

비영리민간단체를 대상으로 한 주거복지 인식조사 연구

Non-Governmental Organizations' Perception on Housing Welfare Policy and Local Governance

김영태*

Kim, Young-Tae

김영주**

Kim, Young-Joo

Abstract

Today, Non-Governmental Organizations (NGOs) are considered to be an important actor in the policy process. Based on this fact, this study aims to analyze the perception of the housing-related NGOs in Korea. Questions were prepared around two main themes: housing welfare policy and local governance. The data were collected in 11 cities where multi-party talks on housing welfare were held in April and in May 2007. The results are as follows. When it comes to housing welfare policy, housing supply should be combined with rehabilitation policy of low-income households. The roles of local government are strongly emphasized. Stabilization of housing market is important, but concrete measures should be necessary to help those who cannot participate in housing transaction. Concerning local governance issues, local government is expected to play a great role in setting up a productive policy network; NGOs are inclined to rely on public aid; An emphasis is put on professional and academic education which can make housing welfare delivery system more effective. With the questionnaire survey results, evolution and characteristics of the NGO movements in the Korean housing sector and the recent change of housing policy orientations are explained. And, strengthening communication channel between central and local actors, participation of NGOs in the various housing surveys, establishing a regular forum on the local level, and so on, are proposed in the conclusion.

Keywords : Housing welfare, NGO, Local governance

주요어 : 주거복지, 비영리민간단체, 지역거버넌스

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

오늘날 비영리민간단체¹⁾는 환경, 주거, 복지, 인권 등 다양한 분야의 정책과정에서 매우 중요한 역할을 담당하는 이해당사자로 인식되고 있다.²⁾ 우리나라의 경우에도 1987년 '6월 민주화운동' 이후 2000년 말 현재 전국적으로 2만개 단체에 이르는 것으로 추산될 정도로 그 수가 급격히 증가한 이들은 더이상 비판에만 모든 노력을 기울이지 않고, 사회를 변화시키며 시민들의 자각과 참여를 이끌어내는 구심점으로서의 기능을 수행하고 있다.³⁾

이처럼 우리 사회에서 비영리민간단체의 역할이 점점 더 확대되고 있는 것은 분명하지만, 이들의 영향력과 결집력은 분야별로 차이를 보인다. 예를 들어 환경, 정치, 경제 등의 영역에 있어서는 비영리민간단체들이 전국적 네트워크를 형성하면서 보다 활발한 활동을 전개하고 있는 반면, 최근에서야 사회적 관심의 대상으로 부상한 주거복지 분야의 경우에는 비영리민간단체들의 활동이 상대

적으로 미미하다. 주거복지의 개념조차 아직 명확히 규정되고 있지 않는 만큼 이는 당연한 일인지도 모른다.

근래에 들어 정부가 다양한 주거복지 프로그램을 도입하고 있는데, 이러한 정책들이 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 현장에 대한 정보와 경험을 많이 축적하고 있는 비영리민간단체들의 적극적인 협력이 요청된다. 특히, 지역 주거문제에 있어서 혁신적인 변화를 이끌어내기 위해서는 지역에 기반한 주거운동이 활성화되어야 한다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 정책은 중앙정부 중심으로 추진되고 있

1) 국가 내에서 비영리 또는 공익적 목적으로 활동하는 시민단체를 포괄적으로 지칭하는 용어로서 비영리민간단체와 NGO(Non-Governmental Organization) 등이 혼용된다. NGO는 원래 '비정부기구'로 번역되며, 제2차 세계대전 이후 국제연합(UN)에 의해 정부 대표가 아님에도 불구하고 협의대상으로서의 지위를 인정받은 국제적 시민단체를 의미한다. NGO의 개념 범주에는 시민단체, 대중적 풀뿌리조직, 지역공동체, 자조직 기관 등이 포함되나 노조, 정당, 이익집단 등은 포함되지 않는다. 본 논문에서는 NGO대신 비영리민간단체라는 용어를 사용하기로 한다.

2) 배용환(2007), "참여거버넌스와 지역NGO의 역할: 정책참여를 중심으로", 한국NGO학회, 「NGO연구」, 제5권 제1호, pp. 113-152.

3) 서울시정개발연구원(2000), 「NGO와 친구하기」, pp. 3-4.

4) 서종균(2001), "지역주거운동", 한국도시연구소, 「도시와 빈곤」, 2001. 12, 통권53호, pp. 84-86.

*정회원(주저자), 건설교통부 서기관, 정책학박사

**정회원(교신저자), 중앙대 주거학과 조교수, Ph.D.

고, 지역 내에서조차 단체들 간의 교류가 활발하지 않기 때문에 지역수준에서의 효과적인 주거복지 거버넌스(governance)⁵⁾는 아직 구축되지 않고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 흩어져 활동하고 있는 주거부문 비영리민간단체들이 주거복지에 대해 현재 가지고 있는 생각을 종합적으로 파악해 보는 것은 학문적 그리고 정책적 측면에서도 중요한 작업이 될 것으로 판단된다.

본 연구에서는 우리나라 주거운동의 발전과정과 특징, 최근 정책환경의 변화, 주거부문 비영리민간단체의 범위, 외국사례 등에 대해 살펴본 후, 주거복지 분야에 포함될 수 있는 단체들의 범위를 설정하고 이들이 현행 주거복지정책 및 주거복지 지역거버넌스에 대해 가지고 있는 시각들을 분석해 보고자 한다. 또한 이러한 분석결과를 바탕으로 장기적으로 주거부문의 비영리단체를 활성화시키기 위한 방향도 함께 제시하고자 한다.

2. 연구방법

주거운동과 주거부문 비영리민간단체에 대한 고찰은 문헌에 의존하였으나, 본 연구의 핵심인 의식조사 분석결과는 지역 현장에서의 설문조사에 근거하여 도출하였다.

