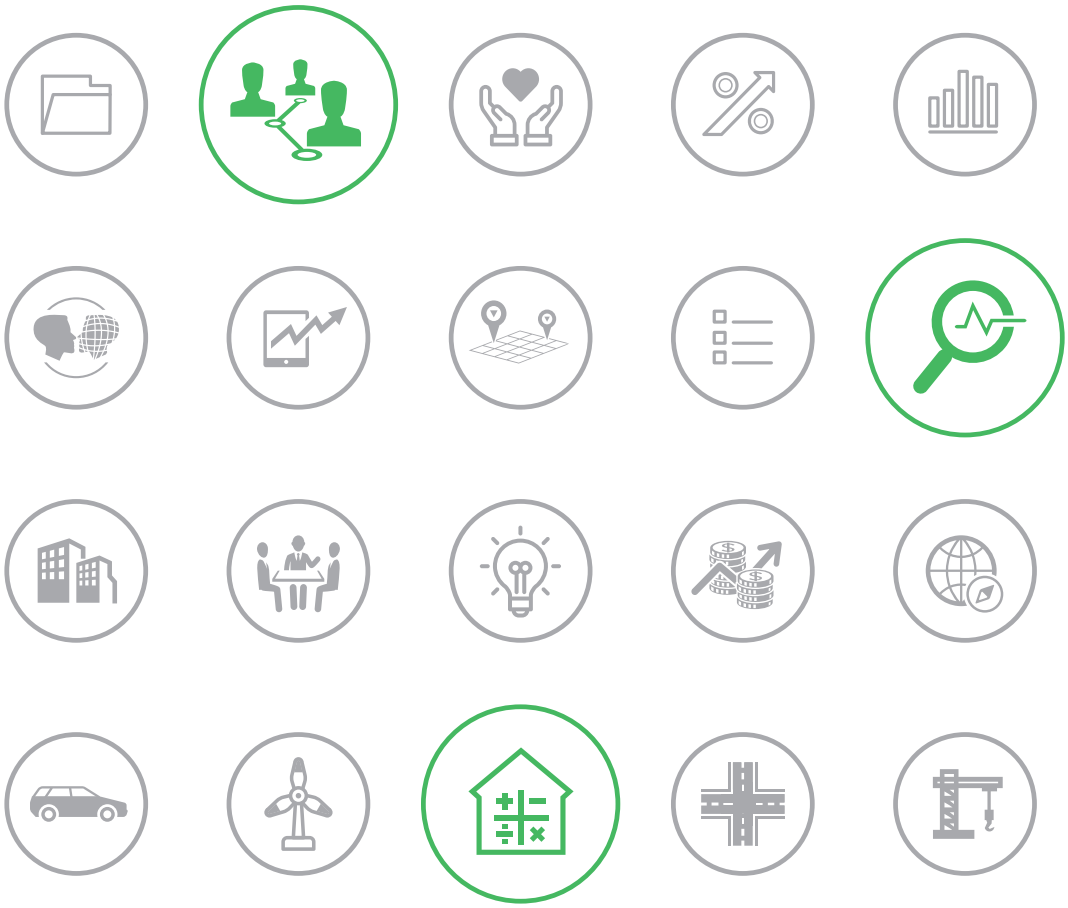


기본 | 22-43

주거취약계층을 위한 주거상향 지원사업 강화 방안 연구

A Study on the Strengthening of Housing Improvement Support Program for the Housing Vulnerable Groups

이길제, 김지혜, 윤성진, 박미선, 우지윤, 임지현

KRIHS 국토연구원

기본 22-43

주거취약계층을 위한 주거상향 지원사업 강화 방안 연구

A study on the Strengthening of Housing Improvement Support Program for the Housing Vulnerable Groups

이길제, 김지혜, 윤성진, 박미선, 우지윤, 임지현

■ 저자

이길제, 김지혜, 윤성진, 박미선, 우지윤, 임지현

■ 연구진

이길제 국토연구원 부연구위원(연구책임)
김지혜 국토연구원 부연구위원(공동연구원)
윤성진 국토연구원 부연구위원(공동연구원)
박미선 국토연구원 연구위원(공동연구원)
우지윤 국토연구원 연구원(공동연구원)
임지현 국토연구원 연구원(공동연구원)

■ 외부연구진

임세희 서울사이버대학교 사회복지대학 부교수(공동연구원)
송아영 가천대학교 사회복지학과 교수(공동연구원)
이해님 동국대학교 사회복지상담학과 교수(공동연구원)
장효진 가천대학교 사회복지학과 조교(공동연구원)

■ 연구심의위원

김태환 국토연구원 부원장
이형찬 국토연구원 주택토지연구본부장
이수욱 국토연구원 선임연구위원
이재춘 국토연구원 연구위원
김혜승 새로운 사회를 여는 연구원 선임연구위원
임덕영 한국보건사회연구원 부연구위원
남궁부 국토교통부 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

1 주거취약계층 주거상향 지원사업은 공공임대주택의 대상이 되지만 실질적으로는 정책에서 배제된 계층, 주거급여 수급자임에도 여전히 열악한 주거환경에 머물러 있는 계층의 주거 문제 해결에 특화된 정책으로 지속적인 사업 강화가 필요

2 주거취약계층은 장기간 열악한 주거환경에서 거주하며, 긴급하고 복합적인 주거 욕구가 있으나 이주 비용 부족 등 현실적인 여건으로 사업을 통해서만 주거 상향이 가능한 상황

- 사업 참여자가 공공임대주택으로 이주 후 주거환경 개선과 주거불안 해소로 주거 및 생활 전반의 만족도가 높아지는 등 사업의 효과가 매우 높은 것으로 분석

3 이용자 및 종사자 FGI 결과 부족한 공공임대주택 물량과 예산 규모, 단년도 공모방식으로 인한 업무 공백, 업무 표준 미비 등이 사업의 효과적인 집행을 방해하는 요인으로 분석

본 연구보고서의 정책제안

1 주거취약계층 주거상향 지원사업의 진단과 사업 참여자를 대상으로 한 경험 분석을 통해 사업의 정책대상 집행체계, 서비스 전달에서 나타나는 문제점을 진단하고 개선 방안을 도출

2 (정책대상) 주거상향 지원사업 강화를 위해 정책 대상을 주거취약계층 전체로 포괄하고, 사업 수행과정에서 사업 운영 매뉴얼 또는 관련 법령의 미비로 나타나는 사각지대를 해소

3 (집행체계) 사업의 효과적인 집행을 위해 주택, 예산, 조직 및 네트워크 등 필요 자원을 확보하고, 사업의 공백과 업무의 혼선이 없도록 사업수행방식 개선

4 (서비스 전달)사업 집행상의 장애를 제거하고, 표준화된 양질의 서비스를 제공하기 위해 업무 표준을 수립하고, 이용자 관점에서 서비스 질이 향상되도록 개선

요 약
SUMMARY

1. 서론

□ 연구의 배경 및 목적

- 최근 쪽방, 고시원, 반지하 등에 거주하는 주거취약계층의 안전과 건강이 심각한 사회적 문제로 부각되었으며, 대안으로 주거상향 지원사업에 대한 관심 증가
- 연구의 대상인 주거취약계층 주거상향 지원사업은 '20년 부터 시작되었으며, 주거취약계층 발굴과 이주·정착에 이르는 전 과정을 밀착 지원하고, 현장 중심의 이주 지원 체계를 마련하여 공공임대주택 및 이사비 등을 지원하는 사업
- 이 연구에서는 양적·질적 측면에서 주거취약계층 주거상향 지원사업의 문제점과 이슈를 진단하고, 사업 강화를 위한 정책방안을 제시하는 것을 목적으로 함
  - 주거취약계층 및 사례관리의 개념과 특성을 이론적 측면에서 살펴보고, 주거취약계층 주거상향 지원사업에서의 사례관리의 필요성을 확인
  - 주거취약계층 주거상향 지원사업의 현황과 실적을 분석하고, 문헌 및 관련 법령, 지자체 맞춤형 컨설팅 자료 등을 바탕으로 정책대상, 집행체계, 집행과정과 서비스 전달 부문에 대한 문제점과 해결 과제를 도출
  - 질적 연구 방법인 사례연구와 초점집단연구(FGI)를 통해 대상자 발굴 및 선정, 사업 집행체계, 서비스 전달 등의 보완 및 개선점을 구체화
  - 양적·질적 연구를 바탕으로 정책대상, 집행 체계, 집행 과정 측면에서의 장·단기 개선방안을 제시

2. 이론적 고찰

□ 주요 개념에 대한 이론적 고찰

- 이 연구의 주요 개념으로 주거취약계층, 주거상향, 주거취약계층 주거지원 제도와 주거취약계층 주거상향 지원사업, 상담 및 사례관리가 있음

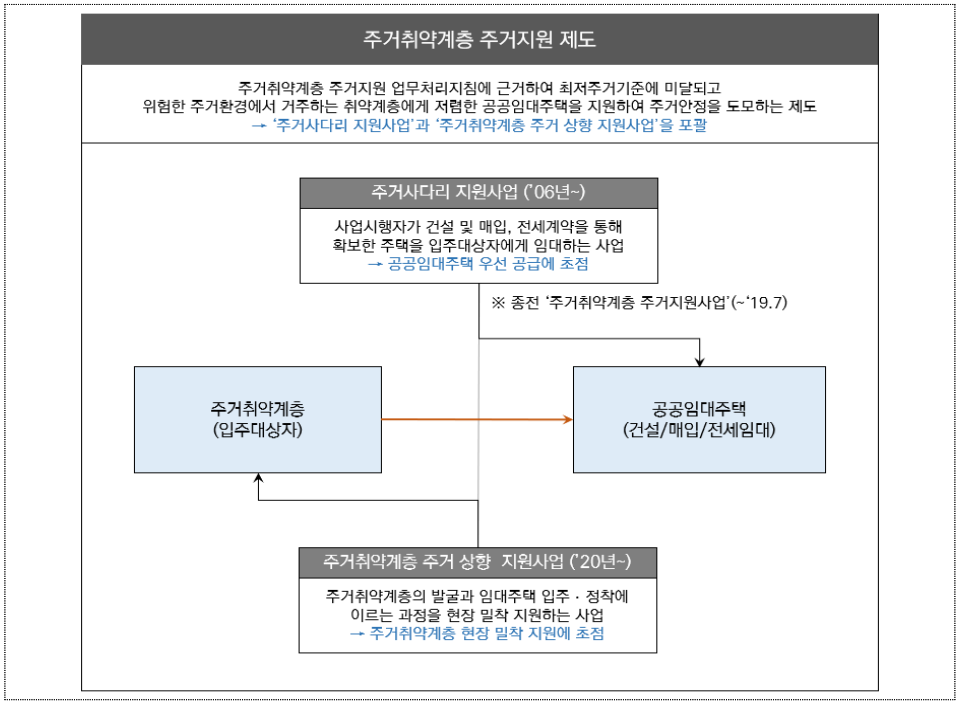
– (주거취약계층) 노숙인 시설, 비닐하우스 등 비주택 또는 최저주거기준에 미달하거나 지하층 등 부적합 주택에 거주하는 저소득 가구로 긴급한 주거소요(needs)가 있고, 당면한 주거문제를 자력으로 개선하기 어려운 가구를 의미

– (주거상향) 주거취약계층이 쪽방, 비닐하우스, 고시원과 같은 비주택에서 일반주택으로 이동하거나 (반)지하층의 주택에서 지상층으로 이동하는 것을 의미

– (주거취약계층 주거상향 지원사업) 주거취약계층 발굴과 공공임대주택 이주·정착에 이르는 전 과정을 현장 밀착 지원하고, 현장 중심의 이주지원 체계를 마련하여 공공임대주택 및 이사비 등을 지원하는 사업

– (상담 및 사례관리) 지역 내 주거상향이 필요한 주거취약계층을 상담을 통해 발굴하고, 공공임대주택으로 이주·정착을 지원하는 과정에서 이들의 문제와 욕구에 부합하도록 공공 및 민간의 자원과 서비스를 연계하여 제공하는 것

그림 1 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 관련 용어 정리



자료: 연구진 작성

□ 사례관리의 필요성과 주요 요소

- 주거취약계층 주거상향 지원사업은 복합적인 욕구가 있는 대상자에게 사업의 다양한 자원을 활용하여 안정적 주거확보와 지역사회 정착을 밀착지원 한다는 측면에서 복지 영역의 실천양식인 사례관리를 통한 접근 필요
- 주거취약계층 주거상향 지원사업을 효과적으로 수행하기 위해 사례관리의 기본 원칙과 주요 요소에 대한 정립이 필요하며, 구체적인 내용을 다음과 같이 제시

– (기본 원칙) 사업 대상의 발굴에서 정착 및 유지에 필요한 다양한 서비스를 연계하여 지원한다는 측면에서 서비스의 포괄성과 연계성, 지속성, 체계성, 클라이언트 역량 강화 등을 원칙으로 설정

– (주요 요소) 사업수행 종사자의 상담 기술과 주거정책·주거복지 서비스에 대한 전문성, 사례관리 이론에 대한 전문성, 사회복지 및 지역사회 복지전달 체계에 대한 이해로 설정

3. 주거취약계층 주거상향 지원사업 진단과 문제점

□ 주거취약계층 주거상향 지원사업 진단 분석의 틀

- 집행단계별 핵심평가 질문을 기초로 하여 사업의 정책대상과 집행체계, 집행과정의 서비스 전달 측면에서 연구 질문을 설정하고, 문제점을 진단

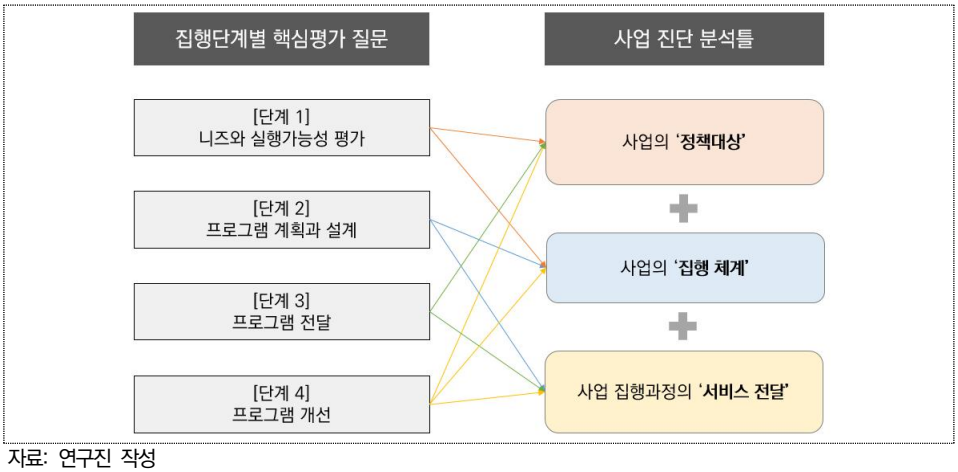
– (정책대상) 제도적 측면에서 주거취약계층이라는 사업 대상 설정의 적절성과 주거취약계층의 하위 정책대상별 편중 가능성을 분석

– (집행체계) 주거취약계층 주거상향 지원사업을 효과적인 집행을 위한 필요 자원 및 관련된 사업수행방식이 목표를 잘 달성할 수 있도록 설계되었는지 분석

– (서비스 전달) 주거상향 지원사업에서 상담 및 사례관리의 기본 원칙에 부합하게 사업 집행과정에서 적절한 주거상향 지원 서비스가 제공되고 있는지 분석

※ 사업 진단을 위한 핵심 연구 질문은 Love(2004: 68-69)의 프로그램 집행 단계별 핵심적 평가 질문을 참고로 하였으며, 주거상향 지원사업의 특성과 사업 체계를 고려하여 수정·보완함

그림 2 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 진단 분석 틀



자료: 연구진 작성

□ 분석영역별 문제점과 해결 과제

- (정책대상) 정책 대상 중 사각지대의 존재, 사업 대상 규모에 비해 낮은 수혜 비율과 하위 정책대상별 수혜 비율의 불균형이 문제점으로 지적
  - (정책 사각지대 문제) 사업 대상의 확대 필요성을 추가 검토하고, 재해 우려 여부 확인 등 현실적으로 적용하기 어려운 제도에 대한 개선 방안을 도출할 필요
  - (낮은 수혜 비율과 지원 불균형) 사업 대상의 규모 대비 부족한 지원 실적 개선을 위한 제도적·실무적 제약요인을 검토하여 해소방안을 마련할 필요
- (집행체계) 사업 수행에 필요한 자원 확보의 어려움, 예산 확보와 사업 성격 간 격차 및 이원화된 사업 수행방식에 따른 업무 혼선이 문제점으로 지적
  - (필요 자원 부족) 전세임대주택 공급 부족 및 낮은 품질의 임대주택 공급, 예산 확보의 어려움과 낮은 전세보증금 및 이사비 지원 기준, 사업 수행기관 간의 의사소통 및 정보 공유의 한계 등을 해결할 필요
  - (단년도 공모방식) 장기간 지속적인 지원이 필요한 사업의 성격과 달리 단년도 공모방식으로 업무 공백이 발생하는 등 안정적인 사업 수행이 어려움
  - (이원화된 사업 수행방식) 동일 대상자에게 서비스가 중복 제공되거나 상담 진행에 따른 책임소재 불분명, 관리시스템과 전달체계의 혼선 등의 문제 부각

• (서비스 전달) 광범위한 사업 대상지역 관할 범위와 부족한 사업 홍보, 공공임대주택 입주 대기 기간의 장기화, 지역별 서비스 격차 발생 등의 문제 발생

– (광범위한 사업 대상 지역) 사업수행기관의 사업 대상지역 관할 범위 축소, 관계기관 또는 임대사업자, 공인중개사무소 등의 비협조적 태도 개선 필요

– (입주 대기 기간의 장기화) 짧은 전세임대주택 물색 기간 및 공공임대주택 입주 신청 후 입주대기 기간의 장기화 문제 해소 필요

– (지역별 서비스 격차) 지역간 서비스 격차 해소를 위해 업무 표준 수립 및 사업 운영을 위한 업무 매뉴얼 마련과 사업 시스템 등에 대한 실무자 교육 필요

4. 주거취약계층 주거상향 지원사업 경험 분석

□ 참여자 유형별 사업 이용 경험 : 사례연구

• 주거취약계층의 이주비용 부족, 주택물색 어려움 등 현실적 여건을 고려할 때 주거상향 지원사업을 통해서만 이동이 가능하므로, 사업의 강화가 반드시 필요

– 아동동거 가구나 가정폭력 피해자, 노인, 장애인 등 대부분 주거취약계층이 보증금 마련이 어렵거나 공공임대 입주를 위한 서류 작성 및 의사소통에 한계가 있어 현장 밀착형 주거지원이 요구되며, 사업 대상도 단계적 확대 필요

• 주거취약계층은 대부분 긴급하고 복합적인 주거 욕구를 갖고 있으므로, 공공임대주택 지원 뿐 아니라 자활 및 사회복지 서비스 등과 연계한 지속적 지원 필요

• 현장수행기관인 지역 주거복지센터는 주거복지에 대한 전문성을 바탕으로 사업의 중요한 역할을 수행하므로, 공적 전달체계로 공식화하고, 전국적 확대 필요

– 지역 주거복지센터는 사업 대상의 발굴에서 이주·정착지원 단계까지 사업 전반에 대한 높은 이해를 바탕으로 현장 중심의 주거지원을 수행하고 있어 공신력 강화 및 관계 기관과의 협력체계 강화 필요

• 보증금, 이사비, 생필품 지원 등이 함께 이루어지는 사업의 특성 상 사업 참여자들의 만족도가 높은 수준인 것으로 나타났으며, 실질적 주거환경 개선에도 기여하고 있어 지속적인 사업 확대가 필요

□ 사업 저해 요인 및 개선 사항 : 이용자 및 종사자 FGI

- 모호한 규정과 매뉴얼 부재로 인해 사업 대상자 판정에 어려움이 있으며, 일부 재량적 판단 회피 경향 등으로 현장 운영에 차질 발생
  - 사업 대상 판정의 어려움을 겪는 사례로는 (반)지하층 거주자인 경우, 사실 이혼 관계 등인 경우, 주소지 확인이 어려운 경우 등으로 구분해 볼 수 있음

표 1 | 사업 대상 판정이 어려운 사례

구분	사례		
1	(반)지하층 거주자의 경우 홍수, 호우 등 재해 우려에 대한 판단 필요	⇒	판단방법이 모호하며, 증빙자료 확보가 어려움
2	쪽방 거주자	⇒	쪽방에 대한 판단기준 모호
3	장기간 별거 중이나 법적으로 혼인관계를 유지하고 있거나 미성년자인 경우	⇒	법적 배우자 등에 대한 재산 관계 검증을 위해 개인정보 동의서 확보 등을 확보해야 하나 실질적으로 연락이 닿지 않아 자격 검증을 진행하지 못함
4	주소지가 없거나 거주 확인이 어려운 경우	⇒	주소 확인이 안되는 경우 사업 대상에서 배제

자료: 연구진 작성

- 공공임대주택 물량 부족 및 부족한 예산 규모 등으로 인해 입주 대기기간이 장기화 되거나 실질적 주거상향을 달성하지 못하는 문제가 발생
  - 입지 및 품질이 낮은 공공임대주택이 공급되어 고령자·장애인 등이 입주를 포기
  - 공공임대주택 물량 부족으로 입주대기 기간이 장기화(최소 1~2년)되어 반강제적으로 열악한 거처에 지속 거주
  - 전세임대의 경우 짧은 탐색기간과 낮은 지원단가로 인해 공급가능한 전세임대가 없거나 비좁은 공간으로 이주
  - 이주·정착 지원금 부족으로 이사에 어려움을 겪거나 생필품 구매에 부담
- 단년도 공모사업으로 안정적 인력 운용 및 예산집행 등에 제한이 있으며, 기관 간 실적 경쟁으로 대상자 발굴 및 입주 신청 후 후속 지원 등에 어려움이 발생
  - 단년도 공모사업으로 진행되어 단기 인력을 채용하거나 1~4월까지 업무 공백이 발생하여 사업의 지속성을 유지하기 어려움
  - 공공기관과 사업 시행기관 간의 주거취약계층 대상자 명단 공유 및 원활한 후속 지원을 위한 지침·조례 개정 필요

5. 주거상향 지원사업 강화를 위한 정책 제언

□ 사업 진단 및 경험 분석 종합

- 주거취약계층 주거상향 지원사업의 진단과 사업 참여자를 대상으로 한 경험 분석을 통해 사업의 정책대상과 집행체계, 집행과정에서 나타나는 문제점을 확인
  - 이에 기초하여 개선 방향 및 개선 내용을 도출한 후 주거복지 전문가를 대상으로 한 전문가 조사와 의견 수렴 결과를 종합하여 최종적인 개선방안 제시

그림 3 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 문제점과 제도 개선 방향

자료: 연구진 작성

□ 정책대상 개선 방향 : 대상 포괄성 확대 및 사각지대 해소

- (기본방향) 주거상향 지원사업 강화를 위해 정책 대상을 주거취약계층 전체로 포괄하고, 사업 수행과정에서 매뉴얼 또는 법령의 미비로 나타나는 사각지대를 해소

– 가이드라인 개정을 통해 현재 사업에서 배제되고 있는 가정폭력 피해자, 출산예정 미혼모, 최저주거기준 미달 아동가구를 사업 대상으로 포함

– 사업 운영매뉴얼 마련을 통해 사실 이혼 관계, 거주 확인이 불가능한 거처 거주자 등 대상자 선정 기준이 명확하게 규정되지 않아 발생하는 사각지대를 해소

– 법령 개정을 통해 '홍수, 호우 등 재해 우려', '최저주거기준 미달'과 같은 단서 조항을 삭제함으로써 전체 지하층 거주가구로 사업의 정책 대상을 확대

– 법령 개정을 통해 가정폭력 피해자의 경우 무주택 여부 및 소득·자산 기준 확인 시 피해자 본인을 기준으로 산정하도록 세대구성원 요건을 완화

표 2 | 주거상향 지원사업 정책 대상 개선 종합 분석

번호	개선 내용	개선 필요성	개선 어려움	개정 필요사항	개선 시기
□ 사업에서 배제된 대상 포함 → 사업 공모 가이드라인 개정					
1	주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제3조 제1항 제2호, 제3호에 대한 사업 대상 포함(가정폭력 피해자, 출산예정 미혼모, 최저주거기준 미달 아동가구)	높음	비교적 낮음	가이드라인 개정	단기
□ 사업 운영상 발생하는 사각지대 해소 → 대상자 선정 매뉴얼 마련					
3	사실 이혼 관계 지원을 위한 매뉴얼 마련	높음	비교적 낮음	매뉴얼 마련	단기
4	거주 확인이 불가능한 거처 등으로 사업 신청이 어려운 대상자의 입주 신청 세부 방법에 대한 매뉴얼 마련	높음	보통	매뉴얼 마련	단기
□ 요건 완화로 사업 대상 확대 → 법령(업무처리지침) 개정					
2	지하층에 거주하는 경우 재해 우려에 대한 단서 조항 삭제	비교적 높음	비교적 낮음	법령 개정	중기
2-1	지하층에 거주하는 경우 최저주거기준 미달 조항 삭제	비교적 높음	비교적 낮음	법령 개정	중기
5	가정폭력피해자 무주택, 소득·자산 기준 요건 완화	높음	비교적 낮음	법령 개정	중기

주: 개선 내용의 번호는 주거취약계층 주거상향 지원사업 전문가 조사의 문항 번호를 의미함
자료: 연구진 작성

□ 집행체계 개선 방향 : 필요 자원 확보 및 사업 수행방식 개선

- (기본방향) 사업의 효과적인 집행을 위해 주택, 예산, 조직 및 네트워크 등 필요 자원을 확보하고, 사업의 공백과 업무의 혼선이 없도록 사업수행방식 개선
  - 공급 계획 연계, 예산 확보 및 법령 개정을 통해 주거취약계층을 위한 공공임대주택 공급을 확대하고, 지원 단가 인상으로 양질의 주택 확보 및 품질 상승 도모
  - 재원 및 법적 기반 마련을 통해 보증금, 이사비 등 이주 비용과 사업 운영예산을 안정적으로 확보하고, 주거복지센터 등 현장수행기관과 사업 지원 조직 강화
  - 단년도 사업공모 방식에서 수요조사를 통한 계속 사업으로 전환하고, 지자체와 LH 간 지역 또는 업무영역 분담을 통해 업무 혼선이 없도록 사업수행방식 개선

표 3 | 주거상향 지원사업 집행체계 개선 종합 분석

번호	개선 내용	개선 필요성	개선 어려움	개정 필요사항	개선 시기
[자원 : ① 주택] 공공임대주택 공급 확대 및 품질 개선					
6	주거취약계층 주거지원을 위한 공공임대주택 공급 확대	매우 높음	비교적 높음	공급계획 예산확보	단기 /장기
7	기존주택 매입임대·전세임대주택 중 주거취약계층 주거지원을 위한 공급물량 범위 상향 조정(15%→30%)	높음	보통	법령 개정	중기
8	가구원 수를 고려한 전세임대주택 지원 단가 인상 및 양질의 매입임대주택 확보 및 품질 개선	높음	보통	공급계획 예산확보	단기 /장기
[자원 : ② 예산] 보증금, 이사비, 생필품 등 재원 확보					
10	보증금, 이사비 지원에 대한 재원 및 법적 기반 확보*	매우 높음	비교적 낮음	예산확보 (법령개정*)	단기 /중기
9	민간임대주택 이주를 위한 보증금 융자 및 이사비 지원	비교적 높음	보통	예산확보	단기
11	주거취약계층 주거상향 지원사업 운영 예산 확대	높음	비교적 낮음	예산확보	단기
[자원 : ③ 조직·네트워크] 주거복지 전담기관 설립 및 네트워크 강화					
14	중앙·광역주거복지센터 등 지원 조직 신설·강화	비교적 높음	비교적 낮음	기관 설립	중기
15	기초·권역 지자체 주거복지센터 설립 지원	비교적 높음	비교적 낮음	기관 설립	단기
16	지역 사회복지기관과의 연계 강화를 위한 주거복지센터 법적 기반 확보	높음	보통	법령 개정	장기
[사업 수행 방식] 연속적이고 혼선 없는 사업 수행					
12	단년도 사업 공모 방식이 아닌 수요 조사를 통한 연속적인 사업 수행	매우 높음	낮음	예산확보	단기
13	LH, 지자체로 이원화된 사업수행 방식 개선	높음	비교적 낮음	예산, 가이드라인 변경	중기

주: 개선 내용의 번호는 주거취약계층 주거상향 지원사업 전문가 조사의 문항 번호를 의미함
자료: 연구진 작성

□ 서비스 전달 개선 방향 : 업무 표준 수립과 이용자 관점의 서비스 질 향상

- (기본방향) 사업 집행상의 장애를 제거하고, 표준화된 양질의 서비스를 제공하기 위해 업무 표준을 수립하고, 이용자 관점에서 서비스 질이 향상되도록 개선
  - 지역 및 수행기관 간 서비스 격차 해소를 위해 사례관리 기본원칙과 기준 등 업무 표준을 마련하고, 전문인력 확충과 실무자 교육을 통해 지원 역량을 강화
  - 입주자 선정 결과를 해당 지자체에 통보하고, 주거급여 수급자 중 주거 상향 희망자 정보를 공유하는 등 대상자 발굴 및 지원을 위한 협력 체계 강화
  - 전세임대주택 물색기간 연장, 매입임대주택 예비입주자 주택 확인 방법 개선, 지방공사의 경우 수급가구에 대한 입주자 대상 선정 특례 적용 등 이용자 관점에서 주거상향 지원의 신속성과 편의성을 증진시킬 수 있도록 개선

표 4 | 주거상향 지원사업 서비스 전달 개선 종합 분석

번호	개선 내용	개선 필요성	개선 어려움	개정 필요사항	개선 시기
□ 업무 표준 수립과 지원 역량 강화					
18	사례 관리에 대한 기본원칙과 기준 마련	비교적 높음	보통	매뉴얼 마련	중기
19	지역 또는 사업 수행기관에 따른 서비스 격차 해소	비교적 높음	비교적 낮음	매뉴얼 마련	단기
24	전문인력 확충과 실무자 교육 강화	매우 높음	비교적 낮음	사업수행 방식과 연계	중기
□ 대상자 발굴 및 지원을 위한 협력 체계 강화					
17	지자체-LH 간 정보 공유 강화	높음	비교적 낮음	매뉴얼 마련 법령 개정	단기 /중기
□ 공공임대주택 이주 과정의 신속성·편의성 강화					
20	전세임대주택 물색기간 연장	비교적 높음	낮음	내부지침 개정(LH)	단기
21	매입임대주택 예비입주자의 주택 확인 방법 개선	높음	낮음	내부지침 개정(LH)	단기
22	매입임대주택 입주자 우선순위 마련	비교적 높음	보통	법령 개정	중기
23	공공임대주택을 공급하는 지방공사의 경우에도 신속한 주택 공급을 위해 입주자 대상선정 특례 적용	높음	비교적 낮음	법령 개정	중기

주: 개선 내용의 번호는 주거취약계층 주거상향 지원사업 전문가 조사의 문항 번호를 의미함
자료: 연구진 작성

□ 제도 개선의 효과 및 소요 재원

- (정책 대상 규모 변화) 정책 대상에 대한 제도를 개선하는 경우 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책 대상 가구는 '21년 기준 18.0만 가구에서 새롭게 12.9만 가구가 포함되어 총 30.9만 가구 수준으로 증가할 것으로 추정

  – 사업배제 대상 포함시 출산예정인 미혼모(1.9만), 가정폭력 피해자(0.6만), 최저주거기준 미달인 아동동거가구(3.3만) 등 약 5.8만가구가 정책대상에 포함

  – '홍수·호우 등 재해우려', '최저주거기준 미달' 등 단서 조항을 삭제하고, 지하층 거주 가구 전체로 확대 시 추가적으로 약 7.1만 가구가 정책대상에 포함

- (공공임대주택 소요 재원) 주거취약계층을 위한 공공임대주택을 연간 1만 호 수준으로 공급하기 위해서는 연간 1조 2,650억 원의 재원이 소요될 것으로 예상

  – 매입임대주택(취약) 공급을 연간 5천 호, 지원단가를 호당 1억 6천만 원으로 가정하고, 전세임대주택(일반)은 5천 호, 지원단가를 호당 9천 3백만 원으로 가정

- (이주비용 소요 재원) 보증금 및 이사비·생필품비를 정부 재원을 통해 지원하기 위해서는 연간 1.5만 가구 지원 시 195억 원의 재원이 소요될 것으로 예상

  – 보증금의 가구 당 지원액은 50만 원으로 설정하고, 이사비 및 생필품비 지원액은 가이드 라인의 최대 지원금액을 고려하여 가구 당 80만 원으로 가정

- (사업 운영예산 소요 재원) 주거상향 지원사업의 안정적인 운영을 위해 사업수행기관을 100개소로 확대하는 경우 연간 200억 원의 예산이 소요될 것으로 예상

  – 주거복지센터를 통한 사업 수행 지자체가 50개 지역으로 확대되고, LH 이주지원 119센터가 현행(50개소) 유지되며, 현장수행기관 1개소 당 예산을 2억 원으로 가정

6. 결론 및 향후 과제

- 주거취약계층 주거상향 지원사업은 공공임대주택의 대상이 되지만 실질적으로는 정책에서 배제된 계층, 주거급여 수급자임에도 여전히 열악한 주거환경에 머물러 있는 계층의 주거문제 해결에 특화된 정책으로 지속적인 사업 강화가 필요

차 례

CONTENTS

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 8
3. 연구의 틀 및 주요 개념 ····· 11
4. 선행연구와의 차별성 ····· 17

제2장 이론적 고찰

1. 주거취약계층의 개념과 특성 ····· 21
2. 주거복지와 사례관리 ····· 28
3. 주거상향 지원사업에서의 사례관리 ····· 34
4. 소 결 ····· 43

제3장 주거취약계층 주거상향 지원사업 진단과 문제점

1. 주거취약계층 주거상향 지원사업 현황 ····· 47
2. 사업 진단을 위한 분석틀 ····· 82
3. 분석영역별 문제점과 해결 과제 ····· 86
4. 소결 및 시사점 ····· 100

제4장 주거취약계층 주거상향 지원사업 경험 분석

1. 자료 수집 및 분석 방법 ····· 109
2. 참여자 유형별 사업 이용 경험: 사례연구 ····· 120
3. 사업 저해 요인 및 개선 사항: 이용자 및 종사자 FGI ····· 145

제5장 주거상향 지원사업 강화를 위한 정책 제언

1. 정책 제언의 과정 ····· 181
2. 정책대상: 대상 포괄성 확대 및 사각지대 해소 ····· 188
3. 집행체계: 필요 자원 확보 및 사업 수행방식 개선 ····· 206
4. 서비스 전달: 업무 표준 수립과 이용자 관점의 서비스 질 향상 ····· 226
5. 제도 개선의 효과 및 소요 재원 ····· 243

제6장 결론 및 향후 과제

1. 연구의 종합 및 기대효과 ····· 249
2. 연구의 한계와 향후 과제 ····· 253

참고문헌 ····· 255
SUMMARY ····· 263
부 록 ····· 269

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 취약계층에 대한 주거지원 프로그램 ····· 4
〈표 1-2〉 주거취약계층의 유형 ····· 12
〈표 1-3〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 관련 용어 정리 ····· 15
〈표 1-4〉 선행연구와의 차별성 ····· 18
〈표 2-1〉 주거빈곤의 개념 ····· 22
〈표 2-2〉 기존 연구에서 활용한 주거취약계층 개념의 구성요소 ····· 24
〈표 2-3〉 FEANTSA의 홈리스 유형 ····· 25
〈표 2-4〉 홈리스의 유형 비교 ····· 26
〈표 2-5〉 런던 캠든 자치구 주택배정방식 ····· 27
〈표 2-6〉 사례관리의 개입 원칙 ····· 30
〈표 2-7〉 주거상향 지원사업 사례관리를 위한 관계 맺기 기술의 대표적 예 ····· 38
〈표 3-1〉 취약계층 주거실태조사 결과 ····· 49
〈표 3-2〉 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 변화 ····· 52
〈표 3-3〉 2022년 적용 기준 전년도 도시근로자 월평균소득 ····· 54
〈표 3-4〉 주거취약계층 주거지원 유형 ····· 55
〈표 3-5〉 주거상향 지원사업의 개요 ····· 56
〈표 3-6〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 연도별 공급 목표 ····· 56
〈표 3-7〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 예산 규모 ····· 57
〈표 3-8〉 정책대상 하위 유형 구분 및 분석 자료 ····· 58
〈표 3-9〉 입주대상 소득 및 자산기준 ····· 59
〈표 3-10〉 주거지원 제도 및 사업의 정책대상 규모 ····· 60
〈표 3-11〉 정책대상별 특성 분석 ····· 62
〈표 3-12〉 연령대별 분포 ····· 63
〈표 3-13〉 가구원수별 분포 ····· 63
〈표 3-14〉 장애인 가구 비중 ····· 64
〈표 3-15〉 부적합 주택 거주 가구의 전월세 비중, RIR ····· 66

〈표 3-16〉 공공임대주택 입주의향 ····· 67
〈표 3-17〉 시설 노숙인의 연령대별 분포 ····· 68
〈표 3-18〉 노숙인시설 거주자의 수급 현황 ····· 69
〈표 3-19〉 노숙인시설 거주자의 주거 선택 시 우선 고려 사항(1순위) ····· 69
〈표 3-20〉 노숙인시설 거주자의 가장 필요한 지원 ····· 70
〈표 3-21〉 연도별, 연령별 미혼모 추이 ····· 71
〈표 3-22〉 미혼모의 마지막 자녀 연령별 비중 ····· 71
〈표 3-23〉 미혼모 가족이 현재 거주하고 있는 곳 ····· 71
〈표 3-24〉 미혼모 가족이 현재 거주하고 있는 집의 유형 ····· 72
〈표 3-25〉 미혼모 가족이 현재 거주하고 있는 집의 소유 형태 ····· 72
〈표 3-26〉 미혼모 가족의 주거관련 지원에 대한 인지 여부, 이용 경험, 도움 정도 · 73
〈표 3-27〉 정부의 주거지원 중 미혼모 가족에게 가장 필요한 지원 ····· 73
〈표 3-28〉 가정폭력 피해자 보호시설 입·퇴소 현황 ····· 74
〈표 3-29〉 가정폭력 피해자 연령 및 동반 아동 연령(2021년) ····· 74
〈표 3-30〉 가정폭력 피해자 보호시설 입소경로 : 2021년 ····· 74
〈표 3-31〉 정책대상별 주거취약계층 주거상향 지원사업 지원 현황 : 2021년 ····· 77
〈표 3-32〉 하위 정책대상별 '21년 및 누적 공급실적 ····· 78
〈표 3-33〉 집행단계별 핵심적인 평가질문 ····· 83
〈표 3-34〉 주거상향 지원사업 진단을 위한 핵심 연구질문 ····· 85
〈표 3-35〉 하위 정책대상별 수혜 비율 ····· 87
〈표 3-36〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 수행 방식 : LH 및 지자체 공모 ('21년 기준) · 88
〈표 3-37〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 참여기관별 역할 ····· 90
〈표 3-38〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 필요 자원과 공급 기관 ····· 92
〈표 3-39〉 주거상향 지원사업의 진행과정별 주요 서비스 ····· 95
〈표 3-40〉 지자체 주거상향 지원사업 운영 현황 ····· 96
〈표 3-41〉 지역별 주거상향 지원사업 운영 현황 : 지자체 ····· 97

표차례

LIST OF TABLES

〈표 3-42〉 LH 이주지원 119센터 설치 계획 : 2022년 ····· 98
〈표 3-43〉 주거상향 지원사업 필요 자원 확보의 문제점 ····· 102
〈표 3-44〉 주거상향 지원사업의 진행 과정별 문제점 ····· 105
〈표 3-45〉 주거상향 지원사업의 지역간 서비스 격차 및 질적 표준 수립 ····· 106
〈표 4-1〉 사례연구 대상자 특성 ····· 112
〈표 4-2〉 이용자 초점집단연구 대상자 특성 ····· 113
〈표 4-3〉 종사자 초점집단연구 대상자 특성 (지자체 주거복지센터 및 공무원) ····· 114
〈표 4-4〉 종사자 초점집단연구 대상자 특성 (LH 주거복지센터) ····· 115
〈표 4-5〉 사례연구 : 심층 면접 질문지 내용 구성 ····· 116
〈표 4-6〉 초점집단면접 질문지 내용 구성 : 사업 이용자 ····· 118
〈표 4-7〉 초점집단면접 질문지 내용 구성 : 종사자 ····· 118
〈표 4-8〉 이용자 FGI 참여자 특성 ····· 145
〈표 4-9〉 이용자 FGI 결과 정리 ····· 146
〈표 4-10〉 이용자 FGI – 사업 참여 경로 ····· 147
〈표 4-11〉 이용자 FGI – 사업 참여 방해 요소(낮은 참여 동기) ····· 148
〈표 4-12〉 이용자 FGI – 사업 참여 방해 요소(전달 체계 문제) ····· 149
〈표 4-13〉 이용자 FGI – 사업 참여 방해 요소(주거지원 자체의 문제) ····· 151
〈표 4-14〉 이용자 FGI – 사업 참여 방해 요소(참여자 상황을 이해하지 못하는 사업) · 153
〈표 4-15〉 이용자 FGI – 사업 긍정적 요소(참여자 중심 전달체계 구성) ····· 154
〈표 4-16〉 이용자 FGI – 사업 긍정적 요소(적극적인 주거권 보호 노력) ····· 156
〈표 4-17〉 이용자 FGI – 사업 긍정적 요소(주거자원의 확대) ····· 157
〈표 4-18〉 이용자 FGI – 계속되는 걱정과 불안 ····· 158
〈표 4-19〉 이용자 FGI – 그래도 계속되는 희망(새로운 집에서 진정한 나를 찾음) ··· 159
〈표 4-20〉 이용자 FGI – 그래도 계속되는 희망(관계의 회복) ····· 160
〈표 4-21〉 이용자 FGI – 그래도 계속되는 희망(불안의 해소) ····· 160
〈표 4-22〉 종사자 FGI 참여자 특성 ····· 161

〈표 4-23〉 종사자 FGI 결과 정리 ····· 162
〈표 4-24〉 종사자 FGI - 주거상향 지원사업 신청단계의 어려움(비협조적 업무체계) ···· 164
〈표 4-25〉 종사자 FGI - 주거상향 지원사업 지원단계의 어려움(남아있는 법적 동거인) ·· 165
〈표 4-26〉 종사자 FGI - 신청단계의 어려움(사업대상자 판단 어려움) ····· 166
〈표 4-27〉 종사자 FGI - 신청단계의 어려움(사업 홍보, 추가이주비용) ····· 167
〈표 4-28〉 종사자 FGI - 주택탐색 단계의 어려움 ····· 169
〈표 4-29〉 종사자 FGI - 주택탐색 단계의 어려움(비협조적 태도와 계약 기피) ····· 171
〈표 4-30〉 종사자 FGI - 이주 및 정착단계(주거정착 지원 부족) ····· 172
〈표 4-31〉 종사자 FGI - 이주 및 정착단계(상담 및 사례관리의 필요성) ····· 173
〈표 4-32〉 종사자 FGI - 업무 수행의 어려움(단년도 사업방식, 실적경쟁) ····· 175
〈표 4-33〉 종사자 FGI - 업무 수행의 어려움(전담인력 부족) ····· 176
〈표 4-34〉 사업 대상 판정이 어려운 사례 ····· 177
〈표 5-1〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 제도 개선 관련 전문가 조사 결과 ····· 185
〈표 5-2〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 제도 개선 관련 전문가 조사 결과 정리 ····· 187
〈표 5-3〉 주거상향 지원사업 정책대상 제도 개선 관련 전문가 조사 결과 ····· 190
〈표 5-4〉 주거상향 지원사업 정책 대상 개선 종합 분석 ····· 191
〈표 5-5〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 공모 가이드라인 개선안 : 사업대상 확대 ··· 192
〈표 5-6〉 실거주 확인이 어려운 주거취약계층 유형 ····· 197
〈표 5-7〉 주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 보장방안 : 국민기초생활보장사업 ····· 198
〈표 5-8〉 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 입주대상자 개정안 ····· 204
〈표 5-9〉 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 개정안 ····· 205
〈표 5-10〉 주거상향 지원사업 집행체계 개선 관련 전문가 조사 결과 ····· 208
〈표 5-11〉 주거상향 지원사업 집행체계 개선 종합 분석 ····· 210
〈표 5-12〉 주거취약계층 주거상향 지원을 위한 공공임대주택의 지역별 배분비율 ····· 212
〈표 5-13〉 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 개정안 ····· 213
〈표 5-14〉 기존주택 매입·전세임대 공급실적 : 2012~2021년 ····· 213

표차례

LIST OF TABLES

〈표 5-15〉 공공임대주택 예비입주자 업무처리지침 개정안 ····· 215
〈표 5-16〉 보증금, 이사비·생필품비 소요 예산 ····· 217
〈표 5-17〉 주거기본법 개정안 ····· 218
〈표 5-18〉 주거기본조례 제정 현황 ····· 220
〈표 5-19〉 사회보장급여법 개선안 ····· 222
〈표 5-20〉 주거상향 지원사업 서비스 전달 개선 관련 전문가 조사 결과 ····· 228
〈표 5-21〉 주거상향 지원사업 서비스 전달 개선 종합 분석 ····· 229
〈표 5-22〉 주거상향 지원사업 일반 상담과 사례관리 대상 구분 기준 ····· 230
〈표 5-23〉 사회복지사업법 개선안 ····· 235
〈표 5-24〉 기존주택매입임대주택 업무처리지침 개선안 ····· 237
〈표 5-25〉 기존주택전세임대주택 업무처리지침 개선안 ····· 237
〈표 5-26〉 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 개정안 ····· 241
〈표 5-27〉 정책대상 확대 시 규모 변화 추정 ····· 243
〈표 5-28〉 주거상향 지원을 위한 공공임대주택 소요 재원 추정 : 연간 1만호 ····· 244
〈표 5-29〉 주거상향 지원을 위한 이주비용 소요 재원 추정 : 연간 1.0~1.5만 호 ·· 245
〈표 5-30〉 주거상향 지원을 위한 사업 운영예산 소요 재원 추정 : 연간 1.0~1.5만 호 ·· 246
〈부표 1-1〉 사례연구 연구 질문지 ····· 270
〈부표 1-2〉 주거상향 지원사업 이용자 초점집단연구 질문지 ····· 272
〈부표 1-3〉 주거상향 지원사업 종사자 초점집단연구 질문지 ····· 273
〈부표 1-4〉 연구참여자 설명문(성인용) ····· 274
〈부표 1-5〉 연구참여자 설명문(아동용) ····· 277
〈부표 1-6〉 연구참여자 동의서(성인용) ····· 279
〈부표 1-7〉 연구참여자 동의서(아동용) ····· 280
〈부표 1-8〉 주거상향 지원사업 관련 전문가조사 질문지 ····· 281

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 연구 흐름도 ····· 11
〈그림 2-1〉 찾아가는 보건복지서비스 모형에 따른 통합사례관리 흐름도 ····· 42
〈그림 3-1〉 부적합 주택 거주 가구의 구분 및 거처 유형 ····· 65
〈그림 3-2〉 불안정 주거 거주 가구의 구분 및 거처 유형 ····· 65
〈그림 3-3〉 부적합 주택 거주 가구의 가장 필요한 주거지원 ····· 67
〈그림 3-4〉 노숙인시설 거주자의 장애인 비중 및 장애유형별 비중 ····· 68
〈그림 3-5〉 가정폭력 피해자 보호시설 지원내용 ····· 75
〈그림 3-6〉 연도별 주거취약계층 주거상향 지원사업 실적 : 2008~2021년 ····· 76
〈그림 3-7〉 하위 정책대상 유형별 공급실적 추이 ····· 79
〈그림 3-8〉 하위 정책대상별 공급실적(불안정 주거, 부적합 주택 거주 가구) ····· 80
〈그림 3-9〉 하위 정책대상별 공급실적(노숙인 시설, 가정폭력 피해자·미혼모·범죄피해자) ···· 81
〈그림 3-10〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 진단 분석틀 설정 ····· 84
〈그림 3-11〉 주거상향 지원사업 수행체계 ····· 89
〈그림 3-12〉 비주택 거주자 주거상향 지원사업의 집행과정 및 주요 서비스 ····· 93
〈그림 5-1〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 문제점과 제도 개선 방향 ····· 182
〈그림 5-2〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 제도 개선 방안 수립 절차 ····· 184
〈그림 5-3〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 제도 개선 관련 전문가 조사 결과 ···· 186
〈그림 5-4〉 정책대상 확대 및 사각지대 해소를 위한 단계적 개선 방안 ····· 189
〈그림 5-5〉 사실(이)혼 관계 확인서 (예시) ····· 196
〈그림 5-6〉 실거주 확인서 예시 ····· 200
〈그림 5-7〉 주거상향 지원사업 강화를 위한 단계적 집행체계 개선 방안 ····· 207
〈그림 5-8〉 사업수행 시나리오 1 : 국토부 중심 _ LH-지자체 공모 병행 방식 유지 · 224
〈그림 5-9〉 사업수행 시나리오 2 : 지자체 중심 _ 시·도지사 사업수행기관 지정 ·· 225
〈그림 5-10〉 주거상향 지원사업 강화를 위한 단계적 서비스 전달 개선 방안 ····· 227
〈그림 5-11〉 주거상향 지원사업 절차에 따른 상담 및 사례관리 절차 ····· 231

CHAPTER 1

서론

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 8
3. 연구의 틀 및 주요 개념 ····· 11
4. 선행연구와의 차별성 ····· 17

01 서론

최근 쪽방, 고시원, 반지하 등 열악한 주거환경에 거주하고 있는 주거취약계층의 안전과 건강이 사회적 문제로 부각 되고 있다. 이에 대한 대안으로서 비주택 또는 반지하에 거주하는 주거취약계층을 발굴하여 공공임대주택으로 이주·정착을 밀착 지원하는 주거취약계층 주거상향 지원사업이 2020년부터 시작되었다. 사업은 공공임대주택과 주거급여 등 기존 주거복지 프로그램을 보완할 수 있고, 주거취약계층의 주거생활 안정과 삶의 질 향상에 효과가 크다는 장점이 있다. 하지만, 사업 초기로 인해 운영상의 여러 가지 문제점이 노출되고 있는 것도 사실이다. 이 연구는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 전반에서 나타나는 문제점과 이슈를 진단하여 이를 기반으로 사업 강화를 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 연구의 배경 및 목적

최근 쪽방, 고시원, 반지하와 같이 화재, 폭염, 풍수해, 감염병 등 각종 위기에 취약한 주거환경에 거주하고 있는 저소득층의 안전과 건강 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 2018년 국일고시원 화재 참사로 18명의 인명 피해가 발생한 이후 비적정 거처에 거주하고 있는 이들에게 적절한 주거공간을 제공해야 한다는 사회적 요구가 증가[1]하였고, 2022년에는 집중호우로 반지하 주택에 거주하는 발달장애 가족이 사망하는 사건을 계기로 노약자, 장애인 등 취약계층일수록 재난에 더 취약한 현실에 대한 문제가 지속적으로 제기[2]되고 있다. 고령화 및 1인 가구의 증가, 저성장 및 빈부격차 심화, 기후변화 등 미래 변화에 따라 개별 가구는 빈곤과 고독, 질병, 재난·재해 등 위험에

1) 경향신문. 국일고시원 화재 참사 3주기, 참여연대 "집없는 이들 여전히 죽어가". 2021년 11월 9일 https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202111090757001

2) 뉴시스. 尹, 침수 '사망' 피해 현장 찾아 "지하주택 안전대책 수립하라". 2022년 8월 9일 https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220809_0001972888#_enliple

취약해질 가능성이 크다(이길제 외 2021). 특히, 기후변화로 인해 빈번하게 발생하는 폭우, 폭염 등은 쪽방, 반지하, 옥탑 등 열악한 주거환경에서 거주하는 가구의 건강과 안전에 큰 피해를 미치고 있다. 그러므로, 모든 국민이 "쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리"(주거기본법 제2조 중 일부인용)를 누릴 수 있도록 부담 가능한 비용으로 적절한 주거를 제공하고, 돌봄, 생활지원 등의 서비스와 연계하여 지역사회에서 안정적으로 거주할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

주거취약계층이 직면하고 있는 주거문제에 대응하는 기본 방향은 주거급여, 공공임대주택 공급, 전세자금 및 월세대출지원 등 기존의 주거지원 프로그램을 강화하고 포용성을 높여서 모든 주거취약계층이 정책 대상으로 포함될 수 있도록 하는 것이다.

표 1-1 | 취약계층에 대한 주거지원 프로그램

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">구 분</th><th>중위소득 46% 이하 가구</th><th>전년도 도시근로자
가구당 월평균 총소득의
50% 이하</th><th>전년도 도시근로자
가구당 월평균 총소득의
70% 이하</th></tr>
<tr><td rowspan="2">지원
유형</td><td>수요자
보조</td><td colspan="2">주거급여
(임차, 자가)</td><td>주거안정 월세대출
(연소득 5천만원 이하)</td><td>버팀목 대출
: 전세자금 대출지원
(연소득 5천만원 이하)</td></tr>
<tr><td>공공임대
주택 공급</td><td colspan="2">영구임대, 다가구 매입임대, 기존주택 전세임대
(신혼부부, 대학생, 소년소녀 가정 등)</td><td>국민임대주택
행복주택</td></tr>
</table>

자료: 국토교통부 2022c: 6

하지만, 주거지원 프로그램이 대상 포괄성이나 보장성 측면에서 충분하지 않고, 정책 사각지대로 지원 대상에서 제외되거나, 정보 취득 및 신청 과정 상의 장애로 인해 실질적으로 정책에서 배제될 가능성이 큰 경우에는 이들의 주거문제를 해결하기 위한 특화된 정책을 추진할 필요가 있다. 현재 대표적인 주거복지 프로그램으로 공공임대주택과 주거급여 제도가 있지만 두 제도 모두 주거취약계층을 적정한 거처로 이주시키는 데에는 일정한 한계가 있다. '20년 기준 장기공공임대주택 재고가 약 169만 호(국토교통부 2022i: 399), 주거급여 수급가구가 약 118.9만 가구(국토교통부 2021b_제1권: 15)로 주거복지가 양적인 측면에서 크게 성장하였으나, 공공임대주택의 배분 문제, 주

거급여의 주거수준 향상 미비 등 질적인 측면에서의 비판이 제기되고 있다. 먼저 공공임대주택의 경우 공실이 3.3만호('21년 6월 기준)에 달하고[3], 실제 공공임대주택을 절실하게 필요로 하는 사람들은 공공임대주택에 대한 정보 부족과 신청상의 어려움으로 인해 이용하지 못한다는 지적이 제기되고 있다(서종균 2021). 또한, 보증금이나 이사비 마련이 어려워 공공임대주택에 입주하지 못하는 가구들도 존재한다. 한편 주거급여 제도의 경우에는 주거급여가 빈곤층의 주거비 부담 완화에는 기여하고 있지만 수급가구 중 최저주거기준 미달가구가 27.1%에 달하는 등 주거수준 상향에는 기여하고 있지 못한다는 지적이 있다(이길제 2022b). 주거급여 수급가구는 대부분 고령자, 장애인인 경우가 많아 공공임대주택이나 민간임대주택 등 더 나은 주택으로 자력으로 이동하는 것이 어렵다.

이 연구에서 다루고 있는 주거취약계층 주거상향 지원사업은 가장 취약한 계층을 대상으로 직접적으로 가장 빠른 시간내에 적정거처로 주거상향 이동이 가능한 사업으로 이주정착의 전 단계를 밀착 지원한다는 차별적인 특징이 있다. 주거상향 지원사업 대상자는 대부분 경제적·사회적·신체적 취약하여 자력으로는 적절한 주거 마련이 어려운 특성이 존재한다. 주거취약계층 주거상향 지원사업은 이처럼 공공임대주택의 대상이 되지만 실질적으로는 정책에서 배제된 계층, 주거급여 수급자임에도 여전히 열악한 주거환경에 머물러 있는 계층의 주거문제를 해결하기 위한 특화된 정책이라 할 수 있다. 또한, 주거상향 지원사업 대상자는 복합적 욕구를 지니고 있을 가능성이 높고, 이러한 다양한 욕구는 주거상향 지원사업 참여기관 단독으로 해소하기 어렵다. 이에 주거취약계층 주거상향 지원사업은 이러한 필요성에 기반하여 공공임대주택 등 적정 거처로의 이주 지원과 더불어 이주 후 주거안정 및 지역사회 자립을 돕는 단계까지 밀착 지원하는 것으로 자리매김하고 있다. 이렇듯 주거취약계층 주거상향 지원사업은 기존의 주거지원 프로그램에서 나타나는 사각지대를 해소하고, 정책이 갖고 있는 단점들을 보완한다는 측면에서 아직은 지원 대상 규모가 크지 않음에도 주목해야 하는 제도이다.

3) 이투데이. "공공임대주택 공실 3만 가구에 달해... 손실액만 350억 이상" 2021년 9월 29일 https://www.etoday.co.kr/news/view/2065383

현재 열악한 주거환경에 거주하고 있는 주거취약계층의 수는 여전히 많은 것으로 나타나고 있다. 2018년 '주택이외의 거처 주거실태조사'에 따르면 고시원, 숙박업소 등 주택이외의 거처에 거주하는 가구가 전국적으로 약 37만 가구에 달하는 것으로 파악된다(국토교통부 외 2018:35). 그리고, 최근에 실시된 2021년 '주거실태조사'에 의하면 전체 가구 중 최저주거기준에 미달하는 가구 비율은 4.5%(약 93만 가구)수준이며(국토교통부 2022b: 83), 지하 · 반지하 · 옥탑방 거주가구 비율은 1.1% 수준으로 추정된다(국토교통부 2022b: 76).

2020년부터 시행된 주거취약계층 주거상향 지원사업은 기존 주거취약계층 주거지원 사업에 부가하여 대상 가구를 직접 발굴하고, 공공임대주택 신청과 이주, 정착 지원까지 지원하는 사업이라는 점에서 차별점이 있다. 즉, 주거상향 지원사업은 주거환경이 열악하고 지원이 시급한 이들에게 직접 찾아가는 수요발굴 체계를 구축하고, 공공임대주택 이주를 지원하며, 일자리 · 돌봄 등 이주 후 정착까지 지원하는 사업으로 기존 주거복지 프로그램의 한계를 보완하고, 주거권을 보장하는 등 의미가 큰 사업이라 할 수 있다. 실제 주거상향 지원사업을 통해 연간 약 5,500~6,000가구의 주거취약계층이 공공임대주택으로 이주하여 주거생활 안정과 삶의 질이 향상되는 성과를 나타내고 있다(이길제 2022b). 하지만, 아직 사업 시행 초기 단계이므로 제도적 측면에서 공공임대주택 재고 부족, 지자체 공모사업의 연속성, 임대보증금과 이사비·생필품비의 재원조달 등 의 문제점이 나타나고 있으며(이길제 2022b), 사업수행 측면에서도 상담 및 사례관리 과정에서 주거복지 사례관리의 역할과 기능에 대한 모호한 정체성, 사례관리 매뉴얼 부재, 센터별 서비스 편차, 행정지원체계 미비 등 문제점에 대한 지적이 제기되고 있다(이희연 2021).

새롭게 출범한 정부에서는 110대 국정과제로 '촘촘하고 든든한 주거복지 지원'을 설정하고 있다. 과제 목표에서 "저소득 고령자·장애인 가구 등 취약계층에 대한 안정적 주거환경 보장"을, 주요 내용에서 "쪽방 등 비정상거처 가구에 대한 이주지원 강화"를 제시하는 등 취약계층의 주거 안전망 강화는 정부의 국정 목표로 제시되고 있다(제20대 대통령직인수위원회 2022: 34). 주거취약계층 주거상향 지원사업은 취약계층의 안

정적 주거환경 보장과 비정상거처 가구에 대한 이주지원을 강화하기 위한 직접적인 정책수단이라 할 수 있다. 그러므로, 향후 주거취약계층 주거상향 지원사업의 확대와 안정적인 정착이 필요하다. 이를 위해 그동안 사업을 수행하면서 나타났던 문제점을 확인 · 검토하고, 실효성 있는 정책방안을 마련하여 주거취약계층 주거상향 지원사업의 강화를 도모할 필요가 있다.

이 연구는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 이용자에 대한 사례연구를 통해 사업의 양적인 측면 외에 질적인 효과에 대해서 확인하고, 정책 대상가구의 규모를 파악함으로써 사업 확대 필요성에 대해서 검토하고자 한다. 또한, 주거취약계층 주거상향 지원사업에서의 정책대상, 집행체계, 집행과정 및 서비스 전달 등 사업 전반에서 나타나는 현장의 문제점과 이슈를 진단하고, 개선 방안을 모색함으로써 사업의 내실화에 기여하는 것을 목적으로 한다.

사업에 대한 문제점 진단과 개선방안 마련과 관련해서 첫 번째, 사업의 정책대상과 관련해서는 사업의 법적 근거이며, 정책대상자를 규정하고 있는 「주거취약계층 주거지원 업무처리 지침」에 대해서도 문제점을 파악하고, 제도 개선방안을 제시하고자 한다. 두 번째, 사업의 집행체계와 관련해서는 주거상향 지원사업 집행을 위한 핵심 자원인 공공임대주택, 보증금 및 이사비 지원 등을 위한 예산, 사업 수행을 위한 조직 · 인력 등을 기준으로 구분하여 문제점을 진단하고, 개선방안을 모색하고자 한다. 세 번째, 사업의 집행과정과 서비스 전달과 관련해서는 기존 복지영역에서의 상담 및 사례관리 이론을 주거복지 영역으로 확장하여 주거취약계층 주거상향 지원사업에서 상담 및 사례관리의 역할, 기능, 목표 등 정체성을 정립하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 대상과 범위

연구에서는 2020년 시작된 주거취약계층 주거상향 지원사업을 주요 대상으로 한다. 현재 주거취약계층 주거상향 지원사업은 국토교통부에서 총괄하고 있으며, 사업수행 주관기관은 공모에서 선정된 지자체와 LH(한국토지주택공사, 이하 LH)로 이원화 되어 있다. 이 연구에서는 지자체와 LH에서 수행하는 사업을 모두 포함하여 분석대상으로 한다. 또한, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 법적 근거인 주거취약계층 주거지원 업무처리지침도 연구의 대상이다. 한편, 연구에서는 사업의 문제점과 이슈를 진단하고, 개선방안을 모색하기 위해서 사례연구와 초점집단면접(FGI)을 수행하는데, 이 과정에서 사업의 지원을 현재 받고 있거나, 지원을 받은 경험이 있는 가구와 사업에 관련되어 업무를 수행하고 있는 종사자가 주요 연구 대상이라 할 수 있다.

연구의 시간적 범위는 주거취약계층 주거지원제도가 최초 도입된 2006년 이후이며, 사례발굴, 이주·정착 지원 등을 포함하여 주거취약계층 주거상향 지원사업이 본격적으로 시작된 2020년부터 현재 시점까지에 초점을 맞추어 연구를 진행한다. 공간적 범위는 전국을 분석 대상으로 하며, 지자체와 LH를 통해 현재 주거취약계층 주거상향 지원사업이 수행되고 있는 지역을 중심으로 연구를 진행한다.

2) 연구 방법

□ 기존 문헌 및 이론 연구

주거취약계층 주거상향 지원사업에 정책 대상에 대한 이해를 높이기 위해 주거취약계층에 대한 기존 문헌 연구를 통해 개념, 유형, 특성 등에 관한 이론적 논의를 검토한다. 또한, 주거취약계층 주거상향 지원사업이 사회복지 영역에 최근 논의되는 실천방법인 사례관리와 유사한 특성이 있으므로, 사례관리 이론에 대한 문헌 검토를 통해 개념, 목적, 기본원칙 등을 파악하고, 효과적인 상담 및 사례관리를 위한 조건 등을 탐색

한다. 한편, 주거취약계층 주거상향 지원사업 이용자 및 실무자에 대한 사례연구 및 초점집단면접(FGI)을 수행함에 앞서 질적 연구방법론, 사례연구, 초점집단면접 등 분석방법에 대한 문헌 검토를 수행한다. 마지막으로 주거취약계층 주거상향 지원사업을 수행하면서 사업 모니터링, 현장 수행기관인 주거복지센터에 대한 기존 문헌 검토를 통해 문제점 진단 및 개선방안 모색에 활용한다.

□ 사례연구 및 초점집단면접(FGI) 수행

주거취약계층 주거상향 지원사업을 경험한 이용자에 대한 사례연구를 수행한다. 사례연구는 2022년 사업 신청자로 사업 신청부터 주거이동까지 전 단계가 이 연구의 조사기간 동안 완료 예정인 가구를 대상으로 하며, 심층면접과 참여관찰을 통해 주거취약계층의 특성과 사업 수행과정의 전반을 살펴보고자 한다.

초점집단면접은 사업 이용자 그룹과 사업 종사자 그룹에 대해 모두 수행한다. 사업 이용자를 대상으로 한 FGI(초점집단면접)는 이미 주거이동이 완료된 가구를 대상으로 사업 진행 단계별로 진행과정과 진행상의 어려움 등을 조사하고자 한다. 반면, 사업 종사자를 대상으로 한 FGI는 실제 사업을 담당하는 지자체 공무원과 주거복지센터 및 LH 이주지원 119센터 종사자를 대상으로 수행하며, 이를 통해 사업 대상, 사업 과정과 운영 등 전반에 관한 문제점과 개선방안 등을 조사한다.

□ 통계분석

주거취약계층과 주거상향 지원사업의 현황을 파악하고, 사업 목표를 설정하기 위한 통계분석을 수행한다. 구체적으로 주거실태조사, 노숙인 실태조사, 가정폭력 실태조사 등 통계자료를 이용하여 주거취약계층 업무처리지침에서 규정하고 있는 대상자의 규모를 추정한다. 또한, 주거취약계층 유형에 따라 일반 특성(연령대, 가구원 수, 성별, 장애여부 등), 주거 특성(거처유형, 거주면적 등), 지원내용 및 주거지원 특성(주거선택시 고려사항, 가장 필요한 지원 등)을 분석함으로써 유형별 결과의 차이를 비교 분석한다.

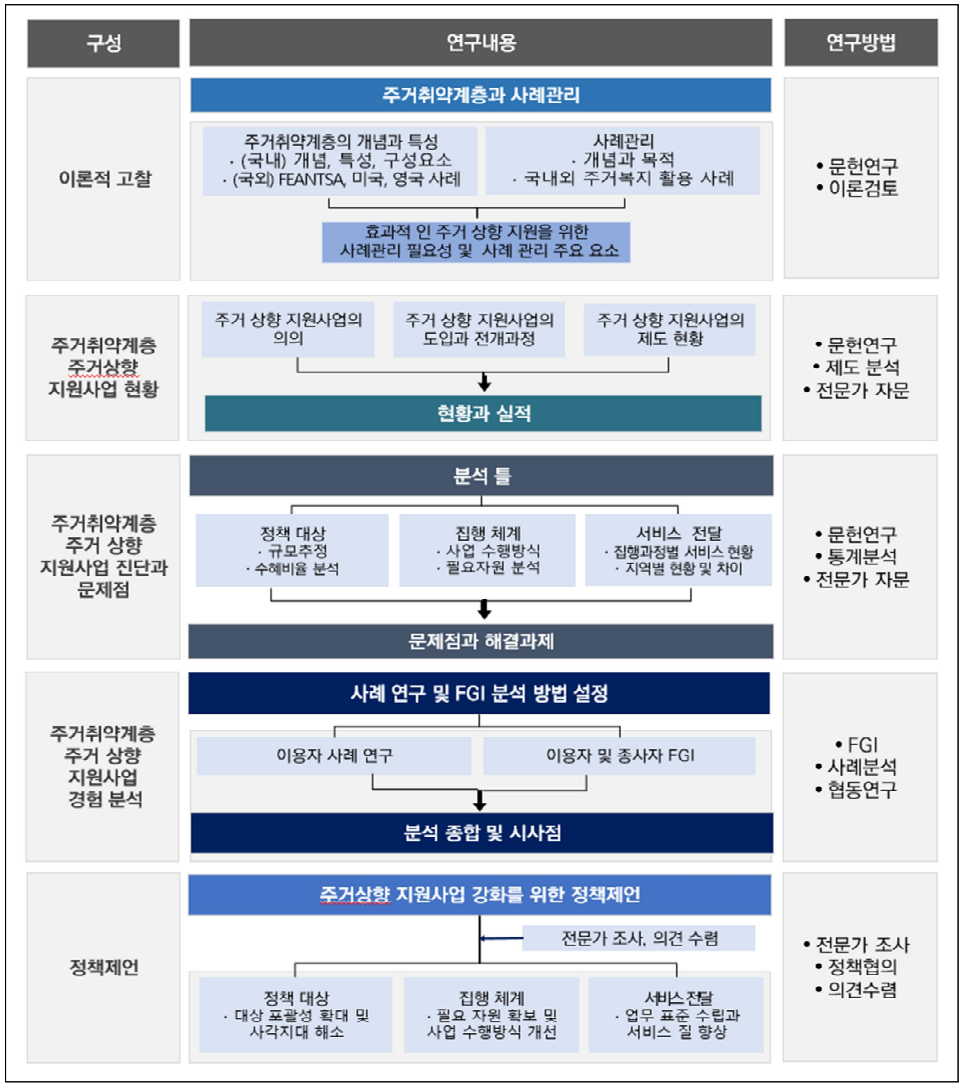
□ 전문가 조사 및 자문

주거취약계층 주거상향 지원사업의 개선 방안을 도출하기 위해 전문가 자문을 수행한다. 주거취약계층 주거상향 지원사업의 성과모니터링 및 지자체 맞춤형 컨설팅을 수행하고 있는 전문가와 그동안 주거취약계층 및 주거상향 지원에 대한 연구를 수행해 왔던 연구자, 현장에서 오랜기간 업무를 수행해 온 실무자 등을 대상으로 제도 개선의 필요성과 개선 방향 등의 의견을 수렴하여 개선방안의 실효성을 검토한다.

3. 연구의 틀 및 주요 개념

1) 연구 틀

그림 1-1 | 연구 흐름도



자료: 연구진 작성

2) 주요 개념

(1) 주거취약계층

취약계층이란 “인간이 살아가면서 필요한 특정 욕구가 충분히 충족되지 못하는 이들”을 말하며 의료, 교육, 주거 등 다양한 영역에서 사용되고 있다(변용찬 외 2010: 29). 한편, 주거취약계층은 일반적으로 노숙인, PC방, 만화방, 사우나 등 비숙박용 다중이용업소 거주자, 컨테이너, 비닐하우스 등 비정형 주거 거주자, 시설 퇴소예정자 등 “안정된 거처를 마련하지 못하고 주거공간이라고 여기기 어려운 곳에서 생활하는 사람들”로 정의하고 있다(보건복지부 2011; 김수영 외 2019:7 재인용). 남원석(2013)은 주거취약계층을 “당면한 주거문제를 자력으로 개선하기 어려워 주거수준의 악화 위기에 노출된 가구”로 정의하였으며(남원석 2013: 56), 주거취약계층의 유형을 FEANTSA[4]의 주거유형별 분류체계를 참고하여 비주택 거주자와 일반주택 거주자로 구분하였고, 비주택 거주자를 다시 노숙인과 복지시설 생활자, 불안정 거처 거주자로 구분하였다(남원석 2013).

표 1-2 | 주거취약계층의 유형

유형	비주택			일반주택
	노숙인	복지시설생활자	불안정 거처 거주자	부적합 주택 거주자
예시	거리노숙인, 일시보호시설 이용 노숙인 등	노숙인 쉼터 · 부랑인 시설, 장애인 · 한부모 · 아동 · 청소년 · 여성보호시설 등에서 생활하는 자	비닐하우스, 컨테이너, 움막, 판잣집, 여관 · 여인숙, 고시원 등에서 거주하는 가구	최저주거기준 미달 주택에 거주하는 저소득 가구

자료: 남원석 2013:58

이 연구에서는 주거취약계층 주거상향 지원사업에 초점을 두고 있으므로, 사업의 대상이 되는 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조의 입주대상자를 감안하여 주

4) FEANTSA(European Federation of National Organisations woriking with Homeless)는 홈리스 문제를 다루는 유럽의 대표적인 NGO로 1989년 설립되어 EU 및 유럽 국가의 정책개발, 연구 등을 수행해오고 있음. FEANTSA 홈페이지. www.feantsa.org/en/about-us/what-is-feantsa (2022년 3월 14일 검색)

거취약계층의 개념을 정의하고자 한다. 즉, 이 연구에서 주거취약계층은 '노숙인 시설, 비닐하우스 등 비주택 또는 최저주거기준에 미달하거나 지하층 등 부적합 주택에 거주하는 저소득 가구로 긴급한 주거소요(needs)가 있고, 당면한 주거문제를 자력으로 개선하기 어려운 가구'로 정의한다.

(2) 주거상향

주거이동은 "소득수준, 가구원 수와 가족구성, 주택 형태 및 위치에 대한 선호 등과 같은 가구 내부적 요인과 주택정책 및 주택시장 여건 등과 같은 외부적 요인의 변화에 적응하기 위해 보다 합리적으로 주택소비를 조절해 나가는 과정"(하성규 2010: 238)이라 할 수 있다. 주거이동은 주거상향 이동과 주거하향 이동으로 구분할 수 있다.

오근상 외(2013)는 "주택은 위치고정성과 내구성의 특징을 지니고 있기 때문에 현재 거주하고 있는 주택에서의 주거환경개선의 가능성은 매우 제한적"일 수 밖에 없으며, 주거환경 개선을 위해서는 다른 주택으로 이동할 가능성이 높음을 지적하고 있다(오근상 외 2013: 127). 이에 해당 연구에서는 주거상향 이동 여부를 ① 주택위치, ② 주택점유형태, ③주택유형, ④ 가구원 1인당 사용면적의 네 단계로 순차적으로 적용하여 판단하고 있다(오근상 외 2013). 즉, 첫 번째 단계에서는 '주택 위치'와 관련하여 지하층의 환경적 특성이 육체적, 정신적 건강에 부정적 영향을 미치므로 지하, 반지하, 옥탑에서 지상으로 이동하는 경우 주거상향으로 판단한다(오근상 외 2013). 두 번째 단계에서는 첫 번째 단계에서 동등 이동을 한 경우를 대상으로 월세에서 전세, 전세에서 자가로 이동하는 경우 주거상향으로 판단한다(오근상 외 2013). 그리고, 세 번째 단계에서는 두 번째 단계에서 동등 이동을 한 경우를 대상으로 단독, 다가구 주택 등 아파트 외 주택에서 아파트로 이동하는 경우 주거상향으로 판단한다(오근상 외 2013). 마지막인 네 번째 단계에서는 첫 번째~세 번째 단계에서 모두 동등 이동을 한 경우를 대상으로 가구원 1인당 사용 면적이 증가하는 주택으로 이동하는 경우 주거상향으로 판단한다(오근상 외 2013). 즉, 주거상향 이동은 주택의 거주층, 주택 점유형태, 주택유형, 주택사용면적 등 다양한 판단기준이 있으며, 최소한의 요건이 충족되었

을 경우 그 다음 단계로 판단하는 것과 같이 단계적으로 이루어질 수 있음을 시사한다.

이 연구에서 주거취약계층에 대한 주거상향의 개념은 주거안정과 주거수준의 향상을 위해 더 나은 주거환경을 가진 주택으로 이동하는 것으로 정의하며, 구체적으로 주거취약계층이 주거지원 및 주거상향을 위하여 쪽방, 비닐하우스, 고시원과 같은 비주택에서 일반 주택으로 이동하거나 반지하 또는 지하층의 주택에서 지상층으로 이동하는 것을 주거상향으로 판단하고자 한다. 특히 주거안정을 위해 LH, 지방공사 등 사업시행자가 건설·매입 등을 통해 확보한 공공임대주택으로 이동하는 경우에 대해서는 주거상향을 의미하는 것으로 정의하고자 한다.

(3) 주거사다리 지원사업과 주거취약계층 주거상향 지원사업

'주거취약계층 주거지원 제도'는 최저주거기준에 미달되고 위험한 주거환경에서 거주하는 취약계층에게 저렴한 공공임대주택을 지원하여 주거안정을 도모하는 제도로서, '주거취약계층 주거지원 업무처리지침(국토교통부 훈령 제1361호)'에 근거하고 있다. '주거사다리 지원사업'은 주거취약계층의 주거지원 및 주거상향을 위하여 사업시행자가 건설 및 매입 등을 통하여 확보한 주택이나 기존주택에 대하여 전세계약을 체결하여 입주대상자에게 임대하는 사업을 의미한다[5].

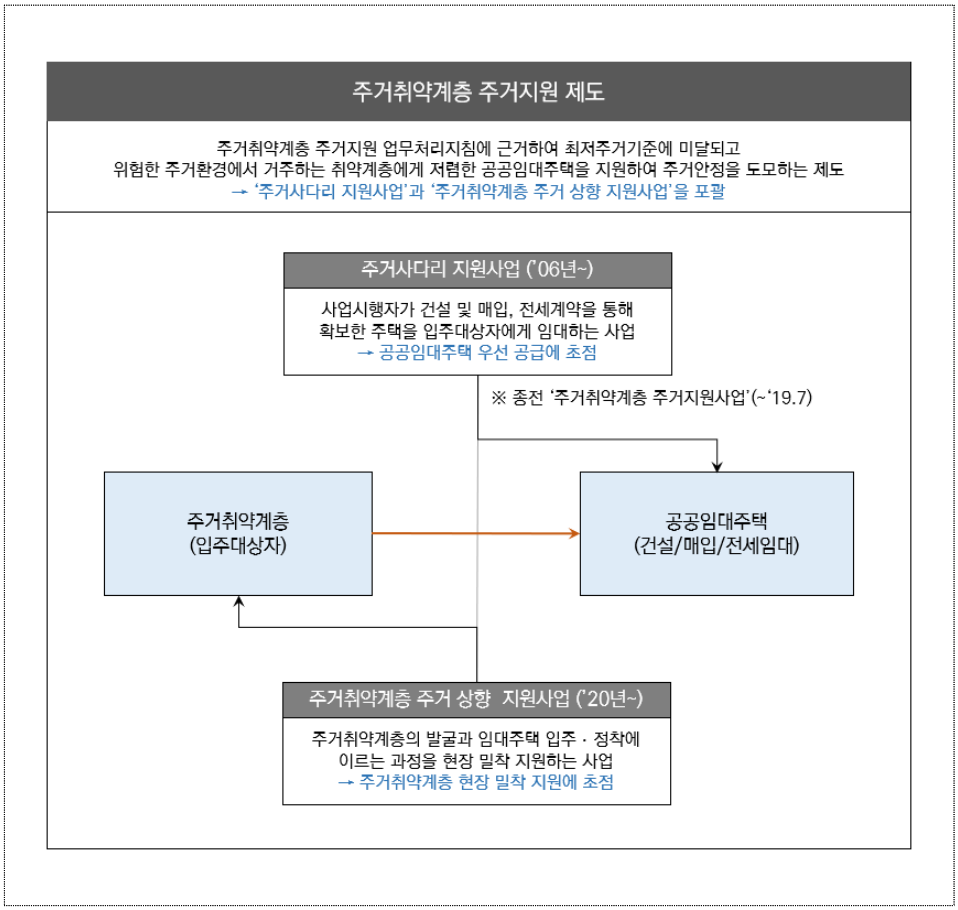
한편, 주거취약계층 주거상향 지원사업은 주거취약계층의 발굴과 임대주택 입주·정착에 이르는 과정을 현장 밀착 지원하고, 현장 중심의 이주지원 체계를 마련하기 위한 사업이라 할 수 있다. 즉, 열악한 주거환경에서 거주하는 주거취약계층이 정보가 부족하고, 공공임대주택으로의 이주과정에서 신청의 어려움으로 인해 이주에 어려움을 겪어 왔다는 점을 인식하고, 이를 해결하기 위해 도입된 사업이다.

정리하면, 주거사다리 지원사업은 주거취약계층인 입주대상자에게 공공임대주택을 우선적으로 공급하는 데 초점을 두었다면, '20년부터 시행된 주거취약계층 주거상향

5) 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제2조 제1~4호(※기존 주거취약계층 주거지원 업무처리지침에서는 이를 '주거지원사업'으로 지칭하고 있었으나, 2019년 7월 지침 개정 이후 '주거지원사업'이 '주거사다리 지원사업'이라는 명칭으로 변경됨)

지원사업은 주거취약계층이 공공임대주택에 입주·정착할 수 있도록 현장에서 밀착 지원하는 데 초점을 두고 있다는 점에서 두 사업간에 차별점이 있다고 할 수 있다. 이 연구에서는 주거취약계층 주거지원 제도 중 주거취약계층 주거상향 지원사업에 초점을 두고 있으며, 관련 법령인 주거취약계층 주거지원 업무처리지침도 연구의 대상으로 포함한다.

표 1-3 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 관련 용어 정리



자료: 연구진 작성

(4) 상담 및 사례관리

사례관리는 복합적 욕구를 가진 이용자에 대한 사정을 통해 다양한 서비스 자원을 연계하여 사회생활과 기능의 어려움을 극복할 수 있도록 돕는 사회복지 실천방법이라 할 수 있다. 주거복지에서의 상담 및 사례관리란 “지역 내 주거문제가 있는 대상자 및 위기개입 대상자를 상담을 통하여 발굴하고, 이들의 문제와 욕구에 대한 맞춤형 서비스가 제공될 수 있도록 공공 및 민간의 자원과 서비스를 연계하여 제공”하는 것을 말한다(홍인옥 외 2020: 55). 주거취약계층은 단순히 주거 문제만을 갖고 있는 것이 아니라, 주거문제의 원인인 빈곤과 관련된 다양한 사회 · 경제 · 심리적 어려움에 처해 있으므로, 사례관리를 통한 지원이 필요한 서비스 대상이라고 볼 수 있다(김수영 외 2019). 또한, 주거상향 지원사업은 주거상향이 필요한 주거취약계층을 중심으로 안정적이고 적절한 주거로의 이동을 돕는 사업으로서 대상자의 주거특성, 주거욕구, 그리고 대상자에 대한 이해가 필수적으로 필요한 영역이므로, 상담 및 사례관리가 핵심적인 활동이라고 할 수 있다. 그러므로, 이 연구에서 다루고자 하는 주거취약계층 주거상향의 관점에서 상담 및 사례관리는 지역 내 주거상향이 필요한 주거취약계층을 상담을 통하여 발굴하고, 공공임대주택으로 이주 · 정착을 지원하는 과정에서 이들의 문제와 욕구에 부합하도록 공공 및 민간의 자원과 서비스를 연계하여 제공하는 것으로 정의할 수 있다.

4. 선행연구와의 차별성

기존 선행연구는 주로 주거취약계층이라는 대상에 초점을 두거나 주거취약계층 주거상향 지원사업의 관리를 목적으로 사업을 모니터링하고 사업 공모시 활용할 수 있는 평가체계를 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한, 주거취약계층 주거상향 지원사업을 현장에서 수행하고 있는 주거복지센터의 관점에서 사례관리 모델을 개발하거나 사례관리 실천경험에 관한 연구가 이루어져 왔다.

먼저 주거취약계층에 초점을 둔 연구로서 남원석(2013)의 '주거취약계층 개념 및 유형에 관한 연구'는 주거상향 지원사업과는 무관하게 주거취약계층의 개념, 유형, 특성을 정리하고, 주거취약계층 주거지원을 위한 전반적인 정책방향을 제시하였다. 주거취약계층 주거상향 지원사업에 초점을 둔 연구로서 국토교통부(2021b)의 '주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원방안 연구'는 지자체 공모 방식으로 수행하는 주거상향 지원사업에 대해 모니터링, 컨설팅 등을 통한 업무 지원과 차년도 사업공모시 활용을 위한 평가항목을 제시하는데 중점을 두고 있는 연구라 할 수 있다. 또한, 김수영 외(2019)의 '주거복지센터 사례관리 모델 개발 연구'에서는 서울시 25개 주거복지센터에서 수행하는 업무를 대상으로 주거복지센터 역할과 기능에 맞는 사례관리 모델을 제시하고 있다. 한편, 이희연(2021)의 '서울시 주거복지센터 종사자의 사례관리 실천경험에 대한 연구'는 내부자적 관점에서 서울시 주거복지센터 종사자 사례관리 실천경험의 의미와 성과를 실제적이고 심층적으로 탐색하고, 사례관리에 대한 실천적·정책적 제언을 제시하는 연구이다.

이 연구는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책대상인 주거취약계층의 유형별 특성 파악과 정책대상 규모 추정을 통해 사업 확대의 필요성을 검토하며, 정책대상 설정, 집행 체계, 집행과정 및 서비스 전달 등 사업 수행의 전 과정에서 나타나는 문제점을 진단하고 개선 방안을 모색하는 연구라는 점에서 기존 연구들과 차별점이 존재한다. 즉, 이 연구는 주거취약계층과 주거취약계층을 위한 주거상향 지원사업의 전반에 대해 포괄적이고, 종합적인 연구라는 점이 특징이라고 할 수 있다.

표 1-4 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 주거취약계층 개념 및 유형에 관한 연구 • 연구자 : 남원석(2013) • 연구목적: 주거취약계층 개념 및 유형을 정립하고 그 양적 규모 추정	• 문헌조사 • 해외사례 • 정책분석 • 기술통계	• 국내외 문헌 및 사례조사 • 주거취약계층 개념 및 유형 재구성 • 주거취약계층 양적 규모 추정 • 주거취약계층 정책방향 제시
	2	• 과제명: 주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구 • 연구자 : 국토교통부(2021b) • 연구목적: 주거상향 지원사업의 성과모니터링 및 주거상향 지원사업 평가체계 제시	• 문헌연구 • 심층인터뷰 • 전문가 자문 • 정책방안 제시	• 사업성과 모니터링 및 컨설팅 • 주거상향 지원사업 평가체계 마련 • 주거복지전달체계 발전방안 마련
	3	• 과제명: 주거복지센터 사례관리 모델 개발 연구 • 연구자 : 김수영 외(2019) • 연구목적: 서울시 주거복지센터의 상담 및 사례관리 실태와 실천 경험을 분석하여 주거복지센터의 역할과 기능에 맞는 사례관리 모델을 제시	• 문헌연구 • 현장자료조사 • 실무자 면접조사 • 국내외 사례조사	• 주거복지 사례관리 문헌 고찰 • 서울시 주거복지센터 사례관리 현황 분석 • 주거복지센터 사례관리 실천 경험 분석 • 주거복지센터 사례관리 모형
	4	• 과제명: 서울시 주거복지센터 종사자의 사례관리 실천경험에 관한 질적 연구 • 연구자 : 이희연(2021) • 연구목적: 서울시 주거복지센터 종사자의 사례관리 실천경험의 의미와 성과를 내부자적 관점에서 실제적이고 심층적으로 탐색	• 질적연구 • 심층면접 • 내용분석법 • 주거선택분석 • 정책방안 제시	• 사례관리 실천경험 내용분석 • 사례관리 실천경험 범주 구분 • 서울시 주거복지센터 사례관리에 대한 실천적· 정책적 제언
본 연구		• 과제명: 주거취약계층을 위한 주거상향 지원사업 강화 방안 연구 • 연구목적: 주거취약계층 주거상향 지원사업의 수행과정에서 나타나는 문제점과 이슈를 탐색하고, 사업의 정책대상집단, 집행체계, 서비스 전달 측면에서 개선방안을 모색하여 주거취약계층 주거상향사업 강화에 기여	· 문헌 및 이론연구 · 심층면접 · 초점집단면접 · 협동연구 및 전문가 자문	• 저소득층 주거지원 프로그램과 주거상향 지원사업의 현황 • 주거취약계층 주거상향 지원사업의 진단과 해결 과제 • 주거취약계층 주거상향 지원사업 참여자 사례연구 및 FGI 분석 • 주거취약계층 주거상향 지원사업 강화를 위한 정책 제언

자료: 연구진 작성

CHAPTER 2

이론적 고찰

1. 주거취약계층의 개념과 특성 ····· 21
2. 주거복지와 사례관리 ····· 28
3. 주거상향 지원사업에서의 사례관리 ····· 34
4. 소결 ····· 43

02 이론적 고찰

주거취약계층 주거상향 지원사업은 주거취약계층을 대상으로 하고 있고, 다른 주거복지 프로그램과는 다르게 공급 중심이 아닌 대상자 중심이며, 발굴과 입주·정착의 전 과정을 밀착 지원한다는 특징이 있다. 이와 같이 대상자 중심으로 다른 자원들과 연계하여 전 과정을 밀착 지원하는 것은 사회복지 영역에서 논의되는 실천방법인 사례관리의 성격을 갖는다. 이 장에서는 주거상향 지원사업에 대한 깊이 있는 이해를 위해 사업의 대상이 주거취약계층과 사업의 본질적 성격인 사례관리에 대해 이론적으로 검토하고자 한다.

1. 주거취약계층의 개념과 특성

1) 주거취약계층 및 관련 개념

사회적 양극화 심화, 저성장 기조, 복지정책 확대 등의 흐름 속에서 취약계층에 대한 관심이 높아졌으며, 주거복지 정책 영역에서도 주거취약계층이라는 용어가 사용되었으나 대체로 학술적·이론적 공감대가 형성되지 않은 상황에서 사용되고 있다(남원석 2013; 김준형 외 2017). 일반적으로 취약계층이란 “인간이 살아가면서 필요한 특정 욕구가 충분히 충족되지 못하는 이들”을 말하며 의료, 교육, 주거 등 다양한 영역에서 사용되고 있다(변용찬 외 2010: 29). 그리고, 주거와 관련해서 주거취약계층이란 “당면한 주거문제를 자력으로 개선하기 어려워 주거수준의 악화 위기에 노출된 가구”로 정의하고 있다(남원석 2013: 56). 한편 주거 영역에서는 주거취약계층 외에도 주거빈곤계층, 주거약자, 주거복지 사각지대 등 주거복지정책의 대상이 되는 계층에 대한 용어가 다양하게 사용되고 있으며, 이와 같은 개념들은 대체로 주거 빈곤의 개념에 기초

하고 있다. 주거 빈곤의 개념에 대하여 하성규 외(2012)는 경제적 빈곤 개념을 응용한 주거빈곤, 주택의 기능을 기준으로 한 주거 빈곤, 최저주거기준에 기초한 주거 빈곤, 주거 권리 여부에 기초한 주거 빈곤 등 크게 4가지 측면에서 접근하였다.

표 2-1 | 주거빈곤의 개념

구분	기준과 설명변수
경제적 빈곤 개념을 응용한 주거빈곤	- 절대적 빈곤과 상대적 빈곤 - 기능주의적, 갈등론적, 낙인적 관점
주택의 기능을 기준으로 한 주거빈곤	- 주택이 지닌 제 역할과 기능을 제공받지 못하거나 향유하지 못한 상태 (주택의 자녀교육기능, 신분재화, 투자가치 등)
최저주거기준에 기초한 주거빈곤	- 최저주거기준 혹은 주거빈곤선 이하의 수준 - 최소주거면적, 주택의 설비수준
주거 권리 여부에 기초한 주거빈곤	- 주거권을 보장받지 못한 상태 (강제철거, 집주인으로부터 차별, 학대 등)

자료: 하성규 2007, 하성규 외 2012:12에서 재인용

이후 주거빈곤 실태를 보다 구체적으로 파악하기 위해 주거빈곤가구 규모 및 특성을 파악하기 위한 시도가 이루어졌으며, 이때 주거빈곤의 측정도구로 주로 최저주거기준 미달 및 주거비 과부담 여부가 활용되었다(박신영 2012; 임세희·박경하 2017). 주거빈곤이 아닌 주거취약계층이라는 용어를 사용하는 상당 수의 연구에서도 최저주거기준 미달 및 주거비 과부담을 활용하였으며, 주거취약계층이란 용어는 주거빈곤 가구와 유사한 의미로 사용되어 왔다(박정민 외 2015; 홍정훈 2018; 강미나 외 2020).

2) 주거취약계층의 개념적 범주 및 특성

주거취약계층 또는 유사한 개념인 주거빈곤 계층의 개념적 범주와 관련하여 남원석(2013)은 주거취약계층을 정의함에 있어 '리스크', '리스크에 대한 대응', '리스크와 대응능력의 차이' 등 '취약성(vulnerability)' 개념의 주요 요소를 반영하여 빈곤 개념에서 확장된 동태적 접근의 필요성을 주장하였다. 즉, 빈곤 개념이 자원이나 역량이 부족한 현재의 상태만을 반영하여 빈곤으로의 유입경로, 빈곤에서 벗어나지 못하는 이

유, 향후 탈빈곤의 가능성 등 동태적 성격을 파악하는데 한계가 있다고 지적하였으며, 이에 비해 취약성 개념은 개별 가구들이 리스크에 직면했을 때 대응할 수 있는 능력의 존재 여부 등 동태적 측면을 포함하는 장점이 있음을 주장하였다(남원석 2013). 변용찬 외(2010)는 주거빈곤(취약)계층을 물리적 특성이나 안정성(stability)의 취약 정도에 따라 주거위기, 주거불안, 주거상실로 구분하였다. 첫 번째, 주거위기계층은 임대료 체납, 철거, 사회복지시설 기간만료 등으로 주거를 상실할 위기에 처한 강제퇴거 조치자, 임대료 연체자, 시설 퇴소예정자 등이 해당한다(변용찬 외 2010). 두 번째, 주거불안계층은 기준미달의 과밀한 주택이나 비주택에 거주하는 자로 쪽방, 고시원, 여관, 여인숙, 비닐하우스, 움막 등의 임시거처에서 생활하는 자가 해당한다(변용찬 외 2010). 세 번째, 주거상실계층은 빈곤, 사택 거주 근로자의 해고, 가족해체 등으로 공원, 역사, 만화방, PC방, 찜질방, 주차장, 거리 등에서 생활하는 노숙자 등이 해당한다(변용찬 외 2010). 즉, 이러한 구분은 주거빈곤(취약)을 다루는데 있어 최저주거기준과 주거비 부담정도에서 더 나아가 물리적 특성이나 안정성 측면에서의 취약성이 반영된 것으로 보인다. 이태진 외(2010)의 경우에도 물리적·사회적·경제적 여건이 상호 연결되어 있음을 주장하며, 주거빈곤 계층의 유형화에 거주 공간의 물리적 측면 외에도 사회적·경제적 측면의 취약성을 나타내는 가구 특성을 포함하였다. 구체적으로 물리적 측면에서는 최저주거기준에 미달하는 주거환경인 쪽방, 비닐하우스, 고시원, 컨테이너 등 거주공간을 고려하고, 경제적 측면은 국민기초생활보장 수급자, 차상위계층, 노숙자 등 가구 특성을 고려하며, 마지막으로 사회적 측면은 독거노인, 편부모, 소년소녀가장, 장애인 등 가구 특성을 고려하고 있다(이태진 외 2010).

이상의 내용을 정리하면, 국내에서 주거취약계층에 대한 개념은 연구에 따라 다양한 방식으로 사용되고 있으나, 주택의 물리적 상태, 주거비 과부담을 중심으로 점유의 불안정성, 경제 상태, 가구 특성에 기반한 취약성 등 추가 기준을 활용하여 정의하고 있다. 즉, 물리적 측면은 최저주거기준 미달 등 주택의 안전성을 위협하는 요인이다. 또한, 경제적 측면에서 점유 불안정성은 점유형태, 임대료 연체, 강제퇴거, 철거 등을 의미하고, 주거비 과부담은 소득 대비 주거비 비율 등을 의미하며, 가계 경제상태는

주로 저소득이나 고용 형태 등 경제적 취약 정도를 의미한다. 이는 모두 주거 안정성을 위협하는 요인이라 할 수 있다. 사회적 측면에서의 가구 특성은 고령자, 장애인, 한부모, 소년소녀 가장 등으로 정상적인 경제활동의 수행이나 경제적 지원을 받는 것이 어려운 경우를 의미한다.

표 2-2 | 기존 연구에서 활용한 주거취약계층 개념의 구성요소

구분	물리적 측면	경제적 측면			사회적 측면
		점유 불안정성	주거비 과부담	가계 경제상태	가구 특성
변용찬 외(2010)	○	○	○	·	○
이태진 외(2010)	○	·	○	○	○
박신영(2012)	○	·	○	·	·
남원석(2013)	○	○	·	·	○
박정민 외(2015)	○	·	○	·	·
임세희·박경하(2017)	○	·	○	·	·
홍정훈(2018)	○	·	○	·	·
강미나 외(2020)	○	·	○	·	·

자료: 연구진 작성

3) 국외 주거취약계층 유형화 사례

국외의 경우에도 국내와 유사한 방식으로 주거취약계층을 설정하고 있다. 즉, 주택의 물리적 상태나 시설 기준, 주거비 부담 등 객관적 지표를 통해 주거취약계층을 정의하고 있으며, 이와 더불어 노숙자, 노인, 장애인 등 특수계층에 대한 정책 대안을 제시하고 있다. 또한, 퇴거 위협이나 폭력 등 주거안정에 영향을 주는 요인에 대한 고려가 존재하며, 저소득이나 건강 상태 등 경제적·사회적 취약성 개념이 반영되고 있다. 구체적으로 Council of Europe(2008)은 주거취약계층(vulnerable social group)의 정의에 있어 FEANTSA[1]의 홈리스 유형화 작업(European Typology on Homelessness and Housing Exclusion, ETHOS)의 흐름을 활용하고 있다.

