

2020 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

# 국내외 주거복지정책 사례분석을 통한 지방분권형 주거복지 실현방향 연구

2020. 11.



서울특별시의회  
Seoul Metropolitan Council



# 제출문

## 서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「국내외 주거복지정책 사례분석을 통한 지방분권형 주거복지 실현방향 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2020. 11.

- 연구기관 : 서울시립대학교 산학협력단
- 책임연구원 : 박 준 (서울시립대학교 국제도시과학대학원, 부교수)
- 연구원 : 한만희 (서울시립대학교 국제도시과학대학원, 교수)  
유승동 (상명대학교 경제금융학부, 부교수)  
오도영 (런던정치경제대학교, 연구원)
- 보조연구원 : 김규희 (암스테르담자유대학교, 박사과정)  
이하늘 (서울시립대학교 도시과학연구원, 연구원)  
김윤기 (서울시립대학교 국제도시과학대학원, 연구원)
- 자문위원 : 서종균 (서울주택도시공사, 주거복지기획처장)  
박미선 (국토연구원, 연구위원)  
조득환 (대구경북연구원, 연구위원)  
김준형 (명지대학교, 교수)



# 국내외 주거복지정책 사례분석을 통한 지방분권형 주거복지 실현방향 연구

서울시립대학교 박 준

## 요 약

우리나라 주거복지정책은 1980년대를 기점으로 공공주도의 택지개발인 공영개발을 통해 저렴한 택지를 공급하고 이중 일부를 공공임대주택 공급용으로 활용하면서 본격적으로 추진되어 왔다. 2000년대 이후 주거급여의 도입 등을 계기로 주거취약계층을 지원하는 수혜자 중심의 주거복지정책으로의 전환 국면을 맞게 되었다. 2015년에는 주거기본법 제정을 통해 지역별 주거복지센터를 통한 상담 및 주거복지 서비스 신청지원 업무를 규정하고 주거복지 정책에 대한 전담조직 사항을 추가함으로써 주거취약계층 소요를 발굴하고 지원할 수 있는 기초적인 틀이 갖춰짐으로써 종합적인 주거복지정책 체계가 마련되었다.

그동안의 주거복지정책은 공급 호수, 임대주택 재고량, 지원 세대수 등 중앙정부 주도의 양적 목표 달성을 중심으로 추진되어왔다. 주거복지정책을 위한 기초적 자원인 공공임대주택이 부족한 상황에서 중앙정부와 한국토지주택 공사(구 대한주택공사 및 한국토지개발공사) 중심의 공급체계가 효과적으로 작동했다. 공공임대주택 확보를 위한 재정여력이 충분치 않은 상황에서 택지개발사업에서 발생하는 수익을 통해 공공임대주택 공급에서 발생하는 손실을 지원하는 교차보조 체계가 주거복지정책의 큰 틀이 되어왔다.

주거복지 정책에 있어 중앙주도의 정책수립 및 수행은 공공주택지구의 대상지 선정, 정책 대상자 선정 및 수요 추정 등에 있어 지역 여건과 주민 특성을 반영한 주거복지 정책을 실현하는데 한계를 보이고 있다. 공공임대주택 공급, 주거급여 관리, 주거복지센터 운영 등 주거복지의 세부 정책에 있어서

중앙-지방정부간 권한 및 역할분담에 대한 정책차원의 논의가 필요한 상황이다.

그러나 지역에서의 주거복지 수요에 대응함에 있어 지방분권화라는 시대적 요구를 주거복지정책의 구체적 실현을 위한 정책 제언과 연계하여 다룬 연구는 그동안 부족했다. 이 과업은 기존 주거복지정책 전달체계에 대한 현황분석과 국내외 사례연구를 토대로 주거복지정책에서 지자체의 역할 조정에 필요한 정책방향을 법령 및 조직과 재정 차원에서 검토하고자 한다.

이 연구는 문헌분석, 사례연구, 인터뷰, 전문가자문을 토대로 수행 되었다. 문헌분석에서는 주거복지에 있어서 중앙정부 주도의 정책과 지역 현실 및 실제 수요와의 괴리를 구체적으로 분석함으로써 주거복지정책의 지방분권화 필요성 및 당위성을 도출하기 위해 국내외 연구논문 및 보고서를 검토했다.

사례연구는 국내 사례와 국외 사례로 구분하여 조사했다. 국내 사례는 주거복지정책에 있어서 지방분권화의 가능성을 보이고 있는 경기도 시흥시와 전라북도 전주시를 대상으로 했다. 해외 사례 조사는 해당 국가들에서 수확한 연구진과 해당 국가에 상주하는 전문가 집필진을 중심으로 하여 주거복지정책의 지방분권화의 배경, 추진과정, 주요 쟁점 등을 위주로 분석했다.

또한 중앙 주도의 주거복지정책으로 반영하기 어려운 지역의 주거복지 수요를 조명함에 있어 주거복지업무 담당자 등 실무자를 직접 인터뷰하고 자문을 받음으로써 현장의 실재를 반영하고자 했다. 이렇게 조사·분석한 연구내용은 주택정책 전문가의 자문을 통해 보완했다.

국내사례 분석에서는 지방정부 주도의 정책을 추진 중인 경기도 시흥시와 전라북도 전주시의 주거복지정책을 검토했다. 시흥시와 전주시의 사례는 지자체 차원의 주거복지 조례를 선도적으로 제정하고 각 지역의 실정에 맞는 주거복지정책을 펴고 있는 대표적인 사례이다. 주거복지 정책 집행의 최전선에 있는 기초지자체에서 지역 맞춤형 주거복지정책을 계획하고 수행할 수 있었던 원인과 그 한계를 검토했다.

지자체장의 의지는 주거복지 지방분권화 성공사례에서 중요한 역할을 했지만 인적요인이라는 구조적 한계가 있다. 전주시의 사례는 2011년 ‘주거복지 지원조례’가 제정되었음에도 불구하고 2016년 새로운 시장이 부임하기 전까지는 작동하지 않았다. 전담조직 신설과 주거실태조사 및 주거복지기본계획 수립도 시장의 의지가 반영된 결과이며 주거복지센터 출범과 매입임대사업 등도 자체 시 예산을 투입하여 시작될 수 있었다. 하지만 지자체장의 의지는 지자체마다 다른 비구조적 요인으로 전주 및 시흥시의 사례를 전체 지자체로

확대하기 어려운 한계로 작용할 수 있다. 지자체 장이 특별한 관심이 없는 상황이라 하더라도 행정적으로 전담조직 정비, 주거실태조사 및 주거복지 기본계획 수립, 주거복지센터 운영을 이끌어낼 수 있는 제도의 정비가 필요하다.

법령 및 조직과 관련한 한계 및 시사점은 다음과 같다. 현재 주거기본법은 지자체 상황 및 의견 수렴이 어려운 구조로 되어 있다. 제5조 제5항에서 국토교통부에서 세운 주거종합계획에 따라 국가, 지자체, 한국토지주택공사 및 지방공사가 주택건설사업 또는 대지조성사업을 시행하도록 되어 있는 중앙중심의 하달 체계이며, 이에 대한 보완으로 들어간 제7항에서도 국토교통부장관이 타 중앙행정기관의 장 및 지자체장에게 소관별 계획서의 제출을 요청‘할 수 있다’로만 되어 있다. 제8조에서는 주거정책 심의위원회 위원구성은 한국토지주택공사 및 주택도시보증공사 사장을 비롯하여 주로 택지개발과 관계된 지자체의 시·도지사 등으로 구성되어 택지개발과 관련이 적은 주거복지 정책과 관련된 여타 지자체 의견이 반영되기 어려운 구조이다. 특히 동법 시행령 제8조에서는 심의위원회를 효율적으로 운영하기 위한 실무위원회를 두는데 여기에 지자체 대표가 전혀 포함되어 있지 않다.

또한 주거기본법 일부 조항이 불명확하게 규정되어 있다. 국토교통부의 주거종합계획 수립에 타 행정기관 장과 지자체의 자체 계획 반영이 선택적 사항(제7조)이고 주거정책 자금의 설치운영 여부와 지자체에 대한 중앙의 지원 등(제13조)이 불명확하게 규정되어 있다. 지자체의 차상위 계층 대상 주거비 보조에 대한 지원 여부와 기준(제15조) 역시 불명확하다. 뿐만 아니라 지자체의 주거실태조사, 주거복지센터 운영, 전문가 채용이 선택적 사항(제20, 22, 24조)이며 정보시스템 등을 연계한 주거복지 정보체계의 구축·운영이 선택적 사항(제23조)으로 규정되어 있다.

주거기본법 일부 조항의 의무가 비구체적인 것도 한계점으로 지적된다. 시·도 주거종합계획의 수립과 시·도 주거정책심의위원회 구성에서 대부분의 광역 지자체의 경우 주택종합계획은 있으나 주거종합계획은 수립 중인 상황이며 주거복지 전달체계에서 지자체의 조직·인력·예산을 갖춰야 하는 내용에 대한 구체화의 의무(제21조)가 보다 강화될 필요가 있다.

지역 소요 반영과 관련한 한계 및 시사점은 다음과 같다. 중앙주도의 택지개발사업의 경우 관내의 택지개발사업에서 공급되는 공공임대주택에서 기초지자체와의 협의 통로가 없어 지역 소요가 반영되지 않는 문제가 있다. 중앙정부와 중앙공사 차원에서 가지는 양적 목표달성을 위해서 상대적으로 작은 면적의 공공임대주택 유형을 집중적으로 공급하는 문제로 이어진다. 대도시권

외곽에 위치하는 지자체의 경우 해당 지자체의 주거복지 소요와는 별개로 대도시권 전체의 주거복지소요에 해당하는 유형·면적의 공공임대주택이 외생적으로 이식되는 문제도 발생하고 있다. 이런 과정에서 공급된 특정 유형의 공공임대주택 모집과정에서 공가가 발생하는 경우가 많아지고 이는 추가 모집, 공고, 신청접수, 선정으로 이어지는 지자체의 행정비용 증가를 야기하고 있다.

영구임대 등과 같은 특정 유형만 집중적으로 관내에 공급될 경우 결국 외지에서 유입되는 수급자 비율이 높아지고 이는 지자체 차원의 향후 주거급여 및 생계지원 등 예산부담 증가로 이어지는 결과를 내는 문제도 존재한다.

사업권한과 관련한 한계 및 시사점은 다음과 같다. 현재 한국토지주택공사가 공급한 영구임대 및 매입임대의 경우 소유권 및 주택관리는 공사가 하되 입주자 선정은 지자체가 수행중이며, 국민임대는 지자체가 아닌 한국토지주택공사가 입주자선정과 관리업무를 병행하고 있다. 지자체 입장에서 지역 소요에 맞게 입주자를 선정할 수 있는 재량권이 없는 상태에서 중앙의 기준에 맞춰 입주자를 선정하는 것은 단순한 행정업무의 증가로 받아들이는 경향이 있다. 반대로 중앙공사 입장에서도 공급한 공공임대주택의 관리 뿐 아니라 입주자 선정도 인센티브가 없는 행정 부담으로 받아들이는 경향이 있다. 선정 기준 및 입주자 우선순위도 전국적으로 통일된 기준을 준용하므로 지역 차원에서 지원 대상으로 판단하더라도 공공임대주택 입주자나 주거급여 대상으로 선정되지 않을 수 있다. 예컨대 고령자주택을 특화하려는 지자체의 경우 물량배정은 가능하나 입주자 기준은 소득기준 및 규모 등 모두 국토교통부 규정에 따라야 하며, 다자녀, 고령층 등 지자체별로 다른 상황을 고려할 때 소득 및 규모 등 지자체의 의견 반영이 필요하다. 입주자 선정 등의 행정부담의 문제도 지역의 소요에 맞는 주거취약계층을 맞춤형으로 지원할 수 있도록 입주자 선정 등에 재량권을 적정 수준으로 확보해 줄 경우, 지자체가 입주자선정 행정에 대해 보다 적극적으로 임할 수 있는 기본 조건이 될 수 있다.참고로 한국토지주택공사에서는 2019년에 지자체 대상으로 지역수요 맞춤형 건설매입임대 입주자를 대상으로 수요조사를 진행했는데 지자체가 보다 적극적으로 주거복지정책에 임할 수 있는 유도책이 될 수 있다.

재원과 관련한 한계 및 시사점은 다음과 같다. 지자체의 자체 예산이 작고 전체 주거복지 예산 중 상당부분은 주거급여로 지출하는 구조 내에서 사업을 발굴하여 진행하더라도 사업규모가 매우 작다. 현재 주거기본법에서는 주거복지센터의 설치에 대한 조항은 있으나 재원 지원에 대한 조항은 없는 상태이다. 2017년 국토교통부가 기획한 주거복지센터 지원 공모사업이

기획재정부 예산심의를 통과하지 못했으며, 그 사유는 주거복지라는 큰 틀에서의 지자체 지원은 지방교부세와 중복된다는 것이었다. 즉 구체적인 사업 형태로 제시되어야 기재부의 심사 통과 가능성이 높아지는 것이다. 주거복지기금과 관련해서 주거복지계획에 기금 조성계획이 수립되어 있으나 아직 시작도 하지 못한 상태로 자원부족으로 인한 어려움이 있다.

국외사례비교에서는 주요 선진국 중 우리나라의 정책 여건에 적합한 영국, 네덜란드, 캐나다를 선정하여 주거복지정책 전달체계를 지방분권화 차원에서 검토했다. 주거복지정책의 역사가 오래된 주거복지 선진국 사례를 통해 중앙-지방간 역할분담과 주요 쟁점 등을 살펴보고 시사점을 도출했다.

영국, 네덜란드, 캐나다에서 주거복지 정책의 대부분을 지방정부와 비영리 조직이 주도하고 있다. 기본적으로 지역의 주거복지 수요를 현장에서 파악하기 용이한 지방정부가 주거복지 정책의 계획과 집행에 있어 적절한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

영국과 네덜란드는 비영리 조직과 지방정부의 협업이 도드라진다. 네덜란드의 경우 세입자 연합회까지 포함된 지역 커뮤니티 연합회가 주거복지 정책에 있어 중요한 역할을 하고 있다.

지방정부의 주거복지 집행 능력을 뒷받침하는 기반은 국가별로 차별적이다. 영국은 지방정부가 계획허가 권한을 가지고 있어 이를 기반으로 허가에 따른 계획이익의 일부를 사회주택으로 확보하는 기제를 가지고 있다. 네덜란드는 지방정부가 국공유지를 다량으로 확보하고 있는 가운데 택지개발을 직접 주도함으로써 주거복지 관련 정책을 직접 추진할 수 있다.

국내외 사례분석을 통해 도출한 주거복지에서의 지자체 역할강화를 위한 정책방향 제언은 다음과 같다.

첫째는 의무-관심의 선순환 체계 구축을 위한 지방의 역할을 확대하는 것이다. 우선 주거급여 주택조사 업무를 지자체로 이관하는 작업이 필요하다. 현재 국토교통부의 주거급여의 주택조사 업무는 한국토지주택 공사에서 담당하고 있다. 중앙주도의 주거복지 정책 수행의 전형적인 사례 중 하나이다. 하지만 주택조사업무는 주민센터 등 지자체의 풀뿌리 네트워크를 가지고 있는 지자체에 보다 적합한 업무라고 할 수 있다. 또한 세대구성자료 접근성, 소득 등 자료 협조요청도 더욱 용이하다고 볼 수 있다. 주거급여 주택조사 업무를 지자체로 이관하고 이에 대한 예산을 지원할 것을 제안한다. 주택조사업무를

여타 지자체 단위의 복지업무와 연계하여 시군구 주거복지 전담조직이 관리하여 이 과정에서 현장의 주거복지 수요를 발굴 및 보고하고 이에 기반한 적절한 주거복지 정책을 전달하도록 하는 체계가 지자체 의무-과심 선순환의 시작이 될 수 있다.

또한 각 지자체에 공공임대주택 의무비율을 지정하는 작업이 필요하다. 국토교통부는 중앙은 주거종합계획을 수립할 때, 각 지자체에서 수립된 주거종합계획을 참고함으로써 각 지역별 주거복지 수요와 계획을 중앙의 계획에 현실적으로 포함할 수 있을 것이다.

이를 바탕으로 국토교통부는 지역의 여건을 감안하여 지자체별 공공임대주택 의무비율과 공공임대주택확보 로드맵을 지역별로 구체적으로 설정할 것을 제안한다. 이를 통해 지자체의 주거복지계획이 반영되고 적극적으로 주거복지 정책을 수행할 수 있도록 지원하고 관리하는 역할을 중앙에서 맡는 것이 바람직하다. 프랑스 SRU법(도시연대 및 재생에 관한 법률)에서의 코뮌별 사회주택 의무비율과 영국에서 사회주택을 대량으로 확보하던 시기 지자체별 사회주택확보 의무비율 등의 정책이 참고될 수 있다.

두 번째는 전담조직 규정을 구체화하는 것이다. 현재 주거기본법 제21조(주거복지 전달체계)의 제2항에 ‘국가 및 지방자치단체는 주거복지 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직·인력·예산 등을 갖추어야 한다’는 규정이 있다. 하지만 이 조항은 구체적이지 않은 선언적 성격이 강하여 규범력과 구속력이 약하다. 실제로 지자체에서 주거복지 전담조직을 갖춘 경우는 전주시와 같이 지자체장이 의지를 가지고 조직을 정비하거나 국토교통부의 주거급여 관련 업무 담당조직 조정 요청에 따른 것에 한정될 정도로 주거기본법상의 조직 구성에 대한 규범력은 약한 것이 현실이다. 도시재생특별법의 경우 제9조(전담조직의 설치)를 통해 도시재생 전담조직 설치 사항과 전담조직의 역할을 상세히 규정함으로써 해당 지자체의 전담조직 설치에 대한 규범력을 높이고 있다. 주거기본법에서도 전담조직의 설치와 업무에 대한 별도조항을 신설하여 이에 대한 규범력과 구속력을 높일 것을 제안한다.

또한 국토교통부에서는 전주시 전담조직 설치 운영 사례를 모범사례로 각 시군구에 산재된 주거복지 담당부서를 통합한 ‘주거복지과’ 신설을 유도할 필요가 있다. 주거복지 담당부서 통합체계를 마련하여 국토교통부와 연계한 주거복지 로드맵을 추진하는 것이 효율적일 수 있다. 공공임대주택 등 중앙주도의 일방적 계획과 대량공급 체계가 한계를 보이고 있는 상황에서 지자체와의 긴밀한 협업을 통해 주거복지정책을 추진함에 있어 지자체의

전담조직 정비가 중요한 역할을 할 것이다.

세 번째로 지자체의 실질적 권한 확대가 필요하다. 주거복지로드맵에 따르면 공공임대주택 유형통합 및 대기자명부 도입 등 선진국형 주거복지정책의 틀이 마련될 예정이다. 이 경우 주거복지정책 선진국의 사례와 같이 지자체의 지역 공공임대주택에 대한 통합 관리기능 역할이 강화될 것으로 보인다. 이 경우 지자체가 파악한 지역의 주거실태와 이에 따른 주거복지기본계획에 맞춘 주거복지 자산의 효율적 운영이 필요하다. 이 과정에서 지역의 취약계층에 대한 맞춤형 주거복지 서비스를 제공하기 위한 지자체의 재량권 범위에 대한 확대가 뒷받침되어야 한다. 공공임대주택 입주대상자 자격 및 주거급여 대상자 등 대상자 기준을 지역 여건에 맞게 유연하게 적용할 수 있도록 재량권을 확대할 것을 제안한다. 단기적으로는 지역의 여건 및 특성을 고려하여 주거급여 및 공공임대주택 서비스를 제공할 수 있도록 입주자 선정 기준에 대한 조정 허용범위를 마련할 수 있다. 한편, 주거복지정책 선진국의 사례를 참고로 대기자명부제 도입 시 대기자의 입주우선순위도 지역의 현실에 맞게 지역의 기준을 세우고 투명하게 마련하는 작업이 필요하다.

앞서 제안한 지자체별 공공임대주택 공급의무비율 확보 로드맵 설정과 함께 지자체 차원의 입주자선정에 대한 재량권을 인정함으로써 공급의무와 재량권 확보를 연계한 중앙-지방간 종합적인 주거복지정책의 틀 조정이 필요하다. 공공임대주택 물량 확보, 직주근접을 통한 공간적 형평성 증대, 공공임대주택 단지 낙인효과 방지 등을 위한 세부 지역별 공공임대주택 공급 가이드 등 의무와 규정과 함께 지자체의 주거복지정책 대상자 선정에 대한 재량권을 일부 확대해주는 방식으로 주거복지정책의 권한 이양을 시작함으로써 주거복지정책에 있어 지자체의 역할을 확대할 수 있을 것이다.

네 번째로 재원 확보를 위한 구체적인 규정이 필요하다. 우선 현재 주거부문 재원 구성의 구조적 문제에 대한 개선이 필요하다. 현재 기금사업에 대한 비중이 절대적임에 비해 기금사업 주택계정은 건설 및 매입 이외의 다양한 주거복지 사업에 쓰기 어려운 구조이다. 국토교통부에 따르면 2020년 기준 임대·분양주택 건설, 구입·전세자금 등에 기금으로 30.2 조원이 지원될 계획인 반면 주거급여, 재정비축진, 노후공공임대 시설개선 등 재정으로는 1.7조원만이 배정되었다. 재정지원부문 확대를 통해 다양한 지자체 사업이 지원될 수 있는 방향의 개선이 필요하다.

현재 주거기본법에는 주거복지 사업을 위한 예산편성관련 지침이 구체적으로 제시되어 있지 않으며, 사업을 위한 지원 내용도 역시 구체화되어 있지 않아

지자체에서 주거복지 정책을 추진함에 있어 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 도시재생사업의 경우 제3조 (국가와 지방자치단체의 책무) 및 제27조 (보조 또는 용자) 조항을 통해 예산확보 책무가 구체적으로 명시되어 있으며, 재원 지원에 해당하는 사업을 구체적으로 적시함으로써 도시재생사업을 지자체가 수행할 수 있는 구체적 기반을 마련했다. 주거복지사업도 도시재생특별법의 예산확보 책무 및 재원지원 규정과 같이 구체적으로 주거기본법에 명시하는 작업이 필요하다.

도시재생사업의 예산 관련 규정 준용하여 주거복지사업의 예산확보를 구체화하는 작업도 필요하다. 즉 주거복지 특별회계에 대한 주거기본법 조항 추가가 필요하다. 전주와 시흥시와 같이 지자체장이 의지를 가지고 전담조직을 만들거나 지역 여건에 맞는 주거복지사업을 진행하는 경우에도 공통적으로 지적되는 지자체 차원의 주거복지사업 수행의 한계는 불충분한 재원으로 나타났다. 지역여건에 맞는 공공임대사업 및 주거복지센터 사업을 진행함에 있어서 지자체가 자체 예산을 들여 진행하는 것은 지속가능성 차원에서 한계가 있다. 도시재생사업의 경우, 특별법 제28조 (도시재생특별회계의 설치 및 운용) 조항에서 도시재생특별회계의 세입을 재산세, 개발부담금, 재건축 부담금, 과밀부담금 등으로 규정하여 안정적인 재원을 마련하고 있다. 주거기본법도 주거복지사업을 위한 특별회계의 설치를 규정함으로써 지자체에서 지역맞춤형 주거복지 사업을 진행할 수 있는 안정적 지원이 필요하다.

도시재생 사업을 활용한 주거복지 사업을 추진하는 것도 재원 부족의 문제를 완화하는 방법이 될 수 있다. 현재 도시재생사업의 경우 연 10조원 규모의 예산이 확보되었음에 비해 예산집행이 저조한 상황이다. 원도심 빈집 매입 후 임대활용, 노후 산단 토지이용계획 변경을 통한 공공임대주택 공급 등 도시재생사업과 주거복지사업의 접점이 지속적으로 늘어나고 있는 상황에서 주거복지사업에 도시재생 사업 예산을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 도시재생사업에서 토지이용계획 변경, 용적률 상향조정 등 도시계획적 지원을 연계한 공공임대주택 공급정책을 통해 공공임대주택 확보, 빈집문제 해소, 노후주택 정비 등을 동시에 추진할 수 있다. 노후 원도심 재생에 있어서 빈집 노후지역 등의 문제완화 및 커뮤니티 활성화와 주거복지 문제를 연계하여 지원하며, 여기에 도시계획적 지원을 하는 지자체가 중심적 역할을 할 수 있다.

종합부동산세 지방교부세인 부동산교부세에서 주거복지 부분 대폭 강화하는 것도 효과적인 지원방법이 될 수 있다. 2019년 기준 종합 부동산세의 결정세액은 약 2.5조원 규모인데, 현재 제정 취지 중 하나인 지역균형발전

명분으로 지역균형에 초점을 맞춰 지방에 분배하고 있다.

종합부동산세 지자체 분배는 현재 재정력(50%), 복지수요(25%), 교육수요(20%), 재산세부과실적(5%) 등을 기준으로 산정하여 각 지자체에 분배하고 있다. 하지만 산정기준이 재정력 및 재산세부과실적 등 기존 지방재정 조정제도를 통한 지방교부세 구조와 크게 다르지 않다. 즉 현재의 구조라면 기존의 지방교부세 기준과 크게 다르지 않아 지원의 의미가 퇴색되며 궁극적으로는 과세의 명분이 약화되는 결과로까지 이어질 수 있다. 종합부동산세의 제정 취지 중 고액의 부동산 소유자에 대한 과세를 통한 조세 형평성 제고 명분에 맞는 분배구조 개선이 필요하다. 이 경우 환수한 세금을 부동산 관련 취약계층에 지원하는 것으로 과세의 정당성을 더욱 강화할 수 있다.

임대주택에 대한 지방세 감면제도도 조정하여 지자체의 조세지출 부담을 줄이는 작업도 필요하다. 현재 지방세특례제한법에는 임대주택에 대한 취득세 및 재산세 감면 및 면제 제도가 있다. 이것은 공공 및 민간임대주택의 공급을 촉진하기 위한 유인정책이다. 하지만 이러한 구조는 임대주택이 해당 지자체에 들어올수록 지방세 손실이 커지는 구조로 이어지고 있다. 특히 현재의 지방세특례제한법에는 공공성이 약한 민간임대에 대한 대폭 감면 및 면제조항이 포함되어 있어 더욱 문제가 될 수 있다. 공공임대주택이 특정 지자체에 공급될 경우 국세는 소득세 등으로 오히려 증가하는 구조이나 지자체 입장에서는 조세지출이 발생하는 구조이므로 과도한 감면 및 면제 조항은 지방세특례제한법의 조정을 통해 합리적으로 정비할 필요가 있다.

도시계획적 방식을 통해 주거복지 자원을 확보하는 작업도 병행되어야 한다. 예컨대, 영국은 전통적으로 계획허가제에 기반한 도시계획체계를 가지고 있다. 모든 도시 내에서의 개발사업에 있어 계획허가를 받아야 하며 이 과정에서 계획이익의 일부를 사회주택을 비롯한 커뮤니티 시설로 환수하는 체계를 가지고 있다. 이를 뒷받침하는 것은 Town and Country Planning Act 법령의 제106조이며 이를 통해 사회주택을 공급하고 있어 주거복지 정책에 있어서 중요한 역할을 하고 있다. 이렇게 지자체가 가진 고유의 권한인 도시계획 권한을 보다 적극적으로 활용하여 계획이익 또는 개발이익을 환수하고 이것을 공공임대주택 등 주거복지 기반시설 확충에 활용할 필요가 있다. 서울시 역세권 활성화 사업의 경우에도 개발이익의 50%를 활용하여 임대주택 등의 공간으로 환수하는 일종의 간략 사전협상제를 도입하려고 한다. 계획이익 환수는 지구단위계획 단위 안에서 활용하여 지구단위계획 등 지침을 통해 가능하며

현재 서울시 제2부시장 산하에 공공개발기획단으로 사전협상 및 도시개발사업 계획이 추진 중에 있다. 관련하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제46조 (도시지역 내 지구단위계획 구역에서의 건폐율 등의 완화적용)를 준용할 경우 쇠퇴하는 원도심 및 산단지역에 토지이용계획 변경 및 용적률 상향조정 등 도시계획적 지원을 통해 공공임대주택의 공급이 가능할 것으로 판단된다. 또한 재건축초과이익환수 및 합동재개발 등을 통한 공공임대주택 확보를 위한 현금 및 현물의 확보도 각 지자체에서 적극 활용할 수 있을 것이다.

# 목 차

I. 서 론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위 및 방법 .....	3
II. 주거복지정책의 변천 및 현황 .....	7
1. 주거복지정책의 변천 .....	7
2. 주거복지정책 현황 .....	9
III. 주거복지정책의 지방분권화 .....	19
1. 주거복지 전달체계와 중앙-지방정부 간 주요 쟁점 .....	19
2. 주거복지정책의 시대적 여건변화 .....	24
3. 주거복지정책의 거버넌스 변화 .....	26
4. 주거복지로드맵과 지자체의 역할 .....	28
IV. 국내 주거복지정책 사례분석 .....	31
1. 법령 및 조직 .....	31
2. 주요 주거복지 사업 .....	37
3. 예산구조 .....	42
4. 주거복지 정책 거버넌스 .....	44
5. 국내 주거복지정책 사례의 시사점 .....	49

V. 국외 주거복지정책 사례분석 .....	55
1. 영국의 주거복지 정책 .....	55
2. 네덜란드의 주거복지 정책 .....	80
3. 캐나다의 주거복지 정책 .....	93
4. 국외 주거복지정책 사례의 시사점 .....	114
VI. 주거복지에서의 지자체 역할강화를 위한 정책방향 .....	117
1. 의무-관심의 선순환 .....	117
2. 전담조직 규정 구체화 .....	118
3. 권한 확대 .....	119
4. 재원 확보 .....	120
참고문헌 .....	127

## 표 목 차

<표 2-1> 등록임대주택 건설주체별 구분 .....	9
<표 2-2> 장기공공임대주택 재고율 .....	10
<표 2-3> 장기공공임대주택 재고율 비교 .....	10
<표 2-4> 임대기간별 임대주택 재고현황 .....	11
<표 2-5> 사업주체별 임대주택 현황 .....	11
<표 2-6> 주택도시기금 연도별 대출금 세부현황 .....	12
<표 2-7> 주택도시기금 조성실적(2018년) .....	13
<표 2-8> 주택도시기금 조성재원 현황 .....	14
<표 2-9> 주택도시기금 운용실적(2018년) .....	15
<표 2-10> 임차급여 산정기준(기준 임대료) .....	18
<표 2-11> 수선유지급여 보수범위 .....	18
<표 3-1> 서울시 주거복지정책 집행체계 기관 비교 .....	23
<표 5-1> 연령대별 거주 형태 .....	69
<표 5-2> 가구형태별 거주 형태 .....	69
<표 5-3> 가구형태별 고용 형태 .....	70
<표 5-4> 가구형태별 소득 수준 (5분위 기준) .....	70
<표 5-5> 가구형태별 자산현황 .....	71
<표 5-6> 가구형태별 주택 면적 .....	71
<표 5-7> 네덜란드 3자간 주택 성과협약 공통요소 .....	84
<표 5-8> 공공주택 거주가구 현황 .....	100
<표 5-9> 비영리 주택협동조합 현황 .....	101
<표 5-10> 영국, 네덜란드, 캐나다의 주거복지정책 비교 .....	116

## 그림 목 차

<그림 1-1> 연구 흐름도 .....	5
<그림 3-1> 공공임대주택 프로그램별 전달체계 .....	20
<그림 3-2> 주거급여 전달체계 .....	21
<그림 5-1> 영국의 주거복지 전달체계 .....	73
<그림 5-2> 암스테르담의 소유주체별 주택재고 .....	80
<그림 5-3> 네덜란드 사회주택 공급주체별 역할 .....	85
<그림 5-4> 네덜란드 사회주택 지원체계 .....	86
<그림 5-5> 사회주택운영주체의 월평균 임대료 소득과 지출내역 .....	88
<그림 5-6> 수직적 거버넌스(왼쪽)와 네트워크 거버넌스(오른쪽) .....	90

# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

우리나라 주거복지정책은 1980년대를 기점으로 공공주도의 택지개발인 공영개발을 통해 저렴한 택지를 공급하고 이중 일부를 공공임대주택 공급용으로 활용하면서 본격적으로 추진되어 왔다. 1989년 영구임대주택으로 시작된 공공임대주택 건설은 공영개발을 통해 확보된 저렴한 공공임대주택용 택지의 공급으로 꾸준히 증가하여 10년임대와 전세임대를 제외한 장기공공임대주택 재고량은 2018년 기준 104.1만호로 총 주택 2,082만호의 약 5.0% 수준으로 확보되었다.

2000년대 이전의 주거복지정책은 중앙정부의 직접적인 재정지원과 지방세에 대한 감면 및 면제 등 특례를 통한 조세지출지원, 국민주택기금 지원 등의 금융지원, 저렴한 택지의 공급 등 택지지원 등을 통한 주택 건설이 주를 이루었다가 2000년대 이후 주거급여의 도입 등을 계기로 주거취약계층을 지원하는 수혜자 중심의 주거복지정책으로의 전환 국면을 맞게 되었다.

2015년에는 주거기본법 제정을 통해 지역별 주거복지센터를 통한 상담 및 주거복지 서비스 신청지원 업무를 규정하고 주거복지 정책에 대한 전담조직 사항을 추가함으로써 주거취약계층 소요를 발굴하고 지원할 수 있는 기초적인 틀이 갖춰짐으로써 종합적인 주거복지정책 체계가 마련되었다.

그동안의 주거복지정책은 공급 호수, 임대주택 재고량, 지원 세대수 등 중앙정부 주도의 양적 목표 달성을 중심으로 추진되어왔다. 주거복지정책을 위한 기초적 자원인 공공임대주택이 부족한 상황에서 중앙정부와 한국토지주택공사(구 대한주택공사 및 한국토지개발공사) 중심의 공급체계가 효과적으로 작동했다. 공공임대주택 확보를 위한 재정여력이 충분치 않은 상황에서 택지개발사업에서 발생하는 수익을 통해 공공임대주택 공급에서 발생하는 손실을 지원하는 교차보조 체계가 주거복지정책의 큰 틀이 되어왔다.

이렇게 택지사업과 연계한 공공임대주택용 택지 공급방식은 양적 목표 달성에는 효과적이었으나 공공임대주택단지가 주로 도시외곽 등에 집중되어 주거취약계층이 특정지역에 집중되는 문제가 수반되었다. 기존 도시 주변의

개발가능한 대규모 부지가 부족해지면서 택지개발사업 및 이를 통한 공공 임대주택 공급 방식의 작동이 한계에 봉착했으며, 개발제한구역 해제를 통한 택지개발사업의 추진 역시 도시성장관리 및 환경보전 차원에서 어려워졌다.

중앙주도의 정책 수립과 집행에 있어 지역의 주거취약계층 수요 및 지역현실이 충분히 반영되지 않고 있다는 지적도 꾸준히 이어져왔다. 예컨대, 택지개발사업을 진행하고 정책 대상자 선정 및 수요를 추정하는 등에 있어 해당 지자체의 지역여건과 주민 특성을 반영한 주거복지 정책을 실현하는데 한계를 보이고 있다. 1995년 지방자치시대가 본격적으로 시작된 지 25년이 되었지만 주거복지정책은 여전히 중앙정부의 주도로 이뤄지고 있어 중앙의 정책과 지방의 실제 수요 사이의 간극이 지속적으로 존재하고 있다.

현재 중앙정부와 지방정부는 각각 산하에 주거복지 관련 전담 공공기업인 한국토지주택공사, 서울주택도시공사, 경기도시공사 등을 통해 주거복지 정책을 실현해왔으나, 중앙정부와 지방정부 간 역할분담이 불분명한 상황에서 이들 수행기관들의 업무중복 및 전산정보 불완전 공유 등에서 오는 비효율성이 문제로 지적되고 있다.

공공임대주택의 공급뿐 아니라, 주거급여를 위한 주택조사 및 지역 주거복지센터의 운영 등 지역차원의 주거복지의 세부 정책에 있어서도 구체적 역할분담에 대한 논의가 부족한 상황이다. 지역의 주거복지 수요에 기민하게 대응할 수 있는 현장밀착형 주거복지정책의 필요성이 커지고 있고 중앙주도의 대규모 공공임대주택 공급이 한계에 이른 상황에서 지방정부의 역할 확대를 위한 제도적 개선방향의 모색이 필요하다.

주거복지 정책에 있어 중앙주도의 정책수립 및 수행은 공공주택지구의 대상지 선정, 정책 대상자 선정 및 수요 추정 등에 있어 지역 여건과 주민 특성을 반영한 주거복지 정책을 실현하는데 한계를 보이고 있다. 공공임대주택 공급, 주거급여 관리, 주거복지센터 운영 등 주거복지의 세부 정책에 있어서 중앙-지방정부간 권한 및 역할분담에 대한 정책차원의 논의가 필요한 상황이다.

그러나 지역에서의 주거복지 수요에 대응함에 있어 지방분권화라는 시대적 요구를 주거복지정책의 구체적 실현을 위한 정책 제언과 연계하여

다른 연구는 그동안 부족했다. 이 과업은 기존 주거복지정책 전달체계에 대한 현황분석과 국내외 사례연구를 토대로 주거복지정책에서 지자체의 역할 조정에 필요한 정책방향을 법령 및 조직과 재정 차원에서 검토하고자 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

### 가. 연구의 범위

현황 분석 및 국내사례분석의 경우 우리나라에서 공공임대주택이 본격적으로 공급되기 시작한 1980년대부터 현재까지를 연구의 시간적 범위로 한다. 해외사례의 중앙-지방정부간 주거복지정책 체계에 대한 분석에서는 2차 세계대전 이후 현재까지로 범위를 한정했다.

연구의 공간적 범위는 중앙정부 주도의 주거복지정책을 검토하기 위해 전국을 포괄하고 있으나 지방정부 주도의 주거복지정책을 심도 있게 분석하기 위하여 경기도 시흥시와 전라북도 전주시로 한정했다. 시흥시와 전주시의 사례는 지자체 차원의 주거복지 조례를 선도적으로 제정하고 각 지역의 실정에 맞는 주거복지정책을 펴고 있는 대표적인 지자체로 볼 수 있다. 두 지자체에서 지역 맞춤형 주거복지정책을 계획하고 수행할 수 있었던 원인과 한계를 분석했다.

지방자치형 주거복지체계를 갖추고 있는 국가를 선정하여 주거복지정책을 조사했다. 유럽에서는 영국과 네덜란드를, 북미에서는 캐나다를 선정했다. 주거복지정책의 역사가 오래된 주거복지 선진국 사례를 통해 중앙-지방간 역할분담과 주요 쟁점 등을 살펴보고 시사점을 도출했다.

이 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 우리나라 주거복지정책과 전달체계 현황 및 변천 검토를 통해 주거복지정책의 여건변화를 분석한다. 둘째, 주거복지정책의 시대적 여건변화에 따른 주거복지정책의 지방분권화 필요성을 검토한다. 중앙-지방정부 간 역할분담 및 쟁점현황을 분석함으로써 주거복지정책의 지방분권화 필요성을 도출한다. 셋째, 국내의 경기도 시흥시와 전라북도 전주시의 자치적 주거복지정책 사례와 국외 영국, 네덜란드, 캐나다 3국의 주거복지 정책 지방분권화 과정과 현황을

조사·분석하여 시사점을 도출한다. 마지막으로 주거복지정책의 지방정부 역할 강화를 위한 정책방향을 제시한다.

