우리나라 주거복지정책과제와 방향

유병권(건설교통부 주거복지과장)

Ⅰ. 서 론

주거복지정책은 최근 들어 두드러지게 대두되고 있는 정책과제 중의 하나이다. 우리사회에 복지수요가 늘어나면서 주거분야에 있어서도 새로운 정책적 수요가 창출된 것이며, 사회복지를 일부 사회계층을 대상으로 특정영역에만 한정하여 실시되는 것으로 인식하던 기존의 복지개념이 확장되고 있는 현상중의 하나라 할 수 있다.

주거는 가족생활의 안정화를 도모할 수 있는 기초적인 장이며, 특히 사회안정의 기반이 되는 건강한 가정을 유지하는 데는 주거환경이 무엇보다도 중요하다. 따라서 정부로서는 주거환경의 불안정으로 인한 사회문제를 최소화하기 위해서 주거복지정책을 정책과제로 우선시하지 않을 수 없게 되었다. 참여정부에 들어서면서 주거복지정책에 대한 관심과 정책의지는 지금까지의 어느 정부보다 더 강한 것으로 여겨진다. 주거복지분야에 대한 대통령의 관심을 직접 실현하기 위해 정부조직을 보완한 것이 그 시작이며 다양한 정책적 수단을 이용하여 주거복지실현을 위한 노력이 증가일로에 있다.

이 글에서는 참여정부 들어 변화하고 있는 서민 주거복지정책의 모습을 간략히 조망해 보고 앞으로 보완되어야 할 정책과제들을 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 저소득층의 주거실태

그동안 주택공급의 지속적인 확대를 통해 주택보급률이 100%를 넘었고, 주택문제가 심각했던 수도권의 경우에도 90%(서울 83%)수준에 이르게 되었으니 양적인 부족문제는 거의 해소되었다고 볼 수 있다. 그러나 주거환경의 질적인 문제나 수도권 집값문제 등은 상존하고 있는 실정이다.

먼저, 주거의 질적인 내용을 볼 때 우리나라 가구의 상당수는 여전히 기준에 미치지 못하는 주거상태에 있다고 할 수 있다. 2000년 인구주택총조사 자료를 통해 추정된 최저주거기준 미달가구는 330만호(전체의 23.1%)에 달하고 있는 것이 그것이다(<표 1>참조).

<표 1> 최저주거기준 미달가구 분포

구분	전체가구	미달가구			
		평균(합계)	침실수 미달	전용부엌 및 화장실 미달	중복미달
가구수(비율)	14,312,000 (100%)	3,306 (23.1%)	2,090 (14.6%)	744 (5 2%)	472 (3.3%)
월소득(만원)	평균 278.8	110.7	154.0	71.2	135.3
평균 전세 보증금(만원)	-	1,154	1,690	814	1,113

*자료출처: 통계청, 2000, 인구주택총조사, 재구성.

최저주거기준 미달가구의 지역별 현황을 보면, 수도권의 경우 수도권 전체가구의 45.4%에 해당하는 152 만가구가 최저주거기준에 미치지 못해 전국적으로 가장 높은 비율을 보이고 있는 것을 위시하여, 서울 73 만가구(23.5%), 부산(26.7%)·대구(26.3%)·울산(29.2%) 지역들 역시 전국적인 평균(23.1%)을 초과하고 있는 실정이다. 그런데 이들 미달가구의 거주주택평균연령은 22.2 년(일반가구 주택 13.3 년)으로 나타나 오래된 집들의 주거환경이 대체적으로 열악하다는 것을 확인할 수 있다. 아울러 1 인당 주거면적도 선진국에 비해 협소한 것으로 나타났으며, 특히 우리나라 보다 인구밀도가 더 높은 일본과 비교해도 1 인당 주거면적이 적어 면적을 기준으로 한 주거의 질적인 내용 역시 긍정적인 평가를 내리기는 어렵다고 볼 수 있다(한국 6 평, 미국 17 평, 영국 12 평, 일본 9 평)

한편, 집값은 여전히 불안한 실정이다. 지난해 서울의 집값은 22.5% 상승하였고, 금년에도 수도권 재건축아파트 등 개발예정지를 중심으로 가격이 상승하였다. (서울 1.6%, 광명 5.5%). 최근 집값이 상승하면서 지하셋방 거주자를 비롯한 소외계층의 상대적 박탈감이 커지는 한편, 영구임대주택 거주자에 대한 인근지역주민들의 사회적 배제(social exclusion) 현상이 노골화되었던 것을 볼 때 집을 둘러싼 계층간 양극화 현상은 심각한 사회문제로 발전하고 있다고 할 수 있다.

2001 년 이후 집값상승으로 연소득대비 임대료 수준이 상승하여 저소득층의 주거비 부담이 가중되고 있는 실정이다. RIR(연간 임대료/연소득)을 보면 1995 년에 20.9 이던 것이 2000 년에 20 7, 2001 년에 18.3, 2002 년에 21 3 으로 나타나 전반적으로 늘어났음을 알 수 있다(가구설문조사자료, 국토연구원). 무엇보다도 이와 같은 우리나라의 RIR 은 선진국 평균(세계은행)인 16%보다 높은 수준이라는 점이다.

