

주거기본 조례 비교 연구*

민기채**

민
기
채

I. 서론

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 주거에 대한 법적 논의
2. 주거복지 선행연구 검토

III. 연구방법

1. 분석대상 및 자료
2. 분석틀 및 분석방법

IV. 연구결과

1. 규범적 타당성 체계
2. 규범적 실효성 체계

V. 결론 및 논의

I. 서론

헌법에는 쾌적한 주거생활에 대한 국가의 의무와 국민의 권리가 명시되어 있다. 「주거기본법」에서는 헌법의 주거생활 보장 취지를 반영하여, 장

* 이 논문은 2023학년도 한국교통대학교의 해외파견 연구교수지원금을 받아 수행한 연구임

** 한국교통대학교 사회복지학과 부교수(E-mail: minkichae@ut.ac.kr, Tel: 043-849-1765)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2024.25.225>

투고(접수)일 2023.10.25. 심사(수정)일 2023.11.27. 게재확정일 2024.6.17.

관과 단체장의 책무로서 주거정책 수립·시행, 주거종합계획 수립, 주거환경의 정비, 주택의 건설·공급, 공동주택의 관리, 임대주택의 공급, 주거비 보조, 주거약자 지원, 최저주거기준 미달 가구에 대한 우선 지원 등을 규정하고 있다. 그러나 한국 사회는 여전히 주거문제로 인해 어려움을 겪고 있다. 선행연구를 보면, 법률의 존재에도 불구하고 최저주거기준의 규정이 현실에서 제대로 반영되지 못하는 등 시민의 주거생활은 여전히 취약하다고 지적하고 있다(김나래 2018; 박정연 2016). 특히 대규모 아파트 형태의 공공임대주택에서는 고독사, 음주, 소란, 활력 부재, 지역사회와 임대주택단지와의 관계 단절, 거주민의 고립·낙인·배제라는 현상이 나타나고 있다(박윤영 2018, 65). 또한 협소한 사회적 관계로 인해, 주거지 내로 생활범위가 한정된 노인과 장애인은 상대적으로 노후하고 열악한 주거 환경에 내몰려 있다(이홍렬 2019, 107). 전통적 주거위기가구뿐만 아니라 새로운 주거위기가구도 출현하고 있는데, 최근 서울시에서는 신규 주거위기가구로서 전세 피해가구를 지원하고, 경기도에서는 자립준비청년을 지원하기 위한 규정을 신설하기도 하였다. 이와 같이 한국 사회에서 주거는 여전히 사회문제라고 할 수 있다.

본 연구는 주거문제의 사회적 해답을 광역자치단체의 조례에서 찾고자 한다. 지방자치시대의 자주조례는 법률보다 먼저 제정되어 새로운 법률 제정을 추동하기도 한다. 나아가 조례의 조항들이 법률의 법문에 반영되기도 한다. 이러한 조례의 순기능은 「주거기본법」에도 적용된 바 있다. 「주거기본법」보다 「서울특별시 주거복지 기본조례」가 2년 6개월이나 먼저 제정되었고, 당시 서울시 조례의 목적, 주거약자 등의 정의, 단체장의 책무, 기본계획과 시행계획의 내용, 주거실태조사의 내용, 주거복지사업의 목록, 위원회 구성과 기능, 주거복지지원센터의 설치·운영·기능 등의 조항들은 「주거기본법」 제정 시, 법문으로 활용되었다. 이러한 조례의 순기능은 법률 제정의 추동을 넘어, 지역사회 주민의 생활보장 및 삶의 질 향

상에서도 확인된다(윤찬영 1997, 123). 따라서 변화하는 지역주민의 주거생활 욕구에 대한 사회정책적 대응과 1인가구, 전세피해자, 자립준비청년, 이주민 등 신규 주거취약계층 보호를 위해서는 광역자치단체의 다양한 주거복지사업과 관련된 조례를 살펴볼 필요가 있다. 그 과정에서 상위법인 「주거복지법」 개정 방안을 도출할 수 있으며, 조례 개정을 추진 중인 광역자치단체는 타 자치단체의 조례로부터 벤치마킹할 수 있는 아이디어를 얻을 수도 있다.

한편 「주거복지법」 제정 이후 관련 연구들은 활발하게 진행되어 왔다. 주요 연구주제로는 주거권의 법적 의미(김서기 2018; 박정연 2016, 이은기 2016), 최저주거기준 보장(임성훈 2021; 최승원·김태영 2016), 1~2인 가구의 주거보장(이홍렬 2021), 주거약자에 대한 법적 규정 명확화(양승광 2022), 주거복지 전문인력의 법적 지위와 양성 촉진(권오정 2015; 신원우 2017; 오정석 2015), 주거복지 전달체계 강화와 주거복지센터 기능 확대(이종권·김경미 2016; 이지숙 2015) 등이었다. 「주거복지법」 이외에 소수의 주거기본 ‘조례’에 주목한 연구들(박윤영 2016; 이지숙 2016)도 있다. 이상의 연구들은 본 연구가 주목하는 주거기본 법률 및 조례에 초점을 맞추고 있다는 점에서 의의를 갖는다. 다만, 조례 연구는 소수일 뿐이며, 조례에 초점을 둔 연구라 할지라도 최근의 연구가 아니라는 점에서, 수차례 개정된 현행 광역자치단체 주거기본 조례를 반영하기 어렵다는 제한점을 갖는다.

본 연구의 목적은 광역자치단체 주거기본 조례 비교 분석을 통해 주거기본 법률 및 조례의 개정 방안을 마련하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 상위법인 「주거기본법」을 준거틀로 설정하여 수직적 분석과 수평적 분석을 동시에 수행함으로써, 전체적 관점(holism)에서 주거기본 조례의 내용적 체계를 분석하고자 한다. 본 연구는 주거복지 연구에서 상대적으로 소외되었던 주거기본 조례를 비교한다는 점에서 의의를 가질 수 있다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 주거에 대한 법적 논의

『대한민국헌법』 제35조 제③항에 따르면, “국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”라고 규정하고 있다. 국가는 ‘모든 국민’에 대하여 헌법상 사회권 중 하나인 쾌적한 ‘주거생활’ 보장하기 위한 노력을 헌법에 명시하고 있는 것이다. 이러한 헌법 정신을 구현하기 위하여, 법률로서 「주거기본법」을 제정·시행하고 있다. 2015년 6월 22일 제정된 「주거기본법」은 25개조로 구성되었다. 당시 제1조(목적)에서는 “이 법은 주거복지 등 주거정책의 수립·추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있는데, 해당 목적 규정은 현재까지 변경되지 않고 지속되어, 법률의 존재 이유를 규정하고 있다.

「주거기본법」은 제정 이후 현재까지 7번의 개정을 거쳤다. 주요 개정 내용은 주거실태조사 실시 신설(2015년), 학생 등 청년층 추가를 통한 주거실태조사 대상 세분화(2017년 4월), 벌칙 강화(2017년 11월), 지원대상을 ‘저소득층 등 주거취약계층’에서 ‘장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층 등 주거지원이 필요한 계층(주거지원필요계층)’으로 확대 변경, 단독세대주 가구 추가를 통한 주거실태조사 대상 세분화(2018년), 주거지원필요계층에 주거지원 지원대상아동 추가, 지원대상아동 추가를 통한 주거실태조사 대상 세분화(2019년), 주거정책심의위원회 구성인원 확대 및 회의 요건(의결정족수, 찬성 요건 등) 강화(2021년)였다. 그간 법률 개정 역사의 핵심적 특징은, 새로운 주거취약계층을 법률에 추가시키기 위한 개정 방향이었다.

한편 「주거기본법」에서는 다양한 법률들을 열거하고 있다. 그것들은 「아동복지법」에서의 지원대상아동을 주거지원필요계층으로 포함, 「국토기본법」에 적합한 주거종합계획 수립, 「한국토지주택공사법」 및 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사가 주택건설사업 또는 대지조성사업 시행, 주거정책심의위원회의 심의 시 준수해야 할 법률로서 「주택법」, 「택지개발촉진법」, 「주택도시기금법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 주거실태조사 별도 실시 대상을 규정한 법률로서 「국민기초생활보장법」, 「고등교육법」, 「아동복지법」이다. 「주거기본법」은 국민의 주거안정이라는 기본적인 안전의 욕구를 고려한 법률이기에, 그 구현을 위해 다양한 법률들과 관련되어 있다. 「주거기본법 시행령」에서는 법률들을 추가적으로 열거하고 있는데, 그것들은 주거복지정보체계의 구축·운영과 관련된 「임대주택법」과 「주거급여법」, 주거복지 전문인력 양성을 위한 공인 민간자격과 관련된 「자격기본법」 등이다.

중앙정부가 아닌 광역자치단체에서도 지역주민의 주거복지 실현을 지향하는 주거기본 조례가 시행되고 있다. 2015년 6월 제정된 「주거기본법」보다 이른 시기인, 2012년 12월 31일 제정 및 시행된 「서울특별시 주거복지 기본 조례」에서는 그 제정 이유로서 “장애인·고령자·기초생활수급자 등 사회적·경제적 약자의 주거안정과 주거수준 향상을 위해 서울시 주거복지 기본계획 수립 및 시행, 주거약자에 대한 주거복지서비스 지원 등에 필요한 사항을 규정하고자 함”이라고 밝히고 있다(국가법령정보센터 2023). 동 조례의 제정 당시 목적은 “이 조례는 주거약자 등에 대한 주거안정과 주거수준 향상에 기여하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”에서, 현재는 “이 조례는 「주거기본법」과 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 서울특별시의 주거정책에 관한 기본적인 사항을 구체적으로 정함으로써 시민의 주거안정과 주거수준의 향상에 기여함을 목적으로 한다”로 변경되었다. 이러한 목적 변경은 상위법의 정신을 반영하고자 하는

규범적 타당성 확보 및 주거약자에 대한 공공부조 성격으로부터 보편적 사회서비스 성격으로의 개정이라는 의미를 갖는다. 서울특별시를 제외한 모든 광역자치단체 조례는 법률보다 먼저 제정된 선행조례 또는 자주조례가 아니며, 위임조례로서 탄생 배경을 갖는다. 실제 국가법령정보센터 필수조례 정비현황을 보면, 「주거기본법」 제6조(시·도 주거종합계획의 수립)과 제9조(시·도 주거정책심의위원회) 및 「주거기본법 시행령」 제11조(시·도 주거정책심의위원회)는 필수적으로 조례에 반영하도록 규정되어 있는데, 17개 모든 광역자치단체는 이 3개 조항을 조례에 명시하고 있다(국가법령정보센터 2023).

2. 주거복지 선행연구 검토

1) 주거기본법 관련 선행연구

먼저 주거기본법 관련 선행연구를 살펴보자. 법률에 대한 선행연구 검토 방식은 본 연구의 연구방법 중 구성요소로서 제시될 권리성에 해당하는 주거권, 적용대상, 급여종류, 전달체계, 전문인력, 권리구제로 구분하여 살펴보고자 한다.