#### 나. 연구의 방법

이 연구는 문헌분석, 사례연구, 인터뷰, 전문가자문을 토대로 수행되었다. 문헌분석에서는 주거복지에 있어서 중앙정부 주도의 정책과 지역 현실 및 실제 소요와의 괴리를 구체적으로 분석함으로써 주거복지정책의 지방분권화 필요성 및 당위성을 도출하기 위해 국내외 연구논문 및 보고서를 검토했다.

사례연구는 국내 사례와 국외 사례로 구분하여 조사했다. 국내 사례는 주거복지정책에 있어서 지방분권화의 가능성을 보이고 있는 경기도 시흥시와 전라북도 전주시를 대상으로 했다. 해외 사례 조사는 해당 국가들에서 수확한 연구진과 해당 국가에 상주하는 전문가 집필진을 중심으로 하여 주거복지정책의 지방분권화의 배경, 추진과정, 주요 쟁점 등을 위주로 분석했다.

이 과정에서 중앙 주도의 주거복지정책으로 반영하기 어려운 지역의 주거복지 소요를 조명함에 있어 주거복지 관련 부서 담당자 등 실무자를 직접 인터뷰하고 자문을 받음으로써 현장의 실재를 반영하고자 했다. 이렇게 조사·분석한 연구내용은 주택정책 전문가의 자문을 통해 보완했다.

<그림 1-1> 연구 흐름도

주거복지정책의 변천 및 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거복지정책의 변천</li> <li>· 주거복지정책의 현황</li> </ul>	문헌연구
주거복지정책의 지방분권화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙-지방정부간 주요 쟁점</li> <li>· 주거복지정책의 시대적 여건변화</li> <li>· 여건변화에 따른 지방분권화 필요성</li> </ul>	문헌연구 전문가자문
국내 주거복지정책 사례분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법령 및 조직</li> <li>· 주요 주거복지 사업</li> <li>· 예산구조</li> <li>· 주거복지 정책 거버넌스</li> <li>· 시사점</li> </ul>	문헌연구 인터뷰 전문가자문
국외 주거복지정책 사례분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거복지 정책 개관</li> <li>· 주거복지 거버넌스의 변화과정</li> <li>· 중앙-지방정부간 주요쟁점</li> <li>· 역할분담 원칙</li> <li>· 시사점</li> </ul>	문헌연구 인터뷰 전문가자문
정책제언	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의무-관심의 선순환</li> <li>· 전담조직 규정 구체화</li> <li>· 권한 확대</li> <li>· 자원 확보</li> </ul>	문헌연구 전문가자문



## II. 주거복지정책의 변천 및 현황

### 1. 주거복지정책의 변천

가. 2000년 이전: 공공임대주택 공급 및 공급 지원정책

#### 1) 영구 및 공공임대주택

영구임대주택은 도시 영세민 등의 사회보호계층의 주거안정을 위해 도입되었다. 1989년부터 1992년까지 총 19만 호가 건설되었으며, 이 중 한국토지주택공사가 14만호, 지방자치단체가 5만호를 공급했다. 영구임대주택은 재정난 등의 이유로 1992년 중단되고 민간 주도의 5년 공공임대주택과 공공이 주도하는 50년 공공임대주택이 공급되었다. 5년 공공임대주택은 1993년부터 1997년간 총 34만 8,000호가 공급되었으며, 50년 공공임대주택은 1992년부터 1997년까지 100,007호가 건설되었다.

#### 2) 국민임대주택

국민임대주택은 국가 또는 지방자치단체의 재정 및 주택기금을 지원받아 30년 이상 임대 목적으로 건설 또는 매입되는 주택으로서 저소득층의 주거안정을 목표로 1998년부터 공급되었다. 1997년 말 외환위기로 인해 저소득층의 주거불안이 가중되자 임대기간 10년 및 20년 국민임대주택제도를 도입했고 영구임대주택이나 5년 공공임대주택에 입주하기 어려운 계층을 대상으로 공급되었다. 시행 초기인 1998년에는 국민임대주택 5만호 계획이 발표되었고 1998년부터 2002년간 사업승인 기준 총 118,782호의 국민임대주택 공급되었다.

#### 3) 전세자금 지원 도입

저소득가구를 대상으로 한 전세자금 대출은 무주택 저소득층 및 기초수급자의 주거안정을 위해 1990년 도입되었고 1994년에는 근로자 및 서민주택전세자금 제도가 신설되었다.

## 나. 2000년 이후: 주거복지정책의 다각화

### 1) 매입임대 및 전세임대주택

2005년 ‘임대주택정책 개편방안’에서 임대주택의 건설공급 방식에서 벗어나 기존주택을 매입하여 임대하는 방식이 도입되었다. 매입임대주택은 다가구주택, 미분양주택, 부도주택, 재건축주택 등을 매입해 최저소득계층이 영구임대 임대료 수준으로 도심 내 주택을 임차할 수 있도록 한 제도이다. 매입임대 공급량은 2006년부터 2019년까지 총 150,518호이며 2020년 공급계획은 27,830호이다. 전세임대주택은 공사나 지자체가 기존주택에 대해 전세 계약을 체결한 후 저소득층에게 재임대하는 것으로 2011년에 도입되었다. 전세임대주택의 입주 대상자와 임대조건은 매입임대주택과 유사한 수준이다. 2006년부터 2019년까지 전세임대 방식으로 총 377,587호가 공급되었으며 2020년에는 40,500호의 공급계획이 수립되었다.

### 2) 전세자금 지원 강화

2015년부터 기존의 근로자서민전세자금과 저소득전세자금을 통합하여 임차인의 소득수준 및 보증금 규모별로 대출금리를 차등 적용하여 저소득층 및 서민의 주거안정을 제고하고 있다. 지원 대상은 세대주를 포함한 전세대원이 무주택자이며 총소득(부부합산 연간급여)이 5천만원 이하인 자로 만 25세 미만 단독세대주는 제외된다.

### 3) 주거급여

2000년 제정된 국민기초생활보장법을 통해 생활보호법에 기초해 생계급여에 포함되어 있던 주거비를 주거급여로 분리·신설했다. 주거급여 대상자는 국민기초생활보장법 제5조에 따라 소득인정액이 최저생계비 이하이며 “부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자”로 규정한다. 2014년 주거급여법 도입을 통해 주거급여 운영주체, 지급 기준 및 방식 등을 규정했다.

주거급여 수급가구 수는 도입 이후 지속적으로 증가해왔다. 주거급여 수급가구는 2009년 전체 882,925가구 중 보장기관에서 제공하는 거주자

및 그룹홈 거주자, 기타 가구를 제외한 나머지 가구로 추산했을 때 전체 수급가구의 67%인 592,323가구에 해당한다(이태진 외, 2010). 2019년 수급자수는 104만명으로 92.5만 임차가구에 월평균 13.5만원을 지급하고, 8.8만의 자가가구 중 2.2만 가구의 주택수선비용을 지원한다. 주거급여 대상자 증가와 함께 예산도 대폭 늘어났다. 주거급여 예산은 2000년 도입 당시 414억 원 수준이었으나 2001년 4배 이상 증가한 1,741억원이 되었으며 2009년에는 6,739억원으로 늘어났다. 2020년 현재 주거급여 지원예산은 1조 6,305억 원에 달하고 있다.

## 2. 주거복지정책 현황

### 가. 임대주택 재고현황 현황

2020년 국토교통부 주택업무편람에 따르면, 2018년 기준 총 주택 2,082만호 중 임대용 주택은 총 797.3만호이며 이중 등록임대주택은 298.5만호이다(국토교통부, 2020b). 이 중 한국토지주택공사가 건설한 임대주택은 111.8만호이며 지방공사는 27만호를 건설했다.

<표 2-1> 등록임대주택 건설주체별 구분

(단위: 만호)

연도	총 임대주택	공공임대사업자		민간임대사업자								
		국가 (LH)	지자체 (지방공사)	공공임대주택			민간임대주택					
				소계	5년	10년	소계	단기	준공공	기업형	장기 일반	공공 지원
2016	227.3	94.5	24.3	17.0	9.6	7.4	91.5	85.6	1.7	4.2		
2017	244.5	101.7	26.5	16.0	8.7	7.3	100.3	86.8	5.7	7.8		
2018	298.5	111.8	27.0	18.2	8.2	10	141.5	102.3	14.8	9.8	13.3	1.3

출처: 국토교통부, 2020b

10년임대와 전세임대를 포함한 10년 이상 장기공공임대주택의 경우 공공부문이 건설한 138.3만호, 민간부문이 건설한 10만호를 포함하여 총 148.3만호를 확보하고 있다. 10년임대와 전세임대를 제외한 장기공공임대 재고율은 2016년 4.7%(94.2만호)에서 2018년 5.0%(104.1만호)로

증가했다.

우리나라의 장기공공임대주택 재고율은 EU 가입국의 평균인 9.4%, OECD 국가의 평균 수준인 8%보다 낮은 수치를 기록하고 있다. 장기공공임대주택 재고율이 높은 국가로는 네덜란드(32%), 오스트리아(24%), 덴마크(19%) 등을 들 수 있다.

<표 2-2> 장기공공임대주택 재고율

(단위: 만호)

연도	①임대용 주택(추계)	②등록임대 주택(②/①)	장기공공 임대주택	장기공공 임대재고율	영구	50년	국민	장기 전세	10년	매입 임대	전세 임대	행복 주택
'16	779.3	227.3 (29.2%)	125.6	6.3%	19.9	10.8	50.9	3.2	14.8	9.2	16.6	0.2
'17	779.9	244.5 (31.5%)	135.0	6.7%	20.2	10.9	52.4	3.3	16.8	10.3	19.5	1.6
'18	797.3	298.5 (37.4%)	148.3	7.1%	20.7	11.1	53.5	3.3	20.8	11.7	23.4	3.8

출처: 국토교통부, 2020b. 주택업무편람.

<표 2-3> 장기공공임대주택 재고율 비교

한국	네덜란드	오스트리아	덴마크	스웨덴	영국	프랑스	아일랜드	일본	독일	OECD 평균	EU 평균
7.1%	32%	24%	19%	18%	18%	16%	9%	6.1%	5%	8%	9.4%

출처: 국토교통부, 2020b. 주택업무편람.

등록임대주택 중 5년임대까지 포함한 공공임대주택은 157만호로 국민임대주택(30년) 53만호, 전세임대주택(20년) 23만호, 공공임대주택(10년) 21만호 순으로 재고량이 많다. 등록임대주택 중에서 민간임대주택이 차지하는 비중은 47.4%이며 민간임대의 재고량은 141만호로 매입임대주택 95만호와 건설임대주택 47만호를 포함한다.

사업주체별 임대주택 재고량을 살펴보면 공공부문에서는 한국토지주택공사가 공급한 112만호와 지자체가 공급한 27만호가 있으며 민간부문에서는 매입사업자가 공급한 95만호와 건설사업자가 공급한 65만호가 있다. 사업주체별 임대주택의 재고비중은 한국토지주택공사가 37.5%,

매입사업자가 31.8%, 건설사업자가 21.7%, 지자체가 9%를 차지하고 있다.

<표 2-4> 임대기간별 임대주택 재고현황

(단위: 호)

구분	계 (등록임대주택)	공공임대주택											민간임대주택		
		소계	영구 임대 (영구)	50년 임대 (50년)	국민 임대 (30년)	행복 주택 (30년)	공공 임대 (10년)	공공 임대 (5년)	사원 임대 (5년)	장기 전세 (20년)	매입 임대 (20년)	전세 임대 (20년)	소계	건설 임대 5,10년	매입 임대 5,10년
2018	2,984,664	1,570,242	207,240	110,944	534,743	37,848	207,969	64,027	22,624	32,744	117,533	234,570	1,414,422	465,673	948,749
비율	100.0%	52.6%	6.9%	3.7%	17.9%	1.3%	7.0%	2.2%	0.8%	1.1%	3.9%	7.9%	47.4%	15.6%	31.8%

주) 장기공공임대주택: 임대기간이 10년 이상인 임대주택을 통칭함  
 50년, 국민, 10년 임대주택: 건설 외에도 재건축 및 재개발, 부도 매입임대주택이 포함됨  
 20년 매입임대주택: 다가구·다세대 매입임대주택만 해당됨  
 출처: 국토교통부. 2020b. 주택업무편람.

<표 2-5> 사업주체별 임대주택 현황

(단위: 호)

구분	계 (등록임대주택)	민간 부문		공공 부문	
		건설사업자	매입사업자	LH	지자체
2018	2,984,664	647,585	948,749	1,118,671	269,659
		(21.7%)	(31.8%)	(37.5%)	(9.0%)

출처: 국토교통부. 2020b. 주택업무편람.

#### 나. 주택도시기금 현황

주택도시기금의 대출금은 2014년에 84조였으나 2018년 106조원으로 증가했다. 2018년 대출금은 임대주택 자금으로 51조 7,948억원, 수요자용자지원금으로 48조 8,972억원, 분양주택 자금으로 4조 7,771억원, 주택개량사업으로 7,272억원, 도시계정으로 2,353억원, 기타사업으로

1억 원이 사용되었다.

<표 2-6> 주택도시기금 연도별 대출금 세부현황

(단위: 억원, 잔액기준)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018
합 계	836,280	854,398	876,442	959,947	1,064,317
주택계정	836,280	854,398	876,418	959,484	1,061,964
임대주택 자금	405,326	419,652	434,189	470,408	517,948
분양주택 자금	102,117	75,969	54,258	49,123	47,771
수요자 융자지원	320,573	351,924	382,314	435,134	488,972
주택개량사업	8,260	6,851	5,657	4,819	7,272
기타사업	4	2	1	1	1
도시계정	-	-	24	463	2,353

출처: 국토교통부. 2020b. 주택업무편람.

주택도시기금 조성액은 2018년 69조 3,213억 원으로 청약저축으로 17조 708억 원, 제1종 국민주택채권으로 15조 1,162억 원, 도시계정으로 7,658억 원 등을 통해 마련되었다.

<표 2-7> 주택도시기금 조성실적(2018년)

(단위: 억원)

구 분	조성액	구 분	조성액
<주택계정 계>	685,555	<도시계정 계>	7,658
제1종 국민주택채권	151,162	융자금 회수	5
청약저축	170,708	대출이자 수입	15
일반회계전입금	10,380	예치이자 수입	29
복권기금전입금	5,504	주택계정전입금	6,749
융자금회수	94,814	여유자금 회수	861
대출이자 수입	24,531		
예치이자 수입 등	109,996		
여유자금회수	118,460		
<b>합 계</b>		693,213	

출처: 국토교통부, 2020b. 주택업무편람.

이러한 도시주택기금의 조성재원은 제1, 2종 국민주택채권, 청약저축(주택청약과 종합저축), 공공자금관리기금 예수금, 복권기금 전입금, 일반회계 전입금, 재건축 부담금, 예수금, 융자금 회수, 이자 수입 등이다.

주택도시기금은 주택계정으로 68조 5,555억원, 융자사업비로 19조 7,926억원이 사용되었다.

<표 2-8> 주택도시기금 조성재원 현황

재원별	내 용	기 간
제1종 국민주택채권	등기·등록, 건설공사도급계약, 인·허가시(첨가발행)	5년
제2종 국민주택채권	주거전용면적 85㎡초과 “분양가상한제 적용주택” 공급시 발행(채권입찰제) * '07. 9. 1 민간택지까지 확대 * '06. 2.24 부활(공공택지내)	10년 (’99. 7.15 이전 20년)
청약저축 (주택청약 종합저축)	국민주택과 민영주택을 공급받기위하여 가입하는 저축 (입주자 선정자격 부여)	당첨시까지
공공자금관리기금 예수금	공공자금관리기금의 예탁금	20년이내
복권기금 전입금	복권기금에서 전입 (다가구 매입임대 출자 등)	-
일반회계 전입금	일반회계에서 전입 (국민임대 건설을 위한 출자금으로 사용)	-
재건축 부담금	재건축 부담금	-
예수금	공무원·사학·국민연금기금 등	3년이내
융자금 회수	만기가 도래한 기금 대출금 회수	-
이자수입 등	대출금의 이자수입 등	-

출처: 국토교통부, 2020b. 주택업무편람.

<표 2-9> 주택도시기금 운용실적(2018년)

(단위: 억원)

구 분	조성액	구 분	조성액
<주택계정 계>	685,555	<용자사업비>	197,926
◦ 임대주택건설	103,569	◦ 분양주택건설	2,978
국민임대	5,331	공공분양	2,319
공공임대	34,674	다세대, 다가구	426
행복주택	9,230	재해주택구입 및 복구	30
다가구매입임대	9,759	후분양주택	197
전세임대	44,575	준주택	5
◦ 수요자용자지원	88,095	◦ 주택개량사업	3,284
내집마련디딤돌	11,096	주거환경개선	3,284
버팀목전세자금	76,931		
근로자·서민구입	2		
생애최초주택구입	0		
공유형모기지	49		
이차보전분양대환	2		
오피스텔구입자금	2		
주거안정월세	14		
<b>합 계</b>		<b>693,213</b>	

출처: 국토교통부, 2020b. 주택업무편람.

세부 운용내역으로는 임대주택건설에 10조 3,569억원, 수요자용자지원에 8조 8,095억원, 분양주택건설에 2,978억원, 주택개량 사업에 3,284억원이 사용되었다.

## 다. 주택지원 정책 현황

### 1) 영구임대주택

사회보호계층의 주거안정을 도모하기 위해 건설된 임대주택으로 임대기간은 50년, 전용면적은 40㎡이하이며 임대료는 시중시세의 30% 수준이다. 입주대상은 도시근로자의 가구원수별 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 무주택세대구성원으로 국가유공자, 보훈보상대상자, 5·18민주 유공자, 특수임무 수행자 또는 참전유공자인 경우 우선 공급한다. 또한 혼인기간이 7년 이내이고 자녀가 있는 신혼부부와 귀환국군포로에게도 입주우선권을 부여한다.

### 2) 국민임대주택

소득 1분위에서 4분위의 무주택 저소득층의 주거안정을 위해 국가재정과 국민주택기금 지원으로 건설·공급하는 임대주택으로 임대기간은 30년, 전용면적은 60㎡ 이하이며 임대료는 시중시세의 60~80%수준이다. 전용면적 50㎡미만 주택의 경우 무주택세대구성원 전원의 월평균소득 합산액이 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득의 50%이하인 세대에게 우선 공급한다. 전용면적 50㎡이상 주택의 입주자격은 세대구성원 전원의 월평균소득 합산액이 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 세대에게 공급한다.

### 3) 행복주택

도심내 직주근접이 가능한 곳에 건설한 임대주택으로 대학생, 신혼부부, 청년 등 사회활동이 왕성한 계층을 대상으로 공급한다. 주택규모는 전용면적 60㎡이하이며, 임대료는 주변 시세의 60~80% 수준으로 책정되었다. 임대계약은 2년 단위로 체결하며 최대 거주기간은 계층마다 상이하나 30년으로 설정되었다.

### 4) 기존주택 매입임대주택

도심내 저소득층이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 기존의 다가구주택 등을 매입하여 임대하는 제도이다. 매입임대주택 사업은 저소득층, 청년, 신혼부부, 고령자, 다자녀를 대상으로 하고 있으며 최초 임대기간은 2년이며, 2년 단위로 9회까지 재계약이 가능하다. 대부분 시중 전세가의 30%선에서 공급하고 있다.

#### 5) 기존주택 전세임대주택

임주대상자가 희망하는 주택을 선정하면 한국토지주택공사 또는 지역별 지방공사가 전세계약을 체결한 후 저소득층에게 재임대하는 제도이다. 저소득층, 신혼부부, 청년, 다자녀 가구를 대상으로 공급하며 임대기간은 최장 20년이다. 가구당 지원한도액은 수도권외의 경우 최대 9,000만원, 광역시는 최대 7,000만원, 기타지역은 최대 6,000만원이다.

#### 라. 주거급여 정책 현황

주거급여 제도는 소득, 주거형태, 주거비 부담수준 등을 고려하여 저소득층의 주거비를 지원하는 제도로 소득인정액이 기준 중위소득의 45% 이하인 가구를 대상으로 한다. 임차가구에게는 지역별·가구원수별로 산정된 기준임대료를 상한으로 수급자의 실제임차료를 지원한다. 소득인정액이 생계급여 선정기준보다 작거나 같은 경우 실제임차료 전액을 지원하며 소득인정액이 생계급여 기준보다 큰 경우에는 실제임차료에서 자기부담분<sup>1)</sup>을 차감하여 지원한다.

소득인정액 기준 이하의 자가 가구에게는 주거안정에 필요한 주택개량을 지원한다. 수선비용은 구조안전, 설비, 마감 등 주택의 노후도를 경·중·대보수로 구분하여 경보수는 457만원, 중보수는 849만원, 대보수는 1,241만원을 지급한다. 지원주기는 경보수 3년, 중보수 5년, 대보수는 7년이다.

---

1) 자기부담분 = (소득인정액 - 생계급여 선정기준) × 30%

<표 2-10> 임차급여 산정기준(기준 임대료)

(단위: 만원/월)

구 분	1급지(서울)	2급지(경기, 인천)	3급지(광역시, 세종)	4급지(그 외)
1인	26.6	22.5	17.9	15.8
2인	30.2	25.2	19.8	17.4
3인	35.9	30.2	23.6	20.9
4인	41.5	35.1	27.4	23.9
5인	42.9	36.5	28.5	24.9
6인	50.4	43.0	33.1	29.1

출처: 국토교통부. 2020b. 주택업무편람.

또한 장애인 및 만 65세 이상의 고령자에 대해서는 주거약자용 편의시설의 설치를 지원한다. 장애인을 대상으로 단차 제거, 문폭 확대 등 무장애 관련시설 비용 380만원을 지급하고 고령자에 대해서는 수선유지 급여 외 설치비용을 50만원 한도 내에서 지원한다.

<표 2-11> 수선유지급여 보수범위

보수범위	수선내용	수선예시
경보수	마감재 개선	도배, 장판 및 창호 교체 등
중보수	기능 및 설비 개선	창호, 단열, 난방공사 등
대보수	구조 및 거주 공간 개선	지붕, 욕실개량, 주택개량 공사 등

자료: 마이홈 홈페이지(www.myhome.go.kr)

### Ⅲ. 주거복지정책의 지방분권화

#### 1. 주거복지 전달체계와 중앙-지방정부 간 주요 쟁점

##### 가. 공공임대주택 공급

###### 1) 현황

공공임대주택 공급 초기인 1980년대 후반 재정적 여력이 충분하지 않은 상황에서 공공임대주택은 주로 공영개발 방식의 택지개발을 통해 이루어졌으며, 주택공급 계획을 총괄했던 중앙정부가 한국토지주택 공사와 국민주택기금을 통해 공공임대주택의 계획 및 공급을 주도하고 있다.

공공임대주택의 건설은 공공주택특별법 제4조에 따른 공공주택사업자로서 국가, 지자체, 한국토지주택공사, 지방공기업법에 따른 서울주택 도시공사 및 경기주택도시공사 등이 공급할 수 있도록 되어 있으며 대부분의 공공임대주택은 한국토지주택공사와 지방공기업이 공급해왔으며 지자체가 직접 공급한 경우는 거의 없다.

공공임대주택의 공급은 그동안 중앙 공기업인 한국토지주택공사가 주도하여 2018년 기준 한국토지주택공사의 전세임대 포함 총 등록 공공임대주택은 약 112만호로 전체 공공임대사업자가 공급한 공공임대주택 중 약 80% 이상의 비중을 차지하고 있다(국토교통부, 2020b).

서울 및 경기를 제외한 대부분의 지방정부의 경우 중앙에서 공급된 공공임대주택 중 영구임대주택 및 매입임대주택에 주어진 기준에 맞추어 입주자 신청을 받고 선정하는 업무에 국한되어 있다(최은희 외, 2020).

###### 2) 주요 쟁점

우리나라의 공공임대주택 공급 구조는 중앙정부가 공급량을 결정하면 공공임대주택 건설을 담당하는 공기업이 주택건설 총량목표를 달성하는 구조이나 이는 지역별 주거복지소요를 충족하기 어렵고 지역별 미스매치를 발생시키는 등의 부작용이 있다(박미선 외, 2019).

서울주택도시공사 및 경기주택도시공사의 관할 지역과 한국토지주택공사의 주요 택지개발사업 지역이 서울통근권으로 겹치는 공간적 중복 문제로 인한 비효율성, 토지 확보 등에 있어 과도한 경쟁 등의 문제가 존재해왔다. 또한, 서울시 내 국민임대주택과 같이 동일한 유형이라 해도 한국토지주택공사 관리 공공임대주택과 서울주택도시공사 관리 공공임대주택은 운영주체가 달라 전달체계가 이원화되어 있다(최은희 외, 2020).

<그림 3-1> 공공임대주택 프로그램별 전달체계



출처: 최은희 외, 2020. 지역 대응 분권·협력형 주거복지 전달체계 구축 연구. LH토지주택연구원

중앙정부 주도의 공공임대주택 공급은 택지개발을 통해 이루어지므로 택지개발사업이 가능한 지역을 중심으로 지역 편중이 발생하며(봉인식, 2013), 이는 해당 지역의 주거복지소요와 괴리되는 경향이 있고 공공임대주택을 통한 수급자의 주거이동 등을 통해 해당 지자체의 복지비용이 증가하게 되는 문제도 동반된다.

중앙에 의한 대도시권 외곽의 택지개발 사업과 이를 통한 공공임대주택의 공급은 관계 지자체와의 쟁점을 발생시키고 있다. 서울과 같은 대도시권의 경우 도시 시가지지역의 압축적 토지이용, 재개발 등 자체적

도시성장관리 체계가 중앙정부 주도의 개발제한구역 해제와 택지개발사업과 같은 외생적 요인에 의해 영향을 받는다. 대도시권 외곽 택지개발 시 광역 교통연계 및 교통집중, 인프라 부족, 부동산 가격 급변 등 여러 부작용이 동반되고 있다.

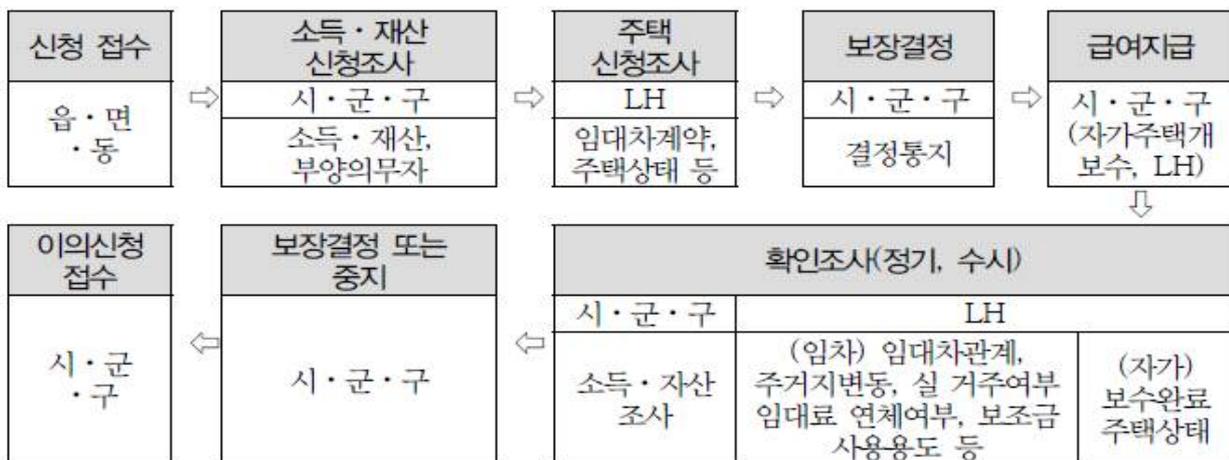
대도시권 외곽의 지자체의 경우 택지개발을 통해 공공임대주택이 공급될 경우 광역지자체가 아닐 경우 계획 자체에 참여하기 어려우며, 공급된 공공임대주택이 지역의 소요와 괴리되는 경우가 많다. 하향식 계획 수립에 의해 지역에 뿌러지는 공공임대주택이 지역소요와 괴리되는 문제는 지역의 장기공가문제로 이어지고 있으며 이는 중앙정부 주도 공공임대주택 공급체계의 한계로 작용한다(박미선 외, 2019).

## 나. 주거급여

### 1) 현황

주거급여 계획은 법률에 의해 중앙정부가 수급권자의 범위, 급여산정 기준, 최저보장기준, 지급기준 등을 정하고 있다. 현재 주거급여 운영에 있어서 주거급여 주택조사는 한국토지주택공사가 담당하고 기초지자체는 정해진 기준에 따라 집행하는 역할을 수행하고 있다.

<그림 3-2> 주거급여 전달체계



출처: 봉인식 외, 2017. 경기도 주거복지센터 운영방향 연구. 경기연구원.

## 2) 주요 쟁점

공공임대주택과 마찬가지로 주거급여 정책 또한 계획, 운영, 재원과 관련된 전반적인 사항을 중앙정부가 결정하고 있으며, 지방정부의 재량권은 상대적으로 미미하게 행사되고 있다. 수선유지급여의 경우 기존에는 5개 부처에서 각각 유사한 주택개량 사업을 시행했다가<sup>2)</sup> 주거급여 수급자에 한해 국토교통부로 통합·일원화되면서 주택 개량 및 수급자의 실질적 주거 보장을 강화하는 조치가 이루어졌다(최은희 외, 2020).

주거급여 대상지역은 전국을 4개로 구분하고 있으나 동일 금지 내에서의 편차를 반영할 수 없는데 이는 중앙정부 주도형 주거정책의 한계로 볼 수 있다(박미선 외, 2019). 또한 서울시의 경우 중앙정부 사업과 중복적으로 시행할 수 없고 중앙정부의 기준으로 지원할 수 없어 정책대상을 수급자가 아닌 차상위 계층으로 설정한 주거비 보조사업을 운영하고 있으며 이러한 경직적 기준에 따른 차상위계층에 대한 맞춤형 주거보조금 정책은 타 지자체에서도 발견되고 있다.

주거급여 대상자 선정기준에 있어 지방정부 재량권의 한계가 있어 지방정부의 보다 적극적인 주거복지정책 수행의 걸림돌이 되고 있다. 또한, 국가와 지자체가 주거급여 재원을 공동 부담하는 분담 구조로 인해 수급자 수 확대시 지자체의 재정 압박 요인이 될 수 있다(진미윤, 2017). 지자체 매칭 지원 원칙에 따라 주거급여 대상자가 늘어날수록 지자체의 재정적 부담도 증가하고 있다.

### 다. 주거복지센터

#### 1) 현황

주거복지센터는 지자체의 주거복지 서비스를 주거취약계층에게 전달하는 중간지원조직으로서의 성격을 가지고 있으며 지역에 따라 자체적인 유사 민간조직이 존재하는 경우도 있다. 2015년 주거기본법에 따른 주거복지센터 구성에 관한 권유사항을 통해 지자체 차원에서 주거복지센터를 민간에 위탁하여 운영하기 시작했다. 한국토지주택공사 및 서울주택도시공사 등의

2) 개편 전 수선유지 사업을 시행한 부처는 산업통상자원부, 환경부, 보건복지부, 환경부, 행정자치부 임

공사는 각 지역별 주거복지센터를 운영하고 있다.

## 2) 주요 쟁점

서울시의 경우 한국토지주택공사와 지자체(서울주택도시공사 및 민간 단체 위탁)는 각각 주거복지센터를 운영함으로써 중복입주 등 정보미공유 등으로 인한 일부 업무의 중복과 혼선이 있다(김혜승 외, 2018).

같은 명칭의 주거복지센터라 하더라도 지역 및 주체에 따라 업무범위를 기존 복잡한 공공임대주택에 대한 정보제공 및 신청지원 등 수동적 행정에 그치기도 하고, 현장에서 주거복지소요를 발굴하여 전담부처에 전달하고 이에 대한 적절한 정책을 개발하는 등 적극행정을 펴기도 한다.

<표 3-1> 서울시 주거복지정책 집행체계 기관 비교

	마이홈센터(서울지역)	서울시 주거복지센터
운영주체	국토교통부가 LH에 위탁 운영	서울시가 SH공사 또는 민간 법인에 위탁·운영
운영현황	4개소	중앙 1개소, 자치구별 25개소
대 상	공공임대, 주거급여 등 중앙정부 주거복지사업 대상자 중심	주거문제 및 주거욕구를 지닌 저소득층과 일반주민 (주거지원 사각지대에 중점)
업 무	·중앙정부 주도의 주거복지사업에 대한 원스톱 통합 안내·지원 ·지자체, 지역복지기관과 협력체계 구축해 주거지원 외 다양한 지역복지프로그램 연계	·중앙정부 및 광역 및 기초지자체의 주거복지사업 전반에 대한 정보제공 및 상담, 주거중심 통합사례관리 ·필요시 긴급주거비, 주거이전, 연료비, 주택개량을 직접 지원 ·지역자원 발굴 및 연계지원

출처: 김혜승 외(2018)

## 2. 주거복지정책의 시대적 여건변화

### 가. 시대적 여건 변화

#### 1) 인구 및 가구구조의 변화

지속된 저출산 및 고령화와 더불어 1~2인 가구가 급격하게 증가하는 인구 및 가구구조의 변화 속에서 주거, 의료, 복지에 걸쳐 지역생활 밀착형 복지수요가 증가하고 있다. 중앙집중의 하향식 주거복지 계획 수립과 전달체계가 다양한 지역의 주거복지소요와 괴리될 가능성이 높아지는 추세이다.

#### 2) 소득계층 분화 및 주거불평등 심화

고소득층과 저소득층 간의 소득 간극이 지속적으로 벌어지고 있으며, 최근 저금리 기조 속에서 부동산 가격이 폭등하며 주거불안정성이 커지고 있는 상황이다. 안정적인 공공임대주택의 공급을 필두로 한 다양한 주거복지 정책이 소득격차 및 주거불평등의 문제를 완화할 수 있다.

주거급여를 통한 지원은 단기적으로 공공임대주택 확보에 비해 재정부담이 적을 수 있으나 장기적으로는 누적 비용이 더욱 크다는 문제가 있으며 지금과 같이 부동산 가격과 시장 임대료가 폭등하고 있는 상황에서 주거급여를 통한 지원은 근본적 한계를 보이고 있다.

#### 3) 대도시 확장에 따른 직주분리 문제 심화

대도시통근권의 지속적인 확장과 외곽 택지개발 중심의 공공임대주택 등으로 인한 장거리 통근과 주거취약계층의 외곽 이동 문제가 발생했다. 또한 대도시권에 속한 주민이 외곽 지자체에 외생적으로 이주하게 되는 과정이 지역 고유의 주거복지 소요와 괴리되고 있다.

#### 4) 지방분권화의 진전과 지자체의 역량 강화

지방자치시대 25년을 경과하며 역량 있는 선출직 지자체장의 지자체 정책 운영 경험이 누적되고 지역 주민의 정책참여가 확대되어왔다. 지속적으로 재산세 취득세 등 지방세, 지방세교부금, 보조금 등이 증가하여 재정여력이 확대되었으며 선출직 지자체장의 여러 정책 경험을 통해 지자체의 풀뿌리 행정역량에 더해 정책 역량이 커져왔다. 공공임대주택의 건설 및 매입 등 공급과 주거급여, 주거복지센터 위탁운영 등에 걸친 지자체 차원의 맞춤형 주거복지 정책을 펼 수 있는 기반이 조성되어가고 있다.

#### 5) 공공임대주택 공급방식 다양화와 지자체의 역할 확대

인구성장 정체 등 인구구조 변화로 인한 외곽 택지개발을 통한 공공임대 공급 방식이 여의치 않게 되었으며 초기 행복주택 계획에서 기존 도시 내부의 유휴부지에 대규모 공공임대주택 단지를 건설하는 것은 기존 주민들의 반대로 어려운 상황이다.

한편 도시 내 다양한 공간을 대상으로 토지이용계획변경 등 도시계획적 수단과 접목한 공공임대주택의 공급의 역할이 증가하면서 지자체의 역할이 더욱 커지고 있다. 용적률 인센티브 등 업조닝과 연계, 복합용도 개발, 의료시설 및 도서관 등 공공시설 등과 연계한 공공임대주택 확보 등 지방정부 차원에서 도시계획적 지원을 통한 주거복지정책이 향후 주거복지 정책을 주도할 수 있다.

#### 6) 효율적 주거복지 전달체계의 구축

지역여건에 대한 주거실태조사와 지역특성이 반영된 주거복지기본계획 등을 수립하고 이를 집행할 수 있는 지방공사의 성장과 민간의 주거복지센터 역량강화를 통해 지역맞춤형 주거복지정책 정비의 효율성이 확인되고 있다. 이러한 전달체계가 구축되면 기존 주택 개보수 및 주거환경개선 등의 사업과 공공임대주택 공급 및 운영, 주거복지센터 운영을 연계한 지방정부 주도의 주거복지정책의 시너지 효과를 기대할 수

있다.

### 3. 주거복지정책의 거버넌스 변화

#### 가. 여건변화에 따른 주거복지 거버넌스 변화

기존 여러 연구에서 중앙정부 주도의 주거복지 체계의 한계와 변화의 필요성을 지적하고 있다(김상민 외 2018; 김상휘 외 2015; 김현아 외 2018; 김혜승 외 2019; 박미선 외 2019; 변창흠 2017; 봉인식 2018; 이종권 외 2015; 전광섭 2018; 전국시·도의회의장협의회, 2020).

주요한 여건변화의 이유로는 우선 중앙정부 주도형 공공임대주택 공급정책과 하향식 통로의 문제의 한계를 들 수 있다. 또한 지자체와 민간 협업 네트워크를 통한 주민참여형 지역밀착형 소요 파악과 사업 발굴 및 지역특성을 반영한 맞춤형 주거정책 수립 필요성이 증대하고 있다.

궁극적으로는 이러한 여건변화로 인해 주거복지 정책 선진국과 같이 지방이 계획·건설·공급·관리 전반의 주거복지정책 집행을 맡아가고 중앙이 종합계획·재정지원·기술지원·모니터링을 담당하는 체계로 전환될 것이라는 방향에 대한 학계의 공감대가 존재하고 있다.

전국시·도의회의장협의회(2020)의 인식조사에 따르면 주거복지정책의 지방분권화에 대한 필요성과 지방분권화 시 기대효과에 대한 높은 공감대가 형성되어 있다. 김현아 외(2018)는 저출산, 고령화 사회에서는 주거, 의료, 복지 등과 관련하여 생활밀착형 행정수요가 발생하므로 지역주체로 세심한 대응이 필요하며 기존의 전국적·통일적·획일적 기준으로는 효율적 대응에 한계가 있음을 일본 사례를 통해 제시하고 있다.

주택의 대량공급시대가 끝나고 재고주택을 얼마나 효율적으로 활용할지가 중요해졌으며, 성숙한 사회경제에 따라 비영리 조직 등 민간 부문과의 협업 가능성이 높아지고 있다. 과거 국가-개인에서 국가-지자체-지역공동체-개인으로 이어지는 다양한 주체의 주택거버넌스로 전환되고 있다. 뿐만 아니라 주생활 기본법 제정, 마을만들기, 지역창생과 주택거버넌스의 연계 등의 경로를 한국도 밟아나가고 있다.

