

주거복지전달체계에서 주거복지센터의 활동 평가 - 기초지자체와의 협력가능성을 중심으로 -

Evaluating the Performance of Housing Service Centers by NGOs in Housing Welfare Delivery System

- An Implication of Collaboration with Lower Level Local Governments -

남원석*
Nam, Won-Seok

Abstract

The purpose of this study is to evaluate the performance of Housing Service Centers in terms of a new attempt made by NGOs and to then determine the implication of collaboration with lower level local governments in a housing welfare delivery system. The evaluation of the performance of the Housing Service Centers focused on three aspects: the performance outcomes for three years, comparative advantages to lower level local governments, and the vulnerability as an NGO. As a result of evaluating the outcome of Housing Service Centers and comparative advantages of Housing Service Centers to the local government, it is expected that a more effective housing welfare delivery system is able to be constructed when Housing Service Centers and lower level local governments collaborate. However, fiscal vulnerability of Housing Service Centers as NGO's will restrict the sustainability of the collaboration of both organizations. Therefore, as a conclusion, this study proposed that the governments should make use of Housing Service Centers as a public policy agency and projects should be based on a contract.

Keywords : Housing Service Center, housing welfare delivery system, lower level local government, collaboration

주요어 : 주거복지센터, 주거복지전달체계, 기초지자체, 협력

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

현대사회의 특징을 열거할 때, 빼놓을 수 없는 것 중 하나는 비정부조직(Non-Governmental Organizations: NGOs)의 성장이라고 할 수 있다. 이러한 NGO의 성장은 단순히 양적인 성장에 국한되는 것은 아니다. 오히려 사회문제 해결의 역량을 가진 하나의 주체로서 NGO를 주목하기 시작했다고 보는 편이 더 타당한데, 이의 연장선상에서 정부와 NGO의 협력을 통한 사회문제 해결 가능성도 중요하게 다뤄지고 있다(남원석, 2001).

저소득가구에 대한 주거지원의 영역에서도 정부와 NGO의 협력은 예외가 아니다. 일례로 미국의 CDCs(Community Development Corporations)나 영국의 HAs(Housing Associations)는 NGO임에도 중앙정부의 보조금 지원, 지자체와의 협력 등을 바탕으로 저렴주택의 공급 및 관리를 담당하는 대표적인 사례라 할 수 있다.

반면, 우리나라는 주거지원 관련 NGO가 없지 않았지만, 외국처럼 저렴주택의 공급 및 관리에 대한 전문성을 가지고 활동하는 조직이 등장한 경우는 거의 없었다. 저소득가구의 주거수준이 매우 열악했음에도 이를 해결하는데 필요한 자원은 공공부문에 집중되어 있었기 때문에 정책집행을 모니터링하고 정부에 문제해결을 요구하는 것이 주거지원 관련 NGO 활동의 대부분이었다.

그러나 최근 들어 이들 NGO 활동에 있어서 주목할만한 변화가 나타났다. 지역에서 활동하는 NGO가 민간재단의 지원을 받아 '주거복지센터'를 설립하였고, 이를 통해 기존의 주거복지전달체계에 있어서 공공부문의 한계를 보완하는 활동을 2007년부터 수행해오고 있다. 비록 외국과 같이 주택공급 및 관리의 영역은 아닐지라도, 과거 '요구형' 위주의 활동에서 벗어나 서비스를 직접 '생산'하고 이를 통해 공공부문의 역할을 보완하는 활동으로 변모하고 있다고 평할 수 있을 것이다. 이런 점에서 주거복지센터는 우리나라 주거지원 NGO의 질적 발전을 이루는 출발점으로서 유의미한 시도라고 판단된다.

이에 본 연구는 그동안 주거복지센터에 대한 학술적 연구가 미흡했음에 주목하여 현행 주거복지전달체계에 있어서 지난 3년간의 주거복지센터 활동을 평가하는 데 목적을 두고자 한다. 더불어 평가는 연구자에 따라 다양한 관

*정회원(주저자, 교신저자), 토지주택연구원 책임연구원

이 논문은 토지주택연구원의 연구과제 『지역밀착형 주거지원서비스 지원체계 구축방안(No. 2010-27)』의 일부 내용을 재구성하여 작성한 것임.

점에서 접근이 가능할 텐데, 본 연구에서는 주거복지센터 활동평가를 통해 향후 기초지자체와의 협력가능성에 대한 함의를 도출하는 데 초점을 맞추고자 한다. 지역차원의 문제해결역량 향상이라는 관점에서 보면, 지자체와 주거복지센터가 협력을 통해 상호보완이 이루어질 경우, 지금보다 더 효과적인 주거지원이 가능할 것이라 생각하기 때문이다. 그런데 이러한 협력의 필요성이 단순히 당위적 주장에 그치지 않기 위해서는 주거복지센터가 이러한 협력의 파트너로서 타당한가에 대한 검증이 선행되어야 할 것이다. 본 연구의 주거복지센터 활동 평가는 이 점을 주의깊게 다루고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구범위

주거복지전달체계는 사회복지전달체계 개념을 원용할 때(김혜승 외, 2004; 박남희 외, 2009), ‘공공임대주택 공급, 주택개보수지원 등 주거지원프로그램을 운영하는 주체와 수혜가구 사이에 존재하는 조직적 배열’을 의미한다. 이러한 전달체계는 크게 중앙정부부터 지자체에 이르는 행정체계와 서비스 전달업무를 담당하는 기초지자체 중심의 집행체계로 구분할 수 있는데(서재호, 2008, p. 142), 본 연구에서는 주거복지센터의 활동영역을 고려하여 기초지자체 중심의 집행체계 위주로 살펴볼 것이다.

또한 협력(collaboration)은 비공식적 관계를 특징으로 하는 협동(cooperation), 조직별 기획 및 역할에 대한 양립을 전제로 다소간의 공식적 관계를 의미하는 조정(coordination)과는 구분되는 의미로 사용하고자 한다(강창현, 2003, p. 342). 즉 협력은 조직들이 공통의 목표로 새로운 활동구조를 만들고, 공동으로 자원확보 및 성과관리가 이루어지는 지속적·공식적인 관계를 가리킨다. 본 연구는 주거지원센터와 기초지자체는 지역에 따라 협동 또는 조정의 관계를 가지고 있으나 아직 협력의 단계로까지 진행하지 못하고 있다고 전제한다.

한편 주거복지센터는 센터활동이 시작된 2007~2009년 간 사회복지공동모금회의 지원을 받았던 12개 지역¹⁾의 센터를 의미한다. 주거복지센터 활동에 대한 평가는 연구분석틀에 따라 주거지원실적 및 효과, 전달체계에서의 장·단점, NGO로서의 취약성을 중심으로 이루어졌는데, 2007~2009년의 자료를 토대로 하되, 개별 센터보다는 12개 센터를 종합하는 총량적 자료에 근거하였다.

본 연구의 전반적인 흐름은 다음과 같다. 우선 이론적인 고찰을 통해 본 연구에 적용가능한 분석틀을 구성하였다. 이어서 현행 주거복지전달체계에서 기초지자체의 역할 및 주거복지센터의 활동을 개관한 후, 연구분석틀에 따라 주거복지센터의 활동을 평가하였다. 결론에서는 평

가결과에 근거하여 기초지자체와 주거복지센터의 협력가능성을 검토하고 이에 대한 협력방안을 제시하였다.

2) 연구방법

우선 문헌연구의 일환으로서 연구분석틀 구성을 위해 본 연구주제와 관련된 선행연구들을 검토하였다. 그리고 주거복지센터 활동을 평가하기 위해 정성적·정량적 분석을 병행하였다. 사업보고서 등 주거복지센터에서 발간한 자료 등을 토대로 정성적 평가를 진행하는 한편, 주거복지센터들이 공동운영하는 사례관리시스템(www.housedb.or.kr)²⁾에 축적된 2009년 가구별 상담 및 지원에 관한 자료 2,355건을 제공받아 정량적으로 분석하였다. 특히 정량적 분석은 시계열적 변화를 검토하기 위해 2007~2008년과 2009년의 자료를 비교하기도 했는데, 2007~2008년의 자료는 남기철(2008)의 분석자료가 있으므로 별도의 분석없이 그 결과를 인용하였다.

