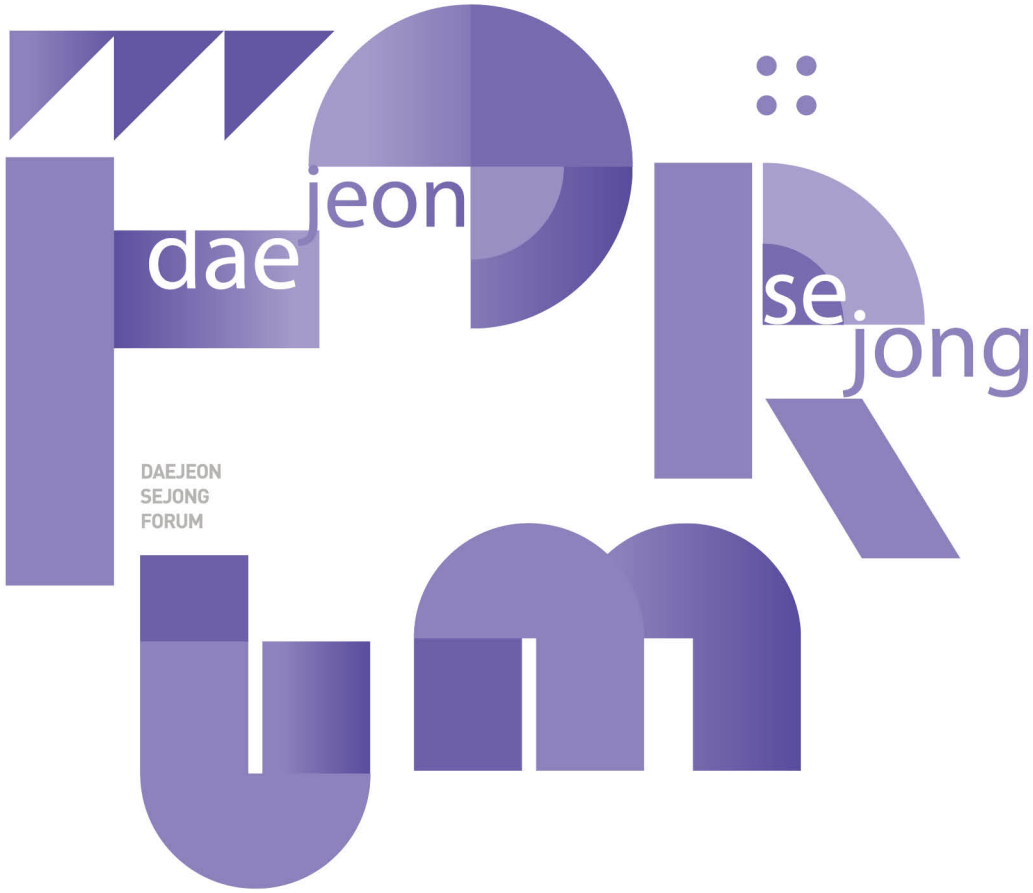
2021 겨울 · 통권 제79호

대전세종포럼

기획특집 주거불안정시대, 주거복지 정책방향과 과제

주거안정을 위한 주거복지 정책의 흐름과 방향
청년 주거불안양상과 주거안정 지원 방안
세종시 아동주거권 실현을 위한 정책 방안
지역에 기반한 주거복지 전달체계 구축 방향
대전, 시민이 행복한 주거복지를 담다



대전세종연구원
DAEJEON SEJONG RESEARCH INSTITUTE

시민이 행복한
미래 대전 • 세종만들기

MISSION

VISION

시민행복과 상생협력을
선도하는 창의적 연구기관

목표 및 추진전략

01
미래지향적
도시정책연구 선도

- 활용도 높은 맞춤형 정책 개발
- 대전시와 세종시의 상생발전 지원
- 시민 참여형 정책네트워크 강화

02
정책기여도가 높은
연구성과 생산

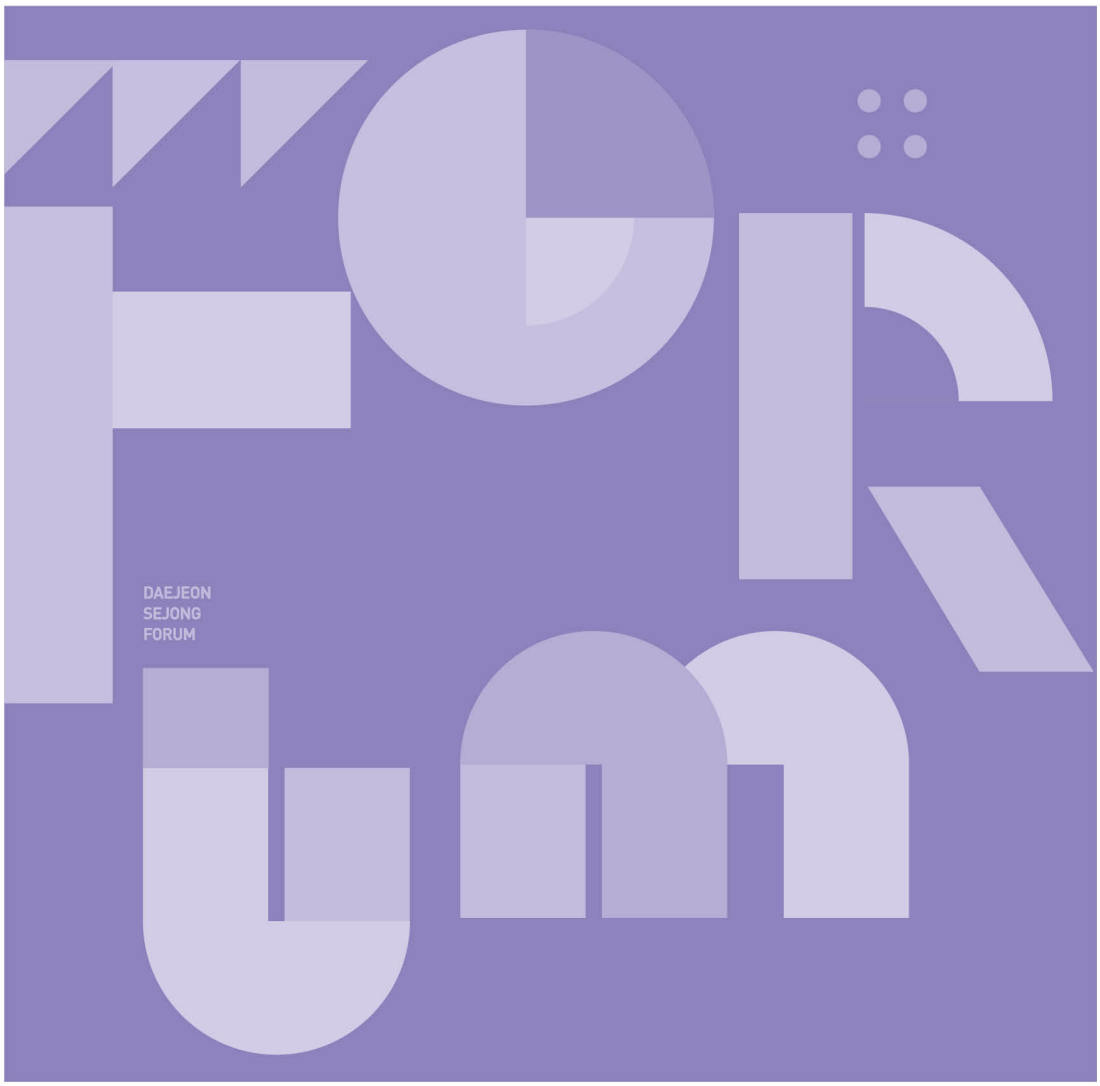
- 도시의 미래비전과 발전방향 연구
- 연구지원체계의 선진화
- 연구 인력의 역량 강화

03
열정과 창의가 넘치는
공동체 구축

- 공정하고 투명한 인사 회계시스템 확립
- 소통, 신뢰 및 상호존중의 조직문화 조성
- 경영관리시스템 혁신

대전세종포럼

2021 겨울호 · 통권 제79호



주거불안정시대,
주거복지 정책방향과 과제

2021 겨울호 통권 제79호

Contents

04 권두언

기획 특집

08 주거안정을 위한 주거복지 정책의 흐름과 방향
이창효 한밭대학교 교수

26 청년 주거불안양상과 주거안정 지원 방안
박미선 국토연구원 연구위원

38 세종시 아동주거권 실현을 위한 정책 방안
김현진 청주대학교 교수

62 지역에 기반한 주거복지 전달체계 구축 방향
최은희 토지주택연구원 연구위원

82 대전, 시민이 행복한 주거복지를 담다
양승희 대전세종연구원 책임연구위원

정책이슈/글로벌이슈

100 지역의 도시브랜드 포지셔닝 구축 방안
윤설민 대전세종연구원 연구위원

대전세종포럼 제79호
겨울호

권두언

정재근 대전세종연구원 원장

새로운 변화를 통해 사회적 문제 해결을 요구하는 강도가 점차 거세지고 있습니다. 우리 사회의 경제역량이 향상되었다고는 하지만 온전히 자신의 삶을 누릴 수 있는 사람은 많지 않습니다. 특히 코로나19로 인한 경제위기가 커지면서 사회경제적 불평등 문제가 여기저기에서 터져나오고 있습니다. 고학력 고소득자들은 경제위기를 쉽게 극복해 나가지만 그렇지 못한 대부분의 사람들은 여전히 힘든 일상을 살아가고 있습니다. 일자리를 구하는 구직자나 영세한 자영업자, 취업이 힘든 여성이나 노인, 장애인 등 사회취약계층의 경제 여건은 이전보다 더 힘든 상황입니다. 이러한 일자리 등의 경제문제보다도 삶의 기본권리인 주거불안정으로 인한 주택문제는 더욱 심각합니다.

하와이에서는 다른 지역 주민들의 무분별한 부동산 투기로 현지 주민들의 주택소유가 현실적으로 불가능해지자 18세 이상 무주택자인 현지 주민을 대상으로 '부담 가능한 주택(Affordable Housing)' 프로젝트를 진행할 계획이라 합니다. 땅이 풍족한 나라의 정책이지만 단순 저가주택 공급정책이 아니라 경제적으로 환경적으로 세심한 인프라구축에 심혈을 기울여 쾌적하고 안정적인 주거환경을 구축한다는 점이 인상 깊습니다. 중국 칭따오시에서는 청년 인재유치 차원에서 취·창업 인재들의 정착을 돕기 위한 주택을 지원한다고 합니다. 경제규모나 상황이 다르긴 하지만 우리 나라도 사회에서 소외된 계층까지 포용하는 주거복지정책으로 삶의 희망을 되살릴 수 있기를 기대해 봅니다.

인간다운 삶을 누리는 주거복지정책이 현실적인 실천으로 이어지길 바랍니다.

이번 호에서는 시민의 주거안정을 위한 주거복지 정책의 흐름을 살펴보고 청년가구의 주거안정 지원 방안, 아동주거권 실현을 위한 정책 제언 및 협력형 주거복지 전달을 위한 복지체계에 대한 글을 담아 보았습니다.

주택가격의 상승을 잡으려는 고강도의 정책이 계속 나오고 있고 부동산 주택시장에 대한 우리 사회의 담론은 여전히 뜨겁기만 합니다. 다른 사람들보다 앞서기 위해 치열한 경쟁을 하고 능력주의가 모든 것을 해결하던 시절은 더불어 사는 사회를 위한 복지라는 또 다른 차원의 숙제를 남겨 주었습니다. 어려운 시기를 이겨내고 새로운 꿈을 꾸고자 하는 많은 사람들이 겪는 불안, 경제적 격차가 너무 커져서 빈부의 양극화로 인한 좌절이 우리 사회의 희망을 막아서지 않도록 조금 더 적극적인 노력이 필요합니다. 인류의 보편적인 관심사인 공정이라는 가치가 종교적 교리나 도덕적 가르침을 넘어 우리 모두가 인간다운 삶을 누리며 살아나가기 위한 주거복지라는 현실적인 실천으로 이어지길 바랍니다.

감사합니다.

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

주거안정을 위한 주거복지 정책의 흐름과 방향

이 창 효 한밭대학교 교수

주거안정을 위한 주거복지 정책의 흐름과 방향

01

이창효 한밭대학교 교수

Ⅰ. 들어가며...

2018년 6월, 정부는 '국민 누구나 집 걱정 없는 더 나은 주거생활' 실현을 비전으로 하는 제2차 장기 주거종합계획(2013~2022) 수정계획을 발표하면서, ①주거비 부담 완화와 주거권 보장, ②실수요 중심의 주택시장 조성, ③안전하고 쾌적한 주거환경 조성 등을 정책 목표로 설정하였다. 이는 기존의 잔여적 복지, 공급자 중심, 단편적·분절적 주거지원, 중앙정부 중심의 주거정책에서 포용적 복지, 수요자 중심, 생애주기 단계 및 소득수준별 통합지원, 지자체·민간과의 협력적 거버넌스를 추구하는 정책 패러다임으로의 변화를 의미한다. 특히, 주택시장에서의 양적 공급과 가격 안정에 우선순위를 부여했던 제1차 장기 주택종합계획(2003~2022), 제2차 장기('13년~'22년) 주택종합계획과 달리, 향후 국민의 주거복지 수준 향상을 정책의 최우선 과제로 설정하고 관련 정책을 실행해 나갈 것임을 공표한 것이다.

'주거복지(housing welfare)'는 사전적으로 "주거 측면에서 기본적인 욕구를 충족할 수 없는 계층을 대상으로, 국가나 사회가 제공하는 주택 서비스"로 정의된다(우리말샘 사전, https://opendic.korean.go.kr/main). 학술적 차원으로 주거복지는 "사회구성원이 자신의 주거 욕구(housing needs)에 부합하는 적정 수준 이상의 주택에 거주하되, 소외됨 없이 공동체 생활을 적극적으로 영위할 수 있는 상태"로 정의할 수 있으며(김영태, 2007), 이는 주택과 거주자 간 그리고 거주자와 이웃 간의 관계를 고려한 접근방식이라 할 수 있다. 전자의 경우, 주거복지 서비스의 수혜자를 일부 계층의 국민으로 제한하고 이들의 기본적인 주거 욕구를 충족시키기 위한 국가적 또는 사회적 차원의 (비)금전적 서비스로 바라보는 협의적 차원의 개념 정의 중 하나라 할 수 있다. 그러나 최근의 주거복지에 대한 인식은 전체 국민의 기본적 주거 욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임(김상균, 1987; 김혜승 외,

2010), 즉 주거복지를 기본권 중의 하나로 파악하고자 하는 보다 광의적 개념으로 변화·확장되고 있다. 현 정부 역시, 2017년의 주거복지 로드맵, 2018년에 수립한 제2차 장기 주거종합계획(2013~2022) 수정계획, 2020년 주거복지 로드맵 2.0 등을 통해 주거복지 정책에 있어 국민의 주거권 보장과 주거 안전망 강화를 강조하고 있다.

본 고에서는 주거복지 정책과 관련한 특성과 유형을 살펴보고, 우리나라 주거복지 정책의 전반적인 변화 흐름을 살펴보고자 한다. 그리고 현 시점의 주거복지와 관련이 있는 주거실태조사 자료에 대한 분석 결과를 토대로 장래 주거복지 정책의 방향 설정에 있어 어떠한 측면을 고려·강화할 필요가 있는지 고찰하고자 한다.

II. 주거복지 정책의 특성과 유형

주거복지 정책과 관련하여, 주거권에 대한 확립은 주거복지의 근간을 형성함과 동시에 인간의 기본적 권리 즉 인권에 해당하는 권리로 인식하게 되었다는 점에서 시사하는 바가 크다. 주거권은 주거에 관한 국민생활의 최저 한계선 확보를 의미하며, 모든 사람이 적절한 주거를 향유할 권리 또는 인간의 존엄성에 적합한 주거 여건을 향유할 권리로, 사회권, 환경권, 자유권적 성격을 갖는 복합적 권리라 할 수 있다(문준혁, 2016; 장은혜, 2014). 2015년에 제정된 「주거기본법」 제2조는 주거권을 "국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리"로 규정함으로써, 인간의 존엄성 보장을 위한 전제 조건 중 하나임을 밝히고 있다.

주거복지가 지니는 주요한 특성으로는 첫째, 주거 서비스 제공 동기가 이윤을 추구하기 위한 목적이 아니고, 둘째, 주거 서비스 제공의 구체적 프로그램은 국가가 주택시장에 직·간접으로 개입하여 제공하는 사회주택(공공임대주택) 혹은 임대료 보조 등으로 나타나며, 셋째, 적정한 주거의 확보는 인간의 권리, 즉 주거권으로 인식될 수 있다는 점 등을 들 수 있다(하성규 외, 2012). 그리고 주거복지 정책은 국민의 주거복지를 실현하기 위한 정책적 수단으로, 주거 안정성 확보, 주거의 질 향상, 그리고 주거비 부담의 적정화 등을 주요한 목표로 한다.

이러한 정책 목표를 달성하기 위한 수단은 크게 '생산자 보조 방식'과 '소비자 보조 방식'으로 구분할 수 있으며, 이를 혼합한 실행 방식 역시 정책적으로 고려할 수 있는 방식이다. 전자의 방식은 현물보조 방식에 해당하며, 정부가 직접 주택을 공급하거나 주택공급을 확대할 수 있도록 보조하는 것으로, 공공임대주택 공급이 대표적이고 공공택지를 조성하여

민간에 공급하는 것 역시 넓은 의미에서 이에 포함시킬 수 있다. 반면, 후자의 방식은 현금 보조 방식으로, 임대료 지불능력이 부족한 계층에게 직접 일정 금액의 보조금을 지급하는 형태로 운영되며 주택바우처, 주택수당, 주거급여 등이 이에 속한다.

표 1. 생산자 보조 방식과 소비자 보조 방식

구분	생산자(공급자) 보조 방식	소비자(수요자) 보조 방식
장점	1) 주택공급 촉진 2) 주택의 질적 수준 향상 3) 주거약자 계층에게 직접적인 혜택 4) 가시적·정치적 효과 5) 주택보급률이 낮은 지역에 유리	1) 정부의 재정지출 절감 2) 입주자 임대료 부담 경감 3) 가구 간 형평성 유지 4) 주거지 선택의 자유 보장 5) 주택재고 이용의 효율성 확보
단점	1) 형평성 문제 2) 정부의 재정 부담 가중 3) 주거지 선택의 제한 4) 관리 측면에서의 한계	1) 임대료 상승 유도 가능성 2) 임대료 보조금과 수혜자 선정의 문제 3) 가구소득 및 임대료 확인의 문제 4) 주택재고량이 부족한 지역에서의 적용 문제

자료: 하성규(2006), 〈주택정책론 제3전정증보판〉, 박영사, 288쪽.

두 방식의 장단점을 비교하면 〈표 1〉과 같다. 생산자 보조 방식은 양질의 주택공급을 촉진함과 동시에 주거약자 계층에게 직접적인 혜택을 제공할 수 있다는 장점이 있으나, 공급 및 관리에 소요되는 정부의 재정부담이 크고 입주자의 주거지 선택에 제한을 가하게 된다는 단점이 있다. 소비자 보조 방식은 주택시장의 원활한 작동을 전제로 하며, 정부 재정과 입주자 임대료 부담의 경감, 주거지 선택의 자율성 보장, 재고주택의 효율적 이용 등이 장점이나, 때로 임대료 상승을 초래하거나 임대료 보조금에 대한 산정과 수혜자 선정이 쉽지 않다는 한계가 있다. 주거복지 정책 수립과 집행에 있어서 어떠한 방식을 적용할 것인지에 대해서는 해당 국가가 처한 주택시장의 상황과 여건 변화에 따라 달라질 수 있다.

Ⅲ. 우리나라 주택 및 주거복지 정책의 변화 흐름

1. 시대별 주택 및 주거복지 정책

1) 주택 및 주거정책 기조의 변화(2000년대 이전)[1)]

1980년대 말까지 주택정책은 높은 수준의 경제성장에 따른 주택 부족과 주택가격 상승 문제를 해결하기 위해 주택공급 확대에 초점을 맞추었으며, 이를 위한 기반을 조성한 시기

1) 〈별표 1〉 참조.

였다. 1972년의 「주택건설촉진법」 제정을 통하여 주택건설 양산체계를 마련하였고, 1980년대에는 10년 동안 '주택 5백만호 건설계획'이 제안되기도 하였다.

노태우 정부('88-'93) 시기의 주택정책 기조 역시 주택공급 확대가 핵심이었다. 이는 부동산 가격 급등과 이로 인한 부동산 투기의 만연 때문이었으며, 수도권 1기 신도시(분당, 일산, 중동, 평촌, 산본) 건설을 포함한 '200만호 주택건설계획'을 추진하였다. 그러나 이 과정에서 소득계층에 따라 세분화한 주택공급계획을 수립하였고, 1989년에는 영구임대주택을 도입함으로써 본격적으로 우리나라에서 사회주택 정책의 시작점이라는 평가도 받고 있다(김훈, 2017).

김영삼 정부('93-'98)에서는 주택정책에서 민간의 역할을 보다 강조하였다. 국정의 화두였던 '세계화'를 기치로 하여 민간 건설산업의 활력 제고를 통한 경기 활성화에 초점을 맞추었으며, 「임대주택건설촉진법」을 전문개정하여 「임대주택법」을 제정하고 5년, 50년 공공임대주택을 도입하였으나 200만호 주택건설계획 완료에 따른 입주율 저조로 가시적 성과를 얻지 못하였다.

IMF 경제위기와 함께 출범한 김대중 정부('98~'03)는 부동산 규제 완화와 시장 자율화를 통해 경제위기를 극복하고자 하였다. 소형평형 의무비율 폐지, 양도세 면제와 취등록세 감면, 전매제한 완화와 폐지, 분양가 자율화, 청약자격 완화 등을 통한 부동산의 양적완화 정책을 집중적으로 시행한 결과, 정부 후반기 주택가격 급등의 원인으로 작용하였다. 한편으로는, 저소득 주민의 주거안정을 위한 임대주택 정책으로 국민임대주택을 공급하였고, 「국민기초생활보장법」 제정과 중앙정부 차원의 최저주거기준 최초 설정을 통한 국민 주거수준 향상에도 관심을 기울였다.

2) 주택 및 주거정책 기조의 변화(2000년대 이후)

노무현 정부('03~'08)는 이전 정부 후반부의 주택가격 상승세가 지속되는 흐름에서 출범하였다. 그러나 서민 주거안정을 위한 주거복지의 중요성을 강조하면서 '주거복지와 주거생활의 질적 수준 향상을 통한 집걱정 없는 사회구현'을 주택정책의 목표로 설정하였고, 1차 장기주택종합계획(2003~2022) 수립을 계기로 주거복지 중심의 주택정책 전환을 위한 제도 정비를 시작하였다. 특히, 국민임대주택 정책을 계승(국민임대주택 100만호 공급계획)하면서 임대주택 유형을 다양화하고 최저주거기준을 법제화함으로써, 주택시장의 안정과 함께 국민 주거복지 향상에 역점을 두었다. 그러나 정책 목표 달성을 위한 주요 수단이 물량 위주의 공급에 기초하고 있었다는 점을 한계로 지적하는 시각도 있다(하성규 외, 2012).

이명박 정부('08~'13) 주택정책은 내집 마련 촉진과 서민 주거안정을 병행하는 것이었으며, 이를 위한 정책적 수단은 기성시가지로의 접근성이 양호한 지역(개발제한구역의 부분적 해제)에 보금자리주택을 도입하는 주택공급 확대였다. 즉, 주거안정 대책에 있어서도 시장 친화적인 방향을 유지하여, 시장지원을 통해 중산층 또는 중산화 가능계층의 자가소유를 유도하였다. 이는 김대중 정부와 노무현 정부에서 중점을 두었던 취약계층의 주거수준 향상과는 차이가 있는 주택정책이었다.

박근혜 정부('13-'17)의 주택정책 기조는 주택시장 활성화를 통한 경기부양과 서민·중산층의 주거난 완화라 할 수 있다. 대표적인 정책은 대학생·사회초년생·신혼부부 등을 위한 행복주택 공급, 민간투자를 활용하여 임대주택 물량을 확보하는 기업형 임대주택사업인 '뉴스테이' 제도의 도입이었다. 새로운 유형의 주택공급을 주요 정책 수단으로 활용하였다는 점에서 기존 정부와의 차별성은 크지 않으나, 가구의 생애주기 단계를 세분화한 주택공급이라는 점에서 의미가 있다. 또한, 법제도적 측면에서 2014년 「주거급여법」과 2015년 「주거기본법」 등을 제정하여 주거복지 확대를 위한 제도적 기반도 마련하였다.

현 정부('17~현재)는 사회통합형 주거지원을 통한 주거복지 강화와 부동산 투기억제를 추진 중에 있다. 생애단계·소득수준별 맞춤형 주거지원 방안(주거복지로드맵)의 제시, 무주택 서민·실수요자를 대상으로 하는 공적주택 100만호 공급, 그리고 「주택임대차보호법」 개정을 통한 주거안정성 강화 등 주거복지 확충을 추진하고 있다. 그러나 주택가격 급등이 정치·경제·사회적 쟁점으로 부각되면서, 기성시가지 정비 및 3기 신도시 등 택지·신도시 개발을 통한 주택공급 확대에 대한 관심에 비해 현 정부에서 추진한 주거복지 정책에 대한 이해와 사회적 논의는 다소 부족한 상황이다.

2. 주거복지 관련 법제도의 변화

1) 주거복지 관련 주요 법제도 연혁[2)]

주거복지 관련 법제도를 생산자 보조 방식 관련 법제도와 소비자 보조 방식에 대한 법제도로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 생산자 보조 방식과 관련하여, 1972년 제정된 「주택건설촉진법」(2003년에 「주택법」으로 전부개정)은 쾌적하고 살기 좋은 주거환경 조성에 필요한 주택의 건설·공급 및 주택시장의 관리 등에 사항을 정하고 있다. 하위법령에 해당하는 「주택공급에 관한 규칙」은 주거복지 차원의 지원이 필요한 계층에 대한 지원 사항

2) 〈별표 1〉 참조.

을 정함으로써 주거약자의 주거여건 개선을 위한 법적 근거를 제공하고 있다. 1984년 제정 당시 「임대주택건설촉진법」을 전부개정한 1993년의 「임대주택법」은 임대를 목적으로 공급·관리되는 주택의 유형(건설임대주택과 매입임대주택)에 대한 임대보증금, 임대 조건 등에 대해 규정하였다. 이 법은 2015년의 관련 법제도 개편에 의해 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 개정되어, 민간임대주택의 건설·공급 및 관리와 민간 주택임대사업자 육성 등에 관한 사항을 통해 민간임대주택 공급 촉진과 국민 주거생활 안정을 도모하고 있다.

기존에 개별법에서 규정하던 정비사업을 통합하여 단일한 법으로 제정한 2002년의 「도시 및 주거환경정비법」 역시, 낙후·노후된 지역의 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능 회복을 위한 사업 추진 과정에서 해당 지역의 주거환경을 개선함과 동시에 주거취약계층을 위한 임대주택을 공급한다. 2003년 국민임대주택의 건설을 촉진하여 저소득층의 주거안정과 국민 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」은 2009년 「보금자리주택 건설 등에 관한 특별법」, 그리고 2015년 「공공주택특별법」으로 개정되었다. 이들 법은 궁극적으로 저소득층을 포함한 무주택자의 주택마련 촉진 및 국민의 쾌적한 주거생활에 대한 기여, 그리고 공공주택의 원활한 건설과 효과적 운영을 통해 서민 주거안정 및 주거수준 향상을 목적으로 한다.

둘째, 소비자 보조 방식과 관련한 주요 법제도는 다음과 같다. 우선, 1981년에 제정된 「주택임대차보호법」은 주거용 건물의 임대차에 관한 특례를 규정함으로써 국민 주거생활의 안정을 보장하고자 하였고, 특히, 임차인 보호를 위한 대항력, 임대차 기간 보장 등 상대적으로 약자인 임차인의 지위를 법적으로 보호한다는 점에서 의미가 있다. 우리나라에 본격적으로 소비자 보조 방식에 대한 제도화는 2000년대 이후이다. 1999년 「국민기초생활보장법」에 근거하여 2001년에 주거급여제도를 최초로 도입하였고 2008년에는 주택 바우처(voucher) 제도의 도입을 추진하였으며, 2014년에는 「주거급여법」을 제정함으로써 생활이 어려운 사람에게 주거급여를 제공할 수 있는 법적 근거를 명확히 하였다. 또한, 장애인·고령자 등 주거약자의 안전하고 편리한 주거생활을 지원하기 위한 법률이 2012년에 제정되어, 이들을 위한 주택공급, 주거지원계획 수립, 물리적 환경기준과 함께 임대사업 및 주택개조비용 지원 등에 대한 내용을 포함하였다.

2015년에 제정된 「주거기본법」은 우리나라의 주택 및 주거정책의 근간을 이루는 기본법적 성격의 법으로, 저출산·고령화, 1~2인 가구 증가와 같은 사회적 여건 변화 그리고 주택보급률 100% 초과에 따른 '공급' 주도의 주택정책에서 '복지' 중심의 주거정책으로 전환되었음을 선언하는 이정표였다. 특히, 이 법은 주거정책의 기본원칙, 주거권, 최저주거기

준과 유도주거기준, 주거복지지원센터, 주거복지 전문인력 양성 등 넓은 의미에서의 소비자 보조 방식과 관련한 규정들을 신설함으로써 주거복지 수요 증가에 적절히 대응할 수 있는 주거복지체계 구축의 기반을 마련하였다(김남정 외, 2020).

2) 주택 및 주거정책 패러다임의 변화 흐름

시대별 주택 및 주거정책의 변화 과정을 통해 살펴본 바와 같이, 지금까지 우리나라의 주택정책은 경기변동과 주택가격의 상승·하락에 따른 사후 대응 그리고 서민의 주거 안정이라는 두 축으로 전개되었다(이종인, 2015). 이 과정에서 주거복지 정책은 국가에서 시행하고자 하는 주택정책에 포함되는 하나의 부문으로 추진되었으며, 공공주택(공공임대주택)의 신규 공급과 재고 관리 그리고 수요자에 대한 지원책(주거급여, 매입 및 전세자금 지원 등) 등으로 구성되었다. 실질적으로, 2000년대 이전의 주거복지 정책은 임대주택의 건설과 공급에 국한된 측면이 있으나, 2000년대 이후 주거복지에 대한 국민의 수요가 양적·질적으로 증가하면서 주택정책의 패러다임이 점차 주택공급 촉진에서 주거복지 확충으로 전환되었고, 주택 및 주거정책에서 차지하는 주거복지의 역할과 위상이 높아지고 있다.

그림 1. 주택 및 주거정책의 내용적 변화

기 존		변 화
신도시·개발제한구역 등 도시 외곽	→	도심 내 국공유지, 유휴부지 등 활용
임대주택 공급 위주	→	바우처 등 수요자 지원 확대
복잡한 임대주택 유형 구분	→	수요자 관점에서 통합 운용
물량 확보 위주	→	복지연계·관리 등 전달체계 강화

출처: 김효정(2013), 주거복지 정책의 과제와 정부의 역할, 〈국토〉, 통권385호, 7쪽 (수정 · 보완).

주택보급률이 주택 및 주거정책의 핵심 지표로 받아들여지던 과거에는 임대주택 공급 역시 공급 물량을 중시하였으나, 최근에는 임대주택이 공급되는 지역의 정주 여건 역시 중시하고 있다. 특히, 주거복지 확충을 위한 임대주택 공급지역을 대량 공급이 가능한 도시 외곽 중심에서 탈피하여 가급적 도심에서 공급하기 위해 노력하고 있다. 공급 위주였던 임대주택 제공 방식이 주거급여, 주택 바우처 등 소비자 보조 확대로 점차 증가하고 있으며, 다양한 종류로 복잡하게 구분되어 있던 임대주택 유형을 대학생 및 사회초년생, 신혼부부, 고령자, 장애인 등 수요자 관점을 고려하여 통합운용하는 방안을 모색하고 있다. 또한, 단순히 총량적인 물량 확보를 중시하기 보다는 고용·보육·의료 등 사회복지 부문과 연계·관리하는 주거복지 전달체계를 강화하는 방향으로의 전환을 모색하고 있다(〈그림 1〉 참조).

Ⅳ. 우리나라 국민의 주거실태와 주거복지 쟁점

2020년도 주거실태조사 결과가 2021년 5월에 발표되었다.[3] 이 결과에서 확인할 수 있는 주거실태와 주거복지에 대한 주요 쟁점 사항은 다음과 같다.

첫째, 주택 및 주거환경 측면에서, 주택유형의 변화는 단독주택에 거주하는 가구의 비율 감소와 아파트 거주가구의 지속적인 증가를 확인할 수 있다. 이와 함께, 주목해야 할 부분은 주택이외의 거처[4]에 거주하는 가구의 증가이다(〈표 2〉 참조). 소득계층을 구분하면 주로 소득 상위가구보다 소득 중·하위가구에서의 주택이외의 거처 거주가구 비율의 증가가 뚜렷하였다. 이는 거주하는 주택유형에 있어 소득계층 간 차이가 증가하고 있음을 나타내는 결과이다.

표 2. 주택유형별 점유율(%) 변화

년도	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택	주택이외의 거처
2010	40.4	47.1	4.5	5.6	1.0	1.3
2016	35.3	48.1	2.2	8.9	1.7	3.7
2017	34.3	48.6	2.2	9.2	1.6	4.0
2018	33.3	49.2	2.2	9.3	1.7	4.4
2019	32.1	50.1	2.2	9.4	1.6	4.6
2020	31.0	51.1	2.1	9.4	1.6	4.8

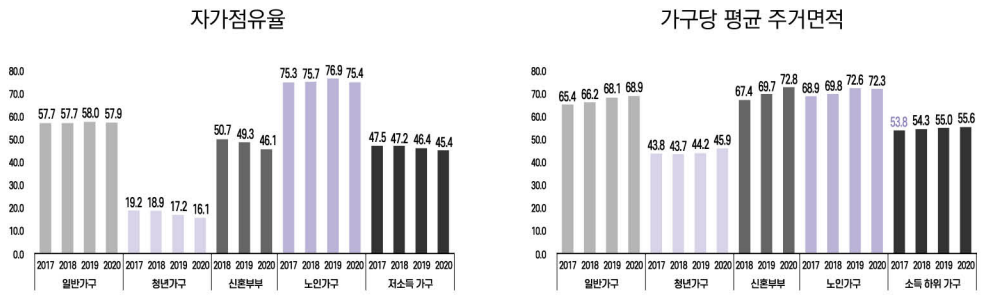
출처: 국토교통부(2021), 〈2020년도 주거실태조사 –요약보고서–〉, 17쪽 (수정 · 편집).

