

주거급여 개편에 따른 유사 주거환경 개선사업의 통합 운영 방안

Integration System of Several Housing Improvement Programs for Low-Income with Housing Benefit Reorganization

문효곤*
Moon, Hyogon

백혜선**
Paik, Hae Sun

Abstract

Several housing improvement programs for low-income have done by Ministry of Health & Welfare, Ministry of Trade, Industry & Energy, Ministry of Security and Public Administration, Ministry of Environment, and Ministry of Land, infrastructure and Transport up to now. Each program practiced separately based on each agency's function and territory, but there are also negative opinion on beneficiary duplication, beneficiary omission, and the inefficient execution of the government budget. This study analyzes the housing improvement programs of each agency on the aspects of coordination, and suggests the integration system with coordination and delivery system. We selected 3 indexes such as similarity, integration effect and availability for integration system and analyzed the effects of integrated programs into one based on cost, repair effect and management. We proposed that the similar housing improvement programs of each agency should be coordinated for integration. But it is not easy to integrate similar programs into one program, therefore similar programs which support the house owner are needed to integrate into housing benefit except same beneficiary who owned own house.

Keywords : Housing Benefit, Housing Improvement Program, Integration System

주요어 : 주거급여, 주거환경개선사업, 통합운영시스템

I. 서론

그동안 보건복지부, 산업통상자원부, 안전행정부, 환경부, 국토교통부는 취약계층을 대상으로 다양한 유형의 주거환경개선사업들을 추진해왔다. 각 사업들은 각 부처의 업무영역과 기능에 적합한 사업 목적을 설정하고 독자적으로 시행되어왔다. 그러나 여러 부처간 유사한 주거환경개선사업의 시행은 결과적으로 비효율적인 정부예산집행, 사업수혜 대상자의 중복 및 누락, 주거환경개선사업의 완결성 저하 등의 현상으로 이어지게 되면서, 전반적인 사업추진 시스템 개선의 필요성이 제기되어왔다.¹⁾ 이러한 사업들 중 기본적으로 가장 수혜자가 많다고 볼 수 있는 보건복지부의 자가가구 대상의 주거현물급여를 통한 개보수사업의 경우에 원칙적으로는 다른 사업과의 중복혜택을 받을 수 없도록 되어 있으나, 실제로는 부서간 정보공유

가 불충분하여 일부 가구에 집중 지원되거나, 또는 전혀 지원을 받지 못하는 가구들이 발생하는 경우도 있는 상황이다.

정부차원에서 이러한 문제점에 대하여 지속적인 논의가 진행되면서, 2013년 9월 사회보장위원회는 '국정과제 44-복지정책간 연계, 통합 강화 방안'의 '주거급여 개편안'에 따라 각 부처의 '주거환경 개선사업'을 국토부 사업으로 통합 또는 사업내용을 조정·연계하는 방안을 내놓은 바 있다. 이 방안은 주거환경 개선과 관련된 각 부처별 유사사업의 조정, 연계를 통해 국토교통부를 중심으로 각 사업의 소관 및 전달체계를 일원화하여 운영자원의 연계 강화, 중복지원 방지 등 운영효율성을 제고하고자 제시되었다.

이에 본 연구는 그동안 유사 주거환경사업의 중복과 통합 필요성이 지속적으로 제기되었음에도 불구하고 합리적인 통합방안이 마련되지 못함에 따라, 논리적 근거를 토대로, 주거급여 개편안의 구체적인 통합방안 제시를 위해 수행되었다.²⁾

본 논문은 연구수행과정에서 도출된 관련된 연구결과를 활용하여, 선행연구 고찰을 포함한 이론적 정리와 더불어

*정회원(주저자), 토지주택연구원 연구위원, 경영학박사
**정회원(교신저자), 토지주택연구원 수석연구원, 공학박사

Corresponding Author: Hae Sun Paik, Land & Housing Institute, 99, Expo-ro 539beon-gil, Yuseong-gu, Daejeon 34047, Korea
E-mail: hsbai@lh.or.kr

본 논문은 국토교통부 수탁과제로 2014년 토지주택연구원에서 수행한 '자가가구 주거비 보조방안 연구' 과정에서 분석한 연구 내용을 토대로 연구주제를 선정하여 작성되었음

1) 한국보건복지정보개발원, 감사원(2013). 복지사업 증가현황 및 유사중복 실태분석, 감사원(2013). 감사결과보고서-복지전달체계 운영실태
2) 2014년 10월 사회보장위원회는 본 연구결과를 토대로 '부처별 주거환경 개선사업의 통합 및 연계 방안'을 결정하였다.

실제 통합 추진의 필요성에 대한 논리적인 근거와 각 사업들의 특성을 반영한 합리적인 통합 방안을 제시하는 것을 목적으로 설정하고 있다.

II. 통합 검토를 위한 고찰

1. 유사사업의 개념적 고찰

정부의 정책 프로그램에 대한 유사성이나 중복성은 지속적으로 검토의 대상이 되어 왔다. 국가의 소중한 예산을 사용함에 있어 낭비 요소가 발생할 수 있기 때문이다.

미국감사원(GAO, 2011)은 유사중복과 관련하여 ‘중복(duplication)’과 ‘유사(overlap)’로 구분하여 정의하면서, ‘duplication’은 둘 이상의 부처나 프로그램이 동일한(same) 활동을 하거나 동일한 수혜자에게 동일한 서비스를 제공할 때 발생하는 것이며, ‘overlap’은 여러 부처나 프로그램이 유사한(similar) 목표를 갖거나 유사한 활동이나 전략을 구사하거나 유사한 수혜자를 대상으로 할 때 발생하는 것으로 정의하고 있다(as cited in Kim & Oh, 2013).

