creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

도시계획학 석사학위논문

민간위탁과 공공위탁 운영실태 비교분석

- 서울시 주거복지센터 사례를 중심으로 -

2023년 2월

서울대학교 대학원

환경계획학과 도시사회혁신전공

윤 난

민간위탁과 공공위탁 운영실태 비교분석

- 서울시 주거복지센터 사례를 중심으로 -

지도교수 김 부 열

이 논문을 도시계획학 석사학위논문으로 제출함
2022년 12월

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 도시사회혁신전공
윤 난

윤 난의 도시계획학 석사학위논문을 인준함
2023년 2월

위 원 장 김 경 민 (인)

부위원장 송 재 민 (인)

위 원 김 부 열 (인)

국문 초록

주거복지센터는 주거취약계층의 주거권 실현을 위해 등장하여 주거복지 전달체계에서 중추적인 역할을 해왔다. 그러나 운영 주체가 지방자치단체, 지방공사, 비영리민간단체 등으로 다양하여 여러 문제가 나타나기도 했다. 선행연구들은 주거복지 전달체계의 문제점을 파악하고 운영 주체의 역할 분담에 대해 분석했으나 그 내용은 공공부문에 집중되어있어 공공부문과 민간부문의 운영방식을 함께 비교한 연구가 부재한 상황이다.

본 연구는 서울시 사례로 민간위탁과 공공위탁으로 운영되는 주거복지센터 운영실태를 파악하고 비교 분석하였다. 서울시에는 서울주택도시공사(SH)가 공공위탁으로 운영하는 주거복지센터와 민간위탁으로 비영리민간단체가 운영하는 주거복지센터가 공존하며, 전국에서 가장 많은 주거복지센터가 있다. 따라서 서울시 주거복지센터 사례로 주거복지서비스 제공 현황을 파악해보고자 하였다. 조직의 지속성과 상호의존성을 설명하는 데 활용되는 자원의존이론을 기반으로 민간위탁과 공공위탁 주거복지센터의 외부환경, 내부역량 및 제도적 영향을 파악하고 비교 분석하였다.

본 연구에서는 서울시 주거복지센터와 관련한 문헌조사와 서울시 주거복지센터 종사자 11명을 대상으로 심층 면접조사를 진행하였으며 반복적 비교분석법으로 자료를 분석하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 위탁운영 주체와 관계없이 서울시 주거복지센터는 자치구의 주거취약계층 현황과 주거환경, 자치구와의 협조 여부에 더 큰 영향을 받고 있었다. 하지만 위탁운영 주체에 따라 직접비지원 연계 기관 종류의 차이가 있었는데, 민간주거복지센터는 후원금과 직접 지원비를 받을 수 있어 SH 주거복지센터에 비해 더 많은 종류의 기관과 연계하고 있었다. 다른 자치구 주거복지센터와의 연계 부분에서도 민간주거복지센터는 협회에 소속된 센터와 정보와 후원품 등을 공유하며 협력하였고, SH 주거복지센터는 이관업무 외에는 다른 구와의 협력관계가 적은 것을 확인하였다.

둘째, 위탁운영 주체에 따라 내부 역량의 차이가 있었다. 민간주거복지센터의 경우 인력에 대한 열악한 처우로 인해 전문인력을 수급하는 데 어려움이 있었으며, SH 주거복지센터의 경우 인력이 부족하여 업무수행을 위한 인력 충원의 수요가 높았다. 이러한 인력 차이는 주거상담 방식의 차이로 이어졌는데, 민간주거복지센터는 SH 주거복지센터에 비해 가구 방문과 내방 상담을 더 수행해온 것으로 파악하였다.

셋째, 위탁운영 주체에 따라 예산 사용의 차이가 있었다. SH 주거복지센터는 인력 충원이 되지 않아 인건비를 반납해왔으며, 민간주거복지센터는 사업비와 운영비가 부족하여 외부 자원 연계와 후원금을 마련하여 사업을 수행하고 있었다. 위탁운영 방식이 변화하면서 민간주거복지센터는 사업비 운용에 어려움이 심화하였다. 또한 민간주거복지센터는 정책결정의 참여 과정에서 의견 표출을 위해 많은 시도를 하고 있으나 수렴되지 않고 있다고 밝혔으며, SH 주거복지센터는 지방공사로 지방자치단체 정책과 결정 사항에 따라 일해야 하는 위치임을 밝혔다.

이러한 연구 결과는 다음과 같은 시사점을 제시한다.

첫째, 각 운영 주체별 장단점이 있다는 점을 고려하여, 주거복지센터 운영을 위해 특정 운영 주체만 일률적으로 제시하기보다는 지역 특성에 맞는 운영 주체를 선정하여 사업 수행의 기반을 마련하는 것이 필요하다. 또한, 지역과 운영 주체에 따라 제공되는 주거복지서비스의 질이 차이가 없도록 중앙정부는 주거복지 전달체계 안정적으로 운영될 수 있도록 재정지원과 주거복지센터 업무에 관한 상세한 기준도 함께 제시해야 한다.

둘째, 일방적인 정책 결정 과정이 이뤄지지 않도록 다양한 이해관계자의 참여를 통한 주거복지 네트워크 협력체계가 마련되어야 한다. 이해관계자 간의 협력을 통해 서비스 수요자의 요구가 주거복지 정책에 반영될 수 있도록 해야 한다. 따라서 다양한 주거 문제 해결방안과 주거복지센터 운영방안에 대한 논의를 위해서는 공공부문과 민간부문이 연계하고 협력해야 한다.

셋째, 주거복지센터가 주거복지 전달체계에서 더 효율적인 역할을 하기 위해서는 주거복지센터의 업무를 수행하는 인력에 대한 업무 여건 개선, 사회복지경력 인정, 급여 개선 등의 지원이 필요하다. 주거복지서비스를 전달하는 데 인력의 역할이 중요하므로 주거복지 전문인력을 양성하여 주거복지서비스를 효과적으로 전달할 수 있는 기반을 마련하기 위한 노력이 필요하다.

본 연구는 민간위탁과 공공위탁으로 운영되는 주거복지센터 사례를 분석하기 위해 자원의존이론을 활용하여 두 운영방식의 차이를 보여주었다는 점에서 학술적 의의를 지닌다. 또한, 주거복지센터의 문제가 운영주체의 차이만이 아닌 주거복지센터가 서비스를 제공하는 지역의 특성을 고려해야 함을 뒷받침하는 사례를 제시하였다는 데 연구의 실천적 의의가 있다.

주요어 : 민간위탁, 공공위탁, 주거복지, 주거복지센터, 자원의존이론
학 번 : 2020-26553

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
1. 연구 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구 목적 ····· 4
3. 연구 범위 및 방법 ····· 5
1) 연구 범위 ····· 5
2) 연구 방법 ····· 5
3) 연구 구성 ····· 6

제 2 장 이론적 배경 ····· 7
1. 주거복지 및 주거복지 전달체계 ····· 7
1) 주거권과 주거복지 ····· 7
2) 주거복지 전달체계 ····· 9
3) 주거복지센터 ····· 13
2. 사회서비스 공급주체의 다원화 ····· 19
1) 비영리조직의 등장 ····· 20
2) 사회서비스의 위탁운영 ····· 21
3. 위탁운영 주체 비교를 위한 조직이론 검토 ····· 25
1) 사회서비스 관련 조직이론 ····· 25
2) 자원의존이론 ····· 27
4. 연구의 필요성 ····· 29

제 3 장 연구 방법 ····· 31
1. 연구 분석틀 구성 ····· 31
2. 사례연구 ····· 32
3. 자료 수집 ····· 32
1) 문헌조사 ····· 32
2) 심층 면접 ····· 33
4. 자료 분석 ····· 37

제 4 장 서울시 주거복지센터 일반현황 ····· 38
1. 서울시 주거복지센터 운영 주체별 개요 ····· 38
1) 서울시 주거복지센터 개요 ····· 38
2) 서울시의 역할 ····· 39
3) 서울주택도시공사(SH) 개요 ····· 41
4) 서울시 주거복지센터 민간위탁운영 주체 현황 ····· 43

제 5 장 민간위탁과 공공위탁 운영실태 ····· 46
1. 서울시 주거복지센터 운영 외부 환경 ····· 46
1) 주 이용계층 ····· 48
2) 자치구별 주거환경 특성 및 특화사업 ····· 51
3) 자원 연계 및 네트워크 ····· 55
2. 서울시 주거복지센터 내부 역량 ····· 65
1) 주거복지서비스 제공방식 ····· 66
2) 인력 현황 ····· 72
3) 조직 내부 평가 및 실적관리 ····· 77

3. 서울시 주거복지센터가 받는 제도의 영향 ····· 79
1) 서울시 주거복지센터 예산 및 지도 점검 ····· 81
2) 위탁운영 방식의 변화 ····· 85
3) 정책 결정 과정의 참여 ····· 89
4. 효율적인 주거복지 전달체계 구축을 위한 제언 ····· 92

제 6 장 결론 ····· 96
1. 요약 및 결론 ····· 96
2. 정책적 함의 ····· 98
3. 연구의 의의 및 한계 ····· 101

참고문헌 ····· 102
부록 ····· 109
Abstract ····· 114

표 목 차

[표 2-1] ‘주거기본법’에 의한 주거서비스 범위 ····· 8
[표 2-2] 주거복지 전달체계 주요 원칙 및 실현 방향 ····· 11
[표 2-3] 전국 주거복지센터 설치 현황(2022년 9월 기준) ····· 15
[표 2-4] 주거복지센터 주요 경과 ····· 16
[표 2-5] 법령상 명시된 주거복지센터 주요 업무 ····· 17
[표 3-1] 인터뷰 참여자 목록 ····· 34
[표 3-2] 심층 면접 질문지 ····· 35
[표 4-1] 서울시 주거복지센터 주요 역할 ····· 38
[표 4-2] 서울시 주거복지 사업내용 ····· 40
[표 4-3] 서울시 주거복지센터 업무 수탁기관 선정기준 ····· 40
[표 4-4] SH 주거복지 사업 ····· 42
[표 4-5] 서울시 주거복지센터 민간위탁 운영현황 ····· 43
[표 4-6] 서울시 민간주거복지센터 수탁기관 개요 ····· 44
[표 4-7] 서울시 주거복지센터 운영현황 ····· 45
[표 5-1] 주거복지센터 외부환경과의 관계 분석 결과 개요 - 공통의견 ····· 46
[표 5-2] 주거복지센터 외부환경과의 관계 분석 결과 개요 - 차이 ····· 47
[표 5-3] 주거복지센터 이용 대상자 성별 예시 ····· 48
[표 5-4] 서울시 주거복지센터 내부 역량 비교 개요 ····· 65
[표 5-5] 주거상담 전체 실적 ····· 67
[표 5-6] 서울시 주거복지센터 운영 주체별 주거상담 실적 ····· 68
[표 5-7] 주거상담 방식 자료 예시 ····· 69
[표 5-8] SH 주거복지센터 주거비 지원 실적(2018-2021) ····· 70
[표 5-9] 민간주거복지센터 주거비 지원 실적(2018-2021) ····· 70
[표 5-10] 서울시 주거복지센터 인력 현황 ····· 72
[표 5-11] 서울시 주거복지센터 제도적 영향 개요 ····· 80
[표 5-12] 지역주거복지센터별 예산(2021년 기준) ····· 81
[표 5-13] 2021년 예산 집행률 ····· 82
[표 5-14] 서울시 주거복지센터 평가점수표 ····· 85
[표 5-15] 서울시 주거 기본조례 및 자치구 주거 기본조례 목록 ····· 93

그 림 목 차

[그림 1-1] 연구 흐름도 ·····6
[그림 3-1] 연구 분석 체계 ·····31
[그림 4-1] 서울시 주거복지센터 체계도 ·····39
[그림 5-1] 주거복지센터의 공공과 민간 유관 기관과의 관계 ·····58

제 1 장 서론

1. 연구 배경 및 필요성

우리나라는 2000년 중반 주택 보급률이 100%를 달성한 이후 주택공급 절대 부족 문제가 일정부분 해소되기 시작했다. 반면에 높은 주거비와 열악한 주거환경, 주거격차로 인한 어려움은 지속해서 나타나고 있다(이수욱 외, 2018). 1인 가구 증가, 저출산, 고령화, 지방소멸 등에 따른 인구구조의 변화, 부동산 정책 및 제도의 변화와 함께 주거 문제는 점차 복잡해지고 다양해지고 있다(오정석&박홍철, 2016; 김강산, 2022). 이에 따라 정부는 복합적인 주거 문제를 해결하기 위해 중앙행정기관, 지방자치단체를 통해 다양한 주거복지 정책과 서비스를 제공하고 있다.

주거복지서비스는 공공임대주택, 주거급여, 주택 개보수, 금융지원 등의 형태로 지원되고 있으나 서비스 수요자에게 전달이 제대로 되지 않고 있다. 국토교통부에서 2021년 실시한 주거실태조사에 따르면 주거복지서비스를 이용하는데 기본적인 주거복지 상담과 정보[1]를 인지하는 경우가 전체 설문 참여자 중에 17.5%에 불과했으며, 기초생활수급가구는 27.3%, 소득하위가구는 13.3%만 주거복지서비스를 인지하고 있는 것으로 나타났다. 5년마다 발표되는 국토교통부 주택 이외에 거처 주거실태조사의 2018년 발표 자료에 따르면 주거취약계층이 주거복지 서비스를 이용하지 못하는 경우는 주거복지서비스를 알지 못하거나 지원 자격 여부를 알지 못해 이용하지 않은 경우가 가장 큰 것으로 나타났다.

주거복지 정책의 사각지대 개선과 주거취약계층의 주거권 실현을 위해 비영리민간단체들은 2007년 처음 주거복지센터를 설립하였으며 현재까지 주거 문제 해결을 위해 노력하고 있다. 정부도 2015년 ‘주거기본

1) 주거실태조사에서 조사한 주거복지상담 및 정보 항목에는 마이홈센터, 주거복지센터, 읍면동 사무소 등에서 제공하는 주거복지 관련 정보 및 상담을 모두 포함한다.

법’ 제정을 시작으로 주거권 보장, 주거 안정과 주거수준 향상에 집중하기 시작하였다. 원활한 주거복지서비스 제공을 위해 법령에도 주거복지 전달체계 구축과 주거복지센터를 포함하여 수요자에게 알맞은 서비스 제공의 중요성을 인지하고 주거복지센터 설치 전국화를 추진하고 있다. 따라서 주거복지센터는 지역의 주거 서비스 수요와 문제를 파악하고 필요한 자원을 연계하는 지원 기관으로 중요성을 인정받고 있으며, 주거복지 전달체계에서의 역할도 확대되고 있다(남원석&김수경, 2019).

그러나 현재 주거복지센터는 숫자나 인력 면에서 그 역할을 모두 담당하기 어려우며(박근석&주관수, 2016), 지방공사와 지방자치단체, 민간 등에서 운영하는 주거복지센터 운영 주체 간의 혼란으로 인한 업무 혼선 문제도 나타나고 있다(김혜승 외, 2018). 이러한 운영 주체 간의 단절은 수요자 중심의 주거복지 전달체계를 구성하는 데 어려움을 일으키기 때문에 해결방안이 필요하다.

주거복지서비스의 활성화를 위해 주거복지 전달체계의 문제점을 파악하고 주요 운영 주체의 역할 분담에 대해 분석하여 이에 대응하는 개선방안을 모색하기 위한 연구가 지속해서 진행되고 있다(김혜승 외, 2014, 오정석&박홍철, 2016; 이종권&김경미, 2016; 최훈호, 2019 등). 하지만 대부분의 연구는 주거복지서비스를 제공하는 지방공사, 지방자치단체 등 공공부문을 중심으로 이루어지고 있다.

공공부문이 직접 운영하는 주거복지센터는 공적 자원인 공공임대주택, 주거급여 등의 주거복지정책 집행과 행정을 담당하므로 자원 집행에 대한 전문성과 책임성을 가질 수 있다(이종권&김경미, 2016). 지방자치단체나 지방공사는 사전에 정해진 업무 분담과 예산 집행계획에 의하여 서비스를 제공하므로 정책 변화와 같은 특별한 상황이 발생하지 않을 때는 업무의 지속성도 가진다(남원석, 2010). 이에 따라 주거복지 업무를 지방자치단체나 지방공사가 도맡아야 한다는 의견도 나오고 있다.

하지만 주거취약계층에게 프로그램 및 서비스 제공을 넘어 지역사회에 정착할 수 있는 연계 활동이 함께 제공되어야 하며 지역 특성을 반영한

주거복지 전달체계가 필수적이다(홍인옥, 2013). 민간부문은 지역사회 기반으로 활동하며 지역마다 다르게 나타나는 문제에 대응하고 지역 상황에 맞는 주거복지서비스를 제공할 수 있다(방혜선&이현정, 2017). 따라서 주거취약계층이 겪는 주거문제 해결을 위해서는 공공부문뿐만 아니라 지역사회와 민간부문의 역할도 중요하며 공공과 민간이 협력해야 함을 알 수 있다(남철관, 2007; 남원석, 2010). 주거취약계층의 주거 문제 해결을 위해서는 어느 한 운영 주체를 선택하는 것이 아닌 공공과 민간이 함께 주거복지 전달체계의 효율성을 높이는 방안이 마련되어야 하는 것이다.

주거복지 전달체계 개선을 위한 민관 협력에 관한 논의가 지속되는 가운데 서울시는 2021년 9월 ‘서울시 바로 세우기’ 입장 발표 이후 비영리민간단체가 운영하는 주거복지센터의 민간위탁운영 철회를 결정하였다. 서울시는 서울주택도시공사(SH)가 공공위탁으로 운영하는 주거복지센터와 민간위탁으로 비영리민간단체가 운영하는 주거복지센터가 공존하며, 전국에서 가장 많은 주거복지센터를 운영하고 있다. 서울시는 2018년 전국 최초로 25개 전체 자치구에 주거복지센터를 설치하며 민간위탁과 공공위탁 방식을 모두 채택하였다. 그러나 서울시는 2022년부터 SH를 중심으로 한 공공위탁만 채택한 상황이다. 갑작스러운 위탁운영 주체의 변화는 SH의 제3자위탁(용역계약)방식으로 나타나며 또 다른 방식의 민간위탁 형태로 수행되고 있다.

주거복지 전달체계의 문제를 해결하려는 시기에 운영 주체에 대한 갈등과 혼란은 관련 이해관계자뿐만 아니라 주거복지서비스를 필요로 하는 수요자에게도 영향을 미칠 수 있다. 기존 선행연구들에서 제안하는 민관 협력과는 다르게 서울시는 공공이 중심이 되는 전달체계로의 변화를 시도하고 있으므로 이러한 변화에 관한 연구가 필요한 시점이다. 서울시 사례를 통해 주거복지센터 운영 주체와 위탁운영의 실태를 분석하여 주거복지센터 운영개선방안과 효과적인 주거복지 전달체계 운영방안을 위한 논의가 필요하다.

2. 연구목적

본 연구는 서울시 사례로 민간위탁과 공공위탁으로 운영되는 주거복지센터 운영실태를 파악하고 비교분석 하는 것을 목적으로 한다. 세부적으로 자원의존이론 모형을 활용하여 민간위탁과 공공위탁 주거복지센터의 외부환경, 내부역량 및 제도적 영향을 파악하고 비교분석 하고자 한다. 자원의존이론에서 조직은 원활한 운영과 생존을 위해 외부로부터 자원을 확보해야 한다고 설명한다(Pfeffer & Salancik, 1978). 주거복지센터의 경우 정부와 지방자치단체로부터 재원확보가 필수적이며, 추가적인 외부 자원 연계도 필요하다. 민간위탁과 공공위탁으로 운영되는 주거복지센터는 예산, 인력, 외부 자원 등을 확보하기 유리한 환경과 끊임없이 거래하고 의존한다. 따라서 자원의존이론은 위탁운영 조직을 비교 분석하는 데 뒷받침이 될 수 있다. 이를 통해 주거복지센터 운영 주체별 장단점을 파악하고 효율적인 주거복지센터 운영방안과 주거복지 전달체계 개선을 위한 정책적 시사점을 제공하는 것을 목적으로 한다.

본 연구에서 밝히고자 하는 세부 연구 문제는 다음과 같다.

첫째, 주거복지서비스 제공을 위해 주거복지센터는 외부 환경에 어떻게 대응하는가?

둘째, 주거복지센터는 위탁운영 주체에 따라 어떠한 내부 역량을 가지고 있는가?

셋째. 정부의 정책과 제도의 변화 및 관계에 따라 주거복지센터는 어떠한 영향을 받는가?

3. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

본 연구는 서울시 주거복지센터를 대상으로 진행하였다. 서울시는 2022년 9월 기준 전국 44개 주거복지센터 중 26개[2)]를 운영하며 가장 많은 주거복지센터를 운영하고 있다. 서울시의 주거복지센터는 2000년대 중반 주거 관련 비영리조직을 중심으로 지역 주거복지사업에 관심이 있던 사회복지공동모금회의 지원사업으로 처음 시작하였다. 2012년 ‘서울시 주거복지 기본조례’ 제정 이후 서울시가 직접 주거복지센터 운영에 관여하기 시작하였으며 2018년부터 전 자치구로 주거복지센터를 확장하였다. 현재 비영리민간단체가 지역주거복지센터 16개를 민간 위탁(SH 제3자위탁)으로 운영하고 있으며, SH가 공공위탁으로 9개 센터를 운영하고 있다.

2) 연구 방법

본 연구는 자원의존이론의 모형을 활용하여 민간위탁과 공공위탁 주체에 따라 외부 환경에 대한 영향, 조직의 내부 역량, 제도에 대한 영향을 비교하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 주거복지센터 운영과 관련한 학술논문, 보고서, 내부 자료 등을 활용한 문헌조사를 통해 주거복지서비스 현황, 예산, 실적 등을 파악하였다. 동시에 서울시 주거복지센터 종사자와의 심층 면접조사를 수행하여 종사자의 관련 업무 경험과 개선방안을 함께 조사하여 위탁운영 주체에 따른 주거복지센터의 종합적인 운영실태를 파악하고 비교 분석하였다.

---

2) 중앙주거복지센터 1개소 및 자치구별 지역주거복지센터 25개소

3) 연구 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에서는 연구 배경 및 필요성, 연구목적, 연구 범위와 구성을 제시하였다. 제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토를 통해 주거권과 주거복지, 주거복지 전달체계, 주거복지센터의 역할을 고찰한 후 위탁 운영방식, 운영 주체와 관련한 이론 및 선행연구를 조사하여 연구의 틀을 설정하였다. 제3장에서는 연구 방법에 대해 논의하며 자료의 수집 방법 및 분석 방법에 관해서 설명하였다. 제4장은 서울시 주거복지센터의 일반현황을 설명하였다. 제5장은 민간위탁과 공공위탁 운영실태와 관련한 연구 문제에 대한 분석 수행 결과를 제시하였다. 제6장에서는 본 연구의 결론, 시사점 및 한계를 도출하였다.

서론	• 연구의 배경 및 목적 • 연구의 범위 및 방법 • 연구의 구성
이론적 배경	• 주거복지 및 주거복지 전달체계 • 사회서비스 공급 주체의 다원화 • 사회서비스 조직 이론 • 연구의 필요성
연구방법	• 연구 분석틀 구성 • 사례연구 • 자료수집 및 분석
서울시 주거복지센터 일반현황	• 서울시 주거복지센터 운영 주체 별 개요 • 서울시, 서울주택도시공사, 비영리민간단체
민간위탁과 공공위탁 운영실태	• 서울시 주거복지센터 운영 외부 환경 • 서울시 주거복지센터 내부 역량 • 서울시 주거복지센터 제도적 영향 • 효율적인 주거복지 전달체계 구축을 위한 제언
연구 결론 및 시사점	

[그림 1-1] 연구 흐름도

제 2 장 이론적 배경

1. 주거복지 및 주거복지 전달체계

1) 주거권과 주거복지

주거권(housing right)은 “인간으로서 존엄과 가치를 훼손하지 않는 최소한의 주거생활의 보장”을 의미한다(Universal Declaration of Human Rights, 1948[3], Habitat II, 1996[4], 하성규, 1999). 국제사회에서는 주거권의 중요성을 인식하고 유엔(UN)을 포함한 국제기구를 중심으로 주거권 보장을 추진하고 있다. UN SDGs(지속가능발전 목표) 11번은 ‘지속가능한 도시 및 지역사회 조성’을 목표로 하며 “2030년까지 모두에게 적정가격을 가진 안전한 주택과 기초 공공서비스에 대한 접근을 보장하고 빈민가 환경을 개선”해야 함을 제시한다. 우리나라도 ‘주거기본법’ 제2조(주거권)를 통해 “국민은 물리적·사회적 위험에서 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리”가 있음을 강조한다.

우리나라는 2000년대 초반까지 신규주택공급 위주의 정책에 집중하며 주택의 양적 문제 해결에 집중하였다(김영태, 2006; 김근용 외, 2012). 하지만 물리적인 주택공급에만 집중함으로써 주거격차와 주거 양극화와 같은 주거 문제가 나타났다(김근용 외, 2012; 이희연, 2021). 최근 발생하는 주거 문제도 주택의 부족보다는 높은 주거비와 주거의 질 저하로 인해 발생하는 것으로 이해할 수 있다(이수욱 외, 2018). 또한, 1인 가구 증가 등과 같은 인구사회구조 특성 변화에 따라 주거에 대한 인식이 변화하고 새로운 주거 욕구도 함께 나타나고 있으므로 주거 문제는 더 복잡해지고 있다(오

3) United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights (1948), The International Bill of Human Rights
4) United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) 1996년 6월

정석&박홍철, 2016). 따라서 주거 문제 해결을 위해서는 하드웨어로서의 주택을 넘어 소프트웨어로서의 일자리, 복지서비스 등이 포함된 주거생활을 유지할 수 있도록 하는 서비스가 함께 제공되는 상호연계가 중요하다(남원석, 2012; 배동학 외, 2021).

[표 2-1] '주거기본법'에 의한 주거서비스 범위

목표	주거서비스 범위
주거권 실현 - 주거 안정 - 주거수준 향상	- 하드웨어적 측면: 양질의 주택공급, 주거환경 정비, 노후주택 개량
	- 소프트웨어적 측면: 주거비 지원, 쾌적하고 안전한 주거, 주거약자 및 모든 국민의 안전하고 편리한 주거생활 영위

자료: 하성규 외(2020); 배동학 외(2021) 재인용

주거복지는 공공임대주택 공급정책에서 나아가 사회복지서비스, 금전지원 등과 같이 저소득층을 위한 포괄적인 주거 지원정책으로 확대되며 지역사회 사회적 관계 안전망까지 포함하는 개념으로 발전하고 있다(남원석, 2010; 홍인옥, 2013). 주거복지는 국민의 평균적인 주거수준 향상을 목표로 하는 넓은 의미의 주거복지와 스스로 주거 문제를 해결하기 어려운 취약계층의 주거 문제 해결에 목표를 둔 좁은 의미의 주거복지로 구분하여 정의할 수도 있다(김혜승 외, 2018). 또한 주거복지도 사회복지 분야처럼 선별적 복지와 보편적 복지로 구분되기도 한다. 선별적 주거복지란 공공임대주택 공급과 주거급여와 같은 저소득층을 위한 주거지원 수단으로 보고 있으며, 보편적 주거복지란 저소득층뿐만 아니라 중산층까지 포괄하여 아무도 배제되지 않도록 하는 것을 의미한다(오정석&박홍철, 2016). 따라서 주거복지는 주택에만 한정되는 개념이 아닌 적정한 주거생활을 할 수 있는 거주 지원을 포함하는 개념이며, 주거취약계층이 지역사회에 정착할 수 있도록 복지, 고용, 교육 등과 같은 다양한 인적 서비스가 주택공급과 병행되어야 함을 의미한다(봉인식 외, 2014; 김훈, 2017). 즉, 물리적인 주택과 지역사회에서 주거생활을 가능하게 하는 주거지원 서비스의 결합이라고도 할 수 있다(남기철, 2013).

2) 주거복지 전달체계

가. 주거복지 전달체계의 개념

사회복지 분야에서 전달체계란 사회복지의 정책을 전달하는데 필요한 조직이나 인력의 체계로 인식되며 공급자와 수혜자를 연결하게 하는 매개체이다(Gilbert&Specht, 1974; 오민준, 2013; 김영종, 2017a). 전달체계는 서비스를 제공하는 공급자 간의 연결, 공급자와 수요자 간의 관계 및 연결하는 체계로 서비스가 중앙정부에서 지방자치단체를 거처 수혜자에게 이르는 전 과정을 의미하며, 전달체계는 공공부문뿐 아니라 민간부문도 포함된다(진미윤&김주진, 2014).

주거복지 분야에서도 주거복지 전달체계는 “주거복지서비스 전달 과정상의 조직이나 인력들의 체계”로 정의된다(최은희 외, 2020). 하지만 주거복지 전달체계는 주택공급, 주거비 지원, 지역사회 연계를 모두 포함하기 때문에 다른 복지 부문에 비해 복잡한 양상으로 나타난다(박근석&주관수, 2016). 주거복지 전달체계를 통해 주거취약계층이 지역사회에 정착할 수 있는 연계 활동을 함께 제공하려면 지역 특성을 반영해야 한다(홍인옥, 2013). 이에 따라 주거복지 전달체계는 지역마다 통일된 모델이 동시에 적용되기에는 어려운 구조를 가진다(박근석&주관수, 2016). 즉, 주거복지 전달체계의 효율성을 향상하기 위해서는 다양한 주체가 가지고 있는 특성을 기본으로 하여 상호보완적인 협력관계를 구축하는 것이 중요한 것이다(강창현, 2006).

사회복지 전달체계에서는 사회복지서비스 분야에 따라 정부의 서비스 제공 주체가 다르고 연계가 부족하여 분절적인 서비스 제공의 문제가 지적되기도 하였다(정홍원 외, 2012; 남기철, 2013). 사회복지 전달체계에서 제기되는 주요 문제점으로는 중앙정부의 정책이 수요자에게 일방적으로 향하는 수직적 구조, 인력 부족과 업무부담의 과중 문제, 복지 수급자의

낮은 복지 체감도, 인력 및 예산 부족으로 인한 사각지대 발생, 사업별 전산망의 연계가 미흡한 점 등으로 나타났다(남진열, 2011).

이에 전달체계의 문제점을 해결하고 효과적인 복지서비스 전달체계 운영을 위한 원칙이 지속해서 논의되고 있다. 특히 사회복지서비스 전달체계의 원칙은 연구자에 의해 다양하게 제시되고 있으며 종합해보면 구성 원칙에는 통합성, 전문성, 포괄성, 적절성, 접근용이성, 효율성이 있으며, 운영원칙에는 책임성, 평등성, 지속성이 포함된다(Gate, 1980; Gilbert&Specht, 1986; Gilbert&Terrell, 1997; 이종권 외, 2015).

주거복지 전달체계의 구성 원칙은 수요자 관점과 공급자 관점으로 나누어 사회복지 전달체계 원칙을 기반으로 논의되는 경우가 많다(남원석, 2010; 이종권 외, 2015; 박근석&주관수, 2016). 수요자 관점에서는 통합성, 접근용이성, 지속성, 공급자 관점에서는 책임성, 전문성, 효율성이 중요하다. 첫째, 통합성의 원칙이란 서비스 공급의 창구가 수요자 중심으로 일원화된 체계를 제공해야 한다는 것이다. 둘째, 접근용이성의 원칙이란 전달체계를 통해 수요자가 원하는 정보에 쉽게 접근할 수 있어야 한다는 것이다. 셋째, 지속성의 원칙이란 주거서비스의 연계를 통해 수요자가 필요한 서비스를 이용할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 넷째, 책임성의 원칙이란 서비스 공급자가 수요자에 대한 서비스에 대한 책임 및 피드백을 보장하는 것을 의미한다. 다섯째, 전문성의 원칙이란 주거복지 및 사회복지 분야 전문가가 주거복지서비스를 제공해야 한다는 것이다. 마지막으로 여섯째, 효율성의 원칙이란 적절한 인력구성, 조직체계, 프로세스 수립을 통해 중복되지 않는 서비스를 제공해야 한다는 것이다. 주요 원칙 및 실현 방향을 요약한 사항은 다음 [표2-2]와 같다.

[표 2-2] 주거복지 전달체계 주요 원칙 및 실현 방향

주요 원칙		실현 방향
수요자 관점	통합성 integration	- 각종 서비스 공급의 창구를 일원화한 수요자 중심의 서비스 전달체계
	접근용이성 accessibility	- 정보제공, 지리적 접근성 및 심리적 접근성 확대
	지속성 continuity	- 서비스의 연계를 통해 수요자에게 필요한 서비스가 중단되지 않도록 함(사례관리, 기관 네트워크 구축 등)
공급자 관점	책임성 accountability	- 대상자에 대한 서비스의 원활한 공급 및 피드백 보장
	전문성 professionalism	- 주거복지 및 사회복지 분야 전문가 확보 및 배치
	효율성 efficiency	- 인력구성, 조직, 업무 프로세스상의 중복성 제거

자료: 남원석(2010); 이종권 외(2015); 박근석&주관수(2016) 참고

나. 주거복지 전달체계 관련 선행연구

사회복지 분야의 전달체계에 관련한 연구는 이전부터 이뤄져 왔으나 주거복지 분야의 전달체계 연구는 2000년대 이후부터 활성화되었기 때문에 사회복지 분야에 비해 부족한 실정이다. 주거기본법 제정 이전인 2015년 전에는 주거복지 전달체계 구축 방향에 관한 연구가 주를 이뤘다.

