

**「주거복지 지방분권화를 위한 세부  
정책별 추진방안 전문가 조사」  
연구용역**

2020. 12.

**명지대학교 산학협력단**  
( 연구책임: 김 준 형 )

## 연구진

---

- 연구책임 김준형 / 명지대학교 부동산학과, 교수  
연구원 양희진 / 인천대학교 인천학연구원, 연구중점조교수  
박동하 / 서울대학교 환경계획연구소, 연구원  
연구보조 김나현 / 서울대학교 환경대학원, 석사과정

## 연구관리

---

- 서울특별시의회 조정래 / 도시계획관리전문위원실, 수석전문위원  
오정균 / 도시계획관리전문위원실, 전문위원  
윤은정 / 도시계획관리전문위원실, 입법조사관

# 목 차

1. 서론 .....	1
2. 공공임대주택 .....	5
2.1. 서울시 공공임대주택에 대한 진단 .....	5
2.2. 중앙정부의 역할 .....	8
2.3. LH와 공공임대주택 .....	17
2.4. SH와 공공임대주택 .....	22
2.5. 서울시 조직과 성과평가 .....	26
2.6. 자치단체장과 의회 .....	27
2.7. 소결 .....	31
3. 주거복지센터 .....	32
3.1. 주거복지센터의 필요성 및 역할 .....	32
3.2. 광역·기초 주거복지센터, 민간위탁 및 SH .....	41
3.3. 주거복지센터와 LH .....	48
3.4. 주거복지센터에 대한 전망 .....	52
3.5. 소결 .....	56
4. 주거복지정책 일반 .....	59
4.1. 서울의 주거문제 .....	59
4.2. 서울시와 중앙정부 .....	62

4.3. 서울시의 역량 강화 .....	69
4.4. 시의회의 역할 .....	82
4.5. 기타 .....	85
4.6. 소결 .....	86
5. 결론 .....	90
5.1. 주거복지정책 지방화의 장애물 .....	90
5.2. 주거복지정책 지방화의 실행계획 .....	100

# 표 목차

표 1. 심층인터뷰 진행 세부내용 .....	3
표 2. 공공임대주택의 유형 .....	6
표 3. 국토교통부의 수도권 신규주택공급계획 발표 .....	9
표 4. 국토교통부 주거상향 지원사업 개요 .....	10
표 5. 주택공급계획 발표를 앞둔 상태에서 진행되는 서울시-국토부의 협의 .....	12
표 6. 공공임대주택의 주차장 설치기준 .....	15
표 7. 「주거기본법」 및 서울시 조례에서 규정된 주거복지센터 업무 .....	32
표 8. 서울의 주거복지센터 운영 현황 .....	34
표 9. 주택도시기금의 설치 목적 .....	91
표 10. 주택도시기금 주택계정의 주요 용도 .....	91
표 11. 시·도 주거종합계획의 수립에 대한 주거기본법 규정 .....	95
표 12. 도시계획상임기획단 관련 법령 및 조례 .....	103
표 13. 주거정책심의위원회 관련 법령 및 조례 .....	104

# 그림 목차

그림 1. 서울주거상담 홈페이지( <a href="https://www.seoulhousing.kr/">https://www.seoulhousing.kr/</a> ) .....	38
그림 2. 서울주거포털 홈페이지 ( <a href="https://housing.seoul.go.kr/">https://housing.seoul.go.kr/</a> ) .....	39
그림 3. 중앙정부 및 지방정부의 주거서비스 공급의 역할 구상 .....	52
그림 4. 전문직위제 운영 계획 .....	78
그림 5. 전문분야 보직관리제 운영 계획 .....	79
그림 6. 전문가를 위한 인센티브 제공 방안 .....	80
그림 7. 2025 서울주거종합계획 제출에 대한 결재문서 .....	96
그림 8. 2020년 주요업무 보고 중 임대주택 공급 관련 내용 .....	97
그림 9. 서울에 있어 주거복지정책 지방화의 장애물 .....	100
그림 10. 보건복지위원회 및 도시계획관리위원회 소개 .....	109
그림 11. 서울의 주거복지정책 지방화에 대한 실행계획 .....	112

# 요 약 문

## 1. 서론

### □ 연구의 배경

- 주거복지정책에 있어 지방화가 필요하다는 주장은 1990년대부터 지속적으로 제기
- 그럼에도 불구하고, 여전히 주거복지정책은 중앙집권적으로 추진
- 현 시점에서는 주거복지정책 분권화의 필요성에 대한 연구보다, 왜 주거복지정책 분권화가 더디게 진행되는지 그 장애물에 대한 연구가 필요

### □ 이에 본 연구는 서울을 대상으로 주거복지정책 지방화를 가로막고 있는 실질적 장애물을 탐색하고, 주거복지정책 지방화의 작동가능한 실행전략을 마련하는데 그 목적이 있음

- 실질적 장애물을 탐색하고 작동가능한 실행전략을 마련하기 위해 기존 연구들과 달리 실제로 관련 업무를 과거에 담당하였거나 현재 담당하고 있는 자들을 대상으로 한 심층인터뷰를 진행. 이를 통해 서울의 주거복지정책이 실제 어떻게 작동하고 있는지, 지방정부가 스스로의 목표를 세우고 이를 추진할 수 있는 상황인지, 중앙정부는 여기에서 어떠한 위상을 갖는지 등을 구체적으로 파악하고자 함

### □ 연구의 방법

- 주거복지정책 전반을 다루기보다, 공공임대주택과 주거복지센터로 논의를 국한
- 심층인터뷰는 서울시에서 주거복지정책 관련 업무를 담당하였거나 현재에도 담당하고 있는 전현직 관료 10명으로 구성
- 각자의 소개부터 시작, 서울의 주거문제, 서울시와 공공임대주택, 서울시와 주거복지센터, 서울시와 중앙정부, 서울시와 LH, 서울시와 자치단체장, 서울시와 관료, 서울시와 SH, 서울시

와 의회, 서울시의 주거복지정책 등 10개 주제에 대해 인터뷰를 진행

## 2. 공공임대주택

- 공공임대주택 공급방식, 설계기준, 주택도시기금의 활용을 지자체 특성에 맞게 변경할 수 있는 제도적 방안이 필요
  - 내를 중심으로 한 공공임대주택 공급에서 지역 소득수준을 고려한 입주자 기준 및 면적 기준, 지역의 대중교통 등을 고려한 주차장 설계기준 등을 반영하기 어려움
  - 주택도시기금의 활용을 위해서는 국토부, 기재부와 협의가 필요. 지자체가 지역에 필요한 임대주택을 공급하는데 주택도시기금을 더 원활하게 사용할 수 있는 방안 마련 필요
- 공공임대주택 물량 결정과 자치구별 입지를 함께 고려하는 정책 수립 과정 필요
  - 총량적 공공임대주택의 목표 물량의 선형적 제시 방식을 지양하고 주거종합계획을 통해 자치구별 입지와 물량을 함께 결정하는 구조 마련 필요
- 공공임대주택 공급 필요성에 대한 일반적 공감대 존재하나 시의원, 구청장, 지역주민 등 지역구 관계자들의 인식 변화 필요
  - 공공임대주택 공급 필요성에 대한 공감대 존재하나 지역구에 입지하는 문제에 대해서는 보수적인 입장을 취함
- 공공임대주택 공급이 자치단체장의 공약사업과 연결되어 연속성을 담보하기 어려움
  - 공약사업을 통한 공공임대주택 정책의 실행이 빨라진다는 편익도 존재함
  - 공공임대주택이 브랜딩화가 되더라도 개별 공공임대주택을 담아내는 기본틀은 유지 필요
- 공공임대주택의 지방화가 정착되기를 위해서는 서울시와 SH공사의 거버넌스 체계 구축을 통한 책임감 있는 사업 진행 필요
  - 서울시 정책 방향과 일관성을 가지고 지역 내부 사정에 민감하게 반응할 수 있는 장점이 있으나 SH공사의 역량 강화가 수반되어야 할 것

### 3. 주거복지센터

- 수요자 중심 주거복지서비스 구현을 위해 주거복지센터가 중대한 역할을 담당
  - 주거복지센터는 주거소요를 하향식이 아닌 상향식으로 파악할 수 있게 하는 수단
    - 기존 방식에 비해 주거복지의 사례 발굴에 효과적
  - 주거복지 관련 상담은 주거복지센터로 전화한다는 일관된 정보를 제공, 주거복지 상담 및 프로그램 전달의 유용한 수단으로 활용
  
- 서울시의 주거복지센터는 SH 중심의 중앙주거복지센터, 민간기관 중심의 기초주거복지센터 구조로 운영
  - 중앙주거복지센터는 주거복지센터 체계의 유지 관리 및 기초 주거복지센터의 전반적인 역량 증진을 위해 필수적
    - 주거복지센터의 안정적 운영을 위해 중앙주거복지센터는 SH가 운영하는 것이 적합
  - 민간기관이 기초 주거복지센터를 통해 찾아가는 주거복지서비스를 구현
    - 지역의 특성을 반영하면서 제도적 영역에 제한받지 않고 활동할 수 있는 민간기관이 기초 주거복지센터를 운영하는 것이 찾아가는 주거복지 서비스의 성격에 부합
    - 기초 주거복지센터별 특화사업을 진행, 주거복지 수요가 많은 곳에는 더 많은 주거복지 사업이 만들어질 수 있도록 유도
  
- 주거복지센터는 아직 초기 단계로 개선이 필요
  - 주거복지센터 대상가구의 확대
    - 신혼부부, 청년 등 최근 주거복지 관련 주목받는 계층 또한 주거복지센터의 주요 상담 대상으로 확장 필요
  - 기초 주거복지센터의 역량 향상 및 관리
    - 다양한 운영 경험을 통해 기초 주거복지센터를 운영하는 민간기관의 역량을 개선
    - 민간기관의 역량을 키움에 있어 중앙주거복지센터가 주도적 역할을 담당
  - 유관기관 및 부서와 협력 관계 형성

- 개인정보에 접근권한을 가진 시청, 구청의 지원
- 주택조사 자료를 구축하고 있으며 자체 보유물량도 충분히 지닌 LH(마이홈센터)와의 공조
  - 오랜 경험을 통해 확보된 LH만의 노하우, 그리고 LH의 공급물량은 주거복지센터의 업무에 반드시 활용되어야 할 자원
  - LH 마이홈센터는 지역 내에서 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 주거복지서비스를 제공할 수 있도록 유도
  - LH와의 공동사업을 마련, 협조의 가치를 서로 확인할 수 기회 모색
- 업무통합 및 업역구분으로 예산을 절감하면서 동시에 주거복지서비스의 질적 향상 도모
  - 마이홈센터, 광역주거복지센터 및 기초주거복지센터가 각각 더 잘할 수 있는 업무를 구분, 중복업무를 최소화하되 자료공유 등 협력적 관계로 변화 필요
- 도시재생지원센터 등 사업이 중복, 시너지효과를 낼 수 있는 조직과의 협력 도모
- 주거복지센터의 업무에 대한 공감대 형성
  - 주거복지센터에 대한 홍보 강화

□ **지속적인 수요자 중심의 주거복지서비스 구현을 위한 구조적 · 제도적 개선 방안**

- 주거복지 서비스 분야의 협력적 거버넌스 구축
  - 협력 사업: LH 마이홈센터와 서울시 주거복지센터가 함께 수행하는 주거복지사업을 초기부터 구상
    - 국비, 시비, 구비 매칭 사업의 확장
  - 자료 공유: 시청, 구청, LH, 동주민센터 등의 자료 공유를 주거복지사업의 초기 실적에 포함
  - 홍보 강화: 주거복지상담의 대상자 확대. 상담자를 통한 다른 정책대상가구 파악
  - 관계 부서간 협력: 복지정책실 내 찾아가는 복지팀, 복지시설팀, 사회서비스팀, 생활보장팀과 공동으로 추진하는 주거복지사업을 시 차원에서 추진
- 제도의 보완
  - 상담 강화: 주거복지 상담의 중심 기관이 되도록 전문 상담인력 확충 및 예산 확보
  - 마이홈센터 개선: 수요자 중심 주거복지 서비스의 확대를 위해 「주거기본법」의 업무 상세

사항 추가

- LH 마이홈센터의 주거복지사업과의 협력 방안 마련
- 과세 기준: 주거복지센터에서 수행하는 주거복지사업에 대한 비과세 추진
- 업무 구분: 법 상에서 마이홈센터와 주거복지센터의 업무를 상세히 구분함으로써, 분명한 역할을 정립하고, 상호 협조를 유도

## 4. 주거복지정책 일반

- 서울의 주거문제가 갖고 있는 특수성과 심각성, 그리고 이를 해결하기 위한 공공의 역할에 대한 공감대가 존재
  - 특히 다른 지역에 비해 주거비용이 높아 주거비에 대한 부담이 과중한 상태
  - 시민들도 주거문제를 심각하게 인지하고 있으며, 다양한 요구사항이 존재. 이에 부응하기 위한 각별한 노력이 필요
- 이에 대응하여 서울의 관료들은 주거문제를 해결하기 위한 노력을 적극적으로 해오고 있는 상태
  - 사업을 계획하기 위해 설문조사를 진행하고, 이해관계자들의 의견을 듣는 등 그간의 경험을 바탕으로 주거복지프로그램을 계획하고 집행하는 서울만의 노하우가 존재. 자체적인 계획을 수립하고 집행할 조직과 예산도 잘 갖추어져 있다고 평가
  - 서울의 상황에 맞게끔 특화된 ‘서울형’ 모델을 개발. 다른 지자체가 이를 배우고 적용함으로써 서울형 모델이 점차 다른 지역으로 확산. 최종적으로는 중앙정부까지 받아들임으로써 전국적 모델이 되는 형태
  - 그러나 중앙정부 중심의 정책체계로 인해 서울의 자체적 노력에는 근본적 한계가 존재
    - 근거 법률이 없는 상태에서 지방정부의 조례만으로는 정책의 지속성을 담보하기 어려움. 지방정부가 주거복지 관련 예산을 자율적으로 사용하기도 어려운 상황
- 보다 효과적인 주거복지정책을 위한 서울시의 협조, 요청에 중앙정부는 소극적으로 대응
  - 대부분의 응답자들은 법령 개선, 예산 지원 등의 요청에 있어 협의가 이루어지지 않을 가능

성이 높다고 평가

- 중앙정부가 지방정부의 의견을 듣는 것은 형식적 절차일 가능성이 높으며, 실제 반영될 가능성은 높지 않음

○ 그 주거문제는 서울에만 한정되어 있으며, 중앙정부의 협조 필요성 역시 서울에만 국한되어 있기 때문에 서울만 예외로 할 수 없다는 논리가 지배적

- 중앙정부 내 예산부처와의 합의나 당-정-청간의 합의가 어렵다는 점도 원인이 됨

- 문제가 존재하며 지원이 필요하다는 정량적 근거가 있더라도 이를 극복하기에는 역부족

○ 중앙정부가 지방정부의 의견을 수용하는 것은 중앙정부가 그 주거문제를 해결할 필요성이 높을 때로 한정

- 특히 서울의 주거문제를 해결하려는 노력을 중앙정부도 적극적으로 하고 있음. 때에 따라서는 서울의 상황이 더 고려되거나 서울의 의견이 더 반영되기도 함. 그러나 이는 대부분 서울시가 아니라 중앙정부가 주도할 때임

□ **중앙정부가 지역의 주거문제를 해결하고자 노력하는 것 자체는 긍정적. 그러나 이와 같은 노력에 근본적 한계가 존재**

○ 중앙정부가 모든 지역의 상황을 효과적으로 파악할 수는 없으며, 지역의 상황에 정확히 맞는 해결책을 제시하기에도 역부족

○ 실제 문제를 해결할 디테일을 갖춘 해법을 마련하기 어려움

□ **반면 지방정부는 현장에 필요한 주거정책을 발굴하는데 유리**

○ 현장에서 필요한 것이 무엇인지 보다 잘 알 수 있으며, 지역의 특성에 맞추어 맞춤형으로 정책을 계획하고 집행할 수 있음

○ 주거복지정책의 전체 방향은 중앙정부가 결정하되, 세부 정책의 계획 및 집행에 있어서는 지방정부의 권한을 강화하는 방향으로 역할 분담 필요

□ **다만 서울과 다른 시도의 상황이 다르기에, 주거복지정책 지방화에도 단계적 접근이 필요**

○ 타 시도의 상황은 다를 것. 특히 비수도권 시도들은 독자적인 주거복지정책을 수립하고 집행하기 위해 필요한 예산, 인력을 구비하지 못할 가능성이 높음

- 이 경우 해당 시도에 권한을 제공하는 것이 반드시 중앙정부가 주도할 때보다 나은 결과

를 도출하지 않을 수 있음

○ 주거복지정책 지방화를 단계적으로 접근할 것

- 지방화라는 명목 하에 중앙정부의 역할을 지방정부가 일괄적으로 대체하려 하기보다, 지역의 상황에 맞게끔 중앙정부와 지방정부의 역할을 재설계하려는 것이 중요
- 예산, 인력 등이 부족한 자치단체에서는 중앙정부 주도로 주거복지정책을 운영

□ 서울시 주도로 주거복지정책을 운영하기 위해서는 서울시의 자체역량 강화도 필요

○ 선출직 시장의 강한 영향력은 주거복지정책에서도 마찬가지로 존재

- 시장에 따라서 전체 정책들 내에서 주거복지정책의 우선순위가 결정. 주거복지정책 내 세부프로그램의 우선순위 역시 바뀔 수 있음
  - 선출된 시장에 따라 정책의 우선순위가 바뀌는 것을 반드시 부정적으로 평가할 필요는 없음. 그로 인해 시민이 체감할 수 있는 정책들이 마련되고 집행된다는 점에서 순기능도 존재
  - 그러나 재선 혹은 대선 진출을 위한 업적을 마련하기 위해, 선거에서 활용되기 쉬운, 단기적으로 성과가 쉽게 나올 수 있는 정책들이 중심이 됨에 따라, 전체 주거복지정책의 목표를 달성하기 위한 체계적 접근은 이루어지기 어려움
    - 주거복지정책에 있어 장기 비전은 부재한 상황에서, 일시적인 이슈에 대해 민감하게 반응하며, 대신 반드시 필요하지만 민원이 발생할 가능성이 높은 정책들은 추진이 지연될 수밖에 없음
  - 시정 역시 공약사업의 이행을 위해 예산이 배분되고, 또 그 이행과 관련하여 관료들의 성과 평가가 이루어지기 때문에 이를 중심으로 운영될 수밖에 없음
  - 시장이 바뀌면 정책의 우선순위가 크게 달라짐. 과거 시장이 주도한 사업들 대부분은 사라지거나 비중이 줄어드는 경향이 존재
- 장기주거종합계획의 위상 강화를 통해 주거복지정책의 일관성, 체계성 확보
- 「주거기본법」에 기초, 각 시도는 10년 단위의 주거종합계획을 수립하고, 이에 기초하여 주거정책을 집행하도록 되어 있으나, 실제 시정은 선출된 시장의 공약사업, 역점사업이 중심으로 운영되고 있음
    - 일부 응답자는 전체 업무의 방향성을 점검하는 용도로 주거종합계획을 사용

- 주거종합계획이 지방정부의 주거복지정책에 상위계획으로 작동하기 위한 보완이 필요
  - 세부 권역별 공공임대주택 공급물량 등이 제시, 실제 공급계획이 이와 연동되도록 하는 방안 검토
- 주거복지정책에 있어 전문관 제도, 임기제 공무원 등을 확대, 순환보직으로 인한 일관성 부족 문제를 보완
- 임대주택 공급 이외에도 주거복지정책의 효과적 설계 및 집행에 대한 성과 평가 시스템이 마련되어야 함

□ **시의회의 역량도 함께 강화되어야 할 것**

- 행정부의 계획이 타당한지, 그리고 계획대로 정책을 집행하는지 감시함으로써, 그리고 예산을 배정하고, 조례를 제정함에 있어 주요한 역할을 담당해오고 있음
- 다른 분야에 비해 주거복지정책에 대한 관심은 많지 않은 편. 지역 내 임대주택 건설 등 민원사항에 대해서는 과도한 요구를 하기도 함
- 주거복지정책을 원활히 수행하기 위해서 의회의 협조가 반드시 필요하므로 주거복지 관련 위원회 설치 등 시의회의 역할을 강화하는 방안 마련

## 5. 결론

### □ 주거복지정책 지방화의 장애물

중앙정부	서울의 상황을 세부적으로 파악하지 못함에도, 서울 주거문제 해결을 스스로의 과제로 인식하고 단기적으로 해결하려 시도
주택도시기금	주거복지 증진을 위해 마련되었음에도 지방정부가 주거복지 증진을 목적으로 적극적으로 활용하기 어려움
자치단체장	기존의 성과와 구분되는 가시적이며 홍보하기 쉬운 물량 공급 중심의 성과를 임기 내에 만드는데 집중
지방정부의 관료	주거복지업무의 특성을 고려한 성과평가체계가 부재한 상태에서 순환보직을 함에 따라 장기적, 체계적 접근이 어려움
주거종합계획	주거정책에 있어 장기적, 체계적 접근을 위해 마련되었으나, 실제 업무에서 적극 활용되지 않음
시의회	주거복지에 대해 관심은 갖고 있으나, 지역의 민원이 집중되는 공공임대주택 입지에는 적극 반대
LH	지방정부와 협조하거나 지역에 득화된 주거서비스를 제공할 유인이 낮음
SH	재무적 부담을 고려, 적극적으로 주거복지사업을 기획하고 추진하지 않음
민간기관	주거복지선달체계로서 역할을 분담하기에 아직 역량이 부족

## □ 주거복지정책 지방화의 실행계획

서울의 주거문제 해결에 대한 일차적 권한과 책임은 서울시에게 있다는 원칙 확립

중앙정부는 지방정부 주도의 정책체계를 작동시킨 제도적, 재정적 기반을 구축

지방정부 주거종합계획의 위상 및 실행력 강화

주거복지정책 지방화의 수단으로서 주거복지센터의 역할 및 기능 강화

주거정책심의회 등의 기능을 강화, 자치단체장의 공약사업을 장기적 로드맵과 일치

광역주거종합계획 혹은 수도권광역도시계획으로 주거문제를 광역적으로 접근

임대주택재고 동계 등 주거복지정책을 체계적으로 수립하기 위한 정책수립지원체계 구축

주거복지 관련 업무에 대한 성과평가 및 인사체계 개선

시의회 내에서 주거복지정책에 대한 공감대를 형성하고, 주거복지위원회를 신설

서울 내에서 실행되는 LH사업은 서울시 로드맵 하에서만 작동될 수 있게 할 것

서울의 주거문제를 해결하기 위한 목적의 예산 및 기금은 서울시-SH 사용을 원칙으로 할 것

주거복지선달체계 내에서 역할할 수 있는 역량있는 민간기관 육성

# 1. 서론

## □ 주거복지정책에 있어 지방화가 필요하다는 주장은 1990년대부터 지속적으로 제기

- 지역마다 주거문제, 주택시장 등의 상황이 다르기 때문에, 주거정책은 지역성이 강함 (장성수, 1997; 김정호, 1998)
- 지방화를 통해 지역 문제를 대상으로 이성적·처방적 특성을 갖는 정책 시행 가능 (이인희, 2006). 풀뿌리 민주제도 하에서는 기초자치단체가 지역 주민의 욕구를 가장 잘 파악하고 있어 이를 효율적으로 충족시킬 수 있음 (김정호, 1998)
- 주택관련 사무는 주민의 복리에 관한 사무이므로 본질적으로 자치사무 (봉인식, 2013). 지자체가 주거계획에 대한 권한을 행사하는 것은 헌법에도 부합 (이상대 외, 2009). 지역복지 정책은 지역사회의 복지수요에 반응하는 자치단체의 제도적 활동 (이인희, 2006)
- 지역의 특성을 반영하고 주민의 의견을 수렴하는 주거정책이 실현되기 위해서는 참여주체의 다양화와 책임의 권한 분배가 선행되어야 함 (천현숙 외, 2005)
- 일부 기능만을 제외하고, 중앙정부가 관장해온 정책입안 및 정책 기능, 세제, 금융과 유관 법률 등과 관련된 주거정책 기능의 상당 부분을 지방에 이양해야 할 것 (김정호, 1998)
  - 중앙정부가 방향을 설정하고, 지방정부가 정책을 수립하고 시행하는 구조가 필요 (봉인식, 2013)
  - 자원배분에 대한 결정권을 지방정부에 이양하여야 (서종균, 2018)
  - 중앙이 통제하는, 책임 분산의 주거정책이 아니라 ‘관리된 지방분권’의 주거정책 (김승연·장동열, 2019)
  - 지자체가 권한을 확보하지 않는다면 행정사무 이양으로 인해 지방정부의 행정부담만 늘어날 것 (장성수, 1997)
- 특히 수도권과 비수도권을 이원화한 주거정책이 필요 (김용현, 2008)

□ 그럼에도 불구하고, 여전히 주거복지정책은 중앙집권적으로 추진

- 법령에서 주거정책을 국가 사무로 규정. 주거정책과 관련된 권한은 이양이기보다 위임 (장성수, 1997; 이상대 외, 2009; 봉인식, 2013)
- 2000년대에 들어와서도 중앙정부가 공급 위주로 추진되고 있는 주거복지정책 (천현숙 외, 2005; 이창길, 2009; 김재익 외, 2017; 서종균, 2018)
- 중앙정부가 계획, 자원, 세부 사업의 내용을 확정하고, 지방정부가 이 사업을 집행하는 체계 (박미선 외, 2019)
- 주거 부문을 둘러싼 대내외적인 환경은 크게 변화. 주택수요가 다변화됨에 따라 과거의 공급 체계를 유지할 필요성은 감소. 지방정부 주도의 주거복지, 주택재고 관리 등으로 주거정책의 패러다임이 전환될 필요가 있음 (김광주 외, 2008; 봉인식, 2013; 맹다미·남원석, 2015)

□ 이와 같은 상황으로 볼 때, 현 시점에서는 주거복지정책 분권화의 필요성에 대한 연구보다, 왜 주거복지정책 분권화가 더디게 진행되는지 그 장애물에 대한 연구가 필요

- 지방자치제가 실시되어 선출직으로 자치단체의 장과 자치의회 의원 구성하는 상황임에도 불구하고, 지역의 주거문제를 스스로 해결하기 위한 모습들이 쉽게 보이지 않는 이유가 무엇인지 심층적 검토가 필요
  - 일부 연구에서는 주거정책 지방화의 장애요인으로 중앙정부와 지방정부의 상호불신, 지방정부의 역량과 자원 부족, 복지수혜계층의 지역 유입에 대한 거부 등으로 언급한 바 있음 (김재익·서안나, 2013)
  - 지방정부가 과연 실제 주거복지정책의 지방화에 의지가 존재하는지에 대한 확인도 필요함 (서종균, 2018)
- 과연 이와 같은 장애물들이 실재하는지, 주거복지의 지방화를 실제 가로막는 요인들인지, 지방정부의 주거복지 지방화 의지가 어느 정도 존재하는지 등에 대한 실증적 검토가 필요

□ 이에 본 연구는 서울을 대상으로 주거복지정책 지방화를 가로막고 있는 실질적 장애물을 탐색하고, 주거복지정책 지방화의 작동가능한 실행전략을 마련하는데 그 목적이 있음

- 실질적 장애물을 탐색하고 작동가능한 실행전략을 마련하기 위해 기존 연구들과 달리 실제로 관련 업무를 과거에 담당하였거나 현재 담당하고 있는 자들을 대상으로 한 심층인터뷰를 진행. 이를 통해 서울의 주거복지정책이 실제 어떻게 작동하고 있는지, 지방정부가 스스로의

목표를 세우고 이를 추진할 수 있는 상황인지, 중앙정부는 여기에서 어떠한 위상을 갖는지 등을 구체적으로 파악하고자 함

□ **주거복지정책 전반을 다루기보다, 공공임대주택과 주거복지센터로 논의를 국한**

- 주거복지정책 전반을 다룰 경우, ‘주거복지정책’이나 ‘지방화’의 논의가 일반적, 추상적, 표면적으로만 전개될 가능성이 있음
  - 보다 구체적으로 대상을 한정하여야 실제 주거복지정책 지방화의 장애물이나 전략을 구체적으로 파악할 수 있음
- 이에 본 연구는 주거복지정책 중에서도 공공임대주택과 주거복지센터를 핵심적으로 다룸
  - 서울에서 공공임대주택의 공급이 어떻게 계획되는지, 공급과정은 어떠한지, 공급 이후 운영 및 관리는 어떻게 진행되는지 등을 파악. 이 과정에서 중앙정부와 지방정부 및 관련 기관들의 역할을 살펴봄
  - 최근 확대 운영되고 있는 주거복지센터도 주요 연구 대상. 주거복지센터의 업무를 계획 및 수행하는 과정에서 경험한 이슈들을 확인. 특히 ‘마이홈센터’로 주거복지센터를 운영하고 있는 LH의 역할 등을 확인
- 물론 이 과정에서 확인되는 주거복지정책 일반에 대한 내용도 포함
  - 서울의 주거문제, 이를 해결함에 있어 중앙정부와 지방정부와의 역할, 지방화를 위해 필요한 서울시의 역량, 서울시의회의 역할 등

□ **심층인터뷰는 10명을 대상으로 5회로 나누어 진행**

- 세부 진행 일정은 다음과 같음

표 1. 심층인터뷰 진행 세부내용

구분	일시	대상자	방식
1차	2020년 11월 13일	2명	대면
2차	2020년 11월 20일	3명	대면
3차	2020년 12월 1일	2명	비대면(Zoom)*
4차	2020년 12월 8일	2명	대면
5차	2020년 12월 11일	1명	대면

\*코로나19 사회적 거리두기 방침에 따라 비대면으로 진행

- 10명은 모두 서울시에서 주거복지정책 관련 업무를 담당하였거나 담당하고 있는 전현직 관료들로 구성
  - 응답자를 보호하기 위해 구체적인 개인정보는 밝히지 않음
- 각자의 소개부터 시작, 서울의 주거문제, 서울시와 공공임대주택, 서울시와 주거복지센터, 서울시와 중앙정부, 서울시와 LH, 서울시와 자치단체장, 서울시와 관료, 서울시와 SH, 서울시와 의회, 서울시의 주거복지정책 등 10개 주제에 대해 인터뷰를 진행
  - 반구조화 인터뷰: 사전에 준비된 질문지를 제공하였으나, 이 질문들에 국한하지 않고 주제와 연관된 범위에서 응답자들이 자유롭게 이야기하도록 유도
- 2시간에 걸쳐 인터뷰를 진행. 사전 양해를 구하고 녹취(혹은 녹화) 진행. 시간 내에 응답이 이루어지지 않은 질문들에 대해서는 이후 서면으로 답변 요청
  - 본 보고서에 포함된 인터뷰 내용은 응답자들의 답변을 최대한 그대로 표현함

□ 2장에서 4장까지 공공임대주택, 주거복지센터, 그리고 주거복지정책 일반으로 나누어 심층인터뷰 결과를 요약

- 이를 토대로 주거복지정책 지방화의 장애물, 그리고 추진전략을 5장에서 정리

## 2. 공공임대주택

### 2.1. 서울시 공공임대주택에 대한 진단

#### □ 공공임대주택의 공급 필요성에 대한 공감대 존재

- 2017년 말 기준 서울시 주택재고는 다가구 구분거처를 반영할 경우 367.2만 호
  - 이 중 공공임대주택은 약 27.1만 호로 공공임대주택 재고 비율은 7.2% (서울특별시, 2019)
- 서울의 주거비부담 문제에 대한 해법으로서 공공임대주택 재고 비율을 10% 이상으로 두고 지속적으로 공공임대주택을 공급할 필요

“공공임대주택을 공급을 통해 주거비부담을 완화할 수 있기 때문에 의미있다고 본다. 민선 7기 목표는 (주택재고 대비 공공임대주택 비율을) 10%로 잡아 놓았는데, 개인적으로 20%까지 재고 수준을 확보하여야 시장에 영향을 미칠 수 있다고 생각한다. 그러나 단기적으로는 10%로 잡아 놓고 꾸준히 진행된다면 좋겠다고 생각한다”

#### □ 그러나 공공임대주택의 공급 물량에 대한 결정은 엄밀한 분석에 기초하고 있지 않음

- 기존보다는 더 많은 규모를 공급하겠다는 정치적 판단 혹은 선형적 결정에 기초
  - 공급 이후 운영 단계 등에서 들어갈 비용에 대한 정확한 추계가 이루어지고 있지 않음
  - 공공임대주택이 실제로 저소득층 주거에서 안전망 역할을 하였는지에 대한 검증도 면밀하게 이루어지지 않음
- 공공임대주택 공급의 비용효과분석에 기초하여 목표량을 설정하고, 이를 달성해야 할 것

“정치적으로 공급 목표 물량이 결정되고 그걸 맞춰가기 위한 논리를 세우고 방법을 강구하는 일은 힘든 일이다. 현재는 공공임대주택 재고 10% 목표를 위해 시행하고 있는데, 누군가 15%를 하자고 한다면 서울시 입장에서 '영끌' 해야할 수도 있다.

큰 재원이 들어가는 만큼 공공임대주택의 재원 투자가 실제로 안전망 역할을 했는지 검증하는 절차도 필요하다고 본다.”

“임대주택의 재고관리가 안 되는 게 문제이다. 주택은 한 번 지어놓으면 40-50년 가야되는 거고 그 동안 사람이 계속 바뀔수도 있는데, 공급 기준에서 몇 만호, 너무 쉽게 생각하는 것 같다. 점점 더 많은 숫자를 담으려고 한다.”

## □ 서울의 여건에 맞는 공공임대주택 공급방식의 다변화 필요

○ 2017년 말 기준 공공임대주택 재고 27.1만 호 중에서 건설형이 47.6%(12.9만 호), 매입형은 32.2%(8.7만 호), 임차형은 20.2%(5.5만 호) (서울특별시, 2019)

- 공공임대주택은 공공건설임대주택(건설형), 공공매입임대주택(매입형) 또는 기존주택의 임차를 통해 공급하는 공공임대주택(임차형)으로 분류

표 2. 공공임대주택의 유형

### (공공주택의 정의)

1. "공공주택"이란 제4조제1항 각 호에 규정된 자 또는 제4조제2항에 따른 공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 "주택도시기금"이라 한다)을 지원받아 이 법 또는 다른 법률에 따라 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.
  - 가. 임대 또는 임대한 후 분양전환을 할 목적으로 공급하는 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택(이하 "공공임대주택"이라 한다)
  - 나. 분양을 목적으로 공급하는 주택으로서 「주택법」 제2조제5호에 따른 국민주택규모 이하의 주택(이하 "공공분양주택"이라 한다)
- 1의2. "공공건설임대주택"이란 제4조에 따른 공공주택사업자가 직접 건설하여 공급하는 공공임대주택을 말한다.
- 1의3. "공공매입임대주택"이란 제4조에 따른 공공주택사업자가 직접 건설하지 아니하고 매매 등으로 취득하여 공급하는 공공임대주택을 말한다.

(공공주택특별법 제2조)

### (기존주택의 임차)

- ① 공공주택사업자는 기존주택을 임차하여 공공임대주택으로 공급할 수 있다.
- ② 국가 또는 지방자치단체는 공공주택사업자가 제1항에 따른 공공임대주택을 공급하는 경우 재정이나 주택도시기금으로 이를 지원할 수 있다.
- ③ 기존주택의 임차·전대 절차 및 공공주택사업자에 대한 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 임차기준 등은 국토교통부장관이 별도로 정하는 바에 따른다.

(공공주택특별법 제45조의 2)

○ 건설형 방식은 양질의 주거환경을 갖춘 임대주택을 대량으로 공급하는 데 적합. 그러나 도시

성장이 성숙단계에 이른 서울에서 지속적인 건설형 임대주택 공급은 기대하기 어려움

- 건설형 방식으로 임대주택이 들어설 대규모 부지는 개발제한구역을 제외하고 확보가 어려운 상황
- 서울에서 건설형 공공임대주택이 마련된다고 해도, 이는 대부분 서울 외곽에 입지, 도심에서 거리가 멀어 접근성이 떨어지고 통근시간이 오래 소요되는 문제가 발생
- 결국 매입형, 임차형 임대주택이 중심이 될 수밖에 없음

“(서울시의 경우) 건설형 공공임대주택이 더는 어렵다고 생각한다. 건설형 공급이 공급호수의 충분한 물량 확보와 좋은 주거환경을 제공하는 데 이점이 있지만 그린벨트를 풀지 않는 이상 더 이상 개발할 곳이 없다. 그런 점에서 매입형이나 임대형 공공임대주택 공급에 중점을 둘 수 밖에 없다”

“국토부는 LH를 통해서 수도권에 택지개발에 의존한 신도시 공급을 통해 주택공급 물량 확보가 가능하지만, 서울시 자체적으로는 택지개발이 어려운 상황이다. 지금 이미 서울의 한계치 80-90%는 끌어모았다고 볼 정도다. 이미 2018년, 2019년에 택지개발이 가능한 부지는 거의 활용한 상황이다”

“(택지개발을 통해 공급된) 행복주택에서 출퇴근에 3시간이 소요되기도 한다. 행복주택 자체보다 서울시의 경우 입지 선정에 문제가 발생한다. 접근성이 너무 떨어진 곳에 공공임대주택이 공급된다.”