1) FEANTSA(European Federation of National Organisations woriking with Homeless)는 홈리스 문제를 다루는 유럽의 대표적인 NGO로 1989년 설립되어 EU 및 유럽 국가의 정책개발, 연구 등을 수행해오고 있음. FEANTSA 홈페이지. www.feantsa.org/en/about-us/what-is-feantsa (2022년 3월 14일 검색)

표 2-3 | FEANTSA의 홈리스 유형

구 분		생활여건	정의
노숙 (roofless)	노숙인	공공장소, 외부공간	거주지 없이 길이나 공공장소에서 생활
	긴급시설 거주자	야간쉼터	긴급쉽터나 야간쉼터를 이용함
시설생활 (houseless)	홈리스시설 거주자	홈리스 호스텔	단기간 체류
		임시 숙박시설	
		임시 지원시설	
	여성쉼터 거주자	여성 숙박시설	가정폭력으로 인해 숙박시설에 지내는 여성으로 단기간 체류
	이민자시설 거주자	임시 숙박시설/수용소	이민자 신분으로 인해 수용소 또는 단기 체류시설에 거주
		이주노동자 숙박시설	
	기관 퇴소자	형사기관	출소 이후 이용가능한 주택이 없음
		의료기관	거주할 주택이 없어 퇴원을 미룸
		아동보호기관	성인이 되었으나 거주할 주택이 없음
	장기간 지원이 필요한 사람들	홈리스 고령자를 위한 재택 돌봄	홈리스 경험자들을 위한 서비스 지원이 결합된 장기 체류 시설(1년 이상)
		홈리스 경험자들을 위한 지원숙박시설	
불안정 주거 (insecure)	불안정한 시설/주택 거주자	일시적으로 가족 또는 친구와 지냄	형식적으로는 주택이나 통상적인 주거공간으로 보기 어려움
		법적 임차권 없음	법적 임차권 없이 거주, 불법점유
		토지를 불법점유	법적권리 없이 토지를 점유
	퇴거 위협을 받는 사람들	법적 퇴거명령(임차)	퇴거명령이 내려진 주택
		압류명령(자가)	대출 상환 체납으로 압류
	폭력 위협을 받는 사람들	경찰에 기록된 사건	경찰 등이 가정폭력 피해자를 위해 안전한 장소를 제공
부적합 주거 (inadequate)	일시적/비정상적 주택 등에 거주하는 사람들	이동주택	주거지가 고정되지 않음
		비정상주택	가건물, 판자집 등
		임시구조물	반영구적 구조물, 오두막
	부적합한 주택에 거주하는 사람들	거주하기에 부적합한 주택에 거주	국가법률이나 건축규정에 따라 부적합하다고 규정된 곳
	과밀주택에 거주하는 사람들	국가기준에 따른 과밀거주	국가의 주거밀도기준을 초과하는 주택

자료: FEANTSA 홈페이지(www.feantsa.org), 남원석 2013:53 에서 재인용

ETHOS(홈리스 유형화)에서는 홈리스를 물리적, 사회적, 법적인 측면을 고려하여 노숙, 시설생활, 불안정 주거, 부적합 주거로 구분하고 있다(Council of Europe 2008; 남원석 2013:52 재인용). 첫 번째, 노숙(rooflessness)은 어떠한 종류의 쉴 곳도 없는 상태로 극단적으로 취약한 상황이다(남원석 2013). 두 번째, 시설생활(houselessness)은 쉼터나 복지시설과 같이 일반적 주택이 아닌 임시로 거주하는 경우이다(남원석 2013). 세 번째, 불안정주거(insecure housing)는 불안정한 임대차 관계

나 퇴거, 가정폭력 등으로 법적 측면에서 점유 안정성이 확보되지 않는 상태이다(남원석 2013). 네 번째, 부적합주거(inadequate housing)는 법적·사회적 측면의 문제는 양호하나 물리적 측면에서 거주하기에 부적합한 경우이다(남원석 2013). 여기에서 협의의 홈리스는 노숙이나 시설생활이 해당되나, 광의의 홈리스는 불안정 주거나 부적합 주거도 포함된다(남원석 2013).

표 2-4 | 홈리스의 유형 비교

구분	물리적 측면	사회적 측면	법적 측면
노숙 (rooflessness)	거처가 없음	사적 공간 없음	점유공간의 법적 소유권이 없음
시설생활 (houselessness)	지낼 곳이 있음	사적 공간 없음	점유공간의 법적 소유권이 없음
불안정 주거 (insecure housing)	지낼 곳이 있음	사회적 관계형성을 위한 공간이 있음	점유안정성이 없음
부적합 주거 (inadequate housing)	거주하기에 부적합한 주택	사회적 관계형성을 위한 공간이 있음	법적 소유권이나 점유안정성이 있음

자료: Council of Europe 2008, 남원석 2013:52에서 재인용

미국 연방정부는 심각한 주택 소요(Worst Case Housing Needs)를 가지는 가구를 저소득, 주거비부담, 부적합주택, 주거비 보조 여부 등 4가지 기준을 활용하여 판단하고 있다(Alvarez & Steffen 2021). 즉, 가구 소득이 지역 중위소득의 50% 이하인 임차가구 중 주거비 보조를 받지 않고, 가구 소득의 50% 이상을 임대료로 지급하며, 부적합한 물리적 공간에 살고 있는 가구가 여기에 해당한다(김준형 외 2017).

그리고, 영국 런던시 캠든 자치구(Camden Borough)는 가구 여건에 따라 점수화하여 임대주택 입주 우선순위를 부여하고 있는데, 입주 우선순위의 적용 기준은 노숙자, 비정상 또는 과밀주택 거주자, 주택의 물리적 개선이 필요한 경우, 의료 및 건강 관련 필요 그룹, 폭력 피해자, 지원주택이 필요한 계층, 경제적 취약계층 등을 대상으로 하고 있다(김준형 외 2017).

즉, 정리하면, 영국, 미국 등 국외의 경우에도 주거취약계층을 주택의 물리적 측면과 법적·사회적 측면, 경제적 측면에서 대상 기준을 설정하고 있으며, 의료 및 건강 관련 필요나 폭력 피해자 등과 같은 특수한 상황도 고려하고 있다.

표 2-5 | 런던 캠든 자치구 주택배정방식

구 분	적용 기준	점수
노숙자 및 노숙자 예방그룹	노숙자로 전락할 위기	50점. 주거를 잃기 전 28일, 잃은 후 2달간 한시적으로 부여
	법적 노숙자	100점
	노숙자로 전락할 위기 상황에서 지방정부와 집에 계속 거주하기로 협약 후 이행	100점 및 6개월 거주 후 추가 100점
	민간임차주택에서 거주 계약을 체결함에 따라 법적 노숙자 의무를 끝낸 후 6개월간 지속적으로 민간 임차주택에 거주한 경우	100점 및 6개월 거주 후 추가 100점
비정상, 과밀 주택 거주자	민간임차주택: 현저한 수리, 개선이 필요한 경우	거주 불가시 300점, 비위생 혹은 열악한 주택 50점
	특정 주거시설을 공유하는데, 자녀나 임산부가 있는 경우	50점
	과밀	과밀 정도에 따라 50~250점
저밀 거주 혹은 주택의 물리적 개선	재생 혹은 재개발 사업 적용	500점
	저밀 거주	400점
	필수적인 수리 필요	500점
	특수계층(예: 장애인)에 필요한 주택에 거주하지만, 더 이상 해당 목적의 주거에 거주할 필요가 없을 때	400점
의료 및 건강 관련 필요	긴급한 이사 필요가 있는 경우	500점
	이사 필요가 있는 경우	150점
폭력 피해자	긴급한 이사 필요가 있는 경우	300점
	이사 필요가 있는 경우	75점
추가적인 지원주택 필요	지원주택 필요가 높아 이주해야 하는 경우	300점
	보호소에서 퇴소하는 경우	200점
	병원 혹은 지원주택에서 퇴소하는 경우	50점 노인, 정신질환 등 취약한 계층: 200점
경제적 취약계층	부모 봉양 등의 사유로 더 큰 집이 필요한 경우	150점
	특수 후견인	100점
	장기적으로 요양을 받거나 제공해야 하는 경우	100점
	의료 혹은 지원 서비스를 이용해야 하는 경우	75점
	교육 혹은 고용 목적	75점
이사	현재 사회주택 세입자가 이사를 위해 신청하는 경우	30점
추가 가산점	전현직 군인	50점

자료: Camden Council 2016: 28-30, 김준형 외 2017:72에서 재인용

2. 주거복지와 사례관리

1) 사례관리 개관

(1) 사례관리의 개념 및 목적

사례관리는 복지, 보건, 의료사업 등과 같이 클라이언트를 대상으로 하는 서비스에서 많이 쓰이는 실천양식으로, 지역사회 내에서 다양한 대상으로 확대되었으며, 최근에는 사례관리가 클라이언트에게 지속적인 보호를 제공하는 수단으로 여겨지고 있다. 사례관리는 "복합적이고 다양한 욕구가 있는 클라이언트와 그 가족의 사회적 기능 회복을 돕는 통합적 실천방법"으로 정의할 수 있으며 "클라이언트의 내적 자원 및 지역사회자원을 개발하고 활용하여 삶의 질 향상을 위해 노력"하는 기술이자 방법이라고 볼 수 있다(한국사례관리학회 2016: 1).

사례관리의 주요 목적은 비공식적 자원체계와 공식적 자원체계가 보유하는 각종 자원을 통합하는 기능이라고 할 수 있으며, 구체적인 목적으로는 서비스 제공의 연속성, 서비스의 통합성, 서비스 접근성, 사회적 책임의 증진, 클라이언트의 역량 강화, 성과관리가 있다(박용순 외 2016: 18-20). 첫 번째 목적인 서비스 제공의 연속성' 은 서비스의 시작부터 클라이언트에게 필요한 서비스를 포괄적이고 지속적으로 제공하는 것을 의미하며, 여기에는 횡단적 차원과 종단적 차원이 있다(박용순 외 2016: 18-19). 횡단적 차원의 연속성은 주어진 시점에서 다양한 욕구를 충족시킬 수 있도록 포괄적인 서비스를 제공하는 것이고, 종단적 차원의 연속성은 시간의 경과에 따라 변화하는 욕구를 충족시킬 수 있게 지속적으로 서비스를 제공하는 것을 의미한다(박용순 외 2016: 19). 두 번째 목적은 '서비스의 통합성' 으로 복합적인 클라이언트의 욕구를 충족시키기 위하여 다양한 기관과 지역사회의 자원이 연계될 수 있도록 서비스를 통합하고, 이를 통해 서비스의 파편화와 중복을 감소시키며, 서비스들의 상호작용을 촉진시켜야 함을 의미한다(박용순 외 2016: 19). 세 번째 목적은 '서비스 접근성의 증진' 이며, 이는 정보에 대한 인식 부족, 서비스 제공의 복잡성 등으로 인한 서비스 접근 제한을 극복하

고, 클라이언트가 필요로 하는 서비스에 누구나 쉽게 접근이 가능하도록 하는 것으로 찾아가는 서비스, 교통편의 제공, 무료 상담 등 클라이언트와의 접근성을 높여야 함을 의미한다(박용순 외 2016: 19). 네 번째 목적은 '사회적 책임의 증진'이며, 이는 한정된 자원으로 클라이언트에게 최적의 서비스를 제공할 수 있도록 효율적인 서비스 제공해야 함을 의미하며, 사례관리의 효율성과 효과성을 담보하기 위해서는 높은 전문성과 지속적인 개선, 높은 수준의 보호 등이 요구된다(박용순 외 2016: 20). 다섯 번째 목적은 '성과 관리'이며, 이는 사례관리에 있어 클라이언트에게 적절하게 제공되었는지, 서비스의 통합, 클라이언트의 변화와 만족, 서비스 성과의 질 등이 평가과정에 포함되어야 함을 의미한다(박용순 외 2016: 20). 사례관리에 있어서 평가는 결과뿐만 아니라 과정에 대한 평가, 과정의 질에 대한 평가를 모두 포함한다(박용순 외 2016). 여섯 번째 목적은 '클라이언트의 역량 강화'로 이는 사례관리의 궁극적인 목적이라고 할 수 있으며, 클라이언트가 다른 사람의 도움 없이 스스로 원하는 자원을 얻을 수 있도록 자립이 가능하도록 능력을 키우는 것을 의미한다(박용순 외 2016: 18).

(2) 사례관리 기본원칙

사례관리의 목적을 달성하기 위한 사례관리 개입의 기본원칙으로 Kirst-Ashman & Hull(2002)에서는 서비스의 개별화, 서비스 제공의 포괄성, 클라이언트의 자율성 극대화, 서비스의 지속성, 서비스의 연계성, 서비스의 접근성, 서비스의 체계성의 7가지를 제시하고 있다(Kirst-Ashman & Hull 2002; 박용순 외 2016 재인용)

첫 번째, '서비스 개별화'로 각 클라이언트의 독특한 여건과 상황에 따라 구체적으로 서비스가 개발 및 제공되어야 한다. 두 번째, '서비스 제공의 포괄성'으로, 지역사회에서 개인의 다양한 욕구를 충족시키기 위하여 광범위한 지지를 연결하고 조정·점검해야 한다. 세 번째, '클라이언트의 자율성 극대화'로 클라이언트에 대한 지나친 보호를 지양하고, 선택에 대한 자유와 자기결정권을 가능한 보장해야 한다. 네 번째, '서비스의 지속성'으로 클라이언트가 생활 속에서 잘 적응할 수 있도록 클라이언트의 욕구를 점검하여 지속적으로 서비스를 제공해야 한다. 다섯 번째, '서비스의 연계성'으로

복잡하고 서로 분리되어 있는 서비스 전달체계를 연결하는 것을 의미하며, 이때 사례관리자는 중개자 혹은 권익옹호자 역할을 해야 한다. 여섯 번째, '서비스 접근성'으로 클라이언트가 서비스를 이용하는데 장애가 되는 심리적·물리적 요인을 해소하고, 서비스 제공자와 중개역할을 통해 쉽게 자원에 접근할 수 있도록 해야 한다. 일곱 번째, '서비스 체계성'으로 서비스와 자원들 간 지원체계의 조정을 통해 서비스 간 중복을 줄이고 서비스 비용을 효율화해야 한다(표 2-6 참조).

표 2-6 | 사례관리의 개입 원칙

구 분	주요 내용
서비스의 개별화	· 클라이언트의 독특한 여건과 상황에 따라 욕구에 맞게 구체적으로 서비스가 제공되어야 함
서비스 제공의 포괄성	· 지역사회에서 개인의 다양한 욕구를 충족시키기 위하여 광범위한 지지를 연결하고 조정하며, 점검해야 함
클라이언트의 자율성 극대화	· 클라이언트에 대한 지나친 보호를 지양하고, 선택에 대한 자유와 자기결정권을 가능한 보장해야 함
서비스의 지속성(연속성)	· 클라이언트가 생활 속에서 잘 적응할 수 있도록 클라이언트의 욕구를 점검하여 지속적으로 서비스를 제공함
서비스의 연계성	· 복잡하고 분리되어 있는 서비스 전달체계를 연결해야 하는 것을 의미하며, 이 때 사례관리자는 중개자 혹은 권익옹호자 역할을 해야 함
서비스의 접근성	· 클라이언트가 서비스를 이용하는데 장애가 되는 심리적·물리적 요인을 해소하고, 서비스 제공자와 중개역할을 통해 쉽게 자원에 접근할 수 있도록 함
서비스의 체계성	· 서비스와 자원들 간 지원체계의 조정을 통해 서비스 간 중복을 줄이고 서비스 비용을 효율화해야 함

자료: 박용순 외 2016: 24 내용을 기반으로 작성

2) 주거복지 영역의 사례 관리

주거복지 사례관리에 대한 체계적인 공식 개념이나 정의는 없지만, 주거복지 현장 내 주거 불안정 대상자를 중심으로 실질적인 사례 관리가 이루어지고 있다. 국내의 경우 노숙인, 발달장애인, 시설퇴소 청소년 등을 대상으로 주거지원과 관련된 사례관리가 진행되고 있다(사회복지연구소 마실 2019: 5). 첫 번째, '다시서기종합지원센터'에서 노숙인을 대상으로 수행하는 '임시주거지원사업'은 노숙인에 대한 대표적인 사례관리라 할 수 있다(사회복지연구소 마실 2019: 15). 사업에서는 구체적으로 거리 노숙인의 탈노숙 및 지역 정착에 기여하기 위하여 주거지원과 더불어 주민등록증 복원, 기초생활수급자 등록 등 자활서비스 연계 등을 진행하고 있으며, 상담 및 아웃리치 – 지원대상자 선정 및 명단 통보 – 중복 여부 확인 – 주거계약 및 지원 – 사례관리 지원 절차를 통하여 월세 및 생활용품 지원, 주민등록 복원 및 장애인등록 지원, 기초생활제도 연계 지원 등 실질적인 사례관리를 실시하고 있다(사회복지연구소 마실 2019: 16). 두 번째, 2019년 서울시에서 발달장애인을 포함한 노인, 노숙인, 정신장애인 등 주거취약계층을 대상으로 주택과 주거서비스를 함께 제공하는 지원주택 공급사업도 주거영역의 사례관리라 할 수 있다(사회복지연구소 마실 2019:16). 사업에서는 지역사회에서 스스로 생활하는 데 한계가 있는 서비스 이용자를 대상으로 임대주택과 함께 개별 장애 정도 및 욕구에 따른 개인별 주거생활지원 계획을 수립해 지원하고 있다. 사업에서 사례관리 담당자(주거매니저)는 개별 서비스 대상자가 지역사회에서 독립적인 삶을 영위할 수 있도록 다양한 지역사회 기반의 자원을 대상자와 연계하며, 법률지원, 병원진료, 서비스 신청 및 계약체결 등 비상시적 지원에 대해서도 적기에 도움을 제공하도록 하고 있다(사회복지연구소 마실 2019:16). 세 번째는 중앙 아동·청소년 자립 통합지원 사업단에서 시설퇴소 청소년의 자립생활을 위해 주거공간 제공 및 자립생활 이행과정에 필요한 지원을 제공하는 '시설퇴소 청소년 자립생활 지원'도 주거영역의 사례관리라 할 수 있다(사회복지연구소 마실 2019:16). 청소년 자립생활 지원에서는 입주 대상자의 최초 입주 계약 시점에서 사례관리 초기 상담이 시작되며, 입주자의 욕구와

강점을 청취해 사례관리 서비스 계획을 수립하고 6개월간의 입주 기간 동안 서비스를 실시하게 된다(사회복지연구소 마실 2019:16-17). 사례관리자는 최장 거주 기간인 2년을 기준으로 사례관리 서비스 장기목표를 수립해야 하며, 시설 퇴거 시 해당 청소년에 대한 사례관리 서비스를 종료하고 사후 처리를 진행한다(사회복지연구소 마실 2019:17).

미국에서 주거부문의 사례관리는 미국 연방주택청(HUD; Department of Housing and Urban Development)의 주거지원 프로그램 수혜가구를 대상으로 지방의 공공주택청(PHA; Public Housing Authority)에서 제공하는 주거지원 서비스와 HUD의 서비스 코디네이터에 의한 프로그램 등을 예시로 들 수 있다(국토교통부 2018).

시카고 공공주택청(PHA)에서는 주택 바우처를 소유하고 있는 저소득층의 이주를 위해 공공주택청(PHA) 홈페이지에서의 임대주택 찾기 프로그램 제공, 지역 및 주택 정보에 대한 상담 서비스 제공, 임차인 권리 및 주택관리에 대한 교육 프로그램 제공, 보증금·운전면허증 획득·가구 구입을 위한 최대 500달러의 지원금 제공 등을 지원하고 있다(김혜승 외 2012; 국토교통부 외 2018).

또한, HUD의 서비스 코디네이터를 통한 주거지원 프로그램은 다가구주택에 거주하는 노인 및 장애인 가구를 대상으로 주거지원 서비스를 제공하는 다가구 주택 서비스 코디네이터 프로그램과 저소득가구의 경제적 자립 지원을 위한 서비스 코디네이터 프로그램이 있다(Chavis 2017; 국토교통부 외 2018:266 재인용). 첫 번째, 다가구주택 서비스 코디네이터(Service Coordinators in Multi-family Housing for the Elderly/Disabled)의 경우 비영리단체가 연방정부 예산 지원을 통해 제공하는 다가구 주택에 거주하고 있으며 독립생활이 어려운 62세 이상 저소득 가구와 연령이 18-61세인 장애인 가구가 주거복지 서비스를 제공받을 수 있도록 조정하는 역할을 하고 있다(국토교통부 외 2018). 두 번째, 저소득가구 경제적 자립 지원(The Family Self-Sufficiency, FSS, & The Resident Opportunities and Self-Sufficiency, ROSS)프로그램 중 FSS 프로그램은 공공임대주택 거주 가구 또는 주택 바우처 수급 가구의 경제적 자립 및 일자리 확보를 장려하며, 대상자가 최종적으로 민간 주택에 거주

할 수 있는 수준의 경제적 자립을 위한 서비스를 받을 수 있도록 지원한다(국토교통부 외 2018). 또한, ROSS 프로그램은 저소득 가구를 대상으로 임대주택을 공급하는 비영리기관에서 이용할 수 있는 재정자립 프로그램이며, FSS 프로그램과 유사하다(국토교통부 외 2018). 여기에서 서비스 코디네이터는 대상자에게 직접 주거복지 서비스를 제공하는 것이 아니라, 대상자가 필요한 서비스를 받을 수 있도록 프로그램을 설계하고, 수요자와 서비스 제공기관 간 조정자로서 역할을 수행한다(국토교통부 외 2018).

영국에서는 홈리스를 중심으로 한 주거취약계층의 자립 지원을 위하여 'Supporting people service'를 실시하여 주택 제공 및 주거 기반 지역사회 생활에 적응할 수 있도록 종합적인 주거지원 서비스를 제공하고 있다(남기철 2011). 구체적으로 보조금 신청 및 가계 관리 지원, 주택 내 가구 마련 지원, 주택 안전성 및 안전성 유지에 대한 지원, 사회적 활동 및 친교 활동 참여 지원, 심리적 지지 및 상담, 훈련 둥 탐색 지원, 임대 및 보조금 관련 기관 등 타 기관과의 행정처리 지원, 새로운 주거 탐색에 대한 지원 등 종합적인 지원을 실시하고 있다(남기철 2011).

또한, 영국의 지방정부에서는 주택개량기구(Home Improving Agency: HIA)를 설치해 자가주택 소유자 중 주택 노후 또는 기타 문제를 겪는 취약계층을 대상으로 한 주택개량사업을 실시하고 있으며, 임차 거주인의 경우 주택의 상태가 불량하거나 수선이 미비한 경우 임대인과의 상의를 통해 수행할 수 있으며, 필요시 법적 조치를 취하는 것도 가능하다(사회복지연구소 마실 2019). 이 경우 HIA는 주택개량사업 보조금 지급 외에도 지역 내 노인, 장애인 등 취약계층을 대상으로 정보 제공 및 상담, 주택에 대한 의사결정 지원, 서비스 연계 등을 지원하고 있다(사회복지연구소 마실 2019).

정리하면, 주거복지 영역에서의 사례관리는 열악한 주거환경에 거주하면서 물리적, 경제적, 사회적 측면에서 취약한 계층에 대해 주거지원 뿐만 아니라 지역 사회에서 자립하여 정착할 수 있도록 다양한 지원들이 연계되고 있음을 알 수 있다. 또한, 주거를 지원함에 있어서도 단순히 주택을 공급하는 것이 아니라 정보 제공과 상담, 주택 물색, 주택에 대한 의사결정, 서비스 연계 등을 종합적으로 지원하는 특징이 있다.

3. 주거상향 지원사업에서의 사례관리

1) 주거취약계층과 사례관리

주거상향 지원사업은 비주택 거주 및 주거상향이 필요한 주거취약계층을 중심으로 안정적이고 적절한 주거로의 이동을 돕는 사업이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 주거취약계층은 비적정 거처 거주, 주거비 부담 등과 같은 주거의 문제뿐만 아니라 주거 문제를 야기하는 다양한 위기 상황에 노출되었거나 현재 경험하고 있을 가능성이 매우 높다.

사회복지연구소 마실(2019)의 연구에서도 주거취약계층이 경험하는 심리·사회적 문제의 중요성을 강조하고 있으며, 주거문제가 주거 그 자체를 넘어서는 다차원적인 속성을 고려하여 다루어질 필요가 있음을 강조하고 있다(사회복지연구소 마실 2019). 즉, 주거 문제는 다른 삶의 요소들과 독립적으로 존재하기 어렵고, 다양한 삶의 위기의 결과로서 이해할 수 있으며 주거안정을 위해서는 이러한 삶의 위기들이 주거문제 해소와 함께 적절하게 다루어져야 할 필요성이 있다. 이처럼 주거 문제와 경제·사회 등 다차원적인 위기 상황을 적절하게 해소하여 주거안정을 도모하기 위해서는 이를 적절하게 다루기 위한 통합적인 개입의 기술과 과정이 요구되며, 이 과정에서 주요한 개입 기술로 제시되는 것이 바로 사례관리라고 할 수 있다. 즉, 주거취약계층이 경험하는 주거문제를 둘러싼 다차원적인 욕구를 고려하였을 때 사례관리는 매우 효과적이며 대상자 중심의 실천과 개입이 가능하게 하는 주요 실천방법으로서 그 역할을 수행할 수 있다. 즉, 사례관리의 주요 관점인 강점 관점과 역량 강화와 같은 실천 가치를 고려하였을 때 공급자 중심적 특성이 강했던 주거복지 실천 영역의 한계를 극복하고 대상자 중심 실천이 가능하게 하는 원동력으로 그 역할을 수행할 수 있다.

사례관리의 경우 사회복지실천 영역에서는 전통적으로 주요한 개입 기술이자 방법으로 그 정체성을 명확히 하고 활용되어 왔으나 주거복지영역에의 사례관리의 필요성은 비교적 매우 최근 논의되고 구체화되기 시작하였다. 현재 사례관리는 서울시 주거복지센터의 주요 기능과 역할로 규정되어 있으며(서울중앙주거복지센터 2021), 이를 위해

종사자의 사례관리 관련 지식, 기술, 활용 능력 배양을 위한 노력이 이루어지고 있다. 그러나 사례관리를 위해 요구되는 관점, 가치, 기술, 지식 등이 단시간에 습득하기 어려운 특성이 있고, 주거복지의 정체성과 주거복지 영역에서의 사례관리가 갖는 특성과 정체성이 아직 명확하게 정립되어 있지 않아 사례관리의 수준과 정도가 기관 또는 종사자에 따라 다르게 나타나는 문제가 존재하기도 한다(홍인옥 외 2020). 하지만, 이러한 한계에도 불구하고 주거복지영역에서의 사례관리는 주거취약계층에게 서비스를 제공하는 주거복지 서비스 기관의 주요한 역할로 자리매김하고 있으며, 보다 효과적인 사례관리 방법과 범위를 규정하기 위한 노력이 이루어지고 있는 상황이다.

2) 주거취약계층 주거상향 지원사업에서의 사례관리 필요성

앞서 살펴본 바와 같이 주거취약계층에 대한 지원이 이루어지는 과정에서 주거안정을 어렵게 하거나 또는 주거안정을 야기하는 복합적 욕구가 파악되는 경우 사례관리를 통해 적절한 개입 계획과 서비스 및 자원 연계 노력이 요구된다. 이 연구의 핵심이 되는 주거상향 지원사업은 주거취약계층을 대상으로 이루어지는 주거복지사업으로 이 사업의 대상이 되는 가구 및 개인이 경험하는 주거 문제와 함께 다양한 차원의 문제를 적절하게 해소하기 위해 사례관리가 필요할 가능성이 매우 높다.

주거상향 지원사업은 주거취약계층을 발굴하여 적절한 주거확보를 돕고 주거안정과 유지에 필요한 일자리와 돌봄 서비스 연계, 그리고 정착까지 지원하는 내용으로 구성되어 있다. 즉, 사업의 성격상 이미 주거공급에만 머물지 않고 주거를 유지하고 안정화하는데 필요한 서비스와 자원을 연계하고 대상 가구와 개인이 지역사회에서 안착하는 데까지 사업의 주요 내용으로 포함하고 있는 것이다. 종합하면, 주거상향 지원사업의 대상 특성을 고려하면 보다 안정적인 주거확보 및 유지를 돕고 지역 내 자립을 지원하는 측면에서 주거공급 외에 다차원적인 개입이 요구될 가능성이 높고 이 과정에서 사례관리는 필수적인 기술이자 개입방법이 될 수 있다.

특히, 주거상향 지원사업을 수행하는 과정에서 다양한 장애물들이 존재하는 경우 이

러한 장애물을 제거하고 주거안정을 도모하기 위해서는 단순히 주거에 대한 정보 제공과 및 공공임대주택 입주를 위한 지원 외에 요구되는 상담 및 사례관리의 기술이 필요하다. 예를 들어 주거상향의 필요성이 전문가 또는 외부인에 의해 인정되었다 하더라도 주거이동을 결심하는 데는 다양한 요인들이 작용하며, 주거상향 지원사업의 대상이 될 수 있음에도 주거이동을 거부하는 경우가 발생할 수 있다. 세부적으로 아래와 같이 거주지에 대한 익숙함, 사회적 네트워크, 직업 및 소득 활동, 사회복지 서비스 등 다양한 요인들로 인해 이주를 쉽게 결정하지 못하는 경우가 발생할 수 있는 것이다.

[예-1] 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하고 있는 고령 가구는 주거이동이 시급하게 필요함에도 불구하고, 지역 및 현 주택에 대한 정주성이 매우 높아 주거 이동을 거부함

[예-2] 장애인 가구는 공공임대주택 입주를 위해서는 현재 장애인 복지서비스를 받고 있는 현 지역을 떠나 서비스가 부족한 다른 지역으로 이동해야 함을 알게 되고는 이주를 거부함

[예-3] 주거상향 지원사업의 대상자로 선정된 아동가구는 아동이 전학을 거부하고 엄마의 경제활동을 위해서는 현 지역을 벗어나기 어렵기 때문에 이주가 절실함에도 이주를 고민하고 있음

그러므로, 이러한 주거 이동과 관련한 복합적 욕구를 이해하고 적절하게 해소하기 위해서는 대상자의 욕구와 상황, 특성에 대한 이해가 필수적으로 이루어져야 한다. 또한, 주거지 이동과 관련한 장애물 뿐만 아니라 이주가 이루어진 후 주거 안정 및 지역사회 자립을 위해서도 대상 가구 및 개인의 복합적 욕구를 확인할 필요가 있다. 즉, 다음의 예시와 같이 개인 및 가구가 경험하는 다양한 사회적 위기로 인해 이주 후 주거를 안정적으로 유지하는 데 어려움을 겪을 가능성이 높거나 지역사회 자립이 적절하게 이루어지지 않을 것이 예상되는 경우 이에 대한 적극적인 사례관리가 필요하다.

[예-4] 반지하 주택에서 3명의 아동과 거주하던 한부모 가구는 보호자의 오랜 알코올 남용과 우울증으로 이주 후에도 지속적인 정신건강 서비스와 함께 아동 발달을 위한 상담과 돌봄이 절실한 상태임

[예-5] 쪽방에서 현재의 주택으로 이동한 가구는 주거급여 대상자로 선정되어 주거비 납부의 어려움은 없으나 생계급여 대상자로 선정되지 못해 생활을 위해서 필요한 경제적 활동이 절실한 상황임

이렇듯 주거상향 지원사업은 공공임대주택 연계의 영역 외 개입하고 고려해야 할 영

역이 다양하게 존재함을 이해하고 적절한 개입 기술과 전문성을 갖추어야 효과적으로 진행이 가능하다. 개인의 현재 역량과 상황에 따라 공공임대주택 연계만으로도 충분한 경우도 있지만 이는 일부에 불과하며, 많은 경우 공공임대주택 연계 외 대상 가구 및 개인이 경험하는 사회적 위기와 복합적 욕구를 적절하게 다루어야만 주거안정을 도모할 수 있다. 이러한 이유로 인해 주거상향 지원사업에서 사례관리의 중요성이 인정되며, 주거상향 지원사업의 대상자 특성을 고려하였을 때, 이 사업에서도 사례관리는 매우 필수적인 요소가 될 수 있다.

3) 효과적인 주거상향 지원 및 사례관리를 위한 주요 요소

주거취약계층 주거상향 지원사업을 수행함에 있어 실무자들이 마주하게 되는 대상자의 복합적 욕구를 적절하게 해소하고 주거안정을 도모하기 위해 사례관리는 매우 중요한 방법이 된다. 주거취약계층 주거상향 지원사업을 효과적으로 수행하기 위해 갖추어야 할 사례관리의 주요 요소는 다음과 같다.

(1) 상담 기술

효과적인 사례관리를 위해 종사자는 무엇보다도 대상자에 대한 깊은 이해를 통해 대상자의 표현되지 않은 욕구나 위기를 파악하고 개입하고자 하는 자세를 갖추는 것이 필요하며, 이 때 중요한 것이 상담이다. 주거복지 영역에서 상담은 어떠한 독립적인 활동이라고 보기 어려우며 대상자를 만나고 개입하고 종결하는 전 과정에서 요구되는 가장 기본적인 방법이라고 볼 수 있다. 상담은 면접이라고 표현하기도 하며, 대상자와 첫 접촉을 하는 순간부터 상담(면접)이 시작된다고 할 수 있다.

상담은 대상자의 주거문제를 둘러싼 문제와 현 상황을 파악하는 데 필수적인 정보를 수집하는 데 중요한 수단이다. 즉, 적절한 상담이 이루어져야만 대상자는 본인의 상황과 어려움에 대해 솔직한 정보를 제공하게 된다. 그러므로, 적절한 상담 기법과 사례관리자의 전문적 태도는 사업 대상자로 하여금 사례관리자에 대한 신뢰를 확보할 수 있도

록 도와준다. 이와 같은 상담을 통해 전문적 원조 관계의 형성이 이루어지며 문제해결 및 위기 감소를 위한 정보 확보가 가능해진다.

적절한 상담기법이란 다양한 요소를 포함하고 있으나 대표적으로 관계 맺기 기술과 면접(의사소통) 기술 등을 포함하며, 여기에서 면접이란 사람들 사이에서 일어나는 전문적 대화로 정의 내릴 수 있다(엄명용 외 2020:318). 그리고, 구체적으로 사회복지 실천 영역에서 면접은 전후 관계나 장이 있고 목적 지향적이며 한정적이고 계약적인 특성이 있으며 특수한 역할 관계를 수반하는 것으로 정의된다(Kahn & Cannell 1957; 엄명용 외 2020:319 재인용).

특히, 주거상향 지원사업의 사례관리 실무자는 대상자와의 관계가 일반적인 사적 관계와는 다름을 이해해야 하며, 뚜렷한 목표에 기반한 전문적 기술과 지식이 요구되는 관계임을 명심하여 적절한 태도와 기술의 함양이 필요하다. 특히, 기본적으로 관계 맺기 기술이 필요하다.

표 2-7 | 주거상향 지원사업 사례관리를 위한 관계 맺기 기술의 대표적 예

구분	내용
개별화	• 인간은 누구나 개별적인 특성을 가지고 있는 독특한 개인으로서 취급되어야 함 • 사례관리자는 사례관리 대상자에 대한 편견이나 선입견에서 자유로워야 함
수용	• 이는 정중함과 인내심을 바탕으로 대상자의 말을 경청하려는 의지를 갖고 대상자가 어떠한 모습을 보여주던 비판하지 않고 완전히 대상자를 이해하려는 태도를 의미함 • 수용은 타인이 나와 다를 수 있다는 그 권리를 이해하고 허용하는 것으로 나의 가치와 기준을 대상자에 적용하는 것을 지양해야 함
비심판적 태도	• 대상자가 현재 경험하는 문제의 원인이 어디에 있던 그 원인이 대상자에게 있다는 것을 표현하지 않고 심판하지 않으려는 태도를 견지해야 함을 의미 • 언어적, 비언어적 표현의 가능성을 염두하여 이러한 사례관리자의 태도가 드러나지 않도록 하여야 함
클라이언트의 자기결정권	• 모든 인간은 자기결정의 능력이 있음을 인정하는 것이며 사례관리 대상자가 사례관리의 전 과정에 참여하고 스스로 선택하고 결정하는 자유를 갖도록 지원
비밀보장의 원칙	• 언급한 바와 같이 주거상향 지원사업의 사례관리자와 대상자의 관계는 전문적 관계로 이 과정에서 공유되는 정보는 타인에게 대상자의 동의 없이 발설하거나 공개해서는 안됨을 의미

자료 : Biestek 1992; 엄명용 외 2020: 305-315의 자료를 기반으로 재구성

관계맺기 기술은 매우 다양한 내용을 포함하나 일반적으로 대상자에 대한 편견없는 개별화, 대상자를 이해하고 수용하는 태도, 대상자가 직면한 문제에 대한 비심판적 태도, 클라이언트의 자기결정권 보장, 비밀보장의 원칙 등이 대표적이다(엄명용 외 2020).

주거상향 지원사업은 뚜렷한 목적을 지니고 이루어지는 사업이므로 상담 역시 일반적인 심리·사회적 상담과는 구별될 필요가 있다. 즉, 주거상향 지원사업에서의 상담은 대상자 선정 및 주거상향 지원에 필요한 정보를 확인하고 대상자의 욕구와 상태를 종합적으로 사정하기 위한 필수적인 활동이다. 특히 주거상향을 위해 대상자의 주거 상태, 개인적 특성, 경제적 상황, 주거이동에 대한 동기, 이주에 대한 의지 등 다양한 요소들이 사전에 확인이 되어야 한다. 주거상향 지원사업을 수행하는 경우에는 대상자를 처음 접촉하는 순간부터 상담이 이루어짐을 고려해야 한다. 그러므로, 시작단계에서부터 효과적 상담 기술을 통해 전문적이고 적절한 관계를 형성하여 주거상향과 주거안정에 있어 대상자가 보다 적극적이고 자발적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다. 또한, 상담은 특정 단계만이 아니라 대상자 발굴 부터 정착 지원까지 모든 과정에 걸쳐 이루어지기 때문에 지속적으로 대상자의 욕구와 상황을 파악하고 주거안정을 지원하기 위한 목적으로 수행해야 한다. 상담자는 사업 수행에 필요한 정보를 대상자가 언제나 적절하게 충분히 제공할 것이라고 예상해서는 안 되며, 많은 경우 대상자는 오랜 삶의 어려움으로 인해 타인에 대해 신뢰를 쉽게 쌓지 못하거나 의사소통을 하는 데 어려움을 겪는 경우도 상당히 존재할 수 있다. 이 과정에서 필요한 것이 상담 기술이므로 주거상향 지원사업에 참여하는 종사자는 적절한 의사소통 기술과 상담 기술을 습득할 필요가 있다.

(2) 실무자의 전문성과 역량

사례관리의 개념과 기본 원칙을 살펴 보면 사례관리의 효과적 적용을 위해 실무자(종사자)의 역량이 매우 중요함을 알 수 있다. 주거취약계층 주거상향 지원사업에서 실무자의 전문성은 주거정책 및 주거복지 서비스에 대한 전문성과 사례관리 자체에 대

한 전문성의 영역으로 나누어 살펴볼 수 있다.

주거상향 지원사업은 주거취약계층을 대상으로 공공임대주택 이주를 지원하고 주거자원 및 사회복지서비스 연계를 통해 주거안정과 지역사회 정착을 돕는 사업으로 무엇보다도 주거정책 전반과 지역사회 주거자원에 대한 이해와 전문성이 필수적이다. 즉, 주거상향을 위해 활용할 수 있는 공공임대주택 뿐만 아니라 이와 같은 주택을 확보하기 위해 필요한 절차와 과정에 대한 이해 등 주거자원에 대한 전문적 지식과 경험이 요구된다. 공공임대주택의 경우 영구임대주택, 매입임대주택, 전세임대주택 등 유형이 매우 다양하고, 유형별로 입주 자격과 신청 절차, 신청 시기 등의 차이가 있다. 사업의 실무자는 대상자의 경제적 현황과 특성, 조건과 욕구를 고려하여 가장 안정적이고 적합한 공공임대주택 유형을 대상자와 함께 결정해야 한다. 이 과정에서 실무자의 전문성이 부족한 경우에는 대상자에게 적합한 주택을 지원하는 것이 어려울 수 있다.

다음으로 사례관리에 대한 전문성이 필요하다. 사례관리는 그야말로 대상자 개개인의 특성과 삶의 맥락 속에서 개인의 고유성을 고려하여 계획이 수립되고 실행되기 때문에 하나의 일관된 방법과 기술로 일괄 적용하기 어려운 특성이 있다. 하지만, 사례관리를 관통하는 가치와 관점이 존재하고, 이를 기반으로 한 실천을 지향하고 있다. 그러므로, 사례관리의 효과적 적용과 활용을 위해서는 실무자가 사례관리의 필요성에 대해 깊이 공감하고 사례관리의 가치와 관점을 내재화하며 대상 가구와 개인의 고유성을 존중하며 유연하고 효과적으로 사례관리를 수행해야 한다. 한편, 사례관리자로서 적절한 가치와 태도 함양뿐만 아니라 사례관리에 필요한 기본적 상담 및 의사소통 기술, 사례관리 절차와 자원 연계 기술, 기록 기술 등 사례관리를 위한 전문적 지식과 기술을 익히는 것도 필수적이다. 즉, 사례관리에 대한 전문성은 사례관리에 대한 충분한 이해를 갖추고, 효과적인 사례관리에 필요한 세부 기술과 지식을 충분히 함양한 경우에 확보할 수 있다. 홍인옥 외(2020)의 연구에서는 주거상향 지원사업의 현장수행기관인 주거복지센터의 전문화를 위해 향후 효과적 사례관리가 가능한 인력을 확보하고 배치하는 것이 중요한 요소임을 제시한 바 있는데, 이와 같이 주거상향 지원사업에서의 효과적 사례관리를 위해서 전문적 인력 확보와 배치는 매우 중요할 수 있다.

(3) 사회복지와 지역사회복지 전달체계에 대한 이해

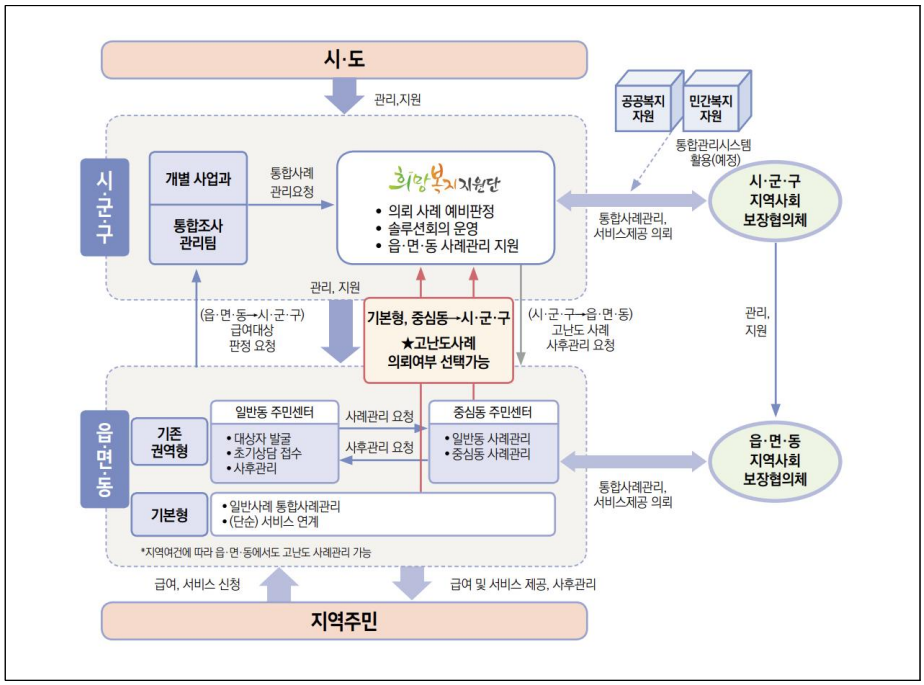
주거상향 지원사업의 대상자는 비주택 또는 지하층, 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 저소득층이며, 이는 일반적인 사회복지 대상자와 중첩될 가능성이 높다. 즉, 주거취약계층과 사회복지 대상자의 중첩 가능성이 매우 높기 때문에 주거상향 지원사업의 대상으로 대상자가 발굴되었을 때, 그 대상자가 다른 사회 보장의 대상이 됨에도 불구하고, 효과적으로 연계가 되지 않았거나 또는 사각지대에 있는 경우 즉각적인 연계를 통해 사회보장제도 및 사회복지서비스의 대상자가 될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 특히 주거상향 지원사업 대상자가 이주 후에 지역사회에서 안정적으로 자립할 수 있도록 경제적 지원과 돌봄 서비스, 사회복지 서비스 등을 연계하여 제공하고 지원체계를 구축해야 한다. 이를 위해 실무자는 주거복지 외에도 사회보장과 사회복지서비스 영역에 대한 정보를 충분히 전문적으로 이해하고 있어야 한다.

또한, 주거취약계층 주거상향 지원사업은 공공임대주택으로 이주 지원 뿐만 아니라 지역사회 자립을 위해 필요한 다양한 사회복지서비스 연계와 지원을 핵심으로 하고 있다. 이 과정에서 사례관리자가 반드시 숙지하고 있어야 하는 것이 대상자의 주거안정을 위해 필요한 자원과 서비스가 마련되는 지역사회복지 전달체계에 대한 이해이다.

현재 지역사회 내에는 통합사례관리를 위한 체계가 마련되어 있으며 공공과 민간의 적절한 역할 배분과 협력을 통해 지역 내 존재하는 위기도가 높은 지역주민에 대한 사례관리 체계가 구성되어 있다. 이 체계 안에는 시군구, 읍면동 뿐만 아니라 지역 내 사회복지관 및 사회복지시설, 보건소, 정신건강복지센터 등 다양한 공공 및 민간 기관의 협력체계가 구성되어 있다. 주거복지센터와 같은 주거상향 지원사업의 현장수행기관은 이러한 지역 내 복지 전달체계의 주요 주체로서 활동하여야 하며, 이를 통해 필요한 서비스와 사회복지자원의 연계, 그리고 활용이 가능할 수 있도록 사전에 준비할 필요가 있다.

주거상향 지원사업 대상자도 지역 네트워크 속에서 보다 효과적으로 발굴이 이루어지는 경우가 많다. 대상자 발굴 뿐만 아니라 자원 및 서비스 활용까지 폭 넓은 단계에서 지역사회복지 전달체계에 대한 숙지와 적극적 참여는 필요하다.

그림 2-1 | 찾아가는 보건복지서비스 모형에 따른 통합사례관리 흐름도



자료: 보건복지부 2021: 3

주거상향 지원사업의 효과적인 수행을 위해서는 실무자가 대상자의 주거안정을 도모함에 있어 지역 내 어떠한 주체로부터 어떠한 도움을 받을 수 있고 어떤 자원이 존재하는지 아는 것이 필요하다. 그러므로, 지역사회복지 전달체계에 사전에 주요한 주체로서 활동하고 네트워크를 형성하는 것이 매우 중요하다. 실제로도 주거상향 지원사업을 주거복지센터 중 지역사회 네트워크가 활발하고 지역사회보장협의체의 일원으로 적극적 활동을 하는 경우에 매우 다양한 자원 활용과 협력을 기대할 수 있으며 특히 지역 내 민간자원을 효과적으로 활용하는 경우가 있다.

4. 소 결

주거취약계층은 일반적으로 “당면한 주거문제를 자력으로 개선하기 어려워 주거수준의 악화 위기에 노출된 가구”(남원석 2013: 56)로 정의하고 있으며, 주거빈곤도 주거취약계층이라는 개념과 유사하게 사용되고 있다. 일반적으로 주거취약계층을 판단하는 구분 기준으로 최저주거기준 미달이나 주거비 과부담과 같은 요소를 활용하고 있다. 하지만, 물리적·사회적·경제적 여건이 서로 연결되어 있음을 고려하여 주거취약계층의 특성을 파악함에 있어서는 주택의 물리적 측면과 주거비 과부담, 가구의 경제상태와 점유 불안정성 등 경제적 측면, 장애인, 고령자 등 사회적 측면을 종합적으로 고려하고 있다. 국외에서는 홈리스(Homeless)의 유형이나 심각한 주택 소요(Worst case housing needs) 등이 주거취약계층과 유사한 개념이라 할 수 있다. 홈리스는 협의의 개념으로 노숙, 시설생활이 해당하며, 광의의 개념으로는 불안정 주거와 부적합 주거를 포괄한다. 국외의 경우에도 주거취약계층을 주택의 물리적 측면과 법적·사회적 측면, 경제적 측면에서 대상기준을 설정하고 있다.

주거취약계층 주거상향 지원사업은 복합적인 욕구가 있는 대상자에게 여러 다양한 자원을 활용하여 주거안정과 지역 사회 정착을 밀착지원 한다는 점에서 복지영역에서 실천양식으로 제시되는 사례관리를 통한 접근이 필요하다. 즉, 주거문제와 다차원적인 삶의 위기를 해소하고 주거안정을 도모하기 위해서는 통합적인 개입의 기술과 과정이 필요하며, 이 과정에서 중요한 개입 기술로 제시되는 것이 바로 사례관리라 할 수 있다. 특히, 주거상향 지원사업이 단순히 공공임대주택으로의 입주만을 지원하는 것 뿐만 아니라 정착과 유지에 필요한 일자리와 돌봄서비스 연계까지를 지원하고 있다는 점에서 서비스의 포괄성과 연계성, 지속성, 체계성, 클라이언트 역량 강화 등을 원칙으로 하는 사례관리가 필요하다. 그리고, 주거취약계층을 위한 주거상향 지원사업에서 효과적인 사례관리를 위해서는 사업을 수행하는 종사자의 상담 기술과 주거정책 및 주거복지 서비스에 대한 전문성, 사례관리 이론에 대한 전문성, 사회복지 및 지역사회 복지전달 체계에 대한 이해가 중요하다.

CHAPTER 3

주거취약계층 주거상향 지원사업 진단과 문제점

1. 주거취약계층 주거상향 지원사업 현황 ····· 47
2. 사업 진단을 위한 분석 틀 ····· 82
3. 분석 영역별 문제점과 해결 과제 ····· 86
4. 소결 및 시사점 ····· 100

03 주거취약계층 주거상향 지원사업 진단과 문제점

이 장에서는 주거취약계층 주거지원 제도와 주거상향 지원사업이 언제 도입되었고, 어떻게 변화하여 왔는지 전개과정에 대해서 검토하고자 한다. 그리고, 현재 주거취약계층 주거상향 지원사업의 제도가 어떻게 운영되고 있는지를 파악하기 위해 사업의 현황과 성과에 대해서 확인한다. 주거취약계층 주거상향 지원사업의 진단은 사업의 효과 평가가 아니라 관련 제도나 사업의 의도에 맞게 필요한 서비스가 정책 대상에게 전달되고 있는지를 모니터링하여 개선을 위한 처방을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 사업 전반을 빠짐없이 효과적으로 진단하기 위해 분석틀과 핵심 질문을 설정하며, 이에 기반하여 사업을 정책대상, 집행체계, 집행과정으로 분야를 구분하여 진단한다. 그리고, 기존 문헌 등을 통해 사업에서 나타나는 분야별 문제점을 진단하고, 해결 과제를 제시한다. 정책대상을 분석하면서 현재 사업에서 설정하고 있는 정책대상자의 규모를 추정한다.

1. 주거취약계층 주거상향 지원사업 현황

1) 사업의 의의 및 전개 과정

(1) 사업의 의의

주거취약계층 주거지원 제도는 쪽방, 고시원, 비닐하우스 등에 거주하는 주거취약계층에게 공공임대주택(매입·전세)의 공급을 통해 “가장 빈곤하고 위태로운 주거 상태에 처한 계층에게 적실한 거처를 제공”했다는 점에서 큰 의미가 있다(이수욱 외 2010: 76). 주거취약계층 주거지원 제도는 긴급한 주거소요(needs)가 있는 주거취약계층에게 직접적인 지원이 가능하며, 대상자가 단기간에 공공임대주택을 제공받을 수 있는 정책 수단이다. 주거취약계층은 주거복지정책에서 가장 우선적으로 고려되어야 할 정책집단임에도 불구하고 충분히 주목받지 못했으나(보건복지부 2011), 최근 주거복지

사각지대에 처한 집단에 대한 정책적·사회적 관심이 커지면서 주거지원 제도의 중요성도 증대되고 있다.

한편, 2020년부터 시행하고 있는 주거취약계층 주거상향 지원사업은 주거취약계층의 주거권 보장, 찾아가는 수요발굴 체계 구축 및 이주 지원, 지자체 역량 강화 지원, 기존 주거지원 프로그램의 한계 보완의 4가지 측면에서 의미가 있다.

주거취약계층 주거권 보장 면에서는 기존에 시행되던 '주거취약계층 주거지원사업(주거사다리 지원사업)'과 달리 주거취약계층의 주거권 보장을 위해 국비를 지원하여 주거상향을 도모하고, 공공임대주택을 추가 공급한다는 점에서 차별점을 보인다. 기존의 '주거취약계층 주거지원사업(주거사다리 지원사업)'은 공공임대주택에 대한 우선공급에 초점을 맞추고 있으나, 주거상향 지원사업은 보다 적극적으로 정책대상을 발굴하고 주거상향 지원의 실효성을 높이기 위해 국비를 투입한 별도 사업 형태로 진행하고 있다(국토교통부 2021b).

또한 방문 상담 등을 통해 적극적으로 대상자를 발굴하고, 신청접수, 이주, 정착 후 사후관리에 이르기까지 전 과정을 밀착 지원하여 찾아가는 수요발굴 체계를 구축하고 이주 과정을 지원하고 있다(국토교통부 2021b; 이길제 2022a). 주거상향 지원사업은 쪽방 밀집지역에 LH 이주지원 119센터를 운영하고, 지역 주거복지센터 전문가들의 쪽방, 고시원 방문상담 등을 통해 주거복지 프로그램을 홍보하고 공공임대주택 이주수요를 발굴하고 있다. 그리고 주택물색, 서류작성 등을 현장 지원하고, 이주에 필요한 보증금, 생활가전, 이사비, 생필품 지원과 이주 후 일자리 및 돌봄까지 광범위한 주거지원이 이루어지며, 특히 비주택 거주가구 등 주거취약계층이 이주 후 새로운 환경에 적응할 수 있도록 기초생활보장제도 및 자활프로그램 등의 소득보조, 지역고용센터를 통한 일자리 지원, 공공의료기관 등과 연계한 의료지원 등 사후관리 또한 수행하고 있다.

지자체 역량 강화 측면에서는 공모를 통해 선정된 선도 지자체에 대한 예산 지원과 지역기반 프로그램 개발 등을 위해 모든 시에 주거복지센터 설치를 추진하고 있다(이길제 2022a). 구체적으로는 주거취약계층의 주거 현황과 이주 지원 계획 등을 평가하여 선도 지자체를 선정하고, 중점 지원 지역당 국비 최대 1억 원(총사업비 : 국비 10억

원, 지방비 10억 원)을 투입하여 주거상향 사업을 중점적으로 지원하고 있다. 향후 '25년까지 30곳을 선도 지자체로 선정할 계획이며, 모든 시에 주거취약계층 수요 발굴 및 지역기반 프로그램의 개발과 운영 등이 가능하도록 주거복지센터 설치를 추진하고 있다(이길제 2022b:223).

그리고 저소득층을 위한 대표적인 주거지원 프로그램인 공공임대주택과 주거급여 제도의 한계점을 보완하는 역할을 수행하고 있다(이길제 2022b:226). 기존 공공임대주택은 민간임대주택에 비해 주거안정성 확보와 쾌적한 주거환경, 저렴한 주거비용 등의 장점이 있어 주거취약계층에 큰 편익을 제공하고 있으나, 공실이 발생하는 등 효율적으로 활용되지 못하고 있다. 또한 주거급여 제도는 수급가구의 주거비 부담완화에 크게 기여하고 있으나, 주거수준 상향에는 크게 기여하지 못하고 있으며, 보증금이나 이사비용 등에 대한 지원이 제한되어 있어 수급가구가 자력으로 주거상향 이동을 하기에는 한계가 있다. 이와 관련해서 주거복지재단에서 실시한 취약계층 주거실태조사에 따르면, 현재 거처로부터 공공임대주택으로 이주 의향은 있으나 주거복지 프로그램에 대해 알지 못하는 비중이 34%, 신청방법이 어렵다는 비중이 23%로 나타나고 있어 취약계층이 자력으로 주거상향 이동을 하는 데에는 한계가 있음을 확인할 수 있었다(이길제 2022b:220-221).

표 3-1 | 취약계층 주거실태조사 결과

(단위:%)

구분	거리	노숙인 쉼터	쪽방	비닐 하우스	고시원	여관	여인숙	사우나	전체
프로그램 모름	34.3	19.1	16.4	14.7	26.3	35.5	37.0	34.0	34.0
신청 방법 어려움	27.4	17.6	18.2	27.3	22.4	27.9	18.5	25.5	23.0
자격 기준 안 됨	9.7	6.4	8.8	1.0	10.8	7.7	10.1	6.4	11.3
신청해도 안 될 것 같음	14.3	19.8	21.9	21.9	22.2	15.8	16.8	8.0	8.0
내가 원하는 조건에 안 맞음	2.9	2.9	3.1	3.1	4.0	3.8	3.4	4.3	4.3
나머지 비용 마련 어려움	9.1	28.7	29.2	14.0	14.0	8.2	6.0	8.5	13.1
기타	2.3	2.9	2.9	1.2	2.5	1.1	1.7	8.5	8.5
전체	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: 김란수 2021; 이길제 2022b:220 재인용

이처럼 정보 접근이 어렵다는 주거취약계층의 특성을 고려해 주거상향을 밀착지원함으로써 기존 주거급여 및 공공임대주택 제도가 가진 한계를 보완한다는 점에서 주거상향 지원사업은 의의가 있다.

(2) 사업의 도입과 전개 과정

① 주거취약계층 주거지원 제도의 변천

주거취약계층 주거지원 제도는 2006년 단신노숙인에 대한 쉼터 이후 주거지원의 필요성이 제기되면서, 노숙인쉼터 입소자를 중심으로 입주가 진행되었던 '단신계층용 매입임대주택' 사업 도입으로부터 시작되었다. 노숙인이 노숙인 쉼터에서 나온 이후 지역사회에 정착할 수 있는 경로가 없는 상황에서 공공임대주택을 활용하고자 단신계층용 매입임대주택 시범사업이 300호 공급을 목표로 수행되었다(김선미 2019).

이후 2007년 쪽방· 비닐하우스 거주가구 등 최저주거기준 미달가구 지원대책이 확정되면서 쪽방 · 비닐하우스 거주가구에 대한 주거환경개선과 자활 기반 마련을 위해 쪽방 · 비닐하우스 거주가구 매입임대주택 사업이 시행되었다. 2007년 5월 최저주거기준 미달가구 지원대책을 통해 쪽방 또는 비닐하우스에 거주하는 가구에 대해 1인 가구는 원룸형 임대주택, 가족단위 가구는 다가구임대 및 국민임대 등 임대주택을 공급하거나 전세자금을 저리로 지원하기로 결정하였다. 이에 2007년 6월 복권기금과 주택기금을 활용하여 매입· 전세· 국민임대를 지원하기로 결정하고, 건설교통부는 '쪽방· 비닐하우스촌 주거실태조사'를 실시하였으며, 2007년 9월 쪽방· 비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침(국토교통부 훈령 제413호)을 통해 공공임대주택 공급에 대한 기본방안을 마련하고, '07~'12년까지 매입임대주택 2,377세대의 공급계획을 수립하기로 결정하였다(건설교통부 2007). 이에 2008년에는 주거복지재단을 설립함으로써 매입임대주택의 운영기관 선정과 입주자 관리 및 지원을 담당하도록 하였다. 2010년에는 쪽방 · 비닐하우스 거주가구 업무처리지침이 주거취약계층 주거지원 업무처리지침으로 변경되었으며, 단신계층용 매입임대주택 사업 대상에 포괄하였다.

2000년 이후 주거취약계층에 대한 주거지원사업은 노숙인쉼터 입소자에 대한 지원과 쪽방상담소 설치를 통한 복지서비스 제공으로서 보건복지부의 주된 시책이었다. 그리고 2005년 '단신계층용 매입임대주택사업'을 시작으로 2010년부터 시작된 '주거취약계층 주거지원사업'까지 주거취약계층에 대한 주거지원사업, 즉 임대주택의 공급은 중앙정부의 주도로 현재까지 진행되어왔다.

② 주거취약계층 주거상향 지원사업의 도입

현행 주거취약계층 주거상향 지원사업은 열악한 주거환경에 거주하는 주거취약계층의 주거권을 보장하고자 '20년부터 국토교통부에서 시행한 사업이다(이길제 2022b). '17년 주거복지로드맵 1.0이 발표되면서 공급자 중심의 단편적 지원에서 수요자 중심의 맞춤형 주거복지서비스 지원으로 주거복지정책의 패러다임이 전환되었으며, '18년 국일고시원 화재 사건과 같이 쪽방, 고시원, 반지하 등 안전과 위생 측면에서 열악한 주거환경에 거주하는 저소득층의 주거 문제가 사회적 이슈로 대두되기 시작하였다. 그리고 비주택에 거주하거나 미성년 아동이 있는 다자녀 가구에 대한 추가적인 보완이 필요하다는 논의가 활발히 진행되면서 '19년 10월 아동 주거권 보장 등 주거지원 강화대책이 발표되었다(국토교통부 2021b).

그에 따라 아동 주거권 보장 등 주거지원 강화대책의 후속 조치로 '20년부터 주거취약계층 주거상향 지원사업이 시행되었으며, 같은 해 주거복지로드맵 2.0을 통해 주거취약계층의 적극 발굴 및 주거상향 집중 지원에 대한 세부 지침 등이 발표되었다. 이를 통해 쪽방, 고시원 등 주거취약계층이 공공임대주택으로 이주할 수 있도록 주거복지정책, 홍보, 방문 상담 등을 통하여 이주수요를 발굴하고, 이주 과정 및 초기 정착을 지원하는 정책사업이 추진되기 시작하였다.

2) 주거취약계층 주거상향 지원사업의 제도 현황

(1) 주거취약계층 주거지원 제도 개요

① 지원 대상 및 자격 기준

주거취약계층 주거지원 제도의 지원 대상은 열악한 주거환경에서 거주하거나, 긴급 주거지원이 필요한 자로 다음 조건 중 하나에 해당해야 한다. 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인 시설, 컨테이너, 움막 등, PC방, 만화방, 최저주거기준에 미달하거나 지하층에 3개월 이상 거주하는 사람으로, 거주기간은 신청일 기준 최근 1년간의 주거기간을 합산하여 산정한다. 또는 가정폭력 피해자, 출산 예정인 미혼모 등 긴급 주거지원이 필요한 대상이어야 한다. 그 외에도 최저주거기준을 미달하는 주거환경에서 만 18세 미만의 아동과 함께 거주하는 자도 지원 대상이다.

표 3-2 | 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 변화

시기	내용
'07.09.11	· 「쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침」 제정 · 거주지 기준: 쪽방, 비닐하우스 거주자 · 소득 기준: 도시근로자 월평균소득 50% 이하 · 자산 기준: 5천만원 이하 토지소유, 2천2백만원 이하 자동차 소유
'10.03.31	· 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」으로 제명 변경 · 거주지 기준에 고시원, 여인숙 등 숙박업소 추가 · 주거취약계층에 가구 특성 반영: 주거지원 대상자에 범죄피해자 추가
'12.08.20	· 거주지 기준에 노숙인 시설 추가 · 거주기간 기준(3개월 이상) 문구 추가
'15.12.28	· 거주지 기준에 컨테이너, 움막 등 추가
'18.03.14	· 최저주거기준을 미달하는 주거환경에서 만 18세 미만의 자녀와 함께 거주하는 사람 추가 · 자산 기준 변경: 영구임대주택 입주대상 자산 기준 이하
'19.07.23	· 거주지 기준에 PC방, 만화방 추가 · 주거지원 대상자에 가정폭력 피해자, 출산예정인 미혼모 추가
'20.07.29	· 거주지 기준에 최저주거기준 미달, 지하층(반지하) 추가
'21.01.22	· 1,2인 가구 소득기준 완화: 1인(가구원수별 월평균소득의 70%), 2인((가구원수별 월평균소득의 60%), 3인 이상((가구원수별 월평균소득의 50%)

자료: 국가법령정보센터. 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」. https://www.law.go.kr (2022년 3월 16일 검색)의 제정·개정문을 활용하여 연구진 작성

주거취약계층 주거지원 업무처리지침 (국토부 훈령 제1361호)

제3조(입주대상자) ① 이 지침에 따라 사업시행자가 공급하는 주택에 입주할 수 있는 사람은 다음 각 호에 해당하는 사람 중 거주지 관할 시장·군수·구청장(이하 "시장 등"이라 한다.) 또는 사업시행자가 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하는 사람이거나, 법무부장관이 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하여 국토교통부 장관에게 통보한 범죄피해자에 한한다.(이하 "입주대상자"라 한다)

1. 다음 각 목에 해당하는 주거환경에서 3개월 이상 거주하는 사람(주거사다리 지원사업 신청일을 기준으로 하되, 최근 1년간 각 호의 거주기간을 합산하여 산정할 수 있다.)

   가. 쪽방

   나. 고시원, 여인숙

   다. 비닐하우스

   라. 노숙인시설(「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」제2조제2호)

   마. 컨테이너, 움막 등

   바. PC방, 만화방

   사. 최저주거기준(「공공주택업무처리지침」 [별표 6] 제5호 또는 「최저주거기준」공고 제2조 '용도별 방의 개수'를 말한다. 이하 같다.)에 미달하거나, 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 「건축법」제2조제1항제5호에 따른 지하층

2. 가정폭력 피해자, 출산예정인 미혼모 등 긴급한 주거지원이 필요하여 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장, 관련 사회복지법인 또는 비영리법인, 운영기관 등이 추천한 사람

3. 최저주거기준을 미달하는 주거환경에서 만 18세미만의 아동과 함께 거주하고 있는 사람

② 입주대상자는 「주택공급에관한규칙」제2조제4호의 무주택세대구성원으로서 다음 각호의 기준을 만족하는 자로 한다.

1. 가구원 수가 3인 이상인 경우: 해당 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구원(태아를 포함한다) 수별 가구당 월평균 소득(이하 "전년도 도시근로자 가구당 월평균소득"이라 한다)의 50퍼센트 이하

2. 가구원 수가 2인인 경우: 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득의 60퍼센트 이하

3. 가구원 수가 1인 경우: 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득의 70퍼센트 이하

③ 제1항 및 제2항의 규정에도 불구하고 「공공주택특별법 시행규칙」 제13조제2항에 따라 국토교통부장관이 정하는 영구임대주택의 입주대상 자산기준을 초과하는 자산을 소유한 경우에는 입주대상자에서 제외한다.

자료: 국가법령정보센터. 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」. https://www.law.go.kr (2022년 3월 16일 검색)

지원 대상은 쪽방, 비닐하우스 거주자에서 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」의 개정을 통해 물리적으로 취약한 공간에 거주하는 저소득층을 중심으로 일부 가정폭력 피해자, 출산 예정 미혼모, 아동 동거가구 등으로 점차 확대되었다.

입주대상자의 소득 및 자산 기준은 다음과 같다. 세대주 및 세대원이 모두 무주택자인 무주택 세대구성원이어야 하며, 도시근로자 월평균 소득을 기준으로 1인 가구 70% 이하, 2인 가구 60% 이하, 3인 이상 50% 이하이며, 영구임대 자산 기준을 충족해야 한다. '22년 적용 소득 기준은 1인 가구의 경우 269.8만원, 2인 가구는 319.7만원, 3인 가구는 320.9만원, 4인 가구는 360.0만원 이하이며 태아도 가구원수에 포함된다. 또한 영구임대주택의 자산 기준인 통계청 가계금융복지조사에 따른 소득 2분위의 순자산 평균값 이하, '22년 적용 자산 기준은 총 자산 24,200만원 이하, 세대구성원 전원이 보유하고 있는 개별 자동차 가액 3,557만원 이하 조건을 충족해야 한다.

표 3-3 | 2022년 적용 기준 전년도 도시근로자 월평균소득

(단위: 원)

구 분	100%	50%	60%	70%
1인	3,854,536	1,927,268	2,312,722	2,698,175
2인	5,328,807	2,664,404	3,197,284	3,730,165
3인	6,418,566	3,209,283	3,851,140	4,492,996
4인	7,200,809	3,600,405	4,320,485	5,040,566
5인	7,326,072	3,663,036	4,395,643	5,128,250
6인	7,779,825	3,889,913	4,667,895	5,445,878

자료: 마이홈포털. 주거취약계층 주거지원. (2022년 6월11일 검색) 자료를 이용하여 계산
https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectHouseSupView.do#guide=MENU002

② 주거지원 유형 및 임대조건

주거지원 유형으로는 사업시행자가 입주대상자에게 기존주택 매입임대주택을 직접 임대하거나 기존 주택을 전세계약 체결 후 재임대하는 기존주택 전세임대주택이 가장 대표적이다. 그 외 주거복지재단이 선정한 운영기관을 통한 주거지원 또는 국민임대주택 임대 방식도 가능하다.

표 3-4 | 주거취약계층 주거지원 유형

유 형	사업내용
기존주택 매입임대	기존주택을 매입하여 보수한 후 입주대상자에게 임대
기존주택 전세임대	기존주택을 전세계약을 체결한 후 입주대상자에게 재임대
운영기관을 통한 주거지원	입주자 관리, 복지서비스 제공 등을 수행하는 민간복지단체 (주거복지재단이 선정)를 통하여 주거지원
국민임대주택	정부가 재정 및 국민주택기금을 지원하여 건설한 주택(60㎡ 이하)을 입주대상자에게 임대 (비닐하우스 거주자, 범죄피해자만 해당)

자료: 마이홈포털 주거취약계층 주거지원. https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/ select House SupView.do#guide=MENU002 (2022년 6월11일 검색)

주거취약계층 주거지원 제도에서 임대 조건은 쪽방· 고시원· 여인숙· 노숙인시설 거주자의 경우 임대보증금을 50만원으로 설정하고 있으며, 비닐하우스 거주자· 범죄피해자의 경우 매입 및 전세임대주택의 임대료 산정방식과 동일하다. 다만 주거취약계층 주거상향 지원사업은 사회공헌기금을 통해 보증금을 지원하고 있으므로 대상자는 실질적으로 보증금 부담 없이 입주가 가능하며, 월 임대료는 매입 및 전세임대주택의 임대조건과 동일하다.

(2) 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상과 실적

① 사업의 대상과 목표

주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상은 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」에 근거하여 설정되었으나, 주거취약계층 주거지원 제도 상의 정책대상과는 일부 차이가 있다. 사업공모 가이드라인에 따르면, 지침상에 제시되어 있는 모든 입주대상자가 아닌 제3조 제1항 제1호에 해당하는 자로 한정되어 있다. 즉, (반)지하층에 거주하는 가구라고 하더라도 홍수나 호우 등의 재해 우려가 있거나 최저주거기준에 미달하는 경우에만 한정하여 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상이 된다. 또한 가정폭력 피해자나 출산예정 미혼모, 최저주거기준에 미달하는 주택에 아동과 함께 거주하는 가구의 경우에도 해당 사업의 대상으로 포함되지 않아 직접적인 지원을 받기가 어렵다.

표 3-5 | 주거상향 지원사업의 개요

주거상향 지원사업의 시행기관 및 대상 등
• (시행기관) 열악한 주거환경으로 인해 어려움을 겪고 있는 취약계층을 대상으로 주거상향 지원사업 추진이 필요한 지자체 – (광역 관리형) 시장 · 도지사, (기초 관리형) 시장 · 군수 · 구청장 • (사업대상)「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」제3조 제1항 제1호 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인시설, 컨테이너, 움막 등, PC방, 만화방에 해당하는 주거환경 또는 최저주거기준에 미달하거나, 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 지하층에서 3개월 이상 거주한 자 • (사업예산) 시·군·구 당 1억원 이내로 국비를 지원 지방자치단체 매칭사업의 경우 지방자치단체장은 자기부담분 확보 이전에 보조금을 교부받아 사업을 우선 추진 가능(통합관리지침 제23조③)

자료: 국토교통부(2021d: 1)

주거복지로드맵 2.0[1]에 따르면 주거상향 지원사업의 공급 목표는 2020~2025년까지 총 4만 호로 설정하고 있으며, '20~'22년까지 단계적으로 증가하며, '22년부터는 연간 7,000호 공급을 추진하고 있다(국토교통부 2020.03.19).

표 3-6 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 연도별 공급 목표

(단위: 호)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	2025	합 계
공급 목표	5,500	6,500	7,000	7,000	7,000	7,000	40,000

자료: 국토교통부 2020.03.19: 9 내용에 기초하여 표로 작성

사업의 예산은 2020년부터 주거급여 지원사업 예산의 일부로 주거취약계층 주거상향 지원사업 예산을 확보하여 지자체 및 공공기관에 지원하고 있다. 예산의 규모는 '20년 40억 원에서 '21년 60억 원, '22년 65억 원으로 점진적으로 확대하고 있다. 확보된 사업의 예산은 LH와 지자체로 배분되는데, 지자체에 비해 LH에 배분되는 예산의 비중이 큰 편이며, 지자체의 경우 1:1 매칭을 통해 '20~'21년 20억 원, '22년 30억 원의 예산을 확보하여 사업을 진행하였다.

1) 국토교통부. 2020.03.19. 내 삶을 바꾸고, 지역·주민과 함께하는 주거복지 2.0시대. 2020년 3월 19일 보도자료.

표 3-7 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 예산 규모

(단위: 억 원)

구 분	2020	2021	2022
LH	30	50	50
지자체	10	10	15
합 계	40	60	65

자료: 국토교통부. 2022g. 주거급여 지원(1034-102) 예산. 국토교통부 내부자료.

② 사업대상의 규모 추정방법 및 분석결과

현 주거상향 지원사업의 정책대상 규모 추정은 자료상의 한계를 고려하여 구득가능한 자료를 바탕으로 각 하위 정책대상별 규모를 추정하고, 이를 합산하여 전체 대상의 규모를 파악하였다. 또한 주거취약계층 주거지원 업무처리지침의 입주대상자 중 주거상향 지원사업의 정책대상이 차지하는 비중을 확인할 필요가 있어 하위 정책대상은 주거취약계층 주거지원 업무처리지침을 고려하여 설정하였다.

하위 정책대상은 불안정 주거 거주 가구, 부적합 주택 거주 가구, 노숙인, 가정폭력 피해자, 미혼모 가구로 구분된다. 그 중 주거취약계층 주거지원 업무처리지침의 제3조 제1항 제1호에 해당되는 불안정 주거거주 가구와 부적합 주택 거주 가구의 일부 및 노숙인의 경우 주거상향 지원사업의 대상이 되며, 구체적인 추정방법 및 자료는 다음과 같다.

불안정 주거 거주 가구는 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 컨테이너 및 움막 등에 거주하는 가구로, 2021년 주거실태조사에서[2] 주택이외의 거처에 거주하는 가구를 기준으로 추정하였다. 부적합 주택 거주 가구는 최저주거기준 미달 가구와 (반)지하층 가구로 구분되는데 최저주거기준 미달가구 중 만 18세 미만 아동이 있는 가구는 아동동거가구로 구분하였으며, 분석자료는 2021년 주거실태조사를 활용하였다.

2) 주거실태조사는 주거기본법 제20조 및 동법 시행령 제13조에 의거하여 실시되는 조사로 국민의 주거생활의 전반적인 사항을 파악하는데 목적이 있음(국토교통부 2021a)

표 3-8 | 정책대상 하위 유형 구분 및 분석 자료

구 분	하위 유형	분석자료 및 문항
불안정 주거 거주 가구	◦ 쪽방, ◦ 고시원, 여인숙 ◦ 비닐하우스 ◦ 컨테이너, 움막 등 ◦ PC방, 만화방	◦ 2021 주거실태조사 ◦ 문항 4(현재주택 유형) - 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막, 기타로 응답한 가구
부적합 주택 거주 가구	◦ 최저주거기준 미달	◦ 2021 주거실태조사 ◦ (최저주거기준 미달) 문항 20~22 - 가구원수별 방의 개수, 면적, 시설기준 적용 ◦ (지하층 거주 가구) 문항 6 - 지하층 또는 반지하로 응답한 가구
	◦ (반)지하층 거주 가구	
아동빈곤 가구	◦ 최저주거기준 미달가구 중 만18세 미만 아동이 있는 가구	◦ 2021 주거실태조사 - 문항 20~22 & 46(가구현황)에서 만 18세 미만 아동이 있는 가구
노숙인	◦ 노숙인시설	◦ 2021 노숙인 실태조사 - 전체 노숙인 중 시설노숙인
가정폭력 피해자	◦ 가정폭력 피해자	◦ 2019 가정폭력 실태조사 - 문항 10-1과 10-2의 (7)~(13)에서 있다고 응답한 자
미혼모	◦ 출산예정인 미혼모	◦ 2021 인구주택총조사의 미혼모 통계 ※ (해당 유형의 특성 분석) 2019년 미혼가족의 출산 및 양육 실태조사

주: □ 는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책대상을 의미
자료: 국가법령정보센터. 주거취약계층 주거지원 업무처리지침. [시행 2021. 1. 22.] [국토교통부훈령 제1361호, 2021. 1. 22., 일부개정] www.law.go.kr (2022년 6월 12일 검색);

노숙인은 지붕이 없는 개방된 공간 등에 거주하는 거리노숙인, 이용·생활시설에서 잠을 자는 시설노숙인, 쪽방에 거주하는 쪽방 주민으로 구분할 수 있는데(보건복지부·한국보건사회연구원 2021), 규모 추정에서는 2021년 노숙인 등의 실태조사에서 시설노숙인의 규모를 활용하였다. 가정폭력 피해자는 2019년 가정폭력 실태조사에서[3] 배우자에 의한 폭력 경험이 있는 사람을 대상자로 규모를 추정하였다. 가정폭력의 종류에는 배우자에 의한 폭력, 아동폭력, 노인폭력 등이 있으나, 가정폭력 상담소 자료에서 가해자가 배우자인 비율이 77.1%('21년 6월 기준)로[4] 가장 높은 점을 고려하여

3) 가정폭력 실태조사는 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률에 따라 3년 주기로 실시하는 조사로 우리 사회의 가정폭력의 전반전인 실태와 추이 등을 조사하여 가정폭력 관련 정책수요를 발굴하는데 목적이 있음(여성가족부 2019)

4) 여성가족부 2022. 2021년도 상반기 가정폭력 피해자 지원시설 운영실적 보고. http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001.do?mid=plc504. (2022년 7월 12일 검색)

배우자에 의한 폭력 경험자로 대상자를 한정하였다. 마지막으로 미혼모는 18세 이하 자녀의 친모의 혼인상태가 법적으로 미혼인 경우를 말하며(통계청 2022.07.28), 주거취약계층 주거지원 업무처리지침에서는 출산 예정인 미혼모를 입주대상으로 하고 있다. 그러나 관련 조사통계가 별도로 제공되지 않아 2021년 인구주택총조사의 미혼모 통계를 바탕으로 규모를 추정하였으며, 해당 정책대상의 특성은 변수정 외(2019) 연구에서 실시한 '미혼모가족의 출산 및 양육 실태조사'를 참고하였다.

분석 과정에서의 가정은 다음과 같다. 우선 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 상에는 3개월 거주기간 기준이 있으나, 거주기간을 파악할 수 있는 자료가 없어 이를 고려하지 않았다. 또한 소득 및 자산 기준의 경우 주거상향 지원사업의 입주대상은 일정한 소득 및 자산 기준을 만족해야 하는데, 가정폭력 피해자 실태조사는 마이크로데이터를 제공하고 있지 않고, 미혼모에 대해서는 별도의 통계자료가 존재하지 않는다는 점 등의 한계가 있었다. 또한 노숙인시설 거주자 중 자활시설 거주자의 월평균 소득이 79.2만 원으로[5] 가장 높게 나타나 노숙인을 1인 가구로 가정할 경우 소득 기준을 모두 만족하는 것(자산 관련 자료는 조사되지 않고 있음)으로 확인되었다. 이에 노숙인 및 가정폭력 피해자와 미혼모 등은 소득 기준을 모두 만족하는 것으로 가정하였고, 그 외 하위 대상에 대해서만 소득 및 자산 기준을 적용하였다.

표 3-9 | 입주대상 소득 및 자산기준

가구원 수	소득기준	자산기준
3인	◦ 전년도 도시근로자 가구 월평균소득의 50% 이하 : 3,120,260원	◦ 영구임대주택 자산기준 적용(2021년) - 총자산 : 1.96 억 원 - 자동차 : 2,499 만 원
2인	◦ 전년도 도시근로자 가구 월평균소득의 60% 이하 : 2,737,521원	
1인	◦ 전년도 도시근로자 가구 월평균소득의 70% 이하: 2,094,141원	

주: 소득 및 자산기준은 2021년을 기준으로 적용

자료: 국가법령정보센터. 주거취약계층 주거지원 업무처리지침. [시행 2021. 1. 22.] [국토교통부훈령 제1361호, 2021. 1. 22., 일부개정] www.law.go.kr (2022년 6월 12일 검색) ; 국토교통부(2020:220)

5) 보건복지부.한국보건사회연구원 2021:200.

또한 가정폭력 피해자와 출산예정인 미혼모 중 일부는 부적합 주택 거주가구에 포함될 가능성이 있으나 이 연구에서는 부적합 주택 거주가구에 포함되지 않는 것으로 가정하였다. 다만, 변수정 외(2019:341)의 미혼가족의 출산 및 양육 실태조사에 따르면 미혼모의 6.6%가 자가로 거주하는 것으로 나타나 2021년 인구주택총조사의 미혼모 규모 중 93.4%를 주거상향 지원사업의 정책 대상으로 추정하였다.

앞서 제시한 분석방법을 적용하여 정책대상의 규모를 추정한 결과, 점유 형태와 소득 기준을 적용하지 않은 전체 규모는 121.7만 가구로 부적합 주택 거주 가구가 59.1%(71.9만 가구)로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 부적합 주택 거주 가구 중 아동빈곤 가구를 포함한 최저주거기준 미달가구는 50.2만 가구이며, 열악한 (반)지하층에 거주하는 가구는 23.4만 가구로 추정된다. 이 중 비주택 거주 가구 중 불안정 주거에 해당하는 가구는 46.3만 가구로 비주택 거주 가구의 대부분인 것으로 나타났다.

표 3-10 | 주거지원 제도 및 사업의 정책대상 규모

(단위: 가구, %)

구분		전체		무주택 임차가구		정책 대상자 (소득·자산기준 충족)	
부적합 주택	최저주거기준 미달(A)	502,467	41.3%	355,990	43.4%	168,607	38.7%
	아동동거가구	118,045	9.7%	80,017	9.8%	33,097	7.6%
	(반)지하층(B)	234,156	19.2%	174,366	21.3%	79,545	18.3%
	최저주거기준 미달 및 반지하층 (A∩B)	17,507	1.4%	15,854	1.9%	8,488	1.9%
	소계(A∪B)	719,117	59.1%	514,503	62.8%	239,665	55.0%
비주택	불안정주거	462,629	38.0%	273,126	33.3%	163,709	37.6%
	노숙인시설 거주자	8,956	0.7%	7,361	0.9%	7,361	1.7%
출산예정인 미혼모		20,345	1.7%	19,002	2.3%	19,002	4.4%
가정폭력 피해자 등		5,814	0.5%	5,814	0.7%	5,814	1.3%
합계		1,216,861	100.0%	819,806	100.0%	435,551	100.0%

주1: 아동동거가구는 최저주거기준 미달가구 중 만 18세 미만의 아동과 함께 거주하고 있는 가구를 의미
주2: 노숙인시설 거주자, 가정폭력 피해자, 출산예정인 미혼모의 경우 1인을 1가구로 가정함
주3: 노숙인시설 거주자 전체는 거리노숙인 및 생활시설 노숙인의 합계를 의미
주3: 부적합 주택 거주 가구이면서 불안정 주거 거주 가구인 경우 불안정 주거 거주 가구로 분류함
주4: 출산예정인 미혼모 중 6.6%가량이 자가 가구임을 고려하여 전체 미혼모 규모에서 93.6%를 정책대상으로 추정
주5: 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책대상 중 (반)지하층은 홍수, 호우 등 재해 우려로 인한 이주 필요성이 인정되어야 하나, 자료상의 한계로 재해 우려 여부는 고려하지 않음
주6: □ 는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책대상을 의미
자료: 보건복지부.한국보건사회연구원(2021); 여성가족부(2019); 통계청(2022); 국토교통부(2022a) 자료를 이용하여 연구진 작성

전체 가구 중 점유형태와 소득기준을 충족하는 주거취약계층 주거지원 제도의 정책대상은 43.6만 가구, 하위 정책대상별로는 부적합 주택 거주 가구의 비중이 55.0%로 가장 높았으며, 다음으로 불안정 주거 거주 가구가 38.7%를 차지하는 것으로 분석되었다. 부적합 주택 거주 가구 중 최저주거기준 미달가구는 16.9만 가구로 전체 정책대상의 38.7%였으며, 그 중 아동빈곤 가구는 3.3만 가구(8%)로 확인되었다. 또한 (반)지하층에 거주하는 가구의 규모는 8.0만 가구로 전체 정책대상의 18.3% 수준으로 상당한 규모로 나타났다. 그 외 출산예정인 미혼모가 1.9만 가구로 4%를 차지했으며, 가정폭력 피해자와 노숙인시설 거주 가구는 각각 0.6만과 0.7만으로 가장 비중이 적은 것으로 확인되었다.

주거취약계층 주거지원 제도의 정책대상 중 주거상향 지원사업의 대상은 부적합 주택 거주 가구 중 최저주거기준 미달인 (반)지하층 가구와 불안정 주거 거주 가구 및 노숙인시설 거주자이며, 그 규모는 18.0만 가구로 추정되었다. 이는 주거취약계층 주거지원 제도의 정책대상인 43.6만 가구의 41.2% 수준에 해당한다.

③ 하위 정책대상별 특성

하위 정책 대상의 유형별 특성은 크게 일반 특성, 주거 특성, 지원내용 및 주거지원 특성으로 구분하여 분석하였으며, 세부적 특성은 하위 정책대상별 분석 자료가 상이한 관계로 다소 차이를 보인다. 일반 특성은 연령대별 비중, 아동의 연령대별 비중, 가구원 수, 성별, 장애인 가구 비중으로 구분하였으며, 소득의 경우 대상 규모 분석 시 이미 고려되었으므로 분석 특성에서 제외하였다. 주거 특성은 전월세 비중, 거처 유형, 거주 면적으로 구성하였으며, 가정폭력 피해자의 경우 관련 자료가 제공되지 않아 일반특성과 지원내용 및 주거지원 특성에 대해서만 분석을 수행하였다. 지원내용 및 주거지원 특성은 대체로 가장 필요한 지원내용 및 주거지원, 주거 선택시 고려사항을 중심으로 살펴보았으며, 출산예정인 미혼모나 가정폭력 피해자의 경우 자료의 한계로 주거지원 인지여부 또는 가정폭력 피해자는 입퇴소 및 동반아동 현황 등 구득 가능한 자료를 중심으로 정책 대상 유형별 특성을 분석하였다.

표 3-11 | 정책대상별 특성 분석

구분		부적합		비주택		출산예정인 미혼모	가정폭력 피해자
		최저주거기준 미달, (반)지하층	최저주거기준 미달 아동 동거가구	불안정 주거	시설 노숙인		
일반 특성	가구주 연령별 비중	O	O	O	O	O	
	아동 연령별 비중		O	O		O	
	가구원수별 비중	O	O	O			
	성별				O		
	장애인 가구 비중	O	O	O	O		
주거 특성	거처 유형별 비중	O	O	O		O	
	전월세 비중	O	O	O		O	
	PIR	O	O	O			
	평균 거주 면적	O	O	O			
	수급가구 비중				O		
지원내용 및 주거지원	입퇴소 및 동반아동 현황						O
	입소 경로별 비중						O
	보호시설 지원내용						O
	가장 필요한 지원				O	O	
	가장 필요한 주거지원	O	O	O			
	주거선택시 고려사항				O		
	주거지원 인지여부 등					O	

자료: 연구진 작성

□ 부적합 주택, 불안정 주거, 아동 동거가구

[일반 특성]

부적합 주택, 불안정 주거, 아동 동거가구의 일반 특성은 다음과 같다. 우선 가구주 연령대별 분포로는 부적합 주택(최저주거기준 미달이거나 (반)지하층)에 거주하는 가구의 경우 60대 이상이 33.8%로 가장 많고, 20대 26.1%, 50대 20.8%의 순으로 50대 이상의 중장년 및 고령층과 함께 청년층의 비중이 높은 것으로 분석되었다. 아동 동거가구의 가구주 연령대는 40대가 50.0%로 가장 많고, 대부분(83.0%) 30~50대에 분포하고 있는 것으로 나타났다. 불안정 주거 거주 가구는 연령대별로 60대 이상 29.5%, 50대 24.3%, 20대 19.4%, 40대 17.7%의 순으로 나타나 부적합 주택 거주

가구의 연령대별 분포와 유사하게 고령층과 중장년층의 비중이 높은 것으로 분석되었다.

표 3-12 | 연령대별 분포

(단위: %)

구분	20세 미만	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상
부적합 주택 거주가구	-	26.1	7.3	0	20.8	33.8
최저주거기준 미달 아동동거가구	-	5.5	16.6	50.0	16.4	11.4
불안정 주거 거주가구	3.3	19.4	5.8	17.7	24.3	29.5

자료: 국토교통부(2022a) 이용하여 연구진 작성

가구원 수 분포는 부적합 주택 거주가구의 경우 1인 가구의 비중이 53.7%, 2인 가구 20.2%로 1~2인 가구의 비중이 높은 것으로 나타났으며, 평균 가구원 수는 1.9명으로 우리나라 일반가구의 평균 가구원 수인 2.3명[6]보다 적은 것으로 나타났다. 아동동거가구의 평균 가구원 수는 3.8명으로 일반가구의 평균 가구원 수인 2.3명보다 많고, 가구원수별 분포도 4인 가구의 비중이 가장 높은 것으로 분석되었다. 불안정 주거 거주가구의 평균 가구원 수는 1.0명이며, 가구원 수별 분포도 1인 가구의 비중이 96.8%로 1인 가구가 대부분을 차지하는 것으로 나타났다.

표 3-13 | 가구원수별 분포

(단위: %, 명)

구분	1인	2인	3인	4인	5인 이상	평균
부적합 주택 거주가구	53.7	20.2	9	9.6	3.6	1.9
최저주거기준 미달 아동동거가구	-	5.5	27.3	49.4	17.8	3.8
불안정 주거 거주가구	97.9	1.7	-	-	0.4	1.0

자료: 국토교통부(2022a) 이용하여 연구진 작성

6) 국토교통부 2022b:52

장애인 가구 비중은 전체 부적합 주택 거주 가구의 11.1%로 나타났으며, 아동동거가구는 7.9%, 불안정 주거 거주가구는 4.8%로 분석되었다. 이를 통해 불안정 주거 거주가구에 비해 부적합 주택거구 가구에서 장애인 가구 비중이 높은 것을 확인할 수 있었다.

표 3-14 | 장애인 가구 비중

(단위: %)

구분	장애인가구	비장애인가구
부적합 주택 거주가구	11.1	88.9
최저주거기준 미달 아동동거가구	7.9	92.1
불안정 주거 거주가구	4.8	95.2

자료: 국토교통부(2022a) 이용하여 연구진 작성

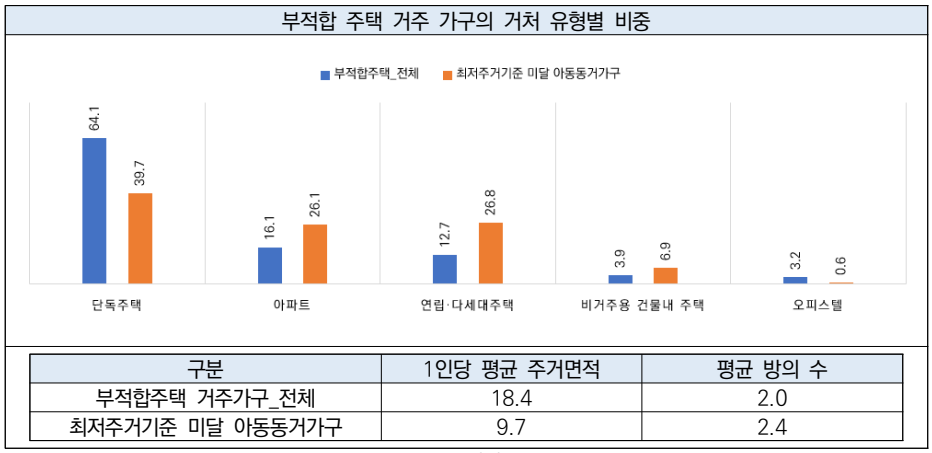
부적합 주택, 불안정 주거, 아동 동거가구의 주거 특성은 다음과 같다. 주택 유형의 경우 전체 부적합 주택 거주 가구의 경우 단독주택 64.1%, 아파트 16.1%, 연립·다세대 7%, 비거주용 건물내 주택 3.9%, 주택이외의 거처_오피스텔 3.2%의 순으로, 단독주택의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 최저주거기준 미달 아동 동거가구의 경우 단독주택 39.7%, 연립·다세대주택 26.1%, 아파트 26.8%, 비거주용 건물내 주택은 6.9%로 단독주택과 연립·다세대 주택 거주 가구의 비중이 높은 것으로 분석되었다.

[주거 특성]

1인당 평균 주거 면적과 방 개수의 경우 전체 부적합 주택 거주 가구는 1인당 평균 주거 면적 18.4㎡, 방 수는 2.0개이며, 아동 동거가구의 1인당 평균 주거면적은 9.7㎡, 방 수는 2.4개 수준으로 나타났다. 특히, 부적합 주택에 거주하는 아동 동거가구는 평균 가구원 수가 3.8명으로 많고, 1인당 주거면적이 일반가구(33.9㎡)[7]보다 크게 협소하여 과밀한 주거환경에서 거주하는 것으로 나타났다.

7) 국토교통부 2022b:75.

그림 3-1 | 부적합 주택 거주 가구의 구분 및 거처 유형

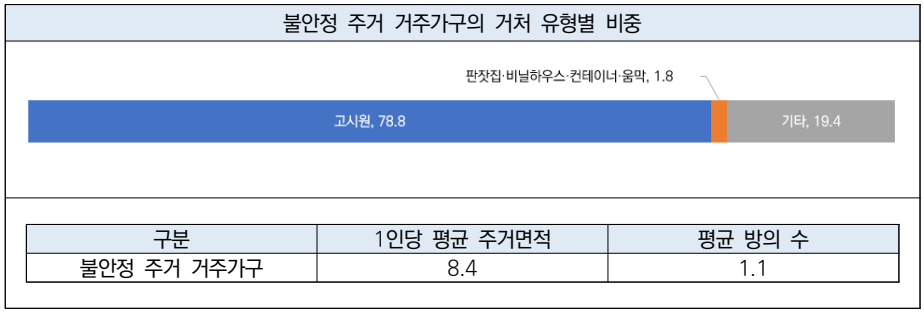


구분	1인당 평균 주거면적	평균 방의 수
부적합주택 거주가구_전체	18.4	2.0
최저주거기준 미달 아동동거가구	9.7	2.4

주: 부적합 주택 거주 가구는 최저주거기준 미달이거나 (반)지하층 거주 가구를 의미함
자료: 국토교통부(2022a) 이용하여 연구진 작성

불안정 주거 거주 가구의 거처 유형별 비중은 고시원 78.8%, 기타 19.4%, 판잣집·비닐하우스·컨테이너·움막 1.8%의 순으로 고시원 거주 비중이 가장 높은 것으로 나타났으며, 1인당 주거면적은 8.4㎡, 방 수는 1.1개로 나타났다. 불안정 주거 거주가구의 평균 가구원 수가 1.0명임을 고려할 때, 1인 최저주거 면적기준인 14㎡에 크게 미달하는 매우 열악한 주거환경에서 거주하고 있는 것으로 나타났다.

그림 3-2 | 불안정 주거 거주 가구의 구분 및 거처 유형



구분	1인당 평균 주거면적	평균 방의 수
불안정 주거 거주가구	8.4	1.1

주: 기타는 사람이 거주하나 이상의 분류에 포함되지 않는 거처로 업소의 잠만 자는 방, 건설공사자의 임시막사, 동굴 등 임시적 거주를 위한 구조물이나 위에서 예시되지 않은 주택이외의 거처가 해당
자료: 국토교통부(2022a) 이용하여 연구진 작성

점유 형태의 경우 부적합 주택 거주 가구는 월세가 85.0%, 전세가 15.0%로 나타나 대부분 월세로 거주하고 있으며, 월소득 대비 월임대료(RIR) 비율은 29.7%로 2021년 전체 임차가구의 RIR(중위수 기준)인 15.7%(국토교통부 2022b)보다 14.0%p 높아 주거비 부담이 큰 것으로 나타났다. 아동 동거가구는 월세 거주 가구가 90.4%로 대부분을 차지했으며, 월소득 대비 월임대료(RIR) 비율은 37.3%로 부적합 주택 거주 가구보다 높았다. 그리고 불안정 주거 거주 가구는 전세가 0.6%, 월세가 99.4%로 월세 비중이 매우 높았으며, 월소득 대비 월임대료(RIR) 비율도 26.0%로 비교적 높게 분석되어 주거비 부담 완화를 위한 정책지원이 필요한 것으로 확인되었다.

