

다문화사회의 주거를 위한 공공주택의 법정책적 연구*

김 명 업**

목 차

- | | |
|------------------------------------|--------------------------------|
| I. 서 론 | 2. 다문화가족을 위한 민간매입 임대주
택의 활용 |
| II. 주요국의 다문화 공공주택에 관한 법정책 | 3. 다문화가족을 위한 융자지원의 확대 |
| 1. 프랑스 | 4. 임대차 계약 편의지원 |
| 2. 일본 | 5. 다문화가족을 위한 주택바우처제도
의 개선 |
| 3. 싱가포르 | 6. 다문화가족지원법의 개선방안 |
| 4. 시사점 | IV. 결 론 |
| III. 다문화사회를 위한 주거정책의 문제점
과 개선방향 | |
| 1. 주택공급에 관한 규칙 개정 | |

I. 서 론

세계화가 급속히 진행되면서 국가 간의 교류가 활발해짐에 따라 결혼이민자, 외국인근로자, 외국인유학생 등 다양한 목적을 가지고 한국을 찾는 외국인 이주민의 수가 급증하고 있다. 한국 체류 외국인은 취업자, 결혼이주자, 유학생, 전문인력, 기타로 구분할 수 있다. 최근 국내 90일 이상 체류자격을 가진 등록외국인은 급격히 증가하여, 2011년 12월 현재 그 수가 98만여명에 이르고 있다.¹⁾ 전국적으로 모든 지역에서

* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-32A-B00219).

** 서남대학교 부동산학과 조교수

1) <http://www2.korea.kr/expdoc/viewDocument.req;JSESSIONID_KOREA=

외국인 인구는 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 수도권 지역의 비중과 증가속도가 크다. 경기도 302,447명, 서울 279,220명, 인천 50,217명 등 수도권지역에 전체 외국인의 약 65%가 거주하고 있다. 외국인을 체류자격에 따라 취업자, 결혼이민자, 유학생, 전문인력으로 구분하여 살펴보면, 취업자가 595,098명으로서 전체 외국인의 60.9%를 차지하고 있다. 노동자의 비중은 1990년 2700여 명에서 2011년 약 60만여 명으로 급격히 증가하였다. 결혼이민자는 144,681명으로 두 번째 비중을 차지하고 있으며, 유학생 88,000명, 전문인력(5.6만인)이 그 다음 순이다.²⁾ 주택은 국가가 국민에게 제공하는 가장 중요한 복지서비스의 하나로 볼 수 있다. 아직 만족스러운 수준은 아니지만, 우리나라도 적절한 주택을 시장에서 구매할 능력이 없는 저소득층에게 다양한 형식으로 주거를 지원하고 있다. 아직 우리나라에서 외국인에 대한 주택정책은 본격적으로 논의되지 못하고 있다. 일부 시민단체와 지방자치단체가 국내 거주 외국인의 주거편의를 지원하는 정책을 가지고 있지만 외국인에 대한 주택정책을 해결하기에는 문제가 많다. 즉 외국인의 거주자격에 차이가 있으며, 다문화가족의 소득수준의 차이도 크다. 이제는 외국인 및 다문화가족의³⁾ 주거문제에 대해 법정정책적으로 고려할 때가 되었다. 국민주택이라는 용어가 의미하듯, 현재까지 주거복지 서비스는 당연히 국민을 대상으로 하는 것으로 되어 있다. 그러나 다문화사회를 지향하는 시점

1nq2QMnMNbwyrclSj4R0vml2-yt1QsrZYrvqYYYjS11nnthtQ9qj!1525921088?id=30758>, 검색일 : 2012.8.14.

2) 출입국외국인정책본부 통계자료, <http://www.immigration.go.kr/HP/TIMM/imm_06/imm_2011_12.jsp>, 검색일 : 2012.8.14.

3) 다문화가족지원법 제2조에 의하면 다문화가족은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 가족을 말한다.

가. '재한외국인 처우 기본법' 제2조 제3호의 결혼이민자와 '국적법' 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족

나. 국적법 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족

에서 외국인에 대한 주거문제에 대해 국가와 지방자치단체는 보다 적극적인 자세를 취할 필요가 있다. 우리 국민이 누리는 모든 권리를 외국인이 동등하게 누릴 수는 없을 것이다. 그러나 일정 기간 이상을 정당한 자격으로 체류하는 외국인과 다문화 가족을 위한 적절한 주거수준을 보장하기 위해 노력해야 한다.⁴⁾ 이들을 위한 주거지원에 대한 개선방향을 도출하기 위해서 외국인과 저소득층을 위한 우리에게 시사점을 제공할 수 있는 국가들의 공공임대주택 공급제도와 임대료지원제도 등을 고찰한 후에 다문화사회에서 외국인과 다문화가족의 주거문제에 대한 법정정책적 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 주요국의 다문화 공공주택에 관한 법정책

다문화사회에 있어서 외국인과 다문화가족을 위한 주거문제를 해결하는 방법은 해당 국가가 처한 정치, 경제, 문화, 사회적 상황에 따라 다르다. 일반적으로 주거정책은 주거문제 해결을 위해 국가의 개입의 정도와 수단은 주거관련 법과 정책에 따라 다른 양상을 보인다. 이미 다문화사회를 경험한 국가들은 사회통합을 위하여 외국인 및 자국의 저소득층을 위한 공공임대주택 입주자의 경제적인 역량을 강화하기 위한 정책들을 펼쳐왔다. 이러한 주택정책들은 다문화사회에 직면하고 있는 우리로서는 중요하게 고려해야 할 문제이므로 법정정책 측면에서 고려할 가치가 충분하다. 공공주택의 구입지원 또는 임대료지원을 통하

4) 다문화가족의 주거수준은 대체적으로 저소득층이 많은 것이 현실이다. 소득이 100만원 미만인 가구도 9.8%나 되고, 일반가구에 비해 결혼이민자 가구의 소비수준이 낮다. 부채의 원인으로는 주거비 주택마련이 주요원인으로 나타났다. 자세한 통계는 김유경, “다문화가족의 실태와 정책방안”, 보건복지포럼(한국보건사회연구원, 2009), 35-39쪽 참조.

여 다문화사회의 통합을 이루어 가고 있는 국가들 중에서 우리에게 법정
 책적 시사점을 제공할 수 있는 국가들을 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 프랑스

1.1 공공주택 정책

프랑스의 경우, 공공임대주택은 프랑스 국적을 소유하거나 장기체류
 하는 외국인 중 일정 수준 이하인 가구에 한하여 입주자격이 주어진다.
 그러나 소득기준이 국가에서 정한 법정최저임금의 3배를 기준으로 하
 기 때문에 저소득층만을 대상으로 하는 것은 아니다.⁵⁾

프랑스는 1950년대는 주택부족 문제를 해결하기 위하여 대량의 주택
 이 건설되었다. 민간에 의하여 저소득직장인에게 공급되었던 저가주택
 (Habitation BonMarché: HBM)이 사회주택(Habitation à Loyer Modéré:
 HLM)으로 대체되었다. 현재 프랑스 공공임대주택(HLM)에 대한 법제
 적 틀은 1978년에 제정된 건설 및 주거에 관한 법전에 근거를 두고
 있다. 이 법전은 법률과 법규명령으로 구분되는데 공공임대주택에 관한
 내용은 법전의 4부에서 다루고 있다. 그리하여 ‘건축주거법’에 따라 취
 약계층을 위해 공급하는 임대형 사회주택에 대해서만 공공임대주택이
 라는 명칭을 사용한다.⁶⁾ HLM을 담당하는 기구는 공공 HLM기구와 민
 간 HLM기구로 구분할 수 있다. 공공 HLM기구 OPH(Offices Publics de
 l’Habitat)에는 OPHLM((Les officespublicsde HLM)과 OPAC(Les offices
 publics d’ameagement et de construction)가 있다. 이는 1971년 OPHLM의
 도시개발 관련 업무를 대행하기 위하여 설립된 기관으로서 공공 성격을

5) 박신영, “공공임대주택정책비교”, HURI FOCUS(주택도시연구원, 2007), 20쪽.

6) 진미윤, “2000년 이후 공공임대주택정책의 특징과 지속성 강화방안”, 국토연구 제
 53권(국토연구원, 2007), 169쪽.

갖는 OPHLM보다 민간적인 사업, 즉 상·공업적 개발을 수행한다. OPHLM은 행정기관의 성격이 강하며 꼬문이나 데파르망 등 기초 및 광역 지자체 등에 의해 설립된다. 2008년 현재 279개의 OPH가 있다.⁷⁾

프랑스의 사회주택은 1950년대 약 30만호에서 현재 약 420만호로 확대되었다. 프랑스의 사회주택이란 주택시장에 대한 공적 지원을 통해 지어진 저렴하고 위생적인 주택으로 무주택자인 저소득 서민층에 장기 임대 형식으로 제공하는 주택을 말하며 일반적으로 세입자가 임대료 외에 시공 주체에 의해 정해진 연납임금을 일정 기간 지불하면 소유권을 인정해주는 주택을 말한다. 프랑스 사회주택 정책은 1894년 11월 입법된 저가주택(Habitation a bonmarche=HBM) 법률과 함께 시작되며 1906년 ‘스트라우스법’(loi Strauss)이 제정되었다. 동 법률을 통해 지방 자치단체가 공공임대주택을 건설하는 기관에게 건설용지와 저리자금을 제공하게 되었다. 이어서 1912년에는 ‘보누베법’(loi Bonnevey)을 제정하여, 지방자치단체 산하에 저가주택(Habitation a bon marche: HBM)을 공급하는 공사가 설립되었다. 1914년까지 몇 차례 관련법 개정을 통해 정책의 기본방향이 설정되었다. 이 시기의 사회주택 건설에 대한 제도적·법률적 준비는, 1928년 사회주택 26만호 공급을 규정한 법률과 이에 따른 건설이 상징하는, 간전기의 대규모 사회주택 건설의 기초를 마련하는 것이었다.⁸⁾ 1990년 제정된 ‘베송(Besson)법’은 모든 사람에게 거주를 용이하게 하고, 저소득계층의 주거안정을 목표로 하였다. 이 법은 주택에 대한 기본권을 보장하기 위하여 소외된 계층의 주택을 위한 지방정책(Plan Département d’Action pour le Logement des Personnes Défavorisées)과 주택연대기금(Fonds de Solidarité pour le Logement)을

7) Scanlon, K./C. Whitehead, “French Social Housing in an International Context”, *OECD EconomicsDepartment Working Papers* 862호(2011), 7쪽.

