

## 주거복지 공적 전달체계 개편방안 연구

- 통합적 지역거점 구축방안을 중심으로 -

### A Study for the Reform of Public Housing Welfare Delivery System

이종권\*

Lee, Jong-Kwon

김경미\*\*

Kim, Kyeong-Mi

#### Abstract

In era of lowbirth, aging population, low growth and social polarization, the effective welfare delivery systems are taking on added significance than past years. Public housing welfare resources, such as public rental housing, housing voucher, affordable housing loan, are more diversified and expanded. These programs could work effectively by the comprehensive interlink and community based delivery system. From the standpoint of recipients, how effectively the substantial benefits of welfare resources being delivered to each individual is more important than how much welfare resources being produced totally. This study aimed to explore the reform of public housing welfare delivery system. For this purpose, diagnosed the current states and key issues related to public delivery system, and analyzed what kinds of housing welfare services should be strengthened, and finally suggested the collaboration among the public sectors (local government, LH, HUG, HF etc.) and the partnership with non-profit organizations. Main research implications are as follows. The main housing welfare services which could be categorized as the housing welfare center's role are advice & information offering, several public resources interlink and accessibility improvement, community based network construction, etc. And the most important key for successful delivery system reorganization is the collaborative operation of the public sectors and local government, non-profit organizations.

Keywords : Housing Welfare, Housing Act, Housing Welfare Center, Public Housing Welfare Delivery

주요어 : 주거복지, 주거기본법, 주거복지센터, 공적 전달체계

## I. 서론

### 1. 연구의 배경

정부는 제2차 장기(2013~2022년) 주택종합계획에서 촘촘한 주거안전망 구축을 위하여 정책사각지대를 해소한다는 취지에서 공공임대주택 외에도 주거급여 및 금융지원 등을 통해 수요자 지원을 확대하는 한편 민간임대주택시장을 육성하는 것으로 기본 방향을 제시한 바 있다. 이러한 맥락 하에서 2014년에 주거급여가 새로이 도입(기초생활보장급여에서 분리)되었고, 주택도시기금을 통한 전세자금대출(버팀목 대출), 주택구입자금대출(디딤돌대출)도 조금씩 강화되는 추세이다. 2015년에는 기업형 민간임대주택사업(New Stay 정책)이 도입되었다.

\*정회원(주저자, 교신저자) 한국토지주택공사 토지주택연구원 선임 연구위원, 경제학박사

\*\*정회원, 토지주택연구원 연구원, 공학석사

**Corresponding Author:** Jong-Kwon Lee, Land and Housing Institute, Korea National Land and Housing Corporation. 99, Expo-ro 539, Yuseong-gu, Daejeon, Korea. E-mail:jhcs@lh.or.kr

이 연구는 이종권·김경미·박근석(종합적 주거복지 전달체계 구축 연구, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2015)을 수정·보완하였음.

이처럼 공적 주거복지자원은 확대되고 다양화되고 있으나, 각 정책 프로그램간의 상호 연계를 통해 주거 사다리(ladder)가 원활히 작동할 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다 최종 배분, 전달체계의 정비를 통해서 정책누수를 최소화하고 수요자에게 실질적인 지원이 이루어지도록 하는 것이 중요하다.

과거에는 복지자원 및 서비스의 양적 공급 확대가 우선적으로 중요하였지만, 고령화, 양극화를 배경으로 복지공급이 급격히 확대되면서 2000년대 이후에는 효과적인 전달체계의 중요성이 부각되고 있다. 특히 사회서비스는 현물, 현금 급여와는 달리 대인간에 전달되는 것이므로 전달체계를 어떻게 구성하느냐에 따라 그 질적 내용 및 효과성이 크게 달라질 수 있다(Kim, Y. D., 2008; Hwang et al., 2014).

주거복지 분야에서도 정책중점이 기존의 주택 중심에서 수요자 중심으로, 임대주택 건설·공급 중심에서 맞춤형 주거지원 및 전달체계를 강화하는 방향으로 이동하고 있다. 주택의 절대적 부족은 어느 정도 완화된(2014년 주택 보급률 103.5%) 한편, 1~2인 가구, 노인 가구, 청년가구 등 가구특성을 고려한 맞춤형 주거지원의 필요성이 증가하고 있기 때문이다.

2015년 6월, 기존의 주택법을 전면 개정하여 주거기본법을 별도 제정하였는데, 동법에서는 주거권에 대한 국가

의 의무를 명확히 하는 한편, 주거복지 전달체계를 강화하려는 방법으로 주거복지센터 설치, 주거복지정보체계 구축, 주거복지 전문 인력 양성 등이 명시되었다.

본 연구는 주거복지 전달체계, 특히 공적 전달체계를 중심으로 개편방안을 모색해보고자 한다.

이를 위하여 공적 전달체계의 현황을 분석, 평가하고 그 토대 위에서 공적 전달체계의 강화를 위하여 향후 어떤 주거복지 전달기능이 강화되어야 하는지, 전달기관간의 관계는 어떻게 재설정되어야 하는지, 공공부문과 민간부문의 협력관계는 어떻게 설정되어야 하는지, 나아가 전달체계의 지역거점으로서 주거복지센터(주거기본법상에 근거)의 역할 및 구성방향에 대해 제시해보고자 한다.

## 2. 선행연구 고찰 및 연구방법

### 1) 선행연구 고찰

일반 사회복지 전달체계와 관련한 연구는 다수 있으나, 주거복지분야의 전달체계에 관한 국내 연구는 상대적으로 희소하다. Seo(2009), Nam, Choi, and Cho(2010), Kim et al. (2012), LH(2014), Hong(2015), Kim(2015) 등이 주요 선행연구들이다.

Seo(2009), Nam, Choi, and Cho(2010) 등은 주거지원서비스의 개념 및 주요 범주에 대한 국내외 문헌 고찰을 통해 이론적 논의를 심층적으로 전개하면서 향후 주거복지서비스 지원체계(전달체계)에서 지역사회에 기반한 발전방안을 제시하였다.

Kim et al.(2012)는 관련 공무원 및 현장활동가 면담조사, 주거지원서비스 이용자 설문조사를 토대로 지역단위의 주거지원서비스센터 설치, 수요자중심의 주거지원서비스, 공공부문과 민간비영리부문의 협력 및 네트워킹 등을 제시하였다. LH.(2014)는 한국토지주택공사가 수행하는 주거복지사업에 대한 현황분석을 토대로 개선방안을 정리하였다.

Hong(2015), Kim(2015)은 민간 주거복지센터의 2007년 이후 전개된 활동 성과를 평가하고 향후 민간섹터의 위상 정립 및 발전방안을 제시한 바 있다.

본 연구는 이상의 선행연구들의 주요 연구성과에 기초하며, 주거관련 지원서비스의 개념적 논의와 주요 범주, 향후 전달체계 개선방향에 대하여 기본적인 인식을 같이 한다.

다만 선행연구들에서는 전달기관간(공적 전달기관과 민간 전달기관간, 공적 전달기관 들 상호간)의 역할관계 설정이 다소 명확하게 드러나지 않고 있으나 본 연구는 이러한 기관간의 역할관계를 좀 더 명확히 하고자 하였다. 한편 최근의 주거기본법 제정을 계기로 공적 전달체계 강화를 위한 실천적 움직임이 조직적으로 진행되고 있고, 민간 전달체계도 이에 대응하여 발전적 변모를 모색하고 있는 등 제반 정책 환경의 변화를 반영하여 본 연구에서는 좀 더 구체적인 실천모델을 제시하고자 시도한 점에서 차별성을 갖는다.

### 2) 연구방법

공공임대주택, 주거급여, 주택금융지원 등 제반 주거복지 자원의 생산 및 공적 전달체계 현황에 대해서는 전달기관인 한국토지주택공사(Korea National Land and Housing Corporation; 이하 LH), 주택도시보증공사(Korea Housing & Urban Guarantee Corporation; 이하 HUG), 한국주택금융공사(Korea Housing Finance Corporation; 이하 HF)의 내부자료 및 업무현황자료에 주로 근거하였다.

주거복지 전달체계에 대한 이론적 토대는 기존 선행연구들에 기반하며, 국외 논의동향은 Bennet(2005), Park (2015) 등의 영국 사례를 많이 참조하였다.

현행 전달체계상의 현황 및 문제점에 대해서는 Kim et al.(2012)이 관계기관의 관련 구성원들을 대상으로 진행하였던 설문조사 결과를 참조하는 한편, 추가적으로 LH 등 관련기관 담당자 협의, 전문가 자문, 현장사례조사(LH 주거복지센터, 경기도 무한돌봄센터, 서울시 민간 주거복지센터(성북))에 주로 의존하였다.

한편 향후 개편방향은 공적 주거복지 전달체계에서의 주요 원칙(통합성, 접근성, 지속성, 책임성, 전문성)하에 핵심 과제를 추출하여 그 실현방향을 제시하는 방식으로 서술하였다.

주거복지 전달체계상 지역 거점조직의 구성 및 거버넌스 구축방안에 대해서는 경기도 무한돌봄센터의 조직체계를 벤치마크하였다. 무한돌봄센터는 현행 시군구단위 희망복지지원단의 선행 사례이다.

비영리 민간부문의 활동현황 및 향후 협력방안에 대해서는 Hong(2015), Kim(2015)의 논의를 주로 참고하면서 서울시 민간 주거복지센터(성북) 등 현장활동가와의 인터뷰 결과를 반영하였다.

## 3. 주요 개념 및 용어 정리

먼저, ‘주거복지’ 및 ‘주거복지 서비스’ 개념 규정이다.