자가점유율과 가구당 평균 주거면적의 변화 역시 주목할 만한 결과를 보여준다. 자가점유율의 경우, 청년가구, 신혼부부, 소득 하위가구에서 지속적인 자가점유율 감소가 확인되었으며, 가구당 평균 주거면적은 청년가구와 소득 하위가구의 평균 주거면적 증가가 다른 가구유형에 비해 상대적으로 낮은 수준이었다(〈그림 2〉 참조). 이는 해당 가구에서의 거주안정성과 주거면적 차원의 질적 개선이 상대적으로 부족함을 나타내는 지표이다.

3) 2020년도 주거실태조사는 「주거기본법」 제20조 및 동법 시행령 제13조를 근거로 실시하는 법정 통계조사이며, 2020년 7월 13일 ~ 12월 23일(COVID-19로 인해 8월 21 ~ 9월 15일까지 중단 후 재개) 기간 동안 17개 시도를 포함한 전국(제주도 이외의 도서지역 제외)의 총 51,421가구(목표 대비 조사 성공률 100.7%)를 대상으로 조사하였음.

4) 주택이외의 거처에는 오피스텔, 고시원, 숙박업소 객실, 판잣집, 비닐하우스 등이 포함됨.

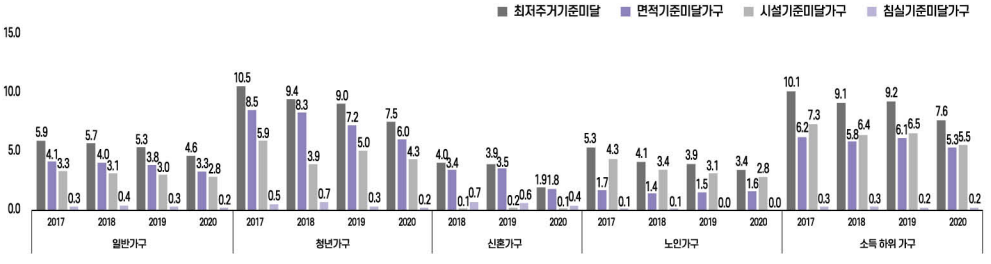
그림 2. 특성가구별 자가점유율(%) 및 가구당 평균 주거면적(㎡) 변화



출처: 국토교통부(2021), 〈2020년도 주거실태조사 -(특성가구) 연구보고서-〉, 19, 28쪽.

2020년도 주거실태조사 결과 중, 최저주거기준 미달가구 비율은 일반가구 4.6%로 2019년 5.3%에 비해 다소 감소하였다. 현행 최저주거기준(국토해양부 공고 제2011-490호)이 설정되었던 시점 이후 10년 정도의 시간이 경과하여 기준 자체가 높지 않다는 점은 고려해야 하나, 지속적으로 최저주거기준 미달가구 비율이 감소하고 있는 점은 주목할 만한 사실이다. 특성가구를 구분하여 도출한 결과에서도 최저주거기준 미달가구 비율은 모든 가구 유형에서 낮아졌으나, 청년가구와 소득 하위가구에서는 상대적으로 높은 수준이 지속되고 있으며, 청년 및 신혼가구는 면적기준 그리고 노인 및 소득 하위가구는 시설기준 미달가구인 경우가 더 많다는 점이 확인되었다((〈그림 3〉 참조).

그림 3. 특성가구별 최저주거기준 미달가구 비율(%) 변화



출처: 국토교통부(2021), 〈2020년도 주거실태조사 -(특성가구) 연구보고서-〉, 35쪽.

둘째, 주거비 부담 및 주택마련과 관련하여, 자가 및 임차가구의 주택가격과 임대료에 대한 부담의 정도를 확인할 수 있는 대표적인 지표는 연소득 대비 주택가격 배율(Price to Income Ratio; PIR)과 월소득 대비 임대료 비율(Rent to Income Ratio; RIR)이다. 일반

가구의 PIR(중위수 기준)은 5.5배로 2017~2020년 동안 비슷한 수준이 유지되고 있으며, RIR은 2019년 대비 0.5% 정도 상승하였다. PIR과 RIR 변화 양상은 특성가구를 구분하여 조사된 결과에서 차이가 확인되었는데, 청년가구 및 신혼부부에서 PIR 증가와 RIR 감소가 확인되었고, 노인가구에서는 두 지표 모두 증가, 소득 하위가구에서는 두 지표 모두 전년도 대비 감소하였다(〈표 3〉 참조). 이러한 결과는 소득수준에 따른 주택가격과 임대료에 대한 부담은 다소 완화되었으나, 생애주기 단계에 따른 부담 수준에 변화가 발생하고 있음을 나타내는 결과이다.

표 3. 특성가구별 주택가격 및 임대료 부담 변화

년도	PIR(배)					RIR(%)				
	일반가구	청년가구	신혼부부	노인가구	소득 하위가구	일반가구	청년가구	신혼부부	노인가구	소득 하위가구
2017	5.6	5.0	-	10.4	8.3	17.0	18.8	-	31.7	22.2
2018	5.5	5.1	5.1	9.6	9.0	15.5	20.1	19.2	31.9	20.3
2019	5.4	5.0	5.2	8.4	8.9	16.1	17.7	20.2	29.6	20.3
2020	5.5	5.5	5.6	9.7	8.3	16.6	16.8	18.4	29.9	18.8

주. PIR: 연소득 대비 주택가격 배율(중위수 기준), RIR: 월소득 대비 임대료 비율(중위수 기준)

출처: 국토교통부(2021), 〈2020년도 주거실태조사 –요약보고서–〉, 48, 49쪽 (수정 · 편집).

'내 집을 보유해야 하는가?'에 대한 응답에서, 일반가구의 비율은 87.7%로 전년도 대비 3.6%가 상승하였다. 특성가구를 구분한 결과에서도, 모든 가구유형에서 주택보유의식이 전반적으로 증가하였으며, 청년가구에서 6.0%의 가장 높은 상승률을 보였다(〈표 4〉 참조). 주택보유의 필요성에 대한 이유로는 '주거안정 목적'이 압도적으로 높은 답변이었으나, '자산증식 수단'이라 응답한 가구의 비율이 크게 증가한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 2020년에 있었던 높은 수준의 주택가격 상승에 의한 것으로 해석할 수 있다.

표 4. 특성가구별 주택보유의식(%) 변화

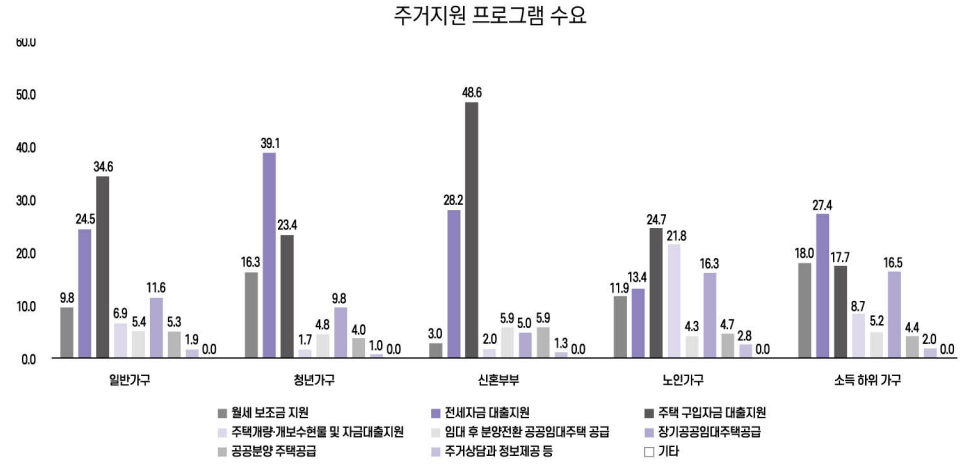
년도	일반가구	청년가구	신혼부부	노인가구	소득 하위가구
2017	82.8	70.7	-	89.5	78.5
2018	82.5	71.0	83.8	89.8	77.2
2019	84.1	72.5	87.8	89.7	78.2
2020	87.7	78.5	89.7	91.2	82.3

출처: 국토교통부(2021), 〈2020년도 주거실태조사 -(특성가구) 연구보고서-〉, 66쪽 (수정 · 편집).

끝으로, 정책수요 측면에서, 주거지원 프로그램이 필요하다고 응답한 일반가구의 비율이 40%를 넘어서는 결과가 도출되었다. 주거지원 프로그램에 대한 수요는 모든 특성가구 유형에서 전년도 대비 증가하였으며, 상대적으로 수요층이 많은 특성가구는 청년가구와 신혼부부로 50%를 초과하였다. 주거지원을 필요로 하는 일반가구의 프로그램별 수요를 조사한 결과, 대출을 통한 자금지원(주택구입 및 전세자금)이 1, 2순위를 차지했으며, 장기공공임대주택 공급이 3순위로 나타났다. 특성가구별 프로그램 수요는 특성가구 유형별로 차이가 있었다. 특징적으로, 월세 보조금 지원은 청년가구와 소득 하위가구에서 두드러졌으며, 주택개량·개보수 지원은 노인가구, 장기공공임대주택 공급은 노인 및 소득 하위가구에서 상대적으로 높은 수요가 있었으며, 주택 구입자금 대출 지원은 신혼부부에서 가장 필요한 주거지원 프로그램이었다(〈표 5〉 참조). 이러한 결과는 주택가격과 임대료 부담, 그리고 주택보유의식 변화에서 확인된 결과가 주거지원 프로그램 수요에도 반영된 것으로 해석된다.

표 5. 특성가구별 주거지원 수요(%) 변화

년도	일반가구	청년가구	신혼부부	노인가구	소득 하위가구
2017	34.2	45.6	-	23.4	36.5
2018	33.0	46.6	42.9	20.9	33.6
2019	36.1	51.3	47.3	22.2	36.8
2020	40.6	56.8	53.6	25.1	41.5



출처: 국토교통부(2021), 〈2020년도 주거실태조사 –(특성가구) 연구보고서–〉, 75,76쪽 (수정 · 편집).

Ⅴ. 마치며...

현 정부의 주거복지 정책의 핵심은 2017년에 발표한 '주거복지로드맵'에서 확인할 수 있다. 주거복지로드맵에서는 생애주기별·소득수준별 맞춤형 주거지원을 통하여 과거 우리나라 주택 및 주거정책의 후순위 대상이었던 청년가구, 신혼부부, 노인가구 그리고 소득하위가구 등 주거취약계층의 주거복지 향상을 추진할 것을 선언하였다. 주거복지로드맵을 2년간 추진한 결과, 정부는 청년, 신혼부부, 고령자, 저소득·일반가구에 대해 맞춤형으로 총 공공주택 42.9만호 공급, 전월세·구입자금 54.3만가구 45.6조원 지원, 104만 가구에 월 평균 13.5만원 지원 등의 실적을 달성한 것으로 발표하였다. 그러나 이러한 정량적인 실적 달성과 함께 국민 체감형 성과가 필요하다는 점이 한계로 제시되었다. 2020년 '주거복지로드맵 2.0'에서의 기존 로드맵 이행 결과에 대한 한계 보완책은 다음과 같다. 신규부지 활용을 통한 지속적인 공급기반 마련, 청년·신혼부부·고령자 등 맞춤형 프로그램 보완, 쪽방·노후 고시원 거주자 등의 주거상향 집중지원, 그리고 공공임대주택 품질 제고 등을 주요한 추진 방향으로 언급하였으며, 이를 통해 주거권 보장과 지역 상생까지 고려하는 선진국 수준의 주거안전망 완성을 목표로 제시하였다(국토교통부, 2020). 이는 2020년 이후 현 정부 후반기에 추진하고자 하는 포용적인 주거복지 정책 구현을 위한 구체적인 정책 방향과 계획을 담은 것으로 해석할 수 있다(대한민국 정책브리핑, '주거실태조사'로 살펴본 주거복지정책의 도전과 과제, 2020년 6월 19일자).

우리나라 주택 및 주거정책의 패러다임 변화 흐름 및 현 정부의 주거복지 정책 추진 방안을 토대로, 2020년도 주거실태조사 결과에서 확인할 수 있는 주거복지 정책에 대한 시

사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 주택 및 주거환경 측면에서, 소득 중·하위가구의 주택이외의 거처 거주 비율 증가를 고려하면, 해당 유형 거처 거주자의 주거상향 지원책은 고용·의료·사회부문 등 관련 복지 분야를 체계적으로 연계하는 보다 세밀한 정책 마련이 필요할 것으로 판단된다. 자가점유율이 지속적으로 감소하고 있는 청년가구·신혼부부·소득 하위가구의 거주안정성 확보를 위한 지원, 그리고 상대적으로 격차가 증가하고 있는 주거면적 역시 청년 및 소득 하위가구에서의 형평성 확보 방안도 강구할 필요가 있다. 또한, 최저주거기준 미달가구 비율은 모든 가구유형에서 개선되고 있으나, 면적·시설기준에 따라 기준에 미달하는 가구의 유형이 다르다는 점을 감안한 맞춤형 정책 마련도 필요한 부분이다. 동시에, 현재 낮은 수준에 머물러있는 최저주거기준에 대하여 해외사례를 참고한 상향을 추진하거나, 「주거기본법」에서 정하고 있는 바와 같은 유도주거기준의 도입 시기 역시 고려해야 할 것이다.

둘째, PIR과 RIR 지표를 통해 확인할 수 있는 주택가격 및 주거비 부담은 소득 수준에 따른 영향보다는 청년가구·신혼부부·노인가구 등 생애주기 단계에 따른 부담 수준에서 차이가 확인되었다. 정부 정책에 따른 저렴한 공적주택의 청년·신혼부부 중심의 공급 그리고 소득 증가로 인해 청년가구와 신혼부부의 경우 RIR은 감소하였으나,[5] 주택가격의 상승으로 인해 PIR 지표가 높은 수준으로 상승하였다는 점은 해당 계층을 대상으로 하는 생산자 보조 방식의 정책 운영에 고려할 필요가 있는 분석 결과이다. 그리고 주택보유의식이 모든 가구유형에서 증가했다는 점은 주택에 대한 인식을 사는(buy) 것이 아닌 사는(live) 것으로 전환시키고자 했던 정책 방향이 성공적으로 자리매김하지 못하였음을 반증하는 것으로, 이와 관련한 주거복지 정책적 대응책에 대한 고민도 필요할 것으로 생각된다.

셋째, 지속 증가하고 있는 주거복지 정책수요에 대응하여, 주택공급 중심에서 주거복지 확충으로 변화하고 있는 주택 및 주거정책의 기조 유지는 필요하다는 것을 알 수 있다. 그리고 필요한 주거지원 프로그램에 대한 주거실태조사 분석 결과, 다양한 소비자 보조 방식과 생산자 보조 방식을 적절한 수요계층에 맞춤형으로 적용함으로써 정책의 효율성을 높일 필요가 있다. 또한, 주거복지 정책의 사각지대에 대하여 지방정부와의 협력을 강화하고 주거복지 전달체계에 기초한 주거복지 거버넌스를 형성함으로써, 적절한 주거지원 프로그램을 개발·도입하여 주거안전망을 촘촘히 형성하기 위한 노력 역시 지속되어야 할 것이다.

5) RIR 지푯값 하락의 원인에 대해서는 추가적인 실증 연구가 필요한 부분임.

별표 1. 주택 및 주거복지 정책의 변화 과정

구분		'60~'88	'88~'93 (노태우 정부)	'93~'98 (김영삼 정부)	'98~'03 (김대중 정부)	'03~'08 (노무현 정부)	'08~'13 (이명박 정부)	'13~'17 (박근혜 정부)	'17~ (문재인 정부)
정책 기조		기반조성	주택공급 확대	민간 주택공급	규제완화	시장 안정화 주거복지 확충	내집 마련 촉진 서민 주거안정	경기부양 주거난 완화	투기억제 주거복지 강화
정책 기조		-주택공급 확대 -주택건설 환경 조성 -주거환경 개선	-주택가격 안정 및 투기억제 -원활한 택지공급 -임대주택 건설 -주택금융제도 개선	-주택시장 안정 및 자율성 확대 -민간 주도 주택건설 -공공주택자금 지원체계 개선	-규제완화 및 시장 자율화 -질적 수준 향상 -주거안정 지원	-주택시장 안정 기반 구축 -주택부족 문제 해소 -주거격차 완화	-주택시장 활성화 -미분양 해소와 주택 공급 확대의 조화	-시장 활성화를 통한 경기부양 -서민 주거난 완화	-투기수요 억제 -저소득층 주거안정 강화 -실수요자 중심 주택공급
주거 복지 정책	생산자 보조	-공공임대주택 공급 시작	-영구임대주택 공급/중단	-50년 공공임대주택 도입 -민간참여 활성화	-국민임대주택 도입	-임대주택 유형 다양화 -국임임대주택 정책 계층	-보금자리주택 중심 공공임대주택 정책 추진	-행복주택 추진	-공적임대주택 공급 -주거복지로드맵
		-장기임대주택 공급('82)	-영구임대주택 공급('89)	-50년 공공임대주택 공급('92~'93)	-국민임대주택 공급('98)	-매입임대주택 공급('04)	-보금자리주택 도입('08)	-행복주택 도입('13) -기업형임대주택(뉴스테이) 도입('15)	-공적주택 공급('17)
		-주택건설촉진법('72) -임대주택건설 촉진법('84)	-소득계층별 주택공급계획 수립('88) -주거환경개선사업('89) -1기 신도시('89)	-임대주택법('93)	-100만호 장기임대주택 건설계획('02) -도시 및 주거환경정비법('02)	-국민임대주택 100만호 공급계획('03) -주택법('03) -2기 신도시('03)	-보금자리주택 150만호 건설계획('08) -보금자리주택건설 등에 관한 특별법('09)	-주거취약계층 대상 행복주택 공급('13) -민간임대주택에 관한 특별법 개정('15) -공공주택특별법 개정('15)	-공적주택 100만호 공급('17) -공공지원민간임대주택 제도 개선('17) -3기 신도시('18)
	소비자 보조				-주거급여제도 시행('01)	-소득계층별 주거복지정책 도입('03)	-주택바우처 추진('08)		-주거복지로드맵 발표('17)
		-주택임대차보호법('81)			-최저주거기준 도입('00)	-최저주거기준 법제화('03)	-장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률('12)	-주거급여법('14) -주거기본법('15)	-주택임대차보호법 개정('20)

자료: 하성규 외(2012), 〈한국주거복지정책: 과제와 전망〉, 41–42쪽; 김훈(2017), 주거복지정책의 발달과정에 관한 고찰: 공공임대주택정책을 중심으로, 〈한국행정사학지〉, 제41호, 230쪽 (수정 · 보완)

참고문헌

- 국토교통부(2020), 〈주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전 방안 –주거복지로드맵 2.0–〉.
- 국토교통부(2021), 〈2020년도 주거실태조사 –요약보고서–〉.
- 국토교통부(2021), 〈2020년도 주거실태조사 –(특성가구) 연구보고서–〉.
- 김남정 외(2020), 〈국토 및 공간계획을 위한 법 · 제도의 이해〉, 홍문사.
- 김상균(1987), 〈현대사회와 사회정책〉, 서울대학교 출판부.
- 김영태(2007), 주거복지정책 추진현황 및 향후 과제, 〈한국주거학회지〉, 제2권 1호, 13~16.
- 김혜승 외(2010), 〈주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구〉, 국토연구원.
- 김효정(2013), 주거복지 정책의 과제와 정부의 역할, 〈국토〉, 통권385호, 5~11.
- 김훈(2017), 주거복지정책의 발달과정에 관한 고찰: 공공임대주택정책을 중심으로, 〈한국행정사학지〉, 제41호, 205~237.
- 문준혁(2016), 주거권 보장에 대한 사회보장적 검토 –주거기본법을 중심으로–, 〈사회보장법연구〉, 제5권 1호, 33~64.
- 안중만(2012), 저소득층 주거복지증진을 위한 주택정책 개선에 관한 연구 –임대주택정책을 중심으로–. 성결대학교 대학원 박사학위논문.
- 이종인(2015), 우리나라 주택정책의 추진 방향에 관한 연구, 〈소비자문제연구〉, 제46권 1호, 53~67.
- 장은혜(2014), 주거권의 법리적 쟁점과 보장법제에 관한 연구, 〈아주법학〉, 제8권 1호, 47~82.
- 하성규(2006), 〈주택정책론 제3전정증보판〉, 박영사
- 하성규 외(2012), 〈한국주거복지정책: 과제와 전망〉, 박영사.
- 대한민국 정책브리핑(2020.6.19.), 〈'주거실태조사'로 살펴본 주거복지정책의 도전과 과제〉, https://www.korea.kr/news/contributePolicyView.do?newsId=148873608
- 우리말 샘 사전 (https://opendic.korean.go.kr/main)

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

청년 주거불안양상과 주거안정 지원 방안

박 미 선 국토연구원 연구위원

청년 주거불안양상과 주거안정 지원 방안[1)]

02

박미선 국토연구원 연구위원

I. 청년 주거 이슈가 갖는 사회적 의미

청년에 대한 관심이 높다. 정치인들이 청년의 마음을 얻고 싶은 구애의 표현에 거침이 없다. 청년이 주거정책의 대상으로 관심을 받게 된 역사는 그리 길지 않다. 일반적으로 주거정책에서의 관심대상은 소득과 자산이 낮아 정부의 지원으로 건설되는 공공임대주택에 입주할 대상이 되는 저소득층이 중심이었고 주거의 물리적 여건이 심각하게 기준이하이거나, 주택이 아닌 거처에 거주하는 이들이 추가되었다. 그러던 중에 출산율이 사회적 재생산 수준이하로 떨어져 인구감소 시그널이 이미 1980년대 중반이후 나타났음에도, 출산억제의 정책 관성에 의해 청년은 정책적으로 크게 주목받지 못해왔다. 최근에는 초저출산의 심각성으로 합계출산율이 0.84까지 하락하면서 세계적으로 타의 추종을 불허하는 수준으로 출산율이 하락하면서 미래 사회의 지속가능성에 대한 위협이 턱밑까지 차오르고 있다.

바로 이러한 사회적 배경이 청년 주거문제의 저변에 깔려있다. 청년은 원래 이행기적 특성을 갖고 있다. 학업을 마치고 아동기에서 성인기로 진행하는 과정에 있기 때문에 노동시장에 진입하기 초입 단계로 소득과 경력이 낮고 따라서 삶의 안정성이 낮다. 따라서 부모로부터 독립한 청년은 상대적으로 열악한 주거여건에 놓이는데, 과거에는 그 시기가 일시적이고 과도기적이었다면, 요즘은 구조적이라는 것이 문제이다. 즉, 학업이 장기화되고, 취업의 어려움과 취업후에도 비정규직, 불안정 직업군에 노출되는 경우가 많아, 열악한 주거여건을 벗어날 소득과 자산을 축적하기가 어렵다는 것이다. 문제는 이런 상황이 고착화될 가능성이 높다는 것이다.

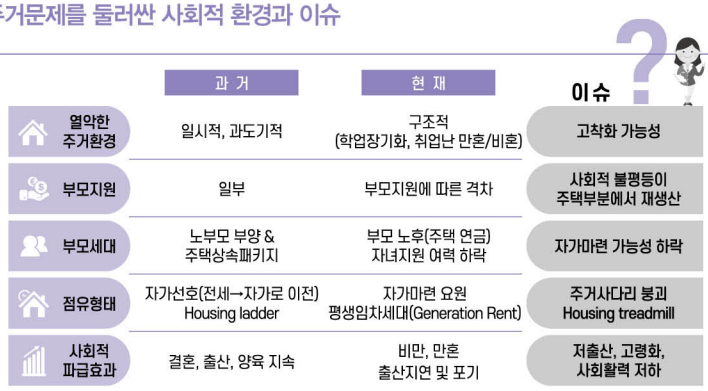
1) 본 고는 박미선(2021b) '감염병 시대, 당신의 거처는 안전한가?'와 박미선(2021c) '얼어붙은 이행기, 청년 주거불안 양상과 정책 시사점'을 바탕으로 작성된 것임.

청년의 주거마련을 위한 부모의 지원이 과거에는 상대적으로 일부였다면 요즘은 부모 지원에 따른 격차가 심각하게 크다. 출발선 자체가 너무 달라지는 것이다. 사회적 불평등이 주택부문에서 재생산될 위험이 커지고 있다. 실제로 주택매매 시장에서 2030 젊은 층의 구매 증가에는 부모로부터의 증여가 큰 기여를 하고 있다. 그러나 부모세대도 역시 복잡한 상황에 놓여있다. 과거에 노부모를 부양하면서 주택상속 패키지가 작동하던 시기에서 이젠 자녀지원 시 자신의 노후 준비가 부족해지고, 기대수명 증가와 공적 연금 미비로 인해 자신의 거처는 이제 노후 생활을 위한 자산으로 필요하게 되었다. 여러채의 주택을 소유한 금수저 부모가 증여하는 경우가 아니라면, 청년세대의 자가마련 가능성이 하락함을 의미한다.

실제로 이는 평생임차세대(Generation Rent)라는 표현에서도 확인이 된다. 이전에는 월세->전세->자가의 주거상향이동이 어느 정도 작동가능했다면, 이제는 그런 주거사다리론(housing ladder)에 대한 회의가 높아진다. 이미 영국에서는 요즘 청년세대는 높아진 주택가격과 민간임대시장에서의 불안으로 인해 평생임차세대로 남을 것이라는 논의가 2000년대 초반부터 시작되었다. 주거사다리보다는 오히려 주택러닝머신(Housing Treadmill)이라는 표현이 더 적당한게 아니냐는 자조적인 표현도 있다. 러닝머신은 속성상 항상 달려야만 한다. 열심히 일하지만, 제자리를 벗어나지 못하고, 뛰는 일을 멈추는 순간 그 자리마저 탈락하는 것이 러닝머신의 특징이다. 주택러닝머신이라는 표현이 함축하는 바가 바로 이런 암울함이다.

이러한 모든 상황의 사회적 파급효과는 현재 우리가 겪는 모습이다. 과거에는 반지하에서 결혼을 시작해도, 출산과 양육을 지속했던 성장기 사회였다면, 이제는 비혼, 만혼, 포기가 만연했고 결혼을 하더라도 자녀를 출산하는 것을 지연하거나 포기하는 경우가 과거보다 높다. 이는 저출산, 고령화, 사회적 활력 저하로 이어지고 지속가능한 사회를 담보하지 못하는 위기 상황이다.

그림 1. 청년 주거문제를 둘러싼 사회적 환경과 이슈



자료: 박미선(2017:21)를 바탕으로 작성

Ⅱ. 코로나 이후 청년주거 불안양상의 특징

1. 코로나 이후 주거위기 발생 경로

코로나19는 사회의 모든 영역에, 전세계적으로 영향을 미쳤다. 주거부문도 예외가 아니다. 항상 위기나 위험상황이 그러하듯, 항상 가장 취약한 계층이 가장 큰 영향을 받는다.

코로나와 같은 감염병 상황이 아니었어도 원래 취약한 가구가 있었다. 이미 집을 유지하는 것이 버겁거나, 집이 비좁거나 충분한 방이 구비되지 못해 과밀이거나 최저주거기준에 미달하는 상황에 처한 이들이 있다. 이들의 거처는 그 자체로 감염병이 창궐하는 시기에 위험에 노출되는 것이다. 아래의 〈그림 2〉 가장 위쪽에 위치한 A그룹이 이에 해당한다.

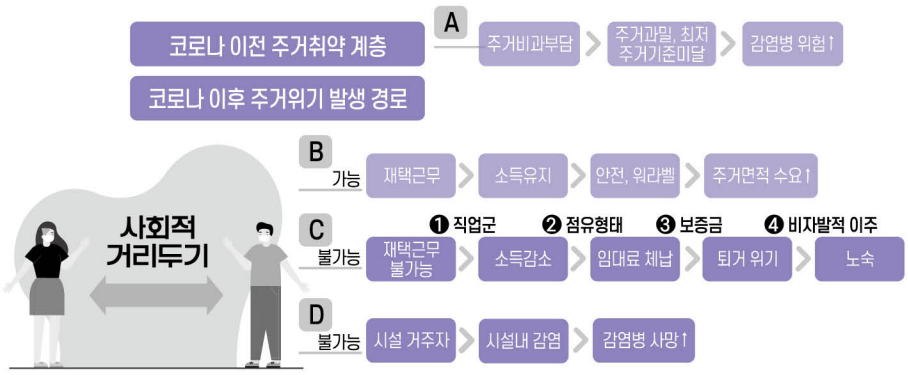
두 번째 집단은 코로나 이후에 주거위기에 노출되는 경우이다. 코로나 이후 사회적 거리두기를 위해 재택근무가 많이 이루어졌다. 재택근무가 가능한 이들은 자신의 소득을 유지하면서 모르는 이들과의 접촉을 피하게 되므로 안전을 확보한다. 또한 장거리 출퇴근이 필요 없어지면서 상대적으로 시간적 여유가 생겨 일과 삶의 균형을 얻게 되기도 했다. 집에서 업무를 보아야 하니 독립된 업무용 공간에 대한 수요가 증가하고 주거면적을 증가시키려는 수요가 상승하게 된다. 사실 이렇게 자력으로 시장에서 자신의 수요를 충족하고 이동할 수 있는 이들은 시장참여자들로 B의 경로로 움직인다.

문제는 그 다음에 나타난다. 재택근무가 불가능한 직종으로 감염병으로 인해 직접적인 소득감소가 발생하는 경우이다. 이들은 직업군의 불안정성으로 인하여 소득이 감소하거나 일자리 자체를 잃게 되는 위험에 노출되면서 주거위기로 한걸음 다가선다. 자가소유나 전세의 경우에는 상대적으로 안전하다. 전세도 계약기간이 남아있고 매월 임대료를 지불하지는 않기 때문이다. 따라서 보증부월세이거나 보증금이 없는 월세인 경우에 위험하다. 소득이 급감하여 매월 지불해야 하는 임대료와 공과금 지불이 연체되기 시작하면 문제가 발생한다. 연체가 지속되면 퇴거위기에 놓이게 되고 추가적인 재원을 마련하지 못하는 경우 더 낮은 수준의 주택으로 이주하거나, 보증금도 모두 소진하고 주위에 도움을 받지 못하게 되면 이제 집이 없는 상태가 될 수도 있다. 바로 C의 경로로 움직이는 이들이다. 청년은 소득자산 형성의 시간이 짧고 경력이 낮아 보증부월세나 순수월세의 불안정한 점유형태에 거주하는 경우가 많다.

마지막은 D 경로로, 아예 처음부터 내가 먹고 자는 곳이 집이 아닌 시설에 거주하는 경우이다. 심신의 장애나 특수한 상황으로 인하여 시설에 거주하는 경우 시설 내 감염에 무방비로 노출되어 있고, 코로나 초기에 국내외를 막론하고 시설 거주자 감염병 사망이 상당

히 보도되었다. 청년의 경우 시설보호종료 아동이 시설에서 나올 때 거처의 안정성이 확보되지 않는 경우 상당한 위험에 처할 위험에 놓인다.

그림 2. 코로나로 인한 사회적 거리두기와 주거위기 발생 경로



자료: 박미선(2021a)를 바탕으로 작성

2. 위기에 놓인 청년의 규모

코로나19는 청년의 불안을 가중시키고 있다. 혼자 사는 청년은 코로나발(發) 경제위기에 취약하다. 직업군의 취약성이 높고, 여기에 점유형태의 취약성이 더해지고, 보증금 규모가 낮은 경우가 많아 중첩된 취약성은 곧 주거불안으로 이어지게 된다. 위에서 살펴본 주거위기 발생 경로에서 A와 C그룹의 청년 규모를 살펴본다. 코로나19와 상관없이 원래 주거가 취약한 청년도 상당했다(그림 2의 그룹A). 2019년 주거실태조사 기준으로 19-34세 청년을 기준으로 최저주거기준 미달인 물리적 취약 청년과 주거비 과부담인 청년이 각 28만, 70만 가구나 된다. 혼자 사는 청년만을 대상으로 한정해도 그 규모가 각각 21만, 55만 가구나 된다. 원래 취약해서 주거불안에 노출되어 있던 청년들이다.

표 1. 주거취약 청년가구 규모

(단위: 만 가구, %)

구분	전체가구	청년가구		
		소계	1인가구	다인가구
최저주거기준미달가구	106.0	28.2	21.2	6.9
	(5.3%)	(9.5%)	(11.9%)	(5.8%)
주거비과부담가구 (RIR 30% 이상가구)	200.0	70.0	55.3	14.7
	(26.7%)	(30.5%)	(34.4%)	(21.2%)

주1: 최저주거기준미달가구는 가구원수가 6인 이하인 경우만을 대상으로 분석함
주2: 주거비과부담가구는 임차가구 중 소득과 임대료 결측이 없는 가구를 대상으로 분석함
주3: 청년가구는 만 19-34세 가구주를 대상으로 함

자료: 국토교통부. 2019. 주거실태조사. 마이크로데이터를 바탕으로 분석.