표 3-15 | 부적합 주택 거주 가구의 전월세 비중, RIR

(단위: %)

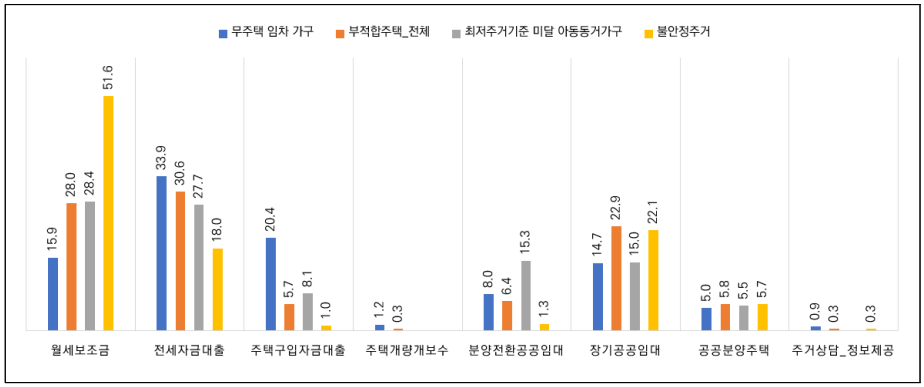
구분	전월세 비중		RIR
	전세	월세	
부적합 주택 거주가구	15.0	85.0	29.7
최저주거기준 미달 아동동거가구	9.6	90.4	37.3
불안정 주거 거주가구	0.6	99.4	26.0

주: RIR은 중위수 기준임
자료: 국토교통부(2022a) 이용하여 연구진 작성

[지원내용 및 주거지원 특성]

주거지원 내용 및 특성과 관련하여 가장 필요한 주거지원 프로그램의 경우 부적합 주택 거주 가구의 응답은 '전세자금대출지원' 30.6%, '월세보조금지원' 28.0%, '장기공공임대주택' 22.9%의 순으로 나타났다. 그리고 최저주거기준 미달 아동 동거가구가 응답한 가장 필요한 주거지원 프로그램은 '월세보조금 지원' 28.4%, '전세자금 대출 지원' 27.7%, '분양전환 공공임대주택' 15.3%, '장기공공임대주택' 15.0%의 순으로 나타났는데, 이는 주거비 부담과 가구원 수 대비 좁은 면적의 주거 공간 등이 영향을 미쳤기 때문으로 보인다. 또한 불안정 주거 거주 가구는 가장 필요한 주거지원 프로그램으로 '월세보조금 지원'을 가장 많이 선택했는데, 이는 앞서 소득 대비 임대료 비율(RIR)이 높게 나타난 것과 관련된 것으로 판단된다.

그림 3-3 | 부적합 주택 거주 가구의 가장 필요한 주거지원



주1: 무주택 임차 가구는 표본 내 전체 가구를 대상으로 분석 실시함
주2: 부적합주택, 최저주거기준 미달 아동동거가구, 불안정주거 가구는 정책대상 가구를 대상으로 분석 실시함
자료: 국토교통부(2022a) 이용하여 연구진 작성

공공임대주택 입주의향 가구 규모의 경우 전체 소득·자산 기준을 충족하는 부적합 주택 정책대상 가구 24.0만 가구 중 공공임대주택에 입주의향이 있는 가구는 80.4% (19.3만 가구)로 대부분이 공공임대주택에 대한 입주의향을 갖고 있는 것으로 분석되었다. 최저주거기준 미달 아동 동거가구 3.3만 가구 중 78.9%가 공공임대 입주의향이 있다고 응답하여 주거상향 지원사업의 이용의향 가구는 2.6만 가구로 나타났다. 전체 불안정 주거 거주 가구 16.4만 가구 중 공공임대주택 입주의향이 있는 가구는 68.2%로 주거상향 지원사업의 이용의향이 있는 가구는 11.2만 가구로 분석되었다.

표 3-16 | 공공임대주택 입주의향

(단위: %, 가구)

구분	입주 의향 있음		입주 의향 없음		총
부적합 주택 거주가구	80.4%	192,672	19.6%	46,993	239,665
최저주거기준 미달 아동동거가구	78.9%	26,117	21.1%	6,980	33,097
불안정 주거 거주가구	68.2%	111,613	31.8%	52,096	163,709

자료: 국토교통부(2022a) 이용하여 연구진 작성

□ 노숙인시설 거주자

[일반 특성]

노숙인시설 거주자의 일반 특성은 다음과 같다. 우선 노숙인시설 거주자의 연령별 분포는 60대 이상이 53.3%, 50대가 28.6%로 나타나 고령층의 비중이 높은 것으로 확인되었으며, 성별로는 남성이 68.1%, 여성이 31.9%로 남성의 비율이 2배 가량 높았으나 성별 연령대 분포는 유사하였다.

표 3-17 | 시설 노숙인의 연령대별 분포

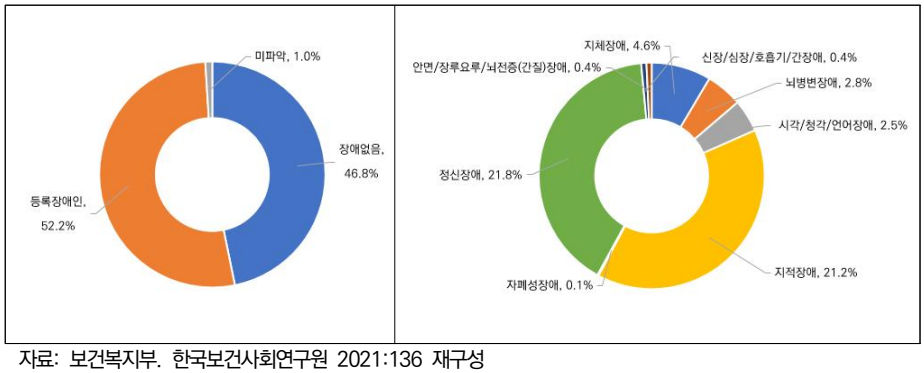
(단위: %)

구분	20세 미만	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상	합계
남	0.2	1.3	4.4	13.2	29.2	51.7	68.1
여	0.5	1.0	3.6	10.8	27.4	56.7	31.9
합계	0.3	1.2	4.1	4	28.6	53.3	100

주: 남성은 5,014명, 여성은 2,347명을 대상으로 조사하였음
자료: 보건복지부. 한국보건사회연구원 2021:18 재구성

노숙인시설 거주자 중 장애(등록장애인)가 있는 비중은 52.2%이며, 중복 장애가 있는 비중(등록장애인에 포함)은 전체 노숙인시설 거주자의 2.1%이고, 장애 종류별로는 정신장애와 지적장애가 각각 21.8%와 21.2%로 가장 많은 비중을 차지하였다.

그림 3-4 | 노숙인시설 거주자의 장애인 비중 및 장애유형별 비중



자료: 보건복지부. 한국보건사회연구원 2021:136 재구성

[주거 특성]

노숙인시설 거주자는 주택이 아닌 자활, 재활, 요양시설에서 노숙인 시설에서 거주하고 있는 자이다. 전체 노숙인시설 거주자 중 국민기초생활보장제도의 수급자가 6,282가구(85.3%)에 해당하는 것으로 나타나, 대부분이 수급자인 것으로 분석되었다.

표 3-18 | 노숙인시설 거주자의 수급 현황

(단위: 가구, %)

구분	규모	비중
수급	6,282	85.34
비수급	1,037	14.09
신청중	34	0.46
미파악	8	0.11
전체	7,361	100

주: 본 연구에서는 노숙인시설 거주자 1명을 1인 가구로 가정함
자료: 보건복지부.한국보건사회연구원 2021:36 재구성

[지원내용 및 주거지원 특성]

노숙인시설 거주자가 주거 선택 시 우선으로 고려하는 것은 저렴한 월세(30.5%)이고, 복지서비스를 받기 편한 곳(30.2%)이 두 번째로 높게 나타났다. 성별에 따라서는 남성, 여성 모두 저렴한 월세를 우선으로 선택하였으며, 복지서비스에 대한 욕구가 남성보다 여성이 더 높은 것으로 나타났다.

표 3-19 | 노숙인시설 거주자의 주거 선택 시 우선 고려 사항(1순위)

구분	전체	성별		장애유무	
		남	여	유	무
저렴한 월세	30.5	51.7	32.0	31.3	52.1
빨리 거처를 얻을 수 있는 시급성	6.1	6.7	7.7	5.1	7.5
복지서비스를 받기 편한 곳	30.2	16.4	30.9	31.8	16.0
교통이 좋은 입지	8.5	5.7	6.2	6.5	5.6
독립된 공간의 확보	9.4	11.9	6.6	8.4	11.3
현재 거처와 멀지 않은 곳	2.6	1.9	2.3	2.2	1.9
병원 치료를 받기 편한 곳	8.5	4.5	8.0	9.4	4.1
계단 등이 없어 이동하기 편한 곳	3.2	0.7	5.3	4.4	1.0
기타	1.2	0.5	1.0	0.8	0.6

자료: 보건복지부.한국보건사회연구원 2021:291-292 재구성

노숙인시설 거주자의 경우 가장 필요한 지원으로 소득보조(41.9%)를 꼽았으며, 주거지원(17.9%)이 두 번째로 높게 나타났다. 장애유무에 따라서는 장애가 있는 경우 소득보조 다음으로 의료지원(16.3%)을 선택하였으며 장애가 없는 경우에는 주거지원(19.9%)을 선택하였다. 이 중 주거지원이 가장 필요하다고 응답한 비율이 17.9%임을 고려할 때, 노숙인시설 거주자 중 주거상향 지원사업에 대한 이용의향이 있는 가구는 1,318 가구로 추정할 수 있다.

표 3-20 | 노숙인시설 거주자의 가장 필요한 지원

구분	전체	성별		장애유무	
		남	여	유	무
소득보조	41.9	50.0	46.9	48.9	49.3
의료지원	14.6	11.4	15.4	16.3	11.1
고용지원	7.4	8.2	2.7	1.5	8.7
주거지원	17.9	18.6	16.0	2	19.9
심리지원	3.6	1.3	5.0	4.2	1.6
채무상담지원	1.4	1.0	0.9	1.1	1.0
급식지원	3.5	4.1	2.1	3.2	3.7
정신건강지원	3.2	1.7	4.9	5.7	1.4
돌봄지원	2.5	1.3	2.8	3.2	1.1
법률지원	0.5	0.7	0.1	0.6	0.6
기타	3.3	1.7	3.2	3.1	1.8

자료: 보건복지부.한국보건사회연구원 2021: 353-354 재구성

□ 미혼모

[일반 특성]

미혼모 통계가 작성되기 시작한 2015년 2.5만 명 수준을 나타냈으나 이후 점차 감소하여 2021년 기준 2.0만 명 수준을 기록하고 있다. 연령별로는 2021년 기준 40~44세와 35~39세가 각각 4,230명과 4,088명을 나타내 다른 연령대에 비해 비중이 높은 것으로 확인되었으나 전체 규모와 마찬가지로 대부분의 연령대에서도 그 규모는 감소하는 추세를 보였다.

표 3-21 | 연도별, 연령별 미혼모 추이

(단위: 명)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
계	24,487	23,936	22,065	21,254	20,761	20,572	20,345
20세미만	350	435	377	317	268	231	176
20~24세	1,929	1,979	1,724	1,579	1,475	1,409	1,254
25~29세	3,013	2,942	2,507	2,498	2,502	2,430	2,394
30~34세	4,078	3,960	3,286	3,047	2,962	2,979	3,014
35~39세	4,761	4,853	4,672	4,550	4,398	4,192	4,088
40~44세	4,454	4,126	4,010	3,969	3,976	4,142	4,230
45~49세	3,233	3,166	3,147	3,058	3,017	3,029	2,969
50세이상	2,669	2,475	2,342	2,236	2,163	2,160	2,220

자료: 통계청 인구주택총조사. 2015-2021

미혼모의 마지막 자녀 연령은 3세 이상 미취학 아동이 52.3%로 가장 많은 비중을 차지했으며, 3세 미만과 초등학생이 각각 26.8%와 17.5%로 나타나 대부분 만 12세 미만의 아동인 것으로 분석되었다.

표 3-22 | 미혼모의 마지막 자녀 연령별 비중

(단위: %)

구분	3세 미만	3세 이상 미취학	초등학교	중학교 이상	합계
계	26.8	52.3	17.5	3.4	100

자료: 변수정 외 2019: 29 일부 자료를 인용하여 작성

[주거 특성]

미혼모 가족 주거 특성은 다음과 같다. 현재 거주지의 경우 '나의 집'에 거주하는 경우가 45.9%로 가장 높았으며, '부모님 등 가족 및 친인척 집'에 거주하는 경우가 31.2%로 그 다음으로 높으며 모자관련 시설에 거주하는 비율도 19.2%로 나타났다.

표 3-23 | 미혼모 가족이 현재 거주하고 있는 곳

(단위: %)

구분	나의 집	가족 및 친인척 집	친구 또는 지인 집	모자관련시설	계
전체	45.9	31.2	3.7	19.2	100.0

자료: 변수정 외 2019: 340 중 일부 자료를 인용하여 작성

미혼모 가족의 주택유형은 다세대주택 및 오피스텔이 55.2%로 절반 이상이며, 다음으로 아파트가 35.0%, 단독주택이 8.2%, 기타가 1.6%로 분석되었다.

표 3-24 | 미혼모 가족이 현재 거주하고 있는 집의 유형

(단위: %)

구분	아파트	단독주택	다세대주택 및 오피스텔	기타	계
전체	35.0	8.2	55.2	1.6	100.0

자료: 변수정 외 2019: 341 중 일부 자료를 인용하여 작성

주택의 소유형태를 살펴보면, 미혼모 가족의 57.8%는 보증금 있는 월세로 거주하고 있어 월세 가구의 비중이 높기는 하지만, 불안정 주거 가구나 부적합 주택 거주 가구보다는 전세 비중이 높은 것으로 분석되었다.

표 3-25 | 미혼모 가족이 현재 거주하고 있는 집의 소유 형태

(단위: %)

구분	자가	전세	보증금 있는 월세	보증금 없는 월세	사글세, 일세 등	무상	계
전체	6.6	27.6	57.8	5.2	2.2	0.6	100.0

자료: 변수정 외 2019: 342 중 일부 자료를 인용하여 작성

[지원내용 및 주거지원 특성]

미혼모 가족의 주거지원 특성 및 입주 의향 가구 비율은 다음과 같다. 주거 관련 지원 제도에 대한 인식에 대해서는 미혼모 가족의 76.8%는 주거관련 지원제도에 대하여 알고 있었으며, 전체 가구 중 36.2%는 주거관련 지원을 이용해본 경험이 있는 것으로 나타났다. 또한 이용자 중 49.6%는 주거지원이 매우 도움이 된다고 응답하였으며, 다소 도움이 된다는 응답도 27.1%에 전체 응답자의 76.7%가 긍정적인 경험을 한 것을 알 수 있었다.

표 3-26 | 미혼모 가족의 주거관련 지원에 대한 인지 여부, 이용 경험, 도움 정도

(단위: %)

구분	인지 여부		이용 경험		도움 정도				
	모름	알고 있음	없음	있음	전혀 도움되지 않음	별로 도움되지 않음	보통	다소 도움됨	매우 도움됨
전체	23.2	76.8	63.8	36.2	0.6	4.6	18.2	27.1	49.6

자료: 변수정 외 2019: 346 중 일부 자료를 인용하여 작성

이 중 미혼모 가족에게 가장 필요한 지원에 대한 응답 비율이 '저렴한 가격에 임대주택 제공' 35.4%, '지원받는 주거인 것이 드러나지 않는 주거지원' 35.0%임을 고려할 때, 무주택 임차 미혼모 가구 중 70.4%인 약 1.3만 가구가 주거상향 지원사업의 이용의향이 있는 가구로 추정할 수 있다. 특히 이들이 정부로부터 지원을 받는 주거인 것이 드러나지 않는 주거지원을 선호한다는 것을 감안하면, 매입·전세임대 등을 활용한 주거지원이 가능할 것으로 예상된다.

표 3-27 | 정부의 주거지원 중 미혼모 가족에게 가장 필요한 지원

(단위: %)

구분	미혼모가족이 오래 지낼 수 있는 시설지원	저렴한 가격에 임대주택 제공	저금리 주거자금 대출지원	지원받는 주거인 것이 드러나지 않는 주거지원	기타	계
전체	9.4	35.4	17.2	35.0	3.0	100.0

자료: 변수정 외 2019: 348 중 일부 자료를 인용하여 작성

□ 가정폭력 피해자

[일반 특성]

전국의 가정폭력 피해자 보호시설은 2021년 6월 기준 전국에 65개소가 있으며,[8] 연중 입소 인원은 점차 감소하여 현재 776명이며, 동반아동은 271명으로 나타났다.

8) 여성가족부(2022; 5) https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do;jsessionid=bw47r6X8wn51WQJ1erZ4XKoxK6R0YI-DDtwtoh_x.node11?idx_cd=1594

표 3-28 | 가정폭력 피해자 보호시설 입·퇴소 현황

(단위: 명)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021.6
전체	3,415	3,275	2,704	2,636	1,702	776
동반아동	1,313	1,220	948	934	569	271

자료: 여성가족부 2022:5 재구성

2021년 기준 가정폭력 피해자 보호시설의 피해자 연령대는 40대가 25.9%로 가장 많았고, 30대가 21.8%로 두 번째로 많으며, 동반 아동의 연령대는 6세에서 12세가 43.2%로 가장 많은 것으로 나타났다.

표 3-29 | 가정폭력 피해자 연령 및 동반 아동 연령(2021년)

(단위: %)

구분	20세 미만	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상
피해자	0.2	7	21.8	25.9	20.0	19.4
구분	3세 미만	3-6세 미만	6-12세	13-18세	19세 이상	-
동반아동	15.9	18.8	43.2	17.7	4.4	-

자료: 여성가족부 2022:6 재구성

[주거 특성]

피해자 보호시설 입소경로는 여성가족부에서 운영 중인 여성긴급전화 1366을 통해 입소한 경우가 47.1%로 가장 높았으며, 가정폭력 상담소를 통해 입소한 경우도 25.9%로 높은 편으로 나타났다.

표 3-30 | 가정폭력 피해자 보호시설 입소경로 : 2021년

(단위: %)

본인	가정폭력 상담소	여성 긴급전화	성폭력 상담소	일반 행정기관	경찰	사회단체 (복지시설)	학교 교사	병원	기타
1.8	25.9	47.1	2.4	3.0	9	2.0	0.0	0.0	5.0

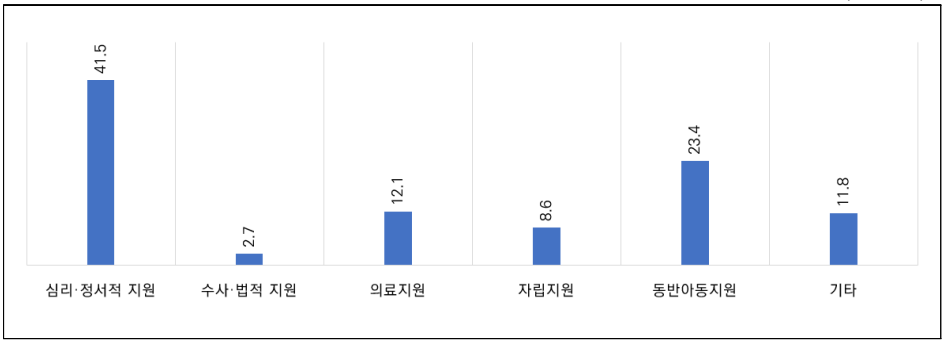
자료: 여성가족부 2022:7 재구성

[지원내용 및 주거지원 특성]

피해자 지원으로는 심리·정서적 지원이 41.5%로 가장 많은 것으로 나타났다. 심리·정서적 지원에는 개인상담, 심신단련프로그램, 권리찾기교육, 인간관계 훈련 등이 포함되어 있다. 이 외에 가정폭력 피해여성들의 자립을 지원하기 위하여 피해여성과 가족들이 생활할 수 있는 임대주택을 지원하고 있는데, 21년 1월 기준 344호가 지원된 것으로 나타났다.[9]

그림 3-5 | 가정폭력 피해자 보호시설 지원내용

(단위: %)



자료: 여성가족부 2022:9 재구성

가정폭력 피해자 중 주거상향 지원사업의 이용의향 규모는 1,203명으로 추정된다. 이는 이태진 외(2005)의 가정을 따른 것으로, 취업여부와 독립생활 가능여부에 따라 주거지원 대상자를 크게 6가지 유형으로 구분하였는데,[10] 이 중 '취업하고 있으며, 당장이라도 여건이 마련되면 자활과 독립생활이 가능' 한 경우를 주거지원 대상으로 감안하여, 가정폭력 피해자 중 20.7%를 주거상향 지원사업 이용의향 규모로 가정한 규모이다.

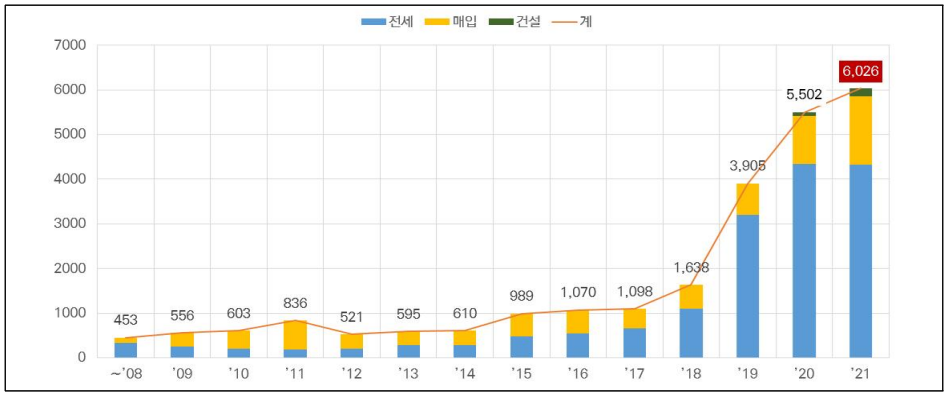
9) 여성가족부. 가정폭력 방지 및 피해자 지원. http://www.mogef.go.kr/sp/hrp/sp_hrp_f004.do (22년 6월 11일 검색)

10) 취업하고 있으며, 당장이라도 여건이 마련되면 자활과 독립생활이 가능(20.7%), 취업하고 있으며, 일정기간 시설보호 이후 자활 독립이 가능(6.3%), 취업하고 있으나 독립생활이 불가능하고 지속적인 치료요양이 필요한 유형(2.3%), 미취업상태이나 여건이 마련되면 자활과 독립생활이 가능(30.8%), 미취업 상태이나 일정기간 시설보호 이후 자활 독립이 가능(34.0%), 미취업 상태이고, 독립생활이 불가능하고 지속적인 치료요양이 필요한 유형(5.9%)임(이태진 외. 2005:111-113 참고하여 재구성)

④ 사업의 실적

주거취약계층 주거상향 지원사업의 실적은 '08년 453호 지원을 시작으로 주거취약계층 주거상향 지원사업이 시작된 '20년을 기점으로 크게 상승하여 '20년 5,502호를 지원하였다. 이듬해인 '21년에는 6,026호를 지원한 것으로 나타나 지원 실적이 소폭 개선되고 있는 실정이다.

그림 3-6 | 연도별 주거취약계층 주거상향 지원사업 실적 : 2008~2021년



주: 주거취약계층 주거상향 지원사업에 대한 별도의 통계를 제공하고 있지 않은 관계로 해당 사업을 포함한 주거상향 주거지원 제도의 실적을 바탕으로 분석 수행

자료: 국토교통부. 2022i: 404.; 2021년은 국토교통부. 2022f 주거취약계층 주거지원 실적. 국토교통부 내부자료

하위 정책대상별로는 '21년 주거취약계층 주거상향 지원사업 지원 가구 중 불안정 주거 거주를 대상으로 한 지원이 총 4,733가구로 가장 많았으며, 고시원이나 여인숙에 거주한 가구가 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 분석되었다. 불안정 주거 거주 가구 다음으로 가장 지원을 많이 받은 정책대상은 부적합주택 거주 가구로 1,092가구가 해당된다. 그 중에서도 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상인 재해 우려가 있는 지하층 거주 가구가 670가구로 가장 큰 규모를 나타냈다. 노숙인은 총 123가구가 주거지원을 받았으며, 대부분이 노숙인복지시설에 거주하던 가구인 것으로 파악되었다. 그 외 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상은 아니지만 주거지원 제도의 정책대상인 가정폭력 피해자 등은 총 78가구 지원을 받았으며, 대부분이 가정폭력인 것으로 나타났다.

사업실적의 공공임대주택 유형별 분포는 전세임대가 4,324호(71.8%)로 가장 큰 비중을 차지했으며, 매입임대는 1,531호(25.4%), 건설임대는 171호(2.8%)로 확인되었다. 하위 정책대상별 공공임대주택의 분포도 노숙인을 제외하면 전세임대의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다.

표 3-31 | 정책대상별 주거취약계층 주거상향 지원사업 지원 현황 : 2021년

(단위: 가구)

	정책 대상	전세임대	매입임대	건설임대	합계
불안정 주거	쪽방, 옥탑방	332	248	25	605
	고시원, 여인숙	2,707	911	90	3,708
	비닐하우스	95	28	8	131
	컨테이너, 움막	123	99	25	247
	PC방·만화방, 찜질방	25	16	1	42
	소계	3,282	1,302	149	4,733
		(69.3%)	(27.5%)	(3.1%)	(100.0%)
부적합주택	재해 우려 지하층	637	33	0	670
	최저주거기준 미달	290	75	21	386
	최저주거기준 미달_아동가구	22	14	0	36
	소계	949	122	21	1,092
		(86.9%)	(11.2%)	(1.9%)	(100.0%)
노숙인	노숙인복지시설	42	47	1	90
	운영기관	0	31	0	31
	단신계층	0	2	0	2
	소계	42	80	1	123
		(34.1%)	(65.0%)	(0.8%)	(100.0%)
가정폭력 피해자 등	가정폭력피해자	42	16	0	58
	범죄피해자	8	11	0	19
	출산예정 미혼모	1	0	0	1
	소계	51	27	0	78
		65.4%	34.6%	0.0%	(100.0%)
합계		4,324	1,531	171	6,026
		71.8%	25.4%	2.8%	100.0%

주: 주거취약계층 주거상향 지원사업에 대한 별도의 통계를 제공하고 있지 않은 관계로 해당 사업을 포함한 주거상향 주거지원 제도의 실적을 바탕으로 분석 수행

자료: 국토교통부. 2022f 주거취약계층 주거지원 실적. 국토교통부 내부자료

□ 하위 정책 대상 유형별 지원 실적

하위 정책대상별 '21년 및 누적 공급실적은 불안정 주거 거주 가구, 부적합 주택 거주 가구 순으로 나타났다. 부적합 주택 거주 가구에 대한 공급물량이 불안정 주거 거주 가구보다 저조한 것은 (반)지하층 거주가구 및 최저주거기준 미달가구인 아동 동거가구 등이 주거취약계층 주거지원 제도의 정책대상에 포함된 기간이 짧다는 점과 정책대상이 대부분 저소득층이다 보니 관련 제도에 대한 정보 습득도 쉽지 않았던 점 등이 영향을 미쳤을 것으로 예상된다.

표 3-32 | 하위 정책대상별 '21년 및 누적 공급실적

(단위: 호, %)

구분	불안정 주거 거주가구	부적합 주택 거주 가구			노숙인시설	가정폭력·미혼모·범죄피해자	누계
		(반) 지하층	최저주거 기준미달	소계			
2021	4,733 (79%)	670 (11%)	422 (7%)	1,092 (18%)	123 (2%)	78 (1%)	6,026 (100%)
누적	21,930 (89%)	749 (3%)	459 (2%)	1,208 (5%)	1,029 (4%)	384 (2%)	24,551 (100%)

주: 찜질방은 pc방·만화방, 옥탑은 쪽방, 아동동거가구는 최저주거기준미달, 단신계층과 운영기관 위탁 실적은 노숙인 시설에 포함

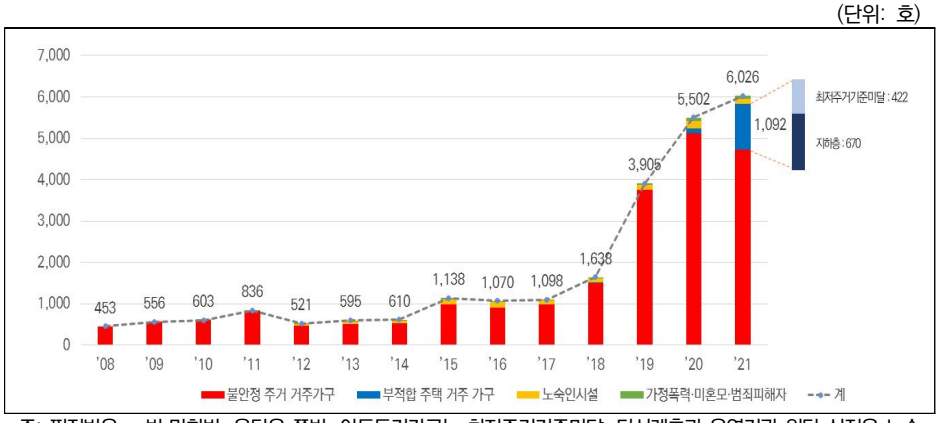
자료: 국토교통부. 2022i: 404.; 2021년은 국토교통부. 2022f 주거취약계층 주거지원 실적. 국토교통부 내부자료

하위 정책대상별 공급실적 추이를 살펴보면, 불안정 주거 거주가구가 모든 연도에서 가장 큰 규모를 차지하고 있으며, 다음으로 노숙인시설 거주자, 부적합 주택 거주 가구 순으로 나타났다. 쪽방이나 고시원 등에 거주하는 불안정 주거 거주가구는 '08년 이후 증감을 반복하다가 '19년부터 큰 폭의 증가세를 보였다. 부적합 주택 거주가구는 '18년 2호가 공급된 것을 시작으로, '21년에는 1,092호가 공급되면서 큰 폭으로 증가하였다. 세부적으로는 아동동거가구를 포함한 최저주거기준미달가구가 422호, 열악하거나 재해 우려가 있는 반지하 등의 지하층 가구가 670호를 차지하는 것으로 파악되었다. 노숙인시설 거주가구는 '12년부터 공급실적이 나타나고 있으며, 당시에는 32호에 지나지 않던 공급물량이 최근 확대되어 '20년 기준 192호, '21년 123호가 공급되었다.

또한 주거지원 제도의 최초 정책대상이 범죄피해자만을 포함하고 있었던 탓에 가정폭력 피해자 등에 대한 공급물량은 매우 미미한 수준이었다. 그러나 최근 정책대상이 가정폭력 피해자와 미혼모로 확대되면서 공급물량이 차츰 증가하여 '21년 78호를 나타내고 있다.

그림 3-7 | 하위 정책대상 유형별 공급실적 추이

(단위: 호)



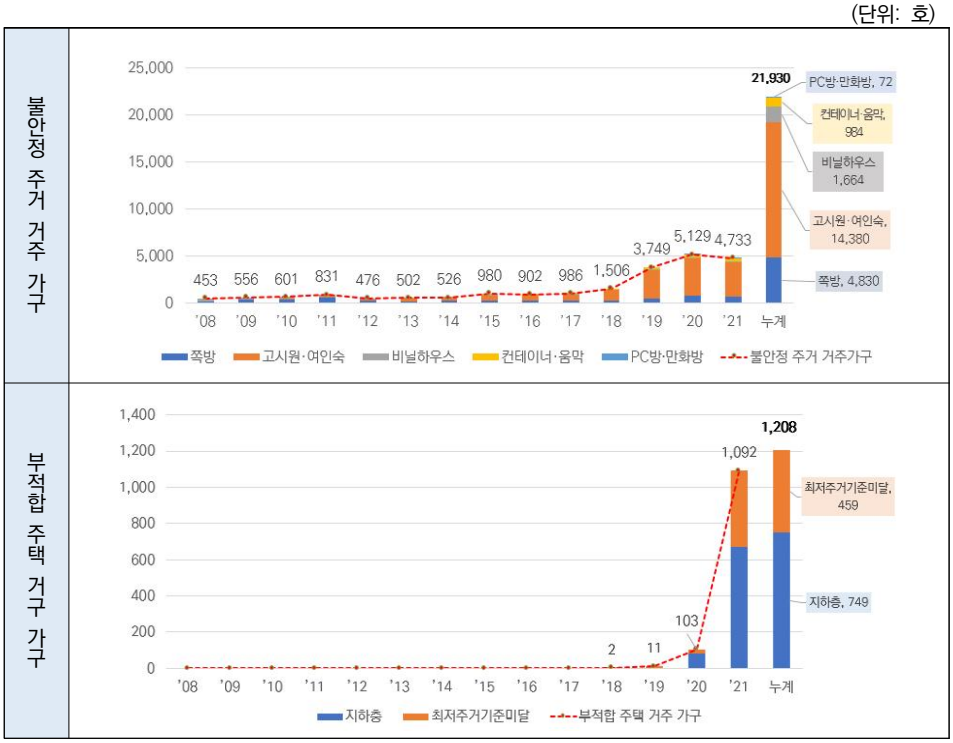
주: 찜질방은 pc방·만화방, 옥탑은 쪽방, 아동동거가구는 최저주거기준미달, 단신계층과 운영기관 위탁 실적은 노숙인시설에 포함

자료: 국토교통부. 2022i: 404.; 2021년은 국토교통부. 2022f 주거취약계층 주거지원 실적. 국토교통부 내부자료

불안정 주거 거주 가구는 고시원·여인숙 대상자가 누계 기준으로 14,380호로 가장 많았다. 세부적으로는 쪽방과 비닐하우스가 각각 4,830호 및 1,664호를 나타내 가장 많았고, 컨테이너·움막과 PC방·만화방은 984호와 72호로 상대적으로 거처 확인이 용이한 쪽방이나 비닐하우스에 비해 그 규모가 크지 않은 것으로 나타났다. 부적합 주택 거구 가구의 경우 열악한 (반)지하층 거주 가구에 대한 공급물량이 아동동거가구를 포함한 최저주거기준미달 가구보다 공급물량이 많은 것으로 나타났다. 이 중 아동이 있는 최저주거기준 미달가구에 대한 공급물량이 적은 것은 주거지원 정책에 대한 정보 전달이 미흡한 점과 수혜자가 최저주거기준 미달여부를 판단하는 것이 쉽지 않다는 점이 영향을 미쳤을 것으로 예상된다.

그림 3-8 | 하위 정책대상별 공급실적(불안정 주거, 부적합 주택 거주 가구)

(단위: 호)



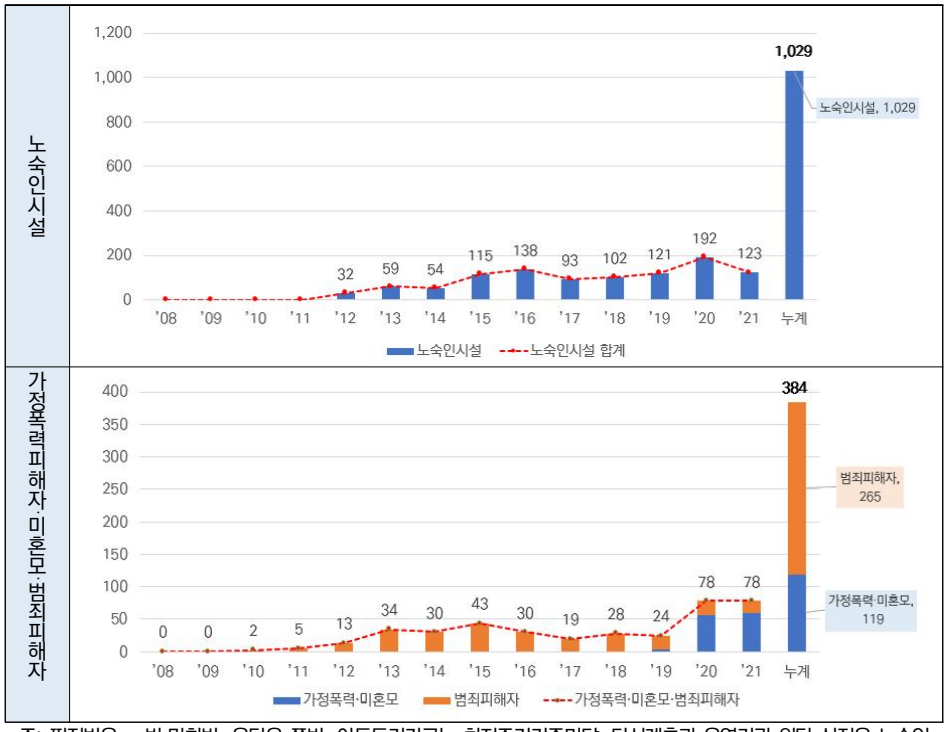
주: 찜질방은 pc방·만화방, 옥탑은 쪽방, 아동동거가구는 최저주거기준미달, 단신계층과 운영기관 위탁 실적은 노숙인 시설에 포함

자료: 국토교통부. 2022i: 404.; 2021년은 국토교통부. 2022f 주거취약계층 주거지원 실적. 국토교통부 내부자료

노숙인시설 거주 가구와 가정폭력 피해자·미혼모·범죄피해자는 등락이 있기는 하지만 전반적으로 '12년 이후 공급이 확대되고 있으며, 가정폭력 피해자·미혼모·범죄피해자 가구 중 범죄피해자 가구에 대한 공급비중이 가장 큰 것으로 분석되었다. 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상인 노숙인시설 거주 가구에 대한 주거지원은 '15년과 '20년 증가하기는 하였으나 물량 확대 폭이 크지는 않았던 것으로 나타났다. 또한 범죄피해자에 대한 주거지원은 '10년부터 이루어졌으나 가정폭력 피해자나 미혼모에 대한 지원은 '19년부터 이루어졌다는 차이점이 있어 누계 실적에서는 범죄피해자에 대한 공급이 많은 특징을 보였다.

그림 3-9 | 하위 정책대상별 공급실적(노숙인 시설, 가정폭력 피해자·미혼모·범죄피해자)

(단위: 호)



주: 찜질방은 pc방·만화방, 옥탑은 쪽방, 아동동거가구는 최저주거기준미달, 단신계층과 운영기관 위탁 실적은 노숙인 시설에 포함

자료: 국토교통부. 2022i: 404.; 2021년은 국토교통부. 2022f 주거취약계층 주거지원 실적. 국토교통부 내부자료

2. 사업 진단을 위한 분석 틀

1) 사업 진단의 목적과 기대효과

주거취약계층 주거상향 지원사업의 진단은 사업의 효과 평가가 아니라 관련 제도나 사업의 의도에 맞게 필요한 서비스가 정책대상에게 전달되고 있는지 그 과정을 모니터링하여 개선을 위한 처방을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 기존의 정책평가는 정책 프로그램의 산출결과를 측정하여 프로그램의 효과를 평가하는데 중점을 두고 있으나, 최근에는 프로그램이 무엇인지를 검증하고, 의도에 맞게 정책 대상에게 전달되고 있는지를 평가하는 데 초점을 두고 있다(Scheiner 1994; 노화준 2015:126 재인용). 이에 주거취약계층 주거상향 지원사업 사업 진단은 사업의 자원, 성과, 집행체계, 집행과정별 서비스 전달 현황 등 사업의 전체적인 과정을 살펴보고, 문제점과 해결 과제를 제시하는데 초점을 두었다.

또한 사업의 진단을 통해 도출된 문제점과 해결 과제를 활용하여 주거상향 지원사업의 개선방안을 제시함으로써 사업에 참여하는 다양한 주체가 해당 사업을 본래의 목적과 의도에 맞게 추진하는데 기여할 수 있다는 특징을 가지고 있다. 이에 사업의 진단을 통해 제시된 문제점 및 해결 과제를 바탕으로 개선방안을 도출하여 사업 내실화의 기틀을 마련하고, 정책 실효성을 강화하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 주거취약계층 주거상향 지원사업 진단을 위한 분석 틀

정책 프로그램의 진단 및 평가와 관련해 Love(2004)는 집행 단계를 4가지로 구분하여 각 단계별 핵심적 평가질문을 제시하였다.

단계 1에서는 타겟 집단의 니즈는 무엇이며, 효과적 프로그램 집행을 위한 필요 자원 및 제약 등을 고려한 최적 대안은 무엇인지 니즈와 실행 가능성을 평가한다. 단계 2에서는 프로그램 집행의 지원 및 방해 요소, 프로그램 수정사항 등 프로그램 계획과 설계를 평가한다. 그리고 단계 3에서는 올바른 타겟 집단에게 서비스를 제공하고 있는

지, 계획된 산출물을 산출하고 있는지, 질적 표준들을 맞추고 있는지 프로그램 전달 과정을 평가하며, 단계 4에서는 산출 결과물이 기대에 부합하는지, 사이트들(sites) 간의 차이가 발생하는지, 개선이 필요한 영역 등 프로그램 개선에 대하여 평가한다. (Love 2004: 68-69; 노화준 2015: 130 재인용)

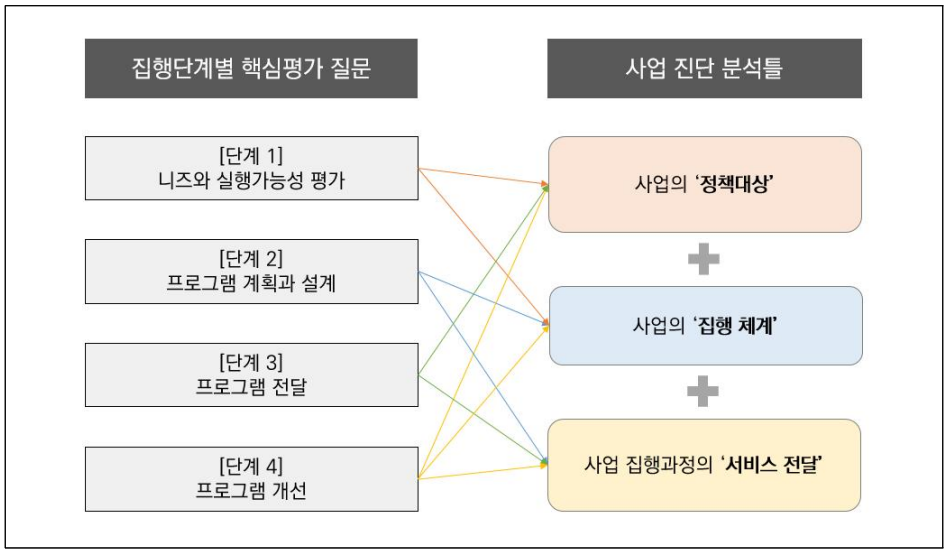
표 3-33 | 집행단계별 핵심적인 평가질문

단 계	핵심적 평가질문
단계 1: 니즈와 실행 가능성 평가	• 타깃 집단의 니즈는 무엇인가? • 이들 니즈들에 맞추기 위하여 프로그램 집행에서는 어떠한 시도를 했는가? • 기존 프로그램이 직면한 주요 집행의 장애는 무엇이었는가? • 집행된 프로그램은 이 영역에서 최선의 실무(best practice)는 무엇이라고 말하고 있는가? • 프로그램을 효과적으로 집행하기 위해서는 어떠한 자원이 필요한가? • 집행의 이슈들과 집행상의 제약들을 고려할 때 프로그램 대안들 가운데 최선의 대안선택은 무엇인가?
단계 2: 프로그램 계획과 설계	• 의도한 산출결과들(outcomes)을 성취하기 위한 프로그램 이론은 무엇인가? • 이 이론을 유효하게 하기 위해서는 어떠한 운용이 필요한가? • 프로그램 집행의 환경(setting)은 프로그램 설계를 지원하고 있는가, 방해하고 있는가? 어떻게 지원 또는 방해하고 있는가? • 이러한 집행의 환경 하에서 의도한 산출결과들을 성취하기 위해서는 프로그램 설계의 어떤 측면들을 수정할 필요가 있는가? • 우리는 어떻게 이 프로그램의 집행을 모니터링하고, 필요한 변화를 이룩할 수 있는가?
단계 3: 프로그램 전달	• 프로그램은 올바른 타깃 집단에 서비스를 하고 있는가? • 잠재적 고객들(potential clients)이 프로그램을 거부하거나 취소하고 있는가? 왜 그런가? • 프로그램 설계는 계획에 따라 집행되고 있는가? • 프로그램은 계획된 산출물들(outputs)을 산출해 내고 있는가? • 프로그램은 질적 표준들(standards of quality)을 맞추고 있는가? • 프로그램은 고객들을 위하여 의도한 단기적 산출결과들 (shortterm outcomes)을 산출해 내고 있는가? • 어떠한 집행상의 장애에 직면했는가? • 사이트들(sites) 간에 어떠한 차이가 존재하는가?
단계 4: 프로그램 개선	• 프로그램이 집행의 목적들과 타깃들을 충족하고 있는가? • 고객들은 그들이 기대한 산출결과들(outcomes)을 받고 있는가? • 프로그램은 의도하지 않았던 긍정적 또는 부정적 결과들(results)을 산출하고 있는가? • 프로그램, 프로그램 요원들, 또는 그의 고객들에게 영향을 미치는 커다란 내적 또는 외적 사건들이 있는가? • 프로그램의 강점과 약점들은 무엇인가? • 사이트들(sites)간에 강점과 약점들의 차이는 무엇인가? 왜 이런 차이가 발생했는가? • 개선을 요하는 영역은 어느 것인가? • 프로그램이 작동하도록 하는 개선노력이 있는가?

자료: Love 2004: 68-69; 노화준 2015:.130 표 재인용

주거상향 지원사업의 진단은 집행단계별 핵심평가 질문을 기초로 하여 사업의 정책대상, 사업의 집행체계, 사업 집행과정과 서비스 전달 측면으로 구분하여 수행하고 영역별 연구질문을 설정하였다. 정책대상집단은 단계1과 단계3의 타겟집단에 대한 질문들을 기초로 재구성하였으며, 집행체계는 단계1의 실행 가능성 평가와 단계2의 프로그램 계획과 설계에 기초하였다.

그림 3-10 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 진단 분석틀 설정



자료: 연구진 작성

집행과정과 서비스 전달은 단계3의 프로그램 전달과 단계2의 프로그램 계획과 설계에 기초하여 재구성하였으며, 마지막으로 단계4의 프로그램 개선은 정책대상집단과 집행체계, 집행과정과 서비스 전달 영역에 모두 해당된다.

주거상향 지원사업 진단을 위한 핵심 연구 질문은 Love(2004)의 프로그램 집행단계별 핵심적 평가질문을 참고하되, 주거상향 지원사업의 특성과 사업 체계를 고려하여 수정·보완하였다. 정책대상집단에 대한 진단은 주거상향 지원사업의 정책대상이 제도

적으로 적절히 설정되어 있는지, 지원이 특정 하위집단에 대해 편중되어 나타나는지 등을 분석하였다. 또한 사업 집행체계에 대한 진단은 주거상향 지원사업의 필요 자원과 그와 관련된 집행체계가 사업 목표를 잘 달성할 수 있도록 설계되어 있는지를 분석하였다. 사업의 집행과정과 서비스 전달에 대한 진단은 주거상향 지원사업에서 상담 및 사례관리의 기본 원칙에 부합하게 사업 집행과정별로 주거지원 서비스가 제공되고 있는지를 분석하였다.

표 3-34 | 주거상향 지원사업 진단을 위한 핵심 연구질문

구 분	핵심 연구질문
정책 대상 집단	• 주거상향 지원사업은 올바른 타겟 집단에 서비스를 하고 있는가? • 타겟 집단(주거취약계층)의 주거 욕구(needs)는 무엇인가? • 주거상향 지원사업이 사업목적과 타겟들의 주거 욕구(needs)를 충족시키고 있는가? • 잠재적 대상들이 주거상향 지원사업을 거부하거나 취소하고 있는가? 그 이유는 무엇인가?
사업의 집행 체계	• 주거상향 지원사업을 효과적으로 집행하기 위해 어떠한 자원이 필요한가? • 주거상향 지원사업 집행 환경(settings)은 사업을 어떻게 지원 또는 방해하고 있는가? • 현재 집행 환경하에서 의도한 산출 결과들을 얻기 위해 사업 설계에 어떤 측면을 수정할 필요가 있는가?
사업 집행과정의 서비스 전달	• 주거상향 지원사업은 계획대로 집행이 되고 있는가? 어떠한 집행상의 장애에 직면했는가? • 주거상향 지원사업은 계획된 산출물(outputs)을 산출해 내고 있는가? • 주거상향 지원사업은 질적 표준들(standards of quality)을 맞추고 있는가? • 사업대상지역(sites)간의 서비스 차이가 존재하는가? • 사업대상지역(sites)별 강점과 약점은 무엇인가? 왜 이러한 차이가 존재하는가?

자료: 연구진 작성

이상의 핵심 질문을 통해 정책대상집단, 사업 집행체계, 사업 집행과정의 서비스 전달 측면에 대한 진단을 내린 후 문제점 및 해결 과제를 도출하게 된다. 주거상향 지원사업의 문제점 및 해결 과제는 2020~2021년 주거상향 지원사업의 성과 모니터링 및 지자체 맞춤형 컨설팅 현황 자료, 사업수행기관 담당자 및 전문가 자문, 주거상향 지원사업 관련 문헌 등을 종합적으로 검토하여 도출하였고, 추후 4장에서 수행할 사업 이용 경험에 대한 질적 분석을 통해 보다 구체화 하고자 한다.

3. 분석영역별 문제점과 해결 과제

1) 정책대상 집단

정책대상 집단과 관련한 핵심연구 질문은 올바른 타겟 집단에 서비스하고 있는가로 해당 사업의 공급 실적 자료를 바탕으로 하위 정책대상별 수혜비율을 분석하였다. 이를 통해 특정 정책대상에 대한 편중 혹은 부족 현상이 나타나는지 확인하였다. 다만, 하위 정책대상의 세부 분류를 지나치게 세분화하여 규모를 추정할 경우 표본 수 확보 등의 어려움이 있어, 공급실적의 분류 기준 등을 고려해 비주택(불안정 주거, 노숙인 시설 거주자), 부적합 주택(최저주거기준미달, (반)지하층), 가정폭력 피해자 등으로 구분하였다. 수혜비율은 각 정책대상 유형별 추정 규모 대비 누적 공급실적의 비율로 정책대상 및 공공임대주택 입주의향을 고려하여 각각 수행하였다.

$$수혜비율i = \frac{누적공급물량_i}{추정규모_i} \times 100$$

분석 결과, 주거지원 제도 전체 정책대상에 대한 수혜비율은 5.6% 수준이며, 주거취약계층 주거상향 지원사업 대상인 불안정 주거 거주 가구와 노숙인시설 거주자, (반)지하층 가구는 각각 13.4%, 14.0%, 0.9%로 나타나 전체 대상의 수혜비율보다 높은 것으로 분석되었다. 쪽방, 고시원 및 여인숙 등 숙박업소 거주자, 비닐하우스 거주자는 주거취약계층 주거지원 제도가 마련된 초기부터 정책대상이었기 때문에 누적 공급물량이 많아 수혜비율이 상대적으로 높은 것으로 이해된다. 반면, (반)지하층 가구를 비롯한 부적합 주택 거구 가구나 가정폭력 피해자 등의 수혜비율은 각각 0.5%와 1.5%로 비주택 거주 가구에 비해 지원이 미흡한 실정이다. 부적합 주택 거구 가구인 최저주거기준 미달가구(아동동거가구)와 (반)지하층 거주 가구는 '19년부터 주거취약계층 주거지원 제도의 정책대상이 되었기 때문에 해당 제도를 통해 주거지원이 이루어진 기간이 짧은 편이다. 또한 (반)지하층의 경우 최저주거기준 미달이거나 홍수나 호

우 등의 재해 우려가 인정되어야 하는데, 현실적으로 이를 객관적으로 판단할 수 있는 기준을 수립하거나 증빙하기 어렵다는 점도 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 더불어 부적합 주택 거구 가구의 규모가 불안정 주거 거구 가구 다음으로 많은 편임을 감안하여 더욱 적극적으로 정책대상을 발굴하고 지원을 확대해나갈 필요가 있다.

공공임대주택 입주의향이 있는 정책대상을 기준으로 수혜 비율을 분석한 결과, 전체 대상의 수혜 비율은 7.7%로 나타났으며, 노숙인시설 거주자는 수혜 비율이 78.1%로 분석되어 주거지원을 가장 필요로 하는 대상의 상당수가 주거상향 지원을 받는 것으로 나타났다. 반면, 부적합 주택 거주 가구나 가정폭력 피해자·미혼모·범죄피해자 가구는 여전히 지원이 미흡한 것으로 나타나 정책의 개선이 필요한 것으로 파악된다.

표 3-35 | 하위 정책대상별 수혜 비율

(단위: 가구, 호, %)

구분		정책대상			입주의향 정책대상		
		대상 규모	누적 공급물량	수혜비율	대상 규모	누적 공급물량	수혜비율
부적합주택		239,665	1,208	0.5%	192,672	1,208	0.6%
	최저주거기준미달	168,607	459	0.3%	133,344	459	0.3%
	(반)지하층	79,545	749	0.9%	67,524	749	1.1%
비주택		171,070	22,959	13.4%	112,930	22,959	20.3%
	불안정주거	163,709	21,930	13.4%	111,613	21,930	19.6%
	노숙인시설 거주자	7,361	1,029	14.0%	1,318	1,029	78.1%
가정폭력,미혼모,범죄피해자 등		24,816	384	1.5%	14,609	384	2.6%
전체		435,551	24,551	5.6%	320,211	24,551	7.7%

주1: 노숙인시설 거주자, 가정폭력 피해자, 출산예정인 미혼모의 경우 1인을 1가구로 가정함
주2: 부적합 주택 거주 가구이면서 불안정 주거 거주 가구인 경우 불안정 주거 거주 가구로 분류함
주3: 최저주거기준미달가구는 아동동거가구(최저주거기준미달가구 중 만 18세 미만의 아동과 함께 거주하고 있는 가구)를 포함하며, 찜질방은 pc방·만화방, 옥탑은 쪽방, 아동동거가구는 최저주거기준미달, 단신계층과 운영기관 위탁 실적은 노숙인시설에 포함하고 있음
주4: 입주의향 정책대상은 정책대상 중 공공임대주택 입주의향이 있는 가구를 의미하는데, 노숙인시설 거주자, 미혼모, 가정폭력피해자의 경우 주거지원이 필요하다고 응답한 가구 비중을 고려하여 추정
주5: 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책대상 중 (반)지하층은 홍수, 호우 등 재해 우려로 인한 이주 필요성이 인정되어야 하나, 자료상의 한계로 재해 우려 여부는 고려하지 않음
주6: □ 는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책대상을 의미
자료: 보건복지부.한국보건사회연구원(2021:111); 여성가족부(2019); 통계청(2022); 국토교통부(2022a) 자료를 이용하여 연구진 작성

2) 사업의 집행체계

(1) 주거취약계층 주거상향 지원사업의 집행체계

① 사업의 수행 방식

국토부에서 수행하는 주거취약계층 주거상향 지원사업은 주거취약계층의 발굴 및 상담·사례관리를 통해 공공임대주택으로의 이주·정착을 지원하는 사업으로, 동일한 사업 내용에 대해 지자체(공모사업)와 LH 공사가 각각 사업을 분리하여 수행하고 있다. 특히, 정책대상에 대한 상담 및 사례관리를 사업의 주요 내용으로 하고 있다는 것이 특징인데, 이는 주거취약계층에 대한 주거지원 시 지자체 및 공공기관이 현장 중심의 이주 지원 체계를 마련하도록 하기 위함이다.

표 3-36 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 수행 방식 : LH 및 지자체 공모 ('21년 기준)

사업명	주거취약계층 주거상향 지원사업	비주택거주자 이주·정착지원 사업
사업대상	주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제3조 입주대상자	
사업내용	주거취약계층의 발굴 및 상담 · 사례관리를 통해 공공임대주택으로 주거상향을 위한 이주·정착을 지원하는 사업	
사업주관	지자체(공모사업)	LH공사
예 산	20억원(국비 10억 + 지방비 10억)	50억원
사업지역	공모에 선정된 지역(30개 시군구)	전국(6개 권역으로 구분)
사업기간	2021년 3월 ~ 2021년 12월	2021년 5월 ~ 2022년 4월
사업수행	지자체 또는 지자체의 민간 위탁기관 수행	주택관리공단, 주거복지재단
수행인력	지자체별 1~4명 (상시고용 또는 일용직·시간제 근로자)	권역별 10~22명 (전국 6개 권역, 상시고용 근로자 활용)

자료: 최병우 2022, 이길제 2022b:224 재인용 자료를 참고하여 연구진 작성

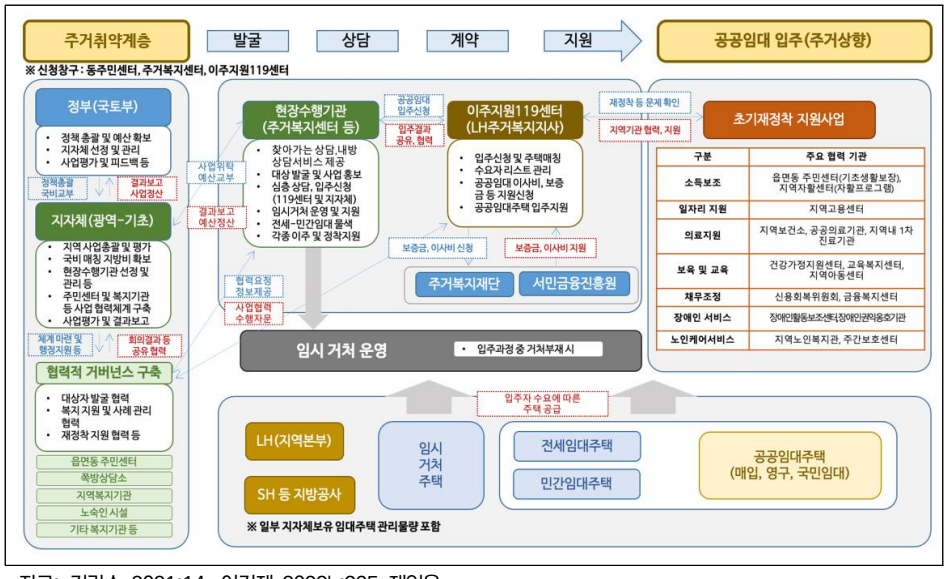
지자체 공모방식으로 수행되는 사업은 공모에 선정된 지자체의 민간위탁기관(지역주거복지센터)에서 사업을 수행하며, LH에서 수행하는 사업은 6개 권역으로 구분된

지역에 대해 주택관리공단과 주거복지재단가 사업을 담당하게 된다. 2021년 지자체 공모 사업에 선정된 수행기관은 지역별 주거복지 여건에 따라 주거복지센터, 지역자활센터, 사회복지관을 사업 수행기관으로 선정하였다. LH 공사 사업의 경우 이주지원 119센터에서 수행하고 있는데, LH에서 직접 운영하는 상시조직 10개소와 사업을 위탁받은 주택관리공단과 주거복지재단이 운영하는 한시 조직 50개소에서 실질적인 사업을 수행하고 있다.

② 사업의 집행체계

사업의 집행체계는 주거상향 지원사업의 총괄기관인 국토교통부와 주관기관인 광역 및 기초 지자체, LH 공사가 공동으로 사업으로 추진하고 있으며, 주관기관이 선정하거나 운영하는 주거복지센터나 지역자활센터, 이주지원 119센터 등이 사업을 수행하는 체계로 구성되어 있다.

그림 3-11 | 주거상향 지원사업 수행체계



자료: 김란수 2021:14, 이길제 2022b:225 재인용

우선 총괄기관인 국토교통부는 LH 및 매년 공모를 통해 선정된 지자체에 예산을 지원하고, 사업 모니터링 및 실적취합, 평가 등을 시행한다. 주관기관인 광역 및 기초 지자체는 사업 수행기관인 민간과의 협력관계를 형성하고, 지방비 매칭을 위한 예산 확보 및 행정 지원 등을 수행한다. 사업 수행기관인 주거복지센터, 지역자활센터 등은 상담 및 사례관리를 통해 주거취약계층을 발굴하고 이주·정착을 지원하는 등 현장 밀착형 주거복지서비스를 지원하는 역할을 수행한다.

표 3-37 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 참여기관별 역할

기관유형	담당기관	역할
총괄기관	국토교통부	· 사업총괄 및 예산 지원(국비) · 사업수행 지자체 모집 및 선정 · 사업추진 관련 모니터링 실적 취합 · 차년도 사업 추진을 위한 평가 및 개선사항 도출
주관기관	광역 및 기초 지자체담당자	· 지역사업 총괄 및 평가 · 사업추진을 위한 광역-기초-민간 협력체계 구축 · 사업 추진을 위한 예산 확보(지방비 매칭) · 현장수행기관 선정 및 관리 등 · 사업 모니터링 및 행정 지원 · 사업실적 취합 및 국토부 제출(보고)
	LH 공사	· LH공사 이주지원 119 센터 – 공공임대 입주상담, 신청서 작성, 이사 및 정착지원 등을 전담 – 상설조직(10개소): 서울, 인천, 경기, 부산·울산, 대전·충남, 대구·경북 – 한시조직(50개소): 서울, 인천, 경기 등 전국 50개소('21.5월~'22.5월) – 용역수행기관: 주택관리공단, 주거복지재단
사업 수행기관	주거복지센터, 지역자활센터, 사회복지관 등	· 주거취약계층 등 실태조사 · 방문상담 등 대상자 발굴 및 개입 · 전세임대 필요 시 주택물색 및 매칭 · 입주신청 대행 및 이주지원 등
협력기관	LH, SH 등 공공임대주택 사업시행자	· 공공임대주택 제공 및 소개 · 입주자에 대한 관리 등 · 임시거처 주택 제공
	주거복지재단 서민주택금융재단	· 사회공헌기금 모금 · 보증금(50만원), 이사비(20만원), 생활집기(20만원) 신청 및 지원
	지역자활센터, 지역고용센터, 지역노인복지관 등	· 대상자 발굴 협력 · 복지 지원 및 사례관리 협력 · 재정착 지원 협력 등

자료: 국토교통부 2022e: 6 바탕으로 연구진 작성

마지막으로 협력기관인 LH공사 및 지방공사 등은 임대주택을 소개·제공하며, 입주자 관리 등을 수행하고 있으며, LH공사의 경우 주관기관의 역할도 병행하여 공공임대주택 입주상담과 이사 지원 등을 위해 이주지원 119센터(상시조직 10개소, 한시조직 50개소)를 용역수행기관인 주택관리공단과 주거복지재단을 통해 운영하고 있다. 그 외에도 협력기관인 주거복지재단과 서민주택금융재단은 사회공헌기금 모금을 통해 보증금, 이사비, 생활집기 등을 지원하고 있으며, 지역 내 사회복지시설인 지역자활센터, 지역고용센터, 지역노인복지관 등은 대상자 발굴 협력, 복지 지원 및 사례관리 협력, 재정착 지원 협력 등 수행하고 있다.

(2) 주거취약계층 주거상향 지원사업의 효과적 집행을 위한 자원(resources)

주거취약계층 주거상향 지원사업이 효과적으로 집행되기 위해서는 공공임대주택, 사업 집행을 위한 예산과 조직·인력, 시스템, 연계서비스 등이 필요하다. 이 중 공공임대주택은 본 사업의 가장 본질적이고, 핵심적인 자원으로 건설·매입을 통해서 확보하거나 전세계약 체결을 통해 제공된다. 공공임대주택은 주거취약계층이 직접 입주하거나 주택을 물색하고, 이주하는 과정에서 임시로 머무는 거처로도 활용될 수 있다. 다음으로 주거상향 지원사업에서의 예산은 공공임대주택 공급 단계 및 사업 집행 단계에서 중요한 자원으로 다양한 기관에서 제공되고 있다. 매입임대주택은 호당 지원단가의 30~50%가 정부의 재정으로, 50%는 기금 융자로 재원이 분담되며, 전세임대주택의 경우 100% 융자지원을 통해 재원을 제공하고 있다. 예산은 사업 집행 시 대상 발굴과 이주 및 정착지원을 위한 인력 활용 등 관련 비용을 지출하는데 사용되는 매우 중요한 자원으로 국비와 지방비를 통해 공급이 되고 있다. 한편 주거취약계층에 대한 이주 지원시 보증금, 이사비 지원 등의 재원은 주거복지재단에서 모금하는 사회공헌기금을 통해 마련하고 있다.

조직·인력 또한 주거상향 지원사업의 핵심 자원으로 주거복지 전담기관인 주거복지센터가 그 역할을 담당하고 있다. 즉, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 필요 자원을 효율적으로 활용하고, 각 자원의 공급기관 간 원활한 네트워크를 형성하게 된다. 특

히, 동주민센터나 복지기관에 비해 주거복지 영역에 대한 전문성을 갖추고 있다는 점에서 사업대상의 정책욕구를 고려하여 적합한 주거복지 프로그램을 연결해 주고, 상담 및 사례관리를 통해 사업대상과의 신뢰를 형성하여 이주·정착단계까지 원활한 지원이 가능하다. 이러한 현상 중심의 밀착지원은 사업에 대한 정책대상의 만족도에도 큰 영향을 미친다. 그런데 지역 주거복지센터가 설치되지 않은 곳에서는 사업을 위탁할만한 기관이 없어 사업 수행이 현실적으로 어려운 측면이 있다. 게다가 한 센터가 관리하는 공간적 범위가 매우 넓은 경우에는 실제 주거상향 지원에 한계가 있다. 그 외에도 상담 기록 및 사례관리를 위한 시스템과 주거취약계층이 이주 후 정착할 때, 연계하여 받을 수 있는 고용, 자활, 건강, 돌봄 등 사회복지서비스도 중요한 자원이다.

표 3-38 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 필요 자원과 공급 기관

구 분	주요 내용	공급 기관
주택	주거취약계층의 입주 및 임시거처 활용을 위한 매입임대, 전세임대 등 공공임대주택으로 주거상향 지원사업시 가장 핵심적인 자원	LH, 지방공사 (공공임대주택 사업주체)
예산	공공임대주택 공급시 예산지원 (출융자) 매입임대(출자, 융자), 전세임대(융자) ※ 전세임대 주거취약계층은 100% 융자	중앙부처 또는 공공기관 (국토부, 기재부, 주택도시기금)
	주거취약계층 주거상향 지원사업의 운영 예산 (지자체 공모 + LH : 국비 연간 65억원)	
	주거취약계층 주거상향 지원사업의 운영 예산 (지자체 공모사업 : 국비, 지방비 1:1 매칭)	광역 및 기초지자체
	주거취약계층 이주시 보증금, 이사비, 생활집기 지원을 위한 사회공헌기금	주거복지재단, 서민주택금융재단
조직 · 인력	주거취약계층의 발굴 및 상담 · 사례관리 등 이주·정착 지원, 현장 밀착형 지원시 핵심적인 자원	주거복지센터, 사회복지관, 이주지원 119센터, 운영기관 등
시스템	상담기록 및 사례관리를 위한 시스템	LH, 지방공사 등
네트워크	고용, 돌봄, 의료, 복지 등 주거취약계층 정착지원시 이용 가능한 사회복지서비스 등	지자체 주민센터 지역자활센터, 지역고용센터, 지역노인복지관 등

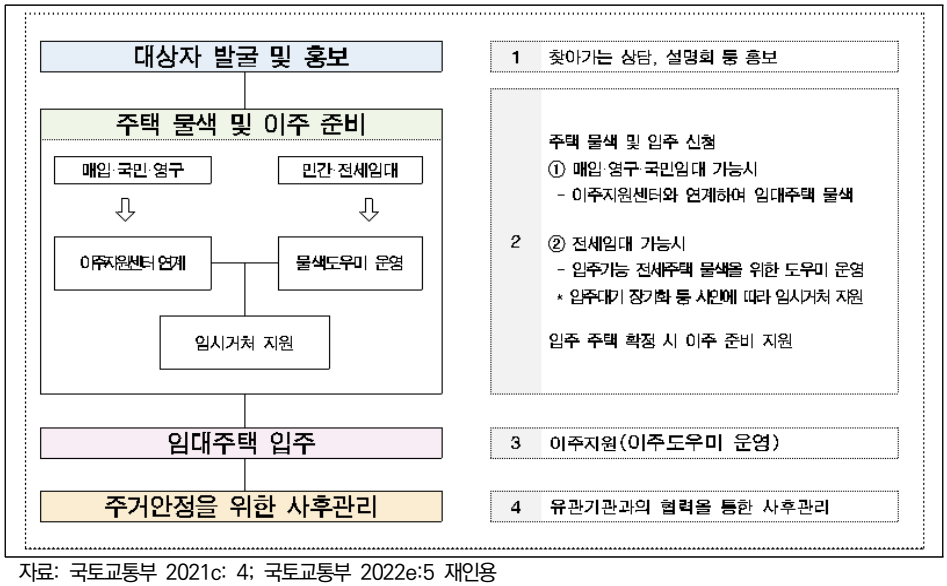
자료: 연구진 작성

3) 사업 집행과정 및 서비스 전달

(1) 사업 집행과정별 주요 서비스 현황

주거취약계층 주거상향 지원사업의 집행과정은 이주희망자 발굴 → 임대주택 물색 및 이주 준비 → 임대주택 입주 → 주거안정을 위한 사후관리의 4단계로 이루어진다. 이주희망자 발굴 단계에서는 쪽방 등 주거취약계층 밀집 지역을 방문·상담하여 임대주택 이주수요를 찾아내고, 입주안내 및 공공임대·주거급여 등에 대한 주거복지제도를 적극 홍보한다. 그 다음으로 임대주택 물색 및 이주 준비 단계에서는 대상자의 이탈을 방지하고 주거취약계층의 의사를 고려한 거처를 제공하기 위한 주택 물색을 지원한다. 임대주택 입주 단계에서는 대상자 입주 시 원활한 이주를 위해 장애요인 등을 제거하고, 대상자의 입주를 지원하며, 마지막으로 사후관리 단계에서는 유관기관과의 협력을 통해 입주 후 안정적인 정착을 지원한다.

그림 3-12 | 비주택 거주자 주거상향 지원사업의 집행과정 및 주요 서비스



자료: 국토교통부 2021c: 4; 국토교통부 2022e:5 재인용

각 사업 집행과정별로 제공되는 주요 서비스는 상담 및 홍보 → 주택물색 및 이주 준비 지원 → 이주 지원 → 사후 지원으로 구성된다(국토교통부 2022e:4-5). 상담 및 홍보 단계에서는 대상자에 대한 효율적 상담을 위해 주거지원 상담센터, 찾아가는 상담, 전화콜센터를 운영하고 있으며, 주거상향 지원 및 주거복지 제도와 관련된 전반적인 정보를 제공하고 있다. 주택물색 및 이주 준비 지원 단계에서는 이주지원센터(임대주택 희망자)나 도우미 운영(전세임대주택 희망자)을 통해 대상자가 희망하는 주택물색을 지원하고, 필요시 임시거처 등을 제공하며, 이사나 청소비 등을 지원하고 있다. 이주 지원 단계에서는 입주 시 필요한 제반서류 발급이나 임대차계약서 작성 등을 지원하며, 그 밖에도 사후 지원으로는 지역사회보장협의체 등의 유관기관과 지역 주거복지 네트워크를 구축하여 가구의 특성과 필요에 부합하는 사후관리를 추진하고 있다.

LH의 비주택거주자 공동임대주택 이주·정착 지원사업의 집행과정은 비주택거주자 주거상향 지원사업과 거의 흡사하며, 각 집행과정에서 제공되는 주요 서비스도 매우 유사하다. 이주희망자 발굴 및 주거지원 상담 단계에서는 주거취약계층 입주수요 발굴, 주거취약계층에 대한 공공임대주택 공급 절차 및 제도 안내, 공공임대주택 입주 희망 여부 유·무선 조사, 거동 불편자 등에 대한 공공임대주택 입주 희망 방문 상담을 진행한다. 임대주택 물색 및 이주 준비·주택물색 단계에서는 주거취약계층 입주 가능 공공임대주택 조사(매입·건설임대), 주거취약계층 이주 희망 주택 물색(전세임대)을 지원한다. 임대주택 입주 및 이주 지원 단계에서는 주거취약계층 공공임대주택 입주신청서 작성 지원 및 상담, 주거취약계층 공공임대주택 입주 신청 서류 확인 및 검토, 미비 서류 보완 등, 공공임대주택 입주 신청 서류를 LH 담당 부서로 이관하는 역할을 한다. 마지막으로 사후 지원 및 공공임대주택 정착지원 단계에서는 공동생활관리, 지역사회와 주거복지 네트워크 구축, 커뮤니티 형성 및 정착 지원 서비스를 제공한다. 이때 제공되는 서비스로는 공동생활관리 측면에서의 쓰레기 분리수거 등 공동생활 교육, 생활 인프라 설치·사용 도우미, 생활 불편사항 상담 및 해결 지원, 관리비 및 각종 공과금 체납 등의 주거위기가구 모니터링 서비스가 있다. 또한 지역사회와 주거복지 네트워크 구축을 위해 주민센터, 주거복지사 등 매칭 서비스 제공, 입주자 맞춤형 주거

복지 서비스 연계를 돕는다. 그 외에도 입주설명회, 환영회 등을 통한 커뮤니티 형성을 지원하기도 한다.

이처럼 LH의 비주택거주자 공동임대주택 이주·정착 지원사업과 주거상향 지원사업은 큰 틀에서 유사하나 몇 가지 특징을 가지고 있다. 예를 들어, LH의 비주택거주자 공동임대주택 이주·정착 지원사업에서는 공동생활관리, 지역사회와 주거복지 네트워크 구축, 커뮤니티 형성 및 정착 지원 서비스 등 다양한 정착 지원 서비스를 제공하고 있다. 또한 비주택거주자 주거상향 지원사업은 이주 준비 단계에서 필요한 경우 임시거처를 제공하거나 이사비와 청소비 등을 지원하고 있다는 특징도 가지고 있다.

표 3-39 | 주거상향 지원사업의 진행과정별 주요 서비스

구 분			주요 서비스 내용
주거상향 지원단계	이주희망자 발굴	상담	- 주거지원 상담센터, 찾아가는 상담, 전화콜센터 등을 통해 공공임대주택 입주 희망여부 조사 - 공공임대주택 공급 절차 안내 - 주거상향 지원 및 주거복지제도와 관련된 전반적인 정보 제공
	임대주택 물색 및 이주 준비	주택탐색 및 이주 준비 지원	- 입주가능 공공임대주택 조사 - 이주 희망 주택 물색 지원 - 필요시 임시거처 등을 제공하며, 이사나 청소비 등을 지원
	임대주택 입주	이주 지원	- 입주신청서 작성 지원 및 상담 - 입주 신청 서류 확인 및 검토, 미비 서류 보완 등 - 입주 신청 서류 이관 - 제반서류 발급 등 지원
주거정착 지원단계	사후 지원	정착지원	- 공동생활관리 - 지역사회와 주거복지 네트워크 구축 - 커뮤니티 형성 및 정착 지원 서비스

자료: 연구진 작성

(2) 지역별 주거상향 지원사업 운영 현황

① 지자체 공모 사업(주거취약계층 주거상향 지원사업)

주거취약계층 주거상향 지원사업 지자체는 공모를 통해 선정되었으며, '20년 17개 지자체에서 '21년 30개 지자체가 주거취약계층 주거상향 지원사업 지원지역으로 선정

되었다. 사업 시행기관은 '20년 11개소(광역형 4개소, 기초형 7개소)가 선정된 것을 시작으로 '21년 12개소(광역형 5개소, 기초형 7개소)로 확대되었다. '20년과 '21년 지자체에 지원된 국비 규모는 각각 10억 원이며, 지원 목표 가구수와 신청접수 가구수 모두 증가한 것으로 나타났다. '22년에는 총 44개 지자체에 대해 국비와 지방비를 합쳐 29억원 가량이 지원되었으며, 목표가구의 규모도 전년 대비 747가구 증가한 2,570가구로 확대되었다(이길제 2022b).

표 3-40 | 지자체 주거상향 지원사업 운영 현황

(단위: 억 원, 가구, %)

연도	시행기관	지원지역	예산액	목표가구	상담	신청접수	입주대기	입주완료	달성율
2020년	11개 (광역 4, 기초 7)	17개 시군구	20	1,735	23,009	1,965	947	811	101 /47
2021년	12개 (광역 5, 기초 7)	30개 시군구	20	1,823	46,450	3,178	1,996	1,994	219 /109

주1: 달성율은 목표가구 수 대비 건수(입주대기+입주완료/입주완료)를 의미함
주2: 예산액은 국비와 지방비의 합계임
자료: 이길제 2022b: 225

지자체 공모를 통해 주거상향 지원사업을 수행하는 지역의 목표 달성률은 '21년 기준 전국 226개 시군구 중 30개 시군구로 약 13.3% 수준이다. '21년 입주완료 가구수를 기준으로 지역별 달성률을 살펴보면, 대부분이 지역이 달성율이 100% 넘어선 것으로 나타났으며, 서울 금천구가 283%로 가장 높았으며, 경기 양평군이 13%로 가장 낮은 것으로 확인되어 지역간 격차가 나타났다. 이 중 '20년과 '21년 모두 사업을 시행한 지역 중의 경우 목표 가구가 크게 증가한 경기 시흥시와 입주대기 가구가 많은 인천 주안동 등을 제외한 대부분 지역의 달성률이 증가한 것으로 분석된다.

'21년에 새롭게 선정된 지자체는 광역형 중 서울의 성북구·광진구·노원구·금천구와 경기도 부천시·양평군·화성시, 대구의 중구·동구·서구·북구이며, 기초형 중에서는 충남의 천안시가 새롭게 선정되었다. '21년 새롭게 선정된 지자체는 목표 수준을 낮게 설정하였으며, 서울 지역을 제외하고는 상담 및 입주완료 실적이 상대적으로 낮은 수준으로 분석되었다.

표 3-41 | 지역별 주거상향 지원사업 운영 현황 : 지자체

(단위: 가구, %)

지역	유형	지원지역	목표가구		상담		신청접수		입주대기		입주완료		달성률	
			'20	'21	'20	'21	'20	'21	'20	'21	'20	'21	'20	'21
서울	광역형	중구	100	70	1,562	2,276	130	244	81	261	49	87	49	124
		용산구	100	70	1,939	1,772	225	176	140	1	85	114	85	163
		동작구	120	120	2,477	3,727	240	646	142	362	98	284	82	237
		관악구	160	110	2,176	6,558	235	403	179	116	56	173	35	157
		구로구	150	90	1,613	2,838	141	269	85	207	56	147	38	163
		성북구	-	31	-	2,362	-	61	-	20	-	67	-	216
		광진구	-	30	-	1,535	-	142	-	12	-	66	-	220
		노원구	-	30	-	2,454	-	93	-	17	-	63	-	210
		금천구	-	30	-	4,289	-	162	-	152	-	85	-	283
	기초형	강남구	100	100	1,229	3,217	114	294	47	129	67	182	67	182
		양천구	50	50	1,192	1,601	136	21	78	0	55	87	110	174
경기	광역형	시흥시	40	100	1,176	745	26	10	59	58	71	89	178	89
		안산시	130	80	366	701	56	3	13	18	40	58	31	76
		부천시	-	50	-	308	-	28	-	62	-	38	-	76
		양평군	-	40	-	84	-	31	-	26	-	5	-	13
		화성시	-	20	-	142	-	27	-	1	-	20	-	100
	기초형	광명시	50	40	81	497	12	35	9	20	7	21	14	53
		수원시	100	100	963	1,536	104	1	23	60	64	103	64	103
인천	광역형	중구, 동구 등	200	160	2,830	1,889	290	5	8	88	55	70	28	44
	기초형	주안동 등	100	100	1,600	1,703	64	53	23	66	33	24	33	24
대구	광역형	대구시	-	207	-	1,567	-	112	-	44	-	98	-	47
광주	광역형	북구	165	120	2,664	3,196	63	1	32	27	22	49	13	41
부산	기초형	대연동 등	70	25	705	1,668	64	11	12	24	21	30	30	120
전북	기초형	전주시	100	-	436	-	65	-	16	-	32	-	32	-
충남	기초형	천안시	-	50	-	105	-	7	-	29	-	25	-	50

주: 달성률은 목표가구 수 대비 입주완료 건수

자료: 국토교통부 2021b 제2권: 19; 국토교통부 2022e 제2권: 18

② LH 사업(비주택 거주자 이주정착지원 사업)

LH는 전국을 6개 권역(서울· 강원권, 인천· 경기권, 충청권, 호남권, 경북권, 경남권)으로 구분하고, 권역을 담당권역으로 세분하여 담당자를 2명씩 배치하고 있으며, 그 중 1명은 사회복지· 주거복지 전문인력을 배치하였다. 주거상향 지원사업이 상담 및 사례관리와 현장 밀착형 지원을 강조하고 있음을 고려할 때, 이처럼 넓은 공간적 범위와 부족한 인력으로는 사업을 제대로 운영하거나 지역 주거취약계층에 대한 촘촘한 지원이 어려울 수 있다는 문제가 있다. 또한, 일부 지역은 지자체 공모사업과 지역 범위가 중복되어 해당 지역은 서비스가 중복되거나 혼선이 발생할 수도 있다. 이처럼 지역에 따라 사업 수행을 위한 여건이 다른 경우 주거상향 지원 서비스 격차가 발생할 수 있으므로, 향후 이와 같은 지역 간 서비스 격차를 줄이려는 노력이 필요하다.

표 3-42 | LH 이주지원 119센터 설치 계획 : 2022년

(단위: 가구, %)

구분	시도	담당 시군	담당권역	배치인원
서울 강원권 (10)	서울	강남구, 관악구, 동작구, 서초구, 송파구	서울 남부권	2
		강서구, 구로구, 금천구, 양천구, 영등포구	서울 서부권	2
		강북구, 광진구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구, 중랑구	서울 중부권	2
		강동구	서울 동부권	2
	경기 (북부)	양평군, 하남시, 의정부시, 포천시, 동두천시, 양주시, 연천군, 가평군, 구리시, 남양주시	의정부권	2
			양주권	2
			남양주권	2
	강원	영월군, 원주시, 평창군, 횡성군, 양구군, 인제군, 철원군, 춘천시, 홍천군, 화천군	원주권	2
			춘천권	2
		강릉시, 고성군, 동해시, 삼척시, 속초시, 양양군, 정선군, 태백시	강릉권	2
인천 경기권 (14)	인천	남동구, 연수구, 옹진군, 중구	인천 남동권	2
		계양구, 동구, 서구, 미추홀구, 부평구	인천 북서권	2
		강화군	김포권	2
	경기	김포시		
		시흥시	시흥권	2
		고양시	고양권	2
		파주시	파주권	2
		광명시, 부천시	부천권	2
		광주시, 성남시	성남권	2

(단위: 가구, %)

구분	시도	담당 시군	담당권역	배치인원
인천 경기권 (14)	경기	수원시	수원권	2
		과천시, 군포시, 안산시, 안양시, 의왕시	안양권	2
		오산시	오산권	2
		여주시, 용인시, 이천시	용인권	2
		안성시, 평택시	평택 안성권	2
		화성시	화성 서부권	2
충청권 (7)	충북	보은군, 영동군, 옥천군, 진천군, 청주시	충북 남부권	2
		괴산군, 단양군, 음성군, 제천시, 증평군, 충주시	충북 동북부권	2
	대전	서구, 중구	대전권	2
		대덕구, 유성구	대전 북부권	2
	세종	세종시		
	대전	동구	충남 남부권	2
	충남	계룡시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 청양군		
		공주시, 당진시, 서산시, 예산군, 태안군, 홍성군	충남 북부권	2
		아산시, 천안시	천안권	2
호남권 (8)	전북	무주군, 완주군, 장수군, 전주시, 진안군	전주권	2
		고창군, 김제시, 남원시, 부안군, 순창군, 임실군, 정읍시	전북 남부권	2
		군산시, 익산시	익산권	2
	광주	광산구	광주 광산권	2
	전남	영광군, 함평군		
	광주	남구, 동구, 서구	광주 동남권	2
	전남	나주시, 화순군		
	광주	북구	광주 북부권	2
	전남	담양군, 장성군		
		강진군, 목포시, 무안군, 신안군, 영암군, 완도군, 장흥군, 진도군, 해남군	목포권	2
		고흥군, 곡성군, 광양시, 구례군, 보성군, 순천시, 여수시	순천권	2
경북권 (5)	대구	동구, 수성구	대구 동부권	2
	경북	경산시, 청도군		
	대구	달서구, 달성군	대구 서부권	2
	경북	고령군		
		경주시, 영덕군, 영천시, 울릉군, 포항시	경북 동부권	2
		문경시, 봉화군, 상주시, 안동시, 영양군, 영주시, 예천군, 울진군, 청송군	경북 북부권	2
		구미시, 군위군, 김천시, 성주군, 의성군, 칠곡군	경북 서부권	2
경남권 (8)	부산	금정구, 기장군, 동래구, 수영구, 해운대구	부산 동부권	2
		강서구, 남구, 동구, 부산진구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 연제구, 영도구, 중구	부산 서부권	2
	울산	남구, 동구, 북구, 울주군, 중구	울산권	2
	경남	밀양시, 창녕군, 창원시, 함안군	창원권	2
		거제시, 거창군, 고성군, 남해군, 사천시, 산청군, 의령군, 진주시, 통영시, 하동군, 함양군, 합천군	경남 서부권	2
		김해시	김해권	2
		양산시	양산권	2
	제주	서귀포시, 제주시	제주권	2

자료: 나라장터. 2022년 비주택거주자 공공임대주택 이주,정착지원 사업 용역. 한국토지주택공사. https://www.g2b.go.kr/pt/menu/selectSubFrame.do?framesrc=/pt/menu/frameTgong.do?url=https://www.g2b.go.kr:8091/cm/contstus/fwdPpsItemContractReqStus.do. (2022년 10월 17일 검색)

4. 소결 및 시사점

1) 주거상향 지원사업 정책 대상 관련 문제점과 해결과제

앞서 검토한 내용을 바탕으로 주거상향 지원사업 정책대상 설정 및 입주자선정과정의 문제점과 해결과제를 도출하면 다음과 같다.

첫째, 주거취약계층 주거상향 지원제도에 비해 사업의 대상이 협소하며, 현실적으로 적용이 어려운 규정 등이 존재하는 것으로 분석되었다. 해당 사업은 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조(입주대상자) 중 제1항 제1호에 해당하는 자를 대상으로 하고 있어 미혼모 등 주거지원을 필요로 하는 대상이 포함되어 있지 않은 것으로 나타났다. 또한 (반)지하층 거주 가구의 경우 불안정 주거 거주 가구 등에 비해 수혜 비율이 낮은 것으로 확인되었는데, 이는 (반)지하층 거주 가구의 규모가 상대적으로 크다는 점과 재해 우려 등을 증빙해야 하는 규정 등으로 인해 실질적 지원을 받지 못하는 사례가 다수 발생하기 때문으로 추정된다. 따라서, 사업 대상의 확대 필요성을 추가적으로 확인하고, 현실적으로 적용이 어려운 규정에 대해서는 개선책을 마련할 필요가 있다.

둘째, 정책대상의 규모에 비해 수혜 비율이 대부분 낮은 수준으로 분석되었다. 소득기준을 충족하는 정책대상 규모인 43.6만을 기준으로 하면 전체 정책 대상 중 5.6% 가량이 주거상향 지원사업의 지원을 받은 것으로 나타나 정책대상 규모에 비해 지원가구수가 매우 낮은 것으로 분석되었으며, 공공임대주택의 입주의향이 있는 가구만을 대상으로 하더라도 수혜 비율이 7.7%에 그치고 있었다.

셋째, 입주의향 가구를 기준으로 할 때 노숙인시설 거주자는 78.1%, 최저주거기준미달가구는 0.3%의 수혜 비율을 나타내 하위 정책대상계층에 따라 수혜 비율의 차이가 큰 것으로 분석되었다. 하위 정책대상계층 중 수혜 비율이 가장 높은 계층은 노숙인시설 거주자로 78.1%를 나타냈으며, 다음으로 불안정 주거 거구 가구가 19.6%를 보였고, 최저주거기준미달가구나 (반)지하층 가구의 경우 각각 0.3%와 1.1%의 수혜 비율을 나타내 정책대상 규모에 비해 주거상향 지원사업의 지원을 받은 가구는 소수에 불과한 것으로 분석되었다.

2) 주거상향 지원사업 집행체계의 문제점과 해결과제

주거상향 지원사업에서의 집행체계의 문제점은 사업 수행시 필요한 자원을 확보하는 측면과 사업 수행 방식에 대한 측면을 중심으로 진단하고자 한다. 문제점 진단을 위한 분석자료는 국토교통부에서 2020~2021년 동안 주거취약계층(비주택 거주자) 주거상향 지원사업에 대한 모니터링 및 컨설팅한 결과 자료 중 사업 수행기관에서 애로사항이나 건의 사항으로 제시한 의견들을 사용하였다.

□ 주거상향 지원사업 필요 자원 확보의 문제점

우선 매입·전세임대 등 공공임대주택 확보와 관련해서는 전체적으로 공공임대주택 공급이 부족하여 주택 확보를 위한 대책이 필요하다는 지적이 많았다. 전세임대주택의 경우 주택 물색의 어려움, 매입임대주택의 경우 소음, 하자 등 낮은 품질, 고층임에도 엘리베이터가 없어 이용이 어렵다는 점도 주요 문제점으로 꼽히고 있다.

주거취약계층 주거상향 지원사업 예산과 관련해서는 크게 사업 예산 확보의 문제, 충분하지 않은 전세보증금 및 이사비 지원기준, 낮은 인건비와 예산 집행상의 어려움 등이 문제점으로 지적되고 있다. 특히, 부족한 예산지원의 문제는 주거상향 지원사업의 만족도를 저하시키고 원활한 사업 운영을 어렵게 하는 만큼 개선의 필요성이 크다고 볼 수 있다. 또한 조직 및 인력과 관련해서는 전담인력의 부족으로 인한 서비스의 질 저하, 신규 인력 교체, 인수인계의 부재로 인한 사업수행의 어려움 등이 지적되고 있다.

그 외에도 시스템과 네트워크적인 문제도 제시되고 있다. 시스템과 관련해서는 LH 정보포털 정보의 불충분, 시스템 이용상 구체적인 가이드라인의 부재, 대상자 지원 항목에 대한 내용 추가, 대상자 선정 결과를 수행기관에 함께 연락 필요 등의 의견이 제시되었다. 네트워크와 관련해서는 사업을 수행하는 국토부, 광역지자체, LH 간에 원활한 의사소통이 필요하며, 주민센터 및 이주지원 119센터, 주거복지센터간 협력체계 구축이 필요하다는 지적이 많다. 더불어 사업과 관련하여 현황을 파악할 수 있는 실태조사 실시와 반지하 주거실태조사 현황 공유에 대한 의견도 제시되었다.

표 3-43 | 주거상향 지원사업 필요 자원 확보의 문제점

필요 자원		문제점	사업수행지역
주택	임대주택 확보	- 주택공급 부족으로 대상자 지원에 혼선 발생	(서울) 동작구 (대구) 대구광역시
		- 전세 및 매입임대 확보를 위한 대책 마련 필요	(경기) 화성시
	전세임대	- 물량 부족 및 주택 물색의 어려움	(서울) 노원구, 금천구, 중구 (경기) 부천시, 양평군, 화성시, 광명시, 수원시 (인천) 인천광역시
		- 대상자로 선정되었으나, 전세 물건을 못 찾음	(서울) 금천구
	매입임대	- 매입임대 재고 부족	(서울) 성북구, 중구 (경기) 화성시 (인천) 인천광역시 (광주) 광주광역시
		- 엘리베이터 없는 고층만 있어 장애가 있거나, 노인의 경우 이사 가지 못하고 포기	(서울) 노원구
		- 소음, 하자 등 임대주택의 질이 낮아 불편함	(경기) 수원시
	영구임대	- 영구임대 물량 부족	(광주) 광주광역시
예산	사업예산	- 예산 확보에 어려움이 있음	(전북) 전주시
		- 예산 대비 과도한 입주 목표가구 설정	(인천) 미추홀구 (충남) 천안시
		- 예산 부족으로 적극적인 대상자 발굴 어려움	(서울) 광진구
		- 사업 지속과 사업비 증액	(서울) 금천구 (광주) 광주광역시 (충남) 천안시
		- 사업비 유지	(경기) 시흥시
	보증금 이주비 등 지원금	- 전세임대 보증금 지원기준 대폭 상향	(서울) 성북구, 중구
		- 보증금 지원이 가능하도록 예산 변경이 필요	(서울) 성북구, 구로구
		- 전세임대의 경우 집수리에 대한 예산 책정	(서울) 구로구
		- 이주비(보증금, 이사비, 생필품)지원 지속 또는 확대	(경기) 수원시 (대구) 대구광역시 (인천) 인천광역시
	인건비 예산집행	- 인건비 등 열악한 처우 개선	(인천) 중구, 동구
		- 사업비 과목의 예산집행의 어려움	(경기) 부천시, 시흥시, 양평군, 광명시 (부산) 남구 (광주) 광주광역시
		- 예산집행률 및 사업추진실적이 낮아 사업추진에 어려움이 있음	(인천) 인천광역시

필요 자원		문제점	사업수행지역
주택	임대주택 확보	- 주택공급 부족으로 대상자 지원에 혼선 발생	(서울) 동작구 (대구) 대구광역시
		- 전세 및 매입임대 확보를 위한 대책 마련 필요	(경기) 화성시
	전세임대	- 물량 부족 및 주택 물색의 어려움	(서울) 노원구, 금천구, 중구 (경기) 부천시, 양평군, 화성시, 광명시, 수원시 (인천) 인천광역시
		- 대상자로 선정되었으나, 전세 물건을 못 찾음	(서울) 금천구
	매입임대	- 매입임대 재고 부족	(서울) 성북구, 중구 (경기) 화성시 (인천) 인천광역시 (광주) 광주광역시
		- 엘리베이터 없는 고층만 있어 장애가 있거나, 노인의 경우 이사 가지 못하고 포기	(서울) 노원구
		- 소음, 하자 등 임대주택의 질이 낮아 불편함	(경기) 수원시
	영구임대	- 영구임대 물량 부족	(광주) 광주광역시
조직 인력	인력	- 신규인력 교체 및 인수인계 부재로 인한 사업수행의 어려움	(부산) 남구
		- 전담인력 부족으로 서비스의 질 저하	(서울) 강남구, 용산구 (광주) 광주광역시
시스템	시스템 운영	- 입주신청 경로 관련 지침이 미비	(광주) 광주광역시
		- 광범위한 가이드 라인으로 구체적인 사업 추진 방법이 미비	(광주) 광주광역시
		- 대상자 지원 항목에 대한 내용 추가	(서울) 광진구
		- 대상자 선정 또는 탈락 시 수행기관에도 함께 연락	(경기) 수원시 (부산) 남구
네트워크	관계기관 협조 및 협력체계 구축	- 수행기관인 국토교통부-광역지자체-LH 간에 원활한 의사소통이 필요	(서울) 광진구 (인천) 미추홀구 (광주) 광주광역시
		- 주거취약가구 명단을 지자체에 공유하거나, 신규 주거급여 신청자에게 사업에 대한 안내 등 유기적 협력체계 구축 필요	(경기) 안산시
		- 자치구, 동주민센터의 적극적 협조 필요	(서울) 동작구
		- 주민센터와 주거복지센터 간 대상자 및 사업에 대한 연계 체계화 필요 - 지자체의 협조 필요	(서울) 구로구
		- LH 이주지원 119센터와의 정보 공유 및 원활한 협업	(인천) 미추홀구 (부산) 남구
	실태조사 현황 공유	- 지역 내 노후주택 및 재개발 추진 중인 사업에 대한 실태조사 실시	(서울) 성북구
		- 지자체를 통한 반지하 주거실태조사 현황 공유	(경기) 시흥시

자료: 국토교통부(2021b 2권: 21-66) 국토교통부(2022e 2권:19-37)를 바탕으로 연구진 작성

□ 주거상향 지원사업 수행 방식의 문제점

주거상향 지원방식 수행 방식의 문제점으로는 크게 단년도 사업이라는 점과 사업 이원화로 인한 업무 혼선 문제가 제시되었다. 주거상향 지원사업은 발굴 - 상담 - 주택물색 - 공공임대주택 입주신청 - 이주 및 정착지원 등 장기간 지속적인 지원이 필요한 사업 성격과 다르게 매년 공모를 통해 사업 수행 지자체가 선정되므로 안정적인 사업수행이 어렵다는 지적이 주를 이루고 있다(이길제 2022b). 또한 사업을 수행하는 주관기관이 지자체와 LH로 이원화 되어 있어 업무혼선 및 서비스 중복이 발생하고 있다. 지역에 따라 두 사업의 대상지역이 중복되는 지역이 있으며, 이러한 지역은 동일 대상자에게 비슷한 서비스가 중복 제공되거나 상담 진행에 따른 책임소재 불문명, 관리시스템과 전달체계의 혼선이 발생하고 있다(최병우 2022).

이처럼 주거상향 지원사업의 사업 수행방식과 같은 집행환경이 사업 집행을 방해요인이 될 수 있으며, 사업의 이원화, 단년도 사업 방식 등 사업 수행방식 개선을 위해서는 추가적으로 전문가 자문 등을 통한 개선방안 제시가 필요하다.

