

주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구

A Study for Reorganizing the Housing Programs and  
Establishing the Delivery System

국토연 2004-28 · 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구

글쓴이 · 김혜승, 송하승, 윤주현 외 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원

출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2004년 12월 20일 / 발행 · 2004년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

값 · 8,000원 / ISBN · 89-8182-304-9

<http://www.krihs.re.kr>

©2004, 국토연구원

\* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서  
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2004-28

주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구  
A Study for Reorganizing the Housing Programs  
and Establishing the Delivery System

●

김혜승 · 송하승 · 윤주현 외

■

■

■

■

■

■

■

## 연구진

---

연구책임	김혜승	연구위원	
연구반	송하승	연구원	
	윤주현	선임연구위원	
자문연구진(Advisor)	지대식	연구위원	
외부연구진	이태진	한국보건사회연구원	책임연구원
	강혜규	한국보건사회연구원	책임연구원
	김찬우	한국보건사회연구원	책임연구원
	김영태	건설교통부	사무관
	강창현	경민대학교	교수

---

연구심의위원 진영환 부원장 (주심)  
손경환 국토연구원 연구위원  
지대식 국토연구원 연구위원  
김종원 국토연구원 연구위원  
이영환 성공회대학교 교수  
양준승 건설교통부 서기관

연구협의(자문)위원 이인재 한신대학교 교수  
이영환 성공회대학교 교수  
홍인옥 한국도시연구소 연구부장

## 발 간 사

주택200만호건설계획(1988-1992)과 함께 지금까지 연간 50만~60만호에 달하는 신규주택을 건설하는 등 불과 몇 년까지만 해도 주택의 절대량 부족문제의 해결이 주택정책의 우선 목표였다. 반면 주택 질적인 측면에서의 개선에 대한 노력은 부족하여, 최저주거기준 미달가구수는 2000년 현재 일반가구의 23.4%에 달하며, 특히 저소득층일수록 주거수준이 열악하고 주거비부담이 높아 계층간 주거격차가 심화되고 있다. 따라서 저소득층의 주거복지 향상을 통한 국민통합이 주요 과제로 대두되었으며, 이에 최저주거기준이 법제화되었고, 주택법에 의거 수립된 주택종합계획(2003-2012)에서도 저소득·서민 계층의 주거복지 수준을 제고시키기 위해 소득기준 및 주거기준에 따라 정책대상계층을 설정하고 그에 적합한 주거복지 프로그램을 제안하고 있다.

본 연구에서는 저소득·서민 계층의 주거복지 수준을 향상시키고 분배의 형평성을 제고하기 위해 주택종합계획 상의 주거복지지원 프로그램을 보다 체계화시키고, 이러한 프로그램이 수혜자까지 효과적으로 전달될 수 있는 주거복지전달 체계를 구축하는 방안을 모색하였다.

우리 나라의 경우는 주거복지 지원프로그램별로 또 서비스제공기관별로 대상자선정기준, 지원내용 및 전달과정이 각각 별개로 운영되고 있고, 이들을 연계하는 체계가 미비하여, 지원프로그램으로부터 제공되는 편익이 수혜가구에게 형평

성 있게 배분되지 못하고 있으며, 정책대상자에 따라 서비스의 중복 및 단절 현상이 발생하고 있다.

따라서 본 연구에서는 주거복지정책의 실효성을 제고하고 나아가 국민 주거복지 수준을 향상시키기 위한 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안으로 주거복지 지원프로그램의 체계화방안, 중앙정부와 지방정부의 역할분담방안, 지방정부의 기능재조정 방안, 민간지원 활성화 방안을 제시하였다. 본 연구를 통해서 분석된 문제점과 개선방안 연구가 정책당국자들과의 협의를 통하여 주거복지 지원과 전달체계 개선에 반영되어, 저소득·서민 계층의 주거복지 향상에 기여할 수 있기를 바란다.

그 동안 본 연구를 성실하게 수행하여 온 연구책임자 김혜승 연구위원, 송하승 연구원, 윤주현 선임연구위원, 김은희 연구원 그리고 외부연구진으로서 연구해 주신 이태진·강혜규·김찬우 한국보건사회연구원 책임연구원, 김영태 건설교통부 사무관, 강창현 경민대학교 교수 등 연구진의 노고에 감사드린다.

2004년 12월

국토연구원장 이 규 방

## 서 문

우리나라는 최근까지도 주택의 절대량 부족 문제를 해결하는데 주택정책의 총력을 기울여 왔습니다. 이에 2003년 현재 주택보급률이 101.2%에 이르러 양적인 측면에서 주택문제는 상당히 개선되었습니다. 그러나 저소득·서민의 주거복지 수준을 향상시키고 분배의 형평성을 제고하기 위한 보다 체계적인 정책의 수립 및 집행에 대한 논의는 여전히 미흡합니다.

이에 본 연구는 저소득·서민층의 주거복지수준의 향상 및 분배의 형평성 제고를 위해 현행의 주거복지 지원프로그램을 체계화시키고, 실효성있는 주거복지 전달체계를 구축하는 방안을 제시하고자 하였습니다.

이를 위해 주거복지 지원프로그램의 현황과 주거복지전달체계의 실태를 분석하고 외국사례를 검토하였습니다. 주거복지 지원프로그램 현황분석은 공공임대 주택공급, 주거비지원, 주택개량지원 프로그램을 중심으로 효과성과 형평성 측면에서 분석하였고, 주거복지전달체계의 실태는 행정체계와 집행체계로 구분하여 전문성, 효율성, 접근성, 책임성, 포괄성, 통합성을 기준으로 하여 분석하였습니다. 이러한 주거복지 지원프로그램 및 전달체계의 실태분석 결과 및 외국사례로부터의 시사점은 본 연구의 결론을 도출하는데 많은 도움이 되었습니다.

본 연구에서는 주거복지 지원프로그램의 경우 가구의 소득기준과 주거비부담 능력기준이라는 일관성 있는 잣대를 설정하여 대상자를 선정하되, 주거비부담이

과도하지 않고, 일정 정도의 주거수준을 누릴 수 있으며, 가구의 선호에 따라 다양한 프로그램을 선택할 수 있도록 하는 원칙에 따라 주거복지 지원프로그램의 체계화방안을 제시하였습니다. 주거복지전달체계의 경우에는 전달체계상에서 주거복지관련 프로그램에 대한 업무연계가 원활히 조정되어 서비스의 중복 및 단절 현상이 발생하지 않도록 하기 위해 중앙부처간의 정책조정 필요성, 중앙 정부와 지방정부간의 역할 분담방안, 지방정부의 주거복지관련기능 재조정방안, 민간자원 활성화방안을 제시하였습니다.

본 연구의 결과가 실제로 정책에 반영되어 주거복지정책의 실효성을 향상시키는데 기여하길 바랍니다. 특히 본 연구는 주거복지부문에서 종합적이고 실효성 있는 전달체계를 구축하기 위한 최초의 시도였습니다. 따라서 미흡하거나 추가 분석이 필요한 부분에 대해서는 후속연구가 지속적으로 이루어져야 할 것입니다. 이러한 일련의 노력이 국민의 주거복지수준 향상에 일조할 수 있기를 바랍니다.

2004년 12월

김 혜 승 연구위원

## 요약

### 제 1장 서론

2003년 현재 주택보급률은 101.2%를 보이고 있다. 비록 지역적 변이는 있으나, 양적인 측면에서의 주택문제는 상당히 개선되고 있는 것이다. 반면 면적, 시설 및 방수 측면에서 본 최저주거기준 미달가구수는 2000년 현재 일반가구의 23.4%에 달하며, 특히 저소득층일수록 주거수준이 열악하고 주거비부담이 높아 계층간 주거격차가 심화되고 있는 경향이 나타나고 있다. 따라서 저소득층의 주거복지 향상을 통한 국민통합이 주요 과제로 대두되고 있다.

이에 최저주거기준이 법제화되었고, 주택법에 의거 수립된 주택종합계획(2003-2012)에서도 저소득·서민 계층의 주거복지 수준을 제고시키기 위해 소득기준 및 주거기준에 따라 정책대상계층을 설정하고 그에 적합한 주거복지 프로그램을 제안하고 있다.

따라서 저소득·서민 계층의 주거복지 수준을 향상시키고 분배의 형평성을 제고하기 위해 주택종합계획 상의 주거복지지원 프로그램을 보다 체계화시키고, 이러한 프로그램이 수혜자까지 효과적으로 전달될 수 있는 주거복지전달체계를 구축하는 방안의 모색이 중요한 과제로 대두되고 있다. 그러나 정책대상의 차별화와 함께 적합한 주거지원 프로그램을 제시한 선행연구에서도 다양한 주거복지 지원프로그램이 수혜자까지 어떻게 전달되는지에 관한 주거복지전달체계의 현

황을 파악하고 문제점을 진단한 후 주거복지향상에 실효성있는 전달체계를 구축하고자 한 연구는 전혀 없었다.

이 연구의 목적은 저소득층의 주거복지수준의 향상 및 분배의 형평성 제고를 위해 현행의 주거복지 지원프로그램(‘누구에게’ ‘무엇을’)을 체계화시키고, 실효성있는 주거복지전달체계(‘어떻게’)를 구축하는 방안을 제시하는데 있다.

이에 본 연구에서는 주거복지지원 프로그램 및 전달체계의 현황 및 문제점을 분석하고 외국사례를 검토한 후 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안을 모색한다. 우선 주거복지 지원프로그램의 체계화의 경우에는 기존의 연구에서 제시한 주거복지 지원프로그램의 차별화 방안의 한계를 보완하는 정도에서 방안을 모색한다. 다음으로 이러한 프로그램이 수혜자까지 효과적으로 전달되기 위한 주거복지전달체계 구축방안의 경우에는 중앙정부와 지방정부의 역할분담, 지방정부의 기능재조정 방안 및 민간자원 활성화방안을 검토한다. 이는 주거복지정책의 실효성 제고, 나아가서 국민 주거복지수준의 향상에 기여할 것으로 기대된다.

## 제 2장 주거복지 지원프로그램과 전달체계

이 장에서는 주거복지 및 전달체계의 개념을 이론적으로 살펴보면서 본 연구에서의 주거복지 및 전달체계에 대한 조작적 정의를 도출하였다. 이러한 개념을 토대로 현재 정부가 지원하고 있는 주거복지 지원프로그램을 공공임대주택 공급, 주거비 지원, 주택개량 지원으로 구분하되, 각 프로그램별로 대상자 선정기준, 지원내용, 서비스 전달과정 등의 현황을 살펴보았다.

주거복지의 개념은 협의적인 것과 광의적인 것으로 구분할 수 있다. 협의의 주거복지는 서비스의 객체 즉 수혜대상자를 국민의 일부로 제한하여 이들의 기본적인 주거욕구를 충족시키기 위한 금전적 지원 및 기타 서비스를 의미한다고 할 수 있다. 반면 광의의 주거복지는 전체 국민의 주거측면에서의 기본적인 욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임이라 할 수 있다. 이러한 주거복지는 기본욕구 충족을 위해 제공되는 프로그램, 현금 및 현물 등의 서비스, 법률, 혹은 활동을 의미하기

도 하며, 나아가서 이 모든 것들을 포괄한 체계를 의미하기도 한다. 또한 현대사회에서 복지증진의 주체가 되는 집단의 유형에는 정부, 사용자 및 경영자, 그리고 민간단체의 세 가지 유형을 들 수 있다.

이러한 주거복지에 대한 개념을 토대로 본 연구에서는 주거복지를 우선적인 정책대상계층인 저소득층을 위해 정부가 지원하고 있는 주거복지 지원프로그램으로 조작적으로 정의하기로 한다. 여기에서 주거복지 지원프로그램은 주택종합계획(2003-2012)에서 제시하고 있는 공공임대주택의 공급, 주거급여 등 수요자지원 및 주택개량지원과 관련된 프로그램을 대상으로 한다.

한편 주거복지를 구성하는 요소로는 서비스의 객체인 수혜자와 복지를 증진시키는 주체 그리고 객체와 주체를 연결하는 전달체계를 들 수 있다. 이러한 전달체계는 좁은 의미에서는 서비스 전달자와 서비스를 받는 수혜자와의 대면적 상호관계를 통하여 일정한 장(setting)에서 서비스(개입)를 전달(실천)하는, 즉 서비스 전달업무를 실제로 “집행” 하는 사회적 체계를 의미한다. 그러나 보다 넓은 의미에서는 이러한 주거복지 전달집행체계는 상부의 행정체계로부터 규제, 지원 및 감독을 받으며 서비스를 전달하게 된다. 따라서 서비스 전달체계를 이해하려면 전달자와 고객이 상호관계를 이루면서 서비스를 직접 전달하는 절차와 함께 서비스 전달을 기획, 지원 및 관리하는 행정체계도 동시에 이해해야만 한다.

본 연구에서는 넓은 의미의 전달체계 개념을 수용하여 주거복지전달체계를 주거복지관련 행정체계와 주거복지서비스를 전달하는 집행체계로 구분하여 분석하되, 전문성, 효율성, 접근성, 책임성, 포괄성 및 통합성의 측면에서 전달체계를 분석하기로 한다.

우선 주거복지 지원프로그램 중 공공임대주택 공급프로그램의 내용과 서비스 전달과정을 살펴보았다. 우리나라에서 공공임대주택은 재정이나 국민주택기금이 투입된 임대주택을 말한다. 여기에는 영구임대주택, 50년/5년제 공공임대주택, 국민임대주택, 사원임대주택, 재개발임대주택, 주거환경개선사업 임대주택, 매입임대주택 등이 포함된다. 이러한 공공임대주택은 주로 무주택세대주이면서 청약저축가입 여부가 대상자선정 기준인데, 1998년부터 공급되고 있는 국민임대

주택의 대상자선정기준에서 비로소 소득기준이 명시적으로 적용되고 있으며, 지원수준은 주택규모로 차별화시키고 있다. 특히 영구임대주택은 국민기초생활보장법에 의한 수급자가 가장 높은 입주순위를 부여받고 있다.

영구임대주택의 경우 신청인이 거주지 동사무소에 입주신청서를 접수하면 읍·면·동사무소에서는 입주신청을 받아 시에 보고한다. 시·군·구청에서는 읍·면·동사무소에서 올라온 신청서를 취합하여 입주자선정기준에 따라 점수를 부여한 후 시도로부터 통보받은 배정된 물량의 범위에서 입주자선정 리스트 작성하고, 이를 주택공사 혹은 도시개발공사로 보낸다. 그러면 주택공사 혹은 도시개발공사에서는 시·군·구청에서 올라온 리스트를 취합하여 최종입주자를 선정한다. 공공임대주택의 경우는 입주자선정지침(주택공급에관한규칙)에 의거, 신문공고를 통해 입주자를 모집한다. 입주자를 모집한 후, 입주자선정 리스트를 작성해서 점수에 따라 입주자 선정하는데 주택공사 혹은 도시개발공사는 각각 건설한 공공임대주택의 입주자선정, 관리까지 모두 담당한다.

저소득가구를 위한 수요측면의 주거복지 지원프로그램에는 국민기초생활보장제도하의 수급권자에 대한 주거급여 프로그램과 국민주택기금에서 지원되는 저소득영세민전세자금 및 근로자·서민주택전세자금 지원프로그램이 있다.

국민기초생활보장법에 따라 수급자에게는 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여로 지급한다. 주거급여는 주거현금급여와 주거현물급여로 구분되며, 주거현물급여는 “자가가구 등”에 해당하는 수급자에게 주거급여액 중 30%를 지급한다. 주거급여의 기본적인 운영방식은 보충급여의 원리에 의하여 최저주거비를 보장하는 것이며, 이러한 최저주거비는 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 보장한다. 저소득영세민전세자금 지원프로그램은 지역별로 일정금액 이하의 전세계약을 체결하는 도시 저소득 세입자를 대상으로 한다. 지원금액은 지역별 전세보증금의 70% 이내(2,100만원~3,500만원)에서 연 3%의 저리로 대출을 받을 수 있다. 근로자·서민전세자금 지원프로그램의 대상자는 연간소득이 3,000만원 이하이고 무주택세대주인 근로자와 서민으로서, 전세보증금의 70% 이내(최고 6,000만원까지)에서 연 5.5%의 금리로 대출을 받을 수 있다.

현재 수급권자에 대한 주거현금급여는 가구원수에 따라 정해진 급여를 일률적으로 받고 있으며, 주거현물급여로 받는 서비스는 자활후견기관, 자활공동체 등에 위탁하여 자활지원사업의 한 유형(집수리도우미사업)으로 유도하고 있다. 저소득 영세민 전세자금은 신청인이 읍·면·동사무소에 대출신청서를 제출하면 읍·면·동사무소는 신청서 수령하여 시·군·구청에 제출한다. 시·군·구청은 건설교통부지침에 근거하여 시도에서 내려온 지침에 따라 대출대상 적격여부를 조사·확인 후 대상자를 확정하고, 수혜대상자 및 대출취급은행에 추천을 통보한다. 그러면 대출취급은행에서는 대출 및 보증 적격여부를 심사하고, 대출금을 수혜대상자 계좌에 입금한다. 근로자·서민전세자금 지원프로그램은 신청인이 전세(임대차) 계약을 체결한 후, 취급은행에 대출신청을 하고, 취급은행은 신청인의 적격여부를 확인한 후 대출한다.

자가가구를 지원하는 주택개량지원 프로그램에는 불량주택개선자금지원, 농어촌주택개량자금지원 및 주거환경개선사업지구내 주거환경개선주택자금지원 등이 있다.

우선 불량주택자금지원은 주거환경개선지구이외 지역의 노후·불량주택 소유자 중 연간소득 1천만원 이하이고 준공 후 20년 이상 경과한 노후주택을 증축·개축·대수선하기 위하여 시장·군수·구청장으로부터 용자대상자 결정통지를 받은 자를 대상으로 하며, 대출한도는 호당 2,000만원 이내이다. 다음으로 농어촌주택개량자금은 읍·면지역 및 도시변두리 농어촌지역의 기존 불량주택 소유자 중 시장·군수가 추천한 자가 대상이며, 호당 최대 2,000만원을 대출할 수 있다. 끝으로 주거환경개선주택자금은 주거환경개선사업지구내 토지 및 주거용 건축물의 소유자 또는 그들이 구성한 조합으로 시장·군수·구청장으로부터 용자대상자 결정통지를 받아 주택을 건축(신축·증축) 및 개량(증축, 대수선)하고자 하는 자를 대상으로 한다. 대상 주택은 단독·다세대주택, 다가구단독주택, 아파트·연립주택으로 구분되며, 이러한 구분에 따라 호당 대출한도도 다르다.

불량주택자금지원은 신청인이 시·군·구청에 용자신청서를 제출하면 시·군·구청에서는 개량대상자 및 개량대상 건축물이 기준에 적합한지 여부를 검토

하여 용자대상자를 결정하고, 이를 용자취급은행과 용자신청인에게 통지한다. 용자결정통지를 받은 용자신청인은 용자취급은행에 담보문제 등 대출가능 여부를 확인한 후, 관련서류를 구비하여 용자취급은행에 용자를 신청하여 대출 받는다. 주거환경개선주택자금 용자는 신청인이 시·군·구청에 주거환경개선사업 대상자 확인을 신청하면 시·군·구청에서는 주거환경개선사업대상자 확인을 신청인과 용자취급은행에게 통지한다. 신청자는 건축물착공(준공)확인서 발급을 신청하고, 구청장은 확인작업 후 확인서를 발급해주어야 한다. 확인서를 발급 받은 신청인은 취급은행(국민은행, 농협중앙회, 우리은행)에 용자를 신청한다. 농어촌주택개량자금 용자는 읍·면·동사무소에서 용자신청서를 접수하며, 시·군·구청에서는 대상자를 선정하고 이를 농협중앙회에 통보한다. 읍·면·동사무소에서는 담당자의 확인 후 주택개량추진실적(착공·완공·진척률) 확인서를 발급한다. 농협중앙회에서는 사실확인 후 대출하게 된다.

### 제 3장 주거복지 지원프로그램의 효과분석 및 문제점

현재 정부가 지원하고 있는 주거복지 지원프로그램은 프로그램에 따라 정도는 다르나 주거비부담의 완화, 주거수준의 향상 및 주거만족도 측면에서 긍정적인 효과를 지니고 있는 것으로 나타났다. 반면 형평성 및 실적 등의 측면에서는 문제점을 보이고 있다.

공공임대주택 공급의 문제점은 다음과 같다. 2003년말 현재 10년 이상 장기 공공임대주택의 재고는 2.4%에 불과하여 공공임대주택을 통한 주택시장 조절과 저소득층의 주거안정을 달성하기에는 역부족인 실정이다. 이에 정부는 향후 10년 동안 장기 공공임대주택 150만호(국민임대주택 100만호 포함) 공급할 계획이다. 현재 정부는 장기 공공임대주택을 주로 택지확보를 통한 신규 고층아파트 건설에 의한 방식으로 공급하려 하고 있으며, 기존주택 매입방식으로 공급하고자 하는 물량은 상당히 미미한 상태이다. 특히 대부분의 지자체가 주로 저소득층이 거주하게 되는 공공임대주택단지로 인해 발생할 수 있는 외부효과를 우려하여

공공임대주택 건설을 위한 택지확보에 소극적인 태도로 인해 장기 공공임대주택 150만호 공급을 위한 택지수급계획이 불투명하며, 금융지원계획도, 2003년 명목 가격 기준으로 계획되어 실행과정에서 사업자의 부담이 가중될 가능성이 있다. 또한 공공임대주택의 각 유형이 만들어진 시점이 다르며, 새로운 프로그램도 기존 프로그램과의 연계성을 충분히 고려하지 않고 도입되었기 때문에 공공임대주택 유형들간의 체계성이 부족하다 할 수 있다. 이러한 공공임대주택들은 일정규모의 면적기준의 한도를 설정함으로써 프로그램을 차별화시키고 있으며, 대상자 선정기준은 주로 무주택세대주이면서 청약저축가입 여부가 전제조건이 되고 있다. 그러나 가구의 경제적 여건 및 가구특성에 적합한 면적 등을 고려하지 않고 단순히 면적기준으로 프로그램을 차별화시키는 것은 수혜대상가구가 프로그램으로부터 누릴 수 있는 효과를 감소시키고, 수혜가구간 혹은 수혜가구 및 비수혜가구간의 형평성을 저해할 우려가 있다. 따라서 공공임대주택 공급프로그램이 수혜대상에 있어 중복 및 누락 현상을 없애고 수혜가구에 대한 편익이 형평성을 지니기 위해서는 대상자선정에 있어 가구의 소득 및 주거 기준을 모두 고려하고 그에 따라 지원내용을 차별화하는 방향으로 체계화되어야 할 것이다.

주거비지원 프로그램의 문제점은 다음과 같다. 우선 주거급여 프로그램의 대상자는 국민기초생활보장법 하에서의 수급권자이며, 대상자선정시 소득 및 재산 상태를 고려한다. 또한 보충급여의 원리에 따라 최저주거비를 보전하고 있으나 대상가구의 주거상태는 반영하지 않고 있다. 특히 현행 주거급여를 받는 수급권자는 대출자격조건이 되는 경우 국민주택기금에서 지원하는 저소득영세민전세자금대출 프로그램으로부터 대출지원도 동시에 받을 수 있게 되어 있다. 다음으로 영세민전세자금지원 프로그램의 경우에는 도시저소득세입자의 지역별 전세보증금의 크기 및 주택규모(전용 60m<sup>2</sup> 이하)를 기준으로 대상자를 선정하고 있으며, 근로자·서민전세자금지원 프로그램의 대상자선정 기준에는 소득 및 주택 규모(전용 85m<sup>2</sup> 이하) 기준이 적용되고 있다. 영세민전세자금지원 및 근로자·서민전세자금지원 프로그램은 국민주택기금이라는 동일한 자금에서 제공되는 전세자금대출지원 프로그램이지만, 프로그램의 대상자를 주택규모로 차별화시킴과

함께 대상자의 경제적 능력은 전세금크기 혹은 소득으로 일관되지 않은 기준을 적용하고 있다. 또한 단순히 주택규모의 상한을 제시하는 기준은 가구의 규모나 구성에 적합한 주거수준(예: 최저주거기준 미달 여부)을 반영하지 못하는 문제를 지닌다. 또한 현재 주거급여 프로그램은 보건복지부 소관이며, 전세자금대출지원 프로그램은 건설교통부에서 관할하고 있어 주거비지원 프로그램에 따라 담당하고 있는 부처가 다르다. 그러나 이렇게 관할 부처는 다르더라도 주거비지원 프로그램이 수혜대상 가구의 주거수준을 향상시키고, 주거비부담을 완화시키되, 수혜대상에 있어 중복 및 누락 현상을 없애고 수혜가구에 대한 편익이 형평성을 지니기 위해서는 대상자 선정기준으로 소득 및 주거 기준을 모두 고려하여 일관성을 갖추되, 그에 따라 지원내용도 차별화하는 방향으로 체계화시켜야 할 것이다. 한편 주거비지원 프로그램별로 파악된 각각의 지원수준도 충분히 낮은 편이며, 2003년 현재 주거급여 수혜가구는 718천 가구, 영세민전세자금지원 수혜가구 81천 가구, 근로자·서민전세자금의 수혜가구수는 119천 가구로, 이러한 주거비지원을 받는 가구가 전체 일반가구에서 차지하는 비율은 약 6.4%에 불과한 실정이다.

국민주택기금으로부터 주택개량자금을 지원받은 가구수는 2001년~2003년 동안 연평균 약 10,000호를 조금 넘는 정도로 수혜가구가 매우 적다. 2000년 현재 총주택재고 중 건축경과년수가 20년이 넘는 주택은 21.5%이다. 특히 주택관리에 관심이 저조할 수밖에 없는 저소득 노후주택소유자들에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 따라서 주택개량지원 프로그램의 효과성 및 형평성을 높이기 위해서는 주택개량지원을 받는 대상자선정에 있어 소득수준 및 주택의 불량정도를 감안하되, 그들의 부담할 수 있는 대출조건을 설정하여 프로그램을 운영하여야 할 것이다.

특히 주거복지 지원프로그램별로 실질수혜가구의 소득분포를 살펴보고, 이들의 편익을 비교하여 프로그램을 사후적으로 평가해 본 결과는 다음과 같다. 우선 프로그램별 실질수혜가구의 소득수준은 기초생활수급권자>영구임대>영세민전세자금대출>국민임대>근로자서민전세자금대출 혹은 50년공공임대주택>5년공공임대주택 거주가구의 순으로 높아지고 있다. 반면, 소득수준이 가장 높은 5년공

공임대주택 거주가구의 편익이 가장 높다. 근로자서민전세자금대출가구와 50년 공공임대주택 거주가구는 평균적인 소득수준이 거의 차이가 없으나, 편익의 차이는 큰 편이다. 또한 전반적으로 공공임대주택 입주가구의 편익이 주거비지원 및 주택개량지원 프로그램의 수혜가구의 편익보다 높음을 알 수 있다. 또한 영구 임대주택에 입주한 수급권자, 영세민전세자금 대출지원을 받은 수급권자는 이중으로 수혜를 받고 있음을 지적할 수 있다. 그리고 현행의 공공임대주택, 주거비지원, 주택개량지원 프로그램의 혜택을 받고 있는 가구와 동일한 소득 및 주거조건임에도 이러한 주거복지 지원 프로그램의 혜택을 받지 못하는 가구에게는 편익(서비스)의 단절이 발생하게 된다.

이상의 사실은 현행의 주거복지 지원프로그램으로부터 제공되는 편익(서비스)이 수혜가구에게 형평성 있게 배분되지 못하고 있으며, 또 수혜가구간에 중복되거나 단절되는 현상이 나타나고 있음을 보여준다. 따라서 정책대상가구의 수혜정도가 프로그램간 및 소득계층간에 형평성을 지닐 수 있도록, 그리고 서비스의 중복과 단절 현상이 없도록 하기 위해서는 우선적으로 소득 및 주거 기준을 고려하여 주거복지 지원프로그램의 일관된 대상자선정기준을 마련해야 할 것이다. 그리고 이를 토대로 지원내용을 차별화하고 다양화시키는 방향으로 주거복지지원 프로그램을 체계화시켜야 할 것이다. 즉 모든 정책대상계층의 다양한 수요를 효과적으로 또 형평성 있게 충족시키기 위해서는 일관된 대상자 선정기준 하에서 기준의 정도에 따라 지원내용을 차별화하되, 공공임대주택 공급, 주거비지원 및 주택개량지원 등의 프로그램들을 다양하게 제공하여야 할 것이다.

#### 제 4장 주거복지전달체계의 실태분석 및 문제점

이 장에서는 주거복지전달체계를 주거복지관련 행정체계와 주거복지서비스를 전달하는 집행체계로 구분하되, 주거복지관련 행정체계는 주거복지 지원프로그램을 담당하고 있는 공무원에 대한 심층면담조사 및 설문조사 등을 통하여, 그리고 주거복지관련 집행체계는 지역사례(경기도 의정부시) 분석 등 통하여 전달체

계의 실태를 파악하고 문제점을 도출하였다. 그 결과 우리 나라의 현재 주거복지 전달체계의 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주거복지관련 행정체계가 다원화되어 있다. 주거복지와 관련된 정책결정기관(건설교통부, 보건복지부 등)과 정책집행기관(행정자치부)이 분리되어 정책부처가 정책집행과정을 통제하기 어렵고 환류를 통한 정책조정이 어려운 구조이다. 또한 실태조사결과에서도, 지역마다 주거복지프로그램을 담당하는 부서(국/과)는 일관되지 않고 그 명칭조차 상이한 것으로 나타났다.

둘째, 주거복지전달체계의 구조가 수직적이고 상의하달식이다. 기본정책과 사업계획을 수립하는 중앙정부와 지침에 따라 업무를 수행하는 지자체(시도, 시군구, 읍면동의 3중구조)가 존재하는 구조로, 이는 정책집행을 지연시키고 형식화시키는 문제점 야기할 우려가 있다. 실태조사 결과에서도, 지자체별로 주거복지 종합계획을 수립하지 않고 있다는 의견이 81.9%로 나타났다. 즉, 지역실정에 적합한 주거복지정책이나 프로그램을 종합적으로 기획하고 집행하기보다는 상위 기관으로부터 지침을 수동적으로 하달받는 방식의 행정체계 하에서 주거복지 업무수행이 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 주거복지관련 전담인력 및 전문성이 부족하다는 점이다. 실태조사 결과, 주거복지 지원프로그램을 담당하고 있는 공무원의 전체업무 중 주거복지관련 업무가 차지하는 비중은 24.9% 정도로 나타나 주거복지전담인력이 부재한 실정이다. 또한 비록 조사의 어려움으로 인해 조사표본 중 비교적 업무가 특화된 사회복지직 공무원이 과반수를 넘는 한계가 있다는 점을 감안하더라도 1개 프로그램만을 담당하는 공무원의 비중이 절반에도 미치지 못하는 것은 업무의 전문성을 제대로 발휘할 수 있도록 인력을 활용하지는 못하는 실정을 말해준다. 그리고 주거복지프로그램 실무자 중 교육받은 경험이 없는 사람이 77.3%로 전문성을 향상시키기 위한 직무교육이 제대로 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다. 또한 업무수행 중 발생하는 장애요인으로, 응답자의 28.5%가 직무관련 전문지식과 기술의 부족 및 기관내 전문적 지도감독의 부재를 지적하고 있다.

마지막으로, 주거복지 지원프로그램별로 또 서비스제공기관별로 대상자선정

기준, 지원내용 및 전달과정이 각각 별개로 운영되고 있고, 이들을 연계하는 체계가 미비하여 정책 대상자에 따라 서비스 중복 및 단절 현상이 발생하고 있다. 특히 수요자 위주의 주거복지서비스를 제공하기에 미흡한 전달체계를 지니고 있다.

우선 주거복지지원 프로그램의 대상자선정기준이 프로그램에 따라 주택소유 여부, 청약저축가입여부, 주택규모, 전세금크기, 주택의 불량정도, 소득 등 다양하다. 그러나 주거복지정책 대상계층에게 보다 효과적이고 형평성있는 서비스를 제공하기 위해서는 주거복지정책의 대상자선정시 가장 중요하다고 판단되는 기준인 소득 및 주거 기준이 일관되게 적용됨을 전제로 하되 추가적으로 대상자의 사회적 특수성 등을 감안해야 할 것이다. 또한 지역사례분석 결과, 현재 기관 내에서 주거복지관련 유사업무에 대한 업무연계가 원활하지 못한 것으로 나타났다. 즉 서비스 중복의 문제가 발생할 수 있음을 관련 실무자들이 인식하고 있음에도 주관부처가 다르고 담당부서간 업무영역의 배타성 등의 이유로 부서간 사업조정과정 및 업무협조가 없는 실정이다. 특히 대부분의 주거복지 지원프로그램의 경우 대상자가 필요한 서비스를 받기 위해서는 관련 기관을 일일이 방문해야 수혜를 받을 수 있는 구조이다. 더욱이 지역의 주거복지관련 정책의 수립 및 집행 과정에 주민이 참여할 수 있는 기회 및 역할이 제한적이다. 실태조사 결과 현재 자신의 속한 기관의 경우 주거복지 지원프로그램의 개발 및 집행과 관련하여 지역주민의 의견을 수렴하여 반영하는 장치(담당인력, 상담센터 등의 조직)가 없다는 응답자가 85.4%로 나타났다. 따라서 수혜자가 느끼고 있는 불만이나 개선할 점들을 쉽게 업무담당자에게 전할 수 없는 실정이다.

## 제 5장 주요 외국의 주거복지 지원 및 전달체계 운영사례

이 장에서는 영국, 미국 및 프랑스의 주거복지 지원프로그램 및 전달체계, 그리고 지역사례로 본 주거복지전달체계에 대해 검토하였다. 이로부터 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있었다.

우선 '주거'가 국민의 삶의 질을 유지하기 위해 보장되어야 할 기본적인 요건으로 소득, 건강, 교육 등과 같은 주요 사회적 서비스의 범위에 포함되고 있다는 점이다. 이는 주거복지에 대한 개념이 아직 미약한 우리에게 중요한 의미를 시사하고 있다.

둘째, 주거복지 지원프로그램의 경우, 비록 프로그램마다 다르지만, 대부분 일정 수준의 소득계층으로 정책대상을 한정하고 있음을 알 수 있다. 우선, 영국의 공공임대주택 공급대상은 소득, 주거상태, 가구구성 및 거주기간 등으로 결정되나 그 구체적인 기준은 지방정부마다 차이를 보이고 있다. 주거급여(HB)도 일정 수준 이하의 소득 및 재산기준을 설정하되, 지원액은 적정임대료와 소득에 따라 차등화시키는 방식으로 운영하고 있다. 이 때 기준이 되는 임대료는 주택유형 및 규모에 따라 설정되는 지역기준임대료(LRR)이다. 주택개량지원의 경우도 소득 및 재산 등에 대한 자산조사를 통하여 대상자를 선정하고 있다. 다음으로 미국은 주거복지정책의 대상이 되는 소득계층을 HUD가 설정하는 지역중위소득(AMI)을 토대로 극빈층, 저소득층 및 차상위층 등으로 구분하여 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 프랑스의 주거복지지원 프로그램도 모든 경우에 지원대상을 일정 소득수준 이하로 제한하고 있으며, 지원내용 또한 소득수준에 따라 차등화하고 있다. 이 때 소득한도는 매년 관계부처의 협의를 통해 수정되어 발표된다.

셋째, 주택공급자 지원(주택개량지원 포함)과 임대료보조 프로그램이 연계되어야 지원프로그램들의 효과성과 형평성이 동시에 제고될 수 있음을 지적할 수 있다. 프랑스의 경우 공급측면의 지원을 위한 금융제도와 임대료보조제도가 서로 연계되어 있다. 즉 사업시행자가 주택의 건설과 공급 혹은 개량을 위한 용자를 이용할 경우 그 입주자에게는 임대료보조혜택(APL)을 받을 수 있도록 제도화되어있는 경우가 대부분이다. 또한 APL을 지원받지 못하는 가구는 대신 AL을 지원받을 수 있도록 하여 지원의 사각지대가 발생하지 않도록 하고 있다. 미국의 경우에도 자신의 주택에 거주하는 임차인으로 인해 집주인에게 지급되는 임대료 보조를 받고 있는 동안에 집주인은 지방주택국에서 인정하는 주택기준 이상을 유지해야 한다.

넷째, 주택과 관련된 정보를 종합적으로 제공해 주는 서비스체계의 확립이 필요함을 지적할 수 있다. 프랑스의 경우 국가기관인 ANIL이 주택관련 종합정보 서비스 제공시스템의 정점에 서있고, 그 밑에 도단위로 ADIL이 설치되어있다. ANIL이나 ADIL 뿐 아니라 프랑스 건교부, 가족수당관리기관(CAF), 기초자치단체 등도 on-line 또는 off-line으로 주택과 관련된 다양한 정보를 제공하고 있다. On-line의 경우 자신의 현재 상황을 입력하면 각종 수당을 지급받을 수 있는지의 여부와 그것이 가능할 경우 금액도 실시간으로 계산된다. 특히, CAF같은 기관은 정기적으로 주민들에게 각종 수당제도에 대한 정보가 실린 소식지를 발송하고 있다. 이는 복잡한 제도를 주민들이 이해할 수 있도록 함으로써 지원이 필요한 가구가 정보의 부족으로 지원대상에서 누락되는 것을 예방하기 위한 장치라 할 수 있다.

다섯째, 주거복지전달체계에 있어 중앙정부와 지방정부의 역할 분담에 관한 것이다. 중앙정부는 주거복지향상을 위한 정책방향 제시, 재정지원, 법적 근거 마련 및 모니터링 역할을 강화하고 있다. 즉 중앙정부는 정책의 기본 틀과 정책 개발 및 집행에 있어서 유지되어야 할 주요 가치(value) 및 강조점 등에 관한 지침(guideline)을 지속적으로 제공하고, 재정수단을 활용하여 지방정부에 영향력을 행사하며, 각 지방정부에서 수행되는 프로그램의 성과(performance)를 모니터링·감사(audit)하는 역할에 주력하고 있다. 반면 주거복지정책과 관련하여 지방정부는 우선 지역의 주거복지 욕구를 파악하고, 이를 근거로 중앙정부 및 상위의 정부에게 재정지원을 신청하며, 지역자체 내의 가용 자원 및 자원을 조직화하고, 주민의 욕구에 적합한 프로그램을 개발하며, 기존 프로그램들이 지역주민의 주거복지향상에 실효성이 있는지를 평가하는 등 지역특성을 반영하면서 자율적으로 정책을 집행하고 있음을 알 수 있다.

여섯째, 주거복지 향상을 위해 다양한 기관들간의 협력이 중시되고 있다. 영국의 지방정부의 사례 가운데 애시포드의 주거관련 4개년 계획(2002-06 Ashford Housing Strategy)의 정책목표를 살펴보면, 지속발전 가능한 지역사회를 만들도록 거주자, 법정조직, 자원조직들간의 협력이 강조되어, 지역의 주민 당사자, 민

간 공급자, 정부와의 연계체계 속에서 주거복지를 위한 정책 개발과 실행이 이루어지도록 하는 데 주안점을 두고 있다. 미국의 경우도 중앙정부는 주로 재원을 개발하되, 지방정부, 비영리단체, 주택조합들이 공동 파트너십을 구축하여 자금을 상위정부에 신청하고 구체적인 프로그램과 운영 방안을 담당하는 방식을 강조하고 있다. 특히 프랑스의 경우 공공임대주택의 건설에 자치단체, 일반기업체, 가족수당관리기관(CAF) 등 다양한 조직들이 재정을 지원하는 대신 재정적으로 기여한 기관에 대해서는 반대급부로서 공급물량의 일정부분을 자신들이 추천하는 가구를 입주시킬 수 있도록 '예약권'을 인정하고 있다. 이러한 시스템은 정부 지원을 필요로 하는 계층이 적절한 기관을 선정하여 지원을 신청하고, 각각의 기관에 의해 추천된 가구들이 대체로 큰 문제가 없을 경우 입주할 수 있도록 하여 입주계층을 다양화시킬 수 있는 장점을 지닌다.

마지막으로, 수요자인 지역주민의 참여가 강조되고 있다. 영국의 경우 수요자 중심의 서비스 공급체계를 정착시키고자 하는 노력은 최근 정부의 최대 관심사이다. 이는 주거복지전달체계의 조직 구조와 담당 업무를 배열하는 하드웨어에 대한 관심을 넘어 이를 통한 업무수행 내용 및 절차 등 소프트웨어를 통한 서비스 제공 자체에 초점을 두어야 할 부분이다. 정직, 개방, 신뢰 등을 주거서비스의 핵심가치로 삼아 고객중심의 높은 질의 서비스를 제공하고자 하고 있으며, 주거서비스의 개발, 평가시에도, 임차인과 입주자의 참여(tenant involvement)와 의견 개진을 강조하고 있다. 특히 RSLs의 구성·운영시의 의사결정 참여 즉, 자문의 기회제공, 입주자대표 단체의 결성, 입주자를 참여시키는 방법의 개발이 강조되고 있으며, 중앙정부에서는 주거정책부문의 「주민참여를 통한 서비스개선」(Improving services through resident involvement)등의 지침서를 발간하여 이를 독려하고 있다.

## 제 6장 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안

이 장에서는 주거복지 지원 및 전달체계 구축을 위한 기본방향에 대해 언급하

고, 주거복지 지원프로그램의 체계화방안에 대해 검토하며, 주거복지전달체계 구축방안은 중앙과 지방 정부의 역할분담방안, 지방정부의 기능재조정 방안 및 민간자원 활성화방안으로 구분하여 살펴보았다.

우리나라의 경우는 주거복지 지원프로그램별로 또 서비스제공기관별로 대상자선정기준, 지원내용 및 전달과정이 각각 별개로 운영되고 있고, 이들을 연계하는 체계가 미비하여 정책 대상자에 따라 서비스 중복 및 단절 현상이 발생하고 있다. 따라서 주거복지 지원 및 전달체계 구축을 위해 다음과 같은 기본적인 방향을 설정하였다.

우선 주거복지 지원프로그램의 대상자 선정기준으로는 가구의 경제적 여건을 반영하는 소득기준(소득 및 자산 포함)과 가구의 주거비부담능력(housing affordability) 기준이라는 일관성 있는 잣대를 설정할 필요가 있다. 외국사례에서도 주거복지 지원 프로그램은 대부분 지원대상을 일정 소득 이하로 한정시키고 있으며, 비록 프로그램에 따라 가구특성, 주거상태, 거주기간, 사회적 특수성 등을 다양하게 반영하고 있지만, 대체로 큰 틀에서는 소득수준 및 주거비부담정도에 따라 프로그램의 지원내용을 차등화시키고 있다. 특히 외국의 경우 정책대상의 기준이 되는 소득수준, 임대료수준 혹은 적정수준의 주거비부담비율 등을 정부차원에서 설정하여 정기적으로 공표하고 있다. 둘째, 수요자가 자신에게 적합한 프로그램을 선택할 수 있도록 프로그램을 다양화시키고, 이러한 정보에 쉽게 접근할 수 있는 장치를 제공해야 할 것이다. 셋째, 전달체계상에서 주거복지관련 프로그램에 대한 업무연계가 원활히 조정되어 서비스의 중복 및 단절 현상이 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 이를 위해 전달체계상에서 중앙부처간의 정책조정, 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담, 지방정부의 주거복지관련기능 재조정 등에 대한 검토가 필요할 것이다. 마지막으로 주거복지 향상을 위해 정부, 시장, 시민사회 등 다양한 기관들간의 협력이 중시되어야 할 것이다.

주거복지 지원프로그램의 체계화방안은 다음과 같다. 본 연구에서는 주거복지 지원대상계층을 저소득층으로 한정하고 소득 하위 40% 이하인 계층(절대지원계층)에 초점을 두었고, 이 계층을 다음과 같이 세분하였다. 우선 최빈계층이라 할

수 있는 국민기초생활보장제도하의 수급권자를 하나의 계층으로 구분하였다. 이들에게는 일단 수급권자로 선정되면 통합급여의 방식으로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 및 자활급여 등 법에 의한 급여가 모두 주어지고 있다. 특히 주거측면에서는 보충급여의 원리에 따르기는 하지만 주거급여 및 생계급여에 포함된 주거비를 통해 최저주거비를 보전해주고 있다. 이렇게 수급권자는 공공부조 차원에서 일정수준의 다양한 혜택을 받는 계층이므로 별도의 계층(①)으로 구분하였다. 다음으로 수급권자 이외의 정책대상계층은 최저주거비 부담과다계층(②)과 최저주거비 부담가능계층(③)으로 차별화하였다.

이 때 대상가구의 소득 산정은 현행 국민기초생활보장 수급권자 선정시 적용되고 있는 소득인정액 산정방식을 적용할 수 있을 것이다. 이는 소득, 자산, 부채를 동시에 고려한 것으로 개별가구에 대한 조사가 제대로 이루어지기만 한다면 가장 신뢰할만한 소득과 자산에 대한 조사자료라고 할 수 있다. 다음으로 최저주거비 부담과다계층이란 최저주거기준(주택 면적 및 시설사용기준)을 유지하기 위한 주거비부담(최저주거비부담)이 가구소득의 일정비율(20%~30%)을 초과하는 가구로 정의할 수 있다. 2000년 현재 최저주거기준 미달가구가 전체일반가구의 23.4%를 차지하고 있는 우리 나라의 현실을 감안할 때 중단기적으로는 최저주거비를 부담하는 것조차도 힘든 가구를 우선적으로 지원하는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 그러나 장기적으로는 적정주거기준을 설정함과 함께 일정소득수준 이하인 가구 중 적정주거비 부담의 과다 여부가 정책지원 대상계층을 차별화하는 기준이 될 수 있을 것이다. 여기에서 최저주거비 혹은 적정주거비는 가구 및 지역 특성을 반영한 가격으로 이에 대한 정보는 정부가 매년 제공해야 할 것이다. 지역별 가구원수별 최저주거비는 5년마다 실시되는 최저생계비 계측결과를 토대로 물가상승률 및 지역별 임대료지수 통계자료를 이용하여 매년 발표하는 방안을 검토할 수 있다. 이 때 최저주거비 계측시에는 건설교통부가 주택법에 의거 법적인 기준으로 공식화한 최저주거기준을 반영하여야 할 것이다. 그리고 지역별 가구원수별 적정주거비는 최근 정부가 추진하고 있는 주택가격공시제도가 정착되면 가구규모별 표준주택을 설정하여 지역별로 표준주택에 해당하는 주

거비를 산정하는 방안 또는 지역별 주택가격(임대료)의 하위 4분위수를 기준으로 산정하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.

이렇게 분류된 정책대상계층에게는 첫째, 중단기적으로는 최저주거비 부담이 과도하지 않도록, 장기적으로는 적정주거비 부담이 과도하지 않도록 지원해야 하며 둘째, 최저주거기준을 우선적으로 향유할 수 있도록 나아가서 적정수준의 주거기준을 누릴 수 있도록 지원하고 셋째, 가구의 선호에 따라 적절한 프로그램을 선택할 수 있도록 다양한 프로그램을 제공해야 할 것이다. 본 연구에서 설정한 정책대상계층의 구분에 따라 이들을 위해 제공될 수 있는 주거복지 지원프로그램은 다음과 같다.

<주거복지정책 대상계층 및 지원프로그램>

지원대상 구분			지원방안
절대지원계층 (소득하위 40%)	①기초생활보장 수급권자	자가	주거급여, 공공임대주택 입주우선권 중 택일
		차가	주거급여 및 공공임대주택 입주우선권 부여
	②최저주거비부담 과다계층	자가	주택개량지원, 주거비보조, 공공임대주택 입주우선권 중 택일
		차가	주거비보조, 공공임대주택입주 우선권 중 택일
	③최저주거비부담 가능계층	자가	주택개량지원, 공공임대주택입주 우선권 중 택일
		차가	공공임대주택입주 우선권 부여

여기에서 공공임대주택의 공급, 주거비보조 및 주택개량지원 프로그램의 대상자 선정 및 지원내용은 다음과 같이 설정할 수 있다. 우선 공공임대주택을 공급하는 경우 주된 대상자 선정기준은 소득수준, 최저주거비부담 과다 여부, 점유형태, 최저주거기준 미달 여부 등이 될 것이다. 이 때 일정 소득수준 이하인 최저주거비부담 과다가구, 임차가구, 최저주거기준 미달가구에게는 그렇지 않은 가구보다 높은 우선순위를 부여해야 할 것이다. 특히 수급권자, 노인, 장애인, 소년소녀가장 등 결손가구 등의 취약계층은 동일한 조건이라면 공공임대주택 공급물량

의 일정부분에 한정하여 우선순위를 부여할 수 있을 것이다. 또한 공공임대주택에 입주하는 가구는 최저주거기준을 충족시키면서 주거비부담이 과도하지 않게 주거생활을 영위할 수 있어야 한다. 따라서 수급권자, 최저주거비부담 과다계층, 최저주거비부담 가능계층 등 다양한 계층의 가구가 입주할 수 있도록 공공임대주택의 유형, 규모, 임대료, 입지 등을 여러 가지로 세분하여 공급해야 할 것이다. 이를 위해서는 공공부문 뿐 아니라 민간부문의 참여도 촉진시키도록 재정, 세제 및 금융 측면에서 다양한 지원책을 마련하여야 할 것이다. 그러나 이러한 공공임대주택의 공급만으로는 다양한 주거복지욕구를 충분히 만족시킬 수 없다. 따라서 동일한 조건의 정책대상계층이라도 공공임대주택의 입주를 선택하지 않고 주거비보조 프로그램 및 주택개량지원 프로그램을 선택할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

둘째, 주거비보조 프로그램의 경우에는 절대지원계층이면서 최저주거비부담 과다가구에게 정부가 설정한 최저주거비 중 가구가 스스로 부담하는 주거비인 소득의 일정비율(20%~30%)을 초과하는 부분에 대해 주거비를 지원하도록 운영할 수 있을 것이다. 이 때 주거비보조금액의 산정시 기준이 되는 소득대비 주거비부담 비율은 소득수준에 따라 단계적으로 높여, 소득이 높을수록 자기부담분을 높이는 방법을 검토할 수 있다. 또한 임차가구인 경우 임대료를 지원하는 방식은 매월 현금이나 쿠폰 형태로 지급하는 방식 및 시장금리보다 낮은 정책금리로 전세자금융자를 지원하는 방식 등 다양화시킬 수 있을 것이며, 보조금을 지급하는 대상도 세입자 및 집주인으로 구분할 수 있을 것이다. 특히 미국의 경우처럼 일정 수준 이상이 되는 주택에 대해서만 임대료보조프로그램을 적용한다든지, 프랑스의 경우처럼 주택을 공급하거나 개량할 때 정책적 지원을 받으면 그 주택의 입주자에게 임대료보조를 제공하게 하는 지원프로그램의 연계방안을 검토함으로써 임대료보조 수혜자의 주거수준을 향상시킬 수 있을 것이다. 자가가구의 주거비지원은 주택개량지원 프로그램과 연계하여 운영하는 방안, 주택자금 대출이자의 세액공제 혹은 소득공제와 연계시키는 방안 등을 검토할 수 있다.

특히 수급권자의 경우에는 현재 주거급여와 생계비에 포함된 주거비로 최저주

거비를 보전하고 있다. 주거급여도 임차가구에게는 주거현금급여를, 자가가구에게는 주거현금급여와 주거현금급여의 30%에 해당하는 주거현물급여를 제공하고 있는데, 주거급여로 책정된 금액이 작아 실질적인 주거수준의 향상효과는 미미한 편이라 할 수 있다. 또한 현재의 주거급여 운영체계하에서는 주거급여를 독립적으로 분리하여 최저주거비를 모두 보전해주는 것이 현실적으로 매우 복잡하고 어렵다고 판단된다. 따라서 수급권자에게는 현재 생계급여에 포함된 주거비를 점진적으로 독립적인 주거급여로 포함시키면서 최저주거비를 보전하도록 하되, 보전되는 최저주거비가 소득보조의 차원을 넘어서, 주거수준의 향상 및 주거비부담 완화에 기여할 수 있도록 지급방식을 개선해야 할 것이다. 한편 수급권자에 대한 주거급여가 완전히 분리된 후, 장기적으로 수급권자에게는 지역별, 가구별로 설정된 최저주거비를 모두 보장해 주는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 특히 자가가구인 수급권자에게는 주거현물급여를 통한 주택개량지원을 확대할 수 있을 것이다.

마지막으로 주택개량지원 프로그램의 경우에는 대상주택 및 대상개량행위에 대한 기준을 마련하고 실비(건축비용 및 관련행정비용)를 충당할 수 있도록 프로그램 내용을 설계하되, 소득수준, 최저주거비부담 과다여부, 최저주거기준 미달 여부 등에 따라 지원내용 및 지원순위를 차별화시킬 수 있을 것이다.

중앙과 지방 정부의 역할분담방안은 다음과 같다. 우선 중앙정부는 주거복지정책의 기본방향을 제시하고, 근간이 되는 정책을 개발해야 할 것이다. 특히 정책 개발 및 집행에 있어서 유지되어야 할 주요 가치(value) 및 강조점 등에 관한 지침(guideline), 예를 들어 일정 소득수준, 최저주거비 혹은 적정주거비 등 정책대상자 선정에 위한 기준 등을 지속적으로 제공해야 할 것이다. 또한 필요한 재정지원 및 법적 근거를 마련하고, 지방정부의 주거복지정책개발 활성화를 위한 유인책을 모색하며, 지방정부에서 수행되는 프로그램의 성과(performance)에 대한 모니터링 역할 강화하여야 할 것이다. 이와 함께 주거복지정책의 실효성을 높이기 위해서는 관련부처간의 정책조정이 필요할 것이다.

지방정부의 경우, 우선 광역자치단체에서는 중앙부처의 지침을 전달하는 역할에 그치지 않고 지역에 적합한 프로그램 및 재원을 개발하며, 해당 지역의 기초자치단체의 프로그램 집행성과를 평가하는 역할을 강화해야 할 것이다. 다음으로 기초자치단체 단위에서는 현재와 같이 행정체계의 상부로부터 전달되는 주거복지 정책 및 프로그램관련 지침을 집행체계에 연결하되, 다양한 지역자원을 형성하고 동원하며 네트워킹하는, 즉 서비스전달주체를 형성하고 이를 수혜자에게 연결하는 역할을 보다 적극적으로 수행해야 할 것이다. 그러나 궁극적으로 기초자치단체는, 외국의 사례에서도 파악할 수 있듯이, 지역의 주거복지육구 파악을 토대로 중앙정부 및 상위정부에 재정지원을 요청하고, 지역내 가용자원을 동원하고 조직화하며, 주민육구에 적합한 프로그램을 개발하고, 기존 프로그램의 실효성 평가 등을 통해 자율적으로 지역복지정책을 집행하는 역할을 담당하여야 할 것이다.

주거복지전달체계의 실태분석에서도 알 수 있듯이 행정체계의 상부로부터 전달되는 주거복지 정책 및 프로그램관련 지침을 집행체계에 연결하는 중요한 기능을 담당하게 되는 곳은 기초자치단체이다. 즉 기초자치단체에 대해서는 다양한 지역자원을 형성하고 동원하며 네트워킹하는, 즉 서비스전달주체를 형성하고 이를 수혜자에게 연결하는 중요한 역할이 주어지고 있다. 따라서 실효성있는 주거복지 전달체계를 구축하기 위해서는 우선 기초자치단체의 각 부서별 기능을 재조정하고 그에 부합하는 조직과 인력을 갖추는데 초점을 두어야 할 것이다. 이러한 기초자치단체의 기능재조정 방안으로는 다음과 같은 3가지 대안을 검토할 수 있다.

우선 조직을 완전히 통합하는 것인데 각각의 조직들에 의해서 제공되던 서비스들을 통합하기 위해 이들 조직들을 묶어서 완전하게 새로운 단일 서비스 구조를 만들어 내는 것이다. 각 부서별로 흩어져 있는 유사한 저소득층 주거복지 업무를 하나의 단일화된 조직에서 기능을 수행하도록 하는 것이다. 기능통합을 위해서는 새로운 조직을 신설하여 주거복지업무를 통합할 수도 있고, 주거복지 관련업무를 담당하고 있는 여러 부서 중 하나의 부서에서 기능을 수행하도록 일원

화할 수도 있다. 둘째, 단순조정의 방법으로 각 서비스 조직들이 자신의 인적·물적 자원과 구조들을 계속적으로 독립성을 유지하면서 상호간의 관계를 보다 밀접하게 개선하는 방안이다. 각각의 부서단위에서 수행하던 주거복지 프로그램들을 독립적으로 수행하되 대상자 발굴, 사업발굴, 주거복지서비스 연계, 수혜실적정보 등을 공유함으로써 행정체계내 주거복지프로그램 시행에 생산성을 도모하는 것이다. 예를 들어 주거복지관련 업무담당간 주거서비스조정회의를 설치하되, 부서장의 지휘 감독을 받도록 하는 것이다. 이러한 서비스 조정은 사업계획의 수립, 사업의 집행, 사업의 평가단계에 걸쳐 지속적으로 이루어져야 한다. 각 부서에서 사업예산의 기초가 상이하므로 사업의 실적을 각각 유지하는 것은 각 부서에서 하되 그 결과는 공유한다. 셋째, 주거서비스 네트워크 방안으로 이는 각 조직간 업무의 독립성과 개별성을 충분히 인정하되 수혜자입장에서 접근성과 충족성을 향상시키기 위한 방안이다. 즉 주거복지관련 부서들에서 수행하는 주거복지 지원프로그램을 각각 독립적으로 수행하되, 수혜자의 접근창구를 one-stop 시스템으로 일원화하는 방안이다. 이는 기초자치단체의 전면적인 조직개편을 수반하게 되는 것이나 최근 사회복지사무소의 시범설치 등을 고려할 때 조직개편 비용을 최소화할 수 있다. 또한 NGO 등 지역사회 민간자원과 연계하고 지역자원을 개발하여 지역주거복지공동체를 지향하는 정책목표를 추구한다면 적극적 대안이 될 수 있다. 이상의 3가지 대안들을 종합하면 지역내 주거복지육구의 다양화와 증대, 시민사회의 영향과 양적 성장, 그리고 전반적 행정의 추세를 감안할 때 장기적으로는 네트워크적 접근을 지향하되 단기적으로는 행정체계내 부서간 업무조정단계의 설치가 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

공공서비스 공급의 관점에서 볼 때, 집합재의 제공자로서 정부나 시장이 가지고 있는 내재적 한계인 정부실패와 시장실패의 결과로서 자발적 부문의 존재가 있다. 즉 NGO는 정부실패와 시장실패에 따라 다수가 아닌 일정부문이 요구하는 집합재를 공급하기 위해 필요한 것이다. 그러나 자발적 부문의 경우도 박애주의 불충분성(philanthropic insufficiency), 박애주의 특수주의(philanthropic particularism), 박애주의 온정주의(philanthropic paternalism) 및 박애주의 이미츄어리즘(philanthropic

amateurism)과 같은 자발적 부문실패(voluntary failure)가 발생한다. 이는 시장 실패에 일차적으로 정부가 대응하고 정부실패에 파생된 기관으로 자발적 부문이 존재하는 것이 아니라, 시장실패에 일차적으로 자발적 부문이 대응하고 이것의 불충분성에 정부가 관여한다는 논리에서 나타났다. 이는 시장실패로 인한 집합재의 부족분에 정부대응을 동원한다면 막대한 거래비용을 수반하게 되므로 자발적 부문이 유리하다는 것이다. 여기서 정부의 자원부문에 대한 지원이 정당화된다. 요컨대 자원조직은 정부보다 개별화된 서비스를 제공하거나, 소규모로 운영되고, 수혜자의 욕구에 보다 잘 적응할 수 있으며 어느 정도의 경쟁관계도 형성할 수 있다. 이처럼 주거복지서비스 공급에 있어 다원적 원천을 고려한다는 것은 전반적으로 서비스 전달체계상의 효율성을 제고하기 위하여 각각의 공급주체가 가지고 있는 특성을 기초로 상보적 협력관계를 구축하는 것에 가장 중요한 의의가 있다.

그러나 현재 우리 나라의 경우 지역사회에서 주거복지 지원프로그램들은 정부 주도의 예산사업들이며 시민사회의 자발적 참여정도는 매우 미미하다. 각 프로그램의 지침에 사업단 구성시 기능인력 자원봉사자의 참여를 유도하고 있지만 사실상 거의 실현되지 못하고 있다. 또한 본 연구의 지역사례지역인 경기도 의정부시의 경우도 자원봉사 센터에 등록된 전체 84개 봉사단체 중 주거와 관련된 단체는 단 1개에 불과하다. 이러한 상황은 정부-시장-시민사회의 협력 거버넌스 체계를 통한 지역주거복지공동체형성 인프라가 매우 취약함을 의미한다. 따라서 정부는 지역단위에서 주거복지서비스를 실질적으로 생산하는 시민봉사단체에 대한 지원과 인센티브를 강구해야 한다. 주거복지욕구에 효과적으로 대응하기 위해 정부의 보편적 서비스와 시장의 선택적 서비스, 그리고 시민사회의 부분적 서비스가 유기적으로 연결되어야 지역주거복지의 총량이 증가될 것이기 때문이다. 현재 대부분의 민간단체지원사업이 정부정책과 무관한, NGO 고유의 사업이라도 대부분이 일회성 캠페인사업이 많아 정부-NGO 파트너십의 효과성에 의문이 제기되는 실정이다.

이에 지방자치단체의 민간단체지원사업은 실질주거서비스를 생산하는 민간단

체를 지원하는 방향으로 선회하여야 하고, 나아가 이들의 참여를 촉진하는 방안을 강구함으로써 지역주거복지공동체형성의 기반을 조성하는 일이 시급하다. 특히 민간자원의 진정한 참여는 정책의 기획과 결정 차원부터 시작되고, 정책집행을 감시하면서 차후의 정책개혁에 기여하는 형태가 바람직할 것이다. 이를 위해서 시민단체 등에 권한의 일부를 할애하고, 주거복지시민포럼 등 상설적인 점검 기구를 설치하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 민간자원의 활성화를 통해 지역주거복지공동체를 형성하기 위해 검토할 수 있는 유용한 사례로 지역주거혁신체계의 구축 및 자발적 교환관계의 촉진(LETS)방안도 제시하였다.

## 제 7장 요약 및 결론

본 연구의 목적은 저소득층의 주거복지수준의 향상 및 분배의 형평성 제고를 위해 현행의 주거복지 지원프로그램(‘누구에게’ ‘무엇을’)을 체계화시키고, 실효성있는 주거복지전달체계(‘어떻게’)를 구축하는 방안을 제시하는데 있다. 이에 본 연구에서는 주거복지 지원프로그램 및 전달체계의 현황 및 문제점을 분석하고 외국사례를 검토한 후 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안을 모색하였다.

우선 주거복지 지원프로그램의 경우 가구의 소득기준과 주거비부담능력기준이라는 일관성 있는 잣대를 설정하여 대상자를 선정하되, 주거비부담이 과도하지 않고, 일정 정도의 주거수준을 누릴 수 있으며, 가구의 선호에 따라 다양한 프로그램을 선택할 수 있도록 하는 원칙에 따라 주거복지 지원프로그램의 체계화방안을 제시하였다. 다음으로 주거복지전달체계의 경우에는 전달체계상에서 주거복지관련 프로그램에 대한 업무연계가 원활히 조정되어 서비스의 중복 및 단절 현상이 발생하지 않도록 하기 위해 중앙부처간의 정책조정 필요성, 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담방안, 지방정부의 주거복지관련기능 재조정방안, 민간자원 활성화방안을 제시하였다.

본 연구는 개별 주거복지 지원프로그램에 대한 개선방안의 종합, 정책대상계층 및 지원내용의 차별화와 연계를 통한 주거복지 지원프로그램의 체계화, 그리

고 정책대상의 선정, 서비스의 제공 및 사후관리 등 지원프로그램의 운용에 있어 실효성 있는 전달체계의 구축에 많은 기여를 할 것으로 기대된다. 그러나 본 연구는 주거복지부문에서 종합적이고 실효성있는 전달체계를 구축하기 위해 선도적으로 처음 수행된 것이다. 따라서 이러한 기대효과에 비추어 보아 미흡하거나 또는 추가분석이 필요한 부분에 대해서는 향후 지속적인 후속연구가 이루어져야 할 것이다. 특히 중앙정부와 지방정부의 역할분담 방안 및 지방정부의 기능재조정과 연계된 민간자원의 활성화방안과 관련해서는 보다 구체적이고, 적극적이며, 실천적인 대안을 모색하는 연구가 요구된다. 이러한 일련의 노력은 주거복지정책의 실효성 제고, 나아가서 국민 주거복지수준의 향상에 기여할 것이다.

# 차 례

발간사 .....	i
서 문 .....	iii
요 약 .....	v

## 제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위 .....	2
3. 연구방법 .....	4
4. 선행연구와의 차별성 .....	6

## 제2장 주거복지 지원프로그램과 전달체계

1. 주거복지 및 전달체계의 개념 .....	9
1) 주거복지의 개념 .....	9
2) 전달체계의 개념 .....	11
3) 전달체계의 구비요건 .....	12
2. 현행 공공임대주택 공급프로그램 및 서비스 전달과정 .....	14
1) 프로그램별 대상자 및 지원내용 .....	14
2) 공공임대주택 유형별 정책적 지원 .....	18
3) 서비스 전달과정 .....	20
3. 주거비지원 프로그램 및 서비스 전달과정 .....	22

1) 프로그램의 유형별 대상자 및 지원내용 .....	22
2) 서비스 전달과정 .....	25
4. 주택개량지원 프로그램 및 서비스 전달과정 .....	28
1) 프로그램의 유형별 대상자 및 지원내용 .....	28
2) 서비스 전달과정 .....	31

### 제3장 주거복지 지원프로그램의 효과분석 및 문제점

1. 공공임대주택 공급프로그램의 효과분석 및 문제점 .....	35
1) 프로그램별 재고현황 및 공급계획 .....	35
2) 효과성분석 .....	37
3) 형평성분석 .....	44
4) 문제점 .....	47
2. 주거비지원 프로그램의 효과분석 및 문제점 .....	49
1) 프로그램별 지원실적 .....	49
2) 효과성분석 .....	51
3) 형평성분석 .....	60
4) 문제점 .....	61
3. 주택개량지원 프로그램의 효과분석 및 문제점 .....	63
1) 프로그램별 지원실적 .....	63
2) 효과성분석 .....	65
3) 형평성분석 .....	67
4) 문제점 .....	68
4. 종합평가 .....	68
1) 사전적 평가 .....	68
2) 사후적 평가 .....	71

### 제4장 주거복지전달체계의 실태분석 및 문제점

1. 주거복지관련 행정체계의 실태분석 .....	75
1) 현행 주거복지관련 행정체계의 구조 .....	75

2) 주거복지관련 행정체계의 실태분석 .....	77
2. 주거복지관련 집행체계의 실태분석(지역사례분석) .....	118
1) 대상지역의 특성 : 경기도 의정부시 .....	118
2) 지역사례 주거복지관련 집행체계 실태분석 .....	121
3) 요약 및 시사점 .....	130
3. 주거복지전달체계의 문제점 .....	130

## 제5장 주요 외국의 주거복지 지원 및 전달체계 운영사례

1. 영국 .....	133
1) 주거복지 지원프로그램 .....	133
2) 주거복지전달체계 구성 및 업무 .....	145
3) 지역사회중심의 주거복지전달체계 사례 .....	151
2. 미국 .....	156
1) 주거복지 지원프로그램 .....	157
2) 주거복지전달체계 구성 및 업무 .....	167
3) 지역사회중심의 주거복지전달체계 사례 .....	169
3. 프랑스 .....	172
1) 주거복지 지원프로그램 .....	172
2) 주거복지전달체계 구성 및 업무 .....	192
3) 지역사회중심의 주거복지전달체계 사례 .....	194
4. 시사점 .....	196

## 제6장 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안

1. 기본방향 .....	201
2. 주거복지 지원프로그램의 체계화방안 .....	203
3. 중앙정부와 지방정부의 역할분담 .....	211
4. 지방정부의 기능재조정 방안 .....	213
1) 기능통합방안 .....	213
2) 주거서비스 조정방안 .....	215
3) 주거서비스 네트워크 방안 .....	216

5. 민간자원의 활성화 방안 .....	218
1) 주거관련 NGO와 정부관계형성 .....	218
2) 지역주거혁신체계의 구축 : RIS(Regional Innovation System) .....	221
3) 자발적 교환관계의 촉진 : LETS .....	223
제7장 요약 및 결론 .....	225
참 고 문 헌 .....	227
SUMMARY .....	237
부 록 .....	241

## 표 차 례

<표 1-1> 주거복지 지원프로그램의 유형 및 분석내용 .....	3
<표 1-2> 주거복지전달체계의 분석대상 및 내용 .....	4
<표 2-1> 현행 공공임대주택 공급프로그램 대상자 및 지원내용 .....	17
<표 2-2> 주택사업유형별 택지 염가공급 내용 .....	18
<표 2-3> 임대주택 유형별 건설비용 분담 .....	19
<표 2-4> 취·등록세 및 재산세 감면 내용 .....	20
<표 2-5> 2004년도 최저주거비 보장 현황 .....	22
<표 2-6> 국민주택기금의 전세자금지원 프로그램의 대상자 및 지원내용 .....	24
<표 2-7> 현행 주택개량지원 프로그램 대상자 및 지원내용 .....	30
<표 3-1> 공공임대주택 유형별 주택현황 .....	36
<표 3-2> 장기 공공임대주택 건설계획 .....	37
<표 3-3> 공공임대주택 입주가구의 소득대비 임대료비율(경기도) .....	37
<표 3-4> 특성감안가격함수의 추정결과(경기도) .....	38
<표 3-5> 공공임대주택 유형별 실제 지불임대료 및 시장임대료(경기도) .....	38
<표 3-6> 공공임대주택 유형별 이사전 주택 점유형태(경기도) .....	39
<표 3-7> 공공임대주택 유형별 이사전 주택유형(경기도) .....	40
<표 3-8> 공공임대주택 입주가구의 주거면적 및 사용방수 변화(경기도) .....	41
<표 3-9> 공공임대주택 유형별 주거만족도(경기도) .....	43
<표 3-10> 공공임대주택 입주자의 입주요건 분포(경기도) .....	44
<표 3-11> 실제 지불임대료와 시장임대료간 차이를 이용한 공공임대주택 입주자 편익 .....	46

<표 3-12> 소득계층별 공공임대주택 유형별 입주자 편익(경기도) .....	46
<표 3-13> 시도별 수급자 현황 .....	50
<표 3-14> 국민주택기금의 전세자금대출 지원실적(신규대출기준) .....	51
<표 3-15> 국민주택기금의 전세자금대출 지원실적(잔액기준)(2003) .....	51
<표 3-16> 주거비지원 수혜가구 및 일반 임차가구의 소득대비 임대료비율과 편익(전국) .....	53
<표 3-17> 주거비지원의 주거수준 향상효과 .....	55
<표 3-18> 주거비지원 수혜가구 및 일반임차가구의 주거만족도* .....	57
<표 3-19> 수급권자의 가구원수별 소득 및 최저생계비 초과 가구 .....	58
<표 3-20> 영세민전세자금 대출가구의 주택규모별 분포 .....	59
<표 3-21> 영세민전세자금대출가구의 지역별 전세보증금 초과가구 비율 .....	59
<표 3-22> 근로자·서민 전세자금 대출가구의 소득 및 주택규모 등의 분포 .....	60
<표 3-23> 소득계층에 따른 프로그램별 수혜자 편익 및 임대료부담 완화효과 .....	61
<표 3-24> 주택개량자금 지원 실적 .....	64
<표 3-25> 주택개량지원 프로그램의 효과 .....	65
<표 3-26> 주거환경개선사업 시행전후 비교분석 .....	66
<표 3-27> 주택개량지원 프로그램 수혜자 편익 .....	67
<표 3-28> 주거복지 지원프로그램별 실질수혜가구의 소득수준 및 소득분포 .....	71
<표 3-29> 주거복지 지원프로그램별 수혜자 편익 .....	72
<표 4-1> 주거복지관련 행정체계 실태분석의 평가항목 .....	78
<표 4-2> 주거복지관련 프로그램별 담당공무원수 및 비중 .....	79
<표 4-3> 주거복지관련 프로그램별 업무비중 .....	81
<표 4-4> 국민기초생활보장제도관련 업무내용 .....	82
<표 4-5> 국민기초생활보장제도 업무 중 생계 현금급여 및 주거현물급여 관련 업무비중 .....	83
<표 4-6> 저소득영세민 전세자금지원 업무내용 .....	84
<표 4-7> 영구임대주택관련 업무내용 .....	85
<표 4-8> 공공임대주택관련 업무내용 .....	85
<표 4-9> 불량주택개선자금 융자지원 업무내용 .....	86
<표 4-10> 주거환경개선사업관련 업무내용 .....	87
<표 4-11> 농어촌 주거환경개선사업관련 업무내용 .....	88
<표 4-12> 담당업무 관련 권한 및 전문성 .....	89
<표 4-13> 담당업무관련 교육유무 .....	89

<표 4-14> 담당업무관련 교육내용 .....	90
<표 4-15> 주거복지관련 담당자로서의 근무기간 .....	91
<표 4-16> 업무 수행시간 .....	91
<표 4-17> 업무보조인력 .....	92
<표 4-18> 프로그램별 업무이관부서 및 이유 .....	95
<표 4-19> 업무수행 장애요인 .....	98
<표 4-20> 수혜자의 접근성 .....	99
<표 4-21> 의견수렴 반영장치 유무 .....	100
<표 4-22> 프로그램별 민원내용 .....	102
<표 4-23> 대상자선정의 적정성 .....	103
<표 4-24> 바람직한 대상자 선정기준 .....	104
<표 4-25> 실질수혜가구와 대상자선정기준과의 일치정도 .....	106
<표 4-26> 조연대상유무 .....	107
<표 4-27> 국민기초생활보장제도 관련 업무상 조연대상 .....	108
<표 4-28> 저소득영세민 전세자금융자지원 업무상 조연대상 .....	109
<표 4-29> 영구임대주택관련 업무상 조연대상 .....	110
<표 4-30> 공공임대주택관련 업무상 조연대상 .....	111
<표 4-31> 불량주택개선자금 융자지원 업무상 조연대상 .....	112
<표 4-32> 주거환경개선사업 관련 업무상 조연대상 .....	113
<표 4-33> 농어촌 주거환경개선사업 관련 업무상 조연대상 .....	114
<표 4-34> 실질수혜가구의 주거수준 향상 효과 .....	115
<표 4-35> 실질수혜가구의 주거비부담 완화 효과 .....	116
<표 4-36> 주거복지종합계획 수립 유무 .....	117
<표 4-37> 인구현황 및 수급자 비율(의정부시) .....	118
<표 4-38> 주택보급률 추이(의정부시) .....	119
<표 4-39> 주거유형(의정부시) .....	119
<표 4-40> 주거면적(전용면적기준)(의정부시) .....	120
<표 4-41> 자가소유자의 건물상태(의정부시) .....	120
<표 4-42> 전세입자의 전세금 분포(의정부시) .....	120
<표 4-43> 월세입주자, 임대아파트등의 월임대료 분포(의정부시) .....	121
<표 4-44> 최저주거기준 미달가구 및 국민임대주택 소요(의정부시) .....	121
<표 4-45> 의정부시 주택과 업무 및 인력 .....	122

<표 4-46> 저소득영세민전세자금대출 실적(의정부시) .....	123
<표 4-47> 의정부시 공공임대주택 입주현황(2004년 8월 현재) .....	124
<표 4-48> 의정부시 주거환경개선사업 예산현황 .....	125
<표 4-49> 의정부시 사회복지과 업무 및 인력 .....	126
<표 4-50> 의정부시 지역경제과 업무 및 인력 .....	127
<표 5-1> 영국의 주택소유권 유형별 가구분포 비중(England 2003/04) .....	134
<표 5-2> 공공임대주택 거주자의 경제적 상태 .....	135
<표 5-3> 영국의 공공임대주택 정책 개관 .....	136
<표 5-4> 영국의 임대주택 운영주체 .....	137
<표 5-5> 영국 지방정부의 서비스 관련 예산지출 현황 .....	148
<표 5-6> 영국 주거 전략(Housing Strategy)의 평가 지표 .....	150
<표 5-7> 영국 주택조합(HA)의 규모별 현황 .....	151
<표 5-8> Ashford 자치구의 주거복지 업무 담당체계 .....	153
<표 5-9> Durham 시의 주거복지 업무 담당체계 .....	155
<표 5-10> 미국 공공임대주택공급 관련 프로그램 .....	157
<표 5-11> Housing Choice Voucher Program의 유형 .....	165
<표 5-12> 공공임대주택 입주가능 가구의 연간 소득상한선('04.1 현재) .....	175
<표 5-13> 임대료보조제도의 수혜자 수 .....	186
<표 5-14> 기본 소득한도 .....	190
<표 5-15> PAS의 소득한도 .....	191
<표 6-1> 주택종합계획(2003-2012)상의 공공지원대상계층 및 지원프로그램 ...	204
<표 6-2> 주택종합계획(2003-2012)상의 계층별 주거복지 지원프로그램 .....	204
<표 6-3> 김근용·윤주현 외(2003)의 계층별 주거복지 지원프로그램 .....	205
<표 6-4> 주거복지정책 대상계층 및 지원프로그램 .....	208

## 그림 차례

<그림 1-1> 연구의 흐름 .....	8
<그림 2-1> 서비스 전달체계의 개념도 .....	12
<그림 2-2> 영구임대주택 신청절차 .....	21
<그림 2-3> 주거급여 지원과정 .....	25
<그림 2-4> 저소득영세민전세자금 대출절차 .....	27
<그림 2-5> 근로자·서민전세자금 대출절차 .....	28
<그림 2-6> 불량주택개선자금 대출절차 .....	31
<그림 2-7> 주거환경개선자금 대출절차 .....	32
<그림 2-8> 농어촌주택개량자금 대출절차 .....	33
<그림 3-1> 주거복지 지원프로그램의 대상자 선정기준 .....	70
<그림 4-1> 현행 주거복지관련 행정체계의 구조 .....	76
<그림 4-2> 의정부시 주거복지서비스전달 흐름도 .....	129
<그림 5-1> 영국의 주거복지전달체계 개관 .....	146
<그림 5-2> 미국의 Housing Choice Voucher 운영체계 .....	164
<그림 6-1> 정책대상 계층구분 .....	206
<그림 6-2> 기능통합모형 .....	214
<그림 6-3> 서비스 조정모형 .....	216
<그림 6-4> 서비스 네트워크모형 .....	217

## 1

## 서론

본 연구는 저소득층의 주거복지수준의 향상 및 분배의 형평성 제고를 위해 주거복지 지원프로그램을 체계화하고, 프로그램 및 정책의 실효성을 높일 수 있는 주거복지 전달체계를 구축하는데 그 목적이 있다. 이 장에서는 본 연구에서 설정한 주거복지 지원과 전달체계의 조작적 정의와 분석내용의 범위를 규정하고, 주거복지 지원 및 전달체계의 구축 방안을 도출하기 위한 연구방법을 소개하였다. 그리고 또한 선행연구와 차별화될 수 있는 본 연구의 독자성을 제시하였다.

## 1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 불과 몇 년 전까지만 해도 주택의 절대량이 부족한 문제를 해결하는 것이 주택정책의 가장 우선적인 목표였다. 이에 주택200만호건설계획(1988-1992)과 함께 지금까지 연간 50만~60만호에 달하는 신규주택을 건설하였고, 그 결과 2003년 현재 주택보급률은 101.2%를 보이고 있다. 비록 지역적 변이 는 있으나, 양적인 측면에서의 주택문제는 상당히 개선되고 있는 것이다. 반면 면적, 시설 및 방수 측면에서 본 최저주거기준 미달가구수는 2000년 현재 일반가구의 23.4%에 달하며, 특히 저소득층일수록 주거수준이 열악하고 주거비부담이 높아 계층간 주거격차가 심화되고 있는 경향이 나타나고 있다. 따라서 저소득층의 주거복지 향상을 통한 국민통합이 주요 과제로 대두되고 있다.

이에 최저주거기준이 법제화되었고, 주택법에 의거 수립된 주택종합계획

(2003-2012)에서도 저소득·서민 계층의 주거복지 수준을 제고시키기 위해 소득 기준 및 주거기준에 따라 정책대상계층을 설정하고 그에 적합한 주거복지 프로그램을 제안하고 있다.

따라서 저소득·서민 계층의 주거복지 수준을 향상시키고 분배의 형평성을 제고하기 위해 주택종합계획 상의 주거복지지원 프로그램을 보다 구체화·체계화시키고, 이러한 프로그램이 수혜자까지 효과적으로 전달될 수 있는 주거복지전달체계를 구축하는 방안의 모색이 중요한 과제로 대두되고 있다.

이 연구의 목적은 저소득층의 주거복지수준의 향상 및 분배의 형평성 제고를 위해 현행의 주거복지 지원프로그램(‘누구에게’ ‘무엇을’)을 체계화시키고, 실효성있는 주거복지전달체계(‘어떻게’)를 구축하는 방안을 제시하는데 있다.

## 2. 연구의 범위

주거복지의 개념은 협의적인 것과 광의적인 것으로 구분할 수 있다. 협의의 주거복지는 서비스의 객체 즉 수혜대상자를 국민의 일부로 제한하여 이들의 기본적인 주거욕구를 충족시키기 위한 금전적 지원 및 기타 서비스를 의미한다고 할 수 있다. 반면 광의의 주거복지는 전체 국민의 주거측면에서의 기본적인 욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임이라 할 수 있다. 이러한 주거복지는 기본욕구 충족을 위해 제공되는 프로그램, 현금 및 현물 등의 서비스, 법률, 혹은 활동을 의미하기도 하며, 나아가서 이 모든 것들을 포괄한 체계를 의미하기도 한다. 또한 현대사회에서 복지증진의 주체가 되는 집단의 유형에는 정부, 사용자 및 경영자, 그리고 민간단체의 세 가지 유형을 들 수 있다.<sup>1)</sup>

이러한 주거복지에 대한 개념을 토대로 본 연구에서는 주거복지를 우선적인 정책대상계층인 저소득층을 위해 정부가 지원하고 있는 주거복지 지원프로그램

---

1) 여기에서의 주거복지의 개념은 ‘사회복지 및 관련용어들의 개념’에 대해 김상균(1987)이 제시한 내용을 주거복지에 적용시켜 정리한 것이며, 이를 토대로 본 연구에서 다루는 주거복지에 대한 조작적 정의를 내렸다.

으로 조작적으로 정의하기로 한다.

주택종합계획(2003-2012)에서는 주거복지의 목표로 최저주거기준 미달가구의 주거수준 향상과 사회적 약자의 주거생활안정을 설정하고 있다. 또한 이를 위한 지원프로그램으로, 공공주택의 공급, 주거급여 등 수요자지원 및 주택개량지원을 제시하고 있다. 본 연구에서는 정부가 수립한 주택종합계획과의 연계를 위해 이 계획에서 제시하고 있는 주거복지 지원프로그램의 분류를 수용하면서 주거복지 지원프로그램의 유형 및 분석내용을 <표 1-1>과 같이 설정하기로 한다.

<표 1-1> 주거복지 지원프로그램의 유형 및 분석내용

구 분	프로그램	분석내용
- 공공임대주택공급	- 영구임대 - 5년 및 50년 공공임대 - 국민임대 및 장기임대	- 대상자선정기준 - 지원내용
- 주거비 지원	- 주거급여 - 영세민전세자금지원 - 근로자·서민전세자금대출	- 재고현황 및 지원실적 - 효과성
- 주택개량지원	- 불량주택개선자금지원 - 농어촌주택개량자금지원 - 주거환경개선주택자금지원	- 형평성

한편 주거복지를 구성하는 요소로는 서비스의 객체인 수혜자와 복지를 증진시키는 주체 그리고 객체와 주체를 연결하는 전달체계를 들 수 있다. 전달체계는 좁은 의미에서는 서비스 전달자와 서비스를 받는 수혜자와의 대면적 상호관계를 통하여 일정한 장(setting)에서 서비스(개입)를 전달(실천)하는, 즉 서비스 전달업무를 실제로 “집행” 하는 사회적 체계를 의미한다. 반면, 이러한 주거복지 전달 집행체계는 상부의 행정체계로부터 규제, 지원 및 감독을 받으며 서비스를 전달하게 되므로 넓은 의미의 전달체계는 전달자와 고객이 상호관계를 이루면서 서비스를 직접 전달하는 절차와 함께 서비스 전달을 기획, 지원 및 관리하는 행정체계를 모두 포괄하고 있다(성규탁, 1992). 본 연구에서는 이러한 넓은 의미의 주거복지전달체계를 연구의 범위로 설정하기로 한다.

본 연구에서 다루는 주거복지는 앞에서 우선적인 정책대상계층인 저소득층을 위해 정부가 지원하고 있는 주거복지 지원프로그램으로 정의하였다. 따라서 본 연구에서 파악하고자 하는 주거복지전달체계는 이러한 주거복지 지원프로그램과 관련된 행정체계 및 주거복지서비스를 전달하는 집행체제로 구분되어 파악되며, 그 분석내용은 <표 1-2>와 같다.

<표 1-2> 주거복지전달체계의 분석대상 및 내용

분석대상		분석내용
행정 체계	- 주거복지 지원프로그램과 관련된 중앙 정부 및 지방정부(광역 및 기초자치단체)의 행정체계	- 조직구조 - 업무내용 - 인력활용 - 업무여건 및 장애요인 등
집행 체계	- 지역 주거복지지원 프로그램의 집행체계 사례	- 프로그램의 내용 - 행정체계와의 연계 - 자원분포 - 서비스 전달과정 - 사후관리

### 3. 연구방법

본 연구를 수행하기 위한 연구방법은 관련문헌 검토, 기존 통계자료 및 기존 설문조사자료의 통계 및 계량 분석, 인터넷 홈페이지 검색, 설문조사 및 심층면담조사, 협동연구, 지역 및 외국사례 분석, 그리고 관계공무원 및 전문가들과의 연구협의회 및 자문회의 등이다.

우선 기존 연구에 대한 문헌조사, 기존 통계자료 및 타 연구에서의 설문조사자료(2)를 이용한 통계 및 계량 분석을 통하여 현행 주거복지 지원프로그램의 현황

2) 타 연구에서의 설문조사자료로는 국토연구원에서 실시한 “2004 임대주택 주거실태조사”자료 및 “2004 임차가구 주거실태조사”자료를 이용하였다. “2004 임대주택 주거실태조사”는 2004년 5월 28일에서 6월 11일에 걸쳐 영구임대주택, 국민임대주택, 5년 및 50년 공공임대주택 거주가구 및 일반임차가구를 대상으로 이루어졌으며, 총표본수는 1,800개(경기 800개, 대구 650개, 전주 350개)이다. 반면 “2004 임차가구 주거실태조사”는 2004년 8월 27일에서 9월 8일에 걸쳐 국민기초생활보장제도하의 수

및 문제점을 정리·분석하였다. 특히 프로그램별 대상계층을 사전적, 사후적으로 평가함과 더불어 프로그램의 효과성 및 형평성을 분석하였고, 이 때 수혜가구의 편익을 계산하기 위한 방법의 하나로 특성감안가격함수(hedonic price function)를 이용하였다.