코로나19 상황은 이보다 더한 주거 불안을 야기한다. 그룹 C에서 보는 바와 같이 사회적 거리두기와 재택근무라는 안전조치가 어떤 이들에게는 오히려 반대의 결과를 야기하는데, 업무 특성상 대면접촉이 필수적이어서 재택근무가 불가능한 직업군에게는 소득감소를 의미한다. 소득감소에 더해 점유형태가 보증금없는 월세의 경우, 또는 보증금이 월세의 6배 이하인 경우에는 지금처럼 1년이 넘는 소득감소가 치명적인 주거위기로 나타날 수 있다. 임대료 연체, 공과금 연체 그리고 명도소송과 퇴거는 노숙으로 이어질 수 있기 때문이다. 만19~34세 청년 가구주 중에서 직업에 따라 안정/불안정 직업군으로 구분해 보면, 서비스업, 판매업, 기능적 업무, 단순 노무 등 코로나에 영향을 받을 수 있는 불안정 직업군에 종사하는 청년이 약 117.1만 명이며, 그 중 1인 청년가구만으로 한정해도 66.3만 가구로 추산된다.

표 2. 직업군별 종사 가구수

(단위: 만 가구)

구분	전체가구	청년가구		
		소계	1인가구	다인가구
안정 직업군	589.0	118.8	62.0	56.8
불안정 직업군	843.1	117.1	66.3	50.8
기타 특수직	95.3	5.1	1.3	3.9
계	1,527.4	241.1	129.6	111.5

주: 지난 1주일간 1시간 이상 소득을 얻는 일 또는 무급(무보수)로 가구원의 일을 한 경험이 있는 가구 수.
[안정 직업군] 관리자, 전문가 및 준전문가, 사무업무 종사자를 포함 [불안정 직업군] 서비스업, 판매업, 기능적 업무(가공 등), 장치, 기계, 조작 및 조립, 단순 노무를 포함 [기타 특수직] 군인, 군무원, 농림어업 종사자를 포함.

자료: 국토교통부. 2019. 주거실태조사. 마이크로데이터를 바탕으로 분석.

이들 중 점유형태가 보증부월세인 경우는 57만, 순수월세는 8.1만가구로 분석된다. 8.1만 가구 중 1인가구는 7.3만인데, 이들은 혼자 사는 청년으로 독립한 가구주이면서 불안정한 직업군에 종사하는 순수월세 납부자이다. 이는 곧 지난 1년간 소득감소로 인한 직접적인 타격을 받을 대상의 규모로 볼 수 있다. 즉, 청년가구 중 당장 임대료 체납 위기에 있는 긴급 위기가구(8.1만 가구) 중 다인가구는 7.3만 가구, 임대료 지불이 불가능하여 보증금에서 제한다고 하더라고 6개월 미만을 버틸 수 있는 청년가구(9.0만 가구) 중 청년 1인 가구의 규모는 7.8만 가구이다.

Ⅲ. 지역별 청년 주거불안의 차이

1. 공공임대입주와 민간임대거주 청년의 주거여건 차이

공공임대주택은 공적 자금을 투입하여 사회적 배려가 필요한 취약계층을 위해 저렴한 임대료로 장기간 안정적 거처를 제공하는 정책수단이다. 물리적 주택을 직접 공급하여 주거안정을 도모하므로 그 입주자는 상당한 편익을 누리지만, 주택의 공급 자체가 갖는 한계도 동시에 포함한다. 택지의 확보, 건설 후 입주까지의 장기간 소요, 입주한 경우와 아닌 경우의 편익의 차이, 대규모 공적 자금 소요, 그리고 추가로 지역 주민의 반대에 직면하기도 한다.

청년을 위한 공공임대주택인 행복주택 등에 입주할 수 있는 정도의 저소득(하위 40%)이지만 공공임대에 입주하지 못하고 민간에 거주하는 1인 청년가구와 공공임대에 거주하는 청년의 주거여건을 비교해 보면 극명한 차이가 확인된다. 민간임대거주 청년은 점유의 안정성이 현저히 떨어지고 주택이외의 거처에 거주하는 비율은 드라마틱하게 높다. 공공임대주택 거주자에 비해 저소득 민간임대 거주 청년은 주택이외 거처의 비율이 높다. 민간임대 거주 청년 중 10.7%는 오피스텔에 10.9%는 오피스텔도 아닌 고시원, 판잣집, 비닐하우스 등 주택이 아닌 거처에 살고 있다. 주택의 유형에서도 불안함이 나타난다. 경제적 측면의 불안은 주거비부담으로 확인할 수 있다. 물리적 측면에서는 최저주거기준 미달인 경우가 16.2%로 나타나 심각한 상황임을 알 수 있다. 주거불안을 야기하는 또 다른 측면인 거주기간에서도 민간임대에 거주하는 저소득 1인 청년가구는 평균 0.9년에 불과하여 1인가구 전체의 평균 거주기간인 2.5년에 비해서도, 공공임대주택에 입주한 청년의 2.1년에 비해서도 짧다.

표 3. 주거지원 여부에 따른 청년 주거 특성

구 분		공공임대	민간임대(저소득)
평균 거주 기간		2.1년	0.9년
최저주거기준 미달 가구		-	16.2%
주택상태 만족도		73.0	65.3
주거환경 만족도		72.7	65.0
거처의 종류	주 택	99.3%	78.4%
	오피스텔	0.7%	10.7%
	주택이외 거처	100.0%	10.9%

자료: 국토교통부, 2019년도 주거실태조사 마이크로데이터 활용; 박미선 · 우지윤(2021)

2. 지역별 청년 주거불안 양상의 차이

민간임차에 거주하는 대부분의 청년 1인가구의 주거문제 양상은 지역별로로 차이가 있다. 청년이 대체로 다른 가구에 비해 주거불안에 놓일 가능성이 높지만 그 정도의 차이는 지역에서 청년을 끌어들이는 요인과 청년이 거주하는 민간임대주택의 특성 모두에 의해 영향을 받는다.

먼저 경제적인 측면과 물리적 측면을 중첩하여 고려하는 경우이다. 주거비 과부담과 물리적 최저주거기준 미달을 동시에 고려하면, 지역별로 청년 주거문제의 양상이 다름을 확인할 수 있다. 대전, 세종지역의 경우 주거비 과부담 청년이 전국평균보다 높은 것을 알 수 있다. 그러나 최저주거기준 미달에 거주하는 경우는 전국보다 낮은 편에 속한다(그림 3, 왼쪽 그림의 4사분면). 물론 서울과 부산같은 곳은 주거비 과부담에 물리적 기준 미달도 높아 지방정부의 적극적인 대응이 요구되는 곳이다. 대전, 세종 지역은 물리적 거처의 이슈보다는 경제적 과부담에 해당하는 청년을 고려한 정책을 고민할 필요가 높아보인다. 자체적인 청년층 주거수당을 고민할 만하다.

두 번째 점유안정성 측면에서 주거불안을 보면, 임차불안가구의 비율과 평균 거주년수의 조합을 동시에 고려해해 볼 수 있다. 임차불안이 높고 평균 거주기간이 짧은 곳은 충청권 지역이 상당히 많다. 충청권 지역 중에서도 세종, 대전, 충북, 그리고 대구가 대표적인 임차불안 도시로 나타난다. 세종은 특히 평균 거주년수가 가장 짧은 것으로 나타나는데, 이는 세종이라는 지역적 특성도 감안해야 할 것으로 보인다. 세종이라는 도시가 만들어진 특수성에 의해, 청년이 직업 구성이 다양하지 못하고 장기간 거주하던 청년보다 최근에 이주한 청년이 많았을 가능성이 높다. 그러나, 대전과 세종 모두 임차 불안을 느끼는 청년이

전국보다 높은 수준을 보인다는 것은 고민할 문제이다. 주택가격 상승과 이로 인한 임대료 상승이 함께 작용했을 가능성을 배제할 수 없다. 대전과 같이 임차불안 청년 비율이 높은 곳에서는 역세권 주변에 청년을 위한 저렴주택 공급 사업을 시행하여 임차가구 주거안정성을 강화하려는 노력이 더욱 확대되어야 할 것이다.

그림 3 . 청년 주거불안 양상의 지역적 특성

출처: 박미선 · 우지윤(2021). 〈1인가구 연령대별 주거취약성 보완 방안〉

VI. 청년 주거안정 지원 방안

청년 주거안정을 도모하기 위한 지원은 예방과 치유의 투트랙으로 진행되어야 한다. 우선 심각한 문제에 처한 청년의 주거문제를 직접 해결해주는 치유의 정책이 우선되어야 한다. 최저주거기준 미달에 처하거나 지옥고에 거주하는 물리적 위험에 처한 경우가 가장 우선이다. 사실 더 우선은 노숙 위기에 처한 경우이어야 한다. 그러나 현재 국내의 주거지원 시스템 구조상 노숙 위기에 처한 청년을 발굴하기는 사실상 쉽지 않다. 노숙으로 내몰려야 그 때 확인이 된다. 오히려 최근에 청년 고독사가 증가하는 점에 대해 우리 사회가 문제의 상황을 심각하게 받아들여야 한다. 2013년에 비해 2020년 고독사는 약 2.5배 증가했으며, 서울시의 경우 고독사 중 30대 이하가 73건, 40대 99건, 50대 211건, 60대 201건, 70대 120건으로 30대 이하가 약 10%를 차지하는 현상이 보도될 정도로 청년의 위험이 증가하고 있다.(KBS 시사직격. 2021년 청년 고독사 보고서).

두 번째는 예방 정책이 필요하다. 이는 예방접종과 같은 개념이다. 노숙으로 전락한 청년을 다시 사회에 재진입시키기 위해서는 더 큰 사회적 비용이 소요된다. 미리 이들을 케어하고 주거지원을 하는 것이 사회적으로 더 비용효율적이다. 물론 당사자에게 더 큰 효용

을 주는 것은 말할 필요도 없다. 공공임대주택에 대한 주민들의 반대가 있다는 점은 아쉽지만, 실제로 공공임대주택에 입주한 청년의 만족도는 상당하다. 적은 비용으로 양호한 주거여건을 누릴 수 있기 때문이다. 다행하게도 청년정책 전담부서를 신설하는 등 중앙정부에서도 청년주거문제를 대응하기 위해 상당한 관심을 보이고 있다.

코로나19는 기존에 주거정책 대상이 아니라고 생각하던 대상자들이 위기상황에 노출되어 있는 취약계층임을 알려주며 이들을 아우를 수 있는 정책틀을 요구한다. 청년이 복지의 대상으로 부각되지 못하는 이유 중 하나는 이들이 근로능력이 있고, 이행기에 있기 때문이다. 문제는 근로능력이 있어도 코로나와 같은 충격에서 쉽게 일자리를 잃을 수도 있고, 이는 다음 생애 이행을 가로막는 걸림돌이 된다는 것이다. 얼어붙은 이행기는 학업, 취업, 또는 그 아무것도 하지 않는 기간을 길게 할 뿐이다. 이는 더 이상 다른 나라의 이야기가 아니다. 우리 사회에 청년에게 닥친 심각한 일상이 되고 있는 것이다. 이들이 생애를 이행해 나갈 수 있도록 지지하는 주거정책, 돌봄의 주거정책, 그리고 안전망을 강화한 주거정책이 요구된다. 얼어붙은 이행기를 녹여줄 수 있는 따뜻한 주거지원이 절실하다.

참고문헌

- 박미선 · 강미나 · 임상연 외(2017), 〈1인 청년가구를 위한 주거복지 정책 방향〉, 국토연구원.
- 박미선(2021a), '한국 주거정책의 길', 〈주거정책연구센터 설립 기념 세미나 자료집〉, 국토연구원
- 박미선(2021b), '감염병 시대, 당신의 거처는 안전한가?', 〈코로나19와 국토전환〉, 국토연구원
- 박미선(2021c), '얼어붙은 이행기, 청년 주거불안 양상과 정책 시사점', 〈경사연 리포트〉, 경제인문사회연구회.
- 박미선 · 우지윤(2021), 〈1인가구 연령대별 주거취약성 보완 방안〉, 국토연구원
- 박미선 · 조정희 · 허소영 외(2021), 〈포스트 코로나시대 주거위기 진단 및 대응전략〉, 국토연구원. (출간예정)
- 박미선 · 조윤지(2020), '코로나19 같은 감염병 상시 위기 시대, 1인가구 주거불안 양상과 주거정책 시사점', 〈국토이슈리포트〉, 국토연구원
- 박미선 · 이재춘 외(2017), 〈1인가구 증가에 따른 주택정책 대응방안 연구〉, 국토연구원.
- 국토교통부. 2019. 주거실태조사. 마이크로데이터.
- KBS 시사직격. 2021년 청년 고독사 보고서

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

세종시 아동주거권 실현을 위한 정책 방안

김 현 진 청주대학교 교수

세종시 아동주거권 실현을 위한 정책 방안[1)]

03

김현진 청주대학교 교수

Ⅰ. 서 론

건강과 생명을 보호하는 인간다운 주거 생활을 위해서 적절한 주거는 특권이 아니라 권리이며, 집은 가족을 위험에 빠뜨리는 것이 아니라 보호해야 한다는 주거복지의 관점이 중요해졌다. 특히, 환경의 영향을 받아 신체적, 정신적 성장과 발달을 하는 아동기의 주거 생활은 전 생애에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 더욱 강조된다. 아동의 빈곤 등 생활 여건과 관련해서는 2017년 「아동의 빈곤 예방 및 지원 등에 관한 법률」이 제정·시행되었으나 주거와 관련된 지원 내용이 담기지 않았고 아동을 위한 주거복지는 이에 대한 인식 부족과 관련 정책 미흡 등으로 권리실현이 이루어지지 못하고 있다.

아동이 누려야 할 모든 권리를 담은 UN아동권리협약은 아동의 생존과 관련하여 '안전한 주거지에서 살아갈 권리'를 명시하고 있다. 아동기의 부정적 경험과 이로 인한 부정적 발달은 아동의 전 생애에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 맥아더재단(MacArthur Foundation)이 2011년 내놓은 '열악한 주거환경이 아동들의 정서적, 행동적 문제에 영향을 끼친다(Poor Quality Housing is Tied to Children's Emotional and Behavioral Problems)'를 보면 아동 건강에 가장 중요한 요소로 '주거환경의 질'을 꼽는다. 비주택 등 열악한 집에 사는 가정의 경우 부모 역시 정신적 스트레스를 겪을 확률이 높으며, 이는 자녀에게 영향을 끼쳐 우울증, 불안증, 거짓말과 공격성 등 정신적 문제를 일으키는 것으로 보고되고 있다(서울&, 2020).

우리나라의 경우 2003년 「주택법」 개정을 통해 최저주거기준이 도입되었고 2019년 4월 「주거기본법」을 통해 임대주택의 우선 공급 및 우선지원의 대상에 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층 이외에 지원대상아동(「아동복지법」 상 제3조 제5호에 따른 지원대상

1) 2020년 초록우산 어린이재단 세종아동옹호센터의 지원을 받아 이루어진 연구를 활용하여 작성.

아동)을 포함시키고 지원대상아동에 대하여 별도의 주거실태조사(제20조)를 실시하도록 했다는 점에서 향후 아동을 위한 주거복지정책이 보다 적극적으로 변화할 것으로 기대되고 있다. 기초자치단체 차원에서는 2020년 7월 서울시에서 아동주거빈곤 해소를 위한 「서울특별시 아동 주거빈곤 해소를 위한 지원 조례(서울특별시조례 제7657호)」를 시작으로 나주시, 대구광역시, 부산광역시 등이 관련 조례를 공포하였다.

표 1. 아동 주거빈곤 해소를 위한 지원 조례

	공포번호	공포일자
나주시 아동 주거빈곤 해소를 위한 지원 조례	제1777호	2021. 9. 23.
대구광역시 아동의 주거권리 보호 및 지원에 관한 조례	제5546호	2021. 2. 22.
부산광역시 아동 주거빈곤 해소를 위한 조례	제6303호	2021. 1. 13.
서울특별시 아동 주거빈곤 해소를 위한 지원 조례	제7657호	2020. 7. 16.

주거와 관련해 전국 주택보급률은 2018년 104.2%였으나 세종시는 110.0%로 주택 수가 가구 수를 크게 넘어서고 있다. 읍·면·동 별로는 통계청(2016) 자료 기준으로 전동면 58%, 장군면 60%, 연기면 67%, 연서면 68%, 부강면 69%로 낮게 나타난 반면에 동지역에 해당하는 한솔동, 도담동, 아름동, 종촌동은 99~109%로 읍·면지역보다 높게 나타나고 있다. 아동주거빈곤가구의 전국적 규모는 국토교통부 기준(2016)으로 4.7%, 최저주거기준의 전국적 기준에 따르면 12.1%에 이르지만 공공임대주택과 주거급여에 있어 아동주거빈곤가구를 위한 적극적 지원은 부족하다(임세희 외, 2016).

연구를 통해 세종시의 주거빈곤아동 실태를 파악하고 아동주거빈곤 해소에 대한 사회정책적 관심을 형성하고자 하였다. 특히 지역사회 협력을 통한 '아동의 주거권이 실현되는 세종'을 만들기 위한 기초자료를 제시하고자 한다.

II. 아동주거권

1. 주거권

1) 주거권의 개념

기본적으로 주거의 개념은 물리적 거처로서의 '주택'과 사회적 의미로서의 '주거'로 해석이 가능하며, 주거권은 주택과 관련하여 최소한의 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 확보된 포괄적 개념으로의 권리를 의미한다. 사회적 의미로서의 주거권은 적절한 사회·문화·경제적 환경을 향유 할 수 있는 권리로 부당한 사생활 침해나 강제퇴거 등에서 보호받을 수 있고,

적절한 문화생활을 향유 할 수 있으며, 지역 사회적 연계망으로부터 소외당하지 않을 권리를 말한다. 이로써 '주거권'이란 물리적 개념과 사회적 개념을 모두 포함하는 의미로 '인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 적절한 최소한의 주거 수준'이라고 정의할 수 있다.

주거권의 개념에서 제의되는 '적절한 주거'에 대한 개념은 '유엔의 보편적 인권에 관한 선언(1948)과 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약'의 기본적 인권으로 선언되어 명백히 언급하고 있다(홍인옥 외, 2006). 2015년 제정된 '주거기본법'은 헌법과 세계인권선언 등에 추상적으로 규정됐던 '주거권'의 개념을 '국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거 생활을 할 권리를 갖는다.'고 명시하고 있다.

2) 최저주거기준

현재 우리나라의 최저주거기준은 2003년 「주택법」에 명시되면서 물리적 주택의 기준을 수립할 수 있는 근거가 되었고 2004년 건설교통부에서 가구 구성별 최소주거면적과 용도별 방의 개수, 필수적인 설비의 기준, 구조 및 성능.환경 기준에 관한 내용으로 구체화 되었다. 최저주거기준은 '인간다운 생활을 영위하기 위한 최소한의 주거 생활 기준'을 정해 놓은 것으로, 최소 주거면적과 용도별 방의 개수, 필수설비기준, 구조·성능 및 환경 등을 기준으로 제시하고 있다.

「주택법」상 최저주거기준의 방의 수 기준은 가구원 수뿐만 아니라 가구 구성원의 관계를 고려할 것을 명시하고 있으나, 단순히 가구원 수에 따른 방의 수로는 가족관계, 성별 등이 고려될 수 없으며, 특히 아동의 적절한 주거권이 보장될 수 없다. 최저주거기준에서 명시하는 가구원 수에 따른 면적 기준은 방의 수 설정을 위한 침실분리원칙에 따라 부부는 동일한 침실 사용, 만 6세 이상 자녀는 부모와 분리사용, 만 8세 이상 이성 자녀는 상호 분리사용, 노부모는 별도 침실 사용의 기준이 적용되며 3인 가구 자녀는 6세 이상, 4~6인 가구 자녀는 8세 이상 이성 자녀를 기준으로 한다.

표 2. 최저주거기준에 따른 최소 주거면적과 용도별 방의 수

가구원 수	표준 가구구성	방의 수	주거면적(평)
1인	1인 가구	1개	14㎡(4.2평)
2인	부부	1개	26㎡(7.9평)
3인	부부+자녀1	2개	36㎡(10.9평)
4인	부부+자녀2	3개	43㎡(13.0평)
5인	부부+자녀3	3개	46㎡(13.9평)
6인	노부모+부부+자녀2	4개	55㎡(16.7평)

* 자료: 최저주거기준(국토해양부공고 제2011-490호)

2. 아동주거권

1) 아동주거권

현재 우리나라 아동 가구에 대한 주거 지원 관련 내용이 포함 되어 있는 국내 법령·지침은 「주거기본법」, 「한부모가족지원법」, 공공임대주택 지원 관련 '기존주택 매입임대주택 업무처리지침', '기존주택 전세임대주택 업무처리지침', '주거취약계층 주거지원 업무처리지침' 등이 있다(최은영, 2020). 그러나 빈곤아동 지원을 위한 법률이나 다문화가족 지원, 「국민기초생활보장법」 등에서는 찾아볼 수 없다. 주거권은 모든 인간의 권리이며 아동도 예외가 될 수 없지만 경제적·사회적 약자인 아동이 주체적으로 주거권을 선택하고 영위해 나가는 것은 불가능하기 때문에 보호자와 국가가 그 권리를 누릴 수 있는 제반적 조건을 갖춰주어야 한다.

아동의 주거권에 사회적 관심을 가지고 접근해야 하는 주요한 이유는 주거환경이 성장과 발달 과정에 있는 아동에게 미치는 영향이 매우 크며, 그 영향이 성인기까지 미치게 되고 다양한 잠재적 사회문제를 양산할 가능성을 높이는 요인이 되기 때문이다. 아동기의 신체적·정서적·심리적 발달을 위해 환경은 무엇보다 민감한 요소이며, 아동의 비위생적인 주거환경은 알레르기, 천식, 만성 폐질환, 아토피, 피부질환 등 건강의 위협 요소가 된다.

표 3. 아동 가구에 대한 주거지원 관련 국내의 법령 · 지침

성격	법령	아동가구 주거지원
중앙·지방정부 차원의 주거기본계획 수립·시행	주거기본법세종시 주거기본 조례	포함
정책 대상으로서의 빈곤아동 기준 설정	아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률·시행령	-
빈곤가구의 최저생활보장	국민기초생활보장법 주거급여법	-
한부모가족 다문화가족지원	한부모가족지원법 다문화가족지원법	포함 -
주거 수요가 있는 계층에 대한 공공임대주택 지원	공공주택 특별법·시행령·시행규칙 공공주택 업무 처리지침 기존주택 매입임대주택 업무처리지침 기존주택 전세임대주택 업무처리지침 주거취약계층 주거지원 업무처리지침	- - 포함 포함 포함

자료 : 최은영. 2020의 표를 참조하여 일부 수정 인용

2) 아동주거권 보장 등 주거지원 강화 대책

지난 2019년 10월 정부는 주거복지 사각지대 해소를 위한 '아동주거권 보장 등 주거지원 강화 대책'을 발표하였다. 주거지원 대책 중 아동주거권 보장을 위한 내용으로는 다자녀가구 및 보호 종료아동 등 주거지원 강화 정책 등이 아동을 위한 주요 내용이다. 맞춤형 공공임대주택에 다자녀유형 신설 및 물량 확대, 우선 지원하게 되었으며, 아동 성장에 필요한 적정 주거면적을 확보할 수 있도록 매입·전세 임대에 다자녀 유형을 신설하고, 지원 금액 인상 및 면적 대비 주택을 지원할 예정이다. 또한 그동안 아동 지원 사각지대로 제기되었던 보호 종료아동은 청소년쉼터, 청소년자립생활관 등으로 해소하고, 지원 규모를 2배 늘리는 등 확대하였고, 다자녀 가구에게 주택도시기금 전세·구입자금 대출 금리를 추가 인하해주고, 소득과 자녀 수에 따라 대출 한도를 인상해 주는 내용이 담겨있다. 이 외에 보건복지부 및 여성가족부와 부처 간 협업을 통해 돌봄과 정착을 위한 주거 공간 연계 서비스를 제공하여 아동의 건강한 정서 발달 등을 지원하기로 하였으며, 다자녀 유형 매입임대주택 내 아이돌봄 공간이 조성되면, 공동육아나눔터, 다함께돌봄센터, 방과후아카데미 등을 설치할 계획이다.

3. 세종시의 아동주거 실태

「주거기본법」 제6조에 의거 10년 단위의 주거정책과 관련하여 수립된 '세종특별자치시 주거종합계획(2018~2027)'은 수요자 중심의 맞춤형 주거 정책의 주요 대상으로 청년, 신혼부부, 사회적 약자(고령자, 장애인, 노숙인, 피해 여성 등) 등을 정하고 있을 뿐 주거에 대한 아동의 권리는 명시하지 않았으며 관련 현황 등에 대해서도 검토되지 않았다.

2015년 인구주택총조사 자료를 보면, 세종시 주거빈곤 아동의 비율은 4.1%, 최저주거기준 미달 아동수는 1,560명(인구 대비 3.3%)으로 이는 전국에서 가장 낮은 수치를 보인다. 그러나 주택 이외의 기타 거처(판잣집, 비닐하우스, 고시원, 여관·여인숙 등 숙박업소의 객실, 컨테이너, 가건물 등)에 거주하는 아동은 332명으로 0.7%의 비율로 나타나 서울(0.5%), 부산(0.5%), 대구(0.6%), 인천(0.5%), 대전(0.4%)에 비해 높은 편이며, 광주(0.7%), 울산(0.7%)과 같은 수준이다. 세종시 아동의 전반적인 주거빈곤 비율은 낮으나, 판잣집, 비닐하우스 등 최소한의 안전도 보장되지 않는 불안정한 주거환경에 거주하고 있는 아동의 비율이 높아 시급한 개입이 필요한 상황이다.

표 4. 시도별 아동 주거빈곤 비율(2015년)

(단위 : 명, 가구, %)

시도	인구						가구					
	최저기준 미달		주택이외의 기타 거처		주거빈곤		최저기준 미달		주택이외의 기타 거처		주거빈곤	
	아동수	비율	아동수	비율	아동수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율
서울	189,174	11.5	8,295	0.5	233,839	14.2	118,141	11.0	6,237	0.6	150,017	14.0
부산	47,246	7.8	3,248	0.5	51,357	8.5	29,371	7.6	2,208	0.6	32,163	8.3
대구	27,519	5.7	2,821	0.6	30,631	6.4	17,188	5.7	1,970	0.7	19,372	6.4
인천	51,852	9.1	2,863	0.5	59,368	10.5	29,107	8.2	1,940	0.5	34,318	9.6
광주	15,772	4.8	2,320	0.7	18,267	5.6	9,152	4.7	1,521	0.8	10,811	5.5
대전	20,315	6.3	1,407	0.4	22,557	7.0	12,516	6.3	1,066	0.5	14,201	7.1
울산	11,535	4.6	1,649	0.7	13,409	5.4	6,933	4.5	1,093	0.7	8,166	5.3
세종	1,560	3.3	332	0.7	1,933	4.1	856	3.0	202	0.7	1,085	3.8
경기	189,862	7.4	18,592	0.7	229,619	9.0	110,927	7.0	12,043	0.8	137,201	8.6
강원	24,985	8.9	5,929	2.1	31,339	11.2	14,420	8.4	3,604	2..1	18,281	10.6
충북	22,727	7.4	4,044	1.3	27,363	8.9	13,040	7.0	2,569	1.4	15,957	8.6
충남	32,977	8.0	6,342	1.5	40,017	9.7	18,785	7.6	3,804	1.5	23,010	9.3
전북	25,851	7.3	5,092	1.4	31,288	8.8	14,605	6.9	3,042	1.4	17,859	8.5
전남	28,526	8.6	6,856	2.1	35,814	10.8	15,588	8.0	4,090	2.1	19,919	10.2
경북	38,215	7.9	7,579	1.6	46,141	9.6	22,603	7.6	4,699	1.6	27,526	9.3
경남	46,474	6.9	6,336	0.9	53,533	7.9	27,284	6.6	3,950	1.0	31,700	7.7
제주	14,731	10.7	2,900	2.1	17,629	13.0	7,835	10.1	1,626	2.1	9,587	12..3
전국	789,121	8.1	86,605	0.9	944,104	9.7	468,351	7.7	55,664	0.9	571,173	9.4

자료 : 임세희 외(2018)

「2018 세종의 사회지표」에서 '향후 10년 후에도 세종시에 계속 거주할 의사'를 묻는 항목에 '그렇지 않은 편임'으로 응답한 전체 비율은 14.0%였으나, 13~19세는 20.0%로 가장 거주 의사가 낮은 것으로 나타났다. 읍·면·동에 따라서는 조치원읍이 '그렇지 않은 편임'으로 응답한 비율이 19.0%로 가장 높았으며, 면지역이 13.5%, 동지역이 12.9%로 조치원읍의 거주 의사가 가장 낮았다. 지표의 거주 의사는 지역의 교육, 교통, 환경 등 전반적인 요소를 고려한 결과로 개인의 주거환경에 일반화하기 어려울 수 있으나, 같은 거주 환경이더라도 아동에게 더욱 불리하거나 혹은 불만족스러워함을 알 수 있다. 이에 아동을 중심으로, 아동이 거주하는 환경에 대한 다각적인 검토를 통해 아동의 거주 만족도를 높일 수 있는 방안 마련이 필요하다.

Ⅲ. 세종시 아동주거 사례 및 의식 조사

1.연구방법

이 연구는 세종시에 거주하는 아동의 주거빈곤아동 실태를 파악하고 아동주거빈곤 해소에 대한 사회정책적 관심을 형성하기 위해 진행되었다. 우선, 당사자로서 아동의 욕구를 파악하기 위해 설문조사를 실시하여 아동의 주거 관련 욕구 등에 대해 살펴 보았다. 설문지는 연구진이 개발하였으며 본조사 전 시범조사를 통해 설문지 수정보완 작업을 거쳐 진행되었다. 또한, 직접 주거 현황을 살펴보기 위해 드림스타트 및 각 읍·면·동에서 추천된 10가정을 연구자가 직접 방문하여 아동주거빈곤 사례에 대해 연구하였다. 아동주거 빈곤 현장 사례 연구는 아동을 양육하는 주거빈곤 가정의 거주 실태를 살펴보기 위해 체크리스트를 개발하여 활용하였다. 2020년 9월, 연구자가 직접 방문하여 거주의 어려움에 대해 인터뷰를 실시하고 집의 상태를 살펴 아동의 욕구와 보호자가 원하는 주거환경 개선 등에 대해 살펴 보았다. 마지막으로 세종시 아동주거정책 제안을 위해 해당 직무를 수행하고 있는 전담공무원, 드림스타트 사례관리사 등의 의견을 수렴하였다. 의견 수렴은 심층인터뷰를 통해 이루어졌으며 수집된 질적 자료는 현상에 대한 편견을 배제한 상태에서 연구자가 주제 의식을 가지고 자료를 분석하는 주제분석법(thematic analysis)을 활용하였다.

2. 세종시 아동 주거 관련 설문조사

1) 일반적 특성

세종시 읍·면지역 지역아동센터 이용 아동과 사례추천 아동 등을 대상으로 한 본 조사의 응답자 성별은 남학생이 58.1%로 여학생 41.9%보다 약간 높게 나타났다. 학년별로는 초등학생이 135명으로 84.4%, 중학생이 25명으로 15.6%로 초등학생이 많았다. 조사 대상 아동의 33.3%가 한부모 가족이거나 조손가정이었으며, 조사에 참여한 아동의 60.0%는 가족과 함께 방을 쓰는 것으로 나타났으므로 아동주거 지원 정책은 가족의 특성과 유형, 거주 현황 등을 고려하여 마련되어야 하는 것으로 나타났다. 혼자 쓰는 방이 없는 경우 응답자의 39.8%는 형제자매가 함께 쓰고 있으며, 엄마와 형제가 함께 방을 쓴다는 응답이 14.8%, 엄마와 방을 쓴다는 응답이 13.6% 등의 순으로 나타나 아동의 독립된 공간 마련이 필요한 것으로 나타났다.

표 5. 조사 대상자의 일반적 특성

		읍지역(n=69)	면지역(n=91)	소계
성별	남자	37(53.6)	56(61.5)	93(58.1)
	여자	32(46.4)	35(38.5)	67(41.9)
학교	초등학교	55(79.7)	80(87.9)	135(84.4)
	중학교	14(20.3)	11(12.1)	25(15.6)
아동의 방	네, 제방이 있어요	30(43.5)	34(37.4)	64(40.0)
	아니요, 저 혼자 쓰는 방은 없어요	39(56.5)	57(62.6)	96(60.0)

2) 조사결과 분석

주거 환경 관련 항목별 조사에서 시설 설비 부분에 대한 만족도가 높았으나 홍수나 지진에도 안전할 것이다 2.96, 혼자 공부할 수 있는 공간이 있는가에 대해서 3.01로 낮은 점수를 보였다. 냉난방과 안전 문제 등에 대해서도 점수가 낮게 나타나 이에 대한 정확한 실태 파악이 필요하며 집에 친구를 초대할 수 있다 2.98, 화재로부터 안전하다고 생각하는지 3.00, 집이 깨끗하다고 생각하는지 3.00 등으로 비교적 낮은 점수를 보인다. 아동이 생각하는 적정 주거기준에 대한 질문에서 공부하고 쉴 수 있는 내 방의 필요성과 나에게 맞는 책상과 의자와 같은 가구와 놀잇감이 있는 것이 좋다는 응답이 높았으며 아동 자신을 위한 주거공간과 학습과 놀이를 할 수 있는 교구 등이 필요한 것으로 나타났다.

표 6. 평소에 집에서 생활할 때 가장 중요하다고 생각하는 기준(중복응답)

	빈도	비율
집이 충분히 넓어서 생활에 불편함이 없는 것	177	18.4
공부하고 쉴 수 있는 내 방이 있는 것	120	12.5
나에게 맞는 가구(책상, 의자 등)와 놀잇감이 있는 것	105	10.9
집에서 밥을 먹거나 잠을 잘 때 공간이 충분한 것	136	14.2
깨끗하고 따듯한 물이 나오는 부엌을 이용할 수 있는 것	45	4.7
깨끗하고 따듯한 물이 나오는 화장실을 이용할 수 있는 것	52	5.4
깨끗하고 따듯한 물이 나오는 목욕 시설을 이용할 수 있는 것	32	3.3
홍수나 지진, 산사태, 화재 등의 사고로부터 안전한 것	96	10.0
바람이 잘 통하고 햇빛이 잘 드는 것	54	5.6
겨울에는 따듯하고 여름에는 시원한 것	88	9.2
집 주변의 좋지 않은 냄새가 집까지 들어오지 않는 것	41	4.3
기타	14	1.5
전체	960	100.0

주거환경과 관련하여 가장 불편한 점은 전체적으로 공간이 좁아서 불편하거나 아동이 쓰는 전용 공간이 없음, 집에서 벌레나 쥐 등이 나오고 청결하지 못해서 불편하다는 응답이 다수를 이루었다. 이와 관련하여 아이들이 살기에 좋은 집에 대해서도 넓은 공간, 나만의 공간 등의 필요성이 강하게 나타나고 이 외에 깨끗한 집, 가족끼리 화목한 집, 시설이 좋은 집 등의 순으로 나타났다.

