

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 778

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

주거정책 지방화를 위한 중앙과 지방의 역할분담 방안

박미선 연구위원, 이후빈 책임연구원, 조정희 책임연구원

주요내용

- 1 지역별로 주거문제의 압력이 상이하게 도출되고 있으며 지역의 주거소요가 다양해짐에 따라 국내·외로 주거정책에서 지방의 역할을 강조하는 논의가 활발
- 2 주거문제의 압력은 지역별로 차이가 드러나며 이는 정책대상의 차이, 지역주거 여건의 격차에 따른 결과 이므로 주거문제에 대한 대응이 지역별로 차별화되어야 함을 시사함. 물리적 측면에서 수도권은 최저주거 기준 미달 또는 비정상 거처가구 비율이 높고, 전남·전북, 경남·경북은 노후주택의 비율이 높음
- 3 대표적인 주거정책인 공공임대주택 및 주거급여 사업의 역할분담을 분석한 결과, 기본적으로 중앙이 계획 수립과 자원배분 및 사업내용을 확정하고 지방은 사업 집행을 담당하는 구조
- 4 지방정부별로 법, 제도, 전담조직 등의 정책 기반을 바탕으로 지역 특화사업을 수행하고 있으나, 구체적 양상은 지역별로 차이가 있고 그 규모가 중앙에 비해 미미한 수준
- 5 중앙 중심적 계획수립, 운영기준·세부지침 설정, 자원배분, 하향적 정책 결정으로 인하여 지방정부에서 재량을 발휘하기 어려운 구조적 한계가 있음. 또한 지역맞춤형 정책개발을 위한 지방정부의 자원도 부족함
- 6 프랑스·일본·미국 등 주요 국가는 주거정책에서 지방정부의 역할을 강조하고 있으며 상향식 계획체계, 권한이양과 제도개선 협의 공론화, 기금 및 포괄보조금을 통해 주거정책 지방화를 제도적으로 지원

향후과제

- 1 (소요 파악 및 계획) 단기적으로는 지역소요 파악 및 계획수립 시 지역의 의견 청취와 주거정책심의위원회 역할 강화, 장기적으로는 상향식 계획체계로 전환
- 2 (집행 및 운영 단계) 지방정부 재량권 확대와 사무이양을 위하여 단기적으로 협의과정에 모든 지자체가 참여하는 공론화 시스템을 구축하여 정보 비대칭성 완화 및 투명성 강화
- 3 (자원 마련) 지역소요 대응 및 특화사업 확대를 위해 지역별 주택기금을 설치하고 장기적으로는 주거부문 예산의 일정비율을 포괄보조금 사업으로 전환

1. 주거정책 지방화 논의의 배경

주거정책에서 '지방'의 역할 강조

중앙정부 중심의 하향식 주거정책은 일관된 정책목표에 따라 자원을 집중 투입하여 단기간에 양적·질적 성과를 나타냈으나, 최근 지역 주거소요 다양화에 따라 정책 추진에 한계

- 가용자원이 한정적이고 지방의 역량이 부족한 상황에서 중앙정부 중심의 대량 공급전략은 주거여건 개선에 효율적으로 기여하여 단기간에 성과 발생
 - * [주택보급률] 86%(1995) → 104.2%(2018), [최저주거기준 미달가구 비율] 16.6%(2006) → 5.7%(2018)
- 주거여건은 단기간에 빠르게 개선되었으나 지역의 주거소요가 다양화됨에 따라 역설적으로 중앙 중심의 획일적 정책이 지역의 수요에 효과적으로 대응하지 못하는 현상이 나타남
- 주거정책의 효과는 지역별로 상이할 수 있기 때문에 지역 특성을 반영하지 못하는 중앙집권적 정책 추진은 지역 주거문제 해결에 한계를 가짐

국내·외로 주거권 실현을 위한 지방정부의 노력이 강조되고 있는 추세로 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 검토 필요

