

복지 대상으로서 주택 및 지방자치단체의 주거복지서비스 평가*

A Set of Housing Welfare Indicators and Housing Welfare Service
Evaluation of Korean Local Governments

김용창**

현재 시민권 논의에서 주거권 개념을 포괄하는 사회권에 대해 권리제도화 모델, 시장효율성 모델, 급진 모델 등이 각각의 대안을 제시하고 있지만 시장효율성을 복지체계에 도입하는 신자유주의적 복지개혁이 커다란 흐름을 형성하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 중산층 이상의 분양주택 중심으로 주택정책을 전개했기 때문에 주택분야에서 신자유주의 개혁 관점을 도입할 여지조차 없었다고 할 수 있다. 최근에서야 주거복지개념에 대한 논의가 시작되었고 주거복지 정책 역시 출발단계에 머물러 있다. 이 논문에서는 주거복지서비스를 실무적으로 집행하는 지방정부의 주거복지서비스 수준을 평가하고, 주거복지 체계의 정립을 위해서는 주거복지 관련 정보를 체계적으로 구축하고 평가하는 것이 기본적인 토대임을 제시한다. 아울러 주택개념에서도 단순히 사유재산권의 대상 및 부동산으로서의 관념을 넘어 주택에 대해 사회관계와 사회제도의 기본형태를 구성하고 재생산하는 물리적 배경이자 물리적 단위(주택)와 사회적 단위(가구)의 융합을 나타내는 사회공간적 체계로 인식하는 것이 필요함을 제시한다.

주요어: 주거복지, 사회지표, 사회권과 주거권, 복지지리, 주거복지 정책

* 이 글은 건설교통부(2005, 2006)의 의뢰를 받은 주거복지 평가 시범사업 및 2차 평가사업 연구용역 중 필자의 주거복지서비스 부문 연구에 근거한 것임.

** 서울대학교 사회과학대학 지리학과 조교수(kimyc@snu.ac.kr)

1. 서론

지방정부에 대한 논의에서 오랫동안 중앙정부는 생산적 기능을 담당하고 공공서비스는 주로 지방정부가 담당한다는 구도가 형성되었고 이론적으로는 지방정부의 지리적 구체성과 독자성 및 지방정부의 자본주의적 국가 종속성을 둘러싸고 많은 논쟁이 있었다(이재원·류민우, 1995). 아울러 세계화의 진전에 따라 지방정부의 자율성 약화, 즉 세계화 구조주의 관점을 둘러싼 논쟁이 더해졌다. 이러한 변화를 반영해 전후 보편적 복지국가의 성격에서 신자유주의적 복지개혁으로 전환하면서 많은 이론적·실천적 문제가 드러나고 있다. 주택부문도 예외는 아니어서 오랫동안 복지국가의 주축 영역으로 인식되어왔지만 늘 복지영역으로서의 주택은 불안정한 위치에 있었다. 영국 공공임대주택 정책의 변화는 이를 잘 보여준다.

우리나라의 주택정책은 주로 중산층 이상의 분양주택과 가격정책을 중심으로 이루어져 왔기 때문에 주택부문에서 복지관점이 거의 형성되지 않았다. 따라서 서구와 같이 주택분야에서 신자유주의적 복지개혁이라는 관점을 도입하는 것 자체가 무리라고 할 수 있다. 그러나 최근 주거복지에 대한 개념적 논의가 이루어지고 주거복지에 대한 다양한 정책이 출현하고 있다. 따라서 주거복지 정책의 가장 기초적인 토대라고 할 수 있는 개념정립 및 기초자료 정비가 시급한 상황이다. 그리고 우리나라 주택시장의 양적 지표인 주택보급률은 2000년에 이미 전국 기준 100%를 넘었으나 지역별·소득계층별 주거수준의 격차는 크게 줄어들지 않으면서 시장소외계층의 주택문제는 더욱 심화되고 주거부문에서도 양극화가 진행되고 있다.

이러한 인식을 토대로 건설교통부는 주거복지 향상을 위해 지방자치단체(이하 지자체)의 주거복지 수준을 평가해 실적이 우수한 지자체를 대상으로 국가지원 확대 등 각종 인센티브를 제공함으로써 지자체의 적극적인 주거복지 정책을 유도하는 방안을 2003년 확정했다(주복 58520-250:

2003.12). 이러한 방안을 배경으로 2004년에 처음으로 주거복지평가지표 개발 및 시범평가사업을 실시했고 이후 매년 평가를 시행하고 있다.

이 논문에서는 2004년과 2005년의 주거복지 평가사업 결과에 기초해 지방자치단체의 주거복지 수준에 대해 비교·분석한다. 먼저 주거권 개념을 중심으로 주거복지체제의 변화와 복지의 대상으로서 주택의 의미와 주거복지 수준을 평가하기 위한 사회지표의 의미에 대해 이론적으로 검토하며, 광역자치단체와 기초자치단체로 구분해 현재의 우리나라 주거복지서비스 수준과 노력을 평가지표에 근거해 평가하고자 한다.

2. 주거복지서비스 및 평가지표의 의미

1) 주거복지체제의 변화와 의미

최근 주택연구에서는 통상적인 부동산으로서의 주택관점을 넘어 인권적 자유권의 대상으로서의 주택, 즉 인간창성의 근본 조건으로서 주거권(right to housing)에 대한 개념을 구축하려는 노력이 일고 있다(King, 2003). 이러한 논의는 인간존재의 기본권 차원에서 주택에 대한 문제설정을 재정립하려는 노력으로 볼 수 있다. 그러나 여전히 주택문제를 기본 인권 차원이 아닌 주거복지 관점에서 정립하는 것조차도 확고하게 이루어져 있지 않다. 즉, 주거권을 사회권의 한 형태, 사회복지서비스의 한 유형으로 정립해 사회적 희소자원에 대한 사회·경제적 요구충족을 국가가 기본적으로 보장해야 하는가의 여부를 놓고 일정한 합의점에 도달하지 못하고 있는 것이다.

현재 시민권 연구에서 사회권에 대한 논의는 권리제도화 모델, 시장효율성 모델, 급진 모델 등 크게 세 가지로 접근법을 구분할 수 있다. 전후복지국가에 기반하고 있는 제도화 모델은 교육과 정보를 강조하며, 소비자 정보 필요성을 강조하는 시장 모델은 최근의 지배조류인 신자유주의

사고에 기반하고 있는 것으로서 복지자원 제공에서 소비자주의적 접근성을 강조한다. 급진 모델은 전후 복지국가 패러다임과 시장주의적 대안 모두에 비판적이며, 모든 시민에게 동등경쟁조건(level playing field)을 주어야 한다는 가정에 도전한다. 이들은 페미니즘이나 반인종주의 관점의 복지소요 개념의 확장을 주장하며, 사회적 약자의 구체적 복지소요에 유연하게 대응하는 복지공급체계를 추구한다.

사회권은 주택, 사회보장, 교육과 같은 권리보장에 적극적 의미와 책임을 부여하는 것을 말한다. 이러한 사회권의 성격과 사회권에 기반을 둔 자원의 배분에 대한 국가의 개입방식을 놓고 1980년대와 1990년대에 커다란 쟁점을 형성했다. 다양한 복지 및 사회권 논의에도 불구하고 현재 자유권 및 자율권, 복지서비스의 성취에서 시장메커니즘을 선호하고 있으며, 시장이 공급할 수 없는 경우 자원을 흉내 내기 위한 준시장(quasi-markets)이 창출되었다. 주택부문의 경우도 예외는 아니어서 국가역할이 변하고 있고 정부는 시장효율성을 강조하는 추세이다(Dean, Goodlad and Rosengard, 2000).

역사적으로 1950년대와 60년대에는 중산층이 확대되고 주택공급이 증가했으며, 1970년대 말의 전 세계적인 경기후퇴 과정을 거치면서 지난 20~30년 동안 경제재구조화와 복지국가의 재구조화가 일어났다. 이러한 재구조화 결과 영국 대처주의처럼 자가소유주택 정책을 중시하게 되었고 공공(임대)주택이 감소해 주택보유(housing tenure) 형태가 점차 가정생활(home)의 핵심문제가 되었다. 앞서 언급한 것처럼 복지자원의 배분을 시장의 힘에 의존할 뿐만 아니라 국가가 개인 및 지역사회에 대한 복지책임에서 벗어나려는 경향이 커다란 조류를 형성하고 있다. 나아가 자기 스스로 복지서비스를 구매하는 상황을 빗대 ‘DIY(Do It Yourself) 복지국가’ 시대라고도 말한다(Mohan, 2003; Mallett, 2004).

이처럼 1970년대 중반 이후 복지국가의 쇠퇴에 따라 복지문제뿐만 아니라 개인과 사회 문제에 국가가 개입하는 것에 대해 전 세계적인 불신감이 고조되면서 복지국가의 위기에 대한 새로운 정치이론이 필요하다

는 루만(Luhmann)의 주장을 비롯해 조합주의 복지국가, 복지다원주의, 제 3의 길 등 다양한 이론적·실천적 논의들이 이루어지고 있다. 포스트모더니즘의 관점에서는 복지가 본질적으로 현대성의 산물이기 때문에 현대성의 기획에 대한 재성찰 차원에서 복지국가를 재정립해야 한다고 본다(김영민, 2002).