한편 주택공급 확대로 1 인당 주거면적 격차는 개선되고 있으나 주택소유 여부에 따른 계층간 주택자산 격차는 심화되고 있다.[1] 2002 년의 경우 소득의 지니계수가 0.235 인데 비해 주택자산 지니계수는 0 510 으로 나타나 주택자산의 불평등 정도는 소득불평등보다 더욱 심각한 상태이다. 이와 같은 빈부격차의 심화는 사회통합과 경제발전에 장애요인으로 작용하고 있다. 이에 대응하여 정부는 집값이 안정세를 회복할 수 있도록 투기수요를 억제

[1] 국토연구원의 2002 년 가구설문조사결과에 따르면 1 인당 주거면적 지니계수는 1993 년의 경우 0.350 인 반면 2002 년의 경우 0.235 로 나타났고, 주택자산 지니계수의 경우 1993 년의 경우 0.489 이던 것이 2002 년의 경우 0 510 으로 나타났다.

하고 주택공급을 확충해 나가는 동시에 시장에서 스스로 주거문제를 해결하기 어려운 계층의 복지지원을 강화하겠다는 강한 의지를 보이고 있다.

Ⅲ. 주거복지정책의 현황

1. 정책추진동력의 정비

빈부격차및차별시정위원회

참여정부의 출범이후 주거복지정책에 있어 의미있는 출발중의 하나가 2003 년 5 월에 대통령비서실 소속으로 기존의 삶의질향상기획단(사회통합기획단)을 개편하여 빈부격차·차별시정 T/F 를 신설한 것이라 할 수 있다. 정부부처 내에서 경제부처들과 사회부처들간의 업무조정을 보다 원활히 하고 저소득층의 주거안정을 위해 대통령이 보다 노력하겠다는 정책의지의 표명이기도 했다. 빈부격차·차별시정 T/F 는 우리사회의 빈부격차완화와 차별시정을 보다 체계적으로 추진하기 위해 위원회로 개편되었다.

(기능) 위원회는 우선 빈부격차를 완화하기 위한 정책개발 및 각 부처별 업무추진상황을 점검하는 기능을 수행한다. 사회적 일자리 창출과 자활 활성화를 통한 탈빈곤 지원, 사회안전망 강화 및 빈곤층 밀집지역 등 취약계층 보호강화, 세원투명성 제고를 통한 조세부담의 형평성 확보 등이 이에 포함된다. 둘째, 사회적 차별을 시정하기 위한 정책개발 및 기획·조정, 여성, 장애인, 비정규직, 외국인 등 분야별 차별시정 기본방향 수립, 차별시정을 위한 부처간 정책조정 및 추진상황 점검 등이 이에 포함된다. 셋째, 주거복지 향상 및 부동산시장 안정을 위한 정책개발 업무이다 장기임대주택 건설 등 저소득층 주거복지 향상 지원, 보유세 개편 등 부동산시장 안정화 대책 마련 등이 이에 포함된다.

(구성) 위원장은 정책기획위원장이 겸임하며 정부위원 및 민간위원을 포함하는 25 인 이내의 위원으로 구성한다. 이중 정부위원은 건설교통부와 복지부 등 10 개 기관의 장관급 공무원이 참여하며, 민간위원은 학계, 시민단체 등의 분야별 전문가 15 인이 참여한다.

고령화및미래사회위원회

인구구조의 급격한 변화와 이로 인한 사회문제의 압축적 출현은 시급한 대응이 요구되는 사회문제가 되고 있다. 고령화및미래사회위원회는 우리나라의 낮은 출산율과 급속한 고령화로 인한 미래의 사회·경제적 변화를 예측하고 대비하여 국민의 삶의 질을 개선하고 국가경쟁력을 확보하기 위해 이에 관한 중장기 정책사항에 대한 대통령 자문에 응하기 위해 2004 년 3 월 설치되었다.

(구성) 위원회는 정부위원 및 민간위원을 포함하는 25 인으로 구성하고 있으며 정부위원은 교육부·보건복지부 등을 비롯한 10 인의 장관급 공무원과 사회복지 및 보건·여성관련 민간전문가 15 인으로 구성하고 있다. 위원회의 업무와 관련된 사항의 사전연구·검토를 위해 실무형 전문가 중심으로 인구·경제, 여성·가족, 고령화대책 등 3 개 분과의 전문위원회를 두고 있다.

(기능) 위원회는 중·장기 인구구조 분석과 사회·경제 변화 예측, 저출산·고령화 및 미래사회대책에 관한 주요정책 방향의 설정 및 중·장기계획의 수립, 고령자 노후소득·건강·주거·교통·여가·문화정책, 저출산에 대응한 인구·가족·여성·보육정책, 경제·산업구조 변화에 따른 일자리구조 변화 전망 및 인력수급에 관한 사항, 고령자 및 여성의 경제활동참가 등 인적자원의 활용에 관한 사항 등의 업무를 담당한다.

주거복지정책의 정부내 역할분담

주거복지정책의 공적 집행주체는 건설교통부와 각 지자체의 주택관련 부서이나 건설교통부외에도 재정경제부, 행정자치부, 보건복지부 등이 주거복지정책의 수립 및 집행에 직·간접적으로 영향을 미치고 있다(<표 2>참조). 참여정부 출범이후 주거복지정책의 중요성이 확대되고 업무량이 크게 늘어나면서 주거복지정책의 전담업무를 담당하기 위해 2003년 7월 건설교통부에 주거복지과를 신설하였다. 주거복지과는 서민주거복지 종합대책 수립, 주거실태조사 및 최저주거기준 마련, 국민임대주택 100만호 건설지원 등 주거복지업무가 급증함에 따라 이에 대응하기 위한 것이다. 한편 주거복지과를 중심으로 한 주거복지정책은 다른 정부정책과 마찬가지로 관련 민간비영리단체와의 긴밀한 협조를 통해서 정부정책을 수립하고 집행하며 평가해나가고 있다.

