부규정으로는 「지방분권일괄법」 제정에 따라 이전에 전국적으로 동일했던 공영주택의 입거기준, 정비기준 등이 지역에 따라 어떻게 차별적으로 규정되었는지를 파악한다.

그림 5-2 | 일본 지방분권과 주거정책 지방화



자료: 연구진 작성

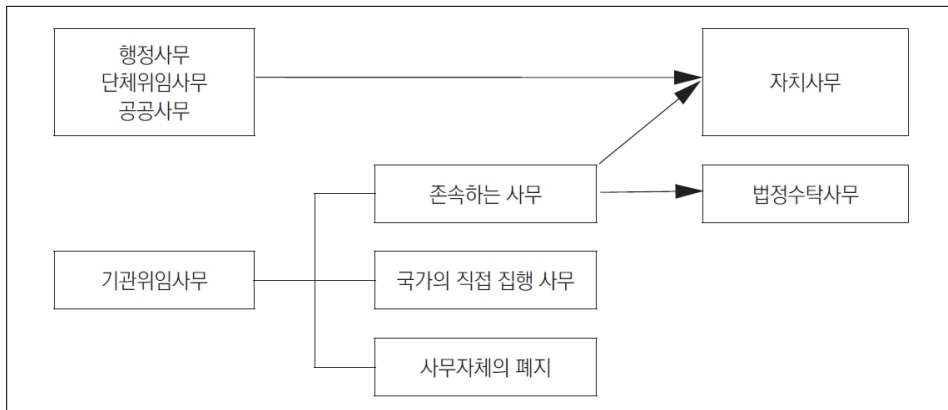
1) 일본의 지방분권

(1) 제1차 분권개혁

제1차 분권개혁에서는 국가와 지방의 사무를 재배치하는 사무분배개혁을 시도하여 ‘기관위임사무의 폐지’, ‘중앙정부 통제와 관여방식의 명문화’, ‘역할분담의 명확화’ 등의 제도개선을 이루었다(하동현, 2017: 206-208).

기관위임사무가 폐지되는 대신 법정수탁사무가 새롭게 창설되면서 지방자치단체의 사무는 크게 자치사무와 법정수탁사무로 분류된다. 기관위임사무의 폐지는 기관위임사무가 중앙정부와 지방자치단체간의 역할분담을 불명확하게 하고, 중앙정부의 비공식적 통달행정에 의한 통제와 관여를 통해 지방자치단체의 정책형성과 실시를 크게 제약해 왔다는 비판을 반영하여 이루어졌다. 기관위임사무 폐지의 결과 기관위임사무 대부분이 자치사무가 되었지만, 일부 사무의 경우에는, 여전히 국가의 사무로 두지만 지방정부의 자율성을 인정하는 새로운 사무유형(법정수탁사무)로 전환되기도 하였다.

그림 5-3 | 제1차 분권개혁을 통한 지방자치단체 사무의 재구조화



출처: http://www.soumu.go.jp/main_content/000032768.pdf (접속일자: 2019.10.25.); 하동현(2017: 208)에서 재인용

그리고 지방자치단체로의 사무 이양은 국가가 원래 해야만 하는 역할을 중심으로 국가사무를 규정한 다음, 국가사무 이외에 주민에 가까운 행정은 가능한 지방자치단체에 맡기는 방식으로 이루어졌다. 이때 국가사무를 판단하는 기준은 크게 3가지로 나타난다. ① 국제사회에서 국가로서의 존위에 관련된 사무, ② 전국적으로 통일적으로 규정할 것이 바람직한 국민의 여러 활동이나 지방자치의 기본적인 준칙에 관한 사무, ③ 전국적인 규모 또는 전국적인 시점에 서서 실시해야만 하는 시책 및 사업의 실시 등의 사무 등은 국가가 본래 해야만 하는 역할로 국가사무에 해당한다((地方分権改革推進法 5条, 地方自治法 第一条の二).

그리고 국가사무와 자치사무의 회색지대에 해당하는 법정수탁사무의 범위를 지정하는 원칙 역시 정립되었다. 정부의 분권주체인 지방분권추진위원회는 국가의 통치 기본과 밀접한 관련을 가진 사무 등 법정수탁사무 여부를 판단할 수 있는 8가지 기준을 구체적으로 제시하였는데²⁴⁾ 이로 인해 지방자치단체의 사무 중에서 법정수탁사무에 해당하지 않는 사무는 모두 자치사무로 볼 수 있게 되었다.

제1차 분권개혁을 통해 통제 및 관여방식 명문화가 이루어졌다. 기관위임사무에 따른 포괄적 지휘감독권이 폐지되고, 관여에는 법률이나 정령의 근거를 필요로 하는 방식으로 법제도가 개선되었다. 또한 사무별로 관여의 기본유형이 제시되었고, 정부와 지방자치단체간의 분쟁을 처리하는 절차가 신설되었다.

그리고 제1차 분권개혁을 통해 「지방자치법」에서 지방의 역할과 이에 대한 정부의 배려 규정을 신설하였고 이를 통해 중앙과 지방의 역할분담을 명확히 하였다. 역할배분에 있어 지방자치단체는 주민의 복지증진을 모색하는 것을 기본으로 지역의 행정을 자주적이고 종합적으로 실시하는 역할을 폭넓게 담당하며, 주민과 가까운 행정은 가능한 한 지방자치단체에 맡기는 보충성의 원칙을 기본으로 하였다. 또한 중앙정부가 법령규정의 정비, 해석, 운용할 때 지방자치단체의 자주성과 자립성을 충분히 발휘하도록 해야 한다는 원칙을 명시하였다.

24) 지방분권추진계획은 1998년 5월 29일 각의 결정되었는데, 이 계획에서 법정수탁사무에 관한 8가지 기준이 제시되었다(地方分権推進計画, 1998:4-5 [http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/category02 / archive-k.html](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/category02/archive-k.html) (접속일자: 2019.10.30.)

(2) 제2차 분권개혁

제2차 분권개혁은 개별법이 규제하는 자치단체의 자율성을 높이는 이른바 규제밀도의 완화를 목표로 이루어졌다(小泉, 2011). 이는 지방자치단체의 정책 집행을 중앙정부의 법령으로 규율하는 기존 방식을 근본적으로 개혁하지 않는다면 제1차 분권개혁의 효과가 실질적으로 미미할 수밖에 없다고 판단한데 따른 조치였다. ‘법령 제약의 개선’은 제1차 분권개혁의 성과를 실질적으로 작동할 수 있는 필수불가결한 과제로 인식되어 제2차 분권개혁의 최우선 과제로 추진되었다(地方分権推進委員会, 2008).

지방분권개혁추진위원회는 제2차 분권개혁을 추진할 때 지방자치단체의 자치사무에 대한 국가의 제약을 그대로 유지해야만 하는가를 판단하는 기준으로 전국적 통일성의 적용을 제안했다. 이는 전국적으로 동일한 기준을 적용해야 하는 사무는 지방자치단체의 자치사무라고 하더라도 국가가 어느 정도 제약을 가할 필요가 있다는 원칙을 보여준다. 그리고 지방분권개혁추진위원회는 전국적 통일성 적용 여부를 판단할 수 있는 구체적 기준을 다음과 같이 7가지로 제시했다(地方分権改革推進委員会, 2008).²⁵⁾

전국적 통일성 적용 여부를 판단하기 위한 기준

- (1) 지방자치단체가 사유재산제도, 법인제도 등 사법질서 근간이 되는 제도 관련 사무
- (2) 보조대상자산 또는 국유재산 처분 관련 사무
- (3) 지방자치 기본 준칙 관련 사무 또는 다른 지방자치단체와 비교할 필요가 인정되는 사무
- (4) 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체와 국가, 그 외 기관과의 협력 관련 사무
- (5) 국민의 생명, 신체 등 중대하고 명백한 위협에 대하여 국민을 보호하기 위한 사무
- (6) 광역적인 피해 확산을 방지하기 위한 사무
- (7) 국제적 요청에 관련된 사무

출처: 地方分権改革推進委員会, 2008 :6-7

25) 이와 같은 사무에 해당한다고 무조건 국가의 제약을 유지하는 것이 아니라 이중에서도 전국적으로 통일하여 규정될 필요가 있는 경우에 한해서 국가의 제약을 유지하는 것을 원칙으로 하였다.

이와 같은 절차를 통해 법령 제약을 완화해야 한다고 판단된 지방자치단체의 자치사무에 대해서는 지방자치단체의 자주성을 강화하여 정책의 자유도를 향상시키는 것을 목표로 개선방안을 마련하였다(하동현, 2017: 210-214). 개선방안은 법령 제약 폐지, 절차 및 판단기준 전부 조례 위임, 절차 및 판단기준 일부 조례 위임으로 구성된다. 이와 같은 개선방안에 따라 정책의 절차 및 판단기준의 전부 또는 일부가 지방자치단체에 의해 마련되고, 이는 공공임대주택과 같은 동일한 정책이더라도 각각의 지방자치단체들이 자신의 조례를 통해 서로 다른 절차 및 판단기준을 제시할 수 있다는 것을 의미한다. 여기서 법령에 의한 국가 전체의 기준과 조례에 의한 지방 자체의 기준 사이의 관계를 어떻게 설정할지에 대한 쟁점이 대두된다. 조례가 법령과 다른 내용을 규정할 수 있도록 하는 것이 지방분권의 취지에 부합하지만, 이런 경우에는 지역마다 너무 다른 기준의 설정이 또 다른 지역 차별화의 문제가 발생시킬 수 있다.

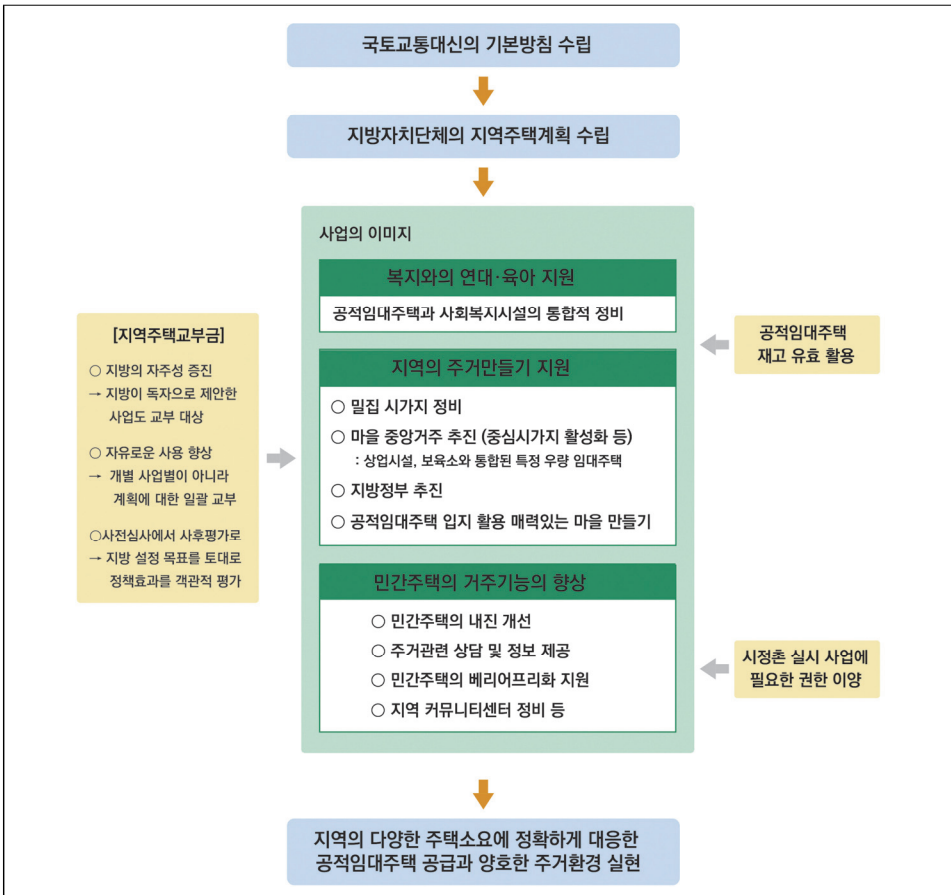
지방자치단체에 대한 법령 제약의 개선 이외에 제2차 분권개혁의 성과로는 ‘협치의 장의 법제화’를 꼽을 수 있다. 협치의 장은 지방자치의 이해당사자인 지방정부의 목소리를 지방자치를 추진하기 위한 정책에 반영하기 위해서 만들었다. 중앙과 지방의 협의 결과는 법적·정책적 강제성이 없으므로, 협치의 장이 실제로 어떤 효과가 있는지에 대해서 의구심이 들 수 있다. 하지만 협치의 장은 “지방이 정책형성과정에서 논의의 주체로 등장할 수 있는 기회구조를 제공하였”고, 지방이 중앙과 “대등한 입장에서 교섭할 수 있는 공간이었”으며, 중앙과 지방이 “정책 정보를 공유하는 학습의 장소”이었다는 측면에서 지방분권을 위한 정책적 타협 공간으로 상당한 함의를 가진다(하동현, 2016: 40). 그리고 2014년 지방정부가 중앙정부에게 직접 지방자치 관련 정책을 제안하는 제안모집방식이 도입되었다(內閣府, 2019). 제안모집방식은 제1차 분권개혁과 제2차 분권개혁에도 불구하고 지방분권에서 여전히 미진한 부분들을 실제 집행자인 지방정부의 관점으로 개혁하기 위한 제도적 장치이다. 지방정부가 중앙정부와 1:1 관계에서 제안하는 것이 아니라, 중앙정부와 지방정부들이 참여하는 1:多 관계를 통해 효율적인 체계를 갖췄다. 특히 의견 수렴과 자료 공개를 통해 지방정부들이 다른 지방정부의 제안 내용 및 과정까지 파악할 수 있도록 했다.

2) 주거정책의 지방화

(1) 지역주택특별조치법과 지역주택교부금제도

지역특성에 맞는 공적임대주택을 지방자치단체의 자율성을 존중하면서 추진하기 위해 2005년에 지역주택특별법이 제정되었고 이에 기초해서 지역주택교부금제도가 도입되었다.

그림 5-4 | 지역주택특별조치법의 개요



출처: http://www.jinken-osaka.jp/matizukuri/pdf/shintyaku/2005_0801_2.pdf (접속일자: 2019.10.25.)

지역주택특별조치법은 국토교통대신의 기본방침 수립에 관한 사항과 지방자치단체의 지역주택계획 작성에 관한 내용을 규정한다. 국토교통대신은 지역주택계획 작성 기본방침을 수립할 때 지방자치단체가 자신의 지역에서 사회경제정세 변화에 따라 주택에 대한 다양한 수요를 정확하게 대응하는 것을 목표로 한다. 그리고 각각의 지방자치단체는 국토교통대신의 기본방침을 토대로 지역주택계획을 작성해서 공적임대주택 건설 사업 등 실제 주거정책을 집행한다. 이 과정에서 공적임대주택의 유효재고 활용, 지역주택교부금 교부, 시정촌 실시 사업에 필요한 권한 이양 등이 이루어진다.

지역주택교부금에서는 공영주택 정비사업, 주택지구 정비사업 등의 보조금을 하나의 교부금으로 통합하여 지방자치단체가 자유롭게 사용할 수 있도록 하였다. 개별 사업이 아니라 일괄 교부 방식이고, 지방자치단체의 자체 사업도 교부 대상이고, 그리고 중앙정부가 사전심사가 아니라 사후평가를 실시한다는 점에서, 지역주택교부금은 상대적으로 재원이 부족한 지방자치단체가 주거정책을 주도적으로 기획 및 집행하는데 중요한 역할을 한다.

표 5-2 | 지역주택교부금의 대상사업

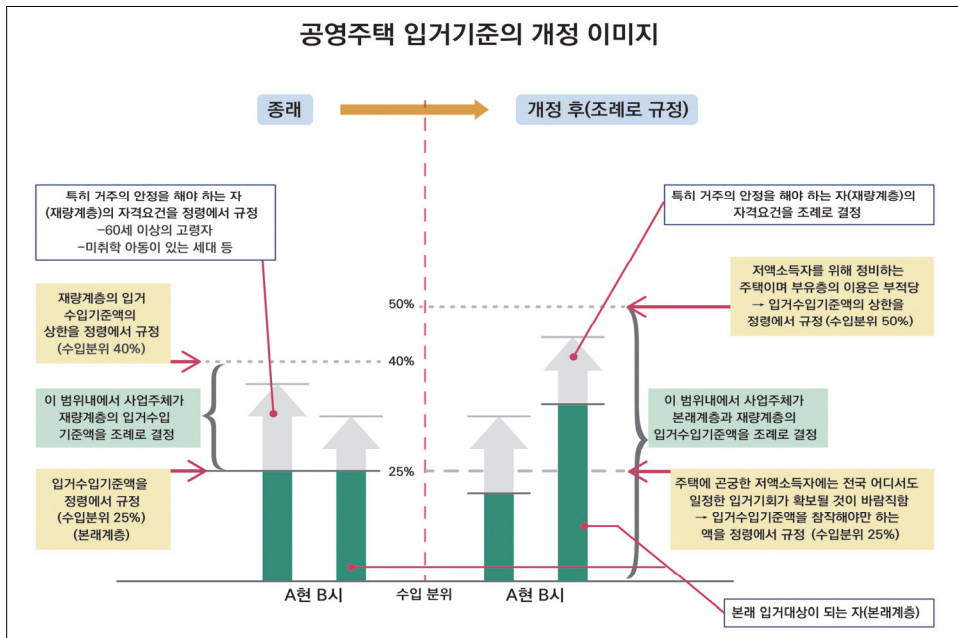
구분	세부사업
기간사업	- 공영주택 정비사업 - 주택지구 개량사업 - 주택시가지 종합정비사업 (밀집주택시가지정비형) - 도심공동주택 공급사업 - 시가지 재개발사업 - 우량건축물 정비사업 - 공적임대주택 아스베스트 개수사업 - 주택시가지 기반정비사업 (상기사업과 관련된 공공시설정비) - 공적임대주택 월세저렴화사업 - 재해공영주택 월세저렴화사업
제안사업	-지자체의 제안에 바탕을 둔 지역 주택정책 실시에 필요한 사업

출처: 일본 국토교통성 홈페이지 <http://www.mlit.go.jp/crd/index/government/pdf/chiikijyutakukeikaku.pdf>
(접속일자: 2019.10.25.)

(2) 공영주택의 입거기준과 정비기준

지방분권계획추진계획에 기초해서 「공영주택법」이 개정되었는데, 이때 전국적으로 동일했던 공영주택의 입거기준에 대한 지방자치단체의 재량권이 인정되었다(内閣府, 2012: 2). 공영주택에 입주해야만 하는 저소득층의 수입기준을 조례에 위임했다. 그리고 법령에서 조례로 규정하는 수입기준의 상한을 수입 분위 50% 상당액으로 설정하였는데, 이는 기존에 15.8만 엔 이하로 전국에 대해 일률적으로 적용되던 기준에 대해 지역 차별적 요소를 도입할 수 있도록 했다. 또한 동거요건에 1인가구(단신자)를 대상자에 포함할 것인가를 조례로 설정하도록 하여 지방자치단체의 판단에 따라 단신자를 원칙적으로 대상에서 제외하던 기존 규정과 다른 입거기준을 만들 수 있도록 하였다. 거주를 안정해야 하는 고령자, 장애인, 육아대상 등 재량계층의 범위와 수입을 조례로 설정하도록 하여 재량계층 설정에 대해서도 지역의 권한을 강화하였다.

그림 5-5 | 공영주택 입거기준의 지방화



출처: <http://tochigi-jichiken.jp/kako-event/jichikouza/10thsiryou.pdf> (접속일자: 2019.10.25.)

「공영주택법」에서 입거기준의 세부항목 설정을 조례에 위임함에 따라 일부 지방자치 단체들은 독자적인 입거기준을 설정하였다. 아래 <표 5-3>는 공영주택에 대한 지방정부의 독자적인 입거기준을 보여준다. 독자적인 입거기준 중에서 가장 눈에 띄는 부분은 재량계층 대상범위의 확대이다. 특히 교토부, 고베시에서 알 수 있듯이, 저출산 및 고령화 문제를 심각하게 겪고 있는 일본에서 신혼 세대 또는 젊은 부부 세대를 주거취약계층으로 보고 주거지원을 강화했다. 이는 현재 우리나라에서 나타나고 있는 현상이다. 세대 구성의 다양화에 맞춰 입거기준을 확대하는 시도도 있었다. 에이헤이지마치시와 교토시는 재량계층 대상범위에 각각 ‘18세 미만 3인 이상의 다가족’과 ‘20세 미만이 3인 이상 있는 세대’를 추가했다. 그리고 특정한 조건을 충족한다는 전제 하에서 단신자도 공적임대주택에 입거할 수 있도록 하는 조치가 몇몇 지방정부에서 취해졌다. 이와 같은 지방정부의 독자적인 기준 설정에 따라 이전에 전국적으로 동일했던 공영주택의 입거기준이 지역적으로 차별화되었다.

표 5-3 | 지방정부의 독자적인 입거기준

지역	입거기준
오이타현 벳부시 등	- 재량계층 대상범위를 정신장애자 1,2급에서 3급까지 확대
시마네현 미사토마치	- 친족 이외에도 돌봄을 실시하는 동거요건 추가
교토부	- 범죄피해자가 단신으로 입거 가능, 재량계층의 대상범위에 신혼 세대를 추가
오카야마현	- 재량계층 대상범위를 ‘미취학아동 세대’에서 ‘중학생 이하 아동 세대’로 확대
후쿠이현 에이헤이지마치시	- 재량계층 대상범위에 ‘18세 미만 3인 이상의 다가족’ 추가
교토시	- 재량계층 대상범위에 ‘20세 미만이 3인 이상 있는 세대’ 추가
고베시	- 재량계층 대상범위에 ‘젊은 부부 세대’ 추가
미에현 미나미이세마치시	- 50㎡ 이하 주택은 단신으로도 입거 가능
이바라키현 히타치오오다시	- 중학생 이하 아동 세대, 신혼세대가 시외 거주자로 신청 가능
교토부 키츠가와시	- 동거친족요건을 유지하면서 범죄피해자나 장기결핵요양환자는 단신 입거 가능

자료: <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/gimuwaku/gimuwaku-index.html>에서 발췌 및 정리 (접속일자: 2019.10.25.)

공영주택의 입거기준 뿐만 아니라 정비기준의 지방화 역시 이루어졌다. 이는 법령을 통해 전국 통일적으로 규정된 공영주택의 정비기준을 조례로 지역실정에 맞게 설정할 수 있도록 했다는 것을 의미한다. 종전에는 주택 호의 기준(1호당 마루 면적의 합계는 원칙적으로 19㎡ 이상), 공동시설 기준(유아원, 집회소 등의 위치와 규모는 해당 부지 내 주택 호수, 부지 규모 등에 맞게 설치하고 입거자의 편리를 확보한다) 등을 법령으로 일괄규정 하였으나 개정 이후 법령은 조례를 제정할 때 참작해야 하는 기준으로 작용하게 되었다(內閣府, 2012: 4).

이에 따라 조례를 통해 지방정부가 공영주택의 독자적인 정비기준을 설정하는 것이 가능해졌다. 특히 교토부가 공영주택 정비기준 지역화에 의욕적으로 나섰다. 세대구성의 다양화를 고려해서 공영주택의 모델 및 규모의 다양화를 시도했고, 지역공동체 활성화 차원에서 공영주택의 유아원을 입거자 이외 지역주민에게 개방했고, 환경보호를 고려한 정비기준도 설정했다.

표 5-4 | 지방정부의 독자적인 정비기준

지역	정비기준
교토부	- 단지형성 시 다양한 구성 세대와 연령대가 입거할 수 있도록 모델과 규모가 상이한 주택을 조합 - 유아원을 설계하는 경우 입거자만이 아니라 지역주민도 이용할 수 있는 시설로 만들 - 온실효과 가스배출의 억제와 흡수작용 보전 및 강화를 배려하여 정비
오카야마현	- 유니버설 디자인 도입 - 공용부문의 조명 설비 관련 에너지 효율이용, 신에너지 이용 노력
교토부 키초가와시	- 자동차 주차장 설치 의무화
나가노현, 오카야마현	- 지역재료를 이용하도록 노력할 것 의무화
기후현	- 환경을 배려하고 자연과 공생하도록 정비 - 내구성과 장기적으로 양질의 상태로 사용하도록 정비

자료: <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/gimuwaku/gimuwaku-index.html> 에서 발췌 및 정리 (접속일자: 2019.10.25.)

3. 미국의 주거정책 지방화와 포괄 지원 방식

1) 미국의 주거정책 지방화

(1) 미국 주택정책의 전개

미국에서는 모든 가구에 적절한 수준의 주택을 제공하는 것을 주택정책 목표로 설정하고 자가소유 촉진을 위한 금융, 주택자금 대출 이자 소득공제 등과 함께 공공부문에서는 저소득층을 위한 저렴한 주택 공급, 민간시장을 활용한 주거비 경감 지원, 민간부문 및 비영리 조직을 활용한 저렴한 주택 및 주거서비스 제공 등을 제공하고 있다.

1965년 연방정부가 HUD를 설립하고 공공임대주택 공급 계획을 발표했다. 닉슨 정부는 2,600만호 주택 마련 계획을 발표하고 그 중 중저소득층에게 600만호를 할당하기도 했다. 70년대에는 공공주택 건설중지 선언(Moratorium) 이후 공공주택 건설 및 공급 주도의 정책에서 수요자 중심으로 정책 기조가 변화하면서 주택보조금 지급제도가 도입되었다. 이 과정에서 중앙정부의 역할이 지방정부로 위임되고 포괄보조금제도(CDBG)가 도입되었다(Keating & Smith, 1996).

80년대는 규제완화를 통한 정부의 역할 축소가 지속적으로 이루어졌는데 레이건 행정부의 대규모 감세와 정부규제 완화, 주택도시개발부의 예산삭감, 각종 보조금 폐지 및 감액조치가 나타났다. 90년대에는 저소득층 주거지원 프로그램이 다양화되면서 HOPE VI 공공임대주택 전면 재개발 프로그램이 도입되었으나 HUD 인원 삭감, PHAs 통제 완화, 조직 개편 등이 이루어지면서 저소득층 주거지원 프로그램에 대한 실효성에는 의문을 제기하였다(Schwartz, 2010).

2000년대 금융위기 발생 이후 모기지 담보채권(MBS) 시장 확대, 금융시장 규제완화 등 시장구조가 재편되었고 저신용 저소득층의 서브프라임 모기지 확대가 전 세계적인 실물경제 영향을 미쳤다. 금융위기 이후 주거비 과부담 가구가 급증하여 지속적으로 유지되고 있다(JCHS, 2019)²⁶).

(2) 미국 주택정책 수행 시 중앙과 지방의 역할

미국 주택정책에서 중앙인 연방정부는 전체적인 기준을 설정하고 이를 위한 자금을 조달하는 역할을 담당한다. 연방정부는 의회를 통해 주택정책 프로그램을 승인받고 이에 필요한 자금을 확보하며 연방정부인 주택도시개발부(HUD, Department of Housing and Urban Development)에서 주요 프로그램을 관장한다.

반면 지방정부에서는 산하의 공공주택청(PHA, Public Housing Authorities)을 통하여 주택정책을 구현하고 이를 감독하는 역할을 수행한다. 공공주택청에게 바우처 프로그램 자금을 배분하고 그 업무의 성과를 평가하며 개별 주에서는 저소득층 임대주택 세금감면프로그램의 세액공제액을 배분한다. 또한 지방정부는 토지이용과 개발허가에 대한 권한을 활용하여 저렴주택을 공급하는 기능도 수행하고 있다. 기금 관련해서는 연방에서 배분되는 항목별 예산 이외에 자유로운 내용 구성이 가능한 포괄보조금을 통한 사업을 수행한다. 또한 자체적으로 지역주택기금이라는 재원을 조성하여 연방정부 지원 프로그램 이외에 지역별 소요에 대응하고 있다.