- 지역 특성에 따라 달라지는 지역 주거문제의 특성을 고려하여 주거정책이 지역맞춤형으로 변화해야 한다는 논의가 국내에서 활발히 이루어짐
- 국제적으로도 유엔 해비타트(UN-Habitat)를 중심으로 주거정책의 실행주체로서 지방정부의 중요성을 강조하는 논의가 오랜 기간 활발하게 이루어져 왔음
 - * 유엔 해비타트는 중앙정부의 국가주거전략(national housing strategy)을 성공적으로 이끌기 위해서는 지방정부의 실행력, 지방의 혁신과 노하우에 기반한 지방주거전략의 채택, 다양한 이해관계자의 참여와 동원, 자원 마련, 법적 도적 리뷰 등이 필요하다고 명시¹⁾
- 실제 실행방안 마련을 위해서는 주거정책의 계획으로부터 실행, 운영과 집행, 자원조달 과정 전반에서 중앙정부와 지방정부의 역할분담 현황과 한계를 분석하여 효과적인 개선방안 도출이 필요

주거문제의 지역별 차별성

지역별 주거문제에 실제 차이가 있는지 판단하기 위해 광역자치단체별로 점유의 안정성, 주거비용의 적정성, 물리적 거주적합성, 사회적 접근성을 평가하여 주거문제의 지역적 특성을 분석

- 개별 광역자치단체의 지표가 평균으로부터 얼마나 떨어져 있는지를 살펴보는 산포도를 통해 해당 주거문제에서 어떤 광역자치단체가 가장 크게 압력을 받고 있는지를 파악할 수 있음²⁾
- 주거문제 분류는 유엔 사회권규약위원회의 일반논평 제4호와 제7호의 주거권 구성요소를 활용하여 국내에 적용도가 높은 점유의 안정성, 주거비용의 적절성, 물리적 거주적합성, 사회적 접근성으로 설정

1) UN-Habitat, n.d. Global Housing Strategy Framework Document, Housing and Slum Upgrading Branch, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Workshop-Social-Inclusion_UN-Habitat.pdf (2019년 11월 21일 검색).

2) 이와 같은 분석 결과는 지역별로 주거여건과 사회·경제적 요인으로 인해 당면하는 주거문제가 상이하다는 점을 보여주는 것일 뿐, 주거문제에 있어 지역의 상대적 우수성을 나타내는 것은 아님

표 1 주거문제 범주별 내용과 측정지표

주요 범주	내용	측정치표
점유의 안정성	강제퇴거, 기타 위협으로부터 점유가 보호될 수 있는지 여부	거주기간 5년 이상 임차가구 비율, 임차불안감을 느끼는 가구수 비율
주거비용의 적정성	주거비용이 개인 또는 가계의 다른 기초적 수요를 제한하지 않는 수준인지 여부	소득대비 임대료 비율(RIR), 주거비 과부담 가구 비율
물리적 거주적합성	충분한 공간, 구조적 위해, 물리적 안전을 보장하는지 여부	(최저주거기준) 최저주거기준 미달가구 비율, 비정상적 거처 가구 비율 (주택 노후도 등) 노후주택 비율, 1인당 주거면적
사회적 접근성	주거취약계층이 적절한 주거에 안전하고 지속가능하게 접근할 수 있는지 여부	(취약계층 주거 지원) 주거취약계층 대비 공공임대 비율, 공공임대 공공률 (취약계층 특성) 노인가구 비율, 청년가구 비율

출처: 연구자 작성.

분석 결과, 지역별로 주거문제의 압력정도에 차이가 나타나기 때문에 중점적으로 해결해야 하는 주거문제가 상이하며 정책대상의 특성 역시 지역에 따라 다름

- 점유안정성 측면에서는 수도권 지역과 도 지역의 임차가구 양상이 상이하게 나타나며 주거비용 적정성 측면에서는 서울시의 과부담가구 비율이 타 시·도에 비해 월등히 높음