3) 사업 집행과정과 서비스 전달의 문제점과 해결 과제

□ 주거상향 지원사업 집행과정별 문제점

공공임대주택으로 이주를 희망하는 대상자 발굴시 사업수행기관이 담당하는 공간적 범위가 넓은 경우 대상자 발굴이나 방문 상담이 어려운 점이 주로 지적되고 있다. 코로나 19와 같은 특수한 상황이나 재개발 사업 추진 등과 같은 지역 상황으로 인해 대상자 발굴이 어려운 경우도 있으며, 주민센터나 LH의 비협조적인 태도, 주거취약계층이 거주하는 고시원 사업자의 방어적·적대적 태도도 대상자 발굴의 어려운 점으로 지적되고 있다. 이에 대상자 발굴을 용이하게 하고 방어적 태도를 완화하기 위해 협조가 필요한 고시원, 임대사업자, 공인중개사무소에 사업 홍보 및 협조공문 발송의 필요성이 제기되고 있다. 또한, 공익광고나 동영상 제작, 후기 공유, 사진전 등을 통한 사례 공유를 통한 사업 홍보가 필요하다는 의견도 다수 제기되었다.

표 3-44 | 주거상향 지원사업의 진행 과정별 문제점

구 분			문제점	지역
주거상향지원단계	이주희망자발굴	상담	- LH 전세임대포털 정보가 불충분	(서울) 용산구, 동작구
			- 거주지가 넓게 분포되어 있어 대상자 발굴 및 지원이 어려움	(경기) 안산시
			- 상담소가 멀어 대상자 상시적 접근이 어려움	(경기) 화성시
			- 지역내 재개발사업 추진으로 대상자 발굴 어려움	(경기) 광명시
			- 코로나19로 찾아가는 이동상담 제한	(서울) 양천구 (광주) 광주광역시
			- 주민센터 또는 LH의 비협조적 태도	(서울) 동작구 (경기) 광명시
			- 고시원 사업자의 방어적, 적대적 태도로 사업홍보를 위한 방문이 어려워지고 있음	(서울) 금천구 (인천) 미추홀구
		홍보	- 고시원, 임대사업자와 공인중개사무소에 사업 홍보 및 협조 공문 발송	(경기) 부천시 (인천) 미추홀구
			- 국토부에서 공익광고로 본 사업 홍보	(광주) 광주광역시
			- 동영상 제작, 후기 공유, 사진전 등을 통한 사례공유로 사업 홍보	(서울) 중구
			- 사업에 대한 홍보 필요	(서울) 용산구 (인천) 미추홀구
	임대주택물색및이주준비	주택탐색및이주준비	- 대기기간이 너무 김	(서울) 성북구 (경기) 광명시
			- 임대인의 일방적인 계약 파기에도 위약금을 받지 못함	(경기) 안산시
			- 임대인이 LH, GH와의 계약 기피	(경기) 양평군, 수원시 (서울) 구로구
	임대주택입주	이주 지원	- 입주신청 경로 관련 지침이 미비	(광주) 광주광역시
주거정착지원단계	사후 지원	정착지원	- 이주 완료 후 고독사, 포기(회귀) 등으로 주기적인 관리 필요	(인천) 인천광역시
			- 대상자가 타 지역으로 이주할 경우, 사후관리를 해당 지역 주거복지센터로 이관	(서울) 중구

자료: 국토교통부(2021b 2권: 21-66) 국토교통부(2022e 2권:19-37)를 바탕으로 연구진 작성

임대주택 물색 및 이주 준비 단계에서의 문제점으로는 우선 임대주택 물색 단계에서는 공공임대주택 재고 부족으로 인해 입주 대기기간이 길어지는 문제가 있으며, 특히 전세임대주택의 경우에는 임대인이 계약을 꺼리거나 일방적으로 계약을 파기하는 등의 어려움이 발생하는 점이 제기되었다. 또한, 공공임대주택 입주신청 경로와 관련된 지침이 미비하다는 지적도 제기되었다 마지막으로 이주 후 정착지원 단계에서는 이주 완료 후 적응하지 못하고 고독사, 거주 포기(회귀) 등이 있으므로, 지속적인 관리가 필요하다는 지적이 제기되었다. 또한, 대상자가 타 지역으로 이주할 경우, 정착 지원 등 사후관리를 해당 주거복지센터로 이관하는 것이 필요하다는 지적도 제기되었다.

□ 주거상향 지원사업의 지역별 서비스 격차 및 질적 표준 수립

주거상향 지원사업의 경우 지역마다 사업을 수행하는 여건이 다르므로, 공공임대주택으로 이주를 원하는 주거취약계층이 받는 서비스의 격차가 나타나는 문제가 발생한다. 지자체 공모사업 시행 여부, 사업수행기관의 관할 범위, 수행기관과 인력의 전문성과 역량, 지자체 및 협력기관과의 소통 여부 등에 따라 지역별 서비스 격차가 나타나고 있다는 점이 문제로 지적되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 지역간 서비스 격차를 줄이기 위해 질적 표준을 수립하는 것이 필요하며, 이를 위해 업무 관련 공통양식, 비주택 여부, 대상자 적정성과 관련하여 실무자의 판단을 도울 수 있는 매뉴얼, 사업과 시스템에 대한 실무자 교육이 필요하다. 아울러 서비스의 질적 표준 수립시에는 주거상향 지원사업의 본질적 요소라고 할 수 있는 상담 및 사례관리에 대한 목표와 역할 등에 대한 원칙이 반영되어야 할 것이다.

표 3-45 | 주거상향 지원사업의 지역간 서비스 격차 및 질적 표준 수립

구 분		문제점	지역
질적 표준	공통양식	- 업무관련 공통양식이 없어 어려움	(경기) 양평군
		- 주거상향 지원사업에 대한 센터별 양식 통일 필요	(서울) 용산구
	매뉴얼	- 비주택 시스템 사용 매뉴얼 필요	(서울) 노원구
		- 반지하 거주자에 대한 명확한 지원기준을 알지 못함	(인천) 미추홀구
		- 대상자 판정 어려움	(경기) 부천시
		- 쪽방 등 비주택의 개념이 모호	(서울) 구로구
		- LH는 자체적으로 자격판단이 가능한데, 지자체는 자격판단 위원회가 각 지자체 마다 열리지 않아 대상자 선정에 시간이 오래걸림	(서울) 용산구
교육	교육	- 주거복지센터 운영 및 주거상향 지원사업 추진을 위한 교육	(서울) 동작구 (경기) 부천시 (부산) 남구
		- 비주택거주자 주거상향 사업 실무자 교육 및 제도의 정확성 필요	(서울) 관악구 (광주) 광주광역시
		- e-나라도움 시스템 사용에 대한 교육	(서울) 노원구

자료: 국토교통부(2021b 2권: 21-66) 국토교통부(2022e 2권:19-37)를 바탕으로 연구진 작성

CHAPTER 4

주거취약계층 주거상향 지원사업 경험 분석

1. 자료 수집 및 분석 방법 ····· 109
2. 참여자 유형별 사업 이용 경험: 사례연구 ····· 120
3. 사업 저해 요인 및 개선 사항: 이용자 및 종사자 FGI ···· 145

04 주거취약계층 주거상향 지원사업 경험 분석

주거취약계층 주거상향 지원사업에 문제점을 진단하고, 개선점을 발견하기 위해서는 실제 사업을 경험한 사람들을 대상으로 한 심층적인 분석이 필요하다. 이 장에서는 사례연구와 초점집단면접(FGI)과 같은 질적 분석방법을 사용하여 실제 경험을 분석한다. 구체적으로 심층면접과 참여관찰을 결합한 사례연구를 통해 주거취약계층이 직면한 현실과 사업수행 과정의 역동을 파악하고자 한다. 또한, 사업 과정의 경험을 공유하면서 깊이 있는 상호작용이 가능한 초점집단면접을 통해 사업의 진행과정에서 나타나는 문제점과 해결과제를 도출하고자 한다.

1. 자료 수집 및 분석 방법

1) 분석 목적

주거취약계층 주거상향 지원사업을 경험한 이용자와 실무자에 대한 질적 분석의 목적은 이용자와 실무자에 대한 심층면접, 참여관찰, 초점집단면접 등 다각적인 조사를 통해 주거상향 지원사업을 총체적으로 이해하는 데에 있다. 주거상향 지원사업 사례연구를 심층면접과 참여관찰을 결합하여 진행함으로써 이용자와 종사자가 말로 표현하지 못하는 현상, 연구진이 사전에 생각하지 못한 사업 수행 과정의 역동을 살펴보고자 하는 목적이다. 이에 주거상향 지원사업 이용자 특성과 실무자 유형별 초점집단면접을 통해 주거상향지원사업의 이용 혹은 사업수행 과정의 경험을 공유하면서, 깊이 있는 상호작용을 통해 사업의 진행과정과 문제점을 체계적으로 정리하고자 한다.

또한 주거취약계층 주거상향 지원 사업의 효과성 제고를 위해 이용자의 주거욕구를

분석하고, 사업 수행 실무자가 경험하는 사업 단계별 문제점 및 이슈를 확인하는 목적 또한 있다. 이를 위해 주거상향 지원사업 이용자의 가구 특성에 따라 아동가구, 중장년 가구, 노인가구로 유형화한 후 차별화된 주거욕구와 사업 이용시 어려움을 파악하고, 주거복지센터 실무자와 주거취약계층 주거상향 지원 사업 담당공무원을 대상으로 주거상향지원 사업 진행과정을 공유하고 단계별 문제점 및 이슈를 검토하려 한다.

최종적으로는 주거취약계층 주거상향 지원 사업 이용자와 실무자 관점에서의 개선방안을 도출하고자 한다. 개선안 도출을 위하여 사업 이용자와 주거복지센터 실무자 및 공무원이 생각하는 정책 사각지대와 제도 집행상의 장애물과 어려움, 제도 접근성과 주거 욕구 충족, 지속가능한 주거유지를 위한 방안 등 제도 개선을 위한 다각적이고 심층적인 의견을 대상자들로부터 수집하고자 한다.

2) 자료 수집 방법

이 연구에서 사례연구 및 FGI의 대상은 연구의 목적에 공감하는 자발적인 참여자, 경험을 풍부하게 구체적으로 말해 줄 수 있는 참여자를 대상으로 하였으며, 유형별 특성 파악을 위해 가능한 인구학적 특성이 구분되는 참여자를 모집하고자 하였다. 조건에 맞는 대상자를 모집하기 위해 실제 사업을 수행하고 있는 주거복지센터에서 사업 이용자에 대한 정보를 가장 많이 보유하고 있음을 고려하여 주거복지센터를 통해 연구에 참여할 이용자를 모집하였다.[1] 이를 위해 각 주거복지센터별로 이용자의 인구학적 특성과 이주한 공공임대주택 유형을 구분하여 참여자 모집을 요청하였다.[2]

사업 실무자는 사업 주체에 따른 집행체계 유형과 사업 수행 경험에 따라 모집하였다. 지자체 공모 및 민간위탁을 통해 주거상향 지원사업을 수행하는 주거복지센터를 광역형과 기초형으로 구분한 후 각 유형에서 풍부하고 체계적인 논의를 진행해 줄 실무

1) 전국의 주거복지센터 중 주거상향 지원사업의 성과가 높다고 평가 받고 있는 4개 주거복지센터(서울 양천구, 서울 동작구, 시흥시, 수원시)를 추천받은 후 해당 실무자에게 본 연구의 취지를 설명하고 이용자 섭외를 요청

2) 예를 들어 사전 협의를 통해 양천구는 전세임대주택을 입주하고자 하는 복합욕구 가구, 동작구는 매입임대주택에 입주하는 중년가구, 시흥시는 아동가구, 수원시는 여성가구에 대한 섭외를 요청

자와 공무원을 연구자가 접근 가능한 유의미한 정보제공자[3]의 평판을 근거로 모집하고, 참여를 요청하였다. 그리고 LH 이주지원 119센터 실무자는 사업수행기관인 한국주택공사 및 주택관리공단을 통해 별도로 초점집단연구 참여자를 모집하였다.

□ 사례연구(Case Study)

사례연구의 핵심은 사례로부터 일반화 가능성을 제고하고, 인과성 규명의 오류를 줄이며, 대표성을 확보하기 위해 적절한 대상사례를 선정하는 것이다(김병섭 2008). 특히 사례연구에서는 적은 수의 사례를 통해 집중적인 분석이 이루어지므로, 모집단의 성격을 반영할 수 있도록 대표성을 갖는 사례의 선택이 중요하다(김병섭 2008). 사례 선택 방식은 전형적 사례와 유형별 사례로 구분되는데, 전형적 사례는 하나의 단일한 사례로서 가설적 모집단을 대표하는 것이며, 유형별 사례는 모집단을 여러 개의 유형으로 나누어 각 유형별 전형적인 사례를 추출하는 것을 의미한다(김병섭 2008). 이 중 유형별 사례는 대표성을 확보하는 장점 이외에도 유형 간 비교연구가 가능하다는 장점이 있으며, 사례연구의 결과를 통해 중범위 수준에서 일반화를 제고할 수 있다는 장점도 존재한다(김병섭 2008). 이에 본 연구에서는 대표성을 확보하기 위해 유형별 사례를 선택하였다.

사례연구는 사업 신청에서부터 주거탐색, 이주까지의 전 과정을 추적하기 위해 2022년 사업 신청자 중 사례조사 기간 내 주거상향이 완료(예정)된 가구를 대상으로 하였다. 사례연구 참여자에게는 심층면접 뿐만 아니라 참여관찰이 수행될 수 있음을 사전에 고지하였으며, 연구의 취지와 연구방법에 자발적으로 동의하는 2022년 주거상향 지원사업 신청자 중 활발한 의사소통이 가능하고, 지역별 할당된 인구학적 조건을 충족하는 신청자를 대상으로 하였다. 또한, 연구 참여자를 사업 정책대상과 이주하는 공공임대주택 종류를 반영하여 유형화하고 해당 사례를 선정함으로써 유형간 비교가 가능하도록 하였다. 전국의 주거복지센터 중 주거상향 지원사업의 성과가 높다고 평가

3) 주거취약계층 주거상향 지원사업(지자체 공모) 전문가 자문단과의 연구참여자(실무자) FGI 대상자 선정 자문회의(2022년 8월 10일)를 통해 대상자를 추천받은 후 참여를 요청

받는 4개의 주거복지센터(서울 A구, 서울 B구, 경기도 C시, 경기도 D시)를 추천받고, 실무자에게 본 연구의 취지를 설명하고 참여자 섭외를 부탁하였다. 각 주거복지센터별로 인구학적 특성과 공공임대주택 유형을 구분하여 참여자 모집을 요청한 결과, 사례연구의 경우 서울 A구는 전세임대가구를 구하는 복합욕구 가구, 서울 B구는 매입임대주택에 입주하는 중년가구, 경기도 C시는 아동가구, 경기도 D시는 여성가구를 섭외하기로 협의를 통해 정리하였다.

사례연구 대상자로 선정된 6가구의 인구학적 특성 및 주거 특성은 다음 표와 같다. 3인 노인 가구는 60대 남성 가구주와 여성 배우자, 30대 아들이 함께 반지하에서 거주 중이다. 1인 노인 가구는 60대 남성 1인으로, 과거 쪽방에서 거주하였으나 현재 매입임대로 이주하였다. 5인 아동 가구는 40대 여성 한부모 가구주와 미성년 자녀 4인이 아파트 내 일부 방에 월세로 거주하던 중 퇴거 압력을 받아 현재 매입임대로 이동하였다. 1인 여성 가구는 고시텔에 거주하던 50대 여성 비등록장애인으로, 현재 전세임대주택을 계약 완료하였다. 1인 쉼터 퇴소 가구는 40대 남성으로, 노숙인 시설 퇴소 후 매입임대로 이동하였다. 3인 쉼터 퇴소 가구는 40대 여성 한부모 가구주와 초등학생 아들 1, 미취학 아들 1명으로 가정폭력피해자쉼터 퇴소 후 매입임대로 이동하였다.

표 4-1 | 사례연구 대상자 특성

대상	인구학적 특성	주거 특성
3인 노인 가구	60대 남성 가구주, 60대 여성 배우자, 30대 아들	서울 A구 반지하 방 2개 거주 중, 현재 방 3개 반지하 전세임대주택 계약 완료
1인 노인 가구	60대 남성 1인 가구	서울 B구 쪽방 거주 중 E구 매입임대 이동
5인 아동 가구	40대 여성 한부모 가구 고등학생 아들 2, 미취학 아들 2	경기도 C시 아파트 내 일부 방 사용 조건(월세)으로 거주 중 퇴거 압력을 받고 매임임대 이동
1인 여성 가구 (비등록장애인)	50대 여성 1인 가구 장애등급판정 신청 후 대기 중	경기도 D시 고시텔 거주 중 원룸형 전세임대주택 계약 완료
1인 쉼터 퇴소 가구	40대 남성 1인 가구	전북 E시 노숙인 시설 거주 중 전북 J시 매입임대이동
3인 쉼터 퇴소 가구	40대 여성 한부모 가구 초등학생 아들 1, 미취학 아들 1	전북 E시 가정폭력피해자쉼터 거주 중 전북 E시 매입임대이동

자료: 연구진 작성

□ 초점집단연구(FGI:Focus Group Interview)

초점집단연구 참여자 중 사업 이용자는 4개의 주거복지센터에 할당된 인구학적 특성을 충족하면서 이미 주거이동까지 완료된 가구를 대상으로 하였다. 그러나 모집과정에서 그동안 주거상향 지원사업이 전국적으로 공통의 사업으로 진행되어 주거복지센터별로 배타성이 있는 연구참여자 모집이 어려웠다. 따라서 실제 진행은 경기도 C시를 제외하고는 서울 A구와 B구는 초점집단연구 참여자 특성이 중복되었다. 경기도 D시는 초점집단연구에 참여의사를 밝히는 연구참여자 모집을 하지 못하였다.

표 4-2 | 이용자 초점집단연구 대상자 특성

구분	유형	대상자 수
성별	남	9
	여	3
연령	40대	6
	50대	3
	60대	2
	70대	1
지역	서울시	10
	경기도	2
가구 유형	1인가구	9
	2인 이상 가구	3
이전 주거	다자녀 원룸 혹은 방수미달	2
	반지하	1
	고시원	8
	퇴거위기	1
현 주거상태	매입임대	2
	전세임대	10

자료: 연구진 작성

사업 이용자는 총 12가구를 대상으로 초점집단 연구를 실시하였으며, 주로 서울 및 경기도 내 거주자들을 대상으로 조사를 실시하였다. 초점집단 조사는 총 4그룹으로 구분하여 진행하였다. 이용자 성별은 남성이 9가구, 여성이 3가구로 남성이 주를 차지하였으

며 연령대는 40대의 비율이 가장 높았다. 가구 구성은 1인 가구가 주를 차지하며, 이전에 고시원에서 거주한 가구의 비율이 가장 높았다. 현재 거주 유형으로는 현재 10가구가 전세임대에 거주하고 있으며 2가구는 매입임대에 거주하고 있는 것으로 나타났다.

표 4-3 | 종사자 초점집단연구 대상자 특성 (지자체 주거복지센터 및 공무원)

구분	유형	대상자 수
성별	남	4
	여	8
연령	30대	5
	40대	5
	50대	2
지역	서울	5
	경기	6
	전남	1
근무지	기초형 주거복지센터	4
	광역형 주거복지센터	3
	시청 및 구청	5
근무연차	1년차(2022년부터)	8
	2년차(2021년부터)	3
	3년차(2020년부터)	1

자료: 연구진 작성

종사자 초점집단연구 참여자는 광역형과 기초형 주거복지센터와 담당 공무원이 한자리에 모여 서로의 역할과 기대를 논의하는 방식으로 진행하였으며, 개선방안 도출을 하는 연구의 방법과 취지에 동의하는 자발적 참여자를 대상으로 하였다. 지자체 주거복지센터 담당자 및 공무원 12명의 유형은 종사자 성별은 여성이 8명, 남성이 4명으로 여성이 주를 차지하였고, 연령대는 30대와 40대가 대부분이었으며, 근무 연차는 1년차 이하인 경우의 비율이 높았다.

LH 주거복지센터는 지자체형 주거복지센터와 차별성이 있다고 보고 별도의 초점집단연구를 구성하였으며, 참여자는 한국주택공사를 통해 우수한 성과가 있고, 오랜 경험이

있는 참여자를 모집하였다. LH 주거복지센터 담당자 6명의 유형은 종사자 성별은 여성이 4명, 남성이 2명으로 여성이 주를 차지하였으며 연령대는 50대가 대부분이었다.

표 4-4 | 종사자 초점집단연구 대상자 특성 (LH 주거복지센터)

구분	유형	대상자 수
성별	남	2
	여	4
연령	40대	1
	50대	5
지역	서울	1
	경기	1
	충남	1
	전북	1
	전남	1
	경남	1
근무연차	2년차(2021년부터)	3
	3년차(2020년부터)	3

자료: 연구진 작성

3) 조사 내용 및 방법

사례연구 및 초점집단면접은 2022년 6월~10월(4개월)동안 수행하였다.

□ 사례연구

사례연구는 질적 연구방법 중의 하나로 일반적으로 “소수의 사례를 대상으로, 그 사례의 전반적인 측면을, 있는 그대로, 깊이 있게 연구하여, 그것을 기술 또는 설명하는 방법”으로 정의하고 있다(김병섭 2008: 342). 사례연구는 “한 개인이나 집단, 기관을 심도 있게 조사하여 현상에 대한 지식을 획득하기 위한 것으로 다른 것과 경계 지워진 체계(bounded system)인 개인이나 집단의 실제생활, 맥락, 여건에 대한 탐구에 적합

한 연구방법"(초의수 2019; 박선희·최영화 2020: 53 재인용)이라고 할 수 있다. 사례연구는 사례 내 분석(within-case analysis)을 이용하여 개별 사례의 맥락을 탐구하고, 사례 간 분석(cross-case analysis)을 통해 사례들이 경험한 공통점을 확인하는데 적합(심경순·차태영 2019: 11)하다. 이에 연구에 참여자의 주거지원 서비스 이용 경험과 개별적인 특수한 여건과 구조적인 문제 등과 관련하여 참여자의 진술을 그대로 드러내는 것이 중요하다. 또한, 시간 경과에 따라 연구참여자의 주거 여건과 생활환경이 어떻게 변화해 가는지, 주거상향 지원사업을 통해 어떻게 주거이동이 이루어지고, 지역사회에 정착해 나가는지를 이해하기 위해서는 사례연구 방법을 적용할 필요가 있다.

표 4-5 | 사례연구 : 심층 면접 질문지 내용 구성

구 분	내용
인구학적 특성	성함, 가족구성원(성별, 나이)
현 주거생활에 대한 경험	물리적 구조, 주거비, 지역사회 환경 등
주거상향 지원 신청 과정	사업신청 시기, 신청 경로, 신청 이유 사업 신청 과정 중 어렵거나 불편했던 경험 사업 신청 과정 중 긍정적인 경험
주거상향 지원 신청 이후	사업 신청 이후 경험 내용 주거탐색 진행 방법, 주거 결정 방법, 사업 신청 이후 아쉽거나 긍정적인 경험
주거 결정 이후	선택한 주거로 이사하는 과정에서의 어려움 어려움 극복방법 및 극복하지 못하여 아쉬운 점 선택한 주거에 대한 만족 여부 주거 유지 방법 및 적절한 주거생활을 위해 필요한 점
기타 제언	사업 전반에 대한 자유로운 의견

주: 부록1 참조
자료: 연구진 작성

사업 이용자를 대상으로 한 심층 면접의 내용은 크게 여섯 가지로 구분하였다. 첫째, 사례연구 참여자의 인적사항과 가족구성 등 기본적인 정보를 질문한다. 둘째, 현 주거생활에 대한 경험을 물리적 구조(주택 상태, 지하층 여부 등), 주거비(보증금, 월 임대료), 지역사회 환경을 중심으로 질문한다. 셋째, 사업 신청 이유 및 신청 경로, 사업 신청 과정 중 어렵거나 불편했던 점 등과 같은 주거상향 신청과정에서의 경험을

질문한다. 넷째, 사업 신청 이후 주거탐색 진행, 주거 결정, 사업 신청 이후 아쉽거나 긍정적인 점 등 주거상향 지원 신청 이후의 경험을 질문한다. 다섯째, 주거상향을 위해 선택한 주거로 이사하는 과정에서의 어려운 점, 선택한 주거에 대한 만족 여부 등 주거 결정 이후 이주·정착 과정에서의 경험을 질문한다. 여섯째, 사업 이용 경험을 통해 형성된 사업 전반에 대한 생각을 질문한다.

□ 초점집단면접

초점집단면접(FGI)은 "면접자가 소수의 응답집단에게 특정의 주제에 대해 토론하을 하게 한 다음 자유스러운 토론 가운데서 필요한 정보를 찾는 방법"이며(남궁근, 2003: 505-506), 연구자가 구상한 연구문제를 소재로 하여 참여 집단 구성원이 상호작용하게 된다(김성천·김수경 2020). FGI는 특정 주제에 관한 연구 참여자들이 각자의 경험과 의견에 대하여 상호작용을 통해 서로 간의 유사성과 차이점들을 직접 비교할 수 있고, 연구자도 토의를 통해 연구주제에 대한 다각적이고 해석적인 통찰력을 얻을 수 있으며, 짧은 기간안에 심층적인 자료를 수집할 수 있다는 장점을 가지고 있다(김성천·김수경 2020). 이에 주거취약계층 주거상향 지원사업을 직접 경험한 실무자, 참여자들을 대상으로 FGI를 수행하여 경험과 생각을 자유롭게 공유하는 과정에서 주거상향의 지원 단계 및 활동영역에서 나타나는 문제점을 탐색하고, 개선방안을 도출하고자 하였다.

사업 이용자를 대상으로 한 초점집단면접의 내용은 크게 네 가지로 구분하였다. 첫째, 사업을 어떻게 알게 되었는지와 사업에 참여하게 된 계기에 대해 질문한다. 둘째, 사업 지원과정에 대해 사업 신청 과정의 어려운 점, 사업의 진행 단계별 지원받은 내용, 지원 중 좋았던 지원과 아쉬었던 지원 등을 중심으로 질문하였다. 셋째, 가구원 중 주거와 관련한 특수 욕구를 갖는 가구원이 존재하는 경우 해당 주거욕구, 사업을 통한 주거욕구 충족 여부, 미충족시 그 이유에 대해 질문하였다. 넷째, 사업 평가와 관련하여 사업 참여 후 달라진 점, 주위에 사업을 추천할 의향, 주거취약계층 주거상향이라는 목표를 달성하기 위한 개선사항 등에 대해 질문하였다.

표 4-6 | 초점집단면접 질문지 내용 구성 : 사업 이용자

구 분	내용
사업 대상	• 사업 인지 및 참여 계기 • 주변에 사업의 대상가구가 있다고 생각하는지 여부
사업지원 과정	• 사업 신청과정의 어려움 • 사업 신청의 용이함을 위해 필요한 지원 • 사업의 진행 과정 및 지원 받은 내용 • 사업 진행과정에서 좋았던 지원과 아쉬웠던 지원
주거 욕구 (특수욕구 가구원이 있는 경우)	• 가구원 중 주거 관련 특수욕구를 갖는 가구원 존재 여부 • 주거 욕구 및 주거 욕구 파악 방법 • 주거 욕구 충족을 위한 노력 및 담당자와 상의한 경험 • 주거 욕구 충족 여부, 주거 욕구 미충족시 이유
사업 평가	• 사업 참여 후 달라진 점 • 주위에 사업을 추천할 의향 • 사업 목표 달성을 위해 개선되어야 할 점

주: 부록1 참조
자료: 연구진 작성

주거상향 지원사업 종사자에 대한 초점집단면접은 사업을 담당하는 지자체 공무원과 주거복지센터(지자체 공모방식) 및 이주지원 119센터(LH 직접 수행) 실무자를 대상으로 동일한 내용을 질문하였다.

표 4-7 | 초점집단면접 질문지 내용 구성 : 종사자

구 분	내용
사업 대상	• 주거취약계층의 욕구 • 사업 대상의 적절성, 사업의 사각지대 여부 • 정책대상의 사업 미신청 이유 및 중도탈락 이유
사업 과정	• 상담 또는 사례관리 방법 및 잘된 점과 아쉬운 점 • 복합적 욕구에 대한 서비스 제공 여부와 서비스 제공시 어려운 점 • 지역사회 내 네트워크 형성
사업 운영	• 사업시 업무배정 방법 • 훈련 또는 보수 교육 수행 여부 • 훈련 및 보수 교육 관련 잘된 점과 아쉬운 점
사업 평가	• 사업 성과에 영향을 주는 제도적 요소 및 지역사회 특성 • 사업 성과를 향상시키기 위한 변화 또는 지원

주: 부록1 참조
자료: 연구진 작성

4) 윤리적 연구를 위한 고려

본 연구는 취약한 상태에 있는 연구참여자를 대상으로 하는 연구로 연구 윤리 이슈가 높다. 따라서 연구 참여는 전적으로 자발적이며, 면접 도중 원하지 않으시면 언제든지 철회 가능하며, 철회로 인한 어떠한 불이익도 받지 않는다는 사실, 즉 지금까지 받은 지원 혹은 앞으로 받을 모든 종류의 지원에 전혀 영향을 주지 않는다는 점을 연구 참여 전에 충분히 설명하였다. 원하지 않거나 불편한 질문에 답을 거부할 수 있음을 구두로 설명하고 연구 참여 결정 후에 서면으로도 확인시켜 주고 자발적 참여에 따른 서면동의를 받았다.

본 연구로 연구참여자가 일상생활에서 경험할 수 있는 피해와 불편을 최소화하기 위해 가능한 연구참여자의 편의를 최대한 존중하였다. 심층면접과 초점집단연구는 연구참여자가 원하는 시간대와 접근가능한 장소에서 수행하였다. 초기 라포(rapport)형성 과정에서 연구참여자의 거부감을 줄이기 위해 대면면접 혹은 전화면접 중 선택 가능하도록 하였다. 사생활 노출에 따른 불편감을 줄이기 위해 대면면접을 허용하는 경우에도 연구참여자가 원하는 장소에서 대면면접을 진행하였다.

연구참여자를 특정할 수 있는 고유명사는 모두 알파벳 혹은 숫자로 변경하여 보고서와 녹취록을 남겼다. 연구참여자에 관한 구체적인 정보는 연구진이 별도의 파일로 정리하여 암호화하여 보관하였다. 이 정보 역시 연구보고서가 발간되면 폐기할 예정이다. 본 연구는 생명윤리위원회의 연구윤리 심의를 거쳐 진행하였다. 연구 시작 전에 본 연구조사를 위탁받은 서울사이버대학교 생명윤리위원회의 연구윤리심의위원회의 승인을 받았다(승인번호 AN01-202206-HR-005-01).

2. 참여자 유형별 사업 이용 경험: 사례연구

1) 사례 1: 노인 가구(3인)

(1) 가구 특성 및 주거 경험

□ 노인 부부와 30대 자녀로 구성된 비수급 가구

참여자는 서울 A구에 사는 노인 부부 가구로 30대 아들과 총 3인으로 구성되어 있다. 사례조사에 응한 참여자는 60대의 남성 가구주로 청소노동자로 일을 하는 60대 부인과 일정한 일이 없는 30대 아들과 함께 살고 있다. 참여자는 기초연금과 여성 배우자의 근로소득으로 생활하고 있으며, 가끔 노인 일자리 사업으로 20만 원의 추가소득을 얻고 있었다. 30대 아들이 있지만, 군대를 다녀온 후 '아이가 이상해져' 별다른 일 없이 지내고 있다고 한다. 돈은 못 벌지만 근로능력이 있는 30대 아들이 있기 때문에 기초생활보장 수급가구가 되지 못하고 있다고 반복적으로 아쉬움을 토로하였다.

참여자는 과거 목욕탕 청소 일을 하다가 미끄러져서 척추뼈 2개가 골절이 되었는데, 목욕탕 주인은 용역 업체라며 산재 인정을 해주지 않아서 그동안 일한 20일분의 임금만 받았다고 하였다. 입원비와 수술비를 모두 참여자가 부담해야 해서 결혼한 딸이 입원비와 수술비를 대신 내주었으나, 병원비 부담으로 인해 치료를 충분히 받지 못하였다고 응답하였다. 어느 날부터 조금씩 걸을 수 있게 되었지만, 여전히 통증이 심하여 일을 하기는 어렵다고 응답하였다. 전세임대 계약 완료 후 진행한 인터뷰(3차)에서는 다리 통증 때문에 소독 일을 하는 노인 일자리도 며칠 하다가 걷지를 못해서 더 이상 하지 못하게 되었으며, 복지관으로 밥 먹으러 가는 것도 힘들어 복지관에서 준 오트밀을 물이나 우유에 말아서 먹고 있다고 하였다.

□ 곰팡이가 많은 반지하층에 13년째 거주

참여자는 보증금 600만 원의 단칸방에 살다가 두 자녀(딸, 아들)와 함께 서울 Y구에

위치한 방 세 개의 반지하층 집으로 이사 왔다. 반지하층 집은 화장실이 바깥에 있지만 햇빛이 비교적 잘 들어온 기억이 있고, 어린 아들과 딸이 그 집을 좋아했던 좋은 기억을 가지고 있었다. 그러나 집주인이 딸이 들어오기로 했다면서 나가라고 해서, 이사할 수 밖에 없었다. 계약기간을 채우지 못한 퇴거 요청이었는데, 이사비도 받지 못한 것이 지금도 아쉽다고 응답하였다. 이후 현재 거주하고 있는 집으로 이사를 왔으며, 방 2개에 곰팡이가 많은 반지하층 집에 보증금 1,200만 원, 월세 30만 원으로 13년째 거주 중이다. 도배와 장판이 모두 엉망이지만 집주인이 월세를 받으면서도 알아서 하라면서 새로 해주지 않았다고 불만을 토로하였다.

(2) 주거상향 지원사업 신청 및 진행 과정

□ 사업 신청 : 사회복지사 – 동주민센터 – 주거복지센터 간 연계

참여자가 평소에 알고 지내던 사회복지사(도시락 배달을 해주고, 복지관에 와서 식사하라고 가끔 안부를 물어줌)에게 현재 거처의 곰팡이가 심하다고 어려움을 토로하자, 사회복지사 선생님이 동주민센터에 가보라고 알려 주어 동주민센터를 방문해 해당 사항에 대해 문의하였다. 이후 동주민센터에서 주거복지센터로 연결해 주었고, 주거복지센터에서는 주거취약계층 주거상향 지원사업 중 LH 전세임대주택을 신청하도록 안내를 해주었다. 이후 LH 전세임대주택에 선정되었다는 우편물을 수령 하였다. 우편물 수령 후 7월 1차 인터뷰 당시에는 12월 말까지 전세임대 계약 완료를 해야 한다고 안내받았지만, 참여자의 건강 문제로 인하여 한여름에는 집을 알아보기 어려워 날이 선선해지면 집을 알아보고 싶어하였다. 주거 탐색이 늦어져 기한 내에 계약을 못 하여 기회를 놓치고 다시 처음부터 신청을 하게 될까 걱정이 되고, 집주인에게 계약 해지 통보를 하고 보증금을 받을 충분한 시간이 있을지도 걱정이었지만, 더위에 혼자 집을 알아볼 엄두가 나지 않는다고 응답하였다. 또한 LH 서류를 받고 근처 공인중개사 사무소에 방문하였을 때, 현재 입주 가능한 전세임대주택이 없다는 말만 간략히 들어서 더 기다려야 할 것 같다고 생각하고 시간을 보내고 있었다. 10월에 이르러서도 계약 진행과

관련된 이야기가 없자, 주거복지센터에서 참여자에게 주거 탐색 진행 여부를 물어보았다. 그리고 이번에는 혼자 가지 않고, 주거복지센터 과장과 연구진이 동행하겠다고 하였다. 이에 참여자와 약속을 정하고 공인중개사 사무실 앞에서 만날 수 있었다.

□ 주택물색 : 주거욕구와 계약 가능한 전세임대주택 수준의 괴리

참여자는 정부에서 보증금 지원을 해주니 이번에는 반지하에서 벗어나고 싶은 욕구가 큰 것으로 보였다. 공인중개사가 안내해 주는 첫 번째 집을 방문하였을 때 여전히 반지하에 햇빛이 안 드는 곳, 파손된 문이 그대로 있는 상태에 실망을 표하였다. 그리고, 가능한 새벽부터 일하는 부인이 일 다니러 다니기에 좋은 교통편이 있고, 원하지 않는 퇴거를 다시 겪지 않아도 되는 곳(재개발이 안되는 곳)을 원하였으나, 공인중개사는 가당치 않은 요구라며 기대를 낮춰야 한다고 말하였다. 참여자가 이사하고 싶은 지역은 본인이 알거나 경험이 있는 동네 몇 군데로 제한되어 있었으며, 주거복지센터나 공인중개사도 참여자가 원하는 지역을 넘어서는 대안을 제시하지 못하고 있었다.

공인중개사는 참여자가 원하는 지역에는 참여자가 말하는 햇빛 잘 드는 그런 집이 없다면서, 다른 볼 일을 보려고 하였다. 그런데 연구진 일행이 안 나가고 있자, 공인중개사는 네트워크에 정보를 구하고 집을 알아봐 주기 시작하였다. 공인중개사가 전화를 거는 곳마다 적절한 주택이 없다는 이야기가 몇 번 나왔지만, 공인중개사가 계속 물어봐 준 끝에 참여자가 볼만한 주택 두 곳이 나왔다. 공인중개사와 차로 같이 이동하면서 집을 보았는데, 모두 반지하였다. 이 중 한 곳은 참여자의 자녀들이 어릴 때 살았던 집이었다. 갑작스러운 퇴거 통보로 아쉽게 나와야만 했던 집을 이번 전세임대주택을 탐색하는 과정에서 다시 보게 된 것이다. 예전에는 화장실이 쪼그려 앉는 수세식 변기였는데, 좌변기로 바뀌었다고 한다. 화장실이 바깥에 있어서 그런지 주변 시세보다 낮은 8천만원에 전세임대주택이 나왔다. 참여자는 세상에 이런 인연이 있냐면서, 이 집을 계약하기를 원하였다.

□ 계약 및 이주 : 정확한 정보 전달 부재로 인한 불안감

전세임대주택 계약을 하는 과정은 공인중개사의 일방적인 주도로 진행되었다. 서류를 가지고 왔냐는 말에 참여자는 '우편으로 온 게 이게 다 인데, 뭔지 잘 모르겠다' 하면서 우편물을 통째로 공인중개사에게 건네주었다. 공인중개사가 '여기여기 싸인 하세요' 하니 서류를 읽어보지도 않고 그대로 싸인을 하였다. LH에서 심사가 들어가 봐야 계약이 된 것인지 알 수 있고, 시간이 걸린다는 말에 참여자는 몇 번이나 '심사가 들어가 봐야 안다고요? ' 라고 묻고 헤어졌다.

이후 전세임대주택 계약 체결이 어떻게 진행되었는지에 대해 3차 인터뷰를 진행하였다. 계약 과정에서 가계약금을 처음에 30만원, 나중에 20만원을 요구하였으며, 가계약금은 부인이 마련하였다. 계약 이후 이사할 집이 주택이 아닌 '지하실' 로 건축물 대장에 등재되어 있어서 용도변경이 필요한 상황이었고, 이 일로 진행이 어려움이 있었다. 12월 15일에 이사를 하기로 집주인과 이야기도 했는데, 'LH에서 돈이 다 들어갔는지, 집주인이 이러쿵 저러쿵 얘기가 없어서', '저 쪽 집에 못 들어가 낙동강 오리알' 이 되는 것은 아닌지 걱정하고 있었다. 한편, 구청에서 나와 새로 이사 갈 집의 씽크대가 오래되어 바꾸어 주겠다고 실측을 해 갔으며, 외부에 있는 화장실을 고치는 것은 정화조 연결이 안되어 어렵다고 하였다고 한다. 임차인 덕분에 구청에서 오래된 씽크대를 고쳐주지만, 집주인은 이와 관련하여 임차인에게 어떤 추가적인 혜택을 주거나 하지는 않고, '아무 말도 안하고 그냥 옆에서 듣고만' 있었다고 한다. 이사비랑 가구비가 추가로 들어가는 것도 걱정인데, 이것을 주거복지센터에서 조금 지원해 준다는 말을 들었던 것 같다고 하였다.

참여자는 전세임대 허가를 받은 이후 발견된 건축물대장상의 '지하실' 로 되어 있는 주거를 용도 변경하는 과정에서 전세임대 계약이 좌초될 난항을 겪었다. 이후의 계약과 관련하여 권위 있는 종사자의 안내를 받지 않아 최종 이주 가능성에 불안이 높은 상황이었다. 그러나 여전히 누구에게 물어 불안을 해소하고, 이사 관련 준비를 해야 할지 모르고 있었다.

□ 공인중개사 추가 인터뷰

참여자의 주거 탐색 과정에서 공인중개사와 인터뷰를 진행하였으며, 전세임대주택 물색 및 계약과 관련하여 참여자가 귀가한 뒤 공인중개사와 총 2차례 인터뷰를 실시하였다.

1차 인터뷰에서 공인중개사는 공인중개사 입장에서 LH 전세임대주택을 중개하기 어려운 이유를 제시하였다. 첫째, 이용자가 공인중개사에게 자꾸 자기 사정을 말하나, 공인중개사는 바빠서 그런 말을 들어줄 여력이 없다는 점을 강조하였다. 둘째, 집주인이 임차인을 선택하고자 하며, 술을 마시거나, 고독사 우려가 있거나, 남성인 경우를 꺼리는데, 대개 전세임대주택을 구하러 오는 사람은 대부분 이와 같은 특성을 가지고 있어 집주인을 설득해야 하는 부담이 있다고 응답했다. 셋째, 본 계약 전에 가계약금이 필요한데, 전세임대주택을 구하는 사람들은 50만원도 되지 않는 가계약금을 지불하지 못해, 다른 사람에게 집을 뺏기는 경우가 있다고 응답하였다. 공인중개사가 LH 전세임대주택을 더 적극적으로 중개하려면 어떤 변화가 있으면 좋겠는지에 대해 질문하자 지금처럼 대화가 통하는 누군가가(주거복지센터 종사자 또는 연구진행자 등) 와 주면 좋겠다고 응답하였다. 주거복지센터 과장님이 오니까 중간에서 집을 알아보면서 임대인의 심기를 건드리지 않도록 조심시키고, 현실적인 상황을 이해시키는 등 참여자에게 설명을 잘 해줘서 일도 빨리빨리 진행할 수 있었다고 응답하였다.

2차 인터뷰에서는 참여자가 계약한 거처가 건축물대장상 지하실로 등록되어 있었던 문제에 대하여 이야기를 나누었다. 법무사의 권리분석 과정에서 문제가 발생하였는데, 공인중개사가 제공한 서류를 법무사가 권리분석을 하는 과정에서 이 일을 법무실장이 대리업체에 맡기고 있었다. 서류를 보낸 후 전세임대를 해도 된다고 하였는데, 다시 서류를 확인해 보니 주택이 아닌 '지하실'로 되어 있었다. 이 일로 법무사, 대행법무사, 공인중개사 간에 서로의 책임을 놓고 공방이 있었으며, 주인이 용도 변경을 구청에 신청하였고, 건축물 대장을 다시 받아 계약을 완료하였다. 이 과정에서 공인중개사는 30만원 가량 복비를 받기 위해 전화 통화 수십통을 해야 했다고 불만을 토로하였다. 그 후 참여자가 최종 이사 가능성을 의심하는지를 질문하자, 공인중개사는 여러 번 정상적으로 계약이 유지되었다고 하였지만, 참여자가 LH에서 운영하는 프로세스를 잘 이해 못하고 있으며 LH나 법무사의 말이라면 믿을 텐데, 공인중개사 말이라 잘 안 믿는다고 응답하였다.

(3) 선택한 주거의 만족 여부

□ 지하층이지만 만족감이 증가하였고, 월세부담은 감소

참여자는 결정한 거처의 조건에 전반적으로 만족하였다. 계약을 진행할 집의 위치의 경우 부인이 새벽 5시에 일터로 가야 하는데, 조금만 내려가면 버스를 탈 수 있고, 근처에 시장이 있어 좋다고 말하였다. 현재 집보다 햇빛이 많이 들어와 좋다고 한다. 화장실이 외부에 있어 불편하지만 내부 세면실에 세탁기를 두어도 세면기 이용이 불편하지 않은 점도 장점이었다. 대부분의 지하층 혹은 좁은 집은 다용도실이 따로 없어 화장실에 세탁기를 설치하여야 하고, 이렇게 화장실에 세탁기를 놓게 되면 샤워는 고사하고 변기에 편하게 앉을 공간도 충분하지 않을 때가 많다는 것을 고려하면 이는 장점이라고 할 수 있다. 또한 방이 3개라 지금 보다 방이 1개 많아지고, 현재 집은 보증금 1,200만 원에 월세가 30만 원이지만, 새로 이사하는 집은 보증금 8,000만 원의 이자만 내면 되므로, 월 주거비가 약 13만 원 정도로 감소할 수 있었다. 참여자는 부인의 근로소득과 30대 아들의 존재로 주거급여를 받을 수 없는 상황인 만큼, 월세 부담이 줄어드는 것은 생활의 큰 도움이 될 것으로 파악되었다.

2) 사례 2: 노인 가구(1인)

(1) 가구 특성 및 주거 경험

□ 60대 남성 1인 가구로 근로활동이 어려우며, 사회적으로 고립

참여자는 서울 B구에 사는 60세 남성 1인 가구로 현재 생계급여, 의료급여, 주거급여를 수급 중이다. 참여자는 과거 장사를 하다가 망하고, 택시도 하고, 18톤 트럭도 몰고 여러 가지 일을 했지만, 몸이 너무 안 좋고 죽을 듯이 아파서 일을 하기 어렵게 되었다. 허리, 다리 통증 및 뇌경색이 있어 일을 하지 못하게 되자, 주변에서 얻어 쓰면서 쪽방 생활을 하게 되었다. 이혼 후 자녀 양육비를 부인에게 주었지만, 전 부인이 자살한 후 자녀와도 연락이 두절되었으며, 스스로를 고립된 상태라고 응답하였다.

□ 창고를 개조한 쪽방에서 9년째 거주

참여자는 과거 본래 창고로 쓰던 것을 개조한 쪽방에서 월 20만 원을 주고 만 9년째 생활 중이었다. 창문이 50~60cm 정도로 매우 작고, 쪽방 바깥에 화장실이 있다. 여름이면 매우 덥고, 겨울이면 보일러가 안 되어 쪽방 안의 물이 다 얼 정도이며, 판넬 2장을 깔고 겨울을 지내야 하는 등 열악한 환경에서 거주하고 있었다. 겨울에 쪽방 생활이 너무 어렵다는 것을 주변에서 알고, 참여자에게 동주민센터에 가보라고 권하여 가게 되었다.

(2) 주거상향 지원사업 신청 및 진행 과정

□ 사업 신청 : 동주민센터 – 주거복지센터 간 연계

참여자는 '기초 수급이고 뭐 이런 걸 생각 자체를 못하다가' 집이 이 모양인데 방법이 없느냐고 문의하자, 동주민센터에서 기초생활보장 수급 신청을 먼저 해주었다. 이후 5개월이 지나 LH에서 기존주택 전세임대주택을 받을 수 있다는 연락이 왔다. 기존주택 전세임대주택을 받기 위해서는 보증금(5%)이 필요하다는 안내를 받았지만, 보증금 500만 원을 빌릴 데가 없어서 포기하였다. 그 후 담당 주거복지센터의 도움으로 기존주택 전세임대를 신청하였던 것을 주거취약계층 주거상향 지원사업으로 전환하여 다시 신청하고, 4~5개월을 더 기다려야 했다. 참여자는 쪽방에 거주 중이었으므로 주거취약계층 주거상향 지원사업으로도 신청이 가능했지만 당시 기존주택 전세임대주택 모집기간이었기 때문에 동주민센터에서는 기존주택 전세임대주택으로 신청을 안내하였다. 이후 주거복지센터실무자는 참여자의 보증금 부담이나 건강상의 이유로 기존주택 전세임대주택보다는 주거취약계층 주거상향 지원사업이 적절하다고 판단했으며, 담당 주무관에 연락하여 주거취약계층 주거상향 지원사업으로 신청하도록 하였다.

□ 주택물색과 계약 및 이주 : 인근 지역 매입임대주택으로 이동

동주민센터에서 실사를 나와 거주하고 있는 쪽방의 환경, 화장실 문제, 물 안 나오

는 것 등을 확인하고 가고, 기존주택 매입임대주택을 알아보기로 주거복지센터와 이야기를 하였다. 오래 살아 지인들이 많은 현 거주지역 근처를 원했지만, 인근에 매입임대주택이 없어서 제일 가까운 서울 E구의 매입임대주택으로 7월 말에 이주하였다. 작년 4월에 기존주택 전세임대주택을 포기한 후, 올해 1월에 주거취약계층 주거상향 지원사업의 기존주택 매입임대주택으로 신청 변경을 하였고, 5월에 LH 서류를 받았으며, 7월 말에 이주를 하게 된 것이다. 참여자의 경우 동주민센터에서 관련 서류를 떼주고 신청도 모두 해 주었다고 응답하였다. 보증금 100만 원이 필요하였는데, 참여자는 10만원 밖에 없는 상황에서 서울 B구의 주거복지센터에서 희망복지지원단과 연계시켜 90만 원을 지원받을 수 있게 해 주었다. 또한, 주거복지센터에서 20만 원 이사비를 지원해 주었다. 이사하는 곳이 5층이라 사다리차가 와야 해서 이사비는 총 50만 원이 나왔으며, 지원받은 20만 원을 제외한 30만 원은 빌려서 지불하였다.

(3) 선택한 주거의 만족 여부

□ 전반적으로 만족하지만 5층까지 계단으로 올라가야 하는 어려움 존재

참여자는 거주하게 된 매입임대주택에 대해 만족하고 있었다. 채광, 환기 너무 잘 되고, 가스도 잘 나오고, 문 닫으면 소음도 없다고 한다. 화장실도 안이 넓고, 따뜻한 물도 나오는데 화장실이 참 만족도를 높여 준다는 것을 깨닫게 되었다고 응답하였다. 100점 만점에 1~2점이 모자란 것은 과거 교통사고로 다리에 쇠를 박았고, 다친 다리가 한 번 더 부러져 다리가 불편함에도 5층까지 계단으로 올라가야 하는 것이 어려운 점이라고 하였다. 하지만 5층이라 옥상에 올라가서 멍 때리고 있을 수 있어 전반적으로 매우 좋다고 평가하고 있다. 과거 쪽방에서는 밥을 잘 챙겨 먹지 않아 뇌경색도 왔지만, 여기서는 식사를 챙겨 먹게 되고, 마음도 편해지고, 현재의 집은 쪽방하고는 비교 불가능한 집이라고 반복적으로 말하였다. 원래는 영구임대주택으로 갈까 하였는데, 여기에서 20년 동안 살 수 있으며, 20년 살면 80세가 넘으니 영구임대로 갈 필요 없이 살 수 있을 것 같다고 하였다. 매입임대주택에 거주하면서 주거급여를 받고, 받은 주거

급여를 통해 임대료가 자동이체로 납부하게 되므로, 주거 유지에는 큰 문제가 없다고 응답하였다.

3) 사례 3: 아동 가구(5인)

(1) 가구 특성 및 주거 경험

□ 4자녀를 양육하는 40대 여성 한부모 가구로 기초생활보장 수급 중

참여자는 경기도 C시에 거주하는 한부모 가구로 가구주는 40대 여성이며, 고등학생 자녀 2명, 미취학 자녀 2명과 함께 살고 있다. 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여를 수급 중이다. 참여자는 이혼 후 혼자서 아동 4명을 키우고 있다. 생계급여로는 자녀 양육비가 충분하지 않아 미취학 자녀가 어린이집에 가 있는 동안 아르바이트를 하고 있다. 오래전부터 생활이 어려워 기초생활보장 수급자로 생활하면서 아동에 대한 민간단체의 지원을 받고 있었음에도 생활이 나아지지 않아 살던 월세집이 압류되었다. 이 과정에서 집주인 물건까지 압류되면서 발생한 집주인과의 갈등, 그리고 채권자들의 지속적인 전화와 방문 등으로 참여자와 자녀들이 크게 고통받았다. 고등학생이었던 둘째는 결국 불안정한 주거로 인한 스트레스를 이기지 못하고, 친구 집에서 자는 것을 반복하다가 가출하였고, 이는 자퇴로 이어졌다. 이후 참여자는 신용회복위원회에 도움을 요청하여 집주인 물건과 참여자의 물건을 구분하여 압류를 진행할 수 있었고, 채무 독촉 전화와 방문을 받지 않게 되었지만 집주인은 여전히 강하게 퇴거를 요구 하는 상황이었다.

□ 아파트 내 방 2개만 임대하여 7년째 거주 중 집주인의 퇴거 통보

참여자는 이혼 후 아는 사람이 소개해 준 방 4개 아파트에 방 2개만 계약을 하고 월세로 들어왔다. 아파트 집주인이 잠시 집을 비우면서 집주인의 짐을 방 2개에 몰아넣고, 나머지 방 2개를 쓰는 것을 조건으로 2015년 보증금 350만 원, 월세 25만 원으

로 계약하였다. 집주인 물건이 파손되었을 경우 원상복구를 조건으로 하였고, 세탁기, 가스레인지, 냉장고 등은 모두 집주인의 것을 사용하기로 했으며, 이불과 간단한 옷만 가지고 이주하였다. 정부에서 지원하는 월 153만 원의 급여액과 적은 아르바이트 수입으로는 아이들 양육비가 항상 모자라 신용카드를 연체하게 되었다. 이로 인해 제3금융권 대출이 발생하는 등 경제 사정이 나아지지 않았고, 결국 대출금 상환을 하지 못하게 되자 2022년 4월 법원에서 압류통지를 했다. 집행관들이 집주인의 물건과 참여자의 물건을 구분하지 못하고, 모든 물건에 압류 딱지를 붙이자 이를 안 집주인이 격분하여 퇴거 통보를 하였다. 그 후 신용회복위원회의 도움으로 집주인의 물건은 압류가 해제되었으나, 여전히 집주인은 7월 말~8월 초까지 퇴거할 것을 강력히 요구하였다.

(2) 주거상향 지원사업 신청 및 진행 과정

□ 사업 신청 : 시청·동주민센터-LH-주거복지센터 간 연계

2022년 5월 퇴거 위기에 직면한 참여자는 두 달 혹은 세 달에 한 번씩 전화로 생활을 물어봐 주는 시청 주무관에게 먼저 찾아가서 사정 이야기를 하였으며, 주무관이 LH에 기존주택 전세임대주택을 신청할 수 있도록 도와주었다. 이후 동주민센터에서 가구 방문을 와서 상황 파악을 하고 간 후 주거복지센터에서 임시거처(2달 거주) 관련 연락이 왔다고 하였다. 그리고, 6월 초에는 기존주택 전세임대주택이 가능하다는 연락을 LH에서 우편으로 받았다. 하지만 보증금이 없어서 포기하겠다고 하니 LH 담당자가 주거취약계층 주거상향 지원사업으로 바꾸어서 집을 계약해보라고 안내해 주었다. LH 담당자는 참여자의 사정을 딱하게 생각하고 적극적으로 참여자에게 연락해 주었다. 참여자가 신용불량으로 핸드폰이 없는 상황에서 자녀 핸드폰으로 문자를 남겨가면서 연락해 주었기에 주거취약계층 주거상향 지원사업으로 변경이 가능하였다고 한다. 참여자는 6월 중순에 주거취약계층 주거상향 지원사업을 통한 기존주택 매입임대주택으로 바꾸어 신청하게 되었다.

□ 주거복지센터 담당자 추가 인터뷰

참여자의 주거 탐색 과정을 지원한 주거복지센터 담당자와 인터뷰를 진행하였다. 담당자는 참여자가 동주민센터에서 주거상담을 하고 사업을 신청하였으나, 주거복지센터의 존재와 역할에 대해 잘 모르고 있었다고 응답하였다. 특히 본 사례의 경우 신용불량으로 본인 핸드폰이 없는 상황에서 아들의 핸드폰으로 연락을 해야 했기 때문에, 채권자 독촉 등에 시달린 경험이 있는 아들에게 공신력 있는 기관임을 증명하면서 아들의 마음을 상하지 않으며 엄마와 연락이 닿게 해달라고 하는 것이 어려웠다고 응답하였다. 그 외에 주거상향 지원사업 지원 과정에서 주거복지센터는 LH 전세임대주택, 매입임대주택 신청 적격 판정을 받은 사람들의 이름과 전화번호 밖에 정보를 받지 못해 대상자에게 다시 전화를 걸어서 어떤 상태인지, 무엇이 필요한지 일일이 물어봐야 하는 불편함이 있었던 점에 대한 아쉬움을 토로하였다.

□ 주택물색과 계약 및 이주 : 많은 지원이 있지만 전달과정의 아쉬움

참여자는 사업 신청 과정에서 현재 생활 상황, 집을 나와야 하는 상황에 대해 직접 쓰는 게 부담이었으나, 동주민센터 담당자가 본인이 아는 내용이니 간략하게만 쓰면 도와 줄 수 있다고 말해 준 점에 대해 고마움을 표했다. 또한 신용불량과 부채로 보증금을 마련하기 어려운 상황이었는데, 보증금이 50만 원으로 그나마 해결 가능한 수준이였던 것이 정말 다행이었다고 응답하였다. 당장 집을 비워야 하는 상황에서 1~2달이라도 살 집이 필요했는데, 방 3개짜리 집에서 오래 살 수 있다고 안내해 주어 바로 계약을 체결했고, 8월 초에 매입임대주택으로 이주하였다. 경기도 C시는 아동주거 빈곤 가구에 대한 추가 지원을 하고 있어 주거복지센터를 통해 30만 원을 지원받을 수 있었으며, 주거복지센터에서 20만 원의 생필품 구입비를 지원해 주었다. 단, 생필품 구입은 기관에서 직접 결재하는 것을 조건으로 하기 때문에 이용자와 주거복지센터 담당자가 서로 약속을 정해 구입처에서 만나야만 했다. 그러므로, 서로 사정이 생기면 다시 약속을 정하는 일을 반복해야 하는 불편함이 있었다. 또한 주거복지센터에서 20만 원

의 이사비를 지원해 주었다. 이사비는 짐이 많지 않아도 보통 30~50만 원 수준이었으며, 참여자의 경우에는 이사비가 40만 원이었다. 참여자는 이삿짐센터에 20만 원은 주거복지센터에서 나올 것이라고 말하고 20만 원만 주변에서 빌려서 냈다. 그러나 이사가 완료 된 후 2주가 지나도록 주거복지센터에서 이삿짐센터로 이사비 20만 원이 지급이 되지 않아 참여자가 이사짐 센터의 독촉 전화를 받는 불편함이 있었다. 경기도 C시에서 40만 원 물품 구입비를 추가로 지원해 줘 세탁기를 살 수 있었다. 이렇듯 참여자는 각기 다른 기관에서 여러 명목의 지원을 받는 상황이었다. 연구진이 지원 내용을 설명하고 서류를 작성하는 것을 지켜본 결과 참여자는 어떤 기관에서 무엇을 주는지, 언제 주는지, 어떻게 주는지 정확하게 인지하지 못한채 서류에 서명을 하고 있었다. 참여자가 받을 수 있는 혜택은 구두로만 설명이 되고, 정리된 문서로 전달되지는 않았다.

(3) 선택한 주거의 만족 여부

□ 주택 상태와 방 수, 입지 측면에서 매우 만족

참여자가 이주한 매입임대주택은 빌라가 밀집해 있는 주거단지에 위치하고 있었고, 길에서 중국인을 많이 만날 수 있어 중국인이 많이 거주하는 지역임을 알 수 있었다. 주택의 외관은 필로티 구조로 1층은 주차장으로 되어 있고, 입구에 CCTV가 있고 비밀번호를 눌러야 들어갈 수 있도록 되어 있었다. 택배 보관함이 현관 밖에 있고 새 건물로 외벽이 깨끗해 보였다. 참여자는 자녀 4명을 데리고 '보증금 없는 원룸으로 들어가야 하나, 친구 자취하는데 들어가야 하나, 아니면 그냥 죽어야 하나' 싶은 상황이었는데, 너무 감사하다고 말하였다. 미취학 자녀에게 층간소음 때문에 스트레스를 줄까 걱정이었는데, 바로 아래층이 주차장이라 마음이 편하다고 하였다. 또한, 그 전에는 4명의 자녀와 본인이 2개의 방에서 생활해야 했는데, 이제는 방이 3개라 전보다 넓게 쓸 수 있다고 응답하였다. 자녀들이 다니던 학교와 어린이집에서 전학하지 않고, 계속 다닐 수 있어서 더욱 좋았으며, 아이들과 더 자주 웃게 되었다고 말하였다. 반면, 아쉬운 점으로는 퇴거하면서 옷과 이불만 가지고 나온 상황이라 가구나 가전제품 등 생필품의

지원이 부족했던 점을 언급하였다. 자녀들이 여름에 이사하면서 더위를 많이 느껴 에어컨을 중고로 샀으며, 시에서 추가 지원해 준 40만 원으로 세탁기를 샀는데, 금액에 맞추다 보니 5명이 사용하기에는 용량(7kg)이 작아서 세탁을 조금씩 자주 해야 하는 점이 불편하였다. 그리고, 자녀들 책상이나 침대를 사주지 못한 것이 마음에 걸리고, 무엇보다도 이사 후 2주가 지났는데, 현재 밥솥도 없는 상태라고 응답하였다.

한편, 참여자는 주거상향 지원사업 신청 후 이주까지의 과정에서 겪은 대표적인 불편 사항으로 두 가지를 언급하였다. 먼저 사업 신청 후 여러 곳에서 전화가 오는데 기관 이름도 비슷하여 누가 누구인지 정확히 알기 어려웠다고 하였다. 그리고, 주거상향 지원사업을 안내하는 인터넷이나 공지 이런 게 전혀 없다 보니 직접 찾아가서 알아봐야만 한다는 점을 지적하였다. 참여자는 본인이 직접 알아보고 부탁하지 않았다면 현재 거주하는 집을 구할 수 없었을 것이라고 생각하고 있었다[4].

4) 사례 4: 여성 장애인 가구(1인, 비등록장애인)

(1) 가구 특성 및 주거 경험

□ 장애가 있는 50대 여성 1인 가구로 고시텔에 거주 중

참여자는 경기도 D시에 거주하는 50대 여성 1인 가구이며, 생계급여와 의료급여, 주거급여를 수급 중이다. 과거 강원도에서 거주하다가 경기도 D시에 아는 사람이 많아서 이사 오게 되었다. 건강 상태는 당뇨로 인해 망막 이상이 생겼고, 수술 후에도 눈이 잘 보이질 않는다고 하였다. 눈이 보이기는 하는데 눈에 힘이 들어가지 않고, 사물이 울퉁불퉁해 보여 현재 일을 못 하고 있으며 장애등급 판정을 신청해 둔 상태였다[5].

참여자는 2022년 2월 경기도 D시로 이주한 이후 계속 고시텔에 거주하였다. 고시텔

4) 참여자의 경우 신청 당시 거주지가 쪽방. 지하층, 고시원 등이 아니었기 때문에, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 발굴 대상이 되기 어려웠을 것으로 생각된다.

5) 참여자의 생애 이력에 대해 좀 더 자세히 알고자 연구진이 반복적으로 질문을 하였지만, 구체적인 대화로 이어지지는 않았다.

은 주방을 공동 사용하는 구조이며, 화장실도 공동으로 사용하고 있다. 남자용 화장실과 여자용 화장실이 따로 분리되어 있지만 남자용 화장실이 밀린다는 이유로 남자들이 여자용 화장실에 들어와 불편을 겪고 있었다. 내부 시설은 방이 매우 작아 창문도 작고 환기가 잘 되지 않는다. 식사는 고시텔에서 제공해주는 밥과 개별적으로 사 먹는 반찬으로 해결하고 있었다. 참여자는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 신청 서류나 장애등급 신청 서류, 공공임대주택 이주시 지불해야 하는 보증금 등 관련 정보를 정확히 모른 채 주변의 도움(지인과 주거복지센터)을 받아 진행하고 있었다.

(2) 주거상향 지원사업 신청 및 진행 과정

□ 사업 신청 : 주거복지센터의 홍보와 지인 권유

주거복지센터에서 참여자가 거주 중인 고시텔에 방문해 주거지원 사업을 홍보한 적이 있었는데, 이를 통해 처음으로 사업에 대해 알게 되었다. 이후 전세임대주택에 먼저 입주하여 살고 있는 친구가 참여자에게 신청하라고 격려해 주었으며, 이를 계기로 주거복지센터에 방문하여 상담을 진행하였다. 주거복지센터에서 상담을 진행한 후 동주민센터로 가서 사업을 신청하였으며, 신청과정을 주거복지센터에서 도와주었다. 참여자가 신청 후 서류가 빨리 오지 않는 것에 대해 주거복지센터 담당자에게 걱정을 토로하면 주거복지센터 담당자가 달래주기도 하였다.

참여자는 올해 5월 주거취약계층 주거상향 지원사업에 신청한 후 6~7월에 적격 여부를 통보받았다. 이전에 주소를 아는 언니 집, 또는 고시텔로 해 두었다가 우편 서류를 받지 못하여 한 달을 지체하였고, 결국 우편 서류를 받고 진행하게 되었다. 지금은 아는 언니 집에 거주하면서 집을 얻어 나갈 준비를 하고 있었다. 12월까지 계약이 마무리가 되어야 하는데, 아직 집을 구하지 못해 마음이 급했으며, 가능한 현 거주지와 가깝고 주거 탐색 비용이 적게 들며, 시장이 근처에 있는 곳으로 이주하기를 희망하였다. 만일 지금 찾고 있는 지역에서 현 보증금으로 안 되면 변두리로 나갈 생각도 하고 있었으나, 변두리라도 시장 근처였으면 좋겠다는 생각을 가지고 있었다.

(3) 선택한 주거의 만족 여부

□ 주택 상태와 방 수, 입지 측면에서 매우 만족

참여자는 11월 초까지도 매물을 구하지 못해 연구진과 주거복지센터에서 반복적으로 연락을 하였고, 주거 탐색을 같이 하자고 제안하였다. 약속된 날 참여자는 혼자서 먼저 근처 공인중개사에 들어가 전세임대주택을 구한다고 하였다. 마침 찾아간 공인중개사는 전세임대주택에 적극적인 곳이었고, 바로 계약을 마친 상태에서 연구진과 주거복지센터 담당자를 만났다. 예전에 다른 부동산을 통해 간 곳은 방도 두 칸이고 가격도 저렴하고 리모델링해서 깨끗한데, (주인아저씨)가 빨리 가자고 재촉하는 것이 마음에 들지 않았다고 응답하였다. 더 둘러봐야 하는데, 둘러보지 못하게 하고, 빌트인이 아니라 세탁기도 다 구매해야 한다는 것이었다. 그런데 이번에 간 곳이 왜 마음에 들었는지에 대해 주인아줌마가 좋다는 말을 가장 먼저 하였다. 또한 위치적으로도 시장도 가깝고 동사무소도 가깝고 버스 타기도 가까워 좋다고 응답하였으며. 원룸형이지만 세탁기와 가스레인지를 집주인이 해주는 조건이었다고 하였다. 참여자는 이사를 하게 되면 가장 좋은 점이 다른 사람 눈치 보지 않고, 혼자 편히 지낼 수 있다는 것이라고 하였다.

5) 사례 5: 노숙인 시설 퇴소 가구(1인, 노숙인 시설)

(1) 가구 특성 및 주거 경험

□ 40대 남성 1인 가구로 노숙인 시설 2년간 거주 중

참여자는 전라북도 E시에 거주하는 40대 남성 1인 가구로 과거 다리 밑에서 2년간 노숙 생활을 했었고, 이후 노숙인 시설에서 약 2년 동안 거주하였다. 몸이 좋지 않아 지속적인 근로가 어려운 상태이며, 현재는 기초생활보장 조건부 수급자로 자활에 참여하고 있다.

참여자는 시설에서 총 7인이 거실 1개, 방 2개, 화장실 1개가 있는 공간에서 거주하였으며, 화장실 사용 문제 및 거주민 간의 다툼으로 인하여 여러 사람이 함께 거주하기

에는 불편했다고 응답하였다. 또한 시설 생활 규칙으로 인하여 오전 식사 후 밖으로 나간 뒤, 밤 10시까지는 귀가해야 하는 생활을 해야 했다. 정부 또는 시에서 제공하는 프로그램 참여 공지는 일괄적으로 안내가 되었으며, 그 외에 거주자가 요청 사항이 있을 경우에는 사무실에 방문해야 했다. 시설에서는 숙식만이 제공되었으며, 시설급여는 참여자가 아닌 노숙인 시설로 직접 지급되었기 때문에 개인 생활비는 직접 벌어야 했다고 응답하였다.

(2) 주거상향 지원사업 신청 및 진행 과정

□ 사업 신청 : 지인 권유와 주거복지센터 상담

참여자는 과거 시설에 함께 거주하였으며 자활 기관에서 함께 근로하던 형님이 LH 공공임대주택에 입주하여 나간 뒤, 수급자가 되어야 공공임대주택 혜택을 받기가 용이하다는 사실을 알게 되어, 그 형님을 따라 수급자를 신청한 뒤 주거복지센터 담당자에게 부탁해 주거취약계층 주거상향 지원사업을 신청하게 되었다. 시설에 방문하던 사회복지사들은 해당 사업에 대해 시설 거주자들에게 안내해 준 적이 없었다고 하였다.

신청자는 먼저 시설을 퇴소한 지인이 LH 공공임대주택에 입주한 것을 확인한 뒤 동주민센터에 방문하여 수급자를 신청하였다. 해당 사업에 대해 이야기 해 준 지인이 “너도 해봐라. 일단 수급자 신청하고, LH 공공임대주택에 신청해서 얼른 나가라” 라고 이야기해 주며, 신청자에게도 시설을 퇴소할 것을 권유하였다. 수급자 신청을 한 뒤에는 자활 근로 장소에서 만난 지인이 신청 방법을 알려 주었다. 신청자는 일반적인 방식으로 LH에 공공임대주택을 신청할 경우에는 대상자로 선정이 되어야 집을 구할 수 있지만, 자활 센터에서 아는 선생님을 통해 서류를 접수할 경우 빨리 신청할 수 있다는 이야기를 지인을 통해 들은 뒤 주거복지센터 담당자를 통해 접수하였다. 신청자는 본인이 수급자이며 무주택자이기 때문에 사업 대상자로 선정될 것이라는 확신을 가지고 있었다. 수급자 신청 및 승인 과정에서 1달, 신청 서류 접수 후 1달 반 정도 기다려야 했던 것에는 아쉬움이 있었지만, 전반적인 서류 신청 과정은 어렵지 않았다고 응답하

였다. 신청 과정에서 얼마나 기다려야 하는지에 대해 문의하자 주거복지센터 담당자가 설명을 잘 해 주었으며, 선정이 될 것이라고 이야기해 주었다고 한다.

□ 주택물색과 계약 및 이주 : 3번째 만에 시설 인근 매입임대주택을 선택

신청자는 서류 접수 1달 반 후, 집(매입임대주택)이 나온다는 이야기를 듣고 집을 방문한 뒤 계약을 진행할 수 있었다. LH에서 집 목록을 문자로 받았으며, 주소만 전달받았기 때문에 직접 찾아가 봐야 했다. 시설 사람들과 가까이에서 거주하는 것은 원하지 않았으나, 해당 동이 인근 지역에서 가장 괜찮은 집이 많은 동이기 때문에 동일한 동에서 매물을 탐색하였다. 일차적으로 매물을 탐색할 때는 방 하나에 주방 및 화장실이 포함되어 있는 원룸이거나, 모텔을 리모델링한 것으로 추정되는 허름한 거처였기 때문에 해당 매물을 거절하였으며, 며칠 뒤 원래 거주하던 시설과 같은 동에 있는 방 3개 짜리 집이 매물로 나왔다는 것을 확인하였다. 현재 거주하던 시설에서 10분 정도 거리였기 때문에 직접 방문해 본 뒤 해당 주택을 계약하기로 결정하였다.

(3) 선택한 주거의 만족 여부

□ 전반적으로 만족하나, 소음이나 곰팡이, 난방 등 문제는 아쉬움

참여자는 현 거처에 대해 전 입주를 서둘렀기 때문에 거처 내부 및 주변 환경을 충분히 살피지 않았던 것을 아쉬워하였다. 집의 방음 상태가 좋지 않으며 화장실 바닥에 곰팡이가 발생해 있었다고 하였다. 또한, 집 근처에 근린공원이 있어 오전에 운동을 하러 오는 방문자들과 밤에 모여서 술을 마시는 학생들 때문에 소음 문제가 발생한다고 하였다. 하지만 참여자는 본인이 선택한 거처이기 때문에 이와 같은 문제를 감수하고 살고 있다고 하였다. 입주를 서두른 이유에 관해 문의하자 집을 구할 때까지는 시설에 계속 거주해야 했는데, 사업 대상자로 선정되고 나서 시설을 퇴소할 수 있다고 생각하니 시설에서 가능한 빨리 나가고 싶었다고 하였다. 노숙인 시설에서는 거주자들이 계속 입소하고 퇴소하는 와중에 새로운 사람들과 갈등이 계속 생겼고, 집을 구할 때 까지

는 여관에서 생활하려 했으나 돈이 아깝다는 생각이 들어 빨리 집을 구해서 나가고 싶다는 생각을 했다고 응답하였다.

그럼에도 참여자는 현재 거처에 전반적으로 만족하였다. 2년 가량 시설에서 거주하며 다른 사람들과 함께 살다가 혼자 지내니 외로운 문제는 있지만 누군가와 다툴 문제도 없고 간섭하는 사람도 없어 좋다고 응답하였다. 집에서 생활하고 밥을 해 먹고, 지내는 데에는 문제가 없다고 하였다. 과거 시설에서 거주할 때는 일명 '노가다'라고 하는 일용직 막일 밖에 할 수 없었으나 현재는 자활 근로를 할 수 있게 되어 생활도 넉넉해졌다고 한다. 자활을 통한 소득이 많지는 않지만, 관리비와 방세를 내면 옷이나 자전거 등 평소에 가지고 싶었던 것을 구매할 수 있다고 하였다. 입주 당시 전자레인지, 세탁기, 냉장고 등은 지원받았으나 밥솥, 수저, 침대 등 생필품은 첫 월급을 받은 뒤에 구매하였다. 다만 보일러에서 따뜻한 물은 잘 나오나, 난방은 효과적이지 않아 전기장판을 사용하고 있다고 했다.

참여자는 프로그램 개선 방안으로 우선 매물 종류 확대를 꼽았다. 주변에서 주거상향 지원사업을 신청하고자 하는 대상자들이 입주하기를 원하는 집은 큰 집이지만, 매물이 한정적이라 누구는 원룸에 들어가고 누구는 방 3개짜리 주택에 들어가게 되는 문제가 개선되길 바라고 있었다. 그리고, 이들이 집을 결정하기 전에 미리 주변 환경을 파악해 본인과 같은 소음 문제를 겪지 않았으면 좋겠다고 응답하였다. 또한 노숙인 시설 거주자들에게 해당 사업에 대한 홍보가 더 이루어지거나, 단체 설명회 등을 개최해 주기를 바라며, 이를 통해 보다 많은 시설 생활자들이 자립할 수 있게 되기를 바란다고 하였다. 그 외에는 입주 시 지원해주는 물품의 가짓수가 늘어나기를 바라며, 입주 시 지원하는 청소 서비스의 품질이 좋지 않았던 점이 개선되기를 바란다고 응답하였다.

6) 사례 6: 쉼터 퇴소 가구(3인, 가정폭력피해자 쉼터)

(1) 가구 특성 및 주거 경험

□ 40대 여성으로 2자녀와 함께 가정폭력피해자 쉼터에 거주 중

참여자는 전라북도 F시에 거주하는 40대 여성으로, 남편과 이혼 후 한부모 가구의 가장으로서 초등학생 아들 1명과 미취학 아들 1명과 함께 가정폭력피해자 쉼터에 거주하고 있다. 현재 기초생활보장 조건부 수급자로 자활급여를 받고 있다. 남편의 가정폭력 및 아동학대로 인하여 당시 5세, 2세이던 아이들을 데리고 집을 나와 가정폭력피해자 쉼터에 입소하였으며, 현재는 남편과 이혼하였다. 경찰에 도움을 요청한 뒤 맨몸으로 아이들과 함께 집에서 나왔으며, 경찰 및 아동보호 전문기관 연계를 통해 쉼터에 입소하였다. 쉼터 입소 후 매월 양육비 10만 원, 학습비 16만 원을 수령하였으며, 그 외 지원금은 쉼터로 지원되었기 때문에 항상 생활비가 부족하여 아이들은 어린이집에 보내고 신청자는 아르바이트 일을 했다.

신청자는 쉼터 생활에 대해 “가고 싶은 곳은 아닌데 그래도 감사한 곳이죠”라고 회고하였다. 쉼터에서는 단체 생활이다 보니 규율이 정해져 있어 밥 먹는 시간, 자는 시간, 씻는 시간 등에 대한 제재가 있었으며, 여름과 겨울에 냉난방이 잘 되지 않아 씻는데 어려움을 겪은 적도 있었다. 식당과 세탁실은 공용으로 사용해야 했으며, 식사는 원칙적으로 식당에서 해야 했지만, 아이들이 식당이 너무 추워 식사 후 체하는 등 문제가 생기자 따로 방으로 올라 와서 식사를 했다고 하였다. 그 외에도 코로나와 추위로 밖에 나가지 못해 아이들이 방 안에서 TV나 핸드폰만 가지고 놀아야 해 답답해하고 힘들어 했었으며, 더욱이 아이들이 떠들거나 울 때 함께 지내는 분들이 뭐라고 해서 쉼터 생활에 적응하기 힘들어 했었다고 말했다.

(2) 주거상향 지원사업 신청 및 진행 과정

□ 사업 신청 : 동주민센터와 주거복지센터간 연계

참여자는 시설 거주 1년 6개월이 지날 때 쯤 쉼터 담당자들로부터 퇴소에 관해 안내를 받았다. 쉼터에서 거주할 수 있는 기간이 끝날 때가 되자 아이를 데리고 나와야 하는데 거주할 곳이 없었다. 혹시 받을 수 있는 지원이 있는지 알고 싶어 동주민센터에

직접 찾아갔더니 주거복지센터 연락처를 알려주었다. 주거복지센터에 전화로 상담을 했더니 주거취약계층 주거상향 지원사업 관련 서류를 준비해 동주민센터 직원에게 신청을 하라고 안내를 받았다고 했다. 그래서 쉼터에 거주하고 있다는 입소 확인서를 발급 받아 동주민센터에 제출하였다. 참여자는 주거상향 지원사업이 있다는 것을 이전에는 알지 못했으며, 쉼터 사회복지사들도 해당 사업에 대해 알지 못하고 있었다고 응답하였다. 참여자가 본인이 생활하던 쉼터에서 주거상향 지원사업을 신청한 첫 번째 사례였으며, 이후에는 쉼터에서 해당 사업을 신청한 사람들이 더 있었다는 이야기를 들었다.

□ 주택물색과 계약 및 이주 : 임시 거처에 거주한 후 인근 매입임대주택으로 이주

참여자는 2021년 10월 쉼터 퇴소 6개월을 앞두고, 주거상향 지원사업을 동주민센터에 신청을 하였고, 2022년 5월 쉼터를 퇴소한 직후 주거복지센터의 지원을 받아 현재 거처 인근에 임시 거처를 지원받았으며, 임차료, 전기료, 수도료, 가스비 등이 전액 무료였다. 참여자는 쉼터 퇴소 당시 이혼 소송을 진행 중이었고, 남편의 빚 때문에 통장이 압류되어 생활비가 없어 곤란하였지만 주거복지센터가 지원해 준 임시 거처 덕분에 안정적으로 거주할 수 있게 되었다며 해당 사업에 감사를 표하였다. 그리고, 임시 거처는 원칙적으로 3개월에 한 번씩 갱신해 총 6개월을 거주할 수 있으나, 주거상향 지원사업을 통해 계약한 집에 입주하기까지 1달간 공백이 발생하게 되자 사정을 고려해주어 1개월을 더 거주할 수 있었다.

참여자는 임시 거처를 거쳐 2022년 9월 말 현재 거주하고 있는 집(매입임대주택)으로 이주하였다. 9살인 첫째 아이가 쉼터 인근 초등학교에 다니고 있었고, 아동보호전문기관과 연계가 되어 있어 학교를 옮기기가 어려워 근처에 있는 주택을 구할 수 있게 해달라고 부탁을 드렸는데, 주거복지센터에서 신경을 많이 써주었다고 하였다.

(3) 선택한 주거의 만족 여부

□ 주거상향 지원사업에 대해 좀 더 일찍 알았으면 하는 아쉬움

쉼터에서 거주할 수 있는 기간이 최대 2년으로 제한되어 있었고, 퇴소 당시 통장도 압류당하고 아르바이트로 돈을 잘 벌지 못하고 있던 상황이었기 때문에 퇴소하면 아이들과 함께 달방에 거주하게 되었을 뻔했는데, 주거상향 지원사업 덕분에 현재 매입임대주택에 입주할 수 있게 되었다고 말하였다. 가정폭력피해자 쉼터에 있는 분들의 경우 경제적으로 능력이 있거나 성인 자녀가 있는 분들은 집을 얻어서 이혼하고 위자료를 받아서 나가시거나 아니면 성인 자녀를 따라서 가시는 경우가 많았다고 하였다. 하지만, 참여자와 같이 아동학대와 가정폭력으로 인해 쉼터에 입소한 후 기간 제한으로 인해 자녀들을 데리고 나와야 하는 상황에서는 거주할 곳이 없어서 정말 막막했으며, 어떻게 해야 하나 정말 고민을 많이 했다고 하였다. 이런 사업이 있는지 진작 옆에서 누군가가 알려줬다면 빨리 신청해서 했을 것 같은데, 쉼터나 사회복지사 선생님들도 잘 몰랐던 점이 아쉬웠다고 하였다. 또한, 주택과 관련해서 아쉬운 점으로는 현재 거처의 경우 방음 문제와 화장실에 창문이 없는 문제가 아쉽다고 응답하였다. 그 외에는 입주 청소가 제대로 되어 있지 않아 본인이 다시 청소를 해야 했던 문제와, 냉장고 등 가전 지원이 조금 더 이루어졌으면 좋겠다고 하였다. 프로그램 신청 과정에서는 동주민센터 직원의 불친절함이 아쉬웠으나, 주거복지센터 직원들과 LH 담당자를 통해 많은 도움을 받았다고 감사를 표했다.

7) 소결

□ 사업을 통해서만 주거상향이 가능한 주거취약계층의 현실적인 여건

주거취약계층 주거상향지원 사업에 참여하는 가구들은 저마다 안타까운 사정을 가지고 있었다. 불행한 사건(산재, 교통사고, 이혼, 질병)을 겪은 후 근로활동이 어려워지거나 부채로 인해 보증금과 월세를 자력으로 부담하기 어려웠다. 곰팡이가 심한 반지하 주거, 쪽방, 고시텔, 노숙인 시설, 가정폭력 피해자 쉼터와 같은 곳에서 장기간 거주해야만 했다. 아동이 있는 경우 이런 집에 들어가기 어려워 일반주택의 방 몇 개를 월세로 계약하기도 한다. 사례연구를 통해 현재 공공임대주택 제도가 있지만 최저소득계층이 이용하는 데에는 어려움이 있다는 것을 다시 한번 확인할 수가 있었다. 실제 주거취약계층 주거상향 지원사업 참여자 중 먼저 기존주택 전세임대주택의 신청을 안내받았지만, 전세임대주택의 보증금(5%) 마련이 어려워 입주를 포기하는 경우가 많았다. 기존주택 전세임대주택이나 매입임대주택, 영구임대주택은 다양한 공공임대주택 유형 중 가장 낮은 소득계층을 대상으로 공급하는 유형임에도 불구하고, 5% 수준의 보증금 마련이 어려워 실제로는 입주가 불가능하였다.

또한, 노인이나 장애인처럼 서류 작성과 의사소통에 문제가 있는 경우 공공임대주택이나 주거상향 지원사업의 신청을 위해서는 외부의 도움이 필수적이었다. 먼저, 참여자들은 대부분 열악한 주거환경에서 거주하고 있었지만, 주거취약계층 주거상향 지원사업에 대해 알지 못했다. 또한, 서류 신청과 주택을 물색하는 과정에서 많은 어려움을 느끼고 있었다. 특히, 기존주택 전세임대주택으로 입주하는 경우 참여자는 공인중개사를 통해 주택을 물색해야 한다. 이 때 공인중개사들은 일반적으로 참여자들을 선호하지 않는 경우가 많다. 즉, 임대인이 참여자를 꺼리는 경향이 있기 때문에 임대인을 설득해야 하는 부담이 있고, 참여자가 가계약금을 지불하지 못하는 경우가 많으며, 참여자에게 제도를 반복적으로 설명하는 것이 어렵다. 더욱이 현재의 전세임대주택 지원금으로 마음에 드는 주택을 구하기 어려운 현실적인 상황을 이해시키기 어려운 측면이 있고, 간혹 권리분석 과정에서 문제가 생길 수 있기 때문에 전세임대주택 계약을 하기

싫다고도 한다. 이로 인해 공인중개사들은 참여자들에게 비협조적일 때가 많았으며, 주거복지센터 종사자가 중간에 개입하는 경우에는 참여자와의 소통이 개선되어 주택 물색이 원활하게 진행되는 경우가 많았다.

□ 주거취약계층의 긴급하고 복합적인 주거 욕구

주거상향 지원사업의 참여자들은 반지하의 채광과 환기 문제, 곰팡이, 파손된 주택, 외부에 있거나 공용으로 사용해야 하는 욕실 및 화장실, 온수 및 냉난방 문제, 작은 방, 과밀한 시설, 세대간 소음 등 열악한 주거환경으로 인해 고통받고 있었다. 그래서, 사업 참여자들은 주거상향 지원사업을 통해 충분한 채광과 환기, 온수 사용이 가능한 단독 화장실, 사생활이 보장되는 독립된 주거 공간, 도시 가스와 냉난방이 가능한 주택을 공통적으로 원하였다. 한편, 고령이거나 건강상의 이유로 엘리베이터가 없는 주택의 고층은 거주하는 데 어려움을 느끼고 있었다. 아동이 있는 가구는 방 수가 많은 주택을 선호하였고, 미취학 자녀가 있는 경우에는 층간소음을 걱정하기도 하였다. 공공임대주택 유형중에서는 매입임대주택을 상대적으로 더 선호하였다. 매입임대주택은 전세임대주택에 비해 장기간 안정적으로 거주할 수 있으며, 주거비 상승의 위험이 적고, 지하층도 없고 시설면에서 양호한 경우가 많기 때문이었다. 영구임대주택은 실질적으로 지원받기가 어려우므로, 매입임대주택을 가장 선호하였다.

입지와 관련해서는 시장과 동주민센터가 가까운 곳과 버스 등 대중교통이 편한 곳을 선호하였다. 또한, 사회적 네트워크나 현재 이용하는 사회복지 서비스로부터의 단절을 우려하여 현재 거주하고 있는 지역을 벗어나고 싶어 하지 않았다. 아동이 있는 가구도 학교의 전학 문제나 아동보호 전문기관 등과의 연계로 인해 가급적 인근의 주택을 선호하였다. 그리고, 주거취약계층은 시급한 주거상향 지원이 필요한 경우가 많았다. 창고를 개조한 쪽방에서 냉난방이 안되어 겨울이면 방 안의 물이 어는 곳에서 거주하거나 곰팡이가 심한 반지하에서 거주하는 경우도 있었다. 또한, 기존에 거주하던 곳에서 압류나 시설 내 거주기간 제한으로 강제로 퇴거해야 하는 상황이 있었다. 특히, 아동이 있는 가구의 경우에는 더욱 긴급하게 거주할 수 있는 거처를 마련해야만 했다. 한편, 주거상향 후 주거 유지 및

정착지원을 필요로 하였다. 생계·의료·주거급여와 같은 기초생활보장 급여를 통해 소득 지원과 자활 참여, 주거비 보조 등 임대료를 안정적으로 지불할 수 있도록 하는 지원이 필요하였다. 또한, 장애가 있거나 심리치료 등 별도의 케어가 필요한 경우에는 기존에 이용중인 사회복지 서비스에 대한 지속적인 지원을 필요로 하였다.

□ 사업 전달체계에서 주거복지 전담기관인 주거복지센터의 중요성

주거취약계층 주거상향 지원사업을 처음 접하게 된 계기는 지인, 복지기관(사회복지사), 동주민센터나 주거복지센터의 홍보 등 다양한 경로를 통해서였다. 하지만, 실제 사업을 신청하고, 수행하는 과정에서 주거복지 전담기관인 주거복지센터의 역할이 컸다. 참여자들은 열악한 현재의 주거를 더 이상 견디어 낼 수 없거나 열악한 현재의 거처마저도 더 이상 유지하기 어려운 상황이 되자 어떤 도움이라도 받기 위해 지인이나 사회복지사에게 어려움을 토로하거나 동주민센터, 주거복지센터에 방문하여 상담하였다. 동주민센터나 복지기관의 경우 발굴과정에서는 큰 도움이 되었지만 주거복지 영역에 대한 전문성 부족으로 인해 참여자의 특성에 적합한 주거복지 프로그램을 안내해 주는 데에는 어려움이 있었다. 실제 사례조사 결과 일부 참여자는 쪽방에 거주하거나 아동 4명과 함께 퇴거 위기에 있는 생계급여 수급가구로서 보증금 부담능력이 없음에도 불구하고 처음에는 전세임대주택으로 안내를 받았다. 이후 주거복지센터나 LH 담당자의 개입으로 주거취약계층 주거상향 지원사업으로 신청을 변경할 수 있었다. 즉, 주거복지센터는 발굴 및 상담 과정에서 주거복지 및 사업 전반에 대한 높은 이해를 바탕으로 참여자에게 적합한 주거복지 프로그램을 안내하고, 주택물색 과정에서는 지역의 주거 여건과 공공임대주택 공급 및 재고 현황을 잘 알고, 참여자와 임대인 및 공인중개사 간 소통과 협력 관계를 유지함으로써 참여자의 주거욕구에 최대한 부합하는 주택을 찾아주고, 이주 및 정착지원 과정에서는 이사비나 생필품을 마련해주고, 안정적으로 주거와 생활을 유지할 수 있도록 다른 사회복지 서비스와 연계해 주는 역할을 하고 있다. 하지만, 주거복지센터는 여전히 일부 지자체에만 설치되어 있고, 공적 권한과 신뢰수준이 약한 상황이었다. 주거복지센터 종사자는 주거복지센터의 존재에 대해 모르거나 그 공신력을 의심하는 참여자에게 신뢰를 얻으며 일을 해야 하는 어려

움이 있었다. 사업에서 공적 전달체계의 불명확성, 각 기관의 책임과 권한의 불투명성, 협력체계가 부족한 상태는 사업 이용자의 불편을 넘어 위험으로 이어지게 할 수도 있다. 그러므로, 지역 주거복지센터를 공식화하고, 전국적으로 확대할 필요가 있다.

□ 사업 참여자의 높은 만족도와 주거상향 지원 강화 필요성

주거취약계층 주거상향 지원사업을 통해 공공임대주택으로 이주한 경우에는 모두 기존에 거주하던 거처와 비교할 수 없을 정도로 높은 만족감을 나타내었다. 반지하층, 쪽방, 고시텔, 쉼터 등에서 거주할 때와 비교하여 대부분 주거환경이 크게 개선되었으며, 다른 사람의 눈치를 보지 않고 혼자 편하게 지낼 수 있다는 점에서 크게 만족감을 나타내었다. 또한, 압류로 인해 기존에 거주하고 있는 주택에서 퇴거해야 하거나 가정폭력피해자 쉼터에서 더 이상 거주할 수 없어 갈 곳이 없는 상황에서 신속하게 장기간 안정적으로 거주할 수 있는 주택을 마련할 수 있었다는 점에서 큰 도움이 되었다고 하였다.

주거취약계층 주거상향 지원사업은 쪽방, 고시원, 지하층 등 열악한 주거환경에서 거주하는 주거취약계층에게 보증금과 이사비, 생필품을 지원하고, 공공임대주택으로 이주하고 정착하는 전 과정을 밀착 지원한다는 점에서 의미가 있는 사업이다. 참여자의 사례 연구를 통해 주거상향 지원사업이 그동안 공공임대주택 제도를 통해 지원을 받지 못하였던 정책 사각지대를 해소하는데 크게 기여하고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 가장 낮은 수준의 보증금과 최소한의 이사비용도 마련할 능력이 없는 최저소득계층에게 보증금과 이사비, 생필품을 지원하는 것은 이들이 공공임대주택으로 이주하는데 큰 도움이 되었다. 또한, 도움 없이 사업 신청과 이주 과정을 진행할 능력이 없는 주거취약계층이 주거상향을 실행하기 위해서는 서류작성, 의사소통, 권리옹호를 위해 밀착 지원하는 조력자가 반드시 필요하다. 이처럼 주거취약계층 주거상향 지원사업은 주거취약계층의 실질적인 주거수준 향상에 기여하는 사업이므로, 지속적인 확대가 필요하다.

한편, 사례연구에서는 주거상향 지원사업을 진행하면서 사업의 각 단계별로 여러 가지 문제점들이 지적되고 있다. 구체적인 내용들은 사업 이용자 및 종사자 FGI(초점집단면접) 결과와 함께 구조화하여 제시하고자 한다.

3. 사업 저해 요인 및 개선 사항: 이용자 및 종사자 FGI

1) 이용자 관점

(1) 연구 참여자

이용자 FGI(초점집단면접)는 주거취약계층 주거상향 지원사업에 참여하여 공공임대주택으로 이주를 완료한 가구를 중심으로 구성하였으며, 참여자들의 거리와 특성, 인터뷰 참여 가능 시간 등을 고려하여 세 집단으로 구분하였다. 참여자 성별은 남성 9명, 여성 3명이며, 연령대는 40대부터 70대까지 다양하다. 사업을 통해 이주한 공공임대주택 유형은 전세임대주택 9건, 매입임대주택 2건, 영구임대주택 1건으로 전세임대주택이 가장 많았다. FGI에 참여 가구는 대부분 1인 가구였으며, 아동가구 2가구와 청년가구(모+대학생 자녀) 1가구로 구성되었다.

표 4-8 | 이용자 FGI 참여자 특성

FGI 그룹	참여자	연령대	성별	주거지 유형	가구특성
FGI 1	참여자 1	60	여	전세임대	단독 1인
	참여자 2	40	여	전세임대	청년 가구
	참여자 3	40	남	전세임대	단독 1인
	참여자 4	50	남	전세임대	단독 1인
	참여자 5	50	남	전세임대	단독 1인
FGI 2	참여자 6	40	여	매입임대	아동 가구
	참여자 7	40	남	매입임대	아동 가구
FGI 3	참여자 8	40	남	전세임대	단독 1인
	참여자 9	50	남	전세임대	단독 1인
	참여자 10	50	남	전세임대	단독 1인
	참여자 11	60	남	전세임대	단독 1인
	참여자 12	70	남	영구임대	단독 1인

자료: 연구진 작성

(2) 연구 결과

주거상향 지원사업을 통해 공공임대주택으로 이주한 가구들을 대상으로 사업의 참여과정을 살피고 개선 방안을 모색하기 위한 FGI 분석결과는 다음과 같다.

표 4-9 | 이용자 FGI 결과 정리

대주제	중주제	소주제
주거상향 지원사업 참여 경로	사적 경로를 통한 참여	지인을 통한 소개
		스스로 정보를 획득하기 위해 노력함
	공적 경로를 통한 참여	주거복지센터를 통한 연결
		공공기관으로부터의 연락
		이용 중인 사회복지기관을 통한 연결
주거상향 지원사업 참여 방해 요소	정책 참여에 대한 낮은 참여 동기	제도에 대한 불신
		고착화되어버린 삶
	전달체계의 문제	정보 부족과 접근성의 문제
		신속하지 못한 사업 지원 과정
		지속적이지 않은 지원
		참여자의 입장에서 대응하지 못하는 공공기관
		명확하지 않은 정보전달
		쉽지 않은 의사소통
		현실을 반영하지 않는 사업 운영
	주거자원 자체의 문제	전세임대주택에 대한 부정적 시선과 태도
		전세임대주택 조건을 맞추기 어려운 현실
		원하지 않는 지역으로의 이주
	참여자 상황을 이해하지 못하는 주거상향 지원사업	나를 소외시키는 주거상향 과정
		이주에 소요되는 비용에 대한 걱정
		부동산 중개수수료의 일부를 자비로 부담해야 함
		참여자의 특수한 상황을 고려하지 않는 사업
주거상향 지원사업을 효과적으로 만드는 요소들	참여자 중심의 전달체계 구성	주거상향을 지원하는 주거복지센터
		적극적이고 전문적인 공공기관
		주거복지에 대한 적극적인 홍보를 통한 인식 향상
	적극적인 주거권 보호를 위한 노력	주거상향을 돕는 밀착지원이 필요
		주거시장에서 옹호를 해 줄 수 있는 누군가가 필요
		친절하고 적극적인 중개업소
	주거자원의 확대	이주에 필요한 부대 비용에 대한 적극적인 지원
		주거안정을 꾀할 수 있는 임대주택의 공급
주거상향 후 불만인 점	주거자원의 한시성	전세임대주택의 기간 제한으로 인한 불안
	적절하지 않은 주거환경	만족스럽지 않은 주거환경
		생각보다 좁은 임대주택 공간
		임대인과의 마찰
		낯선 지역에서의 적응
주거상향 후 좋아진 점	새로운 집에서 진정한 나를 찾음	새로운 집에서 자유를 찾음
		조용하고 편안한 내 집
		점점 내 공간으로 변해가는 집
		밝아진 나
		당당해진 내 모습
	관계의 회복	밝아진 자녀
		긍정적으로 변한 사회관계
	불안의 해소	주거비에 대한 불안이 해소

자료: 연구진 작성

대주제는 총 6가지가 추출되었으며 대주제별로 구체적인 중주제는 아래 표에 제시하였다. 참여자들은 자유로운 분위기 속에서 본인의 경험을 나누고 사업의 개선을 위한 다양한 제언을 제시하였다.

