

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 438

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

주거지원서비스 공급체계 도입방안

김혜승 국토연구원 연구위원

요 약

- ① 주거지원서비스는 취약계층 등 주거문제를 지닌 지역주민이 지역사회에서 주거기반을 적절하게 확보, 유지하여 독립적으로 생활하도록 지원하는 연성서비스라고 할 수 있음
- ② 주거 관련 정보 제공 및 상담서비스와 주거의 탐색·정착·유지를 지원하는 서비스가 주거지원서비스의 핵심이 되며, 독립생활 지원서비스와 각종 지원의 연계서비스도 여타 사회서비스 제공기관의 기능과 중복될 수 있으나 관련 서비스의 공백 발생 시 대응하는 서비스로 주거지원서비스에 포함될 수 있음
- ③ 주거지원서비스 공급을 활성화시키기 위해서는 기초지자체 내 수요자 중심(User-centred approach)의 주거지원서비스 제공을 위한 관련 조직(가칭 '주거지원서비스센터')의 설치와 공공·민간부문의 참여 및 역량 강화, 지역자원의 활용, 중앙정부의 안정적 재원 확보와 지원이 필요

주거복지정책상의 의의

- ① 우리나라에 적합한 주거지원서비스 공급체계 도입방안을 제시함으로써 새로운 사회서비스 영역인 주거지원서비스에 관심을 형성
- ② 주거지원서비스는 공적 주거지원 프로그램들이 수요자 중심으로 재구축되고 보다 효과적으로 집행될 수 있도록 하는 데 기여
- ③ 주거지원서비스는 지역주민들의 주거안정, 자립성 강화 및 지역사회 통합에 기여
- ④ 주거지원서비스라는 사회서비스 확충 및 서비스 공급에 필요한 새로운 전문분야 인력 양성과 일자리 창출 효과를 기대

※ 이 자료는 김혜승 외, 서민 주거복지 향상을 위한 주거지원서비스 체계 구축방안 연구, 국토연구원(2012)의 일부 내용을 토대로 작성.

1. 주거지원서비스의 필요성

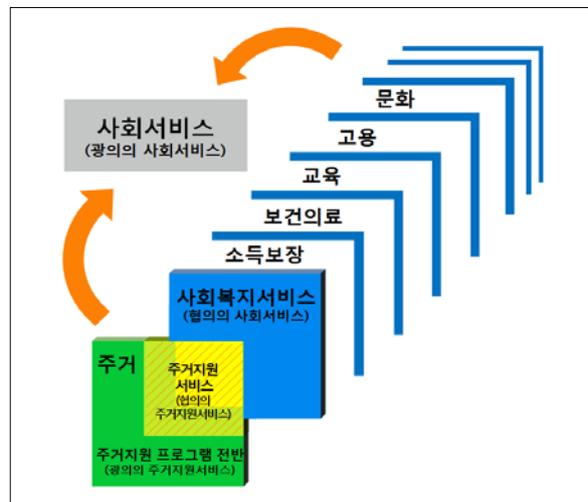
- 주거복지 부문에서 공공임대주택 공급, 주거비 보조, 주택개량 지원 등 현행 우리나라의 주거지원 프로그램들은 주로 물리적인 주택을 제공하는 경성적(hard) 측면에 중점을 두어 왔음
 - 정책대상 가구가 지역사회에서 주거기반을 갖추고 안정적이고 독립적으로 생활해갈 수 있도록 필요한 서비스를 제공하는 연성적(soft) 측면의 고려는 미흡
- 사회복지 부문에서도 지역사회 중심의 자립성이 강조되면서 주거의 중요성은 증대되고 있으나, 주거욕구에 대한 문제제기나 관심은 미흡한 실정
 - 복지체계상 주거생활의 위기만으로는 지역사회 보호의 서비스 대상이 되기 어려움
- 거처로서의 주택뿐 아니라 안전과 독립을 보장하는 보다 넓은 개념으로서 주택의 복지적 역할을 강화할 필요
 - 국민이 주택을 생활기반으로 갖추고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 다양한 욕구에 부응하는 주거지원 프로그램을 지속적으로 보완·확대·개발할 필요
 - 국민의 주거욕구를 정확히 파악하여, 프로그램에 보다 쉽게 접근해 혜택을 받을 수 있도록 상담 및 정보제공 서비스를 실시하고, 필요 시 방문서비스도 할 필요
 - 주거지원 프로그램을 고용, 건강, 복지 등 다른 여러 사회서비스와 연계하여 제공할 필요
- 기존의 사회서비스를 보완하면서도 차별화될 수 있는 주거지원서비스의 내용 및 대상을 정하고, 이러한 서비스 공급을 활성화하기 위한 체계를 도입할 필요
 - 이는 주거안정, 자립성 강화, 지역사회 통합 등의 측면에서 현행 주거정책의 효과성 제고에도 기여