이러한 흐름에 대한 긍정적 평가는 재구조화의 복잡성에 주목해 대안적인 이론적 관점과 정치적 의제설정의 필요성을 일깨워준다는 것이다. 즉, 근대화 이론에 기본적으로 내재해 있는 시간상의 단선적 변동개념과 비교론적 관점에서 공간상의 보편적 패턴전개 개념에 대한 재구성 또는 포기가 필요하다는 것이고, 시공간에 대한 포스트모던 힘의 작용은 탈조직성, 모호성, 양면성(ambivalent)을 갖는다는 것이다. 포스트모더니즘적 복지국가론은 과거 복지서비스에서 자기 목소리를 갖지 못한 특수집단 및 한계집단에 초점을 맞추도록 해주지만 기본적으로는 이성과 과학에 기반을 둔 현대성의 가치와 진보에 대한 믿음을 전제로 하는 정통 사회 복지 정책의 실패를 주장한다(Carter, 1998; Gibbins, 1998). 마찬가지로 신자유주의도 개인의 자유와 경제효율성 훼손을 이유로 보편적 성격의 복지국가에 반대하면서, 신자유주의적 복지 정책의 목적을 보편적 성격의 복지국가에서 잔여적 유형의 복지국가로 재편하는 데 둔다(김영민, 2002; 조영훈 2002).¹⁾

그럼에도 오랫동안 주택은 사회 안전, 보건 및 교육과 함께 복지국가 4대 기둥의 하나로서 일상생활의 핵심 측면을 구성하는 것으로 간주되어왔다. 동시에 주택은 다른 사회복지 영역과 다른 큰 특징을 지니며 이 때문에 ‘불안정한(wobbly) 영역’으로 인식되어 복지국가 위기 국면에서는 기본적인 복지 영역으로서의 위치가 가변적이라는 취약성을 드러냈다.

1) 복지국가의 위기 국면에서 탈구조주의, 포스트모더니즘, 세계화, 신자유주의, 개인주의화, 생활의 질의 재평가 및 복지의 미래 등 다양한 관점과 차원에서 포스트모더니즘적 복지국가에 대한 논의를 정리한 것으로는 카터(Carter, 1998)를 참조할 수 있다.

조세방법 등을 통한 이전 지불체계와 국가의 기초적인 서비스 공급체계에 기반하는 교육, 보건, 사회안전망 부문과는 달리 주택부문의 경우 높은 자본집약도를 가지며, 국가를 통한 공급체계가 아주 미약하고 공급혜택을 받는 경우에도 소비자가 높은 비용을 부담해야 하는 특징을 지니고 있는 것이다. 이 때문에 기초주거서비스 개념보다는 하나의 사유재산권 일반 권리로서 자가소유권 개념이 시대상황에 따라 우월한 위치를 점유하는 경우를 포함해 주택공급 유형이 매우 다양하며, 공공지출 삭감 국면에서는 주거복지 개념의 약한 위상을 그대로 드러내는 등 복지국가에서 주택은 모호한 위치를 차지하는 것이 일반적이다(Kemeny, 2001).

주택문제가 복지국가 체계에서 모호한 위치를 차지하게 된 원인 가운데 하나는 에스핑 앤더슨(Esping-Anderson) 등 비교복지 연구의 선구자들 대부분이 복지국가 유형을 비교분석하면서 주택을 무시하거나 소홀하게 취급했기 때문이다. 그러나 사회안전, 교육 및 보건의 대부분이 국가에서 보편적으로 공급되지만 주택은 아직 그렇게 공급되지 않는다는 것을 감안할 때, 복지국가 유형 비교에서 주택을 핵심요소로 간주해야 한다. 또한 주택은 다른 복지영역과 달리 고도의 사회구조적 배태성(embeddedness)을 갖기 때문에 더욱 주목해야 한다. 즉, 생활양식, 도시형태, 복지 및 가구패턴에 대한 영향이라는 측면에서 다른 주요 복지영역이 제공하지 못하는 새로운 시각을 제공해준다(Kemeny, 2001).

즉, 존재론적 안정성의 원천이자 토대로서 주택과 가정(home)의 관계에 대한 최근의 연구들은 여타 복지영역과 차별적으로 주택이 사회체계에서 갖는 중요성과 다양성을 잘 보여준다. 주택은 단순한 사유재산권 대상 및 부동산의 영역을 넘어서는 것으로 가정생활과의 연관 속에서 감성의 형성, 양성관계, 자아 및 정체성 형성, 사생활과 친밀성 및 소속감 생성, 초국적 자본주의 연관의 관철방식, 안식처 기능과 지역사회 형성, 사회적 안정성 등의 측면을 나타내는 동시에 융축하고 있기 때문에, 사회성과 공간성을 동시에적으로 파악할 수 있는 대상으로 간주할 수 있다.

이러한 연구는 지난 20여 년 동안 인문지리학, 사회학, 인류학, 심리학, 역사학, 건축학 및 철학 등의 분야에서 집중적으로 이루어졌으며, 많은 연구가 주택과 가정을 다차원적 개념으로 이해하며 다학문적으로 접근할 필요성을 인정하고 있다(Hiscock et al., 2001; Mallett, 2004; Blunt, 2005).

주택과 가정 및 그 연관성에 대한 연구의 다양성과 풍부함을 잘 보여주는 한 사례분야가 문화지리적 연구로, 이는 문화에 대한 일련의 공간적 사유양식 가운데 하나를 주거영역(dwelling)으로 보고 있으며 크게 세 방향에서 접근하고 있다. 먼저 주택과 가정의 물질성 또는 구체성에 초점을 두는 것으로서, 주거지분화, 주거이동성과 입지, 도심의 고급주거지화(gentrification), 가구의 인구학적 변동, 주택건축과 디자인 및 실내장식 등을 다룬다. 또 다른 주요 연구분야는 생활경험, 가정생활의 사회적 관계와 감성적 중요성에 대한 것이다. 가정과 주택은 안정과 안전의 장소일 수도 있지만 가정폭력 연구가 보여주는 것처럼 공포와 두려움의 장소일 수도 있다. 가정으로서 주택은 일상적 실천, 생활경험, 사회적 관계, 기억 및 감성에 기반해 구체적인 형상이 만들어지는 사회공간이다. 마지막으로 주택과 가정에서 자연과 문화의 연관성을 추적하는 연구로, 인간과 자연의 공존관점(cohabitation)에서 가내적 연관성(entanglement)을 해석한다(Blunt, 2005).

따라서 주택과 가정은 사회관계와 사회제도의 기본 형태를 구성하고 재생산하는 물리적 환경(배경)이며 물리적 단위(주택)와 사회적 단위(가구)의 융합을 나타내는 사회공간적 체계이다. 즉, 사회공간적 관계를 집약적이고 응축적으로 보여주는 것이 주택이며, 한 사회의 복지체제 및 복지서비스 수준과 인식을 그대로 드러내는 것을 주거복지서비스라고 볼 수 있다(Mallett, 2004).

2) 복지서비스의 지리와 평가지표의 의미

이념적 차원에서 볼 때 일반적으로 사회복지서비스의 공급은 일정한

정치조직체를 지속시키는 데 필요하며, 이 속에서 개인은 진정한 시민으로 존재할 수 있다. 그리고 사회복지를 제공하는 방식과 체제는 마셜(Marshall)이 말한 사회권을 최적으로 달성하는 방법과 관련한 다양한 전략과 이데올로기에 따라 달라진다. 그런데 주택을 사회복지의 핵심영역으로 위치를 부여하는 것과 더불어 필요한 것은 서비스 제공의 효과성과 실질성 측면에서 통상적인 사회권으로서 주거권의 권리개념을 넘어 수혜자가 실제 직면하는 복지서비스 제공의 공간적 결과를 더욱 주목해야 한다. 즉, 주거복지와 관련해 복지 정책의 공간적(영역적) 정의(justice) 개념도 모호한 채로 남아 있다.

핀치(Pinch, 1998)의 작업은 다양한 복지세계의 이해와 사회정책 형성에서 비공간 정책이라고 할지라도 궁극적으로는 공간적으로 구현될 수밖에 없다는 것, 즉 사회복지 정책에서 지리학적 상상력의 역할이 매우 중요하다는 것을 일깨워준다. 1960년대 복지지리학(welfare geography)은 정책의사결정이나 기타 실천적 업무에 정보를 줄 수 있는 사회참여적 학문을 정립하려는 시도의 일환이었다. 공공서비스 공급연구와 결합해 복지지리학은 참살이(well-being) 지리의 구현에서 복지소요의 공간적 패턴과 공급구조 사이의 연관에 초점을 두었다. 생활의 질, 나아가 넓은 의미의 사회복지 및 참살이 수준을 나타내고 국가 간·지역 간 비교할 수 있는 지표영역은 무엇이며 그 질의 수준은 어떻게 측정할 것인가가 우선적인 관심의 대상이었으며, 복지지리학에서는 그러한 생활의 질 및 복지 수준이 지역별로 어떠한 차이를 보이는가(지역복지 수준의 연구, 복지 정책의 공간적 정의)를 연구해왔다(Smith, 1994; Johansson, 2002; Mohan, 2003).

주거복지의 공간성과 관련해서 먼저 이론적 차원을 살펴보면, 최근 복지지리학 연구는 양극화 심화 국면과 동시에 전개되는 사회적 약자에 대한 보복주의적 정책흐름을 목도하면서 사회정의와 국가성격에 대한 관심을 다시 불러일으킨 것에 기반한다. 이러한 연구의 주류는 국가정책과 복지의 정치경제학, 복지 관련 노동과 조직에 초점을 맞추는 한편, 정책이면서 전개되는 정치과정에 문제를 제기하며, 시민권의 법적·실체적

측면 모두에서 복지와 정의의 중요성을 제기한다. 이러한 논의가 주는 의미는 공공재 배분과 할당의 공정성에 대한 도덕적 문제 및 우리가 지켜야 하는 사회유형을 위해 추구해야 할 최적의 방법에 대해 비판적으로 성찰해야 한다는 것이다. 정책에 대한 단순한 비용-편익분석 계산으로 접근하기보다는 정치적 사상과 정책실천 사이의 적합성을 둘러싼 광범위한 구성적 문제라는 점을 일깨워준다(Stacheli and Brown, 2003).