주거권에 대한 다양한 선행연구들이 있다. 이은기(2016, 267)는 ‘주거권이 헌법상에는 직접적으로 명시되지 않았지만, 「대한민국헌법」 제35조 제③항으로부터 도출 가능한 사회적 기본권이며, 「주택법」, 「주거급여법」 등 주거관련 법률들에서 규정하고 있는 유도주거기준, 최저주거기준 등 주거권 관련 용어들에 대한 정의를 통일시킬 필요가 있다고 하였다. 문준혁(2016, 31)은 법률에 주거권이 명시되었으나, 그 하위 권리 규정들인 신청권 또는 수급권, 구제절차 부재는 입법의 불비라고 지적하였다. 박정연(2016, 127)은 주거권에는 신체 보호 공간으로서 갖는 건강보장 요소가

있음에도 불구하고, 현행 법률은 안전성 또는 편의성 요소에 치중한 나머지 건강보장 요소가 결여되어 있다고 지적하며, 유도주거기준 및 최저주거기준에 대한 규정에서 건강보장 요소를 포함시킬 것을 주장하였다. 한편 김서기(2018, 53)는 주거권과 관련하여 법률에 명시된 ‘쾌적하고 안정적인 주거환경’이라는 용어에서의 명확성이 부족하므로, UN의 ‘사회권 규약’에서 제시하고 있는 ‘주거환경의 적절성 구성요소’에 기초하여 주거권 조항을 보완할 필요가 있다고 하였다. 박운영(2018, 65)은 물리적 주거를 넘어 사회적 관계, 즉 지역사회와의 연계와 사회서비스 등의 사회복지적 대책을 고려한 법률 개정을 요청하였다.

적용대상과 급여종류와 관련된 선행연구들이다. 최승원·김태영(2016)은 최저주거기준 이하 가구가 지속되는 핵심적 이유로 주거비 지불능력의 부족을 꼽으며, 주거 빈곤의 해결방법인 주거비 지원제도의 실효성 담보를 위해 유사 법률들을 재정비함으로써, 주거비 지원제도 통합, 중복제도 정비, 신청의 유도, 주거지원대상자 발굴을 통해 국민들의 이용가능성을 제고해야 한다고 제안하였다. 양승광(2022, 53)의 연구에서는 2012년 「주거약자법」에 등장한 ‘주거약자의 개념’을 ‘사회적 위협으로 인해 인간다운 주거생활의 영위가 어려운 사람’으로 제안하면서, 인간다운 주거생활에 대한 지속적인 토론이 필요하다고 하였다. 이러한 주장은 사회적 논의를 통해 초기 「주거기본법」에서의 ‘주거취약계층’이 ‘주거지원필요계층’으로 확대 변경되면서, 주거약자가 확대되었다는 점에서 의미있는 연구라고 할 수 있다. 임성훈(2021, 175)은 저소득층의 실효성 높은 최저주거기준 보장을 위해, 미국과 영국의 주거적합성 기준 마련 및 임대인에 대한 기준 준수 부과에 대한 사례 연구를 바탕으로, 법률에서의 저소득층의 주거적합성 보장 입법과 함께 및 그 강제를 위한 행정적 실효성 확보를 강조하였다. 이홍렬(2021, 113)은 1-2인 가구 증가에 대비한, 소형 주택공급 등을 위한 1-2인 가구 주거복지 향상을 위한 주거복지법제에서의

입법론 도출을 제안하였다.

전달체계와 관련된 연구들이다. 이지숙(2015, 293)은 지방자치단체에서 정의하고 있는 주거복지 사업은 법률보다 구체적이면서 다양한 지원 사업을 명문화하고 있으며, 민간 주거복지센터에서는 차별화된 사업을 운영하고 있다고 평가하며, 바람직한 공공기관의 주거복지사업 및 주거복지센터의 역할을 지방자치단체의 민간 주거복지센터에서 찾을 수 있다고 하였다. 이종권·김경미(2016, 33)는 주거복지 공공 전달체계 핵심적 개편 방향은 '통합적 지역거점 구축을 통한 협업적 운영'이며, 지자체·한국토지주택공사·주택도시보증공사·한국주택금융공사 간 협력, 지역사회 기반 네트워크 구축, 비영리 단체와의 파트너십을 강조하였다.

전문인력과 관련된 연구들이다. 오정석(2015, 20-21)은 법률 제정 취지에 부합하는 주거복지사의 역할로 주거문제 상담자, 주거서비스의 연계자, 주거복지교육 담당자, 주거급여 및 주거실태조사의 조사자·평가자·기획자, 공동체 활성화의 매개자의 역할을 제시하였다. 권오정(2015, 7-8)은 주거복지 전문인력 양성 등에 관한 근거가 법률 제정으로 마련되었으며, 향후 과제로 주거복지사의 양성 및 배치를 위한 국가와 자치단체의 재원 마련, 주거복지 교육기관 및 교과과정 개발, 주거복지사 업무의 배치 확대 및 신규 발굴 등을 제안하였다. 신원우(2017, 85)는 주거복지사의 전문성 제고를 위해, 주거복지서비스 전달체계 구축과정에서 공공과 민간의 역할 분담과 그에 기초한 주거복지사의 직무 적합적 교육과정 설계를 제안하였다.

마지막으로 권리구제와 관련된 연구가 있다. 최승원·김태영(2016)은 권리구제절차를 보완함으로써, 생존권 위기 해소, 신속성 확보, 권리구제 기산점, 제기기간, 처리기간을 보다 완화함으로써, 수급자의 권리를 보장할 필요가 있다고 하였다.

2) 주거기본 조례 관련 선행연구

주거기본조례에 관한 선행연구들은 소수뿐이다. 해당 조례들을 살펴보면, 이지숙(2016, 77)은 광역자치단체 주거기본 조례 및 주거복지지원 조례를 분석대상으로 하여, 각 조례에서 규정하고 있는 조항의 존재 유무를 중심으로 비교하였고, 부채 조항에 대한 검토를 통한 각 광역자치단체 조례 개정을 제안하였다. 박윤영(2016, 162-164)은 권리성, 대상, 급여, 재정, 전달체계라는 분석기준으로 6개 광역자치단체에 대한 주거복지조례를 비교한 결과, 조례들은 추상성이 강하여 실효성이 약한 권리성, 주거약자에 초점을 둔 대상자 범위, 급여와 재원에서의 임의적 성격, 전문인력 자격기준 부재 등의 문제를 갖고 있다고 지적하였다.

이상의 선행연구를 살펴보면, 첫째, 최근의 주거기본법 및 주거기본 조례에 관한 연구는 찾아보기 어렵다. 둘째, 조례 연구는 소수에 불과하다. 셋째, 선행연구들이 본 연구에 제공하는 법률 및 조례 개정 방향에 대한 시사점으로서 주목해야 할 이슈들은, 주민의 권리를 중심으로 한 권리성의 실효성 제고, 적용대상에서의 보편성 확대를 위한 지원대상의 확대, 공공과 민간의 주체 간의 전달체계 구축 및 네트워크, 주거복지사의 양성·교육·채용 및 전문인력의 기능과 권한, 권리구제의 보장성이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 선행연구를 통해 검토한 이슈들이 현행 법률과 조례에서 어떻게 규정되어 있는지를 살펴보고자 한다. 또한 기존 연구에서 제안된 법률 및 조례 개정 방안이 현행 법률 및 조례에서 충분히 개정되었는가를 검토함으로써, 본 연구목적인 주거기본 법률 및 조례 개정 방향을 도출하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석대상 및 자료

본 연구의 분석대상은 「주거기본법」 및 광역자치단체 주거 기본 조례이다. 2023년 10월 20일 기준으로 국가법령정보센터 자치법규시스템에서 자료를 수집하였다. 검색 키워드로 '주거기본'을 입력할 때 자치법규로서 총 177개 조례와 규칙이 검색되었다. 이 중 광역자치단체 17개 조례를 분석대상으로 하였다(표 1 참조).

제정일이 가장 빠른 조례는 2012년 12월 31일 제정된 「서울특별시 주거 기본 조례」이며, 제정일이 가장 늦은 조례는 2021년 7월 8일 제정된 「울산광역시 주거기본 조례」와 「경상남도 주거 기본 조례」이다. 울산, 충북, 전북, 경북 조례의 경우, 제정 이후 개정된 적이 없다. 전북의 조례는 '주택'이라는 명칭을 포함하고 있으며, '기본'이라는 명칭은 없으나, 조례의 법문 상 내용적으로는 타 지자체의 주거기본 조례와 거의 유사하다.

[표 1] 주거기본 조례 제정 현황

조례명	제정일	최근 개정일
서울특별시 주거 기본 조례	2012.12.31.	2023.10.04.
부산광역시 주거기본 조례	2016.03.30.	2023.08.16.
대구광역시 주거기본 조례	2017.03.02.	2023.10.04.
인천광역시 주거기본 조례	2018.11.05.	2022.02.24.
광주광역시 주거 기본 조례	2017.11.15.	2023.09.25.
대전광역시 주거 기본 조례	2016.08.12.	2022.12.30.
울산광역시 주거기본 조례	2021.07.08.	개정 부재
세종특별자치시 주거기본 조례	2019.07.19.	2021.07.15.
경기도 주거 기본 조례	2016.07.19.	2023.05.17.
강원특별자치도 주거 기본 조례	2020.12.31.	2023.09.27.

조례명	제정일	최근 개정일
충청북도 주거 기본 조례	2021.05.18.	개정 부재
충청남도 주거 기본 조례	2018.07.30.	2023.08.10.
전라북도 주거 및 주택 조례	2016.12.30.	개정 부재
전라남도 주거기본 조례	2019.10.17.	2023.03.30.
경상북도 주거 기본 조례	2020.11.05.	개정 부재
경상남도 주거 기본 조례	2021.07.08.	2022.08.04.
제주특별자치도 주거기본 조례	2016.09.28.	2021.12.31.

자료(출처): 국가법령정보센터에서 '주거기본'을 검색하여 재구성(2023.10.20 검색)

2. 분석틀 및 분석방법

본 연구는 윤찬영(1998, 209-236)의 '사회복지법의 내용적 체계화: 규범적 타당성과 실효성 기준'을 수정한 민기채(2023, 32-34)의 '사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정'을 본 분석대상인 주거기본 조례의 법문에 맞게 일부 수정하여 활용하였다. 해당 분석틀은 분석요소별 측정 방법과 해석방식을 제공하고 있어서, 자칫 내용분석이 가질 수 있는 장황함을 보완해 줄 수 있다는 강점을 갖는다.