김혜승 외(2004)는 주거복지 전달체계의 문제점으로 행정체계의 다원화, 수직적인 전달체계의 구조, 전담 인력 및 전문성 부족 등을 밝혀냈다. 중앙정부와 지방정부의 역할 분담, 지방정부의 기능재조명, 민간 자원의 활성화 방안 등을 통한 주거복지 전달체계 구축방안을 제시하였다.

강창현(2006)은 주거복지서비스 공급과정에서 개별적인 수요보다 보편적, 집합적 수요에 집중함으로 인해 취약계층의 복잡하고 어려운 문제에 대응하기 어려웠다고 주장하였다. 따라서 공적 전달체계의 통합, 조정, 네트워크 등 다양한 혁신 방법을 적용해야 한다고 제시하였다. 특히 주거복지 공동체 형성을 위해 지역단위에서 실질적으로 주거복지서비스를 제공하는 민간단체를 활용해야 함을 밝혔다.

박남희&최재순(2009)은 인천시 주민자치센터를 중심으로 주거복지서비스가 전달되는 현황을 조사하고 문제점을 분석하여 효율성을 높이는 방안을 모색하였다. 인천시 사례를 바탕으로 주거복지 업무 내용과 전달체계를 보다 구체화하고 체계화하는 방안을 모색하였다. 전담 인력 부족 문제, 업무의 단절, 과중 업무 보완, 수직적 관계 등의 문제를 확인하였으며 네트워크 형성 등이 필요하다고 제언하였다.

주거기본법 제정 이후인 2015년 이후 주거복지 전달체계에 관련한 선행연구에서는 공공부문에 집중된 경우가 많았으나 민간 비영리 부문과의 협력적 관계 구축에 대한 필요성을 제시하고 있다.

이종권&김경미(2016)는 LH 한국토지주택공사, 주택도시보증공사, 한국주택금융공사 등의 내부 자료 및 인터뷰 등을 토대로 공적 전달체계 개편방안을 연구하여 주거복지 프로그램 간의 통합적 연계와 수요자 중심의 전달체계를 제언하였다. 또한 비영리 민간부문과의 협조체계를 구축하여 국가와 공공부문의 역할의 한계를 넘어야 한다고 제시하고 있다.

오종석&박홍철(2016)은 서울시 SH 중심으로 한 FGI 및 설문조사를 수행하여 서울시 주거복지 전달체계의 지역거점 형성 및 운영방안을 제시하였다. SH 운영 주거복지센터가 지역거점 임무를 수행하고, 민간 위탁으로 운영되는 센터는 공적 주거복지 전달체계의 사각지대를 담당해야 한다고 제언하였다.

주거복지 전달체계에 관련한 선행연구들은 종합해보면 공공부문의 역할과 민간부문의 강점이 다르고, 주거복지 외에 다른 사회복지서비스 연계가 필요하므로 효율적 운영을 위해서는 민관이 협력해야 함을 알 수 있다. 즉, 주거권 보장을 위해 국가가 책임져야 하는 부분이 있지만 국가가 개인의 상황에 따른 문제에 일일이 대응할 수 없으므로 지역사회 현장에서 직접적인 대응체계가 함께 필요한 것을 알 수 있다.

3) 주거복지센터

가. 주거복지센터의 등장[5)]

비영리민간단체는 지역사회의 주거문제, 주거취약계층의 주거권 실현을 위해 다양한 활동을 수행해왔다. 주거취약계층의 주거정보 접근성을 확보하고, 퇴거위기가구에 대한 지원, 집수리 지원, 주거권 옹호 활동 등이 모두 포함된다. 비영리민간단체는 더 많은 주거취약계층을 돕기 위해 사회복지공동모금회에 주거복지사업을 처음 제안하였다. 사회복지공동모금회는 이를 '지역사회 주거환경개선 시범사업'으로 명하며, 2007년 서울 강북, 성동, 성북, 대구 서구, 부천, 전주에 6개의 주거복지센터를 처음 설립하는데 기반을 마련하였다[6)]. 이후에는 2009년 원주, 2010년 인천 등에서도 사회복지공동모금회 사업과 연관되어 주거복지센터가 설치되었으며 시흥에서는 지역에서 자생적으로 설치되기도 하였다. 2010년 사회복지공동모금회는 '주거취약계층 주거지원사업'으로 사업 명칭을 바꾸고 사업이 안정적으로 운영될 수 있도록 3년간 지원하였다[7)].

공공부문은 민간주거복지센터의 활동을 통해 주거지원서비스가 중요성을 확인하고 지방자치단체 주도로 주거복지서비스 사업을 시작했다. 전주시는 전국 최초로 2011년 8월 '전주시 주거복지 지원조례'를 제정하였다. 서울시는 2012년 5월 서울시 사회복지기금 주거지원계정을 이용하여 주거취약계층 통합지원사업으로 주거복지센터 지원사업을 본격적으로 추진하였다. 2012년 12월에는 '서울시 주거복지 기본조례'를 제정하고 서울시는 2013년부터 10개 권역[8)]에 주거복지지원센터 민간위탁사

---

5) 서울시 주거복지센터 운영매뉴얼(2021), 최은영 외(2021) 자료 등 참고 후 작성하였다.
6) 현재 운영되고 있는 부천 주거복지센터와 성동주거복지센터의 운영기관은 다르다.
7) 공모를 통해 기관을 선정하였으며 사업비, 인건비 등을 포함하여 센터당 약 8천만 원에서 1억 원 수준으로 지원하였다.
8) 강북, 노원, 성동, 은평, 관악, 송파, 금천, 서대문, 영등포 총 10개 기관이 선정되었으며 연 7,500만 원의 지원을 받았다.

업을 시작하였다. 이러한 지방자치단체의 선도적인 조례제정은 2015년 ‘주거기본법’ 제정에 영향을 미쳤으며 법에는 주거복지센터 설치조항이 포함되어 주거복지센터 설립의 법적 근거가 마련되었다.

법 제정 이후에는 광역 및 기초지자체에서 주거기본조례를 제정하며 점차 주거복지센터는 전국적으로 확대하기 시작하였다. 2018년에는 서울시가 주거복지센터를 지원하고 총괄하는 역할을 하는 중앙주거복지센터 1개소와 기존 10개소, 신규 15개소를 포함하여 지역주거복지센터 25개를 설치하여 전국에서 처음으로 자치구별 지역주거복지센터 체계를 구축하였다. 중앙정부도 2020년 ‘주거복지로드맵 2.0’ 발표를 통해 2025년까지 전국 모든 광역시·구에 주거복지센터 설치 계획을 발표하였다.

정부는 ‘재건축초과이익 환수업무처리지침(국토교통부, 2020.9.15.)’ 개정으로 주거복지센터 설치 실적을 지방자치단체 평가 지표에 포함하였다. 2020년 9월 개정된 내용에는 주거복지 증진 노력 비율이 20%에서 45%로 상향되었으며, 세부 평가 지표에도 공공임대 주택공급 실적(15%), 주거복지센터설치 실적(20%), 주거관리비지원(5%), 주택공급질서 확립 노력(5%)으로 반영되었다. 행정안전부의 2022년 ‘지방자치단체 합동평가 지표’에도 주거복지센터 설치가 포함되었으며, 평가지표에는 주거취약계층 주거상향 지원사업 등을 포함한 이행성과 지표와 주거복지센터 설립여부를 평가하는 운영기반 지표가 포함되었다. 이에 따라 주거복지센터의 역할에 대한 중요성이 지속해서 커짐을 알 수 있다.

2022년 9월 기준으로 주거복지센터는 전국에 44개소가 설치되어있다[9]. 이 중 서울시는 26개소가 있으며, 경기 5개소, 대구 3개소, 부산, 인천, 제주 각 2개소, 광주, 충남, 충북, 전북의 경우 각 1개소가 있다. 주거복지센터 운영 주체의 대부분은 지방자치단체의 재정으로 비영리민간단체 또는 지방공사에 위탁하는 방식이 일반적이었으나, 시에서 직영으로 운영하는 경우(고양시)와 시에서 설립한 재단이 운영하는 예(수원시)도 있다[표 2-3].

9) 김강산(2022). 주거복지센터 운영현황 및 향후 과제, 국회입법조사처

[표 2-3] 전국 주거복지센터 설치 현황(2022년 9월 기준)

지역	개소	지역단위	운영주체
서울	26	• 광역: 1(중앙센터), • 기초: 25(자치구별)	• 지방공사:26(SH공사)[10]
부산	2	• 권역별: 2(동부/서부)	• 지방공사: 2(부산도시공사)
대구	3	• 기초: 3(서구, 중구, 달서구)	• 민간법인・단체: 3
인천	2	• 광역:1, 기초:1	• 지방공사: 1(인천도시공사) • 민간법인・단체:1
광주	1	• 광역: 1	• 지방공사:1(광주도시공사)
경기	5	• 광역: 1 • 기초: 4(시흥, 수원, 부천, 고양)	• 지방공사: 2(경기도시공사, 부천도시공사) • 시 직영: 1(고양시) • 시 설립재단: 1(수원시)
충북	1	• 기초: 1(청주)	• 민간법인・단체:1
충남	1	• 기초: 1(천안)	• 민간법인・단체:1
전북	1	• 기초: 1(전주)	• 민간법인・단체:1
제주	2	• 기초: 2(서귀포, 제주)	• 지방공사: 2(제주특별자치도개발공사)
계	**44**	• **광역:4. 권역:2, 기초: 38**	• **지방공사: 18** • **민간법인・단체:25(제3자위탁 포함)** • **시 직영: 1**

출처: 김강산(2022) 국회입법조사처, 국토교통부 제출자료

10) 서울시 25개 자치구 지역센터의 경우 2022년 3월까지는 서울시에서 민간위탁으로 직접 운영하는 센터가 16개, SH로 위탁하여 운영하는 센터가 9개였으나. 2022년 4월부터는 SH에게 모두 위탁하였으며, 민간에서 운영하던 센터의 경우, SH가 다시 재위탁(제3자 위탁)하여 용역방식으로 운영하고 있다.

주거복지센터의 주요 경과를 요약한 표는 다음 [표 2-4]와 같다.

[표 2-4] 주거복지센터 주요 경과

구분	주요 내용
2007-2012	• 사회복지공동모금회 테마기획으로 민간주거복지센터 출범(전국 14개)
2013	• 서울시에서 지자체 최초로 주거복지센터 10개소 설치
2015	• 주거급여 전달체계 개편 • 주거기본법 제정: 주거복지센터 설치 법제화 • LH공사 주거복지지사 및 LH지역본부 내 마이홈센터 설치 • 조례를 기반으로 지자체가 주거복지센터 설치 시작
2018	• 서울시 중앙주거복지센터 설치 • 지역주거복지센터 25개 구로 확대
2020	• 주거복지로드맵 2.0을 통해 2025년까지 전국 기초지자체에 주거복지센터 설치 추진 • 재건축초과이익 환수업무처리지침에 주거복지센터 설치 실적 포함
2021	• 행정안전부 지방자치단체 합동평가 지표 '주거복지센터 설치' 포함 • 2021년 10월 기준으로 전국에 47개소 운영 중

자료: 최은영 외(2021) 참고

나. 주거복지센터 주요 업무

주거복지센터의 주요 업무는 '주거기본법 시행령' 제14조에서 정의하고 있다. 시행령에 명시된 주거복지센터의 주요 업무는 정보제공, 연계 지원, 교육 및 지원, 주거복지제도 홍보가 포함된다. 법령에 따르면 지방자치단체는 주거기본조례를 제정할 수 있다. 서울시도 주거기본조례를 제정하여 법에 명시된 업무 외에도 중앙주거복지센터와 지역주거복지센터로 구분하여 주요 업무를 더 상세하게 규정하였다[표 2-5]. 중앙주거복지센터의 주요 업무는 주거복지통합시스템의 구축 및 운영, 주거복지 사각지대 관련 정책개발, 주거복지전문가 양성 및 교육 등이 있다. 지역주거복지센터는 정보제공, 상담 및 사례관리, 주거복지 사각지대 해소, 주거비지원, 주거복지 교육, 주거복지 네트워크 운영 등의 업무를 수행해야 한다.

[표 2-5] 법령상 명시된 주거복지센터 주요 업무

주거기본법 시행령 제14조	서울시 주거기본조례 제20조	
	중앙주거복지센터	지역주거복지센터
1. 임대주택 등의 입주, 운영, 관리 등과 관련한 정보 제공 2. 주거복지 관련 기관, 단체의 연계 지원 3. 주택 개조 등에 대한 교육 및 지원 4. 주거복지 관련 제도에 대한 홍보 5. 그 밖에 주거복지와 관련된 사항	1. 주거복지 정보 제공·상담 및 사례관리를 위한 주거복지 통합시스템의 구축 및 운영 2. 주거복지 사각지대 발굴 및 관련 정책개발 3. 주거복지 전문가 양성·교육 4. 주거복지 홍보 사업 및 주거복지 네트워크 구축 운영 5. 주거복지 향상을 위한 연구·조사사업 6. 지역센터의 사업 및 운영지원 7. 그 밖에 시장이 주거복지의 증진을 위해 필요하다고 인정하는 사항	1. 주거복지 정보제공, 주거복지통합시스템을 활용한 상담·사례관리 2. 주거복지 사각지대 해소를 위한 서비스 제공 3. 주거취약계층 주거비 지원 4. 주거취약계층 및 지역주민 등에 대한 주거복지 교육 5. 지역 주거복지 네트워크 구축·운영 6. 주거복지사업과 관련한 주민의 권리구제 지원 7. 지역 주거 취약계층의 실태조사 8. 그 밖에 시장이 주거복지의 증진을 위해 필요하다고 인정하는 사항

다. 주거복지센터 관련 선행연구

주거복지센터는 아직 전국적으로 수가 부족하며 관련 선행연구도 주거복지 전달체계와 함께 진행된 경우가 많았기 때문에 선행연구 수는 타 복지나 주거 관련 분야에 비해 부족하다. 주거복지센터만을 중점으로 한 선행연구는 주거복지센터의 원활한 운영방안을 모색하는 연구, 업무 범위 및 평가체계를 정의하는 연구, 종사자에 관한 연구 등이 있다.

남원석(2010)은 민간주거복지센터 활동을 평가하고 주거복지 전달체계에서 기초지자체와 주거복지센터의 협력적 관계를 제안하였다. 기초지자체는 행정적 지원 및 모니터링을 수행하고 주거복지센터는 지역 내 주거지원활동을 수행함으로써 더 효과적인 주거지원이 이루어질 수 있다고 주장하였다. 이지숙(2015)은 주거복지사업을 수행하는 공기업과 민간단체의 내부 자료와 공개자료를 통해 주거복지센터의 업무를 조사하고 분석하였으며 주거복지사업 및 주거복지센터의 역할에 대해 제시하고자 하였다. 지방자치단체의 주거복지조례도 함께 확인하였으며 주거복지센터의 업무를 지역별로 차별화하는 것이 효과적이라고 제언하였다.

남원석 외(2016)는 주거복지센터별 서비스 편차를 최소화하며 상향평준화를 유도하고, 공공과 민간의 활동을 표준화하는 방안을 위해 주거복지센터에 대한 평가체계를 제안하였다. 평가체계를 통해 주거복지센터가 기본적으로 수행해야 할 업무를 제시하고, 역량향상을 지원하여 주거복지센터의 질적 발전을 모색하였다. 최훈호(2019)는 부산시 주거복지정책의 전달체계와 부산시민의 주거복지 수요 해결방안을 위해 '주거복지센터 설치 및 운영을 위한 기초조사'를 바탕으로 연구를 수행하였다. 주거복지센터의 효율성을 확인하며 부산시에도 주거복지센터 설치와 운영을 통해 부산시민의 주거지원 수요에 대한 적극적인 해결을 제언하였다.

문소현&이건학(2020)은 서울시 주거복지센터의 입지적 특성을 파악하고 주거복지 수혜 가구를 대상으로 한 최적의 주거복지센터 지역 선정을 위해 P-Median 모델을 활용하여 입지를 분석하였다. 수요자의 분포를 고려하여 더 많은 서비스를 제공할 수 있는 센터 입지를 확인하였다. 이희연(2021)은 서울시 주거복지센터 종사자의 사례관리 실천 경험을 이해하기 위해 심층 면접을 진행하였다. 사례관리는 센터마다 역할과 기능이 다르게 나타났으나 그 필요성에는 공통으로 공감하고 열의를 가지고 있어 사례관리 실천을 위한 노력이 이뤄짐을 알 수 있었다. 이에 주거복지 사례관리의 정체성 확립, 사례관리 지침 개발, 역량 강화 교육 및 지원체계 필요성을 제시하였다.

주거복지센터 관련 선행연구를 종합해보면 주거복지센터의 효율적인 운영을 위한 민관 협력, 인력의 역량 강화, 표준화된 주거복지서비스 제공이 필요함을 알 수 있다. 하지만 주거복지센터의 위탁운영과 관련한 연구는 부재한 상황임을 알 수 있어 연구가 필요한 분야임을 확인할 수 있었다.

2. 사회서비스 공급 주체의 다원화

주거복지센터에서 제공하는 주거복지서비스는 공공서비스(public service)이자 사회서비스(social service)이다. 공공서비스는 “공공의 이익을 위해 시민들에게 제공하는 재화나 서비스”를 지칭하며 경성서비스(hard service)와 연성서비스(soft service)로 구분된다(Savas, 1987). 경성서비스에는 물리적 서비스(physical service)인 쓰레기 수거, 거리 보수, 전기 등이 포함되며, 연성서비스는 인적 서비스(human service)인 교육, 문화예술, 복지, 의료 등이 포함된다. 사회서비스는 공공서비스 중에서 인적 서비스에 해당이 되는데 재화와 생산과 분배와 관련된 서비스가 아닌 사람을 상대로 하는 대인(personal) 서비스이기 때문이다(Bahle, 2008). 우리나라의 경우 사회보장기본법을 통해 사회서비스를 “국가, 지방자치단체, 민간부문이 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 제공”하는 것으로 정의하고 있다.

사회서비스 제공에 있어서 공급 주체의 다양화에 대한 논의는 지속되고 있으며 다양한 공급 주체를 통한 효율성 강화에 대한 필요성도 제기되고 있다(권미영&최영, 2015). 미국, 영국 등을 포함한 서구권 국가에서는 사회서비스의 중앙화된 전달체계가 경직된 관료제, 수혜자에 대한 욕구 반응 부족, 과도한 전문가 주의의 문제를 초래한다고 주장하기도 한다(이혜경, 1998). 이러한 문제를 해결하려면 시장을 활용하거나 제3섹터를 통해 다양한 운영 주체가 필요하다는 주장이 등장하기 시작했다(김진욱, 2004). 본 연구는 비영리조직으로 시작하여 공공으로 운영 주체가 변화하고 있는 서울시 주거복지센터 사례를 연구하고 있으므로 사회서비스 공급 주체의 다원화의 배경에 대해 살펴보았다.

1) 비영리조직의 등장

제3섹터(the third sector)는 국가와 시장의 실패 모두를 극복하기 위한 대안으로 1980년대부터 미국과 유럽 등을 중심으로 대두되었다. 제3섹터란 정부와 시장과 대비되는 새로운 제도권을 의미한다(Drucker, 1989; 주성수, 1999; 김준기, 2000 재인용). 국가 및 집단에 따라 사회적경제(social economy), 비영리섹터(non-profit sector), 비시장섹터(non-market sector), 비정부부문(non-governmental sector) 등 다양한 방식으로 지칭된다(노대명 외, 2010). 비영리조직은 제3섹터에 속하며 '비영리적, 비정부적 목적으로 활동하는 자발적인 민간조직'으로 정의된다(김준기, 2000). 비영리조직의 범주에는 권리 옹호(advocacy)를 포함하여 시민단체, 문화예술단체, 종교 조직, 기타 사회서비스조직을 모두 포함할 수 있다.

각 국가의 사회적, 경제적, 역사적 관점 등에 따라 제3섹터의 하위 구분과 용어의 중점이 다르게 정의된다. 미국의 경우에는 비영리성(non-profit)을 제3섹터의 고유 특징으로 강조하며 비영리조직과 제3섹터를 동일하게 본다. 유럽의 경우에는 정치학, 사회학적 관점에서 제3섹터를 바라보며 사회적경제(social economy) 개념으로 같게 사용하고 있다. 우리나라에서는 제3섹터 조직의 사회적, 경제적 역할에 주목하며 사회복지서비스를 공급하는 비영리민간단체[11]로 지칭하여 사용하기도 하였다(노대명 외, 2010).

비영리조직은 인도주의적인 동기로 서비스를 제공하기 때문에 더 향상된 서비스를 제공할 것이라는 신뢰가 있다(Salamon, 1987). 또한, 정부가 주도적으로 제공하는 서비스의 한계를 극복하고 사회의 요구를 발 빠르게 대응하며 소수집단을 위한 서비스를 제공하기 때문에 복지서비스 공급 확대에 있어 중요한 역할을 할 수 있다(Douglas, 1987). 비영리조직은 취약계층 밀집 지역에서 정책적으로 소외된 부분을 메꿀 수 있는 구

11) '비영리민간단체지원법'에서 비영리민간단체를 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 목적으로 하는 민간단체로 규정하고 있음

실을 하는 데 더 수월한 위치에 있는 것이다(Marwell, 2004).

하지만 비영리조직은 자발적으로 운영되기 어렵기 때문에 원활한 운영을 위해 다양한 지원을 받게 된다. 정부도 위탁계약, 자금지원, 세액 및 소득공제 등을 통해 비영리조직을 지원한다(김준기, 2000). 비영리조직이 속한 제3섹터는 본질적으로 국가와 시장과의 혼합적인 모델을 가지고 있는 것이다(Pestoff, 1992). 제3섹터에서 공공과 비영리조직의 혼합은 민간의 자원을 활용하기 위해 공공이 민간위탁을 활용하는 것이라 할 수 있다. 민간기업과 같은 영리 부문과의 혼합은 사회적 가치를 고려하는 기업이 사회공헌활동을 수행하기 위해 비영리조직과 협력하는 것이 대표적인 예라 할 수 있다.

2) 사회서비스의 위탁운영

가. 민간위탁

민간위탁(contracting out)은 미국을 중심으로 1980년대 정부 관료제의 한계를 강조하는 관료실패이론, 경쟁을 전제로 한 공공선택론, 경쟁시장이론, 신공공관리론 등에 기반을 두고 정부의 비능률성을 대체하기 위해 등장한 개념이다(Savas, 1987; Salamon, 1989; 김준기, 1999; 송운석&이성세, 2001; 김재훈, 2005). 우리나라도 공공서비스의 필요성이 증가하면서 민간자원을 활용하며 사회서비스 확대를 위한 방법으로 민간위탁[12]을 적극적으로 활용하기 시작하였다. 민간위탁은 공공서비스의 공급에 대한 책임은 정부가 갖지만, 서비스 공급 주체는 정부가 아닌 개인이나 단체(영리 또는 비영리민간단체 등) 혹은 기업을 포함한 민간부문을 활용하는 것을 의미한다(Savas, 1987).

12) ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’에 의하면 민간위탁이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인, 단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 의미한다.

민간조직을 통해 공공서비스를 제공하는 이유 중 하나는 공공처럼 법적 규제받지 않기 때문에 수요변화에 적극적으로 대응할 수 있고, 유연하게 프로그램을 운영할 수 있는 점이다(Savas. 1987). 또한, 민간위탁을 통해 민간이 가진 창의성, 전문성, 효율성, 인력 운용의 유연성 등의 장점을 활용하여 정부가 가진 한계를 극복할 수 있다(Salamon, 1987; 문병효, 2021). 신공공관리론 관점에서는 정부는 민간위탁을 도입하여 조직, 인력, 예산의 감축과 간소화를 달성할 수 있다. 또한 해당 분야의 전문 기관을 활용하여 공공서비스의 양을 늘릴 수 있으며 공공의 책임성은 그대로 유지하기 때문에 효율성을 향상할 수 있는 장점이 있다(김정해 외, 2015).

민간위탁이 확산함에 따라 민간위탁에 관한 다양한 선행연구가 수행되고 있다. 하지만 민간위탁이 긍정적인 측면만 있는 것이 아니기 때문에 민간위탁의 성공과 실패 요인에 관한 연구가 동시에 수행되고 있다. (김영종, 2017b)은 대부분 민간부문 수탁자가 공공부문 위탁자에 재원을 의존하기 때문에 보통 공공부문으로 불균형하게 힘이 쏠릴 수밖에 없지만, 민간부문 수탁자들의 전문성 요소들인 개방성, 청렴성, 지역성 등이 강화된다면 공공부문과 대등한 관계 형성에 활용될 수 있다고 주장한다. 조임곤(2006)은 지방정부 민간위탁에 관한 논의를 정리하였으며 민간위탁에 관한 회의적인 의견으로는 정부 재설계(reengineering)로도 정부의 효율성 향상을 통해 서비스 제공이 충분히 가능한 주장(Campbell, 1998; Martin, 1997)이 있음을 밝혔다. 문병효(2021)는 민간위탁의 공공성 확보 방안을 제시하며 민간위탁은 효율적이며, 서비스의 질도 비용대비 좋고, 민간부문을 활성화하는 장점이 있지만 관리감독 등 사회적 비용의 증가, 정부의 책임성과 공공성 저하, 정부의 서비스 전문성 감소 등의 부작용도 있음을 주장하였다.

박순애(2009)는 민간위탁의 성과를 효율성 향상된 경우, 효율성은 향상되었으나 공공성이 감소한 경우, 효율성과 공공성 둘 다 감소한 경우로 나눌 수 있다고 주장하였다. 하지만 민간위탁의 비용 절감의 효율성은 민간의 낮은 임금수준으로 인한 것임을 지적하며 향후 후속 연구로는

민간위탁업체의 근무환경에 관한 연구 필요성을 제시하였다.

조연숙(2004)은 시민들의 복지 욕구가 증가하며 민간의 적극적인 역할이 필요하고 기대되는 상황이기 때문에 효과적인 민간위탁을 위한 정부의 대응과 관리에 대한 논의가 필요함을 주장하였다. 하지만 인간을 대상으로 하는 사회서비스 분야의 경우, 서비스의 특성으로 인해 단위당 서비스에 대한 정의와 투입되는 비용과 산출 결과를 정의하기 어렵기 때문에 민간위탁 관리가 어려운 분야로 여겨진다고 밝히며 사례연구를 통해 효과적인 민간위탁 계획 및 재구성이 필요하다고 주장하고 있다.

종합해보면 민간위탁은 정부실패의 대안으로 전문성, 효율성, 창의성을 발휘하기 위해 나타났으나 오히려 사회적 비용 증가, 공공의 전문성 저하와 같은 문제점도 지적되고 있다. 이에 따라 민간위탁을 개선하고 향상하기 위한 연구가 수행되고 있음을 알 수 있다.

나. 공공위탁

민간위탁의 문제점에 대한 논의가 많아지면서 공공서비스는 정부가 다시 해야 한다는 민간위탁의 ‘back in’ 현상이 나타나게 되었다(박민정, 2009). 공공서비스의 공급을 민간위탁에서 공공위탁, 직영전환으로 다시 변화하는 경우가 발생하고 있다(김효주 외, 2011). 이에 정부는 지역사회에 대한 사회문제를 해결하기 위해 공공서비스를 제공할 수 있는 공공기관[13]을 설립하기도 한다. 지방자치단체는 공공기관을 설립함으로써 행정에 대한 한계에 대응하고 지역사회에 서비스를 제공하고 정책집행력을 높일 수 있기 때문이다(이동기, 2020). 기존 공공의 역량만으로는 사회문제 해결이 어렵기 때문에 비교적 예산과 인력 활용이 쉬운 공공기관을 설립하여 공공서비스를 위탁하여 운영하는 것이다(윤옥민, 2021).

13) 공공기관이란 정부의 출연・출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립・운영되는 기관으로서 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미한다(출처:기획재정부). 지방자치단체에서 설립하는 공공기관의 유형은 지방공기업, 지방출자・출연기관, 위탁방식으로 나뉜다(출처: 행정안전부).

공공위탁을 통한 협력 방식은 비용 절감, 서비스의 수요 증가에 대응할 수 있는 이점이 있으며, 민간의 정치적 거부감으로 인한 대립도 줄일 수 있다(권오철&강영주, 2015).

우리나라는 정부조직법, 지방자치법, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에 따라 지방자치단체가 사무 일부를 공공기관에 위탁할 수 있다고 규정한다. 공공부문 내에서의 위탁(이하 공공위탁)은 지방자치단체가 행정서비스의 질적 향상과 효율성 증대를 위해 공공부문 내에서 운영을 위탁하는 방식을 말한다(권오철&강영주, 2015). 공공위탁의 유형은 내부공공위탁과 외부공공위탁으로 나뉠 수 있다. 내부공공위탁은 관할 지방자치단체 내의 공공기관(지자체에서 설립한 공사, 공단 등)에 위탁하는 것으로 자체위탁으로 볼 수도 있으며, 외부공공위탁은 지자체가 관할 공공기관 이외에 공공기관에 위탁하는 경우를 뜻한다.

공공위탁에 관련한 국내 선행연구는 아직 민간위탁연구에 비해 부족한 편이다. 권오철&강영주(2015)는 공공위탁의 서비스 공급전략을 모색하기 위한 한국과 일본의 사례분석을 시행하여 공공위탁 활성화 방안을 제시하였다. 남용현(2018)은 한국장애인고용공단 사례를 토대로 공단이 수행 중인 위탁사무의 사업내용, 추진체계와 추진실태 및 성과 등을 파악하였으며 공단이 업무수행의 공평성, 효율성, 전문성을 가지고 있어서 공단에서 지속해서 위탁사무를 수행해야 함을 시사한다. 유지연(2014)은 지방상수도 공기업의 위탁운영의 효율성과 문제점을 파악하기 위해 DEA를 활용한 연구를 수행하였다. 이를 통해 공공위탁에서 지방자치단체가 수탁자에 대한 적절한 관리와 감독을 병행하지 않아 공공기관의 도덕적 해이가 발생할 수도 있음을 밝혔다. 지수호(2021)는 지방정부와 지방공기업의 사회복지비 관련 의존을 실증 분석하였으며 광역자치단체의 경우 사회복지비 지출 증가로 재정이 부족할 때 지방공기업을 통하여 사업을 수행하고 있음을 확인하였다.

선행연구를 통해 정부는 공공기관을 활용하여 업무수행의 효율성과 재정적 비용 절감을 증대하기 위해 위탁운영을 하는 것을 알 수 있었다.

하지만 정부의 관리 감독이 부재, 예산과 관련한 의존으로 인해 공공위탁운영에 문제가 발생할 수 있음을 지적하고 있다.

3. 위탁운영 주체 비교를 위한 조직이론 검토

서울시 사례의 경우, 비영리조직에서 시작하여 민간위탁으로 운영하는 주거복지센터와 SH에게 위탁하여 공공위탁으로 운영하는 주거복지센터가 모두 공존한다. 서울시는 2022년부터 SH가 위탁하는 방식으로 선정하였으나, SH가 다시 기존 민간에게 위탁하는 제3자위탁(용역계약)방식으로 위탁운영을 수행하고 있어 기존 민간위탁과 공공위탁 주거복지센터가 지금까지 주거복지서비스를 제공하고 있다. 선행연구에서 나타난 민간위탁의 장단점과 공공위탁의 장단점이 서울시 주거복지센터 사례에서 어떻게 적용되고 있는지 동시에 비교하기 위해 사회서비스 관련 조직이론들을 살펴보았다.

1) 사회서비스 관련 조직이론

사회서비스와 관련한 조직에 대한 이론은 크게 조직과 환경과의 관계(폐쇄적-개방적), 조직을 구성하고 있는 인간을 바라보는 관점(합리적-사회적)에 따라 분류된다(Scott, 2003; 김아람, 2011 재인용). Hasenfeld(2009)에 따르면 조직이론은 인적 서비스(human service) 조직을 이해하고, 조직을 어떻게 관리하고 운영하는지에 대한 방향을 제시할 수 있다고 주장한다. 오늘날 조직은 환경과의 상호작용이 중요해짐에 따라 개방체계와 관련한 이론이 더 중요해지고 있으며 사회서비스 및 복지조직은 환경 의존성이 더 크기 때문에 개방체계에 관한 이론을 이해하는 것이 중요하다(Hasenfeld, 1992). 개방체계에 속한 이론으로 대표적인 것은 조직화 이론, 제도화이론, 자원의존이론이 있다.

조직화 이론(organizing theory)에서는 조직구성원이 서로의 상호작용을 통해 조직을 둘러싸고 있는 환경을 구성하고 조직의 의미를 만들어 나가는 과정을 설명한다(Weick, 1979). 조직은 불확신한 환경에 대응하기 위해 조직에 참여하는 사람과의 끊임없이 조직 형성과정을 가진다. Weick(1979)은 조직화 과정을 생태적 변화, 설정, 선택, 보유 과정으로 설명하며 조직은 끊임없이 정보를 선택함을 설명한다. 따라서 조직화 이론은 조직의 형성과정을 설명하는 데 주로 쓰이는 이론이다.

