

지방분권형 주거복지정책에 관한 소속기관별, 지역별 인식 차이

How do Key Stakeholders Perceive Differently on
the Decentralization of Housing Policy?

김 인 제 (In-Je Kim)* · 김 지 은 (Jieun Kim)**

〈 Abstract 〉

The decentralization of housing policy is drawing considerable attention because of the regional differentiation of residential conditions. This study aims to identify potential challenges to the decentralization of housing policy by analyzing how key stakeholders and various local governments perceive differently the current status of housing policy and the prospect of decentralization. To collect empirical data, we conducted an online survey of local government officials, housing welfare experts and employees of public housing corporations. We found that there is a broad consensus on the need for a decentralized housing policy. In particular, local governments in the Seoul Metropolitan Area and experts are strongly aware that local opinions are not well reflected under the centralized housing policy system. Other local governments are found to have a contrary opinion. It seems that the more experience there is in dealing with the central government housing initiatives, the stronger the discontent with the centralized housing policy becomes. It should be noted that there is a broad consensus that the availability and location of public rental housing do not properly accommodate local needs under the current system. To make meaningful progress, majority of the survey respondents think that, above all, local governments' poor financial and organizational conditions have to be resolved. The decentralization of housing policy would be a process of discovering and resolving issues that exist behind the differences in perception among various stakeholders.

키워드 : 지방분권, 주거복지정책, 인식조사, 인식차이

Keyword : Decentralization, Housing Policy, Survey, Perception Difference

* 세종대학교 도시부동산유통협동학과 박사과정, ij7857@gmail.com, 주저자

** 서울주택도시공사, SH도시연구원 수석연구원, jieun.kim@i-sh.co.kr, 교신저자

I. 서론

1. 논의의 배경

문제인 정부가 지향하는 ‘연방제 수준의 강력한 지방분권’의 실현을 위한 「자치분권로드맵」(행정안전부, 2017)은 압축적 경제성장기에 구축된 ‘고도의 중앙집권적 국정운영 방식’이 한계에 직면했다고 진단하고, ‘중앙권한의 획기적 지방 이양’, ‘강력한 재정분권’, ‘자치단체의 자치역량 제고’ 등을 분권화의 핵심전략으로 제시했다. 1995년 전국 동시지방선거로 지방자치가 본격화된 이래로 정권을 막론하고 중앙정부 기능의 지방이양이 정책과제로 추진되어왔지만 지방분권¹⁾의 실질적인 성과는 미흡했다는 평가를 받고 있다(국회예산결산특별위원회, 2017; 육동일, 2017; 윤이화, 2017; 자치분권위원회, 2018; 최진혁, 2017). 단순 집행사무 위주의 이양으로 인해 지방자치단체가 지역의 문제를 해결하는데 필요한 권한과 역량을 갖추기 어려웠기 때문이다. 2018년 수립된 「자치분권 종합계획」은 이러한 한계를 넘어서기 위해 ‘기능 중심의 포괄 이양’을 통한 지방의 실질적 권한 확대를 천명하였다. 특히, ‘우리 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전에 따라 주민 복지, 생활환경개선 등 주민의 삶의 질과 밀접한 주요 권한의 일괄 이양을 강조하고 있다.

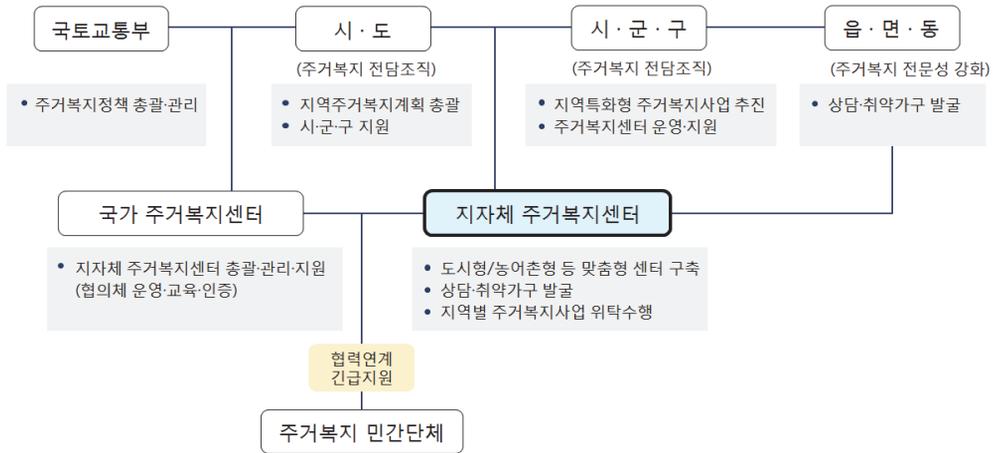
분권화 기조는 「사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵」(관계부처합동, 2017)에서도 확인할 수 있다. 정부는 ‘중앙정부·LH 중심’의 주거복지를 ‘중앙-지방-민간의 협력적 거버넌스’로 전환하는 ‘협력적 주거복지 거버넌스 구축 및 지원 역량 강화’를 주거복지로드맵의 4대 기본방향²⁾의 하나이자, 주거복지로드맵 실천을 위해 구축되어야 할 기반³⁾으로 제시하였다. 주거복지로드맵에 제시된 협력적 주거복지 거버넌스 체계도에 따르면, 국토교통부는 정책의 총괄과 관리, 시·도는 지역의 주거복지계획 총괄, 시·군·구는 지역특화형 주거복지사업 추진 및 주거복지센터 운영·지원, 읍·면·동은 상담 및 취

1) 분권화(decentralization)에 관한 논의에서 ‘지방분권’은 정부 간 관계에 초점을 두는 개념으로, ‘행정의 효율성과 민주성을 제고시키는 정치체제인 지방자치의 기반을 확립’하기 위해 ‘중앙정부의 권한을 지방으로 이양’하는 것을 의미한다(김홍환·정순관, 2018).

2) 주거복지 로드맵 기본방향: (1) 생애단계별·소득수준별 수요자 맞춤형 지원, (2) 무주택 서민·실수요자를 위한 주택공급 확대, (3) 임대차시장의 투명성·안정성 강화, (4) 협력적 주거복지 거버넌스 구축 및 지원 역량 강화

3) 주거복지 로드맵 실천기반:(1) 법·제도 정비, (2) 협력적 거버넌스 구축, (3) 재원 마련

약가구 발굴을 담당하는 것이 역할 배분의 원칙이다. 그러나 주거복지 거버넌스 구축과 관련된 주요과제와 세부내용에서는 주거복지정책의 분권화보다는 전달체계 확충, 정부의 주거복지로드맵 실현을 위한 자치단체와의 협력, 사회적 경제주체 활용을 강조하고 있다. 더욱이 지방자치단체와 사회적기업의 역량 부족을 채우기 위해 2022년까지 LH 마이홈센터를 100개까지 확대하겠다는 계획은 분권화와 상충되는 방향으로 보인다. 김대중 정부 이후 모든 정권에서 지방분권을 정책적으로 추진할 만큼 정치적 환경은 변하고 있지만, 양적 목표 중심의 주거복지정책 수행에 가장 효율적인 중앙집권적 정책실행체계를 포기하기 어려운 딜레마가 2017년 주거복지로드맵에도 고스란히 남아있는 것이다.



출처: 관계부처합동, 2017, p. 63.

〈그림 1〉 주거복지로드맵의 협력적 주거복지 거버넌스 체계도

「지방자치법」에 의하면 주택공급 및 기타 주거복지 관련 정책(이하 ‘주거복지정책’)은 주민의 복리증진과 밀접한 관계에 있는 지방자치단체의 사무에 속한다고 할 수 있다. 그러나 동법 제9조 1항에 ‘법률에 이와 다른 규정이 있으면 그렇지 아니하다’라는 예외 규정을 두고 있어 사실상 분권화의 내용과 방법이 개별법에 좌우되는 한계를 지닌다. 지역 여건에 맞는 주거복지정책이 추진될 수 있도록 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할을 재정립하고 자치단체의 조직과 역량을 강화해야 한다는 전문가들의 공통된 제언에도 불구하고, 주거복지정책은 여전히 중앙정부가 주도하고 있다는 평가가 지배적이다(박미선 외, 2019; 유승

동, 2017; 소진광·송광태, 2011; 천현숙 외, 2005). 이는 중앙행정기관의 권한축소에 대한 반발과 지방자치단체의 소극적 태도에 기인하는 것으로 볼 수 있다(자치분권위원회, 2018). 권한과 재원의 일괄적인 이양이 이루어지지 않은 상황에서 지방자치단체가 주거복지정책의 분권화를 요구하기 어려운 한계가 있는 것이다(천현숙 외, 2005). 2000년대 중반 사회복지사업의 분권화를 추진하면서 국고보조사업 일부를 지방으로 이양하고 그에 따른 재정 보전을 위해 분권교부세를 도입했음에도 불구하고 지방자치단체의 복지재정 부담이 예상보다 크게 늘었던 경험으로 인해 지방분권이 '중앙부담의 지방전가'라는 인식이 형성되어 있는 것도 문제로 지적되고 있다(이재원·오영삼 외, 2018).

