

## 주거기본법 제정과 주거복지 전문인력의 역할

# 주거기본법 제정에 따른 주거복지사의 역할



오 정 석

(SH공사 도시연구소 수석연구원)

### I. 주택정책환경의 변화

2002년 건설교통부(현 국토교통부)에서는 주택보급율이 100%를 넘어섰다고 발표하면서 이제는 양적 공급시대에서 질적 공급시대로 전환되어야 함을 보도하였다. 이에 2003년 『주택법』에서는 주거복지를 주택정책이 추구하는 궁극적인 목표로 삼았으며, 이것은 곧 주택의 질적 향상으로의 전환을 의미하였다.

이러한 시대적 변화와 더불어 많은 국민들은 기존의 주택정책에 대해 의문이 발생하기 시작하였다. 첫째, 기존 공공주도의 대규모 택지개발에 의한 개발이익의 교차보전에 의존한 임대주택단지 건설사업이 최근 장기적 시장침체와 재정·재무적 제약정책 등 지속가능하겠는가?

둘째, 대단위 위주의 임대주택공급이 집단화, 지역반발, 수혜범위의 한정 등 주거복지정책 수단으로 바람직한 것인가? 셋째, LH공사나 지방공기업 등 공공위주의 주택공급이 바람직한 것인가? 등 다양한 의문점이 나타났다. 이에 대규모 임대주택 공급에서 주거급여의 신설, 금융지원 강화 등으로, 공공중심에서 민간활용으로, 그리고 공공과 민간이 협력하여 공유주택, 사회주택, 사회적 투자 등으로 주택정책수단이 다각화되고 있다.

또한 최근에는 저출산·고령화, 저성장, 1인 가구 증가, 양극화 심화, 재정제약 등 글로벌 뉴노멀 시대에 직면하여, 기존의 저소득층 주거문제와 더불어 고령가구, 신혼부부, 청년가구 등 다양한 주거문제가 복합적으로 대두되고 있는 실정이다(이종권, 2015: 1). 한편, 선진국의 주택정책은 처음에는 주택의 양적공급에서 임대료 보조정책으로, 그리고 양적·질적 문제가 어느 정도 해소되면, 부담 가능

한 능력이라는 상대적 문제를 해결하기 위해 노력하였다(진미윤, 2015: 74).

우리나라의 주거복지는 정책의 목표인 동시에 정책수단으로 인식되고 있으며, 현 정부에서는 선별적 복지에서 보편적 복지로 그 개념과 범주가 확대되고 있는 추세이다. 이러한 보편적 주거복지정책은 국민 모두를 그 대상으로 하며, 누구든지 주거복지에서 배제되지 않아야 함을 의미한다. 그리고 국민들의 주거복지에 대한 열망, 욕구 증대 등 이제는 주택정책 변혁의 시기라 할 수 있다. 이러한 연장선에서 『주거기본법』이 제정되었으며, 주택정책분야에서의 변화가 일어나고 있다.

### II. 주거기본법 제정 및 내용

최근 저출산·고령화, 1~2인 가구 증가 등 사회적 환경이 크게 변화하고 주택보급률이 100%를 초과함에 따라, 주택공급부족에 따른 사회불안현상은 둔화된 상태이며, 2006년 최저주거기준미달가구는 약 16.6%였으나, 2014년에는 11.3% 감소한 5.3% 수준이다. 2010년 인구천명당 주택수는 364호로 10년 전보다 약 110호 증가하였다(이종아, 2015: 2). 이에 따라 주택정책도 주택공급 물량을 확대하는 정책에서 벗어나, 행복주택·주거급여 등 맞춤형 주거복지정책으로 개편을 추진하고 있다.

따라서 시대적 흐름을 반영한 주거기본법 제정이 요구되었다. 주택정책의 기본법이라고 할 수 있는 현행 주택법은 아직도 주택건설 및 공급 관련 사항이 주요내용을 구성하고 있고, 주거복지를 실현하기 위한 내용은 아직 미흡한 수준이다. 또한 임대주택법, 주거급여법 등 주택 관련 다른 법

## 주거기본법 제정과 주거복지 전문인력의 역할

물과의 관계도 명확하게 규정하지 못하고 있는 실정이다. 이에 주거정책 관련 법 체계의 최상위법 및 기본법적인 지위를 갖는 주거기본법을 새로이 제정하였다.

