

Vol. **2023-46**
2023. 07. 04.

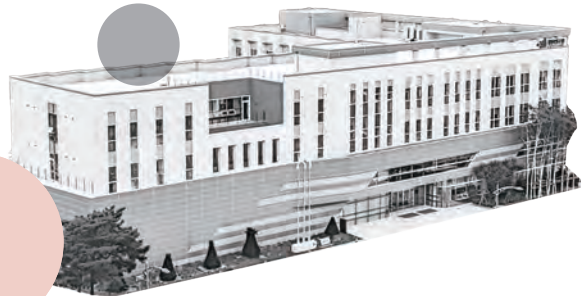
정책특독

ISSN 2951-3510

주거정책의 분권화, 강원도에서 시작하자

김수연

033-250-1362 sykim@gi.re.kr



 강원연구원

주거정책의 분권화, 강원도에서 시작하자

우리나라는 단기간에 양적 주택공급 목표를 달성하기 위해 중앙정부 주도로 주거정책 계획수립과 집행체계를 설정하였다. 2015년 6월에는 국민의 주거안정과 주거수준 향상에 이바지하는 목적으로 「주거기본법」이 제정되면서 주거여건 개선과 주거복지 증진을 위해 지속적으로 노력하였다. 이로 인해 주거의 양적·질적 수준이 개선되었고 어느 정도 주거정책 성과가 가시화되었다. 그러나 중앙정부 주도의 주거정책 수립으로 다양한 지역의 특성을 반영한 주거수요에 대응하기에는 상당히 미흡한 구조였다.

지금까지 우리나라의 주거정책은 중앙정부가 주거종합계획을 수립 및 시행하고, 지방정부는 단순히 중앙정부에서 기획된 정책에서의 사업 추진과 그 재원을 집행하는 역할만을 담당해왔다. 이와 같은 주거정책 추진으로, 지역의 차이를 고려하지 않은 채 전국에 일률적으로 주거정책이 시행되었다. 중앙정부는 인구가 집중되어 있는 수도권 중심의 주거문제 해결하기에 급급하였다. 수도권의 주거안정화에 중점을 둔 중앙정부의 주거정책이 추진되었고, 수도권과 다른 여건을 가지고 있는 비수도권의 지역에 적용하면서 부작용이 나타나기도 하였다.

「헌법」과 「지방자치법」에 따르면 주거정책은 지방자치 사무로 해석이 가능하다. 또한, 정부는 진정한 지방시대를 구현하기 위해 중앙권한을 지방으로 이양하는 분야와 과제를 발표하였다. 이번 발표에는 주거분야가 포함되지 않았지만, 그 토대로 마련되었다고 할 수 있다. 따라서 국민의 주거권 실현과 지역특성에 맞는 주거정책 추진을 위해 중앙정부와 지방정부의 역할을 재정립하는 새로운 고민이 필요한 시점이다.

2023년 6월 11일, 강원특별법이 시행되었다. 이번 개정에서는 주거정책에 대한 특례사항은 전혀 포함되지 않았다. 앞으로 강원특별법 개정과정에서 주거분야에 대한 특례사항을 포함하여 주거정책의 분권화, 강원특별자치도에서 시작하자.



‘정책특독’은 강원도 미래가치의 현재화를 위해 시의성 있고 실용적인 정책발굴 및 아이디어 제공을 목적으로 하고 있습니다.

*본 자료의 내용은 연구자의 견해이며 강원연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

* 본 보고서의 내용을 보도하거나 인용하실 경우에는 「정책특독」 및 「집필자명」을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.