□ 주거상향 지원사업 참여 경로

참여자들의 주거상향 지원사업 참여 경로를 확인한 결과 지인의 소개를 통하거나, 스스로 정보를 획득하여 사업에 참여한 사례가 있었다. 참여자들의 지인들이 사업에 대한 정보를 먼저 획득하여 참여를 권유하거나 지원을 받은 지인의 사례가 참여자에게 일종의 자극이 되어 사업에 참여한 것으로 확인되었다. 그 외 공적 경로를 통해 본 사업에 참여한 사례도 있었는데, 주거복지센터의 방문 또는 홍보를 통해 연결이 되거나, 공공기관(동주민센터)으로부터 연락을 받거나 또는 이용 중인 사회복지기관을 통해 본 사업에 대한 정보를 얻고 참여를 권유받아 지원하게 된 것으로 나타났다.

표 4-10 | 이용자 FGI – 사업 참여 경로

중주제	소주제	대표 문구
사적 경로를 통한 참여	지인을 통한 소개	“지인을 통해서(참여자 3)”
		“거기 다니는 사람 중에 거기 아는 동생을 우연히 만났는데 동생이 자기도 그걸 신청을 했다고 저보고 주민센터에 가서 신청해보라고 해서 신청하게 됐죠.(참여자 5)”
		“먼저 친구가 그걸 알아보고 와서 이런 게 있으니까 한번 신청해보자 해서 신청해서 주거 이전해서 간 거죠.(참여자 4)”
	스스로 정보 획득 노력	“저는 이제 원룸에서 살았었는데 아들이 둘이라 근데 이제 애들이 크다 보니까 덩치가 커지잖아요. 불편해서 안 되겠더라고요. 그래서 동주민센터에 물어봤어요. 찾아가서 혹시 이런 데 이런 지원되는 게 있냐 그러니까 동주민센터에서 알아서 해주더라고요 (참여자 7)”
		“주민센터 복지과 직원. 제가 찾아가서 상담했습니다...(생략)...내가 이렇게 힘든데 이사 가고 싶다고 어떤 방법이 없겠느냐고 그랬더니 올해 2월에는 방법이 없다고 그랬어요....(생략)...한 번 거절당했어요. 그러고 나서 도저히 안 돼서 5월에 다시 찾아갔어요. 다시 찾아가서 나 너무 힘들다고,(참여자 11)”
공적 경로를 통한 참여	사회복지기관	“몸이 안 좋아서 자활 센터에 다니거든요. 그쪽에서 조금 가르쳐주더라고요. (참여자 5)”
	주거복지센터	“여기서(주거복지센터) 이렇게 왔더라고요. 반지하 사업에서 보증금 얼마 없이 이제는 집을 한 달 안으로 얻을 수 있다고 그래서 바로 신청해서 거의 한 달 만에 나온 것 같아요. LH에서 전세임대주택(참여자 2)”
	공공기관	“저 같은 경우에는 갑자기 경제적으로 좀 어려워지다 보니까 사실 이런 게 있는지도 몰랐어요. 근데 주민센터에서 메시지가 왔더라고요. (참여자 1)”

자료: 연구진 작성

□ 주거상향 지원사업 참여 방해 요소

사업을 통해 이주를 완료한 참여자들이지만 주거상향 사업에 참여하는 과정은 그다지 녹록치 않았던 것으로 나타났다. 사업 참여와 이주를 어렵게 만드는 다양한 어려움을 경험했던 것으로 확인되었으며, 정부에서 제공하는 제도 또는 정책에 대한 불신으로 인해 참여동기가 낮았다. 그리고, 현재와 같은 주거빈곤 또는 취약상태가 오랫동안 지속되어 삶에 고착화됨으로써 참여동기를 낮추는 어려움을 겪기도 하였다.

표 4-11 | 이용자 FGI – 사업 참여 방해 요소(낮은 참여 동기)

중주제	소주제	대표 문구
정책 참여에 대한 낮은 참여 동기	제도에 대한 불신	"그때 당시에 긴가민가한 것도 있고 약간 못 믿는 그런 것도 있었어요. 솔직히 없지 않아 있었어요.(참여자 4)"
	고착화되어 버린 삶	"그런 사람들 아무리 좋은 얘기 해줘봤자 말이 안 통하니까 고시원에 몸이 베어서 그 생활 계속하기 때문이야. 그런 사람도 있는데. 그러니까 처음에 이 친구도 좀 주저주저한 게 설마설마한 게 내가 이사하고 보증금 계약하고 하는 거 다 보니까요.(참여자 5)"
		"자기가 보지 않는 이상은 다가오지 않거든요. 저도 이 형님 집 가서 보고 확실히 이게 고시원보다 쾌적하다. 자기가 느껴야 하는 데 그런 경험이 없으니까. 말을 해도 저도 맨 처음에 이 형님보다 더 먼저 알고 있었거든요. 근데도 저도 안 하고 있었으니까. 이게 자기가 느껴야 해. (참여자 3)"
		"귀찮아서. 움직이기 싫어서. ...(생략)... 근데 그거를 얘기를 해줘도 야 여기서 돈 내면 살 수가 있는데 왜 굳이 갈 필요 있냐 그러면 그럼 금액을 따져봐라 그러면 한 달에 40만 원씩 주는 거하고 한 달에 10만 원 내는 거하고 어떤 게 차이가 나냐 그 보증금 또 나중에 돌려받을 수 있는데 그걸 왜 못 하고 있느냐 그러면 말로 얼버무리고. 본인들이 움직이기 싫어하는 사람들은 아무리 옆에서 귀에 딱지가 날 때까지 얘기를 해줘도 본인들이 움직이기 전까지는 힘들어요.(참여자 4)"

자료: 연구진 작성

사업의 전달체계 문제로 인한 어려움도 있었던 것으로 나타났다. 주거상향 지원사업의 전달체계는 확대하면 전반적인 주거복지 정책 및 서비스의 전달체계 문제로도 해석할 수 있다. 해당 사업 자체가 현재의 주거복지정책 및 서비스 전달체계 안에서 운영되기 때문이다. 참여자들은 우선 주거상향 지원사업에 대한 정보 부족과 낮은 접근성을 문제로 제시하였다. 이들이 경험하는 주거 욕구는 매우 시급함에도 사업의 반응 속도가 느려 어려움이 있었다고 하였다. 사업에서 지원의 연속성이 부족하여 계약 이후에 지원이 중단되

거나 감소하는 문제도 있었다. 공공기관에서 지나치게 고압적이거나 또는 참여자의 상황과 특성을 고려하지 못하는 방식으로 대응하여 곤란함을 경험하기도 하였다. 또한, 공공기관에서의 정보전달이 명확하지 않아 혼란을 겪은 경우도 있었으며, 정보확인을 위해 연락을 해도 의사소통이 되지 않은 경우도 있었다. 한편, 전세임대주택 물색 시 공인중개사에 가계약금을 주지 못하게 하는 등 주택시장의 현실을 반영하지 않는 사업 운영 지침으로 인해 주거확보나 이주에 상당한 어려움을 겪었던 것으로 나타났다.

표 4-12 | 이용자 FGI – 사업 참여 방해 요소(전달 체계 문제)

중주제	소주제	대표 문구
전달 체계의 문제	정보 부족과 접근성의 문제	"근데 그분은 충분히 혜택을 받을 수 있는데 그냥 지하에서 월세 저희 어머니한테 17만 원씩 내면서 살고 계시더라고요. 그래서 좀 알려드리고 싶었는데 제가 좀 그냥 이사 나오는 바람에...(참여자 2)" "요새 1인 가구가 너무 많다 보니까 제 옆에 옆에 집인가 거기 할아버지도 기초생활 보장 수급자인데 모르시는 게 많더라고요. 그래서 제가 이런 거 있는데 한번 가셔서 신청하세요. 그러니까 그제서야 가셔서 이렇게 물어보고 하셨다고 하더라고요. 혼자 사시고 나이 많고 그런 분들은 더더욱이나 정보 수집이 힘들고 또 알아보려고 하시지 않으니까(참여자 3)"
	신속하지 못한 사업 지원과정	"저는 거기(LH) 분 되게 딱딱하다고 생각해서 전화하기 싫었었어요. 그 도배, 장판 사장님이 너무 깐깐하고 그래서, 추석이 지났는데도 제가 7월에 이사를 했는데 추석이 지났는데도 돈이 안 들어온다는 거예요...(생략)...기다리다 기다리다 저한테 전화하셨더라고요. 저희가 막 미안하잖아요. 죄송하더라고요. 그랬더니 너무 깐깐하게 굴어서 다시는 LH에서 도배 못 할 것 같다고 막 그 말까지 하시더라고요. 되게 막 사무적으로 검토해 보겠습니다 이러고 그냥 끊고 막 그러시더라고 남자분이...(참여자 2)" "도배가 한 보름 정도 밀려 있었거든요. 전화하니까 왜냐하면 내가 들어가야 하니까 도배 어떻게 할 거예요 많이 닦달했죠. 그러니까 도배 사장님하고 통화해 보니까 이게 신청한 게 안 넘어왔대요. 그래서 다시 LH 전화해서 아니 어떻게 된 거냐고 그러니까 접수가 안 됐다고 하더라. (참여자 4)"
	지속적이지 않은 지원	"딱 계약하면은 이제 나 몰라라 해요. 나머지는 우리가 알아서 해야 해요. 그게 좀 불편하더라고요. 이사 비용, 처음에 거기서 해주는 게 보증금, 이사 비용, 가전제품 산 거 그거를 팩스로 해서 보내줘라 이거 외에는 그 전부터는 아예 아무 말도 없어요. 나머지는 알아서 해야 하는 거예요. 우리가 알아서. 처음 하는 사람들은 모르잖아요. (참여자 4)"
	참여자의 입장에서 대응하지 못하는 공공기관	"OO동 같은 경우는 정말 자세하게 안내도 잘해 주시고 친절하고 들어오시라고 해서 상담 방에 가서 이제 상담도 나누고...(생략)... OO동 같은 경우는 제가 이제 주소 옮기고 가서 여쭤봤죠. 제가 OO동에 있다가 이쪽으로 왔는데 복지 혜택이 어떤 거 어떤 거 있나 그러니까 거기서 해 준 게 있으면 여기도 똑같이 해 줄 거예요 그러고 마시더라고요....(생략)...물어보면 자기네들은 그런 정보를 모른다

중주제	소주제	대표 문구
		는 말씀을 많이 하세요. 그래서 이런 지금 이 사업 말고 다른 거 물어봤을 때도 이런 게 있다고 하던데 저 설명 좀 듣고 싶어서 연락드렸어요 그러면 저희가 아는 것도 그게 다예요라고 얘기를 하세요. 아니면 선생님이 다른 데 연락하셔서 물어보세요.(참여자 6)" "내가 이런 거라도 안 하면 길거리에 나 앉게 생겼는데 어떤 방법이 없겠느냐고 그랬더니 그러면 지금 현재 거주하는 데 사진을 찍어오라고 그러더라고요. 사진을 찍어서 줬어요. 제가 반지하에 살고 있어서 사진 찍어다 주니까 안 좋은 게 많이 나오죠. 그거에 대해서 주거취약계층 해서 신청해 주더라고요.(참여자 11)"
전달 체계의 문제	참여자의 입장에서 대응하지 못하는 공공기관	"주민센터에서 자기들이 역량이 안 되면 돌려서 연결을 좀 시켜주고 그래야 하는데 그런 건 전혀 없어요. 자기들은 또 이제 공무원이고 일을 하는 입장이긴 하지만 어떻게 보면 좀 동떨어진 생각이라고 그래야 하나요. 생활 자체가 달라요. 그래서 아마 그런 부분에서 좀 더 민감한 얘기가 가능하지 않나 이런 생각도 좀 있어요.(참여자 11)"
	명확하지 않은 정보전달	"아니 왜냐하면 LH를 이제 그야말로 내가 내 집을 전세 놓거나 아니면 내가 돈 주고 전세를 가는 경우가 아니라 LH에서 돈을 내주는 거잖아요. 그러면 거기에 대해서 조금 자세한 설명을 궁금한 게 저는 처음이다 보니까 궁금한 게 좀 있는 거예요. LH에서는 이렇게 이렇게 하고 한 달에 얼마, 사실 나 첫 달에 돈도 안 줬어요. 20만 원은 이제 계약서에 주인한테 주는 거니까 그런데 LH에 돈 이거 나가는 것도 몰랐었어요.(참여자 1)" "그 돈 나가는 것도 자동이체 되니까 이런 방법이 있다라고 좀 설명이 필요한 게 그냥 이거 도장만 찍고 그냥 가버리니까(참여자 1)" "이렇게 방을 얻을 때마다 그게 다 틀리게 되고 이 형님 같은 경우는 자동이체가 되더라고요. 주거비가 나오면서 바로 빠지고 나오더라고요. 그런데 저는 제가 받아서 제가 입금하고 또 어떤 형님은 자동이체 해놓고 방식이 다 틀리더라고요. 그러니까 좀 통일화됐으면 왜냐하면 저희가 말해줘도 이렇게 또 이렇게 틀리면 그 형님도 정보를 제가 줘도 괜히 틀리면 미안하잖아요. 그게 통일화가 됐으면(참여자 3)"
	쉽지 않은 의사소통	"(LH와의 통화)그거 빨리 안 돼요. 전화 하면은 최소한 10분에서 20분은 몇 번 해야 해요. 그래야지 되지. 안 그러면 안 돼요.(참여자 4)"
	현실을 반영하지 않는 사업운영	"정부에서 가계약하지 말라 그래요. 하지 말라고 그러는데 가계약을 안 할 수가 없어요. 안 하면 내가 들어갈 기회가 없어지니까. 그래서 가계약을 맺고 돈을 집어넣고 나서 LH공사에 서류를 넘겼어요. 가계약을 했다는 것은 속이고. 이 돈은 없어도 괜찮다는 심정으로. 꼭 필요한 돈이기는 해도 그렇게 해서 일단 집을 구했고.(참여자 11)" "또 집주인이 마음 바뀌어서 며칠 사이에. 그래도 이번에는 계약금을 좀 걸어야 하겠다고 해서 30만 원. 거기는 걸지 말라고 그래도 어쩔 수가 없어요. 우선 선계약해놓고 저 같은 경우는 ... 그런데 집주인과 부동산 업자가 같은 편이니까... (참여자 8)"

자료: 연구진 작성

다음으로 주거취약계층 주거상향 지원사업을 수행함에 있어 주요 자원이 되는 공공임대주택의 공급과 제도상 문제점으로 인해 사업 참여 이후 이주단계까지 많은 어려움을 겪었던 것으로 나타났다. 참여자들이 주로 이주하게 되는 공공임대주택 유형은 (기존주택)전세임대주택인데, 전세임대주택 제도와 전세임대주택에 대해 사람들이 갖고 있는 인식으로 인해 어려움을 겪는 것으로 확인된다. 우선, 전세임대주택 또는 전세임대주택 입주자에 대한 임대인과 공인중개사들의 부정적인 인식으로 인해 계약을 거부당하거나 멸시를 당하는 등의 어려움이 있었다. 또한 지역에 따라 여건이 다를 수 있으나 전세임대주택의 지원 금액에 맞추어 적절한 주거지를 물색하는 것이 현실적으로 어려웠으며, 전세임대주택이 가능한 주택에 대한 조건으로 인해 금액을 맞추어도 계약을 하지 못하는 등 많은 어려움이 있었다. 더구나 전세임대주택인 주택물색을 참여자가 직접 수행해야 하기 때문에 이와 같은 어려움을 오롯이 참여자들의 몫이었다. 한편, 참여자가 원하는 지역 내에서 주택 물색이 어렵다 보니 결국은 원하지 않는 지역에서 주택을 물색해야 하는 경우가 있었다. 전세임대주택 뿐만 아니라 매입임대주택 등 다른 유형의 공공임대주택에 입주한 참여자들의 경우에도 입주 가능한 지역이 현재 거주지와 멀리 떨어져 있어 사회적 네트워크나 현재 이용하는 사회복지 서비스로부터의 단절을 걱정하고 있었다. 특히 장애가 있는 참여자의 경우 익숙한 거주지를 떠나 전혀 알지 못하는 곳에서 거주해야 하는 경우 공공임대주택 선정 이후 많은 걱정이 있었던 것으로 보인다.

표 4-13 | 이용자 FGI – 사업 참여 방해 요소(주거지원 자체의 문제)

중주제	소주제	대표 문구
주거지원 자체의 문제	전세임대 주택에 대한 부정적 시선과 태도	"저는 집이 그러니까 부동산에 전화하면 일단은 없다고 하니까요. LH에서 보증금 받는 그러니까 집주인들이 싫어하는 데가 많아요. 그런 게 되게 불편하더라고요. 창피하기도 하고. (참여자 2)" "만약에 되는 건물이 있어도 필요한 서류를 이제 건물주분이 준비를 해주셔야 하는데 그게 싫다고 안 해주시는 분들도 많으시더라고요. 저도 몇 집을 보기는 했어요. 계약하려고 그랬는데 서류 준비를 해야 하는 데 이런 걸 준비 좀 해주세요 그랬더니 그럼 안 하겠다고 하시더라고요.(참여자 6)"

중주제	소주제	대표 문구
		"제가 다닐 때가 부동산 가격이 제일 높았을 때예요. 7월 말, 8월 초 이때가 제일 높았거든요. 지나고 보니까 제일 높았어요. 그 당시에는 몰랐어요. 그러다 보니까 가는데 푸대접을 많이 받았죠. 전화하면 LH공사 딱 얘기를 꺼내면 우리는 LH공사 안 받는다고...(참여자 11)" "근데 집주인들이 일반 사람으로 안 보고 길거리 노숙자처럼 봐요. 그래서 구하기가 상당히 좀 힘들었고요. (참여자 9)" "전체적으로 임대를 놓는 집주인들이요. LH하고 한다 그러면 나이 드신 집주인들은 좀 꺼리는 그런 경향이 있고요. 그리고 또 젊은 집주인이나 이런 양반들이 할 때는 기왕에 LH하고 하면 조금 더 받고 싶어 하는 그런 경향이 있어요...(생략)...일반인들끼리 하면 1억 1천 정도 할 것 같으면 기왕에 LH나 SH하고 하면 1억 2천 정도(참여자 10)"
	전세임대 조건을 맞추기 어려운 현실	"저 같은 경우는 싫다라는 것보다는 일단 집에 대해서 대출이나 이런 게 없어야 하잖아요. LH에서 구할 때는. 그러니까 이제 나는 LH에서 해주는 거라고 미리 얘기를 하잖아요. 그러면 그 집에 대해서 하자가 없어야 하는 거예요. 그러니까 하자가 없는 집을 찾다 보니까 더 치솟은 거예요. (참여자 1)" "주민자치센터에서 LH에서 이렇게 하니까 9천만 원까지 해주니까 집을 알아보라 했는데 진짜 지하밖에 없고 조그만. 근데 막 솔직히 산꼭대기 같은 데는 제가 여자 혼자다 보니까 안 가고 싶다....(생략)...산꼭대기가 아니라 이제 여자 혼자서 사니까 너무 집이 허술한 데는 산도 산이지만 집이 약간 너무 허술한 데는 좀 싫더라고(참여자 1)" "LH에서는 처음에 전세자금, 전세집 1억 2천 한도 내에서 해준다고 했는데 그거는 근데 거의 불가능하더라고요. 알아보니까. 1억 2천의 전세가 거의 없고요. 그리고 대부분 정왕동이 이제 불법 건축물이라 LH에서 원하는 그런 집이 나올 수가 없더라고요. 아파트도 알아보니까 아파트는 1억 2천이 이제 훨씬 넘어가고. (참여자 7)" "안 가려고 했었어요. 마음에 든 게 하나도 없어서 안 가려고 하다가 집이 없어요. 여기서도 LH 안 해 준다고 하고 여기서도 안 해 준다고 하고. 또 마음에 드는 곳 골랐더니 가격도 올려버리고. 그래서 어쩔 수 없이 딱 한 군데 나온 곳으로 정했는데 ...(생략)...이사도 부랴부랴하고. 여유 있게 이사도 못했어요.(참여자 9)"
주거지원 자체의 문제	원하지 않는 지역으로 이주	"집 문제도 OO구에서 한 30년 살다 보니까 솔직히 D구를 벗어나고 싶지는 않아요...(생략)...벗어나고 싶지는 않았는데 갈 데가 없어요. 정부 지원금 가지고 가려고 움직이려고 보니까 없어요. 없어서 할 수 없이 타 지역으로 갔는데 집을 구하는 과정이 힘들었습니다.(참여자 11)" "시각 장애가 있으니까 이쪽에 있으면 친구들이고 누구든 간에 조금씩 도움을 주는데 거기는 너무 멀어서 도움받기가 좀 어렵지 않을까 하는 그런 걱정이 있습니다.(참여자 10)"

자료: 연구진 작성

다음으로 주거상향 지원사업이 참여자들의 상황과 특성을 고려하지 않아 어려움을 느끼는 것으로 나타났다. 대상자 선정 이후 주택 확인 과정에서 충분한 시간과 정보를 주지 않아 어려움을 겪기도 하였다. 경제활동이나 생활 특성 상 주어진 시간에 주거물색이나 확인이 어려운 경우에도 유연하지 않은 규정과 운영으로 인해 어려움을 겪기도 했으며, 나의 일이 아니라는 식으로 알아서 하라는 대응으로 인해 상처를 받기도 하였다. 한편, 이주가 결정되었으나 이주를 위한 부대비용의 부담으로 인해 걱정을 하기도 했으며, 장애와 같은 특수한 상황을 고려하지 않고 일괄적으로 운영되는 사업으로 인해 소외감을 느끼거나 어려움을 경험하기도 하였다.

표 4-14 | 이용자 FGI – 사업 참여 방해 요소(참여자 상황을 이해하지 못하는 사업)

중주제	소주제	대표 문구
참여자 상황을 이해하지 못하는 주거상향 지원사업	나를 소외시키는 주거상향 과정	"그 집을 바깥에 외관상으로도 볼 수 있잖아요. 그게 보고 싶었거든요. 그래서 일단 아이들이 생활이 좀 안전한지 그거부터 보고 싶었는데. 그 건물이 어딘지 한 번 알 수 있을까요? 그랬더니 그건 저희도 몰라요. 한번 보고 싶은데 모른다고만 얘기를 하세요.(참여자 6)" "솔직히 그거 알아보세요가 되게 불편하거든요. 저희가 막 제가 한 세 달 정도를 배불러서 다녔어요. 집을 알아보는 거를. 그것도 너무 일이고 그래서 부동산 전화번호가 제가 되게 많아요. 전화해서 툭 한번 물어보는 거예요. 나온 거 있냐 없냐 그런 걸 물어보고. 근데도 안 되니까. 그냥 어머니가 알아보세요.(참여자 6)"
	이주에 소요되는 비용에 대한 걱정	"일단은 돈이 없는데. 또 막 장판이랑,(참여자 2)"
	중개수수료의 일부를 자비부담	"LH에서 지원되는 그 금액만큼의 복비는 나와요. 근데 그 LH에서 지원되는 금액이 조금이라도 넘으면 그 넘은 금액에 대한 복비는 안 나와요.(참여자 3)"
	참여자의 특수한 상황을 고려하지 않는 주거상향 사업	"시각 장애가 좀 있거든요. 지금 LH나 SH에서 해주는 것도 구하기가 어려운 게 저녁에나 조금 어두워지면 길이 잘 안 보여요. 그리고 주거지가 좀 환한 지역에 있든지 집에까지 들어가는 길이 좀 환하든지 그래야 하거든요. LH나 SH에서 지원하는 걸로는 그런 조건에 맞는 데를 찾기가 굉장히 어려워요. 어디든지 함부로 뒤쪽으로 간다든지 그러잖아요. 동네로 가면 약간 꼭대기 쪽에 찾아가야 한다든지 이런 거는 대개 그쪽으로 가로등 시설이라든지 이런 게 잘 안 되어 있어서요.(참여자 9)"

자료: 연구진 작성

□ 주거상향 지원사업을 효과적으로 만드는 요소

사업 참여자들은 사업 과정에서 여러 가지 어려움을 겪기도 했지만, 사업의 효과적 개선을 위한 근거로 활용될 수 있는 긍정적 경험도 있었다.

참여자들은 복잡하고 어려우면서 친절하지 않은 주거복지정책 및 서비스 전달체계에서 혼란을 겪는다. 참여자들은 사업을 수행하는 현장 수행기관인 주거복지센터에 대한 긍정적인 평가를 하면서 주거복지센터에서 참여자들의 이주 과정을 적극적으로 돕고 타 기관에서 지원하지 않거나, 타 기관으로부터 부정적인 경험을 하였던 것들을 상쇄하는 지원을 통해 어려움을 극복할 수 있었다고 한다. 이처럼 참여자의 상황을 고려해 주고 전문성 있는 지원을 하는 공공기관을 만나는 경우에는 큰 힘이 되었다고 한다. 특히 사업 도중에 다른 지역으로 이주를 하였던 한 참여자는 이전 지역에서 공공기관과의 경험이 너무 좋았으나 이주 후에는 너무 다른 부정적인 경험을 하였다고 응답하면서, 공공기관의 대응과 전문성에 균형이 필요함을 제시하였다. 또한 참여자들은 사업 내용을 적극적으로 홍보하여 많은 이들이 알 수 있게 하는 노력이 필요하다고 하였다.

표 4-15 | 이용자 FGI – 사업 긍정적 요소(참여자 중심 전달체계 구성)

중주제	소주제	대표 문구
참여자 중심의 전달체계 구성	주거상향을 지원하는 주거복지센터	"저는 가스레인지 사주셨어요...(생략)...네 이사할 때. 그리고 이불도 주시고. (참여자 2)" "당시에 제가 좀 바빴어요. 자격증 공부하느라고 시험이 얼마 안 남아서. 그래서 집을 보러 다닐 생각을 못 했어요. 그래서 쭉 지나다가 시험 끝나고 나서 D구 주거복지센터에서 전화가 왔어요. 집 구하셨냐고. 지금 집 돌아다닐 형편이 아니라고 하니까 웃으시죠. 이게 제일 급한 건데. 어떻게 보면 주거가 제일 급한데. (참여자 11)" "저 같은 경우는 여기 (주거복지센터)센터장님한테 받은 주소록. 그거 하고 다음에 인터넷 들어가서 찾았을 때 나온 전월세 가격. 내가 갖고 있는 돈, 지원받을 수 있는 액수 한도 내에서...(참여자 10)" "저 같은 경우에는 이주하고 나서요. 주거복지센터에서 나오셔서 상황이 어떤지 물론 올해 방충망 사업이라든가 도배 장판 사업이라든가 그런 거를 너무 제한하고 그러면은 주거복지센터에서 솔직히 우리 주거는 거기 빼고는 다 관심이 없는 것 같아요...(생략)...저 같은 경우에는 앞으로 집을 얻는다고 그러면 주거복지센터를 자동으로 들리기 시스템을 만들어서 지원도 받고. 우리가 지원을 얻을 데가 솔직히 없거든요. 주거복지센터 거기 아니면 뭘 할 수가 없어요. 알 수가 없어요...근데 이분들은 집 옮기면 대신 변호사를 선임할 수 있는 최악의 그런 말씀까지 편이 되어주니까. 그러니까 저 같은 경우도 혼자 있으니까 그렇게 말씀 한번 해 주시고 그냥 주인 같이 욕 한번 해주면 조금 편안하죠.(참여자 8)"

중주제	소주제	대표 문구
참여자 중심의 전달체계 구성	주거상향을 지원하는 주거복지센터	“동주민센터보다는 주거복지센터에다가. 그래야 저 선생님들은 전문가시니까. 주거복지에 대해서 담당하는 동주민센터 직원도 있지만 그래도 저기 선생님들보다는 약간 부족하니까 (참여자 8)”
		“주거복지를 위한 복지센터가 따로 있다든가 부서가 따로 있다든가 하면 거기서는 전문적으로 응대를 가능하게 해 주실 것 같으니까. (참여자 7)”
	적극적이고 전문적인 공공기관	“네 거기서 친절하게 가르쳐주시니까...(참여자 1)”
		“필요한 우리가 쓸 수 있는 거를 형광펜으로 체크 해 주셔서 이것만 작성해 주세요 하면 그거대로 작성해서 제출하고 방 얻기 시작하면 주민센터 가서 감면 신청하는 게 있거든요. 취득세, 전기세, 월세 감면신청 하러 왔습니다 . 그러면 이거는 쪽지에 줘서 거기 전화번호 다 있어요. 거기로 전화해서 감면신청 하러 왔습니다. 감면신청 좀 하려고 합니다. 그러면 주소 알려주고 그걸 다 해줘요.(참여자 4)”
		“(LH로부터) 보증금 50만 원하고 이사비 20만 원하고 가전제품, 가구 사라고 20만 원하고 합이 90만 원(참여자 3)”
		“저는 도배하고 장판 해주셨고 그다음에 그거 맞아 이사비용 50만 원 보증금 그거 그렇게 두 가지(참여자 2)”
		“대부분 OO동이 이제 불법 건축물이라 LH에서 원하는 그런 집이 나올 수가 없더라고요. 아파트도 알아보니까 아파트는 1억 2천이 이제 훨씬 넘어가고. 그래서 그건 포기를 하고 동사무소에 다시 얘기를 하니까 그러면 매입.. 그거를 알아봐 주시겠다 해서 그렇게 알게 됐죠.(참여자 7)”
		“제가 봤을 때는 일단 동주민센터가 가장 그걸 잘 해줘야 할 것 같아요. 이거 저한테 했던 것처럼. 어느 동주민센터든. 저한테 했던 것처럼 그렇게 잘 안내해 주고 알아서 잘 그러니까 저는 직접 뭘 알아보고 한 적이 한 번도 없어요. 동주민센터에서 다 해줘서. (참여자 7)”
		“OO동은 너무 잘 돼 있어요. 그게. 하나 세세하게 다 알려주시더라고요. 이런 LH에서 나가는 전세임대주택이 있고 매입임대주택이 있고 뭐가 있고 저희 이제 진단서 이런 거를 첨부하셔서 다시 한번 오시라고 그러면 본인들이 다 알아서 해 주시겠다고. 너무 친절, 본동에서 다 해 주신 거예요. 저는(참여자 6)”
		“동주민센터에서 LH라는 걸 말씀해 주시더라고요. 동주민센터 복지 담당하시는 분이 많이 도와주셔서 이게 있다는 걸 알았죠. 동주민센터에서 많이 협조해 주셨어요. (참여자 12)”
	적극적 홍보 통한 인식 향상	“일반적인 홍보가 안 되는 것 같아요. 일단 홍보부터 돼야 하는데 잘 모르시는 분들이 너무 많아서.(참여자 6)”

자료: 연구진 작성

또한 사업 과정에서 일부 참여자는 주거권을 침해받는 부정적인 경험도 하였다. 참여자가 혼자서 사업의 모든 과정을 수행한다는 것 자체가 매우 어려운 일이어서 중간에 포기하고 싶거나 참여를 포기하고 싶기도 하지만 밀착지원을 통해 그러한 포기를 막고

주거 이주를 완성할 수 있을 것이라는 의견이었다. 이와 동시에 주택을 물색할 때, 차별이 팽배한 상황에서 참여자를 옹호해 줄 수 있는 누군가가 필요하다는 의견이 있었다. 무엇보다도 전세임대주택의 경우 친절하고 적극적인 중개업소를 확보하는 것이 주거권 침해를 줄이면서 주거확보를 할 수 있도록 돕는 주요한 방법이라는 의견도 있었다.

표 4-16 | 이용자 FGI – 사업 긍정적 요소(적극적인 주거권 보호 노력)

중주제	소주제	대표 문구
적극적인 주거권 보호를 위한 노력	주거상향 돕는 밀착지원 필요	"이런 걸 좀 도와줄 수 있는 사람이 같이 다녀준다면 진짜 아마 하기 싫다는 사람도 서로 접수하고 이렇게 와서 같이 다녀주고 얘기해주고 하면. 왜냐하면 고시원에 있는 사람들 거의 태반이 외로움을 많이 타거든요. 그러면 아마 그 사람하고 한 번이라도 더 얘기하고 싶어서 더 집을 더 보고 아마 더 하게 될 수도 있을 거 같아요.(참여자 3)" "혼자서 하기는 힘드신 분들도 있으실 거라서. 저는 좀 도움을 일대일로 도와달라는 것보다 솔직히 소통하면 많이 도움이 되잖아요. 소통이 제일 중요할 것 같아요. 아직도 모르시는 분들이 많으시니까.(참여자 6)"
	주택물색시 도우미	"일반적으로 다들 누구나 맨 처음에 자기가 이렇다 해서 못 산다 이런 얘기를 하고 싶어 하는 사람은 없을 것 같은데. 그렇기 때문에 더욱 힘들고. 그러니까 그게 있는 사람들도 그것 때문에 그거 하려고 그러면 일단 부동산 가서 나 이런 걸로 방을 얻으려고 그런다 이런 얘기를 해야 하니까. 그런 얘기도 미리 해 줄 사람이 옆에 있으면 더 좋고(참여자 3)"
	친절하고 적극적인 중개업소	"그니까 부동산이 그니까 예전부터 제가 여기서 살았기 때문에 이제 엄마 아시는 분 이렇게 해서 했어요.(참여자 2)" "이렇게 부동산 같은 것도 LH에서 많이 구한 부동산도 전화번호를 쫙 알려주시고 그랬었어요. 여기(주거복지센터)에서... (참여자2)" "제가 주택을 구하려고 하니까 D구에 있는 부동산 중에서 LH에 협조적인 부동산.(참여자 10)"

자료: 연구진 작성

참여자들은 주거상향을 지원하기 위한 주요한 요인으로 주거자원을 다양하게 확대하는 것이 필요하다고 하였다. 이주에 필요한 다양한 부대비용에 대한 적극적 지원이 필요할 뿐만 아니라 주거안정을 꾀할 수 있는 적절한 형태의 임대주택이 공급되는 것이 필요하다고 보았다. 특히 전세임대주택의 경우 물색이 어려울 뿐만 아니라 이주 후 계약기간 만료로 인한 불안감이 있을 수 있어 장기적으로 저렴하게 거주할 수 있는 공공임대주택의 필요성을 강조하였다.

표 4-17 | 이용자 FGI – 사업 긍정적 요소(주거자원의 확대)

중주제	소주제	대표 문구
주거자원의 확대	이주에 필요한 부대비용에 대한 적극적 지원	"저희 일단은 에어컨하고 저희 가구 같은 것도 다 부서져서 일단 그거는 OO에서 어떻게 지원해 주셔서...(생략)...저는 이사 비용이 좀. 그나마. 그게 제일 많이 도움이 됐어요. 저는 그 집에 이사 갈 때 20~30만 원 정도 돼서 이사비로 해서 갔어요. 그래서 저는 이사비가 짐을 다 버린다고 해서 얘기를 했으니까 가져갈 게 별로 없으니까 그 정도 선은 생각했었던 거예요. 이쪽으로 이사올 때도. 근데 60만 원을 드리시더라고요. 그렇게 많이 드나.(참여자 6)"
	주거안정을 꾀할 수 있는 임대주택의 공급	"LH 같은 경우는 그런 1억 2천짜리 전세 임대 그리고 임대 아파트 그런 거는 의미 없는 것 같아요. 제가 봤을 때. 그거는 금액을 올린다면 의미가 있겠지만 그런 사업은 있으나 마나 한 것 같아요.(참여자 7)"

자료: 연구진 작성

□ 계속되는 걱정과 불안

참여자들은 이주 후에도 편안함만을 느끼는 것이 아니라 걱정과 불안을 지속적으로 경험하기도 하였다. 이용자 FGI(초점집단면접)에서도 확인되었듯이 대부분의 사업 참여자들이 전세임대주택으로의 이주를 통해 주거상향 지원을 받게 된다. 전세임대주택의 특성상 계약이 연장되지 않으면 주택에 머물 수 있는 기한이 제한적이기 때문에 이로 인한 불안이 상당한 것으로 나타났다. 게다가 전세임대주택의 경우 물색이나 확보 자체가 매우 어렵고 힘들어서 이 과정을 또 겪을 수도 있다는 불안감이 존재하는 것으로 보인다. 심지어 임대인이 이를 빌미로 임차인의 권리를 훼손하는 사례도 있었다.

한편, 주거상향 지원사업을 통해 이주를 했다 하더라도 적절하지 않은 주거환경의 문제는 지속적으로 남아 있는 것으로 나타났다. 이주한 주택의 환경이 적절하지 않아 만족을 하지 못하기도 했으며, 방음 문제나 곰팡이, 환기 문제를 경험하기도 했다. 주택의 내부 공간이 생각보다 비좁아 불편함을 느끼기도 했으며, 일부 참여자들의 경우 임대인과의 마찰로 곤란함을 겪기도 하였다. 임대인들은 부당한 요구를 임차인에게 요구하기도 하고 당연한 권리를 보장하지 않는 등 다양한 방식으로 임차인들을 어렵게 하는 것으로 나타났다. 앞서 살펴본 것과 같이 원래 거주하던 지역을 떠나 타 지역으로

이주한 경우 그 지역에 적응하고 생활하는 과정에서 오는 낯선 경험으로 인해 어려움을 겪기도 하였다.

표 4-18 | 이용자 FGI – 계속되는 걱정과 불안

중주제	소주제	대표 문구
주거자원의 한시성	전세임대 기간 제한 불안	"주인이 집 빼달라고 그러면 또 2년 후에 또 빼서 다른 데 또 얻어야 하고 그런 걱정이 있죠.(참여자 2)" "맨날 전셋값 올라서 여기는 구할 데가 없을 거라고 협박성의 얘기를 자꾸 하는 거...(생략)...(참여자 8)"
적절하지 않은 주거환경	만족스럽지 않은 주거환경	"아래층에서 부부싸움하고 위층 따님이 새벽만 되면 막 전화하니까 시끄럽지만 않으면 돼요. 막 새벽까지 막 전화하고 밑에서는 새벽에 술 먹고 부부싸움 하면은 5시까지 막 싸우거든요. 잠을 못 자요.(참여자 4)"
	생각보다 좁은 임대주택 공간	"근데 평수가 너무 작아. 아무리 혼자 살아도 기본 평수라는 게 있는데 이건 완전히 그 학생 자취방 정도밖에 안 되는 거예요. 막말로 우리는 사계절이잖아요. 봄 여름 가을 겨울. 옷도 다양하고 이불도 다양한데 너무 이 공간이 작은 거예요. LH에 부탁하고 싶은 거예요. 그리고 없는 사람들이 갈 수 있는 거는 그런 조건밖에 없는데 진짜 몇십억 들여서 아파트 살 입장 못 되면 그렇게 가야 하는데 너무 작으니까 조금 평수가 조금...(참여자 1)"
	임대인과의 마찰	"분명 다 1억 1천에서 1억 2천인데 1억 4천으로 올려버리고. 그런 식으로 하다 보니까 좀 그냥 힘들고 건물주들이 상처를 많이 줘요.(참여자 9)" "주인이 참 깐깐하게 생겼다고 속으로. OO 교사 출신인데 장문의 편지를 막 쓰니까. 여기에 세를 줬으면 신경을 끊었으면 좋겠는데 아침에 날씨가 약간 흐려서 문을 닫아놨더니 출근하고 이제 11시에 맑게 개면 왜 창문을 냄새나게 닫아 두냐고. 또 날씨가 괜찮아서 열어 두고 출근했더니 왜 열고 있냐고.(참여자 8)" "O월 O일에 우리 집이 침수됐는데요. 제가 물을 뿌렸대요...(생략)(참여자 8)"

자료: 연구진 작성

□ 그래도 계속되는 희망

참여자들은 그래도 새로 이주한 집에서 희망을 찾고 변화를 경험하고 있었다. 기존의 열악했던 거처에서 벗어나 이주를 한 이후에는 넓어지고 쾌적해진 집에서 새로운 자유를 찾는 것으로 나타났다. 요리, 빨래 등 집안 일을 자유롭게 하고, 공간을 자유롭게 구성하며, 나만의 공간이 생겼다는 것에서 기쁨을 느끼고 있었다. 이전의 집에서 느끼지 못한 편안함과 고요함을 느끼기도 했는데, 특히 고시원이나 시설에서 거주하였던 참여자들의 경우 이러한 편안함에 대한 만족도가 높았다. 공간을 공유하고 사적 공

간이 충분히 보장되지 않는 기존 거처에서 현재 의 집으로 이주하면서 자신의 삶을 찾은 듯한 느낌을 받는 것으로 보인다. 집을 자신만의 공간으로 꾸미고 활용하면서 자신의 정체성을 찾기도 하였다. 이런 경험을 통해 성격적으로 밝아지는 것을 경험하기도 하였고, 남들과의 관계에서도 당당해지는 나 자신을 확인할 수 있었던 것으로 보인다.

표 4-19 | 이용자 FGI – 그래도 계속되는 희망(새로운 집에서 진정한 나를 찾음)

중주제	소주제	대표 문구
새로운 집에서 진정한 나를 찾음	새로운 집에서 자유를 찾음	"내 마음대로 뭐를 하더라도 음식을 먹더라도 내 마음대로 해 먹을 수 있으니까. 아무 때에도. 왜냐하면 고시원 같은 데는 시간이 제한되어 있잖아요. 내가 먹고 싶은 시간에 먹고 싶어도 그 시간이 지나면 못 먹게 되니까 왜냐하면 방음이 안 돼 있다 보니까 아무래도 방도 좀 먹기도 그렇고 밖에서 먹기도 그렇고 소리가 나니까 그런 것 때문에 제한되는 게 있다 보니까 차라리 내 공간만 있으면 뭐든지 할 수 있겠다라는 생각이(참여자 4)"
		"한 방은 아예 그냥 컴퓨터 방으로 만들어 놨고요. 거실이 넓으니까 거실에서 애들이 잠자리해 놓고 큰 방은 이제 제가 농하고 놓고 제가 방 쓰고. 그런데 어차피 아기 때부터 서로 끌어안고 자고 이러던 사이라 서로 막 왔다 갔다 하면서 자고 그런 거예요.(참여자 6)"
		"나만의 공간이 생겼고 취사를 할 수 있고 샤워를 할 수 있고 그런 주변 환경이 약간 날 자유롭게 해주는 ...(참여자 8)"
새로운 집에서 진정한 나를 찾음	조용하고 편안한 내 집	"조용하고 지금 너무 지내기 좋아요.(참여자 3)"
		"오래된 단독 세대에 있는데 조용하고 너무 좋아요. 너무 좋아. 근데 건물 자체만 오래됐지. 옛날에 지은 거라 단단하고 다른 어떤 방음이나 비 새는 거 없지. 이것만으로도 너무 좋아요.(참여자 1)"
		"아무래도 고시원에 있다가 독립된 공간에 딱 오니까 편하고 마음적으로 일단 좀 편해지더라고요. 고시원이 방음이 안 되는데 지금 이사한 데는 그래도 조용조용하고 그게 제일 편한 것 같아요. 내가 또 시끄러운 걸 굉장히 싫어하거든요. 그게 독립된 공간에서 내가 편히 지내는 게 편하죠.(참여자 5)"
	점점 내 공간으로 변해가는 집	"저 같은 경우 없는 상태로 간 거잖아요. 그러니까 살림 늘어나는 재미로 살다 보니까 지금도 저는 아직 늘어나고 있는 상태예요.(참여자 4)"
	밝아진 나	"밝아졌어요. 많이....(생략)...왜냐하면 고시원에 있다 보면 사람들이 아무리 밝게 있다고 해도 어두운 면이 없지 않아 있어요. 왜냐하면 자기 공간에 내가 좀 쉬고 싶은데 뒤에서 떠들면은 못 쉬거든요...(생략)...혼자 공간이 있는 거 하"고 없는 거 하고 완전 천지 차이예요. 나만의 공간이 있다는 게 우리한테 큰 위안이 되거든요.(참여자 4)"
	당당해진 내 모습	"남들한테 말할 때도 편하고. 고시원에 있다고 하는 것보다 내 집에 있다고.(참여자 3)"
		"내 집도 있고 하니까 대인관계라는 게 이제 자신감이 있다 보니까 내 공간도 있고 어디 가서 얘기하고 싶어서 얘기해도 거리낌 없으니까 (참여자 4)"

자료: 연구진 작성

참여자들은 이주 후 자신의 변화뿐만 아니라 주변인들의 변화도 경험하였는데 특히, 아동 가구의 경우 이주 후 아이들이 밝게 변화하였다는 점을 이야기하였다. 주거불안정과 열악한 주거환경으로 인해 위축되어 있던 아이들이 점차 밝고 환하게 변하는 모습에서 기쁨을 느끼기도 하였으며 주변인들과의 관계도 긍정적으로 변화하였다.

표 4-20 | 이용자 FGI – 그래도 계속되는 희망(관계의 회복)

중주제	소주제	대표 문구
관계의 회복	밝아진 자녀	"일단은 할머니 집이 눈치 안 보고 좋기는 했지만 이제 일단 반지하에 있다 보니까 실은 여기 오니까 좋다고 해요. (참여자 2)" "지금은 일단 조금이라도 뛸 공간이 있어서 방도 넓고 해서 애들 솔직히 거실에 저희 전에 살던 집은 애들 4명이 쪼르르 앉아 있으면 거실이 없어요. 딱 앉아 있을 공간만 있는 거예요. 그러니까 지금은 앉아서 놀기도 하고 조금이나마 뛸 수 있고 공놀이를 하더라도 던질 공간이 어느 정도 되는 그래서 지금은 그게 제일 좋죠.(참여자 6)" "수업 중인데 나중에 수업 끝나면 봐라 그러고 (메세지를) 보냈더니 행복해하고 왔더라고요. 그래서 그게 너무 좋았어요. 큰 애가 너무 좋아해서.(참여자 6)"
	긍정적으로 변한 사회관계	"내 집도 있고 하니까 대인관계라는 게 이제 자신감이 있다 보니까 내 공간도 있고 어디 가서 얘기하고 싶어서 얘기해도 거리낌 없으니까 (참여자 3)"

자료: 연구진 작성

참여자들 중 일부는 주거상향 지원사업을 통해 주거비나 경제적 부담에 있어 불안이 해소되었다고 하였다. 특히 주거 유지에 들어가는 비용의 부담이 줄게 되어 경제적 여유가 생겼고 불안감이 줄어들었다는 의견이었다.

표 4-21 | 이용자 FGI – 그래도 계속되는 희망(불안의 해소)

중주제	소주제	대표 문구
불안의 해소	주거비 및 경제적 부담 불안 해소	"저는요. 의식주잖아요. 근데 의하고 식은 적은 돈 갖고 해결을 할 수 있고 의 같은 경우는 있는 거 갖고 버틸 수 있잖아요. 주가 제일 큰 돈이 들어가잖아요. 근데 그걸 해결을 해줘서 땡큐에요.(참여자 1)" "예전에 방세 주던 걸로 차라리 보험 들고 나니까 신났어요. 왜냐하면 30~40만 원 방세 내고 보험 들기 어려웠거든요. 그거 생각 안 하고 어차피 그전에 주거비 나가도 몇십 만 원 남잖아요. 그거는 보험료로 넣어버리니까 훨씬 편한 거예요.(참여자 4)"

자료: 연구진 작성

2) 종사자 관점

(1) 연구 참여자

주거상향 지원사업 종사자 FGI(초점집단면접)는 전달체계 유형에 따라 나누어 기초형 주거복지센터, 광역형 주거복지센터, LH 이주지원 119센터의 종사자들을 대상으로 세 번에 걸쳐 진행되었다. 연구참여자의 특성은 [표 5-22]와 같다. 기초형 주거복지센터 FGI는 수도권 지역에서 근무하는 총 3명의 여성과 1명의 남성 종사자가 참여하였다. 연령대는 모두 40대이고 대부분 1년의 근무 경험이 있었다. 광역형 주거복지센터의 FGI 참여자는 수도권 지역 3명과 전남 지역 1명의 총 4명의 종사자가 참석하였으며, 근무 경험은 3년이 2명, 1년이 2명이었다. LH 이주지원 119센터의 FGI 참여자는 수도권 2명, 충남권 1명, 전북권 1명, 전남권 1명, 경남권 1명으로 구성되어 있으며, 40대 남성 1명을 제외하고 모두 50대 여성으로 구성되어있다. 근무 경험은 평균 2.5년으로 나타났다.

표 4-22 | 종사자 FGI 참여자 특성

FGI 그룹	참여자	지역	소속	성별	연령	근무경험
기초형 주거복지센터	기초 참여자 1	수도권	주거복지센터	여성	40대	2년
	기초 참여자 2	수도권	시청	남성	40대	1년
	기초 참여자 3	수도권	주거복지센터	여성	40대	1년
	기초 참여자 4	수도권	시청	여성	40대	1년
광역형 주거복지센터	광역 참여자 1	수도권	주거복지센터	남성	50대	3년
	광역 참여자 2	수도권	주거복지센터	남성	50대	3년
	광역 참여자 3	수도권	시청	남성	30대	1년
	광역 참여자 4	전남권	주거복지센터	남성	40대	1년
LH 이주지원 119센터	LH 참여자 1	수도권	LH 이주지원 119센터	남성	40대	3년
	LH 참여자 2	수도권	LH 이주지원 119센터	남성	50대	2년
	LH 참여자 3	충남권	LH 이주지원 119센터	여성	50대	3년
	LH 참여자 4	전북권	LH 이주지원 119센터	여성	50대	2년
	LH 참여자 5	전남권	LH 이주지원 119센터	여성	50대	3년
	LH 참여자 6	경남권	LH 이주지원 119센터	여성	50대	2년

자료: 연구진 작성

(2) 연구 결과

FGI(초점집단면접)를 통해 제시된 연구참여자들의 질적 면접 내용을 분석한 결과 총 4개의 대주제와 13개의 중주제가 도출되었다. 세 번의 FGI에서 연구 참여자들은 구조화된 질문을 바탕으로 각자의 주거상향 지원사업 수행 경험과 평가를 공유하였으며, 서로 간의 유사성과 차이점을 발견하였다. 이를 통해 연구자는 다음 [표 5-23]과 같이 주거상향 지원사업의 문제점을 탐색하고 제안할 점을 도출하였다. 위 결과를 바탕으로 구체적인 연구 분석 내용을 참여자들의 인터뷰에서 확인된 인용구를 중심으로 대주제별로 소주제에 따라 제시하면 다음과 같다.

표 4-23 | 종사자 FGI 결과 정리

대주제	중주제	소주제
주거상향 지원사업 신청단계의 어려움	지자체, LH, 수행기관 간의 비협조적 업무체계	경직적이고 융통성 없는 업무체계
		수행기관에 공유되지 않는 대상자(시설, 고시원 반지하 거주자 등) 명단 혹은 선정자/탈락자 명단
		지자체도 모르는 주거지원 상향사업
	남아 있는 법적 동거인	비동거 배우자가 존재
		서류상 비동거 부모에게 존속 (미성년자)
	사업 대상자 판정의 어려움 (모호한 사업규정)	사업 규정 내 모호한 반지하, 쪽방의 개념
		규정되지 않은 거주시설 (컨테이너, 움막, 주소가 없는 거주지)
	사업홍보의 어려움	고시원, 여관 사업자의 적대적이고 방어적인 태도
	추가 이주 비용의 부담	(시설거주자의 경우) 관리비, 공과금, 식비의 추가적인 지출 부담의 걱정
주거상향 지원사업 주택물색 단계의 어려움	입주하기 힘든 매입임대주택	외진 곳에 많은 매입임대주택 (학교/편의시설/교통시설이 부족한 지역)
		시설이 낙후된 매입임대주택(도시가스 공급이 안 됨, 엘리베이터가 없음)과 낯선 지역 이주로의 거부감
		부족한 매입임대주택 공급
		긴 입주 대기기간 (선정 조건에 맞는 주거지에서 살아야함)

대주제	중주제	소주제
	입주하기 힘든 전세임대주택	짧은 전세임대주택 물색 기간
		부족한 전세임대주택 지원금
	공인중개사무소와 임대인의 비협조적 태도와 계약 기피	부족한 적은 공인 중개비
		(공인중개사, 임대인의) 주거상향 지원사업에 대한 이해 부족
		임대인의 LH 전세임대주택 기피
이주지원 및 주거정착단계 지원의 필요성	주거정착지원의 부족	이사비, 생활 집기구입의 추가 지원 필요
	상담 및 사례관리의 필요성	성공적인 사례관리
		주거정착 이후에도 요구되는 과도한 상담
		해당 지역 지자체와 협력 기관과의 연계 필요
		상담기록 및 사례관리를 위한 통합 시스템구축 필요
주거상향 지원사업 업무수행의 어려움	단년도 사업방식	부족한 사업예산과 예산집행의 어려움
		장기적 공급계획과 물량공급 필요
	기관 간에 실적 경쟁	지자체 내 중복사업이 많음
	전담 인력의 부족	주거취약계층에 대한 이해가 부족한 인력
		실무자 교육이 필요
		계약직 채용으로 업무의 효율성이 떨어짐

자료: 연구진 작성

□ 주거상향 지원사업 신청단계의 어려움

주거취약계층 주거상향 지원사업 신청단계에서 수행기관 담당자들이 겪는 어려움은 지자체와 LH공사의 비협조적인 업무수행 방식에서 비롯된다. 특히나 담당자들은 대상자를 발굴하고 개입하는 사업 신청단계에서 주관기관인 광역 및 기초 지자체와의 원활하지 못한 소통과 LH의 경직되고 형식적인 업무처리 방식에 답답함을 호소하였다. 대상자 선정에 대한 명확한 지침이 없고, 주거취약계층(시설 거주자, 반지하 거주자 등)의 명단이나 사업 선정자 또는 탈락자 명단이 수행기관과 공유가 이루어지지 않아 일차적으로 사업대상자를 파악하고 발굴하는 데 어려움을 경험하고 있는 것으로 확인되었다.

표 4-24 | 종사자 FGI – 주거상향 지원사업 신청단계의 어려움(비협조적 업무체계)

중주제	소주제	대표 문구
지자체, LH, 수행기관 간의 비협조적 업무체계	경직적이고 융통성없는 업무체계	"LH는 신청서를 많이 갖고 오는 걸 싫어해요. 신청서를 3시간 동안 대화해서 받아왔는데 중간에 잘라버려요."(기초 참여자3) "저희가 저희한테 신청이 들어왔을 때 들어보면 이거 분명히 최저 주거기준 미달이라서 주민센터 한번 가셔서 신청하시죠. 이러면 주민센터에서는 그 얘기만 듣고 이게 최저주거기준인지 아닌지 구분을 못 하신대요. 나가서 봐야지 눈으로 봐야 확인이 되는 그런 경우들이 있더라고요. 그래서 거기서는 안 받아주는 경우들이 있어서... 이거를 어떻게 직접 방문하지 않더라도 최저주거기준으로 명시될 수 있을 만한 부분을 조금 구체화 시켜주면 일 처리하는 것도 좀 명확해지고 좀 편해지지 않을까 하는 생각도 들어요." (기초 참여자1) "제가 신청서에다가 모텔이라고 써놨더니 주거 취약계층 건물에 모텔이라는 문구가 없어서 해줄 수가 없다고 그러더라고요. 그래서 제가 이 사람이 집을 갖고 사업자등록증을 낼 때 그때 여인숙은 여인숙 문구가 유입됐었고 이때는 모텔이 유명했기 때문에 모텔로 사업자등록증 간판을 내고 하는데…. 하는 게 맞다. 그 정도로 LH는 지금 LH 담당자들은 정말 그 종이에 쓰여 있는 그대로 거기에 모텔이라는 문구가 있으므로 안 된다 그 정도로 업무를 이해하고 계신 분도 있어요." (기초 참여자4)
	대상자 명단 선정/탈락자 명단이 수행기관 공유되지 않음	"제가 oo에 와서 LH로부터 (주거상향 지원사업) 해당되는 대상자 명단을 받은 적이 없어요." (LH 참여자1) "계속 매년 말씀드리고 있긴 한데 좀 개인 정보 문제나 이런 것 때문에 안 되는 것 같기는 한데 좀 그걸 검토해서 같이 수행기관들한테 공유를 해주면 수행기관에서는 이 대상자분들이 주거 상향해서 가실 수 있도록 지원하는 데 더 수월하고 도움이 많아요." (기초 참여자3)
	지자체도 모르는 주거상향 지원사업	"6월부터 시작하다 보니까 사실 행정복지센터에서 모르는 분들이 많으세요. 근데 우연히 신문 기사나 교차로 쪽 광고를 많이 냈거든요. 행정복지센터로 가면 거기서 이게 뭐냐고 저한테 전화 오면 제가 공무원 담당자에게 설명을 해요. 이렇게 해서 처음에 좀 어려움이 있어서 이제 그게 어느 정도 좀 해결이 돼 가고 있습니다." (기초 참여자4)

자료: 연구진 작성

수행기관 담당자들은 주거상향 지원사업 대상자인 주거취약계층임에도 법적준비 서류 미비로 신청이 어려운 사례에 대한 문제점을 구체적으로 지적하였다. 실질적으로 가족관계가 해체되었음에도 법적으로 동거인(사실 이혼 배우자)이 남아 있거나 미성년자의 경우 비동거 부모가 존재하여 안정된 주거 마련이 꼭 필요한 상황임에도 불구하고 사업 신청을 하기 어려운 경우가 많은 것으로 나타났다. 이를 해결하기 위해서는 가족해체를 증명하고 사업 신청을 할 수 있는 업무지침이 필요하다는 것을 확인하였다.

표 4-25 | 종사자 FGI – 주거상향 지원사업 지원단계의 어려움(남아있는 법적 동거인)

중주제	소주제	대표 문구
남아 있는 법적 동거인	비동거 배우자 존재	"딱 혼자 산다고 해서 딱 갔는데 이혼이 안 돼 있어요. 근데 이거를 저희가 어떻게 해줄 수가 없어요. 법무사나 다 가서 얘기를 해봤는데 이거는 이혼밖에 답이 없는데 만날 수가 없어요. 그럼 법정 소송까지 가야 되는데 여기서부터 힘들다고요. 이런 부분이 조금 안타깝기는 해요."(LH 참여자1) "등본상에는 대상자 혼자만 있어도 가족관계증명서에는 배우자가 남아 있거든요. 그러면 그 남아 있는 배우자의 재산도 다 검증을 하게 돼 있어요. 그러니까 이혼이 됐으면 상관이 없지만 이혼이 안 되고 20년 30년 이런 분들은 그 배우자가 존속돼 있다라는 이유로 절차가 아예 자격 검증 자체를 못 들어가는 거죠." (LH 참여자 4) "법적으로는 동거 중인 사람이 있어서 신청을 또 못하는 이런 분도 있고 그래서 겉으로 보기에는 정말 어느 분보다도 더 힘든데 서류상으로 대상자가 안 되시는 분도 많이 계시는 것이 좀 안타까웠습니다." (기초 참여자2) "외국인 배우자의 문제라든지 혹은 장기간 별거 중인 배우자가 있어서 서류가 미비해서 저희가 계속 돌려보낼 수밖에 없는 상황이 발생하는 거예요. 그거에 대한 기준을 좀 풀어주십사 요청을 여러 번 드렸던 걸로 아는데 계속 개선이 안 되는 부분이 있어요. 기초생활 보장을 1인으로 받고 있으면 1인으로 봐줬으면 좋겠는데... 그건 기준은 안 풀어주더라고요. 그 부분에 있어서 반려하는 건수가 생각보다 많이 발생하고 있어요." (기초 참여자4) "사실 이혼 관계도 사실상 수급자면 이제 입증이 가능하고 수급자가 아닌데 이제 주거 취약한 그런 판정되신 분들이 있거든요. 그런 경우에는 소득재산에 이제 조회가 되지만 사실 이혼 관계에 대해서는 수급자로서 신청해서 조사하면서 나온 결과이기 때문에 그런 사각지대죠. 수급자가 아닌 그런 분들에 대해서는 사실 이혼 관계를 입증하는 방안이 없어요." (광역 참여자2)
	서류상 비동거 부모에게 존속 (미성년자)	"LH에는 문의하니까 미성년자이기 때문에 안 된다 이렇게 얘기하고 가족관계증명서를 떼면 얘들은 만나보지도 못한 어머니가 있는 거예요. 이제 그런 상황은 정말 이게 사각지대고 얘들은 진짜 필요한데 미성년자라는 이유만으로 이렇게 한다는 게 답답했습니다. 이런 사례가 두 사건이 있었거든요. 소년소녀 가장인데 엄마, 아빠가 이혼하시고 고등학교 2학년인데 고시원에서 사는 친구도 있었어요. 근데 이 친구도 역시나 미성년자 때문에 안 된다 이렇게 얘기해서 좀 많이 이 친구들 사례들 때문에 좌절했었고요." (LH 참여자2)

자료: 연구진 작성

주거취약계층의 거처를 특정유형으로만 한정하는 점과 모호한 사업 대상자 선정 기준의 문제점에 대한 지적이 있었다. 특히나 반지하, 쪽방을 규정하는 개념이 명확하지 않으며, 종사들에게 구체적인 기준 없이 반지하 침수피해 현장 방문을 통해서 대상자

를 판단하도록 하는 문제가 있었다. 또한, 주거지원 업무처리지침에 규정되지 않은 거처(컨테이너, 움막, 주소가 없는 거주지)에 사는 주거취약계층도 많아 이들 포함할 수 있는 광범위하고 구체적인 대상자 선정 기준이 필요하다는 의견이 있었다.

표 4-26 | 종사자 FGI – 신청단계의 어려움(사업대상자 판단 어려움)

중주제	소주제	대표 문구
사업 대상자 판정의 어려움 (모호한 사업규정)	사업 규정 내 모호한 반지하, 쪽방 개념	"지하 같은 경우에는 정말 이게 동마다 다릅니다. 동 주무관님들이 어디는 받으시고 어디는 안 받으시고 근데 그거를 명확하게 말씀해달라고 하면 그분들도 명확하지는 않습니다. 그래서 어떤 동은 우리는 곰팡이가 있으면 받아요, 우리는 반지하는 안 받아요, 이런 식으로 되어 있거든요. 그래서 이런 부분들에 대해서 조금 전국적으로 명확하게 통일이 되어 있으면 좋겠다는 생각이 들어요." (광역 참여자3) "고시원이나 이제 쪽방처럼 대장이나 서류로 확인되는 거 말고 반지하 같은 경우는 침수 피해가 있냐 또는 우려가 있냐에 대해서 현장 판단을 하게 돼 있다 보니까 담당 주무관님들이 나가서 본인들이 판단을 해야 하는 거예요. 그러니까 이게 반지하도 대장상 반지하면 되냐, 계단 몇 개 내려가는 반지하면 되냐, 물이 어디까지 차야 되냐, 이런 게 하나도 없고... 또는 몇 년 사이에 여기 비가 온 적이 있었냐 이런 거 했을 때 비가 많이 왔을 때 침수된 적이 없다 하면은 여기는 침수 대상이 아닌 거예요. 근데 이번처럼 비가 왔었으면은 여기도 침수 우려가 충분히 가능성이 있는 곳이었는데도 담당하시는 분들이 판단을 해야 하는 거고 이분들이 이제 판단해서 신청서를 받아주는 정도가 판단이에요." (광역 참여자1)
	규정되지 않은 거주시설 (컨테이너, 움막, 주소 없는 거주지)	"시골 같은 경우는 분명히 컨테이너나 비닐하우스에 살고 있어도 컨테이너는 신고제지만 비닐하우스는 신고제 자체도 아니잖아요. 그래서 주소가 없어요. 도로명 주소가 나온 이후로. 그래서 그 사람들은 또 LH가 주소 없다고 안 받아요." (LH 참여자6) "실제로 등본상 그리고 임대차 계약서상 취약한 주거지로 되어 있는데 실제로 실거주지는 양주시에서 산속에 텐트를 치고 살고 계신다는 경우에 판단하기가 어렵더라고요. 저희는 보통 등본이나 임대차 계약서상 3개월 이상 거주한 사람들을 보고 판단을 하는데 실제로 다른 데서 더 어렵게 텐트에서 사는 경우가 있는데 이런 경우에는 LH 담당자도 좀 애매한 부분은 지자체에서 판단하라고 해서 애로사항이 있어요 (광역 참여자2)"

자료: 연구진 작성

주거취약계층인 시설거주자들의 이주희망자 발굴을 위해 시설거주자들을 직접 찾아가 만나야 하지만 시설 사업자(고시원, 여관 등)의 적대적이고 방어적인 태도로 사업의 홍보조차 하기 힘든 상황이 나타났다.

표 4-27 | 종사자 FGI – 신청단계의 어려움(사업 홍보, 추가이주비용)

중주제	소주제	대표 문구
사업 홍보의 어려움	고시원, 여관 사업자의 적대적이고 방어적인 태도	“여관 같은 경우는 달세, 월방을 주고 있기 때문에 사업자가 저희 방문 자체를 아예 막고 있습니다. 우리가 빼내 버리면 그 사람들은 생계비잖아요. 그래서 아예 접근 자체를 할 수가 없어요.” (LH 참여자4)
추가 이주 비용의 부담	(시설거주자의 경우) 관리비, 공과금, 식비 추가적 지출 부담 걱정	“고시원에서 거주하시는 분들은 이미 밥이랑 김치나 이런 게 제공이 되고 주거비도 항상 내시던 걸로 내시니까 만약에 이제 주거 이전을 전세 임대로 하셨을 때 본인이 관리비랑 공과금 다 내셔야 하고 식사 재료를 다 사서 해야 하니까 만족도가 좀 낮은 일도 있더라고요. 아니면 그냥 주거 이전을 포기하시거나 그런 경우도 있을 것 같아요.” (기초 참여자 3) “다 선정도 됐고 집도 다 구했는데 이사만 하시면 되는데 이사비가 없어서 못 가겠다 하시는 케이스가 좀 많았거든요.” “고시원에 계시던 분들은 이주함으로 해서 추가적으로 부담해야 되는 것들이 주거복지재단에서 나온 90만 원 가지고는 충당을 다 못한다. 그거 가지고 어떻게 내가 세탁기 냉장고 이런 걸 다 구비하고 살 수 있냐 못한다. 이래서 고시원에서 사시는 분들은 대체적으로 이제 그런 것들 때문에 아예 신청을 안 하시고요.”(기초 참여자 1) “고시원에 계시던 분들 같은 경우에는 거의 식사를 고시원 안에서 밥과 김치를 그냥 무제한 제공하거든요. 그걸 드시고 있다가 나가면 그 부분도 본인이 부담해야 하고 공과금, 전기세 이런 것도 다 본인이 부담해야 하는 부담이 늘어요. 똑같은 수급비를 받고 나갔을 때 생활을 걱정하셔서 설명을 듣고 나서 안 하시는 분들이 꽤 있더라고요. 그러니까 보증금 자체의 문제가 아니라 이후에 내가 새로운 생활에 더 많은 비용을 들여서 적응할 수 있을까 이거에 대해서 걱정하는 분들이 있습니다.”(광역 참가자3) “수급비를 받고 나갔을 때 생활을 걱정하셔서 아예 안 하시는 분들이 설명을 듣고 나서 안 하시는 분들이 꽤 있더라고요. 그러니까 보증금 자체의 문제가 아니라 이후에 내가 새로운 생활에 더 많은 비용을 들여서 적응할 수 있을까 이거에 대해서 걱정하는 분들이 있습니다. 물론 이 사업에서 해결할 수 있는 부분이 있는지 모르겠는데 그런 것 때문에 포기하시는 분들이 좀 있었고요.”(광역 참가자3)

자료: 연구진 작성

또한, 시설거주자들은 주거상향 지원사업을 신청했을 때, 주거 이전 이후 시설에서 거주할 때는 부담할 필요가 없었던 관리비, 공과금, 식사비 등을 추가적으로 지출해야 한다는 점을 걱정하였다. 또한, 이주 후 가구, 가전, 생필품을 마련해야 하는 부분도 시설 거주자들이 사업 신청을 포기하게 만드는 요인으로 나타났다.

□ 주거상향 지원사업 주택탐색 단계의 어려움

주거상향 지원사업의 주택탐색 단계에서는 전반적인 공공임대주택의 공급 물량 부족이 가장 큰 문제점으로 지적된다. 특히, 입지와 주택의 품질이 양호한 전세임대주택 및 매입임대주택을 확보하는 것이 중요한 것으로 나타났다. 실제 주거상향 지원사업을 진행하면서 주택탐색 단계에서 겪게 되는 사업 종사자의 어려움을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

매입임대주택는 부족한 예산으로 외진 곳에 있거나, 학교나 편의시설이 부족하고, 교통시설의 접근이 어려운 위치에 주택이 공급되는 경우가 많다. 또한, 도시가스가 공급이 안 된다거나 엘리베이터가 없는 등 시설이 낙후된 주택인 경우가 많아 고령자나 장애인은 입주를 포기할 수밖에 없는 것이 현실이다. 즉, 열악한 입지 조건과 양질의 주택 물량 확보가 가장 시급히 해결해야 하는 문제로 지적되고 있다. 지역에 따라 차이가 있기는 하지만 일반적으로 매입임대주택에 입주하기 까지 최소 1~2년의 대기 시간이 소요된다. 더욱이 공공임대 주택에 들어가기 위해서 입주 전 3개월 동안 비주택에 거주한 것을 증명해야 하는 요건을 고려하면 신청자는 긴 대기 시간 동안 반강제적으로 열악한 거처에 더 오래 거주해야만 하는 상황에 놓이게 된다. 따라서, 매임임대주택의 입주대기 기간을 고려하여 전체적으로 공공임대 주택의 공급을 확대하고, 주거상향 지원사업 대상의 입주시기를 단축하기 위한 제도적 개선이 뒷받침될 필요가 있다.

전세임대주택은 한정된 예산 안에서 주택의 물색하는 데 어려움이 큰 것으로 나타났다. 6개월의 짧은 전세임대주택 탐색 기간으로 전세임대주택을 기간 내에 찾지 못해 입주를 못하는 경우도 발생한다. 수행기관의 종사자분들은 입주 대상자분들의 빠른 입주를 돕기 위해 주택탐색 기간을 신속하게 알려주기도 하며, 주택탐색 기간을 늘려야 한다는 의견을 제시했다. 또한 전세임대주택 지원금이 충분하지 않다 보니 실질적인 주거상향이 되지 않거나 오히려 더 열악한 주거환경에 놓이게 되는 사례도 발생하고 있으며, 일부는 해당 사업의 지원을 포기하는 경우도 나타나고 있다. 그러므로, 전세임대주택 탐색 기간과 지원금(지원단가) 현실화를 위한 제도 개선 또는 예산 확보를 위한 지속적인 노력이 필요한 실정이다.

표 4-28 | 종사자 FGI – 주택탐색 단계의 어려움

중주제	소주제	대표 문구
입주하기 힘든 매입임대	외진 곳에 많은 매입임대 (학교, 편의시설, 교통시설이 부족한 지역)	"아무도 oo에 가서 살려는 사람이 없어요. 어떤 할머니는 oo은 산 밑에 아주 으슥한 그런데 아니냐면서 이렇게 얘기하시고...LH 지사 자체 내에서 그 한적한 그곳이 땅이 싸고 매입 임대가 많다 보니까 거기부터 이렇게 넣으려고 한다고 이야기하시더라고요." (LH 참여자5) "oo은 어떻냐면 신도시다 보니까 예를 들어서 모텔이나 이런 데 보면 시내 번화가예요. 그럼 가난한 사람들은 병원도 가까워야 하고 마트도 가까워야 하고 시장도 가까워야 하는 거예요. 그러면 최적화인 거예요. 그러면 굳이 내가 이주할 필요가 없는 거죠." (LH 참여자5)
	시설이 낙후된 매입임대주택 공급과 낯선 지역으로 이주의 거부감	"oo아파트가 있더라고요. 근데 거기는 LPG 가스 있죠. 그걸로 냉난방을 해요. 그런 아파트에서 사람들이 살다 보니까 겨울에 지금 가스비가 얼만지 아세요? 정말 한 달에 하는데 3~4통 쓰면은 정말 돈이 거의 십몇만 원씩 들어가거든요. 그러니까 살 수가 없는 거예요. 관리비가 너무 많이 들어간다는 거." (LH 참여자6) "고령자들이 입주를 못하는 이유 중에 하나가 엘리베이터가 없는 연립 주택이다 보니까 계단을 오르내리지를 못합니다. 그래서 입주를 포기해요. 1층 아니면 안 간다고 그랬어요. 그래서 포기하고 있거든요" (LH 참여자4). "매입임대주택의 경우에는 거의 엘리베이터가 없어요. 그래서 고령자 같은 경우, 장애인 같은 경우에는 집을 보고 포기도 하시더라고요. 그래서 이제 영구임대주택을 신청하시는데 그렇게 되면은 대기가 길어지니까 그런 어려움이 있는 것 같고요"(광역 참여자4) "주로 이제 저희가 방문 상담을 하는 대상들이 고연령층이에요. 그런 분들이 수급자이고 근로 활동도 전혀 하지 못하는 이런 분들은 자기가 살고 있는 집을 떠나려고 하지 않아요" (LH 참여자4) "동네에서 10년 20년 이렇게 거주하셨기 때문에 내가 좀 좁은 집에 살고 지하에 살고 그래도 나는 이미 이 지역의 주민으로서 여기에 네트워크들이 다 있기 때문에 이 동네를 떠나기 싫어서, 이주를 하기 싫어하시는 경우도 있더라고요."(기초 참여자3) "동네의 문제인데 본인이 약간 나이가 좀 들고 또 아픈 데가 많으신 분이다 보니까 내가 다니던 병원도 걱정이 되고."(기초 참여자4)
	부족한 매입임대 주택 공급	"2년 있다가 쫓겨나지 않은 집을 원하시기 때문에 매입임대주택이나 영구임대주택을 가고 싶어 하시는데 기다리는 시간이 너무 길어요. 어저께 LH 이주지원 119 센터랑 전화했더니 LH 매입임대주택은 최소 2년 기다려야 되고 영구임대주택은 5년, 국민임대주택은 3년을 기다려야 된다고 하더라고요. 그러면 실제로 고시원에 3개월 살았음을 증명하고 다시 이사하려고 그러면 3년을 더 살아야 한다는 뜻이죠. 왜냐하면 중간에 내가 조금 돈 모였다고 해서 민간 월세로 빠지면 자격이 취소되니까 결국은 고시원에 3년 더 살라고 얘기하는 거랑 똑같은 말이 되거든요. 이거는 좀 바뀌어야 하지 않을까?" (광역 참여자3)

중주제	소주제	대표 문구
	긴 입주 대기기간	“일단은 취약하신 분들은 입주를 빨리하기를 원하시는데 기본이 짧으면 3개월에서 영구 임대 같은 경우는 1~2년 더 걸리니까요. 그런 경우에 이제 연락이 끊기는 경우는 못 했기 때문에 이제 입주가 이제 어려워지고요.” (광역 참여자3)
입주하기 힘든 전세임대	짧은 전세임대 탐색기간	“주택 물색 기간이 6개월이잖아요. 실은 그 6개월이 진짜 빨리 지나가 버리거든요. 끝나면은 그분한테 재신청 요청을 하고 재신청을 해서 다시 선정되기까지 기간이 또 소요가 돼서 차라리 주택물색 기간을 좀 더 길게 하는 게 좋을 것 같아요.”(기초 참여자3) “(전세임대)는 문자를 주고 6개월 안에 하라 이런 거라서 저희는 사실은 이분들에게 문자가 가기 전에 미리 연락을 해요. 문자가 3주 안에 갈거고 오면 바로 집을 구할 수 있으니 그 전에 미리 본인이 원하는 지역에 가서 탐방도 한번 해보고 집을 알아봐라 서류 받는 데 시간이 걸리지만 우리는 이미 서류가 있으니 이걸 갖다 내가 주겠다 이래서 굉장히 빨리 입주하게 도와요.”(기초 참여자4)
	부족한 전세임대 지원금	“oo라는 데가 1억 2천만원으로 이제 짐을 가지고 가실 만한 곳이 그렇게 많지 않아요. 반지하에 계시던 분들이 이주하시려고 하다 보면 반지하에서 반지하로 가는 경우들이 좀 많이 있으세요. 그걸 이제 볼 때마다주거 상향으로 봐야 하나 말아야 하나.” (기초 참여자1) “반지하에 거주하시는 분들은 의외로 반지하가 공간이 되게 넓어요. 그래서 해당 금액에 맞춰서 집을 구하다 보면 더 좁고 좀 기존에 살던 데보다 더 안 좋아지는 상황으로 가게 되는 거죠...(생략)...반지하에서 3룸으로 살다가 다른 데로 가려고 하면 반지하는 아니지만 원룸이나 2룸 이 정도밖에 못 구하니까 구하다가 그냥 포기하시는 분들도 꽤 계시고 그러시는 것 같아요.” (기초 참여자3) “전세의 문제점이 세대원에 관계없이 무조건 그냥 한도액만 설정이 돼 있습니다. 예를 들어서 세대원이 3명이에요. 그런데도 6천만 원만 줘요. 전세임대주택은 세대원이 10명이어도 6천만 원만 줍니다. 그런데 제가 전세임대주택 진행을 해보려고 oo에 있는 통합 부동산 저기 그거 oo (포털사이트)에 들어가서 쳤거든요. 6천만 원 미만의 전세가 하나도 없어요.”(LH 참여자4). “서울이라는 특성이 전세 임대를 구하기가 사실 1억 2천이라는 게 좀 부족한 게 사실이라서 문의 전화나 이렇게 상담할 때도 전세임대주택 연락을 받아서 구하려고 하는데 지금 반지하에 있는데 또 반지하 이렇게 들어갈 수밖에 없다 이런 식으로 얘기하시는 분도 계시고...”(광역 참여자2)

자료: 연구진 작성

공인중개사무소와 임대인의 비협조적인 태도는 대상자의 주거탐색을 위축되게 만드는 요인으로 작용한다. 공인중개사무소의 경우 부족한 주거상향 지원사업에 대한 이해와 적은 공인 중개비 때문에 LH 전세임대 건을 거부하기도 하며, 임대인의 경우 임대공간의 파손이나 고독사 발생을 우려하여 주거상향 지원사업의 전세 임대를 기피하고, 복잡한 신청서류준비와 (임대인)의 재산공개에 불편함을 느끼기도 한다.

표 4-29 | 종사자 FGI – 주택탐색 단계의 어려움(비협조적 태도와 계약 기피)

중주제	소주제	대표 문구
공인중개사무소와 임대인의 비협조적 태도와 계약 기피	부족한 공인 중개수수료	"부동산소개비(중개수수료)가 저희가 지금 30만 원까지 지원할 수 있는가 그런 걸로 알고 있는데 그것도 적어요. 그 사람들한테. 그래서 좀 거부하는 경우들이 조금 있기는 해요." (LH 참여자1)
	(공인중개사, 임대인의) 주거상향 지원사업에 대한 이해 부족	"임차권 쓰는 것도 있고 계산하기도 싫고 쓰기도 싫으니 나는 LH 안 해라고 하는 분들이 많은데 우연히 그게 별로 힘들지 않고 간단한 거를 몇 군데 부동산이 알고 나서는 저희 사실 몇 달 안 됐지만 지금 또 문자나 전화가 오세요. 여기 비었는데 들어올 사람 없어요? 오히려 요즘에는 매입이 더 신청이 많아서 들어갈 사람이 없는 거예요" (기초 참여자4)
	임대인의 전세임대 주택 기피	"연세 드신 분들은 전세 임대를 얻기가 진짜 힘들어요. 왜냐하면 대놓고서 당신(입주자) 죽으면 내가(임대인) 송장 치러야 하는데 내가 왜 노인네를 왜 받냐고... 그래서 계약할 당시에는 저희들도 가서 협조해드리고 하는데도 불구하고 어렵습니다." (LH참여자3) "취약계층들이 거주하다 보면 집이 망가지고, 서로 입소문이 타서 그 집 다음에는 활용 못 한다고 생각해요. (다음에) 전세를 못 놔요. 그래서 회피해요." (LH 참여자4) "임대인으로서는 나이가 든 남자분이 혼자 사는 걸 절대로 원하지 않으세요. 가전이 망가지는 것도 그렇고 안락사 위험이 있다고 지금 남자 1인 가구 나이 든 분들은 많이 거부하고 계세요."(기초 참여자4) "집주인들이 이제 더럽게 쓴다 이거랑 자기 재산 오픈되는 게 싫어하죠. 그리고 부동산도 약간 얽혀 있는 게 자기네들 복비(중개수수료)가 저희가 지금 30만 원까지 지원할 수 있는가 그런 거로 알고 있는데 그것도 적어요. 그 사람들한테. 그래서 좀 거부하는 경우들이 조금 있기는 해요." (기초 참여자3)

자료: 연구진 작성

□ 이주지원 및 주거정착단계 지원의 필요성

사업 종사자들은 이주 후 정착지원 단계에서 입주자들에 대한 보증금과 생필품 등의 추가적 지원이 필요하다는 점을 강조하였다. 이주 후 추가보증금 지원이 필요하며, 지역 기관마다 생필품 지원의 정도가 다소 차이가 있기는 하지만, 사업 참여자들에게 이사비용과 가구, 가전제품 등과 같은 생필품의 구매 부담이 크며, 이로 인해 입주를 포기하는 상황이 많이 발생한다는 점을 지적하였다.

표 4-30 | 종사자 FGI – 이주 및 정착단계(주거정착 지원 부족)

중주제	소주제	대표 문구
주거정착 지원의 부족	이사비, 생활 집기 구입의 추가 지원이 필요함	"이제 입주하시고 나서는 저희가 이제 생필품 지원으로도 30에서 50까지 지원이 되는데 그걸로 필수가전이나 이런 게 구입이 좀 어려워요. 그렇다 보니까 그런 구입 비용이나 임대보증금 때문에 포기하시는 분들도 계시거든요." (광역 참여자4)

자료: 연구진 작성

사업 종사자들은 이 사업을 통해 참여자들이 성공적으로 주거를 이주한 후에도 체계적인 사례관리가 꼭 필요하다고 강조한다. 특히, 자활을 통해 일자리 연계가 되는 경우 주거사업 참여자들의 삶의 만족도는 매우 높게 나타났다. 또한, 전세임대주택으로 이주한 참여자에게 이주 후 1~2년 동안 지속적인 사례관리를 하며 매매임대주택으로 거주이전을 돕기도 하였다. 많은 참여자들이 겪고 있는 우울증, 알코올 중독과 자살 충동 등 정신건강과 관련된 문제들은 해당 지역 협력 기관과의 연계를 통해 통합사례관리를 받을 수 있도록 지원하고 있었다. 하지만 주거정착 이후에도 새롭게 연계된 기관이 아닌 주거복지센터에 연락해 상담을 요구하는 경우가 많아 사업 종사자들의 부담감과 스트레스가 존재한다. 주거복지 영역에서 지속적이고 체계적인 사례관리가 이루어지기 위해서는 통합된 시스템 구축 및 활성화를 통해 사업 참여자의 신청 과정을 기록하고, 종사자가 바뀌어도 시스템 내 참여자의 정보를 통해 체계적으로 이들을 관리할 방안을 모색해야 함을 지적하였다.

표 4-31 | 종사자 FGI – 이주 및 정착단계(상담 및 사례관리의 필요성)

중주제	소주제	대표 문구
상담 및 사례관리의 필요성	성공적인 사례관리	"제일 많이 느끼는 거는 일자리가 연계되시는 분들은 아주 만족을 하고 계십니다. (중략) 그래서 제일 중요한 거는 이제 조금 젊으신 분들은 지금도 생계급여 조건부 수급 관련해 가지고 자활을 하는데, 일단은 소득이 조금씩은 뒷받침 되면 좀 더 안정적인 삶을 살 수 있게끔 좀 협조가 되지 않을까."(LH 참여자3) "공공임대주택이 공고가 될 때마다 저희는 상담소에서 개별적으로 맞춤형 문자 알림 서비스를 제공해요. 이거는 주거 상향사업을 하는 게 아니고 원래 우리 센터에서 하는 사업인데, 저희 대상자 한 3~4천 명 되는 분들 리스트업 해가지고 맞는 유형이 나올 때마다 골라서 보내요. 보내드리고 전화가 오면 상담해드리고 접수 도와드리고 하는데 그런 식으로 사례관리를 해서 들어가시는 분들이 꽤 있어요. 1~2년 전에 주거 상향사업해서 전세임대로 들어갔다가 저희 통해서 재개발 임대 아파트라든가 건설 임대 쪽으로 들어가시는 분들 유형이 간혹 있습니다."(광역 참여자1) "평상시에 대화할 친구, 공적인 데에서 말을 할 일이 없던 분들이 좀 많아요. 근데 한 번 관계가 잘 맺어지고 2~3년 정도 제가 선생님 청약 넣으시면 임대 아파트 들어갈 수 있게 도와드릴게요. 이렇게 하다 보면 계속 한 번씩 오고 가고 전화 주고받고 하면서 이분이 조금씩 마음에 뭔가 해소하는 게 보일 때가 있어요. 잘 되신 케이스 같은 경우는 조금 대화하시면서 원래 자해나 이런 것들 많이 하시고 자살 기도도 하셨던 분인데 횟수가 현저히 줄어들고 수술로 이제 건강관리 받겠다 정신과 상담받겠다. 자활하겠다 해가지고 실제로 지금 자활까지 하고 계시는 분이 있어요. 원래는 이제 자활을 안 하셔도 되는 수급이었는데 그런 욕구가 있는 분들은 저희가 동에서 통합 사례관리도 들어가고 있고 관내 복지관이나 동주민센터를 한 달에 한 번씩은 방문합니다." (광역 참여자1) "이제는 정신적인 문제 아니면 외로움에 대한 문제, 공감성의 문제 이런 것들을 조금씩 연계를 할 수 있어요. 저희가 21년도에는 서울대병원 후원받아서 저희 주거상향 지원사업 신청하신 분 40명 정도 발굴해서 건강검진 다 시켜드렸고 그분들 추후에 발생한 의료비용도 다 후원받아서 치료까지 했거든요." (광역 참여자1)
	주거정착 이후에도 요구하는 과도한 상담	"상담이 처음에 물론 처음 만난 그 대상자가 가장 어렵긴 했지만 일반 사회복지사랑은 저희가 좀 다른 영역인데 그냥 계속 잠을 못 자서 죽겠다 나는 죽고 싶다. 이제 이주 전에 끊임없이 반복적으로 주말이든 저녁이든 상관없이 근데 이거를 어떻게 대응해야 하는 지가 제일 어려웠던 것 같아요. 그래서 이걸 동주민센터나 이제 사례관리자에게 넘겨드리기는 하는데 그분들이 약을 이상한 걸 탔다부터 시작해서 하여튼 별의별 자기 힘든 모든 거를 다 얘기하는데 저희는 저희 나름대로 이제 그걸 해결하는 것보다는 주거를 이주시키는 게 굉장히 시급하잖아요. 그래서 그거를 적당히 들어주고 적당히 끊으면서 일을 진행하는 게 초반에는 조금 어려웠는데 지금은 적당히 타협하고 있습니다."(기초 참여자7) "저희가 여기까지는 저희가 해드릴 수 있고 여기서부터는 어르신이 하셔야 된다고 하는 그 부분들이 좀 애매할 때가 많습니다. 그리고 복지에 대한 서비스를 많이 받으셨던 분들은 더 많은 걸 요구하실 때가 많아요. 그래서 그럴 때 이사비 때문에 지금 좀 많이 저희가 스트레스를 좀 받아요. 계속 이제 좀 어떨 때는 공격적으로 표현하시거든요,"(LH 참여자2)

중주제	소주제	대표 문구
상담 및 사례관리의 필요성	해당 지역 지자체와 협력 기관과의 연계 필요	“상담이 좀 어려운 것 같아요. 사례관리가 안 해보던 업무라서 어느 날 갑자기 발령받으면서 해야하는데 상담 사례 관리 이런 것도 다 처음 듣는 말이고 저희가 이제 저희가 하는 전의 업무에서는 미뤄진 상담을 빠른 시간 내에 빨리 처리하고 다음 민원을 받아야 되는 것들을 처리하다가 이분들이 심층적으로 20분 30분 앉아서 상담하는 게 참 앞에서 막 울고 막 이러시는데 제가 어떻게 해야지 모르겠어요.. (중략) 저희가 계속 지원해 드려야 되는 게 있는데 연락 안 되는 그런 경우들은 종합사회복지관을 통해서 방문을 해보기도 하고 같이 찾아가서 그 다음 것들을 지원하는 것들을 진행하고 있죠.” (기초 참여자 1)
		“대부분 동에서 주거상향 지원사업을 다 알고 계셔서 동에서 다 신청도 받아주시고 대상자 다 발굴되니까, 동에서 사례관리가 우선되면서 저희쪽 대상자로 넘어오는 일도 있어서 동에서 특별히 사례 관리 잘해달라고 하는 경우에는 동주민센터 사례관리사들이랑 협력해서 상담도 하고 사례 관리가 이루어질 수 있도록 협조하고 진행하고 있습니다.” (기초 참여자 5)
		“사례관리를 생활지도사 분들하고 연계해서 지속해서 이분들이 이사 왔는데 만족하고 잘 산다. 외롭지 않다 외로워서 다시 가야겠다 이런 말이 없이 정착해서 할 수 있는 그런 시스템이 됐으면 좋겠습니다.” (LH 참여자2)
		“중독관리센터에서 주로 이제 관리하는 분들이 알코올 중독 환자분들인데 이분들이 이제 입원 기간이 끝나면 갈 데가 없으신 거예요. 이런 분들이 쪽방에서 살았거나 여인숙에 살았거나 이런 분들이면 이제 중독관리센터 선생님들이 요양병원에서 이렇게 나와서 갈 데가 없는 이런 분들을 저희가 이렇게 접수해서 이주 신청하는 때도 있습니다.” (LH 참여자2)
	상담기록 및 사례관리를 위한 통합 시스템 구축 필요	“지금 국토부 DB를 저희 사용을 하는데 그렇게 뭔가 좀 통일된 시스템이 있으면 다 같이 뭔가 한꺼번에 같은 시스템을 사용하기가 있으면 좋은데 거기 안에 체크하는 항목이나 이런 것들이 조금 성과를 산출할 수 있는 방향으로 좀 개편이 되면 좋지 않을까하는 생각이 듭니다” (기초 참여자3)
		“전세임대주택 같은 경우에 저희가 경기도에서 주거 취약계층으로 전세 임대 신청하시고 oo로 집을 찾아서 이사 오신 분이 있으신데 정보의 이관은 하나도 없습니다. 그러니까 그분이 어느 경로를 통해서 어떻게 신청하셨고 거기에서는 무슨 상담을 받으셨고 무슨 지원을 받으셨는지 저희는 하나도 모른 채로 전세임대주택으로 여기서 집 구할 거야 해서 안내해드리고 집을 구하시고 그 뒤로는 저희가 하는데 이제 이분에 대한 정보는 어디에서도 찾을 수 없으니까 이분이 어디에 갔었어야 하면 거기를 찾아서 전화해서 여기가 주거복지센터인데 그분이 혹시 이런 상담이력 받으셨는지 혹시 중복으로 지원되지 않도록 지원받으신 게 있으신지 협조를 구해서 그냥 물어보는 방법밖에 없죠.”(광역 참여자3)
		“임대 정보 시스템은 혹시 종사자가 바뀌어도 계속 활용을 할 수 있는 거예요. 대상자를. 신규 발굴을 해도 임대 정보 시스템에 등록을 해놓으면 제가 다른 곳 가서 하더라도 그 사람은 거기 다 나와 있거든요. 그런데 임대 정보 시스템이 가장 중요한데 그게 활성화가 제대로 되어 있지 않은 게 또 현실이에요. 그래서 괜히 업무일지 쓰고 119 센터 등록하고 상담 일지 또 쓰고 그렇게 하지 말고 정말 임대 정보 시스템에다 등록 상담 일지까지 정말 자세하게 해놔서 어느 누가 일을 하더라도 볼 수 있게끔 그렇게 임대 정보 시스템을 활용을 잘했으면 좋겠어요.” (LH 참여자3)

자료: 연구진 작성

□ 주거상향 지원사업 업무 수행의 어려움

주거상향 지원사업은 1년 단위로 예산을 지원 받고 있으며, 예산집행이 보통 4월부터 시작이 되기 때문에, 1월부터 4월까지 업무 공백이 발생하는 것으로 나타났다. 전담 인력의 채용은 사업 운영의 전문성과 효율성 높이는데 필수적이지만 1년 단위의 예산 지원과 이로 인한 단기적인 인력채용, 부족한 공공임대주택 공급 때문에 사업 수행 종사자들은 이 사업의 목적과 취지에 근본적인 의문을 갖게 된다고 이야기한다. 한편, 지자체와 LH의 사업 주관 기관 간의 실적 경쟁과 동일한 지자체 내에서의 중복으로 수행되는 사업으로 운영상 혼선이 생기기도 한다.

표 4-32 | 종사자 FGI – 업무 수행의 어려움(단년도 사업방식, 실적경쟁)

중주제	소주제	대표 문구
단년도 사업방식	부족한 사업예산과 예산집행의 어려움	"서울시가 주거복지센터를 민간 위탁으로 바꿨잖아요. 바꾸고 나서 예산을 쓰는 방식이 보조금으로 내려오는 게 아니라 저희가 먼저 돈을 쓰고 청구하는 방식으로 바뀌었어요. 운영대금을. 그래서 돈을 예산을 쓰고 사업을 진행하는데 그게 어렵습니다."(광역 참여자1)
	장기적 공급계획과 물량공급 필요	"언론보도에는 반지하에 계신 분들 다 올려준다 어쩐다. 계속 나오니까 저희 전화 옵니다. 나 반지하인데 어떻게 해. 근데 답이 없죠. 답이 없으면 안 돼요. 그럼 왜 시장은 해준다는데 너희가 마음대로 안 된다고 하냐고 얘기를 하시는데 사실 답 없잖아요. 주거 상향해 준다고 했지만 신청하고 고시원에 2년 더 살아야 해요. LH에 전화했는데 어저께 매입 임대만 한 800명 정도 대기가 있다고 하는데 그래서 2년 정도 걸릴 것 같다고 얘기하더라고요. 이건 신청 안 한 거나 마찬가지죠. 계속 고시원 살겠다는 거나 마찬가지라서 그런 주택 진짜로 들어갈 수 있는 물량에 대한 이런 생각도 좀 해줬으면 좋겠다는 생각이 있습니다." (광역 참여자3) "사업 성과를 이주라고 놓고 본다면 사업 시행자가 무조건 공급을 원활하게 해줘야 한다고 생각을 하고 저희 신청인은 진짜 많은데 전세임대 없고요. 매입임대 없고요. 이제 끝났어요. 그래서 뭐 어떻게 사업을 해나가야 하는지 모르겠는 상황이에요. (기초 참여자 4)
기관간 실적 경쟁	지자체 내 사업의 중복수행	"똑같은 사업이다 보니까 다른 지역은 모르겠는데 oo권 같은 경우는 지금은 또 어떤지는 모르겠어요. 근데 20년도에 시작할 때 저희가 어떠어떠한 서류를 떼서 저희한테 상담받으시면 된다고 했는데 그쪽 서류를 떼면서 '저희도 똑같은 거 있으니까 저희한테 신청하세요' 라고 했다고 하시더라고요. 말 그대로 그쪽도 실적이 필요하고 저희도 실적이 필요하고…. 똑같은 사업이다 보니까 그냥 이름만 다르고 그런 게 아직까지도 조금 있기는 해요. 확실히 달라진 점이라고 하면 이런 싸움이 이제 깊어지고 있다는 거죠."(LH 참여자1)

자료: 연구진 작성

그 외에도 종사자들은 주거상향 지원사업의 성공적인 운영을 위해서는 주거취약계층에 대한 전반적인 이해를 갖고 있는 전담인력 충원이 필수적인 요소이며, 사업과 시스템에 대한 담당자 교육도 지속적으로 이루어져야 함을 주장하였다.