## 나. 정부의 정책방향 전환

### 1) 주거기본법 제정(2015)

주거기본법은 기존 주택법-주택종합계획-주택정책 중심에서 전향적인 변화의 시작을 의미하는 주요한 법이다. 주거기본법은 주거권 정의, 주거정책의 기본원칙, 중앙 및 시·도 주거기본계획수립 규정, 중앙 및 시·도 주거정책심의위원회 구성, 주거정책 자금, 주거비 보조, 최저주거기준의 설정, 주거실태조사, 주거복지전달체계, 주거복지센터, 주거복지정보체계, 주거복지 전문인력 양성 등의 내용을 포함한 종합 주거복지 법령이다.

### 2) 주거복지 로드맵(2017)

2017년 발표된 주거복지로드맵은 중앙-한국토지주택공사 중심에서 중앙-지방-민간 협력적 거버넌스 체계로의 전환을 선언한 것으로 볼 수 있다. 기존의 주택 건설 총량 중심에서 주거지원 필요 대상에게 필요한 주택이 적절하게 공급 및 지원될 수 있도록 천명했다.

### 3) 국토교통부 주거복지정책관 신설

2018년 4월 국토교통부의 4개과에 해당하는 주거복지정책과, 공공주택총괄과, 공공주택지원과, 민간임대정책과 등을 포함하여 60여명이 업무를 수행하는 주거복지정책관이 신설되었다.

### 4) 주거복지 로드맵 2.0(2020)

주거복지 로드맵 2.0에서는 선진국 수준의 주거안전망 완성을 위한 공급계획 혁신을 위해 장기공공임대주택 재고 비율을 25년까지 10%를 달성하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 복잡한 공공임대주택 유형을 통합하고 소득수준별 적정 임대료를 부담하도록 하고 있으며, 생애주기 지원을 위해 청년, 신혼부부, 고령자, 일반 저소득층을 대상으로 한 맞춤형주택 지원 계획을 수립했다.

뿐만 아니라 주거권보장을 위한 주거실태조사, 이주촉진, 자활돌봄 등 주거상향 프로그램을 도입하고 지역상생을 위한 생활SOC 복합설치 등과 연계한 공공임대주택을 공급하기로 했다. 또한 2020년 주거종합계획을 발표해 주거복지 관련 중점추진과제를 선정했고 로드맵 실현을 위한 주거종합계획을 수립했다.

#### 4. 주거복지로드맵과 지자체의 역할

##### 가. 주거복지로드맵에 대한 평가

2017년 발표된 주거복지로드맵은 중앙-한국토지주택공사 중심에서 중앙-지방-민간 협력적 거버넌스 체계로의 전환을 선언하며 총량 중심에서 주거지원 필요 대상에 주거복지 서비스가 적절하게 지원될 수 있도록 천명했으나 여전히 이를 저해하는 요인들이 존재하고 있다(김현아 외, 2018).

김현아 외(2018)에 따르면 단기간 성과도출을 위한 중앙주도의 구조가 여전히 남아있고 지자체의 역할과 기능이 상대적으로 미약하여 지자체가 중앙의 결정집행 수준에 머무를 뿐만 아니라 재정력 및 전문성 차원에서 부족을 여실히 드러내고 있다. 또한 NGO 등의 참여 및 기회가 부족하고 주민들의 의사전달통로도 부재한 실정이다.

##### 나. 추가적 과제

주거복지 로드맵의 성공적 수행을 위해 지자체와 민간의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 복잡한 유형과 건별 신청하는 현 체계는 거대한 주거복지의 사각지대를 만들고, 수요대비 공급부족의 현실을 가리고 있다. 현재 체계는 정보도 개인이 알아서 자신에게 맞는 공공임대주택을 스스로 판단해서 신청하는 방식이다.

즉, 서비스는 제공하되 개인이 알아서 찾아야하는 체계이며, 주거복지 센터를 통해 제공되는 서비스도 수요자 신청접수, 상담 및 정보제공, 심사·선정, 통지, 사례관리 등 기다리는 방식의 행정체계이다.

중앙에서 일방적으로 자원배정과 계획 등을 결정하고 하달하는 체계는 구조적인 사각지대 발생으로 이어지고 있다. 청년세대를 위한 행복주택

등이 강화되면서 중장년층이 주거복지 사각지대로 내몰리는 것이 대표적 사례이다.

한정된 자원의 배분에 따른 구조적 원인 외에도, 중앙의 일괄적인 기획을 통해 모든 지역에서 같은 정책이 이식되는 방식도 문제가 될 수 있다. 전국시·도의회의장협의회(2020)의 인식조사에 따르면 주거복지정책의 지방분권화에 있어서 가장 큰 극복과제로 ‘지자체의 열악한 재정여건’과 ‘조직 및 인력 충원 문제’가 대두된 바 있다.

따라서 중앙 및 지자체 등 공공에서 보다 적극적으로 주거복지 수요를 발굴해서, 일원화된 루트로 대기자명부에 올리고, 서비스가 가능해질 경우 바로 연결해주는 보다 적극적인 체계로의 전환이 요구된다. 이러한 체계 개선을 위해서는 유형통합, 대기자명부, 전담조직 일원화, 현장 밀착형 네트워크형 전달체계가 이루어져야 한다.

현장에서 주거복지 수요를 찾아내고 지역의 전담조직이 받아서 고민하여 지자체의 정책으로 반영하고, 이들을 중앙에서 종합해서 해당 정책의 지원을 위한 계획 및 자원배분을 조정해나가는 체계의 구축이 필요하다.



## IV. 국내 주거복지정책 사례분석

이 장에서는 지방정부 주도의 정책을 추진 중인 경기도 시흥시와 전라북도 전주시의 주거복지정책을 검토했다. 시흥시와 전주시의 사례는 지자체 차원의 주거복지 조례를 선도적으로 제정하고 각 지역의 실정에 맞는 주거복지정책을 펴고 있는 대표적인 사례이다. 주거복지 정책 집행의 최전선에 있는 기초지자체에서 지역 맞춤형 주거복지정책을 계획하고 수행할 수 있었던 원인과 그 한계를 검토했다.

### 1. 법령 및 조직

#### 가. 조례 제정

##### 1) 전주시 ‘주거복지 지원 조례’ 제정 및 개정

2011년 제정된 전주시 ‘주거복지 지원 조례’는 전주시 주거복지사업과 주거복지위원회 등을 규정하고 있으며 2018년도 개정을 통해 주거복지센터 등을 추가 규정했다. 지원조례는 5년 주기 주거복지기본계획의 수립 및 연도별 시행계획, 주거실태조사를 포함한 주거복지정책의 뼈대를 마련했으며 제3조에서 ‘시장의 책무’를 넣어 주거복지 정책을 위한 행정적 지원을 촉구했다.

##### 2) 시흥시 ‘주거복지 기본조례’ 제정 및 개정

2013년 시흥시 주거복지기본 조례는 「주택법」, 「공공주택 특별법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 등 관계법령에 따라 주거약자 등에 대한 주거안정 및 주거수준 향상에 기여하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있다.

기본 조례에서는 5년마다 주거복지 기본계획 수립을 하도록 규정했으며 이 내용 안에 주거실태조사, 주거복지 행정체계 개선관련 사항, 주거복지 기금 조성 및 운영에 관한 사항, 주거복지 전문가 양성 및 공무원 교육에 관한 사항, 주거복지 관련 민간단체 지원에 관한 사항, 주거복지사업 재정운영에 관한 사항 등을 담도록 규정했다. 또한 매년 연도별 시행계획을 수립하고 시행하도록 규정하고 있다.

주거복지 사업에 관한 사항은 주거복지 상담 및 정보제공, 주거복지 전문가 양성, 주민공동체 증진, 주거복지 홍보, 주거복지 네트워크 구축, 주거약자 등에 대한 주택 임대보증금, 월 임차료 보조 및 대출 등을 규정하고 있으며 부시장을 위원장으로 하는 주거복지 위원회 구성을 포함하고 있다.

## 나. 지자체장의 의지

### 1) 전주시

전주시는 2016년 새로운 시장의 취임과 함께 주거복지정책이 추진되었다. 당시 시장은 후보자 시절부터 주거복지센터 운영 등 주거복지 정책에 대한 관심이 지대하여 취임 후 주거복지 관련 업무를 통합한 전담조직 구성을 위해 전주시정연구원 등과 협의하여 조직 출범을 준비했다. 이후 인력 및 예산 조정 등 후속 지원이 이루어졌다. 2011년 조례 설립 후 2016년에 시장이 새로 오면서 2017년에 4개 팀 13명으로 조직이 신설되어 현재는 16인으로 확대되었다.

### 2) 시흥시

시흥시 역시 지자체장이 복지정책에 대한 큰 관심을 가지고 있었다. 통계청 2010년도 인구주택 총조사에서 시흥시 정왕본동의 아동주거빈곤 비율이 전국 최하위인 69.4%로 조사되었을 만큼 해당 지역은 불법 개조된 좁은 다가구주택들이 밀집된 곳으로 불량한 위생상태, 안전사고 위협, 범죄 피해 위험 등 아동의 주거환경으로 적절치 않은 것으로 평가된 곳이었다.<sup>3)</sup>

그러나 전·현 시장이 모두 복지정책에 관심이 높았으며, 현 시장은 특히 아동복지에 복지정책 개선에 주안점을 두었다. 2018년 당선된 신임 시장은 취임시점부터 아동복지에 많은 관심을 기울이며 관련 정책들을 주도했다. 취약계층 아동 책상 지원 및 취약계층 주택개선사업 시 아동이 있는 세대는 30% 정도 더 지원하는 등 아동이 포함된 취약계층 지원방안을 계속 확대하고 있다.

3) 시흥타임즈. '정왕지역 아동주거빈곤, '최악'...“개선 시급”'. 2019.4.11.  
<http://www.shtimes.kr/news/article.html?no=6745>

### 3) 주거복지 담당조직

#### 가) 전주시 주거복지 전담조직 ‘주거복지과’ 신설

‘주거복지 지원 조례’와 신규 취임한 시장의 준비를 통해 2017년 전주 주거복지정책 통합관리를 위한 전담조직인 ‘주거복지과’를 전국 최초로 신설했다. 이에 따라 기존 여러 부서에 흩어져 있던 주거사업을 효율적으로 관리·운영할 수 있는 기반이 마련되었다.

신설 전 주거복지 관련 사업은 생활복지과(희망복지지원팀, 복지기획팀, 자립원TFT), 여성청소년과(아동보육팀, 청소년팀, 출산장려팀), 환경과(신재생에너지팀), 주택과(주택행정팀, 공동주택팀, 일반건축팀, 주거환경정비팀), 안전총괄과(안전관리팀), 공동체지원과(해피하우스팀, 공동체육성팀), 도시재생과(도시재생기획팀, 재생사업팀) 등 7개과 16개팀에서 30여개 사업을 나눠서 운영하고 있었다.

이후 주거복지과 4개팀의 14명(현재 16명)으로 출범하여 각 팀별로 업무를 수행하고 있다. 주거복지정책팀은 주거복지 정책 통합관리, 주거급여 통합관리, 주거복지 네트워크 관리 등의 업무를 담당하고 있고, 사회주택팀은 주거복지형 공동체 육성을 통한 주거복지 실현, 사회주택 공급, 노후주택 개보수 지원 등의 업무를 수행하고 있다. 또한 공공임대주택팀은 공공임대주택 통합관리, 임대보증금 운영관리 총괄, 빈집정비 총괄 등의 업무를 맡고 있고, 해피하우스팀은 주택관리소 역할 수행, 무료건축상담, 주택관리 교육, 마을단위 환경개선, 주민참여사업추진 등의 업무를 맡아서 하고 있다.

#### 나) 전주시 전담부서 설치의 배경, 의미, 효과

과거에는 주거복지 관련 서비스가 복지과, 건축과, 환경과, 여성가족과 등에 분산되어 전주시민 및 민간단체에서 관련 서비스에 대한 문의나 요청이 있을 시 여러 부처를 방문해야하는 불편이 있었으며, 부서별로 상호 업무 연계가 미흡하여 주거복지 정책을 총괄적으로 설명하지 못하는 상태였다. 주민센터, 가스점검, 사회복지 가정방문 등 다양한 대민서비스 중 발굴될 수 있는 주거복지 필요 주민에 대한 신고 대상 부서 등의 구심점이 부재하여 사각지대를 그대로 방치하고 있었다.

따라서 주거복지 관련 전담부서는 주거복지의 핵심사업인 사회주택, 공공임대주택, 주거급여, 주택금융지원 등의 각 프로그램간의 상호 연계 및 통합적 전달을 통한 정책누수의 최소화와 사각지대의 해소를 도모하려는 목적으로 설치되었다.

이러한 부서의 설치에 수요자 중심의 원스톱 제공으로 주민 만족도를 높이고 지역사회 주거문제 대응체계 및 정책실천에 효과를 가져왔다. 민원인 방문시 주거복지정책의 일괄 소개 및 관련 서비스 제공이 가능하여 기존 여러 부서를 방문해야 하는 불편이 해소되었다. 이로 인해 주거복지 소요 및 사업발굴의 중심점이 되어 전주시가 2017년 자체 행정성과 평가 1등을 달성하는 요인으로 작용했다.

주거복지 관련 전담부서가 설치됨으로써 전주시 주거복지정책에 대한 주거실태조사를 통한 현황을 파악하고 주거기본계획을 수립 및 시행하는 주거복지 총괄부서로서 타부서와 협조를 강화시킬 수 있었다. 또한 주거지원 자원발굴 및 연계로 인한 효과가 나타났고 지역 주거복지 네트워크의 플랫폼이 되었다. 특히 지역 청년 민달팽이 모임, 사회주택 시민포럼, 전북주거복지센터 등 민관 협력의 중심점이 되어 주거, 사회복지, 도시재생 관련 단체들의 네트워크 연계를 강화시켰다. 전주시의 경우 주거복지, 도시재생, 복지정책 등 융합 연계의 발판이 된 사례로 볼 수 있다.

#### 다) 시흥시 주거복지 관련 조직

시흥시의 주거복지 관련 사업은 2020년 현재 도시교통국 소속 주택과에서 담당하고 있다. 주택과는 1인의 과장 아래 9인의 주택관리팀, 5인의 공동주택팀, 3인의 일반주택팀, 4인의 주거복지팀으로 구성되어 있다.

기존에 주택관리팀에서 담당하던 주거복지 관련 업무는 주거복지팀으로 분리하여 전담하도록 하고 있다. 주거복지팀에서는 시흥형 주거복지 추진, 정왕지역 아동주거개선 추진, 신혼부부 전세대출금 이차지원사업, 사회주택 건립 및 운영, 시흥형 주거비 지원, 전세임대, 기초주거급여(수선유지급여 포함), 주거임대 지원사업(매입임대, 영구임대)을 담당하고 있다.

한편, 시흥시는 주거복지 취약계층 발굴 및 선정을 위해 담당 조직과

연계하고 있다. 2020년 현재 복지정책과는 1인의 과장 아래 4인의 복지지원팀, 3인의 복지정책팀, 3인의 사회서비스팀, 11인의 무한돌봄팀, 6인의 긴급복지지원 TF 팀으로 구성되어 있다.

복지정책팀은 찾아가는 동 복지센터(동 복지허브화), 동 지역사회 보장협의체 운영 등을, 사회서비스 팀은 복지관련 조례 제개정, 복지공동체활성화사업, 사회복지협의회 관리 등을, 무한돌봄팀에서는 무한돌봄센터(희망복지지원단) 업무, 맞춤형 복지 신규조사, 복지사각지대 발굴, 복지자원개발, 긴급복지지원 및 위기가정 무한돌봄사업 등을, 긴급복지지원 TF 팀에서는 시흥형 긴급재난지원금, 정부재난지원금 등의 업무를 담당하고 있다.

#### 4) 주거복지센터

##### 가) 전주시 주거복지센터

전주에서는 사회복지공동모금회 지원으로 2007년부터 민간차원의 주거복지센터가 운영되어 왔다가 시장이 후보시절부터 주거복지센터 등을 통한 주거복지에 관심을 가지고 공약 등으로 설정하면서부터 시 단위의 주거복지센터 건립이 추진되었다.

현재 주거기본법에서 주거복지센터는 광역 단위에서 위탁할 수 있게 되어 있으며 국토교통부는 주거복지센터를 2024년까지 전국 단위의 지자체에 확대하려는 계획을 가지고 있으나 재원지원에 대한 내용은 없는 상태이다. 이에 따라 2017년부터 주거복지센터 지원사업은 공모사업으로 추진하려 했으나 기재부 심사를 통과하지 못했다. 관련 사업에 대한 사항은 주거복지 로드맵에는 있으나 실제로 재원지원에 대한 내용은 없으며 도시재생뉴딜 등의 평가에서 인센티브 정도로의 간접적 지원만 있는 상황이다.

전주시는 2019년부터 자체 예산을 투입해 민간위탁 사업으로 주거복지센터를 설립했다. 2019년 4월부터 20년 6월까지 임기제 공무원 2인으로 시범사업을 실시하고 이후 20년 7월부터 본격적인 사업에 착수했다. 현재는 연 3억여원 투입하여 운영 중이며 시에서는 센터를 위한 공간을 제공하고 있다. 도시혁신센터 공간을 활용해 주거복지과에서 1명의 직원과 임기제 공무원 2인으로 시작한 사업은 현재 민간위탁자 5명이 수행하고 있다.

전주시 주거복지센터는 상담, 이사비 지원, 생활용품 지원, 순환형 임대주택 운영 등 전주의 주거복지 서비스를 받을 수 있도록 지원하고 있으며 주민센터 등을 통해서 상담이 필요한 주민들을 대상으로 직접 상담 업무를 수행하고 있다.

#### 나) 시흥시 주거복지센터

시흥주거복지센터는 시흥시의 지원금 없는 민간기구로서 시흥시 주거복지정책에 중요한 역할을 담당해왔다. 이 센터는 2010년 비영리 기구로 설립되었으며 2017년 사회적협동조합으로 인가를 받았다.

시흥주거복지센터는 복음자리 빈민운동의 유산이 현재까지 이어져 내려온 사례로 볼 수 있다. 1970년대 후반 제정구와 정일우 신부는 서울 양평동 빈민촌 철거민과 함께 시흥에 자조주택 복음자리마을을 건설했다. 초기 독일 Misereor 재단의 지원을 받은 복음자리마을은 지원 자금을 모두 회수하여 이후 주민공동체 주도로 한독마을과 목화연립을 건설했고, 이후 회수된 자금을 기초로 한국도시연구소와 사회복지법인 복음자리를 설립하여 이후 지역 내외의 빈민 주거권 보장을 위해 헌신해왔다. 시흥시 작은자리종합사회복지관 및 시흥주거복지센터는 이러한 복음자리마을 운동에 뿌리를 두고 있다.

현재 시흥주거복지센터는 총 3명이 업무를 수행하고 있으며 자체 재원, 경기도 보조금, 민간 후원금 등으로 조성한 연 2억 여원의 재원으로 운영되고 있다. 센터에서는 주거취약계층 발굴 및 주거복지 서비스 정보를 제공하고 있고 연 3천만원 규모의 주거위생환경개선사업을 수행하고 있는데 이는 시흥시에서 위탁받은 보조사업이다. 또한 반지하 거주민을 임대주택으로 이주 지원해주는 주거사다리 사업을 운영 중이며 지역사회보장협의체에 참여하고 있고, 임대주택 보증 무이자 지원 서비스를 제공하고 있다. 센터의 지원기관은 1%복지재단, 초록우산, 경기도, 경기도시공사 등이다.

## 2. 주요 주거복지 사업

### 가. 정기적 주거실태 조사 및 주거복지기본계획 수립

#### 1) 전주시

전주시는 주거취약 가구(비율 31.8%), 최저주거기준 미달 가구(비율 5.1%) 등 주거취약계층의 소요를 파악해왔다. 주거실태조사 3000가구를 표본조사로 하여 통계청 승인 후 진행된 조사에서 25만가구 중 8만가구 정도가 주거취약 가구로 파악되었고, 중위소득 60% 이하 저소득층, 고령자, 청년, 다문화 가구 등이 대상이 되는 것으로 나타났다.

또한 전주시는 주거복지 사각지대 계층에 대한 이해를 돕기 위하여 주거복지네트워크, 인구담당과, 아동, 다자녀, 노인 관련 담당자, 주민센터, 시의원 등 통해서 주거복지과로 정보를 모으고 있다. 인구정책TF 및 장애인TF 등을 통해서도 정보가 주거복지과로 수렴되고 있다.

소요 파악을 통해 수립하는 주거복지기본계획은 주택현황 및 주거실태, 주택시장의 변화와 전망, 비전과 기본방향, 추진과제, 실현방안 등이 포함되어 있으며 추진과제에서는 각 세부 주거복지 사업에 대한 계획을 구체적으로 명시하고 있다. 주거복지계획의 실현방안에서는 추진조직, 정책성과지표, 재정계획을 포함하고 있으며 매년 시행계획이 수립되고 모니터링 등에 주거실태 자료를 반영하고 있다.

주거실태조사와 주거복지기본계획은 도합 8개월간 1.5억원 규모로 운영하고 있으나 시흥이나 성남의 경우 12개월 동안 3억원 정도의 예산을 투입하고 있다.

#### 2) 시흥시

2015년 기준 통계청 인구주택 총조사에 따른 주거취약계층의 전체 인구는 약 42.5만 여명으로 나타났으며 주거실태조사를 통해 4,005가구를 대상으로 표본을 분석했다(시흥시, 2020a). 2020년 기준 주거취약가구는 전체 16.5만 가구 중 6.1만 가구로 그 비율은 약 37.2%로 조사되었다(시흥시, 2020a).

한편 국민기초생활보장 수급가구 비율은 4.1%, 기준중위소득 60% 이하 가구 비율은 19.0%이고, 국민기초생활보장 수급가구 비율은 4.1%(6,727가구)로 나타났다(시흥시, 2020a). 통계청 인구주택총조사에 따른 2015년 기준 최저주거기준 미달 가구는 14만여 가구 중 약 2만여 가구로 그 비율은 7.7% 수준이며 이는 경기도 평균인 6.6%보다 높은 수치이다(시흥시, 2020b). 또한 1인 가구, 청년, 장애인, 노인, 아동·청소년, 이주민 등 다양한 세대에서 주거복지 수요가 발생하고 있다(시흥시, 2020b).

시흥시는 복지정책과의 무한돌봄서비스, 긴급지원서비스, 생계비 지원, 임시주거 연계, 복지관 프로그램 연계 등을 통해 주거복지 사각지대 계층을 파악해왔다. 지원사업이 다양하고 개인 스스로 찾아서 지원하는 방식 속에서 주거복지 서비스의 사각지대를 줄여나가는 정책을 실시하고 있다.

시흥시는 2014년 최초로 주거실태조사를 시행했고 2015년에는 주거복지기본계획을 수립했다. 2020년에는 2차 주거실태조사 및 주거복지기본계획 수립을 마쳤다. 주거실태조사와 주거복지기본계획수립 예산은 도합 3억원 규모이다.

## 나. 주거급여

### 1) 전주시

전주시는 주거급여와 관련하여 매칭펀드로 사업을 수행하고 있고 주무부서를 이관했다. 2020년 현재 전주시의 주거급여 예산은 총 220억원이며 중앙, 전북, 전주의 비율은 90:7:3으로 중앙 200억원, 전북 15.6억원, 시 6.7억여원이 투입되었다. 주거급여 사업은 전주시의 주거복지 사업 중 가장 오래된 것으로 이전에는 보건복지부가 담당했다가 2015년부터 국토교통부로 이관되었다. 국토교통부 이관 전 지자체 복지과를 통해서 지원하던 것을 이관 후 주거복지 전담과를 요청받아 주거복지과가 신설된 후에 해당 업무를 주거복지과가 담당하게 되었다.

주거급여사업은 자가의 경우 집수리를 지원하고 임차인에 대해서는 임대료를 지원하고 있다. 이전에는 주민센터 복지과에서 생계급여 형식으로 신청, 조사, 결정, 통지하여 지급했으나 현재는 생계, 의료, 주거, 교육급여로 나뉘면서 주거부분이 주거급여로 세분화되고 주택에 대한

상세조사의 필요로 인해 조사인력 충원이 요구되었다. 이에 따라 주거급여 부분을 국토교통부가 맡으며 임대차확인, 주택현황, 주택상태 등 주택조사의 업무를 한국토지주택공사에 맡겨 조사하도록 했다.

현재 한국토지주택공사는 주거복지 사업 확대차원에서 해당 조사사업을 진행하려고 하지만 각 지역마다 모두 지사나 조직이 있는 것이 아니므로 한 지사에서 여러 지역을 조사해야하는 어려움과 비효율성이 나타나고 있다.

한편, 전주시는 지금 기준에 미달하는 주거복지 사각지대의 차상위계층을 위한 전주형 주거급여를 추진 중이다. 지원대상은 미성년을 포함한 다자녀 가구 중심으로 지급을 계획하고 있다.

## 2) 시흥시

중앙정부, 경기도, 시흥시는 8:1:1 비율의 매칭펀드로 주거급여사업을 운영하고 있다. 주거급여지원 예산액 총 105.3억원에서 중앙은 84.2억원, 경기도와 시흥시는 각각 모두 10.5억원을 배정했다.

자가 집수리 지원과 임차인 임대료 지원을 위한 주거급여 주택조사는 행정부담이 많은 업무로 현재 조사 주체인 한국토지주택공사도 부담스러워하는 현실이지만, 시흥시는 기존 기초주거급여 기준으로는 지원 대상에서 제외되거나 기존 주거급여만으로는 충분하지 않다는 판단 하에 시흥형 주거비(아동주거비)를 지원하고 있다.

아동주거환경이 열악한 것으로 조사된 시흥시의 상황을 개선하기 위해 2019년부터 아동 수에 따른 ‘시흥형 주거비’ 지원금액이 증액되었다. 이 사업은 아동이 포함된 차상위계층도 포함시켜 지원하기 위해 전국 최초로 시행되었다. 부양의무자 기준으로 기초주거급여를 지원받지 못하는 주거취약계층을 지원하기 위해 부양의무자 기준 폐지(2018.10월)제도가 시행된 것보다 앞서 적용되었다는 점에서 의미가 있다.

기초주거급여는 중위소득 45% 이하만 해당하나, 시흥형 주거급여는 중위소득 45% 초과 60%에 적용하고, 금액은 기초 주거급여액의 50%이며 아동이 있는 가구의 경우 30%를 추가로 지원한다. 시흥시의 주거급여사업은 자체 사업으로 100% 시흥시 예산이며 연 10억원 규모로 집행되고 있다.

## 다. 공공임대주택

### 1) 전주시

전주시에서는 지자체 차원의 공공임대주택 공급을 시작했다. 사업계획 수립 후 국토교통부에 요청하여 4:6 비율로(지자체 재원과 주택도시보증공사 용자로) 승인을 받아 청년매입임대주택 사업을 시작했다. 이 사업을 시작하기 전에는 주택도시보증공사 측에서 지자체를 직접 지원한 경우는 없었다. 사업은 총 18.8억원 중 중앙 9.4억원, 시 9.4억원을 매칭(국고보조금 반환금 2.2억원)하여 진행했다.

2019년 공공임대주택 24호를 국토교통부로부터 배정받아 그 중 21호를 공급했으며 2020년도에는 24호 공급을 계획 중이다. 해당 공공임대주택 물량은 전주시 차원에서 최초로 관리하기 시작했으며 현재 주거복지과 사회주택팀 담당 하에 있으나 향후의 관리방안을 고민하고 있다.

또한, 한국토지주택공사 공공임대주택 중 장기공가를 받아서 순환형 긴급 임대주택을 3~6개월 한시로 운영하고 있으며 현재는 10채가 운용 중이다. 해당 주택 이용 시 임대료는 한국토지주택공사에 지급해야 하지만 현재는 코로나로 한국토지주택공사에서 한시적으로 임대료를 받지 않아 관리비만 납부하고 있다. 2020년 여름 수해이재민이 발생했을 때 순환형 긴급 임대주택이 적시에 활용되었다.

뿐만 아니라 전주시는 한국토지주택공사와의 협업으로 노후 산단지역에 행복주택을 공급하고 있다. 전주의 대표적 공단지인 팔복동 노후 산단지역에도 및 시 차원에서 지원을 하고 있다. 산단 민간 토지를 일반사업 업무용지로 변경하면서 개발이익 일부를 기부채납으로 토지로 받아서 그 토지를 한국토지주택공사에 제공하고 있다. 행복주택은 660세대 규모로 진행 중이며 2022년 완공예정이다.

빈집을 활용하여 반값임대주택 사업을 실시하고 집수리 연계형 장기전세 임대주택을 활용하고 있는 것도 주목할 만하다. 빈집 반값임대의 경우 빈집 대상으로 공개모집을 한 후에 집주인과 협의해서 결정하고 있다.

2000만원 상한의 집수선을 제공하는 대신 임대료를 시세의 반값으로 5년 제공하고 이후 주인에게 귀속하고 있다. 입주자 선정은 전주시에서 도시근로자 소득 기준 등으로 공고, 모집, 선정(홈페이지 및 언론을 통해 공고)하는 방식이 이루어지고 있다. 해당 사업은 2017년부터 시작해서 한해 2~3채 씩 주거재생팀에서 운영관리하고 있다. 시 입장에서는 빈집수선, 도시미관, 임대주택 활용 등 다양한 효과가 기대된다.

또한 전주시는 도시재생 뉴딜 사업과 연계하여 저층주거 밀집지역에 공적임대주택을 공급하고 있다. 특히 도시재생 사업 목적 중 주거복지에 주안점을 두고 접근하고 있으며 국토교통부 도시재생사업의 예산 지원을 기다리기만 하지 것이 아니라 전주시 자체 재원으로 먼저 진행하기로 결정했다. ‘주거재생포럼’을 진행하면서 전담부서의 필요성을 인식하여 도시재생과는 별개로 2019년 주거복지과 산하에 공공임대팀을 도시재생팀으로 재조직하고 인력을 보강해왔다.

도시재생과 주거복지 정책을 통합 연계하기 위해 주거지재생 총괄기획가 제도 역시 도입되었다. 이 제도는 도시계획, 문화, 기반시설, 생활SOC, 주거복지 등 각 부서에 흩어져 있는 관련 사업을 통합연계한 업무를 수행하기 위해 도입되었다. 구역을 정해서 도시재생과 주거복지를 복합적으로 추진해 오고 있다. 또한 전주시에서 시작된 빈집밀집지역 도시재생 뉴딜사업은 국토교통부의 빈집밀집지역 도시재생 뉴딜사업이라는 도시재생의 한 유형으로 신설되어 사업에 반영하고 있다.

## 2) 시흥시

시흥시는 서울 외곽에 위치하고 있으며 서울권을 둘러싼 성장관리 수단인 개발제한구역이 시 전체면적의 63.6%를 차지하고 있다. 개발제한구역 등을 중심으로 택지개발사업이 활발하며 택지개발 사업에서 공급되는 공공임대주택용지 공급을 통해 영구임대와 국민임대 등 공공임대주택이 공급되고 있다. 배곧신도시, 장현지구, 목감지구, 응계지구 등의 택지개발을 통해 영구임대 및 국민임대 등 공공임대주택의 공급이 확대되어 왔다. 한국토지주택공사, 경기주택도시공사, 시흥도시공사(구 시흥시 시설공단) 등과 협력하여 공공임대주택을 공급하고 있으며 K-water(수자원공사)도 시화공단 인접 시화 MTV(Multi Techno Valley)를 중심으로 도시개발 사업을 진행하고 있다. 정왕동에서는 개발제한구역 해제 문제와 연계하여

행복주택 건설을 구상 중에 있다.

매입임대주택의 경우에는 빈집 매입 후 취약계층 지원에 활용하고 있다. 아동주거복지가 미비한 정왕동 등 지역에 다가구 매입을 통해 공공임대주택을 공급하려는 계획을 가지고 있다. 하지만 대부분 다가구주택이 불법적으로 개조된 형태라 현재 불법적으로 개조된 다가구주택을 매입하는 것 자체가 행정적으로 불가능한 상황이므로 이에 대한 대책을 강구하고 있다.

한편, 시흥시는 저층주거지의 주거환경개선사업과 마을공동체 활성화 사업을 동시에 지원하는 ‘동네관리소’의 설치와 운영을 지원하고 있다. 뿐만 아니라 노후건물에 거주하는 주거취약계층의 주거환경개선을 위한 집수리 지원 사업을 진행하고 있다. 도배, 장판, 창호, 단열, 난방공사, 편의시설 설치 등에 걸쳐 가구당 400만원 수준 지원의 지원금을 지급한다. 아동포함가구는 50% 추가하여 600만원 내외를 지원하고 있다.

사회주택 사업은 다양한 유형의 사회적 약자를 위해 사회경제적주체를 통해 건설하는 주택으로 비영리법인 한국해비타트는 시흥시와 공동으로 진행하는 신천동 사회주택단지 사업에서 신혼부부를 포함한 청년을 대상으로 진행하고 있다.

도시재생과 관련해서는 2018년 대야동과 신천동이 국토교통부 도시재생 뉴딜사업에 선정되는 등 주거복지와 결합된 도시재생사업이 추진되고 있다. 이 사업은 도시재생사업과 빈집 개선 및 임대주택 활용을 연계하는 등의 방식으로 진행하고 있으며 도시계획변경을 통한 공공임대주택부지의 확보도 계획하고 있다.

### 3. 예산구조

#### 가. 개요

##### 1) 전주시

전주시에 배정된 예산 300억원 중 중앙 국비지원이 210억원, 도비

지원이 18.5억원, 시 자체예산이 70억원이다. 이 중 주거급여가 예산의 대부분으로 223억원을 차지하고 있다<sup>4)</sup>. 그 다음으로 취약계층 주거환경개선 사업이 41.7억원<sup>5)</sup>으로 청년매입임대 사업 18.8억원을 포함하고 있다. 그 다음으로는 주택수선 사업인 해피하우스 지원 사업으로 33.3억원(시가 100% 투입)의 예산을 배정받았다.

## 2) 시흥시

전체 시 예산은 일반회계 1조 285억원, 공영개발사업 특별회계 3,937억원을 합쳐 총 1조 6,387억원 규모이다. 일반회계 세입 중 지방세 수입은 3,474억원으로 33.8%, 지방교부세는 864억원으로 8.4%, 보조금은 3,618억원으로 35.18%를 차지하고 있다. 일반회계 세출 중 사회복지가 4,406억원으로 42.8%, 일반공공행정이 1,219억원으로 11.9%이다.

주거복지팀이 있는 도시주택국 주택과에 배정된 예산은 128억원(1.25%)이며 복지국 복지정책과의 예산은 169억원(1.64%)이다. 주거복지전체예산 120억원 중 주거급여 예산액 총 105.3억원으로 이 중 84.2억원과 경기도와 시흥시에서 각각 10.5억원, 기타 주거복지지원에서 11억원이 투입되었다.

전체 시예산 중 약 43%를 복지예산에 지출하고 있으며, 택지개발사업 등으로 공공임대주택이 늘어날수록 입주하는 수급자 세대도 증가하여 이에 따라 지자체 차원의 비용 및, 생계, 의료, 주거급여비도 동시에 증가하고 있다. 따라서 이를 고려한 지자체에 대한 지원 및 인센티브 강화가 요구된다.

## 나. 주요 현안

### 1) 주거급여 확대와 공공임대주택 확보

주거급여는 주거취약계층을 단기적으로 지원하는 효과적인 정책이긴

4) 중앙, 도, 시가 각각 201.5억원, 15.8억원, 6.7억원 투입

5) 중앙, 도, 시가 각각 9.5억원, 2.7억원, 29.6억원 투입

하나 지원대상이 늘어나면서 임대료 수준 또한 증가하여 중앙정부뿐 아니라 지자체 차원에서도 재정부담이 커지는 상황이다. 2020년 현재 전주시의 경우 주거급여의 시 부담액이 연 7억원 정도, 시흥시의 경우 주거급여 시 부담액이 연 10억원으로 매년 증가추세를 보이고 있다. 단기적인 주거급여 지원보다 매입임대 등 운영가능한 공공임대주택 비중을 계속 늘리는 것이 장기적으로 효과적이라는 비판이 존재하고 있다.

## 2) 주거복지센터 위탁운영

시흥주거복지센터의 경우 시 위탁사업으로 진행하는 것은 여러 프로그램 중 일부분으로 제도권 밖에서 운영되고 있으며 운영에 대한 자율권을 가지고 있다. 민간주거복지센터가 오히려 제도권 안으로 들어오면 현재처럼 다양한 사업을 하기가 더욱 어려워지는 구조이다. 예컨대 보증금 무이자 지원 등은 제도권에서 수행하기 어려운 사업이다. 하지만 타 지역의 경우에는 안정적인 지자체의 지원 없이 다른 후원금만으로는 센터를 운영하기 어려운 것이 현실이다.

## 4. 주거복지 정책 거버넌스

### 가. 중앙정부 및 광역지자체와의 협업

#### 1) 전주시

전주의 경우 전북 광역 산하여서 중앙의 주거복지정책이 전라북도를 거쳐 전주로 전달되는 구조이다. 전라북도는 주택건축과 담당자 1인이 주거복지업무를 담당하는데 다른 업무도 병행하면서 중앙정책 전달역할을 담당하고 있다. 전주시의 매입임대사업의 경우 전주시에서 직접 국토교통부와 주택도시보증공사에 사업신청을 하여 사업지원을 받기도 했으나 이러한 직접적 소통체계가 제도화되어 있지는 않은 실정이다.

#### 2) 시흥시

경기도의 경우 주택정책과에서 주거복지 업무를 담당하며 중앙인

국토교통부의 의견을 전달하는 역할과 경기도의 주요 주거복지사업에 대한 협력을 진행하고 있다. 예컨대 주거복지센터의 구성 및 반지하 주거사다리 사업 등을 들 수 있다. 경기도는 관내 시군구 주거복지 담당조직을 모아 협의체를 운영하여 전체 주거복지사업을 조율하고 있다. 광역차원에서 기초단체 주거복지 협의회를 만들어 운영하면서 국토교통부와 협의하는 구조가 마련되어 있다.

시흥시도 마찬가지로 정왕동 아동주거복지 문제가 전국적 이슈가 되면서 국토교통부와 직접 소통하는 계기가 많아졌다. 한 예로 국토교통부는 시흥시의 요청을 반영하여 다자녀 임대주택 기회를 늘려주고, 매입임대 후 리모델링을 할 수 있도록 지침을 변경해 주었다. 시에서는 집수리, 기초주거급여, 신혼부부 전세대출금 이차지원 사업 등의 신청을 주민센터를 통해 받고 있다.

#### 나. 민간기관과의 협업

##### 1) 전주시

전주시 주거복지과는 민간기관과의 협업에 있어서 플랫폼 역할을 수행하고 있다.

주거복지과를 통해 주거, 사회복지, 도시재생 관련 단체들의 네트워크 연계가 이루어지고 있으며 지역 청년 민달팽이 모임, 사회주택 시민포럼, 전북주거복지센터 등 민관 협력의 중심점이 되고 있다.

##### 2) 시흥시

시흥시의 경우 시흥주거복지센터가 민간기관으로서 시흥시 주거복지 정책에 있어 중요한 역할을 수행하고 있다. 시흥주거복지센터는 경기도, 경기복지재단, 아름다운재단 인프라 지원사업, 마사회지원사업 등 여러 기관과 연계하여 연간 총 2억여원 규모의 사업을 진행하고 있다. 또한 시흥시는 정왕동 아동주거환경개선네트워크 등 관내 18개 민관 기관 협업체들과 주거복지정책을 위한 협의체를 운영 중이다.