제도화이론(institutional theory)은 조직이 사회적, 제도적, 정치적 요인에 적합하고 정당하다고 인정되면 조직의 생존할 수 있음을 설명한다(DiMaggio & Powell, 1983). 조직은 사회의 제도적 규칙을 수용하며 제도화하는 과정을 통해 조직의 정당성을 확보할 수 있음을 설명한다. 제도화는 제도의 형성에부터 정착에 이르는 과정을 뜻하며 제도화를 분석하기 위해서는 제도화의 주체, 영역, 논리, 정당성에 초점을 맞춘 이해가 필요하다(Khurana, 2007). 이에 따라 조직의 설립에서부터 정당성을 확보하기 위한 과정을 설명하는데 주로 쓰이고 있다.

자원의존이론(resource dependence theory)을 통해 설명되는 조직은 생존과 성장을 위해 조직 간의 자원의 교환에 중점을 두고 외부환경과 자원과 상호의존한다(Pfeffer & Salancik, 1978; 김준기, 2000). 조직은 협력을 통해 필요한 자원을 보완하며, 생존에 필요한 자원을 외부 환경으로부터 안정적으로 획득하려고 노력한다(김시영&노인만, 2004). 따라서 조직의 재정 의존, 환경과의 의존관계를 설명하는 데 주로 쓰이고 있다.

서울시 주거복지센터는 위탁운영을 통해 정부의 재정을 지원받아 공공서비스를 제공하고 있다. 정부의 재정뿐만 아니라 외부 자원과의 연계를 통해 주거지원 서비스도 확장하고 있다. 본 연구에서는 민간위탁과 공공위탁 조직에 따라 운영실태를 비교 분석하고자 하기에 자원의존이론을 활용하는 것이 적합하다고 판단되어 관련한 선행연구를 집중적으로 검토하였다.

2) 자원의존이론(resource dependence theory)

조직은 생존 가능성을 높이는 데 필요한 자원을 지속해서 획득하고 외부환경과의 상호의존을 통해 대응력과 적응력을 높여야 한다(Pfeffer & Salancik, 1978; 조희진 외, 2018; 이동기, 2020). 자원의존이론에서 외부 환경이란 "조직 외부에 존재하는 모든 실체(Lawrence&Lorsch, 1967)" 또는 "조직의 의사결정에 직접적으로 영향을 미치는 물리적, 사회적 요인들의 총합(Duncan, 1972)"으로 정의될 수 있다(이광훈 외, 2014). 여기서 자원은 재정적, 물질적인 것을 넘어 기술 자본, 인적 자본, 정보, 전문성, 창의성, 연계, 정치적 지원, 정책 결정 과정의 접근성, 정당성 등과 같은 무형자본을 모두 포함하는 광범위한 개념이다(Hall&Tolbert, 1994; Pike et al., 2005; Saidel, 1991; Rourke, 1984; Skeltcher, 1998; 박상희&김병섭, 2012; 이광훈 외, 2014에서 재인용)

자원의존이론을 활용하여 정부와 비영리조직 간의 관계, 정부와 공공기관의 관계 두 가지 경우를 모두를 설명할 수 있다. 비영리조직의 경우에는 사회적 가치 추구에 더 관심을 두기 때문에 재정 자주성이 취약한 경우가 많다. 조직의 생존 및 목표 달성을 위해 가용재원을 개인, 상위 비영리조직, 기업, 정부와 같은 외부 자원 제공자에게 의존하기 때문에 비영리조직의 생존과 조직행태, 목표의 형성은 공공을 포함한 외부 환경에 영향을 받을 수밖에 없다(서정욱&김보경, 2015). 즉, 정부는 비영리조직에 필요한 활동에 대한 행정과 재정적 지원을 통해 업무위탁을 요청하고, 비영리조직은 정부 정책에 대한 활동, 아이디어 및 정보제공, 전문인력을 통한 서비스를 제공함으로써 상호의존 및 협력관계가 이뤄지는 것이다(남원석, 2010).

공공기관 역시 행정기관과 재정적 지원, 전문성, 정보의 접근 및 활용에 대한 상호 의존 관계를 형성하고 있다(박상희&김병섭, 2012; 이동기, 2020). 공기업과 준정부기관의 경우 법률적 및 실질적인 정부 부처 관리 아래 내부 관리의 자율성과 재량을 갖고 있으며 환경의 영향 속에

서 어느 정도의 자율성을 지니기 때문에 자원의존이론을 적용할 수 있다(박상희&김병섭, 2012; 이광훈 외, 2014).

자원의존이론을 통해 민간과 공공기관의 사회서비스 관련 조직의 생존 및 지속가능성을 파악하기 위해 수행된 선행연구는 다양하다. 정규진 외(2013)는 사회적기업의 지속가능성에 탐색하기 위해 내부 역량과 환경적, 제도적 요인을 규명하였으며 사회적기업의 지속가능성이 정부 지원에 의존하는 정도에 따라 결정될 수 있음을 밝혔다. 송낙길(2014)은 지방문화원의 외부 환경, 내부 역량, 제도요인을 파악하여 문화원의 지속성과 존속에 시사점을 제시하였다. 문화원의 명확한 비전 재수립, 프로그램의 변화, 역량 강화, 정부와 지자체의 지원강화 등을 제시하였다. 민윤경(2016)은 자활기업, 사회적기업의 지원체계를 파악하기 위해 자원의존이론의 관점으로 지원 경험을 분석하였다. 자원의존이론이 강조하는 조직의 생존에 영향을 미치는 자원과 자율성을 통제하는 주체로 지원조직에 관한 질적연구를 수행하였다(민윤경, 2016). 이광훈 외(2014)는 자원의존이론의 관점에서 우리나라 정부싱크탱크의 성과가 조직역량, 조직의 전문성과 자율성 측면에 어떠한 영향을 미쳤는지 조사하였다. 이를 위해 경제인문사회연구회가 실시하는 소관 23개 연구기관에 대한 성과평가 자료를 활용하였으며, 연구 결과 정책기여도는 연구역량 및 연구기관 원장의 재임 기간, 출신배경의 영향을 받는 것으로 나타났다.

종합하면, 많은 연구가 자원의존이론을 통해 다양한 외부 자원과의 협력관계, 네트워크, 사회적 특성을 포함한 외부 환경, 조직의 업무 능력을 파악할 수 있는 내부 역량, 정부의 재정적 지원을 포함한 제도적 요인을 활용하여 조직의 생존 가능성과 지속가능성을 파악하고 있음을 알 수 있다.

4. 연구의 필요성

주거복지 전달체계와 주거복지센터와 관련한 연구가 수행되고 있으나 그 수는 다른 복지 분야에 비해 현저히 적은 편이다. 선행연구의 내용을 종합해보면 주거복지센터가 주거복지 전달체계에서 중요한 역할을 하고 있으나 체계를 수립하는 과정에 있으며 주거복지센터 운영 주체의 표준화, 센터 인력에 대한 지원 등 다양한 지원이 필요함을 알 수 있다. 정부는 효율적인 주거복지서비스 제공을 위한 주거복지 전달체계 활성화를 위해 전국 기초지자체에 주거복지센터 설치를 추진하고 있다. 주거복지센터의 역할이 점차 커지고 중요해지고 있어 전국의 기초지자체와 지역 상황에 알맞은 주거복지센터에 관한 연구가 지속해서 필요할 것으로 예상된다.

2022년 9월 기준 전국 주거복지센터 44개에서 주거복지센터 운영 주체는 공공이 19개이고 민간이 25개인 상황이다. 주거복지 전달체계와 주거복지센터 관련 선행연구를 통해 운영 주체에 따라 제공되는 서비스의 장단점이 다를 수 있음을 확인하였다. 하지만 대부분의 선행연구는 공공부문 또는 민간부문 하나의 부문만을 보고 연구한 경우이기 때문에 공공이 운영하는 주거복지센터와 민간이 운영하는 주거복지센터의 현황을 종합적으로 비교한 연구는 부족하다. 또한 정부와의 위탁관계에 주목한 연구는 부재하다. 따라서 본 연구를 통해 공공과 민간 운영 주체 및 위탁 운영방식에 따라 다르게 운영되는 주거복지센터를 동시에 비교 분석해보고자 하였다. 본 연구에서는 주거복지센터에서 공통으로 겪고 있는 위탁 운영 방식에 관한 경험에 주목하고자 하였다.

사회복지분야 등 다양한 공공서비스 제공 분야의 위탁운영에 관한 연구는 활발히 이뤄지고 있으나 주거복지 분야는 최근에 논의되기 시작한 분야이므로 관련한 연구는 부재한 상황이다. 서울시 주거복지센터 사례의 경우 비영리조직으로 시작하여 지방자치단체의 지원을 받고 민간위탁

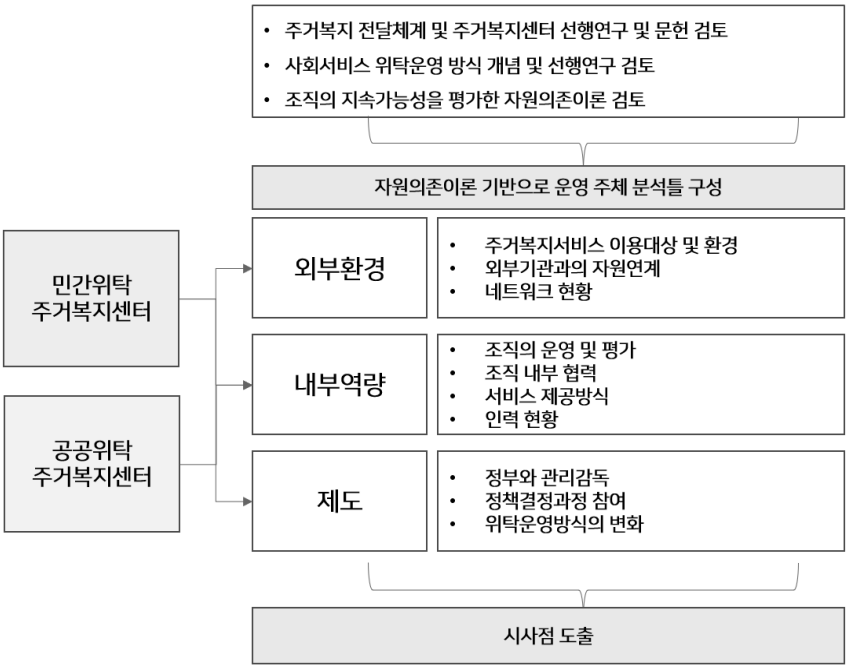
으로 시작하여 운영한 후에 공공위탁으로 변화하고 있는 사례이므로 기존 선행연구를 기반으로 위탁운영 변화의 원인과 개선방안을 파악할 필요가 있다. 따라서 본 연구를 통해 민간위탁으로 비영리조직이 운영하는 주거복지센터와 공공위탁으로 공공기관이 운영하는 주거복지센터의 운영실태를 비교해보고자 하였다.

세부적으로 주거복지서비스 전달의 차이를 파악하기 위해 자원의존이론을 활용하여 외부 환경에 대한 대응, 내부 역량, 제도의 영향에 대해 살펴보았다. 민간위탁과 공공위탁으로 운영되는 주거복지센터는 지방자치단체로부터 재원확보가 필수적이며, 추가적인 민간 자원 연계도 필요하다. 주거복지센터는 예산, 인력, 자원 등을 확보하기 유리한 환경과 끊임없이 거래하고 의존한다. 따라서 자원의존이론은 위탁운영 주체별 조직을 비교 분석하는 데 뒷받침이 될 수 있다. 이를 위해 선행연구에서 종합한 내용에 따라 외부 환경에는 주거복지서비스 이용대상 및 서비스 환경, 외부 기관과의 자원 연계 및 네트워크 활동에 대해 파악해보고자 하였다. 내부 역량에는 주거복지센터의 서비스 제공방식, 인력 현황, 조직 내부 운영 평가 및 협력 사항에 대해 분석하고자 하였다. 제도적 영향에서는 정부의 예산 및 관리 감독, 정책결정과정의 참여, 위탁운영 방식 변화에 대해 알아보고자 하였다. 연구 결과를 기반으로 원활한 주거복지센터 운영을 위한 방안에 대한 시사점을 제공하고자 하였다.

제 3 장 연구 방법

1. 연구 분석 체계 구성

본 연구의 목적은 서울시 사례로 민간위탁과 공공위탁 운영주체에 따른 주거복지센터 운영실태를 비교 분석하는 데 있다. 본 연구는 분석에 앞서 주요 주거복지 개념과 주거복지센터 맥락에 대해서 살펴보았다. 사회서비스 위탁운영 방식과 선행연구를 검토한 후 위탁운영 방식의 비교를 위한 사회서비스 관련한 조직이론도 살펴보았다. 본 연구에서 위탁운영 주체에 따른 주거복지센터의 운영실태 비교를 위해 자원의존이론을 선택하여 관련한 선행연구를 검토하였다. 자원의존이론을 활용하여 분석한 선행연구(정규진 외, 2013; 송낙길, 2014; 민윤경, 2016)를 기반으로 본 연구의 분석틀을 구성하였다[그림 3-1].



[그림 3-1] 연구 분석 체계

2. 사례연구

사례연구는 현상이나 사례를 설명하기 위해 특정한 개인이나 집단 또는 기관에 초점을 두고 조사, 관찰, 면접 등의 방법으로 자료를 수집하여 어떤 문제나 특성을 종합적으로 분석하는 연구 방법이다(Stake, 1995; Yin, 2009; Creswell, 2013). 사례연구는 왜, 어떻게 발생했는지에 관한 질문에 적절한 해답을 제시할 수 있는 연구 방법이다(Yin, 2009). 구체적인 개별 사례분석을 통해 사회현상을 심층적으로 분석할 수 있으므로 발생하고 있는 문제를 분석하는데 적절하다(Creswell, 2013). 또한, 조직과 관련한 사례연구를 수행할 때 조직의 배경, 현재 상황, 환경적 특성, 상호작용과 관련한 다양한 자료를 활용할 수 있다(Woods and Catanzaro, 1988; 오단이, 2013). 주거복지센터는 인간을 대상으로 하는 사회서비스를 제공하고 있으며, 사회서비스 분야의 경우 서비스 특성으로 인해 단위당 서비스에 대한 정의와 투입되는 비용과 산출 결과를 정확하게 정의하기 어렵기 때문에 사례연구가 적합하다(조연숙, 2004). 따라서 본 연구에서는 서울시 주거복지센터라는 조직의 운영 사례를 심도 있게 분석하기 위해 문헌조사와 심층 면접을 포함한 사례연구를 진행하였다.

3. 자료 수집

1) 문헌조사

자료 수집을 하는데 1차 자료로 문헌조사 방법을 이용하여 서울시 주거복지센터 운영자료, 예산과 실적을 포함한 관련 자료를 수집하였다. 서울시, SH 중앙주거복지센터, 지역주거복지센터, 한국도시연구소 등 관련 기관에 자료를 요청하여 종합 분석하였다. 또한 서울시 주거복지센터와 관련한 선행연구도 함께 검토하였다. 하지만 자료가 한정되어 있고

의미를 파악하는데, 문헌조사만으로는 한계가 있어 심층 면접을 함께 진행하였다. 심층 면접 과정 중에 연구참여자들이 추가로 제공한 자료도 함께 분석하였다.

2) 심층 면접

질적연구에서 심층 면접은 연구참여자의 인식과 경험을 심도 있게 탐구하고 그 형성된 배경과 맥락을 이해할 수 있는 장점이 있다(Seidman, 2006; 김영천, 2006). 심층 면접은 연구자가 준비한 사전 질문지를 기반으로 하였으며, 연구참여자의 답변에 따라 질문 순서를 조정하고, 추가 질문을 수행하는 반구조화 면담(semi-structured interview)방식으로 진행하였다.

가. 연구참여자 선정 및 모집

질적연구에서 표집은 연구목적과 문제에 따라 방법을 결정하며 표집 인원은 연구 문제를 답하기에 적절하다고 판단하는 인원수를 기준으로 한다(Merriam, 2009; 한소영 외, 2017), 본 연구는 서울시 주거복지센터 민간위탁과 공공위탁에 따른 운영실태에 관한 단일사례연구로, 의도적 표집을 통해 참여자를 선정하였다. 연구참여자는 서울시 25개 자치구에 있는 지역주거복지센터 25개소 종사자로 선정하였다. 연구목적에 알맞은 정보를 제공할 수 있는 참여자를 선정하기 위해 주거복지센터의 업무 총괄 책임을 담당하는 연구참여자를 모집하였다.

연구참여자 모집은 직접 25개 센터에 이메일과 전화로 연구 참여를 요청하였다. 민간주거복지센터는 기관별 홈페이지를 통해 이메일 주소를 확보하여 이메일로 먼저 연구참여자 모집 문건을 전송한 후 전화로 참여 여부를 확답받았다. SH 주거복지센터는 이메일 주소 확보가 어려워 전화

로 직접 연구참여자 모집을 하였다. 모집과정을 수행한 후 본 연구에 참여 의사를 밝히고 참여한 최종 연구참여자는 총 25개소 중 11개소 센터(민간 7개소, SH 4개소)의 12명의 종사자로 아래 [표 3-1]와 같다.

[표 3-1] 인터뷰 참여자 목록

운영 주체	센터	직책[1]	성별	연령	주거복지센터 경력	사회복지 경력[2]	자격증
SH	A 센터	과장	여	50대	4년 7개월	15년	사회복지사/ 주거복지사
	B 센터	과장	여	40대	4년 7개월	20년	사회복지사
	C 센터	주임[3]	남	40대	4개월	3년 3개월	사회복지사
	D 센터	과장	여	40대	1년 8개월	9년	사회복지사
민간	A 센터	센터장	남	40대	2년 9개월	20년	사회복지사
	B 센터	센터장	여	50대	4년	16년	사회복지사
	C 센터	센터장	남	40대	3년	4년	사회복지사
	D 센터[4]	팀장	남	30대	3년 7개월	4년	사회복지사
		활동가	남	30대	2년 8개월	3년	사회복지사
	E 센터	센터장	여	40대	2년 7개월	11년	사회복지사
	F 센터	센터장	여	50대	6년	20년	사회복지사
	G 센터	센터장	여	50대	10년	20년	사회복지사

1) SH 센터의 경우 과장이 실질적 주거복지센터 실무 업무 담당(SH 센터장의 경우 권역센터와 겸직하여 현장에 없는 경우가 많음)
2) 주거복지 분야를 포함한 전체 사회복지 경력
3) 주임의 경우 C 센터 과장의 추천으로 인터뷰 참여하였으나 SH 정직원이 아닌 계약직 직원이었으며, 주거복지센터 경력도 4개월이므로 분석에서 최대한 제외하고자 함
4) D 센터의 경우 센터장 부재로 팀장과 활동가 인터뷰를 동시에 수행하였음

나. 심층 면접 진행 절차

본 연구는 2022년 11월 서울대학교 생명윤리심의위원회의 최종 승인(IRB No. 2211/001-021)을 받고 진행하였다. 연구 참여에 동의한 참여자에게 연구목적, 진행 방법, 개인정보 보호 관련 사항을 소개한 후 연구동의서에 서명받았으며 이후 질문지를 기반으로 반구조화 면담을 진행하였다. 인터뷰는 1회기로 이뤄졌으며, 인터뷰 시간은 최소 1시간에서 최대 2시간 정도로 소요되었다. 연구참여자의 동의를 얻어 대화 내용을 녹음하였으며, 연구자는 정확한 자료의 확보를 위하여 심층 면접 종료 이후 녹취록 전사 작업을 수행하였다. 연구자가 직접 녹음된 파일을 들으며 내용을 작성하였으며 내용의 정확성을 확인하였다.

질문 내용은 자원의존이론을 기반한 선행연구를 참고하여 만들었으며 주요 질문 내용은 다음[표 3-2]과 같다.

[표 3-2] 심층 면접 질문지

외부환경	**주거복지서비스 이용 대상 및 환경** - 센터를 주로 이용하고 있는 이용 대상은 누구입니까? - 센터를 이용함으로써 이용 대상에게 생기는 변화는 무엇인가요? - 자치구의 주거 문제 특징은 무엇이라고 생각하십니까? **외부와의 자원 연계** - 어떠한 기관과 연계가 이루어지고 있나요? - 다른 구의 주거복지센터와의 연계도 이루어지고 있나요? - 센터의 서비스에 대해 어떻게 홍보하고 있나요? - 자원 연계에서 어려운 점/개선해야 할 점은 무엇인가요? **주거복지 네트워크** - 운영위원회를 조직하여 활동하고 있나요? 관련 경험은 어떠한가요? - 지역사회보장협의체 활동을 하고 있나요? 관련 경험은 어떠한가요?

내부역량	**조직의 운영 및 평가** - 주거복지서비스를 제공하는 데 있어 어떠한 신념을 가지고 계십니까? - 센터에서 제공하고 있는 서비스에 대한 내부 평가와 외부 평가는 어떻게 이뤄집니까? **조직 내 협력** - 모법인/SH과의 소통은 어떠한 방식으로 이루어지고 있나요? - 센터 내 종사자 간의 의사소통은 어떻게 이뤄집니까? - 조직 내 협력에서 어려운 점/개선해야 할 점은 무엇인가요? **서비스 제공방식** - **주거상담**: 주거상담은 주로 어떤 방식으로 이루어지고 있나요? - **주거복지 사각지대**: 수요자 발굴 사업은 어떻게 이루어지고 있나요? - **직접지원**: 주거비지원사업을 수행한 경험은 어떠한가요? - **특화사업**: 자치구 센터의 특화사업은 어떻게 이뤄지고 있나요? **인력 현황** - 인력에 대한 대우는 어떻게 생각하십니까? - 인력의 이동이 자주 일어나고 있습니까? - 인력에 대한 교육은 어떻게 이루어지고 있습니까? - 업무를 수행하는 데 있어 필요한 교육 및 지원은 무엇입니까?
제도	**정부의 관리 감독** - 센터가 정부예산을 사용하는 데 어떠한 관리 감독을 받고 있나요? - 지도, 점검, 평가는 어떠한 방식으로 이뤄지고 있나요? - 정부와의 실적관리/성과평가 등의 관계는 어떠한가요? **정책결정 과정 참여** - 센터의 관점에서 센터의 의견이 정부의 정책결정 과정에 반영되고 있다고 생각하십니까? - 센터의 의견이 정부 정책결정 과정에 어떻게 반영되어야 한다고 생각하십니까? **위탁 운영방식 변화** - 운영방식 변화에 대해 어떻게 생각하십니까? - 변화에 대해 어떠한 준비 및 대응하고 계십니까? - 위탁운영 변화 과정에서 어떠한 경험을 하셨나요?

4. 자료 분석

심층 면담을 통해 수집된 자료는 Merriam&Tisdell(2015)이 제시한 반복적 비교분석법(Constant Comparison Method)을 통해 분석하였다. 반복적 비교분석법은 자료를 해석할 수 있는 단위로 분리하고, 분리된 단위를 재분류하고 범주화하는 방식이다. 연구 문제와 관련된 자료에 직접 코딩하고 분류하는 개방 코딩을 활용하여, 자료가 범주에 잘 반영되었는지 비교분석하고, 원자료를 검토한다.

본 연구에서는 자료 분석을 위해 심층 면접에서 수집한 녹음 내용을 전사하는 과정을 수행하였다. 전사된 자료를 토대로 의미를 이해하려고 하였으며 질적연구 분석프로그램인 타게트(Taguette)를 활용하여 1차 코딩작업을 시행하였다. 1차 코딩작업을 통해 도출된 주요 개념을 엑셀(Excel)을 통해 2차 코딩작업을 시행하여 하위개념을 분류하여 다시 범주화하였다. 범주화된 자료를 원 전사 자료와 비교를 통해 자료의 내용과 의미가 잘 설명되었는지 확인하였으며, 수정 및 보완을 통해 최종 범주 및 하위범주를 도출하였다.

제 4 장 서울시 주거복지센터 일반현황

1. 서울시 주거복지센터 운영 주체별 개요

심층 면접을 진행하기에 앞서 서울시 주거복지센터의 전반적인 운영 체계에 대해 파악하였다. 서울시 주거복지센터 위탁자인 서울시, 수탁기관인 SH와 민간단체의 일반현황에 대해 파악하였다.

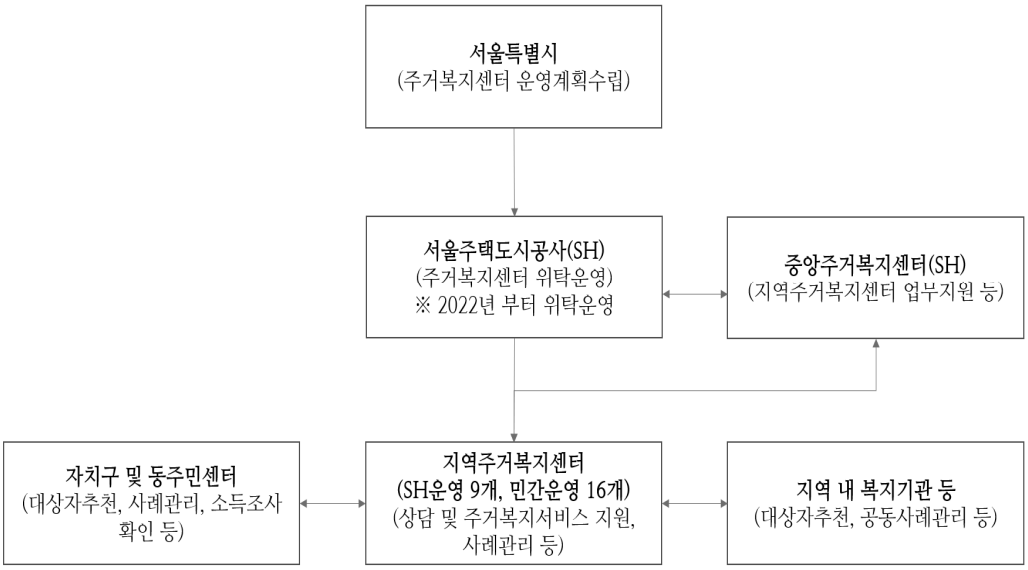
1) 서울시 주거복지센터 개요

서울시 주거복지센터 체계에서 서울시는 주거복지센터 운영계획을 수립하고, 중앙주거복지센터는 지역주거복지센터 업무를 지원하며, 지역주거복지센터는 각 자치구에 주거 상담 및 주거복지서비스 지원, 사례관리 등을 담당한다[표 4-1]. 각 자치구 및 동주민센터와 지역 내 복지기관 등 다양한 기관과 연계하여 주거복지서비스를 전달하고 있다[그림 4-1].

[표 4-1] 서울시 주거복지센터 주요 역할

구분	역할
서울시	- 주거복지센터 기본 운영계획 수립 - 사업비 교부 및 정산, 평가 - 주거복지센터 관리 감독
중앙 주거복지 센터	- 주거복지 정보제공, 상담 및 사례관리를 위한 주거복지 통합시스템 운영 - 주거복지 사각지대 발굴 및 관련 정책개발 - 주거복지 전문가 양성 및 교육 - 주거복지 홍보 사업 및 주거복지 네트워크 구축 운영 - 주거복지 지역센터의 사업 및 운영지원 등
지역 주거복지 센터	- 주거복지 정보제공, 주거복지통합시스템을 활용한 상담 및 사례관리 - 주거복지 사각지대 해소를 위한 서비스 제공 - 주거취약계층에 대한 주거비 지원 - 주거취약계층 및 지역주민 등에 대한 주거복지 교육 - 지역 주거복지 네트워크 구축 운영 - 지역 주거취약계층의 실태조사 등

출처: 서울시 주거복지센터 운영매뉴얼, 2021



[그림 4-1] 서울시 주거복지센터 체계도
(참고: 서울시 주거복지센터 업무매뉴얼, 2021)

2) 서울시의 역할

서울시는 2012년 주거약자 등에 대한 주거 안정과 주거수준 향상에 기여하기 위해 ‘서울특별시 주거복지 기본조례’를 제정하였다. 이 조례에서 처음으로 주거복지센터 운영에 관한 사항을 명시하였다. 2022년 기준 ‘서울특별시 주거 기본조례’로 명칭이 바뀌었으며 서울시가 수행하는 주거복지사업[표 4-2]의 원활하고 지속적인 추진을 위해 중앙주거복지센터와 지역별 주거복지센터 설치의 필요성을 명시하고 있다. 조례에 따르면 주거복지센터는 서울시민의 주거권을 확보하고 주거복지 관련 정보제공 및 상담, 주거실태조사 지원 등을 제공해야 한다.

[표 4-2] 서울시 주거복지 사업내용

주거복지 사업(서울시 주거기본조례 제7조)
• 주택임차보증금과 임대료 보조 및 대출 • 공공임대주택 입주민 저소득층 사회복지기금 지원사업 • 저소득시민 집수리 지원사업 • 주거약자 등 주민 공동체 증진 • 공공임대주택 거주자에 대한 자활 지원사업 • 긴급구조 가구에 대한 공공임대주택 우선 공급 • 최저주거기준 미달 주택 거주자 주택 개조자금 지원 • 장애인 · 고령자를 위한 주택으로의 개조자금 지원 • 주거복지 관련 단체 · 기관 지원사업 • 주거복지 향상 연구 · 조사사업 • 고시원 및 쪽방 거주자 소방시설 설치 지원사업 • 기타 주거복지향상 필요 사업

주거복지센터 운영을 위해 서울시는 서울주택도시공사(SH) 또는 주거복지 관련 법인이나 단체에 주거복지센터 관리와 운영을 위탁할 수 있다. 운영위탁은 일정 절차와 기준으로 이루어지고 있다. 수탁기관 선정은 공개모집을 원칙으로 하며 주거복지에 관한 전문성 및 인력을 갖춘 법인이나 단체로 선정된다[표 4-3]. 업무위탁은 2년 기준으로 하며 계약 만료 시에는 업무실적 등을 평가한 후에 재위탁할 수 있다.

[표 4-3] 서울시 주거복지센터 업무 수탁기관 선정기준

업무 수탁기관 선정기준 (근거: 장애인 · 고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률)
• 서울특별시 서울주택도시공사 • 주거복지 관련 서비스 제공을 업무로 하는 비영리법인 • 지역주거복지센터 운영을 위한 2명 이상의 상근 직원(주거복지사 또는 사회복지사 자격증 소지자 필요) • 지역주거복지센터 업무수행 시 필요한 사무실이나 상담실 확보

2021년 11월 서울시는 ‘SH공사 5대 혁신방안’을 발표하며 택지개발 위주였던 기존 사업에서 공공주택 공급 및 관리에 집중하는 방향으로 전환하여 주거복지 전문 공기업에 대한 논의를 시작하였다. 혁신방안에는 주거복지종합센터 1 자치구 1센터 설립[14], 조직개편, 새로운 주택 공급모델 도입, 공공주택 품질관리 개혁, 공공주택 정보공개 확대가 포함되었다.

현재 중앙주거복지센터는 서울주택도시공사(SH)에서 위탁운영하고 있으며 자치구 별로 운영되는 지역주거복지센터의 경우 2022년 SH로 운영주체가 바뀐 상황이다. 서울시는 ‘주거안심종합센터’ 설치 및 운영계획을 밝혔으며 기존 민간에서 운영하던 16개 센터는 SH 용역사업으로 바뀌어 SH 제3자위탁 운영으로 변환된 상황이다. 기존 16개 민간 운영센터는 2023년 12월까지 계약이 연장된 상황이다.

3) 서울주택도시공사(SH) 개요

SH는 1989년 서울시에 의해 설립된 지방공기업이다. 지방자치법과 지방공기업법 및 ‘서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례’에 따라 택지의 개발과 공급, 주택의 건설, 개량, 공급 및 관리 등을 통해 시민의 주거생활 안정과 복지향상에 기여함을 목적으로 설립되었다[15]. 현재 수행되고 있는 사업은 주거복지사업, 택지조성/주택건설사업, 임대주택사업, 도시재생사업, 미세먼지 저감 대책사업, 매입임대주택사업 등으로 다양하다[16]. SH는 주로 개발, 공급, 건설 등 도시개발과 관련이 있는 사업을 수행 중이다. 본 연구에서는 SH의 주거복지사업 내용을 중점으로 살펴보았다. SH가 추진하는 주거복지 사업에는 크게 주택상담, 주택금융지원, 기타 지원으로 나누어진다[표4-4].