2. 선행연구와의 차별성

주거복지정책의 분권화에 대한 논의를 실증적으로 분석한 연구는 많지 않다. 천현숙 외(2005)는 중앙 및 지방공무원, 시민단체, 연구자, 공사, 민간건설업체를 대상으로 한 설문 조사와 지방공무원과의 심층면담조사를 통해 우리나라 주택정책이 매우 중앙집권적이며, 중앙과 지방의 역할 분담이 필요하지만 아직 지방은 주택문제를 해결할 역량이 부족하다는 인식이 지배적임을 확인하였다. 지방분권의 당사자인 중앙정부와 광역자치단체의 응답자 수가 충분치 않아 정부간, 지역간 인식차이를 확인하는데 한계가 있지만, 규범적으로 논의 되어온 문제에 대해 실증적인 분석을 시도한 연구로서 의의가 있다. 소진광·송광태(2011)는 지방분권화 흐름에도 불구하고 국가공기업(구 대한주택공사)을 통해 국가주도의 주택정책이 지속되고 있으며, 때로는 지방정부 고유의 기능이나 권한과도 충돌하고 있음을 지적하였다. 실증분석을 통해 공공주택사업의 분권화 필요성과 파급효과에 관해 국가공기업과 지방자치단체 사이에 극명한 인식차이가 있으며, 이로 인해 중앙-지방 간 기능배분에 대한 합의 도출이 쉽지 않을 것이라고 진단하였다. 봉인식(2013)은 중앙정부 주도의 공공임대주택 공급체계로 인해 고착화된 지방자치단체의 '무관심', 자원 및 역량 부족에 따른 '부담감', 중앙정부의 일방성과 독점성에 대한 '거부감'을 극복할 수 있는 제도적, 조직적 재편에 관한 논의의 필요성을 제기하였다. 김영주 외(2010)는 주거복지정책의 최전선에 있는 사회복지전담공무원과 사회복지사를 대상으로 한 설문조사를 통해 '주거'가 가장 중요한 복지서비스의 하나로 인식되고 있지만, 주거복지에 관한 교육을 받을 기회는 거의 없었음을 보여주었다. 사례관리를 담당하는 사회복지사는 주거급여의 실효성에 대해 공무원보다 부정

적인 인식이 강했는데, 이는 직접적인 실행 경험의 유무가 주거복지정책의 실효성에 대한 인식에 영향을 미치기 때문으로 분석하였다.

이 연구의 목적은 지방분권형 주거복지정책에 대한 소속기관별(지방자치단체, 전문가, 공기업), 지역별 지자체(수도권, 비수도권 광역시도, 비수도권 기초자치단체) 간의 인식 차이를 실증적으로 분석하고 인식 차이의 원인과 극복과제를 짚어봄으로써 지방분권형 주거복지정책에 대한 시사점을 제시하는 것이다. 인식조사 대상은 전국의 지방자치단체, 주거복지 분야 전문가, 공기업 종사자이며, 분석의 내용은 그간의 주거복지정책이 지역의 주거여건을 충분히 반영해왔는지, 지방분권형 주거복지정책의 필요성에 어느 정도 공감하고 있는지, 주거복지정책 분권화를 위한 선결과제는 무엇인지 등이다. 지방분권형 주거복지정책의 쟁점으로 부상하게 될 공공주택 정책과 주거급여사업을 중심으로 한 문헌연구와 주제별, 지역별 인식 차이에 대한 실증적인 분석을 토대로 지방분권형 주거복지정책의 실행여건을 파악하고 해결과제를 도출한다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

II. 이론적 고찰

1. 지방분권형 주거복지정책의 필요성

‘주거복지’는 물리적·경제적으로 적정한 수준의 주택공급과 최소한의 주거수준을 보장하기 위한 사회복지적 지원을 포괄하는 개념으로 사용되고 있다.⁴⁾ 주거복지 개념이 도입된 1990년대에는 대규모 개발사업을 통한 시급한 주택 부족의 해결, 공공 또는 민간이 주도하는 개발사업으로 인해 발생하는 철거민 대책 마련, 도시저소득층의 주거불안 등을 해결하는 주체로 국가의 역할이 강조되었다. 장세훈(1999)은 ‘국가를 위시한 공공부문’이 최소한의 주거수준을 보장해야 한다고 보았으며, 대한주택공사가 2002년에 발간한 「주거복지백서」는 ‘사회복지적 주거서비스를 국가가 제공하는 것’을 주거복지로 정의하였다(김영태, 2006). 시장실패를 보완하여 주거권을 보장하는 것은 국가의 의무라고 보는 관점이 반영된

4) 1948년 세계인권선언에서 ‘주거’를 모든 사람이 가지는 권리로 정의한 이래로 국제사회에서 주거는 ‘물리적 거처로서의 주택’뿐만 아니라 ‘사회적 의미의 주거’를 포괄하는 개념으로 자리 잡았다(박미선 외, 2019).

것이였다. 지방자치제도가 싹트는 시기였기 때문에 지방자치단체의 적극적인 역할을 기대하기 어려운 한계도 작용했을 것으로 짐작된다. 공공임대주택이 중앙정부 주도의 대규모 주택공급정책의 일부로 추진되면서, 우리나라의 주거복지정책은 자연스럽게 중앙집권적 성격을 갖게 되었다. 주택이 절대적으로 부족했던 시기에는 중앙정부 주도의 정책 추진이 효율성 측면에서 불가피한 선택이었을 지도 모른다. 그러나 주택의 본질적 특성인 지역적 고착성과 그동안의 총량적·획일적 주거정책으로 인한 지역 간 주택 수급 및 주거복지 수요의 차별화 추세를 감안할 때, 지방분권형 주거복지로의 전환이 시급하다는 것이 전문가

〈표 1〉 지역별 주택보급률 및 주거복지 관련 지표

지역	주택 보급률 (2018) ¹⁾	가구수 (2018) ²⁾	주거취약계층당 공공임대 비율 ³⁾	주거비 과부담 가구비율 ³⁾	노후주택 비율 ³⁾	공공임대 건설실적 (2018) ⁴⁾	2018~2022 신규주택 수요 추정치 (연평균, 천호) ⁵⁾
전국	104.2	19,979,188	43.0	9.8	16.9	179,360	386.5
서울	95.9	3,839,766	21.6	20.0	14.9	26,628	55.4
인천	101.2	1,094,749	49.3	7.4	12.8	9,853	29.5
경기	101.0	4,751,497	51.4	10.7	8.2	58,824	136.6
부산	103.6	1,363,608	38.0	8.4	21.9	6,683	15.8
대구	104.0	957,516	58.8	7.6	16.4	6,278	11.0
울산	110.3	431,391	42.8	6.6	11.5	3,610	7.8
경북	116.1	1,094,534	40.3	3.9	26.8	8,665	15.5
경남	110.1	1,306,394	53.3	5.0	20.5	8,767	22.3
광주	106.6	578,559	116.4	6.4	14.7	4,659	7.9
전북	109.4	732,980	102.8	3.3	25.7	9,845	7.4
전남	112.5	737,406	69.3	2.1	33.6	4,590	8.8
대전	101.6	602,175	64.1	9.9	14.8	4,922	11.6
세종	110.0	119,029	49.9	8.5	7.5	1,356	-
충북	113.8	640,978	95.3	5.0	20.6	7,021	12.5
충남	112.7	851,124	45.6	6.2	20.3	11,233	26.3
강원	109.6	628,484	55.6	6.0	23.2	4,257	10.3
제주	107.0	248,998	52.1	6.1	20.8	2,169	7.9

1) KOSIS, 2018년(新)주택보급률

2) KOSIS, 2018년 인구주택총조사: 가구부문

3) 박미선 외, 2019, pp.85~89, 표 4-3, 표 4-4, 표 4-5 일부 인용

4) 국토교통 통계누리, 임대주택통계: 임대주택공급실적 중 공공임대주택 공급실적(연도별 사업승인 기준)

5) 공공임대주택을 제외한 추정치(국토교통부, 2018)

들의 공통적인 입장이다(봉인식, 2013; 유승동, 2017; 이만형·안재설, 2005; 전광섭, 2018; 천현숙 외, 2005).

우리나라의 주택보급률은 2018년 104.2%로 양적 부족 문제는 어느 정도 해소되었다. 그러나 지역별로 보면 서울의 주택보급률은 95.9%로 여전히 공급 부족한 반면, 울산을 제외한 5개 광역시는 101~104%, 나머지 지방은 110% 내외로 수급 상황에 차이가 나타나고 있다. 서울은 주택보급률이 낮고, 주거취약계층 당 공공임대주택 비율이 21.6%에 불과하며, 주거비 과부담 가구의 비중은 20%로 전국에서 가장 높다. 반면 전라북도는 주택보급률이 109%로 양적 공급이 충분하고, 주거취약계층 당 공공임대주택 비율이 103%로 공공임대주택은 과잉 공급이며, 주거비 과부담가구 비율도 낮으며, 노후주택 비율이 25.7%로 높은 편이다. 주거취약계층 대비 공공임대주택 확보율이 100%를 초과한 광주, 전북에서도 2018년 공공임대주택이 각각 4,659호, 9,845호가 공급되었다.⁵⁾ 이는 지역에 따라 주거여건과 주택 재고의 특성이 다르게 나타나고 있는 데 반해, 주거복지정책의 상당 부분이 중앙정부 주도의 양적 공급 확대에 의존하고 있기에 발생하는 비효율이라고 해석할 수 있다.