일반 사회복지분야에서 볼 때, 주거복지라는 개념은 별도로 정립된 개념이라고 하기 힘들다. 사회복지정책을 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 크게 대별할 때, 사회서비스의 영역에 보건의료, 노인, 장애인, 보육, 교육, 고용 등과 더불어 주거가 포함되고 있을 뿐이다. 영국 등 외국 사례에서도 사회서비스(social services)의 연계선상에서 주거관련 지원서비스(housing related -support service)<sup>1)</sup> 개념이 일반화되어 있다.

그러나 국내에서 주거복지(housing welfare)라는 개념은 일반 사회복지정책과의 연계성 보다는 주택정책 차원의

1) 영국에서 주거지원서비스란 ‘자신에게 적절한 주택을 확보 또는 유지함으로써 독립적 생활을 영위하도록 하기 위한 각종 서비스’로 정의된다(ODPM, 2004; Nam, Choi & Cho., 2010에서 재인용). 또한 물리적인 주택공급의 차원을 넘어 지역사회차원에서의 돌봄(communitary care)이 원활하게 이루어지도록 하기 위해서는 일차적으로 적절한 주거생활이 보장되어야 한다는 인식에 기반한다(Audit Commission 1998; Seo, 2009; Nam, 2010; Nam, Choi, & Cho., 2010).

‘서민 주거안정’ 개념을 확장한 의미에서 공공임대주택 등 저렴 주택의 공급, 주거급여 등 주거비 지원, 금융지원 등 각종 공적 자원의 확보·공급을 포괄하여 지칭하는 의미로 넓게 사용되고 있다.

한편 Seo(2009), Nam(2010), Hong(2015) 등 선행연구에서는 주택의 건설 및 공급 등 물리적 영역은 제외하고, 각종 정보제공 및 사례관리 등 무형적 주거지원을 ‘주거지원 서비스’로 표현하고 있다.

이처럼 국내에서 ‘주거복지’라는 용어는 학술적으로 명확한 개념적 정립이 되어 있지 않은 상태라 하겠다.

2015년 주거기본법이 제정되면서 주거복지라는 용어가 법제도적으로도 도입되었지만, 법에서도 이에 대한 명시적 개념규정은 하지 않고 있다.

본 연구에서는 ‘주거복지’의 개념을 임대주택, 주거급여, 주택금융지원 등 각종 공적 자원 외에 상담, 정보제공 등 연성적 지원수단을 포함한 주거관련 복지 프로그램 일체를 의미하는 광의의 개념으로 사용하겠다.

한편 각종 주거복지 자원을 전달하는 과정에서 이루어지는 상담, 정보제공, 사례관리 등 대인 서비스를 지칭하는 협의의 의미로는 ‘주거복지 서비스’라는 용어를 사용하도록 하겠다.

다음으로 ‘공적 전달체계’의 개념 및 범위에 대한 규정이다.

복지(또는 복지서비스) 전달체계는 ‘국가와 시민사회에 의하여 동원된 복지자원을 어떤 방식을 통하여 복지서비스 수급대상자에게 공급할 것인가에 대한 집행체계, 즉 사회복지 공급자와 수요자간의 조직화된 체계, 또는 공급자들 간의 조직적인 연계’를 의미한다(Gilbert & Specht, 1986)<sup>2)</sup>.

또한, 복지전달체계는 운영주체에 따라서 공적(정부 및 공공기관) 전달체계와 사적(민간) 전달체계로 구분할 수 있으며, 구조 기능상 행정체계(기획, 지원, 관리)와 집행체계(서비스 수혜자들과 직접적인 대면관계를 통한 서비스 전달과정)로 구분할 수 있다(Sung & Kwon, 1995; Choi & Nam, 2006; Kim et al., 2012).

본 연구에서 사용하는 ‘공적 주거복지 전달체계’는 주거복지를 위한 공적 자원(공공임대주택, 주거급여, 주택금융지원 등)의 확보과정(건설, 매입, 예산배정, 재원확보 등)은 배제하고 전달과정(수요자 신청접수, 상담 및 정보제공, 심사/선정, 사례관리 등)에 국한된 개념으로 사용한다.

마지막으로 주거복지센터라는 용어는 다양한 차원에서 사용되기 때문에 혼동이 발생할 수 있다. LH에서 자체적으로 2006년부터 광역 주거복지센터를 운영해왔으며, 민간에서도 2007년부터 사회공동모금회의 지원을 계기로 주거복지센터가 설치되었다. 2015년에 제정된 주거기본법에서도 주거복지 전달체계의 지역거점으로 주거복지센터라는 용어를 사용하고 있다. 따라서 용어를 구분하기 위하

여 이하에서는 LH 주거복지센터, 민간 주거복지센터, 주거기본법상 주거복지센터로 부르기로 한다.

## II. 주거복지 전달체계 현황과 문제점

### 1. 공적 전달체계 개편논의의 전개과정

그간 공적 복지전달체계 개편 논의는 멀게는 1981년 전두환 정부 때 제5차 경제사회발전 5개년 계획(1982~1986)에 ‘사회복지서비스 전달체계개선’을 명시한 것에서부터 이후 지속적으로 이루어져 왔다. 2009년 복지전달체계 개선훈에 의거하여 기존의 24개 복지사업이 15개로 조정되고 사회복지통합관리망이 구축된 바 있으며, 2011년에는 복지공무원 확충 및 시군구단위의 희망복지원단 추진방침이 발표되었다. 2012년에는 시군구 ‘희망복지지원단’이 공식 출범하면서 통합사례관리를 제공하고 지역 내 자원 및 복지서비스 사업을 총괄관리하게 되었다. 최근 2013년에는 일선 주민센터를 중심으로 고용-복지 연계를 지향하는 동(洞)복지허브화 방침이 발표된 바 있다.

이처럼 일반 사회복지분야에서 전달체계에 대한 논의가 1980년대초부터 제기되고 지속적으로 전개되어온 반면, 주거복지부문의 전달체계 관련 논의는 사회복지서비스 부문의 일환으로서 취급되어왔을 뿐이다. 2002년 제1차 장기주택종합계획(2003~2012년)에서 주거복지 전달체계라는 개념이 최초 등장하는데, 그 마저도 주택정책과 관련된 지자체의 주요 업무 중의 하나로 분류되고 있었다.

2000년대 후반 민간부문 현장활동을 중심으로 주거복지 전달체계에 대한 실천적 노력(민간 주거복지센터 설립)과 더불어 일부 연구자들의 연구(선행연구 참조)가 이루어지다가 2012년 제2차 장기주택종합계획(2013~2022년)에서는 비로소 주거복지 전달체계 강화를 위한 세부적인 실천 과제로서 주거복지 집행체계 개편, 민관협력체계 구축, 전문 인력 육성 등이 제시되었다. 집행체계 개편 내용으로는 주거복지정책 전반의 통합, 주거복지 프로그램 접근 창구 일원화 및 One-stop 서비스 제공이 제시되었고, 민관협력체계 구축 내용으로는 민간부문의 풀뿌리 지역 네트워크 등을 활용하는 협력체계 구축이 제시되었으며, 주거복지관련 전문 인력 육성방안으로 국가공인 주거복지사 자격제도를 도입 및 공공임대단지 등에 의무 배치 등이 제시되었다.

2015년 6월에는 과거 주택법을 전면 개정한 주거기본법이 제정되었는데, 동법에는 주거권, 주거복지 전달체계 구축, 주거복지센터 설치, 주거복지 정보체계 구축, 전문 인력 양성에 대한 국가의 의무를 명시하고 있다. 또한, 전달체계 구축의 일환으로 ‘주거복지센터’를 국가 및 지자체가 직접 설치하거나 대통령령에서 정하는 기관(LH 및 지자체 조례에서 정하는 기관)에 위탁할 수 있도록 규정하고 있다.

이제 주거기본법이라는 법적 근거에 기반하여 주거복지 전달체계를 전면 개편하고, 지역거점조직으로서 법적 지

2) National Assembly Budget Office(2013), Ham(2010)을 주로 참고

위를 갖는 주거복지센터를 조직하는 것이 현안 과제가 되고 있다.

## 2. 공적 전달체계 현황과 문제점

### 1) 현황

일반 사회복지정책은 사회보험, 공공부조, 사회(복지)서비스의 영역으로 구분할 수 있다(Jung & Lee (2012)를 주로 참조). 사회보험은 국민연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험, 노인장기요양보험 등 국민 일반을 대상으로 하는 5개 사회보험과 공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금, 별정우체국직원연금 등 4개 특수직역연금으로 구성되며 1차 사회안전망으로 불린다. 제도별로 소관 정부부처가 따로 있고, 대부분 별도의 전달집행기관을 두고 있다.<sup>3)</sup> 공공부조는 국민기초생활보장, 기초노령연금, 근로장려세제(EITC), 장애인연금 등 빈곤층과 사회적 약자를 대상으로 하는 2차 사회안전망이라 할 수 있는데, 대부분의 제도가 보건복지부 소관이며, 집행은 행정자치부 소관의 시도-시군구-읍면동 사무소의 지방행정조직에서 대부분 담당한다.<sup>4)</sup> 사회(복지)서비스는 3차 사회안전망으로 보건의료, 노인, 장애인, 아동, 보육영역, 주거와 금융영역, 고용영역, 교육영역에 대한 서비스를 제공하는데, 매우 많은 제도로 구성되어 있고 제도별로 전달체계가 상이하다.<sup>5)</sup>

사회복지정책체계에서도 공공부조의 영역에서 기초생활급여 내에 주거급여의 내용이 일부 포함되어 있었고 자활 집수리사업이 제한적인 수준에서 존재하였으나, 2015년부터 주거급여로 별도로 분리 개편되어 국토교통부 소관의 주거복지정책체계로 편입되었다.

