

| SRI-기본-2020-10 |

수원형 주거복지 대상 유형화 방안 연구

A Study on the Classification of the Suwon-type Housing Welfare Beneficiaries

이성호

연구진

연구책임자 이성호 (수원시정연구원 연구위원)

참여연구원 류형원 (수원시정연구원 위촉연구원)

이정현 (수원시정연구원 위촉연구원)

© 2020 수원시정연구원

발행인 최병대

발행처 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

(우편번호) 16429

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

<http://www.suwon.re.kr>

인쇄 2020년 11월 9일

발행 2020년 11월 9일

ISBN 979-11-90343-56-5 (93330)

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.

이성호. 2020. 「수원형 주거복지 대상 유형화 방안 연구」. 수원시정연구원

비매품

국문요약

우리나라는 21세기 들어 절대적인 주택부족 문제가 어느 정도 해결되면서 주거의 질(質)에 대한 사회적 요구가 증대하고 있으며, 이에 발맞춰 최근에는 국민의 권리로서의 ‘주거권’과 이를 보장하기 위한 공공의 역할을 강조하는 방향으로 주택정책을 재조정하고 있다. 특히 현 정부에서는 생애주기별, 소득수준별 맞춤형 주거를 지원하는 사회통합형 주거사다리를 구축하는 등 주거복지 정책을 주거정책의 핵심적인 영역으로 설정하고 있다. 수원시 역시 <다자녀 가구 수원휴먼주택 사업> 등을 통해 기존의 중앙정부 정책의 단순 전달자 역할에 그치던 기초지자체의 성격에서 탈피하여 적극적이고 새로운 지역맞춤형 정책을 추진하기 위해 그 기반을 조성하고 있다. 하지만 중앙정부와 수원시의 주거복지 정책에 대한 관심 증가와 다양한 사업 추진 모색에도 불구하고 주거복지 정책의 1차적인 대상자가 되는 집단은 여전히 그 개념과 유형이 명확하게 정립되지 않은 상태로 남아있다. 이로 인해 주거복지 정책이 일관성과 체계성을 갖추지 못한 채 개별 사업단위, 정책단위로 분절적으로 추진되면서 정책의 확대와 양적 증가에도 불구하고 여전히 다양한 형태의 정책 사각지대가 남아있는 것이 현실이다.

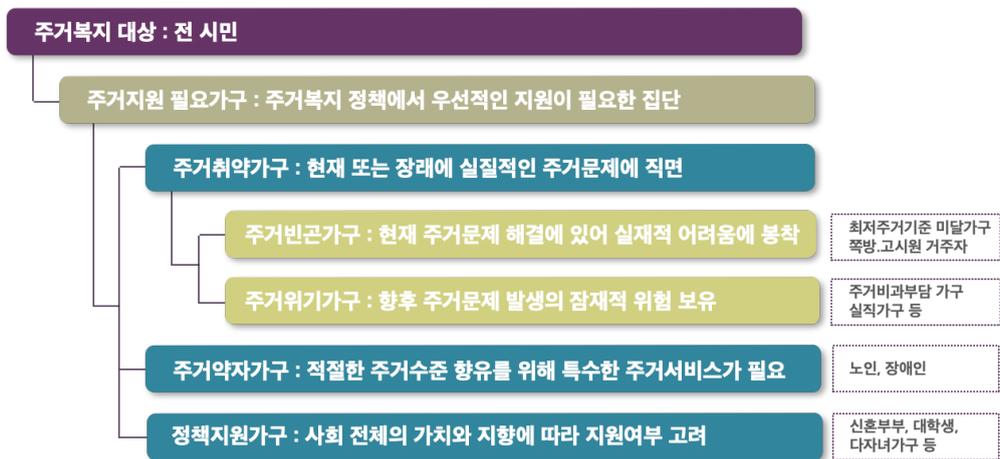
본 연구는 이와 같은 문제인식을 바탕으로 수원시의 주거복지 정책의 추진에 있어서 그 우선적 대상이 되어야 하는 주거복지 정책 대상자들을 새롭게 정의해 보고자 하였다. 이것은 수원시의 지역 실정과 시민들의 주거요를 파악하는 가장 기초적인 작업이며, 수원시가 향후 정책 도입과정에서 우선적으로 고려해야 하는 대상계층을 파악하기 위한 기초 작업이라고 볼 수 있다. 이를 위해 선행연구와 현재의 중앙정부 및 타 지자체 그리고 수원시의 주거복지 정책 대상자 정의 방식을 전반적으로 검토하고 그에 대한 문제점 도출을 통해 향후 수원시의 정책대상자 설정에 있어서 새로운 기준과 방식을 제안하였다. 정책 대상자를 최종적으로 설정하기 위해서는 향후 추가적인 조사를 통해 그 대상자로 고려가 필요한 집단들의 주거실태에 대한 면밀한 조사가 필요하다는 점에서, 이 연구는 최종적인 결론을 제시한다기 보다는 후속 절차에 필요한 1차적인 기준을 제안하고 제안 방식의 실현 가능성을 판단하기 위해 기존 자료를 바탕으로 대략적인 대상자 규모를 추정하였다.

구체적으로 2장에서는 관련 선행연구들과 상위 법령 및 관련 조례에 대한 검토를 통해 주거복지 대상자 설정의 기준과 방법과 관련한 학술적인 논의와 구체적인 기준 등을 살펴보았

다. 선행연구들을 통해 주거지원이 필요한 대상자를 설정함에 있어 장래 주거수준의 하락을 경험할 가능성을 사전적, 동태적으로 파악하는 주거취약의 개념에 주목하였으나, 현재의 법률 및 관련 조례 등에서는 주거취약의 개념이 제대로 반영되지 못한 채 단순히 소득, 현 주거상태, 생애주기, 가구원 특성 등에 따라 명확한 기준 없이 나열하는 방식으로 주로 정의되고 있었다. 3장에서는 수원시의 주거특성과 정책여건에 대해 분석을 통해 수원시가 진행하고 있는 여러 가지 새로운 정책적 시도의 가능성과 한계를 점검하였다.

이를 바탕으로 최종적으로 4장에서는 수원시의 새로운 주거복지 대상자 설정 유형과 방법을 제시하고 2017년 수원시 주거실태조사 자료에 기반한 개략적인 대상집단 규모를 추정하였다. 주거복지 정책 대상을 설정하는 방식에 있어 현 시점에서 직접적인 주거문제에 직면한 주거빈곤가구와 향후 주거문제를 경험할 가능성이 높은 주거위기가구를 포함한 주거취약가구의 개념을 제안하고 여기에 정책지원가구와 주거약자가구를 포함한 대상을 주거지원 필요가구로 정의하였다. 이 중 주거복지 정책의 주된 대상은 실질적인 주거문제를 경험하는 주거취약가구를 중심으로 하며 주거취약가구 내에서 지원의 우선순위를 고려하는 요인으로 정책지원가구와 주거약자가구 해당 여부를 중층적으로 고려할 필요가 있음을 제안하였다.

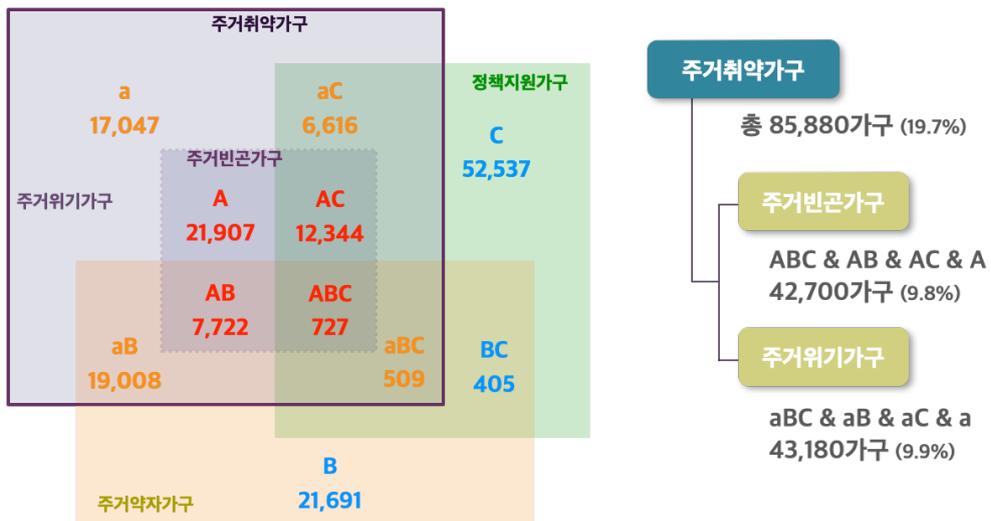
〈그림 1〉 주거복지 대상 지칭 개념의 재정의



2017년 주거실태조사 자료를 기반으로 추정한 수원시 주거복지 대상집단 규모는 주거빈곤가구 42,700가구, 주거위기가구 43,180가구 등 총 85,880가구로 수원시 전체 가구의 19.7% 정도인 것으로 추정하였다. 또한 대상자 규모 추정과 함께 앞으로 수원시가 ‘수원형’

주거복지 정책을 추진함에 있어서 ‘주거위기가구’에 선제적으로 대응할 필요가 있음을 제안하였다. 주거취약가구 중 주거빈곤가구가 더 실제적이고 현실적인 주거문제를 경험하고 있음에도 주거위기가구에 대한 대응을 우선적으로 제안한 것은, 주거빈곤가구가 중앙 및 광역의 주거복지 정책을 통해 일정부분 지원을 받고 있다는 점에서 수원형 주거복지 사업은 지역적 여건과 정책역량을 감안해 중앙정부 정책의 사각지대인 주거위기가구를 위한 전략적 사업에 집중할 필요가 있다는 점을 제안한 것이다. 특히 주거위기가구이면서 정책지원가구에 해당하는 유형에 대한 수원시 차원의 적극적인 주거복지 사업의 추진이 필요함을 강조하였다.

〈그림 2〉 수원형 주거복지 대상의 유형과 규모



주제어: 주거복지, 주거취약, 주거빈곤, 주거위기, 수원휴먼주택

차 례

제1장 서론	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
제2장 선행연구 및 관련사례 검토	9
제1절 주거복지 대상 설정 관련 선행연구 검토	9
1. 취약성과 주거취약계층	9
2. 국내 선행연구의 분류 검토	11
제2절 주거복지 대상 설정기준 사례 검토	14
1. 조사개요	14
2. 사례 검토 결과	15
제3장 수원시의 주거 여건과 주거복지 정책	25
제1절 수원시의 주거여건	25
1. 주거수준의 양극화와 서민 주거여건의 악화	25
2. 주거소요에 대응하지 못하는 제반 여건	29
3. 공간구조 및 인구구조 특성의 변화	33
제2절 수원시의 주거복지 정책 추진현황	38
1. 정책 추진체계의 구축	38
2. <수원시 주거복지 종합계획> 수립	39
3. 주요 추진사업	41
제4장 수원형 주거복지 대상의 설정과 탐색	49
제1절 현재 여건 검토 및 방향 설정	49
1. 현재 체계의 문제 진단	49
2. 수원형 주거복지 대상 기준 설정의 방향	53

제2절 수원형 주거복지 대상 기준 설정	55
1. 주거복지 대상 집단의 개념 재구조화	55
2. 주거복지 대상 기준 설정(안)	59
제3절 수원형 주거복지 대상 규모 추정	65
1. 추정방법과 자료	65
2. 수원형 주거복지 대상의 규모	66
제5장 결론 및 정책제언	77
참고문헌	81

표 차 례

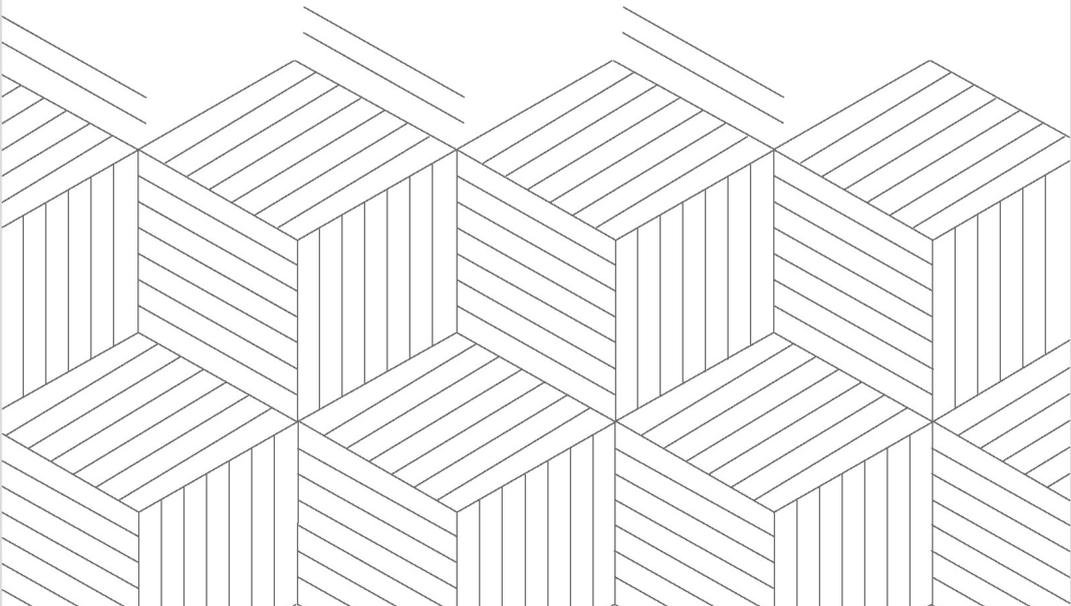
〈표 2-1〉 주거취약계층의 분류와 유형	11
〈표 2-2〉 주거복지 대상 설정기준 검토 법령	15
〈표 2-3〉 주거복지 대상 지칭 용어 현황	16
〈표 2-4〉 소득 관련 기준 활용 현황	18
〈표 2-5〉 현 주거상태 관련 기준 활용 현황	20
〈표 2-6〉 생애주기 관련 기준 활용 현황	21
〈표 2-7〉 가구원 특성 관련 기준 활용 현황	21
〈표 3-1〉 수원시 가구의 주택점유형태 변화	26
〈표 3-2〉 연령별 주택점유형태	26
〈표 3-3〉 가구특성별 소득대비 임차료 비율	27
〈표 3-4〉 수원시 임대료 과부담 가구 현황	28
〈표 3-5〉 수원시 주거취약 가구 규모 및 비율	29
〈표 3-6〉 수원시 주거취약 가구의 소득수준과 거주지역 분포	30
〈표 3-7〉 수원시 공공임대주택 현황	32
〈표 3-8〉 수원시 1인 가구의 연령별 구성비	36
〈표 3-9〉 수원시 다자녀가구 현황	42
〈표 3-10〉 수원휴먼주택 연도별 추진계획	43
〈표 3-11〉 기타 수원시 주거복지 관련사업 추진현황(2015~2019)	46
〈표 4-1〉 수원시 주거취약 가구 규모 및 비율	51
〈표 4-2〉 수원형 주거복지 대상 선정 기준(안)	64
〈표 4-3〉 주거상향지원사업 지원자 거주형태 현황	66
〈표 4-4〉 수원시 주거취약가구 규모 추정	67
〈표 4-5〉 수원시 주거실태조사 가구원수별 거주면적과 적정주거비 산정	69
〈표 4-6〉 수원시 주거위기가구 규모 추정	69
〈표 4-7〉 수원시 주거약자가구 및 정책지원가구 규모 추정	70

그림 차례

〈그림 1-1〉 연구의 구성과 연구결과의 활용	6
〈그림 3-1〉 연령별 자가 및 전월세 거주가구	27
〈그림 3-2〉 경기도 내 시군구 공공임대주택 비율(2017년 기준)	31
〈그림 3-3〉 수원시 주거공간의 유형 구분	34
〈그림 3-4〉 노후주택 집중지역과 노인 1인가구 집중지역	35
〈그림 3-5〉 비주택 집중지역과 청년 1인가구 집중지역	35
〈그림 3-6〉 인구 50만 이상 도시의 청년 1인가구 거주 특성 비교	37
〈그림 3-7〉 〈수원시 주거복지 종합계획〉의 비전과 추진방향	40
〈그림 3-8〉 수원시 주거복지 종합계획의 추진전략과 추진과제	41
〈그림 4-1〉 주거복지 대상 지칭 개념의 재정의	56
〈그림 4-2〉 주거복지 대상 간의 관계	57
〈그림 4-3〉 주거복지 대상 간의 우선순위 설정	59
〈그림 4-4〉 KoRIR-1의 산정 과정	69
〈그림 4-5〉 수원형 주거복지 대상의 유형과 규모	71

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 범위 및 방법



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

우리나라는 지난 반세기 동안 이어져 온 급속한 경제성장과 도시화의 과정에서 절대적인 주택 부족 문제를 해결하기 위해 공급 주도의 주택정책을 지속적으로 추진하였다. 하지만 21세기 들어 주택보급률이 100%를 넘으며 주택부족 문제가 어느 정도 해결되면서, 이제는 주거의 질(質)에 대한 사회적 요구가 증대하기 시작하였다. 이에 발맞춰 최근에는 국가적으로 주택정책에 있어 국민의 권리로서의 '주거권'과 이를 보장하기 위한 공공의 역할을 강조하는 방향으로 주택정책을 재조정하고 있다. 이에 따라 2006년에는 인간다운 생활을 영위하기 위한 최소한의 기준을 법적으로 규정한 <최저주거기준>이 처음 도입되었으며, 2015년에는 기존의 「주택법」 체계 하에서의 주거정책 추진의 한계를 실감하고 이를 보완하기 위해 새롭게 「주거기본법」을 제정해 주거 및 주택정책의 기본법적 지위를 부여하는 등 주거복지에 대한 사회적 관심과 가치를 실현하기 위한 정책기조가 확대되고 있는 추세이다. 특히 문재인 정부는 지난 2017년 11월 발표한 <주거복지 로드맵>을 통해 다양한 공적임대주택 모델을 도입해 청년, 신혼부부, 고령자, 저소득층 등에게 생애주기별, 소득수준별 맞춤형 주거를 지원하는 사회통합형 주거사다리를 구축하는 등 그 동안 진행된 주거복지 정책을 보다 확대·강화하면서 주거복지 정책을 주거정책의 핵심적인 영역으로 설정하고 있다.

수원시 역시 최근 들어 주거복지 정책에 있어 기존의 중앙정부 정책의 단순 전달자 역할에 그치던 기초지자체의 성격에서 탈피하여 적극적이고 새로운 지역맞춤형 정책을 추진하기 위해 그 기반을 조성하고 있다. 2015년 「수원시 주거복지 지원 조례」를 제정하여 주거복지 정책의 추진기반을 마련한 것을 시작으로 하여 2018년에는 4자녀 이상의 무주택가구에 안정적 거처를 제공하는 <다자녀 가구 수원휴먼주택> 사업의 추진을 계기로 주거복지를 노동, 교육, 육아와 함께 4대 시민복지권의 하나로 규정하기에까지 이르렀다. 최근에는 보다 체계적이고 적극적인 주거복지 정책을 추진하기 위해 기존 「수원시 주거복지 지원 조례」를 「수원시 주거복지 조례」로 전면개정하고 향후 5년간 주거복지 정책 추진의 중장기 비전을 담은

〈수원시 주거복지 종합계획〉을 수립하기도 하였다.

하지만 중앙정부와 수원시의 주거복지 정책에 대한 관심 증가와 다양한 사업 추진 모색에도 불구하고 주거복지 정책의 1차적인 대상자가 되는 집단은 여전히 그 개념과 유형이 명확하게 정립되지 않은 상태로 남아있다. 즉 적극적인 주거복지 정책을 펼치겠다는 선언은 이루어졌지만, 그 정책의 우선적인, 그리고 최종적인 수혜자를 누구로 할 것인가에 대한 고민은 오히려 부족한 상황이라고 할 수 있다. 이로 인해 주거복지 정책이 일관성과 체계성을 갖추지 못한 채 개별 사업단위, 정책단위로 분절적으로 추진되면서 정책의 확대와 양적 증가에도 불구하고 여전히 다양한 형태의 정책 사각지대가 남아있는 것이 현실이다. 수원시만 하더라도 「수원시 주거복지 조례」에서 정책 대상계층으로 ‘주거복지 대상자’와 ‘주거취약계층’이라는 용어를 모두 포함하고 있을 뿐만 아니라 개념적으로 혼용하고 있기도 하며, 그 대상자 기준 역시 중위소득 50% 이하, 긴급지원대상자, 다자녀가구, 청년 및 신혼부부 등 범위가 광범위하다. 더욱이 이들 대상계층이 수원시 주거복지 정책의 우선 대상자로 규정되어 있음에도 불구하고 현재, 그리고 향후에 수원시가 어떤 정책을 통해 이들에게 어떤 주거여건을 제공할 것인지에 대한 로드맵 역시 존재하지 않는다. 이러한 개념적 정의와 체계의 혼란은 수원시 뿐만 아니라 주거복지정책 추진의 기반이 되는 「주거기본법」에서조차 존재하는 실정이라는 점에서 우리나라 주거복지 정책 추진체계 전반에서 고민이 필요한 부분이라고 할 수 있다.

주거복지 정책대상에 대한 유형화와 범위 설정은 수원시의 지역 실정과 시민들의 주거소요(housing needs)를 파악하는 가장 기초적인 작업이라는 점에서 주거복지 정책의 추진에 앞서 이를 명확히 하는 것이 반드시 필요하다. 이는 수원시가 타 지역에 비해 가지고 있는 주거소요의 특징을 파악하고, 정책 도입과정에서 우선적으로 고려해야 하는 대상계층을 파악하기 위한 기초 작업인 동시에 수원시 주거복지 정책의 방향성을 설정하는 것과도 관련된 작업이다. 정책대상의 설정은 지역 실정을 감안한 대상자 집단의 발굴과 그에 적합한 주거서비스의 제공으로까지 이어질 수 있도록 해야 한다는 점에서 단순히 선언적이고 개념적인 절차에 그치는 것이 아니라, 수원시의 실정과 정책 여건, 우선순위 등을 고려한 수원형 주거복지 대상자의 설정이 이루어질 때 수원시 주거복지 정책의 궁극적인 목표는 달성될 수 있게 된다.

이러한 문제 인식을 바탕으로 이 연구는 수원형 주거복지 대상의 재유형화에 있어서 고려요소와 기준에 대한 논의를 시작하는 기초연구의 성격을 가지고 나름의 해답을 모색해 보고자 한다. 따라서 연구의 목표 자체를 구체적이고 최종적인 결과와 방향을 제시하기 보다는 그에 앞서 수원시민 중 주거복지 정책의 지원이 필요한 대상계층의 실태를 파악하기 위한 시작점을 제시하는 것으로 설정한다. 연구에 앞서 이렇게 연구의 성과나 의미를 제한하는 것은 이 연구의 결과가 의미를 가지기 위해서는 연구 자체로 그치는 것이 아니라 추가적인 주거

실태조사 등 구체적인 후속조치를 수반해야 한다는 의미이며, 이를 바탕으로 주거복지 조례의 개정과 수원시 주거복지 정책의 방향 설정에 대한 고민이 다시 이루어져야 한다는 점을 고려한 것이다. 즉, 연구의 결과가 끝이 아닌 새로운 논의의 장을 시작하는 계기가 될 수 있기를 기대한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

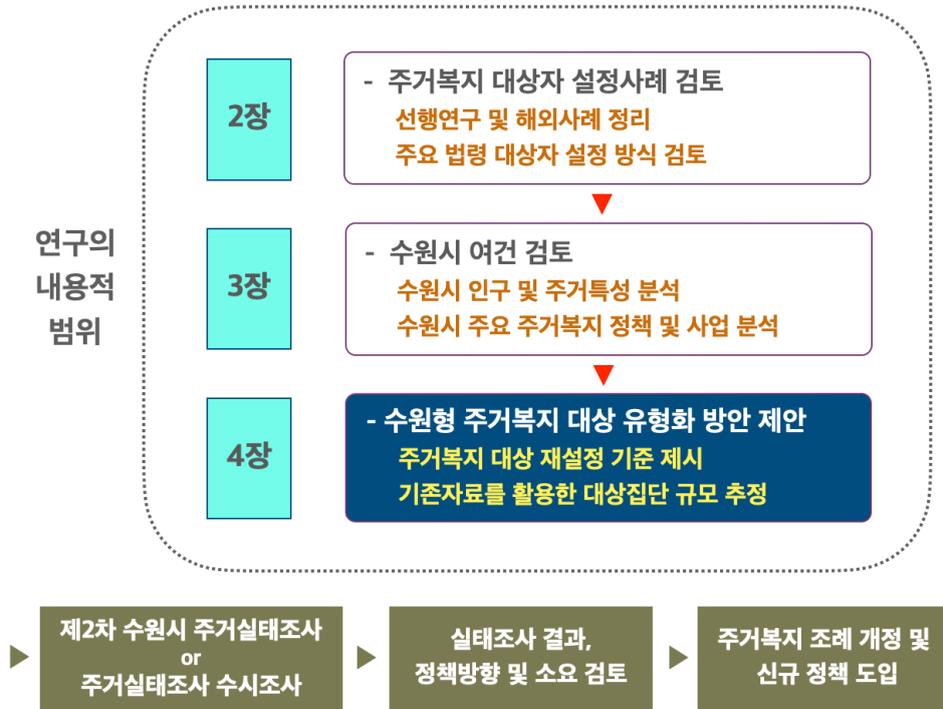
본 연구는 수원시 주거복지 정책의 우선적인 대상이 되는 ‘수원형 주거복지 대상’ 설정과 관련한 새로운 방법과 기준을 제시하고 그에 따른 대상집단의 규모를 기존 자료를 활용하여 1차적으로 추정하는 것을 연구의 내용적 범위로 설정하였다. 이에 따라 2장에서는 관련 선행 연구들과 상위 법령 및 관련 조례에 대한 검토를 통해 주거복지 대상자 설정의 기준과 방법과 관련한 학술적인 논의와 구체적인 기준 등을 살펴보았다. 선행 연구 및 관련 법령의 검토 결과를 바탕으로 3장에서는 구체적으로 수원시의 주거특성과 정책여건에 대해 통계자료 및 행정자료를 바탕으로 수원시의 특성을 도출하였으며, 4장에서는 수원시의 새로운 주거복지 대상자 설정 유형과 방법, 그리고 대상 유형간 우선순위의 설정과 규모까지를 검토하였다.

본 연구의 내용상의 범위는 수원시 실정에 맞는 주거복지 대상자의 설정 방식과 기준을 1차적으로 제시하는 것으로 한다. 하지만 앞서도 언급하였듯이 연구의 완결성을 갖추기 위해서는 연구결과를 바탕으로 제2차 수원시 주거실태조사 또는 주거실태조사 수시조사 등을 통해 본 연구에서 제시한 우선적 정책대상의 실제적인 주거실태와 규모를 면밀하게 파악하는 작업이 반드시 필요하며 이 조사결과를 바탕으로 수원시 주거복지 정책 추진방향 개선과 신규 정책의 도입에 대한 논의들이 본격적으로 진행될 수 있을 것이다. 따라서 학술적 연구로서의 성격을 가진 본 연구의 진행에 앞서 이와 같은 점을 고려하여 후속연구 및 조사까지를 염두에 두고 논의를 전개하였다.

