

자활분야의 주거복지서비스 변화와 함의

A study on the Application of Housing Welfare Service in Self-sufficiency Assistance Program

서광국¹

Kwang-Guk Seo¹

(Received April 11, 2016 / Revised April 28, 2016 / Accepted April 29, 2016)

요 약

국민기초생활보장법에 따라 2002년 시행되어 온 주거현물급여사업은 「주거급여법」 제정(2014.1.24.)으로 변화를 맞이하고 있다. 그동안 주거현물급여는 수급자 가구의 주거환경개선과 저소득층의 자활일자리 창출이라는 이중의 목표에 맞추어 13년간 사업이 시행되어 왔지만 각 지방자치단체에서의 이를 관리하고 시행하는데 따른 편차에 따라 사업의 효율성을 확보하는데 한계를 보였다. 이에 그동안 중추적인 역할을 담당했던 주거분야의 자활기업과 사업단의 매출액, 수익금의 변화와 새롭게 형성된 중앙 단위조직인 전국자활기업연합체가 향후 사업수혜자에 대한 만족도 향상과 제도변화에 따른 대응, 저소득층 일자리로서의 기능을 유지하는데 필요한 서비스 수준 향상 가능성과 사업관리체계의 변화요구에 대한 자기노력과 선도적 대응을 요청 받고 있는 것 또한 사실이다. 이에 그동안의 주거현물급여사업에 대한 기존연구를 보완함과 동시에 새로운 제도 환경에 맞는 현장의 변화유인을 확인하고 그에 따른 대응을 검토하였다. 이를 위하여 첫째 전국자활기업이 저소득 대상에 대한 이해도 높은 특화된 서비스제공, 둘째 전국자활기업을 주거현물급여의 품질을 향상시키기 위한 전문화된 기관으로 전환 유도, 셋째 공급기관으로서의 수선유지에 대한 업무와 관련된 명시적인 지침의 제시를 통한 제도변화와의 조응, 마지막으로 사업수행과정프로세스에서의 일관된 기준과 절차적 표준화를 위한 혁신이 동반되어야 한다.

주제어 : 주거복지, 자활기업, 주거현물급여

ABSTRACT

Housing benefits service that was implemented according to the National Basic Livelihood Security Act in 2002 has been changed with the enactment of "Housing benefits Law"(2014.1.24). Though the service was conducted for 13 years to improve the living environment of recipient households and create self-supporting jobs for low-income, there was a limit to ensure the efficiency due to variations in the administrative act and implementation in local governments. For that reason, the sales account and the profits of self-supporting enterprises and their cooperative in housing welfare sector that played a pivotal role had gone through many ups and downs and that is why the national coalition of self-supporting enterprises that were newly formed are forced to take self-effort and play a leading role for the improvement of future beneficiaries' satisfaction, namely to develop the level of service to keep the decent jobs consistent for low-income while responding institutional policy change and the demands for improving the home-amelioration system. Accordingly, this article has attempted to supplement existing research on housing-benefits service and determine how the field can keep pace with the new institutional environment. As a result, first, Central self-supporting enterprises provide high specialized-quality services to low-income families, second, central self-supporting enterprises induce to transition customized service agencies for improving the quality of residential housing benefits, Third, Housing self-supporting enterprises should correspondence with institutional change through the provision of explicit guidelines in relating to housing-service amelioration, the last, business practical process shall be accompanied by a consistent basis for innovative and procedural standards.

Key words : Housing Welfare, Self-supporting Enterprise, Housing Benefit

1. 서론

주거현물급여 주거복지사업(이하 ‘주거현물급여사업’으로 약

칭)은 국민기초생활보장법 제11조에 의거 2002년부터 시행되어 오다가 「주거급여법」 제정(2014.1.24.)으로 전환기를 맞이하게 되었다. 그동안 주거현물급여사업은 기초생활보호수급자 가구의

1) 재)중앙자활센터 사무처장(교신저자: skgw770@hanmail.net)

주거환경을 개선하여 보다 나은 삶의 질을 높이고, 저소득층이 직접 일자리로서 사업에 참여하여 자활능력을 배양하는 기회를 제공하는 이중의 목표를 갖고 지금까지 13여 년간 사업이 진행되어 왔다. 하지만 저소득층 주거복지의 중요성에 대한 인식이 자리 잡지 못한 상황에서 주거현물급여사업은 수급자에 대한 자활사업의 일부로 여겨져 관련 지자체가 복지수혜자에게 판정하고 시행하는 제한적 역할로 인식되었다. 이에 따라 주거현물급여사업의 집행과 관리는 자활사업 안내지침을 기반으로 지자체 공무원의 재량에 의해 각기 다른 절차와 기준으로 진행되었고, 이 이유로 현장 업무 혼란, 지속적인 사업관리 체계의 부재 등 대상자별 현황과 수혜자이력에 관한 자료를 체계적으로 축적하여 사업의 효율성을 확보하기 어려웠다. 이는 보건복지부를 비롯한 공공부문과 각종 민간기관에서 다양한 형태의 주택개량사업이 시행되는 상황과 맞물려 서비스 대상자 중복의 문제를 가중시킬 수밖에 없었고, 현장의 주거복지서비스의 발전에도 장애로 남을 수밖에 없었다.

표 1. 주거현물급여사업과 개편 자가가구 주거급여사업 비교

구분	기준	변경			
소관부처	보건복지부	국토교통부(*15.7)			
구분	주거현물 급여사업	자가가구 주거급여사업			
		경보수	중보수	대보수	합계
법적 근거	국민기초생활 보장법	주거급여법 및 국민기초생활보장법			
대상가구수 (%)	기초수급자 (100%)	3.5만 (30%)	5.8만 (50%)	2.3만 (20%)	11.6만 (100%)
연간가구	(*14년)1.4만	1.2만	1.2만	0.3만	2.7만
보수주기	3년	3년	5년	7년	
지원상한	220만원	최대 350만원	650만원	950만원	
지원예시	건축, 설비, 기타	도배·장판	오·급수 난방 등	지붕, 기동 등	
시공업체	자활단체	자활단체	일반시공 업체	일반시공 업체	
면허 관련	해당없음	해당 없음	시설물유지 관리업	시설물유지 관리업	