01

우리나라 주거정책의 변화 및 특징

I 대량의 주택공급을 위해 중앙정부 주도 주택정책 추진

- 1960년대~1980년대, 민간의 주택공급 촉진, 국민주택 보급, 주거환경 개선사업 등에 집중된 중앙정부 주도의 주택정책 추진
- 중앙정부의 주택정책 집행 및 사업 추진은 대부분 중앙공기업 담당
 - 신도시급 대규모 주택공급, 도시재개발, 공공주택서비스 제공에서는 중앙공기업이 주도적인 역할 수행
- 지난 30년간 중앙집권적인 체제에서 추진된 주거정책은 대규모 주택보급에 효과를 발휘하였으며, 주거문제 완화에 일정수준 기여
 - 급격한 도시화로 절대적인 주택공급 부족 해결을 위한 수도권 위주의 택지 개발과 개발제한구역 해제를 통한 적극적인 주택공급 정책 추진

II 주거안정화와 보편적 주거복지 실현에 대한 주거정책으로 패러다임 전환

- 1990년대에는 주택공급이 어느 정도 안정화되면서 인구·사회적 변화에 대응한 주택정책 수립, 주거수준의 질적 제고, 재고주택의 관리 및 재생에 대한 정책 추진
- 2015년, 「주거기본법」이 제정되면서 주거권 보장을 위한 국민의 주거안정과 주거수준 향상을 목적으로 하는 주거정책 추진
 - 저출산·고령화에 대한 문제 인식으로, 기존의 취약계층에서 청년, 신혼부부 등 새롭게 시장에 진입하는 주거지원 대상자까지 주거 지원범위 확대
- 과거에는 주택공급 중심의 ‘주택정책’에 초점을 두었으며, 1990년대 이후부터 주거복지 차원에서 사람이 생활을 영위하는 장소 및 그 안에서 이뤄지는 생활까지 포함한 ‘주거정책’ 방향으로 전환

▶ 대규모 주택공급으로 주택공급의 안정화를 도모하는데 중앙정부 주도의 정책 추진이 상당부분 효과를 발휘하기는 하였지만, 주거권 보장과 주거복지 수준 향상을 도모하는 주거정책 수립에는 중앙정부 주도 주거정책 수립의 한계 발생



02

중앙정부 주도 주거정책의 한계

| 지방정부 주도 지역특성을 반영한 계획수립 및 정책 발굴 한계 발생

- 주택의 공급 및 수요배분, 주거정책 자금조달 및 운용, 주거복지의 지원기준 등 중앙정부와 중앙공기업 중심으로 정책 기획 및 사업의 규모 내용 결정
- 지방정부는 중앙정부의 주거정책을 전적으로 수용해야 하는 형태로 정책 추진의 제한적 권한 부여, 단순 자원 집행 및 공모사업 신청 역할 담당

| 중앙정부의 공공주택 배분으로 지역 간 수급 편중

- 지방정부는 중앙정부의 주택공급계획 안에서 일부 주택배분을 결정하는 수준의 역할 담당
- 주택공급에서 지방정부의 한정적인 역할로 인해 수도권 지역의 공공주택 공급 집중과 비수도권 지역의 세분화된 수요특성은 반영되지 못하는 문제 발생

| 전국 동일한 기준 적용한 일률적인 주거급여 지급방식

- 수급자의 가구규모, 소득인정액, 수선유지비 소요액, 주택 노후도, 거주형태, 임차료 부담수준 등 지역의 주거급여 수급자 여건 및 특성을 고려하지 못하고 일률적으로 주거급여를 지급하는 형태를 띠고 있음
- 지방정부 역할은 중앙정부 주거급여 지급기준에 따라 주거급여를 전달하는 기능이 유일함

| 지방정부 자체의 주거지원 보조정책 시행하나, 그 효과 미비

- 주택 개보수 및 개조 지원, 금융지원, 주거급여 수급자 이외 대상자 주거비 지원 등 지방정부가 직접 자체 재원을 활용하여 정책 마련 및 사업 집행
- 지방정부의 주거지원 보조정책은 한시적으로 효과를 발휘할 수 있지만, 주거수준의 근본적인 변화에는 한계가 있고 투입자원 대비 실질 정책효과 미비