1) 조사개요

대통령자문기구인 빈부격차·차별시정위원회와 대한주택공사는 주거복지 지역거버넌스의 구축, 주거복지에 대한 관심 확대 유도, 정책의 현장성 강화 등을 위해 2007년 4월 18일부터 5월 29일까지 전국 11개 지역⁶⁾에서 주거복지 지역간담회를 개최하였다. 이 때 현장 관계자들의 의견을 보다 체계적으로 파악하기 위해 지역마다 50부씩, 총 550부의 설문지를 배포하여⁷⁾ 총 183부를 수거하였다(회수율 33%). 설문지는 크게 조사대상자의 일반사항, 현행 주거복지정책에 대한 의식, 주거복지 지역거버넌스에 관한 의식 등 세부분야에 해당하는 28문항으로 구성하였다.

2) 조사대상

본 연구의 조사대상은 간담회에 참석한 지역의 비영리민간단체들로서 주거운동에 관여하는 단체 외에 자활후견기관(집수리사업단), YMCA, 사회복지관, 노숙인쉼터, 경실련, 실업극복시민연대, 쪽방상담소 등 다양한 기관들이었다. 사전에 참석대상을 한정하는 것은 아니고, 간담회의 준비과정에서 지역 내에서 연락을 담당할 단체⁸⁾가 주거복지라는 목표를 추구하는 단체들을 자유롭게 추천하도록 했던 만큼 간담회에 참석한 비영리민간단체는 모두 주거복지와 관련이 있는 것으로 간주하였다. 경우에 따라서는 지역 현안의 이해당사자인 주민들이 참석하기도 했는데

이들도 비영리민간단체의 범주에 포함시켜 분석하였다. 또한, 간담회에 참석했던 지자체 공무원과 대한주택공사 직원도 설문지를 작성하였는데, 이는 비영리민간단체의 입장과 비교를 위한 자료로 활용하였다.

3) 조사의 한계

전국의 주거부문 비영리민간단체들을 대상으로 한 주거복지 관련 의식조사를 주제로 한 선행연구의 부재로, 시기별 비교까지를 포함하는 보다 정교한 분석의 틀은 마련하기 어려웠다. 주거복지의 영역이 구체적으로 규정되어 있지 않은 현실 속에서 어디까지를 주거부문의 비영리민간단체로 보아야 할 것인지에 대해서는 이론의 여지가 있을 수 있다. 또한 주거와 복지분야에 종사하는 단체들이 아직 만족할만한 수준의 지식과 경험을 축적하고 있지 못한 현실을 감안하여 현행 주거복지정책과 주거복지부문의 지역거버넌스 구축이라는 문제에 관해 다소 일반적인 사항 위주로 설문내용을 구성하였다.

4) 분석방법

수집된 자료의 분석은 SPSS version 12.0 프로그램을 활용하였으며, 주요 통계처리방법은 빈도, 백분율, 평균, 카이검증, 다중응답분석 등이었다.

II. 주거운동과 주거부문 비영리민간단체 고찰

1. 주거운동의 발전과정

우리나라에서 주거운동이 본격적으로 등장한 것은 1980년대이다. 이 시기에는 주로 재개발지구 철거반대 운동이 전개되었던 만큼, 주거운동의 뿌리는 빈민운동 또는 생존권수호운동이라 할 수 있다. 1980년대 말을 거쳐 1990년대에 접어들면서 천주교 빈민사목위원회가 중심이 되어 도시재개발법 개정을 추진하는 등 비영리민간단체는 정책의 영역으로 점차 활동범위를 넓혀나갔다.

이러한 과정에서 1996년에 개최된 UN주거회의(HABITAT II)는 주거운동에 새로운 변화를 불어넣었다. 이 회의에서 '모든 사람에게 적절한 주거(Adequate shelter for all)'와 '지속가능한 인간정주개발(Sustainable human settlements development)'의 원칙이 만장일치로 채택됨에 따라 주거 문제는 철거민들만의 문제가 아닌 보편적인 문제로 인식되기 시작하였다. 이를 계기로 주거권과 주거복지가 주거운동의 전면에 내세워지게 되었다.⁹⁾

이후 주거기본법 제정운동, 최저주거기준 법제화 등 주거복지의 기초를 다지기 위한 비영리민간단체의 활동들이 더욱 활발해졌다.¹⁰⁾ 최근에는 그동안 보건복지부의 지도·감독을 받아오던 자활후견기관(집수리사업단), 그리고 쪽방 및 노숙인 등과 관련된 단체들이 주거복지의 실현을 위한 논의의 장에 참여하기 시작했다. 주택정책이 다양한

5) 통치를 의미하는 정부(government)와는 구별되는 개념으로서, 협치(協治)라는 용어로 번역되기도 한다.

6) 대한주택공사의 지역본부가 위치한 광주(4.18), 대전(4.19), 인천(4.24), 원주(4.26), 대구(5.2), 부산(5.3), 제주(5.10), 전주(5.15), 청주(5.16), 수원(5.17), 서울(5.29).

7) 간담회시 발제문과 토론내용은 빈부격차·차별시정위원회·대한주택공사(2006), 「주거복지 지역간담회 보고서」 참조.

8) 이들은 주거연합과 주거복지연대의 협조를 받아 선정하였다.

9) 남원석(2004), "주거빈곤과 한국도시연구소 10년", 한국도시연구소, 「도시와 빈곤」, 2004. 11/12, 제71호, pp. 54-58.

10) 최저주거기준은 2003년 5월 주택법이 전면개정되면서 법제화되었으나 주거기본법의 제정은 아직 추진되지 않고 있다.

사회정책과 결합하여 취약계층의 탈빈곤을 지원할 수 있는 기반이 서서히 갖추어지고 있는 셈이다.

