

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 446

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

농촌 다문화가구의 주거안정을 위한 정책방향

강미나 국토연구원 연구위원

요 약

- ① 농촌 다문화가구는 농촌 일반가구보다 열악한 주거상황에 있고 저소득, 육아 및 자녀교육의 어려움, 공동체 소속감 결여, 소통의 어려움, 비전문직 등의 여러 문제가 동시에 나타남
 - 농촌 다문화가구는 7만 1,908가구(농촌거주 일반가구의 약 2.2%)로 향후 지속적으로 증가 예상
 - 자가점유율 36%로 농촌가구의 절반 수준으로 주거안정성이 낮고, 가구원수에 비해 소득수준이 낮으며 기초생활수급 비율이 높음
 - 겨울 난방비 부담, 좁은 집 등의 주택 내 문제와 문화·교육시설에 대한 접근성이 떨어지고 자녀교육에 어려운 주거환경 등의 문제가 있으며 지역 내 친구 만들기 등에도 어려움이 있음
- ② 다문화가구에 대한 주거지원정책으로 주거급여, 국민주택 등 특별공급, 농촌주택 개량지원 등이 있으나, 다문화가구 특화정책이라기보다 저소득가구 지원정책으로 추진되어 다문화가구의 복합적인 문제를 함께 해소하기에는 한계가 있음
 - 농촌 다문화가구의 주거 및 주거환경, 공동체 통합, 가구 내 문제점 등에 대한 실태파악이 이루어지지 않고 문제에 대한 이해와 준비가 부족
 - 전담인력과 예산이 부족하고 중앙 부처별 각종 사업 간에 연계성 부족

정 책 방 안

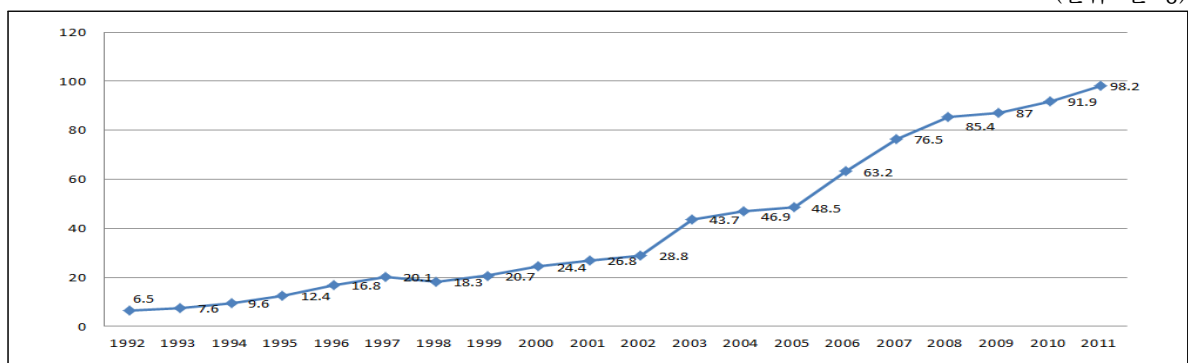
- ① 농촌 다문화가구의 현황을 파악하고 문제진단을 위하여 실태조사를 실시
- ② 다문화가구 맞춤형 주거지원정책을 추진하여 마을 공동육아·공부방 운영, 사회와 공동체 적응 및 화합 프로그램 개발, 주택관련 융자지원 확대, 주택계약의 편의 지원, 주거지원 상담사를 다문화가족 지원센터에 배치하거나 직원에게 교육하여 계약 및 정보제공, 상담 등의 역할 부여
- ③ 지방자치단체의 행정체제 내에 다문화가구 지원 전담직원을 양성·배치하고 부처 간 업무의 중복을 해소하여 예산의 효율적 집행이 이루어질 수 있도록 함

1. 농촌 다문화가구 현황

- 현재 다문화가구수는 38만 7천 가구로 우리나라 총 1,757만 4천 가구의 2.2%(2010 인구주택총조사)
 - 다문화가구를 구성하는 등록외국인은 1992년 6만 5천 명에서, 2004년 외국인 고용허가제, 2007년 외국국적 동포 방문취업제가 도입되면서 더욱 증가하여 2011년에는 98만 명으로 앞으로도 계속 증가할 것으로 예상됨