---

14) SH 지역센터와 주거복지센터의 물리적 통합과 시, SH공사, 민간단체 등이 제공하던 주거복지서비스를 통합적으로 제공하겠다는 내용이 포함되었다.
15) 서울주택도시공사 정관 제1조
16) 2022년 기준, SH 서울주택도시공사 홈페이지

[표 4-4] SH 주거복지 사업

구분	사업 내용
주택 상담	• 콜센터(1600-3456): 주택공급 및 기타(하자, 수납 등) 관련 전화. 서면 민원 상담 • 해피콜: 하자 접수 및 처리 완료된 고객 대상 만족 여부 확인
주택 금융 지원	• 보증금 대출: 서울시 사회복지기금으로 임대보증금의 70%까지(최대 1,000만 원) 대출, 국민주택기금으로 7,500만 원 한도 내에서 소년소녀가정 및 교통사고 유자녀가정 대상 융자사업 • 임대료 지원: 공공임대주택 기초생활수급자 임대료 지원
기타 지원	• 긴급주택: 긴급복지지원법에 의거 생계곤란, 가정폭력, 재난 등 위기 상황에 놓인 가구 주택 지원 • 지원주택: 지역사회에서 생활하기 어려운 (경증 환자, 노숙자, 노인 등) 계층에게 의료, 교육, 일자리 상담 등의 지원 서비스 결합 주택 • 주거 이동: 임대주택단지 입주민 주거 편의, 주거 여건 개선 • 주거취약계층 주거지원: 쪽방, 고시원 등 최저주거기준 미달 가구를 위한 주택 지원

자료: SH 서울주택도시공사 홈페이지

SH의 주거복지사업은 SH 주거복지센터[17]와 SH 권역통합관리센터[18]를 통해 제공하고 있다. 주거상담소는 주거취약계층 및 일반 시민을 대상으로 서비스를 제공하고 있으며, 주거복지센터를 총괄하는 중앙주거복지센터 1개소, 지역에서 서비스를 주거복지 서비스를 제공하는 지역주거복지센터 9개소(중구, 용산, 성동, 동대문, 중랑, 도봉, 양천, 서초, 강동)가 있다. 권역통합관리센터는 권역에 있는 SH공사 임대아파트의 관리업무, 민원 처리, 입주민 대상 서비스를 제공하고 있다. 권역센터는 총 13개소(노원・도봉, 성북・강북, 은평・서대문・종로, 성동・중구, 동대문・광진・중랑, 마포・용산, 강서, 양천・영등포, 구로・금천, 관악・동작, 강남・서초, 송파, 강동)가 있다.

17) 2022년 서울시는 주거상담소로 명칭을 변경하였으나 본 연구에서는 주거기본법에 명시된 주거복지센터로 명칭을 통일하였다.
18) ‘주거안심종합센터’로 주거상담소와 통합되고 있으며 기존 주거복지센터와 SH 공공임대주택 입주민 관리업무 서비스 등이 함께 합쳐질 예정이다.

4) 서울시 주거복지센터 민간위탁운영 주체 현황

서울시 자치구 16개 민간주거복지센터는 13개의 비영리민간단체에서 수탁기관으로 선정되어 민간위탁으로 운영하고 있다[표 4-5]. 이 중 노원, 서대문, 강서, 구로 주거복지센터는 2022년 운영 주체가 바뀐 상황이다[19]. 각 수탁기관은 주거 영역뿐만 아니라 주민자치, 자활 등 다양한 영역을 기반으로 한 기관임을 파악하였다[표 4-6]. 주거복지센터 사업 참여 연도는 사회복지공동모금회부터 참여한 단체, 서울시 전체 자치구 센터 설치 이후부터 수행한 단체가 있어 주거복지사업 참여 기간이 다양함을 파악하였다[표 4-7].

[표 4-5] 서울시 주거복지센터 민간위탁 운영현황

#	구분	수탁기관	위탁기간	2022년 운영주체
1	종로	(사)나눔과 미래	2018.3-2021.12	유지
2	광진	사회적협동조합 도우누리	2018.3-2021.12	유지
3	성북	(사)나눔과 미래	2014.1-2021.12	유지
4	강북	(사)강북주거복지센터	2014.1-2021.12	유지
5	**노원**	**(재)대한성공회유지재단**	**2014.1-2021.12**	**(사)나는 청소년**
6	은평	(사)마을과 사람	2014.1-2021.12	유지
7	**서대문**	**(사)희망마을**	**2014.1-2021.12**	**(사)주거복지연대**
8	마포	(사)한국장애인자립생활센터총연합회	2018.3-2021.12	유지
9	**강서**	**(사)한국장애인자립생활센터총연합회**	**2018.3-2021.12**	**(사)함께하는나눔과이음**
10	**구로**	**(사)구로시민센터**	**2018.3-2021.12**	**(사)나눔은 희망과행복**
11	금천	(사)한국주거복지협회	2014.1-2021.12	유지
12	영등포	(사)한국장애인자립생활센터총연합회	2014.1-2021.12	유지
13	동작	(사)주거복지연대	2018.3-2021.12	유지
14	관악	(사)관악주민연대	2014.1-2021.12	유지
15	강남	(사)해냄복지회	2018.3-2021.12	유지
16	송파	(사)위례	2016.8-2021.12	유지

자료: 서울시 2021년 주거복지센터 운영계획, SH 중앙주거복지센터 내부자료

19) 연구참여자 심층 면접을 통해 확인 결과 구로를 제외한 노원, 서대문, 강서는 운영법인만 바뀌었으며 기존 인력은 그대로 업무를 수행하고 있는 것으로 파악되었다.

[표 4-6] 서울시 민간주거복지센터 수탁기관 개요

단체명	설립	주요 내용
(사)나눔과 미래	1998	• 비전: 집 걱정 없는 행복한 마을 • 사업: 주거취약계층 지원, 사회적주택, 연대사업, 도시재생, 지역자산화, 지역자활센터(양천) 등 • 주거복지센터:성북(2007년-현재), 종로(2018년-현재)
사회적 협동조합 도우누리	2008	• 비전: 좋은 돌봄으로 행복한 공동체 실현 • 전국 제1호 사회적협동조합 • 사업: 돌봄, 요양원, 청소년발달센터 등 • 주거복지센터:광진(2018-현재)
(사)강북 주거복지 센터	2007	• 비전: 지역주민 관점에서 주거 문제를 바라보고 사람답게 살아갈 수 있는 안정적인 주거지원 • 사업: 주거문제 상담 및 주거복지서비스, 주거복지 안전망 구축, 주거실태조사, 외부자원 연계 등 • 주거복지센터:강북(2007년-현재)
(사)마을과 사람	2012	• 서울시 '주거취약계층 주거통합지원사업' 공모기관으로 선정된 이후 설립 • 주거복지센터: 은평(2013-현재)
(사)한국 장애인자립 생활센터 총연합회	2006	• 비전: 장애인의 자립생활 실현 • 사업: 역량 강화, 자립생활 연구, 권익옹호, 조직화 등 • 주거복지센터: 영등포(2014-현재), 마포(2018-현재), 강서(2018-2021)
(사)한국 주거복지 협회	2004	• 비전: 주거복지실천현장의 역량 강화와 사업지원을 통해 주거취약계층의 주거복지 향상 및 사회적 인식 확대 기여 • 사업: 주거복지센터 설립 지원, 전문가 교육 등 • 주거복지센터: 금천(2013-현재)
(사)주거 복지연대	2001	• 비전: 주거, 일자리, 건강, 돌봄, 교육의 유기적인 연계를 통한 지속가능한 주거복지 • 사업: 주거안전망구축, 긴급주택, 일자리, 돌봄 등 • 주거복지센터: 동작(2018-현재)
(사)관악 주민연대	1995	• 비전: 풀뿌리 주민자치 공동체, 사회적 약자의 권리와 이익 옹호 • 사업: 주민자치활동, 주민시민교육, 관악공동행동 등 • 주거복지센터: 관악(2013-현재)
(사)해냄 복지회	2009	• 비전: 한국형 복지모형 정착화 • 사업: 장애 교육, 재활, 직업재활, 지역사회 인식 개선 등 • 주거복지센터: 강남(2018-현재)
(사)위례	2001	• 비전:건강한 자치, 기회 제공, 환경정의, 연대, 민주시민 • 사업: 복지사각지대 및 긴급문제, 참여자치, 시민교육 등 • 주거복지센터: 송파(2012-현재)

자료: 각 기관별 홈페이지 참고

[표 4-7] 서울시 주거복지센터 운영현황

구분	설립 연도	사회복지공동모금회 테마기획			2013 서울시 주거복지센터 민간위탁	현재 운영방식
		2007	2008-2009	2010-2012		
강북	2007	○	○	○	○	민간위탁
성동	2007	○	○	○	○	SH(2016부터)
성북	2007	○	○	○	○	민간위탁
노원	2009		○		○	민간위탁
관악	2012				○	민간위탁
은평	2012		○	○	○	민간위탁
금천	2013				○	민간위탁
서대문	2013				○	민간위탁
송파	2013				○	민간위탁
영등포	2013				○	민간위탁
강서	2016					민간위탁
강남	2018					민간위탁
강동	2018					SH
광진	2018					민간위탁
구로	2018					민간위탁
도봉	2018					SH
동대문	2018					SH
동작	2018					민간위탁
마포	2018					민간위탁
서초	2018					SH
양천	2018		○	○		SH
용산	2018					SH
종로	2018					민간위탁
중구	2018					SH
중랑	2018					SH

자료: 최은영 외(2021) 참고하여 작성

제 5 장 민간위탁과 공공위탁 운영실태

1. 서울시 주거복지센터 운영 외부 환경

자원의존이론에서 조직은 외부 환경에 대응하기 위해 자원 확보에 유리한 환경을 찾아 움직이며 조직에 필요한 자원을 획득하려고 한다(Pfeffer & Salanick, 1978). 서울시 주거복지센터는 주거취약계층의 주거문제 해결을 위해 자치구마다 다르게 나타나는 주거 문제에 대응하고, 센터 운영을 위한 자원 확보를 위해 노력하고 있다. 심층 면접 결과, 위탁운영 주체와 관계없이 주거복지센터는 주어진 외부 자원을 파악하고, 센터 운영을 위한 자원 확보 활동을 수행 중임을 알 수 있었다[표 5-1]. 자치구 특성에 맞는 주거 문제에 대응하고 있으므로 자치구와의 협력관계가 주거복지센터의 자원 연계 환경에 더 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 하지만 외부 기관과의 자원 연계에서는 민간주거복지센터와 SH 주거복지센터의 차이가 있는 것으로 나타났다[표 5-2].

[표 5-1] 주거복지센터 외부환경과의 관계 분석 결과 개요 - 공통의견

공통 의견		
상위범주	하위범주	의미 단위
주거복지 서비스 이용계층은 주거취약계층	연령대는 중장년과 고령층	• 중장년층: 사업 실패, 가정생활 위기 등 • 고령층: 정보접근성 부족
	복합적인 주거문제 및 복지 욕구	• 주거 불안정, 주거비부담 문제 • 주거환경이 열악하고 소득이 낮으며 지역을 떠나기를 원치 않음 • 의료, 식생활, 금융 등 복합적 문제
자치구 특성에 따른 사업 수행	자치구별 주거 문제의 다양화	• 주거격차, 비싼 주거비 문제 • 노후주택, 저층 주거지 밀집 지역 • 고시원, 반지하, 비닐하우스 등 비주택
	자치구 맞춤형 사업 수행	• 집수리 및 주거환경개선 • 이사비 지원, 가구 집기 지원, 공동체 활동 • 긴급주택 운영

	자치구의 협조에 따라 운영 환경 다양함	• 협조가 잘 되는 편으로 사업 연계, 의뢰 등 함께 수행하거나 협조가 잘 안되어 직접 사업 수행을 하는 경우 모두 나타나고 있음
다양한 외부 기관과의 자원 연계	사례관리 수행 및 사업의뢰	• 구청, 동주민센터 등 공공기관과의 연계 • 복지관, 자활센터 등 네트워크 활용 사례관리 및 연계
	직접비지원 연계	• 민간재단, 기관 등을 통한 보증금, 체납임대료 지원
	다른 자치구 주거복지센터 연계	• 타 자치구로 대상자가 이주하였을 경우 관련한 사례관리 공유
자원 연계를 수행하며 어려운 점 발생	중복서비스 대상 발생 및 사례대상자 문제	• 사회복지시스템과 연동되지 않아 중복서비스 신청 또는 악용 사례 발생
	자원 연계 기관마다 다른 방식 사용	• 재단 및 외부 기관별 지원서 작성 필요하며 신청 후 거절당하는 사례도 발생할 수 있음
지역사회보장 협의체는 자치구별로 다르게 구성됨	주거분과가 존재함	• 주거분과, 고용 주거분과, 주거환경분과 등 주거분과 담당을 도맡아 운영
	주거분과가 존재하지 않음	• 주거분과가 존재하지 않아 통합사례관리분과 등 관련 분과 참여
운영위원회는 센터마다 다르게 구성됨	공공부문 포함	• 구청, 지방공사 등의 실무자가 포함
	공공부문 포함되지 않음	• 복지관, 자활센터, 연구원, 학계 전문가 등만 포함

[표 5-2] 주거복지센터 외부환경과의 관계 분석 결과 개요 - 차이

상위범주	민간주거복지센터		SH 주거복지센터	
	하위범주	의미 단위	하위범주	의미 단위
다양한 외부 기관과의 자원 연계	후원금 활용 가능	• 지원금을 직접 받아 대상자에게 전달 가능 • 후원금 활용 가능 • 연계 기관 종류 많음	후원금 받을 수 없음	• 후원금이나 센터로 직접 지원금을 받을 수 없음
	협회를 통한 민간센터 간 연계	• 협회를 통해 16개 센터가 주로 후원 물품 공유 등 다양한 협력관계 유지 중	협회에 속하지 않음	• 민간에게 후원금 및 지원금 활용 요청하는 때도 발생함

1) 주요 이용계층

가. 주 이용계층은 중장년층과 고령층

주거기본법에는 ‘모든 국민이 쉽게 이용할 수 있는 주거복지 전달체계 구축’을 명시하며 주거복지센터 설치를 명시하고 있다. 주거복지센터는 모든 국민이 이용할 수 있지만 심층 면접과 연구참여자가 제공한 자료를 분석한 결과 주로 이용하는 계층은 주거취약계층[20]이며 주 연령대는 중·장년층[21]과 고령층[22]임을 파악하였다. 중장년층은 일자리가 없어지고, 가정생활의 문제로 인해 주거 문제까지 연결되고 있는 것으로 나타났다. 고령층은 정보에 대한 접근성이 다른 연령층에 비해 떨어지기 때문에 주거복지센터를 이용하는 사례가 많은 것으로 나타났다. 연구참여자들은 통계자료를 보여주며 중장년층과 고령층이 많음을 밝혔으며, 50대와 60대의 비중이 센터 이용자의 약 50%를 차지하는 것을 알 수 있었다[표 5-3].

“일하다가 다쳐서 일을 못 한다든지 사업을 하다가 망했다든지, 여러 가지 가정사, 갑자기 생활이 어려워졌다든지 이런 이유로 가정생활을 제대로 유지 못하고 주거환경 제대로 유지 못하는 중장년층이 좀 많은 것 같아요.” - 민간 C센터 센터장 -

“노령층이 많으신 편이고요. 왜냐하면 정보에 대한 수집이라든지 접근성이 떨어지시니까 어찌 됐든 저희 쪽으로 전화하신다든가 방문을 하시는 게 더 그분들로서는 편하시니까….” - SH C센터 주임 -

---

20) 주거취약계층은 노동시장 참여, 지역사회와의 관계, 필수 공공서비스와의 접근성 등에서 배제될 가능성이 큰 집단이다(허현희 외, 2015; 박금령&최병호, 2019). 주거취약계층은 비주택거주자와 일반주택거주자로 구분되며 비주택거주자에는 노숙인, 복지시설 생활자, 불안정 거처 거주자가 포함되며, 일반주택거주자에는 부적합 주택 거주자, 최저주거기준 미달 저소득 가구가 모두 포함된다(남원석, 2013).
21) 통계청은 40~64세 인구를 중·장년층으로 정의하고 있음
22) 통계청은 65세 이상 인구를 고령층으로 정의하고 있음

[표 5-3] 주거복지센터 이용 대상자 성별 예시

	20대	30대	40대	**50대**	**60대**	70대 이상	80대 이상
SH B센터	5.4%	7.6%	8.5%	**20.1%**	**31.4%**	17.0%	8.6%
민간 D센터	2.9%	7.0%	15.0%	**25.0%**	**28.8%**	14.5%	6.9%
민간 E센터	4.3%	7.2%	17.7%	**23.6%**	**26.2%**	21.0%	0.0%
민간 G센터	1.8%	4.2%	16.6%	**31.3%**	**23.2%**	22.9%	0.0%

※ 센터에서 심층 면접 시 자료를 제공한 것임
※ 전체 인원수는 제외하였음(각 센터별 제공한 자료의 연도, 기간이 다름)
※ 연령 분류 방법도 센터별로 약간씩 차이가 있음을 발견함

나. 복합적인 주거 문제를 겪고 있는 주거취약계층

주거취약계층의 경우, 주거상향 사업 자격요건[23]으로 인해 기초생활수급자가 많은 것으로 나타났다. 주거복지서비스를 이용하기 위해서는 소득을 증명해야 하는데 기초생활수급자의 경우 정부가 이미 소득 증명을 하고 자격을 부여했기 때문이다. 주거취약계층은 높은 주거비로 인한 문제, 열악한 주거환경에 놓여도 자신이 거주하고 있는 지역을 떠나고 싶지 않은 경향이 있었다. 주거복지센터 이용층은 주로 중장년층과 노인층으로 지역사회 계속 거주(Aging in Place)[24]의 의지가 있음을 추측할 수 있다. 연구참여자들은 주거복지센터가 주거 문제뿐만 아니라 복합적인 복지서비스에 대한 요구를 동시에 대응하고 있음을 밝혔다. 주거취약계층은 주거 문제뿐만 아니라 건강과 의료, 식생활 등 전반적인 사회복지서비스 요구를 하기 때문이다. 따라서 주거복지센터가 대응해야 할 주거취약계층의 문제는 소득에 따른 주거비 문제와 취약한 주거환경을 넘어 다양하고 복합적임을 확인하였다.

---

23) 주거취약계층 주거지원 사업 입주 대상자 요건 중 소득과 관련한 사항은 1인 가구(월평균소득 70% 이하), 2인가구(월평균소득 60% 이하), 3인이상(월평균소득 50% 이하)로 규정하고 있다.

24) 노인의 지역사회 계속 거주(Aging in Place)는 노인이 연령, 소득, 능력수준과 상관없이 자신의 집 또는 공동체에서 안전하게, 독립적으로, 편하게 사는 것으로 정의할 수 있다(Center for Disease Control and Prevention, 2013). 특히 고령자의 경우 오랫동안 살아온 집에 대한 애착이 있으며 현재 거주하고 있는 지역사회에서 거주하는 것을 원하는 경우가 많다(김영우 외, 2021).

“대부분 이제 수급자죠. 왜냐하면 공공임대 주거 상향을 하는 대상 자격 조건이 빈곤 가구인데 빈곤 가구를 증명하는 것들이 수급자가 더 수월하거든요.”

- 민간 E센터 센터장 -

“다른 지역으로 이사 가는 걸 원하지 않으세요. 그러면 저희가 상담하면서 ○지역이나 ◇지역으로 국민임대 아파트로 가시라고 말할 수가 없어요. 자기 여기서 살겠다고 하시니….”

- 민간 B센터 센터장 -

“주거하고 관련 없는 것들도 되게 많아요. 사실은 복지서비스 전반을 요구하는 경우들이 많아서 굉장히 다양하거든요. 하다못해 ‘반찬 서비스 좀 해줄 수 없냐’부터 시작을 해서 1인 남성 독거 가구들이기 때문에 ‘도시락 배달도 받고 싶다’. ‘건강이 안 좋은데 혈당계를 제공해 줄 수 있냐’ 이런 것들.”

- 민간 E센터 센터장 -

연구참여자들은 주거취약계층의 복합적인 주거 문제 해결을 위해 주거상담, 사례관리를 수행하기 때문에 주거취약계층의 주거상향 이후의 변화를 파악하고 있었다. 예를 들어 주거취약계층이 주거상향으로 인해 주거 안정이 되면서 정신적으로도 긍정적인 영향이 있음을 파악하였다. 이에 연구참여자들은 최대한 많은 주거취약계층이 혜택을 받고 이들의 주거권 실현을 위해 주거복지센터는 정보제공에 집중하고 있음을 파악하였다. 주거복지센터 주이용층인 중장년층과 고령층의 정보접근성이 떨어지는 만큼 주거복지교육에 대해 집중하고 있었다.

“기본적으로 우울증, 불면증, 대인기피증 이런 게 많으시거든요. 그런 분이 대다수였어요. 근데 주택이 안정되고 나니까 그런 정신과적인 마음의 병들이 거의 다 해결됐다는 분들이 엄청 많은 거예요.”

- 민간 C센터 센터장 -

“가장 큰 중요한 거는 정보 제공하는 부분이 사실 제일 크죠…. (중략). 그렇게 본인이 혜택을 받을 수 있는 임대주택에 대한 정보를 얻고…. 만약에 저희한테 연락을 안 줬으면 그걸 절대 몰랐을 거고….”

- 민간 D센터 활동가 -

“주거복지 정보 교육에 노출이 안 된 분들이 너무 많아요…. (중략). 이분들이 하는 얘기가 ‘우리가 이걸 좀 진작 알았으면 참 좋았을 텐데’ ‘주거복지 정보를 몰라서 못 했다’. ‘그래서 지금이라도 알게 돼서 좋다’ 이렇게 하거든요. 그래서 저희가 2018년 4월부터 오픈하면서 제일 많이 치중했던 게 교육이었어요.” - SH A센터 과장 -

2) 자치구별 주거환경 특성 및 특화사업

가. 주거환경 특성은 자치구별로 다양함

서울시 자치구는 주거환경이 다르며, 지역적 특성이 자치구별로 나타나고 있다[부록 참고]. 연구참여자들은 이러한 특성을 인지하고 있었으며 자치구마다 공통으로 나타난 특징을 위주로 살펴보았다. 재정자립도가 높은 자치구에 있는 주거복지센터는 주거격차와 양극화 문제에 대해 언급하였다. 자치구별로 노후화된 저층 주거지로 인한 문제가 있었으며, 반지하, 고시원 등 취약한 주거환경이 있는 것으로 나타났다. 임차료 체납, 보증금 문제 등으로 인한 주거비의 문제도 공통으로 파악되었다. 연구참여자들은 주거상향 지원사업을 수행하면서 임대주택의 부족을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 자치구별로 임대주택의 차이가 있어서 임대주택 필요성을 언급하였다.

“나이가 들수록 오래된 15년에서 30년 초과한 집에 많이 사시고, 또 소득이 낮을수록 오래된 집에 사시고 이쪽에 보시면 노후주택, 기본적으로 저층 노후 주거지가 많아요.”
- 민간 B센터 센터장 -

“민간 임차 가구가 훨씬 많은 거예요. 그러다 보니까 저희 센터는 ‘주거비가 체납돼서 좀 도와주세요’ 이런 요청이 상당히 많아요. 노후 건축물 굉장히 많고 거기에 또 지하에 거주하시는 분들이 많고..” -민간 G센터 센터장 -

"저희 본사에서도 임대주택 유형 중에 재개발 임대가 많거든요. 근데 ○지역이나 ◇지역 같은 경우에는 국민임대라든지 아니면은 영구 임대 이런 쪽이 많잖아요. 여기는 영구임대도 하나도 없어요. 지역에 그런 격차로 인해서 생기는 것 같아요."

- SH B센터 과장 -

나. 자치구별 특성에 맞는 특화사업 수행

주거복지센터는 자치구별 특성에 맞는 특화사업을 수행해야 하며 매년 지역사회 필요에 따라 사업이 달라질 수 있다. 연구참여자들이 속한 주거복지센터에서 가장 많이 수행되고 있는 특화사업은 집수리와 주거환경개선이었다. 노후주택, 저층 주거지, 반지하 등의 주거환경으로 인해 개선사업에 대한 요구가 많음을 추측할 수 있다. 또한, 주거상향을 위한 이사비 지원, 고시원에서 임대주택으로 이사하였을 때 집기가 없는 경우가 많아 집기를 지원하는 사업 등 자치구별 상황에 맞게 수행되고 있었다.

"주거환경 개선이 요구가 각각 달라요. 어떤 집은 세면대가 없는 집이 있고 어떤 집은 양변기를 새로 교체해줘야 하는 집들도 있고 여러 형태이거든요…. (중략). 저희 (집수리사업이) 굉장히 오래된 사업이에요. 올해 벌써 60회차 정도 찍었고요. (중략). 1년에 5가구 이상이라고 쳐도 10년 이상은 꾸준히 하고 있어요."

- 민간 F센터 센터장 -

"주거 안전 개선사업, 방충망, 방범창 도어락 시공하고요. 매해 여기 센터에서 (사업을) 정하는 건데 도공은 방충망 수요가 너무 많아서 그냥 계속하고 있어요."

- SH D센터 과장 -

"주거 상향을 하면서 당사자분들의 여건들을 보니까 이사비에 대한 요구들이 되게 많았어요. 그러니까 '주거 상향하라고 이사하라면서 도대체 우리는 주머닛돈도 없는데 어떡하냐' 그래서 저희가 그런 이사비 지원해서 (사업을 수행하고 있어요)."

- 민간 E센터 센터장 -

긴급주택[25]은 임대료 연체 등의 사유로 퇴거 위기에 놓인 주거위기가구, 공공임대주택 입주 전 단기 거주 주택이 필요한 가구 등을 위해 제공되고 있다. 긴급주택은 자치구별로 운영되는 수가 다르게 나타났으며 대부분 민간주거복지센터를 중심으로 운영되고 있는 것으로 나타났다. 연구참여자들은 모두 긴급주택의 중요성과 효과성에 대해 언급하며 자치구별로 필요함을 강조하며 자치구의 협조가 더 필요함을 주장하였다. 긴급주택을 운영하는 민간주거복지센터의 경우 더 많은 긴급주택이 필요하고, 긴급주택 유지관리비용도 중요함을 밝혔다. 긴급주택을 운영하지 않는 SH 주거복지센터도 긴급주택 운영의 필요성을 언급하였다.

"저희 ◇◇구 같은 경우에는 임시 거처가 없어요. 저희는 지금 그 서비스를 제공해 드리지는 못하고 있어서 정말 긴급하게 이렇게 필요하신 분들에게는 그런 장치, 그런 거처라든지 이런 것들을 제공해 드리지 못해서 좀…. (중략). 정말 긴급하게 주거안정이 필요하신 분들에게 서비스를 제공해 드리지 못하는 안타까운 점이 있죠."

- SH C센터 주임 -

"아무리 협의체라든지 구청의 복지 정책과, 사회복지과에 저희가 얘기를 해도 변함이 없어요. 타구를 예를 들어서 제가 되게 많이 말을 하거든요. 그래서 맨날 우리가 상담하시는 분 중에 '여기도 긴급 임시주택이 있었으면 좋겠다.' 저희는 그런 거 하나도 없거든요. 노숙인 쉼터랑은 좀 다른 개념인 거잖아요." - SH B센터 과장 -

"...침수 피해도 많았고, 그래서 임시 거처가 유용하게 되게 쓰였어요. 저희가 구청에다가 '아예 임시 거처 운영하는 걸 사업으로 만들어 주면 안 되겠냐' 요청했는데 거절당했죠. '알아서 해라'하죠. 그러면서 맨날 임시 거처 남는 거 있냐고 계속 연락은 와요. 근데 이제 더 이상 인건비 지원이 없으면 임시 거처를 늘릴 수가 없는 상황이고…. (중략). 코로나 시기 초반에는 해외 입국자들 격리 시설 부족해서 구청에 2주씩 빌려드리기도 했고, 집수리 필요한 곰팡이 집 사시는 분들 임시거처로 모셔놓기도 하고…."

- 민간 C센터 센터장 -

---

25) 주거위기 긴급주택은 한국토지주택공사(LH) 소유 매입 다가구다세대주택 중 활용도가 낮은 주택을 자치구 예산으로 개보수하여 천재지변 등 긴급사유 해당자에게 3-6개월(1회 연장) 동안 무상으로 임대하는 사업(서울시 주거복지센터 매뉴얼, 2021)

"긴급주택도 수리비가 필요하거든요. LH로부터 예산은 집만 주는 것이고, 그 집도 장기 임대주택으로 주기 때문에 집에 곰팡이 엄청 심했던 주택을 저희가 다 개조하고 가구도 다 넣어서 운영하는 것이에요. 저희도 수리하는데 900만-1천만 원 정도 들었는데요. 저희가 기업, 독지가 연계해서 예산 확보했고요. 한 곳은 공동모금회에서 1억 예산 받아서 저희가 10채가 있는데 한 채당 1천만 원씩 해서 고쳐서 지금 운영하는 건데…. (중략). 긴급주택이 그래도 너무 적어요." - 민간 F센터 센터장 -

다. 자치구 협력에 따라 달라지는 주거복지센터 운영 환경

위탁운영 주체와 관계없이 자치구와 협조가 잘 이뤄지고 있는 경우 주거복지센터 운영이 좀 더 수월한 것으로 파악되었다. 구청에서 필요한 자료를 직접 제공하고, 주거복지센터와 원활한 소통이 이루어지고 있음을 파악하였다. 하지만 자치구의 협조가 없을 때는 주거복지센터가 직접 나서서 더 많은 연계 활동을 수행해야 함을 알 수 있었다. 그 이유로는 주거복지센터 예산이 구가 아닌 서울시에서 집행되고 있어서 구청에서 쉽게 관여하지 않으려고 하는 경향이 있다는 주장이었다. 또한 구청 주무관의 역량에 따라 주거복지센터의 협력관계가 달라짐을 알 수 있었다. 따라서 연구참여자들은 자치구의 주거 문제와 자치구 내의 취약계층을 위한 서비스를 제공하기 때문에 자치구의 협조가 주거복지센터를 운영하는 데 있어 필수적이라고 주장하였다.

〈자치구와 협력이 잘 되는 경우〉

"지난 몇 년간 ○○구랑 되게 밀접하게 움직이는 한 몸처럼 움직이는 그런 상황이 돼 있고, 특히 이제 같이 비주택 사업하다 보니까 우리가 서울시 사무위탁 기관인데 이제 꼭 ○○구 기관처럼 (일하고 있어요)." - 민간 C센터 센터장 -

"구청과 함께 지금 주거상향사업 진행하고 있는데 어차피 구청에서 데이터를 총괄적으로 관리하기 때문에 월별이나 분기별 그런 데이터를 좀 같이 공유해달라고 얘기해서 공유하고…. (중략). 저희는 (협력이) 잘 되는 편이에요."

- SH D센터 과장 -

〈자치구와 협력이 잘 안되는 경우〉

"구청은 사실은 자기들이 지원하는 사업이 아니기 때문에 관심이 없어요. 예를 들어서 다른 지역자활센터라든가 복지관이라든가 경로당 활성화 사업이라든가 건강 가족 지원센터 이런 사업들은 구를 통해서 중앙의 사업이지만 보건복지부 사업들이 중앙, 광역을 통해서 지자체로 내려오는 사업들이기 때문에 지자체가 자기들이 관리 책임이 있어서 엄청나게 관심을 가져요. 그렇지만 우리는 지자체를 통과하지 않고 하는 사업이기 때문에 관심이 없어요." - 민간 E센터 센터장 -

"주거 상향 사업을 하는 방법이 본인들(수요자)이 주민센터를 찾아가서 신청하는 방법, 그다음에 저희 쪽에 오셔서 신청했을 때 저희가 그걸 취합해서 구청에 제출하는 방법이 있어요. 실질적으로 주민센터에 가서 신청하시라고 말씀을 드리면 그런 걸 되게 어려워하시는 분들이 많아서 저희가 신청을 전부 대행을 해서 그거를 이제 구청에 한 번에 넣으면 구청에서 그냥 승인해서 LH로 넘겨드리면 되면 수월해요. 그거를 (구청 주무관에게) 협조를 부탁을 드렸는데 안 하신다고. 동사무소로 하라고 하네요. 하기 싫다고 말씀하시는 주무관님 처음 봤습니다." - 민간 F센터 센터장 -

3) 자원 연계 및 네트워크

자원 연계와 네트워크 활동은 주거복지센터가 수행하는 사업에서 가장 중요하게 여겨진다. 주거복지센터는 지역 주거복지 향상을 위해 지방자치단체와의 주거복지 협력체계 구축, 공공기관 및 민간기관과 연계한 지원 등 다양한 네트워크를 구축하고 있다[26]. 네트워크를 통해 지역 내외 기관과 협력함으로써 주거 문제를 가진 가구를 발굴하고 지원하는데 필요한 자원을 확보할 수 있게 된다(홍인옥, 2013). 연구참여자들은 사례관리 수행을 위한 사업의뢰 협력관계, 주거비 지원을 위한 연계를 수행하고 있으며, 지역사회보장협의체를 통한 네트워크 활동과 주거복지센터의 운영을 위한 운영위원회 활동을 함께 수행하고 있다.

26) 주거복지365, 2018-2019 서울특별시 주거복지센터 운영성과집

가. 공공과 민간과의 협력을 통한 사업 수행

- 공공기관과의 협력

주거취약계층이 주거복지센터로 유입되는 경로를 살펴보면 동주민센터나 구청 등 공공기관을 통해 연계되는 것을 확인하였다. 이 중에서도 특히 동주민센터와의 긴밀한 협력관계를 유지하는 경우가 많았다. 취약계층이 복지서비스 신청을 위해 주로 동주민센터에 가장 먼저 가기 때문인 것을 알 수 있다. 이에 주거복지센터는 직접 동주민센터로 찾아가서 이동 상담을 하는 사례가 많았으며, 주거복지센터 홍보를 위한 자료와 주거복지서비스 관련 전단을 제공하고 직접 동주민센터에 배치하며 긴밀한 협력관계를 유지하고 있음을 확인하였다. 따라서 주거복지 전달체계에서 동주민센터와 주거복지센터는 항상 함께 협력해야 함을 시사한다.