2. 주거지원서비스의 위상 및 정의

- 기존의 주거지원 프로그램 전반(공공임대주택 공급, 주택자금대출 지원 등)을 포괄하는 광의의 주거지원서비스는 사회정책 전반을 포괄하는 광의의 사회서비스에 포함됨
- 연성서비스 중심의 협의의 주거지원서비스는 기존 주거지원 프로그램까지 포함하는 개념은 아님
 - 그러나 관련 정보를 제공하고 상담을 통해 주거의 탐색·정착·유지를 지원하는 측면에서는 기존 주거지원 프로그램과 밀접한 관계를 지님

- 협의의 주거지원서비스는 협의의 사회서비스 (사회복지서비스)와는 다른 독특한 영역을 포함하기 때문에 구분될 필요는 있으나 일부는 중복될 수 있음
 - 두 가지 서비스 모두 도움을 필요로 하는 사회적 집단(취약계층 포함)이 지역사회에서 독립적으로 생활하는 것을 지원하는 데 목적이 있으며, 서로의 공백을 메우며 상호 보완하는 역할을 함
 - <그림 1>에서 빗금 친 영역으로 나타난 협의의 주거지원서비스(housing support service)를 주거지원서비스 범위로 설정

그림 1 주거지원서비스의 위상



- 주거지원서비스는 “취약계층 등 주거문제를 지닌 지역주민이 지역사회에서 주거기반을 적절하게 확보, 유지하여 독립적으로 생활하도록 지원하는 연성서비스(휴먼서비스)”로 정의됨

3. 주거지원서비스 공급체계 구축방안¹⁾

● 주거지원서비스의 대상자

- 우리나라의 기존 연구에서는 주거지원서비스의 공급대상을 주로 취약계층 혹은 저소득층에 국한시키고 있음
- 외국사례를 보면, 국가마다 어느 정도 차이가 있으나 영국, 미국, 독일 등에서는 주거문제를 지닌 자들이 자신의 주거 상황과 관련하여 거주지역 내에서 상담을 받거나 정보를 구할 수 있는 공공 혹은 민간 부문의 창구가 누구에게나 열려 있음

1) 이는 우리나라 주거지원서비스 공급자와 이용자에 대한 분석결과 및 외국의 주거지원서비스 공급사례로부터의 시사점을 토대로 도출된 방안임

- 우리나라의 주거지원서비스 공급현황을 파악하기 위해서 공공부문과 민간부문의 공급사례(9개 사례사업)를 분석하였고, 이러한 주거지원서비스 공급사례 중에서 비교적 활동이 활발한 사례사업이라고 할 수 있는 5개 사례사업 - 서울시의 주거복지상담사, 주택관리공단의 홈다터, 사회복지공동모금회 지원사업인 주거복지센터, 쪽방상담소 및 노숙인상담지원센터 - 을 대상으로 설문조사를 실시하여 주거지원서비스 이용자 실태를 파악하였음.
- 외국사례는 영국의 경우 중앙정부의 Supporting People 프로그램과 비영리단체인 Shelter의 활동을 중심으로, 미국은 공공주택공사(PHA)와 민간부문에 의한 주거지원서비스, 노인·장애인·노숙자 등 특수취약계층을 위한 주거지원서비스 및 주거와 연계된 저소득층 자립지원프로그램에서의 다양한 서비스를 중심으로, 그리고 독일의 경우에는 지역자치구와 비영리복지단체의 주거지원서비스 및 다세대 주거공동체 사례에서의 지원서비스를 살펴봄.