그림 1 국내 등록외국인 인구의 변화

(단위: 만 명)



- 농촌거주 다문화가구는 7만 1,908가구¹⁾로 이는 농촌거주 일반가구의 약 2.2%이며, 전국의 다문화가구 중 농촌거주 가구는 18.6%임
 - 농촌에 거주하는 여성 이민자의 비율이 남성의 비율보다 높고 대부분 결혼으로 이민 온 경우가 많으며 주로 서비스직, 기타 단순 노무 등에 종사

2. 농촌 다문화가구의 주거실태

● 주거실태

- 농촌 다문화가구는 농촌 일반가구처럼 단독주택에 거주하는 비율이 높지만 자가비율이 36%에 불과하여 주거안정성이 떨어지고, 일반 농촌가구에 비해 가구원수가 많으며 기초생활수급 비율이 높음
 - 주택유형은 단독주택(63.3%)이 대부분이며 자가점유 정도는 농촌 일반가구의 절반수준인 35.7%로 주거안정성이 매우 떨어짐
 - 농촌거주 다문화가구는 주로 결혼 등을 통한 이주로 시부모와 배우자, 자녀 등으로 구성된 가구로서 일반 농촌거주가구(평균 2.9명)에 비해 가구원수(평균 3.7명)가 많음
 - 또한 일반 농촌거주가구에 비해 기초생활수급권 가구 비율(21.3%)이 높은 편임

1) 통계청, 2010. 인구주택총조사.

표 1 농촌거주 다문화가구 주택유형

(단위: 호, %)

구분	계	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택	주택 이외 거처
전국 일반가구	17,339,422	39.6	47.1	2.9	7.2	1.2	2.0
농촌 일반가구	3,308,353	62.6	29.9	3.0	2.4	1.3	0.9
농촌 다문화가구	71,908	63.3	23.2	2.8	3.0	7.6	12.2

자료: 통계청, 2010. 인구주택총조사.

표 2 농촌거주 다문화가구 주택 점유형태

(단위: 호, %)

구분	계	자가	전세	보증금 있는 월세	보증금 없는 월세	사글세	무상
전국 일반가구	17,339,422	54.2	21.7	18.2	2.0	1.3	2.7
농촌 일반가구	3,308,353	70.5	10.9	9.9	1.9	1.6	5.2
농촌 다문화가구	71,908	35.7	8.5	19.3	5.8	3.4	27.3

자료: 통계청, 2010. 인구주택총조사.

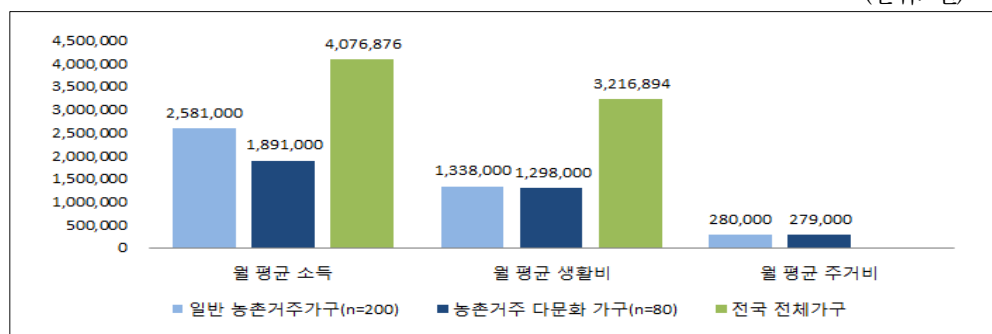
- 농촌거주 다문화가구의 주거면적은 농촌 일반가구보다 좁고, 다문화가구 중에서는 면지역 거주가구의 주거면적이 가장 좁게 나타남
- 면지역에 거주하는 다문화가구의 가구당 사용방수의 평균은 약 3.3개로 1인당 평균 사용방수가 약 1.1개, 가구당 주거면적은 약 64.1㎡, 1인당 주거면적은 약 19.8㎡로 읍지역보다 좁음