2. 주거복지정책 분권화의 현주소

주거복지정책의 분권화는 주거복지에 대한 권한과 책임이 어떻게 배분되어 있을 때 지역주민의 주거복지 수요에 효과적으로 대응할 수 있는가에 관한 문제이다. 주택정책 또는 주거정책의 지방화 필요성을 제기한 기존 연구에 나타난 공통 원칙은 중앙정부는 정책의 방향을 제시하고 조정하는 역할을 담당하고, 지방자치단체가 지역 여건에 맞는 정책을 기획하고 집행할 수 있도록 역할 분담이 되어야 한다는 것이다(유승동, 2017; 이만형·안재설, 2005; 전광섭, 2018). 이는 「자치분권로드맵」(행정안전부, 2017)에서 제시한 합리적 권한 배분 기준, 즉 국가는 전국적 규모와 통일성에 관한 사무를, 시·도는 광역적·종합적 기능을, 시·군·구는 주민 생활과 밀접한 사무를 담당하도록 한다는 원칙과 일맥상통한다. 지방분권화의 흐름에 따라 「주거기본법」, 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 등 주거복지의 기본방향을 제시하는 법에

5) 2018년 전체 가구수 대비 공공임대주택 공급(인허가 기준) 비율은 전국 평균 0.90%인데, 광주는 0.81%, 전북은 1.34%로 가구수 대비 공급량도 적지 않은 편임(본문 표1에 제시한 지표를 사용하여 계산함).

서는 국가와 지방자치단체 모두에게 지역주민의 주거복지 수요에 대응할 의무를 부여하고 있다. 그러나 실질적인 권한과 재원에 관한 사항은 여전히 중앙정부에 집중되어 있으며(전광섭, 2018; 박미선 외, 2019), 국가정책의 방향을 담고 있는 법에 비해 주택 관련 개별 법률의 분권화는 상대적으로 더딘 것으로 평가되고 있다(소진광·송광태, 2011).

1) 주거종합계획 수립 등에 관한 권한

주거복지정책 관련 최상위법인 「주거기본법」은 국가와 지방자치단체에게 주거정책을 수립·시행하고(제3조) 주거종합계획을 수립할 의무를(제5조, 제6조) 부여하고 있다. 국토교통부의 주거종합계획은 국가적인 주거정책 목표와 방향을 제시하고, 시·도지사는 국가의 정책 방향과 지역 여건에 맞는 범위에서 시·도 주거종합계획을 수립하도록 규정되어 있다. 국토교통부는 주거종합계획 수립을 위해 시·도지사에게 정책 및 사업에 대한 소관별 계획서를 요구할 권한이 있지만 시·도지사의 의견을 듣거나 협의할 의무는 없으며, 중앙

〈표 2〉 주거종합계획 수립에 관한 중앙과 지방의 권한

구분	국토교통부/국가	지방자치단체 등
(제5조) 주거종합계획의 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 주거종합계획 수립과, 그에 따른 주택 건설사업, 대지조성사업 시행 • 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사에게 주거종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 대한 소관별 계획서 제출 요청 • 소관별 계획서를 기초로 주거종합계획안을 마련하여 관계 중앙행정기관 장과 협의한 후 주거정책심의위원회 거쳐 확정(지자체 협의 의무 없음) • 확정된 주거종합계획을 중앙행정기관 및 시·도지사에게 통보 	<ul style="list-style-type: none"> • (지자체, LH, 지방공사) 국토부가 수립한 주거종합계획에 따라 주택건설사업, 대지조성사업 시행 • 국토교통부가 요구하는 정책 및 사업에 대한 소관별 계획서 제출
(제6조) 시·도 주거종합계획의 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도 주거종합계획의 수립 기준 및 절차 규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토부의 주거종합계획에 적합한 범위에서 시·도 주거종합계획 수립 • 연도별 또는 10년 단위 시·도 주거종합계획 수립한 경우 지체 없이 국토부장관에게 제출
(제7조) 주거정책에 대한 협의		<ul style="list-style-type: none"> • 주택의 건설·공급·관리에 관한 업무, 자금의 조달·운용에 관련해 「주거기본법」에 규정된 사항 외의 소관 업무에 관한 필요조치를 하려면 미리 국토부장관과 협의 의무

행정기관의 장과 협의한 후 주거정책심의위원회에서 확정된 계획을 통보하면 된다. 지방자치단체는 국토교통부가 요청하는 자료를 제출함으로써 지역의 주거정책 수요와 사업계획 등을 전달할 수 있지만, 국토교통부가 수립하는 주거종합계획에 지방자치단체가 이의를 제시하기는 어려운 구조인 것이다. 주택의 건설·공급·관리에 관한 업무 및 이를 위해 필요한 자금조달과 운용에 관해 「주거기본법」에 규정되지 않은 사항은 국토교통부 장관과 사전에 협의해야 한다는 조항(제7조)은 국토교통부의 권한을 광범위하게 보장함으로써 주거복지정책의 분권화를 어렵게 하는 요인으로 작용할 수 있다.

2) 공공주택지구 지정 등에 관한 권한

공공임대주택 공급의 첫 단추인 공공주택지구의 지정·변경·해제에 관한 권한은 원칙적으로 건설교통부 장관에게 있지만, 30만 제곱미터 미만인 지구조성사업의 지구지정·변경·해제, 공공주택사업자 지정, 지구계획 승인에 대한 권한은 시·도지사에게 위임되어 있다(공공주택 특별법 시행령 제61조). 단, 국가의 계획이나 조정이 필요하다고 국토부 장관이 인정하여 지구지정을 할 경우, 국가 또는 LH가 10만 제곱미터 이하의 소규모 주택지구에서 지구조성사업과 공공주택건설사업을 일괄 시행하는 경우에는 국토부 장관이 권한을 행사하도록 규정하여 사실상 시·도지사에게 위임한 권한의 범위를 제한하고 있다. 중앙정부에게 공공주택지구 지정에 관한 권한을 부여하고, 시행령으로 정하는 소규모 지구에 한해 권한을 지방에 위임하는 구조는 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」 이래로 비슷하게 유지되고 있다. 2010년 지방분권촉진위원회에서 330만 제곱미터 이상 또는 국책사업을 제외한 보금자리주택 사업의 지구지정 권한을 지방으로 이양하도록 결정한 적이 있었으나, 경기도와 부산시⁶⁾를 제외한 대부분의 지방자치단체는 지구지정 등 사업권한을 지방에 이양할 경우 정부의 정책목표 달성이 어려우므로 기존 체계를 유지하는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다(한국주택학회, 2013). 공공임대주택 건설에 대한 지역주민들의 반대에 따른 사업추진 지연, 지구지정 권한 이양 시 과도한 개발사업 추진, 중앙정부 관계기관과의 협의 기간 장기화 등 현실적인 우려로 인해 지방분권촉진위원회의 결정사항이 법 개정으로 이어지지 않는 않았다. 반면, 같은 시기에 지방분권화를 시도한 택지개발지구 지정 권한은 택

6) 경기도는 택지개발, 국민임대주택 단지조성, 보금자리주택지구 조성 등 중앙정부의 일방적인 사업추진에 가장 많이 노출되어왔기 때문에 지구지정 권한을 강력히 요구했으며, 부산시는 권한 이양에 원칙적으로 찬성하지만 정부의 재정지원이 더 중요하다는 입장이었음(한국주택학회, 2013).

지개발촉진법 개정을 통해 지방으로 이양되었다. 다만 330만 제곱미터 이상인 택지개발사업의 승인권, 국가의 필요로 인해 실시하거나 관계 중앙행정기관이 요청하거나 LH가 택지수급계획에 따른 택지공급을 위해 100만 제곱미터 이상의 지구지정을 제안할 때의 승인권한은 중앙정부가 갖도록 하여 국책사업 명목의 정부주도 택지개발사업이 지방자치단체 의견과 무관하게 추진될 수 있도록 하였다.

〈표 3〉 공공주택 지구지정 등에 관한 권한 배분

구분	중앙(국토교통부)	지방(시·도지사)
공공주택 특별법	<ul style="list-style-type: none"> 공공주택지구 지정 국가의 계획이나 조정이 필요하다고 국토부장관이 인정하여 지구지정을 할 경우, 국가 또는 LH가 10만 제곱미터 이하의 소규모 주택지구에서 지구조성사업과 공공주택건설 사업을 일괄 시행하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 30만 제곱미터 미만인 공공주택지구 지정 권한 위임
보금자리 주택건설 등에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> 보금자리주택지구 지정 지구면적에 관계없이, 국가의 계획이나 조정이 필요하다고 국토해양부장관이 인정할 때, 국가 또는 대한주택도시공사가 주거지역에서 지정하는 주택지구에서 지구조성사업과 보급자리주택건설 사업을 일괄 시행할 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 30만 제곱미터 미만인 보급자리주택지구 지정 권한 위임 ※ 2010년 지방분권촉진위원회에서 330만 제곱미터 이상 또는 국책사업 제외한 보급자리주택 사업의 지구지정, 지구단위 계획수립 권한을 지방자치단체로 이양하도록 했으나, 법 개정은 이루어지지 못함
국민임대주택 건설 등에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> 국민임대주택단지 예정지구 지정 	<ul style="list-style-type: none"> 20만 제곱미터 미만인 예정지구 지정 권한 위임
택지개발 촉진법	<ul style="list-style-type: none"> (1996~2010년) 20만 제곱미터 이상의 지구지정 (2010년 이후) 330만 제곱미터 이상의 택지개발사업 승인 국가가 택지개발사업을 실시할 필요가 있을 때, 관계 중앙행정기관 장이 요청할 때, LH가 택지수급 계획상 택지공급을 위해 100만 제곱미터 이상의 지구지정을 제안할 경우 	<ul style="list-style-type: none"> (1996~2010년) 20만 제곱미터 미만의 지구지정 권한 위임 (2010년 이후) 주거종합계획의 택지수급계획에 따른 택지개발지구 지정 권한 이양 해당 시·도의 계획량을 초과하여 지정하려면 국토부장관과 미리 협의 330만 제곱미터 이상은 국토부장관 승인 필요