따라서 이러한 연구들은 지역사회 복지에 대한 책임이전(devolution)과 국가재구조화를 수반하는 신자유주의적 개혁에 대한 당대적인 근본적 비판을 제기한다. 최근의 복지국가 개혁을 신자유주의라고 부르는 이유는 형평성, 도덕적 책무, 개입주의적 국가역할은 약화시키거나 무시하는 반면, 개인적 자유, 시장의 옹호와 국가개입 억제 등과 같은 고전적인 자유주의 주장은 지속하거나 심화시킨다고 보기 때문이다. 신자유주의 복지개혁에 대한 최근의 복지지리학 연구에서 이루어지는 이러한 비판은 통렬하고 설득력(incisive and convincing) 있다는 평가를 받고 있지만, 다른 한편으로는 정치사상 및 복지 관련 정책의 재구조화에만 초점을 맞추는 급진적 비판은 복지국가 재구조화의 다른 측면을 파악하기 어렵게 만든다는 페미니즘적 비판도 제기되고 있다. 복지국가 재구조화를 오로지 복지개혁의 신자유주의로서만 이론화할 뿐 복지국가 행보의 다른 측면을 볼 수 없게 만드는 위험성이 있다는 것이다(Stacheli and Brown, 2003).

다음으로 실천적·실무적 측면에서 주거복지 평가와 관련한 평가지표에 대해 살펴보면, 주거복지서비스의 지리적 측면 또는 공간적 구체성을 파악하기 위해서는 각 지역 또는 지방정부가 제공하는 서비스의 내용과 수준을 평가하고 그 문제점과 개선점을 파악하는 것이 주거복지지리의 실천성 측면에서 무엇보다도 중요하다.

근대 서구의 복지국가정책의 기초를 형성하는 기본적인 요소는 인간 존재(human being)로서 모든 인간이 일정한 정도로 최소한의 생활수준을 누릴 수 있는 권리를 가져야 한다는 것이다. 물론 그 수준은 시대와 지역 및 사회적 인식수준에 따라 다르게 변화한다. 정책실천적인 측면에서 복

지권의 최소개념은 한 사회가 최소생활수준을 공급하기 위해 고려하고 있는 재화와 서비스에 대한 접근성(access)에 인본주의적 원리를 적용하는 것을 의미한다.²⁾ 따라서 복지국가 또는 복지서비스의 성격과 정도를 나타내는 지표는 단순한 지출 비중이 아니라 해결하고자 하는 복지의 목표(문제설정), 서비스 제공 대상(복지역량), 복지자원과 서비스의 공급 및 조직방식(복지체제 성향), 복지서비스 소비패턴의 특성(사회적 관리체제)을 반영할 수 있어야 한다(Biliski, 1976).

자본주의사에서 안정적인 자본주의 체제가 급격하게 불안정 국면으로 진입하는 1960년대 말부터 생활의 양이 아닌 생활의 질이 일반 대중의 관심사로 떠올랐는데, 이는 서구사회에서 빈곤과의 전쟁도 실패로 끝난 것을 확인하면서부터이다. 이러한 상황을 반영해 서구에서는 이른바 사회지표운동(social indicators movement)이 활발하게 전개되었다. 사회과학의 한 분야인 사회지표연구는 1960년대 중반 미국에서 출발했다. 실제로 우주개발계획이 미국사회에 미치는 부수적 효과를 파악하기 위한 미항공우주국(NASA)의 시도에서 태동했는데, 사회지표 개념을 창안한 바우어(R. Bauer)가 이 프로젝트의 책임자였다(Noll, 1996).

사회지표 개념은 사회 회계(social accounting) 시스템 및 사회경향분석의 발전에 뿌리를 두고 있으며, 일반적으로 중앙집권사회의 발전 및 통치의 필요성과 연관을 맺고 있다. 1970년대 초에는 OECD 주도로 일련의 종합적인 복지지표를 개발했다. 북유럽 국가들 역시 1960년대부터 정교한 복지 관련 지표를 개발하고 개량한 역사를 가지고 있다. 1980년대와 1990년대에는 구체적 기준 및 사회적 관계, 가치들을 교차시키는 더욱 복잡한 지표구조로 발전했고, 범죄·복지·빈곤·가족발전 등에 대한 지표들이 정립되었다. 아울러 인적자본의 중요성 및 사회변동경향의 예측 필요성에 근거해 어린이, 교육, 주변화 관련 지표 및 인간개발지수 등과 같

2) 여기서 접근성 상황은 모든 동일한 서비스에 대한 접근(동일한 수준에 대한 권리로써 최대주의 접근), 필요하지만 상이한 모든 서비스에 대한 접근이라는 두 개의 상이한 전략을 통해 달성된다.

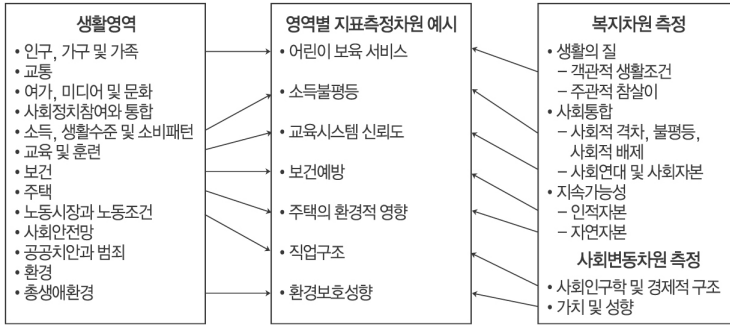
이 새로운 개념의 지표와 미래자원 지표 등이 개발되고 있다(Johansson, 2002; Frønes, 2007; Stanton 2007).³⁾

사회지표는 사회변동 징후를 포착하는 역할과 존재양태를 정확하게 파악하는 역할을 하기 때문에 사회구조와 과정에 대한 정보를 담고 있을 뿐만 아니라 사회정책의 전제조건과 결과에 대한 정보도 담고 있다(Noll, 1996). 그런데 지표는 시간과 공간이라는 구체적인 배경 및 일상생활과의 연관 속에서 구체적인 의미를 부여받는다. 아울러 지표설계에서 어떠한 영역으로 구분해 분석·평가할 것인가는 사회적이면서 역사적인 상황을 반영하기 때문에, 상이한 시간과 장소의 맥락을 고려하지 않는 설계는 사회발전 및 사회화 과정에서 상이한 메커니즘이 작용한다는 것을 놓치는 일반화 오류의 위험성을 안고 있다. 즉, 지표설계·평가 및 해석에서 역사지리적 접근이 필요하며, 주거복지 평가지표 역시 마찬가지다 (Frønes, 2007).

오늘날 생활의 질 또는 사회복지서비스 수준, 나아가 사회진보 및 사회변동 일반을 평가하는 수단으로서 사회지표는 매우 광범위하게 사용되고 있으며, 사회이론가나 정책가 모두 이론 및 의사결정을 판단하기 위해 사회지표에 의존하는 경우가 많아지고 있다. 즉, 사회지표는 단순한 수준 측정 장치를 넘어 사회적 배제 또는 분배적 정의, 복지시스템 등의 담론분석과 연관되어 있으며, 실용적인 측면에서는 정책집행 평가의 효과적인 수단으로 자리 잡고 있다. 현대사회를 특징짓고 있는 불확실성과 위험사회론의 관점에서 복잡성과 변동사회의 관리를 위해서는 통계적 측정이 필요할 뿐만 아니라 현재 상태와 미래결과를 판단할 수 있는 정책지침으로서 다양한 사실을 결합할 수 있는 체계가 필요하기 때문에 사회지표가 필요하며, 사회지표는 복잡성과 변동사회의 계획적 관리 및 사회적 회계 관리 목적을 충족시킬 수 있어야 한다(Noll, 2004; Frønes, 2007).⁴⁾

3) 복지경제학을 중심으로 한 복지사상의 역사와 복지평가지표의 역사, 특히 인간 개발지수의 역사에 대해서는 스탠튼(Stanton, 2007)을 참조할 수 있다.

<그림 1> 복지 수준 및 사회변동 측정으로서의 사회지표체계 예시



자료: Noll(2004).

3. 지방정부 주거복지서비스 평가

1) 평가지표의 선정

2004년 시범적으로 시행한 주거복지평가는 전국 16개 광역자치단체와 77개 기초자치단체를 대상으로 실시했고, 총 15개 광역자치단체와 69개 기초자치단체가 평가자료를 제출했다. 그리고 2005년 평가 대상은 광역자치단체 16개, 기초자치단체 77개로 총 93개 지방자치단체이며 광역과 기초를 구분해 평가했다.⁵⁾

처음에 시범사업으로 설계한 주거복지 평가지표는 총 3개 부문, 36개 지표로 구성했으며, 주거수준 부문 15개 지표, 지자체 노력 및 서비스 부문 14개 지표, 지자체 사업 부문 7개 지표를 활용해 주거복지 수준을 측

4) 국제연합, 개별 국가의 다양한 사회지표의 선정 및 구성체계 사례, 사회지표 연구동향에 대한 더욱 자세한 내용에 대해서는 한국보건사회연구원(1995, 1996, 2005), 허철행·김도형(2000), 국토연구원(2001), 건설교통부(2005) 등을 참조할 수 있다.

5) 주거복지평가사업 내용 및 평가지표의 선정과 구체적 사유에 대해서는 건설교통부(2005, 2006)를 참조할 수 있다.

