

독일 주거상담센터 체계의 형성과 발전에 관한 탐색적 연구: 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)을 중심으로

주 보 혜
(한국보건사회연구원)

국내외적으로 지역사회 연속적 거주(Aging in Place)를 실현하기 위해 다양한 정책들이 시도되고 있다. 본 연구는 노인들이 최대한 오래 기존 거주공간에서 생활할 수 있도록 사례관리를 제공하는 독일 노트라인-베스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen) 주거상담센터 체계의 발전과정을 분석했다. 독일에서 주거상담서비스는 아직 전국적으로 제도적 체계를 갖추지 못하였으나, 노트라인-베스트팔렌주는 주거상담과 관련하여 가장 긴 역사를 가지며, 우수한 인프라를 구축했다. 본 연구는 다른 연방주와 달리 노트라인-베스트팔렌주에서 이러한 주거상담 체계가 발전할 수 있었던 배경을 밝히는 것을 목적으로 하며, 활용하는 이론은 ‘보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)’이다. 독일 사회의 핵심적 운영원리로서의 보충성의 원칙이 주거상담이라는 새로운 사회서비스 전달체계의 형성과 발전과정에서 어떻게 적용되었는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 노트라인-베스트팔렌주의 주거상담사와 지자체 공무원을 대상으로 전문가 인터뷰를 시행하였고, 인터뷰 내용은 Kuckartz의 질적내용분석 방법으로 분석하였다. 분석 결과에 근거하여 주거상담센터 체계의 발전메커니즘을 주정부와 수발보험공단의 재정지원, 민간복지협회의 역할, 주거상담협회의 정치적 활동으로 정리하였다. 이를 바탕으로 한국 사회에의 함의와 연구결과 활용의 유의점을 함께 제시하였다.

주요 용어: 주거상담, 독일, 보충성의 원칙, 지역사회 연속적 거주

본 논문은 독일 고등교육진흥원(Deutscher Akademischer Austauschdienst: DAAD)의 지원으로 작성한 저자의 박사학위 논문의 일부를 재구성함.

■ 투고일: 2019. 7. 31. ■ 수정일: 2019. 9. 16. ■ 게재확정일: 2019. 9. 18.

I. 서론

베이비붐 세대가 노년기에 진입하는 시점에 도달한 우리 사회는 이전보다 더 건강하고, 교육수준과 구매력이 높으며, 다양한 욕구를 가진 엄청난 규모의 노인 인구를 부양하는 과제를 안게 되었다. 인구 고령화는 노인에 대한 사회적 부양 부담과 함께 노인이 원하는 삶의 형태와 방식은 무엇이고, 연장된 노년기의 일상생활을 지원하기 위한 사회적 역할은 무엇인지에 대한 진지한 고민을 요구한다. 무엇보다 삶의 질이 사회의 핵심적인 가치로 인식되면서, 노인의 삶의 질을 향상하고 독립적인 노후생활을 지원하는 것이 노인 정책의 새로운 기조로 자리 잡게 되었다. 신체적 쇠약이나 사회적 역할 감소로 주거지 중심의 생활이 일상화되는 노인들의 주거 생활을 사회적으로 지원하는 방안과 관련해서도 이러한 삶의 질을 증시하는 새로운 기조가 확인된다.

국내외 노인 대상 조사에서 대부분 노인은 거주하던 자택에 최대한 오래 거주하기를 희망하는 것으로 일관되게 나타나고 있다. 한국의 노인실태조사는 건강한 상태에서는 88.6%의 노인들이 현재 집에 계속 거주하기를 원하고, 거동이 불편해져도 57.6%는 재가서비스를 받으며 현재 집에서 거주하기를 원한다고 보고했다(정경희 등, 2017). 기존 살던 주택, 익숙한 지역사회 안에서 나이 들어가는 노년상은 한편으로는 노인의 삶의 질과 정주성의 욕구에 대한 이해와 존중 차원에서, 다른 한편으로는 시설요양으로 인한 사회적 비용을 줄이기 위한 경제적 동기 차원에서 여러 정책목표를 동시에 해결할 수 있는 효과적인 정책 대안이다.

2019년 3월 국정과제로 추가되어 본격적으로 추진 중인 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어)은 '지역사회 연속적 거주'(Aging in Place: 이하 AIP)를 핵심 가치로 보건, 복지서비스 전달체계를 개편하고자 하는 시도이다. 지역사회 통합돌봄은 지역단위 서비스 전달체계의 역할과 기능을 강화하고, 민관협력 거버넌스를 구축하여 다양한 행위자가 협력할 수 있도록 전반적인 전달체계 개편을 요구한다(보건복지부, 2019). 이는 일부 제도의 부분적 개정이 아닌 중앙과 지방의 역할은 물론 공공과 민간, 개인의 역할분담까지 재정비해야 하는 대단위 작업이다. 실제로 커뮤니티케어 실행을 앞두고 공공과 민간의 역할분담에 대한 논의가 시작되고, 협력적 네트워크를 구축하기 위한 다양한 시도가 생겨나고 있으며(김필두, 최인수, 2018), 이 과정에서는 특히 지역 단위의 자원이 효과적으로 활용되고, 자율적 역량이 발휘되는 것이 강조된다. 이런 배경에서 각 지역의

다양한 자원을 조정하고 연계하며, 포괄적인 민관협력을 이끄는 방법으로 독일 사례를 참고할만하다. 무엇보다 한국 사회복지서비스 인프라가 비영리 사회복지법인, 사회복지영리법인과 개인시설로 이루어지고 있다는 점에서(석재은 등, 2018, pp.59-60), 보충성의 원칙에 근거하여 민간비영리복지협회와 지방정부와의 오랜 파트너십을 유지해온 독일의 사회복지서비스 전달체계는 중요한 시사점을 제공할 수 있다.

독일은 노인들이 시설요양 대신 자택에서 최대한 오래 생활하면서 필요한 서비스를 받을 수 있는 AIP 모델을 정착시키기 위해 다각적으로 노력해 왔다. 본 연구에서 중점적으로 살펴보고자 하는 주거상담서비스는 노인적합 주택개조의 사례관리자(Case-Manager)로서 내담자들이 기존 주거지에서 최대한 오래 거주할 수 있도록 지원하는 역할을 한다(Tyll, 2012). 독일의 주거상담서비스는 아직 전국적 체계를 갖추지 못했지만, 노트라인-베스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen주: 이하 NRW주) 등 연방주를 중심으로 자생적으로 생겨나 계속해서 발전해 왔다. 본 연구는 독일 NRW주 주거상담센터의 출현과 발전과정을 분석 대상으로 하여 이 서비스가 새로운 사회서비스 전달체계로서 자리 잡아 온 배경을 조명해 보고자 한다.¹⁾ 독일 NRW주 주거상담체계의 발전메커니즘을 찾는 것을 목표로 하는 본 연구에서 주목하는 이론적 근거는 '보충성의 원칙'이다. 가톨릭 교리에 기반을 둔 개념인 보충성의 원칙은 1924년 법률화된 이후 독일의 정치, 사회, 행정 분야를 아우르는 핵심적인 사회원리로 기능하고 있다. 이 개념은 독일 사회의 중요한 운영원리로서 국가, 시민사회, 개인의 독일식 관계설정을 규정한다. 본 연구는 주거상담 설립 초기부터 현재의 체계를 갖추기까지의 과정을 역사적으로 조명함으로써 독일 보충성의 원칙이 실제 사회복지 전달체계 구축 과정에서 어떻게 작동했는지 살펴보고자 한다.

연구 질문: 독일 NRW주에서는 새로운 사회서비스 전달체계로서 주거상담서비스가 어떤 배경에서 출현하였고, 발전했는가?
독일의 주요 사회구성원리인 보충성의 원칙은 주거상담체계의 발전 과정에서 어떻게 적용되었는가?

1) 국내에도 주거복지 상담체계 구축을 위한 노력이 최근 활성화되고 있다. 대표적으로 서울시에서는 2018년 주거 취약계층 지원서비스의 일환으로 기존 10개였던 지역주거복지센터를 25개 자치구로 확대했다(자료: 서울특별시 홈페이지. “주거지원의 모든 것 ‘주거복지센터에 물어보세요~’”. opengov.seoul.go.kr/mediahub/15862942 에서 2019. 9. 2 인출). 한국 주거복지사의 주된 업무는 저소득층 위주로 제공되는 주거복지서비스에 대한 정보제공으로, 독일 주거상담센터와 주요 기능은 다르나, 주거지원 관련 상담체계를 확대하는 차원에서 독일의 경험은 한국에 중요한 시사점을 제시할 수 있다.

II. 이론적 고찰과 선행연구 검토

1. 보충성의 원칙과 독일 사회서비스 전달체계

보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)은 개인, 가족, 지역사회의 능력과 역할 수행을 장려하는 종교적, 정치적, 사회적 운영원리이다. 보충성의 원칙은 개인이 자신의 힘으로, 자기 결정적으로, 또는 자생적인 사회네트워크로 행해질 수 있는 일을 국가적 행위로 대신해서는 안 된다는 원칙으로, 권리와 의무가 하부단위, 작은 단위에 위임된다(Sachße, 2003, p.194). 문제 상황 발생시, 이에 대한 원조체계는 정부보다는 지자체가, 지자체보다는 시민사회, 시민사회 이전에 가족, 또 가장 기초적 구성단위인 개인의 자력 구제가 우선시되는 사회를 추구한다.

보충성의 원칙은 하나 된 유럽을 목표로 기획된 유럽공동체 결성 당시 개별국가의 주권 침해 우려에 대한 해법으로 제시되면서 국제사회에 널리 소개되었다. 이 원칙은 1992년 마스트리히트(Maastricht) 조약 5조로 규정된 이후 현재까지 유럽연합의 정책집행에서 개별국가, 지역단위의 자율성과 책임성을 부여하는 근거로 적용되어 오고 있다. 이는 상위 조직인 유럽사회는 개별국가의 자율성을 최대한 보장하고, 개입을 최소화한다는 상호 합의이다. 유럽헌법에 보장된 유럽사회를 구성하는 핵심적 구성원리로서의 보충성의 원칙은 독일과 스위스 등 연방주의 국가에서 국가 행정과 정책 전반에 적용되어 있다.