가계수지

- 다문화가구는 단독세대보다 2세대 이상의 복합세대 비율이 높고, 일반 농촌거주가구보다 많은 가구원이 함께 살고 있어 지출이 많은 구조이지만 평균 소득은 일반 농촌거주가구보다 낮아 농촌에서의 생활이 어려운 상황에 있음
 - 다문화가구의 소득은 189.1만 원으로 일반 농촌거주가구의 소득보다 69만 원이 낮지만 월 평균 생활비는 4만 원, 주거비는 0.1만 원으로 거의 차이가 없음

그림 2 농촌거주가구 가계수지

(단위: 원)



자료: 국토연구원, 2012. 농촌주택 거주가구 주거의식 조사; 통계청, 2012. 가구당 월평균 가계수지 (전국, 2인 이상).

- 농촌 다문화가구의 주택 내부시설 만족도와 주거환경 만족도는 일반 농촌거주가구보다 낮음
 - 일반적으로 전국 일반가구의 주택 및 주거환경 만족도에 비해 농촌가구의 만족도가 낮게 나타나는 데, 다문화가구의 주거관련 만족도는 이보다 더 낮은 것으로 나타남
 - 특히 주택에서는 겨울 난방비, 관리비/주거비에 대한 부담, 가족수 대비 집이 좁은 점, 작업공간이 부족하고 불편한 점 등에서 만족도가 낮게 나타나고, 주거환경 측면에서는 문화시설 부족, 교육시설 부족, 인근 도시로의 접근성이 떨어짐 등의 항목에서 만족도가 낮음
 - ※ 농촌거주 일반가구의 주택 및 주거환경 만족도는 각각 81.0%, 83.5%
 - ※ 다문화가구의 주택 및 주거환경 만족도는 각각 60.0%, 75.0%

그림 3 주택 만족도

(단위: %)

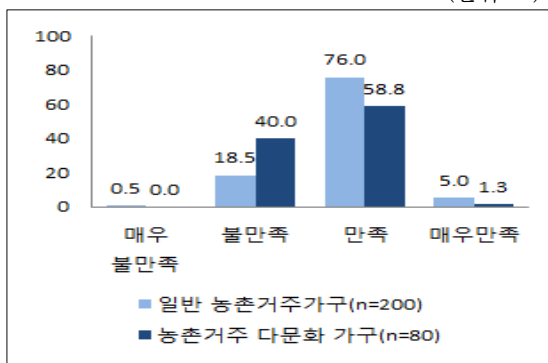
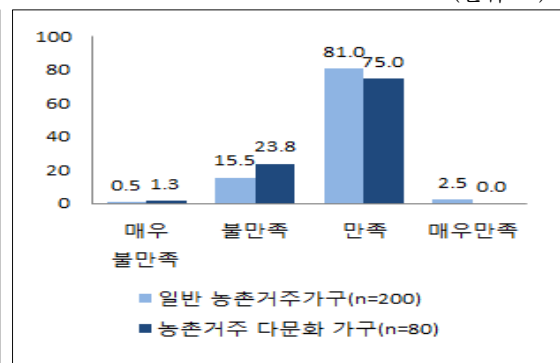


그림 4 주거환경 만족도

(단위: %)



자료: 국토연구원, 2012, 농촌주택 거주가구 주거의식 조사.

주거의식 및 문제점

- 다문화가구 대부분이 현재의 마을에서 계속 살기를 희망(70.0%)하지만 이사 희망 시 ‘읍내/도시에서 생활하고 싶어서’라고 응답하여 현 거주지역의 편의시설 부족 및 도시적인 생활에 대한 희망을 표출
 - 이사를 희망하는 가구의 희망 주택유형은 아파트이며, 이사 희망 이유는 편리성, 주택규모의 변경, 자녀교육문제 순으로 나타남
- 다문화가구의 문제점은 이주자가 직접 고소득 생산활동에 참여하는 데 한계가 있으며 공동체에 대하여 소속감을 느끼기 어렵고 육아와 자녀교육에서 가장 큰 좌절감을 느낌
 - 다문화가구의 경우 연령대별 근로소득의 차이는 크지 않은데, 그 이유는 이주자가 주로 저숙련직에 종사하기 때문이며 학력수준이 높거나 체류기간이 길수록 소득수준이 높아지지만 농촌에 거주하는 다문화가구의 특성상 직업 전문화가 어려움
 - 일상생활 정보를 얻는 경로나 가장 친한 친구는 이웃이 아닌 다문화가족지원센터 직원이 대다수이고 여가를 즐길 때는 주로 TV 시청을 하는 것으로 보아 다수의 다문화가정이 공동체에 융화되지 못하고 있다는 것을 알 수 있음