< 표 1 > 지방자치단체 주거복지서비스 평가지표 선정과 사유

주거복지서비스 평가지표	선정사유 및 평가방식
공공부문 임대주택 공가율	영구임대주택, 공공임대주택, 국민임대주택 등 공공부문 임대주택의 공사상태를 최대한 줄임으로써 제한된 공공부문 임대주택 자원에 대한 활용을 제고하기 위해 지자체의 적극적인 관리정도를 나타내는 지표로 선정함
공공부문 임대주택 단지 사회복지 연계 프로그램	공공임대주택의 서비스를 공공행정기관과 민간·사회기관에서 제공하는 복지서비스와 연계한다면 공공임대주택정책의 효과를 더욱 높일 것으로 기대할 수 있다고 보아 선정함
공공부문 임대주택 입 주기구 중 65세 이상 노인 및 장애인 가구 비율	노인, 장애인 등에 대한 별도의 주택정책이 부재하다는 점에서 가능하면 노인 및 장애인 등에 대한 입주를 장려함으로써 사회적 약자에 대한 주거복지의 실효성을 증시함
공공부문 임대주택 단지 임차인 대표회 의 구성 및 실적	현재 소극적으로 추진되고 있는 공공부문임대주택의 입주자 대표회의 구성을 장려함으로써 임차인들의 협력을 통한 관리의 효율성을 제고할 수 있도록 장려하기 위해 선정함
전세자금 용자 가구 수	저소득층에 대한 전세자금 지원정책이 실효성을 거두기 위해서는 집주인 및 임차인에 대한 지방자치단체의 적극적인 정책홍보와 노력이 필요할 것으로 판단해 선정함
저소득가구 주거지 원 자체노력	중앙정부 차원의 저소득가구 주거지원정책 외에 지역주민 밀착형 지방 정부의 역할 증대를 위해 지방정부가 자체적으로 임대료보조 및 집수리사업단 지원 등 저소득 지역주민의 주거안정에 얼마나 노력하는지를 평가하기 위해 선정함
국민주택기금의 주 택개량자금 활용실 적	저소득층의 주거환경 품질의 개선을 통한 주거복지 향상이라는 차원에서 주거환경개선자금 및 농어촌주택개량자금 앞선실적, 주거환경사업지구 내외의 주택개량자금 지원 비율은 지자체의 노력을 평가할 수 있는 지표임
저소득가구에 대한 사 회복지 프로그램 연계	지방자치단체가 확보하고 있는 정보력과 네트워크를 활용해 사회취약계층 가구의 주거 또는 생활안정을 지원 또는 연결하려는 노력을 평가함
주거상담 시스템 운 영 및 실적	저소득층일수록 임대차 관계 등 주거 관련 분쟁에 휘말릴 가능성이 크고 주거 관련 정보접근성이 떨어져 유료 전문서비스를 이용하기 어렵기 때문에 지역사회 기반의 주거 관련 종합상담시스템을 구축해 무상 주거상담서비스를 제공하는 것이 중요하다고 보아 선정함
주거복지 관련 조례 제정	자치단체의 주거복지 의지를 뒷받침하기 위해서는 별도의 조례제정 등 제도적인 뒷받침이 필수적이라는 점에서 평가지표로 선정함
주택종합계획수립	지자체별 주택종합계획 수립은 의무규정이 아니고 임의 규정으로 되어 있으나 주택종합계획의 수립 또한 주거복지에 대한 실천적 의지를 보여주는 것이라는 점에서 주택종합계획수립을 권장하도록 평가지표화함
주거복지 관련 위원 회 운영실적	자치단체의 각종 주거복지 관련 정책을 입안·심의하고 주택정책의 발전을 위해 전문가, 주민, 시민단체로 구성된 정책위원회의 운영이 필요하다고 보고 평가지표화함
주택 관련 독립조직	주택정책을 적절하게 수립하고 추진하기 위해서는 우선 해당업무를 담당하는 전담부서와 인력이 뒷받침되어야 한다는 점에서 평가지표화함
주택 관련 통계자료 정비노력	효율적인 주택정책 및 주거복지 정책의 시행을 위해서는 기초통계의 정비가 중요하다고 보아 체계적 통계정비 및 관리를 유도하고자 지표로 활용함

< 표 2 > 지방자치단체 주거복지서비스 평가지표

평가항목	2004년 평가지표	2005년 평가지표
공공 임대주택 부문	<ul style="list-style-type: none"> ·공공부문(영구임대, 10년 이상 공공·국민임대) 임대주택 공가율 ·임대주택관리사무소의 사회복지 연계 프로그램 ·국민임대주택 신규임주가구 중 65세 이상 노인·장애인 비율 ·임차인 대표회의 구성 및 실적 	<ul style="list-style-type: none"> ·공공부문 임대주택 임주가구 중 노인 및 장애인 가구 비율 ·공공부문 임대주택단지 임차인 대표회의 구성 및 실적
저소득층 지원노력 부문	<ul style="list-style-type: none"> ·전세자금 융자가구 수 ·저소득가구 주거지원 자체노력(임대료보조, 집수리) ·국민주택기금 중 주택개량자금 활용 실적(주택개량, 농어촌 주택개선) ·저소득가구에 대한 사회복지 프로그램 연계 	<ul style="list-style-type: none"> ·전세자금 융자가구 수 ·저소득가구 주거지원 자체노력(임대료보조, 집수리) ·국민주택기금 중 주택개량자금 활용 실적(주택개량, 농어촌 주택개선) ·저소득가구에 대한 사회복지 프로그램 연계
시민정보 서비스 부문	<ul style="list-style-type: none"> ·주거상담 시스템 운영 ·연간 상담건수 ·홈페이지 상담내용 공지 ·상담 서비스 민간전문가 인력(상담전문 인력풀) 	<ul style="list-style-type: none"> ·주거상담시스템 운영 및 실적(주거전용상담시스템 유무, 상담서비스 민간전문가 인력)
제도구축 부문	<ul style="list-style-type: none"> ·주거복지 관련 조례제정 ·주택종합계획 수립 ·주거복지 관련 위원회 구성, 개최건수, 운영실적 ·주택 관련 독립조직: 주택독립부서 유무 ·주택 관련 공무원 수 ·주택 관련 통계자료정비 노력 	<ul style="list-style-type: none"> ·주거복지 관련 조례제정 ·주택종합계획 수립 ·주택 및 주거복지 업무계획 ·주택 관련 독립조직: 주택독립부서 유무 ·주택 관련 통계자료정비 노력

정했다. 그 가운데 이 논문의 대상인 주거복지서비스 부문에 해당하는 ‘지방자치단체 노력 및 서비스 부문’ 평가지표는 주거복지 향상을 위해 지방자치단체가 얼마나 노력하고 있는가를 중심으로 구성했다. 지방자치단체 노력분야의 평가항목은 공공부문 임대주택 실효성 제고 부문, 저소득층 지원노력 부문, 지역주민 정보서비스 부문, 주거복지 제도구축 부문 등 4개 부문에 걸쳐 14개의 지표로 구성했으며, 각 지표는 다시 세부평가 항목으로 나누어 총 26개 평가항목으로 주거복지 수준 평가항목

을 구성했다. 지방자치단체 노력 및 서비스 부문의 14개 지표는 각각 다음과 같은 의미와 중요성을 고려해 선정했다.⁶⁾

평가방법은 정량평가와 정성평가를 함께 적용해 지방자치단체 노력의 질적 특성도 파악하려 했다. 정성평가 항목은 임대주택단지의 사회복지 프로그램, 임차인 대표회의 구성 및 실적, 저소득가구 주거지원을 위한 집수리사업 프로그램, 저소득가구 사회복지 프로그램, 주거복지 관련 위원회 운영실적 등이다. 정량평가는 지방자치단체의 주거복지 수준 평가의 최대값과 0의 구간을 100으로 설정해 측정값을 100점 구간상의 해당 값으로 환산한 다음 점수화 해 지방자치단체 노력의 상대적 우열을 평가했다.

2) 지방자치단체 주거복지서비스 평가결과

(1) 주거복지서비스의 전반적 수준

2004년 평가결과는 본 서비스 부문 평가지표(가중치 33.85) 외에 주거 수준부분(37.69)과 지자체 사업부분(28.46)을 포함한 전체 가중치 부역을 기준으로 한 최종평가 결과 지방자치단체 노력 및 서비스 부문의 주거복지 수준은 전체적으로 매우 낮다고 할 수 있다. 광역지자체의 경우 서울시, 대구시, 경상남도, 경기도 등이 좋은 평가를 받았으며 지자체 노력 및 서비스 분야의 최고점수는 33.85점 만점에 23.37점을 받아 100점으로 환산할 때 69점으로 나타났다.

기초지자체의 경우 목포시, 보령시, 순천시, 경산시, 광명시 등이 상대적으로 좋은 평가를 받아 지방 소도시라 하더라도 지방자치단체의 주거복지에 대한 관심도에 따라 좋은 성과를 낼 수 있다는 것을 보여준다.

6) 2005년의 경우 지방자치단체 노력분야의 평가항목은 공공부문 임대주택 효과 부문, 저소득층 지원노력 부문, 시민정보서비스 부문, 주거복지 제도구축 부문 등 4개 부문에 걸쳐 12개의 지표로 구성했으며, 각 지표는 다시 세부평가 항목으로 나누어 총 20개 평가항목으로 주거복지 수준을 평가했다.

< 표 3 > 지방정부 주거복지서비스 평가결과 종합

구분	부문	2004 평균	2004 가중치	2005 평균	2005 가중치
광역 지자체	공공부문 임대주택	71.10	9.01	40.46	5.0
	저소득층 지원노력	42.57	10.54	41.55	15.0
	시민정보서비스	14.33	5.96	28.13	3.0
	제도 구축	39.77	8.34	56.90	12.0
	종합	41.94	33.85	41.76	35.0
기초 지자체	공공부문 임대주택	58.84	9.01	34.40	5.0
	저소득층 지원노력	19.82	10.54	23.90	15.0
	시민정보서비스	8.60	5.96	23.34	3.0
	제도 구축	27.82	8.34	37.93	12.0
	종합	28.77	33.85	29.89	35.0

기초지자체의 경우 최고점수는 33.85점 만점에 18.53점이며, 100점으로 환산할 때 54.7점으로 나타났다.