3. 세종시 아동 주거 실태 사례연구

현장 사례는 총 10가구로 부강면 3가구, 소정면과 전의면에서 각 2가구, 연기면과 금남면, 조치원읍 1가구를 직접 방문하였다. 조사 가구는 모두 읍·면 단위 소재지에 거주하고 있다. 사례 가구가 위치한 면지역은 주택보급률이 전국 평균인 104.2%(2018년 기준)보다 낮은 58~69%의 주택보급률을 나타내고 있으며 교육 및 다양한 문화·여가 시설을 이용하기 먼 거리에 있고, 대중교통 이용이 불편한 지역이다.

조사 가구의 주거유형은 단독주택 6가구, 아파트 4가구로 모두 거주가 가능한 시설 유형에 살고 있었다. 주거 기간은 평균 20년 이상 거주하였고 주택의 거주기간이 길수록 건물의 노후화가 진행되고 있음을 의미하기 때문에 붕괴의 위험 및 화재 또는 방수 등의 구조적 안전성에 위협을 받고 있었다. 주택 점유에 대한 거주 형태는 자가 7가구, 보증금이 있는 월세의 형태가 3가구였으며, 자가의 형태지만 토지 임대료를 별도로 내는 가구가 있었다. 월세 거주 형태 가구는 보증금이 있는 월세로 생활하고 있으며, 보증금은 50만 원부터 1,000만 원으로 큰 차이를 보이고 있다. 임대료는 10만 원에서 40만 원으로 매월 부담하는 형태이며, 보증금의 경우 아파트가 단독주택보다 높았다.

연구 대상 가정은 2~3인이 동거하고 있는 가구가 6가구였으며, 6인 이상 가구도 2가구나 되었다. 한부모 4가구, 조손 2가구, 한부모가 조부모를 모시고 사는 형태가 4가구였으며 가구의 아동 현황은 주로 1명의 자녀가 많았는데, 1명 이상의 자녀가 있는 경우도 3가구나 되었으며 8명의 자녀가 있는 사례 F의 경우는 22세 대학생부터 4살 아동까지 좁은 공간에 함께 생활하고 있어서 효율적인 공간의 활용과 연령대와 성별에 맞는 생활의 분리가 필요해 보였다.

표 7. 현장 사례 10가구의 주거유형 및 거주기간

사례	주거유형	거주기간	거주형태	주거비 부담형태	가구원 수	아동 수
A	단독주택	5년	자가	-	6인	4인
B	단독주택	15년	자가	-	3인	1인
C	단독주택	6년	자가(건물)	땅 무상임대	3인	1인
D	단독주택	50년	자가	-	3인	1인
E	아파트	30년	자가	-	4인	3인
F	단독주택	17년	거주형태	-	9인	8인
G	아파트	10년	월세	보증금 50만 원, 월세 10만 원	2인	1인
H	아파트	12년	월세	보증금 300만 원, 월세 40만 원	2인	1인
I	아파트	1년 3개월	자가	-	2인	1인
J	단독주택	40년	월세	보증금 1,000만 원, 월세 30만 원	3인	1인

2) 최저주거기준으로 살펴 본 주거실태

방문한 대부분의 사례에서 방의 수는 최소기준 미달이 많았으나, 면적은 10가구 중 9가구가 최소기준을 넘는 규모로 나타났다. 그러나 넓은 면적 대비 공간의 사용은 아동을 위한 공간이기보다는 짐을 보관하거나 쌓아두는 곳으로 활용하고 있다. 현장 사례 가구의 가구원 수와 가구 구성에 따른 용도별 방의 수는 5가구(사례 A, C, D, F, J)가 최소 방의 수보다 적었으며, 사례 B의 경우는 최소면적 기준에서 미달되었다. 이는 아동이 조부모 또는 부모와 공간적으로 분리되어야 한다는 의미뿐 아니라 최저주거기준인 8세 이상 이성 자녀 상호 분리 기준에도 상충될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 아동의 발달과정에 있어서 적절한 시기에 분리된 공간으로의 자기 방 소유는 신체적, 정서적 발달에 매우 중대한 영향을 끼칠 수 있는 조건이 된다.

표 8. 현장 사례 10가구의 최소 주거면적과 용도별 방의 수 비교

사례	가구원 수	가구구성	최소 기준	방의 수	최소 기준	면적	최저 주거기준
A	6인	조모+부+자녀4	4개	2개	55㎡	80㎡	기준미달
B	3인	조모+자녀2	3개	2개	36㎡	33㎡	기준미달
C	3인	조모+부+자녀1	3개	2개	36㎡	59㎡	기준미달
D	3인	외조모+모+자녀1	3개	2개	36㎡	80㎡	기준미달
E	4인	조모+자녀3	3개	3개	43㎡	80㎡	-
F	9인	모+자녀8	4개	3개	-	80㎡	기준미달
G	2인	조모+자녀1	2개	3개	26㎡	59㎡	-
H	2인	부+자녀1	2개	2개	26㎡	59㎡	-
I	2인	모+자녀1	2개	3개	26㎡	80㎡	-
J	3인	증조모+조모+자녀1	3개	2개	36㎡	84㎡	기준미달

(1) 아동의 사생활이 존중되지 않음.

A의 경우 조모와 여자 자녀는 부엌과 거실을 겸해서 사용하는 작은 공간에서 생활하고 있으며, 성별이 같은 남자 형제 3명과 부(父)가 2개의 방을 각각 사용하고 있었다. 수시로 화장실 또는 부엌을 사용할 경우에 무조건 거실을 거쳐 가기 때문에 신체적 성장단계에서 예민할 수 있는 12세 여자 자녀의 사생활이 노출되고 있는 상황이었다. 전체 방문 가구의 주요 특성은 아동과 보호자가 함께 방을 쓰는 경우가 대부분이었으며 방의 개수나 공간이 부족한 경우도 있지만 사용할 수 있는 공간이 있어도 공간을 아동의 전용 공간으로 사용하기보다 짐을 쌓아 보관하고 있었고 초등학생 자녀와 분리가 전혀 이루어지지 않았다. 사례 F의 경우는 3개의 방에 대학생부터 유아기에 이르는 8명의 자녀들이 엄마와 함께 생활하고 있어 연령대와 성별의 분리뿐 아니라 학습과 놀이 공간도 전혀 구분될 수 없는 협소한 공간이었으며, 무분별하게 정리되지 않은 옷가지와 생활용품 등으로 양육을 위한 주거환경이 전혀 조성되지 못한 채 방치되어 있었으나 다행인 것은 지역사회의 지원으로 집수리가 완료되어 비교적 깨끗한 상태였다.

(2) 필수 설비 기준

국토해양부의 최저주거기준 공고(제2011-490호)에 따르면 주택에서의 필수적인 설비의 기준은 '주택은 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도 시설이 완비된 전용 입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다.'고 명시하고 있다. 우선, 전용입식부엌은 10가구 모두 갖추고 있으나 부엌의 위생 상태나 보관된 식료품의 상태, 청소상태 등은 편차가 심하게 나타났다. 전용 수세식 화장실 및 목욕 시설의 경우도 표면상으로는 모든 사례가 최저기준의 조건을 갖추고 있었으나, 아동이 사용하기에 불편한 형태의 세면대와 샤워 시설이었으며, 대부분이 목욕 시설과 화장실을 겸용해서 사용하는 경우가 많았다. 또한 일부 세대의 경우 추운 겨울에는 찬바람이 들어와 샤워를 제대로 할 수 없으며, 잠금장치가 제대로 작동되지 않는 경우도 있었다.

그림 1. 최저기준에 미달하는 목욕시설

(3) 구조.성능 및 환경 기준

① 채광 및 환기, 난방시설

사례 C의 경우 채광이 잘 이루어지지 않아 습기와 곰팡이가 발생하여 눅눅하고 불쾌한 냄새가 나며, 환기가 가능한 개방형 창문이 없었다. 고양이 네 마리와 집 안에 함께 살고 있어서 환기 뿐 아니라 위생적으로도 매우 열악한 상황이었고 또한 주택의 노후화로 인한 내부 단열재 성능이 저하된 상태이며, 단열이 잘되지 않아 난방비가 부담되어 겨울철에는 전기장판을 사용하여 추위를 견뎌내고 있었다. 사례 J의 경우에도 40년 된 주택으로 노후된 상태가 매우 심해 환기가 잘 되지 않아 벽면에 곰팡이가 많이 발생하였다. 여름 내 습도가 높은 채 환기가 안 되고, 채광상태도 좋지 않아 습기와 곰팡이가 발생하여 불쾌한 냄새가 많이 나는 상태였으며 단열과 통풍이 되지 않아 여름에는 너무 덥고 겨울에는 추워서 냉난방에도 어려움을 가지고 있었다.

② 방음 및 방수 시설

사례 C의 경우는 토지의 무상임대로 건물의 최소비용만 지불하고 입주한 상태로, 구조 및 전기안전, 방수 등 전반적인 주택 안전에 대한 정보가 무지하였다. 현장 방문 당시 누수가 된 부분을 조모가 손수 스펀지를 붙여 임시방편으로 막아놓은 상태였으며 거실에 누수 지점은 전기 콘센트와 가까운 곳으로 매우 위험해 보이는 상황이었다. 누수로 인한 감전사고 등의 여러 위험이 높았지만 거주자가 해결할 수 있는 여건이 안 되어 해당 주민센터에 여러 차례 주거 보수 지원을 요청한 상태였다. 사례 B와 G가구의 누수 정도도 매우 심각한 상황이었으며, 이로 인해 곰팡이가 많이 발생하여 눅눅하고 불쾌한 냄새가 났다.

그림 2. 천장 누수 때문에 비닐로 덮인 집

③ 안전성 (공간의 노후화, 화재, 전기 등)

사례 가구의 평균 주거 기간은 20여 년으로 최장 50년까지 주거한 가구가 있는 것을 볼 때, 이미 공간의 노후화가 많이 진행되었으며 모든 가구에서 안전대책이 필요했다. 아동이 지나다니는 길에 LPG 가스통 등 위험한 요소들이 안전장치 없이 그대로 노출되어 있었으며, 가연성 건축자재, 불법 건축물 등으로 화재에 취약한 구조로 사례 가구 대부분이 사고나 재해의 위험이 높아 보였다.

④ 환경 및 위생상태

사례 C, F, H 등 대부분의 사례 아동들은 수납공간이 없고 기능별로 공간이 분리되지 않은 비좁은 주택이나 아파트에 거주하고 있다. 공간을 효율적으로 분리하고 옷, 학용품, 생활용품 등을 기능에 맞게 수납할 수 있는 수납공간이나 가구가 필요한 상황이며, 위생적인 부분에서도 보호자의 인식 개선이 선행되어야 할 것이다. 특히, 반려동물 사육 등 비위생적 환경 상태에 그대로 노출되어 해충의 번식, 집먼지진드기, 바퀴벌레 등으로 아동뿐 아니라 성인도 고통받는 환경을 만들고 있었다.

(4) 독립 공간 분리 실태

① 최저주거기준 미달

최저주거기준에서 명시하는 가구원 수 및 가구 구성에 따른 용도별 방의 수를 기준으로 사례 가구를 살펴보면, A, C, D, F, J의 5가구는 방의 수가 최저기준을 미달하고 있다. 방 수 미달로 인한 독립 공간의 부재는 학습 공간 부족뿐 아니라 'UN 아동권리협약 제 16조 사생활을 보호받을 권리'를 보장받지 못하는 것이다. 아동 후기 또한 청소년기에는 자신만

의 세계와 비밀을 갖게 되며, 자신의 심리적.정서적 성장을 위한 시간과 공간이 필요하게 되는데, 과밀한 공간에서 부모 혹은 성별이 다른 형제자매와 방을 공유하는 경우 그 시기에 형성되는 정서적 공감을 소유하지 못하게 된다.

② 아이들 공간 분리가 안됨

사례 C, D의 경우 아동은 조부모와 같은 방을 사용하고 자신만의 공간에서 분리된 생활을 하지 못하고 있으며 공간이 있어도 정돈되지 않은 채 창고나 옷 방으로 사용하는 경우가 많았고 학습에 집중할 수 있는 효율적 공간으로의 분리가 필요한 것으로 나타났다. 현장 방문 시 보호자들에 대한 인터뷰 과정에서 아이들이 사용가능한 공간을 분리시키지 않고 다른 용도로 사용하는 것에 대해 공간을 원하는 아이들의 의지와는 다르게 아이의 전용 공간에 대한 필요성을 인지하지 못하고 있거나 '아직은 괜찮다'면서 공간 독립에 대해 소극적인 의지를 보였다.

③ 학습 기자재를 활용할 수 없는 환경

비대면 학습 환경에서 아이들이 학습과 관련한 보조기기를 갖추지 못하고 있는 경우 학교에서 기자재 지원을 받고 있으나 컴퓨터, 노트북 등 학습용 기자재를 올려놓을 책상이 마련되지 않은 집이 대부분이었으며 특히, 사례 D의 경우 집에 인터넷 연결이 되지 않아 학교에서 제공한 교육용 IP를 사용하는 제한적인 인터넷 환경을 갖추고 있었다.

4. 세종시 읍면동 아동복지 담당 심층 인터뷰

인터뷰 참여자인 전문가 그룹은 7개 읍면동의 사회복지직 공무원 10명과 사례관리사 2명, 드림스타트 사회복지사 3명으로 구성되었다. 인터뷰 결과는 개념 41개, 하위범주 16개, 범주 6개로 분류하였다.

표 9. 개념의 발견과 범주화

범주	하위범주	개념
아동 주거에 대한 관심·인식 부족	소수인 아동의 주거에 대한 관심 부족	- 아동 주거에 대한 관심이 부족 - 읍면지역은 아동보다는 노인에게 포커스가 맞춰져 있음 - 노인 인구가 많아, 아동은 거의 고려되지 못함
	자녀 공간 필요성 등에 대한 부모의 인식이 낮음	- 아동 공간의 필요성에 대해 부모가 인식하지 못함 - 부모가 자녀를 소유물로 생각하는 90년대 사고를 함
지역별 다양한 주거불안정 사유가 발생함	동지역과 읍면지역 아동의 환경이 다름	- 세종시는 동지역과 읍면지역으로 이원화되어 있음 - 읍면지역은 외향적인 박탈감, 동지역은 상대적 박탈감이 큼
	읍면지역은 노후된 주거환경이 많음	- 읍면지역에는 낙후된 옛날식 주택이 많음 - 읍면지역은 비정형, 흙집이 많아 수리 자체가 어려움 - 읍면의 저소득가정은 단독주택, 원룸 등에서 살고 있음
	동지역은 지속적 월세 인상으로 주거가 불안정함	- 동지역은 주거비가 비싸 하우스푸어가 많음 - 동지역은 월세 인상에 따라 거주지를 자주 옮겨야 함 - 동지역은 겉에 비해 집 안의 위생이 많이 안 좋은 경우가 있음
거주자 요건에 따라 주거환경 욕구가 다름 거주자	저소득 가정의 아동은 독립된 공간, 공부방에 대한 욕구가 큼	- 집이 작아 코로나 상황에서 작은 상을 놓고 공부를 함 - 저소득 가정 아동들은 독립적인 공간 확보의 욕구가 가장 강함 - 수급자, 차상위 가정에서 공부방을 한 번도 본 적이 없음
	연령에 따라 주거환경에 대한 욕구가 다름	- 저학년, 초등학생은 위생이나 안전서비스, 중고등학생은 독립된 공간 마련 필요 - 성 정체성이 생기는 시기에 독립된 공간 마련이 필요
	공간이 분리되지 않아, 성(性)적인 안전이 걱정됨	- 여아의 안전을 위한 장치가 충분하지 않음 - 한 부모 가정의 성별이 다른 자녀를 위한 공간분리 필요
	장애아동, 사각지대 아동에 대한 주거 실태 파악 필요	- 장애아동의 가정 중 더럽고 안전하지 못한 환경이 있음 - 수급자가 아닌 저소득층은 생계로 인해 주거환경 개선에 신경 쓰기 어려움 - 사각지대, 제도권 밖에 있는 아동의 주거환경을 파악하기 어려움
물리적 환경뿐만 아니라 심리·정서 등 통합적 지원 필요	부모의 인식개선 없는 환경개선은 의미가 없음	- 부모의 의식, 가족이 건강하지 않으면 하드웨어적인 지원은 의미가 없기 때문에 통합적 지원 필요 - 부모의 역할 등 부모의 인식 개선을 위한 사업 필요
	열악한 환경은 정서적·신체적 건강에도 영향을 미침	- 열악한 주거환경으로 친구들을 초대하기 창피해 함 - 노후한 집에서의 생활로 아동의 건강이 좋지 않음
위생적이고 안정적인 주거환경을 위한 서비스 마련	깨끗한 주거환경을 위해 서비스 지원	- 임대라도 아이들의 건강과 관련된 주방, 곰팡이 개선은 지원 필요 - 우선은 집 안을 깨끗하게 해주는 서비스부터 시작 필요
	이사 시 관련 정보, 비용 등 지원	- 월세 지원에 대한 정보를 제공받을 수 있는 시스템 필요 - 이삿짐 방치 예방을 위해 이사, 수납가구 지원 필요 - 새집 유지 등을 위한 주거비 확대 필요
아동 주거지원을 위한 제도적인 환경 마련	소득, 다양한 가족 형태에 따른 주거지원 필요	- 저소득, 차상위, 다자녀, 조손, 한부모 아동 중심의 주거 지원 고려
	아동주거지원 위한 조례 및 급여 마련	- 아동주거지원을 위한 기준(조례 등) 마련이 필요 - 아동만을 포커스로 하는 주거지원사업이 필요 - 아동에게 힘을 실어주는 아동주거급여 지원 고려 - 보편적 복지로서 아동 주거지원 필요

Ⅳ. 결론 및 제언

이 연구는 세종시의 아동주거빈곤 해소에 대한 사회정책적 관심을 형성하고 '아동의 주거권이 실현되는 세종'을 만들기 위한 기초자료를 제시하고자 실시되었다. 연구 결과를 토대로 아동주거권 실현을 위한 몇 가지 정책방안을 제안하고자 한다.

1. 모든 아동에 대한 주거권 보장

아동은 주거복지의 중요대상이 되어야 한다. 아동의 주거권 실현과 관련하여 가장 중요한 것은 성인 중심의 주거복지의 대상을 아동 중심으로 기준을 정하고 주거환경을 구성해야 한다는 것이다. 아동을 주거복지의 주요 대상으로 인정하고 아동의 공간과 가구 등을 우선 배치하고 함께 거주하는 가족 특성을 고려한 최저주거기준 집행력 강화가 필요하다.

또한, 아동을 공공임대주택 공급대상에 포함시켜야 한다. 세종시에 거주하는 아동 332명이 주택 이외의 기타 거처(판잣집, 비닐하우스, 고시원, 여관·여인숙 등 숙박업소의 객실, 컨테이너, 가건물 등)에 거주하는 것으로 나타나 적절한 주거공간이 아닌 곳에 거주하는 아동에 대해 주거지원정책 도입이 필요하다. 현재 세종시에서 수행 중인 맞춤형 공공임대주택 공급정책은 젊은 계층, 노년층, 청년층, 행정도시 건설로 거주기반을 잃은 이주민만을 대상으로 하고 있어(세종시 주거종합계획 참조) 아동을 양육하는 가정에 대한 지원, 애초에 사람이 거주하도록 설계되지 않은 비정형적 주거 아동에 대한 지원은 고려되지 않고 있으므로 공공임대주택 공급과 관련하여 신청대상을 아동 양육 가정까지 확대 적용해야 할 것이다.

2. 아동의 특수성을 고려한 정책적 대응

아동 중심의 주거 지원을 위한 법적 근거 마련이 필요하다. 우리나라가 1990년에 비준한 「UN 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약」에서 인정한 적절한 주거에 관한 권리의 실현과, 1991년에 비준한 「UN 아동권 협약」에서 규정하고 있는 아동의 주거와 관련된 국가의 의무 이행이 하위 법령의 입법 미비로 유보되고 있다. 「아동의 빈곤 예방 및 지원 등에 관한 법률」에도 원안에 있던 주거 부문은 2011년 국회에서 통과되는 과정에서 제외되었는데, 이는 아동 주거빈곤의 심각성에 비해 공공 정책 영역에서의 관심 부족을 단적으로 보여주는 것이다(최은영 · 김순주 · 김민수, 2013).

아동 주거권 실현을 위한 국가의 여러 가지 의무는 법률의 미비로 시행되지 못하고 있

다. 최저주거기준을 마련하고 있지만 '아동이 살만한 집'에 대한 기준은 아니어서 아동의 주거권 실현을 위한 제도적 장치 마련이 필요한 상황이다. 현행 자치법규 조회 결과 '주거복지'관련 조례는 23개 지방자치단체에서 제정하여 시행 중이었으나 세종시는 관련 조례가 제정되어 있지 않았으며 특히, 아동주거빈곤 해소를 위한 조례 제정도 필요하다. 아동주거빈곤 해소를 위한 관련 입법이 하루빨리 이루어져 거주할 만한 집에, 부담 가능한 가격으로 살아갈 수 없는 사람들, 그중에 특히 아동을 양육하는 가구는 사회의 지원으로 적정한 주거환경의 질을 유지하는 것이 당연한 권리로 받아들여져야 한다. 이를 통해 세종시뿐 아니라 모든 아동의 주거에 대한 권리가 정책을 통해 통합적으로 구현될 수 있을 것이다.

3. 아동주거지원 제도 필요

우리나라에서는 살만한 집에 살고 있는지에 대한 평가 없이 가구원 수에 따라 주거급여를 일정 금액 지급하고 있어, 주거급여가 적절한 주거권의 실현으로 이어지는 제도적인 기반을 가지고 있지 못하다. 이를 보완하여 서울시와 시흥시 등 일부 지자체는 아동주거비 지원을 시행하고 있다. 시흥시는 2019년 1월부터 '시흥형 주거비 지원 대상자(기준 중위소득 60% 이하, 부양의무자 기준 미적용)'중 아동포함가구를 선정하여 주거급여에 아동주거비를 가산하여 지급하고 있다. 대상 가구에서 아동을 양육하고 있는 경우 아동주거비가 가산되는데 즉 주거급여의 50%에 아동 1인당 기존지원액에 30%(아동주거비)를 가산하여 지급한다. 서울시도 최저주거기준미달 주거환경에서 만 18세 미만 아동과 함께 살고 있는 시급한 상태의 아동주거빈곤가구에 대해 주거 이동을 지원하기 위한 사업을 실시하고 있다. 아동주거지원 제도는 아동 의견을 반영한 주거실태조사를 필요로 한다. 가정의 소득수준, 아동의 연령, 성별, 장애 유무 등을 고려한 주거실태 조사를 통해 정확한 현황을 파악하고 아동이 살아가기 위한 쾌적하고 위생적인 환경을 측정하는 객관적인 기준이 마련되어야 하며, 이를 근거로 지원 대책이 실행되어야 할 것이다.

4. 아동의 독립적 공간 마련 지원

아동만을 위한 공간과 가구가 필요하다. 독립적 공간뿐 아니라 아동이 사용할 수 있는 규모의 가구나 학습에 필요한 책상, 의자, 교구 등이 없어 아이들이 불편을 겪고 있으므로 관련 지원이 필요하다. 코로나 19 상황으로 아이들이 집에서 비대면 온라인 수업을 받고 있지만 집에서 학습할 수 있는 환경이 되지 않아 어려움을 겪고 있는 가정이 많았으며 학

교에서 지원한 컴퓨터를 올려놓을 책상이 없고 인터넷 환경이 구축되지 않은 곳도 있어 교육 등 기본권이 실현되지 않고 있다.

연구에 참여한 아동은 대부분 공부방, 개인방 등 독립된 공간을 가지기를 원하고 있으며 이러한 독립된 공간은 학습을 위해서만이 아니라 성장 과정에서 성정체성이 확립되는 시기의 아동에게 필수인 성별 특성을 고려한 주거 지원이 이루어져야 한다. 또한, 면적이 최저기준에 미달할 정도로 좁은 경우 옷을 비롯한 기본적인 수납에도 문제가 발생하는 데 수납이 해결되지 않은 집은 짐들이 켜켜이 쌓여 있어 공간은 더 좁아 보이고 오랫동안 청소가 이루어지지 않아 청결하지 못해 아이들도 이런 환경에 대해 불편함을 느끼고 있었다. 거의 모든 집에서 청소와 관련된 문제를 발견하였으며 이사 이후, 짐을 정리하지 않은 집도 있어 집안 정리와 아이들의 청소 습관 등을 길러주기 위한 프로그램을 개발하여 시행해야 할 것이다.

5. 아동과 가족의 특성을 고려한 최저주거기준 강화

현행 제도 하에서 최저주거기준은 실현성이 매우 제한적이므로 현실화가 필요하다. 즉, 현재 적용되는 기준은 4인 가족이 43㎡(약 13평) 정도의 공간에서 지내도록 하는데 이것이 헌법에서 말하는 '쾌적한 주거환경'인가에 대해서 충분히 고려할 필요가 있다. 최저주거기준을 적용할 수 있는 강력한 집행력은 아동의 주거권 실현에서 매우 중요하다. 아동의 주거권 실현은 결국 가족 전체의 환경을 개선하는 것이 되므로 생활에 적합하지 않은 주거환경을 개선하고 거주가 어려운 거처를 단계적으로 줄여나갈 강제력 있는 법적 수단과 법적 효력이 있는 기준 마련이 필요하다. 최저주거기준에서는 6세 이상이면 부모와 분리하여 방을 사용하고 이후 단계적으로 성별 등을 고려하여 혼자서 방을 사용할 수 있도록 해야 하지만 연구 대상 가정 대부분이 아동의 개인적 공간을 갖추지 못하고 있으며 이는 함께 방을 쓰는 부모나 조부모도 독립된 공간을 갖지 못한 것으로 상호분리사용 원칙이 적용되지 못하고 있으므로 아동의 주거권 실현을 위한 지원은 가족 전체를 대상으로 한 통합적 지원으로 확장하여 가족 단위로 실행되어야 한다.

6. 건강과 안전을 위협하는 주거환경 개선 시급

연구의 설문조사나 사례연구, 인터뷰 등에서 모두 집에 벌레나 쥐가 나와 불편하다거나 청결하지 못하고 곰팡이가 많아 불편하다는 응답이 많아 청결 상태 유지를 위해 지원이 필

요한 것으로 보인다. 더욱이 노후된 집에 살고 있는 읍·면지역 아동의 경우 주거환경 개선은 좁은 주거면적(부엌시설 미흡, 수납공간 부족, 아동을 위한 공간이 없어 사생활 침해 우려 등), 불량한 위생 상태(집 안에 바퀴벌레 등 해충이 많아 위생 상태 불량하고, 환기가 잘 안되고 습해서 곰팡이가 심각함), 안전사고 위협(안전한 통학로 확보와 노후된 주택의 누수, 전기 안전 등), 범죄피해 위험 대비(방범창이 없거나 창문, 출입문 등이 제대로 닫히지 않는 주택 등) 등에 대해 매우 시급한 해결을 요하고 있다.

7. 지역별 특화된 주거지원 사업 운영 필요

주거지원 사업 과정에서 민간임대시장의 임대료 및 주거의 질과 관련한 개입인 경우 주거비 부담을 덜어주는 정책은 정부 차원의 도입이 요구되는 사안이므로 정부정책과 병행되어야 하지만 현재 최저주거기준이 아동에게 적절치 않음을 감안하여 세종시 아동의 최저주거기준 등을 별도로 수립할 필요가 있다. 또한, 주거비 부담을 덜어주는 지원 대책이 필요하다. 연구 결과를 보면 지역별로 읍면지역과 동지역의 주거환경과 관련 문제 양상이 다르게 나타나는데 읍면지역은 주로 노후된 주거환경으로 인한 위험 요소가 많고 동지역은 과도한 주거비 부담에 따른 어려움이 나타나 이를 고려하여 앞으로 관련 정책 수립시 지역 특성을 반영해야 한다. 특히, 2017년 수립된 세종시 주거복지기본계획에서도 공공임대주택 정책의 개선방안으로 '소득수준에 따른 임대료 차등화 혹은 임대료 보조'가 가장 높게 나타났으며, 가장 필요한 주거지원 프로그램으로 월세보조금 지원을 가장 많이 선택하고 있다.

8. 아동 주거 빈곤 지원을 위한 지역사회 통합지원체계 구축

아동 주거권 실현을 위한 대부분의 대안은 제도적 기반 아래 수행할 수 있는 공공영역의 역할에 초점을 맞추고 있으나 주거복지 실현을 위해서는 아동의 발달에 영향을 미치는 다양한 지역사회 환경의 협조와 지원도 함께 이루어져야 한다. 강조할 것은, 정책적으로 아동 양육가정에 대한 주거급여 신설, 아동 최저주거기준 마련과 적용 등을 통해 체감할 수 있는 지원을 해나가는 것이 우선되어야 한다는 것이다. 그리고 부가적으로 공공영역의 틈새를 채워 줄 민간 자원들의 네트워크 구축을 통해 아동의 주거권 실현을 위한 좀 더 촘촘한 주거지원 서비스를 제공할 수 있어야 할 것이다. 아동 주거 지원 사업 네트워크 참여기관으로는 대상자 발굴을 위한 지역 내 아동 관련 기관과 주민조직, 주거 지원을 위한 읍면

동 주민센터, 집수리 등 주거환경 개선 사업을 수행하는 지역자활센터, LH 마이홈센터, 학교 등이 해당되며 다양한 NGO의 참여를 중심으로 아동주거권 실현을 위한 지역사회 통합 지원체계 구축이 필요하다.

9. 아동주거권에 대한 보호자와 사회의 인식 개선

아동이 함께 생활하는 가정은 집의 호화로움보다 보호자 등 가족 구성원의 태도가 아동의 성장에 크게 영향을 미친다. 아동의 주거권 실현에 대한 정책적 지원이 있어도 실제 이를 적용해야 하는 보호자의 태도가 아동의 주거환경에 영향을 많이 미치므로 이에 대한 대응 마련이 필요하며 보호자가 아동의 개인 공간의 필요성에 대해 인식하고 적극적으로 이를 실현하기 위해 노력해야 한다. 연구에 참여한 대부분 가정의 보호자들은 아이들의 개인 공간에 대한 필요성은 인지하고 있었지만 실제 개선 의지는 찾아보기 힘들고 오랜 시간 어른들 중심으로 익숙해진 집을 변화시켜야 하는 것에 대해 소극적이어서 아이들의 성장과 발달에 따른 개인 공간 마련이 어려운 것으로 보인다. 보호자가 아이를 위해 변화할 수 있도록 주변과 지역사회의 적극적인 지원과 도움이 있어야 할 것이다.

정리하면, 아동주거빈곤 문제 해결을 위해 배분되는 자원의 총량은 정책 효과와 직결될 수밖에 없는데 세종시의 경우 그동안 아동주거 빈곤 해소에 대한 투입이 전혀 이루어지지 않고 있어 관련 효과에 대한 검증이 어렵다. 그러나 아동 주거빈곤 문제 해결의 필요성에 대한 사회적 합의를 바탕으로 장기적으로 이 분야에 대한 많은 자원 배분이 지속적으로 필요하다고 판단되므로 이제 막 시작하는 아이들의 삶이 열악한 주거로 인해 위태로워지는 것을 막기 위한 즉각적인 행동이 필요하다. 정부 및 지방자치단체의 즉각적인 대응은 시행을 위한 법적 근거 마련이 우선되어야 할 것이며, 이후 아동의 의견을 수렴한 주거공간의 최저기준을 정하고 이를 강력히 추진할 수 있는 동력을 조성해야 한다. 강제력 없는 기준 선정만으로는 실제적인 효과를 거둘 수 없으며 아이들의 삶을 나아지게 할 수 없으므로 어른들 위주의 정책 결정 한계를 넘어 '모든 아이가 모두의 아이'라는 아동복지 정책의 중요 가치를 실현할 수 있도록 권리로서 아동의 주거권을 인정하고 아동의 삶의 질 향상을 위한 노력이 이루어져야 할 것이다

참고문헌

- 세종특별자치시(2019), 〈2018 세종의 사회지표〉
- 세종특별자치시(2017), 〈2018~2027 세종특별자치시 주거종합계획〉
- 임세희(2010), 아동주거빈곤가구 주거 지원 그 전과 그 후. 아동주거빈곤 해소 정책토론회 자료집.
- 임세희 · 김준혁 · 김선미 · 김진유 · 이승헌 · 최아름(2019), 아동주거빈곤가구 실태와 개선방안–최저주거기준을 중심으로: 초록우산 어린이재단 아동주거권 정책토론회.
- 임세희 · 최은영 · 김희주 · 김기태 · 김동민 · 김승환(2018), 아동주거빈곤실태와 주거빈곤이 아동권리에 미치는 영향. 초록우산 어린이재단 경기(북부)아동옹호센터.
- 지남석 · 김성표(2018), 세종시 불균형 진단과 정책적 과제. 대전세종연구원.
- 최은영(2020), 서울시 아동가구 실태조사 결과와 정책 현황. 아동주거빈곤해소 정책토론회 자료집.
- 최은영 · 김기태 · 문규성 · 김두겸 · 안경천 · 김은정(2017), 경기지역 아동주거빈곤 실태와 주거빈곤이 아동발달에 미치는 영향. 초록우산 어린이재단 경기북부아동옹호센터.
- 최은영 · 김순주 · 김민수(2013), 아동 주거빈곤의 현황과 과제. 참여연대 월간 복지동향 2013. 9월호
- 서울&(2020.8.6.), 코로나 여름이 유난히 힘든 주거취약 주택 아이들 ❷ 전염병 확산에 주건빈곤 아동 '출발선' 더 뒤로 밀려. http://www.seouland.com
- 한국인에게 집은 무엇인가?, 〈서리풀 논평〉 이젠 '주거복지'다. http://www.pressian.com
- 홍인옥 · 이호 · 김윤이 · 남원석(2006), 최저주거기준 미달가구의 주거 실태조사, 국가인권위원회
- 행정안전부 주민등록인구통계 홈페이지 http://27.101.213.4
- 국토교통부 홈페이지 http://www.molit.go.kr
- 복지로 사회보장통계 홈페이지 http://www.bokjiro.go.kr
- Health principles of housing(1989), WORLD HEALTH ORGANIZATION. Geneva

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

지역에 기반한 주거복지 전달체계 구축 방향

최 은 희 토지주택연구원 연구위원

지역에 기반한 주거복지 전달체계 구축 방향[1)]

04

최은희 토지주택연구원 연구위원

Ⅰ. 서론

영구임대주택이 도입된 지 30여 년이 흐른 지금, 우리나라의 공공임대주택 재고율은 2019년 7.4%로 OECD 평균 8%에 육박하고 있으며, 맞춤형 급여 개편으로 도입된 주거급여의 지원 가구가 2021년 주택업무편람에 따르면 118.9만 가구로 주거복지정책의 양적·질적 확대가 이루어지고 있다. 이는 주거복지 대상 확대됨에 따라, 정책 수행 주체는 변화하는 주거 소요에 대응해야 한다는 것을 의미한다. 주거복지정책 내 다양한 프로그램을 필요한 대상계층에 적기에 전달하고, 한정된 자원을 효율적이면서 효과적으로 활용하기 위해서 전달체계의 중요성이 한층 부각되고 있는 상황이다.

