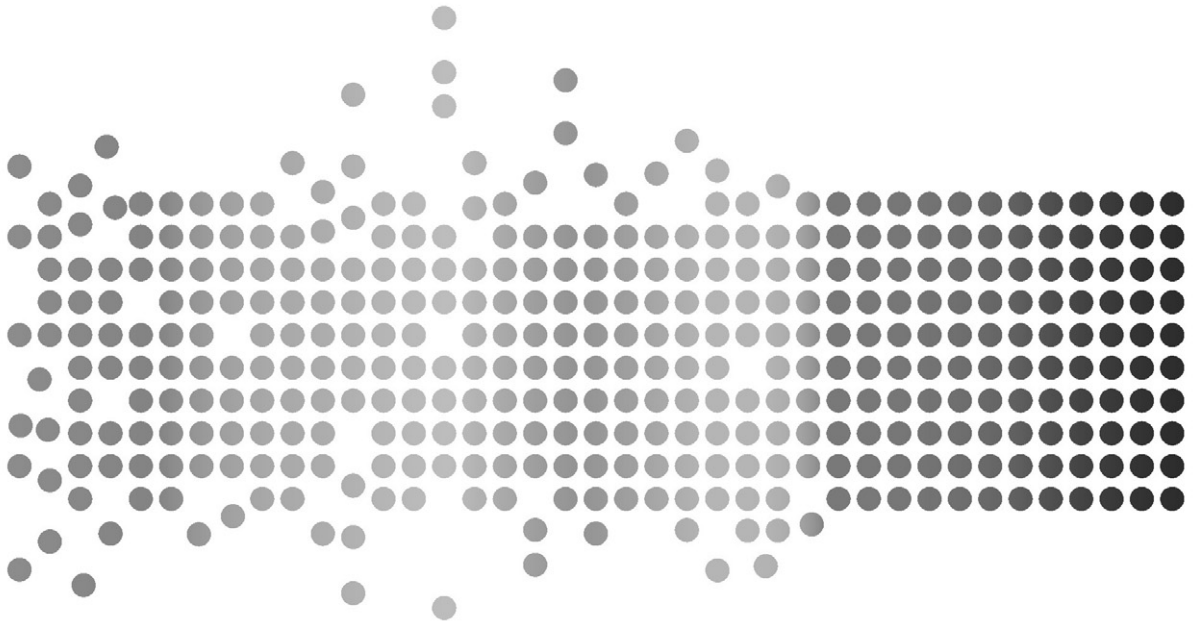


주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구

-국민기초생활 보장제도 주거급여 시행 10년-

Evaluation and Reorganization of the Housing Welfare Policies

이태진 · 현시웅 · 김선미 · 우선희 · 김정은



연구보고서 2010-14

주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구
-국민기초생활보장제도 주거급여 시행 10년-

발행일 2010년 12월
저자 이태진 외
발행인 김용하
발행처 한국보건의사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 대명기획
가격 7,000원

© 한국보건의사회연구원 2010

ISBN 978-89-8187-683-8 93330

머리말

저소득층의 생활안정과 삶의 질 향상, 빈곤에 대한 사회적 책임의식의 사회저변 확대에 기여한 국민기초생활보장제도가 2010년 올해로 시행 10년을 맞이하였다. 그 동안 국민기초생활보장제도는 부양 의무자 범위의 축소와 부양능력 판정기준의 조정 그리고 수급자 재산 기준 인상 등과 같이 수급자 선정 기준의 합리화에 있어 성과를 일궈왔다.

그러나 여전히 자격기준에 벗어나 사각지대에 남아있는 저소득층이 상당수 있으며 급여의 부족성이 지적되고 있는 실정이다. 특히 주거급여는 이러한 문제가 가장 크게 나타나고 있는 부분이라고 할 수 있다. 주거급여는 국민기초생활보장제도 안에서 생계급여와 연동된 대상자 선정 및 급여수준이 결정되고 있어 주거가 불안정한 계층이 제도에 편입되기 쉽지 않고, 최저생계비에 포함된 최저주거비도 중소도시 전세 4인 가구 기준으로 가구균등화지수를 적용하고 있어 주요 주거특성인 지역별 가구규모별 욕구를 반영하지 못하고 있다.