2005년의 경우도 비슷해 주거복지서비스 수준이 전체적으로 매우 낮다고 할 수 있다. 광역지자체의 경우 서울시, 인천시, 부산시, 경상남도 등이 좋은 평가를 받았으며 최고점수는 35점 만점에 27.27점을 받아 100점으로 환산할 때 77.9점으로 나타났다. 기초지자체의 경우 최고점수는 35점 만점에 21.46점이며, 100점으로 환산할 때 61.3점으로 나타나 주거복지 자원이 광역지자체 비해 떨어지는 것을 볼 수 있다.

한편 2004년 4개 분야별로 100점 만점을 기준으로 한 부문별 평가결과를 보면, 비교적 자료집계가 잘되고 전반적으로 좋은 평가를 받은 분야는 공공부문 임대주택 실효성 제고부문이며, 시민정보서비스 부문의 경우 평균점수가 광역지자체 14.3점, 기초지자체 8.6점으로 매우 낮은 수준이어서 상담시스템 및 서비스제공 노력이 아주 미약하다는 것을 알 수 있다.

2005년 분야별 결과도 크게 다르지 않으며, 특히 시민정보서비스 부문의 경우도 2004년과 비슷한 결과를 보였다. 이는 대부분의 지자체가

< 표 4 > 지방정부 임대주택 실효성 제고부문 현황

구분	항목	평균		최소값		최대값		지자체 수	
		2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
광역 지 자 체	노인·장애인 가구 수	4,942	7,265.56	1,008	828	15,409	38,432	15	16
	노인·장애인 가구 비율(%)	29.79	26.06	5.79	7.02	79.78	37.84	15	16
	임차인대표회의 구성단지 비율(%)	46.09	42.99	11.54	5.56	100	100	14	15
	연간 회의 개최 건수	6.21	-	1.00	-	19.21	-	14	-
기 초 지 자 체	노인·장애인 가구 수	572	511.38	82	8.00	2,365	1,867	53	65
	노인·장애인 비율(%)	33.30	26.28	5.73	3.58	76.25	70	53	65
	임차인대표회의 구성단지 비율(%)	63.35	42.25	5.41	9.52	100.00	100	30	50
	연간 회의 개최 건수	6.99	-	0.20	-	12.00	-	26	-

전용시스템을 구축하지 못한 결과이며, 체계적으로 상담서비스를 제공하지 못하고 있는 현실을 보여준다. 따라서 총량적 주택정책이 아니라 주거복지 수준을 향상시킬 수 있는 구체적인 정책수립 및 시행노력이 절대적으로 필요하다는 것을 알 수 있다.

(2) 공공부문 임대주택 실효성 제고부문

먼저 광역자치단체의 평가결과는 다음과 같다. 공공부문 임대주택(이하 임대주택) 공가율 지표는 지자체의 자료와 대한주택공사의 자료가 일치하지 않는 경우가 있기 때문에 분석에 사용하기 어렵다.⁷⁾

임대주택단지 사회복지 프로그램의 경우 기초지방자치단체의 자료를 취합한 것이 대부분이며, 대부분 사회복지관을 통해 운영·관리하고 있다. 따라서 해당 임대주택단지의 프로그램이라기보다는 인근지역의 저소득층을 대상으로 하는 종합 사회복지 프로그램 성격이 강하다. 임대주택 입주가구 중 노인 및 장애인가구비율은 평균 29.8%(2004), 26.1%(2005)

7) 그러나 2004년 지자체의 보고자료에는 3,241가구, 2,795가구 등 공가 수가 상당수 있는 지자체 사례가 보고되어 있다.

이며, 대부분 30~40%대에 집중 분포하고 있다.

임대주택단지 운영의 효율성과 민주성을 평가하기 위한 지표인 임차인 대표회의 구성 및 실적을 보면 평균 46%(2004), 43%(2005)의 구성비율을 보이고 있다. 그러나 운영 측면에서 볼 때는 2004년 회의개최 건수를 기준으로 1년에 평균 6.2건의 회의를 했고, 1건밖에 회의를 개최하지 않은 경우도 있으며, 회의록 비치 및 회의를 통한 임대주택단지 운영·관리 개선 사항이 많지 않아 효과적인 참여가 이루어진다고 보기는 어렵다. 정성적으로 평가한 2005년의 경우도 임차인대표회의가 중심이 되어 추진한 주요 성과 측면에서 볼 때 성과를 제시한 지자체는 8개이며, 임대주택단지 운영·관리개선 사항은 많지 않다.

기초자치단체의 경우도 임대주택 공가율 지표와 임대주택단지 사회복지 연계프로그램은 광역지자체의 결과와 유사하다. 노인·장애인 가구비율은 2004년의 경우 광역지자체 29.8%보다 다소 높은 평균 33.3%의 입주율을 보이고 있으나 2005년에는 광역지자체와 비슷한 평균 26.3%의 입주율을 보이고 있다. 가구 수 기준으로는 평균 572가구(2004), 511가구(2005)가 입주하고 있으며, 기초지자체인 만큼 대부분의 지자체가 700가구 구간에 분포하고 있다.

그리고 임차인의 임대주택단지 운영 참여도는 광역지자체와 마찬가지로 매우 낮은 수준이어서 2005년의 경우 운영의 효율성과 관련되는 임차인 대표회의를 통해 추진한 주요 성과사례는 16개 지자체에 불과하고, 나머지 61개 지자체는 성과가 없어 기초지자체의 임대주택단지 임차인 참여도를 제고해야 한다.

(3) 저소득층 지원노력 부문

광역자치단체의 국민주택기금 저소득영세민 전세자금 융자 가구 수는 모든 지자체가 실적을 보이고 있긴 하지만 평균 2,010가구(2004), 944가구(2005)를 지원하는 데 그쳐 지원 실적이 매우 저조함을 알 수 있다. 따라서 전체 가구 중에서 전세자금 융자의 혜택을 받는 비율을 측정할 때,

<표 5> 지방정부 전세자금 및 저소득가구 주거지원 노력 현황

구분	항목	평균		최소값		최대값		지자체 수	
		2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
광역 지 자체	전세자금 지원 가구 수	2,010	944.50	76	37.00	19,832	8,781	15	16
	전세자금 지원 가구 비율(%)	0.11	0.06	0.02	0.01	0.53	0.23	15	16
	저소득 지원 금액(천 원)	-	6,065,095	-	50,000	-	61,064,000	-	8
	저소득 지원 일반예산 비율(%)	3.19	0.09	0.02	0.01	12.76	0.65	5	8
	저소득 지원 가구 수	12,475	1,897.31	594	32.00	39,826	13,735	6	7
	저소득 지원 수혜 가구 비율(%)	0.87	0.29	0.13	0.02	1.99	2.84	6	7
	집수리대상 가구 수	5,843	4,217.38	30	88.00	23,613	10,078	14	16
	수선실적 가구 수	2,138	1,531.56	30	75.00	6,954	3,485	14	16
집수리실적 비율(%)	53.00	55.82	16.59	18.17	100	100	14	16	
기 초 지 자체	전세자금 지원 가구 수	118	61.27	1	1.00	993	426	67	73
	전세자금 지원 가구 비율(%)	0.12	0.07	0.00	0.00	0.62	0.68	65	73
	저소득 지원 금액(천원)	-	168,001	-	4,340	-	5,816,000	-	35
	저소득 지원 일반예산 비율(%)	0.20	0.05	0.00	0.00	3.09	0.81	28	35
	저소득 지원 가구 수	389	224.61	1	1.00	2,090	5,448	20	36
	저소득 지원 수혜 가구 비율(%)	0.87	0.31	0.00	0.00	7.00	6.95	20	36
	집수리대상 가구 수	735	342.61	7	7.00	12,500	3,453	54	66
	수선실적 가구 수	174	135.56	2	7.00	694	620	54	65
집수리실적 비율(%)	55.39	62.50	0.23	3.63	100	100	54	65	

측정방법상 분모를 임차인 또는 전세가구 수가 아닌 전체 가구 수로 했다는 문제도 있지만 평균 1%에도 미치지 못해 전세자금 용자의 전달체계를 정비해야 한다.

자체 일반예산을 확보해 저소득가구를 지원하는 것을 평가하는 지표인 저소득가구 주거지원 일반예산 비중은 대부분의 지자체에서 별도의 예산을 확보하고 있지 않아 실적이 매우 저조하다. 따라서 일반예산을 확보해 저소득가구의 주거복지 향상을 위해 지원하는 비율(수혜가구 비

율도 전체 가구 중에서 평균 1%도 되지 않는 0.87%(2004), 0.29%(2005)에 불과하다.

국민기초생활보장법 제11조, 제15조에 의거한 집수리사업제도 집행실적을 보면 2004년 한 개의 지자체를 제외하고 모두 실적이 있으며, 주기도 단위 지자체의 수선실적 규모가 크다. 평균 실적은 2,138가구(2004), 1,532가구(2005)이며, 수리 대상 가구 수에 대한 완료 가구 수를 비교하면 평균 50% 중반대의 목표 달성률을 보이고 있다.

다음으로 기초지자체의 상황을 살펴보면, 먼저 저소득 영세민 지원 가구 수는 광역지자체와 마찬가지로 2004년 2개 지역을 제외한 모든 지자체가 지원실적을 보였고, 지원 가구 수는 평균 118가구(2004), 61가구(2005)이다. 가장 많은 지원실적을 거둔 지자체는 993가구(2004), 426가구(2005)이며, 대부분의 지자체가 100가구 이하의 지원실적을 보여 더욱 활성화시킬 필요가 있다. 전세자금 지원 수혜가구 비율은 광역지자체와 마찬가지로 매우 낮은 수준이다.