(3) 주택바우처 프로그램 운용 시 중앙과 지방의 역할분담 구조

주택바우처 프로그램에 참여하는 행위자는 프로그램에 필요한 자금의 배분을 결정하는 중앙정부, 그리고 지방정부 차원에서 실제 프로그램을 운영하는 주체인 공공주택청, 그리고 민간부문의 주택소유자와 프로그램 수혜대상인 저소득 가구로 구성된다. 중앙인 연방정부는 의회로부터 자금을 확보하여 지방정부 산하 공공주택청에 이를 배분하고 공공주택청이 주도적으로 지역의 저소득층에게 주거비 보조를 실시하는 구조를 가지고 있기 때문에 주택바우처 프로그램에서 지방의 역할이 중요하다.

주택바우처 프로그램에서 중앙정부(연방주택도시개발부)의 역할은 크게 네 가지로 구분된다. 첫 번째는 바우처 프로그램을 실행하기 위해 필요한 정책 개발, 규제, 핸드북, 각종 지침 및 공고, 가이드라인 등을 개발하여 제시하는 것이다. 두 번째는 주택

26) <https://www.jchs.harvard.edu/son-2019-cost-burdens-map> (접속일자: 2019.9.29.)

바우처 지원금을 배분하는 것이며 세 번째는 공공주택청을 위한 기술적인 지원과 필요한 교육 훈련 등을 제공하는 업무를 담당하는 것이다. 마지막으로, 바우처 프로그램이 제대로 수행되고 있는지 성과를 확인하고 프로그램 필요조건이 제대로 충족되고 있는지 공공주택청을 모니터링하는 업무 역시 수행하고 있다.

반면 지방의 공공주택청은 각 지방에서 실제로 주택바우처 프로그램을 운영하는 업무를 담당하며 연방주택청과의 계약 하에 해당 지역의 정책 실행 가이드라인을 설정, 대상자 적격성 결정, 소득 평가 및 재평가를 담당한다. 대기자 명부 관리, 참여가구 선정, 임대료 중 가구 부담률과 지원금 결정, 각종 유틸리티 비용 설정, 장애가구의 주택탐색 과정 지원, 임대인에게 매월 주택보조금 지급 등의 업무도 지자체 담당업무이다. 또한 바우처 업무에 대한 이의 제기, 검토 요청시 대응, 가구자족프로그램(Family Self-Sufficient Program)과 같은 관련 프로그램의 운영관리 책임을 갖는다.

주택바우처 프로그램의 지불기준을 지불기준(payment standard) 금액을 결정하는 데에는 공정시장 임대료(Fair Market Rent)가 활용된다. 미국 연방주택청에서는 매년 공정시장임대료를 추계하여 발표하고 있다. 공정시장임대료는 총 임대료 예측치로써 여기에는 임차인이 지불하는 유틸리티 비용²⁷⁾이 포함된다(HUD, 2001).

2) 커뮤니티개발 포괄보조금을 통한 주거지원

(1) 커뮤니티개발 포괄보조금 도입 배경 및 발전과정

커뮤니티개발 포괄보조금은 1974년 설립된 CDBG(Community Development Block Grants)로 기존에 특정 목적으로 존재하던 7종의 보조금 사업을 통합한 것이다. 50년대 이후 개발된 도시재개발(urban renewal), 지역사회개발(neighborhood development), 모델도시(Model Cities) 등의 사업이 별도로 운영되어 왔다. CDBG는 이처럼 기존에 개별적으로 분산되어 추진되어 온 연방정부 차원의 도시, 커뮤니티개발, 지역개발사업

27) 유틸리티 비용은 보통 전기, 수도, 가스, 냉난방, 실내조명, 조리용 가스/전기료 등을 의미하며 사용한 양에 따라 개별 가구가 지불하는 비용이며 경우에 따라 일부의 항목이 월 임대료에 포함된다. 그러나 전화, 케이블, 인공위성 티비 수신료, 인터넷 사용료는 포함되지 않는다(HUD, 2001).

을 하나의 포괄보조금으로 통합한 것을 의미한다. 기존의 지출항목별 방식(categorical approach)에서 포괄보조금 방식(block grant approach)으로 지급 방식이 변화함으로써 지역사회의 요구에 대응하여 사업의 우선순위를 정할 수 있게 되고 그로 인해 사업의 효율성이 높아졌다. 이를 통해 지방정부 및 지역사회의 자율성이 제고되고, 융통성이 확보되는 효과가 나타났다(Rich, 2014).

표 5-5 | CDBG로 통합된 프로그램의 특징

프로그램명	운영시기	총보조금액	참여 커뮤니티	지원받은 프로젝트 수
Urban Renewal	1950-1974	131억 달러	1,258	3,284
Neighborhood Development	1968-1974	27억 달러	429	430
Model Cities	1967-1974	25억 달러	151	-
Water and sewer facilities grants	1966-1974	9.87억 달러	-	2,246
Public facilities loans	1955-1974	6.24억 달러	-	1,495
Open space land grants	1961-1974	6.05억 달러	-	4,585
Housing rehabilitation loans	1965-1974	2.72억 달러	-	38,576
Neighborhood facilities grants	1966-1974	2.54억 달러	663	800

출처: Rich(2014: 53)에서 발췌

CDBG 자금 사용의 목표는 ① 지역중위소득의 80% 이하 소득을 갖는 중-저소득층에게 편익을 제공, ② 슬럼을 제거하거나 방지, ③ 시급한 커뮤니티 요구(urgent community needs)에 대응하는 것으로 나타난다. 이를 위해 커뮤니티에서는 최소 70%의 CDBG 자금을 중저소득층을 위하여 사용해야 하며 CDBG를 지원받고자 하는 지방정부는 주택지원 계획(Housing Assistance Plan)이라는 계획안을 제출하여 승인을 받아야 한다. 이는 지방정부가 해당지역의 주택시장 및 주거소요에 대한 파악을 바탕으로 필요자금을 신청하도록 하는 근거가 되며 주택지원계획에는 주택상황조사, 저소득층 주택수요 예측, 지역주택 재고, 저소득층 주택소요 평가, 저소득가구 주택의 입지, 연간 지원대상규모의 합리적 예측, 지자체의 3년 전략계획 등이 포함되어야 한다. 또한, 계획 수립에 시민이 참여해야 하므로 지역사회의 역량이 강화되고 참여형 계획이 수립될 수 있다.

(2) 커뮤니티개발 포괄보조금 참여자의 역할

커뮤니티개발 포괄보조금 지급에 있어 중앙정부는 재원을 확보하고 할당하며 모니터링을 담당한다. 즉, 자금을 확보하고, 지방정부의 소요에 따라 작성된 주택지원계획을 평가하여 승인하는 것이 중앙정부의 역할이다. 이 때, 산식에 따라 필요한 자금을 지역에 할당한 후 지방정부에서 자금을 적절하게 사용하고 있는지 모니터링하는 역할을 수행한다. 반면, 지방정부 지역의 소요를 파악하고 계획수립, 자금집행과 성과에 대한 책임을 담당한다. 주민의 참여와 지역의 소요에 기반한 주택지원계획을 작성하고 중앙정부에서 할당받은 자원을 집행하며 지역의 민간비영리 주택단체와 각종 기구를 활용하고 자금이 적절히 사용되도록 관리·감독하는 것이 지방정부의 역할이다.

(3) 재원 및 지원규모

CDBG는 가장 큰 연방정부 프로그램 중 하나로, 지난 40여년간 사용된 금액이 1천 440억 달러(\$144 billion)에 이른다. 연도별 자금 규모는 1976년 74억 달러 규모로 시작하여 점차 증가하다가 최근에는 감소 추세를 보이고 있다.

표 5-6 | 연간 CDBG 예산 규모

연도	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
자금(억달러)	74	123	127	119	106	94	84	105	78	76
연도	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
자금(억달러)	63	61	56	49	51	54	56	66	62	72
연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
자금(억달러)	67	62	68	67	64	57	64	59	60	55
연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012			
자금(억달러)	47	42	41	73	46	35	30			

출처: Orlebeke & Weicher(2014: 40)

연방정부로부터 직접적으로 지원금을 받는 커뮤니티 지원금은 주로 도시재생, 저렴 주택 확대, 경제적 기회제공, 커뮤니티 시설과 서비스 개선 등에 사용된다. CDBG 펀드 지원은 인구규모, 빈곤율, 과밀 주택, 주택경과연수, 인구성장율 등을 고려한 산식

에 의해 필요성이 높은 커뮤니티에 배분되며 전술한 바와 같이 전체 CDBG 자금의 최소 70%는 저소득층을 위하여 사용되어야 한다(Orlebeke & Weicher, 2014).

(4) 사용처 및 성과

CDBG의 사용처를 보면, 방치된 주택을 매입하여 재생하는 경우와 같이 공공의 목적을 위하여 실제로 부동산을 취득할 수 있는 것으로 나타난다. 도로, 보도, 상하수도 시스템, 레크레이션 시설 등과 같이 공공시설을 건립하는데 사용되기도 하며 점차 영리기업(for-profit business)을 돕는데 사용되는 추세도 나타난다. 예를 들면 순환 대출펀드(revolving loan funds)의 설립, 새로운 산업을 위한 토지 합병(assembling), 저소득 근로자를 고용하기 위하여 기존 비즈니스(사업체)의 확대 지원 등이 예이다.

클리블랜드 시의 CDBG 사용처 및 성과 공유 방식

- 클리블랜드 시의 경우 홈페이지를 통해 CDBG 자금이 사용될 수 있는 활동을 적시하여 시민에게 알림
- 주택관련 활동에는 신규주택건설, 모기지 지원, 공정주택활동, 주택개량, 주택 에너지 효율화 사업 등 포함
- 공공시설 개선활동에는 놀이터 개량, 수영장 개량, 보도 교체, 가로등, 가로수 및 잔디 교체 등이 포함됨
- 토지이용 관련 활동에는 공지 청소, 토지은행, 토지 재활용, gardening
- 공공서비스 활동으로는 범죄예방, 안전 증진, 건강, 식사, 임시거처 제공, 노인 서비스, 청소년 서비스, 교육 및 상담, 직업교육, 교통 제공, 데이케어 등
- 경제개발 활동에는 CDCs에게 기술적 지원제공, 소기업 대출, 가게 전면부 개선, 상점 전면부 디자인 개선 지원 등이 포함됨

출처: 클리블랜드 시 홈페이지 [http://www.city.cleveland.oh.us/CityofCleveland/Home/Government/CityAgencies/Community Development/BlockGrantProgram](http://www.city.cleveland.oh.us/CityofCleveland/Home/Government/CityAgencies/Community%20Development/BlockGrantProgram) (접속일자: 2019.10.24.)

적격 커뮤니티에서 CDBG 자금을 사용한 부문과 비율을 살펴보면, 약 30%에 가까운 자금이 주택관련 활동에 사용되어 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 다음으로는 공공사업 및 시설 관련 활동(24.5%), 공공서비스 제공(12.9%), 경제개발 관련 활동(5.5%) 등의 순으로 나타난다(Rich, 2014).

주택관련 CDBG 자금 활용 결과, 2005년에서 2013년 간 114.6만 가구에게 혜택을 주었는데, 단독가구 지원 77만가구, 다가구 지원 13만가구 등 자가주택 소유자들의

주택개량 활동이 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 이외에도 직간접적인 주택구입 지원 활동, 주택건설, 공공임대주택의 현대화, 에너지 효율화 개선작업, 무독성 페인트 도색 등에 자금이 사용되었으며 2014년 주택관련 활동의 수혜가구는 82,621 가구를, 지난 10년간 연평균 수혜가구는 약 12.3만 가구에 이른다(HUD, 2019).

표 5-7 | CDBG 적격 커뮤니티의 CDBG 자금 배분 도시와 사용처

인구규모	지원 대상 도시 수	자금 배분 비율(%)					
		취득, 정리	경제 개발	주택	공공사업 · 시설	공공 서비스	계획, 행정
5만명 이하	14	4.1	6.6	31	28.5	10.9	16.8
5만~10만 미만	27	3.6	3	34.3	23.5	10.7	19.5
10만~25만 미만	81	5.6	5.2	29.7	24.8	12.3	17.7
25만~50만 미만	61	4.7	5.6	29.9	24.6	12.6	16.8
50만~100만 미만	35	5	6.8	26.9	24.1	15.2	16.5
100만 이상	13	2.9	6.8	24.3	21.6	18.2	17.7
계	231	4.8	5.5	29.6	24.5	12.9	17.4

출처: Rich(2014: 69), 2011년 기준

표 5-8 | CDBG 주택관련 지원 활동 및 수혜 가구수

활동 내역	FY2014	2005~2013	연평균 (2005~2014)
Homeownership Assistance (Not Direct)	689	3,452	414
Construction of Housing	1,120	20,027	2,115
Direct Homeownership Assistance	3,393	38,327	4,172
Rehabilitation: Single-Unit Residential	49,780	772,956	82,274
Rehabilitation: Multi-Unit Residential	11,438	129,012	14,045
Public Housing Modernization	5,108	68,007	7,312
Rehabilitation: Other Publicly-owned Residential Buildings	668	7,098	777
Energy Efficiency Improvements	1,801	25,272	2,707
Acquisition for Rehabilitation	1,009	12,436	1,345
Rehabilitation Administration	4,620	49,494	6,764
Lead-based Paint/lead Hazard Test/Abatement	1,516	11,471	2,165
Housing Services	1,304	5,707	1,169
Residential Historic Preservation	175	2,575	275
총 수혜 가구수	82,621	1,145,834	122,846

자료: HUD(2019)를 바탕으로 재구성

(5) 포괄보조금 추세 및 특징

연방정부의 포괄보조금 제도 중 주택도시개발부의 포괄보조금은 6개로 커뮤니티개발 포괄보조금이 가장 큰 예산을 차지하고 있다(Reich et al, 2017). 포괄보조금을 통해 연방정부에서는 주정부가 우선순위를 설정하고, 수급자의 대상을 결정하며, 기존 유사한 주정부 프로그램을 통합, 전달체계를 개편하는 등의 재량권을 갖게 된다.

표 5-9 | 주택도시개발부의 포괄보조금 종류 및 예산

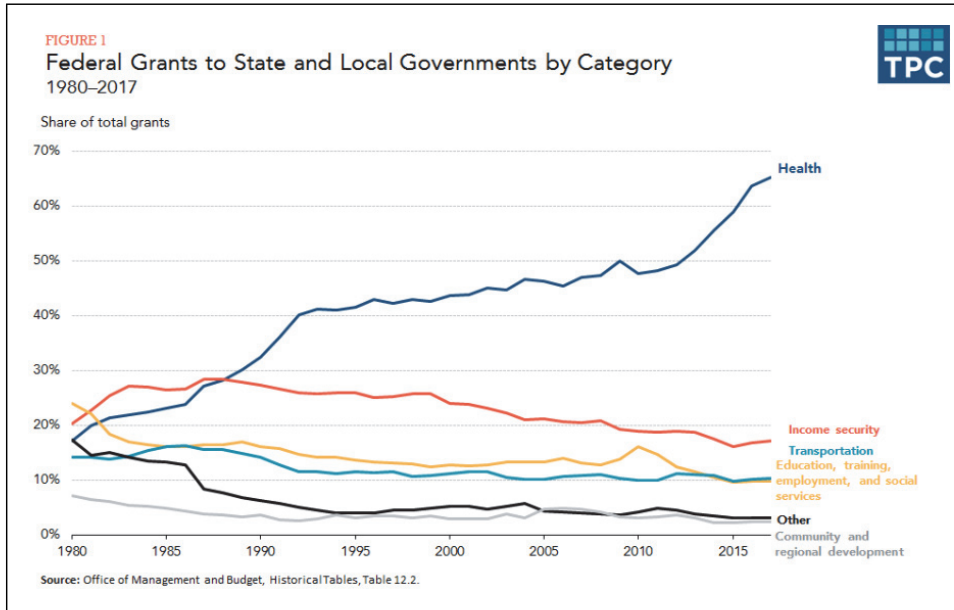
종류	예산(백만 달러, 2014년 기준)
커뮤니티개발 포괄보조금(CDBG)	3,030
원주민 커뮤니티개발 포괄보조금	70
비상대책 포괄보조금	250
주택 투자 파트너십 프로그램	1,999
인디언 주택 포괄보조금	648
하와이 원주민주택 포괄보조금	10

자료 : Reich et al (2017)

최근 포괄보조금 추세에서는 저소득가구를 대상으로 한 주택, 보건, 사회서비스가 주요 포괄보조금 프로그램을 이루고 있다는 특징이 나타난다. 2017년 기준 총 13개 포괄보조사업 중 취약가구 한시부조 포괄보조(TANF) 사업 규모가 166억 달러로 가장 크고, 다음으로 아동보호 및 개발 포괄보조(57억 달러), 저소득가구 에너지 포괄보조(34억 달러), 커뮤니티개발 포괄보조(30억 달러) 순으로 나타난다(Reich et al., 2017).

2000년 이후 13개 주요 포괄보조사업의 총재원이 감소하고 있으며 CDBG는 2000년 이후 57% 감소하여 전반적인 보조금과 사업 규모가 줄어드는 것을 알 수 있다. 포괄보조금을 다양한 용도로 사용할 수 있다는 장점은 역으로, 그 성과를 객관적으로 평가하기 어렵다는 단점으로 작용한다. 프로그램 보조의 효과를 제대로 파악하기 어렵기 때문에 연방정부에서는 보조금을 삭감하려는 유인이 존재하고 예산이 축소된다.

그림 5-6 | 연방정부 포괄보조금 종류별 예산비중 변화



출처: 세금정책센터 홈페이지 <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-types-federal-grants-are-made-state-and-local-governments-and-how-do-they-work> (접속일자: 2019.10.19.)

3) HOME 투자 파트너십 프로그램을 통한 포괄적 주거지원

(1) HOME 투자 파트너십 프로그램 도입 배경 및 발전과정

HOME 투자 파트너십 프로그램 (HOME Investment Partnerships Program 이하 ‘HOME’ 프로그램)은 1990년 「국가저렴주택법(National Affordable Housing Act of 1990)」에 근거하여 저소득가구 저렴주택 관련 활동에 사용될 수 있도록 지원하는 포괄 보조금 프로그램이다. 연방 주택도시개발부가 운영책임을 갖는 포괄보조금 프로그램으로 HUD에서 운영하는 포괄보조금 프로그램 중 CDBG 다음으로 큰 규모를 자랑한다.

HOME 프로그램은 저소득층 대상 저렴주택 공급 활동에 대한 지원 확대를 위하여 도입되었는데 이는 1980년대 말 국가주택전담반(National Housing Task Force)를 구

성하여 새로운 포괄보조금 프로그램을 도입하여 저소득층 저렴한주택 공급 지원을 확대하는 일련의 정책 활동의 결과이다. HOME은 일정한 산식에 의해 주정부와 지방정부에 배분되고 저소득층을 위한, 임대, 자가주택 모두에 사용될 수 있다.

(2) HOME 프로그램 참여자의 역할과 계획 수립

HOME 프로그램을 수행함에 있어 연방정부는 예산을 확보하고 그를 할당하며, 주정부와 지방정부는 프로그램 참여하는 것으로 역할이 구분된다. 연방정부는 매년 의회로부터 HOME 예산을 배정 받아, 연간 예산의 40%는 주정부에 할당하고, 나머지 60%는 적격 대상 기구에 할당한다. 주정부 지원금액은 산식에 따라 도출된 보조금과 300만불 중 큰 금액으로 결정된다. 지방정부 중에서 프로그램에 참가하는 자치단체가 될 수 있는 경우는 일정 조건을 만족하는 대도시 시정부 또는 도시지역 카운티 정부이다. 조건에 미달하는 지방정부에서는 보조금을 받기 위해 인접한 지자체와 컨소시엄을 구성하여 참여할 수 있으며, 참가 자치단체가 되지 못하는 지방정부일지라도, 주정부에서 받은 HOME 자금을 할당받아 HOME 프로그램에 참여할 수 있다(Jones, 2014).

HOME 프로그램은 통합계획(Consolidated Plan) 수립을 통해 기획되고 성과 모니터링이 이루어진다. 통합계획의 계획기간은 3년~5년으로, HOME 보조금 지원을 받기 위해 주정부, 지방정부는 반드시 통합계획(Consolidated Plan)을 제출하여 주택도시개발부의 승인을 받아야 한다. 계획에는 해당지역의 주거소요, 연방의 타 포괄보조금과 HOME 보조금의 사용대상의 차이, HOME 자금을 활용한 저렴한주택 문제 해결방안, 자금사용처의 유형과 지리적 위치 등이 포함된다. 또한 연차별 실행계획(annual action plan) 작성 및 성과 리포트 제출이 필요하다. 통합계획은 주민참여형 과정을 통해 작성되어야 하며 지자체의 통합계획 작성을 돕기 위하여 연방정부는 2012년부터 데이터와 도면 작업 툴을 제공하기 시작했다.

(3) HOME 프로그램 재원 및 사용 실적

매년 의회에서 승인한 HOME 프로그램 규모는 2004년에 20억 달러로 최대치를 기록한 후 지속적으로 감소추세이며 2014년 기준 예산은 10억달러 수준이다(Jone, 2014). 최근 예산규모의 축소는 프로그램의 축소에 의한 것이 아니라 전반적인 예산환경이 악화됨에 따른 조정이다.

표 5-10 | HOME 프로그램 예산규모 변화

연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
자금(백만 달러)	1,500	1,000	1,275	1,400	1,400	1,400	1,500
연도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
자금(백만 달러)	1,600	1,600	1,796	1,796	1,987	2,006	1,900
연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
자금(백만 달러)	1,757	1,757	1,757	1,825	1,825	1,607	1,000
연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
자금(백만 달러)	948	1,000	900	950	1,004	1,416	-

출처: Jones(2014: 12); McCarty et al.(2019: 19)를 바탕으로 재작성

HOME 자금 주요 사용처는 자가주택의 개조(수선, 수리, 재건축), 주택구입자금 지원(계약금, 개조 후 구입자금, 주택건설 자금), 임대주택(매입, 수리, 건설), 임차인 주거비 지원(보증금, 월임대료, 유틸리티 비용지급, 단 바우처 수급자 제외) 등이다.

1992년~2014년까지 HOME을 통해 저렴주택 120만호가 신축, 개조 또는 매입되었으며 29만 가구의 임차인 주거비 보조 혜택을 포함 총 150만호에 대한 지원효과가 나타났다. 전체 지원규모의 55%에 해당하는 156억 달러가 임차지원에 사용되었고 27%가 주택구입용으로, 나머지 18%가 자가소유 지원으로 활용되었다(Jones, 2014: 19).

표 5-11 | HOME 프로그램 지원 실적

구분	주택구입지원	자가소유지원	임차지원
지원호수(호)	490,320	228,684	459,197
지원규모(십억 달러)	7.7	4.97	15.6

출처: Jones(2014)를 바탕으로 재구성

(4) 프로그램 사후 관리 및 모니터링

연방 주택도시개발부는 HOME 프로그램의 집행과정과 결과에 대한 모니터링을 실시하여야 한다. 집행과정의 모니터링은 HOME 자금이 적시에 규정에 맞추어 집행되는지를 확인하는 것을 의미하며 집행결과의 모니터링은 HOME 프로그램의 궁극적인 목적인 저소득가구를 위한 저렴한 주택의 공급이 이루어지는 지 여부를 검토하는 것이다. 이는 포괄보조금 형태인 HOME 프로그램에 참여하는 지자체의 재량권이 크기는 하지만, 궁극적인 관리책임은 주택도시개발부에 있음을 의미하기도 한다.

계획 승인 이후 보조금이 할당되면 주택도시개발부는 참여지자체가 지출하는 행위의 시기와 방법에 대한 모니터링을 실시한다. 이는 각종 통계 공개 및 보고서 발간, 웹사이트를 통한 공유 방식으로 이루어지며 참여지자체가 적절한 대상과 시기를 맞추어 지출하지 못하는 경우, 주택도시개발부에 해당 자금을 반납해야 한다. 24개월 이내 사용처를 명시하지 못하는 자금은 불용처리되고 해당 금액은 다른 참여지자체에 재분배된다. 일반적으로 참여지자체는 할당받은 자금을 5년 이내 사용해야 하며 · 사용한 자금이 주택가격 또는 임대료를 저렴하게 유지하는 의무기간(affordability period)을 준수하지 못하거나, 사업이 준공되지 못하는 경우에는 해당 자금은 환수조치된다. 이와 관련하여 HOME 지원을 받아 건설, 개조된 주택은 일정기간 저렴한 상태로 유지되어야 하는 저렴성 유지기간 조건이 있다는 점이 특징적이다.

4. 주거권 보장과 주거정책 지방화의 시사점

프랑스는 1946년 10월 27일 프랑스 헌법에 명시된 것을 시초로 오늘날까지 지속적으로 법률과 제도가 발달되어 왔다. 헌법 전문 시행규칙 10, 11항 외에도 임대인과 임차인의 권리와 의무를 규정한 끼이요 법, 주거를 기본적인 권한으로 인정한 메르마즈 법, 임차인 퇴거 금지를 명시한 베송법, 주거 청원권을 명시한 달로법 등 구체화된 법률을 통해 주거권을 실질적으로 보장하고 있다. 특히 SRU법과 알튀르법은 사회주택 건설 체계를 정립하여 사회주택 공급 확대를 통한 주거권을 보장에 기여하고 있다. 프랑스 사회주택의 공급주체는 지자체이지만 SRU법을 통해 지자체별 사회주택 공급 최소 수준을 규정하고 이를 중앙정부가 모니터링하는 사회주택 공급 체계를 가지고 있다. 따라서 실제 사회주택의 공급은 기초지자체인 코뮌과 밀접하게 관련된 각 지역의 주택 공급기관과 사회적 기업 등에 의해 공급되며 자치단체장이 도시 및 주택계획에 대한 권한을 가지고 있기 때문에 사회주택 공급의 계획과 실행에 있어 지자체장의 권한과 역할이 매우 큰 특징을 갖는다.

일본의 경우 두 차례의 분권개혁을 통해 적극적으로 중앙 사무를 지방으로 이양했으며 중앙과 지방의 역할분담에 있어 주민의 복지증진 사무는 기본적으로 지방자치단체가 담당하는 원칙하에 지방의 자주성과 독립성 보장을 강조하고 있다. 주택정책의 경우에도 지역주택교부금제도를 통해 지역 주택계획을 바탕으로 한 지방의 주거 관련 사업을 수행을 재정적으로 지원하고 공영주택의 운영에 관한 지자체의 재량과 지역의 권한을 강화하는 등 지방정부의 역할을 확대하였다. 특히 일본은 국가와 지방의 정책 협의를 법률로 규정하여 협의의 장을 마련하고 그를 정례화하였다는 점이 의미를 갖는다. 또한 지방이 제도개선에 대해 의견을 제시하고 중앙정부가 이에 대응하는 제안모집방식을 통해 공영주택관련 법령 등을 개정하여 지방이 주거 관련 업무를 보다 효과적으로 수행할 수 있도록 제도를 개선하고 있다. 이러한 협의와 의견 제안은 지방으로의 사무 이양이 실질적으로 기능할 수 있도록 관련 법제를 지속적으로 개선하고 지방의 역할을 더욱 확대해 나가는 데 기여하고 있다.