"대부분이 구청 아니면 동사무소 통해서 발굴돼요. 기존의 수급자분들이 주민센터나 구청에서 주거 문제를 해결하려면 거기서는(구청이나 주민센터는) 자원이 부족하거든요. 집을 어떻게 해결할 수 있는 상황이 안 되고 주택을 물색할 수 있는 것도 아니고 공공임대 신청 정도까지밖에 안 되기 때문에 주거 문제 겪는 민원인들을 이제 주거복지센터로 많이 보내죠." - 민간 B센터 센터장 -

"새로운 사업이 들어오면 저희는 무조건 모든 리플렛을 가지고 주민센터 가요. 처음에 이 센터 열었을 때도 그렇게 했어요." - 민간 G센터 센터장 -

"제일 많이 하는 건 주민센터랑 많이 연결돼 있어요. 내부적으로 그래서 저희가 이제 자원이 예산이 서울시에서 나오면 그거를 주민센터나 복지관에 수요가 있는지 조사를 해서 올해 같은 경우는 주민센터에서 계속 공문이 들어와서 그분들 대상으로 해서 서비스 이루어지고 했었어요." - SH D센터 과장 -

- 지역 내 복지기관과의 사례관리

주거복지센터는 지역 내 복지관, 자활센터 등 유관 복지기관들과 연계하여 주거취약계층 발굴 및 통합사례관리를 수행하고 있음을 확인하였다. 직접적으로 주거취약계층을 발굴하는 것이 어렵기 때문에 자활센터에 가서 수행하는 주거복지교육 활동, 기관과의 네트워크 활동을 통해 연계하여 사업을 수행하고 있었다. 다른 복지기관을 이용하는 대상자의 경우 주거복지서비스의 대상자 조건과 일치하는 경우가 많기 때문이다. 또한, 주거취약계층의 복지 욕구는 주거뿐만 아니라 의료, 금융 등 다양하고 복잡하므로 관련한 복지기관과의 협력을 통해 통합적인 사례관리를 수행하고 있음을 확인하였다.

"관내 복지관이 6개예요. (중략). 그래서 저희가 1인 가구 대상으로 주거복지 교육도 하고 이동 상담도 하고 같이 많이 하고 있고요. 그다음에 또 자활센터에 게이트웨이 교육이라고 있거든요. 그 과정에 제가 한 달에 한 번 아니면 두 달에 한 번 교육하러 가는데 자활센터 대상자들이 차상위 수급자들인데 딱 주거복지 대상과 거의 일치해요."

- 민간 A센터 센터장 -

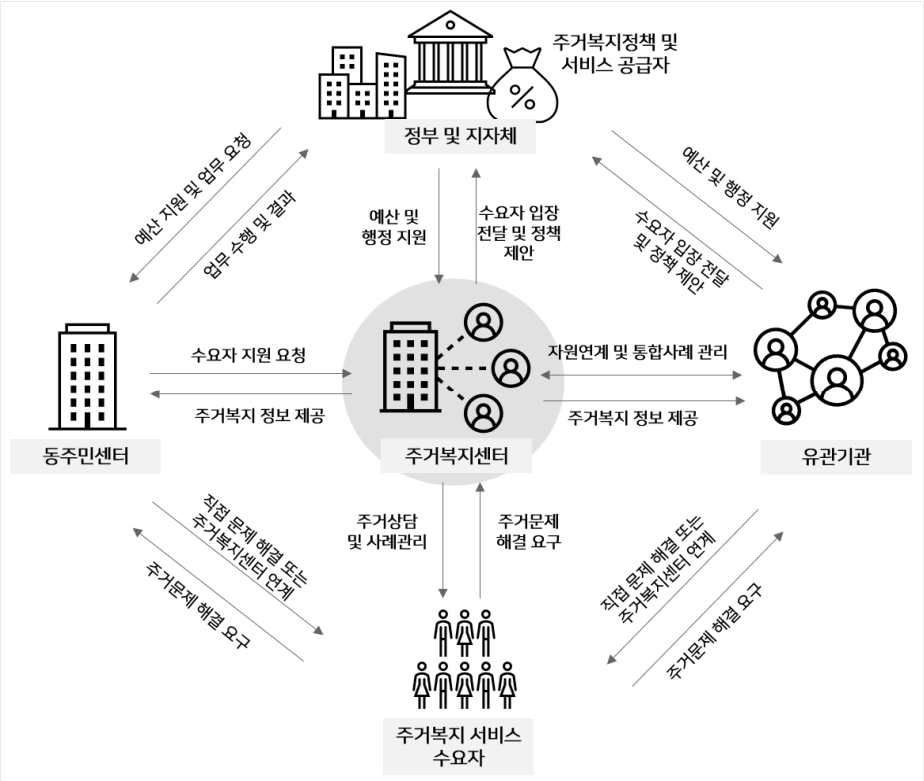
"대상자들이 여기 오기 전에 ○○(의료연계기관)에 가서…. 나중에 암 검진까지 한다든지 이렇게 해서 몇 분은 발견한 적도 있고…. (중략). 무료 상담 같은 것도 있고…. 사실 지역에 있는 모든 복지 시설들하고 복지관들하고 연계했다고 하는 게 맞지요. 자원 연계 대상자 발굴 통합 사례 관리 이런 것들을 많이 해요."

- 민간 B센터 센터장 -

"저희가 가족센터랑 이제 또 업무협약 돼 있어서…. (중략). 가서 교육도 해주고 (복지관에서) 저희 쪽에 배분 회의 참석도 해주시고 부장님들 같은 경우는 업무 운영위원회도 오시고 이런 형식으로 왔다갔다 하고 있어요. 기관이 긴밀하게 연계되어 있다보니까 사업하기는 되게 좋아요. 대상자 발굴이라든지 서로 간에 이제 의뢰할 수 있는 것이 (좋아요)."

- SH B센터 과장 -

종합해보면 주거복지서비스가 필요한 수요자는 동주민센터나 유관기관을 통해 문제 해결을 요구하는 경우가 많으며 주거복지센터는 동주민센터나 유관기관과의 협력을 통해 수요자의 주거문제 해결을 위한 주거상담과 사례관리를 제공하고 있는 것을 알 수 있다[그림 5-1].



[그림 5-1] 주거복지센터의 공공과 민간 유관기관과의 관계(연구자 작성)

나. 주거비 지원 연계를 위한 노력

- 민간재단을 활용하여 주거비 지원 연계

서울시 주거복지센터의 경우 사업예산이 부족하여 주거비 직접지원을 위한 자원 연계 발굴 노력이 이뤄지고 있었다. 민간주거복지센터와 SH

주거복지센터는 다양한 민간재단과의 연계를 통해 주거비 지원을 하고 있었다. 민간주거복지센터의 경우 후원금을 직접 받을 수 있으므로 재단에서 제공한 지원금을 직접 수요자에게 제공하거나 후원금을 활용할 수 있어서 민간재단 연계 기관의 종류가 더 많은 것으로 파악되었다[27]. SH 주거복지센터의 경우 직접 후원금을 받을 수 없어서 재단에 사례를 신청하여 연계할 수 있는 부분까지의 지원 연계만 수행하고 있었다.

"주로 연계는 아무래도 보증금 지원 아니면 체납임대료 지원이죠. 근데 거의 보증금 지원 위주로 진행이 되죠. 아무래도 센터 예산이 직접비가 보증금이 최대 300만 원 밖에 지원이 안 되는데 보통 임대주택들 전세 임대 기준으로 하면 600만 원 정도는 필요하니까 저희 걸로는 부족하기도 하고 예산이 조금 줄었거든요. 그래서 금방 소진이 됐어요. 올해는 보증금 지원 요청이 들어왔을 때는 외부에다가 연계 지원을 많이 신청했죠." - 민간 D센터 활동가 -

"모든 재단은 다 신청해요. 일단 보증금 필요하다고 하면…. 그래서 저희 신청한 데 되게 많아요. (중략). 그래서 자원 연계한 부분은 다 따로 모아놓고 저희는 거의 다 활용한다고 보시면 돼요." - 민간 G센터 센터장 -

"저희가 예산이 다 소진됐다 이럴 경우에는 동주민센터나 복지관에 있는 희망 온돌이라든가 여러 가지 SOS 돌봄 서비스 연결을 해야 하겠죠. (중략). 이런 자원들을 저희가 연계를 할 수 있는 데까지는 신청을 해야 하겠죠. 저희는 직접적으로 지원을 받을 수 있는 그런 기관이 아니기 때문에…. (중략). 저희가 열심히 해도 안 되는 경우가 있고 열심히 하면 되는 경우가 있거든요." - SH A센터 과장 -

"◇◇재단 같은 데 하면 우리한테 돈을 주고 우리가 지출을 해드리고 그분을 위해서 관리비, 전기세 내드리고 그거를 보고서 만들어서 제출하는 방식도 있고요. (중략). 돈으로 그냥 통으로 우리한테 주는 데도 있고. (수요자)대상한테 바로 주는 데도 있고…." - 민간 A센터 센터장 -

27) 주거비와 관련한 연계는 내부 역량 부분에서 좀 더 자세히 분석하였다.

- 자원 연계를 수행하며 어려운 점 발생

연구참여자들은 주거비 지원과 관련한 자원 연계를 수행하면서 어려움이 있음을 호소하였다. 주거비 지원을 위해 타 기관과 연계할 때 대상자가 정보를 정확하게 공개하지 않아 대상자에 대한 정보 부족으로 인한 어려움이 있는 것으로 나타났다. 또한 사업을 한 번 지원받았던 수혜자가 다시 사업을 신청하는 사례도 있어 대상자가 중복되는 경우도 발생하기도 하였다. 따라서 주거복지 전달체계의 자체 시스템뿐만 아니라 다른 사회복지시스템과의 연결도 필요함을 주장하기도 하였다. 또한 주거비 지원을 하는 재단마다 신청 방법과 수혜 대상이 다르므로 주거복지센터 종사자들은 적합한 지원 프로그램을 찾는 것에 대한 어려움도 있음을 밝혔다. 다양한 민간재단과 기관이 있음에도 사업의 지속성과 민간 자원 연계 대한 불투명성이 있어 안정적으로 정부에서 제공되는 기본 사업비 지원이 필요함을 알 수 있었다.

〈수혜대상자로 인한 어려움〉
"대상자들이 거짓말하는 경우가 있어요. (중략). 주거복지센터들이 자체적인 시스템은 있는데 상담 관리 시스템이나 서울시의 공적인 전달체계에 완전히 들어가 있는 게 아니다 보니까…. (중략). 그러다 보니까 이 사람이 어떤 사람인지 파악하기가 좀 힘들어요." - 민간 C센터 센터장 -

〈대상자 중복〉
"저희가 2018년부터 운영이 되고 있다 보니까 직접 이렇게 경제적 지원을 받는 분들 같은 경우는 이제 한 바퀴 돌았단 말이에요. 그러다 보니까 또 신청하세요. 그래도 2년이 지났기 때문에 저희가 거절할 사유는 없거든요." - SH B센터 과장 -

〈재단마다 요구하는 것이 다름〉
"복지관들은 복지서비스 수혜자의 한계가 분명히 있어요. '딱 이 사람이어야 돼' '이런 조건인 사람이어야 해' 조건이 있어요. 거기에 맞지 않으면 이제 진입을 할 수 없는 약간은 좀 융통성 있게 넘나들 수 있는 이런 것들이 좀 필요하긴 한데…. (중

략). 이런 상황들이 좀 안타깝죠. 그러면 다른데도 저희는 또 발굴해 봐야 하고 그래서 최대한 외부 자원들하고 연계할 수 있는 것들은 연결하는데 연결을 도저히 하기 어려운 것들은 저희 내부 자원으로 해결하거나 이런 식으로 연결하고 있어요."

- 민간 E센터 센터장 -

〈민간 자원 연계 불투명성〉

"민간 자원을 연계하는 거는 불투명해요. 이분이 대기도 오래 해야 하는 상황도 있을 수 있어요. 적어도 한 달 정도. 당장 급한데 한 달 정도의 시간이 더 필요한 것일 수도 있고, 신청서를 열심히 썼는데 떨어질 수도 있어요. 거기 심사자들이 서류 보고 떨어뜨릴 수 있으니까요. 되게 불안정한 거예요." - 민간 G센터 센터장 -

다. 다른 자치구 주거복지센터와의 연계 및 협력

주거복지센터 이용자가 다른 자치구로 이사할 때 관련한 사례에 대해 주거복지센터의 이관업무를 통해 사례를 공유하고 연계를 하는 것으로 나타났다. 민간주거복지센터와 SH 주거복지센터는 같은 서울시 주거복지 통합상담시스템을 사용하기 때문에 시스템과 전화, 공문을 활용하여 이관업무를 하고 있다. 민간주거복지센터 16개소의 경우 서울시주거복지센터협회[28]로 함께 활동하고 있어 정보 공유, 사업의뢰, 후원 물품 공유, 교육 등 연계가 이뤄지고 있음을 알 수 있었다. SH 주거복지센터의 경우 후원 물품과 후원금 공유가 안 되어 민간주거복지센터에 도움을 요청하는 사례도 있는 것으로 나타났다. 따라서 위탁운영 주체에 따라 공유되는 정보가 다를 수 있음을 파악하였으며, 센터마다 대상자에게 지원할 수 있는 물품, 지원금 등이 다를 수 있음을 파악하였다.

---

28) 서울시주거복지센터협회는 2014년 서울시 민간위탁 사업이 창립되었으며 민간위탁센터들의 자발적인 모임이다. 중앙주거복지센터 설치 이전 민간위탁사업 지원(업무매뉴얼, 소식지, 성과보고회, 토론회, 사례집 발간) 및 긴급주택, 실태조사 등을 수행했다. 협회는 서울시와의 협의기구 역할을 담당하였으며, 2018년 중앙주거복지센터 설치 이후에는 외부자원 연계 공동사업, 제도개선 촉구, 교육을 통한 주거권 옹호활동 등을 수행하고 있다(정두영, 2022 서울시 예산 및 정책분석 토론회 자료)

〈이관 업무〉

“다른 구하고도 이루어지기는 하죠. (중략). 여기 사시는 분이 다른 인근 구로 이사를 한다 그러면 저희가 이제 그쪽으로 이관해요. 그러면 그쪽에 있는 주거상담소에서 해당 부분을 자기들이 이제 예산 범위에서 지원하고 이렇게 하고 있죠.”

- 민간 A센터 센터장 -

“저희 쪽에서 관리하고 있던 대상자분이 넘어가신다든가 아니면 반대로 저희 ◇◇구로 넘어오신다든가 그러면 서로 연락해서 진행하고 아니면 사업비 같은 것들이 지자체별마다 조금씩 소진되는 기간이 다르다 보니까 확인하면서 지원을 드릴 수 있는 방향에 대해서 협력하고 있고요.” - SH C센터 주임 -

〈민간주거복지센터 간의 협력관계〉

“민간은 16개 센터가 서울시 주거복지센터 협회에 속해서 한 달에 한 번씩 (회의를) 운영해요. 제일 많이 서로 협력하는 건 긴급 임시주택. (중략). 이제 서로 자기네 구에 비면 알려주고. 이제 한두 달간 석 달간 살도록 해준다든지…. (중략). 공동사업 같은 것도 하고 서로 정보 교류 같은 걸 제일 많이 하죠.”

- 민간 B센터 센터장 -

“저희가 비영리민간단체이고 그러다 보니까 이렇게 외부 기관에서 후원금 같은 것들이 좀 들어와요. (중략). 그래서 16개 센터하고 나눔을 진행하기도 했어요.”

- 민간 F센터 센터장 -

〈후원금 활용의 어려움〉

“SH 센터들이 제일 어려워하는 게 자원 연계인데 그게 후원금 처리를 못 해서 저희가 받아서 직접 지원한 적이 있어요. ○○에서 ◇◇복지재단 보증금 지원인데 자기네 통장으로 받을 수가 없어서 저희 법인이 후원금 받을 수 있어서 후원금 받아서 그분이랑 직접 드리는 걸로…. 그쪽(SH)에서 발굴도 다 했고 신청서 썼는데 지원은 저희가 한 거죠.” - 민간 B센터 센터장 -

“(SH 센터가) 우리한테 ‘후원금을 나눠주면 어떻겠냐’ 이렇게 얘기를 하고, 우리가 후원 물품 받아오면 ‘받아 가면 안 되냐’ 이런 식의 얘기를 한다거나, 그래서 ‘비용 처리를 어떻게 하실 건데요?’ 물으면 못하는 거예요.” - 민간 G센터 센터장 -

라. 자치구 네트워크 구축을 위한 지역사회보장협의체 활동

주거복지 네트워크 활성화를 위해 센터마다 지역사회보장협의체 활동에 참여하고 있다. 지역사회보장협의체는 사회보장급여법[29] 제14조에 따라 지역사회 보장 증진 및 사회보장과 관련된 서비스를 제공하는 기관, 단체, 시설 등과 연계와 협력을 강화하기 위해 조성되었다. 지역사회보장협의체는 다양한 분과 활동을 통해 지역 내 복지 현안 해결을 위해 노력해야 한다. 자치구별로 주거분과가 있거나 없는 것으로 나타났으며 주거분과가 없어도 연구참여자들은 지역사회보장협의체 활동을 사례관리분과 등 관련된 분과에 소속되어 함께 협의체 활동을 수행하는 것으로 나타났다. 자치구별 지역사회보장협의체에 구성에 따라 활동 정도가 다름을 알 수 있었으며 주거복지센터 운영을 하는 데 있어 네트워크 구축을 위해 필요한 활동임을 알 수 있었다.

"한 달에 한 번씩 그리고 필요에 따라서는 긴급회의로 또 모일 수 있고요. 저는 자부합니다. ◇◇구의 지역사회보장협의체 분과 중에 제일 활발하고 제일 탄력성이 있고 협의체 간사님도 주거분과를 많이 칭찬하고 다른 분과에 가서는 이제 주거분과처럼 활동을 하셔야 된다라고 계속 어필할 정도로 잘 하고 있어요."

- 민간 D센터 팀장 -

"사례 관리하면서 주거 영역으로 문제 해결이 어려우니까 주거복지센터를 많이 불러요. 저희도 통합 사례 회의나 처음에는 통합 서비스 분과에 들어갔었는데 이제 케이스 하나하나는 긴급하다 보니까 지금은 권역별로 사례 회의를 바로바로 들어가서 (회의를 하고 있어요)."

- 민간 B센터 센터장 -

"보장협의체는 저희는 자활고용주거분과라고 따로 있어요. 회의를 하나하나 따지면 되게 많아요. 그러니까 그분과는 저희는 여성인력개발원 개발센터랑 그다음에 □□ 사회적 경제 지원센터 그리고 일반 자활이랑…. 그리고 저희 쪽 이런 식으로 해서 협의체는 따로 모임을 가져요."

- SH B센터 과장 -

29) 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률

“저희는 지역의 민관협의체라고 ‘민’에 해당하는 종합사회복지관 그다음에 지역자활센터 그 외에 여러 가지 각 네트워크가 구축이 너무 잘 돼 있어요.”

- SH A센터 과장 -

마. 효율적인 주거복지센터 운영을 위한 운영위원회

주거복지센터는 운영위원회를 구성할 때 센터마다 상황에 맞게 구성하고 있음을 파악하였다. 주로 주거복지센터가 네트워크 활동을 통해 협력관계를 유지하고 있는 위원이 운영위원회에 소속된 것으로 나타났다. 구분해보자면 구청 주무관 등 공공기관 관계자가 운영위원회에 참가하는 경우와 공공기관 관계자가 참가하지 않는 경우로 파악하였다. 연구참여자들은 운영위원회를 통해 주거복지센터의 현안, 운영 방향, 개선방안 등에 대해 논의를 하는 것으로 나타났다. 이러한 운영회는 주거복지 네트워크를 유지하는 데 있어 필수적이며 센터 운영을 효율적으로 수행하는 데 도움을 주는 것으로 이해할 수 있다.

“운영위원회는 대부분 주요 네트워크 기관들을 중심으로 해서 운영위원들이 위촉돼 있어요. 예를 들어서 도시재생센터 담당 소장, 마을자치센터 센터장, ◇ 연구소 연구원. 주민 당사자가 들어가 있어요. 구청 주무부서 담당자도 있는데 거의 실질적으로 잘 안 나와요.”

- 민간 E센터 센터장 -

“저희 구청 팀장님하고 복지관 관장님 그다음 자활센터 센터장님 그렇게 있죠. 왜냐하면 저희가 생활보장과가 제일 많이 주거복지 쪽으로 주축이에요. 그래서 거기 주무관님이 많이 도와주시죠.”

- SH D센터 과장 -

“연초 계획 세울 때, 예산 사업 계획 이런 부분들 서로 얘기하고 그다음에 자원 연계라든가 여러 가지 우리가 주거상담소를 운영하면서 어려운 부분들 이런 부분들도 그 자리에서 많이 논의를 하죠.”

- 민간 A센터 센터장 -

2. 서울시 주거복지센터 내부 역량

자원의존이론에서 조직의 내부환경과 외부 환경의 상호의존성을 제안하고 있어 조직이 가진 내부 역량을 파악하는 것은 중요하다(송낙길, 2014). 외부 자원 의존성의 수준을 결정하는 데 있어 조직의 내부 역량이 영향을 미치기 때문이다(Pfeffer & Salanick, 1978). 본 연구에서는 서울시 주거복지센터의 주거복지서비스 제공방식, 인력 현황, 조직 내부 평가와 관련한 사항을 민간주거복지센터와 SH 주거복지센터로 나눠 비교하였다. 그 결과, 민간주거복지센터는 주거비 지원에 더 많은 활동을 수행하고 있었고, 인력에 대한 열악한 처우로 인해 어려움을 겪고 있었으며, 법인마다 또는 센터마다 실적관리를 다양한 형식으로 수행하고 있음을 확인하였다. SH 주거복지센터는 코로나19 이후 가구 방문 상담의 어려움이 있음을 확인하였고, 후원금을 받을 수 없어 자원 연계의 제한이 있었으며, 인력 부족과 순환보직으로 인해 업무의 지속성을 유지하는 데 어려움을 겪고 있음을 파악하였다.

[표 5-4] 서울시 주거복지센터 내부 역량 비교 개요

상위범주	민간주거복지센터		SH 주거복지센터	
	하위범주	의미 단위	하위범주	의미 단위
주거복지 서비스 제공방식	주거비 지원에 더 많은 활동 수행	• 주거상담 내용으로 주거비 지원 사항이 더 높음 • 후원금, 지원금 활용 자원연계	정보 제공에 더 많은 활동	• 공공임대주택 상담 비율 높음 • 코로나19 이후 가구 방문 감소
인력에 대한 차이	인력에 대한 처우가 열악함	• 사회복지 경력이 인정되지 않음 • 전문인력을 수급하는 데 어려움이 있음	인력 부족 문제 심각함	• 3년마다 순환보직 • 센터장이 겸직함 • 인력 부족으로 인해 사업 수행의 제한 • 대우는 SH공사 직급에 따라 받음
업무지원 요청사항	서비스 제공	• 공공과 민간 시스템 간 연계 부족	인력 충원	• 행정 처리도 많아 업무수행 인원이

상위범주	민간주거복지센터		SH 주거복지센터	
	하위범주	의미 단위	하위범주	의미 단위
상이함	개선 지원 요청	• 복지 정보 공유 • 센터 공간의 부족 • 임차료 지원	시급함	시급함 • 순환보직과 인사발령 후 실무 교육 필요
내부 평가 및 실적관리 차이	법인마다 내부 평가 수행	• 법인마다 내부 평가 방법이 상이함 • 서울시 시스템뿐만 아니라 자체적인 실적관리 수행 중	SH 내부평가 수행	• SH의 자체 내부 평가(BSC)도 수행함 • SH 내부 시스템도 함께 활용 중

1) 주거복지서비스 제공방식

서울시 주거복지센터는 주거기본법 시행령 제14조 및 서울시 주거기본조례 제20조에 따른 주거복지사업을 수행하고 있다. 기본사업은 주거복지센터에서 반드시 수행해야 하는 사업으로 주거상담과 사례관리, 주거비 직접지원, 자원 연계, 주거복지 네트워크, 주거복지 교육이 포함된다. 서울시 주거복지센터는 서울시가 추진하는 사업인 1인가구 주택관리서비스[30]와 국토교통부 공모사업인 주거취약계층 주거상향 지원사업[31]도 함께 수행 중이다. 부가 사업은 지역 상황에 맞는 주거 문제 대응과 관련한 활동으로 자치구 특화사업과 자치구 실태조사가 포함된다. 민간위탁과 공공위탁 주거복지센터의 내부 역량을 비교하기 위해 기본사업 중에서 주거상담 제공방식과 직접비 지원과 관련한 사항에 대해 살펴보았다.

30) 서울시 1인가구 주택관리서비스는 서울시 거주 1인 임차가구를 대상으로 50만원 하도 이내에 신속생활불편처리(소모품 교체 등 신속 주택관리), 홈케어서비스(집수리업체 연결), 클린케어서비스(수납관리 전문가)를 제공한다.

31) ‘주거지원사업’이란 쪽방·비닐하우스 거주자, 가정폭력 피해자, 아동빈곤가구 등 주거취약계층의 주거안정과 주거수준의 향상을 위해 실시하는 건설·매입·전세임대사업, 주거위생·안전·환경 개선 사업 등을 말한다(국토교통부, 주거취약계층 주거지원 업무처리지침, 2021).

가. 주거취약계층의 욕구를 파악하는 주거상담

주거상담은 공공임대주택 정보제공, 주거비지원제도 등에 대한 정보제공으로 시작하여 주거문제해결을 위한 주거서비스 지원으로 연결되기 때문에 주거복지센터에서 가장 기본이 된다. 서울시 주거복지센터는 2018년부터 2022년 8월까지 총 383,296건의 주거상담을 제공하였으며, 매해 주거상담이 증가하고 있음을 확인할 수 있었다[표 5-5]. 주거상담 내용에는 공공임대주택에 관한 욕구(51.3%)가 가장 많은 것으로 나타났다.

[표 5-5] 주거상담 전체 실적

상담기간	합계	공공임대주택	주거비지원	공공부조	주택금융	1인가구 주택관리 서비스	기타
총계(건)	383,296	196,650	61,893	7,670	8,765	14,548	93,770
비율(%)	100	51.3	16.1	2.0	2.3	3.8	24.5
2018	28,398	15,293	7,994	174	618	-	4,319
2019	53,898	32,836	9,875	1,254	808	-	9,125
2020	85,456	45,397	14,814	2,137	2,820	-	20,288
2021	127,353	64,757	19,175	2,485	3,230	2,494	35,212
2022.1-8	88,191	38,367	10,035	1,620	1,289	12,054	24,826

자료: 서울시 중앙주거복지센터 제공

주거상담의 경우, 지역별로 주거취약계층의 편차가 있으므로 지역의 특수성에 따른 실적 고려가 필요하다. 또한 운영 주체인 SH와 민간의 서비스 제공 인력과 각 센터의 역량에 따라 달라지는 것도 고려해야 한다. 하지만 비교를 위해 위탁운영 주체에 따른 상담실적을 구분하여 분석하였을 때[표 5-6], SH 주거복지센터의 경우 평균적으로 공공임대주택에 관한 상담(2020년 평균 2,067건)이 민간주거복지센터에 비해 더 많았다. 민간주거복지센터의 경우 주거비지원(2020년 평균 535건), 공공부조(2020년 평균 94건), 주택금융(2020년 평균 125건)에 관한 상담이 SH 주거복지센터보다 높았다. 이에 따라 SH의 경우 공공임대주택에 관한 정보가 더 많고, 민간의 경우 주거비지원 자원의 정보가 더 많음을 시사한다.

[표 5-6] 서울시 주거복지센터 운영 주체별 주거상담 실적

연도	주체	구분	상담 실적(건)	상담내용				
				주거비 지원	임대 주택	공공 부조	주택 금융	기타[1]
2019	SH	합계	25,639	3,201	19,696	280	197	2,265
		평균	2,849	356	2,188	31	22	252
	민간	합계	26,892	6,007	12,630	777	609	6,869
		평균	1,681	375	789	49	38	429
2020	SH	합계	30,168	4,502	18,602	316	425	6,323
		평균	3,352	500	2,067	35	47	703
	민간	합계	44,732	8,557	22,361	1,504	1,998	10,312
		평균	2,796	535	1,398	94	125	645

자료: 서울시 2019년 주거복지센터 추진실적 평가, 2021년 서울시 주거복지센터 운영계획
1) 기타에는 법률상담, 주택 및 거처물색, 이사지원, 정서적지지 등 포함

상담이 선행된 후에 필요한 사례관리가 이뤄지기 때문에 주거상담의 진행 방법에 대해 파악하였다. 주거상담은 전화상담이 가장 많았으며 센터내방, 가구 방문, 찾아가는 이동 상담도 함께 이뤄지고 있음을 확인하였다. 위탁운영 주체에 따른 주거상담 방식을 비교해보고자 하였으나 데이터 취득의 어려움이 존재하였다[32]. 심층 면접 시 연구참여자들이 제시한 자료와 면담 내용을 바탕으로 확인한 결과, 센터마다 전화상담을 제외한 내방 상담과 방문 상담의 비율이 다르게 나타남을 확인하였다[표 5-7]. 특히 코로나19 상황으로 인해 가구 방문이 어려워져 SH 주거복지센터는 민간주거복지센터와 비교하면, 가구 방문이 더 적게 이뤄졌음을 확인하였다. 코로나19와 같은 국가적 재난 상황에서는 공공기관인 SH의 업무수행 방식의 제한이 더 발생함을 알 수 있다[33].

"전화상담이 가장 많고 그다음에 필요하면 내방. 저희가 코로나 때문에 세대 방문은 웬만하면 잘 안 했었어요. 1인 가구 주택관리 서비스라든가 이런 거는 당연히 가서 실태조사를 통해서 해야 하는 거기 때문에 세대 방문은 지금 진행하고 있고…. (중

32) 서울시에 자료를 요청하였으나 "공개될 경우 공정한 업무수행에 지장"을 이유로 거절하였다.
33) SH의 경우 공공임대청약신청 접수를 코로나19 확산방지 및 예방을 위해 전면 인터넷 접수로만 진행하기도 하였다.

략). 구체적인 상담이 필요하시다 그러면 저희가 세대 방문하고 있죠. 그다음에 이동 상담 같은 경우는 구와 계획하에 주기적으로 진행하고 있고요.”

- SH A센터 과장 -

“저희가 전화가 주로 이루어지고 있죠. 저희 코로나 때문에 그리고 내방 오시면 저희가 시간 약속을 잡아요. 요즘은 그래서 한 시간에 한 명 정도. (중략). 저희가 유선으로 하고 직접 방문도 해요.” - SH B센터 과장 -

“전화로 상담하는 것만 하지 않아요. 그니까 임대주택을 알려드려도 사실 전화로 그 많은 이름과 언제 신청해야 할지 모를 수도 있고 작년, 재작년 코로나 시기에는 (SH, LH) 공사가 아예 직접 받는 걸 다 중지했어요. 우편 아니면 인터넷이라는 거예요. 근데 우편으로 보낼 때 내가 어떤 서류를 어떻게 냈는지 점검하기도 힘들잖아요. (중략). 이제 저희 센터 선생님 컴퓨터 옆에 앉혀놓고 같이 막 신청하고 그런 케이스가 작년, 재작년에 진짜 많아서 저희 내방 케이스가 확 올라가더라고요. 이제 그렇게 임대주택 신청하는 거 그다음에 저희 동행도 행정 동행도 같이 해드리거든요. (중략). 수급 신청할 때 동행하는 거 이런 게 다 행정동행인 거죠.”

- 민간 G센터 센터장 -

[표 5-7] 주거상담 방식 자료 예시

	유선	내방	방문	이동상담	SMS	미지정
SH B센터	90.4%	7.2%	1.6%	0.8%	0.0%	0.0%
민간 A센터	71.5%	12.7%	11.3%	0.6%	3.8%	0.0%
민간 E센터	80.9%	8.2%	10.0%	0.8%	0.0%	0.0%

※ 센터에서 심층 면접 시 자료를 제공한 것임
※ 전체 실적 수는 제외하였음(센터별 제공한 자료의 연도, 기간이 다름)

나. 주거비 직접지원은 위탁운영 주체에 따른 차이 발생

주거비 직접 지원사업에는 주거 박탈 위기에 처한 가구를 대상으로 한 소액 임대보증금, 연체된 임대료, 연료비 또는 난방비, 간편 집수리 비용 등을 지원한다. 이를 통해 주거위기가구의 주거안정을 도모하며, 서울시 위탁사업비와 모법인 지원금 및 지역 자원 연계를 통해 이루어지고 있다. SH 주거복지센터의 긴급주거비 지원실적 평균을 살펴본 결과,

시사업비지원 금액 및 실적이 민간주거복지센터에 비해 높은 것을 알 수 있다[표 5-8]. 하지만 후원금 및 자원연계 지원 평균을 보면 민간주거복지센터가 높다[표 5-9]. 시사업비는 SH 주거복지센터가 센터별로 사용할 수 있는 금액이 민간주거복지센터보다 더 높은 것을 알 수 있었다. 민간은 비영리조직으로 지역의 자원을 최대한 활용하여 주거지원을 하고 있으며 SH 주거복지센터는 공공기관이기 때문에 후원금 및 기부금을 받을 수 없어서 차이가 더 크게 나타나고 있다.