저소득주거지원 일반예산 확보지표는 2004년에는 41개의 지자체가 실적이 없고, 2005년에도 35개 지자체만 실적 보고를 해 광역지자체와 마찬가지로 일반예산 확보를 통한 지자체의 주거복지 노력이 매우 저조한 상황이다. 따라서 실적이 있는 지자체도 일반예산의 지원을 받는 총 가구 수 대비 수혜가구 비율은 매우 낮아서 2005년의 경우 평균 0.31%로 광역지자체 0.29%와 비슷한 수준을 보이고 있다. 일반예산의 지원을 받는 가구 수는 평균 224가구이며, 가장 좋은 실적을 올린 지자체는 5,448가구이다.

집수리사업 제도를 보면 대부분의 지자체가 집행 실적이 있으며, 2004년 평균대상 가구 수는 735가구이며, 이 가운데 평균 174가구에 대한 집수리사업을 시행했고, 2005년은 각각 343가구, 136가구의 실적을 보였다. 수선실적 비율은 2004년은 광역지자체와 비슷하며, 2005년에는 광역지자체 평균 55.8%보다 높은 62.5% 수준을 유지하고 있다.

한편 광역자치단체의 국민주택기금 중 주택개량자금 활용실적은 주거

<표 6> 지방정부의 국민주택기금 중 주택개량자금 활용실적 현황(2005)

항 목	평균		최소값		최대값		지자체 수	
	광역시	기초	광역시	기초	광역시	기초	광역시	기초
주택개량자금 총금액(천원)	50,506,109	2,953,038	10,264,000	11,991	199,796,000	71,369,000	15	57
국민주택기금 총액(천원)	20,093,406	854,717	254,000	980	169,155,000	19,392,000	14	55
자체지원 총액(천원)	9,362,015	703,491	700,000	400	21,003,000	9,679,000	15	47
주택개량자금 활용실적(%)	1.14	0.58	0.06	0.00	8.32	12.06	16	62

환경개선사업과 농어촌주택개량사업을 대상으로 평가했으나 자료집계 과정상 2004년의 경우 문제가 있어 2005년에는 평가지표가 바뀌었다. 2004년 주거환경개선사업 지원가구는 평균 922가구의 실적을 보이며, 가장 많이 지원한 지자체는 5449가구이다. 농어촌 주택개량사업 지원가구는 평균 872가구이며, 가장 많은 실적을 올린 지자체는 4467가구이다.

두 사업을 종합한 총주택개량지원 가구는 평균 1,490가구이고, 최대 실적은 5,496가구이며, 실적이 2,000가구 미만인 지자체가 대부분으로 11개 지자체가 분포하고 있다. 주택개량자금 활용실적은 전체 지원 가구 수를 해당 지자체의 전체 가구 수로 나누어 평가했기 때문에 결과 수치가 매우 낮게 나올 수밖에 없어 평균 0.19%이다.

2005년 광역지자체의 주거환경개선사업 활용금액은 주거환경개선사업지구 내부뿐만 아니라 이외 지역에서 사용된 주택개량자금 전체를 포함했다. 평가방법은 국민주택기금과 자체지원금 합계금액을 총일반예산으로 나눈 활용실적으로 했다. 즉, 총일반예산 대비 주택개량에 지원된 자금(국민주택기금+자체지원금)의 비율이다.

주택개량자금에 투입된 평균금액은 약 500억 원이며, 가장 많은 금액이 투입된 지자체는 약 2,000억 원이다. 이 중 국민주택기금은 광역지자체 평균 약 200억 원을 활용했으며, 지자체 자체지원금은 약 94억 원이

다. 국민주택기금과 지자체 지원금을 합한 주택개량자금 활용실적은 총 일반예산 대비 평균 1.14%이며, 가장 높은 실적을 보인 지자체는 8.3%이다.

기초지자체도 광역지자체와 마찬가지로 국민주택기금 중 주택개량자금 활용실적은 주거환경개선사업과 농어촌주택개량사업을 대상으로 평가했으며, 기초자치단체인 만큼 주거환경개선과 농어촌주택개량 지원사업의 성격이 구분된다. 2004년 주거환경개선사업 지원기구는 농어촌을 배후지로 하는 기초지자체의 경우 상대적으로 필요성이 작기 때문에 56개의 지자체에서 자료를 제출하지 않거나 실적이 없으며, 평균 53가구의 실적을 보이고 있다. 농어촌 주택개량사업 지원기구는 농어촌을 배후지로 하는 대부분의 지자체에서 사업실적을 가지고 있고, 평균 174가구의 실적을 보인다.

2005년 기초지자체의 주택개량자금 활용실적을 보면 평균금액은 약 30억 원이며, 가장 많은 금액을 투여한 지자체는 약 714억 원이다. 이 중 국민주택기금은 기초지자체 평균 약 8.5억 원을 활용했고, 지자체 자체 지원금은 약 7억 원이다. 국민주택기금과 지자체 지원금을 합한 주택개량자금 활용실적은 총일반예산 대비 평균 0.58%이며, 가장 높은 실적을 보인 지자체는 12.1%이다.

(4) 시민정보서비스 및 제도 구축 부문

광역지자체 시민정보서비스 및 제도 구축 현황을 보면 주택 관련 문제에 대한 상담서비스 실적에서 온라인 및 오프라인 주거 관련 연간상담 건수 지표를 선정했으나 자료수집 과정에서 실사의 어려움이 있어 2005년도에는 제외했다.

2005년의 경우, 먼저 주택 관련 문제에 대한 상담서비스를 지원하기 위한 민간 전문인력은 평균 0.75명으로 구성되어 있으며, 가장 많은 인력으로 무료상담을 지원하고 있는 지자체도 4명에 불과하다. 민간 전문인력을 구비하고 있는 지자체는 4개에 불과해 서민에 대한 무료주거상

담서비스 개념이 주거복지서비스의 한 수단으로 자리 잡지 못했음을 알 수 있다.

다음으로 행정적으로 주택 및 주거복지 업무를 어느 정도 효율적으로 처리할 수 있는가를 평가하기 위한 대리지표인 주택 관련 담당공무원 수는 평균 22명(2004), 29.8명(2005)이며, 가장 많은 인원으로 주택부서를 구성하고 있는 지자체가 132명(2004), 104명(2005)이다. 그러나 주거복지 관련 전담공무원 수는 대체적으로 많지 않으며, 사회복지과에서도 주거복지 관련 업무를 처리하고 있다. 전체 공무원에서 주택 관련 공무원이 차지하는 비율은 평균 1.2%(204), 1.5%(2005)이고, 가장 높은 비율을 보이는 지자체가 3.82%(2004), 5.5%(2005)이다.

광역시자체의 주거전용상담시스템은 2004년 4개, 2005년 6개의 지자체만 구축하고 있어, 상담자원에 대한 접근에 한계가 있을 수밖에 없는 저소득가구 주거 관련 분쟁 등의 해결에 소홀하다는 것을 알 수 있다. 주거서비스 향상 차원에서 주택임대차분쟁, 임대료조정상담, 각종 법적 인 문제 등을 무료로 상담할 수 있는 시스템 구축을 장려해야 한다.

제도구축 부문 평가와 관련해 2003년 주택법 체제로 전환하면서 주택법 제7조에 의거해 주택종합계획을 수립하게 되었으며, 정부 차원에서는 건설교통부 장관이 10년 단위의 종합계획과 연도별 계획을 수립한다. 동법 제8조에 의해서는 시·도 주택종합계획을 수립하며, 시·도지사는 제7조의 규정에 의한 주택종합계획에 따라 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 특별시·광역시 및 도의 조례가 정하는 바에 의해 연도별 시·도 주택종합계획을 수립해야 하며, 장기적인 전망을 위해 필요한 경우에는 10년 단위의 시·도 주택종합계획을 수립할 수 있다. 이 경우 시·도 주택종합계획은 제7조의 규정에 의한 주택종합계획에 적합해야 하며, 연도별 시·도 주택종합계획은 10년 단위의 시·도 주택종합계획에 적합해야 한다. 따라서 장기주택종합계획은 수립 중에 있었기 때문에 제1차와 2차 평가에서는 사실상 제외했으며, 연도별 계획은 연례적인 계획이기 때문에 평가 대상에서 제외했다.

<표 7> 지방정부의 주거상담 및 주택관련 공무원 현황

구분	항목	평균		최소값		최대값		지자체 수	
		2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
광역 지 자 체	연간 주거상담 건수	4,461	-	16	-	35,177	-	11	-
	연간 가구당 상담 건수	0.27	-	0.00	-	1.38	-	12	-
	주거상담 민간 전문인력 수	5	0.75	1	1	10	4	12	4
	주택관련 공무원 수	28	29.75	4	3	132	104	15	16
	주택관련 공무원 비율(%)	1.20	1.54	0.15	0.33	3.82	5.54	15	16
기 초 지 자 체	연간 주거상담 건수	425	-	7	-	5,950	-	29	-
	연간 가구당 상담 건수	0.53	-	0.01	-	4.88	-	29	-
	주거상담 민간 전문인력 수	7.80	1.55	1	1	19	20	10	20
	주택관련 공무원 수	17.32	15.53	2	3	85	74	68	73
	주택관련 공무원 비율(%)	1.91	1.49	0.27	0.21	17.39	5.74	69	73

2004년 조사에서 주거복지 관련 조례 및 위원회는 광역지자체인데도 무려 12개의 지자체에서 제정 및 구성을 하지 않아 주거복지 향상을 위한 제도적 기반이 매우 취약하다는 것을 알 수 있다. 그러나 2005년에는 11개 광역지자체가 주거복지 관련 조례를 구성해 주거복지 향상을 위한 제도적 기반을 정비해나가고 있음을 알 수 있다. 주거복지 관련 업무계획은 14개 지자체가 수립해 집행하고 있다. 주택업무의 효율적 처리를 위한 주택부서 독립성 평가에서는 ‘주택계’ 이상을 기준으로 했으며, 대부분의 광역지자체가 별도의 독립부서를 두고 있다. 이러한 독립부서는 대부분 일종의 주택종합부서이기 때문에 주거복지 향상을 위해서는 앞으로 주거복지 독립성 정도를 별도로 고려해야 한다. 그리고 주택 관련 통계자료의 경우 대부분 기초자치단체의 소관사항이며, 광역지자체에서 관리하는 것은 건축허가대장, 사업승인대장, 준공대장 등이다.