미국의 경우 70년대 공공주택 건설중지 선언 이후 주택정책에서 중앙정부의 역할이 지방정부로 상당부분 위임되었다. 주택바우처 프로그램, 포괄보조금제도(CDBG), HOME투자 파트너십 프로그램 등 미국의 주택 및 주거관련 주요 정책들은 기본적으로 지방이 사업을 계획·집행하고 중앙은 그를 위한 기본 원칙을 수립하고 자원조달과 지방정부 사업결과에 대한 모니터링, 예산 배분을 담당하는 방식으로 이루어진다. 이러한 방식은 지역의 소요에 대응하여 사업의 우선순위 설정이 가능하게 하므로 사업의 효과성을 향상시킬 수 있으며 실제 미국에서는 포괄보조금 방식 도입 이후 지방정부와 지역사회의 자율성이 제고되고 사업 효율성이 개선되는 효과가 나타난 것으로 평가되고 있다.

이처럼 외국의 경우 국민의 안정적 주거를 보장하기 위한 다양한 법·제도를 마련하고 있으며, 특히 주민의 복지증진과 밀접하게 연관된 주거 정책에서 지방정부의 역할을 강조하고 있다. 지역의 필요를 보다 정확하게 파악하고 구체적으로 그에 대응하기 위해서 지방정부의 권한과 역할을 확대하고 중앙정부는 보다 큰 틀에서 그를 지원하는 방식으로 정책이 이루어지고 있다. 프랑스의 사회주택이나 미국의 CDBG 사례는 주거정책의 계획과 집행, 운영은 지방정부가 담당하되 그를 위한 예산마련과 지역별 배분, 사업의 기본 원칙 수립, 사업 평가와 관리는 중앙이 담당하는 경우 보다 지역의 필요에 맞게 사업이 이루어질 수 있음을 보여준다. 장기적으로 우리의 주거정책 역시 이러한 체계를 마련하여 지역의 필요에 보다 정확히 대응하여 주거 지원, 주거복지의 효과성을 제고하는 것이 필요하다

일본 역시 지방의 역할을 강조하고 있으며 법령개정을 통한 사무이양 이외에도 실질적으로 지방이 사업을 수행함에 있어 걸림돌로 작용하는 법·제도를 지속적으로 개선하기 위해 중앙과 지방의 협의를 정례화하며 제도개선 의견을 지방으로부터 적극적으로 수렴하고 있다. 이러한 일본의 사례는 지방이 주거정책을 수행함에 있어 걸림돌로 작용하는 크고 작은 제도를 개선하는 데 활용할 수 있으며 즉각적인 제도 개선을 통해 지방의 사업 수행 재량을 강화하는 데 기여할 수 있을 것이다.



CHAPTER 6

주거정책의 중앙과 지방의 역할분담 방안

- 1. 주거정책 지방화의 원칙과 방향 | 157
- 2. 중앙과 지방의 역할분담 조정방안 | 163
- 3. 주거권 실현을 위한 역할분담 핵심방안 | 179
- 4. 주거권 실현을 위한 추가적 제도 정비 | 189

주거정책의 중앙과 지방의 역할분담 방안

본 장에서는 앞선 분석을 바탕으로 지역의 특화 사업 유형별, 사업단계별 중앙과 지방의 역할분담 방안을 논의하고자 한다. 이를 위한 원칙과 방향을 토대로 중앙과 지방의 역할분담에 관한 기준을 설정한다. 앞선 분석된 흐름인 계획-운영-재원의 구조에 따라 장·단기 방안을 제언한다. 단기방안은 현재의 주거복지정책 구조를 존중하며 제도개선을 통해 지방의 역량과 자율성을 강화하여 주거권 실현을 강화하는 방안이고, 장기방안은 구조개편을 통하여 주거정책 실현시 중앙과 지방의 역할을 재조정하는 대안이다. 특히 지역맞춤형과 지역고유형의 제약조건을 극복하기 위한 정책제언을 각기 도출하여 핵심방안으로 심층제언한다. 마지막으로, 주거권 실현을 위해 추가적으로 제도정비가 필요한 부문을 비적정거처 기준 마련, 주택개량사업 체계 구축, 지방의 자원 마련을 위한 지수 신설 등으로 나누어 제안한다.

1. 주거정책 지방화의 원칙과 방향

1) 주체별 중앙과 지방의 역할분담 원칙

(1) 기능배분의 원칙

중앙과 지방의 역할분담에서 ‘역할’은 학문적으로 정의된 용어는 아니나 통상적으로는 개개의 단위업무를 의미하는 사무나 대단위업무 혹은 업무를 처리할 권한과 책임을 의미하는 기능의 형태로 표현된다. 역할분담이나 기능 혹은 사무의 분담은 지방자치의 계층구조나 지방자치단체의 구역 혹은 역량, 해당 국가의 중앙집권이나 지방분권의 정도와도 밀접하게 연관되어 있어 복합적인 성격을 가지는 이슈라 할 수 있다.

지방자치법과 지방분권촉진에 관한 특별법에서 제시된 사무배분의 원칙은 비경합, 보충성, 효율성, 포괄성, 충분재정의 원칙이다. 경합의 원칙(업무중복금지의 원칙)은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 사무의 귀속과 권한, 책임소재 등을 명확히 할 수 있도록 사무가 서로 경합되지 않도록 한다는 의미이다. 보충성의 원칙은 기초지방자치단체가 할 수 있는 사무를 광역이나 국가에서 관여해서는 안 된다는 것이다. 효율성의 원칙(경제성의 원칙)은 보충성의 원칙을 지키는 경우에도 경우에 따라서는 보다 넓은 지역을 담당하는 광역지방자치단체나 국가가 처리하는 것이 훨씬 효율적일 수 있다는 원칙을 의미한다. 포괄성의 원칙(종합성의 원칙)은 동종의 원무나 상호밀접한 업무는 같이 배분해야 한다는 것이며, 충분재정의 원칙은 지방정부가 그 사무를 처리하는데 필요한 재원이나 재정적 능력을 갖게 해 주어야 한다는 원칙이다.¹⁾

(2) 국가와 지방의 역할

우리나라는 국가-광역지방자치단체-기초지방자치단체 계층으로 이루어져 있어 각각의 역할에 대해 개략적인 검토가 필요하다. 먼저, 기초지방자치단체는 직접 서비스 제공의 주체라 할 수 있다. 기초지자체는 주민의 일상적인 생활과 관련된 직접적인 서비스를 제공하는 것을 그 기본적 기능으로 한다. 따라서 지방적 사무에 대하여 특별한 제한 조치가 없는 한 모든 사무는 기초지방자치단체의 권한이 된다. 예시적으로 기초자치단체는 지방주민의 생활환경 정비, 주민에 대한 서비스 제공, 주민의 권익보호, 주민의 의식구조 및 생활방식 개선 등의 기능을 담당한다.

광역지방자치단체는 광역행정과 조정 및 보완의 역할을 수행한다. 광역지방자치단체는 기초지방자치단체의 구역을 넘어서 수행되는 광역행정기능, 기초자치단체의 능력으로는 어렵거나 비경제적인 사무를 처리하는 보완 및 대행기능, 국가와 기초자치단체의 사이에서의 연락 및 조정기능, 국가사무를 처리하는 한도 내에서 기초지방자치단체를 지휘 및 감독하는 기능 등을 담당한다.

1) 「지방자치법」 제10조, 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제6조

국가는 국가존립기능과 전국적 통일성과 조정에 관한 기능 등이 중심이 되며 국가존립의 유지기능(외교, 국방, 사법 기능 등), 전국적인 기준 통일과 조정에 관한 기능(화폐, 도량형, 근로기준 등), 전국적 규모의 사업(대하천, 우편, 철도 등), 지방자치단체의 기준을 넘거나 자치단체의 능력을 초과하는 사업(국토개발, 고도기술의 연구와 실험, 원자력개발 등)의 기능을 수행한다.

이와 같이 중앙정보와 지방정부간의 관계에서 중앙정부는 국가적 최소기준 등 전국적이면서 통일성으로 요하는 기능에 대해서만 개입하는 것이 원칙이지만, 앞서 언급한 바대로 지방자치의 계층구조, 지방정부의 역량, 지방분권 수준 등 해당 국가의 역사적, 제도적 맥락에 따라 현실에 다르게 적용될 수 있음을 고려해야 한다.

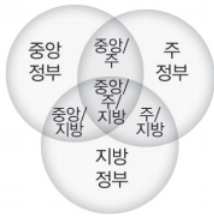
(3) 분권화 시대의 국가와 지방의 역할

우리나라는 지속적인 분권정책에도 불구하고 여전히 지방분권에 대한 필요성이 크다는 주장이나 인식이 많은 상황이다. 실제 세출에 비해 세입에서 중앙과 지방의 분담 비율이 중앙에 과도하게 집중되어 있고, 권한없는 책임이양, 사업의 중복성, 보조금을 통한 사업추진 등 중앙정부 주도의 사업추진이 여전히 문제로 인식되기 때문이다.

이와 관련하여 중앙과 지방정부간의 관계를 이론적인 측면에서 살펴본 모형들은 Wright(1988)의 조정모형(coordinate authority model), 중첩모형(overlapping authority model), 포함모형(inclusive authority model) 모델, Wildavsky(1979)의 협조-강제 모형(cooperative-coercive model), 갈등-합의모델(conflict consent model) 등이 있다.

대표적으로 Wright(1988)의 정부 간 관계 모형은 아래의 <그림 6-1>과 같다. Wright(1988)의 모형은 미국에서의 정부 간 관계를 모형화한 것이지만 이러한 개념적 접근은 어느 국가에서도 적용 가능하다. 다만, 조정모형은 현실적으로 존재하기 어려운 모형인 점을 감안하면 대부분의 정부 간 관계모형은 중첩모형과 포함모형의 중간형태 정도일 것으로 판단된다.

표 6-1 | 정부 간 관계 모형

	조정모형	중첩모형	포괄모형
모형 예시			
관계	상호대등	중첩	포괄
독립성	독립적	상호의존적	의존적
권위 유형	별개 (Dual)	협력적	중앙집권적
	자율	협상	계층제

자료: 김승건(2003: 3); 서성아(2011: 21)을 바탕으로 연구진 작성

한국의 중앙-지방정부관계는 지방정부의 자율성이 제약된 포함모형에 가깝지만, 지방자치나 지방분권의 진전에 따라 점차 수평적인 상호 의존적인 관계를 바탕으로 하는 중첩모형 방향으로 서서히 이동해 가고 있다고 할 수 있다. 특히, 최근 문재인 정부는 주민참여확대, 국가사무의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 중앙-지방 및 지방자치단체간의 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체계개편 등 지방분권강화정책방향을 제시하면서 분권형 국가운영시스템으로의 전환이 불가피함을 천명하였다. 이로 인해 향후 필연적으로 중앙-지방의 역할분담이나 사무배분의 변화가 나타날 것으로 예상된다.

2) 주거정책 분야의 중앙과 지방과의 역할분담 원칙

(1) 주택분야의 중앙-지방 역할분담 필요성

위에서 언급한 중앙과 지방과의 역할분담에 관한 원칙과 기준은 원칙적으로 주택분야에서도 그대로 적용될 수 있다. 그러나 각 정책분야마다 중앙과 지방의 역할은 그 분야의 제도, 이해관계자, 분권화의 수준, 지방정부의 역량 등 다양한 요인들을 고려

하여 적용되어야 한다.

한국의 주택정책은 정부 수립이후 중앙정부 주도로 정책이 이루어진 대표적인 분야라 할 수 있다. 주택분야 공급 및 수요정책, 주거복지 분야의 많은 정책들이 중앙정부와 중앙공기업(LH) 주도로 이루어져왔다. 1960년대와 1970-80년대를 거치면서 중앙정부는 주택공급의 절대적인 부족(주택부문의 상시적인 초과수요)을 보급하기 위하여 민간의 주택공급 촉진과 더불어 국민주택보급과 주거환경개선사업 등에 집중하여 정책을 집행하였다. 1990년대 이후에는 주택공급이 안정화되면서 주거수준의 질적 제고에 대한 관심이 증대되었고 2000년대 이후는 주거복지에 대한 관심을 높이면서 인구·사회적 변화에 대응한 주택정책 수립과 기존 재고주택의 관리 및 재생에 대한 관심이 증가하였다. 2010년대에는 저출산·고령화에 대한 문제인식이 상승하면서 기존의 전통적 취약계층 이외에 새로이 시장에 진입하는 대상자에 대한 주거지원으로 대상자의 영역이 확대되고 지방정부의 역할이 점차 증가하는 추세를 보인다.

이러한 과정에서 토지공사와 주택공사 등 중앙공기업은 중앙정부의 주택정책의 집행자적 역할을 수행하였으며, 지역에서도 주택공급을 담당해왔다. 신도시급 대규모 주택공급은 물론 도시재개발이나 기타 공공주택서비스 제공에 있어서는 중앙공기업의 역할이 매우 주도적이었다. 이는 민간의 주택공급역량이 부족하고 지방자치가 구현되지 않은 상태에서 불가피한 과정이었다고 판단할 수 있으나, 지방자치가 시작된 1995년 이전에도 지방정부는 주거환경개선이나 공공주택공급 등의 일부의 역할을 수행했었다는 사실을 고려해야 한다. 예를 들면 서울에서 같은 역할을 담당하는 공사(서울 주택도시공사)는 1989. 2. 1. 설립되었으나 주택의 개량을 위한 사업지원자 역할에 중점을 두다가 점차 독자적인 사업시행을 하는 방향으로 역할이 확대되어 왔다.²⁾

그러나 서울이나 경기도 등 주거비가 높고 주거문제가 심각한 지역을 제외한 다른 지역에 있어서의 지방정부의 역할은 미흡한 실정이다. 특히, 법규정상으로는 공공주택은

2) 도시저소득층주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법 제정에 따른 주거환경개선사업 시행자(1989.4.1.), 주택건설사업 시행자(1992.12.8.), 도시재개발사업시행자(1993.12.31.), 재건축사업시행자(1997.12.31.), 택지개발사업자(1999.1.25.) 등 전반적인 주택부문의 사업시행자로서의 기반을 확보하고 사업시행자로서의 역할을 담당해왔다.

중앙정부와 지방정부가 모두 공급주체로 규정되어 있으나 공공주택 전달체계에서 지방정부의 역할은 미약한 실정이다. 실제 공공주택 지구지정제안 이후 모든 절차에서 공공주택 공급은 중앙정부와 중앙공기업이 주도하는 구조로 되어 있으며, 지방정부의 권한은 협의나 의견제출 수준에 머물러있다. 시도지사는 30만 제곱미터 이하의 지구조성 사업에 대하여 권한을 위임받아 수행하므로 일부 주택 사업의 경우에만 지방정부의 권한이 인정된다고 볼 수 있다.

이 같은 공급체계는 비교적 짧은 시간에 대규모 공공주택을 공급하여 저소득층의 주거안정에 기여한 측면도 크지만, 공급의 불균형을 유발하기도 했다. 지역별로 세분화된 공공주택 수요특성을 잘 반영하지 못한 한계로 인해 특정 시군에 공공주택이 집중된 경우 지역간 수급불균형이나 편중현상의 원인이기도 하다. 따라서 지역별로 상이한 주거요에 대응하고 지역의 창의성과 역량 강화, 지역의 도시관리 차원에서 지방정부가 수동적인 역할에서 벗어나 좀 더 주도적이고 적극적으로 주거정책의 행위자로 역할을 강화하는 것이 필요하다.

(2) 주거복지의 특수성을 고려한 역할분담 원칙 설정

주택과 복지의 특성이 공존하는 주거복지의 경우, 전국적으로 통일된 기준이라는 국가최소기준(national minimum)이 요구되는 측면과 동시에 지역적 특성이 요청되는 양면성을 갖고 있다. 주거복지에서의 전국적 통일성과 국가최소기준은 복지 분야의 특성을 고려할 때 필요하다. 복지 분야의 서비스 전달은 국가적 차원에서 보장하고자 하는 최소기준이 설정되어 이를 지방에서 전달·집행하는 것이 필요하다. 주택은 전국적으로 국가에서 보장하고자 하는 최소한의 적정주택(adequate housing) 또는 최소주거기준(minimum housing standards)이 설정되고 이를 국가가 보장하도록 노력해야 한다는 측면 역시 전국적 통일성이 요구되는 지점이다.

그러나 전국적으로 동일한 수준의 최소주거수준을 유지하기 위해 필요한 주택의 가격 또는 주택의 임대료가 지역별로 차이가 현격하게 나타난다는 점에서 지역적 차별화가 요구된다. 즉, 동일한 14㎡의 주택을 건설하는데 필요한 비용은 전국적으로 동일할 수 있으나,

동일한 면적의 주택을 매입하는데 소요되는 비용에 있어서는 지역별로 차이가 불가피하다.

결국 정책과 사업별로 전국적 통일성과 지역적 특수성의 상대적 중요성이 달라진다. 건설형 임대주택 공급에 필요한 자금지원을 중앙에서 설정하여 전국 동일한 기준으로 적용하는 것은 전국적 통일성을 요구하며 합당한 정책적 수단이라 할 수 있다. 그러나 매입형 임대주택 공급의 단가를 전국적으로 동일한 수준으로 설정하여 지역에서 매입할 것을 요구하는 것은 지역적 특수성을 무시한 정책으로 본래의 정책목표 달성을 어렵게 만들 수 있다. 결국 전국적 통일성을 요하는 경우에 중앙에서 그를 담당하고 지역 특성을 반영해야 하는 사업은 지역이 우선 담당하는 것이 필요하다.

2. 중앙과 지방의 역할분담 조정방안

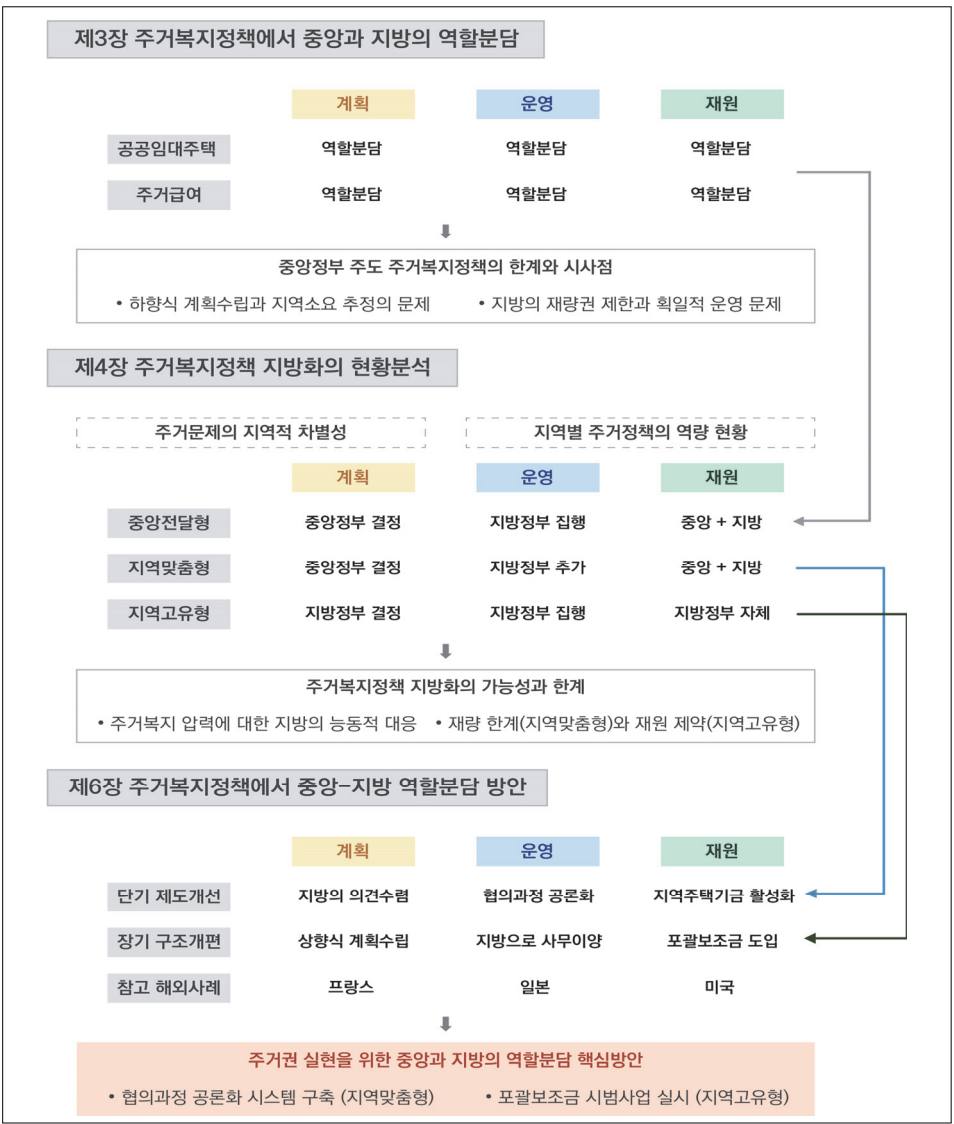
이하에서는 주거정책에서 중앙과 지방의 역할분담 조정방안을 계획, 운영, 재원으로 구분해서 제시한다. 지역의 소요 과약을 포함한 계획, 지역에서 사업의 집행 및 운영, 정책 계획 및 집행을 위한 자원 마련이라는 세 가지 측면에서 중앙과 지방이 주거정책에 어떤 역할을 맡아야 하는지를 검토한다. 그리고 각각의 측면에서 역할분담 조정방안은 단기 제도개선과 장기 구조개편으로 구별해서 제안한다. 먼저 단기 제도개선에서는 현재의 제도적 여건 하에서 지방 특화사업을 촉진하기 위한 정책방안을 중점적으로 살펴본다. 즉, 현재의 제도적 틀과 구조 내에서 지역별 특화사업 수행 시 장애가 되는 요인에 대한 개선방안을 제시하여 중앙과 지방의 역할분담 방안을 제안한다. 장기 구조개편에서는 주거정책의 중앙과 지방의 역할분담 자체를 개편하는 정책방안을 고려한다. 지방분권³⁾의 흐름에 맞춰 주거정책에서 지방정부의 주도적 역할을 강화할 수 있는 정책방향을 제시한다.

정책방안을 도출하기 위해 앞서 진행된 연구의 과정을 요약하면 아래의 그림과 같

3) 문재인 정부는 국정전략으로 '풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권'을 제시했다. <http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148839862&pWise=mMain&pWiseMain=G2> (접속일자 2019.10.3.)

다. 3장 이후부터 계획-운영-재원의 틀을 유지하며 제도적인 측면에서의 주거복지정책의 분석, 지방에서의 가능성과 한계를 바탕으로 단기 및 장기 대안을 제안한다.

그림 6-1 | 정책방안 도출 과정 요약



자료: 연구진 작성

1) 지역 소요 파악 및 계획 수립

(1) 원칙: 지역적 특성을 반영한 계획 수립

중앙정부주도의 하향식 계획체계 하에서는 지역 주거 소요에 대응한 계획 수립과 지역 맞춤형 주거정책을 수행하는 것이 힘들다. 앞 장의 분석결과와 같이 현재 주거정책의 소요파악과 계획수립은 중앙집권적·일방적으로 이루어지고 있어 정책 수급의 미스매치가 발생하고 지방정부의 추가적인 지원 계획 수립 등 지역 차원의 적극적인 정책이 이루어지지 못하고 있다. 또한 지역별로 당면한 주거 현황과 그에 따른 정책 수요가 상이하지만 중앙이 정책 목표를 단일하게 설정하고 있어 지역의 주거정책에 이러한 점이 반영되지 못하고 있다. 이로 인해 지역의 여건에 대한 세밀한 분석을 바탕으로 지역적 차별성을 갖는 정책 목표를 설정하고 지역의 여건에 맞는 집행 계획을 수립하지 못하는 문제가 나타난다.

이는 주거정책과 관련한 소요파악과 계획 수립, 제도 기획에 있어 지방의 역할이 매우 제한적이기 때문에 나타나는 문제로 볼 수 있다. 지방은 현황 파악을 바탕으로 지역 소요에 맞는 정책 목표를 설정하는 데 강점을 가지고 중앙은 계획수립의 전반적인 틀 마련, 계획 실행을 위한 자원 조달 등 거시적 지원에 강점을 가지고 있으나 양자의 역할분담이 이루어지지 않고 협업 체계가 부재하다. 또한, 중앙의 계획수립 시 지역의 의견을 반영하는 절차가 미흡하여 지역의 수요와 정책에 대한 요구가 중앙에게 전달되지 못하고 지역의 현실과 동떨어진 계획이 수립되는 등 정책의 효과성이 저해된다. 지역의 주거정책 결정과 관련하여 주거정책심의위원회가 존재하나 그 역할이 주거종합계획 심의에 국한되어 실효성 역시 의문이 제기된다. 이로 인해 현재 지방정부는 단순히 중앙에서 결정한 계획에 따라 시행되는 정책을 단순히 집행하는 거수기의 역할에 머무르는 경우가 많다.

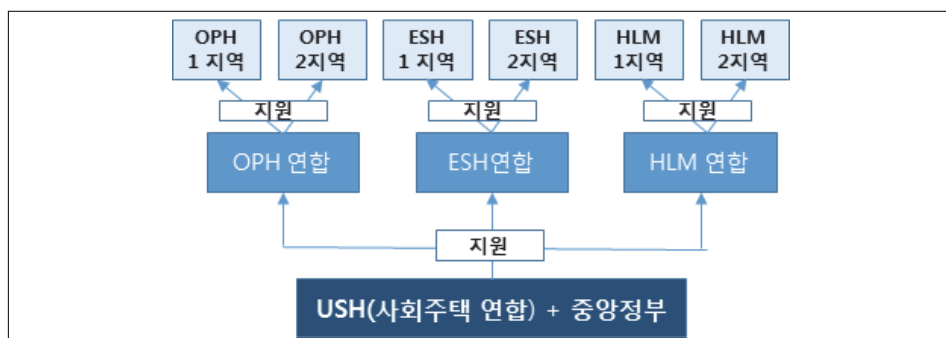
또한 제도 실행 권한, 예산 등 계획 체계 전반의 문제로 인해 지방정부의 경우 실행력을 담보한 계획 수립이 어렵고 주거종합계획 등 제도의 실효성이 낮아 이에 대한 개선이 필요하다.

(2) 해외사례: 프랑스 사회주택 공급시 지자체의 계획 수립

프랑스는 1983년 지방분권법에 의해 지방자치구가 저소득층의 주거 안정을 위해 지역의 상황에 적합한 계획을 수립할 수 있도록 하여(신성해, 2006:133) 지역 주거정책과 관련한 계획 주체로서 지방정부의 권한을 강화하였다. 또한, 주거계획과 관련하여 건설 및 주거 법전(Code de la construction et de l'habitation)에 근거한 프랑스 지역주거계획(Programme Local de l'Habitat 이하 PLH)을 통해 지역의 소요에 대응하고 있다. PLH는 대도시권(파리, 리옹, 마르세이유의 경우 자치구 참여)과 꼬뮌연합체에 의해 수립되며 해당지역 주요구와의 주거수준 형평성(사회적 혼합) 등을 고려하여 지역 주거정책의 방향과 목표를 제시한다(봉인식, n.d.). 프랑스는 PLH에 근거한 지역도시계획(Plan Local d'Urbanisme: PLU)을 수립하며 이는 주거 환경과 수요를 조사하여 그를 바탕으로 지역의 개발 계획을 수립함을 의미한다(한국지방자치단체 국제화재단, 2004).

특히 프랑스는 사회주택 공급에 있어 각 지역의 공급주체가 공급량 등을 결정하고 지역별 통합 주체를 통해 상향식으로 의견이 수렴되는 역피라미드 구조의 특징이 나타난다. 사회주택 공급의 책임자는 지방정부이며 지방정부는 기존에 프랑스 전역에 지역별로 산재하던 각각의 기관들인 공급주체를 관리·감독한다. 지역의 공급주체들은 원활한 소통과 업무 추진을 위해 연합을 만들고, 이를 지원하기 위해 중앙 정부와 연결되는 의사결정과 지원 구조가 형성된다.