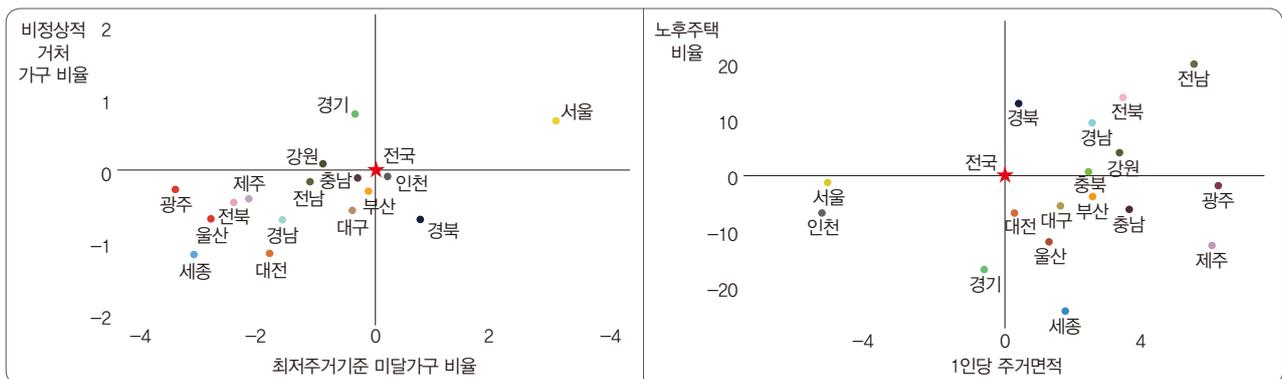
그림 1 점유 안정성, 주거비용 적정성 측면에서 시·도별 차이



출처: 박미선 외 2019, 82; 84.

- 물리적 접근성 측면에서 수도권은 최저주거기준 미달 또는 비정상적 거처 가구가 상대적으로 많고, 전남, 전북, 경북, 경남은 노후주택의 비율이 높음

그림 2 물리적 거주적합성 측면에서 시·도별 차이

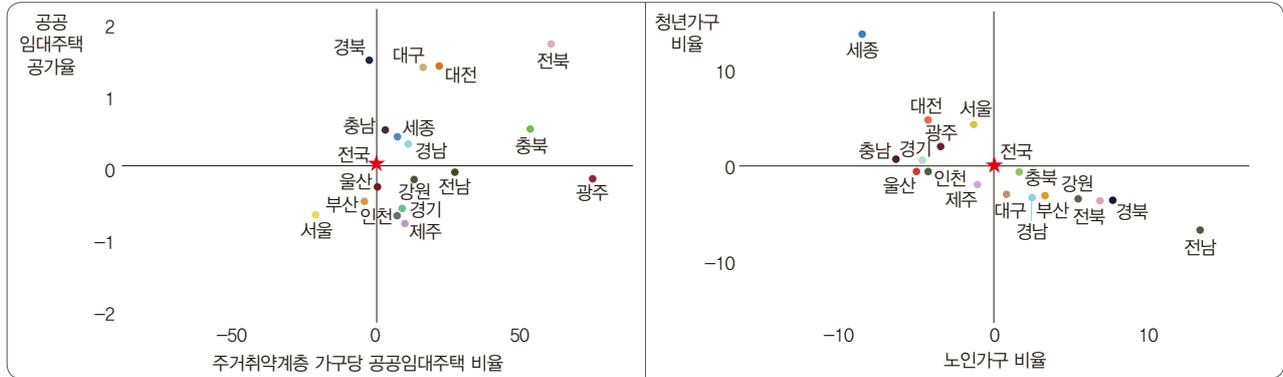


출처: 박미선 외 2019, 86.



- 주거취약계층에 대한 공공임대주택 공급 역시 지역별로 차이가 나타나 일부 지역의 경우 오히려 공가가 발생하기도 하며, 노인과 청년 가구 비율 등 지역별 취약계층의 특성 역시 상이

그림 3 사회적 접근성 측면에서 시·도별 차이



출처: 박미선 외 2019, 88.

4

2. 주거정책의 지방화 현황과 한계

주요 주거정책에서의 중앙·지방 간 역할분담과 문제점

공공임대주택정책의 수요파악 및 계획, 공급과 관리 운영, 자원조달 모두 전반적으로 중앙이 주도적인 역할을 담당하고 지방의 역할은 미미함

- (수요파악 및 계획) 공급관리 계획수립, 유형별·지역별 입주 수요량 조사, 공급가격 등 공급기준 결정을 중앙이 담당하며, 지구지정 역시 국가적 중요도가 높고 규모가 큰 사업은 중앙이 결정
- (공급 및 관리 운영) 대부분의 공공임대주택 유형에서 중앙정부가 법령에 따라 입주자격, 입주자 선정방법, 입주자 관리 등 대상자 선정과 운영의 전 단계를 관리하고 있으며, 일부 유형의 경우 지방이 세부사항을 규정하거나 중앙과의 협의를 통해 조정 가능
- (자원 배분) 중앙이 소요 예산을 산정하며 기금을 통해 재원이 배분