* 주: 국토교통부 주거현물급여사업사업 내용 재정리

주거급여법 시행은 주거현물급여사업의 큰 변화를 동반하고 있다. 임차수급자에게는 임차급여를 자가수급자에게는 수선유지급여를 지급하는 사업으로 전환되고 시행관리 주체도 LH공사로 일원화시키는 등 주거안정과 양질의 주거수준 보장사업이라는 목표가 추진되고 있다. 특히 주거가 불안정한 취약계층에 대하여 실질적인 주거에 대한 보장과, 주택노후도에 따른 보수범위(경, 중, 대)산정을 위한 주택조사를 통해 보다 보장수준도 강화되는 방향으로 검토가 진행되고 있다. 하지만, 기존의 자활사업단(자활기업)을 위주로 주거급여사업을 진행해오던 일자리기회를 제공해왔던 현재의 자활지원 관련 기관들에 대한 사업의 내용과 방향성전환에

대하여는 여전히 논란이 존재한다. 이는 자활사업 중 기존에 주거현물급여 사업으로 추진한 집수리사업의 대한 효과가 정확히 제시되지 못하고 있는 상황에서 기존사업방식을 기반으로 사업자 선정을 할 경우 제공기관에 대한 전문성과 일자리 제공이라는 양측면을 지속적으로 담보할 수 있을 것인지, 그리고 기존 제공물량에 대한 현장의 지역자활센터와 자활기업의 할로와도 밀접하게 연관되어 있다. 현재 자활지원기관들은 주거복지서비스에 대한 전국단위의 자활기업이 출범하고 수행기관에 대한 자활단체들의 통일화된 의견이 제시되고 있는바, 이에 대하여 보다 면밀한 검토가 선행되어야 한다. 또한 과거 주거현물급여사업에서 담보하지 못한 보다 전문적이고 중추적인 주택개량사업의 역할을 현재의 제공기관에서 담당할 수 있도록 전문성을 확보해 나가는 합리적인 이행방향이 필요하다. 현장도 기존의 저소득층 주거복지서비스를 담당해 오면서 단순 도배/장판, 지붕개량, 창호 등 비교적 용이한 시공을 통해 근로능력을 배양하던 저소득층의 주거현물급여사업에 대한 전문성을 확보해 나가기 위한 필요한 역량을 발전시킬 방향에 대한 합의가 조기에 이루어질 필요가 있다. 본 자료에서는 기존의 자활사업의 수행 효과에 대한 검토결과를 바탕으로 주거현물급여사업에 대한 자활수행기관들이 준비하고 검토해야 하는 몇 가지 제언을 하는 것으로 마무리하고자 한다.

2. 자활사업에서의 주거서비스 기본적 특성

2.1 기초생활보장대상자의 가구특성 분석¹⁾

주거현물급여사업을 이해하기 위해서는 서비스를 받는 대상자 가구의 특성을 살펴보아야 한다. 기존 주거현물급여사업 서비스 대상가구의 특성을 보면 단독가구가 절반(51.4%)를 넘고 취약한 가구여건을 가진 대상자인 모자가구수 그리고 조손 또는 소년소녀 가장으로 이루어진 가구도 10% 수준(9.41%)으로 이루어져 있는 것으로 보인다. 주거현물급여사업 수혜 주택유형을 보면 영구임대

표 2. 복지패널의 기초생활보장대상자 표본특성

(단위: 명, %)

구분	일반수급	조건부수급	특례	합계
단독	343	10	1	354
	51.42	23.26	50	49.72
모자	29	11	0	40
	4.35	25.58	0	5.62
부자	6	2	0	8
	0.9	4.65	0	1.12
조손 또는 소년소녀가장	17	2	0	19
	2.55	4.65	0	2.67
기타	272	18	1	291
	40.78	41.86	50	40.87
합계	667	43	2	712
	100	100	100	100

1) 한국복지패널 10차 2014년 12월 31일 기준자료

아파트보다는 일반단독가구나 다가구용 단독주택의 비율이 더 상회하고 있음을 알 수 있다. 또한 보증부월세비율이 높지만 자가비율도 17% 정도로 주거환경개선이 가능한 가구도 일정하게 존재함을 알 수 있다. 이는 사회적 배려가 필요한 대상자에 대한 주택개선 및 그에 따른 주거현물급여 서비스가 필요한 대상이 있음에도 그동안 충분한 서비스가 이루어졌는지, 주어지는 주거현물서비스가 만족스러운 부분이 있었는지에 대한 연구는 거의 제시된 바가 없는 실정이다.

표 3. 복지패널의 기초생활보장대상자 주택유형

구분	(단위: 명, %)			
	일반수급	조건부수급	특례	합계
일반단독주택	180	7	0	187
	26.99	16.28	0	26.26
다가구용단독주택	199	10	0	209
	29.84	23.26	0	29.35
다세대주택	38	7	0	45
	5.7	16.28	0	6.32
연립주택(빌라)	11	0	0	11
	1.65	0	0	1.54
일반아파트	49	5	0	54
	7.35	11.63	0	7.58
영구임대아파트	150	7	2	159
	22.49	16.28	100	22.33
점포주택 등 복합용도주택	5	1	0	6
	0.75	2.33	0	0.84
비거주용 건물 내 주택(상가, 공장 등)	3	0	0	3
	0.45	0	0	0.42
임시가건물	2	0	0	2
	0.3	0	0	0.28
국민임대아파트	30	6	0	36
	4.5	13.95	0	5.06
합계	667	43	2	712
	100	100	100	100

표 4. 복지패널의 기초생활보장대상자 등가상 점유형태

구분	(단위: 명, %)			
	일반수급	조건부수급	특례	합계
자가	116	4	0	120
	17.39	9.3	0	16.85
전세	64	4	0	68
	9.6	9.3	0	9.55
보증부월세	347	28	2	377
	52.02	65.12	100	52.95
월세(사글세)	44	4	0	48
	6.6	9.3	0	6.74
기타	96	3	0	99
	14.39	6.98	0	13.9
합계	667	43	2	712
	100	100	100	100

2.2 주거현물급여 사업 수행 자활지원 조직 분석²⁾

주거현물급여 사업에 대한 한국주거복지협회의 2012년 분석자료를 보면 자활기업과 자활근로사업단이 대부분 수행하고 있으며, 자활기업이 위탁받아서 수행하는 지자체가 56.7%, 자활근로사업단이 위탁받은 곳이 17.3%로 제시되고 있다. 기타 지자체 중에서도 자활기업이 참여하는 곳이 19.9%로 나타나고 있다. 그리고 자활사업 경험이 없는 사회적기업, 일반민간기업, 사회복지기관, 시민단체 NGO등에 의해서만 수행되고 있는 지자체는 1.3%로 매우 소수로 나타나고 있다. 그리고 주거복지분야의 핵심이 자활기업과 중추적인 역할을 담당하고 있는 자활근로사업단은 주거현물급여 이외에도 저소득층 에너지 효율개선사업, 농어촌 장애인 주택개조사업, 석면지붕철거사업, 지자체나 민간의 주택개발지원사업 등 다양한 유형의 개보수 관련 정책사업과 민간의 사회공헌사업등을 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다.

