

주거복지 지원 및 전달체계 구축방안

- 계층간 주거격차의 완화와 저소득층의 주거복지 향상을 통한 사회적 통합을 위한 노력 필요
 - 저소득층의 주거복지수준 향상 및 분배의 형평성 제고를 위해 보다 체계적인 정책 수립 및 집행에 대한 논의가 요구됨
 - 현행 주거복지 지원프로그램들의 평가를 토대로 주거복지 지원프로그램(‘누구에게’, ‘무엇을’)의 체계화방안 모색 필요
 - 프로그램별 수혜자까지의 전달 실태 파악 등을 토대로 실효성 있는 주거복지전달체계(‘어떻게’)의 구축 방안 모색 필요
- 주거복지 지원 및 전달체계 구축을 위한 기본방향
 - 주거복지 지원프로그램의 대상자 선정기준으로 가구의 경제적 여건을 반영하는 소득기준(소득 및 자산 포함)과 가구의 주거비부담능력기준이라는 일관성 있는 잣대 설정
 - 수혜자가 자신에게 적합한 프로그램을 선택할 수 있도록 프로그램을 다양화하고, 이러한 정보에 쉽게 접근할 수 있는 장치 마련
 - 전달체계상에서 주거복지관련 서비스의 중복 및 단절 현상이 발생하지 않도록 중앙부처간의 정책조정, 중앙정부와 지방정부간의 역할분담, 지방정부의 주거복지 관련기능 재조정 검토
 - 주거복지 향상을 위해 정부, 시장, 시민사회 등 다양한 주체들간의 협력 증대

1. 주거복지 지원프로그램의 효과성 및 형평성

- 현행 주거복지 지원프로그램으로는 공공임대주택의 공급, 주거급여 등 수요자지원 및 주택개량지원 등이 있음
- 주거복지 지원프로그램은 주거비부담의 완화, 주거수준의 향상 및 주거만족도 측면에서 긍정적 효과를 보이는 반면, 실적 및 형평성 등의 측면에서는 문제점을 보임
 - 공공임대주택 거주가구의 실제지불임대료는 시장임대료의 23% ~ 65% 수준임
 - 2003년 현재 10년 이상 장기 공공임대주택의 재고는 2.4%에 불과하여 공공임대주택을 통한 주택시장 조절과 저소득층의 주거안정을 달성하기에는 역부족
 - 주거비지원을 통하여 수혜가구의 월소득대비 임대료비율을 수급권자의 경우 14.7%p, 영세민전세금대출가구는 8.5%p, 근로자·서민전세자금 대출가구는 3.2%p 낮추는 효과 발생
 - 2003년 현재 전체 일반가구에서 주거비지원을 받는 가구는 약 6.4%에 불과
 - 국민주택기금으로부터 주택개량자금을 지원받은 가구수는 2001년 ~ 2003년 동안 연평균 약 1만 가구를 조금 넘는 정도로 수혜가구가 매우 적음
- 주거복지 지원프로그램의 대상자 선정기준으로 본 사전적 평가
 - 수급권자에게 제공되는 보건복지부 주거급여 등의 프로그램에서는 대상자 선정시 소득과 재산은 고려하나 주거상태는 반영하지 않음
 - 건설교통부의 지원프로그램은 대상자를 무주택세대주, 청약저축가입, 전세금크기, 소득, 주택불량정도 등에 따라 선정하며, 면적한도를 제시하여 프로그램을 차별화
 - 그러나 가구의 경제적 여건과 가구특성을 고려한 주거기준을 반영하지 않고 단순히 주택규모의 상한을 제시하는 기준은 프로그램의 효과성 및 형평성을 저해
- 주거복지 지원프로그램 실질수혜가구의 소득수준과 편익크기로 본 사후적 평가
 - 소득수준이 가장 높은 5년 공공임대주택 거주가구의 편익이 가장 높으며, 공공임대주택 입주가구 편익이 주거비 및 주택개량 지원프로그램의 수혜가구 편익보다 큼
 - 현행 주거복지 지원프로그램의 혜택을 받는 가구와 동일한 소득 및 주거 조건임에도 이러한 지원을 받지 못하는 가구에게는 편익의 형평성 문제 발생

