

## 요약

절대평가 중심, 효율적 평가, 당사자 참여 등이  
주거복지센터 평가체계 개발의 4가지 기본 전제

### 서울시, 2012년 이후 민간위탁 방식으로 10개 주거복지센터 운영

주거복지센터는 저소득가구에 대해 주거상담과 관련 정보를 제공하고, 긴급하게 주거지원이 필요한 가구에 대해서는 자체 보유 자원 또는 외부 자원의 연계를 통해 지원하는 활동을 수행하는 지역 기반 주거지원조직이다. 주거복지센터는 지역사회에서 주택정책의 사각지대를 발굴하여 지원함으로써 현행 정책을 보완할 뿐만 아니라, 상담 및 정보제공을 통해 해당 정책에 대한 지역주민들의 접근성을 높임으로써 정책 전달체계를 강화하는 역할을 수행하고 있다.

주거복지센터의 활동은 2007년 민간기금인 사회복지공동모금회의 지원을 계기로 민간부문에 서부터 시작됐다. 서울, 대구, 경기, 전북 등에서 6~8개의 주거복지센터가 민간단체들의 주도로 설치됐으며, 이러한 활동은 2012년까지 이어졌다. 그 후 2012년 「서울특별시 주거복지기본조례」가 제정되면서 서울시가 주거복지센터를 민간위탁방식으로 운영하기 시작했다. 그리고 2016년 말 현재 10개 주거복지센터가 서울시 전역에서 활동하고 있다.

### 최근 주거기본법 제정으로 SH공사 참여 가능해져 외연 확대 추세

주거복지센터와 관련하여 최근 주목할 만한 몇 가지 변화가 있었다. 하나는 「주거기본법」에 주거복지센터의 설치 및 운영에 관한 사항이 포함됨으로써 주거복지센터가 중앙정부 정책의 하나로 자리 잡게 되었다는 것이다. 이로써 서울 외 지역에서도 주거복지센터의 설치 및 활동이 이루어질 수 있는 토대가 마련됐으며, 서울시의 주거복지센터 정책은 타 지자체에게 하나의 모델이 될 수 있을 것이다.

또 하나의 변화라면, SH공사가 서울시의 주거복지센터 위탁사업에 참여하기 시작했다는 점을 들 수 있다. 이전에는 민간단체들에 대한 위탁사업으로 진행됐던 주거복지센터 활동에 공기업

이 참여함으로써 활동주체에 변화가 나타난 것이다. 이에 대해서는 민간단체의 위축 등을 우려하는 목소리가 있는가 하면, 공공과 민간의 협력 또는 시너지 효과를 기대하는 이들도 있다.

## 외적 성장 주거복지센터 내실화 유도하는 평가체계 정립 바람직

---

이러한 변화들은 주거복지센터에 관한 정책을 한 단계 성숙시킬 수 있는 기반이 될 것이라 생각한다. 하지만, 이와 같은 외형적 변화에 비해 주거복지센터의 내적인 측면에 대해서는 그동안 큰 관심을 기울이지 못했다. 주거상담 건수 등 양적인 실적은 늘어나고 있지만, 주거복지센터의 활동이 질적으로 향상되었는가에 대해 누구도 자신 있게 이야기하기 어려운 상황이다. 게다가 주거복지센터 간 역량이나 활동수준의 편차가 존재하는 것도 부인할 수 없는 현실이다. 신규로 진입한 SH공사의 상황까지 고려하면 이러한 편차는 더 다양한 양상으로 드러날 것이며, 민간단체와 SH공사의 주거복지센터 활동을 통일성 있게 조율하는 것도 중요한 과제이다.

이상의 상황을 염두에 두면, 주거복지센터 간 활동수준의 편차를 최소화하면서 상향평준화를 유도하는 동시에, 공공과 민간의 활동도 어느 정도 일치시킬 수 있는 방법을 궁리할 수밖에 없다. 여러 가지 방법을 떠올릴 수 있겠지만, 평가체계의 정립이 유력한 수단 중 하나라고 생각한다. 주거복지센터들이 기본적으로 충족해야 할 활동수준을 평가체계를 통해 제시하고, 그에 미치지 못하는 주거복지센터들에 대해서는 역량 향상을 위한 지원을 제공한다면, 주거복지센터의 질적 발전을 기대해볼 수 있겠다는 생각이다.