[표 5-8] SH 주거복지센터 주거비 지원 실적(2018-2021)

SH운영		시사업비지원		후원금 및 자원연계 지원	
연도	구분	금액(천원)	지원실적(건)	금액(천원)	지원실적(건)
2018	합계	261,901	668	21,974	246
	평균	29,100	74	7,325	49
2019	합계	190,654	635	86,928	379
	평균	21,184	71	9,659	42
2020	합계	242,261	451	156,058	598
	평균	26,918	50	17,340	66
2021 (상반기)	합계	90,971	135	56,137	242
	평균	10,108	15	6,237	27

자료: 서울시 2018년, 2019년 주거복지센터 추진실적 평가, 2021년 서울시 주거복지센터 운영계획, 정두영(2022)

[표 5-9] 민간주거복지센터 주거비 지원 실적(2018-2021)

민간위탁		시사업비지원		후원금 및 자원연계 지원	
연도	구분	금액(천원)	지원실적(건)	금액(천원)	지원실적(건)
2018	합계	241,884	614	455,702	1,674
	평균	15,118	38	32,550	105
2019	합계	336,662	926	431,269	2,573
	평균	21,041	58	26,954	161
2020	합계	324,139	1,037	636,407	2,726
	평균	20,259	65	39,775	170
2021 (상반기)	합계	137,874	339	298,699	3,189
	평균	8,617	21	18,669	199

자료: 서울시 2018년, 2019년 주거복지센터 추진실적 평가, 2021년 서울시 주거복지센터 운영계획, 정두영(2022)

또한, 직접 주거비 예산의 소모 시기는 민간주거복지센터와 SH 주거복지센터 간의 차이가 있음을 확인하였다. 민간주거복지센터는 연초에 모두 소진이 되고 있음을 밝히며 이에 따라 외부 자원 연계가 더 많아지

고 있음을 밝혔다. SH 주거복지센터는 주로 중반기부터 10월까지 직접비가 모두 소진되고 있음을 밝히며 자원 연계도 함께 수행하고 있으나 직접비 예산 소진 시 추가적인 지원이 어렵거나 사례를 그다음 해로 이월하는 경우가 있음을 알 수 있었다. SH 주거복지센터는 후원금이나 후원물품을 받을 수 없어서 직접지원에 대한 한계가 있음을 확인하였다. 따라서 운영 주체에 따라 자치구 센터를 이용하는 수혜자에게 제공되는 자원의 차이가 있을 수 있음을 시사하고 있다.

"직접 사업비 올해는 거의 제로에 가까웠어요. 2-300만 원도 안 됐어요. 원래 몇 천 됐는데. 그러다 보니까 저희 역량만 자꾸 키워지고 있죠. 돈 따오는 역량만 키워지고 있죠. 그래서 후원 물품 받고 자원 연계하고 뭐 이런 거 받아온 게…. 작년 같은 경우에 보니까 사업비 받은 거에 한 3~4배 했고, 올해는 더 심하죠. 올해는 사업비 자체가 없으니까." - 민간 B센터 센터장 -

"직접비가 거의 500만 원 정도도 안 될 거예요. 인건비가 좀 많이 나가는 센터들은 500도 확보가 안 됐을 거예요. 그렇게 하다 보니까 저희는 외부 후원을 계속 발굴을 해왔거든요…. 늘 서울시에서 준 사업비의 2배 이상을 저희는 민간 후원이나 혹은 외부에 신청서 막 써가지고 했어요." - 민간 F센터 센터장 -

"그래도 10월까지 온 건데 작년에는 11월 초까지 갔던 것 같고…. 다른 센터는 더 빨리 끝났던 것 같아요. 금액이 올해 자체가 예산이 되게 줄었어요. 점점 준대요…. (중략). 후원금 안 줘요. '너희 직영인데 뭐 하러 주냐' 이런 식이 좀 많아서. 서울시 임차 보증금이나 이런 거 많이 활용해서 할 수밖에 없죠." - SH D센터 과장 -

"예산이 한정되다 보니까 대부분 연초에 시작하면 한 3~4개월 하다 보면 솔직히 예산이 다 소진되잖아요…. (중략). 일찌감치 8월 예산 다 동결되고 없고, 그러면은 없는 예산을 또 만들어서 쓸 수도 없고…." - SH B센터 과장 -

"저희 지금 10월로 직접비 다 소진됐어요. 우선 자원 연계는 더 이상 소진된 것에 있어서는 더 이상 추가적으로 어떻게 자원이라든지 이런 것들은 이루어지지는 않고요. 내년으로 이월됩니다." - SH C센터 주임 -

2) 인력 현황

사회서비스는 사람을 대상으로 사람에 의해 수행되는 대인 서비스이기 때문에 인력이 중요하다(김영종, 2008; 윤영진, 2010). 따라서 주거복지센터의 내부역량을 파악하는 데 있어 인력에 대한 현황을 알아보는 것이 필수적이다. 민간주거복지센터와 SH 주거복지센터 종사자들은 인력과 관련한 사항에 대해 많은 어려움을 겪고 있었다. 연구참여자들이 느끼고 있는 인력의 문제는 위탁운영 주체에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다.

가. 상근인력의 차이 존재로 인한 어려움

서울시 주거복지센터에서 주거복지 업무를 수행하며 상근하는 인력을 확인하면 아래 [표 5-10]와 같으며 민간주거복지센터가 SH 주거복지센터에 비해 상근인력이 더 많은 것을 알 수 있다. 실무자는 서울시의 보조금 하에 규정된 인력이며 뉴딜일자리 인력은 서울시에 별도로 지원하는 사항이다. 국토부와 서울시 공모사업인 주거취약계층 주거상향지원 사업의 사업비로 고용된 인력도 있는 상황이나 아래 표에는 포함하지 않았다.

[표 5-10] 서울시 주거복지센터 인력 현황

구분	구분	근무인원	상근인력	뉴딜	총합
민간	1	5명 (소장 1명, 팀원 4명)	5	2	7
	2	5명 (소장 1명, 팀원 4명)	5	1	6
	3	6명 (소장 1명, 팀원 5명)	5	1	6
	4	5명 (소장 1명, 팀원 4명)	5	0	5
	5	5명 (소장 1명, 팀원 4명)	5	0	5
	6	5명 (소장 1명, 팀원 4명)	5	2	7
	7	5명 (소장 1명, 팀원 4명)	5	2	7
	8	4명 (소장 1명, 팀원 3명)	4	2	6
	9	6명 (소장 1명, 팀원 5명)	5	2	7
	10	5명 (소장 1명, 팀원 4명)	5	1	6
	11	6명 (소장 1명, 팀원 5명)	5	1	6
	12	5명 (소장 1명, 팀원 4명)	5	2	7
	13	5명 (소장 1명, 팀원 4명)	5	0	5
	14	5명 (소장 1명, 팀원 4명)	5	1	6

구분	구분	근무인원	상근인력	뉴딜	총합
	15	5명 (소장 1명, 팀원 4명)	5	1	6
	16	6명 (소장 1명, 팀원 5명)	5	1	6
SH	1	4명(센터장 1명, 팀원 3명)	3	2	5
	2	4명(센터장 1명, 팀원 3명)	3	2	5
	3	2명(센터장 1명, 팀원 1명)	1	2	3
	4	4명(센터장 1명, 팀원 3명)	3	2	5
	5	3명(센터장 1명, 팀원 2명)	2	2	4
	6	4명(센터장 1명, 팀원 3명)	3	2	5
	7	4명(센터장 1명, 팀원 3명)	3	2	5
	8	4명(센터장 1명, 팀원 3명)	3	2	5
	9	4명(센터장 1명, 팀원 3명)	3	2	5
			103	37	140

자료: SH 중앙주거복지센터 내부자료(2022년 7월 기준)
※ SH센터장의 경우 권역센터와 겸직을 하고 있음

SH 주거복지센터 연구참여자들은 인력의 차이로 인해 업무를 수행하는 데 있어 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났다. SH 주거복지센터의 센터장은 SH 권역센터와 겸직을 하고 있어 센터장의 부재가 있었으며, SH의 공로연수 제도[34]를 통해 실제 근무 인력의 부재가 더 크게 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 센터마다 제공되는 서비스의 차이가 발생할 수 있음을 추측할 수 있다.

"서울시에서 요구하는 거랑 SH에서 하는 거랑 다르고, 지금 인력 자체도 민간은 되게 많잖아요. 저희는 셋이서 하고 있잖아요. 불공정하긴 하잖아요. 근데 실적을 똑같이 내야 하니까 그래서 민간에 가보면은 주거생활 담당자, 1인 가구 담당자, 회계 담당자가 따로 있는데 저희는 한 사람이 다 하잖아요." -SH D센터 과장 -

"저희는 SH 직원 두 명도 공로연수 들어가 있는 직원이 아니라서 둘 다 나와서 일을 하는 거고, 근데 ○○이나 □□이나 하면 나이가 정년이 되다 보니까 공로연수 들어가 있는데 티어로 잡혀 있으니까 업무를 하는 데 있어서 다른 센터에 두 명 이서 할 걸 혼자 하는 이런 인원 부족이 있죠." -SH B센터 과장 -

34) 공로연수 제도란 '지방자치단체의 장이 임용령 제27조의3의 규정에 따라 정년퇴직 예정자의 사회적응 준비를 위하여 필요한 경우 공로연수계획을 수립·시행할 수 있도록 하려는 것'을 뜻한다(행정안전부 지방공무원 인사분야 통합지침, 2021). 서울시주택공사 인사규정 제31조의 3에 명시되어있어 퇴직예정자가 1년간 활용할 수 있다(SH 복리후생 제도 개선 추진계획, 2014).

나. 인력에 대한 열악한 처우

서울시 주거복지센터는 근무 인력에 대한 자격 기준을 '사회복지사 또는 주거복지사 자격증 소지자'로 명시하며 '전문적인 지식과 활동 경험이 있는 인력을 배치'해야 함을 명시하고 있다[35]. 하지만 근무경력은 2012년 '서울시 주거복지 기본조례' 시행 이후 서울시 주거복지센터의 근무경력만을 인정하고 있다. 이에 따라 민간주거복지센터 종사자들은 낮은 급여 수준과 열악한 처우에 대한 개선을 호소하였다. 전문성 있는 인력을 배치해야 하지만 열악한 처우로 인해 전문적인 주거복지 전문가 양성의 어려움이 있기 때문이다. 이러한 사회서비스 및 복지 인력에 관한 문제는 기존 선행연구부터 지금까지 지속해서 언급되고 있으므로 개선이 시급한 부분임을 확인하였다. 전문인력이 수급되지 않으면 주거복지센터를 이용하는 수혜자들이 양질의 서비스를 받는 것이 어렵기 때문에 개선이 필요한 것을 알 수 있었다.

"사회복지시설 종사자 기준으로 받고 있거든요. 서울시 생활 임금보다 조금 많은 정도인데 일반적인 사회복지사 받는 만큼 받는 거죠. 근데 문제는 경력 인정이 전혀 안 되니까 앞에 복지관 경력 인정 못 받고 다른 선생님들도 그렇고…. 이게 문제가 심각한 게 돈도 돈이지만, 쓸 만한 인력을 수급하기도 힘들어요."

- 민간 C센터 센터장 -

"항상 복지 쪽에 얘기하는 건 사실 다른 사람들 복지는 챙겨주는데 우리 복지는 못 챙긴다는 거에 저는 사실 급여도 들어간다고 생각하거든요." - 민간 D센터 활동가 -

"경력이 좀 오래돼야 할 수 있는 업무들이 많아요. (중략). 일반적인 경력들이 다 좀 필요한데 여기 들어올 때 이전 사회복지시설에서 있었던 경력 인정 없이 1호봉으로 시작하다 보니까 저희 직원들이 다 신참이거나 여기가 첫 직장이거나 이런 친구들이 많아요. 다른 경력직들을 뽑을 수가 없어요. 그러다 보니까 그 친구들이 좀 버거울 수도 있죠. 업무 쉽지 않은데…." - 민간 B센터 센터장 -

35) 서울시 주거복지센터 운영매뉴얼(2021)

다. 업무의 지속성을 유지하는 것이 어려움

SH 주거복지센터는 SH의 규정으로 인해 SH 직급에 맞는 급여를 받고 있어 급여에 관한 사항은 민간주거복지센터보다 더 안정적이었다. 그러나 3년마다 순환보직이 수행되고 있어 인사발령으로 인해 업무에 관한 지속성과 안정감이 부족하고, 업무수행을 하는 데 있어 제한이 있는 것으로 파악하였다. 이에 따라 연구참여자들은 인력의 역량에 따라 주거복지서비스가 달라질 수 있음을 언급하였다. 순환보직과 인사발령으로 인한 인력의 변화로 인해 SH 주거복지센터 종사자의 내부 역량의 차이가 존재할 수 있음을 추측할 수 있었다. 따라서 SH 주거복지센터 종사자는 민간주거복지센터 종사자가 겪고 있는 열악한 처우의 문제보다 업무의 지속성을 유지하는 것에 대한 어려움과 앞서 말한 인력 부족의 문제가 더 크게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

"SH의 주거 상담소는 먼저 있던 사람들이 어떤 역량을 갖고 어떤 생각을 갖느냐에 따라서 달라져요. 솔직히 이렇게 아까 말한 (제가 하는 만큼의) 민간 네트워크 안 해도 돼요. 내가 하는 사업에 맞춰서 거기까지만 하면 되는 거지 굳이 뭐 더 나가 가지고는 할 필요 없거든요." -SH B센터 과장 -

"네트워크라든가 그다음에 업무 특성상 임대업무랑 약간 틀리잖아요. 그래서 업무나 지원 프로세스는 인수인계나 그런 컴퓨터를 통해서 배울 수 있지만 네트워크라든가 회의 지원 방법 이런 거는 그래도 노하우가 생기는 거잖아요. 그래서 3년마다 하는 게 옳은 건가… 근데 뭐 그건 회사 방침이니까 그거는 제가 알 수는 없고… 제가 작년에 왔지만 그렇게 그냥 업무는 바로 투입이 되지만 네트워크라든가 회의라든가 지원에 대해서 어떻게 방향을 잡을지를 익숙해지는 데는 최소 1년이 걸리더라고요." - SH D센터 과장 -

라. 원활한 업무수행을 위한 지원 필요

민간주거복지센터와 SH 주거복지센터는 원활한 업무수행을 위한 지원이 필요한 것으로 나타났다. SH 주거복지센터는 인력 부족으로 인해 행정 처리 업무 및 주거복지서비스 제공 업무를 수행하는 인력 충원이 시급한 것을 확인하였다. 행정업무와 실제 서비스 수행 인력이 구분되지 않고 있었다. 중앙주거복지센터에서는 매년 주거복지센터 종사자들을 위한 교육지원을 수행하고 있다. 하지만 SH 주거복지센터가 3년마다 바뀌는 순환보직으로 인해 인사발령 이후 주거복지센터에서 업무를 수행해야 할 때는 관련한 실무적인 교육과 지원이 추가로 필요함을 알 수 있었다.

"행정업무가 엄청 많아요. 한 개 사업을 나가려고 그러면 전자결제로 기록 남겨놓고, 그걸 또다시 시스템에서 회계 시스템 그다음에 우리은행 들어가서 또 그거 치고…. 이제 SH 시스템 하는 건 똑같고. 실제로 가서 일해야 하는데, 이거(행정 업무) 하다가 더 오래 걸리는 것 같아요." - SH D센터 과장 -

"(인사발령 후에) 그냥 이렇게 업무를 넘겨주기 때문에…. 중앙에서는 25개 센터에 상담과 사례관리라든지 이런 교육을 1년에 한 번씩은 해요. 근데 그게 인사발령이 났을 때 이뤄지는 게 아니니까 그리고 수시로 교육은 하는데 직접적으로 인사 발령이 이루어지고 나서의 그런 교육 하고 안 맞거든요." - SH B센터 과장 -

민간주거복지센터는 공공과의 시스템 연계가 부족하여 자료를 확인할 때 공공과의 관계 수립에 더 노력이 필요한 것을 알 수 있었다. 특히 임대주택 관련한 최신 정보나 주거복지 외 사회복지 자료를 끊임없이 파악하기 위해 노력해야 함을 알 수 있었다. 또한, 민간주거복지센터는 공간이 열악하여 서비스 제공을 위한 공간 마련이 더 필요한 것을 확인하였다. 서울시는 민간주거복지센터의 임차료 지원을 작년부터 제공하고 있으나 충분하지 않은 금액이기 때문에 서울시나 자치구의 협조를 통한 공간 마련이 시급함을 확인하였다.

“외부의 정보 같은 것도 좀 필요해요. LH-SH의 임대주택에 대한 정보도 저희가 모르면 안내할 수 없고…. 자치구 사업이 아니다 보니까 자치구의 협력도 저희가 협력 관계를 위해서 굉장히 공을 들여야지만 사실은 협력이 돼도 개인 정보라든지 이런 것 때문에 사실 접근이 쉽지는 않아요.” - 민간 B센터 센터장 -

“주거복지센터들이 이 자체적인 시스템은 있는데…. 다른 이제 공적인 그런 전달 체계에 완전히 들어가 있는 게 아니다 보니까 사통망도 못 쓰고 여러 가지 복지 정보 교류라든지 이런 게 좀 약하거든요.” - 민간 C센터 센터장 -

“내년도에는 다른 공간을 찾아야 해요. 계속 서울시에 계속 건의했던 게 ‘다 공간 마련해 주는데 왜 우리는 이렇게 떠돌아 다녀야 하냐’ 혹은 직접 구랑 협의를 하려고 해도 ‘우리가 위탁 준 게 아니잖아요. 시랑 이야기하세요’라고 얘기하죠.”
- 민간 G센터 센터장 -

“사무공간 임차료도 아직 부족해요. 서울에 임차료 건물 임차료가 워낙 비싸다 보니까. 그건 저희 센터만 그런 게 아니고 다른 민간 센터들이 그 임차료로 얻을 수 있는 공간이 없어서 사무공간이 가장 필요해요.” - 민간 B센터 센터장 -

3) 조직 내부 평가 및 실적관리

조직에는 공동의 목표가 있으며 목표는 조직 운영의 방향성과 행동 기준을 제시하고, 그 목표를 달성하기 위한 과정의 결과로 성과평가를 시행한다(박상관&곽채기, 2018). 조직의 내부 성과평가는 조직의 성과와 실적을 측정하고 관리하는 데 도움을 주며 서비스의 효율성을 평가하는 데 도움이 된다(박상관&곽채기, 2018). 주거복지센터도 서비스 향상을 위해 자체적인 내부 평가를 수행하고 있음을 파악하였다. 민간주거복지센터는 법인에 따라 내부 평가와 실적관리가 다르게 이뤄지고 있었으며, SH 주거복지센터는 SH의 BSC[36] 평가를 수행하였던 것을 파악하였다.

36) BSC(Balanced Score Card)는 전통적인 재무지표에 내부 프로세스, 고객, 학습과 성장관점을 추가한 성과지표로 공기업 내부성과평가제도로 도입되어 수행(박상관&곽채기, 2018).

가. 법인마다 다르게 자체적인 내부 평가 수행

민간주거복지센터는 센터마다 법인이 다르므로 각 법인과 함께 자체적인 내부 평가를 수행하고 있었다. 또한 시스템에 입력하는 사항 이외에도 별도의 실적관리를 통해 내부 평가를 수행하고 있었다. 따라서 연구참여자들이 참고자료로 제공한 실적별 항목이 약간씩 차이가 있는 경우도 확인할 수 있었다. 시스템상의 항목과 센터별 관리하는 실적의 항목의 차이를 발견하였기 때문에 중앙주거복지센터와의 협의를 통해 표준화된 실적관리 및 내부 평가 항목이 필요할 것으로 보인다.

"저희 법인하고는 연 1회 워크숍을 해서 업무를 세심하게 평가한다기보다는 크게 주거복지, 교육 사업, 주거복지 네트워크 사업, 특화사업, 사례관리 이렇게 굵직굵직하게 서로 평가하고 하는 자리를 연1회 갖고 있어요." - 민간 B센터 센터장 -

"저희가 참고하기 위해서 이제 차기 연도의 사업 계획을 위한 준비를 위해 (실적관리를 자체적으로) 해마다 좀 하고 있고요. (중략). 내부적으로도 저희는 수시로 평가해요…. 자체적으로 계속해서 직원들의 상담에 대한 부분들이라든가 이런 것들도 제가 모니터링하고 있어요." - 민간 E센터 센터장 -

나. SH 공사 시스템과 내부 평가 수행

SH 주거복지센터는 SH에서 자체적으로 수행하는 BSC를 작년까지는 함께 수행하는 것을 알 수 있었다. 연구참여자에 따르면 올해부터는 BSC를 수행하지 않을 예정이며 위탁운영 방식의 변화로 평가 방법의 변화가 일어날 것을 추측하고 있었다. SH 주거복지센터장의 경우 SH 권역센터와 겸직을 하고 있어 내부 평가 수행 시 내부 회의, 월말 실적 관련 회의에 관련해서 내부적으로 평가하고 있는 것으로 파악하였다. 서울시의 계획에 따라 주거안심종합센터로의 전환도 함께 진행되고 있어 내부 평가의 더 큰 변화가 있을 수 있음을 예상할 수 있다.

"정기적으로 작년까지만 해도 BSC 하면서 우리 공사 자체 내에서도 9개의 주거복지센터를 평가는 했었는데 올해부터는 BSC에도 저희는 다 빠졌고. 근데 올해는 저희 센터의 업무 관련된 평가를 직접적으로 하지는 않는 것 같아요."

- SH B센터 과장 -

"센터장님이 겸직이지만 내부 회의는 매주 하는 거고 월말 실적 제가 정산하고 나면 또 회의 때 실적이 어느 부분은 충만하고 어떤지 어떤 건 부족하니까 다음 달에 이걸 좀 해야 한다고 (센터장님이) 얘기하죠." - SH D센터 과장 -

3. 서울시 주거복지센터가 받는 제도의 영향

사회복지서비스 분야 조직의 경우 정부와 정부 정책에 영향을 주고 영향을 받을 수도 있다(김준기, 2000). 정부는 비영리조직에게 행정적 지원과 재정적 지원을 하며 업무위탁을 요청하고, 비영리조직은 정부 정책에 대한 활동, 아이디어 및 정보제공, 전문인력을 통한 서비스를 제공함으로써 상호의존 및 협력관계가 이뤄진다(김준기, 2000; 남원석, 2010). 공공기관 역시 행정기관과 재정적 지원, 전문성, 정보의 접근 및 활용에 대한 상호 의존 관계를 형성하고 있다(박상희&김병섭, 2012; 이동기, 2020). 따라서 민간위탁과 공공위탁으로 운영되는 서울시 주거복지센터의 경우 정부의 정책, 제도의 영향을 많이 받는 것으로 이해할 수 있다. 이에 따라 제도의 영향을 위탁운영 주체에 따라 비교한 결과, 서울시 위탁운영 방식의 변화로 인해 SH 주거복지센터와 민간주거복지센터가 받는 제도의 영향 차이가 있는 것으로 나타났다. 예산의 변화, 정책결정과정 참여도, 위탁운영 변화과정에서 민간주거복지센터와 SH 주거복지센터의 차이가 있음을 확인하였다[표 5-11].

[표 5-11] 서울시 주거복지센터 제도적 영향 개요

상위범주	민간주거복지센터		SH 주거복지센터	
	하위범주	의미 단위	하위범주	의미 단위
예산의 차이 존재	사업비와 운영비의 부족	• 기성금 청구방식으로 변화하여 매달 보고, 자치구 센터별 특성이 반영되지 않음 • 법인과의 소통을 통해 예산을 마련하고 있으나 어려움 발생 • 전반적인 사업비, 운영비 등 예산 부족	사업비가 더 많음	• SH의 지원으로 급여지원, 공간마련 • 인력충원이 안되어 다시 예산(인건비)을 반납하고 있음
위탁운영 방식 변화로 인한 차이	위탁운영 변화로 인한 어려움 발생	• 상실감, 좌절감, 무기력감 심리적 상처 • 고용의 불안감 증가 • 자원연계, 밀착 서비스 단절 우려 • 평준화된 주거복지서비스 필요	위탁운영 변화에 대한 의견표출 어려움	• 탑다운 방식의 운영 • 종사자 의견조사가 수행되지 않음 • 종사자가 결정할 수 있는 권한이 없음 • SH 전체 위탁운영에 관한 우려
정책결정 참여과정	의견 반영이 안되어 어려움	• 현장 의견은 반영되지 않고 있음 • 협회를 구성하여 의견표출 창구를 마련하였으나 소통의 어려움 • 시에서 일방적인 통보로 업무 수행 • 정권변화로 인해 정책이 너무 빠르게 변화함	실무 의견표출 일정부분 의견이 반영됨	• 실무자 간담회를 통해 의견 수렴 • 공공이 원하는 방향대로 업무를 다 수행하고 있어 의견 반영이 더 잘 이뤄지는 것처럼 느껴짐

1) 서울시 주거복지센터 예산 및 지도점검

서울시 주거복지센터 2021년 예산을 살펴보면 53억 1,609만 원이다. 이 중 중앙주거복지센터의 예산은 13억 849만 원이었으며 지역주거복지센터는 40억 7,605만 원이었다. 민간주거복지센터는 16개소 약 26억으로 센터당 약 1억 6천만 원의 예산을 받았으며, SH 주거복지센터는 9개소 약 13억 8천만 원으로 센터당 약 1억 5천만 원의 예산을 받은 것을 확인하였다[37]. 인건비, 운영비, 사업비 구성 비율을 살펴보았을 때 민간주거복지센터의 경우, 사무실 임차료(5.3%) 지원을 받음으로 인해 인건비(74.6%), 운영비(3.7%), 사업비(16.4%)의 비중이 SH 주거복지센터의 인건비(78.5%), 운영비(3.9%), 사업비(17.6%)보다 낮은 것을 알 수 있었다[표 5-12].

[표 5-12] 지역주거복지센터별 예산(2021년 기준)

구분	민간위탁센터(16개소)		SH운영 센터(9개소)	
	금액(천원)	구성비	금액(천원)	구성비
인건비	1,960,049	74.6%	1,083,246	78.5%
운영비	96,000	3.7%	54,000	3.9%
사업비	432,000	16.4%	243,000	17.6%
임차료	139,320	5.3%	-	-
총계	2,627,369	100%	1,380,236	100%

자료: 서울시 2021년 주거복지센터 운영계획

가. 예산의 반납 발생

SH 주거복지센터의 2021년 사업비 정산자료를 검토한 결과, 2021년 교부액 대비 집행잔액이 민간주거복지센터에 비해 더 많음을 알 수 있었다. 민간주거복지센터는 예산 집행률이 평균 98%로 집행된 예산을 대부분 모두 활용하고 있었으며 SH 주거복지센터는 평균 87%로 남은 예산을 다시 반납하고 있는 것으로 나타났다[표 5-13]. 심층 면접 결과 이러한 차이는

37) 2021년 사업비 정산자료 확인 결과 센터별로 예산 교부액이 더 차이가 있음을 확인하였다.

SH 주거복지센터의 인력 채용의 어려움으로 인건비로 써야 할 예산이 활용되지 않아 예산을 반납하는 것으로 밝혀졌다. 민간주거복지센터도 이러한 사실을 인지하고 있었으며 예산 활용이 적절히 될 수 있도록 하는 방안이 더 필요함을 강조하였다. 공공위탁으로 인한 비용 절감이 아닌 필요한 인력 충원이 되고 있지 않아 발생하고 있는 것이기 때문에 예산을 통해 위탁운영 방식에 따른 효율성을 비교하는 것에는 한계가 있는 것을 파악하였다.

"1인가구 사업의 경우 인건비 예산 주고 사업비 예산 줬는데 인건비 예산은 저희가 반납하는 거잖아요. 인건비로 써야 되는 거니까. 서울시 사업하는 데 직원 채용은 안 해줬잖아요. 사업을 진행을 하는데 사람은 없고…." - SH B센터 과장 -

"(SH는) 인력도 충원이 안 되고, 사업도 어떤 거는 접고 안 하고 아예. 사업비 반납하는 액수를 서울시가 다 보내주거든요. 진짜 많이 반납해요…. 작년도에 시가 정리해서 준 거 보면…. 그래서 이거 우리 주지 막 그 생각이 너무 들더라구요. 그런 거 보면 조금 안타깝죠. 이렇게 해야 하나…." - 민간 G센터 센터장 -

[표 5-13] 2021년 예산 집행률

민간센터	예산 집행률(%)	SH센터	예산 집행률(%)
1	100.0	1	87.1
2	97.8	2	92.6
3	91.5	3	86.3
4	100.0	4	85.6
5	97.4	5	88.1
6	98.2	6	84.2
7	97.6	7	83.4
8	99.9	8	88.4
9	99.5	9	87.2
10	100.0		
11	96.2		
12	97.6		
13	99.1		
14	99.7		
15	95.6		
16	98.0		
평균	98.0	평균	87.0

자료: 중앙주거복지센터 제공

나. 기성금 청구방식으로 인한 예산 활용의 어려움

SH가 공공위탁으로 서울시 주거복지센터 체계를 총괄하게 되면서 민간주거복지센터는 기성금 청구방식으로 매달 SH에 예산을 신청해야 하는 것으로 나타났다. 제3자위탁으로 변환되며 용역계약으로 수행됨에 따라 매달 실적 보고, 서류 준비 등을 준비해야 함을 알 수 있었다. 민간주거복지센터의 법인은 비영리조직이므로 예산 확충의 어려움이 존재한다. 충분한 예산이 없는 경우에는 대출받거나 월급 날짜를 조율하는 방식으로 기성금을 활용하는 것으로 나타났다. 연구참여자들은 복지서비스를 용역으로 하는 경우가 처음임을 밝히며 개선이 시급함을 주장하였다. 매달 기성금 청구방식으로 운영을 하는 것은 주거복지센터 사업비를 필요할 때 사용하지 못해 긴급주거비지원이 필요한 상황에서 사업비 부족으로 지원할 수 없게 되는 사례가 발생할 수 있음을 지적하였다. 이러한 변화에 결국 종사자뿐만 아니라 주거취약계층에게도 피해가 될 수 있음을 시사하고 있다.

"돈이 없는 경우에는 이 사업을 하지 마라라는 얘기인데 그런데 저희도 그렇지만 법인에서 지원 못 해주면 개인이 할 수밖에 없어요. 저희 돈으로 먼저 넣어놓고 돈 받는 이런 구조로 될 수밖에 없는 거죠. 그래서 그게 과연 맞나 강한 의구심이 들고 있고요. 이거는 복지에서 하는 방식은 아니다 보니까 저도 헷갈립니다."

- 민간 A센터 센터장 -

"재정이 열악한 비영리법인은 매달 인건비까지 포함하면 꽤 많은 돈 예를 들어 2천만 원 정도 선지급하고 나중에 한 일주일이나 열흘 후에 받아야 하니까…. 저희는 대출받았어요. (중략). 긴급위기가구 발굴이 되겠어요? 한 달 후에 돈을 준다고 그러면 그게 어떻게 위기가구 긴급 발굴이 되는지… 오늘이라도 고시원비를 30만 원 드려야 되는데 다음 달에 받아서 할 수가 없죠."

- 민간 B센터 센터장 -

다. 위탁운영의 변화로 인해 지도점검 및 실적관리의 변화

서울시는 주거복지센터 지도점검을 통해 업무수행을 수행하고 있는지 예산을 잘 활용하고 있는지, 종사자의 근로환경 등 전반적인 상황을 확인하고 평가한다[38]. 정기점검과 수시점검으로 구분되며 정기적인 지도점검은 주거복지센터 업무 전체를 대상으로 진행된다. 수시점검은 서울시가 필요하다고 인정하는 경우 서울시의회와 상급기관 등 관계기관의 서울시 민간위탁사무 실태조사의 방식으로 수행될 수 있다[39]. 하지만 2022년부터는 지도점검이 심층 면접기준일(2022년 11월)까지 수행되지 않았던 것으로 파악되었다. 센터들은 기성금 청구방식으로 인해 매달 실적을 보고하고 있으며, 매달 지도점검 받는 비슷한 형태로 보고가 이뤄지고 있어 기존 지도점검이 이뤄지지 않았다고 추측하였다. 또한 SH에서 전체 센터에게 상담실적, 사례관리실적의 기준을 세우고 건수를 채울 것을 요구하고 있어 이에 따른 어려움이 있는 것도 파악되었다. 자치구의 특성을 반영하지 않고 같은 실적을 요구하고 있어 이에 따른 개선이 필요한 것으로 나타났다.