주거급여정책에서도 법령에 의해 중앙정부가 대부분의 사항을 결정하고 지방은 정책을 단순히 집행하는 역할에 머무름

- (계획) 중앙정부가 수급권자의 범위, 최저보장수준, 급여 산정기준, 지급기준 등 대부분의 사항을 결정
- (운영) 사회복지 전달체계를 통하여 기초지자체에서 담당하나, 중앙에서 설정된 기준대로 집행하는 창구 역할이며 주요 업무인 급여지급 관련 조사는 중앙공기업이 담당
- (자원 배분) 중앙에서 결정된 대상자 규모와 지급기준 등에 따라 중앙정부 예산으로 확정되며, 지방정부는 법률에 따른 재정자주도를 고려하여 의무적으로 지방비를 매칭

공공임대주택정책, 주거급여정책 모두 하향식 계획수립으로 인해 지역소요를 효과적으로 추정하지 못해 비효율 또는 정책적 사각지대가 나타날 수 있으며 지방정부의 재량권 행사가 어려움

- 공공임대주택은 국가 전체의 공급물량을 결정하고 그를 각 지역에 할당하는 방식으로 계획이 수립되어 과대 또는 과소 공급이 발생할 수 있으며, 지역별 소요와 다른 공공임대주택 공급에 따라 장기공가 발생, 주거급여 불용문제가 지적됨
- 두 정책 모두 정책의 운용과정에서 대상자 선정, 대상자별 지원내용 결정 등에서 지방정부가 결정할 수 있는 내용이 지극히 제한적이므로 지역 맞춤형 주거복지 제공에 한계
 - 주택가격의 지역적 차별성에 대한 고려 없이 전국적으로 동일한 매입단가를 설정해 수급 불일치 문제가 발생하거나, 지역별 최저주거기준 미달가구 비중 등을 고려한 추가 주거비 지원이 곤란해 정책효과가 감소

지역별 주거정책 현황과 한계

광역자치단체의 주거정책 기반(계획체계, 법률체계, 전담조직)과 지역 특화사업을 조사한 결과, 지역별 주거 문제에 대응한 지방화 노력이 일정 부분 나타나고 있음

- 점유안정, 주거비 등에 대한 압력이 매우 높은 수도권외의 경우 보다 적극적으로 독자 프로그램 개발, 기금 마련 등을 통해 적극적으로 지방화를 꾀하고 있음
- 수도권 외 지역 역시, 지역에 특화된 주거문제에 집중하여 주거복지정책을 시행하려는 노력을 나타냄

표 2 주거문제 범주별 내용과 측정지표(6페이지 계속)

주요 범주	주거문제 압력		주거복지정책 지방화 대응	
	정책 환경		역량 · 기반	지역 특화 정책 현황
서울	<ul style="list-style-type: none"> · 임차인의 점유불안 · 주거비용 과부담 · 최저주거기준 미달 비율 고 · 공공임대주택 과소공급 · 청년가구 비율 고 		<ul style="list-style-type: none"> · 주거종합계획 수립 중 · 주거기본 조례, 사업 조례 · 주거복지팀, 공공주택과 	<ul style="list-style-type: none"> · 매입임대 추가 지원 · 공공원룸임대주택 · 역세권 2030 청년주택 · 한지봉세대공감 · 신혼부부 임차보증금 지원 · 서울형 바우처
부산	<ul style="list-style-type: none"> · 공공임대주택 과소공급 		<ul style="list-style-type: none"> · 주거기본 조례 제정 · 주거복지팀 	<ul style="list-style-type: none"> · 부산형 행복주택 · 드림아파트 · 햇살동지
대구	<ul style="list-style-type: none"> · 공공임대주택 공가율 고 		<ul style="list-style-type: none"> · 주거종합계획 수립 중 · 주거기본 조례, 사업 조례 · 주거복지팀 	-
인천	-		<ul style="list-style-type: none"> · 주거복지기본계획 수립 · 주거기본 조례 제정 	<ul style="list-style-type: none"> · 우리집 2만 호 공급
광주	-		<ul style="list-style-type: none"> · 주거기본 조례, 사업 조례 · 주거복지팀 	<ul style="list-style-type: none"> · 영구임대주택 보증금 지원
대전	<ul style="list-style-type: none"> · 공공임대주택 공가율 고 · 청년가구 비율 고 		<ul style="list-style-type: none"> · 주거기본 조례, 사업 조례 	<ul style="list-style-type: none"> · 드림타운 · 청년 보증금 융자 지원
울산	-		-	-
세종	<ul style="list-style-type: none"> · 청년가구 비율 고 		<ul style="list-style-type: none"> · 주거복지기본계획 수립 · 주거복지팀 	<ul style="list-style-type: none"> · 세종형 세어하우스
경기	<ul style="list-style-type: none"> · 임차인의 점유불안 · 주거비용 과부담 · 비정상 거처 비율 고 		<ul style="list-style-type: none"> · 주거종합계획 수립 · 주거기본 조례, 기금 조례 · 주거복지팀, 행복주택과 	<ul style="list-style-type: none"> · 경기행복주택 · 저소득층 전세금 이자 지원 · 매입임대주택 보증금 지원 · 저소득층 전세금 지원
강원	<ul style="list-style-type: none"> · 노인가구 비율 고 		<ul style="list-style-type: none"> · 주거종합계획 수립 중 · 주거복지팀 	<ul style="list-style-type: none"> · 호도아파트 · 신혼부부 주거비용 지원
충북	-		-	-