2. 주거운동의 유형 및 문제점

주거운동은 크게 지식인이 중심이 되어 정부의 정책을 비판하면서 대안을 제시하는 지식인 주도형과 집단행동적 성격을 띠는 주민주도형으로 구분된다.¹¹⁾ 보통 전자는 토론회, 공청회, 세미나 등을 통해 정책과정에 영향을 주는 등 이론적, 논리적 접근방식에 의존하고 있으며, 현장감이 다소 부족하다는 지적을 받는 반면, 후자는 시위, 항의방문 등 보다 직접적인 방식으로 영향력을 행사하며 때로는 집단 이기적 성향을 노출하기도 한다.

우리나라의 경우 사안에 따라서는 두 가지의 성격이 결합되기도 하지만, 정책과 현장에 모두 정통한 비영리민간단체는 드물다. 또한 주거관련 비영리민간단체의 전국적 또는 지역적 네트워크도 쉽게 형성되지 못하고 있다. 아직까지 주거복지에 대한 개념이 명확하지 않으며, 정책이 저소득층을 위한 '프로그램' 중심으로 추진되다 보니 각기 다른 부처의 이해관계를 뛰어넘는 것이 어렵기 때문이다.¹²⁾ 실제로 지자체의 복지연계망을 보면 복지, 보건, 자원봉사센터 등의 활동은 활발한 반면 타분야의 활동은 미약하며, 특히 주거, 문화관광 등의 영역은 연계망의 주변부에 위치하거나 단절된 상태로 존재하는 것으로 나타난다.¹³⁾ 한편, 비영리민간단체에 대한 시민들의 이해가 부족하기 때문에 직접적인 이해당사자를 제외한 일반인들의 지지와 참여의 폭이 넓지 않은 것도 문제이다.

3. 정책환경의 변화와 비영리민간단체의 역할확대

우리나라 주거운동의 뿌리가 철거반대 등을 내용으로 하는 빈민운동 또는 생존권수호운동이었던 만큼 정책당국과 비영리민간단체는 근본적으로 갈등관계를 형성해왔다. 거버넌스에 대한 중요성이 점차 강조되는 분위기 속에서도 협력보다는 대립관계가 주를 이루었다. 그러나 복지에 대한 수요증가와 참여정부 출범 이후 국가주도 복지체계의 한계를 극복하기 위해 정책과정에서의 민간참여가 더욱 강조되면서¹⁴⁾ 비영리민간단체는 정책과정에 적극적으로 참여하게 되었다. 이제 비영리민간단체는 제도권 내에서 우리사회를 변화시키는 이해당사자가 되었으며, 그에 따른 사회적 책임도 더욱 커졌다.

특히 2005년부터 복지의 지방화를 강화하기 위해 민·관이 참여하는 시·군·구 단위의 지역사회복지협의체 제

도가 도입되었다. 그러나 아직 주거부문 실무분과가 설치된 곳은 거의 없다. 이는 주거부문 비영리민간단체가 지역사회 내에서 다양한 복지서비스와의 연계에 많은 노력을 기울여야 한다는 점을 보여주는 것이라 할 수 있다.

4. 주거부문 비영리민간단체의 범위 설정

현행법상 비영리민간단체의 정확한 개념은 존재하지 않는다. 다만 2000년에 제정된 비영리민간단체지원법 제2조는 사업의 직접 수혜자가 불특정다수일 것, 구성원 상호간에 이익분배를 하지 않을 것, 상시 구성원수가 100인 이상일 것 등 지원대상의 자격만을 정하고 있을 뿐이다. 한편, 민법 제32조는 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 비영리법인이 될 수 있는 길을 열어 두고 있다. 법인이 되면 사회적 신용도가 증가할 뿐 아니라 보조금 등의 지원을 받기 쉬워진다.¹⁵⁾

사실 주거부문 비영리민간단체의 범위는 주거복지의 개념과 직접적인 관련을 갖는다. 주거복지는 기존의 주택정책보다 넓은 개념이므로 새로운 시각에서의 접근이 필요하다. 즉, 물리적 공간인 주택보다는 거주자 중심으로 접근해야 하기 때문에 '주택과 거주자의 관계'와 '거주자의 사회적 관계'라는 두 가지 차원을 모두 감안하여¹⁶⁾ 주거부문의 비영리민간단체들을 폭넓게 규정해야 할 것이다. 건설교통부뿐 아니라 보건복지부 등 다른 부처에 등록된 단체들까지도 포함되는 것으로 이해할 필요가 있다. 따라서 본 논문에서는 지도·감독주체보다는 업무영역과 활동목표에 근거하여 주거복지 지역간담회에 참석했던 단체들과 향후 주거복지 네트워크에 참여를 희망하는 단체들은 모두 주거부문에 속한 것으로 간주하기로 한다.

표 1. 주거복지 부문 비영리민간단체(예시)

구분	단체
주택공급	한국 해비타트
긴급주거지원	노숙인 쉼터, 쪽방상담소, 주거복지센터
임차인 참여지원	주민연대, 복지관, 노원 나눔의 집
주택수리	자활후생기관협회, 해뜨는 집, 사랑의 집 수리봉사단, 희망의 러브하우스

5. 외국의 주거부문 비영리민간단체

비영리단체의 역사는 1838년 영국의 반노예사회(The British Anti-Slavery Society)의 설립에서 시작되었고, 이후 1863년 스위스의 국제적십자사를 비롯한 인도적 차원의 원조활동을 하는 단체들이 곳곳에서 조직되었다.¹⁷⁾ 주거부문의 경우 국가의 개입이 본격화되기 전인 19세기에

11) 하성규(2007), 「한국인의 주거 빈곤과 공공주택」, 집문당, pp. 300-304.

12) 한 예로 행정자치부, 보건복지부, 건설교통부, 산업자원부가 각기 다른 기준을 마련하여 주택개발사업을 추진함으로 인해 현장에서는 형평성 저하, 중복수혜 등의 문제가 제기되고 있다.

13) 빈부격차·차별시정위원회(2006), 「지역복지 활성화를 위한 민관협력체계 구축방안 연구」, p.140.