8) 민유기, “프랑스 사회주택 정책 발전에서 파리 시의회의 역할”, 프랑스사 연구 제10호(한국프랑스학회, 2004), 138쪽.

제정하였다. 소외된 계층의 주택을 위한 지방정책에서 정부는 지방정부가 주택정책을 추진할 수 있도록 지방정부와 협약을 체결하였다. 즉 동법은 국민의 거주 기본권을 보장하는 것을 목표로 하고 있다. 제 1항에서부터 “거주기본권을 보장한다는 것은 국가 전체의 연대감의 의무를 구성하는 것이다. 생계 수단의 부족이나 혹은 존재 조건의 결핍으로 어려움을 겪는 모든 개인이나 가정은 이 법이 규정하는 범주 내에서 체면을 유지할 만큼 적절하고 독립적인 주택을 구해 거기에 거주할 수 있도록 자치 단체의 도움을 받을 권리가 있다”라고 규정하고 있으며, 뿐만 아니라 개인적인 보조금 채도의 일반화를 규정하고 있다.⁹⁾ 또한 주거계층분화를 해소하기 위하여 1991년 7월에 채택된 ‘도시방위법’(La loi d’orientation pour la ville)은 장기적으로 도시의 기본적 균형을 보장하기 위한 법으로서 사회통합(la mixité sociale)등을 포함하고 있다. 도시방위법은 사회주택이 부족한 코뮌에게 사회주택을 건설하기 위한 토지를 지원하거나 재정을 지원하는 선택권을 부여하였다.¹⁰⁾ 프랑스 사회주택의 주택금융지원은 0% 이자율 대출제도(Le prêt à 0%), 주택가격의 90%까지 대출이 가능하고 대출기간은 10-20년까지 가능한 협정보조금제도(PC:Prêt conventionné), 정부가 정한 일정한 소득보다 낮은 소득가구를 대상으로 하는 대출지원제도인 PLA(Prêts locatifs aidés)와 PLUS(prêt locatif à usage social)가 있다. 이 중에서 PLA는 2009년을 기준으로 파리와 그 인근지역에서 3인 가구가 사회주택을 구입하는 경우 PLA(Prêts locatifs aidés)와 PLUS(prêt locatif à usage social)의 두 제도가 있다. PLA는 저소득층의 경우 ① 파리지역 월소득 2,400유로, ② 일드프랑스(Ile-de-France)지역 2,100유로, ③ 그 외지역 1,700유로의 경우에 지

9) 이진홍, “프랑스의 주택정책의 실상과 21세기 전망에 관한 소고”, EU연구 제13호 (한국의국어대학교 EU연구소, 2003), 36쪽.

10) 신성해, “프랑스의 주거계층분화와 공공정책에 관한 고찰”, 해외리포트(국토연구원, 2006), 131쪽.

원대상이 된다. PLUS는 ① 파리지역 월소득 4,100유로 ② 일드프랑스(Ile-de-France)지역 3,600유로, ③ 그 외지역 2,800유로의 경우에 지원대상이 된다. 대출기간은 장기간으로 40년에서 토지를 매입하는 경우 50년까지 연장된다.¹¹⁾ 프랑스 공공임대주택 임대료는 원가주의에 근거하여 개별적인 HLM 주택 단지별로 결정된다. 따라서 동일한 지역이라도 프로젝트가 다르면 임대료가 다르다. 특정한 HLM 임대주택에 대해서는 주택의 면적과 설비수준에 근거하여 m^2 당 정해진 임대료를 받도록 하는 제도(corrected surface area)가 운영되고 있다.¹²⁾ HLM 주택의 최종적인 임대료는 HLM 기관이 결정을 하는데, 그 범위는 정부가 정한 최저선과 최고선 사이에서 이루어진다. 임대료는 6개월마다 인상될 수 있으나, 임대료 상한선은 전체 임대료의 10%를 상회해서는 안된다.

1991년 도시에 관한 법률에서 사회적 혼합이란 용어를 사용하였다. 프랑스가 추진하고 있는 사회적 혼합은 기존 공공임대주택단지의 사회적 분리현상을 감소시키며, 신규공급되는 공공임대주택의 경우에 제한된 지역내 집중적으로 공급하는 기존방식을 지양하고 도시 및 지역차원의 균형을 고려하는 방식으로 추진되고 있다. 이와 같은 내용은 공공임대주택에 대한 내용을 다루고 있는 ‘건설 및 주거에 관한 법전’(Code de la Construction et de l’habitation)에서 법적으로 규정하고 있다. 이 법은 도시간 도시내부의 지역간 주거점유유형의 균형을 통한 사회적 혼합을 여러 조항에서 명시하고 있다.¹³⁾

우선 법전 제302조-1조는 사회적 혼합을 보다 더 구체적 장치를 주택종합계획으로 규정하고 있다. 이 계획은 법정계획으로 광역지자체에 의해 5년 목표로 수립되며, 가장 중요한 목표와 원칙 가운데 하나로

11) Scanlon, K./C. Whitehead, 앞의 보고서, 8쪽.

12) 예를 들면 PLA 타입의 경우 저소득층의 월임대료는 m^2 당 4.22유로에서 5.49유로이다.

13) 봉인식, “프랑스 공공임대주택의 사회적 변화에 관한 연구”, 주택연구 제15권 4호 (한국주택학회, 2007), 36-37쪽.

코뮌간, 코뮌간 내 지역간 균형적이고 다양한 주택공급을 위하여 사회적 혼합의 기로에 있다. 이와 함께 2000년 제정된 ‘도시재생과 사회통합에 관한 법’(loi Solidarité et Renouvellement Urbain)은 사회적 혼합을 위해 15,000명 이상의 인구를 가진 기초지자체를 포함하는 50,000명 이상의 도시권 내 3,500명 이상의 인구를 가진 기초지자체 가운데 전년도 1월 1일 현재 공공임대주택비율이 전체주택재고의 20% 이하인 기초지자체에 대하여 공공임대주택을 공급하도록 규정하고 있다.

1.2 임대료 지원제도

프랑스의 임대료 지원제도는 크게 AL(Allocation de Logement, 주택수당)과 APL(Aide Personnalisée au Logement, 주택관련 개인보조)로 구분된다. 그리고 AL은 다시ALF(Allocation de Logement a caractere Familial, 가족주택수당)과 ALS(Allocation de Logement a caractere Social, 사회적 주택수당)로 구분된다. AL은 1948년 9월에 공포된 임대료법에 의해 처음으로 도입되었다. 프랑스정부는 세계 제2차 대전으로 파괴된 생산시설의 복구에 우선적으로 관심을 가지고 있었으며, 전쟁피해자에 대한 보상금 지급, 인도차이나 식민지 전쟁(1946-1954) 등으로 인해 재정적 압박이 가중되고 있었기 때문에 민간의 협조 없이는 국가가 독자적으로 주택문제를 해결할 수 없는 입장이었다. 따라서 민간부문에 대한 새로운 인센티브가 필요함에 따라 이를 위해 민간부문의 주택투자를 저해하던 주요 요소인 임대료 통제를 어느 정도 완화해야만 하는 상황에 이르렀다. 임대료 통제가 완화될 경우 임대료 상승으로 인해 임차인의 부담이 증가하게 되므로 이에 대한 보완책으로서 ALF를 도입하게 된 것이다.¹⁴⁾ 한편 APL은 1977년 추진된 주택재정지원개혁의 일

14) 김영태, “임대료보조제도의 도입가능성에 대한 고찰 : 프랑스 사례를 중심으로”, 국토연구 제265호(국토연구원, 2004), 80쪽.

환으로 도입되었다. 개혁이 추진된 배경은 다음과 같다. 1970년대 초 석유파동을 겪으면서 물가상승 등으로 소비자의 구매력이 급격히 추락하는 등 국민경제가 현저히 위축되자, 프랑스 정부는 재정지출의 합리화 및 국내시장 활성화 방안을 마련하기 위해 고심하였다. 사회계층간의 형평성 제고에 크게 기여하지 못하고 있다는 사회적 비판이 확산됨에 따라 1977년 개혁을 추진하기에 이르렀고, 이 개혁의 목표는 부동산 시장 자율화, 공공지출 감축과 가구에 대한 재원지원의 합리적 차등화로 요약되며, 주택소유권의 취득이 강조되었다. 이는 프랑스의 주택재정지원정책을 건축보조에서 개인보조 위주로 전환하는 계기를 마련한 것으로 평가된다. 두 제도의 차이점을 보면 AL은 사회보장법령(Code de la securite sociale)상의 제도이고, APL은 건축주택법(Code de la construction et de l'habitation)상의 제도다. 그리고 원칙적으로 AL은 임차인에게 지불되는 반면, APL은 임대인에게 지급된다. 즉, APL의 수혜자인 임차인이 실제로 부담하는 임대료는 임대인에게 직접 지급되는 금액을 제외한 나머지라 할 수 있다. 정부의 재정지원금이 주택부문에 사용되는 것을 확실히 담보하는 효과가 있으나 APL의 혜택을 받기 위해서는 거주하는 주택의 소유주와 국가간에 협약이 체결되어 있어야 한다.¹⁵⁾

2. 일본

2.1 공공주택 정책

일본은 공영주택 및 도시재생기구 임대주택에 대해서, 재류자격이 있는 외국인에 대해서, 일본인과 같은 입주자격을 인정하는 제도를 시행하고 있다. 일본은 2005년을 기점으로 ‘다문화공생’을 국가적 차원의 주요 과제로 설정하면서 정책의 일대 전환을 모색하여 ‘다문화공생사회를 목

15) 김영태, 위의 논문, 83-84쪽 참조.