독일은 보충성의 원칙에 대한 오랜 역사가 있다. 1920년대 독일 전통적 가톨릭 사회 교리에서는 개인의 개성과 존엄을 중요시하는 인간 중심적 사회를 표방하며 사회의 중요한 규범으로 개인성(Personalität), 공익성(Gemeinwohl), 연대성(Solidarität)과 함께 보충성(Subsidiarität)의 원칙을 언급했다(Rauscher, 1975). 이 개념들은 종교적 배경에서 등장하였지만 갈수록 다양한 현실적 생활영역에서 사회적, 문화적 문제 상황에 대응하기 위한 윤리적, 가치적 기준으로 기능하게 되었다.²⁾

연대성이 운명공동체로서의 사회와 개인의 상호책임에 관한 개념이라면, 보충성의

2) 이 개념의 관계 설정은 시대, 지역에 따라 다른 양상을 보이며, 이를 바탕으로 독일 사회의 근간을 이루는 다양성과 자율성이 실현된다. 독일 사회를 구성하는 핵심적이 원리이자 가치로 자리 잡은 이 개념들은 경쟁, 갈등, 타협의 과정을 거치며 법, 경제, 행정, 정치 영역 등 사회 전 영역에 영향을 미쳐왔다.

원칙은 책임부담 주체를 규정하는 원칙이다. 독일 보충성의 원칙은 사회복지 영역에서는 민간비영리복지협회의 복지생산에서의 역할과 지위를 규정해 왔다. 독일은 전통적으로 발전해온 보충성의 원칙에 따라 국가 부처와 기관이 사회서비스의 전달자나 조직으로 전면에 나서지 않고, 민간(비영리)복지협회의 중앙협회³⁾가 우선권을 가져 왔다 (Butterwegge, 2014, p.34). 민간(비영리)복지협회(이하 ‘비영리’ 생략)는 독일 연방헌법과 보충성의 원칙에 따른 지위를 보장받으며, 복지생산에 있어 국가보다 우선적 권리를 가진다(정재훈, 2007, p.104).⁴⁾

보충성의 원칙은 협회(Verbände)와 국가 활동 점점의 근거로서 공공, 민간 관계자들의 동반자적 관계를 의무화하는 것을 포함한다(Brinkmann, 2014, p.3). 민간복지협회의 특수한 지위는 1차 세계 대전 이후 바이마르공화국에서부터 구체화 된 국가와의 조합주의적 관계의 결과로, 민간복지협회는 전국적인 조직을 갖추고, 정부와 직접 협상할 수 있는 지위를 보장받는다. 민간복지협회는 이처럼 법이 부여한 복지생산에서의 우선적 권리를 바탕으로 ‘공적(국가와 시장)·사적(가족과 시민사회)’ 행위자의 중재자 역할을 해왔다(Becke et al., 2011, pp.31-32).

신자유주의적 변화 맥락에서 복지생산의 조합주의적 구도도 변화를 맞았다. 민간복지협회는 1995년 수발보험 도입을 계기로 사회복지전달체계에서 특권적 지위를 잃었고, 동시에 독일의 복지생산에는 새로운 원리와 원칙이 적용되게 되었다. 민간(비영리)복지협회에 대한 정부의 인건비 보조가 폐지되고, 이전에는 사회복지전달체계에서 역할이 적었던 민간영리업체는 이제 동등한 지위에서 민간복지협회와 경쟁하는 새로운 파트너로 등장하게 되었다. 민간복지협회가 기존 정부의 인건비 보조를 받아 공급해온 다양한 복지서비스는, 이제 민간 영리업체와의 경쟁을 통해 고객의 선택을 받아야 기관운영이 가능하게 되어, 생존경쟁이 불가피해졌다(Bäcker et al., 2014). 물론 사회복지전달체계에서 민간복지협회의 전통적인 특권적 지위가 이제는 유효하지 않다고 해서, 이들이

3) 민간복지협회의 중앙협회에는 독일 카리타스(Deutsche Caritasverband), 디아코니(Diakonische Werk), 적십자(Deutsches Rotes Kreuz), 노동자 복지단체(Arbeiterwohlfahrt), 독일 평등 복지연합(Deutsche Paritätischen Wohlfahrtsverband), 유대교 중앙복지기구(Zentralwohlfahrtsstelle der Juden)가 속해있다.

4) 민간복지협회는 보충성의 원칙에 의해서 사회문제를 우선적으로 다루고 해결할 수 있는 법적 권리를 가졌다. 카톨릭 교회 기반의 카리타스, 개신교 기반의 디아코니 등의 중앙협회를 이루는 민간복지협회 외에도 다양한 공익적 성격의 민간비영리협회가 존재하며, 이들도 사회복지전달체계에서 중요한 역할을 담당하고 있다(Fischer, 2005, p.87).

복지생산에서 국가의 중요한 파트너가 아니라는 뜻은 아니다. 독일에서는 여전히 민간 복지협회를 제외하고 사회복지전달체계를 논하기 어렵고, 대부분의 민간복지협회가 사회복지의 전통적인 업무영역에서 중요한 역할을 하고 있다. 또한, 기존의 물리적 인프라와 복지생산에서 국가의 핵심 파트너로서의 지위를 활용하여 새로운 업무영역을 개척하기도 하며, 본 연구에서는 이러한 관점에서 민간복지협회가 지역사회에서 주축이 되어 역할 하는 '주거상담' 서비스를 조명하고자 한다.

국내에서 독일 복지국가를 다룬 연구에서는 연대성의 원리에 기반을 둔 사회보험이 주로 소개되었고, 보충성의 원칙은 상대적으로 덜 다뤄진 편으로, 행정학과 사회복지학 분야에서 관련 내용이 소개된 바 있다. 우선 유럽연합조약, 유럽 헌법상의 보충성의 원칙 관련 연구가 진행되었다(박재정, 1995; 전훈, 2005). 행정학 연구에서는 지방분권화에 대한 이론적 기반으로서 지방자치법상의 보충성의 원칙이 다뤄지기도 했다(한귀현, 2012). 정창화와 한부영(2005)은 보충성의 원칙에 대한 이론적 검토를 바탕으로 독일의 지방분권화 이론을 분석함으로써 한국 분권화의 이론 근거로 활용하고자 했다.

독일의 보충성의 원칙과 사회복지전달체계로서의 민간복지협회의 역할은 한국에도 여러 논문을 통해 소개되었다. 원소연(2012)은 독일의 노인 요양서비스 사례를 중심으로 복지 다원주의와 보충성의 원칙을 연구했다. 고재백(2013)은 역사적 접근방법을 통해서 독일 사회복지체계의 발전을 다뤘다. 독일의 사회복지체계는 독일식 사회국가와 민간(비영리)복지협회간의 보충성의 원리와 조합주의적 연계체계 하에 작동하였음을 설명하면서 개신교 디아코니아의 역할을 강조했다. 정재훈(2007)은 독일 복지국가가 민간(비영리)복지협회와 협력관계를 유지하며 사회복지서비스를 발전시켜 온 과정을 조명했다.

이처럼 국내 선행연구에서는 독일 복지국가에 대한 이론적 논의 차원에서 보충성의 원칙이 다뤄졌다. 독일 사회의 중요한 운영원리로서 국가, 시민사회, 개인의 독일식 관계 설정을 규정한 보충성의 원칙이 아직 국내연구에서는 경험적으로 연구된 바 없다. NRW주의 주거상담은 보충성의 원칙이 새로운 사회서비스 전달체계의 출현과 발전과정에서 공공과 민간 주체의 협력, 합의 과정에 반영되는 맥락을 관찰할 수 있는 좋은 조건을 제공한다.

2. Aging in Place 정책과 주거상담

노인의 삶의 질 향상은 물론 의료, 장기요양, 사회부조 재정의 지속가능성을 위해서 독일 정부에서 가장 추진력 있게 실행하고 있는 바는 자택을 의료, 장기요양의 근거지로 만드는 것이다. 독일에서는 1980년대 후반부터 AIP에 대한 정책적 관심이 본격화되어 요양시설 입소 대신 자택거주와 재가수발을 선택하도록 유도하기 위한 다양한 정책을 시도하고 있다. 특히 노인 생활에 적합한 주거환경을 조성해야 한다는 공감대가 형성된 가운데 주목받고 있는 주택개조는 주택의 물리적 조건을 노인의 신체적 기능 제한에 맞춰 ‘노인적합(altersgerecht)’하게 변화시킴으로써 거동이 불편한 노인들이 독립적으로 생활할 수 있는 영역을 확대하여 거주자의 독립성과 안전성을 높이고, 수발 가족의 부담을 완화할 수 있다.

주택개조를 통한 시설입소 방지 또는 지연이 가져올 수 있는 사회보장재정 비용 절감 효과에 대한 공론화가 시작되면서 수발보험공단, 연방재건은행 등에서 다양한 재정지원이 시작되었다.⁵⁾ 그러나 지원의 종류도 다양하고, 조건도 복잡하며 전문적 내용이 많아 수발등급자나 가족들이 스스로 내용을 파악하기 쉽지 않은 문제가 있다. 또한 대부분의 주택개조가 예방적 차원보다는 수발상태가 되었을 때 급히 이루어지는 경향이 있으므로, 노인이나 가족들이 소비자로서 현명한 판단을 내리기 어려운 것이 현실이다(BMFSFJ, 2008, pp.9-10). 최근에는 특히 다양한 사업자의 시장 진출로 정확한 시장 정보와 선택을 위한 가이드라인을 얻기 어려워지고 있다.