## 평가체계 개발은 주거복지센터의 활동수준 상향평준화에 ‘초점’

---

이 연구는 주거복지센터의 평가체계를 크게 평가영역, 평가항목, 평가방식, 평가절차, 평가결과 활용을 아우르는 의미로 규정했다. 이러한 평가체계 개발에 있어서 주요하게 고려해야 할 기본 전제로 4가지를 설정했다. 첫째, 참여적 평가로서, 주거복지센터 실무자들을 평가항목의 개발 및 수정 과정에 참여시켰다. 이는 자칫 주거복지센터의 현 상황을 충분히 반영하지 못한 채 평가체계 개발이 진행될 가능성을 사전에 방지하는 한편, 실무자들에게 스스로 주거복지센터 활동의 문제점이나 개선방안을 고민할 수 있는 기회를 부여하기 위함이었다.

둘째, 절대평가 중심의 평가체계를 개발하고자 했다. 평가항목별 가중치를 적용하여 종합평가 점수로 환산하는 방식도 의미가 있을 수 있겠지만, 이번 평가체계 개발은 주거복지센터의 활동을 상향평준화하는 데 초점을 맞추고자 하므로 점수를 통해 개별 주거복지센터를 서열화하는 방식은 지양하였다.

셋째, 효율적인 평가체계를 운용하고자 했다. 정기적인 주거복지센터 평가가 이루어지기 위해서는 평가체계가 복잡해서는 안 될 것이다. 이에 누구나 상식적으로 이해할 수 있도록 평가기준을 쉬우면서도 상세하게 구성하려 했다. 지나치게 많은 평가항목, 복잡한 평가절차 등은 가급적 피하고자 한다.

넷째, 사회복지시설 평가 경험을 충분히 활용하고자 했다. 그동안 주거복지 영역에서는 적절한 평가체계 개발의 경험이 없었고, 상향평준화의 필요성이 큰 상황임을 고려할 때, 사회복지시설 평가체계에 대한 기존 논의와 경험을 주거복지센터 평가체계 개발에 활용할 필요가 있었다.

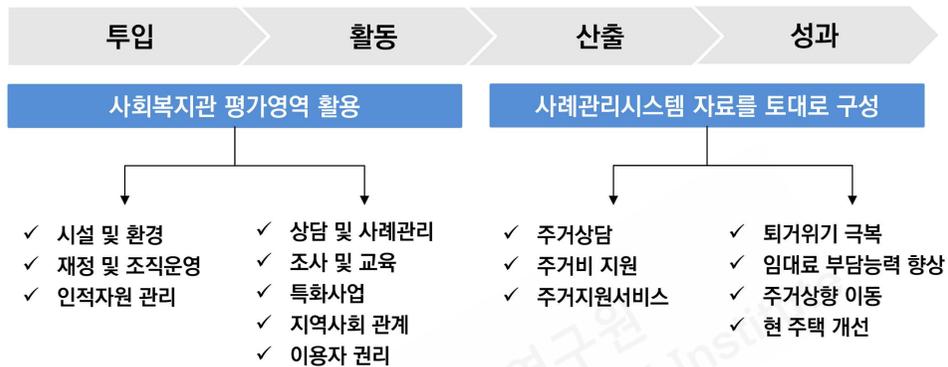
## ① 주거복지센터 활동 표준화하고 15개 평가영역 설정

평가체계 중 평가영역 설정을 위해 우선 주거복지센터 활동을 표준화하고자 했다. 현행 법령과 조례에서 규정하는 주거복지센터의 여러 기능을 기본사업, 부가사업, 특화사업으로 구분하여 재정리했다. 기본사업에는 주거상담, 주거지원, 사례관리, 네트워크 구축이 포함되며, 부가사업에는 조사 및 교육이 해당되도록 했다.