II. 연구분석틀 구성

1. NGO의 존재와 민관협력의 논리

NGO는 문자 그대로 비정부조직이지만 그 활동의 상당 부분이 정부를 대상으로 하고 있으므로, 정부와의 관계를 논외로 할 수 없는 것이 현실이다. 그리고 국가마다 지역마다 그리고 사안별로 편차는 존재하지만 NGO의 활동은 더욱 활발히 이루어지고 있다.

이러한 NGO의 존재를 이론적으로 뒷받침해주는 논리는 ‘정부실패론’이다. 보통 시장에 대한 정부의 개입은 사회적으로 필요한 재화임에도 시장이 이를 충분히 생산하지 못하는 ‘시장실패’가 발생할 때 정당화된다. 그러나 정부 역시 관료제의 경직성 및 획일성, 부정부패, 중위투표자(median voter) 선호위주의 공공재 생산 등으로 국민전체의 선호에 부합하는 충분한 양의 재화를 생산하지 못하는 ‘정부실패’가 나타날 수 있다. 이 경우, NGO가 정부의 공공재 생산을 보완하는 역할을 담당하게 된다(Steinberg, 1998, p. 32-33; 백종만, 2002, p. 67-68).

그러나 정부실패론은 단지 NGO의 존재의의를 밝혀줄 뿐, NGO의 정책참여 또는 정부와 NGO의 협력이 어떻게 형성되는지까지 설명하는 데는 한계가 있다. ‘NGO실패론(voluntary failure)’은 이러한 배경에서 제시되었는데, 이 이론에 따르면 NGO의 실패에 대한 정부의 지원이 필요하다는 관점에서 양자의 협력이 이해된다(Salamon, 1987; 이근주, 2000, p. 293). 즉 사회문제 해결에 있어서 NGO는 정부보다 신속하면서도 효과적으로 개입할 수 있지만, NGO의 조직적 역량, 정보, 규제수단 등의 한계 때문에 정부의 지원을 통한 양자의 협력적인 관계가 정당화된다는 것이다(김준기, 2000).

1) 12개 지역은 서울 성동구·성북구·강북구·노원구·은평구·양천구, 인천 부평구, 부산 진구, 대구 서구·남구, 강원 원주시, 전북 전주시이다.

2) 사례관리시스템은 주거복지센터의 활동성과를 정량적으로 산출할 수 있도록 센터들이 2009년 자체개발한 것으로, 상담기록, 지원현황, 지원효과 등에 대한 가구별 자료가 등록되어 있다.

이 같은 정부의 지원을 정당화시켜주는 NGO실패의 이론적 근거로는 박애적 불충분성(philanthropic insufficiency), 박애적 배타주의(philanthropic particularism), 박애적 온정주의(philanthropic paternalism), 박애적 아마추어리즘(philanthropic amateurism)이 제시되고 있다. 박애적 불충분성은 NGO가 활동을 위한 자원을 충분히 확보하지 못하는 것을 의미하며, 박애적 배타주의는 NGO의 서비스가 특정 인구집단에만 제공되는 경향이 있음을 의미한다. 박애적 온정주의는 NGO에게 많은 자원을 제공하는 사람이나 집단의 결정에 의해 NGO의 활동이 좌우될 수 있음을 뜻하며, 박애적 아마추어리즘은 NGO가 문제해결에 필요한 전문성을 확보하는 데 한계가 있음을 가리킨다(백종만, 2002, p. 71-72; 이근주, 2000, p. 293-294).

NGO실패론 외에도 정부와 NGO의 협력을 설명하는 이론으로 자원의존모형(resource dependence model)이 있다(김준기, 2000). 이 모형에 따르면, 자원의 희소성에 따른 조직운영의 불확실성을 줄이기 위해 조직은 자신의 환경을 관리하고자 하며, 이것의 결과로서 조직간의 자원교환에 근거한 협력관계가 형성된다는 것이다. 이를 정부와 NGO의 관계에 대입하면, 정부는 NGO활동에 필요한 행·재정적 지원 또는 업무위탁을 하고, NGO는 정부정책에 대한 정당성 부여, 아이디어나 정보, 전문인력 등을 정부에 제공함으로써 협력이 이루어진다.

이상에서 NGO의 존재 및 정부와의 협력을 뒷받침해주는 주요 논리들을 검토하였다. 여러 논리들이 있지만, 요지는 NGO와 정부는 서로의 단점을 보완하고 장점을 더욱 효과적으로 발휘하기 위해 협력을 하는 것이고, 이에 따라 NGO의 정책참여가 나타나는 것이라 할 수 있다.

2. 연구분석틀 구성

기초지자체와의 협력가능성에 대한 함의도출을 염두에 둘 때, 주거복지센터 활동에 대한 분석은 세 가지 측면에서 이루어질 필요가 있다. 우선 정부실패에도 불구하고 NGO가 서비스 생산 등 자체적인 역량을 갖추고 있지 못하면 정부와의 협력이 가능하지 않다는 점을 고려하여, 그동안 주거복지센터가 수행해온 주거지원활동의 실적과 효과를 평가하고자 한다. 여기에는 앞서 언급한 주거복지센터의 사례관리시스템 자료분석 결과가 활용될 것이다.

더불어 정부실패론, NGO실패론, 자원의존모형에서 보듯이 정부와 NGO의 협력은 각자의 단점을 보완하고 장점을 살려 정책적 효과를 제고하기 위해 이루어진다고 할 수 있으므로, 주거복지전달체계에서 주거복지센터 활동의 장·단점이 무엇인지도 평가하고자 한다. 그런데 주거복지센터 활동의 장·단점을 논하는 것은 비교의 준거가 있을 때 더욱 명료해질 수 있다. 하지만 주거복지센터는 NGO로서 최초의 시도나 다름없기 때문에 현실에서 비교할만한 유사사례를 찾기 어렵다. 이에 본 연구는 활동범위나 활동내용에서 일부 중첩되어 있는 기초지자체 활동을 준거로 하여 주거복지센터의 장·단점을 파악하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 보통 사회복지전달체계가 갖춰야 하는 원칙들을 활용하여, 주거복지센터가 기초지자체에 비해 상대적으로 잘 구현할 수 있는 원칙들과 그렇지 못한 원칙들을 구분할 것이다. 사회복지전달체계의 원칙들은 여러 연구자들에 따라 다양하게 제시되고 있는데(강창현, 2003; 김정헌·윤현숙, 2003; 차보현, 2006), 서재호(2008)는 통합성(비단편성), 접근성, 적절성, 전문성, 책임성, 지속성(연속성), 평등성을 선행연구들에서 공통적으로 제시되는 원칙으로 정리한 바 있다. 본 연구에서는 평등성의 원칙은 주거복지센터 활동의 장·단점 파악에 유용하지 않을 것으로 판단되어, 평등성을 제외한 나머지 6개 원칙을 분석에 활용하고자 한다.

한편, NGO로서 주거복지센터에 내재된 취약성도 평가할 필요가 있는데, 이는 위에서 언급한 NGO실패론의 이론적 근거를 갖대로 살펴볼 것이다. 이에 <표 2>와 같이 박애적 불충분성·배타주의·아마추어리즘을 각각 재원 확보의 안정성, 지원대상의 범위, 전문 실무인력의 확보가능성으로 구체화하였다³⁾.