14) 빈부격차·차별시정위원회(2004), 「차별과 갈등을 넘어」, pp. 65-68.

15) 건설교통부(2004), 「비영리단체의 공공주택사업 참여활성화 방안 연구」, pp. 9-20.

16) 김영태(2006), “주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제”, 「한국주거학회논문집」, 제17권 제1호, p. 129.

17) 윤준근(2004), NGO의 자율성 확보를 위한 경기도 지원정책 연구, 경희대학교 NGO대학원, 석사학위논문, p. 6-7.

박애주의를 기반으로 민간 기업가들이 자신들의 근로자를 위한 주택을 건설하기 시작하였고, 자유방임주의 하에서 주택이 정책적 관심이 되지 못하는 상황이 전개되자 공중위생 등의 이유를 내세워 불량주거의 문제를 제도적으로 해결하려고 하였다. 이후 오랜 기간을 거쳐 주거정책은 임대주택을 중심으로 하는 공급측면과 임대료 보조제도를 중심으로 하는 수요측면으로 발전하였고, 이들이 상호보완적 기능을 담당하면서 정부의 주거정책은 주로 시장소외계층에 대한 지원의 형태를 띠게 되었다.¹⁸⁾

현재 활동중인 외국의 주거관련 비영리민간단체의 사례를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 영국은 사회복지를 보조하는 다양한 자원봉사활동이 커뮤니티를 중심으로 조직되어 있는데 주택과 관련해서는 주택조합(housing association)을 비롯한 여러 분야의 비영리 전문조직들이 협력하여 노인이나 어린이, 여성난민, 알코올 또는 약물중독자, 정신장애자 등 취약계층을 위한 서포티드 하우스를 제공한다. 이때 물리적 수선과 관리책임은 주택조합이 지며, 일상적 운영은 Mind, Mencap, Turning Point, Alcohol Recovery Project 등 여러 분야의 전문조직이 맡는 경우가 대부분이다.¹⁹⁾ 비영리조직이 가장 활성화되어 있는 미국의 경우 독특한 건국과정과 건국이념을 바탕으로 지금까지 활발한 활동을 전개해 올 수 있었다.²⁰⁾ 한 예로 CDC(Community-based development corporation)는 저소득층 밀집지역에 저렴한 주택을 공급하는 한편, 사회서비스 제공, 고용창출 등의 역할을 담당한다. 프랑스의 사회적 기업(régie de quartier)은 임대주택단지 거주민의 고용창출 등을 지원하는데 이러한 단체들이 행하는 모든 활동들이 주거복지와 관련된다고 볼 수 있다.

III. 분석결과

1. 일반사항

조사대상자들의 근무지역은 대체로 골고루 분포되었으며, 경기지역이 14.2%로 가장 많았다. 성별 분포를 보면 77.0%는 남자, 23.0%는 여자였다. 평균연령은 43.4세로 40대(47.7%)가 가장 많았으며, 30대(23.8%), 50대(16.3%) 등의 순으로 분포하였다. 학력은 대학교졸업(중퇴)이 51.1%로 가장 많았으며, 대학원 이상도 25.9%였다. 응답자들 중 민간비영리단체에 소속된 경우는 62.8%였으며, 공사, 지자체 등에 소속된 경우는 37.2%였다<표 2>.

2. 주거복지정책에 대한 인식

조사대상자들이 생각하는 주거복지정책에 대한 의식을

18) 김영태(2006), 「프랑스 주거복지정책 100년의 교훈」, 삼성경제연구소, pp. 21-55.

19) 한국도시연구소(2006), 「영국 임차인 생활지원체계에 대한 연구」, pp. 8-9.

20) 이명식(2000), 한·일 비영리단체에 관한 비교연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, pp. 2-3.

표 2. 응답자 일반사항

내용	구분	f(%)
근무지역	서울	17(9.3)
	부산/경남	15(8.2)
	대구/경북	14(7.7)
	광주/전남	21(11.5)
	경기	26(14.2)
	강원	23(12.6)
	제주	21(11.5)
	인천	20(10.9)
	전북	11(6.0)
	충북	6(3.3)
	대전/충남	9(4.9)
계	183(100.0)	
성별	남자	134(77.0)
	여자	40(23.0)
	계	174(100.0)
연령	20대	11(6.4)
	30대	41(23.8)
	40대	82(47.7)
	50대	28(16.3)
	60대 이상	10(5.8)
	계	172(100.0)
학력	초등학교졸업(중퇴)	2(1.1)
	중학교졸업(중퇴)	6(3.4)
	고등학교졸업(중퇴)	24(13.8)
	전문대학교졸업(중퇴)	8(4.6)
	대학교졸업(중퇴)	89(51.1)
	대학원 이상	45(25.9)
	계	174(100.0)
소속	비영리민간단체	115(62.8)
	공사/지자체 등	68(37.2)
	계	183(100.0)

파악하기 위하여 주거복지정책의 목표 및 추진주체, 관계부처간 주거복지업무의 연계성, 주거복지, 최근의 주택정책과 주거복지와의 관련성에 대한 견해 등을 조사하였으며, 이를 응답자가 근무하는 소속단체별로 구분하여 비교해 본 결과는 <표 3>과 같다.

주거복지정책의 가장 핵심적인 목표를 묻는 질문에 대해 응답자의 47.0%는 ‘저소득층의 자립(자활)을 지원’하는 것이라고 답하였으며, 그 다음(33.5%)은 ‘저소득층에게 임대주택을 제공’하는 것이었다. 이러한 내용은 응답자의 소속에 관계없이 유사하게 나타났으나, 비영리민간단체 소속 응답자들이 공사 혹은 지자체 소속 응답자들보다 ‘저소득층에게 임대주택을 제공’하는 것을 주거복지정책의 주된 목표라고 지적한 경우가 더 많았다.

