

주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제

Theoretical Overview of Housing Welfare and Future Policy Issues

김 영 태*
Kim, Young-Tae

Abstract

The purposes of this study are to define "housing welfare" which constitutes an important theme of discussion today and to present some future policy issues. Recently, the expression "housing welfare" is widely used in our daily life and written in some laws, but its concept is still ambiguous. Housing welfare can be defined as "the situation in which citizens gain access to a decent housing and adapt themselves well to the community life. In this context, the goals of housing welfare policy should be as follows : reduction of the number of households living below the minimum standard in housing, promotion of the right to housing, housing provision and management based on housing needs, linkage of housing and other welfare measures, realization of social integration and social justice. But, there are still some controversies on such questions as target group, moral hazard of beneficiaries, social equity, etc. To get all the policy alternatives more effective, efforts should be made to improve the general infrastructure of welfare policies, to prevent NIMBY phenomenon of local actors, and so on.

Keywords : Housing welfare, Right to housing, Minimum standard in housing, Social integration

주요어 : 주거복지, 주거권, 최저주거기준, 사회통합

1. 연구의 배경 및 목적

최근 복지에 대한 관심이 어느 때보다도 높아지고 있음에 따라 교육복지, 아동복지 등과 같이 '복지'라는 단어가 접미사처럼 사용되는 경우가 늘고 있다. 최근 부동산부문에서도 이러한 추세를 반영하여 주거복지라는 용어가 빈번히 사용되고 있다. 이에 따라 기존의 주택정책과는 구별되는 주거복지정책이 새로운 영역으로 자리잡고 있다. 특히, 2003년 7월 건설교통부에 주거복지과가 신설되었으며¹⁾, 2005년 9월에는 주택, 토지, 신도시 관련 업무를 담당하는 부서들이 주거복지본부로 통합되었다. 기존에는 주택정책과와 주거복지과가 주택국 속에 병렬적으로 존재했으나, 이제는 주택정책담당부서가 주거복지본부의 한 구성요소로 기능하고 있다. 이러한 현상은 주거정책과 관련된 패러다임의 변화를 반영한다. 즉, 얼마 전까지만 해도 가장 중요한 목표는 주택의 절대부족문제를 해결하기 위해 빠른 시간 내에 주택을 대량으로 공급하는 것이었으나 2002년 주택보급률이 100%에 도달함에 따라 이제는 주거와 복지의 연계를 통한 거주자의 편익증진에 관심이 집중되고 있다.

이처럼 주거복지는 중요성을 더해가고 있으나, 아직 그 개념은 생소하다. 복지라는 용어가 붙어 있지만 사회복

지학과 등에 '주거복지론'이라는 강좌가 개설되어있는 경우는 거의 없으며, 학문적 연구실적도 매우 저조하다. 또한, 표면적으로는 주거복지가 부동산정책의 주요 이념 또는 목표의 하나로 천명되고 있으나, 아직까지 투기근절과 주택시장안정에 정책의 초점이 맞추어져 있으며, 건설교통부와 보건복지부, 여성가족부 등 관련부서간 상호 이해 부족으로 원활한 협력체계도 구축되지 않고 있다. 지자체에 주거복지전담기구가 설치되어있는 경우도 드물며, 주거관련부서와 복지관련부서간 교류도 거의 이루어지지 않고 있다.

전체적으로 볼 때, 주거복지업무는 시작단계이므로 이 분야에 대한 관심을 확산시키고 주거복지정책 추진방향을 점차 확립해 나아가기 위해서는 주거복지의 본질에 대한 이론적 검토가 시급하다. 본 연구에서는 현재 논란의 대상이 되고 있는 주거복지의 개념을 용어의 등장배경, 기존연구 등을 감안하여 재검토했 후, 주거복지정책의 지향점, 쟁점 등을 살펴보고, 주거복지의 효과적 실행을 위한 전략과 향후 과제를 제시하고자 한다.

1) 당시 조직개편으로 주택도시국이 주택국과 도시국으로 분리되면서 주택정책과, 주택관리과(공공주택과로 과명 변경), 주거환경과로 구성되어있던 주택국에 주거복지과가 새로 추가되었다. 이는 제6회 국정과제회의(2003.5)에서 건설교통부가 대통령에게 보고한 "저소득층을 위한 주거복지 지원방안"의 후속조치이다.

*정회원, 건설교통부 서기관, 정책학박사

II. 주거복지의 개념

1. 용어의 등장과 개념의 불분명성

‘주거복지’라는 용어가 우리나라에서 언제부터 사용되었는지 정확히 알 수는 없으나, 이 용어가 등장한 것은 비교적 최근의 일이라 할 수 있다²⁾. 철거반대운동이 적극적으로 펼쳐지던 1980년대를 거쳐 1990년대 중반에 이르러 당시 주거운동의 이론적 틀을 제공하던 한국도시연구소³⁾가 필리핀 막사이사이상 재단의 지원으로 『한국의 빈곤층 복지현실과 그 대책 - 주거복지를 중심으로(1995. 12)』라는 보고서를 발간하면서 최저주거기준을 주거복지정책의 출발점, 공공임대주택을 주거복지정책의 핵심으로 규정하였다⁴⁾. 한국도시연구소는 또한 1996년 터키의 이스탄불에서 개최된 제2차 UN주거회의(Habitat II)⁵⁾에서 만장일치로 채택된 ‘모든 사람에게 적절한 주거(Adequate shelter for all)’와 ‘지속가능한 인간정주개발(Sustainable human settlements development)’의 원칙이 한국의 현실에 적용될 수 있도록 하기 위해 ‘주거복지’라는 용어를 주거운동의 전면에 내세울 것을 제안한 바 있다⁶⁾. 그러다가 2001년에는 ‘주거복지연대’라는 이름을 가진 시민단체가 등장하기도 하였다. 이 단체는 ‘적정 수준이상의 주택에 거주하는 것’을 강조하여 단체명의 영문표기를 ‘Citizens for decent housing’으로 하고 있다.

제한적이긴 하지만 현행 법령에서도 ‘주거복지’라는 용어가 발견된다. 건설교통부 소관의 「주택법」(제3조, 제7조, 제76조)과 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」(제32조)에서는 접두어 없이 ‘주거복지’라는 용어가 사용되고 있는 반면, 보건복지부 소관의 「노인복지법」(제28조, 제31조, 제33조 등), 「사회복지사업법」(시행령 제19조) 등에는 ‘노인주거복지’라는 용어가 등장한다. 그러나 어떤 법에서도 주거복지의 개념은 정의되어 있지 않다. 이처럼 공식적인 개념도 정의되지 않은 주거복지의 영역을 보다 잘 이해하기 위해서는 주거복지전담기구가 설치되어있는 건설교통부의 직제관련 규정을 살펴볼 필요가 있다. 주거복지본부가 신설된 2005년 9월 1일 이전에 시행되던 「건설교통부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(건설교통부령 442호) 제7조의 규정에 의하면 주택국 주거복지과는 <표 1>과 같은 업무를 담당한다.