주거복지 전달체계를 주거복지 프로그램이나 서비스 전달과정 상의 조직이나 인력들의 체계라고 정의한다면, 현재 존재하는 여러 주거복지 프로그램의 전달과정, 그리고 전달 주체들간 긴밀한 연계 혹은 네트워크를 파악하고 이해함으로써, 정책 효과를 제고할 수 있도록 전달체계의 개선방향을 제시해볼 수 있을 것이다.

본 글에서는 주거복지정책에 있어 전달체계가 가지는 의미와 현황을 살펴본 후 주거의 문제가 지역이라는 공간과 밀접한 만큼 지역에 기반한 전달체계를 유형화하고, 지속적이고 안정적인 전달체계 구축 방향을 제안해보고자 한다.

Ⅱ. 주거복지정책에 있어 전달체계의 의미

주거복지에는 주거에 대한 권리 보장 개념과 복지서비스 제공 개념이 포함된다. 주거복

1) 본 글은 토지주택연구원에서 수행한 "지역 대응 분권·협력형 주거복지 전달체계 구축 연구(2020)" 결과의 일부를 바탕으로 수정 보완하였음.

지는 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리(주거기본법 제2조 주거권) 실현을 목표로 국민 모두가 부담가능한 비용으로 일정수준 이상의 주거환경을 누리도록 지원하는 것을 의미[2]하며, 인권으로서의 주거권은 적절한 주거를 향유할 권리 또는 인간의 존엄을 유지하는데 적합한 주택을 향유할 권리로 정의되며, 구성요소는 크게 적절한 주거보장, 강제퇴거 제한, 침해 구제로 구성된다.(박미선 외, 2019)

그런데, 주거권 실현과 복지서비스 지원에 있어 지역 대응의 중요성이 강조되는데, 주거권 실현을 위한 정책방향 설정은 국가의 주도적 역할이 요구되나, 지역의 특성에 따라 주거문제의 내용과 양상이 달라지고 그 성과가 지역적으로 차별화된다는 특성을 감안할 때 지역 주거현황을 보다 면밀하게 살펴보아야 하기 때문이다.

또한 지역적 주거상황은 점유의 안전성, 주거비용 적정성, 물리적 거주적합성, 사회적 접근성 측면에서 지역적 차이를 보인다(박미선 외, 2019)는 점에서도 주거 분야에 있어 지역이라는 공간적 중요성을 간과 할 수 없다. 지역에 차등적으로 존재하는 공공임대주택 등 주거복지자원이 정책대상에게 도달하기까지 일련의 과정, 즉 전달체계에 관심을 가져야 하는 상황이다.

2015년에 제정된 주거기본법에서 담고 있는 주거복지 전달체계의 주요 내용을 보면 다음과 같다. 우선 주거복지업무 수행을 위해 필요한 체계로 범국민 활용성을 강조하고 있다. 주거권에 대한 국가의 의무와 함께 제도적으로 주거복지 전달체계를 구축할 것을 명시하는 한편 전달체계와 관련된 필요 요건도 함께 규정하고 있는 것이다. 다음으로는 전담조직을 언급하고 있다. 주거복지 전달체계를 구현할 수 있는 조직·기구로서, 주거복지업무 수행을 위한 별도 지역 전담기관으로서 주거복지센터를 규정하는데, 주거복지업무 또는 주거지원업무의 다양성과 주거생활 전반 사항을 담당할 수 있는 전문성이 요구되는 만큼, 업무를 전담할 수 있는 조직의 중요성을 인식하고 제도적으로 구축해야 함을 강조하는 것이다. 그리고 정보의 체계화도 정책 수행에 필요하다. 지역 내 복수의 전달주체에 산재한 관련 정보를 체계적으로 구축함으로써, 전달과정의 효율화를 도모할 필요가 있다. 이는 주거복지서비스를 제공받는 수요자 입장에서도 중요하다. 또한 주거복지업무의 전문성 역시 언급하고 있는데, 주거복지 전문 인력을 양성하기 위한 교육 필요함을 인정하는 한편 이들 전문인력 활용도 언급하고 있다. 왜냐하면, 공공임대주택이나 주거급여와 같은 공공정책

2) 마이홈포털(https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectWlfrHousingView.do#guide=WH001 검색일 2021.10.26)

외에 주거생활서비스까지 광범위한 업무가 존재하며 이러한 제도는 계속 변화하고 있기 때문이다.

표 1. 주거복지 전달체계 관련 규정 : 주거기본법

구분	관련 내용	비고
제5조 (주거종합계획의 수립)	주거복지 전달체계에 관한 사항을 포함해야 함	정책 수행에 필요한 요건
제21조 (주거복지 전달체계)	모든 국민이 쉽게 이용할 수 있도록 지역적 · 기능적으로 균형 있는 주거복지 전달체계를 구축해야 함	접근용이성 강조
	효율적 운영을 위해 조직 · 인력 · 예산 등을 갖추어야 함	운영을 위한 재원이 필요
	민간부문의 주거복지 전달체계가 적절히 활용되고 공공부문의 주거복지 전달체계와 효율적으로 연계	주거복지 전달 주체 간 협력을 강조
제22조 (주거복지센터)	업무 : 주거복지 관련 정보제공 및 상담, 주거 관련 조사 지원, 그밖에 대통령령으로 정하는 사항	관련 프로그램 포함, 주거생활 전반 사항 업무 담당
	주거복지센터의 설치 · 운영을 대통령령으로 정하는 바에 따라 주거지원 업무를 수행하는 데 적합한 전문성과 조직 · 인력을 갖춘 기관에 위탁 가능	전문성 고려
제23조 (주거복지 정보체계)	정책에 대한 접근성을 제고하도록 대통령령으로 정하는 정보시스템 등을 연계하여 주거복지정보체계를 구축 · 운영	정보 접근용이성 및 욕구에 맞는 다양한 서비스 제공 강조
	주거복지 및 주택산업 육성 등을 목적으로 설립된 기관 또는 단체에 위탁 가능	전문성 고려
제24조 (주거복지 전문인력 양성 등)	주거복지 전문 인력을 양성하기 위하여 노력해야 함 주거복지 전문인력 양성을 위한 교육 지원 가능 효율적 수행을 위해 주거복지 전문인력 채용 · 배치 가능	전문성 강조 및 공공지원의 필요성 인정

표 2. 주거복지 전달체계 관련 규정 : 주거기본법 시행령

구분	관련 내용	비고
제5조 (주거정책 심의위원회)	위원회 관련 부처 : 기획재정부, 교육부, 행정안전부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 국무조정실, 금융위원회	주거정책 관련 중앙부처가 다양
제14조 (주거복지센터)	임대주택 등의 입주, 운영, 관리 등과 관련한 정보 제공, 주거복지 관련 기관, 단체의 연계 지원, 주택개조 등에 대한 교육 및 지원, 주거복지 관련 제도에 대한 홍보, 그 밖에 주거복지와 관련된 사항	다양한 업무를 규정
	주거복지센터의 설치 · 운영을 한국토지주택공사에 위탁	전문성, 조직 · 인력 갖춘 기관으로서 LH
	시 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장은 주거복지센터의 설치 · 운영을 한국토지주택공사 또는 해당 지방정부 조례로 정하는 기관에 위탁 가능	지방정부의 전달 체계 관련 역할을 부여
제15조 (주거복지 정보체계의 구축 · 운영)	임대주택정보체계, 주거급여 관련 정보시스템, 주택법 관련 정보체계, 주거복지정보의 관리 · 제공 관련 정보시스템	정보 구축의 필요성
	업무 : 관련 정보 수집과 DB 구축 및 관리, 구축 · 운영에 관한 연구개발 및 기술지원, 관련 정보의 공동 이용을 위한 DB 표준화 및 호환시스템 구축, 관련 정보 보유 기관 등과의 연계 · 협력 등	전달체계 구축을 위해 체계적 정보 구축도 필요
	관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 주택도시보증공사 또는 지방공사의 장이 수집 · 보유한 임대주택 관련 정보 및 통계 등이 필요	다양한 전달 주체가 존재하고 있음
	주거복지정보체계의 구축 · 운영에 관한 업무를 한국토지주택공사에 위탁	전문성, 조직 · 인력을 갖춘 기관으로서 역할 부여
제16조 (주거복지 전문인력 양성 및 채용 · 배치)	주거복지 관련 자격의 운영기관 및 교육기관에 대한 지원 : 운영비용, 교육프로그램 개발비용 및 그 밖에 필요한 비용	전문성이 필요한 업무
	주거복지업무 : 주택조사 등 주거급여 업무, 영구임대단지 등 운영 · 관리, 취약계층 주거실태조사, 저소득층 주거문제 상담 및 주거복지 정책 대상자 발굴, 지역사회 주거복지 네트워크 구축, 그 외 관련 전문성이 요구되는 업무	주거복지업무의 다양성 강조
제17조 (민감정보 및 고유식별 정보의 처리)	주거복지업무 처리를 위해 주민등록번호, 여권번호, 운전면허 등 민간정보를 다루어야 함	공공성과 책임성이 강조되는 업무가 포함

한편, 주거복지센터의 설치 및 운영은 한국토지주택공사(이하 LH) 또는 해당 지방정부 조례로 제정하는 기관에 위탁 가능토록 하고 있는데, 이는 주거복지업무의 전문성을 보여줄 뿐 아니라 전문 인력에 있어 지역별 격차가 있음을 의미하며 주거복지업무의 공공성과 책임성을 강조하는 것이기도 하다. 업무와 관련한 민감 정보 및 고유정보의 활용이 필요한

만큼 공공부문의 역할과 기능이 중요하기 때문일 것이다.

이상과 같이 주거기본법에 따른 주거복지 전달체계에서는 지역 주민에게 필요한 다양한 주거복지정책을 전달하기 위해 여러 전달주체의 연계·협력을 통한 효율적 운영(정보 접근 용이성 및 욕구에 맞는 다양한 서비스 제공 등)을 강조하고 있다.

Ⅲ. 주거복지 전달체계 현황

1. 중앙 주도 주거복지 프로그램별 전달체계

1) 공공임대주택

유형별로 공급과정에 있어 신청, 자격검증, 선정 및 계약과 같은 일련의 과정에 복수의 전달주체가 존재할 수 있다. 예를 들어 서울 내 국민임대주택을 건설 공급한 SH와 LH는 각각 선정에서 입주, 그리고 입주 후 계약갱신과 퇴거, 신규 입주자 선정 등 운영관리를 담당한다. 영구임대주택의 경우 신청·접수와 자격 검증에 따른 선정은 지방정부가, 지역 내 입주자 모집(신규 및 공가 관리), 계약 및 입주 지원 등은 해당 공공임대주택 공급·운영 주체가 수행한다. 이처럼 유형 및 공급주체에 따라 복수의 전달주체가 존재함으로써 전달단계별 담당기관 간 연계와 협력을 통한 효율성 제고가 필요하다. 다만, 공공임대주택 공급·운영에 적극적으로 참여하는 지방정부는 적고, 대부분 지역에서 LH가 주요 공급 및 전달주체로서 기능하고 있다. 영구임대주택 입주자 신청 및 선정과 같이 지방정부가 '해야 하는' 업무 외에 공공임대주택 공급(신규 건설 또는 기존 주택 매입)과 같이 '할 수 있는' 업무에 있어서는 비중이 낮은 것이 현실이다.

2) 주거급여

(1) 자가가구 지원

자가가구를 대상으로 하는 수선유지급여는 수급자에 대해 보다 효과적인 주택 개량 및 실질적 주거 보장을 강화하기 위해 기존 5개 부처에서 각기 시행하던 유사 주택개량 사업이 국토교통부로 통합·일원화(주거급여 수급자에 한함) 되었다. 주택 노후도 등 주택 상태를 종합 점검하여 보수 범위를 경·중·대보수로 차등 적용하여 기존 방식에 비하여 최저주거기준 보장을 강화할 뿐 아니라 양질의 주택재고 확보에도 기여할 수 있다. 수선유지급여는 체계적인 연간 수선계획에 따라 순차적으로 수선을 실시하며, 주택개량 및 보수의 전문성 제고를 위해 전담기관이 주택개량 전 과정에 참여하고 사후 보수 이력까지 체계적으로

관리하는 방식으로 지원한다. 주거급여 대상자 신청 접수는 읍·면·동, 선정 여부는 시·군·구에서 하고, 이에 따른 수선급여를 위한 보수 수준을 파악하기 위해 주택 조사는 LH가 진행한 후 정부(국토부 및 시·군·구)의 지원 결정에 따라 실질적인 주택개보수는 LH에서 수행하고 있다.

(2) 임차가구 지원

수급자의 자유로운 주거 선택권을 보장하고 주거비 부담 완화, 주거 상향 이동 및 양질의 주거수준 확보가 가능하도록 지원하는 것을 목적으로 한다. 다만, 신청주의에 근거한 수급자 선정 특성을 감안하여, 대상자 발굴이 중요하다. 신청권자는 수급(권)자, 친족·기타 관계인, 공무원 직권신청(동의 필요)으로 읍·면·동 주민센터에 신청하며 조사 내용은

① 수급권자의 소득, 재산

② 수급권자에 대한 주거 현황 즉 거주유형, 임차료, 임대차 기간, 실 거주 여부, 주택소유 등 권리관계, 주택상태 노후도 등

조사로 이루어지는데, 보장기관 의뢰로 전담기관(LH)이 신청조사 및 확인조사를 하게 된다. 주거안정을 위해서는 급여 제공 뿐 아니라 양질의 주택 거주를 위한 상담도 병행될 필요가 있는 프로그램이며, 시세 임대료 수준에 미치지 못하는 급여에 대한 지적, 지역 내 양질의 주거복지자원 발굴, 주거 상담을 통한 다른 주거복지 프로그램의 연계 필요성 등 제도의 적정성과 효과에 대한 논의가 지속적으로 제기되고 있다.

3) 주택 개보수(주거환경개선지원)

국토교통부 외 중앙부처의 프로그램은 복지 전달체계를 활용, 읍·면·동 주민센터와 지역사회보장협의체 등을 통해 대상 발굴 및 지원하는 제도이다. 지원 계획이 소규모일 경우에는 전달주체나 기관별로 정보 파악이 한정적이라는 점에서, 수혜가 필요하거나 해당 가구임에도 적절한 지원을 받기 어려울 수도 있다. 주택 개보수 프로그램별 소관부처는 다음과 같다.

- 노후 공공임대주택 시설 개선(그린홈) – 국토교통부 공공주택지원과, LH
- 저소득층 에너지효율 개선 – 산업통상자원부 자원안보정책과, 한국에너지재단(전담기관)
- 에너지 취약계층 고효율조명기기 무상교체 지원(취약계층 에너지복지사업) – 산업통상자원부 에너지효율과, 한국에너지공단

- 농촌주택 개량자금 지원(농림축산식품부 지역개발과, 시군구 건축 관련 과)
- 취약계층 환경성 질환 예방사업 – 환경부 환경보건정책과, 환경정책과(또는 환경관리과), 한국환경산업기술원

4) 금융지원

주거안정 및 생활안정을 위해 주택구입 및 임차금, 사업 및 학자금, 생활안정자금 등을 대출·보증·대부 등을 지원해주는 프로그램이다. 지원대상에 따라 소관부처가 다르고 프로그램별로 주택도시기금, 한국주택금융공사, 보훈상담센터 등 서비스 관련 정보전달을 담당하는 기관이 있으며 위탁금융기관(은행)과의 직접 거래로 서비스 전달이 이루어진다.

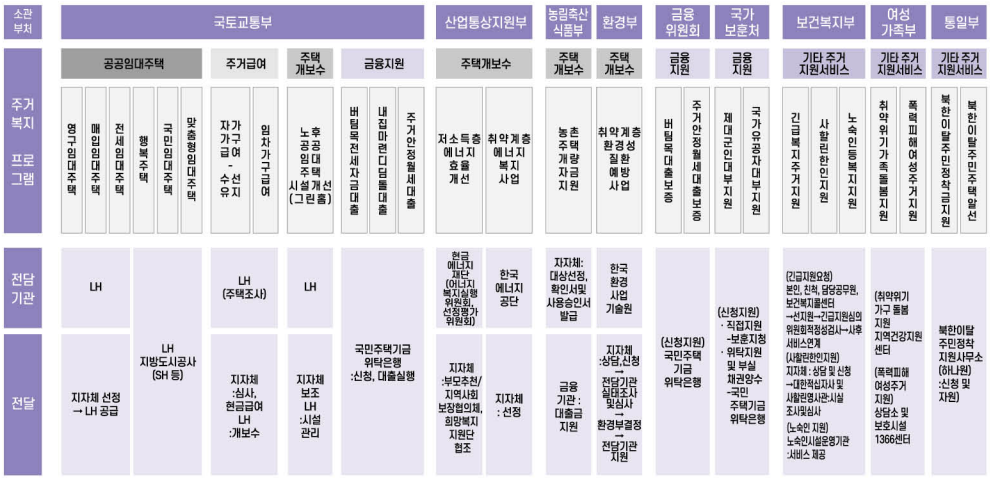
- 버팀목 전세자금 대출, 내집마련 디딤돌 대출, 주거안정 월세 대출 : 국토교통부 주택기금과
- 버팀목 대출보증, 주거안정 월세대출 보증 : 금융위원회 가계금융과
- 제대군인 대부지원, 국가유공자 등 대부지원 : 국가보훈처

5) 기타 주거지원 서비스

중앙부처별로 생계곤란, 폭력 피해 등으로 인한 긴급위기를 겪고 있는 취약계층과 사할린 및 북한이주민 등을 위한 긴급 주거지원 및 정착 지원 서비스를 제공하고 있다. 서비스 상담과 신청 및 전달은 주로 시·군·구청의 기초자치단체와 상담센터를 통해 이루어진다.

주택개보수, 금융지원, 기타 부처별 정책대상 계층을 위한 주거 관련 지원 프로그램 등은 지역 내에서는 그 정보가 충분히 전달되거나 전파되지 않을 경우 필요한 대상계층에게 지원이 이루어지지 않거나, 중복 누락될 가능성도 존재하므로 지역 기반 전달체계가 중요하다. 또한 지원대상 선정기준에 있어서도 소득수준뿐만 아니라 가구 혹은 대상자의 인구·사회·경제적 취약 수준이나 여건이 복합적으로 고려되는 점을 볼 때, 필요한 복지 및 주거지원 시 수요자 밀착적인 접근이 필요하다.

그림 1. 주거복지 프로그램별 공적 전달체계



2. 지역 주거복지 전달체계

1) 주거복지 관련 자치 법규 및 계획 수립

주거 기본 조례는 2021년 10월 기준 모든 광역자치단체에서 제정하고 있다. 이 조례에는 주거기본법 시행령에서 위임된 사항과 지방정부의 주거정책 관련 기본 사항에 대해 명시하고 있다. 대부분 주거권, 주거종합계획, 주거정책심의위원회, 주거복지센터 등에 대한 내용이 포함된다. 이 중에서 광주광역시와 경기도의 경우 지역적·기능적으로 균형 있는 주거복지 전달체계 구축 및 효율적인 운영에 대하여 조례에 명시하고 있다. 일부 기초자치단체에서도 관련 조례를 제정한 사례가 있다. 주거기본법이 제정된 2015년 이전에 조례를 제정한 곳은 광역자치단체 중에서는 서울시, 기초자치단체 중에서는 전주시가 눈에 띈다. (저소득층 주거 지원 관련 조례로 확대할 경우 문경시가 2008년으로 그 이전이다.)

표 3. 지방정부 주거 기본 조례 및 관련 조례 제정 현황

지역	주거 기본 조례 제정	관련 조례 및 기초자치단체 조례 현황
서울	2012.12.31.	청년주거 기본 조례 : 서울시 (2018.3.22) 주거복지 지원시설 설치 및 운영에 관한 조례 :노원구(2013.3.21) 저소득주민 주거안정기금 설치 및 운용 조례 : 마포구(2019.3.21)
부산	2016.3.30.	-
대구	2017.3.2.	주거복지 지원 조례 : 달서구(2020.11.23), 수성구(2021.6.30)
인천	2018.11.5.	미추홀구 : 주거복지 기본 조례 2020.11.16 제정
광주	2017.11.15.	-
대전	2016.8.12.	-
울산	2021.7.8.	-
세종	2019.7.19.	-
경기	2016.7.19	주거복지기금 운영 조례 : 경기도(2017.6.13) 주거 기본 조례 : 하남시(2021.6.30) 주거복지 조례 : 수원시(2016.8.12) 주거복지 기본 조례 : 시흥시(2013.11.8), 여주시(2017.9.27) 주거복지 지원 조례 : 고양시(2020.7.10), 군포시(2021.4.26), 부천시(2020.10.12), 성남시(2012.3.12), 안산시(2018.12.27), 안양시(2021.4.8), 의왕시(2021.9.28), 이천시(2016.12.30), 파주시(2020.12.18), 포천시(2020.9.23)
강원	2020.12.31.	주거복지 지원 조례 : 원주시(2020.11.6), 춘천시(2021.4.15)
충북	2021.5.18.	주거복지 지원 조례 : 청주시(2018.12.21)
충남	2018.7.30.	주거복지 지원 조례 : 당진시(2018.12.18 일부 개정), 천안시 (2015.9.11)
전북	2016.12.30 (주거 및 주택 조례 전부개정)	주거복지 지원 조례 : 전주시(2011.8.16), 군신시(2017.11.1)
전남	2019.10.17.	-
경북	2020.11.5.	저소득주민 주거 및 생활안정기금 운용 조례 : 문경시(2008.3.12)
경남	2021.7.8.	청년주거 기본 조례 : 김해시(2021.8.13)
제주	2016.9.28.	-

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr), (검색일 2021.10.27, 기초자치단체의 경우 '주거'로 검색한 결과임)

2) 지방정부의 주거복지 전담조직

(1) 광역자치단체

광역자치단체의 주거복지 업무를 담당하고 있는 기반 실·국에 따라 도시 및 건축 기반은 13곳, 주택 기반 3곳, 기타 1곳으로 나타났으며, 기타는 충북으로 주거복지 업무 담당 부서가 문화체육관광국에 소속되어 있다. 광역자치단체 중 실·국/과 차원에서 명칭 상 주

거복지를 사용하고 있는 경우는 없는 것으로 조사되었으며, 위계상 주거복지 업무 담당 부서가 도시 및 건축 관련 실·국에 소속되어 있는 경우가 대부분으로 나타난다. 대부분이 단일 과에서 주거복지 업무를 담당하고 있으나 서울 및 경기는 동일 실국의 분과 형태 이원화 체제로 협력하고 있다. 예를 들어 서울의 주택정책과 및 공공주택과, 경기의 주택정책과 및 행복주택과와 같은 경우이다.

표 4. 광역자치단체 주거복지 담당 분과 현황

실·국		과		팀	
단일 실·국 (17)		단일 과 (15)		주거복지 개별 부서	
도시·건축	13	도시·건축	7	주거복지팀 주거	10 (서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산, 세종, 경기, 강원, 제주)
주택	3 (서울, 부산, 인천)	주택	8 (부산, 대구, 광주, 울산, 대전. 세종, 전북, 경남)		
기타	1	이원화 (2)	(서울, 경기)		

자료 : 김혜승 외(2018), p.167 〈표 VI-2〉 재구성

(2) 기초자치단체

기초자치단체의 주거복지 업무 수행부서는 팀·계·담당 단위의 위계로 세분화된다. 대전, 울산, 전남을 제외한 대부분의 지역에서 '주거복지'라는 명칭을 사용하는 단독 부서를 가진 기초자치단체가 1곳 이상 존재하며, 그 외 마포하우징팀(서울 마포), 자활주거팀(서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 경기), 주거관리지원팀(인천 부평) 등 별도 명칭도 사용하고 있다. 명칭의 성격상 크게 주거복지/건축·주택 관련/복지 관련으로 구분되며, 실·국/과 단위 위계 내에서 구성된다.

- 주거복지 및 주거자활, 생계주거, 주거관리 등의 단독 부서
- 건축/주택 행정, 공동주택, 건축허가, 주거환경 등의 건축주택 관련 부서
- 생활보장/기초생활, 통합조사, 복지정책, 희망복지 등의 복지 관련 부서

한편, 전북 전주시의 경우 '주거복지과'로 단독 부서를 구축하여, 주거복지정책팀, 공공임대주택팀, 사회주택팀, 해피하우스팀 등 4개 팀으로 운영, 인력도 10명 이상으로 타 기초자치단체 인력의 두 배 이상으로 배치하고 있는 점이 눈에 띈다. 많은 경우에 주거복지 업무를 주로 수행하는 전담부서와 주거복지 관련 업무가 포함된 협력 부서의 형태로 구성, 연계 가능한 구조가 나타난다. 즉, 주거복지 전담부서와 건축·주택 관련 부서(주거환경개

선, 빈집정비, 임대주택 등), 그리고 복지 관련 부서(주거급여 및 임대주택 대상 조사, 바우처 사업 등)가 협력 가능한 구조라고 할 수 있다.

(3) 중앙공기업 LH의 지역별 전담조직 : 주거복지지사 및 마이홈센터

시도 규모로 존재하는 주거복지지사는 LH 임대주택 운영 업무, 주거급여 지급을 위한 조사업무, 그리고 마이홈센터에 상담 및 정보제공 업무 등을 수행하고 있으며, 마이홈센터는 인터넷(마이홈포털 www.myhome.go.kr)과 콜센터 전화상담 뿐만 아니라 오프라인을 통해 종합적인 주거상담, 즉 생애주기별 맞춤형 주거지원 정책 검색 및 통합 자가진단 서비스를 제공한다. 전국 관련 정보를 지도기반(GIS)으로 확인 가능하도록 되어 있다. 주거복지지사 47개 지사, 마이홈센터 59개 센터로 전국적으로 106개(2020년 4월 기준)이며, 주거복지지사 및 마이홈센터 모두 광역자치단체 수준에서 설치 운영중인데, 인구밀집도가 높고, LH 임대주택 공급·운영 규모가 큰 수도권에 집중된 형태이다.

표 5. LH의 주거복지지사 및 마이홈센터 지역별 배치 현황

구분	주거복지지사	마이홈센터
서울	(4) 중부권, 서부권, 남부권, 동부권	(5) 서울권, 중부권, 서부권, 남부권, 동부권
경기인천	(17) 인천북서권, 인천남동권, 의정부권, 남양주권, 양주권, 고양권, 파주권, 부천권, 시흥권, 김포권, 수원권, 안양권, 성남권, 용인권, 화성권, 오산권, 평택안성권	(19) 인천광역권, 인천북서권, 인천남동권, 경기권, 수원권, 성남권, 서울양주권, 의정부권, 안양권, 부천권, 고양권, 남양주권, 오산권, 평택안성권, 시흥권, 용인권, 파주권, 김포권, 화성권
부산울산	(2) 부산동부권, 울산권	(3) 부산권, 부산동부권, 울산권
강원	(2) 원주권, 강릉권	(3) 춘천권, 원주권, 강릉권
대전충남	(4) 대전북부권, 천안권, 충남북부권, 충남남부권	(5) 대전권, 대전북부권, 충남남부권, 충남북부권, 천안권
충북	(1) 충북동북부권	(2) 충북동북부권, 청주권
전북	(2) 전북북부권, 익산권	(3) 전북남부권, 전주권, 익산권,
광주전남	(5) 광주광산권, 광주북부권, 광주동남권, 목포권, 순천권	(6) 광주권, 광주북부권, 광주광산권, 광주동남권, 목포권, 순천권
대구경북	(6) 대구동부권, 대구서부권, 대구북부권, 경북동부권, 경북서부권, 경북북부권	(7) 대구권, 대구동부권, 대구북부권, 대구서부권, 경북동부권, 경북북부권(, 경북서부권
경남	(3) 김해권, 경남서부권, 양산권	(4) 경남서부권, 창원권, 김해권, 양산권
세종	(1) 세종권	(1) 세종권
제주		(1) 제주권
계	47개	59개

출처 : LH 조직도 참고 및 마이홈센터 홈페이지(www.myhome.go.kr) (검색일 2020.4.12)

(4) 주거기본법에 따른 전담조직 : 주거복지센터

「주거기본법」과 각 자치단체별 주거 기본 조례 및 주거복지(지원) 조례를 근거로 설치·운영되는데, '주거복지센터' 관련 조항으로 단독 장이 구성되거나 개별 조항으로 센터의 설치 및 기능, 관리·운영, 지도·감독, 위탁 등을 명시하고 있다. 인천, 대전 및 세종 등은 설립 추진 및 검토 중, 울산, 전남, 경북, 경남은 현재 없다.

표 6. 주거복지센터 현황

지역	광역자치단체(특별시, 광역시, 도)	기초자치단체(시, 군, 구)
서울	서울시 주거복지센터(서울하우징랩) (중앙주거복지센터 1개소, 관할지역별 25개소) - 주거기본법, 서울시 주거기본조례 등에 근거	-SH 9개 운영 : 강동, 도봉, 동대문, 서초, 성동, 양천, 용산, 중구, 중랑 -민간 16개 운영 : 강북, 관악, 금천, 노원, 서대문, 성북, 종로, 송파, 은평, 영등포, 강서, 마포, 동작, 강남, 광진, 구로
부산	주거복지통합센터(부산도시공사) : 동부, 서부	
대구	권역별 주거복지센터(민간법인) - 대구행복주거복지센터(서구, 남구, 달서구, 달성군) / - 집희망대구주거복지센터(중구, 동구, 북구, 수성구)	
인천	-	-
광주	-	-
대전	-	-
울산	-	-
세종	-	-
경기	경기도 주거복지센터(경기도시공사)	(성남시) 성남주거복지센터 - (사)한국참사랑복지회 (수원시) 수원시주거복지지원센터(수원시 출연재단) (시흥시) 시흥주거복지센터(민간법인, 사회적협동조합)
강원	-	(원주시) 원주주거복지센터(민간법인)
충북	충북주거복지센터 사회적협동조합 HAHO(민간)	(청주시) 청주시주거복지센터 - 민간위탁
충남	-	(천안시) 천안시주거복지종합지원센터(민간위탁, 천안지역자활센터)
전북	(사)전북주거복지센터(민간법인)	(전주시) 전주시주거복지센터 - 민간위탁
전남	-	-
경북	-	-
경남	-	-
제주	제주특별자치도 주거복지센터 - 광역지원센터(개발공사 주거복지팀)	- 권역별 2개소 : 제주시권역, 서귀포시권역

(5) 지역 자체 보유 주거복지자원 : 공공임대주택 보유 비율

중앙공기업인 LH 중심의 공공임대주택 및 주거급여 등의 비중이 높으나, 중앙정부의 주거복지정책 관련 재원을 조성하거나 지역에 특화된 자체 주거복지프로그램·서비스를 발굴하여 제공하는 일부 지방정부가 존재하고 있다.

공공임대주택 중 79.3%를 LH가, 20.7%를 지방정부가 공급 운영 중인데(10년 이하 임대주택과 사원임대주택 제외), 자치단체의 공공임대주택 공급 운영 비율 20.7% 내에서도 자치단체 간 편차가 크게 나타난다. 즉, 지자체 중 서울 73.2%, 부산 6.0%, 경기 5.3%, 대구 3.7%, 인천과 광주 2.4% 순이며(수도권이 80% 이상), 나머지는 2% 미만이다. 전국 총계시 비중은 더 하락한다.

표 7. 공급주체별 공공임대주택의 공급 운영 비중 (2018)

구분		합계	영구 임대주택	50년 임대	국민 임대주택	행복 주택	장기 전세주택	매입 임대주택	전세 임대주택
LH		1,012,132	150,743	26,254	503,118	28,716	1,592	92,695	209,014
		79.3	72.7	23.7	94.1	75.9	4.9	78.9	89.1
지방정부		263,490	56,497	84,690	31,625	9,132	31,152	24,838	25,556
		20.7	27.3	76.3	5.9	24.1	95.1	21.1	10.9
	서울	193,004	22,672	82,284	21,692	7,584	30,325	17,032	11,415
	광역시(및 세종)	44,509	27,994	1,157	3,331	797	330	5,857	5,043
	도지역	25,977	5,831	1,249	6,602	751	497	1,949	9,098
계		1,275,622	207,240	110,944	534,743	37,848	32,744	117,533	234,570

출처 : 국가통계포털 (kosis.kr)

지역 자체 보유 주거복지자원으로는 지역 특화 복지정책으로 프로그램 및 중앙공기업과 지방정부간 협력 사업 등으로 추진하고 있는데, 지자체 재원이 필요한 지역 특화 정책은 한정적일 수밖에 없으며, 관련 기관 간 협력 사업으로 LH 주도 지역 협업형 사업과 지방정부·지방공기업 등 주도 지역 협업형 사업으로 구분할 수 있다.