- 임차형은 계약에 의해 재고가 한시적으로 늘어나거나 줄어들 수 있어, 재고 확보의 안정성 측면에서 한계가 존재
- 재개발임대 등 매입형은 서울 내에서 입지가 양호한 곳에 공공임대주택을 공급할 수 있다는 장점이 존재. 그러나 재원 확보가 어려움

“재개발매입 등을 통해 공공임대주택을 공급하는 건 좋은데 재원이 굉장히 부족하다. 대량공급을 위해 서울시 재정으로 감당하기에는 한계가 있다. 그러다보니 임차형을 늘리는데, 임차형의 경우 한시적으로 늘어났다가 다시 줄어들 수 있기 때문에 공공임대주택 재고 확보의 안정성 측면에서 한계가 있다.”

- 민관협력을 통해 임대주택 공급 방안을 다양화할 필요가 있음

- 공공이 활용가능한 자원과 재정은 한정되어 있으므로, 민간을 적극 활용하여야 함

“민선 6기부터 공공임대주택의 부족 물량을 (민관협력을 통해) 민간임대까지 확보하

고자 노력하기 시작했다.”

“서울 주거문제의 핵심은 주거비부담 완화와 안정적 주거여건 확보라 생각됨. 다만 활용가능한 자원과 재정이 한정적이라는 점에서 공급자 측면에서 공공, 공공+민간, 민간으로 구분하여 정책 대상과 프로그램을 체계적으로 갖추는 것이 중요하다.”

“공공의 재원으로 임대주택 공급에는 한계가 있다. 민간주택과 공존하거나 민간임대를 통한 공급을 실행할 필요가 있다.”

- 공공임대주택에 대한 낙인효과를 없애기 위해 입주자를 다양한 소득계층으로 확대 필요

“주거취약계층을 세분화하여 공급하고 있어 자연스러운 소셜 믹스가 어려운 상태에 있다. 현재는 공공임대주택에 낙인효과가 있지만 주거취약계층을 서민층까지 확대하는 방안을 통해 자연스러운 소셜믹스가 이루어질 수 있도록 할 필요 있다.”

## 2.2. 중앙정부의 역할

### □ 공공임대주택 공급물량 결정 과정에서 지자체와의 협의 노력 부족

- 건설형 공공임대주택 공급 물량의 결정과정에서 서울시와의 협의 없이 물량이 결정되는 경우가 대부분

- 협조를 요청하더라도 결정하기 하루나 이틀 전에 협조를 요청하기도 함

- 엄밀한 의미에서 협의라기보다는 수치 등 결과를 정하고 이를 맞추도록 요청

“중앙정부가 서울시 전세대책 발표 나올 때 지자체와 협의하지 않고 종종 발표하는 경우가 있다. 심지어는 하루이틀 시간 안에 계획된 물량을 공급할 수 있는지 협조를 요구하기도 한다. 그럼 서울시 입장에서는 SH공사 등 관련 직원이 모여서 숫자를 맞추기 위해 의논하기도 한다. 사전 협의를 하고 일을 진행하는 게 아니라 통보를 하고 맞추어야 하는 상황이 발생하기도 한다.”

“최근 국토부가 주택공급 물량을 늘리겠다고 하면서 서울시에 총 33만 호가 발표되었다. 국토부는 LH를 통해서 수도권에 택지개발에 의존한 신도시 공급을 통해 주택공급 물량 확보가 가능하지만, 서울시 자체적으로는 택지개발이 어려운 상황이다. 지금 이미 서울의 한계치 80-90%는 끌어모았다고 볼 정도다. 이미 2018년, 2019년에 택지개발이 가능한 부지는 거의 활용한 상황이다.”

표 3. 국토교통부의 수도권 신규주택공급계획 발표

- 국토교통부(장관 김현미)는 실수요자 주거안정을 위해 경기도에 75만 6천호, 서울시에 36만 4천호, 인천시에 15만 1천호 등 127만호 신규주택을 올해부터 순차적으로 청약(입주자모집)한다고 밝혔다.
  - (사업유형) 공공택지 84만호, 정비사업 39만호, 제도개선 등 기타 4만호
  - 서울의 경우 공공택지가 32.4%(11.8만호), 정비사업 56.6%(20.6만호), 기타 4만호 해당



\*출처: 국토교통부 (2020b)

- 매입형, 임차형 임대주택은 지역 내 수요나 단가가 현실화되지 않은 상황에서 공급량이 발표, 현장에서 어려움이 발생
  - 중앙정부가 대량의 매입임대주택을 공급한다고 발표하였으나 실제 서울에서 공급량이 부족해 대기가구가 늘어났으며, 전세임대 물량은 서울의 가격 수준을 고려하지 않아 대상 물건을 찾는 데 큰 어려움이 존재

“국토부에서 매입임대주택을 굉장히 많이 확보해서 공급하겠다고 하는데, 서울시에서는 매입임대주택이 없어서 신청자들이 무작정 대기하는 상황이 발생했다. (비주택 거주자 이주 지원사업에 따른) 임대주택 신청자 중에 30% 정도만 들어갔다. 그런데 전세임대주택으로 돌리려고 하니, 현재 기준인 9천만 원으로 서울시 내에서 들어갈 수 있는 주택유형이 반지하나 지하밖에 없었다. 결국 9천만 원 보증금에 월세 10여 만 원을 내는 주택을 찾아서 연결할 수 밖에 없었다. 국토부가 서울시 현장의 목소리를 충분히 들었다면 제도가 좀 달라졌을 것이라고 본다.”

표 4. 국토교통부 주거상향 지원사업 개요

- 서울·인천·부산·광주광역시와 시흥·안산·수원·전주 등 전국 11개 광역·기초 지자체가 쪽방·고시원 밀집지역의 비주택거주자 이주지원을 위한 주거상향사업을 본격 추진한다.
- 국토교통부(장관 김현미)는 비주택거주자 주거상향 지원사업을 시행하기 위하여 서울시, 경기도, 인천시, 광주시 등 11개 지자체를 사업시행 선도 지자체로 선정하였다고 밝혔다.
  - 주거상향 지원사업은 지난 해 10월 발표한 아동 주거권 보장 등 주거지원 강화대책의 후속조치로 올해부터 시행되는 것으로,
  - 주거지원 정보에 어둡거나, 공공임대주택 입주과정을 홀로 감당하기 어려운 비주택거주자를 대상으로 주거상담부터 임대주택 입주 정착에 이르는 전 과정을 현장에서 밀착 지원하는 사업이다.
    - (사업내용) 쪽방·고시원 등 비주택거주자들이 공공임대주택 이주 정착지원, 지자체가 주거복지센터·사회복지관·행정복지센터 등 지역복지역량을 활용하여 ① 주거복지 프로그램 홍보, 방문상담 ② 공공임대주택 이주수요 발굴 ③ 임대주택 입주 및 정착을 지원하는 사업
    - (시행기관) 열악한 주거환경으로 인해 어려움을 겪고 있는 비주택 거주자를 대상으로 주거상향 지원사업 추진이 필요한 지자체
      - (광역 관리형) 시장도지사, (기초 관리형) 시장군수구청장
    - (사업대상) 쪽방 등의 비주택에서 3개월 이상 거주한 자
    - (사업예산) 중점 관리지역당 1억원 이내로 국비를 지원

\*출처: 국토교통부 (2020a)

□ **내와 지자체의 공공임대주택 유형 분류의 차이, 공급자 중심의 공공임대주택 재고 관리로 통합적인 공공임대주택 재고관리가 어려움**

- 국토부와 내가 관리하고 있는 임대주택통계에는 지역의 유형별 임대주택을 통합되지 않아, 서울의 임대주택 재고 현황을 파악할 수 있는 통계가 부재
  - 서로 다른 사업자(LH, SH 등)의 물량이 서울시 내에서 통계로 통합되지 않음
  - 지역본부로 구분할 뿐, 서울시라는 행정구역을 기준으로 통계를 내지 않는 LH
  - 정확한 수치를 산정하고자 노력해봤으나 포기한 경험
  - 빈 칸을 만들어 이를 채워달라고 요청하는 사례
- 임대주택의 재고 관리가 공급자 기준에서 이루어지고 있어 유형별, 공급방식별, 입주자격별, 임대료 수준별 임대주택 공급 현황을 파악하기 어려움

“국토부에서 임대주택 물량산정하는 방식(유형)과 서울시의 기준이 달라 숫자가 맞지 않는다.”

“공공임대주택 재고통계의 경우 LH가 공급하지 않는 유형은 재고통계 낼 때 카테고

리 분류에 포함을 안시키기 때문이다.”

“서울시 공공임대주택 재고를 파악하는 것으로, SH 공공임대주택 재고 수 외에 LH에서 관리 중인 공공임대주택 재고 수를 구분하여 집계하고 있다.”

“LH와 서울시의 공공임대주택 공급은 별개의 사업으로 봐야한다. LH가 서울본부와 경기본부로 나뉘어져 있는데, 그 경계가 서울시, 경기도 행정구역과 일치하지 않는다. 그래서 서울시 물량을 집계하는 데 숫자가 맞지 않는다. 그만큼 서울시와 무관하다는 것이다. LH는 서울본부 몇 개, 경기본부 몇 개, 전국 몇 개가 중요하지 서울시 행정구역안에 공공임대주택을 얼마나 공급했느냐는 중요하지 않다.”

“임대주택 정보 통계시스템으로 국토부와 많이 싸웠다. 지자체의 유형은 모르고 묻지도 않고 만들어서 숫자를 채워달라고 한다. 변경된 내용이 반영되는 데 1년이 걸렸다.”

“서울시 행정구역 안에 있는 공급되고 있는 공공임대주택 숫자 관리가 안된다. 입주자격, 공급방법, 지원, 임대료 수준, 입주계층 등 엮어 놓고 분류하면 숫자가 맞지 않는다.”

□ **중앙정부의 정책방향과 지방정부의 정책방향이 충돌할 때도 있음. 대표적인 것이 개발제한구역**

- 개발제한구역 해제를 통한 공공임대주택 공급 방안에 대해 중앙정부는 공공임대주택의 대량 공급이라는 정책 목표를 우선시 하는 반면, 서울시는 환경 영향 최소화, 개발제한구역 보존 우선이라는 정책 방향을 설정하고 있음

“개발제한구역은 열섬을 완화해주는 서울시의 허파와 같은 지역이다. 그린벨트 해제는 정말 신중히 접근해야 하는 부분이다. 풀지 않는다는 게 기본적인 서울시 입장이다. 일부 (환경영향평가를 통한) 훼손지에 대해 해제가 이루어지지만, 그 훼손지에 주택공급을 하기 위해서는 공사가 필요하고 그러기 위해서는 주변 지역에 영향을 미칠 수밖에 없다. 주택공급이 40-50년 바라보는 사업이지만 환경은 그 이상이기에 그린벨트는 지키자는 게 서울시 내부 생각이다. 그러나 국토교통부의 입장은 다르다”

- 국토부와 서울시는 2018년 개발제한구역 해제에 관한 협의 과정에서 이 입장 차이를 인지하였으며, 서울시가 개발제한구역을 해제하지 않고 공공임대주택을 확보하는 방안을 마련하

여 개발제한구역을 해제하지 않을 수 있었음

“2018, 2019년도에 국토부와 서울시가 그린벨트 해제 문제를 가지고 밤새 회의하고 그랬다. 그러는 과정에서 서울시가 협조하지 않으면 우리가 해제를 추진할 거야. 라는 입장이 있었다. 그래서 서울시가 '그렇다면 우리가 다른 방법을 통해 물량을 확보해볼께'라고 해서 임대주택 공급에 대한 제도를 완화해 갔던 것이다.”

표 5. 주택공급계획 발표를 앞둔 상태에서 진행되는 서울시-국토부의 협의

**NEWSIS** ✓ PICK ⓘ

## 서울시-국토부, 오늘 청와대서 그린벨트 해제 막판 협의

기사입력 2018.09.17. 오전 10:35 기사원문 스크랩 본문듣기 설정

| 서울시-국토부, 오늘 오전 청와대서 회의



【과천=뉴스시스】추상철 기자 = 정부가 서울과 수도권 그린벨트 지역을 풀어서 신규 주택을 추가로 공급하기로 밝혔다. 6일 오후 신규 주택 후보지로 예상되는 경기도 과천 그린벨트 지역. 2018.09.06. scchoo@newsis.com

【서울=뉴시스】 박대로 기자 = 서울시와 국토교통부는 17일 오전 청와대에서 만나 21일 발표 예정인 주택공급계획 내용을 조율한다.

청와대와 서울시 등에 따르면 시와 국토부 부동산정책 담당자들은 이날 오전 청와대에서 만나 개발제한구역(그린벨트) 등 쟁점을 놓고 협의를 갖는다.

그린벨트 해제 등을 놓고 이견을 보이고 있는 서울시와 국토부 간 입장 조율을 위한 막판 회의로 보인다. 정부는 21일 부동산시장 안정화를 위한 주택 공급 계획을 발표할 예정이지만, 개발제한구역과 도심 내 유휴지 활용 등을 놓고 서울시와 이견이 노출되고 있다.

앞서 정부는 수도권 내 교통여건이 좋고 주택 수요가 많은 지역을 중심으로 신규 공공택지 30곳, 30만호를 개발하겠다고며 도심 내 유휴지, 보존가치 낮은 3등급 이하 개발제한구역 등을 활용하겠다고 밝혔지만 시는 이에 반대 입장을 밝혔다.

시는 서울 집값 급등세를 잡는 효과가 있을지 의문이라며 개발제한구역 해제를 꺼리고 있는 상황이다.

이날 회의를 통해 개발제한구역 관련 합의점이 도출될 수 있을지 주목된다.

daero@newsis.com

\*출처: 박대로(2018)

## □ 주택도시기금 활용을 위한 국토부와의 협이가 어려움

○ 주택도시기금의 활용을 위해서는 국토부와의 협이가 필요한데, 서울시의 특수한 상황에 대한 고려가 부족

- 지자체 특성에 맞는 새로운 유형의 공공임대주택 공급 방안을 개발하면 국토부의 일반적 기준에 일치되기 어렵고 이를 반영하기 위해서는 긴 시간 협이가 필요함

“기본적으로 국토부에서 주택도시기금의 이용을 반대하는 게 기본적인 입장이다. 엄격한 기준으로 검토를 한다. 협의 과정이 길게는 몇 년씩 소요되기도 한다. 국토부 입장에서는 서울시의 특수한 상황을 인정해 주기 위해서 기준이 필요하고, 기준에 벗어났을 때 다르게 해야 하기 때문에 이해가 전혀 안되지는 않는다.”

“역세권 청년주택의 경우 새로 생긴 임대주택 유형이어서 처음에도 (주택도시)기금 지원이 안 된다고 했었는데 이후에 협의해서 받는 것으로 변경되었다.”

- 관료가 가진 기본 성향으로 인해 주택도시기금의 활용에서도 자기재량을 충분히 발휘할 것을 기대하기 어려움

“간부들이 적극적으로 주택 사업이나 주택도시기금 활용에 임하지 못하는 건 경위서를 쓰는 순간 승진과 멀어지고 그러므로 책임지고 위험부담이 있는 일은 안 하려고 한다. 일하는 바보보다 일 안하는 똑똑한 사무관이 낫다는 말이 있을 정도다. 이걸 국토부나 서울시나 마찬가지로이다. 적극적으로 사업이 진행되기 위해서는 이러한 관례가 바뀔 필요가 있다.”

- 서울의 임대주택은 LH뿐만 아니라 SH에 의해서도 공급되지만 일부 기금지원 사업은 대상이 LH로만 한정. 관련 제도 개선이 시급

“LH와 SH의 살림살이가 다르다. SH 임대주택의 보증금은 국토부 예산으로 지원이 안되고 LH 임대주택에 들어갈 때만 보증금 지원이 가능하다. LH 기금 활용을 주거복지재단에서 하는데 그게 LH 임대주택에만 지원하기로 정해져 있다. 수요자 입장에서 본다면 임대주택이 SH이든, LH이든 중요하지 않다. 제도 개선이 필요한 부분이다.”

#### □ 공공임대주택의 설계 기준을 지자체 특성에 맞게 변경하기 어려움

- 서울 도심의 풍부한 대중교통 인프라를 고려하여 공공임대주택의 주차장 설치기준을 완화할 것을 국토부에 요청. 그러나 서울만을 고려한 기준 조정은 어렵다는 응답을 받음

“공공임대주택의 주차장 관련해서 주차대수 완화를 국토부에 요청한 적이 있다. 도심에 임대주택이 공급되면 주차장 설치 기준을 완화할 필요가 있기 때문인데, 주택법에 공공임대에 대한 기준이 따로 없어서 건축법 따라 공급해야 한다. 그럼 남은 주차장이 도심에 임대주택을 공급한 서울시 입장에서는 필요없고 공사 및 관리에 비용만 더 지출되는 상황이다. 그런데 국토부 입장에서는 이미 대중교통 인프라가 구축된 서울시만의 경우이기 때문에 기준 변경이 어렵다고 했었다.”

표 6. 공공임대주택의 주차장 설치기준

(주차장)

① 공공임대주택에는 다음 별표 4에서 정하는 각 호의 주차대수이상의 주차장을 설치하여야 한다.

...

④ 제1항에도 불구하고 만 65세 이상의 자를 대상으로 우선 공급하는 고령자용 주택을 건설하는 경우에는 세대당 주차대수가 0.3대(세대당 전용면적이 60제곱미터 이하인 경우에는 0.2대)이상이 되도록 하여야 한다.

⑦ 공공주택사업자는 제1항부터 제6항에 따라 설치한 공공임대주택의 주차장 일부를 승용차 공동이용을 위한 전용주차 구획으로 정할 수 있다.

별표 4.

주택 유형 별	전용 면적별	주차장 설치기준(대/세대)			
		서울 특별시	광역시 및 수도권내 시지역	시지역 및 수도권내 군지역	기타 지역
	영구임대주택	0.40	0.35	0.30	0.25
국민 임대	40㎡미만	0.80	0.75	0.70	0.70
	40㎡이상~ 50㎡미만	0.90	0.85	0.80	0.75
	50㎡이상~ 60㎡미만	1.00	0.95	0.90	0.85
행복 주택	청년, 창업지원주택 및 지역전략산업지원주택 입주자	0.50		0.70	
	신혼부부, 한부모가족, 중소기업근로자 전용주택의 장기근속자	1.00			
	산단근로자	0.85			
	고령자, 주거급여수급자	0.30			
	대학생	0			
예외 조항	철도산업발전 기본법에 의한 철도역 또는 도시철도법에 따른 역사에서 반경 500m이내에 건설하는 경우 주차장 설치기준의 2분의 1 범위에서 완화하여 적용할 수 있고, 공공 주차장과 행복주택을 복합개발하여 행복주택 입주자가 공공 주차장을 이용할 수 있다고 사업승인권자가 인정하는 경우에는 행복주택 주차장 설치기준의 2분의 1범위에서 공공 주차장만큼 행복주택 주차장을 확보한 것으로 본다. 단, 전단의 조건에 따라 이미 완화 적용한 경우는 제외한다.				

(공공주택 업무처리지침 제32조)

- 영구임대주택 입주자격에서 수입자동차 보유가구를 제외하자는 요청도 마찬가지로
- 회의에서 수용하겠다 이야기를 하지만 실제로는 진행이 되지 않으며, 이에 대해서는 그냥 '의견청취' 차원이었다고 답변

“영구임대 주택 외제차 문제, 완전히 제한해달라고 요청한 적 있는데 회의에서는 반영하겠다는 하고 이후에 아무 반영이 안 되어 있었다. 이유는 그냥 의견 청취였다고 한다.”

○ 임대주택의 입주자 기준 설정에 있어 지역의 상황을 고려하기 어려움

- 특히 전국 차원에서 마련된 소득 기준을 일률적으로 적용, 서울의 특수한 상황을 고려하기 어려움
- 역세권 청년주택 조례 제정 및 입주자 기준을 결정하는 과정에서 행복주택 입주자 기준과 달리 서울시 기준을 적용하는 것은 불가능
  - 역세권 임대주택의 임대료가 대학생에게는 다소 부담되는 수준임에도 불구하고, 대학생을 포함할 수밖에 없는 결과를 초래
- 이는 법에 근거하여 조례가 제정되는 근본적 한계

“LH의 전국적인 기준(입주자 선정을 위한 소득기준)의 일률적인 적용으로 인해 서울시의 특수한 상황을 고려하기 어렵다.”

“역세권 청년주택 조례 제정 당시 국토부에 민간임대과가 생긴지 얼마 안된 상황이었다. 서울시가 발빠르게 기준을 만들어서 공공임대와 민간임대 사이를 만들어 보자 해서 만든 게 역세권 청년주택이었다. 그런데 역세권 청년주택의 입주자 자격도 행복주택의 입주자 자격을 그대로 받아오니 역세권과 같이 비싼 입지 환경에서도 대학생을 포함할 수밖에 없는 상황이었다.”

□ 지방정부가 촘촘한 계획을 세우고, 이에 대한 예산을 중앙정부가 지원하는 구조로 전환할 때 주거복지의 주요 목표가 원활하게 달성될 것

- 중앙정부의 정책을 수행하는 역할만 한다면 지방정부의 주거정책은 불필요할 것
- 중앙정부보다 지방정부가 주거복지수요에 보다 민감하고 적극적으로 대응할 수 있음
- 서울시는 자체적으로 계획을 수립하고 이를 시행할 역량을 갖춘 상태
- 공공임대주택 정책 내에서는 입주자 선정 및 배분 기준을 자체적으로 결정, 차별화된 지역수요에 대응하게 하는 것이 중요

“주거복지로드맵을 통해 국토부가 비주택 거주자, 반지하 거주자들의 주거상황을 지원하겠다고 했지만 서울시에서는 매입임대주택의 물량이 없어 70%의 대기자가 생

기는 상황이다. 큰 틀에서 국토부는 예산 지원을 하고 지자체 단위에서 촘촘한 계획을 만들 수 있게 한다면 정책 목표는 비주택거주자를 안정적인 임대주택의 거처를 찾아주게 하는 정책 목표 달성에는 더 수월할 것이라 본다.”

“주택공급, 대상자 선정, 관리 등의 측면에서 충분한 역량을 갖추고 있다면 중앙정부보다는 서울시가 직접 사업을 추진하는 것이 효과적일 것이라고 생각한다. 기본적으로는 지역의 주거복지수요에 지방정부가 좀 더 민감하고 적극적으로 대응할 수 있다는 논리가 유효하기 때문이다. 그러나 서울시가 자체적으로 결정할 수 있는 부분이 거의 없는 상황에서는 단지 중앙정부 정책을 대리 역할만 가능하다면 굳이 서울시가 정책을 추진할 필요가 있다고 볼 수 없다.”

“현행 제도 내에서는 지방정부가 결정할 수 있는 부분이 제한적이다. 공공임대주택 정책에서 지역별 차별성을 확보하기 위해 가장 필요한 부분은 입주자 선정 기준 및 배분 기준이라 생각되는데, 공공임대주택 수요의 지역별 차이를 얼마나 정책에 반영할 수 있는지가 문제이다.”

## 2.3. LH와 공공임대주택

### □ LH는 공공임대주택 공급 및 관리에서 전문적인 경험을 보유

- 전국을 대상으로 공공임대주택을 총괄적으로 공급, 관리하고 있으므로, 공공임대주택의 공급, 관리, 주거지원 서비스 등에서 전문적인 노하우를 가지고 있음
  - 규모의 경제를 누리기 쉬우며, 업무의 효율성도 높을 것

“LH가 지방공기업보다 공급, 관리, 주거지원 서비스 등의 모든 면에서 전문적인 노하우를 가지고 있어 전문적인 지원이 가능할 것이라고 생각되지만...”

“임대주택 관련 업무 관해서 LH가 가지고 있는 규모의 경제가 놀라웠다. 공급업무의 경우 SH에서도 이제는 나름의 노하우가 많이 있는데 관리 측면에서는 그렇지 못하다. LH는 주택관리공단을 별도로 만들어서 직접 고용을 통해 임대주택을 관리하고 있는데, 즉 업무에 대한 보상이 그만큼 잘 이루어지고 있다.”

### □ 조직과 인력, 충분한 재원을 가지고 있어 대규모 개발사업의 효율성이 높음

- LH에 의한 공공임대주택의 공급(택지개발 등 대규모 도시개발사업, 공공주택건설사업 등)은

효율적인 기능을 하고 있음

- 업무가 중앙정부(국토부)와 연계되어 있다보니, 사업을 수행할 때 제도나 예산의 측면에서 중앙정부의 지원이 원활하게 작동

“LH에서는 전국단위의 공공임대주택을 총괄적으로 관리하고 있기 때문에 규모의 경제 측면에서 주택관리 등의 시스템을 마련할 수 있어 일정부분 더 효율적이고 전문적인 부분도 있을 수 있다고 본다.”

“LH는 국토부와 연계되어 있는 조직이기 때문에 (중앙 주도의 사업에서) 유리한 부분이 있다. 그리고 전국 대상으로 사업을 하다 보니까 규모적인 면에서 유리한 부분이 있다.”

“LH는 사업경험과 전문성, 조직, 규모의 경제 등의 측면에서 지방공기업에 비해 경쟁력을 가지고 있다. LH가 규모의 경제가 있는 게 확실히 맞다. 정부에서 지원을 받고 운영하다 보니 LH라는 조직이 효율적인 부분이 있다.”

#### □ 지방정부의 관점에서 이와 같은 LH의 역할은 주거복지에 있어 필요한 상황

- 대규모 택지개발사업을 통해 공공임대주택의 공급이 가능한 타 지자체에서는 LH의 역할이 서울보다 더 클 것

“모든 지방마다 지방공사를 설립하는 것이 비효율적일 수 있다”

“택지개발, 대규모 도시개발을 통한 공공임대주택 공급이 필요한 지자체에서는 지방공기업의 역할 보다 LH의 역할이 더 중요할 수 있다고 본다”

“사실 서울시가 아니면 LH가 임대주택 공급을 담당하고 있다고도 볼 수 있다”

- 서울도 예외가 아님

- 중앙정부의 재원을 보다 쉽게 활용할 LH가 임대주택을 공급하면 서울시로서 환영할 일
- 공공재개발 등에 있어서 LH의 역할이 더 중요할 것으로 전망
- 다만 서울시는 SH의 역량이 다른 지역의 공사들보다 더 우수하기 때문에 LH의 역할을 SH가 대체하고 있거나 향후에도 충분히 대체할 수 있을 것으로 판단

“공공임대주택 공급에 있어서 LH공사의 역할이 가능한 것은 그만큼 재원이 있기 때문이다. 서울시 입장에서 LH를 통한 공공임대주택 공급을 반대할 이유는 없다.”

“영등포 쪽방촌 공공주택지구 지정 및 공공주택건설사업의 경우 LH와 서울시가 공

조하여 진행하고 있다. 공공재개발등 정비사업 시행자로 참여하여 공공임대주택 확보에 기여할 수 있을 것으로 본다.”

“사실 서울시가 아니면 LH가 임대주택 공급을 담당하고 있다고도 볼 수 있다. 서울시만 지방공사(SH)와 LH의 관계가 특별한 것으로 본다.”

“모든 지방마다 지방공사를 설립하는 것이 비효율적일 수 있다. 그러나 서울시 입장에서만 본다면 LH가 없어도 무방하다고 본다.”

## □ LH는 서울에 특화된 임대주택 공급 및 관리에서는 한계가 존재

### ○ 공공임대주택의 관리에 있어서 전국 단위의 획일화된 기준을 사용

#### - 국토부의 지시가 없는 이상 다른 접근을 기대하기 어려움

“서울시의 개별 요청이 있더라도 전국단위를 기준으로 사업을 시행하는 LH의 경우 서울시만을 위해 수정은 어려울 것으로 본다. 국토부와 같이 중앙정부의 지침이 별도로 있는 경우에만 가능한 구조이다.”

### ○ 지역의 수요와 지역의 가구가 갖는 특성을 적극적으로 고려하지 않음

“LH에서 각 지역별 수요분석이나 특성 분석에 얼마나 노력을 기울이는지에 대해서는 회의적인 생각을 가지고 있다.”

“일부 택지개발사업에서 LH, SH와 함께 진행하였는데, LH는 주관부처인 국토부의 의견을 수렴하여 시행하는 데 초점을 두었다. 또한 지자체의 개별 특성 이해를 통한 주거문제 해결에는 한계를 보일 수 밖에 없다고 생각한다”

“LH가 공공임대주택 공급 등으로 지역의 주거문제를 해결하는데 기여를 하고 있다고 생각하지만 지역의 수요를 적극적으로 반영한 주거문제 해결보다 중앙정부의 공급목표나 정책목표 해결을 위해 해결하고 있다는 생각이 든다”

“LH는 단기간내 공급 중심으로 추진하여 공급측면에서 우위에 있을 수 있으나 지속적인 관리는 어렵다고 생각한다.”

### ○ 대량공급이 LH의 조직구조 및 진행 방식이 적합할 수 있으나, 라이프스타일, 가구원수 등을 고려한 소량 맞춤형 공공임대주택 공급에는 한계를 지님

#### - 소프트웨어에 대한 고려가 미흡. 입주자 관리, 커뮤니티, 주택관리 등이 취약해 입주자의

삶의 질을 제고하는데 어려움이 있음

“비슷한 형태와 비슷한 타겟을 대상으로 공급하며 일률적 주택공급에는 기여하고 있으나 가구원수, 라이프스타일에 맞춘 소량 맞춤형 임대주택 등의 공급모델은 부족할 수 밖에 없다.”

“LH 사업에서 소프트웨어적인 부분은 부족하다. 예를 들어 LH에서는 임대주택의 공급만 집중(많은 수 공급, 질 좋은 주택)하지만, 입주자 관리, 커뮤니티, 주택관리 부분은 취약하여 임대주택 입주자의 삶의 질은 담보하지 못한다.”

## □ LH는 국토부에, SH는 서울시에 연계되어 있으므로, LH와 서울시 간의 긴밀한 업무 협조를 기대하기 어려움

- LH는 국토부의 정책방향과 업무지시를 따르는 조직이므로, 서울시가 다른 정책방향을 가졌다고 하더라도 이를 따를 수 없는 조직
  - 서울시가 파악한 주거문제를 서울시가 원하는 방식으로 해결하는 것에 LH는 한계를 지님
  - LH사업 대부분에 대한 인허가 권한이 국토부에 있는 상황에서, 서울시와 협의하거나 요청을 받아들일 필요성을 느끼지 못함
  - 중앙정부의 물량공급에 대한 목표를 수행하는 역할에 충실
- 최근까지도 사업이 서울 내에서 진행될지라도 LH와 협조가 거의 이루어지지 않음
  - 서울의 LH 보유 임대아파트에 대한 자료 제공도 원활하지 않아, 개별 단지의 관리사무소에 연락을 하기도 함
- 이 상황에서 서울시는 정책방향에서 공감대를 형성할 SH와 일을 하는 것을 선호
- 신속한 사업의 추진, 주민 민원 등을 고려할 때 결국 지자체의 협조를 구해야 함. 이 점에서 지자체와의 협조 유도, 지자체의 권한 확대 등이 필요

“서울시와 LH의 업무방식이 다를 때 국토부의 별도 지시가 없는 이상 서울시가 요청한다고 하더라도 LH에서 반영하기는 어렵다고 본다.”

“일부 택지개발사업에서 LH, SH와 함께 진행하였는데, LH는 주관부처인 국토부의 의견을 수렴하여 시행하는 데 초점을 두었다. 또한 지자체의 개별 특성 이해를 통한 주거문제 해결에는 한계를 보일 수 밖에 없다고 생각한다”

“서울시와 LH의 협조 자체가 어렵다고 보지는 않는다. 다만 서울시와 국토부의 정책 방향에 따라 추구하는 사업 방향, 관심사가 다르다. 그렇다 보니 서울시에서는

SH와 일을 하는 경우가 더 많은 것 같다. 서울이 공급하는 24만 호의 공공임대주택 중 LH와 하는 물량은 1년에 2천 호 수준이라고 보면 된다. 장기적으로 보면 SH의 현재 역량이 조금 미진하더라도 서울시에서는 SH가 잘하도록 힘을 실어주는 구조가 되어야 한다고 본다.”

“LH와 서울시의 관계가 얼마전까지만 해도 거의 무관한 관계였다고 생각된다. LH가 공공임대주택 공급 등으로 지역의 주거문제를 해결하는데 기여를 하고 있다고 생각하지만 지역의 수요를 적극적으로 반영한 주거문제 해결보다 중앙정부의 공급 목표나 정책목표 해결을 위해 해결하고 있다는 생각이 든다. 업무방식이 서울시와 맞지 않을 때 서울시가 요청한다고 해서 LH가 적극적으로 수정할 의향이 있다고는 생각하지 않는다.”

“택지개발, 주택단지 조성 등 LH 사업의 대부분에 대한 인허가 권한이 국토부에 있는 상황에서 지자체의 의견이나 조례 등을 정해진 규정이 LH 사업에 적용되기 어려운 구조가 있다. 사업의 신속성과 임대주택 공급 등에 대한 지자체의 반발 등을 감안하더라도 지자체의 권한 확대가 필요하다.”

“같은 사업(공공임대주택 공급)을 하더라도 LH는 국토부 입장에서 수행하고 SH는 서울시 입장에서 한다. 사실 공무원이나 담당자들이 실적을 다른 사람한테 주고 싶지 않은 게 당연하기 때문에 이러한 구조가 어쩔 수 없다고 생각한다.”

“SH는 서울시 직속기관이어서 업무협조가 잘 되는데 서울시와 LH의 관계는 그렇지 못하기 때문에 심지어 LH가 관리하는 임대아파트 단지 개별 관리사무소에 연락해서 물어본 적도 있다.”

○ LH의 공공임대주택은 설계기준 등이 다르고, 관리의 권한도 LH가 갖고 있어서 지자체에서 관리하기 어려움

- 17㎡인 서울의 최소 주거면적을 따르지 않은 사례, 서울의 자체적인 지하주차장 설치 가이드라인을 준수하지 않은 사례 등

“LH가 공급한 임대주택의 관리는 서울시, SH에서 관리하지 않고 LH가 별도로 관리하고 있는데 법적인 부분의 문제이다.”

“LH가 택지개발사업에서 준공이 끝나면 지자체에 관리 인수를 해주기로 했는데, 지자체에서 받지 않았다. 그 이유는 택지개발할 때 쓰는 시스템이 LH와 상이하기 때문이다. LH는 국토부 승인 다 받고 했으니까 관리를 지자체에 넘기고자 하지만 지

자체 입장에서는 관리가 안되다 보니 받지 않았다.”

“서울시의 가이드라인을 토대로 LH가 하는 건축설계에 반영해 달라는 일부 가능할 수도 있다고 본다. 그러나 관리는 완전 불가능하다. 예산 주머니가 다르기 때문이다.”

“LH가 공급하는 경우 공공임대주택의 공급 기준이 다르다. 법적 최소주거면적 기준이 14㎡, 서울시는 17㎡, 이다 보니 LH 입장에서는 서울시 기준을 따를 이유가 없다.”

“주차장 기준의 경우, 서울시에서 지하주차장 조례를 가이드라인을 지자체가 가지고 있지만 LH가 무시하고 표준설계대로 주차장을 만들어버린다. 인허가권을 국토부가 가지고 있으니 직접 승인해 버리면 그만인 거다.”

## 2.4. SH와 공공임대주택

### □ SH는 서울시와의 통일된 정책 방향 추진이 가능

- SH는 서울시의 정책방향과 일관성을 가지며 공공임대주택을 공급할 수 있다는 장점 존재
- 서울시에서 SH공사 관리가 가능. 이를 토대로 임대주택 건설 및 관리 과정에서 서울시와 사전의견을 조율한 후 진행
- 서울시와의 업무관계가 긴밀하며 공공임대주택 공급 및 관리에서 지속성 담보 가능

“공공임대주택 공급과 관련 사업 자체를 SH에서 주도적으로 하는 건 좋다고 생각한다. 서울시에서 SH공사 관리가 가능하다 보니, SH공사의 업무가 서울시에서 정한 정책과 일관성을 유지하기 좋다.”