다음으로 주거복지전달체계의 현황 및 문제점을 파악하기 위해서는 다음과 같은 방법을 채택하였다. 첫째, 주거복지 지원프로그램과 관련된 행정체계에 대해서는 우선 지방자치법 및 시행령 등의 관련법령 및 중앙부처·광역 및 기초자치단체의 홈페이지에 나타난 업무분장 그리고 관련공무원과의 면담 등을 통해 주거복지 프로그램 관련 업무의 내용을 파악하였다. 이렇게 파악한 내용과 기존의 사회복지전달체계관련 실태조사자료<sup>3)</sup> 및 전문가의 의견을 토대로 주거복지전달체계의 실태를 파악하기 위한 조사표("주거복지 지원 및 전달체계에 관한 실태조사")를 작성하였다. 이 조사표를 가지고 주거복지관련 담당공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 현행 주거복지전달체계의 실태를 파악하였다. 이 조사는 2003년 7월 10일부터 9월 15일까지 시도, 시군구 및 읍면동에서 주거복지 지원프로그램과 관련된 업무를 담당할 것으로 예상되는 공무원 총 829명에게 이메일을 통해 실시되었으며, 최종 유효표본수는 총 180개로 시도 29개(16.1%), 시군구 98개(54.4%), 읍면동 53개(29.4%)이다.<sup>4)</sup> 둘째, 주거복지 지원프로그램과 관련된 집행체계의 현황과 문제점은 경기도 의정부시의 주거복지 지원 프로그램 및 집행체계에 대한 지역사례연구<sup>5)</sup>를 통하여 파악하였다.

본 연구는 한국보건사회연구원 및 경민대 강창현 교수와 협동연구를 수행하였

---

급권자 350가구, 저소득영세민 전세자금대출지원 가구 및 근로자·서민 전세자금대출 지원가구 각각 175가구, 그리고 일반임차가구 300가구의 총 1,000가구를 대상으로 이루어졌으며, 표본의 지역별 분포는 서울 26.4%, 광역시 및 수도권 중소도시 40.7%, 지방중소도시 18.4%, 군지역 14.5%이다.

3) 2002년에 한국보건사회연구원이 기초보장업무 담당공무원들의 업무현황과 제도 시행상의 문제점에 대한 의견을 파악하여 업무수행 여건을 개선하고 효과적인 전달체계를 구축하고자 수행한 "국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사"자료 등 참조하였다.

4) 이 조사의 조사개요, 지역별 조사대상 공무원수 및 조사표는 각각 <부록 1>, <부록 2>, <부록 3> 참조

5) 본 연구에서 지역사례연구의 대상을 경기도 의정부시로 선정한 이유는 이 도시가 본 연구에 공동으로 참여하여 지역사례연구를 담당해 주신 경민대 강창현 교수의 정보접근성이 가장 우수한 지역이었기 때문이다.

다. 한국보건사회연구원에서는 본 연구원과 공동으로 공무원을 대상으로 한 “주거복지 지원 및 전달체계에 관한 실태조사”를 실시하였으며, 영국, 미국 및 프랑스의 주거복지 지원프로그램, 행정체계 측면에서 본 주거복지전달체계 및 지역사회중심의 주거복지전달체계를 중심으로 해외사례를 검토하였다. 경민대 강창현 교수는 경기도 의정부시의 지역사례분석을 토대로 지역중심 주거복지전달체계의 실천적 구조 등을 검토하였다. 이러한 해외사례 및 지역사례 분석결과는 본 연구에서 결론을 도출하는데 많은 도움이 되었다.

본 연구에서는 다양한 의견을 듣고 현실에 바탕을 둔 종합적인 결론을 도출하기 위해 주택정책 및 사회복지정책 관련전문가와 의 연구협의회 및 자문회의를 수차례 개최하였고, 향후 정책방향을 수립하는 데 도움이 되고자 건설교통부의 주택정책과 및 주거복지과, 보건복지부의 생활보장과, 지방자치단체의 관련공무원의 의견도 수렴하였다.

#### 4. 선행연구와의 차별성

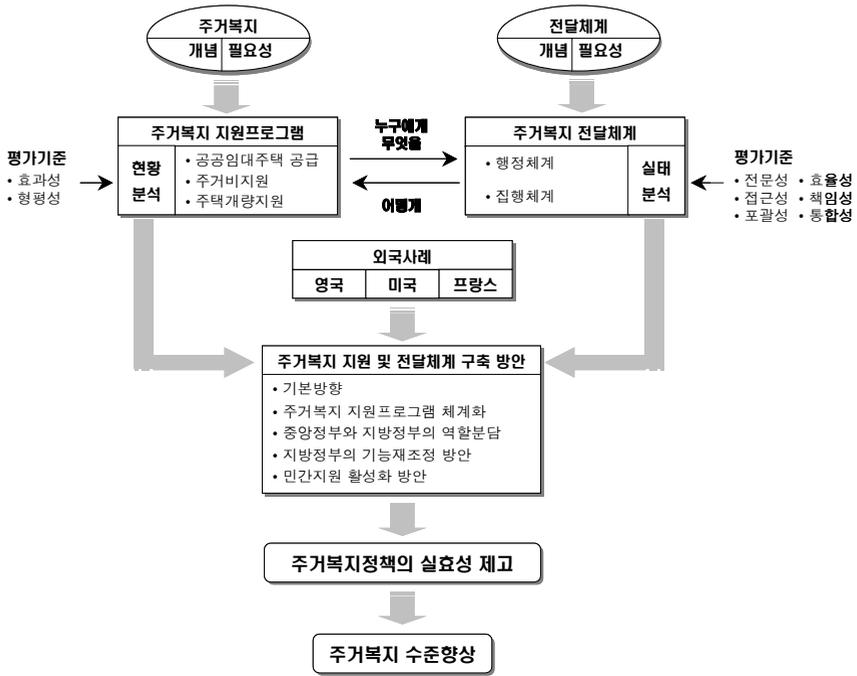
본 연구에서 포괄하는 내용과 관련하여 최근에 수행된 선행연구로는 김근용, 윤주현 외(2003)의 「국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구」, 손경환, 김혜승 외(2003)의 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」, 고철, 천현숙, 박능후, 이태진 외(2002)의 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」, 배순석, 김혜승 외(2002)의 「시장소외계층을 위한 주택정책 수립연구」 등이 있다.

김근용, 윤주현 외(2003)의 연구에서는 주택의 대량공급 중심에서 가구의 주거복지 향상으로 정책방향을 전환하기 위해 주택관련 제도를 정비하고 정책수단을 개편하는 방안을 제시하면서, 소득 및 주거비 부담 기준으로 정책대상 계층을 차별화하고, 가구지원과 주택지원 정책도 구분할 것을 제안하고 있다. 또한 차별화된 정책대상에 적합한 주거복지 지원프로그램도 제시하고 있다. 손경환, 김혜승 외(2003)의 연구에서는 주거복지의 목표를 최저주거기준 미달가구의 주거수준을 향상시키고 사회적 약자의 주거생활을 안정시켜야 한다는 데 두면서, 공공지원

대상계층을 소득 및 주거 기준에 따라 차별화시키고, 지역, 점유형태 및 가구원 수에 따라 주거복지 지원프로그램을 차별화시키고 있다. 고철, 천현숙, 박능후, 이태진 외(2002)의 연구에서는 주거정책과 복지정책의 연계방안을 제시하면서 소득빈곤과 주거빈곤을 고려하여 지급대상을 설정하되 주거급여의 지급과 공공 임대주택의 공급 등을 지원프로그램으로 제시하고 있다. 주거급여의 확대방안에서는 소득빈곤 기준을 국민기초생활보장 수급권자에서 차상위계층까지로 설정하고 그들에게 최저주거비를 보전해주는 방안을 제안하고 있으며, 공공임대주택 공급의 확대를 논하고 있으나, 공공임대주택의 입주대상자 선정기준 및 배분에 대해서는 구체적으로 언급하지 않고 있다. 배순석·김혜승 외(2002)의 연구에서는 공공지원대상계층을 소득빈곤 및 주거빈곤(최저주거기준 혹은 주거비 부담) 기준을 토대로 설정해야 한다고 제안하고 있으나, 구체적인 기준을 설정하여 대상계층을 차별화시키지는 않고 주거복지 지원프로그램에 대한 개선방안 및 도입 방안을 제시하고 있다.

이와 같이 선행연구에서도 주거복지정책의 대상자를 소득기준 및 주거기준(최저주거기준 미달여부 혹은 주거비부담 기준)으로 차별화시키고 지원프로그램을 제시하고 있다. 그러나 이렇게 정책대상의 차별화와 함께 적합한 주거지원 프로그램을 제시한 연구에서도 다양한 주거복지 지원프로그램이 수혜자까지 어떻게 전달되는지에 관한 주거복지전달체계의 현황을 파악하고 문제점을 진단한 후 주거복지향상에 실효성있는 전달체계를 구축하고자 한 연구는 전혀 없었다.

이에 본 연구에서는 주거복지지원 프로그램 및 전달체계의 현황 및 문제점을 분석하고 외국사례를 검토한 후 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안을 모색한다. 우선 주거복지 지원프로그램의 체계화의 경우에는 기존의 연구에서 제시한 주거복지 지원프로그램의 차별화 방안의 한계를 보완하는 정도에서 방안을 모색한다. 다음으로 이러한 프로그램이 수혜자까지 효과적으로 전달되기 위한 주거복지전달체계 구축방안의 경우에는 중앙정부와 지방정부의 역할분담, 지방정부의 기능재조정 방안 및 민간자원 활성화방안을 검토한다. 이는 주거복지정책의 실효성 제고, 나아가서 국민 주거복지수준의 향상에 기여할 것으로 기대된다.



<그림 1-1> 연구의 흐름

## 2

## 주거복지 지원프로그램과 전달체계

이 장에서는 주거복지 및 전달체계의 개념을 이론적으로 살펴보면서 본 연구에서의 주거복지 및 전달체계에 대한 조작적 정의를 도출하였다. 이러한 개념을 토대로 현재 정부가 지원하고 있는 주거복지 프로그램을 공공임대주택 공급, 주거비 지원, 주택개량 지원으로 구분하되, 각 프로그램별로 대상자 선정기준, 지원내용, 서비스 전달과정 등의 현황을 살펴보았다.

## 1. 주거복지 및 전달체계의 개념

### 1) 주거복지의 개념

주거복지의 개념<sup>6)</sup>은 협의적인 것과 광의적인 것으로 구분할 수 있다. 협의의 주거복지란 서비스의 객체 즉 수혜대상자를 국민의 일부로 제한하여 이들의 기본적 주거욕구를 충족시키기 위한 금전적 지원 및 기타 서비스를 의미한다고 할 수 있다. 반면 광의의 주거복지란 전체 국민의 주거측면에서의 기본적 욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임이라 할 수 있다. 인간의 욕구는 다양하고 무한하므로 주거복지를 논할 때의 기본욕구란 누구에게나 공통적이면서, 인간성을 유지함에 있어 필수적인 일정수준까지만 적용되는 욕구를 의미한다. 그러나 동시대의 사

6) 여기에서의 주거복지의 개념은 ‘사회복지 및 관련용어들의 개념’에 대해 김상균(1987)이 제시한 내용을 주거복지에 적용시켜 정리한 것이다(김상균, 1987: 5-23).

람들이 모두 기본욕구의 충족 수준이 같지는 않을 것이다. 따라서 대부분의 경우 소득과 관련해서는 최저임금 또는 빈곤수준을 설정하고 있으며, 주택과 관련해서는 최저주거기준 또는 적정주거기준 또는 주거비부담의 한도를 정해 놓고 있다.

이러한 주거복지는 기본욕구 충족을 위해 제공되는 프로그램, 현금 및 현물 등의 서비스, 법률, 혹은 활동을 의미하기도 하며, 나아가서 이 모든 것들을 포괄한 체계를 의미하기도 한다. 한편 현대사회에서 복지증진의 주체가 되는 집단의 유형에는 정부, 사용자 및 경영자, 그리고 민간단체의 세 가지 유형을 들 수 있다(김상균, 1987). 대부분의 자본주의사회에서 주거복지의 문제는 적정수준의 주거서비스가 제공되지 못하거나 계층 또는 지역간에 주거서비스의 격차가 존재하는 데서 발생하며, 대부분의 경우 이러한 문제를 해결하기 위해 정부차원의 노력이 행해진다. 그러나 정부가 지원하는 주거서비스의 공급정도와 수혜대상 및 공급 방식에 있어서는 국가간에 차이를 보이고 있다(하성규, 2004).

주거복지 문제를 해결하기 위한 정부의 지원형태는 우선 대물지원인 공급측면의 지원(supply side support)과 대인지원인 수요측면의 지원(demand side support)으로 구분할 수 있다. 공급측면의 지원은 공공 및 민간 부문의 생산자에게 보조금, 금융 및 세제지원을 제공함으로써 주택의 공급가격을 낮추는 효과를, 수요측면의 지원은 소비자에게 주거비보조를 지급하여 주거서비스의 구매력을 높이는 효과를 지닌다. 또한 시장가격보다 낮게 임대료를 제한하는 임대료통제 혹은 규제 등은 소비자가 보다 저렴하게 주거서비스를 누리도록 하기 위한 공급측면의 개입이라 할 수 있다. 다음으로 이러한 정부지원의 형태는 직접적인 지원(direct support)과 간접적인 지원(indirect support)으로 구분할 수 있다. 직접적인 지원에는 주거서비스를 지원하기 위해 직접적으로 제공되는 이전지출<sup>7)</sup> 또는 여타 보조금이 포함되며, 영국의 주거급부(housing benefit), 주택조합보조금(housing association grant) 및 주택개조보조금(house renovation grant) 등이 여기에 해당된다. 간접적인 지원에는 조세감면 및 할인 등이 포함된다. 이러한 직

---

7) 생활 보조비 등 정부를 통하여 이루어지는 소득 재분배 또는 그 급부금

접적인 지원과 간접적인 지원은 소비자 혹은 공급자에게 모두 제공될 수 있다 (Kemp, 1997:14-15).

이러한 주거복지에 대한 개념을 토대로 본 연구에서는 주거복지를 우선적인 정책대상계층인 저소득층을 위해 정부가 지원하고 있는 주거복지 지원프로그램으로 조작적으로 정의하기로 한다. 여기에서 주거복지 지원프로그램은 주택종합계획(2003-2012)에서 제시하고 있는 공공임대주택의 공급, 주거급여 등 수요자 지원 및 주택개량지원과 관련된 프로그램을 대상으로 한다.

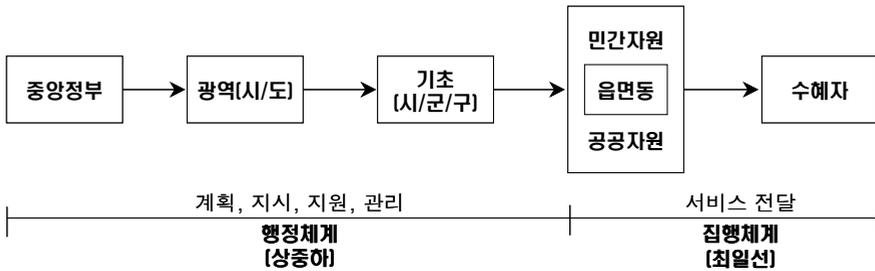
## 2) 전달체계의 개념

Gilbert와 Specht에 따르면 전달체계란 사회복지정책의 할당(allocation)과 제공(provision), 즉 '누구(who)에게'와 '무엇(what)을'이 결정되고 난 후 적격소비자에게 선택된 사회적 제공이 주어지도록 하는 장치(arrangement)이다(강창현, 2003에서 재인용). 즉 누구에게 무엇을 주는 일이 '어떻게' 이루어질 것인가를 결정하는 부분으로, 지역사회에서 서비스 공급자들간에 그리고 서비스공급자와 소비자들간에 존재하는 조직의 배열이다(Gilbert and Terrel, 1998: 이태진·강혜규 외, 2003에서 재인용).

이렇게 전달체계란 정책 및 프로그램을 공급자와 수혜자간에 상호 연결시켜 주는 매개체로, 전달체계를 통하여 정책 및 프로그램의 대상자선정, 자격요건 및 지원내용 등에 관한 사회복지정책이 비로소 실현되는 것이다. 그러나 사회복지 전달체계가 제대로 확립되지 않으면 지역주민들은 서비스욕구가 발생하여도 어디서 어떤 서비스를 받을 수 있는지 알 수 없게 되고, 서비스공급자들도 수혜자들에게 효율적으로 서비스를 전달하지 못하게 된다. 따라서 아무리 강력한 정책 의지와 풍부한 자원이 있어도 서비스를 적재적소에 배분할 수 없게 되면 서비스의 중복·누락과 자원의 낭비를 가져오게 되는 것이다. 이에 의도된 사회복지정책의 목적을 한정된 재원으로 가장 효율적으로 달성하기 위해서는 다양한 복지 서비스 분야에 대한 세심한 전달체계의 설계와 정립이 반드시 필요한 것이다

(Gilbert and Terrel, 2002: 이희선, 2003에서 재인용).

이러한 전달체계는 좁은 의미에서는 서비스 전달자와 서비스를 받는 수혜자와의 대면적 상호관계를 통하여 일정한 장(setting)에서 서비스(개입)를 전달(실천)하는, 즉 서비스 전달업무를 실제로 “집행” 하는 사회적 체계를 의미한다. 그러나 보다 넓은 의미에서는 이러한 사회복지 전달집행체계는 상부의 행정체계로부터 규제, 지원 및 감독을 받으며 서비스를 전달하게 된다. 따라서 서비스 전달체계를 이해하려면 전달자와 고객이 상호관계를 이루면서 서비스를 직접 전달하는 절차와 함께 서비스 전달을 기획, 지원 및 관리하는 행정체계도 동시에 이해해야만 한다(성규탁, 1992: 74).



자료: 성규탁(1992:75)에서 재구성

<그림 2-1> 서비스 전달체계의 개념도

본 연구에서는 넓은 의미의 전달체계 개념을 수용하여 주거복지전달체계를 주거복지관련 행정체계와 주거복지서비스를 전달하는 집행체계로 구분하여 분석하고자 한다.

### 3) 전달체계의 구비요건

효과적인 전달체계란 포괄성(comprehensiveness), 접근성(accessibility), 지속성(continuity), 그리고 분절(fragmentation)이 없이 서비스 사용자에게 대한 책임성

(accountability)이 있는 것을 특징으로 한다(Gate, 1980: 52). 포괄성이란 서비스의 양과 질, 기간에 있어 충분한 편익이 제공된다는 것이며, 접근성은 필요한 사람들이 서비스를 사용하는데 일반적인 장애가 없다는 것이다. 연속성은 지역서비스 네트워크내 기관들의 전체 프로그램에서의 조직간 접근관계에 관한 것을 의미한다. 단절(discontinuity)은 서비스 네트워크의 분절로 인한 결과인데, 이는 이용가능한 서비스 프로그램간의 격차와 불확실성으로 발생된다. 책임성은 사용자의 특수한 욕구(need)와 문제에 대응한다는 것이다.<sup>8)</sup>

또한 최성재·남기민은 사회복지서비스 전달체계 구축에 고려해야 할 원칙들로서 전문성, 적절성, 포괄성, 지속성, 통합성, 평등성, 책임성, 접근용이성의 8가지 원칙을 제시하고 있다(최성재·남기민, 1993; 이태진·강혜규 외, 2003에서 재인용). 박경숙·강혜규는 사회복지조직 개편의 목적으로서 책임성, 전문성, 형평성, 접근성, 통합성, 포괄성, 지속성을 향상시키고, 궁극적으로 효과성, 효율성을 제고하기 위한 것으로 제안하고 있다(박경숙·강혜규, 1992: 16). 이희선(2003)은 전달체계 구축의 기본원리는 서비스가 포괄적, 통합적이어야 한다고 지적하면서, 복지서비스 전달체계를 구축하기 위한 기술적 실현가능성을 평가하는 기준으로 접근성(수혜자의 접근용이), 적실성(수혜자의 욕구과 서비스의 부합정도), 전문성(서비스의 전문성), 책임성(공급자의 책임성), 지속성(서비스의 단계별 지속성) 및 통합성(다양한 서비스의 유기적 연계) 등을 제시하고 있다.

본 연구에서는 이러한 기존 연구자의 견해를 참조하여 전문성, 효율성, 접근성, 책임성, 포괄성 및 통합성의 측면에서 전달체계를 분석하고자 한다.

---

8) 예를 들어 한 사람이 사고로 인해 구급차로 A기관에 후송되어 검사를 받고, B기관에서 치료를 받기 위해 이송되고, 다시 C에서 수술을 받았다고 가정할 때 ABC가 각각 다른 곳에 위치하고 있고, 각각 스케줄에 따라 움직이며, 중복된 서비스를 제공한다면 이는 분절(fragmented)된 것이다. 또 구급차가 환자를 A에 내려두고 사라졌다면 이는 단절(discontinuity)된 것이다. 또 A가 멀고 또 만약 구급차가 없거나 기타 사회적 이유로 입원이 거절당했다면 이는 비접근성(inaccessibility)이다. 이 때 환자가 이러한 상황에 대해 이익을 제기할 수단이 없다면 이는 비책임성(inaccountability)이다(Gilbert & Specht, 1974 : 109-110).

## 2. 현행 공공임대주택 공급프로그램 및 서비스 전달과정

### 1) 프로그램별 대상자 및 지원내용

우리나라에서 공공임대주택은 재정이나 국민주택기금이 투입된 임대주택을 말한다. 여기에는 영구임대주택, 50년/5년제 공공임대주택, 국민임대주택, 사원임대주택, 재개발임대주택, 주거환경개선사업 임대주택, 매입임대주택 등이 포함된다.

영구임대주택은 주택200만호건설계획(1989-1992)의 일환으로 도시영세민의 주거안정을 위해 정부가 호당 85%의 사업비를 재정에서 지원하여 건설한 주택으로 계획기간 동안 총 19만호가 건설되었다. 5년/50년 공공임대주택은 영구임대주택의 건설이 종료된 후 차상위계층을 위해 공급된 임대주택으로 처음에는 ('92-'93) 재정지원의 유무에 따라 구분되었으나, '94년 이후에는 50년 공공임대주택에 대한 재정지원분도 국민주택기금으로 전가되었다. 국민임대주택은 저소득층의 주거안정을 위해 '98년부터 건설된 주택으로 정부 또는 지방자치단체의 재정 및 국민주택기금의 지원으로 주택공사와 지자체가 건설·공급하여 30년 이상 임대하는 주택이다. 2004년 10월 임대개시를 시작으로 건설교통부가 추진하고 있는 다가구 등 기존주택 매입임대사업은 '08년까지 총 1만호의 다가구주택 등을 매입하여 도시 저소득층에게 국민임대주택으로 공급하는 프로그램이다. 재개발/주거환경개선사업시 당해지역에 거주한 무주택 세입자에게는 일정 조건 하에서 공공임대주택을 공급하고 있으며, 무주택근로자의 주거안정을 목적으로 고용자가 다른 사업주체로부터 분양을 받거나 직접 건설하되, 회사가 소유권을 갖고 근로자는 임차하여 거주하는 주택으로 국민주택기금의 지원을 받는 사원임대주택이 있다. 매입임대주택은 임대사업자가 매매 등에 의하여 소유권을 취득하여 임대하는 주택으로 2호 이상을 임대할 수 있으며, 임대의무기간은 3년이고, 구입시 국민주택기금의 지원이 가능하다.

공공임대주택은 주로 무주택세대주이면서 청약저축가입 여부가 대상자선정

기준인데(<표 2-1> 참조), 1998년부터 공급되고 있는 국민임대주택의 대상자선 정기준에서 비로소 소득기준이 명시적으로 적용되고 있으며, 지원수준은 주택규모로 차별화시키고 있다.

우선 영구임대주택의 입주자격은 주택공급에관한규칙 제31조에 해당하는 아래와 같은 무주택세대주가 대상이다.

- ① 국민기초생활보장법에 의한 수급자
- ② 국가유공자 또는 그 유족으로서 국민기초생활보장법에 의한 수급자의 소득수준이하인 자
- ③ 일군위안부
- ④ 보호대상 모자가정
- ⑤ 북한이탈주민
- ⑥ 장애인등록증이 교부된 자(정신지체인, 정신장애인 및 3급이상의 노병 변장애인의 경우 그 배우자인 세대주 포함)
- ⑦ 65세이상의 직계존속(주민등록상 세대원으로 등재된 경우) 부양자로서 국민기초생활법에 의한 수급자 소득평가액 이하인 자
- ⑧ 시·도지사 및 건교부장관이 인정하는 자
- ⑨ 청약저축가입자

영구임대주택의 주택규모는 전용면적이 26.34㎡(7.9평)에서 42.68㎡(12.9평) 사이이며, 일반적인 평수의 개념으로는 12평에서 16평 정도의 규모이다.

50년/5년 공공임대주택은 주택이 건설되는 지역에 거주하는 무주택세대주로 청약가입자에게 우선 공급되며, 공급되는 주택규모는 50년공공임대주택은 전용면적이 60㎡이하이고 5년공공임대주택은 전용면적이 85㎡이하이다. 청약순위는 청약저축에 가입하여 2년이 경과한 자로서 매월 약정 납입일에 월납입금을 24회 이상 납입한 무주택세대주자가 제1순위이며, 청약저축에 가입하여 6월이 경과한 자로서 매월 약정 납입일에 월납입금을 6회 이상 납입한 무주택세대주자가 제2순위이고, 1, 2순위 이외의 자가 제3순위이다. 그리고 지방자치단체, 대한주택공

사 등 공공기관이 공급하는 주택에 한하여, 제1순위에 해당하는 자로서 최초 입주자 모집 공고일 현재 65세이상 직계존속(배우자의 직계존속 포함)을 3년 이상 부양하고 있는 무주택세대주는 공급량의 10% 범위 내에서 우선공급 받을 수 있다. 만약 제1순위 및 제2순위 중 같은 순위안에서 경쟁이 있을 경우의 공급순서는 전용면적 40㎡(12평)을 기준으로 상이하다. 우선 전용면적 40㎡(12평)이하의 주택은 경우는 ① 5년이상의 기간 무주택세대주로서 매월 약정납입일에 월납입금을 60회이상 납입한 자 중 저축총액이 많은 자, ② 3년이상의 기간 무주택세대주로서 저축총액이 많은 자, ③ 저축총액이 많은 자, ④ 납입회수가 많은 자, ⑤ 부양가족이 많은 자, ⑥ 당해 주택건설지역에 장기간 거주한 자의 순으로 공급된다. 전용면적 40㎡(12평)초과 주택은 ① 5년이상의 기간 무주택세대주로서 납입회수가 많은 자, ② 3년이상의 기간 무주택세대주로서 납입회수가 많은 자, ③ 납입회수가 많은 자, ④ 부양가족이 많은 자, ⑤ 당해 주택건설지역에 장기간 거주한 자의 순으로 입주가 가능하다.

끝으로 국민임대주택은 전용면적에 따라 입주자격과 입주자선정 순위가 다르다. 첫 번째, 전용면적이 50㎡미만인 주택의 입주자격은 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50%이하이어야 한다. 입주자는 당해주택 건설지역에 거주하는 자, 사업주체가 정하는 인접주택 건설지역 거주자가 각각 제1순위와 제2순위이며, 제 1,2순위 이외는 제3순위가 된다. 두 번째, 전용면적 50㎡이상에서 60㎡이하인 주택의 경우에는 청약저축에 가입한 무주택세대주로서 당해세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하인 세대를 대상으로 한다. 입주자 선정 순위는 청약저축 가입하여 24회 이상 납입한 자가 1순위이고, 청약저축 가입하여 6회 이상 납입한 자가 2순위이며, 제1,2순위 이외가 제3순위이다. 세 번째, 전용면적 60㎡초과인 주택은 청약저축에 가입한 무주택세대주로서 당해세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100%이하인 세대에게 입주자격이 있다. 그리고 청약저축에 가입하여 24회 이상 납입한 자, 청약저축에 가입하여 6회 이상 납입한 자의 순으로 제1순위와 제2순위로 입주자 순위가 정해지며, 제1, 2순위 이

외의 자는 제3순위가 된다. 또한 공공임대주택과 마찬가지로 우선공급대상자가 있으며, 그 자격 조건은 제1순위에 해당하는 자로서 최초 입주자 모집 공고일 현재 65세 이상 직계 존속(배우자의 직계존속 포함)을 1년 이상 부양하고 있는 무주택세대주이어야 하며, 공급량의 10% 범위 내에서 우선공급 받을 수 있다.

<표 2-1> 현행 공공임대주택 공급프로그램 대상자 및 지원내용

구분	영구임대주택	공공임대주택	국민임대주택
입주 자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 입주자격(주택 공급에 관한 규칙 제31조)은 다음에 해당하는 무주택세대주</li> <li>①국민기초생활보장법에 의한 수급자</li> <li>②국가유공자 또는 그 유족으로서 국민기초생활보장법에 의한 수급자의 소득수준이하인 자</li> <li>③일군위안부</li> <li>④보호대상 모자가정</li> <li>⑤북한이탈주민</li> <li>⑥장애인등록증이 교부된 자(정신지체인, 정신장애인 및 3급이상의 노병변장애인의 경우 그 배우자인 세대주 포함)</li> <li>⑦65세이상의 직계존속(주민등록상 세대원으로 등재된 경우) 부양자로서 국민기초생활법에 의한 수급자 소득평가액 이하인 자</li> <li>⑧시도지사 및 건교부장관이 인정하는 자</li> <li>⑨청약저축가입자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 당해주택건설지역에 거주하는 무주택세대주로서 청약가입자에게 우선 공급함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;전용면적 50㎡미만인 주택&gt;</li> <li>▪ 무주택세대주로서 당해세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득<sup>1)</sup>의 50% 이하인 자</li> <li>&lt;전용면적 50㎡이상 60㎡이하인 주택&gt;</li> <li>▪ 청약저축에 가입한 무주택세대주로서 당해세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하인 자</li> <li>&lt;전용면적 60㎡초과인 주택&gt;</li> <li>▪ 청약저축에 가입한 무주택세대주로서 당해세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하인 자</li> </ul>
주택 규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 전용면적기준으로 26.34㎡(7.9평)에서 42.68㎡(12.9평)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 전용면적 60㎡ 이하 (30년공공임대주택)</li> <li>▪ 전용면적 85㎡ 이하 (5년공공임대주택)</li> </ul>	

자료: 건설교통부. 2004. 6. 「주택업무편람」. p.146, p.155.

주택공급에관한규칙 제31조, 제32조

## 2) 공공임대주택 유형별 정책적 지원<sup>9)</sup>

공공임대주택의 건설에 대해서는 택지의 염가공급, 임대주택 유형에 따른 재정 및 국민주택기금 지원, 세제 지원 등이 있다.

### (1) 택지의 염가공급

공공개발 택지 중 공동주택 건설용지의 20% 이상(수도권은 30%)을 85m<sup>2</sup>이하의 임대주택 건설에 우선 공급(임대주택법 제4조 및 택지개발업무처리지침 제17조)한다. 임대주택 용지는 분양주택 용지보다 염가로 공급(택지개발 업무처리지침 제18조)하며, 임대주택 건설택지는 규모별, 지역별로 구분하여 다음과 같이 조성원가의 60~85%로 염가 공급된다. 특히, 임대주택 60m<sup>2</sup>이하의 소형주택에 대해서는 지역구분 없이 조성원가의 60%로 택지를 공급하며, 분양주택의 경우에도 지역에 따라서 조성원가의 80%~95%의 수준으로 택지를 공급한다.

<표 2-2> 주택사업유형별 택지 염가공급 내용

(단위: 조성원가 대비 공급가격 비율(%))

주택유형	주택규모별	수도권	부산시	광역시	기타지역
임대주택	60 m <sup>2</sup> 이하	60	60	60	60
	60~85 m <sup>2</sup>	85	80	70	60
분양주택	60 m <sup>2</sup> 이하	95	90	90	80
	60 m <sup>2</sup> 초과	감정가격	감정가격	감정가격	감정가격

자료 : 건설교통부

9) 건설교통부. 2004. 6. 「주택업무편람」. pp145-152

김근용 외. 2004. 「공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구」(착수연심회 자료).

(2) 재정 및 국민주택기금 지원

공공임대주택에 대한 재정지원의 형태는 공공임대주택건설에 직접 재정출연을 하는 경우와 국민주택기금에 재정융자를 하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 우선 공공임대주택건설에 직접 재정출연을 하는 경우는 과거의 영구임대주택 건설 시 건설비의 85%를 재정에서 부담한 적이 있었고, 최근에는 국민임대주택 건설에 건설비의 10~40%를 부담하고 있다. 국민주택기금에 대한 재정출연은 현재는 전무하고 재정특별회계에서 융자 지원이 있으며, 국민주택기금에서는 공공임대주택 건설자금을 지원하고 있다.

<표 2-3> 임대주택 유형별 건설비용 분담

구분		비용부담	사업주체
공공 건설 임대 주택	영구임대	- 국가·지자체 재정 85% - 입주자 15%	국가 주택공사 지자체
	공공임대 5년형	- 규모별로 국민주택기금 지원 - 소형: 호당 최고 4,500만원 중형: 호당 최고 6,000만원	주택공사 지방공사 민간업체
	공공임대 50년형	• '92~'93년 - 재정지원 50% - 국민주택기금 20% - 입주자 30% • '94년 이후 - 규모별로 기금지원	국가 주택공사 지자체
	국민임대	- 재정지원 (I 유형: 40%, II 유형: 20%, III 유형: 10) - 국민주택기금 40% - 사업자 10% - 입주자 (I 유형: 10%, II 유형: 30%, III 유형: 40%)	주택공사 지자체
	사원임대	- 규모별로 국민주택기금 지원 60㎡이하: 호당 4,500만원 60㎡~85㎡: 6,000만원	주택공사 지방공사 민간업체 고용자

자료: 건설교통부. 2004. 6. 「주택업무편람」. p146, p154.

### (3) 세제 지원

공공임대주택에 대한 건설단계의 세제 지원으로는 임대사업자의 택지취득에 대한 취득세·등록세 감면, 보유택지에 대한 재산세 감면 등이 있다. 주택규모별로 살펴보면, 40㎡이하의 주택에 대해서는 모든 세제가 면제대상이 된다. 40㎡~60㎡의 주택은 취득단계에서 취득세, 등록세의 면제 혜택을 받으며, 보유단계의 종합토지세는 분리 과세되고 재산세와 도시계획세는 50%의 감면 지원을 받는다. 마지막으로 60㎡~85㎡는 종합토지세가 분리 과세되고 나머지 취득세, 등록세, 재산세, 도시계획세는 50% 감면의 세제 지원을 받는다.

<표 2-4> 취·등록세 및 재산세 감면 내용

세제별		규모별			감면근거
		40㎡이하	60㎡이하	85㎡이하	
취득단계 (시·도세)	취득세	면제	면제	50%감면	- 지자체별(각시·도) 감면조례 ※ 취득세 및 등록세는 임대를 목적으로 새로이 건축하거나 최초로 분양받는 공동주택에 한정
	등록세	면제	면제	50%감면	
보유단계 (시·군세)	종합토지세	면제	분리과세 (3/1,000)	분리과세 (3/1,000)	
	재산세	면제	50% 감면	50% 감면	
	도시계획세	면제	50% 감면	50% 감면	

주: 기타 교육세(등록세의 20%, 종토세의 20%, 재산세의 20%) 연계 면제

자료: 건설교통부. 2004. 6. 「주택업무편람」. p151.

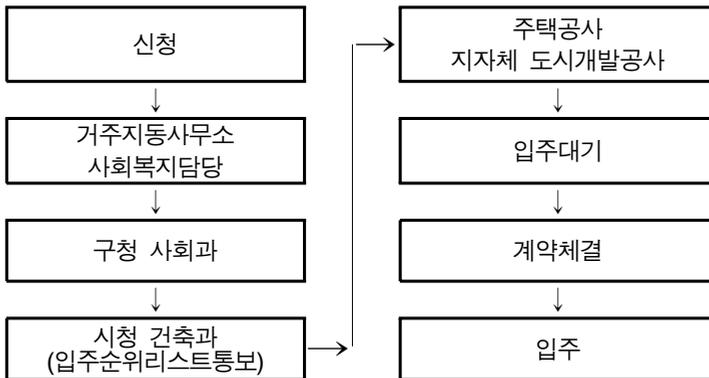
### 3) 서비스 전달과정

행정체계상에서 수혜자까지 주거복지서비스가 전달되는 과정을 공공임대주택 프로그램별로 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 영구임대주택

신청인이 거주지 동사무소에 입주신청서를 접수하면 읍·면·동사무소에서는 입주신청을 받아 시에 보고한다. 시·군·구청에서는 읍·면·동사무소에서 올

라운 신청서를 취합하여 입주자선정기준에 따라 점수를 부여한 후 시도로부터 통보받은 배정된 물량의 범위에서 입주자선정 리스트 작성하고, 이를 주택공사 혹은 도시개발공사로 보낸다. 그러면 주택공사 혹은 도시개발공사에서는 시·군·구청에서 올라온 리스트를 취합하여 최종입주자를 선정하고, 최종입주자 리스트를 시도에 보고한다. 그리고 주택공사 혹은 도시개발공사에서는 관리하고 있는 영구임대주택에 공가가 발생하면 시도에 알리며, 시도는 영구임대주택 수요를 파악하여 관할 시·군·구청에 적정한 물량배정을 통보한다.



자료: 주택공사

<그림 2-2> 영구임대주택 신청절차

(2) 공공임대주택(국민임대, 5년/50년 공공임대)

입주자선정은 입주자선정지침(주택공급에관한규칙)에 의거하며, 입주예정일 1년 6개월전 일반적으로 착공후 5-6층이 건설된 후 신문공고(입주자선정기준, 호수, 평형, 보증금 및 임대료 등 공고)를 통해 입주자를 모집한다. 입주자를 모집한 후, 입주자선정 리스트를 작성해서 점수에 따라 입주자 선정하는데 주택공사 혹은 도시개발공사는 각각 건설한 공공임대주택의 입주자선정, 관리까지 모두 담당한다. 그리고 주택공사의 경우 기존 공공임대주택의 공가 발생시 주택공사 홈페이지에 입주자 모집을 공고하고, 입주자대기 리스트가 110-120% 정도로 채워지지 않을 경우에도 주택공사 홈페이지에 공고하여 리스트를 작성한다.

### 3. 주거비지원 프로그램 및 서비스 전달과정

#### 1) 프로그램의 유형별 대상자 및 지원내용

저소득가구를 위한 수요측면의 주거지원 프로그램에는 국민기초생활보장법상의 수급권자에 대한 주거급여 프로그램과 국민주택기금에서 지원되는 저소득영세민전세자금 및 근로자·서민주택전세자금 지원프로그램이 있다.

##### (1) 주거급여

국민기초생활보장법에 따라 수급자에게는 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여로 지급<sup>10)</sup>한다. 이 때 수급자는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준에 의해 선정된다. 주거급여는 주거현금급여와 주거현물급여로 구분되며, 주거현물급여는 “자가가구 등”에 해당하는 수급자에게 주거급여액 중 30%를 지급한다. 주거급여의 기본적인 운영방식은 보충급여의 원리(생계 및 주거급여 = 현금급여기준 - 개별가구의 소득인정액)에 의하여 최저주거비를 보장하는 것이며, 이러한 최저주거비는 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 보장한다(<표 2-5> 참조).

<표 2-5> 2004년도 최저주거비 보장 현황

(단위 : 원/월)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거급여	38,436 (53.8%)	85,309 (72.1%)	120,726 (74.2%)	162,687 (79.5%)	177,730 (76.4%)	207,614 (79.1%)
주거급여	33,000 (46.2%)	33,000 (27.9%)	42,000 (25.8%)	42,000 (20.5%)	55,000 (23.6%)	55,000 (20.9%)
최저주거비(계)	71,436	118,309	162,726	204,687	232,730	262,614

주: ( )안은 최저주거비 대비 비율

자료: 보건복지부, 2004 「국민기초생활보장사업안내」. p.113.

10) 국민기초생활보장법 제 11조, 시행규칙 제8조-제11조 참조.

원칙적으로 임차료지원은 월세임차료를 지급하거나 전세자금(임차보증금을 포함함)을 대여하는 것으로 한다. 즉 수급권자는 월세임차료를 지원받는 대신 전세자금을 신청할 수 있다. 이에 따라 전세자금의 대여를 받고자 하는 자는 관할 시장, 군수, 구청장에게 신청하여야 하며, 이들 보장기관은 신청에 따라 전세자금의 대여를 결정한 때에는 이를 수급자에게 통지하여야 한다. 전세자금 대여대상자의 선정기준 및 대여조건, 기타 전세자금의 대여에 관한 것은 매년 수립되는 국민주택기금의 운용에 관한 계획에 따르고 있으나, 현행 주거급여제도는 임차가구인 수급권자가 월세임차료지원과 전세자금 중 하나의 방식을 선택하도록 운영되고 있지 않다. 실제로는 가구원수에 따라 정해진 주거현금급여를 일률적으로 받고 있으며, 수급권자이면서 대출자격조건이 되는 경우 국민주택기금에서 지원하는 저소득 영세민전세자금대출 프로그램으로부터 대출지원도 동시에 받을 수 있는 실정이다.

자가가구인 수급자와 타인 소유의 주택에 무료로 거주하는 수급자에 대해서는 유지수선을 지원하고 있다. 주택의 유지에 필요한 점검(매3월 단위), 수선(보건복지부장관이 정하는 범위내) 등의 서비스를 정기적으로 제공하되, 점검·수선 등의 서비스는 자활후견기관, 자활공동체 등에 위탁하여 자활지원사업의 한 유형(집수리도우미사업)으로 유도하고 있다. 현재 자가가구의 경우 가구규모별 주거급여액 중 30%는 주거현물급여로 나머지 70%는 주거현금급여로 지원하고 있는데, 3년에 1회 기준으로 수선수요가 발생하는 것으로 간주하여 대상가구당 3년에 1회 이상 현물주거급여를 실시하는 것을 원칙으로 하되 불필요한 경우는 제외하고 있다. 그리고 수선비 소요가 상한액을 넘을 경우에는 수급자 본인부담 또는 지자체 자체예산(가옥수리 보조금), 이웃돕기 성금 등을 활용하도록 하고 있다(보건복지부, 2003).

## (2) 국민주택기금의 전세자금대출 지원

국민주택기금에서 지원되는 전세자금대출지원 프로그램에는 저소득영세민전세자금지원과 근로자·서민주택전세자금지원이 있다. 저소득영세민전세자금 지원프로그램은 지역별로 아래와 같은 일정금액 이하의 전세계약을 체결하는 도시

저소득 세입자를 대상으로 한다.

- 특별시 : 보증금 5,000만원 이하(월세가 있는 경우 보증금으로 환산)
- 광역시 및 수도권 과밀억제권역 : 보증금 4,000만원 이하( " )
- 기타지역 : 보증금 3,000만원 이하( " )

지원금액은 지역별 전세보증금의 70% 이내(2,100만원~3,500만원)에서 연 3%의 저리로 대출을 받을 수 있다. 그리고 2년 이내 일시상환을 원칙으로 하며 전세 재계약시 2회 연장 가능하다. 근로자·서민전세자금 지원프로그램의 대상자는 연간소득이 3,000만원 이하이고 무주택세대주인 근로자와 서민으로서, 전세보증금의 70% 이내(최고 6,000만원까지)에서 연 5.5%의 금리로 대출을 받을 수 있다. 대출기간은 2년이며 2회 연장할 수 있어 최장 6년까지 대출이 가능하다.

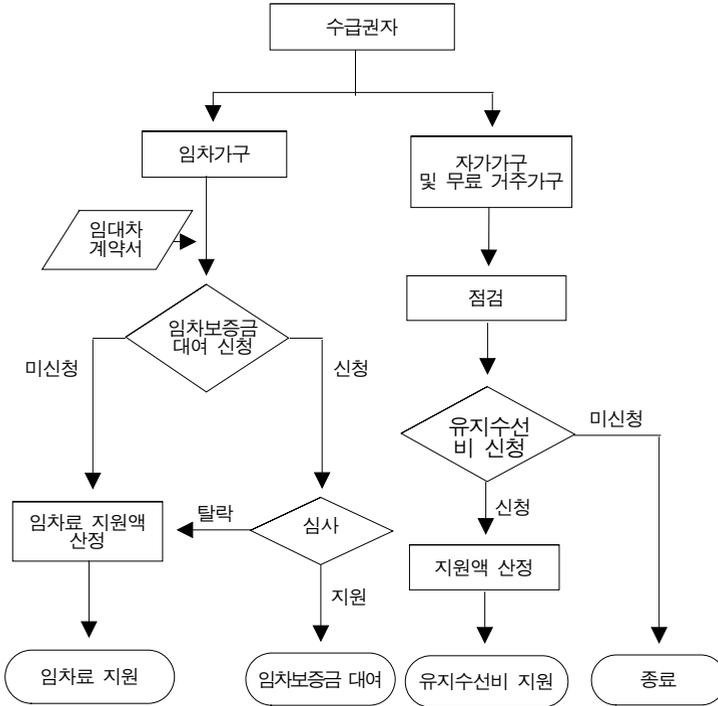
<표 2-6> 국민주택기금의 전세자금지원 프로그램의 대상자 및 지원내용

구분	저소득영세민자금	근로자·서민전세자금
대상자	▪ 일정금액 이하의 전세계약을 체결하는 도시 저소득 세입자(특별시: 5,000만원, 광역시/수도권: 4,000만원, 기타: 3,000만원)	▪ 연간급여(소득)가 3천만원 이하이고, 대출 신청일 현재 6개월이상 무주택 세대주(단독세대주 제외)인 근로자와 서민
대상 주택	▪ 전용면적 60㎡이하의 주택을 원칙으로 하되, 시·도지사가 지역여건을 고려하여 필요하다고 인정할 경우 85㎡이하 주택도 포함	▪ 전용면적 85㎡이하인 주택
호당대출 한도	▪ 지역별 전세보증금의 70%범위내 (특별시: 3,500만원, 광역시: 2,800만원, 기타: 2,100만원)	▪ 전세가격의 70%범위내(최고 6천만원까지)
대출 금리	▪ 연 3.0%	▪ 연 5.5%
대출기간 및 상환방법	▪ 2년 이내 일시상환(전세 재계약시 2회에 연장가능)	▪ 2년내 일시상환(2회 연장, 최장 6년까지 가능)
신청 기간	▪ 임대차계약서상 입주일과 주민등록 전입 일중 빠른 날자로부터 3개월이내에 신청 ▪ 계약갱신의 경우에는 계약갱신일(월세에서 전세로 전환계약한 경우에는 전환일)로부터 3개월 이내 신청	▪ 전세계약 체결일로부터 잔급 지급일까지 ▪ 계약갱신의 경우에는 계약갱신일(월세에서 전세로 전환계약한 경우에는 전환일)로부터 3개월이내
담보 제공	▪ 주택금융신용보증서(보증서 초과금액은 500만원 이내에서 신용으로 대출하되 임대인의 “확인서” 제출)	▪ 주택금융신용보증서
취급은행	▪ 국민은행, 농협중앙회, 우리은행	▪ 국민은행, 농협중앙회, 우리은행

## 2) 서비스 전달과정

### (1) 주거급여

주거급여는 수급권자 발생시, 점유형태에 따라 수급자의 신청과 담당 공무원의 점검 등을 통해서 지원된다.



자료: 보건복지부

<그림 2-3> 주거급여 지원과정

원칙적으로 수급권자 중 임차가구의 경우에는 임대차 계약을 한 후 임차보증금대여 신청을 하며, 담당 공무원이 심사를 거쳐 지원 유무를 결정하게 된다. 지원이 결정된 임차가구는 임차보증금을 대여받을 수 있으며, 지원 신청을 하지 않았거나 신청에서 탈락한 임차가구는 임차료를 지원받는다. 그리고 수급권자 중

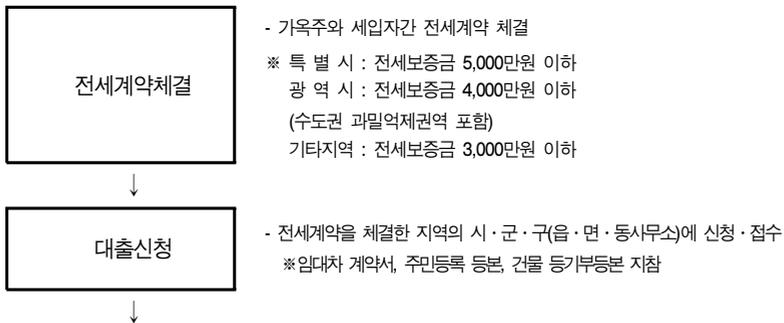
자가가구 및 무료 거주가구는 유지수선비를 신청할 수 있다. 자가가구 및 무료 거주가구는 유지수선비를 신청이전에 담당 공무원으로부터 점검을 받으며, 신청 후에 지원액이 산정되어 유지 수선비를 지원받을 수 있다.

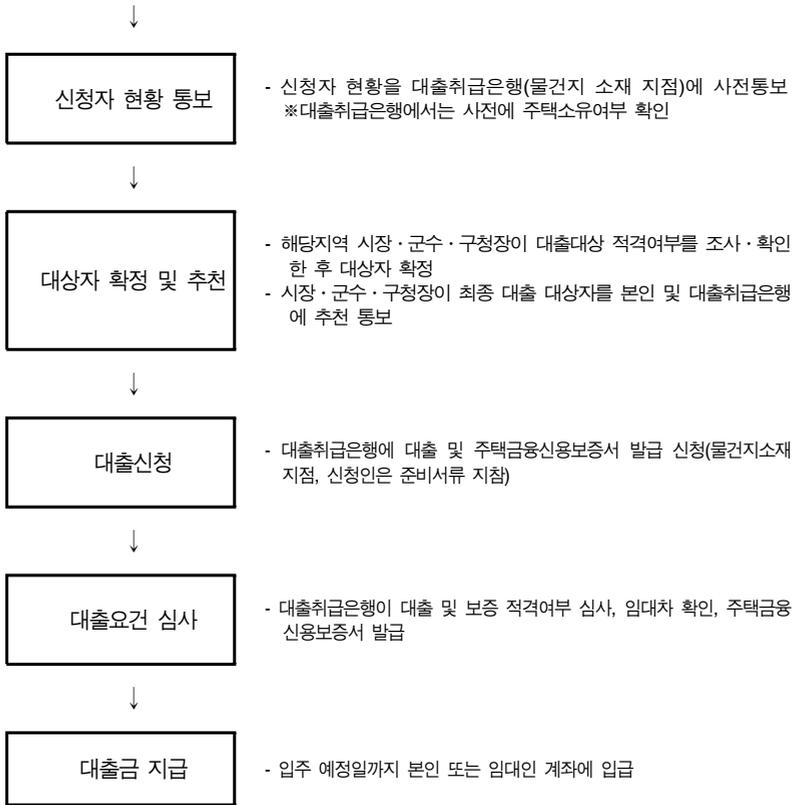
그러나 현재 주거급여는 임차가구인 수급권자가 월세임차료지원과 전세자금 중 하나의 방식을 선택하도록 운영되고 있지 않다. 실제로는 가구원수에 따라 정해진 주거현금급여를 일률적으로 받고 있으며, 수급권자이면서 대출자격조건이 되는 경우 국민주택기금에서 지원하는 저소득영세민전세자금대출 프로그램으로부터 대출 지원도 동시에 받을 수 있는 실정이다.

자가가구인 수급자의 경우에도, 점검·수선 등의 서비스는 자활후견기관, 자활공동체 등에 위탁하여 자활지원사업의 한 유형(집수리도우미사업)으로 유도하고 있다.

## (2) 저소득영세민전세자금 융자지원

신청인이 읍·면·동사무소에 대출신청서를 제출하면 읍·면·동사무소는 신청서 수령하여 시·군·구청에 제출한다. 그리고 읍·면·동에서의 신청서 접수 업무를 시·도지사의 재량으로 구청의 업무로 일원화한 지자체도 있다. 다음으로 시·군·구청은 건설교통부지침에 근거하여 시도에서 내려온 지침에 따라 대출대상 적격여부를 조사·확인 후 대상자를 확정하고, 수혜대상자 및 대출취급 은행에 추천을 통보한다. 그러면 대출취급은행에서는 대출 및 보증 적격여부를 심사하고, 대출금을 수혜대상자 계좌에 입금한다.

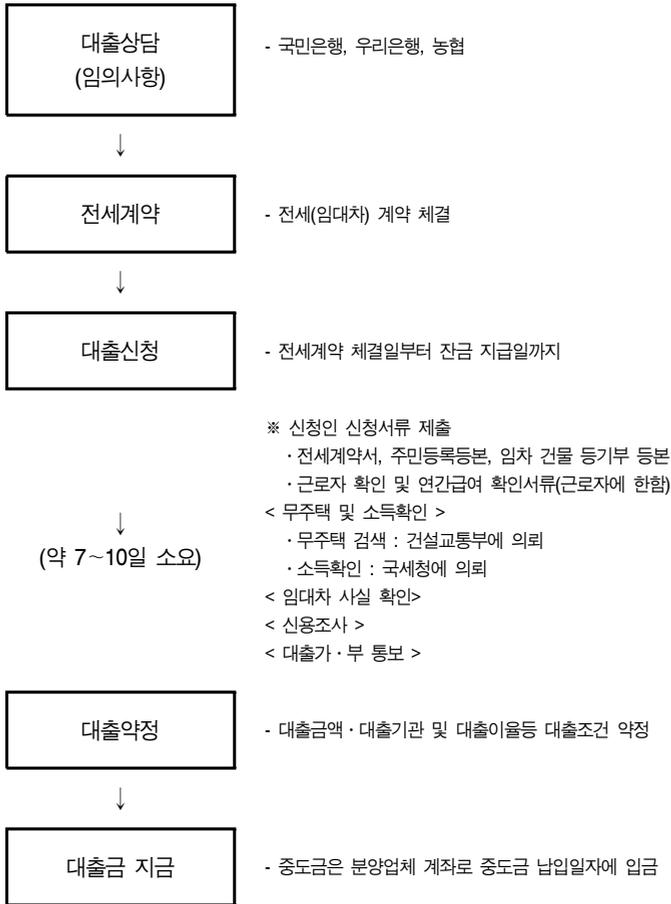




<그림 2-4> 저소득영세민전세자금 대출절차

### (3) 근로자·서민전세자금 융자지원

신청인이 전세(임대차) 계약을 체결한 후, 취급은행에 대출신청을 한다. 대출신청시에 취급은행에 신청서류를 제출하고, 취급은행은 신청인의 적격여부를 확인한 후 대출한다. 대출신청에서 대출약정까지 약 7~10일의 시간이 소요된다.



<그림 2-5> 근로자·서민전세자금 대출절차

#### 4. 주택개량지원 프로그램 및 서비스 전달과정

##### 1) 프로그램의 유형별 대상자 및 지원내용

자가가구를 지원하는 주택개량지원 프로그램에는 불량주택개선자금지원, 농어촌주택개량자금지원 및 주거환경개선사업지구내 주거환경개선주택자금지원

등이 있다.<sup>11)</sup>

우선 불량주택자금지원은 주거환경개선지구이외 지역의 노후·불량주택 소유자 중 연간소득 1천만원 이하이고 준공 후 20년 이상 경과한 노후주택을 증축·개축·대수선하기 위하여 시장·군수·구청장으로부터 용자대상자 결정통지를 받은 자를 대상으로 한다. 단독주택, 다세대·다가구 주택이 대상이며 대출한도는 호당 2,000만원이내이다. 그리고 대출금리는 연 3.0%이고 1년거치 19년 원리금균등 분할상환을 원칙으로 한다. 다음으로 농어촌주택개량자금은 읍·면지역 및 도시변두리 농어촌지역의 기존 불량주택 소유자 중 시장·군수가 추천한 자를 대상으로 한다. 전용면적 85㎡이하인 주택을 대상으로 호당 최대 2,000만원을 대출할 수 있다. 대출금리는 3.9%이며 5년거치 15년 원리금균등 분할해서 상환하는 것으로 한다. 끝으로 주거환경개선주택자금은 주거환경개선사업지구내 토지 및 주거용 건축물의 소유자 또는 그들이 구성한 조합으로 시장·군수·구청장으로부터 용자대상자 결정통지를 받아 주택을 건축(신축·증축) 및 개량(증축, 대수선)하고자 하는 자를 대상으로 한다. 대상 주택은 단독·다세대주택, 다가구단독주택, 아파트·연립주택으로 구분된다. 단독·다세대 주택은 세대(호)당 전용면적 85㎡이하 주택이 대상이며, 최대 4,000만원(다세대주택은 2,000만원)의 대출이 가능하고 연 3.0%의 금리로 1년 거치 19년 원리금균등 분할 상환한다. 다가구단독주택은 가구당 전용면적 85㎡이하의 주택이 대상이며, 대출한도는 1억 2,000만원(단, 가구당 1,500만원, 8가구 기준이내)이고 연 3.0%의 대출금리를 적용받고 1년내 일시 상환해야 한다. 아파트·연립주택은 세대당 전용면적 85㎡이하 주택을 대상으로 한다.

---

11) 이 중 불량주택개선자금지원과 주거환경개선주택자금지원 프로그램은 2004년 1월부터 주거환경개선자금지원 프로그램으로 통합되어 운영되고 있다.

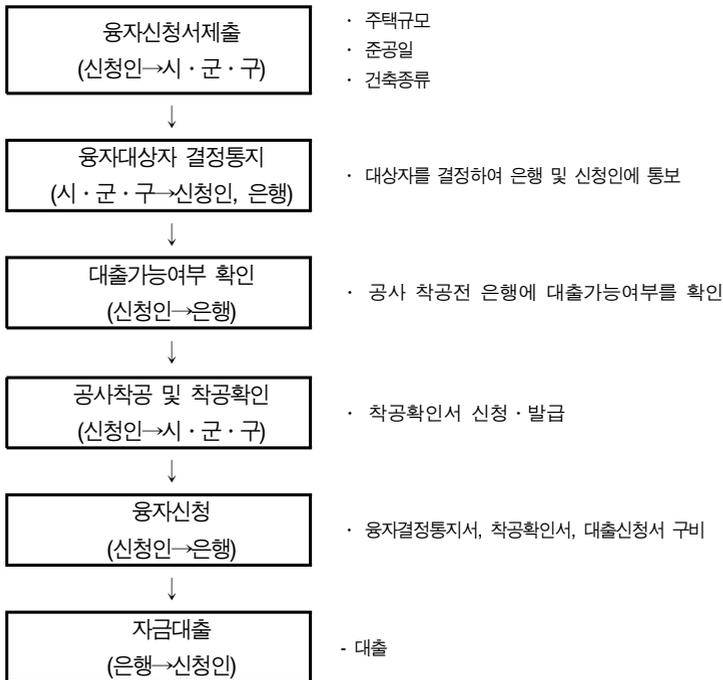
<표 2-7> 현행 주택개량지원 프로그램 대상자 및 지원내용

구분	불량주택개선자금	농어촌주택개량자금	주거환경개선주택자금		
			단독·다세대주택	다가구단독주택	아파트·연립주택
대상자	<ul style="list-style-type: none"> <li>주거환경개선지구이외 지역의 노후·불량주택 소유자중 연간소득 1천만원 이하이고 준공후 20년이상 경과한 노후주택을 증축·개축·대수선하기 위하여 시장·군수·구청장으로부터 용자대상자 결정통지를 받은 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>읍·면지역 및 도시변두리 농어촌 지역의 기존 불량주택 소유자중 대상자는 시장·군수가 추천한 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주거환경개선사업지구내 토지 및 주거용 건축물의 소유자 또는 그들이 구성한 조합으로 시장·군수·구청장으로부터 용자대상자 결정통지를 받아 주택을 건축(신축·개축) 및 개량(증축, 대수선)하고자 하는 자</li> <li>시장·군수 또는 대한주택공사등 사업시행자</li> </ul>		
대상주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>단독 주택 : 세대(호)당 주거전용면적 100㎡이하인 주택</li> <li>다세대·다가구 : 세대(가구)당 주거전용면적 60㎡이하인 주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전용면적이 85㎡이하인 주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>세대(호)당 전용면적 85㎡이하 주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구당 전용면적 85㎡이하 주택</li> <li>세대당 전용면적 85㎡이하 주택</li> </ul>	
호당대출한도	<ul style="list-style-type: none"> <li>호당 2,000만원 이내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>호당 2,000만원 이하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>호당 4,000만원(다세대주택 : 2,000만원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>12,000만원(단, 가구당 1,500만원, 8가구 기준 이내)</li> <li>공공분양, 중형분양, 공공임대 및 중형임대기준에 따르되 입주자앞 대출이율은 0.5%p 낮게 적용</li> </ul>	
대출금리	<ul style="list-style-type: none"> <li>연 3.0%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연 3.9%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연 3.0%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연 3.0%</li> </ul>	
대출기간 및 상환방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>1년거치 19년 원리금균등 분할상환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5년거치 15년 원리금균등 분할상환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1년 거치 19년 원리금균등 분할상환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1년이내 일시상환</li> </ul>	
신청기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축허가(신고)일 또는 공사착공일로부터 준공(공사완료)전까지</li> </ul>				
담보제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>대출실행시 : 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정</li> <li>건물준공후 : 건물에 대한 사용승인을 받은 즉시 제1순위 근저당권을 설정</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>대출실행시 : 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정</li> <li>건물준공후 : 건물에 대한 사용승인을 받은 즉시 제1순위 근저당권을 설정</li> </ul>		
취급은행	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민은행, 농협중앙회, 우리은행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농협중앙회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민은행, 농협중앙회, 우리은행</li> </ul>		

## 2) 서비스 전달과정

### (1) 불량주택개선자금 대출절차

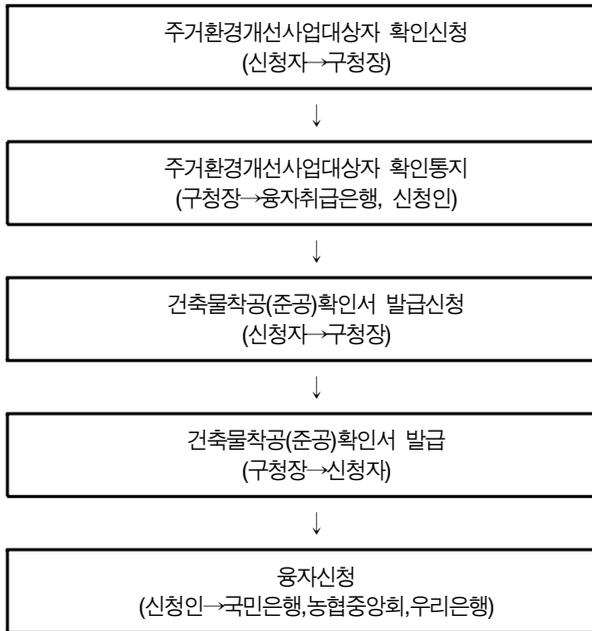
신청인이 시·군·구청에 용자신청서를 제출하면 시·군·구청에서는 개량대상자 및 개량대상 건축물이 기준에 적합한지 여부를 검토하여 용자대상자를 결정하고, 이를 용자취급은행과 용자신청인에게 통지한다. 용자결정통지를 받은 용자신청인은 용자취급은행에 담보문제 등 대출가능 여부를 확인한 후, 용자대상결정통지서, 건물착공(준공)확인서 및 대출금신청서류를 구비하여 용자취급은행에 용자를 신청하여 대출 받는다. 시·군·구에서는 당해 불량주택개량사업(착공·준공) 확인신청이 있을 때에는 신청일로부터 2일 이내에 건축물개량자금 용자대상자 결정내용 및 착공·준공을 확인한 후 건축물개량사업(착공·준공)확인서를 발급해 주어야 한다.



<그림 2-6> 불량주택개선자금 대출절차

### (2) 주거환경개선주택자금 용자지원

신청인이 시군구에 주거환경개선사업대상자 확인을 신청하면 시·군·구청에서는 주거환경개선사업대상자 확인을 신청인과 용자취급은행에게 통지한다. 신청자는 건축물착공(준공)확인서 발급을 신청하고, 구청장은 (담당자의) 확인작업 후 확인서를 발급해주어야 한다. 확인서를 발급 받은 신청인은 취급은행(국민은행, 농협중앙회, 우리은행)에 용자를 신청한다.



<그림 2-7> 주거환경개선자금 대출절차

### (3) 농어촌주택개량자금 용자지원

신청인은 읍·면·동사무소에 용자신청서를 접수하며, 시·군·구청에서는 대상자를 선정하고 이를 농협중앙회에 통보한다. 읍·면·동사무소에서는 담당자가 확인한 후 주택개량추진실적(착공·완공·진척률) 확인서를 발급한다. 농협중앙회에서는 사실확인 후 대출하게 된다.



<그림 2-8> 농어촌주택개량자금 대출절차

## 3

주거복지 지원프로그램의  
효과분석 및 문제점

제2장에서는 주거복지 지원프로그램을 공공임대주택의 공급, 주거비지원, 주택개량지원으로 구분하여 각 프로그램별 대상자, 지원내용 및 서비스전달과정의 현황을 살펴 보았다. 이 장에서는 이와 같은 주거복지 지원프로그램의 효과성과 형평성 등의 분석을 통해 현행 주거복지 지원프로그램의 문제점을 도출함으로써 향후 주거복지 지원프로그램을 대상자 선정기준 및 지원내용에 있어 보다 체계화시켜야 할 필요성을 시사하였다.

## 1. 공공임대주택 공급프로그램의 효과분석 및 문제점

### 1) 프로그램별 재고현황 및 공급계획

총주택재고에 대한 공공임대주택 재고의 비율은 2000년, 2001년, 2002년, 2003년 각각 6.6%, 7.7%, 8.3%, 8.3%로 점차 증가하고 있다(<표 3-1> 참조). 그러나 10년 이상 장기로 임대되는 주택이 총주택재고에 대한 비율은 2.3%~2.4%로 상당히 낮은 수준이다.<sup>12)</sup> 외국의 경우 장기공공임대주택비율은 영국이 22.1%(1997), 프랑스가 16%(1996), 그리고 일본이 7%(1997)이다.

12) 본 연구에서는 주택재고 중 차지하는 비중이 낮고 임대기간이 짧은 사원임대('99년부터 임대의무기간이 5년으로 단축됨) 및 매입임대(임대의무기간 3년) 주택의 경우 실태분석 대상에서는 제외하였다.

<표 3-1> 공공임대주택유형별 주택현황

(단위 : 호, %)

구 분		2000년	2001년	2002년	2003년
총주택재고		11,472,400	11,892,300	12,357,500	12,668,700
임대주택재고		753,512 (6.57)	919,721 (7.73)	1,021,477 (8.27)	1,046,086 (8.26)
장기임대 주택 (10년 이상)	소 계	269,116 (2.35)	279,118 (2.35)	288,733 (2.34)	303,669 (2.40)
	영구임대	190,077 (1.66)	190,077 (1.60)	190,077 (1.54)	190,077 (1.50)
	50년공공임대 (재개발/주거환경 포함)	79,039 (0.69)	86,015 (0.72)	87,828 (0.71)	92,730 (0.73)
	국민임대	- (0.00)	3,026 (0.03)	10,828 (0.09)	20,862 (0.16)
건설임대 (5년)		383,534 (3.34)	527,633 (4.44)	605,631 (4.90)	640,031 (5.05)
사원임대 (5년/10년/50년)		35,132 (0.31)	35,346 (0.30)	38,412 (0.31)	42,392 (0.33)
매입임대 (3년)		65,730 (0.57)	77,624 (0.65)	88,701 (0.72)	59,994 (0.47)

자료 : 건설교통부. 주택업무편람. 2003, 2004.

주 : 2001년, 2002년 총주택수는 2000년도를 기준으로 매년의 사용검사(+), 멸실주택(-)수를 적용하여 산정.

이에 정부는 10년간(2003~2012년) 국민의 주거복지 향상을 위해 총 150만호의 장기 공공임대주택을 공급하여, 총주택재고에 대한 장기공공임대주택의 비율을 15%로 높일 계획이다. 우선 국민임대주택 100만호를 공급하되, 대한주택공사와 지방자치단체가 재정과 국민주택기금의 지원을 받아 저렴한 임대료로 최장 30년 임대기간으로 공급할 계획이며, 10년 장기임대주택은 50만호를 공급하되, 민간부문에서 국민주택기금을 장기·저리로 지원받아 10년이상 임대기간으로 공급할 계획이다.

<표 3-2> 장기 공공임대주택 건설계획

(단위 : 만호)

구 분	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	합 계
국민임대주택 100만호	8	10	10	11	11	10	10	10	10	10	100
장기임대주택 50만호	-	3	5	6	6	6	6	6	6	6	50

자료 : 건설교통부, 2004. 주택종합계획(2003-2012)

## 2) 효과성분석

### (1) 주거비부담 완화 효과

우선 '2004 임대주택 주거실태조사' 자료를 이용하여 현재 공공임대주택에 입주하고 있는 가구의 소득대비 임대료비율을 살펴본다. <표 3-3>에 따르면 공공임대주택 유형별로 거주가구의 소득대비 임대료비율의 평균은 14%~21%로 국토연구원의 '2002 도시거주가구 주거실태조사'에 의한 수도권 임대주택 거주가구의 소득대비 임대료비율인 21.3%와 근사한 수준이다.

<표 3-3> 공공임대주택 입주가구의 소득대비 임대료비율(경기도)

(단위 : 만원)

유형	보증부월세		월환산 임대료	소득	임대료/소득 (%)
	보증금	월세			
영구임대	198.0	8.4	10.1	72.5	13.9
국민임대	1,472.0	14.1	26.4	124.6	21.2
공공임대(5년)	3,386.4	7.7	35.9	183.8	19.5
공공임대(50년)	1,308.2	15.4	26.3	178.1	14.8

주 : 보증금의 할인율은 일반전세자금대출 이자율인 연 10%로 가정

자료 : 국토연구원, 2004. 5. '2004 임대주택 주거실태조사'

다음으로 공공임대주택 거주가구의 실제지불임대료와 시장임대료간의 차이가 어느 정도인지를 살펴본다. 공공임대주택의 시장임대료는 '2004 임대주택 주거실태조사' 자료 중 일반임차가구만을 대상으로 추정한 특성감안가격모형에서 나타난 계수값(<표 3-4> 참조)을 각 공공임대주택의 주택특성에 적용하여 추정하였다.

<표 3-4> 특성감안가격함수의 추정결과(경기도)

종속변수 = LOG(월임대료) (단위 : 만원)

독립변수	계 수	표준편차
(상수)	2.9849***	0.0756
면적	0.0318***	0.0044
아파트	0.5308***	0.0448
방수	0.0772	0.0574
$R^2$	0.450	
표본수	284	

주 : \*\*\* p<.001

자료: 국토연구원, 2004.5. '2004 임대주택 주거실태조사'

공공임대주택 거주가구의 실제지불임대료는 시장임대료의 23%~65% 수준으로 공공임대주택 거주가구의 주거비 완화에 상당한 역할을 하고 있는 것으로 판단된다(<표 3-5> 참조).

<표 3-5> 공공임대주택 유형별 실제 지불임대료 및 시장임대료(경기도)

(단위 : 만원/월,%)

구 분	영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)
호당 실제 지불임대료(A)	10.1	26.4	35.9	26.3
호당 시장임대료(B)	44.3	52.9	55.2	52.2
A/B×100	22.8	49.9	65.0	50.4

자료 : 국토연구원, 2004. 5. '2004 임대주택 주거실태조사'

(2) 주거수준 향상 효과<sup>13)</sup>

공공임대주택 공급프로그램에 의한 주거수준 향상 효과를 점유형태, 주택유형, 주거면적 및 사용방수의 측면에서 살펴보았다.

현재의 주택으로 이사하기 이전 주택의 점유형태를 살펴보면, 공공임대주택 입주가구의 경우 독채전세, 일부전세, 보증부 월세, 월세 등으로 다양한 분포를 보이며, 반면 상대적으로 안정적으로 거주할 수 있는 자가를 소유했던 가구는 7.1%로 매우 적었다. 이와는 달리 일반임차가구의 경우 보증부 월세 및 월세가 공공임대주택 입주가구에 비해 적고 자기집을 소유했던 가구가 22.5%로 상당히 높은 수준이었다. 따라서 공공임대주택 프로그램이 공공임대주택 입주자의 주거안정성 측면에서 주거수준을 향상하는데 어느 정도 도움이 되는 것으로 분석된다(<표 3-6> 참조).

<표 3-6> 공공임대주택 유형별 이사전 주택 점유형태(경기도)

(단위 : 응답자수, %)

구분	공공임대주택					일반임차	계
	영구임대	국민임대	공공임대 (5년)	공공임대 (20년)	소계		
자기집	4 (4.0)	19 (6.3)	12 (20.0)	5 (5.0)	40 (7.1)	45 (22.5)	85 (11.2)
독채전세	5 (5.0)	74 (24.7)	12 (20.0)	18 (18.0)	109 (19.5)	74 (37.0)	183 (24.1)
일부전세	13 (13.0)	69 (23.0)	18 (30.0)	43 (43.0)	143 (25.5)	40 (20.0)	183 (24.1)
보증부 월세	6 (6.0)	63 (21.0)	-	18 (18.0)	87 (15.5)	15 (7.5)	102 (13.4)
월세	47 (47.0)	35 (11.7)	10 (16.7)	12 (12.0)	104 (18.6)	10 (5.0)	114 (15.0)
사글세	18 (18.0)	7 (2.3)	1 (1.7)	2 (2.0)	28 (5.0)	2 (1.0)	30 (3.9)
무상	4 (4.0)	30 (10.0)	7 (11.7)	1 (1.0)	42 (7.5)	11 (5.5)	53 (7.0)
기타	3 (3.0)	3 (1.0)	-	1 (1.0)	7 (1.3)	3 (1.5)	10 (1.3)
계	100(100.0)	300(100.0)	60(100.0)	100(100.0)	560(100.0)	200(100.0)	760(100.0)

자료 : 국토연구원. 2004.5. '2004 임대주택 주거실태조사'

13) 김근용 외. 2004. 「공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구」(중간연임회 자료).

이사전 주택유형을 살펴보면, 현재의 주택으로 이사하기 전의 주택유형은 공공임대주택 거주자의 경우 단독주택과 아파트가 각각 32.1%, 24.2%를 차지하였다. 특히, 영구임대주택 거주자는 과반수 이상이 이사전 단독주택에 거주하였다. 일반임차가구의 경우에는 아파트가 58.5%로 이사전 주택유형의 대부분을 차지하였다. 아파트가 다른 주택유형보다 주거시설, 주거환경 등 주거수준이 평균적으로 양호한 것을 감안할 때, 공공임대주택의 입주자의 주거수준은 보다 향상되었고는 할 수 있다(<표 3-7> 참조).

<표 3-7> 공공임대주택 유형별 이사전 주택유형(경기도)

(단위 : 응답자수, %)

구 분	공공임대주택					일반임차	계
	영구임대	국민임대	공공임대 (5년)	공공임대 (50년)	소계		
단독주택	51 (52.0)	93 (31.0)	12 (20.0)	23 (23.0)	179 (32.1)	39 (19.5)	218 (28.8)
다가구용 단독주택	14 (14.3)	24 (8.0)	7 (11.7)	23 (23.0)	68 (12.2)	5 (2.5)	73 (9.6)
아파트	3 (3.1)	81 (27.0)	21 (35.0)	30 (30.0)	135 (24.2)	117 (58.5)	252 (33.2)
연립주택	2 (2.0)	38 (12.7)	8 (18.3)	18 (18.0)	64 (11.5)	23 (11.5)	87 (11.5)
다세대주택	14 (14.3)	47 (15.7)	9 (15.0)	5 (5.0)	75 (13.4)	9 (4.5)	84 (11.1)
기 타	14 (14.3)	17 (5.7)	3 (5.0)	3 (3.0)	37 (6.6)	7 (3.5)	44 (5.8)
계	98(100.0)	300(100.0)	60(100.0)	100(100.0)	558(100.0)	200(100.0)	758(100.0)

자료 : 국토연구원. 2004.5. '2004 임대주택 주거실태조사'

공공임대주택 입주민이 사용하는 주거면적은 이전 주거면적규모에 비해 오히려 축소되는 경향이 있었다. 그러나 일반임차가구의 감소율(-8.8%)보다는 낮은 감소율(-5.0%)을 보인다. 사용방수는 영구임대주택은 증가하였으나, 다른 형태의 임대주택은 오히려 약간 감소하고 있는 것으로 나타났다. 전반적

으로 주거면적 및 사용방수가 감소한 것은 저소득층인 공공임대주택 입주가구의 경우 주거비 감소에 목적을 두고 이주를 결정하는데 기인한 것으로 판단된다. 그러나 신규 건설된 공공임대주택의 입주가구인 경우에는 주거시설이 현대화됨으로써 주거수준이 일정부분 향상되는 효과가 있다(<표 3-8> 참조).

<표 3-8> 공공임대주택 입주가구의 주거면적 및 사용방수 변화(경기도)

구분		공공임대주택					일반임차
		영구임대	국민임대	공공임대 (5년)	공공임대 (20년)	소계	
주거 면적 (평)	전 주택	13.06	17.88	20.70	20.20	17.91	21.78
	현 주택	12.81	17.70	19.35	18.70	17.14	19.86
	증감율(%)	-1.9	-1.0	-6.5	-7.4	-5.0	-8.8
사용 방수 (개)	전 주택	1.7	2.6	2.8	2.8	2.5	2.6
	현 주택	2.3	2.5	2.5	2.0	2.3	2.5

자료 : 국토연구원. 2004.5. '2004 임대주택 주거실태조사'

### (3) 주거만족도의 변화<sup>14)</sup>

'2004년 임대주택 주거실태조사'를 통하여 임대주택 거주가구의 주거만족도 및 불만요인을 살펴보면 다음과 같다(<표 3-9> 참조).

공공임대주택 입주가구의 종합적인 주거만족도는 이전 주택에 비해 전반적으로 상승한 것으로 나타났다. 특히, 영구임대주택과 국민임대주택은 5점 리커트척도로 측정한 점수가 각각 2.7점에서 3.0점으로, 2.5점에서 2.9점으로 상승했다.

14) 김근용 외. 2004. 「공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구」(중간연심회 자료).

구체적 항목에 대한 만족도를 살펴보면, 영구임대주택 입주가구는 임대보증금 및 임대료, 관리비 등 경제적 항목에서 만족도가 높은 반면, 단지내 녹지·조경시설, 대기오염정도, 주변 편의시설(백화점, 병원, 금융기관 등), 대중교통이용편리성, 지역중심지 접근성, 자녀교육 여건, 수선업무 등의 항목에서 만족도가 낮았다. 국민임대주택 입주가구는 주변 편의시설(백화점, 병원, 금융기관 등), 대중교통이용편리성, 지역중심지 접근성, 소음 및 악취 등의 항목에서 대체적으로 만족도가 높은 반면, 주택규모, 주택의 내부마감재의 질, 단지내 녹지·조경시설, 대기오염정도, 관리주체 등의 항목에서 불만족스러워하고 있는 것으로 나타났다. 5년 공공임대주택 입주가구는 소음 및 악취, 주변편의시설(백화점, 병원, 금융기관 등) 대중교통 이용편리성, 임대보증금 및 임대료, 관리비 등의 항목에서 평균 이상의 만족도를 보인 반면, 주택규모, 내부 마감재의 질, 단지내 녹지·조경시설, 단지내 편의시설(상가, 부대시설, 주차장 등), 대기오염정도, 수선업무 등의 항목이 불만족스럽다고 응답하였다. 50년공공임대주택 입주가구는 주택의 규모, 내부마감재의 질, 소음 및 악취, 단지 관리상태, 임대보증금 및 임대료, 관리비, 관리주체 등의 항목에서 만족도가 높고, 대중교통 이용편리성, 지역중심지 접근성, 근린공원, 자녀교육 여건, 주변편의시설(백화점, 병원, 금융기관 등)의 항목에서 만족도가 낮았다.

종합적으로 평가하여 보면, 임대보증금 및 임대료, 관리비 등 경제적 항목에서 전반적으로 높은 만족도를 나타내 공공임대주택 공급정책이 저소득층의 전반적인 주거비부담 완화에 기여한 것으로 분석되었다. 그러나, 주택의 규모에 대하여는 50년 공공임대주택을 제외한 나머지 공공임대주택의 입주가구들의 만족도가 상대적으로 낮아 소규모 공공임대주택 공급 외에 다양한 평형의 공공임대주택의 공급이 필요성을 시사하였다. 또한, 단지내 녹지·조경시설 등 환경관련 항목의 만족도가 전반적으로 낮아 점차 삶의 질을 중시하는 수요자들의 요구를 반영할 필요성이 제기되었다.

<표 3-9> 공공임대주택 유형별 주거만족도(경기도)

구 분	공공임대주택				일반임차	
	영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)		
주택의 규모	2.9	2.4	2.7	3.5	3.0	
내부마감재 질	2.9	2.8	2.7	3.4	3.2	
소음 및 악취	3.1	3.1	3.3	3.1	3.2	
관리상태	3.0	2.7	2.8	3.1	2.9	
녹지·조경시설	2.6	2.5	2.6	2.8	2.7	
단지내 편의시설	2.8	3.0	2.6	3.4	3.2	
대기오염정도	2.6	2.5	2.7	2.6	3.1	
주변 편의시설	2.7	3.5	3.4	2.5	2.9	
대중교통 이용편리성	2.6	3.5	3.1	2.3	2.9	
치안 및 방법	2.7	3.0	2.9	2.9	3.1	
지역중심지 접근성	2.7	3.2	2.9	2.5	2.7	
근린공원	2.7	2.9	2.8	2.5	2.6	
자녀교육 여건	2.7	2.9	2.9	2.7	2.9	
임대보증금 및 임대료	3.1	3.2	3.0	3.5	2.9	
관리비	3.1	3.0	3.1	3.4	3.0	
관리주체	2.8	2.6	2.9	3.3	3.0	
수선업무	2.7	2.7	2.7	2.9	3.0	
주민들 사이의 관계	3.0	2.9	2.8	2.8	2.8	
종합 만족도	현 주택	3.0	2.9	2.8	2.9	2.9
	전 주택	2.7	2.5	2.8	3.0	2.8

자료 : 국토연구원, 2004.5. '2004 임대주택 주거실태조사'

#### (4) 정책대상자와 수혜자의 일치여부<sup>15)</sup>

공공임대주택에 실제로 입주한 가구의 자격조건을 공공임대주택 프로그램별로 살펴보면, 영구임대주택 입주자는 국민기초생활보장 수급자 요건이 80.8%로 가장 많고, 국민임대주택 입주자는 도시근로자 평균소득 이하 요건에 의한 입주자가 가장 많았다. 50년 공공임대주택의 입주자는 청약저축가입자 요건이 69.4%를 차지하였고, 5년 공공임대주택 입주자의 경우는 가장 다양한 요건에 충족된 가구들이 입주한 것으로 조사되었다.

그러나 관리사무소에서 입주자격과 관련한 조사실시 여부에 대하여 조사를 실

15) 김근용 외. 2004. 「공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구」(중간연심회 자료).

시한 적이 있다고 응답한 가구비율은 50.1%로 입주자격과 관련한 조사가 잘 이루어지지 않고 있음을 따라서 사후관리가 철저하지 않음을 알 수 있다.

<표 3-10> 공공임대주택 입주자의 입주요건 분포(경기도)

(단위 : 응답자수, %)

구 분	영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)
국민기초생활보장수급자	80 (80.8)	21 (8.6)	-	4 (4.1)
국가유공자	1 (1.0)	2 (0.8)	1 (1.7)	2 (2.0)
법정 모자/부자 가정	4 (4.0)	7 (2.9)	-	-
장애인	9 (9.1)	14 (5.7)	1 (1.7)	-
북한이탈주민	1 (1.0)	-	-	-
철거민	-	2 (0.8)	3 (5.2)	-
청약저축가입자	2 (2.0)	4 (1.6)	15 (25.9)	68 (69.4)
저소득자	1 (0.2)	188 (77.0)	21 (36.2)	19 (19.4)
기타	1 (0.2)	6 (2.5)	17 (29.3)	5 (5.1)

자료 : 국토연구원. 2004. 5. '2004 임대주택 주거실태조사'

### 3) 형평성분석

여기에서는 공공임대주택 공급프로그램의 수직적·수평적 형평성을 입주자 편의 측면에서 분석하고자 한다. 입주자의 경제적 편익을 화폐단위로 추정하는 방법에는 시장임대료와 실제지불임대료와의 차이를 보는 방법, 마샬의 소비자잉여를 측정하는 방법, 그리고 Hicks의 동등효과(EV)로 측정하는 방법을 들 수 있다.<sup>16)</sup> 본 연구에서는 시장임대료와 실제 지불임대료간의 차이를 보는 방법으로

16) 입주자의 경제적 편익을 화폐단위로 계량하기 위한 이러한 3가지 방법에 대해 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 시장임대료에서 실제지불임대료를 차감하여 입주자의 경제적 편익을 구하는 방법은 가장 간단한 방법이나 개별주택의 특성과 개별가구의 효용수준을 고려하지 못한 단점이 있다. 즉 개별주택의 특성을 고려하지 못한 채 주변지역 유사주택의 시장임대료와 공공주택의 실제지불임대료를 비교하는 한계가 있으며, 개별가구의 효용수준이 서로 다른 경우 동일한 금액에 대해 서로 다르게 가치를 평가하는 점을 간과하고 있다. 다음으로 A. Marshall의 소비자잉여(consumer's surplus)를 이용하여 입주자의 경제적 편익을 추정하는 방법은 시장수요함수가 소비자의

공공임대주택 각 유형의 입주자편익을 비교 분석하였다.

먼저 '2004 임대주택 주거실태조사' 자료를 이용하여 공공임대주택 거주가구가 실제로 지불하고 있는 임대료와 특성감안가격모형으로 추정된 시장임대료와의 차이를 이용해서 가구당 월 입주자편익을 계산한 후 공공임대주택 프로그램별로 가구당 월편익의 평균을 구하였다. 이를 토대로 공공임대주택 각 프로그램별로 임대기간 동안의 총입주자편익을 현재가치화<sup>17)</sup>한 후, 연평균 가구당 입주자 편익을 계산하였다(<표 3-11> 참조). 이 때 임대기간은 영구임대주택과 공공임대(50년)주택은 50년, 국민임대주택은 30년, 공공임대(5년)주택은 5년으로 가정하였다. 특히 공공임대(5년) 거주가구의 편익 계산시에는 임대기간 후 분양받을 때 얻을 수 있는 편익을 감안하여야 할 것이다. 이 때 염가분양으로 인한 편익은 평당 180만원으로 가정하였다.<sup>18)</sup>

---

효용관련정보를 내포하고 있음을 전제로 하며, 여기에서의 편익은 정책보조로 인하여 가격변화가 발생하고 그 결과 소비행태가 변화함으로써 야기되는 소비자잉여의 변화로 표현된다. 그러나 이 방법은 소득의 한계효용이 변하지 않는다고 봄으로써 정책보조에 의한 가격변동의 소득효과를 고려하지 못하는 단점이 있다. 마지막으로 소비자의 효용함수를 이용한 Hicks의 동등효과(Equivalent Variation: EV)를 측정하는 방법은 정책보조가 없을 때 소비자의 효용수준에서, 정책보조 수혜자가 사후적으로 얻는 효용을 달성시키려면 어느 정도의 소득증가가 필요한가를 측정하는 것이다. 이 방법은 효용함수의 사용으로 정확한 편익의 측정이 가능하고 효용증가수준을 소득개념으로 환산해 볼 수 있는 장점이 있어 공공정책으로 발생하는 편익측정의 이론적 개념으로 선호되어 왔다(김근용, 2002; 윤주현·김혜승, 1997; 엽돈민, 1993). 그러나 본 연구에서는 공공임대주택의 입주자 편익을 가장 간단한 방법인 시장임대료와 실제지불임대료간의 차이로 측정하기로 한다. 이유는 본 연구의 연구범위에서 언급했듯이 본 연구에서 다루는 현행의 주거복지 지원프로그램은 공공임대주택, 주거비보조 및 주택개발자금 지원과 관련된 프로그램으로 모두 10개이다. 이러한 프로그램으로 인한 수혜가구의 편익을 동일한 방법으로 정확하게 추정하기 위해서는 각 수혜가구의 가구 및 주거특성에 대한 구체적인 개별정보가 필요하나 자료의 한계상 충분한 자료를 취할 수 없었다. 따라서 공공임대주택 거주가구의 편익은 시장임대료와 실제지불임대료간의 차이로, 주거비보조 및 주택개발자금 지원 프로그램의 편익은 시장금리와 정책금리의 차이 등으로 단순한 방법을 사용하여 추정하기로 한다.