주거현물급여의 핵심인 자활기업을 보면 매출에서 현물급여에 의한 집수리 매출비중은 '07년 61%에서 '12년 35.8%까지 점차 감소하는 추세에 있지만 여전히 전체 매출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 의존도는 매우 높은 수준이라고 볼 수 있는 실정이다. 또한 현물급여 부분이 약화될 경우 자활기업이 어느 정도 영향을 받을 것이라고 예상되며 그 결과는 줄어들 것이라 전망할 수 있을 것이다. 기존 연구에서는 자활기업이 현물급여에 대한 의존성이 줄어들수록 자활자립의 성과는 높은 것으로 볼 수 있다는 해석이 존재하지만 그 결과에 대하여는 다양한 분석과 관점이 혼재해 있는 실정이다. 그리고 자활사업에서도 가장 중요한 참여자에 대한 능력향상 부분에서도 '09년 현재 주거복지사업단 참여자 중에서 건설관련 자격증을 보유한 이는 12.6%, 주거복지자활기업 참여자 중에는 26.8%³⁾에서 자활기업에서 일하는 사람들 중에서 자격증이 있는 사람의 비율은 29.6%로 다소 높아졌다, 이들 중 상당수는 사업 참여이후에 자격증을 획득한 경우라고 할 것이다.

표 5. '07년~'12년 자활기업 평균 매출액 구성

구분	(단위: 백만원, %)								
	주거현물	지자체	중앙정부	에너지재단	민간복지	자체수주	기타사업	합계	
07년	금액	11,657	1,703	399	2,645	1,578	901	229	19,112
	비율	61.0	8.9	2.1	13.8	8.3	4.7	1.2	100.0
08년	금액	11,248	2,165	504	3,383	856	1,076	545	19,778
	비율	56.9	10.9	2.5	17.1	4.3	5.4	2.8	100.0
09년	금액	10,336	4,011	609	2,334	1,662	2,079	572	21,603
	비율	47.8	18.6	2.8	10.8	7.7	9.6	2.6	100.0
10년	금액	12,824	4,590	0	3,113	2,527	1,777	759	24,831
	비율	50.1	17.9	0.0	12.2	9.9	6.9	3.0	100.0
11년	금액	12,385	3,214	550	3,263	2,968	3,628	1,534	26,008
	비율	45.0	11.7	2.0	11.8	10.8	13.2	5.6	100.0
12년	금액	11,032	3,631	248	6,285	3,580	4,823	1,231	29,599
	비율	35.8	11.8	0.8	20.4	11.6	15.6	4.0	100.0

2) 한국주거복지협회(2011), 자활주거복지사업단 및 공동체의 현황과 발전방안, 한국주거복지협회(미발간), 2012년 (사) 한국주거복지협회 회원 현황 조사 보고서
3) 한국주거복지협회, 2011, 2012년 조사

3 집수리자활사업의 제공 특성 및 변화

3.1 집수리 자활근로 사업단 및 자활기업 참여자 변화

중앙자활센터와 전국주거급여 기업인 한국에너지복지센터를 통한 조사정보입력⁴⁾을 통해 보면 면세는 거의 없고 과세가 전체를 차지하고 있으면 저소득층 참여인원도 전체의 60%를 넘는 취약 계층에 대한 사회통합적 취지를 여전히 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 기술자격증 보유인원도 전체의 33%로 교육훈련과 기능전문화도 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 지역별로 보면 경기도의 경우는 73%에 도달하고, 전라북도의 경우는 저소득층 참여인원이 전체의 80%선을 이루는 등 저소득층이 일반 참여인원을 상회하는 지역이 8개로 일반참여자가 높은 지역과 비중이 비슷하게 나타나 자활기업의 취약계층에 대한 사회통합적 부분에 대한 효과가 있음을 보여주고 있다.

표 6. 자활기업 인원 및 자격증 보유인원 수(2016)

(단위: 개, 원, 명)

유형	자활기업 응답수	저소득층 총참여인원(A)	일반 총 참여인원(B)	참여인원 합계(A+B)	기술자격증 보유 인원수
과세	154	614	404	1,018	336
면세	1	2	1	3	0
총합계	155	616	405	1,021	336

* 주: 과세유형 미응답 수: 13

표 7. 자활기업 지역별 인원 및 자격증 보유인원 수(2016)

(단위: 개, 원, 명)

시도	자활기업 수	저소득층 총 참여인원(A)	일반 총 참여인원(B)	합계(A+B)	기술자격증 보유 총 인원수
강원도	13	23	22	45	11
경기도	13	28	24	52	38
경상남도	12	38	24	62	25
경상북도	22	44	50	94	43
광주광역시	2	5	7	12	11
대구광역시	8	17	8	25	12
대전광역시	3	5	6	11	8
부산광역시	15	67	43	110	29
서울특별시	11	18	10	28	16
세종특별시	1	1	1	2	1
울산광역시	2	3	11	14	0
인천광역시	7	42	22	64	27
전라남도	17	32	63	95	40
전라북도	15	269	66	335	40
제주자치도	4	4	9	13	3
충청남도	15	23	40	63	33
충청북도	8	22	13	35	9
전국	168	641	419	1,060	346

4) 중앙자활센터와 한국에너지복지센터 '16년 2월 공동조사자료, 168개 자활기업에서 응답함.