- 특히 취약계층에게는 단순한 상담 실시나 정보 제공을 넘어서 직접 방문하여 주거 관련 욕구를 해결해주거나 다양한 서비스를 연계하여 통합사례관리까지 하는 서비스도 제공
- 따라서 주거지원서비스가 필요한 대상을 취약계층에 국한하지 않고 주거문제를 지닌 지역주민 모두로 확대할 필요가 있음

● 주거지원서비스의 주요 범주 및 내용

- 주거지원서비스는 다음과 같은 세 가지 범주의 서비스를 포함하며, 주요 범주별 구체적인 서비스 항목은 <표>와 같음

표 1 주거지원서비스의 주요 범주별 서비스 항목

주요 범주		서비스 항목
핵심 서비스	주거의 탐색, 정착, 유지 및 지역사회 거주지원 서비스	노숙인 상담 및 임시거처 지원
		공공임대 관련 정보 제공 및 신청절차 안내
		저렴한 민간임대주택 탐색지원
		임대료 지원 정보 제공 및 신청절차 안내
		임차관계 설정 및 유지와 관련된 지원
		주거위기에 대응하기 위한 상담
		필수적 가구나 비품 등의 구매, 확보 지원
		전기, 수도설비 등의 연결 혹은 관련 비용 지원에 대한 정보제공 및 신청절차 안내
		주택의 유지관리 지원
		주택안전점검
		주택의 개량 및 수선 상담
		이웃과의 갈등 등으로 인한 거주고충 상담
		지역사회 참여 지원
		공공임대주택 간 주거이동 지원
		자가주택 탐색지원
		자가 건축/매입 시 지원 관련 정보 제공 및 계약체결 유의사항 안내
보조 서비스	독립생활 지원서비스	세탁, 세면용품 구입 및 사용, 목욕, 날씨에 적합한 의복착용 지원
		식료품 구입, 요리, 식사 등 지원
		대중교통 이용, 교통신호 준수 지원
		금전관리 방법 습득 지원
		자산형성 프로그램 연계
		정서적 지지와 상담
		건강관리 지원
	의료·고용·공공부조 등 각종 지원을 연계하는 서비스	수급신청, 주민등록, 장애등록, 각종 복지수당 신청 등 행정지원
		각종 검사 및 치료 등 의료지원 연계
		구직알선 등 고용지원 연계
		보육 및 교육지원 연계
		사회복지시설 이용지원 연계
		지역정신보건서비스 연계
신용회복 지원 연계		

- 첫째, 주택이라는 물리적 공간에서 안정적이고 독립적으로 주거생활을 할 수 있도록 하기 위한 정보제공 및 상담, 주거의 탐색·정착·유지를 지원하는 서비스
 - 둘째, 거처를 잃고 생활이 위기에 처해지는 것을 예방하고, 독립적인 생활이 가능하도록 하는 일상생활 기술을 제공하는 서비스로 이와 관련된 일반적인 사회서비스의 공백에 대응하는 서비스
 - 셋째, 주거를 중심으로 지역사회 내에서의 자립활동을 지원하기 위해 고용·복지·보건서비스 등과 연계해 주는 서비스
- 주거지원서비스에서 핵심이 되는 서비스는 첫 번째 범주의 주거관련 정보제공 및 상담서비스, 주거의 탐색·정착·유지를 지원하는 서비스임
- 두 번째와 세 번째 범주인 독립생활 지원서비스와 각종 지원의 연계서비스는 여타 사회서비스 제공기관의 기능과 중복될 수 있으나 관련 서비스의 공백 등에 대응하는 서비스로 보조적인 서비스라고 할 수 있음