본 연구에서는 이러한 복잡한 상황에 개입하여 내담자들의 거주환경 개선을 위한 사례관리를 제공하는 독일 NRW주의 주거상담 서비스를 살펴보고자 한다. 주거상담서비스는 주택개조가 상당한 비용과 시간이 투입되고, 복잡한 행정절차가 요구되며 전문적 지식이 필요하다는 점에 근거하여 내담자에게 자택거주 환경 개선을 위한 중립적인 정보를 제공한다(BMFSFJ, 2008, p.9). 독일 전체에서 가장 우수한 주거상담 인프라를

5) 대표적 지원은 사회법전11권(수발보험법) 40조 4항(§ 40 Abs. 4 SGB XI)에 따른 ‘주거환경개선조치(Wohnumfeldverbessernde Maßnahme)’로 수발등급자를 대상으로 지급된다. 연방재건은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW)에서 제공하는 보조금과 대출상품은 수발등급이 없어도 신청할 수 있으며, 주로 예방적 차원의 노인적합 주택개조에 활용된다. 이외에도 연방주, 지방자치단체가 자체 사업을 통해 노인적합 주택개조를 지원하고 있으며, 여러 재단 또한 관련 사회적 지원을 확대하고 있다. 활용 가능한 다른 자원이 없음에도 미충족 욕구가 있을 경우, 사회부조법(사회법전 12권)에 근거한 지원을 신청할 수 있다.

구축한 NRW주에는 총 130개소의 주거상담센터가 설치되어 있다.

지금까지 주거상담과 관련해서는 축적된 연구가 많지 않다. NRW주 주거상담센터의 도입, 확대가 논의될 시점에 Niepel(1999, 2003), Peters(2003)를 통해 주거상담의 효과성을 추계하는 연구가 시행되었다. Niepel(1999, 2003)은 주거상담의 결과로 나타난 시설요양 입소 지연이 지자체와 수발보험공단에 미치는 비용절약 효과를 제시하여 주거상담센터 운영의 재정적 효과를 추계했다. Zakel(2009a, 2009b)은 주거상담이 가져오는 시설요양 방지 또는 지연효과를 통해 Unna 군(Kreis)에서 총 240만 유로의 비용절약 효과가 있을 것으로 전망했다. 이어 Zakel(2015)은 1997년부터 2013년까지 Unna 군의 주거상담센터 사례관리 결과 4,300건의 요양시설 입소를 방지 또는 지연한 성과가 있었다고 보고했다.

이처럼 지금까지 진행된 주거상담 관련 연구는 주거상담의 비용 효과성을 규명하는데 주력했고, 이 결과들은 주정부, 지자체, 수발보험공단의 재정지원을 통해 NRW주에 주거상담체계를 구축하는 데 주요하게 작용했다. 그러나 주거상담센터 체계가 발전해 온 과정과 그 배경에 대해서는 아직 학술적으로 다뤄진 바 없다. 본 연구는 NRW주의 주거상담센터가 다른 사회서비스 전달체계와는 다르게 연방법이나 주정부법 등의 제도적 뒷받침 없이 발전하여 현재의 체계를 갖추었다는 점에 주목하고 하고 보충성의 원칙을 적용하여 분석해 보고자 한다. 현재 NRW주의 주거상담센터는 서비스를 이어온 지 30년이 된 시점에 있으며, 관련 법적 근거 마련에 대한 공론화가 이루어지는 단계로, 지금까지의 성과를 조명하는 것은 의미가 있다.⁶⁾ 무엇보다 한국은 커뮤니티케어 도입을 앞두고 사회서비스 전달체계의 전반적 개편을 앞두고 있는 만큼 독일의 사례가 중요한 시사점을 제공할 것으로 기대한다.

6) 주거상담은 현재는 명확한 제도적 기반이 마련되어 있지 않지만, 사회부조법(사회법전 12권) 71조와 수발보험법(사회법전 11권) 45c조에서 주택개조에 대한 상담을 받을 수 있는 법적 권리를 유추할 수 있고, 주정부의 수발법에도 비슷한 권리가 있다. NRW주 노인·수발법 16조 2항에 따르면 '각 광역자치단체와 시는 재가요양 우선의 원칙을 실현하는 데 필요한 서비스를 제공한다. 여기서 '필요한 서비스'는 '주택개조에 대한 상담서비스'라고 명시되어 있으나 '주거상담센터에 의해 지원되어야 한다는 명시'가 없으므로 지금까지는 각 지자체가 재정적 여력에 따라 자율적으로 시행하는 제도로 남아있다.

III. 연구방법

1. 연구대상: NRW주의 주거상담센터

주거상담센터는 주로 주택개조의 여러 방법과 재정지원 관련 정보를 제공한다. 주거상담의 기능에는 무장애주택과 주택개조 관련 개인상담, 홍보사업, 기관상담, 연결사업 등이 있다(Tyll, 2012, pp.13-18). 주거상담사는 사례관리사로서 역할 하면서 노인의 주거환경 개선을 위한 다양한 사회적 자원을 연결하고, 조정한다. 독일 NRW주의 주거상담센터는 1989년 처음으로 주정부의 재정지원을 받아 출범한 이후 계속해서 확대되어 2019년 기준 130개소의 체계를 갖추었다(Koordination Wohnberatung NRW, 2019, p.4).⁷⁾

그림 1. NRW주 주거상담센터 설치 현황(2019년 5월 기준)



자료: Kreuzviertel Verein 홈페이지. Karte aller Wohnberatungsstelle in NRW.
<https://karte.kreuzviertel-verein.de>에서 2019. 9. 12. 인출.

7) 이외에는 바이에른(Bayern)주 40개소, 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주에 60개소, 니더작센(Niedersachsen)주에 44개소가 설치되어 있고, 기타 다른 주나 특히 동독 지역에는 거의 주거상담센터 체계가 형성되지 못했다(KDA & Wüstenrot Stiftung, 2014, p.66). 한편 주거상담센터가 비교적 많이 설립된 바이에른, 바덴-뷔르템베르크, 니더작센 주에도 주거상담센터에 근무하는 상담사의 상당수가 자원봉사자로 이루어져 있고, 일부 기관은 상담료를 청구하기도 한다.

위의 [그림 1]에서 확인할 수 있듯이 2019년 5월 기준으로 NRW 주의 대부분 지역에 주거상담센터가 설치되어 있다. 주거상담센터의 운영주체는 지자체, 민간복지협회 중앙협회, (기타)민간복지협회 등이며 각 센터에는 주거상담사 교육을 받은 전담직 전문인력이 소속기관에 상관없이 중립적인 상담을 제공하고 있다. 상담은 무료로 제공되며, 현재 센터 운영비용은 일반적으로 지자체, 수발보험공단의 NRW지부, 상담센터 소속기관에서 나누어 부담하고 있다.⁸⁾ 한편 주거상담센터간의 정보교환과 공동의 정치적 이해관계를 대변하기 위한 목적으로 NRW주 주거상담협회(Landesarbeitsgemeinschaft Wohnberatung NRW)가 1999년 5월 도르트문트(Dortmund)시에 개설되었고, NRW에 위치한 90여 개소의 주거상담센터와 ‘기술과 장애 연구기관(Forschungsinstitut Technologie und Behinderung), 독일노인기술센터(Deutsches Zentrum Gerontechnik) 등의 연구기관도 가입되어 있다.⁹⁾ 주거상담협회는 정보제공과 정치적 결집 기능 외에도 주거상담사 양성을 위한 교육과정을 개발하고, 직접 교육을 제공하며, 또한 2018년에는 새로운 업무기준을 출판하는 등 상담내용을 표준화함으로써 상담의 질 제고를 위한 자체 시스템 구축에 주력하고 있다. 이처럼 체계적인 주거상담시스템을 갖춘 것은 독일에서 NRW주가 유일하며, 이러한 시스템을 갖추게 된 배경을 탐구하는 데 아래 조사의 목적이 있다.

2. 연구방법

가. 전문가 인터뷰

본 연구에서 적용하는 연구방법은 질적연구이며, 질적연구의 여러 방법 중 전문가 인터뷰를 시행한다. 전문가 인터뷰는 비교적 알려진 지식이 적은 분야를 대상으로 관련 경험과 지식을 가진 전문가를 통해 접근하는 방식이다. 전문가 인터뷰를 통해 현재 현장

8) 현재 NRW주 주거상담센터는 지자체, 수발보험공단, 상담센터 소속기관에 의한 재정지원이 이루어지고 있으나, 지역과 기관에 따라 부담수준과 형태는 다르다. [그림 1]에 표시된 NRW주의 주거상담센터에는 공적재정지원을 받는 기관과 재정구조가 다른 기관이 모두 포함되어 있으며, 자세한 내용은 자료에서 제시한 홈페이지에서 확인할 수 있다. 본 연구는 공적재정지원을 받는 주거상담센터를 위주로 다룬다.

9) NRW 주 주거상담협회 홈페이지. <https://www.wohnberatungsstellen.de/hintergruende/lag-wohnberatung-nrw>에서 2019. 9. 12. 인출.

의 실제 상황에 대한 정확한 이해를 얻을 수 있다. 한 분야의 전문가들은 일반인들이 얻을 수 없고, 접근하지 못하는 정보를 가지고 있다(Meuser & Nagel, 1997, p.484). 이는 시스템화된 전문지식, 특수지식뿐 아니라 현장이나 실행 가능한 지식을 모두 포함한다(Wehmeyer, 2013, p.81). 이런 배경에서 전문가 인터뷰는 보통 구조화된 지식을 얻는 방법보다는 탐색적 접근 차원에서 활용된다(Meuser & Nagel, 2009, p.465). 본 연구는 아직 학술적으로 다뤄진 바 없는 독일 주거상담의 출현과 발전과정을 밝히는 것을 목표로 하므로, 초기 주거상담 출현 과정을 경험하고, 현장에서 실무를 담당해 온 전문가를 대상으로 인터뷰를 진행하는 방법이 가장 적절한 것으로 판단하였다. 따라서 업무경력이 긴 주거상담사를 인터뷰 대상으로 제외하여 반구조화된 설문지를 활용하여 대면 인터뷰를 진행함으로써 주거상담센터의 발전 단계에 대한 정보를 얻고자 하였다.