<표 2> 주거복지정책의 정부내 역할분담

소관부처	업 무
건설교통부	주택종합계획수립, 기본정책, 주택건설, 택지수급 및 주택정책의 형성·집행, 국민주택기금 운용
재정경제부	거시적 경제정책 운용, 세제지원
행정자치부	농어촌주택개량사업, 지방세과세 및 운용
보건복지부	기초생활수급권자 관리(주거급여), 노인복지정책

2. 주거복지정책 실행사례

1) 최저주거기준의 마련

건설교통부가 2000년 10월 최저주거기준을 마련하여 고시한 바 있으나 이는 법적 근거가 없는 임의기준으로 정책에 활용되지 못했던 한계가 있었다. 이에 2003년 11월 주택건설촉진법을 개정하면서 최저주거기준을 법제화하였다. 그 목적은 쾌적하고 살기좋은 생활을 영위하기 위해 필요한 최저주거기준을 설정·공고하는 것이다. 다른 한편으로는 국가·지자체는 최저주거기준 미달가구를 줄이기 위하여 임대주택 공급시 가점을 부여한다든지 주거환경개선사업의 우선적 시행과 같은 정책수단을 마련하도록 규정하고 있어 최저주거기준의 달성을 위한 정부의 역할을 부여하는 의미를 지니고 있기도 하다.

최저주거기준의 주요내용을 보면, 첫째, 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수인데, 가구원수 및 가구구성별(부부, 자녀성별, 나이 등)로 필요한 침실면적과 부엌·화장실 등 기타면적을 합산하여 산정하도록 하고 있다(<표 3>참조). 침실분리기준으로 부부침실

확보, 만 6세 이상 자녀는 부모와 침실분리, 만 8세 이상이성자녀는 상호분리, 노부모는 별도 침실 사용 등이다. 2005 년에 실시될 인구주택총조사 이후 주거상황 개선추이를 반영하여 최저주거면적의 재조정을 검토해 나갈 계획이다.

<표 3> 최저주거기준

가구원수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성	총주거면적(㎡)
1	1 인 가구	1 K	12 (3.6 평)
2	부부	1 DK	20 (6.1 평)
3	부부+자녀 1	2 DK	29 (8.8 평)
4	부부+자녀 2	3 DK	37 (11.2 평)
5	부부+자녀 3	3 DK	41 (12.4 평)
6	노부모+부부+자녀 2	4 DK	49 (14.8 평)

주) K: 부엌, DK. 식사실 겸 부엌. 숫자는 침실 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수

둘째, 필수적인 설비의 기준이다. 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실, 목욕시설 확보 등이 이에 해당된다.

셋째, 주택의 구조·성능 및 환경기준이다. 영구건물로서 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질확보, 적절한 방음·환기·채광·난방 설비 구비, 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합성, 홍수, 산사태, 해일 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것 등이 이에 해당된다.

최저주거기준은 주거복지정책의 주요지표로 활용될 전망이다. 기준미달가구 비율, 감축계획 등을 정책목표로 설정하고 추진성과를 평가하여 정책개선 등에 활용할 전망이다. 또한 기준미달가구 파악을 위한 주거실태조사 실시할 계획이다. 금년중 저소득층 밀집지역에 대한 주거실태를 보다 체계적으로 파악하고, '05 년 인구주택총조사시 구체적인 주거실태 파악이 가능하도록 조사항목을 보완하기 위해 통계청과 협의 중이다.

끝으로 최저주거기준 미달가구 해소대책을 수립하여 단계적으로 추진할 계획이다. 소득수준, 기준미달가구의 유형 등을 종합적으로 검토하여 지원대상별로 체계적인 지원방안을 마련하여 추진할 계획이다. 현행 지원사업의 효율성을 재검토하여 지원체계를 재정비하고, 임대료보조제도 확대도입, 민간 비영리 주택사업 활성화 방안 등 소외계층에 대한 지원강화방안도 강구해나갈 계획이다. 이와 같은 노력에 의해 '07 년까지 최저주거기준 미달가구 100 만호 감축이 추진될 수 있을 것으로 보며 미달가구 비율도 현재 23% 수준에서 16%로 감축될 수 있을 것으로 본다.

2) 국민임대주택 건설

국민임대주택은 저소득층의 주거안정을 위해 재정 및 국민주택기금지원으로 대한주택공사 또는 지자체가 건설·공급하여 30 년간 임대하는 아파트를 말한다. 국민임대주택의 입주자격은 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득이하인 무주택세대이다.