## 다. 공사와의 협업

### 1) 전주시

전주시 주거복지의 기초는 공공임대주택 공급 및 관리부문으로 한국토지주택공사의 관리 하에 이루어지고 있다. 시는 지방분권형 주거복지 전달체계 구축을 위한 협약을 체결하여 한국토지주택공사전북본부, 전주시주거복지과, 주거복지센터, 지역사회 보장협의체와 공동으로 2020년 8월 14일 전주시 주거복지협의체를 구성했다.

한편 공공임대주택의 공급 요청과 관련하여 각 시군구의 주거복지 관련 담당자가 해당지역 내 공공임대주택 공급을 한국토지주택공사에 요청하면 한국토지주택공사가 이를 고려할 수 있게 되어 있으나 한국토지주택공사 지역본부에서는 예컨대 인구 8만 이하의 지역에는 관리 등의 사유로 공급하기 어려운 것이 현실이다.

한국토지주택공사는 전국적으로 50여개 마이홈센터를 두고 있는데 익산과 전주에 각각 1개소가 있으며 주로 한국토지주택공사 공공임대 입주상담 및 임대주택 관리 업무를 수행하고 있다.

지역에 공공임대주택을 공급하는 전북개발공사는 전주를 비롯하여 무주, 진안, 임실, 익산 등 전북 전 지역에 5년 임대, 10년 임대, 매입임대, 국민임대를 공급하고 있으나 전주시와의 협업체계가 긴밀하지는 않은 상황이다.

### 2) 시흥시

한국토지주택공사 관리 하의 공공임대주택이 시흥시 공공임대주택의 대다수를 차지하고 있다. 최근 배곧신도시, 장현지구, 목감지구, 응계지구 등의 택지개발사업을 통해 대규모의 영구임대와 국민임대가 공급되어 왔다. 다가구 매입임대사업도 한국토지주택공사 중심으로 지속적으로 확대되고 있다. 한국토지주택공사의 지역본부 주거복지센터는 인천본부 시흥시 주거복지센터로 공공임대주택 관리 및 공공임대주택 정보제공 등의 업무를 수행하고 있다.

관내 공공임대주택 공급은 경기주택도시공사가 맡아서 하고 있으며 지하밀집지역 공공재개발을 통한 주거환경개선사업을 추진 중이다. 시흥도시공사의 경우 기존 공영주차장관리 등 공공시설관리 업무를 담당하던 시흥시 시설공단을 도시공사로 변경하여 도시개발공사 및 공공주택사업 영역으로 확장할 계획을 가지고 있다.

예컨대 2020년 시작된 월곶역세권 도시개발사업이 진행 중이며, 서민을 위한 주거공급실현 계획을 추진 중에 있다. 이에 따라 향후 시흥시 매입임대공급 및 자체적 택지개발을 통한 시흥 맞춤형 공공임대주택 공급 가능성이 더욱 높아졌다.

### 3) 주요 이슈

전반적으로 한국토지주택공사의 역할이 큰 상황에서 한국토지주택공사와 지자체와의 협업은 원활한 편이나 지역 소요에 대한 지자체 의견 반영 등의 이슈가 남아 있다.

시흥시의 경우 관내의 택지개발사업에서 공급되는 공공임대주택이라 하더라도 관내 택지개발사업부지에서의 공공임대주택 공급 계획에 있어서 시흥시와의 협의 통로는 거의 없는 상태에서 지역 소요가 반영되지 않은 공공임대유형이 공급되고 있다. 중앙정부와 중앙공사 차원에서 가지는 양적 목표가 있기 때문에 이러한 목표 달성을 위해 상대적으로 작은 면적의 공공임대주택의 건설호수를 늘려 집중적으로 공급하는 문제가 있다. 이런 과정에서 시흥시 관내에 공급된 영구임대의 경우 수차례의 모집공고에도 공가가 발생하며 이는 결국 지자체의 행정비용 증가로 귀결되고 있다.

시흥시 주거취약계층 중 가구기준으로 공급되어야 하나 1인 정도가 들어갈 수 있는 영구임대 유형이 주로 공급되고 있다. 특히 대도시권 외곽에 위치하는 시흥시와 같은 지자체의 경우 해당 지자체의 주거복지소요와는 별개로 대도시권 전체의 주거복지소요에 해당하는 유형·면적의 공공임대주택이 외생적으로 이식되는 문제도 존재한다.

예컨대 장현지구 한국토지주택공사 영구임대 1차 모집에 50% 이상이 공가였고 매화동 건설매입임대 공가는 70채 중 40채에 이르고 있다. 해당 공공임대주택의 1차 모집 시에 지원대상은 관내 거주민 위주이므로 시흥시 주민이긴 하나 공가가 발생하여 결국 2차 모집 시 외지인들이 많이 유입되는 결과로 이어졌다.

시흥시 주택임대료가 대도시권만큼 비싸지 않은 상황에서 주거취약계층이라 하더라도 작은 면적의 공공임대주택에 들어가기보다는 기존 주거지에서 사려는 경향이 존재한다. 영구임대와 같은 특정 유형이 집중적으로 관내에 공급될 경우 결국 외지에서 유입되는 수급자 비율이 높아지고 이는 지자체 차원의 향후 주거급여 및 생계지원 등 예산부담 증가로 이어지는 결과를 내는 문제도 나타나고 있다.

물론 매입임대 등 지자체에서 확보하고 있는 공공임대주택인 경우 관리하는 과정에서 문제가 발생하기도 한다. 현재 전주시가 보유하고 있는 20여 채의 청년매입임대주택은 현재 주거복지과에서 관리하고 있으나 재고량이 늘어날 경우 시 차원에서 관리가 어려워져 지자체의 공사나 중앙의 공사 등이 그 관리업무를 맡을 필요가 있다.

시흥시에서도 향후 지자체 주도로 매입임대를 확보하려는 의지는 있으나 확보 후 공공임대주택의 운영 및 관리에 대한 고민이 존재한다. 지자체 차원에서 다수의 공공임대주택을 관리하는 것 자체를 현재는 부담으로 받아들이고 있다. 시흥시의 경우 매입임대를 중심으로 공공임대주택의 소유권은 시가 갖되 사용권 및 관리의무는 한국토지주택공사나 시흥도시공사로 넘기는 방향을, 반대로 한국토지주택공사 해당 지사는 소유권은 공사가 갖되 사용권 및 관리의무는 시로 넘기는 방향을 선호한다.

현재 한국토지주택공사가 공급한 영구임대 및 매입임대의 경우 소유권 및 주택관리는 공사가 하되 입주자 선정은 지자체가 관여하고 있다. 한편 국민임대는 두 지자체가 아닌 한국토지주택공사가 입주자선정과 관리업무를 병행하고 있다. 지자체 입장에서 지역 소요에 맞게 입주자를 선정할 수 있는 재량권이 없는 상태에서 중앙의 기준에 맞춰 입주자를 선정하는 것은 단순한 행정업무의 증가로 받아들이는 경향이 있다.

중앙공사 입장에서도 공급한 공공임대주택의 관리 뿐 아니라 입주자 선정도 인센티브 없는 행정부담으로 받아들이는 경향이 있다. 결국 지역의 소요에 맞는 주거취약계층을 맞춤형으로 지원할 수 있도록 입주자 선정 등에 재량권을 적정 수준으로 확보해주는 것이 지자체가 입주자선정 행정에 대해 보다 적극적으로 임할 수 있는 기본 조건이 될 수 있다.

## 5. 국내 주거복지정책 사례의 시사점

### 가. 지역 현장형 주거복지정책

#### 1) 법령 및 조직 정비

지역 현장형 주거복지정책 수립을 위해서는 주거실태조사 및 주거복지기본계획 수립 등을 담은 선도적인 조례 제정과 함께 2015년 주거기본법에 따른 추가적 정책과 조직 구성을 구체적으로 준비해야 한다. 지자체 장의 의지를 통해 주거복지과 및 주거복지팀 등 전담조직을 정비하고, 인력 및 자체 예산을 투입하여 지역 상황에 맞는 다양한 주거복지 정책을 강화해야 한다.

#### 2) 주거실태조사와 주거복지기본계획

주거실태조사를 통해 최저주거기준미달가구 및 주거취약계층 현황 등 지역의 상황을 파악하고 이에 근거한 구체적인 주거복지계획을 수립해야 한다. 2010년도 인구주택총조사에서 밝혀진 아동주거빈곤을 조사가 시흥시 아동주거복지정책 강화의 계기가 되었으며 이후 국토교통부 등 중앙의 지원도 많아지는 추세이다.

#### 3) 지역 민간기관과 중앙기관과의 협업 거버넌스

지자체의 강점인 현장성과 접근성을 더욱 강화하기 위한 주거복지협의체 및 시민원탁회의 등 지역 네트워크 체계를 구축하여 시민의견 청취, 주거복지 소요 발굴, 주거복지 사각지대 해소에 대한 노력이 필요하다. 시흥시의 경우 복음자리마을 빈민운동에 뿌리를 둔 주거복지의 전통과 시흥주거복지센터, 작은자리종합사회복지관, 제정구장학회 등 탄탄한 지역 민간주거복지 조직이 있어 시흥시의 주거복지정책에 있어 중요한 역할을 수행하고 있으며 한국토지주택공사의 공공임대주택을 지역현실에 맞게 적극 활용한 주거복지 정책을 추진하고 있다.

#### 4) 전문직 공무원

전주시의 경우 비순환근무인 전문직 공무원의 채용을 통해 주거복지 분야에서 오랫동안 정책을 주도할 내부 주거복지 전문가의 역할이 중요했음을 알 수 있다.

#### 5) 중앙정부의 가이드

2017년 주거복지 로드맵 발표 행정조직 내외에서의 주거복지에 대한 인식에 변화가 있었다. 기존 주택종합계획에서는 목표 공급량 등 양적 접근방식이었으나 현재는 생애주기형 주거복지, 주거복지센터를 명시하는 등의 보다 현장 지향형 주거복지정책으로의 질적 접근방식을 유도하고 있다.

### 나. 지자체 차원 주거복지정책 추진의 한계 및 시사점

#### 1) 지자체장 의지의 구조적 한계

전주시의 사례는 2011년 ‘주거복지 지원조례’가 제정되었음에도 불구하고 2016년 새로운 시장이 부임하기 전까지는 작동하지 않았다. 전담조직 신설과 주거실태조사 및 주거복지기본계획 수립도 시장의 의지가 반영된 결과이며 주거복지센터 출범과 매입임대사업 등도 자체 시 예산을 투입하여 시작될 수 있었다.

하지만 지자체장의 의지는 지자체마다 다른 비구조적 요인으로 전주 및 시흥시의 사례를 전체 지자체로 확대하기 어려운 한계로 작용할 수 있다. 지자체 장이 특별한 관심이 없는 상황이라 하더라도 행정적으로 전담조직 정비, 주거실태조사 및 주거복지기본계획 수립, 주거복지센터 운영을 이끌어낼 수 있는 제도의 정비가 필요하다.

## 2) 법령 및 조직

현재 주거기본법은 지자체 상황 및 의견 수립이 어려운 구조로 되어 있다.

제5조 제5항의 경우, 국토교통부에서 세운 주거종합계획에 따라 국가, 지자체, 한국토지주택공사 및 지방공사가 주택건설사업 또는 대지조성 사업을 시행하도록 되어 있는 중앙 중심의 하달 체계로 볼 수 있다. 이에 대한 보완으로 들어간 동조 제7항에서도 국토교통부장관이 타 중앙행정기관의 장 및 지자체장에게 소관별 계획서의 제출을 요청‘할 수 있다’로 규정되어 있다.

제8조의 주거정책 심의위원회 위원구성의 경우, 한국토지주택공사 및 주택도시보증공사 사장을 비롯하여 주로 택지개발과 관계된 지자체의 시·도지사 등으로 구성되어있다. 이것은 택지개발과 관련이 적은 주거복지 정책과 관련된 여타 지자체 의견이 반영되기 어려운 구조이다. 특히 동법 시행령 제8조6)에서는 심의위원회를 효율적으로 운영하기 위한 실무위원회를 두는데 여기에 지자체 대표가 전혀 포함되지 않는 문제가 있다.

주거복지센터의 경우도 비슷한 맥락에 있다. 제22조 제2항에 따른 주거복지센터의 설치·운영과 관련하여 동법 시행령 제14조 제2항에서는 주거복지센터를 한국토지주택공사에 위탁하는 것으로 규정하고 있으며 제3항에서는 시·도지사 및 시장군수구청장이 주거복지 센터를 한국토지주택공사 또는 해당 지역의 조례로 정하는 기관에 위탁하도록 규정하고 한국토지주택공사 이외의 기관에 위탁할 경우 이를 관보 또는 공보에 고시하도록 규정하고 있다. 이것은 지자체 사정을 고려한 주거복지센터의 자율적 운영과 다른 방향이다.

한편, 주거기본법 일부 조항이 불명확하게 규정되어 있다.

국토교통부의 주거종합계획 수립에 타 행정기관 장과 지자체의 자체 계획 반영이 선택적 사항(제7조)이고 주거정책 자금의 설치운영 여부와

---

6) 국토교통부 제1차관 위원장, 국토교통부 3급이상 공무원 부위원장, 각 중앙 행정기관의 3급 이상 공무원, 한국토지주택공사의 사장이 추천하는 한국토지주택공사 임원 중 국토교통부 장관이 위촉하는 1명, 주택도시보증공사 사장이 해당 공사의 임직원 중에서 추천하여 국토교통부장관이 위촉하는 사람 1명, 국토교통부장관의 요청에 따라 관계 중앙행정기관의 장이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 2명 이내

지자체에 대한 중앙의 지원 등(제13조)이 불명확하게 규정되어 있다. 지자체의 차상위 계층 대상 주거비 보조에 대한 지원 여부와 기준(제15조) 역시 불명확하다. 뿐만 아니라 지자체의 주거실태조사, 주거복지센터 운영, 전문가 채용이 선택적 사항(제20, 22, 24조)이며 정보시스템 등을 연계한 주거복지정보체계의 구축·운영이 선택적 사항(제23조)으로 규정되어 있다.

주거기본법 일부 조항의 의무가 비구체적인 것도 한계점으로 지적할 수 있다. 시·도 주거종합계획의 수립과 시·도 주거정책심의위원회 구성(제6, 9조)에서 대부분의 광역지자체의 경우 주택종합계획은 있으나 주거종합계획은 수립 중인 상황이며 주거복지 전달체계에서 지자체의 조직·인력·예산을 갖춰야하는 내용에 대한 구체화의 의무(제21조)가 보다 강화될 필요가 있다.

### 3) 지역 소요 반영

중앙주도의 택지개발사업의 경우 관내의 택지개발사업에서 공급되는 공공임대주택에서 기초지자체와의 협의 통로가 없어 지역 소요가 반영되지 않는 문제가 있다.

중앙정부와 중앙공사 차원에서 가지는 양적 목표달성을 위해서 상대적으로 작은 면적의 공공임대주택 유형을 집중적으로 공급하는 문제로 이어진다.

대도시권 외곽에 위치하는 지자체의 경우 해당 지자체의 주거복지 소요와는 별개로 대도시권 전체의 주거복지소요에 해당하는 유형·면적의 공공임대주택이 외생적으로 이식되는 문제도 발생하고 있다.

이런 과정에서 공급된 특정 유형의 공공임대주택 모집과정에서 공가가 발생하는 경우가 많아지고 이는 추가 모집, 공고, 신청접수, 선정으로 이어지는 지자체의 행정비용 증가를 야기하고 있다.

영구임대 등과 같은 특정 유형만 집중적으로 관내에 공급될 경우 결국 외지에서 유입되는 수급자 비율이 높아지고 이는 지자체 차원의 향후 주거급여 및 생계지원 등 예산부담 증가로 이어지는 결과를 내는 문제도 존재한다.

#### 4) 사업권한

현재 한국토지주택공사가 공급한 영구임대 및 매입임대의 경우 소유권 및 주택관리는 공사가 하되 입주자 선정은 지자체가 수행중이며, 국민임대는 지자체가 아닌 한국토지주택공사가 입주자선정과 관리업무를 병행하고 있다. 지자체 입장에서 지역 수요에 맞게 입주자를 선정할 수 있는 재량권이 없는 상태에서 중앙의 기준에 맞춰 입주자를 선정하는 것은 단순한 행정업무의 증가로 받아들이는 경향이 있다. 반대로 중앙공사 입장에서든 공급한 공공임대주택의 관리 뿐 아니라 입주자 선정도 인센티브가 없는 행정 부담으로 받아들이는 경향이 있다.

선정 기준 및 입주자 우선순위도 전국적으로 통일된 기준을 준용하므로 지역 차원에서 지원 대상으로 판단하더라도 공공임대주택 입주자나 주거급여 대상자로 선정되지 않을 수 있다. 예컨대 고령자주택을 특화하려는 지자체의 경우 물량배정은 가능하나 입주자 기준은 소득기준 및 규모 등 모두 국토교통부 규정에 따라야 하며, 다자녀, 고령층 등 지자체별로 다른 상황을 고려할 때 소득 및 규모 등 지자체의 의견 반영이 필요하다.

입주자 선정 등의 행정부담의 문제도 지역의 수요에 맞는 주거취약 계층을 맞춤형으로 지원할 수 있도록 입주자 선정 등에 재량권을 적정 수준으로 확보해 줄 경우, 지자체가 입주자선정 행정에 대해 보다 적극적으로 임할 수 있는 기본 조건이 될 수 있다. 참고로 한국토지주택 공사에서는 2019년에 지자체 대상으로 지역수요 맞춤형 건설매입임대 입주자를 대상으로 수요조사를 진행했는데 지자체가 보다 적극적으로 주거복지정책에 임할 수 있는 유도책이 될 수 있다.

#### 5) 재원

지자체의 자체 예산이 작고 전체 주거복지 예산 중 상당부분은 주거급여로 지출하는 구조 내에서 사업을 발굴하여 진행하더라도 사업규모가 매우 작다. 현재 주거기본법에서는 주거복지센터의 설치에 대한 조항은 있으나 재원 지원에 대한 조항은 없는 상태이다. 2017년 국토교통부가 기획한 주거복지센터 지원 공모사업이 기획재정부 예산심의를 통과하지 못했으며, 그 사유는 주거복지라는 큰 틀에서의 지자체 지원은

지방교부세와 중복된다는 것이었다. 즉 구체적 사업 형태로 제시되어야 기재부의 심사 통과 가능성이 높아지는 것이다. 주거복지기금과 관련해서 주거복지계획에 기금 조성계획이 수립되어 있으나 아직 시작도 하지 못한 상태로 자원부족으로 인한 어려움이 있다.

## V. 국외 주거복지정책 사례분석

주요 선진국 중 우리나라의 정책 여건에 적합한 영국, 캐나다, 네덜란드 3국을 선정하여 주거복지정책 전달체계를 지방분권화 차원에서 심층적으로 분석하고자 한다. 사례국가로 유럽지역에서는 영국과 네덜란드를 북미 지역에서는 캐나다를 선정했다. 주거복지정책의 역사가 오래된 주거복지 선진국 사례를 통해 중앙-지방간 역할분담과 주요 쟁점 등을 살펴봤다.

### 1. 영국의 주거복지정책 사례

#### 가. 잉글랜드 정부 체계

이 절에서는 영국 경제의 중심이며 가장 큰 인구가 거주하고 있는 잉글랜드의 사례를 중심으로 조사한다.

현재 잉글랜드 정부는 중앙정부 및 1~3단계 구조의 지방정부로 구성되어 있다. 1998년부터 2010년까지 노동당 정부 아래에서 광역개발기구(Regional Development Agency)가 중앙정부와 지방정부 사이의 중간 역할을 수행했으나, 2010년 보수당 주도의 연립정부 수립 이후 광역개발기구는 폐지되었다.

런던시의 경우 현재 광역런던시청(Greater London Authority)과 구청(Borough)의 2단계 구조이며, 비도시 지역은 일반적으로 구청에 해당하는 카운티(County)와 디스트릭트(District) 2단계 구조로, 일부 소도시의 경우 단일 지방정부(Unitary Authority) 형태로 구성되어 있다.

2010년 이후 단일 지방정부들이 모여 연합 지방정부(Combined Authority)를 구성할 수 있게 되었으며, 따라서 버밍엄, 맨체스터, 리버풀, 뉴카슬 등 대도시를 중심으로 런던의 사례와 유사하게 지방정부 연합체가 구성되어 일부 연합체는 투표를 통해 시장을 선출하여 운영하고 있다.

## 나. 주거복지 정책의 체계

### 1) 이원화 구조

전반적으로 영국의 중앙정부는 주거조사, 주택공급계획, 주거급여, 주택개량 등의 계획과 예산을 총괄하며 지방정부는 이들 정책을 지원하거나 실제로 집행하는 역할을 하고 있다.

지방정부의 역할과 관련하여서는 런던을 제외한 잉글랜드의 대부분 지역은 지방세 징수 권한을 가진 332개의 지방정부가 주거복지 관련 예산을 집행하고 정책을 실행하는 역할을 수행하는 중앙-지방의 이원화 구조로 볼 수 있다.

런던의 사례를 제외한 주거복지와 관련된 지방정부의 정책은 대부분 구청, 디스트릭트, 단일 지방정부에서 진행되고 있다. 연합지방정부는 주택공급과 관련한 지역의 광역 정책을 수립하는 역할을 수행하며, 주거복지와 관련한 정책의 수행은 대부분 연합지방정부 산하 디스트릭트 등의 지방정부에서 수행하고 있다.

### 2) 중앙정부의 주거조사

주거실태 및 최저주거기준미달가구 조사 등 주거복지 수요와 관련한 가장 중요한 자료는 영국 중앙정부의 지역사회·지방정부부(DCLG)가 매년 진행하고 있는 영국주거조사(English Housing Survey)이다. 이 조사는 1967년 처음 실시되어 50년이 넘는 기간 동안 진행되어 왔으며, 2008년 주거환경조사(English House Condition Survey)와 가구실태조사(Survey of English Housing)를 통합하여 현재의 형태가 된다(EHS, 2017).<sup>7)</sup>

이 조사는 매년 13,300명을 대상으로 한 면접조사와 6,200 가구를 대상으로 방문조사 형태로 진행되며, 지역, 주택소유형태, 사회경제적 요소 등을 고려하여 조직적 임의 표본(systematic random sample) 방식으로 면접자를 선정하고 다음의 본 조사는 가구 구성원을 대상으로

---

7) EHS (2017) 50 Years of the English Housing Survey.  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/658923/EHS\\_50th\\_Anniversary\\_Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/658923/EHS_50th_Anniversary_Report.pdf)

다음 내용을 조사한다.

- 가구 구성, 인종, 국적, 경제상황, 교육, 건강상태
- 현재 주거 형태 및 거주 기간
- 주거 형태의 변화 내역 및 목표
- 임대료 및 모기지 대출 상황
- 임대인과의 관계 및 이웃에 대한 인식
- 소득
- 실 거주 용도 이외에 보유 중인 주택
- 화재안전
- 이웃에 대한 만족도
- 에너지 효율 달성을 위한 집 수선 여부
- 접근 가능성(accessibility) 향상을 위한 수선 여부
- 임대 보증금

방문 조사에서는 주택이 양질주택(Decent Home)의 기준을 만족하는지, 건강·안전 기준을 만족하는지 여부, 에너지 효율 및 이와 관련된 지방정부의 대응 수준 등을 조사한다.

### 3) 중앙정부의 주택공급계획 총괄

현재 영국의 주거복지와 관련한 주요 정책은 주택공급과 주거급여이며, 주택공급은 지역사회·지방정부부(MHCLG)<sup>8)</sup>가 총괄하며 세부제도 및 예산 집행은 산하 공기업인 홈즈 잉글랜드(Homes England)<sup>9)</sup>에 의해 집행된다. 런던은 이 과정에서 예외로 독자적인 체계를 통해 운영되고 있다.<sup>10)</sup> 주거급여는 중앙정부 고용연금부(DWP)가 총괄하고 있다.

현재 영국의 주택정책은 다양한 수단을 활용하여 주택공급을 확대하고 자가 소유를 확대하는 데에 주요 초점이 맞추어져 있다. 이와 관련하여 2017년 2월 ‘Fixing our broken housing market’ 백서를 발간하여 주택공급을 확대하기 위한 여러 정책을 발표했다(DCLG, 2017).<sup>11)</sup>

8) 영국정부는 2018년 1월 지역사회·지방정부부를 Department에서 Ministry로 격상하여 주택공급 정책을 더욱 강력하게 추진하고자 함

9) HCA(Homes and Community Agency)를 2018년 1월 개편한 조직

10) 런던 지역은 예외적으로 런던시청(Greater London Authority)이 중앙정부의 제도를 바탕으로 자체적으로 중앙정부 자금을 활용하여 부담가능주택 공급 사업을 운영하고 있음

11) DCLG (2017) Fixing our broken housing market.

이 백서에서는 증가하는 주택수요를 중앙정부 노력만으로 감당할 수 없다고 언급하며, 지방정부 등의 주도적 참여를 요구하고 있다.

중앙정부는 지방정부가 지역사회와 함께 지역 내 주택공급에 대한 계획을 수립하고, 과감하고 혁신적인 방법을 활용하여 지역 내 주택공급을 촉진시킬 것을 각 지방정부에 주문했다.

중앙정부는 또한 민간개발업체의 주택공급 관련 인허가 절차를 사업자 입장에서 단순화하고자 했으며, 영세 주택공급업체들의 주택 사업을 위한 자금 대출을 지원하고자 했다.

지방정부의 건축허가 절차를 간소하고 명확하게 개선함으로써 지역사회 역시 주체적으로 지역의 환경 조성에 참여 할 수 있도록 하고자 목표했다.

이 백서에 따르면 사회주택을 관리하는 비영리 주택조합은 중앙정부의 10조 6500억 원(71억 파운드) 규모의 부담가능주택 공급지원제도로 더 많은 부담가능주택을 공급할 것으로 예상되었다. 중앙정부는 임대료 제도 등과 관련하여 명확한 안내를 제공함으로써 금융기관은 안정성을 가지고 대출제도를 운용할 수 있도록 했다.

마지막으로 중앙정부는 주택수요에 대한 예측을 지원하여 관련업체가 이를 바탕으로 한 사업계획을 돕고, 주택공급업체의 인프라 공급과 관련한 기여 제도를 재검토하여 인프라 공급업체가 주택공급에 맞춰 적절한 시기에 인프라를 공급하도록 했다.

#### 4) 중앙정부의 지불가능주택 공급지원

영국은 기존 공공임대주택인 사회주택에 더해 시세 임대료의 약 80% 수준의 지불가능주택(Affordable Housing) 개념을 확장했다.

최근에는 지분형 주택소유지원 정책도 유사한 이름의 정책안에 포함하여 주거취약계층 지원을 위한 전통적 의미의 주거복지정책에서 중산층을 포괄하는 주택정책으로 외연을 확장하고 있으나 정작 주거취약계층에 대한 상대적 지원 규모는 줄어들고 있어 비판을 받고 있다.

---

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/590464/Fixing\\_our\\_broken\\_housing\\_market\\_-\\_print\\_ready\\_version.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/590464/Fixing_our_broken_housing_market_-_print_ready_version.pdf)

오랜 노동당 집권 이후 2010년 재집권한 보수당은 정권초기에 진행한 AHP 2011~2015에서 2014년 9월 기준 부담가능임대(Affordable Rent)주택이 70,724호, 부담가능 분양주택이 17,619호로 임대와 분양의 비중이 8:2의 비율이었으나 이후 자가소유확대 중심의 주거복지 정책방향을 더욱 강화하는 방향을 유지했다.<sup>12)</sup>

현재 영국의 사회주택의 공급은 “Affordable Homes Programme” (AHP) 사업을 중심으로 3~5년 주기로 운영되며, 가장 최근 사업은 “Shared Ownership and Affordable Homes Programme” (SOAHP)로 명명된 지분형 주택소유지원정책으로 2016년부터 2021년까지 5년간 진행되고 있으며, 현재 주택지역사회지방정부부 (MHCLG) 지출에서 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

현재 집권당인 영국정부는 주택의 자가 소유 촉진에 정책 초점을 맞추고 있으며, 이에 따라 지분소유주택(Shared Ownership)을 사업의 이름에 포함시키고 2016년 4월 처음 발표된 사업 안내서에서는 7조 5백억 원(47억 파운드)의 중앙정부 예산을 5년간 투입하여 13만 5천 호의 지분소유주택을 신규 공급하는 데에 초점을 맞추었으며, 사회주택의 경우 장애인이나 노인들을 대상으로 한 8천 호에 대한 지원만을 발표했다.

영국의 유럽연합 탈퇴 결정 이후 구성된 테레사 메이 총리의 보수당 정부에서는 방향을 일부 선회하여 사회주택 2조 천억 원(15억 파운드)의 예산을 추가로 투입하여 4만 호의 사회주택을 추가공급하기로 했으나, 2021년부터 2026년까지 11조 원 (73.9억 파운드) 규모의 AHP 사업에서는 최대 13만 호의 신규 주택 중 절반을 자가소유 형태로 공급하고자 하여 다시 자가소유 위한 금융지원의 비중을 늘렸다.

AHP 사업의 일반적인 진행 형태를 살펴보면 다음과 같다.

AHP 사업은 지원 자격을 갖춘 주택공급 주체(지방정부를 포함한 등록 주택공급업체(Registered Provider))가 사업 계획서를 작성하여 사업을 집행하는 홈즈 잉글랜드에 제출 후 심사를 받아 자금 지원을 제공하는 형태이며, 기존의 중견 주택조합들을 대상으로 사업기간동안 다년 간 주택을 공급하는 1) 전략적 제휴(Strategic Partnership)와 사업기간

---

12) Chartered Institute of Housing (2015) *UK Housing Review 2015*.  
<https://www.ukhousingreview.org.uk/ukhr15/commentaries-pdf/Commentary%20Ch4%202015.pdf>

동안 단일 소규모 주택공급 사업에 자금 소진 시까지 대해 개별적으로 응모가 가능한 2) 사업별 응모(Continuous Market Engagement) 방식이 있다. 여기서 전략적 제휴의 경우 투자 적격성(Value for Money)이 주요 평가 기준 중 하나이며, 이는 주택공급 단가 저감 및 사업투자로 발생하는 경제적 이득 경제적 비용간 평가(B/C분석)를 의미한다. 또한 지원의 대가로 요구받는 전략적 목표에는 최신 건설 기술(Modern Methods of Construction) 적용, 설계지침(National Design Guideline) 활용, 중소건설업체 계약, 중앙정부의 자가소유확대 정책의 반영, 실현 가능성(Deliverability) 등이다. 사업별 응모(CME)의 경우 주택 1호당 소요 비용이 가장 큰 평가 요소이며, 실현가능성 또한 주요 평가 요소이다.

1990년 도시농촌계획법(Town and Country Planning Act) 제106조에 명시된 계획의무(planning obligation)로서 이것은 지방정부의 대표적인 사회주택공급 방식이다. 이 방식은 개발허가의 대가로 민간주택 공급업체들은 주택개발사업 진행 시 일정 규모의 사회주택을 지방정부와의 협의를 바탕으로 공급해야 하는 의무에 근거해 있다.

2015/16년 기준 전체 부담가능주택 공급 중 약 39%에 해당하는 12,560호가 이에 따른 민간 기여로 지어진 것으로 조사되었으며, 이 중 약 1/4이 사회임대(social rent) 주택으로 지어진 것으로 조사되었다.<sup>13)</sup>

#### 5) 중앙정부의 주거급여

현재와 유사한 형태의 주거급여는 보수당 정권 집권기인 1982년에 도입되었다. 이것은 기존 여러 제도를 통합하여 저소득층 대상 임대료 지원을 통해 공급자 중심의 주거복지 제도에서 수요자 중심의 제도로 전환하고자 하는 노력의 일환으로 볼 수 있다.

주거급여가 GDP에서 차지하는 비중은 1983/84년 0.8%에서 2013/14년 1.5%로 그 비중이 약 두 배 가까이 증가했다.<sup>14)</sup> 지출액은

13) Chartered Institute of Housing (2017) *UK Housing Review 2017*.  
<https://www.ukhousingreview.org.uk/ukhr17/commentaries-pdf/UKHR-2017-Commentary-Ch4.pdf>

14) Office for Budget Responsibility (2018) *Welfare Spending: Housing Benefit*.  
<https://obr.uk/forecasts-in-depth/tax-by-tax-spend-by-spend/welfare-spending-housing-benefit/#:~:text=We%20expect%20overall%20housing%20benefit,per%20cent%20of%20national%20income.>

2013/14년 기준 36.3조 원(242억 파운드)으로, 연간 주택 공급을 위한 프로그램에 투자되는 금액의 4배 이상의 규모이다.<sup>15)</sup>

주거급여의 수혜 가구는 2015년 8월 기준 약 479만 가구이고,<sup>16)</sup> 주거급여는 주택소유 여부 상관없이 모든 임차가구에게 적용되며, 수혜가구 중 사회주택에 거주 중인 가구의 비중은 68.1%로, 평균 지급액은 사회주택 거주 가구의 경우 주당 13만 3천원(88.82파운드)이었으며, 민간 주택에 거주 중인 가구의 경우 주당 16만 4천 원(109.09파운드)가 지급되었다.

한편, 주거급여를 포함한 복지급여가 중앙정부에게 점차 큰 재정 부담으로 다가옴에 따라 최근 주거급여 개편을 위한 여러 제도 변경이 진행되었다. 이와 관련한 가장 큰 변화는 2013년 10월부터 통합공제(Universal Credit) 제도를 통해 주거급여를 포함한 6개 복지급여 제도를 통합한 것이며, 2010년 이후 연립정부는 주거급여와 관련한 35개 정책을 새롭게 도입하여 주거급여를 축소하고자 했다.

통합공제 제도에서 주거급여와 관련된 부분은 주거비용(Housing Payment)이며 사회주택 및 민간임대 여부에 따라 비용이 다르게 지급되고 있다.

민간임대의 경우 지역주택수당(Local Housing Allowance)에 따라 급여 수혜자가 거주하고 있는 지역의 시세와 가구 구성을 바탕으로 적절 임대 규모 및 주거급여의 최대 지급 가능 금액을 산정하여 실제 임대료와 최대 지급 가능액 중 낮은 금액을 지급한다.

지역 시세는 감정평가원(Valuation Office Agency)이 잉글랜드 전 지역을 152개의 광역임대주택시장(BRMA: Broad Rental Market Area)으로 나누어 지역의 시세를 조사한 후 하위 30% 임대료를 기준으로 해당 지역의 임대료 최대 지급액을 산정한다. 이 때 전국 기준 임대료 상위 1%를 임대료 산정 시 제외하고, 매년 지역 내 하위 30% 임대료 시세 또는 직전 해 대비 소비자물가지수 (Consumer Price Index) 반영 분 중 낮은 금액으로 지역주택수당을 결정하는 것이 원칙이었으나, 복지급여

15) 오도영, 박 준, 김혜승 (2015) 영국 주거복지정책의 변화: 2010년 이후 심화된 신자유주의적 변화를 중심으로. *공간과 사회* 25(2): 230-269.

16) DWP(Department for Work and Pensions). (2015a). *Housing Benefit caseload statistics: data to August 2015*.

지출 절감을 위해 최근 5년간 갱신되어 오지 않다가 2020년 4월 1일 기준으로 새로 갱신하고 있다.

주거비용을 포함한 통합공제의 지급 한도액이 정해져 있기 때문에 런던과 같이 임대료가 비싼 지역에 위치한 민간임대 형태로 거주하는 가구의 경우 임대료를 납부하는 데에 어려움을 겪을 수 있으나<sup>17)</sup> 사회주택에 거주 중인 경우 실제 임대료 전액이 지급되고 있다.

전기, 수도 등의 공과금은 임대료 산정 시 제외되며 가구수에 비해 면적이 넓은 사회주택을 과다점유하고 있을 경우 임대료를 삭감하여 지급하는데 이는 침실세(Bedroom Tax)로도 불리우는 등 주거취약 계층에 대해 비우호적인 정책이라는 비판이 있기도 하다.

#### 6) 중앙정부의 주택개량지원 정책과 지방정부의 집행

1990년대 후반 노동당 집권 후 신규 사회주택공급뿐 아니라 기존 공급된 사회주택에 대한 유지보수가 정부의 주요 관심사로 등장하여 Decent Homes 같은 사회주택 환경개선제도가 운영되었으나, 자가보유 또는 민간임대 영역의 경우 거주자의 안전이 심각하게 위협 받지 않는 경우를 제외하면 대부분 주택 소유주가 유지보수에 대한 책임을 진다.

기존 사회주택에 대한 Decent Homes는 다음 네 가지 기준을 만족시켜야 한다. 첫째, 해당 주택이 주택 건강·안전 평가제도 기준 심각수준(Category 1)에 해당하지 않아야 한다. 둘째, 건물의 주요 요소가 대수선을 요하지 않은 상태여야 한다. 셋째, 현대적 시설과 서비스를 갖추고 있어야 한다(주방 20년 이하, 화장실 30년 이하 등). 넷째, 적절한 난방 시스템과 단열 성능을 갖추고 있어야 한다.

중앙정부는 사회주택 환경개선을 위해 양질주택(Decent Homes) 제도를 2000년 수립하여 2016년까지 운영했으며, 그 결과 양질주택 기준에 미달하는 지방정부 보유 사회주택의 수가 2006년 114만 호에서 2014년 기준 57만 호 수준으로 감소하는 성과를 냈다. 이 제도는 지방정부가 보유한 사회주택에만 적용된 제도로, 지방정부는 사회주택의 운영관리 권한을 이양한 산하 비영리 조직인 ALMO(Arm's-Length Management Organisation)를 통해 주택개량 보조금을 지급했다.

17) Shelter (2020) Dealing with the benefit cap.  
[https://england.shelter.org.uk/housing\\_advice/benefits/how\\_to\\_deal\\_with\\_the\\_benefit\\_cap](https://england.shelter.org.uk/housing_advice/benefits/how_to_deal_with_the_benefit_cap)

2000년부터 2010년까지 지방정부와 주택조합 등이 사회주택 환경 개선을 위해 지출한 비용은 10년 간 약 56조 원(370억 파운드)에 해당하는 것으로 추정된다.<sup>18)</sup>

일반주택개량 지원과 관련한 영국 중앙정부의 기준으로는 1998년 처음 제안되어 2000년 7월 최초로 도입된 주택 건강·안전 평가제도(HHSRS: Housing Health and Safety Rating System)가 있으며 지방정부가 집행해왔다. 이는 거주자의 안정과 건강을 위협하는 요소를 사전에 판단하여 이로 인한 위협을 차단하는 데에 그 목적이 있으며, 본 제도는 29가지 건강 및 안전 위협 요소를 매우 치명적(Extreme), 치명적(Severe), 심각(Serious), 경미(Moderate), 4단계로 나누어 구분하여 주택의 위험도를 평가한다. 해당 요소는 크게 생리적 요구, 심리적 요구, 감염방지, 사고 방지 네 가지 유형으로 구분되며, 각 항목을 평가하여 해당 요소가 거주자의 건강과 생명을 위협할 수 있다고 판단되는 심각 수준(Category 1)으로 분류될 경우 지방정부는 해당 문제에 대해 조치를 취할 의무와 권한을 가지며<sup>19)</sup> 여기에는 수리명령과 강제철거가 포함된다. 기타 수준(Category 2)일 경우 지방정부의 재량으로 개입 여부를 결정한다.