그 동안 국민기초생활보장제도의 제도 내적 측면에서 급여체계 및 선정 방식, 그리고 제도의 사각지대 등에 대한 연구가 진행되면서 주거급여의 유명무실한 운영문제에 대한 지적과 개편방안이 논의되어 왔다. 정부에서도 이에 발맞추어 2007년 기초보장제도의 확대개편에 대한 필요성을 인식하고 “기초보장 급여체계 개편 기획단”을 운영한 바 있으며, 동 기획단의 주요 논의 주제중의 하나가 바로 주거급여에 대한 개편방안을 살펴보는 것이었다. 그러나 2010년 현재 주거급여는 제기되었던 문제점들이 해결되지 못하고 여전히 주거급여 분리·신설의 제 목적을 다하지 못하고 있는 실정이다.

또한 국토해양부 및 지자체, 그리고 민간에서도 국민의 주거안정을 위해 공공임대주택 공급 및 전세자금 융자 사업 등을 추진해 왔다. 그 결과 양적 문제는 일부 해결되었으나 아직까지 주거의 안정성과 주거비에 대한 부담이 선진국에 비해 높은 실정으로 소득이 낮을수록 주거비 부담이 높아지는 주거빈곤 문제가 더욱 심화되는 경향이 나타나고 있다. 더욱이 각 주거복지정책들의 대상자 선정 및 급여체계 등이 상이한 기준에 의해 운용되고 있어서 제도 간 중복 및 누락, 형평성의 문제가 나타나고 있는 실정이다.

이에 본 연구에서는 주거급여와 기타 주거지원제도에 대한 평가를 통해 저소득층의 주거안정과 주거생활의 질을 고양하기 위한 주거복지정책의 개편방안을 마련하고자 하였다. 특히, 주거급여는 주거비 지불능력 신장을 위한 기제로서 중요하게 고려되어야 하고, 주택공급 및 전세자금 융자 제도 등의 주거지원제도들과 어떻게 연계되어야 하는지를 살펴봄으로써 주거지원체계를 구상하고자 하였다.

본 연구는 이태진 연구위원 책임 하에 전국홈리스연대 현시웅 사무총장(박사), 노숙인인권공동실천단 김선미 책임간사(성균관대 박사수료)와 원내 우선희, 김정은 연구원과 함께 수행되었으며, 일부 자료정리를 위해 김상은 연구인턴이 수고해주었다. 연구진은 전문가 자문회의를 통해 성결대 박윤영 교수, 한국도시연구소 서종균 박사, 국토연구원 천현숙 박사, 한국토지주택연구원 박신영 박사와 남원석 박사 등의 큰 도움에 감사를 드린다. 그리고 보고서 완결을 위해서 세심한 검토와 소중한 의견을 주신 세종대 김수현 교수, 성공회대 정원오 교수, 동덕여대 남기철 교수와 원내 여유진 부연구위원, 최현수 부연구위원께도 진심으로 감사를 표한다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2010년 12월
한국보건의사회연구원장
김 용 하

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	27
제1절 연구 배경 및 목적	27
제2절 연구 내용 및 방법	28
제3절 기대 효과	29
제2장 빈곤과 주거	33
제1절 빈곤과 주거의 관계	33
제2절 우리나라의 주거빈곤	44
제3장 주거복지정책의 변화와 현황	55
제1절 주거급여	55
제2절 그 밖의 주거지원제도	62
제4장 외국의 주거급여	91
제1절 영국의 주거급여	91
제2절 미국의 주택바우처	99
제3절 일본의 주택부조	112
제4절 프랑스 주거급여	120
제5절 시사점	131

제5장 주거복지정책 평가	135
제1절 주거복지정책 평가 내용	135
제2절 주거급여 평가	136
제3절 주거복지정책 종합 평가	164
제6장 주거복지정책 개편방안	185
제1절 주거보장을 위한 주거복지정책의 기본원칙	185
제2절 주거복지제도의 개편방안	186
제7장 결론 및 정책과제	207
제1절 결론	207
제2절 정책과제	210
참고문헌	213