그림 6-3 | 프랑스 사회주택 공급체계



출처: 연구진 작성

(3) 단기 제도개선: 계획수립 시 지방의 의견 수렴 확대 및 위원회 위상 강화

주거정책과 관련한 계획 수립 시 지방의 의견 수렴을 확대·강화하는 제도개선이 필요하다. 현재 주거종합계획수립 시 국토교통부장관이 시·도지사에게 관련 정책과 사업의 계획서 제출을 요구할 수 있도록 하고 있으나⁴⁾ 이는 재량행위로 지역의 정책 소요를 조사하는 절차를 의무적으로 규정하고 있지는 않다. 또한 공공임대주택의 공급·관리계획 등 개별적인 정책 집행 계획을 수립하는 경우에도 수요파악과 계획수립, 지구지정, 입주자격 등 주요 사안의 결정 주체는 국토교통부장관이며 이는 주거급여 정책 기획에서도 동일하다. 국토교통부장관은 공공임대주택 소요 파악 시 지자체장에게 정책 소요와 관련한 의견 제출을 요청할 수 있으나 이 역시 재량사항이며, 계획안에 대해 지자체장 등과 협의를 거치도록 하고 있으나 협의의 구속력이 없어 실효성이 적다.

따라서 주거정책과 관련한 주거종합계획, 공공임대주택 공급·관리계획 등 주거정책과 관련한 주요 계획을 수립할 때, 지역의 정책소요에 대한 조사를 의무화하도록 주거기본법과 공공주택 특별법 개정이 필요하다. 또한 공공임대주택 입주자격과 임차료 결정, 지역별 주거급여 지원기준 등 주요 정책의 운영방식을 변경하고 제도개선을 기획할 때 지역의 의견수렴 절차를 마련하는 것이 필요하다. 현재 형식적인 요건 충족에 머물러있는 중앙-지방간 협의의 실효성을 강화하여 지방의 목소리가 계획 및 정책 기획에 실질적으로 반영될 수 있도록 하는 작업도 필요하다.

이와 관련하여 현재 지역의 주거정책심의위원회를 내실화하여 주거지원 프로그램 전반과 관련한 자문 기구로 위상과 역할을 확대할 필요성이 높다. 지역 주거정책심의위원회의 역할을 강화하여 지역 주거종합계획에 대한 형식적 심의 기구라는 현재의 기능에서 벗어나 지역에서 공공임대주택의 건설이나 신규 주택건설시 지역에서 필요한 주거소요를 반영하는지, 적정한 입지인지 등 주거 소요 대응과 실현에 대해 심의할 필요가 있다. 또한 지방이 중앙에 제시할 수 있는 주요 정책과 사업을 발굴하고 이를 구체화하는 전문적인 자문역으로 기능도 강화하는 것을 고려할 수 있다.

4) 주거기본법 제5조 제7항 “국토교통부 장관은 ...(중략)... 시·도지사에게 주거종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획서의 제출을 요청할 수 있다”

(4) 장기 구조개편: 상향식 계획 수립 체계 구축

중앙이 일방적으로 계획을 수립하고 지역의 정책목표를 결정하며 예산을 배분하는 체계에서 벗어나 지방이 계획을 수립하고 이를 중앙 수집하여 검토 후 그를 바탕으로 종합계획을 수립하는 상향식 계획 수립 체계를 구축하는 것이 필요하다.

이를 위해 기본적으로 지방정부가 지역적 특성을 반영한 정책 목표 설정하고 그 집행 계획을 마련하며 중앙은 그 수행을 지원하는 체계를 마련하는 것이 필요하다. 기초 조사를 바탕으로 한 계획 수립 권한은 지방이 갖는 대신, 중앙정부는 계획수립의 가이드라인을 마련하고 계획을 평가하며 자금 지원을 활용한 환류체계를 구축하여 계획수립에서 지방의 역할과 권한을 확대해야 한다. 이는 궁극적으로 지자체가 자체적인 계획에 기반하여 관련 정책을 기획하고 중앙정부는 그를 법·제도 및 재정적으로 지원하는 역할분담을 의미한다.

이를 위해 지역 주거종합계획의 위상을 강화하고 지역별 특성을 반영할 수 있도록 계획수립의 유연성을 확대하며 구체적인 실행 수단을 마련하는 것이 필요하다. 주거종합계획은 공공임대, 주거급여 등 지역의 주거정책을 종합적으로 포괄하는 계획으로서 관련된 세부 정책의 집행 방향을 결정하는 기본계획으로 기능할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 관련 제도의 운영 방향 결정, 예산편성 시 지역의 주거종합계획과 연계를 강화하여 계획의 실행력을 담보하는 것이 필요하다. 또, 계획의 수립과 관련하여 기본적으로는 중앙에서 마련한 가이드라인을 준용하는 것이 필요하나 지자체 고유의 지표 개발 등 지역별 특성에 맞춰 계획의 틀을 수정할 수 있도록 계획체계가 마련되어야 한다.

아울러 주택보급률, 주택 총량지표, 주거복지 총량지표 등 국가적 차원의 정책 목표 도출이 필요한 정책지표의 경우, 지방의 계획을 바탕으로 중앙의 계획을 수립하는 적분형 목표 설정 방식을 도입해야 한다. 이는 프랑스의 공공임대 주택 정책과 같이 기본적으로 정책 목표와 달성 수준을 결정하는 권한은 지방정부에게 부여하고 중앙은 이를 검토·조정하며 국가차원의 정책목표는 지방의 목표를 합한 값으로 설정하는 방식을 의미한다.

2) 사업의 집행 및 운영

(1) 원칙: 지방정부의 재량권 확대와 중앙에서 지방으로 사무이양

주거복지정책의 내용과 규모가 모두 중앙정부에 의해서 결정되는 현재의 중앙집권적 구조 하에서 지역 중심 주거복지정책을 시행하기 위해서는 중앙의 계획이 결정된 이후 단계에서 지방정부의 재량권을 확대하는 방식이 필요하다. 주거복지정책의 목표는 전국의 모든 국민이 일정한 수준 이상의 주거서비스를 향유하는 것이다. 그런데 이때 전국적으로 동일하게 유지해야 하는 것은 정책의 세부내용이 아니라 정책 목표인 주거서비스 수준이다. 그러한 목표를 달성하기 위해서는 지역마다 주거문제의 내용과 정도가 서로 다르다는 점을 고려해야 하며, 지역에 따라 목표는 동일하지만 이를 위한 수단을 달리 활용하는 것이 필요하다. 현재의 역할분담에서 지방정부의 주도적 역할을 강화하는 것이 단기적으로 쉽지 않다면, 사업 집행 및 운영 과정에서 지방정부의 재량권을 확대해서 지역 차별적 주거복지정책을 시행할 필요가 있다.

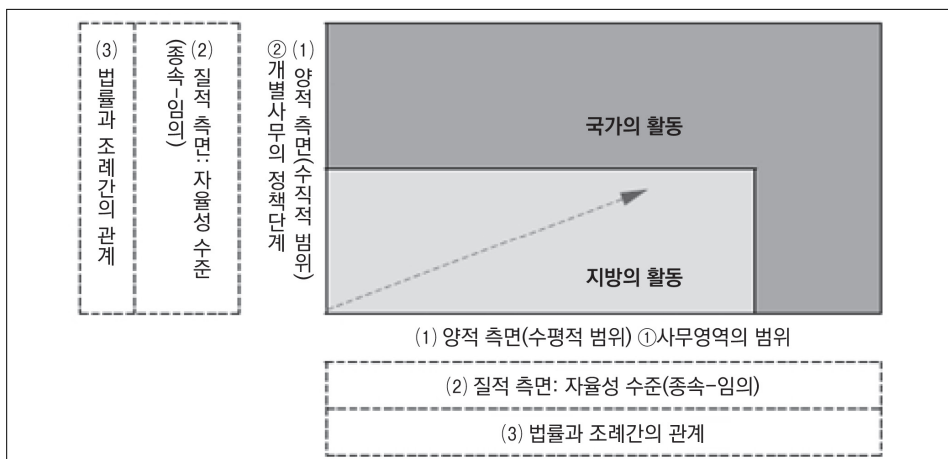
주거복지의 지방화를 달성하기 위해 장기적으로 주거복지정책의 지방정부 자치사무로의 이양을 검토할 필요가 있다. 주택시장의 지역성과 주거문제의 다양성을 고려할 때 중앙정부 주도 주거복지정책은 극복하기 어려운 한계를 가지고 있다. 지방정부가 국가최소수준을 보장하는 전제 하에 중앙정부의 간섭 없이 지역의 주거문제에 자신만의 주거복지정책으로 적극적으로 대응할 필요가 있다. 이를 위해서는 주거복지정책의 계획 수립과 사업 운영을 지방정부의 자치사무로 명확하게 규정하고, 이에 대한 중앙정부의 실질적 관여를 제한할 필요가 있다. 이와 같은 주거복지정책의 사무이양은 현 정부가 추구하는 지방분권의 비전 및 전략에 부합한다. 다만 지방정부가 주거복지정책을 자치사무로 수행할 수 있는 역량에 대해서는 의구심이 존재할 수 있다. 특히 일부 지방정부는 인원, 조직, 재원 등의 부족으로 주거복지정책의 지방화에 부담감을 가지고 있다(봉인식, 2013: 26). 이와 같은 현황을 고려해서 주거복지정책의 사무이양은 지방정부의 정책 역량을 지속적으로 키워나가는 작업과 병행해서 장기적인 관점에서 이루어져야 한다.

(2) 해외사례: 일본의 제안모집 방식과 지방분권 개혁

일본은 지방정부의 의견을 기초로 지방분권 개혁을 지속적으로 추진하기 위해 2014년부터 제안모집 방식을 도입했다. 지방정부는 이 방식을 활용해서 중앙과 지방의 역할분담에 대해 자신의 의견을 자유롭게 제안할 수 있다. 제안주체는 도도부현 및 시구정촌, 일부사무조합 및 광역연합, 전국적 연합조직, 지방자치단체를 구성원으로 하는 임의조직 등이며, 제안대상은 지방자치단체에의 사무·권한의 이양, 규제 완화 등 다양하다(内閣府, 2019).

일본은 지방분권 개혁의 특징은 수평적 측면(사무영역의 범위)뿐만 아니라 수직적 측면(자율성 수준)까지 고려했다는 점이다(하동현, 2017). 제1차 분권개혁을 통해 사무체계를 정리하고, 제2차 분권개혁으로 자치사무에서 지방정부의 자율성을 향상시켰다. 특히 제2차 분권개혁에서는 제1차 분권개혁이 실제적으로 효과를 내기 위해서는 국가에 의한 규제밀도 완화가 필수적이라고 판단하고 지방에 대한 법령 제약을 개선했다. 지방정부의 자치사무에 대한 국가의 제약들을 찾아내서 그대로 유지해야 하는 경우를 제외하고는 법령 개정을 통해 지방정부의 재량권 관련 제약들을 대폭 완화했다.

그림 6-4 | 수평적 사무 이양과 수직적 제약 완화의 개념도



출처: 하동현(2017: 206)

(3) 단기 제도개선: 협의과정의 공론화 및 시스템 구축

일본의 제안모집 방식을 참고해서 단기 제도개선 방안으로 중앙과 지방의 협의과정을 공론화하고 이를 체계적으로 운영하기 위한 시스템 구축을 제안한다.

개선방안의 핵심은 현재의 1:1 협의관계를 1:多 협의체계로 전환하는 것이다. 앞에서 분석한 지역맞춤형 사업의 문제점에서 알 수 있듯이, 지방정부가 주거복지정책에서 재량권을 요청하고 중앙정부가 이를 검토하는 과정이 1:1 관계로 이루어져 중앙과 지방 양측 정부 모두의 행정력 소모가 발생한다. 또한 협의과정이 공개되지 않아서 협의를 통해 법령이 개정될 경우 다른 지방정부들도 법령 개정의 영향을 받는 이해관계자임에도 불구하고 그 결정과정 상에서는 어떠한 정보에도 접근할 수 없는 정보의 사각지대에 놓이는 문제가 나타난다. 마지막으로 협의과정에서 일방의 이해관계자인 중앙정부가 독자적으로 전문가에게 자문 및 평가를 요청하므로 전문가의 독립성이 훼손될 우려가 있다.

만약 중앙정부와 지방정부들이 모두 참여하는 협의체계를 구성하여 협의과정을 공론화하는 방식을 제도화하면 이와 같은 문제점을 상당 부분 해소할 수 있다. 개별 지방정부의 재량권 요청 사항에 대해 다른 지방정부들의 의견을 수렴하고, 전문가 평가를 중앙정부가 아닌 협의체에서 의뢰하는 방식으로 협의체를 운영하는 방안을 생각해볼 수 있다. 동일 사안에 대한 지방정부들의 의견 수렴 과정을 통해 1:1 협의관계에서 발생하는 행정 소모를 줄이면서도 집단적 동의 방식으로 지방정부들이 중앙정부에게 공동으로 의견을 피력할 수 있는 제도적 장치가 마련될 수 있다. 그리고 중앙정부가 아닌 협의체에서 외부 전문가에게 자문 및 평가를 요청하면 전문가의 독립성을 제도적으로 보장할 수 있다.

한 가지 주의해야 할 점은 이러한 아이디어가 협의체에 법령 개정 권한을 부여하는 것이 아니고, 현재의 1:1 협의관계를 1:多 협의체계로 전환하는 제도적 기반을 의미한다는 것이다. 이는 지금과 마찬가지로 지방정부가 재량권을 중앙정부에 요청하고 중앙정부가 검토한 후 법령 개정 여부를 최종적으로 결정하는 과정을 의미하며 구조적 개편이 필요하지 않은 단기 정책방안이라 할 수 있다.

(4) 장기 구조개편: 수평적 사무이양과 수직적 제약완화

일본의 지방분권 개혁을 참고해서 장기 구조개편 방안으로 중앙에서 지방으로 수평적 사무이양뿐만 아니라 지방정부의 자치사무에 대한 중앙정부의 통제 및 관여를 완화하는 수직적 분권의 동시 추진을 제안한다.

중앙에서 지방으로의 사무이양은 일정한 기본원칙에 따라 지방정부가 자체적으로 처리할 수 있는 자치사무를 확대하는 과정을 의미한다. 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 제9조 사무배분의 원칙에서 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무를 지방정부의 사무로 규정했다. 이에 따라 주거복지정책 관련 사무는 중앙에서 지방으로 이양할 필요가 있다. 그런데 만약 지방정부의 자치사무라고 해도 지침, 기준 등 다양한 수단들을 통해서 중앙정부의 실질적 관여가 이루어진다면 진정한 의미의 분권이 이루어졌다고 보기 어렵다. 따라서 국가의 관여 방식을 국가가 지방을 강하게 규제하는 방식에서 지방의 자율성을 확대하는 방식으로 전환할 필요가 있다.

지역의 특수성을 반영하기 위해서는 주거복지정책에 대한 기준을 각 지방정부가 조례로 설정할 수 있도록 해야 한다. 그런데 이와 같은 자율성의 확대는 국가최소수준을 충족시키기 위해 중앙정부가 설정한 전국적 기준과 충돌할 수 있다. 현재의 법률 구조에서는 조례와 같은 자치법규는 중앙정부가 수립한 법령을 따라야만 한다.⁵⁾ 이에 따라 법률 및 명령과 다른 조례 규정은 허용되지 않는다. 일본은 중앙정부가 설정한 법령기준을 세 가지 유형, 즉 ‘참작해야만 하는 기준’, ‘표준’, ‘따라야만 하는 기준’으로 구분해서 앞의 두 가지 유형에 대해 일정한 조건을 충족하는 경우 지역 실정에 맞추어 법령과 상이한 내용을 규정하는 것을 허용했다(하동현, 2017: 212~213). 일본의 사례를 참고해서 장기적 과제로 주거복지정책에서 지방정부의 독자적 기준 설정을 어디까지 허용할지를 논의할 필요가 있다. 다만 이는 법령과 조례의 관계에 대한 상당한 숙의 과정을 전제로 하고 있기 때문에 이와 관련한 충분하고 심도 깊은 논의 및 법체계 전반의 개선이 함께 이루어져야 할 것이다.

5) 대한민국 헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

3) 정책 계획 및 운영을 위한 자원 마련

(1) 원칙: 지역별로 차별화된 주거소요에 대응하기 위한 자원 마련

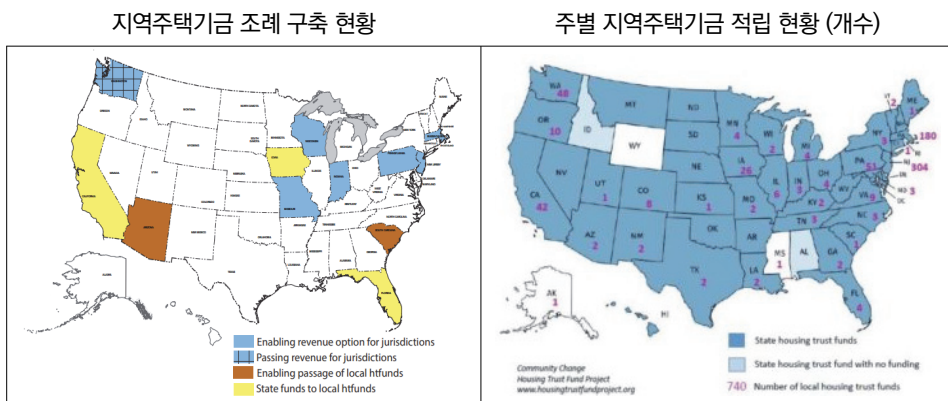
저소득층 주거문제에 대한 대응의 주체가 중앙과 지방으로 명시되는 경우, 지방에서도 자체적인 소요대응이 필수적이다. 중앙정부에서 설정한 국가최소기준에 해당하는 기준과 재원을 제공하는 경우 지방의 소요와 불일치하는 일이 발생하고, 이는 정책의 사각지대로 남게 되기 때문이다. 지방은 각 공간단위에서 발생하는 주거문제의 양상이 다르고, 그 파급효과가 해당 지역에 집중적으로 발생하므로 공간적 외부효과를 적절히 제어할 필요가 높다. 따라서 전국 단위의 획일적인 기준에 부합하지 않는 지역의 차별성에 대한 대응력 향상이 필요하다.

실제로 전국 평균 소득을 기준으로 주거복지정책의 대상자 선정과 주거지원을 실시하고 있으나, 지역별 소득 수준이 다르고, 지역적 주택시장이 달리 작동하는 문제가 나타난다. 동일한 임대료 기준이나 소득기준은 중앙정부 차원의 최소 보장수준 설정에 유용하나 지역의 소요 대응할 때는 사각지대 발생이 불가피하다는 한계를 가지고 있다. 사각지대를 해소하기 위해 중앙정부에서 미세한 정책방안을 강구하는 노력을 시도하나, 이 역시 또 다른 사각지대가 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 이는 시대적, 공간적, 사회적 상황의 변화에 따라 새로이 대두되는 요구와 정책 대응간의 시차로 인해 우리가 경험해 온 바이다. 따라서 지역의 취약계층 주거문제에 대한 지방정부의 책임성 강화가 필요하며 단기적으로는 지역 주택기금 설립을 통하여 지역이 주도적인 정책 개발과 주거권 실현의 주체로 위상과 역할을 강화하는 것이 필요하다. 장기적으로는 정부에서 주거부문 포괄보조금 사업을 신설하여 중앙정부에서 주도하는 사업 이외에 일정부분을 지방에서 주도적으로 기획하여 집행할 수 있는 구조를 만드는 것이 필요하다. 이를 통해 중앙에서 실시간으로 파악하기 어려운 지역의 주거소요를 지방에서 직접적으로 대응케 할 수 있다. 주거정책의 지방화가 이루어진 미국에서는 이미 지역별 주택기금의 설치와 운용이 활발하고, 연방정부에서 주거부문의 포괄보조금 사업에 예산의 일정비율을 할당하여 지역별 주거문제 대응 시 지방의 역할을 강조하고 있다.

(2) 해외사례: 미국의 지역주택기금 설치와 활용

지역주택기금은 부담가능주택 건설을 촉진하기 위한 다양한 활동을 지원하는 재량권이 높은 지역별 주택기금을 의미한다. 미국 연방정부의 주택정책 권한 축소 및 사무이양과 함께 지방정부에서의 지역주택기금 설립이 급증하고 있는데 이는 부담가능주택의 수요와 공급간 격차 증가로 주 정부에서 다양한 주거소요에 대응할 필요성이 증가하는 정책 환경 변화를 함께 반영하고 있다. 이러한 추세 속에서 1980년대에 주정부의 지원을 받는 주택프로그램이 4배 이상 증가하고, 2000년에 이르러서는 그 종류가 다양하게 전개되고 있다. 2001년 기준 주정부에서 주택 및 커뮤니티 개발에 사용하는 재원은 36억 달러 이상으로 20년 전에 8억 3700만 달러를 사용하던 것에 비해 4배가 증가(Scally, 2012)한 것으로 나타난다.

그림 6-6 | 주별 지역주택기금 적립 근거 및 구축 현황



출처: (좌) Center for Community Change(2013: 4)

(우) <https://housingtrustfundproject.org/> (접속일자: 2019.10.26.)

지역주택기금은 주정부, 카운티, 도시 등 지방정부 차원에서 설립되고 운영되므로 연방정부의 보조금이나 지원 프로그램의 제약을 받지 않고, 지방의 소요와 우선순위에 따라 유연하게 대응할 수 있다. 또한 지방정부의 재원 구조를 바탕으로 기금을 설치하므로 안정적 재원 확보 시 지속적인 저렴주택 공급 재원으로 활용 가능하다는 지속가능

성을 장점으로 갖는다. 기존의 중앙정부 지원제도가 요구하는 각종 기준과 조건을 맞추지 않아도 되므로, 지역의 소요에 대응한 프로그램 개발과 지역 문제 해결이 가능하다는 특징도 함께 갖는다. 기금의 재원은 주로 상업개발과 관련된 개발부담금, 재산세 일부, 취득세, 등록세, 일반회계 등을 통해 조달되며, 지방정부의 상황에 따라 다르게 나타난다.

기금 활용처는 부담가능주택의 건설, 공급, 임대료 지원 등 저소득층 주거안정과 지원에 주로 사용되며 지역별로 다르게 정의된다. 일반적으로 부담가능주택 건설은 부담가능주택 건설에 필요한 자금의 직접 지원, 시장금리보다 낮은 우대금리 대출, 저렴한 주택 건설을 위한 운영자금 보조 등을 의미하고 임대주택·토지확보의 경우 저렴한 임대주택을 구입하거나 운영에 필요한 자금 지원, 부담가능 주택의 건설을 위한 국공유지 활용, 토지은행 등의 활용을 의미한다. 주정부 또는 지방정부에서 지원하는 임차인 주거비 보조, 임차인 임대보증금 지원, 첫달 또는 마지막 달의 임대료 지원 등에도 기금이 활용되며 계약금 또는 잔금 지원, 모기지 이자 보조, 차압 방지 프로그램 등을 통한 자가주택 마련 지원에도 활용된다. 에너지 효율 개선사업 자금 지원, 주택 안전 장치 개선을 위한 자금 지원, 자가 주택 개량 자금 지원 등 주택개량에도 지역 주택기금이 쓰인다.

저렴주택 문제가 심각한 메사추세츠 주에서 부담가능주택기금을 활용한 사례는 다음과 같다. 기금의 사용목적은 자가와 임차가구를 위한 부담가능주택의 공급과 보존이고, 활용처는 지역중위소득의 110% 이하 가구의 부담가능 주택을 건설하거나 임차하는 경우, 주택개량 시, 임차인 임차보증금 보조, 자가마련 계약금 또는 잔금 지원, 신규 주택건설에도 활용된다. 대상자의 배분은 기금의 최소 20%는 지역중위소득 50% 이하 가구에게 사용하고 나머지 20%는 51~80% 이하 가구에게, 나머지 10%는 81~100% 가구에게, 50%는 재량으로 다른 소득계층에게 사용될 수 있도록 하고 있다. 기금운용을 결정과 모니터링을 담당하는 이사회는 시장, 시의회 의장, 주택청장, 지역주민을 포함한 주택지원의 대상자, 각종 부문을 대표할 수 있는 시민(은행, 부동산개발, 금융 등)으로 구성된다(Somerville, 2014).

(3) 단기 제도개선: 지역주택기금 도입을 통한 지역 주거소요 대응력 강화

지역별 기금 설립을 위해서는 법적 근거가 필요하고, 안정적 자원, 책임있는 위원회 및 감시기구의 설치가 전제되어야 한다. 먼저 법적인 근거 마련을 위해 주거기본법에 기금설치 가능성을 명시하고, 설치 유인을 제고하기 위해 초기에는 중앙에서의 매칭 펀드 지원을 병행하는 것도 바람직하며, 각 지방별로는 지역주택기금 설치 조례를 제정하는 것이 필요하다.

기금의 재원은 다양한 방식으로 조달될 수 있다. 미국의 경우는 개발부담금, 재산세, 취득세, 등록세, 일반회계 등을 재원으로 하고 있으므로 이를 참고할 만하다. 우리는 부동산교부세의 일부를 활용한 지역주택기금 설치도 가능하다. 부동산교부세가 종합부동산세를 재원으로 하고 지역균형발전의 정신을 포함하여 지역에 배분되고 있으나, 현재 사회복지분야의 지표와 교육 부문 지표로 구성되어 지역에 할당되고 있다. 주거복지 중요성이 지속적으로 증가하고 있는 시대적 상황과 함께 주거복지 소요 및 재원의 원천을 감안하여 주거복지지수를 신설하는 것이 필요하다.

기금의 관리와 관련하여 공공기관에서 관리하는 것을 원칙으로 하며, 주택 건설, 주거지원 및 자금 운용 등과 관련된 경험있는 공무원이 이를 담당하는 것이 적합하다, 또한 책임있는 이사회 구성. 시민단체, 활동가, 저소득 주민이 함께 참여하는 위원회를 구성하여 기금의 관리, 집행 등을 투명하고 올바르게 감시할 수 있어야 한다. 그리고 기금이 효과적으로 작동하기 위해서는 중앙정부의 자원 마련 책임을 지방에 전가하는 수단으로 기금이 사용되지 않도록 그 목적과 의미를 분명히 하는 것이 필요하다.

기금의 사용처는 지역별 특성에 따라 재량을 발휘하여 활용할 수 있다. 앞서 분석한 바와 같이 주거권 구성요소에 근거한 지역의 주거소요가 지역별로 상이하므로, 그 소요에 대응하는 것도 하나의 방안이다. 청년 문제가 심각한 지자체에서는 청년을 위한 부담가능주택의 건설이나 전세자금 지원, 임대료 보조, 주택탐색비용 제공, 이사나 도배장판, 중개수수료 제공 등 다양한 활용처가 가능하다. 유자녀가구를 위한 지원, 임차가구 주거비 부담 완화를 위한 부담가능주택 건설이나 임차 등 다양한 부문에 활용이 가능하다.

(4) 장기 구조개편: 주거부문 포괄보조금 예산 지원 신설

장기적으로는 국가에서 일정한 규모의 자금을 포괄보조금 사업으로 배당하고 지역별 특성에 맞는 사업을 제안하고 창의성을 발휘할 재원을 제공하는 것이 필요하다. 포괄 보조금사업은 국가에서 서비스의 국가 최소 기준을 설정할 때, 지방정부 관할 지역에서 국가가 어떤 프로그램의 서비스 수준을 보완할 때, 국가의 정책목표와 지방정부 프로그램의 목표가 부응할 때, 지방정부가 프로그램을 잘 관리하고 하위우선순위를 설정 하는데 있어 가장 잘 이해하고 있을 때 유용하다(Dilger & Boyd, 2014).