표 1. 사회복지전달체계의 주요 원칙과 내용

구분	주요 내용
통합성, 비단편성(unification)	하나의 창구를 통하여 종합적으로 서비스를 공급받는 수요자 중심의 서비스전달체계
적절성(comprehensiveness)	서비스의 내용이 수요자의 문제해결이나 서비스 목표를 달성하는 데 충분해야 함
전문성(professionalization)	서비스의 전달이 전문가에 의해 이루어져야 한다는 원칙(전문가의 확보 및 배치)
지속성, 연속성(continuity)	서비스의 연계를 통해 수요자에게 필요한 서비스가 중단되지 않도록 하기(서비스기관의 네트워크 등)
접근성(accessibility)	정보부족, 지리적심리적 장애요인 등을 제거하여 수요자가 쉽게 접근할 수 있도록 하기
책임성(accountability)	서비스공급조직은 대상자에 대한 서비스의 원활한 공급과 그에 대한 피드백을 보장할 책임이 있음

자료: 서재호(2008, p.146-148)를 정리

표 2. 주거복지센터의 취약성 평가기준

구분	평가기준
박애적 불충분성	재원확보의 안정성
박애적 배타주의	지원대상의 범위
박애적 아마추어리즘	전문 실무인력의 확보가능성



그림 1. 연구의 분석틀

3) 박애적 온정주의의 경우, 자원제공집단의 영향력과 주거복지센터의 취약성의 관계가 크지 않다고 판단하여 분석범주에서 제외하였다.

이상에서 주거복지센터의 활동 평가와 그에 따른 기초지자체와의 협력가능성에 대한 함의도출은 <그림 1>과 같이 위의 세 가지 접근을 통해 분석된 결과를 종합하는 가운데 이루어질 것이다.

III. 주거복지전달체계에서 기초지자체의 역할

현행 주거복지전달체계에 있어서 기초지자체는 저소득 가구에 대한 주거지원의 최일선에 있다고 할 수 있다. 특히 2006년 정부의 주민생활지원서비스 개편을 통해 주거지원에 대한 기초지자체의 역할이 더욱 강화되었다. 주민생활지원서비스 개편에 따르면, 시·군·구에 주민생활지원국을 설치하여 보건, 복지, 고용, 주거, 교육, 문화, 관광, 생활체육 등 8대 서비스 업무를 총괄하도록 하고, 주민센터(동사무소)에 주민생활지원담당을 두어 8대 서비스의 통합적 제공, 서비스 연계, 찾아가는 서비스 및 사례관리를 담당하도록 하였다(이현주, 2007, p. 26).

그러나 기초지자체의 주거지원업무는 대개 자체 일반예산을 확보하여 독자적인 프로그램을 운영하기보다는 국가정책의 대행업무 위주로 이루어지고 있다. 실제 <표 3>에서 보는 바와 같이, 기초지자체는 공공임대주택 입주지원, 주택개량 지원, 주거비지원 업무를 주축으로 하여, 프로그램별 신청·접수, 심사·추천을 담당하고, 집행은 주로 LH공사, 지방공사, 은행 등이 맡고 있다. 물론 일부 기초지자체는 ‘사랑의 집 고쳐주기 사업’과 같은 주택개량지원을 자체적으로 시행하고 있으나, 그 규모가 작고 체계적으로 운영되는 정책사업이라고 보기도 어렵다.

표 3. 주거지원프로그램별 현행 전달체계

구분		신청접수	심사·추천	집행
임대주택	영구임대주택	지자체	지자체	LH/지방공사
	매입임대, 전세임대	지자체	지자체	LH/지방공사
주택개량	주거급여(현물)	지자체	지자체	지역자활센터
	주거환경개선자금 융자	지자체	지자체	해당은행
	농어촌주택개량 융자	지자체	지자체	해당은행
주거비지원	주거급여(현금)	지자체	지자체	지자체
	전세자금융자	지자체	지자체	해당은행

자료: 장영희박은철(2005)을 재정리

IV. 주거복지센터의 활동 개관

1. 설립배경

2003년 최저주거기준이 입법화된 이후, 주거지원 관련 NGO들은 새로운 주거운동을 모색하기 시작했다. 공공임대주택 등 정부정책이 일정 정도 체계를 갖추기 시작하는 것을 목도하면서, 이러한 정책을 저소득가구가 원활히 이용할 수 있도록 하고, 지역내 다양한 자원을 주거지원에 활용하기 위해서는 지역에 근거한 센터로서의 활동이 필요하다는 것에 공감하였다. 이에 지역별로 주거복지센터 설치를 추진하기로 결정했다(주거복지센터, 2008, p. 15-16).

그러던 중 주거복지센터에 대한 사회복지공동모금회의 지원의사를 확인하고, 2007년 시범사업 공모를 통해 전국 6개 지역에서 주거복지센터가 운영되기 시작했다. 그리고 2008년에는 8개소, 2009년에는 10개소가 선정되었고, 2010년 공모사업에는 총 31개 기관의 응모 및 심사가 이루어져 9개 기관이 주거복지센터로 선정되었다⁴⁾.

표 4. 주거복지센터 활동지역 및 운영기관

구분	활동지역 및 운영기관	계
2007년	서울강북(강북평화의집), 서울성동(성동평화의집), 서울성북(성북지역자활센터), 서울은평(능변종합사회복지관), 전북전주(필건축인테리어/집수리자활), 대구서구(대구서구종합복지관),	6
2008년	서울강북(강북평화의집), 서울성동(성동평화의집), 서울성북(성북지역자활센터), 서울은평(능변종합사회복지관), 인천부평(집수리자활공동체연대), 대구남구(대구도시공동체), 대구서구(대구서구종합복지관), 부산진구(천주교부산교구빈민사목위)	8
2009년	서울강북(강북평화의집), 서울성동(성동평화의집), 서울성북(성북지역자활센터), 서울양천(신월종합사회복지관), 서울노원(노원나눔의집), 인천(집수리자활공동체연대), 전북전주(필건축인테리어/집수리자활), 대구남구(대구도시공동체), 대구서구(대구서구종합복지관), 강원원주(원주의료생협)	10

자료: 주거복지센터(2008, 2009)를 정리

2. 운영체계

주거복지센터에 대한 사회복지공동모금회의 지원은 인건비 및 사업비를 포함하여 연간 1억원 내외의 수준이다. 이에 상근실무자로서 2명이 지역별 주거복지센터 업무를 담당하고 있다. 또한 지역별 주거복지센터의 활동의 표준화 및 전문성 제고를 위해 중앙주거복지센터가 별도로 설치되어 실무자워크숍 및 정책토론회 개최, 전문가자문단 구성, 업무메뉴얼 발간 등의 업무를 수행하고 있다.

한편, 상담을 통해 확인된 저소득가구의 서비스 소요에 효과적으로 대응하기 위해, 주거복지센터는 사회복지공동모금회가 지원하는 사업비를 집행하는 것뿐만 아니라 조직간 네트워크를 구축하여 지역내 다양한 주체들이 보유하고 있는 자원을 주거지원에 활용하는 체계를 갖추고 있다.

주거복지센터의 네트워크 대상은 <표 5>에서 보는 바와 같이 크게 민간단체, 지자체 및 공공재단, 공기업의 3개 집단으로 구분된다. 민간단체와의 네트워크는 서비스연계 및 사례관리가 핵심을 차지하며, 지자체 및 공공재단 등과의 네트워크는 정책 및 제도개선안 제안, 협의체 참여, 서비스연계 등이 주요 내용을 이루고 있다. 공기업과의 네트워크는 임대주택 관리주체와의 협력, 임대주택 입주자 추천 및 공기업내 위원회 참여 등이 주요 내용이라 할 수 있다.

4) 2010년 공모사업에 선정된 기관은 김해지역자활센터, 전주주거복지센터, 원주의료소비자생활협동조합, 대구쪽방상담소, 한국주거복지협회, 성동평화의집, 서울북부실업자사업단강북지부, 신월종합사회복지관, 나눔과미래 등 8개소이다.