주거기본법 제정은 지금까지의 주택정책의 기초를 주거복지로 전면적으로 전환함을 의미하며, 주거복지의 수단과 범위를 구체화하고 전달체계와 전문인력 양성까지를 포괄함으로써 복지를 소비가 아닌 투자의 개념으로 접근하고 있다(진미윤, 2015: 81).

다음은 주거기본법의 구성 및 주요내용을 정리한 것이다. 주거기본법은 총 25개 조문으로 구성되어 있으며, 주거정책의 기본원칙, 주거권, 유도주거기준, 주거복지지원센터, 주거복지 전문인력 양성 등에 대한 규정을 다루고 있다.

주거기본법은 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다(법 제1조). 국민은 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 가지며(법 제2조), 국가 및 지방자치단체는 국민의 주거권을 보장하기 위하여 주거비를 부담 가능한 수준으로 경감하는 등의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행할 책임을 가진다(법 제3조).

주거종합계획에는 주거정책의 기본목표 및 기본방향, 공공주택의 공급, 공동주택의 관리, 임대주택 우선공급, 주거비 지원, 최저주거기준, 유도주거기준 등에 관한 사항을 포함하도록 하며(법 제5-6조), 국가 및 지방자치단체는 주택이 체계적으로 건설 및 공급되도록 노력하고, 주택시장 및 주택산업이 건전하게 기능할 수 있도록 유도하도록 한다(법 제10조).

국가 및 지방자치단체는 저소득층 등 주거지원이 필요한 계층을 위한 공공임대주택을 공급하고, 민간임대주택 공급이 활성화될 수 있도록 지원하여야 하며(법 제11조), 저소득가구에 대하여 주거급여를 지급하고, 주거급여의 지급대상이 아닌 저소득가구에 대해서도 예산의 범위 내에서 주거비를 보조할 수 있다(법 제15조).

국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정·공고할 수 있고, 국민의 주거수준 향상을 추가적으로 유도하기 위한 지표로서 유도주거기준을 설정·공고할 수 있도록 한다(법 제17-19조).

국가 및 지방자치단체는 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있도록 지역적·기능적으로 균형 있는 주거복지 전달체계를 구축하여야 하고, 주거복지센터 설치, 주거복지정보체계 구

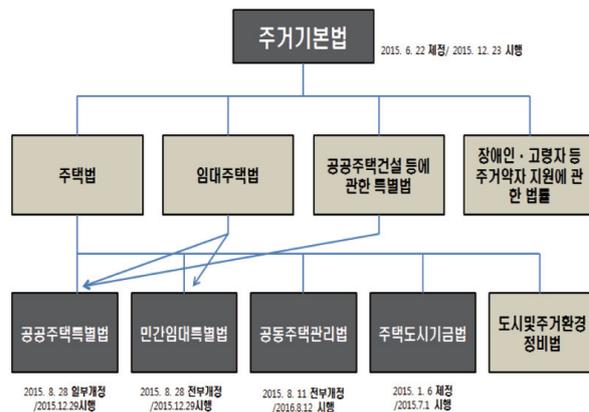
축·운영 및 주거복지 전문인력 양성을 할 수 있다(법 제 21조-24조).

〈표〉 주거기본법 주요규정

유형	내용
신설 규정	주거권(제2조), 주거정책의 기본법 위주 부여(제10-16조), 유도기준설정(제19조), 주거복지전달체계(제21조), 주거복지센터(제22조), 주거복지정보체계(제23조), 주거복지전문인력(제24조)
보완 규정	주거정책의 기본원칙(제3조), 주거종합계획(제5조), 주거정책심의위원회(제8조), 주거실태조사(제20조) 등
기존 규정	최저주거기준설정(제17조) 등

자료 : 국토교통부 보도자료, 2015를 참고하여 작성.

주거기본법의 제정 및 시행은 주거정책에 있어서 가장 우선하는 지위를 부여 받은 것으로, 과거 주택공급정책에서의 기본법이었던 주택법을 대신하며, 국가는 주거정책에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합하도록 하여야 함을 명확히 하고 있다(법 제4조). 다음 [그림 1]은 주거기본법의 지위 및 법체계의 변화를 도식화 한 것이다.