17) 임대기간 동안의 입주자편익을 현재가치로 환산할 때의 할인율은 최근 3년간(2002년 11월부터 2004년 10월까지) 3년만기 회사채 수익률의 평균인 5.75%를 가정하였다.

18) 김근용(2002)은 5년제 공공임대주택 입주가구가 염가분양으로 누리게 되는 입주자 편익을 평당건설원가와 유사한 지역 및 유사한 평형의 주택 평당 시가와의 차이로 볼 때, 평당 180만원의 편익이 발생하는 것으로 추정하였다(김근용, 2002: 55). 본 연구에서는 건설원가와 시가의 연평균 증감률이 동일하다고 가정하여 5년제 공공임대주택 입주가구의 염가분양으로 인한 편익을 평당 180만원으로 계산하였다.

<표 3-11> 실제 지불임대료와 시장임대료간 차이를 이용한 공공임대주택 입주자 편익

구 분	영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)
가구당 월평균 편익 (만원/월)	34.5	26.9	21.9	25.5
총임대기간	50년	30년	5년	50년
가구당 연평균 편익 (만원/년)	135.2	152.2	786.5	99.9

<표 3-11>에 따르면 소득수준이 가장 낮은 영구임대주택 거주가구보다 상대적으로 소득수준이 높은 5년 공공임대, 국민임대 주택 거주가구의 편익이 더 크게 나타나 공공임대주택 프로그램간의 형평성이 낮음을 알 수 있다.

위와 동일한 방법으로 공공임대주택 거주가구의 소득계층별 프로그램별 입주자편익을 비교해 보았다(<표 3-12> 참조). 우선 동일 프로그램내 소득계층간 수직적 형평성을 살펴보았다. 이 때 소득계층이 높아질수록 입주자 편익이 감소해야 수직적 형평성이 있다고 할 수 있다. 영구임대, 국민임대 및 50년 공공임대주택은 대체로 수직적 형평성이 존재한다고 할 수 있으나, 5년 공공임대주택은 수직적 형평성이 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 동일소득계층내에서도 공공임대주택 공급프로그램의 지원을 받는 가구와 받지 못하는 가구간에 수평적 형평성 문제가 발생하고 있음을 알 수 있다. 즉 공공임대주택 가구가 시장임대료와 실제 지불임대료의 차이만큼의 편익을 누리는 반면 동일소득계층의 일반임대주택 가구는 그만큼의 편익을 누리지 못하므로 공공임대주택 입주한 가구와 입주하지 못한 가구간에 형평성 문제가 있음을 지적할 수 있다.

<표 3-12> 소득계층별 공공임대주택 유형별 입주자 편익(경기도)

구분	가구당 연평균 편익(만원)			
	영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)
소득 하위 1-2분위	135.6	153.6	725.4	105.6
소득 하위 3-4분위	134.7	149.4	799.5	105.5
소득 하위 5분위 이상	-	150.2	759.6	87.2

주 : 소득 하위 1분위의 상한은 82.8만원, 2분위의 상한은 132.5만원, 3분위의 상한은 171.2만원, 소득 하위 4분위의 상한은 205.6만원, 소득 5분위의 상한은 238.7만원이다.

자료 : 국토연구원. 2004.5. '2004 임대주택 주거실태조사'

#### 4) 문제점

##### (1) 재고부족과 공급계획 추진상의 문제

2003년말 현재 10년 이상 장기 공공임대주택의 재고는 2.4%에 불과하여 공공 임대주택을 통한 주택시장 조절과 저소득층의 주거안정을 달성하기에는 역부족인 실정이다. 이에 정부는 향후 10년 동안 장기 공공임대주택 150만호(국민임대주택 100만호 포함) 공급할 계획이다. 현재 정부는 장기 공공임대주택을 주로 택지확보를 통한 신규 고층아파트 건설에 의한 방식으로 공급하려 하고 있으며, 기존주택 매입방식으로 공급하고자 하는 물량은 상당히 미미한 상태이다.<sup>19)</sup> 특히 대부분의 지자체가 주로 저소득층이 거주하게 되는 공공임대주택단지로 인해 발생할 수 있는 외부효과를 우려하여 공공임대주택 건설을 위한 택지확보에 소극적인 태도로 인해 장기 공공임대주택 150만호 공급을 위한 택지수급계획이 불투명하며, 또한 금융지원계획은 수립되어 있으나, 2003년 명목가격 기준으로 계획되어 실행과정에서 사업자의 부담이 가중될 가능성이 있다.<sup>20)</sup>

그러나 이러한 공급물량은 지역별 정책대상계층의 주거수요행태분석에 의해 제시된 수치는 아니다. 이는 절대적으로 낮은 장기 공공임대주택의 재고수준을 총주택재고의 일정 수준까지 올리기 위한 총량적 차원의 계획물량이다. 따라서 향후 장기 공공임대주택을 보다 효과적으로 공급하기 위해서는 구체적인 실행방안을 마련할 필요가 있다. 즉 입주대상계층에 대한 지역별 수요분석을 토대로 유형, 규모 및 임대료 등을 다양화하여 적재적소에 공공임대주택을 공급하되, 그 방식도 지역 및 주택시장 여건에 따라 건설 혹은 매입 등 적절한 방식을 취할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 재정, 금융 및 택지 지원 등의 정책수단을 융통성있게 적용하여, 지방정부와 민간의 적극적인 참여를 유도하여야 할 것이다. 특히 구체적 실행방안 마련시 계획기간 중 공급물량의 달성이 무리임이 판명되면, 계획기간을 연장하더라도 적절한 공공임대주택을 적절한 대상에게 공급하도록

19) 건설교통부는 2008년까지 총 1만호의 다가구주택 등을 매입하여 도시 저소득층에게 국민임대주택으로 공급할 계획이다(“서민 주거복지 확대방안”(2004.6.8) 참조).

20) 김근용 외. 2004. 「공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구」(중간연설회 자료).

하는 정책목표 달성에 최우선순위를 두어야 할 것이다.

### (2) 공공임대주택 프로그램 유형의 비체계성

공공임대주택의 유형에는 영구임대, 50년공공임대, 5년공공임대, 국민임대, 사원임대, 재개발임대 등이 있다. 그러나 앞서 언급되었듯이 각 프로그램 유형이 만들어진 시점이 다르며, 새로운 프로그램도 기존 프로그램과의 연계성을 충분히 고려하지 않고 도입되었기 때문에 공공임대주택 유형들간의 체계성이 부족하다 할 수 있다.

이러한 공공임대주택들은 일정규모의 면적기준의 한도를 설정함으로써 프로그램을 차별화시키고 있으며, 대상자 선정기준은 주로 무주택세대주이면서 청약저축가입 여부가 전제조건이 되고 있다. 그러나 가구의 경제적 여건 및 가구특성에 적합한 면적 등을 고려하지 않고 단순히 면적기준으로 프로그램을 차별화시키는 것은 수혜대상가구가 프로그램으로부터 누릴 수 있는 효과를 감소시키고, 수혜가구간 혹은 수혜가구 및 비수혜가구간의 형평성을 저해할 우려가 있다.

따라서 공공임대주택 공급프로그램이 수혜대상에 있어 중복 및 누락 현상을 없애고 수혜가구에 대한 편익이 형평성을 지니기 위해서는 대상자선정에 있어 가구의 소득 및 주거 기준을 모두 고려하고 그에 따라 지원내용을 차별화하는 방향으로 체계화되어야 할 것이다. 그러나 공공임대주택 공급은 주거복지 지원 프로그램의 일부이므로 이것만으로 모든 정책대상계층의 다양한 수요를 충족시킬 수는 없을 것이다. 따라서 이러한 공공임대주택 공급의 체계화 방안은 대상자 선정 및 지원내용에 있어 주거비지원 및 주택개량지원 프로그램의 경우와 연계하여 주거복지 지원프로그램을 체계화하는 커다란 틀내에서 검토되어야 할 것이다.

### (3) 공공임대주택 입지의 경직성

우리 나라의 경우 공공임대주택은 대부분 수혜대상가구의 거주지와는 동떨어진 지역에 건설되는 대규모 아파트단지에 포함되어 건설되고 있다. 이는 특히 거

주지와 직장이 근접해 있기를 원하는 저소득 수혜대상자들이 입주를 어렵게 하는 문제를 야기시키며, 비록 입주하더라도 저소득층이 집중되어 있어 범죄율 증대 등 여러 가지 문제가 발생하는 지역으로서 사회적으로 낙인찍히기도 한다. 최근 정부는 이러한 문제를 인식하고 보다 다양한 공공임대주택을 공급하기 위해 도심에 위치한 다가구 등 기존주택을 매입하여 공공임대주택으로 공급하는 프로그램을 실시하는 등의 노력을 기울이고 있다. 특히 공공임대주택 공급의 역사가 오래 된 외국의 경우 저소득층이 밀집된 공공임대주택단지가 사회적, 경제적으로 고립되지 않고 주변의 지역사회와 통합될 수 있도록 다양한 노력을 기울이고 있다.

#### (4) 공공임대주택 공간구조 및 시설의 획일성

이제까지 우리 나라 공공임대주택은 거의 판상형의 고층아파트 형태로 건설되었으며, 내부공간구조가 획일적이어서 수혜대상가구의 다양한 주거행태를 적절히 반영할 수 있는 융통성이 없었다. 특히 가구구성원 중 장애인 혹은 노인이 존재할 경우 이들에게 적합한 주택시설을 갖춘 공공임대주택의 공급이 미흡한 실정이다.<sup>21)</sup>

## 2. 주거비지원 프로그램의 효과분석 및 문제점

### 1) 프로그램별 지원실적

2003년 현재 주거급여 수혜가구는 718천 가구이며, 이는 2000년 현재 일반가구수인 14,312천 가구의 약 5%에 불과하다. 여기에서 수도권에 거주하고 있는 수급가구의 비중은 약 30% 정도이다(<표 3-13> 참조).

---

21) 최근 정부는 국민임대주택 공급시 노인 및 장애인 시설을 제공하기로 하고 국민임대주택의 최초분양자 가족 중 만 65세 이상 노인, 3급 이상 중증 지체장애인, 시각·청각 장애인이 있는 경우를 대상으로 하고 있다. 또한 분양계약시 필요한 편의시설 신청시 여러 가지를 지원하고 있다(윤주현 외, 2004).

<표 3-13> 시도별 수급자 현황

(단위: 가구, 명)

시 도	계		일반수급자		시설수급자
	가구	인원	가구	인원	인원
2001	698,075	1,419,995	698,075	1,345,526	74,469
2002	691,018	1,351,185	691,018	1,275,625	75,560
2003	717,861	1,374,405	717,861	1,292,690	81,715
서울	84,104	166,166	84,104	150,341	15,825
부산	57,212	109,355	57,212	102,271	7,084
대구	35,594	74,996	35,594	69,102	5,894
인천	29,237	57,065	29,237	53,914	3,151
광주	22,055	49,507	22,055	46,172	3,335
대전	17,855	38,386	17,855	35,362	3,024
울산	8,608	15,897	8,608	15,344	553
경기	99,168	184,205	99,168	174,615	9,590
강원	32,213	57,700	32,213	55,264	2,436
충북	27,377	54,268	27,377	49,590	4,678
충남	42,657	81,224	42,657	76,993	4,231
전북	56,406	111,021	56,406	106,407	4,614
전남	73,122	135,115	73,122	129,641	5,474
경북	66,896	121,776	66,896	116,076	5,700
경남	55,109	97,952	55,109	93,178	4,774
제주	10,248	19,772	10,248	18,420	1,352

자료: 보건복지부. 2004.6. 「2003 국민기초생활보장 수급자 현황」. p2.

또한 2003년 현재 영세민전세자금을 신규로 대출받은 수혜가구수는 28,603가구, 가구당 평균적인 대출금액은 약 1,700만원으로 나타났으며, 근로자·서민전세자금을 지원받은 가구수는 50,655가구, 가구당 평균적인 대출금액은 1,900만원 정도이다(<표 3-14> 참조). 한편, 잔액기준으로 지원가구수를 살펴보면 2003년 현재 영세민전세자금대출의 경우 81천가구, 근로자·서민전세자금의 경우는 119천가구이다. 즉 2003년 현재 국민주택기금으로부터의 전세자금대출지원을 받고 있는 총가구수는 200천가구로 전체 일반가구 14,312천가구(2000)의 1.4%에 불과한 것으로 나타난다(<표 3-15> 참조).

<표 3-14> 국민주택기금의 전세자금대출 지원실적(신규대출기준)

(단위 : 가구, 백만원)

구 분		2000	2001	2002	2003
영세민전세자금	수혜가구수	6,344	24,645	32,619	28,603
	대출금액	169,141	244,180	487,980	485,392
	가구당 평균금액	26.66	9.91	14.96	16.97
	연체금액	2,419	19,564	7,750	1,226
근로자/서민전세자금	수혜가구수	63,653	47,001	28,185	50,655
	대출금액	960,727	716,898	480,802	964,707
	가구당 평균금액	15.09	15.25	17.06	19.04
	연체금액	2,941	7,195	1,914	2,193

주 : 당해년도 신규대출기준이며, 연체금액은 연말기준 년도별 연체금액임

자료 : 국민은행

<표 3-15> 국민주택기금의 전세자금대출 지원실적(잔액기준)(2003)

구분	영세민전세자금		근로자·서민전세자금	
	수혜호수	대출잔액(백만원)	수혜호수	대출잔액(백만원)
국민은행	72,745	975,463	52,865	761,449
우리은행	7,245	126,188	63,392	1,073,834
농협	1,406	21,835	2,679	50,611
계	81,396	1,123,486	118,936	1,885,894

자료: 국민은행

## 2) 효과성분석

### (1) 주거비부담 완화 효과

여기에서는 현행 주거비지원 프로그램이 수혜가구의 주거비부담을 어느 정도 완화시켜주는지를 살펴본다. 즉 현재 지불하고 있는 임대료와 지원으로 인한 편익을 감안했을 때의 임대료가 가구의 소득에서 차지하게 되는 비율이 어느 정도

변화하는지를 계산함으로써 주거비부담 완화효과를 밝혀 본다.

우선 국민기초생활보장 수급권자, 영세민전세자금 대출가구 및 근로자·서민전세자금 대출가구의 소득대비 임대료비율을 일반 임차가구의 경우와 비교해 본다. 소득대비 임대료비율의 평균값은 수급권자의 경우가 34.3%, 영세민전세자금 대출가구의 경우가 26.6%, 근로자·서민전세자금 대출가구의 경우가 22.2%, 그리고 저소득 일반임차가구의 경우가 22.1%로 나타났다(<표 3-16> 참조). 이는 '2002 도시거주가구 주거실태조사'에 의한 도시의 임대주택 거주가구의 소득대비 임대료 비율인 15.8%보다 높은 수준이며, 소득 하위 1-2분위에 속하는 도시가구의 소득대비 임대료비율인 19%~20%(손경환·김혜승, 2003: 28)보다도 다소 높은 수치이다.

최빈층이라 할 수 있는 수급권자의 경우 평균소득이 50만원<sup>22)</sup>으로 영세민전세자금대출가구(114만원)와 근로자·서민전세자금 대출가구(177만원)보다 상당히 낮고, 월임대료도 17만원으로 영세민전세자금대출가구(26만원)과 근로자·서민전세자금 대출가구(36만원)보다 상당히 낮음에도 소득에서 임대료가 차지하는 비중은 가장 높아 상대적으로 주거수준은 좋지 않은 반면, 주거비부담은 상당히 과도함을 알 수 있다. 프로그램별로 보면 수급권자의 주거비부담이 가장 높고, 다음으로 영세민전세자금 대출가구, 근로자·서민전세자금 대출가구의 순으로 주거비부담이 낮아진다. 근로자·서민전세자금 대출가구의 주거비부담은 저소득 일반임차가구의 주거비부담과 유사한 수준이다.

다음으로는 현행 주거비지원 프로그램 수혜가구의 편익을 계산해 본다. 이 때 수급권자는 주거급여 및 생계급여에 포함된 주거비만큼의 편익을, 영세민전세자금대출가구와 근로자·서민전세자금 대출가구는 대출받은 금액에 대해 시장금리와 정책금리의 차이만큼의 편익을 누리고 있다고 가정한다. 이러한 편익을 프로그램별로 계산해 보면, 수급권자의 경우 9.3만원, 영세민전세자금대출가구의 경우 7.5만원, 근로자·서민전세자금 대출가구는 5.1만원의 월편익을 누리고 있는 것으로 나타난다(<표 3-16> 참조).

---

22) 2002년 6월에 수행된 "주거실태 및 주거복지소요조사"에 따르면 수급권자의 월평균소득은 51.6만원으로 나타났다(고철 외, 2002: 149).

<표 3-16> 주거비지원 수혜가구 및 일반 임차가구의 소득대비 임대료비율과 편익(전국)  
(단위 : 평균(표준편차), <중위수>, [N])

구 분	계	수급권자	영세민	근로자·서민	일반 임차
최대용자가능금액 (만원)	-	-	특별시: 3,500 광역시: 2,800 기타: 2,100	6,000만원	-
실제용자금액 (만원)	1334.7(631.4) [366]	-	1284.8(587.6) [166]	1354.0(642.9) [171]	1506.9(739.2) [29]
실제(용자)지원으로 인한 편익(만원/월)	-	9.3(5.3) <sup>2)</sup> [318]	7.5(3.4) [166]	5.1(2.4) [171]	-
월소득(만원)	122.7(77.9) <120.0> [967]	49.9(34.0) <38.0> [321]	113.8(57.0) <100.0> [172]	177.4(65.1) <180.0> [171]	174.0(63.0) <200.0> [303]
월임대료 <sup>1)</sup> (만원)	27.8(17.6) <25.0> [921]	16.6(10.2) <14.2> [277]	25.7(11.2) <25.0> [175]	35.8(17.2) <32.5> [167]	35.0(20.1) <29.2> [302]
현재의 월소득대비 임대료비중%(A)	26.5(16.6) [895]	34.3(19.2) [260]	26.6(14.3) [170]	22.2(13.2) [164]	22.1(14.4) [301]
편익을 감안한 경우 월소득대비 임대료 비중%(B)	-	19.6(14.7) [187]	18.1(12.1) [160]	19.0(11.0) [160]	-
임대료부담 완화효과(A-B)(%)	-	14.7	8.5	3.2	-

주: 1) 월임대료 계산시 전세보증금 및 보증금의 할인율은 설문조사 당시 일반전세자금대출 이자율인 10% 적용

2) 수급권자의 경우 실제 지원으로 인한 편익은 가구원수별로 지급되는 최저주거비(생계급여에 포함된 주거비 및 주거급여)를 토대로 계산. 이 때 수급권자는 보충급여의 원리(생계 및 주거급여 = 현금급여기준 - 개별가구의 소득인정액)에 따라 최저주거비를 보장받고 있음. 따라서 수급권자는 정부로부터 받는 급여 이외의 소득(근로소득, 부동산 및 금융 소득)이 있는 경우에는 생계비에 포함된 주거비 중 일정부분을 그들의 급여이외의 소득에서 스스로 부담하게 되는 것임. 이에 본 연구에서는 정부로부터 받는 급여이외의 소득이 있는 수급권자의 경우 급여이외의 소득의 일정비율(19.4%)을 주거비로 부담하는 것으로 가정하고, 이 값을 수급권자의 편익계산시 가구규모별 최저주거비에서 감해준

마지막으로 이러한 편익을 감안할 때 월소득대비 임대료비율이 얼마나 낮아지는지를 살펴보면, 수급권자의 경우에는 14.7%p, 영세민전세금대출가구는 8.5%p, 근로자·서민전세자금 대출가구는 3.2%p가 낮아진다. 따라서 주거비지원 프로그램이 수혜가구의 주거비부담을 완화시키는 효과는 확실히 나타나고 있으며,

그 완화효과의 크기는 수급권자가 가장 크고, 영세민전세자금대출가구, 근로자·서민전세자금 대출가구 순으로 낮아짐을 알 수 있다.

## (2) 주거수준 향상 효과

여기에서는 주택유형, 점유형태, 사용면적 및 사용방수, 거주층, 그리고 주거시설수준의 측면에서 주거비지원을 받은 가구의 주거수준 향상효과를 살펴본다(<표 3-17> 참조).

우선 주거비지원 수혜가구의 이전주택과 현재주택의 주택유형 변화를 본다. 수급권자의 경우는 일반 단독주택 거주 비율이 낮아지고, 아파트 거주비율이 높아졌으며, 영세민전세자금 대출가구의 경우는 일반 단독주택 거주가구는 줄어들고, 다세대주택 거주가구의 비율이 높아졌다. 근로자·서민 전세자금 대출가구의 경우는 이전 주택의 경우와는 달리 아파트 거주가구 비율이 70%를 넘는 것으로 나타났다. 일반 임차가구의 경우는 일반 단독 거주가구비율이 줄어들고, 대신 다가구 단독, 아파트 거주가구 비율이 높아졌다.

둘째로 점유형태의 변화를 살펴보면, 수급권자의 경우 이전에는 월세의 비중이 전체의 30.7%로 가장 높게 나타났으나 현재는 보증부월세와 독채 전세가 전체의 50%를 상회하고 있다. 영세민 전세자금 및 근로자·서민 전세자금 대출가구의 경우는 독채전세의 비중이 이전주택에 비해 높아져 그 비율이 70%에 근접하였고, 월세, 사글세, 무상으로 사는 가구가 없어졌다. 일반 임차가구의 경우는 전세 및 보증부 월세로 사는 가구 비율이 높아지고, 일부전세, 월세, 사글세로 사는 가구 비중이 다소 낮아졌다. 따라서 정부의 각종 주거비지원 프로그램은 프로그램별로 다소 차이가 있긴 하지만 이전 거주형태에 비해 점유의 안정성을 높여주는 효과가 있다고 판단된다.

셋째로 사용면적은 이전 주택과 현재 주택에 있어 그다지 큰 변화를 보이지는 않는 것으로 나타났으며, 사용하는 방수는 이전 주택에 비해 미미하지만 늘어나는 경향을 보인다.

넷째로 거주층수는 각 프로그램 모두 이전주택에 비해 현재주택의 경우 지상거주의 비율이 높아지는 것으로 나타났는데, 특히 영세민 전세자금 대출가구의

경우에 그 차이가 두드러진다.

마지막으로 주거시설수준은 수급권자가 전세자금대출 지원가구 및 일반 임차 가구에 비해 다소 열악하나, 전반적으로 모든 경우 이전 주택에 대비했을 때 주거시설 구비율이 높아졌다.

<표 3-17> 주거비지원의 주거수준 향상효과

구 분		수급권자 <sup>1)</sup>		영세민		근로자서민		일반임차가구	
		이전주택	현재주택	이전주택	현재주택	이전주택	현재주택	이전주택	현재주택
주택 유형 (%)	일반단독	37.6	18.5	47.4	34.3	29.1	11.6	50.8	40.6
	다가구단독	34.9	30.2	30.3	32.0	14.5	11.6	13.5	21.5
	아파트	11.1	32.3	9.7	14.9	42.4	70.3	28.7	34.7
	연립주택	6.3	7.4	5.7	8.0	7.6	4.1	3.0	3.0
	다세대	6.3	10.1	3.4	10.9	4.1	2.3	3.0	0.3
	비거주용건물	2.6	1.6	2.9	-	1.7	-	0.7	-
	오피스텔	0.5	-	0.6	-	-	-	-	-
	기타	0.5	-	-	-	0.6	-	0.3	-
점유 형태 (%)	독채전세	22.8	25.9	53.7	66.9	68.0	69.8	56.4	58.4
	일부전세	7.9	4.2	18.3	21.1	7.6	5.8	8.3	5.6
	보중부월세	18.0	28.0	9.7	12.0	8.7	23.8	9.6	24.4
	월세	30.7	24.9	10.3	-	4.7	0.6	11.2	8.9
	사글세	8.5	8.5	1.7	-	-	-	3.6	2.6
	무상	6.3	8.5	2.9	-	5.2	-	3.3	-
	자가	5.3	-	3.4	-	5.2	-	7.3	-
	기타	0.5	-	-	-	0.6	-	0.3	-
사용면적(평)		11.5(7.0)	10.6(5.1)	13.1(5.5)	13.1(4.4)	16.4(6.1)	16.6(4.8)	16.7(6.4)	16.9(6.3)
		[189]	[189]	[175]	[175]	[172]	[172]	[303]	[303]
사용방수(개)		1.9(0.9)	2.2(1.0)	2.4(0.8)	2.6(0.7)	3.0(0.8)	3.3(0.6)	2.8(0.9)	3.0(0.8)
거주 층 (%)	지하	3.7	2.6	5.7	3.4	0.6	-	5.6	4.0
	반지하	13.8	11.6	25.7	16.6	5.8	2.9	7.6	4.3
	지상	82.0	84.1	68.0	80.0	93.6	97.1	85.1	91.1
	옥탑방	0.5	1.6	0.6	-	-	-	1.7	0.7
주거 시설 (%)	전용입식부엌	73.0	80.4	90.3	93.1	96.5	99.4	93.1	95.4
	전용수세식 화장실	55.0	66.1	87.4	92.6	95.3	100.0	87.1	93.7
	전용온수 목욕실	45.0	60.3	83.4	89.1	94.2	98.8	85.8	90.4
	단독출입구사용	53.4	68.8	70.9	72.0	84.3	92.4	80.5	84.2
	상수도시설 구비	-	97.9	-	94.9	-	99.4	-	98.0

주 1) 여기에서 수급권자의 경우는 2000년 10월 이후부터 현재 주택에 거주하고 있는 가구만을 대상으로 한 것임

자료 : 국토연구원. 2004.8. '2004 임차가구 주거실태조사'

### (3) 주거만족도의 변화

‘2004 임차가구 주거실태조사’를 이용하여 ‘주택의 내부 및 주거시설’ 및 ‘주변 환경’과 관련한 20개의 문항에 대해 주거만족도를 7점 리커트척도로 분석하였다(<표 3-18> 참조). 그 결과 먼저 수급권자의 경우 이전주택의 주거만족도 중에서 만족하는 경향이 있음을 의미하는 4점 이상이 나온 경우는 6개로 그 중 5개의 변수가 주변 환경(치안문제, 사생활 보호, 자녀교육환경, 화재·축대 붕괴 등 안전문제, 대중교통 이용)에 대한 것이었고, 주택에 대해서는 상·하수도의 경우를 제외하면 만족도 점수가 4점 미만이었다. 따라서 수급권자는 이전주택의 경우 전반적으로 주택의 내부 및 주거시설에 대한 만족도가 낮았다. 반면 현재 주택에 대해서는 목욕시설과 주차문제를 제외한 문항 전부가 4점 이상으로 나와 전반적으로 주거만족도가 높아졌다.

영세민 전세자금 대출가구의 경우 이전 주택에 있어서는 습기, 주거면적, 공원·녹지·놀이터, 주차문제에 대한 만족도가 4점 이하로 나타났다. 반면 현재 주택에 있어서는 20개 문항 전부가 4점을 넘는 것으로 나타나 이들 가구의 현 주택에 대한 주거만족도가 이전 주택에 비해 높아졌다.

근로자·서민 전세자금 대출가구와 일반 임차가구의 이전 주택에 대한 만족도는 전부 4점 이상으로 나왔고, 현 주택에 대한 만족도도 이전 주택에 비해 전반적으로 높아졌다.

요약하면 전반적으로 이전주택에 비해 현재주택의 경우에는 주거만족도가 높아졌다. 또한 주거환경에 대한 만족도는 근로자·서민/일반 임차 > 영세민 > 수급권자의 순으로 낮아지며, 수급권자가 상대적으로 열악한 주거환경에 처해있는 것으로 판단된다.

<표 3-18> 주거복지지원 수혜가구 및 일반임차가구의 주거만족도<sup>1)</sup>

주거만족도	수급권자 <sup>2)</sup>		영세민		근로자서민		일반임차가구	
	이전주택	현재주택	이전주택	현재주택	이전주택	현재주택	이전주택	현재주택
건물의 하자	3.7	4.1	4.1	4.5	4.5	4.6	4.4	4.6
습기	3.7	4.2	3.9	4.2	4.4	4.8	4.4	4.6
채광·통풍	3.8	4.3	4.0	4.4	4.6	4.9	4.5	4.8
주거면적	3.5	4.0	3.9	4.2	4.4	4.8	4.3	4.5
방의 수	3.6	4.1	4.0	4.3	4.4	4.9	4.3	4.6
상·하수도	4.2	4.7	4.1	4.7	4.7	5.0	4.8	5.0
부엌	3.6	4.2	4.1	4.5	4.5	5.1	4.4	4.8
화장실	3.4	4.0	4.0	4.5	4.5	5.0	4.4	4.7
목욕시설	3.2	3.8	4.0	4.4	4.5	5.0	4.3	4.6
난방시설	3.9	4.6	4.2	4.7	4.6	5.0	4.6	4.9
시장 등 상가시설	3.9	4.4	4.1	4.4	4.5	4.6	4.6	4.8
병원	3.9	4.2	4.1	4.5	4.4	4.4	4.5	4.8
공원, 녹지, 놀이터	3.7	4.2	3.9	4.3	4.4	4.7	4.3	4.5
주변 지역의 소음, 악취, 쓰레기수거	3.9	4.2	4.0	4.3	4.5	4.5	4.4	4.5
도둑, 비행청소년 등 치안문제	4.2	4.4	4.0	4.3	4.5	4.7	4.6	4.7
사생활 보호	4.1	4.6	4.1	4.4	4.6	4.9	4.6	4.8
자녀교육환경	4.0	4.4	4.0	4.5	4.5	4.7	4.4	4.7
화재, 축대 붕괴 등 안전문제	4.1	4.5	4.0	4.4	4.6	4.9	4.5	4.9
주차문제	3.6	3.9	3.9	4.1	4.2	4.4	4.3	4.4
버스, 지하철 등 대중교통 이용	4.1	4.4	4.1	4.4	4.5	4.4	4.4	4.6

주 1) 주거만족도는 7점 척도로 1점에 가까울수록 불만족, 7점에 가까울수록 만족하는 것임  
 2) 여기에서 수급권자의 경우는 국민기초생활보장제도가 실시된 2000년 10월 이후부터 현재 주택에 거주하고 있는 가구만을 대상으로 분석  
 자료: 국토연구원. 2004.8. '2004 임차가구 주거실태조사'

(4) 정책대상자와 수혜자의 일치여부

주거비지원 프로그램의 정책대상자와 수혜자가 일치하는가를 분석해보기 위해 '2004 임차가구 주거실태조사' 자료를 이용하여 정부의 각 프로그램별로 대상자 선정기준에 맞지 않는 가구의 비율이 어느 정도인지를 분석하였다.

우선 수급권자의 경우 가구원수별 소득 중 정부가 2004년도에 발표한 최저 생계비<sup>23)</sup>를 초과하는 가구의 비율을 살펴보았다. 그 결과 정부 기준을 초과하는 비율이 약 12%~26% 정도이며, 3인 가구와 2인 가구에서 초과 가구 비율이 높은 것으로 나타났다(<표 3-19> 참조).

<표 3-19> 수급권자의 가구원수별 소득 및 최저생계비 초과 가구  
(단위 : 평균(표준편차), <중위수>)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
금액(만원/월)	27.6(14.9) <25.0>	48.0(26.4) <40.0>	70.8(36.7) <64.2>	71.1(30.3) <65.0>	84.3(40.7) <80.0>	102.5(24.0) <105.0>
최저생계비 초과 가구 (%)	11.9	24.3	25.9	11.9	21.4	-
계	100.0 (126)	100.0 (74)	100.0 (58)	100.0 (42)	100.0 (14)	100.0 (4)

자료: 국토연구원. 2004.8. '2004 임차가구 주거실태조사'

영세민 전세자금 대출지원을 받은 가구 중 18평을 초과하는 가구의 비율을 분석해 보면 초과 평형에 거주하는 가구가 7.4% 정도 되는 것으로 나타났으며, 그 중 6.3%가 19평~25평 정도의 주택규모에 거주하는 것으로 나타났다(<표 3-20> 참조).

23) <2004년도 최저생계비>

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
금액(원/월)	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680

<표 3-20> 영세민전세자금 대출가구의 주택규모별 분포

주택규모	18평이하	19~25평	26평 이상	평균 전용면적	계
영세민전세대출 가구 (%)	92.6	6.3	1.1	13.1(4.4)	175

자료: 국토연구원. 2004.8. '2004 임차가구 주거실태조사'

영세민 전세자금 대출지원을 받은 가구 중 지역별 전세보증금 상한선을 초과하는 가구가 있는지를 살펴 본 결과 지역별 대출금액이 1,100~1,400만원 사이로 지역별 편차가 크지 않았고 상한선을 초과하는 가구는 없었다(<표 3-21> 참조).

<표 3-21> 영세민전세자금대출가구의 지역별 전세보증금 초과가구 비율  
(단위 : 평균(표준편차), <중위수>, [N])

구 분	평균(표준편차)	서울	광역시	기타
전세보증금 (만원)	3059.1(1277.4) <3000.0> [154]	3553.2(1226.4) <3000.0> [91]	2688.2(898.5) <2800.0> [17]	2125.6(901.1) <2200.0> [43]
대출금 (만원)	1284.8(587.6) <1000.0> [166]	1400.0(660.5) <1000.0> [96]	1108.2(539.7) <1000.0> [22]	1135.4(368.7) <1000.0> [48]
지역 상한선 초과 가구비율(%)	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 국토연구원. 2004.8. '2004 임차가구 주거실태조사'

근로자서민 전세자금 대출가구 중 연소득기준인 3,000만원을 초과하는 가구의 비율은 4.7%, 주택을 소유하고 있거나 단독세대주인 경우는 3.5%, 전세가격 대비 비중이 70%를 초과하는 가구의 비율은 6.2%로 나타났다. 면적기준을 초과하는 가구의 비율은 22.7%로 다른 요건에 비해 초과하는 비율이 높았다(<표 3-22> 참조).

<표 3-22> 근로자·서민 전세자금 대출가구의 소득 및 주택규모 등의 분포대상자선정기준 중심으로

구분	소득기준		무주택여부		면적기준		전세가격 대비 비중	
	3천만원 이하	3천만원 초과	무주택세대주(단독세대주 제외)	주택소유자·단독세대주	85m2 이하	초과	70% 이하	초과
근로자서민 전세자금 대출가구(%)	95.3	4.7	96.5	3.5	77.3	22.7	93.8	6.2

자료: 국토연구원, 2004.8. '2004 임차가구 주거실태조사'

### 3) 형평성분석

앞에서 언급했듯이 주거비지원을 받고 있는 수혜가구의 편익을 프로그램별로 계산해 보면, 수급권자의 경우 9.3만원, 영세민전세자금대출가구의 경우 7.5만원, 근로자·서민전세자금 대출가구는 5.1만원의 월편익을 누리고 있다(<표 3-16> 참조). 이는 각 프로그램별 수혜가구의 월평균소득(수급가구: 50만원, 영세민전세자금대출가구: 114만원, 근로자·서민전세자금 대출가구: 177만원)을 감안하면 소득이 낮을수록 편익이 높으므로 프로그램간 수직적 형평성은 갖추고 있음을 시사해 준다.

소득계층별로 수혜가구의 편익을 비교해 보면 우선 동일소득계층내에서는 임대료보조를 받는 가구와 받지 못하는 가구간에 수평적 형평성 문제 발생함을 지적할 수 있을 것이다. 즉 임대료보조를 받는 가구가 누리는 편익만큼 동일소득계층의 일반임차가구는 편익을 받지 못하는 것이므로 동일소득계층내에서는 임대료보조 유무에 따라 형평성 문제가 발생한다고 할 수 있다. 다음으로 동일소득계층내에서 프로그램간 수혜자 편익을 살펴보면 동일한 소득계층임에도 어떠한 프로그램의 지원을 받느냐에 따라 편익 및 임대료부담 완화효과에 차이를 보이고 있다. 따라서 프로그램간 수평적 형평성이 낮다고 할 수 있다. 특히 소득 하위 1분위의 경우 수급권자에 대한 주거비지원의 편익 및 임대료부담 완화효과가 가장 높게 나타났다. 반면, 소득 하위 2분위 이상인 경우에는 각 분위마다 영세민전세자금 대출지원의 편익이 가장 높고, 임대료부담 완화효과도 가장 크다(<표 3-23> 참조).

<표 3-23> 소득계층에 따른 프로그램별 수혜자 편익 및 임대료부담 완화효과  
(단위 : 평균(표준편차))

구 분		수급권자	영세민	근로자서민	수급자 & 영세민
소득하위	월편익(만원)	10.0(5.0)	7.0(3.2)	4.3(2.4)	16.4(6.0)
1분위	임대료부담완화효과(%)	17.4	12.6	7.4	29.0
소득하위	월편익(만원)	5.7(5.4)	7.5(3.4)	4.8(2.7)	14.0(4.2)
2분위	임대료부담완화효과(%)	3.2	7.5	4.3	11.8
소득하위	월편익(만원)	5.4(4.8)	8.0(3.3)	5.5(2.5)	5.2(-)
3분위	임대료부담완화효과(%)	3.5	5.2	3.5	3.5
소득하위	월편익(만원)	2.5(2.2)	8.0(4.0)	4.8(2.0)	-
4분위	임대료부담완화효과(%)	1.4	4.3	2.4	-
소득하위	월편익(만원)	-	5.8(-)	5.9(3.0)	-
5분위	임대료부담완화효과(%)	-	2.7	2.6	-
소득하위	월편익(만원)	-	8.8(5.8)	5.2(2.3)	-
6분위	임대료부담완화효과(%)	-	3.5	2.1	-

주 : 소득 하위 1분위의 상한은 82.8만원, 2분위의 상한은 132.5만원, 3분위의 상한은 171.2만원, 소득 하위 4분위의 상한은 205.6만원, 소득 5분위의 상한은 238.7만원이다.

자료: 국토연구원. 2004.8. '2004 임차가구 주거실태조사'

다음으로 동일 프로그램내 소득계층간 수직적 형평성을 살펴보면, 소득계층이 높아질수록 수혜가구의 편익이 감소해야 수직적 형평성이 있다고 할 수 있다. 수급권자의 경우에는 수직적 형평성이 존재한다고 할 수 있으나, 영세민전세자금 대출프로그램 및 근로자·서민전세자금대출 프로그램의 경우에는 수직적 형평성이 낮은 것으로 나타났다(<표 3-23> 참조).

또한 현행 주거급여를 받는 수급권자는 대출자격조건이 되는 경우 국민주택기금에서 지원하는 저소득영세민전세자금대출 프로그램으로부터 대출지원도 동시에 받을 수 있다. 이러한 이중수혜가구의 편익은 하나의 주거비지원 프로그램의 지원을 받는 수혜가구의 편익보다 훨씬 높으며(<표 3-23> 참조), 이는 동일한 소득계층내에서 수혜가구간 및 수혜가구와 비수혜가구간의 수평적 형평성을 저해한다.

#### 4) 문제점

##### (1) 비체계적인 대상자 선정기준

주거급여 프로그램의 대상자는 국민기초생활보장법 하에서의 수급권자이며,

이는 소득인정액(소득 및 재산 평가)과 부양의무자 기준에 의거하여 선정된다. 이처럼 주거급여 프로그램은 대상자선정시 소득 및 재산 상태는 고려하나, 대상 가구의 주거상태는 반영하지 않고 있다. 그러나 주거급여의 기본적인 운영방식은 보충급여의 원리(생계 및 주거급여 = 현금급여기준 - 개별가구의 소득인정액)에 의하여 최저주거비를 보장하는 것이다. 현재 최저주거비 계측에 있어 가구 및 지역 특성 등을 반영하지 못하고 있는 문제점은 있으나, 최저주거기준을 보장하고자 하는 의지는 포함되어 있다고 할 수 있다. 또한 현행 주거급여를 받는 수급권자는 대출자격조건이 되는 경우 국민주택기금에서 지원하는 저소득영세민 전세자금대출 프로그램으로부터 대출지원도 동시에 받을 수 있게 되어 있다.

영세민전세자금지원 프로그램의 경우에는 도시저소득세입자의 지역별 전세보증금의 크기 및 주택규모(전용 60m<sup>2</sup> 이하)를 기준으로 대상자를 선정하고 있으며, 근로자·서민전세자금지원 프로그램의 대상자선정 기준에는 소득 및 주택규모(전용 85m<sup>2</sup> 이하) 기준이 적용되고 있다. 영세민전세자금지원 및 근로자·서민전세자금지원 프로그램은 국민주택기금이라는 동일한 자금에서 제공되는 전세자금대출지원 프로그램이지만, 프로그램의 대상자를 주택규모로 차별화시킴과 함께 대상자의 경제적 능력은 전세금크기 혹은 소득으로 일관되지 않은 기준을 적용하고 있다. 또한 단순히 주택규모의 상한을 제시하는 기준은 가구의 규모나 구성에 적합한 주거수준(예: 최저주거기준 미달 여부)을 반영하지 못하는 문제를 지닌다.

한편 현재 주거급여 프로그램은 보건복지부 소관이며, 전세자금대출지원 프로그램은 건설교통부에서 관할하고 있어 주거비지원 프로그램에 따라 담당하고 있는 부처가 다르다. 그러나 이렇게 관할 부처는 다르더라도 주거비지원 프로그램이 수혜대상 가구의 주거수준을 향상시키고, 주거비부담을 완화시키되, 수혜대상에 있어 중복 및 누락 현상을 없애고 수혜가구에 대한 편익이 형평성을 지니기 위해서는 대상자 선정기준으로 소득 및 주거 기준을 모두 고려하되, 그에 따라 지원내용도 차별화하는 방향으로 체계화시켜야 할 것이다.

그러나 주거비지원은 주거복지 지원프로그램의 일부이므로 이것만으로 모든

정책대상계층의 다양한 수요를 효과적으로 또 형평성 있게 충족시킬 수는 없을 것이다. 따라서 이러한 주거비지원 프로그램의 체계화 방안은 대상자선정 및 지원내용에 있어 공공임대주택 공급 및 주택개량지원 프로그램의 경우와 연계하여 주거복지 지원프로그램을 체계화하는 커다란 틀내에서 검토되어야 할 것이다.

## (2) 지원수준 및 지원실적의 문제

현재 수급권자는 보충급여의 원리에 따르고 있기는 하지만 가구규모별 최저생계비의 19.4%에 해당하는 최저주거비 만큼을 보전받고 있다고 할 수 있다. 그러나 현재 계측된 최저주거비는 가구구성 및 지역 특성 등을 충분히 반영하지 못하고 있다. 특히 생계비에 포함되지 않고 지급되는 주거현금급여의 경우에는 주거비 명목으로 지급되기는 하나 주로 가처분소득 형태의 현금지원방식으로 수급가구의 주거문제해결에 직접적으로 사용하는지는 알 수 없다. 또한 영세민전세자금지원의 경우 수혜가구가 실제로 대출받는 금액의 평균은 1,285만원으로 최대용자가능금액(3,500만원) 중 36.7% 정도이고, 근로자·서민전세자금지원의 경우에는 실제 대출금의 평균이 1,354만원으로 최대용자가능금액(6,000만원) 중 22.6% 정도에 그치고 있다(<표 3-16> 참조).

한편 앞에서 언급했듯이 2003년 현재 주거급여 수혜가구는 718천 가구, 2003년 현재 영세민전세자금지원을 받고 있는 가구수는 81천 가구, 근로자·서민전세자금의 수혜가구수는 119천 가구로, 이러한 주거비지원을 받는 가구가 전체 일반가구<sup>24)</sup>에서 차지하는 비율은 약 6.4%에 불과한 실정이다.

## 3. 주택개량지원 프로그램의 효과분석 및 문제점

### 1) 프로그램별 지원실적

국민주택기금으로부터 불량주택개선자금을 지원받은 가구수는 2001년~2003

---

24) 2000년 현재 일반가구수는 14,312천 가구이다.

년 동안 20가구~68가구로 그 실적이 매우 저조하다.<sup>25)</sup> 동일한 기간 동안 주거환경개선주택자금을 지원받은 가구는 1,163가구~2,499가구<sup>26)</sup>이며, 농어촌주택개량자금을 지원받은 경우는 8,500가구~9,500가구 정도이다(<표 3-24> 참조).

<표 3-24> 주택개량자금 지원 실적

(단위 : 가구, 백만원, %)

구 분		2000	2001	2002	2003	
불량주택 개선자금	수혜호수	-	68	59	20	
	대출금액	-	981	1,184	423	
	호당평균금액	-	14.43	20.07	21.15	
	연체금액	-	1 (1,440,060원)	0 (940,940원)	-	
주거환경 개선자금	수혜호수	3,502	2,499	1,644	1,163	
	대출금액	52,723	50,429	35,269	39,747	
	호당평균금액	15.06	20.18	21.45	34.18	
	연체금액	92	68	39	-	
농어촌주택 개량자금	수혜호수	7,750	8,500	9,200	9,500	
	금액	155,000	170,000	184,000	190,000	
	호당평균	20	20	20	20	
	자금 구성	재특 (10%)	-	20,000 (11.76)	20,000 (10.87)	37,300 (19.63)
		농특 (20%)	38,800 (25.03)	36,000 (21.18)	36,000 (19.57)	18,700 (9.84)
		교부세 (10%)	18,300 (11.81)	13,000 (7.65)	18,000 (9.78)	19,000 (10.00)
		국민기금 (30%)	38,800 (25.03)	56,000 (32.94)	56,000 (30.43)	56,000 (29.47)
		지방비 (20%)	35,400 (22.84)	32,000 (18.82)	36,000 (19.57)	38,000 (20.00)
		농협 (10%)	23,700 (15.29)	13,000 (7.65)	18,000 (9.78)	21,000 (11.05)

자료 : 국민은행, 행정자치부

25) 2003년 7월 현재 불량주택개선자금의 지원실적이 있는 도시는 안양, 진해, 목포의 3개시에 불과한 실정이다(자료: 국민은행).

26) 1989-2002년의 기간 동안 주거환경개선사업 추진실적을 살펴보면 총주택개량 대상호수는 179,425호 인 반면, 주택개량실적은 73,296호로 주거환경개선사업을 통한 주택개량사업추진율은 약 41% 정도 이다(임서환, 2003: 12).

## 2) 효과성분석

본 연구에서는 공공임대주택 및 주거비보조 프로그램과는 달리 주택개량 지원 프로그램의 수혜가구의 가구특성 및 주거행태에 대한 정보를 얻을 수 없었다. 따라서 2004년 8월 국토연구원에서 공무원을 대상으로 수행한 '주거복지 지원 및 전달체계에 관한 실태조사'자료 및 기존연구의 결과를 이용하여 주택개량지원 프로그램의 효과를 개략적으로 살펴보기로 한다. 특히 '주거복지 지원 및 전달체계에 관한 실태조사'자료의 분석결과는 주거복지지원 프로그램을 담당하고 있는 공무원이 담당프로그램이 어느 정도의 효과를 지니고 있는지에 대한 판단을 의미하므로 실제로 수혜가구가 체험하는 효과와는 어느 정도 괴리가 있을 수 있다. 그러나 얻을 수 있는 자료가 제한적인 여건하에서는 주택개량지원 프로그램의 효과를 일정 정도를 파악할 수 있는 대안이라고 판단하였다.

<표 3-25>에 따르면 주택개량지원 프로그램은 수혜가구의 주거수준을 향상시키는 효과가 있는 것으로 판단된다. 반면 수혜가구의 주거비부담을 완화시키는 효과는 평균적으로 '보통이다'라는 응답한 결과를 보여 주택개량지원 프로그램이 주거비부담을 완화효과는 미미한 것으로 판단된다.

<표 3-25> 주택개량지원 프로그램의 효과

구분	불량주택개선자금	주거환경개선자금	농어촌주택개량자금
주거수준 향상 효과	4.1(1.0)	3.7(1.2)	4.0(1.1)
주거비부담 완화 효과	3.3(1.4)	3.1(1.3)	3.4(1.2)
대상자 선정기준의 일치정도	3.4(1.1)	3.3(1.3)	3.8(1.3)

주: 5점 리커트척도(1점: 전혀 그렇지 않다, 3점: 보통이다, 5점: 매우 그렇다)이며, ( )안은 표준편차

자료: 국토연구원, 2004.8 '주거복지지원 및 전달체계에 관한 실태조사'

주거환경개선사업의 경우에는 대상 주택의 주거수준 향상뿐만 아니라 불량주택밀집지역의 정비를 통해 도시 저소득 주민의 복리증진과 도시환경개선 효과도 있다. 임서환 외(2003)의 연구결과에 따르면 무허가건물의 비율은 주거환경사업 시행 전에 50% 내외의 비율을 보였으나 사업시행 후에 10~20% 수준으로 대폭 감소하였으며, 특히 공동주택방식은 0%로 급감한 것으로 나타났다. 특히 사업시행 전에 50%내외를 보이던 취약구조건축물비율이 10% 수준으로 감소하여 안전구조건축물 비율이 90%에 이르고 있어, 주거안전성 측면 향상에 크게 기여하였다고 할 수 있다. 또한 사업시행 전 수세식화장실 비율이 18% 정도에서 사업시행 후에는 95% 이상으로 증가하여, 주거수준이 향상되었고, 도로율, 차량접근가능 도로비율, 공원·주차장 등 기반시설면적 비율 등 기반시설이 확충되어 주거환경개선사업 시행 후 주변지역의 주거환경개선에 크게 기여한 것으로 나타났다(<표 3-26> 참조).

<표 3-26> 주거환경개선사업 시행전후 비교분석

구분	지자체 자체사업				국고지원사업	
	공동주택방식		현지개량방식		현지개량방식	
	시행전	시행후	시행전	시행후	시행전	시행후
무허가건물비율	50.0	0	48.8	12.9	46.9	23.2
안전구조건축물비율	39.0	100.0	61.3	89.0	56.7	91.2
수세식화장실비율	16.0	100.0	19.5	96.2	20.0	97.1
도로율	8.0	11.0	8.0	20.0	10.0	22.0
차량접근가능 도로비율	19.3	100.0	27.1	87.0	44.8	100.0
공원·주차장 등 기반시설면적비율	7.8	27.0	0.0	3.3	0.0	7.1

자료: 임서환 외. 2003. 12. 「주거환경정비사업 주민협의 절차의 합리적 운용방안 연구」. 경기: 대한주택공사. p13

### 3) 형평성분석

주택개량지원자금을 받은 수혜가구의 편익은 저리로 지원받은 대출금액에 대해 시장금리와 정책금리와의 차이로 측정하였다. 주거환경개선주택자금을 지원받는 가구의 편익이 불량주택개선자금과 농어촌주택개량자금의 수혜자 편익보다 크게 나타났다. 따라서 대상자가 동일한 저소득층이라면 프로그램간 형평성은 낮다고 볼 수 있다(<표 3-27> 참조).

<표 3-27> 주택개량지원 프로그램 수혜자 편익

구 분		대출금액	대출금리	대출기간 및 상환방법	수혜자 편익 (만원/년)
주택개량 지원	불량주택 개선자금	2,000	연 3.05%	1년 거치 19년 원리 금균등 분할상환	63.6
	농어촌주택 개량자금	2,000	연 3.9% <sup>1)</sup>	5년 거치 15년 원리 금균등 분할상환	60.6
	주거환경 개선자금	3,4182)	연 3.0%	1년 거치 19년 원리 금균등 분할상환	108.7

주 1) 농어촌주택개량자금의 경우 국민은행에서 농협에 대출해 주는 금리는 연 3.0%이나, 농협의 대출가구에 대한 금리는 3.9%라고 함

2) 주거환경개선주택자금 지원액크기는 주택유형에 따라 차이가 있으므로 2003년도 신규대출 기준으로 본 호당 평균대출금액으로 입주자 편익을 산출

농어촌주택개량자금, 주거환경개선주택자금 등은 지역 입지가 대상자 선정에 영향을 미치므로, 대상지역 이외의 동일소득계층과의 수평적 형평성 상에 문제가 있을 수 있다. 또한 현재 주거환경개선사업지구 내 원거주민의 재정착률은 2002년 12월 현재 58% 수준으로(임서환 외, 2003: 25), 원거주민들의 소득수준이 입주민의 소득수준보다 상대적으로 낮다고 가정할 때 이들간의 수직적 형평성 문제가 발생한다.

#### 4) 문제점

국민주택기금으로부터 주택개량자금을 지원받은 가구수는 2001년~2003년 동안 연평균 약 10,000호를 조금 넘는 정도로 수혜가구가 매우 적다. 특히 불량주택 개선자금을 지원받을 수 있는 대상자의 소득은 연간소득 1,000만원 이하의 최빈 계층임에도 대출금리가 2003년까지만 해도 연 5.5%로 소득제한이 없는 주거환경개선사업지구 내의 대상자 등과 동일하였다. 또한 실제로 최빈층이 이러한 정도의 정책금리로 대출을 받아 대출이자를 감당하면서 주택개량을 할 수 있는지의 의문이었다. 이렇게 최근까지 주택개량 및 주거환경개선을 위한 정책적 지원이 부족한 실정이었다. 그러나 2004년부터 국민주택기금에서는 불량주택개선자금과 주거환경개선주택자금을 주택개량자금으로 통합하였고 대출금리도 3%로 내려서 운용하고 있다.

2000년 현재 총주택재고 중 건축경과년수가 20년이 넘는 주택은 21.5%이다. 특히 주택관리에 관심이 저조할 수 밖에 없는 저소득 노후주택소유자들에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 따라서 주택개량지원 프로그램의 효과성 및 형평성을 높이기 위해서는 주택개량지원을 받는 대상자선정에 있어 소득수준 및 주택의 불량정도를 감안하되, 그들의 부담할 수 있는 대출조건을 설정하여 프로그램을 운영하여야 할 것이다.

#### 4. 종합평가

##### 1) 사전적 평가

여기에서는 주거복지 지원 프로그램들의 대상자선정기준을 비교하면서 프로그램의 사전적 평가를 시도하였다.

우선 보건복지부에서 운영하고 있는 주거급여 프로그램은 대상자선정시 소득 및 재산 상태는 고려하나, 대상가구의 주거상태는 반영하지 않고 있다. 단, 보충

급여의 원리에 의하여 최저주거비를 보전하고 있다.

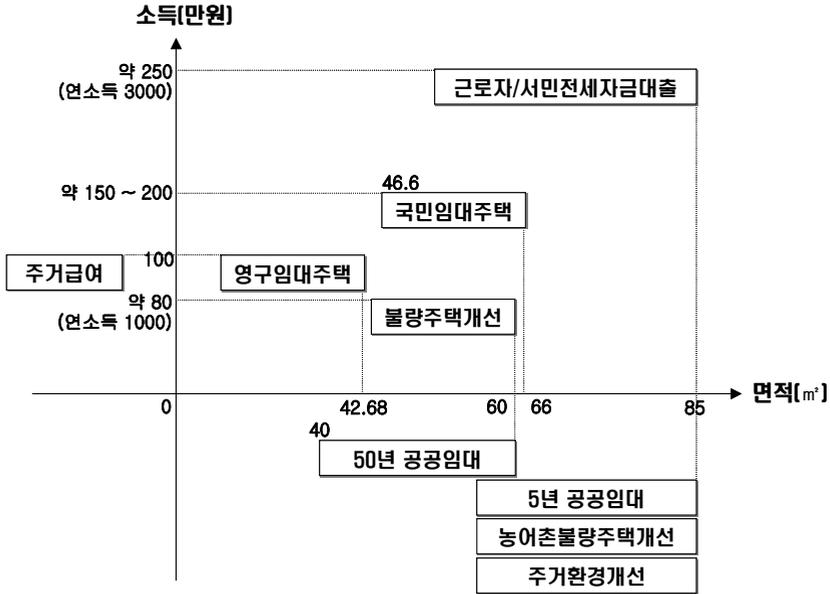
건설교통부에서 담당하고 있는 여러 가지 주거복지지원 프로그램의 경우에는 프로그램별로 각각 대상계층이 설정되어 있다. 우선 공공임대주택의 경우에는 주로 무주택세대주이면서 청약저축가입 여부로 대상을 구분하고 있으며, 1998년부터 공급되고 있는 국민임대주택의 대상자선정기준에서 비로소 소득기준이 명시적으로 적용되고 있다. 또한 지원수준은 주택규모로 차별화시키고 있다. 그러나 가구의 경제적 여건 및 가구특성을 반영하지 않은 단순한 면적기준의 적용은 프로그램의 효과성 및 형평성을 저해할 우려가 있다. 특히 국민기초생활보장제도 하의 수급권자는 영구임대주택 입주자격도 제공되고 있다.

다음으로 영세민전세자금지원 프로그램의 경우에는 도시저소득세입자의 전세보증금의 크기 및 주택규모를 기준으로 대상자를 선정하고 있으며, 근로자·서민전세자금지원 프로그램의 대상자선정 기준에는 소득 및 주택규모 기준이 적용되고 있다. 즉 대상자를 주택규모로 차별화시킴과 함께 대상자의 경제적 능력은 전세금크기 혹은 소득으로 일관되지 않은 기준을 적용하고 있다. 또한 단순히 주택규모의 상한을 제시하는 기준은 가구의 규모나 구성에 적합한 주거수준(예: 최저주거기준 미달 여부)을 반영하지 못하는 문제를 지닌다. 특히 현재 국민기초생활보장제도 하의 수급권자는 대출자격조건이 갖추어진 경우 영세민전세자금대출지원도 동시에 받을 수 있다.

마지막으로 주택개량자금 지원 프로그램의 대상자는 일정 규모이하의 불량주택소유자로서 시군구의 장이 결정 혹은 확인한 자이며, 불량주택개량자금의 경우에만 소득기준이 적용되고 있다.

요약하면 수급권자에게 제공되는 보건복지부의 주거급여 프로그램에서는 대상자 선정시 소득 및 재산은 고려하되 주거상태를 반영하지는 않고 있다. 반면 모든 건교부가 관할하는 주거복지 지원프로그램에서는 프로그램별로 대상자 선정기준이 다양하여 무주택세대주 여부, 청약저축가입 여부, 전세금크기, 소득, 주택의 불량정도 등의 기준들을 일관되지 않게 적용하고 있다. 특히 일정규모의 면적기준의 한도를 제시하여 프로그램을 차별화하고 있다(<그림 3-1> 참조). 그러나

이미 언급했듯이 가구의 경제적 여건(소득 및 자산) 및 가구특성을 반영한 주거 기준(주거비부담 및 최저주거기준)을 반영하지 않은 단순한 면적기준의 적용은 프로그램의 효과성 및 형평성을 저해할 우려가 있다.



<그림 3-1> 주거복지 지원프로그램의 대상자 선정기준

따라서 주거지원 프로그램이 정책대상가구의 주거복지수준을 향상시키는데 효과적이고 형평적으로 운영되기 위해서는 관할 부처는 다르더라도 대상자선정 기준을 일관되게 적용하되 수혜가구가 다양한 선택을 할 수 있도록 프로그램을 체계화시켜야 할 것이다. 대상자선정시 우선적으로 고려해야 할 항목은 가구의 경제적 여건을 반영하는 소득기준(소득 및 자산 포함)과 주거기준(주거비부담 기준)이라 할 수 있다. 이와 함께 가구특성에 적합한 주택의 물리적 기준(최저주거 기준 혹은 적정주거기준)을 향유할 수 있도록 지원내용 및 지원방식을 차별화시킬 수 있을 것이다. 또한, 장애인, 노인, 소년소녀가장 등 취약계층의 특수한 사정을 감안하여 우선순위를 설정할 수 있을 것이다.

## 2) 사후적 평가

여기에서는 주거복지 지원프로그램별로 실질수혜가구의 소득분포를 살펴보고, 이들의 편익을 비교하여 프로그램을 사후적으로 평가해 보았다.

우선 프로그램별 실질수혜가구의 소득수준은 기초생활수급권자>영구임대>영세민전세자금대출>국민임대>근로자서민전세자금대출 혹은 50년공공임대주택>5년공공임대주택 거주가구의 순으로 높아지고 있다(<표 3-28> 참조).

<표 3-28> 주거복지 지원프로그램별 실질수혜가구의 소득수준 및 소득분포

(단위: 가구수(%), 만원)

구분	계	소득	소득	소득	소득	소득	소득	소득	평균 소득
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위이상	
공공 임대 주택 프로 그램	영구임대	136 (72.8)	22 (16.2)	5 (3.7)	4 (2.9)	1 (0.7)	1 (0.7)	4 (2.9)	72.5
	국민임대	358 (22.6)	96 (26.8)	73 (20.4)	59 (16.5)	4 (1.1)	26 (7.3)	19 (5.3)	124.6
	공공임대 (5년)	90 (6.7)	8 (8.9)	12 (13.3)	23 (25.6)	2 (2.2)	13 (14.4)	26 (28.9)	183.8
	공공임대 (50년)	122 (7.4)	17 (13.9)	33 (27.0)	32 (26.2)	6 (4.9)	10 (8.2)	15 (12.3)	178.1
주거 비 지원 프로 그램	기초생활보 장수급자	189 (82.0)	26 (13.8)	6 (3.2)	2 (1.1)				49.9
	영세민 전세자금대 출	172 (34.9)	54 (31.4)	34 (19.8)	15 (8.7)	3 (1.7)	5 (2.9)	1 (0.6)	113.8
	근로자·서민 전세자금대출	171 (7.6)	26 (15.2)	42 (24.6)	49 (28.7)	11 (6.4)	16 (9.4)	14 (8.2)	177.4

자료: 국토연구원. 2004.5. '임대주택 주거실태조사'

국토연구원. 2004.8. '임차가구 주거실태조사'

다음으로 프로그램별 수혜자의 연편익을 비교해 본다. 여기에서 공공임대주택 공급프로그램의 수혜자 편익은 특성감안주택가격함수로 추정된 시장임대료와 실제 지불임대료의 차이로 측정하되, 최장의 임대기간을 가정하였다. 주거비보조 및 주택개량지원 프로그램의 수혜자 편익은 시장금리와 정책금리의 차이를

고려하여 측정하였고, 주거비지원의 경우는 수혜기간을 6년으로 가정<sup>27)</sup>하였다. 대출기간 혹은 수혜기간 동안의 편익을 현재가치로 환산할 때의 할인율은 최근 3년간 3년만기 회사채 수익률의 평균인 5.75%를 가정하였다.

<표 3-29> 주거복지 지원프로그램별 수혜자 편익

구 분		대출금액	대출금리	대출기간(또는 수혜기간) 및 상환방법	수혜자 편익 (만원/년)
공공임대 주택 공급	영구임대	-	-	50년	135.2
	국민임대	-	-	30년	152.2
	5년공공임대	-	-	5년	786.5
	50년공공임대	-	-	50년	99.9
주거비 지원	국민기초생활 수급자	(월편익 9.3만원)	-	6년	92.2
	영세민 전세자금	(월편익 7.5만원)	연 3.0%	6년	74.3
	근로자·서민 전세자금	(월편익 5.1만원)	연 5.5%	6년	50.6
주택개량 지원	불량주택 개선자금	2,000	연 3.0%	1년 거치 19년 원리 금균등 분할상환	63.6
	농어촌주택 개량자금	2,000	연 3.9%	5년 거치 15년 원리 금균등 분할상환	60.6
	주거환경 개선자금	3,418	연 3.0%	1년 거치 19년 원리 금균등 분할상환	108.7

<표 3-28> 와 <표 3-29>에 따르면 소득수준이 가장 높은 5년공공임대주택 거주가구의 편익이 가장 높다. 근로자서민전세자금대출가구와 50년 공공임대주택 거주가구는 평균적인 소득수준이 거의 차이가 없으나, 편익의 차이는 큰 편이다. 또한 전반적으로 공공임대주택 입주가구의 편익이 주거비지원 및 주택개량지원 프로그램의 수혜가구의 편익보다 높음을 알 수 있다.

특히, 영구임대주택에 입주한 수급권자, 영세민전세자금 대출지원을 받은 수

27) 저소득영세민전세자금대출과 근로자·서민전세자금대출의 경우는 2년의 대출기간을 2회에 걸쳐 연장할 수 있기 때문이다.

급권자는 이중으로 수혜를 받고 있음을 지적할 수 있다. 반면 현행의 공공임대주택, 주거비지원, 주택개량지원 프로그램의 혜택을 받고 있는 가구와 동일한 소득 및 주거 조건임에도 이러한 주거복지 지원프로그램의 혜택을 받지 못하는 가구에겐 편익(서비스)의 단절이 발생하게 된다.

이상의 사실은 현행의 주거복지 지원프로그램으로부터 제공되는 편익(서비스)이 수혜가구에게 형평성 있게 배분되지 못하고 있으며, 또 수혜가구간에 중복되거나 단절되는 현상이 나타나고 있음을 보여준다. 따라서 정책대상가구의 수혜정도가 프로그램간 및 소득계층간에 형평성을 지닐 수 있도록, 그리고 서비스의 중복과 단절 현상이 없도록 하기 위해서는 우선적으로 소득 및 주거 기준을 고려하여 주거복지 지원프로그램의 일관된 대상자선정기준을 마련해야 할 것이다. 그리고 이를 토대로 지원내용을 차별화하고 다양화시키는 방향으로 주거복지지원 프로그램을 체계화시켜야 할 것이다.

## 4

## 주거복지전달체계의 실태분석 및 문제점

제 2장에서 언급했듯이 본 연구에서는 넓은 의미의 전달체계 개념을 수용하여 주거복지전달체계를 주거복지관련 행정체계와 주거복지서비스를 전달하는 집행체계로 구분하여 분석하기로 하였다. 여기서 주거복지관련 행정체계는 주거복지 지원프로그램을 담당하고 있는 공무원에 대한 심층면담조사 및 설문조사 등을 통하여 파악하고, 주거복지관련 집행체계는 지역사례(경기도 의정부시) 분석 등을 통하여 파악하였다. 따라서 이 장에서는 주거복지관련 행정체계 및 집행체계의 실태분석 결과를 정리하면서 문제점을 도출하였다.

## 1. 주거복지관련 행정체계의 실태분석

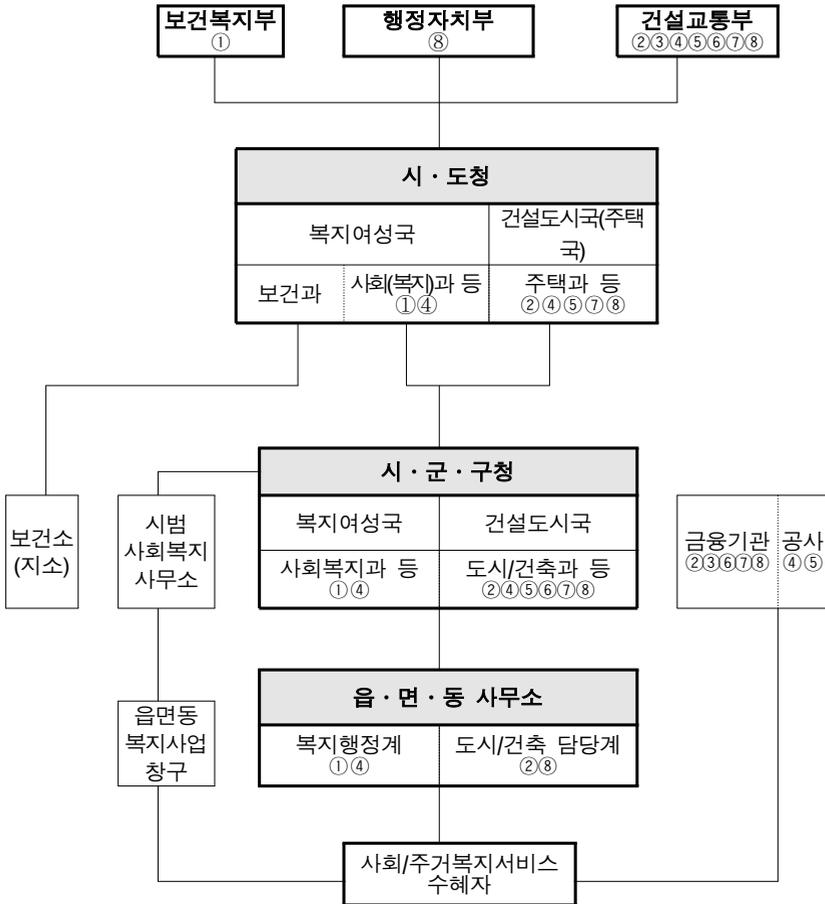
여기에서는 각각의 주거복지프로그램이 행정체계상에서 수혜자에게까지 전달되는 구조 및 과정을 살펴보고, 프로그램을 기획, 지원 및 관리하는 행정체계 - 인력과 조직 - 의 실태를 분석하였다.

### 1) 현행 주거복지관련 행정체계의 구조

현행 주거복지관련 행정체계는 모든 주거복지 지원프로그램의 경우 정책결정기관인 중앙정부(건설교통부, 보건복지부 및 행정자치부)에서 각각의 사업계획을 수립하고, 지침에 따라 업무를 수행하는 지방자치단체자체(시도, 시군구, 읍면동) 및 금융기관 등이 존재하는 구조이다. 즉 건설교통부에서는 공공임대주택공급, 불량주택개선자금지원, 주거환경개선자금지원, 저소득영세민전세자금지원, 근로자·서민전

세자금지원 프로그램을 관할하고 있으며, 보건복지부에서는 주거급여프로그램을 담당하고 있다. 특히 농어촌주택개량자금지원의 경우에는 자금은 상당부분이 국민주택기금에서 지원되나<sup>28)</sup>, 구체적인 지침은 행자부에서 담당하고 있다.

현행 주거복지관련 행정체계의 구조를 개략적으로 살펴보면 <그림 4-1>과 같다.



주 : ① 생계 및 주거급여 ② 영세민전세자금 ③ 근로자·서민 전세자금 ④ 영구임대주택  
⑤ 공공임대주택 ⑥ 불량주택개선자금 ⑦주거환경개선자금 ⑧ 농어촌 주거환경개선자금

<그림 4-1> 현행 주거복지관련 행정체계의 구조

28) 농어촌주택개량자금의 재원조성은 재특 10%, 농특 20%, 기금 30%, 지방비 20%, 교부세 10%, 농협 자금 10%으로 구성된다.

## 2) 주거복지관련 행정체계의 실태분석

본 연구에서는 주거복지관련 행정체계의 실태를 파악하기 위해 주거복지지원 프로그램을 담당하고 있는 공무원을 대상으로 '주거복지지원 및 전달체계에 관한 실태조사(<부록 1> 참조)를 실시하였다. 2003년 7월 10일부터 9월 15일까지 이메일을 통해 실시된 이 조사의 대상자는 주거복지지원 프로그램을 담당하는 공무원으로, 해당 근무기간이 3개월 이상인 담당자로 설정하였다. 지역선정은 광역자치단체(시도) 16개 지역, 기초자치단체(시/군/구) 100개 지역, 그리고 각 기초자치단체(시/군/구)에서 각각 1개의 읍/면/동을 추출하였다. 각 지역별 조사 대상자 수는 시도와 시군구에서 각각의 주거복지 프로그램을 담당하는 최소 인원을 5명~6명으로 예상하여 시도에서 96명, 시군구에서 600명을 선정하였고, 읍면동에서는 주거복지 프로그램 담당인력을 주택부분과 사회복지부분 담당자로 구분해 총 200명을 선정, 전체적으로 총829명을 예상 표본으로 추출하였다. 그러나 이 중 회수된 설문지는 시도 29개(16.1%), 시군구 98개(54.4%), 읍면동 53개(29.4%)로, 분석대상이 된 최종 유효표본수는 총 180개이다. 조사대상 공무원의 직급을 살펴보면, 7급이 52.2%로 가장 많았으며, 8급이 20.7%, 9급이 14.8%, 6급이 7.7% 순으로 나타났다. 또한 조사대상 공무원의 직무성격은, 사회복지직이 59.4%로 절반이상을 차지하며, 기술직이 25.3%, 일반행정직은 13.5%이었다. 따라서 본 조사의 분석결과를 해석할 때는 이러한 표본의 특성을 감안하여야 할 것이다.

특히 지역마다 주거복지프로그램을 담당하는 부서(국/과)는 일관되지 않고 그 명칭조차 상이한 것으로 나타났다(지역별 주거복지지원 프로그램 담당부서명 및 조사대상 공무원수는 <부록 2> 참조).

본 연구에서는 이러한 조사자료를 토대로 주거복지관련 행정체계의 실태를 인력과 조직의 측면에서 분석하기 위해 제2장에서 언급한 전달체계의 구비요건을 토대로 <표 4-1>과 같은 평가항목을 설정하였다.

<표 4-1> 주거복지관련 행정체계 실태분석의 평가항목

구 분	인력활용의 적절성	전달체계조직의 적합성
전문성	- 주거복지전담공무원 확보정도 - 보수교육 경험	- 주거복지업무 집중 정도(수행내용) - 전담인력의 교육 및 평가
효율성	- 업무분담 및 배치 - 업무시간사용 - 업무보조인력 확보	- 업무연계 빈도 및 내용(관련부처간, 업무담당자간, 행정기관내 연계) - 업무수행 장애요인
접근성	- 수혜자와의 접촉 정도	- 수혜자의 인지도
책임성	- 수혜자 선정의 정확성 및 사후관리 정도	- 상급기관 및 기관내 상급자의 전문적 지도감독 수행체계
포괄성	- 수혜자의 욕구충족	
통합성	- 복지서비스의 통합성	

(1) 인력활용과 전문성

① 전담인력 확보 정도

우선 주거복지관련 담당공무원수 및 비중을 살펴보았다. 주거복지관련 업무중 1개 프로그램만을 담당하는 공무원은 전체의 48.9%, 2개 프로그램을 담당하는 공무원은 전체의 30.6%, 3개 프로그램을 담당하는 공무원은 전체의 17.2%, 4개 이상 담당하는 공무원은 전체의 3.3% 정도로 나타났다. 본 조사표본 중 비교적 업무가 특화된 사회복지직 공무원이 과반수를 넘는 점을 감안할 때, 1개 프로그램만을 담당하는 공무원의 비중이 절반 정도 밖에 안되는 것은 업무의 전문성을 제대로 발휘할 수 있도록 인력을 활용하지는 못하는 실정을 말해준다.

<표 4-2> 주거복지관련 프로그램별 담당공무원수 및 비중

(단위: 명, %)

공무원 1인이 담당하고있는 프로그램의 모든 조합	응답공무원수			
	계	시도	시/군/구	읍/면/동
①	52(59.1)	8(42.1)	31(58.5)	13(81.2)
②	11(12.5)	3(15.8)	7(13.2)	1(6.3)
③	5(5.7)	2(10.5)	3(5.7)	
④	2(2.3)		2(3.8)	
⑤	1(1.1)		1(1.9)	
⑥	6(6.8)	2(10.5)	4(7.5)	
⑦	11(12.5)	4(21.1)	5(9.4)	2(12.5)
계	88(100)	19(100)	53(100)	16(100)
①+②	14(25.5)	1(12.5)	9(29.0)	4(25.0)
①+③	11(20.0)		7(22.6)	4(25.0)
①+⑥	3(5.5)		3(9.7)	
②+③	5(9.1)	3(37.5)	2(6.4)	
②+④	1(1.8)			1(6.3)
②+⑤	1(1.8)			1(6.3)
②+⑦	5(9.1)	1(12.5)	1(3.2)	3(18.6)
③+④	6(10.9)	2(25.0)	4(12.9)	
③+⑥	1(1.8)		1(3.2)	
③+⑦	1(1.8)			1(6.3)
④+⑦	4(7.2)		4(12.9)	
⑥+⑦	3(5.5)	1(12.5)		2(12.5)
계	55(100)	8(100)	31(100)	16(100)
①+②+③	20(64.5)	2(100)	2(20.0)	16(84.2)
①+②+⑤	1(3.2)		1(10.0)	
①+②+⑥	3(9.7)		1(10.0)	2(10.5)
①+③+⑥	2(6.5)		1(10.0)	1(5.3)
②+③+④	1(3.2)		1(10.0)	
②+⑥+⑦	1(3.2)		1(10.0)	
③+④+⑦	1(3.2)		1(10.0)	
⑤+⑥+⑦	2(6.5)		2(20.0)	
계	31(100)	2(100)	10(100)	19(100)
①+②+③+④	2(40.0)			2(100)
①+②+③+⑥	1(20.0)		1(33.3)	
②+⑤+⑥+⑦	1(20.0)		1(33.3)	
③+④+⑤+⑥	1(20.0)		1(33.3)	
계	5(100)		3(100)	2(100)
②+③+④+⑤+⑥+⑦	1(100)		1(100)	
계	1(100)		1(100)	
n	180	29	98	53

- 주: ① 국민기초생활보장제도 중 생계급여 및 주거급여 관련 업무  
 ② 저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무  
 ③ 영구임대주택 관련 업무  
 ④ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등) 관련 업무  
 ⑤ 불량주택개선자금 융자지원 관련 업무  
 ⑥ 주거환경개선사업(주거환경개선주택자금 융자지원 포함) 관련 업무  
 ⑦ 농어촌주거환경개선사업(농어촌주택개량자금 융자지원 포함) 관련 업무

1개 프로그램만을 담당하는 공무원 중에는 국민기초생활보장제도하의 생계급여 및 주거급여 담당자가 59.1%로 가장 많았으며, 2개 프로그램을 담당하는 공무원의 업무조합은 기초생활보장업무와 영세민전세자금대출업무, 기초생활보장업무와 영구임대주택관련업무로 구성된 조합의 비중이 각각 25.5%, 20.5%로 높게 나타났다. 3개 프로그램을 담당하는 공무원의 업무조합은 기초생활보장업무와 영세민전세자금대출업무 그리고 영구임대주택관련업무로 구성된 조합의 비중이 64.5%로 가장 높다. 생계급여 및 주거급여, 영세민전세자금대출 그리고 영구임대주택의 3가지 프로그램은 주로 수급권자를 포함한 최빈층을 대상으로 한 프로그램이기 때문에 업무간 높은 연계를 지닐 수 밖에 없다. 이 3가지를 함께 담당하는 공무원의 비중이 높은 것은 유관업무를 함께 담당하도록 함으로써 인력을 보다 효과적으로 활용하고 있음을 의미한다고 할 수 있다.

한편 행정체계별로 살펴보면 1개 프로그램을 담당하고 있는 공무원의 비중이 시도, 시군구, 읍면동이 각각 65.5%, 54.1%, 30.2%로 나타났다. 2개 프로그램을 담당하고 있는 공무원의 비중은 시도, 시군구, 읍면동이 각각 27.6%, 31.6%, 30.2%이고, 3개 프로그램을 담당하고 있는 공무원의 비중은 시도, 시군구, 읍면동이 각각 6.9%, 10.2%, 35.8%이다. 즉 시도보다는 시군구와 읍면동에서 다중업무를 수행하고 있음을 알 수 있다. 이는 최일선의 전달체계인 읍면동에서는 현재 기관 사정상 단독 업무를 맡길 수 있는 인적자원이 부족한 현실을 유관업무의 조합을 통해 해결함을 의미한다.

## ② 주거복지관련 업무비중

현재 담당하는 업무를 100으로 할 때 담당하는 주거복지 프로그램의 업무비중이 어떠한지 살펴보면, 전체적으로 주거복지관련 업무가 전체 업무에 차지하는 비중은 24.9%로 나타났다. 이렇게 주거복지관련 업무비중이 전체업무의 1/4 정도밖에 안되는 것은 주거복지관련 담당공무원의 전문성이 미흡함을 의미한다.

1개 프로그램만을 담당하는 공무원의 주거복지관련 업무 비중은 26.5%, 2개, 3개 및 4개 프로그램을 담당하는 공무원의 주거복지관련 업무 비중은 각각 25.1%, 28.2%, 31.9%로 나타났다. 즉 담당프로그램의 수가 많아질수록 주거복지관련 업무 비중이 높아지고 있다.

주거복지관련 업무가 전체업무 중 차지하는 비중은 시군구의 경우가 30.9%로 가장 높고, 시도 25.1%, 읍면동 12.5% 정도이다.

<표 4-3> 주거복지관련 프로그램별 업무비중

(단위: %)

공무원 1인이 담당하고 있는 프로그램의 모든 조합	주거복지프로그램 관련 업무비중(%)			
	계	시도	시/군/구	읍/면/동
①	22.7(21.5)	19.6(18.3)	23.4(22.4)	26.2(22.2)
②	16.8(9.6)	20.0(10.0)	13.7(5.4)	10.0(0.0)
③	28.0(14.8)	20.0(14.1)	33.3(15.3)	
④	25.0(7.1)		25.0(0.0)	
⑤	30.0(28.8)		30.0(28.8)	
⑥	36.0(29.7)	40.0(14.1)	33.3(40.4)	
⑦	27.0(27.4)	42.5(37.7)	17.5(7.5)	7.5(0.0)
계	26.5(19.8)	28.4(18.8)	25.1(17.1)	14.5(7.4)
①+②	22.0(20.6)	16.7(12.6)	28.2(28.5)	18.3(15.5)
①+③	21.8(25.4)		30.7(28.6)	5.9(1.4)
①+⑥	13.3(5.8)		13.3(5.8)	
②+③	50.0(30.8)	43.3(11.5)	60.0(0.0)	
②+④	15.0(0.0)			15.0(0.0)
②+⑤	15.0(0.0)			15.0(0.0)
②+⑦	14.0(11.4)	10.0(0.0)	30.0(0.0)	10.0(10.0)
③+④	29.2(26.9)	25.0(7.1)	22.5(18.1)	
③+⑥	20.0(0.0)		20.0(0.0)	
③+⑦	20.0(0.0)			20.0(0.0)
④+⑦	43.8(19.7)		43.8(15.9)	
⑥+⑦	36.7(41.2)	90.0(0.0)		10.0(0.0)
계	25.1(15.2)	37.0(6.2)	31.1(12.1)	13.5(3.8)
①+②+③	16.8(16.6)	10.0(7.1)	5.0(0.0)	14.9(9.2)
①+②+⑤	20.0(0.0)		20.0(0.0)	
①+②+⑥	19.0(16.5)		20.0(0.0)	18.5(23.3)
①+③+⑥	15.0(7.1)		20.0(0.0)	10.0(0.0)
②+③+④	30.0(0.0)		30.0(0.0)	
②+⑥+⑦	50.0(30.0)		50.0(0.0)	
③+④+⑦	60.0(0.0)		60.0(0.0)	
⑤+⑥+⑦	15.0(14.1)		15.0(14.1)	
계	28.2(10.5)	10.0(7.1)	27.5(1.8)	14.5(10.8)
①+②+③+④	7.5(3.5)			7.5(0.0)
①+②+③+⑥	30.0(0.0)		30.0(0.0)	
②+⑤+⑥+⑦	20.0(0.0)		20.0(0.0)	
③+④+⑤+⑥	70.0(0.0)		70.0(0.0)	
계	31.9(0.9)		40.0(0.0)	7.5(0.0)
②+③+④+⑤+⑥+⑦	80.0(0.0)		80.0(0.0)	
계	80.0(0.0)		80.0(0.0)	
전체(n)	24.9(180)	25.1(29)	30.9(98)	12.5(53)

③ 주거복지 지원프로그램별 업무수행내용

여기에서는 각 프로그램별로 주거복지 담당공무원이 담당하는 업무를 100이라고 할 때 각각 세부업무의 업무비중을 살펴보았다.

<국민기초생활보장제도 업무>

국민기초생활보장제도 업무에 따른 업무비중을 보면, 전체적으로 가장 많은 업무비중을 차지하는 업무는 생계급여 및 주거급여 대상자 조사 및 선정으로서 23.8%이며, 다음으로 높은 업무는 급여실시 여부와 급여내용 결정 및 급여지급 업무가 16.7%, 관련 민원상담 14.8%, 수급자에 대한 사후관리 14.6%임. 또한 기타업무가 12.5%를 차지하였는데, 이러한 기타업무에는 홍보자료·캠페인 추진, 각종자료제출, 긴급구호지원, 차상위계층 관리 등이 포함되어 있다(<부록 3>의 <부표 3-3> “주거복지지원 프로그램별 기타업무 내용” 참조).

<표 4-4> 국민기초생활보장제도관련 업무내용

(단위: %)

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시(시/구)	농촌(군)	소계	도시(동)	농촌(읍/면)
① 생계급여 및 주거급여 대상자 조사 및 선정	23.8	8.2	21.9	23.7	20.2	30.0	28.0	32.0
② 급여실시여부와 급여내용 결정 및 급여지급	16.7	10.0	20.5	20.7	20.2	13.6	13.4	13.8
③ 수급자에 대한 사후관리	14.6	7.3	10.4	12.6	8.2	21.3	21.1	21.4
④ 관련 민원상담	14.8	15.5	11.6	13.2	9.9	18.4	20.0	16.8
⑤ 기초생활보장사업 종합계획의 수립 및 조정	6.9	14.6	9.1	5.9	12.3	3.1	2.6	3.6
⑥ 기초생활보장보조금 등 예산·회계 관련사항	8.7	31.8	5.7	9.0	11.3	1.2	0.2	2.1
⑦ 기초생활보장기금의 운영	3.2	1.2	2.9	5.5	0.4	1.4	0.8	2.0
⑧ 기초생활보장제도관련 기타업무	12.5	9.1	13.5	13.4	13.6	12.0	14.3	9.7
계	100	100	100	100	100	100	100	100

주: 전체 표본수 n=109, 시도 n=11, 도시(시/구) n=33, 농촌(군) n=22, 도시(동) n=23, 농촌(읍/면) n=20

지역별로 업무비중을 살펴보면, 시도에서는 기초생활보장 보조금 등 예산/회계 관련 업무비중이 31.8%로 가장 높고, 국민기초생활보장사업 종합계획의 수립 및 조정업무가 14.6%로 나타났다. 시도지역 공무원들을 기획, 예산 등의 업무비중이 높은 반면, 시군구에서는 대상자조사 및 선정, 급여지급 업무비중이, 읍면동에서는 대상자조사 및 선정, 사후관리에 대한 업무비중이 높았다. 읍면동의 공무원들은 상대적으로 수급자에 대한 사후관리 및 관련 민원상담 업무비중이 높는데, 이는 읍면동 지역은 복지현장에서 직접적으로 복지대상자들을 접하기 때문일 것이다.

국민기초생활보장제도 업무 중 주거현금급여 및 주거현물급여 관련 업무의 비중은 12.8%로 주거관련업무비중은 상당히 낮은 것으로 나타났다.

<표 4-5> 국민기초생활보장제도 업무 중 생계 현금급여 및 주거현물급여 관련 업무비중 (단위: %)

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
국민기초생활보장제도 관련 업무 중 주거현금급여 및 주거현물급여 관련 업무	12.8	11.2	14.5	14.0	15.0	11.2	9.9	12.6

주: 전체 표본수 n=109, 시도 n=10, 도시(시/구) n=33, 농촌(군) n=23, 도시(동) n=23, 농촌(읍/면) n=20

#### <저소득 영세민 전세자금 지원 업무>

전체적으로 가장 높은 업무비중을 차지하는 업무는 대출대상 적격 여부조사 및 확인 후 대상자 확정/통지 업무로 그 비중은 45.2%이다. 기타업무로는 체납자 관리 등 사후관리나 기타 행정업무 등이 있다.

지역별로 살펴보면, 시군구, 읍면동의 공무원들은 대상자 선정 및 관리 업무비중이 가장 높고, 시도의 공무원들은 건설교통부의 지침/전달/민원 및 문의사항 처리에 가장 많은 비중을 투여하고 있다. 이로부터 전달체계상 기관의 행정위계에 따른 업무비중이 뚜렷하게 차이가 있음을 알 수 있다.