한편 사회서비스의 영역에 주거관련 지원 서비스가 포함되고 있으나, 실제로 사회서비스 영역 내에서 주관하는 프로그램에서 주거에 관한 내용은 극히 제한적이다(Nam, 2010).

주거복지분야의 대표적 정책수단은 공공임대주택(public rental housing), 전세자금 및 주택구입자금에 대한 주택금융지원(housing financial support), 주거급여(housing voucher)라 할 수 있다.

가장 큰 비중을 점하는 것이 공공임대주택과 주택금융

3) 건강보험과 국민연금은 보건복지부 소관이며 산하에 전달기관으로서 건강보험공단, 국민연금공단이 집행기능을 가진다. 고용보험과 산재보험은 고용노동부 소관이며, 산하에 근로복지공단과 특별행정기관인 지방노동청이 집행기능을 가진다. 공무원연금, 사학연금, 별정우체국연금 등 특수직역연금은 각기 행정안전부, 교육과학기술부, 지식경제부가 소관이며, 산하에 있는 공무원연금공단, 사학연금공단, 별정우체국연금관리단이 집행기능을 갖고 있다. 군인연금은 국방부가 소관하면서 집행기능까지 모두 수행한다.

4) 근로장려세제는 국세청 소관이며 지방 국세청이 집행업무를 수행한다.  
5) 보건의료, 노인, 장애인, 아동, 보육영역은 보건복지부 소관이 되며, 지방자치단체를 중심으로 민간비영리부문에서 제도의 집행과 서비스제공을 담당하며, 고용영역은 보건복지부, 여성가족부 소관으로 지방자치단체가 집행하며, 교육영역 및 고용영역의 일부는 교육과학기술부, 고용노동부 소관으로 지방교육청과 지방노동청이 집행한다. 주거와 금융영역은 국토교통부, 기획재정부, 금융위원회가 소관으로 산하 전달기관(LH공사, HF, 미소금융재단)에서 집행기능을 가지고 있다.

지원인데 이들 프로그램은 일반 사회복지정책체계와 연계성을 갖지 않고 별도로 운영되고 있다. 주거급여는 당초 사회복지정책에서 공공부조에 해당하는 국민기초생활보장급여의 일부로 포함되어 있었으나, 2015년부터 별도로 분리되어 주거복지 프로그램의 일환으로 재정립되었다.

<Figure 1>은 공적 주거복지 전달체계의 현황(2015년 기준)을 나타낸 것이다. 2015년 제정된 주거기본법에 근거한 법적 지위를 갖는 주거복지센터는 시범사업중임을 감안하여 반영하지 않았다.

공공임대주택의 건설과 공급은 국토교통부(MOLIT) 소관 하에 전달기관인 LH 및 지자체 산하 지방공사(특히 SH)가 대부분을 수행하고 민간에서 일부를 수행한다.

주택금융 지원을 담당하는 기관으로는 국토교통부 소관 하에 HUG와 금융위원회 소관 하에 HF가 있다. HUG는 주택도시기금(Nation Housing and Urban Fund)을 위탁관리하면서 주택구입자금 및 전세자금 융자와 보증업무를 하며, HF는 주택금융신용보증기금(Housing Finance Credit Guarantee Fund)을 위탁관리하면서 주택구입자금 및 전세자금 융자와 보증업무를 하고 있다.

한편 보건복지부(MW)의 기초생활보장제도가 2015년부터 맞춤형 급여체계로 개편됨에 따라 주거급여(housing voucher: 현금, 현물)는 국토교통부로 이관되었다. 주거급여를 위한 주택상태조사 및 현물급여(주택 개보수)는 LH가 담당하며, 수급자 자격조사 및 현금급여는 지자체가 담당한다.

이와 같이 제반 주거복지 자원의 생산 및 집행에서는 LH, HF, HUG 등 전달기관이 주된 역할을 하고 있으나, 최종 전달과정에서 수요자 점접업무(심사/추천 등)는 여전히 지자체에 대한 의존도가 높다.

### 2) 문제점

현재의 주거복지 공적 전달체계에서의 문제점을 정리하면 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 전달기관간 역할 혼재로 인하여 책임성이 떨어지고 수요자 접근성도 제약된다는 점이다. 이는 공공임대주택과 주거급여의 전달과정에서 주로 나타나고 있다.

주택금융지원 프로그램의 경우에는 상품종류가 매우 다양<sup>6)</sup>하고 HUG와 HF라는 두 개의 전달기관이 존재하면서 두 기관간의 업무 중복성 문제<sup>7)</sup>가 있겠으나, 최종수요자의 전달과정만을 놓고 보면 표준화된 절차에 따라 시

6) 주택금융지원 상품 중에는 디딤돌대출과 버팀목 대출이 대표적이다. 디딤돌대출은 HUG(주택도시기금 위탁관리)의 주택구입자금대출과 HF의 보증자리론을 통합(2014년)한 대출상품으로 전용면적 85㎡ 이하의 주택을 구입하는 경우 지원된다. 버팀목대출은 HUG와 HF의 전세자금을 통합한 것인데, 연간급여(소득)가 5천만원 이하이고, 세대원 전원이 무주택인 세대주(만 30세 미만 단독세대주 제외)가 전용면적 85㎡ 이하(비수도권 읍/면 지역은 100㎡)에 대해 지원된다. 한편 HF는 별도로 보증자리론, 적격대출을 취급하며, HUG는 수익/손의 공유형 모기지를 별도로 취급하고 있다.

7) HUG의 주택구입자금보증, 주택임차자금보증, 주택사업금융보증은 HF의 중도금보증, 전세자금보증, PF보증과 유사하다.



중 금융기관<sup>8)</sup>에 최종 대출취급업무를 위탁하고 있다. 즉 대출상담, 신청, 대출실행 등 최종 전달과정은 대출취급 금융기관으로 일원화되어 있어 수요자는 이들 금융기관만 상대하면 되는 구조이다.

반면에 공공임대주택과 주거급여는 최종 전달업무가 LH와 지자체에 분산되어 있는 이원적 구조이다.

<Figure 2>는 이를 보여주고 있다.

공공임대주택의 공급 및 운영관리, 주택급여 관련 주택상태조사 및 개보수 등 프로그램의 집행은 LH가 전담하고 있으나, 수요자의 신청접수, 자격심사, 선정 및 통보 등 접점업무는 지자체 중심으로 되어 있다.

2014년부터 국민임대주택(신규 건설분)에 대해서는 LH가 입주자를 직접 모집하고, 입주자 선정 및 통보, 입주절차 일체를 전담하는 것으로 바뀌었지만, 영구임대, 매입임대, 전세임대 등 취약계층을 대상으로 하는 임대주택의 경우, 신청/선정은 수급자 소득확인권한이 있는 지자체에서 여전히 담당하고 있다.

이처럼 지자체와 LH 간에 업무흐름이 분산되어 있다 보니, 기관간 책임성이 불명확하고, 업무가 지연되거나 혼선되는 문제가 발생한다(Korea Research Institute for Human Settlements & Korea Center for City and Environment Research, 2014).

예를 들어 임대주택 공급지역이나 신청 시기, 대상 주택에 대한 정보제공이 불충분하거나, 심사진행과정 및 탈락사유에 대한 확인이 쉽지 않고, 신규 입주자 자격조회는 지자체에서 하고 재계약 자격조회는 LH로 이원화되어 있는 등 불편함이 적지 않았다.

따라서 임대주택과 주거급여 프로그램에서 지자체와 LH로 분산된 공적 전달체계의 재검토가 필요하다.

둘째, 공공임대주택, 주거급여, 주택금융지원 등 대표적인 주거복지 프로그램이 개별적으로 운영되면서 각 프로그램 전달체계상의 연계성이 부족하다보니 개별 수요자의 주거욕구를 종합적으로 판단하여 가장 적합한 주거지원책을 맞춤형으로 제공하는 종합적 주거지원이 이루어지지 못한다는 것이다.<sup>9)</sup> 대규모 사회적 비용이 투입된 공적 주거복지 자원들이 충분히 효과적으로 활용되고 있지 못하다는 것이다.

주거취약계층은 상대적으로 정책정보에 대한 접근성이 낮은 경향이 있기 때문에 임대주택, 급여, 금융 등 다양한 정책 중 가장 적합한 주거지원책을 찾는 데 많은 시간과 노력이 소요되며, 어떠한 프로그램이 있는지조차 모르는 경우가 많다. 따라서 통합적인 상담 및 정보제공을 제

공을 위한 소통 채널을 마련할 필요가 있다. 다시 말해서 주무 정부부처 및 전달기관이 상이함에 따른 프로그램간 칸막이를 해소할 통합적 전달창구 모색이 필요하다.

나아가 통합적, 종합적 주거복지는 노숙, 쪽방 등 비주택 거주자의 임시 거처 마련에서부터 민간임대 거주자에 대한 주거 상담 및 대안 모색, 공공임대주택 퇴거자에 대한 후속적인 지원 모색<sup>10)</sup> 등까지 모두 포괄할 수 있어야 할 것이다.

### 3. 민간 전달체계의 현황과 시사점

민간차원에서는 2007년 사회복지공동모금회가 주관한 「2006년 테마기획사업 지역사회 주거환경개선 시범사업」을 계기로 주거복지센터가 출범하였다.