<표 4> 국민임대주택의 입주자격

구 분	입 주 자 격
전용 50 ㎡미만	무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50%(146 만 9 천원) 이하인 자
전용 50 ㎡이상 ~ 60 ㎡이하	청약저축에 가입한 무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70%(205 만 7 천원) 이하인 자
전용 60 ㎡초과	청약저축에 가입한 무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100%(293 만 9 천원) 이하인 자

*2003 년 도시근로자 월평균소득 : 293 만 9 천원

*전용 60 ㎡(18 평)초과는 지자체 재정 및 기금 지원으로 건설

정부는 저소득층 주거안정을 위해 장기 공공임대주택 재고량을 선진국 수준으로 확대(3.4% → 15%)할 계획이다. 이의 일환으로 무주택서민이 저렴한 임대료로 30 년간 거주할 수 있는 국민임대주택 100 만호('03~'12) 건설을 추진하고 있으며 우선 참여정부 5 년간('03~'07) 50 만호 건설을 목표로 하고 있다. 국민임대주택은 주로 주거지역, 공공택지개발지구(공동주택용지의 25% 이상), 국민임대주택단지(총 호수의 50% 이상), 주거환경개선사업지구 등을 활용하고 있다. 국민임대주택단지는 국민임대특별조치법에 따라 총 호수의 50% 이상 국민임대주택으로 건설하는 30 만평 미만의 택지개발지구를 대상으로 하고 있으며, 건설평형은 입주자의 소득수준 등을 감안하여 3 유형[2]으로 각각 30 만호 · 30 만호 · 40 만호를 건설하고, 건설유형별로 입주자의 주거비 부담가능 정도를 감안하여 재정을 10~40% 차등지원(기금은 40% 지원)하고 있다. 소요재원(총 56.1 조원)은 재정 · 기금 · 입주자 및 사업주체가 분담하도록 하고 있다.

3) 다가구주택 매입임대

도심내 최저소득계층이 현 생활권에서 현재의 수입으로 거주할 수 있도록 기존주택을 매입하여 저렴하게 임대하는 사업을 추진하고 있다 이 사업은 주거와 사회복지서비스를 연계시켜 서민주거안정을 모색함으로써 저소득층의 자활을 유도하기 위한 정책 중의 하나라고 할 수 있다.

사업규모는 '04~'08 기간 중 총 1 만호 공급을 목표로, 주택공사에서 우선 500 호를 시범적으로 매입 · 임대할 계획이다. 2004 년 중에는 시범사업으로 서울특별시 강서구, 영등포구, 관악구, 노원구, 중랑구 등 5 개구를 대상으로 실시하고 있으며 시범사업에 대한 평가와 지자체 의견수렴을 거쳐 '05 년 사업추진방향 확정 및 지역별 물량을 배정할 계획이다.

---

2 Ⅰ형(14 평) · 재정(40%), 기금(40%), 입주자(10%), 사업주체(10%)
Ⅱ형(17 평) . 재정(20%), 기금(40%), 입주자(30%), 사업주체(10%)
Ⅲ형(20 평) · 재정(10%), 기금(40%), 입주자(40%), 사업주체(10%)

<표 5> 도심지내 다가구 매입임대주택의 임대료 수준

구 분	매입임대		영구임대	국민임대
	건교부*	서울시		
보 증 금	250~350 만원	1,200 만원	250~310 만원	1,000~1,200 만원
월임대료	8~9	13~15	5~6	13~14
일반관리비	-	-	3	3
월평균부담	10	18	10	20

* 실제 임대료는 지역별 임대료시세, 평형 등을 고려하여 합리적으로 차등 설정

도심지 안에 공급하는 다가구매입임대주택은 영구임대수준의 임대료를 책정하여 입주자부담을 최소화하되, 자립유도취지에 맞게 입주자는 최장 6 년까지만 거주하도록 제한하고 있다. 입주자격 및 입주자선정 기준을 보면, 무주택 국민기초생활수급자를 중심으로 자활프로그램 참여, 최저주거기준 미달여부 등을 감안, 지자체가 선정하여 주택공사에 통보하도록 하고 있다. 입주자는 2 인 이상의 가구를 지원하되, 주택구조 등을 감안하여 장애인 등 자력생활이 곤란한 경우 그룹홈형태로 거주하도록 하고 있다.

<표 6> 다가구 매입임대주택의 유형별 서비스체계

	2 인 이상의 가구	공동생활가구(그룹홈)
입주자격	자력생활 가능한 2 인 이상 가구 (자활프로그램 참여자 등 우선 입주)	장애인 등 자력생활이 곤란한 저소득 1 인 가구
사회복지 서비스 제공	지자체 사회복지전담공무원 등 기존 사회복지 전달체계 활용	좌동, 사회복지사 동거
주택유형	다가구주택	다중주택(고시원, 여관) 다가구주택 일부 공간

주택의 관리는 입·퇴거시의 전반적 보수는 주공이 담당하고, 일상관리는 주택공사가 스스로 또는 지자체(또는 민간기관)에 위탁시행이 가능하도록 하고 있다. 사회복지서비스의 경우 지자체는 입주자를 대상으로 간병·취업알선 등 사회복지서비스가 지속적으로 제공되도록 조치하고 있다.

4) 주거환경개선사업지구 주민재정착 지원

종래 주거환경개선사업의 원거주민의 재정착률이 저조(30%수준)하여, 철거 이주민들이 또 다른 슬럼을 형성하는 악순환이 오랜 문제점으로 지적되어 왔다. 이로 인해 소액보상자, 세입자들이 임대주택 임대료가 높아 입주가 곤란한 점이 있었다.

이에 대한 개선방안으로 첫째, 사업지구내 소형 국민임대주택 건설을 확대하고 있다. 현행 14·17·20 평형의 국민임대주택 외에 11 평형 임대주택을 임대주택 건설물량의 30%

수준으로 공급하고, 11 평 주택에는 철거세입자 및 인근의 쪽방생활자, 독거노인 등이 입주토록 하여 도심내 임대주택 공급기능을 수행하도록 하였다. 이와 같은 소형임대주택은 2005 년부터 2010 년까지 11 천호를 공급할 계획이다. 또한 11 평형은 재정지원비율을 40→45%로 확대하고 기금융자이율을 현재 3%에서 1%로 인하하여 임대료인하효과가 수반될 수 있도록 하였다. 또한 저소득세입자, 소액보상자 등 이주가 어려운 계층에 대한 이주자 전세자금 금년부터 공급(금리 3%, 총 500 억원)할 계획이다.