표 5. 주거복지센터의 네트워크 대상 및 주요 내용

구분	민간단체	지자체, 공공재단	공기업
네트워크 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지관 등 NGO • 자원봉사자(단) • 민간기업 및 민간재단 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역/기초지자체 • 에너지재단 • 보호감찰소 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업(LH공사 지역본부, 지방공사) • 주택관리공단 등
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 간담회 개최 • 서비스연계, 사례관리 • 지역주거복지네트워크 구성 및 운영 • 자원봉사단 운영 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 간담회 개최 • 정책/제도개선제안 • 지역복지협의체 참여 • 서비스연계 • 통장단과 연계 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 간담회 개최 • 임대주택 입주자 추천 • 공기업 등의 위원회 참여 등 • 관리주체와 공동사업

자료: 홍인옥(2009)을 보완

3. 주요 지원활동

주거복지센터는 기존 주거복지전달체계를 보완하고, 지역내 주거복지 관련 각종 자원 및 정보의 생산·연계를 담당하는 역할을 지향한다. 주요 활동내용은 다음과 같다(주거복지센터, 2008, p. 13-14). 첫째, 상담서비스와 함께 소요의 성격에 따라 임대료 지원, 집수리 등의 주거지원을 제공하는데, 특히 노숙인, 쪽방·비닐하우스 거주자, 장애인, 노인가구, 한부모가구 등 취약계층을 대상으로 가구특성에 부합하는 주거지원을 제공한다. 둘째, 실태조사 등을 통해 주거지원 관련 전문적인 정보 및 정책을 생산한다. 마지막으로, 저소득가구의 이해를 대변하고 조직화 등을 통해 이들의 역량을 강화하는 활동을 한다.

이처럼 주거복지센터의 활동은 다양하게 이루어지고 있으나, 이 중 취약계층에 대한 주거지원 제공이 주축을 이루고 있다고 할 수 있다. 앞에서 언급한 운영체계에 근거할 때, 주거지원방식은 <표 6>과 같이 직접지원사업과 자원연계사업으로 나뉜다. 직접지원사업은 사회복지공동모금회로부터 지원받은 사업비 등 주거복지센터 자체 자원을 활용하는 방식이며, 자원연계사업은 조직간 네트워크를 바탕으로 정보제공, 타기관(지자체, 복지관 등) 의뢰 등을 통해 지역내 공공·민간자원을 활용하는 방식이다.⁵⁾ 곧 주거복지센터는 상담 및 정보제공 등을 통해 기존 주거복지전달체계에 대한 저소득가구의 접근성을 제고하면서, 한편으로는 직접지원 및 지역자원을 연계하는 방식으로 기존 전달체계가 포괄하지 못하는 가구를 지원하고 있다고 할 수 있다.

한편, 주거복지센터의 주거지원활동에 있어서 기초지자체와의 관계는 주로 자원연계사업을 통해 이루어지고 있다. 일례로 상담가구에 대해 현행 공공임대주택이나 복지서비스 관련 제도에 대한 정보를 제공하여 기초지자체에 신청을 하게끔 한다거나, 기초지자체로부터 기존 제도로 포괄하기 어려운 가구를 의뢰받아 민간자원으로 지원하는 식인데, 비공식적인 성격이 강하거나 담당 실무자들간의 개인적 관계에 기반하고 있는 등 지속적·공식적인 관계로서의 협력의 의미에는 미치지 못하는 것으로 판단된다.

5) 자원연계 중 복지자원연계는 가구의 주거안정에 도움이 될 수 있다는 점에서 간접적인 주거지원으로 이해되고 있다.

표 6. 주거복지센터의 주거지원방식

구분	유형	구체적 지원내용
직접 지원	긴급임대료 지원	• 임대보증금, 월세 지원
	집수리 지원	• 벽지·장판 교체, 이중창, 방수 등
	긴급연료 지원	• 기름, 연탄, LPG 등
	기타	• 생활용품, 청소방역, 이주비 등 지원
자원 연계	주거지원	• 임대주택, 전세금융자, 집수리, 월세보조, 연료지원 관련 정보제공 및 공공/민간연계
	복지지원	• (공공)수급자 신청, 장애인 및 법정모부자가정 등록 등 정보제공 및 연계 • (민간)고용, 의료, 식품, 현금지원, 복지시설 연계 등

자료: 주거복지센터(2009)를 정리

V. 주거복지센터의 활동 평가

1. 주거지원실적 및 지원효과

1) 상담가구현황

2009년에 주거복지센터에서 상담을 제공한 가구는 총 2,355가구로, 2007~2008년 상담가구가 1,600가구임을 감안할 때(남기철, 2008), 크게 증가한 수치라 할 수 있다.

2009년 상담가구(2,355가구)를 기준으로 할 때, 평균가구원수는 2.6명이었고, <표 7>에서 보는 바와 같이 1인가구(43.5%), 한부모가구(26.1%) 등 취약계층의 비율이 높은 것으로 드러났다.

표 7. 상담가구의 가구구성 (단위: %)

1인가구	한부모가구	부부+ 자녀	부부가구	3세대가구	조손가구	기타	계
43.5	26.1	12.9	6.0	4.3	3.7	3.5	100.0

*기타는 소년소녀가정, 친척과 동거, 비혈연가구 등을 포함
자료: 주거복지센터 사례관리시스템 분석결과

경제적인 측면에서는 <표 8>과 같이 가구주의 직업이 현재 무직인 가구가 57.6%, 일용직과 계약직·임시직이 각각 13.6%, 20.5%이었으며 정규직은 1.1%에 그쳤다. 또한 국가로부터 생계급여를 지급받는 수급가구가 66.6%로 과반수를 차지하고 있었다. 이에 따라 가구월소득은 평균 56.9만원으로, 매우 낮은 수준을 보였다. 상담가구의 주거실태를 살펴보면, 보증부월세(41.7%), 전세(23%), 무보증월세(13.5%) 순으로 높게 나타났고, 평균적으로 전세보증금은 2,363.8만원, 월세보증금은 623.1만원, 월임대료는 20.1만원이었다. 반지하나 지하, 옥탑에 거주하는 가구도 28.7%를 차지하였다. 이러한 경제적 특성과 주거실태를 종합해보면, 상담가구의 상당수가 불안정한 직업, 낮은 소득으로 주거비부담능력이 부족하여 적절한 주거수준을 확보하는 데 곤란을 겪고 있음을 예상해 볼 수 있다.

2) 주거지원실적

2009년 한 해 동안 주거복지센터의 주거지원실적을 집계하면 <표 9>와 같다. 직접지원사업은 330가구, 자원연계사업은 1,563가구를 지원함으로써⁶⁾ 총 1,893가구가 주거지원을 받았다. 이는 2009년 상담가구수인 2,355가구의

표 8. 상담가구의 경제적 특성 및 주거실태

(단위: %, 만원)

가구주 직업	정규직	계약직 임시직	일용직	무직	기타	계
	1.1	20.5	13.6	57.6	7.2	100.0
수급 여부	일반 수급가구	조건부 수급가구	차상위 가구	그 외 일반가구		계
	59.2	7.4	7.5	25.9		100.0
월소득	48.9	88.6	67.9	62.8		(평균)56.9
주택 점유형태	자가	전세	보증부 월세	무보증 월세	기타	계
	8.9	23.0	41.7	13.5	12.9	100.0
거주층	지상층	반지하	지하	옥탑		계
	71.3	20.8	5.7	2.2		100.0

*가구주 직업에서 기타는 부업 등을 포함, 주택점유형태에서 기타는 무상임대, 일세, 더부살이 등을 포함
자료: 주거복지센터 사례관리시스템 분석결과

80.4%에 해당하는 수치이며, 2009년에 활동한 10개 주거복지센터를 기준으로 할 때, 평균적으로 주거복지센터당 약 189가구에 대한 주거지원이 이루어졌다고 볼 수 있다.

