

시·도별 주거복지 관련 자치법규에 대한 연구

A Study of Housing Welfare Regulations of City & Province

이지숙*
Rhee, Ji-Sook

Abstract

The increase rate of total population slows down and the ratio of the elderly population & single-household in our country is growing rapidly. Korean's housing penetration has already exceeded 100%. So people focus on the qualitative aspects of housing, namely housing welfare than the quantitative supply of housing. The purpose of the study proposes the desirable direction for housing welfare policy based on the housing welfare regulations. The data for the analysis was collected through the regulations of 8 cities and 9 provinces. So housing welfare contents like housing welfare business, housing welfare center, etc. were extracted from 4 Housing Welfare Support Regulations, 5 Housing Basic Regulations and 8 Housing Regulations. The results were as follows: To stabilize housing and improve housing, the contents of housing welfare contained in related ordinance are still insufficient. Continue to be effective and housing welfare work, it shall be presented in detail in the regulations with respect to the financing plan. To those who need the housing welfare will have to be built an effective delivery system that can be delivered in a timely manner. For housing welfare for the elderly, housing welfare business information is detailed and broken down, it should be codified.

Keywords : Housing Welfare Support Regulation, Housing Basic Regulations, Housing Regulations

주요어 : 주거복지 지원조례, 주거기본조례, 주택조례

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라의 인구는 2015년 현재 약 5,107만 명이고, 계속 증가하고 있지만 인구 증가율은 점차 둔화되고 있다. 또 급속도로 진행되는 고령화, 저출산 및 가치관의 변화 등으로 가구 수는 다소 늘고 있고, 그 중에서 1인 가구의 수는 급증하고 있다.

우리사회에서 강력했던 자가소유의식은 높은 주택가격, 투자재로서의 주택가치의 하락, 청년실업 등으로 약해지고, 투자의 대상으로 주택을 바라보던 관점은 주택의 쾌적성과 편리성, 사회적·물리적 안전성 등의 거주성을 중시하는 관점으로 변화하고 있다.

주택 보급률이 100%를 넘어서면서, 이러한 경향은 더욱 동력을 얻게 되었고, 우리사회에서 양적 주택공급보다, 주택의 질적 측면 즉 삶의 질 향상에 중점을 두는 주거복지가 주목을 받게 되었다. 이로써 복지개념이 우리나라의 주

택정책에 다각도로 반영되고 있다. 이렇게 주택정책은 주택공급 위주에서 주거복지로, 단순히 주택을 공급하는 차원에서 수혜자 맞춤형 주거복지로 방향을 선회하게 되었다.

한편, 모든 우리나라 국민은 헌법 35조에 의하여, 쾌적한 주거생활을 보장받는다. 그에 따라 주거기본법[시행 2016.8.12.]은 국민의 주거권을 보장하고, 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 그러나 전 국민을 대상으로 한 주거복지사업은 많은 국가예산을 필요로 하기 때문에 국가 경제에 상당한 부담이 될 것이다. 그래서 현실적으로 주거복지사업의 주 대상은 주거취약계층이 되고 있다.

이에 일선에서 주거복지를 실행하고 있는 각 지자체를 대상으로, 주민들의 주거안정과 주거수준의 향상을 위하여 주거복지의 목표는 무엇이고, 어떤 주거복지 내용들을 실행할 수 있게 자치법규에 제정하였는지 알아보고 각 지자체별 차이를 파악하고자 한다. 본 연구는 각 시·도별 주거복지 관련 자치법규의 종류 및 각 조례의 구성과 내용을 파악하여, 조례 유형별, 지자체별로 주거복지 관련내용을 비교·분석하여, 주거복지에 대한 바람직한 방향을 제시하고자 한다.

II. 선행연구

주거복지 관련 연구는 2000년대부터 활발하게 연구되기 시작하였다. 주거복지 관련 정책이나 제도의 역사적인 측

*정회원(주저자, 교신저자), 군산대학교 주거 및 실내계획학과, 교수
Corresponding Author: Ji-Sook Rhee, Dept. of Housing & Interior Design, Kunsan Natl. Univ., 558, Daehak-ro, Gunsan-si, Jeollabuk-do, Korea. E-mail: jsr@kunsan.ac.kr

이 논문은 2015학년도 군산대학교 대학자체 학술공모과제 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

이 논문은 2016년 (사)한국주거학회 추계학술발표대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 연구임.

면이나 외국과의 비교 연구, 국내 주거복지 관련 정책이나 제도의 문제점과 대안제시, 외국의 주거복지정책과 그 배경, 선진외국의 사례를 통해서 본 우리의 문제 혹은 개선안, 주택기금 및 주거금융의 활용 현황 및 문제점, 주거급여 수혜대상과 연계한 주거급여의 효율성, 효과적인 주거복지 전달체계, 공동체 형성 및 활성화, 공동체 형성의 문제 등에 관한 연구들이 이루어져 왔다<Table 1>.

주거복지 수혜대상별로 보면, 주거취약계층인 고령자에 관한 것이 가장 많고, 저소득층, 장애인, 노숙인, 탈북자, 이주 노동자 등에 관한 연구들이 있다. 그 외 건물을 대상으로 한 것으로 불량주거대책, 주거지 근린 재생, 영구임대주택이나 임대주택의 관리 혹은 서비스, 주택 및 시설 디자인, 주택 개조에 관한 연구 등이 진행되어 왔다. 그러나, 주거복지 수혜자들에게 직접적으로 영향을 미치는 각 지자체의 자치법규에 대한 연구는 아직 미흡한 실정이라고 할 수 있다.