▲ [그림1] 주거기본법의 지위

### III. 주거복지 관심 고조 및 공공조직의 변화

#### 1) 주거복지에 대한 국민의 관심 증대

사회적 약자를 위한 저렴 주택의 공급에서 이제는 모든 국민의 주거복지로 전환되고 있다. 공공에서도 과거와 다르게 공공임대주택의 건설·공급·관리에서 이제는 사람관리로 생각이 전환되고 있다. 시설물 중심의 임대주택 관리

## 주거기본법 제정과 주거복지 전문인력의 역할

에서 생활관리 또는 사회 복지적 관리의 중요성이 증대됨에 따라 공공임대주택 관리에 대한 인식 또한 변화하고 있다.

### 2) 공공조직의 변화

LH 및 SH공사 모두 주거복지 거버넌스 체계 구축의 필요성을 인지하여, 지역사회복지기관간의 협력체계 뿐만 아니라 주민자치센터, 소방서, 경찰서, 사회경제조직 등 다양한 협력체계를 구축하고 있다. 최근 입주민들을 비롯한 지역 주민들의 주거복지에 대한 욕구가 다양화, 개별화, 중첩화 되면서 거버넌스 체계 구축은 매우 중요해졌다.

LH공사의 경우, 2011년부터 임대주택단지에서 민·관 협력네트워크 체계인 주거복지 거버넌스협의체 제도를 도입하였다. 이는 정부의 복지정책 강화와 취약계층에 대한 지속적인 복지증진 정책에도 불구하고 여전히 전달체계가 비효율적이라는 지적에서 비롯되었다. 국가차원의 효율적인 복지전달체계 구축이 쉽지 않은 상황에서 LH공사에서는 주거복지 거버넌스 협의체를 도입한 것이다.

SH공사의 경우, 2010년 주거복지상담사제도를 도입하였다. 영구임대주택 1000세대당 1명으로 배치를 목적으로 최초 3명에서 현재 15명으로 확대운영하고 있다. 2014년 말에는 주거복지센터로 명칭을 변경하였으며, 8개 센터에서 11개로 확대하였다. SH주거복지센터는 기존의 주택관리업무에서 이제는 주거복지 전달체계의 허브역할이 요구되고 있으며, 현재의 주거복지센터는 업무량이나 직원의 미경험성 등 단독으로 주거복지 전달체계의 주체가 되기에는 한계가 있다. 따라서 기존 주거복지 전달체계와 연계 또는 협력체계 구성을 중요한 이슈로 삼고 있다.

SH공사 주거복지업무는 과거 주택시장에서 자력으로 주택 문제가 해결되기 어려운 대상 즉 경제적, 신체적, 주거환경적 측면에서 약자에 해당하는 취약계층인 저소득층, 노인, 장애인, 최저주거기준 미달주택 거주가구, 노숙인 등에서 이제는 모든 서울시민으로 그 범위를 확대하려는 움직임이 감지되고 있다.

### IV. 주거복지사의 필요성 및 역할

주택정책환경은 과거와 달리, 공급중심에서 수요자 중심으로, 시설물 관리에서 생활관리로, 주택정책에서 주거복지로, 주택소유에서 거주로 등 다양한 변화가 감지되고 있다. 최근에는 주택정책보다는 주거복지정책이 더 와 닿고 있는 실정이다. 2015년 6월 22일 주거기본법이 제정되었으며, 12월 23일 시행하였다. 이는 주택정책의 기본 틀이 바뀌었다는 것이다.

2015년 SH공사 도시연구소 「SH공사 주거복지 역량 강화방안 연구」를 위한 설문조사 결과, 주거상담 및 복지전담인력이 가장 필요하다고 응답하였다(409명 응답자 중 92.6%). 주거복지전문성 강화를 위한 교육으로는 주거상담(19.6%), 커뮤니케이션(19.4%), 주거복지일반(18.4%), 갈등관리(15.1%), 관련법규(7.9%), 리더십(3.8%) 순으로 나타났다. 주거복지센터에서도 주거복지업무확대를 위해서는 주거상담 및 주거복지전담인력의 충원을 가장 우선으로 꼽았으며, 일반직원들 또한 주거상담, 커뮤니케이션기법, 갈등관리와 같은 교육이 필요하다고 응답하였다.