<표 4-6> 저소득영세민 전세자금지원 업무내용

(단위: %)

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 전월세용자지원 등 저소득층 주거안정대책의 수립 및 조정	14.6	11.0	17.3	18.2	16.4	14.4	2.5	26.2
② 건설교통부의 지침 전달, 민원 및 문의사항 처리	24.5	46.0	21.8	21.7	21.8	20.7	12.5	28.9
③ 대출대상 적격 여부 조사·확인 후 대상자 확정 및 통지	45.2	31.0	44.3	45.4	43.2	49.0	68.1	30.0
④ 대출신청서 수령	9.1	9.0	8.0	8.6	7.5	10.4	8.1	12.7
⑤ 이 프로그램관련 기타업무	6.3	3.0	7.9	4.6	11.1	5.5	8.8	2.3
계	100	100	100	100	100	100	100	100

주: 전체 표본수 n=67, 시도 n=10, 도시(시/구) n=14, 농촌(군) n=14, 도시(동) n=16, 농촌(읍/면) n=13

<영구임대주택관련 업무>

입주신청자 수령업무비중이 40.3%로 가장 높고, 입주자선정 리스트 작성 업무 비중이 29.0%이다. 기타업무 비중도 19.6%를 차지하며, 이에는 영구임대주택건설사업 승인, 입주신청홍보, 영구입주여부 확인 및 입주대기순위 확인, 기타 행정업무 등이 포함되어 있다.

이를 지역별로 살펴보면, 시도지역과 군지역 공무원들은 공급가능 물량 파악 및 적정물량 배정업무 비율이 각각 28.9%, 63.3%로 가장 높은 업무비중을 보였으며, 시/구지역 공무원은 입주자선정 및 리스트 작성 업무비중이 40.7%로 가장 높게 나타났다. 읍면동지역 공무원의 경우 입주자신청서 수령 업무비중이 68.9%로 가장 높았다.

<표 4-7> 영구임대주택관련 업무내용

(단위: %)

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 공급가능물량 파악하여 기초 자치단체에 적정물량 배정	11.1	28.9	33.5	3.7	63.3	12.5	0.0	25.0
② 입주자선정 리스트 작성	29.0	16.7	27.9	40.7	15.0	14.5	28.9	0.0
③ 입주신청서 수령	40.3	27.8	19.9	24.9	15.0	68.9	62.8	75.0
④ 이 프로그램관련 기타업무	19.6	26.7	18.7	30.8	6.7	4.1	8.3	0.0
계	100	100	100	100	100	100	100	100

주: 전체 표본수 n=57, 시도 n=9, 도시(시/구) n=23, 농촌(군) n=3, 도시(동) n=18, 농촌(읍/면) n=4

<공공임대주택관련 업무>

가장 높은 업무비중을 차지하는 업무는 공공임대주택 건설사업 승인이 53.0%로 나타났으며, 다음으로 기타업무(시설물 유지관리, 시영공공임대주택 건립추진, 공고임대주택 신청접수 및 보고)가 22.8%, 주공/도개공 등의 지도 및 감독 업무가 15.8%로 나타났다. 특히 시도의 경우 주공, 도개공 등의 지도, 감독 업무 비중이 46.7%로 가장 높았다.

<표 4-8> 공공임대주택관련 업무내용

(단위: %)

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 공공임대주택 건설사업 승인	53.0	30.0	67.0	40.0	94.0	50.0	-	50.0
② 주공, 도개공 등과 관련된 법규, 정관, 운영규정 및 결산 관련 업무	8.5	10.0	7.0	14.0	0.0	-	-	0.0
③ 주공, 도개공 등의 지도, 감독	15.8	46.7	10.0	15.0	5.0	-	-	0.0
④ 이 프로그램관련 기타업무	22.8	13.3	16.0	31.0	1.0	50.0	-	50.0
계	100	100	100	100	100	100	100	100

주: 전체 표본수 n=20, 시도 n=3, 도시(시/구) n=10, 농촌(군) n=5, 도시(동) n=0, 농촌(읍/면) n=2

<불량주택개선자금 융자지원 업무>

이 프로그램에 응답한 공무원수가 너무 적어 분석내용의 대표성을 보장할 수 없지만, 대상자 및 대상건축물의 적합 여부 검토 후 대상자 확정 및 통지 업무가 52.2%로 가장 높았다. 특히 시군구 공무원은 대상자 확정 및 통지업무에 가장 높은 비중을 보이고 있다.

<표 4-9> 불량주택개선자금 융자지원 업무내용

(단위: %)

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 융자신청서 수령	18.3	-	12.9	15.8	10.0	50.0	-	50.0
② 대상자 및 대상건축물의 적합 여부 검토 후 대상자 확정 및 통지	52.2	-	51.6	53.3	50.0	50.0	-	50.0
③ 확인작업 후 건축물개량사업 (착공·준공) 확인서 발급	16.7	-	19.1	18.3	20.0	-	-	0.0
④ 이 프로그램관련 기타업무	12.8	-	16.2	12.5	20.0	-	-	0.0
계	100	-	100	100	100	100	-	100

주: 전체 표본수 n=9, 시도 n=0, 도시(시/구) n=6, 농촌(군) n=2, 도시(동) n=0, 농촌(읍/면) n=1

<주거환경개선사업관련 업무>

주거환경개선사업 기본계획의 수립 업무비중이 20.4%로 가장 높았고, 근소한 차이로 주민에 대한 주거환경개선주택자금 융자지원 업무가 19.2%, 정비계획의 수립 및 구역지정 업무비중이 18.3%임. 또한 기타업무비중도 13.0%를 차지하고 있었는데, 여기에는 사업추진상황 점검, 각종 통계자료 및 보고서 작성, 제출 등이 포함된다.

지역별로 보면, 시도 및 시/구지역에서는 정비계획의 수립 및 구역지정 업무가 각각 33.3%, 23.0%로 가장 높았다. 군지역에서는 기본계획수립이나 사업시행자 지정에 많은 업무비중을 두고 있었으며, 읍면에서는 공공시설 정비, 관련 인허가나 주민에 대한 주거환경개선 주택자금융자지원 업무에 많은 비중을 두고 있다.

<표 4-10> 주거환경개선사업관련 업무내용

(단위: %)

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 주거환경개선사업 기본계획의 수립	20.4	26.7	19.1	21.5	16.7	18.8	-	18.8
② 정비계획의 수립 및 구역 지정	18.3	33.3	15.6	23.0	8.3	10.0	-	10.0
③ 사업시행자 지정	11.0	0.0	12.7	8.8	16.7	16.3	-	16.3
④ 기초자치단체 예산지원	10.7	20.0	9.4	13.0	5.8	5.0	-	5.0
⑤ 임대주택관리 및 공유지 관리	1.4	3.3	0.5	1.1	0.0	2.5	-	2.5
⑥ 공공시설(도로, 마을회관 등) 정비, 관련 인허가	6.5	0.0	9.6	6.0	13.3	2.5	-	45.0
⑦ 주민에 대한 주거환경개선주택자금 융자 지원 업무 (대상자 확인 및 통지, 확인작업 후 확인서 발급)	19.2	0.0	15.7	18.1	13.3	45	-	45.0
⑧ 이 프로그램관련 기타업무	13.0	16.7	17.6	9.5	25.8	0.0	-	0.0
계	100	100	100	100	100	100	-	100

주: 전체 표본수 n=23, 시도 n=3, 도시(시/구) n=10, 농촌(군) n=6, 도시(동) n=0, 농촌(읍/면) n=4

<농어촌 주거환경개선사업관련 업무>

농어촌주택개량자금 융자대상자 선정 및 통지 업무가 25.7%로 가장 높고, 농어촌주택개량자금 융자신청서 접수, 확인작업 후 주택개량추진실적 확인서 발급 업무비중이 22.3%이다. 기타업무로는 주택개량사업 지도, 사업추진상황 점검, 민간융자협약 등이 있다.

지역별로 보면, 시도지역에서는 농어촌주거환경개선사업계획의 수립에 41.7%의 가장 높은 업무비중을, 반면 시군구 및 읍면 지역에서는 이 업무에 대해 각각 12.1%, 7.1%로 낮은 업무비중을 보이고 있다. 이는 일반적으로 시도지역 공무원들은 여러 업무 중 관련 제도를 계획하고 하위 기관이 제대로 실천하도록 하기 위한 업무를 많이 하기 때문일 것이다.

<표 4-11> 농어촌 주거환경개선사업관련 업무내용

(단위: %)

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 농어촌 주거환경개선사업계획의 수립	16.3	41.7	12.1	11.0	13.3	3.5	0.0	7.1
② 농어촌 주거환경개선지구 지정	9.2	15.0	9.8	8.0	11.7	2.5	0.0	5.0
③ 기초자치단체 예산지원	7.5	20.0	6.2	5.0	7.5	0.7	0.0	1.4
④ 빈집정비, 기반시설정비 및 관련 인허가	12.3	5.0	16.8	19.5	14.2	4.3	0.0	8.6
⑤ 농어촌주택개량자금 융자대상자 선정 및 통지	25.7	0.0	29.6	25.0	34.2	22.5	0.0	45.0
⑥ 농어촌주택개량자금 융자신청서 접수, 확인작업 후 주택개량추진 실적(착공·완공) 확인서 발급	22.3	0.0	19.3	27.0	11.7	66.4	100.0	32.9
⑦ 이 프로그램관련 기타업무	6.3	18.3	5.5	3.5	7.5	0.0	0.0	0.0
계	100	100	100	100	100	100	100	100

주: 전체 표본수 n=30, 시도 n=6, 도시(시/구) n=10, 농촌(군) n=6, 도시(동) n=1, 농촌(읍/면) n=7

<주거복지관련 업무에 대한 권한 및 전문성>

본 조사에서는 담당공무원들에게 주거복지관련 업무수행내용 이외에도 주거복지관련 업무에 대한 권한 및 전문성에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 5점 리커트척도를 이용하여 질문하였다. 그 결과 전체적으로 '자신의 업무수행에 대한 필요한 권한을 부여받고 있다' 3.8점, '현재 자신의 업무에 더 많은 사람이 필요하다' 3.7점으로 나타남. '자신의 업무가 전문성을 요구한다' 및 '자신이 업무에 필요한 전문성을 갖고 있다'는 각각 3.6점으로 나타났다.

지역별로 볼 때 특히 읍면동지역에서는 '업무에 상당한 전문성을 요구한다'가 3.7점인 반면, '업무에 필요한 전문성을 갖추고 있다'가 3.4점을 보여 업무수행의 전문교육의 필요함을 말해주고 있다.

<표 4-12> 담당업무 관련 권한 및 전문성

(단위: 점)

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 나는 업무수행에 필요한 권한을 부여받고 있다	3.8 (0.9)	3.6 (0.9)	3.8 (0.9)	3.7 (1.0)	4.0 (0.8)	3.8 (0.8)	3.6 (0.9)	4.0 (0.8)
② 내 업무를 수행하려면 더 많은 인력이 필요하다	3.7 (1.1)	3.2 (1.2)	3.8 (1.0)	3.8 (1.0)	3.9 (1.0)	3.7 (1.1)	3.7 (1.2)	3.8 (1.1)
③ 내 업무는 상당한 전문성을 요구한다	3.6 (1.0)	3.3 (1.1)	3.7 (0.8)	3.5 (1.0)	4.0 (0.7)	3.7 (0.9)	3.8 (0.9)	3.7 (0.9)
④ 나는 업무에 필요한 전문성을 충분히 갖추고 있다	3.6 (0.8)	3.6 (0.7)	3.7 (0.9)	3.6 (0.8)	3.8 (1.0)	3.4 (0.8)	3.2 (0.8)	3.7 (0.8)

주: 1) 전체 표본수 n=169, 시도 n=27, 도시(시/구) n=60, 농촌(군) n=32, 도시(동) n=23, 농촌(읍/면) n=27

2) 1점- 매우 그렇지 않다, 5점-매우 그렇다

#### ④ 전문인력의 보수교육

현재 자신이 담당하는 주거복지프로그램에 대한 교육을 받은 경험이 있는지를 분석한 결과, 전체적으로 보면, 주거복지프로그램 실무자 중 교육받은 경험이 없는 비중이 77.3%로 많은 실무자들이 직무교육을 제대로 받지 못한 상황임을 알 수 있다. 교육을 받았다고 응답한 경우, 1년간 교육받은 횟수는 평균 1.2회이며, 읍면지역이 5.3회로 가장 높게 나타났다.

<표 4-13> 담당업무관련 교육유무

(단위: 명, %)

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 교육받은 경험 있다	39 (22.7)	3 (10.7)	24 (25.8)	14 (23.3)	10 (30.3)	12 (23.5)	4 (17.4)	8 (28.6)
② 교육받은 경험 없다	133 (77.3)	25 (89.3)	69 (74.2)	46 (76.7)	23 (69.7)	39 (76.5)	19 (82.6)	20 (71.4)
계	172 (100)	28 (100)	93 (100)	60 (100)	33 (100)	51 (100)	23 (100)	28 (100)
1년간 교육받은 평균횟수	1.2 (0.8)	2 (1.4)	1.1 (0.3)	1.1 (0.3)	1.2 (0.4)	3.0 (2.6)	0.8 (0.5)	5.3 (4.7)

현재 담당하는 주거복지프로그램 관련 교육을 받은 실무자 중 어떤 내용을 주로 받았는지를 분석한 결과, 응답자의 55.8%가 업무와 관계있는 전반적인 정책 방향 및 지침에 대한 교육을 받은 것으로 나타났으며, 전산처리방법이나 행정사무 처리방법에 대한 교육을 받은 경험이 있다는 의견도 각각 22.6%를 차지하고 있다. 반면, 희망하는 교육내용으로는, 업무와 관계있는 전반적인 정책방향 및 지침 설명에 대해 63.1%, 직무관련 전문지식과 기술에 대해 46.3%, 관련법규에 대해 34.2%가 응답하였다.

이와 같은 결과는 업무와 관련된 교육의 기회가 상당히 부족할 뿐 아니라, 교육을 받은 경우에도 업무관련 교육의 내용 및 프로그램이 실무자들의 욕구를 충분히 반영하지 못하고 있음을 의미한다. 한편, 희망하는 교육의 기타내용으로 외국사례 견학 등의 의견도 있었다.

<표 4-14> 담당업무관련 교육내용

(단위: 명, %)

교육내용	수강받은교육내용	희망하는 교육내용
① 업무와 관계 있는 전반적인 정책방향 및 지침 설명	29(55.8)	94(63.1)
② 관계법규	10(18.9)	51(34.2)
③ 직무관련 원론적 지식	8(15.1)	26(17.4)
④ 직무관련 전문지식과 기술	9(17.0)	69(46.3)
⑤ 전산처리 방법	12(22.6)	25(16.8)
⑥ 행정사무 처리 방법	12(22.6)	41(27.5)
⑦ 기타	53(100.0)	6(4.0)

주: 중복응답 문항

응답자들이 주거복지관련 업무에 종사한 기간을 살펴보면, 전체 평균이 약 47개월이었다. 이를 지역별로 분석하면, 시도지역 공무원은 약 30개월, 시/구지역

37개월, 군지역 50개월, 동지역 83개월, 읍/면지역 공무원은 43개월이다. 즉 주거 복지전달체계에서 시도에 속하는 상위 전달체계의 공무원들은 중간 및 하위 전달체계인 시군구, 읍면동의 공무원들에 비해 상대적으로 짧은 근무기간을 갖고 있는 것으로 나타난다. 이와 같은 주거복지전달체계 중 상위기관의 공무원들의 잦은 교체는 관련 제도의 안정성에 부정적인 영향을 미칠 수도 있음을 시사한다.

<표 4-15> 주거복지관련 담당자로서의 근무기간

(단위: 개월)

근무기간(개월)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
근무기간	46.6 (51.2)	29.9 (33.8)	43.4 (50.5)	37.0 (45.9)	49.9 (55.1)	62.6 (55.6)	82.9 (64.8)	42.3 (46.5)

주: 1) 전체 표본수 n=151, 시도 n=25, 도시(시/구) n=50, 농촌(군) n=29, 도시(동) n=21, 농촌(읍/면) n=26  
 2) ( )는 백분율(%)

(2) 업무여건의 조성 과 효율성

① 업무수행시간

업무수행시간에 대해 분석한 결과, 전체 주평균 약 53시간으로 법정 근무시간인 44시간을 초과하여 업무를 수행함을 알 수 있다. 지역별로 업무수행시간을 보면, 시도가 가장 많은 약 55시간을 나타내고 있으며, 다음으로 시군구의 경우가 53시간, 읍면동이 51시간으로 낮아진다.

<표 4-16> 업무 수행시간

(단위: 명, %)

업무수행시간	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
주당 평균 근무시간	52.9 (9.2)	55.4 (12.7)	52.9 (8.0)	54.0 (8.4)	51.8 (7.6)	50.7 (8.4)	50.8 (8.9)	50.7 (8.0)

주: 전체 표본 수 n=164, 시도 n=27, 도시(시/구) n=58, 농촌(군) n=31, 도시(동) n=22, 농촌(읍/면) n=26

② 업무보조인력 확보

이러한 과중한 업무수행에 있어서 보조인력을 어느 정도 확보하고 있는지에 대해 분석한 결과, 전체적으로 가장 많이 배치된 인력은 자활근로자인 복지도우미(17.7%), 다음으로 공익요원(13.2%)으로 나타났다.

전체적으로도 업무 보조인력이 없는 경우가 60.8%로 다수이지만, 있는 경우에도 업무보조 인력의 다양성이 결여되어, 단순히 강제적 및 의무적으로 참여해야 하는 사람들만을 확보하고 있음을 알 수 있다. <표 4-17>에서 제시된 것처럼 공공근로인력, 아르바이트, 자원봉사자를 활용하는 사례가 거의 없다.

<표 4-17> 업무보조인력

(단위: 명, %)

업무보조인력(%)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 복지도우미(자활근로자)	32 (17.7)	1 (3.7)	12 (12.4)	9 (14.6)	3 (8.7)	19 (33.3)	9 (31.0)	10 (35.7)
② 기능직 공무원	3 (1.6)	-	2 (2.1)	2 (3.2)	-	1 (1.7)	1 (3.4)	-
③ 공익요원	24 (13.2)	2 (7.4)	10 (10.3)	8 (12.9)	2 (5.7)	12 (21.0)	8 (27.6)	4 (14.3)
④ 공공근로인력	3 (1.6)	-	3 (3.1)	2 (3.2)	1 (2.8)	-	-	-
⑤ 아르바이트 대학생	1 (0.5)	-	-	-	-	1 (1.7)	1 (3.4)	-
⑥ 자원봉사자	1 (0.5)	-	-	-	-	1 (1.7)	1 (3.4)	-
⑦ 기타	7 (3.9)	1 (3.7)	6 (6.2)	2 (3.2)	4 (11.4)	-	-	-
⑧ 업무 보조인력 없음	110 (60.8)	23 (85.2)	64 (65.9)	39 (62.9)	25 (71.4)	23 (40.3)	9 (31.0)	14 (50.0)
계	181 (100)	27 (100)	97 (100)	62 (100)	35 (100)	57 (100)	29 (100)	28 (100)

### ③ 업무연계

업무연계부서에 대해 분석한 결과, 국민기초생활보장제도는 주로 사회복지관련 부서에서 담당하고 있으며, 재정/예산부서, 여성/청소년부서, 상하급기관의 관련부서, 동급기관의 동일업무취급부서와 업무연계를 가지고 있다. 특히 주거현금급여는 주택관련부서와도 업무연계가 이루어지고 있으며, 주거현물급여의 경우에는 주택관련부서 및 자활후견기관 등과 업무연계 있다.

저소득영세민전세자금 융자지원 업무는 사회복지관련부서 및 주택관련부서에서 담당하고 있다. 따라서 동일기관에서는 이 두 개의 부서간의 업무연계가 있으며, 이 외에도 세무과, 기금취급 금융기관, 상하급기관의 관련부서, 동급기관의 동일업무취급부서 등과 업무연계를 지니고 있다.

영구임대주택관련 업무도 사회복지관련부서 및 주택관련부서에서 담당하고 있다. 따라서 동일기관에서는 이 두 개의 부서간의 업무연계가 있으며, 이 외에도 주공 및 도개공, 임대주택관리사무소, 상하급기관의 관련부서, 동급기관의 동일업무취급부서 등과 업무연계가 있다.

공공임대주택업무는 시도 및 시군구지역의 경우에는 주택/건축관련과에서 담당한다. 그러나 동의 경우에는 사회복지과에서 일부 업무를 취급하는 것으로 나타났다. 업무연계가 있는 곳은 주공 및 도개공, 입주자관리사무소, 도시과, 상하급기관의 관련부서, 동급기관의 동일업무취급부서이다.

불량주택개선자금 융자업무는 주택관련부서에서 취급하고 있으며, 기금취급 금융기관, 상하급기관의 관련부서, 동급기관의 동일업무취급부서 등과 업무연계를 가지고 있다.

주거환경개선주택자금 융자업무는 시도 및 시군구지역에서는 주택/건축과 및 도시과에서 담당하고 있다. 그러나 읍면동의 경우에는 사회복지담당자가 취급하기도 한다. 이들간의 연계 이외에도 기금취급 금융기관, 지역개발과, 상하급기관의 관련부서, 동급기관의 동일업무취급부서 등과 업무연계를 지니고 있다.

농어촌주택개량자금 융자업무는 주택/건축/도시관련부서에서 취급하고 있다. 업무연계대상은 예산부서, 세무부서, 상하수도관련부서, 사회복지관련부서,

지역개발부서, 관련 금융기관 및 상하급기관의 관련부서, 동급기관의 동일업무 취급부서 등이다(<부록 3>의 <부표 3-4> “지역별 프로그램별 업무연계 부서 및 횟수” 참조).

#### ④ 업무이관부서 및 이유

현재 자신이 담당하는 업무 중 타부서로 이관해야 하는 것이 무엇인지를 분석한 결과는 <표 4-18>에 나타나 있다. 우선 현재 국민기초생활보장제도 업무 중 주거현물급여 및 영세민전세자금 융자업무의 경우 담당자의 전문성이 필요하다는 이유로 주택/건축관련부서에서 취급함이 타당하며 따라서 건설과, 건축과로 이관해야 한다는 의견이 제시되었다.

반면, 영세민전세자금 융자업무에 대해서는 복지과로 이관해야 한다는 의견도 있는데, 이는 대상자가 영세민이므로 사회복지전담공무원이 담당하는 것이 더욱 타당하다고 하는 이유와, 저소득영세민이라는 기준의 한계가 모호하므로 소득수준에 따라 대상자 선정을 강화하기 위해서는 사회복지과에서 담당할 필요가 있다는 이유가 제시되고 있다.

영구임대주택 관련업무에서도 이와 유사한 의견제시가 나타났다. 즉 주거는 기초보장적 성격으로 사회복지과의 담당으로 이관되어야 한다는 의견과, 전문성을 고려할 때 건설/건축/주택과로 이관해야 한다는 의견으로 양분되고 있다.

한편, 주거환경개선주택자금 융자 및 농어촌주택개량 융자업무에 대해서는 업무의 특성상 건축과 및 금융기관으로 이관해야 한다는 의견이 제시되었다. 이는 현재 많은 실무자들이 특수한 전문성을 요하는 업무까지 담당하고 있고, 그로 인한 업무의 비효율성에 대해 문제의식을 갖는 것으로 보여진다.

지역별로 업무이관에 대한 의견은 <부록 3>의 <부표 3-5> “지역별 프로그램별 업무이관부서 및 이유”에 보다 구체적으로 제시되어 있다.

<표 4-18> 프로그램별 업무이관부서 및 이유

프로그램 구분	이관되어야 할 부서명	이유
국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 관련 업무	주택과	- 전문성의 결여 및 업무연계
	자활후견기관	- 전문적 지도감독 및 인력투입 가능
	주택과 또는 건축과	- 관련 전문 부서
	주택업무부서	- 주택구조 및 개선, 기술적 지도용이
	건설과	- 건축 및 토목과 관련된 분야임
저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	주택과, 재무과	- 주택 및 자금관리에 관한 업무 관련자가 추진
	건설과	- 전체적으로 관리가 필요함. - 담당업무가 건설교통부 소속
	건축주택과	- 중앙부처(건교부)와의 업무 연계성
	군청민원실 주택지도담당	- 사회복지담당자보다 업무성격상 더 접근성이 있음
	건축과	- 업무의 일관성유지 및 관련업무 통합 - 건설교통부 기금 사업임
	시 담당부서	- 자금관리업무는 시의 업무로 건수도 많지 않음
	지역경제과	- 융자업무가 사회복지담당공무원이 해야 하는 필요성이 없음
	군청 사회복지과	- 읍면동 업무과다
사회복지과	- 저소득이기 때문에 - 관내 영세민에 대해 상세한 내용을 파악 및 상담하고 있으므로 - 저소득 및 생활보호대상자 현황을 많이 알고 있기 때문	

구분	이관되어야 할 부서명	이유
저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	사회복지과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저소득 영세민의 한계가 모호하여 소득의 수준에 따른 대상자선정 강화할 필요성 있음</li> <li>- 건설교통부의 국민주택기금지원이라는 이유로 건축허가과에서 업무를 하고 있으나 저소득 영세민의 실태·현황관리 및 사회복지 등 다각적인 지원을 할 수 있는 등 효율적인 업무추진을 위하여 사회복지과에서 업무를 하는 것이 타당함</li> <li>- 민원인 대부분이 영세민으로서 저소득 지원 대상자와 연계하여 사업 수행하는 것이 타당하다고 판단됨</li> <li>- 업무가 중복됨</li> </ul>
	건축부서	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 업무가 건설교통부 소관임</li> </ul>
	복지문화과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복지문화과에서 영세민 업무</li> </ul>
	금융기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 융자기간이 너무 길고 이중업무</li> <li>- 금융기관에서 재조사를 하므로</li> <li>- 전세자금지원대상이 사실상 영세민이 아닌 4천만원 이하의 무주택자로 금융기관약관에 의거 지원 필요</li> <li>- 개인신용등급에 따라 대출이 차등 적용됨에 단 체장은 대출금액에 아무런 영향권이 없으므로 추천서를 받기 위해 민원인 5일정도 불필요 시간 낭비 초래. 금융기관을 통해 직접 상담시 시간 및 구비서류 간소화됨</li> </ul>
영구임대주택 관련업무	건축주택과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙부처(건교부)와의 업무 연계성</li> </ul>
	건축과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 읍면동접수→시에서 주택공사통보 읍면동접수→건축과에서 처리 (사회복지과는 대상자 수급여부를 확인하면 됨)</li> <li>- 주택에 관한 업무는 건축부서.</li> <li>- 실제 영구주택은 건축과에서 담당하고 있음</li> <li>- 주택에 대한 전문성 갖춘 근무자 많음</li> <li>- 업무의 일관성 유지 및 관련업무통합</li> </ul>

구분	이관되어야 할 부서명	이유
영구임대주택 관련 업무	주택과	- 수혜대상이 수급자뿐만 아니라 타과 관리대상 (모·부자가정, 유공자 등)이 포함되어 있으므로 주택과에서 일괄적으로 관리함이 합리적임. 또한 영세민전세자금 및 공공임대주택도 현재 주택과 소관으로 저소득 주택정책의 일관성 있는 추진을 위해서도 주택과에서 관리함이 합당 - 수급자 관리 이유로 사회복지과에서 하고 있으나 업무상 다른 과로 이관하여야 함 - 관련 전문 부서
	사회복지과	- 건축주택과는 영구임대아파트 건설을 추진하고 사회복지과는 기 건설된 영구임대 아파트 입주자 관리 등을 추진하여야 함. - 영구임대아파트는 건설부터 운영까지 건축주택과에서 담당함. 그러나 실지로 운영과 관련하여 사회복지과와 업무가 연계됨 - 입주자 선정 및 입주민이 모두 생활보호대상자임
	가정복지과	- 현재 기초생활자가 95% 신청
불량주택개선자금 융자지원 관련 업무	건축과	- 주택에 대한 전문성 갖춘 근무자 많음
주거환경개선주택자 금 융자지원 관련 업무	지역개발과	- 사업의 실질적 내용이 도로, 상하수도 등 도시기반 시설정비로 도시계획과 연계 추진이 바람직함
	금융기관 건축과	- 금융기관에서 담보능력 및 대출 - 주택에 대한 전문성 갖춘 근무자 많음
농어촌주택개량자금 융자지원 관련 업무	사회복지과	- 업무의 효율성
	금융기관 건축과	- 금융기관에서 담보능력 및 대출 - 주택에 대한 전문성 갖춘 근무자 많음

### ⑤ 업무수행 장애요인

업무수행 중 발생하는 장애요인에 대한 분석한 결과, 전체적으로 가장 높은 응답이 나타난 장애요인은 직무와 관련한 민원인과의 접촉과다(30.1%)이다. 다음으로 직무관련 전문지식과 기술의 부족이 18.0%, 상급기관과의 업무연계부족이라고 응답한 공무원이 11.3%, 기관 내 타부서와의 업무협조의 어려움 및 기관 내 전문적 지도감독이 부재가 각각 10.5%이다.

지역별로 보면, 대체로 공통적으로 직무관련한 민원과의 접촉과다가 주요 장애요인이었다. 이외에도 시도지역의 경우는 상급기관의 업무연계부족이 28.6%로 높고, 시군구의 경우에는 직무관련 전문지식과 기술부족 그리고 기관내 전문적 지도감독의 부재의 비중이 높다. 읍면동의 경우 직무관련 전문지식과 기술부족이 주요 장애요인으로 작용하고 있다.

이로부터 현재 주거복지관련 행정체제는 전문성의 부족, 기관간 및 기관내 주거복지관련 유사업무에 대한 원활하지 않은 업무연계, 기관내 전문적 지도감독의 미흡 등의 문제를 안고 있음을 알 수 있다.

<표 4-19> 업무수행 장애요인

(단위: 명,%)

장애요인(%)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 직무와 관련한 민원인과의 접촉 과다	40 (30.1)	6 (28.6)	26 (33.1)	18 (36.7)	8 (29.6)	8 (21.8)	3 (17.6)	5 (26.3)
② 원활하지 못한 전산처리 업무	3 (2.3)	-	1 (1.0)	1 (2.0)	-	2 (5.2)	-	2 (10.5)
③ 상급기관과의 업무연계 부족	15 (11.3)	6 (28.6)	7 (8.8)	5 (10.2)	2 (7.4)	2 (5.6)	1 (5.9)	1 (5.3)
④ 기관내 타부서와의 협조의 어려움	14 (10.5)	2 (9.5)	8 (9.8)	6 (12.2)	2 (7.4)	4 (10.8)	1 (5.9)	3 (15.8)
⑤ 기관내 전문적 지도감독의 부재	14 (10.5)	-	11 (15.3)	6 (12.2)	5 (18.5)	3 (8.5)	2 (11.8)	1 (5.3)
⑥ 기관내 상급직원의 이해부족	9 (6.8)	1 (4.8)	4 (6.5)	1 (2.0)	3 (11.1)	4 (11.1)	2 (11.8)	2 (10.5)
⑦ 기관내 타직원과의 협조의 어려움	3 (2.3)	-	2 (2.0)	2 (4.1)	-	1 (2.9)	1 (5.9)	-
⑧ 직무 관련 전문지식과 기술의 부족	24 (18.0)	3 (14.3)	12 (18.0)	5 (10.2)	7 (25.9)	9 (25.2)	5 (29.4)	4 (21.1)
⑨ 담당업무 관련조직(주공, 도개공, 금융기관, 비영리단체 등) 담당자와 업무협조의 어려움	7 (5.3)	2 (9.5)	2 (2.0)	2 (4.1)	-	3 (8.5)	2 (11.8)	1 (5.3)
⑩ 기타	4 (3.0)	1 (4.8)	3 (3.0)	3 (6.1)	-	-	-	-
계	133 (100)	21 (100)	76 (100)	49 (100)	27 (100)	36 (100)	17 (100)	19 (100)

(3) 수혜자 및 업무담당자간의 접근용의성

① 수혜자의 접근성

주거복지프로그램별 수혜자에 대한 접근성을 5점 리커트척도로 분석한 결과, 지역주민에게 충분한 홍보를 하고 있다는 의견에 대해 평균 3.8점으로 비교적 홍보가 잘 이루어지고 있음을 알 수 있다. 특히 생계급여와 농어촌주거환경개선사업에서 4.2점, 4.5점으로 높은 경향을 보였으며, 주거환경개선사업은 3.4점으로 다른 프로그램에 비해 낮은 홍보율을 보이고 있다.

지역주민이 해당 공공기관/금융기관을 마음편히 이용할 수 있다는 의견에 대해서는 평균 3.6점으로 나타나 비교적 높은 접근성을 나타냈으며, 특히 기초생활보장제도 업무나 농어촌주거환경개선사업 업무에서 3.9점~4.1점으로 나타나 수혜자의 접근성이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

<표 4-20> 수혜자의 접근성

(단위: 점)

수혜자 접근성	주거복지프로그램									
	계	기초생활보장			저소득 영세민 전세자 금지원	영구 임대 주택	공공 임대 주택	불량 주택 개선 자금	주거 환경 개선 사업	농어촌 주거환 경개선 사업
		생계 급여	주거 현금 급여	주거 현물 급여						
① 지역주민에게 충분한 홍보를 하고 있다	3.8 (1.0)	4.2 (0.9)	3.9 (1.1)	3.8 (1.0)	3.7 (1.0)	3.9 (1.0)	3.5 (1.0)	3.6 (1.1)	3.4 (1.2)	4.5 (0.7)
② 지역주민이 해당 공공 기관/금융기관을 마음 편히 이용할 수 있다	3.6 (1.0)	4.1 (0.9)	4.1 (0.9)	3.9 (1.0)	3.5 (1.1)	3.7 (1.1)	3.3 (0.8)	3.1 (0.9)	3.2 (1.0)	3.9 (1.1)
③ 해당 공공기관/금융기 관과 지역주민간의 지 리적 접근성이 높다	3.5 (1.0)	3.7 (1.0)	3.7 (1.0)	3.5 (1.1)	3.5 (0.9)	3.7 (1.0)	3.4 (0.9)	3.1 (1.1)	3.5 (1.0)	3.8 (1.0)
④ 신청서류의 작성 및 구 비서류 요건 등 신청 절차가 용이하다	3.3 (1.1)	3.4 (1.0)	3.5 (1.0)	3.5 (1.0)	3.0 (1.1)	3.7 (1.1)	3.0 (0.8)	3.1 (1.1)	3.3 (1.1)	3.3 (1.3)
계	3.6 (0.8)	3.9 (0.7)	3.8 (0.8)	3.6 (0.8)	3.4 (0.8)	3.7 (0.9)	3.3 (0.6)	3.2 (0.7)	3.3 (0.9)	3.9 (0.8)

주 : 1) 전체 표본수 n=180, 생계급여 n=100, 주거현금급여 n=97, 주거현물급여 n=90,  
 소득영세민전세자금지원 n=66, 영구임대주택 n=49, 공공임대주택 n=18,  
 불량주택개선자금 n=9, 주거환경개선사업 n=12, 농어촌주거환경개선사업 n=26

2) 1점- 매우 그렇지 않다, 5점- 매우 그렇다

해당 공공기관/금융기관과 지역주민간의 지리적 접근성이 높다는 의견에서는 평균 3.5점으로 긍정적인 경향을 보였으며, 특히 농어촌주거환경개선사업(3.8점)에서 높은 경향을 보인다.

신청서류의 작성 및 구비서류 요건 등 신청절차가 용이하다는 의견에 대해서는 평균점수가 3.3점이었다. 영구임대주택 프로그램이 3.7점으로 상대적으로 신청절차가 용이했고, 저소득 영세민전세자금지원이나 공공임대주택 프로그램에서는 3.0점으로 나타나 다른 프로그램에 비해 신청절차가 다소 불편함을 시사하고 있다.

### ② 의견수렴 반영장치 유무

현재 자신이 속한 기관의 경우 주거복지 지원프로그램의 개발 및 집행과 관련하여 지역주민의 의견을 수렴하여 반영하는 장치(담당인력, 상담센터 등의 조직)가 있는지에 대해 분석한 결과 전체적으로 의견수렴장치가 없다는 응답자가 85.4%로 나타났다. 따라서 주거복지 지원프로그램과 관련하여 수혜자가 느끼고 있는 불만이나 개선할 점들을 쉽게 업무담당자에게 전할 수 없는 실정임을 알 수 있다.

<표 4-21> 의견수렴 반영장치 유무

(단위: 명,%)

의견수렴 반영장치 유무(%)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 의견수렴 반영 장치가 있다	20 (14.6)	6 (28.6)	12 (14.6)	1 (22.2)	2 (7.1)	2 (4.5)	0 (0.0)	2 (9.1)
② 의견수렴 반영 장치가 없다	117 (85.4)	15 (71.4)	61 (85.4)	35 (77.8)	26 (92.9)	41 (95.5)	21 (100.0)	20 (90.9)
계	137 (100)	21 (100)	73 (100)	45 (100)	28 (100)	43 (100)	21 (100)	22 (100)

특히 지역별로 보면, 의견수렴 반영장치의 존재비율이 상대적으로 높은 지역

은 시도(28.6%)와 시/구(22.2%) 지역이며, 상대적으로 읍면동에는 거의 존재하지 않고 있다. 주민이 보다 쉽게 접근하여 주거복지관련 혜택을 누리기 위해서는 시도, 시군구보다는 읍면동에 의견수렴장치를 두도록 제도화시키는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

### ③ 민원내용

민원내용을 분석해보면, 전체적으로 지원금의 크기에 대한 불만이 38.7%로 가장 높은 결과를 보였으며, 다음으로 대상자 선정기준에 대한 불만 33.6%, 까다로운 구비서류 요건 및 홍보부족 등으로 신청 자체의 어려움 14.0%, 서비스 제공자에 대한 불만 5.1% 순으로 나타났다.

주거복지 프로그램별로 살펴보면, 국민기초생활보장제도의 급여인 생계급여(47.4%), 주거현금급여(59.0%), 주거현물급여(41.7%) 프로그램의 주요 민원은 지원금의 규모에 대한 불만이며, 다음으로 많은 민원은 대상자 선정기준에 대한 불만이다. 저소득영세민 전세자금지원에서의 주요민원은 까다로운 구비서류와 홍보부족으로 인한 신청의 어려움(37.7%)이고, 두 번째로 대상자 선정기준에 대한 불만(34.4%)을 나타내고 있다. 영구임대주택에서는 주요 민원내용으로 대상자 선정기준에 대한 불만(50.0%)을 나타냈으며, 다음으로 까다로운 구비서류요건 및 홍보부족 등으로 신청자체가 어렵다는 불만을 제시했다. 한편, 영구임대주택 사업과 관련한 기타 민원내용으로 신청후 대기기간, 입주대기기간이 길다는 내용, 임대료, 시설에 대한 불만 등도 제시되었다.<sup>29)</sup>

#### 29) <프로그램별 기타 민원내용>

영구임대주택	- 신청 후 기간이 김
	- 입주대기기간 단축요구, 어려운 가정형편 고려해 빠른 입주요구
	- 임대료, 시설, 주변환경 불만
	- 입주자 선정에서 입주까지의 장기간 대기
공공임대주택	- 임대료, 시설, 주변환경 불만
	- 전담기구 또는 인력문제

<표 4-22> 프로그램별 민원내용

(단위: 명,%)

민원내용	주거복지프로그램									
	계	기초생활보장			저소득 영세민 전세자 금지원	영구 임대 주택	공공 임대 주택	불량 주택 개선 자금	주거 환경 개선 사업	농어촌 주거환 경개선 사업
		생계 급여	주거 현금 급여	주거 현물 급여						
① 까다로운 구비서류 요건 및 홍보부족 등으로 신청 자체가 어려움	57 (14.0)	9 (9.3)	4 (4.8)	3 (4.2)	23 (37.7)	6 (13.6)	3 (2.0)	-	3 (27.3)	6 (31.6)
② 대상자 선정기준에 대한 불만	137 (33.6)	38 (39.2)	23 (31.3)	21 (29.2)	21 (34.4)	22 (50.0)	4 (26.7)	2 (33.3)	2 (18.2)	1 (5.3)
③ 지원금 크기에 대한 불만	158 (38.7)	46 (47.4)	49 (59.0)	30 (41.7)	10 (16.4)	4 (9.1)	4 (28.7)	3 (50.0)	3 (27.3)	9 (47.4)
④ 신청 후 지원금을 수령하기까지의 절차가 복잡	26 (6.4)	4 (4.1)	3 (3.6)	7 (9.7)	4 (6.6)	4 (9.1)	-	-	1 (9.1)	3 (15.8)
⑤ 서비스 제공자(관련 공무원, 주공·도개공·금융기관 담당자, 자활후견기관 등에 대한 불만	21 (5.1)	-	1 (1.2)	11 (15.3)	3 (4.9)	2 (4.5)	2 (13.3)	-	2 (18.2)	-
⑥ 기타	9 (2.2)	-	-	-	-	6 (13.6)	2 (13.3)	1 (16.7)	-	-
계	408 (100)	97 (100)	83 (100)	72 (100)	61 (100)	44 (100)	15 (100)	6 (100)	1 (100)	19 (100)

(4) 서비스 공급자의 책임성

① 대상자 선정의 적정성

대상자선정의 적정성에 대해 5점 리커트 척도로 질문한 결과 전체 평균이 3.5점으로 보통이상으로 응답하고 있음을 알 수 있다.

이를 지역별로 살펴보면 시도의 경우 3.7점, 시군구 3.5점, 읍면동 3.3점으로 나타났다. 이렇게 주거복지프로그램과 관련하여 관할 업무가 가장 많은 시/군/구의 공무원과 수혜가구와의 접촉이 가장 많은 읍면동의 공무원들의 점수가 상대적으로 더 낮게 나타남은 대상자선정기준이 매우 적합하게 설정되었다고 할 수 없음을 시사한다.

<표 4-23> 대상자선정의 적정성

(단위 : 점)

프로그램	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여의 대상자 선정기준	3.6 (0.8)	3.3 (0.7)	3.7 (0.8)	3.3 (1.0)	4.1 (0.6)	3.5 (0.7)	3.6 (0.8)	3.5 (0.7)
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여의 대상자 선정기준	3.6 (0.8)	3.5 (0.7)	3.7 (0.7)	3.4 (0.9)	4.0 (0.6)	3.4 (0.7)	3.5 (0.7)	3.4 (0.7)
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여의 대상자 선정기준	3.5 (0.8)	3.6 (0.5)	3.6 (0.7)	3.3 (0.9)	4.0 (0.5)	3.5 (0.8)	3.5 (0.9)	3.5 (0.7)
④ 저소득 영세민 전세자금대출의 대상자 선정기준	3.3 (0.9)	3.8 (0.8)	3.2 (0.9)	3.1 (0.9)	3.4 (1.0)	3.2 (0.8)	3.2 (0.8)	3.2 (0.9)
⑤ 영구임대주택의 대상자 선정기준	3.5 (0.9)	4.1 (0.9)	3.4 (1.5)	3.4 (0.9)	3.5 (2.1)	3.3 (0.8)	3.6 (0.8)	3.0 (0.9)
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등)의 대상자 선정기준	3.5 (0.8)	4.0 (0.0)	3.5 (1.0)	3.5 (0.7)	3.5 (1.3)	3.1 (1.1)	3.0 (1.4)	3.2 (0.8)
⑦ 불량주택개선자금 융자지원의 대상자 선정기준	3.3 (0.5)	3.0 (0.0)	3.6 (0.2)	3.3 (0.5)	4.0 (0.0)	3.1 (0.2)	3.0 (0.0)	3.3 (0.5)
⑧ 주거환경개선 주택자금 융자지원의 대상자 선정기준	3.2 (0.8)	4.0 (1.4)	3.5 (0.6)	3.3 (0.7)	3.7 (0.6)	2.9 (0.3)	3.0 (0.0)	2.9 (0.6)
⑨ 농어촌주택개량자금 융자지원의 대상자 선정기준	3.7 (0.8)	4.0 (0.8)	3.5 (0.7)	3.8 (0.6)	3.2 (0.8)	3.4 (0.4)	3.0 (0.0)	3.8 (0.8)
계	3.5 (0.8)	3.7 (0.6)	3.5 (0.8)	3.4 (0.8)	3.7 (0.8)	3.3 (0.6)	3.3 (0.6)	3.3 (0.7)

주: 1) 기준1: 전체 표본수 n=108, 기준2: 전체 표본수 n=107, 기준3: 전체 표본수 n=103  
 기준4: 전체 표본수 n=71, 기준5: 전체 표본수 n=63, 기준6: 전체 표본수 n=26  
 기준7: 전체 표본수 n=15, 기준8: 전체 표본수 n=22, 기준9: 전체 표본수 n=34  
 2) 1점- 매우 그렇지 않다, 5점- 매우 그렇다

② 바람직한 대상자 선정기준

바람직한 선정기준은 무엇인지를 분석한 결과, 전체적으로 소득과 재산기준 적용이 46.4%로 가장 높았으며, 다음으로 소득기준 15.5%, 무주택세대주 여부와 주택의 노후도 및 불량정도가 각각 12.0%, 동거가구원 중 사회적 약자 유무 5.7%, 건설교통부가 고시한 최저주거기준 미달가구여부 3.1% 순으로 나타났다.

<표 4-24> 바람직한 대상자 선정기준

(단위: 명,%)

대상자 선정기준	주거복지프로그램									
	계	기초생활보장			저소득 영세민 전세자 금지원	영구 임대 주택	공공 임대 주택	불량 주택 개선 자금	주거 환경 개선 사업	농어촌 주거환 경개선 사업
		생계 급여	주거 현금 급여	주거 현물 급여						
① 소득기준	71 (15.5)	23 (22.3)	17 (17.9)	12 (13.5)	12 (19.7)	3 (6.1)	-	2 (25.0)	1 (8.3)	1 (4.2)
② 재산기준	11 (2.4)	-	2 (2.1)	1 (1.1)	2 (3.3)	1 (2.0)	1 (5.6)	1 (12.5)	2 (16.7)	1 (4.2)
③ 소득과 재산기준	213 (46.4)	71 (68.9)	52 (54.7)	34 (38.2)	23 (37.7)	15 (30.6)	6 (33.3)	3 (37.5)	5 (41.7)	4 (16.7)
④ 건설교통부가 고시한 최저주거기준 미달 가구여부	14 (3.1)	-	4 (4.2)	1 (1.1)	3 (4.9)	2 (4.1)	4 (22.2)	-	-	-
⑤ 무주택세대주 여부	55 (12.0)	-	8 (8.4)	11 (12.4)	15 (24.6)	15 (3.6)	4 (22.2)	-	1 (8.3)	1 (4.2)
⑥ 주택의 노후도 및 불 량 정도	5 (12.0)	3 (2.9)	7 (7.4)	27 (30.3)	2 (3.3)	2 (4.1)	-	1 (12.5)	2 (16.7)	11 (45.8)
⑦ 동거가구원 중 사회적 약자(노인, 장애인 등)유무	26 (5.7)	5 (4.9)	3 (3.2)	2 (2.2)	4 (6.6)	9 (18.4)	2 (11.1)	-	-	1 (4.2)
⑧ 해당지역 거주 기 간	4 (0.9)	-	-	-	-	-	-	-	-	4 (16.7)
⑨ 청약저축가입자 여부	4 (0.9)	-	1 (1.1)	1 (1.1)	-	-	1 (5.6)	-	-	1 (4.2)
⑩ 기타	6 (1.3)	1 (1.0)	1 (1.1)	-	-	2 (4.1)	-	1 (12.5)	1 (8.3)	-
계	459 (100)	103 (100)	95 (100)	89 (100)	61 (100)	49 (100)	18 (100)	8 (100)	12 (100)	24 (100)

주거복지 지원프로그램별로 살펴보면, 기초생활보장의 생계급여 68.9%, 주거 현금급여 54.7%, 주거현물급여 38.2%, 저소득영세민전세자금지원 37.7%, 영구임대주택 30.6%, 그리고 공공임대주택 33.3%가 소득과 재산기준을 우선적인 대상자 선정기준으로 해야 한다고 응답하고 있다. 특히 영구임대주택의 경우, 가족수나 연령도 고려해야 한다는 의견이나 장애인중에서도 등급별로 구분, 선정해야

한다는 의견도 기타 기준에 포함되었다.

한편 주거현물급여의 경우, 소득과 재산기준 이외에도 주택의 노후도 및 불량 정도를 대상자 선정기준으로 보아야 한다는 의견이 30.3%로 높았다.<sup>30)</sup> 저소득 영세민전세자금지원 프로그램에서 무주택세대주 여부를 선정기준으로 보아야 한다는 의견도 24.6%를 차지하고 있다. 또한 주택개량자금지원의 경우에는 소득 및 재산기준 이외에도 주택의 노후도 및 주택불량정도를 중요한 선정기준으로 제시하고 있다.

### ③ 대상자 선정의 정확성

현행 주거복지관련 프로그램에서의 대상자 선정기준이 실질수혜가구와 어느 정도 일치하고 있는지 살펴보면, 전체평균이 3.5점으로 보통이상의 의견을 보이고 있다.

이를 지역별로 살펴보면 시도의 경우 3.7점, 시군구 3.5점, 읍면동 3.1점으로 나타났다. 이렇게 주거복지프로그램과 관련하여 관할 업무가 가장 많은 시/군/구의 공무원과 수혜가구와의 접촉이 가장 많은 읍면동의 공무원들의 점수가 상대적으로 더 낮게 나타남은 대상자의 사후관리가 매우 원활하게 이루어지고 있다고 할 수 없음을 시사한다.

프로그램 중에서는 농어촌주택개량자금지원의 경우에 대상자선정기준과 수혜가구의 사후적인 일치정도에 관한 점수가 3.8점으로 상대적으로 가장 높은 반면, 주거환경개선주택자금지원의 경우가 3.3점으로 가장 낮게 나타났다.

---

30) 현재 국민기초생활보장제도하에서는 수급권자를 선정하고 관리하기 위해 복지대상자통합조사표가 작성되고 있으며, 여기에는 주거관련항목도 몇 가지 포함되어 있다. 그러나 현재 주거급여 중 주거현물급여는 수혜자의 주거상태와는 무관하게 선정된 수급권자 모두에게 제공되고 있으며, 주거현물급여의 지급이 수급권자의 주거수준 개선과 직접 연계되지 않고 있다. 반면 주거현물급여는 자가인 수급권자의 주거수준 향상에 어느정도 기여하고 있다. 이에 주거현물급여의 경우, 소득과 재산기준 이외에도 주택의 노후도 및 불량정도를 대상자 선정기준으로 보아야 한다는 의견이 높게 나타난 것이다. 본 연구의 ‘주거복지지원 및 전달체계에 관한 실태조사’에서는 현재 복지대상자통합조사표 중 주거관련항목이 과연 필요한지, 정확하게 파악되고 있는지, 정확하게 파악하기 위한 보완사항이 무엇인지, 그리고 추가되어야 할 주거관련항목에는 어떠한 것들이 있는지를 함께 알아보았다. 이에 대한 구체적인 내용은 <부록 4>를 참조하기 바란다.

<표 4-25> 실질수혜가구와 대상자선정기준과의 일치정도

(단위 : 점)

프로그램	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여의 대상자 선정기준	3.5 (0.9)	3.5 (1.0)	3.6 (0.7)	3.5 (0.8)	3.8 (0.7)	3.5 (1.1)	3.5 (1.1)	3.4 (1.1)
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여의 대상자 선정기준	3.5 (0.9)	3.0 (1.2)	3.7 (0.7)	3.5 (0.8)	3.9 (0.7)	3.4 (0.9)	3.3 (0.9)	3.5 (0.9)
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여의 대상자 선정기준	3.6 (0.9)	3.4 (0.9)	3.7 (0.6)	3.7 (0.8)	3.8 (0.5)	3.3 (1.0)	3.2 (1.0)	3.5 (1.1)
④ 저소득 영세민 전세자금대출의 대상자 선정기준	3.4 (1.0)	3.1 (1.3)	3.5 (1.0)	3.5 (1.2)	3.5 (0.9)	3.3 (0.8)	3.5 (0.8)	3.2 (0.9)
⑤ 영구임대주택의 대상자 선정기준	3.6 (1.0)	4.3 (0.7)	3.2 (0.8)	3.8 (1.0)	2.7 (0.6)	3.1 (0.9)	3.4 (0.7)	2.8 (1.1)
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등)의 대상자 선정기준	3.4 (1.1)	4.3 (1.0)	3.0 (0.8)	3.7 (1.1)	2.3 (0.5)	3.0 (0.0)	3.0 (0.0)	3.0 (0.0)
⑦ 불량주택개선자금 용자지원의 대상자 선정기준	3.4 (1.1)	4.0 (0.0)	3.7 (1.3)	3.5 (1.3)	4.0 (1.4)	3.0 (0.0)	3.0 (0.0)	3.0 (0.0)
⑧ 주거환경개선 주택자금 용자지원의 대상자 선정기준	3.3 (1.3)	4.0 (0.0)	3.7 (0.5)	3.2 (1.3)	4.3 (1.1)	2.5 (0.5)	3.0 (0.0)	2.0 (1.0)
⑨ 농어촌주택개량자금 용자지원의 대상자 선정기준	3.8 (1.3)	3.6 (1.1)	3.9 (1.3)	3.4 (1.8)	4.4 (0.9)	3.5 (0.4)	3.0 (0.0)	4.0 (0.9)
계	3.5 (1.0)	3.7 (0.8)	3.5 (0.8)	3.5 (1.1)	3.6 (0.8)	3.1 (0.6)	3.2 (0.5)	3.1 (0.6)

주: 1) 기준1: n=95, 기준2: n=92, 기준3: n=86, 기준4: n=61, 기준5: n=53, 기준6: n=19, 기준7: n=9, 기준8: n=14, 기준9: n=24

#### ④ 업무수행 지도감독 수행체계

여기에서는 주거복지관련 업무수행에 있어 지도감독이나 의논의 대상이 있는지, 현재 담당하고 있는 주거복지프로그램별로 조연대상은 누구인지<sup>31)</sup>에 대해

31) 여기에서 제시된 프로그램별 조연대상관련 표들은 1명의 공무원이 담당하고 있는 프로그램이 복수

살펴보았다.

우선, 주거복지관련 업무수행에 있어 조연대상이 있다는 응답이 72.6%로 높게 나타났다. 특히 군단위 담당공무원의 경우 79.4%가 조연대상이 있다고 응답해 타지역에 비해 가장 높은 결과를 보였으며, 읍면 > 시도 > 시구 > 동 순으로 비율이 낮아지고 있다.

<표 4-26> 조연대상유무

(단위 : 명, %)

조연대상 유무(%)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 조연대상이 있다	127 (72.6)	20 (71.4)	71 (74.0)	44 (71.0)	27 (79.4)	36 (70.6)	15 (65.2)	21 (75.0)
② 조연대상이 없다	48 (27.4)	8 (28.6)	25 (26.0)	18 (29.0)	7 (20.6)	15 (29.4)	8 (34.8)	7 (25.0)
계	175 (100)	28 (100)	96 (100)	62 (100)	34 (100)	51 (100)	23 (100)	28 (100)

국민기초생활보장제도 관련 업무의 경우, 조사대상 응답자의 48.6%가 조연대상으로 현재 근무하는 기관 선임자를 꼽았으며, 다음으로 인근지역 기관의 유사 업무 담당자 20.8%, 중앙부처외의 상급기관 담당자 11.1%, 담당업무 관련조직 8.3%, 보건복지부 담당자 5.6% 등의 순으로 나타났다. 한편, 시도나 시군구에서는 중앙정부조직인 건설교통부나 보건복지부 담당자를 조연대상으로도 하나, 읍면동 단위의 담당공무원은 현재 근무하는 기관 선임자를 주된 조연대상으로 삼고 있다.

일 경우를 모두 포함하여 분석된 결과이다. 따라서 프로그램별 특성이 배타적으로 정확하게 반영된 결과를 제시할 수 없는 한계 지닌다.

<표 4-27> 국민기초생활보장제도 관련 업무상 조연대상

(단위 : 명, %)

조연대상(%)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 건설교통부 담당자	2 (2.8)	1 (20.0)	1 (2.4)	1 (4.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
② 보건복지부 담당자	4 (5.6)	1 (20.0)	2 (4.9)	0 (0.0)	2 (10.5)	1 (3.8)	0 (0.0)	1 (3.8)
③ 행정자치부 담당자	-	-	-	-	-	-	-	-
④ 중앙부처 이외의 상 급기관 담당자	8 (11.1)	0 (0.0)	5 (12.2)	3 (13.6)	2 (10.5)	3 (11.5)	2 (14.3)	1 (8.3)
⑤ 인근지역 기관의 유 사업무 담당자	15 (20.8)	0 (0.0)	9 (22.0)	2 (9.1)	7 (36.8)	6 (31.6)	5 (35.7)	1 (8.3)
⑥ 현재 근무하는 기관 선임자	35 (48.6)	3 (60.0)	19 (46.3)	13 (59.1)	6 (31.6)	13 (50.0)	6 (42.9)	7 (58.3)
⑦ 담당업무 관련조직(주 공, 도개공, 금융기관, 비영리단체 등) 담당자	6 (8.3)	0 (0.0)	3 (7.3)	2 (9.1)	1 (5.3)	3 (11.5)	1 (7.1)	2 (16.7)
⑧ 동호회, 관련 사이트 계시관	2 (2.8)	0 (0.0)	2 (4.9)	1 (4.5)	1 (5.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
⑨ 기타	-	-	-	-	-	-	-	-
계	72 (100)	5 (100)	41 (100)	22 (100)	19 (100)	26 (100)	14 (100)	12 (100)

저소득영세민 전세자금융자지원 업무의 경우에도 현재 근무하는 기관 선임자를 조연대상으로 가장 많이 선호하고 있다(42.2%). 특히 군이나 읍면 단위에서는 보건복지부의 조연을 구하는 경우가 있었으며, 시나 시구 단위에서는 건설교통부의 조연을 구하는 것을 볼 수 있어 지역별로 다소 차이를 보인다.

<표 4-28> 저소득영세민 전세자금융자지원 업무상 조연대상

(단위 : 명, %)

조연대상(%)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 건설교통부 담당자	4 (8.9)	2 (28.6)	1 (6.3)	1 (16.7)	0 (0.0)	1 (4.5)	0 (0.0)	1 (8.3)
② 보건복지부 담당자	5 (11.1)	0 (00.0)	2 (12.5)	0 (0.0)	2 (20.0)	3 (13.6)	0 (0.0)	3 (25.0)
③ 행정자치부 담당자	1 (2.2)	1 (14.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
④ 중앙부처 이외의 상급기관 담당자	6 (13.3)	0 (0.0)	3 (18.8)	2 (33.3)	1 (10.0)	3 (13.6)	2 (20.0)	1 (8.3)
⑤ 인근지역 기관의 유사업무 담당자	6 (13.3)	0 (0.0)	2 (12.5)	1 (16.7)	1 (10.0)	4 (18.2)	4 (40.0)	0 (0.0)
⑥ 현재 근무하는 기관 선임자	19 (42.2)	4 (57.1)	6 (37.5)	2 (33.3)	4 (40.0)	9 (40.9)	4 (40.0)	5 (41.7)
⑦ 담당업무 관련조직(주공, 도개공, 금융기관 비영리단체 등) 담당자	3 (6.7)	0 (0.0)	1 (6.3)	0 (0.0)	1 (10.3)	2 (9.1)	0 (0.0)	2 (16.7)
⑧ 동호회, 관련 사이트 게시관	-	-	-	-	-	-	-	-
⑨ 기타	1 (2.2)	0 (0.0)	1 (6.3)	0 (0.0)	1 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
계	45 (100)	7 (100)	16 (100)	6 (100)	10 (100)	22 (100)	10 (100)	12 (100)

영구임대주택관련 업무의 경우도 현재 근무하는 기관 선임자를 가장 많이 지적했으며(38.1%), 다음으로 건설교통부 담당자와 인근지역 기관의 유사업무 담당자가 각각 19.0%, 중앙부처 이외 상급기관 담당자 14.3%, 담당업무 관련조직 담당자 9.5% 순이다. 특히 시도 단위에서는 건설교통부 담당자의 조연을 구한다

는 의견이 상대적으로 높은 반면, 시군구, 읍면동에서는 현재 근무하는 기관 선임자에게 조언을 구하는 경우가 대체로 많았다.

<표 4-29> 영구임대주택관련 업무상 조언대상

(단위 : 명, %)

조언대상(%)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 건설교통부 담당자	8 (19.0)	3 (50.0)	5 (23.8)	5 (26.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
② 보건복지부 담당자	-	-	-	-	-	-	-	-
③ 행정자치부 담당자	-	-	-	-	-	-	-	-
④ 중앙부처 이외의 상 급기관 담당자	6 (14.3)	0 (0.0)	4 (19.0)	4 (21.1)	0 (0.0)	2 (13.3)	2 (16.7)	0 (0.0)
⑤ 인근지역 기관의 유 사업부 담당자	8 (19.0)	0 (0.0)	2 (9.5)	2 (10.5)	0 (0.0)	6 (40.0)	5 (41.7)	1 (33.3)
⑥ 현재 근무하는 기관 선임자	16 (38.1)	2 (33.3)	8 (38.1)	7 (36.8)	1 (50.0)	6 (40.0)	5 (41.7)	1 (33.3)
⑦ 담당업무 관련조직(주공, 도개공, 금융기관, 비영 리단체 등) 담당자	4 (9.5)	1 (16.7)	2 (9.5)	1 (5.3)	1 (50.0)	1 (6.7)	0 (0.0)	1 (33.3)
⑧ 동호회, 관련 사이트 게시판	-	-	-	-	-	-	-	-
⑨ 기타	-	-	-	-	-	-	-	-
계	42 (100)	6 (100)	21 (100)	19 (100)	2 (100)	15 (100)	12 (100)	3 (100)

공공임대주택관련 업무관련 응답자수는 적었으나 응답한 경우, 건교부 담당자와 현재 근무하는 기관 선임자를 주된 조언대상으로 들고 있다. 이러한 경향은 특히 시구 단위에서 두드러졌고, 군이나 동 단위의 담당공무원은 중앙부처 이외

의 상급기관 담당자를 주된 조언대상으로 삼고 있다.

<표 4-30> 공공임대주택관련 업무상 조언대상

(단위 : 명, %)

조언대상(%)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 건설교통부 담당자	5 (27.8)	1 (50.0)	4 (30.8)	4 (44.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
② 보건복지부 담당자	1 (5.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (33.3)	0 (0.0)	1 (50.0)
③ 행정자치부 담당자	-	-	-	-	-	-	-	-
④ 중앙부처 이외의 상 급기관 담당자	4 (22.2)	0 (0.0)	3 (23.1)	1 (11.1)	2 (50.0)	1 (33.3)	1 (100.0)	0 (0.0)
⑤ 인근지역 기관의 유 사업무 담당자	-	-	-	-	-	-	-	-
⑥ 현재 근무하는 기관 선임자	5 (27.8)	0 (0.0)	5 (38.5)	4 (44.4)	1 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
⑦ 담당업무 관련조객주공, 도개공, 금융기관 비영 리단체 등 담당자	3 (16.7)	1 (50.0)	1 (7.7)	0 (0.0)	1 (25.0)	1 (33.3)	0 (0.0)	1 (50.0)
⑧ 동호회, 관련 사이트 게시판	-	-	-	-	-	-	-	-
⑨ 기타	-	-	-	-	-	-	-	-
계	18 (100)	2 (100)	13 (100)	9 (100)	4 (100)	3 (100)	1 (100)	2 (100)

불량주택개선자금 융자지원 업무관련 응답자는 매우 적었으며, 시군구와 읍면 소속 담당공무원만 응답하고 있는데, 역시 현재 근무하는 기관 선임자가 주된 조언대상이었다.

<표 4-31> 불량주택개선자금 융자지원 업무상 조연대상

(단위 : 명, %)

조연대상(%)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 건설교통부 담당자	1 (14.3)	-	1 (16.7)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)
② 보건복지부 담당자	1 (14.3)	-	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	-	1 (100.8)
③ 행정자치부 담당자	-	-	-	-	-	-	-	-
④ 중앙부처 이외의 상 급기관 담당자	1 (14.3)	-	1 (16.7)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)
⑤ 인근지역 기관의 유 사업무 담당자	-	-	-	-	-	-	-	-
⑥ 현재 근무하는 기관 선임자	2 (28.6)	-	2 (33.3)	2 (40.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)
⑦ 담당업무 관련조직(주공, 도개공, 금융기관, 비영 리단체 등) 담당자	-	-	-	-	-	-	-	-
⑧ 동호회, 관련 사이트 게시관	1 (14.3)	-	1 (16.7)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)
⑨ 기타	1 (14.3)	-	1 (16.7)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)
계	7 (100)	-	6 (100)	5 (100)	1 (100)	1 (100)	-	1 (100)

주거환경개선사업 관련 업무에서도 마찬가지로 지역별로 별 차이 없이 현재 근무하는 기관 선임자가 주된 업무조연대상으로 나타났다.

<표 4-32> 주거환경개선사업 관련 업무상 조연대상

(단위 : 명, %)

조연대상(%)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 건설교통부 담당자	1 (4.3)	0 (0.0)	1 (5.9)	1 (9.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)
② 보건복지부 담당자	1 (4.3)	0 (0.0)	1 (5.9)	0 (0.0)	1 (16.7)	0 (0.0)	-	0 (0.0)
③ 행정자치부 담당자	-	-	-	-	-	-	-	-
④ 중앙부처 이외의 상 급기관 담당자	1 (4.3)	0 (0.0)	1 (5.9)	1 (9.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)
⑤ 인근지역 기관의 유 사업무 담당자	4 (17.4)	0 (0.0)	4 (23.5)	2 (18.2)	2 (33.3)	0 (0.0)	-	0 (0.0)
⑥ 현재 근무하는 기관 선임자	12 (52.2)	2 (100.0)	7 (41.2)	5 (45.5)	2 (33.3)	3 (75.0)	-	3 (75.0)
⑦ 담당업무 관련조직(주공, 도개공, 금융기관, 비영 리단체 등) 담당자	2 (8.7)	0 (0.0)	1 (5.9)	1 (9.1)	0 (0.0)	1 (25.0)	-	1 (25.0)
⑧ 동호회, 관련 사이트 게시판	1 (4.3)	0 (0.0)	1 (5.9)	1 (9.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)
⑨ 기타	1 (4.3)	0 (0.0)	1 (5.9)	0 (0.0)	1 (16.7)	0 (0.0)	-	0 (0.0)
계	23 (100)	2 (100)	17 (100)	11 (100)	6 (100)	4 (100)	-	4 (100)

농어촌 주거환경개선사업 관련 업무의 경우, 시도 단위에서는 행정자치부 담당자를, 시군구 및 읍면동에서는 주로 현재 근무하는 기관 선임자를 주된 조연대상으로 꼽고 있다.

<표 4-33> 농어촌 주거환경개선사업 관련 업무상 조인대상

(단위 : 명, %)

조인대상(%)	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 건설교통부 담당자	2 (7.1)	0 (0.0)	2 (12.5)	2 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
② 보건복지부 담당자	-	-	-	-	-	-	-	-
③ 행정자치부 담당자	3 (10.7)	3 (60.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
④ 중앙부처 이외의 상 급기관 담당자	3 (10.7)	0 (0.0)	3 (18.8)	1 (10.0)	2 (33.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
⑤ 인근지역 기관의 유 사업부 담당자	3 (10.7)	0 (0.0)	2 (12.5)	2 (20.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	0 (0.0)	1 (16.7)
⑥ 현재 근무하는 기관 선임자	14 (50.0)	1 (20.0)	7 (43.8)	4 (40.0)	3 (50.0)	6 (85.7)	1 (100)	5 (83.3)
⑦ 담당업무 관련조직(주공, 도개공, 금융기관, 비 영리단체 등) 담당자	-	-	-	-	-	-	-	-
⑧ 동호회, 관련 사이트 게시판	2 (3.6)	1 (20.0)	1 (6.2)	1 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
⑨ 기타	1 (3.6)	0 (0.0)	1 (6.2)	0 (0.0)	1 (16.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
계	28 (100)	5 (100)	16 (100)	10 (100)	6 (100)	7 (100)	1 (100)	6 (100)

(5) 포괄성(수혜자의 욕구충족)<sup>32)</sup>

① 수혜가구의 주거수준 향상 효과

현행 실시하고 있는 주거복지관련 프로그램이 수혜가구의 주거수준향상에 대

32) 여기에서는 주거복지지원 프로그램 수혜가구의 주거수준 향상 및 주거비부담 완화 효과를 담당공무원에게 판단하도록 하고 그 의견을 종합하였다. 따라서 이하의 내용은 객관적 사실에 근거한 결과는 아니므로 주거복지프로그램이 지니는 정확한 효과를 파악하는데는 다소 한계가 있음을 밝혀둔다.

한 효과가 어느 정도인지를 살펴보면, 전체 평균 3.6점으로 보통이상 효과를 가져왔다고 다소 긍정적인 결과를 보이고 있다.

<표 4-34> 실질수혜가구의 주거수준 향상 효과

(단위 : 점)

프로그램	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여	3.1 (1.3)	3.3 (1.4)	3.0 (1.1)	3.1 (1.0)	3.0 (1.3)	3.0 (1.4)	2.7 (1.5)	3.4 (1.3)
② 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여	2.9 (1.2)	2.4 (1.3)	3.0 (1.2)	2.8 (1.1)	3.2 (1.3)	2.8 (1.2)	2.5 (1.3)	3.2 (1.2)
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여	3.5 (1.1)	3.3 (0.9)	3.7 (0.9)	3.4 (1.1)	4.1 (0.8)	3.1 (1.3)	3.1 (1.4)	3.2 (1.2)
④ 저소득 영세민 전세자금대출	3.7 (1.0)	3.2 (1.5)	4.0 (0.7)	4.0 (0.6)	4.0 (0.9)	3.6 (0.8)	3.8 (0.7)	3.4 (1.0)
⑤ 영구임대주택	3.9 (1.0)	4.5 (0.5)	3.9 (1.0)	4.2 (1.0)	3.7 (1.1)	3.3 (1.2)	3.9 (0.9)	2.8 (1.5)
⑥ 공공임대주택	3.7 (1.0)	4.3 (0.5)	3.5 (1.1)	3.8 (1.0)	3.3 (1.3)	3.5 (1.4)	3.5 (2.1)	3.5 (0.7)
⑦ 불량주택개선자금 융자지원	4.1 (1.0)	4.0 (0.0)	4.7 (0.2)	4.4 (0.5)	5.0 (0.0)	2.5 (0.0)	3.0 (0.0)	2.0 (0.0)
⑧ 주거환경개선 주택자금 융자지원	3.7 (1.2)	3.5 (0.7)	4.3 (0.7)	4.4 (0.9)	4.3 (0.6)	2.7 (0.6)	3.0 (0.0)	2.5 (1.3)
⑨ 농어촌주택개량자금 융자지원	4.0 (1.1)	4.3 (1.0)	4.1 (1.2)	3.8 (1.5)	4.4 (0.9)	3.0 (0.4)	3.0 (0.0)	4.0 (0.8)
계	3.6 (1.1)	3.6 (0.9)	3.8 (0.9)	3.8 (1.0)	3.9 (0.9)	3.0 (0.9)	3.2 (0.9)	3.1 (1.0)

주: 1) 국민기초생활보장제도 중 생계급여 n=103, 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 n=96, 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 n=89, 저소득 영세민 전세자금대출 n=61, 영구임대주택 n=56, 공공임대주택 n=21, 불량주택개선자금 융자지원 n=10, 주거환경개선 주택자금융자지원 n=15, 농어촌주택개량자금 융자지원 n=29

2) 1점-전혀 그렇지 않다, 5점-매우 그렇다

건설교통부가 주관하는 프로그램 즉 불량주택개선자금융자지원, 농어촌주택개량자금융자지원, 영구임대주택, 공공임대주택 및 주거환경개선주택자금융자지원, 저소득영세민전세자금융자지원의 경우에는 주거수준향상효과가 평균보다 높게 나타났다. 반면, 보건복지부가 주관하고 있는 생계급여 및 주거급여의 경우에는 주거수준향상효과가 평균보다 낮게 나타났다. 그러나 이 중 주거현물급여

의 주거수준향상효과는 상대적으로 높았다.

② 수혜가구의 주거비부담 완화 효과

현행 실시하고 있는 주거복지관련 프로그램이 수혜가구의 주거비부담 완화에 어느 정도 효과를 나타내고 있는지에 대해 살펴보면, 전체 평균 3.3점으로 보통 이상 효과를 가져왔다고 다소 긍정적인 결과를 보이고 있다. 특히 저소득영세민 전세자금대출지원, 영구임대주택의 경우가 주거비부담 완화에 상대적으로 높은 효과를 보이고 있다고 응답하였다.

<표 4-35> 실질수혜가구의 주거비부담 완화 효과

(단위 : 점)

프로그램	지역							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여	3.1 (1.0)	3.1 (1.2)	3.0 (0.9)	2.8 (1.1)	3.3 (0.8)	3.2 (1.1)	3.4 (1.2)	3.1 (1.1)
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여	3.0 (1.1)	2.4 (1.2)	3.0 (1.1)	2.8 (1.0)	3.2 (1.2)	3.1 (1.1)	3.1 (1.3)	3.1 (0.9)
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여	3.5 (1.0)	3.2 (0.7)	3.7 (0.8)	3.3 (1.1)	4.2 (0.6)	3.3 (1.0)	3.2 (1.1)	3.4 (1.0)
④ 저소득 영세민 전세자금대출	3.7 (1.0)	2.9 (1.4)	4.0 (0.5)	4.4 (0.5)	3.6 (0.6)	3.6 (0.9)	3.7 (1.1)	3.6 (0.7)
⑤ 영구임대주택	3.7 (1.1)	4.4 (0.7)	3.0 (0.5)	4.0 (1.0)	3.0 (0.0)	3.1 (1.1)	3.4 (1.1)	2.8 (1.2)
⑥ 공공임대주택	3.2 (1.2)	4.3 (1.0)	2.9 (0.8)	3.3 (1.1)	2.5 (0.6)	2.5 (0.7)	1.5 (0.7)	3.5 (0.7)
⑦ 불량주택개선자금 융자지원	3.3 (1.4)	4.0 (0.0)	3.2 (1.7)	4.0 (1.4)	2.5 (2.1)	2.5 (0.0)	3.0 (0.0)	2.0 (0.0)
⑧ 주거환경개선 주택자금 융자지원	3.1 (1.3)	3.0 (1.4)	3.4 (1.1)	4.2 (0.8)	2.7 (1.5)	2.5 (0.5)	3.0 (0.0)	2.0 (1.0)
⑨ 농어촌주택개량자금 융자지원	3.4 (1.2)	3.2 (0.8)	3.3 (1.3)	3.6 (1.5)	3.0 (1.2)	3.3 (0.6)	3.0 (0.0)	3.7 (1.2)
계	3.3 (1.1)	3.4 (0.9)	3.3 (1.0)	3.6 (1.0)	3.1 (0.9)	3.0 (0.7)	3.0 (0.7)	3.0 (0.9)

주: 1) 국민기초생활보장제도 중 생계급여 n=97, 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여 n=97, 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 n=90, 저소득 영세민 전세자금대출 n=60, 영구임대주택 n=55, 공공임대주택 n=19, 불량주택개선자금 융자지원 n=9, 주거환경개선 주택자금 융자지원 n=14, 농어촌주택개량자금 융자지원 n=24

2) 1점-전혀 그렇지 않다, 5점-매우 그렇다

3) ( )은 표준편차

(6) 주거복지서비스의 통합성(다양한 서비스의 유기적 연계)

주거복지서비스의 통합성을 지자체별로 주거복지종합계획을 수립하고 있는지 여부를 살펴보면, 종합계획이 있다는 의견보다는 계획이 없다는 의견이 81.9%로 나타났다. 이로부터, 지역실정에 적합한 주거복지정책이나 프로그램을 종합적으로 기획하고 집행하기보다는 수동적인 상의하달식 행정체계 하에서 주거복지 업무수행이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

한편, 현재 주거복지종합계획이 없는 경우, 향후 자율적으로 종합적인 주거복지계획을 정기적으로 수립할 계획이 있는가에 대한 질문에는 비교적 낮은 수치인 전체 응답의 30.8%만이 종합계획수립의 계획이 있는 것으로 응답하였다.

<표 4-36> 주거복지종합계획 수립 유무

(단위: 명,%)

종합계획수립 여부(%)	지역								
	계	시도	시/군/구			읍/면/동			
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)	
① 수립된 주거복지종합계획이 있다	31 (19.1)	6 (24.0)	17 (18.9)	14 (23.7)	3 (9.7)	8 (17.0)	3 (15.0)	5 (18.5)	
② 수립된 주거복지종합계획이 없다	131 (81.9)	19 (76.0)	73 (81.1)	45 (76.3)	28 (90.0)	39 (83.0)	17 (85.0)	22 (81.5)	
계	162 (100)	25 (100)	90 (100)	59 (100)	31 (100)	47 (100)	20 (100)	27 (100)	
수립된 주거복지 종합계획이 없는 경우	향후 종합계획수립 계획이 있다	37 (30.8)	5 (29.4)	24 (35.8)	15 (37.5)	9 (33.3)	8 (22.2)	1 (6.7)	7 (33.3)
	향후 종합계획수립 계획이 없다	83 (69.2)	12 (70.6)	43 (64.2)	25 (62.5)	18 (66.7)	28 (77.8)	14 (93.3)	14 (66.7)
	소계	120 (100)	17 (100)	67 (100)	40 (100)	27 (100)	36 (100)	15 (100)	21 (100)

이미 언급했듯이 현재 자신의 속한 기관의 경우 주거복지 지원프로그램의 개발 및 집행과 관련하여 지역주민의 의견을 수렴하여 반영하는 장치(담당인력, 상담센터 등의 조직)가 있는지에 대해 분석한 결과 전체적으로 의견수렴장치가 없다는 의견이 85.4%로 나타났는데, 이는 주민의 의견을 수렴하여 주거복지 프로그램을 종합적으로 기획하고 집행하려는 의도가 매우 부족함을 시사한다.

## 2. 주거복지관련 집행체계의 실태분석(지역사례분석)

여기에서는 주거복지서비스를 전달하는 집행체계를 경기도 의정부시에서 담당하고 있는 주거복지 지원프로그램을 사례로 분석하였다. 이에 우선 의정부시의 인구 및 저소득층의 주거실태를 개관한 후, 의정부시 관할하에서 집행되고 있는 주거복지 지원프로그램 각각의 내용 및 집행체계의 현황 및 문제점을 살펴보았다. 이 때 의정부시의 주거복지 지원프로그램에는 앞에서 계속 언급되었던 중앙부처에서 기획하고 지침을 하달하고 있는 프로그램 뿐 아니라 광역자치단체인 경기도의 특수시책사업<sup>33)</sup>을 기초자치단체인 의정부시가 집행하고 있는 프로그램도 포함된다. 또한 집행체계와 관련해서는 각 프로그램의 집행과 관련된 의정부시의 행정조직 및 민간자원의 업무 또는 활동, 인력, 그리고 상호연계 정도를 살펴보았다.

### 1) 대상지역의 특성 : 경기도 의정부시

#### (1) 인구, 주택 및 수급자 현황

의정부시의 전체인구는 2002년 38만명에서 2003년 39만 4천명으로 증가하는 추세에 있으며, 수급자 인원내 비해 수급자 가구가 더 큰 폭으로 증가함으로써 전체적으로 주거복지수요도 늘어나고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 4-37> 인구현황 및 수급자 비율(의정부시)

연도	전체인구	수급자		생계주거비지급대상	
		가구수	인원	가구수	인원
2003	394,803	4,062	7,439	3,890	7,051
2002	380,521	3,882	7,425		

자료 : 의정부시 사회복지과 내부자료

33) 경기도의 도 특수시책사업에 대해서는 <부록 5>를 참조할 것

한편 의정부시의 주택보급률은 연차적으로 소폭 증가하는 추세에 있으나, 경기도 기준과 전국기준에 크게 못 미치는 실정이다.

<표 4-38> 주택보급률 추이(의정부시)

연 도	가 구 수	주 택 보 급 률 (%)		
		의 정부	경 기 도	전 국
2002	105,309	89.9	94.2	100.6
2000	93,361	87.2	92.4	96.2
2001	95,786	88.5	92.4	98.3

자료: 경기통계연보 각연도, 통계청 통계 dB(<http://www.nso.go.kr>)

(2) 저소득층 주거실태<sup>34)</sup>

수급자의 주거유형은 부분무료임차, 월세, 전세, 영구임대주택 순으로 임대주택물량이 주택수요에 크게 못 미치고 있다. 특히 미등기 무허가나 움막 비닐 등 비정상적 주거문제에 대한 대안적 주거공간의 확보가 요망됨을 알 수 있다.

<표 4-39> 주거유형(의정부시)

(단위 : 가구)

구분	계	자가	미등기 기부 허가	전체 무료 임차	기타 자가 인정	전세	월세	보증 부월 세	영구 임대 주택	부분 무료 임차	가정 위탁	보장 기관 제공	그룹 홈	기타 움막, 비닐	기타
계	4,416	143	24	90	0	818	1,166	410	567	1,129	5	6	0	15	43
일반	4,127	132	19	83	0	760	1,062	383	528	1,094	5	6	0	15	40
조건부	289	11	5	7	0	58	104	27	39	35	0	0	0	0	3

자료 : 의정부시 사회복지과 내부자료(2004년 3/4분기)

수급자 가구의 주거사용면적을 살펴보면 전체의 99%가 9평 이하에 거주하고 있으므로 4인가족 기준 최저주거수준을 밑돌고 있다.

34) 여기에서의 저소득층의 주거실태는 의정부시에 거주하고 있는 수급자를 중심으로 파악하였다.

<표 4-40> 주거면적(전용면적기준)(의정부시)

(단위: 가구)

구분	계	9평이하	9평 - 12평	13평 -15평	16평 -18평	19평 -20평	21평-25. 7평	25.7평- 30평	30평 초과
자가	4,411	4,362	6	31	8	1	2	1	0
전월세	2,394	1,968	196	153	27	12	9	1	28

자료 : 의정부시 사회복지과 내부자료(2004년 3/4분기)

수급가구 중 자가소유자의 건물상태는 대체로 양호한 편이나, 주택관리의 측면인 보수, 환경개선 등에 대한 소요가 있는 것으로 나타났다.

<표 4-41> 자가소유자의 건물상태(의정부시)

(단위: 가구)

구분	계	양호	개축	긴급보수	편의도모보수	도배환경개선	기타
일반	132	76	3	0	8	13	32
조건부	11	7	0	0	1	1	2

자료 : 의정부시 사회복지과 내부자료(2004년 3/4분기)

수급가구 중 전세입자의 전세금 분포를 살펴보면, 500만원에서 3,000만원까지에 가장 많이 분포하고 있고 4,000만원 이상인 경우도 30가구가 있다.

<표 4-42> 전세입자의 전세금 분포(의정부시)

(단위: 가구, 만원)

구분	계	~200	200 ~ 500	500 ~ 1000	1000 ~ 1500	1500 ~ 2000	2000 ~ 2500	2500 ~ 3000	3000 ~ 3500	3500 ~ 4000	4000 ~
계	818	17	44	147	175	177	116	75	30	7	30
일반	760	17	43	136	165	161	107	66	29	7	29
조건부	58	0	1	11	10	16	9	9	1	0	1

자료 : 의정부시 사회복지과 내부자료(2004년 3/4분기)

한편 수급가구의 월임대료 수준은 25만원이하에 대부분 분포하고 있으나 41만

원 이상도 20가구가 있다.

<표 4-43> 월세입주자, 임대아파트등의 월임대료 분포(의정부시)

(단위: 가구, 만원)

구분	계	~3	3~ 5	6~ 10	11~ 15	16~ 20	21~ 25	26~ 30	31~ 40	41~ 50	51~
계	2,144	200	506	316	421	278	239	69	95	12	8
일반	1,973	182	476	295	394	257	210	60	80	12	7
조건부	171	18	30	21	27	21	29	9	15	0	1

자료 : 의정부시 사회복지과 내부자료(2004년 3/4분기)

의정부시의 최저주거기준 미달가구 규모는 전체가구의 10.8%인 일반 천가구가  
이며, 대략 8천가구의 국민임대주택이 필요한 것으로 추계되고 있다.

<표 4-44> 최저주거기준 미달가구 및 국민임대주택 소요(의정부시)

(단위: 천가구, %)

구 분	일반가구수	최저주거기준미달가구		국민임대주택소요량
		가구수	비율	
전 국	14411.8	3344.0	23.4	1490.3
경기도	2668.9	440.4	16.5	211.8
의정부	106.1	11.4	10.8	8.1

자료 : 손경환, 김혜승. 2003. 5. 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」(건설교통부 수탁과제)

## 2) 지역사태 주거복지관련 집행체계 실태분석

### (1) 저소득영세민 전세자금대출 프로그램과 집행체계

저소득영세민 전세자금대출 프로그램은 건설교통부로부터 지침이 하달되는  
 프로그램으로 의정부시에서는 주택과의 주택행정담당이 업무를 관할하고 있다  
 (<표 4-45 > 참조).

<표 4-45> 의정부시 주택과 업무 및 인력

구분	담당업무	인원
주택행정담당	지방건축위원회 운영 건축물대장관련 사무 주택사업특별회계운영 <b>전세자금대출</b>	7
공동주택담당	공동주택사업계획 사전검토 주택건설사업계획 승인 공동주택관리업무	4
재건축계	도시, 주거환경기본계획수립 및 정비지구 지정 재건축 관련 조례 정비 재건축관련 통계 등 보고업무 <b>주거환경개선사업</b>	4
일반주택담당	불법건축물단속 및 부설주차장관리 총괄 건축허가 및 신고, 사용승인 처리 재해재난 관련업무 건축행정전산화 업무, 통계업무	5
광고물담당	옥외광고물 표시 허가, 신고, 연장처리 불법광고물 정비, 단속업무	4
계		24

대상자는 의정부시에 거주하는 무주택세대주로서 대출금액을 포함한 보증금이 4,000만원 이하이고, 세입자 임차주택이 60㎡ 이하이어야 한다(제외대상자: 35세미만 단독세대주, 배기량 1,500cc이상 자가용 승용차, 16인승이상 승합차, 5톤 이상 자가용화물차 소유자, 공시지가 1천만원 이상인 토지소유자, 영구임대주택 및 국민임대주택의 입주자 및 거주자 등). 대출금액은 전세보증금의 70% 이내이며, 대출금리는 연 3%이다. 의정부시에서 2002년~2004년 동안 저소득영세민 전세자금대출을 신청한 건수는 1,134건이나 추천건수는 726으로 나타나고 있다 (<표 4-46> 참조).

<표 4-46> 저소득영세민전세자금대출 실적(의정부시)

(단위 : 명, 백만원)

년도별	신청자수	추천자수	대출금액	신청대비 추천비율
2002	624	241	2,873	38.6
2003	335	315	5,002	94.3
2004	175	170	2,398	97.1
합 계	1,134	726	10,273	

저소득영세민 전세자금대출 프로그램에 있어 지방자치단체는 해당 주민으로부터 신청접수를 받아 재산조회 등 자격조사를 한 뒤 금융기관에 추천 의뢰하는 것에 그 역할이 그치고 있다. 금융기관에서는 추천된 대상자들의 채무이행능력을 확보한 뒤 대출하게 되는데 이 과정에서 자치단체장이 보증을 서는 경우 채무불이행 등의 부작용이 발생하게 되어 대출희망자가 보증과 담보를 제공해야 한다. 따라서 사실상 저소득계층의 담보제공능력이 취약하기 때문에 신청대비 실제대출률은 약 30~40%에 머무는 실정이다. 또한 자치단체가 희망자를 접수하는 과정에서 대출희망자는 자치단체가 보증한다는 오해와 대출가능성에 대한 기대로 사후 민원이 제기되기도 하기 때문에 자치단체입장에서는 금융기관에서 직접 접수하기를 희망하고 있는 실정이다.

## (2) 공공임대주택 프로그램 및 집행체계

공공임대주택 공급프로그램은 건설교통부에서 기획되고 지침이 하달되는 프로그램이며, 건설은 주로 주택공사나 도시개발공사에 의해 수행되고, 관리 또한 주택관리공단에서 담당하고 있다.

의정부시에 입지해 있는 공공임대주택단지에는 모두 5개 단지로 총세대수는 4,530세대이다. 입주현황은 <표 4-46>에 나타나 있다.