Table 1. Previous Studies on Housing Welfare

| Field | Researcher (Announced year) |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Domestic law & policy | Yeo (2014), Jin (2011), Oh & Oh (2013), Yim (2014), Rhee (2016), Park & Lee (2009) |
| Foreign policy | Yoo & Cho (2013), Yoo & Yoon (2012), Lee (2007a), Lee (2007b) |
| Housing standard | Kim (2015), Kim & Choi (2013), Kim & Kim (2008) |
| Housing voucher | Kim & Kim (2014), Yoon (2013), Park (2013) |
| Housing welfare system | Bong (2011), Rhee (2015) |
| Housing finance | Nam (2014), Nam & Kim (2014) |
| Rental housing | Cho et al. (2012a), Cho et al. (2012b), Bong (2010), Son et al. (2015) |
| Community | Kwon & Jung (2013) |
| Housing vulnerable people | Yeo (2011), Shin (2012), Lee & Yeo (2011), Park & Shin (2005) |

III. 연구방법

주거관련 법 중에서 주거기본법은 2016년부터 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하려는 목적으로 제정·시행되고 있다. 주거기본법 6조에 의하면, 시·도지사는 주거종합계획과 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 연도별 및 10년 단위의 시·도 주거종합계획을 수립해야 한다. 그리고 각 시도지사는 자치법규인 조례를 제정하여 해당지역의 주거복지를 시행해야 한다. 그리하여, 각 지자체는 상위법인 주거기본법에서 정한 대로, 행정구역별로 주거복지에 관련된 자치법규를 제정·시행하고 있다. 자치법규명칭은 지역별로 차이가 있는데, 주거기본법의 하위법에 해당하는 주거기본조례, 주택조례가 있고, 주거복지 관련 조례로 주거복지지원조례가 있다.

이에 본 연구는 우리나라의 행정구역에 따라 서울 특별시와 6대 광역시, 세종 특별자치시, 제주특별자치도와 8

개의 각 도의 조례를 연구대상으로 하였다.

각 시도별 주거복지 관련 조례 중에서 주거복지 지원조례를 우선적으로 선정하고, 그 다음으로 주거기본조례를 채택하였다. 주거복지 지원조례, 주거기본조례가 없는 시도에서는 주거복지에 관하여 특화된 조례 내용은 아니지만, 주거복지와 가장 관련있는 내용을 포함하고 있는 조례로써 주택조례를 채택하였다.

이에 본 연구는 주거복지 지원조례, 주거기본조례 및 주택조례를 대상으로, 각 시·도별 주거복지에 관한 규정을 조사하고 비교·분석하였다<Table 2>.

Table 2. Research Subject

| Housing welfare support regulations | | Housing regulations | |
|-------------------------------------|----------------------|---------------------|--------------|
| Gwangju | 2015.8.1.* | Ulsan | 2015.6.30.* |
| Daegu | 2013.5.16. Enactment | Gangwon | 2016.8.5.* |
| Sejong | 2016.10.31.* | Gyeongnam | 2014.10.10.* |
| Inchon | 2014.12.15.* | Gyeongbuk | 2016.4.14.** |
| Housing basic regulations | | Jeonnam | 2016.4.7.* |
| Daejeon | 2016.8.12. Enactment | Jeonbuk | 2015.5.1.* |
| Busan | 2016.3.30. Enactment | Chungnam | 2015.10.30.* |
| Seoul | 2016.7.14.*** | Chungbuk | 2015.7.31.* |
| Gyeonggi | 2016.7.19. Enactment | | |
| Jeju | 2016.9.28. Enactment | | |

*: Some revisions, **: All revised, ***: Revision of other law

IV. 분석대상 시도의 인구와 주택

우리나라의 총 인구는 2010년 49,410천명, 2015년 51,069천명이고, 2040년에는 51,091천명이 될 것으로 예상되어, 총인구는 계속 증가할 것으로 예측되고 있다(Statistics Korea, 2014). 그러나 우리나라 인구성장률은 2010년 0.46%이었으나, 2040년에 -0.39%가 될 것으로 예상되어, 궁극적으로 우리나라의 인구증가는 둔화되다가 결국 전체 인구가 감소될 것으로 예측된다. 또한 우리나라 인구 중 고령자 비율은 기하급수적으로 늘어나고 있어서, 전체 고령자수는 2015년 6,569천명으로 총인구의 13.2%이고, 이미 모든 시도의 고령인구비율은 7%를 넘어서서, 우리나라는 고령화 사회에 들어섰다(Statistics Korea, 2016.9.7.). 2026년에는 모든 지역의 고령화 비율이 14% 이상으로 고령사회에 진입할 것으로 예측되고 있다(Statistics Korea, 2014). 한편, 2015년 우리나라의 총 가구 1,956만 가구 중에서 48.7%의 가구가 수도권에 분포하고 있으며, 평균 가구원 수는 2.53명이다. 1990년에서 2005년까지 우리나라에서 가장 주된 가구유형은 4인 가구이었으나 2015년에는 1인 가구가 가장 주된 가구유형이 되었다. 우리나라 1인 가구의 가구주 연령을 보면, 30대가 18.3%, 그 다음으로 70대 17.5%로 910천 가구이다. 1인 가구는 주로 단독주택에 거주하고 있다(Statistics Korea, 2016.9.7.). 우리나라의 인구는 여전히 증가하고 있으나 그 증가폭은 둔화되고 있으며, 곧이어 마이너스 성장을 할 것으로 예측

되고 있다. 반면에 1인 가구와 노인가구의 증가로 주택의 수요자인 가구 수는 다소 늘어났고, 이러한 1인 가구는 주로 수도권에 거주하고 있다. 1인 가구의 가구주 연령에 따라 주된 주거유형이 다른데, 70대의 고령층 가구주는 일반 단독주택에 가장 많이 거주하고 있다. 대체로 1인 가구의 질적 주거수준이 낮을 것으로 예상되어 이들의 주거복지문제가 중요할 것으로 생각된다.