표로 한 사업'을 중점 시책으로 내세우고 다문화공생추진에 관한 연구회를 운영하기 시작하였고, 2006년 3월 지방자치단체의 외국인 주민의 지원 시책에 대한 가이드라인인 '다문화공생추진계획'을 확정해 발표하였다. 다문화공생추진계획에서는 기존의 외국인을 단순한 지원의 대상으로 삼았던 데서 탈피해 공생관계로 설정하고 외국인 주민에 대한 행정서비스가 완비되고 이들의 인권이 보장되며 다른 문화에 대한 주민들의 이해와 개방적인 태도가 확립된 지역사회를 만들려고 한다. 따라서 이를 위해 의사소통을 위한 다양한 언어자원 제공, 거주와 교육, 노동, 의료, 복지, 보건, 방재 등 기본적인 생활환경을 보장하며, 다른 문화에 대한 일본인 주민의 의식계발과 외국인 주민의 자립 및 사회 참여를 촉진하여 상호 교류가 활성화되도록 하는 데 주안점을 두고 있다.¹⁶⁾

일본은 최근 외국인노동자 및 국제결혼 증가로 인해 외국인과 다문화가정이 급속하게 늘어나고 있는 추세이다.¹⁷⁾ 다문화가정은 일반가정에 비해 경제적으로 곤란한 처지에 있는 경우가 많은데, 현재 지속되고 있는 불안정한 경제상황은 이들의 생활여건을 더욱 악화시킬 것으로 우려되고 있다. 이러한 상황에서, 2009년 1월 일본에서는 최근의 경기악화가 일본에 정주하고 있는 외국인의 생활에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 점을 고려하여, 정부의 경제위기 대책 마련과 병행하여 정주 외국인 지원에 대한 대책을 마련하였다. 주택대책에서는 공공임대주택의 입주자격에 있어서 일본인과의 차별금지, 외국인의 민간임대주택의 원활한 입주를 위한 가이드라인 및 다언어를 이용한 임대차계약서 서식 보급 등을 실시하고 있다.¹⁸⁾ 또한 외국인에게는 통역 파견, 생활관습·

16) 주효진, "아시아의 다문화정책에 대한 비교 연구", 추계학술대회자료집(한국행정학회, 2008), 10쪽.

17) <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001074828>>을 보면 2011년 현재 일본의 외국인 등록자 수는 2,134,151명이다. 검색일 : 2012.8.15.

18) 예를 들면 가나가와현(神奈川県)의 현영주택 입주에 대한 안내가 한국어로도 서비스 되고 있으며 외국인의 입주자격에 대하여 설명하고 있다. <<http://www.pref>.

시장관행 등의 설명, 분쟁의 처리 등, 언어차이에 기인하는 문제에 대응하는 지원이 많이 행하여지고 있다.¹⁹⁾ 공영주택의 외국인의 입주에 대해서는, 처음부터 입주자 자격에 국적요건이 부가되어 있는 것은 아니고, 국토교통성에서도 외국인에 대하여 일본인과 같은 입주자격을 인정하도록 하고 있어, 외국인의 공영주택입주자수는 증가 경향에 있다.

주택입주 후에는 가정 쓰레기 등 일반폐기물의 취급, 지역의 관행을 둘러싸고, 외국인과 일본인 사이에 분쟁이 발생하는 사례가 있다. 이러한 분쟁은 관행의 차이에서 기인하므로, 지역의 관행 등을 외국인에게 주지하는 오리엔테이션을 자치회, NPO²⁰⁾등과 제휴해서 구축하고 있다.²¹⁾

일본에서 공공기관이 직접 공급하는 주택에는 공영주택, 개량주택, 공단주택, 공사주택 등 네 종류가 있다. 공영주택은 1951년에 제정된 ‘공영주택법’에 의하여 주택문제로 어려움에 처한 고령자, 장애자를 임대상대로 지자체가 건설하는 임대주택으로 2000년까지 235만 3,500호가 건설되었다. 공영주택의 입주자는 현재 동거하고 있거나 동거하려고 하는 친족(약혼자 포함)이 있을 것(단 노인, 신체장애자 및 그 외의 거주자의 안정을 도모할 필요가 있는 자는 독신입주가 가능) 등의 입주자격조건이 있다. 임대료를 저렴하게 하기 위한 정책방안으로 감가상각분에 관해서는 건설비로부터 보조금을 공제해서 산정하는 임대료 체계를 취하고 있다. 또한 공영주택의 임대료 한도액이 입주계층의 부담능

kanagawa.jp/osirase/07/1919/keneijyuutaku.html>, 검색일 : 2012.8.15.

19) 이를 안심임대지원사업이라고 하여 지방 공공단체, NPO·사회복지법인, 부동산관계 사업자 등이 제휴하여, 외국인 등이 입주하는 민간임대주택의 등록이나 거주에 관한 각종 지원을 하는 제도로 국토교통성과 후생노동성이 담당하고 있다.

20) Non-Profit-Organization의 약자로 영리를 목적으로 하지 않는 민간단체를 가리키고, 민간 비영리 단체로 번역된다. 1998년 12월에 시행된 일본의 ‘특정비영리활동 촉진법’에 근거한, 마을조성의 추진 등 17개 분야의 활동을 하고, 동법의 요건을 충족하는 단체는 특정 비영리활동 법인으로서 법인격을 취득할 수 있다.

21) 日本 総務省, 多文化共生の推進に関する研究会報告書(総務省, 2007), 16쪽.

력을 넘는 경우, 이에 필요한 경비의 일부를 국가가 보조하는 임대료 대책 보조제도가 1980년부터 시행되고 있다. 공단주택은 주택문제가 심각한 대도시지역이나 그 외의 도시지역에 정부의 출자금과 재정 투융자를 활용하여 양호한 도시환경의 조성과 함께 건설되는 주택으로 분양주택, 민영임대용특정 분양주택, 임대주택이 있다.²²⁾ 일본정부는 1970년까지 1가구 1주택을 실현하기 위해 1966년 ‘주택건설계획법’을 제정하여 민간건설부문을 포함한 종합적인 주택건설계획을 수립하였다. 1기 주택건설 5개년 계획을 통해 1968년 일본 전국의 주택보급률이 100%를 달성하게 되자, 2기 주택건설 5개년 계획에서는 주택수요를 충족하고, 주거수준을 향상하기 위해 ‘1인 1실’ 규모를 확보한 주택을 목표로 하였다. 3·5기에는 양적인 성공에도 불구하고, 주택수준의 격차가 증가하는 문제가 발생하자 주택금융제도를 통해 자가 주택 마련을 지원하기 위해 1974년 주택저당증권제도를 도입하게 되었다. 7기부터는 양질의 주택재고의 재정비와 지역 활성화를 위한 주거환경의 정비에 초점이 맞춰졌고, 8기에는 소비자를 위한 주택시장 정비와 무장애화율 20% 달성 등의 주거환경수준개선지침이 수립되었다. 2006년부터는 주택계획건설법을 대체하여 주생활기본법에 의한 주생활기본계획이 수립되어 기존 주택의 관리와 주거수준 향상, 주거안전 확보 등에 초점을 맞춘 주택정책이 전개되고 있다. 또한 2007년 주택확보 요배려자에게 대한 임대 주택의 공급촉진에 관한 법률을 제정하여 사회보장 또는 사회복지의 측면에서 주택정책에 관한 방향을 제시하였다. 동법의 적용 대상은 사회적 보호가 필요한 저소득층, 고령자, 장애인, 재해 피해자 등이며 외국인도 당연히 포함된다. 동법은 제정배경은 외국인을 포함한 저소득자 등 주택의 확보에 특히 배려가 필요한 자에 대해서는 거주

22) 주택건설계획법(2006년 폐지)에 따라 일본정부의 재정지원을 통해 건설되는 주택과 민간부문이 건설하는 주택에 대한 5년간의 주택건설을 목표로 일본을 10개 블록으로 구분하여 지방주택건설 5개년계획이 작성되었다.

안정성 확보가 주택정책의 주요한 과제임에도 불구하고 그 속성에 응한 적절한 규모, 구조 등을 갖춘 임대주택이 충분히 공급되지 않았다는 점과, 민간임대주택시장에 있어서 차임연체에 대한 분쟁 등²³⁾을 염려하여 외국인을 포함한 주택확보 배려자에 대한 입주제한이 전국적으로 발생하고 있다.²⁴⁾

일본이 다른 국가와 달리 특이한 점은 중앙정부 차원보다 지방자치단체 차원에서 더욱 적극적으로 다문화정책이 시행되고 있다는 점과 정부와 시민단체와의 거버넌스 운영체제가 원활하게 이루어지고 있다는 점이다. 따라서 우리나라의 경우에는 먼저 중앙정부 차원에서 각 부처별로 이루어지고 있는 다문화정책의 연계가 원활하게 이루어질 수 있는 방안들을 마련하는 것이 필요하며, 이러한 과정 이후 중앙정부와 지방자치단체 그리고 시민단체와의 거버넌스 운영체제의 활성화를 고려하는 것이 적합할 것이다. 주지하는 바와 같이 동법은 주생활기본법의 근본이념에 근거하여 사회적으로 보호할 필요가 있는 자를 위한 지원책을 명시하고 있으며 그 법적 범위를 형성하였다는 측면에서 높이 평가 할 수 있을 것이다.

이러한 제도는 국민의 안정적 주거생활을 위하여 주택문제의 해소와 보장이 과제인 우리에게도 주요한 관건이라 할 수 있다. 따라서 사회적

23) 국토교통성은 임차인에 대한 불법적인 차임징수행위가 증가하자 2011년 ‘賃貸住宅における賃借人の居住の安定確保を図るための家賃債務保証業の業務の適正化及び家賃等の取立て行為の規制等に関する法律案’을 공표했다. 이를 ‘임차인거주안정법’이라고도 한다. 이 법안의 배경은 임대주택의 임차인의 거주 안정을 도모하기 위해 차임채무보증업 등록제도와 차임에 영향을 미치는 채무변제 이력에 관한 정보의 수집 및 제공사업의 신설, 차임 등의 악질적인 독촉행위의 금지를 위한 법이다. 특히 외국인에 대하여 임대를 거부하는 차별 행위에 대하여 처벌하도록 규정하고 있다.