이같은 직제관련 규정에 의해 건설교통부 주거복지전

표 1. 2005년 9월 이전 건교부 주거복지과의 소관업무

1. 주거복지정책의 입안 및 연구·발전
2. 주거실태조사
3. 주거복지지표의 개발·운영
4. 주택금융의 확충 및 제도발전에 관한 사항
5. 국민주택기금의 조성 및 운용에 관한 제도의 연구·발전
6. 국민주택기금의 관리에 관한 사항
7. 주택저당채권 유통화 업무
8. 국민주택기금운용심의회 운영
9. 주택보증제도에 관한 사항

담부서의 업무영역을 어느 정도 파악할 수는 있으나, 열거된 항목 중 2/3가 주택금융에 관한 것이며, 가장 상위에 제시된 소관업무에 표현되어있는 ‘주거복지정책’의 의미도 분명하지 않은 근본적인 한계는 남는다. 다만 주거복지와는 별개의 분야로 인식될 수도 있는 주택금융관련 업무가 주거복지과에 분장됨으로써 주택금융이 주거복지의 직접적인 수단으로 기능하고 있음을 알 수 있다.

그러다가, 앞서 기술한 것처럼 2005년 9월 건설교통부의 조직개편으로 주거복지본부가 신설되면서 주거복지과는 ‘주거복지지원팀’으로 명칭이 바뀌지만, 업무분장에는 변화가 없었다⁷⁾. 다만, 주택, 토지, 신도시관련 업무가 모두 주거복지본부장 밑으로 들어오게 됨으로써 기존 주택국의 업무 전체가 이제부터는 주거복지라는 측면에서 추진된다는 선언적 의미를 갖게 되었고, 공식적인 업무분장상 주거복지의 영역도 대폭 확대되었다⁸⁾. 이러한 변화는 긍정적이라고 할 수도 있겠으나, 한편 주거복지의 개념을 더욱 혼란스럽게 만드는 측면도 있음을 부인할 수 없다. 즉 과거에는 공공임대주택정책 등을 주거복지정책으로 보는 등 이 분야를 매우 제한적으로 이해했었으나, 지금은 프로그램이 다양화되고 거주자중심의 접근방식이 확산됨에 따라 주거복지의 범위를 어디까지로 보며 기존의 사회복지정책과 관련하여 주거정책을 어떻게 이해해야 하는지에 대해 의견이 분분하다.

2. 새로운 개념정의의 필요성과 내용

주거복지에 대한 개념이 공식적으로나 학문적으로 명확히 정의되어 있지는 않지만 현재 주거복지라는 용어의 사용이 일반화되고 있음을 감안할 때, 이에 대한 개념과 방향성을 체계적으로 정립할 필요가 있다. 왜냐하면, 발전적인 논의를 통해 형성된 공감대 및 이론적 체계는 가치지향적인 주거복지정책의 집행가능성(feasibility)을 제고할 수 있기 때문이다.

사실 그동안 주거복지의 개념을 정의해 보려는 시도가

2) 1990년대 이전에는 ‘주거복지’ 대신 ‘주거안정’이란 용어가 주로 사용되었다.
 3) 1985년에 설립된 ‘천주교민문제연구소’가 명칭에서 풍기는 종교적 색채를 제거하기 위해 1988년에 ‘도시민민연구소’로 개칭하였고, 1994년에 법인등록을 하면서 ‘한국도시연구소’가 되었다.
 4) 주거복지에 대한 구체적 개념은 제시하지 않았다.
 5) 참고로 제1차 UN주거회의(Habitat I)는 1976년 캐나다 밴쿠버에서 개최되었으며, 이 회의의 후속조치로서 UN인간정주센터(UN Center for Human Settlements-Habitat)가 설립되었다. 현재 캐나다에 본부를 두고 있다.
 6) 남원석(2004), “주거빈곤과 한국도시연구소 10년”, 한국도시연구소, 「빈곤과 도시」, 통권 71호(2004.11/12), p.56.

7) 「건설교통부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(2005.9.1 일부개정, 건설교통부령 468호) 참조.
 8) 「건설교통부와 그 소속기관 직제」(2005.9.1 일부개정, 대통령령 19031호) 제12조의 규정에 의하면 주거복지본부장이 분장하는 사항은 부령 77개 항목에 이른다.

없었던 것은 아니다. 주거복지연대는 대한주택공사(2002)에 제출한 용역보고서인 『주거복지백서』에서 “개인 및 가족의 주거기본욕구를 해결함에 있어 사회복지적 주거서비스를 국가가 제공하는 것”을 주거복지로 규정하였다⁹⁾. 장세훈(1999)은 주거복지를 “주택이 없는 자에게 거처를 마련해 주고 부적합한 주택에 거주하는 자가 주거수준을 향상할 수 있도록 지원하며 주거가 불안정한 자를 보호하는 등, 국가를 위시한 공공부문이 사회복지 차원에서 모든 사회구성원이 누릴 최소한의 주거수준을 보장하는 것”으로 보고, 이를 주택에 초점을 맞춰 물리적 주거환경을 개선하는데 주력하는 협의의 주거복지와 보다 넓은 사회적 맥락에서 거주자가 이웃과 원만한 관계를 맺으며 지역사회 내에서 참여와 협조를 통해 소속감과 연대감을 형성해서 사회문화적 안정감을 누릴 수 있도록 배려하는 것을 의미하는 광의의 주거복지로 구분하였다¹⁰⁾. 김혜승 등(2004)은 “서비스의 객체, 즉 수혜대상자를 국민의 일부로 제한하여 이들의 기본적 주거욕구를 충족시키기 위해 제공되는 금전적 지원 및 기타 서비스”를 협의의 주거복지, “전체 국민의 주거측면에서의 기본적 욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임”을 광의의 주거복지로 규정하였다¹¹⁾. 주거학연구회(2005)는 “시장경제원리에서 주택문제를 해결할 능력이 없는 국민들을 대상으로 국가가 적극 개입하여 주거여건개선을 도모하는 것”을 협의의 주거복지로, “국민 전체의 주거수준 향상으로 사회안정을 도모하고 복지를 증진하고자 시행되는 제반정책과 노력”을 광의의 주거복지로 보고 있다¹²⁾.