분석대상 시도의 2010년 대비 2015년 인구 증감률은 서울 -1.6, 부산 -1.1, 대구 -1.0이고, 광주 0.3, 대전 0.8, 울산 5.9, 인천 6.1이며, 그 외 도지역은 전북 0.8, 전남 0.8, 충남 1.0, 경북 1.1, 강원 1.1, 충북 3.0, 경남 3.3, 경기 7.1, 제주 9.9로, 대도시인 서울, 부산, 대구지역에서 인구가 감소되었다. 고령화 비율을 살펴보면, 서울 12.6%, 부산 14.7%, 대구 12.8%, 인천 10.8%, 광주 11.2%, 대전 10.8%, 울산 8.9%, 세종 10.5%이고, 전북 17.9%, 경북 17.8%, 강원 16.9%, 충남 16.3%로써, 부산, 전북, 경북, 강원, 충남, 제주는 고령화비율이 14%로 고령사회에 들어섰고, 전남은 고령화 비율이 21.1%로 이미 초고령 사회가 되었다(Statistics Korea, 2016.9.7.). 시도별 재정자립도를 보면, 전국 평균이 52.5%인데, 서울 84.7%, 부산 60.1%, 대구 57.1%, 인천 67.0%, 광주 51.5%, 대전 55.0%, 울산 72.2%, 세종 59.0%, 경기 67.4%, 강원 27.1%, 충북 35.2%, 충남 38.7%, 전북 29.7%, 전남 23.8%, 경북 33.3%, 경남 43.5%, 제주 38.2%이다. 즉 경기도를 제외한 모든 도 지역의 재정자립도는 50%를 넘지 못하고 있다. 70%가 넘는 곳은 서울시와 울산시 뿐으

로 시도별 재정자립도 현황이 좋지 않은 상황이다(Statistics Korea, 2016.07.06).

주택의 질적수준 측면에서 최저주거기준 미달가구의 비율은 다음 표와 같이 점차 줄어들고 있다. 1인당 주거면적은 2008년 27.8 m²이었는데, 2014년에 33.5 m²로 계속 증가 추세이고, 최저주거기준 미달가구의 비율도 감소하여 2008년 212만 가구(12.7%)이었는데, 2014년 기준으로 97.8만 가구(5.3%)로 감소되었다. 주택의 양적수준 측면에서 주택보급율은 서울과 세종시를 제외하고 모든 지역에서 100%를 넘어섰다<Table 3, 4>.

V. 시·도별 주거복지관련 자치법규 분석

1. 관련 조례의 종류와 구성

주거기본법은 주거정책에 관한 우리나라 최상위법으로, 각 지자체들은 이 주거기본법에 부합하도록 관련 자치법규를 제정한다. 이에 따라 서울특별시와 6대 광역시, 세종특별자치시, 8개 도와 제주 자치도의 자치법규도 주거기본법에 준하여 제정된다.

세종시, 인천시, 광주시, 대구시는 주거복지지원조례를, 대전시, 부산시, 서울시, 경기도와 제주도는 주거기본조례를 제정·시행하고 있다. 주거기본조례와 주택조례를 모두 시행하는 지자체는 제주도가 유일하다. 한편, 주거복지지원조례를 시행하고 있는 시는 세종시, 인천시, 광주시, 대구시이고 이들 시는 모두 주택조례도 시행하고 있다. 강원도, 경상남도 경상북도, 전라남도 전라북도, 충청남도, 충청북도, 제주도 및 울산시는 주거복지지원조례나 주거기본조례 없이 단지 주택조례만 제정하여 시행하고 있다.

주거기본조례와 주거복지지원조례 및 주택조례에 담긴 주거복지에 관한 내용을 살펴보면, 다음 표와 같다. 주거복지지원조례를 시행하고 있는 세종시, 인천시, 광주시, 대구시 중에서 인천시와 광주시는 ‘주거복지지원조례’라는 명칭을 사용하고, 세종시는 ‘주거약자 등에 대한 주거복지 지원조례’를, 대구는 ‘주거약자를 위한 주거복지 지원조례’라는 명칭을 쓰고 있다. 대구시의 조례에는 주거실태조사 및 주거복지 지원센터라는 명칭대신에 ‘주거약자 주거실태조사’와 ‘주거약자를 위한 주거복지 지원센터’라는 이름이 사용된다.

조례의 구성을 보면, 주거복지 기본계획의 수립, 주거실태조사, 주거복지사업, 주거복지위원회 및 주거복지 지원센터의 설치와 기능·운영 등에 관한 것이 있다. 다만, 주거복지 지원조례 중 세종시의 주거복지 지원조례에만 주거복지 지원센터에 대한 언급이 없다.

대전시, 부산시, 서울시, 경기도, 제주도에 제정시행되고 있는 주거기본조례에는 주거복지사업, 주거복지센터의 설치와 운영 및 감독, 위탁계약 및 재원 마련에 관한 내용 등이 있으며, 주택조례에서 다루고 있는 주거종합계획의 수립과 주거실태조사, 주택정책심의위원회의 구성과 기능 등이 들어 있다.