3) 공공임대주택 입주자 선정에 관한 권한

중앙정부는 「공공주택특별법 시행규칙」, 「기존주택 매입임대주택 업무처리지침」 등에

공공임대주택 입주자 선정기준과 절차를 규정함으로써 사실상 입주자 선정 권한을 행사하며, 일부 예외적인 경우에만 입주자 선정에 관해 지방자치단체와 협의하거나 일부 권한을 부여하고 있다. 예를 들어, 영구임대주택 중 LH가 건설·공급하는 고령자복지주택은 시장·군수·구청장이 시·도지사와 협의하여 입주자를 우선 선정할 수 있다. 또한, 공공주택사업자가 입주자 선정 후 남은 영구임대주택에 대해 입주자격을 완화하여 공급하려면 시·도지사와 사전 협의하게 되어있다. 국민임대주택의 경우 지방자치단체가 우선공급 대상자 선

〈표 4〉 지방자치단체의 공공임대주택 입주자 선정권한

구분	지방자치단체에게 부여된 권한
영구 임대	<ul style="list-style-type: none"> • LH가 건설·공급하는 영구임대주택에 한해 다음과 같은 역할 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 시·도지사가 입주자를 선정하여 LH에 명단 통보 - 고령자복지주택 입주자, 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」에 따라 증축되는 주택에 단지 내 기존 입주자 중 고령자·장애인을 우선 선정하고 남은 단지 내 주택의 입주자를 선정할 때는 시장·군수·구청장은 시·도지사와 협의하여 우선 선정 가능(단, 공공주택특별법에서 정한 입주자 자격을 충족할 것) • 공공주택사업자가 입주자 선정 후 남은 주택에 대해 입주자 자격 일부를 완화하려 할 경우 입주자모집에 관한 사항을 시·도지사와 사전에 협의
국민 임대	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 또는 지방공사가 국민임대주택을 건설하여 공급하는 경우 시·도지사가 우선공급 대상자, 공급 비율, 입주자 선정 순위 기준을 별도로 정할 수 있음 • 공공주택사업자는 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 경우, 공급물량의 50% 범위에서 시장등이 공공주택사업자와 협의를 거쳐 별도로 정하는 기준에 따라 우선공급 대상자 선정 가능 • 철거민 등에 대한 우선공급 비율에 대해 시·도지사의 승인을 얻은 경우 공공주택특별법 시행규칙 별표4에서 정한 공급비율(10% 범위)을 초과하여 공급 가능
행복 주택	<ul style="list-style-type: none"> • 공공주택사업자는 지역별 특성을 고려할 필요가 있는 경우 시장 등의 의견을 들어 ① 대학생·청년·신혼부부·한부모가족 80% ② 주거급여 수급자·고령자 20%로 규정된 공급비율을 10%p 범위에서 서로 조정 가능 • 세대수 50호 또는 50세대 이하인 경우, 임대주택 유형이 혼합된 경우 또는 하나의 입주자유형에게만 공급하는 경우는 공공주택사업자가 관할 시장등의 의견을 들어 공급비율을 별도로 정할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 시·도지사, 시장등 또는 지방공사가 공공주택사업자인 경우 관할 시·도지사가 국토교통부장관과 협의하여 공급비율을 별도로 정할 수 있음
매입 임대	<ul style="list-style-type: none"> • (일반매입임대주택) 시장 등은 도지사 등 및 LH(LH가 주택을 매입하여 공급하는 경우에 한함)와 협의하여 해당 물량의 30% 범위에서 지역 특성 및 입주 수요 등을 감안하여 입주자를 별도로 선정 가능 • (공공리모델링 매입임대주택) 공공주택사업자 또는 시장 등은 도지사 등과 협의하여 해당 물량의 30% 범위에서 지역 특성과 수요 등을 감안하여 입주자 별도 선정 가능

출처: 「공공주택특별법 시행규칙」, 「기준주택 매입임대주택 업무처리지침」

정 기준에 한해 별도의 기준을 마련할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 지방자치단체나 지방공사가 국민임대주택을 건설하여 공급할 때는 우선공급 대상자 및 공급비율, 입주자 선정 순위에 대한 기준을 별도로 정할 수 있으며, 국토교통부장관이 지역의 실정 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공급물량의 50% 범위에서 시장 등이 공공주택사업자와 협의하여 우선공급 대상자 선정기준을 별도로 정할 수 있다. 철거민 우선공급의 경우 시·도지사의 승인을 통해 법에서 정한 비율인 10% 범위를 초과하여 공급할 수 있다. 행복주택은 공공주택사업자가 시·도지사, 시장 등, 지방공사인 경우에만 시·도지사가 공급비율을 별도로 정할 수 있는데, 이때는 국토부장관과 협의해야 한다. 매입임대주택의 경우 2015년부터 시장 등이 도지사 등과 협의하여 일반매입임대주택, 공공리모델링 매입임대주택 물량의 30% 범위에서 지역 특성과 입주 수요를 고려하여 입주자를 별도로 선정할 수 있는 권한이 부여되었다.⁷⁾ 이때에도 LH가 공급하는 임대주택에 대해서는 시장 등이 LH와 입주자 선정 기준에 대해 협의해야 한다. 지역별로 주거복지 수요가 차별화되고 있음에도 불구하고 공공임대주택 입주자 선정에 여전히 일률적인 기준을 적용하고 있으며, 지방자치단체에는 몇몇 예외적인 경우에만 입주자 선정 권한을 부여하고 있는 것이다.

4) 주거급여사업에 관한 권한

주거급여는 「국민기초생활보장법」과 「주거급여법」에 의해 주거안정에 필요한 임차료, 수선유지비 등을 지급하는 것으로, 국가 또는 지방자치단체는 주거급여 보장기관⁸⁾으로서 주거급여에 필요한 재원 조성⁹⁾을 고려하여 주거급여에 관한 정책을 수립·시행할 의무가 있다. 임차료 지급대상, 지급기준, 수선유지비 지급기준에 관한 사항은 국토교통부장관의 권한이며, 보장기관은 수급권자·수급자에 대한 조사, 수급자 결정 및 급여의 실시 등을 수행하기 위해 사회복지 전담공무원을 배치해야 한다. 역할 분담을 구체적으로 살펴보면, 읍면동에서 주거급여 신청·접수를 받아, 시·군·구에서 소득·재산 조사를 하고, LH가

7) 서울시가 예술인, 홀몸어르신, 청년창업자 등에게 공급하는 수요자 맞춤형 임대주택은 이를 근거로 공급된 사례이다.

8) 주거급여 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장(「주거급여법」제6조)

9) 주거급여는 자치단체 경상보조사업으로, 국토교통부가 광역자치단체에 보조금을 교부하고, 광역자치단체가 다시 기초자치단체에 보조금을 재교부하는 방식으로 추진됨(국회예산정책처, 2019a)

주택조사를 실시한 후 시·군·구에서 주거급여 보장 여부를 결정하여 통보한 후 급여를 지급한다. 어느 복지정책과 마찬가지로 중앙정부가 기획하고, 지방자치단체는 이를 집행하며, 최일선에 있는 읍면동사무소 사회복지전담공무원이 서비스를 전달하는 역할을 하고 있다(김영주 외, 2010).



출처: LH 마이홈 포털

〈그림 2〉 주거급여 지급 절차

주거급여 비용은 국가와 지방자치단체가 「국민기초생활보장법」 제43조에 따라 분담한다. 2018년 10월부터 주거급여 부양의무자 기준을 폐지하고, 주거급여 지원대상을 점차 확대¹⁰⁾함에 따라 주거급여 소요 예산도 증가하고 있다. 주거급여 예산은 2015년 9,317억 원에서 2018년 1.2조원, 2020년 1.6조원으로 확대되었으며(국회예산정책처, 2019b), 이에 따라 지방자치단체의 재정적인 부담도 커지게 된다. 사회보장위원회에 의하면 2018년 주거급여 예산의 82%는 국비, 18%는 지방비로 충당된 것으로 추정된다.¹¹⁾ 주거급여에 대한 국비 부담 비율이 명확히 정해져 있지 않기 때문에 지방자치단체 부담률은 상황에 따라 달라질 수 있다. 김필현 외(2013)에 따르면 2010년~2012년 동안 주거급여에 대한 지원이 연평균 3.5% 감소했는데, 국비의 감소폭(연평균 3.9%)이 지방비 감소폭(연평균 1.6%)보다 커서 지방자치단체의 부담률이 높아진 것으로 나타났다. 주거급여 확대가 지방자치단체 재정에 실질적 또는 잠재적 부담을 더하는 구조에서는 지방자치단체가 주거복지정책의 분권화에 소극적일 수밖에 없는 것이다.

