

2021
9. 13

KRIHS POLICY BRIEF
No. 833

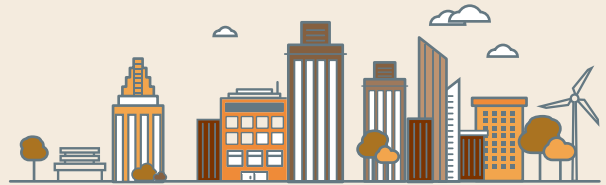
발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

주거취약계층을 위한 정책연계 강화방안



주요내용

- ① 우리나라 주거취약가구(2019년 주거실태조사 기준)로 최저주거기준 미달이거나 주거비 부담이 과다, 혹은 비주택에 거주, 실제 정책수혜가구는 주거 취약가구 중 21%에 불과
- ② 주거취약계층을 위한 주거지원정책은 국토교통부뿐 아니라 보건복지부, 산업통상자원부, 농림축산식품부, 환경부, 기획재정부, 행정안전부, 여성가족부 등과 밀접히 관련되어 있으나
 - ‘부처 간 칸막이’ 현상으로 비효율 발생, 종합적 서비스 제공 미흡 등의 문제에 노출
 - 기관별로 대상기준이 다르고 상호 정보공유가 원활하지 않아 주거지원정책의 사각지대 발생
- ③ 정책연계 장애요인 설문조사 결과
 - 데이터와 정보 활용은 주거지원 업무를 위한 가장 기본적인 요건이지만, 실제로 데이터 및 정보 접근의 어려움과 활용의 편리성 측면에서 많은 문제 발생
 - ‘연계할 수 있는 관련 부처와 담당자 불분명’, ‘부가적인 업무 증가’, ‘예산배정의 어려움’, ‘성과 귀속과 인센티브가 불분명함’, ‘정보시스템 접근성 문제’의 순으로 연계 시 어려움이 나타남

정책방안

주거지원정책을 유관 부처와 관련 기관이 연계·협력하여 수행하기 위해서는 관련 법제도 정비, 재정지원 확충 및 개선, 그리고 행정체계 및 거버넌스 개선, 데이터 정보시스템 개선이 필요함

- ① (상호 이해도 제고) 관련 기관과 관련 사업의 상호 이해도 제고를 위해 업무 단순화 및 매뉴얼 작성, 공동 교육·홍보, 사례관리의 공동 도입 및 활용방안 마련
- ② (공동 사업 수행) 공동 목표를 달성할 수 있는 사업 기획 및 발굴, 사업 수행을 위한 효율적인 전달체계와 모니터링시스템 구축, 연계성과 귀속방안 마련
- ③ (데이터 정보시스템 개선) 효과적인 전달체계 마련을 위해 여러 기관에서 사용하고 있는 데이터 관련 정보서식 표준화, 공공-민간/민간-민간 정보시스템 연계, 주거복지 사례를 중심으로 정보시스템 연계 강화, 정보 관리방안 마련

강미나 선임연구위원
차미숙 선임연구위원
김은란 연구위원
이재춘 부연구위원

1

주거취약계층을 위한 주거지원정책 연계의 필요성

(주거취약계층을 위한 주거지원정책의 필요성) 여러 부처와 기관이 관련되어 있으나, 정책과 사업이 분절적으로 수행되고 있음

- 기관별로 대상기준이 다르고 상호 정보공유가 원활하지 않아 사각지대가 발생하는 등의 문제가 있으므로 관련 부처 및 기관 간 연계·협력을 강화하여 정책의 효과성을 높이고 주거복지 수준을 제고할 필요가 있음

(주거취약계층의 정의) 최저주거기준 미달이거나 주거비 부담이 과다한 가구, 혹은 비주택에 거주하는 가구로 조작적으로 정의

※ 주거비 부담 과다가구는 소득 중 임대료 비율인 RIR(Rent to Income Ratio)이 30% 이상인 가구로 정의

- 우리나라 주거취약가구는 290만 가구(2019 주거실태조사 결과)로 전국 2천만 가구 중 14.7%에 해당
- 주거취약가구 중 자가로 거주하는 가구가 7.4%에 불과(일반가구는 58%), 보증금 있는 월세의 비율은 40.9%로 높아서 주거안정성이 매우 취약
- 주거취약가구 대부분이 '주거지원정책'을 알고 있지만, 실제로 정책 지원을 받고 있는 가구는 주거취약가구의 21%에 불과