“(LH공사와 비교하자면) 공공임대주택사업을 SH공사가 담당하는 것이 좋다고 생각한다. 서울시와의 협업이 원활하기 때문이다. SH공사는 임대주택 건설 및 관리 시 부지와 물량 등에 대해서 서울시와 사전 의견 조율 후 진행을 한다.”

“특히 단기임대후 분양을 통한 수익성 확보가 아니라 지속적인 관리가 필요하다면 책임 면에서도 SH가 맞는 것이 낫다고 본다. SH공사는 적극성이 높다고 할 수 없지만, (서울시와의 업무관계가 긴밀하다 보니) 일의 진행이 꾸준하다는 점이 장점이다.”

“LH는 SH에 비해 주택공사 시절부터 운영해온 장기간의 노하우가 있고 조직 및 예산 측면에서 비교하기 어려울 정도의 격차가 있다고 생각한다. 다만 서울시의 주거 문제에 한정할 경우에는 SH가 경쟁력이 있는 부분도 상당하다고 본다.”

“SH 공사는 서울시에만 발생하는 주택 문제 해결 등에서 (LH 보다) 역할이 가능하다. 서울시와 LH는 협조는 가능하지만 살림살이가 다르다. 관계가 아무리 좋더라도 다른 집안 이라고 보아야 한다. 그렇지만 SH는 같이 가야하는 식구라고 비유할 수 있다.”

## □ 서울의 상황에 민감하게 대응

### ○ SH가 LH보다 서울의 내부 사정과 세분화된 주택세부시장을 더 잘 이해

#### - 이를 바탕으로 서울시 맞춤형 공공임대주택의 공급 및 관리를 해온 경험

“SH는 그동안 한정된 예산으로 서울시의 많은 공공임대주택을 건설, 관리해오고 새로운 유형들을 개발하고 발굴하였다.”

“지방화와 관련하여 생각해보면 지방공사가 지역 사정을 제일 잘 알기 때문에 예산이나 조직 여력만 확실하다고 하면 지방공사가 주도적으로 안 할 이유는 없다고 생각한다.”

“서울의 공공임대주택은 SH서울주택도시공사가 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 지역성을 알고, 주택관리 부분도 관리가능한 SH공사가 하는 것이 더 합리적일 수 있기 때문이다. LH는 단기간내 공급 중심으로 추진하여 공급측면에서 우위에 있을 수 있으나 지속적인 관리는 어렵다고 생각한다.”

## □ 그러나 SH의 역량강화도 필요

### ○ 신규 사업의 기획 능력을 강화

#### - 서울시의 출자기관임에도 불구하고, 주거복지정책의 수립 및 집행에 있어 서울시의 개입이 강한 편이 아님

#### - 그럼에도 SH의 적극적, 창의적 기획을 기대하기 어려운 상황

· 이미 사업구조가 완성된 사업들을 수행하는 역할 담당

#### - 수익성을 고려할 수밖에 없는 SH의 입장에서 주거복지 분야 신규 사업에 소극적인 것은 이해가 되는 부분

“SH는 서울시 출자/출연으로 운영되는 지방공사로서 위계적/일방적 구조를 갖는 것이 태생적 한계이나 주거복지정책의 수립과 집행에 있어서는 서울시의 터치가 강한 편은 아니라고 생각한다.”

“SH의 역할은 임대주택 공급, 주거복지서비스 등 서울시의 사업전반을 맡아서 수행하는 역할이 가장 큰 것 같다. SH가 별도의 사업을 기획하여 진행하기도 하지만, 서울시의 주택공급 목표를 실현하기 위해 서울시가 SH를 많이 활용하는 느낌이 든다.”

“사업 자체를 SH에서 주도적으로 하는 건 좋은데, 서울시에서 SH를 관리하고 있다 보니 SH도 서울시에서 정한 숫자(공공임대주택 공급 물량)에 맞추어가는 구조를 가지고 있다.”

“서울시와 SH의 역할이 사업의 목표에 따라 다르다. 서울시에서 정책적으로 기획적인 사업을 할 경우 시에서 기획하고 공사가 수행하는 역할을 담당하지만 반대의 경우 SH가 기획한 걸 서울시가 감독하고 승인하는 역할에 한정된다. 정책 사업의 경우 시에서 기획하는 게 중요하다고 보는데, 이유는 공사도 이익을 내야 하는 조직이기 때문에 사업 내용이 주거복지 자체만을 보기 어렵다고 생각하기 때문이다.”

“SH는 서울의 주거문제 해결에 적극성을 기대하기는 어렵다고 본다. 현안업무에 집중하는 서울시와 달리 임대주택 공급 및 전달체계 역할에 충실하다는 점이 SH의 장점이자 (주거복지 사업 기획은 배제) 정해놓은 업무만 한다는 것은 태생적 한계라고 본다.”

“서울시가 상위기관으로 위계적인 부분이 있다. 실행은 공사가 하지만 최소한의 부분만 이행하지 (신사업 기획 등) 적극적으로 협조하고 있다고 보기는 어렵다. 서울시가 할 수 없는 주택 및 주거복지 관련 대신 실행해주며 현장 지원역할을 하지만 창의적 해결방안을 마련하지 않고 주어진 역할만 수행한다.”

“서울시와 SH 간에 소통이 원활하다고는 느껴지지 않는데 그 이유는 SH는 주택공급업무에 주력하려는 분위기가 강하고 주거복지 등 신규업무 등에 대해 소극적인 자세를 보이기 때문이다.”

“서울시와의 관계에서는 상하관계의 느낌이 강하게 느껴진다. 그 이유로는 서울시 주택정책과가 SH의 관리감독 기능이 있다보니 서울시 의견에 따르는 경우가 많고, 공기업이다 보니 공무원은 아니기에 직원들이 업무에 소극적이거나 비협조적이라는 이야기를 많이 들었다. 그러다보니 업무 추진을 위해 업무적으로 일방적인 구조를

가지고 진행하는 경우를 많이 보게 된다”

○ 주거복지업무에 대해 소극적인 자세 개선 필요

- 지역별 임대주택관리센터를 지도, 감독하는 기능이 본사에 충분하지 않은 사례

“공기업이라 업무가 태만하거나 무책임해도 이를 강제할 인사시스템이나 관리감독이 부재하고 그것에 관심갖는 총괄자도 없다. 실제 SH공사 지역별 임대주택관리센터는 본사에서 총괄업무계획을 수립하고 예산을 내리지만, 별도 조직으로 조직도에서 빼버렸다. 상급기관에서 지도감독하려면 본사에 총괄부서가 없으니 센터에 각자 직접 얘기하라는 말을 당연하게 한다.”

○ 조직 및 성과평가시스템 개선이 필요

- 조직의 규모에 비해 조직 및 인사관리, 성과평가 등의 시스템은 정교하게 마련되어 있지 않음
  - 업무태만, 무책임 등을 효과적으로 평가하기 어려움
- 유명무실한 컨트롤타워

“공기업이라 업무가 태만하거나 무책임해도 이를 강제할 인사시스템이나 관리감독이 부재하고 그것에 관심갖는 총괄자도 없다. 실제 SH공사 지역별 임대주택관리센터는 본사에서 총괄업무계획을 수립하고 예산을 내리지만, 별도 조직으로 조직도에서 빼버렸다. 상급기관에서 지도감독하려면 본사에 총괄부서가 없으니 센터에 각자 직접 얘기하라는 말을 당연하게 한다.”

“중요한 역할을 하지만 조직의 방대함에 비해 업무의 조직 및 인사관리 시스템은 현저히 떨어진다. 조직적으로 실적을 받는 부서와 받지 않는 부서, 업무를 하는 사람과 하지 않는 사람의 비율이 극단적이고 컨트롤타워가 있으나 유명무실하다. 상급기관의 지시사항이 효율적으로 적용되지 않는다.”

○ SH가 보완할 수 있는 분야에서 집중적인 역량 발휘 유도

- 리츠 등 금융과 관련된 분야들에 있어 SH의 역량이 증대

“점점 SH 공사의 역할이 확대되고 있다. 금융에 관계되는 것들에서 SH에서 주도하는 부분들이 많다.”

## □ 서울시와 SH의 거버넌스 체계 구축

- 현재 서울시와 SH와의 관계가 상호협력이 원활히 일어나는 구조는 아니라는 진단
- 서울시와 SH간 상·하위 조직 체계보다 기획과 예산, 실행과 상담 등 역할분담을 통한 협력적 거버넌스 체계 구축이 필요

“실제 정책을 집행하는 주체로 SH의 역할이 중요하다고 생각한다. 그러나 서울시와 SH가 원만한 관계를 가지고 있는 것으로 보이지는 않는다.”

## 2.5. 서울시 조직과 성과평가

### □ 계량화된 성과평가가 주거복지의 개선을 담보하지 못함

- 현행 성과평가 시스템에서는 공급호수와 같은 계량화된 목표치를 제시, 주거복지의 개선을 위한 질적 평가를 담보하지 못함
  - 공급물량을 더 늘리는 것이 임대주택 입주민 면담보다 좋은 평가를 받음
  - 주거복지 목표를 실현하기 위해서 일반적으로 시간이 많이 소요

“평가 시스템에서 새로운 아이টে을 기획해야 좋은 평가를 받는다. 그러한 성과평가는 정량화된 기준이다. 몇 호 지었다와 같은 계량화하기 좋은 기준들이 평가기준이 된다. 그러다 보니 정말 필요한 임대주택 입주민 면담 등은 승진을 위한 업무에서 배제된다.”

“공공임대주택 공급은 이러한 평가시스템으로 가능할 수 있다. 그렇지만 복지는 그렇지 않을 것 같다. 토론회 몇 번 했다고 삶의 질이 확 좋아지는 것도 아니고 굉장히 시간이 걸릴 수 있는 사안인데 지금과 같은 시스템에서는 힘들다.”

- 기존 업무를 잘하는 것보다 새로운 아이디어를 만드는 것을 성과로 인정. 그 결과가 임대주택의 가짓수를 늘리는 결과로 이어짐

“순환보직에 따라 새로 온 사람은 기존 걸 완수하는 것 보다 새로운 걸 시작하는 게 더 쉽다.”

“순환보직을 돌다보면 관심있고 주목받을 수 있는 부서에 왔을 때 성과를 내야 승진을 할 수 있다. 그런데 이 성과라는 것이 기존에 있던 걸 잘 관리하는 게 아니라

새로운 아이템을 기획해야 하는 것이다. 그러다 보니 새로운 이름의 공공임대주택이 많이 생긴다. 그런데 알고 보면 다 국민임대주택이다.”

- 주거복지에 적합한 성과평가시스템이 마련될 필요

- 주거취약계층을 발굴하고 이들을 대상으로 한 정책을 도입, 대상계층의 주거수준 개선에 기여하는 것을 성과로 인정하여야 할 것

#### □ 순환보직에서의 책임감 강화 수단의 필요

- 새로운 담당자들이 주거정책, 주거복지정책 등을 잘 알지 못할 때 어려움을 많이 느끼며, 현장에 필요한 정책들을 적극적으로 추진하기에 역부족

- 계속 해당 업무를 맡을 것이 아니기 때문에, 과도한 목표를 설정하기도 함

- 소화하기 어려운 공공임대주택 공급물량을 제시하는 사례

“공공임대주택 목표 물량 수치가 점점 더 많은 숫자를 제시한다. 순환보직과도 연관된다. 2-3년 고생할 거 만들어 놓고 자리를 옮기게 되면 본인은 승진을 해서 좋지만, 뒤에 온 사람은 해결하기 어려운 경우가 많다.”

“순환보직이 순기능이 있지만 주택이나 도시계획은 전문적이어서 어렵다고도 한다.”

- 순환보직에 따른 책임감을 강화하기 위해 전문관 제도, 인센티브 등을 적극적으로 활용할 필요가 있음

## 2.6. 자치단체장과 의회

#### □ 자치단체장의 영향력이 매우 큼

- 예산 및 인사에 걸쳐 영향력을 발휘하기 때문

“서울시 주거복지정책 수립에 있어서 자치단체장의 영향력은 절대적이라고 생각된다. 주거복지 쪽 자치단체장이 주거복지에 대한 인식이 어떠냐에 따라 예산책정도 달라지고, 실본부장들의 사업관심도도 달라지는 것을 경험하게 된다.”

- 공약사업, 역점사업의 관리를 통해 정책 사업 효과가 빠르게 전개된다는 장점 존재

- 정책자문단이 공약사업, 역점사업을 선정. 이를 각 부서에 배분하고, 분기별, 반기별로 실적 점검
  - 부서책임자들도 이 실적관리를 주요한 업무로 상정
- 이를 통해 정책이 빠르게 진행, 시민들이 정책효과를 더 쉽게 체감할 수 있게 됨

“공약사업, 역점사업의 경우 각 부문별 민관학 전문가들로 구성된 정책자문단이 서울시의 현황을 토대로 선정하게 되고, 이 사업을 각 실본부에 배부, 분기별 공약관리 차원에서 각 실본부의 실적을 점검하고 있다. 각 실본부장님들도 이 실적관리를 중심으로 진행상황을 체크하고 있다.”

“공약사업, 역점사업은 6개월 정도의 주기로 정리하여 보고토록 되어 있다. 시민의 입장에서는 정책사업을 빠르게 체감할 수 있어 좋은 면이 있다. 역세권 청년주택 사업의 경우만 보더라도 공급속도가 굉장히 빨랐다.”

#### □ 이로 인해 장기계획의 수립 및 집행이 어려움

- 기 수립된 계획을 이어가는 경우 자칫 새로운 일을 하지 않는 것으로 평가되는 시각
- 자치단체장이 새로운 공약사업, 역점사업을 제안, 이를 중심으로 시정이 운영되면서 기 수립된 장기계획을 고려하지 못함
  - 오히려 전임 자치단체장의 업적과 구분된 노력을 하고자 시도
- 이전 정책 중에 매우 잘 마련된 정책들도 있으며, 장기적 일관성을 갖고 진행해야 할 과업이 존재. 이 점에서 공약사업, 역점사업 중심의 시정 운영은 개선이 필요
  - 의욕적인 공약사업 집행이 오히려 나중에 감사의 대상이 될 수 있다는 우려도 존재

“업무 수립과 집행에 있어 자치단체장의 의견이 중요하다 보니 장기계획에 대한 일관성 유지가 어려운 측면이 있다. 특히 자치단체장이 바뀌는 경우 대외적인 시선, 정치적인 입장에 의해 새로운 정책과 사업들로 대체되는 경우가 많다.”

“새로 부임하는 지자체 장들은 본인 사업의 브랜드화를 매우 중요하게 생각하여 임기기간 동안 본인만의 사업을 만드는 것에 집중이 되는 것 같다. 예를 들면 000 전 시장의 주요 임대주택공급정책인 시프트는 하나의 사업으로 진행 중이고 000 시장님이 오시고부터는 본인만의 새로운 정책을 만들어, 홍보하는 것에 집중되어 왔다.”

“지자체장이 바뀌더라도 이전 정책의 유효성에 따라 큰 방향은 일관성이 좀 유지되

면 좋겠는데 지자체 장의 공약에 따라 완전 없어져 버리는 사업도 있고, 공무원들 내에서도 관심도가 떨어져서(인사성과에 반영되지 않음, 지자체장이 관심있는 사업의 성과를 내기 위해 관심도 이동) 점점 퇴색되는 경우도 많이 있다.”

“역점사업, 자치단체장 관련 중점 사업을 담당했던 사람들은 나중에 감사 받을 수 있다는 불안감도 있다.”

#### □ 공공임대주택의 유형이 다양해지는 것 역시 자치단체장의 성과를 내기 위한 시도의 결과

- 자치단체장의 성과와 연결되다 보니 정책 홍보를 위한 다양한 공공임대주택 브랜드가 만들어지고 이를 홍보하기 위한 추가적 노력이 이루어짐

“자치단체장의 사업성과에 연결되다 보니 공공임대의 네이밍이 너무 다양해졌다. 특히 서울시에서는 ‘서울형’을 붙이면서 국토부에서 안 쓰는 이름을 쓰려고 한다.”

“서울시 행정구역 내에서 공급되고 있는 (LH, SH 포함) 공공임대주택 유형별, 계층별 구분을 해보려고 여러 사람이 시도해보았다. 그러나 누구도 명쾌하게 정리를 못 했다. 업무 담당자들이 정리를 못할 정도면 시민들은 어떻게 이해를 하겠는가. 네이밍, 임대주택의 유형 정말 복잡하다.”

“자치단체장이 바뀌면 이전 정책에 힘을 덜 쏟는 경향이 있다. 사실 역세권청년주택도 원래는 장기전세주택에서 시작된 것이었는데 네이밍이 새롭게 바뀐 것이다.”

#### □ 한편 시의회 의원들은 공공임대주택 등 주거복지정책의 필요성에는 공감하지만, 공공임대주택의 지역구 입지에 대해 강하게 반대

- 시의회를 통해 승인된 사항에 대해서도, 지역내 입지가 결정되고 지역의 현안이 되면 본격적으로 반대
  - 사회적 혼합(social mix)의 필요성을 강조하면서도 해당 지역구 내 행복주택 건립은 반대하는 사례
- 시의원 역시 선출직으로 지역 주민의 표를 고려해야 하는 상황에서 충분히 이해가 됨
  - 지역주민들의 공공임대주택에 대한 님비 태도가 근원적 이유
  - 선출직 구청장도 같은 입장을 가짐
- 역으로 이와 같은 모순이 존재할 수밖에 없는 현실을 풀어나가야 하는 것이 주거복지정책 지방화의 관건일 것

“정치적 성과 측면에서 주거복지정책은 매력적이지 않을 것이다. 당연히 의원들의 관심도 낮고 공공임대주택 등에 대해서는 반대 입장을 보이는 경우가 다수이다. 이 부분은 정책 추진에 있어, 지방화에 있어 극복해야 할 부분이다.”

“공공임대주택의 전체적인 방향성에 대해 시의회가 승인한다고 해도 막상 지역구에 공급하겠다고 하면 민원 등 문제가 발생할 수 있기 때문에 우리 구는 짓지 마라는 입장을 보인다. 표에 의존할 수 밖에 없기 때문에 다수의 의견에 따를 수밖에 없다.”

“시의회에서 소셜믹스와 관련해서 왜 안하냐 이런 이야기들을 하시는 걸 보았다. 그런데 그걸 주도적으로 이야기하시는 분이 본인 지역에서는 행복주택 건립추진반대 위원회 위원장이었다. 모순적인 상황이다.”

“지방화가 되면 공공임대주택공급 등 주거복지현안에 시의원들의 역할이 기대가 되어야 하는데, 시의원의 경우 주민표에 너무 민감하다. 지역구 현안 챙기는 게 급선무인데 그 현안에 주거복지가 우선되지 않는 경우가 많고 임대주택만 해도 (지역구 안에 공급하는 것에 대해) 다 반대한다.”

“서울의 주거문제라기보다 지역 내 민원인들의 주거문제에 특히 민감하게 반응한다고 생각한다. 공공임대주택이 필요하다고 하지만 본인들이 거주하는 지역에는 반대하는 이중적 태도를 보인다.”

“공공임대주택의 주거사회 안전망으로 역할한다는 점에서 필요하다. 그런데 시민들의 생각은 다를 수 있다. 상대적으로 소득수준이 높고 주거가 안정된 경우 공공임대에 대해 부정적으로 생각한다. 공공임대 자체를 반대하지는 않지만 우리 동네에 들어오는 것은 소유 주택 가격이 하락하거나 임대료 등 자산가치에 부정적 영향을 미쳐 싫다는 입장을 보인다.”

“공공임대가 필요하다는 것에 동의한다고 하더라도 민원에 대해서 자유로울 수 없기 때문에 지역구에 공공임대주택이 들어오는 것에 대해서는 표면적으로 반대를 할 수 밖에 없는 상황이다.”

“공공임대주택의 입지 선정에 오히려 구청장의 반대도 크다고 본다. 구청장도 어차피 민선이기 때문이다. 다수의 지역주민이 반대하는 경우 어쩔 수 없다고 본다.”

## 2.7. 소결

- **공공임대주택 공급방식, 설계기준, 주택도시기금의 활용을 지자체 특성에 맞게 변경할 수 있는 제도적 방안이 필요**
  - NH를 중심으로 한 공공임대주택 공급에서 지역 소득수준을 고려한 입주자 기준 및 면적 기준, 지역의 대중교통 등을 고려한 주차장 설계기준 등을 반영하기 어려움
  - 주택도시기금의 활용을 위해서는 국토부, 기재부와 협의가 필요. 지자체가 지역에 필요한 임대주택을 공급하는데 주택도시기금을 더 원활하게 사용할 수 있는 방안 마련 필요
- **공공임대주택 물량 결정과 자치구별 입지를 함께 고려하는 정책 수립 과정 필요**
  - 총량적 공공임대주택의 목표 물량의 선형적 제시 방식을 지양하고 주거종합계획을 통해 자치구별 입지와 물량을 함께 결정하는 구조 마련 필요
- **공공임대주택 공급 필요성에 대한 일반적 공감대 존재하나 시의원, 구청장, 지역주민 등 지역구 관계자들의 인식 변화 필요**
  - 공공임대주택 공급 필요성에 대한 공감대 존재하나 지역구에 입지하는 문제에 대해서는 보수적인 입장을 취함
- **공공임대주택 공급이 자치단체장의 공약사업과 연결되어 연속성을 담보하기 어려움**
  - 공약사업을 통한 공공임대주택 정책의 실행이 빨라진다는 편익도 존재함
  - 공공임대주택이 브랜딩화가 되더라도 개별 공공임대주택을 담아내는 기본틀은 유지 필요
- **공공임대주택의 지방화가 정착되기를 위해서는 서울시와 SH공사의 거버넌스 체계 구축을 통한 책임감 있는 사업 진행 필요**
  - 서울시 정책 방향과 일관성을 가지고 지역 내부 사정에 민감하게 반응할 수 있는 장점이 있으나 SH공사의 역량 강화가 수반되어야 할 것

# 3. 주거복지센터

## 3.1. 주거복지센터의 필요성 및 역할

### □ 주거복지센터는 주거복지 사각지대 발굴, 사례관리, 주거복지 관련 상담 및 교육 등의 업무를 위해 설립됨

○ 주거복지센터의 담당 업무는 「주거기본법」 제22조 및 시행령 제14조와 「서울특별시 주거기본조례」 제20조에 명시

- 「주거기본법」에서는 주거복지 관련 정보제공 및 상담, 주거관련 조사 지원, 임대주택 등의 입주, 운영, 관리 등과 관련한 정보 제공, 주거복지 관련 기관 및 단체의 연계 지원, 주택 개조 등에 대한 교육 및 지원, 주거복지 관련 제도에 대한 홍보 등을 규정

- 「서울특별시 주거기본조례」는 이상의 업무에 더해 중앙센터와 지역센터의 기능을 규정

· 먼저 중앙센터는 주거복지 정보 제공, 상담 및 사례 관리를 위한 주거복지 통합시스템의 구축 및 운영, 주거복지 사각지대 발굴 및 관련 정책개발, 주거복지 전문가 양성 및 교육, 주거복지 홍보 사업 및 주거복지 네트워크의 구축 운영, 주거복지 향상을 위한 연구·조사사업, 지역센터의 사업 및 운영지원 등을 담당

· 지역센터는 주거복지 정보제공, 주거복지통합시스템을 활용한 상담 및 사례관리, 주거복지 사각지대 해소를 위한 서비스 제공, 주거취약계층에 대한 주거비 지원, 주거취약계층 및 지역주민 등에 대한 주거복지 교육, 지역 주거복지 네트워크 구축 운영, 주거복지사업과 관련한 주민의 권리구제 지원, 지역 주거 취약계층의 실태조사 등의 기능을 담당

표 7. 「주거기본법」 및 서울시 조례에서 규정된 주거복지센터 업무

(주거복지센터)

① 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 주거복지센터를 둘 수 있다.

1. 주거복지 관련 정보제공 및 상담
  2. 제20조 및 관계 법령에 따른 주거 관련 조사 지원
  3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 국가 및 지방자치단체는 주거복지센터의 설치·운영을 대통령령으로 정하는 바에 따라 주거지원 업무를 수행하는 데 적합한 전문성과 조직·인력을 갖춘 기관에 위탁할 수 있다.  
(주거기본법 제22조)

(주거복지센터)

- ① 법 제22조제1항 제3호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.
1. 임대주택 등의 입주, 운영, 관리 등과 관련한 정보 제공
  2. 주거복지 관련 기관, 단체의 연계 지원
  3. 주택개조 등에 대한 교육 및 지원
  4. 주거복지 관련 제도에 대한 홍보
  5. 그 밖에 주거복지와 관련된 사항
- ② 국토교통부장관은 법 제22조제2항에 따라 주거복지센터의 설치·운영을 한국토지주택공사에 위탁한다.
- ③ 시도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 법 제22조제2항에 따라 주거복지센터의 설치·운영을 한국토지주택공사 또는 해당 시도, 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 조례로 정하는 기관에 위탁할 수 있다.
- ④ 시도지사 또는 시장·군수·구청장은 제3항에 따라 업무를 위탁한 경우에는 그 사실을 관보 또는 공보에 고시하여야 한다.  
(주거기본법 시행령 제14조)

(주거복지센터의 기능)

- ① 중앙센터는 다음 각 호의 기능을 수행한다.
1. 법 제22조제1항 및 영 제14조제1항에 관한 사항
  2. 주거복지 정보 제공·상담 및 사례 관리를 위한 주거복지 통합시스템의 구축 및 운영
  3. 주거복지 사각지대 발굴 및 관련 정책개발
  4. 주거복지 전문가 양성 및 교육
  5. 주거복지 홍보 사업 및 주거복지 네트워크 구축 운영
  6. 주거복지 향상을 위한 연구·조사사업
  7. 지역센터의 사업 및 운영지원
  8. 그 밖에 시장이 주거복지의 증진을 위해 필요하다고 인정하는 사항
- ② 지역센터는 다음 각 호의 기능을 수행한다.
1. 법 제22조제1항 및 영 제14조제1항에 관한 사항
  2. 주거복지 정보제공, 주거복지통합시스템을 활용한 상담 및 사례관리
  3. 주거복지 사각지대 해소를 위한 서비스 제공
  4. 주거취약계층에 대한 주거비 지원
  5. 주거취약계층 및 지역주민 등에 대한 주거복지 교육
  6. 지역 주거복지 네트워크 구축 운영
  7. 주거복지사업과 관련한 주민의 권리구제 지원
  8. 지역 주거 취약계층의 실태조사

9. 그 밖에 시장이 주거복지의 증진을 위해 필요하다고 인정하는 사항  
(서울특별시 주거기본조례 제20조)

- 서울특별시에서 SH 또는 민간 법인에 위탁해 운영하는 주거복지센터는 중앙주거복지센터와 기초주거복지센터 등으로 구분
  - 국토교통부에서 한국토지주택공사에 위탁 운영하는 주거복지센터는 LH 마이홈센터라는 이름으로 운영

표 8. 서울의 주거복지센터 운영 현황

범위	이름	운영주체	예산지원
광역	중앙주거복지센터	SH	서울시
	LH 서울권 마이홈센터	LH	LH
권역	LH 서울중부권 마이홈센터	LH	LH
	LH 서울서부권 마이홈센터	LH	LH
	LH 서울남부권 마이홈센터	LH	LH
	LH 서울양주권 마이홈센터	LH	LH
	LH 서울동부권 마이홈센터*	LH	LH
기초	종로 주거복지센터	민간	서울시
	강남 주거복지센터	민간	서울시
	강북 주거복지센터	민간	서울시
	강서 주거복지센터	민간	서울시
	관악 주거복지센터	민간	서울시
	광진 주거복지센터	민간	서울시
	구로 주거복지센터	민간	서울시
	금천 주거복지센터	민간	서울시
	노원 주거복지센터	민간	서울시
	동작 주거복지센터	민간	서울시
	마포 주거복지센터	민간	서울시
	서대문 주거복지센터	민간	서울시
	성북 주거복지센터	민간	서울시
	송파 주거복지센터	민간	서울시
	영등포 주거복지센터	민간	서울시
	은평 주거복지센터	민간	서울시
	성동 주거복지센터	SH	서울시
	강동 주거복지센터	SH	서울시
	도봉 주거복지센터	SH	서울시
	동대문 주거복지센터	SH	서울시
서초 주거복지센터	SH	서울시	
양천 주거복지센터	SH	서울시	
용산 주거복지센터	SH	서울시	

범위	이름	운영주체	예산지원
	중구 주거복지센터	SH	서울시
	중랑 주거복지센터	SH	서울시

\*서울동부권 마이홈센터는 실제로 경기 하남시에 위치하지만 담당 권역은 서울을 포함

## □ 주거복지센터의 핵심 역할은 찾아가는 주거복지서비스의 실현

- 다양한 종류의 임대주택 등 복잡한 주거복지정책으로 인해 주거복지 대상자 스스로 주거복지 혜택의 세부 내용이나 정책대상 등을 인지하기 어려움
  - 구청이나 동주민센터의 활동만으로는 주거복지 수요를 모두 알아내기 어려움. 이들 기관이 찾아가는 주거복지 상담서비스를 수행하기에는 인력 등에서 한계가 존재
- 주거복지센터를 통해 주거복지 사각지대에 있는 수요자의 신규 발굴 등 수요자 친화적인 주거복지정책 실현이 가능
  - 주거복지센터는 주거복지 수요자의 사례관리를 새롭게 담당
    - 이는 기존 기관들이 담당하기 어려운 주거복지 업무
  - 주거복지센터가 없을 때 발견되지 않았던 주거복지의 새로운 수요가 발견되고 있으며, 해결이 어려웠던 주거문제들이 주거복지센터를 통해 해결되기 시작
    - 초기에는 기존 조직들이 맡고 있는 업무를 담당하기 위해 왜 새로운 기관이 필요한지 의구심이 존재. 또한 10개에서 25개로 기초주거복지센터가 확대될 때, 실적 부족에 대한 우려가 존재. 그러나 드러나지 않았던 주거복지서비스에 대한 수요가 기초주거복지센터를 중심으로 크게 발굴, 이는 기우로 판명됨
    - 운영을 지속할수록 주거복지서비스의 대상이 더 많이 발굴될 것으로 예상
    - 오히려 지역별 주거복지센터의 배치가 필요하다는 근거가 됨
  - 위탁운영하는 민간기관의 장점이 발현, 주거복지서비스뿐만 아니라 수요자의 전반적인 삶의 질을 향상시키는 통합적 복지서비스로 발전
  - 이에 일부 자치구는 주거복지사업을 보다 확대 편성하기도 함
 

“공공임대주택은 알지만 본인이 대상자인지 개별 정책에 대해 모르는 사람이 많고, 공공임대주택 입주를 위해 어디에 연락해야 하는지 모르는 경우도 있다. 주거복지센터는 자치구별로 다 있으니까 주거복지센터를 통해 알리고 있다. 동주민센터에서 주거복지센터로 연결해준다.”

“취약계층이 혜택을 받는 과정이 까다롭기 때문에 주거복지센터가 사례관리를 통해 취약계층이 혜택을 받을 수 있도록 서비스하는 역할이 제일 중요하다.”

“주거복지센터는 시민과의 접점에서 중요한 역할을 하고 있다고 본다. 관은 직접 시민과 대면하는 게 부담스러울 수 있는데 주거복지센터는 민간에서 운영하는 것이기 때문에 성격이 다르다고 본다.”

“주거복지센터 초기에 구청 공무원이 말하길 이미 우리가 다 하고 있는데 왜 새롭게 주거복지센터가 필요한지 모르겠다고 말한 기억이 있다. 드러나지 않는 대상에 대한 주거복지를 하려는 것이다 보니 숫자나 이론적으로 처음에 설명하기는 어려웠다. 구청장의 지시로 6개월 정도 주거복지센터를 운영하고 나니 해당 지역에서 인정을 받기 시작했다. 공무원들이 해결하지 못했던 주거문제를 가지고 있는 사람들, 공공자원으로 해결할 수 없었던 것들이 주거복지센터로 어느 정도 해결할 수 있었다.”

“10개의 기초주거복지센터만 존재할 때에는 한 센터가 여러 지역을 담당하다보니 아무래도 센터가 있는 지역을 중심으로 돌아갈 수밖에 없었다. 25개의 주거복지센터로 늘어났을 때 처음 걱정은 상담실적이나 지원실적이 10개 있을 때와 같으면 어떡하지라는 것이었는데, 관한 걱정이었다. 짧은 시간 안에 실적이 늘어나는 것이 실제로 확인이 되고 드러나지 않는 주거문제들이 잠재되어 있음을 확인할 수 있었다.”

“9개의 주거복지센터는 3개월 이상 임대료 연체된 사람들에게 전화를 돌려서 위기를 먼저 감지하고 다른 서비스를 이용할 수 있도록 노력하고 있다. 이런 경우 위기 가정 지원 프로그램에 지원서를 써주고, 자활 안내, 일자리 연계 등에 대해 주거복지센터가 노력함으로써 선순환 구조가 만들어진다.”

“주거복지센터는 일자리 창출 사업이다. 도시재생은 몇 백 억씩 예산이 풀리는데, 주거복지는 그렇지 않은 상황이 안타깝다. 하지만, 주거복지는 권리다. 똑같은 서비스를 어디든 받을 수 있어야 한다고 생각한다. 서울에 25개 있는 기초주거복지센터로도 수요 충당이 안 된다. 어떤 기초주거복지센터는 처음에는 4명도 안 되는 사람으로 시작했는데 현재 8명이 일하는 기초주거복지센터도 있다. 그런데도 수요를 다 받아들이지 못하기도 한다.”

“중구, 양천구 등 조례를 자체적으로 만드는 경우가 있다. 양천구의 경우는 서울 내에서도 선도적으로 주거복지사업을 시도하는 지역이다. 비주택사업을 양천구가 구에서 받았고, 3000만 원을 추가 편성했다. 자립할 수 있는 서비스를 하고 싶다고

시도하고 있는 것으로 들었다. 서초구나 강남구 같은 경우도 주거복지센터가 생기고 나니 고시원 같은 곳에 거주하는 사람들의 문의가 많이 오는 것으로 들었다.”

## □ 주거복지센터는 주거복지정책을 하향식에서 상향식으로 전환할 수 있는 계기가 될 것

- 주거복지센터를 통해 지역 주민들의 니즈, 현장의 목소리 등을 보다 원활히 전달
  - 원래 존재하였던 주거문제, 주거복지서비스의 필요성이 보다 잘 인지되어, 정책으로 이어질 수 있음
  - 주거문제가 존재하지 않는 것으로 생각하는 지역에서도 주거복지센터를 통해 현장의 주거문제를 쉽게 발견할 수 있음
- 주거복지에 대한 수요를 정부가 알 수 있게 하는 역할을 담당

“주거복지센터의 의의나 필요성은 분명히 있다고 본다. 주거복지센터가 지역사회의 기반이 되어서 지역 주민들의 니즈를 파악하려고 운영하는 것이라고 본다.”

“주거복지센터를 통해 현장의 목소리를 들을 수 있다. 제도의 시행 후 지역주민의 사후 반응도 주거복지센터를 통해 의견을 수렴할 수 있다.”

“주거복지센터는 대상자와 정책 프로그램을 연계하는 역할이 가장 중요하다. 정책의 수립 및 실행에 있어서 현장을 목소리를 전달하는 역할이 주거복지센터의 역할이다.”

“주거복지센터는 한 번 만들면 없앨 수 없다. 이것은 국토부도 이미 인정을 했다. 주거복지 문제라는 게 말을 해주는 사람이 없으면 드러나지 않는다. 그런데 지방은 누구도 문제가 있다고 말을 하지 않기 때문에 문제가 없는 것처럼 생각되고 있을 뿐이다. 예전에 포천에 방문할 일이 있어서 가보니 샌드위치 판넬로 된 곳에 사는 사람을 직접 목격했는데, 시 공무원은 주거복지 문제가 없다고 이야기하는 걸 경험한 적이 있다. 주거복지센터가 생기면 해야 할 일이 엄청나게 많이 생겨날 것이다.”