이러한 내용들을 종합해 볼 때, 주거복지는 “사회구성원이 자신의 주요구(housing needs)¹³⁾에 부합하는 적정수준 이상의 주택에 거주하되, 소외됨이 없이 공동체생활을 적극적으로 영위할 수 있는 상태”로 정의할 수 있다. 이 개념은 두 가지 유형의 ‘관계’를 토대로 설정된다. 하나는 ‘주택과 거주자간의 관계’이다. 물리적 주거공간으로서의 주택은 사회적으로 합의된 최저수준보다 양호해야 하며, 거주자의 주거편익증진에 기여하여야 한다. 다른 하나는 ‘거주자의 사회적 관계’이다. 즉, 거주자와 다른 사회구성원간의 원활한 관계유지 및 사회통합에 있어서 주택이 걸림돌이 되어서는 아니된다. 이러한 분석의 틀에서 보면, 주택의 수급문제뿐 아니라 시장소외계층의 주요구 및 사회통합이라는 보다 넓은 시각에서 주거복지를 이해할 수 있게 된다. 이러한 시각에 근거해야만 주거와 복지서비스의 연계가 가능해진다.

9) 대한주택공사(2002), 『주거복지백서』, p.10.
 10) 장세훈(1999), “제3세계 발전주의 국가에서의 민주화와 주거복지”, 한국도시연구소, 『도시연구』, 제5호(1999.11), pp.91-92.
 11) 김혜승 외(2004), 『주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구』, 국토연구원, p.9.
 12) 주거학연구회(2005), 『넓게 보는 주거학』, 교문사, p.228.
 13) 주요구는 ‘주택소요(하성규(1997), 『주택정책론』, 박영사, p.46) 또는 ‘주거욕구(주거학연구회(2005), 『넓게 보는 주거학』, 교문사, p.237)’로 표현되기도 한다.

III. 주거복지정책의 목표

용어자체가 말해주듯이 주거복지정책의 기본목표는 주거와 복지의 적절한 연계라 할 수 있다. 그러나 앞에서 규정한 대로 주거복지의 핵심요소를 주택의 적정수준 유지 및 공동체생활의 지원으로 보고, 생활의 주체인 거주자 입장에서 필요한 부분들을 유추해 보면 주거복지정책의 구체적 목표는 <표 2>와 같이 설정될 수 있다.

표 2. 주거복지의 개념에 투영된 관계의 유형 및 구체적 정책목표

관계의 유형	파생되는 정책목표
① 주택과 거주자간의 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 최저주거기준 미달상태의 해소 · 주거권의 보장 · 주요구에 부응하는 주택의 공급 및 관리
② 거주자의 사회적 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 취약계층의 자립(또는 자활) 지원 · 사회통합 및 사회정의 실현

1. 주택과 거주자간의 관계에서 파생되는 정책목표

1) 최저주거기준 미달가구의 해소

최저주거기준은 가구가 주거빈곤상태¹⁴⁾에 놓여있는지의 여부를 구분하는 척도라 할 수 있다. 우리나라의 경우 2000년에 처음으로 도입되었으나¹⁵⁾, 당시의 기준은 법적 근거가 없는 임의기준으로서 정책지표로 활용되기에는 한계가 있었다. 그러나 참여정부 출범 후 저소득층의 주거복지향상이 국정과제로 채택되고, 2003년 7월 주택법이 개정되면서 최저주거기준이 법제화되었다¹⁶⁾. 이에 따라 2004년 6월에는 새로운 기준이 설정·공고되었다¹⁷⁾.

최저주거기준은 면적기준, 시설기준, 구조·성능·환경기준으로 구성되며, 다분히 시대상황을 반영하는 상대적 기준이다. 그리고 최저주거기준 미달여부는 소득수준은 고려하지 않는 개념이므로 최저주거기준 미달가구가 반드시 저소득 가구라고 말할 수는 없다. 그러나 취약계층 일수록 현실적으로 주거여건이 열악하므로¹⁸⁾, 이들에 대한 주거지원을 통해 미달가구를 지속적으로 해소하여 개별가구의 삶의 질을 향상시키고 국민주거수준을 전반적으로 개선해 나아가는 것은 국가적 과제라 할 수 있다¹⁹⁾.

2) 주거권의 보장

14) 주거권 실현을 위한 국민연합은 대한주택공사에 제출한 용역보고서에서 주거빈곤을 “개별적으로 도저히 헤어나기 어려운 열악한 주거환경과 과도한 주거비 부담, 그리고 극도로 불안정한 주거여건 등에 장기간 방치되어 생존자체가 위협받게 되는 상태”로 정의하고 있다. 대한주택공사(2000), 『주거빈곤가구의 실태와 최저주거기준달성방안』, p.11.
 15) 건설교통부 고시 제2000-260호(2000.10.2) 참조.
 16) 『주택법』 제5조의2 참조.
 17) 건설교통부 공고 제2004-173호(2004.6.15) 참조.
 18) 건설교통부(2003), 『주택종합계획(2003-2012) 수립 연구』, pp.7-17 참조.
 19) 2000 인구주택총조사 자료로 추정된 결과 2000년 기준에 미달하는 가구는 330만호(총 가구의 23%)에 이르는 것으로 나타났다. 건설교통부는 2007년까지 기준미달가구 100만호 감축계획을 발표하였다(“서민·중산층 주거안정 지원대책”, 2003.8.12).

주거권은 “인간으로서 존엄과 가치를 훼손하지 않는 최소한의 주거생활을 영위할 수 있는 권리”라 할 수 있다²⁰⁾. 그러나 아직 우리나라의 법령에는 ‘주거권’이라는 용어가 존재하지 않는다. 즉, 실정법상의 권리는 아니다. 다만, 주거권의 존재를 간접적으로 말해주는 몇 가지 사례는 있다. 우선, 「헌법」에 행복추구권(제10조), 인간다운 생활을 할 권리(제34조), 쾌적한 환경에서 생활할 권리(제35조) 등 국민의 기본적 권리 및 국가의 사회보장·사회복지 증진의무(제34조), 주택개발정책 등을 통한 모든 국민의 쾌적한 주거생활보장의무(제35조) 등이 규정되어 있다. 또한, 2003년 개정된 「주택법」에도 국가와 지자체가 주택정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설 사업을 시행하는 경우 최저주거기준에 미달하는 가구를 줄이기 위해 노력하여야 한다는 내용이 있다(제5조의 3).