표 1 주거취약계층 가구 규모, 점유형태 및 정책·수혜 인지도

가구 규모	최저주거기준 미달 (A)	주거비 부담 과다 (B)	(A ∪ B)	비주택 가구 (C)	(A ∪ B ∪ C)
주거취약계층	106만 가구	200만 가구	285만 4천 가구	45만 6천 가구	292만 5천 가구
점유형태	자가(%)	전세(%)	보증금 있는 월세(%)	보증금 없는 월세(%)	무상(%)
주거취약계층	7.4	32.7	40.9	15.7	3.2
일반가구	58.0	15.1	19.7	3.3	3.9
정책수혜	주거지원정책을 알고 있다(%)		주거지원정책의 수혜를 받고 있다(%)		
주거취약계층	88.5		21.0		
일반가구	85.0		18.3		

주1: 주거비 부담 과다가구는 RIR(Rent-to-Income Ratio, 소득 대비 임대료 비율) 30% 이상인 가구.

주2: 비주택거주자구는 오피스텔을 제외한 주택 이외의 거처에 거주하는 가구(고시원, 판잣집·비닐하우스·컨테이너·옴막, 기타).

출처: 강미나 외 2020, 19; 22-23의 표 내용을 바탕으로 저자 재정리 (원자료 국토교통부 2020, 19~23의 표 <2-2>, <2-5>, <2-7> 활용).

(문제점) 주거취약계층 대상 정책업무와 사업은 국토교통부, 보건복지부, 산업통상자원부, 농림축산식품부, 환경부, 기획재정부, 행정안전부, 여성가족부 등 여러 부처가 관련되어 있으며, 정부 부처 및 정책 간, 그리고 관련 기관 간 연계·협력의 요구가 오랜 기간 지속되어 왔으나 실제 연계·협력이 원활하게 이뤄지고 있지 못함

- '부처 간 칸막이 현상으로 인한 비효율', '종합적 서비스 제공 미흡', '정책의 투명성·적시성·일관성 제고'를 위하여 관련 기관 간 연계·협력이 강조·요구되고 있음(행정안전부 2019, 1)

협업은 수요자 관점에서 공동의 목표를 추구, 낮은 비용으로 더 빠르고 좋은 공공서비스를 제공하는 시너지 효과 창출

기관 간 협업은 밀접하게 연계하는 수준에 따라 정보 공유, 공동의사결정, 공동행동, 공동조직 구성의 단계로 구분할 수 있으며 기관의 성격, 협업사업의 목표와 성격 등에 따라 다양한 협업 수준이 활용됨

표 2 협업 수준에 따른 내용

협업 없음	협업 없이 단순한 알림, 통보와 같은 문서 행위를 통해 상호 작용
정보 공유	구체적인 협업의 내용과 형식 없이 업무처리 또는 법령상의 규정에 따라 정보 공유
공동의사결정	회의, 공청회 등을 통해 공동의사결정이 추진·진행
공동행동	공동의사결정이 실질적인 행동으로 이행되면서 실행·집행
공동조직 구성	공동으로 조직·기구를 구성하여 협업을 유기적으로 실행

출처: 행정안전부, 서울대학교 산학협력단 2019, 22의 내용 저자 재구성.

관련 기관 간 협업은 비용(예산·시간 등) 측면에서 효율성 제고, 중복지원 문제와 정책 사각지대 해소, 국민의 체감도 향상 등의 정책적 효과 기대

- 주거지원정책은 동일한 대상에 대하여 관련 부처 및 기관이 상호 연관되어 있으므로 연계를 강화하여 사업을 수행하면 시너지 효과가 배가되어 효율성과 효과성, 정책의 체감도 제고가 이루어질 것으로 기대
- 주거지원을 위한 사업의 성격과 기관의 성격에 따라 다양한 협업 수준이 활용될 필요가 있음