## □ 주거복지서비스가 필요한 사람들의 상담소로 기능하는 주거복지센터

- 서울의 모든 민원은 다산콜센터로 전화하면 된다는 홍보를 통해 성공적으로 상담서비스가 정착한 것처럼, 주거복지센터는 주거복지와 관련된 모든 궁금증은 주거복지센터로 전화하면 된다는 매개체로 자리할 수 있음
  - 공공임대주택 등 주거복지정책들은 매우 복잡하기 때문에 상담을 할 때 전문성이 필요.

주거복지센터는 주거복지 분야에 있어 전문적인 상담을 제공할 수 있음

- 지역특화사업이나 주거비지원에 대한 정보 등 제공
- 주거복지와 관련된 상담은 주거복지센터로 전화하면 된다는 일관된 정보를 제공, 주거복지상담 및 서비스의 홍보 효과를 높일 수 있음
- 현재 ‘서울주거상담’ 및 ‘서울주거포털’ 홈페이지를 통해 주거복지 상담은 모두 중앙주거복지센터로 연락하면 된다는 홍보를 하고 있음

“SH에 000 사장님이 새로 취임하게 되면서 5가지 약속을 했는데 그중 하나가 모든 시민이 주거에 대해 궁금해 할 때는 무조건 상담을 받을 수 있게 하자는 것이었다. 그 역할이 주거복지센터로 넘어온 것이다.”

“주거복지센터의 역할은 주거복지와 관련된 상담을 받을 수 있는 권리를 보장하는 곳이라 볼 수 있다. 주거복지 상담은 정말 많은 것을 전문적으로 알아야 상담이 가능하다. 주거복지와 관련된 상담은 동주민센터나 다른 복지관의 상담사들이 하지 못하는 부분에 대해 상담을 할 수 있다. 주거복지센터는 주거에 대한 관심이 너무 높아지고 있는 현재 상황에서 높아지는 상담 수요에 대응할 수 있는 곳이다. 지역 특화사업이나 주거비 지원사업 등의 정보제공을 하는 역할 역시 주거복지센터의 중요한 역할이다.”

그림 1. 서울주거상담 홈페이지(<https://www.seoulhousing.kr/>)

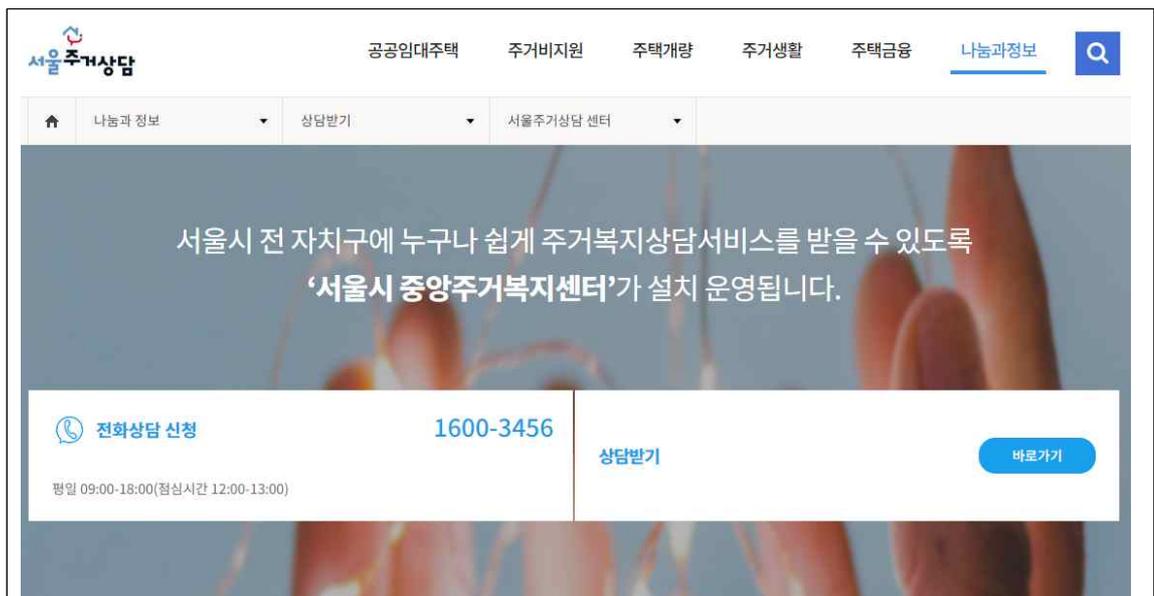
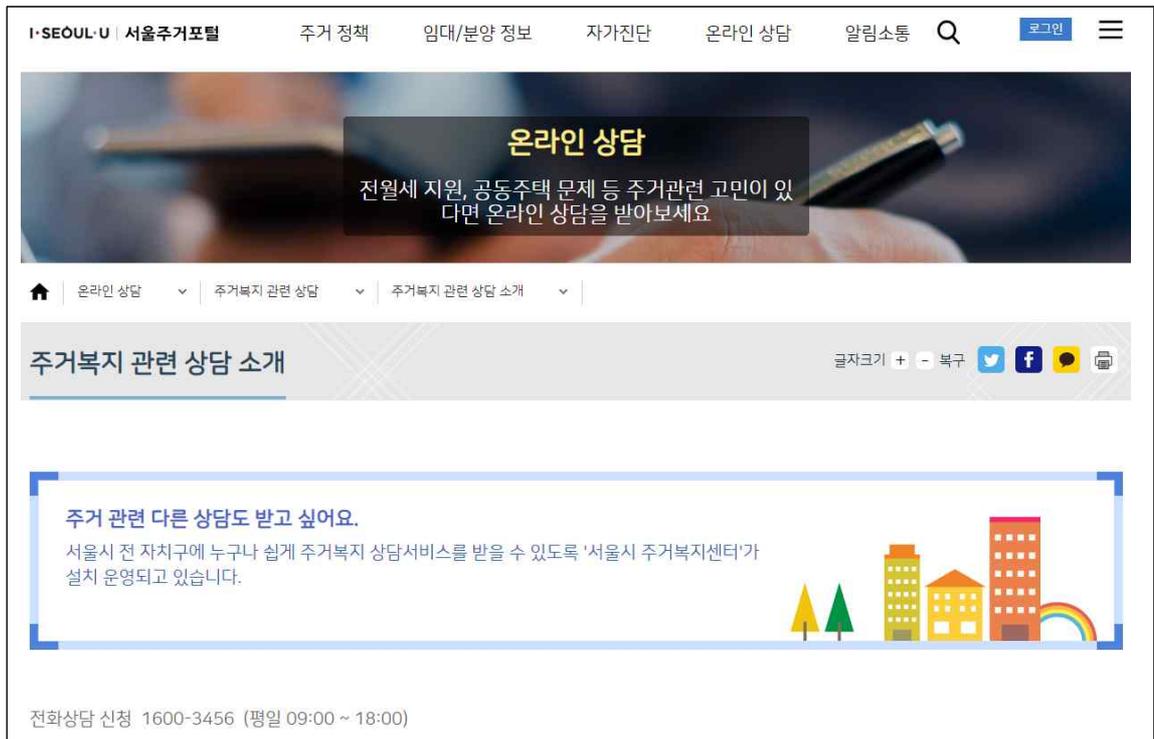


그림 2. 서울주거포털 홈페이지 (<https://housing.seoul.go.kr/>)



○ 다만, 전월세보증금지원센터 등 다른 센터들과 그 역할이 구분되지 못할 때도 존재. 그러나 이들에 비해 주거복지센터는 주거복지 전반을 다루는 포괄적 역할을 담당

- 센터별 역할을 명확하게 구분하거나, 역할이 중복되는 경우 센터들을 통합할 필요가 있음
- 각 센터를 관리하는 서울시 내부의 협력이 선제되어야 함

“서울시 전월세보증금지원센터는 임대차계약관계 등 임대차보호법에서 발생하는 것들을 상담하는 역할을 한다. 전월세 계약과 관련하여 갈등이 생겼을 때 분쟁조정을 돕거나 변호사 등 전문가가 상담을 해주지만 주거복지센터는 조금 더 포괄적인 역할, 주거복지 전체를 다룬다고 본다는 점에서 차이가 있다.”

“주거 관련한 센터가 너무 많다고 본다. (기초) 주거복지센터, 청년센터, 중앙주거복지센터 등의 역할과 업무분장을 확실히 하고 필요하다면 통합 운영할 필요가 있다고 본다. 현재 바우처 받으려면 동사무소로 가야 하고 주거급여 상담은 주거복지센터에서 모른다. 업무의 구체성이 필요하다.”

□ **주거복지센터의 업무 범위를 현재보다 확장해야 한다는 의견이 다수**

○ 현재 주거복지센터의 상담 대상은 취약계층에 집중. 취약계층에 포함되지 않은 가구가 받을

수 있는 상담과 혜택은 거의 없음

- 그러나 주거복지정책의 대상은 주거취약계층으로 한정되지 않음

○ 생애주기에 걸쳐 필요한 상담서비스를 주거복지센터에서 제공하여야 할 것

- 주거복지센터의 상담 대상으로 최근 정책에서 자주 등장하는 신혼부부와 청년 등을 포함해야 할 필요성 제기

○ 주거복지센터 자체 프로그램을 다양화하여 위탁기관의 역량을 활용한 지역맞춤형 사업을 증대할 필요가 있음

“SH에 000 사장님이 새로 취임하게 되면서 5가지 약속을 했는데 그중 하나가 모든 시민이 주거에 대해 궁금해 할 때는 무조건 상담을 받을 수 있게 하자는 것이었다. 그 역할이 주거복지센터로 넘어온 것이다.”

“신혼부부 등의 상담도 주거복지센터에서 할 수 있기를 바란다.”

“주요 타겟을 확대할 필요가 있다. 저소득층뿐만 아니라 재생 등 일반화해서 정보를 받을 수 있는 곳으로 나아가야 한다. 현재는 주택정책보다 주거복지에 치우쳐 있어서 타겟이 너무 줄어든 느낌이다.”

“주거취약계층을 위한 상담센터의 역할로 현재 집중되어 있다. 창구가 열렸으면 좋겠다. 특히 취약계층과 고소득층의 사이에 끼여있는 사람들은 받을 수 있는 혜택이 전혀 없는 실정이다.”

“주거복지센터가 직접 기획하고 실행할 수 있는 프로그램을 다양화하는 것은 필요할 것으로 보인다. 공공뿐만 아니라 민간자원을 효과적으로 연계한 사업을 확대할 수 있도록 하는 것도 필요하다.”

○ 반대로 일부 응답자들은 주거복지센터의 역할 확대에 대해 부정적

- 현재 조례에서 규정된 업무에서 주거약자 지원사업 정도를 추가하는 정도로 한정

“주거복지센터가 사회복지 영역까지 확대하는 건 아니라고 본다. 집수리, 개조 등 주거약자 지원사업까지는 포함할 수 있을 것으로 본다.”

“주거복지센터는 현재 조례에 규정된 업무가 가장 주된 주거복지센터의 업무이므로 현재 상태로는 업무를 더 늘릴 필요가 없다고 생각한다.”

□ 「주거기본법」의 주거복지센터 업무는 보다 구체적으로 규정될 필요가 있음

- 「주거기본법」에서 주거복지센터의 업무가 구체적으로 제시되어 있지 않아, 여기에 근거를 둔 LH 마이홈센터가 주거복지센터로서의 역할을 다하지 못한다는 지적 존재
- 이에 비해 서울의 조례는 사각지대 발굴과 사례관리 등 수요자 중심의 주거복지 서비스를 위한 업무를 구체적으로 명시. 이 내용을 토대로 오히려 「주거기본법」을 보완할 필요가 있음
  - 물론 「주거기본법」이 마련됨으로써 분명한 모범이 존재, 센터가 안정적으로 자리하게 된 측면도 존재
- 향후 주거복지센터가 취약계층을 제대로 지원하기 위해 세부 내용의 구체성을 높일 필요
  - “주거복지센터의 운영과 관련해서 주거기본조례에 제도적 근거를 마련하였다. 좀 더 필요한 내용들은 조례 개정을 통해 보완할 수 있다고 본다.”
  - “주거기본법은 만들 때부터 잘못 만들어진 법이다. 이 법을 만들 때 LH에 포커스를 맞춰서 만든 것이다. 서울시 조례에는 주거복지통합시스템 구축, 주거복지 사각지대 발굴 등의 업무가 규정되어있는데, 이 조례의 내용을 거꾸로 주거기본법에 넣고 싶다.”
  - “주거복지센터가 아무런 제도적 근거 없이 시작해서 불안했으나 이제는 모범에 들어가 있기 때문에 안정적이라고 본다.”
  - “주거복지센터가 취약계층에 대해 제대로 지원을 할 수 있을지에 대해서는 디테일이 부족하다고 생각한다.”

### 3.2. 광역·기초 주거복지센터, 민간위탁 및 SH

- 조례를 통해 주거복지센터를 광역 수준과 기초 단위로 구분. 우선 중앙주거복지센터는 주거복지센터의 방향을 정한다는 점에서 그 역할이 매우 중요
  - 매뉴얼 등으로 업무체계를 만들고 상담 등의 모범 사례를 공유
    - 지역주거복지센터가 공통적으로 담당해야 할 역할을 규정하고, 개별 센터의 노력을 조정
    - 기초 주거복지센터 및 관련 기관들, 담당자들에 대한 교육
    - 홈페이지 관리
  - “25개의 기초센터가 생기고 중앙주거복지센터가 생기면서 좋은 사업이 어떤 것인지 방향을 자연스럽게 잡게 되었다. 공적인 전달체계를 통해 조금씩 조정이 되었다.”

10개의 기초센터만 있을 때에는 센터마다 개성이 매우 뚜렷했다.”

“중앙주거복지센터에서 책을 만들고 상담은 어떻게 할지 시스템을 만들면서 업무체계가 잡혔다. 서울에서 예산이 내려오면 설명해주는 것도 중앙주거복지센터가 역할을

“서울의 광역주거복지센터는 메뉴얼을 만들고 주거복지센터에서 일하는 사람을 교육한다. 또한, 공무원이나 복지기관에 대해서도 주거복지 교육을 한다. 이들은 주거복지센터 근무자처럼 모두 다 알아야 하는 건 아니고 주거복지사업을 교육해 주거복지 사업이 필요한 것을 파악하고, 연락할 수 있도록 교육을 한다. 기초주거복지센터가 이런 교육을 다 맡아서 하기는 힘들다. 또한, 지속해서 관리해야 하는 서울주거상담 홈페이지나 통합사례관리 시스템을 중앙주거복지센터가 맡는다.”

□ 기초 주거복지센터는 SH나 민간에 위탁 운영하고 있음. 민간위탁은 장단점을 모두 가지고 있으며, 중장기적으로는 민간에 위탁하는 것을 바람직한 방향으로 인식

- 찾아가는 상담 등 주거복지센터의 역할은 주거복지에 사회복지가 결합해야 제대로 된 수요자 중심의 주거복지 실현이 가능
- 위탁운영을 하면 지역 자원과 연계하거나 지역 고유의 사업을 발굴하는 데 장점 존재
- 사회복지 측면에서 민간기관에 위탁하는 것은 공무원 또는 공공기관 중심의 주거복지서비스가 갖는 한계를 극복하는 방안
  - 일반 관료에게 기대하기 쉽지 않은 수요자 친화적 접근을 민간기관에서 기대할 수 있음
  - 법령에 따라 취약계층을 강제 퇴거시키는 것이 아니라, 법에서 규정된 업무 범위를 넘어 대상자에게 긴급복지서비스, 임시주거연계서비스 등을 제공하는 사례

“도봉센터에서 본 사례가 있다. 임대료를 연체하면 원래는 강제집행을 하는데, 쫓아내고 끝이었다. 그런데 주거복지센터는 새로운 집을 물색해준다. 나가는 사람을 챙겨주는 주거복지서비스 연장이 이루어져서 긴급복지, 임시주거 요청을 하는 연계 업무가 이루어졌다.”

- 다만 위탁기관의 역량에 따라 성과에 큰 차이를 보임
  - 민간기관이 자체적으로 활동하여 별도 예산을 확보할 수 있을 때 성과가 확대

“주거복지센터는 위탁기관 역량에 따라 달라지는 점이 있다. 지역 자원, 외부 금융

지원 등을 연계해서 주거복지사업을 하는 경우가 있다. 어떤 센터는 다섯 군데 이상 외부 자원을 연계해 지원해주는 경우도 있다. 이걸 서울시 예산 이외의 사업인데 이게 센터마다 역량 차이가 다르다.”

○ 전문성을 갖지 못하는 민간기관도 존재

- 10개소에서 25개소로 확대되면서 역량있는 민간기관을 찾기 어려움

- 역량이 부족하더라도 위탁기관으로 선정될 수 있음
- 주거복지를 잘 모르는 일반 복지법인이 들어와서 시행착오를 겪기도 함

“주거복지센터의 운영 방식에서 민간위탁 외에는 방법이 없다고 생각한다. 그런데 (기관의 역량이 안되는 곳이라도) 어쩔 수 없이 위탁하고 있다고 생각한다. 사실 위탁할 만한 기관을 찾는 게 매우 어렵다. 서울에서도 사실 부족하다. 주거 관련 기관에 위탁하기보다 복지관련 기관에 위탁하게 되는데 주거복지 측면에서 문제가 계속 발생된다고 생각한다. 현재는 대안을 못 찾았다고 생각한다.”

“주거복지센터를 운영하는 민간기관에 교육이 필요하다는 것을 더욱 느꼈다. 늘려나갈 지역의 민간기관의 역량을 키우기가 쉽지 않다. 그래서 주거복지센터를 늘리고 싶은 지역도 늘릴 수 없는 실정이라 생각한다.”

“비주택 사업을 올해 10억 예산에 지자체 17개 하고 있고 내년엔 20억의 예산으로 지자체가 신청하고 민간에 위탁해야 하는데 (지역에 관련된 업무를 수행할 민간기관이 충분하지 않기 때문에) 신청할 지자체가 늘어날 수 있을지, 그 돈을 다 못쓰진 않을지 걱정이 된다.”

- 세부 내용에 대한 이해가 부족, 심도있는 상담을 진행하지 못하고 시나 SH 등으로 이관하는 경우가 빈번

“주거복지사업의 구체적 내용에 대해 전화해서 물어보면 ‘SH에 물어보세요.’라고 답하는 경우가 빈번하다. 상담업무 역시 위탁했는데 SH에 넘기면 굳이 세금 들여서 운영할 필요가 없게 된다. 아직 위탁기관의 역량이 못 따라오고 있다고 생각한다.”

- 일부 민간기관은 주거복지센터 활동보다 주거복지센터를 통한 운영자금 확보가 목적이 되고 있기도 함

- 주거복지센터 예산에 포함된 사무실 임대료가 해당 기관의 임대료로 사용되는 사례

“주거복지센터 운영비로 사무실 임대료가 나오는데, 주거복지센터를 법인 사무실로 쓰고 있는 곳도 있다.”

“대부분 센터에서 일하시는 분들이 사회복지와 연관된 분들이다. 그들의 역량이 부족하다기보다 관점이 다른 것이라 생각한다. 주택 쪽으로 접근할 부분이 필요한데 너무 복지로 접근하는 경향이 있으나 이 부분이 바뀌기는 쉽지 않다고 생각한다. 주거복지센터가 초기에 몇 개 없을 때는 괜찮았으나 25개로 확대되면서 역량있는 기관을 찾기 어려워졌다. 역량이 있는 것과 노하우를 가지고 있는 것은 다른데, 노하우를 가졌다는 이유로 위탁기관이 계속 유지되게 되는 부분도 있다고 생각한다. (일부) 위탁기관은 주거복지센터를 유지하면서 돈을 받는 것이 목적이 되고 있다고 생각한다.”

- 물론 이와 같은 전문성 부족의 판단이 행정관료의 시각에서 보기 때문이라는 지적도 존재
  - 서류 작성, 보고, 인력관리, 근무시간 준수 등의 관점에서만 평가하기 때문
  - 주거복지 업무 자체는 문제를 해결해야겠다는 생각과 의지만 있으면 누구든 할 수 있는 일

“전문성이 떨어진다는 건 견해의 차이이다. 관의 입장에서는 경영관리 제대로 못 하고, 서류 제대로 작성 못 하고, 기안문 못 쓰고, 보고 제때 하지 않고, 인력관리 못 하고, 불시에 방문했을 때 자리에 없거나 전화를 안 받으면 전문성이 떨어지는 것으로 여긴다. 그런데 기초 민간기관에서 일하는 사람들은 결론적으로 마음이 따뜻한 사람들이다. 한 사람을 붙잡고 몇 날 며칠을 이야기하는 사람도 있다. 이런 면에서는 공무원보다 훨씬 전문성이 높은 것이다. 공무원과 민간기관이 서로 이해하는 단계가 필요하다.”

- 민간에 위탁하는 것을 목표로 진행되다보니, 민간기관에 대한 성과평기도 엄밀하게 진행되지 않음

- 이로 인해 민간의 역량이 제대로 활용되지 못하고 있다고 지적

“주거복지센터의 역할이 아직 모호한 것 같다. 시에서는 민간기관에 총괄위탁을 맡기는데, 민간에 위탁했으니 실행가능한 활동에 대한 평가는 제대로 이루어지지 않는 것 같다. 결국 민간위탁에 따른 인력 문제나 관리 효율성 등 문제가 있겠지만, 실제 사업하는 입장에서는 공공이 민간의 역량을 제대로 활용하지 못하는 것 같

다.”

- 민간기관이 담당할 수 있는 곳은 민간이 하고, 그렇지 않은 곳은 SH공사가 맡은 뒤, 적절한 민간기관이 나타나면 위탁하는 방식
  - 점차 시간이 경과하면서 민간기관의 업무 역량도 개선되고 있음. 종국적으로는 민간기관이 더 잘할 수 있는 분야이기 때문에 이 과정을 통해서라도 역량있는 민간기관을 키우는 것이 중요
  - 서울시, SH, 민간기관 등의 장점을 살려 협업해야 제대로 된 주거복지서비스가 구현될 것
  - 서울연구원 인력을 주거복지센터에 파견하는 방안도 위탁 주거복지센터의 역량을 키울 수 있는 방법 중 하나
  - 다만 기초주거복지센터 실무자의 업무능력은 주거복지사 또는 사회복지사 자격증과는 크게 관련성이 없다고 판단됨

“주거복지센터를 민간기관이 담당할 수 있는 곳은 민간이 하고, 민간기관이 없는 곳은 공사가 대신 주거복지센터를 대신 운영하는 등 받쳐주고 있다가 적절한 민간기관이 생기면 넘겨주는 식으로 기본 운영방식이 세워질 필요가 있다.”

“복지법인에서 주거복지의 공적 영역(주거복지센터)에 들어와 있는데, 이분들은 주택을 잘 모르는 경우가 많다. 연구하고 기관을 육성하는 과정이 필요하다.”

“주거복지센터의 위탁기관에서 일하는 분들은 자신을 스스로 활동가라고 생각하고 전문가로서 하려는 사람이 적다고 생각한다. 그들은 ‘나는 월급도 적고 봉사하고 있는데, 공공기관이 왜 나를 이렇게 힘들게 하지? 상담하려면 너무 바쁘네.’라는 생각이 강하다. 바쁘기 때문에 주거복지의 대상이 협소해질 수밖에 없고 잘하는 업무에 집중하게 된다. 따라서 주거복지관련 서비스를 제공하는 기관의 역량이 더 좋아지고 많아져야 한다고 생각한다.”

“서울연구원에서 파견하는 연구원들이 있다. 케이스스터디로 해서 주거 관련 연구원들이 주거복지센터와 결합하는 방식을 진행하기를 추천한다. 사회복지사 입장에서 주택영역은 새로운 영역이기 때문에 이 방식을 통해 사회복지사들이 배울 수 있을 것이다.”

“주거복지센터를 운영하는 민간기관이 마음에 안 들어도 지방공사가 계속 만나고 함께 일을 해야지 점점 나아진다.”

“민간기관이 주거복지센터 업무를 하다 보니까 역량이 점점 좋아지는 게 보인다. 처

음부터 누가 잘하고 못하고가 아닌 일이다. 1년 정도는 해매고, 2년 정도 되면 안정이 되고, 3년 정도 되면 정말 잘하는 곳이 보인다. 전체적으로는 누구든 할 수 있는 일이라고 생각하며, 문제를 해결해야겠다는 생각과 의지만 있으면 할 수 있다. 자격증도 크게 업무 역량과 큰 연관성은 없다고 생각한다.”

- 민간기관에 위탁할 때 예산의 적합성은 별도 평가가 필요

“민간위탁을 맡기는 입장에서 비용이 꽤 큰데, 위탁 기관에서 일하는 사람들의 인건비가 적정한가에 대해서는 의문이 든다.”

## □ 주거복지센터가 점차 확장되고 자리를 잡는데 SH공사의 역할이 매우 중요

- 서울시의 정책방향과 SH공사의 사업방향은 함께 갈 수밖에 없음

“서울시에서 SH를 관리하고 있다 보니 SH의 업무는 서울시에서 정한 정책 방향과 맞추어가는 구조를 가지고 있다. 예를 들어 도시재생기구로 전환을 하니 주거복지기구로 역할하도록 하자는 언급이 있었음에도 불구하고 당장 서울시에서 공공임대주택 공급을 늘리자라는 정책목표가 정해지면 주거복지사업은 후순위로 밀릴 수밖에 없다.”

- 초기에는 SH와 민간기관과의 갈등도 존재

- 민간기관이 SH를 오해하고 신뢰하지 않아 협력이 잘 이루어지지 않은 사례
- 그러나 이후 함께 사업을 하면서 SH의 적극적 노력을 인정, 신뢰관계가 구축되어 옴

“SH와 주거복지센터를 위탁 운영하는 기관의 갈등이 없었다면 서울의 주거복지센터는 더 성장했을 것으로 생각한다. 민간은 SH에 대한 오해가 존재하고, SH를 신뢰하지 못해서 협력적인 관계가 잘 이루어지지 않는 부분이 있었다. 하지만 요즘은 중앙주거복지센터가 기초주거복지센터를 위해 많이 노력하고 있는 걸 알아준다. 예를 들어 비주택사업같은 경우 같이 하려고 하는 것에 대해 고마워한다. 사업을 같이 하면서 관계가 개선되었다.”

- SH 내부적으로도 주거복지센터에 대한 입장이 분명하지 않았음

- 주거복지센터에 대한 회의적 시각, 그리고 주거복지센터를 확대 운영하자는 생각이 공존
- 주거복지센터 운영이 SH에게 실질적으로 도움을 주지 못한다는 의견

- 기초주거복지센터를 민간에 위탁하지 말고 모두 SH가 운영하려는 시도
- 현재는 광역주거복지센터 운영을 통한 기초주거복지센터 지원이 기본 방향
  - “여전히 SH 안에서도 돈이 안 되는 사업을 왜 하려고 하느냐는 의견이 존재한다. 하지만 먹고 살 게 없으니까 더 주거복지센터를 해야 한다고 생각한다. 실제로 서울은 대규모 개발사업이 점점 줄어들고 있다”
  - “SH 내부적으로 25개 센터를 다 직접 운영하고자 하는 생각도 있다고 들었다. 이왕 몇 개 직접 운영하는 거 25개를 다 운영하자는 것이다. 하나를 직접 운영할 때마다 발생하는 적자는 지금 상황에서는 사무실 임대료 정도이고, 사업들을 진행하게 되면 인건비가 보전이 되는 상황이므로 사실 (이윤이) 남는 사업이다.”

○ SH와 민간기관의 거버넌스가 구축, 주거복지센터의 수준이 제고됨

- 기초주거복지센터의 확대에도 SH공사의 역할이 컸음

“민간단체가 구마다 주거복지센터가 필요하다고 말을 했을 때에는 서울시가 크게 움직이지 않았는데, SH가 가서 말하니 서울시에서 조금 더 말을 잘 들어줬다고 생각한다. 25개로 확대되는 데에는 SH의 역할도 컸다.”

□ 앞으로 주거복지센터에 있어 SH의 역할은 계속 요구될 것

- 주거복지센터 기능의 일관성, 안정성 등을 확보하기 위해 광역주거복지센터는 SH에서 계속 운영하는 것이 바람직
- 지역주거복지센터를 운영할 민간기관의 역량이 갖추어지지 못한 지역은 SH에서 임시로 지역 주거복지센터 운영 필요
- SH가 광역주거복지센터를 운영하며 민간기관의 역량을 키움으로써, 중장기적으로 민간기관이 지역의 주거복지서비스를 제공하도록 역할하는 것이 중요함

- SH는 서울시와 민간기관의 중간매개체이자 주거복지시스템의 선순환 구조를 만드는 역할

“광역 주거복지센터는 돈이 많이 드는 단점이 있다. 국가예산을 많이 지원했는데 법인이 망한다는 등의 계약이행에 대한 불안함이 있기 때문에 광역주거복지센터는 공사가 운영할 필요성이 있다.”

“기초주거복지센터는 민간 위탁으로 하고, 중앙주거복지센터는 SH가 맡는 것이 좋다고 생각한다.”

### 3.3. 주거복지센터와 LH

#### □ LH 마이홈센터의 역할은 지자체 주거복지센터와 차이가 존재. 주거복지센터의 역할 측면에서 LH 마이홈센터는 부족한 점이 많은 상황

- LH의 입장에서는 향후 주거복지의 역할을 키워가야 하기에 주거복지센터가 필요할 것
  - LH의 조직을 유지하고 확장하기 위한 또다른 수단인 주거복지센터(마이홈센터)
    - “LH가 서울에서 신규 택지를 통한 임대주택 공급을 하기 어려운 상황에서 주거복지 센터는 다르다. LH도 신사업이 필요할 테니까요.”
    - “LH입장에서 마이홈센터를 유지하고 확장하려는 것은 밥그릇을 챙기기 위한 것이라 생각한다. 바우처도 원래 공공근로자를 쓰다가 센터의 업무로 만들었다. 조직을 유지하고 키우는 방법일 뿐이라 생각한다.”
- 그러나 LH의 마이홈센터는 LH 사업의 홍보를 위한 수단으로서, LH 사업과 관련되지 않은 주거취약계층 상담을 거의 다루지 않음
  - 임대주택, 매입임대 등을 관리하는 업무를 주로 하면서 상담 기능을 추가한 수준
    - LH가 보유하고 있는 물량 중 일부를 지역에 배분하는 정도
  - 센터의 면적은 크지만 실제 인력은 많지 않음
  - 서울에 5개의 권역센터만 두고 기초센터를 운영하지 않는 것도 기초자치단체 수준의 상담이 주된 업무가 아님을 보여줌
  - 금융, 법률 상담을 한다고 하지만, 실제로는 신청을 하면 전문상담사가 정해진 요일에 와서 상담을 하는 방식
  - 취약계층에 대한 상담을 받을 때 지자체 주거복지센터로 이관 요청
  - 결과적으로 LH보다 지자체 주거복지센터가 더 효율적이라는 평가
    - 대상자의 상황을 종합적으로 판단할 수 있는 능력을 지자체 센터가 갖고 있음
    - “LH가 2017년에 마이홈센터 운영현황을 낸 게 있다. 마이홈센터의 기능은 임대주택을 관리하고 매입임대 관리하는 등의 업무에 상담 기능을 살짝 하나 얹은 것밖에 안 된다. 지금도 LH는 그렇게 운영하고 있다. 영등포구청역 쪽에 있는 마이홈센터

도 크게 만들어 봤지만, 상담원은 3명 정도 있는 것으로 알고 있다.”

“서울에도 LH가 운영하는 5개의 (마이홈) 센터가 있다. 그런데 이곳에서 무엇을 하는지 모르겠다. 취약계층이 마이홈센터로 전화하면 주거복지센터로 보낸다.”

“LH 마이홈센터도 SH의 콜센터와 주거복지센터의 업무를 다한다고 말하긴 한다. 하지만 실제로는 LH가 공급하는 임대주택에 대한 콜센터 역할을 할 뿐이다.”

“마이홈센터도 지역사회에 찾아가긴 하는데 집 몇 개 던져주는 방식이다. ‘장기미임대주택 긴급으로 몇 개 줄게.’라는 식이다.”

“금융, 법률 상담도 LH 마이홈센터에서 직접 하지 않는다. 빈 공간을 내어주고 전문 상담사가 정해진 요일에 와서 상담을 받을 수 있게 하는데 그것도 알고서 연락을 해야 상담할 수 있다. 신청주의라고 볼 수 있다.”

“들어가는 돈이 똑같으면 LH보다 주거복지센터가 효율적으로 일한다. LH는 주택 사진만 찍고, 임대차만 보고 집주인과 이야기만 하고 온다. 주거복지센터는 그 지역과 연관된 사람이 가서 종합적으로 판단을 한다. LH에서 연체관리가 잘 되고 있는가도 의심스럽다. 서울은 수급자 급여를 직접 받아서 임대료를 처리하는데, LH는 연체가 있어도 주거급여를 계속 지급하고 있다.”

#### □ 현실적으로 주거복지센터의 기본 업무를 LH가 소화하기도 어려울 수 있음

- LH는 공급자 위주의 주거복지사업을 진행. 이 구도 하에서는 주거복지 사각지대에 있는 사람들은 복지서비스를 받지 못하고 남아 있을 수밖에 없음

“지자체 주거복지센터가 아닌 SH나 LH에서 사례관리를 하기 어렵다고 생각한다.”

“LH는 국토부와 비슷한 입장이다. 전국 단위로 주거취약계층에 대한 공급에 신경을 쓰고 지역의 디테일을 알아서 공급하는 것이 아니다. 주거복지센터는 지역의 디테일을 알아서 서비스를 제공해야하는데 LH는 큰 기업이기엔 하기 어렵다고 생각한다.”

- 중앙정부(국토부 등)의 전국적 접근 방식을 LH도 고스란히 갖고 있어, 지역의 상황에 부합하는 접근을 하기가 근본적으로 어려움
  - 수요자의 관점에서 접근해야 하는 비주택거주자 지원사업도 이주지원119센터 등을 통해 공급자의 관점에서 접근. 지자체나 SH에게 대상자 리스트 확보만 계속 요청

- 공급자 위주의 관점에서 중앙정부가 요청한 정책들을 시행하는 것을 스스로의 역할로만 본다면, 향후에도 LH의 역할을 기대하기 어려울 것

“비주택(거주자 이주) 사업이 LH가 끼면 얼마나 꼬이게 되는지 잘 보여주는 사업이다. 지방중심으로 수요에 대응하기 위한 사업이었는데 갑자기 이주지원119센터라는 것이 나타나더니 공급적인 시각으로 사업을 바라보기 시작했다. 리스트를 확보해서 오라는 메일을 계속 보내기만 할 뿐이다. 이처럼 기존의 공급 방식을 계속 유지했는데 이렇게 되면 수요자가 찾아가지 않으면 끝이다. 주거복지센터는 직접 집에도 찾아가고 용기가 없을 때는 계속 북돋아 주는 찾아가는 상담을 한다. 사람을 정상 궤도로 올려놓으려는 시도를 계속한다.”

“LH가 하든 SH가 하든 민간이 하든 법률에서 해야 할 일을 정해서 주거복지센터가 하는 일을 정확히 하면 그 주체가 누가 되었든 문제는 없다고 본다. SH가 적용하는데 시간이 걸린 것처럼 LH도 그런 방향으로 간다고 하면 괜찮다고 생각한다. 그런데 LH 안에서 혁신이 일어나지 않으면 현재 주거복지센터가 하는 일을 LH에서 하는 것은 불가능할 것이다. 아직도 공급 위주로만 일을 하고 있다. 공급 등과 관련된 국가 정책을 실현하는 것이 LH의 핵심 업무이며 나머지는 주거복지센터가 하는 일이 된 게 현재 상황이다.”

- 「주거기본법」에서 규정된 역할이 마이홈센터의 기능을 규정. 여기에는 찾아가는 서비스와 사각지대 발굴에 대한 규정이 존재하지 않음

“LH도 신청주의에서 벗어나서 수요자에게 먼저 다가가고, 수요자 중심의 주거복지 서비스를 하는 방향으로 바뀌도록 만들어야 한다.”

“LH는 다 꺾데기다. 부서구조, 업무분장만 보더라도 드러난다. 서울시와 다른 게 법률에서도 드러난다. 주거기본법상 주거복지센터의 역할은 2개 정도에 불과하고 서울시 조례에서 주거복지센터의 역할은 7개 정도 된다.”