우리나라에서 주거권에 대한 논의가 시작된 것은 공영택지개발사업과 재개발사업이 진행되는 과정에서 세입자들이 살던 집이 강제철거되어 비자발적 이주가 강요되던 1980년대 후반이다. 당시에 사용되었던 주거권이라는 용어는 절박한 상황에 처해있던 철거민들이 주장하던 생존권과 같은 개념으로 볼 수 있다²¹⁾. 그러나, 주거권을 보다 넓은 개념으로 이해해야 하며 법령에 명시적으로 규정되기 전까지는 관련조문들의 입법취지와 국제사회의 논의동향<표 3 참조> 등을 참고할 수 있을 것이다.

3) 주요구(housing needs)에 근거한 주택 공급 및 관리 주택수요(housing demand)가 시장과 관련된 개념이라면, 주요구는 정책적 판단과 관련된다. 즉, 후자는 구매력과 관계없이 주택서비스를 필요로 하는 정도를 말한

표 3. 외국의 주거권(right to housing) 관련 규정사례

UN 세계인권선언 (1948.12.10) 제25조 제1항	“모든 사람은 자신과 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준을 보장받을 권리를 지닌다. 여기에는 의식주와 의료, 필수적 사회 서비스 등이 포함된다.”
프랑스 헌법(1946) 전문	“국가는 가족의 자유로운 발전에 필요한 조건들을 보장하며...입법과 적절한 사회제도를 통해 모자를 보호한다.”
인간정주에 관한 밴쿠버 선언 (Habitat I, 1976)	“적정수준의 주거와 서비스는 기본적 권리며, 정부는 모든 사람이 이를 충족할 수 있도록 보장해야할 의무가 있다.”
UN 경제사회 이사회 결의 (1986)	“경제사회이사회는 모든 인간이 적정수준의 주택에 거주하는 것을 포함하여 자신과 가족이 적절한 생활수준을 유지할 권리를 가지고 있음을 강조한다.”
프랑스 헌법위원회 결정 (1995.1.19)	“모든 국민이 적정수준의 주택에 거주할 수 있도록 하는 것은 헌법적 가치를 지닌 목표이다.”
인간정주에 관한 이스탄불 선언 (Habitat II, 1996)	“우리는 적절한 주거권의 완전한 그리고 점진적인 실현을 다시 한번 다짐한다.”

20) 하성규(2000), “임차가구의 주거권보장”, 경실련 도시개혁센터, 『더불어 사는 주거만들기』, 보성각, p.13.

21) 윤혜정(2004), “기본권으로서의 주거와 주거운동의 방향”, YMCA 시민권익 포럼 <주거권 보장 및 지역사회 주거복지네트워크 구축을 위한 시민운동 과제 모색>, 2004.12.21.

다. 사실, 구매력을 바탕으로 거래에 능동적으로 참여할 수 있는 계층은 시장에서 어떻게 해서든지 주택문제를 해결할 수 있지만, 시장에서 소외되는 저소득층에게는 정책적 지원이 필요하다. 이런 이유로, 주택문제도 민간의 영역과 공공의 영역으로 나누어 접근해야한다는 이론론적 시각도 존재한다²²⁾.

주요구의 측면에서 주거정책을 추진할 경우 공공부문은 다음과 같은 세가지 사항을 고려할 필요가 있다²³⁾. 첫째, 주거생활의 다양한 측면을 반영하는 최소기준이 마련되어야 한다. 이 경우 가구의 규모, 구성, 재정능력 등도 함께 검토되어야 한다. 둘째, 주요구는 국가차원보다 지역단위에 우선적으로 초점을 두고 파악되어야 한다. 가구의 소득수준, 주택가격 등이 지역마다 많은 차이를 보이기 때문이다. 마지막으로, 주요구 측면에서는 현재 주택에 거주하는 가구뿐 아니라 노숙인 등 주택시장으로부터 소외된 계층도 정책대상에 포함되어야 한다. 한편, 시장소외계층이 모두 동일한 특징을 가지고 있다고 볼 수 없으므로, 주요구의 다양한 양태를 파악하여 지원방안도 이에 부합하도록 지속적으로 다변화하여야한다. 이러한 접근이야말로 거주자중심의 주거정책이라 할 수 있다.

2. 거주자의 사회적 관계에서 파생되는 정책목표

1) 취약계층의 자립(또는 자활) 지원

주택은 경제적 재화이지만 사회적 특성도 지닌다. 즉, 주택은 거래의 대상이 되는 물리적 공간이기도 하지만, 거주자의 사회적 관계가 형성되는 중심축이기도 하다²⁴⁾. 거주자의 사회·경제적 수준을 주택의 입지에 근거하여 판단하는 일은 실제로 일상생활에서 흔히 있는 일이다. 특히 불량주거 밀집지역 또는 임대주택단지처럼 저소득층이 집단적으로 거주하는 곳은 ‘사회적 배제(social exclusion)’ 또는 소외의 대상이 되기 쉬우며, 일부 주민들은 자포자기에 빠져 정상적으로 공동체 생활을 영위할 수 없는 ‘사회적 이단자(outsider)’로 전락하기도 한다²⁵⁾.

따라서, 취약계층에 대한 주거지원 그 자체가 목표가 되어서는 아니되며, 주거지원은 자립 또는 자활프로그램과 반드시 연계되어야 한다. 다시 말해, 취약계층이 스스로 일어서고자 하는 의지를 가질 경우 이를 지원하기 위한 주거정책이 추진되어야 한다. 그렇지 않으면 취약계층은 복지의존적인 행태를 보이며 빈곤에서 벗어날 수 없게 되어, 사회적 비용은 더욱 높아질 것이기 때문이다²⁶⁾.

2) 사회통합 및 사회정의 실현

22) Robinson R.(1979), *Housing Economics and Public Policy*, London: Macmillan, pp.55-56.

23) Bosvieux J.(1998), “Besoins et demande de logements”, Segaud M. et al., *Logement et habitat: l'état des savoirs*, Paris: Editions La Découverte, pp.91-92.

24) Johnston R. J.(1991), *A Question of Place: Exploring the Practice of Human Geography*, Oxford: Blackwell, p.256.

25) Morris L.(1994), *Dangerous Classes: The Underclass and Social Citizenship*, London: Routledge, p.80.