**[표 1] 주거복지센터 활동의 표준화**

구분	활동	내용	비고
기본 사업	주거상담	• 주거 관련 정보제공 및 상담	주거복지 센터의 필수 사업
	주거지원	• 주거비(현금) 및 주거지원서비스(비현금) 지원	
	사례관리	• 주거안정을 위한 지속적인 상담과 지원	
	네트워크 구축	• 주거 관련 기관 또는 단체의 연계, 공동사업	
부가 사업	조사	• 주거문제 관련 연구·조사사업	기본사업을 뒷받침
	교육	• 주거복지 전문가 양성, 주민교육 및 홍보	
특화사업		• 지역별 특정 주거문제와 관련된 주거지원 활동	지역특성 반영

표준화된 주거복지센터 활동을 바탕으로, 사회복지에 대한 기존 평가영역과 민간 주거복지센터들이 공동으로 이용하고 있는 사례관리시스템으로 확보할 수 있는 자료들을 고려하여 15개 평가영역을 설정했다. 평가영역들은 논리모형(logic model)에서 프로그램 평가를 위해 설정하는 범주인 ‘투입-활동-산출-성과’에 따라 재배치되었다. 투입과 활동의 평가영역은 사회복지관 평가영역의 일부를 변환하는 방식으로 설정됐으며, 산출과 성과의 평가영역은 사례관리시스템에 축적된 자료들을 바탕으로 주거복지센터 활동의 특성을 고려하여 설정됐다.



[그림 1] 주거복지센터의 평가영역

## ② ‘투입-활동-산출-성과’에 따라 34개 평가항목 설정

평가항목은 평가영역의 하위범주로서, 평가영역을 구체화하는 요소들이다. 투입과 활동에서는 사회복지관 평가에 적용되는 평가항목들을 참고로 하여 주거복지센터의 특성에 부합하는 평가항목을 재구성했다. 산출과 성과에서는 7개 평가영역에 대해 사례관리시스템을 통해 확보할 수 있는 자료들을 중심으로 평가항목을 구성했다.

[표 2] 주거복지센터의 평가영역별 평가항목

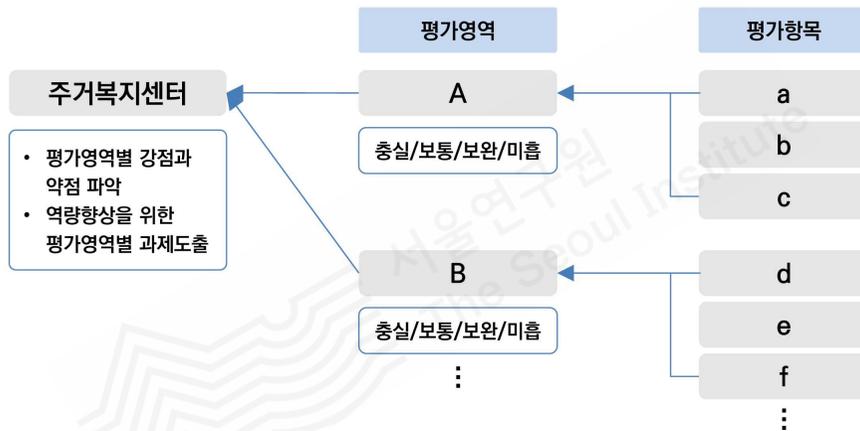
평가영역	평가항목	평가영역	평가항목		
투입	1. 시설 및 환경	산출	9-1. 총 상담 건수		
	2. 재정 및 조직운영		1-1. 센터 이용의 편리성 및 안전성	9-2. 상담방법별 상담 건수	
			2-1. 비전 및 중장기계획	9-3. 상담내용별 상담 건수	
			2-2. 운영위원회 구성 및 활동		
			2-3. 운영법인의 지원		
	2-4. 회계의 투명성				
	3. 인적자원 관리		3-1. 직원의 전문성	10. 주거비 지원	10-1. 총 지원 건수
			3-2. 직원교육 지원		10-2. 재원별 지원 건수
			3-3. 직원채용의 공정성		10-3. 유형별 지원 건수
			3-4. 직원복지		10-4. 가구당 평균 지원액
활동	4. 상담 및 사례관리	성과	11. 주거지원 서비스 제공	11-1. 총 지원 건수	
			4-1. 상담의 충실성	12. 퇴거위기 극복	11-2. 유형별 지원 건수
			4-2. 사례관리 실행체계		12-1. 퇴거위기 극복 건수
	4-3. 사례관리 수행의 전문성		13. 임대료 부담 능력 향상	13-1. 임대료 지원수단 확보 건수	
	5. 조사 및 교육			5-1. 조사 및 교육의 수행	13-2. 임대료 경감 건수
	6. 특화사업		6-1. 특화사업의 수행	14. 주거상향 이동	14-1. 민간임대주택 확보 건수
			7. 지역사회 관계		7-1. 지역사회 네트워크
	8. 이용자의 권리		8-1. 이용자의 비밀보장	15. 현 주택 개선	15-1. 집수리 등 지원 건수
			8-2. 이용자의 고충처리		
			8-3. 서비스 정보 제공		