<표 4-47> 의정부시 공공임대주택 입주현황(2004년 8월 현재)

연번	아파트명	위치	동/세대수	평형 /세대	준공일 (착공일)	비고
계	5단지		32/4,530	4,530		
1	장암주공1단지	장암동 5	5/1,122	7-882 9-120 12-120	'91.12	영구50년임대
2	금오주공9단지	신곡동 790	13/1,450	11-1,450	'02.07.15	국민20년 임대
3	신곡3지구	신곡동 537-3	2/322	11-174 14-148	'03.6 (착공)	국민20년 임대
4	금오2지구	금오동 39-2	4/463	11-305 14-158	'03.5 (착공)	국민20년 임대
5	녹양지구	택지개발지구 A-1BL	5/858	11-527 14-331	사업승인 (미착공)	국민20년 임대
		택지개발지구 A-2BL	3/315	11-192 14-123	"	국민20년 임대

현재 자치단체수준에서 임대주택을 자체적으로 건설, 공급한다는 것은 대단히 어려운 실정이다. 이는 가용택지확보의 어려움, 재정부담능력의 부족, 사업효과의 미약, 그리고 행정력의 부족 등이 그 이유이다. 특히 2004년 7월 1일부터 시행된 「국민임대주택건설등에관한특별조치법」에 따르면 지자체와의 협의 없이 건설교통부 및 도지사가 개발제한구역을 해제하는 조건으로 택지를 매입하여 임대주택건설계획을 수행할 수 있기 때문에 자치단체가 개입될 여지가 없다.

한편 공공임대주택의 관리 또한 자치단체에서는 업무영역 이외로 인식하고 있다. 즉 건설영역에서는 주택공사가, 관리에서 주택관리공단이 전적으로 책임과 역할을 하는 것으로 인식되고 있는 실정이다.

### (3) 주거환경개선사업

주거환경개선사업은 무허가 주택 등 노후불량주택 밀집지역의 주거환경을 개선할 목적으로 89년부터 추진되어온 사업으로, 기반시설 설치비용·국공유지무상 양여·용적율완화 등의 공공지원을 통해 사업을 추진하고, 지자체가 도로·

상하수도 등 기반시설을 설치하여 주민이 주택을 스스로 개량하는 「현지개량방식」과 주택공사 등에서 주택·토지를 수용한 후 공동주택을 건설하여 해당지구 소유자 등에게 공급하는 방식인 「공동주택건설방식」으로 사업이 추진되고 있다. 의정부시에서는 주택과 재건축계에서 주거환경사업을 담당하고 있다(<표 4-45> 참조).

주거환경개선사업은 도시 및 주거환경정비법을 근거로 하는 계속사업으로서 도시기반시설이 취약한 지역을 대상으로 하는 사업이다. 따라서 이는 특정인을 대상으로 하는 사업이 아니라 특정지역을 대상으로 하는 집합재적 성격을 지닌다. 재원부담은 대체로 중앙 60%, 도 20%, 시 20%이기 때문에 비교적 자치단체의 재정부담이 덜하면서 사업의 효과는 크다고 할 수 있다(<표 4-48> 참조).

<표 4-48> 의정부시 주거환경개선사업 예산현황

(단위:천원)

재원별	총사업비	기 투자		2004년		향후소요 (2005년)	비고
		2002년	2003년	예산액	추가확보액		
계	4,013,300	1,400,000	892,000	260,000	1,027,500	433,800	7,592,800
국고보조금	1,491,000	700,000	370,000	102,000	-	319,000	7,592,800
지방양여금	-	-	-	-	-	-	
지방교부세	301,800	140,000	16,000	77,000	-	68,800	7,592,800
도비	596,500	280,000	253,000	40,500	-	23,000	7,592,800
시비	596,500	280,000	253,000	40,500	-	23,000	7,592,800
기타	1,027,500		-	-	1,027,500	-	매각대금충당

주거환경개선사업은 지역경제과의 '사랑의 보금자리 만들기' 사업 중 하나인 '저소득층 밀집지역환경개선' 사업과 유사한 성격을 지닌다. 그러나 이 부분에 대한 부서간 사업조정과정 또는 절차는 없으며, 실무자들은 양 부서간 사업의 범위와 규모가 다르기 때문에 특별한 업무조정과정이 필요하지 않다고 인식하고 있다.

#### (4) 집수리사업

집수리사업은 참여자 주체의 자활공동체 준비를 위해 집수리 공동교육을 통한 전문기술 기회를 제공하기 위해 보건복지부가 기획하고 지침을 주고 있는 프로그램으로 의정부시에서는 사회복지과 자활지원팀에서 담당하고 있다(<표 4-49> 참조). 즉 의정부시 사회복지과 자활지원팀에서는 서비스의 최종전달주체로서 총 6명(조건부 수급자 2명, 자활특례 3명, 차상위 1명)으로 구성된 '집수리사업단'을 운영하고 있다. 집수리사업단의 역할분담은 작업반장, 견적/영업, 영업/구매, 자재관리, 공정관리, 창고/사진 등으로 구분되며, 집수리 공동교육 및 기술직능교육 등 기술교육이 실시되고 있다. 이들은 자활담당부서인 사회복지과 재량으로 진행할 수 있는 노인정 개보수, 어린이 놀이터 개보수, 복지관, 어린이집 등 사업에 참여하고 있고, 집수리사업단 네트워크 및 지자체와 연대사업을 추진하고 있다.

<표 4-49> 의정부시 사회복지과 업무 및 인력

구분	담당업무	인원
사회복지	-사회복지관 관리및 지원 -장애인단체 관리 및 지원, 장애인 시설관리및 지원, 조건부(미인가) 시설지도, 장애인 생산품 관리 -재가장애인 생계비지원, 장애인편의시설 관리, 장애인기금관리	5
노인복지	-노인복지시설 운영지도·감독 -노인업무관련 수당 지급 -경로당등시설건립, 경로당개보수, 장사업무추진, 묘지관리 및 매 화장에 관한 사항	4
자활지원	-국민기초생활보장수급자 책정 및 관리 수급자보호 예산회계관리 및 각종급여지급 - <b>자활지원사업(집수리사업 포함)</b> , 장학기금 운영 장학금 및 학비지급 -노숙자숙소 관리	6
계		15

집수리사업은 국민기초생활보장 수급자의 불량주택을 수리해 주는 프로그램으로 주택조사 결과에 따라 주거현물급여로서 집수리를 시행하는 것이다. 서비스전달과정을 살펴보면, 우선 매년 상하반기 주택조사를 실시하여 가구를 선정

하고, 주택수리신청서를 접수한다. 그리고 국민기초생활 수급대상자 중 자활근로자나 차상위계층으로서 희망자에 한하여 기술교육을 통해 주거현물급여로서 집수리를 시행하게 된다. 사후관리를 위한 과정으로는 집수리사업을 평가하고 문제점과 대안을 마련하기 위한 실무자 및 반장 평가회를 진행하게 된다.

그러나 이러한 집수리사업은 예산의 한도로 인해 매년 집행하지 못하고 예산이 축적되면 집중적으로 집행하는 경향이 있어 수혜대상자가 많지 않다. 또한 지역경제과 공공근로팀에서 제공하고 있는 '사랑의 보금자리 만들기' 사업과 비교할 때 수혜대상자, 서비스 범위 등에서 매우 유사하다. 따라서 서비스 중복의 문제가 발생할 수 있고, 실무자 입장에서는 이러한 사실을 알고 있으나 부서간 업무협조가 전무한 상태이다. 따라서 서비스 시행전, 시행후 대상자 실적관리를 통합적으로 할 수 있는 정책수단이 필요하다.

(5) 사랑의 보금자리 만들기

이 프로그램은 2000년 1월부터 경기도가 공공근로 특수시책사업으로 추진하고 있는 것으로서 저소득층 주거개선과 사회복지시설 보수 등 소외계층의 주거환경개선을 목적으로 추진하고 있으며 의정부시에서는 지역경제과에서 담당하고 있다(<표 4-50> 참조).

<표 4-50> 의정부시 지역경제과 업무 및 인력

구분	담당업무	인원
지역경제담당	-물가관리, 소비자고발창구운영 -과서무, 대부업	3
상공담당	-중소기업지원, 공장설립 -전기안전관리, 공산품관리 계량기 관리 -담배소매인지정, 통신·방문판매업 승강기관리	4
고용안정담당	-고용촉진훈련, 소자본창업교육 -공공근로사업, WORK-NET관리 -노동조합관련, 직업소개소관리 <b>사랑의 보금자리사업</b> 및 산재보험	6
에너지 관리담당	-석유판매업소관리 에너지절약 -도시가스, LPG 고압가스관련	3
계		16

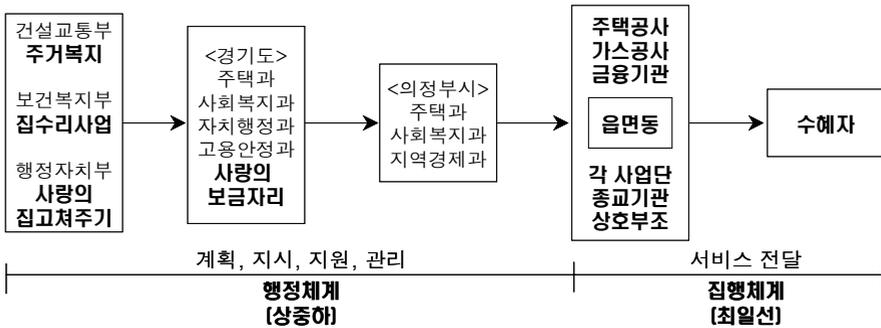
‘사랑의 보금자리 만들기’사업은 저소득층의 주거개선, 사회복지시설 정비 및 저소득층 밀집지역 환경개선이라는 3개의 사업분야로 구성된다. 우선 ‘저소득층 주거개선’ 사업의 대상은 국민기초생활보장 수급자 및 차상위계층 등 생계곤란 가구의 주택이며, 사업의 범위는 지붕, 벽, 천정, 바닥, 기둥 등 구조물 일체, 미장, 타일, 방수, 단열, 도배, 장판, 도색, 난방, 급배수, 전기, 가스 등을 포함하고 있다. 다음으로, ‘사회복지시설 정비’ 사업의 대상은 신고 및 미신고 시설을 모두 포함한 아동, 노인, 장애인, 부랑인, 모자보호, 여성선도시설 등이며, 사업의 범위는 ‘저소득층 주거개선’사업의 경우와 동일하다. 마지막으로 ‘저소득층 밀집지역 환경개선’ 사업의 경우는 그 대상이 달동네 등 저소득층 밀집지역의 도로, 공동화장실, 공동급수시설을 포함한 공동이용시설 일체로 설정되어 있다. 사업의 범위는 진입로, 골목 등 도로포장 및 보수, 공동화장실, 수도시설, 놀이시설 등 개보수, 사업비 범위내 관련 편의시설 신설 등을 포괄한다.

‘사랑의 보금자리 만들기’ 사업과 관련해서 의정부시 지역경제과 공공근로담당에서는 서비스의 최종전달주체로서 ‘사랑의 보금자리 만들기 사업단’을 구성하여 운영하고 있다. 이 사업단은 총 12명 내외로 외장반(4명: 목공, 미장, 조적, 보일러 등 외장사업 추진), 실내반(3명: 도배, 장판, 전기 등 실내사업 추진), 지원반(2명: 사업접수 및 현지 확인, 가설계 실시 등), 그리고 A/S반(3명: 개·보수시설에 대한 사후 점검 관리)의 4개반으로 구성된다. 사업단원은 공공근로자 중 기능소지자를 우선적으로 선발하고 있고, 기능소지자가 부족할 경우에는 관내 관련기술소지 자원봉사자를 활용하되, 공공근로자가 아닌 일반기술자를 반별로 1~2명 범위 내에서 별도로 고용하고 있다.

‘사랑의 보금자리 만들기’ 사업에서는 사업단 이외에도 ‘사랑의 보금자리 만들기 기술지원봉사단’을 구성하여 운영하고 있다. 이 기술지원봉사단은 전기·가스안전공사, 기술자격 소지 공무원, 관내 건설업체 종사자 등 관련 기술·기능소지자 등으로 구성되어 있으며, 시·군별로 개별 사업의 관련 공정에 자원봉사자의 협조를 받는 형식으로 자체 실정에 맞게 운영되고 있다. 또한 구성원은 자원봉사 형식으로 단시간 기술지도 및 시공에 참여하고 있다.

‘사랑의 보금자리 만들기’ 사업의 서비스전달과정을 살펴보면 다음과 같다. 우선 대상자 선정방식으로 초기에는 각 동사무소 사회복지담당공무원의 협조로 대상자를 선정하였으나 현재는 사회복지과와 별도로 대상자를 직접 방문하여 발굴하고, 서비스 제공 여부를 판단한다. 특히 수급자의 경우 본인명의로 주택을 보유하고 있는 경우가 없어 대상자 물색에 어려움을 겪고 있는 문제가 있다. 이렇게 대상자가 선정되면 공공근로자 중에서 기능인을 선정하여 서비스를 제공하고 있다. 그러나 부분적 수리과정에서 시설물을 전면 개보수하여야 하는 상황이 발생하기도 한다. 사후관리로는 사업완료 후 자재 등의 확인 후 수혜자 면담을 통하여 하자발생여부 및 활용도를 점검하고 있다.

‘사랑의 보금자리 만들기’ 사업과 관련된 문제점으로는 앞서서도 언급했듯이 사회복지과의 집수리사업과 수혜대상 및 서비스 내용이 유사함에도 상호간에 사업조정 및 업무협조 연계가 없다는 점이다. 이는 부서간 업무영역에 대한 의식 때문인 것으로 보이며 사업의 맥락이 다른 데서도 그 이유를 찾을 수 있다. 그러나 이러한 유사사업간 통합조정은 반드시 필요하다 할 수 있다. 특히 ‘저소득층 주거개선’ 사업의 경우에는 2000년 이후 벌써 5년째 진행됨으로써 현재는 사업대상발굴에 어려움을 겪고 있다.



<그림 4-2> 의정부시 주거복지서비스전달 흐름도

### 3) 요약 및 시사점

의정부시의 주거복지관련업무 중 저소득영세민 전세자금대출지원의 경우에는 해당주민으로부터 신청을 받아 자격조사 후 금융기관에 추천을 의뢰하는 정도의 업무에 그치고 있으며, 이러한 업무조차도 금융기관이 수행함이 바람직하다고 여기고 있다. 공공임대주택과 관련해서는 공급 및 관리 업무를 주택공사 및 주택관리공단의 업무로 인식하여 지차체의 업무영역 이외의 것으로 판단하고 있다.

의정부시 주택과에서 담당하고 있는 주거환경개선사업, 지역경제과 담당인 사랑의 보금자리만들기 사업 및 사회복지과 담당인 집수리사업은 비록 사업을 주관하는 부처 및 담당부서가 다르고, 사업의 범위와 규모에 있어 차이가 있지만 서로 유사한 성격을 지닌다. 따라서 서비스 중복의 문제가 발생할 수 있다. 그러나 관련 실무자들이 이러한 문제에 대해 인식하고 있음에도 부서간 사업조정과 정 및 업무협조가 없는 실정이다.

주거복지전달체계가 실효성있게 작동되기 위해서는 우선 중앙정부 부처 상호간의 정책조정이 중요하며, 광역단위에서는 지역적합형 시책의 개발과 기초자치단체간 전달체계의 평가의 기능이 중요하고, 기초자치단체단위에서는 지역 자원을 형성하고 동원하며 네트워킹하는, 즉 서비스전달주체를 형성하고 이를 수혜자에 연결하는 역할이 중요하다고 할 수 있다.

이에 기초자치단체는 행정체계의 상부로부터 전달되는 주거복지사업의 지침을 집행체계에 연결하여 수혜자에게 서비스를 전달하는 단계로서 매우 중요한 기능을 수행하게 된다. 따라서 실효성있는 주거복지 전달체계를 구축하기 위해서는 우선 기초자치단체의 각 부서별 기능을 재조정하는데 초점을 두어야 할 것이다.

### 3. 주거복지전달체계의 문제점

이 장에서는 주거복지전달체계를 주거복지관련 행정체계와 주거복지서비스를

전달하는 집행체계로 구분하되, 주거복지관련 행정체계는 주거복지 지원프로그램을 담당하고 있는 공무원에 대한 심층면담조사 및 설문조사 등을 통하여, 그리고 주거복지관련 집행체계는 지역사례(경기도 의정부시) 분석 등 통하여 전달체계의 실태를 파악하고 문제점을 도출하였다. 그 결과 우리 나라의 현재 주거복지 전달체계의 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주거복지관련 행정체계가 다원화되어 있다. 주거복지와 관련된 정책결정기관(건설교통부, 보건복지부 등)과 정책집행기관(행정자치부)가 분리되어 정책부처가 정책집행과정을 통제하기 어렵고 환류를 통한 정책조정이 어려운 구조이다. 또한 실태조사결과에서도, 지역마다 주거복지프로그램을 담당하는 부서(국/과)는 일관되지 않고 그 명칭조차 상이한 것으로 나타났다.

둘째, 주거복지전달체계의 구조가 수직적이고 상의하달식이다. 기본정책과 사업계획을 수립하는 중앙정부와 지침에 따라 업무를 수행하는 지자체(시도, 시군구, 읍면동의 3중구조)가 존재하는 구조로, 이는 정책집행을 지연시키고 형식화시키는 문제점 야기할 우려가 있다. 실태조사 결과에서도, 지자체별로 주거복지 종합계획을 수립하지 않고 있다는 의견이 81.9%로 나타났다. 즉, 지역실정에 적합한 주거복지정책이나 프로그램을 종합적으로 기획하고 집행하기보다는 상위 기관으로부터 지침을 수동적으로 하달받는 방식의 행정체계 하에서 주거복지 업무수행이 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 주거복지관련 전담인력 및 전문성이 부족하다는 점이다. 실태조사 결과, 주거복지 지원프로그램을 담당하고 있는 공무원의 전체업무 중 주거복지관련 업무가 차지하는 비중은 24.9% 정도로 나타나 주거복지전담인력이 부재한 실정이다. 또한 비록 조사의 어려움으로 인해 조사표본 중 비교적 업무가 특화된 사회복지직 공무원이 과반수를 넘는 한계가 있다는 점을 감안하더라도 1개 프로그램만을 담당하는 공무원의 비중이 절반에도 미치지 못하는 것은 업무의 전문성을 제대로 발휘할 수 있도록 인력을 활용하지는 못하는 실정을 말해준다. 그리고 주거복지프로그램 실무자 중 교육받은 경험이 없는 사람이 77.3%로 전문성을 향상시키기 위한 직무교육이 제대로 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다. 또한 업무

수행 중 발생하는 장애요인으로, 응답자의 28.5%가 직무관련 전문지식과 기술의 부족 및 기관내 전문적 지도감독의 부재를 지적하고 있다.

마지막으로, 주거복지 지원프로그램별로 또 서비스제공기관별로 대상자선정 기준, 지원내용 및 전달과정이 각각 별개로 운영되고 있고, 이들을 연계하는 체계가 미비하여 지원프로그램으로부터 제공되는 편익이 수혜가구에게 형평성있게 배분되지 못하고 있으며, 정책대상자에 따라 서비스 중복 및 단절 현상이 발생하고 있다. 특히 수요자 위주의 주거복지서비스를 제공하기에 미흡한 전달체계를 지니고 있다.

우선 주거복지지원 프로그램의 대상자선정기준이 프로그램에 따라 주택소유 여부, 청약저축가입여부, 주택규모, 전세금크기, 주택의 불량정도, 소득 등 다양하다. 그러나 주거복지정책 대상계층에게 보다 효과적이고 형평성있는 서비스를 제공하기 위해서는 주거복지정책의 대상자선정시 가장 중요하다고 판단되는 기준인 소득 및 주거 기준이 일관되게 적용됨을 전제로 하되 추가적으로 대상자의 사회적 특수성<sup>35)</sup> 등을 감안해야 할 것이다. 또한 지역사례분석 결과, 현재 기관 내에서 주거복지관련 유사업무에 대한 업무연계가 원활하지 못한 것으로 나타났다. 즉 서비스 중복의 문제가 발생할 수 있음을 관련 실무자들이 인식하고 있음에도 주관부처가 다르고 담당부서간 업무영역의 배타성 등의 이유로 부서간 사업조정과정 및 업무협조가 없는 실정이다. 특히 대부분의 주거복지 지원프로그램의 경우 대상자가 필요한 서비스를 받기 위해서는 관련 기관을 일일이 방문해야 수혜를 받을 수 있는 구조이다. 더욱이 지역의 주거복지관련 정책의 수립 및 집행 과정에 주민이 참여할 수 있는 기회 및 역할이 제한적이다. 실태조사 결과 현재 자신의 속한 기관의 경우 주거복지 지원프로그램의 개발 및 집행과 관련하여 지역주민의 의견을 수렴하여 반영하는 장치(담당인력, 상담센터 등의 조직)가 없다는 응답자가 85.4%로 나타났다. 따라서 수혜자가 느끼고 있는 불만이나 개선할 점들을 쉽게 업무담당자에게 전할 수 없는 실정이다.

---

35) 여기에서의 사회적 특수성에 해당하는 기준에는 노인, 장애인, 결손가정, 철거대상주민, 홈리스, 직업유무와 직업의 종류, 거주기간 등이 포함될 수 있다.

## 5

## 주요 외국의 주거복지 지원 및 전달체계 운영사례

이 장에서는 영국, 미국 및 프랑스의 주거복지 지원 및 전달체계 운영 사례를 살펴보았다. 우선 공공임대주택 공급, 주거비지원 및 주택개량지원과 관련된 주거복지 지원 프로그램이 무엇이 있고, 그 대상자 및 지원내용은 무엇인지를 검토하였다. 다음으로 이러한 프로그램과 관련된 행정조직은 어떠한지 또한 지역사회중심의 주거복지전달 체계는 어떻게 운영되고 있는지를 살펴보았다. 그리고 이러한 외국의 사례가 우리에게 주는 시사점을 요약하였다.

### 1. 영국

영국의 주거복지는 “모든 사람에게 쾌적한 주거(decent home) 기회를 제공하고, 이를 통해 사회통합(social cohesion), 안녕(well-being), 자기의존감(self-dependence)을 제고”한다는 정책 목표 하에서 각종 제도가 마련되고 있다.

#### 1) 주거복지 지원프로그램

##### (1) 공공임대주택 공급

##### ① 주요 내용

임차가구를 위한 공공임대주택제도는 지방정부가 직접 국가의 용자를 받아 주택을 공급하는 공영주택(council housing 또는 local government housing)과 비영리민간기관인 주택조합(Housing Association)<sup>36)</sup> 등이 운영하는 공공임대주택

으로 구분된다.

영국의 주택점유형태 분포는, 자가소유 약 70%, 공공임대 19%, 민간임대 10%이다. 임대주택의 비율은 30%정도를 차지하고 있으며, 또한 전체 주택재고 중 공공임대주택이 20%를 차지하고 있어 공공주택의 비율이 상당히 높은 편이다(2003년 기준, <표 5-1> 참조). 그러나, 공급주체별 주택건설 실적을 살펴보면, 1992년 이후 공공부문 건설주택은 5% 미만에 머무르고 있으며 공공임대주택의 민간 매각 등 민간부문으로의 전환이 두드러지고 있다.

<표 5-1> 영국의 주택소유권 유형별 가구분포 비중(England 2003/04)  
(단위: 1,000 가구)

구분	소유 유형									
	자가소유			공공임대			민간임대			총계
	순수 자가	모기지 구입	소계	지방 정부	RSL	소계	비가구 셋집	가구 말린 셋집	소계	
2001/02	5830 (29%)	8456 (42%)	14286 (70%)	2784 (14%)	1240 (6%)	4023 (20%)	1407 (7%)	553 (3%)	1960 (10%)	20269 (100%)
2002/03	5882 (29%)	8504 (42%)	14386 (70%)	2740 (13%)	1255 (6%)	3995 (20%)	1489 (7%)	553 (3%)	1960 (10%)	20269 (100%)
2003/04	5965 (29%)	8484 (41%)	14449 (71%)	2452 (12%)	1450 (7%)	3903 (19%)	1505 (7%)	630 (3%)	2113 (10%)	20487 (100%)

주: 2003/04년 자료는 부분적임

자료: Survey of England Housing(SEH), Office of The Deputy Prime Minister(England 2003/04)

## ② 대상자 선정

지방정부는 입주자선정시 임차인의 지불능력에 대한 적격성 판단기준을 규정

36) 최근 Registered Social Landlords로 개칭되었다.

하고 있다. 적격성 판단 기준은 지방정부마다 다소 차이가 있으나 거주기간, 연령 및 가구구성, 주거상태 및 소득수준 등이 포함된다(윤주현 · 김근용 외, 2002: 208)

주택관리와 관련하여 공공임대주택 입주자들에게는 주택관리업무에 개인의 의견을 개진할 수 있는 권리, 적절한 수리를 받을 수 있는 권리 등이 부여되고 있다. 또한 지방정부의 주택관리를 위한 자문위원회에 입주자대표를 파견할 수 있는 권한을 가진다.

영국의 공공임대주택 거주자의 경제적 특성을 살펴보면, 현재는 실업자, 퇴직자, 그리고 경제적 활동이 없는 사람들의 비중이 더욱 높아지고 있다. 특히, 퇴직자를 포함하는 노년층의 비율(36%)이 높다(<표 5-2> 참조).

<표 5-2> 공공임대주택 거주자의 경제적 상태

(단위: 1,000 가구)

소유 유형	가구의 경제적 상태						
	고용			실업	퇴직자	경제활동 없는 사람	총계
	전일제	시간제	소계				
자가소유	8,846(61)	968(7)	9,813(68)	120(1)	4,016(28)	500(3)	14,449(100)
공공임대주택	846(22)	371(10)	1,217(31)	141(4)	1,400(36)*	1,145(29)	3,903(100)
council	491(20)	208(8)	700(29)	89(4)	938(38)	726(30)	2,452(100)
RSL	354(24)	163(11)	517(36)	52(4)	463(32)	419(29)	4,150(100)
민간임대	1,304(61)	188(9)	1,492(70)	70(3)	254(12)	319(15)	2,135(100)
총계	10,995(54)	1,527(7)	12,522(61)	331(2)	5,670(28)	1,964(10)	20,487(100)

자료: Survey of England housing, ODPM, 2003/04.

### ③ 지원내용

전반적인 지원내용을 살펴보면, 크게 자가촉진제도와 공공임대주택공급제도로 구분된다. 자가촉진제도는 공공임대주택 임차인 또는 대기자를 대상으로 하며, 공공임대주택은 저소득 취약계층에게 공급되고 있다(<표 5-3> 참조).

<표 5-3> 영국의 공공임대주택 정책 개관

제도	대상	내 용
자가 촉진 제도	공공임대주택 임차인 또는 대기자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구입권(Right to buy) : 공영주택에 2년 이상 거주한 세입자를 대상으로 할인된 가격으로 공영주택을 판매</li> <li>· 획득권(Right to acquire): 주택조합주택 세입자에게 할인된 가격으로 주택을 판매</li> <li>· 지분공유제도(Home Buy): 주택조합에게 집의 일부 지분을 사고 나머지는 임대료로 지불</li> <li>· 주택구입융자제도(Home Buy) : 주택조합주택 세입자와 공영주택 대기자를 대상으로 구입주택가격의 25%를 무이자로 융자</li> <li>· 현금유인제도(Cash incentive schemes) : 공공임대주택 세입자들에게 민간부분에서 주택을 구입하도록 보조금을 지급</li> </ul>
공공주택공급	저소득층 취약계층	· 지방정부와 주택조합에 보조금 지급

자료: <http://www.housing.dtlr.gov.uk>(서울시정개발원, 2000에서 재인용)

### ④ 운영 및 관리

공공임대주택의 공급은 주로 지방정부와 주택조합이 함께 맡았으나, 1988년 주택법 제정 이후 공공임대주택과 관련된 지방정부의 역할은 주택의 공급자가 아니라 공공임대주택이 제대로 기능을 하도록 하는 전략적인 유도자로 변모하고 있다.

지방정부는 저소득층을 위한 공공임대주택 공급에 있어 실질적 주택행정을 담당하여 공영주택의 건설 및 관리, 불량주택의 개량, 불량주거지역 정비(slum clearance), 자가주택 융자, 주택조합에 대한 융자 그리고 임대료 보조 등에 있어

중요한 역할을 담당하고 있다.

영국의 임대주택 운영주체는 주택공사, 주택조합, NHO, TMO 등이 있으며, 이들의 특성 및 활동내용을 <표 5-4>와 같다.

<표 5-4> 영국의 임대주택 운영주체

구분	특성 및 활동내용
주택공사 (Housing Corporation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비관료적 공공법인</li> <li>○ ODPM의 후원을 받아 운영되고 있으며 단체장은 ODP M에서 임명</li> <li>○ 투자와 재건설, 규제와 최선의 가치, 법인 서비스를 제공하는 3개의 조직으로 이뤄졌으며 9개의 사무실과 600명의 직원 근무</li> </ul>
주택조합 (Housing Association)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ RSL을 포함하여 2,000여개가 있으며 약 14,500호의 주택을 관리</li> </ul>
NHO (Neighbourhood Office)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역을 기반으로 구성되고 있는 지방자치단체의 주택관리팀</li> </ul>
TMO (Tenant Management Organization)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 입주자 관리조직으로 MMA(Modular Management Agreement)에 따른 실시간 운영과 유지 및 보수 등의 서비스를 입주자에게 제공</li> <li>○ 한정된 지역 내에서 임차인을 대표하고 운영하는 책임기관으로 secure 입주자와 전체 입주자의 최소 20% 이상의 구성원으로 구성</li> <li>○ 지방자치단체는 25가구 이하의 TMO 구성을 신청할 경우 허용하지 않을 수 있음</li> <li>○ TMO 설립이 허용되면 정부에서 제공하는 교육기관을 선택하고, 관리교육은 주택법이 정한 기금을 통해 75%를 지원</li> <li>○ 대부분의 TMO는 직접적으로 선출된 사람들과 지자체의 파견공무원으로 구성되며 임차인을 중심으로 운영</li> <li>○ 모든 임차인들이 5년마다 운영의 지속여부를 투표에 의해 결정</li> <li>○ 현재 약 200개의 TMO 조직이 84,000개의 주택을 운영하고 있으며, 이는 영국 전체주택의 3% 정도의 비중을 차지</li> </ul>

자료: 장영희. 2003. 「공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선방안」. 서울: 서울시정개발연구원. pp.135-136에서 재인용

## (2) 주거비보조

### ① 프로그램 및 대상자

영국의 주거비보조에는 임차인을 대상으로 하는 주거급여(Housing Benefit; HB)와 저소득자가소유자를 대상으로 하는 기초생활비(Income Support) 수령자의 모기지이자상환프로그램이 있다(Kemp, 1994). 여기에서는 임대료보조인 주거급여에 대해 언급하기로 한다.

주거급여의 목적은 “저소득계층이 가구규모에 맞는 적절한 가격의 주거에 대해 임대료를 지불하도록 돕는데 있다”(DSS personal communication, 23.2.96). 즉 가구가 주거비를 지불한 후에도 기초생활비 정도의 순소득을 지니도록 보장해 주고 있으며, 이러한 주거급여는 복지정책 뿐 아니라 주택정책에 있어서 중요한 역할을 한다.

주거급여의 대상자는 가구주 소득이 일정소득 이하(2004년 기준 자산 16,000파운드 이하)의 저소득 임차인이 주된 지급대상이며, 3,000파운드~16,000파운드의 자산을 가진 경우에는 자산에 따라 감면된 금액을 지급한다. 일반적으로 기초생활급여(Income Support) 대상자나 가족공제(Family Credit) 대상자는 최고액을 수급할 수 있다.

주거급여는 사회보장부(Department of Social Security) 감독하에서 지방정부가 관리하는 사회보장체계의 일부로 공영주택 거주임차인에게는 임대료할인(rent rebates), 민간임대주택 및 주택조합 임차인에게는 임대료수당(rent allowances)이 제공된다. 주거급여를 받을 수 있는 임차가구에 대한 몇 가지의 예외가 있다. 가까운 친척과 함께 사는 임차인들은 주거급여의 대상자가 아니며, 대부분의 학생들도 1990년에 대상자에서 제외되었다. 제외되지 않는 학생들은 장애학생 및 자녀가 있는 학생들을 포함한 취약한 집단인 경우이다. 학생들을 제외시킨 근거는 사회보장체계는 학생들을 지원하기 위한 적절한 수단이 아니며, 이들은 교육관리체계를 통해 재정적 지원을 받아야 한다는 점이다(Kemp, 1997).

## ② 보조금 산정방식

주거급여액수 계산의 기준은 기초생활비에서 출발한다. 기초생활급여 대상인 임차인은 적정임대료만큼의 주거급여를 받는다(만일 독립적인 동거인이 있다면 적정임대료로부터 공제가 행해짐). 반면 기초생계급여대상이 아닌 임차인의 경우 주거급여액은 순소득과 적정생활비(applicable amount)를 비교함으로써 계산된다. 이 때 적정생활비는 대부분의 경우 기초생활급여(Income Support benefit rates)와 동일하다(Kemp, 1997).

적정생활비는 개인급여와 추가수당으로 구성되는데, 개인급여는 연령 및 대상자가 독신인지 또는 결혼 혹은 동거 커플의 일방인지에 따라 달라진다. 추가수당은 노인 및 장기간 환자인 경우 혹은 장애인인 경우와 같은 추가적인 욕구(needs)가 있는 경우에 적정생활급여에 포함된다.

가구의 순소득이 적정생활비보다 높을 경우 주거급여액은 순소득이 적정생활비를 초과하는 부분의 65%만큼 100%에서 감하여 계산된다. 만일 주거급여액 1주일에 50pence 이하로 떨어지면 주거급여는 지급되지 않는다. 기초생계급여대상이 아닌 가구의 주거급여액 산정공식은 다음과 같다.

$$HB = R - 0.65(Y-IS)$$

HB : 임대료보조금액

R : 적정임대료(eligible rent)(독립적인 동거인에 대해서는 공제함)

Y : 순소득

IS : 적정생활비(기초생활급여)

이 때 적정임대료는 주택이 임대되기 전에 주거급여의 목적을 위해 임대료사정관이 결정한 적절한 수준의 시장임대료이다(Eastall, Hughes and Wilkinson, 1993; Kemp, 1994). 임대료사정관은 ① 임대료가 시장가격보다 높은지 여부 ② 임대료가 시장에서 가장 최고의 주택이라는 관점에서 예외적으로 높은지 여부 ③ 가구의 규모나 구성을 고려할 때 주택이 부적절하게 크지 여부를 결정한다.

만일 임대료가 시장가격보다 높다면 임대료사정관은 적정한 시장임대료가 얼마인지를 결정한다. 적정한 시장임대료는 주거급부를 받지 않는 자가 그 주택에 거주할 경우 지불해야 하는 임대료로 정의된다. 만일 임대료가 과도하게 높다고 판단될 경우 임대료사정관은 어떤 주택에 대해 과도하게 높지 않은 '최대의 적정임대료'가 얼마인지를 결정한다. 주택이 특정한 규모기준을 초과할 경우 임대료사정관은 수혜자의 욕구를 넘지 않는 유사한 주택의 개념적 시장임대료를 결정한다(Ward and Zebedee, 1995).

그러나 1996년 1월 이후의 신규의 주거급부 수혜자 혹은 이 시점 이후 이사한 기존 수혜자는 변화된 방식에 따라 보조금을 받게 되었다. 새로운 제도하에서 자율화된 주택에 거주하는 민간임차인에 대한 보조금액을 계산할 때 고려되는 임대료는 다양한 주택유형과 규모에 대한 지역기준임대료(local reference rents; LRR)에 의해 영향받는다. 그들의 주택에 설정된 LRR보다 낮은 적정임대료를 지닌 수혜자는 그들 임대료 전부가 주거급부액 산정시 고려된다는 점에서 변화가 없다. 그러나 LRR보다 임대료가 높은 경우, LRR보다 낮은 임대료 부분은 전부 감안되거나 LRR보다 높은 부분은 절반만 반영된다. 이러한 LRRs는 지역의 임차시장의 특성을 반영하면서 다양한 유형의 주택과 규모에 따라 달라지며, 각 지역주택시장에 대해 임대료사정관에 의해 설정된다. 대체로 LRRs는 다양한 유형들의 주택의 임대료의 중위값으로 설정되며, 과도하게 높거나 과도하게 낮은 임대료는 무시된다(Kemp, 1997).

### ③ 운영 및 재정

영국의 경우 사회보장부(Department of Social Security; DSS)<sup>37</sup>가 주거급부체계와 관련된 전반적인 구조 및 세부규칙을 관할하고 있으며, 일상적인 행정은 지방정부가 수행하고 있다. 기초생활보장(Income Support) 체계는 Benefit Agency의 지방사무소에서 관리되는데, 이는 DSS의 관할 하에 있다.

모기지이자에 대한 보조금은 완전히 중앙정부의 재정으로 충당되나, 주거급부

37) 현재 노동연금청(Department of Work and Pension)

의 자금조달은 상당히 복잡하며, 공영주택 임차인에 대한 임대료할인(rent rebates)과 민간 및 주택조합의 임차인에 대한 임대료수당(rent allowances)간에 차이가 있다. 일반적으로 영국의 임대료수당지출(rent allowance expenditure)의 95%는 DSS가 지불하며, 나머지는 지방정부가 매년 중앙정부로부터 받는 포괄적 보조금(block grant)으로 지방정부가 충당한다.

이 외에도 주거급부의 과다지급 및 소급보상을 할 수 있을 정도로 재정적으로 여유가 있는 지역의 경우 0%에서 60%까지의 낮은 반제율(rate of reimbursement)이 적용된다. 이는 지방정부가 자유재량할 수 있는 부분에서 주거급부체제와 관련된 비용을 관리할 수 있는 인센티브를 주기 위함이다(Kemp, 1997).

### (3) 주택개량 지원

영국 정부는 열악한 주거환경이 거주자의 건강뿐만 아니라, 거주지역 주민의 삶의 질에도 영향을 미칠 수 있다고 보고, 소유재산을 관리·유지하는 책임이 일차적으로는 개개인에게 있으나, 정부 역시 국민 개개인이 거주하는 주택의 질을 향상시키는 데에 책임이 있다는 관점을 지닌다. 영국의 경우 주택의 80%가 민간 부문에 속해 있고, 주택 소유자들은 매년 주택 개보수에 160억 파운드 이상을 지출하고 있다. 그러나, 노인가구 등 일부 취약계층은 주택을 개보수하는 데에 필요한 비용을 충당하기 어려우며, 지방정부는 이를 원조하는 데에 중요한 역할을 담당하고 있다. 2001년 현재 민간부문의 주택 중 약 57%는 비교적 양호한 상태의 주택에서 거주하고 있는 것으로 파악되었는데, 영국 정부는 주택개량 지원정책을 통하여 2010년에는 이 비율을 약 70%로 상승시킬 것을 목표로 하고 있다.

주택의 유지·관리를 지원하는 제도로는 주택개량보조금(Housing Improvement Grants)을 들 수 있는데, 이는 개조보조금(Renovation Grants), 장애시설보조금(Disabled Facilities Grants), 주택수리보조금(Home Repair Assistance Grants) 등으로 구성되어 있으며 자가소유자, 지주, 민간임대 세입자 등이 모두 신청할 수 있다.

또한, 영국에서는 일정한 지역에서 개량의 효과를 높이기 위하여 지역 자체를 개량지역으로 정할 것을 입법화하고 있다. 이러한 지역재생제도(Housing Renewal

Area)는 주거지역에만 지정되고 지방정부가 지정을 취소하지 않는 한 지정효과는 계속 유지된다.

### ① 개조보조금(Renovation Grants)

이는 주택을 거주하기 편리하게 개조 또는 수리하는 데에 비교적 큰 규모의 비용이 요구될 때 지원할 수 있는 프로그램으로, 개조보조금이 지원되기 위해서는 수리가 불가피할 정도의 심각한 파손이나 습기 등에 개조가 이루어져야 하며, 이를 통하여 적절한 난방·조명·환풍·온냉수 공급시설·취사설비·샤워시설 등이 제공되어야 한다.

이 프로그램은 만18세 이상의 급여 및 세액공제와 관련된 소득이 있는 경우에 신청 가능하며 재산규모를 산정하는 자산조사를 통하여 지급대상자를 선정한다. 보조금 신청일로부터 3년 이상 해당 주택에 거주 또는 임차하고 있는 경우에 신청 가능하데, 35,000파운드 이하의 주택인 경우에는 3년 이상 거주 또는 임차의 규칙(3-year occupancy rule)이 적용되지 않는다.

수혜자는 이 프로그램을 통하여 최대 20,000파운드까지 지원받을 수 있으며, 개조비용이 지급가능한 보조금액을 초과할 경우에, 신청인은 차감잔액을 지불하여야 한다.

지방정부의 주택개량국(Home Improvement Agency)에서 보조금 신청과 관련된 업무를 담당하고 있으며, 보조금을 신청하고 나서 수리를 시작하기 전에 주택개량국에 보고하여야 한다.

### ② 장애인관련 편의시설 보조금(Disabled Facilities Grants)

장애인관련 편의시설 보조금은 주택 내부 및 주변에서 자유로이 이동하도록 편의를 제공하고, 주택내부에서 필요한 시설에 접근이 용이하도록 하기 위해 지원된다. 이는 장애인뿐만 아니라 그들과 함께 거주하고 있는 동거인들의 거주안전을 도모하기 위함이다. 보조금이 지원되기 위해서는 수리가 불가피할 정도의 심각한 파손이나 습기 등에 대한 수리가 이루어져야 하며, 이를 통하여 적절

한 난방·조명·환풍·온냉수 공급시설·취사설비·샤워시설 등이 제공되어야 한다.

이 보조금은 자가소유자 또는 임차인인 경우에 신청가능하며, 필요하다면 이를 증명할 수 있는 서류를 해당지역 사무소에 제출해야 한다. 또한 집주인은 장애를 가진 임차인 또는 장애인과 함께 동거하는 임차인을 대신하여 신청할 수 있다. 그리고 보조금지급 조건기간(5년) 동안 해당 주택을 주 거주지로 할 것이라는 내용을 진술한 증명서에 신청인의 서명이 필요하다. 보조금지급시에는 장애인과 배우자의 소득 및 재산 등에 대한 자산조사를 실시하며, 장애인이 소득보조(Income Support), 소득기초형 구직자 급여(Income-based jobseeker's allowance), 또는 연금공제(state pension credit)를 수령하고 있는 경우에는 자기 부담이 없다. 장애인의 자산이 선정기준을 초과할 경우에는, 수리비용에 대해 일부를 자기부담으로 해야 한다.

장애관련 편의시설 보조금을 지원할 수 있는 내용은 첫째, 자동개폐문 및 경사로 설치 둘째, 장애인을 혼자 두어도 안전하게 특수 개조된 방의 제공 셋째, 접근이 용이하도록 거실이나 생활공간 구성 넷째, 침실, 부엌, 화장실, 세면기, 욕조 등에 접근이 용이하도록 계단 승강기 등을 설치 다섯째, 장애인의 욕구에 적합한 난방시스템의 제공 여섯째, 사용이 편리한 난방 및 조명 조절기의 설치 일곱째, 주택 근처로 이동이 편리하여 장애인이 자신의 배우자나 자녀 등을 보살피기 용이하게 하는 일 등이 해당된다. 이를 위해서는 최대 25,000파운드까지 지원받을 수 있으며, 소요비용이 최대지급보조금을 초과할 경우에, 지방정부의 자유재량 권한에 의해 임의로 보조금을 추가로 지급할 수도 있다. 또한 신청인은 자격을 갖춘 건축 및 측량기사를 고용하여 작업을 계획하고 감독할 수 있으며, 보조금에는 이들의 고용비용 및 수리비용이 포함된다.

지방정부의 주택개량국(Home Improvement Agency)에서 이 보조금의 신청과 관련된 업무를 보고 있으며, 보조금을 신청하고 나서 수리를 시작하기 전에 주택개량국에 보고하여야 한다. 주택개량국은 건축 및 측량기사에게 작업계획서 또는 도면을 제공받아 이를 검토할 수 있으며, 수리계획이 실행가능하지 않다고

판단되면 보조금 지급을 거절할 수 있다. 주택개량국은 신청서를 받은 날로부터 6개월 이내에 보조금지급에 대한 결정문을 송부하여야 하며, 보조금은 수리비용 지불에 대한 송장(invoice)에 따라 지급된다. 단, 신청인이나 신청인의 가족이 행한 수리나 서비스에 대한 송장에 대해서는 보조금이 지급되지 않는다. 보조금은 수리가 완료된 후에 전액지불되거나, 진행과정에서 분할 지급될 수 있다.

### ③ 주택수리 보조금(Home Repair Assistance Grants)

이는 주택을 거주하기 편리하게 개조 또는 수리하는 데에 5,000파운드 이하의 비교적 작은 규모의 비용이 요구될 때 지원가능한 프로그램이다. 대상자는 만18세 이상이고, 소득보조(Imcome Support), 주거급여(Housing Benefit), 소득기초형 구직자 급여(Income-based jobseeker's allowance), 지방세금공제(Council Tax Benefit)와 같이 소득과 관련된 급여 중 적어도 하나의 급여를 지급받고 있는 경우에 해당된다. 대상자 선정에 필요한 자산조사는 실시하지 않으며, 2,000파운드 이하의 수리비용일 경우에는 신청인에게 비용지불을 요구하지 않는다.

주택수리 보조금이 지원할 수 있는 내용은 첫째, 비용절감의 목적이 아닌, 온수탱크, 보일러, 또는 난방장치 수리 및 교체 둘째, 심각한 배관 파열 셋째, 상습적인 목재류의 부패 넷째, 전기회로가 위험하다고 판단되는 경우에 배선교체 등이 해당된다. 이외의 예외적인 상황에서는, 주택개량국의 주택관련서비스관리자(Housing Services manager) 또는 주택개량관리자(Housing Renewal Manager)의 자유재량에 따라 최대 5,000파운드까지 지원받을 수 있다.

지방정부의 주택개량국(Home Improvement Agency)에서 보조금 신청과 관련된 업무를 보고 있으며, 보조금을 신청하고 나서 수리를 시작하기 전에 주택개량국에 보고하도록 하고 있다.

### ④ 주거지 재생지역 (Housing Renewal Area)

지방정부의 주택관련당국은 민간영역 개보수정책의 일환으로 노후화된 지역을 재생지역으로 지정하여 개량사업을 촉진시키고 있으며, 대상자는 주거지 재

생지역으로 선정된 지역에 거주하는 거주자이다.

지방정부는 거주자들에게 지역의 쾌적성을 향상시키고자 하는 계획을 알리고 경우에 따라서는 토지를 강제 또는 협의에 의해 취득할 수 있으며, 주거지 개량 지역으로 선정된 지역 내의 주택에 대해서는 보조금이나 용자를 주어 개량을 보조하도록 하고 있다. 이 프로그램은 지방정부의 주택부(housing department)에서 운영 및 관리를 담당하고 있다.

## 2) 주거복지전달체계 구성 및 업무

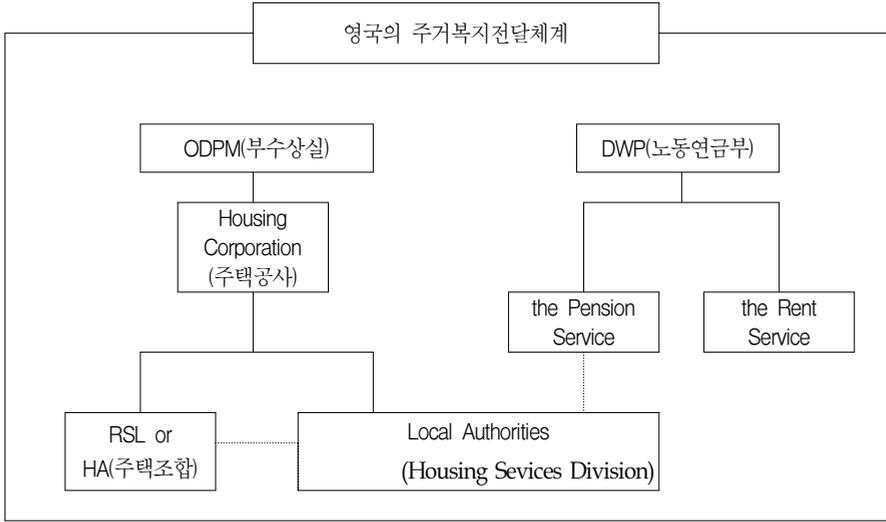
### (1) 중앙정부

영국은 중앙정부에서 정해진 주택관련 정책 및 지침을 지방정부에서 현실적으로 수행할 수 있도록 지방정부에게 자유재량권한을 부여하고 있다. 따라서, 세부적인 집행 내용은 지방에 따라 차이를 보인다.

중앙정부 부처 중 공공임대주택 공급과 관련한 업무는 이전에 교통 및 지방행정부(Department of Transport, Local Government, and the Regions; DTLR)에서 담당해오다 최근에는 부수상실(Office of the Deputy Prime Minister; ODPM)로 이관되었고, 여기에서는 이 뿐 아니라 주거급부 이외의 보조금과 관련된 업무를 총괄하고 있다.

주택공사는 부수상실의 후원을 받아 지방의 주택조합(housing association)과 Registered Social Landlord(RSL)를 운영을 감독하고 관리하는 역할을 수행한다. RSLs와 지방정부는 장애인, 노인, 홈리스, 저소득층을 포함한 공공임대주택의 공급과 유지 및 관리를 담당하는 기관이다.

주거급부와 관련된 업무는 노동연금부(Department of Work and Pension)의 연금부(the Pension Service)와 임대료청(the Rent Service)에 담당하며, 전자는 급여를 제공하며 후자는 적정급여를 결정하고 조사업무를 담당한다.



<그림 5-1> 영국의 주거복지전달체계 개관

① 부수상실 (Office of the Deputy Prime Minister)

부수상실은 2002년 주택, 정책기획, 지방분권, 지방정부와 소방서비스 등의 책임을 맡은 독자적인 중앙정부 부서로 신설되었다. 이 조직은 영국의 주거정책의 책임 부처로서, 정부는 이 조직을 통해 긍정적인 주민투표 결과가 있거나 새로운 지주조합이 주택공사에 등록할 경우 지방정부계획을 승인한다. 등록된 지주조합은 RSL이 되며 대개는 지역주택회사(Local Housing Companies)나 다른 형태의 주택조합이 된다.

② 임대료청(The Rent Service)

임대료청은 현재 노동연금부(DWP)의 집행기관의 하나이며 2004년 4월에 부수상실(ODPM)로부터 노동연금부(DWP)로 통합되었다. 담당업무를 살펴보면, 첫째, 주거급여 산정을 수행한다. 즉 주거급여 신청자가 주택 시장의 임대료보다 많은 금액을 급여로 요구하는지 여부 등을 파악한다. 둘째, 공정한 임대료 수준을 결정한다. 셋째, 지주에 대한 주택개조보조금 요청 금액의 효과에 대해 지방정부에 조언을 제공한다. 넷째, 임대료 산정을 수행함과 동시에 공공과 민간영역 내의 다양한 고객에 대한 보다 많은 정보를 제공한다.

이 조직의 전체 업무 중 약 88%정도가 주거급부와 관련한 급여액 산정과 조사 업무이며, 약 12%만이 공정임대료(Fair Rents)와 관련된 업무이다. 부수상실이 정책과 법률에 관한 책임을 맡고 있기 때문에, 이와 관련된 업무는 감소하고 있는 추세로 나타나고 있다.

### ③ 주택공사(Housing Corporation)

주택공사는 부수상실의 후원을 받는 비정부부서(Non-Departmental) 성격의 공공기관으로서, '지역사회의 주거기준 제고'를 설립 목적으로 한다. 1974년 이후 주택공사는 기금조성의 주요한 메커니즘인 ADP(Approved Development Programme)를 활용하는 RSLs 재정의 주공급자 역할을 수행해 오고 있다.

주택공사는 새로운 조직의 계획, 구조와 등록기준을 충족시키고 모든 RSL에 적용되는 규제 기준을 충족시키도록 그들의 운영능력을 사정하는 역할을 담당한다. 즉, RSLs을 규제하고 임대주택에 대한 정부보조금을 배분하는 책임을 지닌다. 또한, 예정된 RSLs의 등록 기준을 정하고, 이들이 운영과 주거서비스 제공에서 충족시켜야 할 규약(regulatory code)을 정한다.

주택공사의 주요 목적은 다음과 같다. 첫째, 가시적이고 적절히 지배를 받으며 효율적으로 운영되는 주택조합을 촉진한다. 둘째, 안정적이고 지속가능한 지역 사회를 유지하고 조성하기 위해 투자한다. 셋째, 현대적이고 고객 중심적인, 미래 지향적인 조직과 변화를 선도하는 조직이 되도록 한다. 넷째, 주택조합 내 임차인의 권리를 옹호한다. 다섯째, 주택공사는 지역주거전략의 우선순위를 충족시키기 위한 ADP의 기획, 운영, 전달에 대한 책임을 맡고 있으며 여기서 지역주거전략(Regional Housing Strategy)은 지방정부 지역사무소와 주택공사지역사무소의 대표자로 구성된 지역주거위원회에 의해서 결정이 이루어지도록 한다.

### (2) 지방정부

주거급부와 관련된 업무는 지방정부 내 주거 및 주택 서비스 지원부(Housing & Home Support Services Division) 산하의 주거급부 사무국(Housing Benefit Office)에서 총괄한다. 또한 주거급부의 신청 및 급여와 관련된 문의사항은 주거

급부 콜 센터(Housing benefit call center 또는 Housing benefit customer center)에서 처리한다. 주거급부 이외의 보조금 및 공공임대주택 공급과 관련된 업무는 주택진단국(Housing Advice Office)에서 총괄한다.

영국에서의 지방정부는 정부의 주거정책 전달체계의 핵심이며, 이는 대부분의 주거지원이 지방정부를 통해서 집행되기 때문이다. 단, 주거투자프로그램(housing investment program), 주요한 수리보조금(major repairs allowance)의 경우는 중앙에 의해서 집행이 이루어진다.

또한 지방정부는 홈리스(homelessness)를 포함한 지역의 주거복지욕구에 대한 적절한 사정을 실시하고, 이에 기반해서 각 지역 내의 모든 주거에 대한 전략을 수립해야하며 각 지역여건을 감안하여 가용자원을 최적으로 활용할 수 있는 방안을 강구해야 한다.<sup>38)</sup>

주거에 대한 지방정부의 지출은 RSLs과 민간영역, 주로 주택개조보조금에 대한 지원 뿐만 아니라 주택재고의 증대와 개조를 위해 이루어진다. 주거서비스 관련 지출은 <표 5-5>에서 보듯이 지방정부의 예산지출에서 여전히 가장 큰 비중을 차지하는데, 2003/04년의 경우 서비스 관련 총 지출 중 주거부문이 차지하는 비율은 28%로 나타났다.

<표 5-5> 영국 지방정부의 서비스 관련 예산지출 현황

(단위: 백만 £)

구분	2001/02	2002/03	2003/04
교육	2,064(21%)	2,287(19%)	2,749(23%)
교통	1,877(19%)	2,461(21%)	2,400(20%)
주거	3,110(32%)	3,828(34%)	3,461(28%)
기타	2,690(28%)	2,932(26%)	3,552(29%)
서비스 관련 총 지출	9,741(100%)	11,508(100%)	12,162(100%)

자료: Local Government Finance Statistics division of ODPM, 2004.

38) 홈리스법(1996년 주거법 제7장)에 의하면 지방주거당국은 홈리스와 홈리스 예방에 대한 조인과 정보는 지역 내 누구에게나 무료로 제공이 이뤄지도록 규정하고 있으며, 주거당국은 자격이 있는 모든 노숙인 지원자에게 도움을 제공해야만 하며, 그 지원수준은 지원자(applicant)의 상황에 따라 이루어지도록 하고 있다. 이를 위하여 홈리스 당사자는 비자발적인 홈리스라는 점과 주거에 대한 우선적 욕구가 있음을 나타낼 의무가 있다(이 때 취약아동과 임산부가 있는 가정과 고령, 질병, 장애 또한 기타의 특별한 욕구가 있는 사람들의 경우 우선순위를 둔다).

한편 중앙정부에서는 지방정부가 수립해 가야 할 주거전략(Housing Strategy)에 대한 지침을 제시하여, 우선순위 설정, 정책 포괄범위, 지역발전을 위한 효과적인 방법의 활용이 이루어지도록 하고 있다.

지방정부의 주거전략에는 지역 내 주택 관련 주요 측면들이 모두 포괄되도록 하고 있는데, 이는 전 영역에 걸친 주택시장 분석내용, 주택의 수요와 공급 간의 불균형 현황, 주택가격, 임대료, 지역소득과 비교한 적절한 가격현황, 홈리스현황, RSLs·민간사업자·도시개발업자(urban regeneration companies) 현황을 비롯하여, 전 영역에 걸친 주택재고의 상태가 법적 주거기준의 충족(fitness), 적절한 수준의 주거시설 및 서비스 제공(decent home), 에너지 효율성(energy efficiency)을 만족해야 한다는 요건이 포함된다. 또한, 지역사회 통합을 위한 주택의 역할과 다양한 사회의 특수한 욕구(일반임차인과 거주자의 참여, 흑인과 소수민족 집단, 특별한 욕구를 가진 인구, 장애시설 개조)를 반영하고, 주택과 관련한 폭넓은 쟁점(임대전략, 반사회적 행동, 주거급여 행정, 이웃 개조와 개발), 5년~10년 동안의 지방정부 주거전략의 평가방법에 대해 제시하고 있다.

정책의 우선순위를 설정하고 실천전략을 개발하기 위해 주거전략에 포함되어야 할 내용에는 지역사회의 목표와 관련 공급기관들의 목적, 국가, 지방정부, 지역 등 우선순위, 주택시장의 핵심적인 특징과 주택시장이 진전되는 방식, 기부금을 포함한 가용한 재정자원, 현재와 미래의 상황분석에 기반한 실천의 우선순위 설정, 우선지역의 개발을 위한 선택의 근거 분석, 명확한 실천계획 설정, 그리고 추진 일정의 수립 등이 포함된다.

특히 이와 같은 주거전략의 수립 과정에서는 이해당사자들과 지역거주자 모두가 참여하도록 하여, 주거전략이 이들의 의사결정의 산물이 되도록 강조하고 있다. 또한 지역의 특성, 지방정부 내의 충분한 정보에 근거해서 상대적인 우선순위에 따라 의사결정이 이루어지도록 하고 있으며, 상이한 지역들 간의 연계, 이를 통한 잠재적인 상승효과를 보장하는 절차를 취하도록 하고 있다.

최근의 주거전략은 부수상실이 매 3년~5년 단위로 제시한 예상되는 목표기준을 달성하는 것이며, 그 기간동안 지방정부는 전략수행의 개선과 진전을 도모하

기 위해 모든 이해당사자들에게 간략한 최신자료 등 충분한 정보를 제공해야 한다. 이와 관련한 주거전략의 평가지표를 살펴보면 <표 5-6>과 같다.

<표 5-6> 영국 주거 전략(Housing Strategy)의 평가 지표

구분	평가 지표
현재의 위치와 맥락	• 사업 내용(corporate context)
	• 범위에 따른 우선순위의 결정(전국, 주정부, 지방정부 단위별)
	• 협력체계 구축
	• 욕구분석(needs analysis)
	• 자원(resources)
실천의 우선순위	• 우선순위 결정(우선지역에 대한 정당성, 상황 분석, 미래수요 분석)
옵션 분석 (analysis of options)	• 우선순위가 높은 지역에 대한 적극적인 대안방법 모색 정도
실천계획 (action plan)	• SMART(Specific, Measurable, Agreed, Realistic, Time-bounded)
전달 (delivery)	• 일정 계획(성취목표와 진전)
제시 (presentation)	• 접근성(accessibility): 비전문가의 전략내용에 대한 이해 정도

자료 : [http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm\\_housing/documents/page/odpm\\_house\\_602005.hcs](http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/page/odpm_house_602005.hcs)

### (3) 민간단체

민간단체라 할 수 있는 RSLs는 1980년대 이후, 대부분의 공공임대주택을 공급하고 있으며 지방정부는 RSLs에 그들의 주택재고를 이관할 수 있는 선택권을 지닌다. 이는 민간영역인 RSLs가 지방정부로부터 위임받은 주택재고에 대한 새로운 계획과 투자를 위해 민간재정 확보의 가능성을 높일 수 있다고 보기 때문이다. 지난 10년 간 140여 개의 신설된 독립적 공공지주(social landlords)의 경우, 지방정부로부터 680,000호의 주택을 위임받아 그의 수리 및 관리의 책임을 맡은 RSLs로 등록하였다. 이러한 RSLs는 주택재고를 유지하고 개발하기 위한 보조금과 관련된 민간재정을 확보하고 있다.<sup>39)</sup>

2002년 현재 1,734개의 RSLs이 존재하며, 145만여호를 관리하고 있는데, 이 중 200여개의 대규모 RSLs가 이들 주택재고의 90%를 차지하고 있다(<표 5-7> 참조).

39) RSLs는 공공임대주택보조금을 얻기 위해 주택공사 지역사무소에 입찰경쟁을 위한 계획서를 제출한다.

<표 5-7> 영국 주택조합(HA)의 규모별 현황

(단위: 개)

HA Grouping	주택조합의 수
거대규모(10,000단위 이상)	30
대규모(5,000~ 9,999단위 미만)	28
대규모/중규모(2,500~4,999 단위 미만)	70
중규모(1,000~2,499 단위 미만)	82
소규모(1,000단위 미만)	1,524
총 주택조합 수	1,734

자료: Housing Corporation and National Housing Federation, 2002.

RSLs의 운영기구에는 위원회와 운영이사회가 있다. 대부분의 RSLs에서 운영 기구의 직원에 대한 급여는 주택공사가 정한 규정에 명시된 부수적인 비용으로 한정되며, 전통적으로는 모두 비급여 자원봉사자이고, 임차인과 지역사회의 대표자이거나 관련 경험과 기술을 가진 지방정부공무원 및 다른 지역주민이 포함된다. 그러나, 최근 이사회 임원에게 급여 제공을 금지하는 규정이 변화하여 그들에 대한 급여가 조합의 이익을 위해서나 이사회의 성과기준을 높이는데 기여한다고 생각되면 주택공사가 정하는 범위 내에서 지급이 가능하다.

### 3) 지역사회중심의 주거복지전달체계 사례

지방정부(local authorities)는 각 지역의 다양성과 주거에 대한 특수한 욕구를 반영한 정책을 기획하고 집행하는 과정에서 주거서비스 전달체계에서 중심역할을 담당하고 있다. 특히 주거복지 및 주택공급 등과 관련된 지방정부의 업무는 county council에 속한 각 district council에서 담당한다.

이의 구체적인 사례를 파악하기 위하여, 영국의 지방정부인 Kent county의 Ashford Borough council 사례, Durham county council의 Durham시의 사례 등

을 살펴보았다.

(1) 켄트 주의 애시포드 자치구(Ashford Borough council)

애시포드는 켄트 주(Kent County council)<sup>40</sup>의 자치구들 중 하나이며, 인구 103,000명 규모로 39개의 교구(parishes)와 35개의 구(區)들로 이루어져 있다.

애시포드의 주거현황을 살펴보면, 지역 내 총 주택재고의 13.5%를 차지하는 5,847개의 공영주택이 있으며, 공영주택의 80%가 1945년 이후에 지어져 대부분 전통적인 방법에 의해 건축되었고 노후화된 경우가 많다. 주거의 점유형태 분포를 살펴보면, 자가소유자 74.17%, 공영주택 12.76%, 주택조합주택 2.97%, 민간 임대주택 9.72%, 공동소유주택 0.38% 등을 차지하고 있다(census data 2001).

주거관련 재정을 보면, 회계연도 2002/03년의 주거관련세입계정(Housing Revenue Account)예산은 창문, 지붕 등의 건물 개량에 지출되는 주택개량보조금(Major Repairs Allowance)을 포함하여 총 22.6백만 파운드이다.

애시포드 자치구 주거관련 서비스는 Ashford Weald Housing Service에서 총괄하고 있으며, 하부 집행부서로서 주거고객서비스(Housing Customer Services)와 주택수리팀(Housing Repair Team) 등을 통해서 서비스 전달이 이루어지고 있다. 시 정부 소속 공무원 565명 중 주거서비스 전달인력은 총 92명이며, 3명의 운영관리자가 주거의 수리 및 유지서비스를 책임지고 있다.

주거고객서비스 부서에서는 주거관련 정보 및 조언 제공, 주거관련 편의시설 및 설비 제공, 거주자의 제안 및 문제해결을 위한 조정, 기타 주거 등록 및 임대주택관리 등을 담당하고 있다. 주택수리부서에서는 공영주택에 대한 수리를 담당한다. 이외에도 주거급부의 지급<sup>41</sup>(임대료 지불 및 세금 납부)과 홈리스 관련

---

40) 켄트 주의 인구는 1,344,000명(2001년)으로서, 12개의 구역(district)이 있는 비교적 큰 규모의 지역이다. 켄트 주의 빈곤층 중 94%는 주로 대도시에 밀집되어 있다. 소득·주거·교육·지역적 접근성 등을 지표로 한 2000년 빈곤조사에 의하면, 켄트 주를 구성하는 지역 중 Thanet, Shepway, Canterbury는 영국의 최대빈곤층 밀집지역으로 하락하고 있음을 보여주고 있다.

41) 주거지원을 위하여 인터넷을 통해 가능한 급여 산정(Benefit Calculator) 절차를 살펴보면 다음과 같다

- 1단계: 임대료의 총금액, 기간
- 2단계: 납세금액

서비스를 담당하는 부서가 존재한다(<표 5-8> 참조).

<표 5-8> Ashford 자치구의 주거복지 업무 담당체계

담당 부서	서비스 구분	내용
Housing Customer Service Team	Area Plans	거주자의 삶의 질 개선을 위한 제안
	Assisted Moves	2개 이상의 침실 주거에서 서민 이콤플렉스로 이사 요청
	Housing- Council	주거와 관련한 일반 정보 제공
	Garages	희망자에 한해서 임대차고 제공
	Planned Maintenance	욕실, 주방, 보일러 등 개량 등
	Problems With Neighbours	이웃과의 주택문제 발생 시 조정 역할
	Rent Arrears	임대료 납부에 어려움이 있을 시 해결 위한 조언 제공
	Rent Payments	가장 손쉬운 임대료 납부방법 조언
	Room Decoration Scheme	60년 이상 된 시영주택에 대한 살과장식 서비스 제공
	Shared Ownership Scheme	주택조합과의 협의를 주선했 주택마련 방안에 대한 조언 제공
	Tenancy Queries	임차인과의 문제 발생시 조언 제공
	Tenant Participation	임차인의 서비스 관련 참여를 위해 focus group 에 참여하도록 조언
	Tenants Newsletter	매 분기별 임차인에게 소식지 제공
	The Housing Register	주거 등록, 임대주택 관리
Benefits Services	Housing Benefits	저소득층에 대한 임대료 지불과 세금납부에 대한 원조 제공
Repair Team	Housing- Repairs	시영주택에 대한 주택수리 제공
Housing Option Team	Homeless Persons	홈리스 위험집단에 대한 조언과 원조 제공

출처 : [http://www.ashford.gov.uk/pages/cnc\\_ser/cnc\\_ser\\_house\\_intro.jsp](http://www.ashford.gov.uk/pages/cnc_ser/cnc_ser_house_intro.jsp)

- 3단계: 지원자 일반정보(기타 정부보조금, 세금공제 사항, 결혼, 연령 등)
- 4단계: 장애유무 및 정도, 보호자 정보
- 5단계: 동거 아동의 유무
- 6단계: 혼자 거주 부모
- 7단계: 소득정보
- 8단계: 일하지 않고 얻은 소득
- 9단계: 저축, 투자 등 자산
- 10단계: 보육료, 교육비
- 11단계: 세금과 연금 공제(Tax and Pension Credit)
- 12단계: 동거 가족(성인)
- 13단계: 최종 급여액 산정

2004년 애시포드 자치구의 주거전략의 목적을 살펴보면, 첫째, 자치구가 지역 내 주거욕구가 있는 사람들에게 부담가능한 주택(affordable housing)의 공급을 확대하고 둘째, 지역발전에 상응하는 주거 및 지원 욕구를 충족시키기 위한 RSLs과 협력하며 셋째, 지역내 주택재고를 적절한 상태로 유지하고 넷째, 자치구는 공공부문에서 양질의 주택을 제공하는 데 헌신한다는 등의 내용이 포함되어 있다. 또한 노인, 장애인 등의 취약 집단을 지원하기 위한 사항을 제시하고 있는데, 이는 가용한 숙박시설에 대하여 이용자 중심의 정보 제공을 확대하고, 세금과 주거서비스를 연계시킴으로써 적절한 수준의 지원을 제공하는 것을 포함한다.

## (2) 더햄 시(City of Durham council)

더햄 시(市)는 인구 70,000명 규모로, 20개의 구(區)로 이뤄졌으며, 6개의 주거지역(housing district)과 2개의 관할사무소<sup>42)</sup>가 있다.

더햄시의 주요 주거서비스로는 주거급부, 공영임차인, 공영임대주택, 홈리스 서비스와 상담, 주거상담, 민간 임대주택서비스 등이 있다. 주거급부는 중앙정부의 계획에 의해 이뤄지며, 시정부는 지역의 특성에 따라 집행하며 저소득층의 임대료를 보조하는 것이다. 민간임대주택에 거주하고자 할 경우에는, 급여신청자나 임대인에게 현금으로 주거급부가 지급된다.

더햄시의 경우 주거복지 관련과는 3개이다. 이에는 Environmental Services (Environmental Protection), Community Services(Housing & Revenues 및 Building Services), Chief Executive's Department(Corporate Services 및 Policy and Community Development)가 있다.

---

42) Meadowfield Office, Claypath Office

<표 5-9> Durham 시의 주거복지 업무 담당체계

부처 (Department)	담당부서 (Division)	책임자 (Position)	담당 서비스 (Service)
Environmental Services Department	Environmental Protection	Building Control Surveyor	Home Improvement Grants,
		Environmental Health	Home Safety Housing Conditions
		-	Housing Grants
Community Services Department	Housing & Revenues	-	Homes Scheme
		-	Homelessness- Emergencies out of hours
		Area Housing Offices	Homeless Advice
			Housing Advice Housing Associations
	Helpline	Housing Benefit	
Building Services	-	Housing Repairs	
Chief Executive's Department	Corporate Services	-	Housing- Right to Buy
	Policy and Community Development	-	Housing Needs Survey
		-	Housing Strategy

더햄시에서 실시하는 주거관련 서비스를 각 담당부서별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 환경 보호서비스 부서에서 담당하는 주거개선보조금(Home Improvement Grant)은 Discretionary Renovation Grants와 Home Repair Grants 등을 포함하며, 주거안전(Home Safety)과 관련한 조언이 제공되고, Housing Condition 담당은 민간 대여시설(private rented accommodation)에 대한 조사 실시업무를 담당한다. 주거보조금(Housing Grants)은 2003년부터 더햄시에서 민간부문의 주택 개량을 위해서 도입한 새로운 프로그램으로서, 장애인 편의시설 설치 보조, 주택 수리보조금 등이 포함하고 있다.

지역사회 서비스 부서에서는 주거관련 지역 주민 및 홈리스 상담(advice), 주거급부와 주택수리 업무, 그리고, 주거이전의 경우 시영 혹은 주택조합 시설 이용에 대한 업무를 담당하는 주거계획(Home Scheme)업무, 주택조합(Housing Association)관련 업무를 담당하고 있다.

서비스협력과 정책 및 지역개발을 담당하는 기획부서에서는 주거구입권(Housing-Right to Buy), 주거소요조사(Housing Needs Survey), 주거전략(Housing Strategy) 등을 담당하고 있다.

## 2. 미국

미국의 주거복지정책 전반의 경향을 살펴보면 1990년대에 전체 소득계층에 대한 주택보급 및 주거환경 개선에는 어느 정도 긍정적 효과가 있었음에도 불구하고 저소득층의 주거복지 문제는 오히려 더욱더 심화되고 있는 것으로 지적되고 있다(Nelson, Trekson, and Pelletiere, 2004).<sup>43)</sup> 이러한 문제점을 극복하기 위해 최근 미국은 저소득층의 주거복지 향상을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다.

우선 미국의 빈곤층에 대한 주거복지정책의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 부담가능한 임대주택(affordable housing) 물량의 공급 증가 및 기존 주택 물량의 보존을 주요 목표로 삼고 있다. 둘째, 저소득 가구의 자가주택보유(home ownership) 기회를 증진시키기 위해 다양하고 구체적인 세부 정책을 세우고 있다. 셋째, 홈리스 개인 및 가족, 또는 특별한 복지욕구를 가진 계층을 위한 다양한 대안적 주거형태의 개발 및 보급을 위해 보다 폭넓은 재원을 확보하고 주거복지정책의 수혜계층(beneficiary)을 넓혀가고 있다. 넷째, 저소득층의 주요 주거지역 주변여건의 개선 및 지역사회 역량강화를 도모하여 주거복지정책이 단지 주택공급에 초점을 두기보다는 주거복지 전반적인 향상을 도모하고 있다.

여기에서는 이와 같은 내용을 달성하기 위해 미국에서 실행되고 있는 공공임대주택 공급, 주거비지원, 주택개량지원 프로그램들에 대해 살펴보고 연방, 주 정부 및 지방 행정조직들의 다양한 노력들에 대해 고찰해 보았다.

---

43) 2004년을 기준으로 미국 주택보급률은 120%, 자가소유율(homeownership)은 69.2%에 이른다(HUD). 2003년 미국 센서스 통계청 자료에 의하면 미국의 자가소유율은 1965년부터 1997년 까지 63-66% 사이를 유지하다가 1998년부터 66%이상으로 증가한다. 그러나, 소득계층에 따른 주택 분배상에 그 차이(gap)이 점점 확대 되어 저소득층에 대한 주택보급이 여전히 문제점으로 지적된다.

## 1) 주거복지 지원프로그램

복지정책에 있어 정부의 최소한의 개입을 기본원리로 강조하고 있는 미국의 주거복지정책은 중산계층에 대해서는 주택금융에 의한 자가취득의 촉진을 기본으로 하고 있으며, 저소득층을 위한 주거복지정책으로는 임차인에 대한 임대료 보조제도나 공공주택(public housing)의 공급이 대표적인 형태이다.

### (1) 공공임대주택 공급

미국의 공공임대주택공급을 위한 주요지원프로그램들과 각 프로그램별 세부사업 내용은 <표 5-10>와 같다.

<표 5-10> 미국 공공임대주택공급 관련 프로그램

Program	사업내용	공급대상
Multi-family Rental	공공임대주택개량 및 건설촉진을 위한 금융지원	지역중위소득 50%이하 가구
Low Income Housing Tax credit Program	저소득층 임대주택취득·개량·건설시 연방소득세액 공제	지역중위소득 50%이하 가구에 공급호수의 20% 공급 또는 지역중위소득 60%이하 가구에 40%공급
Metropolitan Housing Resource Program	저소득층 임대주택취득·건설·개발시 기금제공	지역중위소득 50%이하가구
Secured Loan Rental Housing Program (SLRHP)	공공임대주택의 건축·취득·개량시 FHA가 면세채권 판매수익을 대출	지역중위소득 50%이하가구에 공급호수의 최소한 20%배정, 지역중위소득 40%이하에게 40%배정
Home Rental Housing Production Program	공공임대주택의 건설과 영구재원마련을 위해 보조금 지원 및 저리대출 제공	지역중위소득 60%이하가구
Housing Assistance Tax Credit Program	비영리기관에게 특수 저소득층주택의 건설 및 취득비용을 증여하는 기업에게 소득세액 공제	지역중위소득 50%이하가구

자료: HUD(고철 외, 2002에서 재인용)

미국 주거복지정책의 주요 대상집단(target group) 자격을 결정하는 가장 중요한 기준은 수혜계층의 소득이며, 소득기준은 Department of Housing and Urban Development(HUD)가 설정하고 있다.<sup>44)</sup> 구체적으로 주거복지정책관련 소득집단은 지역중위소득(Area Median Income; AMI)을 기준으로 극빈층, 저소득층, 차상위층으로 구분되며 이 세 계층이 공공임대주택의 공급이 가능한 소득계층으로 간주된다.

- 극빈층(extremely low income): 지역중위소득(AMI)의 0-30%
- 저소득층(very low income): 지역중위소득(AMI)의 31-50%
- 차상위층(other low income): 지역중위소득(AMI)의 51-80%

<표 5-10>에서 볼 수 있듯이 각 프로그램별로 자격기준은 약간의 차이를 보이나 대략적으로 극빈층과 저소득층에 공공임대주택이 제공되고 있음을 알 수 있다. 이러한 소득기준 외에도 대상그룹의 특성이 주거복지정책의 수혜자격기준에 포함된다. 즉 노숙자, 노인, 장애인, 편부모가구(single parent family) 등의 특별한 복지욕구층에 대해서는 소득과 욕구자격을 혼합하여 자격을 결정하여 보다 폭 넓은 주거복지 지원이 가능하도록 하고 있다.

전반적으로 미국의 공공임대주택은 직접적인 임대주택의 건설 및 제공보다는 민간부문이나 지역사회 비영리기관의 개입을 장려하고 세제 및 금융 혜택에 집중하고 있음을 알 수 있다. 즉 임대주택의 건설을 위한 주변 정책적 환경 및 제반 조건들을 강화하여 민간부문이나 지역 비영리기관들을 주거복지정책에 끌어들이려는 유인정책이 미국 제도의 특징 중 하나이다.

공공임대주택의 주요 운영 및 관리 주체 기능을 담당하는 정부기관들로는 연방정부기관인 HUD가 있으며, 각 지역차원에서는 지방정부소속 기관인 지방주택국(Public Housing Agency; PHA)과 각 주별로 소재하고 있는 HUD의 지방출장소(local field office)가 있다. 현재 미국 전역에 3,300 여개가 있는 PHA는 HUD가 지정한 NOFA(Notice of Funding Availability)를 기준으로 HUD에 재

---

44) <http://www.hud.gov>

원을 신청하고, 공공임대주택 관련 사항을 지역별로 관리하고 있다.

PHA의 업무는 각 지방정부에 따라 차이가 있으나 공공임대주택 프로그램과 주거비 보조프로그램이 주요 제공 프로그램이다. 즉 공공임대주택 프로그램에 대한 수혜계층의 일차적인 접촉은 지방의 PHA나 HUD의 지방출장소에서 이루어진다고 볼 수 있다.<sup>45)</sup>

## (2) 주거비보조

### ① 주거비보조 프로그램의 내용

공공임대주택정책이 주택건설 및 관리, 환경개선에 초점을 두며 건설 및 공급 주체에 지원을 강조하는 반면, 주거비보조 정책은 저소득층이 적절한 주거를 유지할 수 있도록 수혜대상가구에게 직간접적으로 경제적인 지원을 해나가는 것이 특징이다.

미국의 주거비보조는 1970년대 초 닉슨행정부 하에서 시작되었다. 1972년과 1981년 동안 정부는 EHAP(Experimental Housing Allowances Program)이라는 주거비보조 프로그램을 수행하였고, 최근까지 Section 8 프로그램이라 불리는 housing voucher 와 rent certificates의 형태로 임대료보조가 제공되고 있다. 이러한 수단들은 공공주택에 대한 하나의 대안으로 제시된 것이다(Priemus, 2000). housing vouchers와 rent certificates<sup>46)</sup>에 대한 Section 8 프로그램은 가족 혹은 개인에 대한 지원프로그램으로 수혜자는 이 프로그램에서 설정된 요건을 갖춘 주택인 경우 어떤 형태의 민간소유주택을 찾아 임차할 수 있다. 즉 수혜자들의 선택이 보조받은 주택사업의 주택에만 제한되지 않는다는 것이다.

voucher 혹은 certificate를 받을 수 있는 가족의 자격요건은 총 연소득과 가족 규모를 토대로 지방주택국에 의해 결정된다. 일반적으로 가족의 총소득은 그 가족이 거주하기를 선택하는 지역 혹은 대도시에서의 중위소득의 50%를 초과하지

45) 이러한 기관 외에 Michigan 주와 같은 경우는 Housing Counseling Agency를 따로 운영하며 공공임대 주택을 포함한 주택문제관련 상담을 제공하는 주들도 있다.

46) 여기에서의 housing vouchers와 rent certificates에 설명은 주로 Varady and Walker(1997), Peterson(1998) 문헌에 의한 것이다.

않아야 한다. 신청과정 동안 지방주택국은 가족소득, 자산 및 가족구성에 대한 정보를 수집하며, 그 후 고용주, 은행 및 기타 관련기관과 함께 그 자격조건을 점검한다. 이러한 절차를 통해 지방주택국은 그 프로그램에 자격이 있는 가족의 적격여부와 지급되어야 할 임대료지원액을 결정한다. 일단 어떤 가족이 적격이라고 판단되면 지방주택국은 그들의 이름을 대기자명부에 올린다.

voucher 혹은 certificate 프로그램의 대상주택은 지방주택국에 의해 결정된 최저거주기준을 만족시켜야 한다. 특히 대상주택은 적정임대료(reasonable rent) 조사를 거쳐야만 하는데, 이는 그 주택의 임대료를 해당 지역의 유사한 주택에서 부과하고 있는 임대료와 비교하는 것을 포함한다. 지방주택국은 보통 Section 8 프로그램에 참여하고 있는 집주인들의 명부를 보유하고 있으며 이 명부는 주택을 찾는 자들에게 제공된다. 일단 수혜가구가 주택을 찾으면 지방주택국은 그 주택을 검사하고 승인에 앞서 임대조건을 검토한다. 임대료보조금은 거주하게 될 가구를 대신하여 지방주택국이 집주인에게 직접 지불한다. 수혜가구는 집주인에 의해 부과된 실질임대료와 프로그램이 보조하는 금액간의 차이를 지불하게 된다.

이러한 housing vouchers와 rent certificates로 구분되어 운영되던 임대료보조 프로그램은 1998년 The Quality Housing and Work Responsibility Act(QHWRA)에 의해 Housing Choice Voucher Program으로 통합되었다(고철외, 2002: 36).

Housing Choice Voucher Program<sup>47)</sup>은 저소득가구, 노인, 장애인 가구가 민간시장에서 적정수준을 주택에서 부담가능한 비용으로 거주할 수 있도록 지원하는 연방정부의 프로그램으로 HUD로부터 기금을 지원받아 지방주택국(Public housing Agency)이 운영하고 있다. 지원자는 지방주택국에서 제시하는 최소기준에 부합하는 주택이면 종류와 입지에 관계없이 주택을 선택할 수 있다. 지방주택국에서 집주인에게 보조금을 직접 지불하며, Housing Voucher 수혜가구는 실질 지불임대료와 보조금의 차이를 지불한다. 지방주택국이 주택구입을 허가하

---

47) <http://www.hud.gov/>

면, 수혜가구는 Housing Voucher를 이용하여 적당한 집을 구입할 수도 있다.

이 프로그램의 대상자는 HUD가 발표하는 지역중위소득(AMI)의 50% 이하 가구이며, 법적으로 지방주택국은 지역중위소득 30% 이하인 지원가구에게 그 지역 Voucher의 75%를 지원해야 한다. 지방주택국은 해당지역 특성을 감안한 주택소요를 수혜자 선정에 반영할 수 있는 자율권이 있다. 예를 들어, 홈리스나 기준이하의 주택에 거주하는 가구, 임금의 50% 이상을 임대료에 지불하는 가구, 비자발적 난민 등에 우선권을 줄 수 있다.

2004년 연방 하원에서는 기존의 voucher 프로그램의 문제점을 개선하기 위한 Flexible Voucher Program(FVP)가 논의되고 있다.<sup>48)</sup> FVP는 기존 프로그램이 가구원 수와 상관없이 재정지원 혜택이 결정되어 비용효율적이지 못하다는 단점을 개선하고자, 자활이나 고용을 통해 공적부조(public assistance) 의존에서 탈피하려는 저소득층 가구의 가구원수를 고려하여 지원하는 내용을 포함하고 있다. 또한 FVP는 프로그램 대상자의 자격, 운영, 설계 등에 있어 HUD의 역할을 대폭 지방주택국에 이관하여 지역의 주거조건 및 주택가격을 최대한 반영한 프로그램으로 변화시키려 하고 있다. 주거복지에 대한 수요·공급이 지역별로 다양하여 연방정부 중심의 정책이 지역별 차별화된 요구에 부응하는 데 한계가 있다는 점 그리고 연방정부의 예산 집행의 부담을 지방정부로 이전하려는 움직임이 이러한 변화의 주요 요인이다.

## ② 임대료보조금 산정방식

우선, rent certificate 프로그램 하에서 임대료는 대부분의 경우 최대수준을 초과할 수 없다. 그 한도는 HUD가 각 지역마다 설정해 놓은 공정시장임대료(fair market rent: FMR)이며, 이 공정시장임대료는 주택규모에 따라 다양하고 임대료와 유틸리티가격의 변화에 부응하기 위해 주기적으로 조정되었다. 이 프로그램에서 certificate 수혜자는 일반적으로 유틸리티를 포함한 총임대료가 공정시장임대료를 초과하지 않는 주택을 임차하게 된다. 수혜가구는 조정된 월소득의 30%, 월총소득의 10% 혹

---

48) <http://www.hud.gov/>

은 복지임대료급부(full welfare rent benefit) 중 가장 큰 것을 지불하고, 주택의 실질 임대료와 가구소득의 30%간의 차이는 HUD가 집주인에게 직접 지불한다.

다음으로 housing voucher 프로그램 하에서는 지방주택국이 수혜가구에 대한 임대료지원금액을 계산하기 위해 사용되는 임대료지불기준(payment standard: PS)을 결정하였다. 이것은 해당지역 임대료분포의 제4십분위(fourth decile)에 있는 임대료로 정의되었다. housing voucher의 금액은 주택의 실질임대료(actual rent)에 의해서가 아니라 해당지역 임대료분포의 제4십분위(virtual rent)에 기초 하는데 이는 해당지역 평균임대료보다 낮다. housing voucher의 금액은 그 지역 임대료분포의 제4십분위에 있는 임대료에서 임차인소득의 30%를 차감한 금액과 동일하다. 이렇게 하여 가구는 그의 기본적인 주거욕구에 필요한 비용을 충당할 수 있는 구매력을 갖추게 된다. 만일 한 가구가 해당지역 임대료분포상 정확하게 제 4십분위에 있는 임대료를 지닌 주택에 이사하게 된다면 그 가구는 certificate프로그램 하에서와 같은 화폐소득을 지닐 것이다. 즉 그들은 소득의 30%를 지불한다. 그러나 만일 어떤 가구가 제4십분위의 임대료보다 더 저렴한 주택을 찾는다 면 그 가구는 현금을 축적할 수 있을 것이다. 그러나 보통 사람들은 평균 혹은 그 이상(제5십분위 이상)의 임대료를 지닌 주택을 더 많이 찾을 것이며, 이 경우 가구는 해당임대료와 제4십분위 임대료간의 차이를 지불해야 한다.