표 9. 주거복지센터의 2009년 주거지원실적

(단위: 가구)

구분	직접지원(330가구)				자원연계(1,563가구)		총계
	긴급 임대료	집수리	긴급 연료	기타	주거 자원	복지 자원	
가구수	203	101	14	12	1,107	456	1,893
비율(%)	10.7	5.4	0.7	0.6	58.5	24.1	100.0

위의 2009년 주거지원실적을 2007~2008년 실적(남기철, 2008)과 비교하면 <그림 2~5>와 같이 나타낼 수 있다. 우선 지원가구수의 연간실적으로 보면,⁷⁾ 직접지원의 경우 집수리, 긴급연료 및 기타지원은 감소폭이 미미하여 예년과 비슷한 수준이라 할 수 있으나, 긴급임대료지원은 2009년 실적이 2007~2008년 연간실적에 비해 2배 이상 늘었다. 자원연계사업의 경우, 주거자원 중 월세지원연계, 집수리연계와 복지자원연계 실적만 비교가 가능한데, 주거자원연계는 2007~2008년 연간실적에 비해 7배 이상 늘었고, 복지자원연계도 2배 이상 증가했다.

지원금액 역시 주거지원실적과 마찬가지로 증가세를 보이고 있다. 직접지원의 경우, 2009년 2억원 가까이 집행되어 연간실적으로 볼 때 2007~2008년의 연평균 지원금액(1.4억원)보다 약 1.4배 늘었다. 또한 자원연계의 지원총액은 7배 이상의 증가로 더욱 두드러졌다. 이 결과는 주거복지센터의 자체재원 확보뿐만 아니라 지역내 자원의

6) 자원연계사업 실적은 자원연계를 통해 실질적인 지원이 이루어진 가구에 대한 수치이다. 또한 직접지원과 자원연계지원의 중복수혜가구가 있을 수 있겠으나, 현재 주거복지센터 사례관리시스템에서는 직접지원과 자원연계지원 수혜가구의 중복이 되지 않도록 자료를 입력·관리하고 있으므로, 현 자료로 중복수혜가구를 파악하기 어렵다.
7) 2007~2008년 지원실적은 연도별로 구분되어 있지 않기 때문에, 연평균 실적을 2009년 실적과 비교하였다.

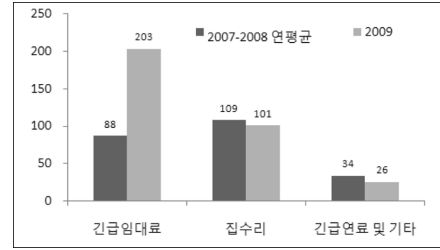


그림 2. 직접지원 실적추이(가구)

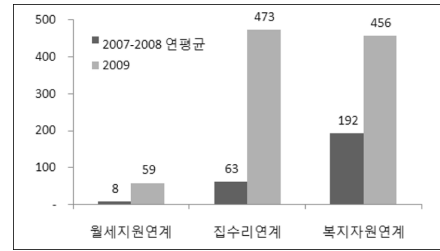


그림 3. 자원연계 실적추이(가구)

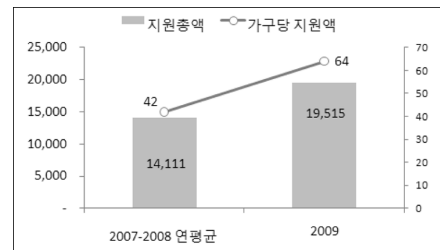


그림 4. 직접지원 규모추이(만원)

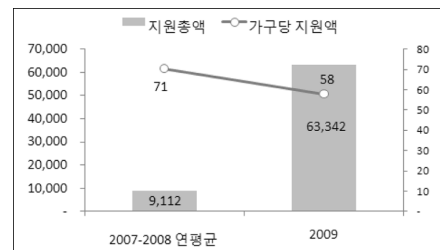


그림 5. 자원연계 규모추이(만원)

동원·연계가 더욱 활성화되고 있음을 시사한다고 할 수 있다. 한편, 가구당 지원액은 직접지원사업에서 늘어난 반면, 자원연계사업에서는 감소하였다. 지원금액의 증가에도 불구하고 자원연계사업의 가구당 지원액이 감소한 것은, 지원가구수 증가폭이 재원 등 활용가능한 자원의 증가폭을 앞질렀고 다양한 소액자원연계가 확대되면서 가구당 지원액을 낮추는 작용을 했기 때문으로 생각된다.

3) 주거지원효과

주거복지센터의 사례관리시스템에서는 주거지원 전후의 변화를 파악하기 위해 세 종류의 지표를 관리하고 있는데, 최저주거기준 미달가구 해소여부, 주거박탈위기 극복여부, 임대료 부담수준의 적정화여부가 그것이다. 2009년 지원실적을 기준으로 할 때, <표 10~12>와 같이 672가구가 최저주거기준 미달상태에서 벗어났으며, 퇴거 등 주

표 10. 최저주거기준 미달가구 해소 효과(2009년)

(단위: 가구)			
양적 미달해소 (A)	질적 미달해소 (B)	중복 미달해소 (C)	계 (A+B-C)
212	604	144	672

*양적 기준은 면적, 방 수, 설비, 질적 기준은 구조·성능 및 환경기준이 해당

표 11. 주거박탈위기극복 효과(2009년)

(단위: 가구)				
긴급임대료 지원	공공임대 입주지원	시설임소	기타	계
174	51	1	47	273

*기타에는 상담, 집주인중재, 주거물품지원, 집수리 등이 해당

표 12. 임대료부담수준 적정화 효과(2009년)

(단위: 가구)			
월소득대비 임대료부담률		임대료부담률 감소가구	부담가능한 수준으로 변화한 가구
상담시	지원후		
48.4%	34.7%	331	34

*부담가능한 수준은 월소득의 20% 이하를 기준으로 함

거박탈위기에 있었던 273가구는 다시 주거안정을 찾았다. 또한 331가구는 월소득대비 임대료 부담률이 감소하였고, 이중 34가구는 임대료 부담률이 부담가능한 수준인 20% 이하로 줄었다.

또한 2007~2008년 지원실적과 비교가능한 지표인 최저주거기준 미달가구 해소, 주거박탈위기 극복의 실적변화를 살펴보면, <그림 6>과 같이 2007~2008년 2년간 실적을 합하더라도 가구수 기준으로 전자가 1.5배, 후자가 1.2배 늘어나는 등 지원실적과 마찬가지로 지원효과도 점차 향상되고 있다.

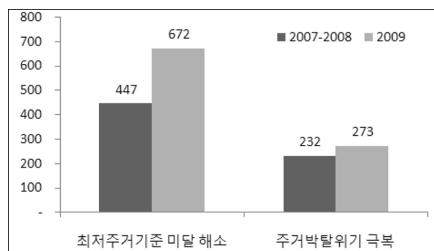


그림 6. 주거지원효과의 연도별 비교(가구)

2. 전달체계에서 주거복지센터 활동의 장·단점: 기초지자체와의 비교

1) 기초지자체

우선, 통합성과 관련하여 기초지자체는 공공임대주택 입주신청 접수 등 주거지원뿐만 아니라 복지서비스에 대한 지원까지 원스톱(one-stop)으로 제공할 수 있다. 앞에서 언급했던 주민생활지원서비스 개편의 취지 중 하나가 바로 이러한 통합성 제고에 있었다고 할 수 있는데, 저소득가구는 <표 13>의 각종 서비스를 기초지자체를 통해 종합적으로 제공받을 수 있다.