표 목 차

〈표 2-1〉 저소득층의 분류기준	37
〈표 2-2〉 최저생계비를 기준으로 한 지원계층의 분류기준	38
〈표 2-3〉 노숙인 및 그 경계계층 현황과 특성	40
〈표 2-4〉 민간단체의 홀리스 규모 추정	41
〈표 2-5〉 주거빈곤계층의 유형	42
〈표 2-6〉 소득계층별 주거비 부담 변화	47
〈표 3-1〉 2007년 월세임차료에 대한 법 개정	57
〈표 3-2〉 2008년 주거급여의 일반원칙 개편	58
〈표 3-3〉 개편에 따른 주거 현물급여액 변화	58
〈표 3-4〉 연도별 최저주거비, 주거급여 및 최저생계비 내 최저주거비 비중 ...	59
〈표 3-5〉 주거유형별 수급가구 규모	60
〈표 3-6〉 국민기초생활보장급여지원 내 급여별 비중	61
〈표 3-7〉 생계급여 및 주거급여 예산 연도별 추이 및 비중	61
〈표 3-8〉 국민임대주택 건설 계획	63
〈표 3-9〉 9.19 보금자리주택 공급계획	64
〈표 3-10〉 공공임대주택 정책의 변천	66
〈표 3-11〉 기간별 주택공급량 대비 공공임대주택 공급량	69
〈표 3-12〉 공공임대주택 재고현황	70
〈표 3-13〉 공공임대주택 재고율	71
〈표 3-14〉 저렴한 주택공급을 위한 공급자 지원제도	74
〈표 3-15〉 저소득가구 전세자금대출제도 주요내용	76
〈표 3-16〉 근로자 서민주택 전세자금 제도 주요내용	76
〈표 3-17〉 2009년 주택기금 운용계획 대비 실적	77
〈표 3-18〉 월임대로 보조의 조건	77

<표 3-19> 임대보증금 용자의 조건	78
<표 3-20> 임시주거비지원사업 실적	80
<표 3-21> 매입임대주택 현황	82
<표 3-22> 주거취약계층 주거지원 시행 이후 목표 대비 실적	84
<표 3-23> 쪽방지역과 쪽방거주민을 대상으로 한 정책의 내용변화 ..	86
<표 4-1> Housing Benefit의 급여 수준	96
<표 4-2> 영국의 주거급여 수급현황	97
<표 4-3> 주거급여 및 타급여 수급자의 중복 수급율	97
<표 4-4> 서포팅 피플 프로그램의 주요 지원내용	98
<표 4-5> 미국의 저소득층 주거복지프로그램 지원현황	104
<표 4-6> FSS 및 IDA 프로그램의 비교	106
<표 4-7> FSS 수급자 현황	107
<표 4-8> FSS 수급탈피자수 및 수급탈피요인	110
<표 4-9> 제1류비 생활부조 기준	114
<표 4-10> 제2류비 생활부조 기준	115
<표 4-11> 가산액	115
<표 4-12> 급지별 비율	116
<표 4-13> 일본의 주택부조 기준액(2009년)	117
<표 4-14> 2009년 도쿄도 4인 가구의 최저생활비	118
<표 4-15> 일본의 부조유형별 수급자 현황	118
<표 4-16> 일본의 생활보호제도 예산(중앙정부 예산, 2008)	119
<표 4-17> 프랑스의 주거급여 대상기준	127
<표 4-18> 주거비 지원가구 변화	128
<표 4-19> 프랑스의 임대료보조제도 수혜자수	129
<표 4-20> 프랑스의 주거지원제도 재정지원 총액	130

〈표 5-1〉 주거유형별 수급가구 비중	137
〈표 5-2〉 소득 5분위별 월소득 대비 임대료 비율	138
〈표 5-3〉 수급 임차가구의 월소득 대비 임대료 비율	139
〈표 5-4〉 자가주택 보유 수급가구의 건축상태 현황	140
〈표 5-5〉 소득 10분위별 최저주거기준 미달가구 분포	141
〈표 5-6〉 수급자 가구의 최저주거기준 미달가구 현황	141
〈표 5-7〉 점유형태별 수급자의 주거급여 인식정도 및 용처	143
〈표 5-8〉 소득계층별 주거비 과부담 가구 비율	144
〈표 5-9〉 쪽방거주민의 수급여부에 따른 주거비부담수준	144
〈표 5-10〉 주거취약 계층 대상자	146
〈표 5-11〉 주거가 일정하지 않은 취약계층 특별보호방안	147
〈표 5-12〉 최저생계비 내 최저주거비 비중	149
〈표 5-13〉 2007년 실계측 최저주거비	150
〈표 5-14〉 수급가구의 가구원수별 평균 주거비	150
〈표 5-15〉 지역 및 가구원수별 기준임대료 및 주거급여 한도액	151
〈표 5-16〉 영구임대아파트 거주민 가구유형별 주거비부담수준 ...	152
〈표 5-17〉 수급가구의 주거급여 전후의 월소득 대비 임대료 비율(RIR) ..	153
〈표 5-18〉 지역별 주거급여 수준 및 수급 전후의 RIR	154
〈표 5-19〉 지역 및 주택유형별 가구 분포	154
〈표 5-20〉 최저생계비의 가구균등화 지수	155
〈표 5-21〉 수급가구의 가구규모별 임대료 수준	155
〈표 5-22〉 2009년 수급가구의 가구원수별 점유형태 분포	156
〈표 5-23〉 가구원수별 주거급여 수준 및 수급 전후의 RIR 비교 ..	157
〈표 5-24〉 주거비 가구균등화 지수	157
〈표 5-25〉 방수에 따른 소득 조정계수	158