Table 3. The Quality of Life Indicator

| Indicator | Unit | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 |
|--------------------------------------------|------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| The housing area per person | m ² | 27.8 | 28.5 | 31.7 | 33.5 |
| Households below minimum housing standards | N. of households | 2.12 million | 1.84 million | 1.277 million | 0.978 million |
| | % | 12.7 | 10.6 | 7.2 | 5.3 |

Source. 통계개발원. <http://qol.kostat.go.kr/blife/main.do>

Table 4. New Housing Supply Rate (2014)

(Unit : %, 1000 household, 1000 house)

| District | Supply Rate | N. of households | N. of houses | District | Supply Rate | N. of households | N. of houses |
|----------|-------------|------------------|--------------|-----------|-------------|------------------|--------------|
| Total | 103.5 | 18,773 | 19,429 | Gyeonggi | 108.3 | 4,356 | 4,262 |
| Seoul | 97.9 | 3,682 | 3,604 | Gangwon | 110.3 | 592 | 642 |
| Busan | 104.3 | 1,298 | 1,354 | Chungbuk | 113.8 | 611 | 674 |
| Daegu | 103.8 | 918 | 953 | Chungnam | 112.9 | 840 | 956 |
| Inchon | 100.9 | 1,012 | 1,021 | Jeonbuk | 112.7 | 697 | 787 |
| Gwangju | 104.1 | 570 | 593 | Jeonnam | 112.6 | 697 | 786 |
| Daejeon | 101.7 | 587 | 597 | Gyeongbuk | 107.5 | 1,068 | 1,203 |
| Ulsan | 109.3 | 407 | 445 | Gyeongnam | 111.0 | 1,244 | 1,388 |
| Sejong* | 86.8 | 62.8 | 54.5 | | | | |

Source. 통계청 http://index.go.kr/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=1227

*Source. 세종시청 http://www.sejong.go.kr/prog/stat/stat_home/list.do?siteCode=stat&mno=sub01_04_04

다른 지자체의 주거기본조례와 달리, 경기도의 주거기본조례에는 주거복지전달체계, 주거복지전문인력 양성, 주거복지 기금 조성, 기금관리 공무원 등에 관한 규정이 있다. 대전의 주거기본조례에는 주거실태조사와 주거복지사업에 대한 조항이 없고, 부산과 제주의 조례에는 주거실태조사에 대한 항목이 없다. 주거복지를 위한 재원마련은 단지 서울의 조례에만 있다.

강원, 경남, 경북, 전남, 전북, 충남, 충북과 울산시의 주택조례 중 주거복지관련 내용으로는 충남의 ‘주거복지사업 지원’에 관한 것과 전남의 ‘주거약자 주택 개보수비 지원’에 관한 것이 있을 뿐이다. 특히 전남은 주택조례에서 주거복지를 위한 도의 책무 뿐 아니라 도민이 해야 할 노력도 언급하고 있다.

Table 5. Housing Welfare Supporting Regulations

| | Sejong | Inchon | Gwangju | Daegu |
|----------------------------------------------------------------------|--------|--------|---------|-------|
| Purpose | ● | ● | ● | ● |
| Term definition | ● | ● | ● | ● |
| Mayor' commitment | ● | ● | ● | ● |
| Basic plan of housing welfare | ● | ● | ● | ● |
| Housing survey | ● | ● | ● | ● |
| Housing Welfare Business | ● | ● | ● | ● |
| Housing welfare committee installation & role | ● | ● | ● | ● |
| Housing welfare committee composition & term etc. | ● | ● | - | ● |
| Housing welfare support center installation, role & composition etc. | - | ● | ● | ● |

Table 6. Housing Basic Regulations

| | Daejeon | Busan | Seoul | Gyeonggi | Jeju |
|------------------------------------------------------|---------|-------|-------|----------|------|
| Purpose | ● | ● | ● | ● | ● |
| Term definition | - | - | ● | ● | ● |
| Mayor' (Governor's) commitment | ● | - | ● | ● | - |
| Total housing plan | ● | ● | ● | ● | ● |
| Housing survey | - | - | ● | ● | - |
| Housing welfare business | - | ● | ● | - | ● |
| Housing policy review committee | ● | ● | ● | ● | ● |
| Housing welfare center installation | ● | ● | ● | ● | - |
| Housing welfare center commitment of management etc. | ● | ● | ● | - | ● |
| Fund | - | - | ● | - | - |
| Housing welfare delivery system | - | - | - | ● | - |
| Housing welfare specialists | - | - | - | ● | - |
| Housing welfare fund etc. | - | - | - | ● | - |
| Housing welfare fund management official | - | - | - | ● | - |

주거복지 지원조례와 주거기본조례, 주택조례에 있는 주거복지 관련 항목을 정리하면, 다음과 같다. 주거복지사업은 3개의 조례에서 모두 다루지고 있다. 주거복지 지원조례에는 주거복지 기본계획이, 주거기본조례와 주택조례에는 주택종합계획이 있다. 한편, 주택종합계획이 있고, 그

안에 주거복지 기본계획에 담아야 할 내용을 모두 담으면, 주택종합계획으로 주거복지 기본계획을 대신할 수 있다.

지자체 중 하나의 지자체 주택조례만 주거약자 주택의 개보수비를 지원하고 있고, 한 지자체의 주거기본조례만 주거복지 전달체계 및 전문가 양성, 주거복지 기금조성 등에 관한 내용을 담고 있다. 강원도와 경북의 주택 조례는 주택종합계획 안에 주거복지 전달체계에 관한 내용을 포함하고 있다. 한편, 주거실태조사에 관한 사항은 모든 주거복지 지원조례에 들어있고, 일부 지자체의 주거기본

Table 7. Housing Regulations

| | Gang-won | Gyeonggi-do | Gyeonggi-do | Jeon-buk | Jeon-buk | Chung-nam | Chung-buk | Ulsan |
|-------------------------------------|----------|-------------|-------------|----------|----------|-----------|-----------|-------|
| Purpose | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Term definition | - | - | - | ● | ● | - | - | - |
| Governor's commitment | - | - | - | ● | - | - | - | - |
| Total housing plan | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Housing policy review committee | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Apartment housing safety management | ● | - | - | ● | - | - | ● | ● |
| Housing welfare business | - | - | - | - | - | ● | - | - |
| Support for housing repair | - | - | - | ● | - | - | - | - |