다음으로 2005년 기초지자체 시민정보서비스 및 제도구축 현황을 보면, 먼저 상담서비스를 지원하기 위한 민간 전문인력은 광역지자체 평균

0.75명보다 많은 1.55명으로 구성되어 있다. 그러나 상담인력을 확보하고 있는 지자체가 20개에 불과해 기초지자체 역시 주민 밀착서비스를 제공해야 함에도 복지수단으로서 주거문제 상담개념이 미흡하다고 볼 수 있다.

기초지자체의 주택 관련 담당공무원 수는 평균 17.3명(2004), 15.5명(2005)이며, 가장 많은 인원으로 주택부서를 구성하고 있는 지자체가 85명(2004), 75명(2005)이다. 그러나 기초지자체인 만큼 주택 관련 업무에 전문적으로 종사하지 않는 경우가 많다. 전체 공무원에서 주택 관련 공무원이 차지하는 비율은 2004년 평균 1.9%, 2005년 1.49%로 광역지자체 1.2%, 1.54%와 비슷하며, 가장 높은 비율을 보인 지자체는 17.4%(2004), 5.74%(2005)이다.

기초지자체 주거상담시스템의 경우 2005년에는 다소 개선되었지만 시스템을 구축하지 못하고 있는 지자체가 대부분이어서 주택 관련 상담 서비스 제공에 대한 노력이 저조하며, 상담시스템을 구성한 경우도 대부분 종합민원창구 성격이 강하다.

제도구축 부문 평가와 관련해 주택종합계획의 경우 매년 건설교통부에 보고하는 연도별 주택계획은 평가에서 제외했기 때문에 모든 기초지자체가 주택종합계획 실적이 없다. 그리고 주거복지 관련 제도적 기반은 광역지자체보다 취약할 수밖에 없는 현실이다.

주거복지 관련 조례는 2005년도에 개선되어 33개 기초지자체가 제정했으며 광역지자체와 마찬가지로 주거복지 향상을 위한 제도적 기반을 정비해나가고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 주거복지 관련 업무계획은 29개 지자체가 수립 및 집행하고 있어 구체적인 실천역량은 전반적으로 미약하다고 볼 수 있다. ‘주택계’ 이상을 기준으로 평가한 주택 관련 업무의 독립성 정도는 47개 지자체가 계 이상의 부서를 두고 있다.

주택 관련 통계자료 정비노력의 경우 대부분 전산화되어 있으며, 무허가주택관리대장 및 취약주거시설관리대장은 구비하지 못하고 있으나 농어촌을 배후지로 하는 지자체의 경우 빈집관리대장을 비치하고 인터넷

상에 빈집관리센터를 구축한 경우도 있다.

4. 주거복지서비스 부문 평가의 정책적 시사점

지방자치단체노력 및 서비스 부문을 중심으로 한 주거복지서비스 평가 결과 주거복지 수준은 광역 및 기초지자체 모두 전반적으로 매우 낮다고 할 수 있다. 이러한 상황을 고려할 때 한정된 임대주택 자원을 더욱 효율적이면서 효과적으로 활용하기 위해서는 무엇보다도 실수요자에게 혜택이 돌아가야 한다. 공공부문 임대주택 거주자의 적격성 여부 등에 대한 정기적 실태조사를 통해 이용상황 및 개선점을 지속적으로 점검해야 하며, 사회적 약자를 더욱 구체적으로 배려해야 한다. 아울러 지역현실과 임대주택소요를 더욱 충실하게 연계하기 위해 대한주택공사가 건설하는 임대주택을 포함해 지역 내의 모든 임대주택자원에 대한 지방자치단체의 참여를 강화해야 한다. 영천시의 경우 시 차원에서 국민임대주택사업을 적극 추진해 좋은 평가를 받고 있는 것이 하나의 사례가 될 수 있다.

저소득층 지원 노력과 관련해서는 지방자치단체의 노력을 특히 확대해야 한다. 자원확보의 측면에서 대부분의 지방자치단체가 중앙정부의 지원자원(전세자금융자, 집수리사업, 국민주택기금의 주택개량자금 등)에 의존하고 있으며, 자체 일반예산을 확보해 저소득층 주거안정 정책을 시행하지는 못하고 있다. 자원확보의 측면에서 서울시의 자체예산 확보를 통한 임대료보조 및 임대료융자지원 제도는 좋은 사례가 될 수 있다. 특히 소년소녀가장, 모자세대, 장애인, 돌발사고 피해자, 노인 등 사회적 약자에 대한 주거안정 및 주거서비스 향상정책을 지속적으로 실시하기 위한 자체 주거지원예산 확보제도가 필요하다.

그리고 정부의 지원자원이 효과적으로 실수요자에게 전달될 수 있는 시스템을 상시적으로 점검하는 모니터링 제도도 필요하다. 예컨대 저소

득 영세민 전세자금 지원의 경우 신청자는 많지만 은행의 조건을 충족시키지 못해 지원받지 못하는 사례가 발생하고 있다. 지방자치단체의 담당 공무원이 신청자에게 직접적인 상담을 제공하고 지원신청을 중재하더라도 지원받지 못하는 경우가 발생한다.

이처럼 자원전달체계의 측면에서는 전세자금융자, 집수리사업, 주택개량자금 등 중앙정부의 지원자원이 지방자치단체에 따라서 실수요자에게 효과적으로 전달되지 못하는 측면이 있어 실적이 저조한 경우가 있다. 따라서 지역실정에 맞는 지원계획을 수립하고 전달체계를 강화해야 한다. 또한 집수리사업, 주택개량사업 등은 고용정책과 연계하는 방안도 모색해야 한다.

다음으로 현재 대부분의 지방자치단체가 사회복지관 운영을 통해 임대주택단지의 사회복지 연계프로그램을 운영하고 있지만 임대주거서비스와 사회복지서비스의 통합 네트워크를 구축함으로써 저소득층 주거서비스 전달체계의 효과성을 제고할 수 있는 제도적 기반을 강화해야 한다. 주택이라는 물리적 자원 공급 중심의 사고에서 벗어나 지역사회의 사회복지자원과 통합 네트워크를 구성해 생활복지 개념이 결합된 주거복지서비스 전달체계 정립으로의 패러다임 전환이 필요하다. 마산시의 마산복지패밀리, 대전의 복지만두레, 부산의 BHSN(Busan Human Service Network) 프로그램 등이 그 단초를 형성하고 있다고 볼 수 있다.

공공부문임대주택의 합리적 관리 및 임차인 참여확대를 위해서 영국의 PFI(Private Finance Initiative) 방식 등과 같은 다양한 방법을 모색해야 한다. PFI란 민관파트너십(PPP)의 한 형태로서 공공서비스에서 민간 부문의 참여를 제고하기 위해 1992년 영국에서 처음으로 도입한 제도이다. PFI는 공공시설 등의 설계, 건설, 유지관리 및 운영에 민간의 자금과 노하우를 활용하는 것이며, 효율적으로 품질이 좋은 공공서비스 제공을 목적으로 하는 사업방식으로서 그 기본이념은 VFM(Value for Money) 원칙이다. 이는 ‘지불에 대해 가장 가치가 높은 서비스를 제공한다’라는 의미를 갖고 있다. 특히 ‘주택 PFI(Housing PFI)’는 지방정부주택에 대한 새로운

투자방법으로 공공임대주택(council home)의 수준을 향상시키고 임차인에게는 지방정부와 안정적인 임대차관계를 계속 유지시키면서 가장 효율적인 방법으로 임차인에게 질 좋은 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.

정보서비스 개선 및 제도 구축과 관련해 많은 지방자치단체들이 주거문제관련 상담시스템을 체계적으로 구축하지 못하고 있으며, 조례제정 및 주거복지 관련 위원회 운영실적도 아주 저조하다. 그만큼 지방자치단체의 주거복지 관련 제도의 기반이 취약하다고 볼 수 있다. 특히 저소득 계층이나 사회적 약자의 경우 주거문제 및 주거 관련 분쟁과 관련해 상담서비스나 법률서비스를 받기 어렵다는 측면을 고려할 때 오프라인 및 온라인 무료상담시스템을 정비해야 한다. 상담자원의 확보는 지역 내의 공인중개사, 법무사, 변호사, 세무사, 건축사 등의 전문가 및 전문가단체와 제휴·협력관계 구축 또는 자원봉사시스템을 활용할 수 있을 것이다.

조례의 경우 일부 지자체에서 임대차분쟁조정위원회 운영조례 등 주거복지 관련 조례를 제정했으나 주거복지 관련 위원회의 운영실적은 대부분 저조하다. 따라서 주거복지 관련 위원회의 내실을 기할 수 있는 제도적 방안을 강구해야 한다.