<표 5-26> 공공임대주택과 민간임대주택의 임대료 차이	158
<표 5-27> 주택유형별 주거급여 수준 및 수급 전후의 RIR 비교 ..	159
<표 5-28> 주거급여 예산 규모 및 급여별 예산 비중	162
<표 5-29> OECD 국가의 주거급여 지출 비율	163
<표 5-30> 공공임대주택 유형별 입주자격 및 임대조건	167
<표 5-31> 임대료 체납 세대 규모 및 체납액	169
<표 5-32> 주거비 보조제도 대상자 기준 및 지원 수준	170
<표 5-33> 주거정책 전달체계 현황	174
<표 5-34> 임시주거비지원사업을 통해 확보한 주거형태	180
<표 6-1> 2010년 중소도시 전세 기준 가구규모별 최저주거비	188
<표 6-2> 2010년 표준가구 최저생계비(중생보위 결정)	189
<표 6-3> 가구규모별 1단계 급여상한선(2010년)	190
<표 6-4> 지역별, 점유형태별, 가구규모별 주거급여 상한선(2010년) ..	191
<표 6-5> 지역별 아파트 전세 (㎡)당가	192
<표 6-6> 경기도 아파트 전세 (㎡)당가	193
<표 6-7> 지역 유형화	194
<표 6-8> 지역 및 가구 차등 비율	195
<표 6-9> 지역 및 가구원수별 기준임대료	195
<표 6-10> 지역 및 가구원수별 소득상한선	196
<표 6-11> 주거급여의 단계별 개편방안	198
<표 6-12> 주거급여와 기타 주거지원제도 연계 방안	201

그림 목 차

[그림 2-1] 빈곤 발생 과정36

[그림 3-1] 공공임대주택 유형별 공급추이67

[그림 3-2] 공급주체별 공공임대주택 공급량 추이68

[그림 3-3] 주택공급량 대비 공공임대주택 공급 비율 추이69

[그림 3-4] 쪽방 수 추이85

[그림 4-1] 미국 임대료보조제도(HCVP)의 전달체계101

[그림 4-2] 가족자립프로그램(FSS)과 개인발전계좌(IDA)106

[그림 4-3] FSS 참여자 및 비참여자의 중위소득변화108

[그림 4-4] TANF 수급자: FSS 참여자 및 비참여자의 중위소득변화 ..109

[그림 4-5] 프랑스의 주거급여 구성122

[그림 4-6] 주택수당(AL)의 지급방식123

[그림 4-7] 차등적 주거수당(APL)의 지급방식124

[그림 4-8] 프랑스 주거급여의 결정메커니즘125

[그림 5-1] 수급자의 주거유형138

[그림 5-2] 생계주거급여가 함께 표기되어 있는 통장사본161

[그림 5-3] 주거지원 대상자 범위165

[그림 5-4] 전세자금 대출자의 소득분위별 분포171

[그림 5-5] 현행 주거복지정책의 사각지대173

[그림 5-6] 월임대료 보조 및 임대보증금 용자의 효과176





Abstract

Evaluation and Reorganization of the Housing Welfare Policies

In the decade since their inception under the National Basic Living Security Act, housing allowances have helped ensure a minimum level of housing among low-income households, providing some economic relief to the poor. However, since levels of total cash benefits given to these households including housing allowances are often not enough to maintain a minimum standard of living, many of these beneficiaries use housing allowances for other purposes than rent payments.