Table 8. Regulations Related to Housing Welfare

| | Housing Welfare Support Regulations | Housing Basic Regulations | Housing Regulations |
|------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|---------------------|
| Purpose | ● | ● | ● |
| Term definition | ● | ● | ● |
| Mayor'(Governor's) duty | ● | ● | ● |
| Housing welfare business | ● | ● | ● |
| Basic plan of housing welfare | ● | - | - |
| Support for housing repair | - | - | - |
| Total housing plan | - | ● | ● |
| Housing Survey | ● | - | - |
| Housing policy review committee | - | ● | ● |
| Housing welfare committee | ● | - | - |
| Housing welfare (support) center | ● | ● | - |
| Housing welfare delivery system | - | - | - |
| Housing welfare specialists | - | - | - |
| Housing welfare fund etc. | - | - | - |
| Housing welfare fund management official | - | - | - |

조례에만 들어 있으며, 주택조례에는 전혀 언급되어 있지 않다. 주거복지지원센터는 주거복지지원조례와 주거기본조례에서 모두 언급되어 있고, 제주도의 조례는 센터의 설치 가 아닌 위탁에 대하여 다루고 있다. 전반적으로 주택조례와 주거기본조례에는 주거복지에 관련 내용이 많이 부족하다.

2. 관련조례의 목적과 시장/도시사의 책무

주거복지 지원조례 중에서 인천시와 광주시의 조례는 명칭이 주거복지지원조례이지만 세종이나 대구와 마찬가지로 대상은 ‘주거약자 등’이며, 그들의 주거안정과 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다. 그리고 적정수준의 주거환경을 제공하여 인간다운 삶을 영위하도록 하는 것이 주거복지라고 정의하였다. 인천시와 세종시의 조례에 의하면, 최저 생계비의 120% 이하에 해당하는 자, 긴급지원대상자, 그 외 시장이 인정하는 자가 주거약자이고, 광주와 대구시 조례에 의하면, 고령자, 장애인, 국가유공자, 보훈보상대상자, 5.18 민주유공자, 고엽제후유의증환자가 주거약자¹⁾이다. 대다수 조사대상 시도의 주거기본조례는 시민 혹은 도민의 주거안정과 주거수준의 향상에 기여하는 것을 목적으로 하며, 서울과 경기의 조례에 의하면, 시민 혹은 도민은 누구나 ‘주거권’ 즉 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리가 있다고 하였다.

대다수 조사대상 시도의 주택조례는 주택법 및 주거기본법에서 위임된 사항과 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 특히 경북의 주택조례는 주거안정 및 주거수준 향상과 공동주택관리에 관한 사항을 규정하여 주거복지에 기여하는 것에 목적을 두고, 전남·전북·충남 및 울산의 주택조례는 주거안정 및 주거수준 향상에 목적을 두고 있다. 또한 전남의 주택조례는 주거약자 즉 주거급여 수급권자 및 차상위 계층의 주택 개·보수비를 지원한다.

모든 조사대상 시도의 주거복지지원조례에서 시장 혹은 도시사는 주거약자 등의 주거안정을 위해 행정적·재정적 지원방안을 마련하고 적극 추진하며, 재원확보 노력해야 한다고 되어있다. 주거기본조례 중에서는 대전, 서울, 경기도의 조례만이 시장 혹은 도시사의 책무를 언급하고 있고, 주택조례 중 전남 조례만 도의 책무와 주거기준에 맞는 주택을 건설하고, 주택정책에 적극 협조해야 하는 도민의 노력 등을 언급하고 있다. 한편, 광주와 대구시장은 주거약자의 주거안정을 위하여 임대주택을 공급확대하고, 대전시장은 최저주거기준을 확보하여 쾌적한 주거환경을 조성하며, 서울시장과 경기 도지사는 주거정책 및 사업을 적극 추진하고 필요예산을 확보하고, 전남 도지사는 도민들을 위하여 최저한의 주거수준을 확보해야 한다.

3. 주거복지 기본계획 및 주거복지사업

주거복지지원조례에 의하면, 주거복지기본계획은 5년 단위로 수립해야하고, 인천, 광주, 대구는 매년 시행계획을 수립시행해야한다. 주거기본조례와 주택조례에 의해, 수립하는 주택종합계획은 10년 주기별, 연도별로 세운다. 주거복지기본계획에는 주거복지정책 기본목표와 추진방향, 주거복지실태조사, 주거복지분야 일자리 창출 및 활성화, 전문가 양성 및 공무원 교육, 전달체계 및 관련 민간단체 지원, 주거복지사업 재정보호, 주민의 주거안정 및 주거복지향상지원에 관한 것이 들어가고, 주거종합계획에는 기본목표 및 방향, 공공주택의 공급에 관한 사항, 주거환경정비 및 노후주택 개량, 최소주거기준 및 유도주거기준 미달가구 감소를 위한 노력, 주민의 주거수준 향상을 위하여 해당지역의 주거관련 계획 등이 들어간다. 한편, 광주시와 대구시는 주거복지 기본계획에 담아야 할 내용을 포함하여 주택종합계획을 세우면, 주거복지기본계획을 수립한 것으로 같음한다. 또 다른 시도와 달리 대구시는 주거복지 기본계획을 세울 때 주거약자 등 주민의견을 적극 수렴할 것을 강조한다.

주거복지 지원센터의 설치와 위탁, 및 운영 등의 항목은 조사대상 시도 중 세종시를 제외한 인천시, 광주시, 대구시의 주거복지지원조례에 들어있고, 경기도의 주거기본조례에 들어있다. 주거복지 실태조사는 가구특성, 주택유형과 규모, 점유상태, 시설 및 설비, 만족도, 가격 및 임대료, 최저기준 미달가구에 대한 조사를 2년마다 실시해야 하고 전문가에게 위탁할 수 있다. 대구시는 주거약자를 대상으로 주거실태조사를 한다.