▶ 중앙정부 중심의 주거정책이 장기간 유지되면서, 지방정부는 주거정책에 대한 소극적인 참여만 가능



03

주거정책 분권화 추진의 당위성

I 주거정책은 지방자치 사무로 해석 가능

- 「헌법」에서 자치단체는 주거정책과 같은 ‘주민의 복리에 관한 사무 처리와 재산관리’를 지방자치로 규정

헌법 제8장 지방자치 제117조

① 자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

- 「지방자치법」의 중앙정부와 지방정부 권한배분 기준을 보면 주거정책은 국가사무보다 지방사무 내용에 적합

국가사무	지방사무(시·도)
1. 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무	1. 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무	2. 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무	3. 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무	4. 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무	5. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무	6. 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무
7. 고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무	

I 윤석열 정부, 중앙권한 지방이양 추진계획 발표(2023.02.10.)

- 정부는 지역 중심의 진정한 지방시대를 구현하기 위해 중앙정부가 가지고 있는 국토·환경·해수, 경제·산업, 고용·노동, 교육, 복지·문화, 제도일반, 총 6개 분야 57개 주요 과제를 우선 추진
 - 주거정책 관련 사항 : ‘LH 시행 공공주택 건설사업계획 승인’이 유일
- 진정한 지방자치시대를 열 수 있도록 추가적인 권한 이양과제를 지속적으로 발굴 예정으로, 주거분야에 대한 지방이양 토대가 마련됨



지역 간 차별적인 주거특성¹⁾ 보유

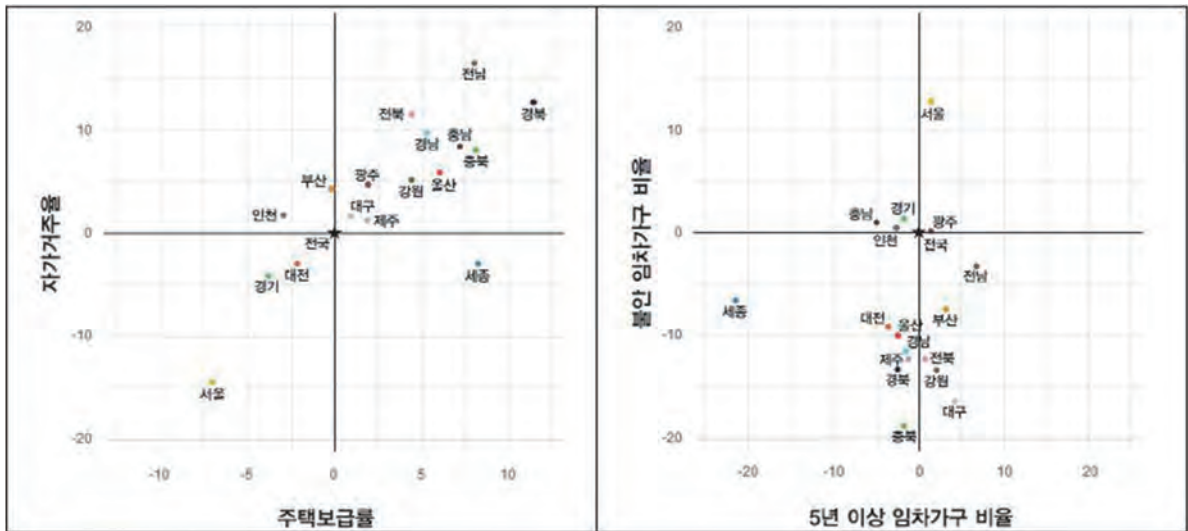
• 점유안정성

- '강원'은 전국 대비 높은 주택보급률과 자가거주율에도 임차가구의 불안정성은 높음
- '전북'과는 유사한 특성을 보이고, '수도권'과는 반대 특성