"지금은 모든 성과, 사용 예산을 다 정리해서 기성금 청구를 한단 말이에요. 매월 단위로. 모든 게 지출 결의서까지 시스템에 다 업로드돼요. 실시간으로 감시 감독받고 있는 거랑 또 다름없기도 해요." - 민간 C센터 센터장 -

"중앙에서 제시한 게 있어요. 그래서 상담실적이라든가 사례 건수라든가 그다음에 외부 자원 연계 건수가 이거를 연초에 전체 회의할 때 이 정도는 제시 이제 한 거 있는데 그거에 맞춰서 하려고 노력은 하죠. 구마다 똑같아요." - SH D센터 과장 -

"한 달에 230건 하세요. 1년에 사례관리 10건 이상 하세요. 숫자를 찍어주는 거예요. 공장 아니잖아요. 더 많을 수도 있고 더 적을 수도 있고. 인구 수나 취약계층의 수에 따라 다른 건데…. (중략). 스트레스가 굉장히 커요." - 민간 G센터 센터장 -

---

38) 서울특별시 주거기본조례 제22조 및 '주거복지센터 사무 위수탁협약서'를 기반으로 정기적인 지도점검을 수행하여야 한다.
39) 서울시 주거복지센터 운영매뉴얼(2021)

2) 위탁운영 방식의 변화

서울시는 주거기본조례 제21조에 근거하여 주거복지센터 운영을 서울주택도시공사(SH) 또는 주거복지 관련 법인이나 단체에 주거복지센터 관리와 운영을 위탁할 수 있다. 업무위탁은 2년 기준으로 하며 계약 만료 시에는 업무실적 등을 평가한 후에 재위탁할 수 있다. 서울시는 2021년 재계약 및 재위탁 추진을 위해 위탁기간 만료 5개월 전에 재위탁 성과평가를 시행하고, 전체 배점의 60% 이상이면 재계약 추진을 계획하였다[40]. 운영계획에 따라 서울시는 2021년 7월, 25개 전체 지역주거복지센터 성과평가를 수행하였으며, 민간주거복지센터들은 재위탁심의자료도 제출하였다[41]. 2019년도와 2021년도 평가점수표를 확인한 결과 서울시가 제시하였던 배점 60% 미만인 센터는 전제 25개 주거복지센터 중에 단 한 곳도 없는 것으로 나타났다[표 5-14]. 이에 따라 서울시의 위탁운영 주체의 변경 사유는 재위탁 평가 결과로 인한 것이 아닌 것을 알 수 있다.

[표 5-14] 서울시 주거복지센터 평가점수표

구분		2019년		2021년	
		총점(95점 만점)	총점(95점)+ 만족도(5점)+ 가점(6점)	총점(95점 만점)	총점(95점)+ 만족도(5점)+ 가점(6점)
민간	1	83.5	92.1	82	88.8
	2	79	86	83.5	90.45
	3	87	92.1	86	92.15
	4	89.5	98	77	83.9
	5	92.5	100.4	82.75	90.95
	6	82	90.9	83.25	89.25
	7	91	99.6	86.25	95.4
	8	59	63.9	91.5	99.25
	9	83	89.9	87.5	94.8
	10	81	90.2	84.5	90.88
	11	92.5	99.2	84.25	92.44
	12	92.5	99.7	86	94.25
	13	75.5	83.4	61.75	68.7

40) 2021년 서울시 주거복지센터 운영계획
41) 김선미(2021). 무너지는 주거복지 전달체계 토론문

구분		2019년		2021년	
		총점(95점 만점)	총점(95점)+ 만족도(5점)+ 가점(6점)	총점(95점 만점)	총점(95점)+ 만족도(5점)+ 가점(6점)
	14	72.5	79.5	92	100.84
	15	81	89.7	79.75	88.45
	16	89.5	98.4	77.5	83.15
	평균	83.2	90.8	82.8	90.2
SH	1	85	90.7	75.5	81.9
	2	93	99.5	92.5	101.64
	3	84.5	90.4	88	95.05
	4	87.5	96.2	88	93.9
	5	90	96.6	74.25	80.55
	6	82.5	88.7	81	87.73
	7	83.5	90.1	81.25	87.98
	8	92.5	99.7	89.75	97.9
	9	83	89.6	84.75	93.15
	평균	85.5	92.6	82.4	89.9

자료: 서울시 국정감사 허영 의원실(출처: 무너지는 주거복지 전달체계 긴급토론회 토론문)

2021년 9월 서울시는 ‘서울시 바로 세우기’를 추진하며 민간위탁 철회를 진행하였다. 2022년부터 서울시 주거복지센터는 SH 공공위탁으로 전환하면서 운영방식의 변화가 발생하였다. SH는 기존 민간위탁으로 운영되던 센터와 다시 용역계약을 통해 제3자위탁방식으로 위탁운영을 수행하게 되었다. 하지만 계약기간이 2023년 12월까지이며 그 이후의 계획이 불투명한 상황이다. 이러한 갑작스러운 변화는 SH 주거복지센터와 민간주거복지센터 종사자 모두에게 영향을 미친 것으로 파악되었다.

가. 변화에 순응하는 상황

SH는 서울시에 의해 설립된 지방공기업이므로 SH 주거복지센터 종사자들은 서울시에 결정에 따라 일해야 하는 위치임을 밝혔다. SH 주거복지센터 종사자들은 위탁 운영방식 변화에 대한 의견을 크게 표출하지 않으며 시에 정책 방향을 따라 일하고 있다고 밝혔다. 서울시나 SH 본사에서 주로 정책과 사업을 결정하고 밑으로 내리는 하향식(top-down)으로 운영하고 있으므로 연구참여자들은 결정 권한이 없는 사항에 대해 의견

을 표출하지 않았다. 하지만 실제로 업무를 담당하는 종사자에게 서울시나 SH 본사에서 의견 조사를 수행하면 관련한 의견을 표출할 의향을 보이는 것으로 나타났다.

"이게 정책적인 결정이기 때문에 제가 좋다 안 좋다 이런 생각이 없고. (중략). 시에서 정책 방향이 옳다고 생각하면 따라가는 처지예요." - SH A센터 과장 -

"근데 저희가 생각 여부는 없죠. 왜냐하면 직영 센터의 생각 여부를 이렇게 물어보시면은 조금 곤란한 거죠. 저희는 인사발령 이렇게 해서 이래라 저기서 가라 이런 건데…. 저희가 예를 들어서 주거복지 상담소를 SH가 처음 위탁운영 할 때 우리가 목소리를 내가지고 위탁이 꼭 필요하다 이거 아니었었잖아요." - SH B센터 과장 -

"어차피 위에서 알아서 하는 거고…. (중략). 제가 결정할 수 있는 부분이 아니니까 만약에 그거에 관해서 결정 권한을 준다든가 의견을 조사한다든가 하면은 내겠는데 아직은 그런 게 없어가지고." - SH C센터 과장 -

그러나 SH 주거복지센터와 권역센터와의 통합 운영과 관련해서는 우려의 목소리도 있는 것으로 확인되었다. SH 주거복지센터는 주거취약계층이 주로 이용하며 주거상향, 주거비 지원, 임대주택 신청 등에 관련한 도움을 받지만, 권역센터에서는 이미 임대주택에 입주한 대상자를 위한 서비스를 제공하고 있어서 주거복지센터 서비스 대상자에게 혼란을 줄 수도 있을 우려가 있는 것을 알 수 있었다. 또한 인력 충원 없이 업무가 더 가중될 수 있는 우려가 있는 것으로 나타나 관련한 사항에 대한 대비가 필요한 것으로 보인다.

"같은 공간에 있어도 어느 정도 분리가 돼서 이렇게 받을 수 있으면 그게 좋지 않을까. 왜냐하면 제가 생각했을 때 이렇게 (센터에) 들어왔을 때에는 '여기서 다 가능하네'라고 생각이 들 수밖에 없잖아요..." - SH C센터 주임 -

"자리도 없고, 인원도 없고, 저희가 25개를 한다는 의미는 시설, 관리, 주거 상담, 3개가 돼야 하는데 지금 권역센터 시설하고 관리만 해도 인력이 엄청 부족해요….

(중략). 차라리 지금처럼 분리돼 있으면 서로 그냥 각자 할 일 열심히 하고 마는데 모여 있으면…. 서로 전문성은 떨어지고 '나만 일 많네' '나도 일 많아' 이런 식으로 될 수도 있다는 거죠." -SH D센터 과장 -

나. 갑작스러운 운영변화로 인한 심리적 상처

민간주거복지센터는 서울시의 갑작스러운 민간위탁 철회방침으로 인해 심리적 상처를 받은 것으로 나타났다. 연구참여자들은 서울시의 결정에 대응하기 위해 노력하고, 대화를 시도해보고자 하였으나 효과가 없는 것을 확인하며 좌절감과 회의를 느꼈다고 밝혔다. 또한 그동안 열악한 대우에도 불구하고 해왔던 업무에 대해 인정받지 못했다는 자괴감과 상실감도 있음을 파악하였다. 고용승계나 용역계약 이후에 대한 명확한 방안과 해답이 나오지 않아 이로 인한 불안감이 있는 것으로 나타났다.

"저는 상실감이 컸다고 봐요. 대우라는 게 상당히 좀 열악했다고 했잖아요. 열악한 현실에서도 더욱 열심히 일하시고 왜냐하면 저희 만난 대상자분들이 다 어려운 분들이잖아요. 거기에 비하면 저희가 어렵다는 건 사실 비할 바가 아니거든요. 그래서 그런 부분에서 이렇게 해왔는데…." - 민간 A센터 센터장 -

"그동안 했던 업무에 대해서 인정받지 못했다라는 이런 자괴감도 좀 들고.
그런 심리적인 상처도 좀 있고.." - 민간 B센터 센터장 -

"내년이면 우리가 1년 3개월밖에 안 남았는데 이거에 대한 대책이 있냐고 하니 없대요. 아직 계획해 둔 게 없대요. 서울시에서 그렇게 답변했어요. 하나도 없대요"
- 민간 D센터 활동가 -

"스트레스 받았어요. 사실 저는 울화가 치밀더라고요. 위탁 운영하면서 그 변화되면서 이게 용역으로 갈 일인가에 대한 것도 있고. (중략). 그런 게 굉장히 좀 스트레스가 커서 저는 그만둘 생각도 했었어요. 근데 사실 주민들 보고 같이 일하는 스태프들 보고 꾸역꾸역 가는 거예요." - 민간 G센터 센터장 -

다. 서비스 단절에 대한 우려

민간주거복지센터는 혼란스러운 상황에서도 민간이 구축해온 서비스의 단절을 우려하고 있었다. 또한 갑작스러운 변화로 인해 주거취약계층과 일반 시민이 겪을 혼란에 대해서도 우려가 있음을 알 수 있었다. 이에 따라 운영 주체에 따른 변화로 인한 혼란보다는 자치구별 평준화된 주거복지서비스 제공을 위한 노력이 더 필요함을 강조하기도 하였다. 결국에는 이러한 위탁운영 변화로 인해 가장 큰 피해를 볼 수 있는 대상은 서비스받고자 하는 시민이기 때문이다.

"우리가 했던 자원 연계 밀착 서비스 제공, 적극적인 대응 이런 게 다 사라지는 거죠. 그리고 노인, 장애인, 주거약자들을 위한 그런 밀착 서비스 제공 이런 것도 다 사라지는 거고..." - 민간 C센터 센터장 -

"그러니까 자꾸 전달체계가 혼선을 빚게 되면 혼란을 갖는 거는 다 시민들 몫이거든요. 갑자기 주거복지센터라고 했다가 주거 안심종합센터 주거상담소라고 했다가 이름들도 바뀌고. 혼란을 가중할 수밖에 없는 그런 상황." - 민간 E센터 센터장 -

"공공에서 잘하면 다행이잖아요. 근데 지금도 이런 부분은 안 될 것이 눈에 보이는데 공공에서 하면 그렇지만 공공기관처럼 관료화 약간 뭐 이렇게 되면 결국 그 행정서비스를 받는 주민들은 불편함을 겪을 수밖에 없거든요. (중략). SH공사 직영으로 하든 서울시가 직접 하든 저는 좀 따뜻하게 대상자를 대하고 했으면 좋겠어요."
- 민간 A센터 센터장 -

3) 정책결정 과정의 참여

정부는 정책결정(policy making)과정을 통해 정책문제와 주민이 바라보는 욕구가 무엇인지를 파악하고, 그에 알맞은 정책을 제시하며 그 기대에 부응하고자 한다(최진혁, 2012). 이에 따라 정책결정 과정에서 참여하는 이해관계자에 대한 다양성이 증가하며 비영리민간단체나 시민사회단체의

역할도 증가하기 시작하였다(박관규&김영대, 2015). 특히 지역 기반 시민사회단체는 지역의 특성, 경제, 문화 등을 잘 파악하고 있어 지역주민의 권리를 확보하는 구실을 할 수 있기 때문이다(박관규&김영대, 2015). 공공기관 역시 공공기관 갈등 예방 규정[42]에 따라 공공정책을 수립하고 추진할 때 이해관계자의 충돌과 갈등을 예방하기 위해 참여적 의사결정 방법을 활용하여 의사결정 과정을 수행해야 한다고 명시하고 있다. 이러한 배경에서 민간주거복지센터와 SH 주거복지센터도 이해관계자로서 주거복지와 관련한 정책 결정 과정에 어떠한 참여를 하고 있는지 확인하였다.

가. 의견이 반영되고 있지 않아 어려움

민간주거복지센터는 주거기본법 제정 이전부터 주거권 실현, 주거취약계층 지원을 위해 주거복지센터를 운영하였다. 정부는 이러한 노력의 효과를 인정하여 주거복지센터를 법령에 포함하며 주거복지센터와 비영리 민간단체의 노력을 인정하였다. 하지만 심층 면접 결과, 연구참여자들은 자신들의 의견이 정책결정의 과정에서 충분히 반영되지 않고 있음을 밝혔다. 기존에 구축한 신뢰 관계도 없어지고 정부의 일방적인 결정만 내려오고 있어 어려움이 있음을 호소하였다. 그런데도 민간주거복지센터 종사자들은 끊임없이 의견을 표출하기 위해 노력하고 있었다. 협회를 만들어 지속해서 의견을 모아 제출하고 있었으며, 탁상행정이 아닌 현장의 목소리를 반영해야 함을 주장하고 있다.

> “정부 조직에 대한 불신이 엄청 커진 것 같아요. 사실은 주거복지센터 사업이 민간에서 시작한 걸 알고 계시잖아요. 시에서 가져가서 같이 하자 이래서 가져가서 지원해 주기 시작했는데, 서로 그동안 쌓아온 신뢰 관계라는 게 있는데 너무 일방적으로 파괴해 버리니까…. (중략). 최소한 공청회라든지 직원들 의견 수렴이라도 있을 줄 알았는데...”
> - 민간 C센터 센터장 -

42) 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(국무조정실)

“지금 내고 있는 정책은 순전히 그냥 머릿속으로만 생각해가지고 정책을 만들어 놓은 과정인 거고. 변화에 민감하게 현장도 돌아보고 현장의 목소리도 들어보고 그렇게 진행을 하는 것이 적합하지 않을까요?” - 민간 D센터 팀장 -

“저희가 실태조사도 하고 있고 현장에서 또 주거복지를 실현함에 있어서 문제가 있다고 생각되는 부분들을 개선을 위해서 이야기들을 하고 있는데 그런 것들은 제대로 반영이 되고 있지 않다고 생각을 하고 있어요.” - 민간 F센터 센터장 -

나. 실무적인 부분에서는 반영이 되고 있음

반면 SH 주거복지센터는 실무적인 부분에서 의견을 표출하였을 때 의견 수렴이 되고 있음을 느낀다고 이야기하였다. 간담회, 실무회의, 세미나 등을 참석하며 현장의 의견을 이야기하고 있기에 어느 정도 반영이 되고 있을 것이라는 의견이었다. 공공기관으로써 서울시의 의견을 따라야 하는 상황이기 때문에 오히려 의견 표출에 대한 어려움도 있음을 알 수 있었다. 따라서 민간주거복지센터 종사자와 비교하면 정책결정 과정에서의 적극적인 참여가 낮은 것으로 이해할 수 있다.

“간담회를 통해서 저희의 의견을 물어봐요. (중략). 그러니까 우리의 의견을 좀 많이 수렴하는 거죠. 그래서 수렴한 의견을 정책에 조금 변경이나 이런 거 했을 때 이제 같이 반영을 할 수 있는 거죠.” - SH A센터 과장 -

“저는 된다고 생각이 되는 부분이 오늘도 저희 과장님이 국회에 비주택 상향 관련해서 세미나에 참석하셨거든요. 그런 식으로 계속 하니깐요. 어느 정도는 그런 현장에서의 부분들에 대해서는 계속해서 말씀을 드리니까요. 어느 정도는 반영은 되지 않을까라는 생각은 듭니다.” - SH C센터 주임 -

“저희가 따로 정책 결정 이런 거에는 참여하는 게 없어서...” - SH D센터 과장 -

4. 효율적인 주거복지 전달체계 구축을 위한 제언

가. 자치구 특성에 맞는 지원과 자치구와의 협력체계 마련 필요

기존 선행연구에서 지역에서 주거복지 수요를 발굴하여 지역 내 지자체와 주거복지센터, 지역 공동체와 협력하는 전달체계가 효율적인 모델로 제시되고 있다. 연구참여자들도 효율적인 주거복지 전달체계 개선을 위해서는 서울시뿐만 아니라 자치구의 협조도 필수적임을 강조하였다. 이러한 의견은 위탁운영 주체와 상관없이 같은 주장이 나왔다. 서울시 자치구별 주거복지센터는 각 지역의 주거 문제 개선에 힘쓰고 지역민을 위한 서비스를 제공하고 있기 때문이다. 이에 따라 연구참여자들은 자치구별로 주거기본조례 마련은 필수임을 강조하기도 하였다. 하지만 주거기본조례가 있는 자치구의 경우, 조례가 있음에도 불구하고 구청의 협조가 제대로 이뤄지지 않아 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 이에 따라 주거복지센터 운영개선을 위해서는 자치구와 협조할 수 있는 체계 마련 지원이 필요함을 알 수 있다.

"지역구마다 구의 특성들이 있어서 이게 굉장히 달라요. 서울시의 입장은 서울시 광역의 입장이 있지만 사실 지자체별로도 굉장히 상황이 매우 다르거든요. 그래서 이제 지자체에 특화된 사업들을 수행하기 위해서라도 지자체에 맞는 사업들은 지자체가 책임지고 같이 할 수 있도록 해주는 게 좋을 것 같아요." - 민간 E센터 센터장 -

"구청장님의 마인드도 사실 중요한 거잖아요. 아무리 협의체라든지 구청에서 복지정책과, 사회복지과에 저희가 얘기를 해도 변함이 없어요. 구마다 조례를 개정해야지 그쪽 팀에서 쓸 수 있는 예산이라든지 뭔가에 있어야지만 저희가 사업을 진행하거나 뭔가를 할 때도 좀 더 낫고…." - SH B센터 과장 -

"자치구가 노력을 거의 안 한다고 냉정하게 판단할 수 있을 것 같아요. (중략). 주거지원 조례가 있음에도 불구하고 □□구청에는 어떻게 예산이 없지만, 거기에 보면

‘구청장은 국민을 위해서 주거복지 사업에 대한 예산을 책정하고 편성하고 할 수 있다’라고 했는데 구청에 의지가 없다는 느낌이 들 정도로 □□구청에서는 주거 관련 큰 노력을 하지 않는 거라고 저는 판단을 조금 하고 있고요.” - 민간 D센터 팀장 -

연구참여자들의 의견을 토대로 자치구별 주거복지 기본조례 제정 현황을 살펴본 결과 25개 자치구 중 7개 자치구에서 주거복지 지원조례를 제정하였다[표 5-15]. 주거복지 정책 및 사업을 지속해서 추진하기 위한 예산 확보, 주거복지 사업 사무의 위탁 사항도 명시하였기에 만약 서울시의 예산이 투입되지 않는 상황이 발생할 경우, 자치구에서 주거복지센터 사업을 수행할 수 있음을 뜻하기도 한다. 연구참여자들이 가장 많이 언급하였던 성공 사례는 마포구의 사례였다. 마포구는 유일하게 주거복지사업 추진 관련 기금에 관한 조례를 개정하여 실제 자체적으로 주거복지기금을 마련하고 있으며, 자치구 중 ‘마포하우징’이라는 이름으로 긴급주택을 적극적으로 운영하는 것으로 나타났다[43]. 따라서 적극적인 조례제정뿐만 아니라 실제로 조례를 이행하는 노력도 함께 수반되어야 하는 것을 알 수 있다.

[표 5-15] 서울시 주거 기본조례 및 자치구 주거 기본조례 목록

구분	공포번호	시행일자	부서
서울특별시 강서구 주거복지 지원 조례	제1439호	2021. 12. 31.	-
서울특별시 관악구 주거복지 지원 조례	제1265호	2019. 12. 31.	생활복지과
서울특별시 구로구 주거 기본 조례	제1624호	2022. 1. 1.	-
서울특별시 금천구 주거복지 지원 조례	제1243호	2022. 4. 20.	-
서울특별시 양천구 주거복지 지원 조례	제1413호	2019. 4. 30.	주택과
서울특별시 영등포구 주거복지 지원 조례	제1467호	2021. 9. 23.	사회복지과
서울특별시 중구 주거복지 지원 조례	제1518호	2020. 7. 20.	사회복지과
서울특별시 마포구 저소득주민 주거안정기금 설치 및 운용 조례	제1486호	2022. 10. 7.	-

출처: 국가법령정보센터

43) 서울시 마포구는 2021년 10월 제1회 주거복지대상의 10대 우수지자체 중 하나로 선정되었으며 제6회 대한민국 지방자치 정책대상에서 지자체 부문 대상을 수상하였다.

나. 중앙부처의 협조를 통한 전달체계의 일원화 필요

주거복지 전달체계 이전부터 구축되어 운영된 사회복지 전달체계에서는 정부의 서비스 주체와 연계 부족으로 인한 문제를 지적해왔다(정홍원 외, 2012; 남기철, 2013). 이러한 문제를 방지하기 위해 주거복지 전달체계 구축 단계에서 시행되었던 연구에서 중앙정부와 지방정부의 역할 분담, 지방정부의 역할 강화, 민간 자원의 활성화를 통한 체계 구축을 제시하였다(김혜승 외, 2004; 강창현, 2006). 하지만 사회복지 전달체계에서 이미 논의된 문제점들이 다시 되풀이되고 있는 것으로 나타났다. 민간주거복지센터는 서울시와 위탁운영으로 인한 갈등을 겪은 이후 중앙부처의 협조를 통한 일원화된 주거복지 전달체계가 필요함을 강조하였다.

민간주거복지센터 종사자들은 중앙부처에서 광역지자체, 광역지자체에서 기초지자체(자치구)로 재정을 지원하는 체계를 마련하여 시에서 직접 위탁하는 것이 아닌 구에서 직접 위탁운영을 하는 것이 더 바람직하다고 주장하였다. 운영 주체는 자치구 상황에 맞게 직접 선정하는 방안을 제시하고 있으며, 반드시 민간이 아니더라도 기초지자체가 지역 특성에 맞는 주거복지사업을 운영해야 함을 주장하였다.

"전달체계가 국토부 중앙에서 내려와서 광역으로, 광역에서 지자체로, 지자체에서 센터로 연결되는 그런 전달체계에 있어서의 일원화? 이런 것들이 좀 필요하지 않을까?라는 생각이 들거든요." - 민간 E센터 센터장 -

"광역은 중앙주거복지센터가 하면 되고, 그다음에 지역은 구에서 운영하고…. 이렇게 전달체계가 가는 게 맞지 않은가. 이거를 운영 주체가 SH다, 민간이다 정하는 것 보다 정부 조직체계 안에 어떻게 들어갈 건지가 더 중요한 게 아닌가…. 그다음에 이제 운영 주체별 평준화(필요)" - 민간 B센터 센터장 -

"꼭 민간 다 하자는 건 아니에요. 지방이나 농어촌 이런 데는 주거복지 사업을 할 만한 기관이 없을 수도 있어요. 그런 데는 공사에서 아니면 전문가를 뽑아서 공무원으로 뽑아가지고 임기제 공무원 뽑아서 해도 되고…." - 민간 C센터 센터장 -

또한 현재 주거복지사업은 국토교통부 소관 아래 있어 보건복지부의 협조를 얻는 것이 어려워 칸막이 행정도 있는 것으로 나타나 부처 간 협력도 필요한 것을 알 수 있었다. 국토교통부에는 복지와 관련한 법령과 지침이 부족하여 보건복지부의 법령과 지침을 준용하고 있으나 실제로 복지 사업을 수행하는 종사자에게 도움이 되지 않는 지원이 이뤄지고 있기 때문이다. 따라서 중앙부처 간의 협업을 통한 통합적인 연계 체계를 마련하여 다양한 운영 주체가 필요에 맞는 역할을 할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

"보건복지부는 국토교통부에서 하는 사업이기 때문에 자기들은 모른다 이렇게 얘기를 하고 있고요. 국토교통부는 복지 사업을 하는 곳이 아니기 때문에 여러 가지 사회복지 규정들이나 재무회계 규칙 이런 부분을 따로 가진 게 아니거든요. 그러다 보니까 사회복지시설을 많이 준용을 하는데 그러다 보니까 조금 부처 간 협업이 잘 되면 좋은데 그런 게 잘 안 되는 것 같더라고요." - 민간 A센터 센터장 -

"보건복지부 소속이 돼야 하는 거 아니냐고 저희끼리도 얘기를 하고 있는 때도 있고 그런데 그런 것들도 조금 정리가 좀 되어줬으면 좋겠다는 생각이 들고…."

- 민간 F센터 센터장 -

제 6 장 결론

1. 요약 및 결론

본 연구는 서울시 사례로 민간위탁과 공공위탁으로 운영되는 주거복지센터 운영실태를 파악하고 비교 분석하였다. 서울시 사례를 통해 주거복지센터 운영 주체와 위탁운영의 실태를 분석하여 주거복지센터 운영개선 방안과 효과적인 주거복지 전달체계 운영방안을 논의해보고자 하였다. 이를 위해 조직의 지속성과 상호의존성을 설명하는 데 활용되는 자원의존이론을 기반으로 민간위탁과 공공위탁 주거복지센터의 외부환경, 내부역량 및 제도적 영향을 파악하였다. 본 연구에서는 서울시 주거복지센터와 관련한 문헌조사와 서울시 주거복지센터 종사자 11명을 대상으로 심층 면접조사를 진행하였으며 반복적 비교분석법으로 자료를 분석하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 서울시 주거복지센터는 위탁운영 방식의 차이보다 자치구의 주거취약계층 현황과 주거환경, 자치구와의 협조 여부에 더 큰 영향을 받고 있었다. 운영 주체별로 동주민센터와의 긴밀한 협력관계를 유지하고 있었고, 지역 내 복지관과의 관계 수립을 위한 지역사회보장협의체에 참여하고 있었으며 운영 상황에 맞는 운영위원회를 구성하고 있었다. 하지만 위탁운영 주체에 따라 직접비지원 연계 기관 종류의 차이가 있었는데, 민간주거복지센터는 후원금과 직접 지원비를 받을 수 있어 SH 주거복지센터에 비해 더 많은 종류의 기관과 연계하고 있었다. 주거위기가구를 위한 긴급주택 운영도 민간주거복지센터 중심으로 이루어지고 있었다. 다른 자치구 주거복지센터와의 연계 부분에서도 민간주거복지센터는 서울시주거복지센터협회에 소속된 센터와 정보와 후원품 등을 공유하며 협력관계를 유지하며 교류하고 있었고, SH 주거복지센터는 이관업무 외에는 다른 구와의 협력관계가 적은 것을 확인하였다.

둘째, 위탁운영 주체에 따라 내부 역량의 차이가 있었다. 민간주거복지센터의 경우 인력에 대한 열악한 처우로 인해 전문인력을 수급하는 데 어려움이 있었으며, SH 주거복지센터의 경우 인력이 부족하여 업무수행을 위한 인력 충원의 수요가 높았다. 이러한 인력 차이는 주거상담 방식의 차이로 이어졌는데, 민간주거복지센터는 SH 주거복지센터에 비해 가구 방문과 내방 상담을 더 많이 수행해온 것으로 파악하였다. 운영 주체의 차이로 인해 SH 주거복지센터는 공공임대주택 관련한 정보를 더 많이 제공하고 있었으며, 민간주거복지센터는 주거비 지원과 관련한 상담이 더 많은 것을 알 수 있었다. 운영 주체마다 다른 내부 평가체계가 다르게 있음을 확인하였으며 이는 센터별로 역량 강화 방식의 차이가 존재가 있을 수 있음을 추측할 수 있다.

셋째, 위탁운영 주체에 따라 예산 사용의 차이가 있었다. SH 주거복지센터는 인력 충원이 되지 않아 인건비를 반납해왔으며, 민간주거복지센터는 사업비와 운영비가 부족하여 외부 자원 연계와 후원금을 마련하여 사업을 수행하고 있었다. 위탁운영 방식이 변화하면서 민간주거복지센터는 기성금 청구방식으로 변경되어 사업비 운용에 어려움이 심화하였으며, 고용의 불안감이 증가하였다. SH 주거복지센터는 권역센터와의 통합운영 시 인력 충원 문제에 대한 우려와 센터 서비스에 대한 혼란도 우려하였다. 민간주거복지센터는 정책 결정의 참여 과정에서 의견 표출을 위해 많은 시도를 하고 있으나 의견이 수렴되지 않고 있다고 밝혔으며, SH 주거복지센터는 지방공사로 지방자치단체 정책과 결정 사항에 따라 일해야 하는 위치임을 밝히며 소극적인 참여만 하고 있음을 알 수 있었다.

2. 정책적 함의

본 연구의 분석 결과를 토대로 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 주거복지센터는 주거복지 전달체계에서 복합적인 수요자의 요구에 대응하는 데 중요한 역할을 하고 있으므로 지역 상황에 대응할 수 있는 운영 주체를 선택해야 한다. 공공과 민간 운영 주체별 장단점이 있다는 점을 고려하여, 주거복지센터 운영을 위해 특정 주체만 일률적으로 제시하기보다는 지역 특성에 맞는 운영 주체를 선정하여 사업 수행의 기반을 마련하는 것이 필요하다. 민간위탁운영 시 비영리조직의 특성으로 후원금 등 민간재원을 확보할 수 있어 외부 자원 연계가 활발한 장점이 있다. 하지만 예산의 안정성이 보장되지 않고, 열악한 처우로 인해 전문인력을 수급하는 데 있어 어려움도 존재한다. 공공위탁운영 시 공공임대주택에 관한 정보, 행정 처리, 사업예산의 안정성에 있어 유리한 것으로 나타났다. 그러나 순환보직과 인사발령, 새로운 사업 수행 시 인력 충원의 어려움이 발생하고 있다. 따라서 주거복지센터의 위탁운영 주체를 선정할 때는 기초지자체에서 지역의 필요에 맞는 주거복지센터를 설치하고 운영할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

기초지자체에서 위탁운영의 위탁자가 되어 수탁기관을 직접 선정하는 방안도 제안되고 있지만 이를 위해서는 광역지자체와 중앙정부의 협조도 함께 필요하다. 선행연구를 통해 주거복지센터와 기초지자체와 협력적 관계의 필요성과 주거복지센터의 업무를 지역별로 차별화를 수행해야 함을 확인하였다. 본 연구의 서울시 사례에서도 25개 자치구의 특성이 다르게 나타나고 있으며 자치구의 협력에서도 큰 차이가 있음을 확인하였다. 자치구별로 조례를 제정하여 적극적으로 주거복지사업을 수행하는 자치구도 있지만, 책임 주체를 정하지 못하여 조례제정도 어렵고 담당공무원에 따라 협력이 어려운 자치구도 있음을 파악하였다. 따라서 지역과 운영 주체에 따라 제공되는 주거복지서비스의 질이 차이가 없도록 중앙정부는 재정지원과 주거복지센터 업무에 관한 상세한 기준도 함께 제

시해야 한다. 이를 통해 어느 지역에 거주하더라도 주거복지 서비스가 필요한 주민이 똑같은 양질의 서비스를 받을 수 있도록 해야 한다.

둘째, 일방적인 정책 결정 과정이 이뤄지지 않도록 다양한 이해관계자의 참여를 통해 수요자 맞춤형 정책이 나올 수 있도록 주거복지 협력체계가 마련되어야 한다. 복합적인 주거 문제 해결방안과 주거복지센터 운영방안에 대한 논의를 위해서는 공공부문과 민간부문이 연계하고 협력해야 한다. 민간위탁을 수행하는 비영리조직은 취약계층의 권리를 옹호하고, 정책적으로 소외된 계층의 의견을 표출하는 데 더 수월한 위치에 있다(Marwell, 2004). 정부가 민간위탁을 선택하는 이유도 공공처럼 규제받지 않고 수요변화에 적극적으로 대응할 수 있기 때문이다(Savas, 1987). 따라서 정부는 정책결정 과정에서 정책문제와 주민이 바라보는 욕구가 무엇인지 파악하고 알맞은 정책을 제시하기 위해서는 지역 기반 조직과의 협력이 필요하다(박관규&김영대, 2015). 공공기관도 지방자치단체에 비해 지역사회에 직접 서비스를 제공하므로 정책을 결정하고 시행하는 집행력을 높일 수 있다(이동기, 2000). 하지만 공공기관의 특성상 정부에게 직접적인 의견 표출에 대한 어려움이 존재하기에 공공기관 내부 인력의 의견을 수렴할 수 있는 창구 마련도 필요하다.