연구의 공간적인 범위는 수원시 전역이며, 연구의 시간적 범위는 2020년 현 시점을 기준으로 하지만 기준 설정에 따른 대상자 규모 추정은 2017년 수원시 지속가능도시재단의 주관으로 실시된 <제1회 수원시 주거실태조사> 원자료를 활용하였기 때문에 이 때는 조사기준 시점인 2017년이 기준이 된다. 주거복지 대상의 규모 추정에 활용된 2017년 <제1차 수원시 주거실태조사>는 2017년 10월을 기준시점으로 수원시 일반가구 및 주거취약계층 4,000가구에 대한 표본조사 형태로 진행되었으며 통계청의 승인을 받은 공식통계이다(승인번호 제 611006호). 국토교통부에서도 매년 <주거실태조사>를 실시하고 있어 최신경향을 반영하고

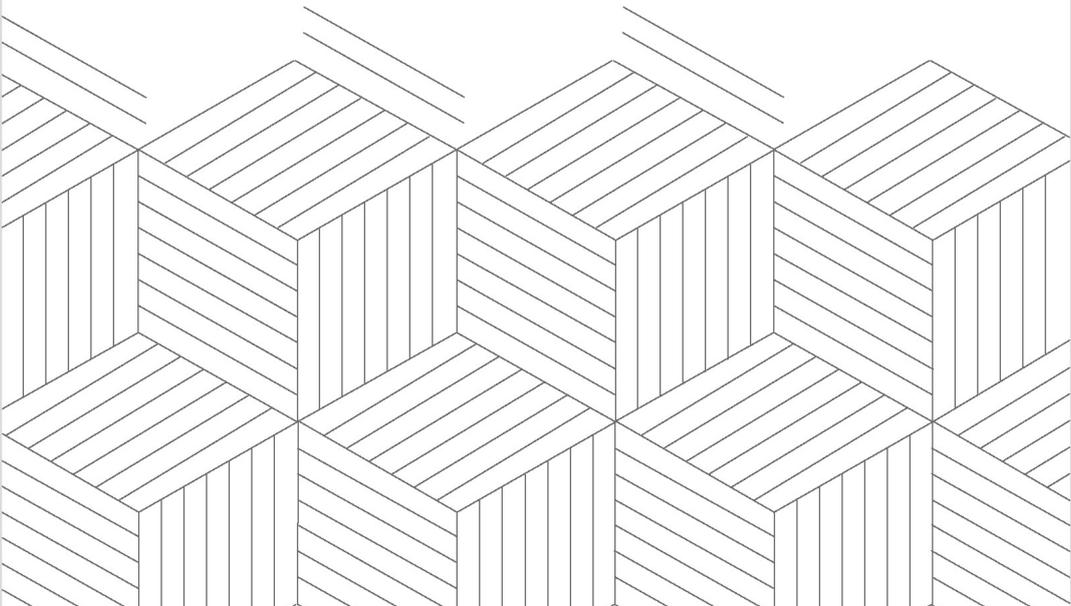
있지만, 국토부의 조사결과를 수원시의 새로운 집단유형 규모 추정에 활용하기에는 수원시 관내의 표본이 충분하지 않아 불가피하게 2017년 기준의 수원시 주거실태조사 자료를 분석에 활용하였다.

〈그림 1-1〉 연구의 구성과 연구결과의 활용



제2장 선행연구 및 관련사례 검토

제1절 주거복지 대상 설정 관련 선행연구 검토
제2절 주거복지 대상 설정기준 사례 검토



제2장 선행연구 및 관련사례 검토

제1절 주거복지 대상 설정 관련 선행연구 검토

1. 취약성과 주거취약계층

현대사회에서 주거문제는 그 문제를 겪고 있는 집단의 개인적 요인 뿐만 아니라 사회의 경제시스템, 사회안전망 등 복지제도, 주택과 관련한 법적·제도적 체계, 위험, 재난 등을 포함한 사회적 요인이 결합되어 발생한다. 사회 여건의 변화에 따라 주거문제를 새롭게 경험하는 사회집단이 나타나게 되면서 그에 따라 주거문제의 양상이 변화하게 되고, 다시 새로운 집단의 주거문제에 대응하기 위해 주거정책이 영향을 받는다. 동시에 주거정책의 변화에 따라 그 영향으로 다시 새로운 주거문제와 새로운 주거문제를 경험하는 계층이 나타나기도 한다. 따라서 주거정책의 수립과 주거문제의 해결을 위해서는 특정집단의 개인적 특성 뿐만 아니라 주거를 둘러싼 사회적, 제도적 요인들에 대한 접근 역시 필요하다. 서구에서는 1990년대 이후 주거문제에 대한 공공의 역할과 개입에 대한 관점들이 변화하면서 유럽국가들을 중심으로 취약계층의 주거문제 해결을 위한 요인들에 주거정책의 초점을 맞추고 주거문제로 인한 사회적 비용을 줄이기 위해 노력하는 경향이 있다(Council of Europe, 2008). 특히 주택의 양적 부족 문제가 어느 정도 해소되면서 취약계층의 주거소요에 대한 정책적 관심이 높아지고 있다.

취약계층을 정의함에 있어 취약성(vulnerability)은 개인의 의지에 따른 의사결정 능력과 관련된 개념으로, Levy-Vroelant(2010)은 취약성을 자신의 삶을 위해 행동하고 결정할 수 있는 능력과 관련된 문제로 파악하였으며, 재난, 구조적 빈곤 등 신체적, 정신적, 사회적 어려움으로 인해 개인이 자신이 처한 문제를 해결해 나갈 수 없는 사람을 취약계층으로 정의하였다. 즉, 취약성은 기본적으로 위험에 대한 평가를 바탕으로 둔 현재의 불확실한 상태로 볼 수 있으며, 가구의 복지수준에 대한 사전적 평가라는 점에서 기존의 빈곤 개념과 차별화 된다. 기본적으로 빈곤은 개별가구의 복지수준에 대해 사후적으로 평가하는 개념으로, 현재 시점에서 자신의 소요를 충족할 수 있는 자원이나 역량의 부족을 반영하며 주로 경제적 측면에서

소득 기준에 따라 평가를 한다. 반면 취약성은 개별가구가 복지수준의 감소를 경험할 가능성을 포함한 사전적 평가로 복지수준 저하를 유발하는 리스크와 개별가구의 동원 가능수단 사이의 간극을 평가하는 개념이라고 할 수 있다(남원석, 2013).

취약계층, 특히 주거의 측면에서 스스로 주거문제를 해결할 수 있는 내·외부적 능력을 갖추지 못한 사람들을 주거취약계층으로 다시 정의할 수 있는데, 주거취약계층의 범위에 포함되는 대상은 국가마다 다양하지만 일반적으로 저소득층 밀집지역, 저소득가구, 소수인종, 인구학적 특성에 따른 고령자, 한부모가구 등을 포함한다. Council of Europe(2008)은 이민자, 장애인, 노인, 집시족, 1인 가구, 실업자, 전쟁·재난 피해자 등을 사회취약계층(vulnerable social group)으로 분류하고 있으며, 홈리스를 지원하는 유럽의 비정부기구인 FEANSA는 주거취약계층을 서구적 특성에서 다시 구체적인 유형으로 다음과 같이 분류하기도 한다. 먼저 지붕이 없는 집 거주자와 무주택자 등 적정한 주택이 없는 사람으로 여기에 해당하는 대표적인 집단으로 홈리스(homeless), 시설거주자 등을 들 수 있다. 다음으로 과불안정한 주거상태로 주거 위기에 처한 사람으로 이 유형은 다시 다음의 하위유형으로 구분할 수 있다. 우선 ① 법적 보호가 없는 세입자로 법적 효력을 가진 임대계약을 맺지 않은(혹은 못한) 경우이며, ② 법적으로 불확실한 주거지위를 가진 세입자로 임대계약을 맺었지만 법적 효력이 불확실한 경우, 그리고 ③ 경제적 지위로 인하여 주거위기에 처한 사람으로 개인 또는 가족이 주택을 소유하고 있지만 유지·관리비용을 지불할 수 없는 경우에 해당하는 가난한 소유자와 임대료와 유지관리비를 지불할 능력이 부족한 세입자를 포함한다. 마지막으로 물리적으로 열악한 주거상태에 있는 부적합한 주거에 거주하는 사람이다.

FEANSA가 분류한 주거문제가 있는 취약계층의 주거환경 유형

1. 지붕 없는 집 거주자 혹은 무주택자
2. 주거 위기에 처한 사람
 - ① 법적 보호가 없는 세입자 : 임대 계약을 맺지 아니한 사람
 - ② 주거지위가 불확실한 세입자 : 임대차 계약 및 일정한 법적 보호를 받고 있지만, 법률 또는 법원 규정상 거주할 수 없어 보호를 받지 못하는 사람
 - ③ 경제적 지위로 인하여 주거위기에 처한 사람 : 가난한 소유자(개인 및 가족이 주택을 소유하였지만 운영 비용을 지불할 수 없는 경우), 임대료와 운영비를 지불할 수단이 없는 세입자
3. 부적합한 주택

2. 국내 선행연구의 분류 검토

국내에서도 주거복지 정책의 우선적인 대상이 될 수 있는 사회계층 혹은 집단을 어떻게 분류하고 정의할 것인가에 대해서 다수의 연구들이 진행되었다. 이와 관련된 주요한 몇 가지 연구들에서 정책대상 계층을 분류하는 기준과 방식을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 남원석(2013)은 기존의 빈곤 개념이 자신의 소요를 충족할 수 있는 자원이나 역량이 부족한 현재의 상태를 반영하는 개념으로 빈곤층의 총량적 규모를 파악하거나 사회의 불평등 정도와 발전수준을 전반적으로 가늠해 보는 데에는 유용한 방식이지만, 어떤 경로를 통해 빈곤층이 되었는지, 왜 빈곤상태에서 벗어나지 못하는지 등과 같은 빈곤의 동태적 성격을 파악하는 데에는 한계를 가진다고 지적한다. 따라서 빈곤 개념의 한계를 극복하기 위해 취약성의 개념을 적용해 당면한 주거문제를 자력으로 개선하기 어려워 주거수준의 악화 위기에 놓인 가구를 ‘주거취약계층’으로 정의하였는데, 이 때 주거취약계층을 구분하고 특징지움에 있어 리스크와 리스크에 직면했을 때 대응할 수 있는 능력의 존재 여부를 파악하는 것이 중요한 의미를 가진다고 본다. 이러한 개념 정의에 따라 주거취약계층에 해당하는 집단은 노숙인, 복지시설 생활자, 불안정 거처 거주자 등의 비주택 거주자와 일반주택 거주자 중 부적합 주택 거주자를 포함시켰다. 반면 주거비 과부담 가구는 부적합주택 거주와의 중복성 및 타 주택으로의 이주 여지를 고려하여 제외하였다.

〈표 2-1〉 주거취약계층의 분류와 유형

유형	비주택			일반주택
	노숙인	복지시설 생활자	불안정 거처 거주자	부적합 주택 거주자
예시	<ul style="list-style-type: none"> 거리노숙인, 시설 노숙인 	<ul style="list-style-type: none"> 쉼터, 보호시설 등 생활자 	<ul style="list-style-type: none"> 비닐하우스, 여관, 고시원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 최저주거기준 미달주택 거주 저소득가구
취약성	<ul style="list-style-type: none"> 탈노숙 수단 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 시설퇴소 후 지역사회 정착을 위한 안정적인 주거확보 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> 양질의 저렴주택 확보 곤란 열악한 주거시설 및 주거환경 	<ul style="list-style-type: none"> 양질의 저렴주택 확보 곤란 노후불량주택의 주거환경 개선 수단 부족

출처: 남원석(2013)

임세희·박경하(2017)의 경우 ‘주거빈곤가구’라는 개념을 제시하였는데, 이 때 주거빈곤가구는 적절한 주거비 부담으로(affordable housing) 적절한 주거생활(decent housing)을 할 수 없는 상태의 가구를 의미하며, 면적기준 미달, 필수시설 미달, 구조성능환경 미달, 방수기준 미달 등의 최저주거기준 미달가구와 주거비 과부담가구, 그리고 최저주거기준 미달과 주거비

과부담을 동시에 경험하고 있는 중복주거빈곤가구 등으로 구분하였다. 이 중 주거빈곤가구의 특성과 주거욕구 특성을 분석하여 주거빈곤가구 유형 중 사회경제적 특성이 취약하고 주거욕구가 높아 취약성이 높은 것은 중복주거빈곤가구, 시설기준 미달가구, 소득이 낮은 주거비 과부담가구, 구조성능환경기준 미달가구의 순이며 이에 따라 정책적 우선순위의 설정이 필요함을 제시하였다. 이 연구의 경우 주거복지 대상을 지칭하는 용어로는 주거빈곤가구를 사용하였지만 주거비 과부담 가구 역시 주거빈곤의 유형에 포함시킴으로서 앞서 남원석(2013)이 정의한 바와 같이 장래의 리스크에 대한 대응능력을 평가하기도 한다는 점에서 용어의 차이에도 불구하고 비슷한 접근 방식을 취한다고 볼 수 있을 것이다.

박정민 외(2015) 역시 주거취약의 유형별 관련요인을 분석하면서 ‘주거취약가구’라는 개념을 통해 적절한 주거기준과 적절한 주거비 부담 기준 중 어느 하나라도 충족하지 못한 가구를 정의하였다. 이 때 주거환경 부적절은 최저주거기준의 4가지 영역 중 2가지 이상을 미충족한 경우를 의미하며, 주거비 과부담은 소득대비 주거비 비중이 30%를 초과하는 경우를 의미하는데, 임세희·박경하(2017)와 마찬가지로 이 두 기준에 모두 미달하는 가구를 역시 중층적 주거취약으로 별도 분류하였다. 최종적으로 분석결과를 통해 주거환경 부적절 집단이 타 집단에 비해 주거취약성을 극복하기 더 어려운 것을 밝혔으며, 임대아파트의 거주가 적절한 주거기준을 달성하는 것을 통해 주거취약의 가능성을 낮추는 보호요인으로 매우 효과적인 작용을 할 수 있다는 점을 제시하였다.

서울특별시(2017)는 서울형 ‘주거취약계층’이라는 개념을 제시하였는데, 이를 서울에 거주하면서 주거상태가 취약하거나 취약해질 가능성이 높은 가구를 서울형 주거취약계층으로 분류하였다. 이 때 주거상태가 취약한 가구에는 노숙인, 비정상거처 거주가구(오피스텔, 기숙사, 특수사회시설 제외한 주택 이외의 거처), 현재 거주하고 있는 주택의 물리적 상태가 매우 열악한 가구(별도 기준 마련 필요) 등이 포함되며, 향후 주거상태가 취약해질 가능성이 높은 가구로는 위기가구(실업, 가구주 사망, 재난재해, 철거이주 등), 주거비부담 가구 등이 포함된다. 이와 함께 추가적인 최저주거기준 및 주거비부담 지표 개발을 통해 주거취약계층 특성 파악 필요함을 제시하였다.

여러 연구들이 주거지원이 우선적으로 필요한 주거복지 대상을 지칭하는 용어나 그 정의방식은 다양하지만 공통적으로 소득 기준을 단순 적용하여 현재의 주거상태만을 평가하는 ‘주거빈곤’의 개념보다는 현재와 장래의 주거위험까지를 일정 정도 평가하는 ‘주거취약’의 개념의 적용 필요성을 제기하고 있다는 점은 의미있게 받아들일 필요가 있다. 현실에서 주거취약계층은 무주택, 저소득, 점유의 불안정성, 주거환경의 열악성이 공통적으로 나타나며, 어떤 공간에 거주하고 있는지와 거주 연속성이 유지되고 있는지 여부가 개념의 핵심이 된다. 하

지만 주거취약계층의 정의가 저소득층이라는 현재의 경제적 상태에서 출발하지만 추가 기준을 활용해 현재 주거가 열악한 상태에 있지 않더라도 향후 주거하향의 가능성이 높은 가구를 주거취약계층에 포함시키려는 시도를 하고 있는 것이다. 또한 현재의 주거문제를 평가하는 기준으로는 주로 현재 주거의 물리적 상태에 기반하고 있는 경우가 많은데 이 때의 평가기준으로 최저주거기준을, 향후의 주거위험을 평가하는 지표로 주거비 과부담 정도를 평가하는 경우가 많음을 확인할 수 있었다.

제2절 주거복지 대상 설정기준 사례 검토

1. 조사개요

수원형 주거복지 정책의 대상을 정의하는 기준을 논의하기에 앞서 주거복지 정책 관련 상위 법령 및 관련 자치법규 등에서 주거복지 대상자들을 어떠한 용어와 기준을 사용해 정의하고 있는가를 살펴보았다. 분석대상은 주거복지 분야 뿐만 아니라 주택공급, 주거환경 개선 등 주거문제와 관련한 법령 및 자치법규 전반을 1차적인 후보군으로 설정한 후 개별 법령별로 각 조문을 확인해 정책대상집단 및 계층의 범위에 대한 정의를 포함하는 경우를 모두 포함하였다.

이를 통해 최종적으로 「수원시 주거복지 조례」를 제외한 총 41개의 법령(행정규칙 포함) 및 자치법규를 분석 대상으로 설정하였는데, 여기에는 중앙정부 법령 5개, 광역지자체 조례 13개, 기초지자체 조례 23개가 포함된다. 중앙정부 법령으로는 「주거기본법」, 「공공주택 특별법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」이 대상이 되며, 광역지자체 조례 중에서는 서울, 부산, 경기, 충남 등 11개 지자체의 「주거기본 조례」, 「충청북도 주택조례」, 「서울특별시 주거안전 취약계층 지원에 관한 조례」가 포함되었다. 기초지자체 조례로는 서울 양천구, 서울 관악구, 성남, 시흥, 전주, 군산 등의 「주거복지 지원 조례」(서울 양천, 서울 관악, 성남, 안산, 시흥, 이천, 여주, 청주, 천안, 당진, 전주, 군산, 고창), 서울 구로, 서울 금천, 부상 동래 등의 「취약계층 주거환경 안전관리 및 지원에 관한 조례」, 홍천, 인제 등의 「주거취약계층 노후주택개량 지원에 관한 조례」(홍천, 인제, 진도), 「인제군 취약계층 주거환경 지원조례」 등을 대상으로 하였다. 지역별로 주거기본 조례 또는 주거복지 지원 조례 등 관련 자치법규가 제정되어 있는 경우라도 조문 내에 정책대상을 구체적으로 정의하는 용어나 기준이 존재하지 않는 경우에는 비교 대상에서 제외하였다.

〈표 2-2〉 주거복지 대상 설정기준 검토 법령

유형	법령 수	해당 법령
법률 및 행정규칙	5	「주거기본법」, 「공공주택 특별법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」
광역지자체 조례	13	「주거기본 조례」(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 세종, 경기, 충남, 전남, 제주), 「충청북도 주택조례」, 「서울특별시 주거안전 취약계층 지원에 관한 조례」
기초지자체 조례	23	「주거복지 지원 조례」(서울 양천, 서울 관악, 성남, 안산, 시흥, 이천, 여주, 청주, 천안, 당진, 전주, 군산, 고창), 「취약계층 주거환경 안전관리 및 지원에 관한 조례」(서울 구로, 서울 금천, 서울 동작, 부산 동래, 부산 금정, 광주 남), 「주거취약계층 노후주택개량 지원에 관한 조례」(홍천, 인제, 진도), 「인제군 취약계층 주거환경 지원조례」

2. 사례 검토 결과

1) 주거복지 대상 지칭 용어

우선 주거복지 대상자를 지칭하는 용어로는 주거약자, 주거지원필요계층, 주거복지지원대상자 등이 혼재되어 사용되고 있다. 특별한 가치판단이 들어가지 않는 중립적 용어에 해당하는 ‘지원대상자’가 전체 41개 법령 중 34.1%에 해당하는 14개 법령 및 조례에서 사용하고 있어 가장 보편적으로 사용되고 있다고 볼 수 있다. 다음으로 정책대상자를 ‘주거약자’로 지칭하는 경우가 전체의 31.7%로 많은 수를 차지했으며, 취약계층, 주거지원필요계층, 주거취약계층의 순으로 사용 빈도가 높게 나타났다. 지원대상자 다음으로 많이 활용된 주거약자의 경우에는 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」라는 별도의 법률이 존재하고 있어 광역지자체 조례에서 대부분 정의에 포함하고 있었는데, 다만 이 때 주거복지 정책의 지원대상집단 전체를 지칭한다기 보다는 주로 장애인, 노령자 등 특정 조건의 집단만으로 한정해 지칭하는 경우가 많았다. 이에 반해 앞서 학술논문에서 개념적 정의를 내림에 있어 적극적으로 고려되었던 ‘주거취약계층’은 오히려 실제 법령이나 조례에서는 별로 활용되지 않음을 확인할 수 있었다.

〈표 2-3〉 주거복지 대상 지칭 용어 현황

용어	사례수	특징 및 활용사례
(주거)(복지)지원대상자	14 (34.1%)	기초지자체 조례에서 주로 사용
주거약자	13 (31.7%)	주거기본법의 정의. 주거기본조례에서 주로 사용
(OO)취약계층	6 (14.6%)	취약계층, 안전취약계층, 재난취약계층 등
주거지원필요계층	5 (12.2%)	-
주거취약계층	3 (7.3%)	국토부 업무처리지침, 홍천군, 인제군 등 법령 명칭에 명기된 경우에 한정

하지만 개별 법령 및 조례에서 주거복지 대상자를 지칭하는 용어를 선택함에 있어 해당 용어가 가지는 특별한 의미의 차이를 고려하였다고 보기는 힘들다. 예를 들어 앞서 선행연구들에서 살펴본 바와 같이 현재의 주거문제 뿐만 아니라 향후 발생가능한 주거취약성을 고려하기 위해 의도를 가지고 주거취약계층이라는 용어를 채택하거나, 특정한 대상집단을 의도적으로 포함하기 위해 주거약자라는 용어를 채택하거나 한 것은 아니라는 점이다. 즉 개별 법령 별로 주거복지 대상을 지칭함에 있어 주거지원필요계층을 선택한 경우와 주거취약계층을 선택한 경우에 있어 용어의 차이에서 기인하는 대상집단의 범위의 차이는 나타나지 않으며, 다른 용어를 선택하고 있음에도 사실상 같은 의미로 사용되고 있다.

법령별로 용어를 어떻게 정의하느냐의 차이는 대상집단의 범위나 특성 차이보다는 오히려 해당 법령이 근거하고 있거나 참고한 상위법령 내지는 선행법령이 무엇이냐에 따라 매우 단순하게 결정되는 경향이 나타난다. 비교대상이 되는 법령 및 조례에서 지원대상자라는 용어의 사용빈도가 가장 높은 것은 지원대상자라는 용어가 가지는 특정한 의미 보다는 대상 법령 중 기초지자체에서 제정한 조례의 수가 다른 유형에 비해 상대적으로 많았기 때문이며, 기초지자체 조례들이 조례 제정과정에서 가장 먼저 관련 조례를 제정한 전주시가 ‘지원대상’으로 정의한 것을 그대로 따랐기 때문으로 볼 수 있는 것이다.

주거복지 정책의 최상위 법령이자 기본법이라고 할 수 있는 「주거기본법」의 경우에는 지원대상을 가리키는 기본 개념으로 ‘주거지원필요계층’을 사용하지만, 조항별로 유사한 개념들이 동시에 사용되고 있기도 하다. 법령 제3조에서는 주거정책의 수립에서 고려해야 할 요인으로 ‘주거지원필요계층’의 주거수준 향상을 제시하는데, 주거지원필요계층에는 장애인, 고령자, 저소득층, 신혼부부, 청년층, 지원대상아동 등이 포함된다. 하지만 장애인, 고령자는 ‘주거지원필요계층’에 포함되어 있음에도 동일 조항에서 ‘주거약자’로 중복 규정되고 있는데, 이것은 「주거기본법」보다 먼저 제정된 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」과의

정합성 및 연계성을 위해 해당 법령의 정의를 가져와 별도로 정의하였기 때문으로 볼 수 있다. 현재의 주거지원필요계층이라는 용어 역시 법률 제정시부터 사용된 개념은 아닌데, 2015년 최초 법률 제정시에는 '저소득층 등 주거취약계층'으로 대상자를 정의하였으며 다른 조항에서 '주거지원이 필요한 계층'으로 지칭되기도 하였다. 이를 2018년 12월 개정을 통해 주거취약계층, 주거지원이 필요한 계층 등으로 혼재되어 있던 용어를 현재와 같이 '주거지원이 필요한 계층'(약칭 주거지원필요계층)으로 통일하였고 이 때 그 대상집단으로 신혼부부, 청년층을 추가하기도 하였다.¹⁾

「주거기본법」

- 제3조(주거정책의 기본원칙)** 국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다.
2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동(「아동복지법」 제3조 제5호에 따른 지원대상아동을 말한다) 등 주거지원이 필요한 계층(이하 "주거지원필요계층"이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것
 7. 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것

이와 같이 우리나라 주거복지 정책의 최상위법이라고 할 수 있는 주거기본법에서 조차 주거복지 정책대상을 어떻게 정의할 것인가에 대한 명확한 기준과 원칙을 제시하지 않으면서 관련 법령 및 지자체 조례 등에서는 주거복지 정책대상을 정의함에 있어 다양한 용어들이 혼재되고 개념적 불명확성이 남아있는 상태로 정책과 사업이 추진되고 있다고 볼 수 있다.

2) 주거복지 대상 구분 기준

법령 및 조례에서 다양한 용어의 사용에도 불구하고 그 대상자 여부를 구분하는 기준은 비교적 비슷한 형태를 취하고 있다. 대부분의 법령 및 조례에서는 주거복지 대상을 설정함에 있어 특정한 기준 조건들을 병렬적으로 제시하는 방식으로 다양한 유형의 집단들을 범주에 포함시키는 데 이 때 그 기준으로 활용하는 요건들은 크게 소득, 현재의 주거상태, 생애주기, 가구원 특성이라는 4개의 상위 카테고리로 구분이 가능하다.

1) 2018년 개정 이전에는 약칭을 별도로 정하지 않은 채 '주거지원이 필요한 계층'으로 언급되었으나, 2018년 개정에서 동일 용어에 대해 '주거지원필요계층'이라는 약칭을 사용함을 명시하였다.

(1) 소득

주거복지 대상을 구분하는 기준으로 대표적인 것은 소득수준이다. 검토한 41개의 법령 중 소득수준에 따른 대상자 기준을 특정하지 않은 경우는 8개에 불과하였으며, 33개의 법령은 소득수준을 바탕으로 대상자 유무를 판단하였다. 우리나라의 주거복지 정책은 최근의 정책범위의 확대에도 불구하고 여전히 취약계층에 대한 지원에 중심을 둔 잔여적 성격을 유지하고 있다는 점에서 소득수준을 바탕으로 한 저소득층은 주거복지 정책의 가장 일반적인 대상자로 포함된다. 소득관련 기준을 특정하지 않은 경우도 소득수준을 주거복지 대상을 판단하는 기준으로 활용하지 않는다고보다 사실상 주거복지 대상은 저소득층이라는 점을 전제하고 있기 때문에 별도로 구분하지 않은 것에 가깝다고 볼 수 있을 것이다.