주거복지정책의 가장 중요한 추진주체가 어디라고 생각하는지에 대해 가장 많은 68.1%의 응답자들은 ‘건설교통부(주택공사)’라고 하였다. 그밖에 ‘보건복지부’와 ‘지자체(지방공사)’라는 응답이 같은 비율(각 16.0%)을 차지하였다. 한편 주거복지정책을 추진하는데 어느 기관이 가장 소극적인지에 대한 질문에는 53.9%가 ‘지자체(지방공사)’를 지적하였으며, 그 다음(20.0%)은 ‘건설교통부(대한주택공사)’로 나타났다. 이를 응답자 유형별로 살펴보면 비영리민간단체 소속인 경우 공사나 지자체 소속 응답자에 비해 주거복지정책을 추진함에 있어 가장 소극적인 주체를

표 3. 주거복지정책에 대한 의식

구분	내용	비영리민간단체 f(%)	공사/지자체 등 f(%)	총계 f(%)	통계값
주거 복지 정책 핵심 목표	저소득층에게 임대주택을 제공	38(38.0)	17(26.6)	55(33.5)	N.S
	저소득층의 자립(자활)을 지원	40(40.0)	37(57.8)	77(47.0)	
	주택공급확대로 주택보급률을 높임	12(12.0)	6(9.4)	18(11.0)	
	모든 사람이 주택을 구매하도록 지원	10(10.0)	4(6.3)	14(8.5)	
	계	100(100.0)	64(100.0)	164(100.0)	
주거 복지 추진 주체	건설교통부	66(66.7)	45(70.3)	111(68.1)	N.S
	보건복지부	18(18.2)	8(12.5)	26(16.0)	
	지자체	15(15.2)	11(17.2)	26(16.0)	
	계	99(100.0)	64(100.0)	163(100.0)	
소극적 주체	건설교통부	29(27.6)	4(6.7)	33(20.0)	$\chi^2 = 11.981^{**}$
	보건복지부	16(15.2)	11(18.3)	27(16.4)	
	지자체	53(50.5)	36(60.0)	89(53.9)	
	NGO	7(6.7)	9(15.0)	16(9.7)	
	계	105(100.0)	60(100.0)	165(100.0)	
자립지원방안 (다중응답 분석결과)	공공부조의 확충	30(26.5)	11(16.4)	41(22.8)	-
	주거문제의 해결	92(81.4)	55(82.1)	147(81.7)	
	상담서비스제공	7(6.2)	3(4.5)	10(5.6)	
	일자리 창출	89(78.8)	60(89.6)	149(82.8)	
	교육격차 해소	9(8.0)	5(7.5)	14(7.8)	
	계	113(62.8)	67(37.2)	180(100.0)	
자립지원방안 1순위	공공부조의 확충	20(18.5)	4(6.1)	24(13.8)	$\chi^2 = 7.030^*$
	주거문제의 해결	56(51.9)	33(50.0)	89(51.1)	
	일자리 창출	32(29.6)	29(43.9)	61(35.1)	
	계	108(100.0)	66(100.0)	174(100.0)	
자립지원방안 2순위	공공부조의 확충	10(9.3)	7(10.9)	17(9.9)	N.S
	주거문제의 해결	36(33.3)	22(34.4)	58(33.7)	
	일자리 창출	57(52.8)	31(48.4)	88(51.2)	
	교육격차 해소	5(4.6)	4(6.3)	9(5.2)	
	계	108(100.0)	64(100.0)	172(100.0)	
관계부처간 업무연계	효과적으로 업무연계가 되고 있음	9(8.0)	11(16.4)	20(11.1)	$\chi^2 = 8.115^*$
	효과적으로 업무연계가 되고 있지 못함	95(84.1)	44(65.7)	139(77.2)	
	모르겠음	9(8.0)	12(17.9)	21(11.7)	
	계	113(100.0)	67(100.0)	180(100.0)	
관계부처간 업무연계 안되는 이유	주거와 복지담당자 상호간 업무이해 부족	19(20.7)	5(11.6)	24(17.8)	N.S
	지자체에 주거복지 전달체계 미흡	44(47.8)	22(51.2)	66(48.9)	
	부처이기주의	11(12.0)	3(7.0)	14(10.4)	
	주거복지개념과 업무영역이 불명확	18(19.6)	13(30.2)	31(23.0)	
	계	92(100.0)	43(100.0)	135(100.0)	
주거복지 지원대상	저소득층은 모두 지원	55(49.5)	24(36.4)	79(44.6)	N.S
	자립의지있는 저소득층을 우선지원	56(50.5)	42(63.6)	98(55.4)	
	계	111(100.0)	66(100.0)	177(100.0)	
주택정책과주거 복지 관련성	최근 주택정책은 주거복지향상에 필수적	44(38.9)	15(22.7)	59(33.0)	$\chi^2 = 4.955^*$
	주택정책은 주거복지해결에 큰 영향을 못 미침	69(61.1)	51(77.3)	120(67.0)	
	계	113(100.0)	66(100.0)	179(100.0)	

N.S.: Not Significant * : .05 수준에서 유의적임 ** : .01 수준에서 유의적임.

‘건설교통부(주택공사)’로 생각하는 경우가 조금 더 많았으며 이는 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다.