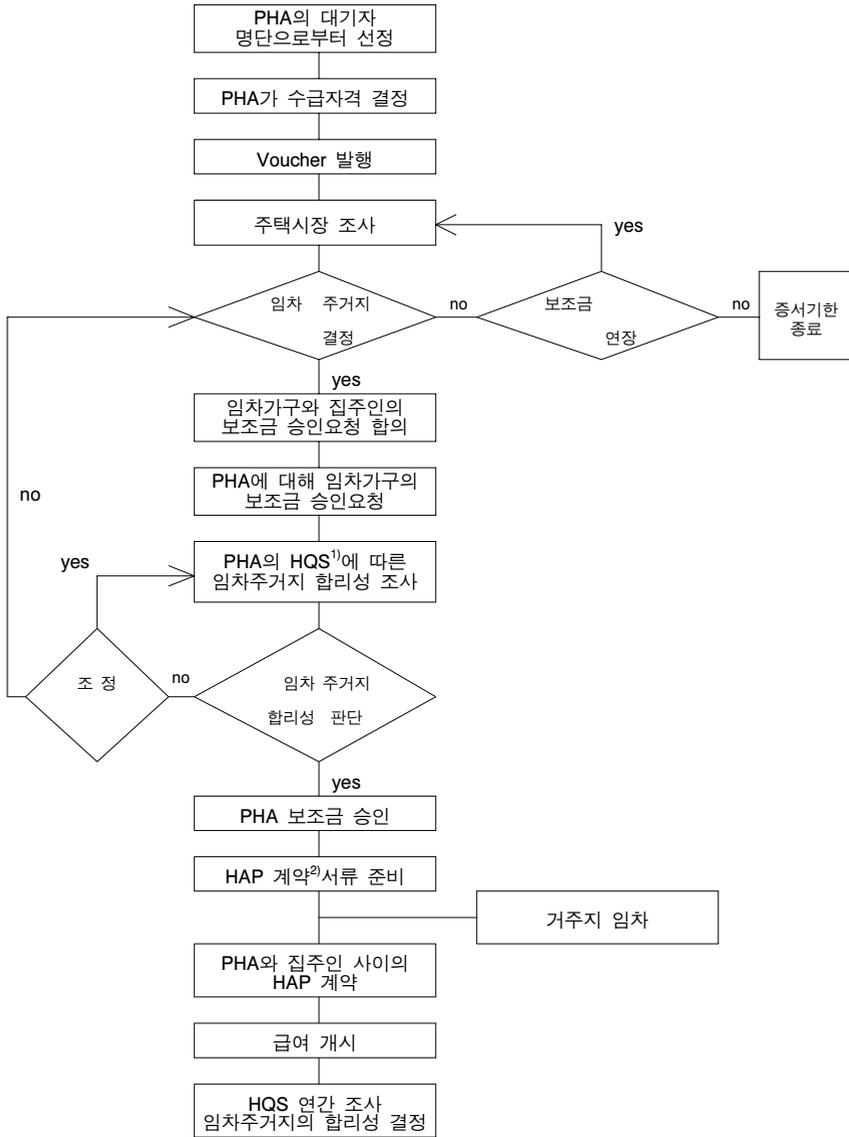
마지막으로 Housing Choice Voucher Program 하에서는 지방주택국(PHA)이 지역시장에서의 적정임대료라 할 수 있는 지불기준(payment standard; PS)을 설정하여 보조금계산시 이용한다. 임차가구는 조정된 월소득의 30%를 임대료 및 기타주거 관련지출 비용으로 지불하며, 보조금은 PS과 조정된 월소득의 30%간의 차이 혹은 실질임대료와 조정된 월소득의 30%간의 차이 중 금액이 적은 경우로 계산된다.

### ③ 운영 및 재정

미국의 임대료보조제도는 연방정부 차원에서는 HUD(Department of Housing and Urban development)가, 지방정부 차원에서는 지방주택국(Public Housing Agency; PHA)이 운영 및 관리의 주체이다.

미국정부는 공공주택 혹은 빈민층이 거주하는 보조받은 민간주택에 저소득층이 집중되는 현상을 막으려고 노력하였다. 이를 위하여 저소득층이 민간임대부문에 주거비부담이 높지 않은 주택을 찾을 수 있게 하는 노력이 이루어졌다. 보통 공공주택에 거주하는 지원자들은 vouchers 수령을 위한 대기자명부에 오르고 순위가 되면 voucher 혹은 certificate를 받았다. 이는 그들이 수용할만한 질의 민간임대주택을 찾게 해주어 공공주택 혹은 빈민층 거주 민간주택을 떠날 수 있게 하였다. voucher는 일종의 수급권(entitlement) 프로그램이 아니라 제한된 예산하에서 대기자명부에 따라 지급되기 때문에 지방주택공사는 긴 대기자명부를 지닌다. 주택재고가 많은 지역의 경우 평균적인 대기기간 2년이지만, 주택재고가 부족한 지역의 경우에 대기기간은 5년에서 8년이 보통이다. 차례가 된 수혜자에게는 임대주거단위를 찾는데 60일~120일이 부여되었다. 이 기간 동안 수혜자는 주택을 세차례 정도 거절할 수 있는데 이 조건은 도시에 따라 조금씩 다르다(김혜승, 2004b에서 재인용).

Housing Choice Voucher Program의 경우에는 지방주택국이 적합한 수혜가구를 선정하면, 수혜가구와 집주인은 임대계약을 체결하며, 동시에 집주인과 지방주택국이 동일한 임대기간 동안 주거비지원 계약을 체결한다. 임차인은 우선 지방주택국로부터 승인 후에 임대를 하며, 계약기간은 최소 1년 이상이어야 한다. security deposit은 임차인이 부담해야 하며, 최초 1년 후에는 집주인이 새로운 계약을 체결하거나 다달이 임차인과 임대계약을 할 수 있다. 임차인은 임대계약과 프로그램의 요구사항을 이행하여야 하며, 임대료를 연체할 수 없고, 주택을 잘 관리해야 하며, 소득과 가구구성 변화에 대해 지방주택국에 보고해야 한다. 한편 집주인은 합리적인 임대료로 임차인에게 주택을 제공해야 하며, 주거비 지원을 받고 있는 동안에는 지방주택국에서 인정하는 주택기준 이상을 유지해야 한다. 지방주택국은 수혜자가 적합한 주택을 구할 수 있도록 지원하며, 수혜가구를 대신해서 주거비지원을 집주인과 계약한다. 임대기간 동안 집주인이 계약을 위반하면 지방주택국은 주거비를 더 이상 지급하지 않아도 되는 권리가 있다. 지방주택국은 최소한 1년에 한번은 수혜가구의 소득과 가구구성, 주거의 질적 수준을 조사해야 한다.<sup>49)</sup> 이러한 내용을 요약하면 <그림 5-2>과 같다.<sup>50)</sup>



자료: U.S. Department of Housing and Urban Development(고철 외(2002)의 내용 보완)

<그림 5-2> 미국의 Housing Choice Voucher 운영체계

49) <http://www.hud.gov>

50) 이 그림에서 HQS(Housing Quality Standards)는 HUD가 지정한 기본주택기준으로 내부장식, 건물외부, 난방 및 수도 시설과 건강 및 위생관련 내용들을 포함한다. 그리고 HAP(Housing Assistant Payment) 계약은 PHA와 voucher를 받는 가구와의 계약을 의미하며, HAP 계약전에 PHA는 반드시 해당 주택에 대해 HQS 검사를 실시해야 한다(<http://www.hud.gov>).

HUD는 지방주택국에게 Housing Choice Voucher 제공에 필요한 자금 및 프로그램을 집행하는데 필요한 경비를 부담한다. 기금의 추가편성시, HUD는 지방주택국에 추가될 Housing Voucher 지원자를 요구한다. HUD는 지방주택국이 제출한 지원자를 검토한 후에, 경쟁을 통해 선정된 지방주택국에 기금을 지급한다. 또한 HUD는 지방주택국이 프로그램의 규칙에 따라 집행하는지를 감독한다.<sup>51)</sup> 참고로 이 프로그램에는 <표 5-11>과 같은 유형이 있다.

<표 5-11> Housing Choice Voucher Program의 유형

세부 프로그램	내 용
Tenant based voucher	저소득층에 대한 임대료 보조
Project based voucher	저소득층에 대한 임대를 전제로 한 주택의 건축 및 개보수 비용 지원
Conversion voucher	재개발, 재건축 등으로 인하여 불가피하게 주거를 이동해야 하는 경우 임대료 보조
Family unification voucher	주거문제로 인하여 가족이 분리되어 있는 저소득층에 대한 지원
Home ownership voucher	일정한 소득기준과 고용조건을 충족시킬 경우, 생애 첫 주택구입자를 대상으로 기준에 적합한 주택 구입에 바우처를 제공.
Voucher for people with disabilities	장애인에 대한 포괄적인 임대료 보조
Welfare-to-work voucher	저소득층의 근로활동 참여와 자활을 위해 일자리를 얻거나 유지하기 위해 필요한 임대료 보조

자료: HUD(고철 외, 2002에서 재인용)

이렇게 초기 공급자 지원정책에서 수요자 지원정책으로 전환한 미국의 경우 2004년도 HUD의 예산안을 보면, 임대료 보조제도에 대한 총예산이 232억 달러로 공공주택에 대한 총예산 62억 달러의 3배를 상회하며, 임대료보조 가구는 2004년을 기준으로 450만 가구로 전체 HUD예산의 75%를 차지한다.<sup>52)</sup>

51) <http://www.hud.gov>

52) <http://www.hud.gov>

### (3) 주택개량지원<sup>53)</sup>

주택개량지원 (Home repair and rehabilitation)은 공공임대주택이나 주거비보조 정책과 달리 여러 소득 계층에 대한 지원이다. 주택개량지원 관련 프로그램으로는 연방정부차원의 개량지원 융자(Federal Loan) 프로그램, 지역사회 중심의 HOME 프로그램과 지역개발보조금(CDBG: Community Development Block Grant) 등이 있다.

연방 개량지원 융자 프로그램은 Section 203(k)라고 지칭되는 개량지원 융자 프로그램으로 중산층까지를 포함한 주택개량 지원프로그램이며, 개보수가 필요한 주택을 구입하는 경우 모기지론에 대한 지원책을 마련하고 있다.

저소득층과 차상위층 (AMI의 80% 이하)를 주 대상으로 하는 프로그램으로는 HOME 프로그램이 있는데, 이 프로그램의 개량지원 서비스의 제공 형태로는 지역사회 관련 비영리 기관에 대한 보조금(grant), 개개인이나 기관에 대한 무이자 융자, 연기된 상환, 일반 융자 등이 있다. 이 때 지원을 받을 수 있는 건물이나 대지는 반드시 소득기준에 맞는 세대주가 거주해야 하는 곳이어야 한다.

HOME 프로그램에 의해 주택개량 지원을 받을 수 있는 자격은 실제로 세 가지 유형의 기준이 부합되어야 하는데, 그 기준들에는 대상자(participant), 대상건물이나 대지(property), 대상개량행위(activity)가 포함된다. 첫째, 대상자(participant)는 다른 정책들과 같이 소득기준에 의한 저소득층과 차상위층으로 지역 중위소득의 80% 이하가 되는 가구가 HOME 프로그램의 주된 대상이다. 둘째, 이 소득기준에 맞는 세대주가 주로 거주하는 건물이나 대지(property)가 개량지원의 대상이 된다. 셋째, 두 가지 기준에 부합되는 개별 주택의 개량 및 재건축에 해당하는 개량행위(activity)만이 지원대상이 된다.

HOME 프로그램에 의해 지원을 받을 수 있는 총 개량비용에는 건축비용과 관련행정비용이 있다. 이 중 건설비용(hard costs)은 개조 및 재건축 관련 실제 건설비용을 지칭하며 필수적 개량, 건설기준을 부합하기 위한 비용, 무연(lead-free) 페인트 등의 위험물 제거 비용, 장애인 편의 비용, 주택관리 시스템 변경 비용

---

53) <http://www.hud.gov>

등을 포함한다. 관련행정비용(soft costs)에는 재정관리 비용, 법률 상담비용, 설계비, 감정비 및 각종 허가관련 비용 등이 포함된다.

주택개량지원은 HUD산하 연방주택청(Federal Housing Administration; FHA)이 연방차원의 재정을 지원하며, 실제 지역별 운영 및 관리는 PJ(participating jurisdiction)이라고 지칭되는 지역별 주택관리소에 행한다. PJ는 단일 카운티 또는 시정부가 될 수도 있고 여러 지역정부가 콘소시엄을 구성하여 공동으로 참여할 수도 있다. 따라서 HOME 프로그램은 PJ가 전반적인 관리와 운영의 권한을 가지고 있다고 볼 수 있다.

CDBG(Community Development and Block Grant) 프로그램은 살기 적합한 주택의 공급, 주거환경 및 지역사회 개선, 지역경제발전 기회의 확충 등을 통한 도시 개발을 목표로 하여 정부보조금(grant)을 비영리기관 및 지역주거복지 관련 기관 등에 지원하는 프로그램이다. HUD에 의해 후원되며 각 주정부에 의해 관리된다. 특정 주택의 개량을 지원하는 HOME과는 달리 지역사회 전반을 발전시키려는 데 주요 목적이 있다. CDBG의 재정지원을 받기 위해서는 먼저 그 지역이 CDBG 지원 지역사회로 선정되어야 하며, 지역사회의 여러 비영리기관 및 주거복지관련 단체들은 공동으로 파트너십을 구축하여 CDBG 지원 지역사회로 선정되기 위해 노력한다. CDBG 재정지원에 해당되는 사업으로는 공공주택의 개조 및 재건축, 공공 서비스지역의 재정비, 에너지 보존을 위한 지역 재건 및 재정비 그리고 지역사회 고용창출 및 고용유지 등이 포함된다.

## 2) 주거복지전달체계 구성 및 업무

작은 정부를 지향하는 미국의 주거복지정책은 시장기능을 강조하며 이의 건전한 육성을 통하여 일차적으로 민간부문 스스로 주택문제를 해결하게 함을 원칙으로 하고 있다. 주거복지정책의 전달체계상에 있어 미국의 가장 큰 특징은 중앙정부로부터 지방정부로의 상의하달의 체계라기 보다는 지방정부나 비영리단체, 주택조합들이 자금을 상위정부에 신청하고 구체적인 프로그램과 운영 방안을 담

당하는 방식으로 연방정부, 주정부, 지방정부의 공동참여로 볼 수 있다.

#### (1) 중앙정부

연방정부 차원에서는 HUD가 주거복지 관련 전반적인 업무를 관장하며 HUD의 감독 및 협조 아래 연방주택청(FHA)이 지방주택국(PHA)의 실제 주거복지전달 업무를 관리하는 역할을 담당하고 있다. 연방주택청은 각종 법률에 의한 보조금의 배분, Section 8에 의한 임대료보조와 housing voucher 등 직접지원정책을 수립하고, 각종 모기지에 대한 보증을 담당하며, 지방정부의 공공주택에 대한 경비보조 등의 정책을 수행하는 역할을 하고 있다. 최근 HUD의 산하조직이었던 연방주택청은 그 기능이 확대되어 주택자금을 확대하는 방안, 주택자금과 관련된 새로운 상품개발, 불황기의 주택자금대출을 안정화하는 역할도 수행하고 있다.

지방주택국은 미국 전체주택의 약 1%, 전체 임대주택의 3%에 해당하는 110만호의 공공주택을 소유하고 있으며, 지역의 슬럼화를 예방하고 주민의 자활을 지원하는 역할을 수행하고 있다.

#### (2) 지방정부

주거복지 정책과 관련된 지방정부(주정부, 시 또는 카운티 정부)의 주된 역할은 크게 지역의 주거복지 욕구를 파악하고(need assessment), 이를 근거로 연방 또는 주정부에게 재정지원을 신청하고(grant writing), 지역자체 내의 가용 자원 및 자원을 조직화하고(resource mobilization), 주민의 욕구에 기존 프로그램들이 부합하는지를 평가(evaluation)하는 것이다.

1990년에 개정된 National Affordable Housing Act는 연방재원 신청시 각 지역사회가 그 지역의 주거복지 관련 욕구, 시장여건, 재고주택 상태 및 가용 지역 자원들에 관한 CHAS(Comprehensive Housing Affordability Strategy)를 문서화하여 함께 제출하는 것을 의무화하고 있다.

### (3) 민간단체

미국의 경우 주거복지의 최종 전달은 민간단체에서 이루어지는 경우가 많은데, 이것은 시 또는 카운티 정부에서 연방재원을 신청할 경우 비영리 또는 영리 민간단체들과 공동 파트너십을 구축하는 것을 거의 의무화하고 있기 때문이다. 또 민간단체의 참여로 공공복지 정책개입의 사각지대를 감소시켜 보다 많은 계층의 주거복지 욕구에 대응하기 위해서이다.

## 3) 지역사회중심의 주거복지전달체계 사례

위의 각 정부 및 민간단체의 구체적인 주거복지 향상노력을 살펴보기 위해 여기에서는 미국 미시간주 앤 아버(Ann Arbor)시의 주거복지 정책에 대해 살펴보았다. 앤 아버시는 인구 11만 정도의 소규모 도시이나 최근 시정부와 여러 지역 사회 단체의 파트너십을 통해 저소득층에 대한 어느 정도 긍정적인 주거복지 정책을 이루어나가는 도시로 판단되기 때문이다.

### (1) 주거복지 욕구현황<sup>54)</sup>

주거복지 욕구 추정 of 기본지표로는 주택의 시장가치와 가구의 주거비부담가능 비용, 지역중위소득별 주거형태 현황 등이 고려된다. 지역의 구체적 주거복지 욕구상태를 파악하기 위해서는 소득별 구간과 주택규모별 시장가치(Fair Market Value)와 실제 입주하고 있는 주택의 규모를 비교하여야 한다. 이러한 지표들을 알기 위해서는 우선 그 지역의 지역중위소득에 대한 파악이 명확히 이루어져야 한다.

1994년 HUD가 설정한 앤 아버 지역의 중위소득은 \$53,000이며 2-침실 아파트의 시장임대료는 월 \$658이다. 연방정부가 설정한 소득대비임대료 비율인 30%라는 기준에 근거할 때 최소한도로 필요한 가구소득은 연간 \$26,320이나<sup>55)</sup> 최저

54) 이 내용은 City of Ann Arbor, 1995. Consolidated Strategy and Plan for Housing and Community Development Programs.를 참조하였다.

55) 이 액수는 매달 \$658을 주거비로 지불하기 위한 최소한의 연간 소득이다.

임금을 토대로 한 연간소득은 \$12,480에 불과하였다. 따라서 부담가능한 주택(affordable housing)의 공급을 위해서는 그 차액인 \$13,840만큼을 2-침실 아파트를 필요로 하는 가구에게 지원하여야 할 것이다.

다음으로는 지역중위소득에 근거한 정책대상계층의 규모와 주거현황을 살펴 보았다. 1990년도의 센서스 자료에 의하면 이 지역의 극빈층 가구(지역중위소득의 0%~30%)는 전체가구의 15.8%, 6,592세대이며 이 중 5,966가구는 임차가구였다. 전체가구의 12.7%를 차지하는 저소득층 가구의 경우(지역중위소득 31%~50%)는 총 5,328세대이며 이 중 4,427세대가 임차가구이고, 차상위층(지역중위소득의 51%~80%)은 전체가구의 13.4%, 5,596세대로 이 중 3,983 세대가 임차가구로 나타났다.

마지막으로, 2003년 현재 앤 아버시에는 355호의 공공임대주택이 있으며, 노인층, 장애인, 가족에게 제공하고 있다. 그러나 1990년부터 1992년간 1,000가구 이상이 임대주택을 신청하였으며, 이 중 92%가 연방이 설정한 대상자기준에 부합하였지만, 워낙 공급에 비해 수요가 많아 입주하기 위해서는 상당기간을 대기해야 하는 문제가 있었다. 또 공공임대주택 정책에서 주거비보조로의 정책의 초점이 옮겨감에 따라 공공임대주택에 대한 예산감소로 인한 관리부실도 심각한 문제로 제기되고 있다.

이러한 욕구현황은 저소득층의 소득만을 근거로 한 주거복지 욕구소요이며 보다 더 정확한 지역의 주거욕구 파악을 위해서는 추가적으로 특별한 주거복지 욕구가 있는 홈리스, 노인층, 장애인, 약물중독 및 가정폭력관련 대피소(shelter) 이용계층 등에 대한 자료가 필요할 것이다.

## (2) 시정부가 활용할 수 있는 자원 및 프로그램

시정부에서는 여러 상위정부의 프로그램들을 주거복지 재원확보를 위한 자원으로 활용할 수 있다. 이러한 여러 프로그램들을 정부차원별로 살펴보면 다음과 같다.

연방정부 차원에서 시정부가 주거복지를 위해 활용할 수 있는 프로그램으로는

크게 앞에서 설명한 CDBG 프로그램, 지역재개발 및 주택개량을 위해 사용할 수 있는 HOME Partnership 프로그램, Section 8의 보조금, 공공임대주택관련 연방 보조금, 시정부와 연방정부의 Matching Funding 등이 있다.

주정부 차원에서 시정부가 지원을 신청할 수 있는 재원프로그램으로는 Shelter 지원금, 비영리법인에 대한 세제혜택(tax credit) 등으로 앤 아버시의 경우 Michigan 주정부의 주거복지 재정지원을 받는다.

시정부 차원의 주거복지 재원프로그램으로는 연방 CDBG 프로그램에 대한 시 차원의 matching fund인 General Fund 프로그램과, 기타 비영리법인 지원을 위한 지역공동모금(예: United Way Fund) 등이 있다. 특히 Section 8 보조금을 지원받는 자들 중 삶의 의욕을 갖고 정부보조로부터 벗어나고자 하는 자들에게 2003년부터 Family Self Sufficiency(FSS) 프로그램을 제공하여 교육, 고용, 저축 등과 관련한 사례관리 서비스를 제공하고 있다. 이 외에도 지역 주거복지관련 비영리기관들을 지원하기 위한 Michigan Housing Trust Fund 및 Ann Arbor Housing Trust Fund(비영리 재정) 등이 있다.

### (3) 주거복지 관련 정부 및 민간 조직

앤 아버시의 주거복지관련 조직 및 기관들을 살펴보면, 우선 정부관련 조직으로는 지역개발부(Community Development Department), City Planning Commission, Ann Arbor Housing Commission, Building Department, Downtown Development Department 등이 있다. 또 시 주택행정의 자문기관으로는 CDBG 재원 실행위원회(CDBG Executive Committee), 시의회 산하 주거복지정책 심사원 등이 활동하고 있다. 이외 민간부문 조직들로는 비영리 및 영리 금고(Fund) 와 서비스를 제공하는 비영리조직들이 있다.

### 3. 프랑스

#### 1) 주거복지 지원프로그램

##### (1) 공공임대주택 공급

##### ① 주택문제의 출현과정과 민간부문의 노력

프랑스의 공공임대주택은 정부정책의 결과라기보다는 역사적 산물이라 할 수 있다. 그 출발은 산업혁명이후 전개된 도시화와 밀접한 관련을 지닌다. 프랑스혁명(1789) 이후 프랑스 사회의 주인공으로 등장한 부르주아 계급은 자유시장경제와 산업사회를 신봉하였으며, 자유방임주의적 분위기 속에서 노동자는 낮은 임금을 받았다. 산업이 발달한 대도시 내에는 농촌에서 유입되는 노동자들을 수용할 만한 주거시설이 턱없이 부족하여 노동자들의 주거여건은 갈수록 악화되었다.

그러면서 하층민의 주거문제는 점차 사회적 이슈로 대두되기 시작하였는데, 이는 주택문제의 해결이 필요하다는 사실에 대한 공감대가 형성되었기보다는, 하층민의 비위생적인 주거환경이 공중위생을 위협한다는 생각이 확산되었기 때문이었다. 그러나, 권력계층의 소극적인 태도 때문에 별다른 개선책은 등장하지 못하였고, 대신 박애주의사상을 지닌 일부 기업가들이 자신들의 노동자들을 위해 개별적으로 공동주택을 제공하기 시작하였다.<sup>56)</sup> 민간부문의 박애주의적 노력들<sup>57)</sup>은 사회의 통합·발전에서 주거가 중요한 역할을 담당함을 보여주었고, 국가개입의 필요성을 인식하게 만드는 계기를 제공하였다. 사회각층의 호응이 확산됨에 따라, 프랑스혁명 100주년을 기념하기 위한 파리 만국박람회(1889) 당시 저렴한 노동자 주택에 관한 국제회의가 개최되었고<sup>58)</sup>, 1890년 2월에는 최초의

56) 민간 기업가에 의해 제공된 대표적인 노동자주택은 앙드레 고댕(André Godin)이 기즈(Guise)에 건설한 Familistère, 돌뤼스(Dollfus)가 뮐루즈(Mulhouse)에 건설한 노동자 주택 등이 있다.

57) 민간 기업가들이 노동자의 주거문제에 관심을 가지게 된 것은 노동자들의 수적 증가와 당시 혁명사상 확산에 대한 두려움 때문이라는 시각도 있다. LACAZE J. P., *Les politiques du logement*, Paris : Flammarion, 1997, p.34.

58) 이 회의에서 내려진 결론은 다음과 같다. 첫째, 주택문제는 원칙적으로 개인 스스로 또는 개인이

노동자주택공급회사(Société française des HBM<sup>59</sup>)가 설립되었다.

## ② 주택문제에 대한 정부의 개입

민간부문에서 발전하기 시작한 노동자주택에 대해 정부가 개입하게 된 것은 1894년이다. 알자스 지방 출신으로 신교파 박애주의자이며, 아브르(Havre)의 시장 겸 국회의원이었던 씨그프리트(Siegfried)가 제안한 법이 공포되면서 공탁국(Caisse des dépôts et consignations)과 저축금고(Caisse d'épargne)의 자금이 HBM 건설회사에 개방된 것이다. 1906년에는 스트로스(Strauss)<sup>60</sup>법이 공포되면서 각 도(département)에 최소한 하나 이상의 HBM후원회 설치가 의무화되었다. 1908년에는 리보<sup>61</sup>(Ribot)법이 공포되면서 부동산융자회사(Société de Crédit Immobilier)가 설립되어 서민이 주택을 건설 또는 구입시 필요한 자금의 4/5까지 용자받을 수 있는 길이 열리게 되었다. 그러다가, 1912년에 본베이(Bonnevay)<sup>62</sup>법이 공포되면서부터 공공주택이 보다 직접적으로 공공주택건설에 개입하기에 이르렀다. 이전에 주로 민간부문의 노동자주택공급을 간접적으로 지원하던 것으로부터 한 걸음 더 나아가 자치단체가 민간부문의 역할이 미약하다고 판단할 경우 스스로 HBM공급기구(OPHBM)를 설립할 수 있는 근거가 마련된 것이다. 이러한 변화과정에도 불구하고 아직까지 국가의 본격적인 개입은 이루어지

---

속한 조직차원에서 해결되어야 할 것이며, 국가나 자치단체의 개입은 바람직하지 않다. 둘째, 경제 여건이 허락된다면 개별주택은 정원을 갖추고 각각 분리되는 것이 바람직하겠으나, 현실적으로 이는 어렵기 때문에 공동주택의 형태로 주택을 공급할 수밖에 없다. 하지만 이 경우에도 가급적 거주 가구들의 독립된 공간이 보장될 수 있도록 주택이 설계되어야 한다. 셋째, 당연히 모든 주택은 위생적이어야 한다. FLAMAND J. P., *Loger le peuple*, Paris : La Découverte, 1989, p.79.

59) Habitation à Bon Marché의 약자로, “저렴한 주택”이라 번역될 수 있다. 당시에는 입주대상가구가 어느정도 고정된 소득이 있는 공장 노동자였기 때문에 이를 노동자주택이라 번역하였다. 이는 1953년에 앞서 기술한 HLM으로 개칭되었다.

60) 1차 대전 직후 위생부 장관(ministre de l'Hygiène)을 지냈으며, 노인, 주부와 어린이보호, 민중계급의 주거문제 등에 많은 관심을 가졌던 급진 사회주의자(radical-socialiste)

61) 빠드칼레(Pas-de-Calais) 지역을 대표하는 국회의원과 재무부장관(1914)을 지낸 보수주의적 공화주의자(republicain conservateur)로서, 모든 임금생활자는 주택소유권을 취득해야한다는 믿음을 가지고 있었다.

62) 론(Rhône)지방을 대표하는 국회의원이며, 박애주의 사상을 지녔던 급진적 공화주의자로, 서민주택문제의 해결을 위해서는 민간부문의 노력만으로는 불충분함을 인식하고, 공권력이 적극 개입하여야 함을 천명한 바 있다.

지 않았기 때문에 서민들의 주택문제가 근본적으로 해결될 수는 없었지만, 현재 존재하는 공공주택의 공급·관리주체인 HLM기구의 다양한 형태의 모습이 갖추어지게 되었다.<sup>63)</sup>

### ③ 주택재고 및 공공임대주택의 현황

프랑스에서 실시되는 주택조사(Enquête logement)<sup>64)</sup>에 의하면, 1996년 현재 총주택수는 2,822만 1천호이며, 이 중 가구가 실제로 거주하는 주택의 수<sup>65)</sup>는 2,328만 6천호에 이른다. 가구를 중심으로 분석해보면, 자가점유율이 54%, 임대주택에 거주하는 가구의 비율이 40%, 나머지 6%는 무임거주가구(logés gratuitement)이며, 공공임대주택(HLM<sup>66)</sup>)에 거주하는 가구는 전체가구의 16%를 차지한다.<sup>67)</sup>

한편, 프랑스 건교부의 자료에 의하면, 1996년 현재 프랑스 본토에만 약 380만 호의 공공임대주택이 존재한다. 1970년대 중반만 해도 민간임대주택이 공공임대주택보다 3배정도 많았었으나, 오늘날에는 임대주택 100호 중 약 40호를 공공임대주택이 차지하고 있다. 이는 그동안 공공임대주택이 대량으로 공급되었고 민간투자가 부동산 임대부문에서 후퇴한 것에 기인한다.<sup>68)</sup> 한편, 공공임대주택의 공급과 관리는 국가나 지방자치단체가 아닌 'HLM기구(Organisme d'HLM)'에서 담당하고 있다.<sup>69)</sup>

63) STEBE J. M., *Le logement social en France*, Paris : PUF, 1998, pp. 48-56.

64) 프랑스의 경우 주택조사(3~8년 간격)는 1955년에 도입되었으며, 인구주택총조사(6~9년 간격)와는 별도로 실시되고 있다. 가장 최근의 조사인 2002년도 조사까지 총 10차례가 실시되었다.

65) 주택보급률이 100%를 훨씬 넘는 프랑스의 경우, 가구가 일상적으로 거주하는 주택인 *résidence principale*(직역하면 “주요 주택”)과 휴가철 등에 잠시 체류하는 주택인 *résidence secondaire*(직역하면 “부차적 주택”)를 구분하고, *résidence principale*을 기준으로 주요 통계를 작성하고 있다.

66) *Habitation à Loyer Modéré*의 약자로, 직역하면 “(시장가격보다) 저렴한 임대료를 부과하는 주택”을 의미한다.

67) CLANCHE F., FRIBOURG M., "Grandes évolutions du parc et des ménages depuis 1950", in SEGAUD M. et al.(sous la direction de), *Logement et habitat - l'état des savoirs*, Paris : Editions La Découverte, 1998, p.85.

68) EDOU E., *Le logement en France*, Paris : Economica, 1996, p.9.

69) “HLM 기구(Organisme d'HLM)”는 특정한 한 조직을 지칭하는 고유명사가 아니고 여러 유형의 조직을 포괄하는 보통명사이다. HLM 기구에 속하는 조직들의 등장배경, 형태별 특징 등에 대해서는 뒤

#### ④ 대상자 선정 및 입주절차

원래 입주자 선정문제는 HLM 기구의 재량에 속하는 사안이었으나, 1954년부터는 입주자의 소득수준이 고려되기 시작했다. 소득한도는 매년 관계부처간의 협의를 통해 결정되며, 지역, 가족구성, 배우자의 소득 등을 고려하여 차등화된다. 한편, 같은 소득이라도 가족이 독신자보다 우대되며, 맞벌이 부부라도 부부 중 한쪽만 소득을 올리는 가정보다 지나치게 불리하지 않도록 제도가 합리적으로 운영되고 있다.

<표 5-12> 공공임대주택 입주가능 가구의 연간 소득상한선('04.1 현재)

(단위 : 유로)

가구유형*	파리 및 인접도시	수도권(파리 및 인접도시 제외)	기타지역
1	16,052	16,052	13,956
2	23,989	23,989	18,636
3	31,448	28,837	22,412
4	37,546	34,542	27,055
5	44,671	40,891	31,827
6	50,267	46,014	35,867
추가1인당	+ 5,601	+ 5,127	+ 4,000

\* 가구유형별 정의

- 1 : 1인 가구
  - 2 : 맞벌이 2인 가구(신혼가구 제외)
  - 3 : 3인 가구 또는 1인만 소득이 있는 2인 가구 또는 맞벌이 신혼가구
  - 4 : 4인 가구 또는 1인만 소득이 있는 3인 가구
  - 5 : 5인 가구 또는 1인만 소득이 있는 4인 가구
  - 6 : 6인 가구 또는 1인만 소득이 있는 5인 가구
- (신혼가구의 개념 : 결혼한지 5년이 넘지 않았으며 배우자 나이의 합이 55세 이하인 가구)

소득한도의 도입초기에는 기준이 너무 관대하게 설정되었기 때문에 1977년 당시 전체인구의 80%가 입주가 가능하였으나, 현재는 전체인구의 약 50%가 입주

에서 자세히 살펴보기로 한다. 한편 영국의 경우에는 공공주택의 대부분이 지방자치단체에 의해 공급·관리되어왔다.

자격을 갖춘 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상에 대해서는 각기 다른 시각이 존재한다.<sup>70)</sup> 한편에서는 입주자 선정을 위한 소득기준이 더욱 강화되지 않을 경우 입주자격을 갖춘 자간의 경쟁이 너무 치열하여 최저 소득계층은 소외될 수밖에 없다고 주장하는 반면, 다른 한편에서는 사회적 혼합(social mix) 차원에서 소득기준은 현상유지 또는 더욱 완화되어야 한다고 주장한다.

이러한 현실 속에서도 최저 소득계층이 어느정도 보호될 수 있는 제도적 장치는 마련되어 있다. 정부가 재정지원수단을 통하여 HLM 관리기구가 주택의 일정분을 최저소득층을 위해 할당해 놓도록 협약을 체결하기도 하며, 빈곤층의 생존권과 주거권 보장을 위해 전문 사회복지관련기관과 협약체결을 통해 사회복지전달체계와의 연계를 추진하기도 한다. 현재는 공공임대주택의 신규 배분시 공급물량의 50%이상이 소득한도의 60%를 넘지 않는 가구에 할당되고 있는 실정이다.<sup>71)</sup>

또한 건축법에는 공공임대주택의 입주자 선정에 있어서의 우선순위가 제시되어 있다. 현재 우선입주대상에는 철거될 주택에 거주하는 자, 비위생적 주택 또는 과밀한 상황에 거주하는 자, 귀책사유가 없는데도 강제로 퇴거될 상황에 놓여있는 자, 장애인, 편부모 가정, 생애 최초로 임대주택에 입주하는 젊은 층 등이 포함된다. 다만, 이러한 우선순위 규정은 강행규정이 아니고 권고사항에 불과하다. 따라서, HLM 기구는 임대료 징수가능성 등 재정적인 측면을 고려하여 법에 제시된 우선 입주대상자에게 주택을 반드시 제공하지는 않고 있다. 이는 HLM 기구의 사회적 책임도 중요하나 경영의 건전성도 중요하기 때문이다. 결국, 임대료 지불능력이 현저히 떨어지는 최저 빈곤층은 공공임대주택에 입주하는 것이 용이하지 않은 것이 현실이다. 또한, 입주자선정시에는 가구의 규모가 고려된다. 즉, 아무리 임대료가 낮아도 저소득층에게 그 가구규모에 맞지 않는 소형주택은 배분하지 않는다. 한편, 법령상으로는 HLM의 배분에 있어 지역주민을 우대하는

---

70) EDOU E., op. cit., pp. 53-54.

71) 반면, 1997년 현재 입주자중 18%가 소득한도를 초과하며, 이중 5%는 소득한도를 40%이상 초과하는 것으로 나타났다. 이는, 입주후에도 어느정도 입주자들의 소득수준을 점검하긴 하지만 한번 입주를 허용한 가정을 강제로 퇴거시키기 어려운 현실에 기인한다.

규정을 두고있지 않지만, 당해 자치단체의 장이 실질적인 영향력을 행사함으로써 타지역 저소득층 진입을 제한하고 있다. 자치단체로서는 자치단체의 재정에 부담만 주는 저소득층의 유입이 그리 달갑지 않은 일이기 때문이다.

이러한 공공주택사업에는 다양한 조직들이 참여하며, 이들에 대해서 주택건설 완료시 적당량을 할당하여 입주자를 선정하도록 하고 있다(‘예약권 : droit des reservataires’). 우선, 자치단체에 주택프로그램 시행과 관련하여 재정적인 보증을 제공하는 대가로 공급주택물량의 20%가 할당된다. 자치단체가 보증이외에 별도의 재정지원, 토지 등을 제공할 경우 할당비율은 계약에 의해 자유롭게 상향 조정할 수 있다. 또한, CIL(Comité Interprofessionnel du Logement)이라는 기관에 재정적 기여에 대한 대가로 일정부분의 주택이 할당된다. 이 기관은 근로자 10인을 초과하는 일반 기업체들이 지불하는 연간 임금총액의 1%를 자신들의 근로자 주택문제 해결을 위해 예치<sup>72)</sup>하는 자금으로 특정한 공공주택사업에 재정적인 기여를 하는 대신 그 반대급부로서 예약권을 행사한다. CIL에 자금을 예치한 기업들은 주택의 일부를 자신들이 고용한 근로자에게 제공할 수 있다.<sup>73)</sup> 한편, 도지사(préfet)에게도 주택공급물량의 25%가 할당된다. 할당물량의 1/5은 공무원에게, 나머지는 자치단체, 기업체 등에서 소외된 저소득층에게 제공된다.

이러한 예약권제도는 나름대로 합리적인 제도라고 평가할 수 있으나, 절대적인 것은 아니다. 다시 말해, 예약권을 행사하여 입주자를 추천한다고 해서 추천된 입주대상자가 반드시 입주에 성공하는 것은 아니고, HLM 기구는 예약권자에 의해 추천된 입주대기자의 소득이 불충분 등을 이유로 입주를 거부할 수도 있다.

공공임대주택에 입주를 희망하는 자는 시청, 도청, HLM기구 등 여러기관에 복수로 신청서류를 제출할 수 있다. 시장이 입주신청을 받은 경우, 그 신청서를 15일 이내에 관련 HLM기구에 송부하는 한편, 그 사실을 신청자에게 통보하여야 한다. 그러나, 도지사나 HLM기구는 신청이 접수되더라도 신청서 처리사항을 신

---

72) 법령상의 의무사항

73) 개별기업은 CIL을 경유하지 않고 직접 HLM 기구에 건설자금을 지원하고 주택공급물량의 일부를 할당받을 수도 있다.

청자에게 알려야 할 의무가 없어, 경우에 따라서는 신청자는 아무런 연락도 받지 않고 오랫동안 방치되기도 한다.<sup>74)</sup> 입주경쟁이 심한 곳에서도 기피지역 등에서는 의외로 입주가 빨리 허용되기도 하나, 주거환경이 좋지 않은 곳에 배정된 경우 입주보다는 대기를 선호하는 자들이 많은 것이 현실이다.

입주신청의 유효기간은 1년이며, 1년이 지날 경우 신청서를 다시 제출해야 한다. 이는 신청 후 다른 곳으로 이주한 자들을 배제하고 기존 신청자의 입주희망 의사를 지속적으로 점검하기 위한 조치로 생각된다. 한편, 신청서를 접수받은 기관은 신청자의 입주자격을 심사한 후 입주부적격자로 판단될 경우 반드시 서면으로 신청자에게 이 사실을 알리도록 되어있다.

#### ⑤ 지원내용

프랑스 공공임대주택의 임대료는 기본적으로 공공임대주택 건설시 어떤 형태의 재정지원을 받았는가에 따라 달라진다. 즉, 사업주체는 정부재정지원을 받는 대신 정부가 정한 재정지원유형별 m<sup>2</sup>당 임대료 부과한도 내에서 정부와 협의(convention)를 거쳐 임대료를 책정한다. 유사한 형태와 질적 수준의 주택이라 해도 재정지원 시점과 형태에 따라 임대료는 다르게 책정된다.

입주후에는 매년 7월 1일 임대료를 조정할 수 있는데, 조정범위는 원칙적으로 국립통계사무소(INSEE)가 발표하는 건축비조정비율의 범위를 초과할 수 없다. 입주자의 소득수준이 입주 후 상승하여 입주자 소득한도 범위를 20%초과할 경우 자연스럽게 퇴거를 유도하기 위해 부가임대료를 부과할 수 있다. 특히, 소득한도범위를 60%이상 초과할 경우 의무적으로 부가임대료를 부과해야하나, 부가임대료는 가구의 과세대상 소득의 25%를 초과할 수 없다.

특히 공공임대주택의 입주제한기간은 존재하지 않는다. 다만, 입주자가 임대료를 납부하지 않을 경우 등에는 강제로 퇴거시킬 수 있으나 이 절차는 복잡하고 오래 걸려 별로 효과적이지 못하다. 특히, 가정형편이 어려워 임대료를 체납한 입주자를 재정적으로 지원함으로써 이들이 강제퇴거되지 않도록 하기 위해 1990

---

74) 입주경쟁이 가장 치열한 수도권지역의 경우 평균 대기기간은 3년 정도이다.

년 Besson법은 도단위로 주택연대기금(FSL)을 설치하도록 제도화하였다.

#### ⑥ 운영 및 관리

현재 프랑스에는 약 900개의 공공주택의 공급·관리 관련 기구가 존재한다. 프랑스 건축법전은 공공주택의 공급·관리 주체로 다음과 같이 6가지의 유형의 조직을 명시하고 있다. 이들 가운데 OPHLM과 OPAC은 공공기관이며, 나머지는 민간부문에 속한다.

- a) HLM 공공사무소(OPHLM : Office Public d'HLM)
- b) 정비 및 건축 공공사무소(OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction)
- c) HLM 재단(Fondations d'HLM)
- d) HLM 회사(SAHLM : Société Anonyme d'HLM)
- e) HLM 건설 협동조합 회사(SA Coopérative de production d'HLM)
- f) 부동산 융자 회사(SACI : Société Anonyme de Crédit Immobilier)

공공기관 또는 민간기관을 막론하고 모든 HLM기구(Organisme d'HLM)는 공통적으로 이들이 공급하는 주택에 대해 HLM이라는 명칭을 배타적으로 사용한다. 그리고, 이들 기구들은 마음대로 설립할 수 있는 것이 아니며, 반드시 국가의 명시적 결정(설립허가)을 득해야 한다. 이러한 공통점들을 감안한다면, 공공기관과 민간기관을 구분하는 것은 다소 인위적이라 할 수 있다.

한편, 법령상의 HLM 기구는 아니지만, HLM의 공급에 관여하고 있는 특별한 존재라고 할 수 있는 복합경제회사(Société d'Economie Mixte)도 존재한다. 이들은 주택사업에 특화된 조직은 아니나 대주주인 공공기관의 입장을 반영하면서 공공주택사업을 추진한다.

현재 OPHLM은 200여개, OPAC은 약 80개 정도가 존재하며, 이들이 공공임대주택의 수는 약 205만호(전체 공공임대주택의 54%)에 달한다. 두 기관 모두 지방 공공기관이며, 설립신청이 있을 경우 국가참사원(Conseil d'Etat)<sup>75)</sup>의 의견을 참

---

75) 국사원, 국가평의회 등으로 번역되기도 하는 이 기관은 사법부가 아닌 행정부에 속하며, 행정재판과

조하여 정부령(décret)으로 설립허가를 취득한다. 또한, 관할구역은 원칙적으로 해당 행정구역이나 기초자치단체의 경우 도 단위까지 관할권확대를 요구할 수 있다. 관할권 확대 시 영향을 받게 되는 기초자치단체가 동의할 경우 도지사의 결정(arrêté préfectoral)으로 관할권 통합이 이루어지지만, 그렇지 않을 경우에는 건교부장관이 결정하도록(arrêté du ministre) 되어 있다.

두 기관의 차이점을 살펴보면, 우선 OPHLM은 일반 지방행정기관으로서 구성원은 지방공무원법의 규율을 받으며, 운영은 공공회계의 일반원칙에 따르는 반면, OPAC은 경제부문의 행정기관으로서 구성원은 노동법(Code de travail)의 규율을 받으며 예외적인 경우를 제외하고는 일반회사운영방식에 따른다. 또한, OPHLM의 이사회(conseil d'administration)는 15인<sup>76)</sup>으로 구성되며, 집행부 위원 중 자치단체를 대표하는 인물 가운데에서 호선된 회장이 실질적인 경영권을 행사하는 반면, OPAC의 집행부는 21인<sup>77)</sup>으로 구성되며, 회장은 집행부를 이끄는 권한 밖에 없으며, 회장의 추천으로 집행부가 임명하는 경영자(directeur général)가 실질적인 운영을 담당한다.

운영측면에서 보면 OPAC이 보다 현대적이며 융통성있는 조직이라 할 수 있다. 따라서 최근 OPHLM에서 OPAC으로의 전환이 계속되는 추세이다. 전환절차를 살펴보면, OPHLM의 집행부가 당해 자치단체의 동의를 받아 OPAC으로의 전환신청서를 제출하고, 관계장관회의(내무부, 재무부, 건교부)에서 운영능력 등을 심사하여 이를 최종적으로 승인한다.

민간부문에 속하는 공공주택 공급주체로는 우선 HLM 재단(Fondations d'HLM)이 있다. HLM 재단은 특별한 경우에 해당되며, 현재 4개밖에 없다. 이들은 독특한 역사적 산물로서, 박애주의 사상을 지닌 기업가들이 자신들의 재산을 출자하여 HBM 발전재단을 설립한 것에서부터 비롯된다. 이들은 국가참사원

---

행정자문 등 정부의 업무 중 법률적인 측면만을 전문적으로 다룬다. 임도빈, 「프랑스의 정치행정체제」, 서울 : 법문사, 2002, pp. 174-184.

76) 자치단체에서 5인, 도지사가 주택전문가 중 5인, 도내의 CAF(주택 등 각종 복지수당 관리기관)과 CIL(기업의 근로자 주택기금 수탁기관, 후술함)이 각각 1인씩 선발하며, 입주자들이 3인을 선출한다.

77) 자치단체가 7인, 도지사가 7인, 입주자들이 3인, 노조가 2인을 선발하며, 기타 2인이 추가된다.

(Conseil d'Etat)의 승인을 받아 설립되었으며, 현재 내무부의 지도감독을 받고 있다. 공공주택사업과 관련하여서는 다른 기관들과 마찬가지로 HLM 관련규정의 적용을 받는다.

민간부문에 속하는 공공주택 공급주체의 두 번째 유형은 HLM 회사(SAHLM)이다. 이는 순수 민간회사의 형태로서, 공공주택의 공급·관리 기관 중 가장 오래된 조직이다. 현재 약 340개의 SAHLM이 존재하며, 이들에 의해 관리되는 공공임대주택은 약 160만호에 달한다. 기관별로 규모에 있어 많은 차이를 보이고 있는데, 가장 규모가 큰 30개의 SAHLM이 전체 SAHLM이 관리하는 임대주택의 40%를 관리하고 있으며, 80개의 SAHLM은 1천호 미만을 관리하는 소규모 기관이다. 원칙적으로 회사법(Code des sociétés)의 적용을 받으나, 공공주택사업과 관련하여서는 건축법(Code de la construction)상의 각종 제약으로 영리추구가 제한된다. 예를 들어, 설립시 건교부 장관의 허가를 득해야 하며, 발생이윤도 제한된 범위 내에서만 주주들에게 배분이 가능하다. 그리고, 주주 1인이 아무리 많은 주식을 가져도 10표 이상의 의결권은 행사할 수 없다. 이러한 영리추구상의 제약요인들로 인해 SAHLM의 대주주는 주로 자치단체, 자신들의 근로자 주택문제 해결을 위해 투자하는 지역기업들<sup>78)</sup>, 저축금고 등이며, 활동상의 관할권은 원칙적으로 본사가 위치한 자치단체이나, 예외적으로 건교부 장관의 허가를 득할 경우 전국을 대상으로 사업 추진이 가능하다.

민간부문에 속하는 세 번째 유형은 HLM 건설 협동조합 회사(SA Coopérative de production d'HLM)이다. 이는 공공주택 공급·관리 기관 중 상당히 제한적인 형태이며, 조합원들을 위한 분양 또는 임대주택 공급을 위해 20세기 초에 등장한 이래, 2차 대전 이후 본격적으로 유행하고 있다. 임대보다는 주로 분양쪽에 비중을 두고 사업을 추진하고 있으며, 조합원보호 차원에서 임대목적의 주택건설사업을 추진하고자 할 경우 감독관청의 승인을 얻도록 되어 있다. 현재 약 160

---

78) 1953년 이후, 근로자의 수가 10인을 초과하는 기업은 근로자에게 지불하는 연간 임금총액의 1%를 근로자 주택기금으로 예치하도록 의무화되어있다. 이 근로자 주택기금은 공공주택건설 재원으로 활용되며, 공공주택이 건설되면 그 중의 일부가 재정적으로 기여한 기업의 근로자에게 할당된다.

개의 HLM 건설 협동조합회사가 존재하고 있으며, 최초 등장 이후 지금까지 30만호의 주택을 공급하였다.<sup>79)</sup>

끝으로 민간부문에 속하는 공공주택 공급주체에는 부동산 용자 회사(SACI)가 있다. 이는 1908년 Ribot법 공포이후 등장한 기구로 원래의 역할은 저소득층의 주택소유권취득을 지원하기 위해 저리로 용자를 제공하는 것이었다. 1959년에 이르러 분양목적의 공동주택의 건축이 허용되었으며, 오늘날에도 임대주택과는 전혀 무관하다. 민간금융회사의 형태를 띠고 있는 만큼, 원칙적으로 은행법의 적용을 받으나, 이들 기관의 비영리성을 담보하기 위해 SAHLM과 마찬가지로 이익배당상의 제약을 받는다. 최초 등장 이후 지금까지 17만호의 분양주택을 공급하였으며, 용자실적은 200만건에 달한다.

또한 법상의 HLM 기구는 아니지만 HLM과 유사한 기능을 수행하는 특별한 존재인 복합경제회사(SEM)도 있다. 이들의 법적 지위와 운영은 완전히 민간회사와 같으나, 주식의 대부분은 공공기관(주로 기초자치단체)이 소유하고 있다. 1953년부터 공공주택의 건설이 허용되었으며, 공공주택사업의 추진에 있어서는 건축법상 명시되어있는 HLM 기구들과 동일한 재정지원혜택을 누린다. 설립주체인 기초자치단체 내에서 활동할 수 있으나 협약을 체결할 경우 다른 지역까지 활동영역의 확대가 가능하다. 현재 약 350개의 SEM이 부동산분야에 관여하고 있다.

## (2) 주거비보조<sup>80)</sup>

### ① 임대료보조제도의 종류 및 도입배경

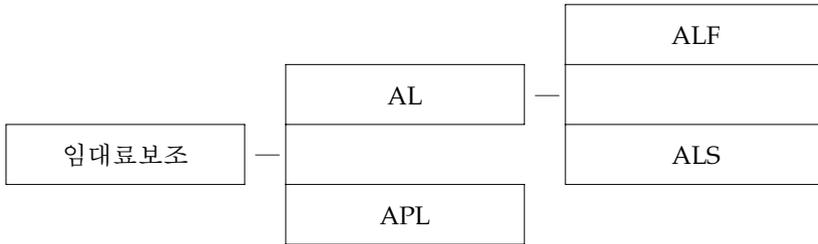
프랑스의 임대료 보조제도는 크게 AL(Allocation de Logement, “주택수당”)과 APL(Aide Personnalisée au Logement, ‘주택관련 개인보조’)로 구분되며, AL

---

79) 이 가운데 임대주택은 8천호에 불과하다.

80) 수요자를 지원하는 방식은 임대료보조, 주택구입자금 용자, 조세감면 등 다양한 형태를 띠 수 있으나, 지면관계상 여기에서는 대표적인 제도라 할 수 있는 임대료 보조제도에 대해서만 자세히 설명하기로 한다.

은 다시 ALF(Allocation de Logement à caractère Familial, ‘가족주택수당’)과 ALS(Allocation de Logement à caractère Social, ‘사회적 주택수당’)으로 구분된다.



AL은 1948년 9월에 공포된 임대료법에 의해 처음으로 도입되었다. 프랑스는 제2차 세계대전으로 인해 46만호의 주택이 완전히 파괴되었고, 165만호의 주택이 심각한 타격을 입었다. 1914년에 15만호로 파악되었던 노후주택의 수도 전쟁 직후 280만호까지 증가하였다. 1946년 현재 전체주택 1340만호 중 실내화장실, 목욕시설, 전기, 난방 등 기본적인 편의시설을 모두 갖춘 주택은 120만호에 불과한 것으로 조사되었다. 또한, 전쟁으로 인한 인명피해 또한 적지 않았는데, 전후 프랑스의 전체인구는 전쟁 전에 비해 사망 56만 3천, 출생율 감소분 53만, 영구국외이주 32만 등 총 141만 3천명이 감소하였다.<sup>81)</sup>

그런데, 당시 프랑스정부는 전쟁으로 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 주택문제를 국가가 홀로 해결할 수 없는 입장이었다. 따라서, 민간부문에 대한 새로운 인센티브가 필요했던 바, 이를 위해 민간부문의 주택투자를 저해하던 주요요소인 임대료통제를 어느 정도 완화해야만 하는 상황에 도달하였다. 임대료통제가 완화될 경우, 임대료 상승으로 인해 임차인의 부담이 증가하게 되므로 이에 대한 보완책으로서 ALF를 도입하게 된 것이다.

81) STEBE J. M., op. cit., pp. 86-88.

반면, APL은 1977년 추진된 주택재정지원개혁의 일환으로 도입되었다. 1970년대 초 석유과동을 겪으면서 물가상승 등으로 소비자의 구매력이 급격히 추락하는 등 국민경제가 현저히 위축되자, 프랑스 정부는 재정지출의 합리화 및 국내 시장 활성화 방안을 마련하기 위해 고심하였다. 특히 이 시기에는 주택의 절대부족 문제가 해결된 시점이니 만큼, 기존의 건축보조위주의 주택재정지원방식은 상대적으로 중요성을 상실하였다. 이러한 상황에서, 기존 주택재정지원제도가 낭비적 요소를 포함하고 있으며, 사회계층간의 형평성제고에도 크게 기여하지 못하고 있다는 사회적 비판도 확산되어 감에 따라 1977년에 개혁을 추진하게 된 것이다. 개혁의 목표는 부동산 시장 자율화, 공공지출 감축, 가구에 대한 재원지원의 합리적 차등화로 요약되며, 주택소유권의 취득도 강조되었다.<sup>82)</sup> 이는 프랑스 주택재정지원정책을 건축보조에서 수요보조 위주로 전환시키는 계기를 마련한 것으로서, 경제적, 사회적, 도시문제적(urbanistique) 효율성을 조화시키는 조치로 평가된다.<sup>83)</sup>

## ② 대상자 선정

도입당시의 ALF는 2자녀 이상을 가진 가구만이 혜택을 받을 수 있었는데, 이는 명칭에서도 알 수 있듯이 ALF가 가족정책의 일환으로 활용되었음을 보여주고 있는 것이라 할 수 있다. 이는 전쟁으로 인한 인구감소에 대한 대책으로서 정부가 출산을 장려할 필요가 있었기 때문이다.<sup>84)</sup> 오늘날에는 AL 도입 시의 지원 대상 요건이 대폭 완화되어 다음과 같은 조건 중 하나를 충족하는 가구를 수혜가능대상으로 한다.<sup>85)</sup>

- 결혼한지 5년이 경과하지 않은 부부 중, 현재 자녀가 없고 결혼당시 양측

82) MOUILLART M., "La Réforme de 1977 et les Aides au Logement", *Fondations*, No. 6, 1998, pp. 33-37.

83) GREMION C., "Regard sur une loi, ou vingt ans après", *Fondations*, No. 6, 1998, pp. 6-7.

84) LEFEBVRE B., MOUILLART M., OCCHIPINTI S., *Politique du logement - 50 an pour un échec*, Paris : L'Harmattan., 1992, pp. 9-10.

85) 후술하는 보조금 산출방식에서 볼 수 있듯이, AL, APL의 보조금 지급액은 가족원의 수가 증가할수록 늘어난다. 즉, 제도도입시의 가족정책적 요소는 오늘날까지 유지되고 있다고 할 수 있다.

모두 40세 미만이었던 경우

- 1인 이상의 자녀를 둔 가구
- 적어도 65세 이상의 부모 1인을 부양하고 있는 가구
- 장애율이 적어도 80%에 이르는 직계 및 방계 존·비속과 동거중인 가구

ALS는 수요자보조의 지원대상 확대차원에서 ALF의 수혜가능대상에 포함되지 않는 계층을 위해 1971년에 도입되었으며, 구체적 지원가능대상에는 직업활동에 종사하지 않는 노인, 젊은 임금 노동자, 학생, 장애인 등이 포함된다.<sup>86)</sup>

사실, AL과 APL은 가구별 상황에 따라 차등적으로 주거비부담을 감소시켜준다는 측면에서 기본적으로 유사하나<sup>87)</sup>, 두 제도 사이에는 차이점이 존재한다. AL은 사회보장법령(Code de la sécurité sociale)상의 제도인 반면, APL은 건축주택법령(Code de la construction et de l'habitation)상의 제도이며, 원칙적으로 AL은 임차인에게 지불되는 반면<sup>88)</sup>, APL은 임대인에게 지불된다. 즉, APL의 수혜자(즉, 임차인)가 실제로 부담하는 임대료는 임대인에게 직접 지불되는 금액을 제외한 나머지<sup>89)</sup>로 정부의 재정지원금이 주택부문에 사용되는 것을 확실히 담보하는 효과를 지닌다. APL의 혜택을 받기 위해서는 거주하는 주택의 소유주와 국가간에 협약(convention)<sup>90)</sup>이 체결되어 있어야 한다. AL의 수혜대상이 가구위주로 선정된다고 한다면, APL의 수혜대상은 일차적으로 주택에 의해 결정된다.<sup>91)</sup> 한편, AL과 APL은 동일한 자에게 동시에 지급될 수 없다. 실무적으로 AL과

---

86) Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports & du Tourisme (MELTT), *Le Compte du Logement*, Paris : Economica., 1997, p. 171.

87) 임차인 외에 용자에 의한 자가주택소유권취득자를 지원대상으로 하고 있다는 점도 동일하다.

88) 임차인이 동의할 경우, 임차인이 임대료를 지불하지 않을 경우 등 예외적으로 AL이 임대인에게 직접 지불되는 경우도 있을 수 있다.

89) 이러한 시스템을 "제3자 지불의 원칙(principe du tiers payant)"이라 부른다.

90) 주택을 건축하거나 개량할 때 주택소유주가 국가의 재정지원을 받는 대신 일정한 의무를 부담한다는 협약을 의미한다. 협약이 체결되면, 임대료 상한선이 설정되며 임대료 조정 등에 제약이 발생한다. 또한, 협약체결대상 주택은 부동산대장 등에 그 내용이 기재되어 세입자가 이 사실을 인식할 수 있게 된다.

91) APL의 경우 AL과 마찬가지로 수혜자의 소득수준에 의해 영향을 받지만, AL과는 달리 수혜대상을 가족상황이나 연령, 장애여부 등에 따라 제한하지는 않는다.

APL의 신청양식은 동일하며, 신청양식에 둘 중 하나에 대한 수혜희망을 선택적으로 표시할 수 있는 항목도 존재하지 않는다. 신청인이 임대료보조 신청시 자신의 가족상황과 소득수준을 신고하고, 집주인이 작성하는 임대료증명서를 함께 제출한다. 이 임대료증명서 상에는 APL의 수혜가 가능한지의 여부가 표기되는 부분이 있다. 따라서 신청인에 대해서는 우선적으로 APL의 수혜대상인지에 대한 평가가 이루어지고, APL의 수혜가 불가능하다면 대안으로서 AL이 지급된다.

<표 5-13> 임대료보조제도의 수혜자 수

(단위 : 천명)

구분	1984	1987	1990	1993	1995
APL	1182	1802	2381	2629	2795
ALF	1737	1449	1117	1069	1092
ALS	1109	1058	1036	1767	2041
계	4028	4309	4534	5465	5928

자료 : MELTT, *Le compte du logement*, Paris : Economica, 1997, pp.334-335

### ③ 지원내용(수준)

지원대상은 AL, APL별로 차이가 있고, 일정 소득한도 내에서 가구소득, 가구구성원, 임대료수준에 따라 지급액이 달라지며, 매년 7월 1일에 소득한도 및 지급단가가 수정된다.

AL(ALF, ALS)과 APL이 지원대상, 지급방식 등에 있어서는 차이를 보이고 있으나, 이들은 모두 다음과 같은 기본 공식에 의해 지급액이 산정된다.<sup>92)</sup>

92) 한편, 주택소유권 취득을 위해 용자를 받은 경우는 개인보조금 계산을 위해 실질 월임대료 대신 월 융자금 상환액이 변수로 고려된다. DURANCE A., *Le Financement du Logement*, Paris : Masson., 1992, pp. 63-70 ; GRANELLE J. J., *Economie Immobiliere*, Paris : Economica, 1998, pp. 298-301.

$$AL \text{ (또는 APL)} = K(L+C-L_0)$$

- AL(또는 APL) = 매월 지급되는 개인보조수당
- K = 가구의 전년도 과세대상 순소득(R)과 가족 구성원의 수(N)에 따라 정해지는 계수로서, 구체적으로는 다음과 같은 공식에 의해 산출

$$K = 0.9 - \frac{R}{\text{승수(법령에 의해 정해짐)} \times N}$$

L = 실질 월임대료 (고려되는 월임대료의 최대 한도는 거주지역과 가족 구성원의 수에 따라 달라짐)

C = 기준 관리비 (가족구성원의 수에 따라 달라짐)

L<sub>0</sub> = 임차인이 부담해야 할 최소한의 월 임대료 (소득과 가족구성원의 수에 따라 달라짐)

지급되는 수당은 기본적으로 가구의 주거비 지출 및 가족 구성원의 수와는 정(正)의 함수관계에 있으며, 가구의 소득수준과는 부(負)의 함수관계에 있다. 여기에 형평성제고를 위한 기술적 측면에서 거주지역, 가족구성원의 수 등이 추가적 변수로 고려된다.

#### ④ 운영 및 관리

프랑스의 임대료보조제도는 세가지의 기본원칙<sup>93)</sup>에 근거하여 운영된다. 첫째는 '최소지출의 원칙(principe de la dépense minimale)'이다. 이는 개별 가구 스스로 일정부분 주택관련 지출을 감당할 수 있다는 전제하에, 정부는 이러한 가구의 재정능력을 벗어나는 부분에 대해서만 지원함을 의미한다. 따라서 어떠한 경우에도 가구의 주택관련 지출비용이 100% 정부지원에 의해 보전되는 경우는 존재하지 않는다. 이러한 원칙에도 불구하고, 최하계층의 부담을 줄여주기 위해 최소한으로 가구가 스스로 부담해야할 비용은 APL의 경우 175프랑(약 37,000원),

93) MELTT, *op. cit.*, pp. 148-154.

AL의 경우는 100프랑(약 21,000원)으로 비교적 관대하게 설정되어 있다.<sup>94)</sup> 즉, 운영의 묘를 살림으로써 계층간의 지원을 형평성있게 차등화하고 있다.

둘째는 '한계지출의 원칙(principe de la dépense marginale)'이다. 임대료 상승 등으로 인해 가구의 주택관련 지출의 증가요인이 발생한다고 해도, 지출 증가분이 전적으로 정부지원에 의해 보전되는 경우는 존재하지 않는다. 즉, 가구의 경제상황이 매우 좋지 않다고 해도, 새롭게 발생하는 주택관련 지출 증가분 중 일부분만이 정부지원의 대상이 된다. 정부 지원비율을 결정하는 가장 큰 변수는 소득으로서, 현행시스템은 소득수준이 내려갈수록 정부지원의 비율이 높아지도록 제도화되어 있다.

셋째는 '소득 대비 주택관련 지출비율의 원칙(principe du taux d'effort)' 또는 주거비부담능력의 원칙'이다. 주택관련 지출 중 가구가 스스로 부담해야 할 수준에 대한 정책적 판단 시에는 소득 중 주택과 관련하여 지출되는 비용의 비중이 기준으로 활용된다. 실제로 AL과 APL의 지급기준 설정 시에는 이 원칙이 고려되고 있다. 한편, 정책추진을 위한 기준으로서의 소득대비 주택관련 지출비율은 반드시 모든 소득계층에 동일하게 설정되어야 하는 것은 아니며, 정책목표에 따라 소득계층별로 차등화 될 수도 있음에 유의할 필요가 있다.

임대료보조제도를 담당하고 있는 주된 조직은 전국적인 네트워크를 형성하고 있는 가족수당금고(CAF : Caisse d'allocations familiales)이다. 이는 정부가 추진하는 수요자 지원정책을 지원하는 준공공기관으로, 가족수당, 주택수당, 실업수당 등 다양한 수당을 지급하며 수혜자들을 종합적으로 관리하며, 저소득층을 위해 도단위로 설치되어있는 주택연대기금(FSL)에도 일부 재정을 지원한다. CAF는 사회보장을 담당하는 私法상의 기관으로서, 법적으로는 공공기관이 아니지만 사회보장차원에서 공공서비스를 제공한다. 정부의 산하기관은 아니나 정부와 가족정책 지원의 틀 속에서 업무범위와 관련하여 협약을 체결하고 업무의 범위 내에서 사실상의 지도 감독을 받는다. 정부의 지도감독 주체는 "가족 아동부(ministère de la famille et de l'enfance)", "예산부(ministère du budget)와 "고

---

94) 약 6.6 프랑=1유로=약 1400원(2004)

용 노동 사회연대부(ministère de l'emploi, du travail, et de la cohésion sociale)이다. 그리고 주택부문과 관련하여서는 건교부도 관여한다. 한편, 회계감사원(cour des comptes)도 관여한다.

### (3) 주택개량지원

#### ① 프로그램의 종류

주택개량을 지원하는 방식은 보조금을 주는 경우와 용자를 제공하는 경우로 구분된다. 주택개량을 지원하는 보조금으로서 대표적인 것은 ANAH(Agence Nationale pour l'Aménagement de l'Habitat : 국립 주택개량지원사무소)의 보조금이다. 이는 민간부문 주택의 안전, 편의, 위생, 장애인에게 적합한 구조변경, 에너지효율증진, 방음 등을 목적으로 하는 공사시행을 위해 지급된다. 개량대상 주택은 건축 후 15년 이상 된 주택으로, 개량후 소유주는 최소한 9년 이상 그 집에 거주하거나 임대해야 하며, 개량비용은 최소한 세전 1,500유로 이상이어야 한다. 반면, 공공임대주택의 개량을 위해서는 PALULOS(Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale : 공공임대주택개량자금)가 지원된다. 대상주택은 건축한지 15년이 지난 공공임대주택이며, 최저주거기준에 부합하도록 주택을 개량하거나, 안전강화, 에너지 절감, 장애인용 시설설치를 위한 공사 등을 목적으로 지원된다.

주택개량을 위한 용자중 대표적인 것으로는 PC(Prêt Conventionné)가 있다. PD는 엄밀히 말하면 국가가 배분과 관리에 전혀 관여하지 않는 용자이나, 이를 이용하여 공급된 주택의 세입자는 임대료보조를 받을 권리가 부여된다는 점에서 공공부문의 용자의 하나로 인식된다. 이는 국가와 협약을 체결한 금융기관에 의해 배분되며, 주택의 개량 또는 증축, 에너지 절감, 비주거공간의 주거공간으로의 구조변경, 장애인용 시설설치를 위한 공사 등을 목적으로 지원된다. PC는 주택을 건축할 경우에도 활용이 가능하다. 또한 PC와 유사한 용자가운데 대상주택보다 용자를 이용하고자하는 자의 소득수준을 고려하여 배분되는 PAS(Prêt à l'Accession Sociale)가 있다. 이는 국가에 의해 지원되는 용자제도이다.

② 대상자 선정

ANAH 보조금 지원대상은 원칙적으로 민간주택 소유자로서 소득한도는 가구원수 및 대상주택이 위치한 지역에 따라 달라지며, 자세한 기준은 <표 5-14>와 같다.

<표 5-14> 기본 소득한도

(단위 : 유로)

가구원수	수도권	기타 지역
1	11,818	8,183
2	17,347	11,968
3	20,832	14,393
4	24,325	16,815
5	27,829	19,248
추가1인당	3,496	2,424

자료 : 프랑스 건교부

수혜희망자는 ANAH 지방사무소에 신청서류를 제출하면 되는데, 원칙적으로 보조금 신청서류 제출 이후에 시작된 개량사업만 지원대상이 된다. ANAH 지방사무소는 신청서 접수 후 1달 내에 접수증을 발급하는데 신청서류에 이상이 없을 경우 접수증은 개량사업개시 허가증의 의미를 지니며, 신청서류에 문제가 있을 경우 기한을 정하여 보완을 요구할 수 있다. 긴급을 요하는 개량사업의 경우 신청서류에 문제가 있어도 개량사업 개시를 허가할 수 있다. 단, 접수증발급 또는 개량사업 개시 허가가 자동적으로 보조금 지급을 보장하는 것은 아니며, 보조금 지급결정 또는 거부, 보조금 회수 등은 주택개량 위원회(commission d'amélioration de l'habitat)가 결정하여 신청인에게 통보한다.

PALULOS의 경우에는 입주자외는 무관하며 공공임대주택의 노후도와 관련이 있다.

PC(Prêt Conventionné)의 경우, 입주자의 소득이나 개량비용과 관련된 한도가

설정되어있지 않다. PAS(Prêt à l'Accession Sociale)의 경우 <표 5-15>에서 보듯이 가구원수와 지역에 따라 차등화된 소득한도 이하인 자에게만 용자가 제공된다.

<표 5-15> PAS의 소득한도

(단위 : 유로)

가구원수	수도권	기타지역
1	15,204	12,146
2	22,316	17,764
3	26,800	21,364
4	31,294	24,959
5	35,801	28,570
추가 1인당	+ 4,498	+ 3,598

자료 : 프랑스 건교부

### ③ 지원내용

ANAH 보조금은 공사비 한도 11,000유로 내에서 소요비용의 20%까지 보조하는 것을 원칙으로 하고 있다. PALULOS의 경우 국가와 공공임대주택 관리기구가 협약을 체결하여 보조금지급이 확정되며, 보조율은 대부분 10%이며 원칙적으로 보조가 가능한 개량지출비용은 주택당 약 12,900유로를 넘을 수 없다. PALULOS의 지원을 받는 사업자는 부가가치세 부담 비율이 20.6%에서 5.5%로 감면되며, 특별이율로 추가적인 용자가 가능하다.

PC(Prêt Conventionné)의 경우 변동금리를 적용할 경우 용자기간에 상관없이 6.7% 이하이나, 고정금리 적용 시에는 다음과 같이 용자기간에 따라 이율이 달라진다('04.2.1현재).

- 12년 이하 : 6.7%
- 12년 초과 15년 이하 : 6.9%
- 15년 초과 20년 이하 : 7.05%
- 20년 초과 : 7.15%

PAS(Prêt à l'Accession Sociale)의 경우 최소 용자금액은 1500유로로, 변동금리 적용 시에는 용자기간에 상관없이 6.1% 이하이나, 고정금리 적용 시에는 다음과 같이 용자기간에 따라 이율이 달라진다('04.2.1현재). 특히, 매월 환급하는 용자금이 용자이용자 월소득의 25~30%를 초과할 수 없다.

- 12년 이하 : 6.1%
- 12년 초과 15년 이하 : 6.3%
- 15년 초과 20년 이하 : 6.45%
- 20년 초과 : 6.55%

#### ④ 운영 및 관리

ANAH 보조금은 1971년에 설립된 중앙 공공기관인 ANAH(국립 주택개량지원사무소)에 의해 제공되며, 재원은 국가예산에 의존하고 있다. PALULOS는 CDC(공탁국)<sup>95</sup>의 주택담당부서(direction habitat)에서 관할한다.

용자는 주로 공공기관인 CDC(공탁국)에서 제공 또는 관리되나, CFF(프랑스 토지신탁)와 민간은행 등에 의해 제공되기도 한다. 그리고 경우에 따라서는 자치단체의 자체자금으로 운영되는 용자도 있으며, 10인 이상의 근로자를 고용하고 있는 기업이 적립하고 있는 1% 주택기금에 의한 용자도 있다.

## 2) 주거복지전달체계 구성 및 업무

### (1) 중앙정부

국가는 직접 공공주택을 공급하지는 않으나, 국민적 연대감(solidarité nationale)을 보장하기 위해 공공주택사업에 대한 재정지원을 담당하며, 공공주택의 배분과 임대료 등에 대한 일반원칙을 규정한다. 1980년대 초에 분권화정책 추진으로 도시계획 등과 관련된 권한이 대부분 지방으로 이양되었으나, 주택문제와 관련

---

95) 국가와 지방자치단체에 의해 부여되는 공익사업을 담당하는 공공금융기관. 공공주택사업 및 도시정책과 관련된 재원조달 측면에서 가장 중요한 역할을 담당한다.

하여서는 중앙정부가 재정수단을 활용하여 계속적으로 지방에 영향력을 행사하고 있다. 국가는 주택업무를 담당하는 건설교통관광해양부, 복지를 담당하고 있는 사회복지노동연대부 등의 예산에서 공공임대주택의 건설 및 임대료보조제도 등을 재정적으로 지원하고 있으며, 특히 지역내 저소득층의 주거복지지원을 위해 도단위로 설치된 주택연대기금(FSL)의 50%를 지원한다.

## (2) 지방정부

프랑스의 지방행정체제는 "국가 → 지방(région) → 도(département) → 기초자치단체(commune)"의 형태로 구성되어 있으며, 주택과 관련된 권한은 개별법에 의해 규정되어 있다. 지방(Région)에는 지방분권과 관련된 1983년 1월법에 의해 사회경제발전과 국토정비차원에서 주택정책의 우선순위를 설정할 수 있는 권한과 국가재정지원을 보충하기 위해 재정지원에 참여할 수 있는 역할이 부여되어 있다.

도(Département)의 경우 1983년 법에 의한 주목할만한 권한의 이양은 없었으나, 1990년 5월 Besson 법에 의해 저소득층의 주거복지향상을 위한 역할이 부여되었다. 즉, 저소득층의 주거문제해결을 위한 도단위의 계획을 수립해야 하며, 주택연대기금(FSL)운동을 위해 자금의 50%를 출연해야 한다(국가와 50 : 50 matching fund방식). 한편 도는 공공임대주택 기구(Organismes d'HLM)가 사업자금을 차입할 경우 용자에 대한 보증을 서기도 한다. 특히 도단위에는 순수한 지방자치업무를 담당하는 자치정부외에 중앙정부의 위임업무를 담당하는 도청(préfecture)이 설치되어 있다. 여기에는 건설교통부문의 지방청이라 할 수 있는 DDE(Direction Départementale de l'Équipement)가 소속되어 있다. DDE는 자치단체와 협력하여 지역주택정책을 추진해 나간다.

기초자치단체(Commune)의 경우 1983년 법에 의해 저소득층을 위한 우선추진 과제 등을 결정짓는 지역주택프로그램(PLH : Programme Local de l'Habitat) 등을 설정할 수 있게 되었으며, 공공주택 건설·관리기구에 대한 직·간접적인 재정지원도 담당한다. 또한, 관할지역에 대한 자체 토지이용계획(POS)을 수립할 수도 있다.

### (3) 민간단체 (공공단체 포함)

공공임대주택공급과 관련하여서는 이미 앞에서 설명한 바와 같이 HLM 기구가 존재하며 여러 형태의 HLM 기구를 총괄하는 Union Nationale HLM이 중앙에 조직되어 있다. 개별 HLM 기구는 국가로부터 건설 또는 개량보조금을, 공탁국(CDC)으로부터 임대주택건설관련 용자금을 지원받는다. 자치단체로부터는 추가적인 용자 또는 택지 등을 제공받는다. 또한 기업들로부터 자치주택기금을 지원받는다. 다양한 재원이 확보되는 만큼 재정적으로 기여하는 기관들에게 공급물량의 일부를 할당하여 그들로 하여금 입주자를 추천하도록 하고 있다.

임대료보조의 경우에는 수당금고(CAF : Caisse d'allocations familiales)가 수혜자와 보조금지급업무 등을 담당하고 있다. 수당금고는 다양한 형태의 수당을 제공하며 관련부서에서는 보조금을 통해 이를 지원한다.

주택개량을 위해서는 공공기관인 ANAH보조금, CDC의 용자금 등을 이용할 수 있으며, 일반은행 등이 제공하는 자체 용자자금등도 활용할 수 있다. 은행 등은 자체 용자프로그램 외에도 국가가 운영하는 용자제도(PC, PAS 등)에 관한 위탁업무를 수행한다.

특히 주목할만한 기구로는 국립주택정보사무소(ANIL : Agence National pour l'Information sur le Logement)를 들 수 있다. 이 기관은 개개인에게 주택에 관한 모든 정보를 무료로 제공해 준다. 도단위로 하부조직인 도주택정보사무소(ADIL : Agence Départemental pour l'Information sur le Logement)가 설치되어 있다. 이 기관의 운영비는 건교부가 25%, 지자체가 40%, 기업주택기금이 10%, HLM 기구가 10%, CAF가 8%, 나머지는 기타 주택사업참여기관이 부담한다.

## 3) 지역사회중심의 주거복지전달체계 사례

### (1) Créteil시 개황

Créteil시는 파리 동남부에 위치한 Val-de-Marne도의 도청소재지로서, 파리지

경계로부터 7km 떨어져있으며 인구 82,630명이 거주(1999년 총조사 결과)하는 중소도시(면적 : 1,142 ha)이다. 파리지하철 8호선 종점지역이며, 공공임대주택의 재고는 17,000호로 시 전체주택의 50%가 공공임대주택인 도시이다.

## (2) 공공임대주택 공급

공공임대주택에 입주하기 위해서는 시청, 도청, 공공임대주택 관리기구(Organisme d'HLM) 어디든지 신청서를 제출하면 된다. 앞에서 설명한 예약권으로 인해 기관별로 일정량의 공급물량을 확보해 놓고 있다. 신청을 위해서는 신분증, 주민등록등본(livret de famille), 사회보장보험 가입증명서, (필요시)이혼증명서, 과거 3개월간 집세 납부증명서, 전년도 소득세고지서, 주택수당수령서 등의 증빙서류가 필요하다. 시청에 가면 1층에 주택상담창구(Service Logement de la Ville)가 있으며, 그곳에서 공공임대주택 입주에 관한 정보를 제공받을 수 있다. 시에 신청서류를 제출할 경우 즉시 입주가 가능한 주택이 없으면 신청인은 대기자 명단에 올라가며, 시에 할당된 공공임대주택의 공가발생시 입주의사확인 통지서가 송부된다.

도청에서 공공임대주택의 입주를 신청할 수도 있는데 이 경우에는 도에 할당된 공공임대주택에의 입주절차가 진행된다. 물론 공공임대주택 관리기구에 직접 입주신청을 할 수도 있다.

어떠한 경우라도 입주자는 최종적으로 공공임대주택 관리기구가 선정한다. 공공임대주택 관리기구에는 공공주택배분위원회(commission d'attribution)가 최종적인 결정권을 가지며, 도나 시에 할당된 공급물량에 대해 도청, 시청에서 입주자를 추천한다해도 추천된 가구가 반드시 입주에 성공하는 것은 아니다. 관리기구에 추천된 가구에 대해 주택배분을 거부할 수도 있기 때문이다.

## (3) 임대료보조

임대료보조는 Val-de-Marne도 전체를 관할하는 가족수당금고(CAF94)<sup>96)</sup>에 가

---

96) 94는 Val-de-Marne을 나타내는 번호이다. 우편번호 및 차량등록번호에는 모두 94가 표기된다.

서 신청한다. 신청시에는 소정양식, 소득증명서, 임대료 증빙서류, 부양가족 확인 서류 등을 제출해야 한다. CAF94에서는 신청인의 소득수준, 부양가족수, 월임대료 등을 감안하여 수당을 받을 수 있는지 여부 및 임대료보조액수를 결정하고 보조금지급가능여부 및 지급이 가능하다면 보조금지급 개시일 및 금액을 신청자에게 통보한다.

보조금지급기준은 매년 개정되는데, 새로운 기준에 맞춰 7월 1일 시점에서 새로운 지급조건이 통보된다. 신청인은 부양가족수, 소득 등과 관련하여 변동사항이 있으면 즉시 자발적으로 CAF94에 신고해야 한다. 허위로 신고한 사실이 들어날 경우 형사처벌을 받을 수도 있고 과다지급된 보조금은 환급조치된다.

#### (4) 주택개량지원

주택개량을 위한 자금을 확보하기 위해서는 ANAH, CDC, 일반은행 등 보조금 또는 융자를 담당하는 기관에 직접가서 신청서를 제출하면 된다. 보조금은 주택의 상태 또는 보조금신청자의 소득수준 등을 감안하여 지급여부가 결정되며, 융자의 경우 이자율, 적용금리의 고정성, 상환기간 등 대출조건은 상담을 통해 확정된다.

## 4. 시사점

이 장에서는 영국, 미국 및 프랑스의 주거복지 지원프로그램 및 전달체계, 그리고 지역사례로 본 주거복지전달체계에 대해 검토하였다. 이로부터 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있었다.

우선 '주거'가 국민의 삶의 질을 유지하기 위해 보장되어야 할 기본적인 요건으로 소득, 건강, 교육 등과 같은 주요 사회적 서비스의 범위에 포함되고 있다는 점이다. 이는 주거복지에 대한 개념이 아직 미약한 우리에게 중요한 의미를 시사하고 있다.

둘째, 주거복지 지원프로그램의 경우, 비록 프로그램마다 다르지만, 대부분 일

정 수준의 소득계층으로 정책대상을 한정하고 있음을 알 수 있다. 우선, 영국의 공공임대주택 공급대상은 소득, 주거상태, 가구구성 및 거주기간 등으로 결정되나 그 구체적인 기준은 지방정부마다 차이를 보이고 있다. 주거급부(HB)도 일정 수준 이하의 소득 및 재산기준을 설정하되, 지원액은 적정임대료와 소득에 따라 차등화시키는 방식으로 운영하고 있다. 이 때 기준이 되는 임대료는 주택유형 및 규모에 따라 설정되는 지역기준임대료(LRR)이다. 주택개량지원의 경우도 소득 및 재산 등에 대한 자산조사를 통하여 대상자를 선정하고 있다. 다음으로 미국은 주거복지정책의 대상이 되는 소득계층을 HUD가 설정하는 지역중위소득(AMI)을 토대로 극빈층, 저소득층 및 차상위층 등으로 구분하여 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 프랑스의 주거복지지원 프로그램도 모든 경우에 지원대상을 일정 소득수준 이하로 제한하고 있으며, 지원내용 또한 소득수준에 따라 차등화하고 있다. 이 때 소득한도는 매년 관계부처의 협의를 통해 수정되어 발표된다.

셋째, 주택공급자 지원(주택개량지원 포함)과 임대료보조 프로그램이 연계되어야 지원프로그램들의 효과성과 형평성이 동시에 제고될 수 있음을 지적할 수 있다. 프랑스의 경우 공급측면의 지원을 위한 금융제도와 임대료보조제도가 서로 연계되어 있다. 즉 사업시행자가 주택의 건설과 공급 혹은 개량을 위한 용자를 이용할 경우 그 입주자에게는 임대료보조혜택(APL)을 받을 수 있도록 제도화되어있는 경우가 대부분이다. 또한 APL을 지원받지 못하는 가구는 대신 AL을 지원받을 수 있도록 하여 지원의 사각지대가 발생하지 않도록 하고 있다. 미국의 경우에도 자신의 주택에 거주하는 임차인으로 인해 집주인에게 지급되는 임대료 보조를 받고 있는 동안에 집주인은 지방주택국에서 인정하는 주택기준 이상을 유지해야 한다.

넷째, 주택과 관련된 정보를 종합적으로 제공해 주는 서비스체계의 확립이 필요함을 지적할 수 있다. 프랑스의 경우 국가기관인 ANIL이 주택관련 종합정보 서비스 제공시스템의 정점에 서있고, 그 밑에 도단위로 ADIL이 설치되어있다. ANIL이나 ADIL 뿐 아니라 프랑스 건교부, 가족수당관리기관(CAF), 기초자치단체 등도 on-line 또는 off-line으로 주택과 관련된 다양한 정보를 제공하고 있다.

On-line의 경우 자신의 현재 상황을 입력하면 각종 수당을 지급받을 수 있는지의 여부와 그것이 가능할 경우 금액도 실시간으로 계산된다. 특히, CAF같은 기관은 정기적으로 주민들에게 각종 수당제도에 대한 정보가 실린 소식지를 발송하고 있다. 이는 복잡한 제도를 주민들이 이해할 수 있도록 함으로써 지원이 필요한 가구가 정보의 부족으로 지원대상에서 누락되는 것을 예방하기 위한 장치라 할 수 있다.

다섯째, 주거복지전달체계에 있어 중앙정부와 지방정부의 역할 분담에 관한 것이다. 중앙정부는 주거복지향상을 위한 정책방향 제시, 재정지원, 법적 근거 마련 및 모니터링 역할을 강화하고 있다. 즉 중앙정부는 정책의 기본 틀과 정책 개발 및 집행에 있어서 유지되어야 할 주요 가치(value) 및 강조점 등에 관한 지침(guideline)을 지속적으로 제공하고, 재정수단을 활용하여 지방정부에 영향력을 행사하며, 각 지방정부에서 수행되는 프로그램의 성과(performance)를 모니터링·감사(audit)하는 역할에 주력하고 있다. 반면 주거복지정책과 관련하여 지방정부는 우선 지역의 주거복지 욕구를 파악하고, 이를 근거로 중앙정부 및 상위의 정부에게 재정지원을 신청하며, 지역자체 내의 가용 자원 및 자원을 조직화하고, 주민의 욕구에 적합한 프로그램을 개발하며, 기존 프로그램들이 지역주민의 주거복지향상에 실효성이 있는지를 평가하는 등 지역특성을 반영하면서 자율적으로 정책을 집행하고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 영국의 경우 지방정부의 유연한 대처가 가능하도록 하고 있어 지역별로 프로그램과 담당부서의 다양성을 발견할 수 있었다. 즉, 주택개량보조금 지급에 있어서 노후화된 주택이나 저소득층 취약계층이 지역사회로 통합될 수 있도록 지방정부의 자율권을 최대한 인정하여 중앙정부에서 규정한 최대금액 이외에 필요시 보조금을 추가 지급할 수 있도록 하고 있는 점, 저소득층 임차인 등 취약계층에 대한 주거관련 정보의 제공 및 교육을 통해 이들이 직접 주거정책에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있는 부서를 두고 있는 점 등을 들 수 있다. 특히 미국의 경우에는 중앙정부 차원에서 지방정부의 주거복지 정책개발 활성화를 위한 유인책(incentives)을 마련해 주고 지방정부가 그러한 유인책을 적극 활용하도록 하고 있다. 즉, 주거복지욕구를 충

족시켜 줄 매칭 펀딩제도나 지방정부사업에 대한 평가에 따른 재정지원 차등화 등을 그 예로 들 수 있다.

여섯째, 주거복지 향상을 위해 다양한 기관들간의 협력이 중시되고 있다. 영국의 지방정부의 사례 가운데 애시포드의 주거관련 4개년 계획(2002-06 Ashford Housing Strategy)의 정책목표를 살펴보면, 지속발전 가능한 지역사회를 만들도록 거주자, 법정조직, 자원조직들간의 협력이 강조되어, 지역의 주민 당사자, 민간 공급자, 정부와의 연계체계 속에서 주거복지를 위한 정책 개발과 실행이 이루어지도록 하는 데 주안점을 두고 있다. 미국의 경우도 중앙정부는 주로 재원을 개발하되, 지방정부, 비영리단체, 주택조합들이 공동 파트너쉽을 구축하여 자금을 상위정부에 신청하고 구체적인 프로그램과 운영 방안을 담당하는 방식을 강조하고 있다. 특히 프랑스의 경우 공공임대주택의 건설에 자치단체, 일반기업체, 가족수당관리기관(CAF)<sup>97)</sup> 등 다양한 조직들이 재정을 지원하는 대신 재정적으로 기여한 기관에 대해서는 반대급부로서 공급물량의 일정부분을 자신들이 추천하는 가구를 입주시킬 수 있도록 '예약권'을 인정하고 있다. 이러한 시스템은 정부지원을 필요로 하는 계층이 적절한 기관을 선정하여 지원을 신청하고, 각각의 기관에 의해 추천된 가구들이 대체로 큰 문제가 없을 경우 입주할 수 있도록 하여 입주계층을 다양화시킬 수 있는 장점을 지닌다.