민기채(2023)의 분석틀에서 일부 수정한 내용으로는 첫째, 수평적 분석 이외에 수직적 분석을 추가한 것이다. 수직적 분석이라 함은 조례의 규범적 타당성과 규범적 실효성을 파악하기 위해 법률을 준거틀로 하여, 광역자치단체 조례와 분석하였다는 것이다. 기존 연구에서는 자치단체 조례 중에서 내용적 체계화 수준이 가장 높은 조례가 규범적 준거틀로 가정되었으며, 상위법이 있는 경우에도 자치단체 간 조례 비교(수평적 분석)만 수행하였다. 반면, 본 연구는 「주거기본법」을 이상적인 사회복지법률의 준거틀로 설정하고, 그 준거틀에 기초하여 조례의 규범적 타당성과 규범적 실효성 수준을 비교(수직적 분석)하였다. 요컨대, 본 연구에서는 상위법인 「주거기본법」을 준거틀로 설정하여 수직적 분석과 수평적 분석

을 동시에 수행함으로써, 전체적 관점에서 주거기본 조례의 내용적 체계 분석을 시도하였다. 둘째, 기존 연구에서 제외되었던 주민의 권리성과 인력의 전문성을 추가하였다. 주거기본 조례에서는 주거권과 주거전문인력에 관한 규정들이 있기에, 분석에 포함시켰다. 셋째, 기존 연구의 분석대상은 농민수당으로서 현금성 급여라는 점에서 급여 구성요소를 다양한 구성내용에 기초하여 분석이 가능하지만, 본 연구에서는 주거서비스라는 특성으로 인해 제한적으로 분석하였다. 기존 연구에서는 급여 구성요소에서, 현금 급여가 가질 수 있는 특징인 급여수준의 적절성, 급여사용의 무계약성, 급여형태의 자율성, 급여주기의 단기성을 분석하였으나, 본 연구에서는 서비스 급여 중심의 주거기본 조례의 특성을 고려하여, 급여종류의 포괄성만을 분석하였다. 이상의 설명에 따른 본 연구의 분석틀은 규범적 타당성 체계로서 권리성(조례의 목적지향성, 주민의 권리성, 자치단체장의 책무성), 적용대상의 보편성, 급여종류의 포괄성, 자치단체장의 재정책임성과 규범적 실효성 체계로서 전달체계의 책임성·통합성, 인력의 전문성, 권리구제의 보장성, 벌칙의 엄격성을 포함하는 사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀이다(민기채 2023, 34).

본 연구에서 활용한 연구방법은 내용분석 방법이다. 법률 및 조례 연구에서 일반적으로 활용되는 내용분석 방법을 활용하여, 「주거기본법」 및 전국 17개 광역자치단체의 주거기본 조례를 비교한 것이다. 내용분석 시, 측정방법과 해석 방식을 정하였다. 기존 연구와 마찬가지로, 측정방법은 항목 수와 규정 수준을 활용하였고, 항목 수가 많을수록, 항목별 규정수준이 강행규정일수록 구성내용의 성질이 강하다고 해석하였다(민기채 2023, 32). 또한 상위법에서 규정한 조항들 중 50% 이상의 조항을 50% 이상의 자치단체 조례에서 규정한다면 규범적 타당성과 규범적 실효성 수준이 높다고 해석하였고, 그것을 충족하지 못하면 낮다고 해석하였다.

[표 2] 사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정

구분	구성 요소	구성내용	측정방법	해석
규범적 타당성	권리성	조례의 목적지향성	-	질적 해석
		주민의 권리성	-	질적 해석
		자치단체장의 책무성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 책무성 강함
	적용 대상	적용대상의 보편성	① 항목 수	항목 수가 많을수록, 보편성 강함
	급여	급여종류의 포괄성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 포괄성 강함
	재정 부담	자치단체장의 재정책임성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 재정책임성 강함
규범적 실효성	전달 체계	전달체계의 책임성·통합성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 책임성 및 통합성 강함
	인력	인력의 전문성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 전문성 강함
	권리 구제	권리구제의 보장성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 보장성 강함
	벌칙	벌칙의 엄격성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 전문성 강함

주 : 항목별 규정수준은 강행규정 > 노력의규정 > 임의규정 > 규정 부재의 순이며, 강행규정은 '~해야 한다', 노력의무규정은 '노력해야 한다', 임의규정은 '할 수 있다'를 의미함
 자료: 윤찬영(1998)의 '사회복지법의 내용적 체계화: 사회복지법의 규범적 타당성과 실효성 기준' 분석틀을 수정한 민기채(2023)의 '사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정'을 일부 수정하여 저자 작성

IV. 연구결과

1. 규범적 타당성 체계

1) 권리성

(1) 조례의 목적지향성

광역자치단체 주거기본 조례에서 규범적 타당성 체계 중 권리성 구성 요소를 갖추었는지를 파악하기 위해, 첫 번째로 조례의 목적지향성을 규정하는 ‘목적’ 조항을 살펴본다. 광역자치단체 주거기본 조례의 목적에서는, 상위법으로서 「주거기본법」(및 시행령) 위임, 주거정책의 수립 및 추진에 관한 사항/주거정책에 관한 기본사항/시행에 필요한 사항, 주거복지, 주거권 보장(광주, 경기)/주거약자의 주거권 보장(경북), 시도민의 주거안정, 시도민의 주거수준 향상을 규정하고 있다.

먼저 조례의 규범적 타당성을 분석하기 위하여, 상위법을 살펴보자. 「주거기본법」 제1조(목적)에 따르면, “이 법은 주거복지 등 주거정책의 수립·추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다. 이에 법률에서 정한 목적은 ‘주거복지 등 주거정책의 수립·추진에 관한 사항’, ‘주거권 보장’, ‘국민의 주거안정’, ‘국민의 주거수준 향상’으로 구분할 수 있다.

상위법에서 규정한 국민의 주거생활 보장 이념이 대부분의 광역자치단체 조례에서 반영되므로, 전반적으로 볼 때 주거기본 조례는 목적지향성 측면에서 규범적 타당성을 갖는다고 할 수 있다. 모든 광역자치단체 주거기본 조례는 상위법인 「주거기본법」을 명시함과 동시에, 대부분의 광역자치단체는 법률의 목적에서 명시된 내용을 조례의 목적에서 상당히 반영

하고 있다. 이를테면, 법률에서의 목적 조문을 조례에서의 목적 조문에 반영하고 있는데, '주거정책의 수립·추진에 관한 사항'은 '주거정책의 수립 및 추진에 관한 사항/주거정책에 관한 기본사항/시행에 필요한 사항'으로, '국민의 주거안정은 '시도민의 주거안정'으로, '국민의 주거수준 향상'은 '시도민의 주거수준 향상'으로 명시함으로써, 규범적 타당성을 확보하고 있다. 반면, '주거복지 등은 '주거복지'로, '주거권 보장'은 '주거권 보장/주거약자의 주거권 보장'으로 반영하고 있는 자치단체는 일부(부산, 광주, 경기, 경북)일 뿐이다. 또한 「대한민국헌법」 제35조 제③항에서는 '모든 국민'의 주거생활을 규정하고 있고, 법률의 명칭이 주거'기본'법으로써, 취약계층에 초점을 둔 공공부조 성격이 아님을 고려할 때, 경북 조례에서 주거약자에 한정된 주거권 보장은 규범적으로 타당하지 못하다고 볼 수 있다.

비교의 관점에서 볼 때, 조례의 목적지향성이 가장 강한 주거기본 조례는 부산, 광주, 경기 조례라고 할 수 있다. 그것이 가장 약한 조례는 전북 조례라고 할 수 있다. 그 외는 유사하다고 할 수 있다.

[표 3] 주거기본 조례의 목적지향성

구분	상위법으로서 「주거기본법」	①주거정책의 수립 및 추진에 관한 사항/②주거정책에 관한 기본사항/ ③시행에 필요한 사항	주거 복지	①주거권 보 장/②주거약 자의 주거권 보장	시도민의 주거안정	시도민의 주거수준 향상
법률	●	①	●	●	●	●
서울	●	②	×	×	●	●
부산	●	③	●	×	●	●
대구	●	②	×	×	●	●
인천	●	②	×	×	●	●
광주	●	①	×	①	●	●
대전	●	②	×	×	●	●
울산	●	③	×	×	●	●
세종	●	②	×	×	●	●

구분	상위법으로서 「주거기본법」	①주거정책의 수립 및 추진에 관한 사항/②주거정책에 관한 기본사항/ ③시행에 필요한 사항	주거 복지	①주거권 보장/②주거약자의 주거권 보장	시도민의 주거안정	시도민의 주거수준 향상
경기	●	②	✖	②	●	●
강원	●	②	✖	✖	●	●
충북	●	②	✖	✖	●	●
충남	●	②	✖	✖	●	●
전북	●	③	✖	✖	✖	✖
전남	●	②	✖	✖	●	●
경북	●	①	✖	③	●	●
경남	●	②	✖	✖	●	●
제주	●	③	✖	✖	●	●

주 : ● 규정 존재, ✖ 규정 부재

(2) 주민의 권리성

두 번째로 주민의 권리성을 규정하는 ‘주거권’ 조항을 살펴본다. 광역자치단체 조례의 주거권 조항에서는 ‘물리적·사회적 위험으로부터 벗어나, 쾌적하고 안정적인 주거환경, ‘인간다운 주거생활을 할 권리’를 규정하고 있다.

상위법인 「주거기본법」 제2조(주거권)에 따르면, “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다”고 규정하고 있다. 법률에 명시된 주거권의 내용은 일부 자치단체(서울, 대구, 세종, 경기)에서만 확인되므로, 전반적으로 볼 때 주거기본 조례는 주민의 권리성 측면에서 규범적 타당성을 확보하지 못하고 있다. 시도민의 권리가 강한 주거기본 조례는 서울, 대구, 세종, 경기이며, 나머지 광역자치단체의 경우, 그것이 약하다.

[표 4] 주거기본 조례의 주민의 권리성

구분	물리적·사회적 위험으로부터 벗어나	쾌적하고 안정적인 주거환경	인간다운 주거생활을 할 권리
법률	●	●	●
서울	●	●	●
부산	✕	✕	✕
대구	●	●	●
인천	✕	✕	✕
광주	✕	✕	✕
대전	✕	✕	✕
울산	✕	✕	✕
세종	●	●	●
경기	●	●	●
강원	✕	✕	✕
충북	✕	✕	✕
충남	✕	✕	✕
전북	✕	✕	✕
전남	✕	✕	✕
경북	✕	✕	✕
경남	✕	✕	✕
제주	✕	✕	✕

주 : ● 규정 존재, ✕ 규정 부재

(3) 자치단체장의 책무성

세 번째로 자치단체장의 책무성을 규정하는 ‘단체장의 책무’ 조항을 살펴본다. 광역자치단체 주거기본 조례의 단체장의 책무 조항에서는 상위법으로서 「주거기본법」 제3조 명시, 주거정책(사업) 수립·시행(추진·지원), 예산 확보, 주거종합계획(10년 단위 및 연도별) 수립·시행/시행, 주거실태조사를 규정하고 있다.

상위법인 「주거기본법」 제3조(주거정책의 기본원칙)에 따르면, “국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다”고 강행규정으로 명시하고 있다. 동

법 동조 제1호에서는 주거비 지원, 제2호에서는 주거비의 우선지원(주거지원필요계층), 제21조(주거복지 전달체계)의 효율적 운영을 위한 예산 구비를 모두 강행규정으로 명시함으로써 단체장의 예산 관련 책무를 규정하고 있다. 동법 제5조(주거종합계획 수립)과 제6조(시·도 주거종합계획의 수립)에서는 '연도별 및 10년 단위의 시·도 주거종합계획'을 강행규정으로 명시하고 있으며, 제20조(주거실태조사)는 임의규정으로 명시하고 있다.