저소득층의 자립 지원을 위해 가장 중요하다고 생각하는 내용을 파악할 목적으로 5가지의 보기(기타 제외)를 주고 그 중에서 순서대로 2가지를 선택하게 하였다. 이를 다중응답분석기법으로 분석한 결과 <표 3>에서처럼 ‘일자리 창출’(82.8%)과 ‘주거문제 해결’(81.7%)이 가장 많이 지적되었다. 한편 이러한 응답내용을 순위별로 응답자 유형에 따라 비교 분석한 결과 1순위에 대하여는 응답자 유형별로 통계적으로 유의미한 결과가 나타났다. 즉 공사나 지자체 소속 응답자들은 비영리민간단체 소속 응답자들에

비해 저소득층의 자립지원 방안으로 ‘일자리 창출’을 좀 더 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

관계부처간에 주거복지관련 업무가 효과적으로 연계되고 있는지를 묻는 질문에 대하여는 대다수(77.2%)가 ‘그렇지 않다’고 생각하였다. 이를 응답자 유형별로 비교해보면 비영리민간단체 소속 응답자들의 경우 ‘그렇지 않다’고 응답한 비율이 공사나 지자체 소속 응답자에 비해 더욱 높게 나타났으며 이러한 차이는 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이에 대해 관계부처간 주거복지 업무연계가 효과적으로 이루어지지 못하는 이유를 묻은 결과 48.9%가 ‘지자체 주거복지 전달체계 미흡’이라고 답하였으며,

그 다음은 '주거복지개념과 업무영역이 불명확'(23.0%), '주거담당자와 복지담당자간 업무에 대한 상호이해 부족'(17.8%), '부처이기주의'(10.4%) 등의 순으로 나타났다.

주거복지의 지원대상에 대해서는 55.4%가 '자립의지가 있는 저소득층을 우선지원'해야 한다고 답하였으며 44.6%는 '자립의지와 관계없이 모든 저소득층을 지원'해야 한다는 입장이었다. 한편 최근 시행된 일련의 주택정책(예를 들어 종부세 도입과 같은 주택관련 세제개편, 주택시장안정정책 등)과 주거복지간의 관련성에 대한 의견에 대

해 67.0%의 응답자들은 '정부의 주택시장 안정정책은 반드시 필요하나 현실적으로 저소득층의 주거문제 해결에 큰 영향을 미치지 못한다'고 하였으며 33.0%는 '주택시장안정, 투기근절 등은 저소득층의 주거복지향상을 위해 필수적'이라고 답하였다. 이러한 내용을 응답자 유형별로 비교한 결과 비영리민간단체 소속 응답자들에 비해 공사나 지자체 소속 응답자의 경우 최근의 주택정책이 저소득층의 주거문제 해결에 큰 영향을 미치지 못한다고 보는 비율이 현재의 주택정책을 옹호하는 답변에 비해 조

표 4. 주거복지 지역거버넌스에 관한 인식

구분	내용	비영리민간단체 f(%)	공사/지자체 등 f(%)	총계 f(%)	통계값
주거복지지역 거버넌스 구축정도	잘 되어 있음	11(9.6)	16(23.9)	27(14.9)	$\chi^2 = 27.471^{***}$
	별로 잘 되어있지 못함	59(51.8)	48(71.6)	107(59.1)	
	전혀 되어있지 못함	44(38.6)	3(4.5)	47(26.0)	
	계	114(100.0)	67(100.0)	181(100.0)	
지역거버넌스 구축 중요주체	중앙정부	18(17.5)	18(28.6)	36(21.7)	$\chi^2 = 9.556^{**}$
	지자체	63(61.2)	42(66.7)	105(63.3)	
	비영리민간단체	22(21.4)	3(4.8)	25(15.1)	
	계	103(100.0)	63(100.0)	166(100.0)	
비영리 민간단체 활동수행시 어려운점	불충분한 재정	21(21.9)	해당사항없음 (비영리민간단체 소속 응답자만을 대상으로 질문)		
	비영리민간단체간의 협력체계 미흡	4(4.2)			
	전문가 및 전문지식의 부족	8(8.3)			
	시민들의 참여와 호응 부족	9(9.4)			
	지자체 등 공공부문과의 비협조	54(56.3)			
계	96(100.0)				
비영리 민간단체의 재정자립방안	중앙정부의 지원	32(32.0)	해당사항없음 (비영리민간단체 소속 응답자만을 대상으로 질문)		
	지자체의 지원	27(27.0)			
	시민참여에 기초한 독자적 해결방안	39(39.0)			
	기타	2(2.0)			
계	100(100.0)				
소규모 비영리주택사업 추진의향	있음	68(67.3)	해당사항없음 (비영리민간단체 소속 응답자만을 대상으로 질문)		
	없음	15(14.9)			
	잘 모르겠음	18(17.8)			
	계	101(100.0)			
소규모 비영리주택사업 추진필요사항	정부의 재정지원	35(52.2)	해당사항없음 (비영리민간단체 소속 응답자만을 대상으로 질문)		
	택지 지원	11(16.4)			
	국민주택기금 저리용자	20(29.9)			
	기타	1(1.5)			
계	67(100.0)				
주거복지 전문인력양성시 필요사항(다중 응답분석결과)	주거복지관련 교육과정 개설	75(75.0)	44(74.6)	119(74.8)	-
	공공기관내 주거/복지부문 인사교류	76(76.0)	50(84.7)	126(79.2)	
	담당자 대상 주거복지관련 실무교육	90(90.0)	56(94.9)	146(91.8)	
	공공기관내 담당자의 잦은 인사이동 제한	45(45.0)	18(30.5)	63(39.6)	
	계	100(62.9)	59(37.1)	159(100.0)	
주거복지 전문인력양성시 필요사항 1순위	주거복지관련 교육과정 개설	31(34.8)	13(22.8)	44(30.1)	$\chi^2 = 7.021^*$
	공공기관내 주거/복지부문 인사교류	22(24.7)	26(45.6)	48(32.9)	
	담당자 대상 주거복지관련 실무교육	36(40.4)	18(31.6)	54(37.0)	
	계	89(100.0)	57(100.0)	146(100.0)	
주거복지 전문인력양성시 필요사항 2순위	주거복지관련 교육과정 개설	17(17.0)	7(12.3)	24(15.3)	N.S
	공공기관내 주거/복지부문 인사교류	28(28.0)	20(35.1)	48(30.6)	
	담당자 대상 주거복지관련 실무교육	39(39.0)	26(45.6)	65(41.4)	
	공공기관내 담당자의 인사이동 제한	16(16.0)	4(7.0)	20(12.7)	
	계	100(100.0)	57(100.0)	157(100.0)	
주거복지 전문인력양성시 필요사항 3순위	주거복지관련 교육과정 개설	27(29.7)	24(45.3)	51(35.4)	$\chi^2 = 10.096^*$
	공공기관내 주거/복지부문 인사교류	26(28.6)	4(7.5)	30(20.8)	
	담당자 대상 주거복지관련 실무교육	15(16.5)	12(22.6)	27(18.8)	
	공공기관내 담당자의 잦은 인사이동 제한	23(25.3)	13(24.5)	36(25.0)	
	계	91(100.0)	53(100.0)	144(100.0)	

N.S.: Not Significant *: .05 수준에서 유의적임 **: .01 수준에서 유의적임 ***: .001 수준에서 유의적임.