Table 1. Concept Definition of GAO's Similar Duplicates

Division	Object	Contents
Duplication	Agencies, Programs	<ul style="list-style-type: none"> • Same activities • Provide the same services to the same beneficiaries
Overlap	Agencies, Program	<ul style="list-style-type: none"> • Similar goals • Similar activities or strategies • Target similar beneficiaries

Source. GAO (2011) (as cited in Kim & Oh, 2013)

또한 GAO(1997)는 유사중복사업의 해소 방안으로 범부처 차원의 성과관리와 더불어 연계·조정(coordination), 부분적 통합(integration), 사업 통합(consolidation) 등을 제안하고 있다. 연계·조정은 프로그램 간 기능을 다양한 수준에서 조정하는 것이며, 부분적 통합은 예산·전달체계·대상자 등 사업의 일부를 통합하는 것이며, 사업통합은 두 개의 프로그램을 완전히 통합하는 것이다(as cited in Kim & Oh, 2013).

Table 2. Program Solutions of GAO's Similar Duplicates

Solution	Contents
Coordination	Functional linkage among the programs
Partial integration (delivery system, etc)	Partial integration of budget, delivery system, subjects, etc.
Program integration	Merge programs into one

Source. GAO (2011) (as cited in Kim & Oh, 2013)

2. 유사사업 통합 관련 선행연구 고찰

각 부처가 개별적으로 수행하고 있는 사업들이 유사할 경우에는 여러 가지 문제가 발생하게 된다. 특히 복지사업의 경우 한정된 예산으로 많은 취약계층에게 전달해야

하기 때문에 예산운영 효율성이 낮아진다는 것이 대표적인 문제점이며. 결국 통합의 관점에서 고려해야 하는 이유가 된다.

Won et al.(2011)은 복지사업에 대한 효율성 분석의 필요성을 강조하면서, 사업 자체의 비효율성과 복지사업이 집행되는 과정에서 발생하는 비효율성으로 구분하고 있다. 집행과정의 비효율성에 주목하는 이유는 복지사업 관련 예산은 매년 증가하고 있으나 복지사업에 대한 만족도는 예산 증가에 비해 크게 증가하지 않아, 복지사업의 확대에 따른 예산집행이 비효율적으로 이루어졌을 가능성을 배제할 수 없다고 보고 있다. 아울러 전달체계의 미비에 따른 비효율성을 개선하기 위한 방안으로 복지대상자 선정 기준의 일원화 및 사회보장 정보시스템, 사회복지통합 전산망 구축과 같은 정보의 통합화가 필요하며, 중앙부처의 부처 간 독자적인 정책 시행을 해소하기 위한 복지정책 모니터링 체계 구축이 필요함을 제안하였다.

Lee and Kim(2013)은 Ministry of Health and Welfare (2012)를 인용하여 취약계층 주거환경개선사업들에 대하여 사업별 지원내용이 단편적으로 구성되고, 개별집행에 따라 수요자 주거상태에 맞는 포괄적 지원이 곤란하다고 지적하고 있다.

Lee(2013)은 우리나라 각종 주택개량 지원사업이 여러 부처에서 다양한 명칭으로 산발적으로 행해짐에 따라 중복과 사각의 문제가 발생하고 있다는 점을 지적하면서, 개별 부처들의 사업을 통합하여 주택개량 지원사업 전체의 규모를 확대한다면 현행 주택개량 지원사업이 부처간 독자적인 업무추진에 따라 가구별 지원금 한도 내에서 주택개량을 할 수 밖에 없는 문제점도 개선할 수 있다고 제시하고 있다. 또한 주택개량 지원사업들의 통합·조정을 위한 범정부적인 노력이 필요한 시점이라는 점을 강조하였다.

III. 각 사업의 특성 비교 분석

1. 각 사업의 특성 및 보수항목 비교

각 부처에서 수행하였거나 수행 중인 주택개보수사업은 사회취약계층 주택개보수사업(국토교통부), 주거현물급여 집수리사업(보건복지부), 농어촌주택 개량사업(농림수산부), 농어촌 장애인 주택개조사업(보건복지부), 저소득층 에너지 효율개선사업(지식경제부), 슬레이트 처리 희망근로 프로젝트(안전행정부), 슬레이트처리 지원사업(환경부)의 7개이다.

각 사업별 주요 보수내용을 보면, 사회취약계층 주택개보수 사업은 국토부 소관사업으로 지붕, 벽체, 바닥 등 주택구조개선과 관련된 중보수 사업이다. 주거현물급여 집수리사업은 보건복지부에서 주관하던 사업으로 도배, 장판, 씽크대, 보일러, 창호교체 등의 보수가 이뤄진다. 농어촌주택 개량사업은 농림부 사업으로 농어촌에 위치한 주택만을 대상으로 신축, 개축, 주택개량을 포함한 주거환경개선사업을 시행하고 있다. 농어촌 장애인 주택개조사

업은 보건복지부 소관사업으로, 농어촌에 사는 장애인 거주 주택을 대상으로 화장실 개조, 보조손잡이 설치, 싱크대 높이 조절등의 보수를 수행하는 사업이다. 저소득층 에너지 효율개선사업은 지식경제부가 추진하는 사업으로 주택개보수 사업을 통해 주택의 에너지효율을 높이기 위하여 보일러 교체, 단열창호 바닥교체 등의 보수가 이뤄진다. 슬레이트 처리 희망근로 프로젝트는 안전행정부가 시행하는 사업으로 슬레이트 지붕 철거, 보일러, 창호, 화장실 입식부엌 설치, 도배 장판 교체, 단열재 보강의 보수가 이뤄진다. 슬레이트 처리 지원사업은 환경부에서 주관하며 슬레이트 건축물 철거 및 처리를 지원하는 사업으로 환경 위해성, 건축연식 등을 고려하여 대상주택을 선택한다. 이 사업은 슬레이트 지붕의 철거 및 처리가 주

요 공사항목으로, 철거 후 지붕개량은 지원하지 않고 있어, 개선이 필요한 상황이다.

