KRIHS POLICY BRIEF
국토정책 Brief
제 412 호 2012. 12. 17

외국의 주거지원서비스 프로그램 및 공급체계
- 영국, 미국, 독일의 사례 검토 및 시사점 -

김혜승(국토연구원 연구위원)

- 주거지원서비스는 “취약계층을 포함하여 주거문제를 지닌 지역주민이 적절한 주택을 확보, 유지함으로써 주거를 기반으로 지역사회에서 독립적으로 생활하는 데 필요한 연성서비스(휴먼서비스)”로 정의할 수 있음
- 공공임대주택 공급, 주거비보조, 주택개량지원 등 현행 우리나라의 주거지원프로그램들은 주로 물리적인 주택을 제공하는 경성적(hard) 측면에 중점을 두고 있음
- 거처로서의 주택뿐 아니라 안전과 독립을 보장하는 보다 넓은 개념으로서의 주택의 복지적 역할 강화를 위해서는 주거의 탐색 · 정착 · 유지 지원, 독립생활 지원, 고용 · 건강 · 복지 등 다양한 부문과의 연계서비스 등 연성(soft) 서비스 필요

| 정 | 책 | 적 | 시 | 사 | 점 |

1. 주거지원서비스는 취약계층이 보다 자립적으로 생활할 수 있게 하고, 나아가 그들의 삶의 질 또한 향상시키며, 정부의 예산절감 효과도 기대할 수 있으므로 서비스 공급을 적극적으로 확대 · 도입할 필요가 있음
2. 주거문제를 지닌 모든 지역주민이 주거지원서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 하기 위해서 거주지역 내에서 상담을 하거나 정보를 구할 수 있는 창구를 마련할 필요 있음
3. 이러한 역할은 공공부문에서는 기초지방자치단체, 민간부문에서는 주로 지역기반 민간 비영리조직이 담당하면서 상호 보완하는 역할을 담당하도록 해야 함
4. 민간 비영리조직의 주택관련 상담 및 정보제공 등을 포함하는 주거지원서비스 제공 활동에 대해 중앙정부가 재정에서 일정 부분 지원할 필요가 있음

※ 이 자료는 김혜승 외. 서민 주거복지 향상을 위한 주거지원서비스 체계 구축방안 연구. 국토연구원(2012년 말 발간예정)의 일부 내용을 토대로 작성

1. 주거지원서비스의 출현 배경

- 임대사업자, 주택관리자, 기타 주택 관련 기관 등이 전통적인 주택분야를 넘어 입주가구의 독립적인 생활을 지원하는 활동을 수행하게 되었고, 이런 경험과 성과가 축적되면서 주거지원서비스로 공식화 · 체계화됨

- 장애인 혹은 고령자 등의 탈시설화에 따른 지역사회 돌봄(community care)의 중요성이 대두되었고, 이를 위해서는 먼저 적절한 주거생활이 보장되어야 했으며, 그 일환으로 주거지원서비스가 주목을 받게 됨

2. 주거지원서비스의 대상 및 서비스 내용

영국

- 주거문제를 지닌 자는 누구나 해당 거주지역을 중심으로 주거지원서비스에 접근할 수 있는 것으로 판단됨

- 중앙정부 프로그램인 Supporting People 프로그램은 노인, 장애인, 홈리스, 취약 청소년 및 성인 등 취약계층을 대상으로 하되, 주로 기존의 공식적인 사회서비스에서 소외되었던 자들에게까지 공식적인 지원서비스를 받을 수 있도록 하는 데 중점을 두고 있음
  - 제공되는 서비스는 개인이 적절한 주택을 마련하고, 그 주택에 거주하기 위해 요구되는 기술을 익히고, 자립적인 생활을 위해 자신감을 갖는 데 필요한 서비스임
    ※ 버밍험시의 예: 쇼핑이나 심부름 지원, 세금 및 공과금 납부 지원, 자립생활을 위한 교육 및 훈련, 취업에 필요한 자문 및 정보 제공, 적절한 주거공간 마련 지원, 커뮤니티 알람 제공, 필요한 사회서비스 연계 및 경미한 주택개보수 지원 등을 포함
  - Supporting People 프로그램은 이러한 서비스를 제공하여 취약계층이 현재 처한 상황보다 더 어려운 상황에 빠지는 것을 미연에 방지하고 지역사회에서 지속적으로 거주하도록 하는 데 주된 목적이 있음

- 전국적인 지부를 가지고 있는 비영리조직인 Shelter에서는 주거와 관련된 거의 모든 문제를 무료로 상담해주는 서비스를 제공하고 있음
  - 상담을 의뢰하는 자에게 비록 직접 거처를 제공하지는 못하지만, 주거와 관련한 실질적 문제를 해결하는 데 도움을 주고 까다로운 법적 문제를 설명