#### □ LH 마이홈센터와 지자체 주거복지센터 간의 협력도 원활하지 않음

- 서울시의 주거복지센터와 LH 마이홈센터의 협력은 거의 전무한 상태
  - LH는 더 많은 예산과 권한을 토대로 양질의 자료를 갖고 있으나, 이를 지자체 주거복지센터에 공개하지 않음
  - 주거급여 등을 통해 진행한 주택조사. 그 결과로 확보한 명단을 공유하지 않음

- 반대로 LH는 SH가 보유한 자료에 대해 법적 근거도 없이 제공을 요청
- 주거복지정책을 수립하고 집행하는 지자체가 마이홈포털 등의 시스템에 접근할 권한이 없다는 것은 이해하기 어려움

“LH는 민간과 지자체에서 조사를 해서 LH가 확보하게 된 명단을 공유하지 않는다. LH의 공급시스템을 계속 돌려야 한다는 이유로 오픈을 안 한다.”

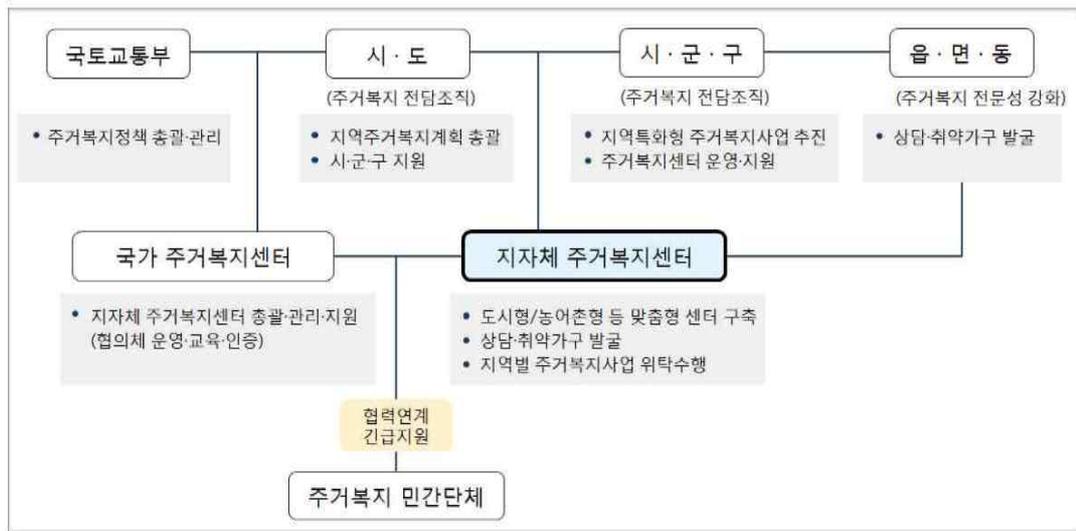
“LH에서 조사한 데이터를 나눠달라. 그러면 주거실태조사를 하지 않아도 되지 않나. 아니면 적정 지역마다 취약계층 데이터를 주면 좋을텐데 LH는 자료를 가지고 있으면서 주지 않는다.”

“LH는 사람을 써서 따로 조사할 수 있으면서 LH가 SH에 계약서를 복사해서 달라고 연락을 했다. SH에서 계약서를 LH에 줘야 하는 법적 근거를 대서 공문을 보내오면 SH에서 주겠다고 했으나 법적 근거가 없었다. 실제로 임대주택은 각 지역 공사나 지자체가 정보를 줘야한다고 생각한다. 그런데 LH가 왜 다시 조사하나. 그건 예산 낭비다.”

“주거기본법 자체가 LH를 위한 법이다. 주거복지 관련 정보도 지역따라 따로 가지고 있을 수 있다. 서울의 경우 통합시스템이 따로 있다. 그러나 고유식별 번호나 개인정보 식별의 관련된 법을 적용해서 국가가 인정하는 주거복지센터나 시스템은 마이홈포털밖에 없다. 그것을 개정하길 몇 번 건의했는데 꿈쩍도 안 한다. 우리가 개인정보보호와 관련되어 법적으로 문제없는 정보를 갖고 있어도 인정이 안 된다. 이 때문에 따로 가지고 있는 정보를 사회복지기관에 줄 수도 없고 받을 수도 없다. 그러면 그와 같은 역할을 LH가 다하는가? 아니다.”

- 국토부가 장기주거종합계획을 통해 제시한 주거복지 거버넌스의 큰 그림이 작동할 수 있도록 보완 필요
  - 중앙정부와 LH는 굵은 혈관, 시와 지방공사는 중간 혈관, 그리고 민간기관은 모세 혈관이 되는 구도
  - 이를 작동하게 할 구체적인 제도적 장치가 마련되어야 함

그림 3. 중앙정부 및 지방정부의 주거서비스 공급의 역할 구상



\*출처: 국토교통부(2018), 6쪽.

“주거복지사업은 민관공의 협력사업임을 강조해서 행안부가 밀어주게 해야 한다. 국토부와 LH는 굵은 혈관, 지방공사는 중간 혈관이고 민간기관은 모세혈관과 같다. 이 모든 게 다 있어야 몸에 피가 도는데 (일부) 지방공사는 자기가 다 할 수 있는 것처럼 생각한다. 이렇게 되면 LH와 똑같은 것이다.”

### 3.4. 주거복지센터에 대한 전망

#### □ 서울의 주거복지센터는 지자체장 등이 바뀌더라도 안정적으로 운영될 것으로 예상

- 서울시 내부적으로 주거복지센터의 필요성에 대한 공감대가 크기 때문에 지자체장이나 SH사장이 바뀌더라도 주거복지센터는 안정적으로 운영될 것으로 예상
  - 시민의 인지도도 개선되고 있으며, 자치구에서도 주거복지센터와 시스템을 연계하고 있음
  - 2019년까지 사회복지기금을 사용하였으며, 2020년부터는 본예산을 사용하고 있음. 이 구조는 이후에도 지속될 것

“주거복지센터에 대한 시민의 인지도도 올라가고 있고, 자치구에서도 주거복지센터에 관련된 연결 시스템을 갖추고 있는 상황이다. 그렇기 때문에 자치단체장이 바뀐다고 해서 주거복지센터 업무나 예산이 줄어드는 것은 불가능할 것이라고 본다. (자치단체장이 바뀐다고 하더라도) 일관성이 유지될 것으로 생각한다.”

“서울은 예산 걱정을 하지 않는 상황이다. 2019년까지 사회복지기금 사용했고, 2020년부터 본예산이 매년 들어가는데, 이제 건들기 어렵다고 생각한다.”

“여전히 SH 안에서도 돈이 안 되는 사업을 왜 하려고 하느냐는 의견이 존재한다. 하지만 먹고 살 게 없으니깐 더 주거복지센터를 해야 한다고 생각한다. 실제로 서울은 대규모 개발사업이 점점 줄어들고 있다. 그리고 서울은 창업밸리 등 세세한 사업을 SH에 위탁하고 있으며 서울시나 SH의 뒷선이 바뀌더라도 주거복지센터는 외부에서 안 건드릴 거로 생각한다.”

#### □ 주거복지센터의 인력 및 조직 확충 필요

##### ○ 센터당 최소 인력은 5명 정도가 필요

##### - 뉴딜 일자리 등을 활용하는 것도 좋은 방안

“서울이 기초주거복지센터를 처음에 2명으로 시작해서 사람들이 2명만 있으면 되는 줄 안다. 하지만 2명이 나가면 전화를 받지 못한다. 최소 인력은 5명은 되어야한다고 생각한다.”

“뉴딜 일자리가 좋다고 생각한다. 민간은 서울시가 직접 청년뉴딜일자리해서 센터에 한 두명씩 더 파견되고 있다. SH에서도 계속 청년을 받고 있다. 정식 TO가 3명으로 늘었다. 1~2년동안 센터에서 활동을 한 친구들이 많이 들어오면 센터에 빨리 적응할 수 있었다.”

##### ○ 주거복지센터의 필요성만큼 그 운영성과도 면밀히 검토되는 시스템을 구축하여야 할 것

“주거복지센터 등은 주거복지정책 측면에서 중요한 자원이며 필요성이 높다. 다만 해당 프로그램이 얼마나 효율적으로 운영되고 성과를 내고 있는지는 별개의 문제이며 현재 상황에서는 효율성이 떨어진다고 판단된다.”

#### □ 원활한 역할 수행을 위해 광역 및 기초 지자체의 협조가 필요

##### ○ 관련 기관의 협조가 잘 안 이루어지는 이유는 관련 기관의 실적에 포함되지 않고 완전히 별개의 업무로 분류되기 때문

“개인정보가 있어야 하므로 공무원이 아닌 주거복지센터에서 주거복지를 위한 실제 업무를 담당하기가 어렵다. 이 때문에 주거복지센터는 현재 말뚝센터라고 생각한다.”

“동주민센터와 협업이 잘 돼야 한다. 취약계층이 동주민센터로 제일 먼저 가는 것이 현실이다. 주거복지센터는 개인정보에 대한 정보 접근 권한이 없다.”

“주거복지센터는 국고와 광역·기초주거복지센터 예산을 합쳐 기초에서 사업을 시행하는 것이 기본 방향이어야 한다고 생각한다. 예전에 구청 협조가 어려운 상황이 있었는데, 이는 구청에서 실적 인정이 안 되기 때문이었다.”

“서울시나 자치구에서 관리비 밀린 사람 명단을 지역 주거복지센터에 보내주면 위기 가정을 미리 감지할 수 있다.”

- 주거복지센터는 지역에 기반을 두고 있기 때문에 지역의 주거복지서비스에 대한 정보와 권한을 갖고 있는 지자체에서 많은 도움을 줄 필요가 있음
  - 주거복지센터는 개인정보에 대한 접근 권한이 없으므로 구청, 동주민센터 등 관련 기관과의 협조가 필수적으로 필요

#### □ 주거복지 사업 활성화를 위한 제도적 보완 필요

- 예산의 안정성 확보와 사업 활성화를 위해 주거복지센터의 사업에 대해 부가세 면제 필요

“주거복지사업은 면세사업이 아니므로 부가세 10%를 내야 한다. 1억 4천을 받아오면 1400만 원을 부가세로 내고 시작해야 한다. 부가세를 따로 달라고 하면 안 준다. 사회복지는 비영리인데, 주거복지도 사회복지사업처럼 비영리사업이므로 제도 개선이 필요하다.”

#### □ 주거복지센터에 대한 대시민 홍보가 더 필요

- 여전히 주거복지센터를 모르거나, 그 필요성을 느끼지 못하는 시민들이 많음
  - 공공임대주택은 알지만, 주거복지센터를 모르는 경우가 일반적
- 다양한 방법의 홍보 방안이 강구되어야 할 것

“공공임대주택에 대한 인지도는 높은 편이나 주거복지센터는 동주민센터 상담시 소개받지 않는 이상 잘 모르는 곳이다.”

“주거복지센터의 필요성은 분명한데, 그 수요를 담기에 아직 우리의 사회적 합의나 구성원의 인식이 아직 못 따라온다는 생각이 든다.”

“우리 동네 주거정보는 ‘여기(주거복지센터) 가면 다 알 수 있어’와 같이 이미지를

만들어서 홍보의 타겟을 정하는 게 필요하다고 생각한다.”

□ 서울 이외 시도에서 주거복지센터는 다르게 접근될 필요

○ 다른 지자체에서 적극적 관심이 없는 까닭은 주거복지센터를 의무사업으로 인지하고 있지 않기 때문

- 주거복지전달체계 구축을 위해 주거복지센터 사업이 필요하다면 이는 의무사업으로 정식 추진되어야 할 것

“서울을 포함한 수도권, 대구, 전주시 외의 지자체에서는 주거복지정책에 대한 이해도도 낮고 큰 관심도 없는 경우가 많은 걸로 알고 있다. 대부분의 지자체의 경우 의무사업이 아닌 부분에 대해서는 부수적으로 추가되는 업무라 생각하기 때문에 정부에서 주거복지정책 사업에 대한 의지가 강하다면 정식사업으로 추진되어야 한다고 생각한다.”

○ 광역 및 기초 지자체의 주거복지센터 운영주체는 지역 상황에 맞게 가져갈 것

“지방에는 임대주택이 없는 경우도 있기 때문에 지역 상황에 맞게, 광역은 공공이 담당하고 지역은 민간이 담당하는 게 좋다고 생각한다.”

### 3.5. 소결

- 수요자 중심 주거복지서비스 구현을 위해 주거복지센터가 중대한 역할을 담당
  - 주거복지센터는 주거소요를 하향식이 아닌 상향식으로 파악할 수 있게 하는 수단
    - 기존 방식에 비해 주거복지의 사례 발굴에 효과적
  - 주거복지 관련 상담은 주거복지센터로 전화한다는 일관된 정보를 제공, 주거복지 상담 및 프로그램 전달의 유용한 수단으로 활용
  
- 서울시의 주거복지센터는 SH 중심의 중앙주거복지센터, 민간기관 중심의 기초주거복지센터 구조로 운영
  - 중앙주거복지센터는 주거복지센터 체계의 유지 관리 및 기초 주거복지센터의 전반적인 역량 증진을 위해 필수적
    - 주거복지센터의 안정적 운영을 위해 중앙주거복지센터는 SH가 운영하는 것이 적합
  - 민간기관이 기초 주거복지센터를 통해 찾아가는 주거복지서비스를 구현
    - 지역의 특성을 반영하면서 제도적 영역에 제한받지 않고 활동할 수 있는 민간기관이 기초 주거복지센터를 운영하는 것이 찾아가는 주거복지 서비스의 성격에 부합
    - 기초 주거복지센터별 특화사업을 진행, 주거복지 수요가 많은 곳에는 더 많은 주거복지 사업이 만들어질 수 있도록 유도
  
- 주거복지센터는 아직 초기 단계로 개선이 필요
  - 주거복지센터 대상가구의 확대
    - 신혼부부, 청년 등 최근 주거복지 관련 주목받는 계층 또한 주거복지센터의 주요 상담 대상으로 확장 필요
  - 기초 주거복지센터의 역량 향상 및 관리
    - 다양한 운영 경험을 통해 기초 주거복지센터를 운영하는 민간기관의 역량을 개선
    - 민간기관의 역량을 키움에 있어 중앙주거복지센터가 주도적 역할을 담당
  - 유관기관 및 부서와 협력 관계 형성

- 개인정보에 접근권한을 가진 시청, 구청의 지원
- 주택조사 자료를 구축하고 있으며 자체 보유물량도 충분히 지닌 LH(마이홈센터)와의 공조
  - 오랜 경험을 통해 확보된 LH만의 노하우, 그리고 LH의 공급물량은 주거복지센터의 업무에 반드시 활용되어야 할 자원
  - LH 마이홈센터는 지역 내에서 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 주거복지서비스를 제공할 수 있도록 유도
  - LH와의 공동사업을 마련, 협조의 가치를 서로 확인할 수 기회 모색
- 업무통합 및 업역구분으로 예산을 절감하면서 동시에 주거복지서비스의 질적 향상 도모
  - 마이홈센터, 광역주거복지센터 및 기초주거복지센터가 각각 더 잘할 수 있는 업무를 구분, 중복업무를 최소화하되 자료공유 등 협력적 관계로 변화 필요
- 도시재생지원센터 등 사업이 중복, 시너지효과를 낼 수 있는 조직과의 협력 도모
- 주거복지센터의 업무에 대한 공감대 형성
  - 주거복지센터에 대한 홍보 강화

□ **지속적인 수요자 중심의 주거복지서비스 구현을 위한 구조적 · 제도적 개선 방안**

- 주거복지 서비스 분야의 협력적 거버넌스 구축
  - 협력 사업: LH 마이홈센터와 서울시 주거복지센터가 함께 수행하는 주거복지사업을 초기부터 구상
    - 국비, 시비, 구비 매칭 사업의 확장
  - 자료 공유: 시청, 구청, LH, 동주민센터 등의 자료 공유를 주거복지사업의 초기 실적에 포함
  - 홍보 강화: 주거복지상담의 대상자 확대. 상담자를 통한 다른 정책대상가구 파악
  - 관계 부서간 협력: 복지정책실 내 찾아가는 복지팀, 복지시설팀, 사회서비스팀, 생활보장팀과 공동으로 추진하는 주거복지사업을 시 차원에서 추진
- 제도의 보완
  - 상담 강화: 주거복지 상담의 중심 기관이 되도록 전문 상담인력 확충 및 예산 확보
  - 마이홈센터 개선: 수요자 중심 주거복지 서비스의 확대를 위해 「주거기본법」의 업무 상세

## 사항 추가

- LH 마이홈센터의 주거복지사업과의 협력 방안 마련
- 과세 기준: 주거복지센터에서 수행하는 주거복지사업에 대한 비과세 추진
- 업무 구분: 법 상에서 마이홈센터와 주거복지센터의 업무를 상세히 구분함으로써, 분명한 역할을 정립하고, 상호 협조를 유도

## 4. 주거복지정책 일반

### 4.1. 서울의 주거문제

□ 인터뷰 전반에 걸쳐 서울의 주거문제는 특수하며, 특별한 접근이 필요하다는 인식이 확인. 주거복지정책에 대한 시민들의 높은 요구도 존재

- 특히 높은 주거비용과 그에 따른 과중한 주거비부담에 대한 문제의식이 공통적으로 발견
  - 높은 주거비부담은 사회초년가구의 정주기반을 붕괴시키고, 타 지역으로의 인구유출을 야기, 장기적으로 세수감소로 이어질 수 있음을 우려
- 이로 인해 서울의 주거정책은 다른 지역과 다를 수밖에 없으며, 또 달라야 함
- 서울의 주거정책에 대한 시민들의 높은 요구
  - 주거복지에 대한 수요도 복잡하고 다양해, 이에 대한 맞춤형 정책에 대한 요구도 높은 편

“서울시에서 주택정책을 하는 게 타 지자체와는 상황이 완전히 다르다. 소득 대비 주거비 비율이 매우 높기 때문에 시민들이 가장 원하는 것 중 하나가 주거복지정책이다”

“서울의 주거비 부담이 타 지자체와는 상황이 다르다. 그러면 해외 홍콩, 뉴욕 얘기가 언급되기도 하지만 그 나라 풍습 문화에 따라 다른 거고 (서울의 경우) 주거비가 감당 못할 수준이다”

“주택시장에 대한 불확실성이 커서 집을 소유한 사람은 세금 등의 문제로 임대시장에 적극적으로 들어오기 꺼리고, 임차인은 단기간 내 급격히 오르는 임대료 감당을 하지 못해 어려워하고 있다”

“서울에 인프라가 몰려 있다 보니까 다른 지역에 비해서 가격이 너무 높다. 가처분 소득 대비 임대료 비중이 높고, 특히 청년가구의 경우 부담이 크다. 현재 문제는 30대 계층이 경기도로 너무 많이 빠져나가는 것이다. 장기적으로 서울시민의 감소

와 세수 확보가 어려워지게 될 것이다”

“시장상황이나 주거여건 등을 감안할 때 서울은 주거문제가 가장 복잡하고 다양하고 주거복지수요 역시 많은 지역이다. 주거복지 관련 사업의 중요성이 크며 특히, 지역 수요에 맞는 맞춤형 정책의 필요성이 높은 지역이다”

#### □ 이를 바탕으로 관료들은 주거문제를 해결하기 위한 적극적 노력을 기울여오고 있음

- 특히 다양한 니즈를 반영하기 위해 중앙정부에서 제시된 정책의 틀을 넘는 ‘서울형’ 모델을 만들면서 지역 주거복지수요에 부합하는 주거복지프로그램을 개발하기 위해 노력
  - 장기전세주택, 주택바우처, 역세권임대주택 등. 서울의 한 발 앞선 시도가 중앙정부의 사업에 반영되어 전국으로 확대되는 사례도 다수. 서울에서 시작된 정책은 타 지자체에서 7년 뒤에 시작된다는 이야기까지 나올 정도
  - 다른 지자체들은 서울의 정책을 많이 배우려 하는 상황
- 주거복지사업을 계획하고 집행하는데 서울시만의 노하우가 존재. 다양한 시행착오를 거치면서 설문조사의 활용, 이해관계자들의 의사 수렴 등의 필요성도 이해하고 있는 상태
  - 다양한 니즈를 반영, 주거복지와 관련된 정책을 자율적으로 수립. 이를 집행할 조직도 잘 마련되어 있으며 예산도 상대적으로 많은 편
    - 주택 관련 예산을 많이 배분하는 것에 대해서도 공감대가 존재
  - 한 부처에서 주도하기도 하고 시정 핵심과제와 결합해 진행하기도 함
  - 오히려 여러 시도들 중에서 우선순위를 정하는 것이 주요 과제인 상황

“서울시 공무원들은 주거문제가 있다는 공감대를 가지고 있다”

“서울시는 다양한 니즈를 반영하려고 여러 가지 정책을 시행 중에 있다. 그러나 우선순위에 대한 고민은 있을 수 밖에 없다”

“서울시는 서울형이라는 이름으로 지자체 중 가장 다양한 주거복지 프로그램을 개발, 운영하고 있으며 중앙정부 사업으로 확대되는 사례도 다수이다. 수요자 입장에서 다양한 프로그램을 개발하려는 노력과 이를 뒷받침할 수 있는 재정 및 행정력을 갖추고 있다는 점이 타 지자체와는 다르다”

“타 지자체와 연락해보면 (이렇게 주거정책에 관심을 가지고 실행하는 것에 대해) 의아해하기도 하고 무조건 서울시 정책을 그대로 배워서 쓰려는 경우도 많다”

“서울시에서 (주거정책사업을) 하면 지방에서 7년 후에 시작한다는 말이 있다. 그만큼 타 지자체와 격차가 벌어지고 있는 것이다”

“서울시는 주거비부담, 최저주거기준 미달가구, 높은 주거비에 따른 비주택 거주자 비율이 높아 주거문제 해결을 위한 주거복지정책에 다른 자체보다는 문제도 많아서 관심도도 높은 거 같다. 중앙정부보다 앞서 주거비 부담 완화를 위한 주택바우처 시행이라던가, 비주택 거주자 조사 등을 실시하여 주거지원 방안을 고민하는 경우가 있었다”

“서울시는 주거복지사업의 필요성에 대해 인지하고 있다. 주거복지사업 분야에 대한 나름의 노하우를 축적하고 있고 추진방식에 있어 설문에 기반한 방법 등 다양한 접근방법에 대해 고민하는 단계에 와 있다”

“서울시만의 프로그램을 해당 부처에서 주도적으로 기획하기도 하고, 시정 핵심과제와 같은 형태로 진행되기도 한다. 둘 다 병행한다”

“서울시는 이미 정책 결정의 자율성을 토대로 선례를 만들어 왔기 때문에 향후에도 충분히 가능하다고 본다”

“서울시는 예산적인 부분, 자원 등을 고려할 때 스스로 주거복지정책 수립이 가능하고 집행할 능력이 충분하다고 생각한다”

“서울시 자체적으로 주거복지정책을 수립하고 집행할 능력이 있다고 본다”

“서울시의 경우 타 실국에 비해 주택건축국의 예산확보가 꽤 큰 걸로 알고 있다. 주택은 장기간 많은 예산이 필요한 사업이며 이러한 부분에 대한 공감대는 존재한다고 본다”

“민선시장체제로 전환된 후 다양한 서울형 프로그램을 운영하면서 장기간 사업의 경험과 노하우가 축적되었기 때문에 예산 및 중앙정부와 협의 절차 등의 문제만 해결할 수 있다면 충분히 집행할 능력이 있다고 본다”

“정부에 비해 지자체가 지역특성을 잘 알고 있으며, 정책의 수요자인 시민들과 현장에서 지속적으로 소통할 수 있다. 또한 정책사업에 대한 피드백도 신속히 할 수 있으므로 정부의 권한위임(법제도 개선)과 예산지원(국비매칭 등)이 가능하다면 더 원활한 주거복지정책 수행을 기대할 수 있다고 본다”

## 4.2. 서울시와 중앙정부

### □ 서울시의 능력과 의지에도 불구하고, 서울의 주거문제를 스스로 해결하기에 근본적 한계가 존재하며, 중앙정부의 지원과 역할이 필요

○ 지방정부는 법령을 제정할 수 없으며, 예산을 지방정부 자율적으로 사용할 수 없다는 점에서 근본적인 한계가 존재

- 법령이 없는 상태에서 만든 조례는 사실 큰 의미가 없음. 결국 모법으로 법령이 마련되어야 하기에 지방정부는 근본적으로 중앙정부에 종속될 수밖에 없는 구조

- 주거복지에 대한 수요가 크다고 하더라도 지방정부의 예산으로 복지예산을 자유롭게 늘릴 수도 없음

· 일부 주거복지사업은 중앙정부와 지방정부의 기반 정당이 달랐으면 통과하기를 기대하기 어려웠을 것으로 예상하기도 함

- 모법이 없으며, 예산지원의 근거가 불분명한 상태에서 정책의 지속성을 담보하기 어려움

“지방정부에서 방향을 제시하더라도 제도 자체를 바꿀 수는 없으니까 계속 한계에 직면한다”

“공공임대주택 공급이든, 주거복지센터든 결국 법률에 근거해서 지방 조례가 작동하기 때문에 근본적으로 중앙정부에 종속적일 수 밖에 없다”

“실제 청년월세 지원 사업에서 지방정부 자체적인 복지사업을 할 때 심의를 받은 적이 있다. 수혜성 측면에서 중앙정부보다 지방정부가 더 과한 복지를 줄 수 없다. 만약 서울시장이 야당이었으면 심의가 통과되기 어려웠을 수 있다”

“공동체주택 사업의 경우 기존 법률과 주택공급의 틀에서 벗어나 주택에 사는 사람들의 삶의 질을 높일 수 있는 주거형태를 추진하는 것인데 시정 핵심과제로 진행하다 현재는 해당부처에서 사업을 주도적으로 기획, 운영하고 있다. 관련 모법이 없어 지원근거가 미약하고, 지속적인 정책으로 진행할 수 있는지에 대한 정책안정감 부족하다”

“다양한 시도에도 불구하고 지방정부의 역할이 제한적이며 중앙과 지방간 정책간 연계성도 떨어져 비효율이 발생한다는 점도 문제점이다”

○ 지방정부 자체도 자치단체장에 따라 복지정책의 지속가능성과 일관성이 영향을 받음. 이 지

속가능성과 일관성을 유지하기 위해서라도 중앙정부의 적극적 지원 및 역할이 필요

“복지정책의 경우 자치단체장이 바뀌게 되면 일관성이 없어질 수 있다. 중앙정부의 논리는 복지정책이 자치단체장이 바뀌더라도 유지될 수 있도록 복지부나 기재부가 관리하겠다는 논리이다”

#### □ 현재 중앙정부의 적극적 협조와 지원은 기대하기 어려운 상황

- 주요 법령의 개선을 요청하였으나, 협의가 이루어지지 않았던 경험이 대부분
- 중앙정부가 지방정부의 의견을 수렴한다는 것은 형식적 절차에 그치는 경우가 많음
  - 실제 반영을 기대하기는 어려움

“중앙정부는 보수적 감시자라고 생각한다. 지자체의 의견 수렴이 이루어지지만 반영되기 보다는 형식에 그치는 경우도 많다. 그렇기에 정책의 추진 과정에서 적극적인 협조와 지원을 기대하기는 어렵다”

“주거기본법, 민간임대주택에 관한 특별법, 공공임대주택법 등 관련 법령 개선을 요구하였으나 실무진 차원에서 협의가 이루어지지 않은 경우도 많다”

“법률적인 제·개정이 필요하여 중앙정부에 건의할 경우 중앙정부의 러프한 법률 검토 등으로 거부당하는 경우가 많다(예: 고시원 최저주거면적 고시화, 공공임대주택 유형통합(안) 등)”

#### □ 서울시의 요청에 중앙정부가 적극적으로 협조하지 않는 이유로 우선 서울의 상황만 고려할 수 없다는 논리가 제시되고 있음

- 서울의 상황은 특별한 상황으로, 다른 지자체에서는 발견되지 않음. 따라서 서울의 상황에만 대응하여 정책을 마련할 수는 없다는 논리
  - 구체적인 통계자료를 제시하더라도 협의가 어려운 상황

“지방분권 이야기가 나올 때 언급되는 것이 지자체마다 상황이 다르다는 것이 중요한 부분인 것 같다. 개인적으로는 서울시 내부적으로도 강남, 강북의 지역별 차이에 대한 고려도 중요하다고 생각한다”

“시행령이나 시행규칙이 올라오는 경우가 많으므로 서울시가 국토부에 제안하는 내용이 많다. 그런데 제안하면 반응이 ‘그건 서울시의 특별한 케이스다. 다른 지자체

의 경우 그런 사안에 대한 언급도 없고 필요도 없다’ 라는 대답이 돌아온다. 특히 통계자료 등 백데이터를 가지고 설명을 하더라도 결국 서울시만의 한정된 사례에 대한 이야기로 치부되는 경우가 많다”

“서울시를 특별한 케이스라고 단정한다”

“국토부에서 너네는 17개 시도 중 하나이고 특수한 케이스이므로 서울의 경우로 일 반화할 수 없다고 말한다. 사실 그 논리가 맞다고 본다. 그러한 이유로 지방분권이 필요하다고 생각한다. 서울시민의 민원을 받는 곳인데 그걸 해결할 방법이 법에 막히면 담당자로서 안타깝고 답답하다”

○ 중앙정부의 한 부처가 단독으로 결정할 수 없다는 논리도 제시

- 국토부가 단독으로 결정할 사항이 아니라 기재부 등 예산 관련 부처, 그리고 청와대와 여 당 등과의 협의가 필요하다는 반응
- 기재부가 예산을 지원할 의사가 없고, 청와대나 여당이 서울의 상황을 별도로 고려하는 것이 적합하지 않다고 판단한다면 서울을 예외로 두지 않는다는 결론에 도달

“중앙정부에 서울시가 제안하면 세 가지 답변 중 하나를 들을 수 있다. 첫째, 서울 시만 생각할 수 없다. 이걸 전국적으로 시행하면 다른 지자체에 문제가 생길 수 있 다. 둘째, 예산 등이 관계되는 경우 기재부와 협의해야 한다. 셋째, 정치적 여파가 있는 경우 당정청 협의가 필요하다”

“비단 서울시 뿐만 아니라 국토부의 경우에도 예산은 기재부에서 컨트롤 하기 때문 에 국토부 자체에서도 어쩔 수 없는 상황이 발생한다.”

“지방분권에서 ‘서울시는 가능한데 다른 지자체에는 위임이 안돼요’라는 말을 하기도 한다. 서울시는 몰라도 다른 지자체는 아직 시기상조라는 논리를 계속 펼친다”

“서울시가 타시도와 상황이 다르다 보니 중앙정부 입장에서 보면 타시도와 달리 서 울시만 잘 운영하는 것을 형평성 문제로 보기도 한다. 또 서울시가 창의적인 아이 디어를 들고 괴롭힐 수 있다고도 본다. 서울시 너네 때문에 귀찮아 죽겠다라고 느낀 다”

○ 그러나 오히려 이것이 지방분권의 논리가 될 수 있음

- 서울에서만 해당 민원들이 발생하기에, 이를 해결하는 권한을 서울시에는 제공해야 함

○ 중앙정부 내에서도 부처간 칸막이가 존재, 공감대를 형성한 부처와의 협의는 원만히 진행되

지만, 그와 무관한 부처와 협의할 때에는 오히려 민원사항으로 치부되기도 함

“중앙정부에서 정책을 발표하면 지자체에서 수행해야 하는 역할이 있는데 실제로 사업을 하다보면 지방정부가 다니면서 국토부와 협의해야 하는 데, 국토부 내부에서도 조직, 부서가 서로 다르다 보니 개별 사안들을 따로 시간이나 절차가 너무 많이 걸린다”

#### □ 중앙정부 자체적으로 서울의 주거문제를 해결하고자 노력하고 있음

- 서울의 주거문제는 중앙정부에게 있어서도 중요한 문제로 인식
  - 그렇기 때문에 다른 지자체에 비해 서울시의 의견을 많이 들어주는 것으로 볼 수도 있음
- 중앙정부가 주도함에 따라 서울의 정책 역시 중앙정부에 크게 영향을 받음
- 중앙정부가 서울의 주거문제의 시급성이나 주거문제 해결을 위한 정책의 필요성에 대해 공감대를 형성한 경우, 적극적인 지원을 받는 경우가 많음
  - 그러나 이와 직접 연관되지 않은 서울시의 노력들은 상대적으로 소외를 받는 구조

“타 지자체에 비해 서울시는 주택 문제에 있어서 상징적인 지역이다. 그래서 국토부에서 타 지자체에 비해 이야기를 많이 들어주고 협의를 하려고 하는 편이다”

“중앙정부와 정책의 방향이 비슷한 경우, 중앙정부의 시급한 정책으로 판단되면 적극적인 지원을 받을 수 있으나 그렇지 않은 경우는 서울시 사업에 중앙정부의 협조를 기대하기 어려운 상황이다. 관련해서 민간임대특별법을 제정하던 시점에서는 중앙정부와 긴밀히 협의하여 필요한 부분을 법제화시 적용해주었으나 실제 법제화가 끝나고 다른 정책에 집중하면서 관련 법률을 요청하였을 때 많은 시간이 소요되었다. 중앙정부에서 발표한 정책이 있더라도 정책발표와 관계없는 부서와 협의할 때 그 당시의 민원에 대해서만 고려했다”

“서울은 정부 주택정책의 핵심지역으로서 중앙정부의 정책 변화에 따른 영향을 크게 받는 측면이 있다”

#### □ 서울 등 지역의 주거문제를 중앙정부가 해결하기에 근본적 한계가 존재. 가능하다면 지방정부가 담당하는 것이 합리적

- 중앙정부가 지역의 주거문제를 해결하려는 노력 자체는 문제 없음. 그러나 중앙정부가 지역의 주거문제를 해결하는데 근본적 한계가 존재한다는 점을 인지하여야 함

- 중앙정부는 지역상황을 효과적으로 파악하기 어려움
- 중앙정부는 대규모 택지개발이나 제도개선 이외에 지역의 주거문제에 한정해 제시할 해법이 충분하지 않음
  - 시스템을 만들지만, 이 시스템이 현실에서 잘 작동하게 만드는 디테일을 갖추지 못함
    - “서울의 주거문제를 중앙정부가 직접 챙기려는 모습을 나쁘게만 볼 수 없다. 결국 수요자를 얼마나 잘 파악하고 효과적인 정책을 만들어내며 이를 잘 전달하느냐가 관건인데...”
    - “중앙정부에서 지역 상황에 대한 파악이 충분하지 않고, 대규모 신도시 개발 등의 공급 방법이나 제도 개선 이외에 제시할 수 있는 방법에 한계가 있다”
    - “주거복지사업 관련해서 공공임대주택, 주거복지센터 등 여러 가지 시스템들을 만들어 놓았는데 그 시스템이 잘 작동할 수 있게 하는 디테일을 잘 갖추었는지에 대해서는 의문이 든다”

□ **반면 지방정부는 현장에 필요한 주거정책을 발굴함에 있어서 보다 유리함**

- 현장에서 필요한 것이 무엇인지 지방정부가 보다 잘 알 수 있음
  - “지자체마다 상황이 다를 수 있지만 주거복지정책의 경우 실제 현장(지자체 단위)에서 필요한 주거 정책을 더 잘 알 수 있다”
- 지역의 특성에 맞게 맞춤형으로 주거복지정책을 계획하고 집행할 수 있는 지방정부. 이들에 의한 주거복지정책은 정책대상에게 보다 유용한 혜택을 제공할 수 있음
  - 일례로 사회초년가구의 전세금대출 이자비용 지원사업은 중앙정부가 필요성을 느끼지 못하였지만, 서울의 사회초년가구의 심각한 주거비부담으로 인해 선도적으로 실시
    - “중앙정부와 별개로 서울시의 주거복지정책이 시민들에게 도움을 준다고 본다. 예를 들어 금융지원사업 측면에서 본다면 정부 정책은 사회초년생의 임대료 보조를 위해 국가기금을 장기저리로 빌려주지만, 서울시는 재원을 이용하여 금융기관에 지급해야 할 이자비용을 지원해주고 있다. (총량적 측면에서) 서울에 거주하는 사회초년생의 경제적 자립을 돕는데 기여하고 있다”
    - “지자체 특성에 맞게 주거복지정책이 맞춤형으로 가야 정책 효과가 좋다고 본다”

- 예산 및 법률과 관련하여 중앙정부가 보다 적극적으로 협조한다면 주거복지정책의 효과성이 훨씬 개선될 것으로 전망

“민선시장체제로 전환된 후 다양한 서울형 프로그램을 운영하면서 장기간 사업의 경험과 노하우가 축적되었기 때문에 예산 및 중앙정부와 협의 절차 등의 문제만 해결할 수 있다면 충분히 집행할 능력이 있다고 본다”

“정부에 비해 지자체가 지역특성을 잘 알고 있으며, 정책의 수요자인 시민들과 현장에서 지속적으로 소통할 수 있다. 또한 정책사업에 대한 피드백도 신속히 할 수 있으므로 정부의 권한위임(법제도 개선)과 예산지원(국비매칭 등)이 가능하다면 더 원활한 주거복지정책 수행을 기대할 수 있다고 본다”

- 중앙정부가 주거복지정책의 전체 방향을 결정하고 실제 계획수립 및 집행에 있어서는 지방정부의 역할을 강화하는 방향으로의 역할 분담 필요

- 공모형 사업, 포괄예산제도 확대의 필요성 지적

“국가 재정이 투입되는 만큼 전체적인 방향성을 중앙정부가 결정하더라도 실제 집행에 있어서는 지방정부의 역할을 확대하는 것이 가장 이상적일 것으로 판단한다. 그러기 위해서는 공모형 사업과 포괄 예산 제도 확대가 필요하지 않을까?”