● 주거지원서비스 공급체계

- 크게 네 가지 측면에서 주거지원서비스 공급체계의 도입을 제안해볼 수 있는데, 첫째, 주거문제에 직면한 모든 지역주민이 주거지원서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 하기 위해서는 적어도 기초지자체 단위로 관련 조직을 설치함이 필요
- 기초지자체별 주거복지업무 혼재에 따른 비효율성 문제²⁾를 해결하고, 증가하는 관련업무³⁾를 포괄하면서 주거복지업무를 통합하여 기획·운영할 수 있는 ‘주거복지팀’을 신설
 - 지자체 주거복지팀 관할하에 주거에 특화된 전문조직(가칭 ‘주거지원서비스센터’)을 설치하는 방안을 검토
 - ‘주거지원서비스센터’를 운영하는 방식은 지방정부가 직영하거나 다른 곳에 위탁하는 두 가지 형태를 검토할 수 있음
 - 선형적으로 하나의 방식을 고집할 필요는 없으므로 직영 및 위탁 방식 모두를 시범사업으로 추진한 후 평가결과를 토대로 최종 사업방식 결정
 - 시범사업은 연간사업으로 진행하고, 평가는 매년 사업을 총괄하는 해당 중앙부처가 주관하여 평가위원회 구성을 통해 수행
 - 해당 중앙부처는 평가결과에서 나타난 개선사항을 반영하여 주거지원서비스센터의 관리운영지침을 매년 작성

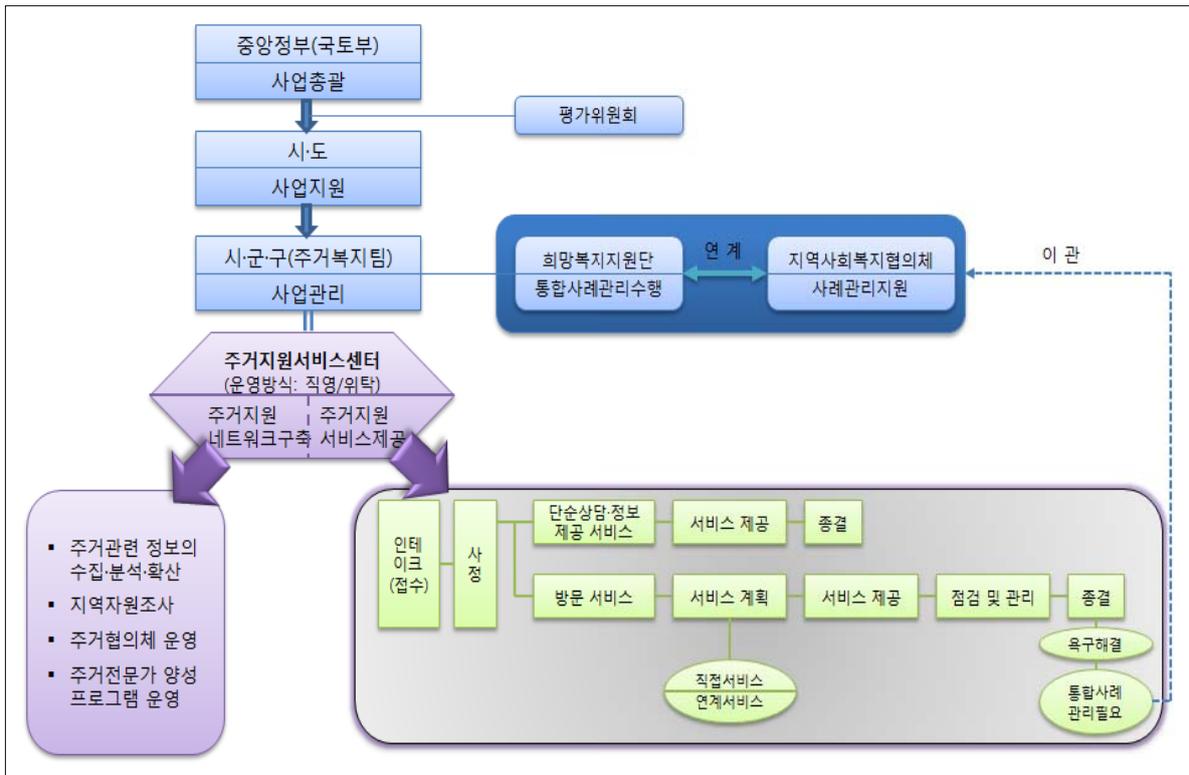
2) 현재 주거복지 관련 업무는 지자체마다 상이한 부서에서 수행하고 있어 상호 정보교환, 업무의 통합성 및 전문성이 부족한 실정임.

