

“주거복지 실현전략”

주거복지정책 추진현황 및 향후과제



김 영 태
(빈부격차·차별시정위원회 서기관)

1. 도대체 주거복지란 무엇일까?

언제부터인지 주거복지가 주거문제의 핵심개념 가운데 하나로 인식되고 있다. 몇 년 전만해도 생소하게 여겨졌던 이 용어가 오늘날 인기를 끌고 있는 현실을 보면 확실히 주거복지가 뭔가 중요한 것임에는 틀림이 없는 것 같다. 그러나 주거복지가 중요하다고 하면서도 주거복지가 도대체 무엇인가라는 질문이 빈번히 던져지는 것을 보면 고개를 갸웃하지 않을 수 없다. 하긴, 아무리 사전을 찾아봐도 ‘주거복지’라는 용어는 등장하지 않는다. 주거복지에 관한 교과서조차 존재하지 않는 마당에, 보편적으로 받아들여지는 주거복지의 개념이 존재할 리가 만무하다. 이 분야가 그동안 개척되지 않았던 블루오션이며, 현 시점은 서부개척시대와 같다는 느낌이 들어서 필자는 용기를 내어 작년에 주거복지에 대한 개념을 “사회구성원이 자신의 주거요구(住要求; housing needs)에 부합하는 적정수준 이상의 주택에 거주하되, 소외됨이 없이 공동체생활을 적극적으로 영위할 수 있는 상태”로 정의한 바 있다.

이는 주택과 거주자 간의 관계와 거주자와 이웃 간의 관계라는 차원에서 접근한 개념이다. 즉, 사람은 누구나 인간다운 생활을 영위하기 위해서는 적정수준 이상의 거주 공간에 살아야 하며, 주변 사람들과 원만한 인간관계를 유지해야 한다는 것이다. 여기에서의 핵심개념은 ‘관계’이

다. 그리고 관계의 주체는 주택이 아니고 바로 인간이다.

보다 쉽게 주거복지를 이해하기 위해 야후사이트의 사전코너에서 우선 ‘복지’의 개념을 찾아보았다. 그랬더니 다음과 같은 설명을 발견할 수 있었다: “좋은 건강, 윤택한 생활, 안락한 환경들이 이루어져 행복을 누릴 수 있는 상태”. 아주 좋은 이야기다. 그리고 사회복지분야의 교과서들을 살펴보면 사회복지의 개념은 기본적으로 욕구충족을 위한 제도 또는 활동으로 표현되어 있다. 그렇다면 주거복지는 한 마디로 주거 욕구의 충족과 연관된 것으로 볼 수 있을 것이다. 이 경우 보통 사람이려면 가질 법한 기본적인 주거 욕구는 무엇일까? 바로 궁전은 아닐지라도 만족할만한 수준의 거소에서, 남으로부터 존경받지는 못할 지언정 멸시당하지 않으며 살아가는 것이 아닐까? 결국 주거복지도 인간으로서 행복한 삶을 영위하는 것과 밀접한 관계가 있다는 점에서 사회복지와 크게 다르지 않으며, 이처럼 거시적인 시각에서 주거복지를 바라보아야만 주거뿐만 아니라 취약계층의 탈빈곤 및 자립지원을 위한 다양한 정책들을 주거복지정책의 영역에 포함시킬 수 있을 것이다.

2. 주거복지향상을 위해 현재 추진되고 있는 사업들

건설교통부에 주거복지전담기구가 생긴 것은 2003년 7

1) 김영태, “주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제”, 한국주거학회 논문집 제17권 제1호, 2006.2, p.129.

“주거복지 실현전략”

월의 일이다. 그 이후 주거복지의 발전을 위해 다양한 정책들이 추진되어 왔으며, 이러한 추세는 현재도 계속되고 있다. 즉 주거복지를 향한 정부의 노력은 ‘현재진행형’이라 할 수 있다. 이하에서는 최근에 주거복지와 관련하여 어떤 일들이 진행되고 있는지 살펴보도록 하자.