In fact, as the current method to determine the amount of housing allowances is based on a four-person household renting an apartment unit in a small or mid-sized city, it is structurally impossible to respond to different housing needs arising from different household sizes and residential areas. As studies on the payment methods, eligibility criteria, and dead angle areas of the National Basic Living Security Act have been conducted, problems related to housing allowances have been pointed out and solutions have been discussed.

In the meantime, public rental housing programs and loan

programs have been implemented by the Ministry of Land, Transportation and Maritime Affairs, local governments and the private sector to provide affordable housing to the poor. This has eased some of the problems regarding housing supply, but the weight of housing expenditures in low-income households remains relatively high compared to that of developed countries, a serious problem in Korea.

This study aims to suggest policy recommendations for housing welfare for the poor, which may bolster their quality of life, based on a review of current housing assistances with special focus on housing allowances.

요약

1. 서론

□ 연구 배경 및 목적

- 국민기초생활보장제도 주거급여는 수급자의 주거실태에 따른 적정급여가 이루어지도록 하고 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위해 분리·신설된 현실적·제도적 의의를 가짐.
- 그러나, 수급자의 주거용 기초재산일부를 제외한 나머지를 소득으로 환산하는 소득인정액과 부양의무자 기준 등을 적용하고 있어 수급자의 주거요구가 고려되지 못한 비합리적인 선정기준 뿐만 아니라, 주거급여액의 산정 및 지급방식 또한 생계급여와 함께 연동되어 보충성 원리의 현금지원방식으로 수급자의 주거안정을 꾀하기 어려운 실정임.
- 한편 2003년 5월 참여정부에서 주거복지과, 주거복지본부 등의 직제를 새로이 정비하면서 맞춤형 임대주택공급정책 등 다양한 주거복지 정책들의 추진됨.
- 하지만 주택 및 복지정책의 이원적 운영으로 주거복지정책 대상의 중복 및 누락, 지원수준의 미흡, 서비스 수혜의 차단 및 단절현상 등으로 형평성과 효과성측면에서 정책의 실효성이 낮게 평가되고 있음.
- 이에 본 연구는 기초보장제도 시행 10년을 맞이하여 주거복지실현을 위해 주거급여의 내용과 실제에 대한 평가를 통해 주거급여의 주거보장(housing security) 성과 즉, 목표가 적절히 구현되고 있는지를 점검하고, 나아가 다른 주거복지정책의 문제점을 점검하여 제도 간

연계성 및 제도별 건강성 제고를 통한 주거복지정책 개편방안을 마련하고자 함.

□ 연구 내용 및 방법

- 주거급여를 비롯한 주거복지정책의 평가를 통한 저소득층 주거안정 대책을 마련하기 위해 2장과 3장에서는 빈곤과 주거에 대한 이론적 검토와 우리나라 주거복지정책의 변화와 현황에 대해 살펴봄.
- 4장에서는 외국의 주거급여제도 및 이와 연계 운영되는 탈빈곤 정책 패키지프로그램을 통해 우리나라에 주는 함의를 찾도록 함.
- 다음으로 5장에서는 주거급여와 임대주택공급제도 및 융자지원 등의 주거지원제도에 대해 평가하고, 위 평가내용을 토대로 6장에서는 주거급여 및 다른 주거지원제도와와의 연계를 통한 주거지원체계의 개편 방안을 제안하고자 함.
- 마지막으로 7장에서는 연구결과를 요약하고 주거급여 및 주거복지정책의 효과성 제고를 위한 정책과제를 제시함.
- 연구방법은 주택 및 복지정책의 평가연구를 검토하고 연구원의 내부 실태조사, 보건복지부 및 국토해양부 등의 자료를 분석에 활용함.

□ 기대 효과

- 주거급여와 그 외 주거지원제도에 대한 개편방안을 제시하고, 기타 사회복지서비스의 연계를 통한 자립촉진 대안을 제시함으로써 주거지원의 사각지대를 해소하고 현실적인 수준의 지원을 통해 주거급여 및 주거지원제도들이 주거안전망으로서 기능할 수 있도록 함.