나. 인터뷰 대상

본 연구를 위한 인터뷰는 2016년 4~8월 기간에 진행되었다. 인터뷰 대상자는 대부분 주거상담협회 행사, 시·주정부가 주관하는 노인적합주거지원 관련 행사, 주거상담사 워크숍 등에서 직접 섭외하였고, 이들을 통해 다른 대상자를 소개받아 의뢰하기도 했다. 인터뷰는 조사에 동의한 전문가와 전화 또는 이메일로 사전 약속을 한 후 대상자의 직장에서 진행되었다. 연구자는 인터뷰 대상자에게 시작 전 대화 내용의 녹취에 대한 동의를 구하고, 답변 내용의 일부분이 논문에 삽입될 수 있음을 고지하였으며, 인터뷰 내용을 익명화하여 사용할 것을 약속했다. 이어 인터뷰 대상자에게 준비된 서류로 연구자가 고지한 내용을 이해하고 동의한다는 확인 서명을 받았다. 인터뷰는 전문가별로 50~90 분간 진행되었으며, 녹취한 인터뷰 음원은 전사 후 폐기하였다. 인터뷰에 참여한 대상자는 아래와 같다.

표 1. 인터뷰 대상자

	역할	소속기관	업무경력 ¹⁰⁾
1	주거상담사1	민간복지협회 중앙협회	25년
2	주거상담사2	민간복지협회	28년
3	주거상담사3	민간복지협회 중앙협회	15년
4	주거상담사4	민간복지협회	11년
5	주거상담사5	민간복지협회	30년
6	시청 공무원1	시청	25년
7	(전직)시청공무원2	시청	35년
8	군청공무원1	군청(Kreishaus)	10년
9	군청공무원2	군청(Kreishaus)	16년

자료: 저자가 직접 작성

다. 분석방법: 질적내용분석

질적내용분석은 분석자료에 대한 이해를 근거로 내용을 범주화(코딩을 통해 체계적으로 분류)하는 과정을 거쳐 자료의 패턴과 주제를 파악한다(최성호 등, 2016, p. 132). 질적 내용분석은 Mayring(2003), Gläser와 Laudel(2009) 등이 알려져 있고, 국내에도 활용되고 소개된 바 있다. 본 연구에서 활용하는 Kuckartz의 질적내용분석은 Mayring, Gläser & Laudel에 비해 연구내용에 따라 적용할 수 있는 다양한 방법이 제시되어 있다는 점에서 활용도가 높으며, 귀납적 원문 활용에 특화된 방법으로 탐색적 연구에도 적합하다. Kuckartz는 질적 내용분석 방법을 내용-구조적, 평가적, 유형화 질적 내용분석으로 구분했으며 본 연구에서는 내용-구조적 질적 내용분석을 시행하고자 한다. ‘내용-구조적 분석’(inhaltlich-strukturierte Inhaltsanalyse)은 기본적으로 내용-축약적 해석(inhaltlich-reduktive Auswertung) 방법의 예로 볼 수 있다(Lamnek, 1995, p.110). 연구자가 설정한 이론체계에 텍스트에서의 주된 발견을 범주화하여 해당 내용을 중심으로 분석내용을 체계적으로 정리하는 것이다. Kuckartz의 방식은 Mayring과 다르게 범주화

10) 주거상담사의 경우 주거상담사로 활동하기 이전의 업무경력 기간은 포함하지 않았다. 주거상담사의 직업적 배경은 사회복지사, 간호사, 건축사, 수공업자 등 다양하다. NRW주에는 상당수의 주거상담센터가 각각 사회복지사와 건축 또는 설계·설비 관련 직업 배경을 가진 주거상담사의 2인 체제로 운영되고 있는데, 인터뷰 대상자들은 업무수행을 위해 이러한 조합이 가장 이상적이라고 말했다.

단계에서부터 귀납적 범주생성을 가능하게 하여 실제 원문 활용도를 최대한 해석이 가능하다.

본 연구의 분석 절차는 ‘분석자료에 관한 탐구-범주화-코딩-결과 해석’ 순으로 진행되었다. 분석자료에 대한 일차적 점검을 마친 후 분석을 위해 범주화를 실시했다. 보충성의 원칙 이론에 근거한 연역적 범주화와 전사된 분석자료를 바탕으로 한 귀납적 범주화를 모두 실시하였으나, 분석을 진행하면서 귀납적 범주화를 통해 추가된 ‘주거상담체계의 재정지원’, ‘민간복지협회의 역할 및 주거상담협회의 활동’을 최종 카테고리로 결정하였다. 범주화 이후 연역적 또는 귀납적 방식으로 진행되는 코딩은 자료에 표현된 현상을 명명화하여 표현하는 것으로, 텍스트를 배치하고 정리하는 기준이 된다(Kuckartz, 2014, p.112). 본 연구는 카테고리에 따라 전사된 텍스트를 재배치한 후 이론과 연관지어 귀납적, 연역적 코딩을 부여하고 이를 해석함으로써 주거상담센터의 출현 및 발전메커니즘과 보충성의 원칙의 적용을 발견하고자 하였다.

IV. 연구결과

1. 출현단계

1989년 말 독일 NRW주에서 처음으로 주거상담 서비스가 시작되었다. 처음 주거상담이라는 새로운 사회서비스 영역을 개척한 것은 OO시 민간복지협회의 두 명(A씨, B씨)의 사회복지사였다. 그중 한 명의 사회복지사를 인터뷰를 위해 섭외하여 관련 배경을 들을 수 있었다. 그(녀)(B씨)는 당시 경험을 전달해줄 수 있는 접근가능한 유일한 정보원이며, 주거상담체계의 출현단계는 주로 B씨의 기억에 의존한다. 그는 1980년 중반 기관의 노인복지사업을 계획하던 중 노인들의 정주성의 욕구를 이해하게 되었다고 설명한다.

“우리는 처음에는 사실 노인들의 공동생활공간을 만들고 싶었어요. 당시 교회에서 운영하던 요양원이 없어지면서 그곳에 살던 노인들이 갈 곳이 없었거든요. 그런데 생각보다 우리의

계획에 호응이 없었어요. 대부분이 집으로 돌아가고 싶어 했으니까요.”(주거상담사 5)

노인들의 바람에 따라 자택복구를 지원하는 과정에서 이들이 발견한 것은, 노인들의 자택이 노인이 살기에 적합하지 않거나 위험한 요소들이 많이 있다는 점이었다.

“그들이(노인) 집에 오래 머물 수는 없었어요. 거동이 불편한 노인들이 살기에 적합하지 않았거든요. 이런 상황을 이해하고 나서 우리는 바로 시작했죠. 노인들을 집에서 생활하게 도와주는 상담을 제공하자고요.”(주거상담사 5)

서비스의 필요성을 인지한 이들 사회복지사는 건축, 설계 분야의 전문지식을 갖춘 파트너를 찾아 나섰다.

“우리가 사회복지적 백그라운드를 가지고 있으니, 기술적, 건축적 전문지식을 가진 사람이 필요했어요. 1987년 뒤셀도르프에서 열린 독일노인회의(Deutscher Seniorentag)에서 만난 건축과 C씨가 우리의 계획에 관심을 보였죠. 그는 당시 독일노인복지재단(KDA)을 위해서 노인들이 사는 집의 상태가 어떤지 조사하고 있었어요. 그때 발견한 것은, 너무 많은 집이 낡았고, 특히 화장실이 기준에 못 미치는 곳이 많았다는 점이었죠. C씨는 집을 어떻게 손을 보면 노인들이 계속 거주할 수 있는지 알았어요.”(주거상담사 5)

노인들의 자택거주를 위한 물리적 환경 조성을 지원해주는 서비스의 필요성에 대해 확신을 가진 두 사회복지사는 새로운 파트너와 함께 주거상담서비스를 제공하기로 마음 먹고 재원을 마련하기 위해 우선 시 관계자를 찾아갔다.

“처음에는 시청을 찾아갔어요. 그러나 시에서는 관심을 보이지 않았죠. 우리가 얘기한 담당자는 “우리는 주택청(Wohnungsamt)이 따로 있고, 거기서 (주택 수리를 위한) 대출을 지원해주고 있습니다”라고만 했어요.”(주거상담사 5)

그들은 시청에서는 기회를 얻지 못했지만, 주정부는 달랐다. 당시 주 정부는 Aging in Place를 위한 주정부 차원의 계획을 준비하고 있었다.

“우리는 이 사업을 설득하기 위해 주정부의 관계자들을 만났어요. 그들은 우리가 문의했을 때 주정부 노인계획을 작업하고 있었고, 그때 이미 Aging in Place가 중요한 관심사였던 거죠. 여기에 우리가 주거상담이라는 테마를 얘기했고, 이 방법이 노인들을 기존 주택에 오래 머무를 수 있게 할 수 있다고 설득했어요. (...) 우리 계획이 호응을 얻어 주지사와 면담을 할 수 있게 되었어요. 당시 주지사는 우리의 문제의식과 계획에 공감하였어요. 주지사가 옆에 앉아 있던 직원에게 “당신이 좀 챙겨서 성과가 나도록 해보세요.”라고 말했죠. 그 후 우리는 그와 계속해서 연락하며 계획을 발전시켜 나갔고, NRW주의 Wohlfahrtspflege 재단(주 정부 소속 재단)을 통해서 3년 계약의 시범사업 예산을 따냈어요. 우리가 계획한 사업을 시험해볼 기회를 얻은 거죠.”(주거상담사 5)

이렇게 NRW주에서는 이들 사회복지사가 속한 기관과 함께 총 세 기관이 1989년 시범사업대상으로 선정되어 첫 주거상담 사업이 시작되었다. 그리고 1992년에는 세 기관이 추가되어 총 여섯 기관이 시범사업을 하게 되었다(LAG Wohnberatung NRW 2015, pp.17-18). 아래에서는 두 사회복지사의 이니셔티브와 주정부의 AIP에 관한 관심으로 처음 시작된 주거상담이라는 제도가 현재의 체계를 갖추기까지 발전 단계를 살펴보고자 한다. 범주화를 통해 분류한 발전메커니즘 ‘재정지원’, ‘민간복지협회의 역할’, ‘주거상담협회의 활동’을 중심으로 분석내용을 정리한다.