- 집주인과 임대사업자 등 강자(强者)와의 사이에서 중재 역할을 하고, 노숙자가 되는 것을 예방하기 위해 내담자의 요청에 응하기도 하며, 필요한 도움을 요청하기 위해 공공기관 및 단체와 내담자를 연결

미국

- 공공임대주택이나 주택바우처를 받는 자들과 나아가 정부지원을 받을 자격은 안 되지만 주거안정에 위협을 느끼는 중산층 이하의 계층에게 주거지원서비스가 제공되고 있음
  - 특히 노인, 장애인, 노숙자 등의 취약계층에게도 그들에게 적합한 주거지원서비스가 제도적으로 보장됨

- 공공임대주택이나 주택바우처 등 정부의 지원을 받는 자들은 공공주택공사(PHA)에서 주거지원서비스를 제공받음
  - 뉴욕 공공주택공사의 경우 공공임대주택 거주자 및 주택바우처 가구들은 가족관련 서비스[가정폭력, 정신적 위기 상황 등의 문제 해결 지원, 가구(furniture) 지원, 이웃과의 갈등 해소 지원 등], 경제적 자립증대 지원(직장 소개, 직업교육 프로그램 연계, 재정관리 관련 서비스 제공 등), 건강증진 지원과 관련된 서비스를 받고 있음

- 연방정부의 지원 대상에 해당하지 않고, 중산층 이상의 계층에 비해 주거안정을 잃을 수 있는 위험요소를 가진 가구들은 민간 비영리단체가 제공하는 주거지원서비스를 받을 수 있음
  - 콜럼버스시에 있는 비영리단체인 Homeport는 임차인을 위한 주거지원서비스, 자가주택 보유를 돕는 서비스, 자가주택 거주가구를 돕는 서비스, 주거유지 및 자립생활을 지원하는 서비스(장보기 지원, 사회서비스 연계 등) 등의 주거지원서비스를 제공

- 이 외에도 미국은 1996년 복지개혁 이후 공적 주거지원을 받는 저소득층에게 구직지원 혹은 교육프로그램 제공과 같은 사회복지서비스를 함께 제공하여 근로를 장려하고 소득을 증대시켜 궁극적으로는 공공지원에 대한 의존성을 낮추고 민간주택에 거주하도록 유도하는 FSS, Job-Plus, HOPE VI 등의 다양한 프로그램을 수행하고 있음
  - 의료지원, 여가활동을 위한 서비스, 저소득자녀를 위한 교육 프로그램, 가족 및 이웃간의 갈등 관리 등 현재 거주 지역에서의 주거안정을 위한 다양한 서비스를 제공
  - 저소득가구가 지불가능주택을 손쉽게 찾고 재정적으로 유지할 수 있도록 돕는 다양한 주거지원서비스들이 함께 제공됨

독일

- 노숙 등 주거관련 위급상황에 처한 자, 사회부조 수급자 등의 취약계층뿐 아니라 중산층까지도 주거지원서비스를 제공받고 있음
- 노숙 등 주거위기에 처한 자들을 위해서는 주거상실 상황을 예방하기 위한 개입 조치(현주거지의 계약 해지, 채무 등을 이유로 쫓겨날 가능성이 있을 때 법적 대응 가능성 · 채무 관련 상담을 하고 주거를 유지할 수 있는 조치), 노숙인 시설 장기 체류를 억제하기 위한 상담 및 주거지원, 새로운 주거환경에서 지속적으로 거주하도록 하기 위한 동행지원서비스(Begleitende stabilisierende Hilfen) 제공, 빈민이나 노숙인 집중 거주지역이 형성되지 않도록 주거환경개선사업 등이 실시됨
- 사회부조 수급자는 이사 및 주거유지에 필요한 다양한 지원서비스를 제공받고 있음
- 중산층은 주로 자가주택의 건축이나 매입 시 정부에서 받을 수 있는 지원내용의 상담, 주택시장에 대한 정보 제공 등의 서비스를 제공받고 있음

3. 주거지원서비스의 공급주체 및 공급방식

영국

- Supporting People 프로그램은 중앙정부가 재원을 마련하고 있으며, 이 프로그램의 계획 및 실행에 대한 모든 책임과 권한은 지방정부에게 있음
  - 중앙정부로부터 예산을 지원받은 England 지역의 150개 지방정부는 Supporting People Plan에 대한 5개년 계획을 수립하고 이를 실행함
  - 각 지방정부는 일차의료트러스트(Primary Care Trust: PCT), 그리고 지역보호관찰위원회(probation board)와 공동으로 Supporting People 프로그램을 실행하되, 주택, 사회서비스, 건강 및 보호서비스 관련 6천여 개 이상의 민간단체와 비영리단체들 그리고 약 3만 7천여 개 개별 서비스공급자들과 계약을 맺고 프로그램을 실행
  - 각 지방정부는 중앙정부가 제시한 지침에 따라 지역특성에 맞는 Supporting People 프로그램의 대상자 선정기준과 지원서비스를 개발하고 있음