또한 앞서 설명한 중앙부처의 주거복지 프로그램 외에도 지방정부 자체 주거복지 프로그램으로, 지역 내 추가적으로 지원이 필요한 특정 가구(아동, 고령자, 장애인, 청년층 등)를 대상으로 한 주택 지원, 주거비 지원, 주택개보수 및 에너지 지원 등이 존재하는데, 이러한 프로그램은 지역 내 주거복지수요를 파악하고 지원의 우선순위에 따라 추진한다는

장점이 있으나, 지원 대상의 중복이나 누락을 방지할 수 있도록 지역 내 유사한 다른 프로그램과의 연계를 강화하는 형태로 종합적인 전달체계 내에서 서비스를 전달한다면, 정책 효과가 제고 될 것으로 보인다.

Ⅳ. 지역에 기반한 주거복지 전달체계 구축 방향

1. 주거복지 전달체계 유형

이상과 같이 주거복지 전달체계 현황을 보면, 지방정부의 역할 비중 및 노력 정도의 차이를 볼 수 있다. 주거복지 전달체계 구축 관련 제도 및 전담조직 보유 여부 및 노력 수준, 지방정부 자체 주거복지자원의 지원 및 확대 노력에 따라 네 가지 유형, 분권형, 협력형, 참여형 그리고 중앙주도형으로 구분해 보았다.

① 분권형 : 재정·인력·자원 등을 지속적으로 투입하여 적극적으로 자체 전달체계로 정책을 수행

② 협력형 : 전담조직 구축 및 자체 사업 발굴 등 주거복지정책 수행에 있어 자치단체의 역할 확대 노력

③ 참여형 : 지방공사, 비영리 조직 등과 함께 주거 소요 대응을 위한 주거복지정책에 지방정부의 역할을 모색

④ 중앙주도형 : 공공임대주택, 주거급여 등 중앙 주도의 주거복지 프로그램을 위주로 전달체계 형성

협력형과 참여형은 지방정부의 역할 비중이 중앙주도형보다 크다는 점에서 유사함이 있으며, 명확한 구분이 어려울 수 있는데, 협력형이 지방정부의 역할이나 프로그램이 가시화되는 반면, 참여형은 역할 모색 수준으로 소극적 측면이 강하다.

이러한 유형은 현재 지방정부의 정책 대응 역량이나 지역 현황에 따라 다르며, 어느 하나의 유형으로 수렴해야 한다거나 특정 유형이 더 우월하다고 판단할 수는 없다. 다만, 중앙주도형의 경우, 지방정부의 관심 제고가 필요한 부분은 존재한다.

표 8. 주거복지 전달체계의 유형 구분 기준

구분		자체 제도 및 전담조직		
		공식화 및 상설화	자체 체계 구성 노력	규정된 제도 외 부재
자체 주거복지 자원	적극적 지원 및 확대	분권형	협력형	
	자원 발굴 및 재원 확보	협력형	협력형 또는 참여형	참여형 또는 중앙주도형
	부재 또는 최소화		참여형 또는 중앙주도형	중앙주도형

2. 주거복지 전달체계의 개선 방향

현행 주거복지 전달체계와 관련하여 크게 네 가지 개선 방향을 제안해 본다.

첫째, 이원화되어 있는 주거복지 전달체계 간 연계 강화가 필요하다. 복수의 전달주체가 존재하는 과정에서 지원 대상의 누락과 같은 주거복지 사각지대의 발생, 지원 내용 중복 시 경우 주거복지자원의 효율성 저하와 같은 문제가 발생할 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 전달주체 간 연계 강화를 통해 관련 정보 공유 및 대상계층에 대한 주거불안 요소를 정확하게 파악함으로써, 정책 효율화를 도모할 수 있을 것이다.

둘째, 주거복지 전달체계의 지역적 격차를 최소화해야 할 것이다. 현재 주거복지 전달체계를 보면 지역적 불균형이 존재하는 것이 현실이다. 주거복지 대응 역량에 대한 지역적 차이를 해소할 수 있는 구체적인 방안 마련이 요구된다. 지역적 특성에 따라 어떤 부분에서 전달체계 강화가 가능한지 검토해 보아야 할 것이다.

셋째, 주거복지와 생활안정 관련 복지와의 연계를 강화할 필요가 있다. 보육, 보건, 교육, 생계, 여가 등 일상 활동에 연계된 복지 프로그램은 거주지를 중심으로 전개되며, 이러한 생활 안정은 주거안정으로 이어지게 된다.

넷째, 전달체계 내 정책 평가 및 피드백 부족한 점을 보완해야 한다. 주거소요의 내용은 시간의 흐름에 따라 가구 특성 변화(연령, 건강 상태, 생애이벤트, 소득 등)에 따라 달라질 수 밖에 없다. 특정 시점에서 이루어진 주거복지 프로그램이 여전히 해당 가구에 주거안정 대안으로 유용하게 작동하고 있는지 파악할 필요가 있다. 또한 삶의 질 향상에 따라 달라지는 주거의 질 변화, 주거욕구 변화에 대응하기 위해서는 사례 관리도 중요해질 수밖에 없다.

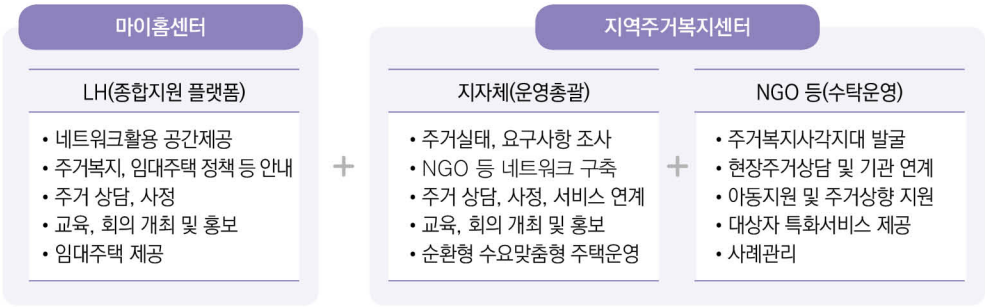
이러한 개선 방향에 맞추어 전달주체의 강점을 고려한 역할을 강화함으로써, 지역 중심의 전달체계로의 전환을 도모해야 할 것이다.

우선 지역 주거안정에 대한 지방정부 책임을 강화하여 일정 이상의 역할을 부여해야 한

다. 이를 위해 지역 내 전달주체별 기능을 강화할 수 있는 방향 설정이 이루어져야 한다. 현재는 주거복지 전담 업무가 중앙 정부 중심으로 전개되고 있으나, 공공부문(중앙·지방정부, 공기업), 민간부문 등 지역 내 전달주체에 대해 각각의 역할을 부여하여 기능을 강화하도록 할 필요가 있다. 또한 가구 특성별로 프로그램이 세분화되는 것이 개별 주거소요 대응이라는 점에서 장점은 있으나, 자칫 분절적으로 운영되지 않도록 지역에 기반한 주거복지 전달체계 내에서 지원되도록 해야 할 것이다.

지역 기반 주거복지 전달체계 구축이 되면, 단순 주거 제공에서 수요자 중심의 맞춤형 주거정책으로의 전환 및 복잡다기한 주거복지 서비스에 대한 수혜자들의 접근성 제고가 가능할 것으로 기대한다. 전달주체 간 협력체계 강화, 전달체계 통합 예를 들어(통합 주거복지센터 설치), 지자체의 협력 강화 등 지역별 특성에 따라 강화 내용이 다양해질 수 있다. 현재 지역 주거복지 전달체계가 어떠한 특성과 유형인지 파악, 점검하고 지역 주민의 주거소요에 적절하게 대응할 수 있는 현실적인 개선 방안을 도출하기 위해 지역 내 주거복지 전달주체 간 협력과 협의가 지속적으로 추진되기를 기대한다.

그림 2. 전달주체 간 협력체계 강화 예시



출처 : LH 내부 자료

참고문헌

- 국토교통부(2019), 주거급여 사업안내
- 김상민 외(2018), 경기도 주거복지정책 활성화를 위한 협력적 거버넌스 구축 방안 연구, 한국지방행정연구원
- 김영종(2017). 우리나라 사회복지 전달체계와 담론적 작용 : 역사적 형성과 경로, 쟁점, 한국사회복지학 69권 1호 pp.175–197
- 김혜승 외(2018). 주거급여 확대효과 분석 및 주거복지 전달체계 개선 등 연구, 국토교통부
- 남원석 외(2010), 지역밀착형 주거지원서비스 지원체계 구축방안, 토지주택연구원
- 박미선 외(2019), 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안, 국토연구원
- 박은철 · 이주헌(2009), 서울형 주거복지 프로그램 운영 개선방안, 서울시정개발연구원
- 보건복지부(2017), 지역사회보장협의체 운영안내
- 성은미 외(2015), 경기도 읍면동복지기능강화 중심의 전달체계 개편 모형개발 연구, 경기복지재단
- 서울시주거복지센터(2019), 서울시 주거복지센터 상담매뉴얼
- 유병선 · 최효진(2017), 경기도 주거복지 균형발전 기준선 연구, 경기복지재단
- 한국토지주택공사 · 주택보증공사, 제15회 주거복지인 한마당대회 자료집(2019.11.28)
- 국가법령정보센터 (www.law.go.kr)
- 국가통계포털 (kosis.kr)
- 마이홈포털 (www.myhome.go.kr)

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

대전, 시민이 행복한 주거복지를 담다

양 승 희 대전세종연구원 책임연구위원

대전, 시민이 행복한 주거복지를 담다[1)]

05

양승희 대전세종연구원 책임연구위원

Ⅰ. 들어가며

코로나19의 장기화로 경기침체가 지속되는 가운데 기업의 투자 위축, 고용정세 위기 등으로 인한 가계경제 불안과 부동산·주택시장 불안정이 맞물려 주거취약계층의 주거불안이 더욱 가중되고 있다. 코로나19가 시민 주거불안의 원인으로 한정하기 보다는 인간이 삶을 영위하는데 있어 다양한 외적 요인이 발생할 수 있고 이로인해 불특정 다수가 주거불안 또는 주거위기에 처할 수 있다는 점에서 시민의 다양한 주거문제를 포용하고 적극적으로 지원하기 위한 국가와 지자체 역할이 점차 증대하고 있다.

과거 주택정책 방향은 경제개발 및 고도화로 도시 내 주택 부족 문제를 해소하기 위해 주택 공급을 중심으로 추진되었다. 1990년대 경기침체와 금융위기, 주택시장 불안정 등으로 주거문제가 대두되면서 공공 차원에서의 주거복지 필요성이 증대되었고, 주거취약계층을 중심으로 선별적으로 추진되어 왔다. 2000년대 저성장 기조에 들어서면서 보다 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 일상생활을 영위하기 위한 시민의 기본 권리가 중요시되고 포용적 주거정책으로 확대되면서 정책의 수혜대상이 넓어지고 정책 사업이 다양해지고 있다.

한편 주택보급률이 100%이상 확보되어 주택물량 부족 문제는 다소 해소된 것으로 보이나 주택 소유주체간 격차, 적정수준 이상의 주택물량 확보 여부 등 여전히 양질의 주택 수급은 불균형을 이루고 있고, 일정수준 이상의 주거수준 확보 측면에서도 격차를 보여 시민 주거안정 도모를 위한 주거복지 정책 강화가 요구되고 있다. 이에 정부는 국민 주거안전망 강화를 도모하기 위한 「주거복지 로드맵(2017년, 주거복지 로드맵 2.0 2020년)」을 발표,

1) 본고는 대전시 주거복지 전달체계 구축방안 연구(2021, 양승희, 대전세종연구원)의 일부를 기반으로 작성되었음

추진 중에 있고, 대전광역시도 「2030 주거종합계획」 수립을 통해 대전시민이 체감할 수 있는 주거복지 정책과 관련 사업을 추진 중에 있다.

본고에서는 대전시민이 체감 가능한 주거복지 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 정책으로의 접근성 확보가 필요함을 전제로 대전시 주거복지 정책 방향과 전달체계 마련을 위한 과제를 고찰하고자 한다. 이를 위해 중앙정부와 우리시 주거복지 정책 방향을 검토하고 효과적인 주거복지 정책 전달을 위한 과제를 제안코자 한다

II. 대전시 주거복지 정책과 과제

1. 정부 주거복지 정책 개요

1) 주거복지 로드맵

정부는 지난 2017년 생애단계별·소득수준별 사각지대 없는 사회통합형 주거사다리 마련을 위한 「주거복지 로드맵(관계부처 합동, 2017)」과 「주거복지 로드맵 2.0(국토교통부, 2020)」을 발표하였다.

주거복지 로드맵은 무주택 서민 주거안정을 우선으로 공공임대주택 공급 확대와 생애단계·소득수준별 맞춤형 주거지원 및 주거복지 환경 조성, 관련 법제도 정비, 공공임대 거주 편의 및 유지관리 개선, 협력적 주거복지 거버넌스 구축 등으로 생애과정에서의 가구특성과 인구 변화, 주택을 포함한 생활기반 중심의 주거복지 환경을 조성코자 하는 계획이다.

표 1. 주거복지 로드맵 추진과제

구분	추진과제	세부 추진과제
1. 생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거 지원	1-1. 청년 주거지원	청년주택 30만실 / 금융지원·정보지원
	1-2. 신혼부부 주거지원	공공임대 20만호 / 신혼희망타운 7만호 공급 / 분양주택 특별공급 확대 / 신혼부부 전용 대출 출시 / 주거비지원방안(저소득)
	1-3. 고령가구 주거지원	공공임대 5만호 / 보유주택 활용 생활자금지원 / 주택 개보수 지원 강화
	1-4. 저소득·취약계층 주거지원	공적 임대주택 41만호 공급 / 주거급여 지원 강화 무주택서민 금융지원 강화 / 취약계층 주거지원
2. 무주택 서민·실수요자를 위한 주택 공급 확대	2-1. 공적 임대주택 85만호 공급	공공임대 연13만호, 공공지원 연4만호
	2-2. 분양주택 공급확대	공공분양 분양(착공) 연 3만호 / 공공택지 공급 확대 택지 추가 확보 / 특별공급제도 개선
추진과제 실천을 위한 기반 구축	1. 법제도 정비	주택임대차보호법 개정 / 최저주거기준 개선
	2. 공공임대 수요자 편의성 강화, 유지관리 개선	수요자 편의성 강화 / 부담경감 / 유지관리 강화
	3. 협력적 주거복지 거버넌스 구축	주거복지 전달체계 확충 / 지자체와 협업 강화 / 사회주택 활성화

자료: 관계부처 합동, 〈사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵〉 2017.11.29.

표 2. 주거복지 로드맵 2.0 추진과제

구분	추진과제	세부 추진과제
1. 선진국 수준으로 공공주택 공급 혁신	1-1. 공급혁신	장기공공임대 재고율 10%
		공공지원 민간임대
	1-2. 부지확보	수도권 30만호
		지자체·공공기관부지 등
	1-3. 유형통합	신규 및 기존 재고물량 유형 통합
2. 인구 트렌드 변화에 맞춘 생애주기 주거지원망 보완	2-1. 1인가구 증가·고령화 대응강화 : 청년·고령자 맞춤 지원	청년 독신가구 주거지원
		고령가구 주거지원
		기타 1인가구 주거지원
	2-2. 저출산 대응강화 : 신혼부부·다자녀 가구 맞춤 지원	신혼부부 주거지원
		다자녀 가구 주거지원
3. 비주택거주가구 등 주거취약계층 주거권 보장	3-1. 주거상향 지원	맞춤주택 4만호
		반지하가구 주거지원
	3-2. 낙후 주거지 재창조	쪽방촌 재정비, 불량주거지 리모델링, 노후영구임대 재정비·리모델링
	3-3. 주거급여 지원강화	제2차 기초생활보장종합계획
4. 지역 주민이 환영하는 주거복지 환경 조성	4-1. 품질혁신	디자인 혁신
	4-2. 생활SOC 복합	생활SOC 복합화
	4-3. 지자체 역량 강화	선도지자체 선정·지원
	4-4. 접근성 제고	민간플랫폼 협업, 수요자 체감도 재고

자료: 국토교통부, 〈주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전 방안 –주거복지로드맵 2.0–〉 2020.3.20.

세부 내용으로는 청년과 신혼부부, 고령가구의 주거지원과 저소득 취약계층의 공적임대주택 공급과 주거비지원(주거급여 등), 무주택 서민과 실수요자를 위한 공적주택 및 분양주택 공급 등 크게 주택 공급(공적 및 분양 포함)과 주거비 지원으로 구분된다. 특히 다양한 추진과제를 효과적으로 추진하고 국민에게 효율적으로 전달하기 위하여 협력적 주거복지 거버넌스 구축을 주요 정책 과제로 제시하고 있다.

2) 제2차 장기 주거종합계획 수정계획(2018년~2022년)

국토교통부는 '국민 누구나 집 걱정 없는 더 나은 주거생활'이라는 비전을 바탕으로 주거비 부담 완화와 주거권 보장, 실수요자 중심의 주택시장 조성, 안전하고 쾌적한 주거환경 구축이라는 3대 목표와 정책 방향을 제시하였다.

주요 정책 방향으로는 1. 수요자 맞춤형 지원으로 사회통합형 주거사다리 마련, 2. 주거정책의 공공성 강화와 주거복지 사각지대 해소, 3. 임대차시장의 투명성·안정성 강화와 상생문화 구축, 4. 실수요자 중심의 주택시장 관리, 5. 미래에 대비하는 주거환경 조성 및

주택관리로 주거복지 정책을 수립, 이행하기 위한 기반 구축으로 「주거정책의 공공성 강화와 더불어 주거복지 사각지대 해소」를 위하여 제시되었다.

표 3. 제2차 장기 주거종합계획 수정계획 추진과제

비전	목표	정책 방향
국민 누구나 집 걱정 없는 더 나은 주거생활	주거비 부담 완화와 주거권 보장	수요자 맞춤형 지원으로 사회통합형 주거사다리 마련
		주거정책의 공공성 강화와 주거복지 사각지대 해소
	실수요자 중심의 주택시장 조성	임대차시장의 투명성·안정성 강화와 상생문화 구축
		실수요자 중심의 주택시장 관리
	안전하고 쾌적한 주거환경 조성	미래에 대비하는 주거환경 조성 및 주택관리

자료: 관계부처 합동, 〈사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵〉 2017.11.29.

표 4. 제2차 장기 주거종합계획 주요 내용(주거복지)

기본방향	추진방향	주요내용
지방분권형·민간협력형 거버넌스 구축	정부와 지자체의 역할 재정립	· 생활밀착형 주거복지 서비스 제공, 중앙정부와 지자체 역할 재정립 · 지자체 역할 강화와 인센티브 부여, 행정절차 및 재정 통제 절차 합리화 · 공공임대주택 입주자 선정 지자체 선정 권한 강화, 임대주택사업
	민간 주거복지 서비스 공급 지원	· 사회적 경제조직을 통한 임대주택 공급 및 수요자 맞춤형 복지서비스 제공
	임대주택 공급방식 다양화	· 공적 임대주택 공급방식 다양화 및 확대
취약계층의 주거복지 서비스 접근성 제고	주거복지 전달체계의 지속적 개선	· 주거복지 서비스의 종합화와 전문성 강화 · 국가·지자체 주거복지센터 확충, 기능 강화 · 온라인 매체를 활용한 수요자 맞춤형 정보제공 지속 · 민간 네트워크와 결합한 주거복지 전달체계 구축
	찾아가는 주거복지 서비스 제공	· 수요자 특성 반영, 정보제공 및 절차 간소화, 찾아가는 주거복지 상담센터 운영
	고령자 장애인 등 주거복지 서비스지원 강화	· 전천후 생활보조를 위한 기술개발 및 헬스케어 스마트 공동주거단지 도입 · 주거약자용 주택공급 및 개량 확대/ 읍면지역 고령자 주택개보수 지원 확대
촘촘한 주거 안전망 구축	주거안전망 구축을 위한 정책 기반 조성	· 최저 주거기준 개편 등 정책 방안 개선, 적정 주거기준 도입 · 비주택거주자 주거실태조사 강화
	주거급여 대상 및 보장성 확대	· 소득인정액 기준 및 지원금액 단계적 현실화/ 주거급여 관련 인프라 확충
	주택외 거처 거주가구 주거지원 강화	· 주택 외의 거처 거주가구 실태조사 정례화 및 지원강화
	1인가구 주거환경 개선	· 1인가구 지원을 제도 정비, 연령대별 맞춤형 지원 · 저렴주택 및 공유형 셰어하우스 등 주택 공급 다양화

자료: 국토교통부, 〈제2차 장기 주거종합계획(2013~2022) 수정계획〉 2018.6.29.

2. 대전시 주거복지 정책과 과제

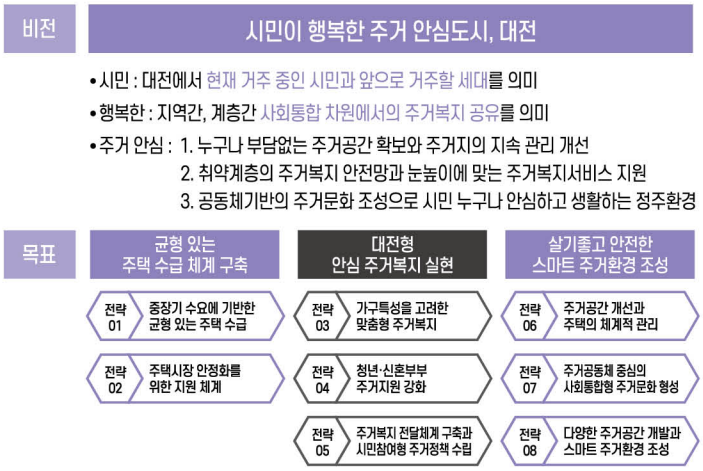
1) 정책 방향

(1) 주거정책 비전 : 시민이 행복한 주거 안심도시, 대전

대전시는 주거복지 정책 사업으로 공공임대주택(공공건설, 공공매입)의 지속적인 공급과 주택 개보수 지원사업, 주거급여 지원 사업 등 공적임대주택의 지속적인 공급과 주거비 지원을 추진 중에 있다.

대전시는 금년 3월 주거부문의 최상위 계획인 2030 대전광역시 주거종합계획을 수립, 발표하였다. 2030년을 목표로 대전의 주거 여건과 미래 주거가치를 담은 대전시 주거정책 방향은 "시민이 행복한 주거 안심도시 대전"으로 3대 목표와 8대 전략을 제시하였다. 이는 대전에서 현재 거주 중인 시민과 앞으로 거주할 세대가 지역간, 계층간 사회통합 차원에서 주거복지를 공유하고, 누구나 부담없는 주거공간의 확보와 주거취약계층의 주거복지 안전망 형성, 눈높이에 맞는 주거복지 서비스 지원 등 '시민 누구나 안심하고 생활하는 정주환경'을 이루고자 하는 목표와 의지가 담겨 있다.

그림 1. 대전광역시 중장기 주거정책 비전과 목표



자료: 대전광역시, 〈2030 대전광역시 주거종합계획〉, 2021.3.

대전형 안심 주거복지 실현을 위한 주요 주거복지 정책 사업으로는 〈전략3. 가구특성을 고려한 맞춤형 주거복지〉와 〈전략4. 청년·신혼부부 주거지원 강화〉, 〈전략5. 주거복지 전달체계 구축과 시민참여형 주거정책 수립〉으로 제시되어 있다. 이는 고령자 가구, 장애인

가구, 긴급 주거위기가구를 대상으로 맞춤형 주거복지 정책과제를 추진하고 사회로 진출함에 있어 경제적 자립도가 상대적으로 낮은 청년·신혼부부가구의 주거지원 강화를 위한 방안과 다양한 주거복지 정책의 효과적 전달을 위한 관련 중간지원조직 설치·운영, 시민참여형 주거복지 정책 수립 체계를 담고 있다.

주거취약계층을 지원 함에 있어 다양한 가구 특성을 반영하고 우리 사회의 주역인 청년·신혼부부의 주거지원 강화를 담고 있으며 이러한 다양한 주거복지 정책을 효과적으로 전달하기 위해서는 일원화된 전달체계 마련이 필히 요구되는 부분이라 할 수 있다.

표 5 . 대전시 주거종합계획 추진전략과 과제

목표	추진전략	정책과제
목표1. 균형 있는 주택 수급체계 구축	1. 중장기 수요에 기반한 균형 있는 주택 수급	1-1. 사회적 변화를 반영한 주택 수요 추정
		1-2. 연차별 공급계획
		1-3. 공적임대주택 공급계획
	2. 주택시장 안정화를 위한 지원 체계	2-1. 주택수급 모니터링 및 관리
		2-2. 주택정보시스템 구축
		2-3. 주택시장 안정화 자문단 운영
목표2. 대전형 안심 주거복지 실현	3. 가구특성을 고려한 맞춤형 주거복지	3-1. 고령자 · 장애인 무장애 주택 개량
		3-2. 고령자 복지주택 공급
		3-3. 장애인 자립주택 공급
		3-4. 긴급 주거위기가구의 주거지원
	4. 청년 · 신혼부부 주거지원 강화	4-1. 청년 · 신혼부부의 주거안정을 위한 공공임대주택 공급
		4-2. 대전형 청년 창의혁신주택 공급
		4-3. 청년 주거정착 지원
	5. 주거복지 전달체계 구축과 시민참여형 주거정책 수립	5-1. 주거복지센터 설치 · 운영
		5-2. 지역사회 통합돌봄 실현을 위한 주거와 사회복지 협력체계 구축
		5-3. 시민 주거복지정책 자문단 운영
목표3. 살기 좋고 안전한 스마트 주거환경 조성	6. 주거공간 개선과 주택의 체계적 관리	6-1. 노후 저층주거지 주거약자를 위한 주택개량지원
		6-2. 저층주거지 스마트 주거환경 개선
		6-3. 공동주택의 체계적 관리방안
		6-4. 단독주택과 소규모 공동주택의 체계적 관리방안
	7. 주거공동체 중심의 사회통합형 주거문화 형성	7-1. 빈집 · 노후주택을 활용한 마을 공유공간 조성
		7-2. 주거공동체 활성화 지원
		7-3. 주민 주거생활 갈등조정 및 교육
		7-4. 사회적 가족 형성을 위한 사회주택 제도 기반 마련
	8. 다양한 주거공간 개발과 스마트 주거환경 조성	8-1. 4차산업혁명 스마트 주거단지 개발과 대전-세종 복합정주모델 구상
		8-2. 다양한 주거유형의 공급과 주택 특화 디자인 유도
		8-3. 기존 주택의 그린리모델링 개량
		8-4. 주택 에너지 비용 부담 완화 지원
		8-5. 대전형 유도주거기준 마련

자료: 대전광역시, 〈2030 대전광역시 주거종합계획〉, 2021.3.

2) 주거복지 핵심 정책과제

대전시는 시민이 행복한 안심 주거도시를 실현하기 위하여 생애과정별 가구특성에 따른 주거복지 정책사업을 계획, 추진 중에 있다. 대전시 주거안정이 필요한 전생애 임차가구의 주거지원을 위한 공적임대주택 공급계획과 청년·신혼부부가구의 주거안정 지원사업을 살펴보고자 한다.

(1) 주거안정이 필요한 임차가구 주거지원 : 공적임대주택 건립

대전시는 무주택 임차가구의 주거안정 도모를 위하여 2030년까지 공적임대주택[2] 3만호를 건립하여 시민의 주거안정을 도모하고자 한다. 공적임대주택 3만호는 공공임대주택 1만 5천호와 민간임대주택 1만 5천호로 2030년 공공임대주택 재고율 10.0% 달성을 목표로 하고 있다.(OECD 평균 8.0%, 2020년 기준)

표 6. 대전시 공적임대주택 공급계획

구 분		2020년	1단계('21~'25)	2단계('26~'30)	소 계
목표주택수		626,414	673,052	716,107	
기계획 공급량	공공임대주택수		5,128	3,052	8,180
	민간임대주택수		7,714	1,514	9,228
	소 계		12,842	4,566	17,408
추 가 공급량	공공임대주택수		2,255	5,265	7,520
	민간임대주택수		1,220	4,876	6,096
	소 계		3,475	10,141	13,616
공공임대주택 공급량			7,383	8,317	15,700
민간임대주택 공급량			8,934	6,390	15,324
공적임대주택 공급량			16,317	14,707	31,024
목표 공공임대주택 재고율		8.9%	9.4%	10.0%	
목표 공적임대주택 재고율			10.7%	12.1%	

자료: 대전광역시 도시주택국 주택정책과
*본 계획은 여건 변화에 따라 변경될 수 있습니다.

2) 대전형 공공임대주택으로 「공공주택특별법」 제2조(정의)상 공공분양 주택을 제외한 공공임대주택과 임대 후 분양전환 공급하는 임대주택을 포함함

표 7. 대전시 주거복지 정책 과제-1

구분	세구분	세부내용	비고
공적임대주택 (3만호)	공공임대주택 1.5만호	71,602호(기존 재고 포함, 목표 재고율 10.0%)	목표년도: 2030년
	민간임대주택 1.5만호	15,324호(목표 재고율 2.1%)	
주거급여 지원	임차가구 주거급여	소득 인정액 중위소득 45% 이하 (4인 월 294천원 이하)인 가구	시행일: '21.01.01. ~ 계속사업
	자가가구 주택 수선 지원	소득인정액 기준	

자료: 대전광역시 도시주택국 주택정책과, 저자 재작성

공적임대주택의 공급 방향은 첫째, 거주자 맞춤형 주거공간을 개발하고, 기존 인프라 활용과 다양한 사업방식 적용 등을 통해 원활하게 공급하고자 하며 둘째, 1인가구, 청년·신혼부부가구, 고령자가구, 장애인가구 등 생애과정에서의 가구특성을 반영한 다양한 주거유형의 임대주택 공급을 유도하고자 한다. 셋째, 공공임대주택의 유형통합화와 더불어 단위세대 규모(60~85㎡ 이상) 확대하는 임대주택사업을 시범 추진코자 하며 마지막으로 주택 특화디자인을 반영하고, 주거단지 내 주민공유시설 확충, 노후 공공임대주택 리모델링 사업 추진, 임대주택 거주자 생활 개선교육 등 주거수준 향상 도모를 위한 소프트웨어적 정책 사업을 계획하고 있다.

(2) 생애과정별 가구특성을 반영한 주거복지 정책

대전광역시 2030 주거종합계획에서는 고령자·장애인가구와 긴급 주거위기가구, 주거약자를 위한 주거복지 정책과제를 제시하고 있다. 특정 가구를 대상으로 세부적인 주거복지 정책을 추진 함이 포용적 주거복지 정책 방향으로 나아가는데 있어 다소 협소하다는 의견이 있으나 대전시 주거복지 여건이 반영된 우선 지원 필요 대상이라는 측면에서 의미있는 계획이라 할 수 있다.

첫째, 고령자·장애인 무장애 주택 개량 사업은 고령자 및 장애인 가구가 현재 살고 있는 집에서 독립적으로 살 수 있도록 기존 주택을 개량, 지원하는 사업이다. 현 거주지에서 독립적인 생활을 원하는 저소득 가구를 대상으로 1천호(연 100호) 지원을 목표로 한다. 무장애 주택 개량 관련 업체의 기술지원과 자원봉사 단체를 활용하며, 주택개량 가이드라인 및 기술상담을 제공을 통해 기존 주택에서 독립적인 삶을 영위코자 하는 고령자·장애인가구의 기존 주택에서 거주하길 희망하는 점을 반영하였다는 측면에서 기존 주택 거주가구의 거주만족도 향상을 도모한다.

둘째, 고령자 복지주택 공급 사업은 독립적인 주거공간(공공임대주택)과 돌봄지원서비

스 시설이 복합된 시설로 65세이상 저소득 무주택 고령자가구에게 안전손잡이, 높이조절 세면대 등 무장애(barrier-free) 설계가 특화된 주거복합시설로 150호 건립을 목표로 한다. 거동이 가능한 저소득 무주택 고령자가구를 대상으로 주거환경 내 돌봄지원서비스를 연계하여 고령자가구의 삶의 질 향상을 제고한다. 또한 독립적인 삶을 희망하는 저소득 장애인가구를 지원하는 장애인 자립주택(50호)을 공급하고 입주 후 생활안전·가사, 건강, 금전관리, 의사소통, 장보기 등을 연계 지원하는 형태로 생활 전반의 주거서비스 수준을 높이고자 한다.

셋째, 긴급 주거위기가구의 주거지원 사업은 노숙인, 쪽방 거주가구와 재난재해 피해가구, 퇴거위기(임대료 체납, 경매 등)가구 등 긴급 주거위기가구를 위한 긴급 임시주택(30호)을 운영하는 사업으로 무상 또는 저렴한 임대료로 임시 거주공간을 제공하며 공공임대주택으로의 거주지 이전 등 긴급 주거위기가구의 지속적인 주거지원을 추진한다. 또한 주거복지센터와 희망복원 안심센터 연계를 통해 노숙인, 쪽방촌 거주가구의 거처지원과 자립 교육 등을 추진하고, 주거지원 및 일자리 연계 지원이 필요한 비주택거주가구 발굴, 지원하여 주거위기가구의 지속적인 주거안정을 도모코자 한다.

넷째, 노후 저층 주거지 주거약자를 위한 주택개량 지원은 저소득 임차가구가 거주 중인 노후주택 500호(연 50호)을 개량 지원하는 사업으로 기존 주택을 대상으로 임차가구의 주거안정과 거주만족도 향상을 도모하고자 한다.