2. 발전메커니즘 1: 주정부와 수발보험공단의 재정지원

주거상담센터 운영은 사업 초기부터 재정지원을 받는 것이 가장 중요한 과제였다. 주정부에서는 1992년부터 2009년까지는 시범사업 형식으로 2~3년 단위로 주거상담센터를 재정지원 했다.

“우리는 이 기간(시범사업)에 노인들의 자택 거주를 지원하는 방법을 열심히 찾았어요. 그런데, 연방주에서 우리 업무의 필요성에 공감했어도 이것이 바로 정규예산으로 편성된 것은 아니에요. (...) 지금까지 저에게 가장 긴 근로계약은 (주거상담 서비스를) 처음에 시작할 때 받은 3년이었어요. 그 후에는 2년, 그리고는 1년, 또 1년씩. 어떨 때는 성탄절이 되어 서야 우리 센터가 내년에도 재정지원을 받을 수 있다는 것을 알았죠.”(주거상담사5)

주정부가 재계약시마다 재정지원 연장과 중단을 저울질하며 불안정한 상황이 연출되기도 했지만 18년간 이어진 주정부의 재정보조는 NRW 주의 주거상담이 현재의 체계를 갖추는 데 결정적으로 기여했다. 주정부와 함께 NRW주에서는 1997년부터 수발보험공단 NRW지부에서 운영비용을 상당부분 지원했다. 이 부분이 NRW주가 다른 지역과 크게 다른 점이다.

“주정부에서 이렇게 오랜 기간 재정지원을 한 덕에 새로운 (서비스전달)체계가 만들어질 수 있었던 거예요 이렇게 체계가 한 번 만들어 지면 오래 유지될 수 있죠 그리고 주정부가 수발보험공단 NRW지부(Landespflegekasse)와 좋은 파트너십을 유지한 덕분에 (수발보험공단의) 재정지원을 끌어내 여기까지 올 수 있었던 거죠.”(주거상담사3)

“NRW주에서 주거상담 체계가 잡힐 수 있었던 결정적인 계기는 수발보험공단 NRW지부의 재정적 지원을 끌어냈다는 점이에요. 다른 연방주들은 그렇게 못했죠.”(주거상담사4)

이때 주정부와 수발보험공단의 재정지원을 얻어낸 배경은 주거상담서비스를 통해 사회적 비용이 상당한 요양시설 이용을 줄일 수 있다는 데 공감대가 형성되었기 때문이다. 수발보험공단은 주거상담사를 통한 주택개조 활성화와 전반적 노인적합주택 확대로 노인의 AIP를 적극적으로 지원하는 차원에서 재정지원에 참여했다.

“수발보험공단과 주정부가 움직이는 이유는 하나예요 ‘시설요양 방지’. 그들이 가장 원하는 바이고, 우리 주거상담사가 가장 잘 할 수 있는 일이죠.”(주거상담사3)

주정부는 주거상담 체계가 자리 잡을 수 있도록 오랜 기간 지원하였으나,¹¹⁾ 2009년 주 회계감사원 회계보고서의 권고로 재정지원 중단이 결정되면서 이 구도는 중요한 전환을 맞았다. 주정부의 예산보조가 없어지면서 주거상담센터의 운영은 이제 각 시, 구에서 직접 예산을 편성하여 운영해야 하는 사업이 되었다. 물론 이 사업은 의무사항이 아니므로 지자체에서 주거상담센터의 존치를 스스로 결정할 수 있었다. 당시 OO시에서

11) NRW주에서 공적으로 재정지원 되는 주거상담센터의 재정지원구조는 현재 지자체, 수발보험공단, 시설운영자이다. 기관별로 세부적인 분담 비율은 다르게 나타나지만, 많은 경우 지자체와 수발보험공단이 인건비와 물품비를 절반씩 부담하며, 사무실 임대료 등 기타 비용은 기관운영자가 부담한다.

관련 논의에 참여했던 시 관계자는 당시 논의를 다음과 같이 기억했다.

“우리(시)는 그 당시 (주거상담 센터를 유지할지) 스스로 결정을 내려야 했어요. 논의 끝에 우리 시에서 지역 노인복지 예산에서 주거상담 센터 운영비용의 50%를 부담하기로 결정했죠.”(시청공무원1)

다른 주거상담사도 비슷한 경험을 전했다.

“그 당시 다행히 우리 시는 재정지원을 이어가기로 하여 (주거상담센터를) 유지할 수 있었지만, 그렇지 않은 도시들도 있었죠. 정말 어려운 시기였어요.”(주거상담사2)

이 시기를 거쳐 실제로 일부 주거상담센터가 없어지기도 했지만, 대부분은 센터를 계속해서 운영할 수 있었다. 이렇게 주거상담센터가 존폐 위기에 몰린 것은 처음 있는 일도 아니었다. 위기마다 극적으로 재정지원을 받아내어 센터 운영을 이어갈 수 있었던 경험을 한 주거상담사는 이렇게 얘기했다.

“실제로 지원이 끊기고, 새로운 지원을 받을 수 없던 기간이 있었어요. 그때 우리는 실업자로 등록하고 (실업급여를 받으며) 계속해서 이 자리에서 일했죠. 그런가 하면 언젠는 수발보험공단에서 큰 단위의 재정지원을 하게 되어 (여러 도시에) 주거상담센터가 더 생기기도 했죠. 그렇게 하면서 확장해 온 거예요.”(주거상담사5)

이처럼 주정부는 AIP 실현을 위한 정책 추진의 일환으로 주거상담체계를 구축하는데 기여했다. 주거상담체계가 어느 정도 자리가 잡힌 후에는 지원을 종료하고 지자체가 직접 주거상담센터에 대한 재정지원을 담당하도록 함으로써 주정부의 역할을 최소한으로 제한하고자 했다. 이에 따라 지자체는 주정부가 재정지원을 중단한 후 주거상담센터 운영 또는 재정지원 여부를 스스로 결정했다. 주정부는 지역의 전문가가 역량을 발휘할 기회와 재원을 제공하는 역할을 할 뿐 서비스 전달자로서 전면에 나서지 않았다는 점도 주목할 필요가 있다. 또한, 다른 주와 달리 NRW주에서는 주정부와 함께 수발보험공단의 NRW지부가 주거상담센터 재정지원에 참여함으로써 지금까지 체계를 확립하는데 결정적인 역할을 했다. 이는 수발보험공단이 주거상담을 통해 기대되는 시설요양을 줄

이는 데 가장 큰 이해당사자인 것과 관련 있으며,¹²⁾ 여러 관계자들이 이러한 주거상담의 효과를 근거로 보험공단을 적극적으로 설득한 결과이기도 하다.

3. 발전메커니즘 2: 민간복지협회의 역할

주거상담센터는 시작부터 발전과정까지 독일 사회복지전달체계의 핵심 행위자인 민간복지협회의 역할이 두드러진다. 주거상담의 필요성을 인지하고 주정부를 설득하여 사업 체계를 만들어낸 것도 민간복지협회 소속의 사회복지사였고, 주정부에서 주거상담센터를 전격적으로 확대하기로 하고 지자체에서 추진했을 때 이를 현장에서 수행할 수 있는 가장 가까운 파트너 또한 민간복지협회였다.

“우리(군청)의 역할을 확대하는 것은 가장 하고 싶지 않은 방식이죠.”(군청공무원1)

“행정을 하는 우리들은 파트너가 필요해요. 우리는 새로운 관료제 체계를 만드는 것을 원하지 않아요. 우리는 민간에 이 주제를 이미 작업해온 파트너를 찾죠. 대부분은 민간복지협회에서 찾을 수 있어요.”(군청공무원2)

주정부에서 재정지원을 하며 적극적으로 주거상담 체계를 확립하려고 노력하자 각 지자체는 지역 내 자원을 최대한 활용하여 주거상담센터를 만들고자 했다. 주거상담센터 운영을 민간복지협회에 위탁하는 것은 새로운 행정시스템을 구축함으로써 관료제가 확장되는 것을 방지하기 위함이다. 민간복지협회의 장점도 언급된다.

“우리(시)는 (주거상담을) 민간복지협회에 맡겼어요. 거기에 오랫동안 관련 전문성을 키워온 사람이 있었고, 그 기관에서도 적극적으로 나서서 주거상담센터를 유치하려고 했죠. 우리는 그들을 통해서 원하는 주거상담의 성과를 얻을 수 있는 거죠. (...) 민간복지협회는 시 행정과 상관없이 유연하게 일할 수 있어요. 독립적이기도 하죠. 우리가 그들에게 위탁하는 것은 이런 이유도 있다고 생각해요.”(시청공무원1)

12) 시설요양에 앞서 재가요양이 먼저 고려되어야 한다는 원칙은 독일 수발보험 도입 시점부터 지금까지 수발보험법에 명시되어 있다(사회법전 11권 3조). 2000년대 들어 정부는 시설요양 수요를 재가요양으로 전환하기 위해 수차례 수발보험 개혁을 단행하는 등 재가요양 확대를 위해 더 적극적으로 노력하고 있다.