10) 주거급여 지원 기준: 2018년 중위소득 43% 이하에서 2019년 44%, 2020년 45% 이하로 확대

11) 2017년 나라살림예산 세출명세 기준이며, 지방비는 2016년 편성 보조율을 적용하여 추계한 금액으로 실제 매칭비가 아님(사회보장위원회 홈페이지, 2020.5.20. 접속)

〈표 5〉 국가 및 지방자치단체의 주거급여 보장비용 분담 기준

구분	주거급여 보장비용 부담 범위
공통원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 시·군·구의 재정여건, 사회보장비 지출 등을 고려하여 국가, 시·도 및 시·군·구가 다음 각 목에 따라 차등하여 분담 • 국가는 매년 국가부담 예정 합계액을 보조금으로 지급하고, 과부족 발생 시 정산하여 추가로 지급하거나 반납 • 지방자치단체 조례에 따라 법에 따른 급여 범위 및 수준을 초과하여 급여를 실시할 경우 초과 보장비용은 해당 지방자치단체가 부담
국가	• 시·군·구 보장비용 총액의 40% 이상, 90% 이하
시·도	• 시·군·구 보장비용 총액에서 국가부담분을 뺀 금액의 30% 이상, 70% 이하
시·군·구	• 시·군·구 보장비용 총액에서 국가와 시·도 부담분을 뺀 나머지 금액
특별자치시·도	• 시·군·구 보장비용 총액에서 국가부담분을 뺀 나머지 금액

출처: 「국민기초생활보장법」 제43조

3. 주거복지정책 분권화의 저해 요인

주거복지정책의 분권화는 점진적, 제한적인 진전을 보이고 있다. 이는 주거복지정책의 특성 때문이기도 하고, 오랜 세월 동안 중앙정부 주도로 정책을 추진하면서 고착된 구조적 한계 때문이기도 하다. 주거복지정책의 핵심인 공공주택정책은 주거소요의 특성과 주거문제의 양상이 지역별로 차별화되고 있어 지방분권의 필요성이 높다. 그러나 지방자치단체는 공공임대주택 건설에 대한 지역주민의 반발에 직접 대응해야 하는 부담 때문에, 중앙정부는 정책목표 달성의 어려움을 이유로 실질적 권한 이양에 부정적인 입장이다. 공공임대주택 입주자 선정 권한을 지역의 주거소요에 맞게 설정할 수 있도록 분권화를 요구하는 목소리가 커지고 있지만, 중앙정부는 권한 이양 요구에 소극적으로 대응하고 있다. 주거급여사업의 경우 지역마다 주거취약계층 규모와 주거비 부담에 차이가 크기 때문에 지역 맞춤형으로의 전환이 필요하지만, 복지재정 분권화에 따른 지방자치단체의 재정부담 문제가 해결되지 않으면 지방자치단체가 권한 이양을 요구하기 어려울 수밖에 없다.

주거복지정책을 중앙정부가 주도해온 결과 지방자치단체 대부분은 주거복지 사업을 실행하기 위한 기본적인 조직, 재원, 정책 기획 역량이 부족한 상태라는 점도 주거복지정책의 분권화를 어렵게 하는 요인이다. 가장 최근에 광역자치단체의 주거정책 전담조직 현황을 분석한 박미선 외(2019)의 연구에 의하면 서울시와 경기도는 과(科) 단위의 행정조직에서 공공임대주택 전담조직을 운영 중인 반면, 부산, 대구, 광주, 세종, 강원, 충남, 제주를 주택

또는 건축 관련 과 내에 있는 주거복지팀에서, 그 외 광역자치단체는 전담조직 없이 주거급여 또는 공공임대주택 담당자를 지정하여 주거복지 업무를 수행하고 있는 것으로 나타났다. 지방자치단체의 권한이 제한된 상황에서도 주택문제가 심각한 지역에서는 주거복지 전담조직의 위상이 높지만, 그렇지 않은 지역에서는 도시계획이나 건축인허가 등 업무처리 수요가 많은 부서 내에 법률에 따라 위임된 주거복지 업무를 수행할 팀이나 담당자를 배치하는 등 소극적인 대응이 이루어지고 있는 것이다.

주거복지정책 분권화의 당사자로서 현실적 한계를 고민할 수밖에 없는 지방자치단체와 달리, 주거복지 전문가들은 지역별로 차별화되고 있는 주거소요에 효과적으로 대응하려면 주거복지정책의 분권화가 필요하다는 주장을 꾸준히 제기하고 있다(박미선 외, 2019; 봉인식, 2018; 서종균, 2018; 이만형·안재설, 2005; 조득환, 2018; 천현숙 외, 2005). 공기업은 주거복지 정책의 집행기관이지만 주거복지정책의 분권화에 대해서는 지방자치단체와 다른 인식을 가지고 있을 수 있다(소진광·송광태, 2011). 또한, 지방자치단체 간에도 조직적 역량과 경험의 차이로 인해 지역별로 주거복지 정책의 현황과 분권화 필요성에 대한 인식에 차이가 나타날 수 있을 것이다. 따라서 소속기관별, 지역별 인식 차이에 대한 실증분석을 통해 지방분권형 주거복지정책의 필요성에 대한 공감대가 얼마나 형성되어 있는지, 인식 차이의 원인과 극복과제는 무엇인지 확인하고자 한다.

III. 지방분권형 주거복지정책에 대한 주체별, 지역별 인식차이 분석

1. 분석개요

설문조사는 전국 226개 시·군·구 소속 의회 및 행정기관과 주거복지 분야 전문가를 대상으로 2019년 12월 11일부터 12월 31일까지 진행되었다. 의회 및 행정기관 대상 설문조사는 각 지방자치단체의 주거복지 관련 담당자가 설문에 응할 수 있도록 전국시·도의장협의회가 주관하여 온라인으로 진행하였다. 행정기관 응답자들의 신상정보 노출에 따른 불이익에 대한 우려가 설문 응답에 미치는 영향을 최소화하기 위해 지역, 근속년수, 소속기관 등 분석을 위한 최소한의 신상정보만 조사 내용에 포함하였다. 전문가 설문조사는 주거복

지 관련 연구 또는 업무를 수행하는 학계, 연구기관, 민간의 주거복지 종사자, LH 및 지방 공기업의 주거복지 관련부서 직원을 대상으로 전문기관에서 온라인 설문조사를 실시하였다. 불성실 응답을 제외한 602부의 유효 응답 중에서 의회 및 행정기관 소속 응답자가 54.2%, 전문가가 46.8%를 차지하였다. 의회 및 행정기관 응답자 325명의 지역분포는 수도권 28.8%, 비수도권 광역시·도 25.2%, 비수도권 기초자치단체 46.0%이다. 응답자의 근속년수는 10년 미만 51.5%, 10년 이상 48.5%로 고르게 분포하고 있다.

조사내용은 공공주택의 공급·계획·배분에 관한 사항, 주거복지 사업에 관한 사항, 주거복지정책의 분권화에 대한 의견을 13개 문항으로 구성하고 필요 시 세부 문항을 두었으며, 응답 척도는 5점 리커트 척도¹²⁾를 사용하였다. 인식 차이 분석은 크게 두 방향으로 나누어 진행하였다. 첫째, 소속기관에 따른 인식 차이를 파악하기 위해 전체 응답자를 주거복지정책 분권화의 당사자인 의회 및 행정기관(지방자치단체), 비교적 객관적 입장을 견지할 수 있는 학계·연구기관·민간 주거복지 전문가(전문가), 주거복지 관련 업무를 수행하는 공기업 근무자(공기업) 등 3개 집단으로 나누어 분석하였다. 둘째, 지역별 지방자치단체 간 인식차이를 파악하기 위해 의회 및 행정기관 소속 응답자를 수도권, 비수도권 광역시·도, 비수도권 기초자치단체 등 3개 집단으로 구분하였다. 해석상 필요한 경우 공기업 응답자도 LH, 수도권, 비수도권으로 나누어 분석하였다. 집단 간 인식의 차이를 분석하기 위해 일원

〈표 6〉 응답자 특성

		구분	사례수	비율(%)
대상자	의회 및 행정기관	소계	326	54.2 (100.0)
		수도권	94	(28.8)
		비수도권 광역시·도	82	(25.2)
		비수도권 기초자치단체	150	(46.0)
	전문가 및 공기업	소계	276	45.8 (100.0)
		전문가(학계, 연구기관, 민간) 공기업 (수도권 79, 비수도권 55, LH 35)	107 169	(38.8) (61.2)
근속 년수	10년 미만	310	(51.5)	
	10년 이상	292	(48.5)	
		전체	602	100.0

12) 전혀 그렇지 않다 1점, 그렇지 않다 2점, 모르겠다 3점, 그렇다 4점, 매우 그렇다 5점 부여

배치분산분석(ANOVA)을 진행하고, 분산의 동질성 검정 결과 등분산 가정을 만족시키는 경우 Scheffe 사후검정을, 그렇지 않은 경우 Dunnett T3 사후검정을 실시하였다.