지금까지 제시된 주거복지목표들의 궁극적인 지향점은 사회통합 및 사회정의의 실현이라 할 수 있다. 사회가 분열되면 사회는 위기를 맞는다. 19세기 말 하층민의 주거문제해결에 소극적이었던 유럽 국가들이 태도를 바꾸기 시작한 것은 당시 혁명사상의 확산에 따른 사회불안에 대응하기 위해서였다는 시각도 있다²⁶⁾. 우리나라의 경우도 현재 사회양극화가 심화되면서 주택문제가 상대적 박탈감 확산에 적지 않은 영향을 미치는 것으로 인식되고 있다. 범죄의 증가 또는 집값하락을 이유로 취약계층과 어울려 살기를 기피하는 현상도 만연되어있다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 ‘사회적 혼합(social mix)’이 가능한 주거정책이 추진되어야 한다. Sarkissian(1976)은 약 30년 전에 이미 사회적 혼합의 긍정적 측면을 다음과 같이 제시한 바 있다. 첫째, 다양한 계층간 선의의 경쟁이 활성화된다. 둘째, 사회적 긴장을 완화시켜 조화로운 사회가 만들어진다. 셋째, 다양한 문화에 대한 상호이해를 높여 사회적 다양성이 창출될 수 있다. 마지막으로 도시발전 등에 따른 혜택이 모든 계층에게 고르게 배분된다²⁸⁾. 사실 사회적 혼합 문제에 대해서는 오늘날에도 빈곤문제, 이민자문제 등을 해결하려는 유럽선진국들을 중심으로 많은 논의가 이루어지고 있으나, 아직까지 뚜렷한 대안은 마련되지 않고 있다. 그러나 소위 ‘더불어 사는 사회’ 또는 ‘조화로운 공동체’ 건설을 위해서는 주어진 여건 하에서 사회적 혼합을 추진할 수 있는 방안이 지속적으로 강구되어야 한다.

한편, 사회정의는 긍정적인 의미로 사용되는 용어이나 가치의 문제가 개입되기 때문에 한 사회의 시대정신, 사회구성원들의 세계관 및 의식구조 등에 따라 그 내용이 달라진다. 그러나 사회정의에 대한 Rawls(1999)의 이론에 따르면, 사회는 단순히 개개인의 합에 불과한 것이 아니며 협동조합과 같은 것이다. 사회적 산출물은 사회구성원 전체의 협력에 의해 얻어지기 때문에 어느 누구도 수혜대상에서 배제될 수 없으며, 동등하게 태어나는 모든 사람들 중 일부가 동일하게 부여되는 기본권을 누리지 못한다면, 이들을 각별히 배려할 필요가 있다는 것이다²⁹⁾. 한편 Harvey(1975)도 유사한 시각에서 취약계층에 대한 공공부문의 지원을 강화할 것을 주장하고 있다³⁰⁾.

IV. 주거복지정책 추진상의 쟁점사항 고찰

주거복지의 개념과 주거복지정책의 목표가 설정된다 해도 정책의 구체적 추진단계에서는 재원조달문제, 가치관의 차이, 조직적 이해관계의 대립 등 현실적인 요인들로 인해 다양한 선택적 의사결정의 문제가 발생하며, 이에 따라 다음과 같은 쟁점들이 대두된다.

1. 지원대상의 범위

주거복지정책과 관련하여 자주 논의되는 사항 중의 하나는 지원대상의 범위에 관해서이다. 이는 집권세력의 가치관, 동원이 가능한 재원의 범위, 경기상황 등에 의해 영향을 받는다. 이론상으로 두 가지의 접근방식이 가능한데, 하나는 정부가 일반대중 전체를 위해 정책을 추진하는 경우이고, 다른 하나는 지원대상을 특정 취약계층으로 한정하는 경우이다. Harloe(1995)는 전자를 ‘대중모델(mass model)’, 그리고 후자를 ‘잔여적 모델(residual model)’이라고 부르며, 유럽의 주택정책은 역사적으로 잔여적 모델에서 대중모델로 변화해 왔다고 설명한다³¹⁾.

그런데 우리나라에서는 주거복지정책 대상을 취약계층으로 한정하여 생각하는 경향이 있다. 주거복지정책의 역사가 짧고 재정지원능력의 한계, 소득파악시스템의 미비 등으로 정부의 지원이 주로 기초생활수급자를 비롯한 저소득층에 집중되고 있기 때문이다. 한편, 실정법상의 표현을 보면 이 문제가 더욱 불분명해진다. 「주택법」 제1조의 규정을 보면 주거복지라는 용어는 사용되고 있지 않으나 분명히 지원대상은 국민으로 명시되어 있다³²⁾. 그러나 주택종합계획에 포함되어야 할 사항을 정한 같은 법 제7조 제1항의 규정을 보면, 주거복지의 대상은 취약계층으로 한정된다³³⁾. 그런데 대한주택보증주식회사의 설립을 규정하고 있는 같은 법 제76조 제1항의 규정을 보면 주거복지의 대상은 다시 국민으로 규정되어있다³⁴⁾.

결국 종합적으로 볼 때 주거복지정책의 대상은 모든 사회구성원이라 할 수 있다. 다만, 재정여건, 사회적 형평성 등으로 인해 정부가 우선적으로 지원해야 할 대상을 별도로 선정할 수는 있을 것이다. 따라서 취약계층뿐 아니라 중상층을 위한 주거복지정책도 추진이 가능하다는 보다 넓은 시각을 가질 필요가 있다.

26) 모든 국민이 사회구성원으로 당당하게 생활할 수 있도록 우리 사회의 가용 자원을 가장 효율적으로 투입하고, 수혜자도 소극적으로 시혜를 기다리는 것이 아니라 사회적, 경제적 활동에 적극 참여해 인격적, 경제적으로 자립하도록 유도하는 것을 김대중 정부는 ‘생산적 복지’로 표현한 바 있다. 대통령비서실 삶의질향상기획단(2002), 『생산적 복지 - 복지패러다임의 대전환』, pp.19-23.

27) Pooley C.(1992), *Housing Strategies in Europe 1880-1930*, Leicester: Leicester University Press, pp.333-334.

28) Sarkissian W.(1976), “The Idea of Social Mix in Town Planning: An Historical Review”, *Urban Studies*, Vol.13, No.3, pp.231-246.

29) Rawls J.(1999), *A Theory of Justice*, Rev. ed., Oxford: Oxford University Press, pp.3-15.

30) Harvey D.(1975), *Social Justice and the City*, London: Edward Arnold, pp.101-108.

31) Harloe M.(1995), *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford: Blackwell, pp.7-8.

32) 「주택법」 제1조(목적): “이 법은 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.”

33) 「주택법」 제7조(주택종합계획) 제1항 5호: “저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에 대한 주택지원에 관한 사항”

34) 「주택법」 제76조(대한주택보증주식회사의 설립) 제1항: “주택건설에 대한 각종 보증을 행함으로써 주택분양계약자를 보호하고 주택건설을 촉진하며 국민의 주거복지향상 등에 기여하기 위하여 대한주택보증주식회사를 둔다.”