표 6-2 | 포괄보조금의 필요성과 장점

구분	내용 및 근거
정책 소요 대상자와의 접근성_가시성	포괄보조금이 필요한 경우는 연방정부의 행정력이 지역의 소요에 대응하기 어렵고 지방정부가 정책수요 대상자에 가깝기 때문에 그들의 필요와 우선순위를 잘 알기 때문
정책의 책임성 강화_책임성	정책 대상자와의 거리가 가깝기 때문에 정책 시행에 따른 결과에 대한 책임성이 높다는 점에서 포괄보조금이 필요
자율성과 혁신가능성	자율성과 유연성이 부과되는 포괄보조금의 특성상 더 적은 비용으로 효과를 도출할 수 있으며, 이로 인하여 더 나은 정책 성과가 표출될 수 있음. 또한 항목보조금 방식에 의할 때는 불가능한 혁신과 실험이 가능함 * (성과 공유) 전미 주지사 연합(National Governors Association)에서 지원한 포럼을 통하여 주정부와 지방정부 공무원이 매년 참여하여 우수 성과 사례를 공유함. 성과 공유를 통하여 더 나은 혁신이 전파되는 경험
지역의 장기계획 가능	가적으로 포괄보조금이 지급될 것이라는 예측 가능성으로 인하여 지역에서는 자신의 소요에 대응하는 장기계획을 수립하는 것이 가능함
효율적 예산집행 가능	기존 항목 예산 방식에서 중복되거나 불필요한 부분을 파악하여 제거하거나 통합하는 것이 가능하고 이를 통해 예산 집행 효율성 달성가능
지역 소요 대응력 강화	지역 상황에 맞는 기준과 우선순위를 설정하는 것이 가능
행정비용 감소	연방정부의 행정비용이 감소한다는 주장이 있으나 이에 대해서는 논란의 여지가 존재. 행정비용이 연방정부에서 주정부나 지방정부로 이전된 것이라는 시각도 존재함

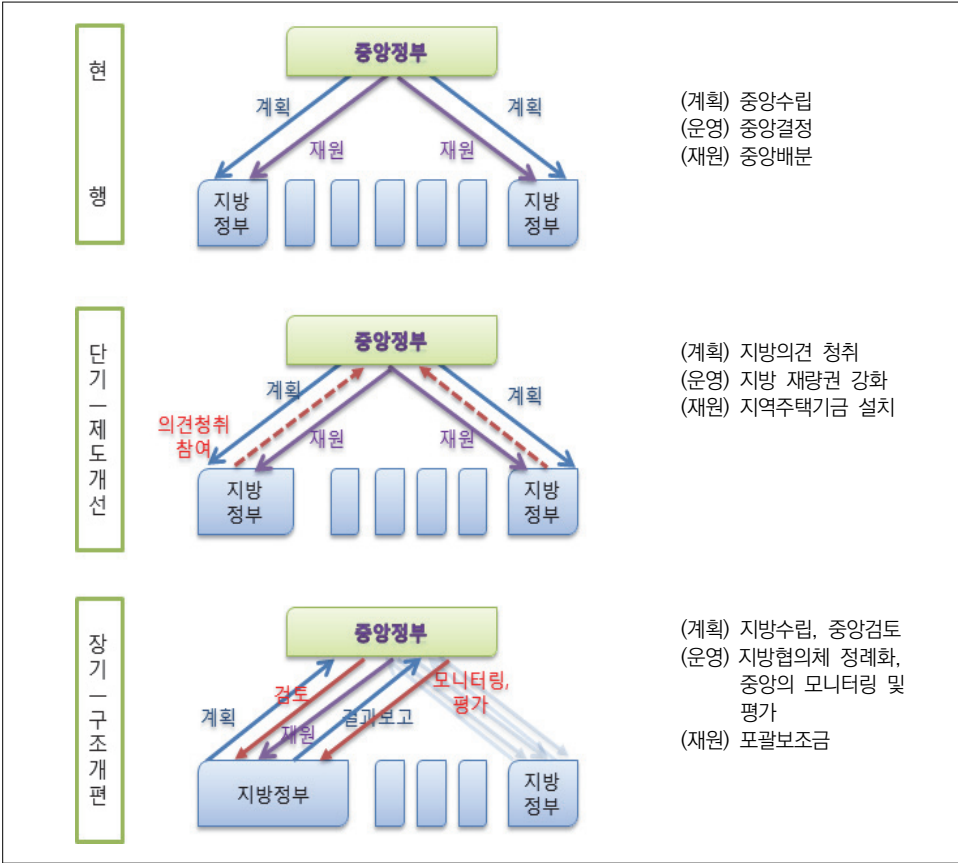
자료: Dilger & Boyd (2014)를 바탕으로 연구자 작성

다만 주거지원 정책에서 포괄보조금 제도를 활용할 경우 중앙정부의 충분한 재원보장없이 지역의 책임만 강화하는 수단으로 악용되지 않아야 한다. 이는 포괄보조금 시

행 이후 성과 측정의 한계를 이유로 보조금을 삭감하는 경우 포괄보조금이 중앙정부의 보조금 삭감수단으로 악용될 수 있음을 의미하며, 이러한 제도의 왜곡을 방지하기 위해 단기적으로 주거복지 관련 예산의 일부를 시범적으로 포괄보조금 사업으로 전환하여 우수사례를 발굴하고 성과를 공유하는 과정이 필요하다.

이상의 내용을 종합하여 계획 및 자원 구조의 현황과 개편방안을 도식화하면 아래의 그림과 같다. 이는 현재 중앙정부에서 하향식으로 계획을 수립하고 재원을 배분하는 구조를 바탕으로 단기적 개선 방안과 장기적 변화 방향을 제시한 것이다.

그림 6-7 | 계획 및 자원 구조의 현황 및 개편방안 요약



자료: 연구진 작성

단기적으로는 중앙정부의 계획 수립 체계를 유지하면서, 지방정부의 의견 수렴 과정과 협의 과정을 공식화하는 방안으로 지방의 의견이 중앙에 전달될 수 있는 창구를 제도화한다. 장기적으로 지방에서 소요에 기반한 계획을 수립하고 중앙이 이를 검토하여 재원을 배분하는 구조로 주거복지정책의 전반을 개편하는 작업이다. 따라서 지방의 소요에 기반한 계획의 집행 결과를 보고하면 중앙에서 지방의 사업 성과 평가와 모니터링 기능을 수행하는 것으로 중앙과 지방의 역할을 구분하였다.

3. 주거권 실현을 위한 역할분담 핵심방안

이하에서는 주거권 실현을 위한 역할분담 핵심방안으로 ‘협의과정 공론화 시스템 구축’과 ‘포괄보조금 시범사업 실시’를 집중적으로 검토한다. 이 방안들은 특화사업 중에서 각각 지역맞춤형 사업과 지역고유형 사업을 활성화하는데 가장 중요한 정책이므로 조금 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 지방정부가 중앙정부의 주거복지정책에 지역맞춤형 요소를 추가하기 위해서는 중앙정부의 협의과정이 중요한데, 공론화 시스템 구축은 중앙과 지방의 비대칭적 협상력을 보완해서 지방정부의 재량권 확대를 보다 수월하게 할 수 있다. 그리고 지방정부가 자신만의 주거복지정책을 기획하고 집행하기 위해서는 재원 마련이 필수적인데, 중앙정부의 관여를 대폭 완화한 포괄보조금을 활용해서 지역고유형 사업의 확대를 촉진할 수 있다.

1) 중앙과 지방의 협의과정 공론화 시스템 구축

(1) 협의과정 공론화 과정

협의과정 공론화의 구체적인 과정을 설계하기 위해 먼저 일본의 제안모집 방식이 어떻게 이루어지는지 살펴보자. 제안모집 방식의 절차는 ‘사전 상담 → 지방 제안 → 조사 및 심의 → 의견 수렴 → 대응방침 결정 → 법률개정 등 실시’로 구성된다(内閣府,

2019). 지방으로부터 사전 상담을 거쳐 내각부에 제안이 접수되고, 지방분권개혁전문가회의 및 전문부회⁶⁾에서 해당 내용을 조사 및 심의한다. 이후 해당 부처와 전국 자치단체 협의회의 등의 의견을 수렴하는 등 관계자 조정 과정을 거친다. 그리고 최종적으로 연말에 ‘지방의 제안에 관한 대응방침’이 결정된다. 이후 대응방침에 따라 법률개정, 통지 등 필요한 조치가 취해진다.

표 6-3 | 제안모집 방식의 2018년 일정표

구분	제안단체 / 관계부처	추진본부, 전문가회의, 전문부회
2월	사전상담 (2.20 ~ 5.15) → 제안내용 확인, 중점사항 추출 (6월경)	지방분권개혁전문가회의, 제안모집검토전문부회 합동회의 (2018년 제안모집 방식 논의)
3월		
4월		
5월		
6월	전국 블록별 설명회 (2.9 ~ 4.18)	지방분권개혁전문가회의, 제안모집검토전문부회 합동회의 (중점사항 결정 등)
7월	공동제안 의향 및 지장사예 등의 보강에 관한 조회 (6.8 ~ 8.22)	제안모집검토전문부회 - 중점사항에 대한 제안단체와 집중 인터뷰 (7.6, 9, 10, 11, 12)
8월	사항별 관계부처에 검토요청 (7.2 ~ 7.17) → 관계부처 제1차 회답 공표(7.26)	- 제안모집검토전문부회 - 중점사항에 대한 관계부처와 집중 인터뷰 (8.1, 2, 3, 6, 7) - 제안모집검토전문부회 - 중점사항에 대한 지방3단체와 집중 인터뷰
9월	관계부처에 재검토 요청(9.6-19)	지방분권개혁전문가회의, 제안모집검토전문부회 합동회의 (관계부처 제1차 회답 및 인터뷰 내용 논의)
10월	관계부처의 제2차 회답 공표(10.3)	제안모집검토전문부회 - 중점사항에 대한 관계부처와 집중 인터뷰 (10.9, 12, 15, 16, 19, 22, 23)
11월	관계부처와 절충	지방분권개혁전문가회의, 제안모집검토전문부회 합동회의 (대응방침안 승인, 11.19)
12월		지방분권개혁추진본부 (대응방침결정, 12.25)

자료: <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/teianbosyu-index.html>에서 발췌 (접속일자: 2019. 11. 09.)

6) 지방의 제안사항을 검토하는 조직은 지방분권개혁추진본부와 전문가회의로 구성된다. 지방분권개혁 추진본부는 각료 수준에서 정책을 검토하고 결정하는 조직으로 본부장은 총리이며 위원들은 관방장관 및 대신들로 구성된다. 지방분권개혁 전문가회의는 관련 전문가로 구성되어 조사와 심의를 담당하며 이 회의 내에 고용대책부회, 지역교통부회, 농지농촌부회, 제안모집검토전문부회가 설치된다(内閣府, 2019).

협약과정 공론화를 효과적으로 실시하기 위해서는 협약과정을 공개하고 이에 대한 자료를 축적해야 한다. 중앙과 지방의 협약과정은 다음 5가지 사항을 중심으로 이루어져야 한다.

주거복지정책 지방화를 위한 중앙과 지방의 협약과정

1. 개별 지방정부의 요청 내용
2. 외부 전문가의 평가 의견
3. 중앙정부의 1차 검토 의견
4. 다른 지방정부의 의견 제시 및 동의 여부 표시
5. 중앙정부의 최종 검토 의견 (법령 개정 여부 명시)

개별 지방정부가 주거복지정책에서 재량권을 확대하기 위해 필요한 사항을 중앙정부에 요청한다. 이에 대해서는 중앙정부와 지방정부들로 구성된 협의체⁷⁾에서 외부 전문가에게 해당 요청 내용에 대한 평가 및 자문을 의뢰한다. 외부 전문가의 평가 의견은 협의체에 포함된 모든 지방정부에게 공개된다. 그리고 중앙정부의 관계부처가 지방정부의 요청 내용에 대해 1차 검토 의견을 제시한다. 그 다음 요청한 지방정부를 제외한 다른 지방정부들은 지금까지의 자료, 즉 지방정부 요청 내용, 전문가 평가 의견, 중앙정부 1차 검토 의견을 고려해서 요청 내용에 대한 의견을 제시한다. 특히 지방정부들은 요청 내용에 대한 동의를 통해 중앙정부에게 상당한 압력을 행사할 수 있다. 다수의 동의는 해당 사안이 일개 지방정부가 아니라 다수 지방정부가 요구하는 내용임을 의미하기 때문이다. 지방정부들의 의견을 참고해서 중앙정부가 요청 내용에 대해 최종 검토 의견을 제시한다. 이때 요청 내용에 따라 법령을 개정하는지 여부를 명시할 필요가 있다.

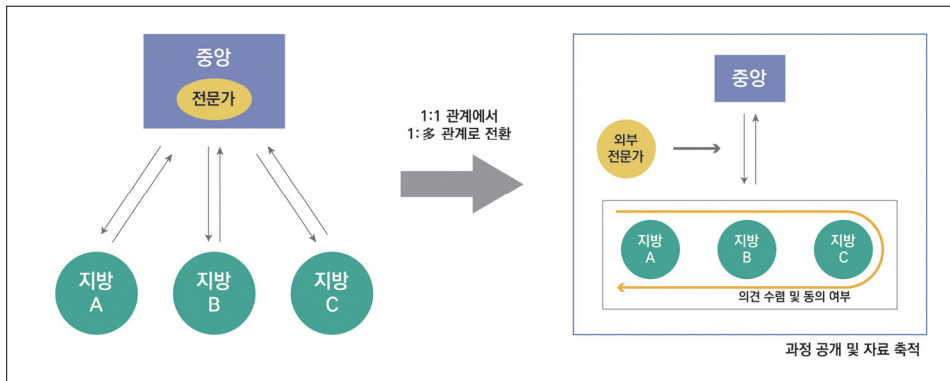
7) 지방정부를 광역자치단체로 한정하는 경우에는 협의체를 새롭게 구성하기보다는 기존의 '대한민국시도지사협의회'를 활용할 수 있다. 대한민국시도지사협의회에는 전국 17개 시·도지사가 참석한다.

(2) 공론화 시스템 구축의 효과

중앙-지방의 협의과정을 모든 지방정부에게 공개하는 공론화 시스템 구축은 1:多 관계를 활용한 권력 비대칭성 보완, 자료 공개를 통한 지방정부의 역량 강화, 중앙정부의 행정력 소모 감소 등 다양한 효과를 창출할 수 있다.

먼저 공론화 시스템 구축은 중앙정부와 지방정부 사이의 권력 비대칭성을 보완할 수 있다. 지방정부가 지역맞춤형 사업을 실시하기 위해서는 중앙제도의 일부 수정이 필요하고⁸⁾, 이를 위해 중앙정부와 개별 협의를 거쳐야 한다. 그런데 지방정부는 중앙정부의 협의과정에서 상대적으로 약자이기 쉽다. 행정 조직 및 인원이 턱없이 부족한 지방정부가 중앙정부와 1:1 관계에서 자신의 요청사항을 관철시키기가 쉽지 않다. 특히 법령 개전에는 상당한 시간이 필요하므로, 지방정부는 아예 법령 개정을 요구하는 것을 포기할 수도 있다. 이런 상황에서 협의체 구성을 통한 1:多 관계 형성은 지방정부의 협상력을 높일 수 있다. 특히 지방정부들의 집단적 동의는 중앙정부를 압박해서 법령 개정 등 지방정부의 요청 사항 관철을 이루어낼 수 있다.

그림 6-8 | 협의과정 공론화를 통한 1:1관계에서 1:多 관계로 전환



자료: 연구진 작성

8) 경기행복주택의 경우 국토교통부 소관 법령 개정, 보건복지부의 사회보장제도 신설·변경 협의, 행정안전부의 투자 심사 면제를 거쳤다.

공론화 시스템 구축은 자료 공개를 통해 지방정부의 역량 강화에 기여할 수 있다. 협의체에 포함된 지방정부는 자신이 직접 요청하지 않더라도 자료 공개로 모든 협의과정을 상세하게 체험할 수 있다. 이는 해당 지방정부가 차후에 특정 사항을 중앙정부에 직접 요청할 때 시행착오를 줄일 수 있도록 해준다. 그리고 협의과정에 대한 자료 공개 및 축적은 주거복지정책 관련 최신 정보를 공유할 수 있도록 해준다. 서울시의 역세권 2030 청년주택 사업이 부산의 드림아파트, 대전의 드림타운 사업으로 이어졌듯이⁹⁾, 지방정부들은 서로의 주거복지정책을 모방하면서 주거복지정책 역량을 강화할 수 있다. 특히 서울과 경기도에 비해 주거복지정책 지방화에서 상대적으로 소극적인 지방정부들은 협의과정 공론화 시스템을 통해 서울과 경기도의 특화사업에 자극을 받아서 주거복지정책 지방화의 필요성을 인식하고 이를 위한 정책역량 구축에 나설 수 있다.

1:1 관계에서 1:多 관계로의 전환은 지방정부뿐만 아니라 중앙정부의 행정력 소모를 감소시킬 수 있다. 지방분권의 확대에 따라 차후 지방정부가 중앙정부에 제도개선을 요청하는 경우가 증가할 수 있다. 기존의 1:1 관계에서 중앙정부는 개별 지방정부가 요청하는 사안에 대해 각각 대응할 수밖에 없다. 이와 같은 방식은 중앙정부의 행정력을 불필요하게 소모시킨다. 하지만 1:多 관계에서 중앙정부는 개별 지방정부가 아니라 지방정부들을 상대하므로, 최소한 동일 사안에 대해 중복적으로 대응하는 것을 방지할 수 있다.¹⁰⁾ 그리고 중앙정부는 특정 지방정부가 요청한 사안에 대해 다른 지방정부들이 의견을 제시하는 과정을 통해 주거복지정책의 특정 사안에 대해 지방정부들이 서로 어떻게 다르게 생각하는지를 한 번에 파악할 수 있다. 이와 같은 정보는 중앙정부가 주거복지정책의 전체적인 방향을 설정하고 조정하는데 유용한 참고자료로 활용될 수 있다.

9) 다른 예로 경기행복주택은 충남형 더 행복한 주택에 영향을 끼쳤다.

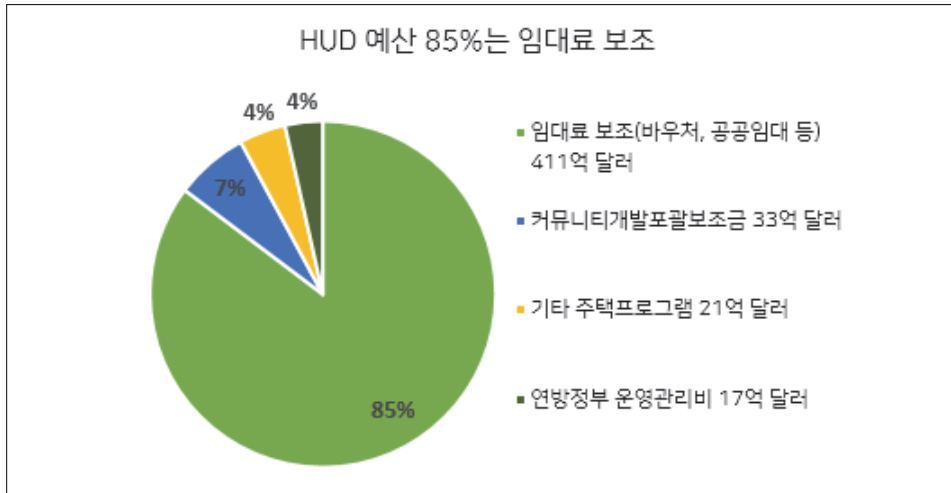
10) 지방정부들은 협의과정 공론화를 통해 다른 지방정부가 중앙정부에 요청한 내용을 상세하게 숙지할 수 있다. 그런데 알고 있음에도 불구하고 동일 사안을 다른 지방정부가 중앙정부에게 다시 요청할 수 있다. 이는 중앙정부가 해당 사안을 받아들이지 않은 것에 대한 전략적 조치이다. 일본의 제안모집 방식에서도 중앙정부가 특정 요청 내용을 대응 불가로 판정하자 지방정부가 다른 지방정부들을 공동으로 해당 내용을 다시 요청해서 차후에 필요 조치를 얻어내 경우들이 있다(内閣府, 2019).

2) 주거부문 포괄보조금 시범사업 실시

(1) 포괄보조금 시범사업 규모 책정

미국의 연방주택도시개발부의 경우에도 주거부문의 예산 구성은 대부분 항목이 정해져있는 예산구조를 띄고 있으며, 총 예산의 약 11.2%를 포괄보조금 형태로 활용하고 있다. 포괄보조금 형태로 지급하고 있는 것으로 나타난다. 2017년 기준으로, 연방주택도시개발부 예산의 85%가 주택바우처 프로그램 지원, 공공임대주택 등 주거비 보조에 사용되고 있고 이는 총 411억 달러에 이르는 것으로 나타난다. 다음으로 많은 예산은 커뮤니티개발포괄보조금 등으로 33억 달러이며 전체예산의 약 7%에 해당되고, 기타 주택프로그램(HOME 포괄보조금 등)에 21억 달러로 4%를 사용한다. 그 밖에 연방정부의 운영관리 비용으로 17억 달러가 책정되어 있다.

그림 6-9 | 미국 연방주택도시개발부 예산 구조



자료: <https://www.cbpp.org/housing/housing-choice-voucher-program-oversight-and-review-of-legislative-proposals>를 바탕으로 작성 (접속일자: 2019.10.29.)

2020년 국토교통부 예산은 전년대비 16.0% 증가한 50.1조 원(총 지출 기준)으로 확정되었다(국토교통부, 2019c). 이는 2018년 39.7조 원에서 2019년 43.2조원 등 지속적으로 예산규모가 확대되고 있다. 그 중 주거복지 분야에 해당하는 예산은 국토교통부 전체 예산의 최소 35%에서 최대 60%에 해당할 정도로 중요도가 높다(표 6-5 참고).

표 6-4 | 국토교통부 예산안 변화

구분	2018년도	2019년도	2020년도	증감('20-'19)
합계(총지출)	39.7조원	43.2조원	50.1조원	6.9조원(16.0%)
예산	16.4조원	17.6조원	20.5조원	2.9조원(16.6%)
기금	23.3조원	25.6조원	29.6조원	4.0조원(15.6%)

자료: 국토교통부(2019c). 보도참고자료; 국토교통부(2019b). 2019년 예산 개요 참고

표 6-5 | 국토교통부 주거부문 예산 구조

구분	항목	2019 예산 (억원)	2020 예산(억원)
예산	주택부문 예산 소계	18,107	17,736
	주거급여	16,729	16,305
	주택가격조사	672	1,486
	주택정책지원	38	
	주거환경개선	668	
기금	주택계정 소계	249,874	286,410
	임대주택지원(출자)	43,705	45,271
	임대주택지원(융자)	96,191	112,518
	구입전세자금지원(융자)	6,106	5,450
	분양주택 등 지원(융자)	78,442	93,992
	기타지출	25,422	29,173

자료: 국토교통부(2019b, 2019c) 자료를 바탕으로 연구진 작성

국토교통부 예산 중 주거복지 분야에 해당하는 예산을 협의로 정의할 경우 주거급여를 포함한 주택부문의 1.8조와 기금에서 임대주택 지원을 위한 출·용자로 한정하면, 총 17.5조원 규모로 나타난다. 만일 주거복지 분야의 범위를 좀 더 확대하여 자가 마련지원을 위한 분양주택 자금 지원과 전세자금 용자까지 포괄하는 경우에는 최대 30.4조원에 이른다. 즉, 주거복지 분야의 범위를 협의로 정의하는 경우에는 국토교통부 예산의 35%, 광의로 해석하는 경우 국토교통부 총 지출의 60%를 주거지원에 할당하고 있는 것이다(2020년 예산 기준).

표 6-6 | 국토교통부 예산 중 주거복지 예산의 비중

구분	2019년도		2020년도	
	예산규모	비중	예산규모	비중
총 예산	43.2조원	100.0%	50.1조원	100.0%
협의의 주거복지	15.8조원	36.6%	17.6조원	35.0%
광의의 주거복지	26.8조원	62.0%	30.4조원	60.7%

주: 협의는 주거급여를 포함한 주택부문 예산과 임대주택 용자·출자에 한정;
 광의는 협의에 더하여 구입전세자금 용자 및 분양주택 용자지원 기금을 포함한 금액
 자료: 국토교통부(2019b, 2019c) 자료를 바탕으로 연구진 작성

따라서 포괄보조금 사업 도입을 위한 예산 목표 설정 시 미국의 사례를 참고하면 국토교통부 예산 중 주거복지 분야에 한정된 예산의 10%를 기준으로 삼을 수 있다. 그러나 이는 장기적인 목표로 볼 수 있다. 장기적인 포괄보조금 사업 예산을 총 지출의 10%로 한다면, 2020년 예산 기준 최소 1.76조에서 3.0조원 규모임을 알 수 있다. 그러나 단기적인 시범사업은 장기적인 최종 목표 달성치의 5% 예산 규모에서 실시하는 것을 고려할 수 있다. 즉, 최소 800억 원 규모(협의의 주거복지 예산인 1.76조 원 $\times 5\% = 878$ 억 원)에서 최대 1,500억 원 규모(광의의 주거복지 예산인 3.0조원 $\times 5\% = 1,520$ 억 원) 규모의 예산을 포괄보조금 시범사업에 할당할 수 있는 것이다.

표 6-7 | 주거복지 분야 포괄보조금 사업 예산 제안

구분	장기 목표(10%)	단기 시범사업(장기목표의 5%)
최소 사업 예산	1.76조 원	878억 원
최대 사업 예산	3.04조 원	1,520억 원

주: 최소 사업 예산 규모는 협의의 주거복지 예산 기준, 최대 사업 예산 규모는 광의의 주거복지 예산 기준

(2) 포괄보조금 대상 사업

포괄보조금 대상사업은 지역별 주거지원의 격차가 크고, 지역에서 소요를 가장 잘 파악하며 대응할 수 있는 사업으로 선정하여야 한다. 따라서 비적정 거처 거주가구에 대한 지원사업, 매입임대주택 사업, 주거비 보조가 추가적으로 필요한 사업 등 취약계층에 대한 맞춤형 지원사업 등을 대상사업으로 생각할 수 있다. 구체적으로는 쪽방, 고시원 등 비적정 거처 거주 가구에 대한 실태조사 및 소요파악에 우선적으로 포괄보조금 재원을 활용할 수 있다. 이는 지역별로 입지가 상이하고, 비적정 거처 거주자의 특성도 상이하며, 거처의 물리적 형태로 다르기 때문에 각 지역에 맞는 대응이 필요하기 때문이다.

공공임대주택의 유형 중 매입임대주택사업의 경우 지역별, 입지별로 차이가 현격한 매입임대주택의 단가를 고려하여 포괄보조금 지급 대상으로 고려할 수 있다. 이는 지역에 소재한 물리적 자원을 매입하여 취약계층에게 제공할 수 있는 대안이며, 지방이 주체가 되는 경우 지역의 소요에 가장 적실한 매입임대 유형을 제공할 수 있기 때문에, 중앙정부에서 정한 단가에 맞추어 취약계층이 접근하기 어려운 외곽에 입지한 주택을 매입하여 공가로 남기는 부작용을 미연에 방지하기 위해 지역의 재량을 확보할 수 있도록 사용대상에 포함하는 것이 공급자와 수요자 모두에게 유용한 대안이 될 수 있다.