2. 실증분석 결과

1) 공공주택 공급과정에서 지방자치단체 의견 반영 여부

중앙정부가 ‘공공주택 지구지정’, ‘공공주택 수요파악’, ‘공급계획 수립’ 시 지방자치단체의 의견을 충분히 반영하고 있는지에 관해 지방자치단체와 전문가는 그렇지 않다는 인식이 우세한 반면 공기업 응답자는 잘 반영되고 있다고 인식하는 편이며, 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 지방자치단체 내에서는 수도권과 비수도권이 상반된 인식을 하고 있음에 주목할 필요가 있다. 이는 공공주택 공급에 관한 수도권 지방자치단체와 비수도권 지방자치단체의 경험치 및 기대수준의 차이에 기인한 것으로 해석할 수 있다. 주택문제가 심각하고 공공주택지구가 많은¹³⁾ 수도권 지방자치단체는 주택문제 해결을 위해 전담 행정조직과 공기업을 통해 중앙정부 정책에 대응하는 과정에서 자신들의 의견이 충분히 반영되지 않는다는 인식을 가지게 된 것으로 보인다. 반면 공공주택지구가 많지 않고 LH가 공공주택사업을 주도하는 경우가 대부분이라 지방자치단체 차원의 조직적 대응 경험

〈표 7〉 공공주택 공급과정에서 지방자치단체 의견 반영 여부

평균비교	소속기관			지방자치단체 지역구분						
	a. 지자체	b. 전문가	c. 공기업	ANOVA		a. 수도권	b. 비수도권 광역시도	c. 비수도권 기초지자체	ANOVA	
				F	사후 분석				F	사후 분석
공공주택 지구지정 시	2.957 (1.052)	2.907 (1.095)	3.337 (1.133)	8.083***	a,b<c	2.606 (1.060)	3.000 (1.030)	3.153 (1.008)	8.261***	a<b,c
공공주택 수요파악 시	2.969 (1.092)	2.785 (1.082)	3.379 (1.107)	11.642***	a,b<c	2.596 (1.040)	3.000 (1.100)	3.187 (1.064)	8.915***	a<b,c
공급계획 수립 시	2.899 (1.084)	2.785 (1.099)	3.325 (1.147)	10.730***	a,b<c	2.553 (1.043)	2.902 (1.129)	3.113 (1.033)	8.056***	a<c

※() 안의 값은 표준편차임. *p<.05, **p<.01, ***p<.001

13) 2002~2018년 공공주택특별법에 따른 공공주택사업지구의 65%(81곳)가 수도권에 위치하며, 이중 79%는 LH가 주시행자로 참여함(국토교통부 택지개발사업지구 현황, 2018.12.31. 기준).

이 상대적으로 적은¹⁴⁾ 비수도권에서는 막연하게 중앙정부가 자신들의 의견을 잘 반영하는 편이라고 인식하고 있다고 볼 수 있다.

2) 공공임대주택 공급 및 배분에 관한 인식

지역 여건에 비추어 ‘적정량의 공공임대주택 공급이 되고 있는지’, ‘적정 입지에 공급되고 있는지’에 관해서는 모든 응답 집단에서 공공임대주택의 공급량과 입지가 지역여건을 반영하지 못하고 있다는 인식이 지배적이었다. 특히 수도권 지방자치단체와 전문가 집단에서 부정적인 인식이 강하게 형성되어 있으며, 통계적으로 다른 집단과 유의미한 차이를 보인다. ‘지역여건을 고려할 때 입주자 선정기준이 적절하다고 생각하는지’에 대해서는 전문가와 공기업은 그렇지 않는다는 인식이, 지방자치단체는 적절하다는 인식이 우세하지만 통계적으로 유의미한 차이는 아닌 것으로 확인되었다. 지방자치단체를 지역별로 구분하여 분석한 결과, 공공임대주택 수요가 높은 수도권 지방자치단체에서는 입주자 선정기준이 지역 여건에 맞지 않는다는 인식이 강하게 형성되어 있지만, 비수도권에서는 지역여건에 부합된다는 인식이 우세한 것으로 확인되었다. 소속기관이나 지역과 관계없이 공공임대주택의 공급량과 입지의 적정성에 대해 문제의식을 공유하고 있다는 점, 그리고 공공임대주택 배분 경험이 부족한 비수도권 지방자치단체를 제외한 모든 응답 집단에서 입주자 선정기준의 적정성에 의문을 제기하고 있다는 점에서 지방분권형 공공임대주택 정책의 필요성을 확인할 수 있다.

〈표 8〉 지역 여건에 맞는 공공임대주택 공급·배분 여부

평균비교	소속기관					지방자치단체 지역구분				
	a. 지자체	b. 전문가	c. 공기업	ANOVA		a. 수도권	b. 비수도권 광역시도	c. 비수도권 기초지자체	ANOVA	
				F	사후 분석				F	사후 분석
적정량 공급 여부	2.626 (1.065)	2.262 (0.894)	2.929 (1.213)	12.067***	b<a<c	2.223 (0.832)	2.720 (1.092)	2.827 (1.116)	10.255***	a<b,c
적정 입지 공급 여부	2.798 (1.079)	2.327 (1.017)	2.947 (1.156)	11.092***	b<a<c	2.330 (0.897)	3.012 (1.060)	2.973 (1.111)	13.385***	a<b,c
입주자 선정기준	3.021 (1.065)	2.785 (1.116)	2.988 (1.118)	1.929	-	2.553 (1.001)	3.232 (0.985)	3.200 (1.062)	13.790***	a<b,c

※() 안의 값은 표준편차임. *p<.05, **p<.01, ***p<.001

14) 2002~2018년 비수도권에 지정된 공공주택지구는 44개이며, 이 중 91%에 LH가 주시행자로 참여함. 수도권 공공주택지구 지정 및 시행 현황은 각주 14를 참고.

3) 주거급여 사업에 관한 인식

지역 여건을 고려할 때 ‘주거급여 대상자 선정기준’, ‘기준임대료’, ‘자가가구 수선유지급여’가 적정하다고 생각하는지에¹⁵⁾ 대해 주거급여 보장기관인 지방자치단체는 현행 기준이 적정하다고 인식하는 편이지만, 전문가 집단은 그렇지 않다고 보는 시각이 우세하였다. 다만, 지방자치단체 간에는 지역별 인식 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 주거비 부담이 높은 수도권 지방자치단체에서는 주거급여 지원기준과 기준임대료의 적정성에 대해 긍정과 부정 의견이 비슷한 수준이며(평균값이 3점에 수렴), 자가가구 수선유지급여는 현재 기준이 적정하지 않다는 인식이 우세하였다. 비수도권 기초자치단체는 주거급여사업이 적절히 운영되고 있다는 인식이 강한 편인데, 수도권에 비해 소득수준, 임대료, 수선유지비 관련 비용이 상대적으로 낮기 때문으로 보인다.

LH가 전담하고 있는 ‘주거급여 주택조사¹⁶⁾를 실시하기에 가장 적합한 주체’에 대한 인식조사 결과, 주택조사 사무 이양에 부담을 느끼는 지방자치단체의 60.7%는 현상 유지를 선호하는 것으로 나타났다. 특히 조직적 역량이 부족한 지방으로 갈수록 LH등 중앙정부 산하기관을 선호하는 비중이 확연히 높아짐을 확인할 수 있다. 반면에 전문가와 공기업은 ‘지방자치단체’를 주택조사에 가장 적합한 주체로 인식하고 있었다. 원칙적으로 지역의 주택조사는 지역에서 하는 것이 바람직하다는 인식이 반영된 것으로 보인다. 공기업 중에서도 현재 주택조사 전담기관인 LH는 현상 유지를 가장 선호하는 반면에, 지방공기업은 지방자치단체 또는 산하기관이 주택조사를 담당하는 것이 바람직하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 수도권 및 비수도권 공기업에서 ‘지방자치단체 산하기관’을 선택한 비중이 비교적 높은 것은 다소 의외인데, 주택조사 업무에 대한 부담보다 역할 확대의 필요성을 더 크게 느끼고 있기 때문으로 짐작할 수 있다.

15) 응답자의 이해를 돕기 위해 2019년 주거급여 지급 기준을 설문지에 제시함: **소득인정액**: 신청가구의 소득평가액+재산의 소득환산액이 중위소득 44% 이하. 1인가구 751,084원, 2인 1,278,872원, 3인 1,654,414원, 4인 2,029,956원, 5인 2,405,498원. **기준임대료 상한**: 14.7만원(1인가구, 4급지)~44.1만원(6인가구, 1급지), **자가가구 수선유지급여 상한(지원주기)**: 경보수 378만원(3년), 중보수 702만원(5년), 대보수 1,026만원(7년)

16) 주거급여 지급을 위해 주택현황, 실거주여부, 임대조건 등을 확인하는 절차임.

〈표 9〉 주거급여 사업의 적정성에 관한 인식차이

평균비교	소속기관					지방자치단체 지역구분				
	a. 지자체	b. 전문가	c. 공기업	ANOVA		a. 수도권	b. 비수도권 광역시도	c. 비수도권 기초지자체	ANOVA	
				F	사후 분석				F	사후 분석
주거급여 지원기준	3.445 (1.068)	3.000 (1.141)	3.349 (1.103)	6.706***	b<a,c	3.085 (1.179)	3.585 (0.916)	3.593 (1.024)	7.810***	a<b<c
기준임대료 적정성	3.187 (1.086)	2.963 (1.132)	3.385 (1.058)	5.020**	b<c	3.000 (1.068)	3.317 (1.017)	3.233 (1.126)	2.131	-
수선유지급여 적정성	3.212 (1.113)	2.822 (1.053)	3.385 (1.041)	8.963***	b<a,c	2.936 (1.134)	3.305 (1.015)	3.333 (1.127)	4.144*	a<c

※() 안의 값은 표준편차임. *p<.05, **p<.01, ***p<.001

〈표 10〉 주거급여 주택조사에 적합한 주체

주택조사에 적합한 기관(%)	전체 응답자	소속기관					지방자치단체 지역구분		
		지자체	전문가	공기업			수도권	비수도권 광역시도	비수도권 기초지자체
				LH	수도권	비수도권			
지자체	33.0	24.8	48.6	40.0	38.0	40.0	32.0	26.9	19.3
지자체 산하기관	15.9	9.2	19.6	5.7	36.7	25.5	11.7	11.0	6.7
LH등 중앙정부 산하기관	43.5	60.7	14.0	51.4	21.5	25.5	46.8	57.3	71.3
민간단체	6.0	4.0	14.0	2.9	2.5	9.1	6.4	4.9	2.0
기타	1.5	1.2	3.7	-	1.3	-	3.2	-	0.7