3. 농촌 다문화가구의 주거정책 현황 및 문제점

● 현행 다문화가구의 주거안정 정책프로그램 및 법적 근거

■ 주거급여 지원

- 현행 국민기초생활보장제도에서는 「국민기초생활보장법(2012.2.1. 개정)」에 근거하여 가구의 소득인정액²⁾이 가구별 최저생계비 이하일 경우 기본적인 생활을 할 수 있게 지원하며, 국민기초생활보장제도에서 제공하는 급여³⁾ 중 주거급여가 있음
- 주거급여는 수급자의 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등의 지원을 위하여 저소득층에 속하는 다문화가족에게 2013년 4인 가족 기준 24만 4,963원을 지원하여 기초생활보장 수급액의 약 19%에 해당(보건복지부, 기초생활보장)

표 3 국민기초생활보장 대상자 및 주거급여 관련 법령

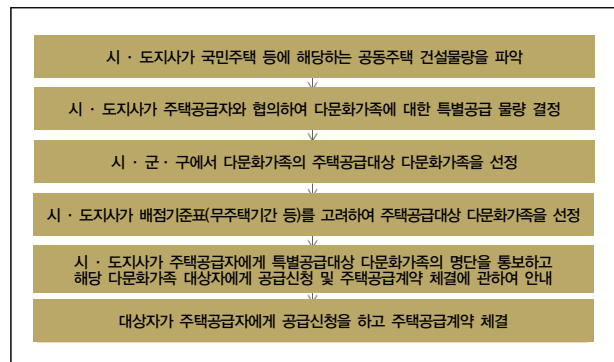
구분	내용
제5조의2 (외국인에 대한 특례)	국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이 제5조에 해당하는 경우에는 수급권자가 된다.
제11조 (주거급여)	① 주거급여는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지·수선비, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수급품을 지급하는 것으로 한다. ② 주거급여의 기준 및 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

자료: 국민기초생활보장법(2012.2.1. 개정)

■ 국민주택 등 공동주택 특별공급

- 한국토지주택공사 등의 공공기관 또는 민간업체가 ‘국민주택 등’에 해당하는 공동주택을 분양할 때 주택공급에 관한 규칙 제19조제1항제7의2호에 의거하여 무주택 세대주인 다문화가족⁴⁾에 대해 특별공급
- 공급물량은, ① 한국토지주택공사 공급분에 대해서는 시·도지사가 한국토지주택공사 지역본부장 또는 지사장과 협의하여

그림 5 다문화가구의 국민주택지원단계



자료: 여성가족부, 2012, 다문화가족에 대한 공동주택 특별공급.

확정하며, 주택공급에 관한 규칙에 의거 전체공급물량 중 10% 범위 내에서 「다문화가족지원법」에

2) 소득인정액은 월소득평가액(실제소득)+재산의 월소득환산액

3) 「국민기초생활보장법(2012.2.1. 개정)」 제7조(급여의 종류): 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 있음

4) 「다문화가족지원법(2013.3.22.)」 제2조에서 다문화가족의 구성원으로서 배우자와 3년 이상 같은 주소지에서 거주한 자

의한 다문화가족, 국가유공자, 장애인, 공무원 등에게 특별공급, ② 지방자치단체 또는 민간업체 공급분은 시·도지사 등이 국민주택 등에 해당하는 주택의 공급계획을 수립하거나 민간업체의 국민주택 공급계획에 대하여 승인할 때 다문화가족의 수요범위 내에서 특별분양