마지막으로, 수요자인 지역주민의 참여가 강조되고 있다. 영국의 경우 수요자 중심의 서비스 공급체계를 정착시키고자 하는 노력은 최근 정부의 최대 관심사이다. 즉, 주거복지전달체계의 조직구조와 담당업무를 배열하는 하드웨어에 대한 관심을 넘어 이를 통한 업무수행 내용 및 절차 등 소프트웨어를 통한 서비스 제공 자체에 초점을 두는 지향을 지니고 있다. 정직, 개방, 신뢰 등을 주거서비스의 핵심가치로 삼아 고객중심의 높은 질의 서비스를 제공하고자 하고 있으며, 주거서비스의 개발, 평가시에도, 임차인과 입주자의 참여(tenant involvement)와

---

97) CAF는 조직 내부의 근로자를 위해 공공주택을 할당받는 것이 아니고 수당지급대상자를 위해 예약권을 행사하는 것이다. CAF의 이러한 역할은 주택수당제도의 발전과도 무관하지 않다. BOURGEOIS C, *L'attribution des logements sociaux*, Paris : L'Harmattan, 1996, p. 45.

의견 개진을 강조하고 있다. 특히 RSLs의 구성·운영시의 의사결정 참여 즉, 자문의 기회제공, 입주자대표 단체의 결성, 입주자를 참여시키는 방법의 개발이 강조되고 있으며, 중앙정부에서는 주거정책부문의 「주민참여를 통한 서비스개선」(Improving services through resident involvement) 등의 지침서를 발간하여 이를 독려하고 있다.

## 6

## 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안

지금까지 주거복지 지원프로그램의 현황 및 문제점, 주거복지전달체계의 실태 및 문제점, 그리고 영국, 미국 및 프랑스의 주거복지 지원 및 전달체계 운영 사례를 분석하였다. 이 장에서는 이러한 분석을 토대로 향후 주거복지수준의 향상에 기여할 수 있는 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안을 모색하였다. 우선 주거복지 지원 및 전달체계 구축을 위한 기본방향에 대해 언급하고, 주거복지 지원프로그램의 체계화방안에 대해 검토하며, 주거복지전달체계 구축방안은 중앙과 지방 정부의 역할분담방안, 지방정부의 기능재조정 방안 및 민간자원 활성화방안으로 구분하여 살펴보았다.

## 1. 기본방향

앞에서 언급했듯이 우리나라의 경우는 주거복지 지원프로그램별로 또 서비스 제공기관별로 대상자선정기준, 지원내용 및 전달과정이 각각 별개로 운영되고 있고, 이들을 연계하는 체계가 미비하여 정책 대상자에 따라 서비스 중복 및 단절 현상이 발생하고 있다.

우선 주거복지지원 프로그램의 대상자선정기준이 프로그램에 따라 주택소유 여부, 청약저축가입여부, 주택규모, 전세금크기, 주택의 불량정도, 소득 등 다양하다. 예를 들어 공공임대주택의 경우 주택소유여부, 청약저축가입여부, 소득기준 등으로 프로그램마다 적용하는 기준이 다르다. 또한 영세민전세자금대출과 근로자서민전세자금대출과 같이 유사한 종류의 프로그램도 대상자선정기준을

전세금기준, 소득기준 등으로 달리 설정하고 있다. 이에 우리 나라의 주거복지지원 프로그램들은 대상자선정기준 중심으로 본 사전적 평가결과에서도 그리고 프로그램의 실질 수혜자의 소득수준과 편익을 사후적으로 비교분석한 결과에서도 프로그램간, 소득계층간, 그리고 수혜자와 비수혜자간의 형평성이 낮은 것으로 나타났다.

이에 우선 주거복지지원 프로그램의 대상자 선정기준으로는 가구의 경제적 여건을 반영하는 소득기준(소득 및 자산 포함)과 가구의 주거비부담능력(housing affordability) 기준이라는 일관성 있는 잣대를 설정할 필요가 있다. 외국사례에서도 주거복지지원 프로그램은 대부분 지원대상을 일정 소득 이하로 한정시키고 있으며, 비록 프로그램에 따라 가구특성, 주거상태, 거주기간, 사회적 특수성 등을 다양하게 반영하고 있지만, 대체로 큰 틀에서는 소득수준 및 주거비부담정도에 따라 프로그램의 지원내용을 차등화시키고 있다. 특히 외국의 경우 정책대상의 기준이 되는 소득수준, 임대료수준 혹은 적정수준의 주거비부담비율 등을 정부차원에서 설정하여 정기적으로 공표하고 있다.

둘째, 수요자가 자신에게 적합한 프로그램을 선택할 수 있도록 프로그램을 다양화시키고, 이러한 정보에 쉽게 접근할 수 있는 장치를 제공해야 할 것이다. 프랑스의 경우 주택관련 종합정보서비스 제공시스템을 가동하여 수요자가 현재의 상황을 입력하면 어떤 종류의 지원을 받을 수 있는지 파악할 수 있도록 하고 있으며, 가족수당관리기관(CAF)은 정기적으로 주민들에게 각종 수당에 대한 정보가 실린 소식지를 발송하고 있다.

셋째, 전달체계상에서 주거복지관련 프로그램에 대한 업무연계가 원활히 조정되어 서비스의 중복 및 단절 현상이 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 지역사례 분석 결과, 현재 기관 내에서 주거복지관련 유사 프로그램(주거환경개선사업, 집수리사업, 사랑의 보금자리 만들기 사업)에 대한 업무연계가 원활하지 않은 것으로 나타났다. 관련 실무자들은 서비스 중복의 문제가 발생할 수 있음을 인식하고 있음에도 주관부처가 다르고 담당부서간 업무영역의 배타성 등의 이유로 부서간 사업조정과정 및 업무협조가 미흡한 실정임을 알 수 있었다. 이로부터 전달체계

상에서 중앙부처간의 정책조정, 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담, 지방정부의 주거복지관련기능 재조정 등에 대한 검토가 필요함을 알 수 있다.

넷째, 주거복지 향상을 위해 정부, 시장, 시민사회 등 다양한 기관들간의 협력이 중시되어야 할 것이다. 영국의 지역사례에서 보았듯이 애시포드 자치구는 지역주민, 민간 공급자, 정부와의 연계체계 속에서 주거복지를 위한 정책 개발과 집행이 이루어지도록 하는 데 주안점을 두고 있다. 미국의 경우도 중앙정부는 주로 재원을 개발하되, 지방정부, 비영리단체, 주택조합들이 공동 파트너쉽을 구축하여 자금을 상위정부에 신청하고 구체적인 프로그램과 운영 방안을 담당하는 방식을 강조하고 있다.

## 2. 주거복지 지원프로그램의 체계화방안

우선 주거복지지원 프로그램의 대상자 선정기준으로는 가구의 경제적 여건을 반영하는 소득기준(소득 및 자산 포함)과 가구의 주거비부담능력(housing affordability) 기준이라는 일관성 있는 잣대를 설정함이 바람직하다고 판단된다. 미국의 경우에는 공공주택정책의 대상이 되는 소득계층을 지역중위소득의 30% 이하인 극빈층, 지역중위소득의 31%~50%인 저소득층, 그리고 지역중위소득의 51%~80%인 차상위층으로 구분하고 있으며, 이 외에 노인, 장애인 등 가구특성을 감안하여 주거지원을 차별화하고 있다. 프랑스의 경우도 공공임대주택에 입주 가능한 가구 및 주거비보조를 받을 수 있는 가구의 소득한도를 정부가 매년 수정하여 발표하고 있다. 이와 함께 미국, 독일, 프랑스, 네덜란드, 캐나다 등 여러 국가에서는 정책대상계층이 가구소득의 적정비율을 주거비 또는 임대료로 지불하도록 하여 주거비부담이 과도하지 않도록 주거비를 보조하고 있다(김혜승, 2004b).

최근 정부가 수립하여 발표한 주택종합계획(2003-2012)에서도 공공지원대상계층을 소득 및 주거 기준에 따라 차별화시키고, 지역, 점유형태 및 가구원수에 따라 주거지원 프로그램을 차별화시키고 있다(<표 6-1>, <표 6-2> 참조). 그러나 주택종합계획에 따른 정책대상계층은 최저주거기준 미달가구에 한정된 한계를

지닌다.

<표 6-1> 주택종합계획(2003-2012)상의 공공지원대상계층 및 지원프로그램

공공지원대상 계층	대상가구
우선지원대상 계층	최저주거기준에 미달하는 소득하위 30% 가구 중에서 최저주거기준 주택의 거주를 위한 소득대비주거비 부담의 비중이 30%를 상회하는 가구
직접지원대상 계층	최저주거기준에 미달하는 소득 하위 40%에 속하는 가구 중에서 우선지원대상 계층을 제외한 가구
간접지원대상 계층	소득이 하위 40%~60%에 속하는 최저주거기준 미달가구로, 저렴한 분양주택 공급 또는 주거안정 지원으로 중산층화가 가능한 가구

자료: 손경환·김혜승 외. 2003. 5. 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」. p136

<표 6-2> 주택종합계획(2003-2012)상의 계층별 주거복지 지원프로그램

구분	자가		차가		
	1인가구	2인이상 가구	1인가구	2인이상 가구	
우선지원계층	주택개량지원 I		주거비보조 I		
직접지원 계층	도시	주택개량지Ⅱ	국민임대주택공급	주거비보조Ⅱ	국민임대주택공급
	농촌	주택개량지원Ⅱ		주거비보조Ⅱ	
간접지원계층	10년장기임대주택공급, 주택마련 및 주택리모델링 지원				

자료: 손경환·김혜승 외. 2003. 5. 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」. p137

한편 김근용·윤주현 외(2003)는 주택종합계획에서의 공공지원대상 체계화방안을 수용하면서 그 한계점을 보완하는 방안을 제시하고 있다. 즉 최저주거기준 미달가구 뿐 아니라 전체가구를 대상으로 소득수준 및 주거비부담 수준에 따라 계층을 차별화하였고, 이와 동시에 주택지원과 가구지원의 차별적 접근으로 주택보유 조건을 배제하면서 지원방안을 제시하고 있다(<표 6-3> 참조).

<표 6-3> 김근용·윤주현 외(2003)의 계층별 주거복지 지원프로그램

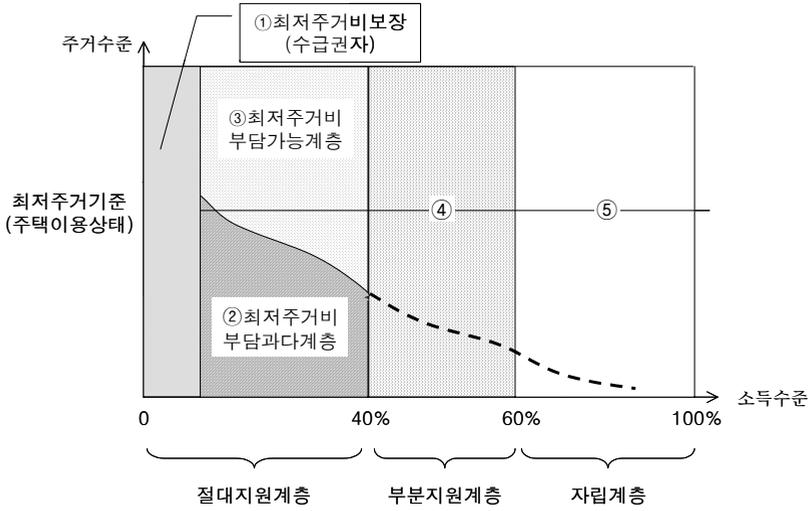
지원대상 및 계층 구분		지원방안	
주택지원	기준미달 주택	주택개량자금 저리지원	
	노후화된 일반주택	주택관리 및 리모델링 지원	
가구지원	절대지원계층 (소득하위 40% 이하)	① 최저주거비 부담 과다계층	주거비 보조 및 국민임대주택 입주우선권 중 택일
		② 최저주거비 부담 가능계층	국민임대주택 입주 우선권 부여
	③부분지원계층 (소득하위 40~60% 이하)	주택마련 공공지원 - 장기 임대 입주권 부여 - 공공분양주택 청약권 - 최초주택구입자금 및 전세자금 지원	
	④자립계층 (소득 상위 60% 초과)	지속적인 주택공급확대 및 주거상향이동 원활화를 위한 택지, 금융 및 조세지원	

자료: 김근용·윤주현 외. 2003. 12. 「국민주거안정을 위한 주택정책개편방안 연구」. p120

본 연구에서는 주택종합계획의 내용을 포함하되 대상계층을 최저주거기준 미달가구에서 전체가구로 확대하여 공공지원대상을 체계화시킨 김근용·윤주현 외(2003)의 계층구분을 수용하기로 하였다. 특히 본 연구에서는 주거복지 지원대상계층을 저소득층으로 한정하였으므로 이들의 계층구분 중 소득 하위 40% 이하인 절대지원계층에 초점을 두었고, 이 계층을 다음과 같이 세분하였다. 우선 최빈계층이라 할 수 있는 국민기초생활보장제도하의 수급권자를 하나의 계층으로 구분하였다. 이들에게는 일단 수급권자로 선정되면 통합급여의 방식으로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 및 자활급여 등 법에 의한 급여가 모두 주어지고 있다. 특히 주거측면에서는 보충급여의 원리에 따르기는 하지만 주거급여 및 생계급여에 포함된 주거비를 통해 최저주거비를 보전해주고 있다. 이렇게 수급권자는 공공부조 차원에서 일정수준의 다양한 혜택을 받는 계층이므로 별도의 계층(①)으로 구분하였다.<sup>98)</sup> 다음으로 수급권자 이외의 절대지원계층은 최저

98) 최저소득수준에 미치지 못하는 최빈층의 경우 주거소비를 위해 비주거부문의 소비를 포기하는 가구의 비중이 비주거부문의 소비를 위해 주거소비를 포기하고 있는 가구의 경우보다 상대적으로 상당히 높게 나타났다. 즉 주거수준은 최저수준을 충족해도 비주거부문의 소비를 제대로 하지 못하고

주거비 부담과다계층(②)과 최저주거비 부담가능계층(③)으로 차별화하였다(<그림 6-1> 참조).



<그림 6-1> 정책대상 계층구분

이 때 대상가구의 소득 산정은 현행 국민기초생활보장 수급권자 선정시 적용되고 있는 소득인정액 산정방식<sup>99)</sup>을 적용할 수 있을 것이다. 이는 소득, 자산, 부채를 동시에 고려한 것으로 개별가구에 대한 조사<sup>100)</sup>가 제대로 이루어지지만 한

있는 가구가 주거비지불능력을 향상시키기 위한 보조금을 상대적으로 더 많이 필요로 함을 알 수 있다. 이와 같은 결과는 최저소득수준에 미치지 못하는 최빈층의 경우 주거비보조는 주거수준만을 고려하여 지급하는 것보다는 주거 및 비주거부문을 모두 포괄하는 최저수준의 생계비 보전을 위한 복지정책적 관점에서 주거비지불능력을 고려하면서 제공되어야 함을 시사해준다(김혜승, 2004b).

99) 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

$$= \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제}$$

$$= (\text{재산} - \text{기초공제액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율}$$

100) <조사의 일반원칙>

- ① “시·군·구 복지행정시스템”을 통하여 대상자의 소득 및 재산을 파악할 수 있는 각종 정보를 전산조회
- ② 금융재산 조회
- ③ 실태조사 실시: 전산자료가 미흡하거나 불확실한 경우 및 전산조회로 파악이 곤란한 사항 등에 대하여는 실태조사를 통해 사실확인 자료를 첨부(부정기적인 사업·자영업 사업자, 근로능력, 생활실

다면 가장 신뢰할만한 소득과 자산에 대한 조사자료라고 할 수 있다. 다음으로 최저주거비 부담과다계층이란 최저주거기준(주택 면적 및 시설사용기준)을 유지하기 위한 주거비부담(최저주거비부담)이 가구소득의 일정비율(20%~30%)<sup>101)</sup>을 초과하는 가구로 정의할 수 있다. 2000년 현재 최저주거기준 미달가구가 전체 일반가구의 23.4%를 차지하고 있는 우리 나라의 현실을 감안할 때 중단기적으로는 최저주거비를 부담하는 것조차도 힘든 가구를 우선적으로 지원하는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 그러나 장기적으로는 적정주거기준을 설정함과 함께 일정 소득수준 이하인 가구 중 적정주거비 부담의 과다 여부가 정책지원 대상계층을 차별화하는 기준이 될 수 있을 것이다. 여기에서 최저주거비 혹은 적정주거비는 가구 및 지역 특성을 반영한 가격으로 이에 대한 정보는 정부가 매년 제공해야 할 것이다. 지역별 가구원수별 최저주거비는 5년마다 실시되는 최저생계비 계측 결과를 토대로 물가상승률 및 지역별 임대료지수<sup>102)</sup> 통계자료를 이용하여 매년 발표하는 방안을 검토할 수 있다. 이 때 최저주거비 계측시에는 건설교통부가 주택법에 의거 법적인 기준으로 공식화한 최저주거기준을 반영하여야 할 것이다. 그리고 지역별 가구원수별 적정주거비는 최근 정부가 추진하고 있는 주택가격공시제도가 정착되면 가구규모별 표준주택을 설정하여 지역별로 표준주택에 해당하는 주거비를 산정하는 방안 또는 지역별 주택가격(임대료)의 하위 4분위수를 기준으로 산정하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.

태, 부양의무자의 부양여부 등)

101) 기존연구에 따르면 일반적으로 개개가구의 주거비부담이 소득의 20%~30%를 넘으면 주거비부담이 과도한 수준이라고 할 수 있다. 전통적으로 어느 정도를 주거비로 지불해야 하는가와 관련하여 대출기관, 부동산업자 등이 적용하여 온 몇 가지 원칙에는 다음과 같은 것이 있다. 즉 주택가격은 연소득의 2~2.5배를 넘지 않을 것, 한달 간의 주거비용은 일주일치 급료 혹은 월소득의 20~25%를 초과하지 않을 것, 일주일치의 급료는 주택가격의 1%와 동일할 것 등이다. 세금, 유틸리티)비용, 이자율의 증대를 감안하면 이러한 원칙은 적절치 않을 수도 있지만 자주 인용되고 있다. Morris와 Winter는 적절한 소득대비 주거비용의 비율을 25%로 설정하고 있다(김혜승, 2004b에서 재인용). 또한 HUD는 주거를 위해 가구소득의 30% 보다 많이 지출하는 경우를 "과도한 주거비부담"(excess cost burden)으로 정의하며, 주거를 위해 가구소득의 50% 보다 많이 지출하는 경우를 "심각한 주거비부담"(severe cost burden)으로 정의하고 있다(오동훈, 1997). 그리고 유럽 각국의 주거수당을 비교 분석한 기존연구에 따르면 가구소득 중 임대료로 부담할 수 있는 적정비율은 소득의 15~30%의 범위에 있는 것으로 정리하고 있다(Kemp, 1997; 128).

102) 국민은행에서 발표하는 지역별 전세가격지수를 이용할 수 있을 것이다.

한편 본 연구에서는 주거지원 프로그램의 대상자선정기준으로 소득기준 및 주거비부담 기준을 선정하였는데, 이는 '주택'이 아닌 '가구'를 대상으로 한 기준이다. 주택의 재고관리가 중요하기는 하지만 재원의 한계를 감안할 때 지원이 필요 없는 계층의 주택개량의 경우는 우선적인 정책대상에 포함시키지 않아도 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 소득 및 주거비부담 기준에 따라 정책대상계층을 분류하되, 김근용·윤주현 외(2003)의 구분과는 달리 주택지원과 가구지원을 분리하지 않고 가구의 점유형태에 따라 지원내용을 차별화하였다. 이렇게 분류된 절대지원계층에게는 첫째, 중단기적으로는 최저주거비 부담이 과도하지 않도록, 장기적으로는 적정주거비 부담이 과도하지 않도록 지원해야 하며 둘째, 최저주거기준을 우선적으로 향유할 수 있도록 나아가서 적정수준의 주거기준을 누릴 수 있도록 지원하고 셋째, 가구의 선호에 따라 적절한 프로그램을 선택할 수 있도록 다양한 프로그램을 제공해야 할 것이다.

본 연구에서 설정한 정책대상계층의 구분에 따라 이들을 위해 제공될 수 있는 주거복지 지원프로그램은 <표 6-4>에 나타나 있다.

<표 6-4> 주거복지정책 대상계층 및 지원프로그램

지원대상 구분			지원방안
절대지원계층 (소득하위 40%)	①기초생활보장 수급권자	자가	주거급여, 공공임대주택 입주우선권 중 택일
		차가	주거급여 및 공공임대주택 입주우선권 부여
	②최저주거비부담 과다계층	자가	주택개량지원, 주거비보조, 공공임대주택 입주우선권 중 택일
		차가	주거비보조, 공공임대주택입주 우선권 중 택일
	③최저주거비부담 가능계층	자가	주택개량지원, 공공임대주택입주 우선권 중 택일
		차가	공공임대주택입주 우선권 부여
④부분지원계층 (소득하위 40~60%)			주택마련 공공지원
⑤자립계층 (소득 상위 40%)			지속적인 공급확대 및 주거상향이동 원활화 지원

<표 6-4>에서 제시한 공공임대주택의 공급, 주거비보조 및 주택개량지원 프로그램의 대상자 선정 및 지원내용에 대해 보다 구체적으로 언급해 보기로 한다. 우선 공공임대주택을 공급하는 경우 주된 대상자 선정기준은 소득수준, 최저주거비부담 과다 여부, 점유형태, 최저주거기준 미달 여부 등이 될 것이다. 이 때 일정 소득수준 이하인 최저주거비부담 과다가구, 임차가구, 최저주거기준 미달 가구에게는 그렇지 않은 가구보다 높은 우선순위를 부여해야 할 것이다. 특히 수급권자, 노인, 장애인, 소년소녀가장 등 결손가구 등의 취약계층은 동일한 조건이라면 공공임대주택 공급물량의 일정부분에 한정하여 우선순위를 부여할 수 있을 것이다. 또한 공공임대주택에 입주하는 가구는 최저주거기준을 충족시키면서 주거비부담이 과도하지 않게 주거생활을 영위할 수 있어야 한다. 따라서 수급권자, 최저주거비부담 과다계층, 최저주거비부담 가능계층 등 다양한 계층의 가구가 입주할 수 있도록 공공임대주택의 유형, 규모, 임대료, 입지 등을 여러 가지로 세분하여 공급해야 할 것이다. 이를 위해서는 공공부문 뿐 아니라 민간부문의 참여도 촉진시키도록 재정, 세제 및 금융 측면에서 다양한 지원책을 마련하여야 할 것이다. 그러나 이러한 공공임대주택의 공급만으로는 다양한 주거복지욕구를 충분히 만족시킬 수 없다. 따라서 동일한 조건의 절대지원계층이라도 공공임대주택의 입주를 선택하지 않고 주거비보조 프로그램 및 주택개량지원 프로그램을 선택할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

주거비보조 프로그램의 경우에는 절대지원계층이면서 최저주거비부담 과다가구에게 정부가 설정한 최저주거비 중 가구가 스스로 부담하는 주거비인 소득의 일정비율(20%~30%)을 초과하는 부분에 대해 주거비를 지원하도록 운영할 수 있을 것이다. 이 때 주거비보조금액의 산정시 기준이 되는 소득대비 주거비부담 비율은 소득수준에 따라 단계적으로 높여, 소득이 높을수록 자기부담분을 높이는 방법을 검토할 수 있다. 또한 임차가구인 경우 임대료를 지원하는 방식은 매월 현금이나 쿠폰 형태로 지급하는 방식 및 시장금리보다 낮은 정책금리로 전세자금융자를 지원하는 방식 등 다양화시킬 수 있을 것이며, 보조금을 지급하는 대상도 세입자 및 집주인으로 구분할 수 있을 것이다. 특히 미국의 경우처럼 일정

수준 이상이 되는 주택에 대해서만 임대료보조프로그램을 적용한다든지, 프랑스의 경우처럼 주택을 공급하거나 개량할 때 정책적 지원을 받으면 그 주택의 입주자에게 임대료보조를 제공하게 하는 지원프로그램의 연계방안을 검토함으로써 임대료보조 수혜자의 주거수준을 향상시킬 수 있을 것이다. 자가가구의 주거비 지원은 주택개량지원 프로그램과 연계하여 운영하는 방안, 주택자금대출이자의 세액공제 혹은 소득공제와 연계시키는 방안 등을 검토할 수 있다.

특히 수급권자의 경우에는 현재 주거급여와 생계비에 포함된 주거비로 최저주거비를 보전하고 있다. 주거급여도 임차가구에게는 주거현금급여를, 자가가구에게는 주거현금급여와 주거현물급여의 30%에 해당하는 주거현물급여를 제공하고 있는데, 주거급여로 책정된 금액<sup>103)</sup>이 작아 실질적인 주거수준의 향상효과는 미미한 편이라 할 수 있다. 또한 현재의 주거급여 운영체계하에서는 주거급여를 독립적으로 분리하여 최저주거비를 모두 보전해주는 것이 현실적으로 매우 복잡하고 어렵다고 판단된다. 따라서 수급권자에게는 현재 생계급여에 포함된 주거비를 점진적으로 독립적인 주거급여로 포함시키면서 최저주거비를 보전하도록 하되, 보전되는 최저주거비가 소득보조의 차원을 넘어서, 주거수준의 향상 및 주거비부담 완화에 기여할 수 있도록 지급방식을 개선해야 할 것이다. 한편 수급권자에 대한 주거급여가 완전히 분리된 후, 장기적으로 수급권자에게는 지역별, 가구별로 설정된 최저주거비를 모두 보장해 주는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 영국의 주거급여(Housing Benefit)의 경우 기초생계급여 대상에게는 적정임대료 전부에 해당하는 보조금을 지원하고 있다. 특히 자가가구인 수급권자에게는 주거현물급여를 통한 주택개량지원을 확대할 수 있을 것이다.

마지막으로 주택개량지원 프로그램의 경우에는 대상주택 및 대상개량행위에 대한 기준을 마련하고 실비(건축비용 및 관련행정비용)를 충당할 수 있도록 프로그램 내용을 설계하되, 소득수준, 최저주거비부담 과다여부, 최저주거기준 미달 여부 등에 따라 지원내용 및 지원순위를 차별화시킬 수 있을 것이다.

---

103) 2004년 현재 주거급여는 가구원수에 따라 월 33,000원~55,000원 수준이다.

### 3. 중앙정부와 지방정부의 역할분담

현행 주거복지관련 행정체계는 모든 주거복지 지원프로그램의 경우 정책결정 기관인 중앙정부(건설교통부, 보건복지부 및 행정자치부)에서 각각의 사업계획을 수립하고, 지침에 따라 업무를 수행하는 지방자치단체 및 하부행정기관(시도, 시군구, 읍면동)과 금융기관/공사 등이 존재하는 구조이다. 즉 건설교통부에서는 공공임대주택공급, 불량주택개선자금지원, 주거환경개선자금지원, 저소득영세민전세자금지원, 근로자·서민전세자금지원 프로그램을 관할하고 있으며, 보건복지부에서는 주거급여프로그램을 담당하고 있다. 특히 농어촌주택개량자금 지원의 경우에는 자금은 상당부분이 국민주택기금에서 지원되나, 구체적인 지침은 행자부에서 담당하고 있다. 광역자치단체인 시도에서는 주거복지 지원프로그램과 관련하여 중앙부처의 지침을 전달하고 민원 및 문의사항을 처리하는 업무가 주류를 이루고 있다. 그러나 독자적인 프로그램을 기획하고 운영하는 곳<sup>104)</sup>도 있다. 기초자치단체에서는 상위기관에서 내려온 지침에 따라 대상자 선정 및 추천, 관리, 신청서류 접수 등을 주된 업무로 수행하고 있다. 즉 지방정부의 경우 지역실정에 적합한 주거복지정책이나 프로그램을 종합적으로 기획하고 집행하기보다는 수동적인 상의하달식 행정체계 하에서 주거복지 업무수행이 이루어지고 있다.

해외사례에서 나타났듯이 외국의 경우 중앙정부는 정책의 기본 틀과 정책 개발 및 집행에 있어서 유지되어야 할 주요 가치(value) 및 강조점 등에 관한 지침(guideline)을 지속적으로 제공하고, 재정수단을 활용하여 지방정부에 영향력을 행사하며, 각 지방정부에서 수행되는 프로그램의 성과(performance)를 모니터링·감사(audit)하는 역할에 주력하고 있다. 반면 주거복지정책과 관련하여 지방정부는 우선 지역의 주거복지 욕구를 파악하고, 이를 근거로 중앙정부 및 상위의 정부에게 재정지원을 신청하며, 지역자체 내의 가용 재원 및 자원을 조직화하고,

104) 서울시에서는 서울시사회복지기금조례에 근거하여 공공임대주택 입주자(국민기초생활보장 수급자, 차상위계층 등) 및 차상위계층 민간주택 세입자에게 보조금융자지원 및 임대료보조를 실시하고 있으며(장영희, 2003:20), 경기도의 경우에는 도특수시책사업으로 ‘사랑의 보금자리 만들기’ 사업을 기획하여 기초자치단체가 집행하도록 하고 있다.

주민의 욕구에 적합한 프로그램을 개발하며, 기존 프로그램들이 지역주민의 주거복지향상에 실효성이 있는지를 평가하는 등 지역특성을 반영하면서 자율적으로 정책을 집행하고 있다. 예를 들어 영국의 경우 지방정부의 유연한 대처가 가능하도록 하고 있어 지역별로 프로그램과 담당부서의 다양성이 발견되었다. 즉, 주택개량보조금 지급에 있어서 노후화된 주택이나 저소득층 취약계층이 지역사회로 통합될 수 있도록 지방정부의 자율권을 최대한 인정하여 중앙정부에서 규정한 최대금액 이외에 필요시 보조금을 추가 지급할 수 있도록 하고 있는 점, 저소득층 임차인 등 취약계층에 대한 주거관련 정보의 제공 및 교육을 통해 이들이 직접 주거정책에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 부서를 두고 있는 점 등을 들 수 있다. 특히 미국의 경우에는 중앙정부 차원에서 지방정부의 주거복지정책 개발 활성화를 위한 유인책(incentives)을 마련해주고 지방정부가 그러한 유인책을 적극 활용하도록 하고 있다. 즉, 주거복지욕구를 충족시켜줄 매칭 펀딩(matching funding)제도나 지방정부사업에 대한 평가에 따른 재정지원 차등화 등을 그 예로 들 수 있다.

향후 우리 나라도 중앙정부는 우선 주거복지정책의 기본방향을 제시하고, 근간이 되는 정책을 개발해야 할 것이다. 특히 정책 개발 및 집행에 있어서 유지되어야 할 주요 가치(value) 및 강조점 등에 관한 지침(guideline), 예를 들어 일정 소득수준, 최저주거비 혹은 적정주거비 등 정책대상자 선정을 위한 기준 등을 지속적으로 제공해야 할 것이다. 또한 필요한 재정지원 및 법적 근거를 마련하고, 지방정부의 주거복지정책개발 활성화를 위한 유인책을 모색하며, 지방정부에서 수행되는 프로그램의 성과(performance)에 대한 모니터링 역할 강화하여야 할 것이다. 이와 함께 주거복지정책의 실효성을 높이기 위해서는 관련부처간의 정책조정이 필요할 것이다.

지방정부의 경우, 우선 광역자치단체에서는 중앙부처의 지침을 전달하는 역할에 그치지 않고 지역에 적합한 프로그램 및 재원을 개발하며, 해당 지역의 기초자치단체의 프로그램 집행성과를 평가하는 역할을 강화해야 할 것이다. 다음으로 기초자치단체 단위에서는 현재와 같이 행정체계의 상부로부터 전달되는 주거

복지 정책 및 프로그램관련 지침을 집행체계에 연결하되, 다양한 지역자원을 형성하고 동원하며 네트워킹하는, 즉 서비스전달주체를 형성하고 이를 수혜자에게 연결하는 역할을 보다 적극적으로 수행해야 할 것이다. 그러나 궁극적으로 기초자치단체는, 외국의 사례에서도 파악할 수 있듯이, 지역의 주거복지육구 파악을 토대로 중앙정부 및 상위정부에 재정지원을 요청하고, 지역내 가용자원을 동원하고 조직화하며, 주민육구에 적합한 프로그램을 개발하고, 기존 프로그램의 실효성 평가 등을 통해 자율적으로 지역복지정책을 집행하는 역할을 담당하여야 할 것이다.

#### 4. 지방정부의 기능재조정 방안

주거복지전달체계의 실태분석에서도 알 수 있듯이 행정체계의 상부로부터 전달되는 주거복지 정책 및 프로그램관련 지침을 집행체계에 연결하는 중요한 기능을 담당하게 되는 곳은 기초자치단체이다. 즉 기초자치단체에 대해서는 다양한 지역자원을 형성하고 동원하며 네트워킹하는, 즉 서비스전달주체를 형성하고 이를 수혜자에게 연결하는 중요한 역할이 주어지고 있다.

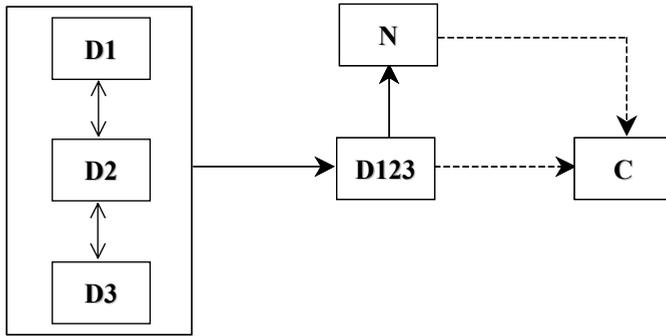
따라서 실효성있는 주거복지 전달체계를 구축하기 위해서는 우선 기초자치단체의 각 부서별 기능을 재조정하고 그에 부합하는 조직과 인력을 갖추는데 초점을 두어야 할 것이다. 이러한 기초자치단체의 기능재조정 방안으로는 다음과 같은 3가지 대안을 검토할 수 있다.

##### 1) 기능통합방안

이 방안은 조직을 완전히 통합하는 것인데 각각의 조직들에 의해서 제공되던 서비스들을 통합하기 위해 이들 조직들을 묶어서 완전하게 새로운 단일 서비스 구조를 만들어 내는 것이다(Morris and Lescohier, 1978; 김영중, 1998에서 재인용). 각 부서별로 흩어져 있는 유사한 저소득층 주거복지 업무를 하나의 단일화

된 조직에서 기능을 수행하도록 하는 것이다.

기능통합을 위해서는 새로운 조직을 신설하여 주거복지업무를 통합할 수도 있고, 지역사례분석에서 예시한 바와 같이, 기존의 유사한 프로그램을 시행하고 있는 주택과, 사회복지과, 지역경제과 중 하나의 부서에서 기능을 수행하도록 일원화하는 방법을 검토할 수도 있다.



주: 행정부서(D), 수혜자(C), NGO(N)

실선: 서비스 공급조정(생산주체의 결정), 점선: 서비스 생산

<그림 6-2> 기능통합모형

지방자치단체의 조직편제는 기능별 분류체계를 따르고 있는 것이 일반적이다. 이는 행정업무효율성을 도모하기 위함인데, 행정수요가 날로 복잡하고 다양화됨에 따라 기능의 세분화와 전문화에 대한 요구가 증가하고 있다. 따라서 흩어진 주거복지관련 기능들을 재분류하여 이를 단일의 조직 예컨대 주거복지팀을 신설하는 방안은 효율성과 전문성의 기능을 강화시키는 장점을 지닌다. 특히 조직의 전문성은 인력의 전문성을 유인하게 되며 별도의 충원과 교육훈련, 경력관리를 통해 전문화된 서비스 생산을 가능하게 한다.

그러나 기초자치단체 수준에서 주거복지업무를 단일화하기에는 업무배분의 균형과 인력운용상 현실적으로 어려움이 예상된다. 예컨대 사회복지과로부터 주거급여 특히 주거현물급여 업무만 별도 조직단위로 이관시키기가 곤란하다. 이 경우는 기초생활보장프로그램의 일환으로서 사업단위도 자활을 유도하기 위한

집수리사업단이므로 업무특성상 사회복지담당부서의 업무와 통일성을 기할 필요가 있기 때문이다. 또한 전문인력에 의한 서비스란 직렬의 신설을 의미하게 되는 바, 이는 향후 지방자치단체 인력운용에 또 다른 과제가 될 수 있다. 이 방안은 무엇보다 기능 및 조직재편에 따른 기존 부서들의 저항이 예상되는 문제점을 지닌다.

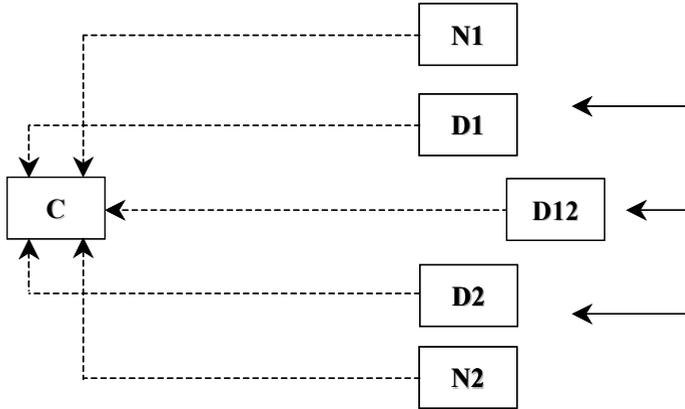
## 2) 주거서비스 조정방안

이 방안은 단순조정 방법으로 각 서비스 조직들이 자신의 인적·물적 자원과 구조들을 계속적으로 독립성을 유지하면서 상호간의 관계를 보다 밀접하게 개선하는 것이다. 지역사례분석의 예를 들면, 주택과, 사회복지과, 지역경제과 각각의 단위에서 수행하던 주거복지 프로그램들을 독립적으로 수행하되 대상자 발굴, 사업발굴, 주거복지서비스 연계, 수혜실적정보 등을 공유함으로써 행정체계 내 주거복지프로그램 시행에 생산성을 도모하는 것이다.

예를 들어 주택과 주택행정담당, 사회복지과 자활지원담당, 지역경제과 공공근로담당간 주거서비스조정회의를 설치하되, 부서장의 지휘 감독을 받도록 하는 것이다. 이러한 서비스 조정은 사업계획의 수립, 사업의 집행, 사업의 평가단계에 걸쳐 지속적으로 이루어져야 한다. 각 부서에서 사업예산의 기초가 상이하므로 사업의 실적을 각각 유지하는 것은 각 부서에서 하되 그 결과는 공유한다.

이 방안은 전형적인 부서간 할거주의와 비협조로 인한 행정의 저능률을 극복하는 방법이 될 수 있다. 특히 기존의 업무영역을 그대로 유지함으로써 조직개편 비용을 최소화하면서 업무능률을 향상시킬 수 있게 된다. 나아가 행정기관과 수혜자간 불필요한 거래비용을 줄일 수 있고, 서비스의 중복과 단절을 극복할 수 있는 대안이 된다.

그러나 기본적으로 조직내 서비스 조정회의는 권한과 책임이 부여되는 계선조직이 아니므로 기관장의 관심여하에 따라 그 실효성이 달라질 수 있다. 또한 자치단체에서 부서간 성과경쟁을 통한 업무효율화를 기하려고 할 경우 각 부서간 실적의 공유는 형식에 그칠 가능성이 크다.



주: 행정부서 및 기능(D), 수혜자(C), NGO(N)

실선: 서비스 공급조정, 점선: 서비스 생산

<그림 6-3> 서비스 조정모형

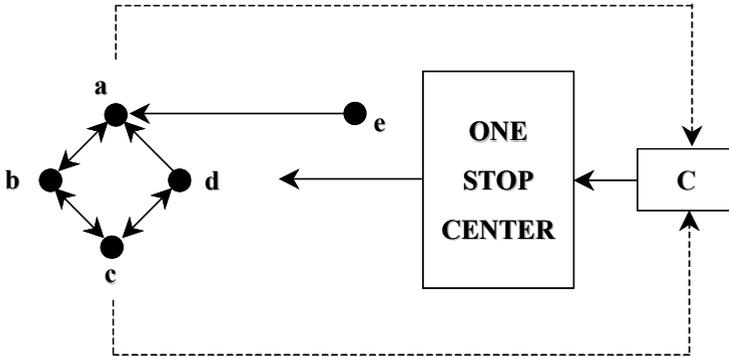
### 3) 주거서비스 네트워크 방안

조직간 서비스의 연계가 필요한 이유는 관련 조직간의 정보, 경험, 인력 등 자원의 공유를 통하여 지역사회 내 전체 조직들의 서비스 제공 능력을 최대화하고, 수혜자의 서비스 접근성을 높이며, 관련 조직간 서비스의 중복·상충·갈등·반목을 최소화 할 수 있기 때문이다. 즉 자원활용을 극대화함으로써 수혜자의 복합적 욕구를 보다 효과적으로 충족시키고자 하는데 있다(Wimpfheimer 외, 1990).

주거서비스 네트워크 방안은 각 조직간 업무의 독립성과 개별성을 충분히 인정하되 수혜자입장에서 접근성과 충족성을 향상시키기 위한 방안이다. 예를 들어 주택과, 사회복지과, 지역경제과에서 수행하는 주거복지프로그램을 독립적으로 수행하되, 수혜자의 접근창구를 one-stop 시스템으로 일원화시키는 방안이다. 이는 기초자치단체의 전면적인 조직개편을 수반하게 되는 것이나 최근 사회복지사무소의 시범설치<sup>105)</sup> 등을 고려할 때 조직개편비용을 최소화할 수 있다. 또한 NGO 등 지역사회 민간자원과 연계하고 지역자원을 개발하여 지역주거복지공동

105) 사회복지사무소의 시범사업과 관련된 내용은 <부록 6>을 참조

체를 지향하는 정책목표를 추구한다면 적극적 대안이 될 수 있다.



주: 수혜자(C), a,b,c,d,e는 NGO를 포함한 지역내 다양한 자원

실선: 서비스 공급조정, 점선: 서비스 생산

<그림 6-4> 서비스 네트워크모형

지방자치단체의 가장 핵심적인 기능인 서비스의 공급은 정부의 보편적 서비스, 시장의 선별적 서비스, 그리고 시민사회의 부분적 서비스로 보완되는 것이 보편적 행정의 추세이다. 이에 따라 네트워크 접근은 다양하고 복잡한 욕구(need)에 대해 효과적으로 대응할 수 있다. 또한 지역의 주민과 집단의 참여를 통해 공동체의식에 기반한 상호부조를 촉진함으로써 고유한 지방성(locality)을 함양할 수 있게 된다. 이는 신뢰(trust)와 같은 사회적 자본(social capital)을 의미한다.

이 방안이 성공적으로 정착하기 위해서는 우선 지역자원이 다양하게 분포되어 있어야 한다. 예컨대 시민자원봉사단체의 역량 및 다양성 부족 등 지역내 자원의 한계가 있을 경우 네트워크의 의의를 충분히 살릴 수가 없다. 또한 다양한 자원이 존재한다고 하더라도 이들을 효과적으로 연계할 중심조직의 역할이 중요하다. 중심적 역할은 네트워크내 행위자와 행위자를 수혜자와 중재하는 역할을 의미하며 네트워크를 유지해 나가는데 필수적인 요건이 된다. 일반적으로 인위적인 센터를 구성하여 중심성을 확보하기도 하나 이전에 협력과 연계의 경험이 없

을 경우 상당기간 무위(inaction)에 그치는 경우가 많다.

이상의 3가지 대안들을 종합하면 지역내 주거복지욕구의 다양화와 증대, 시민 사회의 영향과 양적 성장, 그리고 전반적 행정의 추세를 감안할 때 장기적으로는 네트워크적 접근을 지향하되 단기적으로는 행정체계내 부서간 업무조정단계의 설치가 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

## 5. 민간자원의 활성화 방안

### 1) 주거관련 NGO와 정부관계형성

공공서비스 공급의 관점에서 볼 때, 집합재의 제공자로서 정부나 시장이 가지고 있는 내재적 한계인 정부실패와 시장실패의 결과로서 자발적 부문의 존재가 있다(Salamon,1995: 44-49). 시장실패는 집합재에 대해 소비자가 비용부담 없이도 소비할 수 있는 가능성 때문에 자발적 지불용의자가 거의 없으므로 과소 공급된다는 것이다. 시장수요가 낮으면 생산자는 사회적 수요보다 적게 생산할 것이기 때문이다. 이러한 현상을 무임승차의 문제라 하며 이는 정부를 합리화하기도 한다. 즉 정부는 집합재 생산을 위해 조세를 부과할 수 있기 때문에 시장실패의 문제를 극복할 수 있다는 것이다. 그러나 정부 또한 집합재 생산에 중대한 내적 한계를 가지고 있는데 바로 민주사회에서는 집합재 생산의 양과 범위가 다수의 지지로 결정된다는 것이다. 이는 불가피하게 다수의 선호와는 다른 집합재에 대한 욕구를 의미하는 미충족 수요를 남겨놓게 된다.

이처럼 집합재에 대한 미충족 수요에 대응하기 위해 자발적 부문이 필요하게 된다. 즉 NGO는 정부실패와 시장실패에 따라 다수가 아닌 일정부문이 요구하는 집합재를 공급하기 위해 필요한 것이다. 한편 자발적 부문실패(voluntary failure)는 시장실패에 일차적으로 정부가 대응하고 정부실패에 파생된 기관으로 자발적 부문이 존재하는 것이 아니라, 시장실패에 일차적으로 자발적 부문이 대응하고 이것의 불충분성에 정부가 관여한다는 논리에서 나타났다. 이는 시장실패로 인한

집합체의 부족분에 정부대응을 동원한다면 막대한 거래비용을 수반하게 되므로 자발적 부문이 유리하다는 것이다. 여기서 정부의 자원부문에 대한 지원을 정당화하는 자발적 부문의 실패를 다음 네 가지로 들 수 있다.

첫째, 박애주의 불충분성(philanthropic insufficiency)이다. 자발적 부문은 집합체의 생산자로서 휴먼서비스 문제를 대응할 만큼의 충분한 자원능력이 불충분하다는 것이다. 무임승차의 문제처럼 자발적 기여에만 의존하면 자원은 사회적 정성선에 미달하게 된다. 둘째, 박애주의 특수주의(philanthropic particularism)이다. 자발적 조직과 그 시혜자는 전체인구 중 특수한 하위집단에 초점을 맞추므로 이로 인해 서비스의 사각지대와 서비스의 중복문제가 발생한다는 것이다. 셋째, 박애주의 온정주의(philanthropic paternalism)이다. 사적 자선만이 자발적 부문의 지원원천이라면 자발적 부문의 성격이 지역의 선호보다 부유한 구성원의 선호로 형성될 가능성이 있다는 것이다. 이 경우 도움은 자선이지 권리가 아니게 된다. 마지막으로 박애주의 아마추어리즘(philanthropic amateurism)이다. 개인의 빈곤문제를 빈곤층의 도덕적 타락으로 여길 때는 보호는 부유한 아마추어와 종교적 소명을 가진 사람에 의해 제공된다. 하지만 직업훈련과 같은 사회사업가에 의한 전문적 개입이 필요하게 되며 이 경우 자발적 노력과 기여에만 의존하면 전문적 서비스 제공이 어렵게 될 것이다.

결국 자원조직은 정부보다 개별화된 서비스를 제공하거나, 소규모로 운영되고, 수혜자의 욕구에 보다 잘 적응할 수 있으며 어느 정도의 경쟁관계도 형성할 수 있다.

이처럼 주거복지서비스 공급에 있어 다원적 원천을 고려한다는 것은 전반적으로 서비스 전달체계상의 효율성을 제고하기 위하여 각각의 공급주체가 가지고 있는 특성을 기초로 상보적 협력관계<sup>106)</sup>를 구축하는 것에 가장 중요한 의의가

---

106) 협력은 두개 이상의 조직이 공동의 목표를 달성하기 위해 시작된 서로에게 이익이 되는 잘 정돈된 관계를 말한다. 여기서 관계는 상호관계와 목표에의 헌신, 결합구조와 책임의 공유, 성공을 위한 상호간의 권위와 의무, 자원과 보상의 공유를 포함하고 있다(Mattessich, Murray-Close, Monsey, 2001: 61). 협동(cooperation) 및 조정(coordination)과 상호 통용되고 있으나 이는 엄밀한 의미에서 구분 사용되어야 할 필요가 있다. 협동(cooperation)은 어떠한 공동의 임무나 구조, 혹은 기획의 노력이 없는 비공식적 관계를 특징으로 한다. 정보는 필요에 따라 공유되고 권위는 개별 조직이 가지

있다.

그러나 현재 우리 나라의 경우 지역사회에서 주거복지 지원프로그램들은 정부 주도의 예산사업들이며 시민사회의 자발적 참여정도는 매우 미미하다. 각 프로그램의 지침에 사업단 구성시 기능인력 자원봉사자의 참여를 유도하고 있지만 사실상 거의 실현되지 못하고 있다. 또한 본 연구의 지역사회지역인 경기도 의정부시의 경우도 자원봉사 센터에 등록된 전체 84개 봉사단체 중 주거와 관련된 단체는 단 1개에 불과하다.<sup>107)</sup>

이러한 상황은 정부-시장-시민사회의 협력 거버넌스 체계를 통한 지역주거복지공동체형성 인프라가 매우 취약함을 의미한다. 따라서 정부는 지역단위에서 주거복지서비스를 실질적으로 생산하는 시민봉사단체에 대한 지원과 인센티브를 강구해야 한다. 주거복지욕구에 효과적으로 대응하기 위해 정부의 보편적 서

므로 위험이 없다. 자원과 보상도 개별적으로 분리되어 있다. 조정(coordination)은 다소 공식적 관계이면서 각 조직의 양립가능한 임무들에 대한 이해를 특징으로 한다. 어느 정도의 기획과 역할구분이 필요하고, 의사소통 채널이 있다. 권위는 각 조직들에 있지만 약간의 위험은 모든 참여자에게 있다. 자원은 참여자들간에 이용가능하고 보상은 상호 인식되고 있다. 협력(collaboration)은 보다 지속적인 관계를 함축하고 있다. 이는 각 독립된 개체들이 공통의 목표로 새로운 구조에 편입되게 한다. 이러한 관계는 포괄적 기획과 여러 수준에서 작동하는 정교한 의사소통채널을 필요로 한다. 권위는 협력구조로 결정되고 위험은 각 참여자의 자원과 명망에 기여하기 때문에 다소 크다. 자원은 공동으로 확보하고 관리되며 성과는 공유된다.

<개념의 비교>

협동(cooperation) → 조정(coordination) → 협력(collaboration)

의사결정	자율적	평행적	통합적
전문가	전문가의 능력과 신뢰	교차된 전문가의 공유	기술의 교차된 이용
팀	역할확인하고 역할지향	구별된 역할	팀 응집성
프로그램	프로그램의 주체성	통합되지 않은 활동들의 연결	집단목적에 종속된 프로그램 주체성
기관	기관주체성	통합되지 않은 기관들의 연결	집단목적에 종속된 기관주체성

107) 경기도 의정부시에는 2004년 현재 84개의 자원봉사센터가 있으며, 이들은 이미용, 가사활동보조, 환경감시, 자율방범, 음식나누기, 상담, 건강봉사 등의 활동을 하고 있다. 등록된 단체 중 주거복지와 관련된 활동은 ‘한울타리’ 자원봉사단체 1개인데, 이는 지물포 영업자 13명으로 회원이 구성되어 있고 주요활동은 주로 도배이며, 대상자는 통반장의 알선에 의해 선정된다. 정식봉사 단체로 활동하기 전까지는 개인별로 활동을 해 오던 것을 2004년 8월 봉사단체로 등록하였다. 등록 이후 현재까지 공식적 활동실적은 없다.

비스와 시장의 선택적 서비스, 그리고 시민사회의 부분적 서비스가 유기적으로 연결되어야 지역주거복지의 총량이 증가될 것이기 때문이다. 현재 대부분의 민간단체지원사업이 정부정책과 무관한, NGO 고유의 사업이라도 대부분이 일회성 캠페인사업이 많아 정부-NGO 파트너십의 효과성에 의문이 제기되는 실정이다.

이에 지방자치단체의 민간단체지원사업은 실질주거서비스를 생산하는 민간단체를 지원하는 방향으로 선회화여야 하고, 나아가 이들의 참여를 촉진하는 방안을 강구함으로써 지역주거복지공동체형성의 기반을 조성하는 일이 시급하다. 특히 민간자원의 진정한 참여는 정책의 기획과 결정 차원부터 시작되고, 정책집행을 감시하면서 차후의 정책개혁에 기여하는 형태가 바람직할 것이다. 이를 위해서 시민단체 등에 권한의 일부를 할애하고, 주거복지시민포럼 등 상설적인 점검기구를 설치하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

다음에 언급하는 지역주거혁신체계의 구축 및 자발적 교환관계의 촉진(LETS) 방안도 민간자원의 활성화를 통해 지역주거복지공동체를 형성하기 위해 검토할 수 있는 유용한 사례가 될 수 있을 것이다.

## 2) 지역주거혁신체계의 구축 : RIS(Regional Innovation System)

지역혁신이라 함은 지역의 인적자원개발, 과학기술, 산업생산, 기업지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출, 활용, 확산시키는 것을 말한다(국가균형발전특별법 제2조 2항). 지역혁신체계라 함은 지역혁신을 위하여 대학, 기업, 연구소, 지방자치단체, 비영리단체 등의 활동을 상호연계하거나 상호협력을 촉진하기 위한 지원체계를 말한다(동법 제2조 3항).

지역혁신체계와 관련되는 용어들은 특화산업 클러스터, 혁신주체, 네트워크 등 주로 지역경제를 활성화하기 위한 정책수단으로 언급된다.<sup>108)</sup> 하지만 지역혁

108) 지역혁신체계 구축모형은 크게 산업 클러스터, 산업육성기반, 지역산업 추진체계의 세 부분으로 이루어져 있다. 지역혁신체계 구축에서 가장 중요한 부분은 지역의 산업생산체계와 과학기술 및 생산지원체계를 서로 유기적으로 결합시키는 것이다. 여기서 산업생산체계는 전략산업과 전·후방

신은 궁극적으로 삶의 질 향상을 목표로 한다고 할 때 지역경제의 파이를 키우는 것만이 그 몫을 다하는 것은 아닐 것이다. 인간의 주관적 행복감(subjective well-being)은 일정한 경제적 성과 이후부터는 심리적, 생리적 요인에 의존하고 있다는 연구결과가 제시되기도 한다.

따라서 지역혁신체계는 지역적으로는 저개발 낙후지역의 쇄신을 위한 전략으로서, 그리고 산업경제뿐만 아니라 지역의 복리(welfare)를 증진하기 위한 보건, 복지, 주거, 교육, 환경, 문화 등 사회적 재화에도 적용되는 것이 바람직하다. 현재 지방의제21과 같은 참여기제는 환경적 이슈에만 국한되는 경향이 있으나 이를 주거를 포함한 사회정책적 이슈로 확장할 필요가 있다.

지역혁신의 주체별 특징을 볼 때 정부는 합법적으로 강제력을 독점한 조직이다. 인허가권을 포함한 규제권한과 자원배분권을 바탕으로 지역혁신의 성공여부에 결정적 단초를 가지고 있다. 대학은 지식과 기술을 개발하고 확산하며 또한 인적자원을 제공하는 지적집단으로서 지역혁신체계에서 중요한 중개인의 역할을 수행할 수 있다. 산업체는 혁신의 주체인 동시에 혁신의 실질적 수혜자로서 기능한다. 결국 지역혁신의 중요한 행위자로서 참여가 요구된다. 시민사회는 정부와 대학, 산업체 사이에 존재하는 틈새를 메우는 역할로서 지역혁신의 문화를 창조하고, 신뢰와 협력의 분위기를 확산시키는데 중요한 역할을 수행한다. 특히 지역혁신이 성장위주로 흘러 환경을 파괴하는 개발방식을 조장하지 않도록 감시하는 역할도 수행한다.

요컨대 지역주거복지혁신체계의 구상은 대학의 건축관련 전문인력이 건축물 진단에서 설계지원의 역할을 담당하고, 건설일용노동조합, 저소득층이 참여하는 집수리사업단이 노동을 제공하며, 지역의 건설, 자재관련사업체들이 기술과 자재의 실험을 제공하고, 지방자치단체가 집수리사업과 주거환경개선사업 등 주거복지 지원프로그램들을 통합조정하는 등 여러 가지의 노력들이 상호융합되는

---

연관산업이 중층적으로 기업간 네트워크를 형성하고 있는 기업들의 집합체(RIS의 중심)를 말하며, 과학기술체계란 대학 및 연구기관과 이들에 설치된 응용연구시설(ERC/ SRC, RRC, TIC, 등)들의 집합체, 그리고 생산지원체계는 공공 및 민간부문의 다양한 생산지원(기술지원, 마케팅, 유통 등) 기관 및 서비스기업들의 집합체를 말한다.

산·학·관 네트워크를 의미한다.<sup>109)</sup>

### 3) 자발적 교환관계의 촉진 : LETS

이는 주거복지공동체를 형성하는 하나의 방안으로서 주민상호간 자발적 교환 관계를 촉진하는 것이다. 이는 주민들간의 상호부조관계를 지역통화를 통해 매개하고 촉진하는 방식으로 지방교환교역시스템(Local Exchange Trade System: LETS)이다<sup>110)</sup>. 레츠의 근본원칙은 재화나 서비스를 사고 팔기 위한 돈이 필요없다는 것, 그리고 고유의 통화를 발행할 수도 있고 고유의 부를 창출할 수도 있다는 것이 원칙이다. 그렇게 함으로써 지역경제를 개선할 뿐만 아니라, 공동체 내의 사회적 네트워크를 강화하는 데에도 일조할 수 있다는 것이다.<sup>111)</sup>

특히 주택문제에 레츠의 활용사례는 상당한 시사를 주고 있다. 즉 맨체스터에서 주택협회가 레츠를 시작하면서 사람들이 건물을 짓는데 노동을 제공해준 대가로 임대료 중 일정비율을 지역통화로 낼 수 있도록 한다는 것이다(조너슨 크롤, 2003: 180).

국내 지방자치단체 수준에서 전개되고 있는 레츠는 서울 송파구의 '송파품앗이', 대구 동구청의 '봉사품앗이', 대전의 '한발레츠' 등이 있다. 1999년에 시작된 '송파품앗이'의 경우 SM(송파머니)을 단위로 하는 가상의 화폐를 두고 물건과 서

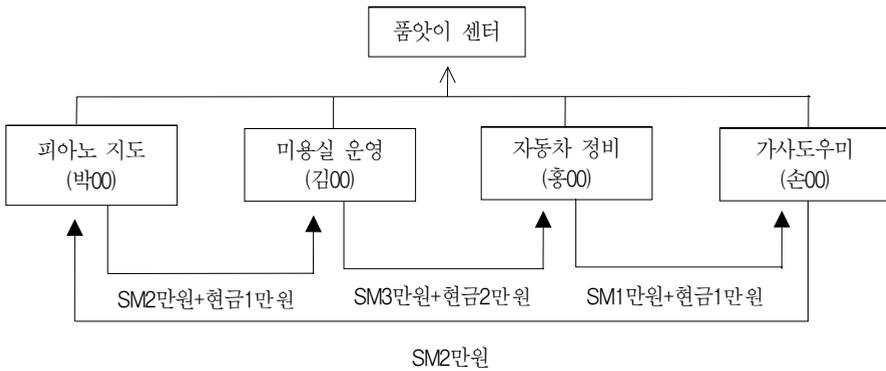
109) 경북 안동시의 집수리사업 산·학·관 네트워크는 건설일용노동조합, 안동시, 안동정보대학이 저소득층 집수리사업협약을 체결하여 연계하고 있는 대표적인 사례이다(보건복지부, 2004 자활사업안내).

110) 레츠 이외에 지역통화제도로써 타임달러와 아워즈를 들 수 있다. 아워즈(HOURS)는 실제로 화폐를 발행하여 거래에 사용하게 된다는 것이다. 이러한 유형의 화폐는 거래내역을 매일 보고해야하는 번거로움을 덜어주어 레츠의 신용거래보다 더 빠르게 순환하고 회원상호간의 거래뿐만 아니라 지역주민 모두에게 개방적인 것이 특징이다. 한편 타임달러는 자원봉사의 가치를 시간으로 환산하여 계좌를 통해 관리되고 당사자들이 필요시에 이를 사용할 수 있도록 한 제도이다. 따라서 타임달러는 레츠와 달리 물품의 교환거래는 없으며, 경제적 목적보다는 상호호혜성을 전제로 한 자원봉사 제도에 가깝다(김동배, 김형용, 2001: 43-45).

111) 레츠의 형성이유로 지역경제의 활성화, 재화와 서비스에 대한 통제력 강화, 교환을 통한 인간적 교류강화, 강력한 공동체 의식 고양, 사회적 관계의 개선과 사회적 소외의 억제, 사장될지 모를 기술과 재능의 충분한 활용, 유급노동에서 불가능한 자신감과 자긍심 도려, 즐거운 삶의 영위와 삶의 질 향상 등을 들 수 있다(조너슨 크롤, 2003: 21).

비스를 교환한다. SM의 가치는 국가화폐와 동일하며 현금과 혼합해 사용할 수도 있다. 예를 들어 미용실 김씨가 카센터 홍씨에게 차수리를 맡기고 현금 2만원과 함께 3만SM을 지급하고, 홍씨는 피아노 지도하는 박씨에게 1만원과 2만SM을 지급하는 방식이다.

거래내역은 자원봉사센터에 보고하고 거래자들은 각자의 통장에 (+) 또는 (-)로 SM 거래액을 기록한다. 서비스나 물건을 제공한 사람은 (+)로 저축을, 이를 제공받은 사람은 (-)로 빚을 지게된다. 센터는 회원들의 거래내역을 정리하고 거래내역은 소식지와 홈페이지를 통해 공지한다. 2004년 현재 600명이 활동하고 있고, 총 누계거래건수는 1,874건 73,659,030원이며 이중 지역통화인 송파머니는 47,897,700원을 차지하고 있다.



<그림 6-5> 송파 폼앗이 거래모형도

거래분야는 생활물품, 강의교습, 가사서비스, 집수리, 가전수리, 상담서비스, 컴퓨터, 외국어, 미용, 전문기술서비스, 기타 등 11개 항목에 130 품목인데, 이중 집수리항목의 거래품목은 도배/도색/집수리/수도, 싱크대, 보일러, 커튼, 방충망설치, 전기배선/가구수리 등이다. 이러한 사례는 향후 영세자영업자나 사회취약계층의 참여가 확대된다고 할 때 자발적 교환관계를 통한 주거복지공동체 형성의 가능성을 제시하고 있다.

## 7

## 요약 및 결론

2003년 현재 주택보급률은 101.2%를 보이고 있다. 비록 지역적 변이는 있으나, 양적인 측면에서의 주택문제는 상당히 개선되고 있는 것이다. 반면 면적, 시설 및 방수 측면에서 본 최저주거기준 미달가구수는 2000년 현재 일반가구의 23.4%에 달하며, 특히 저소득층일수록 주거수준이 열악하고 주거비부담이 높아 계층간 주거격차가 심화되고 있는 경향이 나타나고 있다. 따라서 저소득층의 주거복지 향상을 통한 국민통합이 주요 과제로 대두되고 있다.

이에 최저주거기준이 법제화되었고, 주택법에 의거 수립된 주택종합계획(2003-2012)에서도 저소득·서민 계층의 주거복지 수준을 제고시키기 위해 소득기준 및 주거기준에 따라 정책대상계층을 설정하고 그에 적합한 주거복지 프로그램을 제안하고 있다.

따라서 저소득·서민 계층의 주거복지 수준을 향상시키고 분배의 형평성을 제고하기 위해 주택종합계획 상의 주거복지 지원프로그램을 보다 구체화·체계화시키고, 이러한 프로그램이 수혜자까지 효과적으로 전달될 수 있는 주거복지전달체계를 구축하는 방안의 모색이 중요한 과제로 대두되고 있다.

이 연구의 목적은 저소득층의 주거복지수준의 향상 및 분배의 형평성 제고를 위해 현행의 주거복지 지원프로그램(‘누구에게’ ‘무엇을’)을 체계화시키고, 실효성있는 주거복지전달체계(‘어떻게’)를 구축하는 방안을 제시하는데 있다.

이에 본 연구에서는 주거복지 지원프로그램 및 전달체계의 현황 및 문제점을 분석하고 외국사례를 검토한 후 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안을 모색하였다.

우선 주거복지 지원프로그램의 경우 가구의 소득기준과 주거비부담능력기준이라는 일관성 있는 잣대를 설정하여 대상자를 선정하되, 주거비부담이 과도하지 않고, 일정 정도의 주거수준을 누릴 수 있으며, 가구의 선호에 따라 다양한 프로그램을 선택할 수 있도록 하는 원칙에 따라 주거복지 지원프로그램의 체계화방안을 제시하였다. 다음으로 주거복지전달체계의 경우에는 전달체계상에서 주거복지관련 프로그램에 대한 업무연계가 원활히 조정되어 서비스의 중복 및 단절 현상이 발생하지 않도록 하기 위해 중앙부처간의 정책조정 필요성, 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담방안, 지방정부의 주거복지관련기능 재조정방안, 민간자원 활성화방안을 제시하였다.

본 연구는 개별 주거복지 지원프로그램에 대한 개선방안의 종합, 정책대상계층 및 지원내용의 차별화와 연계를 통한 주거복지 지원프로그램의 체계화, 그리고 정책대상의 선정, 서비스의 제공 및 사후관리 등 지원프로그램의 운용에 있어 실효성 있는 전달체계의 구축에 많은 기여를 할 것으로 기대된다. 그러나 본 연구는 주거복지부문에서 종합적이고 실효성있는 전달체계를 구축하기 위해 선도적으로 처음 수행된 것이다. 따라서 이러한 기대효과에 비추어 보아 미흡하거나 또는 추가분석이 필요한 부분에 대해서는 향후 지속적인 후속연구가 이루어져야 할 것이다. 특히 중앙정부와 지방정부의 역할분담 방안 및 지방정부의 기능재조정과 연계된 민간자원의 활성화방안과 관련해서는 보다 구체적이고, 적극적이며, 실천적인 대안을 모색하는 연구가 요구된다. 이러한 일련의 노력은 주거복지정책의 실효성 제고, 나아가서 국민 주거복지수준의 향상에 기여할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강창현. 1994. “계획수립과정에 있어서 주민참여의 범리에 대한 실증분석”. 「국토연구」 제22권 : pp81-96. 경기: 국토개발연구원
- \_\_\_\_\_. 2003a. 6. “사회복지서비스 지역전달네트워크의 실험적 설계: 노인보건복지의 경우”. 「한국행정논집」 제15권 2호.
- 건설교통부. 2003a. 6. 「주택업무편람」.
- \_\_\_\_\_. 2003b. 「주택종합계획(2003-2012)수립계획」.
- 경기도 고용안정과. 자치행정과 내부자료
- 고철, 천현숙, 박능후, 이태진 외. 2002. 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」. 경기 : 국토연구원
- 고철, 최홍준. 1996. 「지방자치시대의 주택정책방향에 관한 연구」. 경기: 국토연구원.
- 김근용, 윤주현, 김혜승 외. 2003. 12. 「국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구」. 경기: 국토연구원.
- 김근용. 2002. 「주택사업 유형별 지원정책 평가에 관한 연구」. 경기: 국토연구원.
- 김동배, 김형용. 2001. “지역통화운동이 지역사회 공동체의식 강화에 미치는 영향에 관한 연구”. 「한국사회복지학」 제45권.
- 김미근. 2003. “기초보장 사각지대 해소방안”. 「보건복지포럼」. 2003. 10월호
- 김상균. 1987. 「현대사회와 사회정책」. 서울: 서울대학교출판부.
- 김영중. 1998. 「사회복지행정」. 서울: 학지사.
- 김정호. 2003. 11. “주택정책의 지방화 방안”. 주거복지연대. 2003. 11. 27. 「지방분권과 주택정책 토론회」. pp. 75-96.

- 김혜승. 2004a. 4. “주거급여제도의 현황 및 개선방안”. 「국토」
- \_\_\_\_\_. 2004b. 2. 「주거비지원능력 개념에 기초한 주거비보조에 관한 연구」. 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. 2001. 「최저주거기준 미달가구의 임대료보조에 관한 연구」. 경기: 국토연구원.
- \_\_\_\_\_. 1997.7. “영국과 미국의 비영리주택조직 활동현황”. 「국토(국토정보)」 No.189.
- 남원석. 2004.5.18. “소의계층을 위한 사회복지와 주거복지 연계방안”. 「한국주택학회 정책토론회 자료집」
- 노대명. 2004. 1. 8. “자활지원제도 개선방안에 대한 연구”. 「한국보건사회연구원 Workshop자료」.
- 박과용. 2003. “차상위층 빈곤노인의 사회안전망 구축”. 「2003 경기제2청사 여성국 관학협력 워크샵 발표논문」.
- 박능후. 2003. “근로유인 제고방안”. 「보건복지포럼」 2003. 10월호
- 배순석, 김혜승. 2002. 「시장소외계층을 위한 주택정책 수립연구」. 경기: 국토연구원.
- 배순석. 2001. 「주거수준 향상을 위한 주택개보수 지원정책 연구」. 경기: 국토연구원.
- 배순석 외. 2000. 「21C 대비 노후불량주택 정비제도 개선방안 연구」. 경기: 국토연구원.
- 보건복지부. 2003. 「국민기초생활보장사업안내(I)」.
- 보건복지부. 「2004년도 자활사업안내」.
- 서울시정개발원. 2000. 「국민기초생활보장법상 주거급여 현실화 방안」
- 성규탁. 1992. “사회복지서비스 전달체계의 개념적 틀과 분석방법의 예”. 「사회복지」 115호.
- 손경환. 2003. 11. “최저주거기준 미달가구 해소를 위한 중앙과 지방의 역할 모색”. 주거복지연대. 2003. 11. 27. 「지방분권과 주택정책 토론회」. pp. 56-73.
- 손경환, 김혜승 외. 2003. 5. 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」 (건설교통부 수탁과제). 경기: 국토연구원.
- 손경환. 2001. 「외국의 민간임대주택 공급정책 연구」. 경기: 국토연구원.
- 송과구 자원봉사센터. 내부자료
- 염돈민. 1993. 「임대주택공급정책의 평가에 관한 연구」. 경희대학교 대학원 박사학위 논문.

- 오동훈. 1997.10. "Housing Affordability and Urban Renters' Characteristics: A Budget Share Approach". 「국토계획」 제32권 제5호.
- 윤주현, 강미나, 송하승. 2004. 「고령화사회 노인주거의 현황과 정책과제」. 경기: 국토연구원.
- 윤주현, 김근용 외. 2002. 11. 「공공임대주택제도 개선방안 연구」. 경기: 국토연구원.
- 윤주현, 김혜승. 1997. 「주거복지제도의 평가와 개선방안」. 경기: 국토연구원.
- 윤주현, 김혜승 외. 1999. 「서민주거안정과 주거기준 달성방안 연구」. 경기: 국토연구원.
- 이만형. 2003. 11. "지방주택정책의 당위성과 정책대안". 주거복지연대. 2003. 11. 27. 「지방분권과 주택정책 토론회」. pp. 1-21.
- 이영석. 2003. 11. "효과적 지방주택정책을 위한 주택거버넌스체계 수립방안". 주거복지연대. 2003. 11. 27. 「지방분권과 주택정책 토론회」. pp. 22-55.
- 이태진, 강혜규 외. 2003. 「2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제」. 서울: 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터.
- 이현주 외. 2002. 「기초보장제도 평가체계 구축방안 연구」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이희선. 2003. "사회복지서비스 전달체계에 관한 쟁점: 보건복지사무소 설치안을 중심으로"(미발간논문).
- 임도빈. 2002. 「프랑스의 정치행정체계」. 서울: 법문사
- 임서환 외. 2003. 12. 「주거환경정비사업 주민협의 절차의 합리적 운용방안 연구」. 경기: 대한주택공사.
- 의정부시 주택과, 사회복지과, 지역경제과, 내부자료
- 의정부시 자원봉사센터, 내부자료
- 의정부시 자활후견기관, 내부자료
- 장경석. 2003. 「최저주거기준과 주택정책활용방안」. 주거복지연대 제공
- 장영희. 2003. 「공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선방안」. 서울: 서울시정개발연구원.
- 정경배. 2001. "사회복지제도 운영체계의 변화와 정책방향". 「한국행정연구」 제10권 제3호. pp.32-65.
- 정의철. 2002. "보증부월세시장의 구조적 해석". 「국토계획」.

- \_\_\_\_\_. 2001. “소득기준 및 주거기준을 이용한 공공임대주택 소요분석에 관한 연구”. 「사회과학논총」 제25집. 서울: 건국대학교.
- \_\_\_\_\_. 1999. “공공임대주택 입주자 편익배분에 관한 연구”. 「재정논집」 제13집 제2호. 한국재정학회.
- \_\_\_\_\_. 1997. 「서울시 저소득시민을 위한 임대료보조제도 도입방안 연구」. 서울: 서울시정개발연구원.
- 조너슨 크롤. 박용남 역. 2003. 「레츠」. 서울: 이후
- 조성한. 1997. 「사회복지행정서비스 전달체계 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 진현환. 2003. “저소득층을 위한 주거복지 지원방안”. 「국토」.
- 차미숙. 2003. 12. 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」. 경기: 국토연구원.
- 하성규. 2004. 「주택정책론」. 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. 2003. “신자유시대 주거복지에 관한 이론적 논의”. 「한국지역개발학회지」. 제13권 제4호
- \_\_\_\_\_. 1995. “지방자치시대 주택정책에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할”. 「주택금융」.
- 한국보건사회연구원. 보건복지부. 2003. 11. 15. 사회복지사무소 시범사업 운영 방안 (공청회자료).
- 한승준. 주재현. 2003. “지방자치단체 여성정책 업무의 표준화 방안에 관한 연구”. 「한국행정학보」 제37권 제1호 : pp.119-141.
- 홍인옥. 2004. “현물주거급여의 현황과 개선방안”(미발표자료).
- \_\_\_\_\_. 2004. “주거빈곤계층의 주거실태와 지원방안-비정상적인 주거를 중심으로”. 「국토」.

Balchin, P.(ed.). 1996. *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.

Becker, G. 1983. Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics* vol 98 : pp371-400.

Bourgeois C. 1996. *L'attribution des logements sociaux*. Paris : L'Harmattan

- Brooks, M. E. 1994. Housing Trust Fund. Davis, J. E.(ed.). *The Affordable City - Toward a Third Sector housing Policy*. Philadelphia: Temple University Press, 1994.
- City of Ann Arbor. 1995. *Consolidated Strategy and Plan for Housing and Community Development Programs*. City of Ann Arbor.
- Cigler, B.A. 2001. *Multiorganizational, Multisector, and Multicommunity Organizations.in Getting Results through Collaboration*. Mandell, M.P edited. Westport: Quorum Books
- Clanche F. and Fribourg M. 1998. *Grandes volutions du parc et des ménages depuis 1950*. in SEGAUD M. et al.. *Logement et habitat - l'état des savoirs*. Paris : Editions La Découverte
- Cohen, H. S. 1994. Diminishing Returns: A Critical Look at Subsidy Recapture. Davis, J. E.(ed.). *The Affordable City - Toward a Third Sector housing Policy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Davis, J. E. 1994. Introduction : Toward a Third Sector Housing Policy. Davis, J. E.(ed.). *The Affordable City - Toward a Third Sector housing Policy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Davis, J. E. 1994. Building the Progressive City: Third SectorHousing In Burlington. Davis, J. E.(ed.). *The Affordable City - Toward a Third Sector housing Policy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Department of the Environment, Transport and the Regions and Department of Social Security. 2000.4. *Quality and Choice: A Decent Home for All - The Housing Green Paper* .
- Department of the Environment, Transport and the Regions and Department of Social Security. 2000.12. *Quality and Choice: A Decent Home for All - The way forward for housing*.
- Dreier, P. and J. D. Hulchanski. 1994. Social Housing: U.S. Prospect, Canadian Reality. Davis, J. E.(ed.). *The Affordable City - Toward a Third Sector housing Policy*.

Philadelphia: Temple University Press.

- Durance A. 1992. *Le Financement du Logement*. Paris : Masson.
- Edou E. 1996. *Le logement en France*. Paris : Economica
- Flamand J. P. 1989. *Loger le peuple*. Paris : La Découverte
- Gate, B. 1980. *Social Program Administration*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Gilbert, Neil & Paul Terrell. *Dimensions of Social Welfare Policy, 5th. ed.* Allyn and Bacon: A Pearson Education Company, 2002.
- Gilbert, N. Specht H., and Terrell, P. 1993. *Dimensions of Social Welfare Policy*. NJ: Englewood Cliffs.
- Goetz, E. G. 1992. 3. Local Government Support for Nonprofit Housing: A Survey of U.S. Cities. *Urban Affairs Quarterly* Vol.27 No.3. pp.420-435.
- Goodlad, R. 1993. *The Housing Authority as Enabler*. The Institute of Housing (Services) and Longman Group UK Ltd.
- Granelle J. J. 1998. *Economie Immobiliere*. Paris : Economica
- Gremion C. 1998. Regard sur une loi, ou vingt ans après. *Fondations* No. 6.
- Kemeny, J. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London and New York: Routledge.
- Kemp, P. A. 1994. Housing Allowances and the Fiscal Crisis of the Welfare State. *Housing Studies* Vol. 9. No. 4.
- Kemp, P. A. 1997. *A Comparative Study of Housing Allowances*. London: The Stationery Office.
- Kikert, W.J.M. and Klijn, E.H. and J. Koppenjan. 1997. *Managing Networks in The Public Sector: Findings and Reflection*. in *Managing Complex Networks*. Kikert, W.J.M. and Klijn, E.H. and J. Koppenjan eds. London :Sage Publications
- Kolderie, T. 1986. The Two Different Concept of Privatization. *Public Administration Review* 46(4).
- Lacaze J. P. 1997. *Les politiques du logement*. Paris : Flammarion.
- Lefebvre B. 1992. *MOUILLART M., OCCHIPINTI S., Politique du logement - 50*

*an pour un échec.* Paris : L'Harmattan.

Lipsky, M. 1971. Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affaires Quarterly*. June.

Mattessich, P. Murray-Close, Monsey. 2001. *Collabolation: What mkes it work.* Saint Paul: Amherst H. Wilder Foundation

Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtekijke Ordening en Milieubeheer; VROM). 2001. 4. *What People Want, Where People Live : Housing in the 21th Century (Summary).*

Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports & du Tourisme (MELTT). 1997. *Le Compte du Logement.* Paris : Economica.

Mouillart M. 1998. La Réforme de 1977 et les Aides au Logement. *Fondations* No. 6.

Nelson, K.P., Trekson M., and Palletiere D. 2004. *Losing ground in the best of Times: Low income renters in the 1990s.* National Low Income Housing Coalition.

Office of Deputy Prime Minister. 2001. *A Guide to Social Rent Reforms in the Local Authority Sector.*

Office of the Deputy Prime Minister. *Your Right to Buy your home: A guide for tenants of councils, new towns and registered social landlords including housing associations.*

Oxley, M. and J. Smith. 1996. *Housing Policy an Rented Housing in Europe.* London: E & FN SPON.

Peterson, G.E. 1998. *Housing vouchers.* in: G. Steuerle, G. Peterson, R. Reischauer and Van Doorn Ooms (Eds.) Vouchers and related delivery mechanisms: consumer choice in the provision of public services. Conferance Papers, The Urban Institute, The Brookngs Institution and Committee for Economic Development, Washington, DC.

Priemus. H. 2000. 9. Rent Subsidies in the USA and Housing Allowances in the Netherlands: Worlds Apart. *International Journal of Urban and Regional Research.* Vol. 24. 3.

- Salamon, L. M. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in The Modern Welfare State*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Savas, E. 1982. *Privatizing the Public Sector*. New Jersey: Chatham House Publisher
- Schill, M. H. 1994. 9. The Role of the Nonprofit Sector in Low-income Housing Production: A Comparative Perspective. *Urban Affairs Quarterly* Vol.30, No.1. pp.74-101.
- Silver, H. 1990. Privatization, Self-Help, and Public Housing Home Ownership in the United States. William van Vliet, Jan van Weese(ed.). *Government and Housing: Developments in Seven Countries*. *Urban Affairs Annual Reviews* Volume 36. Newbury Park: Sage Publication, Inc.
- Stebe J. M. 1998. *Le logement social en France*. Paris : PUF.
- Tollison, R. D.. 1982. *Rent Seeking : A Survey*. *Kyklos* vol 35 : pp575-602.
- Varady, D.P. and C.C. Walker. 1997. *Case studies of vouchered-out Assisted Housing Projects, final report*. Centre for Urban Policy Research. Rutgers University. New Brunswick, NJ.
- Vliet--, W. and J. Weese. 1990. *Government and Housing: Developments in Seven Countries*. *Urban Affairs Annual Reviews* Volume 36. Sage Publications.
- Ward, M and Zebedee, J. 1995. *Guide to Housing Benefit and Council Tax Benefit 1995/96*. London: Chartered Institute of Housing/Shelter.
- Williams, P.(ed.). 1997. *Directions in Housing Policy: Towards Sustainable Housing Policies for the UK*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Wimpfheimer, R., Bloom, M. & Kramer. M. 1990. " Inter-Agency Collaboration : Some Working Principles, " *Administration in Social Work*, Vol.14(4).
- World Bank. 1997. *World Development Report*.
- <http://www.audit-commission.gov.uk>
- <http://www.ashford.gov.uk>
- <http://www.ci.ann-arbor.mi.us>
- <http://www.dwp.gov.uk>

<http://www.durhamcity.gov.uk>

<http://www.equipement.gouv.fr>

<http://www.hud.gov>

<http://www.home1004.or.kr>

<http://www.housingcorp.gov.uk>

<http://www.housing.odpm.gov.uk>

<http://www.kent.gov.uk/sp/lutp/spig/population.html>

<http://www.kent.gov.uk/sp/lutp/spig/crime&deprivation.html>

<http://www.odpm.gov.uk>

<http://www.west-wiltshire-dc.gov.uk/Housing/index.php>

# SUMMARY

## A Study for Reorganizing the Housing Programs and Establishing the Delivery System

Hye-Seung Kim, Ha Seung Song, Juhyun Yoon

The ratio of the number of housing units over the number of households is 101.2% in 2003, which implies that the housing shortage problem is almost alleviated in the aggregated level. However, the households of substandard housing reach 23.4% as of 2000, where the minimum housing standard is considered as for housing area, housing facilities, and number of rooms. Low income households tend to reside in the inferior housing units and to suffer from the overburden of the housing expenses. Thus, the housing welfare discrepancy between the high income class and the low income class is increasing too.

To enhance the housing welfare for the low income households, the Minimum Housing Standard is enacted by the House Act, and Housing Comprehensive Plan(2003-12) includes various housing support programs targeting low income group based upon their income and housing level.

The purpose of this study is to reorganize the various housing programs working at present to make more equal distribution of the

government support("to whom" and "what") and to establish the effective housing service delivery system("how"). Therefore, this study reviews the present status of the housing programs and the delivery system, and analyzes the problems they possess. Case study for the selective foreign countries can give some lessons to establish the effective housing programs and the delivery system in Korea.

In chapter 2, housing support programs shown in the Housing Comprehensive Plan(2003-2012) and their service delivery system are reviewed. Housing programs are categorized into three parts, which are public rental housing provision, housing expenses support, and house improvement support. And the housing service delivery system is divided into two parts, which are administrative system and executive system, to be analyzed in the view of specialty, effectiveness, accessibility, responsibility, comprehensiveness, and aggregateness.

In chapter 3, supporting effect and the problems of the housing programs are analyzed. As a result, housing programs seem to have positively affected on enhancement of the housing welfare level and the housing satisfaction of the beneficiaries. However, the programs reveal some problems in the performance and the equality of the provision. When we compare the benefit and the income levels of the beneficiaries for the various housing programs with the income distribution of the target group, we found that the benefits are not equally distributed among various low income classes. Some are given overlapped services by the different programs, while the others are given none from any housing program.

In chapter 4, housing service delivery system, which consists of the administrative system and executive system, is analyzed to figure out the problems. The first one is that the administrative system and the executive system are operated separately by the different ministries. The former is governed by the policy making authorities like Ministry of Construction and Transportation(MOCT) and the Ministry of Health and Welfare(MOHW), while the latter is governed by the Ministry of

Government Administration and Home Affairs(MOGAHA). Thus it is difficult for the policy making ministries to control the execution process. Second, housing service delivery system is so vertically structured that the local authorities are executing their duties passively rather than autonomously. Third, there is shortage of local government officials working on the housing related service who have specialty on this area. Fourth, beneficiary selection criteria, service contents, and delivery process of housing programs are separately operated without any integrated coordination. That causes overlapped or excluded service for the target group.

In chapter 5, housing programs and delivery system for the selective foreign countries such as United Kingdom, U.S.A., and France, which can give some lessons to establish the effective system in Korea. And finally in chapter 6, basic direction, reorganization of the housing programs to be effective, and establishment of the delivery system to be equal distribution are suggested. Housing programs are reorganized to have consistent criteria of household income and affordability in order for the beneficiaries to assure the minimum housing standard and to give the opportunity to choose the most favorable one by themselves among the various housing programs. And for the establishment of housing service delivery system, the followings are suggested to prevent the target group from overlapped or excluded from the housing support programs; 1) coordination between the policy making ministries of central government, 2) role sharing between the central government and the local government, 3) reorganization of the scattered housing related posts in the local government in order for the housing related duties integrated or aggregated, 4) inducement of active participation of private sector in housing service delivery network.

## 부 록

## &lt;부록 1&gt; 주거복지지원 및 전달체계에 관한 실태조사표

## 주거복지지원 및 전달체계에 관한 실태조사

조사표번호	조사구			

수고 많으십니다.

저희 국토연구원과 한국보건사회연구원에서는 「주거복지지원 및 전달체계 구축 방안」에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 이 연구와 관련하여 현재 실시되고 있는 주거복지관련 각종 프로그램을 직접 집행하고 계시는 담당공무원 여러분의 고견을 듣고자 본 설문조사를 실시하게 되었습니다.

본 연구는 주거복지관련업무를 담당하시는 **여러분들의 업무현황과 프로그램 집행상의 문제점에 대한 의견을 파악하여 업무수행 여건을 개선하고 효과적인 전달체계를 구축하고자** 수행되고 있습니다.

바쁘신 중에 설문에 응답해주시는 것이 무척 번거로우실 것이라 생각합니다. 그러나 선생님의 답변은 시행 과정상의 장애요인을 제거하고, 향후 국민주거복지의 향상에 기여할 수 있는 실효성있는 개선방안을 마련하는 데 소중한 자료가 될 것이오니, 한 문항도 빠짐없이 솔직하게 응답해주시길 부탁드립니다. 응답내용과 응답자에 대한 사항은 **철저하게 비밀이 보장**되고, 응답내용은 전산처리 후 통계자료로만 이용될 것입니다. 절대로 다른 목적으로 사용되지 않을 것임을 약속드립니다.

응답이 기재된 파일은 **이메일을 통해 회신**해주시면 됩니다. 본 설문지가 **8월 17일(화)까지** 도착될 수 있도록 협조해 주시면 감사하겠습니다.

귀 기관과 귀하의 무궁한 발전을 기원합니다.