표 3 주거취약계층 대상 주거지원정책별 연계·협력 관련 부처 및 기관

주거지원정책 분류	사업명	주관부처	관련 부처 및 기관	관련 사업	관련 사업의 관련 부처
공공임대주택	영구, 국민, 매입/전세임대 등	국토교통부	• LH	• 커뮤니티케어	• 보건복지부 • 행정안전부
주거급여	임대료 지원	국토교통부	• 보건복지부 • 사회보장위원회	• 사회보장생계급여	• 보건복지부 • 사회보장위원회
주택개량	주거급여 중 개보수 지원, 에너지 바우처	국토교통부	• 산업통상자원부 • 농림축산식품부 • 환경부	• 에너지바우처 에너지효율화사업	• 산업통상자원부 • 농림축산식품부
주거복지서비스	상담, 안심확인, 사례관리 등	국토교통부	• LH • 보건복지부	• 주거지원통합서비스 사례관리	• 보건복지부 • 건강보험관리공단
금융지원	전세자금, 매입자금 대출	국토교통부	• 기획재정부	-	-

출처: 강미나 외 2020, 30.

2

주거지원정책 관련 부처·기관 간 정책연계 현황

주거취약계층 관련 업무담당자를 대상으로 연계·협력 현황을 조사*한 결과, 중앙부처 업무담당자는 관계부처 및 관련 공사와 주로 협력하여 업무를 수행하고 있고, 지방자치단체 업무종사자 간에는 광역에서 기초로, 그리고 민간으로 주거지원정책이 전달되고 연계업무를 수행하고 있음

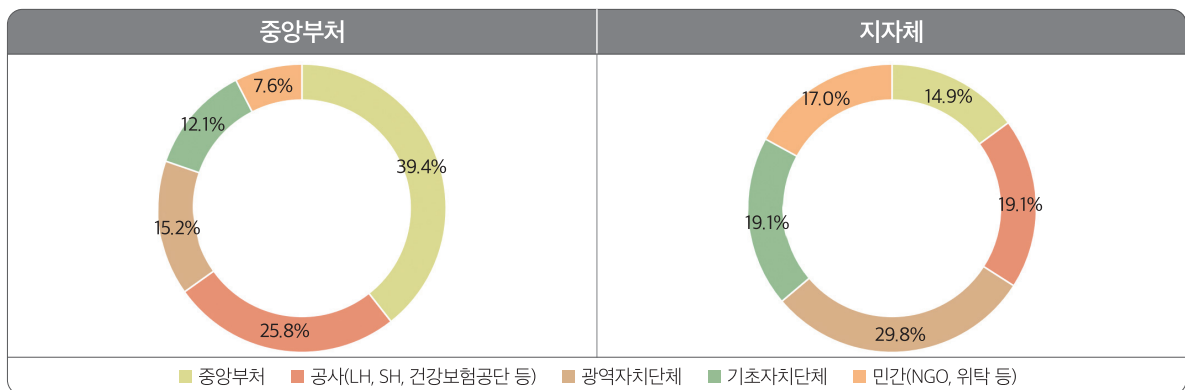
* 연구진행을 위해 주거취약계층 대상 관련 업무담당자(중앙부처 및 공사 33인, 지방자치단체 29인)에게 이메일 조사(2020.6.23.~7.15.) 수행

(협업대상) 주거취약계층을 위한 주거지원정책 수행을 위해서 중앙부처 및 공사 담당자는 중앙부처(39.4%), 공사(25.8%)와 주로 협업을 추진

• 지방자치단체는 광역자치단체(29.8%), 기초자치단체(19.1%), 공사(19.1%), 민간(17.0%) 순으로 협업을 추진

그림 1 중앙부처와 지자체의 협업기관

(단위: %)