5) 서민주거안정을 위한 금융지원

(중산·서민층 기금지원) 주택공급 확대를 위한 국민주택(임대·분양) 건설자금, 일반수요자의 내집마련 및 주거비부담 완화를 위한 주택구입 및 전세자금 등을 지원하고 있다. 2004 년의 경우 기금 지원의 실효성을 제고하기 위하여 대출사업체계 및 지원조건을 대폭 개편하였다. 우선 25 개의 기금대출사업을 15 개로 축소 개편하였고, 대출자의 소득수준, 주택규모, 자금성격 등을 감안하여 금리 및 호당지원한도액 등을 합리적으로 조정하였다. 다음은 저소득층을 대상으로 하는 전월세자금 융자금리 인하 등을 통해 주거여건을 지속적으로 개선할 계획이다. 또한 총 20.1 조원을 조달하여 융자사업비·차입원리금 상환·기금관리비 등으로 지출할 계획이다. 이중 임대 및 분양주택 건설·주택개량자금으로 5.32 조원 지원하고, 주택구입자금 및 임차자금으로 2.93 조원 지원하며 차입금 상환, 기금관리비 등으로 9.49 조원 지출할 계획이다.

(소년소녀가정 및 교통사고유자녀 주거비지원) 무주택소년소녀가정 및 교통사고 유자녀에게 주거비를 지원함으로써 사회취약계층 청소년의 주거생활안정 및 주거수준향상을 도모하고 있다. 주요 지원내용을 구체적으로 보면, 우선 지원대상은 무주택 소년소녀가정 및 교통사고 유자녀 가정중 국민기초생활수급자 가정이다. 가구당(호당) 대출한도는 일반주택의 경우 수도권·광역시는 4 천만원, 그밖의 지역은 3 천만원을 융자하며, 공공임대주택의 경우는 임대보증금 및 임대기간 중 월임대료 전환금액을 지원하게 된다. 지원조건은 만 20 세까지는 무이자로 융자하고, 20 세 이후부터는 3%이자를 부담하며 대출금은 지원대상자가 만 20 세에 도달하면 상환하는 것을 원칙으로 하되 부득이한 경우 최장 5 년까지 상환기간을 연장하기로 하였다.

6) 주택금융공사의 설립

2004 년 3 월에는 서민중산층을 대상으로 한 주택매입기회를 보다 원활히 제공하기 위해 선진국형 주택저당채권유동화 기구로서 주택금융공사를 설립하였다. 주택금융공사는 건설교통부의 국민주택기금, 한국은행, 재정 등이 출자하는 1 조원의 자본금으로 출범하였다. 미국의 경우에는 주택저당채권이 서민들의 내집마련에 있어 필수적인 수단이어서 우리나라와는 차이가 있지만 금융기관이 생성한 주택저당채권을 증권화하여 자본시장에서 거래되도록 함으로써 자본이 주택시장으로 유입되도록 하는 제도 그 자체로는 매력적이라 하지 않을 수 없다. 주택금융공사가 서민들의 주거안정에 기여하는 중요한 장으로 자리잡기 위해서는 미국의 주택저당채권 유동화회사들의 실태를 거울삼아 공사의 감독 및 운용에 있어서 주거복지정책적 특성을 보다 강화할 필요가 있다고 본다.

7) 지자체 주거복지평가

중앙정부차원에서는 주거복지정책에 대한 인식이 확산되고 있지만 지방자치단체의 경우는 여전히 미진한 상태에 있다. 대부분의 지자체의 경우 주거복지 전담부서도 설치되어 있지 않고 주택관련부서는 주택건설사업승인을 주된 업무로 하고 있는 까닭에 주거복지업무의 중요성에 관한 인지도도 낮은 상태이다. 한편 주택관련부서와 사회복지관련 부서가 원활히 업무조정이 이루어지지 않아 주거복지정책의 집행단계에서 많은 제약이 있는 것이 사실이다. 또한 지자체장의 주거복지정책에 대한 관심을 환기시킬 필요성도 제기되고 있다.

이와 같은 실정을 감안하여 건설교통부에서는 공무원으로 하여금 주거복지의 중요성을 인식토록 하고, 정부의 주거복지정책이 조기에 정착되도록 유도하는 한편, 주거복지정책 수립에 활용하기 위해 지자체의 주거복지현황 및 주거복지 개선노력 등을 평가할 수 있는 주거복지 평가지표 개발 및 평가를 실시하고 있다. 평가작업은 객관성과 전문성을 확보하기 위해 민간 전문가단체가 실시하며 광역지자체와 기초지자체를 나누어 실시하게 된다. 평가결과에 따라 지자체에 적절한 인센티브를 부여함으로써 복지향상을 위해 노력하는 지자체들의 격려수단도 고려되고 있다.

8) 노인주거복지정책

우리사회의 노령인구는 급속히 증가하고 있어서 2019년부터는 본격적인 고령사회가 되어 65 세 이상의 노인이 인구의 14%를 넘어설 정도로 노인인구의 비중이 높아질 것으로 전망되지만 노인주거시설에 대한 공급은 저조한 실정이다. 노인주거시설은 그동안 복지부 소관으로 건교부의 주택정책에서는 배제되었으나 고령화 사회에 대비, 복지부와 긴밀한 협의하에 적극 대응할 필요가 있다.