상위법에서 규정한 주거정책 등 지방자치단체의 책무 규정이 일부 자치단체에서만 확인되므로, 전반적으로 볼 때 주거기본 조례는 자치단체장의 책무성 측면에서 규범적 타당성을 확보하지 못하고 있다. 모든 광역자치단체 주거기본 조례는 주거종합계획을 강행규정으로 명시하고 있지만, 그 외 조항에 대해서는 규정하고 있지 않은 자치단체가 많다. 예컨대, 단체장의 책무 조항조차 부재한 경우(부산, 울산, 세종, 제주), 단체장의 책무 조항이 있지만, 상위법으로서 「주거기본법」 제3조 명시가 없어 그 성격이 모호한 경우(대전, 경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남)가 있고, 단체장의 책무 조항의 강제력을 노력의무규정으로 격하시킨 경우(인천, 대전, 경기, 충북, 전북, 경남)도 있다. 특히 자치단체장의 예산 확보에 관하여는 강행규정이 전무하다. 주거종합계획에 있어서도, 법률에서는 수립·시행을 명시하나, 수립만을 명시하는 경우(부산, 대구, 인천, 울산, 세종, 강원, 충남, 제주)도 있다. 계획만 있고 시행이라는 용어가 부재한 경우, 그 계획의 실행을 담보할 수 없으며, 시행하지 않는다 하더라도 법적 강제력은 실질적으로 부재하다고 해석할 수 있다는 점에서 문제라고 할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 관점을 다른 구성요소의 내용분석에서도 견지하고자 한다.

자치단체장의 책무성이 가장 강한 주거기본 조례는 서울과 광주 조례라고 할 수 있다. 다음으로 대구와 강원 조례가 있으며, 인천 조례, 경북 조례, 충남 조례, 경기, 충북, 경남 조례, 전남 조례, 대전과 전북 조례의 순이다. 그것이 가장 약한 조례는 부산, 울산, 세종, 제주 조례라고 할 수 있다.

[표 5] 주거기본 조례의 자치단체장의 책무성

구분	「주거기본법」 제3조 명시	주거정책(사업) 수립·시행 (추진·지원)	예산 확보	주거종합계획 ①수립·시행/②수립	주거실태조사
법률	●	●	●	①	△
서울	●	●	▲	①	△
부산	✕	✕	✕	②	✕
대구	●	●	▲	②	△
인천	●	▲	▲	②	✕
광주	●	●	▲	①	△
대전	✕	▲	✕	①	✕
울산	✕	✕	✕	②	✕
세종	✕	✕	✕	②	✕
경기	✕	▲	▲	①	△
강원	●	●	▲	②	△
충북	✕	▲	▲	①	△
충남	✕	●	▲	②	△
전북	✕	▲	✕	①	✕
전남	✕	●	▲	①	✕
경북	✕	●	▲	①	△
경남	✕	▲	▲	①	△
제주	✕	✕	✕	②	✕

주 : ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, ✕ 규정 부재, 단, 상위법으로서 「주거기본법」 제3조 명시 여부의 경우, ● 규정 존재, ✕ 규정 부재

2) 적용대상

광역자치단체 주거기본 조례에서 규범적 타당성 체계 중 적용대상 구성요소를 갖추었는지를 파악해보고자 한다. 「주거기본법」에서는 별도의 조항으로 적용대상을 규정하고 있지 않다. 이에 주거기본 조례에 대한 내용분석을 통해, 지원대상을 규정하는 조항들을 살펴본다. 적용대상과 관련된 조항은 ‘주거종합계획’, ‘주거복지사업’과 ‘주거복지센터 사업’, ‘정의’이다. 광역자치단체 주거기본 조례에서 규정하는 적용대상은 시도민, 「주

거기본법」 제3조 제2호에서 규정한 주거지원필요계층(장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동), 공공임대주택 입주인, 주거급여 대상, 최저주거기준 미만 가구, 긴급구조 가구, 자립준비청년, 한부모 가족, 다문화 가족, 다자녀 가족, 이주자, 1인 가구, 전세피해자이다.

「주거기본법」 제1조(목적)와 제2조(주거권)에서는 일부만을 대상으로 한 법률이 아닌 국민 전체의 의미를 갖는 ‘국민’이라는 용어를 사용하고 있다. 동법 제3조(주거정책의 기본원칙) 제2호에서는 “주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동(「아동복지법」 제3조제5호에 따른 지원대상아동을 말한다) 등 주거지원이 필요한 계층(이하 ‘주거지원필요계층’이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것”을 규정하고 있다. 주거지원필요계층은 곧 주거정책의 우선 또는 특별 지원대상이라고 할 수 있다. 「주거기본법」 제16조(주거약자 지원) 제②항에서는 “필요한 사항은 따로 법률로 정한다”고 규정한 바, 해당 법률인 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(약칭: 주거약자법) 제2조(정의)의 1에 따르면, “주거약자란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 65세 이상인 사람, 나. 「장애인복지법」 제2조 제②항에 해당하는 장애인, 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람”으로 규정하고 있다. 이에 상위법에서 규정하는 주거약자는 장애인과 고령자 등이라고 할 수 있다. 「주거기본법」 제15조(주거비 보조) 제②항에서는 “필요한 사항은 따로 법률로 정한다”고 규정한 바, 해당 법률인 「주거급여법」 제2조(정의)의 3에 따르면, “수급자란 주거급여를 받는 사람을 말한다”고 규정하고 있다. 「주거기본법」 제18조(최저주거기준 미달 가구에 대한 우선 지원 등)에서 확인되듯이, 최저주거기준 미달 가구도 적용대상이라고 할 수 있다. 여기까지가 법률에서 규정하고 있는 적용대상이다. 이 외에 자치단체 조례에서는 재난 등으로 인한 긴급구조 가구, 자립준비청년, 한부모 가족, 다문화 가

족, 다자녀 가족, 이주자, 1인 가구, 전세피해자를 주거지원 대상으로 추가적으로 명시하고 있다.

상위법에서 규정한 지원대상 규정이 대부분의 광역자치단체 조례에서 확인되므로, 전반적으로 볼 때 주거기본 조례는 적용대상의 보편성 측면에서 규범적 타당성을 갖는다고 할 수 있다. 모든 광역자치단체 주거기본 조례는 시도민과 주거약자인 장애인·고령자를 지원대상으로 포함시키고 있다. 주거지원필요계층 중 일부를 지원대상으로 포함시키지 않고 있는 자치단체 조례는 개정될 필요가 있다. 특히 「주거기본법」 제3조 제2호에서 규정한 주거지원필요계층에 대한 명시는 5개 광역자치단체 조례에서만 확인된다. 그 외 상위법에서 규정하지 않지만, 지역주민의 주거환경을 고려함으로써, 추가적으로 명시하고 있는 다양한 주거지원대상들도 조례 개정 시 검토될 필요가 있다.

가장 많은 지원대상을 규정하고 있어, 적용대상의 보편성이 가장 강한 조례¹⁾는 제주 조례이며, 다음으로 경기, 강원, 경북, 경남 조례, 광주, 울산, 세종, 충북 조례, 서울과 전남 조례, 부산 조례, 대구, 대전, 충남 조례의 순이다. 그것이 가장 약한 조례는 인천과 전북 조례라고 할 수 있다.

1) 법률에서의 규정을 조례에서 구현하는가라는 규범적 타당성 측면에서 볼 때, 적용대상의 보편성이 가장 강한 조례는 강원 조례라고 할 수 있으며, 법률과 얼마나 정확하게 일치하는가가 아닌 얼마나 많은 대상을 포괄하는가라는 측면에서 볼 때, 적용대상의 보편성이 가장 강한 조례는 제주 조례라고 할 수 있다. 이때 유의할 점은, 적용대상의 보편성에서는 법률이 조례에 관한 항목을 모두 포괄하고 있지 못하다는 점이다. 이에 적용대상의 보편성의 강함과 약함을 어떤 기준으로 서술할 것인가가 논의의 대상이 될 수 있다. 본 연구에서는 상위법들이라고 할 수 있는 「주거기본법」, 「주거약자법」, 「주거급여법」에서는 지원대상 선정에 있어서, '등'이라는 용어를 법률명 또는 조문에 사용하거나, '그 밖에 대통령령으로 정하는 사항' 등을 명시함으로써, 법률에는 열거되지 못한 다양한 주거취약계층을 포괄하려는 취지를 갖고 있다는 점에 주목하여, 후자를 기준으로 적용대상의 보편성을 기술하고자 한다. 즉 상위법에서 명시하는 '등'의 의미를 무시한 법률과의 일치성보다는 '등'의 의미를 부여한 대상자의 포괄성을 기준으로 기술하고자 한다. 이 관점은 적용대상의 보편성이라는 입법 목적을 구현하고자 다양한 주거취약계층을 제도에 포괄하고자 하는, 본 연구의 조례 개정의 취지를 반영하는 것이기도 하다.

표 6 이 주거기본 조례의 적용대상의 보편성

구분	시도민	「주거 기본법」 제3조 제2호	주거지원필요계층						공공 임대주택 입주민	주거 급여 대상	최저주거 기준 미만 가구	긴급 구조 가구	자립 준비 청년	한부모 가족	다문화 가족	다자녀 가족	이주자	1인 가구	전세 피해자	
			주거약자 장애인 고령자	주거지원필요계층		신혼 부부	청년층	지원 대상 아동												
				저소득층	신혼 부부															
법률	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
서울	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
부산	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
대구	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
인천	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
광주	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
대전	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
울산	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
세종	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
경기	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
강원	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
충북	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
충남	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
전북	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
전남	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
경북	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
경남	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
제주	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

주 1 : ● 규정 존재, ✖ 규정 부재

주 2 : 주거종합계획이 아닌 주거복지센터 사업에서 실제 규정한 지원대상으로 한정함. 다만 주거종합계획의 수립만이 아닌 수립·시행으로 명시된 경우는 예외로 처리함

3) 급여

광역자치단체 주거기본 조례에서 규범적 타당성 체계 중 급여 구성요소를 갖추었는지를 파악하기 위해, 급여종류의 포괄성을 규정하는 ‘주거복지사업’, ‘주거복지센터 사업’, ‘주거종합계획’ 조항을 살펴본다. 해당 조항에서는 급여와 관련하여, 임대주택 공급, 주거정책 자금 설치·운용·지원, 주거환경 정비 및 노후주택 개량, 주거비 보조, 주거약자 지원, 최저주거기준 미달 가구 우선 지원, 정보제공 및 상담, 사례관리, 주민교육, 주거복지서비스, 전세피해지원, 자활을 규정하고 있다.

상위법인 「주거기본법」에서는 제11조(임대주택의 공급 등)에 대한 강행규정, 제13조(주거정책 자금)의 설치·운용·지원에 대한 임의규정, 제14조(주거환경의 정비 등)에서 주거환경 정비 및 노후주택 개량에 대한 강행규정, 제15조(주거비 보조)에 대한 강행규정, 제16조(주거약자 지원)에 대한 강행규정, 제18조(최저주거기준 미달 가구에 대한 우선 지원 등)에 대한 임의규정, 제22조(주거복지센터)의 업무에서 ‘주거복지 관련 정보제공 및 상담’에 대한 임의규정을 명시하고 있다. 이 외에 자치단체 조례에서는 추가적으로 사례관리, 주민교육, 주거복지서비스, 전세피해지원, 자활을 지원사업으로 명시하고 있다.