또한 현행 주거비 보조 체계에서는 자녀가 미성년자이거나 장애가 있는 경우 추가적인 주거비 보조를 받을 수 없는 구조인데, 이는 기준임대로 책정 시 이미 가구원수를 반영하고 있기 때문이다. 그러나 지역에서 추가적으로 지원하고자 하여도 사회보장제도 신설 심사에서 중복 지원에 대한 우려로 사회보장 신설협의를 통과하지 못할 가능성

이 높다. 따라서 이러한 분야 역시 포괄보조금 지급을 통해 지역에 특화된 사업 수행이 가능하도록 하는 것이 필요하다.

다만, 실제 사업의 범위와 내용은 지역의 특성에 맞추어 각 지자체별로 설정하는 것이 중요하다. 위에서 열거한 사업들은 일종의 예시일 뿐, 각 지역별로 필요로 하는 주거지원의 내용과 방식을 결정할 수 있도록 하고 그 근거를 담은 세부 문건인 (가칭) 주거복지 포괄보조 종합계획을 정부에 제출하는 제도적 기반이 마련된다면 주거부문 포괄보조금 사업이 효과적으로 시작할 수 있을 것이다.

(3) 지역 선정 및 보조금 배분 및 운영방식

지역별로 제출한 사업계획서를 바탕으로 주거지원의 필요성과 시급성이 높은 지역을 대상으로 보조금을 배분한다. 이때, 자금 배분은 주거취약계층의 규모와 해당지역의 재정여건 등을 감안한 일정 공식에 따라 할당하는 것을 원칙으로 한다.

포괄보조금은 중앙에서 지방정부에 교부하여 지방정부에서 지역공사나 지역업체를 활용할 수 있도록 유도한다. 보조금 집행 시 반드시 지역의 사회적 기업, 주거취약계층 지원사업 운영기관, 자활지원 조직 등 주거지원에 강점을 지닌 조직을 활용할 것을 의무화하는 것이 필요하다. 미국에서도 커뮤니티 개발보조금 사용 시 자금의 일정 비율(30% 이상)을 지역주택개발조직(Community Development Corporations)에게 돌아가도록 의무화하고 있으며 이는 지역의 풀뿌리 시민단체가 지역사회 변화에 참여할 수 있다는 효과와 함께 실제 지역주민의 주거소요에 가장 민감하게 대응할 수 있는 조직에게 자금을 지원하는 역할을 수행한다. 우리나라에서도 주거취약계층 주거지원 사업의 운영기관이 운영비도 충분히 못하여 상근자의 과도한 업무부담 문제가 나타나고 있으므로 미국의 사례를 벤치마킹할 것을 제안한다.

마지막으로, 포괄보조금 지급 이후 공적 자금 집행의 책임성 강화를 위하여 중앙정부의 성과 모니터링은 필수적이다. 대상자 선정의 적절성, 집행의 투명성, 대상자 주거여건 개선의 효과성 등을 포함한 평가 항목을 토대로 지역별 사업 성과를 평가하는 것이 필요하다.

4. 주거권 실현을 위한 추가적 제도 정비

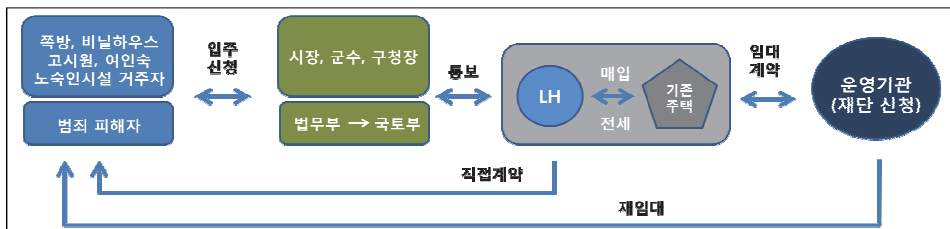
1) 쪽방 등 주거취약계층 주거여건 개선을 위한 법제화

(1) 이슈: 비주택 거주 가구 지원 여건 불충분

쪽방 등 비주택 거주 주거취약계층이 전국적으로 37만 가구 이상인 것으로 집계되고 있으며 비(非)주택 거주자는 12.2만~39.4만 가구(0.6~2.1%),¹¹⁾ 지하·반지하 옥탑 거주자는 41.8만~59.7만 가구(2.2~3.1%)¹²⁾로 추정된다(통계청, 2016; 국토교통부, 2016).

중앙정부에서는 취약계층 주거지원 사업을 통하여 최저주거기준에 미달되고 위험에 노출된 환경에 거주하는 비주택 거주자에게 저렴한 매입·전세임대주택 등을 지원하고 있으며 입주자격은 ‘시장 등 또는 법무부장관이 주거지원이 필요하다고 인정한 자 중 전년도 도시근로자 월평균소득의 50% 이하인 무주택 세대구성원’이다.

그림 6-10 | 취약계층 주거지원 사업



출처: 관계부처 합동(2017). 주거복지로드맵

그러나 중앙정부의 이러한 노력에도 불구하고 취약계층 주거지원 정책은 종합적인 법 제도 미비와 체계적 관리 시스템 부재로 한계를 나타낸다. 특히 주거권 측면에서 중앙정부가 책임과 기준을 명확히 하고 중앙과 지방의 역할을 정립·관리하는 체계가 부재하다는 것이 문제로 지적된다.

11) 인구주택총조사('15): 39.4만가구(2.1%), 주거실태조사('16) 12.2만가구

12) 인구주택총조사('15): 41.8만가구(2.2%), 주거실태조사('16) 59.7만가구(3.1%)

(2) 해외사례: 영국 HMO 등록 필수기준 강화 및 위반 시 강력 처벌

HMO(Housing in Multiple Occupation)는 영국에서 주거취약계층이 거주하는 공유형 주거형태를 의미하며 시장임대료를 감당하기 어려운 취약계층이 HMO에 주로 거주하고 있다.¹³⁾ 잉글랜드 전역에 분포한 HMO는 2016년 기준 508,466호이며 2000년대 대학 밀집 지역에서의 HMO 사고로 대학생 인명사고 발생 이후 HMO에 대한 등록제가 법제화 되고 최소한의 주거기준과 시설 설비 기준이 도입되었다. HMO 의무 등록제에 대해서는 긍정적인 평가가 지배적으로 의무 등록 제도의 효과가 대체로 성공적이었다고 평가하며, 제도 도입에 따라 HMO에 대한 안전기준과 관리 수준이 향상된 것으로 평가된다. 과거에 등록이 필요한 HMO는 3층 이상 건축물에 2가구 이상 5인 이상 거주하는 대형으로, 등록형태는 의무등록과 지자체별 재량등록, 선택적 등록 3가지로 구분된다.¹⁴⁾

이와 관련하여 기존 HMO 의무 등록대상에 해당하는 대형 HMO는 6만호에 불과하여 의무 등록제 도입에도 불구하고 저층 소형 HMO 문제가 지속된다는 점이 한계로 지적되면서 문제점이 드러나고 HMO 등록 대상의 강화가 필요하다는 사회적 요구가 높아졌다. 소형 또는 개조한 건물의 HMO 문제와 관련하여 다양한 문제 사례가 지적되었다.¹⁵⁾

결국, 층수 규정 삭제로 의무 등록 대상이 확대되어 2가구 이상 5인 이상 거주하며 기본 시설을 공유하는 경우 의무 등록 대상이 되도록 법률에 명시하였다. 기본 시설을

13) 잉글랜드 가구의 약 20%(450만명)는 민간임차시장에 거주하며, 민간임대시장에서 제대로 된 주택(기본설비: 최소한의 침실, 부엌, 화장실, 샤워시설이 갖추어진 주택)을 임대할 수 없는 취약계층이 주로 HMO에 거주하는 것으로 나타난다.

14) (의무등록) 3층 이상 건물에 5인 이상, 비혈연 2가구 이상이 기본설비(부엌, 화장실, 샤워시설)를 공유하는 경우 (재량등록) 의무등록 대상은 아닌 소규모 HMO이나 지역사회에 사회적 문제를 발생시키는 경우 (선택적 등록) 민간임대주택 중 지역 내 문제를 발생시키는 경우이다.

15) 상업시설인 레스토랑 상층부를 개조하여 10명이 거주하는 공간으로 임대하였으나 화재 대피로 미비, 화재감지기 미작동, 가스 안전 확인증이 미비한 사례; 소규모 HMO 임대업자 중 16명이 부엌 1개, 샤워시설 1개, 화장실 2개를 공용으로 사용하도록 임대한 사례; 화재안전 장치를 갖추지 않은 임대업자가 인근 지역에 26개 건물을 임대하여 주거급여 수급자의 임대료를 통한 사적 수익을 극대화한 사례. 이를 통해 주거급여 수급자 등 세입자가 지출한 임대료를 통한 수익이 연간 9.4만 파운드에 달하는(약 1억4천만 원) 규모로 조사되었다. 이로 인해 2015년 5월 당시 카메론 총리는 관리가 미비한 HMO 근절을 선언하는 등 HMO에 대한 규제 강화를 예고하였다. 이후 각 지자체 대상 광범위한 설문조사와 실태조사 및 기술연구용역 등을 바탕으로 HMO 기준 강화를 위한 작업이 수행되었으며 연구 컨설팅 결과 층수 규정 삭제의 필요성이 확인되었다.

독립적으로 사용하지 못하고 공유하는 경우 의무 등록대상에 포함된다. 또한 상업용 건축물의 상하층부에 거주하는 경우에도 의무등록대상으로 명시하도록 규제가 강화되었는데 이는 건축물의 원래 용도가 중요한 것이 아니라, 현재 주거용으로 사용되는지가 중요하다는 점을 보여준다.

최소 침실면적인 6.51㎡ 이하에 성인이 거주하는 경우 과밀 주거임을 명시¹⁶⁾하고 HMO 밀집 지역에서의 쓰레기 처리 문제 해결과 건강 위험 문제 등에 대응하기 위해 물품 보관(storage 공간) 또는 쓰레기 처리시설 기준이 추가되었다.

그림 6-11 | 지방정부 HMO 세부 규정 제시 사례(옥스포드 시)



자료: Oxford City Council (2018: 4)

HMO 관련 정책에서 중앙정부는 지자체의 의견 수렴과 광범위한 조사 및 연구를 통하여 법제화의 근거와 틀을 마련하는 역할을 수행했다. 지자체의 여건에 따라 필요성과 규제 강화에 대한 의견이 달리 표출되므로 의견 수렴이 필수적이고 이를 조율하여 법제화하는 것이 중앙정부의 역할이다. 반면 지방정부는 중앙에서 수립한 제도적 틀 하에서 부여된 재량권을 발휘하여 지역 실정에 맞는 규제 강화 및 제도 운영에 대한 책임을 갖는 것으로 중앙정부와 지방정부의 역할분담이 이루어졌다.

16) 면적 기준: 10세 이상 성인 1인 1실 6.51㎡, 2인 1실 10.22㎡, 10세 미만 아동 1인당 4.64㎡

(3) 단기 제도 개선: 비주택 거주 가구 공공임대 이주 지원 및 서비스 공급

현재 쪽방 등 비주택 거주가구에 대한 주거권 확보를 위하여 최저주거기준이 보장되는 공공임대주택으로의 이주를 지원하고 있으나 공공임대주택이라는 최저주거기준 이상의 주택으로 이주한다는 것이 대안으로 작동되지 않는 경우가 빈번히 발생하고 있다. 이는 쪽방, 고시원 등 비주택 거주 저소득층의 경우, 주거비에 수도·전기요금 등이 포함되어 있어 추가적인 비용 부담없이 거주하고 있으며, 쪽방 상담소 등을 중심으로 생활필수품에 대한 제공이 이루어지고 있어 가시적인 현물지원이 제공된다. 또한 물리적으로는 거처의 수준이 높지 않지만 현 거주지에 공동체 커뮤니티가 형성되어 있기 때문에 공공임대주택으로의 이전이 생각보다 큰 유인이 되지 않는다. 만약 공공임대주택으로 이주할 경우에는 공공임대주택이 월세 이외에 관리비를 납부해야 하고, 일상적으로 지원되던 생필품(쌀, 방한용품, 식사 등)이 부재하고, 기존 주민들과의 네트워크가 단절되는 문제가 나타나기 때문이다.¹⁷⁾

따라서 현 비적정 거처 거주자 중 공공임대주택으로의 이주 희망 수요를 파악하고, 이주 희망자에 대해서는 새로운 커뮤니티에 정착할 수 있는 서비스를 지원하는 것이 필요하다. 기존 거처에서 제공되고 있었으나 새로운 거처인 공공임대주택에서는 제공되지 않을 것으로 예상되는 생활집기와 정착 지원 서비스가 요구된다. 또한, 기존 공동체가 유지될 수 있도록 5인 내외의 집단적 이주가 가능한 매입임대주택을 공급하는 방안을 생각해볼 수 있다. 다가구주택 전체를 매입하거나 사전적으로 공모절차를 거쳐 공동체 형성을 고려한 임대주택 매입도 필요하다.¹⁸⁾

17) 실제로 공공임대주택으로 이주한 쪽방 등 비주택 거주자가 새로운 주거지에 적응하지 못하고 원 거주지로 돌아오는 사례가 보고된다(쪽방 상담소 담당 공무원 및 상담자 인터뷰 결과).

18) 주거취약계층 매입임대주택 사업 입주자에 대한 설문조사 결과를 보면 조사 응답자의 75%가 1인가구이고, 가족과 연락을 불가(4.6%), 단절(42.3%), 또는 만나지 않는(17.3%) 경우 등이 많은 경우를 차지하기 때문이다(서울시 외, 2017).

(4) 장기 구조 개편: 중앙과 지방의 역할 명확화 및 빈곤 비즈니스 근절

취약계층의 주거권 보호를 위해서는 장기적으로 중앙정부가 비주택 공유형 주택의 법적 기준을 정립하고 주거권 측면에서 중앙정부의 역할에 대한 책임을 명확화하는 것이 선행되어야한다. 쪽방 등 비주택 거처 거주가구에 대한 주거권 보장이 국가의 책임임을 명확히 하고 이를 실현하기 위한 중앙과 지방의 역할을 구분하는 작업이 요구된다. 이를 위해 주거기본법에 쪽방 등 비주거용 거처에 거주하는 주거취약계층에 대한 적절한 거처마련이 중앙정부의 책임임을 명시하고 기존의 완결된 구조(침실, 취사, 위생시설)를 가정한 최저주거기준이 아닌 공유형 거처에 적절한 새로운 주거기준을 마련하여 명문화해야 하는 것이 필요하다.

또한 쪽방 등 주거취약계층을 대상으로 임대업자 등록을 하지 않은 상태에서 임대수익을 취하는 임대업자에 대한 규제안 마련이 필요하다. 미등록 임대업에 대한 규제 기준 및 징벌적 벌금 체계와 모니터링 시스템을 구축하고 적절한 민간임대시장에서 거처를 구하지 못하는 취약계층에 대한 빈곤비즈니스업자에 대해서는 영국에서와 같은 공개 및 사회적 환기 장치를 마련하는 것이 요구된다. 마지막으로, 취약계층 주거여건 개선을 위한 자금을 확보하여 지방 특성에 맞게 사용할 수 있도록 재원을 배분하는 것이 필요하다.

지방정부의 경우 지역 특성에 맞춰 강화 또는 조정된 기준을 마련하고 집행에 책임을 갖는 것이 필요하다. 중앙정부에서 마련한 최소한의 기준을 바탕으로, 지역 실정에 부합하는 기준을 제정하며, 지방의 취약계층의 소요를 파악하기 위한 조사와 연구를 바탕으로 지방 재정 소요 파악하는 작업이 필요하다.

또한, 지역별 공유주택 최저기준을 설정하고 이를 위한 임대업 등록기준을 마련하여 공유형 임대업 등록 시 영국에서와 같이 등록비용을 징수할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 정기적인 가스 안전, 화재 안전 기준 준수 여부, 대피로 확보 여부, 면적 기준 준수 여부 등 최소한의 인간적 삶을 영위하기 위한 기준 준수 여부를 점검하는 것이 필요하다. 미등록 임대업 발견 시 즉각적인 조치를 취하고 이를 중앙정부와 공유하며 쪽방 밀집지역이나 과밀가구 밀집 지자체의 경우에는 지역주택기금을 설립하여 중앙정

부의 보조금 이외에 추가적인 지원 방안 강구하는 것이 필요하다.

그리고 빈곤 비즈니스에 대한 정부의 입장과 역할을 명확히 설정해야 한다. 쪽방, 고시원, 여인숙, 찜질방 등 비적정 거처 거주자의 경우 불법 쪼개기를 통한 임대수익 극대화에 대한 정부의 체계적인 대응이 부재하여 민간임대시장에 진입하지 못하는 취약 계층의 주거권 침해가 심각하다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 빈곤 비즈니스 임대 근절방안을 중앙정부 차원에서 마련하고 위반시 강력한 처벌 조항을 마련하며 지방정부의 상시 점검 체계 구축을 위한 비용 지원 등의 정책 개선이 요구된다.

□ 취약계층 우선 주거지원 기준 제안

최저주거기준에 현저히 미달하여 주거 이전이 시급한 취약주거를 선별할 수 있는 기준을 마련해야 한다. 최저주거기준(주거기본법)에 쾌적한 생활을 위해 주택이 갖춰야 할 최소면적(1인 14㎡), 필수시설 등이 규정되어 있으나 이는 권고 조항에 불과하므로 방 면적, 필수설비 기준 등 주거환경 적정성을 양적으로 기준화하고 기준 미달 시 임대를 제한할 수 있는 근거 규정으로 활용하는 것이 필요하다.

표 6-8 | 취약계층 우선 주거지원 기준 예시

구분	최저주거기준	우선 주거지원 기준 예시	상세기준, 기준설정 근거, 비고 등
① 면적	1인 가구 14㎡	1인 가구 7㎡ 이하	* 최저주거기준 절반 * 서울시 건의 최소 실면적과 동일 * 영국 6.5㎡를 상회
② 필수 설비 기준	전용입식부엌, 전용수세식 화장실 및 목욕시설	최대 5인당 부엌 1개 미설치 최대 5인당 화장실 1개 미설치 화장실과 별도의 욕실/샤워실 미설치	* (부엌) 5㎡ 이상 * (화장실) 0.8x1.3m 이상 * 4인 이하 욕실/샤워실 내 변기 설치 가능
③ 구조·성능 및 환경기준	구조강도 화재방지 방음·환기· 채광·난방 재해위험 화재대피	위험등급 E 스프링클러 미설치 실별 채광창 미설치 난방시설 미설치 탈출 장비 미구비 및 안전대피로 미확보	* 시설물 안전등급 기준 * 다중이용업소법 * 서울시 건의 먹방금지 * 거주자 직접 관리할 수 있는 경제적인 난방시설 * 2개 이상의 비상구 및 안내표시 유도등

자료: 연구진 작성

2) 주택개량사업의 정책화와 역할분담 구축

(1) 원칙: 개별 사업으로 분산된 주택개량의 체계화

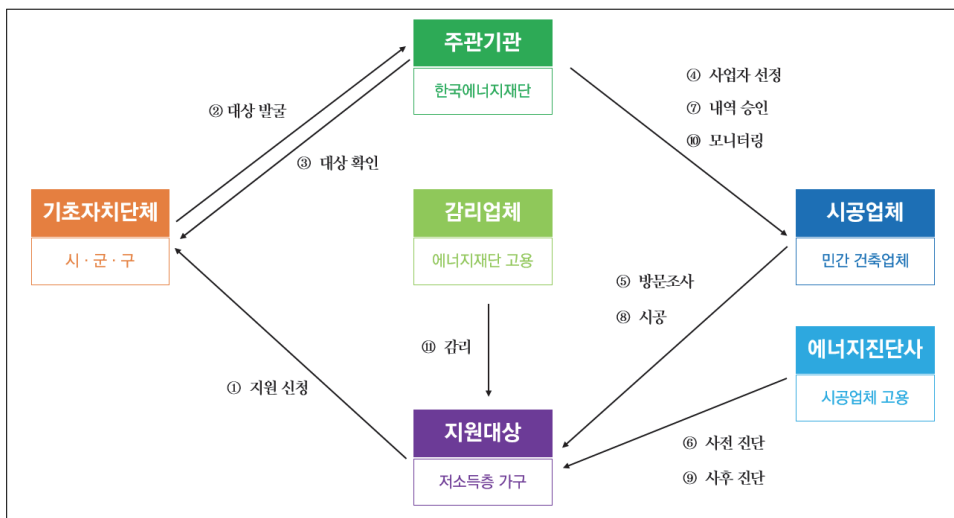
주택개량은 주로 기성시가지에 신규주택을 공급하는 도시정비 차원에서 다뤄지다가 최근에는 지속 거주를 전제로 하는 주거복지 측면에서의 주택개량이 활성화되고 있다. 이전까지 국내의 노후주택의 개량 및 관리는 개별 주택 단위의 개보수보다는 주거지 집단 정비 측면에서 새로운 주거지를 조성하는 주거환경개선사업, 특히 도시정비사업으로 다루어져왔다(홍인옥, 2011: 67). 이후 주택의 양적 부족 문제가 어느 정도 해결된 2000년대 이후 주거복지로서 주택품질을 향상시키기 위한 주택개량사업이 실시되었다.

이로 인해 주택개량은 공공임대주택, 주거비 지원과 같이 중앙과 지방의 역할분담 구조를 명시한 핵심 법제가 존재하지 않고, 주거복지로서 주택개량은 중앙부처, 지방자치단체 등 다양한 주체들에 의해 동시다발적으로 이뤄진다. 중앙정부는 1976년 농어촌 불량주택 개량사업 실시를 시작으로 2019년 현재 국토교통부, 산업통상자원부, 환경부 등에서 8개의 주택개량사업을 실시하고 있으며 지방자치단체 중에서는 서울시가 2012년 리모델링 지원형 장기안심주택사업, 2016년 가꿈주택사업 등 주택개량사업을 활발하게 추진하고 있다.

중앙부처와 서울시의 주택개량사업을 살펴보면, 대부분의 사업들은 사업 집행 및 운영을 명확한 법령에 기초하지 않고 주택개량에 대한 지원이 가능하다는 특정 조항에 근거해서 별다른 규정 없이 주택개량을 실시한다. 예외적으로 주거급여에 포함되는 수선유지급여사업은 「주거급여법」에 따라 사업 집행 및 운영에 관한 세부사항이 명확하게 규정되어있다. 이러한 법령 미비는 실제 사업에서 중앙정부와 지방정부가 각각 어떤 역할을 수행하는지를 정확하게 구분하지 않았다는 것을 의미하기도 한다. 일례로 산업통상자원부의 ‘저소득층 에너지효율개선사업’을 살펴보면, 지방정부인 기초자치단체가 대상가구를 발굴하지만, 이것은 어디까지나 중앙부처의 협조요청에 따른 행위로 지방정부의 역할이 명확하게 규정되어 있지 않다.

주택개량사업의 추진체계는 크게 기초자치단체의 지원신청 접수 및 대상가구 발굴, 민간시공업체의 방문조사 및 시공, 한국에너지재단의 전체적인 관리로 구성된다. 산업통상자원부가 저소득층 에너지효율개선사업의 전담기관으로 한국에너지재단을 지정하고 있는데 대상가구 발굴이 기초자치단체의 명확한 업무로 구분되어 있지 않기 때문에, 해당 기초자치단체가 유사 사업을 실시하는 경우에는 한국에너지재단의 대상가구 발굴에 협조적이지 않다는 문제가 있다.

그림 6-12 | 저소득층 에너지효율개선사업의 추진체계



자료: 강미나 외, 2019: 54

(2) 제도 개선방안: 주택개량법(가칭)의 제정과 역할분담의 선제적 고려

국토교통부를 중심으로 분산된 주택개량사업들을 통합한 후 「주택개량법」(가칭)을 제정해서 주택개량이 개별 사업별로 임의적으로 시행되는 현재의 구조를 개선하고 명확한 법적 근거를 갖춘 주거복지정책으로 승격시킬 필요가 있다. 이와 관련하여 이태진 외(2013)는 중앙부처 6개 주택개량사업을 국토교통부 주관으로 추진하는 방안을 제시하고 있으나 사업유형의 통합만큼이나 중요한 작업은 주택개량을 총괄하는 핵심법

제의 구축이라 할 수 있다. 현재 서울시의 가꿈주택과 같이 지방자치단체가 자체 예산으로 실시하는 지역고유형 주택개량사업도 상당 수 있으므로, 사업주체로서 지방자치단체를 고려하는 포괄적인 법령 제정을 고려해야 한다. 인천시의 저소득 장애인 주택개조사업은 국토교통부의 농어촌 장애인 주택개조사업이 농촌 지역만을 사업대상으로 한다는 점을 고려해서 농어촌 지역(강화·옹진)을 제외한 8개구 지역을 사업대상으로 추진되는 등 광역자치단체의 지역고유형 주택개량사업 일부는 중앙부처의 주택개량사업의 빈틈을 보완하는 역할을 수행하고 있기 때문이다.

표 6-9 | 광역자치단체의 지역고유형 주택개량사업

구분	지역고유형 주택개량사업
서울	- 희망의 집수리사업 - 저소득 장애인 주거편의 지원사업 - 가꿈주택사업 - 주택개량 용자지원사업 - 건물에너지효율화 사업 용자지원 - 리모델링 지원형 장기안심주택사업
인천	- 저소득 장애인 주택개조사업
경기	- 중증 장애인 주택개조사업
강원	- 강원도형 수선유지급여사업
경남	- 중증장애인 주거환경 개보수사업

자료: 연구진 작성

따라서 주택개량의 핵심법제를 구축할 때 주거복지정책의 지방화를 고려해서 처음부터 지방정부의 역할을 확장된 형태로 명확하게 설정하는 것을 고려할 필요가 있다. 앞서 공공임대주택, 주거급여의 기존 구조를 지역 중심으로 장기적으로 어떻게 개편할지에 대한 논의는 이러한 문제의식을 기반으로 하고 있다. 그러나 주택개량은 아직 핵심법제가 없는 상태로 먼저 체계적인 법령을 제정하는 것이 급선무이므로 법령 제정시 공공임대주택, 주거급여에서 지적되었던 중앙과 지방간 역할분담의 문제를 고려하여 지방화를 염두에 둔 법제화가 이루어지는 것이 중요하다.

3) 부동산교부세의 주거복지지수 추가

(1) 이슈: 부동산교부세 교부기준의 주거복지 소요 반영 미비

부동산교부세는 지방교부세의 일종으로 국세인 종합부동산세를 재원으로 하고 있다. 기존의 지방세인 종합토지세와 재산세의 일부가 종합부동산세로 전환되면서 발생한 지자체의 재원 감소분을 보전하면서, 지역균형발전을 도모하고자 하는 목적으로 2005년부터 신설하여 일정한 기준에 의해 산정·교부되고 있다(행정안전부, 2018).

부동산교부세의 특징은 국세로 징수한 재원을 활용하고 있으나 본래 세원이 지방의 주택, 토지 등 지방세를 바탕으로 하고 있으므로 지자체 고유재원임을 고려한다는 것이다. 따라서 사용목적은 지자체의 판단에 맡기며, 사용처를 제한하거나 조건을 달지 않는 일반재원으로 편입한다.

부동산교부세 배분 기준은 사회적 여건 변화와 지자체의 복지수요 증가에 대응하는 방향으로 변화중이다. 행정자치부에서는 사회복지수요의 증가를 대응하고 지자체의 예산 집행수준을 감안하여 부동산교부세 배분기준을 개선할 계획임을 보도하였다(행정자치부, 2015). 즉, 부동산교부세 배분기준에 지역교육 수요 20%가 과도하다는 지적에 대한 대응이며, 이에 따라 사회복지 비중을 상향하고 지역교육 비중을 하향하는 작업을 수행하였다.