3) 맞춤형 개별급여로의 개편과 함께 주거급여 대상가구가 증가하고, 주거관련 현장조사 등 관련업무도 증가할 것으로 예상됨.

- 둘째, 수요자 중심으로 주거지원서비스를 제공하기 위해서는, 공급주체(공공 혹은 민간비영리)가 수요자의 욕구를 세심하게 파악하여 적절한 서비스를 적시에 제공
 - 서비스 제공기관은 수요자를 직접 발굴하거나, 수요자의 전화/내방, 그리고 다른 기관/개인의 소개 등을 통해 수요자와 접촉을 하면 인테이크(접수)하고, 수요자의 정황을 사정한 후 단순한 상담실시 및 정보제공이 필요한 경우인지, 혹은 방문서비스가 필요한 경우인지를 판단
 - 단순한 상담실시 및 정보제공이 필요한 경우에는 해당 서비스를 제공하면 그것으로 종결됨
 - 방문서비스가 필요한 경우에는 서비스 제공기관이 수요자를 방문하여 수요자의 욕구를 해결할 수 있는 서비스계획을 수립하고 그 계획에 따라 직접서비스 혹은 연계서비스를 제공
 - 서비스 제공기관은 먼저 해당 가구의 특성, 주택 및 주거환경 상태, 그리고 기존 주거지원 및 여타 복지프로그램의 수혜경험 여부 등을 구체적으로 파악하여 관리장부를 작성하고 이를 토대로 서비스계획을 수립
 - 이러한 계획에 따라 해당 가구의 주거욕구를 해결하기 위해서는 주택시장정보 탐색, 필수적 가구나 물품 구매 지원, 간단한 주택안전 점검 및 관리, 거주고충 상담 등의 다양한 서비스를 제공할 뿐 아니라, 공공 및 민간 부문의 적절한 주거지원 프로그램을 찾아 신청을 도와주면서 실질적으로 혜택을 받을 수 있도록 지원
 - 일례로 현행 공적인 주거지원 프로그램 - 공공임대주택 공급, 주거비지원 및 주택개량지원 프로그램 등 - 의 지원을 받아 해당가구별 주거욕구가 해결될 수 있다면 서비스 제공기관은 이들에게 적절한 프로그램이 있는지를 파악하여 제안하고, 그 프로그램에 신청하는 것을 도와주도록 함
 - 해당 가구의 관련 정보를 해당 프로그램의 집행기관(지자체, LH공사/지방공사 등)에 제공하여 대상자 선정이 보다 원활하고 효과적으로 이루어질 수 있도록 지원함으로써 주거지원서비스 제공기관은 공적인 주거지원 프로그램 전달체계상에서 유효한 역할을 수행
 - 서비스계획에 따라 해당 가구에게 독립생활 지원이 필요할 경우에는 직접 관련 서비스를 제공하고, 의료·고용·공공부조 등이 필요할 경우에는 각종 지원을 연계하는 서비스를 제공
 - 수요자의 욕구해결 여부에 대한 점검 및 관리를 통해 욕구가 해결되면 그것으로 종결하고, 만약 욕구가 해결되지 않았으면 해당 수요자가 시군구의 통합사례관리를 받을 수 있도록 연계
 - 현재 시군구에서는 희망복지지원단에서 통합사례관리를 수행하고 있고, 이는 지역 내 사회복지 시설·기관·단체들과의 상호 연계·협력 등 지역사회 네트워크의 중심역할을 수행하면서 사례관리를 지원하고 있는 지역사회복지협의체와 연계되어 있음