감사합니다.

2004. 7.

국토연구원 · 한국보건사회연구원

※ 현재 저소득층의 주거복지 향상을 위한 주거복지관련 프로그램으로는 보건복지부 국민기초생활보장제도하의 생계급여 및 주거급여, 건설교통부 국민주택기금의 지원 등으로 행해지는 저소득 영세민 전세자금 융자지원, 근로자·서민 전세자금 융자지원, 영구임대주택을 포함한 공공임대주택, 불량주택개선자금 융자지원, 주거환경개선사업 및 농어촌주거환경개선사업 등을 들 수 있습니다.

※ 이 설문지는 이러한 주거복지 관련 업무를 총체적으로 파악하기 위해 설계된 것입니다. 1개의 설문지에 대해서는 반드시 1명의 담당공무원만 응답하여 주시되, 귀하의 담당업무와 관련된 질문 및 일반사항에 응답하여 주시기 바랍니다.

☞ 특히 주거환경개선사업 및 농어촌 주거환경개선사업 관련 부서에서는 개개 가구의 주택개량을 위한 용자업무를 담당하시는 분이 응답해 주시기 바랍니다.

※ 다음은 귀하의 직무에 관한 질문입니다. 잘 읽고 V표 혹은 해당 번호를 ( ) 안에 기입하거나 적절한 내용을 서술해 주십시오.

1. 현재 시행되고 있는 주거복지관련 프로그램은 다음과 같습니다. 귀하가 현재 담당하시는 프로그램은 무엇입니까? 해당되는 것에 모두 V표를 해 주십시오.

- |                          |  |
|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | ① 국민기초생활보장제도 중 생계급여 및 주거급여 관련 업무       |
| <input type="checkbox"/> | ② 저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무              |
| <input type="checkbox"/> | ③ 영구임대주택 관련 업무                         |
| <input type="checkbox"/> | ④ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등) 관련 업무    |
| <input type="checkbox"/> | ⑤ 불량주택개선자금 융자지원 관련 업무                  |
| <input type="checkbox"/> | ⑥ 주거환경개선사업(주거환경개선주택자금 융자지원 포함) 관련 업무   |
| <input type="checkbox"/> | ⑦ 농어촌주거환경개선사업(농어촌주택개량자금 융자지원 포함) 관련 업무 |

☑ 귀하께서 현재 담당하시는 모든 업무 중에서 위에서 언급한 주거복지관련 프로그램과 관련된 업무의 비중은 몇 %정도 된다고 생각하십니까?( %)

☞ 다음 문항들은 위의 1번 문항에서 언급한 7개의 프로그램별로 관련업무를 정리한 내용입니다. 1번 문항에서 V표 하신 해당 번호로 가서서 각 프로그램별로 담당하시는 업무를 말씀해주시면 됩니다. 예를 들어 위에서 ②번(저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무)과 ⑤번(불량주택개선자금 융자지원 관련 업무)에 응답하셨다면, 1-2번과 1-5번에 응답하시면 됩니다.

1-1. 국민기초생활보장제도와 관련된 귀하의 업무비중에 관한 질문입니다. 다음 중 귀하께서 담당하시는 업무에 해당된다면 좌측에 있는 에 표를 해주시고, 해당업무의 비중을 수치로 기입해 주십시오  
(☞ 수행하지 않는 업무는 '0'으로 기입하여 전체 합이 100%가 되도록 기록해 주십시오)

업무 구분	업무 비중
① 생계급여 및 주거급여 대상자 조사 및 선정	( ) %
② 급여 실시여부와 급여내용 결정 및 급여지급	( ) %
③ 수급자에 대한 사후관리	( ) %
④ 관련 민원상담	( ) %
⑤ 기초생활보장사업 종합계획의 수립 및 조정	( ) %
⑥ 기초생활보장 보조금 등 예산·회계 관련 사항	( ) %
⑦ 기초생활보장기금의 운영	( ) %
⑧ 사회복지전담 공무원 관리	( ) %
⑨ 기초생활보장제도 관련 기타업무 (업무기입: )	( ) %
합 계	<b>1) 100%</b>

1-1-1. 현재 담당하시는 국민기초생활보장제도 관련 업무 중 주거현금급여 및 주거현물급여에 관련된 업무는 몇 % 정도 되십니까? ( ) %

1-1-2. 다음은 기초생활보장조사용 “복지대상자통합조사표”(일명 생활실태조사표)에 관한 질문입니다.

☞ 현재 “복지대상자통합조사표”에서는 주거관련항목으로 사용면적, 주거유형, 주택가격 및 임대료, 건축상태를 파악하고 있습니다.

(1) 귀하께서는 이러한 항목들을 파악하기 위해 가구당 연간 몇 회 정도 접촉하고 계십니까? (직접방문 및 전화문의 포함) 가구당 연간 ( )회 정도

(2) 귀하께서는 이러한 항목들이 주거현금급여 및 주거현물급여를 실시하기 위해 필요하다고 생각하십니까? 해당란에 표 해 주십시오.

구 분	정말 그렇다	그런 편이다	그저 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
사용면적					
주거유형					
주택가격 및 임대료					
건축상태					

(3) 귀하께서는 이러한 항목들이 정확하게 파악되고 있다고 생각하십니까?  
해당란에 √표 해주십시오.

구 분	정말 그렇다	그런 편이다	그저 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
사용면적					
주거유형					
주택가격 및 임대료					
건축상태					

(4) (3)의 문항에서 ‘그저 그렇다’, ‘그렇지 않은 편이다’ 및 ‘전혀 그렇지 않다’라고 응답하신 경우 주거관련항목 조사의 정확성을 높이기 위해 어떠한 보완이 요구되는지 응답하여 주시기 바랍니다. 해당란에 구체적으로 기입해 주십시오.

구 분	보완사항
사용면적	
주거유형	
주택가격 및 임대료	
건축상태	

(5) 만일 현재 “복지대상자통합조사표”에서 주거관련항목이 추가되어야 한다고 생각하신다면 다음 중 필요 항목이라고 생각하시는 번호에 √표를 해주거나 [항목이 없는 경우에는] 직접 기입해 주십시오.

- ① 사용방수
- ② 전용 입식부엌
- ③ 전용 수세식 화장실
- ④ 전용 목욕시설
- ⑤ 문, 창, 도배 및 장판 등의 상태

▶ 적절한 응답범주가 없다고 생각하시면 필요한 추가항목을 직접 기입해 주십시오. ( )

1-2. 저소득 영세민 전세자금 지원과 관련된 귀하의 업무비중에 관한 질문입니다. 다음 중 귀하께서 담당하시는 업무에 해당된다면 좌측에 있는 에 √표를 해주시고, 해당업무의 비중을 수치로 기입해 주십시오 (☞ 수행하지 않는 업무는 ‘0’으로 기입하여 전체 합이 100%가 되도록 기록해 주십시오.)

업무 구분	업무 비중
① 전월세용자지원 등 저소득층 주거안정대책의 수립 및 조정	( ) %
② 건설교통부의 지침 전달, 민원 및 문의사항 처리	( ) %
③ 대출대상 적격 여부 조사·확인 후 대상자 확정 및 통지	( ) %
④ 대출신청서 수령	( ) %
⑤ 이 프로그램관련 기타업무( )	( ) %
합 계	100%

1-3. 영구임대주택과 관련된 귀하의 업무비중에 관한 질문입니다. 다음 중 귀하께서 담당하시는 업무에 해당된다면 좌측에 있는 에 √표를 해주시고, 해당업무의 비중을 수치로 기입해 주십시오

(☞ 수행하지 않는 업무는 '0'으로 기입하여 전체 합이 100%가 되도록 기록해 주십시오)

업무 구분	업무 비중
① 공급가능물량 파악하여 기초자치단체에 적정물량 배정	( ) %
② 입주자선정 리스트 작성	( ) %
③ 입주신청서 수령	( ) %
④ 이 프로그램관련 기타업무( )	( ) %
합 계	100%

1-4. 영구임대주택을 제외한 공공임대주택과 관련된 귀하의 업무비중에 관한 질문입니다. 다음 중 귀하께서 담당하시는 업무에 해당된다면 좌측에 있는 에 √표를 해주시고, 해당업무의 비중을 수치로 기입해 주십시오

(☞ 수행하지 않는 업무는 '0'으로 기입하여 전체 합이 100%가 되도록 기록해 주십시오)

업무 구분	업무 비중
① 공공임대주택 건설사업 승인	( ) %
② 주공, 도개공 등과 관련된 법규, 정관, 운영규정 및 결산 관련 업무	( ) %
③ 주공, 도개공 등의 지도, 감독	( ) %
④ 이 프로그램관련 기타업무( )	( ) %
합 계	100%

1-5. 불량주택개선자금 융자지원과 관련된 귀하의 업무비중에 관한 질문입니다. 다음 중 귀하께서 담당하시는 업무에 해당된다면 좌측에 있는 에 √표를 해주시고, 해당업무의 비중을 수치로 기입해 주십시오

(☞ 수행하지 않는 업무는 '0'으로 기입하여 전체 합이 100%가 되도록 기록해 주십시오)

	업무 구분	업무 비중
①	용자신청서 수령	( ) %
②	대상자 및 대상건축물의 적합 여부 검토 후 대상자 확정 및 통지	( ) %
③	확인작업 후 건축물개량사업(착공·준공) 확인서 발급	( ) %
④	이 프로그램관련 기타업무( )	( ) %
합계		100%

1-6. 주거환경개선사업과 관련된 귀하의 업무비중에 관한 질문입니다. 다음 중 귀하께서 담당하시는 업무에 해당된다면 좌측에 있는 에 √표를 해 주시고, 해당업무의 비중을 수치로 기입해 주십시오  
(☞ 수행하지 않는 업무는 '0'으로 기입하여 전체 합이 100%가 되도록 기록해 주십시오)

	업무 구분	업무 비중
①	주거환경개선사업 기본계획의 수립	( ) %
②	정비계획의 수립 및 구역 지정	( ) %
③	사업시행자 지정	( ) %
④	기초자치단체 예산지원	( ) %
⑤	임대주택관리 및 공유지 자산관리	( ) %
⑥	공공시설(도로, 마을회관 등) 정비, 관련 인허가	( ) %
⑦	주민에 대한 주거환경개선주택자금 용자지원 업무 (대상자 확인 및 통지, 확인작업 후 확인서 발급)	( ) %
⑧	이 프로그램관련 기타업무( )	( ) %
합 계		100%

1-7. 농어촌 주거환경개선사업과 관련된 귀하의 업무비중에 관한 질문입니다. 다음 중 귀하께서 담당하시는 업무에 해당된다면 좌측에 있는 에 √표를 해주시고, 해당업무의 비중을 수치로 기입해 주십시오  
(☞ 수행하지 않는 업무는 '0'으로 기입하여 전체 합이 100%가 되도록 기록해 주십시오)

	업무 구분	업무 비중
①	농어촌 주거환경개선사업계획의 수립	( ) %
②	농어촌 주거환경개선지구 지정	( ) %
③	기초자치단체 예산지원	( ) %
④	빈집정비, 기반시설정비 및 관련 인허가	( ) %
⑤	농어촌주택개량자금 용자대상자 선정 및 통지	( ) %
⑥	농어촌주택개량자금 용자신청서 접수, 확인작업 후 주택개량추진 실적(착공·완공)확인서 발급	( ) %
⑦	이 프로그램관련 기타업무( )	( ) %
합 계		100%



6. 귀하께서 담당하는 주거복지 관련 업무를 수행하는 과정에서 어려운 점은 무엇입니까?

(☞ 순위별 응답) 1순위( ), 2순위( ), 3순위( )

- ① 직무와 관련한 민원인과의 접촉 과다
- ② 원활하지 못한 전산처리 업무
- ③ 상급기관과의 업무연계 부족
- ④ 기관내 타부서와의 협조의 어려움
- ⑤ 기관내 전문적 지도감독의 부재
- ⑥ 기관내 상급직원의 이해부족
- ⑦ 기관내 타직원과의 협조의 어려움
- ⑧ 직무 관련 전문지식과 기술의 부족
- ⑨ 담당업무 관련조직(주공, 도개공, 금융기관, 비영리단체 등) 담당자와 업무협조의 어려움
- ⑩ 기타( )

7. 귀하께서 속한 기관내에서 주거복지관련 업무를 수행하시는 중에 가장 빈번하게 업무연계를 하고 있는 부서는 어느 곳입니까? 다음 중 귀하께서 담당하시는 업무에 해당된다면 좌측에 있는 에 √표를 해주시고, 해당업무와 관련하여 업무연계가 가장 빈번한 부서명 및 업무연계 횟수를 기입해 주시기 바랍니다.

(☞ 주거환경개선사업 및 농어촌 주거환경개선사업과 관련된 부서에서는 개개가구의 주택개량을 위한 용자업무를 담당하시는 분이 응답해 주시기 바랍니다.)

구 분	업무연계가 잦은 부서명	업무연계 횟수
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여 관련 업무		월 ( )회 정도
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금 급여 관련 업무		월 ( )회 정도
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물 급여 관련 업무		월 ( )회 정도
④ 저소득 영세민 전세자금 용자지원 관련 업무		월 ( )회 정도
⑤ 영구임대주택 관련 업무		월 ( )회 정도
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등) 관련 업무		월 ( )회 정도
⑦ 불량주택개선자금 용자 지원 관련 업무		월 ( )회 정도
⑧ 주거환경개선주택자금 용자지원 관련 업무		월 ( )회 정도
⑨ 농어촌주택개량자금 용자지원 관련 업무		월 ( )회 정도

8. 귀하께서 속한 기관내에서 주거복지관련 업무를 수행하시는 중에 담당업무가 현재의 부서가 아닌 다른 부서에서 수행하는 것이 훨씬 바람직하다고 생각하신 적이 있습니까? 다음 중 귀하께서 담당하시는 업무에 해당된다면 좌측에 있는 에 V표를 해주시고, 해당업무가 이관되는 것이 바람직하다고 생각하신다면, 그 해당 업무가 이관되어야 할 부서명 및 그 이유를 기입해 주시기 바랍니다.

	구 분	이관되어야 할 부서명	이 유
	① 국민기초생활보장제도 중 생계급여 관련 업무		
	② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여 관련 업무		
	③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 관련 업무		
	④ 저소득 영세민 전세자금 용자지원 관련 업무		
	⑤ 영구임대주택 관련 업무		
	⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등) 관련 업무		
	⑦ 불량주택개선자금 용자지원 관련 업무		
	⑧ 주거환경개선주택자금 용자지원 관련 업무		
	⑨ 농어촌주택개량자금 용자지원 관련 업무		

9. 귀하께서는 지난 1년간(2003. 1.~2003. 12.) 주거복지와 관련된 담당업무의 수행과 관련하여 교육을 받은 경험이 있습니까?( )

① 예(☞ 9-1번으로)

② 아니오.(☞ 10번으로)

9-1. 귀하께서 지난 1년 간(2003. 1.~2003. 12.) 주거복지와 관련된 담당업무의 수행과 관련하여 교육받은 횟수는 얼마나 됩니까?

1년 동안 ( )번



12-1. 있다면, 자체예산이 투입되고 있는 프로그램명을 구체적으로 기입해 주시고, 해당 프로그램의 경우 자체예산의 규모는 어느 정도인지 응답하여 주시기 바랍니다. (☞ 프로그램이 여러 개인 경우에는 모두 기재해 주시기 바랍니다.)

지자체 자체예산을 투입하고 있는 주거복지프로그램	투입되는 자체예산의 규모
	연간 자체예산의 ( )%

※ 다음은 주거복지관련 프로그램 대상자관리에 대한 질문입니다. 잘 읽고 해당 번호를 ( )안에 기입하거나 적절한 내용을 서술해 주십시오.

13. 귀하께서 담당하는 주거복지 프로그램과 관련하여 수혜대상가구로부터의 민원은 주로 어떤 내용입니까?  
(☞ 귀하께서 담당하는 모든 프로그램에 대해 민원의 내용을 <보기>에서 번호를 골라 순위별로 응답해 주시기 바랍니다.)

구분	1순위	2순위	3순위
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여와 관련된 민원			
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여와 관련된 민원			
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여와 관련된 민원			
④ 저소득 영세민 전세자금대출과 관련된 민원			
⑤ 영구임대주택과 관련된 민원			
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등)과 관련된 민원			
⑦ 불량주택개선자금 융자지원 관련 민원			
⑧ 주거환경개선 주택자금 융자지원 관련 민원			
⑨ 농어촌주택개량자금 융자지원 관련 민원			

<보기>

- ① 까다로운 구비서류 요건 및 홍보부족 등으로 신청 자체가 어려움
- ② 대상자 선정기준에 대한 불만
- ③ 지원금 크기에 대한 불만
- ④ 신청 후 지원금을 수령하기까지의 절차가 복잡
- ⑤ 서비스 제공자(관련 공무원, 주공·도개공·금융기관 담당자, 자활후견기관 등)에 대한 불만
- ⑥ 기타( )

14. 귀하께서 담당하는 주거복지 프로그램의 경우 지난 1년 동안(2003.1~2003.12) 대상자 신청가구수와 실제로 선정된 가구수는 얼마나 됩니까?(☞ 행정자료에 근거하여 응답)

구 분	신청가구수	선정가구수
① 국민기초생활보장제도 하의 생계 및 주거급여 관련		
② 저소득 영세민 전세자금대출 관련		
③ 영구임대주택 입주 관련		
④ 불량주택개선자금 융자지원 관련		
⑤ 주거환경개선 주택자금 융자지원 관련		
⑥ 농어촌주택개량자금 융자지원 관련		

※ 다음은 이제까지 언급되었던 주거복지관련 프로그램의 내용 및 각 프로그램이 수혜자까지 전달되는 과정에 대한 귀하의 의견을 묻는 질문입니다. 귀하께서 담당하고 있는 프로그램의 경우에 V표 혹은 해당 번호를 ( )안에 기입하거나 적절한 내용을 서술해 주십시오.

15. 귀하께서 담당하고 있는 주거복지 프로그램의 대상자 선정기준에 대한 질문입니다. 개인적으로 각 프로그램의 대상자 선정기준이 적절하다고 생각하십니까? 해당란에 V표 해주십시오.

구 분	적정성 여부				
	매우 적정하다	적정한 편이다	그저 그렇다	적정하지 않은 편이다	매우 적정하지 않다
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여의 대상자 선정기준					
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여의 대상자 선정기준					
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여의 대상자 선정기준					
④ 저소득 영세민 전세자금대출의 대상자 선정기준					
⑤ 영구임대주택의 대상자 선정기준					
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등)의 대상자 선정기준					
⑦ 불량주택개선자금 융가지원의 대상자 선정기준					
⑧ 주거환경개선 주택자금 융가지원의 대상자 선정기준					
⑨ 농어촌주택개량자금 융가지원의 대상자 선정기준					

16. 만일 다음의 각 프로그램에 대해서 현재의 대상자 선정기준보다 더 적절한 선정 기준을 제시한다면 어떠한 기준을 설정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?  
(☞ 귀하께서 담당하고 있는 모든 프로그램에 대해 보다 구체적인 대상자 선정 기준을 <보기>에서 번호를 골라 순위대로 응답하여 주시기 바랍니다.)

구 분	적절한 대상자 선정기준		
	1순위	2순위	3순위
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여			
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여			
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여			
④ 저소득 영세민 전세자금대출 지원			
⑤ 영구임대주택			
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등)			
⑦ 불량주택개선자금 융자지원			
⑧ 주거환경개선 주택자금 융자지원			
⑨ 농어촌주택개량자금 융자지원			

<보기>		
① 소득기준	② 재산기준	③ 소득과 재산기준
④ 건설교통부가 고시한 최저주거기준 미달가구 여부	⑤ 무주택세대주 여부	
⑥ 주택의 노후도 및 불량 정도	⑦ 동거가구원 중 사회적 약자(노인, 장애인 등) 유무	
⑧ 해당지역 거주기간	⑨ 청약저축가입자 여부	
⑩ 기타 ( )		

17. 귀하께서는 현행의 주거복지관련 프로그램이 다음과 같은 내용에 대해 효과가 있다고 생각하십니까? (☞ 귀하께서 담당하고 있는 모든 프로그램에 대해 생각하시는 바를 <보기>에서 번호를 골라 응답해 주시기 바랍니다.)

구 분	실질수혜가구의 주거수준 향상 효과	실질수혜가구의 주거부담 완화효과	실질수혜가와 대상자 선정기준의 일치 정도
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여			
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여			
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여			
④ 저소득 영세민 전세자금대출지원			
⑤ 영구임대주택			
⑥ 공공임대(5년/50년 공공임대, 국민임대 등)			
⑦ 불량주택개선자금 융자지원			
⑧ 주거환경개선주택자금 융자지원			
⑨ 농어촌주택개량자금 융자지원			

<보기>				
① 매우 그렇다	② 약간 그렇다	③ 보통이다	④ 약간 그렇지 않다	⑤ 전혀 그렇지 않다

18. 귀하께서 담당하고 있는 주거복지 프로그램의 접근성에 대한 질문입니다. 각 프로그램이 지역주민에게 충분히 홍보되고 있는지, 그리고 이들 가구가 쉽게 해당 프로그램의 서비스를 받을 수 있는지에 대해 귀하의 의견을 답하여 주십시오.

(☞ 귀하께서 담당하고 있는 모든 프로그램에 대해 생각하시는 바를 <보기>에서 번호를 골라 응답해 주시기 바랍니다.)

구 분	지역주민에게 충분한 홍보를 하고 있다	지역주민이 해당 공공기관/금융기관을 마음편히 이용할 수 있다	해당 공공기관/금융기관과 지역주민간의 지리적 접근성이 높다	신청서류의 작성 및 구비서류 요건 등 신청절차가 용이하다
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여				
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여				
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여				
④ 저소득 영세민 전세자금대출지원				
⑤ 영구임대주택				
⑥ 공공임대(5년/50년 공공임대, 국민임대 등)				
⑦ 불량주택개선자금 융자지원				
⑧ 주거환경개선주택자금 융자지원				
⑨ 농어촌주택개량자금 융자지원				

<보기>

① 매우 그렇다    ② 약간 그렇다    ③ 보통이다    ④ 약간 그렇지 않다    ⑤ 전혀 그렇지 않다

19. 귀하께서 생각하는 지역주민의 주거복지 향상을 위해 추가적으로 필요한 프로그램이 있다면 무엇입니까? 프로그램의 대상자와 지원내용에 대해 구체적으로 응답하여 주십시오.

새로운 프로그램명	대상자 및 지원내용

20. 귀하께서 속한 기관의 경우 주거복지관련 프로그램의 개발 및 집행과 관련하여 지역주민의 의견을 수렴하여 반영하는 장치(담당인력, 상담센터 등의 조직 등)가 마련되어 있습니까?( )

① 예

② 아니오

※ 다음은 귀하의 개인적 특성에 관한 질문입니다. 해당 사항을 ( )에 기입해 주십시오

성별	① 남자 ② 여자 ( )	연령	만( )세
학력	① 고 졸 이하 ② 전문대졸 ( ) ③ 대 졸 ④ 대학원졸	직급	① 5급 ② 6급 ( ) ③ 7급 ④ 8급 ⑤ 9급
자격증	① 사회복지사 1급 ( ) ② 사회복지사 2급 ③ 사회복지사 3급 ④ 기타 ( ) ⑤ 없음	현기관에서 일한 기간	( )년 ( )개월
주거복지관련 프로그램 담당자로 일한 기간	( )년 ( )개월	소속기관명	( )시/도 ( )국 ( )과 ( )시/군/구 ( )국 ( )과 ( )읍/면/동

## <부록 2> 지역별 주거복지지원 프로그램 담당부서명 및 조사대상 공무원수

<부표 2-1> 지역별 주거복지담당 부서 및 공무원수

구 분		국 명	과 명	응답표본수
특별시	서울시	도시관리국(1), 행정관리국(1), 복지여성국(1), 생활복지국(2), 무응답(5)	사회과(1), 사회복지과(4), 주택과(1), 무응답(4)	10
		광역시	부산시	사회산업국(2), 도시국(1), 보건복지여성국(1), 무응답(3)
대구시	보건복지여성국(2), 무응답(7)		복지정책과(2), 사회복지과(2), 무응답(5)	9
인천시	무응답(2), 도시계획국(1)		사회복지과(1), 주택건축과(1), 무응답(1)	3
광주시	도시국(2), 복지여성국(1), 사회산업국(2), 건설국(2), 무응답(2)		건축과(2) 사회과(1), 건축주택과(2), 사회복지과(3), 무응답(1)	9
대전시	경제복지국(1), 도시국(3), 복지국(1), 사회산업국(1), 무응답(5)		건축과(3), 사회과(2), 복지정책(1), 사회복지과(1), 무응답(4)	11
울산시	건설도시국(1), 도시국(1), 복지여성국(1), 무응답(2)		건축허가(1), 도시미관과(1), 사회복지과(2), 무응답(1)	5
도	경기		건설교통국(3), 문화복지국(1), 보건복지국(1), 무응답(3)	사회복지과(3), 주택과(3), 무응답(2)
	강원	복지환경국(1), 무응답(9), 총무사회국(1)	복지사업과(1), 사회복지과(5), 환경복지과(2), 무응답(3)	11
	충북	건설국(2), 경제건설국(1), 자치행정국(1), 복지환경국(1), 도시건설국(1), 문화관광국(2), 무응답(17)	가정복지과(2), 복지사업과(1), 건축과(1), 건축문화과(2), 사회복지과(4), 종합민원(2), 허가과(2), 허가민원과(1), 무응답(10)	25
	충남	건설교통국(2), 사회산업국(1), 총무국(1), 무응답(16)	건축과(2), 도시건축과(1), 사회복지과(7), 사회과(1), 주택도시과(1), 무응답(8)	20
	전북	건설교통국(3), 산업건설국(1), 무응답(7)	건축과(1), 건설과(1), 도시과(1), 주민복지과(1), 사회복지과(1), 주택과(4), 무응답(2)	11
	전남	건설교통국(2), 도시건설국(1), 복지여성국(1), 무응답(8)	개발건축과(2), 건축과(1), 사회경제과(1), 사회과(1), 사회복지과(1), 종합민원과(1), 무응답(5)	12
	경북	건설도시국(1), 복지환경국(1), 행정지원국(1), 무응답(15)	건축과(2), 종합민원처리과(2), 복지과(1), 건설과(1), 사회복지과(7), 무응답(5)	18
	경남	사회복지국(1), 사회환경국(1), 도시계획국(1), 무응답(10), 보건복지여성국(1)	사회복지과(5), 사회위생과(1), 지위생과(1), 주택과(1), 무응답(6)	14
	제주	환경건설국(2), 도시건설국(1), 무응답(4)	지역정책과(2), 사회복지과(1), 사회복지여성과(1), 건축허가민원과(1), 무응답(2)	7

<부표 2-2> 행정체계별 주거복지 담당 조사응답 공무원수

구 분	구 명	국 명	과 명	응답표본수	동 명	응답표본수	
특별 시	서울시	서울시청	복지여성국	사회과	1		
		강남구	도시관리국	주택과	1		
		노원구	생활복지국	사회복지과	2		
		노원구				월계1동	2
		성동구				옥수2동	1
		성북구	행정관리국	사회복지과	1		
		송파구				문정2동	1
	은평구				신사2동	1	
광역 시	부산시	부산시청	도시국	건축과(1)	2		
			보건복지여성국	사회복지과(1)			
		사하구		복지사업과	1		
		금정구	사회산업국	사회복지과	1		
		금정구				노포동	1
		해운대구	사회산업국	사회복지과	1		
	해운대구				중1동	1	
	대구시	대구시청	보건복지여성국	복지정책과	2		
		중구			2		
		남구		사회복지과	1		
		남구				대명1	1
		달서구				두류1동	1
	인천시	조사구외			2		
		인천시청	도시계획국	주택건축	1		
	광주시	광주시청	사회산업국(1)	사회과(1)	6		
				사회복지과(1)			
			건설국	건축주택과(2)			
			복지여성국	사회복지과(1)			
		남구	도시국	건축과	1		
		광산구	사회사업국	사회복지과	1		
도시국			건축과	1			
대전시		대전시청	도시국	건축과(1)	2		
			복지국	복지정책과(1)			
		유성구	도시국	건축과	2		
	유성구				노은동	1	
	대덕구	경제복지국	사회복지과	1			
	서구			1			
	서구				만년동	1	
울산시	울산시청	사회산업국	사회과	3			
		건설교통국	주택도시과				
	도시국	도시미관과	2				
	복지여성국	사회복지과					
남구				삼산동	1		
중구	건설도시국	건축허가과	2				
		사회복지과					

구분	시/군/구명	국명	과명	응답표본수	읍/면/동명	응답표본수	
도	경기	경기도청	건설교통국	주택과	4		
			보건복지국	사회복지과			
		안양시				갈산동	1
		여주군				여주읍	1
	부천시				원종1동	1	
	수원시	문화복지국	사회복지	1			
	강원	춘천시		복지사업과	1		
		평창군		환경복지과	1		
		강릉시				경포동	2
		영월군				영월읍	1
		원주시	복지환경국	사회복지과	2		
		정선군		사회복지과	2		
		삼척시	총무사회국	사회복지과	1		
	횡성군		환경복지과	1			
충북	충북도청	문화관광국	건축문화과(2)	3			
		복지환경국	사회복지과(1)				
	청주시	도시건설국	건축과	2			
청주시					목행동	1	
청원군					내수읍	1	
도	충북	제천시	자치행정국	복지사업과(1)	1		
		충주시	건설국	허가과	5		
			경제건설국	허가민원과			
				가정복지과			
		영동군		사회복지과	1		
		진천군		종합민원과(2)	3		
				사회복지과(1)			
		진천군				진천읍	1
		무응답					
		조사구외					
	충남	천안시	건설교통국	건축과	3		
		천안시		사회과	1		
		아산시	사회산업국	사회복지과	1		
		보령시	총무국	사회복지과	1		
보령시					대전5	1	
부여군			건축과	1			
부여군					부여읍	4	
예산군			사회복지과	2			
예산군					삼교읍	1	
연기군			사회복지과	1			
당진군					합덕읍	1	
당진군					정미면	1	
당진군			사회복지과(1) 도시건축과(1)	2			

구 분	시/군/구 명	국 명	과 명	광역시 응답표본수	읍/면/동 명	응답표본수	
도	전북	익산시	주택과	1	동산동	1	
		고창군	사회복지과	1			
			도시과	1			
		임실군		주민복지과	1		
		진안군		건설과	1		
	군산시	건설교통국	주택과	4			
	남원시	산업건설국	건축과	1			
	전남	전남도청	건설교통국	개발건축과	2		
			복지여성국	사회복지과			
		담양군			1		
		담양군				담양읍	1
		신안군		사회과	1		
				종합민원과	1		
		나주시	건설교통국	개발건축과	1		
		순천시	도시건설국	건축과	1		
		여수시				여서동	1
		함평군		사회경제과	1		
	함평군				함평읍	1	
	무응답			1			
	경북	경북도청		사회복지과	1		
		포항시		사회복지과	1		
		의성군		사회복지과	2		
		의성군				의성읍	2
		영덕군		건설과	1		
				종합민원처리 복지과	1		
		예천군				예천읍	1
		구미시		건축과	1		
			북지환경국	사회복지과	1		
		경주시				중부동	1
		경주시	건설도시국	건축과	2		
			행정지원국	사회복지과			
		봉화군				봉화읍	1
	봉화군		종합민원과	1			
			사회복지과	1			
	창원시			1			
	창원시	도시계획국	주택과(1)	2			
		보건복지여성	사회복지과(1)				
	진해시	사회복지국	사회복지과	2			
	진주시	사회환경국	사회위생과	1			
	진주시				초장동	1	
	거창군		사회복지과	1			
하동군		복지위생과	1				
창녕군			1				
창녕군		사회복지과	1				
창녕군				창녕읍	2		
무응답			1				
제주	제주도청	환경건설국	지역정책과	3			
	제주시	도시건설국	건축허가민원	1			
			사회복지과	1			
	남제주군			1			
		사회복지여성	1				

### <부록 3> 주거복지지원 및 전달체계에 관한 실태조사 결과표

<부표 3-1> 주거복지관련 프로그램별 담당공무원수

(단위: 명, %)

공무원 1인이 담당하고있는 프로그램의 모든 조합	응답공무원수							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
①	52(59.1)	8(42.1)	31(58.5)	19(50.0)	12(79.9)	13(81.2)	3(75.0)	10(83.4)
②	11(12.5)	3(15.8)	7(13.2)	6(15.9)	1(6.7)	1(6.3)		1(8.3)
③	5(5.7)	2(10.5)	3(5.7)	3(7.9)				
④	2(2.3)		2(3.8)	1(2.6)	1(6.7)			
⑤	1(1.1)		1(1.9)	1(2.6)				
⑥	6(6.8)	2(10.5)	4(7.5)	4(10.5)				
⑦	11(12.5)	4(21.1)	5(9.4)	4(10.5)	1(6.7)	2(12.5)	1(25.0)	1(8.3)
계	88(100)	19(100)	53(100)	38(100)	15(100)	16(100)	4(100)	12(100)
①+②	14(25.5)	1(12.5)	9(29.0)	3(17.7)	6(42.9)	4(25.0)	1(25.0)	3(25.0)
①+③	11(20.0)		7(22.6)	7(41.2)		4(25.0)	3(75.0)	1(8.3)
①+⑥	3(5.5)		3(9.7)		3(21.5)			
②+③	5(9.1)	3(37.5)	2(6.4)	1(5.8)	1(7.1)			
②+④	1(1.8)					1(6.3)		1(8.3)
②+⑤	1(1.8)					1(6.3)		1(8.3)
②+⑦	5(9.1)	1(12.5)	1(3.2)		1(7.1)	3(18.6)		3(25.0)
③+④	6(10.9)	2(25.0)	4(12.9)	3(17.7)	1(7.1)			
③+⑥	1(1.8)		1(3.2)	1(5.8)				
③+⑦	1(1.8)					1(6.3)		1(8.3)
④+⑦	4(7.2)		4(12.9)	2(11.8)	2(14.3)			
⑥+⑦	3(5.5)	1(12.5)				2(12.5)		2(16.8)
계	55(100)	8(100)	31(100)	17(100)	14(100)	16(100)	4(100)	12(100)
①+②+③	20(64.5)	2(100)	2(20.0)	2(33.3)		16(84.2)	15(100)	1(25.0)
①+②+⑤	1(3.2)		1(10.0)		1(25.0)			
①+②+⑥	3(9.7)		1(10.0)		1(25.0)	2(10.5)		2(50.0)
①+③+⑥	2(6.5)		1(10.0)	1(16.7)		1(5.3)		1(25.0)
②+③+④	1(3.2)		1(10.0)		1(25.0)			
②+⑥+⑦	1(3.2)		1(10.0)		1(25.0)			
③+④+⑦	1(3.2)		1(10.0)	1(16.7)				
⑤+⑥+⑦	2(6.5)		2(20.0)	2(33.3)				
계	31(100)	2(100)	10(100)	6(100)	4(100)	19(100)	15(100)	4(100)

공무원 1인이 담당하고있는 프로그램의 모든 조합	응답공무원수							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
①+②+③+④	2(40.0)					2(100)	1(100)	1(100)
①+②+③+⑥	1(20.0)		1(33.3)	1(50.0)				
②+⑤+⑥+⑦	1(20.0)		1(33.3)		1(100)			
③+④+⑤+⑥	1(20.0)		1(33.3)	1(50.0)				
계	5(100)		3(100)	2(100)	1(100)	2(100)	1(100)	1(100)
②+③+④+⑤+⑥+⑦	1(100)		1(100)	1(100)				
계	1(100)		1(100)	1(100)				
n	180	29	98	64	34	53	24	29

- 주: ① 국민기초생활보장제도 중 생계급여 및 주거급여 관련 업무  
 ② 저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무  
 ③ 영구임대주택 관련 업무  
 ④ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등) 관련 업무  
 ⑤ 불량주택개선자금 융자지원 관련 업무  
 ⑥ 주거환경개선사업(주거환경개선주택자금 융자지원 포함) 관련 업무  
 ⑦ 농어촌주거환경개선사업(농어촌주택개량자금 융자지원 포함) 관련 업무

<부표 3-2> 주거복지관련 프로그램별 업무비중

(단위: %)

공무원 1인이 담당하고 있는 프로그램의 모든 조합	주거복지프로그램 관련 업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시(시/구)	농촌(군)	소계	도시(동)	농촌(읍/면)
①	22.7(21.5)	19.6(18.3)	23.4(22.4)	26.9(25.9)	20.0(19.0)	26.2(22.2)	35.0(26.0)	17.5(18.4)
②	16.8(9.6)	20.0(10.0)	13.7(5.4)	17.5(10.8)	10.0(0.0)	10.0(0.0)		10.0(0.0)
③	28.0(14.8)	20.0(14.1)	33.3(15.3)	33.3(15.3)				
④	25.0(7.1)		25.0(0.0)	30.0(0.0)	20.0(0.0)			
⑤	30.0(28.8)		30.0(28.8)	30.0(28.8)				
⑥	36.0(29.7)	40.0(14.1)	33.3(40.4)	33.3(40.4)				
⑦	27.0(27.4)	42.5(37.7)	17.5(7.5)	25.0(15.0)	10.0(0.0)	7.5(0.0)	5.0(0.0)	10.0(0.0)
계	26.5(19.8)	28.4(18.8)	25.1(17.1)	28.0(19.4)	15.0(4.7)	14.5(7.4)	20.0(13.0)	12.5(9.2)
①+②	22.0(20.6)	16.7(12.6)	28.2(28.5)	29.0(35.6)	27.5(21.4)	18.3(15.5)	19.7(17.5)	17.0(13.6)
①+③	21.8(25.4)		30.7(28.6)	30.7(28.6)		5.9(1.4)	6.7(2.8)	5.0(0.0)
①+⑥	13.3(5.8)		13.3(5.8)		13.3(5.8)			
②+③	50.0(30.8)	43.3(11.5)	60.0(0.0)	100(0.0)	20.0(0.0)			
②+④	15.0(0.0)					15.0(0.0)		15.0(0.0)
②+⑤	15.0(0.0)					15.0(0.0)		15.0(0.0)
②+⑦	14.0(11.4)	10.0(0.0)	30.0(0.0)		30.0(0.0)	10.0(10.0)		10.0(10.0)
③+④	29.2(26.9)	25.0(7.1)	22.5(18.1)	40.0(36.1)	5.0(0.0)			
③+⑥	20.0(0.0)		20.0(0.0)	20.0(0.0)				
③+⑦	20.0(0.0)					20.0(0.0)		20.0(0.0)
④+⑦	43.8(19.7)		43.8(15.9)	37.5(31.8)	50.0(0.0)			
⑥+⑦	36.7(41.2)	90.0(0.0)				10.0(0.0)		10.0(0.0)
계	25.1(15.2)	37.0(6.2)	31.1(12.1)	41.2(22.0)	24.3(4.5)	13.5(3.8)	13.2(10.2)	13.1(11.8)

공무원 1인이 담당하고 있는 프로그램 의 모든 조합	주거복지프로그램 관련 업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시(시/구)	농촌(군)	소계	도시(동)	농촌(읍/면)
①+②+③	16.8(16.6)	10.0(7.1)	5.0(0.0)	5.0(0.0)		14.9(9.2)	19.7(8.3)	10.0(0.0)
①+②+⑤	20.0(0.0)		20.0(0.0)		20.0(0.0)			
①+②+⑥	19.0(16.5)		20.0(0.0)		20.0(0.0)	18.5(23.3)		18.5(23.3)
①+③+⑥	15.0(7.1)		20.0(0.0)	20.0(0.0)		10.0(0.0)		10.0(0.0)
②+③+④	30.0(0.0)		30.0(0.0)		30.0(0.0)			
②+⑥+⑦	50.0(30.0)		50.0(0.0)		50.0(0.0)			
③+④+⑦	60.0(0.0)		60.0(0.0)	60.0(0.0)				
⑤+⑥+⑦	15.0(14.1)		15.0(14.1)	15.0(14.1)				
계	28.2(10.5)	10.0(7.1)	27.5(1.8)	25.0(3.5)	30.0(0.0)	14.5(10.8)	19.7(8.3)	12.8(7.8)
①+②+③ +④	7.5(3.5)					7.5(0.0)	10.0(0.0)	5.0(0.0)
①+②+③ +⑥	30.0(0.0)		30.0(0.0)	30.0(0.0)				
②+⑤+⑥ +⑦	20.0(0.0)		20.0(0.0)		20.0(0.0)			
③+④+⑤ +⑥	70.0(0.0)		70.0(0.0)	70.0(0.0)				
계	31.9(0.9)		40.0(0.0)	50.0(0.0)	20.0(0.0)	7.5(0.0)	10.0(0.0)	5.0(0.0)
②+③+④+ ⑤+⑥+⑦	80.0(0.0)		80.0(0.0)	80.0(0.0)				
계	80.0(0.0)		80.0(0.0)	80.0(0.0)				
전체 (n)	24.9 (180)	25.1 (29)	30.9 (98)	36.1 (64)	22.3 (34)	12.5 (53)	15.7 (24)	10.9 (29)

주: ( )은 표준편차임

<부표 3-3> 주거복지지원 프로그램별 기타 업무 내용

1) 국민기초생활보장제도 관련 기타 업무

업무구분	지역별							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
각종자료조사회신(세무서, 병무청 등)	1		1	1				
포상, 의사상자, 평가 등	1	1						
자활업무, 자활근로	20	1	10	6	4	9	4	5
의료급여업무, 의료보호	9		2	2		7	4	3
긴급구호	2		1		1	1	1	
조건부 수급자 관리	1					1		1
교육, 장제·해산급여 지급	6		1	1		5	3	2
생활안정자금, 장학기금	4		4	2	2			
부랑인, 보훈, 인보 등	1					1		1
후원, 결연, 취업 알선	2		1	1		1	1	
집수리 사업	1		1		1			
전담공무원 관리	1		1		1			
사회복지일반, 기초생활보장관련	4		2	1	1	2	2	
이웃돕기	1		1		1			
장애수당	1					1		1
차상위계층	2		1	1		1	1	
노인복지	1					1	1	
홍보책자, 캠페인 추진	1		1	1				
생활보장위원회 운영	1		1	1				
수급자 자체지원사업	1		1	1				
행정업무	1		1	1				
각종자료제출	1	1						
사회복지공동모금회	1					1		1
타기관 협조업무	1					1	1	
한우입식	1		1	1				

## 2) 저소득영세민 전세자금지원 관련 기타 업무비중

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
사후관리	2					2	1	1
채납자 관리 등 사후관리	1					1	1	
등기 확인 등	1		1		1			
기타 행정업무	1		1		1			

## 3) 영구임대주택사업 관련 기타 업무비중

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
영구임대 관련 상담	1		1	1				
영구임대주택 입주자 선정 및 관리지침 제·개정 및 각종 질의회신	1	1						
소요량 파악, 1인 가구 동행 입주 희망자 조사 등	1					1	1	
영구임대주택건설사업 승인	1		1	1				
영구임대주택 신청 접수 및 보고	1					1	1	
입주신청홍보	1					1	1	
입주 여부 확인 및 입주대기순위 확인	1					1	1	
입주자 리스트와 관련된 전반적인 업무	1	1						
기타 행정업무	2		2	2				

## 4) 공공임대주택사업 관련 기타 업무비중

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
시설물 유지관리, 시영공공임대건설추진	1		1	1				
공공임대주택 신청 접수 및 보고	1					1	1	

5) 불량주택개선자금융자지원 관련 기타 업무비중

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
허가관련부서 협의 및 공문서 작성	1		1	1				

6) 주거환경개선사업 관련 기타 업무비중

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
전체 사업계획 수립 및 사업추진상황 점검	1	1						
국민임대주택 주거환경개선과 같이 유사한 신규발생업무와 각종 통계자료 및 보고서작성, 제출	1	1						
주거환경개선사업 진행 지도, 감독	2		2		2			
집수리 사업	1		1		1			
대상자 선정	1					1	1	

7) 농어촌 주거환경개선사업 관련 기타 업무비중

업무구분	업무비중(%)							
	계	시도	시/군/구			읍/면/동		
			소계	도시 (시/구)	농촌 (군)	소계	도시 (동)	농촌 (읍/면)
주택개량사업 지도	1					1	1	
사업추진상황 점검	1	1						
민간융자협약 등	1	1						

<부표 3-4> 지역별 프로그램별 업무연계 부서 및 횟수

1) 광역시의 업무연계

구 분	현재 업무부서	업무연계가 잦은 부서명	업무연계 횟수 (회/월)
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여 관련 업무	복지정책과	보건복지부 생활보장과	4
	사회복지과	도시계획과	3
	사회과	예산과	2
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여 관련 업무	복지정책과	구청 사회복지과	3
	사회과	예산과	2
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 관련 업무	복지정책과	구청 사회복지과	1
④ 저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	사회복지과	구청 사회복지과	-
	복지정책과	건교부 주거복지과	1
	주택과	세무1과 재산세 관련, 교통행정과 자동차 등록	2
⑤ 영구임대주택 관련 업무	사회복지과	구청 사회복지과	-
	주택건축과	시 도시개발공사, 대한주택공사	10
	건축주택과	사회복지과	10
	복지정책과	관련 조직	4
	건축과	도개공, 주공	4
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등) 관련 업무	주택건축과	시 도시개발공사, 대한주택공사	10
	건축과	도개공, 주공	3
⑨ 농어촌주택개량자금융자 지원 관련업무	도시미관과	예산담당관, 세정과	1

## 2) 도의 업무연계

구 분	현재 업무부서	업무연계가 잦은 부서명	업무연계 횟수 (회/월)
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여 관련 업무	사회복지과	현 근무기관 선임자 및 동료, 보건복지부 생활보장과 담당자	10
	사회복지과	재정과	2
	사회복지과	예산담당관, 재정과	1
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여 관련 업무	사회복지과	자활부서	-
	사회복지과	현 근무기관 선임자 및 동료, 보건복지부 생활보장과 담당자	0.3
	사회복지과	재정과	2
	사회복지과	예산담당관, 재정과, 주택과	1
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 관련 업무	사회복지과	사회복지과	4
	사회복지과	자활후견기관	1
④ 저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	사회복지과	주택과	1
⑤ 영구임대주택 관련 업무	주택과	주택공사, 시, 군	1
	개발건축과	주거복지과	1
	사회복지과	주택공사	0.5
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등) 관련 업무	주택과	건교부, 주공, 지방공사	2
	개발건축과	주거복지과, 국민임대주택 추진기획단	2
⑦ 불량주택개선자금 융자 지원 관련 업무	주택과	주택행정	-
⑨ 농어촌주택개량자금융자 지원 관련업무	건축문화과	시군(농협)	20

### 3) 시의 업무연계

구 분	현재 업무부서	업무연계가 잦은 부서명	업무연계 횟수 (회/월)
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여 관련 업무	사회복지과	회계부서	1
	사회복지과	구청	1
	복지사업과	회계부서	15
	사회복지과	경리계	1
	사회과	회계과	5
	주택과	시청 복지과	30
	사회복지과	주민등록, 세무(재산), 차량	5
	사회복지과	회계과	3
	복지여성과	복지여성과	5
	사회복지과	여성청소년과	1
	가정복지과	회계과, 농업생산지원과	1
	사회복지과	사회복지과	1
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여 관련 업무	사회복지과	회계부서	1
	사회복지과	구청	1
	복지사업과	회계부서	2
	사회복지과	경리계	1
	주택과	시청 복지과	1
	사회복지과	회계과	1
	복지여성과	복지여성과	5
	사회복지과	주택과	1
	사회복지과	사회복지과	1
	복지사업과	조사상담팀	-
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 관련 업무	사회복지과	회계부서	1
	복지사업과	자활후견기관, 읍면동	3
	사회복지과	경리계	1
	주택과	시청 복지과	1
	사회복지과	같은과내	2
	복지여성과	복지여성과	5
	사회복지과	주택과	1
	사회복지과	사회복지과	1
④ 저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	사회복지과	경리계	1
	주택과	시청 복지과	1
	주택과	세무과	15
	허가민원과	국민은행	3
	건축과	건교부(주택도시과)	1
	사회복지과	같은과내	2
	건축과	읍면 및 농협	20
	사회복지과	주택과	1
	사회과	도청 건축문화과	1

구 분	현재 업무부서	업무연계가 잦은 부서명	업무연계 횟수 (회/월)
⑤ 영구임대주택 관련 업무	사회복지과	주택공사	1
	건축과	도시과	2
	개발건축과	주택공사	4
	주택과	시청 복지과	1
	허가민원과	대한주택공사 및 읍면동직원	15
	건축과	사회과	-
	사회복지과	같은과내	2
	건축과	사회복지과	1
	건축과	도청 및 주공 읍면	3
	사회복지과	대한주택공사	3
건축과	해당시군	4	
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공 임대, 국민임대 등) 관련 업무	주택과	시설관리담당자로서 입주자관리 담당자 및 관리소장	20
	건축과	도시과	5
	개발건축과	주택공사	-
	건축과	사회과 외 20개부서 및 기관	-
	건축과	도청 및 주공 읍면	5
	건축과	해당시군	4
⑦ 불량주택개선자금 용자 지원 관련 업무	사회복지과	경리계	1
	건축과	읍면 및 농협 주민	15
⑧ 주거환경개선주택자금 용자 지원 관련 업무	건축과	읍면 및 농협 주민	10
⑨ 농어촌주택개량자금용자지원 관련업무	주택과	하부기관담당자, 금융기관담당자	10
	주택과	하수과	5
	허가과	가정복지과	2
	허가과	가정복지과	-
	건축과	읍면 및 농협 주민	25

#### 4) 군의 업무연계

구 분	현재 업무부서	업무연계가 잦은 부서명	업무연계 횟수 (회/월)
① 국민기초생활보장제도 중 생계급여 관련 업무	사회복지과	종합민원실	10
	사회복지여성과	재정관리과, 읍면사무소	3
	사회복지과	재무과	5
	사회복지과	읍면 사회복지담당자	30
	사회복지과	읍면 사회복지담당자	30
	사회복지과	재무과 경리담당자	3
	사회복지과	재무과(경리)	3
	사회복지과	재무과(경리)	1
	사회복지과	상급기관	2
	사회복지과	사회복지과	2
	사회과	예산계	1
	복지위생과	경리부서 및 예산부서	1
	사회경제과	재무과 경리계, 농협	1
	환경복지과	농정과(정부양곡)	1
② 국민기초생활보장제도 중 주거현금급여 관련 업무	사회복지과	종합민원실	2
	사회복지여성과	재정관리과, 읍면사무소	3
	사회복지과	재무과	5
	사회복지과	읍면 사회복지담당자	30
	사회복지과	읍면 사회복지담당자	30
	사회복지과	재무과 경리담당자 및 사회복지 담당자	2
	사회복지과	재무과(경리)	1
	사회복지과	재무과(경리)	1
	사회복지과	상급기관	1
	사회복지과	사회복지과	2
	사회과	예산계	1
	복지위생과	경리부서 및 예산부서	1
	사회경제과	재무과 경리계, 농협	1
	③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 관련 업무	사회복지과	종합민원실
사회복지여성과		위탁기관, 읍면사무소	5
사회복지과		재무과	5
사회복지과		읍면 사회복지담당자	20
사회복지과		읍면 사회복지담당자	20
사회복지과		자활담당자 및 자활후견기관	3
사회복지과		재무과(경리)	2
사회복지과		재무과(경리)	2
사회복지과		상급기관	1
사회복지과		사회복지과	2
사회과		예산계	1
복지위생과		경리부서 및 예산부서	1
사회경제과		자활후견기관	6

구 분	현재 업무부서	업무연계가 잦은 부서명	업무연계 횟수 (회/월)
④ 저소득 영세민 전세자금 용자지원 관련 업무	사회복지과	종합민원실	1
	종합민원실	각 읍면	3
	건설행정과	사회복지담당, 주택은행	1
	사회복지여성과	읍면사무소	2
	도시과	전북도청 건축행정과	1
	사회복지과	재무과	3
	사회과	특별회계	1
⑤ 영구임대주택 관련 업무		-	-
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공 공임대, 국민임대 등) 관련 업무	종합민원실	건설과	1
	종합민원실	건설과	1
	건축과	도시산림과	10
⑦ 불량주택개선자금 용자 지 원 관련 업무	종합민원과	지역개발과 지역지원 담당	0.3
	도시과	읍면, 도청	15
⑧ 주거환경개선주택자금 용 자지원 관련 업무	종합민원과	지역개발과 지역지원 담당	0.3
	도시과	전북도청 건축행정과	5
	건축과	사회복지과	3
⑨ 농어촌주택개량자금용자지 원 관련업무	종합민원과	지역개발과 지역지원 담당	0.3
	건설행정과	도 주택지적과, 농협담당	-
	도시과	전북도청 건축행정과	2
	도시건축과	관련 읍, 면	2
	건축과	상하수도사업소	5

### 5) 구의 업무연계

구 분	현재 업무부서	업무연계가 잦은 부서명	업무연계 횟수 (회/월)
① 국민기초생활보장제도 중 생 계급여 관련 업무	사회복지과	동사무소	40
	사회복지과	재무과	1
	사회복지과	시청 사회복지과	3
	사회복지과	동사무소	5
② 국민기초생활보장제도 중 주 거현금급여 관련 업무	사회복지과	재무과	1
	사회복지과	시청 사회복지과	3
	사회복지과	동사무소	5
③ 국민기초생활보장제도 중 주 거현물급여 관련 업무	사회복지과	사회복지과 기초생활업무담 당	1
	사회과	집수리 사업팀(사업단)	2
	사회복지과	동사무소	2
④ 저소득 영세민 전세자금 용자 지원 관련 업무	사회복지과	시청 전세자금업무담당	1
	건축허가과	시 세정과, 중구청 교통행 정과, 중구 관내 등(14개소)	-
	사회과	용자기관-국민은행	4
⑤ 영구임대주택 관련 업무	사회복지과	각 동사무소, 각 공사	100
	건축주택과	시청	0.5
	사회복지과	동사무소	1
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공 임대, 국민임대 등) 관련 업무	건축주택과	시청	0.5
	건축과	도시개발과	1
⑦ 불량주택개선자금 용자 지원 관련 업무	건축과	도시개발과, 건축과	0.1
⑧ 주거환경개선주택자금 용자 지원 관련 업무	건축주택과	시청	0.1
⑨ 농어촌주택개량자금용자지원 관련업무	건축과	시 건축과	1

## 6) 읍/면의 업무연계

구 분	현재 업무부서	업무연계가 잦은 부서명	업무연계 횟수 (회/월)
① 국민기초생활보장제도 생계급여 관련 업무	사회복지과	사회복지과	10
	사회과	사회복지과	5
	기초보장과	사회복지과 담당자	10
	사회복지과	산업과	1
	사회복지과	진천군청 사회담당자	5
	사회복지과	군청 사회복지과	15
	사회복지과	군청 사회복지과	15
	복지환경과	사회복지과	10
	사회과	시 사회복지과	10
	사회복지과	사회복지과 사회복지담당자	5
② 국민기초생활보장제도 주거현금급여 관련 업무	사회복지과	사회복지과	5
	사회과	사회복지과	2
	기초보장과	사회복지과 담당자	10
	사회복지과	진천군청 사회담당자	1
	사회복지과	군청 사회복지과	5
	사회복지과	군청 사회복지과	5
	복지환경과	사회복지과	10
	사회과	시 사회복지과	10
	사회복지과	사회복지과 사회복지담당자	5
	사회복지과	군청 사회복지과	10
③ 국민기초생활보장제도 주거현물급여 관련 업무	사회복지과	사회복지과	10
	사회과	사회복지과	2
	기초보장과	자활후견기관	10
	사회복지과	진천군청 사회담당자	0.5
	사회복지과	재무담당부서	2
	사회복지과	군청 사회복지과	3
	사회복지과	군청 사회복지과	3
	복지환경과	사회복지과	10
	사회과	시 사회복지과	10
	사회복지과	사회복지과 사회복지담당자	5
④ 저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	사회복지과	군청 사회복지과	2
	사회과	사회복지과	4
	기초보장과	사회복지과	1
	건설과	세무과	0.3
	건축과	주택팀	2
⑤ 영구임대주택 관련 업무	사회복지과	군청 민원실 주택지도담당	0.5
	복지환경과	사회복지과	10
⑧ 주거환경개선주택자금 융자지원 관련 업무	사회과	시 사회복지과	10
	사회과	임대주택관리사무소	3
⑨ 농어촌주택개량자금융자 지원 관련업무	사회복지과	사회복지과	10
	기초보장과	사회복지과 자활후견기관	10
	건설과	세무과	2
	건축과	주택팀	4
	개발과	담양군	1
	건설도시과	세무부서	2

## 7) 동의 업무연계

구 분	현재 업무부서	업무연계가 잦은 부서명	업무연계 횟수 (회/월)
① 국민기초생활보장제도 생계급여 관련 업무	사회복지	구청 사회과	6
	기초생활담당	구청 사회복지과	5
	사회	세무과	1
	기초생활담당	사회복지과	-
	사회복지담당	시청 사회복지과	10
	사회복지담당	구청 사회계	3
	사회담당	복지과	1
	사회복지	사회과	5
	사회복지	구청 사회복지	3
	사회복지	구청, 시청 사회복지	5
	사회복지	시청 사회복지	10
	사회복지	시청, 태읍면동사무소	5
	사회담당	사회복지과	1
	사회복지	사회복지과	5
사회복지	구청 사회복지	2	
② 국민기초생활보장제도 주거현금급여 관련 업무	사회복지	구청 사회과	6
	기초생활담당	구청 사회복지과	1
	기초생활담당	사회복지과	-
	사회복지담당	시청 사회복지과	10
	사회복지담당	구청 사회계	2
	사회담당	복지과	1
	사회복지	구청담당자	3
	사회담당	사회복지과	1
	사회복지	사회과	5
	사회복지	구청 사회복지	2
	사회복지	구청 사회복지	1
	사회복지	시청, 구청 사회복지	3
	사회복지	시청사회복지	2
	사회복지	시청, 태읍면동사무소	1
사회복지	사회복지과	1	
사회복지	사회복지과	1	
사회복지	구청 사회복지	2	
③ 국민기초생활보장제도 주거현물급여 관련 업무	사회복지	구청 사회과	1
	기초생활담당	구청 사회복지과	1
	기초생활담당	사회복지과	-
	사회복지담당	시청 사회복지과	2
	사회담당	복지과	1
	사회복지	구청담당자	3
	사회복지	사회과	5

구 분	현재 업무부서	업무연계가 잦은 부서명	업무연계 횟수 (회/월)
③ 국민기초생활보장제도 중 주거현물 급여 관련 업무	사회복지	구청 사회복지	1
	사회복지	지할후견기관	1
	사회복지	구청, 시청 사회복지	3
	사회복지	시청사회복지, 지할후견기관	3
	사회복지	시청, 타임면동사무소	1
	사회복지	사회복지과	0.1
④ 저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	사회담당	국민은행	1
	사회복지	구청 사회과	3
	기초생활담당	구청 사회복지과	3
	건축담당	사회복지과	0.1
	사회담당	복지과	0.3
	사회복지	구청 담당자	1
	사회담당	사회복지과	1
	사회담당	사회과	2
	사회복지	구청 사회복지	2
	사회복지	구청, 시청 사회복지	2
	사회복지	시청, 타임면동사무소	2
사회복지	사회복지과	1	
⑤ 영구임대주택 관련 업무	사회담당	도시개발공사, 주택공사	1
	사회복지	구청 사회과	2
	기초생활담당	시청 사회복지과	3
	기초생활담당	사회복지과	-
	사회복지담당	시청 사회복지과	2
	사회담당	복지과	0.3
	사회복지	구청 담당자	1
	사회담당	사회복지과	1
	사회담당	사회과	2
	사회복지	대한주택공사	2
	사회복지	입주대상 아파트관리소	0.5
	사회복지	구청, 시청 사회복지	2
	사회복지	구청 사회복지	0.1
	사회복지	시청, 타임면동사무소	3
	사회복지	사회복지과	0.3
	사회복지	사회복지과	0.5
사회복지	구청 사회복지	1	
⑥ 공공임대주택(5년/50년 공공임대, 국민임대 등) 관련 업무	사회복지	구청 사회과	0.2
	사회복지	구청 사회복지	0.1
⑧ 주거환경개선주택자금 융자지원관 련업무	기초생활담당	구청 사회복지과	-
	사회복지	시청, 타임면동사무소	1
⑨ 농어촌주택개량자금융자지원 관련 업무	건축담당	농정담당	0.1

<부표 3-5> 지역별 프로그램별 업무이관부서 및 이유

1) 광역시 업무 이관

프로그램 구분	현재 부서명	이관되어야 할 부서명	이유
저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	주택과	사회복지과	- 저소득이기 때문에.
	사회복지과	건설과	-
	복지정책과	건축주택과	- 중앙부처(건교부)와의 업무 연계성
영구임대주택 관련 업무	사회복지과	건설과	-
	복지정책과	건축주택과	- 중앙부처(건교부)와의 업무 연계성
	건축주택과	사회복지과	- 건축주택과는 영구임대아파트 건설을 추진하고 사회복지과는 기 건설된 영구임대아파트 입주자 관리 등을 추진하여야 함. * 영구임대아파트는 건설부터 운영까지 건축주택과에서 담당함. 그러나 실지로 운영과 관련하여 사회복지과와 업무가 연계됨.

2) 도 업무이관

프로그램 구분	현재 부서명	이관되어야 할 부서명	이유
국민기초생활보장 제도 중 생계급여 관련 업무	사회복지과	보건복지부	-
	사회복지과	사회복지전담공무원	-
국민기초생활보장 제도 중 주거현금급여 관련 업무	사회복지과	보건복지부	-
	사회복지과	사회복지전담공무원	-
국민기초생활보장 제도 중 주거현물급여 관련 업무	사회복지과	주택과	전문성의 결여 및 업무연계
	사회복지과	사회복지전담공무원	-
저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	사회복지과	주택과	-
	사회복지과	주택과	-
	사회복지과	건설과	-
	복지정책과	건축주택과	- 중앙부처(건교부)와의 업무 연계성
주거환경개선주택 자금 융자지원 관련 업무	건축문화과	지역개발과	사업의 실질적 내용이 도로, 상하수도 등 도시기반시설정비로 도시계획과 연계 추진이 바람직함.

### 3) 시 업무이관

프로그램 구분	현재 부서명	이관되어야 할 부서명	이유
저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	사회복지과	건축과	- 업무의 일관성 유지 및 관련업무통합
	사회과	건축과	- 건설교통부 기금사업임
	건축과	복지과(건강증진과)	-
	건축과	금융기관	- 개인신용등급에 따라 대출이 차등적용됨에 단체장은 대출금액에 아무런 영향권이 없으므로 추천서를 받기 위해 민원인 5일 정도 불필요 시간 낭비 초래 금융기관을 통해 직접상담시 시간 및 구비서류 간소화됨
영구임대주택 관련 업무	사회복지과	건축과	- 읍면동접수→시에서 주택공사통보 읍면동접수→건축과에서 처리 (사회복지과는 대상자 수급여부를 확인하면 됨.)
	사회복지과	건축과	- 주택에 대한 전문성 갖춘 근무자 많음.
	사회복지과	건축과	- 업무의 일관성 유지 및 관련업무통합.
	사회복지과	주택과	- 수급자 관리 이유로 사회복지과에서 하고 있으나 업무상 다른 과로 이관하여야 함.
	건축과	사회복지과	- 입주자 선정 및 입주민이 모두 생활보호대상자임.
	건축과	복지과(건강증진과)	-
	허기민원과	가정복지과	현재 기초생활자가 95% 신청
불량주택개선자금 융자지원 관련 업무	건축과	금융기관	금융기관에서 담보능력 및 대출.
주거환경개선주택 자금 융자지원 관련 업무	건축과	금융기관	금융기관에서 담보능력 및 대출.
농어촌주택개량자 금 융자지원 관련 업무	건축과	금융기관	금융기관에서 담보능력 및 대출.

#### 4) 군의 업무이관

프로그램 구분	현재 부서명	이관되어야 할 부서명	이유
국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 관련 업무	사회복지과	주택업무부서	주택구조 및 개선, 기술적 지도용이
	사회경제과	건설과	건축 및 토목과 관련된 분야임.
저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	도시과	사회복지과	- 저소득영세민의 한계가 모호하여 소득의 수준에 따른 대상자 선정 강화할 필요성 있음.
	건설행정과	사회복지과	- 관내 영세민에 대해 상세한 내용을 파악 및 상담하고 있으므로
	종합민원처리과	사회복지과	- 저소득 및 생활보호대상자 현황을 많이 알고 있기 때문.
	건축과	사회복지과	- 일이 겹친다.
	사회복지과	건축부서	- 관련 업무가 건설교통부 소관임.
영구임대주택 관련 업무	환경복지과	건설과(주택담당)	-
불량주택개선자금 융자지원 관련 업무	건축과	금융기관	금융기관에서 담보능력 및 대출.
주거환경개선주택자금 융자지원 관련 업무	건축과	금융기관	금융기관에서 담보능력 및 대출.
농어촌주택개량자금 융자지원 관련 업무	건축과	금융기관	금융기관에서 담보능력 및 대출.

## 5) 구의 업무이관

프로그램 구분	현재 부서명	이관되어야 할 부서명	이유
저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	사회복지과	건축과	-
	사회과	금융기관	- 전세자금지원대상이 사실상 영세민이 아닌 4천만원이하의 무주택자로 금융기관 약관에 의거지원이 필요함.
	건축허가과	사회복지과	- 건설교통부의 국민주택기금 지원이라는 이유로 건축허가과에서 업무를 하고 있으나 저소득영세민의 실태,현황관리 및 사회복지 등 다각적인 지원을 할 수 있는 등 효율적인 업무 추진을 위하여 사회복지과에서 업무를 하는 것이 타당함.
	사회복지과	건설/건축과	-
영구임대주택 관련 업무	사회복지과	주택과	- 수혜대상이 수급자뿐만 아니라 타과 관리대상(모·부자기정, 유공자 등)이 포함되어 있으므로 주택과에서 일괄적으로 관리함이 합리적임. 또한 영세민 전세자금 및 공공임대주택도 현재 주택과 소관으로 저소득 주택정책의 일관성 있는 추진을 위해서도 주택과에서 관리함이 합당.
공공임대주택 관련 업무	건축과	도시개발과	- 사업관련
농어촌주택개량 자금 융자지원 관련 업무	건축과	사회복지과	업무의 효율성

## 6) 읍면 업무이관

프로그램 구분	현재 부서명	이관되어야 할 부서명	이유
국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 관련 업무	기초보장과	자활후견기관	전문적 지도감독 및 인력투입 가능
저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	기초보장과	군청사회복지과	- 읍면동 업무과다
	건축과	사회복지팀	- 민원인 대부분이 영세민으로서 저소득 지원대상자와 연계하여 사업 수행하는 것이 타당하다고 판단됨.
	사회복지과	군청 민원실 주택지도담당	- 사회복지담당자보다 업무 성격상 더 접근성이 있음.
	건축과	복지문화과	복지문화과에서 영세민 업무.
주거환경개선주택자금 융자지원 관련 업무	사회복지과	도시건축과(건축팀)	-

## 7) 동의 업무이관

프로그램 구분	현재 부서명	이관되어야 할 부서명	이유
국민기초생활보장제도 중 주거현물급여 관련 업무	사회복지	주택과 또는 건축과	관련 전문 부서
저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	사회복지	시 담당부서	자금관리업무는 시의 업무로 건수도 많지 않음.
	사회복지	지역경제과	융자업무가 사회복지담당공무원이 해야 하는 필요성이 없음.
저소득 영세민 전세자금 융자지원 관련 업무	사회담당	금융기관	- 융자기간이 너무 길고 이중업무.
	사회복지	금융기관	- 금융기관에서 재조사를 하므로.
	사회복지	주택과, 재무과	주택 및 자금관리에 관한 업무 관련자가 추진.
	사회복지	건설과	- 전체적으로 관리가 필요함.
	사회복지	건설과	- 담당업무가 건설교통부 소속
	사회복지	시 건설과	-
	사회복지	구청 주택과	-
영구임대주택 관련 업무	사회복지	시건설과	-
	사회복지	건축과	- 주택에 관한 업무는 건축부서.
	사회복지	건축과	- 실제 영구주택은 건축과에서 담당하고 있음.
	사회복지	주택과	- 관련 전문 부서

<부표 3-6> 추가로 필요한 주거복지지원 프로그램의 종류 및 내용

새로운 프로그램명	대상자 및 지원내용
영세민 영구임대아파트 소단지 건립	소단지로 일반주거지역에 영구임대아파트를 건립하여 이웃주민과 더불어 어려움을 극복해 나갈 수 있도록 함.
고령자 일자리 창출	65세 이상 고령 수급자에 대한 일자리 창출.(예:취로형 참여)
자료 열람의 접근성 확보	입력된 자료의 텍스트화를 통한 수혜대상자 기 조사한 자료의 데이터베이스화를 통해 수시 서비스 지원.
농어촌지역 임대아파트	기초생활수급자 및 임대.
주거복지기금지원사업	본인부담능력이 없는 저소득주민 주거피해복구 및 환경개선.
재건축	소년소녀가정 및 장애인의 건물 신축.
마을단위 공동시설 설치	수급자를 대상으로 공동생활공간을 확보하여 편안한 주거시설 마련.
임대주택 임대료 지원	수급자 및 저소득 주민에 대한 현실적 수준의 임대료 지원.
영구/공공임대주택 증설	수급자 및 저소득 주민에 대한 영구/공공임대주택 증대.
공동생활 임대주택	가족해체로 인한 비연고자 공동생활.(썩방 거주자)
설문조사	주민들, 주택유형, 살고 싶은 집 등.
노인복지시설	실버생활을 할 수 있는 공간 마련.
주거급여의 확대	월세부담요인을 고려한 주거급여 확대.
농촌주택개량용자지원	귀농지는 수혜를 볼 수 없는 바 관련법 개정 지원.
주거환경개선주택자금 융자	현재 건축면적에 제한을 두고 있으므로 이를 폐지.
불량주택개선자금 융자	현재 건축면적에 제한을 두고 있으므로 이를 폐지.
영구임대주택 일반분양	영구임대주택 거주자로 하여금 일정비율 일반분양 필요.
복지행정	저소득 영세민에 대한 실질적 지원을 위한 대상자 선별.
수급자 연결고리 맺기 운동	공무원, 이(반,통)장과 연계하여 복지에 대한 새로운 홍보시책 등을 소개.(월1회)
소규모 공동주택 건립	국민기초수급자 중 무주택 가구, 월임대료 납부 후 임대.
농어촌 독거노인 공동주거시설	농어촌의 독거노인 및 노인부부가 증가하는 추세로 도시의 노인보다 소외계층이 늘어날 수 있으므로 독거노인 및 고령화 노인부부를 대상으로 하여 함께 의지하며 생활할 수 있는 공동주거시설 설치.
-	현물급여 액수가 적다.
-	주거현물급여사업 대상자를 확대하는 것.
-	예산 늘이기.
-	농협 같은 곳에서 담당.

#### <부록 4> 복지대상자통합조사와 주거관련항목

- 복지대상자통합조사표에서 주거관련 조사항목의 필요성과 파악정도를 5점 척도로 분석한 결과, 복지대상자의 사용면적을 조사할 필요성에 대해 3.6점(표준편차 0.9)으로 주거유형 및 주택가격 및 임대료, 그리고 건축상태보다는 조사 필요성이 낮은 것으로 나타났다. 이는 복지대상자의 거주하는 주거면적보다는 현재 거주지의 거주형태와 경제적인 측면을 더 중요하다고 보기 때문이다.
- 또한 이러한 조사항목들이 실제 조사에서 어느 정도 정확하게 파악되는지를 분석한 결과, 주거유형 4.2점(표준편차 0.8)을 제외한 다른 항목에서는 상대적으로 파악의 정도가 낮다는 것을 알 수 있다. 이 역시 가시적으로 보이는 항목에 대해서는 정확한 파악이 되나, 전문적인 지식을 요하는 조사항목에 대해서는 상대적으로 낮은 파악이 이루어지고 있음을 의미한다고 하겠다. 또한 복지대상자의 이러한 주거관련 항목을 조사하기 위해 가구를 방문하는 횟수는 연평균 4.4회로 나타났다.

<부표 4-1> 복지대상자통합조사표 주거관련 항목

(단위: 명,%)

구 분	“복지대상자통합조사표”의 주거관련항목	
	필요성	정확하게 파악되는 정도
사용면적	3.6 (0.9) n=106	3.8 (0.7) n=104
주거유형	4.2 (0.8) n=107	4.2 (0.7) n=104
주택가격 및 임대료	4.0 (0.9) n=106	3.7 (0.8) n=103
건축상태	4.3 (0.8) n=106	3.9 (0.7) n=102
연간 가구방문횟수	4.4 (17.4) n=96	

- 현재 복지대상자 조사시 사용되는 복지대상자통합조사표의 주거관련항목의 정확성을 높이기 위한 보완사항을 조사항목별로 보면 다음과 같다. 먼저, 사용면적 조사시 추가적으로 실제면적기재, 실재 면적측정이 어려움이 있는 경우 방의 수를 기재, 건축물대장이나 건축전산자료 조회, 도움이 되는 전문지식을 활용해야 한다는 의견들이 나타났다. 둘째, 주거유형에 대해서는 정기적인 가정방문으로 변동사항을 확인해야 한다는 의견, 건축물대장 등 서류를 확인한다는 등의 의견이 있었

다. 셋째, 주택가격 및 임대료 조사시 추가적으로 실 공시가격을 기준으로 파악, 실 거래가를 기준으로 파악, 지역, 건축내용, 건축년도별 표준가격 파악, 주택평수를 기재 하는 보완을 제시하였다. 넷째, 건축상태 조사시 보완사항으로는 집의 노후여부를 파악, 전문지식을 활용하여 조사하도록 한다는 의견, 정기적인 가정방문으로 변동사항을 확인해야 한다는 의견이 나타났다.

<부표 4-2> 복지대상자통합조사표 주거관련항목의 정확성 높이기 위한 보완사항

구 분	복지대상자통합 조사표의 주거관련항목의 정확성을 높이기 위한 보완사항
사용면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정확한 (최근) 임대차 계약서 보유.</li> <li>- 구옥에 대해서 신고를 하지 않으면 면적을 모르기 때문에 그 면적을 파악할 수 있도록 조사가 필요.</li> <li>- 정확한 확인은 가능하지만 활용도가 낮으므로 입력 잘 안함.</li> <li>- 건축물에 대한 전문적 지식 필요.</li> <li>- 건축물대장 등 서류로 확인.</li> <li>- 전세 계약서상에 면적 상세히 기재토록 요구.</li> <li>- 면적측정의 어려움이 있으므로 방의 수 등으로 기재.</li> <li>- 건축관련 전산자료 조회.</li> </ul>
주거유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정기적인 가정방문 및 변동사항 확인 필요.</li> <li>- 건축물대장 등 서류로 확인.</li> <li>- 임대계약서.</li> </ul>
주택가격 및 임대료	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정확한 (최근) 임대차 계약서 보유.</li> <li>- 지역, 건축내용, 건축년도별 등 표준가격.</li> <li>- 실거래 가격 및 임대료 산정 고시.</li> <li>- 일반 건물에 대한 기준시가 또는 건물시가 적용.</li> <li>- 주택가격을 현 시가로 잡기가 어렵다.</li> <li>- 실제 시세 파악의 어려움.</li> <li>- 건축물에 대한 공시가격 산정 고시</li> <li>- 주택 가격의 현실성 반영 및 기준 필요.</li> <li>- 지역의 차이점 고려.</li> <li>- 주택의 평수 등 산정.</li> <li>- 부동산 중개업소의 적극적인 협조가 필요.</li> <li>- 연립주택 및 빌라 등의 건축가격 인터넷에 등록.</li> <li>- 임대료는 임대차계약서로 알 수 있으나 주택가격은 아파트가 아니면 부동산업소를 통해야 알 수 있음.</li> </ul>
건축상태	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정기적인 가정방문 및 변동사항 확인 필요.</li> <li>- 조사표상 건축상태에 대한 구체적인 명시 불가능.</li> <li>- 건축직 등 전문가의 조사 동행 또는 세부조사표 작성 조사.</li> <li>- 건축물에 대한 전문적 지식 필요.</li> <li>- 노후여부</li> </ul>

- 복지대상자통합조사표의 주거관련항목 중 추가되어야 할 변수에 대해 알아본 결과, 집의 문, 창, 도배 등과 같은 주거상태에 대해 보다 심도 있는 조사항목이 필요하다는 의견이 48.4%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 현재 거주하는 거주지의 사용방수를 조사항목에 추가해야 한다는 의견이 46.0%로 나타났다. 이는 현재 사용하는 주거관련 항목이 복지대상자의 주거상태를 조사하기에는 명확하지 않다는 문제의식에서 기인하는 것으로 보여지고, 이에 보다 심도 있는 조사항목을 추가해야 한다는 의견이 나타난 것으로 보여진다. 또한 기타의견으로 난방방식(보일러, 연탄, 가스등), 건축유형, 건축년도, 수리가 필요한 시설, 지붕형태(기와, 슬라브, 합석 등), 주택수선시 자부담 가능 여부, 주택구조물 유형(시멘트, 돌, 스텔트 등), 안전상태 등에 대해서도 조사해야 한다는 의견 등이 나타났다.

<부표 4-3> 복지대상자통합 조사표의 주거관련항목 추가변수

(단위: 명,%)

구 분	“복지대상자통합조사표”의 주거관련항목에 추가되어야 할 변수
사용방수	57 (46.0)
전용입식부엌	33 (26.6)
전용 수세식 화장실	39 (31.5)
전용목욕시설	25 (20.2)
문, 창, 도배 및 장판 상태	60 (48.4)
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 난방방식 : 보일러, 연탄, 가스 등</li> <li>- 주거사업실시 년, 월, 일</li> <li>- 건축유형</li> <li>- 건축년도, 수리가 필요한 시설</li> <li>- 현물급여실시에 필요한 가구의 상담내용</li> <li>- 현물급여 일자 또는 회차, 금액, 급여내용</li> <li>- 지붕형태 : 기와, 슬라브, 합석 등</li> <li>- 사업비 : 주택 수선시 필요예산액 중 자부담 가능 여부 등</li> <li>- 난방시설, 주택구조 : 시멘트, 돌, 스텔트 등 / 시설상태 : 서술식 항목</li> <li>- 아파트, 빌라, 한옥, 슬라브, 다세대, 무허가 건물 등 건물유형</li> <li>- 기타 구조안전, 화재위험, 생활불편, 미관개선사항 조사</li> </ul>

## <부록 5> 경기도의 주거복지관련 특수시책사업

- 경기도의 주거복지관련 프로그램들은 중앙정부로부터 지침이 하달된 사업들(본 연구에서 설정한 주거복지지원 프로그램)과 도 특수시책사업으로 구성됨. 여기에서는 도 특수시책사업의 내용을 소개함
  - 사랑의 보금자리 만들기 사업은 도 특수시책사업으로 기초자치단체에 시행지침이 하달되어 추진되고 있음
  - 집수리사업은 보건복지부 주거현물급여사업으로서 자치단체 자활후견기관에서 추진되고 있음
  - 2004년부터 행정자치부에서 주관하는 사랑의 집고쳐주기 사업은 이미 유사 프로그램이 있음을 고려하여 자치단체에 탄력적으로 수행되고 있음(의정부시는 '사랑의 보금자리 만들기' 사업과 중복된다고 판단하여 신청하지 않음)
  
- 도 특수시책사업 각각은 사업의 목적과 주관부서, 서비스 최종전달주체의 성격(사업단위), 그리고 예산의 기초는 서로 다르다 할지라도 사업수행과정과 방법, 서비스의 귀착대상은 유사한 측면을 지님

<부표 5-1> 경기도 주거복지지원 프로그램(도 특수시책사업) 비교표

구분	사랑의보금자리 만들기사업	집수리사업	사랑의 집 고쳐주기 사업
사업주관	○경기도(고용안정과)	○보건복지부(道사회복지과)	○행정자치부(道자치행정과)
사업주체	○각 시·군	○각 시·군	○각 시·군
사업분야	○저소득층 주거개선 ○사회복지시설 개·보수 ○저소득층 밀집지역 환경개선	○수급자 집수리	○저소득층 주거개선
수혜대상	○국민기초 생활보장 수급자 및 차 상위계층의 불량주택 ○신고 및 미신고 시설을 포함한 사회복지시설 전체 ○달동네 등 저소득층 밀집지역의 공동이용시설 전체	○국민기초 생활보장 수급자의 불량주택 ※차상위계층은 본인인 재료를 부담하는 경우에 가능	○국민기초 생활보장 수급자등 정부지원 대상자를 제외한 저소득층 불량주택
수선범위	○건축허가가 필요한 대수선을 제외한 건축구조물, 설비, 부대시설, 편의시설 일체	○좌동	○도배,장판교체,도색, 지붕개량·보수, 보일러수리,전기시설 점검 등
가구당 집수리 상한액	○없음	○12인 가구 : 80만원 ○34인 가구 : 100만원 ○5인이상 가구: 120만원	○가구당 70만원 범위 (재료비만 지원)
가구당 개보수 주기	○수시(사후관리포함)	○ 3년 1회	○없음
사업단원 자격 (사업참여자)	○공공근로자(국민기초수급대 상자를 제외한 실업자) ○일반기술자(12명)	○국민기초 수급대상자 중 자활근로자 ※차상위계층은 참여인 원의 40%내에서 참여	○민간단체 자원봉사자 ※ 인건비 지원 없이 자원봉사 활동
사업예산	○공공근로사업비 (국비, 도비, 시군비)	○주거현물급여 (국민기초생활보장급여 중 자가가구 등의 주거 현금급여액의 30%를 공제하여 재원확보)	○특별교부세(시책사업비) - 교 부 세 50%, 도 비 25%, 시군비25%
2003년 추진실적	○3개분야 7,004개소 ○집행액 : 4,696백만원	○집수리 2,758개소 ○집행액 : 1,735백만원	-미시행
2004년 계획	○3개분야 5,200개소 ○소요예산 : 4,500백만원 (국비, 도비, 시군비)	○ 7,000가구 ○ 예산액 : 4,158백만원 (추정예산)	○ 872가구 ○예산액 : 610백만원 (국비, 도비,시군비)

## <부록 6> 사회복지전달체계관련 제도의 변화<sup>112)</sup>

- 1980년대 초반 각종 사회복지사업을 위한 관련법이 제·개정되고, 80년대 중반부터 사회복지를 전담하는 행정기구가 필요하다는 문제제기가 지속되어 왔음
  
- 보건복지사무소 시범사업 실시
  - 1995년 7월부터 실시된 이 사업은 복지행정체계 개편 및 지역복지 전달체계 개선을 위한 정책 추진의 단초 마련
  - 시범사업의 성과로는 첫째, 복지사무가 시·군·구 단위 업무분담체계를 통해 수행됨에 따라 업무효율이 향상되었고, 복지행정의 전문성이 제고되고 대상 주민에 대한 서비스 제공이 풍부해지는 결과를 확인할 수 있었으며, 둘째, 보건·복지 담당인력간 의뢰 및 협력을 통하여 연계 서비스의 필요성을 인식하게 되고 연계서비스를 위한 새로운 사업이 시도되는 등 양 부문에 긍정적 영향이 확산되었음
  - 그러나 보건·복지연계사업을 추진할 재원·인력의 지원이 미비하고 시범사업 실시를 위한 정교한 지침의 제시가 미흡한 상태에서 보건과 복지부문의 조직통합에는 제한점이 있었던 것으로 평가되었음
  - 이와 같이 시범보건복지사무소 운영결과에서는 사회복지부문의 행정 및 공공서비스 체계의 통합 설치 필요성이 확인되었으며, 시범사업에서 나타난 이용자의 접근성 저하의 문제를 보완하고 시범사업의 장점을 살린 새로운 보건·복지연계서비스 제공방식, 보호체계의 모색이 제안되었음
  
- 2000년 국민기초생활보장제도가 도입된 이후 사회복지업무 담당 인력이 대폭 확충되었고, 배치의 개선이 이루어졌으나 행정기구의 개편은 추진되지 않았음

112) 한국보건사회연구원, 보건복지부. 2003. 11. 25. 사회복지사무소 시범사업 운영방안(공청회 자료).

- 2000년부터 3년간 2.4배의 증원으로 제도시행 이전 3,000명의 정원은 2002년 7,200명 수준까지 확대되었음
- 시·군·구청에 사회복지전담공무원을 배치(현재 1,000여명 시·군·구청 근무)하도록 조치하였음

○ 사회복지사무소 시범사업 추진

- 그동안 국민의 복지수요 증가에 따라 복지정책 및 예산을 확충하고 사회복지전담공무원을 확대하여 온 바, 이에 상응하는 국민의 복지 체감도 향상이 이루어질 수 있는 일선 사회복지전달체계의 개선 필요성 제기됨
- 참여정부의 12대 국정과제의 하나로서 '참여복지와 삶의 질 향상'의 세부 과제로 '사회복지사무소 설치 등 사회복지전달체계개편'이 포함되었고, 보건복지부는 이에 근거하여 사회복지사무소 시범사업을 추진
- 2004년부터 사회복지사무소 시범사업을 실시하고 그 결과에 따라 2006년부터 전국으로 확대하는 안이 제시됨
- 사회복지사무소의 설치는 지역사회복지협의체의 구성과 함께 사회복지 행정과 서비스 제공의 체계화를 가능하게 하는 주요한 경로가 될 것임

○ 사회복지사무소 시범사업 목표 및 추진전략

- 사회복지사무소의 설치는 공공부문의 사회복지 행정 및 서비스 전달체계의 확립을 통해 국민기초생활보장제도를 비롯한 각종 공공부조제도의 효율적 집행과 그간 대응하지 못하던 각종 사회복지문제에 대한 개입, 민간복지제공기관과의 협력을 강화하여 국민에게 제공되는 서비스의 양적 확대와 질적 향상을 도모하는 것임
- 따라서 사회복지사무소는 시·군·구 단위에 지방자치단체 직속기관으로서 지역의 사회복지업무를 기획·집행할 수 있는 전담조직을 설치하여 기존 읍·면·동에서 분산 수행되던 복지업무를 통합함으로써 업무수행의 효율화와 전문화를 도모하고자 함

- 추진전략
  - 복지업무에 집중하고, 전문영역별로 분담할 수 있는 조직구조의 설계
  - 행정업무수행 절차·단계 개선을 통한 전문서비스 투입 여력 확보
  - 지역단위 복지의 종합 기획 및 지역내 자원 연계·조정 기능 강화
  
- 시범사회복지사무소의 기능
  - 시·군·구 단위 지방행정기관으로서 사회복지관련 사무를 전담
  - 국민기초생활보장제도를 비롯한 공공부조제도 집행을 전담
  - 노인, 장애인, 아동, 가족 등에 대한 기존 공공복지서비스제도 집행 및 기초 사례관리
  - 지역단위 사회복지의 종합 기획
  - 지역복지 프로그램 기획·개발
  - 지역사회 공공·민간자원의 관리, 조정, 연계
  - 지역사회 복지의 중심경로(Hub)로서 관련 민간복지기관과의 협력
  
- 시범사회복지사무소의 핵심적 부서
  - 종합상담실(내방한 지역주민의 초기상담 전담)
  - 복지기획팀(지역의 사회복지를 종합적으로 기획)
  - 통합조사팀(대상선정에 필요한 자산조사 전담)
  - 서비스연계팀(공공부조수급자 뿐 아니라 차상위 및 일반주민 등에게 서비스 제공·연계)
  - 자활지원팀(조건부수급자의 자활지원계획 및 관리)
  
- 사회복지사무소 시범사업의 기대효과
  - 사회복지 전문인력의 효율적 활용
  - 복지행정업무 수행의 체계화·전문화
  - 수요자 위주의 복지서비스 제공

- 지역복지협의체를 중심으로 복지서비스 및 자원활용 연계
- 복지대상자 가구별 · 개인별 욕구에 부합하는 One-Stop 맞춤형서비스 지원