상위법에서 규정한 주거생활을 위한 지원사업들이 대부분의 광역자치단체 조례에서 반영되므로, 전반적으로 볼 때 주거기본 조례는 급여종류의 포괄성에 있어서 규범적 타당성을 갖는다고 할 수 있다. 다만, 법률에서는 강행규정인 지원사업이 조례에서는 임의규정으로 명시되고 있어서, 규범적 타당성 제고를 위해 개정될 필요가 있다. 또한 법률상의 지원사업들을 일부 명시하지 않고 있는 해당 자치단체 조례(인천의 임대주택공급, 부산, 대구, 인천, 울산, 세종, 강원, 충남, 제주의 주거정책 자금의 설치·운용·지원, 경기와 전북의 최저주거기준 미달 가구 우선 지원, 인천, 광

[표 7] 주거기본 조례의 급여종류의 포괄성

구분	임대주택 공급	주거정책자금 설치·운영·지원	주거환경 정비 및 노후주택 개량	주거비 보조	주거약자 지원	최저 주거기준 미달 가구 우선 지원	정보제공 및 상담	사레 관리	주민 교육	주거복지 서비스	전세 피해지원	지활
법률	●	△	●	●	●	△	△	●	●	●	●	●
서울	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
부산	△	●	△	△	△	△	△	●	△	△	●	●
대구	△	●	△	△	△	△	△	●	△	●	●	△
인천	●	●	△	△	△	△	●	●	●	●	●	●
광주	△	△	△	△	△	△	●	●	△	△	●	●
대전	△	△	△	△	△	△	●	●	●	●	●	●
울산	△	●	△	△	△	△	△	●	△	△	●	●
세종	△	●	△	△	△	△	△	●	△	△	●	●
경기	△	△	△	△	△	●	△	●	△	●	△	●
강원	△	●	△	△	△	△	△	●	●	●	●	●
충북	△	△	△	△	△	△	●	●	●	●	●	●
충남	△	●	△	△	△	△	●	●	●	●	●	●
전북	△	△	△	△	△	●	△	●	△	●	●	●
전남	△	△	△	△	△	△	●	●	●	●	●	●
경북	△	△	△	△	△	△	△	●	△	●	●	●
경남	△	△	△	△	△	△	△	●	△	●	●	●
제주	△	●	△	△	△	△	●	●	●	●	●	●

주 1 : ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, ● 규정 부재

주 2 : 주거종합계획이 아닌 주거복지사업이나 주거복지센터 사업에서 규정한 급여종류로 한정함. 다만 주거종합계획의 수립만이 아닌 '수립·시행으로 명시된 경우'는 예외로 처리함

주, 대전, 충북, 충남, 전남, 제주의 정보제공 및 상담 조항)를 규범적 타당성 측면에서 한계라고 할 수 있다.

급여종류의 포괄성이 가장 강한 조례는 서울 조례이며, 다음으로 부산, 대구, 광주, 울산, 세종, 경기, 경북, 경남 조례, 전북 조례, 대전, 강원, 충북, 전남 조례, 충남과 제주 조례의 순이다. 그것이 가장 약한 조례는 인천 조례라고 할 수 있다.

4) 재정부담

광역자치단체 주거기본 조례에서 규범적 타당성 체계 중 재정부담 구성요소를 갖추었는지를 파악하기 위해, 자치단체장의 재정책임성을 규정하는 ‘단체장의 책무’, ‘주거종합계획의 수립’, ‘주거복지사업’, ‘주거복지전달체계’, ‘주거복지센터’ 조항을 살펴본다. 해당 조항에서는 단체장의 책무로서 예산 확보, 주거종합계획에서의 주거정책 자금 조달 및 운용 수립·시행/시행, 주거복지 사업비 지원, 전달체계 운영예산 구비, 주거복지센터 예산 지원을 규정하고 있다.

상위법인 「주거기본법」을 보면, 제3조(주거정책의 기본원칙) 제1호에서는 주거비 지원 및 제2호에서는 주거비의 우선지원(취약계층)에 대한 강행규정, 제5조(주거종합계획의 수립) 제①항 제5호에서는 ‘주거정책 자금의 조달 및 운용에 관한 사항’에 대한 강행규정, 제21조(주거복지 전달체계)에서는 전달체계 운영 예산 구비를 강행규정으로 명시하고 있다. 다만 동법 제22조(주거복지센터)와 시행령 제14조(주거복지센터)에서 예산 지원에 관한 규정은 명시되어 않다. 이 외에 자치단체 조례에서는 주거복지센터 예산 지원을 명시하고 있다.

상위법에서 규정한 단체장의 재정 책임이 일부 자치단체에서만 확인되므로, 전반적으로 볼 때 주거기본 조례는 자치단체장의 재정책임성 측면

에서 규범적 타당성을 확보하지 못하고 있다. 모든 광역자치단체 주거기본 조례는 주거종합계획에서의 주거정책 자금 조달 및 운용 수립·시행 또는 시행을 명시하고 있지만, 그 외 조항에 대해서는 규정하고 있지 않은 자치단체가 많다. 법률에서는 단체장의 책무로서 예산 확보 및 주거복지 사업비 지원을 모두 강행규정으로 명시하고 있지만, 자치단체 조례에서는 강행규정이 전무하였다. 또한 전달체계 운영예산 구비 조항을 명시하고 있는 자치단체 조례는 4개뿐이었다.

자치단체장의 재정책임성이 가장 강한 조례는 광주와 경북 조례이며, 다음으로 경기 조례, 서울, 전남, 경남 조례, 대구, 인천, 강원, 충남 조례, 충북 조례, 세종 조례, 대전과 전북 조례의 순이다. 그것이 가장 약한 조례는 부산, 울산, 제주 조례라고 할 수 있다.

[표 8] 주거기본 조례의 자치단체장의 재정책임성

구분	단체장의 책무로서 예산 확보	주거종합계획에서의 주거정책 자금 조달 및 운용 ①수립·시행/②수립	주거복지 사업비 지원	전달체계 운영예산 구비	주거복지센터 예산 지원
법률	●	①	●	●	✕
서울	▲	①	△	✕	△
부산	✕	②	△	✕	✕
대구	▲	②	△	✕	△
인천	▲	②	△	✕	△
광주	▲	①	△	●	△
대전	✕	①	✕	✕	△
울산	✕	②	△	✕	✕
세종	✕	②	△	✕	△
경기	▲	①	✕	●	△
강원	▲	②	△	✕	△
충북	▲	①	✕	●	✕
충남	▲	②	△	✕	△
전북	✕	①	✕	✕	△
전남	▲	①	△	✕	△

구분	단체장의 책무로서 예산 확보	주거종합계획에서의 주거정책 자금 조달 및 운용 ①수립·시행/②수립	주거복지 사업비 지원	전달체계 운영예산 구비	주거복지센터 예산 지원
경북	▲	①	△	●	△
경남	▲	①	△	✖	△
제주	✖	②	△	✖	✖

주 : ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

2. 규범적 실효성 체계

1) 전달체계

광역자치단체 주거기본 조례에서 규범적 실효성 체계 중 전달체계 구성요소를 갖추었는지를 파악하기 위해, 전달체계의 책임성 및 통합성을 규정하는 ‘주거종합계획의 수립’, ‘주거복지전달체계’, ‘주거복지센터’, ‘주거정책심의위원회’ 조항을 살펴본다. 해당 조항에서는 주거종합계획에서의 주거복지 전달체계 수립·시행/시행, 주거복지 전달체계 구축, 공공부문과 민간부문 전달체계 연계, 주거복지센터 설치·위탁, 주거정책심의위원회 설치, 주거복지정보체계 구축·운영, 주거위기가구 발굴을 규정하고 있다.

「주거기본법」을 보면, 제5조(주거종합계획의 수립) 제①항 제9호에서의 ‘주거복지 전달체계에 관한 사항’에 대한 강행규정, 제21조(주거복지 전달체계) 제①항에서의 전달체계 구축에 대한 강행규정, 제③항에서의 공공부문과 민간부문 전달체계 연계에 대한 노력의무규정, 제22조(주거복지센터)에서의 설치·위탁에 대한 임의규정, 제9조(시·도 주거정책심의위원회)에서의 설치에 대한 강행규정, 제23조(주거복지정보체계)에서의 구축·운영에 대한 강행규정을 명시하고 있다. 법률에 규정된 주거복지정보체계에 대해서는 서울 조례 제20조 제①항의 제2호에서 규정하고 있는 ‘주거복지 정보 제공·상담 및 사례 관리를 위한 주거복지 통합시스템의 구축 및 운

영에서 확인된다. 이외에도 서울 조례에서는 독특하게 ‘전·월세종합지원 센터의 설치 및 운영’을 2023년 10월 4일 신설함으로써, 주거복지 전달체계를 강화하고자 한 바 있다. 이 외에 자치단체 조례에서는 주거위기가구 발굴 조항을 명시하고 있다. 주거위기가구 발굴 조항을 보면, 주거복지센터의 기능 또는 업무로서 ‘주거복지 사각지대 발굴’(서울), 긴급히 주거지원이 필요한 가구의 발굴(부산, 광주), 대상자 발굴(경북)로 명시되어 있다.

상위법에서 규정한 전달체계 구축 및 연계가 일부 자치단체에서만 확인되므로, 전반적으로 볼 때 주거기본 조례는 전달체계의 책임성 및 통합성 측면에서 규범적 실효성을 확보하지 못하고 있다. 모든 광역자치단체 주거기본 조례는 주거종합계획에서의 주거복지 전달체계에 관한 사항 수립·시행 또는 시행과 주거정책심의위원회 설치를 명시하고 있지만, 그 외 조항에 대해서는 규정하고 있지 않은 자치단체가 많다. 전달체계에서 가장 중요한 조항은 법률에서 별도의 조(條)로서 명시한 강행규정으로 주거복지 전달체계 구축, 노력의무규정으로 공공부문과 민간부문 전달체계 연계, 임의규정으로 주거복지정보체계 구축·운영이라고 할 수 있는데, 이에 대한 조항을 분석대상 조례에서는 거의 찾아보기 어렵다.

전달체계의 책임성 및 통합성이 가장 강한 조례는 광주와 경북 조례이며, 다음으로 경기 조례, 서울 조례, 충북 조례, 부산 조례의 순이다. 그것이 가장 약한 조례는 대구, 인천, 대전, 울산, 세종, 강원, 충남, 전북, 전남, 경남, 제주 조례라고 할 수 있다.

[표 9] 주거기본 조례의 전달체계의 책임성 및 통합성

구분	주거종합계획에서의 주거복지 전달체계 ① 수립·시행/②수립	주거복지 전달체계 구축	주거복지 전달체계와 민간 부문의 연계	주거 복지센터 설치·위탁	주거정책 심의위원회 설치	주거복지 정보체계 구축·운영	주거위기 가구 발굴
법률	①	●	▲	△	●	△	✖
서울	①	✖	✖	△	●	△	△
부산	②	✖	✖	△	●	✖	△

구분	주거종합계획에서의 주거복지 전달체계 ① 수립·시행/②수립	주거복지 전달체계 구축	주거복지 전달체계와 민간 부문과의 연계	주거 복지센터 설치·위탁	주거정책 심의위원회 설치	주거복지 정보체계 구축·운영	주거위기 가구 발굴
대구	②	✖	✖	△	●	✖	✖
인천	②	✖	✖	△	●	✖	✖
광주	①	●	▲	△	●	✖	△
대전	①	✖	✖	△	●	✖	✖
울산	②	✖	✖	△	●	✖	✖
세종	②	✖	✖	△	●	✖	✖
경기	①	●	▲	△	●	✖	✖
강원	②	✖	✖	△	●	✖	✖
충북	①	●	▲	✖	●	✖	✖
충남	②	✖	✖	△	●	✖	✖
전북	①	✖	✖	△	●	✖	✖
전남	①	✖	✖	△	●	✖	✖
경북	①	●	▲	△	●	✖	△
경남	①	✖	✖	△	●	✖	✖
제주	②	✖	✖	△	●	✖	✖

주 : ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

2) 인력

광역자치단체 주거기본 조례에서 규범적 실효성 체계 중 인력 구성요소를 갖추었는지를 파악하기 위해, 인력의 전문성을 규정하는 ‘주거복지 전달체계’, ‘주거복지 전문인력 양성’, ‘주거복지전달체계’, ‘주거복지센터’, ‘주거정책심의위원회’, ‘주거종합계획의 수립’ 조항을 살펴본다. 해당 조항에서는 주거복지 전문인력 양성, 주거복지 전문인력 교육지원, 주거복지 전문인력 우선 채용·배치, 전달체계 인력 배치, 전문성 보유 기관 위탁, 주거정책심의위원회 전문가 위촉, 주거종합계획에서의 전문인력 양성·교육 수립·시행/시행을 규정하고 있다.