③ 각 평가영역 ‘충실-보통-보완-미흡’으로 평가하고 개선과제 도출

주거복지센터에 대한 평가는 개별 주거복지센터를 서열화하는 것을 지양하고 상향평준화를 달성하는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 평가항목 각각에 대한 점수와 가중치를 부여하여 총점을 계산하는 방식은 활용하지 않는다. 대신 각 주거복지센터가 현재 어느 단계에 있는지를 확인할 수 있도록 4가지의 범주(충실-보통-보완-미흡)로 그룹화하려 한다.

평가항목에 대한 평가의 경우, 투입과 활동에서는 평가항목을 구체화하는 평가내용들을 추가 설정하고 이에 대한 이행정도에 따라 4가지 범주로 평가하며, 산출과 성과에서는 사례관리시스템을 활용하여 정량적 수치를 산출한다. 평가영역에서는 평가항목별 ‘총실’ 개수 또는 평가주체의 종합적인 판단에 근거하여 4가지 범주 중 하나를 부여한다.

보다 종합적인 평가를 위해 평가영역 단계에서의 평가결과들을 다시 통합하는 방법을 고민할 수 있겠으나, 다소 인위적인 통합방식이 동원될 수 있고 종합평가 결과의 활용도가 분명하지 않다고 판단하여 평가영역 단계까지만 평가결과를 정리하는 접근을 선택했다. 오히려 평가영역별 평가결과가 개별 주거복지센터의 강점과 약점을 잘 드러내줄 수 있어 평가영역별 과제도출이 용이할 것으로 생각된다.



[그림 2] 주거복지센터 평가방식의 기본구조

#### ④ 평가단이 센터 제출자료 토대로 평가...평가결과컨설팅 연계

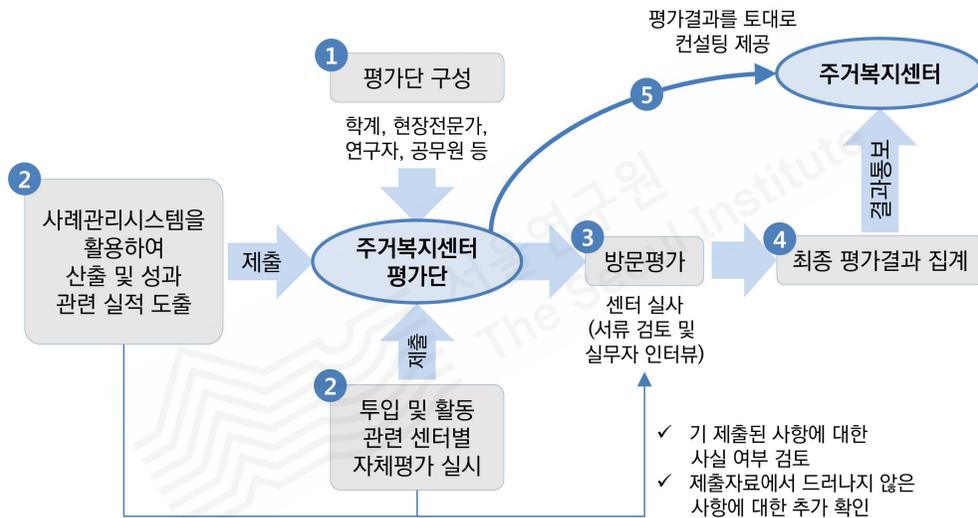
주거복지센터 평가는 평가항목과 평가진행계획에 대한 설명회를 개최하고, 평가단을 구성하면서 시작된다. 이 단계를 거치고 나면, 주거복지센터에 대한 평가는 크게 3단계로 진행된다. 우선 투입, 활동, 산출, 성과와 관련하여 주거복지센터가 자체 평가한 결과가 평가단에 전달된다.