주거복지 요구가 지속적으로 증가하고 있고, 현 정부에서 주거복지의 중요성을 크게 강조하고 있음을 감안하면, 부동산교부세 배분기준에 사회복지 일반이 아닌 주거복지를 감안한 기준 추가가 필요한 상황이다. 배분기준은 지방교부세법에 따라 지자체 재정력 역지수(50%) 이외에 사회복지 부문의 배분기준은 사회복지비지수(18.2%), 노령인구지수(5.6%), 노인보호지수(2.8%), 기초생활보장 수급권자지수(4.2%), 장애인지수(4.2%)로 구성되어 있다. 따라서 지방에서의 주거복지 여건에 대한 고려가 매우 미흡한 실정임을 알 수 있다. 재원의 특성을 고려하고 지역균형발전 이념에 기여하기 위하여 부동산교부세 배분기준에 주거복지 분야 현황과 대응정도를 고려한 지수의 추가도입이 요청된다.

(2) 제도 개선방안: 지역의 주거복지 현황 고려 및 대응력 강화를 위한 지수 제안

주거복지는 지역적 특성이라는 국지성 이외에 수요측면의 다양성과 실현수단의 다양성 등 다면성과 복합성이 존재하는 분야이다. 따라서 이러한 복합성을 고려하여 다양한 지수를 제안한다. 우선 수요 측면에서는 전통적인 저소득층인 주거급여 수급권자 이외에 비적정 거처 거주자, 주거비 과부담자, 생애주기별 주거취약계층 등 정책 대상이 다양하다. 공급 측면에서는 주거복지 실현 수단이 다양하다. 즉, 직접적인 공공임대주택의 공급 뿐 아니라 주거비보조, 주택개량, 서비스 지원 등 다양한 방식으로 주거취약계층의 주거여건 개선에 기여할 수 있다. 이외에도 최근에는 시대상을 반영한 주거복지 현안 소요가 증가하고 있다. 예를 들면, 저출산 문제에 대응하기 위한 지자체의 노력, 고령화에 따른 대응 등 지역별 주거권 실현을 위한 주거압력이 다면화되고 있다.

이러한 주거복지 수요 및 대응 양상의 다면성을 고려하여 주거복지 지수의 구조를 2*2 구조로 다층화하여 제안한다. 주거복지를 필요로 하는 정책 대상 소요와 이를 실현하기 위한 수단으로서 공급, 주거복지 현안과 이에 대한 대응의 측면으로 구분한다. 이를 통해 현재의 여건(필요와 공급) 및 이를 개선하기 위한 노력을 모두 감안할 수 있다. 공공임대주택 관련 지수를 다양하게 제안하는 것은 공공임대주택 공급 방식과 효과의 다양한 특면을 고려하기 위함이며, 소요, 공급, 현황과 대응을 다각적으로 고려하기 위해서이다(재고의 절대적 수준과 전년대비 증가량, 저출산·고령화 대비 노력, 중앙정부 이외 지자체의 자체적인 공급 노력에 대한 인센티브 등).

표 6-10 | 부동산교부세 주거복지 지수 제안 구조

구분	소요(정책대상)	공급(실현수단)
현황 (주거복지 현안)	· 주거급여 수급권자 지수 · 저출산 심각성 지수	· 공공임대주택 재고 지수 · 주거복지예산 지수 · 주거복지센터 설립 지수
대응 (개선 노력)	· 노후주택 재고 지수 · 저출산·고령화 대응 지수	· 공공임대주택 공급량(변화) 지수 · 노후주택개량사업 실적 지수

자료: 연구진 작성

구체적인 예를 들면, 현재 지자체별로 주거복지에 소요되는 예산의 규모를 고려한 부동산교부세 배분 기준(주거복지예산 지수)이 필요하다. 지자체 예산편성 운영기준의 사회복지 분야(080) 중 주택부문(088)의 비율을 바탕으로 독자적인 주거복지비 지출을 고려할 수 있는 주거복지비 예산지수를 제안한다.

$$\square \text{ 주거복지비 지수} = \frac{\text{해당 자치단체의 전년도 주거복지비지수}}{\sum \text{자치단체별 전년도 주거복지비지수}}$$

주: 주거복지비 지수는 세출예산(일반회계)의 사회복지비예산(일반회계) 중 주택부문(088)의 비율을 의미

또한 주거복지센터는 주거권 실현을 위한 중요한 전달체계의 역할을 담당할 수 있는 거점이 되는 중요성이 있음에도 불구하고, 지자체 자체적으로 설립하기에는 예산상의 제약이 불가피하다. 따라서 주거복지를 주민에게 전달하기 위한 최종 접점 기관인 주거복지센터의 설립을 장려하도록 지수로 포함하는 안을 제안한다. 설립 시 1, 미 설립 시 0으로 하여 설립을 유도하는 것이다. 이러한 지수는 기초지자체별 주거복지센터 설립을 가속화하여 주거복지 전달체계의 구심점 마련과 대인 서비스 증가, 주거복지 정책 체감도 증진에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

공공임대주택 재고 지수는 저소득층 주거소요에 대응하는 가장 직접적인 수단인 공공임대주택의 건설 결과에 대한 평가를 위해 필요하다. 단, 중앙정부 및 중앙공기업 주도적 임대주택 건설 이외에 지자체 자체적인 노력에 대한 장려를 위해 차별적 비중이 요청되며, 중앙공기업 주도의 임대주택은 0.3, 지자체 자체 공급 시 0.7의 가중치를 부여하여 지자체의 주도적인 노력을 유도할 수 있도록 하고 지역소요에 대응하는 지자체의 자체적 노력에 인센티브를 제공하는 구조를 만든다.

$$\square \text{ 공공임대주택 재고 지수} = \frac{\text{해당 자치단체의 공공임대주택 재고 지수}}{\sum \text{자치단체별 공공임대주택 재고 지수}}$$

주: 공공임대주택 재고 지수 = (중앙공기업 건설매입 임대주택 수) × 0.3 + (지자체 자체 매입 또는 지방공기업 건설매입 임대주택 수) × 0.7

공공임대주택 관련 지수는 현재의 재고 지수만이 아니라 이전 연도 대비 변화량을 고려한 변화 지수를 추가하여 공공임대 재고가 많지 않으나 지속적인 노력을 하는 지자체에 유인을 제공하는 것이 필요하다. 기존 재고 물량이 상대적으로 적더라도 주거권 실현을 위한 지자체의 노력에 대해 충분한 인센티브가 필요하다. 이 경우 추가할 수 있는 지수는 공공임대주택 공급 지수로 변화량에 주안점을 두고 개발한다.

$$\square \text{공공임대주택 공급 지수} = \frac{\text{해당 자치단체의 장기공공임대주택 변화 지수}}{\sum \text{자치단체별 장기공공임대주택 변화 지수}}$$

주: 장기공공임대주택 공급량 변화지수는 전년대비 장기공공임대주택 재고 변화량

지역 특성에 따라서는 신규로 공공임대주택을 건설하거나 매입하는 주거복지소요보다는 기존의 노후주택을 개량하여 주거수준을 개선하는 것이 적실한 곳이 있다. 앞서 분석한 광역지자체의 주거권 구성요소별 특성에서도 노인거주 비율이 높거나 노후 주택 재고 비율이 높은 지자체의 지역별 차이가 이를 증명한다. 따라서 주거복지 소요에 대한 대응력 강화를 위하여 노후주택개량 지수를 제안하며 이는 기존 노후주택 재고비율 증가에 대응한 주거수준 개선 노력을 파악하는 근거로 활용한다.

$$\square \text{노후주택개량사업 지수} = \frac{\text{해당 자치단체의 노후주택 개량 호수}}{\sum \text{자치단체별 노후주택 지수}}$$

주: 해당 자치단체 노후주택 개량지수는 전년도 노후주택 개량호수(또는 3년 평균치 활용)

* 주택개량사업에는 주거급여(수선유지), 주거환경개선 주택개량자금 지원, 그린 리모델링 민간 이자지원, 농어촌 장애인 주택개조, 저소득층 에너지효율 개선, 슬레이트 철거·처리지원, 농촌주택개량, 집주인 임대주택(경수선)을 포함

CHAPTER 7

결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책 제언 | 205

2. 연구의 한계 및 향후 과제 | 208

결론 및 향후 과제

마지막 장에서는 연구의 주요내용과 제안된 정책방안들을 요약·정리하고 본 연구의 한계와 연구 결과의 제한적인 부분들에 대해 언급하였다. 또한 향후 연구를 위한 후속 과제를 적시하여 본 연구에서 다루지 못한 주거권 청구와 주거권 강화방안을 제안하였다. 특히 현재 중앙정부와 중앙공기업 중심으로 이루어지는 주거정책 구조로부터의 사고 전환이 요청된다. 지방의 다양한 주거소요와 여건에 대응하기 위해 지방정부와 지방공기업의 역할이 강화되는 것이 필요하며 이를 위한 다각적 노력과 연구가 후속적으로 진행되길 기대한다. 주거권 실현을 위한 주요 주체인 공기업, 기초지자체, 시민단체, 주거청원권, 쪽방 등 주거권 위협 당사자 등에 대한 후속연구를 제안한다.

1. 결론 및 정책 제언

1) 주요 연구 내용

본 연구는 국민의 기본권이며 인권으로서 전 세계적으로 인지되어 온 주거권의 실현 및 강화를 위한 정부의 역할에 대해 고민한 연구이다. 주거권 실현을 통한 국민의 주거 안정과 주거여건 개선을 위하여 중앙과 지방정부의 적절한 역할분담 방안을 도출하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 위하여 우선적으로 연구의 핵심 주제인 주거권에 대한 국내외 논의의 흐름을 검토하고 주거권의 규범적, 실체적, 법적 성격을 고찰하였다. 주거권 실현을 위한 정책 수단이 주로 주거복지정책과 밀접하게 연관되어 있음을 바탕으로, 공공임대주택 공급정책과 주거비 보조정책을 분석하였다. 주거권 실현을 위한 정책수단의 중앙과 지방의 역할분담을 분석하기 위하여 계획-운영-재원의 측면을 고

려하였다. 각 정책별 계획의 수립단계, 실제 사업의 운영단계, 자원조달 단계에서 중앙과 지방의 역할을 분석하였다. 분석의 결과, 주로 중앙정부 주도적인 주거복지정책이 시행되고 있음을 확인하였다. 계획 부분에서는 하향식 계획 수립에 따른 지방의 의견 발현 미비, 운영단계에서는 지방의 재량권 발휘가 어려운 구조적 한계, 자원 측면에서는 자원 원천이 중앙에 주로 집중되어 있고 지방 매칭 비율 역시 중앙에서 설정된 틀을 준수해야하는 구조이다.

주택의 입지와 마찬가지로 주거문제는 특성상 매우 지역적이다. 지역의 상황과 여건, 지역 주민의 구성과 소요에 따라 비적정 거처에 거주하는 이들이나 과도한 주거비 부담으로 고통받는 이들이 다르게 표출된다. 주거복지정책의 지방화가 필요한 대목이다. 현재 지방의 주거문제를 주거권 구성요소에 의거하여 분석한 결과, 지자체의 특성에 따라 주거문제의 양상이 다르게 표출되고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 서울과 같은 곳은, 주거비 적정성 측면에서 주택보급률이 낮고, 임차가구가 많으며, 임차가구의 주거안정성이 타 지자체에 비해 현저히 낮다. 주거권 구성 요소 중 가장 기본적인 요소인 물리적 거주적합성 측면에서 지자체를 분석해보면, 서울과 경기도는 최저주거기준 미달 가구 또는 비정상 거처에 거주하는 가구가 상대적으로 많고, 전남북, 경남북은 노후주택 비율이 높게 나타난다. 이는, 주거권 실현을 위해 지방정부별로 각기 다른 정책 패키지를 구사해야 함을 시사하고 이는 주거정책 지방화의 근거로 작용한다.

주거정책의 지방화 필요성은 인정이 되나 실제 지방에서 구현되는 양상은 어떠한가? 이는 지방에서의 주거복지정책 수립을 위한 법제도적 기반과, 조직체계, 그리고 지방에서의 주거복지 프로그램 특화사업 분석을 통해 확인할 수 있다. 지방의 특화사업 중 지역의 주거소요에 대응하는 모습으로는, 청년가구 비율이 높은 지역에서 청년대상 저렴주택을 공급하는 대안을 마련하고, 노인가구 비율이 높은 지역에서는 지역의 재원을 활용한 노인용 아파트를 공급하는 식이다.

그러나 지방에서 실현되는 주거복지사업은 대부분 중앙정부에서 계획을 수립하고 운영방식을 결정한 후 재원을 배분하여 실행되는 양상이다. 대다수의 프로그램이 이러한 중앙전달형의 사업이다. 그러나 일부 지역에서는 중앙에서 결정한 운영방식 이외에 지

방에서의 필요에 따라 추가적인 요소를 가미하여 지방의 재량권을 강화한 지역맞춤형 정책을 수립하여 시행하고 있다. 더 나아가 미미하지만, 중앙정부에는 존재하지 않는 방식이지만, 지방정부가 자체적으로 계획을 수립하여 사업을 시행하고 재원을 조달하는 지역고유형 정책도 발견되었다. 이러한 분석 결과, 주거복지 압력에 대한 지방의 능동적 대응양상을 확인하는 가능성과 함께, 지방 재량권 발휘의 난관, 그리고 재원 조달의 한계 등도 표출되었다. 이를 바탕으로 계획-운영-재원 측면에서 발견한 주거복지 지방화를 위한 중앙과 지방의 역할분담 방안을 제시하였다.

2) 중앙과 지방의 역할분담을 통한 주거권 실현 강화 방안 제언

단기적인 제도개선 방안과 장기적인 구조개편 방안으로 나누어 역할분담 방안을 제안한다. 우선, 계획 측면에서는 단기적으로는 지방의 의견을 청취하는 과정을 법제화하는 것을 시작으로 하며, 장기적으로 상향식 계획 수립이 필수적임을 주장한다. 운영 측면에서는 단기적으로는 협의과정의 공론화를 명문화하는 안을 제안하며, 장기적으로는 실제로 지방에서 실시하는 사무에 대한 공식적인 사무이양을 목표로 한다. 재원 측면에서는 단기적으로는 지역주택기금의 활성화를 제안하고, 장기적으로는 포괄보조금 제도 도입이 필요하다.

특히 이중에서 핵심방안 두 가지를 도출하여 좀 더 자세한 실현 방식을 기술하였다. 이는 협의과정의 공론화 시스템을 구축하는 방안과 포괄보조금 사업의 시범적 적용을 위한 재원 규모와 해외 사례 등이 포함되어 있다. 협의과정의 공론화는 기존에 중앙과 지방의 협이가 1:1로 진행되고, 자료가 공유되지 못하던 한계를 벗어나, 다른 지방에서 함께 참여함으로써 지방의 주거문제를 공유하고, 상호학습하며, 자료를 공유·공개함으로써 협의 과정의 투명화, 공정성 증대, 지방의 역량 강화라는 다면적 장점이 있다. 또한 중앙과 지방이 정보와 인적 역량, 재원 면에서 비대칭적인 상황을 개선하는데 기여할 수 있다. 포괄보조금 사업 현재 국토교통부 예산의 10%를 포괄보조금 방식으로 재분배하는 것으로 장기목표로 설정하고 시범사업은 그 중 5% 수준인 1천억 원 내

외로 제안한다.

추가적으로, 본 연구에서 집중적으로 검토하지는 못하였으나, 주거권 구성 요소 중 현재 법제가 미비하거나 부처 소관이 상이하여 본 연구의 범위에 포함하지 못한 취약계층 주거지원과 주택개량에 대한 제언을 추가하였다. 쪽방, 고시원 등 비적정 거처 거주자들의 주거권 보장을 위하여 중앙정부에서 담당해야 하는 역할과 지방의 업무, 해외 사례를 추가하였다. 또한 주택개량은 현재 거처에 계속 거주하면서 주거여건을 개선하는 중요한 수단임에도 불구하고, 현재 일괄된 체계가 부족하므로 기본법 제정 등 체계 구축을 제안하였다. 단, 체계를 구축하는 단계에서부터, 지방의 역할과 참여가 보장되도록 해야 함을 명시하였다. 마지막으로, 부동산교부세의 지역배분시 주거복지 지표 신설이 필요함을 주장하고 이를 위한 새로운 지표 대안을 추가하여 지방정부의 노력을 강화하고 보상할 수 있도록 간접적 재원 지원 방안을 제안하였다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

1) 연구의 성과 및 한계

본 연구를 통하여 주거문제의 지역적 특성이 상이하고, 이의 적절한 해결과 개입을 위해 지방정부의 역할이 강화되어야 함을 재확인할 수 있었다. 주거권의 실현을 위한 수단으로 주거복지정책의 대표적 수단을 분석하고 지방에서의 여건과 대응, 그 과정에서의 한계와 가능성을 엿볼 수 있었던 것을 큰 수확이다. 향후 주거정책 지방화를 위한 중앙과 지방의 역할분담 방안을 계획-운용-재원 측면에서 제안하고 단기적 개선방안과 장기적 구조개편 방안을 제시하고 있으므로 향후 주거정책의 재편 시 유용하게 활용될 것으로 기대된다.

주거정책의 지방화가 단순한 중앙사무의 지방이양 차원에서 논의되는 것이 아니라, 지방의 여건에 대응하는 주거권 강화를 위한 목적을 지향하기 위한 것이 되어야 함을

주장한다. 그러기 위해서는 지방에서의 자체적인 소요파악과 계획수립, 운용의 재량권 확보, 안정적이고 독립적인 재원 확보가 필수적이다. 선언적·당위적 주거정책 지방화 논의에서 한 걸음 더 나아가 지방정부가 실제 주거권 실현의 주요 주체로 기능하기 위해 필요한 제도적 개편방안을 제안한 것은 본 연구의 큰 장점이다. 특히 계획-운용-재원이라는 정책 추진의 흐름 속에서 중앙정부와 지방정부가 역할을 분담하는 구조를 제안한 것은 향후 주거정책 재편에 가이드라인으로 작용할 수 있는 잠재력이 있다.

해외의 사례를 보아도 주거권을 실현하기 위한 노력은 중앙정부에게만 집중적으로 부과하고 있지 않다. 이는 지방정부가 함께 고민해야 하는 사안이고, 따라서 중앙정부의 정책과는 독자적으로 지방의 여건에 대응하기 위한 정책을 구사하는 곳이 많다. 독일의 베를린 시에서 치솟는 주거비 문제의 심각성에 대응하고자 임대료 상한제를 구사하는 것이 하나의 사례이다. 방을 쪼개거나 필수시설을 공유하는 주거형태에 대해 중앙정부가 임대사업 등록의무를 법제화하고, 최소 주거면적으로 고시한 후 지방정부로 하여금 이의 관리감독과 모니터링의 책임을 부과하는 영국의 사례로 우리가 참고해야 한다.

본 연구에서 충분히 담아내지 못한 몇가지 사안에 대한 한계로 여전히 남아 있다. 이는 향후 후속적인 과업 수행을 통하여 주거권 실현을 위한 패키지 연구로 진행될 수 있을 것으로 기대한다.

2) 후속 과제

본 연구의 범위와 성격상 충분히 다루지는 못하였으나 향후 우리나라 주거정책의 지방화를 위하여 후속적으로 연구가 필요한 과제는 크게 공기업, 지자체, 민간의 다양한 참여자, 주거권 침해 위협 대상자 등과 같이 정리된다. 우선 주거정책의 주요 행위자인 공기업에 대한 연구가 필요하다. 즉, 중앙공기업과 지방공기업이 주거복지 증진을 위해 담당하는 역할과 지방에서의 영향, 지방 도시 관리 측면의 공과를 논의하는 것이 필요하다. 우리나라에서 주택의 양적인 확충과 질적인 개선은 중앙정부를 중심으로 민

간의 자원을 동원하고, 단일품종 대량생산 구조를 활용하여 물량공급 중심적 체계 속에서 이루어졌다. 상당부분의 양적 부족 문제가 해결된 이후 질적인 수준 개선에 있어서도 중앙정부의 역할이 중심에 있었고 이를 지원하는 중앙공기업의 역할이 컸다. 그러나 지방마다 지방공기업이 설립되고 이들이 주거복지 부문에서 상당부분 담당하는 역할이 커지고 있다. 지방에서 임대주택 건설과 관리, 매입임대주택 공급 등의 역할을 담당하는 주된 주체가 지방공기업이다. 지방에는 주거복지에 대한 의지와 역량, 담당 주체가 없거나 미약함을 가정하고 운영 중인 주거복지정책에 대한 재검토가 필요한 시점이다. 중앙정부와 중앙공기업 중심의 주거정책은 주택의 대량공급 정책 시기와 유사한 작동기제로 움직일 개연성을 부인하기 어렵다. 이와는 다른 틀과 다른 작동기제가 요청될 수 있다. 지역의 주거문제 양상이 점점 더 복잡해지고, 다양화해지며, 지역화하고 있기 때문이다. 따라서 기존에 자원과 정보를 갖고 있는 전국 단위 사업 주체와, 지역의 소요와 문제에 민감하게 반응해야 하는 지역이 협업하는 모델이 필요하다.

또한 쪽방 등 비적정 거주 거주자에 대한 실태와 이들의 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할분담 방안을 심도있게 고민해야 한다. 이때는 공공부문의 역할 뿐 아니라 시민단체 등 민간부문의 참여와 역할 강화를 위한 연구가 필요하다. 이와 관련하여, 주거복지센터와 같은 전달체계에 대한 고민이 필수적이다. 이는 주거취약계층을 최전선에서 대면하는 조직으로 정부의 주거복지정책의 성과와 한계를 몸소 체감하는 중간지원조직이기 때문이며, 취약계층의 주거여건 개선 뿐 아니라 지속적인 사례관리까지 지원하는 주거복지의 가장 중요한 접점 중 하나이기 때문이다. 중앙 정부 차원의 공급조직인 중앙공기업, 지방의 공급조직인 지방공기업, 그리고 현장에서 사례관리까지 책임지는 주거복지센터, 노숙인의 자활을 지원하는 자활지원조직이 모두 각기 다른 층위에서 주거취약계층의 주거권 실현을 위해 노력하는 조직이다. 이들간의 관계, 각각의 강점, 역할, 정보교류, 역량강화 등을 위한 후속 연구가 필요하다.

해외에서도 제한적으로 사용되는 주거권 청구 방안에 대한 면밀한 검토가 요구된다. 주거권을 가장 적극적으로 실현하는 방법인 주거권 청구도 모든 이에게 보편적으로 적용되는 권리는 아니다. 프랑스의 경우에도 노숙인이나 노숙위기에 처한 가구 등 가장

위급 가구가 일정한 기한 내에 사회주택에 입주하지 못하는 경우 이에 대한 입주를 요구할 수 있는 권한으로 제한적으로 사용 중이다. 따라서 프랑스에서도 여전히 대기자의 수가 많고, 요구자에 비해 실제 사회주택에 입주한 경우가 적은 한계를 노출하고 있다. 따라서 이는 주거취약가구에 대한 위기 대응을 촉진하는 기제로 사용되고 있는 것이다. 향후 후속연구를 통하여 주거권 청구방안에 관한 세밀한 검토가 요구된다.

이 연구에서는 지방정부의 범위를 광역자치단체로 설정하여 연구를 수행하였다. 이는 우리나라 행정체계상 중앙-광역-기초의 3층 체계가 작동중이고 중앙-지방의 구조에서 가장 우선적으로 대면하는 공간 단위가 광역이기 때문이다. 또한 주거권 실현을 위한 각종 법·제도·인력·프로그램 운영 등을 조사 면담하기 위한 첫 번째로 광역자치단체로부터 연구를 시작하였다. 따라서 전체 기초자치단체를 조사하지 못한 한계가 있다. 그러나 이제 일부 기초자치단체에서는 광역단위에서 시행하지 못하는 창의적이고 도전적인 방식을 자발적으로 도입하여 주거권 실현을 위한 선도적인 노력을 시행 중이다. 시흥시에서의 아동주거권 보장을 위한 주거비지원 강화나 전주시에서의 주거복지센터 설립 및 주도적 서비스제공 등은 타 지자체에 모범이 되는 사례이다. 후속적으로는 이러한 기초자치단체에서의 혁신적 사례에 대한 조사 및 연구와 함께 성과 공유가 필요하다.

우리나라 주거정책은 과거의 주택의 절대적 부족에서 양적 문제를 해결하고 주택의 질적 수준에 대한 관심을 증대하며, 이제는 주거권을 고려한 주거복지정책의 수립과 실행을 고민하는 단계로 성장하고 있다. 그동안 주거권에 대한 충분한 고려없이 진행되어 온 강제철거와 홈리스 대책 미비, 쪽방 등 비적정 거주 거주자에 대한 성찰과 대응이 강화되어야 한다. 유엔 적정주거특보가 지적하였듯이, 한국은 홈리스에 대한 정의가 너무 편협하고 이들에게 적정주거를 제공하는 노력이 부족하다. 국제사회의 지적을 불편하게 받아들이기보다, 우리나라 주거정책이 한걸음 진일보할 수 있는 좋은 계기로 삼을 수 있기를 기대한다.

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

국내 문헌

- 강미나, 진정수, 안흥기, 유미경. 2014. 주거복지 평가지표 개발연구. 경기: 국토연구원.
- 강미나, 김혜승, 박미선, 김민철, 변세일, 이재춘, 김지혜, 이길제, 이후빈, 박신영, 최은영. 2019. 주거비 부담 완화를 위한 정책방안 연구. 국토연구원 수시과제 연구보고서. 세종: 국토연구원.
- 강승식. 2010. '남아프리카 공화국 헌법상 사회권 보장에 관한 연구.' 「법학연구」. 제51권 제2호. 부산대학교 법학연구소.
- 강원도. 2018. 신혼부부는 필독! 주거비용 지원사업 행·복·한·덤. http://www.provin.gangwon.kr/gw/gnews/sub04_05?mode=readForm&articleSeq=20180321151520744 (접속일자: 2019. 11. 29.)
- 강욱모. 2018. 보편적 복지국가 논쟁-한국의 복지정책은 보편주의가 될 수 있을까? . 한국 인문사회 과학회. 현상과 인식. 제42권 3호(통권 제136호): 41-72
- 강진권. 2012. '부산, 전국 최초 반값 임대주택 입주 14일 시작.' 2012년 5월 11일. news1뉴스. <http://news1.kr/articles/664546> (접속일자: 2009. 11. 29.)
- 강현수. 2009. '도시에 대한 권리' 개념 및 관련 실천 운동의 흐름. 공간과 사회, 32(0): 42-90
- 경기도. 2013. 「2030 주택종합계획」.
- 경기도. 2019. 2019년 경기도 주거종합계획. 수원: 경기도.
- 경기연구원. 2018. 2030 경기도 주거종합계획. 수원: 경기연구원.
- 고은태. 2009. 인권의 시각에서 본 주거권 -인권 틀의 변화. 공간과 사회. VOL. 32

:242-252

- 관계부처 합동. 2017. 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵.
- 국가인권위원회. 2006. 유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고. 도서출판 한학문화.
- 국토교통부. 2016. 2016년 주거실태조사.
- 국토교통부. 2017. 지역별 주거복지 현황 평가연구
- 국토교통부. 2019a. 2018년도 주거실태조사
- 국토교통부. 2019b. 2019회계연도 국토교통부 소관 예산 및 기금운용계획안 개요.
- 국토교통부. 2019c. 2020년 국토교통부 예산 및 기금안 50.1조원 확정. 보도참고자료. 2019. 12. 10. 배포.
- 국토교통부·통계청·LH토지주택연구원·한국도시연구소. 2018. 「주택이외의 거처 주거 실태조사」.
- 국회예산정책처. 2017. 2018년도 예산안 총괄분석 I. 2017. 10.
- 국회예산정책처. 2018. 2019년도 예산안 총괄분석 II. 2018. 10.
- 국회예산정책처. 2019. 2018회계연도 결산 위원회별 분석: 국토교통위원회 소관.
- 국회입법조사처. 2019. 공공임대주택 지역별 공급편차 해소 노력 필요. 국회입법조사처 보도자료. 2019. 10. 16.
- 권대우. 2011. 임차인의 주거권보장과 주택임대차보호법 개정방향. 법학논총 vol. 28, no. 4: 235-258.
- 권세훈. 2016. 프랑스의 주거정책과 주거권. 법제 2016권 4호: 162-191. 법제처.
- 김승건. 2003. 정부간 관계와 정부간 갈등에 대한 이론적 고찰. 서울도시연구 제4권 제2호:1-13.
- 김승연, 장동열. 2017. 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정리 방안. 서울연구원.
- 김용창. 2013. '국제인권법 및 인권규범의 주거권 규정에 대한 연구'. 「한국지역지리학회지」, 19(3): 514-540.