2. 주거지원의 목적성과 수단성

주거지원이 목적인지 수단인지의 문제는 현실을 보는 시각의 차이에 따라 의견이 달라질 수 있다. 앞에서 취약계층의 자립 또는 자활을 주거복지정책의 구체적 목표의 하나로 제시하였으나, 자활성공률이 높지 않은 현실을 감안할 때 주거지원을 과연 효과적인 자활지원수단으로 규정할 수 있을지에 대해 회의적인 시각도 존재한다.

이 문제는 사회주택(social housing)의 거주기간 제한여부와도 직접적으로 관련된다. 우리나라의 경우 지금까지 공공부문이 건설한 임대주택에 대해 거주기간에 제한을 둔 사례가 없었으나, 2004년부터 시행된 다가구주택 등 매입임대사업의 경우 주로 수급자를 지원대상으로 하되 입주기간을 6년으로 제한하고 있다. 이는 영구임대주택 등이 입주자의 주거이동이 거의 없는 ‘빈곤의 섬’으로 전락하고 있는 현실에 대한 반성으로, 저소득층에 대한 주거정책은 반드시 자활과 연계되어야 한다는 정책의지를 반영한 것이다³⁵⁾. 물론 6년이라는 기간 내에 입주자가 자활에 성공하기 어렵다는 견해도 있으나³⁶⁾, 그렇다고 주거지원 그 자체를 목적으로 삼을 경우 사회적 비효율과 계층간 분열이 초래될 수 있다는 점도 간과할 수 없다. 따라서 제한된 입주기간 동안 저소득층이 현 거주지에서 퇴거한 이후 거주할 수 있는 새로운 유형의 공공주택이 지속적으로 개발되어야 하며, 입주자의 자립의지 함양을 위한 다양한 프로그램이 필요하다.

3. 사회적 형평성의 문제

모든 정책영역에 적용되는 사회적 형평성의 문제는 저소득층을 대상으로 하는 복지의 영역에서는 더욱 논란의 대상이 될 수 있다. 특히 흔히 저소득층이라 불리는 계층도 다시 세부적으로 층화(stratification)가 가능하기 때문에 형평성에 맞도록 계층별 지원방안을 마련하는 일은 결코 용이하지 않다. 우리나라의 경우 자영업자, 고용이 불안정한 자 등에 대한 소득파악시스템이 제대로 구축되어 있지 않기 때문에 지원대상을 합리적으로 규정하기가 어려운 것이 현실이다. 따라서, 공인된 저소득층이라 할 수 있는 기초생활수급자 및 흔히 대표적인 취약계층으로 인정되는 노인, 장애인 등에 대해 정부의 지원이 집중되는 경향을 보인다. 이 경우 이중혜택의 문제가 발생하기도 하며³⁷⁾, 정작 지원이 필요한 차상위 계층, 근로빈곤층 등은 정책의 사각지대에 놓이기도 한다.

한편 주택부문과 관련하여서는 경제적 빈곤과 주거측면에서의 빈곤이 아직까지 합리적으로 함께 연계되어 검토되지 않음에 따라 체계적인 세부지원방안이 마련되지 않고 있다. 따라서 어떤 면에서 보면 지극히 실무적인 일이지만 사회적 형평성 제고를 위한 다양한 대안별 시

물레이션을 통해 구체적 지원방안을 마련할 필요가 있다.

4. 주거와 사회복지시설³⁸⁾의 역할구분

주거복지부문에서 자주 등장하는 또 하나의 쟁점은 주거와 사회복지시설의 구분에 관한 사항이다. 주거복지가 개념상으로는 주거와 복지를 연계하는 것이긴 하나 실제로 복지부문의 법령과 주택부문의 법령이 서로 유기적으로 연계되지 못하고 있다. 한 예로 「노인복지법」 제32조에 규정되어있는 실비노인복지주택 등은 그 명칭에도 불구하고 주택관련법령에서는 주택으로 취급되지 못하여 국민주택기금 등이 지원되지 않고 있다. 이 주택은 「노인복지법」에 근거한 사회복지시설로, 「주택법」상의 사업계획승인 등의 절차를 거치지 않고 공급되기 때문이다.

최근 건설교통부가 다양한 주거복지정책들을 추진하고 있지만, 그러한 정책을 바라보는 시각의 차이로 인해 정책의 취지가 잘못 해석되는 경우가 있다. 특히 복지사업에 관여하는 시민단체 및 사회복지시설 종사자들도 이해관계에 따라 각기 다른 입장을 보이고 있으며, 그 동안 주거부문과 복지부문간 상호이해가 부족하였기 때문에 취약계층을 위해 제공되는 공간이 사회복지시설처럼 운영될 소지도 다분히 있다. 그러나 주거복지라는 새로운 패러다임을 도입한 것은 단순히 기존 사회복지시설의 확충보다도 주거라는 필수적 재화를 통해 취약계층의 생활안정을 기하기 위한 목적이 있음을 간과해서는 아니된다. 특히 시설을 통해 지원할지 아니면 주거를 통해 지원할지의 여부를 판단하는데 있어 지원대상의 자활 가능성이 어느 정도 되는지가 중요한 관건이 되는 만큼, 시설과 주거의 역할은 분명히 구분되어야 한다.

V. 주거복지정책의 추진전략 및 향후 과제

우리나라의 주거복지정책이 효과적으로 추진되기 위해서는 어떠한 내용의 정책에도 적용될 수 있는 적절한 정책인프라의 구축이 선행되어야 한다. 정확한 실태파악, 서로 다른 정책들을 연계하는 종합적 접근, 지역이기주의 방지 및 민간의 자율적인 비영리 주택사업 활성화, 법령정비와 재원조달방안 마련 등이 여기에 속한다.

1. 적절한 주요구 파악과 그에 부응하는 지원방안마련

지금까지 정부의 주거정책은 주로 공급자 위주의 정책이었다. 특히 주택의 절대부족문제를 조속히 해결하기 위해 대량공급에 초점이 맞추어졌다. 그러나 주택보급률이 100%를 초과하는 등 양적 부족 문제가 어느 정도 해결

35) 건설교통부 “서민 주거복지 확대방안(2004.6.8)” 참조

36) 한국주거학회(2005), 「저소득층의 주거복지를 위한 다가구주택 매입임대 사업사업의 평가 및 확대추진방안」, pp.178-179.

37) 한 예로 영구임대주택에 거주하는 가구에 대해 주거급여를 추가로 지급하는 것은 이중혜택이라는 지적도 있다.

38) 사회복지시설은 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 시설을 말하며(「사회복지사업법」 제2조 4호), 사회복지사업은 국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 모·부자복지법 등에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인보호 등 각종사회복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다(「사회복지사업법」 제2조 1호).