주요 범주	주거문제 압력	주거복지정책 지방화 대응	
	정책 환경	역량 · 기반	지역 특화 정책 현황
충북	-	-	-
충남	-	<ul style="list-style-type: none"> • 주거기본 조례 제정 • 더행복한주택팀 	<ul style="list-style-type: none"> • 충남형 더행복한주택 • 청년 임대보증금 지원
전북	<ul style="list-style-type: none"> • 노후주택 비율 고 • 공공임대주택 공가율 고 • 노인가구 비율 고 	<ul style="list-style-type: none"> • 주거기본 조례 제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집 반값 임대주택 • 저소득층 임대보증금 지원
전남	<ul style="list-style-type: none"> • 노후주택 비율 고 • 노인가구 비율 고 	-	<ul style="list-style-type: none"> • 전남형 안심 공동-홈 조성 • 청년 취업자 주거비 지원 • 신혼부부 · 다자녀 자가 지원
경북	<ul style="list-style-type: none"> • 노후주택 비율 고 • 노인가구 비율 고 	-	
경남	<ul style="list-style-type: none"> • 노후주택 비율 고 	-	<ul style="list-style-type: none"> • 더불어 나눔주택 • 저소득층 임대보증금 지원
제주	-	<ul style="list-style-type: none"> • 주거종합계획 수립 • 주거기본 조례 제정 • 주거복지팀 	<ul style="list-style-type: none"> • 일하는 청년 보금자리 지원 • 신혼부부 전세대출 이자 지원 • 공공임대주택 보증금 지원

출처: 박미선 외 2019, 110.

지방화에 대한 필요성과 노력에도 불구하고 중앙 중심적 정책구조, 제도적 제약, 자원 조달의 한계 측면에서 주거정책 지방화에 한계가 나타남

- 중앙이 정책내용 대부분을 결정·관리하는 중앙 중심적 구조에서는 지방이 정책적 재량을 발휘하거나 독자적 사업을 수행할 수 있는 권한이 적고 지방정부 차원에서도 특화사업 수행 유인이 부족
- 중앙이 마련한 정책 플랫폼에 지역 특화적 요소를 반영하여 지역 맞춤형 정책을 시행하려고 해도 관련 중앙부처와의 협의 및 심사 등 제도적 제약을 경험하게 되며, 비용과 시간 소모가 큼
 - 지역 특성에 맞춰 행복주택에 자격기준 변화, 임대보증금 지원을 추가하려면 입주 비율 책정방식 변경에 대한 국토교통부 협의, 보건복지부 사회보장제도 신설·변경 협의, 행정안전부 투자심사 등을 거쳐야 함
 - 이때, 지방과 중앙의 제도개선 협의는 1:1 관계로 이루어지므로 유사 사안에 대해 다른 지방정부는 협의 내용을 확인할 수 없고, 개별적으로 협의를 진행하게 되어 행정적 비용과 시간소요가 가중됨
- 지방이 중앙의 정책과 무관하게 고유의 사업을 개발할 경우, 재량 행사에 자유롭다는 이점이 존재하나 자원조달의 한계로 인해 대규모 지원이 이루어지기 힘들
 - 지방 고유 주거정책의 대부분이 추가 자원 마련의 부담이 적은 임대보증금 지원이나 민간을 활용한 주거 개량사업에 해당되며, 대부분 10억 원 미만의 영세한 규모