「주거기본법」을 보면, 제24조(주거복지 전문인력 양성 등) 제①항 제1호에서의 주거복지 전문인력 양성에 대한 노력의무규정, 제2호에서의 주거

복지 전문인력 교육지원에 대한 임의규정, 제3호에서의 주거복지 전문인력 우선 채용·배치에 대한 임의규정, 제21조(주거복지 전달체계) 제②항에서의 전달체계 인력 배치에 대한 강행규정, 제22조(주거복지센터) 제②항에서의 전문성 보유기관 위탁에 대한 임의규정, 제8조(주거정책심의위원회)에서의 전문가 위촉에 대한 강행규정을 명시하고 있다. 이 외에 자치단체 조례에서는 주거종합계획 수립·시행 또는 수립에서의 전문인력 양성·교육을 명시하고 있다.

상위법에서 규정한 전문인력 양성 및 활용이 일부 자치단체에서만 확인되므로, 전반적으로 볼 때 주거기본 조례는 인력의 전문성 측면에서 규범적 실효성을 확보하지 못하고 있다. 모든 광역자치단체 주거기본 조례는 주거정책심의위원회에서의 전문가 위촉을 명시하고 있지만, 그 외 조항에 대해서는 규정하고 있지 않은 자치단체가 많다. 인력 구성요소에서 가장 중요한 조항은 법률에서 주거복지 전문인력 양성, 교육지원, 우선 채용·배치라고 할 수 있는데, 이에 대한 조항들이 분석대상 조례에서 상당히 누락되어 있다.

인력의 전문성이 가장 강한 조례는 경기 조례이다. 다음으로 경북 조례, 전북 조례, 광주 조례, 서울 조례, 경남 조례, 강원 조례, 제주 조례, 전남 조례, 충북 조례의 순이다. 그것이 가장 약한 조례는 부산, 대구, 인천, 대전, 울산, 세종, 충남 조례라고 할 수 있다.

[표 10] 주거기본 조례의 인력의 전문성

구분	주거복지 전문인력 양성	주거복지 전문인력 교육지원	주거복지 전문인력 우선 채용·배치	전달체계 인력 배치	전문성 보유 기관 위탁	주거정책 심의위원회 전문가 위촉	주거종합계획에서의 전문인력 양성·교육 ①수립·시행/②수립
법률	▲	△	△	●	△	●	✕
서울	△	△	✕	✕	△	●	①
부산	✕	✕	✕	✕	△	●	✕
대구	✕	✕	✕	✕	△	●	✕
인천	✕	✕	✕	✕	△	●	✕

구분	주거복지 전문인력 양성	주거복지 전문인력 교육지원	주거복지 전문인력 우선 채용·배치	전달체계 인력 배치	전문성 보유 기관 위탁	주거정책 심의위원회 전문가 위촉	주거종합계획에서의 전문인력 양성·교육 ①수립·시행/②수립
광주	▲	△	△	●	△	●	✕
대전	✕	✕	✕	✕	△	●	✕
울산	✕	✕	✕	✕	△	●	✕
세종	✕	✕	✕	✕	△	●	②
경기	▲	△	△	●	△	●	①
강원	✕	△	△	✕	△	●	✕
충북	✕	✕	✕	●	✕	●	✕
충남	✕	✕	✕	✕	△	●	✕
전북	▲	△	△	✕	△	●	①
전남	△	✕	✕	✕	△	●	✕
경북	△	△	△	●	△	●	①
경남	△	✕	✕	✕	△	●	①
제주	✕	✕	✕	✕	△	●	②

주 : ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, ✕ 규정 부재

3) 권리구제

광역자치단체 주거기본 조례에서 규범적 실효성 체계 중 권리구제 구성 요소를 갖추었는지를 파악하기 위해, 권리구제의 보장성을 규정하는 ‘주거복지센터 위탁계약 취소’, ‘주거복지센터 기능’, ‘전·월세종합지원센터의 설치 및 운영’ 조항을 살펴본다. 해당 조항에서는 의견진술 기회 사전제공, 주민의 권리구제 지원, 전세피해자 지원을 규정하고 있다.

상위법인 「주거기본법」 및 시행령에서는 급여제한 및 주거피해 상황에 대한 권리구제 절차가 규정되어 있지 않다. 반면 자치단체 조례에서는 권리구제 절차를 보장하고 있다. 인천 조례에 따르면, 제19조(위탁계약 취소 등) 제②항에서는 “시장이 제1항에 따라 위탁계약을 취소하고자 하는 경우에는 사전에 수탁기관에 의견진술의 기회를 주어야 한다”고 규정하고 있다. 광주 조례 제21조(주거복지센터의 기능) 제6호에서 ‘주거복지 사

업과 관련한 주민의 권리구제 지원'을 규정하고 있다. 서울 조례 제25조(전·월세종합지원센터의 설치 및 운영) 제②항에서는 '서울특별시 주택임대차분쟁조정위원회 운영, 주택임차인에 대한 법률·임대차상담 지원' 등을 규정하고 있다.

전반적으로 권리구제의 보장성에 대한 규범적 실효성을 볼 때, 법률과 시행령에서부터 관련 규정이 부재하다 보니, 광역자치단체 주거기본 조례에서 명시하는 규정과 부합되지 못하고 있다. 나아가 권리구제 관련 규정들이 특정 조례들(서울, 인천, 광주, 전남, 경남)에서만 규정되어 있어서, 규범적 실효성이 낮다고 할 수 있다.

권리구제의 보장성이 가장 강한 조례는 서울 조례이다. 다음으로 광주와 전남 조례, 인천과 경남 조례이다. 그것이 가장 약한 조례는 부산, 대구, 대전, 울산, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 경북, 제주 조례이다.

[표 11] 주거기본 조례의 권리구제의 보장성

구분	의견진술 기회 사전제공	주민의 권리구제 지원	전세피해자 지원
법률	✖	✖	✖
서울	●	△	△
부산	✖	✖	✖
대구	✖	✖	✖
인천	●	✖	✖
광주	●	△	✖
대전	✖	✖	✖
울산	✖	✖	✖
세종	✖	✖	✖
경기	✖	✖	△
강원	✖	✖	✖
충북	✖	✖	✖
충남	✖	✖	✖
전북	✖	✖	✖
전남	●	△	✖

구분	의견진술 기회 사전제공	주민의 권리구제 지원	전세피해자 지원
경북	✖	✖	✖
경남	●	✖	✖
제주	✖	✖	✖

주 : ● 강행규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

4) 벌칙

광역자치단체 주거기본 조례에서 규범적 실효성 체계 중 벌칙 구성요소를 갖추었는지를 파악하기 위해, 벌칙의 엄격성을 규정하는 ‘주거정책심의 위원회’와 ‘주거복지센터 위탁’ 조항을 살펴본다. 해당 조항에서는 위원 해촉, 위탁 취소, 지도 감독을 통해 위법 확인 시 필요 조치를 규정하고 있다.

상위법인 「주거기본법」 제25조(벌칙)에 따르면, “제23조제③항을 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다”고 명시하고 있다. 동법 시행령 제7조(위원의 해촉) 제2 2호에서는 ‘직무와 관련된 비위사실이 있는 경우, 제3조에서는 ‘직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우, 제4호에서는 ‘제6조제①항 각 호의 어느 하나에 해당하는 데에도 불구하고 회피하지 아니한 경우’라고 규정하고 있다. 이 외의 벌칙 조항은 법률이나 시행령에 없다. 자치단체에서는 벌칙 관련 규정을 추가적으로 규정하고 있다. 위탁 취소 및 지도 감독을 통해 위법 확인 시 필요 조치와 관련하여 서울 조례 제23조(위탁계약 취소 등) 제①항에서 “시장은 수탁기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위탁계약을 취소할 수 있다. 1. 수탁기관이 법령이나 조례를 위반하는 때, 2. 수탁기관이 위탁계약을 위반한 때”를 규정하고 있다. 동 조례 제22조(지도 감독) 제②항에서 “시장은 제①항의 검사결과 위탁사무 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 필요한 조치를 할 수 있

다”라고 규정하고 있다.

전반적으로 벌칙의 엄격성에 대한 규범적 실효성을 볼 때, 법률과 시행령에서부터 관련 규정이 부재하다 보니, 광역자치단체 주거기본 조례에서 명시하는 규정과 부합되지 못하고 있다. 법률의 직무상 비밀누설 처벌에 대한 조례에서의 규정은 전무하며, 위탁 취소 및 지도 감독을 통해 위법 확인 시 필요 조치와 관련된 규정도 특정 조례들(서울, 인천, 광주, 전남, 경남)에서만 확인되어, 규범적 실효성이 낮다고 할 수 있다.

벌칙의 엄격성이 가장 강한 조례는 서울, 인천, 광주, 전남, 경남 조례이며, 그 다음으로 부산, 대구, 대전, 세종, 경기, 강원, 충남, 전북, 제주 조례가 있다. 그것이 가장 약한 조례는 울산, 충북, 경북 조례라고 할 수 있다.

[표 12] 주거기본 조례의 벌칙의 엄격성

구분	직무상 비밀누설 처벌	위원 해촉	위탁 취소	지도 감독을 통해 위법 확인 시 필요 조치
법률	●	△	✖	✖
서울	✖	△	△	△
부산	✖	△	✖	✖
대구	✖	△	✖	✖
인천	✖	△	△	△
광주	✖	△	△	△
대전	✖	△	✖	✖
울산	✖	✖	✖	✖
세종	✖	△	✖	✖
경기	✖	△	✖	✖
강원	✖	△	✖	✖
충북	✖	✖	✖	✖
충남	✖	△	✖	✖
전북	✖	△	✖	✖
전남	✖	△	△	△
경북	✖	✖	✖	✖
경남	✖	△	△	△
제주	✖	△	✖	✖

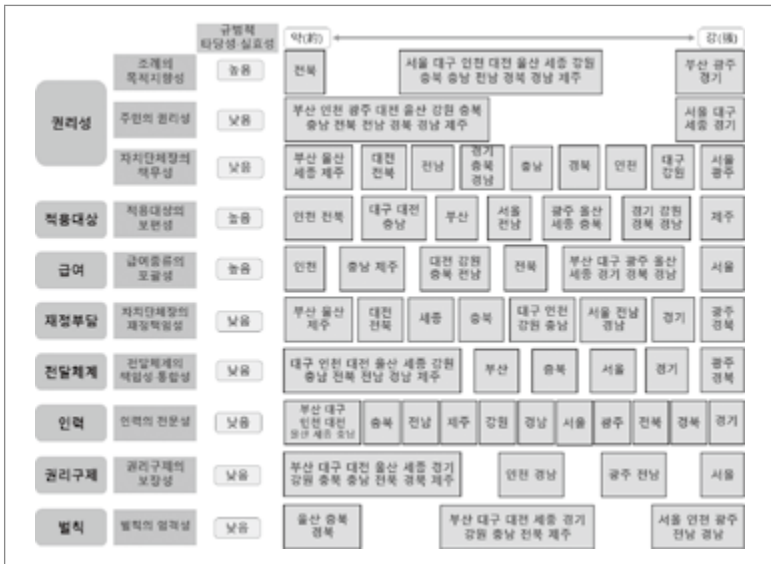
주 : ● 강행규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

V. 결론

본 연구의 목적은 광역자치단체 주거기본 조례 비교 분석을 통해 주거기본 법률 및 조례 개정 방안을 도출하는 것이었다. 분석대상이 되는 주거기본 법률 및 조례는 국가법령정보센터 자치법규시스템을 통해 확보하였다. 본 연구에서는 상위법인 「주거기본법」을 준거틀로 설정하여 수직적 분석과 수평적 분석을 동시에 수행함으로써, 전체적 관점에서 주거기본 조례의 내용적 체계 분석을 시도하였다.