금 더 높았으며 이러한 차이는 통계적으로 의미있게 나타났다.

3. 주거복지 지역거버넌스에 관한 의식²¹⁾

응답자들이 활동하는 지역에서 주거복지 지역거버넌스가 어느 정도 구축되어 있다고 생각하는지를 4점 척도(매우 잘 되어있음~전혀 되어있지 못함)로 파악한 결과 59.1%의 응답자들이 '별로 잘 되어있지 못함'이라고 답하였으며 26.0%는 '전혀 되어있지 못함'이라고 하였다<표 4>. 부정적 의식은 특히 비영리민간단체 소속 응답자들에게서 두드러졌으며 이와 같은 차이는 통계적으로 상당히 유의미한 것으로 나타났다. 이와 관련하여 지역거버넌스 구축을 위해 가장 중요한 역할을 담당하는 곳이 어디라고 생각하는지 묻는 질문에 63.3%가 '지자체', 21.7%는 '중앙정부'라고 응답하였다. 특히 비영리민간단체 소속 응답자들은 '비영리민간단체'라고 답한 경우가 공사나 지자체 소속 응답자들에 비해 유의적으로 높게 나타났다.

비영리민간단체 소속 응답자들만을 대상으로 현재 근무하고 있는 지역에서 활동을 수행함에 있어서 가장 어려운 점을 질문한 결과 56.3%가 '지자체 등 공공부문의 협조가 원활히 이루어지지 않음'을 지적하였다. 그 다음으로 21.9%는 '불충분한 재정'을 꼽았다. 위의 문항과 관련하여 비영리민간단체의 재정자립을 위해 가장 필요한 방안을 묻는 질문에 대해 39.0%는 '시민의 참여에 기초하여 가급적 스스로 문제를 해결하는 방안'이라고 하였으며 32.0%는 '중앙정부의 지원'이 요구된다고 하였다.

만일 법적 혹은 제도적 장치가 마련될 경우 소규모 비영리 주택사업을 추진해 볼 의향이 있는지에 대하여 67.3%의 응답자들이 '의향이 있다'고 답하였다. 이 경우 사업 추진이 가능하도록 하기 위해 가장 필요한 사항으로는 52.2%가 '정부의 재정지원'이라고 답하였으며 29.9%는 '국민주택기금 저리융자'를 선택하였다.

주거복지 지역거버넌스의 구축을 위해 절대적으로 요구되는 주거복지 전문인력 양성에 필요하다고 생각되는 사항을 파악할 목적으로 순서대로 3가지의 답변을 선택하게 하였다. 다중응답분석기법으로 응답내용을 분석한 결과 <표 4>에서처럼 순위에 관계없이 전체적으로 가장 많은 응답자들이 '업무담당자들에 대한 지속적인 주거복지관련 실무교육'(91.8%)을 지적하였다. 그 다음은 '공공기관내 주거부문과 복지부문의 인사교류'(79.2%), '사회복지학과 등에 주거복지와 관련된 교육과정 개설'(74.8%)의 순으로 나타났다. 이처럼 현장의 실무자들은 주거복지와 관련된 이론적 또는 실천적 교육프로그램이 필요하다는 입장이었다. 순위별 응답자 유형에 따른 차이를 비교해 보면 1순위에서 비영리민간단체 소속 응답자들은 공사나 지자체 소속 응답자들에 비해 '업무담당자들에 대한 지속적인 주

거복지관련 실무교육'을 비롯하여 '대학내 관련학과의 주거복지관련 교육과정 개설'을 더 중요시하는 것으로 나타났다. 반면 공사나 지자체 소속 응답자들이 전문인력 양성을 위해 '공공기관내 주거부문과 복지부문의 인사교류'가 우선 필요하다고 응답한 비율이 비영리민간단체 소속 응답자들보다 높았으며 이러한 차이는 통계적으로 유의미하게 나타났다.

IV. 결론 및 제언

의식조사결과를 토대로 현행 주거복지정책과 주거복지 지역거버넌스에 대해 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

1. 현행 주거복지정책

우선 주거부문 비영리민간단체들 사이에서 주거문제와 취약계층의 자립간의 관계에 대한 인식의 폭이 넓다. 주거복지정책의 핵심목표로 '저소득층의 자립지원'이 1위를 차지했다는 점과, 취약계층의 자립지원을 위해 가장 필요한 것이 '주거문제의 해결'이라는 답변이 가장 많았고 자립의지가 있는 저소득층을 우선지원해야 한다는 의견이 과반수라는 사실이 이를 증명해준다. 주거복지정책은 임대주택의 대량공급 이상의 의미를 지니는 것임을 할 수 있다.

둘째, 현행 주거복지정책은 건설교통부가 주도하며, 지자체의 역할이 가장 미흡하다는 의견이 우세하다. 특히 관계부처간의 업무연계가 미흡하다고 보는 시각이 지배적인데 그 원인으로 주거복지 전달체계가 취약하다는 응답이 다수를 차지하는 것을 보면 이를 이해할 수 있다.