두 번째 단계로 평가단은 주거복지센터들이 제출한 평가자료를 기초로 방문평가를 실시한다. 주거복지센터들을 순회방문하면서 해당 주거복지센터가 작성·보관하고 있는 각종 서류를 확

인하고 실무자에 대한 인터뷰를 실시함으로써 당초 제출받은 평가자료의 사실 여부를 검토하고 평가자료에서 드러나지 않은 사항들을 추가 확인한다.

마지막 단계에서는 평가단이 순회방문하면서 조사한 결과들을 정리하고, 평가단 회의를 통해 평가결과를 최종 집계한다. 최종 평가결과는 서울시의 검토를 거쳐 주거복지센터에 통보되며, 평가단을 주축으로 평가보고서를 발간한다.

주거복지센터의 평가는 서울시 위탁계약이 이루어지는 주기인 2년마다 진행되는 것이 타당하다고 판단되며, 평가단의 역할은 단순히 평가활동에 그치는 것이 아니라 최종 평가결과를 토대로 주거복지센터에 대해 컨설팅을 제공하는 것까지 확장될 필요가 있다.



[그림 3] 주거복지센터의 평가절차와 평가결과 활용

## 시범적용 결과, 센터 간 활동 편차 확인·평가단 역할 중요성 인식

이 연구에서 설정한 평가영역 및 평가항목을 주거복지센터들에 시범적으로 적용한 결과, 투입, 활동, 산출, 결과의 각 영역에서 주거복지센터별 강점과 약점이 확인되었다. 나아가 주거복지센터들 간의 활동수준에 편차가 존재하고 있는 것도 알 수 있었다. 이러한 점들은 평가체계의 마지막 단계인 컨설팅의 소재가 될 수 있을 것이다.

또한, 평가영역과 평가항목에서 제시한 여러 기준들을 적용하여 개별 주거복지센터의 평가등급을 설정하고 문제점 및 개선과제를 도출할 때, 평가단의 역할이 중요할 것으로 판단된다. 개별 주거복지센터에 대해 어떠한 진단을 내릴 것인지를 판단하는 데 있어서 수치의 비교만으로 한계가 있기 때문이다. 평가단 내에서의 충분한 논의를 통해 개별 주거복지센터에 대해 적절한 진단이 제시되어야 할 것이다.

## 평가체계 지속 개선, 활동매뉴얼 정비 등 ‘안정 운영여건’ 마련해야

주거복지센터의 평가체계가 안정적으로 운영되기 위해서는 이를 뒷받침해줄 수 있는 여건이 마련될 필요가 있다. 이러한 여건에는 다양한 요소들이 포함될 수 있으나 서울시가 주거복지센터의 활동이 원활하게 이뤄질 수 있는 정책적 기반을 마련하고 있는지의 여부가 비중 있게 고려되어야 한다. 주거복지센터의 활동 기반이 충실하지 않은 상황에서는 모두가 만족할 수 있는 평가체계의 운영이 어려워질 것이며, 서울시와 주거복지센터 사이의 신뢰와 협력에도 부정적인 영향을 미칠 것이다. 이와 관련하여 향후 추진해야 할 과제를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 주거복지센터의 특성에 맞춰 역량 향상을 유도할 수 있는 평가체계의 운용과 개선이 주거복지센터 관련 정책의 지속사업으로 자리 잡아야 할 것이며, 이 연구를 그 출발점으로 삼아야 할 것이다. 둘째, 업무 표준화와 이용자를 고려한 지원을 위해 주거복지센터의 활동에 대한 매뉴얼 또는 지침서를 개발할 필요가 있다. 주거복지센터에 공통적으로 적용할 수 있는 활동매뉴얼이 갖춰지지 않은 상황에서 주거복지센터에 대한 평가체계를 운용하는 접근은 다소 무리가 있어 보인다.