2. 주거복지전달체계의 실태

- 주거복지관련 행정체계상의 문제
 - 주거복지와 관련된 정책결정기관(건설교통부, 보건복지부 등)과 정책집행기관(행정자치부)이 분리되어 정책부처가 정책집행과정을 통제하기 어렵고 환류(feedback)를 통한 정책조정이 어려움
- 수직적이고 상의하달식 구조
 - 기본정책과 사업계획을 수립하는 중앙정부와 지침에 따라 단순히 업무를 수행하는 지자체(시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 3중 구조)가 존재하는 전달체계로서 정책집행의 지연 및 형식화 야기 우려
 - 실태조사 결과, 지역실정에 적합한 주거복지정책이나 프로그램을 종합적으로 기획하고 집행하기보다는 상위기관으로부터 지침을 수동적으로 하달받는 방식으로 업무를 수행하고 있음
- 주거복지관련 전담인력 및 전문성 부족
 - 주거복지 지원프로그램을 담당하고 있는 공무원의 전체업무 중 주거복지관련 업무가 차지하는 비중은 24.9%로 나타나 주거복지전담인력이 부족한 실정
 - 주거복지프로그램 실무자 중 교육받은 경험이 없는 사람이 77.3%로 전문성을 향상시키기 위한 직무교육이 제대로 이루어지지 않음
- 정책대상자에 따라 서비스 중복 및 단절 현상 발생
 - 주거복지 지원프로그램별로 또 서비스제공기관별로 대상자 선정기준, 지원내용 및 전달과정이 각각 운영되고 있고, 이들을 연계하는 체계가 미비
- 수요자 위주의 주거복지서비스 체계 미비
 - 대부분의 주거복지 지원프로그램의 경우 대상자가 필요한 서비스를 받기 위해서는 관련기관을 일일이 방문해야 수혜를 받을 수 있음
 - 지역의 주거복지관련 정책의 수립 및 집행 과정에 주민이 참여할 수 있는 기회 및 역할이 극히 제한적

3. 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안

1) 주거복지 지원 프로그램의 체계화

- 주거복지지원 대상계층을 소득 하위 40% 이하인 저소득층에 한정하되 이를 세분화
 - 최빈계층인 국민기초생활보장제도하의 수급권자를 하나의 계층으로 구분
 - 수급권자에게는 통합급여의 방식으로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 및 자활급여 등 법에 의한 급여가 다양하게 주어지고 있음
 - 수급권자 이외의 정책대상계층은 최저주거비 부담과다계층과 최저주거비 부담가능계층으로 차별화
 - 최저주거비 부담과다계층이란 최저주거기준을 유지하기 위한 주거비부담이 가구 소득의 일정비율(20%~30%)을 초과하는 가구
 - 2000년 현재 최저주거기준 미달가구가 전체일반가구의 23.4%를 차지하고 있는 현실을 감안할 때 중단기적으로는 최저주거비 부담이 어려운 가구를 우선 지원
 - 장기적으로는 적정주거기준의 마련과 함께 일정소득수준 이하인 가구 중 적정주거비 부담 과다 여부를 정책지원 대상계층의 차별화 기준으로 설정
 - 여기에서 최저주거비 혹은 적정주거비는 가구 및 지역 특성을 반영한 가격으로 이에 대한 정보는 정부가 매년 제공
- 프로그램 체계화 원칙
 - 첫째, 중단기적으로는 최저주거비 부담이 과도하지 않도록, 장기적으로는 적정주거비 부담이 과도하지 않도록 지원
 - 둘째, 최저주거기준을 우선적으로 향유할 수 있도록, 장기적으로는 적정수준의 주거기준을 누릴 수 있도록 지원
 - 셋째, 가구의 선호에 따라 적절한 프로그램을 선택할 수 있도록 공공임대주택, 주거비지원 및 주택개량지원 등을 다양하게 제공