## □ 그러나 모든 지역에 걸쳐 주거복지정책의 분권화를 실시할 필요는 없음

- 지방정부마다 상황이 다를 것

- 수도권이나 비수도권의 광역시는 관심과 열정이 있을 수 있으나, 그 외 지방정부는 자체적인 주거복지정책을 수립하고 집행하기 위해 필요한 최소한의 예산, 인력, 그리고 경험이 없을 가능성이 높음

- 중앙정부 주도로 진행되는 것에 비해 성과를 기대하기 어려울 수도 있음

- 서울시만을 사례로 모든 지역에 걸쳐 지방화를 추진할 경우, 다른 지방정부가 지방화를 추진할 능력이 없을 때 더 큰 문제가 발생할 수 있음. 이에 대한 국토부의 우려에 대해서도 공감

“수도권 지자체 및 광역 시·도는 (주거복지정책 사업에) 관심과 열정이 있으나 그 외 다른 지자체는 자체적인 주거복지정책을 수행하기 위한 최소한의 예산, 인력, 경험이 없는 경우가 많아 아직은 중앙정부 주도로 할 수 밖에 없는 상황이라 생각한다”

“국토부 입장에서는 서울시를 사례로 정책을 만들었는데 나머지가 그것을 수행할 수 없으면 더 큰 문제이기에 지방분권을 하더라도 (지자체의 여건을 고려한) 지방분권에서 단계적인 접근이 필요하다”

○ 주거복지정책의 지방화에 있어 단계적 접근이 필요

- 무조건 지방화를 하는 것이 아니라 지역 상황에 맞는 지방화를 추진
- 예산, 인력, 경험 등이 부족한 지역에서는 중앙정부 주도의 주거복지정책이 여전히 필요
- 주거복지정책에서 중앙정부의 역할을 지방정부가 대체하려는 것이 아니라, 지역의 상황에 맞게끔 중앙정부와 지방정부가 상호보완적 역할을 담당하는 것이 중요

- 중앙정부와 차별화된 사업을 구상하기보다 현재의 사업을 보다 잘 전달하면서, 현재 제도가 필요한 사람을 지원하지 못할 때 이를 보완하는 것에 초점을 맞추어야 함

“지자체마다 처한 상황과 역량의 차이가 있다는 점에서 무조건 주거복지정책의 지방화가 필요하다고 말하기는 어렵다. 서울시의 경우도 그 동안 다양한 정책을 개발하고 시행한 경험을 가지고 있고 좋은 성과를 내기도 하였지만 정책 시행 역량만 놓고 보면 중앙정부에 비해서는 부족한 부분이 많다. 가장 이상적인 형태는 누구에게 더 많은 권한이 주어지느냐보다 상호보완적인 역할을 담당하는 것이라고 본다”

“지자체는 지역의 주거복지수요를 발굴하고 실제 필요한 정책을 지원하는 것에 강점이 있다. 지자체는 중앙정부와 차별화되는 사업을 구상하기 보다는 현재의 프로그램을 어떻게 잘 전달할 것인가에 초점을 맞추는 것이 중요하고, 중앙정부의 권한 이양 역시 지자체가 하고 싶은 사업을 할 수 있게 해달라는 것이 아니라 현재의 제도로 인해 필요한 사람에게 필요한 지원이 되지 못한다는 점에서 제도 개선을 논의할 필요가 있다”

○ 지방분권의 방식에 대해서도 엄밀한 접근이 필요. 광역자치단체가 아닌 기초자치단체 대상의 사업이 진행되기도 하는데, 이는 광역자치단체의 조정 역할을 오히려 저해하는 구조

“지방분권화가 어디까지 가야하는지에 대한 고민도 필요하다. 예를 들어 국토부가 공모사업에 시도 단위가 아닌 시군구랑 바로 하는 사업도 많다. 서울시를 뛰어 넘는 거다. 지방자치를 잘 하려면 중앙정부가 광역에게 권한 주고, 광역이 다시 기초자치단체와 알아서 잘 해야 하는데 그러한 구조가 안되고 있다”

### 4.3. 서울시의 역량 강화

- 지방분권을 통해 주거복지정책이 원활히 시행되기 위해서는 서울시 차원에서의 역량 강화도 필요
- 우선 시장의 선거 공약의 집행에만 머무르지 않고, 정책의 장기적 접근이나 일관성을 확보하기 위한 노력이 필요

- 선출직 시장의 영향력은 주거복지정책에서도 마찬가지로 존재

- 시장의 철학이나 시정운영 방향에 따라 주거복지정책이 영향을 받을 수 있음
  - 시장에 의해 정책의 우선순위가 결정. 주거복지정책이 상위에 놓일 수도 하위에 놓일 수도 있음
- 재선뿐만 아니라, 시장의 향후 대선 진출까지도 감안할 수 있음
  - 사업의 성과보다 공약사업 여부가 더 중요
  - 공약으로 사용될 주거정책을 마련하는 업무를 집중적으로 하기도 함
- 시장이 요청하기 때문일 수도 있지만, 직원들이 “눈치”로 알아서 하기 때문일 수도 있음

“서울시는 자체 예산 능력이 있기 때문에 그 예산을 주거복지에 배부할 수 있다. 결국 국정방향, 자치단체장의 철학에 달려있는 문제라고 본다”

“자치단체장의 역할이 90% 이상 갈 수 밖에 없다. 특히 서울시의 경우 대선과도 연결되어 업적과 무관하지 않다. 버스중앙차로, DDP 이런 것들처럼 주요 업적들을 남기고 싶어하기 때문이다”

“서울시장의 위상이 작용한다고 본다. 서울시장 이후 대선에 나가는 등 더 큰 정치로 나아갈 수 있다보니 공약사업에서 본인의 색깔을 드러내고 적극적일 수 밖에 없다”

“지방정부의 정책 방향에 있어 단체장의 영향력은 절대적이다. 활용가능한 자원이나 재정이 한정적인 상황에서 자치단체장이 정책의 우선순위를 어디에 두느냐에 따라 정책의 방향이 크게 변화할 수 밖에 없다”

“서울시의 주거복지정책 수립에 있어서 자치단체장의 영향력은 절대적이라고 본다. 자치단체장의 틀에서 주거정책 관련 업무들이 진행된다고 볼 때 거의 100%라고

본다”

“복지정책에서 자치단체장의 영향력은 엄청 크다”

“주택정책은 선거 있을 때마다 공약으로 내걸고 이루어내기 위해 일을 집중하기도 한다. 발표시기를 기준으로 주택 공급물량을 준공으로 할 것인가 착공으로 할 것인가로 조정하기도 한다”

“자치단체장의 역할이 90% 이상이라고 생각한다. 자치단체장의 의지뿐만 아니라 밑에서 일하는 사람들의 눈치를 포함하기 때문이다. 기존 사업의 성과에 따라 추진 사업이 결정되는 것보다는 공약이 우선순위에 있고 그것에 따라 예산이 편성된다”

“간혹 해당부처에서 서울형 정책을 주도적으로 기획하기도 하나 현안업무가 매우 많기 때문에 현실적으로 시정 핵심과제와 같은 지시를 중심으로 업무가 진행되고 있다”

○ 선거에서 활용되기 쉬운, 성과의 수량화가 용이한 정책들이 중심이 됨에 따라 장기적인 비전과 일관성을 기대하기는 어려운 상황

- 현 구조에서는 시장의 선거를 고려할 수밖에 없으므로 분명한 성과가 중요. 이 점에서 주거복지정책은 임기 내에 수량으로 분명한 성과를 달성할 수 있는 공급 관련 정책에 비해 우선순위에서 밀리는 경우가 빈번

· 물론 임대주택의 공급물량에 대한 목표를 책정하고, 이 목표물량을 달성함으로써 성과를 이행하는 방식은 지방정부만의 문제는 아님. 중앙정부도 동일한 상황. 지방정부의 모습은 이와 같은 중앙정부의 방식을 답습한 결과일 수도 있음

- 주거복지정책 내에서도 주택바우처 등 성과가 분명하게, 빠르게 나올 수 있는 사업을 중심으로 진행

- 계량화가 될 수 없는 성과가 충분히 존재할 수 있음에도, 이에 대한 평가는 제대로 이루어지지 못함

“시 차원에서 성과가 중요하기 때문에 주요 사업들은 공급 쪽에 치우치고 있어. 선출직에 의한 조직이다 보니까 주거복지 전반에 대해 우선순위에서 밀리는 느낌이 강하다”

“주거복지로드맵을 만들지만 장기 비전이 없는 경우가 많다. 바우처 발급 등 성과가 빠르게 나올 수 있는 측면에 빨리 요구를 맞춰줄 수 있고, 그 쪽으로 진행되고 있다”

“중앙정부에서 시작된 물량 성과 이행이라는 주거정책을 답습하는 면도 있다고 생각한다. 외부적으로 실적으로 보여야 하니까 숫자가 중요하다. 점점 더 많은 수를 공급하겠다고 이야기하는데 숫자 공급에 치중하다 보니 들어가는 사람들의 주거생활에는 신경을 못 쓰는 경우도 많다. 민선시장이 임기 내에 이행해야 하는 한계가 있다”

“계량화된 성과가 다소 미흡하더라도 비계량적인 측면에서 성과가 있을 수 있으나 이에 대한 평가가 제대로 이루어지고 있지 않고 있다”

○ 공약사업으로는 주로 단기간 내에 쉽게 성과가 날 수 있는 것들이 선호됨

- 공약사업은 임기 내에 종료되도록 계속 모니터링이 이루어지고, 더 많은 예산이 투입되며, 정책적 지원도 쉽게 받음. 연도별로 공정이 나오고 공정에 따라 이행되어야 하며, 이것이 평가지표가 되는 등 실무자 입장에서는 더 큰 부담으로 작용, 실제 성과로 보다 잘 이어질 수밖에 없는 구조

“공약사업 등의 설계에서는 단시간 내 (임기내) 성과가 날 수 있는 것들이 중요하게 다루어지며 큰 예산이 들지 않으면서도 제도 개선을 통해 해결하는 방향을 중심으로 다루게 된다”

“공약상 무조건 해야하는 사업의 경우 계속 모니터링하기 때문에 어쨌든 성과가 나올 수 있다. 공약사항이기 때문에 훨씬 더 많은 예산이 투입될 수 있고 정책적인 서포트를 받을 수 있는 유리한 측면이 분명히 있다”

“공약사업이나 역점사업은 임기 내에 끝내야 하기 때문에 실무자 입장에서는 부담이 될 수 밖에 없다. 연도별로 공정이 나오고 공정에 따라서 챙기고 평가지표가 된다”

○ 선거 중심으로 시정이 계획됨에 따라 주거복지정책에서 장기 비전을 갖지 못함

- 일시적인 이슈에도 민감하게 반응해야 하며, 반드시 필요한 정책은 민원의 발생가능성을 우려해 적극 다루어지지 않기도 함
- 새로운 시도들이 잦은 민원에 직면하지 않으려면 법령 개정 등이 적극 이루어져야 하지만, 이 역시 쉽게 기대하기 어려운 상황

“(장기적인 전략의 부재는) 비단 서울시만의 문제는 아니다. 국토부도 장관이 바뀌거나 정권이 바뀌기 전에 주거종합계획 발표를 미룬다. 발표해도 바뀌기 때문이다”

“각각의 프로그램이 일관된 기조나 체계적인 시스템보다는 당시 상황 등에 따라 파

편화되어 운영되는 경우가 많다는 점이다”

“서울시 내부적으로 실제 시민의 삶을 변화시키는 주거복지정책에 대한 필요성에 대해 공감한다고 생각한다. 그러나 민원이 발생하는 사업의 경우 추진에 어려움을 겪는다”

“국회의원이나 정부부처, 여당, 야당 등 상위법령 개정요청을 지속적으로 했으나 안 되서 개선이 어려워 민원에 많이 시달렸다. 민원에 담당자가 너무 많이 시달려 일을 새롭게 추진하는 것이 두렵고 힘들다”

“공약사업이나 역점사업의 경우 시장 입장에서는 매니페스토 때문에라도 지켜야한다고 부담을 느낀다. 그래서 오히려 무리하는 느낌이 있다. 정책의 일관성이 유지되려면 다음 시장에서 채워질 수 있도록 제도적으로 개선되어야 한다고 본다”

○ 자치단체장이 바뀌면, 주거정책 전반 역시 달라질 것으로 예상. 특히 당이 달라지면 그 변화의 폭이 커짐. 정책의 일관성을 기대하기 어려운 상황

- 일부 응답자는 ‘전임 시장이 하던 사업을 안 죽이면 다행’으로까지 묘사
  - 최근 주민참여 관련 예산이 30% 이상 삭감된 사례
- 새로운 자치단체장은 전임 단체장과의 차별성을 강조하기 때문에 불가피한 현상
- 도시계획의 변경이 도시계획위원회 등을 거쳐야 하지만, 주택정책의 변경은 이와 같은 절차가 존재하지 않으므로 더 일관성을 가지기 어려운 구조

“시장이 바뀌면 주택정책, 층수규제 등 도시정책 등 많은 부분들이 달라질 거라고 본다. 특히 당이 바뀌게 되면 정책 기조 자체가 달라지기 때문에 많은 부분이 달라지게 될 거고 정책의 일관성은 유지되기 어렵다고 본다. 그런데 이건 비단 서울시만의 문제가 아니고 중앙정부도 마찬가지인 것 같다”

“전임 시장이 하던 사업을 안 죽이면 다행이다. 계속 진행되는 건 전임시장이 정말 잘한 사업인 경우인데 적당히 좋아서는 계속 진행시키지 않으려 한다”

“전임 단체장과 차별성을 강조하는 상황에서 지방자치단체장의 변경에 따른 정책의 변화는 어쩔 수 없는 부분이라고 생각한다. 예를 들어 도시관리계획을 바꾸려면 위원회 등 승인이 필요한 절차가 있다. 그렇게 되면 지자체장이 오더라도 쉽게 바꾸긴 힘들다. 그런데 주거정책과 관련한 사업들은 그렇지 못하다.”

“지자체장이 바뀌면 주거복지사업이 변경되는 예도 있다. 일례로 올해 사업만 하더

라도 0000 사건이 있고 난 뒤 올해 내내 사업기획서 등이 작성되어 온 주민참여예산이 30% 정도 일방적으로 삭감되었다는 이야기를 들었다.”

○ 그러나 그렇다고 모든 전임 자치단체장들의 정책이 폐기되는 것은 아님. 잘 진행된 사업들, 사회적으로 그 필요성이 합의가 된 사업들은 계속 유지될 가능성이 큼

- 재개발임대주택의 공가를 일반 공급으로 돌린 정책은 이후에도 계속 유지
- 높은 시민의식과 관심이 제어장치로 작동할 것으로 기대

“000 시장때 재개발임대 공가를 일반 공급으로 돌리는 개선을 했는데 이건 현재도 유지가 잘되고 있다. 그러나 다른 사업들은 많은 경우 사장되고 있다.”

○ 모든 공약사업과 역점사업이 진행되는 것도 아님. 위원회의 심사 절차가 존재하기 때문에, 새로운 시장이 새로운 제안을 한다고 하더라도 반드시 집행되는 것은 아님

○ 공공임대주택 및 주거복지센터의 경우, 자치단체장이 바뀐다고 해서 크게 변하지 않을 것이라는 전망도 존재

- 포장은 달라질 수 있지만 시민사회와 밀접하게 연관되어 있기 때문에 그 기능은 변하지 않을 것

“공약사업과 역점사업은 위원회에서 심사를 받도록 하는 절차가 있다. 결국 시민에게 밀접하게 관련되어 있는, 서울시에서 중요한 사업들이기 때문에 새로운 시장이 들어온다고 해도 위원회의 심사를 받지 않고서는 불가능하다”

“공약사업이나 역점사업의 변동성은 사업별로 차이가 있다. 예를 들어 신혼부부 등 청년 관련 사업의 경우 사회적인 필요성이 합의가 된 경우 관료들이 무마하거나 정책사업의 내용을 없앤다거나 하는 것은 힘들 것이다. 시민의식이 예전보다 훨씬 높아졌고 시민의식이 제어장치가 될 것으로 본다”

○ 한편으로 주거정책이 세부적인 일관성을 가져야 하는지에 대한 반문도 존재. 대상계층만 동일하다면 주거정책이 자치단체장에 따라 바뀔 수도 있다는 의견도 존재

- 공약사업에서 본인의 색깔을 드러내기 위해 열심히 노력하는 것이 결국 국가정책 전반의 개선으로 이어지고, 그 결과 서울시민 나아가 국민의 삶의 개선에도 기여하게 된다는 점에서 긍정적으로 평가하기도 함
- 정-반합의 변증법적 사회변화를 더 가속시키는 요인으로도 볼 수 있음

“주거복지의 일관성이라는게 주거취약계층을 돕는다라는 방향성만 일관성을 가지면 되지 프로그램이 일관성을 가져야 하는 문제는 아니다”

“이걸 꼭 단점이라고 보기만은 힘들다. 결과적으로 서울시 정책이 업그레이드 되어서 국가 정책도 되고 시민들의 삶도 개선할 수 있다면 브랜드화 시키고, 서울시에서 잘 만든 걸 타 지자체에서 따라하고 하면 좋은 효과일 수 있다”

“최근 들어서 자치단체장이 바뀌면 정책 방향이 바뀌는 게 더 심해지는 것 같다. 선출직의 한계이지만 한편으로는 장점이다. 결국 세상은 정-반-합을 통해 발전되어 가는데 결국 그 속도가 빨라지는 것이고 빨리 발전해 나간다고 생각한다”

“시장은 정치인이기 때문에 본인의 색깔을 담으려고 할 것이기에 변화는 분명히 있을 것이다. 언론에서 지자체장이 인사와 예산 권한을 다 가지고 있다고 비판한 기사가 난 적도 있다. 그러나 공공임대든 주거복지센터 사업이든 자치단체장이 바뀐다고 해서 큰 줄기는 바뀌지 않을 것으로 본다. 시민사회와 밀접한 부분이기에 포장지가 바뀔 수 있을지 모르지만 성격은 그대로 간다고 생각한다. 예를 들어 주거복지센터의 기능을 수행하는 센터가 다른 이름으로 바뀔 수는 있을 것으로 본다”

- 그러나 정책의 일관성이 유지되지 않으면 사회적 비용이 발생하고, 공공정책에 대한 신뢰가 하락할 것이라는 우려도 발견됨

- 이름이 바뀐 정책을 새롭게 홍보해야 하는 것은 고스란히 비용으로 이어짐

“정책의 일관성이 유지되지 않으면 많은 사회적 비용이 발생한다. 결국 공공정책에 대한 신뢰가 하락할 것이다. 10년짜리 장기 사업과 같은 경우 시민들과 멀리 내다 보고 주거복지사업을 꾸준히 유지해 가는 게 중요한데 지자체장이 바뀐다고 해서 그 내용이 변경되거나 없어지면 배신감이 들 것이다. 서울시 정책을 신뢰하지 못할 것이다”

“자치단체장이 바뀌면 정책의 이름이 바뀌고 홍보에 다시 신경써야 하는 부분이 없다고는 볼 수 없다. 시프트도 그렇고 역세권청년임대주택도 공공지원형 민간임대주택인데 브랜드를 다르게 하니 홍보 비용이 별도로 들 수 밖에 없다. 새로운 시장이 와서 새로운 브랜드를 만들면 새로운 홍보전략이 있어야 한다”

- 「주거기본법」에 의해 10년의 장기주거종합계획을 수립, 이를 토대로 주거복지정책을 장기적으로 설계하도록 되어 있음. 그러나 이는 현실적으로 작동하지 않는 것으로 보임

- 주거종합계획의 법적 구속력이 없는 상태. 주거종합계획과 다른 주거복지정책이 얼마나 집행될 수 있음
    - 세부 권역별로 얼마나 공급해야 하는지는 제시되어 있지 않음
  - 주거기본계획이 실제 세부 주거복지정책의 가이드라인, 지침, 상위계획으로서 기능하지 못하고 있음
  - 장기계획으로 실효성을 갖기 위해서는 주거기본계획의 내용이 강제성을 갖도록 조례가 마련되어야 할 것
- 정책을 계획, 추진함에 있어 주거기본계획은 서울시의 주거복지정책 방향을 확인하는데 참고 자료로는 이용되고 있음
- 주거기본계획은 큰 방향성을 제시해주는 계획 정도로 평가. 따라서 주거기본계획의 내용과 방향성이 크게 다른 사업은 추진이 불가할 것으로 평가
  - 보건복지부 사회보장협의회에서 이차지원사업이 서울시의 장기계획에 포함된 사업인지를 체크하였을 때, 주거기본계획이 유용하게 활용된 사례도 존재
    - “현재의 시스템 하에서 장기적인 계획 수립과 그에 따른 집행이 가능하려면 법적 구속력이 필요한데, 현재는 그렇지 않다”
    - “현재는 계획을 수립하고 선언적으로 언급하지 그걸 지역별로 얼마를 공급해야 한다와 같은 구체적인 방안 제시는 없다”
    - “주거종합계획이라는 자체가 도시로 본다고 하면 도시기본계획을 세워 놓고 그 틀 안에서 세부적인 걸 계획하게 되는데, 주택의 경우 실제 업무를 집행하다 보면 주거종합계획은 최종 목표이고, 그 안에 정책 내용은 공약이라든가 역점 사항이 어느 순간 생기고 없어지면서 업무가 그 내용에 맞춰지는 경우가 많다”
    - “주거종합계획이 도시기본계획처럼 공간적으로 공급에 대한 구체화된 계획이 들어간다고 하면 사업 추진을 결정하거나 할 때 고려될 수 있을 것 같다. 지금은 넓은 범위의 이야기를 하고 있어서 실제 업무에 적용하기에 어려운 부분이 있다”
    - “주거종합계획이 장기적으로 안정성을 가지려면 조례가 개정되어야 한다고 본다. 조례에서 5년에 한 번씩 수립하고 재정비를 해야한다고 정하고 있다. 정책의 큰 틀로 총론적 역할을 할 수 있다. 그러나 현실적으로 각론은 따로 가야 한다. 5년이란 시간이 길 수 있다. 3년 단위도 짧다고 본다. 매년 바뀌는 것을 반영할 수 있으면 좋을 것 같다”

“주거종합계획이 정책의 일관성 확보하는 데 도움이 되는 것 같다. 정책의 방향성을 뒷받침해주는 근거 내지는 이론적 바탕이 되어준다”

“주거종합계획 자체가 큰 방향성이기 때문에 개별 사업을 추진할 때 주거종합계획을 크게 고려하지는 않는다. 그러나 기본적으로 주거종합계획과의 방향성이 다른 사업 추진은 일어나기 어렵다”

“이자지원사업이 서울시 예산으로 지원을 하는 공공복지의 성격을 지닌 사업이다. 사업 진행을 위해 보건복지부 사회보장협의회 절차를 거쳐야 하는데, 서울시 장기 계획에 관련 내용이 포함되어 있는지 물었고 주거종합계획을 유용하게 활용하였다”

## □ 순환보직도 주거복지정책의 일관성을 저해하는 요인

- 순환보직으로 인해 담당자가 새롭게 바뀌면 원점에서 시작해 업무에 숙달되는데 시간이 많이 소요

- 장기 과제를 임기제 공무원이 맡는 구조

“팀 내에서 일반 행정직들이 순환보직으로 자주 이동하다 보니 장기적으로 끌고 가야 하는 업무가 임기제 공무원에게 가는 경우가 있다”

“순환 보직의 가장 큰 문제점은 새로운 사람이 오게 되면 제로베이스에서 시작해야 한다는 것이고 숙달되는 데 시간이 소요된다. 전문관 제도를 통해 장기 근무에 대한 보상이 주어지면 좋을 것 같다”

- 이를 보완하기 위해 전문관이나 임기제 공무원 등을 적극적·전략적으로 활용하여야 할 것

- 단순히 서울시 내부뿐만 아니라, SH공사, 서울연 등에 걸쳐 전문성 있는 인력을 확보

- 시에서 금융이나 재정 관련 전문가가 없어서 SH 등에 의지하는 것은 이와 같은 맥락

- 시는 2013년 전문직위제 운영, 전문분야 보직관리제, 전문직에 대한 인센티브 등을 계획한 바 있음(서울특별시, 2013). 주거복지정책 분야에 있어 이 제도의 활용 범위를 확대, 정책의 일관성을 뒷받침할 인력, 조직 구조를 마련하여야 할 것

“서울시에서 정책 결정의 자율성을 갖고 주거복지정책을 집행해 가기 위해서는 전문 인력 채용(임기제 등)이 핵심이라고 본다. 현재에도 일부 있으나 행정직과 기술직에 한정하여 업무 진행 되는 경우가 다수이다”

“주거복지정책은 자료를 확보하여 이를 기반으로 정책의 방향을 결정, 실행하는 것

이 중요하다. 이를 위한 조직체계와 전문연구기관, 서울시, SH 공사 내에 전문성 있는 인력지원이 필수적이라고 본다”

“시에는 금융이나 재정 관련 전문가가 없어서 이러한 이유로 외부 기관, SH에 의지하는 부분들이 생긴다”

“공무원은 스페셜리스트가 아닌 제너럴리스트이다. 때문에 어떤 사업이든 시간이 지나면 충분히 해낼 수 있는 역량이 있다고 본다. 다만 주거복지 업무와 관련해서 전문관 제도가 신설되었으면 좋겠다. 시에서 한 분야 일을 오래하면 전문관으로 계속 그 업무를 맡게 하는데 주거복지 분야는 아직 그렇게 하는 분은 없다. 주거복지업무만 했을 때 어떤 메리트가 보상 차원에서 이루어질 필요가 있다”

“현재도 전문관 제도를 신청할 수 있다. 그런데 기술관련 파트도 커버해야 하기 때문에 전문가 임기제 분들이 실무 부서에서 전문성을 추가할 수 있는 구조가 되면 좋을 것 같다”

그림 4. 전문직위제 운영 계획

**① 전문직위제 운영**

- 전문성이 특히 요구되는 직무를 전문직위로 선정하되
- 경력채용자, 일반직중 적임자를 선발하여 배치하고 인사상 우대를 통하여 장기근무로 유도

**운영계획** - '15년까지 300개 직위(본청 과·단위별 2~3개 직위)

- 적용대상 : 5급이하 일반직
- 직위지정 : 800개 직위(경력채용 50%, 일반직원 선발 50%)
- 추진계획 : '13년 50개 → '14년 200개 → '15년 300개 ('20년 최종 800개 목표)

**적용기준(예시)**

- 전문지식 필요, 업무이력에 대한 관리가 상대적으로 중요한 직무
- 주요정책 여부, 행정수요 지속성, 업무의 난이도, 직무의 복잡성 등 평가
- 실·국·본부·사업소 등을 감안하여 부서별 균형 있게 배분
  - ※ 다양한 시각과 경험, 소통과 조정, 지원 및 공통업무 등 제외

**전문직위 선정절차**

- ① 전문직무 선정 : 내·외부 위원으로 위원회 구성 선정
  - 절차 : 전문직무 신청(실·국) → 심의회 개최 → 전문직무 선정
  - 평가요소 : 주요정책, 행정수요, 업무발생주기, 업무난이도, 필요지식 등
- ② 전문관 선발 : 직무적합성, 경력 등을 감안 공모 선발
  - 절차 : 공모(인사과) → 희망자(신청) → 심의·선발(선발위)
  - 선발기준 : 직무적합성, 보직경로, 개인적성 및 기준 등 종합 고려

**보직관리** - 3년 전보제한(임용령7조의3) 후 지속근무 유도

\*출처: 서울특별시(2013), 18쪽.

그림 5. 전문분야 보직관리제 운영 계획

- **전문분야 선정**
  - 시정업무중 시민과 밀접하고 전문성이 요구되는 분야 선정
    - ※ 행정, 기획, 예산, 감사, 재무, 소통, 사업소 등 공통업무와 행정지원분야 제외
  - 대상분야 : 총 10개 분야
 

복지, 경제진흥, 교통, 기후·환경, 도시계획(주택), 도시안전(지하철)  
문화, 교육(여성), 푸른도시, 상수도 등 10개 분야
  
- **전문분야 근무자 지정**
  - 신청대상 : 5~7급 일반직 공무원
  - 선 정 : 근무를 희망하는 전원을 선정하여 지정
  - 신청방법 : 경력, 학력, 자격증, 전공분야 교육실적 등을 고려하여 전문분야 신청
  - 예외조항 : 현재 CDP 근무자, 새서울전문인은 전문분야 근무자로 전원 지정(단, 본인이 원치 않을 경우 제외)
  
- **보직관리**
  - 전문분야 근무 신청자는 희망 전문분야내에서 부서이동을 원칙으로 보직관리 하되
  - 행정업무 습득을 위해 타분야 근무 희망시 동일 직급에서 2년내(1회) 기간동안 타분야 근무를 지원하고
  - 타분야 근무기간 종료 후 전문분야에 재배치

\*출처: 서울특별시(2013), 21쪽.

그림 6. 전문가를 위한 인센티브 제공 방안

- **전문직위 지정 공무원**
  - 전문직위 수당 지급(지방공무원수당규정22조, 별표9의8·나)
    - 지급금액 : 월 30,000원(1년) ~ 월 150,000원(5년이상)
  - 근무평정 : 기존 본인이 받은 근평 이상 보장, 시 조정 평정시 우대
  - 성과급 지급 기준에 전문직위 지정자 우대기준 신설(가산점 5점 부여)
- **인력운영시 전문관 우대(공통)**
  - 승진심사시 동일 조건일 경우 전문직위, 전문분야 공무원 우대
  - 국내·외 교육훈련 대상자 선발시 일정비율을 해당직무에 장기(5년이상) 근무한 전문관에게 할애
  - 해외 출장 및 단기연수, 표창, 근무성적평정시 우대
  - 주무팀장, 총괄 주무관 등 주요보직 결원시 우선 총원 원칙

\*출처: 서울특별시(2013), 22쪽.

## □ 성과의 평가

- 관료의 성과평가도 매우 중요한 문제
  - 공급물량은 성과평가가 쉽지만, 다른 주거복지업무들은 대부분 성과를 평가하기 어려움
  - 주거복지업무는 민원은 많이 발생하지만, 시민들에게 혜택을 주는 것만큼 높게 평가되지 않음. 시민들 역시 혜택을 당연한 것으로 여기는 분위기
  - 주거복지 관련 각 개인의 업무를 정확히 파악하지 못하고 이첩을 함으로써 더 힘들게 하는 면도 존재
  - 주거문제를 해결하기 위해 새로운 주거복지프로그램을 만드는 것에 대해 별도의 보상이 존재하지 않음. 이 상황에서 주거복지업무는 기피업무로 분류
  - 주거문제 자체가 공급, 관리뿐만 아니라 금융, 제도 등을 다루는 복합적인 성격이 있어, 그 업무가 쉽지 않은 편
  - 주거복지정책의 추진이 해당 관료의 성과평가로 이어지는 시스템을 구축하여야 할 것
    - “공급량 확대 뿐만 아니라 주거의 질 향상과 관련하여 정성적인 성과평가 기준이 필요하다고 생각한다”
    - “주거문제 해결을 위한 주거복지사업을 신설하는 것에 대해 보상이 존재하지 않는

다. 원래 있던 업무건, 신규 업무이건 너무 어렵고 힘든데 그에 따른 보상이 없어서 기피한다고 보는 게 맞는 것 같다”

“주거복지 업무가 업무 강도가 발생 민원을 고려할 때 선호되는 자리는 아닌 것 같다. 우선 업무가 쉽지 않다. 물론 사업성과가 실제 시민들의 삶에 혜택을 줄 수 있어 보람은 있지만 혜택을 받는 분들은 어찌보면 그걸 당연한 것이라 생각하기에 불만 있는 사람들만 전화, 민원을 넣게 된다. 폭언을 하거나 속칭 때를 쓰는 경우도 있기에 감정 소모가 크다”

“특히 민원 업무와 같이 성과평가에 반영안되는 업무들이 그런 측면이 있다”

“주거복지 사업은 민원이 많은데 (개인 업무 범위를 정확히 모르다 보니) 이첩을 시켜서 힘든 경우가 많다”

“복지본부가 별도로 있고 전문관료가 있지만 (외부에) 전문가가 있다며 선을 긋기도 한다. 모호한 일들이 많기에 책임을 져야 하는 것에 부담을 느낄 수도 있다”

“주거문제가 주택의 공급과 관리 뿐만 아니라 금융, 제도 등 복합적인 부분이 있기 때문에 담당자가 어려움을 겪는다. 또 민원에도 많이 시달리게 된다. 일의 특성에 맞는 보상이 적절히 있는지 고려해 볼 필요가 있다”

○ 부처간 주거복지정책에 대해 세부적인 이견이 존재하며, 협조가 쉬운 편은 아님

- 주요 이슈에 있어서 부처간 이견도 존재
  - 층수규제에 대한 주택건축국과 도시계획국간의 입장 차이
- 협조로 인해 성과를 뺏긴다고 생각, 성과를 공유하지 않는 경향이 존재
  - 이로 인해 부처간 정보공유에도 신중
- 주거복지정책을 위해 협조를 하는 것이 부처의 이익에도 도움이 될 수 있도록 설계하여야 할 것

“성과 공유가 쉽지 않기 때문에 부서간 협조가 원활하기 어렵다”

“부서간의 협조는 여전히 잘 이루어지지 않는 것 같다. 그 이유는 각 사업담당자들이 본인의 성과를 뺏긴다고 생각하는 경우가 많다. 예를 들면 쪽방지원사업의 경우 쪽방 사람들 관리는 자활지원과에서 담당, 주택공급은 주택건축본부에서 담당하지만 협업이 필요한 경우 서로 자신의 성과로 하기 위해서 정보공유에 조심스러운 상황들이 존재한다”

“주택공급 정책에 관련해서 사실 주택건축국과 도시계획국 간에도 의견 차이가 있다. 층수규제 관련해서 주택건축국은 주택 공급을 위해 완화하자는 입장이지만 도시계획국은 도시의 스카이라인을 보존하기 위해 층수규제를 유지해야 한다는 입장이다”

“조직의 이익에도 관련이 있다. 아무리 합리적인 이유가 있는 주거복지사업이라고 하더라도 부서의 이익과 달라지는 순간 진행되지 않는 경우가 있다. 주택건축국 같은 경우 여러 프로그램을 만들어서 단기에 빨리 성과를 내고 승진에 도움이 되는 방향으로 갈 수 밖에 없다”

#### 4.4. 시의회의 역할

##### □ 주거복지정책을 계획하고 집행함에 있어 의회의 역할은 매우 중요

###### ○ 행정부를 견제하고 감시하는 역할

- 사업이 계획대로 진행되고 있는지 여부. 관련 자료를 요구하고 집행상황, 추진실적 등을 파악

“집행부에서 시의회가 편하진 않다. 견제하는 역할을 하기 때문이다. 그런데 의회를 통해 현장 목소리를 듣게 되는 경우도 많아 의회와 집행부의 견제와 협조 속에서 주거복지사업이 잘 진행될 수 있다고 본다”

“시의회에서 궁금한 부분을 질의하면 시 관련부서에서 자료를 만들어 보고하는 형태에 있다”

“국회의원, 시의원들의 역할은 서울시의 사업집행에 있어서 감시의 역할이 강한 것 같다. 사업이 계획대로, 의도대로 제대로 진행되고 있는지에 대한 감시가 주된 기능이다. 의원들은 국감이나 시행감 때 관심사업으로 관련 자료를 요구하거나 집행상황, 추진실적 등을 파악하거나, 사업의 예산반영을 통해 참여하고 있다”