저소득층 옥내 급수관 개량사업은 노후된 알루미늄관 교체 또는 갱생을 통한 수질환경개선을 위한 사업이다. 주택개량 측면에서의 각 사업별 공사항목의 중복여부는 사업간의 통합, 연계조정이 가능한지 판단할 수 있는 기준이 될 수 있다. 따라서 유사사업간 세부공사항목 비교를 위해서, 각 사업별 공사항목을 전체 주택개량공사의 구조물, 설비, 편의 측면에서 비교하였다<Table 3>.

사업별 특성을 보면, 옥내급수관 개량사업을 제외한 모든 사업들이 지붕, 벽의 개량공사를 시행하고 있으며, 보건복지부의 주거현물급여사업과 안전행정부의 저소득층 집수리 사업은 주택개량공사의 전체 보수항목이 중복되고

Table 3. Comparison of the Repair Items by Program

Division	Housing Benefit In-kind policy	Housing alteration program for Rural Community and Disabled people	Energy efficiency improving program for Low-income groups	Local community job creation program		Supporting program for slate demolition	On the rooftop water supply pipe improvement program for Low-income group
				Slate roof improvement	Housing repair for Low-income group		
Agency	Ministry of Health & Welfare		Ministry of Trade, Industry & Energy	Ministry of Security and Public Administration		Ministry of Environment	
Structure	Roof Wall	○	○	○	○	○	
	Plastering Painting	○			○		
	Waterproof Wallpaper Tile	○	○		○		
	Window Sash	○	○		○		
Facility	Heating Gas	○	○		○		
	Water supply drainage	○			○		○
Convenience	Toilet Bath tub	○	○		○		
	Convenience	○	○		○		
Features	Housing improvement in general	Installation and Removal of several convenience facilities, safety devices and mobility conveniences of disabled people's houses	- Construction of heat insulation, fittings, floor - Support high energy efficiency boiler	Offer interior repair services such as electrical wiring, wallpaper, etc. based on housing conditions	Housing improvement in general	Slate demolition	- Replace or rehabilitate water-supply pipe - Replace water-saving toilet
Construction company	Self-support housing welfare enterprise organization/ Self-support enterprise	Leveraging the housing repair community	Social enterprise, Housing repair community, Local interior company, etc	Housing repair community of Local Government		Company for asbestos dismantlement & removal	Registered company for mechanical facility work

Table 4. Comparison of the Program Target

Division	Housing Benefit In-kind Incentive policy	Rural Community the disabled persons housing alteration project	Energy efficiency improvements for Low-income groups	Local community job creation program		Supporting program for slate demolition	On the rooftop water supply pipe improvement program for Low-income group
	Ministry of Health & Welfare		Ministry of Trade, Industry & Energy	Slate roof improvement	Housing repair for Low-income group	Ministry of Security and Public Administration	Ministry of Environment
Agency	Ministry of Health & Welfare		Ministry of Trade, Industry & Energy	Ministry of Security and Public Administration		Ministry of Environment	
Recipient request/ Selection/ Program Implement	Local Government		Local Government Selection/Korea Energy Foundation Implement	Local Government		Local Government/ Korea Environment Corporation	Local Government
Program Target	Recipient of national basic livelihood Security	○	○	○	○	○	○
	Owned						
	Near poverty group		○	○	○	○	○ ('13.11 enlargement)
	More than three income bracket					○	
	Recipient of national basic livelihood Security		○	○		○	
	Rent						
Near poverty group		○	○			○	
More than three income bracket						○	

Source. based on KIHASA (2013) & survey materials

있다. 그러나 실제로는 부서별 업무영역을 고려하여 단편적인 보수작업들이 사업별로 독자적으로 진행되고 있는 실정이다. 따라서 유사사업 통합, 연계조정시 각 부처별 사업 수행시 발생하는 중복성 비용(자재운반비, 점검비용, 세대짐 운반비용 등)의 절감이 가능할 것으로 판단된다.

2. 사업별 지원대상 비교

기존 주거환경개선 관련 유사사업들은 사업의 본래 목적에 따라 지원대상을 달리 규정하고 있으나, 모든 주거환경개선사업에는 지원대상에 수급자 자가가가구가 공통적으로 포함된다.

다만, 사업별로 슬레이트 철거 지원사업은 모든 슬레이트지붕 건축물이 지원대상이며, 농어촌 장애인 주택개조사업은 저소득층 농어촌 거주 장애인들을 대상으로 장애인의 거주환경을 개선해주는 것이 사업의 주 목적이라고 할 수 있다. 저소득층 에너지효율 개선사업은 수급자, 차상위층의 임차가구까지 포함된다. 저소득층 옥내급수관 개량사업은 수질검사결과 수질기준초과인 경우, 노인 및 아동복지시설도 사업대상에 포함된다.³⁾

이와 같이 사업별 보수항목과 사업지원대상 비교 결과,

자력으로 주택개량이 어려운 저소득 자가가구의 노후된 주택개량지원 및 유사사업의 중복시행방지, 주택개량사업 관리의 효율성 제고를 위하여, 단일 부서 주관 하에 저소득 자가가를 위한 주거환경개선사업의 시행이 필요하다<Table 4>.