본 연구에서 나타난 서울시의 일방적인 위탁운영 변경 사례로 민간주거복지센터는 정부와의 신뢰 관계 단절이 발생하였고, 업무의 회의를 느끼는 것으로 나타났다. 그런데도 민간주거복지센터는 협회를 통한 의견 표출을 통해 탁상행정이 아닌 현장의 목소리를 반영해야 함을 주장하며 주거권 옹호 활동을 펼치고 있다. SH 주거복지센터는 서울시나 SH 본사에서 주로 정책과 사업을 결정하고 밑으로 내리는 하향식으로 운영하고 있으므로 결정 권한이 없는 사항에 대해 의견을 표출하지 않았다. 하지만 실제로 업무를 담당하는 종사자에게 시나 본사에서 의견 조사를 수행하면 관련한 의견을 표출할 의향을 보이는 것으로 나타났다. 따라서 위탁운영을 수행하며 실제 현장의 문제를 해결하는 모든 운영 주체의 의견을 정책에 반영할 수 있는 민관 주거복지 협력체계가 마련되어야 한다.

셋째, 주거복지센터의 업무를 수행하는 인력에 대한 업무 여건 개선, 사회복지경력 인정, 급여 개선 등의 지원이 필요하다. 이러한 인력에 대한 문제는 사회복지 분야에서부터 오랜 기간 제기되었으며, 주거복지 분야에서도 똑같이 나타나고 있다. 선행연구들은 위탁운영을 통해 전문인력을 활용하고 정부예산을 감축하여 효율성이 증대될 수 있어 효과적이라고 주장한다. 하지만 본 연구의 서울시 사례에서는 공공위탁 비용 절감의 효과성은 사업을 수행하는데 필요한 인력이 수급되지 않아 오히려 인건비를 반납하는 상황에서 나타났으며, 민간위탁의 비용 절감은 충분한 예산이 확보되지 않아 외부 자원 연계, 후원금, 종사자의 적은 급여로 인해 발생하고 있었다. 주거복지 전문인력 수급의 어려움은 결국 주거복지서비스의 질에 영향을 미칠 수밖에 없으므로 주거복지 전문인력을 양성하여 주거복지서비스를 효과적으로 전달할 수 있도록 인력을 위한 지원 방안 마련이 필요하다.

종합하면 복잡한 주거 문제 해결을 위해 다양한 주거복지 정책이 제시되고 있으나 수요자에게 전달되지 않고 있는 상황에서 주거복지센터의 역량 강화를 통해 주거복지 전달체계가 개선될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 지역 상황에 맞는 운영 주체 선정, 민관 협력을 통한 정책결정 및 제도개선, 주거복지서비스 제공의 주축이 되는 인력에 대한 지원 확대가 필요하다.

3. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 민간위탁과 공공위탁으로 운영되는 주거복지센터 사례를 분석하기 위해 자원의존이론을 활용하여 두 위탁운영 주체의 차이를 보여주었다는 점에서 학술적 의의를 지닌다. 연구 결과를 바탕으로 주거복지센터 운영을 위한 정책적 함의를 도출하였으며, 주거복지센터의 문제가 운영 주체의 차이만이 아닌 주거복지센터가 서비스를 제공하는 지역의 특성을 고려해야 함을 뒷받침하는 사례를 제시하였다는 데 연구의 실천적 의의가 있다. 다만 본 연구는 다음과 같은 면에서 한계를 갖는다.

첫째, 본 연구는 질적연구로 수행하여 제한된 자료와 서울시 주거복지센터 종사자 11명의 한정된 연구참여자를 대상으로 심층 면접 결과로 분석하여 일반화하기 어렵다는 한계가 있다. 연구참여자 측면에서는 서울시 전체 자치구 센터별 대표자를 조사하지 못한 한계가 있으며, 서울시와 중앙주거복지센터의 의견을 수렴하지 못한 한계도 있다. 이에 따라 후속 연구에서 주거복지 전달체계 전체 이해관계자를 연구참여자에 함께 포함하여야 하며 실증 자료를 토대로 추가적인 분석이 가능할 경우 이에 대한 보완이 필요하다.

둘째, 위탁운영 주체에 따른 효율성과 주거복지서비스 결과에 어떤 영향을 주는지 파악하는 데 주거복지센터 이용자의 의견과 만족도를 담지 못했다는 한계를 지니고 있다. 이용자에게 직접 설문이나 심층 면접을 진행하기 어려운 한계가 있어 자료 취득의 어려움이 있기 때문이다. 후속 연구가 가능하다면 주거복지센터를 이용하는 서비스수혜자에 관한 연구가 함께 수행되기를 기대한다.

참 고 문 헌

강창현. (2006). 지역주거복지 전달체계의 통합, 조정, 네트워크. 한국행정논집, 18(2), 561-585.

권미영, & 최영. (2015). 비영리 노인장기요양서비스 제공기관의 시장지향성에 관한 연구. 한국노년학, 35(4), 1019-1039.

권오철, & 강영주. (2015). 지방자치단체의 공공위탁 운영실태 및 발전방안. 한국지방자치학회보, 27(3), 169-192.

김강산. (2022). 주거복지센터 운영현황 및 향후 과제, 국회입법조사처, NARS 입법・정책 Vol. 112

김근용, 박천규, 박미선, 천현숙, 강미나, 김혜승, & 최수. (2012). 부동산 정책의 과제와 정책방안, 국토연구원.

김시영, & 노인만. (2004). 지방정부와 NPO 간 협력관계 결정요인에 관한 연구. 한국지방자치학회보, 16(1), 203-227.

김아람. (2011). 경영교육인증제도의 정당성 확립 과정에 대한 연구 (국내석사학위논문). 한양대학교 대학원, 서울.

김영우, 송기민 & 정진욱. (2021). 농촌지역 50+세대에 있어 지역사회 계속 거주(Aging in place)를 위한 물리적 고령친화환경 중요요인 연구. 장기요양연구, 9(2), 103-121.

김영종. (2017a). 우리나라 '사회복지' 전달체계와 담론적 작용: 역사적 형성과 경로, 쟁점. 한국사회복지학, 69(1), 175-197.

김영종. (2017b). 우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구. 보건사회연구, 37(4), 406-442.

김영천. (2006). 질적연구방법론 I: Bricoleur. 아카데미프레스

김영태. (2006). 주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제. 한국주거학회논문집, 17(1), 127-134.

김재훈. (2005). 민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구. 한국행정학보, 39(3), 205-228.

김정해, 이혜영, 임인선, & 권순도. (2015). 민간위탁제도의 운영효율화 방안. 한국행정연구원

김준기. (1999). 한국 비영리단체 (NPOs) 의 사회경제적 역할에 대한 연구. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 37.

김준기. (2000). 정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서. 한국정책학회보, 9(2), 5-28.

김진욱. (2004). 복지혼합의 모형에 관한 이론적 연구, 연세사회복지연구, 11:1-31.

김혜승 외, (2018). 주거급여 확대효과 분석 및 주거복지 전달체계 개선 등 연구, 국토교통부.

김혜승, 강미나, 박미선, & 제갈영. (2014). 주거급여제도의 확대 개편과 향후 과제: 임차가구 주거급여를 중심으로. 국토정책 Brief, (486), 1-8.

김혜승, 송하승, & 윤주현 외. (2004). 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구. 국토연구원

김혜승. (2018). 주거복지센터 표준모델 구축 및 시범사업 추진방안, 국토연구원

김효주, 이은국, & 홍기원. (2011). 지방공공서비스 공급방식의 변화에 따른 효율성 변화 분석: 민간위탁에서 직영전환으로의 변화. 국정관리연구, 6(1), 133-156.

김훈. (2017). 주거복지정책의 발달과정에 관한 고찰: 공공임대주택정책을 중심으로. 한국행정사학지, (41), 205-237.

남기철. (2013). 만성적 노숙인에 대한 우리나라 노숙인복지서비스의 성격: 규제와 단주우선접근의 극단성. 비판사회정책, (39), 7-43.

남용현. (2018). 공공기관 위탁사무 지방이양에 따른 문제점 및 대응 방안. 연구자료, (), 39-97.

남원석, & 김수경. (2019). 주거복지센터 평가체계 개발에 관한 연구. 한국주거학회논문집, 30(4), 11-20.

남원석, 김수경, & 백세나. (2016). 서울시 주거복지센터 평가체계 개발. 서울연구원 정책과제연구보고서, 1-142.

남원석. (2010). 주거복지전달체계에서 주거복지센터의 활동 평가: 기초지자체와의 협력가능성을 중심으로. 한국주거학회논문집, 21(5), 63-72.

남원석. (2012). 주거복지정책 프로그램의 평가와 과제. 주택도시연구, 2(2), 19-32.

남진열. (2011). 지역사회복지전달체계의 문제점과 개선방안. 한국지역사회복지학회 춘계학술대회 발표 논문집]. 대구대학교.

남철관. (2007). 기획특집: 비영리민간단체 주거복지활동 현황 및 과제; 비영리민간단체 주거복지활동의 필요성과 과제. 도시와 빈곤, 85, 5-15.

노대명, 강신욱, 김호기, 이동원 & 유진영.(2010). 한국 사회통합의식에 대한 연구. 한국보건사회연구원.

문병효. (2021). 민간위탁의 공공성 확보방안과 재공영화 논의. 강원법학, 64, 15-66.

문소현, & 이건학. (2020). 지역 제한 P-median 모델을 이용한 서울시 주거복지센터 입지분석 및 모델링. 대한지리학회지, 55(2), 197-206.

민윤경. (2016). 이중멤버십 사회적기업가의 지원체계에 대한 경험 연구: 자원의존이론의 관점으로. 한국사회복지행정학, 18(1), 53-85.

박관규 & 김영대. (2015). 비영리민간단체의 지방정부의 정책에 대한 영향력 결정요인: 정책만족도와 정부신뢰도의 조절효과를 중심으로. 정부학연구, 21(1), 163-197.

박근석 & 주관수, (2016). 주거복지 전달체계에서 커뮤니티의 역할에 대한 탐색적 연구. LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs, 7(2), 103-111.

박남희, & 최재순. (2009). 주민자치센터의 주거복지 전달체계 구축 연구: 인천시를 중심으로. 한국주거학회논문집, 20(1), 123-132.

박민정. (2009). 학교급식 민간위탁의 'Back-in' 현상의 비판적 고찰: 신공공관리론적 접근을 중심으로. 정부학연구, 제15권제1호: 81-116.

박상관 & 곽채기. (2018). 공기업 구성원의 내부성과평가에 대한 공정성 지각이 조직시민행동에 미치는 영향에 관한 연구. 사회과학연구, 25(3), 147-172.

박상희 & 김병섭. (2012). 공공기관 임원의 인사에 관한 연구: 자원의존이론의 관점에서, 한국행정연구 제21권 제1호: 39-72.

박순애. (2009). 민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구: 국내· 외 민간위탁 연구에 대한 내용분석을 중심으로. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 47.

박신영, 최은희, & 장경석. (2004). 공공주택 공급에 있어 비영리단체의 활동: 영국, 미국, 일본의 사례. 공간과 사회, 21, 118-194.

방혜선, & 이현정. (2017). 공공과 민간 주거복지 현장전문가 인터뷰를 통한 청주시 주거복지서비스 실태 및 개선요구 분석. 한국주거학회논문집, 28(2), 35-45.

배동학, 이한나, & 김승희. (2021). Q 방법론을 활용한 주거복지 종사자의 주거복지 인식 차이. 주거환경, 19(1), 307-320.

봉인식, 남원석 & 최혜진. (2014). 경기도 주거복지 정책의 방향과 과제. 경기연구원

서정욱, & 김보경. (2015). 사회적 혁신가정신이 비영리 조직의 자원의존패턴에 미치는 영향에 대한 연구: 자원다양성, 자원경쟁성, 자원의존성을 중심으로. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 53.

송낙길. (2014). 지방문화원 지속가능성에 대한 연구: 자원의존이론을 중심으로. 국정관리연구, 제9권 제2호: 225-252.

송운석, & 이성세. (2001). 지방정부의 성공적인 민간위탁 집행: 쓰레기 수거업무 민간위탁을 중심으로. 한국지방자치학회보, 13(3), 137-156.

오단이. (2013). 자원의존이론과 신제도주의 관점에서 바라본 한국 사회적기업의 형성 및 성장에 관한 사례연구:초기 인증사회적기업을 중심으로. 사회복지정책, 40(3), 269-297.

오민준. (2013). 주거복지 (Housing Welfare), 주거복지 전달체계 (Housing Welfare Service Delivery System). 국토, 54-54.

오정석&박홍철, (2016). 서울시 주거복지 전달체계의 지역거점 형성 및 운영방안, 한국지적학회지, 4(1), pp31~48.

유영우. (2007). 기획특집: 비영리민간단체 주거복지활동 현황 및 과제; 주거복지센터 소개. 도시와 빈곤, 85, 16-33.

유지연. (2014). 지방상수도공기업의 위탁운영이 비용효율성에 미치는 영향에 관한 연구.

한국지방재정논집, 19(2), 101-130.
윤옥민. (2021). 지방자치단체 출자・출연기관의 증가 요인 분석 (국내석사학위논문). 연세대학교 행정대학원, 서울.
이광훈, 김권식, & 박순애. (2014). 정부싱크탱크의 정책기여도에 영향을 미치는 요인 탐색: 자원의존이론의 관점. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 52.
이동기. (2020). 지방 에너지 공공기관 설립에 있어 사전 검토 요인의 상대적 중요성 분석: 자원의존이론과 제도적 조직이론의 적용을 통해. 한국조직학회보, 17(3), 95-124.
이수욱, 강성우, & 방보람. (2018). 주택시장 양극화 해소를 위한 주거정책의 공공성 강화 방안. 국토정책 Brief, 1-8.
이종권, 박근석, 김경미, 박진희, 이원재 & 이동근. (2015). 종합적 주거복지 전달체계 구축 연구: LH 역할을 중심으로. 한국토지주택공사 토지주택연구원.
이종권, & 김경미. (2016). 주거복지 공적 전달체계 개편방안 연구: 통합적 지역거점 구축 방안을 중심으로. 한국주거학회논문집, 27(4), 33-46.
이지숙. (2015). 주거복지사업과 주거복지센터의 업무에 관한 연구. 조형미디어학, 18(4), 283-292.
이혜경. (1998). 민간 사회복지부문의 역사와 구조적 특성. 동서연구, 10(2):41-75.
이희연. (2021). 서울시 주거복지센터 종사자의 사례관리 실천경험에 관한 질적 연구. 인문사회 21, 12(6), 2829-2844.
정규진, 서인석, & 장희선. (2013). 사회적 기업의 지속가능성에 대한 탐색적 연구-자원의존이론의 관점을 중심으로. 한국정책학회보, 22(1), 171-202.
정홍원, 이영범, & 이한나. (2012). 저출산・ 고령화에 따른 사회복지 공적전달체계 개편 방안.
조연숙. (2004). 사회복지서비스의 효과적 민간위탁을 위한 정부의 대응: 플로리다 주를 중심으로. 한국행정논집, 16(4), 837-860.
조임곤. (2006). 지방정부 민간위탁의 성과 평가: 서울시를 중심으로. 서울도시연구, 7(4), 77-94.
조희진, 손선화, & 장용석. (2018). 자원의존이론과 제도주의 조직론을 통해 본 기업의 고령자 고용 분석과 함의. 한국정책학회보, 27(1), 183-222.
주성수. (1999). 시민사회와 제3섹터. 사곰(한양대학교출판부)
지수호. (2021). 사회복지 국고보조사업에 따른 지방정부의 채무와 지방공기업 의존에 관한 연구. 지방정부연구, 24(4), 113-138.
진미윤, & 김주진. (2014), 민관 협력 주거복지 지원 체계 구축 방안 연구, 한국토지주택공사 토지주택연구원
최은영, 남수연, 박신영, 김준희, 이철호 외. (2021). 경기도 주거복지센터 표준 사업모델 연구. 한국도시연구소. GH경기주택도시공사

최은희, 이슬해, 오두선, (2020). “지역 대응 분권-협력형 주거복지 전달체계 구축 연구”. 한국토지주택공사 토지주택연구원. 2020-111호.

최진혁. (2012). 정책결정과정에서의 주민주권의 강화. 지방행정연구, 26(1), 53-79.

최훈호, (2019). 부산시 주거복지정책 전달 강화를 위한 중간조직 운영에 관한 연구, 대한건축학회연합논문집, 21(4).

하성규. (2010). 헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권과. 한국사회정책, 17(1), 321-351.

한소영, 탁장한.(2017). 쪽방거주의 지속에 내재된 주민들의 이중심리 분석. 서울도시연구, 18(1), 97-121.

홍인옥, 남기철, 남원석, 서종균, 김혜승, & 김수현. (2011). 주거복지의 새로운 패러다임, 한국도시연구소. 사회평론

홍인옥. (2013). 주거복지 전달체계 현황과 개선방향. 국토, 45-53.

홍인옥. (2015). 우리나라 주거복지전달체계 현황과 개선방안. 한국주거복지포럼 대토론회 (2016 년 부동산시장 전망과 주거복지정책 방향) 발표자료.

Bahle, T. (2008). The State and Social Services in Britain, France and Germany since the 1980s: Reform and Growth in a Period of Welfare State Crisis. European Societies, 10(1), 25-47.

Campbell, C. R. (1998). Privatization, Profits and Publicity: The New Trinity.

Creswell, J.W. (2013). Five qualitative approaches to inquiry. In J. W. Creswell (Ed.), Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches (3rd ed, pp. 53-84). Thousand Oaks, CA: Sage.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, 48: 147-160.

Douglas, J. (1987). Political theories of nonprofit organizations. In W. W. Powell (Ed.), The nonprofit sector: A research handbook (pp. 43-54). New Haven, CT: Yale University Press.

Drucker, P. F. (1989). What business can learn from nonprofits. Harvard business review, 67(4), 88-93.

Duncan, R. B. (1972). Characteristics of organizational environments and perceived environmental uncertainty. Administrative science quarterly, 313-327.

Gates, B.L.(1980), Social Program Administration: The Implementation of Social Policy. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.

Gilbert, N. & Terrell, p.(1997), Dimensions of Social Welfare Policy. 4th ed. Allyn & Bacon.

Gilbert, N., & Specht, H. (1974). The incomplete profession. Social Work, 19(6), 665-674.

Gilbert. N., & Specht, H. (2nd ed.) (1986). Dimensions of social welfare policy, Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.

Hall, H. Richard & P. S. Tolbert. (1994). Organizations: Structures, Processes, and Outcomes. 9th Edition. N.J.: Prentice-Hall.

Hasenfeld, Y. (1992). Theoretical Approaches to Human. Human services as complex organizations, 24.

Hasenfeld, Y. (2009). Human services as complex organizations. Sage Publications.

Khurana, R. (2007). From Higher Aims to Hired Hands: The Social ransformation of American Business Schools and the Unfulfilled Promise of Management as a Profession. Princeton UniversityPress.

Lawrence, R., & Lorsch, W. (1967). Organization and environment managing differentiation and integration. Homewood, Illinois: Richard D.Irwin

Martin, B. (1997). Reform of public sector management. A relevant question for unions in the public sector.

Marwell, N. P. (2004). Privatizing the welfare state: Nonprofit community-based organizations as political actors. American sociological review, 69(2), 265-291.

Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2015). Qualitative research: A guide to design and implementation. John Wiley & Sons.

Merriam, S. B., (2009). Qualitative research: A guide to design and implementation, CA: Jossey-Bass.

Pestoff, V.A. (1992). Third Sector and Co-operative Services - An alternative to privatization. Journal of Consumer Policy, 15(1):21-45

Pfeffer, J & Salancik, G. (1978). The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective, New York: Harper & Row.

Pike, Stephen; Roos, Gonran; Marr, Bernard. (2005). "Strategic Management of Intangible Assets and Value Drivers in R&D Organizations", R&D Management. 35(2): pp. 111-124.

Rourke, E. F. (1984). Bureaucracy, Politics, Public Policy. Boston: Little Brown.

Saidel, R. J. (1991). "Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations", Public Administration Review. 51(6): 543-553.

Salamon, L. M. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. Journal of voluntary action research, 16(1-2), 29-49.

Salamon, L. M. (1989). The voluntary sector and the future of the welfare state. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 18(1), 11-24.

Savas, E. S. (1987). Privatization and prisons. Vand. L. Rev., 40, 889.

Seidman, I. (2006). Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences. Teachers college press.

Skelcher, C. (1998). The Appointed State: Quasi-governmental Organizations and Democracy, Buckingham:Open University Press.

Stake, R. E. (1995). The art of case study research. sage.

Weick, K. (1979). The Social Psychology of Organizing, Second Edition: Paperback: 294 pages Publisher: McGraw-Hill

Woods, N. F. & M. Catanzaro. (1988). Nursing research: Theory and practice. St. Louis, MO: Mosby.

Yin, R.K. (2009). Case study research: Design and methods (4th ed). Thousand Oaks, CA: Sage.

[부록]

1. 서울시 자치구별 일반현황

서울시 주거복지센터 운영 주체별 주거복지센터 운영현황과 종사자의 업무 경험을 파악하기에 앞서 서울시 자치구별 주거실태 및 주거복지서비스 관련한 사항에 대한 기초현황을 파악하였다. 본 연구에서는 자치구별 가구 수[44]와 수급자 가구 수[45]를 살펴보고, 2020년 서울시 주거실태조사[46] 자료 결과를 통해 주택점유형태, 주거지원프로그램 중 주거복지상담 및 정보이용에 관한 항목 결과에 대해 검토하였다. 검토 결과 자치구 별로 거주자 특성, 주택점유형태 및 주거지원 프로그램에 대한 이용 여부가 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다.

1) 가구 및 수급 가구 수

가구 수가 높은 구는 송파구(259,378가구), 관악구(252,619가구), 강서구(249.984가구) 순으로 나타났으나 일반 수급자 수가 많은 경우는 노원구(18,720가구), 중랑구(17,123가구), 강북구(13,213가구) 순으로 나타났다. 가구 수 대비 일반수급자 가구 수를 계산하였을 때 중랑구(10.2%), 강북구(10.1%) 순으로 높게 나타났다[부록 표 1-1].

---

44) 서울시 열린데이터 광장 데이터
45) 복지로 복지통계(자료: 사회보장정보시스템 행복e음)
46) 2020년 서울시 주거실태조사는 2020년도 국토교통부 주거실태조사와 연계하여 이루어졌으며 서울시민의 주거생활에 관한 전반적인 실태 및 정책 수요를 파악하기 위해 실시되었음. 표본은 15,560가구(전국 주거실태조사 내 서울시 완료 표본 7,174가구 및 지자체 연합조사(서울) 완료 표본 8,386가구 포함)

[부록 표 1-1] 서울시 자치구 가구 수 및 수급자 가구 수 (2021년 기준)

자치구	가구 수	수급자 가구 수	가구대비 수급자 비율
송파구	259,378	9,846	3.8%
관악구	252,619	14,466	5.7%
강서구	249,984	19,156	7.7%
강남구	211,168	8,793	4.2%
노원구	204,282	18,720	9.2%
은평구	193,626	13,963	7.2%
강동구	185,441	9,967	5.4%
성북구	181,827	9,744	5.4%
동작구	170,333	8,205	4.8%
영등포구	168,518	7,553	4.5%
양천구	168,355	10,758	6.4%
중랑구	167,260	17,123	10.2%
구로구	166,197	8,149	4.9%
마포구	164,080	6,389	3.9%
서초구	155,936	4,452	2.9%
광진구	153,962	8,300	5.4%
동대문구	153,246	10,877	7.1%
서대문구	134,544	7,386	5.5%
강북구	130,329	13,213	10.1%
도봉구	128,439	9,228	7.2%
성동구	122,756	6,139	5.0%
금천구	107,430	7,461	6.9%
용산구	96,989	5,585	5.8%
종로구	63,984	3,615	5.6%
중구	56,116	4,209	7.5%
서울시 전체	**4,046,799**	**243,297**	**6.0%**

2) 주택점유형태

서울시 자치구 별 주택점유형태를 살펴본 결과 자치구별로 자가, 전세, 보증금 있는 월세, 보증금 없는 월세, 무상형태의 비율이 다르게 나타남을 알 수 있었다[부록 표 1-2]. 서울시 평균 비율을 살펴보면 자가가 40.2%로 나타났으며 서울시 평균보다 높은 구는 도봉구(58.4%), 노원구

(50.2%), 구로구(50.1%), 은평구(50%) 순으로 나타났다. 전세 비율은 자치구에서 비슷하게 나타났으나 강동구(31.2%), 송파구(29.8%), 서초구(29.6%) 순으로 높은 편이었다. 보증금 있는 월세가 많은 구는 관악구(35.1%), 강남구(32.2%) 순으로 나타났으며 이는 서울시 평균 25.1%보다 높았다. 보증금 없는 월세가 높은 구는 용산구(13.5%), 금천구(8.4%), 서대문구(7.9%) 순으로 나타났다.

[부록 표 1-2] 서울시 자치구 별 주택점유형태 (단위:%)

자치구	자가	전세	보증금 있는 월세	보증금 없는 월세[1]	무상
강남구	34.1	28.6	32.2	2	3.1
강동구	39.3	31.2	25.4	2.5	1.6
강북구	45.3	24.9	23.9	2.4	3.5
강서구	44.5	26.2	24.4	1.6	3.3
관악구	32	24.8	35.1	5	3.1
광진구	34.5	27.7	31.4	3.6	2.8
구로구	50.1	24.2	21.5	1.3	2.9
금천구	40.7	21.6	25.3	8.4	4
노원구	50.2	22.8	20.3	3.6	3.1
도봉구	58.4	20.1	16.7	1.8	3
동대문구	41.8	23	28.9	3.2	3.1
동작구	40.2	25.3	27.4	3.2	3.9
마포구	37.7	27.5	30	0.9	3.9
서대문구	41.7	24.9	21.8	7.9	3.7
서초구	39.9	29.6	24.4	2.5	3.6
성동구	38.4	28.5	25.6	4.2	3.3
성북구	44.9	24.8	20.3	5.7	4.3
송파구	40.7	29.8	24.8	1.6	3.1
양천구	49.1	28.9	17.3	2.2	2.5
영등포구	42.7	26.6	23.8	5.6	1.3
용산구	32.3	27.9	21.5	13.5	4.8
은평구	50	26.8	17.7	2	3.5
종로구	41.2	20.8	29	2.5	6.5
중구	37.8	25.6	30.1	3.7	2.8
중랑구	44.1	26	26.8	1	2.1
서울시	**42.2**	**26.2**	**25.1**	**3.4**	**3.1**

출처: 2020 서울시 주거실태조사
1) 사글세/연세/일세 포함

3) 주거지원 프로그램 필요성

서울시 주거실태조사에서 주거지원 프로그램[47]의 필요성에 관한 답변에서 필요성을 높게 나타난 구는 도봉구(72.4%), 용산구(63.9%). 송파구(62.9%) 순으로 나타났으며 불필요하다는 답변이 높은 구는 금천구(67.6%), 동작구(65.2%), 노원구(65.2%) 순으로 나타났다. 자치구별로 필요성을 느끼는 정도가 다름을 알 수 있다.

[부록 표 1-3] 주거지원 프로그램 필요성 (단위:%)

자치구	필요	불필요
도봉구	72.4	27.6
용산구	63.9	36.1
송파구	62.9	37.1
중랑구	59.7	40.3
강동구	58.4	41.6
강북구	57.1	42.9
관악구	57.1	42.9
광진구	56.2	43.8
중구	54.9	45.1
서대문구	54	46
성북구	53.2	46.8
강남구	50.6	49.4
은평구	50.3	49.7
강서구	48.5	51.5
구로구	45.3	54.7
서초구	44.8	55.2
동대문구	40.4	59.6
성동구	40.2	59.8
종로구	40	60
영등포구	39	61
양천구	36.2	63.8
마포구	35.3	64.7
노원구	34.8	65.2
동작구	34.8	65.2
금천구	32.4	67.6
서울시	**49.1**	**50.9**

자료:2020 서울시 주거실태조사

47) 주거지원 프로그램은 주거안정 월세대출, 주택전세자금대출 지원, 주택 구입자금대출 지원, 공공임대주택, 주거급여, 주거복지상담 및 정보 이용 등을 포함

4) 주거복지상담 및 정보 이용 인지 여부

주거실태조사에서 조사한 주거복지상담 및 정보 이용 항목에는 마이홈센터, 주거복지센터, 읍면동 사무소 등에서 제공하는 주거복지 관련 정보 및 상담을 모두 포함한다. 서울시 평균을 봤을 때 주거복지 상담 및 정보 이용에 대한 인식은 현저히 낮은 편이었다. 주거복지 상담 및 정보 이용에 대해 알고 있다는 응답이 높은 구는 성북구(54.1%), 중랑구(50.3%) 순 등으로 나타났으며, 모른다고 응답한 경우는 노원구(97%), 성동구(94.5%), 광진구(93.7%) 순 등으로 나타났다.

[부록 표 1-4] 주거복지상담 및 정보이용 인지여부 (단위:%)

자치구	알고 있음	모름
성북구	54.1	45.9
중랑구	50.3	49.7
도봉구	45.1	54.9
강북구	41.4	58.6
강남구	27.1	72.9
용산구	27	73
종로구	23.9	76.1
중구	23.8	76.2
관악구	18.3	81.7
구로구	16.5	83.5
송파구	15.2	84.8
서대문구	15	85
강동구	14.6	85.4
영등포구	14.1	85.9
동대문구	13.6	86.4
강서구	12.8	87.2
동작구	12	88
서초구	10.9	89.1
마포구	10.2	89.8
양천구	9.2	90.8
은평구	8.7	91.3
금천구	7	93
광진구	6.3	93.7
성동구	5.5	94.5
노원구	3	97
서울시	**18.8**	**81.2**

자료:2020 서울시 주거실태조사

Abstract

Contracting Out to Non-profit versus Public Sector

: A Case of Housing Welfare Centers in Seoul, Korea

Ran Yoon
Urban and Social Innovation
Department of Environmental Planning
Graduate School of Environmental Studies
Seoul National University

Housing welfare centers have emerged to realize the housing rights of vulnerable populations and have played a vital role in the housing welfare delivery system. The operating entities for the centers are diverse, including local government, public corporations, and non-profit organizations. Due to the diversity, there have been some issues with the roles and responsibilities of the centers. Previous research has tried to analyze the functions of the centers but mainly focused on the public sector. Therefore, an analysis that compares the public and private sectors is limited.

This study identified and compared the operation of housing welfare centers in Seoul. These non-profit organizations and public

corporations run through contracting with the city government. Seoul has the most housing welfare centers in Korea, and these centers are operated by Seoul Housing & Communities Corporation (SH) and non-profit organizations. Thus, an example of the housing welfare centers in Seoul can be utilized to compare housing services provided by non-profit organizations and public corporations. Resource dependence theory, which explains the organization' s continuity and interdependence, has been applied to conduct the study. Based on the theory, this study attempted to identify and compare the external environment of the centers, internal capacity, and institutional impact of private and public housing welfare centers.

This study consists of in-depth interviews with 11 employees working at housing welfare centers in Seoul, along with a literature review on housing welfare centers and the housing welfare delivery system. The result was analyzed using the constant comparison method. The analysis results are summarized as follows.

First, regardless of the operating entities, housing welfare centers in Seoul were more affected by the status of vulnerable populations, the housing environment, and cooperation with their district(gu). However, there were differences in the types of support organizations depending on the entities. Housing welfare centers run by non-profit organizations were connected to more various types of institutions than housing welfare centers run by SH. In connection with other centers in other districts, the centers from non-profit organizations formed an association to share information and donations. The centers from SH were not connected as much except for the case transfer.

Second, there was a difference in internal capacities depending on the non-profit and the public sector. In the case of the centers run by non-profits, it took a considerable amount of work to retain professionals due to lower income and fewer benefits because of the limited budget. For housing welfare centers operated by SH, there was a high demand for the recruitment of sufficient workers since there was a lack of human resources. This difference in workers has led to the disparity in counseling methods for housing-related issues. It was found that non-profit organizations have been better at visiting households and providing in-person counseling than the public sector.

Third, the usage of the budget was different based on the entities. SH-run centers returned the city' s budget because they had difficulty hiring new employees. Whereas the centers run by non-profits have carried out projects and networked with external resources to fulfill the operational costs of the centers. After the contracting out system changed, it was more difficult for these non-profit organizations to sustain the projects. Moreover, the non-profits have tried to express their opinions in policy decision-making, but the government has not taken non-profit concerns on policy decisions. The centers from SH usually follow the local government policies and decisions and do not express much of their opinions since it is the designated corporation by the city.

These results suggest the following implications for the housing welfare delivery system. First, it is necessary to consider the pros and cons of each entity of housing welfare centers and select an entity that is more suitable for regional characteristics rather than pursuing only one specific entity for the operation of the housing welfare

centers. In addition, the central government should provide detailed standards for financial support and responsibilities of the housing welfare centers so that the quality of housing welfare services offered does not vary depending on the district and the operating entity.

Second, a cooperation network system for housing welfare should be established through the participation of various stakeholders to prevent the unilateral policy-making process. Both public and private sectors should collaborate to discuss multiple housing issues and find solutions.

Third, improvement of working conditions, recognition of experience in social welfare, and better salary for housing welfare workers should be provided. Service workers are the main factor for housing welfare services, so providing better conditions and training them to be effective and professional housing welfare workers is necessary.

This study has academic significance since it showed the difference between the two operating entities using the resource dependence theory to analyze the case of housing welfare centers operated by contracting out to non-profit versus public. Moreover, it contains the practical significance to solving the issues of housing welfare centers by the operating entities; it is also suggested to consider the characteristics of the region and district which affect the services.

Keywords : Contracting out, Non-profit, Public Sector, Housing Welfare, Housing Welfare Center, Resource Dependence Theory
Student Number : 2020-26553