- 중앙정부는 각 지방정부의 Supporting People 프로그램의 진행상황을 모니터링하고 서비스의 질과 효율성을 정기적으로 평가하면서, 성공사례를 바탕으로 지원서비스의 범위와 질을 향상시킴

■ 상당한 전문성을 가지고 거의 모든 주거문제를 상담하고 있는 비영리조직인 Shelter가 '공공서비스'[1]로서 주거지원서비스를 제공하고 있는데, 재원은 예를 들어 홈리스지원의 경우 홈리스지원법에 근거한 정부의 재정지원, 그리고 기부금 및 중앙정부와의 프로젝트 사업 계약을 통해 마련됨

- Shelter는 상담 및 정보제공과 관련한 네 가지 서비스를 운영[2]
  ① 주거문제에 대해 전문가가 도움을 제공하는 상담센터(Shelter advice centres)로 영국 전역에 50개의 상담센터 사무소가 있으며 모든 서비스는 무료이고, 전화 혹은 서면으로 상담을 하고 있음
  ② 노숙위기에 처한 자들을 위한 긴급주거상담전화(Housing advice helpline 혹은 hotline)가 운영되고 있음
  ③ 모기지 체납, 담보물 회수 문제를 상담하는 자가소유자 상담전화(Homeowner helpline)가 있음
  ④ 알고 싶은 주거문제를 Shelter의 상담사에게 질문하면 3일 이내에 회신을 받을 수 있는 이메일 상담(Advice by email) 서비스가 있음

미국

■ 공공주택공사(PHA)에서는 공공임대주택이나 주택바우처 등 정부의 지원을 받는 자들에게 주거지원서비스를 제공

■ 민간 비영리조직들이 저소득계층이긴 하나 HUD(Dept. of Housing and Urban Development)를 통해 연방정부로부터 지원을 받을 자격에 해당하지 않고, 중산층 이상의 계층에 비해 주거안정을 쉽게 잃을 수 있는 위험요소를 가진 가구를 대상으로 주거지원서비스를 제공

---

1) 영국의 1996년 주택법(Housing Act 1996)에 따르면 모든 지방정부는 홈리스 문제 해결 및 홈리스 방지를 위해 필요한 상담과 정보를 해당 지역주민 누구에게나 무료로 제공해야 한다고 규정하고 있어 주거위기와 관련된 상담 및 정보제공이 공공서비스에 포함되고 있다고 판단됨.

2) 남원석 외. 2010. 지역밀착형 주거지원서비스 지원체계 구축방안. pp114-115

- 이를 위해 HUD는 1968년 주택 및 도시개발법(Housing and Urban Development Act of 1968)을 통해 도입된 주거상담프로그램(Housing Counseling Program)을 운영
- HUD의 주거상담프로그램은 저소득계층에게 주택에 관한 상담서비스를 제공하기 위한 프로그램으로, 중간기관, 주 및 도시 내에 있는 주택관련 민간 및 비영리단체에게 임대주택의 탐색 지원, 자가주택 탐색 및 보유지원, 주택차압 방지를 위한 지원, 임차인의 강제퇴거를 방지하기 위한 지원, 주택시장 내에서 차별 등의 불만사항 접수 등 주거상담을 위한 교육프로그램 및 기술적 지원을 제공하는 프로그램임
- 이 프로그램하에서는 비영리단체로서의 지위, 주거상담에 관한 경험, 커뮤니티 내에서의 활동 및 주거상담 자원 확보와 관련된 일정 요건을 충족하면 HUD가 보증하는 주거지원상담센터를 운영할 수 있고, HUD가 제공하는 주거상담을 위한 교부금을 신청할 수 있음

■ 미국에는 이러한 중앙정부의 지원과 함께 각종 재단, 은행, 기업 등으로부터의 기부를 받아 주거지원서비스를 제공하는 수많은 비영리단체가 있으며, 또 이러한 비영리단체들에게 보조금 지원, 기술적 지원 및 상담사 교육 등을 제공하는 중간기관도 상당수 존재함

독일

■ 공공부문에서는 지역자치구(Gemeinde) 주거지원프로그램 담당국에서 주거지원서비스를 제공

- 자치구마다 명칭이 조금씩 다를 수는 있지만 사회적 약자 및 저소득층에 대한 주거지원서비스는 사회국(Sozialamt)에서, 사회적 약자가 아닌 중산층에 대한 주거지원서비스는 건설국(Bauordnungsamt)이나 건설 · 주택관리국(Bau-und Wohnungsaufsichtsämter) 등의 명칭을 가진 부서에서 담당