#### 7) 지방정부의 홈리스, 최하위 주거취약계층, 최저주거기준미달가구 지원정책

노숙인과 최하위 주거취약계층은 앞서 통합공제 급여의 지급대상이 될 수 있으며, 지방정부마다 그 기준이 상이하나 대부분 우선적으로 사회주택 입주권한을 받을 수 있다. 사회주택입주 우선순위에는 노숙인이거나 비위생적이거나 과밀주택 같은 취약 주거환경에 거주하고 있는 자, 건강에 문제가 있는 자, 상이군인, 가정폭력 피해자 등이 있다.

노숙인 등 최하위 주거취약계층에 대한 보호는 1996년 주택법(Housing Act 1996) 제7부(Part 7)에 의해 명시되어 지방정부에 의해 주도적으로 이루어져왔으며, 최근 노숙인 감소법(Homelessness Reduction Act 2017)이 2018년부터 실행되는 등 지방정부의 노숙인에 대한 보호 의무가 대체적으로 강조되고 있다.

18) House of Commons (2010) The Decent Homes Programme.  
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpubacc/350/350.pdf>

19) ODPM (2006) *Housing Health and Safety Rating System: Operating Guidance*.

지방정부의 노숙인의 보호와 관련된 주요 의무는 다음과 같다.

첫째는 개인에게 무료 자문을 제공하는 것이다. 둘째는 개별 사례에 대한 심사 및 적절한 주거 환경을 마련하기 위한 계획을 마련 후 지방정부와 개인 간 합의하는 것이다.

셋째는 지방정부가 노숙인이 될 가능성이 있는 개인의 요청 시 이를 의무적으로 검토해야 하는 것이다. 넷째는 지방정부가 노숙인이 되는 것을 방지하기 위해 적절한 조치를 취해야 하는 것이다. 다섯째는 지방정부가 노숙인에게 적절한 주거환경을 제공해야 하는 것이다.

한편 지역주권법(Localism Act 2011)은 지방정부의 노숙인에 대한 보호 의무를 일부 경감했는데, 이 법률에 따르면 지방정부는 사회주택이 아닌 노숙인에게 민간임대주택 등을 노숙인의 거소로 제시할 수 있게 되었으며, 노숙인이 만약 이를 거부할 경우 지방정부의 해당 노숙인에 대한 보호 의무는 종료된다.

#### 8) 비영리 조직의 상담·정보제공, 신청·접수·심사·선정·통지 등 주거복지 대인서비스

현재 영국에서 주거복지와 관련한 대면 업무는 중앙정부 및 지방정부를 대행하여 비영리 조직이나 지방정부 산하의 ALMO를 중심으로 제공되고 있다.

비영리 조직은 대부분 입찰을 통해 해당 업무를 맡게 되는데, 주거복지와 관련된 서비스를 제공하는 대표적인 비영리조직은 셸터(Shelter)와 CAB(Citizens Advice Bureaux)가 있다.

이들의 운영형태는 조직별로 상이한데 두 조직 모두 자원봉사자들의 역할이 큰 비중을 차지하고 있다. CAB의 경우 2만 3천 명의 자원봉사자가 근무하는 등 조직의 규모가 크다.

셸터(Shelter)의 경우, 1,250명이 소속되어 있는데 2017년 실적은 1년간 전화 및 온라인을 통해 124,771건의 상담진행, 43,758건의 대면상담을 제공한 것 등이 있다. 셸터는 중앙정부 및 지방정부로부터 1,422만 파운드를 지원 받아 서비스를 제공했다. 또한 셸터는 지방정부를 상대로 컨설팅 서비스를 제공하고 있으며, 주거복지 분야 인력을 위한 교육훈련 프로그램 역시 운영하는 등 지방정부의 역할을 적극적으로

보완하고 있다.

CAB(Citizens Advice Bureaux)의 경우 중앙조직(800명) 및 독립적으로 운영되는 300개의 산하 단체(Member)들이 운영하는 600개의 지점(6,500명)으로 구성되어 있다.(Citizens Advice, 2017)<sup>20)</sup> CAB는 2016/17년 동안 270만 명을 대상으로 상담을 진행했으며, 이 중 7.5%가 주거 관련 상담이었다. 상담 실적을 자세히 살펴보면, 1,840,000명이 대면 상담을 받았으며, 1,664,800명이 전화 상담, 259,700명이 이메일 및 온라인 채팅을 통한 상담 제공이었다. CAB는 중앙정부, 지방정부 등으로부터 2017년 원화 기준 약 1,400억 원(9,343만 파운드)을 지급 받아 주거취약계층에게 관련 서비스를 제공했다.

한편 셸터와 CAB는 주택·지역사회·지방정부부의 지원을 받아 노숙문제 자문 서비스(NHAS: National Homelessness Advice Service)를 운영하고 있다. 이 서비스는 일반인이 아닌 지방정부 및 주거복지 관련 대면 서비스를 제공하는 CAB와 같은 단체를 대상으로 무료 전화 자문을 제공하고 있으며, 지방정부 및 회원기관의 직원들을 대상으로 무료 교육훈련 서비스를 제공하고 있다.

#### 다. 지원체계 및 주체별 역할분담

##### 1) 정책유형별 지원대상, 지원범위, 지원특성 등 지원체계

##### 가) 사회주택(사회임대 + 부담가능임대) 공급

현재 영국의 주거복지 정책은 크게 Ministry of Housing, Communities and Local Government(MHCLG)가 담당하는 부담가능 주택(Affordable Housing)의 공급과 고용연금부(Department for Work and Pensions)가 담당하는 주거급여 제도로 나누어 볼 수 있다.

---

20) Citizens Advice (2017) *Citizens Advice Annual Report and Accounts 2016/17*.  
<https://www.citizensadvice.org.uk/Global/CitizensAdvice/citizens%20advice%20annual%20report.pdf>

잉글랜드의 사회주택은 AHP 사업을 중심으로 중앙기구에서 주택공급주체에 보조금을 지급하는 형태로 진행되며, 그밖에 대출 제도 및 취약 계층을 위한 특수 주택 공급 등을 위한 소규모 보조금 제도 등이 운영되고 있다.

2018/19년부터 2022/23년까지 AHP 및 SOAHP 사업 등을 통해 사회주택에 17조 2500억 원(115억 파운드)의 보조금을 지급하고, 5.1조 원(34.2억 파운드)의 대출을 제공하고자 했다.<sup>21)</sup>

이는 연간 3조 4500억 원의 보조금과 1조 2백억 원의 대출에 해당하는 수치이다.

사회주택의 유형의 경우 다양한 제도가 존재하는 한국과 다르게 비교적 간단하게 사회임대(social rent)와 부담가능임대(affordable rent) 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

사회임대의 경우 가장 보편적인 사회주택의 유형으로 잉글랜드의 시장 임대료 대비 55.8% 선<sup>22)</sup>에서 그 임대료가 형성되어 있으며, 부담가능임대주택의 경우 시세의 80%까지 임대료 징수가 가능하다.

현재 사회주택의 입주자 중 60%가 주거급여를 수혜 받고 있으며, 그 중 약 절반에 해당하는 54%는 주거급여로 임대료 전체를 충당할 수 있는 것으로 조사<sup>23)</sup>되었다.

#### 나) 사회주택 입주를 위한 대기자명부 운영

2016/17년 기준 현재 잉글랜드 전역에서 61만8천 가구가 사회주택 입주 대기자 명단에 포함되어 있는 것으로 조사되었으며, 이는 잉글랜드 전체 가구의 30%에 해당하는 수치이다.

대기자 명단에서 입주까지의 소요 기간은, 최근 10년 동안 사회주택에 신규 입주한 가구들을 대상으로 파악한 결과 전체 입주 가구 중 56%가 대기자 명단 등재 후 6개월 내에 사회주택에 입주했으며, 72%가 1년 내에 입주한 것으로 조사되었다.<sup>24)</sup>

21) Chartered Institute of Housing (2019) *UK Housing Review 2019*.

<https://www.ukhousingreview.org.uk/ukhr19/index.html>

22) Adam, S., Chandler, D., Hood, A. & Joyce, R. (2015). *Social Housing in England: a Survey*. Institute for Fiscal Studies.

23) MHCLG. (2019). *English Housing Survey: Social rented sector, 2017-18*.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/856046/EHS\\_2017-18\\_SRS\\_report\\_revised.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/856046/EHS_2017-18_SRS_report_revised.pdf)

주택조합이 보유한 주택보다 지방정부가 보유한 주택의 대기 기간이 상대적으로 길며, 세대주의 나이가 많을수록 대기 기간이 짧은 것으로 조사되었다. 또한 주택문제가 상대적으로 심각한 런던과 남동부 지역에서 그 대기 기간이 더 긴 것으로 조사되었다.

셸터의 조사에 따르면, 전체 대기자 가구 중 27%가 5년 이상 사회주택의 입주를 위해 대기 중에 있으며, 10년 이상 대기 중인 가구 역시 9% 이상인 것으로 조사되어 입주자를 대상으로 조사한 영국주거환경조사의 결과를 함께 고려해볼 때, 주거 수요가 시급한 가구의 경우 입주가 상대적으로 빨리 보장되나, 그렇지 않을 경우 입주를 위해 장기간 대기해야 하는 것을 알 수 있다.

입주자 선정 방식과 관련하여서는, 현재 사회주택의 입주자 선정은 1996년 주택법을 중심으로 하는 중앙정부의 정책을 바탕으로 각 지역의 상황에 맞추어 지방정부가 정한 지침을 바탕으로 이루어지고 있다.

사회주택 입주 희망자는 다음과 같은 내용<sup>25)</sup>을 포함하여 지방정부에 입주 신청서를 제출한다. 이는 소득(급여와 복지수당 포함), 건강상태 및 장애 여부, 근로 이력, 예금 및 자산 현황, 최근 거주지 목록, 영국 시민이 아닐 경우 여권이나 비자 등 이민 관련 서류이다.

지방정부는 등급제(보통 3~4개 등급) 또는 점수제로 사회주택 입주 신청을 분류하여 관리하고 있으며 사회주택 재고가 발생 시 이를 직접 배정 또는 선택 기반 배정(choice-based letting) 방식을 통해 입주 대기자에게 사회 주택을 배정한다. 직접 배정 방식의 경우 지방정부 또는 주택조합이 입주 대기 순서에 맞춰 입주 대기자에게 사회주택을 배정하는 방식인데, 대기자는 해당 주택의 입주를 거부할 수 있으나 그 사유가 적절하지 못하다고 여겨지는 경우 입주 우선순위를 잃거나 대기자 명단에서 제외될 수 있다.

선택 기반 배정의 경우 사회주택 재고가 발생 시 지역 내 사회주택 입주 대기자 명단에 있는 대기자 중 해당 주택에 입주를 희망하는 대기자들이 입주 신청을 하면, 그 중에 가장 높은 점수 또는 등급의 대기자들이 주택을 배정 받는 방식이다.

---

24) MHCLG. (2018). *English Housing Survey: Social rented sector, 2016-17*.  
<https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2016-to-2017-social-rented-sector>

25) Citizen's Advice. (n.d.). *Getting a council home*.  
<https://www.citizensadvice.org.uk/housing/social-housing/applying-for-social-housing/getting-a-council-home/>

이것은 영국 정부가 2001년부터 사회주택 입주 대기자들에게 지역 내 어디에서 어떤 주택에 입주할지 선택할 수 있는 권리를 부여한 것과 연관되어 있다. 이는 사회주택 입주 대기자의 선택권을 넓히고, 입주 후 더 지역 사회에서 주인의식을 가질 수 있도록 목표했다.

그러나 본 제도가 인종 간의 격리를 조장하고, 소수인종들이 상대적으로 빈곤한 지역에 밀집되는 경향이 있다는 주장 또한 제기되고 있다.<sup>26)</sup>

입주자 선정 기준은 대체적으로 지방정부가 점수제나 등급제를 통해 우선순위를 선정하고, 대기 기간을 감안하여 입주자를 선정하는 방식이다. 사회주택의 입주 대기자 명단은 지방정부에 의해 관리되며, 입주자 선정 역시 지방정부가 담당하고 있으며, 그 세부 기준은 지방정부마다 상이하나 대체적으로 점수제나 등급제를 통해 우선순위를 선정하고, 대기 기간을 감안하여 입주자를 선정한다. 그러나 2009년 대법원의 판결<sup>27)</sup>에 따르면 사회주택의 입주 순위를 법률적으로 구체화 하는 것이 실제로 불가능하다고 보았다. 대법원은 입주자 선정 정책을 바탕으로 지방정부의 담당자가 최종적으로 경험과 훈련을 바탕으로 이성적으로 판단을 내려야 한다고 보았다.

따라서 지방정부는 지역의 주택 수요 및 신청자의 여건에 따라 유연하게 입주자를 선정하여야 한다. 이 때 입주자의 조건이 유사할 경우 지방정부는 대기자의 자산규모, 대기자의 반사회적 행위 가담 여부, 지역과의 연계(가족이 인근에 거주하고 있는지 여부 또는 지역 내 직장이 있는지 등)를 고려하여 입주자를 선정한다.

#### 다) 사회주택 입주자 현황

영국 주거현황 조사(English Housing Survey)의 내용은 다음과 같다.

65세 이상이 29.1%로 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 45-54세가 19.5%로 두 번째, 35-44세가 17.2%로 세 번째, 55-64세가 16.7%로

26) Manley, D. & van Ham, M. (2011). Choice-based letting, ethnicity and segregation in England. *Urban Studies* 48(14), pp. 3125-3143.

27) House of Lords. (2009). Judgments - R (on the application of Ahmad) (Respondent) v Mayor and Burgesses of London Borough of Newham (Appellants).

<https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldjudgmt/jd090304/newh-1.htm>

네 번째 높은 비중을 보이고 있다.

고령층일수록 자가의 비중이 높게 나타나며, 사회 초년계층인 20~40대는 시장임대의 비중이 높고, 40대 이상의 경우 자가 또는 사회주택 비중이 높아지는 경향을 보인다.

<표 5-1> 연령대별 거주형태

(단위: %)

	자가 거주	시장 임대	사회주택	전체
16-24	0.7	11.8	4.0	3.4
25-34	8.3	31.5	15.4	14.0
35-44	15.3	24.4	16.1	17.2
45-54	20.5	15.9	20.3	19.5
55 - 64	19.2	8.0	17.2	16.7
65세 이상	36.0	8.4	27.1	29.1

출처: MHCLG(2019). English Housing Survey: Social rented sector, 2017-18.

<표 5-2> 가구형태별 거주 형태

(단위: %)

	자가 거주	시장임대	사회주택
1인 가구	25	25	41
부부	36	24	12
독립한 자녀가 있는 부부	8	2	4
자녀가 있는 부부	22	22	16
독립한 자녀가 있는 편부모	3	2	6
자녀가 있는 편부모	3	12	16
2가구 이상	1	1	2
1인 가구가 다른 1인 가구와 거주	2	11	2
합 계	100	100	100

출처: MHCLG (2019). English Housing Survey: Social rented sector, 2017-18.

자가거주 중 부부와 자녀가 있는 부부의 비중이 합 58%로 가장 높게 나타났다.

시장임대의 경우 1인가구가 25%로 가장 크게 나타났으며, 사회주택의 경우 역시 1인가구의 비중이 41%에 이를 정도로 높으며, 자녀가 있는 편부모의 경우도 16%로 높게 나타난다.

<표 5-3> 가구형태별 고용 형태

(단위: %)

	자가 보유	자가 보유(대출)	시장 임대	사회주택
피고용	31.9	92.2	76.4	41.4
은퇴	64.2	4.0	7.6	27.7
무직	0.9	0.6	3.2	5.5
학생	3.0	3.2	12.8	25.4

출처: MHCLG (2019). English Housing Survey: Social rented sector, 2017-18.

<표 5-4> 가구형태별 소득 수준 (5분위 기준)

	자가 보유			시장 임대	사회주택			전체 가구
	완전 보유	대출	소계		지방 정부	주택 조합	소계	
1분위 (최저)	21.8	3.7	13.3	19.2	46.0	45.6	45.8	20.0
2분위	24.6	9.6	17.6	22.2	25.8	26.6	26.3	20.0
3분위	20.0	19.3	19.6	23.4	17.9	17.2	17.5	20.0
4분위	18.7	27.8	22.9	20.8	8.4	8.0	8.2	20.0
5분위 (최상)	14.9	39.6	26.5	14.4	1.9	2.5	2.3	20.0

출처: MHCLG. (2019). English Housing Survey: Headline Report, 2017-18.

<표 5-5> 가구형태별 자산현황

(단위: %)

	자가 거주	시장임대	사회주택
자산 없음	34.3	62.6	82.8
£1,000 이하	1.7	3.4	2.9
£1,000 ~ £4,999	6.1	8.0	4.6
£5,000 ~ £15,999	12.9	9.4	4.2
£16,000 이상	30.4	11.0	2.9
모름	14.5	5.6	2.6

출처: MHCLG. (2019). English Housing Survey: Social rented sector, 2017-18.

<표 5-6> 가구형태별 주택 면적

(단위: %)

	자가보유	시장 임대	사회주택 (지방정부)	사회주택 (주택조합)
50m <sup>2</sup> 이하	2.9	16.5	26.6	26.4
50 ~ 69m <sup>2</sup>	15.8	32.3	33.1	31.2
70 ~ 89m <sup>2</sup>	27.2	27.6	31.5	31.2
90 ~ 109m <sup>2</sup>	20.6	12.9	6.7	7.8
110m <sup>2</sup> 이상	33.5	10.7	2.1	3.3

출처: MHCLG. (2019). English Housing Survey: Headline Report, 2017-18.

영국정부는 사회주택의 신규 임대와 관련한 통계를 매년 공개하고 있으며, 이를 315개 지방정부 수준의 자료를 일반에게 공개하고 있다.

#### 라) 주거급여

주거급여로 2018/19년 기준 영국 기준(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 포함) 1년 간 35조 7600억 원(238.4억 파운드)이 지출될 것으로

예상된다. 이는 주거복지와 관련된 예산의 상당 부분이 주거급여의 형태로 지급되고 있음을 알 수 있다.<sup>28)</sup> 주거급여가 전체 복지급여 지출에서 차지하는 비중은 11.7%이나 주거부문에서의 비중은 절반을 넘는다.

## 2) 주거복지 거버넌스의 역할분담체계

### 가) 정책유형별 담당기관 및 전달체계

영국의 주거복지 정책은 중앙정부가 주요 정책을 수립하고 주요 재정 프로그램을 운영하며, 지방정부와 주택조합과 같은 비영리조직이 이를 실행하는 이원적 구조이다.

주택의 공급과 관련한 정책은 지역사회·지방정부부(MHCLG)의 주도로 정책이 수립되며 이러한 정책의 실행 및 예산 집행은 산하 공기업인 홈즈 잉글랜드(Homes England)<sup>29)</sup>에 의해 집행<sup>30)</sup>되며, 주거급여의 경우는 고용연금부(DWP)에 의해 진행된다.

지방정부는 주거복지정책을 실행하는 실질적 주체로서 다음의 역할을 담당한다.

우선 지역 내 주택 수요 파악 및 공급계획을 수립한다.

또한 사회주택 운영 주체와의 협력을 통해 사회주택 입주 대기자 명단을 관리하고 여분의 주택이 발생 시 이를 대기자에게 배분하는 역할을 담당한다.

지역 내 민간주도 개발사업과 관련한 공공기여에 대한 협상을 통해 사회주택 추가 공급것도 지방정부의 중요한 역할이다.

노숙인에 대한 보호 역시 지방정부의 역할이며, 정부가 보유한 사회주택의 유지·관리 및 운영도 지방정부의 몫이다.

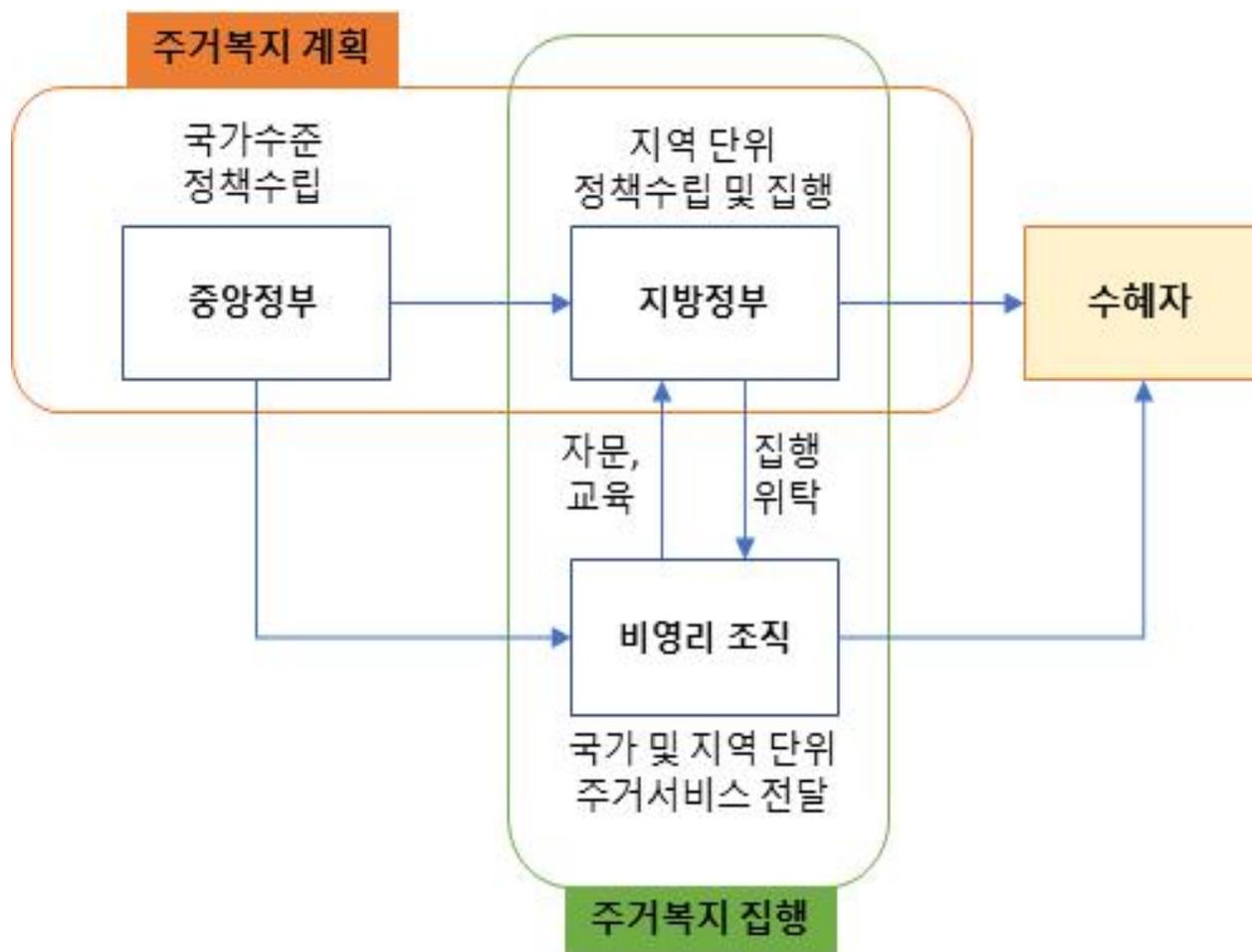
한편, 사회주택의 운영을 전담하는 ALMO가 있을 경우 이를 통해 사회주택을 유지·관리 및 운영하고 주거복지와 관련한 대면 상담 업무를 제공할 수 있다. 지방정부 보유 유휴지 및 저밀 주택 지역에 신규 사회주택 공급하는 것도 지방정부의 몫이다.

28) Ibid.

29) HCA(Homes and Community Agency)를 2018년 1월 개편한 조직

30) 런던 지역은 예외적으로 런던시청(Greater London Authority)이 중앙정부의 제도를 바탕으로 자체적으로 중앙정부 자금을 활용하여 부담가능주택 공급 사업을 운영하고 있음

<그림 5-1> 영국의 주거복지 전달체계



주택조합과 같은 비영리 조직의 경우 사회주택을 유지·관리 및 운영하고, 홈즈 잉글랜드의 보조금 등을 활용하여 사회주택을 추가적으로 공급하는 역할을 수행한다.

#### 나) 사회주택공급 중앙-지방정부간 역할분담체계

사회주택의 공급의 경우 중앙정부의 AHP 사업을 중심으로 공급이 진행되는 가운데, 지방정부와 주택조합이 보조금의 집행 기관인 홈즈 잉글랜드에 사업 계획서를 제출하고, 홈즈 잉글랜드는 이를 심사하여 보조금을 배분한다.

지방정부와 주택조합 모두 동일하게 홈즈 잉글랜드에 신규 사업 제안서를 제출하고 동일한 기준에 의해 사업이 선정된다.

예외적으로 런던시청은 지역사회·지방정부부에 예산을 홈즈 잉글랜드를

거치지 않고 직접 지급 받아 자체적으로 사업을 진행하고 있다.

AHP 2021-26 사업의 경우 런던시청에 할당된 예산은 6조 원(40억 파운드)이었으며, 홈즈 잉글랜드에는 11.3조원(75억 파운드)가 책정되었다.

그밖에 지방정부와 주택조합은 담보대출 등을 활용하여 유희부지 및 낙후 사회주택 등을 대상으로 재개발 사업을 자체적으로 진행하는데, 현재 영국 정부는 주택공급 목표를 지역별로 할당하지 않은 바 이는 지역 및 조합의 자체적 역량에 따라 진행된다.

#### 다) 주거급여 중앙-지방정부간 역할분담체계

통합공제 제도 도입 이전의 경우 지방정부의 급여 사정관(Benefit Officer)이 급여의 산정 및 집행을 담당했으나, 통합공제 제도가 도입됨에 따라 급여 집행과 관련한 지방정부의 개입 여지가 감소하고 고용연금부(DWP)를 중심으로 주거 보조금이 포함된 복지급여 지급이 점차 확대되고 있어 중앙정부의 역할이 강화되고 있는 추세이다.

#### 라) 주택개량사업의 중앙-지방정부간 역할분담체계

영국 정부는 사회주택의 거주환경개선을 위해 양질주택(Decent Homes) 사업을 2016년까지 진행했으며, 노동당 정권 아래에서 10년 간 약 56조 원(370억 파운드)가 투입되었다. 보수당 집권 이후인 2011년 이후부터도 2016년까지 5년간 2.6조 원(17.6억 파운드)을 추가로 투자하여 사회주택의 개량 사업을 진행했다.

2012년 4월 이후 주택사업회계 보조금(Housing Revenue Account Subsidy) 제도가 폐지됨에 따라 지방정부는 현재 자체적으로 보유한 자산과 수익을 활용하여 신규 주택을 공급하고 주택 개량을 진행했다.

중앙정부는 지방정부가 연간 2250억 원(1.5억 파운드)까지 주택사업회계를 통해 대출을 받을 수 있도록 확대 허용하여 지방정부가 주택 공급 및 개량 사업을 위해 자체적으로 자금을 조성할 수 있는 환경을 마련했다.

민간임대의 경우 2003년 영국 정부가 취약계층의 주거환경 개선 지원을

위해 운영을 시작한 서포팅 피플(Supporting People) 사업을 통해 주택 개량회사(HIA: Home Improvement Agency)의 설립이 진행되었다.

주택개량회사는 주택의 경미한 수선을 지원하며, 지방정부 또는 주택조합의 산하 조직 형태로 설립되거나 지방정부와 계약을 통해 비영리 단체로 설립되어 운영됐다. 해당 사업에 대한 중앙정부의 금융지원은 2015년 이후 주택개량회사는 장애인을 위한 주택개량 사업(Disabled Facilities Grants)에 초점을 맞춰 사업을 진행하고 있다.

## 라. 지방분권형 주거복지정책

### 1) 주거복지 거버넌스의 변화 과정

#### 가) 사회주택 공급

사회주택 공급은 중앙정부가 정책 방향을 수립하고 재정을 지원하면, 지방정부 및 비영리 조직, 민간 주택공급업체가 이를 실행하는 구조이다.

지역사회·지방정부부의 사회주택 공급 보조금을 직접 수령하는 런던시청을 제외한 잉글랜드 내 모든 지방정부 및 주택조합은 홈즈 잉글랜드를 통해 사업 응모 후 보조금을 지급 받게 되며, 이때 중앙정부의 정책 방향(자가소유 확대 등)에 맞춰 사업을 응모해야 하는 구조이다.

가령 2011년 AHP 사업이 실행될 당시 보조금을 지급 받기 위해서는 부담가능 임대(Affordable Rent) 또는 부담가능 분양(Affordable Homeownership) 주택만을 공급해야 했으며, 사회임대(Social Rent) 주택은 본 제도의 보조금 지급 대상이 아니었다.

또한 앞서 살펴본 바와 같이 2016년 SOAHP 사업에서 중앙정부는 신규 주택공급을 위한 보조금 지원대상에서 사회주택을 배제하는 등 중앙정부의 정책적 영향력이 여전히 큰 것으로 나타났다.

#### 나) 주거급여

주거급여는 통합공제 도입을 통해 고용연금부(DWP) 중심으로 그 운영 주체가 변화하게 됨에 따라 지방정부의 주거급여와 관련한 개입 여지는

줄어들게 되었다. 이에 따라 과거 지방정부에서 주거급여 산정을 담당하던 급여 사정관(Benefit Officer)의 인력 규모가 축소되었으며, 급여 부정수급 조사와 관련한 인력은 중앙정부로 이관되었다.

#### 다) 지방주권법과 지방분권

현재 영국의 지방분권형 주거복지정책은 2011년 지방주권법(Localism Act 2011)에 의해 구체화하고 있는데, 본 법률은 지역사회 참여적 도시계획(Neighbourhood Planning)을 통해 지역의 토지 이용과 공공서비스 공급을 직접 계획할 수 있게 하고 주택조합과 같은 비영리 조직의 지역사회 참여를 강조하고 있다.

지방주권법의 도입과 관련한 주거복지정책의 변화를 살펴보면, 우선 지방정부가 중앙정부의 지침을 바탕으로 자체적으로 사회주택 입주 우선순위를 정할 수 있게 되어 지역의 수요에 맞춰 사회주택을 입주 대기자에게 배정할 수 있게 되었다.

또한 사회주택의 유지관리를 위해 중앙정부가 지방정부에 지원하던 주택사업회계 보조금(Housing Revenue Account Subsidy) 제도를 폐지함으로써 지방정부가 사회주택의 수익 및 대출을 활용하여 자체적으로 사회주택을 유지·관리하고 신규 주택을 공급할 수 있도록 했다. 이로 인해 지방정부의 사회주택 공급 물량이 소폭 증가하여 2011년 이후 연평균 1,772호의 주택이 잉글랜드 지방정부에 의해 공급되고 있다.<sup>31)</sup>

2000년대 지방정부가 연평균 224호의 주택을 공급했음을 고려했을 때 사회주택의 공급에 있어 지방정부의 역할이 일부 증가하고 있음을 알 수 있다.

한편 중앙정부는 기존의 주택사업회계 대출한도를 2018년 10월 폐지함으로써 지방정부는 중앙정부의 규제를 받지 않고 자산 및 미래수익을 담보로 민간 금융시장에서 자금을 조달하여 사회주택 공급 및 유지보수 사업을 진행할 수 있게 되었다.

---

31) MHCLG (2020) *Table 244: permanent dwellings started and completed, by tenure, England, historical calendar year series.*

## 라) 지역계획과 지방분권

그밖에 지방정부는 지역계획(Local Plan)을 수립하고 이를 바탕으로 개발 허가권자로서 지역 내 개발사업을 총괄하는 역할을 수행한다. 이러한 체계는 2012년 발표된 국가 도시계획 정책 프레임워크(NPPF, National Planning Policy Framework)에 의해 구체화 되어 있으며, 본 프레임워크에 따르면 지역 및 근린 계획이 계획 체계의 근간으로 개발 사업에 대한 허가 여부는 본 계획들을 기준으로 판단해야 한다고 명시한다.

중앙정부는 2011년 지방주권법 도입 이후 '사람 중심'의 계획 체계를 수립하기 위해 런던을 제외한 광역 도시계획 체계를 폐지했다.<sup>32)</sup> 그러나 지방정부는 여전히 인근 지방정부 및 다른 공공기관과 협력하여 지속 가능한 개발을 추구할 의무가 있다.

지방정부는 지역계획을 의무적으로 수립하여야 하며, 주택, 지역경제, 공공시설, 인프라의 수요를 반영하여 지역사회와 사업체, 투자자들에게 일정 수준의 예측성을 담보할 수 있어야 한다. 이 계획에는 향후 5년간 토지 공급계획이 포함되며, 추가로 향후 5년간 주택 공급계획 등을 포함하여 수립될 수 있다. 지역계획은 5년 단위로 갱신되어야 한다.

이러한 계획을 바탕으로 지방정부는 학교, 도로, 공원 등의 조성을 위해 공동체 기반시설 부담금(Community Infrastructure Levy, CIL)을 개발사업에 부과할 수 있다. 한편, 이와 더불어 지방정부는 앞서 언급한 1990년 도시농촌계획법 제106조에 의거 개발이익환수의 목적으로 개발사업자에게 사회주택의 공급을 요구할 수 있다.

## 2) 중앙-지방정부간 주거복지정책 관련 주요 쟁점

### 가) 사회주택 공급과 재정지원

사회주택의 공급계획은 현재 지방정부 주도로 수립되며 지방정부는 계획을 실행하는 주체이기도 하다.<sup>33)</sup> 그러나 이러한 중앙정부의 수사와

32) DCLG (2015) *Plain English guide to the Planning System*.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/391694/Plain\\_English\\_guide\\_to\\_the\\_planning\\_system.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/391694/Plain_English_guide_to_the_planning_system.pdf)

33) 지방정부의 이러한 역할은 2017년 발간된 "Fixing our broken housing market" 주택백서에서 다시 강조됨

달리 지방정부가 사회주택을 위해 독립적으로 활용할 수 있는 재정이 미미한 상황에서 실제로 지방정부가 사회주택 공급 등 주거복지정책을 주도적으로 전개하기에는 어려움이 있는 것이 사실이다. 특히 사회주택의 과반수가 주택조합에 의해 공급되고 있는 상황에서 주택조합이 적극적으로 주택공급에 나서지 않는 이상 사회주택의 물량 증가에 어려움을 겪을 수밖에 없는 구조이다.

60%의 사회주택 거주자들이 정부로부터 주거급여를 수혜 받아 주택조합에 납부하는 상대적으로 안정된 수익 구조로 인해 적극적으로 주택공급에 나서지 않는 주택조합 역시 존재하기 때문에 지방정부의 노력만으로는 사회주택의 공급이 현실적으로 어려운 측면이 존재하는 것이다<sup>34)</sup>

일부 지방정부는 이러한 상황에서 지역의 주택 수요를 과소 예측하는 경우가 발생하고 있으며, 2017년 당시 지역사회·지방정부 장관은 이러한 문제를 지적하기도 했다. 이에 따라 중앙정부는 2018년 표준 주택수요 산정 방식을 도입하여 2019년 국가 도시계획 정책 프레임워크 개정 시 해당 방식의 사용을 의무화했다.

#### 나) 주거급여의 중앙정부 역할확대와 지방정부 역할축소

주거급여와 관련하여서는 2011년 이후 복지예산 감축이 중앙정부의 주요 목표가 됨에 따라 복지예산 감축이 여러 방면에서 진행 중인 가운데, 이와 관련한 지방정부의 대응 역할은 상대적으로 제한적인 상황이다.

중앙정부의 주거급여 통제는 지역주택수당(Local Housing Allowance)의 동결 등을 통해 드러나고 있는데, 민간 임대주택에 거주 중인 주거급여 수혜 가구의 주거급여 지급액 한도를 정하는 지역주택수당이 지역의 임대료 시세 변화 또는 물가 증가율을 반영하여 매년 증가해야 하는 원칙에도 불구하고 2016년부터 4년간 이를 동결하여 중앙정부의 복지급여 지출을 증가시키지 않고자 했다.

그 결과 4년 뒤인 2020년 2월 기준 지역주택수당이 지역의 그 원칙인 하위 30% 시장 임대료가 아닌 하위 13% 수준의 시장 임대료로 형성되어 있는 것으로 조사되었으며, 이에 따라 임대료를 감당 못했던 상당수의 가구가 노숙인이 된 것으로 나타나면서 사회적 문제가 되었다.<sup>35)</sup>

34) Scalon K., Whitehead, C. and Blanc, F. (2017) *The future social housing provider*.

<https://www.lse.ac.uk/geography-and-environment/research/lse-london/documents/Reports/The-future-social-housing-provider-full-report.pdf>

이와 유사하게 중앙정부는 2016년 복지개혁법(Welfare Reform and Work Act 2016)에 의거 2015/16년 사회주택 임대료 기준 2016년부터 매년 1%씩 임대료를 4년간 할인할 것을 명령하여 지방정부와 주택조합은 예상치 못한 임대료 수입 감소를 경험함과 동시에 장기적 사업 계획수립에 어려움을 겪게 되었다.

### 3) 주거복지 거버넌스에서의 분담원칙

현재 영국의 주거복지 거버넌스는 중앙정부의 정책을 바탕으로 지방정부가 구체적인 계획을 실행하고, 지방정부와 비영리 조직이 이를 함께 수행하는 수직적인 체계로 조직되어 있다.

과거 광역 중심의 지원체계는 2011년 이후 런던시청을 제외하고 모두 해체되었으나, 버밍엄, 맨체스터, 리버풀, 뉴카슬 등 대도시를 중심으로 런던의 사례와 유사하게 지방정부 연합체가 형성되어 주거복지 정책을 공동으로 수립하고 있다.

복지급여의 통합 및 사회주택 임대료 할인에서 알 수 있듯이 중앙정부의 통제 수단이 증가하는 가운데 실질적으로는 지방정부의 책임이 증가하는 경향이 발견되고 있다.

비영리 영역은 중앙정부 및 지방정부의 위탁을 받아 노숙인 상담, 주거문제 상담 등을 비롯한 대면 업무를 장기간 수행해왔으며, 이에 따라 중앙정부의 정책 변화에 따른 지역 수준의 혼선을 막는 역할을 수행하고 있다. 특히 셸터와 같은 전국 단위의 비영리 조직은 주거복지 문제와 관련하여 의회에 자문을 제공하고 로비 활동을 진행하며 지방정부의 위탁을 받아 주거복지 담당 공무원들을 교육하는 사업 역시 진행하고 있다. 이는 비영리 조직이 중앙정부와 지방정부 사이에 발생하는 공백을 어떻게 효과적으로 메울 수 있는지를 보여주는 사례라고 할 수 있다.