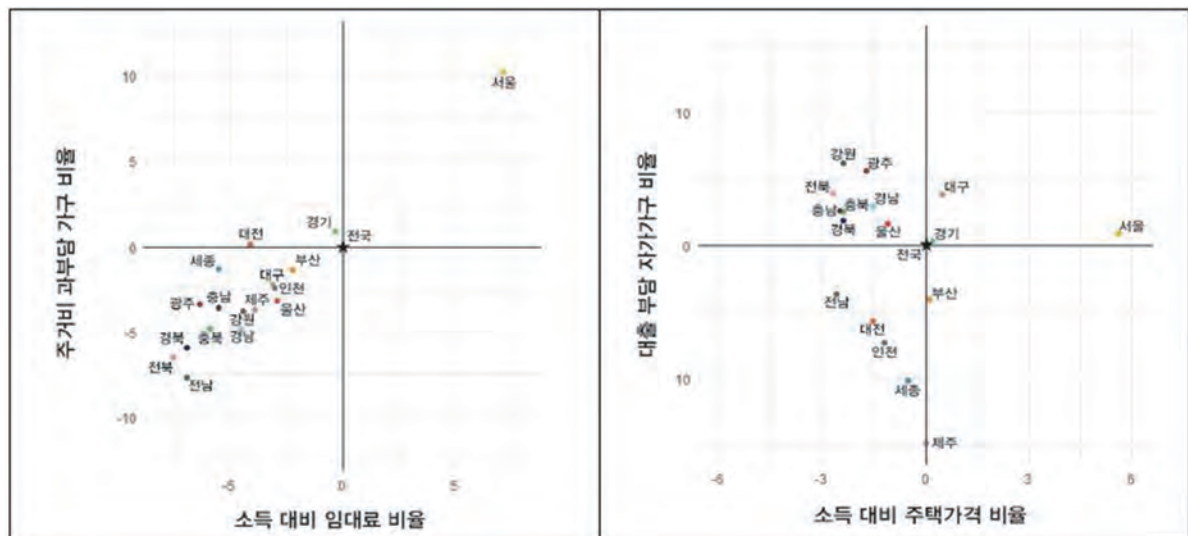
• 주거비용 적정성

- '강원'은 소득대비 낮은 주택가격 비율과 전국에서 가장 높은 대출 부담 자가가구 비율로, 주택가격보다 평균소득에 더 크게 영향을 받는 특성

점유 안정성 측면에서의 시·도별 차이



주거비용 적정성 측면에서의 시·도별 차이



자료 : 국토연구원(2019)