IV. 유사사업 통합 필요성

1. 비용 관점의 통합 필요성

각 부처별 유사한 주거환경 개선사업의 통합 필요성은 일단 비용적 관점에서 검토가 가능하다. 유사사업의 통합을 통해 절감이 가능한 기본 비용으로는 점검비용, 자재운반비, 세대 짐 운반비 등이다.

점검비용은 보수 통합으로 인한 세대 방문횟수가 줄어들게 되는데 구체적으로는 최초 보수 및 일상 점검 비용이 절감될 수 있다. 보통 최초보수 점검 1회, 일상점검 하자, 민원발생시 1회 정도로 볼 수 있다<Table 5>.

자재운반비의 절감은 여러 세대가 필요한 자재를 동시

3) '13년 11월 수질환경개선을 목적으로 사업대상을 확대하였다.

에 운반함으로써, 운반 인력 감소로 인한 간접비 절감을 의미한다. 즉 개별적인 자체 운반의 경우보다 기본적으로 횡수 자체가 감소하기 때문에 비용도 그만큼 절감이 가능하게 된다. 통합 보수가 이루어질 경우 각 세대의 짐운반 횡수 감소로 기존 거주세대의 생활용품 이동비용인 세대 짐운반비용 절감이 가능하다<Table 6>.

Table 5. Contents and Details of Maintenance Costs (example)

Category	Application contents	Application details
First repair maintenance costs	- Setting up repair zone and computing repair quantity for first repair	58,620 won/household (Intermediate engineer, 1 day 3 households)
	- Include drawings	(175,860/3=58,620)
Daily maintenance costs	- Compute repair quantity when being requested for daily (emergency) repair	22,386 won/household (Beginner engineer, 1 day 6 households)
	- Visit households for simple works under request of civil complaints	(134,313/6=22,386)

Table 6. Details of Cutting Back Household Moving Costs (example)

Division	Application contents	Application details
High	Moving the whole house's stuff due to flooding, leak, etc.	335,900 won/household (day-to-day worker, 4 person/household) (83,975*4=335,900)
Medium	Replacing the whole house's wallpaper and floor paper at living status	167,950 won/household (day-to-day worker, 2 person/household)
Low	providing repair work of moving one-bedroom-sized stuff	41,988 won/household (day-to-day worker, 0.5 person/household)

이와 같이 통합보수는 또한 사업대상주택별로 개별 공사발주방식에 비해서 동시 공사 발주가 가능하므로 총공사비 절감도 가능하게 된다. 결과적으로 이러한 비용절감을 통해 동일한 규모의 복지 예산 내에서 더 많은 대상자에게 혜택을 주거나, 더 많은 항목의 보수가 가능할 수 있다.

이와 함께 유사사업 통합을 통한 효율적인 예산운영으로 중보수가 필요한 주택에 대해 필요한 공사시행이 가능하다. 국토부(2011)의 연구 결과에 의하면 취약계층 전체 주택의 약 47%는 중보수 대상이다. 그러나 기존 주거현물급여의 경우 지원 상한금액이 220만원(2014년 기준)이기 때문에, 중보수가 필요한 주택에 대해서도, 특히 구조 안전 등 근본적인 주거환경의 개선이 필요한 경우에도 제한된 예산 때문에 일부 항목의 보수만 가능하다는 문제점이 있다. 따라서 유사사업의 통합에 따른 효율적인 예산집행을 통해 많은 부분의 보수가 시급한 주택에 대하여도 필요한 보수가 가능해질 수 있다.

2. 보수 효과성 측면의 통합 필요성

이와 함께 현실적으로 개별 사업별 업무 프로세스의 차이, 부서별 개별적인 사업관리로 효율적인 사업관리가 이

뤄지지 않고 있다. 예를 들어 실제로 동일가구에 장관/도배 공사와 보일러 수리공사가 다른 시기에 개별적으로 시행되면서, 보일러 수리를 위해 이미 공사가 완료된 장관/도배공사를 다시 시행한 사례, 창호 보수나 단열재를 설치하기 위해서 상태가 양호한 벽체의 도배 시공을 다시 해야 하는 사례가 발생한 경우도 있다.⁴⁾

또한 공종별로 보수업무를 동시에 수행하게 되면 기본적으로 보수기간 단축이 가능하며, 비용을 절감시키는 효과도 가져올 수 있다. 실제 보수범위 특성 상 동시 수행이 필요하며 더 효과적인 항목이 많다는 점도 간과할 수 없다. 예를 들면 주방기구 교체 또는 설치와 옥내급수관 공사는 각 공사의 공사범위가 중복되므로 동시에 시행하는 것이 효율적이다. 또한 단열재 설치와 같은 에너지효율화 공사와 벽체 도배 및 장관 교체도 마찬가지로 경우이다. 이와 함께, 유사사업 통합을 통해 각 사업별 제안된 보수대상을 통합하여 보수 범위의 확대도 가능하다.