24) 외국인 입주자의 문제에 대하여는 稻葉佳子, “公営住宅および都市再生機構の賃貸住宅において外国人居住に関する研究”, 計劃系論文集 제75권 제656호(日本建築學會, 2010), 2404-2406쪽 참조

배려자를 위한 일본의 지원책은 참고가 될 수 있을 것이다. 물론 사회적으로 주택확보가 필요한 자의 속성에 맞는 주택공급 또한 중요하나 그보다 더 중요한 것은 지속적인 지원이라는 것을 간과해서는 안 된다. 일본은 공공, 공단, 공영주택이라는 주택정책체제의 세 가지 축 가운데 주택금융공고의 장기저리 용자에 의한 자가건설을 중시하고, 주택건설 5개년 계획에서는 민간자력에 의해 취득이 가능한 분양주택건설에 비중을 두어왔다.²⁵⁾ 일본 역시 유럽국가들의 교훈을 받아들여 공공임대주택을 공급하여 왔으며, 1950년대에 이미 임대주택의 공급이 분양주택의 공급을 상회한 적이 있지만, 주택정책의 중심은 자가공급이었다. 이와 같이 자가중심의 주택정책을 채택한 배경은 자가주택의 공급이 주택공급확대의 가장 유효한 수단이며 비용을 절약하는 방식이라는 실용적 입장 외에 주택정책을 경제정책의 수단으로 활용한 이유 때문이다.²⁶⁾ 공영주택과는 달리 도시재생기구의 임대주택을 UR임대라고 한다.²⁷⁾ 공영주택과 UR주택은 단지의 외국인 거주에서 서로 다르다. UR임대의 경우 보증인이 필요하지 않고, 소득제한이 없으며, 1인 가구도 입주가 가능하다. 이 때문에 외국인을 고용하는 기업에서 많이 사용하고 있다. 따라서 UR주택에 거주하는 외국인의 특성은 1인 가구부터 가족세대까지 다양하고 공영주택과 비교할 때 유동성이 많다. UR임대의 경우에는 주택의 자치회에 가입율이 떨어지고 활동을 잘 하지 않는다. UR임대의 주택관리자가 관리를 위탁하는 경향이 나타나고 있다. 그러나 공영주택은 자주관리를 위해 외국인도 일본인도 역할을 분담하지 않고 결과적으로 언어나 문화의 차이를 극복하기 위해 양자의 교류 관계가 형성되어 있다.

25) 정의철, 임대주택건설 활성화방안연구(서울시정개발연구원, 1998), 103쪽.

26) 일본의 경우 건설투자의 경제적 효과와 관련하여 10만호의 주택을 건설하는 경우 생산유발효과는 주택투자액의 약 2배가 되는데, 특히 자가의 경우, 차가에 비해 2.4배의 생산유발효과를 가지고 있는 것으로 판단하고 있다.

27) 稻葉佳子, 앞의 논문, 2397쪽.

2.2 임대료 지원제도

일본의 공영주택 등에 외국인이 입주하는 경우의 지원제도에 대하여 살펴보기로 한다. 먼저 임대료보조제도는 지방자치단체가 독자적으로 정주 인구확보 등의 이유로 소규모로 실시된다. 1993년부터 특정 우량 임대주택제도의 경우에 입주자의 수입에 따라서 임대료보조제도가 실시되고 있다. 임대료보조정책을 보급되기 위해서는 재원이 문제되며 국가와 지방자치단체간에 재원문제로 고민을 하고 있다. 임대료보조 대상주택은 특정우량임대주택제도처럼 미리 지정된 주택에 입주한 세대에 보조를 지급하는 방식과 대상주택을 정하지 않고, 먼저 대상세대를 선정하고, 임대료를 보조하는 방식이 있다. 일본은 지방자치단체가 독자적으로 실시하는 임대료보조정책으로, 입주자 임대료보조제도가 일반적으로는 시행되고 있다.²⁸⁾ 또한 차임채무보증제도는 국토교통성 및 후생노동성의 지원과 도도부현, 정령지정 도시, 도시재생 기구 등의 협력하에 1993년 설립된 고령자주택재단이 해당세대의 차임채무를 보증하며, 임대주택의 임대인에게 차임채납의 불안이 없도록 해당세대를 임대주택에 입주시키도록 하는 제도이다. 이는 외국인 세대에게도 적용되며, 재단과 차임채무보증제도의 이용에 관한 기본약정을 체결한 임대주택에 적용된다. 적용세대는 재류 카드, 외국인등록증명서, 특별영주자증명서, 특별영주자증명서와 같은 외국인등록증명서의 교부를 받은 자가 입주하는 세대이고 보증의 대상, 채납차임(공익비용 및 관리비용 포함), 원상회복 및 소송비용이다. 보증 한도액은 채납 차임의 12개월분에 해당하는 금액이고, 원상회복 및 소송비용은 월차임의 9개월분에 해당하는 금액이다. 단, 입주세대가 임대주택에서 퇴거할 경우에 적용된다.²⁹⁾ 기타 지역주택교부금제도 지방공공단체가 주체가 되어 공영주

28) 海老塚良吉, “アメリカとイギリスの家賃補助政策”, 東京経済大学会誌 第269号 (東京経済大学, 2010), 120쪽.

택의 건설이나, 거주환경정비 등 지역의 주택정책을 지원하기 위한 제도로, 공영주택 건설사업의 기존의 보조금을 하나로 통합하여 지방공공단체가 사용할 수 있는 자금이다. 근거법령은 ‘지역의 다양한 수요에 따른 공적 임대주택 등의 정비에 관한 특별조치법’으로 2005년부터 시행되었다. 이 제도는 이직 상황이 심각한 지역의 지방자치체가 이직자의 거주 안정을 확보하기 위하여 지원되며 지역의 다양한 수요에 따른 공적 임대주택 등의 정비에 관한 특별조치법에 따라 2005년부터 시행되었으며 외국인도 적용대상이 된다.³⁰⁾

3. 싱가포르

3.1 공공주택 정책

싱가포르는 작은 도시국가이지만 약 76%의 중국인, 17%의 말레이시아인, 7%의 인도인 등으로 구성되어 있는 다인종, 다문화사회이다. 이러한 인종구성요소는 싱가포르가 말레이연방으로부터 탈퇴하게 한 주요한 이유가 되었다. 이러한 다양한 인종현실은 1965년 독립을 가져왔고, 이후부터 다인종, 다문화가 싱가포르의 핵심적인 특성이면서 반드시 해결해야 할 과제가 되었다. 싱가포르의 대표적인 다문화정책 중 주택정책을 보면 가장 가시적인 것으로 정부 아파트(Housing and Development Board: HDB)로 대표되는 ‘인종쿼터정책’이 있다. 인종쿼터정책은 싱가포르를 집권하고 있는 인민행동당의 세 주요 인종그룹이 싱가포르의 특정한 지역에 집단 거주지를 형성하지 않도록 하기 위해 1980년대 중반에 도입하였다. 이러한 쿼터정책은 새 아파트의 판매와 재판매에

29) <http://www.koujuuzai.or.jp/html/page02_02.html>, 검색일 : 2012.8.23.

30) <<http://www.pref.aichi.jp/koeijutaku/chiiki/chiikijutaku.htm>>, 검색일 : 2012.8.23.

적용되었는데 각각의 지역에서 중국인, 말레이시아인, 인도인과 기타 인종 비율에 최대한계를 정하여 특정 인종이 특정 지역에 일정 비율 이상 모여 살지 못하도록 만드는 것이다. 즉, 분양받은 HDB는 동종 인종에게만 팔 수 있으며 각 HDB내에서 인구분포비율에 따른 적절한 수적 인 안배를 강제적으로 지정해 놓아 할당된 인종의 Flats이 다 차게 되면 동일 인종에게 더 이상의 거래는 허용되지 않아 자연스럽게 거주지역내 인종 혼합이 일어난다. 또한 모든 HDB Flats 지역은 다양한 규모의 Flats 을 의무적으로 구성하게 하여 인종과 종교뿐만 아니라 소득수준 및 다양한 연령의 거주자들이 거주하게 된다.³¹⁾ 이러한 싱가포르의 다문화주의 정책의 가장 기본적인 근거는 싱가포르 건국 초기에 형성된 헌법에 기반하고 있다.³²⁾ 1959년 자치정부를 수립한 싱가포르는 국민의 열악한 주거수준 개선을 최우선 정책과제로 설정하고 이듬해 공공주택기관인 주택개발청(HDB:Housing & Development Board)을 설립하였다. 이 기관은 주택정책의 입안·수행, 공공 주택의 건설, 뉴타운 공공주택단지의 관련 공익시설의 정비 등을 담당한다. 영국 식민지정부가 설립하고, 1927년부터 1959년까지 운영하고 있었던 싱가포르 개선 재단(Singapore Improvement Trust)의 업무를 이어받는 형으로 1960년에 설립되었다. 주택개발의 가장 중요한 역할은 공공 주택의 건설이며, 약 50년에 걸쳐 980,000동 이상의 공공주택을 건설하고, 전인구의 약 80%에 공공주택을 공급해 왔다. 주택개발청은 ① 건물관리그룹(Building Group), ② 단지관리그룹(Estates Group), ③ 조직업무 그룹(Corporate Group) 및 ④ 주택개발청 건물연구소(HDB Building Research Institute)의 3개의 그룹

31) 주효진, 앞의 논문, 7쪽.

32) 가장 중요한 조항으로는 일반적인 평등 보호와 비차별을 규정하고 있는 싱가포르 헌법 제12조와 제16조이다. 싱가포르 헌법 12장 (1) 모든 국민은 법 앞에서 평등하고, 법의 평등한 보호를 보장받는다. (2) 헌법에 명시적으로 규정되어 있는 경우를 제외하고는, 싱가포르 시민을....., 종교, 인종, 출생 유래 혹은 지역에 따라 차별할 수 없다고 규정하고 있다.

및 연구소로 구성되어 있다.³³⁾ 그리고 공공주택 공급을 통해 자가 소유 비율을 향상시키는 정책을 추진하였다.³⁴⁾ 국민의 자가비율을 높임으로써 주택 해결, 빈곤 극복, 정치적 소요를 예방하고, 다인종 및 문화의 통합을 실현하면 사회적 안정과 국가 형성 기반을 공고히 다질 수 있었다. 싱가포르의 자가취득 권장정책은 1964년 자가 소유촉진정책(HOS: Home Ownership Scheme) 수립, 1966년 ‘토지수용법’과 ‘주택개발법’을 제정하고, 1968년 기업 부담과 개인연금으로 조성되는 중앙연금기금(CPF: Central Provident Fund)에 의한 주택자금대출 등으로 제도적 틀이 마련되었다.³⁵⁾ CPF는 1955년 ‘CPF Act’에 따라 도입된 강제 저축제도로 CPF 공사(CPF Board)가 운영하고 있다. 싱가포르 정부는 1968년 CPF 중 일부를 주택구입자금으로 활용하도록 하여 부족한 주택구입자금을 안정적으로 공급하는 기틀을 마련하였다.³⁶⁾

3.2 주택금융기금제도

싱가포르의 경우에는 공급되는 공공주택의 80% 이상은 정부가 공급하고 금융까지 책임지는 구조로 되어 있어 주택수당제나 주택바우처 같은 제도는 살펴보기가 어렵다. 따라서 주택금융기금제도를 중심으로 살펴보기로 한다. 싱가포르의 가장 대표적인 사회보장제도인 중앙적립기금제도(CPF: Central Provident Fund)는 근로자를 대상으로 임금의 일

33) 財団法人 自治体国際化協会, “シンガポールの政策” (自治体国際化協会, 2011), 4쪽.