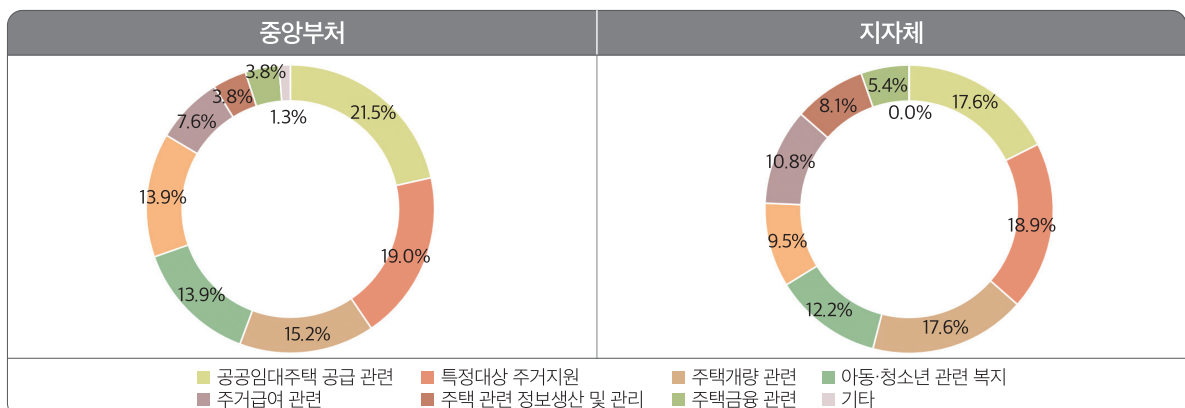
출처: 강미나 외 2020, 47.

(협업사업) 중앙부처 및 공사의 업무담당자가 협업을 추진하는 사업은 공공임대주택 공급 관련(21.5%), 특정대상 주거지원(19.0%), 주택개량 관련(15.2%) 순으로 협업

• 지방자치단체는 보다 지역 특화된 사업으로 특정대상 주거지원(18.9%), 공공임대주택 공급 관련(17.6%), 주택개량 관련(17.6%) 순으로 협업을 추진

그림 2 중앙부처와 지자체의 협업사업

(단위: %)



출처: 강미나 외 2020, 48.

[연계·협력 강화 필요 정책] 중앙 및 공사는 주택개량과 아동·청소년 주거지원정책, 지자체는 주택정보 관련 정책

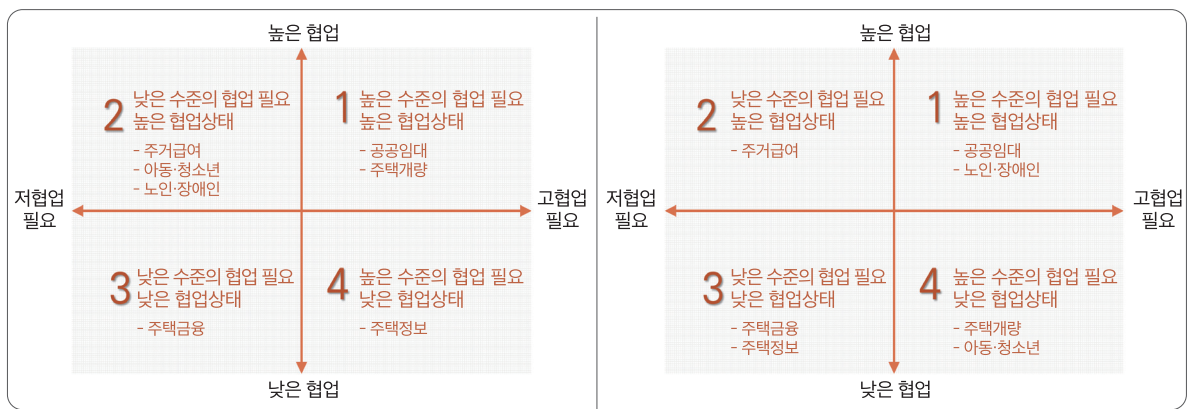
(중앙부처와 공사 업무담당자의 연계 현황에 대한 평가)* 상대적으로 연계·협력의 필요성이 높으며 실제로도 협력이 잘 되는 정책(1사분면)은 주로 공공임대와 노인·장애인 대상 정책, 필요성은 높는데 협력이 강화되어야 할 정책(4사분면)은 주택개량과 아동·청소년 관련 주거지원정책으로 드러남

* 사분면으로 구분하는 기준은 7점 척도로 질문한 응답의 전체 평균. 즉, 연계·협력의 필요성(X축)은 평균값인 5.9점, 연계·협력의 정도를 나타내는 축(Y축)은 평균값인 4.4점을 기준으로 함