소득수준은 사실상 하나의 단일한 기준 조건이라고 볼 수 있다는 점에서 대상자 여부는 저소득층이나 그렇지 않느냐에 따라 판가름된다. 일부 법령에서는 대상자 정의에 있어 별도의 기준을 제시하지 않은 채 ‘저소득층’으로 정의하지만, 일부 법령에서는 저소득층을 구분하기 위한 구체적인 기준을 제시하기도 한다. 가장 일반적으로는 중위소득을 활용하여 저소득층 여부를 판단하는 방식을 사용하고 있는데, 주로 중위소득 50% 이하(차상위계층)를 저소득층으로 구분하여 그 대상으로 삼고 있다. 반면 안산, 시흥, 전주 등 일부 지자체는 지역특성 및 정책방향을 고려하여 중위소득 60%라는 별도의 기준을 적용하고 있기도 하며, 국토교통부의 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」에서는 도시근로자 월평균소득을 활용한다.

〈표 2-4〉 소득 관련 기준 활용 현황

기준		사례수	활용사례
중위소득	50% 이하	17 (41.5%)	기초지자체 주거복지 지원 조례 다수
	60% 이하	7 (17.1%)	안산, 시흥, 전주, 서울(주거안전 취약계층), 홍천, 인제, 진도(취약계층 주택개량)
도시근로자 월평균소득	50% 이하	1 (2.4%)	국토부 주거취약계층 주거지원 업무처리지침
저소득층		8 (19.5%)	광역시자체 주거기본 조례 다수
소득관련 기준 없음		8 (19.5%)	-

(2) 현 주거상태

다음의 기준은 대상자의 현 주거상태를 대상자 설정의 기준으로 활용하는 경우이다. 현재 어떠한 주거환경에 처해 있는가는 대상자의 주거여건을 직접적으로 반영하는 척도라고 볼 수 있으며, 주거지 선택과 관련한 여러 역량이 결합된 최종적인 결과라고 볼 수 있다. 따라서 인간다운 주거환경을 보장할 수 없거나 특정 조건의 개선이 필요한 주거지에 거주하는 경우를 주거복지 정책대상자 여부의 기준으로 삼았다.

다만 그럼에도 불구하고 현 주거상태를 주거복지 정책대상의 구분 기준으로 직접 제시하는 방식은 현재 법령 및 조례에서 활용도는 상대적으로 낮은 편에 속한다. 특히 최저주거기준 미달의 경우 이미 법적으로 보장해야 하는 최소한의 수준이라는 점에서 이 기준을 충족하지 못한 가구의 경우 우선적으로 정책대상으로 고려되어야 할 필요가 있지만, 실제 최저주거기준 미달 가구가 상당규모 존재하고 있다는 객관적인 근거에도 불구하고 이를 직접적으로 정책대상 설정의 기준으로 제시한 경우는 전체 법령의 절반에도 미치지 못하였다. 선행연구들에서도 최저주거기준 미달은 취약계층을 구분하는 보편적 기준 중 하나였지만, 실제 정책상의 반영은 적은 편이며 특히 기초지자체 조례에서 최저주거기준 미달가구를 제시한 경우는 소수에 불과하였다.

공공임대주택 거주자의 경우 7개 법령에서 직접적인 기준으로 제시되고 있는데, 이것은 다시 두 가지의 형태를 취한다. 광주, 시흥, 안산, 전주의 경우에는 공공임대주택 거주자를 별다른 추가조건 없이 정책대상으로 포함하는 반면, 이들을 서울, 부산, 세종의 경우에는 주거지원이 아닌 복지서비스 제공의 대상 등으로 한정해 정의한다. 이것은 공공임대주택 거주자의 경우 이미 공공임대주택 지원을 통해 물리적인 주거환경의 열악성을 극복하였다는 점에서 주거복지 정책의 수혜를 받은 계층에 해당된다는 점을 고려한 것이다. 물리적 거처라는 가장 중요한 주거상의 문제가 해결되면서 주거복지 정책의 직접적인 대상에서는 제외되지만 주거문제의 복합적인 특성으로 인해 이후로도 추가적인 사회서비스의 제공이 필요할 수 있다는 점에서 이를 별도로 구분한 것으로 볼 수 있다.

이외의 기준으로 주택 이외의 거처 거주, 긴급보수 필요, 노후불량주택 거주 등의 조건도 활용되고 있는데, ‘주택 이외의 거처’의 경우 고시원, 여인숙, 쪽방 등 물리적 형태를 직접적으로 명시하고 있기도 한다.

〈표 2-5〉 현 주거상태 관련 기준 활용 현황 (중복 포함)

용어	사례수	특징 및 활용사례
최저주거기준 미달 주거환경	16 (39.0%)	-
공공임대주택 거주자	7 (17.1%)	광주, 시흥, 안산, 전주는 일반적 대상으로 포함 서울, 부산, 세종은 복지서비스 제공 등 특정사업으로 한정
주택 이외의 거처 거주자	3 (7.3%)	고시원, 여인숙, 쪽방, 비닐하우스 등
긴급보수 필요가구	4 (9.7%)	-
기타	2 (4.9%)	노후불량주택 거주가구, 노숙인

(3) 생애주기

세 번째 범주로는 대상자가 현재 어떠한 삶의 경로에 있는가에 따른 생애주기 조건이다. 생애주기 기준으로는 주로 고령층, 청년, 신혼부부 등이 활용되고 있는데, 특히 이 대상집단들은 저출산·고령화 문제와 세대간 갈등 심화 등으로 인한 최근의 사회적 관심에 기반해 점점 더 강조되고 있는 경향을 보인다. 고령층의 경우에는 상당수의 법령에서 상위 또는 관련법령인 「주거기본법」과 「주거약자법」에서 이들을 직접적으로 대상집단으로 설정하고 있기 때문에 이에 따라 대상집단으로 포함하고 있다. 다만 법령별로 경우에 따라서는 전체 고령층이 아니라 저소득층 노인가구 등으로 그 범위를 제한하기도 하며, 「취약계층 주거환경 지원 조례」 등에서는 노인 1인가구(독거노인)만을 대상으로 설정하기도 한다.

청년 및 신혼부부는 주로 「공공주택 특별법」, 「민간임대주택법」 등 임대주택 공급 관련 법령에서 규정하고 있는 경우들이 많으며, 기초지자체 중에서는 시흥, 안산시의 조례에서 정책대상자로 포함하고 있다. 이 때 청년의 포함 이유는 해당 지자체에서 추진하고 있는 청년 조례 등을 근거로 하는 경우가 대부분이며, 신혼부부의 경우에는 지자체별로 다른 적용기준(안산은 결혼 5년 이내의 부부, 시흥은 7년 이내의 부부)을 보이기도 한다.

〈표 2-6〉 생애주기 관련 기준 활용 현황 (중복 포함)

기준		사례수	활용사례
고령층	고령층	20 (48.8%)	경우에 따라 저소득층 노인가구로 한정
	노인 1인가구	7 (17.1%)	주로 취약계층 주거환경 지원 조례의 경우
청년		4 (9.8%)	지자체의 경우 자체 청년조례 등의 근거, 기준 차용
신혼부부		5 (12.2%)	5~7년 이내의 신혼부부 또는 예비부부

(4) 가구원 특성

마지막 기준 유형은 가구원 특성으로 여기에는 세대주 뿐만 아니라 세대원의 특성을 다양하게 반영한 기준을 적용한다. 가구원 특성은 생애주기와 유사할 수도 있지만 생애주기가 일반적인 연령대 기준과 그에 따른 생활양식의 차이에 기반하는 기준인 것에 반해, 가구원 특성은 구체적이고 특정한 조건이나 환경을 기반으로 구분한다는 점에서 차이가 있다. 가구원 특성 중 세대주 특성으로는 한부모 가구, 소년소녀 가장가구 등 포함되며, 세대주를 포함한 세대원 특성으로는 장애인, 국가유공자, 북한이탈주민, 다문화가구 등이 포함된다. 가장 많이 활용되는 기준은 장애인 가구원 유무인데, 이것은 앞서의 고령자 기준과 마찬가지로 장애인이 「주거기본법」, 「주거약자법」에 따라 대부분 '주거약자'로 지칭되면서 정책대상에 포함된 것으로 볼 수 있다. 그 외의 조건은 특정한 경향 없이 병렬식으로 나열되는 과정에서 제시되는 기준이며, 많은 경우 '그 외 관련법령에서 정하는 경우' 등의 방식으로 포괄하기도 한다.

〈표 2-7〉 가구원 특성 관련 기준 활용 현황 (중복 포함)

기준	한부모 가구	소년소녀 가장	장애인	국가 유공자	북한 이탈주민	다문화 가구	기타
사례수	10 (24.4%)	5 (12.2%)	26 (63.4%)	2 (4.9%)	2 (4.9%)	8 (19.5%)	미혼모, 가정폭력피해자, 질병, 보호아동, 외국인 등

(5) 소결

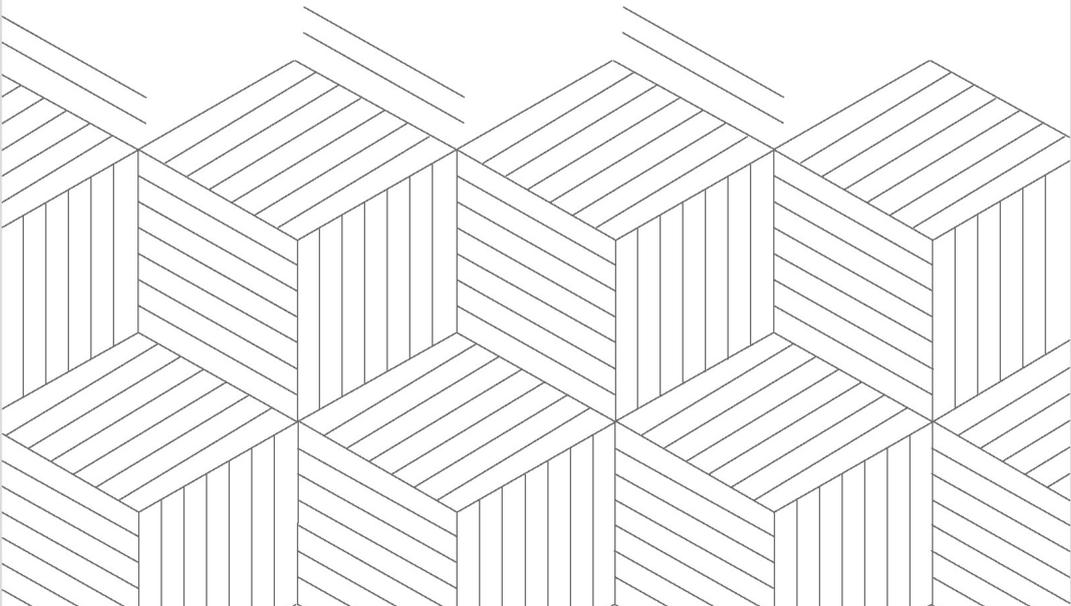
지금까지 살펴 본 법령 및 지자체 조례에서 주거복지 대상을 정의하는 기준을 정리하면 다음과 같다. 우선 주거복지 대상을 설정하는 기준은 일정 정도의 경향성은 있지만, 보편적 기준은 부족하다고 할 수 있다. 기준에 앞서 주거복지 대상을 지칭하는 용어 역시 특별한 경향성이나 목적성 없이 상위법령이나 선행 법령에서 사용한 용어를 그대로 활용하는 경우가 대부분이며, 따라서 법령별로 용어상의 차이는 있지만 용어 차이에 따른 실제적인 대상자 설정 범위나 기준은 달라지지 않는다는 점이다. 특히 가장 상위법령에 해당하는 「주거기본법」에서조차 그 정책대상을 정의함에 있어 엄밀한 구분 없이 중복적으로 정의하고 있음을 확인할 수 있었다.

주거복지 대상자를 설정하는 구체적인 기준과 조건은 크게 소득, 현 주거상태, 생애주기, 가구원 특성의 4가지 카테고리로 구분이 가능하지만, 대부분의 법령이 나열식으로 열거하는 방식을 사용하고 있어 공통의 세부기준은 부족한 편이다. 크게는 광역(주거기본조례) / 기초(주거복지조례) 별로 상이한 정의 형태가 나타나는데, 이것은 주거복지 대상을 정의하는 용어 사용상태와 마찬가지로 대부분 상위법령이나 타 지자체의 유사 법규를 따라 제정함에서 기인하는 차이에서 비롯된 것이다. 다만 지역 여건에 따라 일반적으로 활용하는 기준 이외에 별도 기준을 적용하는 사례도 일부 존재하는데, 저소득층을 구분하는 소득기준을 상향하거나 별도 대상계층(청년 등)을 정책목표를 가지고 추가하는 경우이다. 이 경우는 정책대상을 설정함에 있어 구체적인 목표와 사업과의 연계성을 고려하였으며, 실제 사업의 대상자 기준으로 활용되기도 한다.

마지막으로 주거복지 대상을 정의하고 그 기준을 정함에 있어 학술적 논의와 실제 법규 제정 간의 간극이 존재하고 있다는 점이다. 학술연구에서는 현재의 주거상태 뿐만 아니라 장래의 주거위기에 대응하기 위해 주거취약성에 대한 고려들이 활발하게 이루어진다. 이를 위해 현재적 주거문제를 직접적으로 보여주는 물리적 환경 기준과 함께 향후의 주거하향 가능성을 가진 집단을 선제적으로 발굴하기 위한 기준으로 주거비 부담수준 등을 적용하고 있다. 하지만 이에 반해 현재의 법령들에서는 최저주거기준과 같은 물리적 환경 기준을 정책대상 여부를 판단기준으로 명시한 경우는 그리 많지 않다. 특히 미래 주거위기 여부를 판단하기 위한 주거비 과부담을 주거복지 대상의 기준으로 제시한 경우는 전무하며 주거비 부담에 관한 요소는 단순히 대상자의 소득수준으로만 제시되고 있는 실정이다.

제3장 수원시의 주거 여건과 주거복지 정책

제1절 수원시의 주거여건
제2절 수원시의 주거복지 정책 추진현황



제3장 수원시의 주거여건과 주거복지 정책

제1절 수원시의 주거여건²⁾

1. 주거수준의 양극화와 서민 주거여건의 악화

1) 점유형태의 양극화 심화

수원시의 가구별 거주주택 유형을 살펴보면 2015년 기준으로 아파트에 거주하는 가구가 전체의 54.6%인 427,554가구에 달하며 이어서 단독주택(다가구주택 포함) 126,506가구(29.6%), 연립·다세대주택 47,690가구(11.2%)의 순으로 나타난다. 이 외에 비거주용 건물에 거주하는 가구가 5,920가구, 오피스텔, 숙박업소 등 주택 이외의 거처에 거주하는 가구는 14,182가구이다. 전체적으로 아파트, 연립·다세대주택 등 공동주택에 거주하는 비율이 65.8%로 절대 다수를 차지하고 있다.

2015년 기준으로 수원시 가구 중 자가 소유의 주택에 거주하는 비율은 절반에 못 미치는 49.3%에 불과하며 임차거주 가구가 47.3%를 차지하고 있다. 임차의 형태로는 보증부 월세 거주가구가 23.5%로 가장 높으며, 다음으로 전세 거주가구(21.3%), 월세 거주가구 2.2%의 순으로 나타난다. 2010년~2015년 기간 동안 점유형태의 변화를 살펴보면 자가와 월세 거주 가구의 비율은 증가한 반면 전세 거주 비율은 감소하는 양극화 현상이 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 2010~2015년 기간 동안 자가가구의 비중은 증가한 반면 임차가구의 비율은 빠르게 줄어들면서 2015년에는 자가거주 가구의 비율이 임차 가구의 비율을 따라잡게 되었다. 임차가구 비율의 감소에는 전세가구 비율이 5년 동안 9%p 이상 감소하면서 가장 큰 영향을 미쳤는데, 전세 가구의 감소는 자가 소유로의 전환에 따른 영향이기도 하지만 기존 전세가구의 월세전환 증가에 따른 영향 또한 크다고 볼 수 있다. 즉 임차형태 중 상대적으로 안정적인 전세가구가 자가 소유로 주거상향이 일어나기도 하였지만 동시에 월세가구로 주거하향도 일어난 것으로도 추정이 가능하다. 이로 인해 2010년에는 가장 보편적인 임차형태가 전세였지

2) 이 절의 내용은 이성호(2019b)의 제3장 「수원시 주거복지 현황과 이슈진단」의 내용 일부를 수정·보완한 것임

만 2015년에는 보증부월세가 가장 보편적인 임차형태로 자리 잡았다.

〈표 3-1〉 수원시 가구의 주택점유형태 변화

(단위: 가구, %)

구분	일반 가구	자가	임차	전세	보증부 월세	월세	사글세	무상	
가 구 수	2010년	374,008	168,611	199,526	113,667	77,470	6,210	2,179	5,871
	2015년	427,582	210,927	202,275	91,060	100,309	9,607	1,229	14,380
	2015-2010	53,574	42,316	2,749	-22,607	22,829	3,397	-880	8,509
비 율	2010년	100.0	45.1	53.3	30.4	20.7	1.7	0.6	1.6
	2015년	100.0	49.3	47.3	21.3	23.5	2.2	0.3	3.4
	2015-2010	0.0%p	4.2%p	-6.0%p	-9.1%p	2.7%p	0.6%p	-0.3%p	1.8%p

출처: 통계청, 2010-2015년 인구주택총조사

점유형태별로는 연령이 낮을수록 임차거주 비율이 높으며 연령이 높아질수록 자가거주 비율이 높아지는 경향이 나타난다. 세대주 연령을 기준으로 20대 세대주의 경우 자가거주 비율이 8.1%에 불과한 반면 임차거주 비율은 78.1%에 달하는데 임차가구의 대부분은 보증부월세 형태이다. 이에 반해 30대 세대주부터는 자가거주 비율이 40.9%로 급격하게 높아지며 연령이 증가함에 따라 그 비율 역시 높아져 40대 이상부터는 자가거주 가구의 비율이 50%를 상회하고 있으며 은퇴시점 이후의 연령(60세 이상)에서도 자가거주 비율은 줄어들지 않는다. 다만 세대주의 연령이 높아짐에 따라 임차가구 내에서 차지하는 전세가구의 비율도 역시 감소하는 특징을 보이고 있다는 점에서 일정 시점에 자가소유로 주거상향을 이루지 못한 가구의 경우 오히려 연령대가 높아질수록 거주여건이 더욱 열악해지는 양극화가 발생한다고 볼 수 있다.

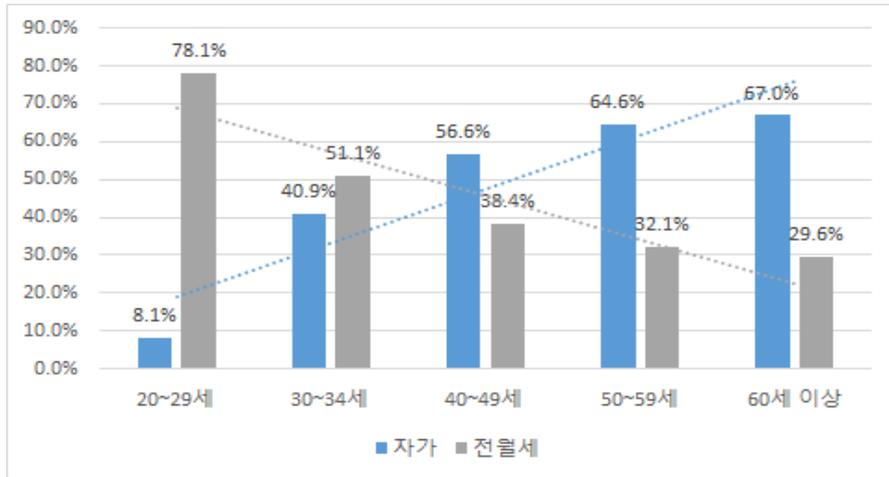
〈표 3-2〉 연령별 주택점유형태

(단위: %)

구분	자가	임차	전세	보증부월세	월세	무상
20~29세	8.1	78.1	17.3	60.8	7.1	6.6
30~39세	40.9	51.1	29.8	21.3	1.3	6.7
40~49세	56.6	38.4	19.8	18.6	1.6	3.3
50~59세	64.6	32.1	15.6	16.5	1.3	1.9
60세 이상	67.0	29.6	13.5	16.1	1.5	1.9

출처: 2016년 수원시 사회조사

〈그림 3-1〉 연령별 자가 및 전월세 거주가구



출처: 2016년 수원시 사회조사 보고서

2) 임차가구의 높은 주거비부담

수원시 가구 중 특히 주거취약계층을 중심으로 과도한 주거비용으로 인해 경제적 어려움을 겪는 주거비 과부담 가구가 다수 존재하고 있다. 주거비 부담 수준을 측정하는데 주로 활용하는 소득 대비 임대료 비율(RIR, Rent to Income Ratio)을 활용하여 수원시 전체 임차가구의 주거비 부담 수준을 살펴보면, 2017년 수원시 주거실태조사 결과에서 수원시 전체 임차 거주가구의 소득 대비 임대료 비율은 18.9% 수준인 반면 주거취약계층의 경우 이 비율이 25.3%에 달하고 있다. 일반적으로 RIR이 30%를 상회할 경우 주거비 과부담 가구로 분류하는데 주거취약가구 중 중위소득 50% 이하의 저소득 가구는 집단 전체의 RIR 평균 자체가 30%를 넘고 있어 주거비 과부담으로 인해 큰 어려움을 겪고 있을 것을 예상할 수 있다.

〈표 3-3〉 가구특성별 소득대비 임대료 비율(RIR)

(단위: 가구, %)

구분	임차전체		전세		월세	
	가구수	RIR	가구수	RIR	가구수	RIR
일반가구	131,140	18.9	71,526	18.6	59,615	19.4
주거취약가구	71,585	25.3	13,343	33.0	58,242	23.6
중위소득 50% 이하 가구	31,166	34.6	8,379	41.5	22,787	32.1

주: 월세 가구에 보증금이 없는 월세 포함. 가중치 적용

출처: 수원시 지속가능도시재단(2017)

중위소득 50% 이하의 저소득계층 중 임대료 과부담 가구의 특성을 구체적으로 살펴보면 청년 및 노인 1인가구가 상대적으로 주거비 부담을 크게 안고 있음을 확인할 수 있다. RIR이 30% 이상인 주거비 과부담 가구를 세대주 특성별로 살펴보면 먼저 세대주 연령에 있어서는 60세 이상의 노인가구와 30세 미만의 청년가구가 각각 37.3%와 35.9%로 주거비 과부담 가구의 대부분을 차지하고 있다. 또한 가구원 수에 있어서 대부분 2인 이하의 가구로 구성되어 있으며 특히 1인 가구가 전체의 68.9%로 2/3 이상을 차지하고 있다. 즉 세대주 연령과 가구원 수 구성에 따른 결과를 고려할 때 다른 집단에 비해 상대적으로 주거비를 과도하게 부담하고 있는 주거비 과부담 가구의 상당수는 노인 및 청년 1인가구임을 예상할 수 있다.

〈표 3-4〉 수원시 임대료 과부담 가구 현황

(단위: 가구, %)

구분		RIR 25% 이상 중위소득 50% 이하		RIR 30% 이상 중위소득 50% 이하	
		가구수	비율	가구수	비율
가구 평균 소득	100만원 미만	9,479	73.1	7,805	77.9
	100~200만원 미만	2,704	20.9	1,904	19.0
	200~300만원 미만	786	6.1	304	3.0
	300~400만원 미만	0	0.0	0	0.0
	400만원 이상	0	0.0	0	0.0
세대주 연령대	30세 미만	3,421	27.7	3,594	35.9
	30~40세 미만	618	4.8	513	5.1
	40~50세 미만	1,333	10.3	722	7.2
	50~60세 미만	2,494	19.2	1,445	14.4
	60세 이상	4,931	38.0	3,740	37.3
가구원수	1명	8,335	64.3	6,901	68.9
	2명	2,369	18.3	1,825	18.2
	3명	1,100	8.6	614	6.1
	4명	764	5.9	572	5.7
	5명	219	1.7	102	1.0
합계		12,797	100.0	10,014	100.0

출처: 수원시 지속가능도시재단(2017)

2. 주거소요에 대응하지 못하는 제반 여건

1) 다양한 유형의 주거취약가구 다수 존재

2017년 <수원시 주거실태조사> 결과에 따르면 수원시 관내의 주거취약가구는 전체 가구의 27.4%인 119,605가구에 달하는 것으로 나타나고 있다. 물론 2017년 조사에서 주거취약계층의 규모를 살펴봄에 있어 주거취약 유형별 중복여부를 고려하지 않고 단순 합산하였으며, 그 분류기준에 있어서도 논란의 여지가 있다는 점에서 실제 주거취약 상태에 놓인 가구의 수는 이보다 적다고 할 수 있다. 하지만 이러한 점을 고려하더라도 수원시 관내에는 다양한 유형의 주거취약가구가 존재하고 있으며 그 규모 역시 상당함을 확인할 수 있다.

주거취약의 유형별로 구분해서 살펴보면 우선 내국인 주거취약 가구가 102,541가구로 전체 주거취약 가구의 대다수를 차지하고 있으며 외국인 및 다문화가정이 17,064가구로 3.9%를 차지한다. 주거취약 가구의 유형 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 중위소득 50% 이하로 차상위계층에 해당하는 저소득 가구로, 총 59,321가구가 이에 해당해 전체 주거취약계층의 절반 가량(49.6%)이자 수원시 전체 가구의 13.6%를 차지한다. 또한 공공임대주택 거주가구와 노인 1인가구, 장애인 가구 등도 상당한 규모를 이루고 있다.