이와 함께 유사사업들의 통합시 기술적인 측면에서도 추진단계별 기대효과가 높다. 이러한 점을 구체적인 프로세스별로 구분하여 보면 아래 <Figure 1>과 같다. 주택개보수 대상으로 선정된 주택의 상태조사 단계부터 시공가능 범위 확정, 철거부위 공사, 실제 각종 공종별 공사 진행단계, 폐기물 반출 및 준공청소, 준공 후 하자대응까지 유사사업 통합추진시 각 추진단계별로 다양한 측면에서의 시너지 효과가 발생가능한 것으로 판단된다.

예를 들어 조사대상주택의 상태조사 단계의 경우, 통합 이전에는 각 사업별로 주택의 일부 기능 또는 부위를 대상으로 하는 부분적 조사가 진행되었던 것에 반해, 유사사업이 통합운영될 경우에는 장기적이고 전체 주택의 성능개선 관점의 상태조사가 가능할 것으로 판단된다. 또한 본 공사단계에서 철거부위 공사의 경우에는 유사사업 통합으로 철거 공사비 절감, 중복공사의 방지, 재료별 수명 시작 시기를 일치시켜, 향후 주택의 수명 및 관리효율성을 고려한 경제적인 공사가 가능하게 된다. 실제 공사 뿐만 아니라 공사완료 및 사후관리단계에서는 폐기물 반출 및 준공청소의 경우도 보수공사로 발생하는 폐기물을 일시에 처리함으로써 환경부하 발생을 최소화 할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 보수 이후 하자 발생시, 단일 부서의 주관에 의해서 주택개보수사업이 추진됨으로써 다양한 주택하자 발생시 대응 및 문제해결이 용이하다는 장점이 있다.

3. 운영적 측면에서의 통합 필요성

현재 각 부처의 주택개량사업은 실제 수혜대상자 선정 등 주요 업무 추진을 지자체에 의존하고 있다. 일부 사업은 추천을 받아 직접 대상자를 선정하기도 하지만, 대부분은 지자체에 일임하고 있다. 따라서 지자체의 입장에서는 다양한 유사사업의 시행으로 인해 업무부담이 가중된다고

4) 보건복지부 「전부처 복지사업 개선방안」, 2012

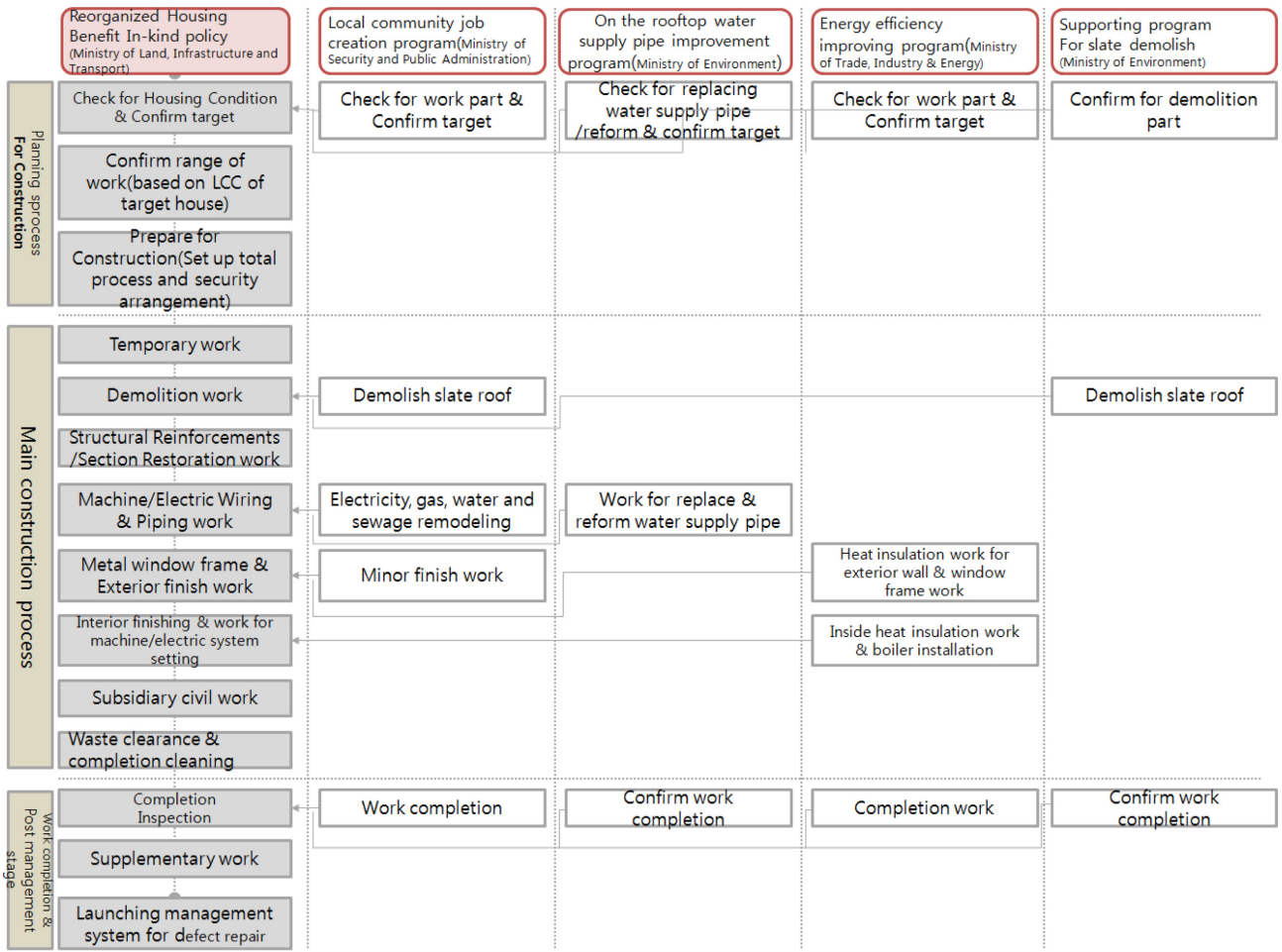


Figure 1. Comparison of Each Program's Features by the Total Construction Process