###### ○ 주거복지관련 사업의 예산 배정에 있어 중요한 역할을 담당

“시의원이 중요한 사업인데 왜 예산반영이 안되었는지 재검토해달라고 하거나 예산을 배정하는 경우에는 사업부서에서도 재검토, 예산을 재배정하는 경우가 있어 그런 부분에서는 시의원의 역할이 중요하게 작용한다”

○ 조례 입법에서도 매우 중요한 역할을 담당

- 조례를 제정할 때 사업부서에서 놓치는 부분을 의회에서 발견해 반영하기도 함

“조례를 입법할 권한이 있으므로 시의원의 역할이 크다고 본다. 거시적인 정책을 입법할수도, 미시적인 부분까지 감사할 수 있기 때문에 역할이 중요하다. 정책적으로 관심이 있는 부분은 행정부서와 함께 주거복지정책에 참여하기도 하지만, (주거복지사업의 내용적 측면 보다는) 주로 예산결정과 지역민원에 한정되는 것 같다”

○ 의회를 통해 현장의 목소리가 더 적극적으로 반영. 현안과제에 대해 행정부보다 더 적극적으로 움직여 사업을 추진하기도 함

- 최근 아동주거지원 관련 정책에 대한 사례가 여기에 해당

“조례 제정 과정에서 집행부가 못 보는 영역에 대해 시의회에서 역할하는 게 있다. 결국 같이 협력해서 제도를 촘촘하게 만드는 게 중요한 것 같다. 최근 아동주거지원, 빈곤아동해서 지원을 위한 조례 제정 등은 의회의 역할이 컸다고 보고, 이러한 제도적 근거 마련을 통해 집행부가 사업을 효율적으로 진행할 수 있게 된다”

○ 소속 정당과 무관하게 복지에 대해서는 관심이 높음

- 다만 의원에 따라 관심의 정도 차이가 존재

“소속 당에 따라 차별성은 있지만 복지는 여야 불문 관심이 있다. 다만, 의원의 역량에 따라 장기적으로 검토하고 감사하는 의원도 있고 다르기도 하다”

○ 지역의 민원에 민감하게 반응

“지역의 민원을 처리했느냐 관철했느냐 이게 평가를 받고 있고 집중되어 있다고 본다”

□ 그러나 주거복지정책에 대한 관심은 아직 크지 않은 편

○ 주거복지 관련 행사에 자주 참여하지만, 적극적으로 방향이나 의견을 제시하는 경우는 많지 않음

“의원들이 주거복지정책 사업과 관련 토론회 등 행사에 많이 참여하고 있지만 실제적인 관심이 있다고 생각하지 않는다”

- 지역의 민원과 관련된 경우, 담당 부서에 민원 해결을 위해 강한 요구를 하거나, 정치적으로 접근하는 경우가 다수 있음

“본인의 선거 지역에서 관심 있는 사업의 경우에는 민원이 들어오거나 하는 경우 사업담당자를 불러 처리가 어려운 경우에도 민원해결을 강요한다든지, 민원인들 앞에서 사업담당자들을 경질하는 경우에는 사업내용보다는 정치적인 행위로 보여 부정적으로 보이는 경우도 있다”

- 주거복지정책에 독자적으로 접근할 필요가 있음에도, 소속 정당 등의 입장에서 근본적으로 자유롭기 어려움

“의회에서 주거복지 정책과 사업에 얼마나 관심이 많은지 잘 모르겠다. 지역 민원에 대해서는 워낙 많이 이야기하지만 전체적인 큰 틀에서 주거복지 정책을 들여보고 생각하는 분들은 많지 않았다”

“국회의원-시의원-구의원의 구조 속에서 생각해볼 필요가 있다. 주거복지정책은 결국 국민 표에 민감할 수밖에 없는데, 그럼에도 중앙정부에서 한다고 하면 (국회의원이 주도가 되어) 결국에는 진행되는 것 같다”

#### □ 향후 시의회의 역할이 강화되기를 희망

- 주거복지 관련 조례 제·개정, 지방공사와의 협조, 예산 반영 등에 있어 시의회의 역할이 중요. 특히 주거복지정책의 지방분권화와 관련하여서 주도적 역할 수행이 필요

“정책적으로 시의원의 역할이 좀 더 강화되었으면 좋겠다. 시 입장에서도 시의회와 협력해서 가는 경우 조례개정, 지방공사 관리 등 정책사업의 진행이 잘 되는 경우가 있기 때문이다”

- 따라서 서울시의 주거복지정책을 비롯한 주거정책 전반에 대해 시의회와 충분한 소통과 공감을 이루어나갈 필요가 있음

“시의회에서 정책을 만드는 거에 포함되든가, 역할이 부여된다고 하면 현재와는 다른 역할을 기대할 수 있을 것 같다. 지역구에 대한 이야기만이 아니라 서울시 주거정책 전반에 대해 접근해야 한다면 좀 더 객관적으로 예산 반영 등을 통해 정책이 진행될 수 있을 것 같다”

## 4.5. 기타

### □ 여론기관 및 시민단체

- 여론기관 및 시민단체는 주거복지정책을 추진함에 있어 매우 중요한 역할을 담당
- 여론기관은 사업이 완성되기 전에 비판하는 역할을, 시민단체는 감시하는 역할
- 주거복지정책이 시정의 주요 관심사에서 멀어질 때에도 언론에서 언급됨으로써 다시 관심을 갖게 되는 경우가 빈번히 발생

“주거복지정책과 관련하여 여론기관 및 시민단체의 역할은 사회적 합의 형성 및 사업 촉진 역할에 중요한 역할을 한다고 생각한다. 예를 들어, 주거복지정책이 주요 관심 정책에서 멀어질 때도 언론에서 언급할 경우 서울시에서 관심을 가지고 사업을 시행하고 있다는 어필을 위해서 내부적으로 사업이 재검토 되는 경우가 종종 있다”

“언론의 역할도 크다. 사회적 이슈가 되면(예: 18년도 후반 고시원 화재) 시정 핵심 과제로 검토되는 사업들이 있는 거 같다”

“주거복지정책의 이해관계자의 경우, 여론기관은 사업의 완성도가 달성되기 전에 비판하는 역할을 담당한다. 시민단체 역시 감시하는 기능을 주로 담당하며 민원으로 연결되기도 한다”

“주거복지정책의 정책효과를 언론과 시민단체에서 홍보한다면 자정효과가 있을 것으로 본다”

“언론사는 관련 기사를 내거나 단체의 경우 민원접수를 통해 일부 특정계층에 주거 지원을 집중하는 것이 바람직한지에 대한 의문을 표하는 경우도 있다”

## 4.6. 소결

- **서울의 주거문제가 갖고 있는 특수성과 심각성, 그리고 이를 해결하기 위한 공공의 역할에 대한 공감대가 존재**
  - 특히 다른 지역에 비해 주거비용이 높아 주거비에 대한 부담이 과중한 상태
  - 시민들도 주거문제를 심각하게 인지하고 있으며, 다양한 요구사항이 존재. 이에 부응하기 위한 각별한 노력이 필요
  
- **이에 대응하여 서울의 관료들은 주거문제를 해결하기 위한 노력을 적극적으로 해오고 있는 상태**
  - 사업을 계획하기 위해 설문조사를 진행하고, 이해관계자들의 의견을 듣는 등 그간의 경험을 바탕으로 주거복지프로그램을 계획하고 집행하는 서울만의 노하우가 존재. 자체적인 계획을 수립하고 집행할 조직과 예산도 잘 갖추어져 있다고 평가
  - 서울의 상황에 맞게끔 특화된 ‘서울형’ 모델을 개발. 다른 지자체가 이를 배우고 적용함으로써 서울형 모델이 점차 다른 지역으로 확산. 최종적으로는 중앙정부까지 받아들임으로써 전국적 모델이 되는 형태
  - 그러나 중앙정부 중심의 정책체계로 인해 서울의 자체적 노력에는 근본적 한계가 존재
    - 근거 법률이 없는 상태에서 지방정부의 조례만으로는 정책의 지속성을 담보하기 어려움. 지방정부가 주거복지 관련 예산을 자율적으로 사용하기도 어려운 상황
  
- **보다 효과적인 주거복지정책을 위한 서울시의 협조, 요청에 중앙정부는 소극적으로 대응**
  - 대부분의 응답자들은 법령 개선, 예산 지원 등의 요청에 있어 협의가 이루어지지 않을 가능성이 높다고 평가
    - 중앙정부가 지방정부의 의견을 듣는 것은 형식적 절차일 가능성이 높으며, 실제 반영될 가능성은 높지 않음
  - 그 주거문제는 서울에만 한정되어 있으며, 중앙정부의 협조 필요성 역시 서울에만 국한되어 있기 때문에 서울만 예외로 할 수 없다는 논리가 지배적
    - 중앙정부 내 예산부처와의 합의나 당-정-청간의 합의가 어렵다는 점도 원인이 됨

- 문제가 존재하며 지원이 필요하다는 정량적 근거가 있더라도 이를 극복하기에는 역부족
- 중앙정부가 지방정부의 의견을 수용하는 것은 중앙정부가 그 주거문제를 해결할 필요성이 높을 때로 한정
  - 특히 서울의 주거문제를 해결하려는 노력을 중앙정부도 적극적으로 하고 있음. 그에 따라서는 서울의 상황이 더 고려되거나 서울의 의견이 더 반영되기도 함. 그러나 이는 대부분 서울시가 아니라 중앙정부가 주도할 때임

□ **중앙정부가 지역의 주거문제를 해결하고자 노력하는 것 자체는 긍정적. 그러나 이와 같은 노력에 근본적 한계가 존재**

- 중앙정부가 모든 지역의 상황을 효과적으로 파악할 수는 없으며, 지역의 상황에 정확히 맞는 해결책을 제시하기에도 역부족
- 실제 문제를 해결할 디테일을 갖춘 해법을 마련하기 어려움

□ **반면 지방정부는 현장에 필요한 주거정책을 발굴하는데 유리**

- 현장에서 필요한 것이 무엇인지 보다 잘 알 수 있으며, 지역의 특성에 맞추어 맞춤형으로 정책을 계획하고 집행할 수 있음
- 주거복지정책의 전체 방향은 중앙정부가 결정하되, 세부 정책의 계획 및 집행에 있어서는 지방정부의 권한을 강화하는 방향으로 역할 분담 필요

□ **다만 서울과 다른 시도의 상황이 다르기에, 주거복지정책 지방화에도 단계적 접근이 필요**

- 타 시도의 상황은 다를 것. 특히 비수도권 시도들은 독자적인 주거복지정책을 수립하고 집행하기 위해 필요한 예산, 인력을 구비하지 못할 가능성이 높음
  - 이 경우 해당 시도에 권한을 제공하는 것이 반드시 중앙정부가 주도할 때보다 나은 결과를 도출하지 않을 수 있음
- 주거복지정책 지방화를 단계적으로 접근할 것
  - 지방화라는 명목 하에 중앙정부의 역할을 지방정부가 일괄적으로 대체하려 하기보다, 지역의 상황에 맞게끔 중앙정부와 지방정부의 역할을 재설계하려는 것이 중요
  - 예산, 인력 등이 부족한 자치단체에서는 중앙정부 주도로 주거복지정책을 운영

□ 서울시 주도로 주거복지정책을 운영하기 위해서는 서울시의 자체역량 강화도 필요

- 선출직 시장의 강한 영향력은 주거복지정책에서도 마찬가지로 존재
  - 시장에 따라서 전체 정책들 내에서 주거복지정책의 우선순위가 결정. 주거복지정책 내 세부프로그램의 우선순위 역시 바뀔 수 있음
  - 선출된 시장에 따라 정책의 우선순위가 바뀌는 것을 반드시 부정적으로 평가할 필요는 없음. 그로 인해 시민이 체감할 수 있는 정책들이 마련되고 집행된다는 점에서 순기능도 존재
  - 그러나 재선 혹은 대선 진출을 위한 업적을 마련하기 위해, 선거에서 활용되기 쉬운, 단기적으로 성과가 쉽게 나올 수 있는 정책들이 중심이 됨에 따라, 전체 주거복지정책의 목표를 달성하기 위한 체계적 접근은 이루어지기 어려움
    - 주거복지정책에 있어 장기 비전은 부재한 상황에서, 일시적인 이슈에 대해 민감하게 반응하며, 대신 반드시 필요하지만 민원이 발생할 가능성이 높은 정책들은 추진이 지연될 수밖에 없음
  - 시정 역시 공약사업의 이행을 위해 예산이 배분되고, 또 그 이행과 관련하여 관료들의 성과 평가가 이루어지기 때문에 이를 중심으로 운영될 수밖에 없음
  - 시장이 바뀌면 정책의 우선순위가 크게 달라짐. 과거 시장이 주도한 사업들 대부분은 사라지거나 비중이 줄어드는 경향이 존재
- 장기주거종합계획의 위상 강화를 통해 주거복지정책의 일관성, 체계성 확보
  - 「주거기본법」에 기초, 각 시도는 10년 단위의 주거종합계획을 수립하고, 이에 기초하여 주거정책을 집행하도록 되어 있으나, 실제 시정은 선출된 시장의 공약사업, 역점사업이 중심으로 운영되고 있음
    - 일부 응답자는 전체 업무의 방향성을 점검하는 용도로 주거종합계획을 사용
  - 주거종합계획이 지방정부의 주거복지정책에 상위계획으로 작동하기 위한 보완이 필요
    - 세부 권역별 공공임대주택 공급물량 등이 제시, 실제 공급계획이 이와 연동되도록 하는 방안 검토
- 주거복지정책에 있어 전문관 제도, 임기제 공무원 등을 확대, 순환보직으로 인한 일관성 부족 문제를 보완
- 임대주택 공급 이외에도 주거복지정책의 효과적 설계 및 집행에 대한 성과 평가 시스템이

마련되어야 함

□ **시의회의 역량도 함께 강화되어야 할 것**

- 행정부의 계획이 타당한지, 그리고 계획대로 정책을 집행하는지 감시함으로써, 그리고 예산을 배정하고, 조례를 제정함에 있어 주요한 역할을 담당해오고 있음
- 다른 분야에 비해 주거복지정책에 대한 관심은 많지 않은 편. 지역 내 임대주택 건설 등 민원사항에 대해서는 과도한 요구를 하기도 함
- 주거복지정책을 원활히 수행하기 위해서 의회의 협조가 반드시 필요하므로 주거복지 관련 위원회 설치 등 시의회의 역할을 강화하는 방안 마련

## 5. 결론

### 5.1. 주거복지정책 지방화의 장애물

- 서울의 상황을 세부적으로 파악하지 못하고 있음에도, 서울의 주거문제 해결을 스스로의 과제로 인식하고 단기적으로 해결하려는 중앙정부
  - 서울의 주거문제를 해결하기 위해 중앙정부가 충분히 노력하지 않는 것에 대한 문제의식이 상존
    - 서울의 주택가격 급등에 민감하게 반응, 서둘러 대책을 마련하는 것에 서울시보다 더 크게 압박을 느끼는 중앙정부
  - 이에 따라 중앙정부 차원에서 서울의 주거문제를 신속히 해결하기 위해 자체적으로 노력
    - 이 상황에서 서울시와의 협이가 간과되거나 생략되는 일이 빈번히 발생
    - 설령 협의라 진행되더라도 중앙정부가 방향이나 내용을 대부분 결정한 상태에서 서울의 행정력을 동원하거나 양해를 구하기 위한 목적으로 진행
  - 그러나 지역의 실제 상황, 여론, 주거복지에 대한 수요 등을 충분히 파악하지 못한 상태에서 정책을 마련
    - 주거복지정책이 시행될 지역의 임대료, 주거환경 등에 대한 이해가 부족
      - 최종적으로는 실제 공급목표가 달성되지 못하거나, 정책대상가구가 선호하지 않는 입지와 비용의 주거복지서비스가 제공
  - 모든 시도에 걸쳐 정책목표 달성 여부를 점검하기 쉬운 임대주택 공급 중심으로 접근
    - 정책목표에 부합하지 않는 상황이 지역에서 나타나더라도 제시된 물량을 충족하였거나 계획된 예산을 소진하였으면 목표를 달성한 것으로 평가
    - 도시계획 관점에서 보존의 필요성이 높은 개발제한구역을 해제, 임대주택 공급 용도로 사

용하는 시도도 자연스럽게 진행

- 지방정부뿐만 아니라 시민들 내에서도 반대 여론이 높음에도 단기간 대규모 공급이 가능한 부지가 없기 때문에 반복해서 등장
- 서울만 고려할 수 없다는 이유로 주거문제를 해결하려는 서울의 자체적 노력에 적극 협조하지 않음
  - 중앙정부의 관점에서 다른 지방정부와의 형평성도 고려해야 함
  - 서울의 특수한 사정을 고려하는 것에 대해 청와대, 여당 등의 동의가 필요
  - 특히 예산 지원은 기재부 등 예산관련 부처의 반대에 주로 직면
  - 중앙정부가 모법을 만들거나 예산을 지원하거나 지방정부 자체 예산 활용을 승인하는 등의 협조가 없다면, 현재로서는 지방정부가 독자적으로 움직이기 어려운 상태

□ **주거복지 증진을 위해 마련되었지만, 지방정부가 주거복지 증진을 위해 적극적으로 활용하기 어려운 주택도시기금**

- 주택도시기금은 주거복지 증진을 위해 마련된 기금
  - 주택도시기금의 목적으로 주거복지 증진이 분명히 법 상에서 명시
    - 원래는 국민주택기금이었으며 최근 도시재생도 지원하기 위해 명칭이 변경

표 9. 주택도시기금의 설치 목적

(목적) 이 법은 주택도시기금을 설치하고 주택도시보증공사를 설립하여 주거복지 증진과 도시재생 활성화를 지원함으로써 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다. (주택도시기금법 제1조)
---

- 기금의 주택계정 역시 주요 주거복지사업에 활용하도록 기금의 용도를 규정

표 10. 주택도시기금 주택계정의 주요 용도

(기금의 용도) 기금의 주택계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다. <개정 2016. 1. 19., 2018. 3. 13.> 1. 다음 각 목에 대한 출자 또는 융자 가. 국민주택의 건설 나. 국민주택규모 이하의 주택의 구입·임차 또는 개량 다. 준주택의 건설 라. 준주택의 구입·임차 또는 개량
--

- 마. 국민주택규모 이하인 주택의 리모델링
- 바. 국민주택을 건설하기 위한 대지조성사업
- 사. 「주택법」 제51조에 따른 공업화주택(대통령령으로 정하는 규모 이하의 주택으로 한정한다)의 건설
- 아. 주택 건축공정이 국토교통부령으로 정하는 기준에 도달한 이후 입주자를 모집하는 국민주택규모 이하인 주택의 건설
- 자. 「주택법」 제64조제2항에 따라 한국토지주택공사가 분양가상한제 적용주택을 우선 매입한 비용
- 차. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조에 따라 지정된 경제자유구역의 활성화를 위한 임대주택의 건설 및 이와 관련된 기반시설 등의 설치에 필요한 자금
- 2. 다음 각 목의 기관, 기금, 특별회계에 대한 출자·출연 또는 융자
  - 가. 제16조에 따른 주택도시보증공사(이하 "공사"라 한다)
  - 나. 한국토지주택공사
  - 다. 「한국주택금융공사법」에 따른 한국주택금융공사
  - 라. 「한국주택금융공사법」 제56조제3항에 따른 주택금융신용보증기금
  - 마. 삭제 <2017. 8. 9.>
  - 바. 「자산유동화에 관한 법률」 제3조제1항에 따른 유동화전문회사등
  - 사. 「주택법」 제84조에 따른 국민주택사업특별회계
- 3. 임대주택의 공급을 촉진하기 위한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 증권의 매입
  - 가. 「부동산투자회사법」 제2조제1호에 따른 부동산투자회사가 발행하는 증권
  - 나. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제229조제2호에 따른 부동산집합투자기구가 발행하는 집합투자증권
  - 다. 「법인세법」 제51조의2제1항제9호 각 목의 요건을 갖춘 법인이 발행하는 증권
  - 라. 그 밖에 임대주택의 공급과 관련된 증권으로서 대통령령으로 정하는 증권
- 4. 다음 각 목에 대한 원리금 상환
  - 가. 제5조 및 제6조에 따른 예수금, 예탁금, 차입금
  - 나. 제7조에 따른 국민주택채권
- 5. 도시계정으로의 전출 또는 융자
- 6. 기금의 조성·운영 및 관리를 위한 경비
- 7. 주택도시분야 전문가 양성을 위한 국내외 교육훈련 및 관련 제도 개선을 위한 연구·조사
- 8. 정부시책으로 추진하는 주택사업
- 9. 그 밖에 주택계정의 설치목적을 달성하기 위하여 대통령령으로 정하는 사업  
(주택도시기금법 제9조 제1항)

(주택계정의 용도)

법 제9조제1항제9호에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 사업을 말한다. <개정 2015. 12. 28., 2018. 4. 10.>

1. 법 제9조제1항제1호가목 및 바목의 사업을 위한 기자재의 구입 및 비축
2. 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조에 따른 민간임대주택과 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택의 공급
3. 국민주택을 건설하기 위한 자재 및 기술의 연구·개발
4. 주택건설자재의 생산 지원

5. 주택건설 관련 비영리공익법인의 국민주택건설사업 지원

(주택도시기금법 시행령 제13조)

- 이와 같은 기금의 조성 목적에 따르자면 서울의 주거복지를 위해 각종 정책을 입안한다면 그 사용주체와 무관하게 주택도시기금을 원활히 사용할 수 있어야 함
- 그러나 현재에는 지방정부가 지방의 상황에 맞게 정책을 개발하고, 이를 집행하기 위해 주택도시기금을 활용하는 것은 매우 어려움
  - 전국 기준으로 책정된 주택도시기금 등의 지원 기준. 토지 및 주택가격이 높아 상대적으로 비용이 더 투입되는 서울만의 사정이 고려되지 않음
  - 주택도시기금을 지방정부 주도로 사용하기 위해서 국토부와의 협의가 필요하지만, 이 협의를 통해 새로운 정책에 대해 지원을 받기는 매우 어려움
  - 일부 기금사업의 경우 그 지원 대상을 LH 사업만으로 한정하기도 함

□ 기존의 성과와는 구분되는 가시적 성과를 임기 내 만드는데 집중하는 자치단체장

- 재선 및 향후 대선을 고려하고 있는 자치단체장. 이에 따라 임기 내 업적으로 충분히 홍보할 만한 가시적인 성과를 만들어내는 것을 주요 목표로 삼음
  - 전임 자치단체장의 성과와 분명히 구분되는 본인만의 성과를 설정
    - 전임 자치단체장의 사업은 폐지하거나 대폭 축소하는 경우가 비일비재
    - 서울시 차원에서 새로운 유형이나 명칭의 임대주택 유형이 계속 등장하는 까닭
- 여러 과제들 중에서도 측정가능한, 그래서 쉽게 홍보할 수 있는 성과를 만들어낼 수 있는 과제에 집중
  - 서울의 주거문제 해결을 위해 필요한 과제들을 체계적, 전략적으로 수행하기보다, 물량공급과 같이 임기 내에 성과가 구체적으로 나타날 수 있는 과제를 우선시
  - 전임 시장보다 더 높은 공급물량을 목표로 설정하는 것도 이와 같은 맥락
- 중장기적 과제보다 일시적 이슈에 민감하게 반응하고 대응
  - 일시적인 가격 급등, 시장 불안, 그리고 이에 기초한 여론에 크게 영향을 받음
- 임기 내에 목표를 달성하기 위해 예산, 인사 등에 걸쳐 강력한 영향력을 발휘
  - 공약사업, 핵심사업들이 체계적으로 집행되고 있는지 여부로 관료들의 성과를 평가

- 시정에 있어 공약사업, 핵심사업들이 장기적, 체계적으로 해야 할 사업들보다 우선시됨
  - 임기 내에 성과가 달성되도록 지속적으로 모니터링이 이루어지고, 예산도 우선적으로 투입되는 등 행재정적 지원을 집중적으로 받음. 연도별 공정계획이 마련되고 이 공정에 따라 이행되는 것을 관료의 주요 성과로 평가. 그 결과 다른 업무들에 비해 공약사업의 성과가 두드러지게 나타날 수밖에 없는 구조
- 시장의 철학이나 시정운영 방향에 따라 주거복지정책의 우선순위가 달라지게 됨

□ **관료들은 주거문제의 심각성, 주거복지정책의 필요성에 충분히 공감하면서도, 주거복지업무를 반영한 성과평가가 이루어지지 않은 채 순환보직이 이루어진 결과, 주거복지에 대해 장기적, 체계적 접근이 어려움**

- 관료들 내에서는 서울의 주거문제가 존재하며, 이 문제가 심각하다는 점에 대해 공감대가 분명히 형성되어 있음
  - 특히 서울의 주거비가 높으며, 이에 따른 심각한 주거비부담이 사회문제라는 점을 공통적으로 지적
- 공공임대주택, 주거복지센터 등 주거복지정책이 서울에 필요하다는 점 역시 대부분 동의
  - 이에 기초, 다른 지자체들에 비해 적극적인 주거복지정책을 마련하기 위해 노력하고 있음. 그 결과로 마련된 다양한 ‘서울형’ 해법들은 타 지자체나 중앙정부의 정책에도 반영
  - 주거복지정책의 수립 및 집행에 있어 다양한 경험들을 갖고 있으며, 서울시만의 노하우도 존재. 이를 지원하기 위한 예산 및 조직도 타 지자체에 비해 잘 구비됨
- 그러나 실제 업무에서 주거복지정책을 체계적, 장기적 관점에서 접근하기는 어려움
  - 실제 개별 정책이 과연 목표를 달성하였는지, 그 목표를 달성하는데 소요된 사회적 비용은 어느 정도인지, 목표를 달성하는 다른 해법은 존재하지 않았는지 등에 대한 검토가 충분히 이루어지지 않음
- 장기적, 체계적 접근을 하였다고 해서 그 성과를 높게 평가하는 시스템 부재
  - 기존 계획과 일관된 업무를 하는 것보다 새로운 사업을 추진하는 것이 높이 평가
    - 새로운 임대주택의 유형이 늘어나는 것도 이와 같은 맥락
- 공급물량과 같이 계량화가 쉬운 성과들이 높게 평가
  - 주거복지 업무는 정량화되기 어려운 부분도 많이 존재. 이들 업무가 시민들에게 주거안정

등 대체불가능한 혜택을 가져다 줌에도 불구하고, 그 성과가 완벽히 평가되지 못함

- 임대주택 공급물량이 임대주택 입주민 면담보다 더 좋게 평가받는 구조
- 그 결과 주거문제를 겪는 취약가구를 발견하고 이들에게 적합한 주거복지서비스를 제공하려는 노력보다, 임대주택을 공급하는 정책이 시정에서 더 중심이 됨
- 순환보직 등에 따른 잦은 인사이동으로 주거복지 업무에 대한 전문성 부족
  - 주거복지와 관련한 장기적, 체계적 로드맵이 무엇인지 빠르게 파악하지 못함
    - 기 마련된 장기계획과 관련성이 낮은 정책들이 도입, 시행
  - 중장기적으로 반드시 해야하지만 시일이 많이 소요되거나, 이해관계자가 많이 존재하여 민원이 발생할 것으로 예상되는 과제들은 적극적으로 다루지 않으려는 경향
    - 중장기적 과제를 이행하기보다 새롭게 등장하는 일시적 이슈를 중심으로 정책 추진
  - 향후 문제가 될 여지가 있음에도 불구하고, 근시안적으로 목표가 설정되기도 함
    - 운영 및 관리 능력의 범위를 넘어서는 임대주택 공급물량의 설정 등
  - 장기적, 체계적 로드맵을 이해할 때에 다른 분야로 이동
  - 임기제 공무원이 오히려 장기 과제를 맡게 되는 현상

□ 장기적, 체계적 접근을 위해 도입된 주거종합계획이 실제 업무에서 적극 활용되지 않음

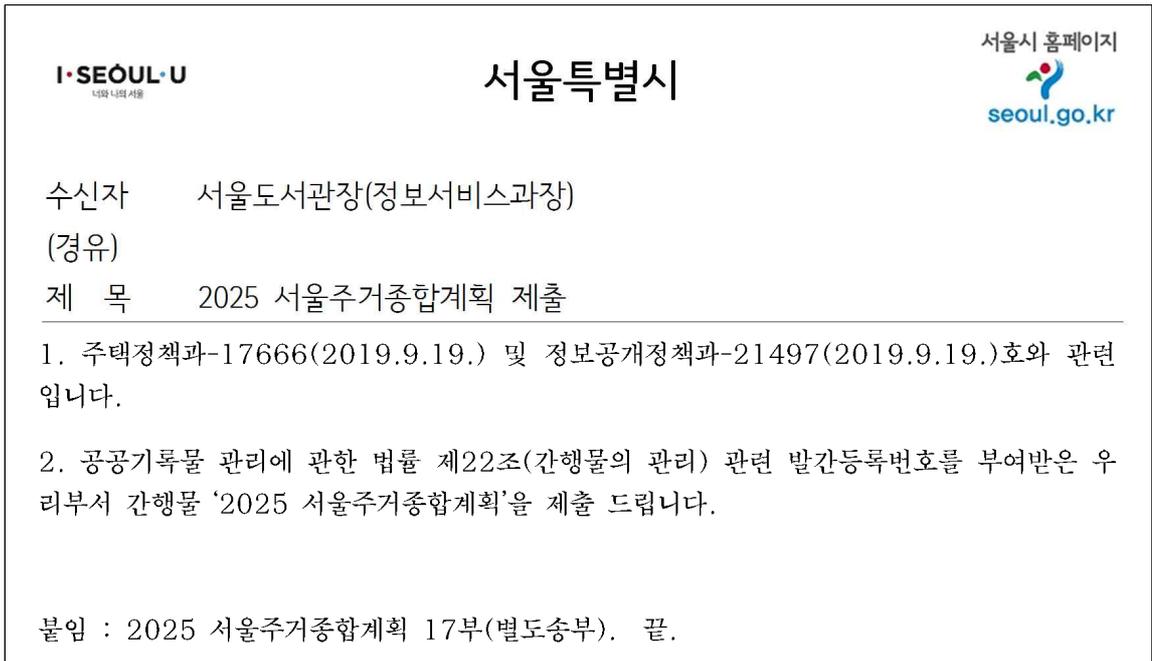
- 「주거기본법」에 의해 시·도지사는 10년에 걸친 장기주거종합계획을 수립하고 이에 기초해 연도별 주거종합계획을 수립할 것을 규정

표 11. 시·도 주거종합계획의 수립에 대한 주거기본법 규정

<p>(시·도 주거종합계획의 수립)</p> <p>① 시·도지사는 제5조에 따른 주거종합계획과 대통령령으로 정하는 범위에서 그 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 조례로 정하는 바에 따라 연도별 시·도 주거종합계획 및 10년 단위의 시·도 주거종합계획을 수립하여야 한다. 이 경우 시·도 주거종합계획은 제5조에 따른 주거종합계획에 적합하여야 하며, 연도별 시·도 주거종합계획은 10년 단위의 시·도 주거종합계획에 적합하여야 한다.</p> <p>② 시·도지사는 제1항에 따라 연도별 시·도 주거종합계획 또는 10년 단위의 시·도 주거종합계획을 수립하였을 때에는 지체 없이 이를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>③ 시·도지사는 10년 단위의 시·도 주거종합계획 수립 후 5년마다 해당 계획의 타당성을 재검토하여야 한다.</p> <p>...</p> <p style="text-align: right;">(주거기본법 제6조)</p>
--

- 그러나 현재 서울의 장기주거종합계획이 수립되어 있는지 확인이 어려운 상태
  - 서울시 홈페이지에서 ‘2025 서울주거종합계획’이 최종 작성, 제출된 것으로 확인되지만 이 원문이 제공되지는 않고 있음

그림 7. 2025 서울주거종합계획 제출에 대한 결재문서



\*출처: 서울특별시(2019).

- 연도별 주거종합계획도 마련되지 않은 것으로 확인
  - 2020년 연간 업무계획은 존재하지만(서울특별시 주택건축본부, 2020), 세부내용이 장  
기주거종합계획에 기초하고 있지 않음

그림 8. 2020년 주요업무 보고 중 임대주택 공급 관련 내용

<p><input type="checkbox"/> <b>추진계획</b></p> <p><b>공적임대주택 24만호 공급</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ (공급목표) 51,887호(공공임대 27,387호, 공공지원 24,500호)</li> <li>○ 신혼부부 임차보증금 확대 지원, 역세권청년주택 혁신방안, 사회주택 공급혁신 등 서울시 핵심사업 활성화 방안 집중 시행('20.1~)</li> </ul> <p><b>추가 8만호 공급</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ (공급목표) 12,436호(부지활용 1,010 / 도심형 7,450 / 저층주거지 3,826 / 정비사업 등 150)</li> <li>○ (부지활용) 차질없는 시행을 위한 행정절차 단축 및 재정지원 강화             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업지별 단계별 추진(준공 2, 착공 4, 사업계획수립 11, 타당성검증 9, 기본구상 6)</li> <li>- 투자심사 면제, 각종 심의 통합 시행, 인허가 기간단축</li> <li>- 공익성을 강조한 공공임대주택 사업추진에 따른 사업성 저하시 재정지원 확대</li> <li>- 자치구와 협의, 문화·체육시설 등 주민요구 생활SOC시설 설치 및 공유</li> </ul> </li> <li>○ (도심형 등) 민간사업 활성화를 위한 소통 강화 및 공감대 형성             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상업 주거비율·준주거 용적률 완화 4.3천호, 역세권 활성화 3.2천호, 빈집활용 1천호 등</li> <li>- 민간 사업장 모니터링·설명회 주기적 실시 등 홍보 강화</li> <li>- 사업참여 유도를 위한 인센티브(공공임대주택 건립시 녹지의무비율 완화 등) 적극 추진</li> </ul> </li> </ul>
--

\*출처: 서울특별시 주택건축본부 (2020), 6쪽.