주거복지사업은 모든 조사대상 시의 주거복지지원조례에서 다루고 있는데, 세종과 인천의 주거복지사업은 상담, 정보제공, 사례관리 및 복지지원서비스, 복지 전문가 양성 및 주민교육, 복지홍보사업 및 복지네트워크 구축 운영사업, 주거약자 등의 주거복지 향상을 위한 사업 등이 다. 광주와 대구의 주거복지사업은 주거약자 등에 대한 주택임대보증금, 임차료 보조 및 대출 지원, 주거약자 등 주민 공동체 증진 및 공공임대주택 거주자에 대한 자활 지원, 화재 등 재난으로 인하여 거주하기 곤란하게 된 긴급구조가구에 대한 공공임대주택 우선공급, 최저주거기준 미달 주택 거주자에 대한 주택개조자금 지원, 주거복지 관련 단체나 기관 지원, 주거복지 향상을 위한 연구나 조사사업, 그밖에 주거약자 등의 주거복지 향상을 위해 필요한 사업 등이다. 또한 광주시의 저소득 주민 집수리 지원사업과 대구시의 장애인 고령자에 대한 주택개량자금지원사업도 주거복지사업에 포함되어 있다.

주거기본조례의 주거복지사업 내용을 보면, 경기도의 주거복지사업은 주거복지 전달체계, 주거복지 전문가 양성 및 교육에 관한 사항 등이고, 부산·서울·제주의 주거복지사업은 저소득층 등 주거지원이 필요한 계층을 위한 공공임대주택 공급확대, 공공임대주택 거주자에 대한 사회복지서비스 제공, 주거급여 대상이 아닌 저소득 가구에

1) 장애인고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률(약칭: 주거약자법) [시행 2016.8.12.] 제2조에서 주거약자란 65세 이상인 사람이거나 장애인이거나 그밖에 대통령령으로 정하는 사람이다.

대한 주거비 지원, 저소득층 노후주택 에너지 효율화 사업, 최저주거기준에 미달가구에 대한 우선적 주택공급 및 개량자금 지원, 주거복지 관련 단체나 기관 지원, 주거복지향상을 위한 연구조사사업 등이다. 주택조례에는 주거복지에 관한 직접적인 내용은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 그나마 주거복지 관련항목으로, 충남의 주거복지사업 지원, 전남의 주거약자주택의 개보수비 지원, 충북과 전북의 임대주택건설, 강원·전남·충북·울산의 소규모 공동주택의 안전관리비용지원 등이 있다. 충남은 주거복지사업 즉 공동주택단지내 공용부분의 유지보수 설치사업, 고령자·장애인 주거환경개선사업, 주거복지관련 단체기관의 지원사업에 지방보조금을 지원한다고 되어있다.

주거기본조례의 주택정책심의위원회는 주거종합계획의 수립 및 변경, 주거복지센터의 설치 및 위탁 등, 주거복지기금운영 계획 등에 대한 사항을 심의한다.

4. 주거복지센터 및 전달체계

주거복지지원조례에 의하여 인천·광주·대구시장은 주거복지센터를 설치할 수 있고, 주거복지센터는 주거복지사업의 상담, 정보제공 및 사례관리, 지원서비스 제공, 전문기 양성 및 주민교육, 주거복지 홍보사업 및 주거복지네트워크 구축 운영, 주택 및 주거환경에 대한 실태조사, 주거복지 향상을 위한 연구조사사업, 주거복지사업과 관련한 주민의 권리구제를 지원한다.

주거기본조례도 주거복지센터의 설치와 운영 등을 정하고 있다. 제주도는 지방공사나 전문기관에게 주거복지센터를 위탁할 수 있다. 경기도는 주거복지 전달체계가 효율적 운영되도록 조직, 인력, 예산 등을 갖추고, 민간과 공공부분의 주거복지 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력해야 한다.

한편, 대구시의 주거복지지원조례는 장애인·고령자 등 주거약자 지원 법률에 따라 안전하고 편리한 편의시설 설치기준을 설정·공고하고, 주택개조 대상주택 확인 및 개조공사의 적정성 확인 등 주택개조지원을 다루고 있다. 서울의 주거기본조례는 주거복지사업의 시행과 주거복지센터 및 지역 센터의 운영 등에 사회복지기금을 사용할 수 있다고 되어있고, 경기도의 주거기본조례는 도 보통세의 1000분의 2이내, 기금운용수익금, 그 밖의 수익금으로 주거복지기금을 조성하고, 이를 임대주택 공급 및 자금지원, 주택 개보수 등 주거환경 개선지원, 주택 에너지 효율개선, 주거취약계층의 주거비 지원, 주거복지에 필요한 각종 사업 등에 사용할 수 있다고 하였다.

한편, 각 시도의 주거복지 관련 조례에 따라, 시행하는 주거복지사업을 보면, 서울시는 장애인·고령자를 위한 주택의 개조자금을 지원하고, 주거약자 등 공동체 증진 및 자활 사업을 지원한다. 광주는 주거약자 등에 대한 주택임대보증금과 주거약자 등 공동체 증진 및 자활을 지원한다. 대구는 장애인·고령자 등 주거약자 주거지원센터를 설치하고, 주거약자를 위한 임대주택공급을 확대하고,

주거약자 등 주민 공동체 증진, 장애인·고령자에 대한 주택개량자금 지원 사업, 그 외 주거약자의 주거복지 증진을 위해 필요하다고 인정하는 사업을 지원한다. 부산은 장애인·고령자·저소득층 등에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비를 지원하고, 주거약자법 5조2항각호²⁾에 관한 사항, 그 외 주거약자 등의 주거복지 향상을 위하여 필요한 사업을 한다. 세종시는 주거약자 등의 주거안정을 위해 행정적·재정적 지원방안을 마련하고 적극 추진한다.