1) 국토연구원(2019)에서 제시한 4가지 주거권 구성요소를 중심으로 분석된 자료를 참고하여, 강원지역의 차별적인 특성 도출



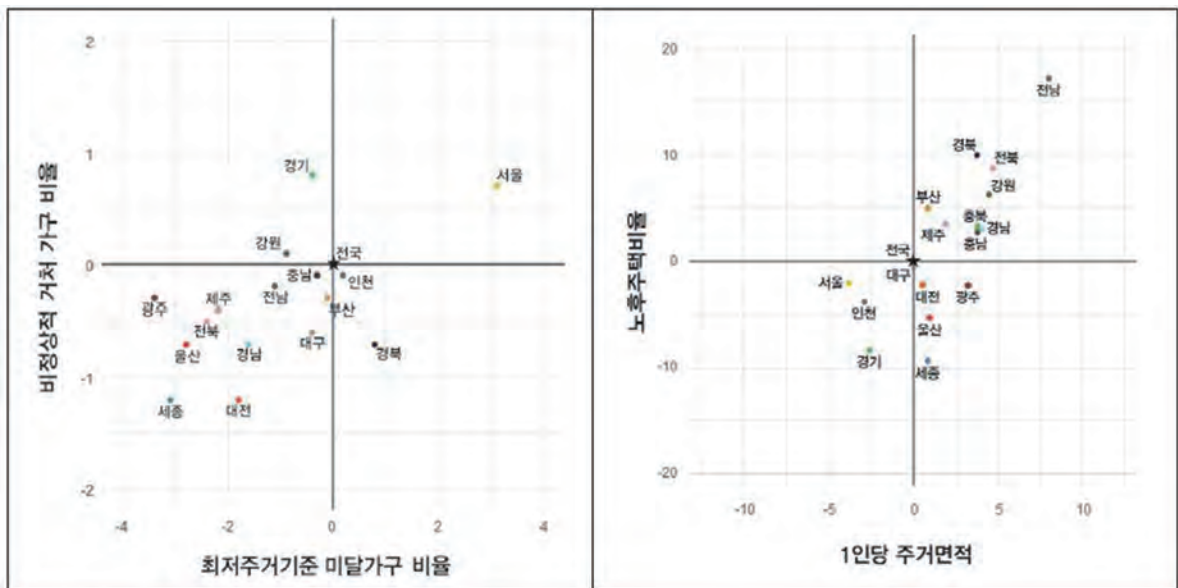
● 물리적 거주적합성

- '강원'은 높은 비정상적 거처가구 비율과 낮은 최저주거기준 미달가구 비율로, '비수도권'과는 다른 지역 특성
- '강원'은 높은 노후주택비율과 높은 1인당 주거면적으로, '수도권'·'광역시'와 거주특성에 차이가 있음

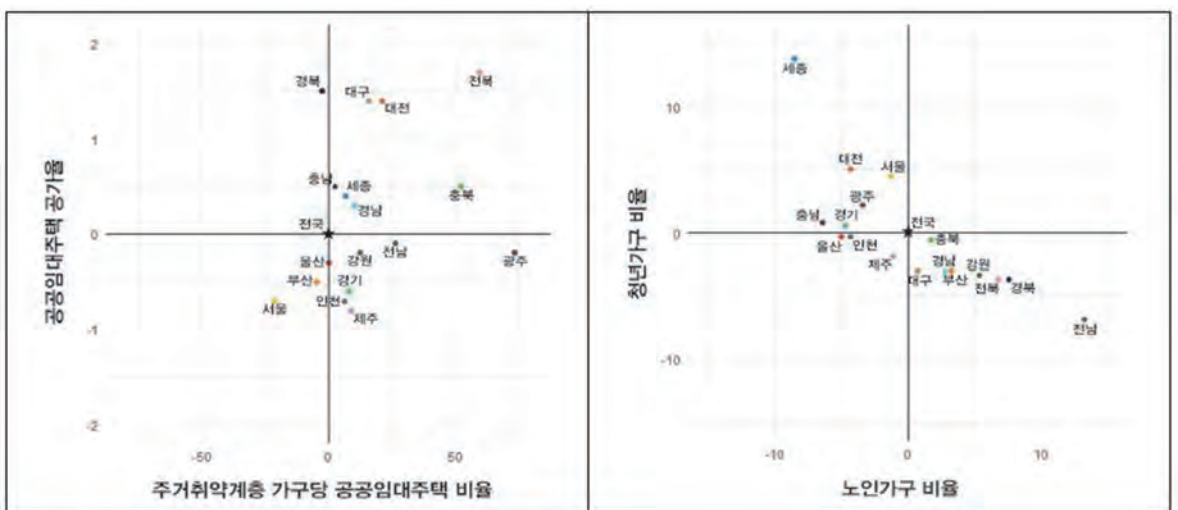
● 사회적 접근성

- '강원'은 낮은 공공임대주택 공기율과 높은 주거취약계층 가구당 공공임대주택 비율로, '전남'과는 유사한 특성, '비수도권' 지역과는 사회적 접근성 특성의 차이를 보임

거주 적합성 측면에서의 시·도별 차이



거주 적합성 측면에서의 시·도별 차이



자료 : 국토연구원(2019)