최종적으로 종합적 연구결과를 시각화하였다(그림 1 참조). 주요 연구 결과로서, 첫째, 광역자치단체 주거기본 조례의 규범적 타당성과 규범적 실효성 수준은 전반적으로 낮았다. 구체적으로 보면, 법률에서의 규정을 조례에서 구현하는가라는 규범적 타당성 측면에서 볼 때, 조례의 목적지향성, 적용대상의 보편성, 급여종류의 포괄성의 규범적 타당성은 높은 반면, 주민의 권리성, 자치단체장의 책무성, 자치단체장의 재정책임성의 규범적 타당성은 낮았다. 조례의 법문은 사회복지 현실에 적용가능한가라는 규범적 실효성 측면에서 볼 때, 전달체계의 책임성·통합성, 인력의 전문성, 권리구제의 보장성, 벌칙의 엄격성의 규범적 실효성은 낮았다. 둘째, 광역자치단체 주거기본 조례 비교 결과, 서울과 광주 조례가 전반적으로 이상적인 사회복지조례의 내용적 체계를 갖추고 있다. 구체적으로 보면, 조례의 목적지향성에서는 부산, 광주, 경기, 주민의 권리성에서는 서울, 대구, 세종, 경기, 자치단체장의 책무성에서는 서울과 광주, 적용대상의 보편성에서는 제주, 급여종류의 포괄성에서는 서울, 자치단체장의 재정책임성 및 전달체계의 책임성·통합성에서는 광주와 경북, 인력의 전문성에서는 경기, 권리구제의 보장성에서는 서울, 벌칙의 엄격성에서는 서울, 인천, 광주, 전남, 경남이 이상적인 주거기본 조례의 내용적 체계를 갖추었다. 본 연구의 조례 비교 결과를 바탕으로, 각 지방자치단체에

서는 지역사회 주민의 ‘쾌적한 주거생활’을 위해 조례를 개정할 필요가 있다. 특히 재정이 부족한 지방자치단체일수록 더 차별화되고 실효성을 높일 수 있는 주거복지사업이 전개될 필요가 있으므로(이지숙 2015, 292), 각 자치단체는 지역주민 및 지역주거의 특성을 고려한 창의적인 주거복지 사업을 개발할 필요가 있다.



[그림 1] 주거기본 조례의 내용적 체계 비교 연구 결과:
규범적 타당성과 규범적 실효성 수준 및 광역자치단체 간 비교

본 연구결과를 바탕으로 법률 및 조례 개정 방안을 제안하고자 한다. 먼저 상위법인 「주거기본법」의 개정 방안으로서, 첫째, 주거취약계층만이 아닌 모든 국민을 위한 주거정책 신설이 요청된다. 「대한민국헌법」 제 35조 제③항에서는 ‘모든 국민’을 위한 쾌적한 주거생활을 강조하고 있다. 이러한 헌법 정신을 반영하여 법률의 명칭도 주거기본법이다. 요컨대 「주거기본법」은 취약계층에 초점을 둔 공공부조법이 아니다. 그럼에도 불구하고 법률에 규정된 대부분의 주거지원사업의 대상은 취약계층에 초점을

두고 있다. 이에 헌법 정신을 반영한 「주거기본법」의 규범적 타당성 제고를 위해 모든 국민의 주거기본권을 보장하는 방향으로의 개정을 지속적으로 모색할 필요가 있다.

둘째, 「주거기본법」 제6조(시·도 주거종합계획의 수립)의 조문을 시·도 주거종합계획 수립을 시·도 주거종합계획 수립·시행으로 변경할 필요가 있다. 법률에서는 수립·시행을 명시하나, 수립만을 명시하는 경우(부산, 대구, 인천, 울산, 세종, 강원, 충남, 제주)가 있다. 그 배경으로, 「주거기본법」 제5조(주거종합계획의 수립)에서는 수립·시행을 명시하고 있지만, 제6조(시·도 주거종합계획의 수립)에서는 수립만을 명시하고 있어서, 해당 자치단체들이 제6조를 준용하였다고 추정할 수 있다. 이에 다른 사회복지법률처럼 기본계획과 시행계획의 수립·시행을 정부뿐만 아니라 지방자치단체에도 적용할 필요가 있다. 예로써, 「저출산·고령사회기본법」 제21조(연도별 시행계획) ①에 따르면, “중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획(이하 ‘시행계획’이라 한다)을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야 한다”고 명시하고 있다.

셋째, 적용대상의 보편성 확대를 위해 「주거기본법」 제3조 제2호의 주거지원필요계층을 보다 포괄적으로 규정할 필요가 있다. 법률에서 규정한 주거지원필요계층은 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동으로 한정되어 있다. 반면 조례에서는 주거약자로서, 공공임대주택 입주민, 주거급여 대상, 최저주거기준 미만 가구, 긴급구조 가구, 자립준비청년, 한부모 가족, 다문화 가족, 다자녀 가족, 이주자, 1인 가구, 전세피해자 등을 포괄하고 있다. 이에 자치단체 주거기본 조례에서 규정하고 있는 주거약자에 대한 검토를 통해, 「주거기본법」에서 규정하고 있는 주거지원필요계층을 보다 확대할 필요가 있다. 이때 자립준비청년, 전세피해자 등 신규 주거약자를 포괄하는 주거지원필요계층 확대가 요청된다.

넷째, 주거위기가구 발굴 조항 신설이 요청된다. 서울, 부산, 광주, 경북 조례에서는 주거복지센터의 기능 또는 업무로서 '주거복지 사각지대 발굴'(서울), 긴급히 주거지원이 필요한 가구의 발굴(부산, 광주), 대상자 발굴(경북)을 명시하고 있다. 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제4조(기본원칙) 제②항의 '급여대상에서 누락되지 않도록 지원대상자의 적극 발굴'의 정신을 「주거기본법」에서도 반영할 필요가 있다.

다섯째, 주거종합계획에서 전문인력 양성·교육에 관한 조항이 추가될 필요가 있다. 서울, 세종, 경기, 전북, 경북, 경남, 제주 조례에서는 '주거복지 전문가 양성 및 교육에 관한 사항'을 주거종합계획에 포함시키고 있다. 이미 「주거기본법」 제24조(주거복지 전문인력 양성 등)을 노력의무규정으로 규정하고 있으므로, 국토부장관이 수립·시행해야 하는 주거종합계획에 전문인력 양성·교육을 추가하는 것은 법 정합성 차원에서도 요청된다.

여섯째, 권리구제절차의 보장성 제고를 위한 이의신청 등 권리구제 조항을 신설할 필요가 있다. 법률과 시행령에는 급여제한 및 주거피해 상황에 대한 권리구제 절차가 부재하다. 일반적으로 사회복지 법률에서 권리구제절차가 마련되어 있는 반면, 「주거기본법」에는 관련 조항이 전무하다. 반면 서울, 인천, 광주, 전남, 경남 조례에서는 주거복지센터 위탁계약 취소의견진술 기회 사전제공, 주거복지센터 기능으로서 주민의 권리구제 지원 사업, 전·월세종합지원센터의 설치 및 운영을 통한 전세피해자 지원 등을 규정하고 있다. 이에 규범적 실효성 제고를 위하여, 이의신청과 같은 권리구제 조항을 「주거기본법」에 신설할 필요가 있다.

다음으로 지방자치단체 조례 개정 방안을 제안하고자 한다. 첫째, 규범적 타당성 제고를 위하여, 목적 조항에서 주거복지 향상과 주거권 보장을 명시할 필요가 있다. 주거복지 향상은 부산 조례에서만, 주거권 보장은 광주, 경기, 경북 조례에서만 확인된다. 상위법의 목적 조항에서 명시

하고 있는 주거복지 향상과 주거권 보장을 추가함으로써, 조례의 목적지향성에서의 규범적 타당성을 제고할 필요가 있다.

둘째, 주민의 권리성을 규정하는 주거권 조항을 추가할 필요가 있다. 상위법에서 규정하고 있는 제2조(주거권)은 헌법 정신을 반영한 것이다. 서울, 대구, 세종, 경기에서만 ‘쾌적하고 안정적인 주거환경’과 ‘인간다운 주거생활을 할 권리’를 규정하고 있다. 그 외 광역자치단체에서는 주거권 조항 신설을 통해, 지역사회 주민들의 권리성을 강화할 필요가 있다.

셋째, 자치단체장의 책무성을 강화하기 위해, 「주거기본법」 제3조(주거정책의 기본원칙) 명시, 주거종합계획(10년 단위 및 연도별) 시행을 수립·시행으로 변경, 주거실태조사 실시 추가가 요청된다. 「주거기본법」에서 실질적으로 지역주민이 체감할 수 있는 조항은 제3조(주거정책의 기본원칙)에서 규정한 주거정책 관련 각 호(號)들이다. 조례에서 제3조(주거정책의 기본원칙)을 명시하지 않음으로 인해, 주거기본 조례는 규범적 타당성을 약화시키고 있다. 또한 주거종합계획 수립·시행 규정에서, 시행이라는 용어가 부재한 경우, 주거정책 및 사업의 실행력을 담보할 수 없기도 하거나, 미실행에 따른 법적 책임의 다툼 여지가 발생하므로 시행을 명시해야 할 것이다. 또한 지역사회주민의 주거실태 파악, 주거위기가구 현황 등을 정기적으로 파악하기 위해 법률 제20조(주거실태조사)와 시행령 제13조(주거실태조사의 실시)에서 규정한 주거실태조사 조항을 추가할 필요가 있다.

넷째, 적용대상의 보편성 강화를 위해 「주거기본법」 제3조 제2호의 주거지원필요계층 명시, 신규 주거약자를 포괄하는 주거지원필요계층 확대가 요청된다. 조례에서 모든 주민을 위해 실질적으로 제공되는 주거지원 사업은 거의 없다. 대부분의 주거정책은 주거취약계층을 향하고 있다. 이에 적용대상을 확대하기 위해서는 현재보다 더 다양한 주거취약계층을 조례에 열거하는 방식이 현실적일 수 있다. 이에 타 광역자치단체 주거기

본 조례에서 규정하고 있는 다양한 주거취약계층을 주거지원대상에 포함시키는 방식을 검토할 필요가 있다. 그 과정에서 국토교통부훈령「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」에서 규정하고 있는 주거취약계층 조항들을 보다 확대하는 방향으로 개정되어야 할 것이다.