그리고 자활조직에 대한 정부의 사업평가를 통해 나타난 집수리사업에 대한 지역별 변화양상을 살펴보면, 유의미한 지역별 흐름을 확인할 수 있다.⁵⁾

자활근로사업단의 2012년에서 2014년 평가 자료에서 주거관련 사업단의 참여자 전체 인원을 보면, 사회서비스형과 시장진입형 모두 하락하였지만 특히 시장진입형의 하락은 두드러지게 나타나 보인다. 다만 자활기업의 경우에는 오히려 참여자가 늘어나 시장진입형에 있던 집수리 사업단의 참여자가 자활기업으로 취업하였다고 추정된다.

표 8. 집수리사업단 유형별 참여인원(조건부수급자/차상위수)

(단위: 명)

구분	사회서비스형	시장진입형	자활기업	총합계
2012년	540	492	140	1,172
2013년	466	408	170	1,044
2014년	429	281	177	887

* 주: 12년의 경우, 도우미사업단 참여자는 제외함

이를 지역별로 보면 경기도, 광주광역시, 대구광역시, 부산광역시, 서울특별시, 인천광역시의 참여자 변동 폭이 강원도, 경상남·북도, 대전광역시, 전라남·북도에 비해 상대적으로 작게 나타나고 있다. 이는 지역별로 집수리 사업의 전달체계와 내용의 변화가 상대적으로 크게 나타나면서 집수리에 대한 전문성을 확보하는데 어려움을 겪고 있다고 볼 수 있을 것이다.

표 9. 시도별 집수리 사업단 참여 인원(조건부수급자/차상위)

(단위: 명)

시도명	2012년	2013년	2014년
강원도	32	17	52
경기도	83	78	78
경상남도	66	63	36
경상북도	132	102	91
광주광역시	17	16	12
대구광역시	51	71	48
대전광역시	65	39	8
부산광역시	141	136	123
서울특별시	87	88	81
세종자치시	7	4	3
울산광역시	13	6	9
인천광역시	135	122	116
전라남도	124	104	97
전라북도	141	135	90
제주자치도	0	0	0
충청남도	55	47	28
충청북도	23	16	15
총합계	1,172	1,044	887

* 주: 12년의 경우, 도우미사업단 참여자는 제외함

5) 중앙자활센터: 「자활사업통계자료집 2015」, 미발간자료

사업유형별, 지역별 편차를 보면, 강원도, 부산광역시 등의 경우 사회복지서비스 참여인원이 오히려 늘어나고 있으며, 이는 사회복지서비스형 사업단의 근로능력과 참여자의 성별변화⁶⁾를 감안하면, 당연한 귀결이겠지만 사업단 참여자의 변동이 크지 않은 지역의 경우에는 여전히 근로능력이 높고 사업 강도가 있는 집수리사업에 대하여 현장의 참여자 배치에는 큰 변화를 보이는 지역이 제한적으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

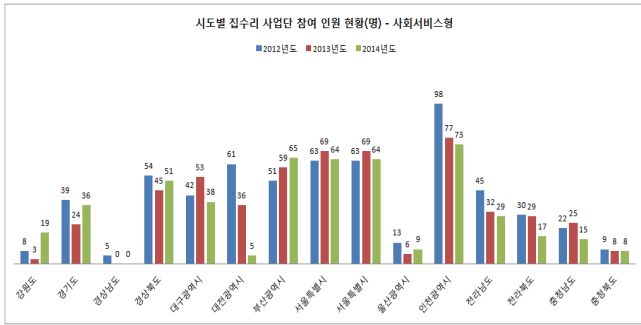


그림 1. 시도별 집수리 사업단 참여 전체 인원(조건부수급자/차상위) ('12~'14) - 사회복지서비스형

추가적으로 시장진입형에 대한 지역별 편차에 대한 분석을 해 보면, 우선적으로 강원도, 경상북도, 부산광역시, 전라남·북도의 변화가 두드러져 보인다. 이는 시장진입형 집수리사업에서의 지역별 편차가 발생하고 있고, 이러한 변화는 자활기업의 영역에서는 보면 그 변화의 방향이 확연하게 나타나고 있다. 그림 3에서 보듯이 강원도, 그리고 부산광역시, 경상북도, 인천광역시 등의 참여자 중 조건부 수급자와 차상위층의 비율이 점차적으로 확대해나가고 있는 것은 시장진입형 사업단의 변동과도 연관성이 있다고 할 것이다. 자활기업이 자활사업 참여자의 취·창업의 성공통로로 작동하고 있는 점을 감안하며 현재 자활기업이 일자리 창출의 역력이 존재하고, 이에 대하여 취약계층을 다수 포함하여 주거서비스를 진행하고 있음을 예측해 볼 수 있다.