1) 임대주택의 대량공급

2006년 현재 우리나라의 공공임대주택 재고비율은 9.8%에 이르지만 임대기간 10년 이상을 의미하는 장기임대주택의 재고비율은 3%를 넘지 않고 있다. 이는 선진국들과 수평적으로 비교해볼 때 아직 매우 낮은 수준이다. 1998년에 도입된 국민임대주택을 대량공급하기 위해 정부는 많은 노력을 기울이고 있다. 당초 2003년부터 2012년까지 국민임대주택 100만호를 건설하기로 한 바 있으나, 금년 초에 2012년부터 2017년까지 50만호를 추가로 건설할 계획이 발표되었다. 현재 매년 사업계획승인 기준으로 90% 이상의 추진실적을 보이고 있지만, 택지 확보, 지자체와의 협조, 수급균형, 재원조달 등의 문제들에 대해서는 앞으로도 많은 검토가 있어야 할 것으로 생각된다.

[표 1] 국민임대주택 건설계획('03~'17, 단위 : 만호)

총계/년도	'03	'04	'05	'06	'07	'08~'12	'13~'17
	150	8	10	10	11	50	50

2) 맞춤형 임대주택사업의 확대 추진

2004년 서울지역 5개구를 대상으로 하여 시범사업 형태로 추진되기 시작한 도심 내 저소득층을 위한 다가구주택 등 매입임대사업은 2005년부터 전국으로 시행이 확대된 이래 현재 서서히 자리를 잡아가고 있는 실정이다. 또한 다가구주택 등 전세임대사업 및 소년소녀가정 등에 대한 전세자금 무이자 지원사업도 매입임대사업과 같이 비교적 좋은 평가를 받고 있는 만큼, 정부의 공급목표도 점차 상향조정되고 있다. 다만, 앞으로 재고가 늘어남에 따라서 분산되어있는 맞춤형 임대주택에 대한 관리문제가 정책 현안이 될 것으로 전망된다. 한편, 지원대상의 다변화를 통해 정책의 사각지대에 놓여있는 다양한 취약계층의 주

[표 2] 맞춤형 임대주택 공급목표 조정 추이

유형/조정시기	'04.6	'05.4	'06.4	'06.8
다가구 매입임대	·시범사업 500호('04년) ·'04~'08년 총 1만호	'05~'15년 연 4,500호 (총5만호)	-	연 4,500호 → 연 6,500호
전세임대	-	·시범사업 500호('05년) ·'06~'15년 연 1,000호 (총 1만호)	연 1,000호 → 연 4,500호	연 4,500호 → 연 5,800호

※소년소녀가정 등 전세자금 지원사업의 지원목표수는 연 1,000호



▲ [그림 1] 국민임대주택 단지 전경(원주 무실지구)

2) 대체로 40문항 이하로 설문지를 구성하려는 추세. 참고로 2005 인구주택총조사의 경우 소요예산은 약 1,500억원 정도였다고 한다.

“주거복지 실현전략”

거문제를 지속적으로 해결해 나아가는 것도 중요한 정책 과제가 될 것이다. 특히 업무처리지침상 맞춤형 임대주택 정책이 취약계층의 자립 지원을 목표로 하고 있는 만큼, 고용, 교육 등 다른 부문의 정책프로그램들과의 연계방안이 더욱 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

3) 주거실태조사체제의 정비

그 동안 우리나라의 주거실태는 통계청이 5년마다 실시하는 인구주택총조사, 각종 연구용역이 수행될 때마다 부분적으로 이루어지는 샘플조사 등을 통해 대략적으로 파악되어 왔다. 그러나 인구편, 가구편, 주택편으로 구성되어 있는 인구주택총조사는 5년마다 시행됨으로 인해 시간이 흐르면서 조사결과가 현실과 맞지 않는 부분이 커진다는 점과 예산 및 조사시행상의 부담으로 인해 주거부문에 대한 폭넓은 질문을 포함하지 못하는 한계를 지니고 있다.³⁾ 특히 이 조사를 통해서도 가구소득에 관한 자료도 전혀 획득할 수 없었다.