34) 싱가포르 인구의 90%가 HDB에 거주하며 10%정도가 HDB 주택을 임차해서 살고 있다. Belinda Yuen, “Safety and dwelling in Singapore”, *Cities* 제21권 제1호 (2004), 4쪽.

35) 최현실, “다문화가정 증가에 따른 한국 사회통합 정책 연구: 중국과 싱가포르의 상호성 원리의 한국 사회에 적용가능성”, 한국민족문화 제35호(부산대학교 한국민족문화연구소, 2010), 358쪽.

36) 이선주 외, 다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(III)(한국여성정책연구원, 2009), 67쪽.

정 비율을 매달 적립하여 정년퇴직 또는 노동불능 상태가 되었을 경우 지급하거나 재산형성을 목적으로 실시하고 있는 제도이다. 1968년 최초로 CPF 일부를 HDB 주택 구입자가 사용할 수 있도록 하는 공공주택 구입자금제도(Public Housing Scheme 도입)를 통해 저소득층, 무주택자가 저리의 주택자금 융자제도를 이용하여 소유하는 자가소유정책의 성공에 결정적 역할을 수행하였다. 공공주택 구입자가 공공주택 구입자금의 최초 납입금(downpayment) 20%를 개인부담없이 CPF 정규계정(Ordinary Account)에서 전액 융자 가능하다. 제도 도입 즉시 HDB주택임주 자격자들의 40%가 임대보다는 분양주택을 선택하였고, 1980년대 중반에는 90%가 분양주택을 선택하여 싱가포르가 현재의 높은 자가소유율을 보유하게 된 것이다. CPF는 주택구입자에게는 HDB구입시 주택가격의 80% 범위 내에서 장기저리로 주택구입자금을 융자해주고 HDB 주택 건설자금으로도 활용된다. 즉, 주택의 생산자 및 소비자 모두에게 유리한 조건으로 자금을 제공함으로써 주택건설 및 구입을 지원하고 있으나 단 HDB 구입과 건설시에만 적용될 수 있다.³⁷⁾ HDB Flats의 재원은 국가 세금이 아닌 수요자의 저축을 통해 조달하는 것을 원칙으로 함으로써 정부의 직접 집행 예산 비중은 적다. 대신 HDB는 주택구입을 촉진하기 위해 주택 구입능력을 고려하여 가격을 설정하고 주택 자금대출등의 재원지원을 통해 임대주택 소유를 촉진하고 있다. 또한 이와 병행하여 공공주택을 통한 투기와 부당이득의 소지를 없애기 위하여 주택매각의 조건과 주택구입자의 자격을 제한하고 있다. 즉 생애에 걸쳐 2회만 HDB 주택의 구입이 허용되며 구입시엔 5년의 의무거주기간을 준수해야 한다. 또한 5년 경과 후에 분양받은 주택을 환매할 시에도 HDB가 지정한 가격에 판매해야 한다.

37) 김민경/박병규, “저소득 거주자를 고려한 싱가포르 공공임대주택(HDB Flats)의 주택 정책”, 대한건축학회지 제25권 제7호(대한건축학회, 2009), 173쪽.

4. 시사점

외국의 다문화사회를 위한 주거정책을 살펴보았다. 프랑스의 경우에 공공임대주택을 통한 사회적 혼합의 의미는 중산층의 이탈을 막고 도시 공간적으로 균형적인 사회계층분포를 유도하는 것이었다. 프랑스의 공공주택정책은 혼합 보다는 연대, 통합의 개념이 강한 보다 현실적인 사회적 혼합방식이라고 할 수 있다. 주택문제해결을 위해 2006년 ‘주택을 위한 국가의 의무에 관한 법(Loi portant Engagement National pour le Logement)’을 제정하고 기존의 건설지원과 가구지원의 제도적, 재정적 틀을 강화한 지원정책을 추진하고 있다. 지방자치단체 차원에서도 임대주택의 확대를 위해 노력하고 있다. 프랑스는 공공주택의 경우 20세기 초부터 지방자치단체에 의해 건설관리되는 체계를 구축하여 운영해왔다. 국가는 공공임대주택의 건설, 매입, 정비 등을 통해 보조금, 용자 등의 형태로 공공임대주택기구에 의해 재정적 지원을 실시하며 용자금에 대한 이자할인을 실시하고 있는 점은 참고할 만하다. 그러나 차등적 주거비지원제도의 일반화는 1970년대 이전에 건축된 아파트단지의 도시성 저하와 주민의 부정적 인식을 가중시키고 공공임대주택단지의 계도화를 가져왔다는 점을 간과해서는 안될 것이다.³⁸⁾

일본은 공공주택 공급방식에서 기존 공공임대주택의 리모델링과 국공유지의 활용 등을 통해 사회적 자산에 대한 검토 및 관리를 통한 공공임대주택 공급이 통합적으로 이루어지고 있다는 점이다. 일본에서는 공공임대주택에 대한 기피 또는 배제현상이 거의 부각되지 않고 있다. 이는 일본이 시행한 공공임대주택 관련정책들이 미연에 문제를 방지해 왔기 때문이다. 일본의 공영임대주택단지는 평균 160세대의 소단위로 개발되며, 공영임대주택을 재건축하거나 새로 개발할 때 다양한

38) 진정수, “선진국의 저소득층 주택정책방향”, 국토연 2009-29(국토연구원, 2009), 163쪽.

유형의 공공 및 민간주택과 혼합하여 소득계층의 혼합을 추진하고 있다. 또한 우리나라와는 달리 정부가 주도적으로 다문화정책을 추진하는 것이 아니라 일본은 지방자치단체가 주도적으로 다문화정책을 추진하고 외국인을 위한 다양한 주거지원정책을 실시하고 있는 점은 법정정책적으로 수용하여야 할 부분이다.

싱가포르의 공공주택정책은 일관된 정책추진, 안정적 자금 지원, 전담기구의 설립을 통해 토지나 주택에서 발생하는 개발이익 사유화의 원천을 방지하고 주택 소유로 인한 불평등의 문제를 극복하고 있다. 물론 싱가포르도 시장 과열과 경기 침체 등의 과정 속에서 투기와 개발 붐, 구조조정의 과정을 거치기도 하였으나, 구미 및 유럽과는 다른 정책 기조하에서 나름대로 성공적인 공공주택 모델을 만들어 내고 있다. 이는 정책목표와 대상을 공공주택의 자가소유정책에 집중하여 전국민을 대상으로 이를 지원하는 체제를 장기간 구축함으로써 가능하였다. 특히 1964년에 마련한 주택소유권제도의 확립과정에서 CPF 적립금을 저소득층이 사용하여 공공주택구입을 용이하게 한 점은 여러 민족으로 구성된 국민이 경제적 성공을 다 같이 향유할 수 있도록 하는데 기여하였다.³⁹⁾ 이를 통하여 경제적 지원정책은 HDB 구입을 원하는 수요자에게 CPF기금을 장기저리로 공급한다. 우리나라 상황과 유사한 재개발계획과 뉴타운 정책, 영구임대주택형식의 공공임대주택이 공급되는 싱가포르의 HDB주택정책은 10-20년 단위의 장기적인 주택정책과 거주자들의 고급화된 수요와 욕구에 계속적으로 변화·부응하는 현재 정책의 융합에 성공의 요인이 있다

39) 진미윤/이현정, “싱가포르 주택정책과 주택공급체계”, 국토연구 제47권(국토연구원, 2005), 237쪽.

Ⅲ. 다문화사회를 위한 주거정책의 문제점과 개선방향

현재 저소득층을 위한 주거복지정책은 공공임대주택, 주거급여제도, 주택구입 및 전세자금 프로그램 등이 있지만 제도간 연계 없이 시행되고 있어서 비효율적이라는 문제점이 있다. 그 밖에 현행 주택지원제도에서 고용·복지 서비스와 연계가 부족한 것도 문제로 지적된다.⁴⁰⁾ 이러한 비효율성은 주택정책과 복지정책이 이원적으로 운영되는 현행 주거지원 전달체계 때문이다. 주거복지와 관련된 정책결정기관(국토해양부, 보건복지부 등)과 정책집행기관(행정안전부, LH공사 등)이 분리되어 있어 정책부처가 정책집행과정을 통제하기 어렵고, 이에 따라 서비스 중복 및 누락이 발생하고 있는 점이다. 국내 거주 외국인 가운데 절대다수를 차지하는 외국인 취업자와 결혼이주자들의 주거안정을 위한 맞춤형 주택정책이 실시된 예는 거의 없으나, 서울시의 경우 2010년 다문화 가족들의 자립을 돕고 조기 정착을 위해 전국 최초로 공공임대주택 40호를 공급했다. 2010년 5월 기준 서울시에 거주하는 다문화 가족은 약 54,912명이며, 주거형태 별로는 전·월세 42.2%, 본인·배우자 소유 33.0%, 배우자 부모소유 19.5%로 다문화가족의 자가 소유율이 낮은 편이다. 서울시는 저소득 다문화가족의 주거안정을 위해 소득인정액이 최저생계비 150%이하 다문화 가족으로 3인 이상 다자녀가족 또는 장애인이 있는 가족을 우선순위로 선정하였다.⁴¹⁾ 공공임대주택은 다가구주택을 서울시에서 매입해 시중 임대료의 40% 내에서 공급했다. 현 단계에서 외국인을 대상으로 하는 정책은 우선 주거복지의 수준을 내국인 수준으로 높이는 것과 저소득층인 다문화가족을 지원하는 법정정책 개선에 중점을 두어야 할 것이다.

40) 여경수, “비주택거주민의 주거복지 향상을 위한 법제개선방안”, 공법학연구 제12권 제3호(한국공법학회, 2011), 368쪽.

41) 서울시 보도자료, 2011. 2. 14, 1-3쪽 참조.