〈표 3-5〉 수원시 주거취약 가구 규모 및 비율

구 분		가구수	비율(%)	
전 체		436,304	100.0	
주거취약계층 전체 가구		119,605	27.4	
주 거 취 약 계 층	내국인 주거취약 가구	102,541	23.6	
	오피스텔을 제외한 주택 이외의 기타 거주 가구	2,651	0.6	
	만 65세 이상 1인 가구	26,425	6.1	
	가구원 중 장애인이 있는 가구	21,100	4.8	
	공공임대주택 거주 가구	30,455	7.0	
	조손, 소년소녀가장, 한부모 가구	5,440	1.2	
	국민기초생활보장 수급가구	17,274	4.0	
	중위소득 50% 이하 가구	59,321	13.6	
	외국인 다문화	외국인으로만 이루어진 가구와 가구원 중 외국인 또는 귀화 한국인이 있는 가구	17,064	3.9

주: 중복 가구로 인해 각각을 더한 합이 전체와 같지 않음

출처: 수원시 지속가능도시재단(2017)

이들 주거취약가구의 대부분은 월소득 200만원 미만의 저소득 가구이며 권선구, 팔달구 등 특정 지역에 집중해 거주하는 특징이 나타나고 있다는 것이 또 다른 특징이다. 주거취약가구의 소득 구간대는 100~200만원 미만이 31.5%로 가장 높게 나타나고 있으며 100만원 이하를 포함해 200만원 미만 가구가 범위를 확장하면 전체 주거취약 가구의 60% 이상이 이에 해당한다. 거주지역은 권선구가 30.2%로 가장 높으며 다음으로 팔달구 24.2%의 순으로 높게 나타나는 반면 영통구의 비율은 22.4%로 가장 낮다. 주거취약가구의 수를 구별 전체 가구 수 구성과 비교해 살펴보면 팔달구 지역의 전체 가구수는 수원시 전체의 18.1%에 불과한 것에 비해 주거취약 가구의 비율은 이보다 6%p 이상 높은 24.2%를 차지하고 있는 반면, 반대로 영통구 지역은 전체 가구수 비율이 수원시 전체의 28.0%인 반면 주거취약 가구의 비율은 22.4%에 불과해 지역별로 주거 여건의 차이가 큼을 확인할 수 있다. 이것은 수원시 내에서 영통구와 권선구 및 팔달구가 아파트 비율 등 주거환경 수준의 격차를 보이고 있으며 이로 인한 주택가격의 차이 등으로 인해 주거비 부담을 고려할 수 밖에 없는 주거취약계층의 거주지 선택에도 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-6〉 수원시 주거취약 가구의 소득수준과 거주지역 분포

(단위: 가구, %)

소득수준	전체	100만원 미만	100~200만원 미만	200~300만원 미만	300~400만원 미만	400만원 이상
	119,605 (100.0)	34,203 (28.6)	37,558 (31.5)	20,489 (17.2)	12,478 (10.5)	14,663 (12.3)
거주지역	전체	장안구	권선구	팔달구	영통구	
	119,605 (100.0)	27,715 (23.2)	36,164 (30.2)	28,888 (24.2)	26,838 (22.4)	

출처: 수원시 지속가능도시재단(2017)

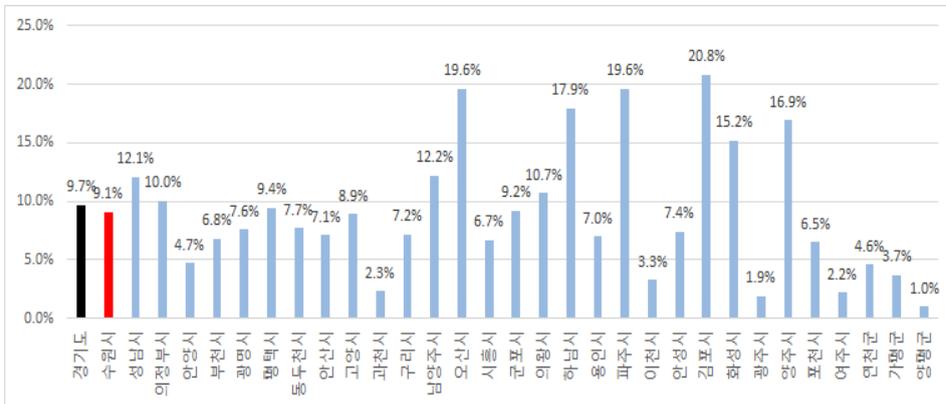
2) 낮은 공공임대주택 비율

수원시 가구 중 상당수가 주거지원에 대한 필요를 가진 주거취약가구에 해당함에도 불구하고 이를 지원하기 위한 수원시의 제반 여건은 충분하지 않은 편이다. 앞서 살펴본 결과에서 수원시 전체 가구의 27.4%인 119,605가구가 주거취약가구에 해당하며, 이 중 주거지원을 이미 받았다고 볼 수 있는 공공임대주택 거주가구를 제외하더라도 향후 주거지원이 필요한 가구의 규모는 약 9만 가구에 달한다. 2017년 경기도 주거실태조사에서도 수원시는 경기도 전체 주거지원 수요가구의 13.1%가 거주하고 있는 것으로 나타나 경기도 시·군 중 가장 많

은 주거지원 수요가 존재하는 것으로 확인된다. 이것은 경기도 내 수원시의 인구비중을 고려하더라도 타 지역에 비해 주거취약가구의 거주비율이 높으며 그에 따른 주거지원에 대한 수요 역시 큼을 보여주는 것이다.

하지만 이에 반해 주거취약가구의 주거 수준을 가장 직접적이고 효과적으로 향상시킬 수 있는 주요 수단인 공공임대주택의 경우, 수원시의 공공임대주택 재고는 2만여 호 수준으로 공공임대주택 비율은 9.1%에 불과해 경기도 전체 공공임대주택비율 9.7%보다도 낮은 수준에 그치고 있다. 더욱이 공공임대주택 중 안정적인 임대주택 재고로 보기 어려운 5년 임대, 10년 임대 등 분양전환 임대주택이 40.7%에 달하고 있어 주거취약계층의 주거수준 향상에 실질적으로 기여할 수 있는 장기임대주택의 수는 턱없이 부족한 실정이다. 2010년대에 들어 호매실지구, 광교신도시 개발 등을 통해 대규모 공공임대주택의 공급이 이루어지면서 이전에 비해 공공임대주택 재고는 상당히 증가하였지만 수원시의 주거취약계층 규모를 고려할 때 충분하지 않은 여건이다. 경기도 시·군의 공공임대주택 비율을 보면 가장 높은 김포시가 20.8%에 이르고 있으며 파주시 19.6%, 오산시 19.6%, 하남시 17.9%, 화성시 15.2% 등도 수원시의 공공임대주택 비율보다 거의 2배 이상에 가까운 수준이라는 점에서 수원시가 주거취약계층의 안정적인 거주 기반 확보를 위해 공공주택 재고의 확대가 시급함을 알 수 있다.

〈그림 3-2〉 경기도 내 시군구 공공임대주택 비율(2017년 기준)



출처: 국토교통부 통계누리

수원시의 공공임대주택 비율을 다시 유형별로 세분화해서 살펴보면 건설임대 방식으로 공급된 공공임대주택의 비율이 85.6%로 대다수를 차지하고 있는 가운데 매입임대 방식의 공급이 점차 확대되면서 전체의 13.7%를 차지하고 있다. 공공임대주택 중 단일 유형으로 가장 많은 비중을 차지하는 것은 주거취약계층에게 최장 30년까지 안정적인 거주환경을 제공하는

국민임대주택으로 전체 공공임대주택 재고의 38.3%를 차지하고 있으며, 다음으로는 분양 전환 공공임대주택인 10년임대주택이 32.3%, 매입다가구임대주택이 13.7%로 그 다음을 잇고 있다. 공급·관리주체별로는 LH가 공급하는 공공임대주택이 전체 공공임대주택의 98.5%를 차지하고 있어 대부분의 공공임대주택이 LH를 통해 공급됨을 알 수 있는데, LH는 건설임대 방식을 통해 꾸준히 다양한 공공임대주택을 공급하고 있을 뿐만 아니라 최근에는 매입다가구, 청년·신혼부부 매입임대, 공공리모델링 등 매입임대 방식의 공공임대주택 공급 역시 다양화하고 있다. 경기도시공사도 최근 다양한 공공임대주택 사업을 추진하고 있지만 아직까지 수원시 관내에서의 공급은 규모 면에서 그리 크지 않은 실정이다.

〈표 3-7〉 수원시 공공임대주택 현황

(2019.10월 기준 / 단위: 호)

구분		관리주체	세대수
건설임대	영구임대	LH	2,542 (9.2%)
	국민임대	LH	10,599 (38.3%)
	10년임대	LH	9,023 (32.6%)
	5년임대	LH	800 (2.9%)
	행복주택	LH	400 (1.4%)
	경기행복주택	경기도시공사	304 (1.1%)
	소 계		
매입임대	매입다가구	LH	3,802 (13.7%)
	청년·신혼부부 매입임대	LH	37 (0.1%)
	공공리모델링	LH	67 (0.2%)
	기존주택매입임대	경기도시공사	66 (0.2%)
	수원휴먼주택(정자동 포함)	수원시	23 (0.1%)
	소 계		
합 계			27,683 (100.0%)

출처: 각 기관별 자료 및 마이홈(<http://myhome.go.kr>)

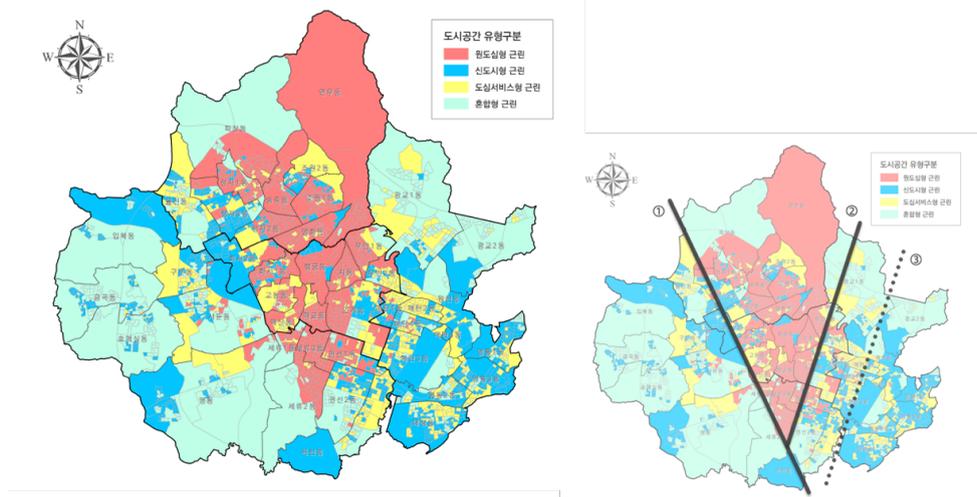
*전세임대 주택은 집계에서 제외

3. 공간구조 및 인구구조 특성의 변화

1) 지역간 이질성의 심화와 거주공간의 분리

수원시의 주거여건과 관련하여 또 하나 살펴볼 수 있는 것은 원도심과 신도시 지역 간의 공간적 분리가 선명하게 나타나고 있다는 점이다. 앞서도 주거취약가구의 거주지역에 있어서 권선구와 팔달구 지역이 상대적으로 주거취약가구의 거주 비율이 높게 나타나며 여기에는 영통구와 권선·팔달구 간의 주거환경의 격차가 영향을 미쳤음을 간단하게 언급하였다. 이를 행정구역을 벗어나 보다 구체적인 양상으로 나타내면 수원의 도시 내부공간은 남북 방향으로 이어지는 주요 교통망을 기준으로 분화하면서 남-북 방향으로 지역 간 동질성은 상대적으로 높은 반면, 동-서 방향으로서는 이질성이 크게 나타나는 특징을 보임을 확인할 수 있다. <그림 3-3>은 주거환경과 관련한 주요 지표들을 바탕으로 수원시의 내부공간 전체를 집계구 단위로 구분하여 유사한 특성을 지닌 지역을 유형화한 것이다. 이 결과에 의하면 수원시의 주거공간은 그 특성에 따라 크게 원도심형 근린지역과 신도시형 근린지역, 도심서비스형 근린지역, 혼합형 근린지역의 4가지 유형으로 구분할 수 있는데, 이 유형은 각각 특정지역을 중심으로 공간적으로 집중되는 양상을 보인다. 가장 크게는 경부선 철도(그림 3-3의 ①번 축선)와 광교산~경수대로(그림 4-3의 ②번 축선)로 이어지는 사선 형태의 두 축선이 역y자 형태로 교차하면서 원도심형 근린지역과 그 외의 지역으로 명확한 지역 유형간 경계를 형성하고 있다. 또한 광교산~경수대로(그림 3-3의 ②번 축선) 동편 지역은 신도시형 근린과 도심서비스형 근린이 혼재된 형태의 상대적으로 유사한 지역이지만, 동탄원천로(그림 3-3의 ③번 축선)를 보조축선으로 동-서 지역을 다시 구분 가능하다. 이를 통해 현재 수원의 도시공간의 양상은 행정구역 단위, 특히 행정구 단위의 지역 구분과는 일치하지 않음을 확인할 수 있으며, 특히 권선구와 팔달구 지역은 동일 행정구 내에 다양한 지역적 특성이 혼재되어 있어 이를 반영한 정책적 고려가 필요하다는 점을 보여주고 있다.

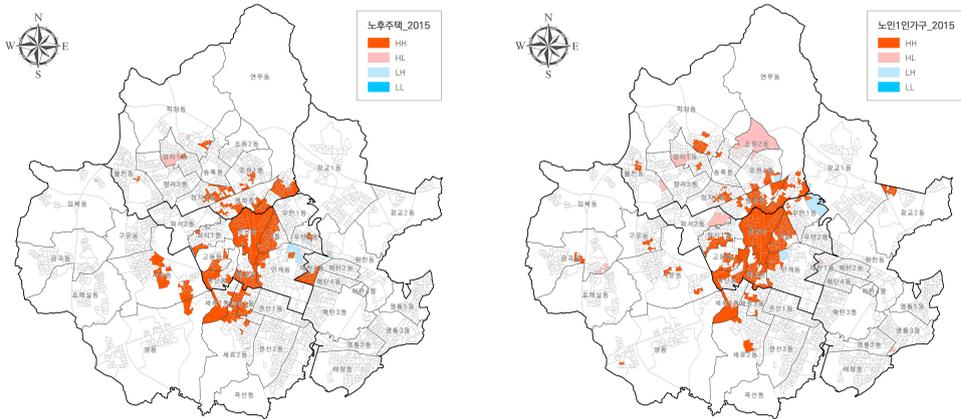
〈그림 3-3〉 수원시 주거공간의 유형 구분



출처: 이성호(2020)

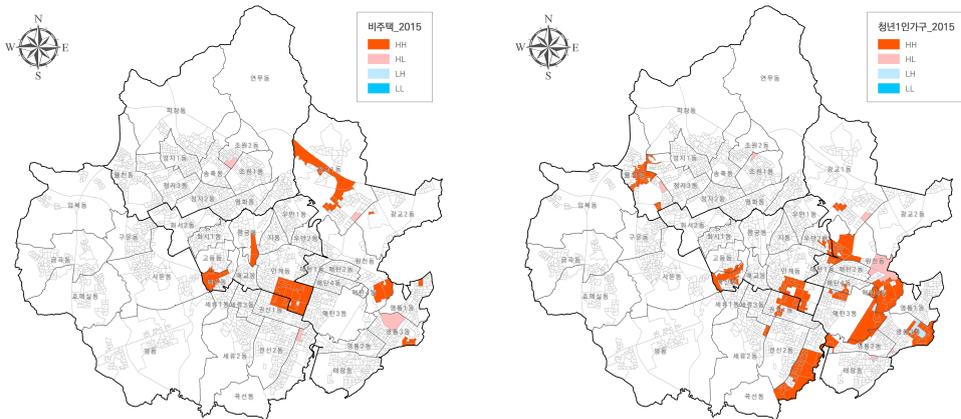
또한 주거공간의 특성과 거주민의 인구·사회적 특성을 종합해 살펴보면 팔달구를 중심으로 한 원도심 지역에 노후주택이 상대적으로 밀집되어 있으며, 이 노후주택 밀집지역을 중심으로 노인 1인가구가 공간적으로 집중해 거주하고 있는 양상이 나타난다. 이와 반대로 청년 1인가구의 경우 관내의 주요 중심상업지역과 그에 집중되어 있는 오피스텔 중심의 비주택 지역에 집중해 거주하고 있는 것으로 나타나 수원 도시공간 내에서도 주거공간의 물리적 여건의 분리와 그에 기반한 거주민의 사회적 분리가 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 주민의 거주지 분리 현상이 현재 상태에서는 큰 도시 문제를 야기하지 않을 수 있어도 각 지역별 역량과 특성을 제한한다는 점에서 도시의 균형적인 발전과 지속가능한 공동체 유지에 있어서 향후 장애물로 발생할 가능성이 매우 높다. 따라서 주거복지 정책을 수립하고 집행함에 있어 이러한 공간적 특성과 거주지 분리 현상을 고려해 이러한 현상을 완화할 수 있는 소셜믹스(social mix) 전략과 함께 주민특성에 맞는 필요한 주거서비스를 공간적으로 다르게 제공하는 전략 역시 동시에 고려될 필요가 있을 것이다.

〈그림 3-4〉 노후주택 집중지역과 노인 1인가구 집중지역



출처 : 이성호(2019a)

〈그림 3-5〉 비주택 집중지역과 청년 1인가구 집중지역



출처 : 이성호(2019a)

2) 타 지역에 비해 높은 청년 및 1인가구 비율

국가적인 저출산 및 고령화의 심화에 따라 1·2인 가구의 비율이 증가하면서 수원시의 세대당 인구 수 역시 1992년 3.2명에서 2017년에는 2.5명 수준까지 감소하였다. 저출산과 가구분화로 인해 우리나라와 수원시의 가장 표준적인 가구형태였던 4인 이상 가구는 줄어드는 대신 1·2인 가구의 증가가 두드러지고 있는 실정인 것이다.

2019년 우리나라 전체의 1인 가구 비율이 처음으로 30%를 넘었을 정도로 인구구조의 변화에 따라 1인 가구의 비율이 증가하는 것은 전국의 공통적인 현상이다. 수원시 역시 1인 가구의 비율이 29.3%로 경기도 전체 평균 23.8%에 비해 매우 높은 편이다. 특징적인 것은 경기도 시·군 지역 중 수원시보다 1인 가구의 비중이 높은 지역은 연천군, 가평군, 양평군과 동두천시 등으로, 이들 지역은 그 특성상 고령화에 따른 노인 1인 가구의 비율이 높게 나타나고 있는 반면, 수원시의 1인 가구는 청년 1인 가구의 비율이 상대적으로 높게 나타난다는 점에서 다른 지역과 차이를 보인다. 2015년 기준으로 수원시 1인 가구 중 거의 절반에 해당하는 48.3%가 청년층에 해당하는 2~30대 1인 가구인데, 이것은 수원시의 청년인구 비율이 11.0%로 경기도 평균인 7.0%를 훨씬 상회해 청년인구 비율이 가장 높은 오산시(18.4%)에 이어 두 번째로 높은 수준이라는 점이 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-8〉 수원시 1인 가구의 연령별 구성비

(단위: 가구, %)

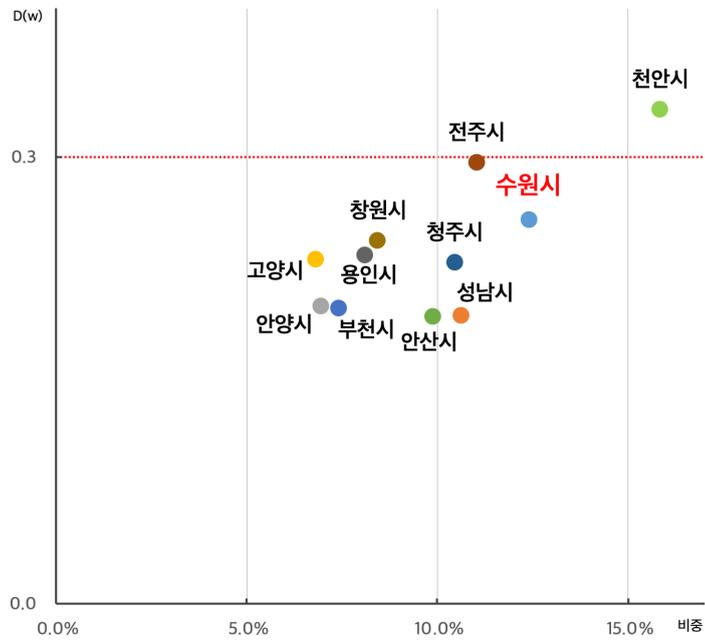
구 분	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
가구수	26,720	28,437	19,953	16,980	22,156
비 율	23.4	24.9	17.5	14.9	19.4

출처: 통계청, 2010-2015년 인구주택총조사

수원시의 청년 1인 가구 특성은 전국의 중·대도시와 비교해 보아도 두드러진다. 2015년 기준 수원시의 전체 가구 중 청년 1인가구의 비율은 12.4%로 인구 50만 이상 도시 중 천안시에 이어 두 번째로 높은 수준이다. 이와 동시에 인구집단별 공간적 분리의 정도를 나타내는 D(w)지수 역시 0.2584로 천안시, 전주시에 이어 3번째로 높게 나타난다.³⁾ 즉 수원시의 청년 1인 가구는 다른 도시들에 비해 양적인 측면에서도 많은 비중을 차지하는 한편 많은 청년 1인 가구가 수원시 내의 특정한 지역에 집중해 거주하는 경향 역시 강하다고 할 수 있다. 특히 수원시의 D(w) 지수가 2005년에 비해 0.025 증가하였다는 점에서 최근 들어 청년 1인 가구가 도심서비스형 근린에 해당하는 중심상업지역과 오피스텔 밀집지역 등 수원시 내의 특정 지역에 불균등하게 집중 거주하는 경향이 강화되고 있음을 주목할 필요가 있다.

3) Wong(1993)이 제안한 공간상의 불균등성을 측정하는 지수로 거주지 분리 현상 등을 측정하는데 주로 활용되며, 여기에서는 청년 1인가구와 그 외의 기타 가구들 간의 공간상의 분리 정도를 나타낸다. 0에서 1 사이의 값을 가지며 0은 공간상에서 특정한 두 집단이 완전히 균등한 분포를 보이는 상태를, 1은 완벽한 분리의 상태를 의미한다.

〈그림 3-6〉 인구 50만 이상 도시의 청년 1인가구 거주 특성 비교



출처: 이성호(2019a)

제2절 수원시의 주거복지 정책 추진현황

1. 정책 추진체계의 구축

수원시는 민선 7기에 들어 ‘사람 중심 더 큰 수원’이라는 시정기조 하에 보다 적극적인 주거복지 정책의 추진을 도모하고 있다. 수원시는 민선 6기 시정부부터 본격적인 주거복지 정책 추진체계를 구축하고 있는데 우선 정책추진의 기반으로 전주, 시흥, 고창, 천안, 성남에 이어 기초지자체 중 6번째로 「수원시 주거복지 지원조례」를 제정하였다. 또한 2018년에는 영태영 시장이 신년사를 통해 시민이 마땅히 누려야 할 4대 복지시민권의 하나로 노동, 교육, 육아와 함께 주거복지권을 포함할 것을 선언하였다. 이것은 민선 5기 이후 수원시가 지속해 온 사람 중심, 주민 중심의 시정이 단순한 구호에 그치지 않고 구체적인 정책 영역으로 이어질 것을 선언한 것으로, 주거에 대한 문제가 중앙정부의 영역에만 그치는 것이 아니라 지방정부가 모색해야 할 적극적인 정책 영역에 포함된다는 것을 의미한다. 동시에 지방정부의 주거정책이 주거취약계층만을 대상으로 하는 소극적이고 협소한 개념이 아닌, 전 시민이 자신이 원하는 주거소요에 부합하는 적정수준의 주거 수준을 향유하도록 하는 적극적이고 포용적인 보편적 주거복지로 전환해야 한다는 것을 선언한 것이라고 할 수 있다. 이에 따라 2019년 1월에는 기존의 「수원시 주거복지 지원조례」를 「수원시 주거복지 조례」로 전면 개정하였는데, 개정된 조례에서는 수원 시민의 주거권 향상을 위한 주거복지 정책 추진을 시정의 의무로 규정하였으며 이를 장기적이고 체계적인 관점에서 추진하기 위해 5년 단위의 종합계획을 수립하도록 하고 있다. 이를 근거로 올해 5월에는 〈수원시 주거복지 종합계획(2020-2024)〉 수립하여 추진 중이다.

이와 함께 수원시는 주거복지 정책의 체계적 추진을 위한 다층적인 주거복지 전담조직을 구축하고 있다. 수원시 본청에는 주거복지 정책을 전담하는 주거복지팀이 도시정책실 도시재생과 내에 설치·운영 중이며, 시민의 주거복지 향상을 지원하기 위한 중간지원조직으로 2016년 수원시 지속가능도시재단 내에 주거복지지원센터를 설립하였다. 특히 주거복지지원센터가 포함된 지속가능도시재단은 도시재생, 마을르네상스, 사회적 경제 등 다양한 시민사회 활동을 지원하는 중간지원조직을 아우르는 우산조직(Umbrella Organization)으로 설립되었는데, 이는 복잡한 이해관계와 주체들이 얽혀있는 도시문제 해결을 위한 통합적 접근이라는 새로운 시도를 수원시가 선도적으로 추진하고 있는 것으로 특히 주거의 측면에서 볼 때 단순한 물리적 시설의 문제가 아니라 다양한 도시서비스의 총체로서 자리하고 있는 도시 주거 문제를 보다 종합적으로 접근할 수 있는 혁신적인 시도라고 할 수 있다. 또한 2018년에는 수원시 시설관리공단을 수원도시공사로 전환하면서 자체 개발사업 등 주거복지 정책과 관련

된 사업을 수원시가 직접 추진하거나 가용 자원을 확대할 수 있는 기반을 마련하기도 하였다.

하지만 이러한 정책적 강조와 제도적 기반의 구축, 다양한 층위의 전담조직과 관련기관들의 체계가 만들어졌음에도 불구하고 수원시가 기존의 기초지자체의 주거복지 정책의 추진방식을 획기적으로 전환할 수 있는 기반을 마련하였다고 보기에는 매우 미흡한 실정이다. 예를 들어 관련 전담조직의 규모만을 보더라도 본청 주거복지팀의 경우 국가 위임사무인 주거급여 지급을 위해 기존부터 존재하던 조직체계로, 팀장(6급) 포함 5명 내외의 인력에 불과해 기존 업무인 주거급여 지급과 새롭게 도입된 다자녀가구 휴먼주택 추진 이외의 정책 기획이나 추진은 벅찬 실정이다. 지속가능도시재단의 주거복지지원센터 역시 인력이 센터장 포함 3명 규모에 불과해 다양한 사업의 추진 여력이 없을 뿐만 아니라 주거복지센터의 고유 업무라고 할 수 있는 취약계층 발굴과 상담, 사례관리 등을 원활히 추진하기는 것 역시 쉽지 않은 여건이다. 수원도시공사의 경우 기존 시설관리공단에서 공사로의 전환 목적으로 개발이익의 지역 내 재투자를 명시하고 있으나 현재까지 실제 본격적인 개발사업 착수에까지 이르지 못하고 있으며, 개발사업을 통한 이익의 활용방안에 대해 구체적으로 정해져 있지 않다는 점에서 LH나 SH 등과 같이 이를 공공주택 공급, 주거복지 사업 등에 활용할 수 있는 근거 역시 없는 상황이다. 즉 수원시는 적극적인 주거복지 정책으로의 전환 의지와 기반 구축에도 불구하고 조직 및 인력, 예산 등의 한계로 인해 이를 실질적인 추진성으로 이어지도록 하는 데에는 상당한 제약에 처해 있다고 볼 수 있다.

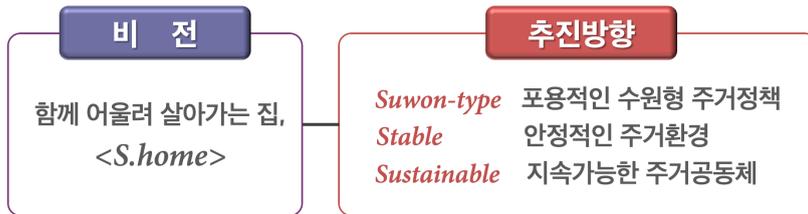
2. <수원시 주거복지 종합계획> 수립

2019년 1월 전면 개정된 「수원시 주거복지 조례」에서는 지금까지의 주거복지 정책들을 향후 종합적, 체계적으로 추진하기 위해 5년 단위의 종합계획을 수립하도록 규정하였다. 이에 따라 수원시는 올해 2020년부터 2024년까지 5개년 간 수원시 주거복지 정책의 중장기 방향과 구체적 실천과제를 담은 <수원시 주거복지 종합계획(2020-2024)>를 수립하여 시행하고 있다.