현행 임대차분쟁조정위원회 제도는 임대사업자가 20호 이상의 임대주택을 공급하는 공동주택단지에 대해 임대주택 관리규약, 관리비, 시설의 유지보수, 분양전환가격 등의 분쟁을 조정하는 경우로 대상을 한정하고 있어 주거불안정을 겪고 있는 대부분의 저소득층에 임대차분쟁관련 서비스를 제공하지 못하고 있다. 따라서 임대차분쟁조정제도를 임대차관계일반으로 확대하거나 지방자치단체에서 자체적인 보완대책 노력을 권장해야 한다.

마지막으로 주거복지서비스 수준을 제고하기 위해 가장 기초적으로 풀어야 할 문제는 주거복지 관련 자료의 정비이다. 우리나라 주택통계는 분양주택 중심으로 구성되어 있고 주거복지서비스 개념이 거의 없다. 그로 인해 지방자치단체 노력 및 서비스 부문 14개 지표 및 26개 항목은

그동안 공공부문 통계에서 집계하지 않던 지표가 대부분인 관계로 지방 자치단체에서는 이와 관련된 자료 및 기록유지 필요성이 크지 않았기 때문에 일차적으로 자료수집 및 집계가 어렵다. 자료집계 과정에서도 단일 부서에서 집계하는 것이 아니라 도시, 사회복지, 건축, 주택 관련 부서 및 산하·관계기관으로 분산되어 있어 집계에 정확성을 기하기 어렵다는 문제가 있다. 따라서 주거복지 관련 평가사업이 지속적으로 이루어지면 관련자료 및 기록을 유지하면서 시계열 자료로 발전할 것으로 보인다.

이러한 기초자료 정비를 바탕으로 주거복지 평가지표에 대한 지속적인 개선과 정밀성 유지가 필요하다. 이론적 고찰에서 살펴본 것과 같이 사회지표의 한 유형으로서 주거복지 평가지표 역시 복지체제의 가장 기초적인 토대이며, 시공간적 구체성을 반영하고 선도할 수 있어야 주거복지 자원의 효율적이고 효과적인 전달체계가 만들어질 수 있다.

5. 결론

현재 시민권 논의에서 주거권 개념을 포괄하는 사회권에 대해 권리제 도화 모델, 시장효율성 모델, 급진 모델 등이 각각의 대안을 제시하고 있지만 개인의 자유와 경제효율성 훼손을 이유로 보편적 성격의 복지국가에 반대하면서 시장효율성을 복지체계에 도입하는 신자유주의적 복지개혁이 커다란 흐름을 형성하고 있다.

그러나 우리나라의 경우 중산층 이상의 분양주택 중심으로 주택정책을 전개했기 때문에 주택분야에서 신자유주의 개혁 관점을 도입할 여지조차 없었다고 할 수 있다. 최근 들어서야 주거복지개념에 대한 논의가 시작되었고 주거복지 정책 역시 출발단계에 머물러 있다. 따라서 지금까지 살펴본 것처럼 주거복지 정책을 실무적으로 집행해야 하는 지방정부의 주거복지서비스 수준 및 전달체계, 하부구조 수준은 아직 매우 열악한 상황이다. 그러나 시민권의 일환으로서 주거복지를 구현하는 것은 기

본 과제이며, 이를 위해서는 주거복지 관련 정보를 체계적으로 구축하고 평가하는 것이 가장 시급한 과제다.

아울러 주택 개념을 전환해, 주택이 단순히 사유재산권의 대상 및 부동산이라는 관념을 넘어 사회관계와 사회제도의 기본형태를 구성하고 재생산하는 물리적 환경(배경)이며 물리적 단위(주택)와 사회적 단위(가구)의 융합을 나타내는 사회공간적 체계로 인식해야 한다.

❖ Abstract

A Set of Housing Welfare Indicators and Housing Welfare Service
Evaluation of Korean Local Governments

Kim, Yong Chang

Three models of access to social rights including right to housing can be detected in debates about citizenship. The market efficiency model, stressing the classic liberal claims of individual freedom and state restraint in the form of a celebration of the market, has swept across the world like a vast tidal wave of neoliberalist welfare reforms. But Korean Housing Policy has continued middle and upper class-oriented presale apartment housing supply, and housing welfare policy in Korea is launching stage. This paper evaluates level of housing welfare services of local governments and suggests that policymakers and social theories has increasingly come to rely on social(housing welfare) indicators to establish their decisions and theories. Finally this paper suggests the need to transform attributes of housing from a simple objective of private property right to a socio-spatial system that represents the fusion of the physical unit or house and the social unit or home(household).

Keywords: housing welfare, social indicators, social right and right to housing,
welfare geography, housing welfare policy

참고문헌

- 건설교통부. 2005. 『지방자치단체 주거복지평가지표 개발 및 평가를 위한 연구』.
 _____. 2006. 『지방자치단체 주거복지평가를 위한 연구』.
 국토연구원. 2001. 『도시의 삶의 질에 관한 연구』.
 김영민. 2002. 『복지국가에서 복지의 의미』. 《한국사회와 행정연구》, 제13권 제3호, 91~104쪽.
 김용창. 2004. 『한국의 토지주택정책』. 부연사.
 _____. 2006. 『주거복지 정책의 사회학적 고찰』. 한국주택학회 정책토론회 발표자료(2006. 3. 15).
 김혜승 외. 2004. 『주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구』, 국토연구원.
 박신영. 2006. 『참여정부의 무주택 저소득층을 위한 주택정책의 내용과 성과』. 《한국사회정책》, 제13집, 199~228쪽.
 윤주현 외. 2006. 『주거양극화의 현황 및 과제』. 국토연구원.
 이재원·류민우 엮음. 1995. 『지방정부와 지방정치: 해석과 비판』. 장원출판사.
 장영희·박은철. 2005. 『기구특성별 주거복지 정책 연계체계 구축방안 연구』. 서울시 정개발연구원.
 조영훈. 2000. 『탈산업화 시대의 복지국가: 탈물질주의, 포스트모더니즘, 포스트포드주의 복지국가 쇠퇴론 평가』. 《현상과 인식》, 겨울호, 82~107쪽.
 _____. 2002. 『신자유주의 복지정책의 이론과 현실』. 《현상과 인식》, 제26권 3호.
 하성규. 2003. 『신자유주의시대 주거복지에 관한 이론적 논의』. 《한국지역개발학회지》, 제15권 제4호, 71~96쪽.
 한국보건사회연구원. 1995. 『한국의 사회지표체계 개편 연구』.
 _____. 1996. 『한국인의 삶의 질』.
 _____. 2005. 『사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구』.
 허철행·김도형. 2000. 『지방자치제 실시에 따른 ‘삶의 질’ 결정요인 분석』. 《한국행정논집》, 제12권 제4호, 637~655쪽.
- Biliski, R. 1976. “Basic Parameters of the Welfare State.” *Social Indicators Research*, 3, pp. 451~470.
- Blunt, A. 2005. “Cultural Geography: Cultural Geographies of Home.” *Progress in Human Geography*, 29(4), pp. 505~515.
- Carter, J. 1998. “Preludes, Introductions and Meanings.” in Carter, J(ed), *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*. Routledge, pp. 1~12.
- Dean, J., R. Goodlad and A. Rosengard. 2000. “Citizenship in the New Welfare Market: the Purposes of Housing Advice Services.” *Journal of Social Policy*, 29(2), pp. 229~

245.

- Doling, J. 1999. "De-commodification and Welfare: Evaluating Housing Systems." *Housing, Theory and Society*, 16, pp. 156~164.
- Frønes, I. 2007. "Theorizing Indicators: On Indicators, Signs and Trends." *Social Indicators Research*, 83, pp. 5~23.
- Gibbins, J. R. 1998. "Postmodernism, Poststructuralism and Social Policy." in Carter, J(ed), *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*. Routledge, pp. 31~48.
- Hiscock, O. et. al. 2001. "Ontological Security and Psycho-Social Benefits from the Home: Qualitative Evidence on Issues of Tenure." *Housing, Theory and Society*, Vol. 16, pp. 50~66.
- Hulse, K. 2003. "Housing Allowance and Private Renting in Liberal Welfare Regimes." *Housing, Theory and Society*, 20(1), pp. 28~42.
- Johansson, S. 2002. "Conceptualizing and Measuring Quality of Life for National Policy." *Social Indicators Research*, 58, pp. 13~32.
- Kemeny, K. 2001. "Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship." *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, pp. 53~70.
- King, P. 2003. "Housing as a Freedom Right." *Housing Studies*, 18(5), pp. 661~672.
- Mallett, S. 2004. Understanding Home: a Critical Review of the Literature." *The Sociological Review*, 52, pp. 62~89.
- Mohan, J. 2003. "Geography and Social Policy: Spatial Divisions of Welfare." *Progress in Human Geography*, 27(3), pp. 363~374.
- Noll, Heinz-Herbert. 1996. "Social Indicators and Social Reporting: The international Experience." In Canadian Council on Social Development(ed.): Symposium on Measuring Well-being and Social Indicators. Final Report. Ottawa. (<http://www.ccsd.ca/noll1.html>)
- _____. 2004. "Social Indicators and Indicator Systems: Tools for Social Monitoring and Reporting." OECD World Forum "Statistics, Knowledge and Policy", Palermo, pp. 10~13 November 2004.
- Pinch, S. 1998. "Knowledge Communities, Spatial Theory and Social Policy." *Social Policy and Administration*, 32(5), pp. 556~571.
- Smith, D. M. 1994. *Geography and Social Justice*, Blackwell.
- Staheli, L. A and M. Brown. 2003. "Where has Welfare Gone? Introductory Remarks on the Geographies of Care and Welfare." *Environment and Planning A*, 35, pp. 771~777.
- Stanton, E. A. 2007. "The Human Development Index: A History." *PERI Working Paper Series*, Number 127, pp. 1~36.