주거복지정책 차원에서 건설교통부는 먼저 주택종합계획('03~'12)상 고령사회에 대응한 노인주택공급의 정책방향을 설정하였다 노인가구의 증가전망에 따라 주택관리인, 건강보호인이 상주하고 복지·의료시설과 연계하여 노인가구가 자립적으로 생활할 수 있는 노인공동생활주택을 공급할 계획이다.

다음은 국민임대주택 건설시 노인·장애인 등을 위한 무장애주택을 대한주택공사가 주관이 되어 공급중이며 입주자 모집시 노인 등을 위한 편의시설 설치를 안내하고 입주자 희망에 따라 신청을 받아 편의시설을 설치하고 있다.

또한 65 세이상 노인부양가구에 대한 주택관련 지원제도를 마련하여 운용중이다. 노부모 부양 무주택세대주에게 주택공사 등 공공기관이 건설하는 국민주택규모이하 주택건설량의 10%를 우선공급하고, 영구임대 입주자격부여, 국민임대주택 입주시 가점(3 점)을 부여하며 국민주택기금에서 전세자금을 융자할 때 우대금리(5%)를 적용하도록 하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

향후 노인주거복지를 위해 추진할 수 있는 정책으로는 첫째, 개발제한구역내 국민임대주택용 택지개발시 노인복지시설용지를 공급하는 방안이 추진되고 있다. 지자체, 주택공사 및 복지법인에게 조성원가로 공급하고 민간에게는 감정가로 공급하여 주택건설용지 일부를 노인전용 국민임대주택 부지로 지정·공급할 계획이다. 둘째, 노인주택 설계지침 및 매뉴얼을 마련하여 보급할 계획이다. 셋째, 노인 거주편의를 위한 기존주택 개·보수 비용지

원 방안을 마련할 계획인데 주택소유 노인의 주택개량자금을 국민주택기금에서 저리로 융자하는 방안이 검토될 수 있을 것으로 본다.

Ⅳ. 주거복지정책의 전망과 과제

1. 정책환경의 변화전망

주거정책을 둘러싼 주된 환경은 주거정책의 주된 소비자로 고령인구의 비중이 높아져 가고 있다는 것과 비영리단체들의 역할이 주거정책분야에서도 강화될 것이라는 점이다. 우선, 우리사회는 앞으로 급속히 고령화로 치닫을 전망이다. 65 세이상의 노인인구가 2004 년의 경우 417 만명(8.7%)인 것이 2019 년에는 731 만명(14.4%) 그리고 2026 년에는 1,011 만명으로 국민전체의 20%가 노인인구가 될 것으로 추계되고 있다. 평균수명이 늘어나는 반면 출산율은 저하됨에 따라 노인인구의 비중이 계속해서 높아져 갈 것이므로 이에 대응하기 위해 주거복지분야에 있어서도 정책적 주안점이 두어져야 할 것으로 본다.

한편, 우리사회는 비영리단체들의 활동이 전 분야에 걸쳐 활발해져가고 있다. 주거복지분야처럼 정부정책만으로 해결하기 어려운 영역의 경우 이와 같은 비영리단체들의 역할이 필요해 질 것으로 본다. 비영리단체들이 정부의 역할을 대신할 수는 없다고 할지라도 다양한 형태로 정부의 역할을 지원 및 보완할 수 있을 것으로 본다. 주거복지서비스 전달체계에서 정부의 손길이 미치기 어려운 구체적이고 세부적인 사항들을 담당할 수 있으며, 때로는 정책결정에 참여하면서, 때로는 정부정책을 일선에서 실행하는 집행주체로서의 역할이 기대되고 있다.

앞서 언급한 저소득층 및 노령사회에 대응한 주택에 대한 사회적 수요를 파악하는 것이 앞으로 주거복지정책의 출발점이 될 것으로 본다. 이를 토대로 사회적 취약계층에 대해 다각적인 복지정책을 제공하는 것이 필요할 것으로 본다.

2. 주거복지 정책과제

1) 주거복지 실태조사

정부가 최저주거기준을 공고하였지만 기준미달가구에 대한 구체적인 실태가 파악되지 않아 정책결정 및 평가작업이 쉽지 않은 것이 현실이다. 주거복지수요에 대한 파악이 선행된 후에 주거복지정책이 뒤따라야 한다는 점을 감안할 때에 조속히 총체적인 주거실태조사가 필요할 것으로 본다 조사방법은 인구주택총조사(5년마다 실시)에 주거실태조사 관련 조사항목을 추가하여 실시하는 것과 별도의 조사를 실시하는 방안이 검토될 수 있으나 어느 방법을 사용하더라도 우리나라의 경우 정확한 통계수집에 어려움이 있을 것으로 판단되므로 당분간 기존의 건축허가전산망, 기초생활수급권자 관련전산망을 보완하여 주거복지수요를 파악하는 것이 보다 짧은 시간에 실효성있게 조사하는 방법이 되지 않을까 생각한다. 2004 년 중에 저소득층 밀집지역을 중심으로 기준미달가구에 대한 실태를 파악할 계획이다.