표 8. 대전시 주거복지 정책 과제-2

구분	세부내용	비고
고령자·장애인 무장애 주택 개량 사업	현 거주지에서 독립적인 생활을 원하는 저소득 가구 대상 1천호(연 100호) 지원	목표년도: 2030년
고령자 복지주택 공급 사업	65세이상 저소득 무주택 고령자가구 대상 150호 / 돌봄지원서비스 시설 복합	
장애인 자립주택	독립적인 삶을 희망하는 저소득 장애인가구 50호	
긴급 주거위기가구의 주거지원 사업	긴급 주거위기가구 대상(노숙인, 재난재해 피해가구, 퇴거위기가구 등) 30호	
노후 저층 주거지 주거약자를 위한 주택개량 지원	노후 저층 주거지 내 주택에 거주 중인 저소득 임차가구 노후주택 500호(연 50호)를 개량 지원	

자료: 대전광역시, 〈2030 대전광역시 주거종합계획〉, 2021.3., 저자 재작성

(3) 청년 · 신혼부부가구의 주거안정 지원 강화 : 청년행복주택 건립 등

대전시 현 지방정부(민선 7기 5대 전략, 97대 과제)에서는 '전략 3. 시민 누구에게나 품격 있는 삶을 책임지는 대전'을 실현하기 위하여 주거복지 부문에서 청년 · 신혼부부가구의 주거복지를 위한 「드림타운 3천호」 추진하고 있으며 이와 연속하여 청년 주택 정책을 계획, 추진 중에 있다.

청년 주택 정책의 비전은 '새로운 청년주거, 청년의 손으로'로 청년의 거주특성을 반영하고 청년과 함께 논의하여 만들어가는 정책 방향을 담고 있다.

세부적인 추진방향은 청년의 거주특성을 반영한 주택모델(디딤돌형, 내집 마련형)을 설정하고, 대전 청년의 의견 반영과 관련 정책부서 및 기관(청년정책과, 도시개발과, 도시공사 등)과의 협업을 통해 2025년까지 0.8만호, 2030년까지 1.5만호(공공임대 1.2만호+민감임대 0.3만호)를 계획하고 있다.

공공임대주택 외에도 주거공간과 청년 창업지원 복합시설 등 부대시설이 연계된 청년행복타운 건립(약 300세대)을 계획하고 있으며, 청년임대주택 공급(2022년까지 200호), 대전청년내일마을내 내일주택(공유주택) 공급, 청년 주거급여 지원을 계획, 추진 중에 있다.

표 9. 대전시 주거복지 정책 과제-3

구분	세구분	세부내용	비고
대전드림타운	공공임대주택 2천호	공공건설형 1,800호 공공매입형 200호	임기 후 계속 사업(임기내 착공)
	민간임대주택 1천호	민간 600호 공공지원 400호	
청년행복주택 (1.5만호)	디딤돌형 1천호 (임대주택, 21㎡~54㎡)	기숙사형 300호 대전형 사회주택 400호 복합형 청년행복타운 약 300세대	비전: 새로운 청년주거, 청년의 손으로 목표년도: 2030년
	내집 마련형 1.4만호 (분양전환, 84㎡이하)	공공지원 민간임대주택, 정비사업, 도시개발사업 등 추진	
청년매입임대주택	청년 매입임대주택	200호	사업기간: 2018년~2022년
	대전청년내일마을 내일주택	청년내일마을 10개 조성 내 공유주택 공급	목표년도: 2030년
주거급여 지원	청년 주거급여 분리지급	만19세~30세미만 미혼 청년으로 부모와의 주소지가 시·군을 달리할 경우 *3급지(광역시) 1인 19만원	시행일: '21.01.01. ~ 계속사업

자료: 대전광역시 도시주택국 주택정책과 내부자료, 저자 재작성

그 외에도 청년가구의 주거안정을 도모하기 위하여 청년 주택임차보증금 이자지원사업(연 1,000명)과 대전시로 전입하여 정착하고자 하는 청년가구를 대상으로 이사비지원사업(1인가구당 최대 20만원, 연 850명 예정) 등 주거비지원 차원에서의 정책과제를 계획, 추진 중에 있다.

소득수준, 가구특성을 고려한 다양한 주거복지 정책 사업이 계획, 추진 중인 가운데 앞으로 시민의 주거복지 서비스에 대한 수요가 양적·질적으로 높아질 전망이다. 주거복지 서비스가 점차 다양해지면서 정책적 수혜대상자가 확대되고, 주거복지 서비스의 전달체계가 복잡해짐에 따라 일부 주거취약계층이 소외되거나 관련 정책의 전달력 부족으로 신속하게 지원받지 못하는 등 체계적인 주거복지 서비스 제공에 한계를 보이고 있다. 대전시 주거복지 정책의 효과적 추진을 위한 전달체계 방향과 과제가 요구된다.

Ⅲ. 대전시 주거복지 정책의 효과적 추진을 위한 주거복지 전달체계 방향과 과제

1. 주거복지 정책 추진 방향

대규모 예산이 수반되는 대전시 주거복지 정책이 효과적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 정책 사업 추진에 따른 지방정부의 재원조달이 무엇보다 중요하다. 특히 공공임대주택 공급과 기존 주택의 개량, 주거급여 등 주거비 지원 사업 중 일부는 국비 지원 사업으로 진행되나 지방재정자립도가 낮은 상황에서 해당 지자체 주도의 정책 사업 추진은 많은 어려움이 있다. 지역 여건을 반영한 주거복지 정책을 지속적으로 추진하기 위해서는 첫째, 지자체 주도의 주거복지 정책 추진을 위한 재정 확보 차원의 지방채 발행 자율성 확대와 중앙정부의 보조금 지원, 관련 기관과의 긴밀한 협업이 요구된다. 또한 공공에 의한 임대주택과 청년주택 공급은 예산 확보에 한계가 있음에 따라 공정한 추진체계 마련을 기초로 한 민관 협력 공급 확대 방안과 중앙부처 공모사업을 연계한 재원 확보, 관련 공공기관과의 적극적인 협력이 필요하다.

둘째, 대전시 주거복지 정책 사업이 공공임대주택 공급, 집수리지원사업, 주거급여, 주택임대보증금 지원 등 다양하게 추진되면서 정책 사업별 정보 전달량이 많아지고, 수혜대상자 대상 기준이 상이하거나 공급대상자 상이에 따른 중복 사업 추진 가능성 등 공급대상자간, 공급자-수혜대상자간 연계가 다소 미흡한 실정이다. 특히 소득수준과 생애과정 전 단계에서 나타나는 가구 특성별 주거복지 정책을 추진코자 하는 대전시는 이러한 다양한

정책을 효과적으로 추진, 전달하기 위한 일원화된 주거복지 전달체계 마련이 필요하다.

셋째, 대전시 주거복지 정책 사업의 추진과 효과적인 전달체계 진행에 있어 핵심적인 과제는 주거복지 정책 추진 및 전달하는 전과정에서의 전문성을 지닌 인력 확보와 주거취약계층의 지속적인 발굴, 유관기관 간 협력적인 업무 추진 체계 마련이다. 대전시 주거복지 정책 전달에 관한 전문성을 지닌 중간지원 조직의 구성이 요구된다.

2. 주거복지 전달체계 과제

1) 주거복지센터 설치 · 운영

대전시 주거복지 정책의 효과적인 추진과 시민에게 체감성 있는 전달을 위해서는 무엇보다 중간지원조직의 구성이 무엇보다 시급하다. 2015년에 제정된 주거기본법(제21조~22조)과 주거기본법 시행령(제14조)에서 주거복지센터 설치에 관한 근거가 명시되어 있으며, 일부 지자체에서 관련 조례를 기반으로 광역 또는 권역 단위의 주거복지센터를 설치, 운영[3] 중에 있다. 현재 대전시에서도 주거복지센터 설치·운영 계획을 수립 중으로 운영주체와 관련해 대전시 공공임대주택 공급과 주거복지 사업을 추진 중인 대전도시공사와의 업무 협약 가능 여부를 우선 검토할 필요가 있겠다.

2) 주거복지 관련 정책 전담조직 구성

정부 정책으로 공공임대주택의 공급 확대와 생애과정 맞춤형 주거복지 지원이 강화되는 가운데 대전시 주택 정책 또한 초기 주택 공급 위주의 정책에서 가구 소형화, 노후주택 증가에 따른 주택 관리, 생애 전과정에 다양한 주거문제를 지원하는 주거복지, 시민의 주거수준 향상을 도모하기 위한 포용적 주거복지 정책으로 확대되고 있다. 이러한 여건에서 주택 전반에 관한 업무를 수행하는 기존 행정조직의 주거복지 기능 강화를 위한 전담조직의 구성과 기능 강화가 요구된다.

3) 주거복지 기금 신설

주거복지 정책을 지속 추진하기 위한 안정적인 재원 확보를 위하여 대전시 차원에서의

3) 정부 주거복지 정책에 따른 사업 추진과 지원, 통합 안내 서비스 제공을 위한 LH 마이홈센터는 전국으로 총 61개소(소관본부 13개 지역, 주거복지지사 49개소)의 센터가 운영 중이다. 지자체에서는 서울시(광역 1개소, 지역 25개소), 부산시 · 대구시 · 제주도(권역 2개소), 청주시(1개소), 전주시(1개소), 경기도(광역 1개소, 지역 3개소) 등이 운영 중에 있다.(2021년 9월 기준)

주거복지 정책 관련 기금 신설을 논의할 필요가 있다. 가칭 주거복지 기금 신설을 통해 맞춤형 공공임대주택 건설과 기존 주택의 주거환경 개선, 주거비 지원, 주거복지센터 운영 등 시민 주거복지 실현을 위한 정책 사업의 지속 추진을 유도한다.

그 외에도 기업별로 취약계층에게 개별적으로 후원이 이루어지고 있다는 측면에서 기업의 모금활동 일원화 창구(가칭 기업주거복지기금)를 재단의 형태로 통합 관리, 운영방식을 검토할 필요가 있다. 기금 집행의 공정성은 시의회 감사 기능 부여 등으로 투명한 예산 집행과 공정한 관리 체계가 이루어질 것이다.

4) 민관 협력체계 구축

주거복지 정책 사업의 특성상 문제 해결 과정에서 이해관계가 복잡하고 다양한 공급자와 수혜대상자가 상존한다. 효과적인 주거복지 정책 추진과 가구특성별 다양한 주거문제의 해소를 위해서는 관련 부서, 자치구, 도시공사간의 협력이 필수적이다. 주거복지 정책 사업과 관련하여 사회복지공동모금회와 지역봉사단체, 마을 단위의 문제 발굴과 해결을 통한 지역활동가 등 관계기관의 협의체 구성이 요구되며, 기존 자원에 대한 연계, 발굴 또한 지속적으로 필요하다.

5) 주거위기가구 등 주거지원 필요가구의 지속 발굴

대전시 최저주거기준 미달가구는 전체 가구수의 약 3.5%(전국 평균 5.9%, 2017년 기준), 비주택 거주가구는 2.4%(전국 평균 4.8%, 2019년 기준)로 타 시도에 비해 전반적으로 낮은 편이나 여전히 주거지원이 필요한 가구는 상존한다. 최근 코로나19의 장기화로 가계경제가 불안해지면서 무주택 임차가구의 주거불안정이 주요 문제로 대두되고 있다. 주거복지 정책 사업의 대부분이 관련 법령에 근거하여 수혜대상자를 발굴, 지원함에 따라 법적 기준의 경계점에 위치해 정책사업의 사각지대에 놓인 주거지원 필요가구나 외적 요인에 의해 발생하는 긴급 주거위기가구에 대한 주거복지 지원이 요구된다. 이에 저소득 무주택 임차가구와 주거위기가구 등 주거지원 필요가구의 지속 발굴과 지원 방안 마련이 필요하다. 이는 주거복지센터 설치 후 주거복지센터를 중심으로 자치구, 행정복지센터와 기타 관련기관간의 긴밀한 연계로 추진토록 한다.

Ⅳ. 맺음말

주택 공급 확대로 인하여 양적인 주택 부족은 다소 완화되었음에도 불구하고 무주택 서

민과 실수요자들의 내집 마련은 여전히 어렵고, 민간 임차가구의 주거 안정성은 주택시장 불안정에 따라 취약하다. 최저주거기준 미달가구는 점차 감소하는 추세이나 주거취약계층은 여전히 상존한다. 대규모 예산이 수반되는 주거복지 정책이 지역사회에서 효과적으로 추진, 전달되기 위해서는 지방정부의 재원 조달과 중앙정부의 지원, 정책 사업별 지원대상 선정기준의 유연함과 시민에게 체감할 수 있는 정책 전달 주체가 무엇보다 중요하다. 대전형 주거복지 정책이 주거문제에 직면한 대전시민들의 주거문제를 해소하고 주거복지 실현과 주거수준 향상을 도모하기 위해서는 재정지원과 지원제도의 유연성이 전제되어야 한다. 또한 대전시민에게 일원화된 체계로 주거복지 서비스를 전달하는 주체인 주거복지센터의 설치가 조속히 추진되어야 할 것이다.

대전형 주거복지 정책이 효과적으로 추진되기 위하여 공공과 민간, 관계기관의 협력, 주거복지에 관한 전문성을 지닌 전문인력의 확보가 요구된다. 대전이 지닌 주거복지에 관한 행정조직(대전시-자치구-행정복지센터), 주거복지센터(광역-지역), 민간활동가(사회적 경제주체, 봉사단체), 대전도시공사간 관계기관의 역량을 총력해야 할 것이다.

인간다운 주거생활을 할 수 있는 권리인 주거권, 이는 단순히 주택을 공급받거나 소유할 수 있는 권리가 아니라 누구나 양질의 주거환경에서 인간다운 삶을 영위하기 위한 모든 시민이 누려야 할 기본적 권리이다. 대전시민의 거주공간을 깊이있게 들여다보고 대전시민 주도하는 시민이 행복한 주거복지를 실현해야 할 것이다.

참고문헌

- 관계부처합동(2017), 〈사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵〉 2017.11.29.
- 국토교통부(2018), 〈제2차 장기 주거종합계획(2013~2022) 수정계획〉
- 국토교통부(2020), 〈주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전 방안 – 주거복지로드맵 2.0–〉 2020.3.20.
- 대전광역시(2021), 〈2030 대전광역시 주거종합계획〉
- 양승희(2021), 〈대전시 주거복지 전달체계 구축방안 연구 – 주거복지센터 설치 및 운영방향 설정을 중심으로 –〉, 대전세종연구원, 정책연구

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

지역의 도시브랜드 포지셔닝 구축 방안

윤 설 민 대전세종연구원 연구위원

지역의 도시브랜드 포지셔닝 구축 방안

06

윤설민 대전세종연구원 연구위원

Ⅰ. 들어가는 말

뉴욕이라는 도시하면 어떤 이미지가 떠오르나요? I LOVE NY(New York)이라는 문구나 I♥NY이라는 이 떠오른다면, 뉴욕이라는 도시브랜드가 기억 속에 자리를 잡고 있다는 증거라고 볼 수 있다. 도시는 단순히 국가에 포함된 단위로만 존재하는 것이 아닌 세계화를 위한 개방형 공간으로 존재하게 된다(박상희, 2021). 따라서 도시 스스로가 경쟁력을 보여줌과 동시에 대내외적으로 경쟁력을 알리기 위해 마케팅 커뮤니케이션을 수행하는 것은 선택이 아닌 필수인 시대가 되었다(이희복·최지윤, 2021). 즉, 과거에는 국가 단위의 경쟁력을 갖추는 것이 중요했었다면, 이제는 도시 또는 지역 단위의 경쟁력을 갖추기 위해 부단히 노력하는 시대가 되었음을 의미한다. 다시 말해서 도시 자체가 하나의 제품 브랜드이고, 지정학적 위치의 정체성에 의해 목적지 브랜드이며, 특정 커뮤니티를 대표하는 사회적 브랜드이자 흥미의 브랜드 등 도시는 브랜드의 한 종류라고 할 수 있다(Pompe, 2017).

도시브랜드는 도시의 가치가 담겨 있는 기억상자라고 할 수 있기 때문에(윤설민, 2019) 도시 행정 차원에서 어떠한 가치 있는 기억을 도시의 내용으로 담을 것인가는 중요한 문제라고 할 수 있다. 그릇의 크기는 차이가 있을 수 있겠지만, 그릇에 어떠한 내용물을 담느냐에 따라 도시브랜드의 가치는 천지 차이가 될 수 있을 것이다. 도시브랜드는 도시슬로건을 포함하여 도시의 이미지 각인 효과뿐만 아니라 경쟁력과 관련된 요인들로 구성되어 있다(권지혜·박승훈, 2018). 즉, 도시브랜드는 슬로건뿐만 아니라 심볼(마크), 캐릭터, 엠블럼 등이 함께 결합한 통합적 상징체계라고 할 수 있다. 따라서 슬로건은 도시브랜드를 만드는 구성요소 중 하나이지 전부가 아니다. 다시 말해서 도시슬로건은 도시브랜드를 한마디로 압축할 수 있는 개념으로, 도시슬로건 자체만으로는 도시브랜드를 대표할 수는 없을 것이다(권지혜·박승훈, 2018).

이처럼 도시브랜드는 다양한 구성요소에 의해 총체적으로 형성되는 복합물임에도 불구하고, 많은 지역이나 도시에서는 도시슬로건을 잘 만들면, 도시브랜드 가치가 올라갈 수 있다고 믿는다. 이를 대변하듯 우리나라에서도 도시브랜드 슬로건을 변경한 사례(예: 2004.7.9. It's Daejeon이라는 브랜드 슬로건 선포 → 2020.9.24. Daejeon is U라는 브랜드 슬로건 선포)를 다수 찾아볼 수 있다. 도시브랜드는 다른 도시와 구분될 수 있는 시각적·감성적·이성적·문화적 이미지의 집합체(이서진, 2019)로, 도시브랜드는 지역의 미래를 책임지는 핵심 자산이기 때문에 전략적 육성·관리가 필요할 것이다(윤설민, 2019). 이에 본 원고에서는 도시브랜드가 사람들의 마음속에 자리 잡기 위해서는 어떤 방향성을 가지고 접근해야 하는지를 살펴보고자 한다.

II. 도시브랜드란 무엇인가?

1. 도시브랜드의 개념

미국마케팅협회(AMA: American Marketing Association)의 정의에 따르면, 브랜드란 다른 상품 또는 서비스, 기업과 차별화하는 것으로(관악구청, 2019), 도시가 편익 제공을 목적으로 도시의 유·무형 가치 발굴·개발을 통해 서비스 차원의 관리를 도모하는 전략을 의미한다(부산광역시, 2017). 구체적으로 살펴보면, 광의적 차원에서 브랜드란 도시가 지닌 자연환경, 역사적 특성, 문화적 매력, 행정 서비스 등의 총체라고 할 수 있는 반면에 협의적 차원에서 브랜드란 다른 도시와 차별화하기 위해 사용하는 상징물, 디자인 또는 그에 대한 결합체(예: 도시의 명칭, 로고, 캐릭터, 슬로건 등)를 의미한다(부산광역시, 2017).

도시브랜드의 목적은 자긍심 고취와 애향심 형성과 같은 내부적 부분 이외에도 도시 이미지 제고, 인지도 상승에 따른 도시브랜드 자산 가치 상승과 같은 외부적 부분도 있지만(박상희, 2021), 궁극적인 목표는 도시의 이미지를 알 수 있는 과정으로, 도시브랜드를 통해 도시경쟁력을 확보하는 것이다. 따라서 도시브랜드는 브랜드를 통한 도시 정체성 확립에 대한 지자체의 노력이라고 할 수 있을 것이다(송영민, 2017).

2. 도시브랜드의 유형

브랜드의 구체적 요소로는 브랜드 네임, 로고(심볼), 캐릭터, 슬로건 등이 있는데(관악구청, 2019; 배진희·권기창, 2020), 이는 소비자와 물리적·시각적·감각적으로 직접 접촉되거나 커뮤니케이션되는 것의 일체로, 통합적 상징체계라고 할 수 있다. 브랜드의 요소를

각각 살펴보면, 아래와 같이 제시할 수 있다.

첫째, 브랜드 네임은 브랜드 구성의 가장 중요한 요소로 브랜드 명칭을 의미한다(관악구청, 2019). 가령 대전광역시의 대전이 브랜드 네임이며, 이를 언어별(영문: Daejeon, 한자: 大田)로 표현한 것 또한 브랜드 네임이라고 할 수 있겠다.

둘째, 로고(심볼)는 역사적 기운이나 소유권, 그리고 연상 등을 나타내는 수단으로, 주로 사용된 로고는 자산 구축에 중요한 기능을 하는 시각적 브랜드 요소라고 할 수 있다. 과거 명문 가문 또는 국가가 브랜드 네임을 시각적으로 표현하기 위해 로고를 만들어 사용하였으며, 현재는 로고의 종류가 회사명, 상표(trademark), 워드마크, 추상적 이미지 등 독특한 형태로 사용되고 있기도 하다(관악구청, 2019). 대전광역시를 예로 들면, 심볼의 경우 바탕의 초록색 꽃잎은 밭, 터전, 무궁화 꽃잎 등을 상징하면서, 큰 "大"와 역동적으로 뻗어서 나아가는 발전의 이미지를 나타내고 있다. 한편, 대전광역시의 로고는 심볼과 함께 대전의 시각적 이미지를 대표하는 중요한 기본요소로, 행정기관의 신뢰감, 안정감, 산뜻함을 간결하면서도 시각적 가독성을 높여 디자인되었다(대전광역시 홈페이지).

셋째, 캐릭터는 특정 관념과 심상을 시각적 전달의 목적으로 의인화, 형상화해 고유의 성격과 개성을 담은 가상의 이미지로, 소비자의 친근감과 감정적 유대감 형성에 사용되고 있다(관악구청, 2019). 대전광역시의 캐릭터를 예로 들면, 한꿈이와 꿈돌이가 있다. 먼저 한꿈이는 꿈의 도시 대전 출생의 어린 왕자로 한빛탑을 지키는 캐릭터로 대전의 이미지(과학과 미래)를 상징한다. 반면에 꿈돌이는 1993년 대전 세계박람회의 공식 마스코트로, 과학기술과 산업 발전에 의한 인류 평화와 공존공영의 미래상을 제시함과 동시에 젊은 세대에 꿈과 희망을 제공하는 우주 아기 요정의 모습을 담고 있는 것이 특징이다(대전광역시 홈페이지).

넷째, 슬로건은 브랜드를 설명하고, 설득력을 담은 정보를 전달하기 위해 만든 짧은 문구로, 소비자의 브랜드 의미 파악에 도움을 주는 요소라고 할 수 있다(관악구청, 2019). 대전의 슬로건을 예로 들면, Daejeon is U가 있다. 이전까지 대전의 슬로건은 2004년 개발된 It's Daejeon이었지만, 2019년 대전시 출범 70주년, 광역시 승격 30주년을 맞이하여 국제감각의 도시브랜드 개발의 필요성에 의해 Daejeon is U로 슬로건이 변경되었다. '대전이 바로 당신이다.'라는 직관적 의미를 지닌 Daejeon is U의 핵심가치는 시민을 의미한다. 또한 'U'는 사람뿐만 아니라 사물, 장소, 자연 문화와 같이 대전이 품어왔고, 현재 갖고 있으며, 향후 추구해야 할 가치 등 무한한 가능성과 상상의 의미까지 담고 있다. 이미지의 'on'은 '스위치를 켜다'의 의미와 더불어 친근함을 강조하기 위해 미소(smile)를 형상화하였으며, 소문자 표기를 통해 밝으면서 친근한 도시 이미지를 표현하였다(대전광역시 홈페이지).

그림 1. 대전광역시의 도시브랜드 구성요소 현황

브랜드 네임	로고	심볼	캐릭터	슬로건
한글형 대전광역시 영문형 DAEJEON METROPOLITAN CITY 한문형 大田廣域市	대전광역시 DAEJEON METROPOLITAN CITY			Daejeon is U

자료: 대전광역시 홈페이지

3. 도시브랜드의 시대적 변화

이서진(2019)은 도시브랜드가 세대를 거쳐 형성되었다고 제시하면서, 세대별 특성을 아래와 같이 정리하였다.

표 1. 세대별 도시브랜드 특성

구분	1세대	2세대	3세대
주관	기관 중심	기관 중심	기관 중심
목적	도시 식별	관광 목적	다목적
형태	문장 형태	슬로건 형태	가변적 아이덴티티
특징	시각상징물 개발	언어적 표현 중심(수식어)	도시명 중심의 열린 문장
사용	전문가 주도	전문가 주도	시민참여형

자료: 이서진(2019: 6)

먼저 1세대 도시브랜드는 12~13세기 중세 도시의 문장(Heraldry)으로 볼 수 있으며, 도시 식별의 목적으로 사용되었기에 도시의 영역 표시 또는 공공 상징물에 주로 적용되었다. 유럽 도시의 유적지 또는 성에 도시 문장이 현재에도 남아 있는 가운데, 다른 도시와 구별 가능하다는 점에서 현대의 도시브랜드 기능을 갖추고 있으나 일부 기능(예: 기업과 관광객 유치, 주민 이탈 방지 등)은 포함하지 않고 있다(이서진, 2019).

그림 2. 1세대 도시브랜드 예시

런던		암스테르담		피렌체		뉴욕	
문장	적용 사례	문장	적용 사례	문장	적용 사례	문장	적용 사례

자료: 이서진(2019: 5)

다음으로 2세대 도시브랜드는 '수식어+도시명'으로 구성된 슬로건 형태로, 관광 목적으로 대부분 기관을 중심으로 전문가 주도로 제작·개발된 것이 특징이다. 가장 대표적 슬로건 형태의 도시브랜드로 뉴욕의 'I LOVE NY'가 있으며, 현재까지 뉴욕을 대표하는 상징적 이미지로 활용되고 있고, 많은 관광지와 상품에 사용되고 있다(이서진, 2019).

그림 3. 2세대 도시브랜드 예시

서울	부산	싱가포르	리옹	뉴욕
Hi Seoul	Dynamic BUSAN	UNIQUELY Singapore	ONLY LYON	I ♥ NY

자료: 구글 이미지 홈페이지

마지막으로 3세대 도시브랜드는 적극적 소통, 공존, 배려 등 정서적 가치 창출에 집중한 것으로, 다양한 목적의 사용을 위해 가변적 아이덴티티 형태를 보이며, 다면적 관계 구축과 적극적 참여 의향 등 사람 중심의 대화로 변화한 것이 특징이다(이서진, 2019).

그림 4. 3세대 도시브랜드 예시

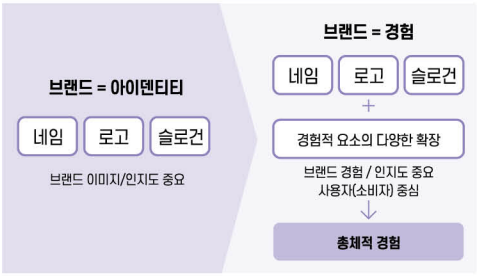
베를린	암스테르담	코펜하겐	멜버른	포르투
be Berlin	I amsterdam.	COPENHAGEN Open for You	CITY OF MELBOURNE	Porto.

자료: 구글 이미지 홈페이지

4. 도시브랜드의 전략적 체험 모듈화

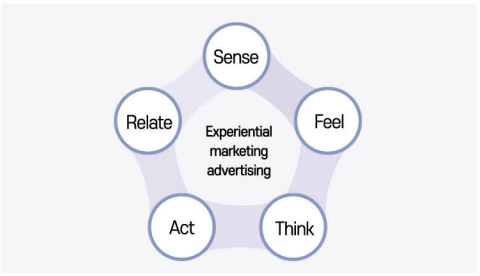
앞서 살펴본 바와 같이 세대별 도시브랜드의 모습과 역할은 〈그림 5〉와 같이 변화한 것을 알 수 있다. 과거의 도시브랜드는 브랜드에 대한 이미지와 인지도를 높이는 것이 중요하였기 때문에 아이덴티티 구축 과정 측면에서 도시브랜드를 전달하는 것에 초점을 맞추었다. 하지만 현대의 도시브랜드는 브랜드에 대한 인지도를 높이는 것만큼 사용자(소비자) 중심에서 도시브랜드에 대한 총체적 경험을 전달하는 것에 초점을 맞출 필요가 있다(이서진, 2019). 즉, 〈그림 6〉과 같이 Schmitt(1999)의 전략적 체험 모듈(SEMs: Strategic Experiential Modules, 이하 SEMs) 관점에서 브랜드 관계를 고려하여 적용할 필요가 있음을 의미한다.

그림 5. 도시브랜드 경험 요소 확장



자료: 관악구청(2019: 26); 이서진(2019: 9)

그림 6. 전략적 체험 모듈의 5가지 요소



자료: Gheorghe et al.(2017: 184)

Schmitt(1999)는 경험적 수레바퀴(experiential wheel)라는 용어를 통해 소비자가 체험을 총체적으로 할 수 있게 만드는 것이 중요하다고 언급하면서, SEMs를 제시하였다. 구체적으로 SEMs는 브랜드 간 연결을 돕는 중요한 역할을 하는 5가지 체험 요소 각각에 대한 구조와 과정을 의미하는 개념으로, 5가지 체험 요소는 개인적·개별적 체험(individual experience)의 영역에 해당하는 감각(SENSE), 감성(FEEL), 인지(THINK)와 공유적 체험(shared experience)에 포함된 개념인 행동(ACT), 관계(RELATE)를 의미한다(윤설민, 2015).

첫째, 감각(SENSE) 체험은 코카콜라의 빨간색(시각), 스마트폰을 활용한 매장의 모습(촉각), 향수 판매장의 향(후각), 레스토랑 내 음악(청각), 50m 상공의 리프트에서 제공되는 유명 요리사의 고급 요리 시식(미각) 등 감각기관을 통한 체험을 의미한다(윤설민, 2015; 이정아·윤설민, 2015).

둘째, 감성(FEEL) 체험은 캐릭터 상품에 열광, 친근한 글 또는 음악, 이미지 활용 TV 광고 등을 통한 향수, 친밀감, 애정, 애착과 같은 감정, 기분, 느낌에 대한 체험을 의미한다(이정아·윤설민, 2015).

셋째, 인지(THINK) 체험의 사례로는 컴퓨터와 사무기기를 제작·판매하는 미국기업인 Dell이 고객 피드백을 활용하기 위한 목적으로 2007년 제작한 Dell IdeaStorm이라는 아이디어 제안 웹 사이트를 언급할 수 있겠다. 이 사이트를 통해 제안된 아이디어 중에는 신제품 개발에도 반영(이민훈 등, 2011)되는 등 창조적·인지적 과정이 강조되는 체험이 인지 체험이라고 할 수 있다(이정아·윤설민, 2015).

넷째, 행동 체험(ACT)은 나이키의 'Just Do It'과 같은 캠페인, 등산 브랜드 레이(REI)의 매장 옆 인공암벽 코스와 산책로 구성 등 도전정신을 강조하여 직접 참여를 유도하는 전략

으로 신체, 행위, 생활양식을 통한 체험을 의미한다(이정아·윤설민, 2015).

다섯째, 관계(RELATE) 체험은 할리 데이비슨(Harley-Davidson)과 같은 유형적 제품에 대한 커뮤니티 구성 등 준거집단, 문화 접촉으로 형성된 체험을 의미한다(이정아·윤설민, 2015).

인간은 합리적 소비뿐만 아니라 이성적·감성적 소비도 추구하는 존재라는 점에서 소비과정상 체험은 중요하게 작용할 수밖에 없기 때문에(윤설민·이충기, 2017) 고객들에게 다양한 종류의 체험을 제공하여 총체적 체험을 만드는 노력을 하는 것은 분명 필요한 부분이다(윤설민·이충기, 2018). 따라서 총체적으로 제공된 체험의 조화를 통해 소비자와 브랜드 간 지속적·호의적 관계를 형성하는 것이 SEMs의 목적이라고 본다면(윤설민·이태희, 2012), 5가지 요소의 통합된 체험을 통해 브랜드와의 관계 극대화를 도모할 수 있을 것이다(이서진, 2020).

특히 〈그림 6〉에서도 알 수 있듯이 5가지 체험 요소(감각, 감성, 인지, 행동, 관계)는 독립적 관계가 아닌 상호연관적 관계이기 때문에(김분태, 2012) 2가지 이상의 체험 요소를 결합하여 체험할 수 있도록 전달하는 것이 무엇보다 필요하다(이정아·윤설민, 2015). 특히 개인적·개별적 체험의 영역(감각, 감성, 인지)의 활성화가 우선적으로 중요함을 알 수 있다(윤설민·이충기, 2018). 다만 총체적 체험은 단기 전략 위주가 아닌 지속성을 가지고 실시해야 할 필요가 있고, 여러 종류의 다양한 수단들이 일관성을 가지고 사용되어야 효과를 볼 수 있는 만큼 유·무형으로 제공되는 것을 정교하게 구성하는 노력이 요구된다(윤설민, 2015).

Ⅲ. 도시브랜드의 적극적 활용 사례

1. 국내 사례

1) 서울특별시

대한민국의 수도 서울은 도시브랜드를 정책적으로 적극 활용하고 있는 대표적 사례라고 할 수 있다. 서울의 도시브랜드는 〈표 2〉에서 보는 것처럼 2002년 '하이 서울(Hi Seoul)'이 출발점이 되어 시대적 흐름에 따라 변화해왔고, 현재는 2015년 만든 '아이 서울 유(I·SEOUL·U)'를 토대로 도시브랜드 정책과 사업을 이어가고 있다.