볼 수 있다. 또한 각 지자체의 상황이나 특성에 따라 사회보장, 건축 등 여러 부서에서 각 사업을 담당하고 있으나, 사업별 담당부서에 대한 이견도 존재한다⁵⁾. 특히 지자체가 아닌 개별 사업주체에서 대상자 선정을 하고 있는 사업의 경우에는 정보공유나 이력관리가 더 어려운 상황이다.

2013년 9월 실시한 지자체 주거급여 담당자 대상 설문조사 결과에 따르면 70.9%는 전체 사업의 통합을 희망하고 있고, 중복성 높은 일부 사업만 통합하자는 의견이 24.6%로 95.5%가 유사사업의 통합이 필요하다고 응답하고 있다.

Table 7. Local Managers' Perception on the Integration of Similar Housing Improvement Programs

Division	Integrating the Whole Similar Programs	Integrating Programs with high similarities	Promoting current Individual type	Total
Respondents (ratio, %)	127 (70.9)	44 (24.6)	8 (4.5)	179 (100.0)

Source. Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2014)

5) 주거현물급여사업으로 추진될 경우에는 사회보장부서에서 담당하고, 각 사업의 기술적 특성을 고려하는 경우에는 건축관련 부서에서 담당하고 있는 실정임

따라서 유사사업의 통합을 통해 최소한의 정보 공유와 공사이력관리가 이루어진다면, 현장에서 실제 사업을 담당하는 지자체의 업무부담을 줄일 수 있으며, 효율적인 사업 수행 및 예산집행 등이 가능한 것으로 판단된다.

4. 수혜자 관점의 통합 필요성

보건복지부의 기존 주거현물급여 지침에는 '3년 이내에 타 부처 집수리사업 지원을 받은 가구는 주거현물급여 지원을 제한'하는 것으로 정하고 있으며, 이 원칙은 국토교통부에서 새롭게 운영하는 개편 주거급여에서도 그대로 적용하고 있다. 경우에 따라서는 보다 많고 종합적인 보수혜택을 받을 수 있음에도 불구하고 결과적으로 오히려 불이익을 받게 될 수도 있다. 유사사업 통합을 통해 보수 항목이 더욱 확대된 주거급여사업에서만 자가가구 수급자를 지원할 경우, 이러한 불이익 가능성은 원천적으로 차단될 수 있다. 유사사업 통합시 지원가능가구의 규모를 추정하기 위해서 현재 각 사업별 자가가구 수급자 지원 규모를 추정하면 다음과 같다<Table 8>.

즉 기존 자가 수급자 가구 지원실적에 해당되는 가구 수 만큼 다른 수혜자에게 혜택이 돌아갈 수 있게 된다. 결과적으로 타 사업의 수혜자가 자가 수급자 이외에 차

상위가구나 임차가구 대상에 집중되게 되면 복지 예산의 효율성이 높아지게 되며, 결국 잠재 수혜자가 확대된다는 효과도 있다.

Table 8. Support Performance for Owner-Recipient of National Basic Livelihood Security by Program (estimation)
(unit: household)

Program	Annual supporting household	Support performance for owner-recipient of national basic livelihood security (estimation)	Note
On the rooftop water supply pipe improvement project	4,217	4,000	- Enlargement for renter since '13.11 - Including permanently rental housing and facility
Energy efficiency improving project	29,628	3,000	- Near poverty group and renter are included in total support performance - Estimated 1/4 by support performance for owner household (12,295)
Housing alternation project for Rural Community and Disabled people	1,054	30	- Near poverty group is included for total support performance
Support program for the slate demolition	8,290	-	- Income is not a factor for support
Local community job creation program			
Slate roof improvement	120	30	- For only owner and near poverty group are supported
Housing repair for Low-income group	2,790	700	- For only owner and near poverty group are supported

Note. 1. Support performance for owner household is estimated.
 - Owner household of total recipient of national basic livelihood security is 9.5% (based on Ministry of Health & Welfare report)
 - near poverty group is 3 times than recipient of national basic livelihood security and estimated as 1/4 of total (based on KIHASA)
 2. Program performance by the end of 2012 (program performance of Local community job creation program is limited by the end of 2012)

V. 유사사업의 통합 운영 방안

본 논문에서는 유사사업들에 대한 통합 판단을 위하여 우선 통합의 필요성을 판단할 수 있는 지표를 추출하여 각 사업을 비교분석하였다. 또한 현실적인 사업의 통합 효과를 확인하기 위하여 전체 개량의 프로세스 관점에서 고찰하였다.