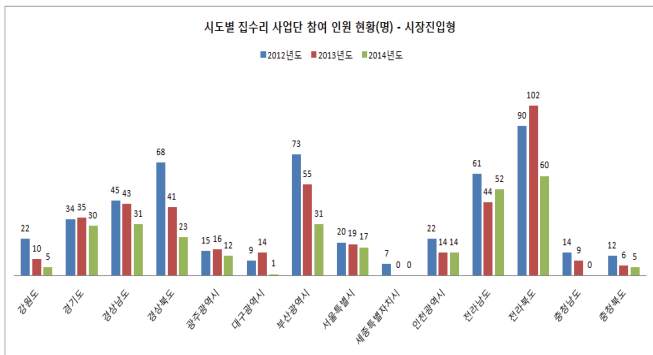


그림 2. 시도별 집수리 사업단 참여 전체 인원(조건부수급자/차상위) ('12~'14) - 시장진입형

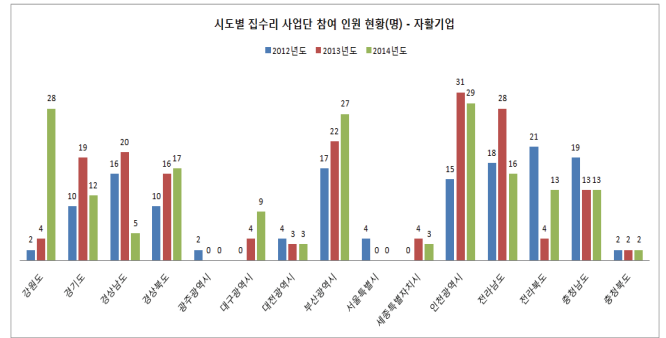


그림 3. 도별 집수리 사업단 참여 전체 인원(조건부수급자/차상위) ('12~'14) - 자활기업

3.2 집수리 자활근로 사업단 및 자활기업 매출액 변화

중앙자활센터의 자활근로사업단의 2012~2014년 평가 자료를 통해 보면, 시장진입형 집수리 사업단의 매출액과 수입금 변화는 매출액은 전반적으로 하락세를 보이고 있지만, 향상성을 가지고 있는 지역과 그렇지 않은 지역으로 나타나고 있다. 강원도, 경상북도, 대구광역시, 부산광역시, 인천광역시, 충청남도 등은 매출액 변동 폭이 크게 나타나고 있고 경기도, 경상남도, 충청남도 등의 상대적으로 변화폭이 적게 나타나고 있다고 할 수 있다. 그리고 대전광역시, 울산광역시, 제주도의 경우에는 매출액이 발생하는 집수리 사업단이 존재하지 않고 있는 것은 매우 특이하게 보이며, 아마도 이에 대하여는 자활기업이나 기타 사업체에 현물급여를 위탁하고 있는 것으로 추정된다. 그리고 대구광역시를 제외하고는 수익금부분에 있어서는 집수리사업단의 수익금이 상승하고 있어 수익적인 측면에서는 실효적인 향상이 나타나고 있다고 볼 수 있다.

표 10. 시장진입형 집수리 사업단 평균 매출액/수입금 변화 현황('12~'14) (단위: 천원)

시도명	총 매출액 평균			총 수입금 평균		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
강원도	10,041	59,785	26,864	-	4,693	4,894
경기도	93,051	79,229	83,969	2,885	10,897	20,460
경상남도	26,930	17,093	14,441	935	4,388	3,534
경상북도	79,943	19,142	22,166	10,685	9,448	13,692
광주광역시	246,176	189,923	274,298	-	3,985	3,468
대구광역시	10,864	29,331	43,184	5,623	5,075	503
대전광역시	-	-	-	-	-	-
부산광역시	102,995	41,756	50,691	13,662	10,576	15,175
서울특별시	77,684	105,183	17,254	2,197	6,718	2,480
세종자치시	59,119	-	-	38,989	-	-
울산광역시	-	-	-	-	-	-
인천광역시	83,723	31,640	36,526	1,158	-	20,276
전라남도	16,164	24,743	29,903	5,965	14,722	11,474
전라북도	45,910	53,303	22,177	6,329	466	2,773
제주자치도	-	-	-	-	-	-
충청남도	7,928	12,621	-	1,303	2,148	-
충청북도	56,351	127,441	100,969	11,120	-	-
전국(평균)	53,322	44,873	40,500	6,370	7,068	8,493

6) 자활사업 참여자에 대하여 남성비율과 중장년층의 노령화가 진행되고 있음

시장진입형 집수리 사업단의 참여자를 기준으로 월평균 매출액과 수익금변화를 보면, 전 지역이 하락하고 있는 추세이며, 광주광역시와 충청북도를 제외하고는 그 결과가 확연히 나타나고 있다. 1인당 평균 수익금도 높은 지역은 경기도, 경상북도, 부산광역시, 인천광역시, 전라남도 지역으로 수익금이 발생하지 않은 지역에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다.

지역별 편차가 커서 사회서비스형 평균매출액과 수익금 변화를 보면 전체적으로 높은 비율로 증가하고 있음을 알 수 있다. 경상북도, 대전광역시를 제외하고는 그 증가폭이 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 시장형 사업이 없었던 지역인 대전, 울산, 제주도의 경우에서 사회서비스형 사업단이 구성되어 사업을 진행하고 있음을 알 수 있다. 수익금측면에서도 '12년보다 '14년이 증가하고 있는데 수익금의 변동 폭이 상대적으로 큰 지역이 다수 있어서 사회서비스형 집수리 사업의 경우에는 사업 양의 변동 폭이 상대적으로 높아보이게 나타나고 있음을 알 수 있다. 또한 1인당 월평균 매출액을 보면 총매출액부분에서 보이는 변화보다는 그 변화가 역진적으로 나타나거나 변화폭이 상대적으로 작게 나타나고 있으며, 수익금에서도 충청북도와 부산광역시를 제외하고는 상승하거나 조정되고 있음을 알 수 있다. 하지만 너무 작은 수익금 규모이기 때문에 그에 대한 사업적 효과성을 논하기 보다는 사업의 흐름과 지역별 편차를 확인하는 수준에서 볼 수밖에 없다.

표 11. 시장진입형 집수리 사업단 1인당 월평균 매출액/연평균 수익금 변화 현황 ('12~'14) (단위: 천원)

시도명	1인당 월평균 매출액			1인당 연평균 수익금		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
강원도	187	876	513	-	4,693	489
경기도	1,247	946	723	772	10,897	1,650
경상남도	462	254	285	125	4,388	354
경상북도	1,009	286	292	1,016	9,448	1,329
광주광역시	1,822	1,378	2,188	-	3,985	248
대구광역시	517	406	839	3,058	5,075	56
대전광역시	-					
부산광역시	1,337	453	584	1,636	10,576	1,167
서울특별시	1,269	1,407	265	366	6,718	248
세종자치시	1,412	-	-	4,874	-	-
울산광역시	-					
인천광역시	958	275	253	116	-	1,193
전라남도	260	289	331	1,003	14,722	1,361
전라북도	425	565	209	253	466	162
제주자치도	-					
충청남도	118	156	-	130	2,148	-
충청북도	1,034	1,144	3,074	950	-	-
전국(평균)	727	519	510	904	882	765

표 12. 사회서비스형 집수리 사업단 평균 매출액/수익금 변화 현황 ('12~'14) (단위: 천원)