■ 도시개발공사 등의 외국인 전용 임대주택단지 공급

- 서울특별시 도시개발공사(SH공사)에서 서울시 상암 DMC 외국인 전용 임대주택단지, 우면2지구 1단지 일부 등을 공급하고 있으며 이는 주로 투자환경 개선을 위한 고소득 외국인의 장·단기 체류 수요 충족에 초점을 맞춰왔음
- 인천도시공사에서 인천경제자유구역청에 외국인 임대주택을 공급하고 있으며, 이러한 임대주택도 인천경제자유구역 내 사업 유치 및 근무하고 있는 외국인의 주거를 지원하기 위한 임대주택임

■ 농림식품부의 농촌주택개량 지원

- 농촌 주거환경개선 및 귀농·귀촌 활성화를 위하여 농촌지역에서 노후·불량주택을 개량하고자 하는 농촌 주민(무주택자 포함)과 농촌지역으로 이주하고자 하는 자 중 시장·군수·구청장이 추천한 자에 대하여 5천만 원 한도에서 개량자금 및 신축자금을 융자지원
- 「농촌정비법」 제2조 10호(생활환경정비사업) 및 제55조(생활환경정비 계획의 내용), 제67조(농촌 주택개량자금 조성), 제108조(자금지원), 「농림업인 삶의 질 향상 및 농산촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제29조(농산촌의 기초생활여건 개선)에 근거함

● 외국의 다문화 주거정책 사례

■ 프랑스의 퐁레랑스에 근거한 이민자 주택정책

- 프랑스에서는 18세기부터 출산을 저하와 노동력 부족으로 이민자 정책을 추진하여 이주자가 2006년 현재 전체인구의 8.1%이며, 이주자는 사회 소수자와 사회약자로 간주하여 도시정책의 범주 안에 포함
- 사회통합 도시협약의 정책방향에서 대규모의 사회주택 건설, 불량주택 철거, 취약계층 사회지원, 차별 철폐와 성적 동등성 추구 등을 제시하면서 다문화가구를 사회에 통합하려는 노력을 해옴

■ 네덜란드 암스테르담의 다문화주의 정책

- 2009년 암스테르담 인구 75만 명 중 49.5%가 비네덜란드계로 구성됨에 따라, 다양성 정책으로 발전하면서 이민자들을 개별 시민으로 간주하고 참여적 시민권과 시민통합 정책을 추진
- 주택이나 거주자의 사회경제적 다양성을 증가하는 방향으로 주택정책을 추진하여 고가임대주택, 자가, 사회주택 등을 혼합하여 사회 통합과 반분리(Anti-Segregation) 정책을 추구

■ 싱가포르 공공주택의 인종쿼터

- 중국인, 말레이시아인, 인도인으로 구성되어 있는 싱가포르는 다인종, 다문화사회로 통합을 위하여 공공주택공급 시 ‘인종쿼터정책’을 사용
- 이는 특정 지역에 인종별 집단 거주지가 형성하지 않도록 하는 정책으로 HDB 공급 공공주택의 판매와 재판매 시 인종별 상한비율을 두고 그 이상 거래가 불가능하도록 제한함으로써 자연스럽게 거주지역 내 인종혼합을 유도

● 문제점

■ 농촌거주 다문화가구의 주거 및 주거환경실태와 문제점에 대한 이해가 부족

- 농촌 주거여건이 도시보다 더 열악한 가운데 농촌 거주 다문화가구는 농촌가구 중에서도 주거문제가 더 열악할 뿐 아니라, 직업의 비전문화와 비숙련화, 저소득, 소통 부족, 공동체 소속감 결여, 육아 및 자녀교육 등 여러 가지 문제가 동시에 나타남
- 농촌 다문화가구의 주거 및 주거환경 상황, 공동체 통합 부족 등에 대하여 다문화가구가 직면해 있는 문제가 잘 드러나지 않음