되었으며, 주거복지에 대한 수요와 기대가 점차 높아지고 있기 때문에 이제는 물리적 공간인 주택뿐 아니라 그 속에 거주할 사람에 대한 관심을 확대하여야 할 시점이다. 따라서 시장에서 측정이 곤란한 주요구를 적절히 파악한 후 이를 유형별로 분석하여 이에 부합하는 합리적인 주거복지정책대안을 마련하여야 한다. 주요구 파악 시에는 최저주거기준 미달여부와 소득수준이 함께 고려되어야 하며, 주택관리뿐 아니라 입주자관리도 중요하다는 사실을 간과해서는 아니된다. 특히 체계적인 차등지원방안 마련이 가능하도록 하기 위해서는 법 정부적으로 조속히 소득과악시스템 구축 등 복지인프라를 강화하여야 한다.

2. 각기 다른 분야의 사회정책간의 적절한 연계

주거복지정책은 반드시 다른 분야의 사회정책과 함께 추진되어야 한다. 주거복지정책목표 중의 하나가 자활을 지원하는 것이라면 이에 상응하는 자활프로그램이 함께 마련되어야 한다. 특히 빈곤층의 밀집으로 공공부문이 건설한 임대주택단지 등이 사회·경제적 분리(segregation) 현상을 경험하게 될 경우 임대주택정책이 오히려 사회분열을 조장하는 결과를 초래할 수도 있기 때문에 근로의욕을 촉진하는 노동정책 등도 동시에 추진되어야 한다. 이러한 종합적 접근을 통해 수혜자의 도덕적 해이를 방지하고, 복지정책의 종착역은 수혜자가 정부의 지원을 받으면서 안도감을 느끼는 단계가 아니라, 정부의 지원대상에서 벗어나 홀로살 수 있는 단계라는 의식을 교육, 홍보 등을 통해 적극적으로 심어줄 필요가 있다. 특히 주민들이 지역관리에 능동적으로 참여할 수 있도록, 함께 할 수 있는 행사 또는 교육프로그램 등을 활성화하여 상호간의 접촉이 확대되도록 유도하여야 한다. 당사자들의 의식변화는 제도개선 만큼이나 중요하기 때문이다.

3. NIMBY³⁹⁾ 현상 방지 및 민간비영리 주택사업 활성화

주택은 지역성이 강한 재화이다. 다른 재화와는 달리 지리적 고정성을 특징으로 하며, 주거정책의 일차적 수혜자도 주택이 공급되는 지역의 주민이다. 현재 국민임대주택 또는 다가구매입임대주택⁴⁰⁾의 입주자격도 당해지역 거주기간이 길수록 유리하다. 이러한 제도적 배려는 관할구역 안으로 저소득층이 유입되는 것을 원하지 않는 지자체의 기대를 어느 정도 반영하는 것이다. 지자체의 이러한 기대는 저소득층이 지역사회에 기여하는 부분보다 그들을 위해 지출되는 행정비용이 더 크다는 사실에 근

거한다. 따라서 지역이기주의를 타파할 수 있는 중앙정부 차원의 갈등조정방안과 지자체에 대한 다양한 인센티브가 마련되어야 한다. 현재 추진 중인 주거복지업무의 대부분은 대한주택공사의 지역본부가 담당하고 있다. 향후 주거복지정책의 효과적 추진을 위해서는 지자체의 역할과 책임이 지속적으로 강화되어야 한다. 특히, 사회복지전담공무원들에게 주거문제의 중요성을 지속적으로 전파하고, 지자체마다 주거복지전담기구를 설치하여 주거와 복지가 실질적으로 연계될 수 있는 기반을 마련하여야 한다.

한편, 거주자 중심의 주거복지정책 추진을 위해서는 민간 비영리부문을 적극 활용하여야 한다. 공공부문이 독자적으로 다양한 주거복지수요를 충족시키는 것은 곤란하다. 현장에서 활동 중인 비영리단체들이 더 많은 정보와 경험을 가지고 있고, 각기 다른 성격을 지닌 단체들의 활동이 활성화될 때 주거지원프로그램도 훨씬 다양해질 수 있으므로 이들에 대한 지원을 통해 주거복지의 효과적 거버넌스(governance)시스템도 구축할 수 있을 것이다⁴¹⁾.

4. 관계법령 정비와 국민주택기금의 주거복지성격 강화

주거복지정책의 효과적 추진을 위해서는 이를 위한 정책수단이 마련되어야 한다. 그 대표적인 것이 바로 법령의 정비와 원활한 재원조달방안이다. 현재 주거복지정책은 「주택법」, 「임대주택법」, 「국민임대주택 건설 등에 관한 특별조치법」 등 각기 다른 법에 근거하여 개별적으로 추진되고 있으며, 계획의 수립, 예산의 확보절차 등이 아직 체계화되어있지 않다. 특히 위에서 언급한 법들은 주로 사업자 중심의 법으로, 거주자의 주거복지향상을 직접적 목표로 하고 있다고 볼 수 없는 한계를 지닌다. 따라서 주거복지정책의 체계적 추진을 위해서는 계획, 업무영역, 기본방향, 재원조달의 근거 등을 내용으로 하는 (가칭)주거복지기본법을 마련할 필요가 있다.

한편, 주거복지사업은 대부분 정부 재정과 기금에 의존하고 있지만 시범사업, 긴급사업 등의 경우 미리 예산을 확보하여 추진하는 것은 정부예산의 일반적인 절차상 시기적으로 어렵다⁴²⁾. 한편, 국민주택기금은 예산에 비해 비교적 신속적 운용이 가능하나 기본적으로 조성재원이 국민주택채권이므로, 용자의 형태로 운용될 수밖에 없다. 그러나 지원대상 및 지원프로그램 등에 따라 용자이율을 조정하되 채권의 형태로 확보되지 않는 복권기금 등도 국민주택기금으로 유입되고 있으며, 여유자금 운용으로 신규이익금도 발생하고 있으므로 합리적 범위 내에서 일정부분 보조의 형태로 기금을 운용하는 방식도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 국민주택기금의 장기상환일정과 상환금액을 파악하여, 기금의 건전성을 유지하는 범위 내에서 보조금으로 지출이 가능한 수준을

39) “Not in my backyard”의 출입말로 지역이기주의를 의미하며, 유사한 용어로는 NOOS(Not on our street), LULU(Locally unwanted land uses), NIMTOO(Not in my term of office) 등이 있다. Dear M.(1993), “Le syndrome NIMBY”, 2001 Plus, No.27, 1993.7, pp.2-3.

40) 다가구매입임대주택도 엄격히 보면 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」에 근거하여 공급되므로 국민임대주택의 범주에 포함된다. 그러나 단지의 형태로 대량 공급되는 일반적인 국민임대주택과는 구별되므로 여기에서 별도로 언급하였다.