1. 주택공급에 관한 규칙 개정

일반적으로 저소득층의 주거수준을 제고하는 가장 보편적인 방법은 이들을 대상으로 공공주택을 공급하는 것이다. 우리나라의 경우도 내국인을 대상으로 하고 있는 공공주택 입주자격을 외국인에게 확대 적용하는 것을 검토해야 한다. 현재 우리나라의 저소득층을 대상으로 하는 공공주택은 영구임대주택과 국민임대주택이 있으며, 그 밖에 다세대·다가구 매입임대주택 등이 있다. 그러나 이들 공공주택은 공통적으로 ‘무주택 세대주’를 자격조건으로 하고 있다. 즉 현행 ‘주택공급에 관한 규칙’에는 외국인 투자의 촉진을 위해서 시·도지사가 고시하는 경우 특별공급이 가능하지만 무주택 세대주 요건에 묶여 실질적으로 외국인에게 임대주택 공급이 불가능하다.⁴²⁾ 외국인의 경우 주민등록이 없기 때문에 ‘세대주’를 증명할 수 없어 공공주택에의 접근이 사실상 제한되어 있다. 따라서 장기적으로 ‘주택법’을 개정하여 소정의 자격을 갖춘 외국인에게 내국인과 동일하게 공공주택 입주자격을 부여할 필요가 있다.⁴³⁾ 물론 다문화가족의 경우에는 공공기관 또는 민간업체에서 국민주택에 해당하는 공동주택을 공급할 때 주택공급에 관한 규칙 제19조 제1항 제7의 2호에 의하여⁴⁴⁾ 무주택 세대주인 다문화가족에 대한 특별

42) 주택공급에 관한 규칙 제19조(주택의 특별공급) 제1항에서는 국민주택 등의 분양을 받기 위해서는 무주택세대를 전제로 특별공급을 정하고 있다고 규정하고 있기 때문이다. 이로 인해 서울시가 외국인이 기업하기 좋은 경쟁력 있는 도시환경을 조성하고 외국자본의 투자유치를 촉진하기 위해 서울 서초구 우면동 우면2지구에 1000억원을 들여 지은 외국인 전용임대아파트가 96%의 공정률에도 입주자 모집공고를 하지 못하고 있다. <<http://www.asiatoday.co.kr/news/view.asp?seq=6889179>>, 검색일 : 2012.8.20.

43) 박세훈, “다문화사회를 위한 주택정책방향”, 국토(국토연구원, 2011), 33쪽

44) 제19조(주택의 특별공급) ① 사업주체가 국민주택 등의 주택을 건설하여 공급하는 경우에는 제4조 제1항에도 불구하고 입주자 모집공고일 현재 무주택세대주로서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자에게 관련기관이 정하는 우선순위 기준에

공급을 앞선함으로써 다문화가족의 주거 안정을 지원하고는 있으나 특별공급되는 주택의 수를 확대하여야 할 것이다..

2. 다문화가족을 위한 민간매입 임대주택의 활용

저소득층에 속하는 다문화가족의 주거안정을 위해서는 임대주택 공급확대정책이 지속가능하도록 정책적 합의를 끌어내는 것이 필요하다. 임대주택공급목표의 객관적 근거를 구체적 수준에서 제시함과 동시에, 민간 전월세임대부분과의 역할분담이 명확히 제시될 필요가 있다. 국민 주택기금을 통한 용자나 주택금융신용보증기금의 보증기능이 다문화 가족에 대한 실질적인 정책수단으로 확대되려면, 전세자금 공급계획을 확대한다고 되는 것이 아니라 금융일반에서 보편적으로 나타나는 금융 소외를 보완할 제도적 장치의 마련이 필요하다. 그 이유는 금융지원수단으로 전세자금 대출이 있으나, 저소득층의 낮은 신용도 문제로 인해 용자 확대에는 한계가 있다. 세제지원책으로 월세 임차료 및 전세차입금이자에 대한 소득공제가 있으나 소득세 면세점 이하의 가구가 많은 저소득층에게는 큰 실효성을 발휘하지는 못하고 있다. 주택임대차보호법상의 규제도 신규계약이나 계약갱신시 가격형성에 대해서는 적용되지 않는다.⁴⁵⁾ 따라서 민간부문의 매입임대부분을 적극 활용하는 것이 하나의 대안이며 이를 위한 규제 및 지원체계의 재정비가 필요하다. 이 민간매입 임대주택제도는 일본에서 시행되었던 1996년 공영주택법

따라 1회(제3호·제4호·제4호의2에 해당하는 경우는 제외한다)에 한정하여 그 건설량의 10퍼센트의 범위 안에서 특별공급할 수 있다. 다만, 시·도지사의 승인을 얻은 경우에는 10퍼센트를 초과하여 특별공급할 수 있다. 7의2 ‘다문화가족지원법’ 제2조에 따른 다문화가족의 구성원으로서 배우자와 3년 이상 같은 주소지에서 거주한 자.

45) 이종권, “저소득 무주택계층 대상 주택정책의 현단계와 주요 쟁점”, 부동산도시연구 제4권 제1호(부동산도시연구원, 2011), 76쪽.

개정을 계기로 시작된 기존 민간주택의 매입·임대방식에 의한 공영주택 공급제도와 1993년 특정우량임대주택 공급촉진에 관한 법률에 따라 공급되기 시작한 특정우량임대주택 정책은 민간주택을 활용한 저소득 가구의 분산방식이다. 특정우량임대주택은 민간토지소유자, 지방주택 공급공사 등이 건설계획을 수립하여 지자체의 승인을 받은 임대주택에 대해 건설비용의 1/3을 국가와 지자체에서 각각 보조하여 하위소득 25-50%(하위소득 80% 이하에서 지자체 재량으로 입주세대를 정할 수 있음)인 세대에 대해 비교적 저렴한 임대료로 제공되는 것으로, 2005년 현재 약18만 가구가 공급되었다.

한편 우리나라의 경우 정부의 공공임대주택은 2011년 기준으로 89만 여 가구로 우리나라 총 주택의 5.0%에 불과하다.⁴⁶⁾ 한국토지주택공사가 진행 중인 도시민 다가구 매입 임대사업도 올해 물량이 3900가구에 그치는 등 임대주택이 부족한 실정이다. 국민임대주택특별법에 의해 공급되는 국민임대주택단지의 대부분이 수도권 외곽에 위치하고 있어서 서울지역 수요를 흡수하기 어려우며, 다른 대도시 지역의 경우도 택지부족으로 인한 한계 때문에 국민임대주택의 원활한 공급에 어려움이 있다.⁴⁷⁾ 또한 매입방식에 의한 공공임대주택 정책이 실시되고 있다 할지라도 저소득층이 거주할 수 있는 저가주택은 크게 늘어나지 않는다는 점이다.⁴⁸⁾ 민간매입임대주택은 임대주택법에 따라 임대주택사업자로 등록하여 매입한 주택을 임차인에게 공급하는 방식이다. 임대주택을 공공주체가 중심이 되어 공급해야 한 측면도 있으나 전체적으로 필요한 정부임대주택 재고 중에서 공공임대주택이 담당하는 부분에는 한계가

46) <<http://www.ajnews.co.kr/kor/view.jsp?newsId=20120806000082>>, 검색일 : 2012. 8. 24.

47) 천현숙, “다가구매입임대주택정책의 개선방향”, 국토정책 Brief 제84호(국토연구원, 2005), 2쪽.

48) 정용우/김종선, “공공임대주택제도의 개선방안에 관한 고찰”, 부동산학회 제31권 (한국부동산학회, 2007), 83쪽.

있다. 즉 공공매입임대주택은 여러 지역에 소규모 주택으로 산재하고 있는 특성으로 관리상의 어려움이 있다. 이에 반하여 민간매입임대주택은 임대사업자가 소량의 기존주택을 매입하여 임대주택으로 공급하는 것이므로 임대주택의 품질이 일반주택과 다를 바가 없고 민간매입임대주택은 임대주택이 주택구역별로 볼 때 일정한 곳에 집중되지 않고 임대주택과 일반주택이 혼재하여 존재하므로 공공임대주택의 단점인 슬럼화를 예방할 수 있으므로 임대주택에 대한 사회적인 거부반응을 제거할 수 있다는 장점이 있다. 이처럼 정부에서 민간주택을 매입하여 저소득 다문화가족 또는 외국인에게 임대하는 방식으로 우리나라에서도 적극적으로 확대할 필요가 있다.

3. 다문화가족을 위한 용자지원의 확대

전세자금 용자지원의 재원은 국토해양부의 국민주택기금으로 용자원금회수, 이자수입인 자체재원과 정부내부수입을 포함한 외부차입으로 조성되며 대출원리금은 회수액 전액 재적립하여 국민주택기금 대출로 재운용된다. 저소득가구 전세자금 대출은 국민주택기금의 운영을 위탁 받은 우리은행, 농협중앙회, 기업은행, 하나은행, 신한은행 등 총 5개 기금수탁은행과 주택금융신용보증기금의 보증서 발급, 기초자치단체의 저소득가구 확인 추천서의 절차를 필요로 한다. 우선 저소득가구 전세자금의 대출을 지원받기 위해서는 기초자치단체에 저소득가구 대상자 추천요청을 하고, 기초자치단체는 저소득가구 추천대상의 적격여부를 확인한 후, 추천 대상자를 기금 취급은행과 신청인에게 통보한다. 그 후 신청인이 은행 대출서류를 구비하여 기금 취급은행에 대출신청을 하면 대출 자격, 보증대상, 연대보증인 적격여부 심사, 무주택확인 및 임대차 사실 확인 등을 통해 대출요건을 심사하여 대출약정을 하고 대출금을 지급하게 된다. 다문화가족의 주택구입 및 전월세 부담 완화⁴⁹⁾를 위해 저리의 주택자

금융자를 지원하고 있다.⁵⁰⁾ 또 하지만 정부주도하에 각 지자체에 배정이 되는 예산을 각 지자체에서는 집행을 하는데, 전세자금 융자 배정액에 비해 실제로 집행이 이루어지는 금액은 낮은 편이다. 지방자치단체의 번거로운 융자절차와 주무은행의 심사기간이 길고 대출심사가 엄격하기 때문이기도 하다. 또한 융자 한도액이 낮아 현실성이 없고 월세의 경우 월세보증금과 월세를 전세로 환산한 금액으로 대출한도를 책정하는 것이 아니라, 월세보증금의 70% 범위내에서 대출한도를 책정하기에 월세보증금이 낮은 대출한도액도 작아지며, 월세만으로 계약한 가구의 경우에는 대출이 불가능해 모든 저소득층에게 제대로 혜택을 주지 못하고 있다. 조건에 맞추어 직접 공급하는 지금의 방식에서 탈피하여 보다 더 많은 저소득 다문화가족에게 보다 효율적으로 혜택을 줄 수 있는 전세자금 융자제도를 활성화시키기 위해서는 지금처럼 단순히 국민주택기금의 배정액을 늘리기 보다 저소득 다문화가족에게 지원적합한 방식의 대출 절차 및 담보설정방식과 대출한도의 상향조정과 함께 주택금융공사의 보증한도를 높이고, 지속적으로 기금지원을 확대해야 할 것이다.