3. 해외 사례

(프랑스) 사회주택 공급에서 지방의 역할이 중요하며 관련 의견이 상향식으로 수렴되는 구조를 가짐

- 프랑스는 1983년 '지방분권법'에 의해 지방자치구가 저소득층의 주거안정을 위해 지역의 상황에 적합한 계획을 수립할 수 있도록 하여 지역 주거정책과 관련한 계획주체로서 지방정부의 권한을 강화

- 사회주택 공급의 책임자는 지방정부이며 지방정부가 관리·감독하는 각 지역의 공급주체가 공급량 등을 결정하고 지역별 통합주체를 통해 이를 취합하고 지원하는 역피라미드식 구조가 형성되어 있음

(일본) 지방분권 과정을 통해 주거정책의 권한이 지방으로 대폭 이양되었으며, 제안모집 방식을 활용하여 지방정부가 역할분담에 대한 의견을 자유롭게 제안하고 제도개선을 위한 협의 과정을 공론화

- 일본은 지방분권 과정에서 임대주택 입주자기준을 지역별로 차등화하도록 법령을 개정했고 '지역주택특별조치법'과 '지역주택교부금제도'를 통하여 공영주택 정비사업 등 보조금을 하나의 교부금으로 통합하여 지방에서 자유롭게 사용할 수 있도록 함
- 공영주택 법령 개정으로 제안모집 방식을 도입하여 지방정부가 중앙정부에 사무이양, 규제완화 등에 대한 다양한 의견을 개진하고 이에 대해 중앙이 의견을 제시하도록 협의 과정을 공론화함

(미국) 연방정부의 공공임대주택 건설 중지 이후 수요자 중심으로 정책이 전환됨과 함께 주거정책 지방화가 이뤄졌으며, 지방은 주택기금과 포괄보조금을 활용하여 사업을 수행하고 중앙은 이를 평가·관리하는 구조

- 중앙인 연방정부는 전체적인 기준을 설정하고 이를 위한 자금을 조달하는 역할을 담당하며, 지방정부는 산하의 공공주택청(Public Housing Authorities: PHA)을 통하여 주택정책을 구현
- 미국은 지역주택기금을 활용하여 지역의 소요에 대응한 독자적인 프로그램을 개발·운영하고 있으며, 주택투자 파트너십 프로그램 등 포괄보조금을 활용한 저소득층 주거 지원이 활발하게 이뤄지고 있음
 - 지역주택기금의 재원을 마련하기 위해 개발부담금, 재산세, 취득세, 등록세, 일반회계 등을 재원으로 활용
 - 주택투자 파트너십 프로그램(HOME Investment Partnerships Program)에서 연방정부는 예산 확보와 할당을 담당하고 주정부와 지방정부가 수립한 통합계획의 운영성과를 모니터링함

4. 주거정책 지방화를 위한 정책적 개선사항

주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할분담 조정방안

(지역소요 파악 및 계획수립) 지역소요에 대응한 계획수립을 위해 지방의 의견수렴 과정을 내실화하고 장기적으로 상향식 의사결정 구조를 마련

- (단기) 주거종합계획, 공공임대주택 공급·관리 계획 수립 시 재량으로 규정되어 있는 지자체 의견 제출 절차를 의무화하고 협의의 구속력을 강화하도록 「주거기본법」, 「공공임대주택특별법」 개선
 - 지자체의 지역소요 조사 역량을 강화하기 위해 주거정책심사위원회의 역할과 위상을 확대하여 전문적인 의견제시가 이루어질 수 있도록 제도적 기반 마련
- (장기) 지방에서 자체적인 조사와 계획을 수립하고 그를 바탕으로 중앙이 종합계획을 수립하는 상향식 계획수립체계 구축