2) 중앙과 지방 정부의 역할분담

○ 중앙정부

- 주거복지정책의 기본방향을 제시하고, 근간이 되는 정책 개발
- 정책 개발과 집행에 필요한 주요 가치 및 강조점 등에 관한 지침을 마련하고, 일정 소득수준, 최저주거비, 적정주거비 등 정책대상자 선정을 위한 기준 제공
- 필요한 재정지원 및 법적 근거를 마련하고, 지방정부의 주거복지정책개발 활성화를 위한 유인책 모색
- 지방정부에서 수행되는 프로그램의 성과에 대한 모니터링 역할 강화
- 주거복지정책의 실효성을 높이기 위해 관련부처간의 효율적인 정책조정

○ 지방정부

- 광역지자체는 중앙부처의 지침 전달 역할에 그치지 않고 지역에 적합한 프로그램과 재원을 개발하며, 기초지자체의 프로그램 집행성과에 대한 평가 역할 강화
- 기초지자체는 현재와 같이 행정체계의 상부에서 전달되는 주거복지 정책 및 프로그램관련 지침을 집행체계에 연결하되, 다양한 지역자원을 동원하여 서비스전달주체를 형성하고 이를 수혜자에게 연결하는 역할을 보다 적극적으로 수행
- 장기적으로 기초지자체는 지역의 주거복지욕구 파악을 토대로 중앙정부 및 상급기관에 재정지원을 요청하고, 지역내 가용자원을 동원하고 조직화하며, 주민욕구에 적합한 프로그램을 개발하고 평가하면서 자율적으로 지역복지정책을 집행

3) 지방정부의 주거복지관련 기능 재조정

○ 실효성 있는 주거복지전달체계를 구축하기 위해서 기초자치단체의 각 부서별 기능을 재조정하고 그에 부합하는 조직과 인력을 갖추는 작업 추진

- 대안 1(기능통합방안) : 각 부서별로 흩어져 있는 유사한 저소득층 주거복지 업무를 하나의 단일화된 조직에서 수행하도록 하는 방안
- 대안 2(주거서비스 조정방안) : 각각의 부서단위가 담당하던 주거복지 프로그램들을 독립적으로 수행하되, 대상자 및 사업 발굴, 주거복지서비스 연계, 수혜실적정보 등을 공유함으로써 행정체계내 주거복지프로그램 시행에 생산성 도모

- 대안 3(주거서비스 네트워크 방안) : 각 조직간 업무의 독립성과 개별성을 충분히 인정하되 수혜자의 접근창구를 one-stop 시스템으로 일원화

- 3가지 대안을 종합하면 지역내 주거복지욕구의 증대와 다양화, 시민사회의 영향과 양적 성장, 그리고 전반적 행정의 추세를 감안할 때 장기적으로는 네트워크적 접근을 지향하되, 단기적으로는 행정체계내 부서간 업무조정단계의 설치를 우선 고려

4) 민간자원의 활성화

- 현재 지역사회에서 집행하고 있는 주거복지 지원프로그램들은 정부주도의 예산사업들이며 시민사회의 자발적 참여정도는 매우 미미
 - 경기도 의정부시의 경우 자원봉사센터에 등록된 전체 84개 봉사단체 중 주거와 관련된 단체는 단 1개에 불과
 - 이러한 상황은 정부-시장-시민사회의 협력 거버넌스 체계를 통한 지역주거복지공동체 형성 인프라가 매우 취약함을 의미
- 지역단위에서 주거복지서비스를 실질적으로 생산하는 시민봉사단체에 대한 지원과 인센티브를 강화하여 지역주거복지공동체 형성을 위한 기반 조성 필요
 - 정부의 보편적 서비스, 시장의 선택적 서비스 및 시민사회의 부분적 서비스를 유기적으로 연결하여 지역주거복지의 총량 확대를 도모
 - 특히 민간자원의 참여는 정책의 기획과 결정 차원부터 시작되고, 정책집행을 감시하면서 차후의 정책발전에 기여하는 형태가 바람직
 - 이를 위해서 시민단체 등에 권한의 일부를 할애하고, 주거복지시민포럼 등 상설적인 점검기구를 설치하는 방안 검토
- 민간자원의 활성화를 통한 지역주거복지공동체 형성을 위해 검토 가능한 사례
 - 주거관련 산·학·관의 노력이 융합된 지역주거복지혁신체계의 구축
 - 지방교환교역시스템(Local Exchange Trade System)을 활용한 주거복지공동체 형성

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