4. 임대차 계약 편의지원

외국인들은 언어문제와 우리나라의 임대차관행을 잘 이해하지 못하는 관계로 임대차 계약은 그리 쉬운 문제가 아니다. 일본 가나가와현(神

49) 2011년 2월 현재, 다문화가정을 위한 전세자금대출 금리는 4.0%에서 3.5%로 축소되고, 주택구입자금은 0.5% 떨어진 연 4.7%에 지원받을 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라 수도 권과밀억제권에 거주하는 최저생계비 2배 이내의 저소득근로자가 받을 수 있는 전세보증금 또한 기존 8000만원에서 1억원으로 상향조정되었다. <<http://www.asiatoday.co.kr/news/view.asp?seq=449767>>, 검색일 : 2012.8.25.

50) 서민의 주거안정 도모를 위하여 국민주택기금 중 전세기금을 2007년 2.8조에서 2008년 4.2조로 대폭 확대하였고, 주택금융공사에 따르면 2011년 1월 부터 11월 까지 전세자금보증 공급액은 모두 8조 4731억원에 달한다. <<http://fn.segye.com/articles/article.asp?aid=20111211001399&cid=0501010000000>>, 검색일 : 2012.8.25.

奈川県) 같은 경우에는 외국인이 언어의 장벽 등으로 주거 공간을 찾기 어려울 때 관계기관의 협력으로 임대주택을 중개하는 부동산 중개업소를 소개하거나 입주 후의 문제상담, 통역 자원봉사자의 파견 등을 실시함으로써 외국인의 거주 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다.⁵¹⁾ 또한 외국인이 거주시 준수해야 할 주거생활규칙, 주택임대 매뉴얼 등을 한국어, 영어, 중국어 등의 언어로 번역한 책자를 제공하고 있다. 호주의 경우에는 북부지역인 Darebin, Whittlesea, Banyule, Nillumbik 등을 관할하는 스펙트럼 이주자원센터(Spectrum Migrant Resource Centre:Spectrum MRC)는 지역의 이주민과 난민을 위한 정착서비스로서 무료로 공공주택 거래지원 서비스와 긴급주택기금을 통하여 임대숙소를 지원하고 있다. 또한 최대 1,000달러까지 백색가전구입자금을 무이자로 지원한다.⁵²⁾ 우리나라도 외국인의 임대차 계약 편의를 지원하기 위한 정책들이 도입된 적이 있다. 구 산업자원부는 2003년 ‘외국인 생활환경개선 5개년 계획’을 발표하면서 외국인의 임대차 관련 분쟁소지를 줄이기 위하여 Invest KOREA 주관으로 외국인용 영문 주택임대차 표준계약서를 마련하도록 하였다.⁵³⁾ 한편 인천경제자유구역청은 송도와 영종지구 에 외국어로 중개행위가 가능한 업소를 선정하여 이를 외국인 전용 부동산중개업소로 지정·운영하고 있다. 이러한 정책들은 주로 영미권의 소득수준이 높은 외국인을 대상으로 하는 정책들이지만 소득수준이 낮은 외국인 노동자들에게도 필요한 정책이다. 임대차 계약과 관련하여 도움이 필요한 경우 대부분 지인이나 민간단체의 도움을 받는다. 우리도 자치단체에서 부동산 중개업소와 계약을 체결하여 외국어로 된 표준 임대차계약서를 마련하고 시에서 이를 지정하여 운영한다면 외국인의

51) <<http://www.pref.kanagawa.jp/mlt/f417454>>, 검색일 : 2012.8.25.

52) <[http://www.spectrumvic.org.au/Settlement-Family/Assistance-Support#housing assistance](http://www.spectrumvic.org.au/Settlement-Family/Assistance-Support#housing%20assistance)>, 검색일 : 2012.8.25.

53) <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=019&aid=0000039554>>, 검색일 : 2012.8.26.

불편이 상당부분 해소될 수 있을 것이다.⁵⁴⁾

5. 다문화가족을 위한 주택바우처제도의 개선

한국보건사회연구원에서 2008년 실시한 다문화가족실태조사를 보면 결혼이민자와 한국인 배우자의 직업분포도를 보면 단순노무종사가 각각 24.4%, 20.6%로 나타났고, 취업중인 결혼이민자의 종사상 지위를 보면, 임시근로자가 30.3%로 가장 많았으며, 일용근로자인 14.3%까지 합할 경우 44.6%가 임시직 또는 일용직으로 종사하고 있는 것으로 나타나 직업의 불안정을 나타내고 있다. 저소득 임차인의 주거안정은 정부의 성격을 막론하고 정책 입안자에게 중요한 현안이 되어 왔다. 물리적이고 직접적인 임대주택의 공급을 통해서 이를 이루려는 시도가 먼저 이루어지지만, 다른 한편으로는 주거비의 일부를 지원해 주는 간접적인 방식이 통용되고 있다.⁵⁵⁾

주로 저소득층에 속하는 다문화가족의 주거안정을 위한 주거비보조 제도는 현행 ‘국민기초생활보장법’에 의한 주거급여가 있다. 한도액은 4인가족 기준으로 19·23만원(2010년) 수준이다. 한편 서울시 등 지자체 중에서도 자체적으로 사회복지기금 관련 조례를 제정하고 주거비 보조 정책을 시행하고 있으나 아직은 미흡한 수준이다. 따라서 이에 대한 정책적인 대안으로는 소득에 비례하여 임대비를 지출할 수 있도록 임대료를 차등화하거나 임대료에 대한 지원을 실시하는 방안을 고려할 수 있다. 주택 수요층을 직접적으로 보조하는 제도가 미비한 우리로서는 주거계층분화를 해소하기 위하여 프랑스에서 채택한 공공정책들이 충분히 참고할 만한 사례라고 할 수 있다. 이 경우 현실적이고 유효한

54) 박세훈, 앞의 논문, 35쪽.

55) 박미선, “미국 주택바우처 프로그램의 저소득층 주거안정성과 정책적 시사점”, 도시행정학보 제5집 제2호(한국도시행정학회, 2012), 122쪽.

정책방향은 저소득 서민층의 지불능력을 높여주는 것으로 문제의 핵심은 서민층의 저소득에 기인한 지불능력 부족에 있다는 점이다. 따라서 주택임대료보조제도 즉 주택바우처제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 주택바우처는 그동안 저소득층의 주거지원이 공공임대주택 위주로 지급되는 것에 대한 보충적 선택수단으로써 민간 전월세 거주 저소득층의 임대료 과부담을 지원할 목적으로 하는 정책이다. 참고로 2009년 이용섭 의원이 대표발의한 주택법 개정법률안에 따르면, 평균소득 30% 이하 무주택 가구에 대하여 연간 120만원을 보조하는 내용을 담고 있다. 그러나 주택바우처제도가 실효성을 가지려면 근본적으로는 충분한 복지재정의 배분이 있어야 할 것이다.⁵⁶⁾

주택바우처는 현재 주거수준이 열악한 민간 전월세 주택을 최저주거 기준으로 끌어올리면서도 이와 같은 임대료 부담 완화 효과를 낼 것으로 기대된다.⁵⁷⁾ 그러나 최근의 전세난이 저소득층의 집구하기의 어려움과 함께 임대료 상승을 동반하고 있다는 점에서 주택바우처 시행은 임대료 상승을 부추길 가능성이 매우 높다고 할 것이다. 이런 점에서 주택바우처 시행에 앞서 민간 전월세 시장에 대한 수급 상황, 다문화가족 저소득층의 주거실태 등이 보다 상세히 파악된 후 제도 시행의 부작용을 제어할 수 있는 방안들이 모색되어야 할 것이다. 주택바우처는 본사업 이전에 시범사업의 형태로 각기 다른 주택시장 상황에 적용해 봄으로써 그 파급효과를 사전에 예측해 보고, 단계별 시행 및 지역별 차등 시행 등이 논의될 필요가 있다. 공공임대주택의 보완 수단으로 주택바우처를

56) 국토해양부의 용역결과 ‘주택바우처 제도도입방안 연구’(07. 7. 6-’07. 12. 31)’에 따르면, 주택임차료 보조 대상 가구는 평균소득 30% 이하로 추정하였을 때 전국 65만가구이며, 가구당 지원금액은 연간 120만원 소요될 것으로 예상된다. 전국 65만가구에 대해 연간 120만원 비용이 소요되는 것으로 가정하면, 주택임차료 보조금은 연간 7,800억원 소요될 것으로 추계되었다. 국회, 이용섭의원 대표발의 주택법 일부 개정안, 제안이유서(국회, 2009), 7쪽

57) 진미운, “주거급여와 주택바우처”, 복지동향 제132호(참여연대, 2009), 15쪽.