시도명	총 매출액 평균			총 수익금 평균		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
강원도	267	6,001	13,063	-	2,643	2,455
경기도	5,352	8,258	26,980	674	1,685	6,714
경상남도	2,103	1,100	16,055	2,103	871	4,333
경상북도	32,107	28,220	16,460	1,683	2,605	8,404
광주광역시	-	-	26,271	-	-	6,547
대구광역시	2,973	9,299	12,856	204	1,169	4,533
대전광역시	16,705	18,531	12,119	-	2,010	2,269
부산광역시	24,917	16,463	28,120	13,964	4,050	14,063
서울특별시	5,812	11,682	17,992	2,170	432	5,680
세종자치시	-	-	20,422	-	-	5,166
울산광역시	3,713	7,884	20,805	1,598	3,108	10,913
인천광역시	10,166	9,664	17,596	1,971	-	5,125
전라남도	8,241	7,591	16,440	2,392	1,935	6,884
전라북도	-	5,010	20,917	-	340	6,404
제주자치도	-	-	23,183	-	-	4,458
충청남도	5,276	13,192	15,671	1,893	3,355	3,497
충청북도	12,079	17,344	17,296	8,800	-	3,551
전국(평균)	11,337	13,033	18,908	3,225	1,758	6,141

표 13. 사회서비스형 집수리 사업단 1인당 월평균 매출액/연평균 수익금 변화 현황 ('12~'14) (단위: 천원)

시도명	1인당 월평균 매출액			1인당 연평균 수익금		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
강원도	-	250	180	-	881	177
경기도	106	133	305	168	288	378
경상남도	70	92	213	350	871	446
경상북도	364	324	199	306	520	832
광주광역시	-	-	227	-	-	467
대구광역시	42	107	227	51	106	522
대전광역시	464	259	213	-	255	265
부산광역시	464	275	336	2,061	539	979
서울특별시	72	193	202	343	64	394
세종자치시	-	-	378	-	-	550
울산광역시	88	400	372	365	856	966
인천광역시	100	168	130	205	-	309
전라남도	130	107	227	257	278	788
전라북도	-	61	242	-	23	482
제주자치도	-	-	454	-	-	666
충청남도	152	226	320	158	401	393
충청북도	323	203	229	1,100	-	283
전국(평균)	184	203	245	473	287	515

집수리 현물급여를 담당하고 있는 3년 이내 자활기업의 실태를 통해 지역별 변화를 좀 더 자세히 살펴보고자 한다. 비록 확인된 자료의 제약으로 인건비를 중심으로 살펴볼 수밖에 없지만, 정부 지원을 포함하고 독립적인 자립자활을 할 수 있는 여건을 확인한다는 측면에서는 의미 있다고 할 것이다. 우선적으로 3년 이내 자활기업의 한시적 정부인건비 지원은 여전히 높은 폭으로 진행되고 있으며, 이는 자활기업의 참여자에 대하여 정부지원이 매우 중요한 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 정부지원을 제외한 급여를 보면 경남, 경북을 제외하고는 1인당 월평균 급여가 상승하고 있고, 경기, 대전, 인천, 전남, 전북, 충북, 충남은 정부 지원을 포함하여 상승하고 있음을 알 수 있다. 이들 지역은 정부의 한시적 인건비 지원이 매우 자활기업의 활로에 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 한시적인건비 지원액도 경남, 대구지역을 제외하고는 점점 상승하고 있어서 향후 3년 이내 자활기업의 자립자활적 측면에서 이에 대한 보다 확실한 유인과 강화된 지원방안이 검토되어야 할 필요가 있다. 울산광역시와 제주도의 경우에는 3년 이내 집수리 자활기업이 부재한 것으로 이에 대한 지원내용이 없어서 현재 이 두지역의 경우는 기존의 자활기업보다는 자활근로사업단에서 그것도 사회서비스형 사업단에서 주거현물급여 서비스를 담당하거나 일부 타 업체를 통해 이루어지고 있는 실정으로 향후 주거현물급여서비스에 대한 사업의 시행 시 보다 세밀한 검토가 필요하다고 할 것이다.

표 14. 자활기업 집수리 사업단 인건비 변화 흐름('12~'14)

(단위: 천원)

시도명	1인당 월평균 급여(정부지원제외)			1인당 월평균 급여(정부지원포함)		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
강원도	1,875	1,050	929	1,875	1,050	1,193
경기도	658	636	793	865	1,030	1,130
경상남도	1,376	1,224	357	1,470	1,290	1,034
경상북도	1,175	1,229	897	1,268	1,310	1,199
광주광역시	909	-	-	909	-	-
대구광역시	-	1,106	949	-	1,106	949
대전광역시	1,504	1,568	1,862	1,504	1,568	1,862
부산광역시	782	863	1,186	989	952	1,246
서울특별시	1,019	-	-	1,019	-	-
세종자치시	-	945	1,116	-	1,407	1,501
울산광역시	-					
인천광역시	572	901	1,251	979	1,153	1,387
전라남도	994	1,029	1,633	994	1,130	1,653
전라북도	1,160	1,040	1,193	1,221	1,040	1,497
제주자치도	-					
충청남도	859	1,246	1,381	1,156	1,265	1,569
충청북도	561	961	1,103	936	961	1,103
전국(평균)	1,026	1,028	1,126	1,170	1,149	1,311

표 15. 자활기업 집수리 사업단 인건비 지원 변화 흐름('12~'14)

(단위: 천원)

시도명	총급여 평균(한시적 포함)			한시적 인건비 지원액		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
강원도	30,000	25,200	35,625	-	-	4,690
경기도	18,463	22,455	41,152	2,560	8,133	13,826
경상남도	28,073	40,844	14,615	2,252	1,574	8,030
경상북도	26,008	37,110	31,450	688	1,948	10,209
광주광역시	21,812	-	-	-	-	-
대구광역시	-	22,274	7,562	-	-	-
대전광역시	19,155	34,700	29,470	-	-	-
부산광역시	28,442	26,775	36,163	5,085	2,585	1,883
서울특별시	20,381	-	-	-	-	-
세종자치시	-	44,757	54,032	-	14,779	13,871
울산광역시	-					
인천광역시	33,910	46,131	48,373	5,411	11,627	4,967
전라남도	46,202	52,494	75,305	-	3,762	1,652
전라북도	72,117	14,081	45,201	1,470	-	6,391
제주자치도	-					
충청남도	38,437	33,025	53,536	11,692	901	7,207
충청북도	14,982	23,062	26,482	6,011	-	-
전국(평균)	32,779	35,510	39,844	3,371	3,887	5,239