표 4-33 | 종사자 FGI – 업무 수행의 어려움(전담인력 부족)

중주제	소주제	대표 문구
전담 인력 부족	주거취약 계층에 대한 이해가 부족한 인력	"저희가 처음에 만나면 주거 상향만을 하는 게 아니라 그분의 가족관계나 디테일한 것들을 다 보고 진짜 이분이 주거 상향을 해서 기다릴 만한 상황이신지 아니면 그냥 임대주택을 지금 다른 걸 신청하는 게 좋으신지 민간으로라도 그냥 월세 이사하시는 게 좋으신지 이런 것들을 다 상담해야 하는데 여기 사업에 투입되는 분들을 짧은 기간, 기간제로 이렇게 뽑다 보니까 그런 경험을 가진 분들이 당연히 못 오시죠. 그런 경험이 없으신 분들이 오다 보니까 하실 수 있는 상담이 되게 제한적이에요. 그러다 보니까 그분들이 하시는 일은 그냥 진짜 단순하게 보조를 하는 일이고 나머지는 기존 인력들이라고 해야 하는 거죠."(광역 참여자3)
	실무자 교육 필요	"담당자분들이 교육이 계속 필요하다는 거예요. 지역적인 특성도 서로 공유하고, 복지로 사이트 같은 거 진짜 많이 알고 있어야 해요. 대상자들이 전화해서 저한테 물어봐요. 어떻게 하면 요양보호사 등급 받을 수 있느냐, 생활관리사가 우리 집에 올 수 있게 되냐, 활동보조사 그런 것들을 물어보고... 그런데 그런 사람들이 왜 저한테 전화를 하겠어요. 그냥 편안하게 전화할 대상이 없다는 거죠." (LH 참여자1) "담당자들 같은 경우에 지속적인 교육이 사실은 필요해요. 대상자 집에 가서 신발 벗고 그 집 안에 들어가야 하는데 환경이 열악하니까 담당자가 그 집에 신발 벗고 들어가지 못해요. 그러면은 대상자로서는 굉장히 거리감이 느껴지거든요. 현장 기초 조사를 나가는 게 내가 마음을 열지 않으면은 진짜 이게 굉장히 힘든 거든요. 그리고 사실 공무원들도 정신교육 받잖아요. 우리도 위로가 필요해요. 위로가 필요한 사람들이에요. 근데 정말 일용직이다. 그래서 정말 배제되거든요. 그래서 (주거복지사) 교육을 우리도 같이 받을 수 있게끔 하면 좋겠어요."(LH 참여자5)
	계약직 채용으로 업무의 효율성이 떨어짐	"사례관리를 하려면 계약직으로는 절대 불가능하고요. 안에서 누군가 희생을 해야 해요. 저희 기존의 상담소나 센터에서 일하는 직원, 복지관이나 이런 데서 일하는 직원이 연차가 있는 직원이 계속 오래가서 이 분들이랑 만나고 해야 하는데 이 사업의 가장 큰 문제는 인력을 정규직으로 안 주고 인력 인건비 따로 안 주고 사업에 대한 시작을 매년 4월에 해서 잘하던 직원이 다른 데 갔어요. 제일 잘했던 직원이. 그런 식으로 문제가 발생해가서 많은 어려움이 있습니다."(광역 참여자1) "상담센터에 대부분 사회복지사 자격이 있으신 분들이 채용되는데 근무하는 기간이 짧다 보니까 조금 숙달돼서 이제 손을 떼도 될 정도가 되면 거의 퇴직하는 시점이 오더라고요. 그게 진짜 아주 아쉽고 힘들게 하는 요소이긴 한데 만약에 내년에도 이렇게 된다면 저희는 아마 채용 못 할 것 같아요. 이게 저희도 결국 비영리법인 입장으로서 누구를 계속 채용하고 계약직으로 하다 보면 각종 지원금이나 불이익이 발생하기 때문에 아마 어려울 것 같습니다." (광역 참여자1)

자료: 연구진 작성

3) 소결

이 절에서는 주거지원 상향사업의 평가와 개선방안 제안을 위해 사업 이용자 및 종사자를 대상으로 초점집단면접(FGI)을 시행하였다. 이를 통해 대상자 발굴 및 선정, 공공임대주택 탐색, 예산집행 및 사후관리 등에 있어 보완 또는 개선해야 할 점을 다수 확인할 수 있었다.

먼저 정책 대상 집단의 대상자 여부를 판정하는 데 있어 모호한 규정과 매뉴얼의 부재, 재량적 판단 회피 경향 등으로 현장 운영에의 어려움을 발견하였다. 담당자가 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 문구 해석에 있어 경직적으로 해석하여 정책 대상 집단에 서비스를 하지 못하는 경우가 발생한 사례가 있었다. 예를 들어 반지하 거주자를 대상자로 판정하기 위해서는 '홍수, 호우 등 재해 우려'에 대한 판단이 필요한데, 이를 판단하는 방법이 모호하고, 증빙자료 확보에 어려움이 있었다. 장기간 별거 중인 사실 이혼 관계임에도 법적으로 혼인관계인 배우자가 남아있어 개인정보 동의서 확보 등의 문제로 적절한 지원이 어렵거나, 주소지가 없는 등 거주 확인이 어려워 대상자 판정이 불가한 경우도 있었다.

표 4-34 | 사업 대상 판정이 어려운 사례

구분	사례		
1	(반)지하층 거주자의 경우 홍수, 호우 등 재해 우려에 대한 판단 필요	⇒	판단방법이 모호하며, 증빙자료 확보가 어려움
2	쪽방 거주자	⇒	쪽방에 대한 판단기준 모호
3	장기간 별거 중이나 법적으로 혼인관계를 유지하고 있거나 미성년자인 경우	⇒	법적 배우자 등에 대한 재산 관계 검증을 위해 개인정보 동의서 확보 등을 확보해야 하나 실질적으로 연락이 닿지 않아 자격 검증을 진행하지 못함
4	주소지가 없거나 거주 확인이 어려운 경우	⇒	주소 확인이 안되는 경우 사업 대상에서 배제

자료: 연구진 작성

다음으로는 주거상향 지원사업 수행에 있어 가장 중요한 자원인 공공임대주택과 관련해서는 절대적인 물량 부족과 부족한 예산으로 인해 주택 물색 및 이주 과정에서 많

은 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 특히, 입주가능한 공공임대주택 부족으로 인해 주택 탐색 기간이 최소 1~2년으로 장기화되고, 입지나 시설이 열악한 주택이 공급되는 사례가 많아 고령자나 장애인 등은 입주를 포기하기도 하였다. 실제 매입임대주택은 장기간 거주가 가능하여 전세임대주택에 비해 선호되나, 입지나 시설의 낙후, 엘리베이터 부재 등으로 입주가 어려운 경우 존재했다. 이는 반강제적으로 사업 대상을 열악한 주거환경에 지속 거주하게 하는 측면이 있어 개선의 필요성이 크다고 할 수 있다. 또한 전세임대주택의 경우 탐색기간이 짧고, 지원단가가 낮아 지역 내 적당한 매물이 부족한 경우가 많아 지원을 포기하거나 반지하에서 반지하로 이동하는 등 실질적인 주거상향이 이루어지지 않는 사례도 확인되었다. 그 외에도 비용적 문제로는 이사비용, 중개수수료, 가전제품 마련 등 이주에 소요되는 비용을 부담하기 어려운 가운데, 적절한 지원이 부재하는 경우가 다수 발생하였으며, 공과금 및 관리비 부담 증가를 호소하거나, 고시원 거주 시 무상으로 제공하는 밥과 김치 등이 없어 생계비 부담 증가 문제가 있었다.

예산집행 및 사후관리 등과 관련해서는 해당 사업이 단년도 공모사업으로 진행되어 안정적 인력 운용 및 사업수행, 예산집행 등에 제한이 있다는 점이 주요 문제로 제시되었다. 그리고, 기관 간 실적 경쟁이 발생하여 협력이 저해되고 공공기관과 사업 시행기관 간 지역 내 주거취약계층 대상자 명단이 공유되지 않아 대상자 발굴에 어려움이 있었으며 임대주택 입주 지원 이후 선정 여부에 대한 확인이 힘들어 후속 지원 어렵다는 문제도 제기되었다.

앞서 언급된 저해 요인 및 개선점 외에 전세임대주택 탐색 과정에서 공인중개사 및 임대인으로부터 차별과 배제를 경험하게 된다는 점과 고시원이나 여관 주인과 같이 취약계층을 통해 영리를 취하는 이해관계자의 배타적 태도로 인해 대상자 발굴에 방해받는 경우가 있다는 점도 확인할 수 있었다. 사업수행을 위한 전담 인력 및 양성 구조의 한계도 문제점으로 제시되어, 통합 시스템 및 매뉴얼 등 체계 정비가 필요하며, 원활한 사업수행을 위해 전달체계의 역할이 중요함에도 이를 위한 제도적 지원이 부족한 것으로 나타나 개선이 필요한 것으로 분석되었다.

CHAPTER 5

주거상향 지원사업 강화를 위한 정책 제언

1. 정책 제언의 과정 ····· 181
2. 정책대상: 대상 포괄성 확대 및 사각지대 해소 ····· 188
3. 집행체계: 필요 자원 확보 및 사업 수행방식 개선 ·· 206
4. 서비스 전달: 업무 표준 수립과 이용자 관점의 서비스 질 향상 ····· 226
5. 제도 개선의 효과 및 소요 재원 ····· 243

05 주거상향 지원사업 강화를 위한 정책 제언

이 장에서는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 현황 및 참여자 경험분석 결과를 토대로 문제점을 진단하고, 이에 기초하여 개선 방향 및 개선 내용을 도출한다. 이후 전문가 조사와 의견 수렴 결과를 종합하여 최종적인 개선방안을 제시한다. 주거취약계층 주거상향 지원사업을 강화하기 위해 첫 번째, 정책대상 측면에서 주거상향 지원사업의 대상 포괄성을 확대하고 정책 사각지대를 해소하기 위한 개선방안을 제시한다. 두 번째, 집행체계 측면에서 사업 수행을 위해 필요한 자원 확보 방안과 연속적이고 혼선 없는 사업수행방식을 제시한다. 세 번째, 사업 서비스 전달 측면에서는 서비스 격차를 해소하기 위해 업무표준 수립과 이용자 관점에서 서비스 질을 향상시킬 수 있는 방안을 제시한다.

1. 정책 제언의 과정

1) 사업 진단 및 경험 분석 종합

주거취약계층 주거상향 지원사업의 진단과 사업 이용자와 종사자를 대상으로 한 경험 분석을 통해 사업의 정책대상과 집행체계, 집행과정에서 나타나는 문제점을 확인하였다. 그리고, 이를 기반으로 주거취약계층 주거상향 지원사업 강화를 위해 정책대상, 집행체계, 집행과정의 각 영역별 개선 방향을 도출하고, 정책담당자 및 전문가와의 의견 협의를 통해 세부적인 개선 내용을 정리하였다.

제3장과 제4장의 연구 결과를 통해 정리한 분석영역별 주거취약계층 주거상향 지원사업의 문제점은 다음과 같다. 첫 번째, 정책대상 측면에서는 사업에서 배제되거나 운영상의 문제로 인한 정책 사각지대의 존재와 수혜비율의 불균형, 정책대상 규모에 비

해 낮은 수혜 비율이 문제점으로 도출되었다. 그러므로, 주거상향 지원사업 강화를 위해 주거취약계층의 대상 포괄성을 확대하고, 정책 사각지대를 해소하는 것을 정책 대상 측면의 제도 개선의 기본 방향으로 설정하였다.

그림 5-1 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 문제점과 제도 개선 방향

자료: 연구진 작성

두 번째, 사업의 집행체계 측면에서는 공공임대주택 부족으로 인한 입주 대기기간의 장기화, 낮은 지원단가로 인해 주거 욕구에 부합하는 주택확보 어려움, 보증금, 이사비 등 지원 기금의 고갈 우려, 현장수행기관의 사업 운영예산 부족과 전문인력 확보 및 고용 유지의 어려움, 단년도 사업공모 방식으로 인한 사업의 연속성 단절, 지자체, LH 사업 주관기관 이원화로 인한 업무 혼선 등이 문제점으로 도출되었다. 그러므로,

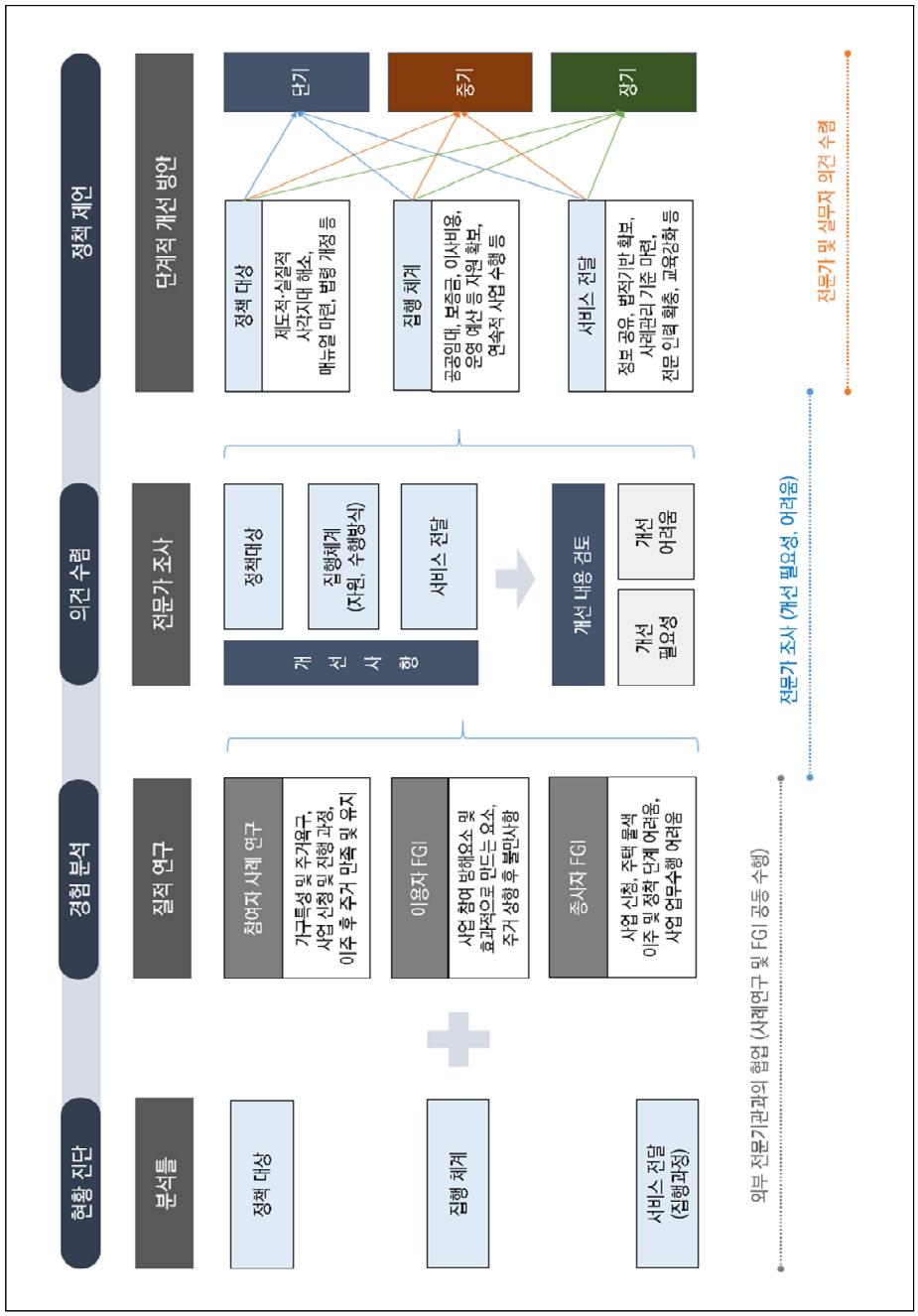
주거상향 지원사업의 효과적인 집행을 위해 공공임대주택, 보증금, 이사비, 사업 운영예산, 조직 및 네트워크 등 필요 자원을 확보하고, 사업이 안정적으로 지속될 수 있도록 사업수행방식을 개선하는 것을 집행체계 측면의 기본 방향으로 설정하였다.

세 번째, 사업의 서비스 전달 측면에서는 광범위한 사업대상 지역의 관할 범위, 지역 및 사업수행기관 간 서비스 격차, 주거 상향을 위한 사례관리 대상 및 기간 설정의 어려움, 지역 사회복지기관 등과 대상자 발굴 협조 미비, 입주자 선정 정보 미공유로 인한 지원 누락 및 지연, 기간 내 전세임대주택 물색 어려움, 매입임대주택 입주자 주택 확인 어려움, 수급가구에 대한 긴급한 주거지원 어려움 등이 문제점으로 도출되었다. 그러므로, 주거상향 지원사업에서 집행상의 장애를 제거하고, 표준화된 양질의 서비스를 제공하기 위해 사업의 업무 표준을 수립하고, 사업 이용자 관점에서 서비스 질이 향상되도록 개선하는 것을 서비스 전달 측면의 기본 방향으로 설정하였다.

2) 전문가 조사를 통한 의견 수렴과 단계적 개선 방안 제시

주거취약계층 주거상향 지원사업의 문제점과 개선 방향에 대응하여 개선 항목들을 도출하였으며, 각각 개선 항목들에 대한 전문가 조사를 수행한다. 전문가 조사는 주거복지 또는 복지제도 전반, 주거취약계층 주거상향 지원사업에 대해 이해가 깊은 연구자와 실무자 등 전문가 30명을 대상으로 수행하였다. 전문가 조사에서는 연구진에서 제시한 사업의 정책대상, 집행체계, 서비스 전달 분야의 여러 개선 방안에 대해 개선이 필요한지, 얼마나 어려운지에 대해 의견을 듣고자 하였다. 개선 필요성은 필요성 정도에 따라 '1점: 매우 낮음'에서 '5점: 매우 높음'까지 5점 척도로 질문하였고, 개선 어려움도 어려움의 정도에 따라 '1점: 매우 낮음'에서 '5점: 매우 높음'까지 5점 척도로 응답하도록 하였다. 그리고, 각 항목의 개선 내용과 관련해서 전문가의 추가적인 의견을 제시하도록 하였다. 이와 같은 전문가 조사 결과를 분석·종합하여 최종적으로 개선방안을 제시하며, 제도 개선의 필요성과 어려움을 고려하여 제도 개선의 시기를 단기, 중기, 장기로 구분하여 단계적으로 제시한다.

그림 5-2 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 제도 개선 방안 수립 절차



자료: 연구진 작성

전문가 조사를 수행한 개선 내용은 총 25개 항목으로, 정책대상 관련 6항목, 집행체계 관련 11항목, 서비스 전달 관련 8항목을 조사 항목으로 제시하였다.

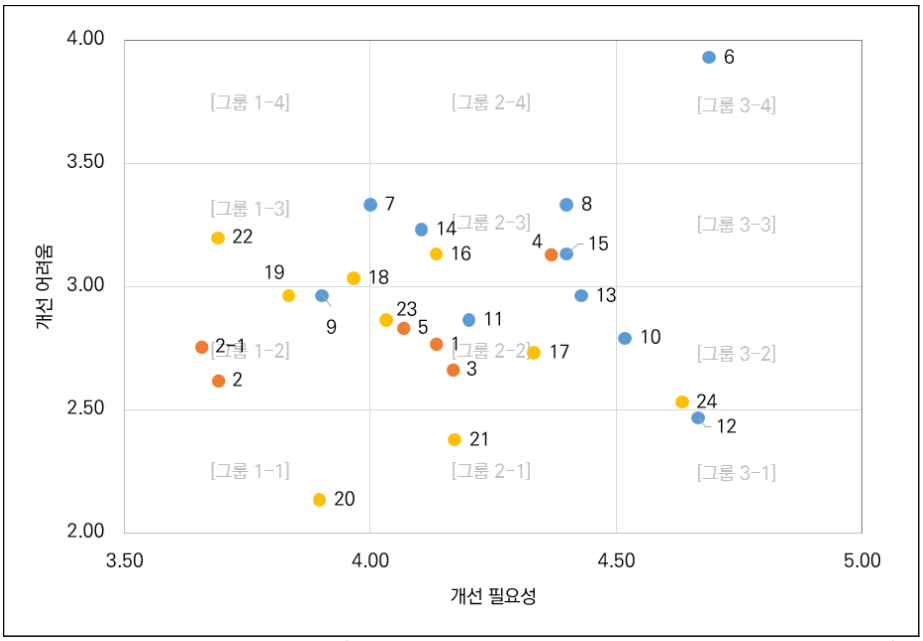
표 5-1 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 제도 개선 관련 전문가 조사 결과

영역	번호	개선 내용
정책 대상	1	주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제3조 제1항 제2호, 제3호에 대한 사업 대상 포함
	2	지하층에 거주하는 경우 재해 우려에 대한 단서 조항 삭제
	2-1	지하층에 거주하는 경우 최저주거기준 미달 조항 삭제
	3	사실 이혼 관계 지원을 위한 매뉴얼 마련
	4	거주 확인이 불가능한 거처 등 신청이 어려운 대상자의 입주 신청 세부 방법에 대한 매뉴얼 마련
	5	가정폭력피해자 무주택, 소득·자산 기준 요건 완화
집행 체계	6	주거취약계층 주거지원을 위한 공공임대주택 공급 확대
	7	기존주택 매입임대·전세임대주택 중 주거취약계층 주거지원을 위한 공급물량 범위 상향 조정
	8	가구원 수를 고려한 전세임대주택 지원 단가 인상 및 양질의 매입임대주택 확보 및 품질 개선
	9	민간임대주택 이주를 위한 보증금 융자 및 이사비 지원
	10	보증금, 이사비 지원에 대한 재원 및 법적 기반 확보
	11	주거취약계층 주거상향 지원사업 운영 예산 확대
	12	단년도 사업 공모 방식이 아닌 수요 조사를 통한 연속적인 사업 수행
	13	LH, 지자체로 이원화된 사업수행 방식 개선
	14	중앙·광역주거복지센터 등 지원 조직 신설·강화
	15	기초·권역 지자체 주거복지센터 설립 지원
	16	지역 사회복지기관과의 연계 강화를 위한 주거복지센터 법적 기반 확보
서비스 전달	17	지자체-LH 간 정보 공유 강화
	18	사례 관리에 대한 기본원칙과 기준 마련
	19	지역 또는 사업 수행기관에 따른 서비스 격차 해소
	20	전세임대주택 물색기간 연장
	21	매입임대주택 예비입주자의 주택 확인 방법 개선
	22	매입임대주택 입주자 우선순위 마련
	23	공공임대주택 공급 지방공사의 경우 신속한 주택 공급을 위해 입주자 대상선정 특례 적용
	24	전문인력 확충과 실무자 교육 강화

자료: 연구진 작성

전문가 조사 결과 개선 필요성은 최소 3.66점 ~ 최대 4.69점으로 모든 개선 내용에 대해 개선 필요성이 '보통' 이상으로 높게 조사되었다. 개선 어려움은 최소 2.14점 ~ 최대 3.93점으로 개선 난이도가 낮은 항목과 높은 항목이 혼재되어 있는 것으로 조사되었다. 분석 결과 개선 필요성이 모두 3.50 ~ 5.0점 구간에 분포하고, 개선 어려움이 2,0~4.0점 구간에 분포한다는 점을 고려하여 구간을 구분하였다.

그림 5-3 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 제도 개선 관련 전문가 조사 결과



주: 조사 문항 응답 척도는 개선 필요성(매우 낮음: 1점, 낮음: 2점, 보통: 3점, 높음: 4점, 매우 높음: 5점), 개선 어려움(매우 낮음: 1점, 낮음: 2점, 보통: 3점, 높음: 4점, 매우 높음: 5점)으로 구성
자료: 주거취약계층 주거상향 지원사업 전문가 30인을 대상으로 한 조사 결과 정리

즉, 개선 필요성은 3.5점 이상 ~ 4.0점 미만인 경우 '비교적 높음', 4.0점 이상 ~ 4.5점 미만인 경우 '높음', 4.5점 이상 ~ 4.5점 미만인 경우 '매우 높음'으로 설정하였다. 그리고, 개선 어려움은 2.0점 이상 ~ 2.5점 미만인 경우 '낮음', 2.5점 이상 ~ 3.0점 미만인 경우 '비교적 낮음', 3.0점 이상 ~ 3.5점 미만인 경우 '보통', 3.5점 이상 ~ 4.0점 미만인 경우 '비교적 높음'으로 설정하였다. 이를 기준으로 25개 개선 항목을 개선 필요성과 개선 어려움 정도의 수준을 측정하였다. 이를 통해 매뉴얼 마련, 내부 지침 개정, 공급 계획 및 예산안 반영, 관련 법령 개정 등 개선에 필요한 후속 조치 내용을 고려하고, 전문가의 추가적인 의견을 종합하여 최종적으로 개선방안을 제시하며, 제도 개선의 시기를 단기, 중기, 장기로 구분하여 단계적으로 제시한다.

표 5-2 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 제도 개선 관련 전문가 조사 결과 정리

구분	특성		개선 내용	분류
	개선 필요성	개선 어려움		
그룹 1-1	비교적 높음	낮음	20. 전세임대주택 물색기간 연장	서비스 전달
그룹 1-2		비교적 낮음	2. 지하층에 거주하는 경우 재해 우려에 대한 단서 조항 삭제	정책대상
			2-1. 지하층에 거주하는 경우 최저주거기준 미달 조항 삭제	정책대상
			19. 지역 또는 사업 수행기관에 따른 서비스 격차 해소	서비스 전달
그룹 1-3		보통	9. 민간임대주택 이주를 위한 보증금 융자 및 이사비 지원	집행체계
			18. 사례 관리에 대한 기본원칙과 기준 마련	서비스 전달
			22. 매입임대주택 입주자 우선순위 마련	서비스 전달
그룹 2-1	높음	낮음	21. 매입임대주택 예비입주자의 주택 확인 방법 개선	서비스 전달
그룹 2-2		비교적 낮음	1. 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제3조 제1항 제2호, 제3호에 대한 사업 대상 포함	정책대상
			3. 사실 이혼 관계 지원을 위한 매뉴얼 마련	정책대상
			5. 가정폭력피해자 무주택, 소득·자산 기준 요건 완화	정책대상
			11. 주거취약계층 주거상향 지원사업 운영 예산 확대	집행체계
			13. LH, 지자체로 이원화된 사업수행 방식 개선	집행체계
			17. 지자체-LH 간 정보 공유 강화	서비스 전달
			23. 공공임대주택을 공급하는 지방공사의 경우에도 신속한 주택 공급을 위해 입주자 대상선정 특례 적용	서비스 전달
그룹 2-3		보통	4. 거주 확인이 불가능한 거처 등으로 사업 신청이 어려운 대상자의 입주 신청 세부 방법에 대한 매뉴얼 마련	정책대상
			7. 기존주택 매입임대·전세임대주택 중 주거취약계층 주거지원을 위한 공급물량 범위 상향 조정(15%→30%)	집행체계
			8. 가구원 수를 고려한 전세임대주택 지원 단가 인상 및 양질의 매입임대주택 확보 및 품질 개선	집행체계
			14. 중앙·광역주거복지센터 등 지원 조직 신설·강화	집행체계
			15. 기초·권역 지자체 주거복지센터 설립 지원	집행체계
			16. 지역 사회복지기관과의 연계 강화를 위한 주거복지센터 법적 기반 확보	서비스 전달
그룹 3-1	매우 높음	낮음	12. 단년도 사업 공모 방식이 아닌 수요 조사를 통한 연속적인 사업 수행	집행체계
그룹 3-2		비교적 낮음	10. 보증금, 이사비 지원에 대한 재원 및 법적 기반 확보	집행체계
			24. 전문인력 확충과 실무자 교육 강화	서비스 전달
그룹 3-4		비교적 높음	6. 주거취약계층 주거지원을 위한 공공임대주택 공급 확대	집행체계

주: 조사 문항 응답 척도는 개선 필요성(매우 낮음: 1점, 낮음: 2점, 보통: 3점, 높음: 4점, 매우 높음: 5점), 개선 어려움(매우 낮음: 1점, 낮음: 2점, 보통: 3점, 높음: 4점, 매우 높음: 5점)으로 구성

자료: 주거취약계층 주거상향 지원사업 전문가 30인을 대상으로 한 조사 결과 정리

2. 정책대상: 대상 포괄성 확대 및 사각지대 해소

1) 개선 방향

사업의 진단과 경험 분석을 통해 주거취약계층은 장기간 열악한 주거환경에 노출된 상태로 긴급하고 복합적인 주거 욕구를 갖고 있는 것으로 나타났다. 또한, 보증금 및 이사비용에 대한 부담과 서류 작성과 주택 물색, 의사소통 등 신청 과정의 어려움 때문에 자력으로 주거상향이 어렵고, 주거상향 지원사업을 통해서만 주거상향이 가능한 것으로 확인되었다. 그리고, 주거상향을 통해 공공임대주택으로 이주한 경우에는 양질의 주택에서 장기간 안정적으로 거주할 수 있다는 측면에서 만족도가 높았고, 이에 더해 주거 불안이 해소되고, 개인적인 공간의 확보되면서 성격이 밝아지고 사회적으로 관계가 개선되는 등 긍정적인 삶의 변화가 나타났다.

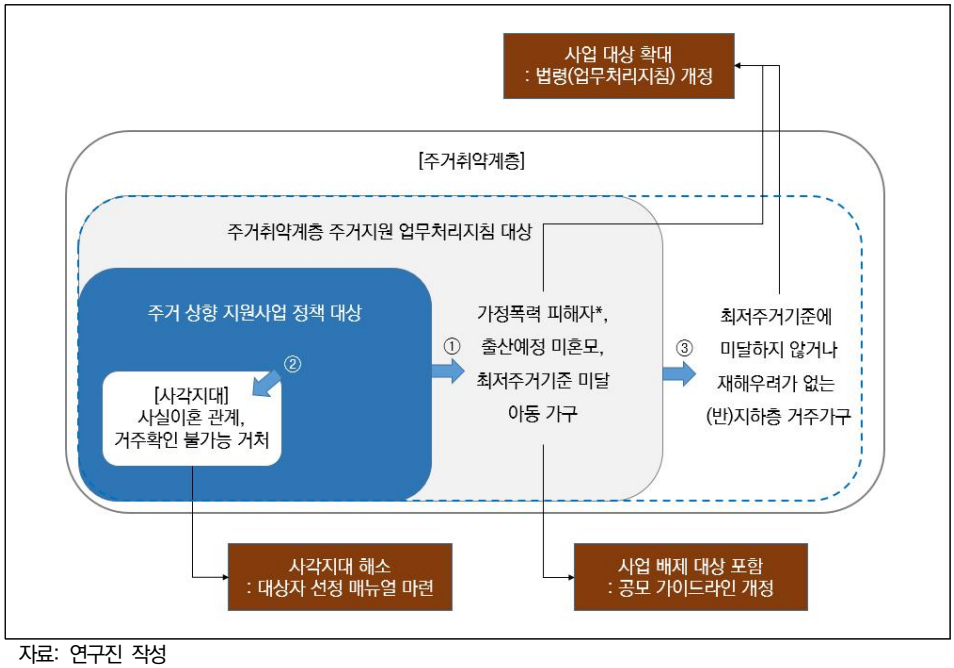
이처럼 주거상향 지원사업이 주거취약계층의 주거안정과 주거수준 향상을 위해 반드시 필요함에도 불구하고, 일부 주거취약계층의 경우 사업 대상에서 제외되는 문제가 있다. 주거취약계층이 사업 대상에서 제외되는 이유는 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

첫 번째, 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조에서 공공임대주택에 입주할 수 있는 주거사다리 지원사업의 입주대상자로 규정되어 있음에도 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상에서는 배제되어 있는 경우이다. 가정폭력피해자, 출산예정 미혼모 중 긴급한 주거지원이 필요한 경우와 최저주거기준에 미달하는 주거환경에서 만 18세 미만의 아동과 함께 거주하고 있는 가구가 이에 해당한다. 예를 들어 가정폭력피해자의 경우 주로 여성으로 가정폭력피해자 쉼터에서의 거주기간이 최대 2년으로 제한되어 있고, 경제적으로 남성인 배우자에게 의존하고 있으므로 쉼터에서 퇴거한 이후에는 안정적인 거처 마련이 어려우므로, 주거상향 지원사업의 대상으로 포함하는 것이 필요하다.

두 번째, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상임에도 불구하고, 선정 기준에 대한 매뉴얼이 미비하여 실질적으로는 지원을 받지 못하고 있는 경우이다. 사실 이혼 관계에 있는 가구, 거주 확인이 불가능한 거처에 거주하고 있는 가구가 이에 해당한다.

세 번째, 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조에서 입주대상자로 적용되어 있지 않은 경우이다. 예를 들어 (반)지하층 거주 가구는 최저주거기준에 미달하거나 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 경우에만 입주 대상으로 설정하고 있다. (반)지하층은 특성상 채광과 환기가 충분하지 않고, 곰팡이 발생 우려가 높아 거주에 적절하지 않으며, 최저주거기준 미달 여부나 재해 우려를 명확하게 판단하기 어려운 경우가 많으므로 전체 (반)지하층 거주가구를 대상으로 포함시키는 것이 필요하다. 한편, 가정폭력 피해자는 현재 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조의 입주 대상자이지만 세대 구성원의 소득산정 및 자산 소유 확인 대상에 가정폭력 가해자가 포함되는 경우가 많아 실질적으로 지원을 받지 못하는 경우가 나타난다. 그러므로, 실질적인 사각지대 해소를 위해 세대구성원에 대한 소득 산정 및 자산 소유 확인 대상 제외 요건을 개정할 필요가 있다.

그림 5-4 | 정책대상 확대 및 사각지대 해소를 위한 단계적 개선 방안



자료: 연구진 작성

또한, 주거취약계층 주거상향 지원사업 강화를 위해 정책 대상을 주거취약계층 전체로 포괄하고, 사업 수행과정에서 매뉴얼 또는 법령의 미비로 나타나는 사각지대를 해소할 필요가 있다.

이에 기반하여 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책 대상과 관련하여 6가지 개선 항목을 도출하고, 개선 필요성 및 개선 어려움에 대한 전문가 조사를 수행하였다. 분석 결과 개선 필요성은 3.66 ~ 4.37점으로 모든 개선 내용에 대해 개선 필요성이 '보통' 이상으로 높게 조사되었다. 구체적으로 개선 필요성이 가장 높은 항목은 '거주 확인이 불가능한 거처 등으로 사업 신청이 어려운 대상자의 입주 신청 세부 방법에 대한 매뉴얼 마련' 4.37점, '사실 이혼 관계 지원을 위한 매뉴얼 마련' 4.17점, '주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제3조 제1항 제2호, 제3호에 대한 사업 대상 포함(가정폭력 피해자, 출산예정 미혼모, 최저주거기준 미달 아동가구)' 4.13점의 순으로 분석되었다.

표 5-3 | 주거상향 지원사업 정책대상 제도 개선 관련 전문가 조사 결과

영역	번호	개선 내용	결과(평균)		응답수	
			개선 필요성	개선 어려움	개선 필요성	개선 어려움
정책 대상	1	주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제3조 제1항 제2호, 제3호에 대한 사업 대상 포함(가정폭력 피해자, 출산예정 미혼모, 최저주거기준 미달 아동가구)	4.13	2.77	30	30
	2	지하층에 거주하는 경우 재해 우려에 대한 단서 조항 삭제	3.69	2.62	29	29
	2-1	지하층에 거주하는 경우 최저주거기준 미달 조항 삭제	3.66	2.76	29	29
	3	사실 이혼 관계 지원을 위한 매뉴얼 마련	4.17	2.67	30	30
	4	거주 확인이 불가능한 거처 등으로 사업 신청이 어려운 대상자의 입주 신청 세부 방법에 대한 매뉴얼 마련	4.37	3.13	30	30
	5	가정폭력피해자 무주택, 소득·자산 기준 요건 완화	4.07	2.83	30	30

주: 조사 문항 응답 척도는 개선 필요성(매우 낮음: 1점, 낮음: 2점, 보통: 3점, 높음: 4점, 매우 높음: 5점), 개선 어려움(매우 낮음: 1점, 낮음: 2점, 보통: 3점, 높음: 4점, 매우 높음: 5점)으로 구성
자료: 주거취약계층 주거상향 지원사업 전문가 30인을 대상으로 한 조사 결과 정리

즉, 전문가 조사 결과 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조에서 대상자로 규정되어 있음에도 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상에서는 배제되거나 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상임에도 불구하고 신청 기준이 미비하여 실질적으로는

지원을 받지 못하고 있는 경우에 대해 개선 필요성이 높다고 인식하였다.

한편, 분석 결과 개선 어려움은 2.62~3.13점으로 대부분 '보통'보다 조금 낮은 수준으로 조사되어 사업의 정책 대상에 관한 개선은 어려움이 크지 않은 것으로 나타났다.

정리하면, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책 대상을 확대하기 위해서는 먼저, 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」에서 규정하고 있으나 주거상향 지원사업에서는 배제된 대상을 포함하는 것이 필요하며, 이는 사업 가이드 라인의 개정으로 가능하다. 다음으로 대상자 선정 기준이 명확하게 규정되지 않아 발생하는 사각지대를 해소하는 것이 필요하며, 이는 구체적인 매뉴얼 마련을 통해 가능하다. 마지막으로는 (반)지하층 거주가구의 단서 조항이나 요건을 완화함으로써 정책 대상을 확대하는 것이 필요하며, 이는 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」의 개정을 통해 가능하다. 이처럼 주거상향 지원사업의 정책 대상을 확대하기 위해서는 단계적인 접근이 필요하며, 개별 개선 항목에 대한 세부적인 개선 방안을 다음에서 제시하고자 한다.

표 5-4 | 주거상향 지원사업 정책 대상 개선 종합 분석

번호	개선 내용	개선 필요성	개선 어려움	개정 필요사항	개선 시기
□ 사업에서 배제된 대상 포함 → 사업 공모 가이드라인 개정					
1	주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제3조 제1항 제2호, 제3호에 대한 사업 대상 포함(가정폭력 피해자, 출산예정 미혼모, 최저주거기준 미달 아동가구)	높음	비교적 낮음	가이드 라인 개정	단기
□ 사업 운영상 발생하는 사각지대 해소 → 대상자 선정 매뉴얼 마련					
3	사실 이혼 관계 지원을 위한 매뉴얼 마련	높음	비교적 낮음	매뉴얼 마련	단기
4	거주 확인이 불가능한 거처 등으로 사업 신청이 어려운 대상자의 입주 신청 세부 방법에 대한 매뉴얼 마련	높음	보통	매뉴얼 마련	단기
□ 요건 완화로 사업 대상 확대 → 법령(업무처리지침) 개정					
2	지하층에 거주하는 경우 재해 우려에 대한 단서 조항 삭제	비교적 높음	비교적 낮음	법령 개정	중기
2-1	지하층에 거주하는 경우 최저주거기준 미달 조항 삭제	비교적 높음	비교적 낮음	법령 개정	중기
5	가정폭력피해자 무주택, 소득·자산 기준 요건 완화	높음	비교적 낮음	법령 개정	중기

자료: 연구진 작성

2) 가정폭력 피해자, 미혼모, 아동가구 등 사업 배제 대상 포함

현재 주거취약계층 주거상향 지원사업은 제3조 제1항 제1호에 해당하는 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인 시설, 컨테이너, 움막 등, PC방, 만화방, 최저주거기준에 미달하거나, 재해 우려가 있는 지하층에 3개월 이상 거주하는 사람에 대해 지원하고 있다. 반면 제2호에 해당하는 가정폭력피해자, 출산예정인 미혼모 등과 제3호 최저주거기준을 미달하는 주거환경에서 만 18세 미만의 아동과 함께 거주하고 있는 사람의 경우 공공임대주택에 입주하는 주거사다리 사업의 대상은 되지만 이주·정착을 밀착 지원하는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상으로는 포함되지 않고 있다. 그러므로, 사업대상을 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조에서 규정하는 입주대상자 전체로 확대할 필요가 있다. 그 근거는 첫 번째, 가정폭력 피해자와 출산예정 미혼모 등은 긴급한 주거지원을 필요로 하며, 시설이 아닌 안정적인 주거 공간으로 이주로 원하고 있다는 점이다. 두 번째, 주거취약계층에 대해 주거사다리 사업과 주거상향 지원사업의 대상자를 구분함으로써 일어나는 현장의 혼란을 감소시킬 필요가 있으며, 현장에서도 대상 확대에 대한 의견이 많다. 세 번째, 일부 지자체에서는 입주자격 기초조사서에 의해 긴급 주거지원으로 지원한 후 주거취약계층 요건을 충족시킨 후 사업대상에 포함하여 이미 지원하고 있다는 점이다.

표 5-5 | 주거취약계층 주거상향 지원사업 공모 가이드라인 개선안 : 사업대상 확대

변 경 전	변 경 후
○ **(사업대상)** 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조 제1항 제1호 제1호: 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인시설, 컨테이너, 움막 등, PC방, 만화방에 해당하는 주거환경 또는 최저주거기준에 미달하거나, 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 지하층에서 3개월 이상 거주한 자	○ **(사업대상)** 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」제3조 제1항 제1~3호 제1호: (좌동) 제2호: 가정폭력 피해자, 출산예정인 미혼모 등 긴급한 주거지원이 필요하며, 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장, 관련 사회복지법인 또는 비영리법인, 운영기관 등이 추천한 사람 제3호: 최저주거기준을 미달하는 주거환경에서 만 18세 미만의 아동과 함께 거주하고 있는 사람

자료: 국토교통부. 2021d 주거취약계층 주거상향 지원사업 공모 가이드라인. p.1

그러므로, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상을 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」의 입주대상자 전체로 확대하여야 한다. 다만, 입주대상자 확대 시 범죄 피해자 등의 경우 임대보증금 산정방식을 기존 주거상향 지원사업 대상자와 동일하게 50만원으로 설정할 필요가 있다. 또한, 아동이 있는 가구의 경우에는 공공임대주택을 지원할 때, 가구원 수를 고려하여 '방 2개 이상, 면적 50~60㎡,' 등 적정 규모를 제시해야 하며, 가정폭력 피해자의 경우 가해자로부터 접근을 피할 수 있도록 보안 등 특별한 고려가 필요하다. 한편, 대상 확대에 부정적인 의견을 나타낸 전문가들은 대부분 현재 공공임대주택 공급이 부족하고, 입주 대기 기간이 길어지는 상황에서 대상자 범위를 확대하는 것이 적절치 않음을 지적하였다. 따라서, 사업 대상자가 늘어남에 따라 이에 수반 되는 공공임대주택의 공급 물량을 확보해야 하며, 사례관리 및 정착지원 과정에서 가정폭력 피해자, 출산예정 미혼모 등을 고려한 전문적인 상담 및 지원교육을 실시해야 한다.

3) 사각지대 해소를 위한 대상자 선정 매뉴얼 마련

(1) 사실 이혼 관계 대상자 지원을 위한 신청 매뉴얼 마련

주거상향 지원사업 참여자 FGI 결과에서 살펴 보았듯이, 장기간 별거 중이나 서류상 혼인 관계를 유지하고 있는 경우 자격 검증 대상이 되지 못해 실질적으로 지원을 받지 못하는 사례가 다수이다. 단, 기초생활보장사업 및 기초연금사업에서는 사실 이혼 관계 증명서 제출 시 배우자의 소득 및 자산 기준을 제외하고 단독가구로서 보장가구 여부를 판단하고 있다. 현재 사실상 이혼으로 인정받기 위해서는 본인 및 배우자 모두 사실이혼 상태에 동의하고, 자녀 등이 확인해준 '사실(이)혼 관계 확인서'를 제출해야 하며, 이 때 주민등록상 주소지가 동일하거나 함께 생활 또는 거주하는 경우 혼인관계가 유지된 것으로 간주하여 사실이혼이 인정되지 않는다[1].

1) 보건복지부 보건복지상담센터, 부부가 별거 중인데, 단독으로 기초연금을 신청할 수 없나요? https://129.go.kr/faq/pfaq01.jsp?n=1585 (2022년 10월 16일 검색)

1-23 별거 중인 부부의 보장단위

Q) 질의: 부인과 별거중인 68세의 남자분이 수급자 신청을 하였는데, 월세 집에서 단독으로 거주중이며 배우자는 전세로 다른 곳에서 거주중임
- 연락이 두절된 것은 아니나 재결합 의사가 없다고 주장하고 있는데 해당 부부는 동일 보장가구원인지?

A) 답변 : 수급(권)자의 배우자는 원칙적으로 하나의 보장가구로 보장여부를 결정하여야 하나,
- 보장기관의 사실조사 결과 부부가 사실 이혼상태임을 확인하는 경우에는 지방생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 배우자를 보장가구에서 제외할 수 있음
- 보장기관은 별거기간 등의 확인을 위한 수급(권)자와 그 배우자의 주소분리이력, 수급(권)자 또는 그 배우자의 사실이혼에 대한 진술의 타당성, 사실상 이혼상태에 이르게 된 원인 등 가족력, 양자 간의 계좌거래 내역, 다시 부부관계가 회복될 여지가 없다는 양자의 확고한 진술 등을 통한 상호간의 경제공유 여부 등을 확인하여 종합적으로 판단한 결과, 사실이혼상태를 인정할 수 있다고 판단하면 사실조사 복명서 작성하고 지방생활보장위원회에 심의를 상정하여 그 결과에 따라 사실상 이혼 여부를 확정함
- 사실상 이혼이 확정된 경우의 배우자는 수급(권)자의 동일 보장가구원도 아니고 부양의무자도 아니므로 사실상 이혼을 주장하는 수급(권)자가 재산 은닉 등을 통한 부정수급을 위하여 사실상 이혼을 주장하는 것이 아닌지에 대한 보장기관의 확인이 선결되어야 함

자료: 보건복지부 2015: 24-25

그러므로 주거상향 지원사업에서도 배우자와 장기간 별거 중이며, 주민등록상 주소지가 동일하지 않는 등 사실 이혼 관계 증명서 제출이 가능한 경우에는 단독가구로 자격 검증을 수행함으로써 사업 대상으로 선정될 수 있도록 해야 한다. 전문가 조사 결과 일선 공무원과 현장수행기관 종사자들의 경우 상담 및 업무수행시 사실 이혼 관계 지원을 위한 개선이 가장 시급하다는 응답이 많았다. 그리고, 2022년 3월 부터는 「공공주택 특별법 시행규칙」 개정(제13조 제2항)으로 세대 구성원이 '공급 신청자와 생계 및 주거를 달리한다고 시장·군수·구청장이 확인한 사람' 은 해당 세대의 구성원이 아닌 것으로 규정하고 있으며, 공공임대주택 입주자 모집 공고에서도 해당 내용을 명시하고 있다. 이렇듯 공공임대주택 입주시 '세대구성원(자격검증대상) 제외 요건' 이 법령에 새롭게 규정되었으므로, 주거취약계층 주거상향 지원사업에서도 이를 반영하여 시·군·구에서 생계급여 등 기초생활보장 수급가구인 경우 '단절로 인한 수급 선정' 등과 같은 확인서를 발급함으로써 지원이 가능하도록 하며, 수급가구가 아닌 경우에도 사실관계를 확인 후 지방생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 '사실(이)혼 관계 확인서' 를 발급함으로써 배우자를 보장가구에서 제외하고, 주거상향 지원이 가능하도록 해야 한다.

다만, 사실이혼 관계 확인 시에는 보건복지부(2015)의 견해와 같이 보장기관은 사업 신청자와 그 배우자의 주소 분리 이력, 양자 간 계좌거래 내역, 사실상 이혼상태에 이르게 된 원인 등 가족력, 사실이혼에 대한 진술의 타당성, 다시 부부관계가 회복될 여지가 없다는 양자의 확고한 진술 등을 통한 상호 간의 경제공유 여부 등을 확인하여 종합적으로 판단하여야 한다.

□ **공공주택 특별법 시행규칙**
[시행 2022. 12. 29.] [국토교통부령 제1181호, 2022. 12. 29., 일부개정]

제13조(공공주택의 입주자 자격 등) ① 공공주택의 입주자 자격, 입주자 선정방법 및 입주자 관리는 이 규칙에서 정하는 바에 따르되, 이 규칙에서 정하지 아니한 사항은 「주택공급에 관한 규칙」이 정하는 바에 따른다.

② 제1항에 따른 공공주택의 입주자 자격을 판단하거나 입주자를 선정 · 관리하는 경우로서 해당 세대(신청자 본인, 배우자 및 영 제42조제1항 각 호로 구성된 세대를 말한다. 이하 같다)의 구성원이 「국민기초생활 보장법 시행령」 제2조제2항제5호부터 제7호까지의 규정에 해당하는 경우 그 구성원은 해당 세대의 구성원이 아닌 것으로 본다. 〈신설 2022. 2. 28.〉

□ **매입임대주택 입주자 모집 공고 : 세대구성원(자격검증대상) 제외 요건**
(경기주택도시공사, 공고번호 2022-0612, 입주자모집 공고일 2022. 12. 22.)

4. 입주신청자격 및 입주자 선정

입주자격
· 모집공고일(2022.12.22) 현재 무주택세대구성원으로서 아래의 순위에 따른 요건을 충족하는 자
· 경기주택도시공사가 공급하는 매입임대주택 기 입주자는 신청대상에서 제외됩니다.
· 아래의 요건은 입주 시까지 그 자격을 유지하여야 합니다.
· 입주자격 조사결과에 대한 부적격 사유에 대한 소명 의무는 공급신청자에게 있습니다.

※ 세대구성원 중 아래 사람은 세대구성원에서 제외되며, 신청자 본인이 입증서류를 제출하여야 합니다.

「국민기초생활 보장법 시행령」 제2조 제2항 제5호부터 제7호
5. 실종선고 절차가 진행 중인 사람
6. 가출 또는 행방불명으로 경찰서 등 행정관청에 신고된 후 1개월이 지났거나 가출 또는 행방불명 사실을 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말하며, 이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)이 확인한 사람
7. 그 밖에 공급신청자와 생계 및 주거를 달리한다고 시장·군수·구청장이 확인한 사람

자료: 공공주택 특별법 시행규칙. [시행 2022. 12. 29.] [국토교통부령 제1181호, 2022. 12. 29., 일부개정]
https://www.law.go.kr (2022년 12월 27일 검색)
마이홈포털. 22년 매입임대주택 미임대(2차) 입주자 모집공고.
https://www.myhome.go.kr/hws/portal/sch/selectRsdtRcritNtcDetailView.do?pblancId=12745
(2022년 12월 27일 검색)

한편, 이와 관련하여 외국인 배우자가 행방불명된 경우에는 사실 이혼관계 확인서 등 증명 서류를 작성하는게 어려워 주거상향 지원이 현실적으로 불가능한 측면이 있다. 또한, 외국인 배우자의 경우 불법적인 금전거래 대가로 서류상 혼인 관계를 설정한 사례도 일부 있으므로, 주거상향 지원 시 도덕적 해이가 발생할 수 있다는 일부 전문가의 지적도 있다. 그러므로, 외국인 배우자에 대한 사실이혼 관계 확인 및 주거상향 지원은 충분한 검토를 통해 접근할 필요가 있다.

그림 5-5 | 사실(이)혼 관계 확인서 (예시)

사실[이]혼 관계 확인서

수급자 (본인)	성 명	
	주민등록번호	
	주 소	
배우자	성 명	
	주민등록번호	

본인은 배우자 _____와 _____년부터 ___년째 사실상 혼인(이혼)관계이며, 추후 사실과 다를 경우 **부정수급자로 보장비용징수 및 모든 책임을 질 것을 확인**합니다.

확인자 성 명 : (서명 또는 인) 관계 :
주민등록번호 : 연락처 :
주 소 :

확인자 성 명 : (서명 또는 인) 관계 :
주민등록번호 : 연락처 :
주 소 :

년 월 일

특별자치도지사 · 시장 · 군수 · 구청장 귀하

자료: 연구진 작성

(2) 실거주 확인이 어려운 거주자에 대한 신청 매뉴얼 마련

「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조 제1항 제1호에서는 입주대상자를 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인시설, 컨테이너, 움막, PC방, 만화방 등에서 3개월 이상 거주하는 사람으로 규정하고 있다. 하지만, PC방, 만화방, 여인숙 등 비주택에 거주하는 경우 3개월 이상 해당 거처에서 거주하였음을 입증하는 것에 어려움이 있다. 또한, 비닐하우스, 움막 등과 같이 주민등록법상 주소 설정이 어렵거나, 실제 거주지와 주민등록 주소지가 일치하지 않은 경우, 차량, 상가건물 등 일정한 주거없이 생활하는 경우 등에도 실거주 확인이 쉽지 않다. 한편, 비주택에 거주하면서 주민등록 확인이 불가능한 경우에는 더욱 어렵다. 이처럼 실거주 확인이 안되는 경우 실질적인 주거지원 대상임에도 주거상향 지원사업의 지원을 받지 못하고 있다.

표 5-6 | 실거주 확인이 어려운 주거취약계층 유형

구분	세부 유형
실거주 확인이 어려운 주거취약계층	· 실제 거주지와 주민등록지가 일치하지 않는 경우 예) 주민등록 주소지는 A 지역이나, B 지역에서 3개월 이상 비주택에 거주
	· 주민등록법상 주소 설정이 어려운 경우 예) 비닐하우스, 컨테이너, 판자촌, 텐트촌, 움막 등 거주
	· 공간사용에 대한 대가를 지불하나 비주택인 경우 예) PC방, 만화방, 비디오방, 여인숙, 목욕탕, 독서실 등 거주
	· 일정한 주거 없이 생활하는 경우 예) 차량, 종교건물, 상가건물 등 거주 또는 거리 노숙
	· 주거취약계층 중 주민등록 확인이 불가능한 경우 예) 주민등록 미식별 대상자, 주민등록 주소지에 거주불명 등록자

자료: 연구진 작성

실거주 확인이 어려운 주거취약계층 지원을 위해서는 국민기초생활 보장사업에서 제시하고 있는 '주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 특별보장' 대책을 참고할 필요가 있다. 보건복지부(2022:365)는 주거가 일정하지 않은 취약계층을 "거주불명 등록이 되었거나, 확인이 불가능한 자 또는 주민등록지와 실제거주지가 다른 자 등과 같이 주민등록상의 문제로 신원확인이나 소득·재산조사가 곤란하고 잦은 이동성 등의 사유로

최소한의 관리수단이 미흡하여 수급자에서 제외되는 사람(비닐하우스, 판자촌, 쪽방 등에 거주하는 자, 노숙인 등으로서 주민등록상의 문제로 인하여 수급자가 될 수 없는 사람)"으로 규정하고 있다. 주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 보장원칙으로 먼저 보장기관을 "실제 거주하는 지역을 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장"으로 설정하고 있고, "필요한 경우 직접 또는 민간후원단체 등을 자립후견인으로 지정하여 실제거주 사실확인, 정기적인 상담, 생활지도 등의 역할을 수행"하도록 하고 있다(보건복지부, 2022: 365). 또한, 주민등록식별 가능자는 주민등록 번호로 관리하고, 주민등록미식별 대상자는 사회복지 전산번호로 관리하도록 하고 있다. 한편, 기초생활보장 급여신청과 관련하여 보장기관(읍·면·동)은 관할지역 내에 대상자가 실제 거주하고 있는 경우 급여신청을 적극 안내하며, 보장대상자와 상담·동의를 통해 직권으로 신청이 가능하다(보건복지부, 2022).

표 5-7 | 주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 보장방안 : 국민기초생활보장사업

구분		비닐하우스 및 판자촌 거주자	쪽방 등 거주자	노숙인 자활시설 거주자			노숙인
				주민등록 설정자		주민등록 확인불가자 등	
				시설소재	타지소재		
관리 수단	실제거주요건 (급여신청시)	최소 1개월 거주	최소 1개월 거주	-	최소 1개월 거주		-
	지속거주요건 (수급기간중)	지속 거주 사실 확인	지속 거주 사실 확인	-	지속 거주사실 확인		-
	관리방법	주민등록 번호	주민등록 번호	-	주민등록 번호	사회복지 전산번호	-
급여	생계	○	○	×	×		×
	주거	○	○	×	×		×
	의료	○	○	○	○		×
	교육	○	○	○	○		×
	해산	○	○	○	○		×
	장제	○	○	○	○		×
	자활 조건부과	○	○	×	×		×
비고	생계급여방식	현금/물품 분할지급 가능	현금/물품 분할지급 가능	-	현금/물품 분할지급 가능		이동시 긴급급여

자료: 보건복지부. 2022. 2022 국민기초생활보장 사업안내. p.367

그리고, 보장기관에서는 대상자가 관할 지역 내에 1개월 이상 지속적으로 거주하고 있는지에 대하여 '실제거주 사실'을 직·간접적으로 확인해야 한다(보건복지부, 2022). 주거상향 지원사업에서도 이와 같은 원칙에 기초하여 대상자 선정 기준을 마련해야 한다. 첫 번째, 실제 거주지역과 주민등록 주소지가 다른 경우 실제 거주지역을 중심으로 사업을 신청하는 것이 필요하다. 주민등록이 다른 지역에 있는 경우에는 해당 시군구에서 다른 지원을 받고 있는 지 여부를 확인하거나 구체적인 확인이 필요한 사항에 대하여 조사 의뢰를 하여야 한다. 또한, 다른 지역으로 이동할 의사가 없는지를 확인한 후 실제거주지에서 신청해야 한다. 두 번째, 실제거주 사실의 확인은 사회복지 담당 공무원의 사실조사 확인 또는 정기적인 상담, 사업을 신청하려는 자의 정기적인 거주사실 신고(예를 들어 읍·면·동에 주 1회), 보장기관이 지정하는 자립후견인(통·반장, 민간복지단체, 시설이나 노숙인 자활시설, 종교단체 소속 인사 등) 또는 주거복지센터의 실제거주사실 확인 또는 정기적인 상담일지 등에 따른 판단 등을 통해 이루어져야 하며, 최소거주기간의 기산일은 최초 거주한 날부터 소급하여 적용하도록 한다. 세 번째, 주민등록이 말소되었거나 거주불명 등록된 경우에는 1차적으로 보장기관에서 주민등록 복구 또는 사회복지 전산번호 부여, 긴급생계비 지원, 임시 거처 등을 받도록 한 후 주거복지센터와 연계하여 주거상향 지원사업을 신청할 수 있도록 해야 한다.

□ 실제거주 사실 확인 방법(예시) : 국민기초생활 보장사업에서 주거가 일정하지 않은 취약계층

- 사회복지담당 공무원의 사실조사 확인 또는 정기적인 상담(전화상담 포함)
- 수급자가 읍·면·동에 정기적인 거주사실 신고(예를 들어, 주 1회 등)
- 보장기관이 지정하는 자립후견인(통·반장, 민간복지단체·시설이나 노숙인자활시설, 종교 단체의 소속인사 등)의 '실제거주사실' 확인 또는 정기적인 상담일지 등에 따른 판단 등
- 최소거주기간의 기산일은 최초 거주한 날부터 소급하여 적용

자료: 보건복지부. 2022. 2022 국민기초생활보장 사업안내. p.368

구체적으로 컨테이너의 경우 가설건축물 신고제를 시행하고 있어 시군구에서 도로명주소를 신청하면 전입신고가 가능하여 주소지 증명이 가능하다[2].

2) 국가법령정보센터. 「도로명주소법 시행령」.[시행 2022. 8. 18.] [대통령령 제32635호, 2022. 5. 9., 타법개정]. [별표 1] 도로명주소의 부여·변경·폐지에 따른 주소정정 대상 공부(제13조제7항 관련) https://www.law.go.kr (2022년 10월 16일 검색)

그림 5-6 | 실거주 확인서 예시

□ 실거주 확인서는 PC방, 만화방, 여인숙, 비닐하우스 등 주소지 증명이 어려운 대상자에 대해 실거주 확인을 제공할 경우 자격 검증 등의 대상이 되도록 하기 위함임
- 도로명 주소가 없는 경우 토지 지번을 활용하여 거주지 정보를 기입할 수 있음
- 실거주 확인서 발급은 주민센터, 통장, 쪽방상담소장 등이 발급할 수 있음

[서식 : 실거주 확인서]

실거주 확인서

소 재 지		(※면적 : ㎡)
임 차 인 (거 주 자)	성 명	
	주 소	
	주민등록번호	
	연 락 처	
거 주 기 간	20 . . . ~ 20 . . .	* (최소 3개월 기재)
임 대 료	월 원 (보증금 : 원)	

위 임차인이 상기와 같이 거주하고 있음을 확인합니다.

20 년 월 일

발 급 자

성 명 : (인)
주 소 :
주민등록번호 :
연 락 처 :

자료: 연구진 작성

반면, 비닐하우스는 신고제 대상이 아니기 때문에 주소가 부여되지 않은 경우가 대다수이다. 비닐하우스 등 건축물이 아니어서 주소지 증명이 어려운 대상자는 토지 지번을 기준으로 한 실거주 확인서를 제출받아 거주지를 갈음하도록 할 필요가 있다. 그리고, 비주택에 거주하는 경우 주민센터, 자립후견인, 주거복지센터의 실제 거주사실 확인을 통한 실거주 확인서 발급이 이루어져야 한다. 일정한 주거가 없는 경우에는 긴급주거지원[3]을 통한 임시 거소 또는 노숙인 자활시설에 3개월 동안 거주한 후 주거상향 지원사업을 신청하도록 해야 한다. 한편, 주거상향 지원사업의 실거주 확인은 기본적으로 주거급여의 실거주 확인서를 고려하여 양식을 마련하고, 도로명 주소가 없는 경우 토지 지번을 활용하여 거주지 정보를 기입하도록 세부 기준을 마련 해야 한다. 이 때, 실거주 확인서는 주민센터, 보장기관이 지정하는 자립후견인(통·반장, 민간복지단체·시설이나 노숙인 자활시설, 종교 단체의 소속인사 등), 또는 주거복지센터가 작성하여 발급하도록 한다.

한편, 전문가 조사 결과 추가적인 개선 의견으로 열악한 거처에서 거주하는 기간을 3개월 이상으로 설정하는 것은 지나치게 행정 편의주의적 관점에 기인한 것으로, 거주기간을 1개월 이상으로 단축하거나 응급 상황의 소명이 되는 경우 주거상향 지원사업 신청을 할 수 있도록 개선하는 것이 필요하다는 지적이 있었다. 특히, 국민기초생활보장사업에서 주거가 일정하지 않은 취약계층의 경우 수급 신청을 위해 최소 거주기간이 1개월로 설정되어 있다는 점에서 제도간 정합성을 위해 개선이 필요한 측면도 있다. 반면, 국민기초생활 보장급여는 수급 자격 충족 여부를 지속적으로 관리하지만, 주거상향 지원사업은 공공임대주택에 한 번 이주하면 장기간 거주가 가능하기 때문에 제도를 악용할 가능성이 높다는 의견도 있다. 그러므로, 최소 거주기간을 3개월에서 1개월로 단축하는 등의 개선 사항은 좀 더 충분한 검토가 필요하다.

3) 긴급지원 대상자로서 시장·군수·구청장으로부터 임시거소의 제공 또는 주거비 지원이 필요하다고 인정되는 자는 임시거소를 제공받을 수 있음, 주거지원은 1개월간 지원하며, 다만, 시장·군수·구청장이 긴급지원대상자의 위기상황이 계속된다고 판단하는 경우에는 1개월씩 두 번의 범위에서 기간을 연장할 수 있음(최대 12개월)
찾기쉬운 생활법령 정보, 긴급복지지원, 주거지원 https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=90&ccfNo=3&cciNo=1&cnpClsNo=3 (2022년 12월 27일 검색)

4) 주거취약계층 요건 완화를 통한 사업 대상 확대

(1) 전체 지하층 거주 가구로 사업 대상 확대

□ ‘홍수, 호우 등 재해 우려’ 단서 조항 삭제

「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조의 입주대상자 대상자 중 지하층 거주 가구의 경우 최저주거기준에 미달하거나 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요한 경우로 한정되어 있다. 그러나 현실적으로 재해 우려에 대한 입증이 어렵고, 기준도 명확하지 않아 지자체 담당자가 재해 우려 여부를 판단하기에도 한계가 있다.

그러므로 지하층에 적용되는 재해 우려 조항을 삭제하여 지하층 거주 가구이면 주거상향 지원사업의 정책대상이 되도록 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 개정이 필요하다. 전문가 조사 결과 대부분 재해 우려에 대한 단서 조항을 삭제하는 개선이 필요하다고 응답하였다. 그 이유는 첫 번째, 지하층은 기본적으로 사람이 거주하는데 건강 등 환경적으로 부적합하므로, 점진적으로 지하층 거주 가구를 없애는 방향이 정책이 필요하기 때문이다. 두 번째, 기후변화로 인해 어느 지역에 피해가 있을지 모르는 상황에서 재해가 발생한 후 지원하는 것이 아니라 재해를 사전 예방할 수 있도록 지원해야 하기 때문이다. 세 번째, 애매모호한 ‘재해 우려’ 여부를 일선 공무원이 재량적으로 판단하기에는 현실적으로 어렵고, ‘22년 폭우 이후 지하층 거주자의 주거상향 지원에 대한 수요가 폭증하는 상황에서 해당 단서 조항은 사업 실무자 및 일선 공무원에게 혼선을 줄 수 있으므로 삭제해야 한다는 의견이 있었다. 또한, 주거환경이 양호한 지하층에 거주하는 경우 주거상향 지원사업을 신청하지 않는 경우가 많으므로, 신청 자격을 제한할 필요가 없다는 의견도 있었다.

반면, 단서 조항 삭제에 반대하는 의견도 있었는데 그 이유는 다음과 같다. 첫 번째, 공공임대주택 공급이 부족한 상황에서 전체 지하층 거주 가구에 대한 주거상향 지원은 현실적으로 불가능하므로 대상자 범위를 확대하는 것은 적절치 않으며, 일정 기준 이상의 고위험 가구를 대상에 포함하는 것이 필요하다. 두 번째, 동일한 지하층이라도 거주 여건이 다양하다는 점을 고려해야 하며, 재해 우려라는 판단 과정에서 일반적인

지하층 거주가구가 사업 신청에 몰리는 현상을 방지하는 효과가 있기 때문이라는 의견이 있었다.

그 밖에 지역에 따라 지하층 거주가구의 규모가 큰 경우 전체를 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상으로 한번 포함하기가 어려울 수 있으므로, 이러한 점을 고려하여 우선적으로 지원해야 할 대상을 구분하는 것이 필요하다. 대안으로 '재해 우려'에 대한 단서 조항을 삭제하는 대신 우선 지원 대상을 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 9의3에서 규정하는 '안전취약계층' 중 어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등으로 설정하는 것이 바람직하다는 의견이 있었다.

□ **재난 및 안전관리 기본법** [시행 2023. 1. 5.] [법률 제18685호, 2022. 1. 4., 타법개정]

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9의3. "안전취약계층"이란 어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등 신체적 · 사회적 · 경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람을 말한다.

한편, 비수도권에는 지하층이 아니더라도 저지대 상습 침수 지역에 위치하여 재해 우려가 있는 주택의 경우 지원 대상에서 제외된다는 의견도 있었고, 주거상향 지원사업이 거주자의 안전과 건강에 대응하는 것을 최우선적인 목표로 하는 경우에는 주거상향 지원과 함께 이주 후 남아 있는 재해 위험 주택의 사용을 금지하거나, 건강을 저해하지 않도록 개량하는 것을 조건으로 해야 한다는 의견도 있었다.

□ '최저주거기준 미달' 단서 조항 삭제

주거상향 지원사업에서 지하층 거주가구의 최저주거기준 미달 판단기준은 「공공주택업무처리지침」[4] [별표 6] 제5호에서 규정하는 전용입식 부엌 및 전용 수세식 화장실 구비 여부 또는 「최저주거기준」 공고[5] 제2조에 따른 용도별 방의 개수이다. 전문가 조사 결과 최저주거기준 미달 단서 조항 삭제에 대한 개선 필요성이 평균 3.66점으로

4) 「공공주택업무처리지침」 [시행 2022. 12. 29.] [국토교통부훈령 제1572호, 2022. 12. 29., 일부개정]

5) 「최저주거기준」 [시행 2011. 5. 27.] [국토해양부공고 제2011-490호, 2011. 5. 27., 일부개정]

개선 필요성이 있는 것으로 확인되었다. 최저주거기준 미달 단서 조항 삭제가 필요하다고 응답한 전문가는 지하층은 일반적으로 채광, 환기, 통풍 등이 적절하지 않으므로, 사실상 최저주거기준 중 구조, 성능, 환경 기준에 미달하는 것으로 판단하는 것이 적절하다는 의견이었다. 이와 관련해서 최저주거기준 미달의 판단 기준을 악취, 습기, 채광 등 환경 등으로 확대해야 한다는 의견도 있었다. 반면, '최저주거기준 미달' 단서 조항 삭제를 반대하는 이유는 대체로 '재해 우려' 단서 조항 삭제를 반대하는 이유와 동일하였다. 즉, 주거상향 지원사업 대상가구가 급격하게 증가할 경우 모든 정책 대상에게 공공임대주택을 공급하기 어렵다는 점이 반대의 가장 큰 이유였다. 그러므로, 지하층 거주가구에 대한 '최저주거기준 미달' 및 '재해 우려'라는 단서 조항은 공공임대주택 공급 확대와 함께 단계적으로 삭제하는 것이 바람직하며, 이와 병행하여 우선 지원 대상이나 주거시급성이 인정되는 기준에 대한 추가적인 검토가 필요하다.

표 5-8 | 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 입주대상자 개정안

변 경 전	변 경 후
제3조(입주대상자) ① 이 지침에 따라 사업시행자가 공급하는 주택에 입주할 수 있는 사람은 다음 각 호에 해당하는 사람 중 거주지 관할 시장·군수·구청장(이하 "시장등"이라 한다.) 또는 사업시행자가 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하는 사람이거나, 법무부장관이 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하여 국토교통부 장관에게 통보한 범죄피해자에 한한다.(이하 "입주대상자"라 한다)	**제3조(입주대상자)** ① 이 지침에 따라 사업시행자가 공급하는 주택에 입주할 수 있는 사람은 다음 각 호에 해당하는 사람 중 거주지 관할 시장·군수·구청장(이하 "시장등"이라 한다.) 또는 사업시행자가 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하는 사람이거나, 법무부장관이 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하여 국토교통부 장관에게 통보한 범죄피해자에 한한다.(이하 "입주대상자"라 한다)
1. 다음 각 목에 해당하는 주거환경에서 3개월 이상 거주하는 사람(주거사다리 지원사업 신청일을 기준으로 하되, 최근 1년간 각 호의 거주기간을 합산하여 산정할 수 있다.) 가 ~ 바. 생략 사. 최저주거기준(「공공주택업무처리지침」 [별표 6] 제5호 또는 「최저주거기준」고고 제2조 '용도별 방의 개수'를 말한다. 이하 같다.)에 미달하거나, **시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 「건축법」제2조제1항제5호에 따른 지하층**	1. 다음 각 목에 해당하는 주거환경에서 3개월 이상 거주하는 사람(주거사다리 지원사업 신청일을 기준으로 하되, 최근 1년간 각 호의 거주기간을 합산하여 산정할 수 있다.) 가 ~ 바. 생략 사. **「건축법」제2조제1항제5호에 따른 지하층**
2 ~ 3. 생략	2 ~ 3. 생략
② ~ ③ 생략	② ~ ③ 생략

자료: 국가법령정보센터. 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」. https://www.law.go.kr (2022년 3월 16일 검색)

(2) 가정폭력피해자의 세대구성원 요건 완화

현행「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」에 따르면 가정폭력 피해자의 경우도 무주택세대구성원 및 가구원 수별 소득·자산 기준을 충족해야 한다. 가정폭력 피해자의 대부분은 배우자와 접촉을 피하거나 개인정보 제공 동의를 받기 어려운 상황이며, 쉼터에 거주하는 동안 법적 이혼이 진행되지 못하는 경우가 많다. 또한, 가정폭력 피해자 중 일부는 경제적으로 취약하여 어쩔 수 없이 가정폭력 가해자와 재결합하고, 가정폭력 피해가 반복되는 사례도 있다. 그러므로, 가정폭력피해자의 경우 무주택 여부 및 소득·자산 기준 확인 시 피해자 본인을 기준으로 산정하도록 업무처리지침 개정이 필요하다. 전문가 조사 결과 대부분 개선에 동의하였다. 추가적으로 가정폭력 피해자의 경우 가해자 접근이 불가하도록 주거상향 지원 정보의 보안성 강화와 주택 방범시설 등 별도의 지원 기준을 마련해야 한다는 의견이 있었다. 한편, 가정폭력 피해자의 경우를 제3조 제4항의 '세대원의 실종, 별거 등으로 소득 파악이 불가능한 경우'로 인정하여 배우자 자격검증 제외 필요서류(사건 입건서류, 입소서류, 사건사고 기록원 등)를 제출함으로써 사업 신청이 가능하다는 의견도 있다. 하지만,「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」개정을 통해 자격 요건을 명확하게 하고, 전국적으로 일관된 지원이 가능하도록 할 필요가 있다. 다만, 지침의 개정이 어려운 경우에는 구체적인 매뉴얼을 마련함으로써 주거상향 지원이 가능하도록 해야 한다.

표 5-9 | 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 개정안

변 경 전	변 경 후
제3조(입주대상자) ①~③ 생략 ④ 제2항 및 제3항의 소득 산정 및 자산 소유 확인은 세대별 주민등록표상 세대주 및 세대원(「주택공급에 관한 규칙」제2조제4호 각 목에 해당하는 사람을 포함한다)을 대상으로 한다. 단, 세대원의 실종, 별거 등으로 소득파악이 불가능한 경우에는 주민등록표 말소를 확인하고 소득산정의 대상에서 제외한다.	**제3조(입주대상자)** ①~③ 생략 ④ 제2항 및 제3항의 소득 산정 및 자산 소유 확인은 세대별 주민등록표상 세대주 및 세대원(「주택공급에 관한 규칙」제2조제4호 각 목에 해당하는 사람을 포함한다)을 대상으로 한다. **단, 가정폭력 피해자의 경우 피해자 본인을 대상으로 소득 및 자산 소유를 확인하며,** 세대원의 실종, 별거 등으로 소득파악이 불가능한 경우에는 주민등록표 말소를 확인하고 소득산정의 대상에서 제외한다.

자료: 국가법령정보센터.「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」. https://www.law.go.kr (2022년 3월 16일 검색)

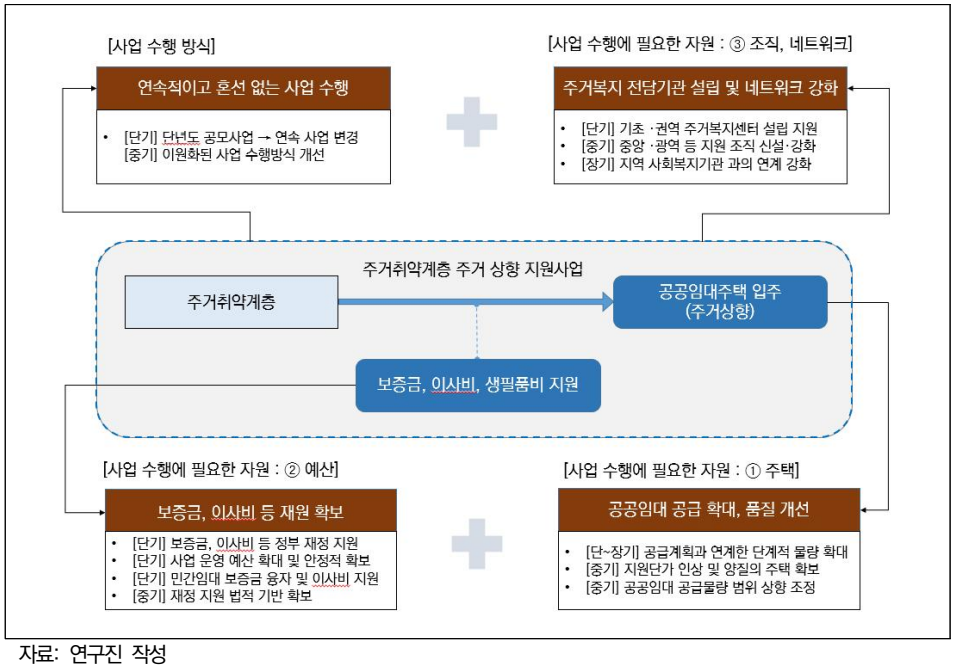
3. 집행체계: 필요 자원 확보 및 사업 수행방식 개선

1) 개선 방향

주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책대상을 확대하고, 그에 맞추어 사업을 효과적으로 집행하기 위해서는 자원이 필요하다. 사업의 진단과 경험분석을 통해 주거취약계층이 이주할 수 있는 공공임대주택과 이주 과정에서 필요한 보증금, 이사비 및 생필품비 지원 재원 등이 핵심적인 자원임을 확인하였다. 주거상향 지원사업에서 주거취약계층의 긴급하고 복합적인 주거욕구 충족을 위해 공공임대주택과 보증금, 이사비 및 생필품비의 지원이 필요함에도 불구하고, 공공임대주택의 공급 부족으로 인해 입주 신청 후 대기 기간이 길어지고 있다. 또한, 사회공헌기금의 소진으로 사업이 중단되는 등 안정적인 재원 확보가 되지 않는 문제가 있다.

다음으로 현재 주거취약계층 주거상향 지원사업의 집행 환경은 효과적인 사업 수행을 방해하고 있다. 먼저, 단년도 공모 방식의 사업 수행으로 인해 사업의 연속성이 저해되고 있다. 사업 수행을 위해서는 '이주 희망 발굴 - 입주 신청 - 주택 물색 - 입주 및 정착지원' 등 장기간 지속적인 지원이 필요하나 매년 12월 사업 종결 후 당사자 지원 단절과 사업 종사자 면직으로 인해 지원의 연속성과 사업 수행 전문성이 확보되지 못하는 상황이 발생한다. 만약, 연속적으로 공모사업에 선정된다고 하더라도, 사업 시행기관 확정 및 예산 편성까지 1~4개월 동안 사업 수행의 공백이 발생하게 되며, 공백 기간 동안 주거취약계층이 회복하기 어려운 위험에 처할 수 있다. 또한, 공모사업에 재선정된 후, 지원 대상자 및 기관과의 협의를 다시 진행해야 하는 비효율이 발생하며, 이러한 경우 주거상향 지원사업과 사업수행기관에 대한 신뢰도 하락으로 사업 수행의 어려움도 나타난다. 한편, 지자체와 LH가 사업 주관기관으로서 동일한 사업을 수행하면서 지역 구분이 명확하지 않아 업무 혼선, 서비스 중복, 실적 경쟁 등의 문제가 나타나고 있다.

그림 5-7 | 주거상향 지원사업 강화를 위한 단계적 집행체계 개선 방안



자료: 연구진 작성

마지막으로, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 수행을 위해서는 현장수행기관으로서 주거복지 전담기관이 역할이 크다. 하지만, 지자제 주거복지센터의 경우 관심과 지원 부족으로 여전히 설치된 지역이 많지 않다. 또한, 중앙·광역주거복지센터 등 지원조직 미비로 매뉴얼 작성, 실무자 교육, 관리 시스템 구축, 신규 지자체 업무 지원 등이 원활하게 이루어지지 않는다는 지적도 있다. 또한, 대상자 발굴 및 정착 지원 과정에서 지역 내 다른 사회복지기관과의 연계가 잘 되지 않는 문제도 있다.

이와 같은 문제점 진단에 기반하여 주거취약계층 주거상향 지원사업의 집행체계와 관련하여 사업 수행에 필요한 자원 및 사업 수행방식 개선에 대해 총 11가지의 개선 항목을 도출하고, 개선 필요성 및 개선 어려움에 대한 전문가 조사를 수행하였다. 전문가 조사 결과 각 개선 항목의 개선 필요성은 3.90 ~ 4.69점으로 대부분 개선 필요성이 '높음' 이상으로 조사되었다. 구체적으로 개선 필요성이 가장 높은 항목은 '주거취약

계층 주거지원을 위한 공공임대주택 공급 확대' 4.69점, '단년도 사업 공모 방식이 아닌 수요 조사를 통한 연속적인 사업 수행' 4.67점, '보증금, 이사비 지원에 대한 재원 및 법적 기반 확보' 4.52점, 'LH, 지자체로 이원화된 사업수행 방식 개선' 4.43점, '가구원 수를 고려한 전세임대주택 지원 단가 인상 및 양질의 매입임대주택 확보 및 품질 개선' 4.40점, '기초·권역 지자체 주거복지센터 설립 지원' 4.40점의 순으로 나타났다. 즉, 전문가 조사 결과 주거취약계층이 사업을 통해 공공임대주택에 입주 신청을 하였음에도 공급 부족으로 인해 입주 대기 상태에 머물러 있거나, 보증금, 이사비·생필품비의 지원을 위한 사회공헌기금 고갈로 인해 사업이 단절되어 있는 상황에 대해 개선 필요성이 높다고 인식하였다. 또한, 주거상향 지원사업의 연속성이 낮고, 사업 수행 기관이 이원화로 업무 혼선, 서비스 중복 등이 나타나며, 현장수행기관인 주거복지센터의 설립이 지연되는 상황에 대해 개선 필요성이 높다고 인식하였다.

표 5-10 | 주거상향 지원사업 집행체계 개선 관련 전문가 조사 결과

영역	번호	개선 내용	결과(평균)		응답수	
			개선 필요성	개선 어려움	개선 필요성	개선 어려움
주택	6	주거취약계층 주거지원을 위한 공공임대주택 공급 확대	4.69	3.93	29	29
	7	기존주택 매입임대·전세임대주택 중 주거취약계층 주거지원을 위한 공급물량 범위 상향 조정(15%→30%)	4.00	3.33	30	30
	8	가구원 수를 고려한 전세임대주택 지원 단가 인상 및 양질의 매입임대주택 확보 및 품질 개선	4.40	3.33	30	30
예산	9	민간임대주택 이주를 위한 보증금 융자 및 이사비 지원	3.90	2.97	30	30
	10	보증금, 이사비 지원에 대한 재원 및 법적 기반 확보	4.52	2.79	27	29
	11	주거취약계층 주거상향 지원사업 운영 예산 확대	4.20	2.87	30	30
조직 네트워크	14	중앙·광역주거복지센터 등 지원 조직 신설·강화	4.10	3.23	29	30
	15	기초·권역 지자체 주거복지센터 설립 지원	4.40	3.13	30	30
	16	지역 사회복지기관과의 연계 강화를 위한 주거복지센터 법적 기반 확보	4.13	3.13	30	30
사업 수행 방식	12	단년도 사업 공모 방식이 아닌 수요 조사를 통한 연속적인 사업 수행	4.67	2.47	30	30
	13	LH, 지자체로 이원화된 사업수행 방식 개선	4.43	2.97	28	29

주: 조사 문항 응답 척도는 개선 필요성(매우 낮음: 1점, 낮음: 2점, 보통: 3점, 높음: 4점, 매우 높음: 5점), 개선 어려움(매우 낮음: 1점, 낮음: 2점, 보통: 3점, 높음: 4점, 매우 높음: 5점)으로 구성

자료: 주거취약계층 주거상향 지원사업 전문가 30인을 대상으로 한 조사 결과 정리

개선 어려움에 대한 전문가 조사 결과는 2.47~3.93점으로 개선 항목별로 편차가 나타난다. 예를 들어 '단년도 사업 공모 방식이 아닌 수요 조사를 통한 연속적인 사업 수행'는 2.47점으로 가장 어려움이 낮은 것으로 나타났고, '주거취약계층 주거지원을 위한 공공임대주택 공급 확대'는 3.93점으로 개선 어려움이 가장 높은 것으로 조사되었다. 특히, '주거취약계층 주거지원을 위한 공공임대주택 공급 확대'는 전체 개선 항목 중 개선 필요성이 가장 높지만, 개선 어려움도 가장 높게 조사되었다. 내구재라는 주택의 특성상 공급을 위해서는 많은 예산이 소요되고, 단기간에 많은 물량을 확보하기가 어렵기 때문이다. 이러한 특성을 반영하여 공공임대주택과 관련된 '가구원 수를 고려한 전세임대주택 지원 단가 인상 및 양질의 매입임대주택 확보 및 품질 개선'(3.33점)과 '기존주택 매입임대·전세임대주택 중 주거취약계층 주거지원을 위한 공급물량 범위 상향 조정'(3.33점)의 개선 항목은 상대적으로 개선 어려움이 높게 조사되었다. 그러므로, 공공임대주택 공급은 장기적인 관점에서 단계적으로 해결해 나갈 필요가 있으며, 민간임대주택을 활용하는 방안도 검토가 필요하다.

반면, '단년도 사업 공모 방식이 아닌 수요 조사를 통한 연속적인 사업 수행'과 '보증금, 이사비 지원에 대한 재원 및 법적 기반 확보'는 개선 필요성이 높지만, 개선 어려움은 낮기 때문에 우선적으로 제도 개선을 진행할 필요가 있다.

정리하면, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 강화를 위해서는 최우선적으로 주거취약계층을 위한 공공임대주택 물량을 확대하고, 보증금, 이사비·생필품 지원과 주거상향 지원사업 운영을 위한 재원을 확보해야 한다. 이는 공공임대주택 공급 계획을 조정하고, 예산 확보를 통해 가능하다. 또한, 장기적으로 안정적인 공공임대주택 공급 물량과 예산 확보를 위해서는 법적 기반을 마련하기 위해 관련 법령을 개정할 필요가 있다. 또한, 공공임대주택의 공급 물량이 부족한 현실을 반영하여 민간임대주택으로 이주를 지원할 수 있도록 보증금 융자 및 이사비를 지원하는 것이 필요하다. 한편, 공공임대주택 공급 물량 확대 외에도 지속적으로 매입·전세임대주택에 대한 지원 단가 인상, 가구원 수를 고려한 지원 단가 조정 등을 통해 공공임대주택의 양질의 공공임대주택을 확보하고, 품질을 개선할 수 있도록 해야 한다.

표 5-11 | 주거상향 지원사업 집행체계 개선 종합 분석

번호	개선 내용	개선 필요성	개선 어려움	개정 필요사항	개선 시기
[자원 : ① 주택] 공공임대주택 공급 확대 및 품질 개선					
6	주거취약계층 주거지원을 위한 공공임대주택 공급 확대	매우 높음	비교적 높음	공급계획 예산확보	단기 /장기
7	기존주택 매입임대·전세임대주택 중 주거취약계층 주거지원을 위한 공급물량 범위 상향 조정(15%→30%)	높음	보통	법령 개정	중기
8	가구원 수를 고려한 전세임대주택 지원 단가 인상 및 양질의 매입임대주택 확보 및 품질 개선	높음	보통	공급계획 예산확보	단기 /장기
[자원 : ② 예산] 보증금, 이사비, 생필품 등 재원 확보					
10	보증금, 이사비 지원에 대한 재원 및 법적 기반 확보*	매우 높음	비교적 낮음	예산확보 (법령개정*)	단기 /중기
9	민간임대주택 이주를 위한 보증금 융자 및 이사비 지원	비교적 높음	보통	예산확보	단기
11	주거취약계층 주거상향 지원사업 운영 예산 확대	높음	비교적 낮음	예산확보	단기
[자원 : ③ 조직·네트워크] 주거복지 전담기관 설립 및 네트워크 강화					
14	중앙·광역주거복지센터 등 지원 조직 신설·강화	비교적 높음	비교적 낮음	기관 설립	중기
15	기초·권역 지자체 주거복지센터 설립 지원	비교적 높음	비교적 낮음	기관 설립	단기
16	지역 사회복지기관과의 연계 강화를 위한 주거복지센터 법적 기반 확보	높음	보통	법령 개정	장기
[사업 수행 방식] 연속적이고 흔선 없는 사업 수행					
12	단년도 사업 공모 방식이 아닌 수요 조사를 통한 연속적인 사업 수행	매우 높음	낮음	예산확보	단기
13	LH, 지자체로 이원화된 사업수행 방식 개선	높음	비교적 낮음	예산, 가이드 라인 변경	중기

자료: 연구진 작성

다음으로 주거취약계층 주거상향 지원사업을 저해하고 있는 집행 환경을 개선하기 위해서는 최우선적으로 단년도 공모방식의 사업을 연속 사업의 형태로 전환하고, 사업 운영 예산을 장기간 안정적으로 확보해야 한다. 이는 중앙정부 및 지자체의 예산 확보를 통해 가능하다. 다음으로 LH, 지자체로 이원화된 사업 방식은 지자체 주거복지센터가 일부 지역에만 설치된 것에 기인하고 있으므로, 지자체 주거복지센터의 설립 지원 및 강화와 연계하여 중장기적인 관점에서 현실성을 고려한 단계적인 개선이 필요하다.

이처럼 주거취약계층 주거상향 지원사업을 강화를 위해 필요한 자원을 확보하고, 사업 수행방식을 개선하는 데에는 단계적인 접근이 필요하며, 개별 개선 항목에 대한 세부적인 개선 방안을 다음에서 제시하고자 한다.

2) 주거취약계층을 위한 공공임대주택 공급 확대 및 품질 개선

□ 공공임대주택 공급계획과 연계한 단계적 물량 확대

'20년 3월 발표한 '주거복지로드맵 2.0[6]'에서는 비주택 거주가구 등 주거취약 계층의 공공임대주택 이주 지원을 위해 '20~'25년 사이에 노숙인·비주택 등 거주자 우선 입주와 보증금 인하 등이 적용되는 공공임대주택을 4만 호 공급하도록 계획되어 있으며, 이에 기반하여 연간 약 7천 호 수준으로 공급되고 있다. 하지만, 이 연구에서 추정한 현재 주거상향 지원사업 정책대상 규모가 '21년 기준 18.0만 가구 수준이고(표 3-12 참조), '21년 말 기준 지자체 주거상향 지원사업의 입주대기 가구가 1,994가구(표3-42 참조)라는 점을 고려할 때, 여전히 공급물량은 부족하므로 추가적인 물량 확보가 필요하다. 특히, 입주 대기 기간이 길어지면서 사업 대상자에서 제외되어 재신청하는 사례들이 발생하고 있으므로, 공공임대주택의 공급 확대는 반드시 필요한 상황이며, 공공임대주택 공급 확대가 필요하다는 의견은 '20년 사업 초기부터 지속적으로 제기되었으나 매년 개선되지 않고 있다. 주거취약계층 주거상향 지원사업은 주거취약계층의 공공임대주택 입주 과정에서의 부담과 장애 요인을 최소화하는 사업이므로, 공공임대주택의 충분한 공급이 없으면 사업의 성과를 기대할 수 없다. 그러므로, 기본적으로 매입·전세임대주택 등 주거취약계층을 위한 공공임대주택의 충분한 공급이 필요하며[7], 나아가 매입·전세임대주택 뿐만 아니라 영구·국민·행복주택 등 건설형 임대주택의 재임대 물량을 활용해야 한다. 이 경우 주거취약계층 주거상향 지원을 위한 별도의 물량을 의무적으로 확보하고, 공급 계획에 반영해야 한다. 또한, 지방공사가 공급하는 공공임대주택도 주거상향 지원사업의 지원 대상에 포함될 수 있도록 개선할 필요가 있다. 한편, 매입임대주택의 물량 확보가 어려운 수도권 지역의 신청자의 경우 지방 이주

6) 국토교통부 2020. 내 삶을 바꾸고, 지역·주민과 함께하는 주거복지 2.0 시대 (2020년 3월 19일. 보도자료).

7) '22년 8월 발표한 '국민 주거안정 실현방안'에서는 재해취약주택 해소대책의 일환으로 비정상 거처 거주자 우선 공급을 연 1만 호 이상으로 확대하고, 도심 신축매입 및 전세임대 물량 확대를 추진하는 것으로 발표되었다. (국토교통부. 2022d.「국민 주거안정 실현방안」발표, 향후 5년간 270만호 주택공급 등 청사진 마련. 2022년 8월 16일. 보도자료.)

희망자에 한하여 해당 지역 주거복지지사로 이관하여 그 지역으로 이주할 있도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다. 마지막으로 공공임대주택 이주를 통해 충분한 주거상향 지원이 어려운 경우에는 민간임대주택도 주거취약계층 주거상향 지원사업에 활용될 수 있도록 검토하는 것도 필요하다.

여기에 더하여 주거상향 지원을 위한 공공임대주택 공급 시 지역 및 공급 유형의 적절한 배분이 필요하다. 주거상향 지원사업의 전체 정책대상 규모를 추정한 결과 수도권 비중이 71.1%(서울 40.9%, 경기 24.3%, 인천 5.9%)인 점과 '21년 주거상향 지원사업 실적 중 수도권 비중이 81.3%(서울 44.4%, 경기 27.3%, 인천 9.7%)임을 고려하여 수도권의 공급 비중을 70~80% 수준으로 공급하는 것이 필요하다. 하지만 주거취약계층의 특성상 현재 거주지를 크게 벗어나는 것이 쉽지 않음을 고려하여 주거상향 지원사업 신청 후 입주 대기 현황을 고려하여 시군구 간 배분이 필요하다.

표 5-12 | 주거취약계층 주거상향 지원을 위한 공공임대주택의 지역별 배분비율

구 분	정책대상 비율	'21년 사업 지원실적	지역별 공공임대 공급비중 범위	비고
서울	40.9%	44.4%	40.9~44.4%	지자체 공모사업 (광역+기초형)
부산	5.5%	3.5%	3.5~5.5%	지자체 공모사업 (기초형)
대구	3.9%	3.3%	3.3~3.9%	지자체 공모사업 (광역형, '21년)
인천	5.9%	9.7%	5.9~9.7%	지자체 공모사업 (광역+기초형)
광주	1.8%	1.4%	1.4~1.8%	지자체 공모사업 (광역형)
대전	2.5%	1.0%	1.0~2.5%	
울산	0.6%	0.2%	0.2~0.6%	
세종	0.1%	0.1%	0.1~0.1%	
경기	24.3%	27.3%	24.3~27.3%	지자체 공모사업 (광역+기초형)
강원	1.6%	1.1%	1.1~1.6%	
충북	0.9%	1.5%	0.9~1.5%	
충남	1.6%	1.6%	1.6~1.6%	지자체 공모사업 (기초형, '21년)
전북	1.3%	1.0%	1.0~1.3%	지자체 공모사업 (기초형, '20년)
전남	1.6%	0.2%	0.2~1.6%	
경북	3.4%	1.2%	1.2~3.4%	
경남	3.4%	2.1%	2.1~3.4%	
제주	0.7%	0.4%	0.4~0.7%	

자료: 표 3-12 자료를 광역 시도 단위로 분석하고, 국토교통부. 2022f. 주거취약계층 주거지원 실적 자료를 이용하여 연구진 작성

□ 주거취약계층 지원을 위한 공공임대주택 공급 물량 범위 상향

장기적으로 주거취약계층을 위한 안정적인 공공임대주택의 물량 확보를 위해서는 법적인 기반을 마련하는 것이 필요하다. 첫 번째, 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제17조를 개정하여 주거취약계층을 위한 기존주택 매입임대·전세임대주택의 공급물량 범위를 15퍼센트에서 30퍼센트로 확대를 검토하는 것이 필요하다.

표 5-13 | 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 개정안

변 경 전	변 경 후
제17조(주택의 공급) ③ 국토교통부장관은 제1항의 공급호수를 「기존주택 매입임대주택 업무처리지침」 및 「기존주택 전세임대 업무처리지침」에 따라 공급하는 기존주택 매입임대·전세임대주택 공급물량의 15퍼센트 범위로 한다.	**제17조(주택의 공급)** ③ 국토교통부장관은 제1항의 공급호수를 「기존주택 매입임대주택 업무처리지침」 및 「기존주택 전세임대 업무처리지침」에 따라 공급하는 **기존주택 매입임대·전세임대주택 공급물량의 30퍼센트 범위**로 한다.

자료: 국가법령정보센터. 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」. https://www.law.go.kr (2022년 3월 16일 검색)

현재 기존주택 매입임대주택과 전세임대주택의 전체 공급물량은 최근 10년 동안 연간 6만 호 수준이며, 현재의 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제17조에 따르면 주거상향 지원사업의 공급물량을 15% 범위 내에서 공급해야 하므로 연간 9천 호 범위 내에서 공급이 가능하다. '21년의 매입·전세임대주택 공급물량은 7.8만 호였으며, 이에 기초하면 주거취약계층 주거상향 지원사업에 활용 가능한 매입·전세임대주택은 1.2만 호 수준이다.

표 5-14 | 기존주택 매입·전세임대 공급실적 : 2012~2021년

구 분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	평균
매입임대	1.0	1.3	1.1	1.4	1.2	1.4	1.9	3.1	2.8	3.5	1.9
전세임대	2.6	2.6	2.8	4.0	4.2	4.3	5.9	4.8	5.0	4.3	4.1
합 계	3.6	3.9	3.9	5.4	5.4	5.7	7.8	7.9	7.8	7.8	5.9
합계×15%	0.5	0.6	0.6	0.8	0.8	0.9	1.2	1.2	1.2	1.2	0.9

자료: 국토교통부. 2022i. 주택토지 통계. p.413

현재 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책 대상은 18.0만 가구이며, 잠재적인 정책 대상이 43.6만 가구로 정책 대상 규모가 크다. 더욱이 비주택과 재해에 취약한

(반)지하 주택 문제 해결을 위한 정책적 요구가 커지는 상황에서 연간 0.9만 호 공급 시 현재 정책 대상을 기준으로 20년, 잠재적인 대상을 기준으로 약 48년이 소요될 것으로 예상된다. 기존주택 매입·전세임대주택의 공급 물량 범위를 15%에서 30%로 확대할 때, 주거상향 지원사업 활용 가능 물량이 연간 1.8만 호 수준이므로, 제17조의 개정(15→30%)이 필요하다. 다만, 전문가 조사 결과 기존주택 매입임대·전세임대주택의 공급 물량 범위를 확대하는 것에 대해서는 일부 부정적인 의견도 존재한다. 즉, 공급 물량 범위를 확대하는 방향에는 찬성하지만 현재 15%의 범위도 충분히 활용되고 있지 못하다는 점과 주거상향 지원사업을 위한 물량 확대로 대상자 외 일반 저소득층을 위한 공급이 감소할 수 있음을 지적하고 있다. 한편, 주거상향 지원사업을 위한 공공임대주택 공급 물량 범위를 기존주택 매입·전세임대주택 뿐만 아니라 전체 공공임대주택으로 확대하고, 신규 공급 뿐만 아니라 재공급 물량까지 고려할 필요가 있다는 지적도 있었다.