주거복지를 실현하기 위해서는 공공임대주택 공급을 비롯하여 각종 주거복지프로그램의 확대도 중요하지만 무엇보다 대상 가구들이 프로그램을 어려움 없이 이용할 수 있어야 하는데 이에 대한 정책적 관심은 상대적으로 미진하였다는 문제의식이 민간차원의 주거복지센터 활동의 배경이 되었다. 전달과정은 각 프로그램별 집행주체가 그 역할을 담당하거나 기존 사회복지 전달체계를 통해 해결할 수 있는 정도로 여겨짐으로써 막상 대상 가구들은 각종 주거복지 프로그램의 도입 사실조차 모르는 경우가 대부분이었다는 것이다(Hong 2015: 102).

주거기본법 제정 이전에도 LH와 SH는 자체적으로 주거복지센터를 운영해왔다. LH는 2006년부터 주거복지센터를 설치하기 시작하였고 2015년 기준으로 전국 25개가 운영되고 있다(LH 내부자료). 그러나 센터의 업무범위에 입주민 생활지원사업이 추가된 것 외에는 대부분의 업무가 공공임대주택 운영, 관리업무로서 기존 지역본부에서 수행하던 업무를 센터로 모은 것에서 크게 벗어나지 않는 수준이다.

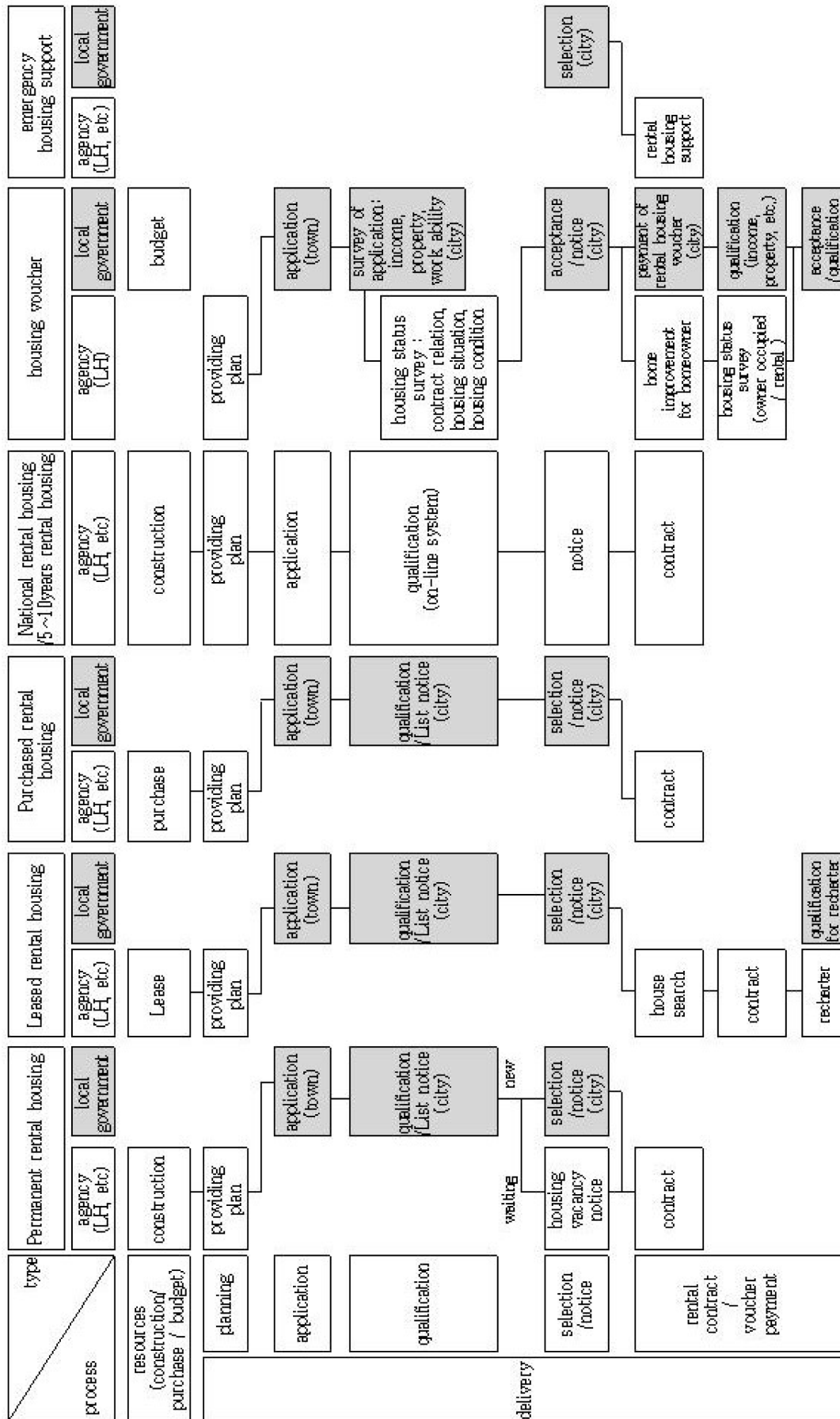
이처럼 LH 등 공적 전달기관들이 각종 주거복지 자원의 양적 공급에만 치중함으로써 막상 대상 가구들에 대한 적극적인 전달 노력이 미진한 가운데, 공적 전달체계의 틈새를 보완하는 역할로서 출발한 것이 민간 주거복지센터라 할 수 있다.

Hong(2015: 104)에 따르면, 민간 주거복지센터의 성격은 공공부문 주거복지 전달체계의 파트너, 지역사회 주거복지에 대한 전문적인 정보제공자 및 정책생산자, 주거빈곤층의 이해대변자, 특수취약계층을 위한 특화된 서비스 제공자 등으로 규정할 수 있다.

8) 우리은행, KB국민은행, IBK은행, NH은행, 신한은행, KEB하나은행 등

9) 각 프로그램 내에서도 개별 상품간의 연계성이 부족하다. 공공임대주택의 경우, 유형간의 상호이주가 불가능하다. 영구임대주택과 매입임대주택은 입주대상 계층이 최저소득계층으로 동일함에도 불구하고, 유형간 상호이주가 용이하지 않다. 신규 입주를 희망하는 대기자를 동시에 고려하여야 하고, 동일 유형의 임대주택도 공급시기, 공급지역에 따라 임대료체계가 상이할 수 있다는 점 등이 이동성을 제약하는 걸림돌이 되고 있다.

10) 공공임대주택에 거주하다가 소득상승에 따라 입주자격이 상실되거나, 임대료 연체 등으로 퇴거상황에 처한 가구들에 대한 연계 대책이 미흡한 실정이다. LH의 경우, 소득이 상승한 가구에 대해서는 임대료를 차등 적용하는 방안을 시행 중이다. 그러나 장기적으로는 퇴거가 불가피한 가구에 대해 여타 정책프로그램이나 전달기관과 연계한 후속적인 지원방안이 모색되어야 할 것이다. 또한 생계곤란으로 임대료를 연체하는 가구에 대해서도 자립지원 프로그램이 보완되어야 할 것이다.



Source: Constructed based on LH data.

Figure 2. The Details of Public Delivery System for Public Rental Housing and Housing Voucher (by 2015 year)

민간 주거복지센터는 2007년에는 9개로 시작하였고 2015년 15개로 확대되었다. 2010년부터 대구시가 서구 주거복지센터에 대해 지원하기 시작했으며, 2012년부터는 서울시가 사회복지기금(주거지원계정)을 활용하여 「주거취약계층 통합지원 사업」의 일환으로 주거복지센터에 대해 일부 예산을 지원하기 시작하였다.

민간 주거복지센터에 참여인력은 대부분 활동가를 중심으로 이루어지고 있는데 개별 센터당 10명 미만으로 소규모이며, 그나마 전문 인력은 대부분 1~2명으로 운영되는 경우가 많다(Hong, 2015; Kim, 2015).

한편 주된 활동영역은 주로 주거관련 상담, 자원연계 및 정보제공 등이며 직접지원(보증금 및 임대료 지원, 연료 지원 등)도 하고 있다.

민간 주거복지센터는 비록 그 규모는 일천하지만 공적 복지자원과 대상 가구를 연계시키는 지역기반, 현장중심의 주거복지 서비스 활동을 수행하는 과정에서 지역실정과 취약계층의 주거욕구의 특수성을 잘 파악하고 있고 대인 서비스 전달 경험이 축적되어 있어 향후 공적 전달체계를 재정립하고 확대하는 과정에서 이들의 경험은 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

### III. 공적 전달체계 강화를 위한 주요 고려사항

공적 전달체계 강화를 위하여 우선적으로 정립되어야 할 주요 고려사항으로 어떤 범주의 주거복지서비스가 강화되어야 하는지, 전달기관간(지자체와 전달기관간, 전달기관들간)의 관계는 어떻게 설정할 것인지, 민간 전달체계와의 관계는 어떻게 설정할 것인지에 대하여 살펴보겠다.

#### 1. 주거복지 서비스의 범주 설정

Bennet(2005)은 housing-related services의 주요 내용으로 주택의 쾌적성을 높이기 위한 개보수, 주택의 확보 및 임차관계 유지를 위한 지원, 주택의 개량 및 수선관련 상담, 정서적 지지와 상담 등을 제시하였다.

Kim et al.(2012)의 설문조사에 따르면, 우리나라 주거지원서비스에 대한 수요는 임대료 지원관련 정보 및 신청절차, 공공임대관련 정보 및 신청절차, 저렴한 민간임대주택 관련 정보 등에서 가장 많이 나타났으며, 그 외 노숙 및 주거위기 관련 상담, 의료·고용·공공부조 등 각종 공공부조 및 사회서비스 연계, 신용회복지원 연계에 대한 수요가 높게 나타났다.