- 장기 혹은 연도별 주거종합계획의 법적 구속력이 없어, 수립된 계획을 준수하지 않아도 별도의 불이익이 존재하지 않음

**주거복지에 대해 관심은 갖고 있으나, 지역의 민원이 집중되는 공공임대주택 입지에는 적극 반대하는 시의회**

- 임대주택 공급이 시의회에서 승인되었을지라도, 지역내 입지가 결정되면 본격적으로 반대
- 선거를 감안해야 하는 상황에서 이는 불가피하지만, 결과적으로 공공임대주택 공급이 어려워 지게 됨

□ **지방정부와 협조하거나 지역에 특화된 주거서비스를 제공할 유인이 낮은 LH**

- LH는 전국을 대상으로 주거복지정책을 장기간 동안 수행, 충분한 경험과 노하우를 축적
  - 조직, 인력 등에 있어 전문성을 갖고 있으며, 규모의 경제도 누리면서 주거복지에 있어 효율적인 업무 추진이 가능
  - 특히 단기간에 신규 택지개발을 통해 대규모 임대주택을 공급하는 능력이 우수
  - LH가 서울에서 주거복지 업무를 담당하는 것은 분명 서울의 주거문제를 해결하는데 기여할 수 있음
- 그러나 LH는 중앙정부(국토부)의 관리 하에서 중앙정부의 정책에 대해 기여하는 것을 목표로 하면서, 지방정부의 주거복지정책에 대해 협조의 필요성을 느끼지 못함
  - 지방정부의 요청에 대응하는 것보다 중앙정부의 목표를 충실히 이행하는 것이 중요
  - LH 사업들에 대한 인허가 권한이 대부분 국토부에 존재, 지방정부에 협조할 필요성을 느끼지 못함
  - 지방정부의 주거복지정책에 적극적으로 협조하더라도 성과가 높게 평가되지 않으며, 협조하지 않더라도 성과가 낮게 평가되지 않음
- 대규모 물량공급 위주의 사업에 전문적. 주거복지사각지대를 발굴, 맞춤형 서비스를 제공하는 것에는 능숙하지 않음
  - 지역의 특성을 고려하여 차별적인 사업을 전개한 경험은 상대적으로 부족
- 지방정부가 지역의 상황을 종합적으로 고려해 새로운 주거복지정책을 수립하더라도 LH가 이를 준수하지 않음
  - 예를 들어 LH의 임대주택은 서울의 자체 주차장 설치기준을 고려하지 않고 건설되며, 서울의 주거복지소요에 대응해 입주자 기준을 마련하더라도 이를 고려하지 않고 공급됨
  - 임대주택의 관리 방식도 전국적으로 동일한 기준을 적용, 서울만의 차별화된 수요에 대응하기 어려움
  - 점차 주거에 대한 수요가 차별화, 다양화되면서, 하드웨어보다 소프트웨어가 중시. 이 상황에서 전국적으로 획일화된 기준을 하향식으로 적용하는 것은 적합하지 않음
- 지역 내 물량이나 조사 자료 등도 적극 공유하지 않고, 기관의 소유 재산으로 인식
  - 지역내 임대주택에 대한 정보, 주거급여로 인해 진행되는 주택조사의 결과 등을 서울시와 공유하지 않음

- 주거복지센터에 있어 LH의 이와 같은 한계는 여실히 드러남
  - 주거복지서비스의 전달체계로서 주거복지센터를 활용하기보다 LH사업의 홍보 수단으로 활용. 상담을 주된 업무로 삼고 있지 않으며, 취약계층에 대한 상담은 지자체 주거복지센터로 이관
  - 지역의 주거복지서비스의 전달 접점으로 기능하기보다 「주거기본법」 상에서 규정된 역할만 담당하려는 입장
  - 같은 지역을 대상으로 주거복지전달체계를 구축하기 위해서는 지자체와 지자체 주거복지센터와 유기적 연계가 필요하지만, 자료 협조 및 공유마저도 원활히 이루어지지 않음

#### □ 재무적 부담을 고려, 수익을 기대하기 어려운 주거복지 관련 사업에 소극적인 SH

- SH는 서울의 정책기조를 잘 이해하고, 지역의 특성을 반영해 사업을 집행할 수 있다는 점에서 서울의 주거복지정책 실행기관으로서 적합
  - 이미 다양한 서울의 맞춤형 사업들을 수행한 경험도 존재
- 그러나 주로 서울시가 기획한 주거복지 관련 사업들을 수행, 신규 사업을 자체 기획하는 것에는 적극적이지 않음
  - 이는 공기업일지라도 수익성을 고려해야 하는 상황에서 불가피한 부분
- 서울시와 SH와의 관계가 상호대등한 협력적 관계라기보다는 업무를 지시하고 수행하는 종속적 관계가 여전히 존재
- SH 내부적으로도, 그리고 서울시의 입장에서조차 주거복지 관련 사업들에 대한 성과평가가 원활히 이루어지지 않는 것도 원인

#### □ 주거복지전달체계의 역할을 분담하기에 아직 역량이 부족한 민간기관

- 주거복지 지방화를 위해서는 지방정부뿐만 아니라, 현장에서 주거복지 대상자를 발굴하고 이들에게 적합한 주거복지서비스를 보다 유연하고 의욕적으로 전달할 민간기관의 역할도 중요
- 그러나 아직 주거복지 분야에 대해 충분한 역량을 갖춘 민간기관은 부족한 상황
  - 기관에 따라 역량에 차이가 있는 경우가 많음
  - 주거복지에 대한 이해도가 높지 않은 기관이 주거복지 업무를 위탁받기도 함
  - 위탁을 통해 해당 기관의 운영자금 확보가 목적인 경우도 존재

- 그럼에도 불구하고, 민간기관의 역할에 대한 엄밀한 성과평가도 이루어지지 않은 채 민간의 참여를 목적으로 한 사업자 선정 및 예산 배분이 이루어짐

그림 9. 서울에 있어 주거복지정책 지방화의 장애물

중앙정부	서울의 상황을 세부적으로 파악하지 못함에도, 서울 주거문제 해결을 스스로의 과제로 인식하고 단기적으로 해결하려 시도
주택도시기금	주거복지 증진을 위해 마련되었음에도 지방정부가 주거복지 증진을 목적으로 적극적으로 활용하기 어려움
자치단체장	기존의 성과와 구분되는 가시적이며 홍보하기 쉬운 물량 공급 중심의 성과를 임기 내에 만드는데 집중
지방정부의 관료	주거복지업무의 특성을 고려한 성과평가체계가 부재한 상태에서 순환보직을 함에 따라 장기적, 체계적 접근이 어려움
주거종합계획	주거정책에 있어 장기적, 체계적 접근을 위해 마련되었으나, 실제 업무에서 적극 활용되지 않음
시의회	주거복지에 대해 관심은 갖고 있으나, 지역의 민원이 집중되는 공공임대주택 입지에는 적극 반대
LH	지방정부와 협조하거나 지역에 특화된 주거서비스를 제공할 유인이 낮음
SH	재무적 부담을 고려, 적극적으로 주거복지사업을 기획하고 추진하지 않음
민간기관	주거복지선달체계로서 역할을 분담하기에 아직 역량이 부족

## 5.2. 주거복지정책 지방화의 실행계획

### □ 서울의 주거문제 해결에 대한 일차적 권한과 책임은 서울시가 갖는다는 원칙을 확립

- 지방정부가 주거문제를 파악하고, 이를 해결하기 위한 체계적인 계획을 수립. 중앙정부는 이와 같은 지방정부의 장기적, 체계적 노력을 지원하는데 집중
  - 지역에서 필요한 것이 무엇인지 보다 잘 알고 있으며, 그에 맞게 맞춤형 주거복지정책을 계획하고 집행할 수 있는 것이 지방정부. 수혜자 입장에서는 이와 같은 정책이 현재 중앙정부 주도의 정책보다 보다 효과적일 수 있음

- 서울에서만 발생하는 문제라 서울만 배려할 수 없다는 바로 그 논리로 인해, 서울에 발생하는 문제를 서울 스스로 해결하기 위한 구조가 필요

- 서울 스스로 서울의 주거문제를 경험하고 있는 가구는 어느 정도 규모인지, 어디에 얼마나 분포하는지 확인. 그리고 어느 정도의 시간을 두고 어떠한 사업을 통해 이를 줄여나갈 것인지 엄밀한 계획을 수립하고 집행

- 이 상태에서 발생하는 주거문제는 중앙정부가 아니라 지방정부가 책임져야 할 것

- 모든 지방정부에게 이를 적용할 필요는 없음. 다만 서울시의 경우 충분히 주거문제를 스스로 해결할 역량이 갖추어진 상태

#### □ 중앙정부는 지방정부 주도의 주거문제 해결을 지원할 제도적·재정적 환경을 적극 구축

- 중앙정부는 가장 기초적인 정책의 틀만을 제시, 세부 내용에 대한 결정은 지방정부에게 위임

- 지방정부가 상세한 정책프로그램을 설계. 중앙정부는 이것이 기초적 정책의 틀에 부합하는지, 혹은 지방정부의 주거종합계획 등 장기계획에 기초하고 있는지 등 검토

- 큰 문제가 없다면 이에 대해 재정 및 기금 등 중앙정부의 예산 지원

- 지방정부의 세부 프로그램 운영을 위해 중앙정부 차원에서 제도 개선이 필요하다면, 이를 적극 추진

- 중앙정부는 지역의 주거문제에 영향을 주지만 해결할 수 없는 구조적 문제, 혹은 지역의 주거문제 해결을 위해 필요한 광역적 접근을 주로 담당

- 수도권 주택가격 상승은 수도권으로의 인구와 경제력 집중의 결과. 비수도권으로도 인구와 집중력이 분산되도록 비수도권의 정주환경을 개선하고 경제적 기회를 확충하는 노력은 중앙정부가 적극 담당하여야

- 물론 이 시도가 수도권의 규제로 이어지지 않도록 유의

- 중앙정부의 장기 혹은 연도별 주거종합계획은 특정 지역에 대한 상세한 내용을 담지 말 것

- 대신 지방정부가 어떻게 주거문제를 정의할 것인지, 주거문제를 해결하기 위해 어떠한 원칙에 의해 주거정책을 수립할 것인지 등을 제시

- 지방정부에 대한 중앙정부의 예산 지원은 이와 같은 기준에 부합할 때 제공

#### □ 지방정부 주거종합계획의 위상 및 실행력 강화

- 서울 스스로 주거문제를 해결할 분명한 방법을 갖고 있을 때, 중앙정부의 개입이 최소화될 수 있음. 그 방법론의 핵심 요체로서 지방정부의 주거종합계획을 활용
- 도시기본계획이 도시관리계획의 상위계획으로 기능하는 것처럼, 주거종합계획이 서울 내에서 진행되는 모든 주거복지정책의 상위계획이자 지침으로 기능하게 할 것
- 주거종합계획의 내용이 법적 강제력, 구속력을 갖게끔 위상을 강화
  - 주거종합계획에서 추정된 권역별 주거소요를 기초로 주택공급을 포함하고 있는 사업의 인허가를 결정
    - 도시관리계획의 내용을 토대로 비도시적 용도의 도시적 용도로의 전용을 통제하는 것과 유사한 맥락
  - 자치구의 재건축, 재개발 등 주택공급사업의 시기 조정하는 근거로 활용
  - 공공임대주택의 지역별 물량 배분의 근거로 활용
    - 지역의 주요 민원 발생의 대상이 되는 공공임대주택의 입지가 주거종합계획에 의해 결정되게 함으로써, 주거종합계획의 실행력, 활용성 등 강화
  - 장기 혹은 연도별 주거종합계획과 대치되는 사업은 승인이나 인허가가 되지 않는 구조
- 서울시 내 부처간 이견을 조정하고 협조를 유도할 근거로 주거종합계획을 활용
  - 서울의 주거종합계획은 중앙정부(국토부)에게도 제출하도록 되어 있음. 따라서 중앙정부가 서울의 주거정책에 개입할 수 없는 수단으로도 활용 가능

#### □ 주거복지정책 지방화의 수단으로서 주거복지센터의 역할 확대, 기능 강화

- 주거복지센터는 지역 주민들의 니즈, 현장의 목소리 등을 주거복지정책에 보다 원활하게 전달하는 수단
  - 공급자 중심의 주거복지정책체계에서 불가능했던 시도들을 가능하게 만드는 장치
  - 주거복지센터의 역할과 기능이 확대된다면 기존 주거복지정책, 그리고 이를 작동하게 하는 시스템이 갖는 한계가 보다 분명히 드러날 것
- 이에 주거복지수요를 분명히 파악하고, 이를 토대로 보다 효과적인 주거복지정책을 수립할 수 있도록 주거복지센터의 기능을 강화할 것
  - 센터의 대상을 주거취약계층으로 한정하지 않고, 주거복지서비스 지원이 필요한 전체 가구로 확대

- 주거복지센터의 존재 및 역할에 대한 대시민 홍보를 강화
- 유관 센터(예: 전월세보증금지원센터, 청년월세지원상담센터 등)의 중복된 기능을 조정하고, 필요할 경우 주거복지센터를 중심으로 통합
- 센터의 최소 인력을 5명 이상으로 운영, 현장상담이 함께 진행될 수 있게 할 것
- 정책대상을 발굴하고 지원을 집중하기 위해 주거복지센터에 대한 광역 및 기초 지자체의 협조 강화
- 주거복지센터의 주요 목표를 원활히 달성할 수 있도록 엄밀한 성과체계 확립
- 주거복지센터에서 수행하는 비영리적 사업에 대해 부가세 면제 추진

□ 주거정책심의회 등의 기능을 강화, 자치단체장의 공약사항을 장기적 로드맵과 일치

- 자치단체장이 목표를 설정, 이 목표를 달성하기 위해 의욕적으로 시정을 운영하는 것은 분명 긍정적 효과가 존재
  - 다만 이와 같은 목표를 수행하는 것이 주거정책의 장기적, 체계적 접근을 막게 된다면 문제가 되는 것
- 자치단체장의 열정과 의지가 주거정책에 대한 장기적, 체계적 접근과 연계되는 장치 마련
  - 새로 선출된 시장이 공약사업, 역점사업을 시행하기 위해 고자 한다면, 이를 위해 먼저 주거종합계획을 검토하고 이를 수정하는 절차를 밟게 할 것
- 주거정책심의회 기능 강화
  - 도시계획에서는 도시계획위원회 아래 도시계획상임기획단을 두어, 도시계획에 대한 장기적, 체계적 접근이 유도

표 12. 도시계획상임기획단 관련 법령 및 조례

<p>(도시·군계획상임기획단)</p> <p>지방자치단체의 장이 입안한 광역도시계획·도시·군기본계획 또는 도시·군관리계획을 검토하거나 지방자치단체의 장이 의뢰하는 광역도시계획·도시·군기본계획 또는 도시·군관리계획에 관한 기획·지도 및 조사·연구를 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방도시계획위원회에 제113조제5항에 따른 전문위원 등으로 구성되는 도시·군계획상임기획단을 둔다. (국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제116조)</p>
<p>(설치 및 기능)</p> <p>① 법 제116조에 따라 시도시계획위원회에 도시계획상임기획단(이하 "기획단"이라 한다)을 둔다. &lt;개정 2008. 7. 30.&gt;</p>

- ② 기획단의 기능은 다음의 각 호와 같다. <개정 2007. 10. 1., 2008. 7. 30., 2010. 1. 7., 2017. 9. 21., 2020. 7. 16.>
1. 시장이 입안한 도시기본계획 또는 도시관리계획에 대한 검토
  2. 시장이 의뢰하는 도시계획에 관한 기획·지도 및 조사연구
  3. 다음 각 목의 위원회에서 요구하는 사항에 대한 조사연구 및 상정안건 검토
    - 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조제1항에 따른 서울특별시 도시계획위원회
    - 나. 「서울특별시 도시재정비 촉진을 위한 조례」 제21조제1항에 따른 서울특별시 도시재정비위원회
    - 다. 「서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제6조제1항에 따른 서울특별시 도시재생위원회
    - 라. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제36조제1항에 따른 서울특별시 시장정비사업 심의위원회
    - 마. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제25조제2항에 따른 서울특별시도시건축공동위원회
  4. 그 밖의 도시계획에 대한 심사 및 자문
- (서울특별시 도시계획 조례 제64조)

- 주거정책에 있어서도 「주거기본법」에서 시도에서 이 기능을 수행하는 주거정책심의위원회를 둘 것을 규정
  - 서울시는 조례를 통해 「주거기본법」에서 규정된 사항뿐만 아니라, 주거복지센터의 설치, 위탁관리, 운영평가 등에 대한 사항들도 심의대상에 포함. 시장이 위원장이 되며, 15명 이내의 위원으로 구성. 당연직 위원으로는 주택건축본부장, 복지정책실장, 도시계획국장, 도시재생실장이 포함되며, 주택정책과장이 간사가 됨. 시의회가 추천하는 의회 의원 3명은 위촉직 위원으로 포함
  - 다만 주거정책심의위원회 위원장은 시·도지사가 되며, 위원은 시·도지사가 임명 혹은 위촉하도록 규정함에 따라, 시·도지사의 영향력에서 자유로울 수 없음. 서울시의 경우 시의회 의원이 3명 포함되어 있지만 전체 위원이 15명 이내로 구성, 시장을 효과적으로 견제하기 어려움

표 13. 주거정책심의위원회 관련 법령 및 조례

- (시·도 주거정책심의위원회)
- ① 시·도 주거종합계획 및 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발지구의 지정·변경 또는 해제(지정권자가 시·도지사인 경우에 한정하되, 같은 법 제3조제2항에 따라 국토교통부장관의 승인을 받아야 하는 경우는 제외한다) 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 시·도에 시·도 주거정책심의위원회를 둔다.
  - ② 시·도 주거정책심의위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에

따라 시·도의 조례로 정한다.

(주거기본법 제9조)

(시·도 주거정책심의위원회)

- ① 법 제9조제1항에 따른 시·도 주거정책심의위원회(이하 "시·도 주거정책심의위원회"라 한다)는 위원장을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.
- ② 위원장은 시·도지사가 된다.
- ③ 위원장 외의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시·도지사가 성별을 고려하여 임명하거나 위촉한다.
  1. 관계 공무원
  2. 주거복지 등 주거정책의 대상계층을 대표하는 사람
  3. 주거복지 등 주거정책에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
- ④ 시·도 주거정책심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
  1. 법 제6조에 따른 시·도 주거종합계획의 수립 및 변경
  2. 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발지구의 지정·변경 또는 해제(지정권자가 국토교통부장관인 경우와 「택지개발촉진법」 제3조제2항에 따라 국토교통부장관의 승인을 받아야 하는 경우는 제외한다)
  3. 법 또는 이 영에 따른 조례(해당 시·도지사가 발의하는 조례로 한정한다)의 제정·개정에 관한 주요 사항
  4. 다른 법령 또는 조례에서 시·도 주거정책심의위원회의 심의를 거치도록 한 사항
  5. 그 밖에 관할 지역의 주거복지 등 주거정책 및 주택의 건설·공급·거래에 관한 중요한 정책으로서 시·도지사가 심의에 부치는 사항
- ⑤ 시·도 주거정책심의위원회 위원의 자격·임명·위촉·제척·기피·회피·해촉 및 임기 등에 관한 사항, 회의의 구성과 위원 등에 관한 수당 및 여비의 지급, 그 밖에 시·도 주거정책심의위원회의 운영에 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다.

(주거기본법 시행령 제11조)

제8조 (설치 및 기능)

- ① 시장은 법 제9조에 따라 서울특별시 주거정책심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. <개정 2016. 3. 24.>
- ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. <개정 2016. 3. 24.>
  1. 영 제11조제4항에 관한 사항
  2. 주거복지센터의 설치·위탁관리 및 운영평가에 관한 사항
  3. 다른 법령 또는 조례에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항
  4. 그 밖에 서울시 주거복지 등 주거정책 및 주택의 건설·공급·거래에 관한 중요한 정책으로서 시장이 심의에 부치는 사항
- ③ 제2항의 규정에 불구하고 제4조제3항에 해당하는 경우에는 위원회의 심의를 받은 것으로 본다.

제9조(구성)

- ① 위원회는 위원장과 부위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다. <개정 2016. 3. 24.>
- ② 위원장은 시장이 되고 부위원장은 위원 중 위원회에서 호선한다. <개정 2016. 3. 24.>

- ③ 위원은 당연직과 위촉직으로 구성하며, 당연직 위원은 주택건축본부장, 복지정책실장, 도시계획국장, 도시재생실장으로 한다. <개정 2014. 12. 11., 2015. 5. 14., 2016. 3. 24., 2019. 5. 16.>
- ④ 위촉직 위원은 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 시장이 위촉한다. <개정 2016. 1. 7., 2016. 3. 24.>
  - 1. 서울특별시의회 의장이 추천하는 서울특별시 의회 의원 3명
  - 2. 주거복지 등 주거정책의 대상계층을 대표하는 사람
  - 3. 주거복지 등 주거정책에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
- ⑤ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 주택정책과장이 된다. <개정 2016. 3. 24.>

제9조의2 (실무위원회의 구성)

- ① 위원회를 효율적으로 운영하고 위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 실무위원회를 둘 수 있다.
- ② 실무위원회는 위원장과 부위원장을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원장은 행정2부시장으로 하며 부위원장은 위원 중 위원회에서 호선한다.
- ④ 그 밖에 실무위원회의 구성 및 위원장의 직무, 회의, 관계부서의 협조, 회의록, 위원의 제척 및 회피, 해촉, 수당, 운영세칙 등은 제9조 및 제11조부터 제18조까지의 규정을 준용한다. [본조신설 2016. 3. 24.]

제10조(임기)

- ① 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하고 한 번만 연임할 수 있다. 단, 위원 결원으로 인해 새로 위촉하는 위원의 임기는 전임 위원 임기의 남은 기간으로 한다. <개정 2016. 1. 7.>
- ② 당연직 위원의 임기는 그 직위에 재직하는 기간으로 한다.

제11조(위원장의 직무 등)

- ① 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 총괄한다.
- ② 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 경우 그 직무를 대행한다.

제12조(회의 등)

- ① 위원회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하며, 정기회의는 연 두 차례 개최하고, 임시회의는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 소집한다. <개정 2016. 1. 7., 2019. 12. 31.>
  - 1. 시장의 소집요구가 있을 때
  - 2. 재적위원 3분의 1이상의 소집요구가 있을 때
  - 3. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 때
- ② 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

(서울특별시 주거 기본 조례)

- 이에 주거정책심의위원회가 주거정책의 장기적, 체계적 접근을 가능케하는 장치가 될 수 있도록 제도 개선이 필요
- 조례를 통해 주거정책심의위원회의 심의 사항(조례 제8조 제2항)으로 서울시의 장기

혹은 연도별 주거종합계획의 승인, 시장이 추진하고자 하는 사업들의 주거종합계획과의 일관성, 부합성 여부에 대한 검토 등을 추가

- 위원 중 절반은 시장이 새롭게 임명하거나 위촉할 수 없도록 규정. 위원의 임기를 시장의 임기와 동일하게 규정하거나, 시의회가 시의원을 포함하여 전체 위원의 절반을 임명, 위촉할 수 있도록 할 것
- 이러한 제도 개선이 어렵다면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 규정한 것처럼 주거정책심의위원회를 시도지사 산하가 아니라 시·도의회에 두는 것도 고려

#### □ 광역 주거종합계획 혹은 수도권 광역도시계획을 통해 주거문제를 광역적으로 접근

- 서울 내 주거복지소요를 서울 내 주택공급을 통해 필요한 시기 내에 충족하기에는 근본적 한계가 존재
  - 그럼에도 불구하고, 서울의 주거문제가 심각하다면 중앙정부 주도로 개발제한구역 해제나 서울 인근 수도권의 택지개발사업으로 이어질 가능성이 높음
    - 이와 같은 개발은 지자체나 주민들이 원하지 않은 방식으로 진행될 가능성이 높음
- 원하지 않는 중앙정부의 개입을 유발하지 않기 위해서는 서울뿐만 아니라 인근 지방정부의 협조 아래 서울의 주거문제를 동시에 해결하려는 노력이 필요
  - 시도지사가 수립 권한을 갖고 있는 주거종합계획을 광역적으로 수립하거나, 광역도시계획을 활용하는 방안이 존재
  - 가능하다면 2019년에 착수, 아직 최종안이 발표되지 않은 「2040년 수도권 광역도시계획」을 최대한 활용할 것

#### □ 서울시 내부적으로는 주거문제를 정확하게 인식하고 이를 해결하기 위한 정책을 보다 체계적으로 수립하는 고도화된 정책수립지원체계를 구축할 것

- 서울 내에서 존재하는 주거문제, 심각한 주거문제, 그리고 이에 기초한 주거복지소요를 정확하게 파악할 것
- 심각한 주거문제를 경험하는 가구 및 주거복지소요를 가용한 주거복지서비스와 효율적으로 연계
  - 지역 고유의 주거복지소요에 부합하는 주거복지서비스의 전달체계 구축
  - 중앙정부가 2023년부터 본격 도입할 유형통합임대주택, 대기자명부 등을 적극 활용

- 서울 내 임대주택 재고의 통계를 엄격히 관리
  - 서울 내 부동산에 대해서는 ‘서울부동산정보광장(<http://land.seoul.go.kr/land/>)’을 통해 다양한 통계를 제공하면서도, 서울 내에 임대주택이 총 몇 호가 있는지, 어디에 어떤 유형으로 있는지에 대한 통계는 제공하지 못하고 있음
  - ‘서울주거포털(<https://housing.seoul.go.kr/>)’ 내에 서울내 전체 임대주택의 재고 및 공실 정보를 지역별, 유형별, 공급방식별, 입주자격별로 구분해 통계를 제공하고 정기적으로 업데이트
  - LH의 자체 정보시스템과 연결, 재고정보가 자동적으로 업데이트되도록 할 것
  - 사회주택, 등록민간임대주택 등에 대한 정보도 연계

#### □ 주거복지 관련 업무에 대한 성과평가 및 인사체계 개선

- 주거취약계층을 새롭게 발굴하고, 이들의 주거안정, 주거수준 향상을 적은 예산으로 달성하는 것을 해당 관료의 성과로 인정하는 것을 기본 원칙
  - 단순히 임대주택 공급물량을 늘리는 공급 중심의 성과평가에서 벗어날 것
- 타 부처도 이 원칙에 준하는 업무 협조를 할 때 부처의 성과평가가 개선되도록 보완
- 장기적, 체계적 도시계획을 위해 도시계획상임기획단이 존재하듯, 주거복지, 주거안정 등에서도 장기적, 체계적 접근을 하기 위해서는 장기과제 추진을 핵심 업무로 삼고 있는 조직과 인력이 마련되어야 함
  - 전문분야 보직관리제, 전문직에 대한 인센티브 등을 주거복지정책 분야에서 적극 확대

#### □ 시의회 내에서 주거복지정책에 대한 공감대를 형성하고, 주거복지위원회를 신설

- 시의회는 주거복지정책이 계획대로 진행하고 있는지 감시, 견제하면서, 주요 사업에 대한 예산을 배분하고 조례를 제정하는 등의 역할로 주거복지 지방화에 핵심적 기능을 담당
  - 지역 민원을 토대로 행정부가 미처 챙기지 못한 정책들도 도입한 사례
- 시의회 내에서 서울에서 주거취약계층이 존재하며, 이들을 위한 주거복지정책이 마련될 필요가 있음을, 그리고 이 필요성으로 인해 해당 지역에 공공임대주택이 공급될 수밖에 없는 상황에 대해 공감대를 구축
  - 시의회가 공공임대주택에 대한 님비 현상을 심화시키는 기제가 아닌, 공공임대주택의 합

리적 입지 결정이 이루어짐으로써 님비 현상을 해소시키는 기제가 되도록 유도

○ 서울의 주거문제가 전국 차원의 이슈가 되고 그에 따라 수십 차례 정부 정책이 마련되었음에도 불구하고, 서울의 주거문제에 대응하는 상임위원회가 시의회 내에 만들어지지 않은 것은 놀라운 부분

- 그렇다고 해서 도시계획관리위원회, 보건복지위원회 등 기존 위원회에서 주거복지에 대한 이와 같은 논의가 원활히 일어나기 어려운 상황

그림 10. 보건복지위원회 및 도시계획관리위원회 소개

■ **보건복지위원회**

보건복지위원회는 복지정책실, 시민건강국, 여성가족정책실, 서울의료원, 서울복지재단, 여성가족재단, 50플러스재단, 공공보건의료재단의 소관업무를 관장하며, 서울시민의 다양한 복지수요에 부응하기 위해 도시빈민층, 노인, 장애인 등 소외계층 및 저소득층을 중심으로 한 사회복지분야와 병원, 보건, 위생, 식의약품 등 보건 분야, 그리고 여성, 아동, 청소년 등과 관련된 여성 및 가족정책 분야를 다루고 있습니다.

- 소관업무
 

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복지정책실 소관에 속하는 사항</li> <li>- 시민건강국 소관에 속하는 사항</li> <li>- 여성가족정책실 소관에 속하는 사항</li> <li>- 서울의료원에 관한 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울복지재단에 관한 사항</li> <li>- 여성가족재단에 관한 사항</li> <li>- 50플러스재단에 관한 사항</li> <li>- 공공보건의료재단에 관한 사항</li> </ul>
--	---
- 전화번호 : 2180-8138~54 (시의회 의원회관)

■ **도시계획관리위원회**

도시계획관리위원회는 도시재생실, 도시계획국, 주택건축본부, 도시공간개선단, 지역발전본부, 서울주택도시공사, 공공개발기획단의 소관업무의 관장하며, 서울시의 도시계획 수립·조정, 지구단위계획 지정 운영 및 택지·도시개발과 주택행정의 종합기획 조정, 공공주택 및 임대주택 건설 공급, 주택개발·재건축 추진, 주거환경 개선 등에 관한 사항을 다루고 있습니다.

- 소관업무
 

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시재생실 소관에 속하는 사항</li> <li>- 도시계획국 소관에 속하는 사항</li> <li>- 주택건축본부 소관에 속하는 사항</li> <li>- 도시공간개선단 소관에 속하는 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역발전본부 소관에 속하는 사항</li> <li>- 서울주택도시공사에 관한 사항</li> <li>- 공공개발기획단 소관에 속하는 사항</li> </ul>
---	--
- 전화번호 : 2180-8198~214 (시의회 의원회관)

\*출처: 서울특별시의회 홈페이지

(<https://www.smc.seoul.kr/publish/view.do?menuId=001004001>)

- 이에 가칭 ‘주거복지위원회’를 서울시의회 내 상임위원회로 개설, 공공임대주택 등의 님비를 해소하는 기제가 될 뿐만 아니라, 주거종합계획 등 서울의 주거정책에 대한 장기 로드맵을 정책에 반영하려는 주체로서 적극 역할하도록 유도

□ 서울에서 진행되는 LH의 사업은 서울시의 로드맵 내에서 유기적으로 작동하는 장치 마련

○ 비록 LH가 국토부의 지시, 감독 하에 있다고 하지만 서울에서 이루어지는 LH의 사업은 서울시와 실질적 협의를 반드시 거치도록 조정

- LH의 공공임대주택의 공급 및 관리, 주거복지센터의 업무 등에 대해서도 서울시의 관리, 조정이 가능하도록 제도 개선
  - 입주자자격, 임대주택의 설계 기준 등이 지자체 기준과 부합되지 않으면 인허가가 되지 않도록 규정
  - LH의 보유자료 중 서울 내에 위치한 일반 주택이나 임대주택, 서울 내에 거주하고 있는 가구 등에 대한 자료는 서울시가 요청할 경우 반드시 제공하도록 규정
  - 서울시의 협의나 조정, 자료협조 등을 LH가 원하지 않는다면, 관련 사업에 대한 예산을 LH가 아닌 서울시(혹은 SH)에게 배분하게 할 것
    - 주거복지에 있어 SH는 서울을, LH는 서울 이외 지역을 담당하는 것으로 업무의 공간적 범위 조정
- **서울 주거문제를 해결하기 위한 목적의 예산 및 기금은 서울시-SH가 사용하는 것을 원칙**
- SH는 서울시의 정책기조 하에 서울의 주거문제를 해결하는 실행기관으로서 중요한 역할을 해왔음. 특히 주거복지 분야에서 SH의 역량은 타 지방공기업에 비해 우수, LH의 역할을 충분히 대체할 수 있을 것으로 평가
  - 이에 서울의 주거문제를 해결하기 위한 목적의 예산이나 기금은 국토부-LH가 아니라, 서울시-SH에 의해 사용되는 것을 기본으로 설정
  - 지금까지 중요한 역할을 담당해 온 주거복지센터에 있어서도 앞으로 그 역할을 계속 강조
    - 광역주거복지센터를 운영하면서, 기초주거복지센터의 기능을 조정하고 총괄. 민간기관 위탁이 어려운 일부 지역에서 기초주거복지센터의 역할도 담당
  - 공공임대주택이나 주거복지센터 등 수익을 기대하기 어려운 사업을 확장할 때, 그에 대한 성과가 기관평가에 반영될 수 있는 구조 구축
- **주거복지전달체계 내에서 역할을 할 수 있는 역량있는 민간기관 육성**
- 서울시, SH, 서울연구원 등에서 교육, 자문 등의 역할을 적극 담당
    - 서울시 주도의 민간기관 육성프로그램을 활발히 운영
  - 주거복지센터 운영 등에 있어서 더 적극적 역할을 기대
- **다만 서울 이외 시도에서 이와 같은 실행계획을 동일하게 가져가야 하는 것은 아님**

- 지역마다 상황이 동일하지 않음
  - 지자체의 역량, 지방공기업의 역량, 지역내 민간단체들의 성장, 주민들의 주거복지정책에 대한 필요성이나 기대 정도가 서울과 차이가 존재
  - 그로 인해 지방화를 할 때의 성과가 현재 중앙정부 주도에 비해 더 나올 것으로 단언하기는 어려운 상황
- 주거복지정책 지방화에 있어 단계적 접근이 필요
  - 지역별로 지역의 상황에 맞추어 지방화의 속도를 조절
  - 중앙정부의 역할을 모든 지역에 걸쳐 지방정부로 대체한다는 접근은 지양
    - 중앙정부의 사업과 다른 사업을 만들어내려 노력하기보다, 현재의 사업을 보다 체계적으로 진행하면서 현 사업체계 내에서 사각지대가 발생할 때 이를 보완하기 위한 노력을 기울이는 것으로 접근
    - 지역의 상황에 맞게 주거문제를 해결함에 있어 중앙정부와 지방정부의 역할을 재설계한다는 관점으로 접근
  - 예산, 인력, 경험 등이 부족한 지역에서 단기적으로 중앙정부, LH 주도의 현 시스템 유지
    - 그로 인해 발생하는 문제점을 보완하는 수준으로 진행

그림 11. 서울의 주거복지정책 지방화에 대한 실행계획

서울의 주거문제 해결에 대한 일차적 권한과 책임은 서울시에게 있다는 원칙 확립

중앙정부는 지방정부 주도의 정책체계를 작동시킨 제도적, 재정적 기반을 구축

지방정부 주거종합계획의 위상 및 실행력 강화

주거복지정책 지방화의 수단으로서 주거복지센터의 역할 및 기능 강화

주거정책심의회 등의 기능을 강화, 자치단체장의 공약사업을 장기적 로드맵과 일치

광역주거종합계획 혹은 수도권광역도시계획으로 주거문제를 광역적으로 접근

임대주택재고 등계 등 주거복지정책을 체계적으로 수립하기 위한 정책수립지원체계 구축

주거복지 관련 업무에 대한 성과평가 및 인사체계 개선

시의회 내에서 주거복지정책에 대한 공감대를 형성하고, 주거복지위원회를 신설

서울 내에서 실행되는 LH사업은 서울시 로드맵 하에서만 작동될 수 있게 할 것

서울의 주거문제를 해결하기 위한 목적의 예산 및 기금은 서울시-SH 사용을 원칙으로 할 것

주거복지선달체계 내에서 역할할 수 있는 역량있는 민간기관 육성

# 참고문헌

- 국토교통부 (2018), 「제2차 장기주거종합계획(‘13~’22) 수정계획(요약)」.
- 국토교통부 (2020a), “정부와 지자체가 비주택거주자 이주를 돕겠습니다”, 보도자료.
- 국토교통부 (2020b), “경기북부에 33만호 공급...남양주왕숙, 고양창릉등 신도시 17만호”, 보도자료.
- 김광주·박주혜·이만형 (2008), “지방정부의 주택정책에 대한 연대기적 분석: 충청북도 주택행정체계를 중심으로”, 대한국토·도시계획학회 추계학술대회, 대구: 대구대학교.
- 김승연·장동열 (2019), 「지방분권시대 중앙 지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안」, 서울: 서울연구원.
- 김용현 (2008), “부동산 시장 활로, 주택정책의 지방화로 풀어야”, 「대경CEO Briefing」, 149.
- 김정호 (1998), “주택정책기능의 지방이양”, 「국토」, 6: 24-31.
- 김재익·서안나 (2013), “주거복지의 지역별 현황과 중앙 및 지방정부의 역할”, <지역의 주거복지, 현황과 개선방향>, 대구: 대구파이낸스센터.
- 김재익·여창환·서안나 (2017), “주택정책의 지역 편향성에 관한 연구”, 「한국정책학회보」, 26(2): 1-20.
- 맹다미·남원석 (2015), “주거복지·재고관리·지자체 주도 주택정책의 패러다임 전환해야”, 서울연구원, 「Issue Paper」, 1-31.
- 박대로 (2018), “서울시-국토부, 오늘 청와대서 그린벨트 해제 막판 협의”, 뉴시스(2018년 9월 17일).
- 박미선·이후빈·조정화·정우성·하동현·최민아 (2019), 「주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안」, 세종: 국토연구원.
- 봉인식 (2013), “공공임대주택 정책에 대한 중앙과 지방정부의 역할 재편 가능성에 대한 연구”, 「주택도시연구」, 3(2): 23-29.
- 서울특별시 (2013), 「서울시 인재양성 기본계획(안)」.
- 서울특별시 (2019), “2025 서울주거종합계획 제출”, 결재문서(주택정책과, 11월 11일).

- 서울특별시 주택건축본부 (2020), 「2020년 주요업무 보고」.
- 서종균 (2018), “주거정책 지방화의 전략”, 한국주택학회 상반기 학술대회, 울산: 울산과학기술원.
- 이상대·봉인식·황금희 (2009), “도시계획과 주택정책 권한의 지자체 이양 필요성과 추진방향”. 「POLICY BRIEF」, 1-19.
- 이인희 (2006), “지역복지정책의 가치 정향에 관한 연구”, 「한국공공관리학보」, 20(1): 192-206.
- 이창길·변병설·우윤석·윤지웅 (2009), 「주택공사의 주거복지 경쟁력 강화를 위한 사업구조 개선 및 발전전략 연구」. 서울: 한국정책분석평가학회.
- 장성수 (1997), “주택정책지방화에 관한 연구”, 「주택포럼」, 2: 54-65.
- 천현숙·진정수·김승중 (2005), 「지방분권시대의 주택거버넌스체계 정립방안 연구」, 안양: 국토연구원.