이 계획은 ‘함께 어울려 살아가는 집, <S.home>’이라는 비전 하에 주거취약계층과 저소득 계층과 같은 특정 계층에 대한 주거서비스를 제공하는 소극적이고 협의의 주거복지에서 탈피해 모든 시민들의 주거여건과 주거환경, 주거만족도 향상을 꾀하는 적극적이고 보편적인 주거복지 정책으로의 전환을 추진한다. 비전에 포함된 <S.home>은 전 계층이 어울려 살아가는 지역 단위의 주거공동체로서 마치 하나의 집이 된 수원시를 의미하는 동시에, 이를 실현하기 위한 3가지 추진방향인 ‘Suwon-type’, ‘Stable’, ‘Sustainable’을 의미하기도 한다. 즉,

기존의 중앙정부 및 광역정부 중심의 획일적인 주거복지 정책에서 벗어나 수원시의 지역특성과 자원을 고려한 수원시 맞춤형 주거복지 정책을 추진하며(Suwon-type: 포용적인 수원형 주거정책), 주거여건 향상을 위한 물리적 토대를 구축하는 것을 통해 가시적이고 지속가능한 주거환경 개선을 추진하는 동시에(Stable: 안정적인 주거환경) 특정 계층에 대한 지원정책에서 벗어나 다양한 계층들이 함께 거주하는 공동체로서의 지역을 회복하기 위한 보다 폭넓은 주거정책을 추진(Sustainable: 지속가능한 주거공동체)하고자 한다.

〈그림 3-7〉 〈수원시 주거복지 종합계획〉의 비전과 추진방향



이러한 추진방향을 바탕으로 5년간 수원시가 추진해야 할 세부 실행방안인 5대 추진목표와 그에 따른 세부 추진과제가 제시되는데, 우선 추진목표로는 ‘주거취약계층 지원 강화(Supporting)’, ‘공공주택 공급 확대(Housing)’, ‘주거복지 추진기반 구축(Organizing)’, ‘노후주택 주거환경 개선(Modifying)’, ‘모두가 즐거운 주거문화 정착(Enhancing)’의 5가지를 설정하였다. 5대 추진목표를 구체화할 수 있는 세부 추진과제는 중점과제, 지속과제, 전략과제로 구분하여 21개 과제를 도출하였으며, 부서 단위에서 실제 정책을 집행하는 39개의 단위사업을 설정하여 효율적이고 실질적인 성과달성이 가능하도록 하였다. 수원시 주거복지의 중장기 정책목표 달성을 위해 꼭 필요한 핵심 추진과제에 해당하는 중점과제는 ‘쪽방·고시원 주거환경개선 지원’, ‘수원휴먼주택의 안정적 공급·관리’, ‘주거실태조사 및 주거취약계층 모니터링 강화’ 등의 8개 과제가, 현재 추진 중인 주거복지 관련 주요사업 중 향후 지속적으로 유지·확대가 필요한 과제인 지속과제는 ‘주거급여 지원 강화’ ‘주거복지 인력 및 민간주체 역량 강화’, ‘수원형 집수리 지원사업 확대’ 등 9개 과제가, 그리고 수원형 주거복지 실현을 위해 전략적으로 도입할 필요가 있거나 중장기적으로 요구되는 전략과제로는 ‘수원형 임대료 지원사업 도입’, ‘온라인 기반 주거복지 통합정보 제공 플랫폼 구축’, ‘수원도시공사 공공임대주택 공급 시행’ 등 4개 과제들을 담고 있다.

〈그림 3-8〉 수원시 주거복지 종합계획의 추진전략과 추진과제



3. 주요 추진사업

1) 수원휴먼주택 공급

수원시는 4대 시민복지권의 하나인 주거복지권 실현을 위한 대표사업으로 2018년 자체적인 공공주택 브랜드라고 할 수 있는 '수원휴먼주택'을 도입해 운영하고 있다. 수원휴먼주택은 다자녀 가구의 주거안정을 위한 자체 주택공급 사업을 기반으로 처음 도입되었으며, 이후 기

존에 시에서 자체적으로 운영하고 있던 매입임대주택 역시 수원휴먼주택 사업의 일환으로 전환하여 운영하고 있다.

다자녀가구를 위한 수원휴먼주택 공급사업은 2018년부터 추진된 수원시의 대표적 주거복지 사업으로, 중앙정부의 주거지원 사각지대에 있는 다자녀가구 등을 우선 지원하는 수원시만의 공공임대주택 모델로 볼 수 있다. 수원시가 자체적으로 주택을 매입하여 대상가구에 공급하는 매입임대주택 형태이며, 2018년부터 2022년까지 총 200호의 주택을 확보하여 관내에 거주하고 있는 4자녀 이상 무주택 다자녀가구 전체에게 우선 공급하는 것을 목표로 사업이 추진되고 있다.

〈표 3-9〉 수원시 다자녀가구 현황

계	4자녀	5자녀	6자녀	8자녀
188가구	159가구	23가구	5가구	1가구

출처: 수원시 내부자료(2020)

우선 입주대상인 다자녀가구의 가구원수를 고려하여 전용면적 85㎡ 이하 규모(방 3개, 욕실 2개)의 공동주택을 공급하고 있으며, 시민 모두가 어울려 사는 복지공동체 구축, 소셜믹스(social mix) 방식의 수원형 주택을 마련하기 위해 밀집형 임대주택이 아니라 지원대상자의 기존 거주지 인근에 개별 주택을 매입하여 제공한다. 구체적으로는 대상가구의 자녀 수를 바탕으로 부여된 순번에 따라 순차적으로 직장 및 자녀 진학 등의 문제를 고려해 기존 거주지역 등 지원대상자가 희망하는 지역의 주택을 매입해서 지원하는 방식이다. 특히 다자녀 가구의 가구특성을 고려하여 층간 소음문제로 인한 민원을 사전에 예방하기 위해 가급적 1층을 지원하는 등 수요자 맞춤형 주거환경을 제공하고 있다. 최초 임대기간은 2년이지만 9회 재계약이 가능하여 미성년 자녀가 성장할 때까지 최장 20년간 안정적으로 거주할 수 있으며, 복지사각지대의 주거취약계층임을 감안해서 임대보증금 및 임대료 부담 없이 무료지원(관리비만 부담)하고 있는 점 역시 수원휴먼주택의 특징이라고 할 수 있다.

〈표 3-10〉 수원휴먼주택 연도별 추진계획

(단위: 호, 백만원)

단위사업 성과지표	단위	연도별 실행계획				
		2018	2019	2020	2021	2022
세대수	200	5	9	4	91	91
소요 예산	49,000	1,000	1,250	1,000	22,875	22,875

출처: 수원시 내부자료(2020)

다자녀 수원휴먼주택은 중앙정부의 일률적인 주거복지 정책 추진과정에서 소외된 정책사 각지대를 지방정부가 보완한다는 점에서 지역 맞춤형 주거복지 정책 추진이라는 지방정부의 역할과 방향을 제시한 좋은 사례라고 할 수 있다. 하지만 이러한 정책적 의의에도 불구하고 시 자체 예산으로 일반주택을 개별적으로 물색하여 확보하고 있어 업무 부담이 과중할 뿐만 아니라 입주 이후의 주택 관리·운영 체제의 미확립, 그리고 부동산 가격 상승으로 인한 매입 예산의 지속적 증가 등으로 초기 계획했던 성과를 달성하기 힘든 문제에 직면하였다. 다자녀 수원휴먼주택의 최초 공급계획에서는 매년 50호 내외를 지속적으로 공급하고자 하였으나 실제 추진과정에서는 매년 10호 이내의 주택만을 공급하면서 목표 물량이 계획년도 후반으로 계속 미뤄지고 있는 실정이다. 이에 대한 대안으로 수원시는 2020년 6월 LH와의 업무협약 체결을 통해 LH가 보유한 매입임대주택 중 6개월 이상 공실로 있는 주택을 수원시의 다자녀 가구를 위해 지원하고 LH가 사후관리를 담당하는 방식으로 공급방식을 다양화 하고 운영·관리 체계를 구축하였다. 수원시는 LH 매입임대주택에 입주하는 다자녀 가구의 보증금과 임대료를 지원하는 한편 LH 매입임대주택 기준에 적합하지 않는 일부 가구에 대한 휴먼주택 직접 공급을 담당함으로써 수원휴먼주택 사업의 효율성과 지속가능성을 높이고 있다.

다자녀 가구를 위한 수원휴먼주택과 별도로 기존 시가 매입임대주택 사업을 통해 확보하여 운영하고 있던 장안구 정자동 소재 기존주택을 ‘정자동 수원휴먼주택’으로 명명하여 운영하고 있기도 하다. 정자동 수원휴먼주택은 2011년 〈기존주택 매입임대사업 추진계획〉을 통해 시작해 2013년 장안구 정자동에 10세대 규모의 원룸형 도시형생활주택 1동을 시 예산으로 매입하였으며, 2014년까지 30세대 추진 예정이었으나 10세대 매입 후 중단된 상태로 기존 매입주택을 운영하고 있다. 현재는 2019년부터 지속가능도시재단 주거복지지원센터에서 위탁 운영·관리 중에 있으며, LH의 기존주택 매입임대 자격기준에 미달되거나 수혜 대상자로 선정 받지 못한 기초생활수급자, 한부모 가구 등 주거취약계층에게 월 10만원 내외의 임대료로 거처를 제공하여 주거안정을 도모하고 있다. 정자동 수원휴먼주택 사업은 주거공간 제공

뿐만 아니라 주민모임 등 커뮤니티 활동 지원, 다양한 주거복지 서비스 연계지원 등을 종합적으로 제공하는 것을 목표로 한다.

2) 마을사랑방 긴급주거지원과 주거취약계층 집수리 지원

수원시 지속가능도시재단에서는 자체사업으로 재난·재해 피해자들에게 안정적인 긴급임시거주공간을 제공하고 청년·사회적경제기업에게 활동공간을 제공하는 ‘마을사랑방’을 운영하고 있다. 반지하 등 LH의 매입임대주택 중 임대료가 잘 되지 않는 빈집을 지속가능도시재단이 무상 임차해 마을사랑방으로 활용하고 있는데, 2019년 기준으로 긴급 임시주거공간 9개소, 청년창업 및 사회적경제기업 창업공간 15개소 등 총 24개소를 운영하고 있다. 긴급 임시주거공간의 경우 재해를 입은 사람, 강제퇴거자, 개인 파산 등 갑작스럽게 주거를 잃은 사람 등에게 최대 3개월간의 긴급 임시거주공간을 제공하는 것을 통해 새로운 주거공간을 확보할 수 있도록 하고 있으며, 이와는 별도로 청년창업가와 사회적경제기업의 창업활동 공간을 제공해 임대료 부담 없이 창업 및 사업을 할 수 있도록 하였다.

이외에도 지속가능도시재단 주거복지지원센터는 매년 ‘주거취약계층 집수리 지원사업’을 통해 최저주거기준 미달가구 등 주거취약계층의 물리적 주거환경 개선을 지원하고 있다. 특히 수원지역 건축사회, 집수리 관련 사회적경제 기업 등 지역의 다양한 자원과의 연계를 통한 사업 추진을 통해 자원 활용의 효율성 도모와 지역사회 주거 관련 주체들의 역량 강화 역시 추진하고 있다.

3) 그 외 주거복지 관련 사업

수원시는 2013년 전국 최초로 노후 주택의 단열관련 공사비용 일부를 지원하고 에너지절약형 녹색건축물 조성으로 에너지효율 향상 및 주거환경 개선을 추진하는 ‘녹색건축물 조성 지원사업’을 시작해 현재까지 매년 추진하고 있다. 초기에는 지원대상을 수원화성 문화재보호구역 내로 한정하여 진행하다가 2015년부터 수원시 전역으로 확대하였으며, 사용승인 후 15년 이상 경과된 건축물 중 단독주택, 다가구주택, 상가주택(660㎡ 이하, 주거부분만 해당), 다세대주택 및 연립주택(19세대 이하)을 대상으로 건물 내·외부 단열공사, 외부창호 교체, 15년 이상 된 노후 보일러 교체, 온수난방패널 시공, LED등 기구 교체 등을 지원한다. 수원화성 일대, 노후주거지역 등을 우선 지원대상으로 하여 순공사비(부가가치세 제외)의 50% 이내에서 공사비용을 지원하며, 수원화성 역사문화 환경 보존지역과 주거환경 관리사업구역은 신축 4,000만원 이하, 증축·개축·재축·리모델링·대수선은 2,000만원 이하를, 그 외 지역(신

축제외)은 1,000만원 이하의 공사비를 지원한다.

또한 저장강박증에 걸린 시민의 집을 청소하고 정신상담 등을 지원하는 것을 통해 대상자의 삶의 질을 높이고 이웃 간의 문제 해결에 도움을 주는 ‘주거환경개선 클린케어 서비스’를 추진하고 있다. 이 사업은 쓰레기 더미 등 열악한 환경에서 사는 심신미약가구를 발굴하여 청소·빨래·방역·소독·위생지도·정신상담 등을 제공하는 것으로 최저생계비 200% 이하 가구 중 저장강박증 등 심신미약 상태에 있는 가정을 대상으로 한다. 수원시와 경기도 사회복지공동모금회, 수원·우만지역자활센터 및 수원시 행복정신건강복지센터가 함께 협업하여 진행하고 있으며, 지역자활센터는 청소·빨래 등 환경서비스를, 수원시행복정신건강복지센터는 위기가구에 대한 정신상담 서비스를 담당한다. 사회복지공동모금회의 성금을 바탕으로 사업을 진행하고 있는데, 2019년까지 누적 113가구에 대해 청소, 방역, 집수리, 정신상담 등 지원하였다.

이외에도 ‘가사 흡서비스: Yes! 생활민원처리반’ 사업을 통해 기초생활수급자 등 사회취약계층의 가정 내 불편사항을 즉시 처리할 수 있도록 지원하여 취약계층 가정에 실질적인 도움을 제공하고 있기도 한다. 전기설비, 전자기기, 배관, 집수리, 도배, 보일러 등 각 분야 전문가 7명으로 이루어진 ‘Yes!생활처리반’이 사회취약계층 가정을 방문하여 전구·콘센트·노후전선 등 교체, 전자제품 점검 및 수리, 배관설비 수리, 타일·부분도배 등 갖가지 생활민원과 불편사항을 해결하는데, 특히 4자녀 이상 가구, 기초생활수급권자, 차상위계층, 저소득 홀몸 어르신 등에게 집중적인 서비스를 제공하고 있다. 2012년 도입한 이후 2017년까지 누적 3만 720건의 생활민원을 처리하였으며, 2018년에는 연간 5,593건의 가사 흡서비스를 제공하기도 하였다.

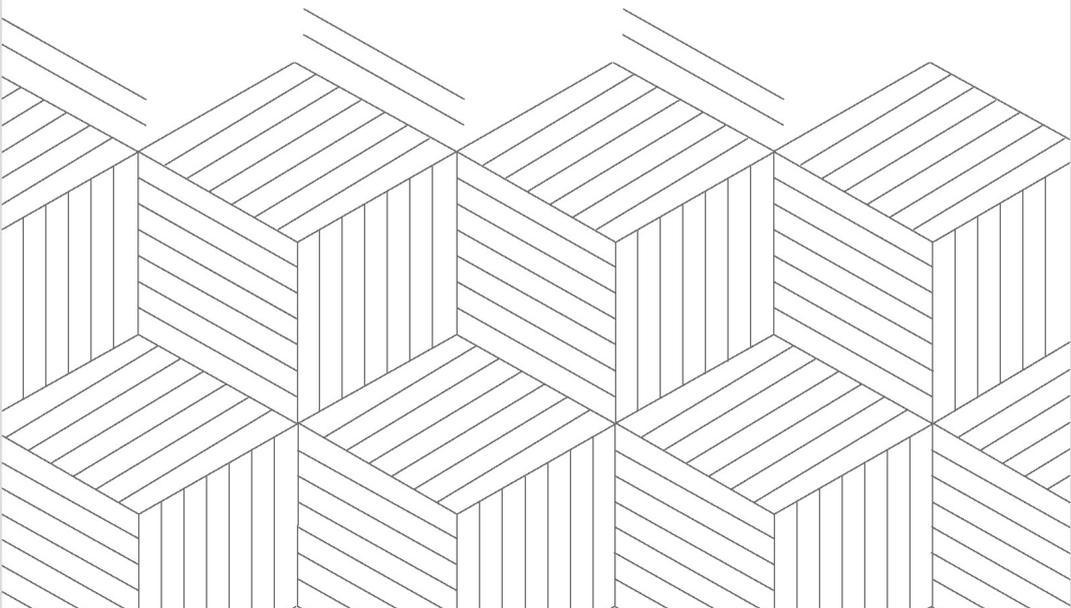
이외에도 수원시의 자체 추진사업 뿐만 아니라 중앙 및 광역의 주거복지 관련 사업과의 매칭, 공모 등을 통해 주택수선유지 급여사업, 슬레이트 지붕 철거·처리 비용 지원사업, 고령친화마을 ‘카네이션 마을’ 조성, 희망의 러브하우스 사업 등 주거취약계층을 대상으로 한 다양한 사업을 전개하고 있다.

〈표 3-11〉 기타 수원시 주거복지 관련사업 추진현황(2015~2019)

사업명	유형	내 용	지원대상	담당부서
주택수선유지 급여사업	중앙	- 국민기초생활보장제도에 따른 전국단위 사업 - 경보수, 중보수, 대보수로 구분하여 최대 950 만원까지 지원	주거급여수급자 중 자가거주자	도시재생과 주거복지팀
슬레이트 지붕 철거·처리 비용 지원	중앙 (매칭)	- 슬레이트 지붕 처리비 지원 - 철거와 함께 친환경 지붕 설치 신청시 사회취약 계층에 최대 800만원까지 지원	슬레이트 지붕주택 소유가구	기후대기과 미세먼지대응 팀
고령친화마을 '카네이션 마을' 조성	광역 (공모)	- '고령친화도시 조성'을 비전으로 모두가 살기 좋은 마을 조성 - 노인우선 주차구역 설치, 전동휠체어 충전시 설 설치, 횡단보도·도로 야간 LED 안내판 설치, 빨래방 등 노인 일자리 창출지원사업, 노년밴드 구성 및 지원, 노인건강프로그램 등 운영	노인	노인복지과 노인정책팀
희망의 러브하우스	민간	- 차상위계층 이자지원(이사천사) - 주거취약계층의 주거환경 개선: 청소, 정리정 돈, 도배 등	중위소득 43% 이하면서 부양의무자 기준 충족 가구	새마을지도자 협의회

제4장 수원형 주거복지 대상의 설정과 탐색

- 제1절 현재 여건 검토 및 방향 설정
- 제2절 수원형 주거복지 대상 기준 설정
- 제3절 수원형 주거복지 대상 규모 추정



제4장 수원형 주거복지 대상의 설정과 탐색

제1절 현재 여건 검토 및 방향 설정

1. 현재 체계의 문제 진단

새로운 수원형 주거복지 대상의 설정 방식을 논의하기 전에, 앞서 1장에서 간략하게 제시 하였던 현행 수원시 주거복지 정책의 지원대상자 규정 방식을 구체적으로 다시 살펴보고 현행 방식의 문제점에 대해서 검토해 볼 필요가 있다.

2019년 1월에 개정된 현행 「수원시 주거복지 조례」에서는 제2조(정의)를 통해 수원시 주거복지 정책의 대상자들을 유형별로 정의하고 있다. 여기에는 우선 제3호의 주거복지 대상자에 대한 정의로 기준 중위소득 50% 이하, 긴급지원대상자, 2자녀 이상 다자녀 가구, 청년 및 신혼부부와 그 외 시장이 지원이 필요하다고 인정한 사람을 수원시 주거복지 정책의 대상으로 지정하고 있으며 이를 포괄하는 용어가 ‘주거복지 대상’이다. 하지만 이와는 별도로 바로 아래의 제4호에서는 다시 ‘주거취약계층’에 대한 정의를 통해 「주거기본법」 제5조 제1항 제7호를 근거로 장애인, 고령자, 저소득층을 주거복지 대상과 별도의 정의하고 있다.

현재의 조례상 정의 체계를 따르다면 주거복지 대상자와 주거취약계층은 서로 다른 대상층으로 보아야 하는데, 그렇다면 장애인, 고령자, 저소득층은 정의에 따라 ‘주거지원이 필요한 계층’임에도 불구하고 수원시에서 주거복지 대상으로 고려하지 않는 집단이 되는 모순이 존재한다. 더욱이 조례에서 정의하고 있는 ‘주거취약계층’은 관련 법령의 근거 조항의 용어 및 대상과도 일치하지 않는다. 조례에서 주거취약계층의 유형 제시에 대한 근거로 제시하는 「주거기본법」 제5조 제1항 제7호를 살펴보면 그 대상자를 지칭하는 용어는 ‘주거취약계층’이 아닌 ‘주거지원필요계층’이라고 명시되어 있는데, 「주거기본법」 제3조에서 정의하고 있는 주거지원필요계층은 장애인, 고령자, 저소득층, 신혼부부, 청년층, 지원대상아동 등을 포함하고 있다는 점에서 오히려 수원시 조례상의 ‘주거복지 대상자’와 그 대상이 더 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 수원시 조례상의 주거취약계층은 주거지원필요계층, 주거복지 대상자와 같은 대상을 지칭하는 개념인 별도의 개념이기도 하는 정의상의 모순이 발생한다.

「수원시 주거복지 조례」

- 제2조(정의) 3. “주거복지 대상자”란 수원시에 거주하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하여 주거복지 지원이 필요한 사람을 말한다.
- 가. 「주거급여법」에서 정하는 수급권자 외에 본인소유 또는 임차거주자 중 「국민기초생활보장법」 제2조에 따른 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 이하에 해당하는 사람
 - 나. 「긴급복지지원법」 제5조에 따른 긴급지원대상자
 - 다. 「민법」 제4조에서 정하고 있는 미성년자가 2인 이상인 가구 중에서 시장이 주거지원이 필요하다고 인정한 사람
 - 라. 「청년고용촉진특별법」 제2조에 따른 청년, 혼인 5년 이내의 신혼부부로 시장이 주거지원이 필요하다고 인정한 사람
 - 마. 그 밖에 주거복지 지원이 필요하다고 시장이 인정하는 사람
4. “주거취약계층”이란 주거기본법 제5조 제1항 제7호의 장애인·고령자·저소득층 등 주거지원이 필요한 계층을 말한다.

「주거기본법」

- 제5조(주거종합계획의 수립) ① 국토교통부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 주거종합계획(이하 "주거종합계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
- 7. 주거지원필요계층에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비 지원 등에 관한 사항

앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 상위 법령이나 타 지자체의 조례 등에서는 특정한 용어 정의를 통해 해당 대상자들을 정의하고 있으며, 주거복지 대상과 주거취약계층은 사실상 개념상의 차이를 두지 않은 채 법령 체계에서 상위법을 무엇으로 하는가, 유사한 선행 조례 등이 무엇인가에 따라 하나의 용어를 취해 정의하는 경향을 보인다. 이런 점들을 고려할 때 수원시 조례에서 주거복지 대상과 주거취약계층을 모두 사용하고 있으며, 같은 조항에서 동일한 위계로 나열하고 있는 것은 상당히 특이한 것으로 볼 수 있으며, 사실상의 중복적 정의라고 볼 수 있다. 즉 현행 조례 내에서 수원시 주거복지 정책의 우선적 대상자에 대한 개념적 명확성과 차별성을 결여한 채 주거복지 대상자와 주거취약계층이라는 용어가 혼재되어 있으면서 혼란을 주고 있다고 볼 수 있다.⁴⁾

여기에 더해 2017년 시행된 <제1차 수원시 주거실태조사>에서는 조례 상에 정의된 주거복지 대상 또는 주거취약계층과는 별개로 자체적으로 주거취약계층을 별도 정의하고 있어 또

4) 이러한 문제에 대해 수원시는 2020년 10월 12일 입법예고 한 「수원시 주거복지 조례」 일부개정(안)을 통해 어느 정도 정의상의 중복과 불명확성을 해소하고자 하고 있다. 개정(안)에 따르면 기존 제2조 4호의 주거취약계층에 대한 정의를 삭제하고 해당 대상자를 주거복지 대상자의 한 유형으로 이동하여 최종적으로는 ‘주거복지 대상자’라는 단일한 용어로 정책 대상계층을 정의하고 있다.

다른 불일치가 발생할 뿐만 아니라 조례상에 정의된 주거복지 대상의 실제 주거실태를 파악하는 데에도 문제가 발생하게 된다. 2017년 주거실태조사에서는 그 조사결과를 분류함에 있어 주거취약계층을 비주택 거주 가구(오피스텔 제외), 노인 1인가구, 장애인 가구, 공공임대주택 거주 가구, 외국인·다문화 가구 등으로 구분하고 있는데, 이 분류는 조례상의 주거복지 대상자 기준과 상이할 뿐만 아니라 과다추정 경향도 존재한다. 주거실태조사의 분석결과에 따르면 수원시 전체 가구의 1/4 이상이 주거취약계층으로 분류되는데, 이는 기본적으로 중복 가구를 구분하지 않고 단순 합산하면서 발생하는 문제로 오히려 실태조사가 수원시 주거취약계층의 규모를 가늠하는데 혼란을 주고 있다. 예를 들어 주거취약계층의 유형으로 기초생활보장 수급가구와 중위소득 50% 이하 가구가 별도로 분류되어 있는데 기초생활보장 수급가구는 소득기준으로 모두 중위소득 50% 이하에 해당한다는 점에서 기초생활보장 수급가구 전체가 중복 집계되었다고 볼 수 있다. 또한 공공임대주택 역시 그 입주자격에 소득기준에 따른 기준이 존재하고 저소득층에게 우선순위를 부여하기 때문에 공공임대주택 입주자의 상당수는 중위소득 50% 이하의 저소득층 또는 기초생활보장 수급가구에 해당한다. 이러한 중복요소만을 단순 고려하더라도 많게는 주거취약계층으로 분류된 내국인 가구 11.9만 가구 중 절반 이상 정도가 중복 집계되었다고 볼 수 있다.

〈표 4-1〉 수원시 주거취약 가구 규모 및 비율

구 분		가구수	비율(%)	
전 체		436,304	100.0	
주거취약계층 전체 가구		119,605	27.4	
주 거 취 약 계 층	내국인 주거취약 가구	102,541	23.6	
	오피스텔을 제외한 주택 이외의 기타 거주 가구	2,651	0.6	
	만 65세 이상 1인 가구	26,425	6.1	
	가구원 중 장애인이 있는 가구	21,100	4.8	
	공공임대주택 거주 가구	30,455	7.0	
	조손, 소년소녀가장, 한부모 가구	5,440	1.2	
	국민기초생활보장 수급가구	17,274	4.0	
	중위소득 50% 이하 가구	59,321	13.6	
	외국인 다문화	외국인으로만 이루어진 가구와 가구원 중 외국인 또는 귀화 한국인이 있는 가구	17,064	3.9

주: 중복 가구로 인해 각각을 더한 합이 전체와 같지 않음
출처: 수원시 지속가능도시재단(2017)

또한 이미 공공임대주택에 입주한 가구와 외국인 가구원이 있으면 모두 주거취약계층으로 분류하고 있다는 점에서 그 기준 역시 논란의 여지가 있다. 단적으로 이미 공공임대주택에 입주한 가구의 경우 공공임대주택에 입주하는 것을 통해 이미 주거서비스를 제공받았고 장기적이고 안정적인 주택을 확보하여 물리적인 측면에서의 주거의 문제를 해결했다는 점에서 이들 가구를 계속 주거취약가구 혹은 주거복지 정책의 대상 가구로 분류하는 것이 과연 적합한가에 대해서는 보다 더 검토가 필요할 것이다.