-
- 김재익. 2017. 새정부의 주택정책 변화와 과제. 도시문제 52권583호: 37-47.
- 김재익, 이만형, 박신영, 이용만, 봉인식, 윤혜정, 김혜승, 김용순, 최은희 외. 2008. 지방자치단체 주거복지평가를 위한 연구. 건설교통부.
- 김지혜. 2011. 홈리스의 주거권: 법적 근거와 구성요건. 사회복지정책. vol 38, no. 2: 117-138.
- 김태영. 2016. 「주거권 실현을 위한 주거비 지원의 법적 고찰」. 이화여자대학교 대학원 박사학위 청구논문.
- 김형국. 1992. 주거권의 역사적 전개. 환경논총, 30: 3-21.
- 남원석, 김수경, 백세나. 2016. 서울시 주거복지 평가체계 개발. 서울: 서울연구원.
- 문준혁. 2016. 주거권 보장에 대한 사회보장법적 검토. 사회보장법연구, 5(1): 31-64.
- 박미선. 2012. 주택바우처 프로그램. 하성규 외 공저. 한국주거복지정책: 과제와 전망. 박영사.
- 박미선. 2016. 유엔 해비타트 III 새로운 도시의제의 기조에 비추어 본 한국 주택정책의 성과와 과제. 공간과 사회 58호: 40-76.
- 박세훈. 2016. 해비타트 III 「새로운 도시의제(New Urban Agenda)」의 성립배경과 의의. 공간과사회 2016년 제26권 4호(통권 58호): 9-39.
- 박은철, 김수경. 2019. 주거권 강화 위한 주택임대차 제도 개선방안. 정책리포트 제276호. 서울연구원.
- 박헌주, 이상한, 박환용, 김용순, 김용창, 이용만 외. 2005. 지방자치단체 주거복지평가 지표 개발 및 평가를 위한 연구. 건설교통부.
- 변창흠. 2011. 정비사업에서 세입자 주거권의 성격과 침해 구조에 대한 비판적 고찰. 공간과 사회. 36: 103-142.
- 봉인식. n. d. 프랑스의 주택종합계획 : 지역주거계획(PLH, 2012.9 기준).
- 봉인식. 2013. '공공임대주택 정책에 대한 중앙과 지방정부의 역할 재편 가능성에 대한 연구', 「주택도시연구」. SH도시연구원: 23-29.
- 서성아. 2011. 정부간 관계의 효과적 운영방안 연구. 한국행정연구원.

-
- 서종균. 2018. 주거정책 지방화 전략. 한국주택학회 학술대회 발표논문집 Vol. 2018 No. 1: 311~326.
- 서종균, 김수현. 1996. 주거정책과 주거권, 주거권운동. 한국도시연구소. 도시와 빈곤 통권 20호: 54-88.
- 신성해. 2006. 해외리포트: 프랑스의 주거계층분화와 공공정책에 관한 고찰-사회주택을 중심으로. 국토 Vol. 291(2006-01). 국토연구원
- 여경수. 2011. 고령화 사회에 있어서 고령자주거복지를 위한 법제도적 개선방안. 서울 법학, 19(2): 391-426.
- 윤주현. 1999. 주거복지지표의 개발. 국토연구원.
- 윤현식. 2015. 주거기본법의 의의와 과제. 일감부동산법학 11권0호:53-86. 건국대학교 법학연구소.
- 윤홍식. 2011. 보편주의를 둘러싼 주요쟁점- 보편주의 복지정책을 위한 시론. 한국사회 복지학. Vol. 63, No. 2, 2011. 5: 57-79.
- 은우근. 2009. 인권 거버넌스의 실현으로서 인권도시. 민주주의와 인권. 제9권 1호: 121-147.
- 이계수. 2011. 주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여. 민주법학 제46호:13-55.
- 이대열. 2012. 주거권의 법리에 관한 연구. 서강대학교 대학원 박사학위논문.
- 이만형, 안재설. 2005. 지방주택정책 독자성을 향상하기 위한 동태적 분석. 주택연구 제 13권 제2호 2005. 6/13(2): 5-33
- 이태진, 김태완, 최현수, 홍인옥, 남철관, 우선희, 전지현, 김선. 2013. 주택개량사업의 운영효율성 제고를 위한 심층연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이호선·정지웅·고아라·임수경. 2017. 장애인 주거권 보장을 위한 주거권 지표개발 및 정책 방안 연구. 한국장애인개발원
- 임형빈·김홍배. 2016. '저소득층을 위한 주택정책의 지역별 효과 분석 - 주거급여와 주택바우처 제도를 중심으로'. 「한국지역개발학회지」, 28(1): 137-150.

-
- 장경석. 2014. '주거급여법의 주요내용과 시행에 따른 과제'. 「부동산포커스」, 72: 71-79.
- 장은혜. 2014. 주거권의 법리적 쟁점과 보장법제에 관한 연구. 아주법학. 제8권제1호. 아주대학교 법학연구소.
- 장은혜. 2018. 「주거권: 기본권의 쟁점과 전망」. 헌정제도연구사업. 한국법제연구원.
- 정성훈. 2012. 보편적 인권 정당화의 위기와 인권도시의 과제. 민주주의와 인권 제12권 3호: 381-406.
- 천현숙. 2007. '주택정책에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할분담'. 「한국주택학회 학술대회 발표논문집」. 한국주택학회: 15-40.
- 최은희, 홍형욱, 지은영, 채혜원, 은난순. 2008. 주거복지지수의 개발과 관리. 주택도시연구원.
- 충청남도. 2019. 충남형 행복주택(예비부부·신혼부부·청년 등 입주대상)... 지금까지 이런 파격은 없었다. http://www.chungnam.go.kr/media/mediaMain.do?article_no=MD0001437307&mnu_cd=CCNMENU000003&med_action=view (접속일자: 2019. 11. 29.)
- 통계청. 2016. 인구주택총조사.
- 하동현. 2016. '일본 지방자치단체의 국정참여: 구가와 지방의 협의의 장을 사례로'. 「한국지방자치학회보」, 28(1): 25-50.
- 하동현. 2017. "일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로". 국정관리연구 제12권 제3호. 197-226.
- 하성규. 1996. 주거권보장과 서민주거안정: 유엔 Habitat III를 중심으로. 한국사회정책 제3집. 한국사회정책학회.
- 한국도시연구소. 1995. 한국 근대도시의 재성찰. 한국도시연구소.
- 한국도시연구소. 2019. UN 주거권 특보 한국 방문 보고서. 도시와 빈곤 제115호: 1-36.
- 한국지방자치단체 국제화재단. 2004. 프랑스 지방행정 개관1. 한국지방자치단체 국제화재단.
- 행정안전부. 2018. 2018년 지방교부세 산정 해설.

행정자치부. 2015. 부동산교부세 배분기준, 사회복지 비중 높인다, 보도자료. 2015년 7월 27일.

홍인옥. 2007. 주거권 지표개발. 도시와 빈곤 통권 87호: 102-122. 한국도시연구소.

홍인옥. 2011. 주택개량정책의 방향. 도시와 빈곤 94권: 8-21. 한국도시연구소.

해외문헌

79e Congrès HLM, 2018, L'Union social pour l'habitat

Center for Community Change. 2013. State Legislation to Promote Local Housing Trust Funds: A Toolkit for Advocates.

Department of Housing and Urban Development (HUD). 2001. Housing Choice Voucher Guidebook.

Department of Housing and Urban Development (HUD). 2019. CDBG National Accomplishment Reports.

Dilger R. J., & Boyd E. 2014. Block Grants: Perspectives and Controversies. Congressional Research Service. CRS Report R40486.

International Council on Human Rights (ICHR) 2002. Local Rule: Decentralisation and Human Rights. Versoix: Switzerland.

Jones, K. 2014. An Overview of the HOME Investment Partnerships Program. Congressional Research Service. Prepared for Members and Committees of Congress.

Keating, D. W. and J. Smith. 1996. Past Federal Policy for Urban Neighborhoods. in Revitalizing Urban Neighborhoods. University Press of Kansas.

McCarty, M. Perl. L. and J. Katie. 2019. Overview of Federal Housing Assistance Programs and Policy. Congressional Research Service.

Orlebeke, C. and Weicher, J. 2014. How CDBG Came to Pass. Housing Policy Debate. 24(1). 14-45.

-
- Oxford City Council. 2018. Houses in Multiple Occupation (HMO) – Guide to What the New Legislative Changes Will Mean to HMO Landlords and Licence Holders.
- Reich, D. I., Shapiro, C. Cho, and R. Kogan. 2017. Block-Granting Low-Income Programs Leads to Large Funding Declines Over Time. History Shows. CBPP Policy Futures.
- Rich. 2014. Community Development Block Grant at 40: Time for a Makeover. Housing Policy Debate, 24.
- Scally C. P. 2012. The Past and Future of Housing Policy Innovation: The Case of US State Housing Trust Funds. Housing Studies, Vol. 27 No. 1: 127–150.
- Schwartz, A. 2010. Housing Policy in the United States. Routledge
- Somerville Affordable Housing Trust Fund Board of Trustees (Somerville). 2014. Somerville Affordable Housing Trust: Strategic Vision Plan & Guidelines
- UN-Habitat. 2014. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. Leilani Farha. Report to the General Assembly (A/HRC/28/62)
- UN-Habitat. 2019. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. A/HRC/40/61/Add.1
- UN-Habitat. n.d. Global Housing Strategy Framework Document. Housing and Slum Upgrading Branch. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Workshop-Social-Inclusion_UN-Habitat.pdf (접속일자: 2019. 11. 21.)
- Wildavsky, A. 1979. Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis. Transaction Publishers.

Wright, Jeanette T. 1988. Conditions for effectiveness. *New Directions for Higher Education*: 87–91. doi:10.1002/he.36919886118

内閣府, 2012, 義務付け・枠付けの見直しに 関する地方独自の基準事例, 平成24年4月,
https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/gimuwakuji_rei.pdf

内閣府, 2019, 地方分権改革・提案募集方式ハンドブック, 平成31年版, <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/handbook.html> (접속일자: 2019. 11. 9.)

西尾 勝, 2007, ‘地方分権改革’. 東京大学出版会.

小泉 祐一郎, 2011, ‘地域主権改革一括法の解説’. ぎょうせい.

地方分権改革推進委員会, 2008, ‘第1次勧告: 生活者の視点に立つ「地方政府」の確立’. 地方分権改革推進委員会.

地方分権改革推進委員会, 2008, ‘第2次勧告: -「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大’. 地方分権改革推進委員会.

地方分権改革推進委員会, 2008, ‘第2次勧告: -「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大’. 地方分権改革推進委員会.

地方分権改革推進委員会, 2009, ‘第3次勧告: -自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ’. 地方分権改革推進委員会.

地方分権推進計画, 1998. <http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/category02/archive-k.html> (접속일자: 2019. 10. 30.)

地方分権推進委員会, 2001, ‘最終報告: 分権型社会の創造: その道筋’.

웹페이지

<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/gimuwaku/gimuwaku-index.html> (접속일자: 2019. 10. 25.)

경향신문, 2019. 4. 29. “유엔 주거권특보의 권고, 정부의 방향은? …주거복지를 시혜

아닌 권리로 봐야” http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201904291923001&code=920100 (접속일자: 2019. 5. 30.)

제안모집(提案募集)<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/teianbosyu-index.html>

제안모집방식의 데이터 베이스(提案募集方式データベース)<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/database.html>

제안모집방식의 핸드북(地方分権改革・提案募集方式ハンドブック, 平成31年版)

지방분권개혁의 규제완화(義務付け・枠付けの見直し)<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/gimuwaku/gimuwaku-index.html> (접속일자: 2019. 11. 9.)

지방분권개혁의 총괄과 전망(個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～)<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/soukatsutotenbou/soukatsutotenbou-index.html>

프랑스 주거복지정책. <https://www.peoplepower21.org/Welfare/659724> (접속일자: 2019. 11. 1.)

<https://apply.gico.or.kr/brandInfo.do> (접속일자: 2019. 10. 25.)

<https://housingtrustfundproject.org/> (접속일자: 2019. 10. 26.)

http://e-book.daejeon.go.kr/20190128_140811/ (접속일자: 2019. 10. 25.)

<http://egis.hud.gov/cpdmaps/> (접속일자: 2015. 10. 10.)

<http://tochigi-jichiken.jp/kako-event/jichikouza/10thsiryou.pdf> (접속일자: 2019. 10. 25.)

<http://www.city.cleveland.oh.us/CityofCleveland/Home/Government/CityAgencies/CommunityDevelopment/BlockGrantProgram> (접속일자: 2019. 10. 24.)

<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-droit-au-logement-opposable-dalo> (접속일자: 2019. 8. 20.)

http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-droit-au-logement-opposable-dalo?id_courant=3315 (접속일자: 2019. 8. 20.)

http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-droit-au-logement-opposable-dalo?id_courant=3315 (접속일자: 2019. 8. 20.)

<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/transparence-logement-social> (접속일자: 2019. 8. 20.)

http://www.jinken-osaka.jp/matizukuri/pdf/shintyaku/2005_0801_2.pdf (접속일자: 2019. 10. 25.)

<http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148839862&pWise=mMain&pWiseMain=G2> (접속일자 2019. 10. 3.)

<http://www.leparisien.fr/economie/logements-sociaux-269-communes-epinglees-dans-le-nouveau-bilan-de-la-loi-sru-19-12-2017-7461735.php> (접속일자: 2019. 12. 30.)

<http://www.mlit.go.jp/crd/index/government/pdf/chiikijyuutakukeikaku.pdf> (접속일자: 2019. 10. 25.)

http://www.soumu.go.jp/main_content/000032768.pdf (접속일자: 2019. 10. 25.)

http://www.soumu.go.jp/main_content/000032768.pdf (접속일자: 2019. 10. 25.)

<https://apply.gico.or.kr/brandInfo.do> (접속일자: 2019. 10. 25.)

<https://creditfiche.com/plafond-2016/> (접속일자: 2019. 10. 25.)

<https://housingtrustfundproject.org/> (접속일자: 2019. 10. 26.)

<https://www.aide-sociale.fr/demande-fsl/> (접속일자: 2019. 9. 5.)

<https://www.aide-sociale.fr/montant-apl/> (접속일자: 2019. 9. 6.)

<https://www.busan.go.kr/build/ahnestsunshine02> (접속일자: 2019. 10. 25.)

<https://www.cbpp.org/housing/housing-choice-voucher-program-oversight-and-review-of-legislative-proposals> (접속일자: 2019. 10. 29.)

https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/SRU_notesynthese.pdf (접속일자: 2019. 8. 20.)

<https://www.gouvernement.fr/action/elan-une-loi-pour-l-evolution-du-logement-de-l-amenagement-et-du-numerique> (접속일자: 2019. 10. 25.)

<https://www.jchs.harvard.edu/son-2019-cost-burdens-map> (접속일자: 2019. 9. 29.)
<https://www.mes-allocs.fr/guides/aide-logement/als/> (접속일자: 2019. 10. 25.)
<https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-types-federal-grants-are-made-state-and-local-governments-and-how-do-they-work> (접속일자: 2019. 10. 19.)
<https://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/droit-logement/> (접속일자: 2019. 10. 29.)

국내·외 법률

국가법령정보센터. 경기도 주거복지기금 운영 조례. <http://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1312240> (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 공공주택 특별법 시행규칙. <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EC%A3%BC%ED%83%9D%ED%8A%B9%EB%B3%84%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99> (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 공공주택 특별법 시행령. <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EC%A3%BC%ED%83%9D%ED%8A%B9%EB%B3%84%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9> (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 공공주택 특별법. <http://law.go.kr/lsc.do?tabMenuId=tab18§ion=&eventGubun=060101&query=%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EC%A3%BC%ED%83%9D%ED%8A%B9%EB%B3%84%EB%B2%95#undefined> (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 대한민국 헌법. <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD%ED%97%8C%EB%B2%95> (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 사회보장기본법. <http://www.law.go.kr/LSW/lsEfInfoP.do?lsiSeq=195197#> (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 주거급여 실시에 관한 고시. <http://www.law.go.kr/%ED%96%89%EC%A0%95%EA%B7%9C%EC%B9%99/%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B8%89%EC%97%AC%20%EC%8B%A4%EC%8B%9C%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EA%B3%A0%EC%8B%9C> (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 주거급여 실시에 관한 고시. <http://www.law.go.kr/%ED%96%89%EC%A0%95%EA%B7%9C%EC%B9%99/%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B8%89%EC%97%AC%20%EC%8B%A4%EC%8B%9C%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EA%B3%A0%EC%8B%9C> (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 주거급여법 시행규칙. [http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B8%89%EC%97%AC%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99/\(00270,20151229\)](http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B8%89%EC%97%AC%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99/(00270,20151229)) (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 주거급여법 시행령. [http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B8%89%EC%97%AC%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9/\(26206,20150420\)](http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B8%89%EC%97%AC%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9/(26206,20150420)) (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 주거기본법. [http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95/\(13378\)](http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95/(13378)) (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 지방공기업법. <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EA%B3%B5%EA%B8%B0%EC%97%85%EB%B2%95> (접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 주거급여법. <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B8%89%EC%97%AC%EB%B2%95>
(접속일자: 2019. 6. 30.)

국가법령정보센터. 지방자치법. <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EC%9E%90%EC%B9%98%EB%B2%95>
(접속일자: 2019. 6. 30.)

보건복지부. 2019. 2019 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침.

프랑스 헌법 전문 시행규칙10, 11항(alinéas du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946)

프랑스 끼이요 법 loi Quilliot

프랑스 베송법(loi Besson)

프랑스 도시의 연대 및 재생에 관한 법률(Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, 이하 SRU법)

프랑스 2017년 평등과 시민권 법률(loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017)

프랑스 달로법 Le droit au logement opposable, DALO

【 검토문헌 】

2018 Chiffres Clef de l'Anah, 2019, ANAH

Annuaire des SIAO 2014, 2015, Dihal – DHUP - DGCS, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

Erick Guerra and Mariel Kirschen. 2016. Housing plus transportation affordability indices: Uses, opportunities, and challenges. International Transport Forum. Discussion paper No.2016-14, Prepared for the Roundtable on Income inequality, social inclusion and mobility. OECD

OHCHR(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). 2009. The Rights to Adequate Housing. Fact Sheet No.21/Rev.1.

-
- The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1992. General Comment No. 4 on the Right to Adequate Housing. E/1992/23
- The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1992. General Comment No. 4 on the Right to Adequate Housing. E/1992/23
- The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1998. General Comment No. 7 on the Right to Adequate Housing: Forced Evictions. E/1998/22. Annex IV.
- The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1998. General Comment No. 7 on the Right to Adequate Housing: Forced Evictions. E/1998/22. Annex IV.

SUMMARY



Role and Responsibility of Central and Local Government for Enhancement of Housing Right

Park Miseon, Lee Hoobin, Cho Junghee, Jeong Wooseong, Ha Donghyun, Choi Mina

Key words: Housing Right, Adequate Housing, Housing Policy,
Decentralization, Empowerment, Flexibility, Block Grant Program

Over the last several decades, Korea has achieved significant improvements of housing conditions in both quantitative and qualitative aspects, which is heavily relied upon central government's initiative and endeavors. Households who could access to basic infrastructure and facilities such as the hot bath or modern toilet have dramatically increased from less than 10% in 1980 to 98% in 2018. However, there is still room for betterment in housing quality. Those who live substandard housing units are more than 5% of total households as of 2018. They live either overcrowded or a lack of basic facilities. Housing policy has focused on enhancing housing conditions of these vulnerable groups as well as alleviating housing cost burden in general.

UN-Habitat and other international entities clearly mandate the importance of housing right as a human right. The Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living identified the significance of the local government's role for key aspects of housing and related

programs. Over the last several decades, global trends toward decentralization, rapid urbanization, as well as a significant rise in displacement, increased migration, and vulnerable groups, have placed new and challenging responsibilities on local and sub-national governments with respect to housing.

Housing, by nature, cannot change its location, which implies its spatial heterogeneity. Thus, housing policy should be local and be considered a spatial externality. However, due to the urgency of housing provision and tradition of strong government, the central government has been responsible for housing policy from planning, setting rules, and implementing to allocating resources. This was efficient to provide a massive supply of dwelling units in a short period time and effective to advance the minimum standard of living conditions. On the other hand, the local governments' role was minimal and weak because the central government sets every detail of the housing programs and the local governments have no or least room to modify or change the guidelines to fit their local situation. It was partly because of a lack of resources both in human and finance, however, at the same time, the local governments should abide by the laws and rules set by the national government.

This research is to suggest the role and responsibility of central and local governments with respect to housing right. Most housing programs in Korea do not tend to allow local autonomy or flexibility. Local governments are expected to deliver housing programs set by the central government. However, housing problems and issues are very local and differentiated by the locality, so the local government should participate in addressing local housing needs. Thus, the locals should be aware of local housing situations, issues, and resources then set their local housing planning following their conditions.

This study starts with a theoretical review and international discourse on housing right, then analyzes the housing situation of local government by the

major components of adequate housing as a component of housing right to reflect the local difference of housing situation. Local governments' responses were illustrated in terms of legal, administrative, and planning aspects. Then, local housing programs were investigated and categorized into three groups based on the process of planning, implementing, and financing. Review other countries' experiences were followed on the way of enhancing housing right, decentralization, and local empowerment. Finally, the authors propose policy measures to strengthen housing right and empower the local governments concerning the process of planning, implementing, and budgeting.

This study utilizes quantitative and qualitative research methods by analyzing housing survey data to demonstrate the difference of local housing conditions, and collecting local housing programs and also by interviewing experts and practitioners in the housing policy field. In this study, the local governments are defined as special and large administrative body, Si/Do, that is the medium level of administrative structure in Korea that constitutes three tiers of administration from the national or central(First-tier) - Si/Do(Second tier) - Si/Gun/Gu(Third tier).

Housing right is clearly defined as a human right by International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights as follows;

"The States parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself [or herself] and his [or her] family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions." Article 11(1)

Through the series of UN-Habitat Conference from Vancouver and Istanbul to Quito, housing right has recognized and enhanced its importance to ensure human dignity and well-being. The centrality of housing in everyone's life requires substantial role and responsibility of different layers of governments.

As well described in UN-Habitat documents, there is significant diversity among States as to how responsibilities with respect to housing and related programs are allocated among different levels of governments. In unitary States, central governments hold primary responsibility for planning, programming, regulation, and funding of housing as oppose to federal systems that local or sub-national governments often have primary and autonomous responsibility for all aspects of housing policy. Korea that adopts unitary system also has a strong initiative and responsibility of the central government in housing policy.

Decentralization has been strongly promoted in the area of housing. The Habitat agenda, adopted at the second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) in Istanbul in 1996, affirmed that “Governments should strive to decentralize shelter policies and their administration to sub-national and local levels within the national framework, whenever possible and as appropriate”. Proponents of decentralization in housing related programs have argued that it enables local participation in housing management and decision-making, avoids excessive bureaucracy, allows sensitivity to local needs, draws on local capacities, increases transparency and local control and allows for more creative and innovative programming.

However, decentralization is not a silver bullet. Common challenges have been identified at the local level with respect to the implementation of the right to adequate housing. International experiences indicate the inadequate resources, financial weakness, insufficient knowledge and capacity, lack of institutional or legislative framework of accountability, overlapping or conflicting web of responsibilities, and protectionism and discrimination.

Analysis of major housing programs both public rental housing program and housing benefit program in Korea reveals the excessive power of central government from planning, programming, regulation, through implementing, budgeting,

allocating and mobilizing resources to monitoring results. This study, however, identifies two types of local programs to enhance housing conditions and housing right for the people. Local governments strive to address their local needs and unique issues by broadening the flexibility of local control within the fixed framework. For example, the central government sets the eligibility of public housing tenants by the points system based on their age, residence period, number of dependents, disability, vulnerability, and urgency of shelter needs. Also, there are very detailed requirements of public housing programs such as the size of dwelling units, budget allocation by the type of public housing, and the level of rent to name a few. Thus, there is almost no room to provide other types of public housing other than centrally defined ones. However, one of the local governments executes local flexibility actively and adds additional budgets to provide the bigger size of public housing and to meet target residents' housing needs. This type of endeavor is designated as flexibility type.

In addition, local governments implement creative and innovative programs to tackle local housing needs by mobilizing local resources and initiatives. For example, where lack of public housing for the young generation and housing cost burden are urgent proposes social housing for young people and provides local housing subsidy for low-income households who could not receive housing benefit from the central government program due to income level. We call this type as innovative type.

Implementing the flexibility type reveals administrative burden due to centralized bureaucracy and suffers insufficient knowledge and capacity. The innovative type experiences hardship in mobilizing financial sources due to the originality and responsibility of the program. In order to broaden local flexibility and empower local capacity, the authors propose the governors' committee to

exchange knowledge, share best practices, and circulate a proposal for the national government. It will act as a venue for mutual learning platforms among participants because each local government will be informed every information from any request of program modification or inquiries. They will be aware of the most recent changes and current issues of other municipalities, so this governors' committee will contribute to increasing information sharing and policy transparency.

The scarcity of financial resources or limited ability to tap into other funding sources besides national budget allocation is a primary concern for local government with respect to the implementation of the right to adequate housing. Housing programs are designed as a categorical budget framework, so there is no block grant program. Funding from national governments for local programs is often not responsive to changing needs or crisis situations at the local level. In order to respond to local needs and provide flexibility, a block grant program should be put in place at least as a demonstrative program.

This study is the first attempt to view a diverse level of governments' role to enhance housing right. It covers theory, practices, and policy both international literature and Korean practices. There is more room to complement research such as the current situation and housing right for homeless people, women, children, or disabled to name a few. Public housing authorities as a conduit for housing programs should be investigated in light of housing right or decentralization. The authors hope this research act as a stepping stone for broadening views and facilitating debates in housing right and the housing research field as a whole.

기본 19-22

주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안

연구진 박미선, 이후빈, 조정희, 정우성, 하동현, 최민아

발행인 강현수

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인쇄 2019년 11월 27일

발행 2019년 11월 30일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 8,000원

I S B N 979-11-5898-467-0

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2019, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

박미선, 이후빈, 조정희, 정우성, 하동현, 최민아. 2019. 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안

Role and Responsibility of Central and Local Government
for Enhancement of Housing Right



제1장 서론

제2장 주거권 실현과 주거정책 지방화

제3장 주거정책에서 중앙과 지방의 역할분담

제4장 주거정책 지방화의 현황분석

제5장 주거권 실현 및 주거정책 지방화 해외사례

제6장 주거정책의 중앙과 지방의 역할분담 방안

제7장 결론 및 향후 과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)

TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