지역에서 발생하는 주거문제 대응과 주거안정화를 도모하기 위해서는 지역밀착형 주거정책적 접근이 필요하며, 지방정부에 정책수단과 자원 배분의 결정권이 부여될 때 실질적인 주체로서의 역할 수행 가능



04

주거정책 분권화로의 전환 방향

I 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립 필요

- 중앙정부는 주거정책의 종합적인 판단과 정책 결정을 하는 역할 담당
 - 새로운 변화 대응을 위한 주거지원 정책 설계 및 과제 제시, 국민의 주거권을 실질적으로 보장할 수 있는 수단 및 자원 조달방식 도입, 관련 주체들에게 책무와 권한 부여 등의 업무 수행
- 지방정부는 주거문제 대응 및 주거지원 정책에 대한 책무와 권한을 부여받아 지역상황에 맞는 주거정책 수단을 적절하게 활용
 - 적정 주택보급률 관리, 양질의 주택공급, 주택 노후화에 대한 관리, 공공임대주택 공급 및 배분, 최저주거수준 미달가구 주거상향 지원 등 지역특성을 부합하는 주거정책을 수립하여 사업 추진

I 주거정책 분권화를 위한 제도 개선(안)

- 지방자치단체 및 지방공기업의 공공주택 공급면적 제한 완화
 - 「공공주택 특별법」 시행령 제61조 제1항에 따라 30만㎡ 미만인 지구조성사업에만 시·도지사에게 권한 위임
 - 지자체에서 공공주택 지구조성사업의 제한면적을 완화하여 시·도지사의 권한 확대
- 지역의 특성을 고려하여 차별적인 공공임대주택 입주기준 마련
 - 「공공주택 특별법」 시행규칙의 제4장 공공주택의 입주자 선정 및 관리에 따라 일률적으로 적용
 - 공공주택 입주자격은 무주택자, 소득, 자산 등 전국 모든 지역에 동일한 기준 적용하고 있어 지역특성을 반영한 지역별 별도 지침을 마련하여 입주자 선정 필요
- 지방정부 주도 지역밀착형 주거복지 전달체계로 개선
 - 「주거기본법」 제22조 제2항에 근거하여 주거지원 업무를 LH에 위탁하여 운영
 - 지자체에서 운영하는 주거복지센터 설립²⁾으로 기존의 LH 주거복지지원센터와의 역할 이원화 및 비효율적 구조로 인한 문제 발생 예상
 - 주거복지 전달체계 일원화 또는 담당업무 및 역할을 명확하게 구분 필요

2) 국토교통부 보도자료(2022.09.16.), 주거취약계층의 주거복지 지원 강화를 위해 주거복지센터 확대 발표



- **주거급여 최종 전달과정까지 일관성 있고 효율적인 업무 추진을 위해 주거급여 전달체계에 있어 역할 재정립 필요**

- 국토교통부는 주거급여 조사의뢰 업무를 LH, 주택도시보증기금, 주택금융신용보증기금 등 주요기관에 위탁하여 제반 업무 전담기관으로 역할을 수행하지만, 「주거급여법」에 따라 주거급여 신청조사 및 확인조사, 수급권자, 수급자 조사, 주거급여 실시 등 수급자 밀착 업무는 지자체에서 담당
- 지자체(또는 지방공사)가 주거급여 전담기관 역할을 수행하여 포괄적인 주거급여 업무를 담당하고 지역특성에 맞게 운용 필요. 단, 지자체 주거급여 운용에 대한 투명성 확보와 중앙정부의 지방이양 평가체계 강화가 동반되어야 함

▶ 2023년 6월, 강원특별법이 시행되었지만, 이번 개정에는 주거정책에 대한 특례사항이 포함되지 않았음. 장기적으로, 향후 추진되는 강원특별법 개정과정 속에서 주거정책에 대한 특례사항과 연계 가능