그러나 2006년부터는 건설교통부가 국토연구원의 협조를 받아 2년마다 별도의 주거실태 및 수요조사를 실시하고 있다. 이 조사를 통해 파악되는 내용들은 주거 및 주거 환경에 관한 사항(주택유형, 점유형태, 거주기간, 인근 시설 등), 주거이동 및 주택구입계획에 관한 사항(이사계획, 희망주택규모, 청약지축 가입여부 등), 공공임대주택에 관한 사항(입주희망 및 동기, 희망거주지역 등), 가구에 관한 사항(가구원수, 소득, 가구주 학력 등)이다.

4) 주거복지정책의 현장성 강화를 위한 지역간담회

주거복지 분야의 발전이 탄력을 받기 위해서는 주거복지에 대한 관심과 그 중요성에 대한 인식이 더욱 확산되어야 한다. 그러나 지금까지의 경향을 보면 주거복지정책은 중앙정부의 주도로 추진되고 있으며, 지자체들은 비교적 소극적인 입장이었다. 대부분의 지자체에는 주거복지정책



▲ [그림 2] 주거복지 지역간담회 관련 이미지

의 전달체계역할을 담당할 주거복지전담기구가 설치되어 있지 않기 때문에 업무 추진상의 효과성이 제고될 수 없으며, 주거분야의 NGO들도 소규모로 흩어져있기 때문에 지역 내에서 견제와 협력파트너로서의 역할을 담당하지 못했던 것이 사실이다.

이러한 문제들을 해결하기 위해 빈부격차·차별시정위원회는 주공의 협조 하에 4월부터 5월까지 주거복지 전국 지역순회간담회를 개최하였다. 주공 지역본부가 설치되어 있는 곳을 거점으로 해서 지자체, 지방공사, 지역 NGO들이 참여하여 주거복지의 발전을 위해 함께 고민해보는 시간을 마련함으로써 지역 내 이해당사자들 간의 상호이해를 증진하고 주거복지와 관련된 지역거버넌스가 구축될 수 있도록 유도하기 위한 취지였다. 지역간담회에서 논의된 사항들은 체계적으로 정리되어 추후 정책추진시 적극적으로 참고하도록 할 계획이다.

5) 주거복지 전문인력 양성을 위한 노력

주거복지정책이 효과적으로 추진되기 위해서는 주거와 복지를 모두 이해하는 주거복지 전문인력이 필요하다. 주거복지 전문인력이 양성되지 못할 경우 주거복지 전달체계도 원활히 작동할 수 없다는 사실은 충분히 예상할 수 있다. 따라서 사회정책의 큰 틀을 이해하면서 주거부문에 대한 전문성을 갖춘 인력들이 양성될 수 있도록 정책적인 노력을 기울여야 할 것이다.

- 3) 1966년에 제정된 주택건설계획법을 대체하는 법으로 공급위주의 주거정책 대신 거주자에 초점을 맞추되 환경문제, 저출산, 고령화, 주택안정망 구축 등 새로운 환경변화에 대응하기 위한 새로운 접근방식을 채택한 법.
- 4) 1975년 당시의 국무총리의 이름을 따서 발간된 바르(Barre) 보고서로서, 프랑스의 주택정책이 공급중심에서 가구별 차등지원 쪽으로 본격적으로 선회하는게 결정적인 역할을 담당.

“주거복지 실현전략”

6) 주거복지 관련 기초연구

주거복지분야가 아직 시작단계이기 때문에 앞으로도 많은 연구가 진행되어야 한다는 점은 누구나 동의한다. 특히 주거문제는 누구에게나 관련이 되는 보편적인 문제이므로 다양한 각도에서 검토되어야 하며, 다학제적인(multi-disciplinary) 접근도 필요하다. 최근 빈부격차·차별시정 위원회는 2006년 일본에서 공포된 주생활기본법³⁾에 관한 자료들을 번역하여 관계부처에 제공한 바 있으며, 프랑스 임대료보조제도의 확대도입을 위한 정책보고서⁴⁾도 번역하고 있다. 한편, 건교부는 주거정책의 한 축을 담당하는 임대료보조제도의 도입을 준비하기 위한 연구용역을 추진하고 있다.