41) 건설교통부(2004), 『비영리단체의 공공주택사업 참여 활성화 방안 연구』 참조.

42) A년도에 추진할 사업은 대개 그 전년도 상반기까지 구체적 내용을 확정하여 정부의 예산안 초안에 반영하는 것이 보통이다.

책정해야 할 것이다. 특히 어느 한 사업이 시범사업 이후 계속사업으로 추진될 경우 보조금의 재원을 기금에서 국가예산으로 변경하는 방안이 검토되어야 한다.

VI. 맺음말

본 연구에서는 주택과 거주자의 관계 및 거주자의 사회적 관계를 핵심내용으로 하여 주거복지의 개념을 새로이 정의하고, 주거복지정책의 목표를 설정한 후, 관련 쟁점들을 검토함으로써 향후 주거복지에 대한 논의 및 주거복지정책의 효과적 추진을 위해 필요한 이론적 틀을 확립하고자 하였다. 또한 현실적으로 가장 시급하다고 판단되는 전략과제도 함께 제시하였다. 이러한 내용들을 종합해 보면, 주거복지란 최저주거기준에 미달되지 않는 주택에 거주하면서 “정상적인” 사회생활을 영위할 수 있는 상태를 의미하는데, 이러한 수준에 도달할 수 없는 시장소외계층에 대해서는 정부가 이들의 자립을 지원한다는 명목으로, 사회적 형평성에 맞는 범위 내에서 우선적인 지원책을 강구할 필요가 있다. 특히, 주거지원은 시설지원과 분명히 다르다는 점을 명확히 하여야 한다.

물론 주거복지의 취약계층에 대해서만 적용되지 않고, 사회구성원 모두에게 보편적으로 적용되는 개념이다. 그러나 중상층은 현실적으로 주택시장에서 주거문제를 어느 정도 해결할 수 있기 때문에 예산 또는 업무능력 등의 제약 하에서 우선 시장소외계층을 지원대상으로 삼을 필요가 있으며, 이로 인해 당분간 주거복지정책은 주택수급이 아닌 주요구에 근거할 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다. 따라서 정확한 실태조사시스템이 구축되어야 하며, 각기 다른 사회정책간 적절한 연계방안이 적극 모색되어야 한다. 지원대상을 설정하는 단계부터 부처간에 심도깊은 협의과정을 거쳐야 한다. 또한, 현재는 중앙정부가 주도적으로 주거복지정책을 추진하고 있으나 향후 지자체와 민간단체가 중추적 역할을 담당하게 될 것이므로 효율적인 민관합동체제(PPP: Private-Public Partnership)의 구축이 필요하다. 지역이기주의는 극복되어야 하며, 민간의 잠재력과 창의력이 적극 활용될 수 있도록 규제가 아닌 지원위주의 제도로의 개선이 필요하다. 이러한 모든 것들은 법령과 재원이 마련되어야 실현이 가능하므로 이와 같은 정책인프라도 조속히 구축해야 할 것이다. 향후 주거복지부문이 다양한 형태로 발전하기 위해서는 우선 이 분야에 대해 관심이 대폭 증대되어야 하기 때문에 논의의 장이 지속적으로 확대되어야 한다.

참 고 문 헌

1. 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」.
2. 건설교통부 고시 제2000-260호(2000.10.2).
3. 건설교통부 공고 제2004-173호(2004.6.15).

4. 건설교통부(2004), 『비영리단체의 공공주택사업 참여 활성화방안 연구』.
5. 건설교통부 “서민 주거복지 확대방안(2004.6.8)”.
6. 건설교통부 “서민·중산층 주거안정 지원대책(2003.8.12)”, 국정과제안건 사전보고자료.
7. 「건설교통부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(2005.9.1 일부개정, 건설교통부령 468호).
8. 「건설교통부와 그 소속기관 직제」(2005.9.1 일부개정, 대통령령 19031호).
9. 건설교통부(2003), 『주택종합계획(2003-2012) 수립 연구』.
10. 김혜승 외(2004), 『주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구』, 국토연구원.
11. 남원석(2004), “주거빈곤과 한국도시연구소 10년”, 한국도시연구소, 『빈곤과 도시』, 통권 71호(2004.11/12).
12. 「노인복지법」.
13. 대통령비서실 삶의질향상기획단(2002), 『생산적 복지 - 복지패러다임의 대전환』.
14. 대한주택공사(2002), 『주거복지백서』.
15. 대한주택공사(2000), 『주거빈곤가구의 실태와 최저주거기준달성방안』.
16. 「사회복지사업법」.
17. 윤혜정(2004), “기본권으로서의 주거와 주거운동의 방향”, YMCA 시민권익 포럼 <주거권 보장 및 지역사회 주거복지네트워크 구축을 위한 시민운동 과제 모색>, 2004.12.21.
18. 장세훈(1999), “제3세계 발전주의 국가에서의 민주화와 주거복지”, 한국도시연구소, 『도시연구』, 제5호(1999.11).
19. 주거학연구회(2005), 『넓게 보는 주거학』, 교문사.
20. 「주택법」.
21. 하성규(2000), “임차가구의 주거권보장”, 경실련 도시개혁센터, 『더불어 사는 주거만들기』, 보성각.
22. 하성규(1997), 『주택정책론』, 박영사.
23. 한국주거학회(2005), 『저소득층의 주거복지를 위한 다가구주택 매입임대 시범사업의 평가 및 확대추진방안』.
24. Bosvieux J.(1998), “Besoins et demande de logements”, Segaud M. et al., *Logement et habitat: l'état des savoirs*, Paris: Editions La Découverte.
25. Dear M.(1993), “Le syndrome NIMBY”, *2001 Plus*, No.27, 1993.7.
26. Harloe M.(1995), *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford: Blackwell.
27. Harvey D.(1975), *Social Justice and the City*, London: Edward Arnold.
28. Johnston R. J.(1991), *A Question of Place: Exploring the Practice of Human Geography*, Oxford: Blackwell.
29. Morris L.(1994), *Dangerous Classes: The Underclass and Social Citizenship*, London: Routledge.
30. Pooley C.(1992), *Housing Strategies in Europe 1880-1930*, Leicester: Leicester University Press, pp.333-334.
31. Rawls J.(1999), *A Theory of Justice*, rev. ed., Oxford: Oxford University Press.
32. Robinson R.(1979), *Housing Economics and Public Policy*, London: Macmillan.
33. Sarkissian W.(1976), “The Idea of Social Mix in Town Planning: An Historical Review”, *Urban Studies*, Vol.13, No.3.

(接受: 2005. 11. 28)