셋째, 현행 사례관리시스템을 서울시가 인수하여 해당 시스템의 문제들을 전면 재검토하고 보다 효율적이고 체계적인 시스템으로 정비하는 노력이 필요하다. 넷째, 주거복지센터의 홈페이지 구축을 지원함으로써 센터 활동에 대한 저소득가구의 인지도와 접근성을 높여야 한다.

다섯째, 각 주거복지센터의 활동범위를 1개 자치구로 한정하고, 단계적으로 신규 주거복지센터를 확대하는 중장기 계획을 마련할 필요가 있다. 여섯째, 주거상담, 사례관리, 주거지원, 지역 네트워크 사업 등을 온전하게 수행하기에는 현재의 2명 인력으로는 어려움이 있음을 감안하여 추가인력 배치에 대한 검토가 필요하다. 일곱째, 지역별 주거복지센터의 운영과 활동을 지원하는 중앙센터의 운영주체, 활동범위 및 역할 등을 구체적으로 정립해야 한다.

마지막으로, SH공사와 민간단체들이 활동하는 지역이 서로 구분되더라도, 활발한 교류와 협력을 통해 활동의 수준과 내용에 대한 통일성을 높이는 노력이 필요하다. 더불어 주거복지센터의 자원연계를 더욱 확대하기 위한 방편으로 서울시 각 부서의 정책사업과 연계할 수 있는 방안들을 지속적으로 개발해야 할 것이다.

[표 3] 주거복지센터 관련 향후 추진과제

구분	주요 내용
평가체계의 지속적인 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가체계의 운영과 개선을 지속사업으로 추진</li> <li>- 전문가, 실무자 등이 안정적으로 의견을 교환할 수 있는 위원회 운영</li> <li>- 이용자만족도를 추가하는 방안 검토(서울시 추진)</li> <li>- 실무자들의 업무 부담이 가중되지 않도록 평가준비의 간소화 모색</li> </ul>
활동 매뉴얼 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 주거복지센터에 공통적으로 적용할 수 있는 활동 매뉴얼 개발</li> <li>- 표준화된 서비스 이용, 신입 실무자들의 신속한 업무 적응 등을 위해 필요</li> </ul>
사례관리시스템 체계화	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간 주거복지센터들이 공동으로 운영하는 사례관리시스템을 서울시가 자체 시스템으로 인수하여 체계적으로 정비</li> <li>- SH공사의 주거복지센터들도 함께 이용할 수 있도록 함</li> </ul>
홈페이지 구축 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울시가 포털 형식으로 주거복지센터 관련 홈페이지를 구축하거나, 사업비를 책정하여 개별 센터들의 홈페이지 구축 비용을 지원</li> <li>- 센터 활동에 대한 인지도 제고, 저소득층의 접근성 향상을 위해 필요</li> </ul>
주거복지센터 설치 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>각 주거복지센터의 활동범위를 1개 자치구로 정하고, 단계적으로 신규 주거복지센터를 확대하는 중장기계획 마련</li> </ul>
실무인력 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>현행 2명의 실무인력을 최소 3명으로 확대하는 방안 검토</li> </ul>
중앙센터 역할 정립	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙센터의 운영주체, 활동범위 및 역할 등을 정립</li> </ul>
협력 및 자원연계 대상 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>SH공사와 민간단체의 주거복지센터들이 활동의 통일성을 높이는 노력 필요</li> <li>내공사의 주거복지센터들과 교류 및 자원연계 확대</li> <li>서울시 각 부서의 정책사업과 연계 모색</li> </ul>