II. 빈곤과 주거

1. 빈곤과 주거의 관계

□ 빈곤문제에 대한 국가개입의 이유

- 국가가 빈곤 문제에 개입하는 전통적인 이유 중 하나는 사회통합의 유지를 위해서이며, 빈곤층의 확대나 빈부 격차의 심화가 사회불안을 야기하므로 국가가 그것을 완화하기 위해서임.
 - 우리나라의 경우, 경제구조의 변화 및 산업구조의 전환은 노동시장을 악화시키고 빈곤에 처할 위험을 높인 것으로 볼 수 있으며, 경제구조가 불안정해지면서 가족해체 또한 급속히 확대되고 있음. 또한 고령화로 인해 노후 준비를 제대로 하지 못한 고도성장 세대들이 빈곤으로 내몰리고 있음.
 - 최근 우리사회에서 일어나는 빈곤문제는 사회·경제구조의 변화로 인해 발생한 것임. 이러한 이유로 정부는 빈곤에 대한 책임을 개인에게 돌리고 최소한의 지원책만 제공하는 수준에 머무를 수 없음.

□ 빈곤과 주거빈곤

- 우리나라에서는 외환위기 이후 또 다시 찾아온 경제위기로 인해 불평등 문제와 빈곤문제가 사회문제로 대두되기 시작했는데, 이러한 문제점들이 제대로 해결되지 못한 채 2008년 미국발 금융위기가 도래하면서 집값과 주가가 동반하락하고, 고용의 불안정이 심화되었음. 2000년대에 들어서는 주택가격이 급등했다가 최근 다시 하락하고 있어 무리하게 주택을 구입한 가구는 높은 이자부담과 물가상승으로 인해 주거를 상실할 위험에 처하게 됨.
- 주거 수준과 관련된 문제는 열악한 민간임대주택 부문에서의 생활환경이나, 기본적인 주거환경 및 설비의 미비로 생활불편 뿐만 아니라 건강 및 위생상에 악영향을 미치게 됨. 또한 가구의 과중한 주거비 부담문제는 중산층 및 저소득층의 건강이나 교육 등 필수적 가계지

출을 위하여 주거비를 위축시키게 하여 이들의 자립과 자활능력 배양의 기회를 저해하고 빈곤의 장기화를 초래함.

□ 저소득층 및 주거빈곤계층의 개념

- 통상적으로 정의하는 저소득층이란 경제적 측면에서 소득계층의 하위구조에 속하는 계층을 의미함. 복지정책은 절대적 빈곤의 해결에서 출발하여 점차 확대되어 가는데, 빈곤의 개념은 경제적 수준이나 사회·문화적 요인 등으로 인해 그 기준이 다르므로 복지정책의 지원대상이나 지원수준은 시대별, 국가별로 크게 다를 수 있음.
- 사회적 소외계층의 개념은 저소득층의 정의와는 다른 의미를 지님. 저소득층을 정의할 때는 국가의 경제수준이나 국민의 소득수준 등 경제적 측면을 고려하지만, 사회적 소외계층은 경제적인 능력뿐만 아니라 사회적인 지위 혹은 활동의 제약으로 인한 배제까지 포괄함.
- 주거빈곤계층은 사회적·경제적으로 취약한 계층으로 주거문제를 스스로 해결할 수 없는 가구 혹은 최저주거기준에 미달하는 열악한 주거 환경에 거주하는 계층을 의미함.

2. 우리나라의 주거빈곤

□ 가난을 심화시키는 주거빈곤 문제

- 우리나라는 소득 대비 주택가격(PIR)이 높은데다가 주기적으로 주택 가격이 폭등하고 있으며, 가계 자산의 80%가 부동산에 묶여 있어 주택문제가 매우 심각한 상황임. 또한 건설에 대한 투자 비중이 OECD 국가 중 높은 수준이기 때문에 가격이 조금만 오르거나 내려도 가계와 경제가 큰 타격을 받게 되는 구조임.
- 현재 우리나라 저소득층의 주거 문제는 매우 심각한 수준임. 주택 가격이 높다보니 생계비에서 주거비가 큰 비중을 차지하고, 한국에서만 볼 수 있는 전세제도는 목돈 마련을 필요로 하기 때문에 저소득층의 주거 상황은 점점 악화됨.

- 공공임대주택이나 임대료 보조제도 같은 주거지원제도가 존재하지만 저소득층에게는 여전히 미흡하기에 열악한 환경이지만 싼 값을 지불하고 살 수 있는 집을 찾아 주거문제를 해결해옴.