현재 NRW주에서는 전체 주거상담센터의 약 40%가 지자체에서 운영되고 있다. 시나 군(Kreis) 등 지자체에서 주거상담센터를 직접 운영하게 경위를 질문하자, 공무원들의 답은 일치했다.

“물론 지자체마다 다르겠지만 우리가 당시 직접 맡을 수밖에 없었던 것은 나서서 하겠다는 민간복지협회를 찾을 수가 없었기 때문이에요.”(시청공무원2)

“사실 당시 우리(군청)가 직접 할 필요가 없었죠. 우리는 민간에 위탁할 수 있었죠. 그런데 당시에 아무도 이 일을 맡으려 하지 않았어요. 그래서 우리가 직접 하게 되었어요.”(군청 공무원1)

즉 직접 시, 광역자치단체에서 따로 주거상담센터를 설치하고, 인력을 배치하는 것은 후순위로 고려할 수 있는 서비스 전달체계 확대 방식이었다. NRW주의 경우 주거상담은 무료로 제공되므로 어느 기관에서 운영하더라도 이로 인한 금전적인 이익은 취하지 않는다. 따라서 민간복지협회는 주정부나 수발보험공단으로부터 인건비 보조를 받더라도 주거상담센터를 운영하면서 조직, 재정상 지출이 발생한다. 그럼에도 불구하고 독일의 민간복지협회가 센터를 운영하는 이유를 한 민간복지협회 소속 주거상담사는 이렇게 설명했다.

“주거상담센터는 저희 고용주(민간복지협회) 입장에서는 비용만 나가는 사업이에요. (...) 하지만 우리가 이런 사업을 운영한다는 것이 사회적 인정을 받으면 결국 우리 기관에도 좋은 거죠.”(주거상담사1)

“이 사업을 하면서 지역사회와 접촉 범위를 넓히고 그들의 역할을 예비수요자들에게 알릴 수 있어요. 고객에게 조금 더 가까이 가는 것이 경쟁체제에서는 도움이 되죠.”(군청공무원2)

이처럼 민간복지협회는 주거상담을 잠재고객에게 더 다가갈 수 있는 새로운 통로가 될 수 있다. 이전의 사회복지전달체계에서의 특권과 우선권을 잃고 민간영리업체와 경쟁하며 기관운영을 해야 하는 민간복지협회에게 주거상담센터 운영은 그들의 공익적 정체성을 드러낼 좋은 기회가 되기도 한다.

주거상담체계를 확대하는 과정에서는 보충성의 원칙 적용이 명확하게 드러난다. 주정

부가 본격적으로 주거상담을 확대하기로 했을 때, 지자체는 먼저 민간복지협회를 중심으로 파트너를 찾았다. 전문성과 센터 운영의 의지를 보인 복지협회가 없을 때만 직접 센터를 운영했다. 이는 행정력을 소진하지 않고, 민간 전문가의 활동영역을 보장하는 차원이다. 한편 민간복지협회는 주거상담센터 운영을 경쟁체제에서 지역사회 주민과 접촉 범위를 넓히는 통로로 활용하고자 했다. NRW주의 주거상담체계는 이처럼 지자체와 민간복지협회의 이해관계가 부합되면서 발전할 수 있었다.

지금까지 살펴본 바와 같이 민간복지협회의 적극적 역할과 주정부 및 수발보험공단의 재정지원은 NRW주에서 주거상담센터가 계속해서 확대, 발전해온 결정적인 요인으로 이해된다. 그러나 독일의 다른 연방주와 달리 왜 NRW주에서만 다양한 주체의 재정지원과 민간복지협회의 참여가 가능했는가에 대한 의문은 여전히 남는다. 전문가 인터뷰 결과, NRW주 주거상담협회의 역할에서 그 근거를 찾을 수 있었다. 아래에서 살펴본다.

4. 발전메커니즘 3: NRW주 주거상담협회(LAG Wohnberatung NRW)와 정치적 활동

주거상담센터의 개척자들은 민간복지협회의 사회복지사와 건축가이다. 이들은 특히 정치권에 직접 다가가서 주거상담의 효용에 대해 알리고 설득하는 작업을 중요하게 생각했다. 이러한 정치적 노력의 일부로 NRW주 주거상담협회(Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Wohnberatung NRW)가 만들어졌다. 주거상담협회는 주거상담체계를 만들고, 상담사 교육시스템을 구축하는 데 중요한 역할을 했던 A씨와 D씨가 주도했다.

“A씨는 진작 알았어요. 우리가 이 사업을 계속하려면 정치권을 설득해야 한다는 것ですよ. 계속해서 정치권에 말을 걸고, 대화를 이어가는 노력을 계속했죠.”(주거상담사5)

“D씨는 정치학을 전공한 사람이기도 해요. 우리가 어떻게 행동해야 하는지 항상 정치적 측면에서 생각했죠. (...) 이들(A씨와 D씨)이 주거상담협회를 생각해 냈고, 실행에 옮긴 거죠. (...) 두 사람의 이런 노력이 없었다면 오늘의 주거상담(체계)은 없었겠죠.”(주거상담사2)

현재 NRW주 주거상담협회에는 수발보험공단이나 지자체의 재정지원을 받는 주거상

담센터가 대부분 가입되어 있다. 00시의 노인 정책을 담당하는 시청공무원은 이와 관련하여, “주거상담협회를 만들었던 것은 이 직업을 유지하는데 분명히 플러스 요인이 되었다(시청공무원1)”고 했다. NRW주의 주거상담사들은 지금까지 협회를 통해 조직력을 강화해 왔으며, 협회 활동을 통해 이뤄낸 성취를 공동의 성과로 인식하고 자부심을 가지고 있다.

“우리는 지금까지 우리의 길을 위해 싸워왔어요. 중요한 것은, 우리가 제대로 인정받고 존중받는 정도에 이르렀다는 거죠.”(주거상담사2)

“지금까지 우리가 이뤄온 걸 보세요. 처음 시작할 때는 상상도 못 하던 거죠.”(주거상담사5)

NRW 주에 주거상담 체계를 확립하기 위한 노력의 일환으로 주거상담협회에서는 주거상담사 교육시스템을 만들기도 했다. 이는 현재 주거상담 교육과정 전반을 담당하고 있는 D씨가 주도했다.

“주거상담협회에서는 D씨의 주도로 주거상담을 위한 교육과정을 만들었어요. 수년째 주 택개조와 주거상담 주제별로 교육이 이루어지고 있고, 현재 주거상담사를 양성하기 위한 전문교육 체계를 갖추려고 노력 중이죠.”(주거상담사5)

2000년대 이후 주 정부의 지원과 사회적 관심 증가로 계속해서 주거상담센터가 늘어나게 되자, 주거상담협회는 정치적 결집을 위한 기능뿐만 아니라 기관들의 조정기구로서 다양한 행정, 관리 업무까지 맡게 되었다. 주거상담협회의 기능이 강화되고 조직이 확대되자, 주정부에서는 주거상담협회를 주정부 조직으로 편입시켜 관리 권한을 강화하려 시도한 적도 있었다고 한다.

“주거상담협회(LAG Wohnberatung)가 활동영역을 넓혀가는 도중 우리는 주정부로부터 이 조직을 주 정부로 들여오는게 어떠한 제안을 받기도 했어요. 당시 D씨는 고민하다가 결국은 제안을 거절했죠. 그는 우리가 주정부 기관으로 편입되면 재정적으로 완전히 종속되므로 더 이상 정치적으로 영향력을 행사할 수 없다는 것을 알았기 때문이에요.”(주거상담사2)

협회는 주정부에 편입됨으로써 재정적으로 안정적 운영이 담보되는 제안을 거절하고 계속해서 자치조직으로 남기를 선택했다. 이들은 지방정부와 동등한 지위의 파트너로서 영향력을 행사하기를 원한다.

이와같이 주거상담협회는 주거상담의 필요성을 정치권에 알리고 협상하여 재정지원을 끌어냈으며, 주거상담센터가 체계적으로 역할 할 수 있도록 상담사 교육프로그램을 자체적으로 진행해 왔다. 이는 불안정한 재정지원에도 불구하고 NRW의 주거상담서비스가 지난 30년간 질적, 양적 성장을 이룬 원동력이 되기도 했다. 그러나 최근에는 이들의 활동에 대해 비판적인 시각도 존재한다. 주정부의 재정지원이 종료되고, 각 지자체 단위에서 주거상담센터를 지원해야 하는 상황이 오자, 재정난을 겪는 시, 군 관계자를 중심으로 자원봉사 인력을 활용하여 주거상담서비스를 확대하자는 논의가 시작된 것이 그 배경이었다. 실제로 다른 주에서는 주거상담 인력의 상당수가 자원봉사 인력으로 이루어져 있다.

“능력 있는 자원봉사자들이 있어요. 현재 소방서의 응급구조, 호스피스의 90%가 자원봉사인력에 의해 운영되죠. 물론 이건 금전적인 이유예요. 이 사람들을 다 전담직으로 고용할 수는 없으니까요. 전 주거상담도 이렇게 활용될 수 있다고 봐요. (...) 이긴 돈 받고 할 수 있지만, 또 자원봉사로도 할 수 있는 일이지요.”(시청공무원2)

주거상담협회에서는 이러한 주장에 반대 의사를 분명히 밝혀 왔다.

“이건 자원봉사자들이 감당할 수 있는 일이 아니예요. 그래서 우리 주거상담협회는 강하게 주장하고 있죠.”(주거상담사1)

“다른 주에서는 아무래도 주정부나 도시에서 재정지원이 적으니까 이 일을 주로 자원봉사자가 수행하기도 해요. (...) 그런데 이 일(주거상담)은 엄청난 책임이 있고 전문성과 경력이 필요해요.”(주거상담사 5)

이에 지자체 공무원들은 주거상담협회가 이익집단화되어 다양한 주체가 주거상담체에 참여할 수 기회를 제한하고 있다고 비판한다.