현행 방식의 또 다른 문제점으로는 조례에서 정의하고 있는 주거복지 정책의 대상자 설정에 대한 기준이 명확하지 않으며, 현재 추진 중인 수원시 정책과의 연계성 역시 미흡하다는 점이다. 현재 수원시에서 가장 중점적으로 추진하고 있는 <다자녀 가구를 위한 수원휴먼주택>의 경우 4자녀 이상의 가구를 다자녀 가구로 설정해 휴먼주택 입주대상으로 설정하였다. 즉 조례상에서 주거복지 정책의 대상으로 정의하고 있는 2자녀 이상 가구의 다자녀 가구와 실제 수원시에서 추진하고 있는 다자녀 가구를 위한 정책사업이 그 기준이 일치하지 않고 있으며, 이를 보완하기 위한 2~3자녀 가구를 위한 주거복지 정책에 대한 고민 역시 현재까지 이루어지지 않고 있다.⁵⁾ 이와 마찬가지로 5년 이내의 신혼부부나 2020년을 기준으로 주거급여 대상에 포함되지 않는 중위소득 46~50% 가구 역시 조례상의 주거복지 대상자 집단에 포함되어 있지만 수원시가 이들을 주거복지 정책의 대상자로 포함시킨 근거는 명확하지 않으며 이들을 지원하기 위한 관련 정책의 도입 로드맵은 존재하지 않는 것이 현 실정이다.

또한 조례상의 정책 대상집단 정의의 문제 이외에도 실제 사업 추진과정에서 사업 대상자의 선정 역시 살펴볼 필요가 있다. 대표적으로 수원시의 핵심적인 주거복지 사업인 다자녀 가구를 위한 휴먼주택 사업의 경우를 언급할 수 있는데, <수원휴먼주택>은 수원시의 자체 주거복지 사업 중 가장 규모가 큰 대표 사업으로 민선 7기 약속사업이자 복지분야 사업을 제외하면 거의 유일한 자체 사업에 해당한다고 볼 수 있다. 수원휴먼주택은 매입임대 방식으로 수원시의 예산 투입 또는 기부채납을 통해 주택을 매입하여 주거취약계층의 안정적 주거지원을 위해 제공하는 데 <다자녀 수원휴먼주택>의 경우 4자녀 이상 무주택 다자녀가구 중 '도시근로자 월평균소득의 100% 이하' 세대에게 순차적으로 지원하고 있다. 다자녀 수원휴먼주택의 입주 대상자로 선정될 경우 임대기간 2년, 9회 재계약 가능 조건으로 최장 20년까지 관리비만 납부하며 무상으로 거주하게 되며, 최소 5인 이상의 가구원 수를 고려하여 전용면적 59~84㎡ 수준 (방 3개 규모)의 주택을 제공받게 된다.

그렇다면 과연 수원시가 역점으로 추진하고 있는 '무주택 다자녀가구'가 긴급한 지원이 필

5) 여기에서 대해서 수원시는 동일하게 2020년 10월 12일 입법예고 한 「수원시 주거복지 조례」 일부개정(안)을 통해 다자녀 가구를 미성년자 자녀가 4명 이상인 경우로 변경하는 방안을 추진하고 있다.

요한 주거취약계층에 해당하며 수원시에서 가장 우선적인 지원이 필요한 가구 유형에 해당하는 가에 대해서는 다시 생각해 볼 필요가 있다. 수원휴먼주택의 입주기준인 도시근로자 월평균소득 100%는 일반적인 대상자인 4자녀 가구에 해당하는 6인 가족을 기준으로 7,594,083 원으로, 이것은 조례상에 정의된 주거복지 대상자 소득 기준인 중위소득 50%의 약 2.3배에 해당하며 소득 6분위와 비슷한 수준이다. 이 소득수준에 해당하는 대상 집단이 기초생활수급자 또는 최대 도시근로자 월평균소득의 50% 이하 가구에만 입주자격이 주어지는 영구임대주택보다 저렴한 임대료로 수원시가 가장 우선적으로 주거 안정을 지원해야 하는 계층인가에 대해서는 여러 측면에서 재검토가 필요하다고 볼 수 있다.

2. 수원형 주거복지 대상 기준 설정의 방향

지금까지 살펴보았던 선행연구에서의 주거복지 대상에 대한 논의들과 법령 및 관련 조례 등에서의 주거복지 대상자 기준 설정 방식, 그리고 현재 수원시 조례상의 정의에 대한 문제점에 대한 검토를 바탕으로 지금부터는 수원시 주거복지 정책의 우선적인 대상자 집단을 어떻게 설정할 것인가에 대해 고민해 보고자 한다. 기준의 설정에 앞서 수원시의 실정에 맞는 '수원형 주거복지 대상'을 설정함에 있어서 고려해야 될 요인과 방향에 대해 몇 가지를 우선적으로 설정하면 다음과 같다.

1) 현재 주거여건과 향후의 주거여건 악화가능성을 모두 고려

먼저 첫 번째로는 주거복지 대상을 설정함에 있어 단순히 현재 시점에서 주거 문제를 직접적으로 경험하고 있는 집단만을 대상으로 협소하게 정의하는 것이 아니라 향후 주거여건이 악화될 가능성이 있는 가구들을 구분하여 선제적으로 주거복지 정책의 대상으로 포함해 적극적인 주거복지 정책을 펼칠 수 있는 기반과 근거를 마련해야 한다는 점이다. 이러한 점에서 선행연구를 통해 살펴보았던 취약성의 동태적, 사전적 요소를 고려하여 '주거취약계층'의 개념을 주거복지 대상 기준 설정에 적용할 필요가 있다. 즉 주거비 과부담 등 향후 주거여건의 악화 가능성에 영향을 미치는 현재의 주거위기 요소를 고려하여 장래의 주거취약계층에 적극적으로 대응하는 방향으로 그 기준을 설정하고자 한다. 다만 당장의 주거문제를 경험하고 있는 실제적이고 현실적인 주거복지 대상자들과 향후 주거여건이 악화될 가능성이 높은 주거취약계층을 하나의 집단으로 구분하는 것이 아니라 각각을 별도로 정의함으로써 주거복지 정책의 우선순위와 대상자 특성별 맞춤형 정책 도입을 위한 기준으로 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

2) 수원시 특성과 여건을 고려한 ‘수원형’ 기준 모색

다음으로는 수원시의 주거환경 여건과 인구·사회적 특성, 재정여건 등을 반영한 ‘수원형’ 기준을 설정하는 것이다. 이것은 주거복지 정책의 추진 주체로서 수원시가 지역 내의 주거요를 정확하게 파악하고 그를 바탕으로 실제적으로 대상자들의 주거 여건을 향상시킬 수 있는 자체적인 기준과 정책들을 모색할 수 있어야 한다는 점을 의미한다. 물론 수원시의 주거복지 정책 추진에 있어서 중앙정부가 국가 차원에서 설정한 주거복지 정책의 방향과 대상을 무시하거나 배제할 수 없다. 이러한 국가 차원의 정책 대상은 국가적 주거복지 전달체계의 최일선에 있는 기초자치단체로서 당연히 포함되어야 하지만, 단순히 국가 차원의 주거복지 정책과 사업을 일률적으로 시행하는 것에 그치는 것이 아니라 수원시의 여건과 실정에 따라 발생하는 중앙정부 주거복지 정책의 사각지대를 해소하고 수원시의 정책 기조와 방향에 부합하는 주거복지 정책의 대상을 주체적으로 발굴하여 설정할 필요가 있다. 즉 수원시 자체의 주거복지 사업은 수원시 내에서 발생하는 이러한 중앙정부 정책 사각지대를 해소하기 위한 지역 맞춤형 정책이어야 하며, 이를 위해서는 수원시의 주거특성과 시민들의 주거 수요를 고려한 선제적인 대상자 발굴과 선정이 필요하다.

3) 수원시 정책방향과 신규 사업을 고려한 대상계층 기준 제시

마지막으로 주거취약계층의 기준이 상위법령에서 제시한 대상자의 단순 나열에 그치는 것이 아니라 향후 수원시의 주거복지 정책의 방향성과 정책사업들의 범위를 포함하여야 한다는 점이다. 이것은 바로 앞의 ‘수원형’ 기준과 유사한 측면을 가지고 있는데, 대상의 설정이 수원시의 실정을 고려한 별도의 기준과 가치에 의해서 이루어 질 뿐만 아니라 단순히 그러한 기준 설정에 그치지 않고 대상집단별 대응정책의 도입이 동시에 고려될 필요가 있다. 주거복지 대상이 단순히 조례 및 정책의 제일 앞부분에 들어가는 선언적 의미가 아니라 실제 정책적 지원이 필요한 대상 계층을 발굴해 내고, 그에 적합한 주거복지 정책과 서비스를 제공하는 것까지 이어지는 일련의 연계성과 완결성을 가질 수 있도록 정책 방향이 설정되어야 한다는 점을 고려하였다. 따라서 주거복지 대상의 설정은 향후 수원시가 추진하고자 하는 정책의 방향성을 선제적으로 제시하는 것인 동시에 수원시에서 추진하고 있는 정책사업의 현재 대상자를 포괄할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 대상자 집단의 무조건적인 확대가 아니라 수원시의 정책여건과 예산, 조직 등을 고려한 적절한 대상자 집단의 선정과 우선순위의 부여가 필요하다.

제2절 수원형 주거복지 대상 기준 설정

1. 주거복지 대상 집단의 개념 재구조화

수원형 주거복지 대상을 정의하기에 앞서 지금까지 살펴보았던 주거복지 대상과 관련한 여러 개념들을 체계적으로 재정의하고 개념들 간의 관계를 정리해 볼 필요가 있다. 이 과정을 통해서 수원시의 주거복지 정책 대상을 정의하는 데 있어 누락되는 요소와 집단을 최소화하는 동시에 대상들 간의 관계와 우선순위의 설정, 대상 집단별 정책방향의 도입까지 체계적으로 정의할 수 있다.

본 연구에서 제안하는 ‘수원형 주거복지 대상’에서는 그 용어와 개념, 그리고 그 대상을 다음과 같이 재구조화 하여 설정하고자 한다. 우선 수원시의 주거복지 정책이 궁극적으로 누구를 대상으로 하는가의 문제와 관련하여 주거복지 정책의 대상은 전 시민으로 설정한다. 이것은 수원시의 주거복지 정책의 특정한 계층만을 대상으로 하는 소극적이고 부분적인 주거복지 정책이 아니라 전 시민들의 주거권 향상과 실현을 위해 적극적으로 조응하는 광의의 주거복지 정책을 추진해야 함을 의미하는 것으로, 이미 수원시는 2018년 주거복지권을 4대 시민복지권의 하나로 선언하였으며 <수원시 주거복지 종합계획 : 2020-2024>에서 설정하고 있는 ‘함께 어울려 살아가는 집, S.home’의 비전 역시 이러한 방향과 관련되어 있다.

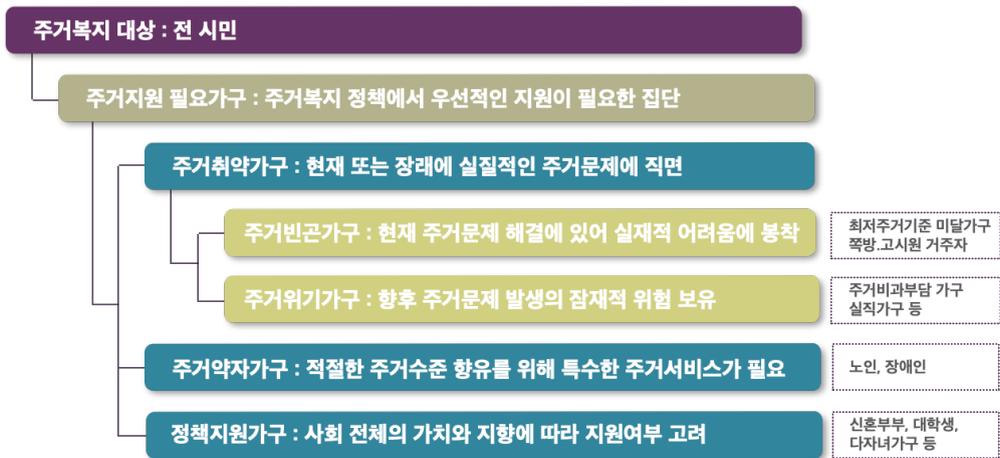
다만 주거복지 정책의 궁극적 대상을 전체 시민으로 설정하는 것은 주거복지 정책의 방향성을 확장하기 위한 선언적 의미가 큰 것으로, 현 시점에서 주거복지 정책의 방향을 실제 전 시민으로까지 직접적으로 확장하기에는 여러 가지 측면에서 제약과 어려움이 존재한다. 따라서 전체 시민의 주거권을 위한 주거복지 정책을 지향하는 가운데, 특히 그 중에서 주거문제를 해결하는 데 있어 어려움을 겪을 가능성이 높아 공공정책을 통해 우선적인 지원이 필요한 계층이 있는데 이를 ‘주거지원 필요가구’로 정의할 수 있다. 즉 현 시점에서 실질적인 주거복지 정책에서 대상으로 고려하는 것은 바로 주거지원 필요가구라고 볼 수 있다.

주거지원 필요가구에는 그 집단의 특성에 따라 ‘주거취약가구’와 ‘주거약자가구’, ‘정책지원가구’의 세 가지 유형이 존재한다. 주거복지 정책에서 가장 우선적으로 고려할 것은 현재 또는 장래에 실질적인 주거 문제에 직면하게 되는 계층인 주거취약가구인데, 주거취약가구는 다시 현재의 주거상태를 바탕으로 주거빈곤가구와 주거위기가구로 구분할 수 있다. 주거빈곤가구는 현재 시점에서 주거문제 해결에 있어 실재적 어려움에 봉착한 가구로 최저주거기준 미달가구나 쪽방, 고시원 등 부적합주택에 거주하는 가구 등이 해당한다. 반면 주거위기가구는 현재의 주거 여건 자체는 그다지 열악하지 않지만 향후 소득 감소 등 외부의 충격이 발생할 경우 주거문제가 발생할 잠재적 위험을 보유하고 있는 가구로 주거비 과부담 임차가구,

가구주가 실직한 경우 등이 여기에 해당할 것이다.

반면 주거약자가구는 일반적이고 보편적인 수준의 적절한 주거수준을 향유하기 위해서는 특수한 주거서비스가 추가적으로 제공될 필요가 있는 가구로 노인, 장애인 등이 이에 해당한다. 정책지원가구는 실제 주거문제에 있어 어려움을 겪는지 여부와는 관계없이 사회 혹은 지역사회 전체의 가치와 지향에 따라 정책적으로 지원할 필요가 있는 가구로 저출산 문제 해결을 위한 신혼부부, 다자녀 가구 등과 미래세대의 부담 완화를 위한 대학생 등 청년층 등이 해당한다.

〈그림 4-1〉 주거복지 대상 지칭 개념의 재정의



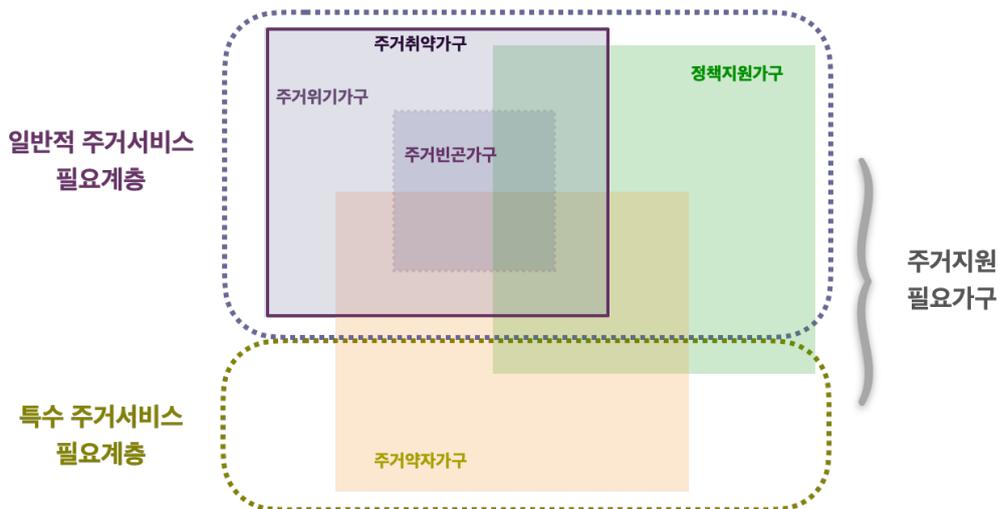
이러한 개념 재정의의 바탕으로 주거복지 대상의 유형간 관계를 다시 살펴보면 〈그림 4-2〉와 같이 설정할 수 있다. 앞서 정의한 바와 같이 주거취약가구는 주거빈곤가구와 주거위기가구로 구성되는데 주거빈곤가구가 현재 이미 실현된 주거문제를 의미한다면 주거위기는 주거빈곤으로 이어질 수 있는 잠재적인 문제를 안고 있음을 의미한다. 따라서 주거빈곤가구는 이미 현시점에서 여건이 악화된 이전 어느 시점의 주거위기가구로 볼 수 있다는 점에서 두 유형간의 관계는 주거위기가구가 주거빈곤가구를 포함하는 방식으로 구성된다.

정책지원가구와 주거약자 가구는 현재의 주거여건과는 관계없이 대상집단의 특성에 따라 정의된다는 점에서 주거취약가구와는 별도의 집단으로 존재하지만, 이 중 일부는 주거빈곤 또는 주거위기의 상태를 가지고 있다는 점에서 주거취약가구와 교집합이 일부 존재한다. 주거취약가구와 정책지원가구가 주거지원의 형태에 있어 물리적 주거공간 등 일반적인 주거서비스를 필요로 하는 집단이라면 주거약자가구는 일반적 주거서비스보다도 대상자 특성에 따른 특수한 주거서비스를 필요로 하는 계층이라고 할 수 있다. 이 유형들을 전체적으로 총괄하

는 개념이 바로 주거지원 필요가구로 정의할 수 있다.

다만 이러한 주거복지 대상을 의미하는 다양한 개념들과 관계들은 수원형 주거복지 대상을 보다 명확한 의미와 대상으로 설정하기 위해 개념적으로 재정의한 것으로, 실제 정책 추진과정이나 조례상에서 이 개념들을 모두 담을 필요는 없을 것이다. 실제 조례 개정 및 정책 추진 과정에서는 주거정책의 모법에 해당하는 「주거기본법」 상의 정의를 바탕으로 한 '주거지원 필요가구'로만 정의하되 그 하위에 속하는 실제 정책대상을 설정하는 과정에서는 수원시의 실정을 고려해 하위에 속하는 개념들 간의 정의와 관계를 바탕으로 필요에 따라 대상을 설정하는 방식을 활용하는 것이 바람직하다.

〈그림 4-2〉 주거복지 대상 간의 관계



그렇다면 주거빈곤가구와 주거위기가구를 포함하는 주거취약가구, 주거약자가구, 정책지원가구는 주거복지 정책 추진에 있어서 동등한 위상을 가지는가? 주거복지 대상의 하위개념을 구분하고 그 하위개념들 간의 관계를 설정하는 목적에는 이들 하위집단의 특성을 고려하여 그 우선순위를 설정하기 위한 목적 역시 포함하고 있다는 점에서 이들간의 관계 뿐만 아니라 정책적 우선순위에 대해서도 사전에 설정할 필요가 있다. 우선 주거복지 정책의 가장 중심이 되는 우선적 대상계층은 실질적인 주거문제를 겪을 가능성이 있는 주거취약가구가 된다. 일반적인 주거복지 정책에 있어서는 현재 상태에서 직접적인 주거문제를 경험하고 있는 주거빈곤가구가 가장 우선적이고 1차적인 대상이 되어야 하며, 주거위기가구는 주거빈곤가구에 비해 시급성은 낮지만 그래도 주거복지 정책 수립에 있어서 중요한 대상집단으로 고려되어야

하는 주거복지 정책의 전략 대상으로 설정할 수 있다.

다만 이 연구에서 고민하고 있는 ‘수원형’ 주거복지 대상에 있어서는 오히려 중점을 주거빈곤가구가 아닌 주거위기가구에 둘 필요가 있다는 점을 강조하고자 한다. 주거빈곤가구의 주거 문제의 경우 인권으로서의 주거권 문제에 대한 대응이라는 점에서 지역적 특성에 관계 없이 보편적으로 해결되어야 하는 주거정책의 영역에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 주거빈곤가구에 대한 대응은 중앙정부에서 추진하는 국가 차원의 주거복지 정책에 있어 상당 부분이 고려되고 그에 대한 조치들이 이루어지고 있다는 점이다. 물론 중앙정부가 설계하고 추진하는 주거복지 정책에 있어 그 실행이 지역 단위에서 구체화될 때 상당한 정책의 사각지대가 발생할 수 있다는 점을 고려하면, 주거빈곤가구이면서 정책의 사각지대에 놓이게 되는 지역의 해당계층들을 찾아내 주거복지 정책의 영역으로 끌어오는 것 역시 지역사회 단위의 주거복지 정책에 있어서 중요한 문제이다. 하지만 이런 점을 고려하더라도 발굴된 정책사각지대의 주거빈곤가구에 대한 정책이 보편적 주거복지 서비스라는 측면에서 추진되어야 한다는 점에서, 주거복지 정책에서 보다 지역특성과 지역의 정책적 가치가 반영되는 부분은 바로 주거위기가구에 대한 대응정책에서 찾을 수 있게 된다. 즉 보편적 주거복지 정책이 아닌 ‘수원형’ 주거복지 정책의 특수성과 차별성, 방향성이 바로 이 주거위기가구 집단에 대한 정책적 대응을 어떻게 가져가는가에 의해서 결정된다는 점에서 오히려 ‘수원형’ 주거복지 정책의 핵심대상은 주거빈곤가구가 아니라 주거위기가구라고 볼 수 있다.

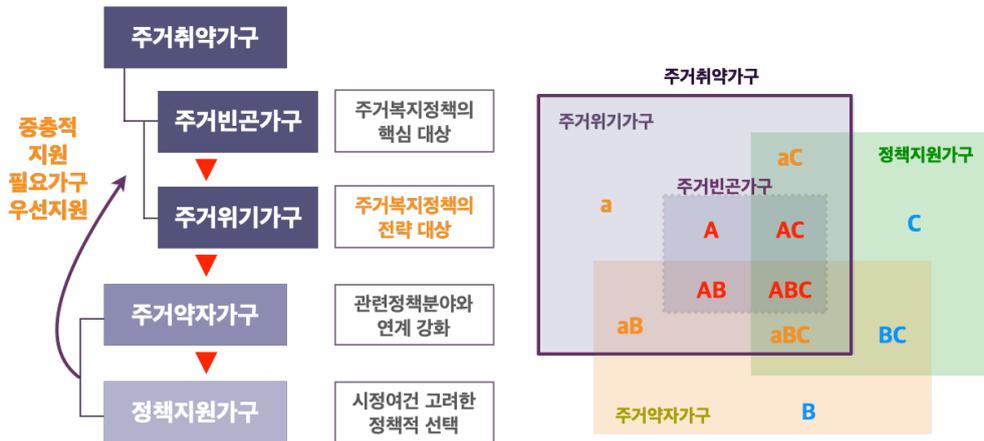
이에 비해서 주거약자가구는 주거복지 정책 자체에서의 대응보다 사회복지, 보건의료 등 관련 정책분야와의 연계·협력체계의 구축 문제가 중요한 문제가 되며, 정책지원가구는 그 포함여부가 필수가 아닌 지역과 시정 여건을 고려한 정책적 선택의 문제와 관련이 되어 있다. 따라서 주거약자가구와 정책지원가구의 경우 주거복지 정책에 있어서 개별 특성으로서의 중요성 보다는 주거취약가구 내에서 그 유형을 다시 구분해 우선순위를 세분화할 수 있는 보조적 기준으로서의 활용성이 더 크다. 즉 주거약자가구와 정책지원가구는 주거복지 정책에 있어서 독자적인 대상 집단이라기 보다는 주거취약가구와의 중첩 여부를 고려하는 요인으로 활용하여 주거취약가구 내에서 이들 집단에 해당하는 하위 집단들, 즉 중층적 지원 필요가구에 대해서 우선지원을 결정하는 기준으로 활용할 수 있다.

이와 같은 관점에서 주거빈곤가구를 A, 주거위기가구를 a, 주거약자가구를 B, 정책지원가구를 C라고 표현할 때, 주거복지 정책의 실질적인 대상은 주거취약가구가 될 것이며, 그 중에서 주거위기가구보다 주거빈곤가구에, 일반 지원 필요가구보다 중층적 지원 필요가구에 우선순위를 부여하게 되면 주거빈곤가구 내에서 ABC - AB - AC - A의 순으로 그 정책적 우선순위를 설정할 수 있다. 이 때 ABC 유형은 주거빈곤가구이면서 동시에 주거약자가구이며 정

책지원가구에 해당하는 집단을 의미하는 것으로, 예를 들면 열악한 환경의 고시원에 거주하는(A) 장애를 가진(B) 대학생(C)이 이에 해당한다. AB 유형은 주거빈곤가구이면서 주거약자가구에 해당하는 대상자로 고시원에 거주하는(A) 장애를 가진(B) 직장인을 사례로 들 수 있다. 만약 수원시가 자체적인 공공임대주택을 마련해 주거취약가구의 주거여건을 개선하는 사업을 추진할 때 두 대상자 간에 입주 우선순위를 부여한다면 전자를 후자보다 우선하여 지원하는 방식으로 사업을 진행할 수 있을 것이다.

그 다음의 우선순위를 가지는 주거위기가구 내에서는 aBC - aB - aC - a 순으로 유형별 우선순위를 적용할 수 있으며, 주거약자가구와 정책지원가구 중 주거취약가구와 교집합을 형성하지 않는 BC, B, C 유형의 경우 넓은 의미에서의 주거지원 필요가구에는 해당하지만 정책적 우선순위를 고려한 대상집단에서는 사실상 제외하는 것이 필요하다. 하지만 앞서도 설명했듯이 ‘수원형 주거복지 대상’은 이러한 일반적인 우선순위 설정에도 불구하고 오히려 A 유형보다는 aBC, aB, aC 등 주거위기가구에 대한 새로운 정책과 사업을 발굴하는 것에 보다 집중할 필요가 있다.