다섯째, 상위법에서 강행규정인 주거지원사업들을 조례에서도 강행규정으로 변경시킬 필요가 있다. 법률에서 강행규정으로 명시하고 있는 임대주택 공급, 주거환경 정비 및 노후주택 개량, 주거비 보조, 주거약자 지원을 강행규정으로 명시한 주거기본 조례는 하나도 없다. 규범적 타당성 제고를 위해 조례에서 임의규정화되어 있는 주거지원사업 관련 법문을 강행규정으로 변경시킬 필요가 있다.

여섯째, 단체장의 책무로서 예산 확보, 주거복지 사업비 지원, 전달체계 운영예산 구비를 통해 자치단체장의 재정책임성을 강화할 필요가 있다. 자치단체장의 재정책임성과 관련된 조항들은 모두 강행규정임에도 불구하고, 대부분의 주거기본 조례에서는 해당 조항이 부재하거나 임의규정으로만 명시해 놓고 있다. 모든 광역자치단체 주거기본 조례에서 규정하고 있는 주거종합계획에서의 주거정책 자금 조달 및 운용 항목에, 주거복지 사업비 지원, 전달체계 운영예산 구비, 주거복지센터 예산 지원 조항을 포함시킴으로써, 자치단체장의 재정책임성 강화를 꾀할 수 있다.

일곱째, 주거복지 전달체계 구축, 공공부문과 민간부문 전달체계 연계, 주거복지정보체계 활용, 주거복지센터의 기능 명시, 전·월세종합지원센터 설치를 통한 전달체계의 책임성 및 통합성의 강화가 요청된다. 법률에서는 강행규정으로서 주거복지 전달체계 구축, 노력의무규정으로서 공공부문과 민간부문 전달체계 연계, 임의규정으로서 주거복지정보체계 구축·운영을 명시하지만, 대부분의 자치단체는 해당 규정을 명시하지 않고 있다. 전달체계 구축은 주거복지 실현을 위해 필수불가결함에도 관련 규정이 부재하므로, 규범적 실효성 제고를 위해 전달체계 관련 규정의 개정이

필요하다. 한편 주거복지센터의 기능에 대하여 법률 및 시행령을 명시(법 제22조제①항 및 영 제14조제①항에 관한 사항)한 경기 조례를 참고함으로써, 주거복지센터의 기능을 보다 명료하게 규정할 필요가 있다. 2023년 10월 4일 서울시에서 도입한 전·월세종합지원센터의 설치 및 운영을 통한 주택임대차 분쟁 조정, 전세사기 피해예방, 주택임차인에 대한 법률·임대차상담 등의 규정은 타 자치단체에서 벤치마킹할 수 없는 좋은 사례이다.

여덟째, 상위법에서 규정하는 주거복지 전문인력 양성, 주거복지 전문인력 교육지원, 주거복지 전문인력 우선 채용·배치, 전달체계 인력 배치 규정 추가를 통해 인력의 전문성을 강화할 필요가 있다. 주거복지를 담당할 전문인력의 양성, 교육, 채용은 규범적 실효성 차원에서 중요하게 제기된다. 상위법에서 규정하고 있는 주거복지 전문인력 관련 조항들을 경북 조례 제18조(주거복지 전문인력 양성 등)을 참고하여 조례에 반영한다면, 사업을 담당할 주체의 재생산 구조가 정착되어, 지역사회에서 보다 실효성 높은 주거복지가 실현될 수 있을 것이다.

아홉째, 주택시장에서의 전·월세사기 등의 위험으로부터 지역주민을 보호하기 위하여, 주거복지센터 기능으로서 주민의 권리구제 지원 사업을 신설할 필요가 있다. 전남 조례에서는 제18조(주거복지센터의 기능) 중 하나로 '주거복지 사업과 관련한 도민의 권리구제 지원' 사업을 규정하고 있다. 지역주민을 위해 보다 적극적인 권리구제 보장을 위하여, 주택임대차 분쟁 조정, 임차인 보호 및 전세사기 피해예방 등의 기능을 수행하는 서울 조례의 전·월세종합지원센터는 본보기가 될 수 있다.

열째, 위탁기관에 대한 벌칙 조항 마련을 통해 보장기관의 사업 수행에 대한 지도와 감독을 강화한다면 규범적 실효성을 제고할 수 있다. 서울, 인천, 광주, 전남, 경남 조례에서는 위탁 취소 및 지도 감독을 통해 위법 확인 시 필요 조치를 명시하고 있다. 지방자치단체로부터 주거복지사무

를 위탁받은 기관도 넓은 의미에서 보장기관 중 하나라고 할 수 있다. 이에 위탁계약에 따라 성실히 주거복지 업무를 실행할 수 있도록 벌칙의 엄격성을 강화하는 것은 규범적 실효성을 제고할 수 있다.

본 연구는 주거 연구에서 상대적으로 소외되었던 주거기본 조례를 분석대상으로 삼아 개정 방안을 도출하고자 하였다는 점에서 의의를 갖는다. 또한 상위법에 의거하여 조례의 규범적 타당성과 실효성을 진단하고, 다시 그 진단 결과에 기초하여 상위법 개정 방향을 도출하고자 하였다는 점에서, 조례 비교 연구방법의 혁신에도 의의를 갖는다. 본 연구결과의 활용을 통해, 주거문제로 고통받고 있는 지역사회 주민들의 삶에 변화가 있기를 바란다.

참 고 문 헌

- 권오정. 2015. 「주거기본법 제정과 주거복지사의 현재와 미래」. 한국주거학회지 10(2): 5-8.
- 김나래. 2018. 「노인의 주거환경을 개선하기 위한 정책과 입법방향」. 부동산법학 22(1): 123-148.
- 김서기. 2018. 「주거권 보호 측면에서 주거 관련 제 법규에 대한 비판적 고찰」. 집합건물법학 26: 53-87.
- 문준혁. 2016. 「주거권 보장에 대한 사회보장법적 검토」. 사회보장법연구 5(1): 31-64.
- 민기채. 2023. 「농어민수당 조례 비교를 통한 개선방안 도출 연구」. 농촌경제 46(3): 25-55.
- 박윤영. 2018. 「주거기본법의 한계와 개정방안-사회복지적 관점에서-」. 사회복지법제연구 9(3): 65-82.
- 박정연. 2016. 「노인의 주거권에 대한 규범적 의미의 재탐색」. 법학논총 29(2): 127-167.
- 신원우. 2017. 「주거복지서비스 전문인력의 자격제도의 현황과 과제」. 상품학연구 35(4): 85-90.
- 양승광. 2022. 「주거약자의 개념(概念)」. 사회보장법연구 11(1): 53-84.
- 오정석. 2015. 「주거기본법 제정에 따른 주거복지사의 역할」. 한국주거학회지 10(2): 18-21.
- 윤찬영. 1998. 『사회복지법제론 I·총론』, 서울: 나남.
- 이은기. 2016. 「주거기본법의 제정과 주거권, 그 함의」. 공법연구 44(4): 267-299.
- 이종권·김경미. 2016. 「주거복지 공적 전달체계 개편방안 연구」. 한국주거학회논문집 27(4): 33-46.
- 이지숙. 2015. 「주거복지사업과 주거복지센터의 업무에 관한 연구」. 조형미디어학 18(4): 283-292.
- _____. 2016. 「시·도별 주거복지 관련 자치법규에 대한 연구」. 한국주거학회논문집 27(6): 77-84.
- 이홍렬. 2019. 「사회경제적 약자 보호를 위한 주거복지법제 방안 검토」. 부동산법학 23(3): 107-141.
- _____. 2021. 「1인 가구 증가에 따른 주거복지법제 바른 길 모색」. 부동산법학 25(4): 113-140.

임성훈. 2021. 「주거권 보장의 관점에서 최저주거기준에 대한 행정법적 연구」, 행정법연구 66: 175-204.

최승원·김태영. 2016. 「주거권 실현을 위한 주거비 지원의 법적 고찰」, 사회복지법제연구 7(2): 101-141.

국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)

국문 초록

주거기본 조례 비교 연구

민기채(한국교통대학교 사회복지학과 부교수)

본 연구의 목적은 광역자치단체 주거기본 조례 비교 분석을 통해 주거기본 법률 및 조례 개정 방안을 도출하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 상위법인 「주거기본법」을 준거틀로 설정하여 수직적 분석과 수평적 분석을 동시에 수행함으로써, 전체적 관점(holism)에서 주거기본 조례의 내용적 체계를 분석하였다. 분석 결과, 광역자치단체 주거기본 조례의 규범적 타당성과 규범적 실효성 수준은 전반적으로 낮았다. 분석결과에 기초한 법률 개정 방안으로 주거취약계층만이 아닌 모든 국민을 위한 주거정책 신설, 시·도 주거종합계획 수립을 수립·시행으로 변경, 주거지원필요계층의 포괄적 규정, 주거위기가구 발굴 신설, 주거종합계획에서 전문인력 양성·교육 추가, 이의신청 등 권리구제 신설을 제안하였다. 조례 개정 방안으로 목적 조항에서 주거복지 향상과 주거권 보장 명시, 주민의 권리성을 규정하는 주거권 추가, ‘주거정책의 기본원칙’ 명시, 주거실태조사 실시 추가, ‘주거지원필요계층’ 명시, 강행규정으로서 주거지원사업 명시, 단체장의 책무로서 예산 확보 추가, 주거복지 전달체계 구축 명시, 주거복지정보체계 활용, 주거복지 전문인력 양성·교육지원·우선 채용·배치, 주민의 권리구제 지원 사업 신설을 제안하였다.

주제어: 사회복지조례, 주거기본 조례, 사회복지조례의 내용적 체계, 주거기본법, 비교 연구

Abstract

A Comparative Study of Residence Framework Ordinances

Min, Kichae (Associate Professor, Department of Social Welfare,
Korea National University of Transportation)

This study aims to derive a plan to revise residence framework acts and ordinances through a comparative analysis of the residence framework ordinances of metropolitan governments. Hence, this study analyzes the content system of the residence framework ordinance from a holistic perspective by setting the Residence Framework Act as a reference frame and performing vertical and horizontal analyses simultaneously. Consequently, the levels of normative validity and normative effectiveness of the housing welfare ordinances of metropolitan governments were found to be low overall. Recommendations for measures to amend the law include establishing a new housing policy for all citizens, changing the establishment of city/provincial housing comprehensive plans to establish and implement comprehensive regulations for classes in need of housing support, new searching regulations for households in housing crises, professional manpower training and education, and new rights relief, such as appeals. To revise ordinances, the purpose of improving housing welfare and guaranteeing housing rights, the basic principles of housing policy, the conduct of housing status surveys, classes in need of housing support, the housing support projects as mandatory regulations, budget

security as the responsibility of the head, the housing welfare delivery system, housing welfare specialist training, and educational support were proposed.

Key words: social welfare ordinance, residence framework ordinances, content system of social welfare ordinance, residence framework act, comparative study