“실제로 전직 건축가, 수공업자, 사회복지사 중에 이 일을 명예 봉사직으로 해보고 싶은

사람들이 있어요. 그런데 주거상담협회에서는 자원봉사자에게 상담과 사례를 맡기는 것을 절대적으로 반대하고 있죠. 이견 문제가 있다고 봐요. (...) 자신들의 영역이 축소될까봐 걱정하는 것은 이해하지만 지역사회에 활용할 수 있는 자원이 있는데 굳이 전담직으로만 인프라를 확대해야 한다고 주장하는 것은 받아들이기 어려워요. 점점 갈수록 더 이익집단화되어 가는 것 같아요.”(시청공무원2).

이와같이 지역사회의 사회복지사들의 자발적인 노력으로 시작되어 영역을 확장해 온 주거상담센터는 협회를 구성하여 구성원들 간의 정보를 공유하고, 조직력을 갖춰 주거상담의 필요성을 정치권에 알리는 통로로 삼고자 했다(LAG Wohnberatung NRW, 2014). 주거상담협회는 지금까지 주거상담센터, 주거상담사의 정치적 결집을 이뤄 상담기관의 재정지원, 재정지원의 위기, 업무환경 개선 등에 하나의 목소리를 내고, 공동 대응함으로써 중앙정부, 주정부의 제도적 지원 없이도 주거상담센터가 확대되어 현재의 체계를 갖추는 데 중요한 역할을 하였다. 그러나 주거상담센터가 어느 정도 체계를 갖춘 현재는 자원봉사자 등 더 많은 주체가 참여하여 주거상담서비스의 기반을 확대하는 것은 막고 있다. 주거상담센터와 전담인력 규모를 더 확장하기 원하는 주거상담협회와 활용 가능한 자원봉사 인력을 추가 배치하여 현장의 서비스 수요에 대응하고자 하는 주정부와 지자체의 대립은 계속될 것으로 보이며, 이 과정에서 주거상담협회의 조직화가 보충성의 원칙을 훼손하고 있다는 비판은 피하기 어렵다. 이는 물론 아직 주거상담체계가 제도권에 편입되지 못했고, 독립적 직업영역을 구축하지 못하여 나타나는 과도기적 상황으로 이해할 수도 있다. 주거상담체계의 유지와 발전을 위해서는 지금까지와 같이 전문성을 인정받는 것이 가장 중요하므로, 협회 차원에서는 정치적 역량 강화뿐만 아니라 공신력 있는 인력양성체계를 구축하고, 체계적인 상담성과 평가 기준을 마련하는 등 상담의 질을 확보하기 위한 계속적 노력이 요구된다.

V. 결론 및 논의

독일 주거상담은 지역 전문가의 역량과 이니셔티브를 사회적으로 활용한 좋은 예로

평가된다. NRW주에서 주거상담센터가 현재와 같이 자리 잡을 수 있었던 것은 개척자들의 초기 이니셔티브에 더해 공적 재정지원이 이어졌기 때문이다. NRW 주정부는 아이디어 단계에서부터 시작하여 새로운 사회복지 서비스의 출현과 발전과정을 장기간에 걸쳐 지원한 결과 유용한 서비스 전달체계를 구축할 수 있었다. 결과적으로 2009년 주거상담센터에 대한 주정부 차원의 지원을 완전히 종료했음에도 불구하고 기존 인프라를 대부분 유지하는 선에서 각 주거상담센터의 재정구조 재정비가 이루어졌다. 이 과정에서 주정부는 보충성의 원칙에 따라 하부체계로서의 개별 서비스 전달기관들이 역량을 충분히 발휘할 수 있도록 재정적, 행정적 지원을 하였고, 이들을 관리하거나 통제하지 않았다. 이처럼 다양한 주체의 참여와 재정지원을 통해 서비스 체계를 꾸준히 확대해 온 주거상담서비스는 최근 AIP 실현에 대한 정부의 관심과 의지가 커지면서 제도화가 가시화되고 있다. 그동안 주거상담협회가 주축이 되어 제도화를 계속해서 요구했음에도 성과가 없었지만, 최근에는 결정적으로 노인정책의 방향성을 결정하는 제7차 노인보고서(2017)와 인구구조변화에 대한 국가적 대응방안을 제시하는 인구전략(Demografiestrategie, 2015)에도 주거상담서비스 확충을 위한 제도적 방안 마련이 권고되는 등 법적 체계 구축에 대해 기대감이 높은 상황이다.

이상의 연구결과가 한국에 주는 시사점을 제시함으로써 본 고를 마무리하고자 한다. 국가, 시민사회, 개인의 독일식 관계 설정을 규정한 보충성의 원칙은 한국 ‘지역사회 통합돌봄’의 가치 기반으로 활용될 수 있다. 현재 한국은 ‘지역사회 통합돌봄’을 실현하기 위한 전달체계 개편이 요구되며, 민관협력의 새로운 모델을 제시해야 하는 시점에 있다. 한국의 사회복지전달체계는 독일과 같이 민간이 중요한 역할을 담당하고 있으나, 민간복지전달자가 국가의 파트너로서 대등한 지위를 가진다고 보기는 어렵다. 공공과 민간의 협력관계에서 오랜 시행착오를 겪은 독일의 경험은 한국의 정부, 민간 복지 전달 주체 및 지역공동체의 역할 설정에 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 본 연구의 조사결과를 바탕으로 보충성의 원칙의 국내 적용을 위한 접근 방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 보충성의 원칙은 사회문제 해결에서 상향식 접근을 추구하며, 이는 수요자의 욕구에 적절하게 대응할 수 있는 현장의 실천지식이 사회서비스 전달체계에 반영될 수 있게 한다. 독일 보충성의 원칙의 핵심은 상위단계 개입의 순서와 역할 범위를 설정하는 것이다. 보충성의 원칙에 따라 개인 또는 가족의 역량으로 해결하지 못하는 문제에 먼저 지역사회가 개입하며, 추가로 민간 사회복지전달체계의 역할이 요구된다. 지자체와 주

정부, 중앙정부는 차례로 개입에서 후순위에 있다. 이는 특히 한국 복지정책이 전반적으로 실제 현장의 요구와 상당한 불일치가 있다는 비판을 고려할 때, 참고해야 하는 부분이다. 한국에서 '상향식 모델'을 구축하기 위해서는 지자체와 지방정부의 기능을 활성화하는 것이 중요하다. 현재 정부에서 추진하는 커뮤니티케어를 실현하는 과정에서도 지방정부와 지역사회에 최대한 권한을 부여하여 주도적으로 참여하게 할 필요가 있다. 이런 점에서 커뮤니티케어 모델 개발 차원에서 지자체 선도사업을 추진하고 있다는 것은 매우 고무적이며, 중앙정부는 지방정부와 지역사회의 자생적 능력이 최대한으로 발휘될 수 있는 환경을 마련함으로써 지방 실정에 맞는 사회복지전달체계를 구축하기 위해 노력할 필요가 있다.

둘째, 지역사회와 지자체의 긴밀한 협조체계가 마련되어야 한다. 본 연구에서 주목한 독일 지역사회 활동의 핵심은 '협화'이다. 독일은 협회주의국가(Verbandestaat)라고 불릴 정도로 지역사회에서 자생적으로 설립된 협회가 많이 존재하고, 사회의 각 영역에서 중요한 역할을 한다. 이러한 지역공동체는 공동의 관심사를 공유하고, 이익을 대변하는 통로로 기능하면서 사회에 영향력을 행사한다. 본 연구에서도 주거상담체계의 형성단계에서는 초기 설립자들이 개별적으로 지자체와 지방정부 관계자를 만났지만, 협회를 구성한 이후에는 협회를 통해 지방정부의 파트너로서 협상하고, 협력하고 있다. 주거상담 협회가 때로는 배타적인 이익집단으로 기능하여 부정적인 측면이 나타나기도 하지만, 협회 역할의 핵심에는 전체 지역사회 구성원이 추구하는 가치인 'AIP의 실현'이 있다는 점에서 공감대를 얻을 수 있었다. 한국에서도 이처럼 지역공동체를 중심으로 지역사회와 지자체가 당면한 과제를 공유하고, 연계와 협력을 바탕으로 해결하는 모델을 구축해야 한다.

셋째, 민간 사회복지전달체계의 자체 전문성 개발이 필요하다. 갈수록 다양해지는 사회복지서비스 수요 구조에 대응하기 위해서는, 사회복지 전문인력은 물론이고, 민간의 전문가를 적극적으로 활용하여 전반적으로 서비스 전달체계의 전문성을 제고할 필요가 있다. NRW주에서 주거상담체계가 발전할 수 있었던 것은 전문성을 가진 상담사들의 역할이 노인들의 시설이용을 연기 또는 방지하는데 기여한다는 점을 인정받았기 때문이다. 이는 주거상담사들이 스스로 전문성을 갖추기 위해 노력한 결과로, 이들은 주거복지협회를 중심으로 자체적으로 교육과정을 만들고 업무 표준화를 위해서도 계속해서 노력하고 있다. 현재 한국 사회복지전달체계는 정부의 관리 체계 안에서 작동되고 관리,

감독을 받는 모델이 공고화되어 있어, 민간의 전문성이 발휘될 수 있는 여지가 없는 것이 사실이다. 민간 전문성 활용을 위한 전반적인 전달체계의 개편이 시급하며, 지방정부와 지자체 차원에서도 민간에서 적극적으로 활동하는 다양한 주체를 발굴하여 이들의 전문성이 사회복지전달체계 안에서 유용하게 활용될 수 있는 방안을 마련해야 한다.