셋째, 정부의 주택시장안정정책은 주거복지실현에 큰 영향이 미치지 못한다고 보는 시각이 지배적이다. 물론 주거복지의 향상을 위해서는 투기 근절 등 주택시장의 안정이 필요하지만, 구매력이 취약한 시장소외계층을 위한 구체적 지원방안이 함께 마련되지 않는다면 주택시장안정을 위한 규제는 폭넓은 지지를 받기 어렵다는 의미로 해석된다.

2. 주거복지 지역거버넌스

첫째, 지역단위의 주거복지 거버넌스는 잘 구축되어있지 않다고 보는 시각이 지배적이다. 주거복지의 개념과 영역이 아직 불명확하고, 그간 지역단위의 네트워크를 위한 노력이 미흡했기 때문이다. 특히 지자체를 지역거버넌스 구축의 핵심주체로 보는 시각이 과반수임에도 불구하고 지자체 등과의 협조가 원활하지 않아 어려움이 많다고 답한 비율이 높다는 사실에 주목할 필요가 있다.

둘째, 비영리민간단체의 운영기반에 대해 우리나라 주거부문 비영리민간단체들은 시민참여를 매우 중요하게 생각하지만, 중앙정부 또는 지방정부의 지원에 의존하려는 성향을 보인다. 한편, 재정기반은 취약하나 정부의 지원이 있다면 소규모 비영리주택사업을 직접 추진할 의사는 높

21) 지역거버넌스의 개념과 중요성은 주거복지 지역간담회의 개최 배경 소개시 조사응답자들에게 충분히 설명되었다.

으므로 이를 위한 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

셋째, 전문인력 양성을 위해서는 교육이 가장 중요하다 는 의견이다. 실무교육뿐 아니라 대학 내에서 주거복지교육이 필요하다는 의견이 다수이므로 주거복지 전달체계의 구축과 운영을 위해서는 주거복지에 대한 관심의 확산과 전문성을 갖춘 실무자의 충원이 필수적이라 할 수 있다.

3. 주거부문 비영리민간단체의 활성화 방향

비영리민간단체는 정책과정에 있어서 요구(demand)와 지지(support)²²⁾를 만들어내는 주체이다. 이들은 정책 집행의 효과성을 제고하는데 기여하기도 하고, 정책의 사각지대를 보완하기도 한다. 또한 현장에서 축적한 경험과 지식으로 정책대안을 제안할 수도 있다. 그리고 행정부서가 인력 및 예산 부족 등으로 담당할 수 없는 지원대상에 대한 일상적 생활관리를 담당할 수도 있다.

따라서 주택보다 사람 중심의 주거복지정책을 발전시켜 나가기 위해서는 다양한 분야의 비영리민간단체들이 네트워크를 구성할 수 있는 계기를 마련해 주어야 한다. 이를 위해서는 간담회의 정례화, 우수사례 발굴 및 공유 등을 추진할 필요가 있다. 또한 주거복지 전달체계가 제대로 구축되어있지 못한 현실적 문제점을 치유하기 위해서는 중앙정부의 정책방향과 정책취지 등이 정책설명회 등을 통해 지역현장에 제대로 전달될 수 있는 채널을 마련해야 한다. 그래야만 현장의 목소리가 반영되고 정부의 정책목표나 취지 등이 왜곡되지 않을 것이기 때문이다.

이와 더불어 지역내 주거문제에 대한 정확한 진단과 정책의 사각지대 해소를 위해 비영리민간단체들이 참여하는 주거실태조사가 추진되어 불량주거 또는 주거빈곤층에 대한 정보가 보완되는 등 주거현실에 대한 자료체계가 체계적으로 구축되어야 하며, 정부가 추진하는 각종 주거복지 프로그램에 대한 평가작업에 주거부문 비영리민간단체들을 적극적으로 참여시킬 필요가 있다. 또한 궁극적으로

는 비영리민간단체의 자체적인 주택사업을 활성화하기 위해 기존의 활동과 주거지원을 연계하는 방안, 사업자 적격성 보완과 국민주택기금 등 재원조달방안, 주거복지 전달체계 개선을 통한 비영리민간단체의 참여확대, 교육프로그램 보강을 통한 전문인력 양성, 제도개선을 포괄하는 주거복지 관련 법령정비 등이 진지하게 검토되어야 한다.

참 고 문 헌

1. 건설교통부(2004), 「비영리단체의 공공주택사업 참여활성화 방안 연구」.
2. 김영태(2006), “주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제”, 「한국주거학회논문집」, 제17권 제1호.
3. (2006), 「프랑스 주거복지정책 100년의 교훈」, 삼성경제연구소.
4. 남원석(2004), “주거빈곤과 한국도시연구소 10년”, 「도시와 빈곤」, 2004. 11/12, 제71호.
5. 배용환(2007), “참여거버넌스와 지역NGO의 역할; 정책참여를 중심으로”, 한국NGO학회, 「NGO연구」, 제5권 제1호.
6. 빈부격차·차별시정위원회(2006), 「지역복지 활성화를 위한 민관협력체계 구축방안 연구」.
7. (2004), 「차별과 갈등을 넘어」.
8. 대한주택공사(2006), 「주거복지지역간담회 보고서」.
9. 서울시정개발연구원(2000), 「NGO와 친구하기」.
10. 서종균(2001), “지역주거운동”, 한국도시연구소, 「도시와 빈곤」, 2001. 12, 통권 53호.
11. 윤춘근(2004), NGO의 자율성 확보를 위한 경기도 지원정책 연구, 경희대학교 NGO대학원, 석사학위논문.
12. 이명식(2000), 한·일 비영리단체에 관한 비교연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
13. 정정길(1999), 「정책학원론」, 대명출판사.
14. 하성규(2007), 「한국인의 주거 빈곤과 공공주택」, 집문당.
15. 한국도시연구소(2006), 「영국 임차인 생활지원체계에 대한 연구」.

(接受: 2007. 7. 16)

22) 정정길(1999), 「정책학원론」, 대명출판사, pp. 108-113.