4) 지방분권형 주거복지정책의 필요성과 극복과제에 관한 인식

소속기관이나 지역과 관계없이 모든 조사 집단에서 지방분권형 주거복지정책 확대가 필요하다는 인식이 우세한 것으로 나타났다. 다만, 전문가와 공기업은 평균 4점을 상회하는 높은 공감대를 보인 반면에 지방자치단체는 다소 낮은 수준에서 동의하고 있으며, 특히 수

도권 지방자치단체의 공감도가 가장 낮았다. 분권화 대상을 ‘공공주택 지구지정’, ‘공공주택 공급계획 수립’, ‘입주자 선정권한’, ‘주거급여 지원기준 설정’으로 구체화한 질문에 대해서도 분권화가 필요하다는 인식이 여전히 우세하지만, 일반적인 분권화 필요성을 묻는 앞선 문항에 비해 전반적으로 낮은 수준의 공감대를 보였다. 구체적인 질문에 대해서는 응답자들이 현실적인 제약을 고려한 선택을 했기 때문일 것이다. 예를 들어, 수도권 지방자치단체는 공공주택 공급과정(표 7)과 공공임대주택 공급·배분(표 8)에 지역의 여건이 반영되고 있지 않다는 인식이 비수도권보다 훨씬 강하지만, 분권화 필요성에 대해서는 비수도권과 비슷하거나 더 낮은 수준의 공감대를 나타내고 있다. 수도권 지방자치단체는 정책대응 경험이 많은 만큼 문제의식이 크지만, 현실적인 한계도 그만큼 크게 느끼고 있는 것으로 보인다. 분석대상 집단 중에서 유일하게 LH는 ‘공공주택 지구지정’과 ‘공공주택 공급계획 수립’에 있어서 지방자치단체에 주도적인 권한을 부여하는데 부정적인 견해를 가지고 있는 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 중앙정부와 LH의 권한이 큰 공공주택정책의 분권화가 쉽지 않을 수 있음을 짐작할 수 있는 대목이다.

중앙정부의 주거복지정책 분권화 추진 의지에 대해 지방자치단체는 전문가, 공기업과 달리 부정적으로 보는 인식이 우세하였다. 특히 수도권 지방자치단체에서 부정적으로 보는 시각이 매우 강했다. 반면에 비수도권 기초지방자치단체는 중앙정부가 분권화를 추진할 의향이 있을 것이라고 인식하는 편이었다. 앞선 분석과 마찬가지로 정부의 주거복지정책에 대응한 경험이 많은 지방자치단체일수록 중앙정부가 실질적인 권한을 이양할 의향이 없다고 생각하고 있음을 알 수 있다. 지방분권형 주거복지정책 확대를 위한 극복과제로는 ‘지방자치단체의 열악한 재정여건’(70.9%)과 ‘조직 및 인력충원’(61.6%)이 가장 많은 선택을 받았으며, 중앙정부의 의지 부족을 선택한 비중은 19.4%에 그쳤다. 소속기관이나 지역과 관계없이 최우선 해결과제에 관한 생각은 같았다. 다만 전문가의 경우 지방자치단체의 전문성 부족도 쉽게 극복하기 어려운 과제라고 생각하는 반면에, 지방자치단체는 재정, 조직, 인력이 확보되면 전문성 부족은 극복할 수 있는 문제라고 인식하고 있는 것으로 보인다.

17) LH 응답자 평균값: (지자체에 공공주택지구 지정에 주도적 권한 부여) 2.49, (지자체에 공공주택 공급계획 수립 권한 부여) 2.89

〈표 11〉 주거복지정책 분권화 필요성 및 중앙정부의 분권화 의향에 관한 인식 차이

평균비교	소속기관					지방자치단체 지역구분				
	a. 지자체	b. 전문가	c. 공기업	ANOVA		a. 수도권	b. 비수도권 광역시도	c. 비수도권 기초지자체	ANOVA	
				F	사후 분석				F	사후 분석
주거복지 분권화 필요성	3.607 (1.163)	4.327 (0.877)	4.124 (1.042)	23.709***	a<b,c	3.500 (1.318)	3.805 (1.094)	3.567 (1.089)	1.681	-
-공공주택 지구지정	3.423 (1.155)	3.692 (1.119)	3.379 (1.272)	2.606	-	3.319 (1.313)	3.195 (1.180)	3.613 (1.002)	4.089*	b<c
-공공주택 공급계획수립	3.472 (1.176)	4.009 (1.068)	3.692 (1.175)	9.016***	a<b	3.330 (1.386)	3.451 (1.124)	3.573 (1.051)	1.260	-
-입주자 선정권한	3.571 (1.187)	4.140 (0.956)	3.828 (1.175)	10.585***	a,c<b	3.415 (1.402)	3.768 (0.985)	3.560 (1.132)	1.964	-
-주거급여 지원기준설정	3.276 (1.302)	3.832 (1.112)	3.805 (1.241)	13.848***	a<b,c	3.298 (1.382)	3.390 (1.194)	3.200 (1.311)	0.583	-
중앙정부의 분권화 의향	2.850 (1.025)	3.112 (1.110)	3.154 (1.139)	5.428**	a<c	2.457 (0.980)	2.841 (0.962)	3.100 (1.015)	12.130***	a<b,c

※ () 안의 값은 표준편차임. *p<.05, **p<.01, ***p<.001

〈표 12〉 주거복지정책의 분권화를 위한 극복과제

구분	전체 응답자	소속기관			지방자치단체 지역구분		
		지자체	전문가	공기업	수도권	비수도권 광역시도	비수도권 기초지자체
지자체 재정여건(%)	70.9	75.8	59.8	68.6	73.4	78.0	76.0
조직 및 인력충원(%)	61.6	64.7	45.8	65.7	61.7	64.6	66.7
전문성 부족(%)	29.2	24.8	41.1	30.2	20.2	26.8	26.7
중앙정부 의지부족(%)	19.4	19.0	27.1	15.4	28.7	17.1	14.0
지방자치단체 무관심(%)	11.6	4.0	25.2	17.8	4.3	4.9	3.3
기타(%)	0.8	-	0.9	2.4	-	-	-

※ 최대 2개를 선택하는 문항이므로 응답 비율의 합은 100~200%임

IV. 결론 및 시사점

주거복지정책의 분권화는 「자치분권 종합계획」에서 강조한 '우리 삶을 바꾸는 자치분권'이라는 비전의 실현을 위한 실천과제이자, 지역 간 주택수급과 주거복지 수요의 차별화 추세에 대응하기 위해 꾸준히 추진되어야 할 정책과제이다. 이 연구는 전국 지방자치단체, 전문가, 공기업 종사자를 대상으로 한 인식조사를 통해 지방분권형 주거복지정책에 대한 광범위한 공감대가 존재한다는 것을 보여주었다. 또한, 소속기관별, 지역별 인식 차이의 양상과 원인을 분석함으로써 지방분권형 주거복지정책으로 전환하는 과정에서 풀어야 할 과제도 적지 않음을 확인할 수 있었다. 실증분석의 주요 결과와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 전문가와 수도권 지방자치단체는 그간의 주거복지정책(공공주택 공급과정, 공공임대주택의 공급 및 배분, 주거급여사업의 적정성)에 지방자치단체의 의견이나 지역의 여건이 잘 반영되지 않았다는 문제의식이 다른 집단에 비해 강한 것으로 나타났다. 그러나, 문제의식과 지방분권의 필요성에 대한 인식이 반드시 비례하는 것은 아니었다. 정부의 주거복지정책에 대응한 경험이 많은 수도권 지방자치단체가 비수도권보다 강한 문제의식을 보였지만, 분권화 필요성에 대해서는 오히려 더 낮은 수준에서 동의하는 것으로 나타났다. 주거복지정책 이슈가 많은 수도권 지방자치단체들은 정부 정책에 대응하면서 강한 문제의식을 갖게 되었지만, 그만큼 현실적인 한계도 크게 느꼈기 때문일 것이다. 둘째, 수도권과 비수도권 지방자치단체는 공공주택 공급과정에 지역 여건이 잘 반영되고 있는지, 공공임대주택 입주자 선정기준이 적정한지에 대해 상반된 인식을 가진 것으로 분석되었다(수도권은 부정, 비수도권은 긍정). 이러한 수도권과 비수도권 지방자치단체의 인식 차이는 공공주택 공급 관련 정책대응 경험과 기대수준의 차이에 기인하는 것으로 보인다. 셋째, 소속기관이나 지역과 관계없이 모든 조사 집단에서 공공임대주택의 공급량과 입지가 지역 여건을 적절히 반영하지 못하고 있다는 인식이 공유되고 있음에 주목하여, 적정 물량의 공공임대주택을 지역이 필요로 하는 곳에 공급하는 것을 지방분권형 주거복지정책의 우선순위로 채택할 필요가 있을 것이다. 넷째, 지방분권형 주거복지정책에 대한 공감대는 높은 수준으로 형성되어 있지만, 세부적인 정책과제의 분권화 필요성에 대한 질문에는 상대적으로 낮은 수준의 공감대를 보였다. 구체적인 질문에 대해서는 응답자들이 현실적인 제약을 고려한 선택을 했기 때문으로 추정된다. 이러한 경향은 주거급여 주택조사에 적합한 주체에 관한