마지막으로 보충성의 원칙의 국내 적용에 유의해야 할 점은, 이 개념이 정부 등의 상위단계가 마땅히 수행해야 할 의무를 하지 않을 근거로 활용되기도 한다는 점이다. 최근 독일에는 지역사회 중심의 새로운 사회계획 수립 차원에서 지역사회 재건, 지역사회 활성화, 지역주민 간의 관계성 강화 등이 정책적으로 추진되고 있으며, 이 과정에서 보충성의 원칙이 새롭게 주목받고 있다(Schubert, 2019, p.60). 보충성의 원칙이 재조명되는 배경에서 독일 노인 정책의 방향성을 제시하는 노인보고서(7차)는 보충성 원칙이 사회국가로서 독일 정부가 해야 할 당위적 행위를 하지 않을 근거로 잘못 활용될 가능성을 경고했다(Heinze, 2016). 실제로 보충성의 원칙은 때로는 사회정책에서 국가 활동을 제한하는 근거로 활용되어 국가의 필수적인 역할을 회피하기 위한 수단이 되고 있다는 비판이 있었다. 그러나 보충성의 원칙은 아래에서부터 조직한 각자의 기능을 가진 사회의 각 단위를 존중하고, 보호하고 강화해야 한다는 취지이지(Schubert, 2019, p.60), 국가, 지방정부의 당위적 역할에 대한 면제 근거가 아니다. 보충성의 원칙의 국내 적용에서도 사회 각 단위의 능력을 활성화하고 자기 주도성이 발현될 수 있도록 지원하는 보충성의 원칙에 핵심적 가치에 주목해야 한다.

주보혜는 서울대학교에서 사회복지학 석사학위를 받고, 독일 Technische Universität Dortmund에서 사회노년학 전공으로 박사학위를 받았다. 현재 한국보건사회연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 노인주거복지, 노인돌봄, 독일 사회보장제도이다.

(E-mail: liebebbo@khasa.re.kr)

참고문헌

- 고재백. (2013). 독일 사회국가와 민간복지협회의연계체계의 역사적 형성과정- 개신교 디아코니아(1848-1933)를 중심으로. *독일연구*, 26, pp.225-267.
- 김필두, 최인수. (2018). 읍·면·동 중심의 지역사회보장 민관협력 모델 구축방안 연구. 원주: 한국지방행정연구원.
- 박재정. (1995). 유럽연합조약의 보충성의 원칙에 대한 연구. *사회과학연구*, 6, pp.289-310.
- 보건복지부. (2019). *지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 선도사업 추진계획*. 세종: 동 기관.
- 석재은, 김형용, 허남재. (2018). *지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 확산 연구*. 서울: 서울특별시 사회적경제지원센터, 한림대학교 산학협력단.
- 원소연. (2012). 복지다원주의와 보충성원칙 - 독일의 노인요양서비스 사례를 중심으로-, *한국정책학*, 21(3), pp.441-461.
- 전훈(2005). 유럽헌법상의 보충성원칙. *공법학연구*, 6(3), pp.27-49.
- 정경희, 오영희, 이윤경, 오미애, 강은나, 김경래, 등. (2017). *2017년도 노인실태조사*. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원
- 정재훈. (2007). *독일 복지국가와 사회복지서비스*. 서울: 집문당.
- 정창화, 한부영. (2005). 지방분권화의 이론과 원칙 탐색: 독일과 한국의 지방자치단체의 사무배분을 중심으로. *지방행정연구*, 19(2), pp.35-64.
- 최성호, 정정훈, 정상원. (2016). 질적 내용분석의 개념과 절차. *질적탐구. Journal of Qualitative Inquiry*, 2(1), pp.127-155
- 한귀현(2012). 지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구. *공법학연구*, 13(3), pp. 245-274.
- Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K., & Neubauer, J. (2010). *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. 5., durchgesehene Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.*
- Becke, G., Bleses, P., Gundert, H., & Wetjen, A. (2011). *Trendreport ambulante soziale*

- Unterstützungsdienstleistungen im Alter - arbeitswissenschaftliche Perspektiven*. Hg. v. Universität Bremen. https://www.uni-bremen.de/fileadmin/user_upload/sites/artec/Publikationen/artec_Paper/177_paper.pdf에서 2019. 4. 27. 인출.
- Brinkmann, V. (2014). *Sozialwirtschaft und Soziale Arbeit im Wohlfahrtsverband. Tradition, Ökonomisierung und Professionalisierung*. Münster: Lit
- BMFSFJ (2008): *Wohnen im Alter. Bewährte Wege - Neue Herausforderungen*. Ein Handlungsleitfaden für Kommunen. <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Handlungsleitfaden-Wohnen-im-Alter,property=pdf,be reich=bmfsfj,rwb=true.pdf>에서 2019. 5. 22. 인출.
- Butterwegge, C. (2014). *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. 5. aktualisierte Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fischer, J. (2005). *Die Modernisierung der Jugendhilfe im Wandel des Sozialstaates*. 1. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gläser, J., & Laudel, G. (2009). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinze, R. G. (2016). Wohnen und Wohnumfeld im Siebten Altenbericht. Aus der wissenschaftlichen Politikberatung. *Informationsdienst Altersfragen*, 43(6). pp.11-18.
- KDA, Wüstenrot Stiftung. (2014). *Wohnatlas. Rahmenbedingungen der Bundesländer beim Wohnen im Alter*. Unter Mitarbeit von Ursula Kremer-Preiss. Ludwigsburg: Wüstenrot-Stiftung.
- Koordination Wohnberatung NRW. (2019). *Rahmenstandards der Wohnberatungsstellen Nordrhein-Westfalen*. Dortmund.
- Kuckartz, U. (2014). *Mixed Methods. Methodologie, Forschungsdesigns und Analyseverfahren*. Wiesbaden: Springer VS.
- LAG Wohnberatung NRW. (2014). *Wohnberatung in Nordrhein-Westfalen*. 17. Aufl., Dortmund: Montania Druck- und Verlagsgesellschaft mbH.
- LAG Wohnberatung NRW. (2015). *Wohnberatung im Quartier*. Dokumentation der

- Fachtagung der LAG Wohnberatung NRW am 12. Mai 204 im Lambertussaal in Düsseldorf. Dortmund: Montania Druck- und Verlagsgesellschaft mbH
- Lamnek, S. (1995). *Qualitative Sozialforschung*. Bd. 2: Methoden und Techniken. 3., korrigierte Aufl., Weinheim: Beltz/Psychologie Verlags Union.
- Mayring, P. (2003). *Qualitative Inhaltsanalyse*. Grundlagen und Techniken. 8. Aufl., Weinheim/Basel: Beltz UTB.
- Meuser, M., & Nagel, U. (1997). Das ExpertInneninterview. Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung. In: Friebertshäuser, Barbara; Prengel, Annedore (Hg.): *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*. Weinheim/ München: Juventa Verlag, pp.481-491.
- Meuser, M., & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview - konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Pickel, Susanne; Pickel, Gert; Lauth, Hans-Joachim; Jahn, Detlef (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp.465-479.
- Niepel, T. (1999). *Wohnberatung: Erfolge, Wirkungsvoraussetzungen und Qualitätssicherung*. Forschungsbericht des Projekts „Wohnberatung für Bürgerinnen und Bürger in NRW“. Bielefeld: Universität Bielefeld.
- Niepel, T. (2003). *Tätigkeitsfelder und Qualifizierungsbedarf von freiwillig Engagierten in der Wohnberatung. Entwurf eines Gutachtens im Rahmen des Bundesmodellprojekts „Erfahrungswissen für Initiativen“*. Bielefeld.
- Rauscher, A. (1975). *Katholische Soziallehre in Text und Kommentar*. - Familie personale Lebensgemeinschaft und gesellschaftliches Strukturelement Heft 5
- Sachße, C. (2003). Subsidiarität: Leitmaxime deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit. In: Lessenich, Stephan (Hg.): *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt a.M./New York: Campus, pp.191-212.
- Schubert, H. (2019). *Integrierte Sozialplanung für die Versorgung im Alter –Grundlagen, Bausteine, Praxisbeispiele*. Wiesbaden: Springer VS
- Tyll, S. (2012). *Nicht mehr wegzudenken Wohnberatung in NRW*. Luxembourg, Vortrag am 23.11.2012. <http://www.sante.public.lu/fr/espace-professionnel/exposes/ch>

ut-alors-prevention-accidents-domicile-seniors/Susanne-Tyll.pdf에서 2019. 9.
7. 인출.

Wehmeyer, K. (2013). *Aneignung von Sozial-Raum in Kleinstädten*. Öffentliche Räume und informelle Treffpunkte aus der Sicht junger Menschen. Wiesbaden: Springer VS.

Zakel, H. (2009a). *Wohnberatung im Kreis Unna*. Einsparpotentiale bei den Kostenträgern.

Zakel, H. (2009b). *Wohnberatung im Kreis Unna*. präventiv, bedarfsgerecht und kostensparend.

Zakel, H. (2015). *Pflegebedarfsplan Kreis Unna 2015*. Kreis Unna.

A Study on Initiation and Development of Housing Consulting Centers in Germany: Focused on the Subsidiarity Principle

Joo, Bohye

(Korea Institute for Health and Social Affair)

It has been tried domestically and internationally to realize aging in place with various policies. This study highlights the development of housing consulting centers in the state of North Rhine-Westphalia, Germany, which provide case management for on-site support of Aging in Place. Although housing consulting has not yet been institutionalized nationwide in Germany, North Rhine-Westphalia has built its excellent infrastructure alongside with the nation's longest history. The purpose of this study is to elucidate the background of initiation and development of the housing consulting system in this state. In this regard, this study deals with implementation process of the subsidiarity principle in the development of a new social service delivery system as core operating fundamentals of German society. For this purpose, expert interviews were conducted with housing consultants and municipal officials. The interviews were analyzed using Kuckartz's qualitative content analysis method. As a result, the development mechanism of housing consulting center could be summarized as 'financial support' of the state and long-term care insurance fund, the role of welfare association, and the political activities of the association of housing consultant. Based on this, implications for Korean society are presented together with consideration points of using the study results.

Keywords: Housing Consulting, Germany, Subsidiarity Principle, Aging in Place