(지자체 업무담당자의 연계 현황에 대한 평가) 필요성에 비해 상대적으로 협력이 잘되고 있는 정책업무 영역이 많으며, 연계·협력의 필요성과 실제 협력도가 높은 정책(1사분면)은 주로 공공임대와 주택개량 관련 정책, 필요성에 비해 협력 강화가 필요한 정책(4사분면)은 정보와 관련된 정책으로 응답

- 기관 간 업무담당자가 연계·협력을 개선해야 한다고 보는 업무에 차이가 있음
 - 주택개량사업은 중앙부처에서는 필요성에 비해 연계가 충분하지 않다고 평가하고 있으나 지자체에서는 연계·협력이 잘되고 있다고 평가

그림 3 중앙부처 및 공사, 지자체 협업의 필요성과 협업 정도

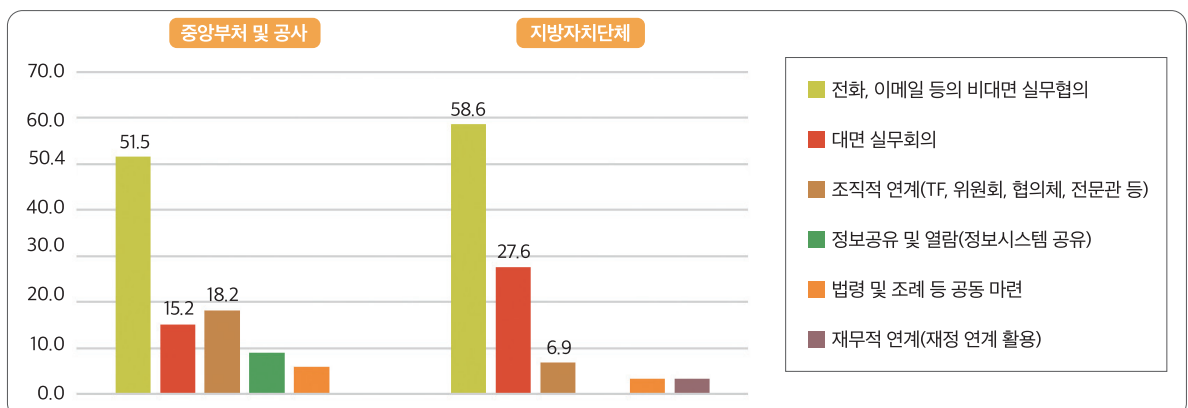


출처: 강미나 외 2020, 49-50.

(현재 연계·협력 방법) 주로 전화나 이메일 등의 비대면 실무협의 방법을 사용하고 있으며, 다음으로는 중앙부처와 공사에서는 조직적 연계, 지자체는 대면 실무협의를 활용하고 있음

그림 4 현재 연계·협력의 방법(1순위)

(단위: %)



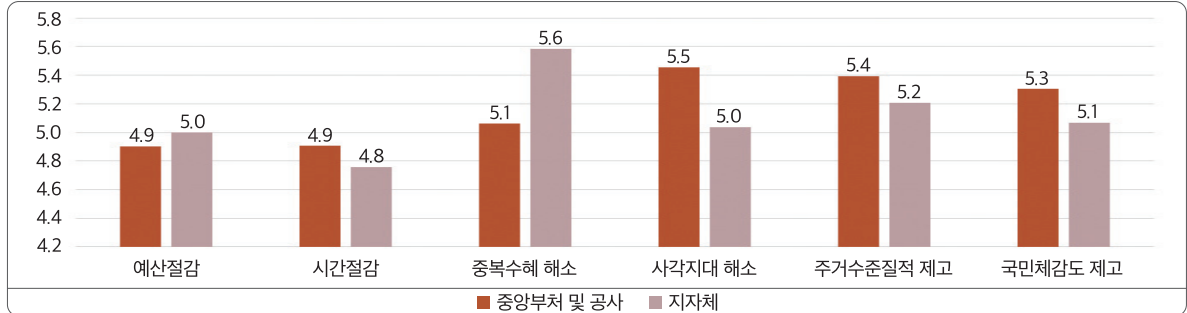
출처: 강미나 외 2020, 51.