이러한 조사결과 및 주거기본법의 법 취지에 맞게 국민의 주거복지를 향상하기 위해 주거복지사의 역할을 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째, 주거복지사는 주거문제 상담자 역할을 해야 한다. 과거의 주거문제는 공공임대주택 또는 어디서 살 수 있느냐에 초점이 있었다. 즉 공공의 입장에서는 저소득층이 공공임대주택에 많이 입주하여 살 수 있도록 많은 공공임대주택을 공급하는 것이었다. 따라서 주거상담은 주로 공공임대주택에 입주할 수 있는지 여부 정도가 전부였다고 할 수 있다. 하지만 지금은 다양한 주거상담이 요구된다. 이는 주거상담의 내용 또한 공공임대주택의 입주뿐만 아니라 생활관리 부문까지 확대되었기 때문이다. 예를 들어, 주거안정과 더불어 경제적인 부문, 일자리 연계, 지역사회서비스와의 연계 등 까지도 주거상담의 영역으로 인식되고 있기 때문이다.

둘째, 주거복지사는 주거서비스의 연계자 역할을 해야 한다. 주거복지영역이 이제는 민간만의 영역이 아니라 공공의 영역으로 흡수되고 있는 실정이다. 어쩌면 당연한 일임에 틀림없다. 공공임대주택 공급정책에도 혜택을 보지 못하는 일반 국민들이 혜택을 보는 경우보다 훨씬 많다. 공공임대주택 입주자의 소득분포를 1-4분위로 타깃을 정하고 있으나, 소득이 불분명한 노숙자, 일용직 근로자, 노인 등 주거약자층은 더 큰 문제일 수 있다. 또한 서울의 경우, 기초생활수급자 중 10-20% 수준만이 공공임대주택입주의 혜택을 누리고 있다. 이는 반대로 80-90%는 민간임대에서 생활하고 있다는 것이다. 이러한 주거약자층에 대해서도 주거복지사들은 지역자원과의 주거서비스 연계자로서의 역할을 해야 한다.

셋째, 주거복지사는 주거복지교육의 담당자 역할을 해야 한다. 주거복지업무는 타 업무와 달리, 현장감도 있어야 하고, 사람들과 상대하며, 사람들의 심리까지도 고려하여야

## 주거기본법 제정과 주거복지 전문인력의 역할

하는 어려운 업무이다. 이러한 어려운 업무를 잘 해나가기 위해서는 현장에서 잔뼈가 굵은 주거복지사들의 업무 노하우를 전파하여 주거복지사 뿐만 아니라 주거복지업무를 담당하는 직원들에게도 교육 담당자로서의 역할을 해주어야 한다. 또한 주민 중 주거복지 리더로서의 역할이 가능하도록 지역주민들의 교육도 담당해야 할 것이다.

넷째, 주거복지사는 주거급여 및 주거실태조사의 조사자, 평가자, 기획자 역할을 해야 한다. 2015년 7월, 주거급여제도의 개편으로, 주거복지센터에 주거급여 조사 업무가 추가 될 전망이다. 또한 주거실태조사, 주거복지프로그램의 기획 등 다양한 조사, 평가, 기획 업무가 추가된다. 이는 결과적으로 주거복지사들의 업무로 분류될 가능성이 높으며, 현실적으로도 주거복지사들이 담당하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단된다. 결과적으로 주거급여조사기획, 주거실태조사, 주거복지프로그램 기획 등 다양한 조사, 평가, 기획업무가 이루어질 전망이다.

다섯째, 주거복지사는 커뮤니티 및 공동체 활성화의 매개자 역할을 해야 한다. 특히 공공임대주택 입주자들의 주거복지향상을 위해서는 무엇보다 커뮤니티 및 공동체 활성화가 전제되어야 한다. 이를 위해서는 임대단지 내에서 함께 생활하면서 다양한 상호작용을 통해 유대감과 소속감을 강화하여야 하며, 취약계층의 정서적·사회적·경제적 지원을 도모하는 다양한 프로그램들이 마련되어야 한다. 아울러 현행 프로그램의 개선 및 지원의 확대 등 다각적 측면에서 개선 및 지원이 이루어져야 할 것이다.



## 참고문헌

- 1) 이종권, "주거복지와 시장", 「제4회 주거복지컨퍼런스-주거불안의 시대, 주거복지의 방향 모색-」, 한국도시연구소, 2015, pp.1-35.
- 2) 이종아, "주거기본법 주요 내용 및 영향", 「Focus Issue」, KB금융지주 경영연구소, 2015, pp.1-8.
- 3) 진미윤, "주거복지성장기의 과제: 이제 프로그램간 연계와 시너지가 필요하다", 「부동산포커스」, 제85호, 2015, pp.74-90.
- 4) 국토교통부, 주거복지정책 기능 강화 시행 기반 마련 : 주거기본법 시행령 및 시행규칙 제정안 입법예고, 보도자료, 2015. 6. 25(목).