도입할 경우, 지원자간 지원의 형평성이 마련되어야 할 것이며, 주택바우처의 지원 기한을 정해야 할 것인지, 소득계층별로 지원에 어떠한 차등 요인을 둘 것인지 지원기간, 지원금, 지원방식 등이 구체적으로 마련되어야 할 것이다. 서민의 주거비부담 완화와 주거안정을 추구하는 수요자 중심의 지원방식인 주택바우처제도의 도입을 위한 활발한 논의가 필요하며, 주택바우처의 도입 근거는 주택법으로 해야 할 것이다.⁵⁸⁾ 그러나 주택바우처제도의 시행으로 긍정적인 측면뿐만 아니라 임대료 상승 등 부정적인 측면도 예상된다는 점에서, 일정기간의 시범운영 단계를 거친 후에 주택바우처제도를 본격 시행하여야 할 것이다.⁵⁹⁾

6. 다문화가족지원법의 개선방안

다문화가족의 지원에 대한 국가와 지방자치단체의 노력이 필요하다. 공감대가 형성되어 2008년 ‘다문화 가족지원법’이 제정되었다. 동법 제3조에서는 다문화가족의 안정적인 가족생활을 영위하기 위한 제도 여건은 지방자치단체에서 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 각 부처에서의 다문화 관련 정책은 결혼이민자 또는 이주여성에만 국한하여 실시하고 있으며, 다문화가족의 주거지원을 위한 사업은 미미한 실정이다. 다문화정책은 중앙정부로부터 지방으로의 이양을 통하여 지방자치단체 중심의 서비스 전달체계를 구축하고 있다. 이를 위해서는

58) 여경수, 앞의 논문, 381쪽

59) 현재 서울형 주택바우처는 보조대상자의 주택소유자에게 임대료를 상계하는 조건으로 매월 25일에 임대료를 지급하되, 주택소유자 명의의 예금계좌에 입금하는 것이 원칙이지만 대부분은 보조대상자 명의의 계좌에 입금하고 있다. 바우처금액은 세대원수에 따라 매월 정액으로 지급하고 있으며, 1-2인 세대는 매월 43,000원, 3-4인 세대는 매월 52,000원, 5인 이상 세대는 매월 65,000원이다. 박은철, “서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안”, 서울시정개발연구원 연구보고서(서울시정개발연구원, 2011), 4쪽.

지방정부는 지방의 특성을 파악하고 지역주민의 의견을 적극적으로 수렴하여 사업을 실시함으로써 다문화정책의 결정과 집행과정에서 핵심적인 역할이 요구된다. 그러나 지방자치단체가 추진하는 다양한 정책이 중복집행 혹은 행정의 비효율성이라는 문제점을 지적할 수 있다. 즉 다문화 관련 법률만 10여개 가까이 되고, 대부분의 정부 부처는 다문화와 관련된 정책을 수립하여 집행하고 있으나 각 소관부처간에 정책목적이 상이하고 사후관리에 그 초점이 있어 각 정책이 산발적이고 전시적이라는 비판을 면하지 못하고 있다.⁶⁰⁾ 다문화가족과 관련된 정책들이 유관기관과의 협조체계를 이룰 수 있도록 지역의 다문화 관련한 사업들이 통합·조정되어야 한다. 특히 저소득 다문화가족의 주거문제를 해결하기 위해서 다문화가족지원법 제6조를 개정하여 주거지원에 관한 규정을 추가하고, 저소득 다문화가정에 공공임대주택의 공급을 확대하는 정책들이 확대 시행되어야 할 것이다.

IV. 결 론

다문화사회에 있어서 외국인과 저소득 다문화가족을 위한 주거문제는 형평성과 사회통합을 촉진하기 위한 사회정책의 한 분야임에도 불구하고, 우리나라의 공공주택관련법과 정책에서는 중요하게 다루어지지 않았다. 우리나라에서 외국인과 다문화가족에 대한 주택정책은 이제 논의가 되고 있다. 서울시와 같은 일부 지방자치단체가 국내 거주 외국인의 주거편의를 지원하는 정책을 시행하고 있지만 다문화시대에 주거정책을 해결하기에는 많은 문제를 안고 있다. 즉 외국인의 거주자격에 차이가 있으며, 다문화가족의 소득수준의 차이도 크다. 정부는 가장

60) 조규범, “다문화사회를 위한 입법론적 소고”, 현대사회와 다문화 제1권 제1호(푸른길, 2011), 49쪽.

취약한 상황에 처한 이들의 주거문제에 대응하는 것 이외에도 주택정책을 통해서 추구해야 할 목표들이 있다. 주택시장이나 공적 자원 배분을 포함하는 주택체계가 잘 작동해서 모든 사람들에게 적절한 주택이 제공되도록 노력해야 한다. 이를 위해서 국가는 주택 공급을 적절한 수준으로 유지해야 하고, 기존 주택을 효율적으로 활용해야 하며, 저렴한 임대주택을 충분히 확보해야 하고, 특별한 어려움이 있는 이들의 필요를 고려해야 한다. 따라서 우리나라에서 외국인과 다문화가족을 위한 주거정책의 개선을 위하여 법정정책 측면에서 외국의 사회적 문제점으로 나타난 공공주택에 있어서 법과 정책들을 비교하고 시사점을 도출하였다. 프랑스와 일본은 일정한 체류자격을 가진 외국인에게도 공공주택의 입주를 허용하고 있다. 특히 다인종국가인 싱가포르의 사회적 혼합은 주택정책에서 나아가 국가정책이라 할 수 있을 만큼 중요한 정책이다. 사회적 혼합을 위해 HDB의 공급을 인종별로 규제하는 강제정책과 단지 내외부에 다양한 공공시설을 배치하여 사회적 혼합을 유발하는 정책은 고려할 만하다. 다문화시대에 외국인임대주택 입주 및 분양을 허용하기 위하여 주택공급에 관한 규칙 개정의 필요성이 있고, 저소득층을 위하여 저소득층이 실질적으로 혜택을 받을 수 있는 실효성 있는 제도를 마련하고 그에 대한 재원을 확대해야 할 것이다. 또한 임대차계약시 외국인을 위한 편의를 제공하고, 임대료보조제도의 활성화를 통하여 다문화시대에 외국인과 다문화가족이 함께 사회적 통합을 이룰 수 있는 법정정책 기틀을 마련하여야 할 것이다.

(투고일 2012년 8월 31일, 심사(의뢰)일 2012년 9월 14일 게재확정일 2012년 10월 12일)

주제어 : 다문화사회, 공공임대주택, 임차인보호, 주택정책, 사회통합, 주택바우처, 임대보조, 다문화가족지원법

참고문헌

1. 논문

- 김민경/박병규, “저소득 거주자를 고려한 싱가포르 공공임대주택 (HDB Flats)의 주택 정책”, 대한건축학회지 제25권 제7호, 대한건축학회, 2009, 1-8쪽.
- 김영태, “임대료보조제도의 도입가능성에 대한 고찰: 프랑스 사례를 중심으로”, 국토연구 제265호, 국토연구원, 2004, 77-87쪽.
- 김유경, “다문화가족의 실태와 정책방안”, 보건복지포럼, 한국보건사회연구원, 2009, 29-52쪽.
- 박미선, “미국 주택바우처 프로그램의 저소득층 주거안정성과 정책적 시사점”, 도시행정학보 제5집 제2호, 한국도시행정학회, 2012, 121-154쪽.
- 박신영, “공공임대주택정책비교”, HURI FOCUS, 주택도시연구원, 2007, 1-50쪽.
- 봉인식, “프랑스 공공임대주택의 사회적 변화에 관한 연구”, 주택연구 제15권 4호, 한국주택학회, 2007, 25-47쪽.
- 신성해, “프랑스의 주거계층분화와 공공정책에 관한 고찰”, 해외리포트, 국토연구원, 2006, 128-134쪽.
- 여경수, “비주택거주민의 주거복지 향상을 위한 법제개선방안”, 공법학연구 제12권 제3호, 한국공법학회, 2011, 363-388쪽.
- 이종권, “저소득 무주택계층 대상 주택정책의 현단계와 주요 쟁점”, 부동산도시연구 제4권 제1호, 부동산도시연구원, 2011, 75-100쪽.
- 정용우/김종선, “공공임대주택제도의 개선방안에 관한 고찰”, 부동산학보 제31권, 한국부동산학회, 2007, 72-83쪽.
- 주효진, “아시아의 다문화정책에 대한 비교 연구”, 추계학술대회자

- 료집, 한국행정학회, 2008, 1-16쪽.
- 진미윤, “주거급여와 주택바우처”, 복지동향 제132호, 참여연대, 2009, 12-16쪽.
- 규 범, “다문화사회를 위한 입법적 대응방향”, 현대사회와 다문화 제1권 제1호, 푸른길, 2011, 34-39쪽.
- 최현실, “다문화가정 증가에 따른 한국 사회통합 정책 연구 : 중국과 싱가포르의 상호성 원리의 한국사회에 적용가능성”, 한국민족문화 제35호, 부산대학교 한국민족문화연구소, 2010, 343-375쪽.
- 稻葉佳子, “公営住宅および都市再生機構の賃貸住宅において外国人居住に関する研究”, 計劃系論文集 第75巻 第656号, 日本建築學會, 2010, 2397-2406쪽.
- 海老塚良吉, “アメリカとイギリスの家賃補助政策”, 東京經大学会誌 第269号, 東京經濟大学, 2010, 97-123쪽.
- Belinda Yuen, “Safety and dwelling in Singapore”, *Cities* 제21권 제1호, 2004, 19-28쪽.

2. 기타

- 박은철/오근상, 서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안, 서울시정개발연구원 연구보고서, 서울시정개발연구원, 2011.
- 이선주 외, 다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축 (III), 한국여성정책연구원, 2009.
- 정의철/김은난, 임대주택건설 활성화방안연구, 시정연 98-R-25, 서울시정개발연구원, 1998.
- 진정수/전성제, 선진국의 저소득층 주택정책방향, 국토연 2009-29, 국토연구원, 2009
- 日本 総務省, 多文化共生の推進に関する研究会報告書, 総務省, 2007.

Scanlon, K./C. Whitehead, “French Social Housing in an International Context”, *OECD EconomicsDepartment Working Papers* 제862호, 2011.

[Abstract]

A Study on the Law Policy of Supportive Housing for Multicultural Society

Myung-Yeop Kim*

The foreign population in South Korea marked about 1 million as of 2011.

This study was proposed for improving the supportive housing problems of foreigners and multicultural families with multicultural society in Korea.

I was examined to the public rental housing policies of France, Japan and Singapore. This implies that housing policies should be improved in the direction of achieving the of social integration. The HLM Built massively since 1950s in France. and it was conceived by the principle of social mix. The Singaporean housing policies shows the housing provision system that includes housing market, housing supply and distribution, housing financing. Japanese housing policies are coincident with an international tendency toward privatization. The housing polices are necessity to which the nation must imperatively answer for foreigners and multicultural families. The right housing policies is needed at a right time to spearhead a society in a desirable direction. Its ultimate goals of the long-range public housing development are clearly addressed including funding sources to execute the relevant law polices for multicultural society. And multicultural hosing policies should be collaborated with the related government departments. So we should

* Assistant professor, Seonam University

specifically divide roles between government departments and local governments for multicultural housing policy.

Key Words : multicultural society, public rental housing, protection of lessee, housing policy, social integration, housing voucher, rental assistance, Multicultural Family Support Act