영국의 supporting people program 사례(Park, 2015)에서는 지역사회차원에서 주거확보를 위한 조언, 정보제공, 방문상담을 주된 내용으로 하되, 자립지원을 위한 교육, 훈련 등까지 포괄하고 있다. 초기에는 사회임대주택 세입자들에 한정하여 지원하였으나, 주거의 점유상태와 상관없이 누구에게나 주거관련 지원을 제공하는 것으로 주거지원 대상을 확대하고 있다.

한편 우리나라에서 비록 규모는 작지만 공적 전달체계의 취약점을 보완하여 수요자와의 최접점 현장에서 정서적 지지관계를 형성하고 있는 민간 주거복지센터의 활동내용도 주의 깊게 참조할 필요가 있다.

이들 기관이 2013. 12~2015. 5까지 활동한 내용을 보면 주거관련 상담, 자원연계, 직접지원, 그 외 지역자원의 주거실태조사, 활동가 교육, 지역특화형 프로그램 등으로 구성된다(Hong, 2015; Kim, 2015).

주거상담은 전화상담이 주된 형태이나 방문상담도 병행하는데, 상담내용은 공공임대주택관련이 41.6%, 주거비관련 28.9%, 집수리관련이 11.3%를 차지한다. 자원연계사업에는 공공임대주택·주거급여·금융지원·집수리·연료지원 등 주거관련 자원과의 연계사업, 공공부조 및 지역기반 복지자원과의 연계를 위한 자문 및 정보제공이 포함된다. 직접지원의 방식으로는 긴급 소액 임대보증금 및 월세 지원, 벽지·장판 등 교체, 연료지원, 노숙인·쪽방 거주자 등 특수취약계층 지원 등이 있다. 그 외 지역 주거실태조사, 네트워크 구축, 활동가 교육, 지역특화형 사업 등으로 구성된다.

이상 Bennet(2005), Kim et al.(2012), Park(2015) 및 민간 주거복지센터의 활동내역에서 공통적으로 제시되고 있는 내용들을 토대로 주거복지 서비스의 범주를 정리하면, ‘통합적 주거상담 및 정보제공’, ‘공적 자원의 연계 및 접근성 제고’, ‘지역사회의 자원 연계 및 네트워크 구축’으로 나타낼 수 있겠다.

#### 2. 전달기관 간 관계 설정

성공적인 정책은 중앙정부와 지방정부, 그리고 관련 전달기관 간, 그리고 공공부문과 민간부문(비영리 및 영리)간, 지역사회 및 비공식부문 등 상호작용의 결과물이기 때문에 이들 간에 기능과 역할을 배분하여 어떻게 협력적 관계를 구축하느냐가 중요하다(Kim, 2013). 특히 복지 전달과정에서 수요자의 다양한 욕구에 적절히 대응하고, 전달체계상의 비용 절감과 효과적인 전달, 통제를 위해서는 기존 공공 및 민간의 경험과 자원을 충분히 연계하고 긴밀한 네트워크, 또는 거버넌스(Governance)<sup>11)</sup> 체계가 중요하다.

##### 1) 전달체계의 주요 원칙 및 고려사항

사회복지 전달체계 구성 및 운영에 관한 주요 원칙으로 일반적으로 통합성, 전문성, 포괄성, 적절성, 접근용이성, 효율성, 책임성, 평등성, 지속성 등이 거론된다.<sup>12)</sup> (Gilvert & Specht, 1986; Choi, & Nam, 2006).

11) 거버넌스(Governance) 개념은 사전적인 정의로는 ‘정부 또는 조직 내 운영과 조정’(Hughes, 2010)의 의미를 가지나, 일반적으로는 보다 넓은 의미에서 ‘정책의 결정 및 전달, 평가의 전 과정 및 이와 관련된 환경과 다양한 이해관계자간 관계, 책임과 권한의 분담 등을 포괄하는 개념’으로 사용된다. 즉, 점차 다원화되어 버린 정책 환경의 변화를 적극적으로 반영하고 이를 고려하기 위한 개념이다(Kim, 2013).



이 중 포괄성의 원칙은 다양한 복지서비스를 포괄한다는 관점인데, 사회복지 서비스 일반이 아니라 ‘주거’에 특화된 지원서비스를 대상으로 하는 본 연구에서는 고려하지 않기로 하겠다.

또한, 적절성, 효율성, 평등성 원칙은 전달체계가 구축되고 어느 정도 정착된 단계에서의 프로그램 운영과정에서 중요하게 고려될 수 있겠으나, 주거복지 공적 전달체계는 이제 구축단계이므로 쟁점이 형성될 여지가 적다고 보고 본 연구에서는 생략하기로 하겠다.

한편, 이제껏 주거복지 프로그램이 공급자 위주로 전개되어왔다는 반성적 관점에서 전달체계의 주요 원칙을 수요자 관점과 공급자 관점으로 구분하되, 수요자 관점을 중심으로 살펴보았다.

수요자 관점에서는 무엇보다도 기존 공적 자원(공공임대주택, 주거급여, 주택금융지원 등)에 대한 통합성(integration), 접근성(accessibility), 지속성(continuity)이 중요하며, 공급자 관점에서는 책임성(accountability)과 전문성(professionalism)이 중요하다고 보았다.

Table 1. The Main Principals and Key Tasks of Public Housing Welfare Delivery System

| Principals          |                 | Key Tasks   |
|---------------------|-----------------|---|
| Recipient viewpoint | Integration     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Integrate the final delivery office of several housing welfare program</li> <li>Interlink with on-line portal</li> </ul>                                       |
|                     | Accessibility   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Spatial accessibility (install regional hub)</li> <li>Psychological, emotional accessibility (cooperative relationship with community, NPO experts)</li> </ul> |
|                     | Continuity      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Continually support until the needs terminated (case management)</li> </ul>  |
| Provider viewpoint  | Accountability  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Accountability of public program execute and administrate</li> </ul>   |
|                     | Professionalism | <ul style="list-style-type: none"> <li>Professionalism of housing welfare interactive service (cooperative relationship with community, nongovernment expert)</li> </ul>                              |

Source. reconstructed based on Nam, Choi and Cho (2010)

12) 통합성(integration)은 기관간 서비스가 상호 통합적으로 제공되어야 함을 의미. 전문성(professionalism)은 복지서비스 제공에서 핵심적인 주요 업무를 가능한 전문가가 담당해야 함을 의미. 포괄성(comprehensiveness)은 대상자의 욕구에 부응하기 위해서 다양한 복지서비스가 제공되어야 함을 의미. 적절성(appropriateness)은 욕구 해결을 위해 충분한 양과 질의 서비스 제공을 의미. 접근용이성(accessibility)은 서비스를 이용하는데 있어 지리적, 물리적, 경제적, 개인적 동기와 인식 등의 이유에 대한 접근성이 높아야 함을 의미. 효율성(efficiency)은 동일한 효과의 전달체계를 기획한다 하여도 그 투입을 최소화하여 경제적 유리함을 확보하는 것을 의미. 책임성(accountability)은 국가가 시민의 권리로 인정한 사회복지서비스를 전달하도록 위임받은 조직은 필요한 욕구를 가진 사람에게 자원을 전달해야 하는 책임을 짐을 의미. 평등성(equality)은 클라이언트의 연령, 성별, 소득, 종교, 지역에 관계없이 평등한 서비스가 제공되어야 함을 의미. 지속성(continuity)은 대상자에게 필요한 급여를 욕구가 충족될 때까지 일정기간 이어서 계속 제공하는 것을 의미한다(Choi & Nam, 2001; Lee et al., 2005; Ham, 2010; Hong, 2010).

<Table 1>은 공적 주거복지 전달체계에서 중요하게 고려하여야 할 주요 원칙과 이를 실현하기 위한 핵심적 실천과제를 정리한 것이다.

통합성의 핵심 과제로는 각 프로그램별 최접점 전달창구의 일원화, 온라인 포털과의 연계라고 보았다.

접근성은 지리적·공간적 접근성과 심리적·정서적 접근성으로 나누어 볼 때, 전자의 핵심 과제는 지역거점 구축이며, 후자의 핵심 과제는 지역사회 및 민간 전문가와 협력관계 구축이라 보았다.

지속성 관점에서는 수요자의 주거복지욕구가 종결될 때까지 지속적인 지원(사례관리)이 중요할 것이다.

책임성의 요체는 공적 책무의식, 프로그램의 연속성으로 보았다.

전문성이란 주거복지관련 대인 서비스 업무의 전문성이라 보았으며, 이는 지역사회 및 민간 전문가와 협력관계 구축을 통해 보완될 수 있을 것이다.

2) 전달기관 간 관계

‘통합성’ 관점에서 볼 때 공공임대주택·주거급여 전달체계와 주택금융지원 전달체계는 최접점 전달창구의 일원화가 필요하다.

공공임대주택과 주거급여는 국토교통부 소관 하에 주로 LH와 지자체가 전담하고 있다. 공공임대주택의 건설·공급·운영은 LH( 및 지방공사)가 전담하며, 수요자 선정 등 접점업무에는 지자체가 관여하고 있다. 주거급여와 관련한 주택조사 및 주택개보수(자가 가구 대상) 업무는 LH가 전담하고, 수급자 심사 및 현금급여지급(임차 가구 대상)은 지자체가 전담하고 있다.

한편 주택금융지원은 국토교통부와 금융위원회 소관 하에 HUG와 HF가 주로 전담하고 있다. 금융업무의 특성상 최종 전달을 위한 대출취급업무는 대부분 시중 금융기관에서 위탁 수행하고 있다.