2) 장기 공공임대주택의 공급확대

정부는 향후 10 년간 장기임대주택을 150 만호 공급할 계획이다. 이중 100 만호는 주공·지자체가 재정과 주택기금의 지원을 받아 시중임대료의 절반수준으로 30 년까지 임대되는 국민임대주택을 건설하고, 50 만호는 민간부문에서 주택기금의 장기·저리 자금지원을 받아 임대기간이 10 년 이상인 공공임대주택(전용 25.7 평이하)으로 건설할 계획이다. 또한 국민임대주택 소형평형(14 평형)에 최저소득층이 실질적으로 입주할 수 있도록 재정지원 비율을 40%로 확대하여 입주자 부담을 경감할 계획이며 이로 인해 입주자 보증금이 900 만원에서 454 만원으로 인하되는 효과가 있을 것으로 추정된다.

민간의 장기 공공임대주택 참여를 유도하기 위해 민간의 건설비용 절감을 위해 장기공공임대주택에 대한 택지공급 가격을 10%p 인하하고 주택기금 융자금리를 인하(3.0~5.5%→3.0~4 5%)하는 한편 상환기간을 연장(10 년→20 년)하는 등 자금지원을 강화할 계획이다. 부도 임대주택(11 만세대), 다세대 등 기존 주택을 일부 매입하여 민원을 조기에 해소하고 임대주택 유형을 다양화하는 것 역시 계획 중인 정책과제의 하나이다.

3) 주거복지 전달체계의 개편

현행 주거복지 전달체계를 보면 관련행정체계의 다원화, 수직적·상의하달식 전달체계, 전담인력 및 전문성 부족, 주거복지 공급자간 연계체계 구축 미비 및 수요자 위주의 복지서비스 제공이 미흡한 실정이다. 따라서 앞으로는 중앙정부차원에서는 보건복지부, 건설교통부, 행정자치부로 다원화되어 있더라도 지역주민의 주거복지소요를 파악하고 해결하는 데 있어서는 지방정부의 역할이 가장 커야 하고 주거복지전달체계의 방향은 수혜자 중심이어야 할 것으로 본다.

지자체의 주거복지전달체계의 구축방안으로는 각각의 조직들에 의해서 제공되던 서비스들을 통합하기 위해 몇 가지 방안들을 검토할 수 있다. 우선, 이들 조직들을 묶어서 새로운 단일서비스구조를 만들어 내는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 한편 주택과, 건축과, 사회복지과 등에서 주거복지 프로그램들을 독립적으로 수행하되 대상자 발굴, 사업발굴, 주거복지서비스 연계, 수혜실적정보 등을 공유하는 방안이 검토될 수 있다. 그리고 여러 관련부서에서 기존에 수행하는 주거복지프로그램을 독립적으로 수행하되 수혜자 접근창구(예, 사회복지사무소)를 one-stop 시스템으로 일원화 하는 방안, 그리고 NGO 등 지역사회 민간자원과 연계하고 지역자원을 개발하는 방안 역시 검토될 수 있을 것으로 본다.

4) 비영리단체의 역할제고방안

2004 년 주택법시행령이 개정되면서 주택관련 비영리단체의 주택건설사업에 대해 정부가 지원할 수 있는 근거가 마련되었다. 비영리단체들은 주거복지정책을 자발적이며 수요자 위주로 집행할 수 있으므로 정부개입이 곤란한 영역의 경우에는 매우 의미있을 것으로 본다. 가정폭력피해자, 미혼모, 출소자 등 정부의 통계에 집계되지 않는 사회취약계층의 주거안정을 위해서는 이와 관련된 비영리단체들의 역할이 중요할 것으로 본다. 정부가 비영리단체를 대상으로 적절한 지원방안이 모색될 경우 비영리단체를 통한 주거복지사업이 보다 쉽고 빠르며 수요자위주로 실행될 수 있을 것으로 보기 때문이다. 또한 비영리단체들이 정

부나 지자체에 주거복지수요를 전달할 수 있는 통로를 개방하고 정부가 적절한 시행방안을 모색하는 다각적인 조치도 필요할 것으로 본다.

특히, 주거취약계층의 형태가 매우 다양하며, 지역적으로도 많은 차이를 보이고 있음을 감안할 때, 과거 어느 때보다도 민간부문의 역할은 중요하다고 할 수 있다. 정부가 다소 획일적이라 할 수도 있는 주택 대량공급계획을 지속적으로 추진해 나아가는 동안, 민간도 나름대로 취약계층을 지원하기 위한 다양한 주거프로그램을 마련하여 필요한 부분에 대해서는 정부에 지원을 요청하는 등 정부와 함께 서민들의 주거문제를 해결하기 위해 적극 노력해야할 것이다. 이는 참여정부가 지향하고 있는 "함께하는 행정"이념과 현재 선진국에서 일반화되어있는 민관협동체제(PPP: Private Public Partnership)의 구축에도 부합한다.

5) 임대료보조방안

주택가격을 인위적으로 규제하지 않고 시장에 맡기는 한편, 개개인의 주택서비스에 대한 구매력 향상을 위해 정부가 수당을 지급하는 방안이 검토될 수 있다. 현행 주거비 지원제도는 재정에서 국민기초생활수급자(72 만가구)에 대해 가구원수에 따라 월 3.3~5.5 만원(평균 4 만원) 주거급여를 차등·지급하고 있다. 외국의 경우 유럽에서 주택수당제도가 활성화된 근본 취지는 국가재정 지출을 축소하기 위한 것이었지만 결과적으로 수혜자의 수와 지급액 증가로 국가재정에 큰 부담이 되는 상황을 초래하였고, 특히 경기악화시에는 수혜계층을 축소하거나 주거급여의 지급액 감축이 부득이 필요하게 됨으로써 정치적으로 커다란 부담을 안겨주는 사안이 되었던 것으로 지적되고 있다. 주거급여는 공급측면의 지원에 비해 지원체계가 복잡하고 수혜대상의 확대에 따른 관리상의 어려움 등의 문제발생 가능성이 있고 지나치게 관대한 주택보조수당은 수혜자를 빈곤의 함정(poverty trap)에 빠뜨릴 가능성 있으며 주택보조수당에 치중할 경우 공급측면의 지원에 대한 관심저하로 주택정책의 불균형이 심화될 수 있다.