---

35) Local Government Association (2020) *Evidencing the link between the Local Housing Allowance freeze and homelessness*.  
<https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/Evidencing%20the%20link%20between%20the%20LHA%20freeze%20and%20homelessness-Full%20report-pub5Feb20.pdf>

## 2. 네덜란드의 주거복지정책 사례

### 가. 주거복지정책의 체계

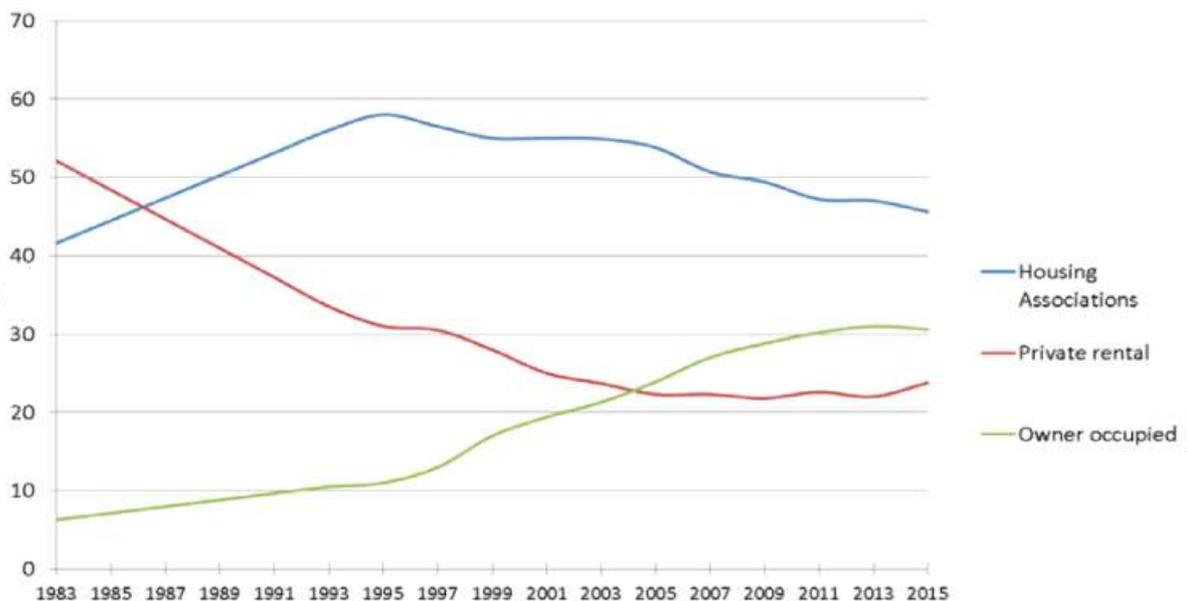
#### 1) 사회주택의 공급

네덜란드는 100년이 넘는 사회주택의 역사를 거쳐 전국 주택재고의 약 32%가 사회주택으로 구성되어 있으며 대도시는 그 비율이 더 높아 암스테르담의 경우 약 45%가 사회주택으로 파악된다.

2019년 기준 사회주택의 최대 임대료는 월 720.42이나, 평균 임대료는 약 500유로 선에서 형성되고 있다. 암스테르담의 경우 사회주택은 1980년대 후반부터 2000년대 중반까지 전체 주택재고의 50%를 상회했으나, 현재는 민간분양 증가로 감소한 상태이다. 그럼에도 여전히 임대주택시장의 약 75%는 사회주택이 차지하고 있다.

암스테르담 내에서는 지역별로 약 30~70%까지 사회주택의 재고량이 다르게 나타나는데, 주로 짧은 기간동안 대량 건설이 이루어진 지역에 사회주택 비중이 높은 편이며, 해당 지역의 인구 중에는 상대적으로 저소득층에 속하는 이민자의 비중이 높은 편이다.

<그림 5-2> 암스테르담의 소유주체별 주택재고



출처: 최경호, 2017.

## 2) 사회주택 공급의 변천

네덜란드 주택의 주요 이슈는 크게 주택의 양적 공급에 집중했던 산업화 및 세계대전 이후 복구 시기, 1970년대 이후 낙후도시재생/도시분산/자가보유촉진 등의 재구조화시기로 나누어 살펴볼 수 있다.

1945년 이후 전후복구과정에서는 정부의 재정지원을 통해 대량의 주택 공급이 가능했고, 1980년대 재정악화로 인한 지원축소 및 1990년대 이후에는 개별 주택조합의 재정독립성이 강화되어 정부의 지원이 없는 온전한 민간기관의 형태를 이루게 된다.

네덜란드의 도시건설 및 주택공급을 주도해 온 주택조합 Woning corporaties (보닝코퍼라찌, housing association, 주택조합)는 1850년경 태동했고, 1901년 네덜란드에 주택법이 제정되어 본격적 민관협력이 일어난 이후 크게 성장했다. 크고 작은 수의 조합이 주택건설에 참여했으나 현재는 통폐합 하여 전국적으로 약 320여개, 암스테르담에는 9개의 주택조합이 유지되고 있다.

## 3) 주거복지 관리체계

네덜란드에서는 주민등록제도가 실생활과 밀접하게 연결되어 있어 거의 대부분의 경우에서 등록된 주소지와 실제 거주지가 일치하는데, 이 때 등록할 수 있는 여건을 관리함으로써 개별 주호들이 최저주거기준을 충족하도록 유도하고 있고, 저소득층의 경우 주거보조금을 수령할 수 있도록 하여 주거불안에 대응하고 있다.

주민등록제도는 취업, 은행계좌개설, 세금납부, 의료보험 및 각종복지서비스신청 등 일상생활 모든 영역에 필수적으로 필요한 일종의 주민등록번호(BSN, burgerservicenummer)를 받기 위한 주소지 등록을 의미한다. 네덜란드는 한 주호당 1명당 20m<sup>2</sup>에 준하는 면적으로 등록 가능한 거주자의 수가 정해져있고, 이에 따라 여러 세금이 차등적으로 부과되고 있어 주거복지정책에 주민등록제도가 활용되고 있다.

#### 4) 임대보조금

거주등록이 된 저소득층에 대해서는 주거보조금(huurtoeslag, Housing Benefit)을 통해 임대료를 지원하여 최저기준 이상의 주거환경을 유지할 수 있도록 하는데, 2020년 기준 세부 조건은 다음과 같다. (Belastingdienst, 2020<sup>36)</sup>)

- 주택임대료: 월임대료 €737.14 이하
- 주택수준: 세대가 전용으로 사용하는 별도의 출입문과 거실/침실 주방, 화장실을 갖춰야 함
- 소득수준: 단독세대원 연간 €22,700이하, 2인 이상일 경우 합산소득 €30,825이하
- 자산수준: 가계 저축액 기준, 단독세대원 €30,846 이하, 2인 이상의 경우 합산 자산 €61,692 이하

위 조건을 충족할 경우, 소득에 따라서 월 기준 최대 약 370유로까지 주거보조금을 수령할 수 있다.

또한 주거취약계층에게는 사회주택 입주시 우선순위를 부여하여 최장 6개월 내에 사회주택에 입주하게 될 수 있게 함으로써 취약계층의 주거불안에 대응하고 있다.

네덜란드에서 주거취약계층은 노숙인 보호소 입주자, 구세군 등 시설입주자, 난민, 거동이 불편한 자 등 사회적, 의학적 긴급성이 인정되는 사람을 의미하는데, 최근엔 대학생 수 증가와 독립생활 청년 수가 증가함에 따라 청년주거가 사회적 문제가 되고 있어 이들에 대한 대책이 주목을 받고 있다. 많은 경우 성인이 되면 부모로부터 독립하고자 하지만 사회주택 입주 대기 기간이 너무 길어짐에 따라 주거취약계층으로 등장하게 된다. 이에 대응하여 청년을 위한 구별된 유형의 사회주택으로 청년주택을 운영하고 있으며, 청년주택에 입주하는 기간은 대기자명부 대기기간에서 예외로 인정하여 지속적인 대기자명부 등록이 가능하도록 한다. 청년주택은 보통 18세~27세의 성인을 대상으로, 최대 5년간의 임대차계약을 맺는다.

36)

<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/private/toeslagen/huurtoeslag/>

## 나. 지원체계 및 주체별 역할분담

### 1) 거버넌스 체계

네덜란드의 사회주택은 현재 공공이 아닌 민간영역(혹은 사회적 경제 주체)이 공급과 운영의 주체이기 때문에 정부의 역할은 제한적인가운데, 지방정부가 중앙정부에 비해 직접적인 관계를 맺고 있다.

네덜란드는 1800년대 연합왕국을 형성했던 시기로부터 지방분권의 오랜 역사를 가지고 있는데, 현재의 주/도(province)들이 그 명맥을 유지하고 있다. 네덜란드에는 중앙정부 외에 12개의 주/도 정부와 320개의 지방정부(municipality)가 있으며, 서로 다른 역할을 담당하고 있다.

이 중 공간계획, 도시개발, 주택정책 등 주거복지에 해당되는 영역은 원칙적으로 지방정부의 역할로 규정되고 있다.(VNG, 2018)

지방정부는 해당 지역의 모든 건설허가에 대한 권한을 가지고 있기 때문에, 사회주택영역에 대한 정부의 자금지원이 종료된 현재로서는 지방정부의 역할이 더욱 강조된다고 볼 수 있다.

### 2) 중앙정부의 역할

중앙정부의 역할은 개별 주택의 공급보다는 주택의 공급 및 관리를 위한 제도마련 및 지원금 지급으로 볼 수 있는데, 주요 내용은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- 법률적 틀 제정
- 개별 주택조합에 대한 재정적, 물리적 감찰
- 기준 임대료 설정 및 임대료 증감을 결정
- 주거보조금 지급
- 모기지 이자에 해당되는 금액에 대한 감세
- 최저주거기준 설정을 통한 주택 질 관리
- 주택평가기준 수립을 통한 사회 영역(social sector) 개별 주호의 임대 여부 (시장역역, free sector) 및 임대료 통제(social sector)

### 3) 지방정부의 역할

지방정부의 역할은 직접적 주택공급으로 볼 수 있는데, 내용은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 지방정부는 주택정책 수립 및 주택조합과의 성과협약을 체결(performance agreement)한다. 둘째, 지방정부는 토지이용계획을 포함한 공간계획 및 건축 관련 인허가 업무를 맡는다. 셋째 지방정부는 공공공간의 계획, 조성 및 유지관리 업무를 담당한다. 넷째, 지방정부는 건설을 위한 토지의 매매 및 택지를 조성한다. 참고로 암스테르담의 경우 70% 이상에 해당하는 대부분의 택지를 시정부가 소유 하고 있다.

지방정부는 해당 지역에서 활동중인 주택조합들과 지역의 세입자연합회와 더불어 ‘성과협약’(performance agreement, prestatieafspraken)을 매년 체결하고 있는데, 성과 협약에 공통적으로 포함되는 주제는 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

<표 5-7> 네덜란드 지방정부-주택협회(조합)-세입자조직 3자간 주택 성과협약 공통요소

구 분	내 용
사회주택 재고의 규모, 입주가구 소득 대비 임대료 적정성	통상 임대료 수준별 사회주택 숫자를 절대 유지하자는 약속이 많음 사회임대주택의 매각의 경우, 연간 허용 숫자와 위치 등도 합의
특수 주택 수요 해결방안	학생주택, 돌봄 서비스가 결합된 지원주택, 노인주택, 장애인 주택 등 각 필요별 사업개발계획, 주로 관련 비영리재단이나 협회, 지방 정부 부서와 협업
특수 주거 취약 계층 지원 방안	노숙자 단기 호스텔 운영계획, 혼합형 주거정비사업 내 철거주택 세입자를 위한 대체주택 공급계획, 정규 대기자 명단 외 긴급 배분이 허락되는 예외 상황에 관한 약속 등
에너지 등급 향상 계획	에너지효율성을 높이기 위한 1채 당 투자금액과 총 주택채 수, 에너지 등급 향상 목표, 탄소배출감소량 목표, 순환형 에너지등급 상향 공사 일정과 예산을 포함. 2021년까지 주택협회 주택 전체 평균 에너지 등급을 B로 향상시키는 것이 섹터 전체의 목표. 이를 위해 중앙정부는 1채 당 등급 상향도에 따라 최대 4,500유로까지 지원
협약 이행 여부의 점검, 평가 방식	모든 약속을 각각 정량 지표로 종합. 각 지표마다 정보 수집 및 점검 주체와 정보 공유 방법, 정기 협의 일정 합의, 정성 지표에 관해서는 특별 팀이 근거자료를 수집하고 논점을 정리

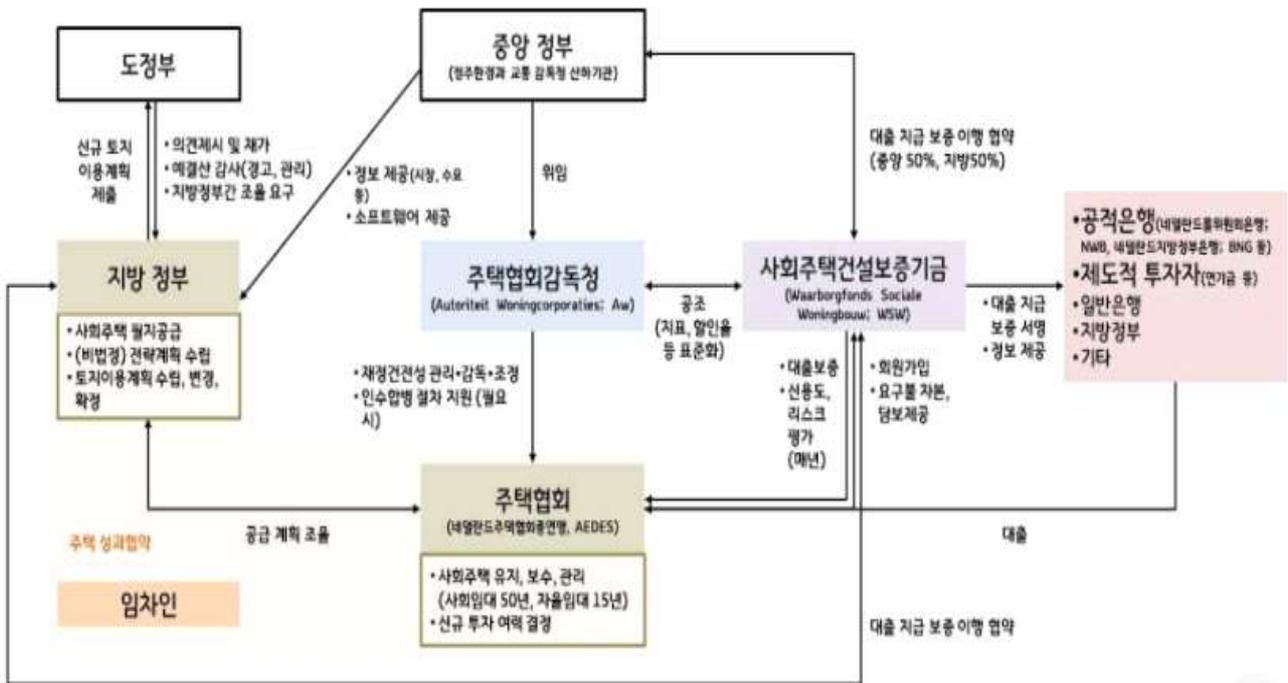
주: COMPANEN (2016; 경기연구원 2018에서 재인용)

#### 4) 중앙정부와 지방정부의 관계

네덜란드의 지방정부는 해당지역 공간계획의 권한이 있음과 더불어, 토지이용계획의 수립 및 주로 활용되는 공영토지개발방식을 통해 주택개발을 지원할 수 있기 때문에 주택조합과 긴밀한 관계를 형성하고 있다. 이에 반해 중앙정부는 간접적 개입을 중심으로 하는데, 주 기능은 사회주택건설보증기금(WSW)과의 공조를 통한 주택협회에 대한 감독업무로 이해할 수 있다.(경기연구원, 2018<sup>37)</sup>)

한편, WSW의 보증을 통해 개별 주택조합은 신규주택건설 등에 필요한 재원을 대출 등을 통해 마련할 수 있게 되었는데, 아래의 그림에서 나타내듯이, 중앙정부가 주택조합에 대해 정보제공, 재정보증, 관리감독 등의 임무를 수행하기는 하나, 각각 지방정부, 주택협회감독청, WSW를 통해 역할이 수행된다.

<그림 5-3> 네덜란드 사회주택 공급주체별 역할

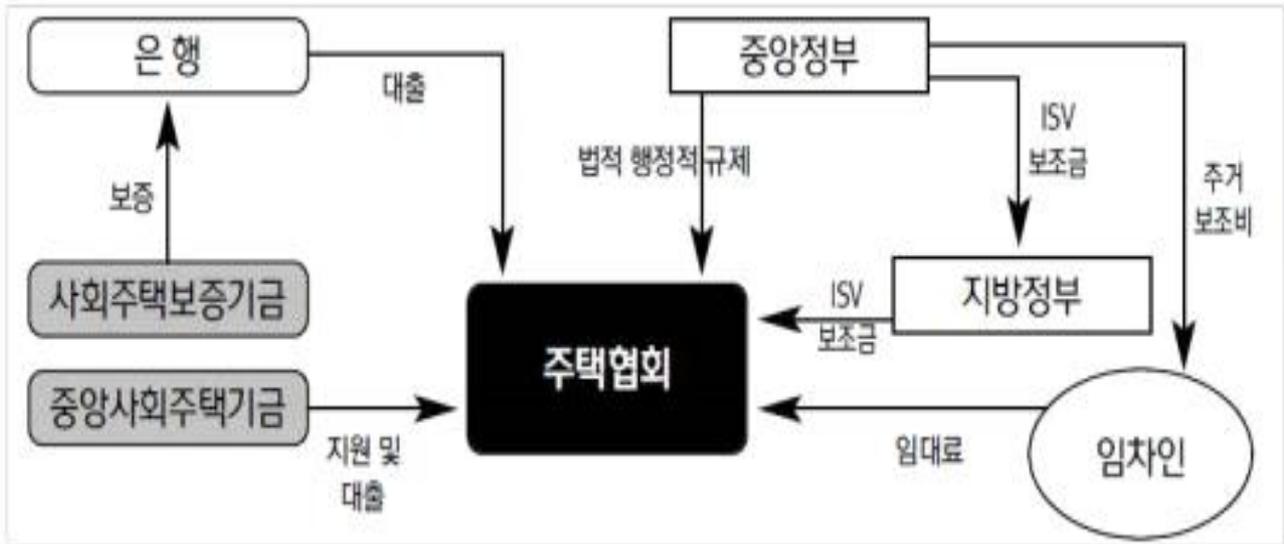


출처: 경기연구원. 2018.

37) 봉인식 외 (2018). 공익적 임대주택 공급 확대를 위한 민간의 역할에 관한 연구.

한편, 주택조합이 주도적으로 수행하는 도시재생사업들의 경우 지방정부로부터 보조금을 받는데, 그 보조금은 중앙정부의 기금이 자료로서, 실질적으로는 중앙정부의 지원으로 보는 것이 타당하다.

<그림 5-4> 네덜란드 사회주택 지원체계



주: 김란수 (2015<sup>38</sup>), 임병권 외, 2018 에서 재인용<sup>39</sup>)

\*도식의 ISV는 Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing의 약자로서 도시재생투자기금을 의미함

#### 다. 지방분권형 주거복지정책

##### 1) 주거복지 거버넌스의 변화 과정

###### 가) 주요 기점

네덜란드 사회주택 150년사에서 가장 중요한 순간들로는 다음과 같은 시기들이 주로 회자된다.(Van Der Veer, 2020<sup>40</sup>)

- 1852년: 첫 번째 사회주택조합 De Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse te Amsterdam (The Association for the

38) 김란수 (2015). 네덜란드 사회주택의 발전과정과 함의. 협동조합네트워크, 70.

39) 임병권 외 (2018). 사회주택의 국내·외 사례분석과 금융지원 방안 연구. 한국주택금융공사 주택금융연구원.

40)

[https://www.afwc.nl/fileadmin/user\\_upload/Bestanden\\_2020/Presentaties/2020\\_Social\\_housing\\_in\\_Amsterdam\\_Taipei\\_jan\\_2020.pdf](https://www.afwc.nl/fileadmin/user_upload/Bestanden_2020/Presentaties/2020_Social_housing_in_Amsterdam_Taipei_jan_2020.pdf)

Benefit of the Working Class in Amsterdam)의 등장 (Beekers, 2016<sup>41</sup>)

- 1901년: 주택법 제정
- 1950년대: 주택부족의 심화로 인한 정부의 적극적 개입 시작
- 1970년대: 대규모 개발로부터 소규모 지역단위 개발로 전환
- 1990년대: 주택조합의 재정독립 및 사업영역 확장
- 2008년: EU의 개입으로 인한 소득수준제한 및 보유세 부과
- 2014년: 재정위기 및 국회청문회
- 2015년: 주택법 개정으로 인해 다시 주택공급에만 사업영역 제한

위의 역사 중, 최근의 사회주택 정책에 크게 영향을 끼친 시점은 1990년대의 재정독립, 2008년의 입주자 소득제한 및 보유세 부과, 2014년의 주택조합의 부정 및 방만경영 관련 청문회, 2015년의 주택법 개정을 뽑을 수 있다.(Van Der Veer, 2017)

한편, 1995년을 기점으로 주택조합이 더 이상 정부로부터 직접적인 건설지원금은 받지 않지만, 정부는 입주자에게 주거보조금을 지원함으로써 조합의 안정적인 임대료 징수에 도움을 주고 있다.

#### 나) 민간영역의 역할

현재 네덜란드 주거복지의 핵심인 사회주택은 민간영역이 공급하고 운영한다는 측면에서 공공임대주택과 큰 차이가 있다.

사회주택조합은 1995년 이후 정부로부터 지원금을 받지 않는 재정적으로 온전히 독립된 경제주체이기 때문에 정부 혹은 정부출연 기관이 주도적으로 주거복지를 실현하는 나라들과 큰 차이를 보인다. 이 때문에 중앙 및 지방정부와의 관계도 공공임대주택 중심의 나라들의 경우와 차이를 보이고 있다.

#### 2) 중앙-지방정부간 주거복지정책 관련 주요 쟁점

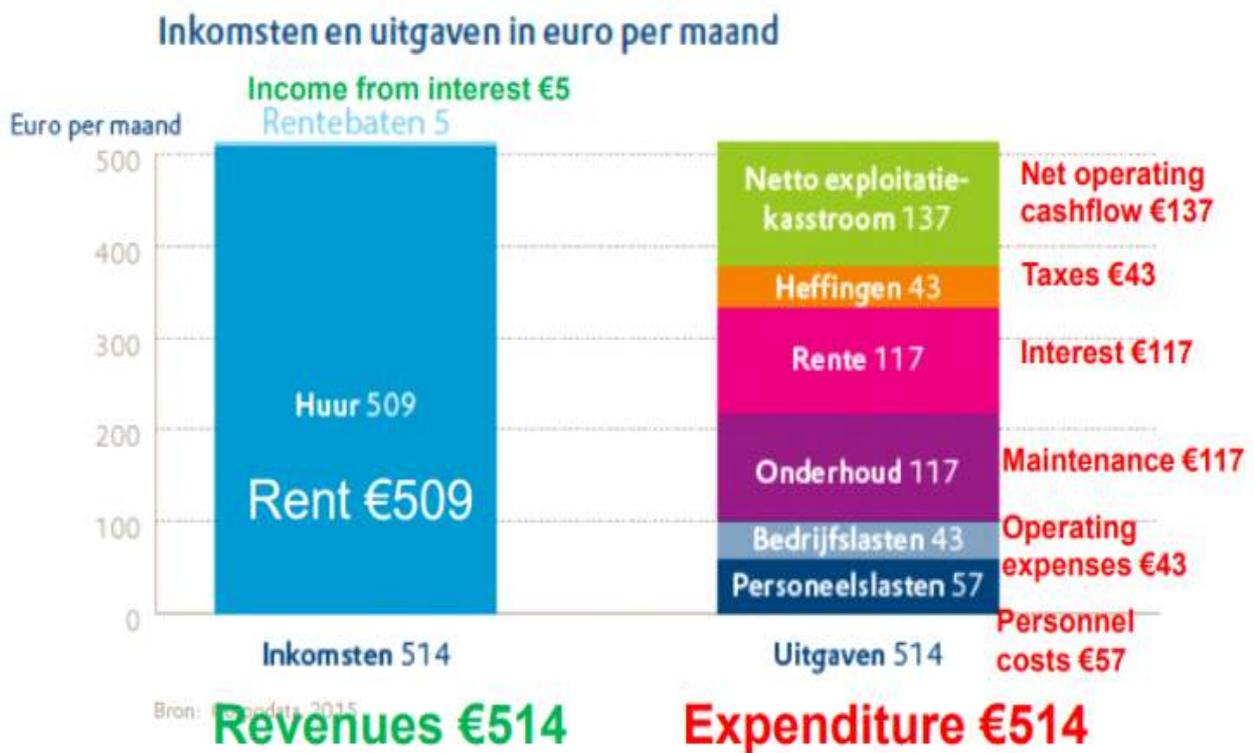
현재 네덜란드의 사회주택조합 및 협회들이 중앙정부에 제기하는 문제는 사회주택의 보유에 따른 보유세가 대표적이다. EU의 정책에 준하여

41) [https://www.canonsociaalwerk.eu/nl\\_vhv/details.php?cps=1](https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_vhv/details.php?cps=1)

네덜란드는 2008년부터 사회주택 입주자에 대한 소득상한제한을 도입했고, 주택조합은 임대료 소득에 대한 세금을 납부하기 시작했는데, 전국 사회주택조합 협회 Aedes 및 암스테르담 협회 AFWC 등은 이에 대한 문제를 꾸준히 제기하고 있는 상황이다.

한편, 2008년 사회주택조합들이 납부한 세금 총액은 약 20억 유로이며, 이는 연간 임대료의 2개월분에 달하는 금액이다.(약 월 임대료의 8%) (Van der Veer, 2017)

<그림 5-5> 사회주택운영주체의 월평균 임대료 소득과 지출내역



출처: Van der Veer. 2017.

한편, 이는 네덜란드 중앙정부와의 문제라기보다는 EU의 정책에 대한 것으로 보는 것이 타당한 측면도 있다. 해당 보유세는 사회주택조합의 재정에 영향을 끼쳐 신규 주택공급을 위한 투자에 악영향을 끼치기 때문에 중앙정부의 조세정책이 지방정부의 주거복지 실현에 영향을 끼치고 있는 부분으로 이해할 수 있다.

### 3) 분권형 주거복지 정책의 발전

#### 가) 중앙정부 주도의 지원 시기

네덜란드의 사회주택 영역은 중앙정부의 막대한 재정적 지원으로 오랜 기간 성장해 왔다(Boelhouwer, 2003, Boelhouwer & Priemus, 2014; Hoekstra, 2017).

유럽 국가들의 사회주택 보급률이 20% 정도에 머문다고 볼 때, 네덜란드는 35% 이상을 차지함으로써 양에 있어서 독보이라고 할 수 있다. 네덜란드의 사회주택 영역은 전체 주택 중 1945년 약 12%에서 1975년 41%, 1990년 44%를 차지하기까지 급속도로 성장해 왔고, 이 과정에서 중앙정부의 막대한 지원이 있었으며, 이 과정에서 사회주택조합은 정부 정책의 수행기관으로서 역할을 해 왔다. 유럽의 국가들이 1970년대 들어 주택을 포함한 경제 영역에서 민영화를 추진해 왔음에 비해, 네덜란드는 1990년대까지 주택 분야에 대한 국가의 지속적 지원이 있어왔다.

한편, 민간 주택조합이 활성화되지 않은 지자체에서는 지역정부가 직접 임대주택을 운영 하는 등 (municipal housing companies), 20세기 초반부터 네덜란드의 지역정부는 사회주택 공급에 주도적 역할을 했기 때문에, 공급자 혹은 사업 수행자로서의 지방정부의 역할 또한 중요하게 작용했다.

2000년대 들어서는 몇 작은 지자체를 제외하고는 대부분 민간 주택조합과 통합되었으나, 1990년에는 213개의 지방정부가 직접 운영하는 주택조합이 있었다(Elsinga & Wassenberg, 2014).

#### 나) 지방정부 및 사회적경제영역으로의 권한 이양

중앙정부가 주도하던 네덜란드 사회주택의 지방분권 및 사회적경제 영역으로의 본격적 전환은 네덜란드의 경제 정책이 시장 중심으로 전환된 1989년을 기점으로 살펴볼 수 있다(Boelhouwer, 2004).

1990년 체결된 Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (The Memorandum on Housing)의 주요 주제는 규제완화, 지방분산, 그리고 자급자족(self-sufficiency)이다. 이 전환은 중앙 정부로부터

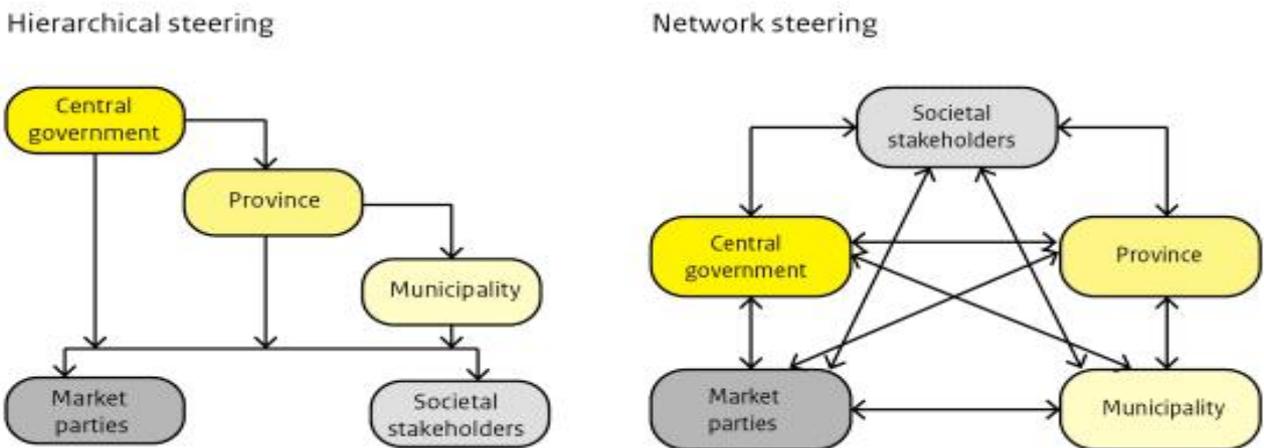
지방정부로의 권력 분산을 포함하고 있으며, 더불어 개별 주택조합의 독립성 강화도 강조되는 것이다.

사회주택영역 지원 및 관리영역의 분권 및 재정독립은 정부로부터는 예산 및 행정소요 절감을, 주택조합으로부터는 유연성 및 독립성 강화를 이끌어 냈다고 평가된다.

사회주택 영역에서의 지방분권은 네덜란드 정부 전체의 흐름과도 연결지어 이해할 수 있는데, 1990년대 네덜란드에서는 중앙정부로부터 도/주(province) 및 지방정부(municipality)로의 책임 및 업무가 상당부분 분권화 되었으며, NGO 등 민간영역의 영향력이 증가함과 더불어 과거의 수직적 거버넌스 모델에서 네트워크 거버넌스 모델로 전환되었다.

네트워크 모델에서는 사회의 역동성, 수행과정의 분산, 경제성, 구체적 계획 및 프로젝트에 대한 집중, 민관협력 등이 보다 잘 적용되고 작동되는 것으로 이해된다.(Van der Valk, 2010, Tisma & Meijer, 2018에서 재인용)

<그림 5-6> 수직적거버넌스(왼쪽)와 네트워크거버넌스(오른쪽)



주: Dijk(2006), Tisma & Meijer(2018)에서 재인용

#### 다) 사회주택영역의 재정독립

1995년 분권화 및 민영화 정책의 연장선상에서 네덜란드 사회주택 영역의 독립을 확정한 Bruterling (브뤼터링, Grossing and Balancing Agreement) 조치가 이루어졌었다. 1995년 사회주택 분야에 예정된 지원금액<sup>42)</sup> (159억유로, 약 22조원)과 기존의

용자(186억유로, 26조원)를 상쇄하는 브뤼터링 조치 이후 네덜란드의 사회주택 영역은 정부의 지원으로부터 표면적으로 완전히 독립되어 있다.

한편, 중앙정부는 일정 소득기준 이하의 사회주택 입주자에게 주거보조금을 지원함으로써 사회주택조합이 운영에 필요한 적정 수준의 임대료를 징수하게 되는 까닭에 여전히 중앙정부의 지원이 있는 것으로 해석할 수도 있다.

재정 독립 이후 주택조합들은 공공시설에의 투자 등 사업영역을 넓혔으나 일부 조합의 방만한 경영이 사회적 물의를 일으켜 최근에는 다시 본연의 과업인 주택의 공급만으로 역할이 제한된다.

2013년 사회주택 분야에 대한 국정조사가 개최되었고, 임직원에 대한 너무 많은 급여, 사업영역의 모호성, 정부 감시체계의 미흡, 지원체계로부터 비롯된 도덕적 헤이 등이 지적되고 있다.

2015년 개정된 주택법을 통해 주택공급에만 사업 영역이 제한됨과 더불어, 중앙정부 소속 주택국(housing authority)의 신설과 더불어 중앙정부로부터의 감시체계가 강화되었고, 이사진의 임명 또한 주택국의 승인을 거치도록 조정되었다.

#### 라) 중앙정부의 영향력 재강화

한편, 2011년 이후 중앙정부의 영향력이 다시 강화된데는 유럽연합의 정책이 영향을 끼쳤는데, 유럽연합은 네덜란드의 사회주택 영역이 정부의 지원을 받고 있는 것으로 규정했으며, 경제적 공익서비스 (SGEI, Services of General Economic Interest) 에 대한 규정을 기초로 민간과 경쟁하는 시장에서의 정부 영향력을 제한하기 위해 입주자격을 (소득, 장애 등) 보다 강화하고 있다.

이 정책은 저소득층 등 주거취약계층이 보다 우선적으로 주거복지의 혜택을 얻고 정부의 재정지출이 절감되는 효과가 있으나, 네덜란드 정부의 장애인, 전과자 등에 대한 탈시설 정책과 맞물려 사회주택영역의 고립과 부정적승수효과(negative synerge)가 지적되고 있다(Musterd, 2016).

---

42) Boelhouwer, 2003, p. 18

종합하건데, 네덜란드의 사회주택은 중앙정부의 지원을 통한 민간 주택조합 및 지방정부의 건설을 통해 확장되어 오다가 근래 정부로부터 독립성이 강화되었으나, 최근 정부의 통제가 감시 기능을 중심으로 다시 강화되었다고 볼 수 있다.

#### 4) 지역 지원 조직

네덜란드에는 전국의 사회주택조합들을 대변하는 조직인 Aedes (에이데스)와 더불어 각 광역지역별 사회주택조합들을 대변하고 해당 지역의 관할 정부와의 협의를 이끌어 내는 지역조직(예: 암스테르담의 AFWC, 헤이그 지역의 SVH 등)이 있다.

네덜란드에는 1990년대까지 1,000개 이상의 사회주택조합이 있었으나 이후 꾸준한 인수합병 등 규모화를 위한 노력을 통해 현재 약 300여개의 조합이 남아 있고, 이 중 중앙 조직인 Aedes에는 대부분인 272개의 조합이 가입되어 있는 상황이다. Aedes의 주요 역할은 사회주택조합들의 이익을 대변하되 네덜란드 중앙정부 및 유럽연합의 정책수준에 대해 대응하는 것이다. 또한 각 조합의 전문성을 향상시키기 위한 자문 및 교육 등의 기능을 담당하고 있기도 하다.

암스테르담의 예로 암스테르담 사회주택조합 연맹(AFWC)에는 광역 암스테르담지역 9개의 조합이 가입되어 있으며, 이 조합들은 약 암스테르담 주택재고의 40%(184,693호, 2020년 1월 1일 기준)를 보유하고 있다.

AFWC는 1917년 결성되었으며, 암스테르담 지역 내외의 주택 관련 정보를 취합하여 회원사들에 공유하고, 회원사간 네트워킹을 주도하고, 필요로 하는 정보를 제공하는 역할을 한다. 암스테르담 연맹은 지역의 사회주택 관련 연구, 정책개발, 소속 조합들과 지방정부간의 정책협약에 도움을 주기도 한다.

다른 예로 헤이그와 델프트 등 주변지역을 포함하는 Haaglanden 지역에는 SVH (Sociale Verhuurders Haaglanden, Social Landlord Haaglanden)가 164,209호 (2019년 12월 31일 기준)를 운영하는 16개 사회주택조합의 연합기구로서 역할을 하고 있다. SVH 또한 해당 지역의 주택 수요 및 공급 관련 정보를 취합하여 회원사들과 더불어 계획을 수립하고 운영을 조율하는 역할을 수행한다.

### 3. 캐나다의 주거복지정책 사례

#### 가. 캐나다의 정부 체계

캐나다는 중앙정부 또는 연방정부(federal government), 10개의 주(province) 그리고 3개의 준주 정부(territory), 그리고 주 및 준주 정부 산하의 약 3천 5백 여개의 지방정부 (municipalities)가 있다.<sup>43)</sup>

지방정부의 체계는 개별 주 및 준주 정부내에서는 동일한 형태로 조직 및 운영되고 있다고 볼 수 없다. 예를 들어 주 및 준주 정부하의 지방정부의 경우 시(city), 시골지역(rural community), ville, village, county, town, township 등 다양하게 지칭되고 있음. 그리고 이들의 자치권이 존중되고 있다.<sup>44)</sup>

행정구역의 관점에서 지방정부의 단위와 교육 및 의료 단위 등 다양한 기준으로 디스트릭트(district)도 구분되고 있다.

국가 차원에서 대외적으로 필요에 따라 중앙집권적 시스템을 따르는 것처럼 보이는 하지만, 현실적으로 지방분권적인 시스템을 따르고 있다.

주택정책의 측면에서 과거 중앙의 역할을 강화하려는 노력도 있었지만, 1990년대 재정위기에 따라 기존 중앙정부에서 주도적으로 추진하던 주택정책도 지방정부 또는 주(와 준주 정부)로 이양되었다. 재정위기에 따라 중앙정부는 주택정책에 재정투입이 어려운 상황에 직면했으며, 이로 인하여 중앙정부의 역할을 지방정부로 이전했던 것이다. 재정위기 극복한 이후엔 중앙정부의 필요에 따라, 중앙정부의 정책목표에 부합하는 주택사업도 진행하고 있다.

#### 나. 주거복지 정책의 체계

##### 1) 주택정책에서의 매칭펀드

43) 국내 정치체계에 적합할 수 있도록 연방정부보다는 중앙정부란 표현을 사용할 계획임. 사실 연방 정부는 중앙적 집권력이 우리나라와 같이 강력하다고 볼 수 없으며, 주택정책은 탈중앙화가 되어 있어, 중앙 즉 연방정부의 영향력이 감소하여 있는 상황임. 예를 들어 재산세는 지방정부에서 부과하고 있으며, 각 지방정부는 운영을 위하여 다양한 형태의 세금을 부과하고 있음. BC 주의 자세한 부동산 조세부과 단위는

<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/property-taxes/annual-property-tax/municipality>

(2020년 7월 15일 접근)에서 확인이 가능함.

44) <https://fcm.ca/en/about-fcm>(2020년 7월 15일 접근)

2000년대 들어 중앙정부는 주택정책을 위해 자금제공을 하고, 이와 매칭형태로 지방정부에서 자금을 투자하고 있다. 주택정책의 집행은 지방정부 그리고 주 및 준주 정부의 역할을 강조하고 있으며, 대부분 주택정책은 지방정부와 자치단체에 의한 의사결정이 진행된다.

지방정부는 중앙정부의 지원에 따라 중앙정부가 자금을 지원한 사업도 수행하지만, 동 사업에서 중요한 의사결정은 지방정부가 진행하는 경우가 빈번하다. 이는 지방정부가 자신들의 지역에 수요와 시민들의 필요사항을 더 잘 인지하고 있다는 생각에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 지역적으로 수요가 높은 정책을 수립하고 해당 정책의 집행도 수행할 수 있다는 인식이 자리를 잡고 있는 것으로 볼 수 있다.