VI. 결론 및 제언

우리나라는 최근 주거기본법을 제정하여, 주거안정과 주거수준 향상을 도모하고 있고, 각 시도에서는 주거기본조례 및 주거복지 관련조례를 제정·시행하고 있다. 이러한 시대적 상황에 맞추어 시도별 주거복지에 관한 조례를 대상으로 그 목적과 대상 및 내용 등을 파악, 비교분석하였다.

주거복지지원조례와 대부분의 주거기본조례는 주거복지와 관련이 깊은 주거복지사업과 주거복지센터 등에 관한 내용을 담고 있다. 그런데, 주거기본법의 하위법 중 하나인 주택조례에서 주거복지사업을 다룬 곳은 8개의 시도 중 1곳 뿐이고, 주거복지(지원)센터를 다룬 시도는 한 곳도 없었다. 즉 조사대상 지자체 8개 시와 9개 도 중에서 주거복지지원조례나 주거기본조례 없이 주택조례만 시행하는 1개 시와 7개 도의 자치법규는 주거복지를 위한 사업이나 주거복지를 실현시킬 수 있는 시스템이 미흡한 실정이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 지자체들은 주택조례를 개정하거나 주거복지지원조례를 새로 제정하여 주거기본법에서 위임한 것들을 실행할 수 있도록 해야 할 것이다.

주거기본법은 주거복지 달성을 위하여 최저주거기준과 유도주거기준 미달가구의 감소에 목표를 둔다. 그러나 많은 지자체의 관련 조례들은 주거복지 달성을 위하여, 목표인 주거기준을 정하지 않았다. 단지 대전, 인천, 광주, 세종시, 대구시의 조례만 목표로 하는 주거수준을 제시하고 있다. 대전시는 최저주거기준 확보를, 인천시, 광주시, 세종시, 대구시는 적정수준의 주거환경 제공을 목표로 한다. 최저주거기준은 법적으로 명확하게 정의를 내릴 수 있지만, 적정 주거수준은 모호한 기준이어서, 주거복지의 효율적이고 공평한 수혜에 문제가 될 수 있다. 따라서 주거복지의 명확한 목표 주거수준을 제시하는 것이 정책과 제도의 효율성을 높이는데 필요하다.

지속적이고 효과적인 주거복지사업이 되도록 재원 마련 방안이 조례에 명시되어 있어야 하고, 마련된 기금을 고령자, 장애인, 저소득층 등 누구에게 어떤 용도로 얼마나 지원할 것인지에 대한 계획과 운영 등에 관한 내용도 구

2) 주거약자에 대한 주거지원계획의 목표와 추진방향, 주거약자용 주택의 건설 및 공급에 관한 사항, 주거약자용 주택개조비용의 지원에 관한 사항, 그 밖에 주거약자의 주거안정을 위하여 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 사항

체적으로 제정되어야 한다. 주거복지사업을 하기 위해서 막대한 재원이 필요한데, 현재 서울과 경기도의 조례에만 재원마련에 대한 방법이 제시되어 있을 뿐이다.

거주자의 안정되고 쾌적한 주거생활과 삶의 질을 위하여, 복지 수요가 있는 곳에 적절한 복지혜택이 적시에 이뤄져야 한다. 이를 위해서 지역별 거주민의 특성을 고려하여, 주거복지가 필요한 사람들에게 적시에 정확한 정보가 전달될 수 있는 효과적인 전달체계가 구축되어야 할 것이다. 특히 이동이 자유롭지 못하고, 인터넷 이용이 어려운 고령자들이 정보습득에 취약한 이유로 인하여 주거복지의 수혜에서 소외되지 않도록 고령자를 위한 주거복지서비스 전달체계에 대한 구체적 대책이 필요하다.

또한 실효성 있는 주거복지정책 및 사업이 되기 위해서 지역적 특성이 반영된 차별화된 주거복지 조례가 필요하다. 특히 지역별 고령화 비율 차이가 크고, 향후 고령화가 계속 진행될 것이므로, 고령자의 주거복지에 대한 내용이 보다 적극적이고 공격적으로 반영되어야 한다. 높은 고령자 수 뿐 아니라 높은 고령자 빈곤율을 고려할 때 주거약자 중에서 고령자를 우선하는 주거복지내용이 주거관련조례에 반영되어야 한다. 이는 우리 사회의 안정과 희망을 준다는 차원에서 매우 중요하다고 사료된다.

현재 시행되고 있는 지자체의 주거복지 관련조례는 선연적인 내용이 많고, 구체적인 실행사항에 관한 것은 ‘세칙이나 규칙으로 정한다’라고 되어있는 경우가 많다. 향후 주거복지의 사각지대를 줄이기 위하여, 주거복지 관련 규정들을 정비하여, 주거복지가 촘촘하게 실현되도록 해야 할 것이다. 또한 시대적 상황에 따라 주거복지가 점차 중요해질 것이므로, 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록, 국가는 주택개발정책 등의 양적공급 뿐 아니라 주거복지에 힘써야 한다는 내용이 법에 더 강조되어야 할 것으로 사료된다.