1. 통합 운영을 위한 지표 설정

통합 판단을 위한 지표는 관련분야 전문가 자문 등을 통해, ‘사업의 유사성’, ‘통합 효과’, ‘통합의 용이성’의 세 가지 측면에서 고찰하는 것이 타당한 것으로 판단되었다. 각 지표는 5단계로 구분하여 기준을 설정하였다. 먼저 ‘사업의 유사성’ 판단은 각 사업이 가지고 있는 특성을 단순 비교할 때 나타나는 공통점이나 유사한 정도이다. 구체적으로는 각 사업의 대상자와 공사항목의 중복성을 기준으로, 대상자가 완벽하게 일치할 경우, 극히 일부만 겹칠 경우(중간), 완전히 다른 경우로 구분하되 그 정도에 따라 차등하여 평가하였다. 보수 항목의 경우에도 해당 사업의 보수항목이 주거급여에 거의 일치하는 경우, 중복이 되지 않는 항목이 같이 있는 경우(중간), 완전히 다른 경우로 구분한 뒤 그 정도를 반영하여 평가하였다. 비교 결과, 저소득층 일자리사업의 경우에는 보수 항목이 거의 일치하고 있으며, 농어촌 장애인주택개조사업은 대상자의 특성상 보수항목에서 다소 차이가 있었다.

두 번째는 ‘통합의 효과’로서 유사 사업의 공사를 통합할 경우 사업기간이 단축되거나, 편의성 확대, 비용적인 측면에서의 절감효과 등을 고려하였다. 종합적으로 통합 효과가 매우 큰 경우, 효과가 그다지 없는 경우, 오히려 역효과가 나는 경우로 구분하되 정도 차이를 반영하여 평가하였다.

세 번째는 ‘통합의 용이성’으로 실제 통합 운영이 가능한지에 대한 객관적인 판단이다. 또한 각 사업목적의 특수성 등 고려하여 만약 통합이 될 경우 각 사업 고유의 목적이 유지될 수 있는지에 대한 판단이다. 이러한 목적이 그대로 유지될 경우, 약간 감소할 소지가 있는 경우, 아예 유지되지 않는 경우로 구분하여 평가하였다.

아울러 사업 고유의 예산 특성을 고려하여 예산의 통합적 운영의 가능성과 더불어 정부예산의 이관 가능성과 지방비의 비중도 동시에 고려하였다. 그 정도에 따라 중간인 경우를 기준으로 역시 5단계로 평가였다. 종합적으로 볼 때 대부분의 사업은 매우 용이하지는 않았으며, 특히 에너지효율 개선사업의 경우는 재원 자체가 다른 사업과는 독특한 점을 평가에 반영하였다. 이러한 평가지표를 활용한 분석 결과는 다음 <Table 9>의 내용과 같다.

2. 통합 운영 방안

이와 같은 다양한 측면의 분석을 통해 각 부처별 주거환경개선사업관련 유사사업들은 통합을 전제로 하여 사업의 조정 및 연계가 필요함을 알 수 있다. 그러나 각 사업의 특성과 대상자의 상이함 등을 고려할 때 모든 사업을 통합하는 것은 현실적으로 불가능하다. 이에 따라 주거현물급여의 개편 방향과 사업 통합의 한계와 현실성을 감안하여 다음과 같은 운영 방안을 제시하고자 한다<Table 10>.

현재 모든 주거환경개선사업들이 공통적으로 자가 수급자 가구를 지원하고 있으므로, 각 사업에서 자가 수급자

Table 9. Apply of Integrated Evaluation Index

Division	Integrated evaluation index					Note
	Program Similarity		The effectiveness of integration	Ease of integration		
	Target	Repair items		Specificity*	Characteristics on budget	
On the rooftop water supply pipe improvement program for low-income group (Ministry of Environment)	○	◎	●	○	○	Korea Environment Corporation's business
Local community job creation program - Slate roof improvement (Ministry of Security and Public Administration)	○	◎	○	○	○	Large-scale repair is available under connection
Local community job creation program - Housing repair for low-income group (Ministry of Security and Public Administration)	○	●	●	○	○	Main purpose is to create job
Support program for the slate demolition (Ministry of Environment)	○	◎	●	○	○	Perform only slate demolition
Housing alternation project for rural community and disabled people (Ministry of Health & Welfare)	○	○	○	◎	○	-
Energy efficiency improving program for low-income groups (Ministry of Trade, Industry & Energy)	○	◎	●	○	△	Foundation of Energy's main business

*Standard criterion is 'Housing Benefit in-kind', but it is needed to decide by considering the increase of repair cost in future (average of middle repair level)

**standard criterion: ● very height (great) ◎ height (great) □ average △ low (small) ▲ very low (small)

Table 10. Integration System of Several Housing Improvement Programs

Program	Agency	Modified plan
Energy efficiency improving program for low-income groups	Ministry of Trade, Industry & Energy	
On the rooftop water supply pipe improvement program for low-income group	Ministry of Environment	Except for owner recipient of national basic livelihood security in the project target (In the case of the Energy efficiency improvements, Energy specialized items are available to separate implement which is extrinsic to support item for housing benefit)
Housing alternation project for rural community and disabled people	Ministry of Health & Welfare	
Local community job creation program - Housing repair for low-income group	Ministry of Security and Public Administration	
Support program for the slate demolish	Ministry of Environment	Implement the housing benefit(Ministry of Land, Infrastructure and Transport) after roof demolition by keeping this program and connecting with similar programs
Local community job creation program - Slate roof improvement	Ministry of Security and Public Administration	Except in Local community job creation program target

가구는 대상자에서 제외하고, 이들에 대한 지원은 주거현물급여로 일원화시키도록 한다. 물론 자가 수급자를 제외한 대상으로 한 기존 사업은 유지하는 방안이며, 이는 차상위가구 등 상대적으로 혜택을 받지 못하는 가구에 지원을 집중할 수 있다는 장점도 있다.