(연계·협력 성과) '중복수혜 해소', '사각지대 해소', '주거수준 질적 제고', '국민체감도 제고', '예산절감', '시간절감' 순으로 응답

- 중앙부처 및 공사는 '사각지대 해소'와 '주거수준 질적 제고', 지자체는 '중복수혜 해소'를 가장 높은 성과로 평가

그림 5 연계·협력 성과

(단위: 7점 척도)



출처: 강미나 외 2020, 217.

3

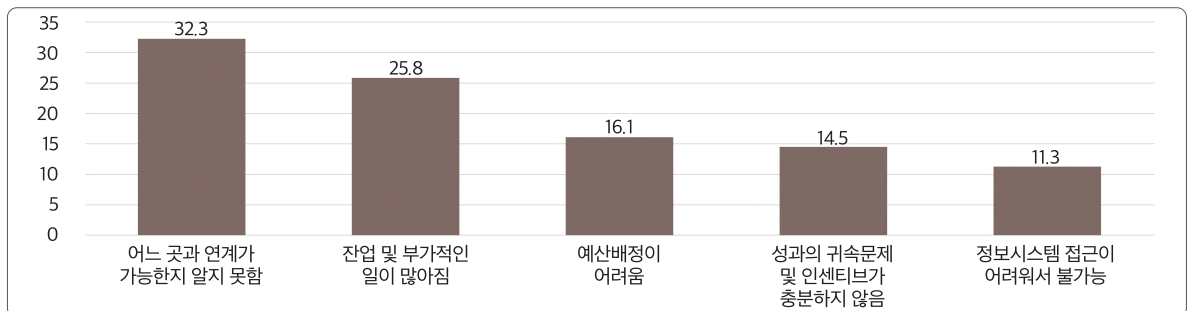
정책 연계 시 장애요인 및 필요사항

(연계·협력 시 어려움) 연계할 수 있는 관련 부처와 담당자가 불분명, 부가적인 업무 증가, 예산배정의 어려움, 성과 귀속과 인센티브가 불분명함, 정보시스템 접근성 문제의 순으로 어렵다고 응답

- 중앙부처 및 공사는 '예산배정의 어려움', '잔업 및 부가적인 일이 많아짐'이 높은 순위를 차지한 반면, 지자체는 '어느 곳과 연계가 가능한지 알지 못함'을 가장 큰 어려움으로 여기고 있음

그림 6 주거지원정책 연계·협업의 장애요인

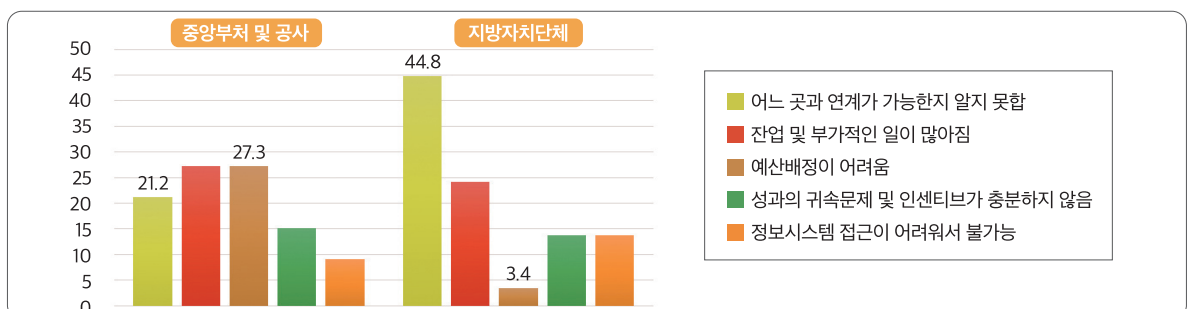
(단위: %)



출처: 강미나 외 2020, 53.