이처럼 프로그램별 업무 성격의 차별성 및 전문성을 감안할 때, 각기 별도로 존재하는 현재의 전달체계는 나름의 합리성을 갖고 있다고 하겠다. 그러나 장기적으로는 점증하는 다양한 주거복지 욕구에 효과적으로 대응하기 위해서 전달체계의 ‘통합성’ 관점에서 상담, 정보제공 등 최접점 업무에 대해서는 제반 프로그램을 망라한 지역단위의 통합 거점 구축 및 인적 협력이 모색되어야 할 것이다.

3) 전달기관과 지자체 간 관계

‘통합성’ 관점에서 볼 때, 공공임대주택은 핵심적 접점 업무라 할 수 있는 신청·접수, 심사·선정, 통보 등의 과정이 지자체와 LH로 분산되어 있어 업무혼선이 발생하는 경우가 있다. 입주자 모집공고는 LH에서 하지만, 신규 신청접수 및 자격조회, 선정은 지자체에서 수행하고, 재계약 자격조회는 다시 LH에서 하는 등 업무프로세서가 수요자 중심이라고 보기는 힘들다.

주거급여는 2015년 기초생활급여체계가 맞춤형 급여체계로 개편되는 과정에서 별도로 분리되었는데, 수급자 자

격조회 및 심사, 현금급여(임차가구 대상) 지급은 지자체에서 계속 수행하고 신청접수, 주택상태 및 임대차관계 현장조사, 주택개보수(자가가구 대상) 지원은 주택이라는 자원의 특수성 때문에 전문성을 가진 LH(주거급여사업소)가 새로이 전담하는 이원적 구조이다.

‘접근성’ 관점에서 볼 때, LH는 전국적으로 지사망과 주거급여사업소, 권역별 주거복지센터를 설치하고 있고, 지자체(읍면동 주민센터)는 전국 읍면동에 산재해 있으므로 주민이 손쉽게 방문할 수 있어 접근성이 용이하다.

‘전문성’과 ‘지속성’ 측면에서 볼 때, 대인 복지업무의 성격상 상대적으로 난이도가 높고 전문성이 특히 요구되는 사례관리가 중요한데, 지자체는 고용, 보건, 의료 등 제반 사회복지영역에 걸친 통합사례관리의 거점역할을 하고 있고 사회복지직 전문 인력도 배치하고 있다. 그러나 임대주택이나 주거급여 등 주거복지 프로그램은 사회복지 일반과는 차별적인 현장조사(주택상태 및 임대차관계 등) 및 운영·관리의 특수성이 존재하기 때문에 지자체 인력만으로는 업무도 과중<sup>13)</sup>하고 주거복지에 관한 ‘전문성’이 부족하다는 문제가 있다.<sup>14)</sup> 반면 LH는 공공임대주택의 건설, 매입, 공급, 운영, 관리 및 주택상태조사, 개보수업무에 대해서는 전문성을 확보하고 있으나 복지서비스에 대한 대인 상담, 사례관리 업무에서는 경험이 많지 않다.

이처럼 공공임대주택과 주거급여 업무의 경우, 지자체와 LH는 각각의 장, 단점을 갖고 있어 업무연계 및 역할분담이 매우 중요하다.

그러나 무엇보다 수요자 관점에서 통합성과 접근성을 제고하기 위해서는 최접점 업무 창구는 일원화할 필요가 있다.

지자체 중심으로 일원화하기 위해서는 시군구 및 읍면동 단위에서의 소위 ‘복지 깔때기’ 현상(대다수의 사회복지 서비스 업무의 최종 전달과정은 시군구 및 읍면동에서 위임함으로써 업무과중 및 서비스의 질 저하)을 심화시키지 말아야 할 것이며, 특히 주거복지업무의 특수성을 감안하여 주택에 대한 전문성을 갖춘 인력을 확충하여야 할 것이다.

13) 일반 사회복지 공적 전달체계에서 지방자치단체의 시군구와 읍면동이 주요 복지급여와 서비스의 70% 이상에 대해 신청접수와 자격조사를 담당하고 있다(Koh, Kim & Gang, 2010; Hwang et al., 2014).

14) 국토연구원과 한국도시연구소가 지자체, 민간기관, 시행기관을 대상으로 현재 주거복지 조직체계의 적절성과 주거복지업무 수행 조직에 대한 설문(Korea Research Institute for Human Settlements, Korea Center for City and Environment Research, 2014)을 실시한 결과, 현행 주거복지 전달체계에서 공식적으로 지자체의 업무로 되어 있는 업무조차 지자체 공무원은 자신들의 일이라고 생각하지 않는 경향을 보인다. 더불어 영구임대, 매입임대, 전세임대의 입주자 선정, 전문적인 지식이 요구되는 주거복지 관련 업무를 LH나 지방공사로 이관해야 한다는 의견이 많은 것으로 나타난다(LH, 2014).

15) 국민임대주택은 대단지 건설 위주로 공급되기 때문에 신청, 심사업무가 일정 시기에 집중되는 반면, 영구임대주택, 매입임대주택, 전세임대주택은 신규 공급이 많지 않고 입주 대기자(대부분 수급권자)가 지역적으로 산재되어 있기 때문에 접점업무의 난이도가 높은 편이다.

LH 등 전담기관 중심으로 일원화하기 위해서는 LH 자체적으로 전국적 조직망의 재정비 및 인력 재배치<sup>15)</sup>가 선결되어야 할 것이다. 또한, LH의 사회보장정보시스템에 대한 접근권한<sup>16)</sup>이 확대될 필요가 있다.

#### 4) 공공부문과 비영리 민간부문 간 관계

1980년대 이후 고령화와 신자유주의적 세계화의 진전을 배경으로 사회복지 공급에서 국가의 역할뿐만 아니라 시장, 비영리 부문(소위 제3섹터), 지역사회의 역할이 강조되고 있다(Kim, 2008<sup>17)</sup>; LH, 2014<sup>18)</sup>).

그간 우리나라는 사회복지 서비스 제공에서 민간 사회복지기관(요양기관, 보육기관 등)에 포괄적으로 업무를 위탁하고 이에 드는 비용을 지급하는 방식으로 운영함에 따라 민간 사회복지기관들은 별다른 경쟁을 경험하지 않고 짧은 시간에 수적으로 급증하였다(Koh et al., 2010). 이처럼 복지공급의 민간위탁(outsourcing)은 정부가 서비스 공급에 대한 책임은 유지한 채 생산기능은 민간으로 이전하는 신공공관리론 관점에 기초<sup>19)</sup>한 것이라 할 수 있겠는데, 우리나라의 민간 사회복지기관들은 서구복지국가들처럼 국가의 사회복지서비스 생산, 공급을 대체하거나 보완하는 조직으로서 자발성, 자율성, 독립성을 특징으로 하는 제3섹터와는 거리가 멀고, 영리기관과 서비스 전달에서 큰 차별성을 갖는다고 보기 힘들다(Kim, 2014).

주거복지분야에서 민간 비영리 유형으로는 민간 주거복지센터, 쪽방상담소, 사회적 기업, 협동조합이 있으며, 이중 전달체계와 관련된 대표적인 주체는 민간 주거복지센터이다. 일반 사회복지분야에서의 민간 사회복지기관들과 달리 민간 주거복지센터는 활동가 중심으로 운영되고 있고 운영재원도 사회복지공동모금회 지원 및 기부금 등에 기반을 두고 있어 제3섹터로서의 독립성을 견지하고 있다. 그러나 2012년부터 서울시 조례에 근거하여 예산지원을 받는 민간위탁기관의 성격도 동시에 가지게 되면서

16) 기존에 LH가 공공임대주택을 공급하는 과정에서 입주자선정을 지자체에 의뢰하였던 것은 소득요건을 확인하기 위해서였다. 그러나 2012년부터는 LH도 사회보장정보시스템(2012. 8 개통)에 대한 접근 권한을 부여받아 주택소유여부, 소득관련 정보 등을 확인할 수 있고, 2015년부터는 LH가 국민임대주택(신규 건설분)에 대해 입주자 선정을 포함한 일체의 전달과정을 담당하고 있다.

17) Kim(2008)에 따르면, 세계은행의 1994년 보고서 Averting the Old-Age Crisis를 계기로 복지공급 주체의 다층화(multi-pillar system)가 진전되는 것으로 진단한다.

18) Kim (2014)에 따르면 Esping-Anderson(1990)의 복지국가 유형구분은 복지공급의 주체로서 국가, 시장, 가족이 상호작용하는 방식을 중시하지만, Evers(1993, 1995), Pestoff(1998) 등은 제3섹터, 즉 비영리부문을 강조하면서 복지공급의 주체로서 국가, 시장(영리 부문), 지역사회(가족 등 비공식부문과 비영리 부문)가 혼합된 복지 혼합모델, 또는 복지삼각형모델(welfare triangle model)을 제시하고 있다.

19) 민간위탁에 대해 옹호하는 입장에서는 비용절감, 행정업무 효율화, 다양한 욕구에의 빠른 대처, 서비스 공급처의 다양화, 민간고용 증대 등에 주목하는 한편, 반대하는 입장에서는 관리 감독 등 사회적 비용의 증대, 서비스 질적 수준의 저하, 정부와 민간 간에 발생하는 부패와 부정, 정부의 책임성과 공공성 약화 등을 우려한다(Oh, Park, & Weon, 2014).

정체성과 위상에 대한 재정립이 요구되고 있다(Hong, 2015; 127).

이들 민간 주거복지센터 등 주거복지 전달기관과의 역할관계는 어떻게 설정할 것인가?

‘통합성’의 관점에서 볼 때, 공적 자원 및 프로그램의 전달기관인 공공부문은 이들 자원의 통합적 연계에서 유리할 수밖에 없다. 반면 민간부문은 지역 현장에 밀착한 활동가 중심이어서 지역사회의 자원 연계에서 오랜 경험과 네트워크를 형성하고 있다.