7) 민간비영리 주택사업 활성화를 위한 사업성 분석

주거복지분야에서는 민간비영리부문의 역할확대가 매우 중요하다. 민간비영리단체들은 현장에 대한 많은 정보를 가지고 있으며, 취약계층과 정서적인 교감이 가능하다. 그리고 취약계층의 유형이 다양한 만큼 NGO의 종류도 다양하다. 이러한 민간자원들을 주거복지영역에서 적극적으로 활용할 수 있다면 정책의 사각지대를 줄이면서 맞춤형 주거복지서비스를 제공할 수 있는 여지가 더욱 많아진다.

이러한 이유로 장기적으로는 민간비영리 주택사업을 활성화시킬 필요가 있다. 실제로 영국의 경우 1980년대 초 대처(Margaret Thatcher) 수상이 집권하면서부터 공공임대 주택정책은 내리막길로 접어들게 되었는데 이에 대한 대안으로 떠오른 것이 바로 민간 비영리 주택사업이다. 수많은 housing association들이 스스로 지원대상을 정하고 소규모로 다양한 주거복지 사업을 추진하고 있다. 이들이 관리하는 임대주택 재고는 전체 임대주택의 10%도 되지 않지만 housing association의 수는 1,500개가 넘는 것으로 알려져 있다.

우리나라의 경우 임대주택사업은 기본적으로 공공부문이 담당하는 것으로 간주되고 있기 때문에 민간비영리단체가 주택사업을 추진할 수 있는 기반은 아직 마련되어 있지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해 빈부격차·차별시

정위원회는 민간 NGO를 통해 직접 현 제도 하에서 그리고 제도개선 시 비영리 주택사업의 사업성을 분석한 바 있다. 이는 앞으로도 많은 연구가 뒤따라야할 분야로 생각된다.

3. 글을 맺으며

다양한 주거복지정책이 정부, 그것도 중앙정부의 주도로 추진되고 있지만 아직도 넘어야할 산들이 너무나 많다. 실무적으로 좋은 정책들이 나오기 위해서는 학계에서도 많은 관심을 가지고 다양한 연구가 수행되어야 할 것이다. 주거학 분야에서 정책에 대한 연구는 상대적으로 등한시되었던 것으로 생각되나, 주거복지정책의 발전을 위해서는 앞으로 이에 대한 많은 연구가 이루어져야 한다. 주거복지에 대한 이론적 정립, 주거권에 관한 문제, 외국사례 비교, 주거와 복지의 연계를 통한 정책효과성 제고방안, 임대료 보조제도의 효과, 비영리 주택사업에 대한 검토, 최저주거기준 개선방안, 주거복지 전달체계 등 흥미로운 주제가 너무나도 많다.

좋은 연구가 진행되려면 주거분야에서 추진되고 있는 일들을 지속적으로 모니터링하고 이를 이해하려는 노력이 선행되어야 한다. 현재 주거복지분야가 직면하고 있는 문제점이 무엇인가를 살펴보려는 노력이 필요하다. 현실조차 제대로 파악되지 않고 있는 상황에서는 다양한 실태 조사도 중요하다. 그리고 현재 주거복지정책 프로그램은 몇 가지 가동되고 있지만, 주거복지정책추진을 위한 인프라 구축문제에 대해서는 상대적으로 관심이 높지 않다. 그러나 법령정비, 전문인력양성 등을 통한 정책 인프라의 구축은 다양한 프로그램이 원활히 작동하도록 도와주는 기반이 된다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 할 수 있다. 이러한 것들에 대한 연구가 확대될 경우 주거복지에 대한 관심은 더욱 확산될 것이며, 자연스럽게 지식의 발전적 대물림이 이루어지면서 주거학 분야는 더욱 성장해 나아가리라 믿는다.