그러나 이러한 통합성은 서비스 영역간의 통합성으로, 주

표 13. 주민생활지원서비스의 종류

구분	서비스 유형
주택	주택개량, 공공임대주택 입주, 기관운영 및 지원
생활안정	감면/할인서비스, 급여서비스, 여성보호서비스, 기관운영 및 지원
차녀/교육	유아교육, 초중고자녀교육, 대학교육, 평생교육, 기관운영 및 지원
취업/창업	취업지원, 창업지원, 고용안정지원, 기관운영 및 지원
건강/의료	사고/질병서비스, 건강증진서비스, 재활보조서비스, 기관운영 및 지원
노후생활	건강증진/의료서비스, 취약계층지원, 고용/소득보장서비스, 평생교육서비스, 여가/문화사회활동서비스, 기관운영 및 지원
출산/육아	임신/출산서비스, 영유아보육지원, 기관운영 및 지원
여가/문화, 사회활동	문화/체육시설 이용지원, 공연/체협/교육서비스, 관광서비스, 자원봉사서비스, 기관운영 및 지원

자료: 주민서비스포털 홈페이지(www.oklife.go.kr) 내용을 정리

거지원수단의 다양성과 관련한 통합성은 미흡한 실정이다. 이는 앞에서 언급했듯이 주거복지전달체계에서 기초지자체의 역할이 자체적인 집행기능이 부재한 채, 주로 국가정책 대행업무 중심으로 소극적으로 이루어지고 있다는 점과 관련이 있다. 즉 저소득가구들이 처한 문제에 신속하고 민감하게 대응할 수 있는 지원수단의 부족은 서비스의 적절성에 대한 제약요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

전문성과 관련하여 기초지자체의 사회복지전담 공무원들은 빈번하게 바뀌는 사회복지 관련 정책에 대한 적응, 잦은 인사이동, 주거지원 관련 교육 부재로 인해 전문성을 가질 수 있는 기회가 부족한 실정이다. 또한 주로 행정안전부나 보건복지부의 업무를 담당하다보니 국토해양부 관련 업무는 과외로 주어진 것으로 보고 자신들의 고유업무로 인정하지 않으려는 경향이 크다(남원석 외, 2010, p. 71-72). 전반적으로 일선 사회복지전담 공무원들이 주거지원에 대한 전문성을 갖기는 어려운 조건이라 할 수 있다.

지속성의 경우, 저소득가구의 소요 정도가 경미하거나 단순한 경우에는 문제가 안 되겠지만, 복합적인 소요를 가지고 있는 가구에 대해서는 사례관리를 통한 서비스의 상호연계를 의미하는 지속성의 구현이 필요할 것이다. 그러나 <표 14>와 같이 사회복지전담 공무원 1인당 수급가구수는 감소추세에 있음에도 2008년 현재 79.8명에 이르고 있다. 따라서 기초지자체에서 실질적인 사례관리나 찾아가는 서비스 제공, 서비스간의 연계나 조정 등의 업무는 미흡한 것으로 평가되고 있는 실정이다(김현미, 2007, p. 20). 이 때문에 현실적으로 기초지자체의 주거지원활동에서 서비스의 지속성을 기대하기는 쉽지 않다고 할 수 있다.

이상에서 기초지자체는 적절성, 전문성, 지속성 등 주거지원의 내용적 측면에서 한계를 보이고 있다. 그러나 접근성과 책임성 면에서는 공적 조직으로서의 장점을 가지고 있다. 즉, 기초지자체에는 주민들과의 접점을 형성하는 주민센터가 있고, 이들이 전국의 읍·면·동에 산재해 있기 때문에 주민들이 손쉽게 방문할 수 있다는 이점이 있다. 또한 기초지자체의 주거지원활동은 사전에 정해진 업

표 14. 사회복지전담 공무원 1인당 수급가구수 추이

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
사회복지전담 공무원(명)	7,144	7,159	9,738	10,205	10,515	10,706
국민기초생활 수급가구(가구)	717,861	753,681	809,745	831,692	852,420	854,205
공무원 1인당 수급가구수(가구)	100.5	105.3	83.2	81.5	81.1	79.8

자료: 보건복지부(2009)로부터 작성

무분장과 정부의 예산집행계획에 의거하여 이루어지는 것이므로, 정책기조의 변화 등 특별한 상황이 발생하지 않는 한 저소득가구에 대한 공적인 책임성을 유지할 수 있다.

2) 주거복지센터

주거복지센터는 민간조직이기 때문에 기초지자체에 비해 주거지원과 복지서비스의 영역간 통합성은 제한적인 반면, 주거지원수단의 다양화를 통해 통합성을 구현하고 있다. 앞의 <표 6>에서 언급했듯이, 긴급임대료, 집수리, 긴급연료지원, 상담서비스 제공 등 자체적인 프로그램을 통해 주민들이 보다 다양한 주거지원을 접할 수 있다.

이러한 주거지원수단의 다양성을 배경으로, 주거복지센터는 직접지원사업과 자원연계사업을 병행함으로써 저소득가구의 소요에 대한 서비스의 적절성을 확보하려 하고 있다. 서비스의 적절성을 확보하기 위해서는 보유자원이 충분해야 하는데, 자원연계사업이 직접지원사업의 양적 한계를 보완해주는 역할을 하고 있는 것이다. 실제 <표 15>에서 보는 바와 같이 다양한 기관·단체들이 보유한 자원이 자원연계사업에 투여되고 있다.

표 15. 주거복지센터의 민간자원 활용사례

구분	민간지원기관
임대료, 보증금 지원	아름다운가게, 한국사회복지관협회, 행복나눔재단, 성북사랑네트워크 등
임대료 및 생계비 지원	해피빈온라인모금, 싸이월드온라인모금, 광민복지재단, 평화라디오방송 등
집수리지원	KT&G, 월곡교회, 한국에너지재단, 한국사회복지관협회, GM대우, 아름다운재단, 해피빈온라인모금, 하트-하트재단, 원주장애인종합복지관 등
연탄지원	하나은행, 대구은행, KT&G복지재단 등
생활비품 지원	아름다운가게, 감리교여성선교회, 한국에너지재단, 위스타트원주마을센터, 의료생협연대, S-oil 등
의료비 지원	한양대학교 및 실명재단, 아름다운재단 등

자료: 주거복지센터(2009)를 정리

또한 주거복지센터 실무자들은 주거지원과 관련된 업무만을 지속적으로 담당하고 있으며, 지역별 주거복지센터간의 교류와 공동학습의 기회를 만들고 있다(주거복지센터, 2008; 2009). 이로 인해 잦은 인사이동, 관련 교육부족 등을 경험하는 사회복지전담 공무원들에 비해 전문적인 지식과 경험을 축적하기에 더욱 용이한 조건을 가지고 있다.

지속성과 관련해서는, 주거복지센터별 실무자가 2명 수준으로, 기초지자체와 유사하게 충분한 사례관리를 통한

서비스연계를 실현하기에는 부족한 인력이라 할 수 있다. 그러나 사례관리시스템 분석결과에 의하면, <표 16>과 같이 2007~2009년간 3,293가구의 상담건수가 9,225건으로, 가구당 평균 2.8회의 적지 않은 상담이 이루어졌는데, 이는 여러 행정업무를 병행해야 하는 사회복지전담 공무원과 달리 실무자들이 주거지원활동에만 전념할 수 있었기 때문으로 보인다. 또한 상담과정에서 사례관리대상가구를 선별하고, 일부 가구에 대해서는 지역내 유관기관에 의뢰하는 등 자원연계를 통해 사례관리업무에 대한 부담을 분산시키는 등의 업무방식은 인력의 제약 하에서 서비스의 지속성을 확보하고자 하는 노력의 일환이라 할 수 있다.

한편, 주거복지센터는 대개 1~2개의 기초지자체 행정구역에 걸쳐 활동하므로 주민에 따라서는 원거리에 위치할 수 있으며, 모든 지역에 설치되어 있는 것도 아니기 때문에, 기초지자체에 비해 주민들의 접근성에 제약이 있다. 더불어 주거복지센터는 NGO 주도로 운영되기 때문에, 재원부족 등 내·외적 환경요인으로 인해 기존에 수행해오던 활동이 급격히 위축될 가능성 또한 있다. 이럴 경우 수요자에 대한 주거지원의 책임을 다하지 못하게 되므로, 책임성에 있어서도 한계를 지니고 있다.