□ 주거지원제도의 등장배경 및 변화과정

- 1997년 IMF로 인해 거리 노숙인이 증가하면서 저소득층 주거문제에 대한 관심이 급증함. 이로 인해 취약한 주거안전망에 대한 문제점을 인지하게 되면서 저소득층을 대상으로 한 지원방안이 마련되기 시작함.
- 저소득층에 대한 주거지원 정책이 제대로 마련되지 않은 상황에서 주거안전망 개념으로 도입된 주거지원정책은 저소득층 혹은 주거 빈곤층이 주요 지원대상이 됨.
 - 주거안정과 주거여건을 개선하기 위한 지원방안들은 임차거주를 지원하는 정책을 중심으로 추진되었으며, 공공임대주택 공급이 핵심 정책으로 자리를 잡음.

□ 사회적 취약계층을 위한 주거복지정책의 필요성

- 저소득층 주거지원제도인 공공임대주택은 전체 주택 재고의 3~4%수 준임. 특히 빈곤층이 주로 입주하여 살고 있는 영구임대주택의 경우 2% 정도에 불과함. 더불어 전·월세 보증금이 급등하는 현상에 대한 지원책으로서 시행되고 있는 전세보증금 융자제도는 저소득층의 경우 이용 경험이 있는 가구가 1%에 지나지 않음.
- 정부는 주택정책 차원에서 특별히 경제적 능력이 취약하고 노인 및 이동, 장애인 등의 상황 대처 능력이 부족한 대상의 주거문제 해결을 위한 대책을 별도로 마련해야 함.
 - 주거복지정책은 크게 공공 소유의 장기임대주택 공급, 주택구입 자금이나 임대료 지원 등을 통한 일반주택 시장에서의 구매력 지원, 노숙인 등 취약계층에 대한 주거지원, 집수리나 주거환경 개선 등으로 이루어짐.

III. 주거복지정책의 변화와 현황

1. 주거급여

□ 배경 및 변화

- 1961년 생활보호법이 제정되어 40여 년 동안 시혜적 단순보호차원의 생활보호제도를 시행하여오다 1999년 9월 7일 생활보호법을 대체하는 국민기초생활보장법을 제정하여 국민기초생활보장제도가 2000년 10월부터 시행됨.
 - 주거급여는 국민기초생활보장법 체제로 전환하면서 신설되었음. 생활보호법에서는 주거비를 생계급여에 포함하여 지급하여 왔으나, 국민기초생활보장법에서는 수급자의 주거실태에 따른 적정한 급여를 지급함으로써 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 주거급여를 분리 신설함.

□ 대상자 선정

- 주거급여의 대상자는 주거욕구가 아닌 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준에 따라서 소득인정액이 최저생계비 이하이며, “부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자”임.

□ 현황 및 지원수준

- 2009년 기준 주거급여를 받고 있는 수급자를 전체 수급자 882,925 가구에서 보장기관 제공 거주자, 그룹홈 거주자, 기타 가구를 제외한 나머지 가구로 추정해보면 전체 수급자의 약 67%인 592,323가구임.
- 2008년 이전에는 수급자에게 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 최저주거를 보장하였으나, 2008년 개정을 통해 주거급여는 정액지급에서 정률지급으로 개편되어 해당 가구의 20.6%에 해당하는 급여가 주거급여로 지급됨.

□ 예산

- 주거급여 예산은 국민기초생활보장급여 예산 중 생계급여에 이어 두 번째로 비중 있는 급여로서 제도 초기에 비해 예산이 크게 증가함.
 - 2000년 414억 원이었던 주거급여 예산은 제도가 본격적으로 시행된 2001년 전년대비 4배 이상 증가하여 1,741억 원이 되었으며, 2008년 개정을 통해 2009년에는 6,739억 원까지 책정되었음. 그러나 2010년 다소 감소해 5,628억 원 수준을 보이고 있음.
 - 2001년부터 2010년까지의 주거급여 평균 예산 증가율은 19.26%임.

2. 그 밖의 주거지원제도

□ 국민임대 주택

- 국민임대주택은 한국토지주택공사 등이 재정 및 주택기금 지원을 통해 건설하여 30년 이상 임대함으로써 저소득층 주거안정을 도모하기 위해 건설 또는 매입하는 주택으로서 1998년 도입됨.
- 경제위기로 인한 대규모 실직 등으로 저소득층의 주거불안이 심화될 우려가 나타나자 5년 공공임대주택에 입주하기 어려운 계층을 위하여 재정에서 건설비의 30%를 지원하여 10년 및 20년형 공공임대주택을 건설하도록 계획됨.
 - 1998년부터 2002년까지 사업계획 승인기준으로 12만호가 공급되었고, 2002년에 국민임대주택 100만호 건설계획(2003년~2012년)이 수립됨.