4. 자활 주거서비스 혁신 추진과 내용

현행 주거현물급여사업의 효과성 및 투명성을 획기적으로 제고하고, 서비스를 제공받은 대상자의 만족도를 보다 향상시키기 위해서는 사업의 조직과 운영 전반에 걸친 혁신이 필요하다는 현장과 전문가들의 의견을 받아들여 중장기적으로 주거현물급여사업, 나아가 정부가 제공하는 주거복지서비스 전반의 품질을 향상시키고, 사업의 전반적인 프로세스 혁신을 위해 전국자활기업의 전환을 추진하고 있는데 그에 따른 성과를 간단히 확인해 보고자 한다. 그동안 정부에서 주관하는 주거복지 향상을 위한 각종 주거환경개선사업들을 총괄하게 될 중앙조직 및 지역조직을 실행적 네트워크로 연결하는 것이다. 이미 앞 결과에서 나타나고 있듯이 주거현물급여사업의 지역별로 편차가 크게 나타나고 있는 상황에서 중앙에서 이에 대한 서비스 품질을 관리, 감독한다는 것, 그리고 현장의 주체세력인 자활기업에 대한 별도 권한이 없는 상황에서 사업에 대한 현장의 네트워크를 강화한 전국자활기업으로 육성하여 그에 맞는 지역별 서비스 편차를 최소화함으로써 저소득층에 대한 주거안정과 주거서비스의 질 향상을 도모 할 수 있을 것으로 예측하고 있다. 특히 현재의 자활사업 안내지침에 해당하는 주거현물급여서비스에 대한 내용이 국토해양부의 행정지침으로 적용되고 있고, 그에 따라 주거현물서비스에 대한 자활기업을 등록제로 전환하고 있는 상황에서, 중앙의 역할과 현장 조직의 네트워크 강화는 필수적인 선결과제일 수밖에 없을 것이다. 이러한 전국자활기업으로서 사회적협동조합 한국에너지복지센터가 설립되어 현재 전국자활

기업(2013.7)으로 인정되어 활동하고 있다. 현재 주거현물급여에 참여하고 있는 자활단체 수, 그리고 자격증보유 여부, 그리고 사회적기업이나 협동조합으로 참여하고 있는 기업 수, 자가 서비스 제공 건수 등을 확인해보면 참여 자활기업은 198개, 그리고 사업단은 54개, 그리고 자활기업이나 사업단과 관련 없는 서비스 제공 주체가 36개 참여하고 있어 전체적으로 회원의 규모는 288개 개별사업체들이 참여하고 있다고 할 수 있다.

표 16. '14년 주거현물급여 참여 자활기업 및 사업단 현황

(단위: 개)

시도	기업	사업단	해당없음	합계
강원도	18	3	2	23
경기도	24	3	7	34
경상남도	17	5	1	23
경상북도	22	5	4	31
광주광역시	4	1	2	7
대구광역시	4	3	3	10
대전광역시	3	2	0	5
부산광역시	17	8	0	25
서울특별시	10	3	14	27
세종자치시	2	0	0	2
울산광역시	3	2	0	5
인천광역시	11	3	0	14
전라남도	17	6	1	24
전라북도	16	6	0	22
제주자치도	4	0	0	4
충청남도	16	2	2	20
충청북도	10	2	0	12
전국	198	54	36	288

표 17. '14년 주거현물급여 제공 가능 기능범위 현황

(단위: 명)

시도	온수온돌 기능사	난방시공 면허	도면 기능	품셈, 견적기능	사진 대장	합계
강원도	9	7	1	2	21	40
경기도	0	0	0	0	0	0
경상남도	0	0	0	0	0	0
경상북도	0	0	0	0	0	0
광주광역시	3	3	3	4	4	17
대구광역시	0	0	0	0	0	0
대전광역시	0	0	0	0	0	0
부산광역시	14	7	12	15	24	72
서울특별시	2	0	2	3	6	13
세종자치시	0	0	2	3	3	8
울산광역시	0	2	1	2	2	7
인천광역시	8	2	6	11	10	37
전라남도	0	0	0	0	0	0
전라북도	0	0	0	0	0	0
제주자치도	1	0	2	4	4	11
충청남도	11	4	7	10	15	47
충청북도	10	6	7	7	12	42
전국	58	31	43	61	101	294

그리고 주요 제공 가능한 기능범위 현황을 보면 강원도, 광주광역시, 부산광역시, 서울, 충청남도와 충청북도는 다양한 기능을 보유하고 있고 타 지역의 경우에는 네트워크와 전문성이 결합되어 있지는 않지만 조기에 그와 관련된 기능의 보유가 가능할 것으로 예측된다. 이는 개별회원이 아닌 전국자활기업으로서 위상과 점검 그리고 지원체계를 통해 이루어질 것이기 때문이다.

표 18. '14년 주거현물급여 시도별 자가가구 서비스 건수

(단위: 가구)

시도	총 자가가구 수
강원도	6,292
경기도	5,066
경상남도	8,780
경상북도	12,193
광주광역시	1,376
대구광역시	1,431
대전광역시	1,255
부산광역시	5,557
서울특별시	742
세종자치시	928
울산광역시	431
인천광역시	3,209
전라남도	15,644
전라북도	11,832
제주자치도	979
충청남도	6,433
충청북도	4,838
전국	86,986

표 19. '15년 주거현물급여 시도별 사회적경제 참여 현황

(단위: 개)

시도	사회적기업					협동조합			
	해당 없음	예비	인증	비 인증	총 합계	해당 없음	인증	비 인증	총 합계
강원도	16	2	3	0	21	21	0	0	21
경기도	26	0	0	0	26	26	0	0	26
경상남도	22	0	0	0	22	22	0	0	22
경상북도	27	0	0	0	27	27	0	0	27
광주광역시	3	1	1	0	5	5	0	0	5
대구광역시	7	0	0	0	7	7	0	0	7
대전광역시	5	0	0	0	5	5	0	0	5
부산광역시	0	0	1	24	25	0	0	25	25
서울특별시	13	0	0	0	13	13	0	0	13
세종자치시	2	0	0	1	3	2	0	1	3
울산광역시	5	0	0	0	5	5	0	0	5
인천광역시	9	3	2	0	14	12	2	0	14
전라남도	23	0	0	0	23	23	0	0	23
전라북도	22	0	0	0	22	22	0	0	22
제주자치도	2	1	1	0	4	4	0	0	4
충청남도	8	5	5	0	18	18	0	0	18
충청북도	8	1	3	0	12	12	0	0	12
전국	198	13	16	25	252	224	2	26	252

그리고 서비스 건수 측면도 전체 약 8만7천 건이 진행되었으며 그중 1만 건이 넘는 지역이 경북, 전남, 전북지역에서 이루어졌고, 5천 건이 넘는 지역도 강원도, 경기도, 부산, 충남지역으로 나타나고 있다.