인식조사에서도 확인되었다. 다섯째, 공공주택 지구지정과 공급계획 수립 권한의 분권화 필요성에 대해 유일하게 LH만 부정적인 인식이 우세한 것으로 나타났는데, 이는 LH의 권한이 큰 공공주택사업의 분권화가 녹록지 않을 수 있음을 보여주는 대목이다. 여섯째, 주거복지정책의 분권화를 위해 가장 중요한 극복과제는 지방자치단체의 재정여건과 조직 및 인력 문제라는 것이 공통된 인식이지만, 전문가는 지방자치단체의 전문성 부족 역시 쉽게 극복하기 어려운 과제로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

정책대응 경험 부족으로 인한 현실과 인식의 괴리, 분권화에 따르는 재정 및 인력 소요 등 실질적인 부담에 대한 우려, 기득권 상실에 대한 거부감, 공공임대주택 넘비 현상 등 주거복지정책의 특성으로 인한 어려움, 중앙정부의 정책에 대응하면서 경험적으로 축적된 현실인식 등 주체별, 지역별 인식 차이 이면에 존재하는 실질적인 제약들을 풀어가기 위해서는 원칙적인 입장을 견지할 수 있는 전문가, 이해당사자인 지방자치단체와 중앙정부, 국가 및 지방 공기업의 기대와 우려를 함께 풀어나가는 과정이 필요할 것이다. 이 연구에서는 논의하지 않았지만 지방분권형 주거복지정책을 추구하는 궁극적인 목적인 주민의 의견도 반드시 수렴되어야 할 것이다. 따라서, 지방분권형 주거복지정책은 단번에 이룰 수 있는 목표가 될 수 없으며, 준비된 지방자치단체부터, 모두의 공감대를 얻을 수 있는 정책부터 권한과 재원의 이양을 시작하는 유연한 분권화 전략이 필요할 것이다. 이 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있다. 다양한 주체를 대상으로 공공주택개발, 공공임대주택 및 주거급여에 이르는 다양한 주거복지정책에 대해 온라인 설문조사를 했기 때문에 응답자가 모든 문항을 경험적 혹은 이론적으로 이해하고 답하기에는 한계가 있었을 것이다. 다만 주요 분석내용이 선행연구 결과를 크게 벗어나지 않기에 어느 정도의 신뢰성은 확보되었다고 판단된다. 실증분석의 결과로 나타난 인식차이의 원인을 설명하기 위해 기존 문헌을 폭넓게 활용했으나, 주요 주체와의 심층 면담을 통한 보완이 이루어지지 못한 것도 이 연구의 한계라 할 수 있다.

참고문헌

1. 관계부처합동, 『사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵』, 2017.
2. 국토교통부, 『제2차 장기(‘13~’22) 주거종합계획 수정·보완 연구』, 2018.
3. 국회예산결산특별위원회, 『지방분권을 위한 중앙과 지방의 재정권 정립 방안』, 2017.
4. 국회예산정책처, 『2020년도 예산안 위원회별 분석: 국토교통위원회 소관』, 2019a.
5. 국회예산정책처, 『공공부조제도의 현안 및 재정소요 추계』, 2019b.
6. 김영주·김미희·박남희, “주거복지에 대한 사회복지업무 종사자의 의식조사 연구,” 『한국주거학회 논문집』, 제21권 제6호, 한국주거학회, 2010, pp.119-129.
7. 김영태, “주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제,” 『한국주거학회논문집』, 제17권 제1호, 한국주거학회, 2006, pp.127-134.
8. 김필현·이상훈·박지현·김소린·김진하, 『박근혜 정부 복지공약의 지방재정 파급 효과 및 시사점』, 한국지방세연구원, 2013.
9. 김홍환·정순관, “역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가,” 『지방행정연구』, 제32권 제1호, 한국지방행정연구원, 2018, pp.3-34.
10. 박미선·이후빈·조정희·정우성·하동현·최민아, 『주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안』, 국토연구원, 2019.
11. 봉인식, “공공임대주택 정책에 대한 중앙과 지방정부의 역할 재편 가능성에 대한 연구,” 『주택도시연구』, 제3권 제2호, SH도시연구원, 2013, pp.23-29.
12. 봉인식, “주거정책의 지방분권, 왜 필요한가,” 한국주택학회 상반기 학술대회 발제 자료, 한국주택학회, 2018.
13. 서울특별시, 『서울시 자치분권 종합계획(‘20~’22)』, 2019.
14. 서종균, “주거정책 지방화의 전략,” 한국주택학회 상반기 학술대회 발제자료, 한국주택학회, 2018.
15. 소진광·송광태, “공공주택사업에 있어서 중앙정부와 지방정부간 기능배분에 관한 연구: 국가공기업(구 대한주택도시공사)과 지방자치단체간 역할모형에 대한 설문조사를 중심으로,” 『한국지방자치학회보』, 제23호 제1권, 한국지방자치학회, 2011, pp.51-80.

16. 유승동, 『역대정부 주택정책의 평가와 시사점』, 국회 기획재정위원회, 2017.
17. 육동일, “한국지방자치의 성과평가와 발전과제에 관한 실증적 연구: 대전시민들의 인식조사를 중심으로,” 『한국지방자치학회보』, 제29권 제1호, 한국지방자치학회, 2017, pp.29-55.
18. 윤이화, “전국시도의장협의회 지방분권운동의 성과와 과제: 정치적 분권과 주민참여를 중심으로,” 『영남국제정치학회보』, 제20호 제1권, 동아시아국제정치학회, 2017, pp.99-114.
19. 이만형 · 안재설, “지방주택정책 독자성을 향상하기 위한 동태적 분석,” 『주택연구』, 제13권 제2호, 한국주택학회, 2005, pp.5-33.
20. 이재원 · 오영삼, “복지보조사업의 지방이양에 대한 지방공무원의 인식분석과 복지 재정 분권을 위한 정책과제,” 『GRI 연구논총』, 제20호 제4권, 경기연구원, 2018, pp.197-226.
21. 자치분권위원회, 『자치분권 종합계획(안)』, 2018.
22. 장세훈, “제3세계 발전주의 국가에서의 민주화와 주거복지: 한국과 브라질의 도시 저소득층 주택정책의 비교 연구,” 『도시연구』, 제5권, 한국도시연구소, 1999, pp. 81-151.
23. 전광섭, “자치분권으로서 지방의 주택정책,” 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』, 서울행정학회 동계학술대회, 2018, pp.345-362.
24. 조득환, “지방대도시 주거정책과제,” 한국주택학회 2018 상반기 학술대회 발제자료, 한국주택학회, 2018.
25. 천현숙 · 진정수 · 김승종, 『지방분권시대의 주택거버넌스체계 정립방안 연구』, 국토연구원, 2015.
26. 최진혁, “지방분권의 제2도약으로서 대한민국의 자치분권 추진과제에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』, 제29호 제3권, 한국지방자치학회, 2017, pp.55-84.
27. 한국주택학회, 『보금자리주택 사업권한 지방이양 등 여건변화에 따른 임대주택 등 보금자리 사업활성화 방안 연구』, 국토해양부, 2013.
28. 행정안전부, 『자치분권 로드맵(안)』, 2017.
29. <http://www.law.go.kr/>
30. <https://stat.molit.go.kr>

31. <https://www.myhome.go.kr>
32. <https://www.ssc.go.kr/>
33. kosis.kr

-
- 접수일 2020. 06. 19.
 - 심사일 2020. 06. 24.
 - 심사완료일 2020. 07. 31.

국문요약

지방분권형 주거복지정책에 관한 소속기관별, 지역별 인식 차이 분석

중앙권한의 획기적 지방이양을 강조하는 정책 기조와 주거여건의 지역별 차별화에 따라 주거복지정책의 분권화에 관한 관심이 커지고 있다. 이 연구는 주거복지정책의 현황과 분권화 필요성에 대한 소속기관별, 지역별 인식 차이의 양상과 원인을 분석함으로써 지방분권형 주거복지정책 추진에서의 시사점을 제시하고자 하였다. 실증분석에는 전국 226개 시·군·구의 주거복지 분야 공무원, 주거복지 전문가, 공기업 직원을 대상으로 한 설문조사 결과를 활용하였다. 분석결과 지방분권형 주거복지정책의 필요성에 대해 광범위한 공감대가 형성되어 있는 것으로 나타났다. 특히 수도권 지방자치단체와 전문가는 기존의 주거복지정책에 지역의 의견이 잘 반영되지 않았다는 인식이 강했다. 이에 대해 비수도권 지방자치단체는 수도권과 상반된 인식을 가진 것으로 나타났다. 정부의 공공주택정책 대응 경험 이 많을수록, 지역의 주거복지 수요가 높을수록 중앙정부 주도의 정책에 문제의식을 강하게 느끼는 것으로 해석할 수 있다. 소속기관이나 지역과 관계없이 공공임대주택의 공급량과 입지가 지역 여건을 적절히 반영하지 못하고 있다는 인식이 공유되고 있음에 주목하여 지역맞춤형 공공임대주택 확대를 지방분권형 주거복지정책의 우선순위로 채택할 필요가 있을 것이다. 주거복지정책의 분권화를 위해 가장 시급한 해결과제는 지방자치단체의 열악한 재정과 조직 및 인력 문제라는 인식이 지배적이었다. 주거복지정책의 분권화는 이와 같은 다양한 인식 차이의 이면에 존재하는 문제들을 함께 발견하고 풀어나가는 과정이 될 것이다.