〈그림 4-3〉 주거복지 대상 간의 우선순위 설정



2. 주거복지 대상 기준 설정(안)

이제는 주거복지 대상의 개념적 정의와 관계, 우선순위 등을 고려하여 실제적인 수원형 주거복지 대상을 설정하는 방식을 제안하고자 한다. 그를 위해 각 해당 유형들을 구분하는 기준을 다음과 같이 설정하였다. 여기에서 제시하는 기준은 지금까지의 검토 결과를 바탕으로 상

위법령 등 우리나라의 주거복지 정책 추진방향을 고려한 공통 기준에 더해, 실제 대상의 기준으로 고려해야 함에도 불구하고 기존의 대상자 설정 방식에서 누락이 되었던 요소와 수원시의 주거 여건을 고려해 반영이 필요한 요소들을 종합적으로 고려하여 제시한 것이다. 이 기준 설정방식은 수원시의 주거복지 정책 대상자를 선정하는 최종적인 결과를 제안한다기 보다는 오히려 수원형 주거복지 대상을 설정함에 있어서 1차적인 적합성 평가와 판단을 위한 초안으로 보아야 할 것이다. 이 기준을 바탕으로 기존 조사결과에 기초한 대상자 규모를 1차적으로 파악해 수원시의 주거복지 정책 추진여건과 자원을 고려할 때 적절한 규모로 설정되었는지의 여부를 확인하는 한편, 이를 기준으로 추후 구체적인 주거실태조사 등을 통해 대상자 집단의 실제적인 규모와 특징을 파악해 해당 집단의 정책 대상자 포함 여부를 결정하거나 기준 조건의 조정 등을 진행하면서 최종적인 수원형 기준을 설정하는 과정이 지속적으로 진행되어야 할 필요가 있다.

1) 주거취약가구

(1) 주거빈곤가구

주거빈곤가구를 구분하기 위한 기준으로는 우선 크게 세 가지를 설정하였다. 첫째, 현재 비정상적인 거처에 거주하고 있는 가구로 여기에는 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인 시설, 컨테이너, 움막, PC방, 만화방 등 일반적인 정상 주택이 아닌 임시적이고 위험에 취약한 주거환경을 가진 주거형태가 모두 포함될 수 있다. 인구주택총조사에서 조사되는 주택의 형태 중 '주택 이외의 거처'에서 양호한 주거환경을 갖춘 오피스텔과 기숙사 등을 제외한 주거 형태가 여기에 해당하며, 최근 국토교통부가 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」과 <비주택 거주자 주거상향지원사업>을 통해 주거여건의 개선을 추진하고 있는 대상자이기도 하다.

다음으로는 열악한 주거환경 거주 가구로, 여기에는 최저주거기준 이하 거주 가구와 지하층 거주 가구를 우선 포함하였다. 우리나라의 최저주거기준은 2011년 제정된 것으로 국민이 인간다운 생활을 영위하기 위해 갖추어야 하는 가장 기본적인 수준의 주거기준을 설정한 것이다. 즉, 이 기준을 미달하는 것 자체가 최소한의 주거권을 보장받지 못한다는 점에서 최저주거기준 미달 가구는 주거빈곤 가구에 포함될 필요가 있다. 여기에 더해 최근 영화 <기생충>을 통해 사회적 관심이 높아지고 있는 지하 혹은 반지하 주거는 습기, 해충 등의 유해환경에 취약하다는 점에서 오랫동안 열악한 주거여건의 대명사로 여겨졌다는 점에서 (반)지하 주거 역시 열악한 주거환경에 해당하는 주거빈곤 가구의 기준에 포함하였다. 다만, 반지하 주거의

경우 주거공간의 수직적인 위치만으로 주거환경의 열악성을 평가하기에는 한계가 있다는 점에서 실제 수원시에 적용하는 과정에서는 추가적인 환경 평가 요소를 같이 도입할 필요가 있으며, 이 기준은 향후 (반)지하 거주가구를 대상으로 한 주거실태조사 등을 통해 (반)지하 중 열악한 주거여건을 구분할 수 있는 기준을 마련할 수 있을 것이다.

마지막 세 번째 주거빈곤가구의 기준으로는 실질적 거주지 상실 가구를 포함하였다. 여기에는 주거상실의 대표적인 형태인 노숙자를 포함해 임차료 연체, 철거 등으로 인해 강제퇴거에 놓인 가구, 재해·재난 등으로 인해 기존의 거주공간을 상실한 사람들이 해당된다. 여기에 범죄피해자, 아동폭력 피해자 등 기존의 거주공간이 물리적으로는 존재하고 있지만 사실상 기존의 환경에서 계속 거주가 힘든 경우에도 실질적 거주지 상실로 판단하여 이 유형에 포함시킬 수 있다. 이 유형은 고정적이고 항구적인 주거공간을 갖지 못하고 있다는 점에서 가장 열악한 여건에 놓인 집단이라고 볼 수 있지만 실제적으로는 일정한 소재지가 없다는 점에서 그 규모와 대상자 파악이 어렵거나(노숙인), 실제 거주지 상실이 발생하기 전까지는 그 대상자를 정의하기 어렵다는 문제 역시 존재한다.

(2) 주거위기가구

주거위기가구는 개념적으로 현재 상황에서는 주거문제의 해결에 있어 어려움을 겪지 않지만, 장래 발생가능한 외부적인 충격에 대응력이 부족해 주거빈곤에 빠질 가능성이 높은 가구를 의미한다. 주거빈곤가구의 현재적 주거 문제가 정책적인 측면에서 우선적으로 고려되고 있으며 이조차도 아직 완전히 해소되지 않은 상태라는 점에서 지금까지 주거위기가구는 주거복지 정책의 영역으로 적극적으로 편입되지 않았다. 하지만 사회와 개인의 주거 안정성을 유지한다는 측면에서 주거위기가구의 발굴과 선제적인 대응은 주거복지 정책이 사후적 대응과 수습에서 사전적·예방적 조치로 나아가는 중요한 요소로 볼 수 있으며 이에 대한 적극적인 노력이 더욱 요구되는 지점이다.

기존의 선행연구들에서는 일반적으로 주거위기가구를 구분하는 데에 있어 자가가구에 비해 상대적으로 주거문제를 겪을 가능성이 높은 임차가구를 대상으로 주거비 과부담 여부를 기준으로 그 여부를 판단하는 경우가 대부분이었다. 하지만 주거위기는 임차가구 뿐만 아니라 자가보유 가구에서도 발생할 수 있는데 특히 노후주택을 소유한 저소득 계층은 자가 보유하고 있음에도 낮은 소득수준으로 인해 현재의 물리적 상태를 유지하기에 어려움을 겪으면서 급속히 주거환경이 악화될 수 있다. 수원시의 경우 원도심 지역과 외곽 지역에 노후 단독주택 등이 다수 산재하고 있을 뿐만 아니라 이 주택의 거주자들 다수가 소득 수준이 높지

많은 노인가구, 특히 노인 1인가구의 비중이 높은 지역적 특징을 가지고 있다. 따라서 이러한 수원시의 특성을 고려하여 노후 자가주택 거주 저소득 가구를 또 다른 주거위기 가구의 유형으로 구분하여 포함시켰다. 이 때 '노후'와 '저소득'의 기준을 어떻게 설정할 것인가에 대한 문제가 남아있는데 우선은 '중위소득 50% 이하의 노후주택 거주 가구'를 대상자 기준으로 설정하였는데, 노후주택의 기준으로는 일반적으로 활용하는 준공 후 30년 이상 경과한 주택을 대상으로 하거나 일정한 주거환경 기준요소를 적용할 수 있을 것이다. 이에 대한 최종적인 기준 조건은 추후 대상 계층에 대한 실태조사를 바탕으로 적합한 기준을 설정할 필요가 있다.

다음으로는 가장 대표적인 주거위기가구의 형태에 해당하는 주거비 과부담 가구이다. 일반적으로 주거비 부담 수준은 RIR(Rent to Incom Ratio)로 불리는 소득 대비 임차료 비율을 통해 측정한다. 하지만 RIR은 유량(flow)으로 지급되는 월별 임대료만을 측정하기 때문에 주거비의 대부분이 보증금이라는 저장(stock)으로 지불되는 우리나라의 임대료 체계를 정확하게 반영하지 못하는 측면 역시 존재한다(김준형, 2019). 이 점을 보완하기 위해 여기에서는 주거비 과부담 여부를 결정하는 기준으로 RIR이 아닌 김준형(2019)이 제안한 KoRIR-1 방식을 활용하여 임대료 부담 수준을 측정하였다. 이에 따라서 수원시에 거주하기 위해 필요한 가구원수 당 적정주거비가 환산 가구소득의 50% 이상인 가구를 적정주거 확보를 위해 심각한 주거비 부담이 필요한 가구로 평가해 주거비 과부담 가구로 포함하였다.⁶⁾

마지막 기준으로는 중산층 위기가구를 주거위기가구의 유형에 포함하였다. 일반적으로 주거복지 정책에서 우선적인 정책 대상으로 소득 수준을 기준으로 저소득층만을 그 대상으로 포함시키는데, 중산층 가구의 경우에도 실직, 가구주 사망 등 급격한 외부충격과 그에 따른 소득 감소가 나타난다면 현재의 주거상태나 소득 수준에도 불구하고 단기간에 주거위기 상태로 전락할 수 있다는 점에서 사회안전망의 확충 측면에서 중산층 가구 역시 그 대상기준에 포함될 수 있도록 하였다. 따라서 이 때 우선적인 적용 기준은 실직, 가구주 사망 등의 요인으로 인해 전년 대비 가구 소득이 50% 이상 감소한 가구로 설정하였다. 다만 이 때에도 그 기준의 성격으로 인해 소득 감소가 장래에 나타나기 전까지는 그 대상자를 정의하거나 예측하기 어렵다는 문제가 존재한다.

2) 주거약자가구와 정책지원가구

주거약자가구와 정책지원가구는 그 자체로 주거복지 정책의 우선적인 대상 집단으로 설정

6) KoRIR-2의 구체적인 산출방식은 뒤쪽의 대상집단 규모 추정에서 자세하게 설명하였다. 주거비 과부담 가구의 기준에 대해 김준형(2019)은 30%를 주거비부담을 경험하는 기준, 50%를 심각한 주거비 부담을 경험하는 기준으로 제시하고 있는데, 여기에서는 주거위기가구가 외부적 충격에 대응력이 취약한 가구를 대상으로 설정하고 있다는 점에서 심각한 주거비 부담을 겪고 있어 향후 주거하향의 가능성이 매우 높은 50% 기준을 우선 적용하였다.

하기 보다는 주거취약가구와의 중층적 성격 여부가 중요한 의미를 가진다. 따라서 주거취약가구 내에서 정책적 우선순위를 결정하는 기준으로 작용한다는 점에서 구체적이고 세밀한 설정 기준보다는 보다 보편적이고 넓은 범위의 기준을 설정하여 기준에서 제외되는 사각지대가 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다. 따라서 이 기준의 적용은 상위 및 관련 법령 등에서 포함하고 있는 해당 유형 대상자를 충실하게 반영하는 것을 중심으로 하되 수원시의 여건과 정책방향을 고려해 일부 대상집단을 추가하는 방식으로 설정하였다.

우선 주거약자가구는 그 개념적 정의를 바탕으로 사회복지, 보건 의료 등 관련 분야와의 연계를 통한 특수한 주거관련 서비스를 필요로 하는 대상으로 구분하였으며 이에 따라 고령자와 장애인 구성원이 있는 가구를 우선적으로 포함하였다. 고령자의 경우 최근 노인 1인가구가 사회적 관심과 정책대상으로 부상함에 따라 이에 대한 논의들이 활발해 지고 있는데, 여기에서는 고령자 전체가 생애주기에 맞는 특수한 주거서비스를 필요로 한다는 점에서 1인가구로 한정하지 않고 고령자 전체를 그 대상으로 설정하였다. 다만 이후 주거취약가구와의 중층성 여부를 통해 주거복지 정책의 실질적인 대상으로는 노인가구 중 주거취약가구에 해당하는 집단이 우선적인 정책대상이 될 수 있도록 조정하게 된다. 다음으로 사회취약계층으로 분류할 수 있는 지원대상 아동, 조손가구, 소년소녀가장 가구, 한부모 가구, 출산예정 미혼모, 가정폭력 피해자 등을 주거약자가구의 기준으로 설정하였다. 이 기준은 상위 법령인 「주거기본법」 등을 통해 주거지원이 필요한 계층으로 정의되고 있다는 점에서 그 기준을 충실하게 반영하였다.

정책지원가구는 개념 정의에 따라 그 기준의 설정에 있어 특정한 방식이 있다기 보다 수원시의 정책적 지향점과 현재의 여건, 사회적 가치 등을 고려해 그 대상을 설정할 필요가 있다. 즉 여기에서는 현재 민선 7시의 수원시 시정기조를 고려하여 현 시점의 기준을 설정하였으며, 향후에는 정책여건의 변화에 따라 대상집단의 포함 여부 등이 얼마든지 바뀔 수가 있다. 우선 저출산·고령화 사회에 대응하고 지속가능한 도시 성장 동력을 확보하기 위해 민선 7기에서 〈청춘도시 수원〉 계획을 적극적으로 추진하고 있는 점과 저출산 문제가 사회적 이슈로 부각되고 있다는 점에서 이에 대응하는 신혼부부, 다자녀 가구, 청년 1인가구를 그 대상으로 포함하였다. 다만 이 때 그 기준은 일반적으로 관련 법령 및 수원시 조례에서 규정하고 있는 기준을 활용하되, 다자녀 가구는 현재 수원시의 〈다자녀 가구 수원휴먼주택〉 사업이 4자녀 이상 가구를 대상으로 하고 있다는 점에서 관련 사업과의 정합성을 위해 4자녀 이상 가구로 한정하였다. 여기에 더해 외국인·다문화 가구의 증가와 특히 타 지역에 비해 높은 수원시의 다문화·외국인 가구 비중을 고려해 외국인·다문화 가구 역시 정책지원대상의 유형에 포함하였다.

최종적으로 이러한 기준을 종합한 수원형 주거복지 대상 선정 기준(안)의 결과는 <표 4-2>와 같이 나타난다.

<표 4-2> 수원형 주거복지 대상 선정 기준(안)

유형	정의	대상	구분 기준	
주거 취약 가구	현재 주거문제 해결에 있어 실재적인 어려움에 처한 가구	비정상 거주 거주 가구	• 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인시설, 컨테이너, 움막, PC방, 만화방 거주가구 등 거주자	
		열악한 주거환경 거주 가구	• 최저주거기준 이하 거주 가구 • 지하층 거주 가구	
		실질적 거주지 상실 가구	• 노숙자, 강제퇴거가구, 긴급지원 대상자, 재난 피해자 등	
	주거 위기 가구	향후 주거문제 발생의 잠재적 위험을 보유한 가구	노후 자가주택 거주 저소득 가구	• 중위소득 50% 이하의 노후주택 거주 가구
			주거비 과부담 임차가구	• 적정주거 확보를 위해 심각한 주거비 부담이 필요한 가구 (적정주거비가 환산 가구소득의 50% 이상인 가구)
			중산층 위기가구	• 대실직, 가구주 사망 등으로 전년 대비 소득 50% 이상 감소 가구
주거약자 가구	적절한 주거수준 향유를 위해 특수한 주거서비스를 필요로 하는 가구	고령자, 장애인 구성원이 있는 가구	• 만 65세 이상 또는 장애인 구성원이 있는 가구	
		사회취약계층	• 지원대상 아동, 조손가구, 소년소녀가장 가구, 한부모 가구, 출산예정 미혼모 등	
정책지원 가구	사회 전체의 가치와 지향에 따라 지원이 필요한 가구	청년 1인가구	• 만 19세 이상 만 39세 이하인 청년 1인가구	
		신혼부부	• 혼인 기간이 7년 이내인 신혼부부	
		다자녀 가구	• 미성년 자녀가 4명 이상인 가구	
		외국인·다문화가구	• 외국인 또는 귀화한국인 구성원이 있는 가구	
		보훈대상자	• 국가유공자, 상이군경 등	

제3절 수원형 주거복지 대상 규모 추정

1. 추정방법과 자료

이 절에서는 앞서의 수원형 주거복지 대상자 설정 기준을 바탕으로 <2017년 수원시 주거실태조사> 자료를 활용해 그 규모를 추정하는 과정을 수행하였다. 이 규모 추정은 설정 기준에 따른 주거복지 대상 유형이 수원시 관내에 실제 어느 정도 존재하는지를 대략적으로 확인하는 작업인 동시에 앞서 설정한 기준의 적합성을 점검하는 과정이기도 하다. 정책 대상은 이론적인 측면에서의 고려 뿐만 아니라 실제 정책 수행여부를 고려하여 판단할 필요가 있다. 즉 아무리 잘 설계된 기준이라고 하더라도 현재 정책 여건에서 감당하기 힘든 규모의 대상자를 설정하거나 또는 너무 축소하여 정책적 지원이 필요한 계층이 누락되게 설정하는 것은 그 목적을 충실하게 달성할 수 없다. 또한 이 1차적인 규모 추정은 추후 <제2차 수원시 주거실태조사> 또는 취약계층을 대상으로 한 수시조사 과정에서 우선 조사대상의 규모를 설정할 수 있는 기초자료로 활용할 수도 있다.

주거복지 대상의 규모 추정에 활용된 2017년 <제1차 수원시 주거실태조사>는 2017년 10월을 기준시점으로 수원시 일반가구 및 주거취약계층 4,000가구에 대한 표본조사 형태로 진행되었다. 조사기준 시점인 2017년의 수원시 전체 가구가 약 43만 가구 정도임을 고려할 때 1% 표본조사에 해당한다고 볼 수 있으며, 가구 특성 및 주택유형, 가구의 주거실태, 지역의 주거환경 등 총 6개 부문 43개 항목을 조사하였다. 수원시 지속가능도시재단이 주관하여(사)한국도시연구소가 조사를 수행하였으며, 수원시 사회조사, 수원시 외국인 체류실태 및 고용조사, 수원시 전통시장 및 상점가조사와 함께 수원시에서 직접 시행하는 4대 조사 중 하나로 통계청의 승인을 받은 공식통계이다(승인번호 제611006호).

주거복지 대상의 규모 추정은 주거실태조사 원자료를 이용하여 개별 유형 및 공통유형을 별도로 추출하는 방식으로 진행하였으며, 유형간 중복 여부를 고려하지 않은 채 개별 유형별 규모를 우선 측정하는 단순 규모 추정과 유형간의 중복을 고려한 하위 유형별 규모를 추정하는 실제 규모 추정을 모두 진행하였다.

2. 수원형 주거복지 대상의 규모

1) 유형별 단순 규모 추정

(1) 주거빈곤가구

우선 주거복지 정책의 핵심대상이 되는 주거빈곤가구의 세 가지 기준에 따른 단순 규모를 추정해 보면, 첫 번째 기준에 해당하는 비정상거처 거주 가구는 2017년 주거실태조사 원자료를 기준으로 할 경우 수원시 관내에 전체 가구의 0.6%에 해당하는 2,650가구가 존재한다. 하지만 1% 표본조사에 해당하는 주거실태조사에서 비정상거처 가구는 표본의 수 자체가 얼마 되지 않기 때문에 가중치가 상당히 높게 부여되어 과대추정된 경향이 일부 존재한다.⁷⁾ 이를 보완하기 위해 다른 조사자료를 이용해 그 실제 규모를 어느 정도 비교·추정해 볼 수 있는데, 우선 2020년부터 수원시 지속가능도시재단 주거복지지원센터에서 국토교통부의 사업비 지원을 통해 진행하고 있는 <비주택 거주가구 주거상향지원사업>의 2020년 10월 현재까지 신청자 전체 277가구 중 비정상거처에 해당하는 형태에 거주하는 가구는 총 249가구로 조사되고 있다. 이 중 고시원 거주가구가 181가구, 숙박업소 43가구, 쪽방 17가구로 구성되는데, 수원시가 2018년과 2019년에 자체적으로 진행했던 쪽방 전수조사와 노후고시원 전수조사에서 쪽방 거주가구가 21가구, 노후고시원 거주가구가 160가구였던 것과 규모가 비슷하다는 점을 고려할 때 현재까지의 신청자가 대체적으로 수원시 관내에 거주하는 비주택 거주자 규모에 해당함을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 주거상향지원사업 지원자 거주형태 현황

거주 형태	합계	비정상거처					반지하	최저주거 기준 미달
		고시원	숙박업소 (모텔, 여관 등)	쪽방	노숙인 시설	그 외 비정상 거처		
신청자 수	277 (100.0%)	181 (65.3%)	43 (15.5%)	17 (6.1%)	4 (1.4%)	4 (1.4%)	26 (9.4%)	2 (0.7%)

출처: 수원시 지속가능도시재단 내부자료(2020)

*2020년 10월 기준이며 잠정 집계자료임

7) 실제 주거실태조사 결과에서 비정상거처 거주가구에 해당하는 응답자들에게 부여된 가중치의 평균은 1300이 넘는다. 다른 조사결과들과 비교했을 때 주거실태조사의 비정상거처 거주가구 비율이 매우 높게 나타난다는 점을 감안하면, 조사표본 상의 문제로 인해 일부 가구의 주거여건이 실제 비율에 비해 과다 반영되었다고 볼 수 있다.

따라서 현재까지 사업에 신청하지 않았거나 사업에 대한 정보를 알지 못하는 가구가 존재함을 가정하면 수원시 전체의 실제 비정상거처 거주 가구의 규모는 약 300가구 정도임을 추정할 수 있다. 이를 바탕으로 실제 수원시의 비정상거처 거주 가구 규모는 300가구로 추정하되, 본 연구에서 타 유형과의 중복 여부 판단을 위해 전체적인 규모 추정에 있어서는 주거실태조사 결과인 2,650가구를 활용하도록 한다.

다음으로 두 번째 기준에 해당하는 열악한 주거환경 거주 가구는 최저주거기준 미달 가구가 28,235가구이며, 지하 또는 반지하층 거주가구가 16,868가구이다. 이들 두 유형에 중복 해당하는 경우가 3,009가구로 전체 열악한 주거환경 거주 가구의 규모는 42,094가구이다. 다만 여기에서 최저주거기준 미달의 경우에는 최저주거기준을 구성하는 세 가지 요소 중 시설 및 면적(방 수 포함) 기준만을 고려하였으며, 환경기준의 경우에는 이를 적절하게 평가할 수 있는 지표가 부재하여 고려하지 않았다. 또한 지하층 거주가구를 모두 열악한 주거환경으로 분류하였으나, 실제 지하층 주거 중에서 최저주거기준에 미달하는 주거는 20%에도 미치지 못하는 규모로 나타나고 있어 지하층 주거를 주거환경 열악의 기준으로 평가하기 위한 추가적인 평가지표의 도입하는 방안을 추후 고려할 필요가 있는 것으로 확인하였다.

마지막으로 실질적 거주지 상실 가구는 그 특성상 집계가 매우 어렵거나 사전에 예측하여 조사할 수 없는 점으로 인해 주거실태조사 자료에서는 그 규모를 파악할 수가 없었다. 다만 도시재단 주거복지지원센터에서 운영하고 있는 마을사랑방 긴급임시주거 운영사업에서 매년 긴급임시주거 입주를 상담하는 사례가 평균 100건 정도이며, 최근 3년간 실제 입주조건에 부합하고 입주의사를 보여 입주에까지 이른 경우가 연간 20가구 정도인 점을 고려할 때 수원시의 실질적 거주지 상실 가구는 연간 약 50가구 정도로 추정할 수 있다.

〈표 4-4〉 수원시 주거취약가구 규모 추정(유형간 중복 포함)

구분	비정상거처 거주가구	열악한 주거환경 거주 가구				실질적 거주지 상실가구
		소계	최저주거기준 미달 가구	반지하층 거주가구	중복해당 가구	
대상가구	2,650 (0.6%)	42,094 (9.6%)	25,226 (5.8%)	13,859 (3.2%)	3,009 (0.7%)	50 (0.0%)

*비율은 수원시 전체가구에서 차지하는 비율을 의미

(2) 주거위기가구

주거위기가구의 규모를 설정한 세 가지 기준에 따라 차례대로 살펴보면 다음과 같다. 우선 첫 번째 기준인 저소득 노후자가주택 거주가구의 경우 저소득의 기준으로 중위소득 50%를

설정하였으며, ‘노후자가주택’의 기준으로는 주거실태조사에서 거주주택의 물리적 환경을 묻는 11가지 항목에서 전체적으로 ‘보통’ 수준에 미달한다고 응답한 가구를 대상으로 하였다.⁸⁾ 이는 주거실태조사 항목에서 일반적으로 노후주택의 분류시 활용하는 준공연도가 빠져 있으며, 거주 주택의 노후도를 평가할 수 있는 지표로는 응답자의 주관적 인식에 근거하는 해당 항목 밖에 없다는 점에서 불가피한 선택이었으며, 5점 척도 응답에서 ‘매우 그렇다’(매우 나쁨에 해당)(1점)~‘전혀 그렇지 않다’(매우 좋음에 해당)(5점)의 11가지 응답점수 평균이 3.0에 미치지 못하는 가구를 선택하였다. 그 결과 중위소득 50% 이하이면서 주거환경이 나쁘다고 응답한 경우는 존재하지 않았으며, 저소득 기준의 재설정을 위해 적용기준을 중위소득 100%로 변경하였을 때에도 해당 가구는 존재하지 않는 것으로 나타났다. 다만 이 결과만으로 수원시 관내에 저소득 노후자가주택 거주자가 존재하지 않는다고 판단하기에는 어려우며, 향후 실제 적용과정에서는 수원형 기준에 맞는 소득 기준과 함께 주거환경을 평가할 수 있는 추가적인 방식의 도입이 고려될 필요가 있을 것이다.

다음 기준으로 적용한 주거비 과부담 가구의 규모에 대해서는 앞서 언급한 바와 같이 김준형(2019)이 제안한 KoRIR-1 방식을 이용해 주거비 과부담 수준을 평가하였다. 이 방식은 우선 수원시 관내에 거주하는 임차가구의 가구원 수별 평균적인 거주면적을 산정한 다음 여기에 수원시의 평균 단위면적당 전세가격과 전월세전환율을 곱하여 수원시의 가구원수별 적정주거비를 산출한다. 다음으로 실제 대상가구의 가구소득과 함께 대출금을 제외한 보증금 규모를 전월세전환율에 따라 환산하여 임대료 부담과 관련한 실제 환산 가구소득을 산정한 후 이를 가구원수별 적정주거비와 비교하는 방식이다. 이 방식은 주거비 중 월세보다 보증금의 비율이 높은 우리나라의 실정을 고려해 이미 저량 형태로 지급된 임대보증금을 실제 월별 부담수준을 고려한 유량으로 환산하였으며, 임차가구의 경우 현재 거주하고 있는 주택의 수준이나 규모에 따라 RIR에서 과대 추정 또는 과소 추정될 수 있는 문제⁹⁾를 해결하기 위해 지역 전체의 평균적인 거주 수준을 고려한 해당 가구의 주거비 부담 수준을 산정한 것이다. 이 때 적정주거비 산정을 위한 단위면적당 전세가격과 가구원수별 평균면적은 모두 평균값 대신 중위값을 선택하여 편차를 최소화하였으며, 전세가격과 전월세전환율 산정은 한국감정원에서 발표하는 해당년도 월별 자료의 1년 치 평균값을 활용하였다.

8) 주택의 물리적 환경을 조사하는 11개 항목은 다음과 같다.

1) 주택에 균열, 침하, 붕괴 등의 위험이 있다 2) 창문이 없거나 작아 채광이 되지 않는다 3) 옆집이나 층간의 소음이 심하다 4) 습기와 곰팡이가 많다 5) 환기가 잘 되지 않는다 6) 쥐, 바퀴벌레 등의 해충으로 위생상태가 나쁘다 7) 천장이나 벽에 물이 새는 곳이 있다 8) 난방과 단열이 잘 되지 않아 겨울철 실내가 춥다 9) 주거 공간이 생활하기에 비좁다 10) 화재 등 재난에 대비한 시설이 갖추어져 있지 않다 11) 낯선 사람의 침입에 취약하다

9) 예를 들면 RIR에서는 소득수준이 높은 중산층 이상의 가구가 개인적인 선호에 의해 매우 높은 월세를 부담하는 경우에도 그 비율이 높게 나올 수 있으며, 반대로 저소득 가구가 임대료가 매우 낮은 열악한 주택에 거주해 상대적으로 낮은 월세를 부담하는 경우에는 그 비율이 낮게 나타난다.