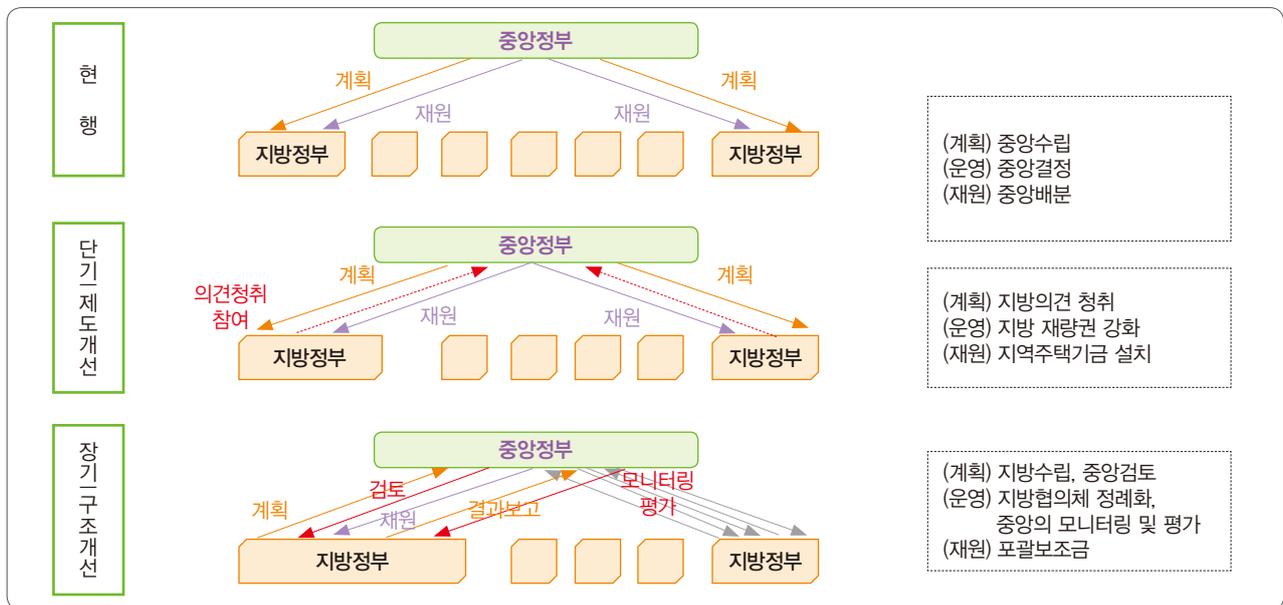
(사업의 집행 및 운영) 지방정부의 재량권 확대를 위해 제도개선 과정에서 지방정부의 역할을 강화하고 장기적으로 중앙에서 지방으로 사무를 이양

- (단기) 제도개선과 관련하여 협의 과정을 공론화하고 이를 시스템화하여 현재 중앙과 지방 1:1 당사자 협의관계를 1:多 협의체계로 전환
- (장기) 지방의 사무영역 범위를 확대하는 수평적 사무이양으로 자치사무를 강화하고, 지방정부의 자치사무에 대한 중앙정부의 통제 및 관여를 완화하는 수직적 분권을 함께 추진

(재원 마련) 지역 맞춤형 주거정책을 수립·운영할 수 있도록 지역주택기금 등 별도 재원을 마련하고 주거 복지사업 예산의 일부를 포괄보조 방식으로 전환

- (단기) 지역별 주택기금 설립을 위한 법적근거 마련, 안정적 재원구조 확보, 책임 있는 위원회와 감시기구 설치
 - 「주거기본법」에 기금설치 가능성을 명시하고, 각 지역별 지역주택기금 설치 조례를 제정하며 제도도입 초기에는 설치 유인을 제고하기 위해 중앙에서의 매칭펀드 지원을 병행하는 것도 바람직
- (장기) 일정한 규모의 자금을 포괄보조금사업으로 배당하여 지역이 특성에 맞는 사업을 제안하고 창의성을 발휘할 수 있도록 재정적으로 지원하며 성과를 통해 관리
 - 주거정책 성과측정의 한계를 고려하여 주거복지 관련 예산의 일부를 포괄보조금사업으로 전환하여 우수 사례를 발굴하는 시범사업 필요

그림 4 주거정책 지방화를 위한 정책 개선사항 요약



출처: 박미선 외 2019, 178.

* 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '박미선 · 이후빈 · 조정희 · 정우성 · 하동현 · 최민아, 2019, 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안, 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

박미선 주택토지연구본부 연구위원(mspark@krihs.re.kr, 044-960-0294)
이후빈 주택토지연구본부 책임연구원(hblee@krihs.re.kr, 044-960-0276)
조정희 주택토지연구본부 책임연구원(jhcho@krihs.re.kr, 044-960-0569)