## 2) 주택정책의 탈중심화/지방분권화

1970년대부터 각종 복지정책은 지방화 또는 지역화가 진행되고 있으며 이는 중앙정부에서 벗어나는 탈중심화이며 주택정책도 마찬가지이다. 전체적인 국가체계 안에서 지역이 있다는 관점보다는, 개별지역이 필요에 따라 연합하여 국가가 된다는 개념으로 볼 수 있다.

주거급여와 관련하여 개별 주 및 준주 정부는 자신의 필요에 따라 관련 정책을 수립하고 진행하고 있다. 그러나 주 및 준주 정부와 별도로 중앙정부에서도 자체적으로 공공주택사업을 집행하고 동 공공주택 사업에 집행하는 거주민에게 주거급여를 지급하는 사례도 있으므로, 일부 사례가 일반 사례라고 단정할 수 없는 경우가 대부분이다.

정책집행 사례별로 또는 지역별로 세부적 집행체계와 운영방식이 동일하지 않으며, 일관된 공통된 정책이 존재한다고 단편적으로 주장하기 어려운 경우가 빈번하다. 참고로 Quebec 주의 경우 다른 주와 다르게 주정부와 중앙정부와 연관되어 일관적인 정책체계를 유지하며, 다른 주보다는 중앙집권적인 정책이 추진되고 있다.

과거 유럽의 이민자들이 정착한 지역에서 유럽대륙의 영향을 받은 행정구역과 집행체계를 유사하게 운영하고 있기 때문이다. 다른 주의 경우 기타 주정부 그리고 중앙정부와도 서로 다른 입장을 제시하는 경우도 빈번하다.

주택정책은 지역정책과 밀접한 연관을 가지고 있어서, 주 산하의 지방정부의 의견도 다를 수 있다.

지방정부 예산으로 자체사업을 추진할 수 있으므로, 이에 대하여 주정부 혹은 중앙정부의 예산이 투입되지 않는다면 이들의 결정을 존중하는 구조이다. 이는 중앙정부의 예산이 투자된 경우에도 마찬가지로 지방정부의 의사결정이 최대한 반영되고 있다.

궁극적으로 주택정책은 지역정책이라는 일반적 인식이 광범위하게 자리를 잡고 있다. 참고로 캐나다에서는 1867년에 중앙정부와 주정부가 조세징수를 위한 역할을 담당하기 시작하여, 지방재정을 위하여 지방정부(local government)를 설립하고 재산세를 부과를 시작했다(유승동, 2020b). 자체적으로 재산세를 부과할 수 있으므로 이를 활용하는 용도도 지방정부가 지역주민들의 의견을 반영하여 결정하는 시스템이다.

### 3) 사회주택의 공급

사회주택은 공공주택, 협동조합, 그리고 비영리 조합을 포괄하여 지칭하는 사례도 있으나 이 연구에서는 공공주택을 사회주택에 포함하여 지칭한다.

사회주택에는 시장임대료보다 낮은 임대료에 거주할 수 있는 권리를 부여하는 것으로 시장에서 인식되고 있다(Steel, 2015: 63). 최근에 진행되는 사업에서는 과거와 달리 서로 다른 소득계층들이 같이 거주할 수 있도록 설계되어 있는데, 이는 사업자체의 경제적 지속성을 강화하기 위한 노력의 일환으로 소득계층을 혼합하려는 경향 때문이다.

사회주택 또는 공공주택은 저소득층을 대상으로 진행되고 있으며, 장기적인 관점에서 사업에서 운영비용에 대한 상호보조와 임대료 보조와 같은 정책과 상호 연계되어 있다.

저렴주택(affordable housing 또는 서민주택)의 경우 운영비용에 대하여 정부지원을 전제로 하지 않으며, 임차인들은 대략 주변시세의 80%를 임대료로 지불하고 있다(HSC, 2014:1).

공공주택 또는 사회주택은 저소득층 그리고 저렴한주택 또는 서민주택은 차상위계층을 대상으로 하고 있다.

협동조합은 저소득층을 대상으로 추진되던 과거 대규모 공공주택 사업에서 범죄증가 등의 각종 사회적 이슈가 부각되면서 본격적으로 활성화되기 시작했다(유승동·김혜승, 2003). 대규모로 추진되는 공공주택 개발사업에 대한 사회적 거부감 및 이를 대체할 제도에 대한 필요성과 재정위기에 직면하여 주택협동조합을 포함한 제3섹터부문에 대한 주택정책 방향을 선회하는 경향이 있다.

한편, 중앙정부의 주택시장 사업중단 선언으로 1993년부터 신규 협동조합에 대한 중앙정부의 지원도 중단되었으나 주 및 준주 정부의 개별적 지원이 전면 중단되었다고 볼 수는 없다.

#### 4) 사회주택 공급 주체 전환

1990년 이전에는 중앙정부 기구인 CMHC가 사회주택에 대한 관리와 운영 그리고 자금공급에 대한 책임을 지고 있었으나, 1990년대 들어 중앙정부는 사회주택공급에 대한 역할을 주 및 지방정부로 대규모 이양했다(HSC, 2014:2).

사회주택에 대한 관리, 운영, 재정부담 역시 주 및 준주 정부에 이양했으며, 이후 주 및 준주 정부의 특성에 부합하게 각자의 사회주택체계를 갖추게 되었다. 그러나 2000년대 초반 Affordable Housing Initiative에서 주 및 준주 정부는 새로 건설되는 사회주택에 50%를 부담하고, 중앙정부에서 50%를 부담하도록 협약을 체결함으로써(Steel, 2015: 63) 다시 중앙정부의 역할이 강화되었다.

#### 나. 지원체계 및 주체별 역할분담

##### 1) 정책유형별 지원대상, 지원범위, 지원특성 등 지원체계

###### 가) 중앙정부 주도의 6대 사업

중앙정부의 주요 사업은 다음과 같다. 첫째는 주와 준주 정부에 대한 주택사업과 관련한 양여금 제공이다. 중앙정부는 사회주택 공급을 위하여 사회주택계약(Social Housing Agreement: 이하 SHA)을 체결하고 저렴한주택을 공급하기 위한 정책지원을 한다. 둘째는 연방정부 공동체주택(federal community housing)에 대한 지원이다.

중앙정부에서 과거 진행한 주택사업에 대한 (지속적) 자금지원을 한다. 셋째는 수선과 건설에 대한 지원이다. 중앙정부는 주택의 수선과 건설을 위한 재정지원이다. 넷째는 임대료 지원 프로그램이다. 중앙정부는 주 그리고 준주 정부를 통하여 저소득층에 대한 임대료를 지원한다. 다섯째는 홈리스 프로그램으로 Reaching Home으로 알려져 있다. 여섯째는 주거에 대한 권리강화 프로그램이다. 중앙정부는 주거권 강화를 위하여 필요한 현황에 대한 보고, 관리 및 감독, 의사결정에 참여 및 지원 등을 위한 다양한 프로그램을 운영하기 위해 예산을 활용한다.

#### 나) 사회주택과 저렴한주택

전체 주택재고는 약 1천 250만호 정도이며, 이 가운데 약 5% 정도의 주택이 중앙정부를 통하여 지원을 받는 사회주택으로 분류되고 있다(Steel, 2015: 63). 사회주택의 경우 시장에서 토지와 건물은 영구적으로 거래되지 않으며, 거주자들의 경우 주택에 대한 지분을 소유하지 않게 된다. 정부의 지원을 받고 있는 사회주택은 일명 공공주택(public housing)으로 지칭되기도 한다. 45)

1997년에서 2016년 중앙정부는 CHMC는 SHA를 주와 준주 정부와 체결하여 기존 중앙정부에서 진행한 주택사업에 대하여 주(와 준주 정부)에서 그 관리의 역할을 대행하도록 했다. 이와 관련된 비용을 주와 준주 정부에서 부담할 수 있도록 10년간 대략 9.7백만 달러를 중앙정부인 CMHC가 부담했다(Segel-Brown, 2019: 4).

캐나다에서 2018년 현재 공공임대주택에 거주하는 가구는 전체 62만 8천 가구로, 그 가운데 약 5만 7천 가구는 대기명부에 등재되어 있다. 이들 가운데 3만 2천 가구가 2년 이상 대기명부에 등재되어 있으며, 2만 3천 가구는 2년 이하 대기명부에 등재되어 있다.

2018년 현재 지역별로 대기명부에 등재되어 있는 가구가 가장 많은 지역은 Ontario주로 약 16만 가구 대기명부에 등재되어 있음. 그리고 Quebec주에서 약 5만 9천 가구가 대기명부에서 등재되어 있다(유승동, 2020a).

---

45) 중앙정부에서 진행하고 있는 사회주택 혹은 공공주택사업과 별개로 Ontario, British Columbia 그리고 Quebec에서 주정부에서 제공되고 있는 사회주택도 일부가 있는 것으로 알려져 있음(Steel, 2015)

캐나다에서도 주택에 대한 주거급여(housing allowance)가 사회주택에 대한 수요를 대폭 줄이는 역할을 하고 있다(Steel, 2015). 저렴한주택의 공급을 강화하기 위해서 중앙정부는 2000년대 이후 재정을 지속적으로 집행하고 있는데, 2011년에서 2017년 신규공급을 위해 51%, 대수선을 위해 16% 그리고 저렴한주택과 관련되어 24% 그리고 이들의 독립적인 거주를 위해 9%의 자금을 집행했다.

중앙정부는 주와 준주 정부와 협약을 체결하여 다양한 사업을 진행하기 위하여 비용을 집행하고 있는데, 이들의 경우 사후 운영비에 대한 정부지원이 공공주택과 비교하여 현저하게 적게 소요되는 것으로 알려져 있다(Segel-Brown, 2019).

#### 다) 연방공동체주택(federal community housing)에 대한 지원

사회공동체 주택(community housing)은 과거 주 정부 또는 그 이하 지방정부에게 이전되었지만, 이에 대한 재정지원을 유지하고 있다(Segel-Brown, 2019).

과거 추진한 주택사업에 수혜계층은 저소득층이 대부분이었으며, 중앙정부에서 과거에 건설하여 운영했던 주택에 거주하고 있는 가구를 지원한다. 이들에 대한 임대료 부과는 과거부터 소득을 기준으로 부과하고 있으며, 주택사업에서 필요한 임대료보다 적은 금액을 부담하고 있다. 결국 저소득층 가구에게 중앙정부에서 임대료의 부족분을 지원하는 것과 마찬가지로 효과를 내고 있다.

#### 라) 수선과 건설에 대한 지원

중앙정부는 주 또는 준주 정부에 대하여 과거에 진행하던 직접 지원을 거의 없으며, 대부분 National Housing Co-Investment Fund를 통한 간접지원이 진행되고 있다.

CMHC에서 운영하는 National Housing Co-Investment Fund는 저리의 대출의 제공이 주요 사업이며, 대략 절반은 신규건설 그리고 대략 절반은 대수선(repair and renewal)을 위하여 운영되고 있다.

중앙정부는 Federal Land Initiative를 통하여 중앙정부가 소유하고 있는 토지 또는 건물을 저렴한 비용으로 제공한다.

한편, 홈리스를 위한 기존 프로그램인 Surplus Federal Real Property for the Homelessness Initiative를 대신하여서 홈리스를 위한 지원을 하고 있다. 그러나 민간 주택시장에서 일반 주택에 입주하기 충분할 정도로 홈리스들에게 임대료 보조가 지원되고 있지는 않다(Steel, 2015:26).

#### 마) 임대료 지원 프로그램

중앙정부는 2020년 30만 가구를 대상으로 1년에 가구당 2천 5백 달러까지 지원을 목표로 진행하고 있다(Segel-Brown, 2019). 중앙정부에서는 주 그리고 준주 정부에서 이와 관련된 비용을 50%를 부과하도록 매칭시스템을 통하여 운영하고 있다.

한편 임대료 지원은 사회주택에 대한 수요를 절감하면서 이를 통하여 대기명부를 줄일 수 있는 역할을 할 수 있음 (Steel, 2015:26)

Rent-Geared-to-Income (일명 RGI) 또는 지원주택(subsidized housing)은 많은 지역에서 중요한 개념으로 활용되고 있다. 가구가 소득과 비교하여 임대료가 부담가능한(affordable)한 상황으로 소득대비 임대료가 일반적으로 세전 소득의 30%를 초과하지 않는 것이 바람직하다는 원칙이 있다. 정부가 지원하는 지원주택, 사회주택과 공공주택을 포함하여 임대료가 소득의 30% 이내로 책정하는 동 원칙을 대체로 수용하고 있다.

주거비보조(housing allowance) 프로그램은 크게 4가지 형태로 구분할 수 있으며, 가장 대표적인 것이 Canadian Allowance로 불리우고 있다.

#### 바) 대기자명부 운영

지원을 받고 있는 RGI의 수혜자는 다음의 정보를 주택공급자에게 제공해야 하며, 제공하는 정보에 따라 수혜 범위가 변화하게 된다. 우선 주기적으로 제공해야 하는 정보는 소득의 변화, 자산의 변화, 동거자의 변화, 가족관계의 변화, 시민권 또는 영주권 정보의 변화, 주거지에 거주하지 않는 경우 그 정보, 이외 주거지원금과 공공주택 거주자격 요건에 영향을 미칠 수 있는 정보이다. 가구상황이 변화하는 경우 RGI 지원금을

있을 수도 있으며, 공공주택에 거주권이 상실될 수도 있다.

사) 홈리스 프로그램:

Reaching Home으로 알려져 있는 홈리스를 위한 프로그램의 경우 1년에 약 139백만 달러를 지원하고 있다(Segel-Brown, 2019:22).<sup>46)</sup> 홈리스 상태를 지속하고 있는 대상을 중심으로 순위를 결정하여, 이들이 영구적인 주택에 거주할 수 있도록 지원을 강화하는 중이다.

아) 사회주택 공급 현황 및 추이

중앙정부의 사회주택에 대한 지원감소로 인하여 신규건설은 1990년대 중단되었으며(Social Housing Services Corporation, 2010), 사회주택에 대한 지원규모도 점차로 줄어들고 있다.

<표 5-8> 공공주택 거주가구 현황

(2018년 현재)

구분	가구수	비율(%)
전체 가구수	628,700	100.0
공공주택 대기명부 등재가구	57,700	9.2
2년 이하 대기명부 등재가구	23,400	3.7
2년 이상 대기명부 등재가구	32,800	5.2
공공임대주택 대기명부 미등재가구	570,400	90.7

자료: Statistics Canada 및 유승동(2020)

1998년에는 사회주택 또는 공공주택은 약 66만호로 추정되고 있으며, 4만 8천개의 주택사업이 진행되었던 것으로 추정된다. 2018년 현재

46) [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2019/Housing\\_Affordability/Federal%20Spending%20on%20Housing%20Affordability%20EN.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2019/Housing_Affordability/Federal%20Spending%20on%20Housing%20Affordability%20EN.pdf) (2020년 7월 04일 접근)

캐나다 통계청에 자료에 의하면 공공주택에 거주하고 있는 가구는 약 62만 가구로 추정하고 있다.

한편, 공공주택에 거주하고 있는 가계 가운데 약 5만 7천 가구는 공공주택 대기명부에 등재되어 있기도 하다.

비영리 주택협동조합의 경우 전국에 걸쳐 약 9만 1천 호 정도로 알려져 있으며, 관련 협동조합의 수는 대략 2천 3백여개로 알려져 있다.

<표 5-9> 비영리 주택협동조합 현황

	협동조합수	가구수
British Columbia	264	14,698
Prairies (Manitoba, Saskatchewan, Alberta)	127	6,892
Ontario	557	44,287
Quebec	1,129	22,445
Atlantic Provinces (Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick)	138	3,362
Yukon Territories, Nunavut, Northwest Territory	5	162
전 체	2,290	91,846

자료: CHF Canada 홈페이지 및 유승동·김혜승(2013)

#### 다. 주거복지 거버넌스의 역할분담체계

주택정책에서 중앙정부, 주정부, 지방정부 그리고 일명 퍼스트네이션 역할이 구분되어 있으며, 다음은 British Columbia 주정부에서 제시하고 있는 사회주택 또는 공공주택에서 각기 정부의 역할 분류이다.<sup>47)</sup>

47)

<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/housing-tenancy/affordable-and-social-housing/role-of-government>(2020년 7월 5일 접근)

## 1) 중앙정부 혹은 연방정부(Federal Government)의 역할

중앙의 첫 번째 역할은 10년 단위로 설정되는 국가주택전략(National Housing Strategy)을 통하여 저렴주택과 사회주택에 계획을 공표하는 것이다. 참고로 국가주택전략은 10년 단위로 주거권을 강화하기 위하여 2017년 처음으로 도입되었으며,<sup>48)</sup> 여기에는 55억달러 이상의 투자계획이 포함되어 있다.<sup>49)</sup> 국가주택전략의 목표는 1) 홈리스 50% 감소, 2) 주택을 필요로 하는 가구 53만의 축소, 3) 30만호 주택의 개선, 4) 12만 5천 호의 신규 주택의 건설 등이다. 이에 맞춰 12년간 주와 준주정부에서도 20.5억 달러를 투자할 것을 계획했다.

두 번째 역할은 주정부와 저렴주택 그리고 사회주택의 건설을 위하여 협력하는 것이다. 이를 위해 중앙정부는 저렴주택사업에 자금을 제공하며 세금환급과 면제를 통하여 재정적 지원을 한다. 또한 주택담보대출과 보험 등 금융적 지원을 하며, CMHC를 통해 주택시장과 관련된 정책연구를 수행하기도 한다.

## 2) 주정부(Provincial Government)의 역할

주정부는 주로 전략적 실행을 통하여 주거문제를 직접적으로 해결하는 역할을 맡는다. 구체적으로는 주택개발, 마케팅, 주택보수 등의 법률적 규제를 실행하고, 임대인과 임차인의 관계를 조정하며, 용도규제와 개발금융을 담당한다.

또한 아파트와 아파트 개발과 관련한 법률제도와 입법조치를 비롯하여 공공교통 투자도 주정부의 역할이다.

한편 British Columbia 주의 경우 정부기관으로 주정부에서 관리하고 있는 주거관련 조직인 BC Housing을 통해 정책을 제안하고 실행한다.

각 관내 지역정부, 비영리단체 그리고 주택시장 참여자들과 협의를 주도하는 것도 주정부의 몫이다. 개별 사회주택 프로그램과 사업에 자금을 지원하며, 주택관련 법률과 제도를 유지하고 관리하며 승인하는 역할을

48)

[https://nhs.socialrights.ca/?gclid=EAIaIQobChMIycGis7Cw6gIVZRh9Ch1VyQiaEAAAYASAAEgIWQvD\\_BwE](https://nhs.socialrights.ca/?gclid=EAIaIQobChMIycGis7Cw6gIVZRh9Ch1VyQiaEAAAYASAAEgIWQvD_BwE) (2020년 7월 10일 접근)

49) <https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/nhs/guidepage-strategy> (2020년 7월 15일 접근)

말한다. 또한 주택관련 법률의 기술적 기준을 정비하고, 적절한 기준을 제시하는 것도 주정부의 몫이다.

### 3) 주정부 산하의 지방정부(Local Governments)의 역할

지방정부는 저렴주택의 건설을 촉진하기 위한 성장전략과 계획을 수행한다. 다양한 주택을 공급할 수 있는 법률적 제도적 환경을 조성하는 한편, 주택개발 부지를 제공하며 보다 많은 주택이 건설될 수 있도록 관련 법률과 행정 제도를 정비하는 역할을 맡는다.

특히 저렴주택이 공급될 수 있도록 재산세에 대한 인센티브를 제공하기도 하며 건축승인 절차를 신속하게 진행하여 주택공급을 촉진하기도 한다.

### 4) 임대료 보조

캐나다에서 임대료 보조(housing allowance)를 제공하고 있는 주는 Ontario, British Columbia, Quebec, Alberta의 4개 주이다.

중앙정부에서 운영 중인 지원주택에 거주가구에 임대료 보조를 직접 지원하는 사례도 있으며, 임대료 보조정책을 위하여 주와 준주 정부에 자금을 지원하는 한편, 임대료 지원과 별도의 정책으로 주정부에서 역할을 수행하고 있다.

임대료와 소득을 기준으로 현금을 지원하는 시스템은 이미 언급한 것처럼 CMHC에서 설정한 임대료가 소득의 30% 이내에서 부담가능한 기준에 적합하게 설계가 되어 있다.

한편, 공공주택프로그램과 임대료보조 프로그램이 상호 연계되어 있다.

Canadian allowance에서의 역할분담은 다음과 같다. 이는 소득과 임대료에 따라 보조가 결정되며, 주거비 부담을 줄여주는 역할을 한다. British Columbia, Manitoba, Quebec과 Saskatchewan에서 제공하고 있는 프로그램이며, Vancouver를 제외하고는 2005년 기준 매달 평균 수령액이 50 달러에서 100달러 미만으로 알려져 있다(Steel, 2015:66). 이는 또한 임대료 부담을 줄여주는 기능을 하는데 이것은 다른 나라들의 임대료 보조 정책과 다른 방향으로 볼 수 있다. 즉 더 좋은 주택으로 이전을 지원하는 프로그램으로 볼 수는 없으며, 단순하게 현재

경제 상황에서 임대료 부담을 줄여주는 정책으로 볼 수 있다.

임대료보조프로그램(rent supplement program)은 정부가 임대업자와 협의하여 특정 기간(많은 경우 5년 동안) 임대료를 특정수준으로 유지하여 임차인 부담을 줄여주는 것이다. 임차인은 대부분 공공임대주택의 대기명부에 기다리고 대기가구가 동 프로그램을 이용하고 있으며, 임차인은 자신의 소득의 30%까지 임대료를 납부한다. 정부지원은 임대인에게 직접 제공되며, 지원은 시장임대료와 정책적으로 결정된 임대료 수준의 차이를 지원하게 된다. 예를 들어 2003년 Quebec에서는 CMHC의 프로그램을 통하여 월 455 달러를 지원했으며, 동 경우 Quebec에서 자체적으로 Housing allowance를 월 59 달러를 지원하는 형태로 입주자가 혜택을 보는 구조이다.

거주지 보조(shelter allowance) 프로그램은 일부 주에서 실행되고 있으며, 가구에 따라 임대인에게 직접 제공되는 프로그램이다. 일부의 경우 임차인에게 제공되는 경우도 있지만, 보통 임대인들에게 가구의 구성에 따라 지급을 직접 지급한다. 예를 들어 Manitoba에서는 해당 프로그램의 80%가 임대인에게 지급되고 있다.

#### 5) 홈리스 지원 정책

2014년 현재 응급거주지(emergency shelter)에 13만 7천 명이 거주하고 있으며, 약 3만 5천명 정도가 홈리스로 추산되고 있다(Canada, 2018).

홈리스를 위해서는 6가지 프로그램이 운영하고 있으며, 그 가운데 3개의 프로그램은 주 혹은 준주 정부 그리고 3개의 프로그램은 중앙정부에서 운영하고 있다.<sup>50)</sup> 전국적으로 약 60여개의 홈리스 공동체를 운영하고 있으며, 이에 대한 운영자금은 중앙정부와 주에서 제공하고 있다.

각 공동체에서도 자체적으로 필요한 관련 프로그램을 운영하고 있는데, 공동체 자문위원회(Community Advisory Board)를 구성하고, 다양한

---

50) 주와 준주 정부에서 운영하는 프로그램은 Designated Communities, Aboriginal Homelessness, 그리고 Rural and Remote Homelessness임 그리고 중앙정부에서 운영하는 프로그램은 Innovative Solutions to Homelessness, the National Homelessness Information System 그리고 Surplus Federal Real Property for Homelessness Initiative임

이해당사자로 구성된다.

중앙정부는 2018년 Reaching Home을 발표하여 향후 10년간 홈리스를 50%를 줄이겠다는 정책목표를 설정했다. 여기에서는 지역중심의 홈리스 정책을 추진하고 특히 취약계층 청소년, 여성, 그리고 가정폭력의 피해자들이 홈리스가 되는 것을 최소화할 계획을 밝혔다. 이를 진행하기 위하여 중앙정부에서는 공모사업을 진행하여 사업대상을 선정하며 재정을 지원했다.<sup>51)</sup> 사업의 구체적인 진행과 다양한 활동은 중앙정부 혹은 주정부가 아닌 지역공동체에서 추진할 수 있도록 기반을 마련했다.

## 6) 노인 주거지원 정책

노인 관련 주택문제는 캐나다 정부에서 핵심적으로 추진하는 분야 중 하나이다. 정책입안자들은 구조적으로 사회여론을 형성하는 노인들의 주거문제에 관심을 보이게 되었다. 약 6백만명의 노인들이 거주하고 있는 것으로 알려져 있으며, 이들은 전체 인구의 16.9%이지만, 2036년까지는 24%로 증가할 것으로 예상되고 있다. 한편, 2016년 센서스에 의하면 노인의 93.2%는 자가에 거주하고 있다.

### 라. 지방분권형 주거복지정책

#### 1) 주거복지 거버넌스의 변화 과정

##### 가) 중앙정부 사회주택 공급 주도시기

중앙정부는 1963년 저소득층에게 임대료가 지원되는 주택을 공급하기 시작했다(Hulchanski, 2003: 223). 1970년대 중반까지는 건설된 공공주택은 2000년 초반의 재고수준에 약 2%에 불과했다. 1946년에 설립된 CMHC가 주택정책관련 역할을 수행했지만, 동 기관은 일반 가구가 주택소유를 지원할 수 있는 정책에 초점을 맞추고 있었다. CMHC는 복구한 참전용사들에게 주택을 제공하는 것이 주요한 목적이었다(Leone

51)

자세한

지원사항은

<http://lnhs.ca/wp-content/uploads/2019/11/1-RH-Guide-2020-24-PROV.pdf>(2020년 7월 13일)에서 참고할 수 있음

and Carroll, 2010: 394). 1963년 이전 주정부와 중앙정부에 의해 건설된 주택은 약 1만 2천호에 불과한 것으로 알려져 있으나, 점차로 CMHC의 역할 변화(Leone and Carroll, 2010: 394)했으며, CHMC는 주택담보대출 지원과 이를 통한 주택소유 정책에 초점을 두고 주택정책을 실행했다.

1968년부터 중앙정부는 사회주택에 대한 대규모 공급을 실행했다(Leone and Carroll, 2010: 394). 종합계획에 근거하여 주택을 포함한 사회문제를 해결하기 위한 대규모 주택공급을 위한 접근방식을 채용했다. 중앙정부에서는 Ministry of State for Urban Affairs도 설립하고, 협동조합에 근거하여 연방주의를 강화하는 정책을 추진했다. 중앙정부, 주정부 그리고 지방정부에서는 임대주택을 공급하기 위하여 개별적으로 다양한 조세지원을 정책을 실시했다.

#### 나) 중앙정부의 재정적자와 사회주택 프로그램 지방정부 이전

1970년대 말부터 중앙정부의 재정적자로 과거에 공약한 많은 사회주택 건설계획이 유지 또는 진행되기 어려운 상황에 직면했다. 1978년부터 재정적자 규모가 본격적으로 확대되기 시작했으며, 이로 인하여 정부에서는 공공주택 프로그램을 축소하고, 기존 지원을 대폭 축소하는 방안이 모색하게 되었다. 이러한 맥락에서 중앙정부에서 운영하고 있던 기존 프로그램을 지방정부로 일방적으로 이전하는 조치를 진행하기 시작했다.

이로 인하여 주택시장에서 중앙정부의 역할이 급격하게 축소되었으며, 주 그리고 준주 정부의 역할이 강화되는 계기가 되었다. 1994년에 들어서는 중앙정부의 신규 프로그램은 대부분 이행되지 못하게 되었으며, 기존 프로그램을 겨우 유지하는 상황이었다.

#### 다) 2000년대 이후 중앙정부의 역할 재확대

2001년에 들어서야 중앙정부는 자체자금을 조성하여 주 그리고 준주 정부 또는 지방정부와 협의하여 매칭을 통한 지원이 가능하게 되었다(Leone and Carroll, 2010: 397). 중앙정부는 매칭프로그램을 통하여 중앙정부가 주택시장에서 정책목표를 달성할 수 있는 상황으로 변화되었다.

매칭의 경우 정부들만이 아니라 민간 개발 혹은 건설업자들과도

진행하고 있으며, 중앙정부가 소유한 토지를 활용하여 매칭의 자금으로 활용하는 경우도 있다.

최근에는 다양한 유형의 사업에서 자금의 매칭이 진행되고 있는데 여기에는 신규건설, 기존 주택의 개보수, 저렴주택의 전환 등의 사업이 포함된다.

2003년부터 중앙정부는 저소득층을 위한 공동체 개발에 재원을 새롭게 투자하기 시작했다. 그러나 일반적인 저소득층을 사업대상으로 진행하지 않으며, 원주민과 장애인, 이민자 그리고 소득이 제한적인 고령자를 중심으로 주택사업을 진행했다. 이는 재정문제와 직접 연관되어, 이들을 모두 수용할 수 있는 사업을 위한 재정보화가 어렵기 때문이었다.

이와 같은 프로그램의 경우도 주정부, 지방정부, 심지어는 민간이 중요한 의사결정을 내리며, 중앙정부의 역할이 과거와 비교하여 제한적으로 전환되었다.

## 2) 중앙-지방정부간 주거복지정책 관련 주요 쟁점

### 가) 중앙정부의 주 및 준주정부에 대한 불완전 권한이양

원칙적으로는 세 가지 유형의 정부는 모두 주택정책에 대하여 책임이 있고, 모두 주거복지 정책을 추진해야 한다. 하지만 현재 캐나다 주택정책에서는 각 정부의 역할분담이 모호한 상황이다.

1991년부터 주 그리고 준주 정부가 주택정책과 관련된 역할을 수행하도록 협약체결했으나(Hulchanski, 2003: 229) 1993년부터 사회주택에 대하여 주정부에 대한 자금지원이 중단되었고 기존의 사회주택과 관련된 운영비용과 새로운 프로그램에 대한 비용분담에 있어도 분담 이슈가 명확하게 설정되어 있지 않은 상황이었다.

1996년 중앙정부에서 과거 50년 동안 진행된 사회주택과 관련된 정책과 제도를 주와 준주 정부에게 이양한다고 공식적으로 발표했는데, 이는 중앙정부의 일방적인 결정에 대한 공표였다. 즉, 중앙정부가 지원하던 사회주택에 대하여 재정적 책임을 부담하지 못할 것이라고 일방적으로 선언한 것이었다.

세부적 진행절차를 적절하게 주와 준주 정부와 협의하지 않았으며, 행정구역간에 상호 분쟁이 있는 상황이었다.

당시 중앙정부는 이와 더불어 다양한 주택사업에 자금을 지원을 줄이거나

중단했다. 이후 적절한 중앙정부, 주 그리고 준주 정부 그리고 지방정부의 역할이 정립되지 않은 상황이 이어졌다. 이 역시 지방정부에게 주택정책을 이양하는 과정에서 자세한 설명, 논의 혹은 서로의 역할분담에 대한 고민이 없었다.

이후로 중앙정부는 사회주택에 대한 역할에서 한걸음 뒤로 물러나 있으며, 주 및 준주 정부의 역할이 강화되었다. 그러나 주와 준주 정부에서도 점차로 주택에 대한 지원을 위한 예산을 줄이고 있으며, 필요사업을 추진하지 못하는 상황에 직면하게 되었다. 주와 준주 정부가 사회주택에 대한 지원을 위해서는 세금을 올리거나 중앙정부로부터 자금을 지원받아야 하지만, 적절한 방안을 모색하기 어려운 상황이다. 1980년 초반에는 GDP의 3.6-4.2%에 자금을 주와 준주 정부에 주택분야의 자금으로 지원했지만, 점차로 이에 대한 비중이 축소되었다.

주택정책에서 일부 필요로 하는 계층에 집중하는 방식으로 변경된 것은 물론 재정위기에서 비롯되었지만(Steel, 2012), 주택정책의 이양과정에서 핵심적인 논의가 필요했던 주제는 중앙정부와 준주 정부간 역할의 분류와 분담이었다.

#### 나) 지방정부와 주 및 준주정부와의 불명확한 역할분담

지방정부(municipalities)와의 상위 정부 즉 주와 준주 정부와의 관계도 역시 모호한 상황이며, 동시에 지방정부들 간에서 서로 동일하지 않은 목소리를 제시하고 있으며, 이들 간의 일관적 정책 방향을 설정하기 어려운 상황이다.

중앙정부 예산의 경우 다양한 지방자치단체를 거쳐서 여러 지역에 걸친 사업을 진행할 수 있지만, 지방정부는 해당지역의 정책을 수립하는데 한정되어 있다. 만일 중앙정부가 지방정부에게 예산지원을 진행한 사업의 경우, 예산과 관련된 주요 결정에서 지방정부에서 역할이 강조되고 지방정부가 이를 자체적으로 결정하는 상황이 빈번하게 발생하고 있다.

예를 들어 1960년대 초반 중앙정부에서는 중앙예산을 활용하여 주택관련 사업을 진행을 강화하고자 했는데, 이때 지방정부는 이에 대응하여 지역주택공사(municipal housing corporation)를 자체적으로 설립하고 이를 통하여 지방정부가 주택개발에서 주요한 역할을 할 수 있도록 노력했다.

1960년대 중앙정부는 지역과 관련된 다양한 이슈와 관련하여 지역간 통합과 중앙정부의 역할을 강화하려는 노력을 진행했는데, 지방정부는 이와 같은 중앙정부의 결정에 대하여 지방정책 부분임을 강조했으며, 특히 지방정부간의 서로 협의와 조화가 매우 어려운 상황에 직면했다.

1971년에도 Ministry of State for Urban Affairs를 통해서 도시문제를 총괄하고자 추진했지만, 정부의 다른 부처들과 지방정부의 정부들은 주택문제를 지역의 문제로 이해했다. 2차 세계대전 이후에서도 중앙정부는 공항, 보건, 대학, 교육, 군사시설 등 다양한 분야에서 중앙정부의 역할을 강조하고, 중앙관리를 강화하려는 노력을 시도했으나, 중앙정부의 역할을 강화하고 중앙정부의 관점에서 일관적이고 성공적으로 사업을 진행하지 못하는 한계에 직면했었다.

#### 다) 2000년대 이후의 변화와 전망

2000년 이후 중앙정부는 주, 하위 지방정부 등의 자유적인 의사결정을 존중하면서, 적극적인 중앙정부의 역할을 탈피하면서 새로운 변화를 맞이했다. 정부에서 추진한 다양한 사업들이 과거에는 대도시를 중심으로 진행되었다면, 사업들이 대부분 다소 비용 효율을 고려한 위치에 진행되기 시작했다(Leone and Carroll, 2010: 399). 주택사업들이 소수의 그룹을 대상으로 진행되지 않고, 다양한 수혜계층을 포괄적으로 포함하기 시작했다.

긍정적 측면과 더불어 주택개발사업에서 부작용도 일부 목격되고 있는 상황인데, 예를 들어 중앙정부에서는 이민자, 그리고 젊은 층을 위한 주택사업을 진행하는 것을 중요한 정책목표로 설정하고 있지만, 이것이 달성되기 어려운 구조로 변화했다. 이민자들은 대부분 대도시에서 거주하기를 희망하며, 이민자들이 선호하는 대도시보다 소규모 도시에서 주택사업이 진행되기 때문이다.

지역 정치인들이 주택개발 사업을 유치하려는 경향이 확대되는 것도 주목할 만한 현상이다. 소규모 지역에서 지역 중심의 정치인들은 언론에서 조명을 받는 것을 선호하고, 주택사업을 유치하는 경우 많은 집중을 받을 수 있음을 인식하게 되었는데, 이것이 해당 지역에서 저렴주택 및 공공 주택사업을 무리하게 수용하려는 경향의 확대로 나타나기도 했다.

이것은 지역주민들이 지역에서 필요로 하는 주택에 대한 수요를 다소 왜곡하는 현상이 발생하기 시작했다. 예컨대 투표율이 높은 노인들은

노인들을 위한 주택이 공급을 선호하게 되었으며, 지역에서 노인주택에 대한 높은 수요가 있지 않은 경우에도, 투표율이 높은 노인들은 노인주택이 들어온다는 것에 대하여 높은 기대감이 있었던 것이다.

따라서 지역에 적합한 계층의 주택수요와 별개로 지역의 유권자들이 선호하는 주택을 공급하게 되는 경향이 존재한다.

### 3) 주거복지 거버넌스에서의 분담원칙

#### 가) 유연한 연방주의

행정시스템의 측면에서 캐나다는 유연한 연방주의(flexible federalization) 라고 지칭할 수 있다(Leone and Carroll, 2010: 390). 이는 필요에 따라 중앙집권적 시스템을 따르는 것처럼 보이지만, 실제로는 지방분권적인 시스템을 따르고 있는 것이다.

중앙정부에서 충분한 재원을 마련하여 사업을 집행할 수 있는 경우 중앙집권적 시스템을 따르지만, 지방정부에서 사업을 진행하기에 충분한 재원이 있는 경우 지방분권을 존중하는 결정이 이루어진다.

지역적으로 다양한 문화가 속해서 서로 다른 배경이 중앙집권적 제도와 지방분권적 제도가 서로 혼합하게 된다. 1970년대부터 다양한 이슈들이 지방화되기 시작했고, 중앙정부 역할이 줄어들면서 지역화가 심화되었다고 볼 수 있다.

#### 나) 매칭펀드를 통한 분담원칙

다양한 사회복지제도 관련 다수의 프로그램이 중앙과 주와 준 주정부가 50대 50을 분담하는 기본 원칙으로 진행되고 있다. 그러나 모든 사업에 동 원칙이 일관적으로 모든 사업에 적용되지는 것은 아니다(Leone and Carroll, 2010: 392).

매칭펀드는 결국 각 주에서 1달러의 예산을 확대하면 중앙정부는 10달러의 예산이 필요하게 됨을 의미하므로 중앙정부의 부담이 대폭적으로 증가할 수 있다. 물론 중앙정부에서 예산을 집행하면, 자세한 세부적 예산집행을 지방정부에서 결정하는 block grant 도 있다.

한편, 중앙정부가 100%의 책임을 지고 있는 사례도 있으며, 주 혹은 준주 정부에서 100%의 책임을 지고 있는 사례도 있다.

#### 다) 지방정부의 결정권 존중

중앙정부에서 주정부 혹은 그 하위 지방정부를 완전하게 통제하던 과거의 정책과 다르게, 중앙정부는 주정부 혹은 그 하위 지방정부에게 많은 결정권을 부여하고 있다. 심지어 민간에서 매칭으로 자금을 제공하는 경우 민간의 의사결정을 존중하기도 한다. 중앙정부는 무슨 사업이 진행되는지 인지하고 있지만, 세부적인 내용은 실제 매칭펀드를 제공한 협력자에 의해 결정되는 방식으로 전환하고 있다.

중앙정부는 Block grant를 제공하는 역할을 하고, 중앙정부의 정책의지에 따라 관련 사업을 진행하기 위한 예산을 집행하는 것이 중앙정부의 정책목표를 달성하는 것으로 해석하기 시작했다. 이는 중앙화된 시스템이 아니라 지역화 지방화된 시스템에 따라 중앙정부의 정책목표를 주정부 또는 그 하위 지방정부가 예산을 부담하여 추진하는 방식으로 정책의 방향성이 선회했음을 의미한다.