표 16. 상담유형별 상담건수(2007~2009년) (단위: 건)

구분	전화	사무실내방	가정방문	기타	계
상담건수	4,810	1,188	2,437	790	9,225
비율(%)	52.1	12.9	26.4	8.6	100.0

*기타에는 거리상담, 이웃의 대리접수, 서류상담, 직장방문 등이 포함
자료: 주거복지센터 사례관리시스템 분석결과

3) 장·단점 비교

이상에서 사회복지전달체계의 6가지 원칙을 중심으로 주거복지전달체계에서 기초지자체와 주거복지센터 활동의 장·단점을 검토하였다. 검토결과에 의하면, 기초지자체와 주거복지센터 각각 잘 구현할 수 있는 원칙들과 그렇지 않은 원칙들이 구분되는 것으로 나타났다.

기초지자체는 서비스 영역간의 통합성, 접근성, 책임성을 잘 구현할 수 있으나, 주거지원의 통합성, 적절성, 전문성, 지속성의 구현에는 한계를 보이고 있다. 이와 같은 기초지자체 평가를 준거로 할 때, 주거복지센터는 상대적으로 서비스 영역간의 통합성, 접근성, 책임성 구현에 제한적이지만, 주거지원수단의 통합성과 더불어 주거지원의 적절성, 전문성, 지속성에서 장점을 가지고 있다고 볼 수 있다.

특히 주거복지센터가 이상의 장점을 가지게 된 것은 자체적인 주거지원프로그램의 운용, 지역내 자원의 동원 및 연계, 주거지원 전담인력 확보, 사례관리업무의 충실 등 기초지자체의 활동방식과 구분되는 주거복지센터 고유의 활동방식이 존재하기 때문이라 할 수 있다. 이와 함께 단점으로 파악된 접근성과 책임성은 뒤에서 구체적으로 언급하게 될 NGO로서의 내재적 취약성과 관련이 깊다고 하겠다.

3. NGO로서의 취약성

제II장에서 언급했듯이, NGO실패론에 근거할 때 주거복지센터의 취약성은 재원확보의 안정성, 지원대상 범위, 전문 실무인력 확보가능성을 중심으로 논의가 가능하다.

첫째, 재원확보와 관련해서, 주거복지센터는 인건비와 사업비의 대부분을 사회복지공동모금회의 지원에 의존하고 있다. 사회복지공동모금회의 지원금액은 2010년을 예로 들 때, 2개 기초지자체에 걸쳐서 활동하는 경우 최대 1억원, 1개 기초지자체에서 활동하는 경우 최대 7천만원으로, 인건비(지원금액의 30~40%)를 제외하면 사업비는 각각 7천만원, 4천만원 수준으로 결코 많다고 볼 수 없는 수준이다. 또한 지난 3년간 지원규모는 큰 변동이 없었다. 향후 주거지원대상은 지속적으로 늘어나리라 예상되지만 사업비 규모가 매년 거의 일정하게 유지된다면 가구당 지원금액은 감소할 수밖에 없을 것이다.

또한 현재와 같이 사회복지공동모금회와 같은 외부기관에 대해 재원의존도가 매우 크고 공모사업에 참가하는 프로젝트성 조직운영이 지속된다면 활동의 연속성이 제약받을 가능성이 높다. 주거복지센터의 활동이 본격화된 것에는 사회복지공동모금회라는 외부재원의 역할이 크게 기여한 것은 사실이지만, 이는 역으로 보면 사회복지공동모금회의 지원이 중단될 경우 주거복지센터의 존립이 위협받을 수 있음을 의미하는 것이기도 하다.

둘째, 지원대상의 범위와 관련해서는 주거복지센터의 지원이 수급가구 등 최저소득계층이나 퇴거 등 긴급한 상황에 처해있는 가구에 집중되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 앞의 상담가구 현황에서 알 수 있듯이 일반수급가구가 60%에 육박하고 있으며, 직접지원사업은 주로 긴급한 지원을 필요로 하는 가구에게 적용된다. 이러한 활동방식은 자칫 수급가구에 비해 국가적 지원이 적은 차상위가구 등 비수급 저소득가구를 소외시킬 수 있다는 점에서 주거지원을 계층적으로 보다 확대할 필요가 있다. 그럼에도 한정된 재원으로 이와 같은 문제를 벗어나기는 어려운 일이다.

지원대상의 범위와 관련된 문제는 지리적인 관점으로도 확대해석할 수 있다. 이 경우, 주거복지센터가 활동하는 지역이 한정되어 있어 특정 지역의 가구만이 혜택을 받을 수 있다는 문제가 드러난다. 이는 재원을 조성하는 사회복지공동모금회의 재원공급역량이 한정되어 있기 때문에 나타나는 것이다. 일례로 2010년 사회복지공동모금회의 공모사업은 연간 8억원 규모로 설정되어 있어 사업비를 지원받을 수 있는 주거복지센터의 수는 9개소 정도로 제한될 수밖에 없었다. 따라서 공모사업에서 탈락했거나 주거복지센터가 활동하지 않는 지역에 거주하는 저소득가구는 상대적으로 주거지원에서 소외될 수 있다.

마지막으로, 현행과 같은 한정된 재원으로는 전문 실무인력의 확보 및 확충 역시 여의치 않아, 그동안 축적된 주거지원의 전문성이 훼손될 가능성 또한 있다. 현재 사회복지공동모금회의 지원규모로 본다면, 주거복지센터당 실무인력은 2명을 초과하기 어렵다. 앞으로 상담가구가 양적으

로 확대될 경우 이러한 인력만으로는 상담, 서비스 제공, 사례관리, 지역내 자원 연계, 기관들의 네트워크 관리 등의 업무를 종합적으로 수행하는 데 한계가 있을 것이다.

이상에서 NGO로서 주거복지센터의 취약성을 검토하였는데, 각각의 취약성은 결국 주거복지센터가 안정적으로 운용할 수 있는 재원의 부족문제로 귀결된다. 따라서 향후 주거복지센터가 NGO로서의 취약성을 해소하고 지속 가능한 조직으로 발전할 것인지의 여부는 안정적인 재원 확보의 가능성 여부와 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다.

4. 평가결과의 종합 및 함의

주거복지센터의 활동을 세 가지 측면에서 평가한 결과, 우선 지난 3년간의 상담건수나 유형별 지원실적, 지원효과 등의 변화추이를 볼 때, 시간이 지날수록 주거복지센터의 주거지원 역량이 향상되고 있다고 할 수 있다. 특히 자원연계사업의 활성화는 주거복지센터의 자원동원능력을 보여주는 것으로, 주거복지센터가 주거지원 전문기관으로서 점차 지역에서 자리를 잡아가고 있다고 평가할 수 있다.⁸⁾ 또한 주거복지전달체계에서 주거복지센터는 접근성, 책임성에서는 미흡하나 주거지원의 통합성, 적절성, 전문성, 지속성에서는 기초지자체와 구분되는 고유의 장점을 가지고 있음을 확인하였다.

이처럼 주거복지센터의 역량 향상과 주거복지전달체계에서 드러나는 장점을 고려할 때, 주거복지센터의 활동은 현행과 같이 저소득가구에 대한 주거지원에 소극적인 기초지자체의 한계를 보완할 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 주거복지전달체계를 구성하는 주요 원칙들을 보다 효과적으로 구현하기 위해서는 주거복지센터와 기초지자체의 개별적인 활동만으로는 한계가 있으며, 양자의 협력을 적극적으로 모색하는 것이 필요하다고 판단된다. 즉, 주거복지센터의 장점을 발생시키는 주거복지센터 고유의 활동방식을 협력을 통해 정책적으로 수용·체계화하는 동시에, 기초지자체의 장점인 접근성, 책임성, 복지서비스영역과의 통합성 등을 결합시킨다면 저소득가구의 주거소요에 대해 보다 효과적인 대응이 가능할 것이다.