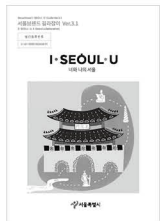
표 2. 서울의 도시브랜드 변화

구분	2002년	2006년	2007년	2009년	2011년	2014년	2015년
슬로건	하이 서울	리프레스 유어 소울 인 서울	서울 오브 아시아	인피니티 유어스	희망 서울	함께 서울	아이 서울 유
콘셉트	도입, 친근함	세계 일류도시	맑고 매력 있는 도시	무궁무진 서울	시민참여/ 협치	통합의 가치 철학	공존 열정 여유
BI	Hi Seoul	Refresh your Soul in Seoul	Hi Seoul SOUL OF ASIA	Infinitely yours, SEOUL	희망서울	함께서울	I·SEOUL·U
특징	마케팅 도입	IMC 원년	브랜드마케팅 원년(민선 4기)	스토리텔링 접목	시민 공모 (민선 5기)	민선 6기	시민공모 (민선 7기)

자료: 이희복 · 최지윤(2021: 76)

서울은 "서울브랜드"라는 자체 홈페이지를 구축하여 서울브랜드 소개부터 사업 영역 활용과 함께 다양한 자료를 제공하고 있다. 먼저 대표적인 사업으로는 시민홍보(참여)단인 「아이서울유 프렌즈」, 2019년부터 서울브랜드와 민간기업의 협력사업인 「서울브랜드 파트너스」, 그리고 글로벌 브랜드 정착 도모를 위한 서울의 대표 명소에 설치(2020년 12월 기준 29개)된 「아이서울유 조형물」이 있다. 그 외에 서울시는 서울브랜드(I·SEOUL·U)의 민간 활용 제고를 위해 2015년부터 「서울브랜드 길라잡이」를 발간하고 있다. 가장 최근(2021년)에 발간된 3.1버전(Ver.3.1)에서는 서울브랜드 활용 상품 제작에 필요한 다양한 디자인 활용형 등 양·질적으로 Ver.3.0을 보완한 것으로, 민간기업이 서울브랜드 상품 개발 시 활용할 수 있는 방법 등이 제시되어 있으며, 아울러 응용 디자인, 협업사례 등도 수록되어 있다(서울특별시 보도자료, 2021.2.25.).

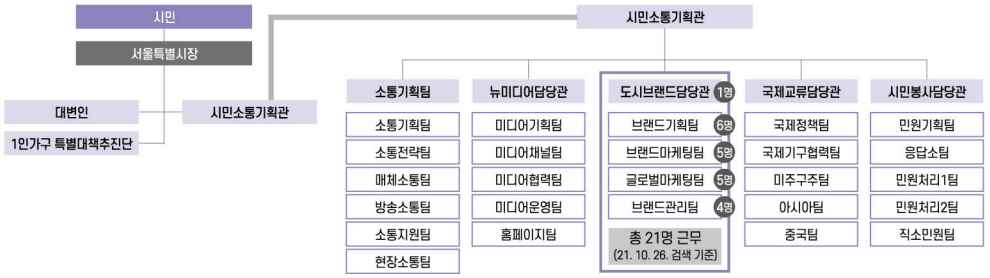
그림 7. 서울의 도시브랜드 사업과 「서울브랜드 길라잡이」 발간

아이서울유 프렌드	서울브랜드 파트너스	아이서울유 조형물	서울브랜드 길라잡이
I·SEOUL·U FRIENDS	PARTNERS SEOULBRAND 서울브랜드 파트너스		

자료: 서울브랜드 홈페이지

한편, 서울시는 시민 눈높이에 맞춘 정책 소통 구현을 위해 〈그림 8〉과 같이 시장 직속으로 시민소통기획관을 두고 있다. 시민소통기획관 내에는 5개의 담당관을 두고 있는데, 그중 하나가 도시브랜드 정책과 관련된 도시브랜드담당관이다. 구체적으로 도시브랜드담당관은 4개의 팀(브랜드기획팀, 브랜드마케팅팀, 글로벌마케팅팀, 브랜드관리팀)으로 구분하여 도시브랜드를 전사적 관점에서 살펴보고 있다. 또한 2021년 10월 26일 검색 기준으로 도시브랜드담당관 내 인력은 총 21명으로, 다양한 업무에 맞는 인력 배치를 통해 서울시의 도시브랜드 정책이 이루어지고 있다는 것이 특징이다.

그림 8. 서울특별시 조직도상 시민소통기획관과 내부 부서 조직도 현황



자료: 서울특별시 홈페이지를 토대로 작성함

2) 부산광역시

대한민국 '제2의 수도'로 불리는 부산 또한 도시브랜드를 정책적으로 활용하기 위해 조례[1] 바탕의 기본계획과 실행계획을 꾸준히 수립하여 실행하고 있는 모습이다. 전국 지방자치단체 중 대구광역시가 최초(2009.11.10.)로 「대구광역시 도시브랜드 가치 제고에 관한 조례」를 제정한 가운데, 부산 또한 2010년 10월 27일 「부산광역시 도시브랜드 가치 제고에 관한 조례」를 광역시 중 두 번째로 제정하였다.

한편, 「부산광역시 도시브랜드 가치 제고에 관한 조례」 제4조(도시브랜드 기본계획)와 제5조(연차별 실행계획)에 의해 부산은 3년마다 도시브랜드 종합계획을 수립하고, 연차별로 세부 시행계획을 매년 마련하고 있다.

1) 광역자치단체 중에는 대구와 부산만이 도시브랜드 조례가 있는 가운데, 전국 기초자치단체 중에는 춘천시(2019.10.10.), 고양시(2020.9.29.), 하남시(2021.7.6.)가 도시브랜드 조례를 제정한 바가 있음

표 3. 「부산광역시 도시브랜드 가치 제고에 관한 조례」 내용

> 제4조(도시브랜드 기본계획) ① 부산광역시장(이하 "시장"이라 한다)은 도시브랜드 가치 제고를 위한 도시브랜드 기본계획을 3년마다 수립·추진하여야 한다.
>
> 제5조(연차별 실행계획) ① 시장은 도시브랜드 기본계획을 효율적으로 달성하기 위하여 연차별 실행계획을 수립·시행하여야 한다.

자료: 자치법규정보시스템 홈페이지(검색어: 도시브랜드)

이에 부산시는 현재까지 3번(2012~2014, 2015~2018, 2020~2022)의 도시브랜드 기본계획을 수립하였고, 해양도시라는 지리적 특성과 함께 시민을 포함한 사람 중심의 부산 만들기를 주요 목표로 하는 추진전략 또는 분야와 세부 과제를 실행계획의 내용으로 담고 있다.

표 4. 부산광역시 도시브랜드 기본계획 현황

시간적 범위	비전	구체적 내용
제1차 (2012~2014)	동북아시대 해양수도 부산	• 정책목표: 세계인이 즐겨 찾는 매력적인 명품도시 • 핵심가치: 개방성(지리·자연), 역동성(사람), 국제성(세계도시) • 전략방향: 해양문화, 영화·영상 산업, 도시창조 • 추진전략/과제: 10대 중점 과제에 따른 30개 추진사업
제2차 (2015~2018)	사람과 기술, 문화로 융성하는 부산	• 정책목표: 부산을 방문하고 싶고, 투자하고 싶고, 살고 싶은 세계도시, 브랜드파워도시 • 핵심가치: 포용성, 역동성, 해양성, 쾌적성, 의리성 • 추진전략/과제: 3대 전략(도시브랜드 핵심사업 강화, 도시브랜드 마케팅 강화, 도시브랜드 관리체계 확립)에 따른 20대 추진과제
제3차 (2020~2022)	시민이 행복한 동북아 해양수도 부산	• 정책목표: 즐겨 찾는 도시, 살고 싶은 도시 부산 실현 • 추진전략: 머물고 즐기고 싶은 관광도시 조성, 삶의 질 제고로 지속가능 행복도시 조성, 도시경쟁력 강화로 글로벌도시 조성 • 추진분야/과제: 10대 분야 30개 추진과제(도시브랜드 핵심사업)

자료: 부산광역시(2011, 2015, 2020)를 토대로 작성함

2. 국외 사례

1) 포르투

항구(Port)를 의미하는 포르투(Porto)는 포르투갈 제2의 도시이자 반도 끝에 있는 해항도시로, 포르투 중심지 역사지구는 유네스코 세계유산(1996년)에 등재되어있을 만큼 포르투는 2000년이 넘는 역사를 자랑하는 도시이다(오마이뉴스, 2021.6.6.). 이에 긴 역사만큼 자연환경, 주요 건축물, 산업, 지역 특산물 또한 방대하고 다양한 편이다(이서진, 2020).

이러한 다양한 개성을 보여주기 위해 포르투는 2014년 지금의 도시브랜드인 “포르투닷(Porto.)”을 개발하여 새로운 비주얼 시스템을 구축하게 되었다(박상희, 2021).

“포르투닷(Porto.)”은 포르투 그 자체가 포르투라는 의미의 도시 자신감을 표현한 사례로, 주석 유약으로 그림을 그려 만든 포르투갈의 전통적 도자기 타일 장식인 아줄레주(Azulejo)를 그래픽 모티브로 활용하여 시각 체계를 완성하였다. 구체적으로 포르투의 건축물 또는 와인, 스포츠 등 다양한 특색이 포르투 전체를 이루는 개념으로 각각의 아이콘을 개발하였고(서울브랜드 홈페이지), 70개 이상의 기하학적 아이콘 개발을 파란 타일에 넣어 하나의 라이프 지도를 만들었다(이서진, 2020).

이처럼 포르투의 도시브랜드는 옥외광고부터 교통수단까지 일상생활에 다양하게 반영되면서 지속적 경험이 가능하도록 적용되고 있으며(이서진, 2020), 개방성과 다양성 기반의 확장 가능성이 커 도시의 유·무형 자산에 적극적 활용이 가능한 것이 특징이라고 할 수 있다(서울브랜드 홈페이지). 이러한 과정에서 시민 모두가 각자의 포르투에 대한 도시 아이덴티티를 부여할 수 있도록 시민 의견을 섬세히 반영하였고, 그 결과 소통 이미지도 구축하는 등 포르투는 공유된 정체성(Shared Identity)이 강한 시민주도형 도시브랜드로서의 가치를 지니고 있다(서울브랜드 홈페이지)는 점에서 성공 사례라고 할 수 있겠다.

그림 9. 포르투의 도시브랜드 사례

자료: 서울브랜드 홈페이지, 월간 디자인 홈페이지, Only Graphic Design 홈페이지

2) 멜버른

시드니와 오랜 경쟁 도시인 멜버른은 ‘세상에서 가장 살기 좋은 도시’로 자타공인 인정받는 곳이다(남윤태, 2017). 멜버른은 1990년대 초반에 만든 오래된 스타일의 기존 로고를

새롭게 바꾸는 작업을 2009년 단행하였다. 도시의 여러 적합성 조건에 비해 이를 함축적으로 표현하는 상징성이 부족하였다는 점을 인지한 결과로, 새롭게 개발된 도시브랜드는 현재까지도 사용 중에 있다. 구체적으로 도시 이름의 첫 첫 글자인 'M'을 활용한 멜버른의 도시브랜드는 멜버른의 대문자 M이기도 하면서, "Modern"을 의미하기도 한다. 특히 멜버른의 대문자 M을 3차원의 입체 형상으로 분해하고, 이를 2차원의 선들로 연결하여 다양한 패턴을 응용할 수 있게 표현한 것이 특징이다(이서진, 2020). 즉, 직선과 레이아웃 패턴을 토대로 어떤 색과 패턴으로 채울지에 따라 각양각색의 느낌으로 다양한 멜버른의 표정을 전달함에 효과적으로, 멜버른의 도시브랜드는 단순 간결하면서도 유기적으로 복잡한 형태를 보여주는 사례라고 할 수 있다.

결과적으로 멜버른의 도시브랜드는 'M'이라는 통일된 정체성을 바탕으로 'M'의 다양한 쓰임새를 파생시켰다는 점에서 다양성을 갖춘 도시브랜드라고 할 수 있다. 이처럼 멜버른의 도시브랜드가 개발되어 온 시간이 꽤 흘렀음에도 불구하고, 최근에 개발된 도시브랜드 사례에 절대 뒤지지 않는 것은 도시브랜드 개발 당시 지속가능성 차원에서 미래 중심의 이미지와 유용한 적용 방식을 취해 세련됨을 유지하고 있기 때문이라고 할 수 있겠다(월간 디자인 홈페이지).

그림 10. 멜버른의 도시브랜드 사례

과거 도시브랜드 모습	현재 도시브랜드 모습	도시브랜드 적용 사례
city of Melbourne	CITY OF MELBOURNE	

자료: 서울브랜드 홈페이지, Landor 홈페이지

Ⅳ. 맺는 말

과거 산업적 차원에서 브랜드(예: 산업 브랜드, 기업 브랜드, 제품 브랜드)를 논하던 시대에서 현재는 공간적 차원에서 브랜드(예: 지역·도시 브랜드, 국가 브랜드, 초국가 브랜드)를 논하는 시대로 브랜드 포트폴리오는 확장되었다(안재섭, 2017). 우리나라의 경우 1995년 지방자치제 시행 이후 지역 간 경쟁이 심화하면서, 지역 가치 상승을 위한 노력의 하나(도시마케팅)로 도시브랜드 구축을 시작하게 되었다(관악구청, 2019). 즉, 도시는 단

순히 역사적 장소만이 아닌 경험과 소비가 공존하는 장소이자 거주와 방문, 매력적 투자의 장소로 알릴 필요가 있기 때문에(Dinnie, 2013) 도시브랜드를 통해 도시를 특성화시키고, 홍보하고, 마케팅하는 과정에서 도시의 경쟁력뿐만 아니라 자산 가치를 동시에 높일 필요가 있을 것이다(이세규, 2016).

다만 도시브랜드는 서울, 인천, 부산, 광주, 대전과 같이 도시 이름 그 자체를 의미하는 것으로(오마이뉴스, 2021.5.23.), 도시의 정체성을 하나로 규정하고 결론을 내릴 수 있는 것은 불가능할 것이다. 따라서 도시 이름 그 자체를 중심으로 도시를 살리는 브랜드가 되기 위해서 도시브랜드는 도시를 둘러싼 다양한 변화에 맞춰 재활성화와 확장 등의 브랜드 전략을 추진해야 할 것이다. 즉, 도시의 브랜드와 영어 표현인 '~ness(의미: 성질, 성격)'를 결합하여 도시만의 성격을 갖추는 것이 중요하다고 볼 수 있다(윤설민, 2018).

이에 본 원고에서는 도시브랜드의 전반적인 내용(예: 개념, 유형, 시대적 변화, 전략적 체험 모듈화)과 함께 도시브랜드를 적극적으로 활용하는 국내·외 사례(예: 서울, 부산, 포르투, 멜버른)를 살펴보았고, 브랜드의 영문 표기(BRAND)를 중심으로 도시브랜드의 몇 가지 방향성을 아래와 같이 제안해보고자 한다.

첫째, 브랜드(BRAND)의 "B"는 Build를 의미하는 것으로, 도시브랜드는 지속가능성 확보 차원에서 계획 수립(Build)을 하는 것이 바람직하다. 도시브랜드 개발·관리는 도시가 지닌 특수성과 역량에 맞춰 의제(agenda)를 설정하는 등 전략적 관점에서 접근할 필요가 있다(오마이뉴스, 2021.5.23.). 즉, 협의적 차원의 도시마케팅에 국한하지 않고, 광의적 차원의 도시브랜드 전략을 수립하고, 계획에 대한 실행을 꾸준히 전개하는 노력이 필요함을 의미한다. 대체로 많은 지역에서는 도시브랜드에 대한 이해 부족으로 인해 브랜드 전략을 체계적으로 수립하는 것을 중요하게 생각하지 않는 편이다. 도시브랜드 또한 하나의 상품이기 때문에 상품생애주기(PLC: Product Life Cycle)에 따라 연동성과 체계성을 확보할 수 있는 계획을 수립하여 대응하는 노력이 필요할 것이다. 적극적 도시브랜딩은 도시경쟁력 확보 차원에서 도시의 몰락과 쇠퇴를 다시 부흥으로 바꾸는 계기가 될 수 있기 때문에(권지혜·박승훈, 2018) (리)브랜드 전략의 수립·실행은 중요한 문제라고 할 수 있다. 다만 도시마케팅 전략 수립에 있어서 시민 기반이 무엇보다 중요하기 때문에(윤설민, 2019) 시민 중심에서 도시브랜드 계획 수립 방향을 갖추는 것이 필요할 것이다.

둘째, 브랜드(BRAND)의 "R"은 Response를 의미하는 것으로, 도시브랜드는 전문성 확보 차원에서 조직적 대응(Response)을 할 필요가 있다. 리브랜드는 대상에 대한 리포지셔닝을 통해 브랜드 가치를 상승시키는 것이 목표로(오마이뉴스, 2021.5.23.), 목표 달성을

위해서는 전사적 대응이 무엇보다 중요할 것이다. 이를 위해 도시브랜드 대응에 대한 양·질의 전문성을 높일 수 있도록 전문인력을 배치하는 것이 필요하다. 앞서 서울시 사례에서도 알 수 있듯이 체계적인 업무 배분이 가능하도록 전문인력을 배치하여 업무 전문성을 높일 필요가 있다. 아울러 도시브랜드 실행을 위해 설명서를 적극적으로 개발하고, 필요할 경우 도시브랜드 영역의 전문가를 영입하여 행정력을 높이는 것도 고려해봐야 한다. 또한 관이 행정력을 높이는 것에 주력하고, 이를 적극적으로 실행할 수 있도록 관계기관과 민간기관이 유기적으로 협력하는 노력도 중요할 것이다. 앞서 언급한 것처럼 도시브랜드는 보이지 않는 무형의 상품이기 때문에 전사적 대응을 위한 조직력을 업그레이드시키는 것이 무엇보다 중요한 문제라고 할 수 있겠다.

셋째, 브랜드(BRAND)의 "A"는 Act를 의미하는 것으로, 도시브랜드는 총체적 체험성 확보 차원에서 기억에 남는 경험을 제공(Act)할 필요가 있다. 도시는 하나의 공공재이자 복합재로 상업 목적의 상품은 아니다. 다만 해당 도시를 직·간접적으로 방문하거나 연결된 사람에게 도시의 긍정적 이미지와 태도를 심어주기 위해 기억에 남는 경험을 제공해주는 것은 중요한 문제라고 할 수 있으며, 그 중심에는 도시브랜드의 상징적 요소를 총체적으로 활용하는 것이 중요하다. 도시브랜드 상징은 언어적 상징(Verbal Identity)과 시각적 상징(Visual Identity)이 있는데, 언어적 상징은 도시 이름과 비전, 그리고 비전 달성을 위한 슬로건 등을 의미하는 반면에 시각적 상징은 심벌마크, 로고타입, 캐릭터, 그래픽 모티브 등과 같은 시각물을 의미한다(오마이뉴스, 2021.5.23.). 따라서 도시브랜드의 복합적 상징요소를 이야기로 연결하여 새로운 것으로 만드는 스토리 빌딩을 통해 브랜드 확산을 도모할 필요가 있다(김현선, 2015). 즉, 도시브랜드라는 무형재를 유형재로 확산시킬 수 있도록 원 소스 멀티 유즈(OSMU: One Source Multi-Use, 이하 OSMU) 접근이 요구됨을 의미한다. OSMU란 하나의 매체를 여러 매체의 유형으로 전개하는 것을 의미하는 용어로(위키백과 홈페이지), 윤설민(2020)의 연구에서도 하나의 무형적 상품이면서 콘텐츠로 도시브랜드 슬로건에 대한 OSMU의 전략적 접근 필요성을 언급한 바 있다. 실제 "I♥NY"가 미국 내 다른 도시에 비해 삶의 고품질과 고부가가치를 갖춘 명실상부 최고의 도시브랜드로 자리 잡은 것처럼(임수경, 2018), 도시브랜드 또한 제2의 뽀로로, 제2의 펭수가 될 수 있도록 총체적 체험에 관심을 가지는 것이 중요하다. 이에 무형의 불확실성을 유형의 확실성과 가시성으로 보여줄 수 있도록 도시브랜드와 관련된 다양한 상품을 개발하여 목록화(Inventory)하고, 다양한 매체와 도구의 채널을 활용하여 홍보 등의 노출 과정을 반복한다면, 도시브랜드가 구매와 소유의 대상으로 소비자에게 인식될 수 있을 것이다.

넷째, 브랜드(BRAND)의 "N"은 Needs를 의미하는 것으로, 도시브랜드는 동태성 확보 차원에서 고객 욕구(Needs)를 지속해서 파악·관리할 필요가 있다. 수백 년 전에도 유명한 도시가 있었고, 지금도 있으며, 앞으로도 시민 자긍심을 높이는 세계적인 도시는 나타날 것이다(강명선 등, 2021). 즉, 도시는 고정적인 것이 아니라 변화하는 것으로 도시브랜드 또한 동태적이라고 할 수 있다. 따라서 도시브랜드를 종단적 관점에서 측정하고, 변화에 대한 통합적 접근과 이해가 뒷받침될 필요가 있다. 도시브랜드 측정은 인지-태도-행동 차원의 효과단계로 구성되기 때문에(이세규, 2016) 다양한 관점에서 측정과 분석이 반복되는 것이 중요하다. 먼저 설문조사를 통해 도시브랜드 관련 소비자 욕구를 일차적으로 이해할 필요가 있다. 실제 도시브랜드 관련 조례를 제정한 대구나 부산도 조례의 조항[2]을 통해 도시브랜드에 대한 시민 대상의 여론조사를 할 수 있도록 명시하고 있다. 내부 고객이 중요하다는 차원에서 시민 대상의 여론조사는 의미가 있는 부분으로, 이를 확대하여 시민 이외에 외부 고객이 도시브랜드에 대해 느끼는 정도를 측정하는 것도 고려해볼 필요가 있다. 즉, 내·외부 고객의 평가를 꾸준히 진행한다면, 도시브랜드에 대한 소비자 욕구 변화를 파악하는 것이 가능함을 의미한다. 그 다음으로 설문조사 이외에 SNS 등의 매체를 활용하여 빅데이터 분석을 이차적으로 실시하는 것도 고려해볼 필요가 있다. 가령 한국기업평판연구소는 매달 도시 브랜드 평판 순위를 공개하고 있으며, 결과 도출을 위해 브랜드에 대한 소비자 활동 빅데이터(예: 참여 가치, 소통 가치, 소셜 가치, 시장 가치, 재무 가치 등)를 활용하고 있다. 매달 발표되는 결과는 언론매체에 지속적으로 소개되면서, 도시브랜드에 대한 하나의 기준이자 지표가 되고 있다. 이처럼 1차 자료(설문조사)와 2차 자료(빅데이터)를 종단적으로 살펴본다면, 100%는 아니더라도 도시브랜드의 변화나 흐름을 파악하여 전략 수립의 근거자료로 활용할 수 있을 것이다. 즉, 데이터 기반의 고객 욕구 파악을 종단적 차원에서 지속한다면, 도시브랜드에 대한 설득력과 신빙성을 확보할 수 있을 것이고, 이는 도시브랜드에 대한 상품 가치를 업그레이드 시키는 근거가 될 것이다.

다섯째, 브랜드(BRAND)의 "D"는 Develop을 의미하는 것으로, 도시브랜드는 가변성(탄력성, 변화가능성) 확보 차원에서 플렉서블(flexible) 디자인 개발(Develop)이 필요하다. 즉, 도시 아이덴티티 브랜딩을 위해 적절히 변화가 가능한 플렉서블 디자인이 필요함을 의미한다(허연주·이은실, 2020). 도시브랜드는 도시라는 공간 내 보편적 방법이지만, 다양

2) 대구광역시 도시브랜드 가치 제고에 관한 조례 제20조(정보제공 및 여론조사) 2항과 부산광역시 도시브랜드 가치 제고에 관한 조례 제19조(정보제공 및 시민의견수렴) 2항에 시민 대상 여론조사 실시가 가능하도록 명시되어 있음

성·일관성을 가지고 커뮤니케이션이 가능하게 디자인될 필요가 있다(이서진, 2020). 따라서 개발된 다양한 형태의 도시브랜드 상징을 활용하여 트렌드를 반영하고, 활용 가치를 극대화해 상품 가치를 높일 수 있도록 플렉서블 디자인 적용에 대한 고민이 도시브랜드에서도 요구된다고 할 수 있다. 실제 MBC의 인기 예능이었던 〈무한도전〉의 경우에도 기본 로고를 유지하되 매회 주제에 맞게 기본 로고를 변형하여 활용하는 등 플렉서블 디자인 개발을 적절히 시도한 바가 있다. 그 외에 플렉서블 디자인을 적절히 활용한 도시브랜드 사례로 덴마크의 코펜하겐(Copenhagen)이 있다. 코펜하겐의 영문 철자 중 'open'이라는 단어를 활용하여 다양한 시리즈성 문구를 간단하면서도 유쾌하게 표현하는 등 통일감을 적용하였다(윤설민, 2020). 서울도 최소한의 기준을 준수하면, 누구나 자유롭게 I·SEOUL·U와 관련된 디자인과 형태를 변형하여 상품화시킬 수 있도록 오픈 소스 비즈니스(Open Source Business) 방식으로 개방성을 유지하고 있으며, 또한 일정 조건으로 다른 사람의 이용을 자유롭게 허락하는 CCL(Creative Commons License) 라이센스를 통해 브랜드의 공유·발전 계획을 제시한 바가 있다(유재웅 등, 2020). 분명 도시브랜드는 공익적인 부분이기 때문에 일반 사례와 같은 플렉서블 디자인 개발과 적용에 한계가 있을 것이다. 이를 극복하기 위해 민간과 적절히 제휴(alliance)를 맺고, 협업(collaboration) 프로젝트를 진행하는 개방형 방식의 상업화를 추진하는 열린 마음(open mind)의 자세가 필요할 것이다.

참고문헌

- 강명선 · 박명환 · 강주현 · 황성욱(2021), 팬데믹 시대, 도시브랜드 인식에 영향을 미치는 요인, 〈지역과 커뮤니케이션〉 제25권 3호, 5~39.
- 관악구청(2019), 〈관악구 도시브랜드 가치 제고방안〉
- 권지혜 · 박승훈(2018), 도시브랜드 형성요인에 관한 개념연구: 도시브랜드 관련의 연구동향을 중심으로, 〈한국콘텐츠학회논문지〉 제18권 4호, 202~213.
- 김분태(2012), 체험마케팅은 매력적인가?, 〈마케팅〉 제46권 7호, 32~36.
- 김현선(2015), 국내 도시 브랜드 주요 사례와 시사점, 〈도시문제〉 제50권 561호, 22~25.
- 남윤태(2017), 멜버른(Melbourne) 도시 심벌마크(Symbol Mark) 정체성 구명: 도시 공공디자인과의 연계를 중심으로, 〈조형미디어학〉 제20권 4호, 83~91.
- 박상희(2021), 해항도시 리브랜드 사례를 통한 도시브랜드 전략 유형화 연구, 〈브랜드디자인학연구〉 제19권 1호, 5~16.
- 배진희 · 권기창(2020), 경상북도 지방자치단체의 도시 브랜드 슬로건 분석, 〈한국콘텐츠학회논문지〉 제20권 12호, 206~220.
- 부산광역시(2011), 〈부산광역시 도시브랜드 3개년 기본계획〉
- 부산광역시(2015), 〈제2차 부산광역시 도시브랜드 기본계획〉
- 부산광역시(2017), 〈도시브랜드 실행계획: 2017〉
- 부산광역시(2020), 〈제3차 부산광역시 도시브랜드 기본계획〉
- 서울특별시 보도자료(2021.2.25.), 서울시, 활용하세요!…「서울브랜드 길라잡이 Ver. 3.1」 발간.
- 송영민(2017), 도시브랜드 강화를 위한 공공정책과 디자인의 연계방안, 〈상품문화지디인학연구〉 제49권, 47~58.
- 안재섭(2017), 장소 기반 도시브랜드의 구성 요소와 실행 전략, 〈한국사진지리학회지〉 제27권 2호, 15~29.
- 오마이뉴스(2021.5.23.), 도시는 어떻게 브랜드가 되었나
- 오마이뉴스(2021.6.6.), 포르투, 멜버른, 칭다오, 요코하마의 도시브랜드 성공 비결
- 유재웅 · 진용주 · 황유나(2020), 고위공직자에 대한 부정적 정보가 도시브랜드에 미치는 영향: 서울시 브랜드를 중심으로, 〈브랜드디자인학연구〉 제18권 3호, 81~94.
- 윤설민(2015), 체험경제(4Es)와 체험마케팅(SEMs) 관점에 의한 축제에서의 관광객 체험이 만족도에 미치는 영향: 서산 해미읍성역사체험축제를 중심으로, 〈호텔관광연구〉 제17권 4호, 337~360.
- 윤설민(2018), 〈대전의 관광 이미지 평가를 통한 (리)포지셔닝 구축방안에 대한 연구〉 대전세종연구원 보고서.
- 윤설민(2019), 대전 7030(시 출범 70주년, 광역시 승격, 30주년)을 맞이한 대전의 도시 브랜드 정립 방안, 〈대전세종포럼〉 제69호, 7~21.
- 윤설민(2020), 〈대전의 도시브랜드 슬로건 비교와 활용방안〉, 대전세종연구원 보고서.
- 윤설민 · 이충기(2017), 체험마케팅 관점에 따른 만족도, 신뢰, 그리고 지지도에 대한 지역축제 방문객의 반응, 〈서울도시연구〉 제18권 4호, 53~67.

참고문헌

- 윤설민 · 이충기(2018), 체험마케팅의 개별적 체험과 공유적 체험을 활용한 고궁 방문객에 대한 확장된 가치-태도-행동 체계 분석, 〈관광연구〉 제33권 7호, 83~100.
- 윤설민 · 이태희(2012), 테마파크에서의 체험이 감정과 만족도에 미치는 영향관계: 체험마케팅 관점을 중심으로, 〈관광레저연구〉 제24권 2호, 289~308.
- 이민훈 · 백창석 · 양수진(2011), 고객의 마음을 여는 체험 마케팅, 〈CEO Information〉 824호, 1~22.
- 이서진(2019), 시대별 도시브랜드 디자인의 특성과 동향 분석, 〈한국디자인포럼〉 제64권, 1~10.
- 이서진(2020), 가변적 아이덴티티를 활용한 도시브랜드 디자인의 특성에 관한 연구, 〈한국디자인포럼〉 제25권 1호, 151~162.
- 이세규(2016), 장소애착이 도시브랜드에 미치는 영향: 함평나비축제를 사례로, 〈지방행정연구〉 제30권 4호, 331~352.
- 이정아 · 윤설민(2015), 체험마케팅의 전략적 체험 모듈 내 구성개념과 충성도 간 영향관계 분석: 서울 내 고궁을 중심으로, 〈관광연구〉 제30권 4호, 253~271.
- 이희복 · 최지윤(2021), 우리나라 도시브랜드 슬로건의 개성 비교: 광역시와 도를 중심으로, 〈광고연구〉 128호, 69~96.
- 임수경(2018), 지명유래의 OSMU 를 활용한 도시브랜딩 제언: 경기도 용인시 축제콘텐츠를 중심으로, 〈커뮤니케이션디자인학연구〉 제64권, 156~170.
- 허연주 · 이은실(2020), 플렉서블 아이덴티티의 특성에 따른 유형 분류 연구 도시브랜드를 대상으로, 〈Journal of Integrated Design Research〉 제19권 2호, 9~24.
- Dinnie, K.(2013), City Branding: Theory and Cases, Palgrave Macmillan.
- Gheorghe, C. M., Gheorghe, I. R., & Purc · rea, V. L.(2017), Investigating the Perception of Romanian Adults on Ophthalmology Services from an Experiential Marketing Perspective, Romanian Journal of Ophthalmology, 61(3), 181~187.
- Pompe, A.(2017), City Brand in the Eyes of Values, Advances in Business-Related Scientific Research Journal, 8(1), 9~22.
- Schmitt, B. H.(1999), Experiential Marketing: How to Get Customers to Sense, Feel, Think, Act and Relate to Your Company and Brands, NY: Free Press.
- 구글 이미지 홈페이지, 〈https://www.google.co.kr/imghp?hl=ko〉
- 대전광역시 홈페이지, 〈https://www.daejeon.go.kr/index.do〉
- 서울브랜드 홈페이지, 〈https://brand.seoul.go.kr/front/index.do〉
- 서울특별시 홈페이지, 〈https://www.seoul.go.kr/main/index.jsp〉
- 월간 디자인 홈페이지, 〈http://mdesign.designhouse.co.kr/〉
- 위키백과 홈페이지, 〈https://ko.wikipedia.org/〉
- 자치법규정보시스템 홈페이지, 〈https://www.elis.go.kr/〉
- Landor 홈페이지, 〈https://landor.com/〉
- Only Graphic Design 홈페이지, 〈https://www.onlygraphicdesign.com/〉

대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제79호

편집위원

위원장 **강영주** (대전세종연구원 미래기획실장)
위　원 **박근수** (배재대학교 여가서비스경영학과 교수)
설성수 (한남대학교 경제학과 교수)
장온정 (목원대학교 사회복지학과 교수)

양승희 (대전세종연구원 책임연구위원)
남영식 (대전세종연구원 연구위원)
양성욱 (대전세종연구원 연구위원)
양준석 (대전세종연구원 연구위원)
이자은 (대전세종연구원 연구위원)
송양호 (대전세종연구원 연구위원)
최성은 (대전세종연구원 연구위원)

대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제79호

발행일 2021년 12월 1일
발행인 정재근
발행처 대전세종연구원
등록번호 대전중, 바00002
주소 34051 대전광역시 유성구 전민로37(문지동)
전화 042-530-3500
팩스 042-530-3508
제작 (주)유선애드플랜 (Tel.042-632-3007)

ⓒ 본지에 게재된 내용은 본 연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

연구과제 제안 안내

idea
DAEJEON
SEJONG
FORUM

대전세종연구원은 대전시 · 세종시 각계각층의 연구요구를 수용하고
활발한 지적교류와 정책연구에 반영하기 위하여
연구과제 아이디어를 모집합니다.

연구과제로서 적정하다고 판단되는 참신한 아이디어가 있으시면
대전세종연구원 홈페이지(www.dsi.re.kr) 시민의소리(연구제안)로
신청하여 주시기 바랍니다.

여러분들의 많은 관심과 참여 부탁 드립니다.

DAEJEON
SEJONG
FORUM

www.dsi.re.kr

대전세종연구원
DAEJEON SEJONG RESEARCH INSTITUTE
34051 대전광역시 유성구 전민로37(문지동) Tel 042-530-3500 Fax 042-530-3508 ISSN 2671-4140