‘접근성’의 관점에서 볼 때, 공공부문은 지자체 읍면동 주민센터나 LH 지역조직처럼 공간적 접근성이 높은 반면, 지역사회에서 지속적으로 활동해온 민간 비영리부문은 관료화되어 있지 않고 수요자에 대한 정서적 지지관계를 형성하고 있어 심리적 접근성에서 장점이 있다.

‘책임성’ 및 ‘전문성’의 관점에서 볼 때, 공공부문은 사전에 정해진 업무분장과 예산 집행계획에 따라 행위를 하므로, 정책 기조의 변화 등 특별 상황이 발생하지 않는 한 업무가 중단되지 않고 연속성을 갖는다(Nam et al., 2010). 한편 민간 비영리부문은 인력이 영세(주거복지센터의 경우 센터당 인력이 10명 미만이고 전문인력은 2명 내외)하여 충분한 사례관리를 통한 서비스 연계를 실현하기에는 부족하다고 할 수 있다. 그러나 그간의 활동과정에서 지역 내 자원연계를 사업의 중요한 축으로 설정해왔고, 실제 자원연계실적이 직접지원 실적을 앞서고 있다는 점에서 공공부문보다 지역 내 자원을 보다 효과적으로 활용하여 서비스의 연계를 꾀하고 있다고 평가할 수 있다(Nam et al., 2010). 또한, 지역단위에서 주거취약계층에 대한 정서적 지지관계를 꾸준히 축적했고, 공적 전달체계의 사각지대에 대한 보완적 역할(특히 소액 보증금 및 월세에 대한 무상 긴급지원 등)을 수행해 왔다고 볼 수 있다.

따라서 공적 전달체계 강화 과정에서 민간의 경험과 대인 복지서비스의 전문성을 반영할 필요가 있으며, 주거기본법상의 주거복지센터는 비영리 민간부문과의 협력체계 구축이 필수적이라 하겠다. 공공부문은 공적 복지자원과 공간, 예산, 행정 및 주거복지 전문인력을 제공하되, 상담 및 사례관리에서 주거복지 현장경험이 풍부한 전문가 및 지역사회를 최대한 활용하는 파트너십 관계가 이루어져야 할 것이다.

#### IV. 지역거점 구축방향 제언

2015년 제정된 주거기본법(법 제22조, 시행령 14조)에서는 주거복지 전달체계 구축의 일환으로 ‘주거복지센터’를 LH에 위탁하거나 또는 지자체가 조례로 정하는 기관에 위탁할 수 있도록 규정하고 있다.

본 연구에서는 LH가 주거기본법상의 주거복지센터를 운영하는 경우를 가정하고, 앞서 살펴본 공적 주거복지 서비스의 범주, 전달체계의 주요 원칙, 전달기관간 관계 등을 토대로 주거기본법에서 규정하고 있는 주거복지센터를

주거복지 전달체계의 지역 거점으로서 정립하기 위한 기본 방향을 제시해보고자 한다.

#### 1. 업무범위

먼저 업무범위는 앞에서 제시하였던 공적 주거복지 서비스 범주 설정(통합적 주거상담 및 정보제공, 공적 자원의 연계 및 접근성 제고, 지역사회 자원 연계 및 네트워크 구축)과 주거기본법상에서 열거한 주거복지센터의 업무(주거복지 관련 정보제공 및 상담, 주거 관련 조사 지원, 주거복지 관련 기관·단체의 연계 지원, 주택개조 등에 대한 교육 및 지원 등)를 토대로 세부 내용을 제시하면 <Table 2>와 같다.

첫째, 통합적 주거상담 및 정보제공이다. 법상 주거복지센터를 중심으로 전화, 방문상담 및 현장순회가 필요하며, 주거복지포털(on-line)과 연계되어야 할 것이다. 상담내용에는 공공임대주택 외에 민간 전월세주택에 대한 정보제공 및 탐색도 포함되어야 한다. 민간임대차 분쟁이나 공동주택관리분쟁에 대한 법률상담도 포함하되 이는 법무부, 변호사단체나 시민단체와의 연계가 필요하다. 현재 주거급여관련 상담을 위해 LH에 설치토록 한 주거급여사무소는 주거복지센터로 통합되어야 할 것이다. HUG, HF와의

Table 2. Setting the Work Scope of Public Housing Service Center

| Classification of work scope   | Networks  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Public rental housing guide, documentation</li> <li>Private rental housing information, searching</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Housing welfare portal (on-line)</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Housing voucher, repair counseling</li> <li>Legal advice(lease disputes, apartment houses management disputes)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Housing voucher office (currently operated by LH)</li> <li>Law firm</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Financial advice (rental, purchase, mortgage, reverse mortgage)</li> <li>Deposit, rent, fuel related</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Public sectors (LH, HUG, HF)</li> <li>Regional financial institution</li> <li>NPOs (housing service center, etc)</li> </ul>              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Provide public rental housing-acceptance of application/qualification/selection</li> <li>Support vacating(help moving to another type of public/private rental housing)</li> <li>Provide housing voucher -acceptance of application/qualification/selection</li> <li>Housing status survey</li> <li>House repair</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>LH &amp; local government (unifying the contact point into housing service center which divided into LH and local government)</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Emergency aid (small amount of deposit, rent)</li> <li>Community based governance (coordinative committee)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>LH &amp; local government, community, NPOs, Social responsibility of corporation (partnership and cooperation)</li> </ul>                |

업무제휴 및 인력교류를 통해 주택금융지원관련 상담도 통합적으로 제공되어야 한다.

둘째, 공적 자원 연계이다. 공공임대주택의 입주자 모집 · 신청접수 · 자격심사 · 선정 · 통지 · 입주관리 · 계약갱신, 전세임대주택 알선, 공공임대주택 퇴거자 지원, 주거급여의 신청 · 주택조사 및 자격심사 · 선정 · 급여지급 등 일체의 대인 업무 프로세스는 주거복지센터 중심으로 일원화되어야 할 것이다. 나아가 긴급주거지원이 필요한 가구에 대해서는 공공임대주택 공가를 임시거처로 활용하거나, 지자체, 지역사회, 민간과 협력하여 대안을 모색하거나 복지욕구가 주거문제 외에 복합적인 경우에는 사회복지 전담기관인 시군구로 연결할 수 있겠다.

셋째, 지역기반의 거버넌스 구축이다. 수요자의 다양한 욕구에 적절히 대응하고, 효과적인 전달을 위해서는 지자체, 지역사회, 민간단체, 기업의 사회적 책임성을 포괄하는 지역차원의 상시적인 네트워크 체계 구축이 필요한데, 이는 독자적으로 추진하기보다는 통합적 사회복지전달 전담기관인 시군구 희망복지지원단과의 연계 및 역할분담이 명확히 이루어져야 할 것이다.

2. 조직 및 인력

조직 및 인력구성에서는 전달체계의 주요 원칙으로서 통합성, 접근성, 책임성, 전문성을 고려하되, 경기도 무한돌봄센터의 조직구성을 벤치마킹하여 설계해보았다.

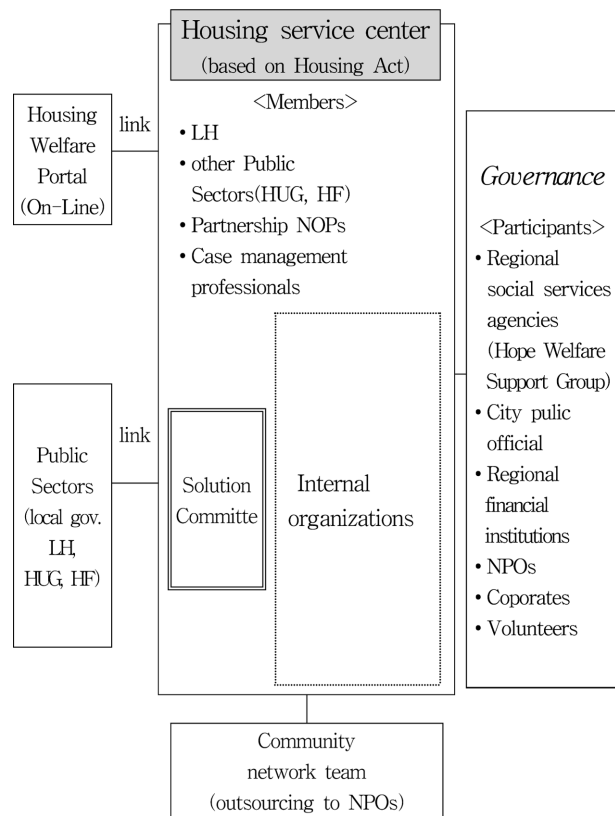


Figure 3. the Basic Organization Example of Housing Service Center

이는 <Figure 3>으로 정리하였다.

경기도는 2015년 기준으로 31개 시 · 군 무한돌봄센터, 93개의 네트워크팀을 운영하고 있다. 초기상담은 읍면동에서 이루어지며, 긴급사례 또는 집중사례의 경우 사례관리가구로 분류하고, 공공연계나 단순의뢰의 경우에는 서비스연계가구로 분류하여 관리한다. 사례관리자는 공무원, 민간사례관리자, 사회복지통합 서비스전문요원으로 구성된다. 또한, 사례관리 단계별로 사례회의를 시행하고, 위험도가 높아 긴급한 개입이 필요한 경우에는 솔루션위원회를 개최하여 법, 의료 등의 서비스를 바로 제공할 수 있도록 하고 있다(경기도, 무한돌봄센터 업무안내자료 참조). 한편 네트워크팀은 민간위탁을 전제로 대부분 복지기관(기타 학교법인, 사단법인 등)에 위탁하고 있다.