그리고 자활사업의 특성상 사회적경제기업군으로 형성되고 있기 때문에 사회적 기업이나 협동조합의 형태가 참여하는 경우를 보면, 전국에 252개 중 16개의 사회적기업과 252개중 2개의 협동조합이 참여하고 있다. 이는 부산, 인천광역시 등 일부지역에 제한되어 있음을 알 수 있다. 2013년 7월에 출범한 집수리 전국자활기업인 사회적협동조합 한국에너지복지센터의 지역별 회원 수와 참여단체를 보면 비록 141개만 참여하고 있으며 명실상부한 최고 자활집수리 네트워크를 구성하고 있다고 할 수 있다.

5. 결론

본 내용에서는 중앙조직으로서 주거현물급여사업을 전반적으로 총괄·관리하고, 필요한 경우에 주거현물급여사업 관계자들에게 대한 교육 및 지원 기능을 수행하는 전국자활기업의 출범과 내용을 중심으로 그동안 주거현물급여에서 중추적인 역할을 담당해왔던 자활기업과 자활근로사업단에 대하여 지역별 흐름과 내용을 검토하였다. 이는 주거현물급여가 국토해양부로 이관된 이후에도 저소득층에 대한 주택개량사업을 지속적으로 진행하며, 그에 따른 주택개량사업의 과정 및 결과에 대한 성과와 수급자 만족이라는 성과 관리적 측면이 도입되더라도 어떻게 사업성과 참여자 자립자활이라는 목적을 수행할 수 있는지에 대하여 몇 가지 제언을 하는 것으로 마무리하고자 한다.

첫째 전국자활기업이 주거현물급여사업의 대상이 되는 개인의 주요 정보와 가옥상태 및 수리 이력에 관한 정보를 수집하여 보다 저소득층에 대한 맞춤형 주거서비스를 제공할 수 있도록 준비함으로써 민간보수업체이지만 특화된 서비스를 개발하여 사업수혜자에 대한 만족도를 높여야 한다는 것이다.

둘째 주거현물급여의 품질을 향상시키고 품질의 지역별 격차를 해소하기 위해 전국자활기업인 사회적협동조합 한국에너지복지센터에서 사업전체에 대한 품질을 확인하고 그에 따른 시공의 애로사항과 기술자문등을 통해 보다 전문화된 기관으로 전환 유도하여야 한다는 것이다. 이미 국토부의 행정지침에 자활단체의 사업참여를 확보해 놓고 있지만, 이는 일시적일 수밖에 없고 향후 주거현물급여에 대한 다양한 집행과정, 효과에 대한 평가에 대응하여야 한다는 점이다. 주거급여 정보시스템을 활용한 사업의 성과관리가 강화되고 보수결과에 주거의 질에 대한 영향력에 대하여 향

후 지속적인 관리가 진행될 것이기 때문에 이에 대한 전국자활기업이 선도적으로 대응해야 할 것이다.

셋째 제도적인 변화와 조응하는 것이다. 이미 '15년 LH 공사의 경보수 관련 사업계획에 따르면 사업물량은 장애인을 포함하여 7,417호이며, 사업비는 30,957백만원으로 책정되어 있다. 이와 더불어 난방, 가스시설, 전기공사 등은 전문기술 보유 기관에서 시공하도록 하고 있고, 1개 지역에 1개 자활단체를 원칙으로 하고 있기 때문에 이에 대한 향후 변화는 크게 없다고 할 수 있지만, 건설산업기본법에 1,500만원이상 공개입찰에 대한 참여조건⁷⁾의 제약이라 것에 대한 현장의 발 빠른 대응과 주거급여법에 보다 명시하는 방식으로 현재의 사업을 검토하여야 할 것이다. 주거급여에 대한 세부사항을 주거급여법에 정하지 않은 경우는 국민기초생활보장법(제 4조, 9조)에 기반 하여 사업을 유지하는 것보다는 보다 명확하게 수선유지에 대한 업무와 관련하여 보다 명시적인 제시가 필요할 것으로 판단된다.

그리고 마지막으로 그동안 현장의 문제 발생의 주된 원인은 사업에 참여하는 인력들의 수행능력부족이 아니라 사업이 수행되는 과정 자체에서 찾을 수 있다. 즉 주거현물급여사업을 담당하는 지방자치단체의 공무원이나 자활기업과 자활사업단들은 열악한 환경에서도 대체로 자신들의 역할을 충실히 해내고 있다. 오히려 문제의 근본 원인은 효율적으로 사업이 진행될 수 있도록 절차의 표준화, 그에 따른 사업 참여자들의 유기적인 연결, 사업전반을 확인하는 내용과 구성이 일관되어 있지 않았다는 점이다. 따라서 주거현물급여사업이 앞으로 저소득층의 주거복지 향상 및 자활고취라는 두 마리 토끼를 다 잡기 위해서는 향후 주거현물급여사업을 포함하여 참여하고자 하는 정부가 주관하는 다양한 주거환경개선사업 서비스의 시공 및 보수품질을 향상시키기 위해서는 지금의 조직 및 사업 프로세스 전반을 혁신하는 자체 노력이 조기에 빠르게 선행되어 체화되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 보건복지부(2013), 「정부 주거복지서비스 품질 및 프로세스 혁신」.
2. 서울시복지재단(2014), 「임대지역 주민주도형 경제모델 지원사업보고서」.
3. 중앙자활센터, 한국에너지복지센터(2016), 「공동조사자료집(2016년 2월)」.
4. 중앙자활센터(2015), 「자활사업통계자료집」(미발간).
5. 중앙자활센터(2015), 「자활기업 실태조사」.
6. <http://www.cssf.or.kr>.

7) 시설물유지관리업에 전문건설의 일종으로 자본금 3억원 이상, 산업기사 4명 이상, 전문필수장비 12종을 보유하여야만 취득가능