그림 7 기관별 연계·협력 시 어려운 점 (1순위)

(단위: %)



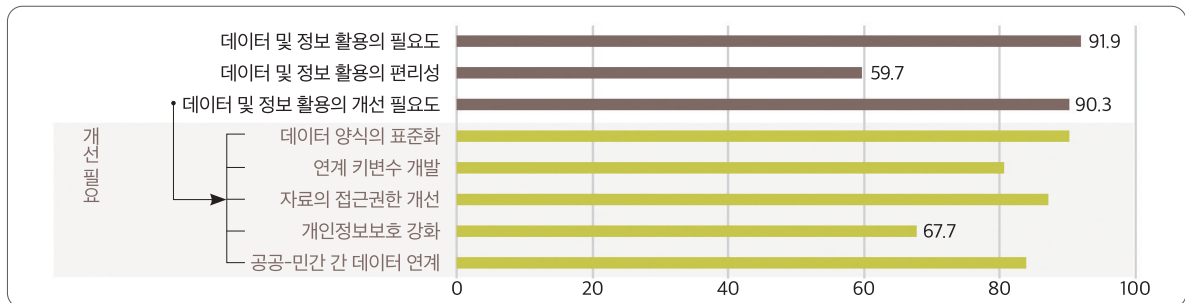
출처: 강미나 외 2020, 52.

(연계·협력을 위한 정보시스템의 개선) 데이터와 정보 활용은 주거지원 업무를 위한 가장 기본적인 요건이나, 실제로 데이터 및 정보 접근의 어려움과 활용의 편리성 측면에서 많은 문제가 드러남

- 정보시스템은 개별 기관이 구축하거나 사용하고 있는 데이터를 상호 연계하여 활용할 수 있도록 ‘양식을 표준화’, ‘자료의 접근권한 개선’, ‘공공과 민간 간 데이터 연계’, ‘연계 키변수 개발’, ‘개인정보보호 강화’ 순으로 개선이 필요하다고 밝힘

그림 8 연계·협력을 위한 정보현황과 개선 필요사항

(단위: %)



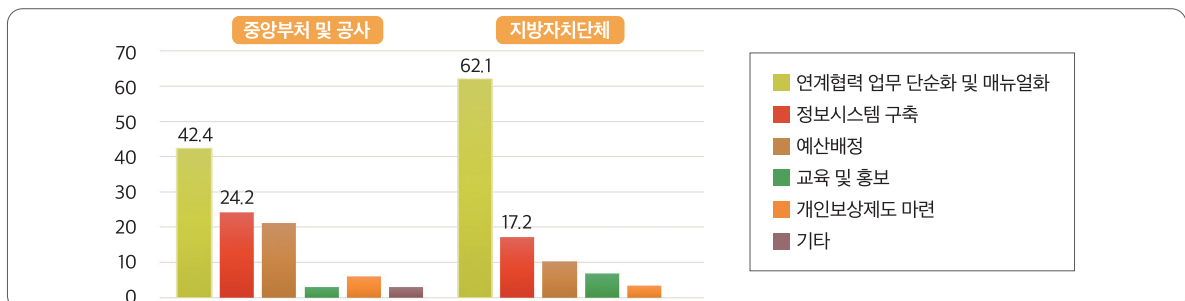
출처: 강미나 외 2020, 224.

(연계·협력을 위한 필요사항) 주거지원정책 업무담당자들은 연계·협력을 위하여 ‘업무의 단순화와 매뉴얼화’를 가장 필요하다고 인식, 다음으로 ‘정보시스템 구축’, ‘예산배정’이 높았음

- 연계·협력을 위해 필요한 사항은 중앙부처와 지자체 공통적으로 인지하는 것이 많으나 ‘교육 및 홍보’의 필요성은 지자체에서 더 높게 인지하고 있음

그림 9 연계·협력 시 필요한 것 (1순위)

(단위: %)



출처: 강미나 외 2020, 224의 그림 재구성.

4

정책연계 개선방안

연계·협력 강화를 위한 법령 정비 및 제도 관련 인프라 구축

- (법령 정비) 기관마다 유사한 개념과 상이한 정의와 명칭을 사용하고 있고, 독자적인 법과 제도를 운영하고 있는데, 타 법령과의 관계에서 합리적이지 못한 부분이 있으므로 관련 법과 제도를 검토하여 이를 정비
- (예산확보 개선) 예산부족으로 연계·협력 사업이 진행되지 못하는 경우가 있으므로 이를 위한 예산확보는 기존의 재원뿐 아니라 독자적인 재원 마련, 혹은 유사 사업의 공동재원 활용도 적극 검토
- (전달체계 개선) 많은 사업은 중앙부처-지방자치단체-기초자치단체로 전달되며 현장에서는 기초자치단체의 역할이 대상가구에게 가장 밀접함. 여러 부처의 유사사업으로 인한 중복 업무 해소와 낮은 이해도로 인한 비용 발생을 해소하고 수혜자가 정책효과를 체감할 수 있도록 이원화된 전달체계를 개선하여 효율성 제고 필요