〈그림 4-4〉 KoRIR-1의 산정 과정



이와 같은 방식을 통해 주거실태조사가 시행된 2017년의 임차가구 거주면적 중위값은 1인가구 31㎡ ~ 6인가구 90㎡였으며, 단위면적당 중위전세가격은 355.7만원/㎡, 전월세전환율은 6.38%를 적용하였다. 이에 따른 1인 가구의 적정주거비는 58.6만원이며 2인 가구 111.6만원, 3인 가구 124.8만원 등으로 나타났다. 이를 바탕으로 가구별 환산 가구소득과 가구원수별 적정 주거비를 고려한 KoRIR-1 값이 50%를 넘는 경우는 수원시 전체 가구의 13.5%에 해당하는 58,979가구였다.

〈표 4-5〉 수원시 주거실태조사 가구원수별 거주면적과 적정주거비 산정

가구원수	거주면적 중위값	2017년 단위면적 중위전세가격(만원/㎡)	전월세전환율(%)	적정주거비/월
1	31	355.7	6.38	58.6
2	59			111.6
3	66			124.8
4	84			158.9
5	85			160.7
6	90			170.2

*단위면적 중위전세가격은 한국감정원이 발표하는 평균단위전세가격(종합)의 경부1권역 2017년 월별 평균값을, 전월세전환율은 지역별 전월세전환율의 경기도 2017년 월별 평균값을 적용

주거위기가구의 세 번째 기준에 해당하는 중산층 위기가구의 경우 현재 시점에서 이를 판단할 수 있는 자료가 부재하여 그 규모를 추정할 수 없었으며, 향후 추가 조사를 통해 그 대상규모를 파악할 것이 요구된다.

〈표 4-6〉 수원시 주거위기가구 규모 추정

구분	저소득 노후자가주택 거주가구	주거비 과부담 가구	중산층 위기가구
대상가구	해당가구 없음	58,979 (13.5%)	파악불가

*비율은 수원시 전체가구에서 차지하는 비율을 의미

(3) 주거약자가구와 정책지원가구

주거취약계층과의 중첩 여부를 확인하기 위해 주거약자가구와 정책지원가구는 그 대상 규모를 전체적으로 우선 파악하였다. 이에 따라 주거약자가구의 기준에 해당하는 고령자, 장애인 구성원이 있는 가구와 사회취약계층에 해당하는 가구는 전체 수원시 가구의 11.5%에 해당하는 50,062가구였으며, 정책지원가구에 해당하는 청년 1인가구, 신혼부부, 다자녀 가구, 외국인·다문화 가구는 유형간 중복을 제외할 경우 전체 규모가 수원시 전체 가구의 16.8%에 해당하는 73,137가구였다.

〈표 4-7〉 수원시 주거약자가구 및 정책지원가구 규모 추정

구분	주거약자가구	정책지원가구
대상가구	50,062 (11.5%)	73,137 (16.8%)

*비율은 수원시 전체가구에서 차지하는 비율을 의미

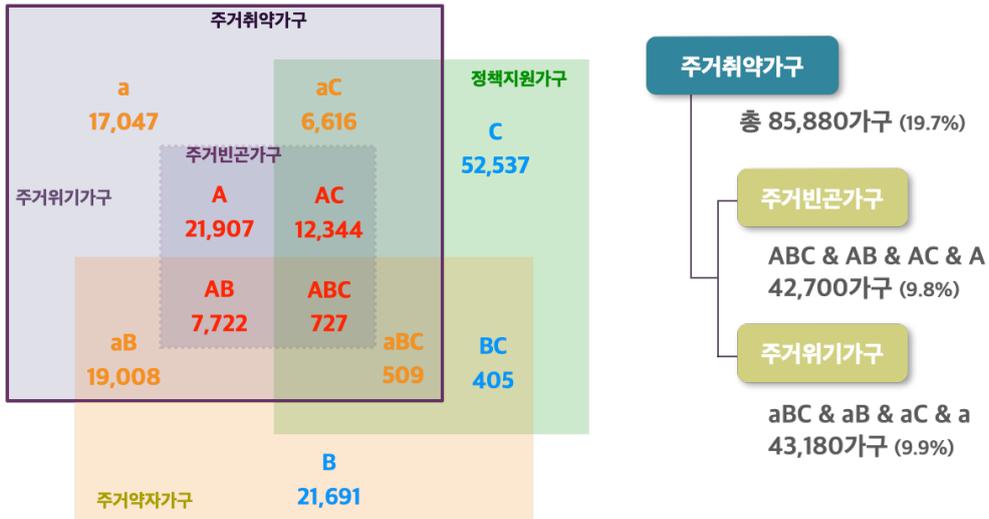
2) 유형간 중복을 고려한 실제 규모 추정

마지막으로 지금까지의 유형별 단순 규모 추정을 바탕으로 유형간 중복성을 고려한 수원시의 최종적인 주거복지 정책대상 규모를 주거취약가구를 중심으로 추정하였다. 우선 가장 심각하고 현재적인 주거문제를 겪고 있는 주거빈곤가구는 하위기준에 포함되는 개별 규모로는 비정상거처가구와 열악한 주거여건 거주가구가 각각 2,650가구 42,094가구이지만 두 기준의 중복가구를 제외하면 총 42,700가구가 해당된다. 이를 다시 타 유형과의 중복성을 고려하여 하위유형으로 구분할 경우 주거빈곤가구이면서 주거약자가구이고 정책지원가구에도 해당하는 ABC 유형이 총 727가구였으며, 주거빈곤가구이면서 주거약자가구에 해당하는 AB유형이 7,722가구, 주거빈곤가구이면서 정책지원가구에 해당하는 AC유형이 12,344가구, 주거빈곤가구에만 해당하는 A유형이 21,907가구였다.

주거위기가구의 경우에는 수원시 주거실태조사 자료를 통해 규모가 파악되는 주거비 과부담가구 58,979가구를 대상으로 다시 타 유형과의 중복여부를 바탕으로 재구분하면, 주거위기가구이면서 주거약자가구와 정책지원가구에 모두 해당하는 aBC 유형이 509가구였으며, 주거위기가구이면서 주거약자가구에 해당하는 aB유형이 19,008가구, 주거빈곤가구이면서 정책지원가구에 해당하는 aC유형이 6,616가구, 주거위기가구에만 해당하는 a유형이 17,047가구였다.

이를 포함한 수원시 전체의 주거취약가구는 총 85,880가구로 수원시 전체 가구의 19.7%에 해당하였으며, 이 중 수원형 주거복지 정책에 있어서 전략적으로 적극 고려되어야 할, 주거빈곤가구가 아닌 주거위기가구는 총 43,180가구로 전체 가구의 9.9%에 해당하였다.

〈그림 4-5〉 수원형 주거복지 대상의 유형과 규모



3) 수원형 주거복지 대상 기준 설정을 위한 추가 고려요소

지금까지 본 연구에서 우선적으로 설정한 기준을 바탕으로 기존의 수원시 주거실태조사 자료를 통해 수원시 주거복지 정책의 대상자로 고려할 수 있는 집단을 설정하고 그에 대한 규모를 개략적으로 추정해 보았다. 하지만 지금까지의 과정은 향후 주거복지 대상을 재설정하는 과정에서 논의의 시작점을 제공하기 위한 1차적인 제안에 불과하며, 특히 본 연구에서 제안한 특정 유형의 설정 기준을 정함에 있어서 보다 수원시의 실제 여건에 대한 조사를 바탕으로 공론의 과정을 통해 그 정책적 합의를 이룰 필요가 있다. 이를 위해서는 향후 제2차 수원시 주거실태조사 혹은 특정 대상계층을 중심으로 한 주거실태 수시조사 등을 바탕으로 제시한 기준에 해당하는 주거복지 대상자들의 구체적인 주거실태를 파악할 필요가 있다. 예를 들어 본 연구에서 제시하는 기준을 그대로 사용한다고 하더라도 다음과 같은 사항에 대해서는 수원시 실정에 맞는 수원형 기준을 어떻게 설정할지에 대해 추가적인 논의가 필요할 것이다.

첫째, 지하층 가구 중 주거상태의 열악을 평가할 수 있는 추가 기준이다. 본 연구에서는

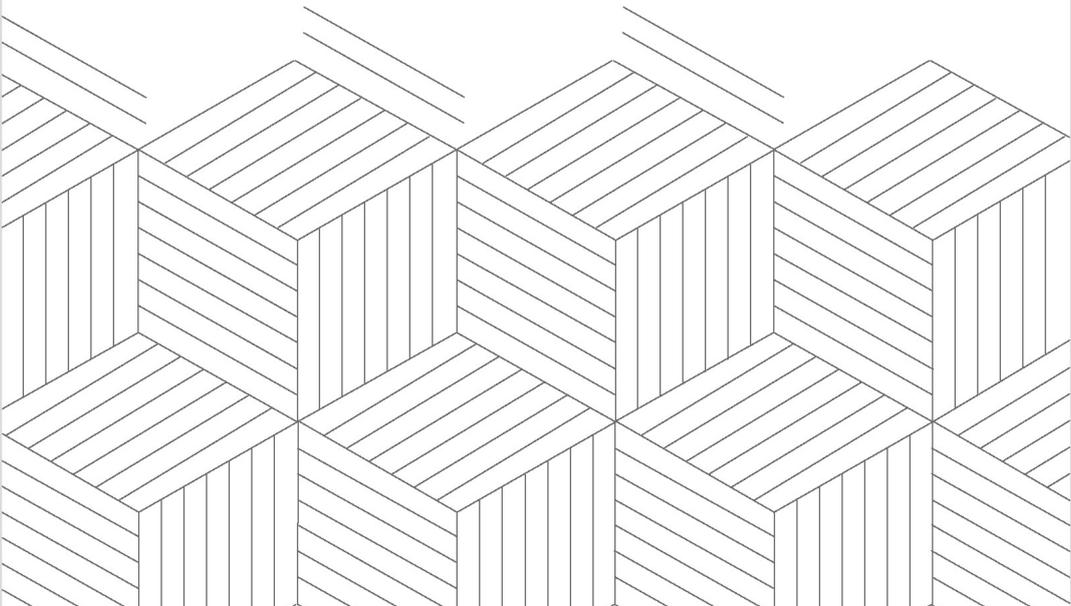
주거환경의 열악성을 포함하는 기준으로 지하층 거주가구를 우선 주거환경 열악 가구로 파악해 주거빈곤가구로 분류하였다. 하지만 실제 지하층 거주 중에서는 주거지의 수직적 위치만 지하에 있을 뿐 주거환경이나 주거면적의 측면에서 매우 양호한 상태를 유지하고 있는 경우가 많다. 수원시 주거실태조사 자료에서도 전체 지하 또는 반지하층 거주가구가 16,868가구였지만, 이 중 최저주거기준에 미달하는 가구는 3,009가구로 지하 또는 반지하층 거주가구의 17.8%에 불과하다. 이로 인해 이론적으로는 이미 실현된 주거문제를 겪고 있는 주거빈곤가구의 경우 주거문제의 경계선에 위치하고 있는 주거위기가구의 설정기준에 포함이 되어야 함에도 불구하고 실제 주거실태조사에 기반한 추정에서는 주거빈곤가구임에도 주거위기가구에 속하지 않는 경우가 다수 나타났는데, 이들 대부분이 지하층 주거가구인 경우이다. 따라서 단순히 지하층 거주 여부만으로 주거빈곤가구로 분류하는 것은 적당하지 않다는 점에서, 여기에 더해 지하층 중 주거환경 열악을 별도로 구분해 낼 수 있는 기준이 마련되어야 하며 이것은 수원시의 주거환경 특성을 고려해 수립되어야 할 것이다.

둘째, 물리적 노후도에 대한 측정과 물리적 환경의 유지·관리가 어려운 수준의 소득수준에 대한 결정이다. 본 연구에서는 주거위기를 구분함에 있어 기존의 임차가구 주거비 과부담 뿐만 아니라 자가보유 가구 중 주거비를 감당하기 어려워 향후 주거문제를 겪을 가능성이 높은 가구를 포함하였다. 하지만 어느 정도의 소득 수준과 어느 정도의 현재 주거환경의 물리적 상태가 이러한 미래 불안요인을 야기하는지에 대한 구체적인 방법과 지표가 없어 임의로 주중위소득 50%와 100%로 지표를 설정하였으며, 그로 인해 실제 존재할 수 있는 대상층이 현재 자료에 의해서는 존재하지 않는 것으로 나타나기도 하였다. 따라서 이러한 소득수준과 물리적 환경에 대한 평가와 함께 자가보유 가구이면서 주거위기 가구에 해당하는 대상층을 선제적으로 찾아낼 수 있는 수원시 실정의 기준을 마련하는 것이 필요할 것이다. 특히 수원시의 원도심을 중심으로 노후 단독주택 등이 밀집되어 있고, 이 지역에 상대적으로 소득수준이 낮은 노인 1인가구 등이 집중 거주하고 있다는 점에서 이러한 유형을 탐색하기 위한 수원시의 기준 마련은 반드시 이루어질 필요가 있다.

마지막으로 정책지원가구의 대상자 선정이다. 정책지원가구는 정의 자체가 수원시가 필요로 하고 지향하는 바를 지원대상자 기준에 담아내는 것이라고 할 수 있기에, 여기에는 정책을 수립하고 집행하는 수원시 뿐만 아니라 수원시민의 합의에 기반할 필요가 있다. 본 연구에서는 단순히 그간의 수원시 정책기조와 환경을 고려하여 신혼부부, 다자녀 가구, 청년 1인가구, 외국인·다문화 가구를 그 대상으로 설정하여 1차적으로 대상집단의 규모를 파악해 보았지만, 실제 수원형 주거복지 대상을 선정할 때에는 보다 정교한 대상자 기준과 그에 따른 우선순위까지를 포함할 필요가 있다. 특히 본 연구에서 강조한 바와 같이 중앙정부 중심의 보편적 주

거복지 정책 이외에 수원시가 자체적으로 고려하는 수원형 주거복지 정책에서는 주거빈곤가구보다 향후 주거문제를 겪을 가능성이 높은 주거위기가구에 대한 선제적인 대응이 중요한데, 그 중 특히 주거위기가구이면서 정책지원가구에 해당하는 집단이 새로운 수원형 주거복지 정책이나 사업을 도입할 때 우선적인 목표집단이 될 필요가 있다는 점에서 이들을 설정하는 기준에 대한 논의들이 추가적으로 이루어질 필요가 있다.

제5장 결론 및 정책제언



제5장 결론 및 정책제언

우리나라는 최근 들어 기존의 주택공급 확대 위주의 주택정책에서 국민의 권리로서의 주거권을 보장하기 위한 방향으로 주거정책의 중심을 이동시키고 있으며, 수원시 역시 여기에 더해 수원시 자체의 주거복지 정책과 사업을 통해 시민들의 안정적인 주거여건을 구축하기 위해 노력하고 있다. 하지만 이전에 비해 높아진 정책적 관심에도 불구하고 우리나라, 그리고 수원시의 주거복지 정책에 있어 누구를 우선적인 정책의 대상으로 할 것이며, 누구에게 더 정책적 우선순위를 부여할 것인가에 대해서는 본격적인 논의가 진행되지 못하였다.

인간다운 주거를 위한 최소한의 법적기준에 해당하는 최저주거기준의 도입 등 법적으로 주거수준을 향상시키기 위한 노력들이 시도되었지만 이 기준이 제대로 지켜지지 않고 있을 뿐만 아니라 기준 역시 방 수, 주거면적 등 단순한 물리적 요소들만을 반영하고 있어 실효성 자체에도 문제를 안고 있다. 여전히 최저주거기준에 미달하는 가구들이 다수 존재하고 있으며 고시원, 쪽방 등 부적합한 주택에 거주하는 사람들 역시 다수 존재하지만, 동시에 공공임대주택을 저소득층 뿐만 아니라 중산층까지 그 대상으로 확대하기 위한 정책 역시 고려되고 있는 것이 현재의 실정이다. 다양한 공공임대주택의 공급과 주거복지 사업들의 확대에도 불구하고 그 대상자를 선정하는 기준은 소득이나 특정한 생애주기 등 획일적이고 단순한 요소들만으로 설정하고 있어 실제 열악한 주거여건에 처해 있거나 그럴 가능성이 높음에도 불구하고 정책적 지원대상에서 배제되는 정책 사각지대 역시 발생하고 있다.

수원시 역시 「수원시 주거복지 조례」를 제정하고 관련 추진기반을 구축하는 한편 수원휴먼주택으로 대표되는 자체 주거복지 사업을 통해 중앙정부의 정책 사각지대를 최소화하고 지역 특성에 맞는 맞춤형 주거복지 정책을 도입하기 위해 노력하고 있다. 그럼에도 불구하고 수원시가 앞으로 주거복지 정책을 펼쳐감에 있어 어떠한 대상들을 고려할 것인가에 대해서는 명확하게 논의가 되고 있지 않으며, 현재의 여러 기준들과 사업의 대상들은 명확한 기준 없이 설정되어 있다는 문제점을 노출하고 있다.

본 연구는 이와 같은 문제인식을 바탕으로 수원시의 주거복지 정책의 추진에 있어서 그 우선적 대상이 되어야 하는 주거복지 정책 대상자들을 새롭게 정의하기 위한 시도라고 할

수 있다. 현재의 우리나라 및 수원시의 주거복지 정책 대상자 정의 방식을 전반적으로 검토하고 그에 대한 문제점 도출을 통해 향후 수원시의 정책대상자 설정에 있어서 새로운 기준과 방식을 제안하였다. 정책 대상자를 최종적으로 설정하기 위해서는 향후 추가적인 조사를 통해 그 대상자로 고려가 필요한 집단들의 주거실태에 대한 면밀한 조사가 필요하다는 점에서, 이 연구는 최종적인 결론을 제시한다기 보다는 후속 절차에 필요한 1차적인 기준을 제안하고 제안 방식의 실현 및 채택 가능성을 판단하기 위해 기존 자료를 바탕으로 대략적인 대상자 규모를 추정하는 것을 연구의 범위와 목적으로 설정하였다.

구체적으로는 주거복지 정책 대상 설정하는 방식에 있어 현 시점에서 직접적인 주거문제에 직면한 주거빈곤가구와 향후 주거문제를 경험할 가능성이 높은 주거위기가구를 포함한 주거취약가구의 개념을 제안하고 여기에 정책지원가구와 주거약자가구를 포함한 대상을 주거지원 필요가구로 정의하였다. 이 중 주거복지 정책의 주된 대상은 실질적인 주거문제를 경험하는 주거취약가구를 중심으로 하며 주거취약가구 내에서 지원의 우선순위를 고려하는 요인으로 정책지원가구와 주거약자가구 해당 여부를 중층적으로 고려할 필요가 있음을 제안하였다. 2017년 주거실태조사 자료를 기반으로 이에 따른 수원시의 대상집단 규모는 주거빈곤가구 42,700가구, 주거위기가구 43,180가구 등 총 85,880가구로 수원시 전체 가구의 19.7% 정도인 것으로 추정하였다.

지금까지의 연구결과를 바탕으로 마지막으로 다음과 같은 질문을 던져야 할 것이다. “수원형’ 주거복지 정책의 전략적 대상은 누구인가?” 여기에서는 다양한 견해가 있을 수 있지만 본 연구에서는 수원시의 자체 주거복지 사업은 ‘주거위기가구’에 선제적으로 대응할 필요가 있다는 점을 지속적으로 강조하였다. 주거취약가구 중 주거빈곤가구가 더 실제적이고 현실적인 주거문제를 경험하고 있음에도 주거위기가구에 대한 대응을 우선적으로 제안한 것은, 주거빈곤가구가 중앙 및 광역의 주거복지 정책과 사업을 통해 상당부분 지원을 받고 있다는 점을 고려한다면 수원형 주거복지 사업은 지역적 여건과 정책역량을 감안해 중앙정부 정책의 사각지대인 주거위기가구를 위한 전략적 사업에 집중할 필요가 있다는 점을 제안한 것이다. 특히 주거위기가구이면서 정책지원가구에 해당하는 유형에 대한 적극적인 주거복지 사업의 추진이 요구되는데, 예를 들어 청년 1인가구의 주거비 과부담을 완화하기 위한 정책이나 외국인 및 다문화 가구의 주거위기에 대응하기 위한 정책들이 그 사례가 될 수 있을 것이다. 이와 함께 수원시가 현재 전략적으로 추진하고 있는 다자녀 휴먼주택의 입주대상에 있어서도 현재와 같이 단순히 다자녀 여부만을 입주자 대상의 기준으로 삼을 것이 아니라 주거위기 여부를 고려한 사업대상 확대나 입주 우선순위의 조정 등이 이루어진다면 더욱 효과적인 수원형 주거복지 정책의 추진 환경이 조성될 수 있을 것이다.

이와 함께 수원형 주거복지 대상의 재설정을 위한 기초적 연구이자 예비 연구에 해당하는 본 연구의 성격을 고려하여 실태조사와 후속 연구를 통한 본격적인 '수원형' 주거복지 정책의 공론화 과정이 진행될 필요가 있음을 강조하고자 한다. 우선 조례상에 규정된 바와 같이 정기적인 주거실태조사와 함께 더 시급한 주거복지 정책 우선대상자에 대한 수시조사를 통해 정책대상의 구체적 주거실태를 파악하는 것이 반드시 이루어질 필요가 있다. 이 결과에 기반해 수원형 주거복지 정책의 방향에 대한 논의가 이루어지고 이를 통해 향후 민선 8기 수원 시정에서의 주거복지 정책의 방향 설정이 진행되어야 할 것이다. 지역 실정에 맞는 주거복지 정책의 도입에 있어서 정답 또는 모범답안은 존재하지 않는다. 수원시가 앞으로 수원시의 여건과 실정, 그리고 수원시민의 동의와 합의를 이끌어내는 공론의 과정을 통해 기초지자체 정책선도 도시로서 수원시의 위상에 맞는 수원형 주거복지 정책의 큰 그림과 장기적 방향을 설정해 나갈 수 있기를 기대한다.

| 참고문헌 |

〈국문 자료〉

- 김준형, 2015, “주거복지정책수단으로서 최저주거기준의 활용실태와 대안탐색: 주택종합계획을 중심으로”, 국토계획 제50권 제4호, pp.185-207
- _____, 2019, “RIR은 국내 임차가구의 주거비부담을 측정할 수 있는가”, 국토계획 제54권 제4호, pp.94-108
- 남원석, 2013, “주거취약계층의 개념 및 유형에 관한 연구”, 주택연구 제21권 제2호, pp.47-71
- 박정민·오욱찬·이건민, 2015, “최저주거기준과 주거비 과부담을 기준으로 한 빈곤가구의 주거취약 유형화와 관련요인”, 사회복지연구 제46권 제2호, pp.101-123
- 서울특별시, 2017, 서울시 주거취약계층 및 외국인 실태조사
- 수원시 지속가능도시재단, 2017, 2017 수원시 주거실태조사 분석 및 통계 보고서
- 이성호, 2019a, 수원시 주거분화 특성 연구, 수원시정연구원
- _____, 2019b, 수원시 중장기 주거복지 종합계획 수립 연구, 수원시정연구원
- _____, 2020, 수원시 도시공간의 격차와 대응과제, 수원시정연구원
- 임세희·박경하, 2017, “유형별 주거빈곤가구의 차이 - 최저주거기준 하위미달가구, 주거비 과부담, 중복주거빈곤가구”, 한국사회정책 제24권 제4호, pp.31-62

〈영문 자료〉

- Council of Europe, 2008, *Housing Policy and Vulnerable Social Groups*
- Levy-Vroelant, C., 2010, Housing Vulnerable Groups: The Development of a New Public Action Sector, *International Journal of Housing Policy*, 10(4), pp.443-456
- Wong, D., 1993, Spatial Indices of Segregation, *Urban Studies* 30(3), pp.559-572

〈온라인 자료〉

- 국토교통부 마이홈 <http://myhome.go.kr/>
- 국토교통부 통계누리 <https://stat.molit.go.kr/>
- 수원시 수원통계DB <https://stat.suwon.go.kr/>
- 통계청 국가통계포털 <https://kosis.kr/>
- FEANTSA <https://www.feantsa.org/en>

Abstract



A Study on the Classification of the Suwon-type Housing Welfare Beneficiaries

This study aimed to newly define the priority targets of the housing welfare policy by reflecting the recent changes in that policy and the policy conditions of Suwon City. This is a basic work to accurately grasp the local situation of Suwon City and the housing needs of citizens, and to discuss new policies required in the future. To this end, a new standard and method for setting the future policy targets in Suwon City was proposed by reviewing prior studies about the current definition methods of housing welfare policy target of central and local governments and Suwon City. In addition, in order to determine the applicability of the proposed method, the approximate size of the target groups was estimated based on existing survey data.

Specifically, in Chapter 2, academic discussions and specific standards for setting up housing welfare beneficiaries were reviewed through literature studies, laws and ordinances. Prior studies have focused on the concept of housing vulnerability, which proactively and dynamically grasps the possibility of declining housing condition in the future for setting the targets who need housing support. However, current laws and ordinances do not reflect this concept and simply list the standards according to income, current housing condition, life cycle, and characteristics of households. Chapter 3 examines the possibilities and limitations of various new policy attempts in Suwon through analysis of the housing characteristics and policy conditions. Based on these findings, finally, in Chapter 4, the standards and methods of setting new Suwon-type housing welfare beneficiaries were presented, and a rough size of target groups was estimated based on the <2017 Suwon housing survey> data. In the method of setting the main target

of the Suwon's housing welfare policy, the concept of housing vulnerability was defined including the households who face housing problems at present and those who are likely to experience housing problems in the future. Based on the 2017 housing survey data, the size of the housing vulnerable group in Suwon was estimated to be about 19.7% of all total households, as a total of 85,880 households, including 42,700 households in housing poor group and 43,180 households in housing crisis group.

In addition, this study suggests that Suwon City needs to respond in advance to the 'housing crisis households' for promoting the 'Suwon-type' housing welfare policy, because they are in the blind spots of the central government policy. In particular, this study emphasizes active promotion of housing welfare projects at the level of Suwon City for target groups that is both housing crisis group and policy support group.

Keyword: Housing Welfare, Housing Vulnerability, Housing Poverty, Housing Crisis, Suwon Human Housing

| 저자 약력 |

이성호

지리학박사

수원시정연구원 도시공간연구실 연구위원(현)

E-mail : 2sungho3@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「수원시 주거분화 특성 연구」 (2019, 수원시정연구원)

「수원시 증장기 주거복지 종합계획 수립 연구」 (2019, 수원시정연구원)

류형원

지리학석사

수원시정연구원 도시공간연구실 연구원(전)

E-mail : gwphw@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「수원 내 주거공간 계층화의 사회·공간적 특성 연구」 (2019, 수원시정연구원)

이정현

지리학석사

수원시정연구원 도시공간연구실 연구원(현)

E-mail : checosa@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「국내 외국인 집중거주지의 유지 및 발달」 (2015, 한국지역지리학회지)