#### 라) 주택정책의 원칙

캐나다의 주택정책은 지역사회를 지원하고 활성화한다는 개념을 바탕으로 추진되고 있다(Prince, 1995). 사람들은 지역사회와 유기적인 관계가 있어야 하며, 지역사회에서 개인적으로 적절한 발전기회를 확보해야 한다는 생각이 자리를 잡고 있는 것이다. 초기에 진행된 사회주택프로그램에서 다양한 문제가 발생하는 것을 인식하고, 저소득층을 별도 구분하여 거주하게 하는 경우 사회적 문제를 유발할 수 있다는 것을 인지했다.

거주자들에 대한 낙인효과와 이들에 대한 부정적인 효과로 인하여 이에 대한 많은 거부감이 발생한 경우가 있었는데, 이 경우에 비영리 법인과 비영리 단체가 과거 공공주택을 대규모로 공급하여 발생한 낙인효과와 특정지역에 범죄 집중 등 다양한 사회적 이슈를 해결할 수 있을 것이란 관점을 유지하고 있다. 즉 지역을 중심으로 사업을 진행하는 단체들이 자신들의 지역에서 필요한 사업에 대하여 정확히 인식하고 있으며, 해당사업이 지역을 중심으로 운영되고 있음을 보장할 수 있다는 생각이 있다.

지역사회의 참여와 지역사회와의 상호 관계에서 주택정책이 성공적으로 집행될 수 있다는 원칙하에 지역화 및 탈중심화를 진행하고 유지하고 있다(Prince, 1995). 협동조합을 통하여 거주자들이 자신들의 자치를 함양하고, 인적자원을 개발할 수 있는 계기를 마련할 수 있다는 생각을 유지하게 되었으며, 지방정부는 건강하고 안전한 공동체를 개발하기 위하여, 도시를 디자인하고 공동체 개발을 위한 주택정책과 공동체 정책을 동시에 추진한다는 책임감을 가지고 있다.

주택정책은 사회적 이슈가 있는 가구를 지원하고 이들의 사회참여를 촉진한다는 생각과 더불어, 이들을 간접적으로 통제(control)한다는 생각을 동시에 내포하고 있다. 공공주택에 입주자들의 입주자격, 운영조건 등에는 이들의 공공주택에 거주하면서 다양한 혜택을 보고 있지만, 임대인이 공공주택에 거주하는 사람들을 일종의 밀착화된 감독(surveillance)을 하고 있다는 개념을 내재하고 있다. 특히 사회주택 사업에서는 사람들이 필요로 하는 기본 자원으로 주택으로 지원하여 사회문제를 발생시킬 수 있는 거주자들의 부정적 영향을 최소화한다는 인식이 있다.

사회주택에 거주하면서 사회적 안전망을 확보한 가계는 정상적인 가계로 전환할 수 있는 가능성을 확대한다는 인식이 자리잡고 있다(Prince, 1995). 이는 장기적으로 사회주택에 거주하도록 지원하는 것이 정책적 목표가 아니라, 단기적으로 주거문제에 직면한 가구의 문제해결을 지원한다는 관점인데, 지원주택에 장기거주가 필요한 가구는 자선단체, 교회, 혹은 응급 호스텔(emergency hostel) 등 여러 가지 복합적 대안을 통해 해결책을 제시하고 있다. 궁극적으로 가족이 독립성을 확보할 수 있는 기반을 마련하고, 자신의 능력으로 사회활동을 할 수 있는 기반을 마련할 수 있는 체계를 보장하는 것이 목표라고 할 수 있다.

#### 마) 주택정책 담당 조직

주정부는 주정부에 관련 부서가 있으며 산하에 공기업으로 주택문제를 담당하고 있는 기관이 있는 경우가 있다. 예를 들어 British Columbia 주에서 주택과 관련된 사항은 Ministry of Municipal Affairs and Housing에서 담당하고 있으며, 산하에 BC Housing이란 조직이 구성되어 있다. Homeowner Protection Act에 의해서 관리되고

있으며, BC 주에서 지원주택과 관련된 업무를 담당하고 있다. Ontario 주에서는 주택과 관련된 사항을 Ministry of Municipal Affairs and Housing에서 담당하고 있다. 그리고 Ontario Mortgage and Housing Corporation Act에 근거하여 Ontario Mortgage and Housing Corporation(OMHC)이 공공주택과 관련된 업무를 수행한다. 동 기관은 CMHC와의 연결을 하면서 대출관련 업무, 대출관련 보험업무, Ontario 주의 각종 주택 관련 업무를 수행한다.

Ontario 정부에 주택관련 업무담당하고 있는 조직은 Housing Policy Branch, Housing Funding and Risk Management Branch, Housing Programs Branch, Market Housing Branch로 구분할 수 있다. Ontario 주정부의 2018-2019년 Ministry of Municipal Affairs and Housing의 운영예산은 1,118.75 백만달러, 자본예산은 365.45 백만달러이며, 전임직원의 급여는 524 백만달러이다.<sup>52)</sup> 2018년 CMHC와 상호조약에 따라 \$2.9 십억원을 공동체 주택에 9년동안 지원할 것을 약속했다. 홈리스와 관련하여 323.7 백만달러의 사업을 진행했으며, Home for Good이란 프로그램을 통하여 운영비용으로 48.7 백만 달러 그리고 자본비용으로 1.1 백만 달러를 투자했다. 특징적으로 OMHC는 Ontario 주의 대학교에 학생용 주택을 건설하는데 대출관련 업무를 담당하고 있다. 1969년에서 1972년 OMHC의 전신인 Ontario Housing Corporation은 12개 대학교(colleges and universities)에 22건의 대출을 실행했으며, 이와 관련된 업무를 담당하고 있다.<sup>53)</sup>

Alberta 주에서는 Ministry of Seniors and Housing이 주택과 노인과 관련된 이슈를 동시에 관장하고 있다. Alberta 주에서는 64만명의 노인이 있으며, 이들이 안전하게 거주할 수 있는 공간에 대한 이슈가 중요한 문제로 부각되고 있다.<sup>54)</sup> Alberta Housing Act에 근거하여 다양한 저소득층을 대상으로 주택을 공급하고 있는 주택공급업자를 관리하는 업무도 담당하고 있다. 발달장애, 신체적 장애, 가정폭력 등 특별한 관심이 필요한 계층을 위한 특별프로그램도 운영하고 있다.

---

52)<https://www.ontario.ca/page/published-plans-and-annual-reports-2019-2020-ministry-municipal-affairs-and-housing#foot-6>(2020년 8월 30일)

53)<https://www.ontario.ca/document/2017-2018-ontario-mortgage-and-housing-corporation-annual-report/activities-2017#section-1>(2020년 8월 24일)

54)<https://www.alberta.ca/seniors-and-housing.aspx>(2020년 8월 24일)

British Columbia주의 정부기관인 BC Housing<sup>55)</sup>의 경우 전체 예산 2017-2018년 782,092 천달러 가운데 British Columbia의 부담금은 약 66%에 해당하는 513,223달러였는데,<sup>56)</sup> 중앙정부의 부담금은 약 27%인 208,583 달러이며, 나머지는 기타 수입에서 충당하고 있다. 전체 예산에서 주거비 보조는 668,352 달러, 임대료 지원 124, 313 달러, 연구와 지원은 1,336 달러, 그리고 BC Housing에서 소유하고 있는 건물의 유지보수비 10,849 달러였다. BC Housing은 Corporate Communications, Corporate Services, Development Services & Asset Strategies, Human Resources, Licensing & Consumer Services, Operations<sup>57)</sup>의 6개의 조직으로 설계되어 있다.

#### 4. 국외 주거복지 정책의 시사점

영국, 네덜란드, 캐나다의 주거복지 거버넌스는 시기별로 몇 가지 변곡점을 거쳐왔다. 2차 세계대전 이후 중앙정부 주도로 주거복지 정책이 이루어져 왔으며, 대략적으로 70~80년대를 거치며 점차 지방정부 및 비영리 기구의 역할도 강화되어왔다. 대략적으로 2000년대 후반 이후 다시 중앙정부의 관리역할이 강화되는 경향을 보였다.

2차 세계대전 이후의 중앙주도 주거복지 정책은 다음 두 가지와 관련이 있다. 첫째는 소련과 동유럽 국가 등 사회주의권 국가에 대한 의식이다. 소련과 동유럽의 공산화는 서유럽 국가의 주요 기간산업의 국유화나 복지정책의 강화에 영향을 주었다. 둘째는 전후 지방정부의 재정적 행정적 역량 부족이다. 이들 국가는 전후 대부분의 정책이 중앙정부 중심으로 진행되어왔다.

캐나다의 경우 70년대를 거치며 재정적 여건의 어려움 속에 중앙정부가 주거복지 정책에 대한 지방정부로의 권한이양을 시도한 반면, 영국과 네덜란드에서는 주거수요과잉과 사회주택 공급 집행기관으로 지방정부와

55) 1961년에 설립된 기관으로 Ministry of Municipal Affairs and Housing의 산하기관으로 간주할 수 있음. 일명 Crown Corporation으로 정부가 지분을 보유한 공공기관으로 볼 수 있음

56)

[https://www.bcbudget.gov.bc.ca/Annual\\_Reports/2017\\_2018/pdf/agency/bchousing.pdf](https://www.bcbudget.gov.bc.ca/Annual_Reports/2017_2018/pdf/agency/bchousing.pdf)(2020년 8월 30일)

57) <https://www.bchousing.org/about/our-branches>(2020년 9월 2일)

적극적으로 협력을 강화한 것으로 볼 수 있다.

한편 80년대를 거치며 영국은 보수당 주도의 신자유주의 기조 속에서 주거복지 정책도 영향을 받게 되었다. 민영화 등의 영향은 사회주택 재고 축소와 더불어 비영리조직의 역할확대로 이어졌다. 한편, 수요자 지원 측면에서 도입된 임대료 보조금제도가 현재까지 이어져오고 있다.

특히 비영리조직은 중앙정부와 지방정부의 정책 공백을 메우는 역할을 넘어 부분적으로 대체할 정도로 성장해왔다.

2000년대 후반 영국과 네덜란드에서는 비영리 주택조합의 방만운영 및 비효율성 증가에 대한 반향이 나타났고, 중앙정부의 이들 기구에 대한 감독 역할이 다시 강화되었다.

영국, 네덜란드, 캐나다에서 주거복지 정책의 대부분을 지방정부와 비영리 조직이 주도하고 있다. 기본적으로 지역의 주거복지 수요를 현장에서 파악하기 용이한 지방정부가 주거복지 정책의 계획과 집행에 있어 적절한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

영국과 네덜란드는 비영리 조직과 지방정부의 협업이 도드라진다. 네덜란드의 경우 세입자 연합회까지 포함된 지역 커뮤니티 연합회가 주거복지 정책에 있어 중요한 역할을 하고 있다.

지방정부의 주거복지 집행 능력을 뒷받침하는 기반은 국가별로 차별적이다. 영국은 지방정부가 계획허가 권한을 가지고 있어 이를 기반으로 허가에 따른 계획이익의 일부를 사회주택으로 확보하는 기제를 가지고 있다. 네덜란드는 지방정부가 국공유지를 다량으로 확보하고 있는 가운데 택지개발을 직접 주도함으로써 주거복지 관련 정책을 직접 추진할 수 있다.

<표 5-10> 영국, 네덜란드, 캐나다의 주거복지정책 비교

구 분	영 국	네덜란드	캐나다
주요 주거복지정책	(중앙) 주거조사, 사회 주택공급계획 및 관리  (지방·주택조합·비영리조직) 세부사업 집행	(중앙) 법령 등 제도마련, 지원금 지급  (지방) 주거복지 전 분야 주도  * 비영리주택조합의 역할이 지대함	(중앙) 주택건설과 수선을 위한 기금운영  (지방) 주택사업 집행
주거복지 거버넌스 주요변화	·신자유주의 영향으로 주거복지정책 민영화 이후 택 재고 축소  ·지방정부 및 비영리 민간조직 역할 확대	·1901년 주택법 제정 후 일찍이 주택조합의 역할 지속적으로 증가  ·사회주택 공급 집행을 위한 적극적 파트너로서 지방정부 역할 증대	·70년대 열악한 재정으로 인해 지방정부의 역할 확대  ·저소득층 주거복지 지원 차원에서 중앙의 역할이 재확대 되는 추세
중앙-지방정부간 주거복지 관련 주요 쟁점	·중앙정부의 계획목표와 지방정부 차원의 집행간 괴리	·임대소득세 부과	·불완전 권한 이양 ·유권자 의식한 정책
주거복지 거버넌스의 역할분담	·중앙의 계획과 지원, 지방의 행정 (비영리 조직과 함께 사업 수행)	·지방정부의 결정권 존중	·지방정부 결정권 존중 ·주거급여 사업 매칭펀드 방식 운영
시사점	·중앙의 역할 축소 ·지역의 네트워크형 거버넌스 ·대기자 명부제 ·(런던) 자체사업 수행 ·(대도시권) 지방정부 연합체 주거복지정책 공동 수립	·중앙의 역할 축소 ·지역의 네트워크형 거버넌스 ·대기자 명부제 ·지방정부의 토지보유 및 직접 택지개발 방식 등의 정책 기반 형성	·중앙의 역할 축소 ·대기자 명부제

## VI. 주거복지에서의 지자체 역할강화를 위한 정책방향

### 1. 의무-관심의 선순환

#### 가. 주거급여 주택조사 업무 지자체 이관

현재 국토교통부의 주거급여의 주택조사 업무는 한국토지주택공사에서 담당하고 있다. 중앙주도의 주거복지 정책 수행의 전형적인 사례 중 하나이다. 하지만 주택조사업무는 주민센터 등 지자체의 풀뿌리 네트워크를 가지고 있는 지자체에 보다 적합한 업무라고 할 수 있다. 또한 세대구성자료 접근성, 소득 등 자료 협조요청도 더욱 용이하다고 볼 수 있다.

주거급여 주택조사 업무를 지자체로 이관하고 이에 대한 예산을 지원할 것을 제안한다. 주택조사업무를 여타 지자체 단위의 복지업무와 연계하여 시군구 주거복지 전담조직이 관리하여 이 과정에서 현장의 주거복지 수요를 발굴 및 보고하고 이에 기반한 적절한 주거복지 정책을 전달하도록 하는 체계가 지자체 의무-관심 선순환의 시작이 될 수 있다.

#### 나. 공공임대주택 의무비율

국토교통부는 중앙은 주거종합계획을 수립할 때, 각 지자체에서 수립된 주거종합계획을 참고함으로써 각 지역별 주거복지 수요와 계획을 중앙의 계획에 현실적으로 포함할 수 있을 것이다.

이를 바탕으로 국토교통부는 지역의 여건을 감안하여 지자체별 공공임대주택 의무비율과 공공임대주택확보 로드맵을 지역별로 구체적으로 설정할 것을 제안한다. 이를 통해 지자체의 주거복지계획이 반영되고 적극적으로 주거복지정책을 수행할 수 있도록 관리하는 역할을 중앙에서 맡는 것이 바람직하다. 또한 이러한 의무비율에는 중앙의 지자체에 대한 적절한 재정지원이 뒷받침되어야 한다.

프랑스 파리시 SRU법(도시연대 및 재생에 관한 법률)에서 인구 5만 이상 도시권 및 1만5천명 이상의 코뮌은 사회주택을 20% 이상

보유하도록 의무화하고 있거나(변창흠, 2017), 영국에서 사회주택을 대량으로 확보하던 시기 지자체별로 일정 비율의 사회주택을 확보하도록 했던 정책들이 참고될 수 있을 것이다.

## 2. 전담조직 규정 구체화

### 가. 주거복지 전담조직 규정 구체화

현재 주거기본법 제21조 (주거복지 전달체계)의 제2항에 ‘국가 및 지방자치단체는 주거복지 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직·인력·예산 등을 갖추어야 한다’는 규정이 있다. 하지만 이 조항은 구체적이지 않은 선언적 성격이 강하여 규범력과 구속력이 약하다.

실제로 지자체에서 주거복지 전담조직을 갖춘 경우는 전주시와 같이 지자체장이 의지를 가지고 조직을 정비하거나 국토교통부의 주거급여 관련 업무 담당조직 조정 요청에 따른 것에 한정될 정도로 주거기본법상의 조직 구성에 대한 규범력은 약한 것이 현실이다.

도시재생특별법의 경우 제9조 (전담조직의 설치)를 통해 도시재생 전담조직 설치 사항과 전담조직의 역할을 상세히 규정함으로써 해당 지자체의 전담조직 설치에 대한 규범력을 높이고 있다.

주거기본법에서도 전담조직의 설치와 업무에 대한 별도 조항을 신설하여 이에 대한 규범력과 구속력을 높일 것을 제안한다.

#### (참고) 도시재생특별법 제9조

##### 제9조(전담조직의 설치)

- ① 전략계획수립권자는 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립·지원 및 사업추진과 관련한 관계 기관·부서 간 협의 등을 위하여 도시재생 관련 업무를 총괄·조정하는 전담조직을 설치할 수 있다. 도지사 및 자치구의 구청장 및 광역시 관할구역에 있는 군의 군수(이하 "구청장등"이라 한다)는 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 전담조직을 설치할 수 있다.

② 전담조직은 다음 각 호의 사항을 수행한다.

1. 도시재생 관련 현황 및 주요지표의 조사·관리,
2. 도시재생활성화계획 및 도시재생사업의 총괄·조정·관리·지원,
3. 관계 기관, 관계 행정기관과의 업무 협의 및 교류,
4. 지역 협업체제의 구축·운영,
5. 도시재생 관련 국고보조금 등의 관리,
6. 마을기업 등 지역자원을 활용한 도시재생사업의 발굴 및 추진,
7. 도시재생활성화계획 및 도시재생사업 평가 및 점검,
8. 재원 조달 및 관리,
9. 그 밖에 도시재생의 원활한 추진을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

또한 국토교통부에서는 전주시 전담조직 설치 운영 사례를 모범사례로 각 시군구에 산재된 주거복지 담당부서를 통합한 ‘주거복지과’ 신설을 유도할 필요가 있다. 주거복지 담당부서 통합체계를 마련하여 국토교통부와 연계한 주거복지 로드맵을 추진하는 것이 효율적일 수 있다. 예컨대, 주거복지정책(기획)팀, 공공임대주택팀, 주거재생팀, 사회주택 팀, 주거복지팀 등을 토대로 각 지역에 맞게 구성할 수 있다.

공공임대주택 등 중앙주도의 일방적 계획과 대량 공급이 한계를 보이고 있는 상황에서 지자체와의 긴밀한 협업을 통해 주거복지정책을 추진함에 있어 지자체의 전담조직 정비가 중요한 역할을 할 것이다.

### 3. 지자체 재량권 확대

#### 가. 주거복지정책 재량권 확대

주거복지로드맵에 따르면 공공임대주택 유형통합 및 대기자명부 도입 등 선진국형 주거복지정책의 틀이 마련될 예정이다. 이 경우 주거복지정책 선진국의 사례와 같이 지자체의 지역 공공임대주택에 대한 통합 관리기능 역할이 강화될 것으로 보인다.

이 경우 지자체가 파악한 지역의 주거실태와 이에 따른 주거복지 기본계획에 맞춘 주거복지 자산의 효율적 운영이 필요하다. 이 과정에서

지역의 취약계층에 대한 맞춤형 주거복지 서비스를 제공하기 위한 지자체의 재량권 범위에 대한 확대가 뒷받침되어야 한다.

공공임대주택 입주대상자 자격 및 주거급여 대상자 등 대상자 기준을 지역 여건에 맞게 유연하게 적용할 수 있도록 재량권을 확대할 것을 제안한다.

단기적으로는 지역의 여건 및 특성을 고려하여 주거급여 및 공공임대주택 서비스를 제공할 수 있도록 입주자 선정 기준에 대한 조정 허용범위를 마련할 수 있다.

한편, 주거복지정책 선진국의 사례를 참고로 대기자명부제 도입 시 대기자의 입주우선순위도 지역의 현실에 맞게 지역의 기준을 세우고 투명하게 마련하는 작업이 필요하다.

#### 나. 의무와 재량권 조정

앞서 제안한 지자체별 공공임대주택 공급의무비율 확보 로드맵 설정과 함께 지자체 차원의 입주자선정에 대한 재량권을 인정함으로써 공급의무와 재량권 확보를 연계한 중앙-지방간 종합적인 주거복지정책의 틀 조정이 필요하다.

공공임대주택 물량 확보, 직주근접을 통한 공간적 형평성 증대, 공공임대주택단지 낙인효과 방지 등을 위한 세부 지역별 공공임대주택 공급 가이드 등 의무와 규정과 함께 지자체의 주거복지정책 대상자 선정에 대한 재량권을 일부 확대해주는 방식으로 주거복지정책의 권한 이양을 시작함으로써 주거복지정책에 있어 지자체의 역할을 확대할 수 있을 것이다.

### 4. 재원 확보

#### 가. 현재 주거부문 재원 구성의 구조적 문제 개선

2020년 기준 주거급여, 재정비축진, 노후공공임대 시설개선 등 재정으로 1.7조원, 임대·분양주택 건설, 구입·전세자금 등에 기금으로

30.2조원을 지원할 계획이다(국토교통부, 2020a). 이렇게 주거복지 사업에 있어 기금사업에 대한 비중이 절대적이다. 하지만 이에 비해 기금사업 주택계정은 건설 및 매입 이외의 다양한 주거복지 사업에 쓰기 어려운 구조이다. 기금사업에 주거복지 계정을 신설하는 것과 현재 1.7조원에 그치고 있는 재정지원 부분 강화를 통해 다양한 지자체 주거복지 사업이 지원할 필요가 있다.

나. 주거복지 사업 예산확보 구체화

1) 예산 편성 의무화 및 지원 내용 구체화

현재 주거기본법에는 주거복지 사업을 위한 예산편성관련 지침이 구체적으로 제시되어 있지 않으며, 사업을 위한 지원 내용도 역시 구체화되어 있지 않아 지자체에서 주거복지 정책을 추진함에 있어 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 반면, 도시재생사업의 경우 제3조 (국가와 지방자치단체의 책무) 및 제27조 (보조 또는 용자) 조항을 통해 예산확보 책무가 구체적으로 명시되어 있으며, 재원 지원에 해당하는 사업을 구체적으로 적시함으로써 도시재생사업을 지자체가 수행할 수 있는 구체적 기반을 마련했다.

주거복지사업도 도시재생사업의 예산확보 책무 및 재원지원 규정과 같이 구체적으로 주거기본법에 명시하는 작업이 필요하다.

(참고) 도시재생사업 (도시재생특별법, 도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법)

제3조(국가와 지방자치단체의 책무)

- ① 국가와 지방자치단체는 도시재생사업을 추진하는 데에 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다.
- ③ 도시재생전략계획이 수립된 경우, 해당 지방자치단체의 장은 도시재생전략계획이나 도시재생활성화계획 등의 실효성을 확보하기 위하여 「지방재정법」 제33조에 따른 중기지방재정계획에 반영하여야 한다 등 예산확보 관련 책무를 명기해야 한다.

제27조(보조 또는 용자)

① 국가 또는 지방자치단체는 도시재생 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 해당 사업 또는 업무를 수행하는 자에게 보조하거나 용자할 수 있다.

1. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립비,
2. 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구비,
3. 건축물 개수·보수 및 정비 비용,
4. 전문가 파견·자문비 및 기술 지원비,
5. 도시재생기반시설의 설치·정비·운영 등에 필요한 비용,
6. 도시재생지원기구 및 도시재생지원센터의 운영비,
7. 문화유산 등의 보존에 필요한 비용,
8. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등의 지역활성화사업 사전기획비 및 운영비,
9. 도시재생사업에 필요한 비용,
10. 도시재생사업을 위한 토지·물건 및 권리 취득에 필요한 비용,
11. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

③ 국가는 제1항에 따라 보조하거나 용자하는 데에 필요한 자금을 일반회계, 「국가균형발전 특별법」 제30조에 따른 국가균형발전특별회계 또는 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금에서 지원한다 등 지원 내용 구체화

2) 주거복지 특별회계 설치 및 운용 조항 마련

전주와 시흥시와 같이 지자체장이 의지를 가지고 전담조직을 만들거나 지역 여건에 맞는 주거복지사업을 진행하는 경우에도 공통적으로 지적되는 지자체 차원의 주거복지사업 수행의 한계는 불충분한 재원으로 나타났다. 지역여건에 맞는 공공임대사업 및 주거복지센터 사업을 진행함에 있어서 지자체가 자체적 예산을 들여 진행하는 것은 지속가능성 차원에서 한계가 있다. 도시재생사업의 경우 특별법 제28조 (도시재생특별회계의 설치 및 운용) 조항에서 도시재생사특별회계의 세입을 재산세, 개발부담금, 재건축 부담금, 과밀부담금 등으로 규정하여 안정적인 재원을 마련하고 있다. 주거기본법도 주거복지사업 위한 특별회계 설치를 규정함으로써 지자체에서 지역맞춤형 주거복지 사업을 진행할 수 있는 안정적 지원이 필요하다.

(참고) 도시재생특별법 제28조

제28조(도시재생특별회계의 설치 및 운용)

① 전략계획수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운용할 수 있다. 다만, 도지사는 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생특별회계를 설치·운용할 수 있다.

② 도시재생특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다.

1. 「지방세법」 제112조(제1항제1호는 제외한다)에 따라 부과·징수되는 재산세 중 대통령령으로 정하는 일정비율 이상의 금액,
2. 「개발이익환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금 중 지방자치단체귀속분의 일부,
3. 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금 중 지방자치단체 귀속분,
4. 「수도권정비계획법」에 따라 시·도에 귀속되는 과밀부담금 중 해당 시·도의 조례로 정하는 비율의 금액,
5. 일반회계로부터의 전입금,
6. 정부의 보조금,
7. 차입금,
8. 해당 도시재생특별회계 자금의 용자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수익금,

③ 도시재생특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 도시재생사업을 위한 조사·연구비,
2. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 비용,
3. 도시재생사업에 필요한 비용,
4. 도시재생활성화지역 내 임대주택 건설·관리 비용,
5. 전문가 활용비 및 기술비,
6. 도시재생특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비,
7. 도시재생지원센터의 구성비 및 운영비,
8. 마을기업 등의 사전기획비 및 운영비,
9. 공공 건축물의 보수 및 정비 비용,
10. 도시재생활성화지역 내 폐가, 공가 매입 및 활용 비용,
11. 제27조에 따른 보조 또는 용자 비용,
12. 그 밖에 필요한 사항으로 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항...

⑥ 도시재생특별회계의 설치 및 운용·관리에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

다. 도시재생 사업을 활용한 주거복지 사업 추진

도시재생사업의 경우 연 10조원 규모의 예산이 확보되었음에 비해 예산집행률이 저조한 상황이다. 원도심 빈집 매입 후 임대활용, 노후 산단 토지이용계획 변경을 통한 공공임대주택 공급 등 도시재생사업과 주거복지사업의 접점이 지속적으로 늘어나고 있는 상황에서 주거복지사업에 도시재생 사업 예산을 적극 활용할 필요가 있다.

도시재생사업에서 토지이용계획 변경, 용적률 상향조정 등 도시계획적 지원을 연계한 공공임대주택 공급정책을 통해 공공임대주택 확보, 빈집문제 해소, 노후주택 정비 등을 동시에 추진할 수 있다.

노후 원도심 재생에 있어서 빈집 노후지역 등의 문제 완화 및 커뮤니티 활성화와 주거복지 문제를 연계하여 지원하며, 여기에 도시계획적 지원을 하는 지자체가 중심적 역할을 할 수 있다.

라. 종합부동산세 지방교부세인 부동산교부세에서 주거복지 부분 강화

#### 1) 종합부동산세 명분에 맞는 접근(hypothecation)

2019년 기준 종합부동산세의 결정세액은 약 2.5조원 규모이다. 현재 종합부동산세는 제정 취지 중 지역균형발전을 위해 지역균형에 초점을 맞춰 지방에 분배하고 있다.

종합부동산세 지자체 분배는 현재 재정력(50%), 복지수요(25%), 교육수요(20%), 재산세부과 실적(5%)을 기준으로 산정하여 각 지자체에 분배하고 있다(박상수 외 2015). 하지만 산정기준이 재정력 및 재산세부과실적 등 기존 지방재정조정제도를 통한 지방교부세 구조와 크게 다르지 않다. 즉 현재의 구조라면 기존의 지방교부세 기준과 크게 다르지 않아 지원의 의미가 퇴색되며 궁극적으로는 과세의 명분이 약화되는 결과로 이어지고 있다.

종합부동산세의 제정 취지 중 가장 중요한 것은 고액의 부동산 소유자에 대한 과세를 통한 조세 형평성 제고이다. 이 경우 환수한 세금을 부동산 관련 취약계층에 지원하는 것이 과세 명분에 보다 적합하고 이것이 과세의 정당성을 더욱 강화할 수 있는 것이다.

더욱이 지역균형에 필요한 것은 주거, 의료, 문화 등 핵심 서비스이므로 현재의 배분방식은 주거복지수요를 중심으로 이들을 반영하여 재조정할

필요가 있다.

다만, 지자체별로 주거복지 전담부서 구성이나 사업 준비 정도가 다르므로, 중장기적으로 지자체 조직이 정비되고 주거기본조례, 센터 등이 확보되는대로 지자체에 분배하는 것이 바람직하겠지만 단기적으로는 국토교통부의 재정예산 확보를 통해 영국 및 캐나다 사례처럼 공모형 사업을 통해 준비된 지자체들에 중점적으로 지원할 수 있는 체계가 필요할 것이다.

#### 마. 임대주택에 대한 지방세 감면제도 조정

현재 지방세특례제한법에는 임대주택에 대한 취득세 및 재산세 감면 및 면제 제도가 있다. 이것은 공공 및 민간임대주택의 공급을 촉진하기 위한 유인정책이다. 하지만 이러한 구조는 임대주택이 해당 지자체에 들어올수록 지방세 손실이 커지는 구조로 이어지고 있다(전광섭 2018; 박지현 2018). 특히 현재의 지방세특례제한법에는 공공성이 약한 민간임대에 대한 대폭 감면 및 면제조항이 포함되어 있어 더욱 문제가 될 수 있다.

공공임대주택이 특정 지자체에 공급될 경우 국세는 소득세 등으로 오히려 증가하는 구조이나 지자체 입장에서는 조세지출이 발생하는 구조이므로 과도한 감면 및 면제 조항은 지방세특례제한법의 조정을 통해 합리적으로 정비할 필요가 있다.

#### 바. 도시계획적 방식의 주거복지 자원 확보

영국은 전통적으로 계획허가제에 기반한 도시계획체계를 가지고 있다. 모든 도시내에서의 개발사업에 있어 계획허가를 받아야 하며 이 과정에서 계획이익의 일부를 사회주택을 비롯한 커뮤니티 시설로 환수하는 체계를 가지고 있다. 이를 뒷받침하는 것은 Town and Country Planning Act 법령의 제106조이며 이를 통해 사회주택을 공급하고 있어 주거복지 정책에 있어서 중요한 역할을 하고 있다.

이렇게 지자체가 가진 고유의 권한인 도시계획 권한을 보다 적극적으로 활용하여 계획이익 또는 개발이익을 환수하고 이것을 공공임대주택 등 주거복지 기반시설 확충에 활용할 필요가 있다.

서울시 역세권 활성화 사업의 경우에도 개발이익의 50%를 활용하여 임대주택 등의 공간으로 환수하는 일종의 간략 사전협상제를 도입하려고 한다. 계획이익 환수는 지구단위계획 단위 안에서 활용하여 지구단위계획 등 지침을 통해 가능하며 현재 서울시 제2부시장 산하에 공공개발기획단으로 사전협상 및 도시개발사업 계획이 추진 중에 있다.

현재는 이러한 개발이익을 현금으로 확보하는 것도 가능한 상황이다. 다만 이것을 해당 지구단위계획 구역 외에 활용할 수 있는지에 대한 논의가 진행되고 있다. 즉 특정 역세권에서 발생한 개발이익의 확보분을 보다 지가가 저렴한 지역에 임대주택을 비롯한 주거복지 기반시설을 확충하는데 쓸 수 있도록 하는 논의가 이어지고 있다.

이와 관련한 규정은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상 개발이익의 활용 범위로 규정되어 있다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용)를 준용할 경우 쇠퇴하는 원도심 및 산단지역에 토지이용계획 변경 및 용적률 상향조정 등 도시계획적 지원을 통해 공공임대주택의 공급이 가능할 것으로 판단된다. 또한 재건축초과이익환수 및 합동재개발 등을 통한 공공임대주택 확보를 위한 현금 및 현물의 확보도 각 지자체에서 적극 활용해야 한다.

## < 참고 문헌 >

### ■ 연구논문 및 보고서

- 고경환·김보영·강지원, 「복지경영의 이론적 논의와 과제」, 한국보건사회연구원, 2010.
- 김란수, 네덜란드 사회주택의 발전과정과 함의, 협동조합네트워크, 70, 2015.
- 김상휘·최완호·장희순, 거버넌스형 주거복지모델의 활성화 방안-강원도 인제군, 전라남도 장성군, 영암군 사례를 중심으로, 주택도시연구, 5(1), 2015.
- 김혜승·이수욱·이길제·이윤상·오민준·조윤지·우민아·강성우, 「주거급여 확대효과 분석 및 주거복지 전달체계 개선 등 연구」, 국토교통부, 2018.
- 김혜승·김근용·이길제·강성우, 「공공주택·주거급여 등 주거복지지원정책의 성과와 과제」, 국정과제 성과평가 정책세미나, 2019.
- 김현아·서정렬·김덕례·김찬호·진은애, 지방분권과 주택거버넌스, 도시정보, 439, 2018.
- 국토교통부, 「주거종합계획」, 2020a.
- 국토교통부, 「주택업무편람」, 2020b.
- 남원석·김수경·백세나, 「서울시 주거복지센터 평가체계 개발」, 서울연구원, 2016.
- 박미선·이후빈·조정희·정우성·최민아·하동현, 「주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안」, 국토연구원, 2019.
- 박은철·이주현, 「서울형 주거복지 프로그램 운영 개선방안」, 서울시정개발연구원, 2009.
- 박상수·구균철·이지연·이주연, 「종합부동산세의 지방세 전환에 따른 합리적인 운영방안」, 한국지방세연구원, 2015.
- 박소영, 「도시재생사업 실효성 제고를 위한 국가재정지원체계 개선방안」, 국토연구원, 2015.
- 박지현, 임대주택 지방세감면제도 정비가 필요하다, 한국지방세연구원, 2018.
- 변창흠, 지방분권형 주거복지체계 구축의 실험과 과제, 한국주택학회 2017년 하반기학술대회 자료집, 2017.

봉인식, 공공임대주택 정책에 대한 중앙과 지방정부의 역할 재편 가능성에 대한 연구, 주택도시연구, SH도시연구원, 23-29, 2013.

봉인식, 주거정책의 지방분권, 왜 필요한가?, 한국주택학회 상반기학술대회 자료집, 2018.

봉인식·최석현, 「경기도 주거복지센터 운영방향 연구」, 경기연구원, 2017.

봉인식·이용환, 「공익적 임대주택 공급 확대를 위한 민간의 역할에 관한 연구」, 경기연구원, 2018.

서수정·변은주·김성근·정지범·이화진·김윤이, 「주거지원센터 구축 및 운영방안에 관한 연구」, 건축도시공간연구소, 2014.

서울특별시, 주거급여수급자 지원현황, 2020.

시흥시, 「2020 시흥시 주거복지 기본계획」, 2020.

시흥시, 「2020 시흥시 주거실태조사 분석 및 통계보고서」, 2020.

오도영·박준·김혜승, 영국 주거복지정책의 변화: 2010년 이후 심화된 신자유주의적 변화를 중심으로, 공간과 사회, 25(2), 230-269, 2015.

오정석·박홍철, 서울시 주거복지 전달체계의 지역거점 형성 및 운영방안, 한국지적학회지. 32(1), 31-48, 2016.

이종권·김경미·권치홍·박상학, 「공공임대주택 50년 성과와 과제」, LH토지주택연구원, 2013.

이종권·박근석·김경미·박진희·이원재·이동근, 「종합적 주거복지 전달체계 구축 연구: LH 역할을 중심으로」, LH토지주택연구원, 2015.

이태진·현시용·김선미·우선희·김정은, 「주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구-국민기초생활보장제도 주거급여 시행 10년」, 한국보건사회연구원, 2010.

임병권·강민정·장한익·김병국, 「사회주택의 국내·외 사례분석과 금융지원 방안 연구」, 한국주택금융공사 주택금융연구원, 2018.

전광섭, 자치분권으로서 지방의 주택정책, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 2018.

전국시·도의회의회장협의회, 「지방분권형 주거복지 정책 인식조사」, 2020.

전주시, 「전주시 주거복지 기본계획」, 2017.

진미윤, 개편 주거급여 제도의 특징과 개선과제, 주택연구, 25(1), 91-118, 2017.

최은희·이슬해·오두선, 「지역 대응 분권·협력형 주거복지 전달체계 구축 연구」, LH토지주택연구원, 2020.

행정안전부, 「지방교부세 산정해설」, 행정안전부, 2020.

Adam, S., Chandler, D., Hood, A. & Joyce, R, Social Housing in England: a Survey. Institute for Fiscal Studies, 2015.

Chartered Institute of Housing, UK Housing Review 2015, 2015.

Chartered Institute of Housing, UK Housing Review 2017, 2017.

Chartered Institute of Housing, UK Housing Review 2019, 2019.

Citizens Advice, Citizens Advice Annual Report and Accounts 2016/17, 2017.

DCLG, Fixing our broken housing market, 2017.

DWP(Department for Work and Pensions), Housing Benefit caseload statistics: data to August 2015, 2015.

EHS, 50 Years of the English Housing Survey, 2017.

House of Commons, The Decent Homes Programme, 2010.

House of Lords, Judgments - R (on the application of Ahmad) (Respondent) v Mayor and Burgesses of London Borough of Newham (Appellants), 2009.

Local Government Association, Evidencing the link between the Local Housing Allowance freeze and homelessness, 2020.

Manley, D. & van Ham, M, Choice-based letting, ethnicity and segregation in England, Urban Studies, 48(14), 3125-3143, 2011.

MHCLG, English Housing Survey: Social rented sector, 2016-17. 2018.

MHCLG, English Housing Survey: Social rented sector, 2017-18, 2019.

MHCLG, Table 244: permanent dwellings started and completed, by tenure, England, historical calendar year series, 2020.

ODPM, Housing Health and Safety Rating System: Operating Guidance, 2006.

Office for Budget Responsibility, Welfare Spending: Housing

Benefit, 2018.

Scalon K., Whitehead, C. and Blanc, F, The future social housing provider, 2017.

Shelter, Dealing with the benefit cap, 2020.

#### ■ 웹사이트

마이홈 홈페이지(<https://www.myhome.go.kr>)

서울특별시 홈페이지(<https://www.seoul.go.kr>)

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

#### ■ 법령

전주시 주거복지 지원 조례

시흥시 주거복지 기본 조례

‘주거기본법’ 법률, 시행령, 시행규칙

‘도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법’ 법률, 시행령, 시행규칙



(판권지)

## 국내외 사례분석을 통한 지방분권형 주거복지 실현방향 연구

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 이창학

주관부서 : 도시계획관리위원회 전문위원실  
(수석전문위원 조정래, 입법조사관 윤은정, 주무관 이정원)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관  
전화) 02-2180-8208 (도시계획관리위원회)

과제제안 : 서울특별시의회 도시계획관리위원회

연구기관 : 서울시립대학교 산학협력단

책임연구 : 박 준

연락처 : 02-6490-5153

발간등록번호 : 51-6110100-000162-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역 보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)