■ 민간부문에서는 정부의 파트너로서 사회복지서비스 제공 과정에서 주도적 역할을 하는 비영리 민간복지단체에 의해 주거지원서비스가 제공됨

- 보충성 원칙에 의해 비영리 민간복지단체는 국가에 앞서 사회복지서비스를 제공할 수 있는 권리를 지니며, 이 권리에 기초하여 국가는 비영리 민간복지단체의 자치행정 원칙을 존중하고, 동시에 그 원칙이 지켜질 수 있도록 재정지원을 하게 됨

- 독일의 비영리 민간복지단체 수입의 대부분은 국가를 통해 조달된다고 볼 수 있는데, 그 근거는 사회복지서비스 관련법이나 연방예산규정에서 찾아볼 수 있음
- 사회부조, 사회보험 및 국가보조금 외에도 현금 · 현물 기부, 회원 회비, 로토 기금, 복지우표(Wohlfahrtsmarke) 발행 수익, 교회세(Kirchensteuer) 등 비영리 민간복지단체에서 제공하는 사회복지서비스 비용을 조달하는 기제는 매우 다양함

4. 주거지원서비스의 성과

■ 영국의 Supporting People 프로그램의 성과를 중심으로 주거지원서비스를 제공받은 취약계층의 삶의 질 향상효과와 경제적 효과에 대해 살펴봄

■ 취약계층의 삶의 질 향상효과는 다음과 같음

- 프로그램이 시작된 2003년 4월 이후 지원서비스를 받은 취약계층의 수는 120만 명 이상으로, 이들은 프로그램을 통하여 보다 자립적으로 생활할 수 있게 되었으며, 그들의 삶의 질 또한 향상됨
- 또한 각 지방정부가 일차의료트러스트와 지역보호관찰위원회와 공동으로 Supporting People 프로그램을 진행함으로써 이들 기관들뿐만 아니라 민간단체와 비영리단체들과 좋은 파트너십을 유지할 수 있게 되었고, 지역 주민들의 욕구에 대한 이해가 높아짐
- 2010/11년 England지역 내 Supporting People 프로그램 지원서비스의 성과를 살펴보면, 장기와 단기지원서비스 모두 가장 성과가 높은 항목은 '자신감 회복'과 '선택, 컨트롤과 참여의 기회확대'를 통한 긍정적 기여 부문으로 나타남

■ Supporting People 프로그램을 실시하였을 때 소요되는 비용과 실시하지 않았을 때 소요되는 비용을 비교하여 분석한 경제적 효과는 2008년 정부보고서[3]에 따르면 국가전체 차원의 순이익이 연간 27.7억 파운드인 것으로 추정됨

3) 2008년 Capgemini에서 중앙정부, Communities and Local Government(CLG)에 제출한 보고서 'Research into the financial benefits of the Supporting People programme'임

5. 요약 및 시사점

- 첫째, 영국의 Supporting People 프로그램을 통해 알 수 있듯이 주거지원서비스는 취약계층이 보다 자립적으로 생활할 수 있게 하고, 나아가 그들의 삶의 질 또한 향상시키며, 정부의 예산절감 효과도 기대할 수 있음
  - 따라서 주거문제를 지닌 지역주민이 적절한 주택을 확보, 유지함으로써 주거를 기반으로 지역사회에서 독립적으로 생활할 수 있도록 지원하는 연성서비스(휴먼서비스)로서의 주거지원서비스를 체계적으로 제공할 필요가 있음

- 둘째, 국가마다 대상과 방식에 어느 정도 차이가 있으나 영국, 미국, 독일 모두의 경우에 주거문제를 지닌 자들이 자신의 주거 상황과 관련하여 거주지역 내에서 상담을 하거나 정보를 구할 수 있는 창구가 공공 혹은 민간 부문에서 누구에게나 열려 있음
  - 또한 취약계층에게는 단순한 상담 및 정보 제공을 넘어서 직접 방문하여 주거관련 욕구를 해결해주거나 다양한 서비스를 연계하여 통합사례관리까지 가능하게 하는 서비스도 제공하는 것으로 나타남

- 셋째, 이러한 역할은 공공부문에서는 기초지방자치단체 혹은 주택관련 중앙부처의 하위기관이, 민간부문에서는 주로 지역기반 민간 비영리조직이 담당하면서 서로 상호 보완하는 역할을 하고 있음

- 넷째, 특히 어느 나라건 비영리조직의 주택관련 상담 및 정보제공 등을 포함하는 주거지원서비스 제공 활동에 대해 중앙정부가 재정에서 일정 부분 지원함

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

발행처 국토연구원 발행인 박양호 주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전화 031-380-0114 팩스 031-380-0470 홈페이지 www.krihs.re.kr

수록된 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다. 지난호는 홈페이지에서 볼 수 있습니다.

국토연구원 KRIHS