■ 다문화가구에 초점을 맞춘 주거지원정책 부재

- 현재 주택정책은 다문화가구보다 저소득가구에 대한 주거지원으로, 특히 농촌 다문화가구에 대한 주거실태와 여건 파악이 이루어지지 않아서 문제인식 및 지원할 준비가 부족한 상황
- 국민임대주택 등 공동주택 공급이 주로 도시지역인 동(洞)지역에 공급되고 있어서 농촌지역에는 혜택이 적고, 도시공사에서 개발공급하는 외국인 임대주택 역시 도시지역에 공급되고 있음
- 다문화가구가 임대주택이나 자가주택을 마련할 수 있는 정책지원이 불충분하고 거래 편의를 제공할 수 있는 경로가 잘 마련되어 있지 않음

■ 전담인력, 예산 부족 및 부처 간 연계 미흡

- 농촌가구의 주거안정지원은 지자체 건축과, 주택과 등에서 담당하고 있으나 전담인력 및 예산이 부족하고, 다문화가구 주거문제의 경우 주거와 기초생활, 가족, 복지가 모두 포괄되는 부분으로서 이를 전담할 인력과 예산이 턱없이 부족한 상황
- 안전행정부, 여성가족부, 교육부 등에서 사회적응, 상담, 직업훈련 등의 사업을 하고 있으나 상호 연계가 미흡하여 앞으로 부처 간 긴밀한 연계사업을 통하여 독립적이고 안정적인 사회통합을 위한 시스템 마련이 필요
- 향후 다문화가구의 자녀가 사회 일원으로 자리 잡을 수 있도록 자녀교육 문제를 위해 정부와 지자체의 종합적 지원이 필요한 실정임

4. 농촌 다문화가구 주거안정을 위한 정책방향

- 농촌 다문화가구의 현황파악과 문제점 분석을 위하여 관련 실태조사를 실시
 - 정기적으로 행하는 일반가구 주거실태조사에서는 일반가구의 주거실태와 주거여건, 이동 및 주거의식을 조사하고 있으며, 특수가구조사에서는 노인, 장애인, 임대가구 등에 대해서 조사
 - 지역 균형발전과 주거취약지역의 주거수준 향상을 위하여 농촌 주거실태조사를 실시하고 다문화가구에 대한 심층조사와 분석을 실시
 - 다문화가구 및 출신 국가별 주거문화 연구도 병행해서 수행
- 다문화가구 맞춤형 주거지원정책 추진
 - 겨울 난방비 부담, 좁은 집 문제, 문화·교육시설의 접근성 부족 등 다문화가구가 직면하는 문제를 직접적으로 해결하는 방안을 마련하기 위해 정책 추진이 필요
 - 마을 공동육아·공부방 운영 등 마을주민이 보다 적극적으로 육아에 참여하고 상부상조하여 커뮤니티를 형성할 수 있도록 공동주택단지 내 또는 마을회관에서 공동육아·공부방 운영
 - 지역사회 통합을 위하여 이웃과의 소통과 교류가 원활하게 이루어질 수 있도록 ‘내 마을 내 이웃’ 적응 및 화합 프로그램을 개발
 - 다문화가구를 위한 용자지원 확대: 저소득 다문화가구 지원에 적합한 방식의 대출 절차 및 담보설정을 하는 방식, 대출한도와 주택금융공사 보증한도 등을 조정하고 지속적으로 기금지원 확대
 - 보다 편리한 임대차·매매 계약을 위하여 다양한 외국어로 된 표준임대차·매매 계약서를 마련하고 주거상담원을 배치하여 거래 편의를 지원
 - 다문화가족지원센터 직원에게 주거지원 관련 교육을 실시하여 주거 관련 상담, 정보제공, 계약 및 이용사항 설명 등의 역할을 담당하도록 함
- 농촌 다문화가구 지원을 위한 전담인력 확충 및 지역실정에 맞는 지원대책 마련
 - 지방자치단체의 행정체제 내에 다문화가족 지원을 위한 행정시스템 마련
 - 현재 국가에서 배정한 예산을 다문화가족지원센터에 단순 지원하는 형태에서 벗어나 지역실정에 맞는 지원대책을 마련하여 시행
 - 부처 간 업무중복으로 인한 예산낭비와 비효율적인 정책집행 문제를 해결할 수 있도록 업무를 일원화하고 전담직원을 양성하여 배치

강미나 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(mnkang@krihs.re.kr, 031-380-0349)