그러나 주거복지센터 역시 NGO실패의 위협에 노출될 수 있기 때문에 주거복지센터가 가지고 있는 내재적인 취약성 또한 고려할 필요가 있다. 곧 주거복지센터와 기초지자체의 협력이 필요하고 협력에 대한 기대효과가 존재한다고 했을 때, NGO실패론에 입각하여 지자체 등 정부가 주거복지센터의 취약성을 보완할 것인지, 보완한다면 어떤 접근을 취할 것인지에 따라 양자의 협력가능성 또는 협력의 지속 여부가 결정될 수 있을 것이다.

8) 일례로 2009년 주거복지센터 상담가구의 상담경로를 분석해 보면, 본인 직접 또는 개인의 소개로 상담한 경우가 30.6%, 기관의뢰가 69.4%이며, 기관의뢰에는 지자체(51.3%), 복지기관(35.8%), 보건소(3.8%), 관리사무소(3.7%), 시민단체(5.5%) 등 다양하게 나타나 지역내 여러 주체들이 주거복지센터의 존재를 인지하고 있음을 알 수 있다.

VI. 결 론

본 연구는 지난 3년간의 주거복지센터 활동을 평가하고 이를 토대로 주거복지전달체계에서 기초지자체와 주거복지센터의 협력가능성에 대한 함의를 도출하는 데 목적을 두었다. 현재 기초지자체는 자체적인 주거지원 프로그램 미흡, 고유업무로서 주거지원에 대한 인식 부족, 전담인력 및 전문성 부족 등으로 주거지원에 소극적인 태도를 가지고 있다. 이러한 배경에서 주거복지센터의 지원실적과 활동의 장·단점을 평가한 결과, 주거복지센터와 기초지자체의 협력시 지금보다 효과적인 주거복지전달체계 구축이 가능할 것으로 예상되었다. 그러나 양자의 협력을 모색하는 데 있어서 NGO로서 주거복지센터의 취약성에 대한 대응이 함께 고려되어야 양자의 실질적인 협력이 가능할 것이라고 내다봤다.

그런데 이처럼 NGO의 취약성에 대한 대응을 고려한 협력을 상정하면, 주거복지센터를 정부정책의 집행업무를 대행하는 기구로서 활용하는 방안이 하나의 대안이 될 수 있다. 이는 정부는 자원공급 및 정책결정을, 주거복지센터는 서비스의 생산 및 전달기능을 수행하는 체계를 말하는데, 정부와 주거복지센터는 경쟁적이거나 대립적인 관계가 아닌 협력적 계약관계를 형성하게 된다.

이것이 주거복지센터의 취약성에 대한 대응으로서 유의미하다고 보는 것은, NGO로서 주거복지센터의 취약성이 주로 가용재원의 제약, 프로젝트성 재원에 대한 높은 의존도에서 비롯되기 때문이다. 주거복지센터가 예산지원을 포함하는 정부와의 계약에 근거하여 주거지원서비스를 생산 또는 전달한다면, 주거복지센터의 활동은 더욱 안정적으로 이루어질 수 있으며, 소위 'NGO실패'의 위험도 일정정도 극복할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 무엇보다 중앙정부 차원의 노력이 필요하다. 주거지원에 소극적인 지자체에게 이전과는 다른 큰 정책변화를 기대하기 어렵기 때문이다. 중앙정부의 예산 지원 및 가이드라인 제시를 바탕으로, 기초지자체는 주거복지센터와 계약을 체결하고 각종 행정적 지원 및 활동 모니터링을 수행하는 체계가 바람직하다고 보인다. 이러한 협력방식이 제도화될 경우, 현재 주거복지센터가 활동하고 있는 지역 이외의 다른 지역에서도 주거복지센터 활동을 촉진함으로써 지역적으로 주거지원활동의 확산이 이루어질 수 있을 것이다.

한편 본 연구는 분석의 초점이 주거복지센터의 활동평가에 맞춰져 기초지자체에 대한 분석이나 협력의 모델을 구체적으로 제시하지 못했다는 점, 가용자료 부족으로 정성적 분석의 비중이 커 경험적 연구로서 한계를 가지고 있다는 점 등이 지적될 수 있다. 향후 본 연구를 계기로 주거복지의 영역에서 NGO의 활동 및 민관협력에 관한 다양한 실증연구가 활성화되기를 기대해본다.

참 고 문 헌

1. 강창현 (2003). 사회복지서비스 지역전달네트워크의 실험적 설계. *한국행정논집*, 15(2), 337-358.
2. 김정현 · 윤현숙 (2003). 지역복지서비스 집행체계에 관한 연구: 통합네트워크 모형을 중심으로. *복지행정논총*, 14(1), 1-24.
3. 김준기 (2000). 정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존 모형의 관점에서. *한국정책학회보*, 9(2), 5-28.
4. 김현미 (2007). 주민생활서비스 전달체계 개편의 실제. *복지동향*, 108, 17-20.
5. 김혜승 · 송하승 · 윤주현 (2004). 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구(국토연구원 연구보고서 No. 2004-28). 안양: 국토연구원.
6. 남기철 (2008). 주거복지센터 주거빈곤가구 대상 활동 분석. 2008년 전국주거복지센터 사업보고서(pp. 255-303). 서울: 주거복지센터.
7. 남원석 · 최은희 · 조경은 (2010). 지역밀착형 주거지원서비스 지원체계 구축방안(토지구획연구원 연구보고서 No. 2010-27). 대전: 토지구획연구원.
8. 남원석 (2001). 지방정부와의 협력을 통한 주민운동조직의 권능강화(empowerment)에 관한 연구. 석사학위논문, 서울대학교, 서울.
9. 박남희 · 최재순 (2009). 주민자치센터의 주거복지 전달체계 구축 연구. *한국주거학회논문집*, 20(1), 123-132.
10. 백종만 (2002). 비영리민간부문 활용의 근거: 사회복지서비스를 중심으로. *사회복지정책*, 15, 59-80.
11. 보건복지부 (2009). 2008년도 보건복지가족백서. 과천: 보건복지부.
12. 서재호 (2008). 기초자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가. *한국거버넌스학회보*, 15(1), 139-164.
13. 이근주 (2000). NGO실패와 정부의 지원에 관한 연구. *한국행정학보*, 34(1), 291-307.
14. 이현주 (2007). 주민생활지원서비스 전달체계 구축목표와 행정조직구조 개편. *보건복지포럼*, 130, 22-35.
15. 장영희 · 박은철 (2005). 가구특성별 주거복지정책 연계체계 구축방안 연구(서울시정개발연구원 연구보고서 No. 2005-R-39). 서울: 서울시정개발연구원.
16. 주거복지센터 (2008). 전국주거복지센터 사업보고서. 서울: 주거복지센터
17. 주거복지센터 (2009). 전국주거복지센터 사업보고서. 서울: 주거복지센터
18. 차보현 (2006). 사회복지 전달체계의 개편과 발전과제. *복지행정논총*, 16(2), 257-286.
19. 홍인옥 (2009). 현장에서 본 주거복지프로그램 및 전달체계의 문제점과 개선방향. 2009년 전국주거복지센터 정책토론회, 서울: 주거복지센터.
20. Salamon, L. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 16, 29-49.
21. Steinberg, R. (1998). The Theory of the Nonprofit Sector in Housing. In C. T. Koebel (Ed.), *Shelter and Society* (pp. 21-38). New York: State University of New York Press.
22. <http://www.chest.or.kr>
23. <http://www.housedb.or.kr>
24. <http://oklife.go.kr>

접수일(2010. 6. 16)

수정일(2010. 9. 25)

게재확정일자(2010. 10. 14)