주거기본법상 주거복지센터의 조직체계는 주거복지센터를 중심으로 공공임대주택, 주거급여, 주택금융 등 공적자원 연계를 위한 원스톱 상담, 정보제공 창구 역할을 하고, 이를 위해 필요한 인력은 LH 및 HUG, HF 등 관련 전담기관의 인력협조, 민간기관과의 파트너십, 사례관리 전문가 채용 등을 통해 구성할 수 있겠다. 주거복지 욕구가 복합적이어서 개별 공적 프로그램만으로는 지원하기 힘든 경우에는 센터내 솔루션위원회나 사례관리전담팀을 구성하여 종합적 주거지원방안이 모색되어야 할 것이다.

주거복지센터 설치에 예산제약과 전문인력의 부족을 감안하여 단기적으로는 권역별<sup>20)</sup>로 설치하되, 장기적으로는 사회복지전달 거점조직인 희망복지지원단과 매칭하여 시 · 군 · 구 단위로 점차 확대해하는 것을 기본방향으로 제시하고자 한다.

V. 결 론

이 연구는 그간 공공임대주택 중심으로 운영됐던 주거복지 프로그램이 주거욕구의 다양화를 반영하여 주거급여 신설, 주택금융지원 강화 등으로 다양화되고 있으나, 각 프로그램간의 상호 연계 및 통합적 전달이 이루어질 때 정책누수를 최소화하고 사각지대를 해소할 수 있다는 문제의식에 기초하였다.

주거복지 전달체계에 있어 강화해야 할 주거복지 서비스 범주로는 통합적 주거상담 및 정보제공, 공적 자원의 연계 및 접근성 제고, 지역사회의 자연 연계 및 네트워크 구축 등으로 정리해 볼 수 있다.

이러한 주거복지 서비스가 체계적이고 효과적으로 전달되기 위해서는 각종 주거복지 공적 프로그램의 통합적 연계, 수요자에 대해 지리적 · 심리적 접근성 제고, 주거복지 관련 문제 및 욕구가 해결될 때까지 지속적 관리, 책임성 있는 공적 전담기관을 중심으로 민간 비영리부문과의 협력적 관계 구축 등이 모색되어야 한다. 이를 반영하여 주

20) 2015년 기준으로 LH는 자체적으로 권역별로 25개의 LH주거복지센터를 운영중이다

거기본법상의 주거복지 전달체계 지역 거점역할을 수행할 주거복지센터의 조직 및 인력도 구성되어야 할 것이다.

특히 이 연구를 통해 강조하고자 하는 것은 주거복지 프로그램간의 통합적 연계 및 수요자 중심의 전달체계이다. 수요자 입장에서는 얼마나 많은 공적 자원이 생산되고 있느냐 하는 것보다 실질적 혜택이 얼마나 잘 전달되고 있느냐가 더 중요하다. 복지자원의 생산과정에 많은 공적 비용과 인력이 투입되지만, 수요자에 대한 최종 전달과정에서 정보전달이 잘 이루어지지 못하거나, 공적 전달기관간의 칸막이, 프로그램간의 칸막이가 존재한다면 투입비용에 대비하여 정책 효과성과 수요자 만족도를 충분히 달성할 수 없기 때문이다.

또 강조되어야 할 것은 비영리 민간부문과의 협조체계 구축이다. 고령화, 양극화의 진전으로 복지욕구가 증가하고 있으나 재정제약을 감안할 때, 복지공급에서 국가와 공공부문의 역할만으로는 한계가 있다. 지역사회에 밀착된 비영리 부문과의 협력적 파트너십은 성공적인 복지서비스 전달의 필수조건이라 하겠다.

한편 이 연구는 공적 전달체계를 중심으로 논의를 전개함에 따라 주거복지현장에 기반한 민간 전달체계에 대한 논의는 충분히 이루어지지 못한 한계가 있다.

## REFERENCES

1. Audit Commission. (1998). *Home alone the role of housing in community care*. London: CW Print Group.
2. Bennett, D. (2005). Scoping the supported housing sector: The funding and regulatory framework. In Mark Foord & Paul Simic (Eds.), *Housing, community care and supported housing*. Coventry: Chartered Institute of Housing.
3. Choi, S. J., & Nam, K. M. (2006). *Social welfare administration*. Seoul: Nanam Publishing House.
4. Esping-Andersen, G. (2009). *The incomplete revolution: Adapting to women's new roles*. Cambridge: Polity Press.
5. Evers, A. (1993). The welfare mix approach. Understanding the pluralism of welfare system. In A. Evers & I. Svetlik (Eds.), *Balancing pluralism: New welfare mixes in care for elderly*. European centre Vienna: Avebury.
6. Evers, A. (1995). Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area between market economy, State and Community. *Voluntas*, 6(2), 159-182.
7. Gilbert, N., & Specht, H. (2nd ed.) (1986). *Dimensions of social welfare policy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
8. Gyoenggi Unlimited Care Center (2015). *Guide of unlimited care center*. Suwon: Gyoenggi-Do Government.
9. Ham, Y. J. (2010). *European social welfare delivery system: Regarding the public assistance*. Seoul: Korean association for public administration.
10. Hong, I. J. (2010). Evaluation and suggestions of social welfare service delivery system-focused on professionalism out of principle of composition. *Health and Welfare Forum*, 164, 57-69.
11. Hong, I. O. (2015). *The performances and toward directions of housing welfare center*. Seoul: Seoul Metropolitan Government.
12. Hughes, O. (2010). Does governance exist? In S. P. Osborne (Eds.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 87-104). London: Routledge.
13. Hwang, J. I., Jeong, J. H., Kim, B. Y., & Lee, H. T. (2014). *Restructuring of public welfare service delivery system and measures for collaborative operation of women and family welfare service delivery system*. Seoul: Korean Womens's Development Institute.
14. Jung, H. W., & Lee, Y. B. (2012). *Restructure of public welfare delivery system in response to demographic changes*. Seoul: Korea Institute for Health and Social Affairs.
15. Jin, M. Y., & Kim, J. J. (2014). *A study on the public and private partnership for housing welfare provision*. Daejeon: Land & Housing Institute.
16. Kim, B. Y. (2013). A theoretical exploration of governance, as a paradigm for social welfare delivery. *Social Welfare Policy*, 40(3), 107-132.
17. Kim, H. S., Park, M. S., Chun, H. S., Cha, M. S., & Kim, T. H. (2012). *A study on establishing a comprehensive housing support service system*. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
18. Kim, H. S. (2004). *A study for reorganizing the housing programs and establishing the delivery system*. Anyang: Korea research Institute for Human Settlements.
19. Kim, S. M. (2015). *The performances and development plan of Seoul housing related support center, The performances and toward directions of housing welfare center*. Seoul: Seoul Metropolitan Government.
20. Kim, Y. D. (2008). Recent trends and alternatives of Korean social welfare service policies-integration of market and anti-market schemes. *Korean Journal of Social Welfare Studies*, 36, 5-28.
21. Kim, Y. M. (2008). Welfarization of the market: the main issues of marketization in social pension and health insurance. *Social Welfare Policy*, 34, 277-304.
22. Kim, Y. M. (2014). The role allocation between state, family, market for social services, the diagnosis and seeking of Korea social welfare paradigm. *Proceedings of spring Annual Conference of Korea Association of Social Welfare Policy*, Seoul, Korea.
23. Koh, K. H., Kim, B. Y., & Gang, J. W. (2010). *Welfare governance: Theoretical perspectives and tasks ahead*. Seoul: Korea Institute for Health and Social Affairs.
24. Korea National Land and Housing Corporation (LH) (2014). *The efficient performance system for comprehensive housing welfare services*, Jinju: Author.
25. Korea Research Institute for Human Settlements & Korea Center for City and Environment Research (2014). *Survey on the condition of housing welfare policy and delivery system*. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
26. Lee, C. S. (2008). *Community residence welfare*. Daegu: Hyungseul Publishing Networks.
27. Lee, H. J., Park, S. Y., Yoo, E. J., & Yoo, J. Y. (2005). *Comparative analysis of social welfare delivery system in foreign countries-With focus on public assistance delivery*

- system. Seoul: Korea Institute for Health and Social Affairs.
28. Nam, K. C. (2010). Community-based services and housing welfare. *The new paradigm of housing welfare*, Housing Welfare Conference. Daejeon.
29. Nam, W. S., Choi, E. H., & Cho, K. E. (2010). *A study on designing providing system of community-based housing support services*. Daejeon: Land & Housing Institute.
30. National Assembly Budget Office (2013). *The improvement of social welfare service delivery system*. Seoul: Author.
31. Office of the Deputy Prime Minister. (2004). *What is supporting people?* London: Author.
32. Oh, Y. M., Park, N. W., & Weon, J. H. (2014). *Government reforms and policy implications: Evaluating new public management*. Seoul: Korea Institute of Public Finance.
33. Park, J. H. (2015). *Housing related support for vulnerable social group in UK, A delivery system for public housing services and the role of LH*. Daejeon: Land & Housing Institute.
34. Pestoff, V. A. (1998). *Beyond the market and state: Social enterprises and civil democracy in a welfare society*. Aldershot: Ashgate.
35. Seo, J. G. (2009). *A study on the introduction of housing-related services*. Seoul: Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
36. Sung, K. T., & Kwon, S. J. (1995). A study on the improvement of social welfare administration. *The Korea Public Administration Journal*, 4(2), 2074-2091.

---

Received: April, 11, 2016

Revised: June, 29, 2016 , July, 18, 2016

Accepted: July, 18, 2016