- 셋째, 관할 지역에서 관련 경험을 축적하고 있는 공공 및 민간비영리 주거부문의 역량을 최대한 활용하고 확대·강화하되, 주거지원서비스 공급자는 지역 내 공공 및 민간의 기존 자원을 충분히 활용함
 - 단기적으로는 가칭 ‘주거지원서비스센터’에 관련 경험이 있는 공공 및 민간비영리 주거부문의 전문가들을 적극적으로 참여시킴
 - 중·장기적으로는 주거지원서비스센터를 중심으로 주거전문가 양성 프로그램⁴⁾을 운영하는 방안, 대학 과정에서 이론과 현장실습의 양 측면에서 주거관련 전문교육을 실시하는 방안, 국가 차원에서 주거관련 전문인력을 제도화하는 방안 등을 검토
 - 지역자원을 활용한 주거지원서비스 공급이 보다 안정적이고 효과적으로 운영되기 위해서는 ‘주거지원서비스센터’가 네트워크 중심주체로서 노력함이 필요
 - 주거관련 정보의 수집·분석·확산, 지역자원조사, 주거협의체 운영, 주거전문가 양성 프로그램 운영 등에 노력

그림 2 주거지원서비스 공급체계



4) 지역 내에서 주거지원 관련 활동을 시작하려고 하거나 전문적인 교육을 필요로 하는 민간단체 실무자, 사회복지사, 공무원, 대학생 등을 대상으로 주거 및 주거환경 이슈에 대한 교육을 제공함.

- 넷째, 중앙정부는 주거지원서비스를 확대도입하기 위한 특별회계나 별도의 기금을 신설하는 방향으로 안정적인 재원확보 대책을 마련해야 할 것임
 - 이러한 재원확보는 중앙부처, 광역지자체 및 기초지자체 내 담당 인력수요를 수반할 것이며, 중앙정부 차원에서는 국토교통부에서 담당
 - 주거관련 정책을 기획·입안하고 집행을 관리하는 주무부처인 국토교통부가 주거에 특화된 연성서비스인 주거지원서비스의 공급 및 관리도 함께 담당
 - 가칭 ‘주거지원서비스센터’ 시범사업의 센터당 예산(소요인력 인건비 및 운영비)도 개략적으로 검토해볼 필요
 - 기존의 유사사례⁵⁾ 및 전술한 가칭 ‘주거지원서비스센터’의 성격 및 기능을 전제로 센터당 연간 사업비를 1억 2천만 원(상근인력 3명 수준의 인건비와 운영비 총당) 수준으로 추정해볼 수 있음
 - 지방정부도 지역사회를 중심으로 주거지원서비스가 제공되어야 하며, 지역주민의 주거안정 및 자립성 강화와 지역사회 통합에 기여하는 측면에서 주거지원서비스센터 사업에 일정 정도 자체예산을 투입할 필요가 있음
 - 주거지원서비스센터를 지자체 직영방식으로 운영할 경우 지자체는 전담공무원을 센터로 파견하여 상근인력을 충원하고, 센터가 입지할 공간을 제공하는 것으로 참여
 - 위탁방식으로 운영할 경우에는 매칭펀드 방식으로 중앙정부와 지방정부가 센터사업비를 분담할 수 있을 것임
- 특히 주거급여 개편과 함께 가칭 ‘주거지원서비스센터’는 임대차 계약 확인, 주택상태 조사 등 주거관련 현장 조사 등을 담당하는 주거급여 프로그램의 지역별 집행기관 기능까지도 효과적으로 수행할 수 있을 것임

김혜승 국토연구원 주택토지연구본부 연구위원(hsungkim@krihs.re.kr, 031-380-0313)

5) 사회복지공동모금회 및 서울시의 주거복지센터사업, 그리고 2012년에 발표된 서울시민복지기준의 주거복지부문 사업 중 하나인 주거지원센터사업을 의미함.