REFERENCES

- Bong, I. S. (2010). *A study on the characteristics of residential mobility of the public rental housing tenants*. Suwon: Gyeonggi Research Institute.
- Bong, I. S. (2011). *A study on public-rental housing supply system of canada and korea*. Suwon: Gyeonggi Research Institute.
- Busan Housing basic regulations [2016.3.30.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Cho, Y. -T., Roh, S. -Y., Cho, Y. -K., Lee, J. -E., & Yoon, Y. -H. (2012a). A study on the welfare-housing & welfare-service in aged permanent rental housing. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 28(10), 263-270.
- Cho Y. -T., Roh S. -Y., Cho Y. -K., Lee J. -E., & Yoon Y. -H. (2012b). A study on the restructuring of aged permanent rental housing for welfare service. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 28(4), 77-84.
- Chungcheong Buk-Do Housing regulations [2015.7.31.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Chungcheong Nam-Do Housing regulations [2015.10.30.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Daegu Housing welfare support regulations for housing vulnerable person [2013.5.16.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Daejeon Housing basic regulations [2016.8.2.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Gangwon-Do Housing regulations [2016.8.5.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Gwangju Housing welfare support regulations [2015.8.1.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Gyeonggi-Do Housing basic regulations [2016.7.19.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Gyongsang Buk-Do Housing regulations [2016.4.14.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Gyongsang Nam-Do Housing regulations [2014.10.10.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Housing basic law [2016.8.12.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Inchon Housing welfare support regulations [2015.1.1.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Jeju Housing basic regulations [2016.9.28.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Jeolla Buk-Do Housing regulations [2015.5.1.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Jeolla Nam-Do Housing regulations [2016.4.7.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Jin, M. -Y. (2011). The characteristics of bogeumjari housing program and direction of future housing policy for low-income households without home ownership. *Journal of the Korean Housing Association*, 22(2), 21-33.
- Kim, H. S., & Kim, T. H. (2008). Housing welfare policy based on minimum housing standards and affordability. *Planning and Policy*, 59, 223-245.
- Kim, J. H. (2015). Minimum standards for housing accommodation(MSRA) and the housing welfare policy-focusing on the ‘housing comprehensive plan’. *Journal of Korea Planning Association*, 50(4), 185-207
- Kim, Y. C., & Choi, E. Y. (2013). Spatio-temporal changes and characteristics of households failing to meet the new minimum housing standard in seoul metropolitan (1995-2010). *Journal of the Korean Geographical Society*, 48(4), 509-532.
- Kim, Y. C., & Kim, J. Y. (2014). An evaluation about house lend lease plan of the government and an study on a way to supply the housing benefit through a taxation of rental income. *Journal of Tax Studies*, 14, 101-125.
- Kwon, W. S., & Jung, C. M. (2013). Application of co-operative for urban regeneration-focused on housing cooperative. *Journal of Korea Real Estate Society*, 31(2), 199-216.
- Lee, H. -J. (2007a). An analysis of the housing policy for senior citizens and characteristics of senior housing in Japan. *Journal of the Architectural Institute of Korea* 23(12), 11-18.
- Lee, H. -J. (2007b). An analysis of the housing policy for older adults and senior housing in Hong Kong. *Journal of*

- the Architectural Institute of Korea*, 23(4), 37-44.
28. Lee, H. S., & Yeo, K. S. (2011). Research on welfare housing for the underprivileged groups living in inadequate housing. *Public Law Journal*, 12(3), 363-388.
 29. Nam, Y. W. (2014). A study on efficient management of national housing fund according demographic change. *Journal of Korea Real Estate Society*, 32(2), 65-83.
 30. Nam, Y. W., & Kim H. J. (2014). A study on efficient management of national housing fund. *Journal of Korea Real Estate Society*, 32(1), 93-106.
 31. Oh, D. G., & Oh, G. S. (2013). A study for setting up forward direction of housing policy in the future. *Journal of the Korean Urban Management Association*, 26, 23-48
 32. Park, C. -U. & Lee, J. -H. (2009). Policy Implications of Sustainable Urban Regeneration. *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design*, 10(1), 89-10
 33. Park, H. S. (2013). A study of housing rent support policies for low-income households. *Journal of Residential Environment Institute of Korea*, 11(3), 139-157.
 34. Park, Y. S., & Shin, Y. H. (2005). A study on housing welfare status and housing assistance-with a focus on housing welfare improvement of the North Korean refugees. *Journal of Korean Social Welfare Administration*, 7(3), 95-122.
 35. Rhee, J. -S. (2015). A study on the housing welfare business & the service of the housing welfare center. *the Treatise on the Plastic Media*, 285-292.
 36. Rhee, J. -S. (2016). Housing welfare bylaw comparative study of administrative districts. *Proceedings of Autumn Annual Conference of Korean Housing Association*, Vol. 25, No. 2 (p. 98), Bundang, Korea.
 37. Sejong Housing welfare support regulations for housing vulnerable person [2014.2.17.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
 38. Seoul Housing basic regulations [2016.7.14.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
 39. Shin, Y. -J., (2012). Critical analysis of housing welfare policies for the elderly. *Journal of Residential Environment Institute of Korea*, 10(3), 159-171.
 40. Son, K. -J., Choi, S. -D., & Kang, J. -G. (2015). A study on the improvement of taxation for the private cooperative public rental housing policy. *Journal of the Residential Environment Institute of Korea*, 13(3), 79-99.
 41. Statistics Korea (2014.12). 2015 Population and Housing Census. Press release. Retrieved from <http://kosis.kr>
 42. Ulsan Housing regulations [2015.6.30.]. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
 43. Yeo, K. S. (2011). A plan on the legislative reform of housing welfare for the aged in an aging society. *Seoul Law Review*, 19(2), 391-426.
 44. Yeo, K. S. (2014). A policy direction for creating and fostering social enterprise on housing welfare. *Soongsil Law Review*, 32, 111-130.
 45. Yim, M. -S. (2014). A study on the definition and types of housing on the regulations for sustainable housing policy. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 30(11), 31-38.
 46. Yoo, H. Y., & Cho, H. H. (2013). A study on the supporting system for 'the neighborhood regeneration program of declined residential blocks (PNRQAD)' in France. *Journal of Korea Planning Association*, 48, 185-201.
 47. Yoo, H. Y., & Yoon, H. Y. (2012). A study on the support system and indicators for rehabilitation of deteriorated residential blocks in Japan. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 28(11), 185-194.
 48. Yoon, H. S. (2013). Issues on restructuring housing benefit. *Korea Social Policy Review*, 14(3), 101-125.

Received: August, 4, 2016

Revised: December, 2, 2016

Accepted: December, 21, 2016