이와 같은 지적을 고려하여 두 번째, 「공공임대주택 예비입주자 업무처리지침」 제9조를 개정하여 영구임대·국민임대·행복주택 등 기존 건설형 임대주택을 포함한 공공임대주택의 재공급 물량 중 일부를 주거취약계층 주거상향 지원사업에 활용할 수 있도록 해야 한다. 현재는 주거취약계층의 경우 「공공임대주택 예비입주자 업무처리지침」의 규정에 의해 재공급 주택에 대해 기존 예비 입주자 보다 우선해서 공급할 수 없도록 하고 있기 때문에, 실질적으로 영구임대·국민임대·행복주택을 활용하는 것이 불가능하다. 신규로 공급되는 건설형 임대주택인 통합공공임대주택의 경우 「공공주택 특별법 시행규칙」[8] 별표 5의2에서 '비주택 거주자 등'에 대해 5% 범위 내에서 우선공급 하도록 하고 있으므로, 이를 고려하여 공공임대주택의 재공급 물량에 대해서도 주거취약계층을 위해 5% 범위 수준에서 주거상향 지원사업에 활용할 수 있도록 해야 한다. 진미윤 외(2020: 18)의 연구에서는 퇴거율을 8~9%로 가정하는 경우 향후 10년 간 LH 건설형 공공임대주택의 연간 재공급 물량이 6만 호 대에서 10~11만 호 수준까지 늘어날 것으로 전망하고 있다. 향후 LH 건설형 공공임대주택의 연간 재공급 물량을 10만

8) 공공주택 특별법 시행규칙 [시행 2022. 12. 29.] [국토교통부령 제1181호, 2022. 12. 29., 일부개정]

호로 가정한다면 연간 5천 호 정도를 주거상향 지원사업에 활용할 수 있게 된다.

표 5-15 | 공공임대주택 예비입주자 업무처리지침 개정안

변 경 전	변 경 후
제9조(예비입주자에 대한 재공급주택 공급) ① 공공주택사업자는 재공급주택의 입주자로 선정된 자의 임대차계약 미체결, 해지 등으로 미임대 상태의 주택이 발생하는 경우 선정된 예비입주자에게 입주순서에 따라 공급하여야 한다.	제9조(예비입주자에 대한 재공급주택 공급) ① 공공주택사업자는 재공급주택의 입주자로 선정된 자의 임대차계약 미체결, 해지 등으로 미임대 상태의 주택이 발생하는 경우 선정된 예비입주자에게 입주순서에 따라 공급하여야 한다.
③ 제1항에도 불구하고 공공주택사업자는 제8조제1항에 따라 선정된 예비입주자 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 **해당 단지 총 세대수의 5% 범위에서 우선적으로 공급할 수 있다.**	③ 제1항에도 불구하고 공공주택사업자는 제8조제1항에 따라 선정된 예비입주자 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 **해당 단지 총 세대수의 10% 범위에서 우선적으로 공급할 수 있다.**
1.「아동복지법」 제16조에 따라 아동복지시설(가정위탁 포함)에서 퇴소 예정이거나 퇴소한지 5년이 지나지 아니한 사람	1~4 (좌동)
2.「청소년복지지원법」 제31조에 따라 청소년 쉼터에서 퇴소 예정이거나 퇴소한지 5년이 지나지 아니한 사람(청소년 쉼터를 2년 이상 이용한 사람에 한한다) 중 여성가족부장관이 주거지원이 필요하다고 인정하여 공공주택사업자에게 통보한 사람	**5.「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조에 따른 주거취약계층 중 거주지 관할 시장·군수·구청장 또는 사업시행자, 법무부장관, 국토교통부 장관이 주거지원이 필요하다고 인정하여 공공주택사업자에게 통보한 사람**
3.「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민으로서 통일부장관이 주거지원이 필요하다고 인정하여 공공주택사업자에게 통보한 사람	
4.「사할린동포 지원에 관한 특별법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 사할린동포 및 동반가족으로서 외교부장관이 주거지원이 필요하다고 인정하여 공공주택사업자에게 통보한 사람	

자료: 국가법령정보센터.「공공임대주택 예비입주자 업무처리지침」. https://www.law.go.kr (2022년 12월 27일 검색)

이처럼 주거취약계층 주거상향 지원을 위한 공공임대주택을 충분히 확보하기 위해 기존주택 매입·전세임대주택의 공급 물량 범위를 확대하고, 영구·국민·행복주택 등 건설형 공공임대주택을 통한 지원을 위해 예비입주자에 대한 재공급시 주거취약계층에 대한 우선 공급 규정을 추가로 신설할 필요가 있다. 한편, 일반 저소득층에 대한 공공임대주택 지원이 감소하는 문제를 해결하기 위해서는 전체적인 기존주택 매입·전세임대주택의 공급 물량을 확대하는 정책이 수반되어야 한다.

□ 전세임대주택 지원한도 인상 및 양질의 주택 확보

현재 기존주택 전세임대주택의 전세금 지원 한도액은 수도권 1억 2천만원, 광역시 8천만원, 그 밖의 지역 6천만원으로 설정되어 있다[9]. 최근 주택가격 상승 후 조정기에 있으나 여전히 전세임대주택 지원금으로 전세임대주택을 확보하는 것은 매우 어렵다. 그러므로, 전반적으로 전세임대주택에 대한 지원한도 인상이 필요하다. 전문가 조사 결과 전세임대주택의 지원 한도가 시장의 가격 상승을 따라가지 못하고 있음을 지적하고 있다. 특히, 수도권 및 광역시 외 지역의 경우 기존주택 전세임대주택의 지원 한도액이 6천만원(그 밖의 지역)으로 청년 전세임대주택(단독거주)의 8천 5백만원(기타 지역)보다 낮은 문제점을 제기하기도 하였다. 이러한 점을 고려하여 전세임대주택 지원금의 현실화가 필요하다. 한편, 이 연구에서 경험 분석 결과 주거취약계층 중 3인 가구(노부부와 성인 자녀)의 경우 기존주택 전세임대주택의 지원 한도는 가구원 수와 관계없이 고정되어 있기 때문에 반지하 주택으로 이주할 수 밖에 없었다. 그러므로, 주거취약계층 주거상향 지원사업에서 3인 이상 가구가 전세임대주택에 거주하는 경우 전세금 지원 한도액을 '다자녀 및 신혼부부 I'의 수준(수도권 1억 3,500만원)[10] 이상으로 상향등 가구원 수에 따른 지원한도를 조정하는 것이 필요하다. 다만, 가구원 수에 따른 지원 한도의 차등이 정당화 되기 위해서는 가구원 수에 대한 정확한 파악과 관리가 병행되어야 함을 유의해야 한다.

또한, 매입임대주택은 주로 교통 및 편의시설이 부족한 곳에 위치 하고, 시설이 낙후되었거나 엘리베이터가 없어 고령자나 장애인이 입주하기 어려운 경우가 많다. 그러므로, 입주자의 수요에 부합하도록 양질의 주택을 확보하여야 하며, 특히 주거약자의 경우 주거편의시설 설치를 의무화하도록 할 필요가 있다. 이와 관련하여 전문가 조사에서는 기존주택 매입과 함께 다세대 주택의 재개발 등 양질의 매입임대주택을 적극적으로 확보하기 위한 노력이 필요하다는 의견도 있었다.

9) 마이홈포털. 주거복지안내, 전세임대주택. (2022년 12월 27일 검색)
https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectContRentalView.do#guide=RH107

10) 마이홈포털. 2022 다자녀 전세임대 1,2순위 입주자 수시모집 공고, (2022년 10월 17일 검색)
https://www.myhome.go.kr/hws/portal/sch/selectRsdtRcritNtcDetailView.do?pblancId=11846

3) 보증금, 이사비 지원 등을 위한 정부 예산 확보

□ 보증금, 이사비 지원에 대한 재원 및 법적 기반 확보

‘20~‘22년 동안 주거취약계층 주거상향 지원사업의 보증금과 이사비는 기부금을 통해 적립한 주거복지재단의 사회공헌기금을 통해 지원되어 왔다. 하지만, 주거상향 지원사업의 공급 목표가 상향되었음에도 불구하고, 기부금 사업의 특성상 각 기관의 추가적인 기부금 확보가 어려워 기금 소진으로 인한 사업 중단되는 상황이 발생하기도 하였다. 그러므로, 안정적인 재원 확보를 위해서는 정부 재정 지원이 반드시 필요하다. 이를 위해 공공임대주택 보증금과 이사비 및 생필품비를 정부의 별도 재정 확보를 통해 지원해야 한다. 보증금은 현재 주거취약계층 주거상향 지원사업에서 가구당 50만원을 지원하고 있으므로, 연간 1.0만 가구 지원 시 50억 원의 재원이 소요된다. 다만, 보증금의 경우 주택도시기금을 통해 공공임대주택 사업시행자에게 지급하고, 퇴거 시 기금을 반환하는 방식을 검토할 수 있다. 또한, 이사비·생필품비의 경우 가구당 40만원을 지원하는 것을 가정하면, 연간 1.0만 가구 지원시 40억원의 재원이 소요될 것으로 예상된다. 한편, 기존주택 매입임대·전세임대주택의 공급 부족을 보완하기 위해 민간임대주택도 주거취약계층 주거상향 지원사업에 포함시키고, 이주를 지원하기 위해서는 보증금 융자 및 이사비 지원도 병행되어야 할 필요가 있다.

표 5-16 | 보증금, 이사비·생필품비 소요 예산

구 분		보증금	이사비·생필품비	총 소요 예산
가구당 지원금액		50만원	80만원	90만원
지원 규모	0.7만 가구	35억원	56억원	91억원
	1.0만 가구	50억원	80억원	130억원
	1.5만 가구	75억원	120억원	195억원
	2.0만 가구	100억원	160악원	260억원

주: 가구당 지원금액 중 이사비·생필품비는 국토교통부(2021d). 주거취약계층 주거상향지원사업 공모 가이드라인(p.23-24)의 이사·입주청소(최대 50만원 이내), 주방용품, 생필품 등 생활안정지원(최대 30만원 이내) 최대 지원금액 수준으로 가정한 결과임

자료: 연구진 작성

한편, 장기적으로 보증금 및 이사비 등에 대한 지원 중단 사례가 반복되는 것을 예방하기 위해서는 주거급여 외 이사비 및 생필품 등 추가적인 주거비용에 대한 정부 재정 지원을 위해서는 주거기본법 제15조(주거비 보조)의 일부 개정이 필요하다. 저소득 가구 중 주거에 적합하지 않는 주택 또는 시설에 거주하는 가구에 대하여 주거수준 향상에 필요한 비용(주거 이전에 소요되는 비용 포함)을 우선적으로 보조할 수 있음을 주거기본법에 신설할 필요가 있다.

표 5-17 | 주거기본법 개정안

변 경 전	변 경 후
제15조(주거비 보조) ①~③ (생 략)	**제15조(주거비 등 보조)** ① ~ ③ (현행과 같음)
〈신 설〉	**④ 국가 및 지방자치단체는 저소득가구 중 면적, 시설, 구조, 설비, 환경 등이 열악하여 주거에 적합하지 아니한 주택 또는 시설로서 대통령령이 정하는 주택 또는 시설에 거주하는 가구에 대하여 주거수준 향상에 필요한 비용(주거 이전에 소요되는 비용을 포함한다)을 우선적으로 보조할 수 있다.**

주: 주거기본법 일부개정법률안(김상훈 의원 등 16인 발의)안을 참고하여 수정 제시
자료: 국민참여입법센터. 주거기본법 일부개정법률안(김상훈 의원 등 16인 발의)
https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsmLmSts/out/2116144/detailRP (2022년 10월 17일 검색)

그리고, 주거상향 지원사업의 보증금과 이사비 지원에 대한 재정을 확보한 경우에는 이를 조속히 집행할 수 있도록 전달 체계를 만들어야 하며, 전달체계는 사업 수행방식과 연계가 필요하다. 원칙적으로 사업을 이용하는 주거취약계층 입장에서 가장 가까운 곳에서 쉽게 서비스를 받을 수 있도록 하는 것이 필요하며, 가능한 지원 기관을 단일화하고, 지원 절차를 표준화하는 것이 바람직하다.

□ 주거상향 지원사업 운영 예산 확대 및 안정적 확보

주거취약계층 주거상향 지원사업의 공급 목표가 증가하고, 공모사업의 참여 지자체도 증가했음에도 주거상향 지원사업의 운영 예산은 크게 증가하지 않아 현장수행기관에서 사용할 수 있는 예산이 감소하는 현상이 나타나고 있다. 이로 인해 일부 전문가는

공급 목표량은 감소하지 않았음에도 투입인력을 줄여야 하는 상황이 나타나고 있음을 문제점으로 지적하기도 하였다. 그러므로, 중앙정부 차원에서 주거상향 지원사업의 운영 예산을 충분히 확보함으로써 기초 또는 권역 단위의 현장수행기관(주거복지센터, 이주지원 119센터)에 업무를 원활하게 수행할 수 있도록 지원해야 한다. 즉, 지자체 주거복지센터 설립 등 주거상향 지원사업의 저변 확대와 부합할 수 있도록 사업 운영예산의 확대도 이루어져야 한다. 한편, 사업수행 방식의 개선(단년도 공모 사업 → 연속사업)과 연계하여 매년 안정적으로 사업 운영예산의 지원이 필요하다.

4) 주거복지 전담 기관 설립 및 네트워크 강화

□ 기초·권역 주거복지센터 설립 지원

현장수행기관으로서 주거복지 전담기관인 주거복지센터의 역할이 크기 때문에 주거취약계층 주거상향 지원사업의 강화를 위해서는 기초 또는 권역 단위의 주거복지센터 등 주거복지 전담기관 설립을 지원하는 것이 필요하다. 지자체 공무원의 경우 주거복지 외 다른 업무를 중복하여 수행하는 경우가 많고, 전문성을 확보하기 어려우므로, 주거복지 전담기관을 통해 주거취약계층의 주거상향을 포함한 지역의 주거문제를 효과적으로 해결할 필요가 있다. 주거복지센터의 지역 단위는 원칙적으로 주거취약계층의 접근성을 고려하여 기초 지자체 단위가 바람직하지만, 지역 내 주거복지 수요 등 여건을 고려하여 수요가 많지 않은 일부 지역은 우선 3~4개 기초 지자체를 연계한 권역 단위의 주거복지센터의 설치를 검토하는 것도 필요하다. ‘22년 9월 기준 지자체 주거복지센터는 전국 44개소(광역 4, 권역 2, 기초 38개)가 설치되어 있어 여전히 많지 않은 수준이다. 한편, 지역 주거복지센터를 설치하고, 주거상향 지원사업의 저변을 확대하는 등 지역 주거복지 정책의 안정적·일관된 수행을 위해 제도적 기반 마련이 요구되며, 특히 지자체 차원에서의 법적 장치인 조례 제정이 필요하다(박윤영 2016).

주거복지 영역에서 지자체의 역할이 중요해지고 있음을 고려할 때, 주거상향 지원사업 등 지역사회 중심의 주거복지 정책을 추진하기 위한 법적 근거를 마련하고 지자체의

사무를 명확히 할 필요가 있다. 현재 시도 단위에서는 주거기본조례가 제정되어 있으나 기초지자체 단위에서는 조례가 제정되지 않은 사례가 대부분이다. 세종특별자치시를 포함한 17개 시도 모두 주거기본조례가 제정되어 있으나, 기초지자체 단위에서는 조례 제정이 미흡한 실정이다. 전체 226개 기초자치단체 중 주거기본조례 또는 주거복지 지원(기본) 조례가 제정된 지역은 56곳으로 경기 지역이 가장 많았으며, 대부분 2020년 이후 제정되었다. 지자체 공모방식의 주거상향 지원사업의 경우 현장수행기관이 대부분 주거복지센터이며, 조례가 있는 경우 지자체 내에서 업무 협조가 원활한 경우가 많았다. 따라서 체계적이며 일관된 주거복지 정책의 수행과 주거상향 지원사업의 안정적인 운영을 위해 기초지자체 단위에서도 주거기본조례를 제정할 필요가 있다. 이때 조례의 구성은 주거기본 조례의 목적, 정의, 주거복지센터의 위탁, 주거복지사업 등으로 구성하도록 한다.

표 5-18 | 주거기본조례 제정 현황

구분	주거기본조례	주거복지 기본(지원) 조례
서울(7)	구로구	중구, 관악구, 강서구, 금천구, 양천구, 영등포구
부산(-)	-	-
대구(2)	-	달서구, 수성구
인천(1)	-	미추홀구
광주(3)	-	광산구, 남구, 북구
대전(-)	-	-
울산(-)	-	-
경기(28)	하남시	고양시, 과천시, 광명시, 광주시, 구리시, 군포시, 김포시, 남양주시, 동두천시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안성시, 안양시, 양주시, 여주시, 오산시, 용인시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 파주시, 평택시, 포천시, 화성시
강원(3)	-	동해시, 원주시, 춘천시
충북(2)	진천군	청주시
충남(5)	-	당진시, 아산시, 예산군, 천안시, 홍성군
전북(4)	-	고창군, 군산시, 장수군, 전주시
전남(1)	-	목포시
경북(-)	-	-
경남(1)	-	김해시

자료: 국가법령정보센터. https://www.law.go.kr (2022년 10월 16일 검색, 검색어: 주거복지) 참고하여 연구진 정리

□ 주거상향 지원사업 지원 조직 신설 및 강화

주거취약계층 주거상향 지원사업이 '20년 시행 이후 점차 확대되어 감에 따라 사업을 총괄적으로 관리할 수 있는 조직이 필요하다. 즉, 공공임대주택 물량 및 예산 확보 계획 수립과 배분, 사업 운영 컨설팅 및 매뉴얼 개발, 대국민 홍보, 실무자 교육, 서비스 질 관리, 모니터링 및 정책 개선, 신규 사업수행기관 업무지원 등 사업 지원을 위한 조직(가칭, '중앙주거복지지원기구')의 신설 및 광역 주거복지센터의 역할 강화가 필요하다. 예를 들어 공공임대주택 및 예산, 홍보, 매뉴얼 개발 등 사업 운영의 전반적인 총괄로서의 역할은 '중앙주거복지지원기구(가칭)'가 수행하고 교육, 지도 점검, 현장 지원 등 협업 지원팀으로서의 역할은 광역 주거복지센터가 수행하는 것이 바람직하다. 지원 조직을 통해 주거상향 지원사업의 현장수행기관이 복지 영역의 공적 전달체계에 공식적으로 자리 잡고, 읍면동 주민센터, 시군구 주민센터의 찾아가는 서비스 및 사례관리 등과 결합할 수 있도록 해야 한다. 또한, 지역 주거문제를 해결함에 있어서 주거상향 지원사업 뿐만 아니라 양질의 다양한 주거복지서비스를 지역별 격차 없이 통일되게 제공하기 위해서는 주거복지 전반을 아우르는 기능과 권한을 가진 중앙 차원의 지원 조직의 신설이 필수적이다.

□ 지역 사회보장기관과의 연계 강화

지자체에서 주거상향 지원사업을 수행하고 있는 주거복지센터가 주거복지 전문기관으로서 지자체 내 다른 사회복지기관과의 연계·협력을 강화하고 이를 안정적으로 보장받기 위해서는 법적 기반을 확보할 필요가 있다(홍인옥 외 2020). 현재 주거복지센터의 위상이 모호하기 때문에 사회복지 서비스 연계 및 정보 공유에 있어서 장벽이 존재하고 있다. 주거상향 지원사업의 사각지대를 최소화하고, 복지 지원의 효율성을 확보하기 위해서는 정부 및 지자체가 확보하고 있는 주거취약계층의 정보공유가 매우 필수적이다. 이를 위해서는 주거복지센터가 해당 동주민센터 및 사회복지기관 등과의 정보공유를 할 수 있는 법적 기반 마련이 중요하다.

먼저, 주거상향 지원사업 수행시 지역 내 대상자 발굴 및 정착 지원에 지자체 내 다른 사회복지기관들이 원활하게 참여할 수 있기 위해서는 사회보장급여법의 개정이 필요하다. 이를 위해 사회보장급여법 제11조의 정보공유 등 협조 요청 기관에 주거복지센터를 추가함으로써 지역 내 사회복지기관과의 정보 공유 등 연계·협력을 도모할 수 있다. 또한, 지역사회보장협의체 구성 및 운영 조례의 실무협의체에 주거분과를 포함하여 주거복지센터가 주거부문을 전문적으로 수행하는 공식 조직으로서 협의체에 참여할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다(홍인옥 외 2020).

표 5-19 | 사회보장급여법 개선안

변 경 전	변 경 후
제11조(정보공유 등의 협조 요청) ① 보장기관의 장은 관할 지역에 거주하는 지원대상자를 발굴하기 위하여 다음 각 호에 해당하는 관계 기관 · 법인 · 단체 · 시설의 장에게 소관 업무의 수행과 관련하여 취득한 정보의 공유, 지원대상자의 거주지 등 현장조사 시 소속 직원의 동행 등 필요한 사항에 대한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 기관 · 법인 · 단체 · 시설의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. 〈개정 2015. 5. 18., 2020. 4. 7., 2020. 22.〉	**제11조(정보공유 등의 협조 요청)** ① 좌동
1~7 (생략)	1~7 (좌동)
7의2. 「공공주택 특별법」 제4조에 따른 공공주택사업자	7의2. 「공공주택 특별법」 제4조에 따른 공공주택사업자
7의3. 「공동주택관리법」 제2조제1항제10호에 따른 관리주체	7의3. 「공동주택관리법」 제2조제1항제10호에 따른 관리주체
7의4. 「공동주택관리법」 제89조제2항제8호에 따라 공동주택관리정보시스템을 위탁받아 운영하는 자	7의4. 「공동주택관리법」 제89조제2항제8호에 따라 공동주택관리정보시스템을 위탁받아 운영하는 자
	7의5. 「주거기본법」 제22조에 따른 주거복지센터
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관 · 법인 · 단체 · 시설	8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관 · 법인 · 단체 · 시설

자료: 국가법령정보센터. 「사회보장급여의 이용 · 제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 (약칭: 사회보장급여법)」.시행 2022. 1. 28.] [법률 제18336호, 2021. 7. 27., 타법개정] https://www.law.go.kr (2022년 10월 16일 검색)

5) 주거상향 지원 사업의 연속성 확보 및 업무 중복 개선

□ 사업 수행방식 개선을 통한 연속성 확보 및 업무 중복 개선

주거상향 지원사업의 경우 발굴–상담–입주신청–주택물색–이주 및 정착지원 등 장기간 지속적인 지원이 필요한 사업이지만, 단년도 사업 공모 방식으로 수행되어 안정적인 사업 수행이 어렵다. 특히, 이와 같은 사업 수행방식의 문제점은 주거취약계층 지원 단절 외에도 전문 인력 확보 및 실무자 교육의 어려움, 사업수행기관의 신뢰도 하락, 지자체 업무 부담 가중과 비효율 증가, 지역 주거복지센터 설립 저해 등 다양한 문제를 야기시킨다. 이러한 이유로 인해 전문가 조사 결과 '단년도 사업 공모 방식이 아닌 사전 수요 조사를 통한 연속적인 사업 수행'의 개선 필요성이 4.67점으로 매우 높게 조사되어 사업 수행방식의 변화가 가장 시급히 해결해야 하는 과제로 인식되고 있다. 또한, 지자체와 LH가 사업 주관기관으로서 동일한 사업을 수행하면서 예산이 구분되어 배정되고 있으나, 일부 지역에서 사업 대상 지역 및 기능 조정이 되지 않아 업무 혼선, 서비스 중복, 실적 경쟁 등의 문제가 나타나고 있다. 그러므로, 사업 수행방식 개편의 기본방향을 ① 사업 수행의 연속성 확보, ② 사업수행시 LH와 지자체 간 역할 배분을 통한 서비스 중복 개선으로 설정하고, 구체적인 사업수행방식 개선안을 제시하고자 한다.

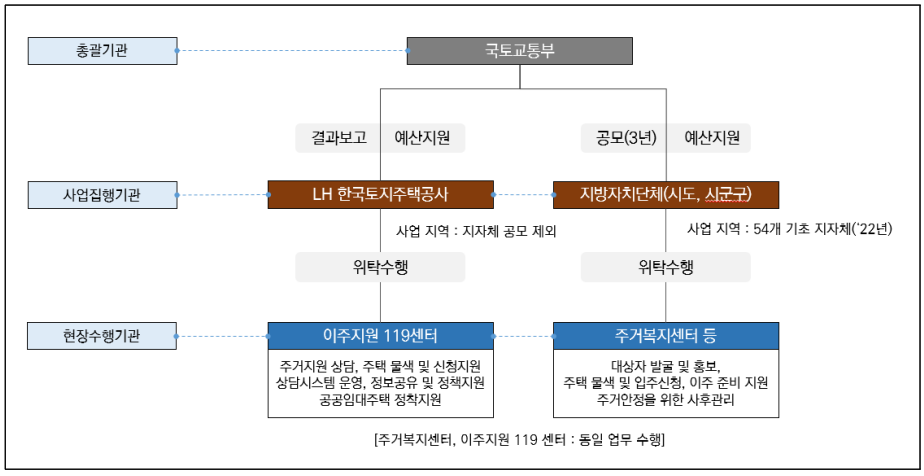
□ 사업 수행 방식 개선안(단기) : 국토부 중심_LH-지자체 공모 병행 방식 유지

단기에는 현행과 같이 LH와 지자체 공모의 이원화된 사업 수행방식을 유지하되, 지자체 공모사업의 수행기간을 3년으로 하여 지자체 사업의 연속성을 확보하는 방식이다. '20~'22년 동안 LH와 지자체로 구분되어 예산이 책정되어 왔고, '23년에도 LH(50억원)와 지자체(50억원) 예산이 구분되어 있으므로, 단기에는 기존 사업 수행방식 유지가 불가피하다. 현재의 사업 방식을 유지하는 경우 기재부와의 예산 협의를 통해 '24년부터는 지자체 공모사업의 수행 기간을 3년으로 확대할 필요가 있다.

LH의 경우 지자체에서 수행하는 사업과의 업무 중복 방지를 위해 지자체에서 수행

하는 사업 이외 지역을 중심으로 업무를 수행하도록 한다. '22년 기준 서울 지역 25개 구(광역형 23개, 기초형 2개), 대구(광역형 5개 구), 광주(광역형 5개 구)에서 모두 사업을 수행하고 있고, 경기, 인천, 부산, 충북, 충남 지역에서도 일부 기초자치단체에서 사업을 수행 중이다. 그러므로, 지자체에서 사업을 수행하지 않고 있는 울산, 대전, 경북, 경남, 전북, 전남, 강원, 제주 지역과 일부 기초자치단체에서만 사업을 수행하고 있는 경기, 인천, 부산, 충북, 충남 지역을 중심으로 LH에서 사업을 수행할 수 있도록 조정한다. 한편, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 저변 확대를 위해 매년 수요 조사를 통해 사업을 수행하고자 하는 신규 지자체를 발굴하여 예산을 지원하고, 이를 기반으로 지자체와 LH 간 사업대상지역을 점진적으로 조정해 나갈 필요가 있다.

그림 5-8 | 사업수행 시나리오 1 : 국토부 중심_LH-지자체 공모 병행 방식 유지



자료: 연구진 작성

□ 사업 수행 방식 개선안(중장기) : 지자체 중심_시·도지사 사업수행기관 지정

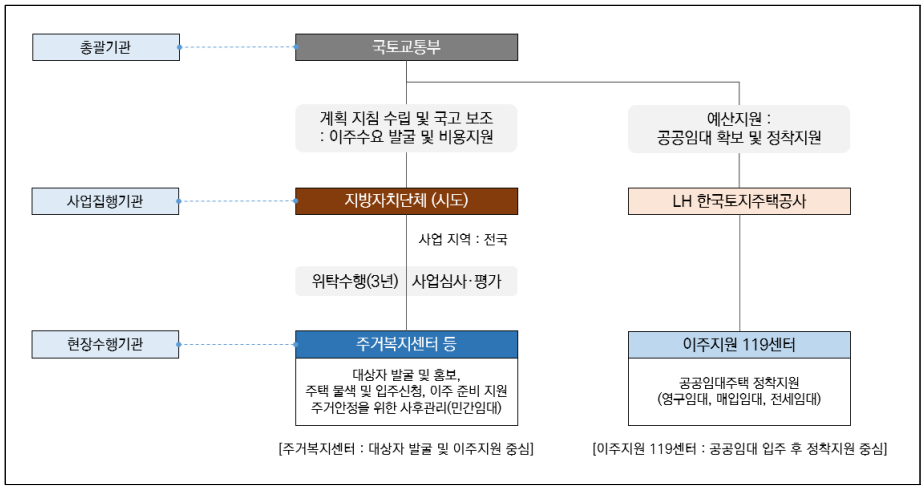
중장기에는 국토교통부에서 광역자치단체에 주거상향 지원을 위해 국고를 보조하고, 시·도지사가 지역 여건과 사업 대상 인원, 국고 지원액 등을 고려하여 사업 수행기관 수 및 지원 금액을 자체 결정한 후 광역 및 기초지자체 단위의 사업 수행기관을 지정하는 방식이다. 이 경우 주거상향 지원사업은 지자체 중심으로 일원화 되어 운영되

며, LH는 공공임대주택 공급과 함께 LH 주거복지지사 또는 이주지원 119센터를 활용하여 공공임대주택 입주자에 대한 정착지원 업무를 수행한다.

국토교통부는 주거상향 지원사업 운영 및 사업 전반에 대한 총괄 업무를 수행하며, 추진계획 및 운영지침 수립, 사업운영 매뉴얼 및 프로그램 개발·보급, 정책 대상 발굴을 위한 주거취약계층 실태조사 등의 업무를 수행한다. 이와 같은 업무 수행을 위해 주거복지 종합지원기구를 설치할 필요가 있다. 지방자치단체는 지역 실정에 부합하는 사업 계획을 수립·시행하고, 현장민원 대응 및 현황 보고 등 사업운영의 관리·감독 업무를 수행한다. 또한, 사업수행기관 지정과 사업 추진 상황 점검, 사업 추진 결과에 대한 자체 평가 등을 위해 자체 사업심사기구를 구성·운영할 필요가 있다.

이 경우 사업의 연속성 확보를 위해 사업수행기관 지정은 3년 단위로 하되, 사업평가는 매년 실시하여 향후 사업수행기관 선정시 활용한다. '22년 기준 지자체 공모사업을 통한 사업 수행 기초지자체가 54개에 불과하고, 지역 간 정책대상 가구의 편차가 크다는 점을 고려할 때, 광역자치단체 중심으로 기초지자체와 연계한 사업수행이 적합할 것으로 판단된다.

그림 5-9 | 사업수행 시나리오 2 : 지자체 중심_시·도지사 사업수행기관 지정



자료: 연구진 작성

4. 서비스 전달: 업무 표준 수립과 이용자 관점의 서비스 질 향상

1) 주거상향을 위한 상담 및 사례관리 기본원칙 및 절차 마련

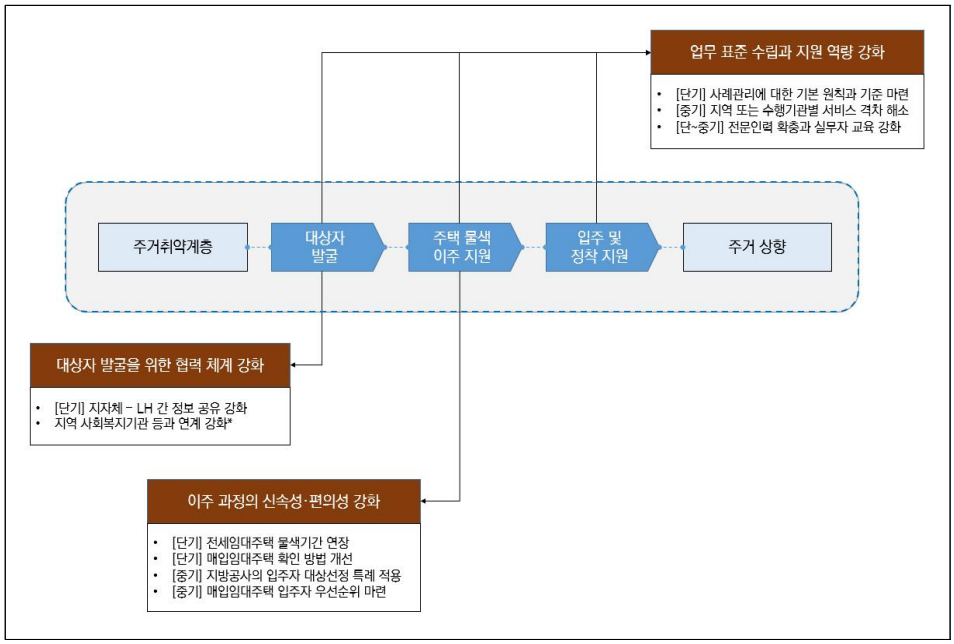
□ 기본 방향

주거취약계층 주거상향 지원사업의 목표 또는 계획대로 집행하기 위해서는 집행과정에서의 적절한 서비스 전달이 필요하다. 먼저, 사업의 수행기관이나 사업 대상지역에 따라 서비스의 차이가 나타나지 않도록 업무 표준을 수립하는 것이 필요하다. 특히, 주거상향 지원사업의 대상자는 주거문제 뿐 아니라 다양한 위기 상황에 노출되었거나 경험하고 있을 가능성이 높아 주거공급 외에 다차원적인 개입이 요구되며, 효과적인 주거상향을 위해 체계적인 지원이 필요하다. 특히 장기적인 주거 문제를 경험한 주거취약계층의 경우 심리·사회적 문제가 오랫동안 지속되었거나 누적되었을 가능성이 높다. 대상자들은 주거상향 지원의 필요성이 인정되어 공공임대주택 이주 기회가 주어지더라도 거주지에 대한 익숙함, 사회적 네트워크, 직업이나 소득 활동, 사회복지 서비스 등 다양한 요인으로 인해 이주를 거부하거나 결정하지 못하는 경우가 발생한다. 이에 대상자의 복합적 욕구를 확인하고, 주거지 이동과 관련한 장애 요소를 파악하며, 이주 후 주거를 안정적으로 유지하기 위한 지원을 유지하는 등 적극적 사례관리가 필요하다. 하지만, 주거복지 영역 또는 주거상향 지원사업에서의 구체적인 사례관리의 원칙이나 기준은 아직 명확하게 정립되어 있지 않다는 한계가 있다. 그러므로, 주거상향 지원사업에서 사례관리의 원칙에 기초한 업무 표준을 수립해야 한다. 또한, 사업 수행의 전문성을 확보하고 지역 간 서비스 격차를 해소하기 위해 전문인력 확충과 정기적인 실무자 교육도 필요하다.

다음으로 사업의 진단과 경험분석을 통해 주거상향 지원사업의 '대상자 발굴 - 주택 물색 및 이주 지원 - 입주 및 정착 지원'의 각 단계의 운영 과정에서 주거 상향을 저해하는 요소들을 확인하였다. 예를 들어 사업 수행 과정에서 지자체 - LH 간 사업 선정자에 대한 정보 미공유로 인한 사업 수행 지연, 전세임대주택 물색 기간 및 매입임대주

택 확인 방법 제한으로 인한 대상자의 불편 증가 등이 문제점으로 나타나고 있다. 그러므로, 대상자 발굴 단계에서 지역 사회복지기관 등과 연계를 강화하고, 공공임대주택 입주 신청 및 대상자 선정 단계에서 지자체와 LH 간 긴밀하게 정보를 공유하는 등 대상자 발굴을 위한 기관간 협력 체계를 강화할 필요가 있다. 또한, 사업 이용자의 입장에서 신속하고, 편리하게 주거상향 사업을 진행할 수 있도록 LH 외 지방공사에서도 입주자 대상을 선정할 수 있도록 특례를 적용하고, 주택 물색 기간을 연장하거나 주택을 확인하는 방법을 개선해 나가는 것이 필요하다.

그림 5-10 | 주거상향 지원사업 강화를 위한 단계적 서비스 전달 개선 방안



자료: 연구진 작성

이와 같은 문제점 진단에 기반하여 주거취약계층 주거상향 지원사업의 집행과정과 서비스 전달과 관련하여 총 8가지의 개선 항목을 도출하고, 개선 필요성 및 개선 어려움에 대한 전문가 조사를 수행하였다. 전문가 조사 결과 각 개선 항목의 개선 필요성은 3.69 ~ 4.63점으로 대체로 개선 필요성이 높게 조사되었다. 구체적으로 개선 필요성

이 가장 높은 항목은 '전문인력 확충과 실무자 교육 강화' 4.63점, '지자체-LH 간 정보 공유 강화' 4.33점, '매입임대주택 예비입주자의 주택 확인 방법 개선' 4.17점, '공공임대주택을 공급하는 지방공사의 경우에도 신속한 주택 공급을 위해 입주자 대상 선정 특례 적용' 4.03점의 순으로 나타났다. 즉, 전문가 조사 결과 주거상향 지원사업을 수행하기 위한 전문인력 확보와 실무자 교육 강화가 가장 필요하다고 인식하였다.

표 5-20 | 주거상향 지원사업 서비스 전달 개선 관련 전문가 조사 결과

영역	번호	개선 내용	결과(평균)		응답수	
			개선 필요성	개선 어려움	개선 필요성	개선 어려움
서비스 전달	17	지자체-LH 간 정보 공유 강화	4.33	2.73	30	30
	18	사례 관리에 대한 기본원칙과 기준 마련	3.97	3.03	29	29
	19	지역 또는 사업 수행기관에 따른 서비스 격차 해소	3.83	2.97	30	30
	20	전세임대주택 물색기간 연장	3.90	2.14	29	29
	21	매입임대주택 예비입주자의 주택 확인 방법 개선	4.17	2.38	29	30
	22	매입임대주택 입주자 우선순위 마련	3.69	3.20	29	29
	23	공공임대주택을 공급하는 지방공사의 경우에도 신속한 주택 공급을 위해 입주자 대상선정 특례 적용	4.03	2.87	30	29
	24	전문인력 확충과 실무자 교육 강화	4.63	2.53	30	29

주: 조사 문항 응답 척도는 개선 필요성(매우 낮음: 1점, 낮음: 2점, 보통: 3점, 높음: 4점, 매우 높음: 5점), 개선 어려움(매우 낮음: 1점, 낮음: 2점, 보통: 3점, 높음: 4점, 매우 높음: 5점)으로 구성
자료: 주거취약계층 주거상향 지원사업 전문가 30인을 대상으로 한 조사 결과 정리

개선 어려움에 대한 전문가 조사 결과는 2.14~3.20점으로 사업 집행체계에 비해 상대적으로 개선 어려움은 낮은 것으로 분석되었다. '전세임대주택 물색기간 연장'이 2.47점으로 가장 어려움이 낮은 것으로 나타났고, 다음으로 '매입임대주택 예비입주자의 주택 확인 방법 개선' 2.38점, '전문인력 확충과 실무자 교육 강화' 2.53점이 순으로 낮게 조사 되었다. 반면에 '매입임대주택 입주자 우선순위 마련' 3.20점으로 개선 어려움이 상대적으로 가장 높게 조사되었다. 그러므로, 서비스 전달 측면에서 개선 어려움이 높지 않은 전세임대주택 물색기간 연장, 매입임대주택 주택 확인 방법 개선을 단기적으로 해결하고, 개선어려움이 상대적으로 높은 매입임대주택 입주자 우선 순

위 마련, 사례 관리에 대한 기본원칙과 기준 마련 등은 장기적인 관점에서 단계적으로 해결해 나갈 필요가 있다.

표 5-21 | 주거상향 지원사업 서비스 전달 개선 종합 분석

번호	개선 내용	개선 필요성	개선 어려움	개정 필요사항	개선 시기
□ 업무 표준 수립과 지원 역량 강화					
18	사례 관리에 대한 기본원칙과 기준 마련	비교적 높음	보통	매뉴얼 마련	중기
19	지역 또는 사업 수행기관에 따른 서비스 격차 해소	비교적 높음	비교적 낮음	매뉴얼 마련	단기
24	전문인력 확충과 실무자 교육 강화	매우 높음	비교적 낮음	사업수행 방식과 연계	중기
□ 대상자 발굴 및 지원을 위한 협력 체계 강화					
17	지자체-LH 간 정보 공유 강화	높음	비교적 낮음	매뉴얼 마련 법령 개정	단기 /중기
□ 공공임대주택 이주 과정의 신속성·편의성 강화					
20	전세임대주택 물색기간 연장	비교적 높음	낮음	내부지침 개정(LH)	단기
21	매입임대주택 예비입주자의 주택 확인 방법 개선	높음	낮음	내부지침 개정(LH)	단기
22	매입임대주택 입주자 우선순위 마련	비교적 높음	보통	법령 개정	중기
23	공공임대주택을 공급하는 지방공사의 경우에도 신속한 주택 공급을 위해 입주자 대상선정 특례 적용	높음	비교적 낮음	법령 개정	중기

자료: 연구진 작성

정리하면, 주거취약계층 주거상향 지원사업에서 서비스 전달 개선을 위해서는 최우선적으로 주거상향 지원사업에서 사례관리에 대한 기본원칙과 업무 매뉴얼을 마련하여 지역에 따른 서비스 격차를 해소해야 한다. 이를 위해서는 전문인력 확충과 실무자 교육도 병행되어야 한다. 이는 매뉴얼 마련으로 가능하지만, 전문인력 확충은 사업수행 방식의 개선이 선행되어야 한다. 다음으로, 사업의 효과적인 집행을 위해 지자체와 LH 간 정보 공유를 강화해야 한다. 이는 매뉴얼 마련을 통해서도 가능할 수 있지만 법령 개정을 통해 근거 규정을 명확히 마련할 필요가 있다. 또한, 전세임대주택 물색기간 연장이나 매입임대주택 주택확인 방법 개선은 내부지침(LH)의 개선으로 가능하다. 매입임대주택 입주자 우선순위를 마련하거나 지방공사에서 입주자를 선정할 수 있도록 하는 대안은 법령개정이 필요한 사항으로 충분한 검토가 필요하다.

1) 주거상향 지원사업의 업무 표준 수립과 지원 역량 강화

□ 주거상향 지원사업에서의 사례 관리에 대한 기본 원칙과 기준 마련

주거취약계층의 주거상향을 위한 사례관리는 '복합적 욕구로 인해 주거상향이 어렵거나 곤란하여 복합적 욕구에 대한 심층적 상담과 지속적 지원이 요구되는 대상자를 중심으로 관련 서비스 연계와 장기적 지원을 통해 주거안정과 주거상향을 돕는 것'을 목적으로 해야 한다. 아울러 주거상향을 위한 사례관리의 역할과 기능은 ① 주거상향 지원사업 참여 의지 향상 및 준비 지원, ② 주거이주 이후 정착 및 주거안정 도모 지원의 두 가지 영역으로 구분할 수 있다. 주거상향 필요성이 높음에도 불구하고 주거이동에 어려움을 겪는 대상자에 대하여 방해 요소를 제거하거나 위험도를 낮추어 주거 상향을 지원하고, 주거확보 및 이주가 이루어진 후에도 자발적 주거유지에 어려움을 겪는 대상자에 대하여 지역의 사회복지서비스 연계 등을 통해 지속적으로 관리하는 것이다.

주거상향 지원사업 중 사례관리를 위해서는 먼저, 구분 기준에 따라 대상자 중 사례관리가 필요한 대상자를 구분하는 것이 필요하다. 그리고, 사례관리가 필요한 대상자에게는 일반상담 및 입주 지원에 더하여 준비 지원에서부터 주거 이후 정착 과정에 이르기까지 체계적인 지원을 수행하는 것이 주거상향 지원사업에서 사례관리의 기본 방향이다. 단, 일반상담 대상의 경우에도 대상자와의 신뢰와 협조체계 구축, 정확한 정보제공, 대상자의 자율성와 권리 존중 등이 요구된다.

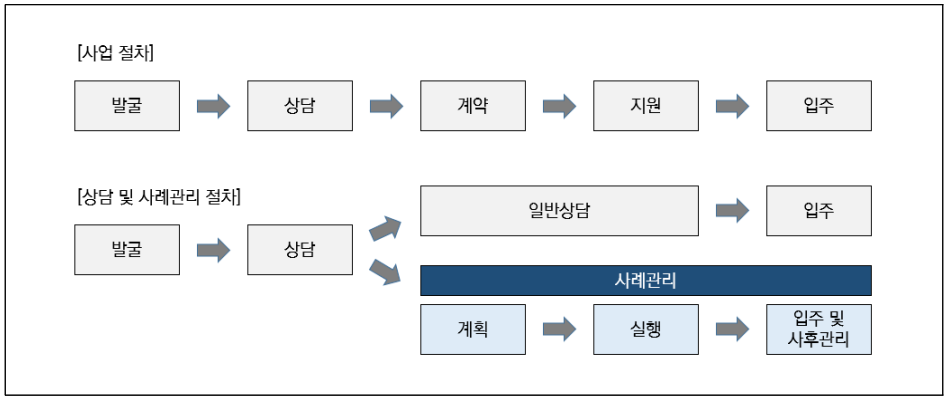
표 5-22 | 주거상향 지원사업 일반 상담과 사례관리 대상 구분 기준

일반 상담	사례관리
1. 주거상향 지원사업의 대상 요건을 충족하나 주거준비가 비교적 잘 되어 있고 일상생활 관리가 적절하게 이루어지며 주거안정 및 유지에 있어 위험도가 비교적 낮은 가구 및 개인	1. 주거문제 외 복합적인 욕구로 인해 주거 이동을 꺼리거나 주거 이동 후 주거 안정을 도모하기 어렵다고 판단되는경우
2. 주거이동이 이루어지면 기타 욕구의 해소 없이도 주거 불안정성과 주거문제가 해결될 가능성이 높은 가구	2. 주거 문제를 야기하는 주요 원인(주거관련 요인 이외)이 해소되지 않고서는 주거 이동과 주거안 정이 이루어지기 어려운 경우

자료 : 연구진 작성

앞에서 설정한 주거상향 지원사업에서 사례관리의 기본 방향에 따라 주거상향 지원사업의 절차와 상담 및 사례관리 절차를 도식화하면 다음과 같다. 즉, 사업 절차는 발굴-상담-계약-지원-입주의 단계로 이루어지며, 상담 및 사례관리 절차는 발굴단계를 통해 사례를 발굴하고, 기초 상담을 진행하며, 이 과정에서 일반 상담 가구와 사례관리 가구로 분리하여 별도의 절차와 과정을 거치게 된다.

그림 5-11 | 주거상향 지원사업 절차에 따른 상담 및 사례관리 절차



자료: 연구진 작성

□ 주거상향 지원사업에서의 상담 및 사례관리 절차별 세부 내용

A. 발굴

발굴은 예비 사업 대상자를 찾아내는 과정을 의미하며, 사업수행기관이 지역 내 홍보 또는 협력적 네트워크 활용 등을 통해 적극적으로 대상자를 발굴해야 할 필요가 있다. 시간적 측면에서 발굴은 일반적으로 사업 참여기관 담당자와 예비 대상자가 대면 상담을 시작하지 않은 시점에 이루어진다. 수행기관에 대한 지역 내 인지도, 지역 내 사회복지기관, 주민센터 등과의 협력을 통한 발굴이 필요하며, 주거급여 정보 시스템에서 수급가구의 매입·전세임대주택에 대한 입주 의향 등 행정 데이터를 활용을 통한 발굴도 검토가 필요하다.

B. 상담

사례가 발굴되어 수행기관에 사례가 접수되면 본격적인 상담이 이루어지며, 기초정보 수집, 대상자와의 신뢰 및 협조체계 구축 등이 이루어진다. 대상자와 상호작용이 이루어지는 첫 번째 단계이므로 첫인상을 결정하고, 참여동기를 강화하는 등 신뢰와 협조체계를 구축하는 기초가 된다. 이 때 상담가의 상담기술과 관계맺기 기술 등 자질 및 태도는 향후 사업의 진행 과정에 중대한 영향을 미치며, 이 단계에서 수집된 기초정보는 다음 단계 결정을 위한 중요한 근거가 된다.

C. 일반상담

상담에서 일반상담이 진행되는 경우는 주거 위기는 있으나 그 외 복합적 욕구가 상대적으로 적고 주거확보 이후 주거 안정 및 주거 유지가 가능하고 기본적 서비스 연계 및 일반 사후관리와 같은 기본적 절차에 따라 사업이 진행되어도 무리가 없는 경우이다. 이 단계는 전문적인 주거상향 지원 및 개입이 이루어지는 단계로 대상자의 주거욕구와 선호도, 그리고 상황에 맞추어 최선의 주거유형을 선별하여 안정적 주거입 주를 가능하게 하는 과정이다. 이 단계에서도 관계 및 신뢰 유지를 위한 노력이 요구되며, 자율성 및 권리 존중을 통해 대상자가 원하는 주거로의 이주를 위해 노력해야 한다. 특히, 주거상향 지원사업에서 이주 절차가 장기화 됨에 따라 대상자의 참여 의지가 감소하거나 부정적인 태도를 보이는 경우가 발생할 수 있는 만큼 지속적인 지지와 정확한 상황 전달이 필요하다.

D. 사례관리

사례관리가 필요한 대상자의 경우 보다 체계적인 서비스 제공이 요구되며, 수행내용에 따라 계획, 실행, 입주 및 사후관리로 단계를 세분화할 수 있다. 첫 번째, 계획 단계에서는 발굴 및 상담 단계에서 파악된 욕구와 위기에 관한 정보를 기초로 변화 목표를 제시하고 사례관리 실행 계획을 구체화한다. 사례관리를 통해 해소하고자 하는 욕구나 위기를 규명하고 이에 필요한 서비스와 자원, 협력 기관 및 지역 내 서비스 제공

주체 등을 포함하는 종합적 계획을 수립하며, 일방적인 계획 전달이 아닌 대상자와의 합의를 통하여 수립한다. 두 번째, 실행 단계에서는 수립된 사례관리 계획에 따라 서비스와 자원을 제공한다. 타 기관의 서비스 의뢰가 이루어지는 경우에는 대상자에게 필요성 및 내용에 대한 설명이 필요하며, 지속적인 모니터링과 함께 동기부여, 지지 등이 필요하다. 이 단계에서는 주거 상향을 위한 이주 지원이 주된 실행의 내용이 되나, 대상자의 다른 욕구가 강하여 주거 이주가 불가능한 경우 사례를 통합사례체계로 연계하여 주된 욕구를 일정 수준 해소한 후 주거 상향을 유도한다. 세 번째, 입주 및 사후관리 단계에서는 입주 과정에서의 적극적인 지원, 입주 이후의 주거 안정, 지역 내 정착, 다른 욕구에 대한 관리 등을 위한 사례관리가 이루어진다. 사례관리 대상의 경우 입주 과정 및 입주 이후에도 사례관리가 지속적으로 필요한 경우가 많으므로, 입주 과정에서 동행 서비스 등 밀착형 지원 서비스가 필요하다. 입주 이후에도 사례관리가 당분간 계속되나, 이 과정에서 사례관리의 주체가 지역사회 통합사례 담당자나 동주민센터, 관련 사회복지관 등으로 변경될 수 있다.

한편, 주거상향 지원사업에서 주거 상향 이후 사례관리 기간에 대해서는 전문가 의견이 엇갈린다. 사례관리 기간이 설정되지 않는 경우 지원 대상자가 누적됨에 따라 업무 부담이 증가하므로, 정착지원을 위한 사례관리 기간을 3~6개월 수준으로 설정하고, 이후에는 지역사회 복지기관에서 지원받을 수 있도록 하는 것이 필요하다는 의견이 있었다. 반면, 사례관리의 경우 개별 사례마다 상황이 다르기 때문에 특정 기간을 설정하는 것은 어려우며, 상황에 따라 전문 사례관리자가 사례회의를 통해 결정해야 한다는 의견도 있었다. 즉, 기간 설정 보다는 '입주 이후 지역사회 복지기관 등에 대한 구체적인 연계 계획', '결과 확인', '초기 정착에 대한 점검' 등이 주거상향 지원사업에서 사례 종결과 관련해서 좀 더 구체적으로 마련되어야 한다는 의견이 있었다. 즉, 주거상향 지원사업 등 주거복지 영역에서 사례관리는 아직 시작 단계이며, 명확하게 정립되지 않았기 때문에 사업을 진행해 나가면서 지속적으로 경험과 연구를 축적하여 점진적으로 체계화해 나갈 필요가 있다.

□ 업무 표준 마련을 통한 지역 및 수행기관 간 서비스 격차 해소

현재 LH와 SH 등 공공임대주택 사업주체에 따라 사업 대상자가 지원받을 수 있는 범위가 다르고, 입주 주택의 빌트인 여부, 생필품비 지원금액 등도 지역 및 사업 수행기관에 따라 다르게 나타나고 있다. 그러므로, 사례관리 선정 기준 및 지원 기간에 대한 기준 마련과 함께 보증금·이사비 지원, 빌트인 또는 필수 가전제품 확보 등 사업단계별 업무의 표준을 마련하여 지역 및 사업수행기관별 서비스 격차를 해소할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저, 사업 현장수행기관 담당자와 및 일선 공무원의 의견 수렴을 통해 최적의 서비스 전달 방법과 현실에서 적용 가능성을 검토하여 세부적인 사업 운영 매뉴얼 또는 사업안내서를 마련해야 한다. 다음으로, 사업 운영 매뉴얼을 주기적으로 업데이트하고, 사업 관련 종사자에 대한 지속적인 실무 교육이 필요하다. 또한, 관리 시스템을 통해 사업 운영을 체계화할 필요가 있다.

또한, 지역 및 사업 수행기관 간 서비스 격차가 발생하는 원인은 사업의 수행방식이 지자체와 LH 간 이원화되어 있고, 현장수행기관도 주거복지센터, 지역자활센터, 지자체 직영 등으로 다양하기 때문이다. 그러므로, 업무 표준화를 위해서는 사업 수행방식의 개선과 주거복지센터 설치 지역의 확산, 중앙주거복지지원기구(가칭) 등과 같은 사업 지원 조직의 마련 등 사업 집행체계 분야의 제도 개선과 병행하여 진행되어야 한다.

한편, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 성격을 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」을 통해 공공임대주택에 입주하는 주거취약계층을 대상으로 입주과정에서 부담과 장애요인을 최소화하는 사업으로 설정함으로써 운영기관에서 관리하는 매입임대주택, 지방공사에서 공급하는 공공임대주택 등 공공임대주택의 공급 주체가 다르더라도 모든 입주자에게 동일한 서비스가 제공할 수 있도록 해야 한다. 또한, 지역 간 격차를 해소하는 방향으로 하되, 지역 간 주거 여건 차이와 사업 수행기관 간 보유 자원의 차이를 감안하여 필수 가전제품의 확보, 이사비나 생필품비 지원 등은 최대 한도를 정하고, 정해진 한도 내에서 사업 수행기관의 자원 확보 능력 범위 내에서 사업 이용자가 필요한 만큼 지원할 수 있도록 설정하는 것이 필요하다. 이러한 점을 고려하여 업무 표준을 우선적으로 마련하고, 서비스 격차는 점진적으로 해소해 나가는 것이 필요하다.

□ 전문인력 확충과 실무자 교육 강화

주거취약계층을 위한 주거상향 지원을 위해서는 주거복지 분야의 전문적인 지식이 필요하다. 또한, 주거취약계층을 대상으로 하는 주거상향 지원사업의 특성상 사례관리의 원칙과 세부 기준 마련만으로 효과적인 서비스 전달이 어려우며, 전문인력을 확충과 함께 사업 현장수행기관에 대한 지속적인 교육과 컨설팅 지원이 필요하다. 한편, 주거복지사 외 양질의 사회복지 인력이 주거복지센터로 들어오기 위해서는 주거복지센터가 사회복지기관으로 포함되어야 한다. 현재, 주거복지센터가 복지업무를 수행하고 있음에도 불구하고 사회복지기관으로 포함되지 않고 있으며, 이로 인해 주거복지센터 종사자가 경력인정을 받지 못하고 있다. 이러한 요인들이 전문인력 확충에 방해요인이 되고 있으므로, 이에 대한 법적 기반을 마련이 필요하다. 이를 위해 「사회복지사업법」 제2조의 사회복지사업의 정의에 '주거복지'를 추가하고, 이에 해당하는 근거 법률로 주거기본법[11]을 명시하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라, 전문인력 확충과 고용 유지를 위해서는 연속 사업으로 사업수행방식의 개선이 선행되어야 한다.

표 5-23 | 사회복지사업법 개선안

변 경 전	변 경 후
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "사회복지사업"이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복귀에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.	1. "사회복지사업"이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, **주거복지,** 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복귀에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.
가~퍼 (생략)	가~퍼 (생략)
허. 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률	**허. 주거기본법** **고. 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률**

자료: 국가법령정보센터. 「사회복지사업법」. 시행 2022. 6. 22.] [법률 제18618호, 2021. 12. 21., 일부개정]
https://www.law.go.kr (2022년 12월 27일 검색)

11) 주거기본법. [시행 2019. 4. 23.] [법률 제16391호, 2019. 4. 23., 일부개정].
(국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 12월 27일 검색)

그리고, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 내용을 잘 이해하고, 통일되고, 명확한 운영 방식의 적용을 위해서는 매뉴얼 마련과 함께 주기적인 실무자 교육이 필요하다. 실무자 교육 강화를 위해서는 사업 지원 조직인 중앙주거복지지원기구 또는 광역주거복지센터 설치 및 강화, 주거상향 지원사업의 연속 사업으로 전환 및 충분한 운영 예산 확보 등과 연계함으로써 종합적인 운영 내실화를 도모해야 한다.

정리하면, 주거취약계층 주거상향 지원사업과 주거복지센터의 업무는 주거를 매개로 한 사회복지 분야의 특수 전문 분야이다. 그러므로, 실무자는 주택 및 주거복지에 대한 지식을 갖추고, 동시에 사회복지에서 윤리강령을 갖추어야 한다. 또한, 지역 내 부동산 또는 임대차 시장에 대한 이해와 부동산 이슈에 따른 적정한 대처가 필요할 때도 있다. 그러므로, 사업 운영과 관련하여 세부적인 운영 매뉴얼과 상담 가이드 등이 제작되고, 이에 대한 상세한 교육을 통해 양질의 표준화된 사업 수행과 서비스 전달이 필요하다.

2) 대상자 발굴 및 지원을 위한 협력 체계 강화

□ 지자체 – LH간 입주 대상자 정보 공유 강화

사업 진단 및 경험 분석 결과 주거취약계층의 경우 주소지가 명확하지 않아 우편물을 받지 못하거나 문자 및 핸드폰 사용이 어려워 입주자 선정 결과를 제때 전달받지 못하는 사례가 다수 발생하고 있다. 그러므로, LH 등 공공주택사업자가 입주자 선정 후 그 결과를 입주자 뿐만 아니라 사업대상 지역의 지자체(시군구 또는 동주민센터) 또는 현장수행기관에 즉시 통보하도록 하여 지자체 및 현장수행기관에서 입주 대상자에 대한 후속 지원이 원활하게 이루어질 수 있도록 개선할 필요가 있다. 이는 사업 수행 과정에서 매뉴얼 마련 등으로 해결하거나, 명확한 법적 근거를 규정하는 것을 통해 개선 가능하다. 현행 「기존주택 매입임대주택 업무처리지침」이나 「기존주택 전세임대주택 업무처리지침」에 따르면 공공주택사업자가 입주자를 선정하였을 때 별도의 통보 규정이 없어 이를 구체적으로 명시할 필요가 있다.

표 5-24 | 기존주택매입임대주택 업무처리지침 개선안

변 경 전	변 경 후
제8조(입주자 모집공고 등) ① 생략 ② 입주 희망자는 별지 제2호 서식에 따른 입주 신청서를 사업대상지역의 시장 등에게 제출하여야 하며, 시장 등은 입주 신청자에 대하여 서류심사 외에 최저주거기준 미달 여부 등을 확인하기 위한 현장조사를 실시할 수 있다. ③ ~ ④ 생략 ⑤ 시장 등이 입주자를 선정한 경우에는 그 결과를 공공주택사업자에게 통보하여야 하며, 공공주택사업자는 입주자 선정결과를 입주자로 선정된 자에게 지체 없이 통보하여야 한다. ⑥ 생략 ⑦ 제2항부터 제5항까지에도 불구하고 사업유형별로 공공주택사업자가 입주자를 선정할 수 있으며, 이 경우 시장 등의 역할은 공공주택사업자가 대신한다.	**제8조(입주자 모집공고 등)** ① 생략 ② 좌동 ③ ~ ④ 생략 ⑤ 좌동 ⑥ 생략 ⑦ 제2항부터 제5항까지에도 불구하고 사업유형별로 공공주택사업자가 입주자를 선정할 수 있으며, 이 경우 시장 등의 역할은 공공주택사업자가 대신한다. **단, 이러한 경우 공공주택사업자는 입주자 선정결과를 시장 등에게 지체없이 통보하여야 한다.**

자료: 국가법령정보센터. 「기존주택매입임대주택 업무처리지침」. [시행 2019. 7. 29.] [국토교통부훈령 제1211호, 2019. 7. 29., 일부개정] https://www.law.go.kr (2022년 10월 16일 검색)

현행 기존주택 매입임대주택이나 기존주택 전세임대주택 업무처리지침에 따르면 시장 등이 입주자를 선정한 경우에는 공공주택사업자에게 선정 결과를 통보하게 되어 있으나, 공공주택사업자가 입주자를 선정하였을 때 별도의 통보 규정이 없다. 따라서 공공주택사업자가 입주자를 선정하였을 때에도 그 결과를 입주자뿐만 아니라 사업 대상지역의 시장 등에게 즉시 통보하도록 하여 지자체를 통해서도 입주자 선정 결과가 전달될 수 있도록 정보 전달 채널을 다양화할 필요가 있다.

표 5-25 | 기존주택전세임대주택 업무처리지침 개선안

변 경 전	변 경 후
제8조(입주자 등 선정결과 통보) 시장 등은 입주자 등을 선정하면 그 결과를 공공주택사업자에게 통보하여야 한다. 이 경우 해당 사업대상지역 공급계획물량을 감안하여 선정된 예비입주자 선정결과를 함께 통보하여야 한다.	**제8조(입주자 등 선정결과 통보)** 시장 등은 입주자 등을 선정하면 그 결과를 공공주택사업자에게 통보하여야 한다. 이 경우 해당 사업대상지역 공급계획물량을 감안하여 선정된 예비입주자 선정결과를 함께 통보하여야 한다. **단, 공공주택사업자가 입주자를 선정한 경우 입주자 선정결과를 시장 등에게 지체없이 통보하여야 한다.**

자료: 국가법령정보센터. 「기존주택전세임대주택 업무처리지침」.시행 2022. 3. 24.] [국토교통부훈령 제1514호, 2022. 3. 24., 일부개정] https://www.law.go.kr (2022년 10월 16일 검색)

이와 관련해서 LH와 지자체의 정보 공유시 적절한 지자체 단위에 대한 전문가들의 의견은 엇갈리게 조사되었다. 먼저, 읍면동 단위가 적절하다는 의견의 근거는 주민센터에서 실제 주거복지 사업 신청부터 이주 완료시 까지 직접적으로 사업대상자들과 대면하여 접근성이 높다는 점과, 개별 사례관리를 위해서는 읍면동 주민센터에 통보하여 후속 조치를 수행하는 것이 바람직하다는 점을 제시하고 있다. 반면, 시군구 단위가 적절하다는 의견의 근거는 LH에서 각 읍면동 단위를 정보 공유를 하기에는 업무의 과부하가 예상된다는 점을 제시하고 있으며, 이에 대한 대안으로 LH에서 시군구로 정보를 공유하고, 시군구에서 읍면동 주민센터 및 현장수행기관, 운영기관으로 개별 안내하는 것을 제안하였다. 이러한 방식이 더 정확하고 신속하며, 이를 통해 시군구와 읍면동 주민센터 및 현장수행기관 간 소통이 더욱 원활해 질 수 있는 계기가 될 수 있다는 점을 강조하고 있다. 이러한 점을 고려한다면, LH에서 시군구로 결과를 통보하고, 시군구에서 해당 읍면동 및 현장수행기관으로 정보를 공유하는 방식이 바람직할 것으로 판단된다.

□ 지자체 – LH간 주거급여 수급자 중 주거상향 희망자 정보 공유

한편, 주거급여 수급자 중에서 열악한 주거환경에 거주하는 주거취약계층의 경우 해당 사업 이용을 독려할 필요가 있다. 주거급여 수급자 중에서 주거취약계층이 아니라 하더라도 적절한 주거로의 이동이 필요하다고 판단되는 경우 주택조사 시 공공임대주택 입주를 위한 정보를 안내하고, 공공임대주택 입주 희망 여부를 확인하며, 해당 결과를 대상자 발굴에 적극 활용하는 것이 필요하다. 이를 위해 주거급여 전담기관인 LH에서 보유하고 있는 주거급여 수급자 중 매입·전세임대주택 입주희망자에 대한 정보를 개인정보제공 동의서 작성 후 현장수행기관에서 공유할 수 있도록 하여 원활한 대상자 발굴이 가능하도록 개선하는 것이 필요하다. 이 경우에도 동일하게 LH에서 시군구에 정보를 제공하고, 시군구에서 각 읍면동 주민센터와 현장수행기관으로 정보를 공유하는 것이 필요하다. 하지만, 이를 위해서는 먼저, 개인정보제공 동의의 문제가 해소가 선행되어야 하며, 주거복지센터를 공적 전달체계로 공식화하는 것과 병행되어야 한다.

3) 공공임대주택 이주 과정의 신속성 · 편의성 강화

□ 전세임대주택 물색 기간 연장

현재 전세임대주택 물색 기간은 입주자 선정 이후 6개월(‘21년 3개월에서 6개월로 연장)로 설정되어 있다. 하지만, 전세임대주택 물량이 많지 않은 곳에서는 주택물색이 여전히 어려운 경우가 있다. 특히, 전세임대인의 계약 기피, 공인중개사의 비협조적인 태도, 낮은 전세임대 지원단가 등으로 인해 전세임대주택 물색이 어려운 상황에서 주택물색 기간이 짧아 계약과정에서 어려움이 존재한다. 그러므로, 전세임대주택 물색기간을 가능한 연장하여 재신청과 입주자 선정 단계를 다시 거쳐야 하는 번거로움을 해소할 필요가 있다. 특히, 주거취약계층 주거상향 지원사업 대상자의 경우 갑자기 소득·자산이 늘어날 상황이 아니기 때문에 물색기간의 연장이 필요하다.

전문가 조사 결과 전세임대주택 물색 기간을 현행 6개월에서 9개월 또는 12개월 까지 연장해야 한다는 의견이 많았다. 특히, 현재도 일부 기간 내 주택 물색이 어려울 때, 연장 요청시 3개월을 연장해 주고 있으나 정보를 정확히 알지 못해 연장 요청을 하지 못하는 경우가 많으므로, 별도의 재신청 과정 없이 일괄적으로 9개월로 연장하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 반면, 전세임대주택의 경우 전세물량 부족과 공인중개사의 비협조적인 태도 등 다른 요인이 더 크기 때문에 단순히 기간 연장을 하는 경우에는 대상자만 적체되는 등 부작용이 오히려 증가할 것이라는 의견도 있었다. 그러므로, 단순히 주택 물색기간 연장보다는 전세임대주택 지원 단가 인상, ‘주택 물색 도우미’ 제도 운영, 지역 내 공인중개사와의 업무 협조 강화 등 전세임대주택을 확보하기 위한 노력이 필요함을 강조하였다. 이러한 점들을 고려하여 전세임대주택 물색기간 연장과 함께 전세임대주택 확보를 위한 다각적인 노력이 병행되어야 한다.

□ 매입임대주택 예비입주자의 주택 확인 방법 개선

현재 주거상향 지원사업 매입임대주택 예비 입주자의 경우 정해진 일시에 참석하지 않거나, 잔여 주택이 있음에도 불구하고 계약하지 않는 경우 계약체결 의사가 없는 것

으로 간주하여 예비입주자 자격이 별도 통보 없이 상실(계약포기)되도록 하고 있다. 주택 확인 가능기간은 LH 주거복지지사에 따라 차이 있지만 일반적으로 주말을 포함해서 3~4일 정도로 비교적 짧게 설정되어 있다. 그러므로, 거동이 불편하거나 자력으로 확인이 어려워 주거복지센터의 밀착 지원이 필요한 예비입주자의 경우 주말에는 지원을 받지 못해 확인이 어려운 경우가 많다. 한편, 기간 내 참석하지 못한 경우에 LH 주거복지지사에 따라 계약 불발 시 자격 박탈, 추가 1회 한정 기회 부여, 무한정 대기 상태 등록 등 각각 다르게 운영되는 문제점이 있다.

그러므로, 우선 확인 가능 일자를 최소 1주일 이상 여유 있게 보장하고, 금회 계약을 할 수 없는 이유를 소명하는 경우 다음 회차에 신청할 수 있도록 하는 등 운영방식의 개선과 기준의 통일이 필요하다. 특히, 매입임대주택 예비입주자는 장기간 대기한 경우가 많으므로, 단순히 연락 부재, 전화 연결 불가 등의 사유로 자격이 상실하지 않도록 개선해야 한다. 반면, 매입임대주택의 경우 주거취약계층 외에도 다른 우선공급 예비자 및 일반공급 예비자가 대기하고 있으므로, 주거취약계층에 대해서만 주택 확인에 대한 예외적인 적용이 어렵다는 전문가의 의견도 있다. 그러므로, 원활한 주택 확인을 위해 현장수행기관(주거복지센터, 이주지원 119센터)의 적극적인 지원이 필요하다. 이를 위해 확인 가능일자를 사전에 여유 있게 제공하여 현장수행기관의 지원이 용이하도록 할 필요가 있다. 또한, 장기적으로는 시스템 또는 앱 개발을 통해 공급되는 매입임대주택을 온라인 상에서 확인하고, 지원을 통해 공급 추첨을 하는 등 예비 입주자의 편의성을 강화하는 정보제공 방식의 개선도 필요하다.

□ 지방공사의 경우에도 신속한 주택 공급을 위해 입주자 대상 선정 특례 적용

현재 주거급여 조사기관(LH)의 경우 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제15조의2(입주대상자 선정 등의 특례)에 근거하여 입주 신청 및 입주대상자 선정 등의 업무를 수행할 수 있도록 하고 있다. 그러므로, LH에서 공급하는 공공임대주택의 경우 직접 신청이 가능하며, 수급 가구의 경우 별도의 소득·자산조사 없이 신속한 주택 공급이 가능하다. 즉, LH의 경우 수급가구가 아닌 경우 자격 검증기간이 2개월 정도 소요되지

만, 생계·의료·주거급여 수급가구는 무주택 여부만 확인하므로, 자격 검증기간이 2주로 단축된다. 반면, SH 등 공공임대주택을 공급하는 지방공사는 생계·의료급여 수급 확인서를 제출한 대상자의 경우에도 소득·자산조사가 필요한 대상자들과 동일한 공급 절차를 거치고 있으므로, 긴급한 주거지원이 필요한 경우에도 공급이 지연되는 상황이 발생하고 있다. 그러므로, 생계·의료급여 수급 확인서를 통해 소득·자산 조사가 필요 없는 경우에는 공공임대주택을 공급하는 지방공사에도 직접 신청이 가능하도록 하여 신속한 주택공급이 가능하도록 개선하는 것이 필요하다.

표 5-26 | 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 개정안

변 경 전	변 경 후
제15조의2(입주대상자 선정 등의 특례) ①「주거급여 실시에 관한 고시」제27조에 따른 조사기관은 제4조의 입주신청 및 제9조의 입주대상자 선정 등의 업무를 수행할 수 있다.	**제15조의2(입주대상자 선정 등의 특례)** ①「주거급여 실시에 관한 고시」제27조에 따른 조사기관은 제4조의 입주신청 및 제9조의 입주대상자 선정 등의 업무를 수행할 수 있다.
② 제1항에 따라 조사기관이 이 지침에 따른 주거지원 업무를 수행하는 경우에는 제4조제1항 및 제2항과 제9조제1항부터 제5항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 제4조제1항의 "주민 센터"는 "조사기관"으로, 제4조제2항의 "주민센터장"과 "관할 시장 등"은 "조사기관의 장"으로, 제9조제1항부터 제2항까지의 규정 중 "시장 등"은 "조사기관의 장"으로 본다.	② 제1항에 따라 조사기관이 이 지침에 따른 주거지원 업무를 수행하는 경우에는 제4조제1항 및 제2항과 제9조제1항부터 제5항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 제4조제1항의 "주민 센터"는 "조사기관"으로, 제4조제2항의 "주민센터장"과 "관할 시장 등"은 "조사기관의 장"으로, 제9조제1항부터 제2항까지의 규정 중 "시장 등"은 "조사기관의 장"으로 본다.
③ 제1항 및 제2항에 따라 조사기관이 선정한 입주대상자는 제3조제1항에 따라 "시장 등"이 입주대상자로 인정한 것으로 본다.	③ 제1항 및 제2항에 따라 조사기관이 선정한 입주대상자는 제3조제1항에 따라 "시장 등"이 입주대상자로 인정한 것으로 본다.

자료: 국가법령정보센터.「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」. https://www.law.go.kr (2022년 3월 16일 검색)

이를 통해, 주거상향 지원사업 확대와 연계하여 지방공사에서도 공공임대주택도 원활하게 공급할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한, 이러한 개선이 효과를 나타내기 위해서는 LH와 지방공사의 공공임대주택 담당자들이 주거취약계층 주거상향 지원사업의 체계나 대상자를 잘 이해할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

□ 매입임대주택 입주자 우선순위 마련

현재 서울의 경우 주거취약계층에 대한 우선순위를 따지지 않고, 서면 심사 후 SH로 보내서 주택에 대기자로 선착순 접수하여 원하는 집을 추첨하는 형식으로 공급하고 있다. 수도권, 특히 서울의 경우 매입임대주택을 확보하는 것이 매우 어렵고, 매입임대주택이 전세임대주택에 비해 주거 안정성이 높다는 점을 고려하여 매입임대주택에 입주할 수 있는 우선순위를 정하는 것이 필요하다는 의견이 있다. 하지만, 동일한 주거취약계층에 대해 별도의 우선 순위를 통해 차등적으로 지원하는 것은 부적절하고, 특별히 긴급한 주거지원이 필요한 경우에는 주거취약계층 주거상향 지원사업이 아닌 긴급지원을 통한 지원을 하는 것이 바람직하다는 반대의견도 존재한다. 특히나, 주거취약계층 중 어떤 대상을 우선순위를 부여할 지에 대해서도 의견이 엇갈리고 있다. 그러므로, 공공임대주택 중 매입임대·전세임대주택의 특성을 고려하여 장기간 주거안정이 필요한 계층이 매입임대주택에 우선적으로 입주할 수 있도록 선정기준 마련이 필요한지, 또는 또한, 어떠한 계층을 우선적으로 입주할 수 있도록 할 지에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.

5. 제도 개선의 효과 및 소요 재원

□ 주거상향 지원사업 정책 대상 확대 시 규모 변화 추정

주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책대상을 확대하는 경우 정책대상 규모 변화를 추정하면 다음과 같다. 정책대상 규모 추정 시 사용한 분석자료 및 분석가정과 추정방법, 추정결과는 제3장의 [표3-12]와 동일하며, 이를 통해 규모 변화를 확인하였다.

현재, 주거상향 지원사업에서 사업 대상은 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」의 제3조 제1항 제1호의 대상으로 한정되어 있으며, 이를 기반으로 추정한 '21년 기준 사업 대상 규모는 약 18.0만 가구이다. 현재 사업에서 배제되어 있는 대상을 포함하는 경우 대상가구의 규모는 약 5.8만 가구 증가할 것으로 추정된다. 구체적으로 출산예정인 미혼모는 약 1.9만 가구, 가정폭력 피해자 등은 약 0.6만 가구, 최저주거기준 미달인 아동 동거가구는 약 3.3만 가구가 추가로 사업 대상에 포함될 것으로 추정된다.

표 5-27 | 정책대상 확대 시 규모 변화 추정

(단위: 가구)

구분		정책 대상 (무주택 및 소득·자산 충족)
기존 (업무처리지침 제3조 제1항 제1호)	불안정 주거(A) (쪽방, 고시원, 여인숙, PC방, 비닐하우스, 컨테이너, 움막 등)	163,709
	노숙인 시설 거주자(B)	7,361
	최저주거기준 미달 (반)지하층(C)*	8,488
	합 계(D=A+B+C)	179,558
▼		
사업배제 대상 포함 (업무처리지침 제3조 제1항 제1~3호)	출산예정인 미혼모(E)	19,002
	가정폭력 피해자 등(F)	5,814
	최저주거기준 미달인 아동 동거가구(G)	33,097
	합 계(H=A+B+C+D+E+F+G)	237,471 (+57,913)
▼		
사업 대상 확대 (지하층 요건 완화)	(반)지하층(C')	79,545
	합 계(I=A+B+C'+D+E+F+G)	308,528 (+71,057)

주: 정책 대상 규모는 연구 제3장 표 3-12의 추정방법 및 결과를 이용하여 작성
주2: 홍수, 호우 등 재해 우려가 있는 (반)지하층이 정책 대상에 포함되어야 하나, 자료상의 한계로 재해 우려가 있는 (반)지하층은 고려하지 않음
자료: 연구진 작성

한편, 주거상향 지원사업에서 최저주거기준 미달 또는 재해 우려 요건을 제외하고 전체 (반)지하층을 대상으로 하는 경우에는 대상 가구가 추가적으로 약 7.1만 가구 증가하여 총 30.9만 가구 수준이 될 것으로 추정된다. 즉, 연구에서 제시한 정책 대상 관련 개선을 하는 경우 그 동안 사업 대상에 포함되지 못했던 약 12.9만 가구가 신규로 포함되는 효과가 있을 것으로 예상된다. 그러므로, 이와 같은 정책 대상 확대를 위해서는 주거상향 지원사업의 지속적인 확대가 필요하다. 다만, 연구에서 추정한 정책대상 규모는 자료상의 한계로 주거실태조사, 노숙인 등의 실태조사 등 다양한 통계자료를 복합적으로 활용하였으며, 노숙인이나 미혼모 등 일부 정책 대상의 경우 점유형태나 소득수준에 대한 정보가 제공되지 않아 일정한 가정을 통해 규모를 추정한 한계를 가진다. 그러므로, 향후 전수 조사를 통해 정책대상 규모 및 지역별·계층별 특성을 파악함과 동시에 관련 정보를 지자체와 공유하여 대상자 발굴에 활용하여야 한다.

□ 효과적인 사업 집행을 위한 필요 재원 규모 추정

첫 번째, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 강화를 위해 '23년 공공임대주택을 연간 1만호 수준으로 공급하는 경우 연간 1조 2,650억원의 재원이 소요될 것으로 예상된다.

표 5-28 | 주거상향 지원을 위한 공공임대주택 소요 재원 추정 : 연간 1만호

(단위: 천 호, 백만원/호, 십억원)

구분		공급 호수 (천 호)	지원 단가 (백만원/호)	소요 예산 (십억원)
공공임대주택 소요 재원	매입임대주택	5.0	160.0	800.0
	전세임대주택	5.0	93.0	465.0
	합 계	10.0	-	1,265.0

주: 지원단가는 국토교통부(2022h). 예산결산특별위원회. '2023년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1)의 다가구 매입임대주택(취약)과 전세임대주택(일반)의 지원단가 사용
자료: 연구진 작성

분석을 위해 공공임대주택은 주거취약계층 주거상향 지원사업에서의 주요 공급 유형인 기존주택 매입임대주택(다가구)과 기존주택 전세임대주택(일반)을 공급하며, 각각 동일하게 연간 5천호씩 공급하는 것으로 가정하였다. 지원 단가는 국토교통부(2022

h[12]: 174, 181)에서 제시한 '23년 공공임대주택 호당 지원단가인 다가구 매입임대주택(취약) 1억 6천만원, 전세임대주택(일반) 9천 3백만원를 사용하였다. 구체적으로 매입임대주택 확보를 위해 연간 8천억원, 전세임대주택 확보를 위해 연간 4,650억원의 재원 확보가 필요하다.

두 번째, 보증금 및 이사비·생필품비를 정부 재원을 통해 지원하기 위해서는 연간 1만 가구 지원 시 연간 130억 원의 재원이 소요되고, 연간 1.5만 가구 지원[13] 시에는 연간 195억원의 재원이 소요될 것으로 추정된다. 분석을 위해 보증금은 주거취약계층을 위한 공공임대주택 입주 시 필요한 임대보증금인 50만원으로 설정하고, 이사비 및 생필품비 지원액은 주거상향 지원사업 공모가이드 라인의 최대 지원금액을 고려하여 가구 당 80만원으로 가정하였다. 연간 1.5만 가구 지원 시 보증금 지원을 위해 연간 75억원, 이사비 및 생필품비 지원을 위해 연간 120억원의 재원 확보가 필요하다.

표 5-29 | 주거상향 지원을 위한 이주비용 소요 재원 추정 : 연간 1.0~1.5만 호

(단위: 천 가구, 백만원/가구, 십억원)

구분		지원 가구 (천 가구)	지원 단가 (백만원/가구)	소요 예산 (십억원)
보증금, 이사비 등 이주 비용	보증금	10.0	0.5	5.0
	이사비·생필품비 등		0.8	8.0
	합 계	10.0	-	13.0
	보증금	15.0	0.5	7.5
	이사비·생필품비 등		0.8	12.0
	합 계	15.0	-	19.5

주: 가구당 지원금액 중 이사비·생필품비는 국토교통부(2021d). 주거취약계층 주거상향지원사업 공모 가이드라인(p.23-24)의 이사·입주청소(최대 50만원 이내), 주방용품, 생필품 등 생활안정지원(최대 30만원 이내) 최대 지원금액 수준으로 가정한 결과임

자료: 연구진 작성

세 번째, 주거취약계층 주거상향 지원사업의 안정적인 운영을 위해서는 연간 200억원의 예산이 필요하다. 분석을 위해 기초 지자체 또는 현장수행기관 1개소당 사업예산은 국토교통부(2021d:2)의 주거상향지원사업 공모 가이드라인을 참고할 때, 연간 2억

12) 국토교통부(2022h). 예산결산특별위원회. '2023년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)

13) 공공임대주택 신규 공급이 아닌 공공임대주택 재공급 물량을 활용하여 지원하는 것을 가정함

원의 사업 예산이 필요한 것으로 가정하였다. 또한, ’23년 지자체 주거복지센터를 통해 수행하는 기초 지자체(시군구)가 50개 지역으로 확대되고, LH에서 나머지 지역을 이주지원 119센터(50개)를 통해 사업을 수행하는 것으로 가정하였다. 이러한 경우 연간 지자체 주거복지센터의 사업 운영 예산 100억원, LH 이주지원 119센터의 사업 운영 예산 100억원의 운영 예산의 소요될 것으로 예상된다.

표 5-30 | 주거상향 지원을 위한 사업 운영예산 소요 재원 추정 : 연간 1.0~1.5만 호

(단위: 개소, 백만원/개소, 십억원)

구분		수행기관	운영 예산	소요 예산
사업운영 예산	지자체 주거복지센터	50	200	10.0
	이주지원 119센터	50	200	10.0
	합 계	100	200	20.0

주: 사업 운영 예산은 국토교통부(2021d). 주거취약계층 주거상향지원사업 공모 가이드라인(p.2)의 기초관리형 사업예산을 기준으로 가정한 결과임

자료: 연구진 작성

이렇듯 주거취약계층 주거상향 지원사업을 강화하기 위해서는 효과적인 사업 집행을 위해 자원을 확보해야 하며, 이를 위해서는 연간 공공임대주택 신규 공급(1만 호)을 위해 1조 2,650억원, 보증금 및 이사비 등 이주비용 지원(1.5만 가구)을 위해 120억원, 사업 운영을 위해 200억원의 재원이 소요된다. 특히, 공공임대주택의 경우는 많은 재원이 소요되므로, 장기적인 공공임대주택 공급 계획과 연계가 필요하며, 기존 공공임대주택의 재공급 물량을 활용하거나 민간임대주택을 통한 지원 방안도 검토가 필요하다. 다만, 민간임대주택으로 이주를 지원하는 경우에는 주거취약계층을 위해 추가적인 보증금 대출 지원 등과 연계되어야 한다. 한편, 공공임대주택 보증금 지원시 현금을 직접 지급하는 형태가 아니라 융자 지원 후 퇴거 시 반환하는 형태라면 정부 재정이 아닌 주택도시기금을 통해 재원을 확보하는 것이 바람직할 것이다. 또한, 이사비·생필품비 등 이주비용과 지자체 주거복지센터의 사업 운영예산은 국비와 지방비의 사업재원 매칭을 통해 재원을 분담할 수 있는데, 사업 참여 확대를 위해 비수도권 또는 농어촌 지역의 경우에는 가능한 지방비 매칭 비율을 낮게 조정하는 것이 필요하다.

CHAPTER 6

결론 및 향후 과제

1. 연구의 종합 및 기대효과 ····· 249
2. 연구의 한계와 향후 과제 ····· 253

06 결론 및 향후 과제

이 연구에서는 주거취약계층 주거상향 지원사업이 주거취약계층의 주거이동을 통해 주거 수준을 단기간에 직접적으로 향상시킬 수 있는 매우 효과적인 정책수단임을 확인하였다. 하지만 '20년부터 시작된 사업의 한계상 정책대상, 집행체계, 서비스 전달 측면에서 운영상의 문제점이 나타나고 있다. 주거상향 지원사업은 공공임대주택 및 주거급여 제도 등 기존 주거복지 프로그램의 한계를 보완하고, 열악한 주거환경에 머물러 있는 주거취약계층의 주거문제 해결에 특화된 정책이라는 점에서 사업의 강화가 반드시 필요하다. 그러므로, 연구에서는 사업에서 정책대상, 집행체계, 서비스 전달 측면의 제도 개선 방안을 다각도로 제시하였다. 향후 주거취약계층의 주거권을 보장하고, 위기상황에 대응하여 주거 안전망을 지속적으로 강화하기 위해 지속적인 연구가 필요하다.

1. 연구의 종합 및 기대효과

1) 연구 종합

최근 기후변화로 인해 폭염, 풍수해, 감염병 등 취약계층의 안전과 건강을 위협하는 재해나 위기 상황은 더욱 빈번해지고 있다. 이로 인해 주거에 있어서 건강과 안전, 쾌적이라는 가치는 더욱 중요해질 것으로 전망된다. 주거취약계층 주거상향 지원사업은 주거취약계층의 주거이동을 통해 주거 수준을 단기간에 직접적으로 향상시킬 수 있는 매우 효과적인 정책수단이라는 점에서 본 연구가 시작되었다. 이 연구는 주거취약계층의 안정적인 주거 환경을 보장할 수 있도록 주거취약계층 주거상향 지원사업을 강화하는데 그 목적이 있다.

연구에서는 먼저 주거취약계층에 대한 이론적 검토를 수행하였다. 주거취약계층은 "당면한 주거문제를 자력으로 개선하기 어려워 주거수준의 악화 위기에 노출된 가구"라고 정의하고 있으며(남원석 2013: 56), 주거취약계층에 대한 구분 기준은 최저주거기준 미달 등과 같은 주택의 물리적 측면 외에도 소득, 주거비 과부담 여부 등 가구의 경제적 측면이나 고령자, 장애 여부 등과 같은 사회적 측면을 종합적으로 고려하고 있다. 현재 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책 대상도 이와 같은 구분 기준에 부합하도록 물리적 측면에서 쪽방, 고시원, 비닐하우스 등 불안정 주거 또는 최저주거기준에 미달하거나 침수 우려가 있는 지하층으로 설정하고 있다. 또한, 법적·사회적 측면에서 긴급하게 지원이 필요한 가정폭력 피해자, 출산예정인 미혼모, 아동 가구 등을 포함하고 있으며, 경제적 측면에서도 소득 기준을 전년도 도시근로자 월평균 소득 50% 이하로 설정하여 저소득층으로 대상을 한정하고 있다.

주거취약계층 주거상향 지원사업을 경험한 가구에 대해 사례 연구를 수행한 결과 주거취약계층의 이론적 논의에서와 같이 개별 가구의 물리적·경제적·사회적 문제가 연계되어 있었으며, 모두 현재 거처에서 자력으로 공공임대주택과 같은 더 나은 수준의 주택으로 이동하기에는 어렵다는 것을 확인할 수 있었다. 대부분 질병, 사고, 이혼, 가정 폭력 등을 겪었으며, 이로 인해 근로 활동이 어려워지거나 부채로 인해 보증금과 월세를 부담하기가 어려웠다. 경제상황의 어려움 때문에 곰팡이가 심한 반지하층이나 열악한 쪽방, 고시원, 주택이 일부에 거주하고 있었으며, 보증금 마련, 서류 작성이나 의사소통의 문제, 주택물색의 어려움으로 인해 더 나은 주택으로의 이동이나 공공임대주택의 신청은 어려운 상황이었다. 또한, 일부 불만사항은 있었지만 참여자가 대부분 주거상향 후 주거안정 외에도 새로운 공간에서 긍정적인 삶의 변화를 경험하는 것으로 나타났다. 즉, 이러한 특성을 고려할 때, 주거취약계층의 실질적인 주거상향을 위해서는 공공임대주택 공급이나 주거급여의 지급이 아니라 사례관리를 통해 포괄적인 지속적인 지원을 수행하는 주거상향 지원사업이 효과적인 정책수단임을 다시 한번 확인할 수 있었다.

이렇게 효과적인 주거취약계층 주거상향 지원사업이 더욱 발전하기 위해서 정책대상과 집행체계, 서비스 전달로 구분하여 진단한 결과 정책 대상 측면에 있어서는 전체

정책 대상 가구 규모에 비해 수혜 비율이 낮았고, 정책 대상 유형 간 수혜 비율이 큰 차이가 나타난 문제점이 있었다. 또한, 사업 대상에 포함되지 않거나 업무 수행 시 세부적인 기준이 마련되어 있지 않아 실질적으로 지원을 받지 못하는 사각지대가 존재하였다. 집행 체계 측면에서는 사업에 필요한 자원과 관련하여 공공임대주택의 물량 확보, 보증금 및 이사비의 안정적인 재원 마련, 주거상향 지원사업의 운영 예산 확보 등이 문제로 지적되었고, 사업수행방식과 관련하여 연속성이 담보되지 않은 단년도 사업 공모 방식, LH와 지자체로 이원화된 운영 체계, 지원 조직의 미비 등이 지적되었다. 마지막으로 집행과정 및 서비스 전달 측면에서는 지자체와 LH 간 정보 공유 문제, 지역 사회복지기관과의 연계 부족, 실무자의 비전문성 등이 문제로 제기되었다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위하여 연구에서는 전문가 조사와 의견 수렴을 통해 정책대상, 사업의 집행체계, 사업 집행과정의 서비스 전달의 각 영역에 대해 구체적인 개선 방향과 개선 내용을 제시하였다.

첫 번째, 정책 대상 측면에서 주거상향 지원사업의 강화를 위해 사업의 대상 포괄성을 확대하고, 사업 수행과정에서 사업 운영매뉴얼 또는 법령의 미비로 나타나는 정책 사각지대를 해소해야 한다. 먼저, 가이드라인 개정을 통해 현재 사업에서 배제되고 있는 가정폭력 피해자, 출산예정 미혼모, 최저주거기준 미달 아동가구를 사업 대상을 포함하고, 가정폭력 피해자의 경우 무주택 여부 및 소득·자산 확인 요건을 완화해야 한다. 장기적으로는 공공임대주택 공급 확대 및 사업의 확대와 연계하여 법령의 요건 완화를 통해 (반)지하층 거주 가구 전체로 사업의 정책 대상을 확대해 나갈 필요가 있다.

두 번째. 집행체계 측면에서 사업의 효과적인 집행을 위해 주택, 예산, 조직 및 네트워크 등 필요 자원을 확보하고, 사업의 공백과 업무의 혼선이 없도록 사업 수행방식 개선해야 한다. 먼저, 단기적으로 공급 계획 연계, 예산 확보 및 법령 개정을 통해 주거취약계층을 위한 공공임대주택의 공급을 확대하고, 가구원 수를 고려하는 등 매입·전세임대주택에 대한 지원 단가 인상으로 양질의 주택을 확보하고, 품질 상승을 도모해야 한다. 또한, 재원 및 법적 기반 마련을 통해 보증금, 이사비 등 이주 비용과 사업 운영예산을 안정적으로 확보하고, 주거복지센터 등 현장수행기관과 사업 지원 조직을

강화해야 한다. 한편, 사업 수행방식을 단년도 사업공모 방식에서 수요조사를 통한 연속 사업으로 전환하고, 중장기적으로는 사업수행방식과 관련하여 혼선 및 중복문제를 해결하기 위해 지자체와 LH 간 지역 또는 업무영역을 분담해야 한다.

세 번째. 서비스 전달 측면에서 사업 집행상의 장애를 제거하고, 표준화된 양질의 서비스를 제공하기 위해 업무 표준을 수립하고, 이용자 관점에서 서비스 질이 향상되도록 개선해야 한다. 이를 위해 단기적으로 지역 및 수행기관 간 서비스 격차 해소를 위해 사례관리 기본 원칙과 기준 등 업무 표준을 마련하고, 전문 인력 확충과 실무자 교육을 통해 지원역량을 강화해야 한다. 또한, 대상자 발굴과 지원을 위해 기관 간 협력체계를 강화해야 한다. 한편, 이용자 관점에서 전세임대주택 물색기간 연장, 매입임대주택 예비입주자 주택확인 방법 개선 등을 통해 주거상향 지원이 신속성과 편의성을 증진 시킬 수 있도록 개선이 필요하다. 이상에서와 같이 주거취약계층 주거상향 지원사업은 공공임대주택의 대상이 되지만 실질적으로는 정책에서 배제된 계층, 주거급여 수급자임에도 여전히 열악한 주거환경에 머물러 있는 계층의 주거문제를 해결하기 위한 특화된 정책이라 할 수 있다. 또한, 주거상향 지원사업 대상자는 복합적 욕구를 지니고 있을 가능성이 높고 이러한 다양한 욕구는 주거상향 지원사업 참여기관 단독으로 해소하기 어렵다. 이에 주거취약계층 주거상향 지원사업은 이러한 필요성에 기반하여 공공임대주택 등 적정 거처로의 이주 지원과 더불어 이주 후 주거안정 및 지역사회 자립을 돕는 단계까지 밀착 지원하는 것으로 자리매김해야 한다.

2) 기대 효과

연구에서는 주거취약계층 주거상향 지원사업이 갖는 다른 주거복지 프로그램과의 차별성을 부각하였고, 사업을 통해 주거취약계층의 실질적인 주거 안정과 주거수준, 삶이 질 향상에 기여할 수 있다는 장점을 강조하였다. 또한, 주거실태조사 등 분석 자료를 이용하여 전체적인 정책 대상 가구 규모를 추정하였으며, 정책 대상 가구를 추정한 자료는 세부적인 전수 조사가 수행되기 전 예산, 공급 등 전반적인 사업 계획을

수립하는데 활용될 수 있다. 또한, 추정된 결과에 근거하여 주거취약계층 주거상향 지원사업을 통한 지원이 보다 확대되어야 함을 강조하였다. 공공임대주택 물량과 보증금 및 이사비 지원의 안정적인 재원, 주거상향 지원사업에 대한 운영 예산이 확보되는 경우 주거취약계층의 안정적 주거 보장과 쪽방, 고시원 등 비정상 거처 해소라는 주거상향 지원정책의 실효성을 높이고, 정책의 부작용을 최소화하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 한편, 제도 개선을 통해 정책대상에 포함되나 세부적인 기준이 마련되지 않아 정책의 사각지대로 남아있는 거주확인이 불가능한 거처 거주 가구나 가정폭력 피해자, 사실 이혼 상태인 가구 등을 추가적으로 지원할 수 있을 것으로 기대된다. 한편, 참여자 사례연구와 FGI(초점집단면접) 결과는 주거취약계층에 대한 이해를 높이고, 현장의 문제점을 탐색함으로써 제도 개선을 위한 기초자료로 활용할 수 있다. 이를 통해 주거취약계층 주거상향 지원을 위한 사업 운영 매뉴얼 작성, 적정 업무량 도출 등 세부 운영지침 마련을 위한 기초자료로 활용가능할 것으로 판단된다. 학술적으로는 사회복지에서 주로 활용되던 사례관리 이론을 주거복지 영역으로 확장하여 관련 연구의 촉발에 기여할 수 있다. 즉, 학술적 차원에서 기초자료가 될 수 있는 주거상향 지원을 위한 사례관리의 원칙과 기준을 개괄적으로 정리함으로써 향후 주거복지서비스 전달과 주거복지 실천 등 관련 연구를 촉발하는 데 기여할 것으로 기대된다.

2. 연구의 한계와 향후 과제

이 연구는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 자체에 초점을 맞추어 분석하였으며, 사업의 강화를 위해 추가적인 연구가 필요하다. 연구에서는 정책대상에 대한 전수조사가 이루어지지 않은 상황에서 사업의 잠재적 정책 대상을 추정하였으며, 분석 과정에서 자료상의 한계로 표본조사인 설문조사 자료를 활용하다 보니 일반 가구가 아닌 시설 거주 가구의 누락, 저소득층에 대한 과소 표집 등으로 인해 정확한 추정이 어려운 한계가 있다. 그러므로, 정확한 정책 대상 파악을 위해서는 주택 이외의 거처와 반지하 또는 지하층 거주 가구에 대한 전수 조사가 주기적으로 이루어져야 할 것이다. 또한, 연

구에서 제시하고 있는 다각적인 개선방안을 좀 더 구체화하여 실제 사업 운영 매뉴얼로 연계될 수 있도록 후속 연구가 진행되어야 할 것이다. 먼저, 발굴 - 입주신청 - 주택물색 - 이주 - 정착지원 등 전 과정에 대한 세부적인 업무수행 기준이 마련되어야 한다. 또한, 업무수행에 있어서 상담 및 사례관리의 원칙을 적용하여 대상자를 면접하고, 서비스를 제공하는 과정에서 활용될 수 있도록 상담 사례 가이드를 마련을 위한 연구가 필요 하다. 마지막으로 주거취약계층 주거상향 지원사업의 현장수행기관으로 큰 역할을 하고 있는 지역 주거복지센터가 주거복지 전담기관으로 공식화되어 타 사회복지기관과 정보를 공유하고, 지역 내 복지자원의 연계가 이루어질 수 있도록 하는 구체적인 방안이 연구되어야 할 것이다.