다만 에너지효율개선사업의 경우 주거현물급여에서 지원하지 않고 있는 부분, 즉 에너지특화 부분에 대해서는 자가 수급가구에 대해서도 지원할 수 있도록 하여야 한다.

환경부에서 실시하고 있는 슬레이트 철거지원 사업은 사업 연계를 통해 철거는 기존 사업에서 담당하고 이후 지붕을 개량하는 부분은 주거현물급여에서 실시하는 방식이다. 지역공동체 일자리사업 중 슬레이트 개량사업은 2014년부터 공식적으로 중단된 상태이며⁶⁾, 향후에도 사업에서 제외하는 것으로 제안하였다.

VI. 결 론

현재 각 부처에서는 개별적으로 취약계층을 대상으로 다양한 유형의 주거환경 개선사업들을 추진해왔다. 그러나 유사한 주거환경개선사업이 부처별로 시행됨에 따라, 복지사업의 중복 및 편중 현상의 발생, 비효율적인 예산 집행, 주거환경개선사업의 개선효과 저하 등의 문제점이 지속적으로 제기되어왔다.

이에 본 연구에서는 통합과 연계의 관점에서 각 부처의 주거환경개선사업의 특성에 대해 주요 보수항목의 중복여부, 사업별 수혜 대상자 대상을 중심으로 비교분석하고, 통합의 유사성, 통합효과, 통합의 용이성 관점에서 유

6) 안행부(2014). 2014년도 지역공동체일자리사업 종합지침

사사업 통합의 타당성을 검토하고자 하였다. 그 결과 국토부의 주거현물급여 사업을 중심으로 자가수급자 가구를 위한 주거환경개선사업을 통합운영하는 것이 타당한 것으로 판단되었다.

향후 사업의 통합운영방안이 적용된 제도 개편을 통해 기대할 수 있는 효과는 크게 다음의 세 가지로 볼 수 있다.

첫째, 주거환경개선 효과 및 거주자 만족도 제고이다. 주거환경개선사업 시행주체의 단일화를 통해, 전체적인 주택성능제고, 공사 완료 후 하자발생시 신속한 대응 가능 및 사후관리 기능 강화 효과를 기대할 수 있게 된다. 또한 거주자 의견을 반영한 보수항목 우선순위 선정으로 공사완료 후 거주자 만족도가 높아질 것으로 판단된다. 아울러 타 사업 수혜로 인한 주거급여 대상 제외에 따른 불이익발생을 차단할 수 있다. 실제로 주거급여 지원한도액이 타사업보다 많고 보수항목도 더 다양하게 설계되었다.

둘째, 사업수행의 효율성 제고이다. 사업별 주관부처의 입장에서 보면, 각 부처에서도 주거급여 대상자와 겹치지 않는 차상위가구나 임차가구 지원을 통해 그 동안의 중복에 대한 논란이 없어지면서, 당초 각 사업 본연의 목적에 집중할 수 있게 되었다. 또한 동시에 지자체 단일 부서에서 총괄하여 신청인 현황 확인, 각 사업 공사일정 조율, 서비스의 표준화 및 DB운영, 사후관리 등 총괄적인 사업관리가 가능하게 된다. 지자체의 급여 제공의 재량권 부여 및 중복수혜 방지도 수월하게 된다.

셋째, 예산절감효과이다. 다양한 보수항목을 지원하게 되는 자가가구 주거급여는 기존 유사사업의 개별 보수항목을 모두 포함하고 있고, 중복이 되던 자가가구 수급자의 물량도 수용하게 된다. 따라서 개별 사업의 경우에도 복지예산의 활용 측면에서 효율적인 집행이 가능해질 것으로 기대된다.

References

1. HRI (Housing Research Institute) (2014). *A Study on Housing Benefits Support Policy for Homeowners as a Basic Social Security*. Seong: Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
2. Kim, C. S., & Oh, Y. S. (2013). *State and Issues on the Identification/Managements of the Similar Duplicate Program of Public Sector*. The Board of Audit and Inspection of Korea, Seoul: Audit and Inspection of Korea Research Institute.
3. KIHASA (Korea Institute for Health and Social affairs) (2013). *Research on Management efficiency for the Housing Improvement Program*. Sejong: Ministry of Health & Welfare.
4. Lee, M. W., & Kim, Y. S. (2013). *Duplication and Unequal Distribution of Welfare Programs*. Seoul: NABO (National Assembly Budget Office).
5. Lee, S. J. (2013). *Evaluation on the Housing Welfare Programs*, Seoul: NABO (National Assembly Budget Office).
6. Ministry of Environment (2013). *Guideline on Improvement Programs of the Indoor Water Supply Pipes*. Sejong: Ministry of Environment.
7. Ministry of Health and Welfare (2012). *Improvements on the Welfare Programs of Government Department*. Sejong: Ministry of Health and Welfare.
8. MSPA (Ministry of Security and Public Administration) (2014). *2014 Local Community Job Creation Program Guideline*. Sejong: Ministry of Security and Public Administration.
9. The Board of Audit and Inspection of Korea (2013). *Report of Audit-Management Condition for Welfare Service delivery System*. Seoul: The Board of Audit and Inspection of Korea.
10. Won, J. H., Sohn, W. E., Park, T. G., & Lee, G. S. (2011). *A Study on the Improvement Efficiency of Welfare Programs (II): focused on Efficiency of the local government and NPO*. Sejong: Korea Institute of Public Finance.

Received: June, 28, 2015

Revised: August, 28, 2015

Accepted: September 16, 2015