관련 기관의 상호 이해도 제고

- 업무를 단순화하고 여러 관련 기관이 이해하기 쉽게 매뉴얼로 제작하며 이때 관련 기관이 공동으로 참여하여 상호 업무를 사전에 이해하고 조정할 수 있도록 함
- 관련 기관 간 공동 교육 및 홍보를 통하여 관련 근거 법령, 업무에 대한 이해를 높이고 공동 기획을 통하여 부처 간 업무의 이해를 높임

공동 목표 달성을 위한 사업 기획 및 수행

- 공동 목표를 위해서 프로그램과 사업을 함께 개발하고 함께 모니터링하여 효율성 제고 및 효과성 극대화
- 공동 참여를 위한 인센티브제도, 성과 부여방안을 마련하여 협업업무에 대한 적극적인 참여 독려

데이터 정보시스템 개선

- 현재 관련 혹은 유사 사업을 수행하고 있는 기관들이 개별적으로 자료를 축적하고 있고, 상호 제공되거나 연계·활용되고 있지 못해 사각지대나 중복수해 발생의 원인이 됨
- 유사 사업을 수행하고 있는 기관들이 정책 필요서비스를 파악하고 정책의 사각지대가 발생하지 않도록 접수단계에서부터 표준화된 양식을 사용하도록 하고, 공공-공공/공공-민간의 자료가 상호 연계되어 활용될 수 있도록 시스템을 마련할 필요
 - 이를 위해서는 키변수 마련, 개인정보보호 및 정보관리 방안 마련이 필요함

표 4 연계·협력 강화를 위한 정책 개선방안

추진과제	정책 분야	
	구분	내용
연계·협력 강화방안	• 법령 정비 및 협력강화를 위한 인프라 구축	• 법령 정비 • 예산 확보 및 전달체계 개선 • 다양한 협력방안 개발 및 제도화 • 인센티브 및 연계성과 귀속 방안 마련
	• 상호 이해도 제고	• 업무단순화 및 매뉴얼 작성 배포 • 공동 교육과 공동 홍보를 통한 주거복지 관련 상호 이해도 제고 (교육참여 시 인센티브 부여로 참여 촉진)
	• 공동 기획	• 공동 목표를 달성할 수 있는 공동 사업기획 및 공동 프로그램 발굴
	• 모니터링	• 공동 사업 수행 시 전달체계 구축 및 공동 모니터링시스템 구축 • 인센티브 및 적절한 연계성과 부여
데이터 정보시스템 개선	• 서식 표준화 • 공공-공공, 공공-민간 정보시스템 연계 강화 • 주거복지 사례를 중심으로 정보시스템 연계 강화 • 정보관리방안 마련	

출처: 강미나 외 2020, 132의 표 재구성.

참고문헌

국토교통부. 2020. 2019년도 주거실태조사. 세종: 국토교통부.
 행정안전부, 서울대 산학협력단. 2019. 주요 분야 협업 프로세스 및 네트워크 진단 연구용역. 세종: 행정안전부.
 행정안전부. 2019. 협업행정 매뉴얼(교육용). 세종: 행정안전부.

※ 이 브리프는 “강미나·차미숙·김은란·이재춘·김정화·임세희·함영진. 2020. 주거취약계층을 위한 정책연계 강화방안 연구. 세종: 국토연구원”의 내용을 요약 정리한 것임.

• **강미나** 국토연구원 주택·토지연구본부 선임연구위원
(mnkang@krihs.re.kr, 044-960-0349)
 • **김은란** 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구위원
(erkim@krihs.re.kr, 044-960-0668)

• **차미숙** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원
(mscha@krihs.re.kr, 044-960-0190)
 • **이재춘** 국토연구원 주택·토지연구본부 부연구위원
(jcleee@krihs.re.kr, 044-960-0330)