참고문헌
REFERENCE

【 인용문헌 】

강미나, 차미숙, 김은란, 이재춘, 김정희, 임세희, 함영진. 2020. 주거취약계층을 위한 정책연계 강화방안 연구. 국토연구원.

건설교통부. 2007. 주택업무편람.

국토교통부, 통계청, LH토지주택연구원, 한국도시연구소. 2018. 주택이외의 거처 주거실태조사 통계보고서. 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2018. 주거급여 확대효과 분석 및 주거복지 전달체계 개선 등 연구. 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2020. 내 삶을 바꾸고, 지역·주민과 함께하는 주거복지 2.0시대. 2020년 3월 19일 보도자료.

국토교통부. 2021a. 2020년 주거실태조사 연구보고서(일반가구). 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2021b. 주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구. 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2021c. 주거취약계층 주거상향 지원사업 설명회 자료집. 국토교통부 내부자료.

국토교통부. 2021d. 주거취약계층 주거상향지원사업 공모 가이드라인. 국토교통부 내부자료.

국토교통부. 2022a. 2021년 주거실태조사 원자료.

국토교통부. 2022b. 2021년 주거실태조사 연구보고서(일반가구). 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2022c. 2022년 주거급여 사업안내. 세종: 국토교통부

국토교통부. 2022d. 「국민 주거안정 실현방안」 발표, 향후 5년간 270만호 주택공급 등 청사진 마련. 2022년 8월 16일

국토교통부. 2022e. '21년 주거급여 발전방안 및 주거상향 지원사업 평가 연구. 세종: 국토교통부(미발간).

국토교통부. 2022f. 주거취약계층 주거지원 실적. 국토교통부 내부자료.
국토교통부. 2022g. 주거급여 지원(1034-102) 예산. 국토교통부 내부자료.
국토교통부. 2022h. 예산결산특별위원회. 2023년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1). 국토교통부 내부자료.
국토교통부. 2022i. 주택토지 통계. 국토교통부 내부자료.
김병섭. 2008. 편견과 오류줄이기 : 조사연구의 논리와 기법. 서울:법문사.
김란수. 2021. 주거취약계층 주거상향사업의 이해. 주거취약계층 주거상향사업 워크샵 발표자료.
김선미. 2019. 주거취약계층 주거지원사업의 현황과 과제. 제6회 주거복지컨퍼런스 자료집. 258-269. 한국도시연구소.
김성천, 김수경. 2020. 한국 사회복지현장의 비판적 실천에 관한 연구. 한국사회복지학 72(4), 33-61
김준형, 고진수, 김정섭, 신중호, 김대진, 서정석, 전예솔. 2017. 서울시 주거취약계층 및 외국인 실태조사. 서울특별시
김혜승, 박미선, 천현숙, 차미숙, 김태환. 2012. 서민 주거복지 향상을 위한 주거지원서비스 체계 구축방안 연구. 안양: 국토연구원.
남궁근. 2003. 행정조사방법론 제3판. 경기: 법문사.
남기철. 2011. 한국의 노숙인복지와 주거지원. 상황과 복지. 31:121-159
남원석. 2013. 주거취약계층의 개념 및 유형에 관한 연구. 주택연구. 21(2): 47-71.
노화준. 2015. 정책평가론 제5판. 경기: 법문사.
박선희, 최영화. 2020. 중장년 남성 고독사 고위험군의 사회적 고립에 대한 탐색적 사례연구: 긴급복지지원 대상자를 중심으로. 비판사회정책 68 : 45-78.
박신영. 2012. 우리나라의 주거빈곤 실태. 보건복지포럼. 33-46.
박용순, 송진영, 권성애. 2016. 사례관리. 서울: 창지사.
박윤영. 2016. 전국 광역자치단체의 주거복지조례에 관한 연구. 한국지역사회복지학. (57): 139-171

박정민, 오욱찬, 이건민. 2015. 최저주거기준과 주거비 과부담을 기준으로 한 빈곤가구의 주거취약 유형화와 관련요인. 사회복지연구. (46): 101-123.

변수정, 김유경, 최인선, 김지연, 최수정, 김희주. 2019. 미혼모가족의 출산 및 양육 특성과 정책과제. 세종: 한국보건사회연구원.

변용찬, 이태진, 허수정, 강미나, 김인순, 박신영, 서종균, 이인혜, 임성만, 홍미령. 2010. 취약계층 지원 및 주거복지 강화방안을 위한 연구. 경기: 보건복지부

보건복지부. 2011. 주거취약계층 전국실태조사. 경기:보건복지부.

보건복지부. 2015. 2015년 국민기초생활보장사업안내 맞춤형 급여 운영방안 질의응답집. 세종: 보건복지부.

보건복지부. 2021. 2021년 통합사례관리 실천가이드. 세종: 보건복지부.

보건복지부. 한국보건사회연구원. 2021. 2021년도 노숙인 등의 실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

보건복지부. 2022. 2022 국민기초생활보장 사업안내. 세종: 보건복지부.

사회복지연구소 마실. 2019. 주거복지센터 사례관리 모델개발 연구. 서울: 서울주택도시공사, 서울시중앙주거복지센터.

서종균. 2021. 4장 혁신의 시작은 유형통합으로부터. 공공임대주택 이렇게 바꿔라. 서울: 학고재.

서울중앙주거복지센터. 2021. 서울시 주거복지센터 운영매뉴얼.

심경순, 차태영. 2019. 정신장애인이 지역사회 자립생활 성공 경험에 관한 질적 사례분석. 한국사회복지질적연구 13(3). 5-31.

엄명용, 김성천, 윤혜미. 2020. 사회복지실천의 이해. 서울: 학지사

여성가족부. 2019. 가정폭력 실태조사.

여성가족부. 2022. 2021년 상반기 가정폭력피해자 지원시설 운영실적(공개용).

오근상, 오문현, 김은영, 남진. 2013. 서울시 소득계층별 주거 상·하향이동에 관한 연구. 국토계획. 48(5). 127-144.

이길제, 김지혜, 이재춘, 조윤지. 2021. 미래 트렌드와 주거의식 변화에 따른 주거복지 대응전략. 세종: 국토연구원.
이길제. 2022a. 비주택거주자 이주·정착지원사업 효율성 강화를 위한 정책토론회. 13-32.
이길제. 2022b. 주거취약계층 주거상향 지원사업의 현황과 과제. 제7회 주거복지 컨퍼런스 자료집. 218-227.
이수욱, 최 수, 권수연, 김태환, 유현지, 김성희, 허수정, 이용만. 2010. 저소득층 주거안정과 내 집 마련을 위한 정책방안 연구. 경기: 국토연구원
이태진, 박세경, 천현숙, 우선희. 2005. 특수 사회취약계층 주거지원방안 연구 : 여성폭력 피해자를 중심으로. 서울: 건설교통부
이태진, 현시웅, 김선미, 우선희, 김정은. 2010. 주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원
이희연. 2021. 서울시 주거복지센터 종사자의 사례관리 실천경험에 관한 질적 연구. 인문사회21. 12(6). 2829-2843.
임세희, 박경하. 2017. 유형별 주거빈곤가구의 차이 – 최저주거기준 하위기준미달, 주거비 과부담, 중복주거빈곤가구. 한국사회정책학회 24(4) 31-62
진미윤, 최은희, 정기성, 김경미. 2020. 공공임대주택 재공급 유형통합 및 대기자 명부 운영관리 방안. 대전: LH 토지주택연구원.
제20대 대통령직인수위원회. 2022. 윤석열정부 110대 국정과제.
초의수. 2019. 사회복지조사론. 경기: 정민사
최병우. 2022. 비주택거주자 이주· 정착지원사업 현황과 문제점. 비주택거주자 이주· 정착지원사업 효율성 강화를 위한 정책토론회 자료집. 35-43.
통계청. 2015-2021. 인구주택총조사. 미혼모 통계.
통계청. 2022. 2021년 인구주택총조사 결과. 2022년 7월 28일. 보도자료.
하성규. 2007. 한국인의 주거 빈곤과 공공주택. 경기:집문당.
하성규. 2010. 주택정책론(제4전정증보판). 서울: 박영사.
하성규, 이성우, 황재희, 전희정, 서원석. 2012. 한국주거복지정책: 과제와 전망. 서울: 박영사

홍인옥, 노수현, 김아래미, 송아영. 2020. 주거복지센터 중장기 발전방향. 서울주택도시공사 연구용역보고서.

홍정훈. 2018. 주거취약계층 1·2인 가구 보호하지 못하는 주거급여. 월간 복지동향. 49-58.

Alvarez, Thyria & Steffen, Barry L. 2021. Worst Case Housing Needs 2021 Report To Congress. Office of Policy development and Research.

Biestek, F.P. 1992. The casework relationship. London, New Yorks: Routledge.

Camden Council. 2016. Camden full housing allocations scheme 2016.

Chavis, J. 2017. HUD-Funded service coordination programs: ROSS, family self-sufficiency, and service coordinators in multifamily housing for elderly and disabled. National Low Income Housing Coalition.

Council of Europe. 2008. Housing Policy and Vulnerable Social Groups.. Council of Europe Publishing

Kahn, R. L., & Cannell, C. F. 1957. The dynamics of interviewing: Theory, technique and cases. New York: Wiley.

Kirst-Ashman, K. K., & Hull, G. H. 2002. Understanding Generalist Practice. Book/cole Thomson Learning.

Love, A. 2004. Evaluation Standards in an International Context. New Directions for Evaluation, Vol. 2004, Issue 104, pp. 5-14

Scheiner, M. A. 1994. Designing and using process evaluation. In Wholey, J. S., Hatry, H. P., Newcomer, K. E. (eds.), Handbook of prcatical program evaluation. (pp. 40-68). San Francisco: Jossey-Bass.

【 참고사이트 】

경향신문. 국일고시원 화재 참사 3주기, 참여연대 "집없는 이들 여전히 죽어가". 2021년 11월 9일. https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202111090757001. 2022년 8월 9일 검색.

국가법령정보센터. www.law.go.kr. 2022년 3월 16일, 2022년 6월 12일 검색.

국민참여입법센터. 주거기본법 일부개정법률안(김상훈 의원 등 16인 발의) https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsmLmSts/out/2116144/detailRP. 2022년 10월 17일 검색.

나라장터. 2022년 비주택거주자 공공임대주택 이주, 정착지원 사업 용역. 한국토지주택공사. https://www.g2b.go.kr/pt/menu/selectSubFrame.do?framesrc=/pt/menu/frameTgong.do?url=https://www.g2b.go.kr:8091/cm/contstus/fwdPpsItemContractReqStus.do. 2022년 10월 17일 검색.

뉴시스. 尹, 침수 '사망' 피해 현장 찾아 "지하주택 안전대책 수립하라". 2022년 8월 9일. https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220809_0001972888#_enliple. 2022년 8월 9일 검색.

마이홈포털. 주거취약계층 주거지원. https://www.myhome.go.kr/cont/hws/portal/selectHouseSupView.do#guide=MENU002. 2022년 6월 11일 검색.

마이홈포털. 2022 다자녀 전세임대 1,2순위 입주자 수시모집 공고. https://www.myhome.go.kr/hws/portal/sch/selectRsdtRcritNtcDetailView.do?pblancId=11846. 2022년 10월 17일 검색.

마이홈포털. 22년 매입임대주택 미임대(2차) 입주자 모집공고. https://www.myhome.go.kr/hws/portal/sch/selectRsdtRcritNtcDetailView.do?pblancId=12745. 2022년 12월 27일 검색.

마이홈포털. 주거복지안내, 전세임대주택. https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectContRentalView.do#guide=RH107. 2022년 12월 27일 검색.

보건복지부 보건복지상담센터, 부부가 별거 중인데, 단독으로 기초연금을 신청할 수 없나요? https://129.go.kr/faq/pfaq01.jsp?n=1585. 2022년 10월 16일 검색

이투데이. "공공임대주택 공실 3만 가구에 달해... 손실액만 350억 이상" 2021년 9월 29일. https://www.etoday.co.kr/news/view/2065383. 2021년 9월 29일 검색.

여성가족부. 가정폭력 방지 및 피해자 지원.
http://www.mogef.go.kr/sp/hrp/sp_hrp_f004.do . 2022년 6월 11일 검색.
여성가족부 2022. 2021년도 상반기 가정폭력 피해자 지원시설 운영실적 보고.
http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001.do? mid=plc504. 2022년 7월 12일 검색.
찾기쉬운 생활법령 정보, 긴급복지지원, 주거지원
https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf? popMenu=ov&csmSeq=90&ccfNo=3 &cciNo=1&cnpClsNo=3. 2022년 12월 27일 검색.
한국사례관리학회. 2016. 사회복지 사례관리 표준 실천지침.
https://kacm.net/bbs/board.php? bo_table=0703&wr_id=26 2022년 12월 2일 검색.
FEANTSA. www.feantsa.org/en/about-us/what-is-feantsa 2022년 3월 14일 검색.

【 법 령 】

공공주택 업무처리지침. [시행 2022. 12. 29.] [국토교통부훈령 제1572호, 2022. 12. 29., 일부개정]. (국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 3월 16일 검색)
공공임대주택 예비입주자 업무처리지침. [시행 2021. 12. 10.] [국토교통부훈령 제1459호, 2021. 12. 10., 일부개정]. (국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 12월 27일 검색)
공공주택 특별법 시행규칙. [시행 2022. 12. 29.] [국토교통부령 제1181호, 2022. 12. 29., 일부개정]. (국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 12월 27일 검색)
기존주택매입임대주택 업무처리지침. [시행 2019. 7. 29.] [국토교통부훈령 제1211호, 2019. 7. 29., 일부개정] (국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 10월 16일 검색)
기존주택 전세임대주택 업무처리지침. [시행 2022. 3. 24.] [국토교통부훈령 제1514호, 2022. 3. 24., 일부개정](국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 10월 16일 검색)

도로명주소법 시행령. [시행 2022. 8. 18.] [대통령령 제32635호, 2022. 5. 9., 타법개정]. [별표 1] 도로명주소의 부여·변경·폐지에 따른 주소정정 대상 공부(제13조제7항 관련)(국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 10월 16일 검색)

사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(약칭: 사회보장급여법) 시행 2022. 1. 28.] [법률 제18336호, 2021. 7. 27., 타법개정]. (국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 10월 16일 검색)

사회복지사업법. [시행 2022. 6. 22.] [법률 제18618호, 2021. 12. 21., 일부개정]. (국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 12월 27일 검색)

재난 및 안전관리 기본법. [시행 2023. 1. 5.] [법률 제18685호, 2022. 1. 4., 타법개정]. (국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2023년 1월 10일 검색)

주거기본법. [시행 2019. 4. 23.] [법률 제16391호, 2019. 4. 23., 일부개정]. (국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 12월 27일 검색)

주거취약계층 주거지원 업무처리지침. [시행 2021. 1. 22.] [국토교통부훈령 제1361호, 2021. 1. 22., 일부개정]. (국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 3월 16일 검색)

쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침. [시행 2009. 8. 24.] [국토해양부훈령 제413호, 2009. 8. 24., 폐지제정]. (국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 3월 16일 검색)

최저주거기준. [시행 2011. 5. 27.] [국토해양부공고 제2011-490호, 2011. 5. 27., 일부개정](국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/ 2022년 3월 16일 검색)

SUMMARY

A study on the Strengthening of Housing Improvement Support Program for the Housing Vulnerable Groups

Lee Giljae, Kim Jeehye, Yun Sungjin, Park Miseon, Woo Jiyoon, Lim Jihyun

Key words: Housing Vulnerable Groups, Housing Improvement Support Program

Due to recent climate change, disasters and crisis situations that threaten the safety and health of the vulnerable class, such as heat waves, storm and flood damage, and infectious diseases, are becoming more frequent. As a result, the value of health, safety, and pleasure in housing is expected to become more important. This study began in that the housing improvement support program for the housing vulnerable groups is a very effective policy tool that can directly improve the housing level in a short period of time through the housing movement of the housing vulnerable groups. The purpose of the study is to expand and enhance the housing improvement support programs for the housing vulnerable groups in order to ensure a stable housing environment for the housing vulnerable groups.

In the study, first, a theoretical review of the housing vulnerable groups was conducted. The housing vulnerable groups is defined as "households exposed to the crisis of deteriorating the housing levels due to difficulty in improving their own housing problems by themselves." (Nam Won-seok 2013:56). In addition to

the physical aspects of housing, such as falling short of the minimum housing standard, the classification criteria on the housing vulnerable groups comprehensively considers the economic aspects of households, such as income and housing expenses overburden, or social aspects such as the elderly and disabilities. In order to meet these classification criteria, the policy target of the housing improvement support program for the housing vulnerable groups is also set for the unstable housing such as slice rooms, goshiwons, and vinyl houses, or the basement floors that fall short of the minimum housing standard or are feared to be flooded. In addition, it includes the domestic violence victims, single mothers who are to give a birth to a child, and child households who urgently need support from legal and social aspects, and in economic terms, the income standard was set to 50% or less of the average monthly income of city workers in the previous year, limiting the target to low-income groups.

As a result of conducting a case study on households that experienced the housing improvement support programs for the housing vulnerable groups, it was found that the physical, economic, and social problems of individual households were linked as in the theoretical discussion of the housing vulnerable groups, and all of them are difficult to move by themselves from their current residences to better-level housing such as public rental housing. Most of them suffered from diseases, accidents, divorce, and domestic violence, which made it difficult to work or to bear deposits and monthly rent due to debt. Due to difficulties in economic conditions, they lived in the moldy semi-basements, poor side rooms, goshiwon, and some parts of housing, and it was difficult to move to better housing or apply for the public rental housing due to difficulties in preparing deposits, documentation, communication and searching housing. In addition, although there were some complaints, it was found that most of the participants experienced the positive life changes in new spaces in addition to

housing stability after housing improvement. In other words, considering these characteristics, it was once again confirmed that the housing improvement support program, which provides comprehensive continuous support through case management, rather than public rental housing supply or housing benefits, is an effective policy tool for the actual housing improvement of the housing vulnerable groups.

As a result of diagnosing dividing into policy targets, execution systems, and execution processes in order to further develop this effective housing improvement support program for the housing vulnerable groups, the beneficiary ratio was lower than the size of all policy targets in terms of policy targets, and there was a problem in that there was a large difference in the beneficiary ratio between policy targets.

In addition, there were blind spots that did not receive substantial support because detailed standards were not prepared when performing tasks. With regard to the support of necessary resources in terms of the execution system, securing the volume of public rental housing, providing stable financial resources for deposits and moving expenses, and securing the operating budget for the housing improvement support programs were pointed out as problems, and with regard to the method of project execution, the single-year business public offering method without continuity, the dualized operating system between LH and local governments, and the lack of support organizations are pointed out as a problem. Finally, in terms of the execution process and service delivery, the information sharing between local governments and LH, strengthening the connection with local social welfare institutions, and the un-professionality of practitioners were raised as a problem.

In order to enhance the operation of housing improvement support programs for the housing vulnerable groups in the study, the system improvement method

of dividing into policy target groups, project execution systems, project execution processes, and service delivery in connection with the analysis frame was suggested. In addition, the housing improvement support program is suggested dividing into short-term (~1 year), medium-term (1~3 years), and long-term (3~5 years) considering the urgency of improving the system, the difficulty of consultation between stakeholders when improving the system, and the time required for improvement.

In the concrete, first, regarding the setting of policy targets, detailed standards were proposed, such as confirming divorce relationships as a short-term task and confirming actual residence in unstable living places such as PC rooms and containers, and as a mid-term task, the proviso clause for flooding concerns was deleted to expand the target to all households living in the basement and to ease the requirements for victims of domestic violence. As a long-term task, it was suggested that even in the case of households living in the basement, support is expanded through repair maintenance benefits.

Second, as a short-term task regarding the project execution system, it suggested securing of public rental housing amount for the housing improvement of the housing vulnerable groups, reflecting supply plans and budgets, and securing financial resources through state funds for supporting deposits and moving expenses. As a mid-term task, it suggested to secure a legal basis for financial support such as moving expenses, and to expand the supply ratio of purchase rental and lease housing, and as a long-term task, the improvement of project implementation method was suggested and thereby LH and local governments perform projects separately dividing regions or perform dividing tasks such as excavation, migration, and settlement support after migration in order to solve confusion and overlapping problems related to the project implementation method.

Third, as a short-term task with regard to the execution process, it presented the preparation of principle for consultation and case management, confirmation of purchase rental and lease rental housing, and adjustment of search period, etc., and as a mid-term task, it suggested to enact and revise the business guidelines and basic residential welfare basic ordinances to ensure smooth information sharing between local governments and LH and establish the local residential welfare centers as the residential welfare in-charge agencies. As a long-term task, it suggested to improve related laws and regulations so that the residential welfare center can officially connect with local social welfare agencies. As described above, the housing improvement support program for the housing vulnerable groups is subject to public rental housing, but it can be said that it is a specialized policy to solve the housing problem of the class excluded from the policy and the class who is still in a poor housing environment even though they are recipients of housing benefits. In addition, it is highly likely that those eligible for the housing improvement support program have complex needs, and it is difficult for these various needs to be resolved only by the institution participating in the housing improvement support program. Therefore, on the basis of these needs, the housing improvement support program for the housing vulnerable groups should provide a close supporting until a step of supporting housing stability and community independence after migration along with the supporting migration to appropriate residences such as public rental housing,

The study highlighted the difference from other housing welfare programs in the housing improvement support program for the housing vulnerable groups and emphasized the advantages of contributing to the actual housing stability, housing level, and quality of life for the housing vulnerable groups. In addition, the overall size of households subject to the policy was estimated through a housing survey and a survey on the homeless, and then it was emphasized that

the support through current housing improvement support program of the housing vulnerable groups should be extended. Where the amount of public rental housing, stable financial resources for supporting deposits and moving expenses, and the operating budget for housing improvement support programs are secured, it is expected to contribute to enhancing the effectiveness of the residential upward support policy of ensuring the stable housing of the housing vulnerable groups and resolving abnormal residences such as slice rooms and goshiwons, and minimizing the side effects of the policy. On the other hand, it is expected that additional support will be provided to the non-appropriate residential households, victims of domestic violence, and households in fact divorced which remains a blind spot for policy because it is included in the policy but there are no detailed standards. Data estimating households subject to policy can be used to establish the overall business plans such as budget and supply before an accurate survey is conducted. On the other hand, case studies of participants in the housing improvement support program for the housing vulnerable groups and the results of the focus group interview can be used as basic data to explore problems and issues in the field and improve the system, and thereby it is believed that they can be used as basic data for preparing the detailed operating guidelines such as preparing a manual to support housing improvement for the housing vulnerable groups and deriving an appropriate workload.

Academically, the theory of counseling and case management can be expanded to the area of residential welfare to contribute to the trigger of related research. That is, it is expected to contribute to triggering the related research such as the delivery of housing welfare services and housing welfare practice in the future by establishing the identity of counseling and case management for housing upward support which can be a basic date at the academic level.

부 록
APPENDIX

▣ 부록1: 주거상향 지원사업 대상자 사례연구 및 FGI

1) 사례연구 및 FGI 진행 일정

구분	사례구분	면접 시기	면접 장소
사례 연구	3인 노인가구	22.07.27	전화
		22.10.05	공인중개사 사무실(주거탐색 동행)
		22.11.09	공인중개사 사무실
	1인 노인가구	22.08.22	주거복지센터
	5인 아동가구	22.07.29	전화
		22.08.02	이용자 집, 주거복지센터, 이주할 매입임대주택
		22.08.12	전화
이용자 초점집단 연구	1인 여성가구 (비등록장애인)	22.10.05	주거복지센터
		22.11.06	주거복지센터, 공인중개사 사무소
	시설퇴소 가구(노숙인 쉼터, 가정폭력피해자 쉼터 퇴소가구)	22.10.26	주거복지센터, 이용자 집
	경기도 C시 아동 가구	22.09.17	주거복지센터
	서울 A구 고시원, 반지하, 퇴거 가구	22.09.18	주거복지센터
	서울 B구 고시원 가구	22.10.11	주거복지센터
종사자 초점집단 연구	기초형 주거복지센터	22.09.19	서울역 회의실
	광역형 주거복지센터	22.10.07	서울역 회의실
	LH 주거복지센터	22.09.21	오송역 회의실

2) 사례연구 및 초점집단연구 질문지

부표 1-1 | 사례연구 연구 질문지

□ 연구참여자 인구학적 특성

- 성함, 가족구성원(성별, 나이)

※ 직업과 소득 등 파악가능하면(연구참여자 불쾌감 안느끼도록) 파악할 것

□ 현 주거생활에 대한 경험

- 현 주거가 살기에 어떻습니까? (물리적 구조, 주거비, 지역사회 환경 등)

※ 종사자가 파악한 현재 주거에 대한 내용과 후에 비교할 것

□ 주거상향 지원 신청 과정

- 이 사업 신청은 언제 하셨습니까?
- 이 사업에 신청하게 된 경로는 무엇입니까? (사업을 알게 된 계기, 신청 과정에서 도움을 받은 사람/기관, 신청 방법 등)
- 주거상향 지원 사업을 신청한 가장 큰 이유는 무엇입니까?
- 이 사업을 신청하는 과정에서 어렵거나 불편했던 경험이 있습니까? (서류 작성, 정보 이해, 담당자와의 관계 등)
- 이 사업에 신청하는 과정에서 긍정적인 경험이 있습니까?

□ 주거상향 지원 신청 이후

- 주거상향 지원 사업 신청 이후 무엇을 경험하고 계십니까?
- 주거탐색은 어떻게 진행하고 있습니까?
- 주거 결정은 어떻게 하셨습니까?
- 어떤 점이 아쉽고, 어떤 점은 긍정적이었습니까?

□ **주거결정 이후**

- 선택한 주거로 이사하는 과정에서 어려움이 있었습니까?
- 어려움을 어떻게 극복하셨습니까? 혹은 극복하지 못하여 무엇이 아쉽습니까?
- 선택한 주거는 마음에 드십니까? 혹은 아쉽습니까?
- 주거 유지는 어떻게 하고 계십니까?
- 적절한 주거 생활을 위해 무엇이 더 필요하십니까? (일자리, 정신건강 지원, 청소, 돌봄, 가족관계 상담 등)

□ **기타 제언**

- 주거지원 상향 지원 사업 전반에 대한 자유로운 생각을 말씀해주십시오.

□ **참여관찰**

- 신청자와 담당자와의 상호작용 관계
- 신청자가 작성해야 하는 서류, 서류의 작성 과정
- 신청자의 주거 탐색 과정(지역의 활용 가능한 주거자원, 사회복지자원 등)

※ 면접 과정 녹음하기, 주요 내용(인상, 연구진과 상의할 내용) 메모하기

부표 1-2 | 주거상향 지원사업 이용자 초점집단연구 질문지

□ 주거상향 지원 사업의 대상에 대한 질문

- 주거상향 지원 사업을 어떻게 알게 되었습니까? 참여하게 된 계기는 무엇입니까?
- 주변에 주거상향 지원 사업의 대상가구가 더 있다고 생각하십니까?

□ 주거상향 지원 사업 지원과정에 대한 질문

- 주거상향 지원 사업을 신청하는 과정에서 무엇이 어려우셨습니까? 어떤 지원이 있다면 더 많은 사람들이 쉽게 신청할 수 있을 거라고 생각하십니까?
- 주거상향 지원 사업이 어떤 단계를 거쳐 진행되었습니까?
- 주거상향 지원 사업을 진행하면서 담당자에게 어떤 지원을 받으셨습니까?
- 받은 지원 중 좋았던 지원과 아쉬웠던 지원은 무엇입니까?

□ 특수욕구 가구원이 있는 경우의 질문

- 가구원 중 주거 관련하여 특수한 욕구가 있는 가구원이 있었습니까?
- 어떤 주거 욕구가 있었습니까? 그러한 주거욕구를 어떻게 파악하셨습니까?
- 그 욕구를 충족하기 위해 어떤 노력을 하셨습니까? 담당자와 상의하신 경험이 있으신가요?
- 주거상향 이후 특수욕구 가구원의 주거욕구는 어느 정도 충족되었습니까? 충족되지 않았다면 그 이유는 무엇일까요?

□ 주거상향 지원 사업에 대한 평가

- 주거상향 지원사업에 참여하신 후 무엇이 달라지셨습니까?
- 주변에 주거상향 지원 사업을 추천하거나 알리실 생각이 있으십니까?
- 주거상향 지원 사업이 취약계층의 주거상향이라는 목표를 달성하기 위해서는 무엇이 개선되어야 한다고 생각하십니까(서류신청과정, 상담 및 사례관리, 담당자와의 관계, 접근가능한 자원 등)

부표 1-3 | 주거상향 지원사업 종사자 초점집단연구 질문지

□ 주거지원 상향 지원 사업 대상

- 주거취약계층의 욕구는 무엇이라고 생각하십니까?
- 주거상향 지원사업의 대상이 적절하다고 생각하나요? 혹은 사각지대가 있을까요? 혹은 다른 사업으로 전환되는 것이 더 바람직하다고 생각되는 대상이 있을까요?
- 주거상향 지원사업의 대상이지만 서비스 신청을 하지 않거나 중도 탈락하는 경우가 있나요? 그 이유는 무엇인가요?

□ 주거상향 지원 사업 과정

- 주거상향 지원사업에서 상담 혹은 사례관리는 어떻게 이루어지고 있나요? 어떤 점은 아쉽고, 어떤 점은 잘하고 있다고 생각하시나요?
- 주거 이외에 복합적 욕구가 있는 대상에게 어떤 서비스를 제공하고 있나요? 서비스 제공 상에 어려움이 있나요?
- 지역사회 내 네트워크가 잘 이루어지고 있나요? (동주민센터, 종합복지관, 기타사회복지시설, 희망복지지원단, 통합사례회의 등)

□ 주거상향 지원 사업 운영

- 주거상향 지원 사업은 누가 어떻게 업무배정을 받고 있나요?
- 어떤 훈련 혹은 보수 교육을 받은 인력인가요? 어떤 점은 잘하고 어떤 점은 아쉬운가요?

□ 주거상향 지원 사업 전체 평가

- 주거상향 지원 사업 성과에 영향을 주는 제도적 요소, 지역사회 특성은 무엇인가요?
- 주거상향 지원 사업 성과를 높이기 위해서는 어떤 변화 혹은 지원이 필요할까요? 상담기록 및 관리 시스템, 재정적 측면, 인력적 측면, 지역사회 네트워크, 사업 자체의 특성 등 자유롭게 말씀해 주세요.

3) 연구참여자 설명문 및 동의서

부표 1-4 | 연구참여자 설명문(성인용)

연구참여자 설명문 및 동의서 (성인용)

연구 과제명 : 한국형 주거한계가구 진단 및 주거상향 지원사업 평가
연구 책임자명 : 이길제(국토연구원 주택토지연구본부 부연구위원)

이 연구는 주거상향 지원 사업 평가에 관한 연구입니다. 주거상향 지원 사업 참여가구의 차별화된 주거욕구와 사업 이용시 어려움을 파악하여 제도 개선을 위한 기초 자료로 활용하고자 합니다. 귀하는 연구주제와 관련하여 풍부하고 솔직히 응답을 해 줄 것으로 판단되어 이 연구에 참여하도록 권유 받았습니다. 국토연구원의 의뢰를 받아 본 연구를 수행하고 있는 서울사이버대학교, 가천대학교, 동국대학교 소속의 임세희, 송아영, 이해님 연구원이 귀하에게 이 연구에 관해 설명해 줄 것입니다. 이 연구는 자발적으로 참여 의사를 밝히신 분에 한하여 수행 될 것이며, 귀하께서는 참여 의사를 결정하기 전에 본 연구가 왜 수행되는지 그리고 연구의 내용이 무엇과 관련 있는지 이해하는 것이 중요합니다. 다음 내용을 신중히 읽어보신 후 참여 의사를 밝혀 주시길 바라며, 필요하다면 가족이나 친구들과 의논해 보십시오. 만일 어떠한 질문이 있다면 담당 연구원이 자세하게 설명해 줄 것입니다.

만일 연구원의 설명 이외에 또 다른 질문 사항이 있다면 서울사이버대학교 사회복지학부 임세희 교수 (02-944-5133) 혹은 국토연구원 주택토지연구본부 이길제 박사 (044-960-0296) 에게 연락하시면 자세하게 설명해 줄 것입니다.

1. 이 연구는 왜 실시합니까?

본 연구는 주거취약계층 주거상향 지원사업 수행 과정에서 나타나는 현장의 문제점과 이슈를 탐색하고, 복지이론에 기반한 개선 방안을 모색함으로써 주거상향 지원사업의 내실화에 기여하고자 실시합니다.

2. 얼마나 많은 사람이 참여합니까?

본 연구는 사례연구와 초점집단연구로 진행됩니다. 연구 참여자는 수도권, 혹은 비수도권에 거주하는 다양한 가구 중 본 연구의 의의에 자발적으로 동의하고, 연구주제 관련 풍부하고 솔직히 응답해 줄 것으로 기대되는 분들로 선정하였습니다.

사례연구 연구에는 4쌍의 2022년 주거상향 지원 사업 참여가구와 담당자가 참여합니다.

초점집단 연구에는 약 42명의 2021년 주거상향 지원 사업 참여가구(혹은 주거상향 지원 사업 참여 희망가구)와 담당자가 참여합니다.

3. 만일 연구에 참여하면 어떤 과정이 진행됩니까?

만일 귀하가 자발적 참여 의사를 밝혀 주시면 다음과 같은 연구 과정이 진행될 것입니다.

먼저 사례연구의 과정은 다음과 같습니다.

귀하가 주거상향 지원 사업을 신청하는 단계에서부터 연구가 시작되어 주거 상향이 완료되는 시점까지 연구가 진행됩니다. 주거 상향 지원 사업 각 단계에서 귀하가 겪은 경험을 편하고 솔직하게 말씀해주시면 됩니다. 귀하와 대화하는 시간과 방법은 귀하의 의견에 따라 결정될 것입니다. 대화에 앞서 몇 가지 질문을 사전에 드리고 생각하실 수 있는 시간을 드릴 것입니다. 단계별 각 대화의 시간은 20분에서 30분 정도 예상하고 있습니다. 대화는 녹음될 수 있는데, 녹음된 내용은 연구진 이외에 다른 이들에게는 공유되지 않습니다. 필요한 경우 귀하가 사업담당자(신청가구)를 만나거나, 집을 알아보러 갈 때 연구진이 동행할 수 있습니

다. 연구진은 사업담당자(신청가구)를 귀하가 만날 때 약간의 거리를 두고 최대한 조용히 동행할 것입니다. 또는 주거 상향 지원 사업에 필요한 서류나 안내 자료를 요청하여 받을 수 있습니다.

초점집단 연구의 과정은 다음과 같습니다.

초점집단연구는 귀하와 주거 욕구가 비슷한 5-6명의 주거상향 지원 사업 참여자(사업담당자가)가 작년에 경험한 주거상향 지원 사업에 대해 함께 이야기를 나누는 연구입니다. 귀하가 연구에 참여하기에 좋은 시간과 장소에서 5-6명의 다른 참여자와 만나 자유롭게 이야기를 나눌 것입니다. 첨부와 같은 반구조화된 질문지를 사전에 드릴 것입니다. 하고 싶은 이야기를 미리 생각하고 오셔도 되고, 오셔서 편하게 말씀주셔도 됩니다. 주로 주거상향 지원 사업에서의 경험과 개선방안을 질문할 것입니다. 집단 면접 과정은 녹음이 되는데, 녹음된 내용은 철저히 비밀 보장을 하며, 연구진 이외에는 공유되거나 누출되지 않습니다. 면접은 보통 1시간 30분에서 2시간 정도 소요됩니다. .

4. 연구 참여 기간은 얼마나 됩니까?

1) 사례연구 참여기간

주거상향 지원 사업의 신청을 하실 때 사례연구가 시작되고 주거상향이 완료되면 연구가 종료됩니다. 물론 참여 의사를 밝혀 주신 귀하의 사정에 따라 면접 시간과 방법을 조정할 것입니다. 주거상향 지원 사업 단계별 면접은 20분에서 30분 정도 소요될 것입니다. 주거 상향이 최종 완료되지 않더라도 10월 초에는 귀하의 연구참여는 종료 될 것입니다.

2) 초점집단 연구 참여기간

초점집단연구는 8월 중에 이루어집니다. 미리 귀하와 약속한 날짜에 약 1시간 30분에서 2시간의 집단면접이 이루어집니다. 초점집단 면접은 1회의 참여로 종료됩니다.

5. 참여 도중 그만두어도 됩니까?

네. 본 연구의 참여는 전적으로 자발적이며, 면접 도중 원하지 않으시면 언제든지 철회하실 수 있으며, 철회로 인한 어떠한 불이익도 받지 않으십니다. 즉 지금까지 받은 지원 혹은 앞으로 받을 모든 종류의 지원에 전혀 영향을 주지 않습니다. 또한 원하지 않거나 불편한 질문에 답을 거부하실 수 있습니다. 참여를 도중에 철회하는 경우 그 동안 수집된 자료 및 정보는 모두 즉각 폐기됩니다.

6. 부작용이나 위험요소는 없습니까?

연구진이 사례연구 참여자를 1대1 면접하거나 동행하는 과정에서 사생활이 노출되는 어려움이 있을 수 있습니다. 연구진은 연구 참여자가 허락하는 범위 내에서 연구 질문을 하고, 신청서, 홍보자료 등의 기타자료 수집 등을 진행할 것입니다. 연구의 목적과 범위를 벗어난 불필요한 사생활 노출을 요구하지 않을 것입니다. 혹시 연구 참여 도중 불편감을 느끼시거나 발생가능한 부작용이나 위험 요소에 대한 질문이 있으면 담당 연구원에게 즉시 말씀해 주십시오.

7. 이 연구에 참여시 참여자에게 이득이 있습니까?

이 연구의 참여로 당장 귀하와 생활이나 귀하의 업무가 달라지지 않을 수 있습니다. 그러나 귀하가 제공하는 정보는 주거상향 지원 사업의 문제점을 개선하여, 보다 많은 사람들이 더 쉽고 편하게 주거상향 지원을 받는데 기여할 것입니다.

8. 만일 이 연구에 참여하지 않는다면 불이익이 있습니까?

귀하는 (혹은 귀하가 보호 중인 아동은) 본 연구에 참여하지 않을 자유가 있습니다. 또한 귀하가 (귀하가 보호 중인 아동이) 연구에 참여하지 않아도 어떠한 불이익도 없습니다. 즉 그동안 받았거나 받을 수 있는 어떠한 형태의 지원과 본 연구의 참여 여부는 관련이 전혀 없습니다. 모든 부담에서 벗어나 자유롭게 참여 여부를 결정하시기 바랍니다.

9. 연구에서 얻은 모든 개인 정보의 비밀은 보장됩니까?

개인정보관리책임자는 서울사이버대학교 소속의 임세희 교수(연구실: 02-944-5133)입니다. 이 연구를 통해 얻게 될 모든 자료는 철저히 비밀보장이 될 것입니다. 연구과정에서 알게 된 개인정보는 연구진 이외에는 누출하지 않으며, 수집된 정보, 녹음된 파일과 녹취록, 서류, 홍보자료는 비밀번호를 걸어 보관합니다. 본 연구를 통해 얻은 자료를 바탕으로 연구 보고서 혹은 학회지를 발간 할 경우 연구진은 귀하가 소속된 기관, 귀하의 이름과 개인 정보를 사용하지 않을 것입니다. 또 연구보고서 발간 혹은 연구논문이 게재 된 후 수집된 자료, 녹음된 파일은 폐기 처분할 것입니다. 그러나 만일 법이 요구하면 연구 참여자의 개인 정보가 공개될 수도 있습니다. 또한 모니터 요원, 심사 요원, 생명윤리심의위원회는 연구참여자의 개인 정보에 대한 비밀 보장을 침해하지 않고 관련 규정이 정하는 범위 안에서 본 연구의 실시 절차와 자료의 신뢰성을 검증하기 위해 연구 결과를 열람할 수 있습니다. 사례비 입금을 위해서 받는 이름과 계좌번호와 같은 개인정보는 사례비 송금 즉시 폐기될 것입니다. 귀하가 본 동의서에 서명하는 것은, 이러한 사항에 대하여 사전에 알고 있었으며 이를 허용한다는 동의로 간주될 것입니다.

10. 이 연구에 참가하면 대가가 지급됩니까?

1) 사례연구 사업 가구 참여자에게는 총 20만원의 사례비가 지급 됩니다.
2) 초점집단연구 가구 참여자에게는 총 5만원의 사례비가 지급됩니다.
3) 사업 담당자에게는 총 10만원의 사례비가 지급됩니다.

11. 연구에 대한 문의는 어떻게 해야 합니까?

만약 본 연구에 대하여 의문이나 염려되는 상황이 있으시면, 언제든지 연구책임자와 연구진에게 문의하여 주십시오.

서울사이버대학교 생명윤리심의위원회 tel: 02-944-5309 개인정보 관리 책임자: 임 세 희 tel: 02-944-5133, email: shlim32@iscu.ac.kr 연구 총 책임자: 이 길 제. tel: 044-960-0296 email:gjlee@hrihs.re.kr

만일 어느 때라도 연구 참여자로서 귀하의 권리에 대한 질문이 있다면 다음의 서울사이버대학교 생명윤리심의위원회에 연락 하십시오.

서울사이버대학교 생명윤리심의위원회 tel: 02-944-5309

부표 1-5 | 연구참여자 설명문(아동용)

연구대상자 설명문 및 동의서 (아동용)

연구 과제명 : 한국형 주거한계가구 진단 및 주거상향 지원사업 평가
연구 책임자명 : 이길제(국토연구원 주택토지연구본부 부연구위원)

이 설명서에는 이해되지 않는 말들이 포함되어 있을 수 있습니다. 분명하게 이해되지 않는 말이나 정보에 대해서는 방문하신 연구원 선생님 혹은 서울사이버대학교 사회복지학부 임세희 교수(02-944-5133), 국토연구원 주택토지연구본부 이길제 박사 (044-960-0296)에게 질문하면 자세하게 설명해 줄 것입니다.

1. 이 연구는 왜 하나요?

본 연구는 주거 관련 도움이 필요한 사람을 나라에서 돕는 과정에서 생기는 문제를 알아보고, 개선해서, 더 많은 사람들이 좀 더 쉽게 주거 관련 나라 도움을 받을 수 있도록 하고자 실시합니다. .

2. 얼마나 많은 사람들이 참여하나요? 왜 저에게 참여하라고 하는 건가요?

이 연구에는 초등학교 3학년 이상의 아동이 참여합니다. 여러 아동 중 연구의 목적을 잘 이해하고, 편안하고 솔직하게 응답해 줄 것으로 기대되는 아동에게 연구 참여를 부탁하고 있습니다. 여러분의 연구 참여 여부에 대해서는 여러분의 부모님께도 여쭙고 허락을 구할 것입니다.

3. 꼭 참여해야 하나요?

원하지 않으면 참여하지 않아도 됩니다. 참여하지 않아도 여러분 혹은 여러분의 가족에게 해가 되는 일은 전혀 없습니다.

4. 연구 중에 제가 무엇을 해야 하나요?

조사 참여에 동의하면 연구진과 만나는 날과 방식은 여러분과 상의하여 정할 것입니다. 연구진과 나누는 이야기는 녹음 되는데, 녹음된 내용은 연구진 이외에는 아무에게도 공개하지 않습니다.
집을 이사하는 과정에서 느낀 생각이나 경험을 솔직하게 말해주면 됩니다. 미리 연구진이 질문하고 싶은 내용을 알려드리니, 생각해보고 만나도 되고, 그냥 편하게 만나도 됩니다.

5. 얼마나 오래 하나요?

인디뷰는 전화 혹은 만나서 약 20-30분 정도 걸립니다. 이사가 완료될 때까지 총 2-3번 만날 수 있습니다. .

5. 참여 도중 그만해도 되나요?

연구 참여는 전적으로 자발적이며, 면접 도중 원하지 않으시면 언제든지 그만 둘 수 있으며, 그만 두어도 어떠한 피해도 받지 않을 것입니다. 참여를 도중에 취소하는 경우 그 동안 수집된 자료 및 정보는 모두 즉각 없앨 것입니다. 참여 하지 않아도, 또는 참여를 중간에 중단하여도 괜찮으며, 그 동안 받았거나 앞으로 받을 도움과 관련하여 어떠한 불이익도 없습니다.

6. 이 연구에 참여할 경우 위험한 내용이 없나요?

연구신은 여러분이 허락하는 범위 내에서 연구 질문을 할 것입니나. 또한 원하시 않거나 불편한 질문에는 답하지 않아도 됩니다. 불편한 마음을 느끼면 언제든지 불편하다고 말해주세요.

7. 이 연구가 저에게 어떤 도움이 되나요?

이 연구로 당장 생활이 바뀌는 변화는 없을 것입니다. 그러나 여러분의 연구 참여는 모든 아동이 행복하고 안전한 주거 생활을 돕기 위한 사회적 노력을 이끌어 내는데 도움이 될 것입니다. 여러분의 연구참여에 대한 사례비로 여러분의 보호자에게 20만원의 사례비를 지급할 것입니다.

8. 만일 이 연구에 참여 하지 않으면 저에게 불이익이 있나요?

연구에 참여하기 싫으면 하지 않아도 됩니다. 연구에 참여하지 않아도 어떠한 불이익도 진허 없습니다.

9. 연구에서 얻은 모든 저의 모든 정보는 비밀이 보장되나요?

이 연구를 통해 얻게 될 여러분의 정보는 철저히 비밀 보장이 됩니다. 연구과정에서 알게 된 개인정보는 연구진 이외에는 말하지 않으며, 녹음된 파일과 수집된 자료는 비밀번호를 걸어 보관합니다. 본 연구를 통해 얻은 자료를 바탕으로 연구 보고서 혹은 학회지를 발간 할 경우 연구진은 여러분의 이름 등의 개인 정보를 사용하지 않을 것입니다. 연구에 참여한 아동이 누구였는지 알 수 없는 방식으로 연구보고서 혹은 논문을 쓸 것입니다. 또 연구보고서 발간 혹은 연구논문이 게재 되고 나면 수집된 자료, 녹음된 파일, 녹취록은 폐기처분을 할 것입니다. 사례비 입금을 위해서 받는 여러분 보호자의 이름과 계좌번호와 같은 개인정보는 사례비 송금 즉시 폐기될 것입니다. 만일 법이 요구하면 여러분의 정보가 공개될 수도 있으나, 개인 정보에 대한 비밀 보장을 침해하지 않고 법이 정하는 범위 안에서 이루어질 것입니다.

10. 궁금한 것이 있으면 어떻게 하나요?

만약 본 연구에 대하여 궁금한 것이 있으면 무엇이든 연구책임자와 연구진에게 문의하여 주십시오. 원한다면 '성인용 설명서'를 읽어볼 수도 있습니다.

서울사이버대학교 생명윤리심의위원회 tel: 02-944-5309 개인정보 관리 책임자: 임 세 희 tel: 02-944-5133, email: shlim32@iscu.ac.kr 연구 총 책임자: 이 길 제. tel:044-960-0296 email:gjlee@hrihs.re.kr

만일 어느 때라도 연구 참여자로서 여러분의 권리에 대한 질문이 있다면 다음의 서울사이버대학교 생명윤리심의위원회에 연락 하십시오.

부표 1-6 | 연구참여자 동의서(성인용)

성인용 동의서

연구제목: 한국형 주거한계가구 진단 및 주거상향 지원사업 평가

---

1. 본인은 이 설명서를 읽었으며 담당 연구원과 이에 대하여 의논하였습니다.
2. 본인은 위험과 이득에 관하여 들었으며 나의 질문에 만족할 만한 답변을 얻었습니다.
3. 본인은 연구에 참여하는 것에 대하여 자발적으로 동의합니다.
4. 본인은 이 연구에서 얻어진 나에 대한 정보를 현행 법률과 생명윤리심의위원회 규정이 허용하는 범위 내에서 연구자가 수집하고 처리하는데 동의합니다.
5. 본인은 담당 연구자나 위임받은 대리인이 연구를 진행하거나 결과 관리를 하는 경우와 보건 당국, 학교 당국 및 서울사이버대학교 생명윤리심의위원회가 실태 조사를 할 때에는 비밀로 유지되는 나의 개인 신상 정보를 직접 열람하는 것에 동의합니다.
6. 본인은 면담 내용이 녹음되고, 연구목적의 범위 내에서의 서류, 홍보자료 등의 활용에 동의합니다.
6. 본인은 언제라도 이 연구의 참여를 철회할 수 있고 이러한 결정이 본인에게 어떠한 해도 되지 않으리라는 것을 압니다.
7. 본인은 본 연구의 참여여부 혹은 지속여부가 향후의 주거지원 서비스 제공 여부와 관련이 없음을 이해하였습니다.
8. 본인은 서명은 이 동의서의 사본을 받았다는 것을 뜻하며 연구 참여가 끝날 때까지 사본을 보관하겠습니다.

연구참여자 성명	서 명	날짜 (년/월/일)
동의서 받은 연구원 성명	서 명	날짜 (년/월/일)
연구책임자 성명	서 명	날짜 (년/월/일)
법정 대리인 성명(참여자와 관계)	서 명	날짜 (년/월/일)

부표 1-7 | 연구참여자 동의서(아동용)

아동용 동의서

연구제목: 한국형 주거한계가구 진단 및 주거상향 지원사업 평가

---

1. 나는 이 설명서를 읽었으며 담당 연구원과 이에 대하여 충분히 이야기 하였습니다.
2. 나는 위험과 이득에 관하여 들었으며 나의 질문에 만족할 만한 답변을 얻었습니다.
3. 나는 이 연구에 참여하는 것에 대하여 자발적으로 동의합니다.
4. 나는 이 연구를 통해서 제공한 정보를 현행 법률과 생명윤리심의위원회 규정이 허용하는 범위 내에서 연구자가 수집하고 처리하는데 동의합니다.
5. 나는 담당 연구원이나 위임 받은 대리인이 연구를 진행하거나 결과 관리를 하는 경우와 보건당국, 학교 당국 및 서울사이버대학교 생명윤리심의위원회가 실태 조사를 하는 경우에는 비밀로 유지되는 나의 개인 신상 정보를 직접적으로 열람하는 것에 동의합니다.
6. 나는 면담에 응하지 않을 권리가 있고, 언제든 연구 참여를 중단할 수 있으며, 이러한 결정이 나에게 어떠한 해도 되지 않을 것이라는 것을 압니다.
7. 나는 면담 내용이 녹음되는 것을 허락합니다.
8. 나는 본 연구의 참여 여부가 나의 부모 혹은 가족의 앞날과 어떤 관련이 없음을 이해하였습니다.
9. 나의 서명은 이 동의서의 사본을 받았다는 것을 뜻하며 연구 참여가 끝날 때까지 사본을 보관하겠습니다.

연구참여자 성명	서 명	날짜 (년/월/일)
동의서 받은 연구원 성명	서 명	날짜 (년/월/일)
연구책임자 성명	서 명	날짜 (년/월/일)

※ 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」 제16조 제3항에 근거하여 만 18세 미만 아동을 대상으로 하는 연구의 경우 반드시 부모 혹은 보호자의 동의가 있어야 합니다.

보호자 성명	서 명	날짜 (년/월/일)

▣ 부록2: 주거상향 지원사업 관련 전문가조사 질문지

부표 1-8 | 주거상향 지원사업 관련 전문가조사 질문지

「한국형 주거한계가구 진단 및 주거상향 지원사업 평가」
: 전문가 조사

안녕하세요.

이 연구는 **"주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책대상, 집행체계, 집행과정 및 서비스 전달 등 사업 전반에서 나타나는 현장의 문제점과 이슈를 진단하고, 개선 방안을 모색함으로써 사업의 내실화에 기여"**하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 연구에서는 주거취약계층 주거상향 지원사업에 대한 현황 조사, 기존 문헌 검토, 주거취약계층 유형별 사례 연구, 사업 이용자와 사업 수행 실무자에 대한 초점집단면접(FGI)를 통해 문제점을 도출하였고, 이에 기초하여 주거상향 지원사업의 개선방안을 제시하고자 합니다.

전문가 조사의 목적은 연구진에서 제시한 **정책대상, 집행체계, 집행과정 분야의 여러 개선 방안에 대해 ①개선이 필요한지, 그리고, ② 얼마나 어려운지에 대해 의견**을 듣고자 하는 것입니다.

전문가 조사는 주거복지 또는 복지제도 전반, 주거취약계층 주거상향 지원사업에 대해 이해가 깊은 연구자와 실무자 등 전문가 30명 내외를 대상으로 선정하여 수행할 예정입니다. 전문가의 익명성은 보장되며, 조사문항(개선필요성, 개선어려움)에 대해 응답해 주신 내용은 집계된 결과의 형태로 활용될 것이고, 추가로 작성해 주신 의견은 최종적으로 개선방안을 제시함에 있어서 참고 자료로 활용할 예정입니다.

전문가께서 **작성해주신 내용은 "한국형 주거한계가구 진단 및 주거상향 지원사업 평가(연구책임 : 이길제 부연구위원)" 보고서에 포함될 예정이므로, 가능한 각 조사 문항에 대해 자세한 의견을 주시길 부탁드립니다.** 바쁜 일정에도 불구하고 귀한 시간을 내 조사에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

2022년 11월 28일
국토연구원 주택·토지연구본부

<참고> 연구 배경 및 사업 개요

1. 연구 배경과 목적

○ 화재, 감염병, 폭염, 풍수해 등 각종 위기에 취약한 주거환경에 거주하고 있는 저소득층의 안전과 건강 문제가 지속적으로 제기되어 공공임대주택으로 이주를 지원함으로써 주거생활을 안정시키고자 하는 필요성 증대

– 고시원 화재사고, 집중호우로 인한 반지하 거주가구 인명사고 등 피해가 발생한 이후 쪽방, 고시원, 반지하 등 비적정 거처에 거주하고 있는 이들에게 적절한 주거공간을 제공해야 한다는 사회적 요구 증가

○ 주거취약계층 주거상향 지원사업은 주거환경이 열악하고, 지원이 시급한 이들을 대상으로 직접 찾아가는 수요발굴 체계를 구축하고, 공공임대주택 이주·정착을 지원하는 사업으로 기존 주거복지 프로그램(공공임대주택, 주거급여)의 한계를 보완하고, 주거권을 보장하는 의미가 있는 사업임

– 사업을 통해 연간 약 6,000가구('21년)의 주거취약계층이 공공임대주택으로 이주하는 성과를 나타내고 있음

– LH와 공모를 통해 선정된 지자체에서 사업을 수행하고 있으며, 국토교통부에서 연간 65억원('22년)의 예산을 지원하고, 주거복지재단에서 사회공헌기금을 통해 보증금과 이사비, 생활집기를 지원하고 있음

○ 하지만, 사업의 제도적 측면에서 공공임대주택 물량 부족, 지자체 공모사업의 연속성, 보증금·이사비·생필품비 재원 조달의 안정성, 지역별 서비스 편차, 행정지원체계 미비 등 여러 문제점들이 제기되고 있음

○ 본 연구는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 정책대상, 집행체계, 집행과정 및 서비스 전달 등 사업 전반에서 나타나는 현장의 문제점과 이슈를 진단하고, 개선 방안을 모색함으로써 사업의 내실화에 기여하고자 함

2. 주거취약계층 주거상향 지원제도 개요

○ '주거취약계층 주거지원 제도'는 최저주거기준에 미달되고 위험한 주거환경에서 거주하는 취약계층에게 저렴한 공공임대주택을 지원하여 주거안정을 도모하는 제도로서, '주거취약계층 주거지원 업무처리지침(국토교통부 훈령 제1361호)'에 근거하고 있음

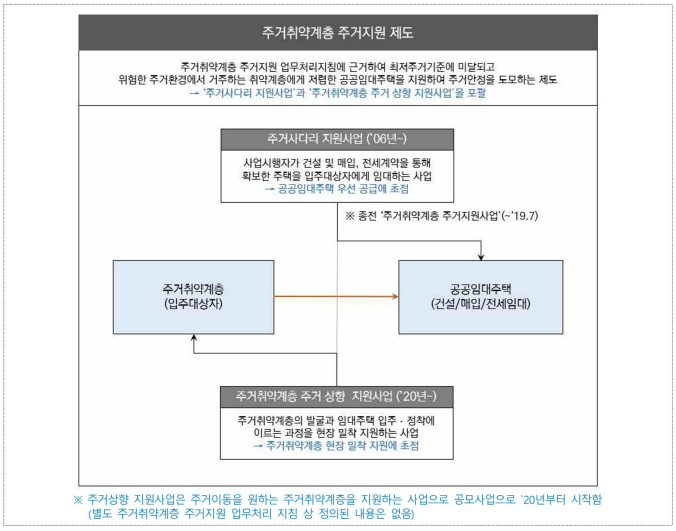
– '주거사다리 지원사업'은 주거취약계층의 주거지원 및 주거상향을 위하여 사업시행자가 건설 및 매입 등을 통하여 확보한 주택이나 기존주택에 대하여 전세계약을 체결하여 입주대상자에게 임대하는 사업을 의미

○ **주거취약계층 주거상향 지원사업은 주거취약계층의 발굴과 임대주택 입주 정착에 이르는 과정을 현장 밀착 지원하고, 현장 중심의 이주지원 체계를 마련하기 위한 사업**

– 그동안 열악한 주거환경에서 거주하는 주거취약계층은 정보가 부족하고, 공공임대주택으로의 이주과정에서 신청의 어려움이나 부담감으로 인해 이주에 어려움을 겪어 왔으며, 이를 해결하기 위해 도입된 사업임

○ 즉, 주거사다리 지원사업은 주거취약계층인 입주대상자에게 공공임대주택을 우선적으로 공급하는 데 초점을 두었다면, **'20년부터 시행된 주거취약계층 주거상향 지원사업은 주거취약계층이 공공임대주택에 입주 정착할 수 있도록 현장에서 밀착 지원하는 데 초점을 두고 있다는 점에서 차별점**이 있음

<그림> 주거취약계층 주거지원제도 개요



○ (**지원 대상**) 열악한 주거환경에서 거주하거나, 긴급 주거지원이 필요한 자로 다음 중 하나에 해당하며, 무주택세대구성원과 소득·자산기준을 충족한 자(주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제3조)

– (제1호) 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인 시설, 컨테이너, 움막 등, PC방, 만화방, 최저주거기준에 미달하거나 재해 우려가 있는 지하층에 3개월 이상 거주하는 사람으로 신청일 기준, 최근 1년간의 주거기간을 합산하여 산정하게 됨

– (제2호)가정폭력 피해자, 출산예정인 미혼모 등 긴급 주거지원이 필요한 자

– (제3호)최저주거기준을 미달하는 주거환경에서 만 18세 미만의 아동과 함께 거주하는 자

※ 현재, 주거취약계층 주거상향 지원사업에서는 제3조 제1항 제1호에 해당하는 사람만을 대상으로 함

○ (**소득 및 자산 기준**) 입주대상자는 무주택 세대구성원(세대주 및 세대원이 모두 무주택자)이어야 하며, 도시근로자 월평균 소득을 기준으로 1인 가구 70% 이하, 2인 가구 60% 이하, 3인 이상 50% 이하이며, 영구임대 자산기준 충족 필요

○ (**사업 목표**) 주거복지 로드맵 2.0에 따르면 주거상향 지원사업의 목표는 2020~2025년까지 총 4만 호로 설정하고 있으며, '22년부터는 연간 7,000호 공급을 추진

– 연도별 공급 목표 : 2020년 5,500호, 2021년 6,000호, 2022년 7,000호

○ (**예산 지원**) 정부는 2020년부터 주거급여 지원사업 예산의 일부로 주거취약계층 주거상향 지원사업 예산을 확보하여 지자체 및 공공기관에 지원

- '20년 40억 원 → '21년 60억 원 → '22년 65억 원의 예산을 LH와 지자체에 배분
- 지자체의 경우 1:1 매칭을 통해 '20~'21년 20억원, '22년 30억원 예산 확보
- 지자체 예산은 '22년 기준 지자체에 따라 1,738만원에서 1억 8천만원 까지 예산이 배정됨

표

(단위: 억 원)

LH	30	50	50
지자체	10	10	15
합 계	40	60	65

자료: 국토교통부 내부자료

○ (**사업수행방식**) 주거상향 지원사업은 동일한 사업 내용에 대해 지자체(공모사업)과 LH 공사에서 각각 사업을 분리하여 수행하도록 설계가 되어 있음

- 지자체 공모방식으로 수행되는 사업은 공모에 선정(광역형, 기초형)된 지자체의 민간위탁기관에서 사업을 수행하며, 지역별 주거복지 여건에 따라 주거복지센터, 지역자활센터, 사회복지관을 사업 수행기관으로 선정
- LH에서 수행하는 사업은 전국을 대상으로 6개 권역으로 구분하여 주택관리공단에서 사업을 담당하고 있으며, 현장수행기관인 이주지원 119센터는 52개소가 있으며, LH에서 직접 운영하는 상시 조직 10개소가 있음

표

사업명	주거취약계층 주거상향 지원사업	비주택거주자 이주정착지원 사업
사업대상	주기취약계층 주기지원 업무처리지침 제3조 입주대상지	
사업내용	주거취약계층의 발굴 및 상담 · 사례관리를 통해 공공임대주택으로 주거상향을 위한 이주정착을 지원하는 사업	
사업주관	지자체(공모사업)	LH공사
예 산	30억원(국비 15억 + 지방비 15억)	50억원
사업지역	공모에 선정된 지역(44개 시군구)	전국(6개 권역으로 구분)
사업기간	2022년 3월 ~ 2022년 12월	2022년 6월 ~ 2023년 5월
사업수행	지자체 또는 지자체의 민간 위탁기관 수행	주택관리공단
수행인력	지자체별 1~4명 (상시고용 또는 일용직시간제 근로자)	권역별 10~28명 (전국 6개 권역, 상시고용 근로자 활용)

○ (**사업내용**) 주거상향 지원사업은 동일한 사업 내용에 대해 지자체(공모사업)과 LH 공사에서 각각 사업을 분리하여 수행하도록 설계가 되어 있음

○ (**이주희망 발굴**) 주거취약계층의 공공임대주택 이주수요 발굴 및 입주안내, 공공임대·주거급여 등 주거복지제도 홍보

– 쪽방 등 주거취약계층 밀집지역 방문 상담 등 공공임대주택 입주 대상자의 적극 발굴과 관련한 사항

– 홍보활동(인쇄물, 영상상영 등), 설명회, 임대주택 투어 등 공공임대주택 입주수요 제고를 위한 주민 홍보

○ (**상담센터 운영**) 주거취약계층에 대한 효율적인 상담을 위해 주거지원 상담센터, 찾아가는 상담, 콜센터 운영 등

○ (**임대주택 물색**) 주거취약계층이 전세임대주택 등에 입주하게 되어 주택 물색이 필요할 경우 제반 사항을 지원하기 위한 도우미 운영

– 주거취약계층과 동행하여 전세주택 물색, 쾌적한 주거가 가능하도록 계약예정 주택의 노후도, 채광, 통풍상태 등 점검

○ (**임시거처 운영**) 임대주택 신청 후, 現주거지를 퇴거하게 되어 거처가 없을 경우 임시거처 운영을 통해 대상자 이탈 방지

– 주거상황을 신청하였으나 긴급하게 거처가 필요한 대상자에게 사업운영기관 예산 상황에 따라 LH공가주택과 지역 내 원룸형 주택을 임차하여 임시거처 운영(임시거처 수리비, 집기류 설치 가능)

○ (**이주 지원**) 원활한 임대주택 이주를 위한 이사 및 입주과정 지원, 이주 장애요인 제거 및 이사도우미 운영

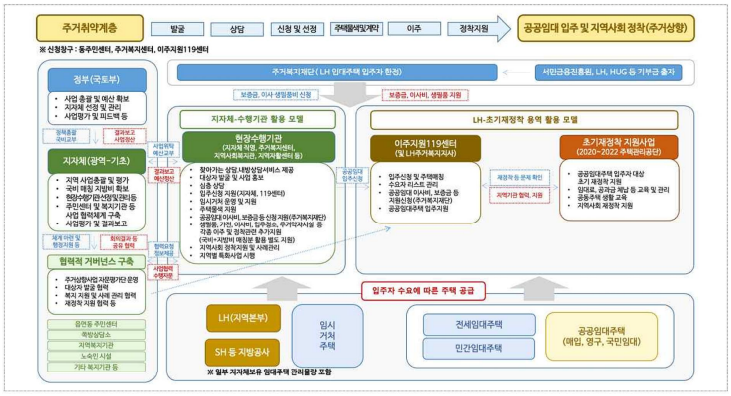
– 이사날짜 조율, 이사 업체 견적 협의 및 주거복지재단 이사비, 생필품비 지원 신청 지원 및 행정복지센터 연계를 통한 수급 신청 지원

○ (**임대주택 입주 및 사후지원**) 입주 가구의 특성과 필요에 부합하는 이주 지원 추진으로 생활 안정에 기여

– 주거지 변경으로 인한 지역사회 복지기관 및 노인복지센터 등 복지안전망에 대상자가 포함될 수 있도록 유관기관 사례관리 연계, 청년의 경우 일자리 마련을 위한 자격증 취득 비용 지원 등

※ 체계적인 사례관리를 위한 이주실적 관리 정보시스템 운영 등

<그림> 주거취약계층 주거상향 지원사업 집행체계 및 주요 내용



설문작성 요령

전문가 조사의 목적은 연구진에서 제시한 정책대상, 집행체계, 집행과정 분야의 여러 개선 방안에 대해 **①개선이 필요한지, 그리고, ②얼마나 어려운지에 대해 의견**을 듣고자 하는 것입니다.

1. 제시된 개선 내용을 잘 읽고, **개선 필요성과 개선 난이도의 해당 항목에 표시(√)**를 해주시면 됩니다.
   - 개선 필요성은 제도 개선 필요성 정도에 따라 '①매우 낮음 ~ ⑤매우 높음' 까지 5점 척도로 응답
   - 개선 난이도는 제도 개선 어려움 정도에 따라 '①매우 낮음 ~ ⑤매우 높음' 까지 5점 척도로 응답

   ※ 조사의 일관성을 위해 질문지에 참고로 기술하고 있는 '23년 계획에 반영된 공공임대주택 물량 확대, 보증금 및 이사비 국고 지원, 민간임대주택 보증금 지원, 사업 예산 확대 등은 '22년을 기준으로 제도 개선 필요성에 대해 응답해 주시면 고맙겠습니다. 그리고, '23년 계획에 대해 추가적인 의견이 있으신 전문가께서는 <의견>란에 작성해 주시면 고맙겠습니다.

2. 개선 내용과 관련해서 **추가적인 의견이 있으신 경우**에는 **<의견>란에 작성**해 주시기를 요청드립니다.

3. **10, 13, 14, 17, 20번 문항과 같이 별표(★)가 있는 경우**에는 **가능한 의견을 작성**해 주시면 고맙겠습니다.

4. 마지막으로 **제도 개선과 관련**하여 **추가적인 의견**이 있으신 경우 **p. 14에 작성**해 주시면 고맙겠습니다.

<작성 예시>

구분	개선 내용	개선 필요성					개선 어려움				
		매우 낮음	낮음	보통	**높음**	매우 높음	매우 낮음	낮음	보통	높음	**매우 높음**
정책 대상	1. 00000000	①	②	③	④ √	⑤	①	②	③	④	⑤ √
		의견 :									

※ 다음 페이지부터 조사 문항에 대해 답변을 부탁드립니다.

구분	개선 내용	개선 필요성					개선 어려움				
		매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
		①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
정책 대상	**1. 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제3조 제1항 제2호, 제3호에 대한 사업 대상 포함** - 현재 주거상향 지원사업은 제3조 제1항 제1호에 해당하는 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인시설, 컨테이너, 움막 등, PC방, 만화방, 최저주거기준에 미달하거나, 재해 우려가 있는 지하층에 3개월 이상 거주하는 사람에 대해 지원하고 있으며, - **제2호에 해당하는 가정폭력피해자, 출산예정인 미혼모 등**과 **제3호 최저주거기준을 미달하는 주거환경에서 만 18세 미만의 아동과 함께 거주하고 있는 사람**의 경우 공공임대주택에 입주하는 주거사다리 사업의 대상은 되지만 이주·정착을 밀착 지원하는 주거취약계층 주거상향 지원사업의 대상으로는 포함되지 않고 있음 → 범죄피해자의 경우 임대보증금이 50만원이 아닌 매입·전세임대주택 임대료 산정방식과 동일하고, 가정폭력피해자, 출산예정 미혼모의 경우 긴급한 주거지원이 필요하나 주거상향 지원사업 대상이 아니므로, 보증금 및 이사비 지원 등에 어려움이 있음 → '20년 최초 사업 수행시에는 주거상향 지원사업 대상자가 비주택 거주 가구로 한정되어 있었으며, '20년 8월부터 (반)지하층 거주 가구가 대상으로 포함되어 대상 범위가 확대	의견 :									
정책 대상	**2. 지하층에 거주하는 경우 재해 우려에 대한 단서 조항 삭제** - 업무처리지침 제3조 제1항 제1호 사목에서 '최저주거기준에 미달하거나 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 건축법 제2조 제1항 제5호에 따른 지하층'으로 규정하여 지하층에 거주하더라도 최저주거기준에 미달하거나 재해 우려가 있다고 인정되어야만 입주대상자에 포함 → 일선 공무원이 재해 우려에 대한 판단을 하기 어렵고, 침수 후 도배 등으로 침수 흔적이나 곰팡이 등이 없는 경우 지원에 어려움이 있음	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
정책 대상	**2-1. 지하층에 거주하는 경우 최저주거기준 미달 조항 삭제** - 최저주거기준에 미달(전용입식부엌, 전용수세식화장실을 갖추지 못하거나 용도별 방의 개수를 충족하지 못하는 경우)하는 지하층에 거주하는 경우에만 입주대상자에 포함 → (반)지하 거주가구의 안전에 대한 이슈가 부각되고 있는 상황에서 최저주거기준 미달 요건 충족에 대한 고려없이 주거상향 지원을 하는 것이 필요하다는 의견 → 반면, 가장 취약하고, 긴급하게 지원이 필요한 가구가 대상이 되어야 하므로, 현재와 같이 단서조항을 존치하는 것이 필요하다는 의견 ※ 주거실태조사로 추정한 소득·자산 기준 충족 가구 - (반)지하층 : 8.0만 가구 - 최저주거기준 미달 (반)지하층 : 0.8만 가구	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									

구분	개선 내용	개선 필요성					개선 어려움				
		매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
정책 대상	**3. 사실 이혼 관계 지원을 위한 매뉴얼 마련** - 장기간 별거 중이나 서류상 혼인 관계를 유지하고 있는 경우 자격 검증 대상이 되지 못해 실질적으로 지원을 받지 못하는 사례가 다수 발생 - 기초생활보장사업 및 기초연금의 경우 사실 이혼 관계 확인서 제출시 배우사의 소득 및 사산 기준을 제외하고 단독가구로서 보장 가구 여부를 판단하고 있음 → 주거상향 지원사업에서도 배우자와 장기간 별거중이며, 주민등록상 주소지가 동일하지 않는 등 사실 이혼 관계 확인서 제출이 가능한 경우에는 단독가구로 자격 검증을 수행할 수 있도록 구체적인 매뉴얼 마련이 필요함	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
정책 대상	**4. 임대차 계약, 주민등록을 통해 거주 확인이 불가능한 거처에 거주하거나 실제 비적정 거처나 거리 노숙 중이지만 주민등록상 주소지 등록이 되어 있어 사업 신청이 어려운 대상자의 입주 신청 세부 방법에 대한 매뉴얼 마련** - 거리 노숙, PC방, 만화방 등에서 거주하는 경우 거주 사실 확인의 어려움이 있으므로 거주사실 확인서 양식과 필수 기재 항목, 거주사실 확인서의 작성 주체 등을 명확하게 설정 필요 - 또한, 옴박, 비닐하우스처럼 건축물이 아니어서 수소시 승명이 어려운 경우 토지 지번을 기준으로 실거주 확인서를 제출받아 거주지를 갈음하도록 하는 등 매뉴얼 마련 필요 - 그 외 본인 소유가 아닌 차량, 본인 소유이나 영업용 차량, 종교건물, 상가건물(주차장, 관리사무소 등) 등에 거주하는 경우 거주사실 확인서를 작성할 주체가 없거나 증빙할 수 없는 사례 다수 발생 → 주거취약계층 주거상향 지원사업에서 비주택 거주자가 차지하는 비중이 크므로, 원활한 주거상향 지원과 전국적으로 일관된 기준 적용을 위해 구체적인 매뉴얼 마련 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
정책 대상	**5. 가정폭력피해자 무주택, 소득·자산 기준 요건 완화** - 업무처리지침에 따르면 가정폭력피해자의 경우 무주택세대구성원 및 가구원수별 소득기준과 자산기준을 충족해야 함 → 가정폭력피해자의 경우 배우자와 동거하지 않거나 개인정보 동의를 받기 어려운 상황이므로, 무주택 여부 및 소득·자산 기준 확인 시 피해자 본인을 기준으로 산정하도록 업무처리지침 개정 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
집행 체계 (자원)	**6. 주거취약계층 주거지원을 위한 공공임대주택 공급 확대** - '20~22년 동안 연간 5,500 ~ 7,000호 수준으로 공급 - 매입임대주택 재고 부족과 전세임대주택 물색의 어려움으로 인해 입주신청을 하였으나, 입주대기 상태가 길어지는 현상이 수도권 지역을 중심으로 심화되고 있음 ※ 국민 주거안정 실현방안('22.8)에서 연간 1만호 공급 계획 → '21년 주거실태조사 등을 통해 추정한 결과 업무처리지침 입주대상자 요건을 충족하는 정책대상 가구는 23.7만 가구 수준으로, 연간 1만호 지원시 20년 이상 소요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									

구분	개선 내용	개선 필요성					개선 어려움				
		매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
		①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
집행 체계 (자원)	**7. 기존주택 매입임대·전세임대주택 중 주거취약계층 주거지원을 위한 공급물량 범위 상향 조정(15%→30%)** - 주거취약계층 주거지원 업무처리지침에서는 주거취약계층 주거지원을 위한 공급호수를 기존주택 매입임대·전세임대주택 공급물량의 15퍼센트 범위로 하고 있음 - 기존주택 매입임대 업무처리지침(국토부 훈령 제1211호) 내, 주거취약계층을 위한 매입계획승인 단계 포함으로 매입임대 취득 이후 별도의 적정물량 확보 (현재는 신혼부부I, II등의 물량 공급 후, 잔여물량을 취약계층 잔여물량으로 공급_SH) → 주거취약계층 주거지원을 위한 공공임대주택(매입·전세임대주택)의 원활한 확보를 위해 지침 개정 필요	※ 기존주택 매입·전세임대주택의 공급물량은 최근 10년 동안 연간 6만호 수준이며, 연간 6만호를 기준으로 15%를 적용하면 연간 9천호 범위내에서 공급이 가능함 ('21년 매입·전세임대주택 공급물량은 7.8만호로 이에 기초하면 1.2만호 범위내에서 공급이 가능함) 의견 :									
집행 체계 (자원)	**8. 가구원 수를 고려한 전세임대주택 지원 단가 인상 및 양질의 매입임대주택 확보 및 품질 개선** - 주거상향 지원사업의 기존주택 전세임대주택 지원 단가는 일괄적으로 수도권 1억 2천만원, 광역시 8,000만원, 그 밖의 지역 6,000만원 수준으로 설정 - 반지하에 거주하는 2~3인 이상 가구는 낮은 지원단가로 인해 이주를 하더라도 반지하 주택만 선택가능한 경우가 빈번하므로, 가구원 수를 고려하여 지원 단가 상향 필요 - 또한, 매입임대주택의 경우 교통 및 편의시설이 부족한 외진 곳에 많이 위치하고 있고, 시설이 낙후되었거나 엘리베이터가 없어 고령자나 장애인이 입주하기 어려운 경우가 많음 → 3인 이상 가구인 경우 최소한 전세임대주택 중 '다자녀 및 신혼부부 I '의 지원단가(수도권 1억 3,500만원) 수준으로 인상하고, 양질의 매입임대주택 확보 노력 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
집행 체계 (자원)	**9. 민간임대주택 이주를 위한 보증금 융자 및 이사비 지원** - 기존주택 매입임대·전세임대주택에 대한 공급 부족을 보완하기 위해 민간임대주택으로 이주를 위한 보증금 융자 및 이사비 지원 ※ '23년부터 민간임대주택 이주시 보증금 5천만원 무이자 융자 지원 및 이사비·생필품비 지원 (연간 5천 가구) → 공공임대주택 공급 부족 문제를 해소하기 위해 민간임대주택으로 이주 지원 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
집행 체계 (자원)	**10. 보증금, 이사비 지원에 대한 재원 및 법적 기반 확보** - '20~'22년 동안 주거상향 지원사업의 보증금과 이사비는 주거복지재단의 사회공헌기금을 통해 지원되고 있으며, 안정적인 재원 확보를 위해 정부 재정 지원 필요 ※ '23년부터 보증금(50만원) 기금 융자 지원, 이사비 지원을 위한 국비 30억원 반영: 1.5만 가구에 대해 가구당 40만원 지원 가능 규모 (지자체 매칭 50%) → '21년 사회공헌기금 소진으로 인해 수개월간 보증금과 이사비·생필품비 지원이 중단되었던 사례가 있으므로, 중단되지 않도록 국고 지원을 통해 안정적인 재원 확보가 필요하며, 이를 위해 주거기본법 제15조(주거비 보조)에 주거수준 향상에 필요한 비용을 보조할 수 있도록 하는 법령 개정 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		★ **의견(보증금·이사비 국고 지원시 지급 수행기관)** - 1안 : 지자체 광역주거복지센터 - 2안 : LH, 주택관리공단, 주거복지재단 - 3안 : 1, 2안 절충안(광역주거복지센터가 있는 곳은 광역주거복지센터가 수행하고, 그 외 지역은 LH 또는 주택관리공단 수행)									

구분	개선 내용	개선 필요성					개선 어려움				
		매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
집행 체계 (자원)	**11. 주거취약계층 주거상향 지원사업 운영 예산 확대** - 주거취약계층에 대한 주거상향 지원사업 대상자 발굴-상담-입주신청-주택물색-이주 및 정착지원 등 전 과정에 대한 밀착지원을 위해서는 많은 인력과 운영 경비 지원이 필요함 - '20년 40억원(LH 30억, 지자체 10억), '21년 60억원(LH 50억원, 지지체 10억원), '22년 65억원(LH 50억원, 지지체 15억원)으로 지자체의 경우 공모 선정 지역이 '20년 16개 시군구, '21년 24개 시군구, '22년 44개 시군구로 증가하였으나 사업 예산이 증가하지 않아 사업 수행이 어려움 ※ '23년 100억원(LH 50억, 지자체 50억) 예산 확보 → 주거취약계층 주거상향 지원사업 확대와 운영 내실화, 지역 주거복지센터 설립을 통한 지역 주거복지 전달체계 강화 등을 위해 주거상향 지원사업 운영 예산 확대 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
집행 체계 (사업 수행 방식)	**12. 단년도 사업 공모 방식이 아닌 사전 수요 조사를 통한 연속적인 사업 수행** - 주거상향 지원사업의 경우 발굴-상담-입주신청-주택물색-이주 및 정착지원 등 장기간 지속적인 지원이 필요한 사업이지만, 단년도 사업 공모 방식으로 수행되어 안정적인 사업 수행이 어려움 - 공모 방식의 경우 3~4개월 공백 발생으로 인해 지속적인 지원과 현장수행기관 고용 안정성 확보가 어려움 → 농어촌 장애인 주택개조사업의 수행방식과 동일하게 사전 지자체 수요 조사를 통한 예산 책정으로 기존 사업 수행 지자체가 계속해서 사업을 수행할 수 있도록 변경	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
집행 체계 (사업 수행 방식)	**13. LH, 지자체로 이원화된 사업수행 방식 개선** - LH, 지자체(공모) 사업 수행 주관기관의 이원화로 인해 업무 혼선 및 서비스 중복, 실적 경쟁 등 문제가 발생하고 있으므로, 이를 해결하기 위한 사업수행 방식 개선 필요 → **(1안 : 지역 구분)** 지자체 공모를 통해 사업을 수행하는 지역은 지자체 중심으로 사업을 수행하고, 그 외 지역은 LH에서 수행하는 방식으로 개선 ※ 지자체 : 서울, 경기, 인천, 부산, 대구, 광주, 충북, 충남 지역에서 지자체 공모사업을 통해 사업 수행중 → **(2안 : 업무 구분)** 지자체는 발굴-상담-입주신청-이주 단계까지 지원하고, LH는 공공임대주택 입주자에 대한 정착지원을 중심으로 업무를 구분하여 수행하는 방식으로 개선	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		★ 의견 (1안과 2안의 적정성 또는 기타의견)									
집행 체계 (사업 수행 방식)	**14. 중앙·광역주거복지센터 등 지원 조직 신설·강화** - 주거취약계층 주거상향 지원사업에 대한 매뉴얼 및 사업안내 작성, 실무자 교육, 관리 시스템 구축, 신규 지자체 업무 지원 등 업무 수행을 위한 중앙 및 광역주거복지센터 등 지원조직 설치 및 역할 강화 → 지원 조직 미비로 원활한 사업 진행 및 신규 지자체의 사업 수행에 어려움이 있다는 지적이 있으므로, 광역주거복지센터 확대와 중앙 주거복지관리지원기구(가칭) 설치	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		★ 의견 (중앙 주거복지 관리지원기구 설치 시 고려사항)									

구분	개선 내용	개선 필요성					개선 어려움				
		매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
집행 체계 (사업 수행 방식)	**15. 기초·권역 지자체 주거복지센터 설립 지원** - 현장수행기관으로서 지자체의 주거복지센터의 역할이 크기 때문에 주거취약계층 주거상향 지원사업의 확대를 위해 기초 또는 권역 단위의 주거복지센터 설립 지원 필요 - '22년 9월 기준 주거복지센터는 전국 44개소(광역 4, 권역 2, 기초 38개)가 설치되이 있으며, 운영주체는 지방공사와 민간법인·단체가 많음(지방공사 18, 민간법인·단체 25, 시 직영 1) → 주거취약계층 주거상향 지원사업 확대와 운영 내실화, 지역 주거복지센터 설립을 통한 지역 주거복지 전달체계 강화 등을 위해 주거상향 지원사업 운영 예산 확대 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
집행 과정	**16. 대상자 발굴 시 지역 사회복지기관과의 연계 강화를 위해 주거복지센터의 법적 기반 확보** - 주거상향 지원사업의 현장수행기관인 주거복지센터가 주거복지 전문기관으로서 발굴에서 정착지원의 전 단계에서 지자체 내 다른 사회복지기관과의 연계·협력을 강화하고, 이를 안정적 보장하기 위해 법적 기반 확보 필요 → 사회보장급여법 제11조 정보공유 등 협조 요청기관에 주거복지센터를 추가하고, 지역사희보장협의체 구성 및 운영 조례의 실무협의체에 주거분과를 포함하여 주거복지센터가 주거부문을 전문적으로 수행하는 공식 조직으로서 협의체에 참여할 수 있는 근거 마련 필요, 또한, 주거복지센터의 지자체 내 원활한 업무협조가 가능하도록 주거기본조례 제정 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
집행 과정	**17. 지자체-LH 간 정보 공유 강화** - 주거취약계층의 경우 주소지가 명확하지 않아 우편물을 받지 못하거나 문자 및 핸드폰 사용이 어려워 입주자 선정 결과를 제 때 전달받지 못하는 사례가 다수 발생 - LH 등 공공주택사업자가 입주자 선정 후 그 결과를 입주자 뿐만 아니라 사업대상지역의 지자체(시군구 또는 동주민센터) 또는 현장수행기관에 즉시 통보하도록 하여 지자체 및 현장수행기관에서 입주 대상자에 대한 후속 지원이 원활하게 이루어질 수 있도록 개선 필요 → 또한, 주거급여 전담기관인 LH에서 보유하고 있는 주거급여 수급자 중 매입·전세임대주택 입주희망자에 대한 정보도 개인정보제공 동의서 작성 후 현장수행기관에서 공유할 수 있도록 하여 원활한 대상자 발굴이 가능하도록 개선 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		★ 의견(LH-지자체 정보 공유시 지자체 단위 설정) - 1안 : 동주민센터 - 2안 : 시군구 ※ 현재 사업수행기관에서 동 단위보다 시군구 단위의 지자체와 사업을 추진중에 있어 동주민센터와의 협조가 원활하지 않은 경우가 종종 발생한다는 의견이 존재									
집행 과정	**18. 사례 관리에 대한 기본원칙과 기준 마련** - 주거상향 지원사업 대상자는 다양한 위기 상황에 노출되었을 가능성이 높아 주거 공급 외 다차원적인 개입이 필요하며 효과적인 주거상향 지원을 위해 체계적인 사례관리 필요 - 현재, 사례관리 대상자 선정 기준과 이주 후 사례관리 기간 등이 명확하게 설정되어 있지 않으므로, 지역간 격차가 나타나고 있고, 실무자의 업무 수행에 어려움이 있음 → 일반 상담과 사례관리 대상 구분 기준 마련, 사례관리 대상자의 이주 후 필수 사례기간 설정, 현장수행기관의 개입 정도와 범위, 사례종결 시점과 기준 설정 등 매뉴얼 마련 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									

구분	개선 내용	개선 필요성					개선 어려움				
		매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
집행 과정	**19. 지역 또는 사업 수행기관에 따른 서비스 격차 해소** - 현재 LH와 SH 등 공공임대주택 사업주체에 따라 사업 대상자가 지원받을 수 있는 범위가 다르고, 입주주택의 빌트인 여부, 생필품비 지원금액 등도 지역 및 사업 수행기관에 따라 다르게 나타남 - 사례관리도 지역에 따라 사례관리 대상 선정기준, 이주 후 사례관리 기간 등 여건에 따라 다르게 수행하고 있음 → 보증금·이사비 지원, 빌트인 또는 필수 가전제품 확보, 사례관리 선정 기준 및 지원기간 등 사업단계별 업무의 표준을 마련하여 지역 및 사업수행기관별 서비스 격차 해소 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
집행 과정	**20. 전세임대주택 물색기간 연장** - 전세임대주택 물색기간은 입주자 선정 이후 6개월('21년 3개월에서 6개월로 연장)이나, 전세임대주택 물량이 많지 않은 곳에서는 주택물색이 여전히 어려운 경우가 있음 - 전세임대인의 계약 기피, 공인중개사의 비협조적인 태도, 낮은 전세임대 지원단가 등으로 인해 전세임대주택 물색이 어려운 상황에서 기간이 짧아 계약과정에서 어려움이 존재 → 전세임대주택 물색기간을 가능한 연장하여 재신청과 입주자 선정단계를 다시 거쳐야 하는 번거로움 해소 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		★ 의견 (전세임대주택 적정 물색기간)									
집행 과정	**21. 매입임대주택 예비입주자의 주택 확인 방법 개선** - 주거상향 지원사업 매입임대주택 예비자의 경우 정해진 일시에 참석하지 않거나, 잔여주택이 있음에도 불구하고 계약하지 않는 경우 계약체결 의사가 없는 것으로 간주하여 예비입주자 자격이 별도 통보없이 상실(계약포기)되도록 하고 있음 - 확인 가능 일자가 정해져 있고, 대부분 주말이어서 거동이 불편하거나 자력으로 확인이 어려워 주거복지센터의 밀착 지원이 필요한 예비입주자의 경우 확인이 어려운 경우가 많음 - LH 지사에 따라 계약불발시 자격 박탈, 추가 1회 한정 기회 부여, 무한정 대기상태 등록 등 각각 다르게 운영되고 있음 → 확인 가능 일자를 주중과 주말로 나누어 기회를 더 주거나 급히 계약을 할 수 없는 이유를 소명하는 경우 다음 회차에 신청할 수 있도록 하는 등 운영방식의 개선 및 통일 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
집행 과정	**22. 매입임대주택 입주자 우선순위 마련** - 현재 서울의 경우 주거취약계층에 대한 우선순위를 따지지 않고, 서면 심사 후 SH로 보내서 주택에 대기자로 선착순 접수하여 원하는 집을 추첨하는 형식으로 공급하고 있음 - 수도권, 특히 서울의 경우 매입임대주택을 확보하는 것이 매우 어렵고, 매입임대주택이 전세임대주택에 비해 주거안정성이 높다는 점을 고려하여 매입임대주택에 입주할 수 있는 우선순위를 정하는 것이 필요하다는 의견 → 공공임대주택 중 매입임대·전세임대주택의 특성을 고려하여 장기간 주거안정이 필요한 계층이 매입임대주택에 우선적으로 입주할 수 있도록 선정기준 마련 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									

구분	개선 내용	개선 필요성					개선 어려움				
		매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
집행 과정	**23. 공공임대주택을 공급하는 지방공사의 경우에도 신속한 주택 공급을 위해 입주자 대상선정 특례 적용** - 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제15조의2(입주대상자 선정 등의 특례)는 주거급여 조사기관(LH)의 경우 입주신청 및 입주대상자 선정 등의 업무를 수행할 수 있도록 하고 있음 - 생계·의료급여 수급확인서를 제출한 대상자의 경우에도 소득·자산조사가 필요한 대상자들과 동일한 공급절차를 거치고 있으므로, 긴급한 주거지원이 필요한 경우에도 공급이 지연되는 상황이 발생하고 있음 - 생계·의료급여 수급확인서를 통해 소득·자산 조사가 필요없는 경우에는 공공임대주택을 공급하는 지방공사에도 직접 신청이 가능하도록 하여 신속한 주택공급이 가능하도록 개선 필요 → 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제15조의2에 입주신청 및 입주대상자 선정 등의 업무를 수행할 수 있는 기관으로 공공임대주택을 공급하는 지방공사 추가 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									
집행 과정	**24. 전문인력 확충과 실무자 교육 강화** - 주거취약계층의 특성을 잘 이해하여 지원 과정에서 모욕감이나 수치심을 느끼지 않도록 배려가 필요하며, 정확한 정보 전달과 의사소통을 위해서는 전문인력 확충과 지속적인 교육이 필요 - 주거취약계층 주거상향 지원사업의 내용을 잘 이해하고, 통일되고, 명확한 운영 방식의 적용을 위해서는 매뉴얼 마련과 함께 주기적인 실무자 교육이 필요함 → 중앙·광역주거복지센터 설치, 주거상향 지원사업 운영 예산 확보, 사업의 연속성 확보 등과 연계하여 전문인력 확충과 실무자 교육을 강화함으로써 운영 내실화 도모 필요	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
		의견 :									

※ 주거취약계층 주거상향 지원사업에 대한 개선사항과 관련하여 전문가 조사에서 제안된 내용 외 추가적인 제안사항이 있으신 경우 작성을 부탁드립니다.

구분	개선 내용
정책 대상	
집행 체계	
집행 과정	

※ 전문가 조사에 참여해 주셔서 고맙습니다.

▣ 부록3: 기관생명윤리위원회 승인서

부그림 1-1 | 연구계획 결과통지서

서울사이버대학교 기관생명윤리위원회 [별지 제9-2호 서식]

연구계획 결과통지서

2022년 6월 14일에 접수된 심의신청서에 대하여 서울사이버대학교 기관생명윤리위원회에서 심의하여 다음과 같이 결정하였음을 통지합니다.

과제번호	AN01-202206-HR-005			관리번호	01
연구과제명	한국형 주거한계가구 진단 및 주거상향 지원사업 평가				
연구책임자	성명	이길제	소속	국토연구원	직위	부연구위원

심의대상	■ 연구계획서(신규) □ 연구계획서(시정/보완)		
심의일자	2022.06.27.	심의장소	비대면심의(Zoom회의)
심의위원회	서울사이버대학교 기관생명윤리위원회		
심의종류	■ 정규심의 □ 신속심의		
심의결과	■ 승인 □ 수정후승인 □ 수정후신속심의 □ 보완 □ 반려 □ 중지/보류		
승인일자	2022.06.27	승인 유효기간	2022.06.27.~2023.06.26
승인번호	AN01-20220627-HR-005-01		
심의의견	상기 과제의 연구계획서 및 제출된 서류를 정규심의에서 검토한 결과 '승인'으로 결정하였습니다.		
심의된 서류	■ 연구신청서 ■ 연구계획서 ■ 연구대상자 설명문 및 동의서 ■ 연구참여자에게 제공되는 서류(설문지, 연구관련 각종 기록지 등) ■ 생명윤리준수서약서 ■ 생명윤리교육이수증		

※ 모든 연구자들은 아래의 사항을 준수하여야 합니다.

1) 승인된 계획서에 따라 연구를 수행하여야 합니다.
2) 위원회의 승인을 받은 동의서를 사용하여야 합니다.
3) 모국어가 한국어가 아닌 연구대상자들에게는 승인된 동의서를 연구대상자의 모국어로 인증된 번역본을 사용할 것이며 이러한 동의서 번역본은 반드시 위원회의 승인을 받아야 합니다.
4) 연구진행에 있어 연구대상자를 보호하기 위해 불가피한 경우를 제외하고 연구의 어떠한 변경이든 위원회의 사전 승인을 받고 수행하여야 하며 연구대상자들의 보호를 위해 취해진 어떠한 응급상황에서의 변경도 즉각 위원회에 보고하여야 합니다.
5) 위원회에서 승인된 계획서에 따라 등록된 어떠한 연구대상자라도 사망, 입원, 심각한 질병에 대하여는 위원회에 서면으로 보고하여야 합니다.
6) 연구 또는 연구대상자의 안전에 대해 유해한 영향을 미칠 수 있는 어떠한 새로운 정보도 즉각적으로 위원회에 보고하여야 합니다.
7) 위원회의 요구가 있을 때에는 연구의 진행과 관련된 보고를 위원회에 제출하여야 합니다.
8) 위원회가 심의한 과제에 대해 조사 및 감독 차원에서 현장점검을 실시할 시 원활한 점검절차 진행을 위해 연구자는 연구진행과 관련된 서류를 준비하고 협조하여야 합니다.
9) 연구대상자 모집광고를 사용할 시에는 사용 전에 위원회의 승인을 받아야 합니다.
10) 동의는 강제 혹은 부당한 영향이 없는 상태에서 충분한 설명에 근거하여 수행되어야 하며, 잠재적인 연구대상자에게 연구에 참여여부를 고려할 수 있도록 충분히 기회를 제공하여야 합니다.
11) 연구자와 그밖에 이해당사자는 연구계획서 승인을 광고나 홍보, 상업적 목적으로 사용할 수 없습니다.
12) 윤리위원회의 심의결과 시정요구에 대해 모두 이행 및 충족될 경우에만 연구를 진행할 수 있습니다.
13) 윤리위원회가 시정 및 보완을 요구한 경우 시정·보완 계획을 1개월 이내에 본 위원회에 제출하여야 합니다. 심의일로부터 1년 이내에 시정·보완 계획을 제출하지 않은 경우 심의가 무효화될 수 있습니다.
14) 시정계획은 신속심의로 진행되고 보완계획은 정규심의로 진행되며, 승인일과 승인 유효기간은 심의 결과에 따라 결정됩니다.
15) 승인기간 이후에도 연구를 지속하기 위해서는 적어도 승인 만료 1개월 전까지 지속심의를 신청하여 연구의 진행상황에 대한 중간보고를 하여야 합니다.
16) 연구 종료 후 6개월 이내에 종료보고를 하여야 합니다.
17) 연구와 관련된 기록은 연구가 종료된 시점을 기준으로 최소 3년간 보관하여야 합니다.

2022 년 6 월 27 일

서울사이버대학교 기관생명윤리위원장

기본 22-43

주거취약계층을 위한 주거상향 지원사업 강화 방안 연구

연 구 진 이길제, 김지혜, 윤성진, 박미선, 우지윤, 임지현
발 행 인 강현수
발 행 처 국토연구원
출판등록 제2017-9호
발 행 2022년 12월 31일
주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5
전 화 044-960-0114
팩 스 044-211-4760
가 격 8,000원

I S B N 979-11-5898-807-4
홈페이지 http://www.krihs.re.kr
© 2022, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.
이길제, 김지혜, 윤성진, 박미선, 우지윤, 임지현. 2022. 주거취약계층을 위한 주거상향 지원사업 강화 방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.
이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

주거취약계층을 위한 주거상향 지원사업 강화 방안 연구

A Study on the Strengthening of Housing Improvement Support Program for the Housing Vulnerable Groups

제1장 서론
제2장 이론적 고찰
제3장 주거취약계층 주거상향 지원사업 진단과 문제점
제4장 주거취약계층 주거상향 지원사업 경험 분석
제5장 주거상향 지원사업 강화를 위한 정책 제언
제6장 결론 및 향후 과제

KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락

값 8,000원
9 3 3 0 0
9 791158 988074
ISBN 979-11-5898-807-4