따라서 주택수당제도는 임대료 보조수단으로서 의미를 가져야 할 것이다. 이의 정착을 위해서는 주택수급의 균형과 공공임대주택의 확충 등을 통한 소비자선택의 확대가 전제되어야 할 것으로 보며 선진국들이 경험했던 부작용들을 예방하기 위해서는 이 제도에 대한 다각적인 검토가 필요할 것으로 본다.

6) 주거복지정책과 기타정책의 연계

주거복지정책은 지금까지 도시정책과는 별도로 논의되어 왔던 것이 현실이다. 그러나 도시계획이 종합적인 계획이므로 앞으로는 주거복지정책도 도시정책 속에서 인식될 수 있는 장치가 필요할 것으로 본다. 주택은 독립된 존재가 아니며, 도시의 구성요소로서 기타 물리적 공간들과 유기적으로 연계된다 특히 주택을 도시 내에 존재하는 물리적 건축물로만 볼 것이 아니고 도시생활의 사회관계를 결정짓는 사회적 매개체로도 파악할 필요가 있다.

또한, 주거정책과 기존 사회복지정책의 연계가 필요하다. 복지정책의 목표는 모든 국민의 안녕과 행복을 증진하는 것이겠지만, 우리가 분명히 경계해야 할 것은 복지의존적인 행태이다. 따라서, 복지정책의 현실적 목표는 저소득층이 홀로 설 수 있는 발판을 마련해주는 것이 되어야 한다. 이런 논리에서 본다면, 주거복지정책은 사회복지정책의 일부가 될

수밖에 없는 것이다. 빈곤층이 의지를 가지고 스스로 일어서려고 할 때, 주거부분에 대한 부담이 너무 커서 어려움을 겪고 있다면, 이를 해결해주는 것이 정부의 역할이라 할 수 있다. 감상적인 동정론에 근거하여 그들에게 무조건적인 복지혜택을 부여한다면, 그들은 빈곤의 함정(poverty trap)에서 벗어날 수 없을 것이다.

V. 결 론

주거복지정책이란 어떤 의미에서 빈곤층을 대상으로 한 정책만일 수는 없다. 주거생활의 질적향상과 주거문화 공간의 차원에서 본다면 주거복지 정책은 전국민을 대상으로 실시되어야 하는 것으로 이해할 수 있다. 또한 우리사회가 계층별로 조화와 통합을 이루는 모습이 바람직하다는 것을 전제한다면 모든 계층에게 도움이 되는 정책으로 자리잡아야 한다는 점도 간과하지 않아야 할 것이다.

주거복지정책은 시간의 변화와 함께 정책이슈가 변할 수 있으며 정책이슈가 변하고 있다는 것을 가장 잘 알려주는 신호기 역할을 하는 것이 비영리단체일 것으로 본다. 따라서 정부가 비영리단체들이 보다 원활히 활동할 수 있는 길을 마련하는 것도 주거복지전달체계 확립차원에서 필요할 것으로 본다.

보다 거시적인 틀에서 보면 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다. 지방자치단체의 장은 관할구역안에서 주민들의 주거복지를 1 차적으로 책임지는 행정관청의 장이기 때문이다. 그러나 최근에 국민임대주택의 건설을 다수의 지자체가 반대하는 모습은 지역이기주의의 단면을 드러내는 예가 아닐 수 없다. 자신들의 관할구역안에 저소득층이 많이 거주한다는 것은 세수에 대한 기여도는 적으면서 복지적 지출을 늘게 만드는 인구가 늘어나는 결과를 가져오니 지자체로서는 반가울 수 없다. 이와 같은 현상은 중앙정부와 지자체간의 화합과 협력을 저해하는 변수로 작용하고 있는 실정이다. 현실적으로 보면, 자치단체야말로 지역주민의 다양한 욕구와 현실을 정확히 파악할 수 있다. 따라서, 중앙정부는 파악된 현실을 근거로 법령을 정비하는 등 제도적인 틀을 마련하고, 일정부분 집행상의 재량권을 자치단체가 가져야 하는 것이다. 특히 주거복지는 비교적 최근에 관심이 증폭되고 있는 사안이니 만큼, 지자체에서도 조직과 인력을 정비하고 최근의 주택정책변화에 능동적으로 대응하는 자세가 필요하다.

주거정책의 복지적 수요는 광역적인 차원에서 해결해 나가야 할 사안이다. 국민임대주택의 건설이 그 한 예가 될 수도 있다. 이와 같은 광역적인 수요의 경우 정부가 지자체와 협력체계를 마련해서 함께 정책을 수립하고 집행해야 하며, 부득이하게 특정 지자체에 불이익이 돌아갈 경우에는 이를 재정적으로 지원해주는 방안도 함께 모색될 필요가 있다고 본다.