□ 영구 및 공공임대주택

- 영구임대주택은 기초생활수급자, 국가유공자, 일군위안부 피해자 등 사회보호계층의 주거안정을 위해 건설된 임대주택임.
 - 1989년부터 1992년까지 190,077호가 건설되었으며, 이후 중단되었던 공급은 영구임대주택 입주대기자 해소 및 최저소득층 주거안정을 위해 2009년 재개되어 향후 연간 약 1만호 공급 계획임.

□ 매입임대주택

- 매입임대주택은 건설임대주택과 달리 신규로 주택을 건설하여 공급하는 것이 아닌 기존 주택을 매입하여 임대하는 주택으로 다가구주택, 부도주택, 미분양주택, 재건축주택 등을 매입하여 도심 내 저소득층에게 임대하고 있음.
 - 다가구 등 매입임대주택은 최저소득계층이 현 생활권에서 현재의 수입으로 거주할 수 있도록 하였음.
 - 2004년부터 2008년까지 25,037호가 매입되었으며, 2012년까지 매년 7,000호씩 총 5만여 가구를 매입할 계획임.

□ 저소득가구 및 근로자·서민 전세자금 융자

- 저소득가구 전세자금 대출은 기초수급자 및 저소득 무주택 세입자의 주거안정을 도모하기 위하여 저리의 전세자금을 지원하기 위해 1990년에 만들어진 제도임. 지역별 전세보증금 이하의 전세계약을 체결하는 무주택 저소득 세입자를 대상으로 하며, 중형 이상 승용차 및 부동산을 소유하고 있는 자는 제외됨.

□ 서울시의 월임대료 보조제도 및 임대보증금 융자

- 서울시의 월임대료 보조대상은 민간주택에 (보증부)월세로 임차하여 거주하는 가구 가운데 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 가구(국민기초생활수급자 제외)이거나, 120% 초과~150%인 가구 중에서 18세 미만의 소년소녀가장 세대, 저소득 국가유공자 또는 유족, 장애인(1~4급)포함 세대, 65세 이상 부모 부양세대, 저소득 한부모세대, 65세 이상 홀몸노인, 65세 이상 노인과 미성년자로 구성된 세대에 ‘소득기준 초과로 영구임대주택에서 퇴거하는 자’와 ‘주택재개발사업 및 주거환경개선사업으로 이주하는 자’ 임.
 - 월임대료 보조금은 가구원수에 따라 매월 정액으로 지원대상자에게 직접 지원함.

□ 민간의 임시주거복지지원사업 및 단신계층용 매입임대주택 위탁운영

- 임시주거지원사업은 거리노숙인, 혹은 거리노숙의 위기에 놓인 주거 상실 위기계층에게 한시적 월세를 지원함으로써 복지시설을 경유하지 않고 긴급거처를 확보하여 이를 기반으로 탈거리생활과 거리생활 예방 및 지역사회정착을 도모할 것으로 기대됨.
- 민간에서 위탁운영하고 있는 단신계층용 매입임대사업은 노숙인 쉼터, 노숙인 상담보호센터, 쪽방상담소 등의 유관기관을 이용하였거나 이 기관에 의뢰된 단신노숙인으로서 지역사회 재정착을 위해 주거지원이 필요한 독립생활 가능자에게 제공하는 주거지원 사업임.

IV. 외국의 주거급여

1. 영국의 주거급여

- 영국은 공공주택의 집중공급으로 인해 주택재고율이 100%를 넘어선 시기인 1970년대에 주거보조금 제도가 의무화됨. 현 체제와 같은 주거급여는 1988년을 기점으로 정착되었으며, 2007년 공공부조 개혁시 개정되어 현재의 급여산정방식으로 시행되고 있음.
- 영국의 주거급여는 IS(Income support)를 받고 있거나, IS 수혜자는 아니지만 저소득층인 사람들에게 민영 혹은 공영 주택의 임대료를 보조하는 정책으로 지방자치단체가 운영함.
 - 주거관련보조는 크게 임차가구와 자가가구를 위한 정책으로 나누어지며, 일반적으로 언급되는 주거급여(Housing Benefit)는 임대인의 임대료보조만을 목적으로 함.
 - 그러나 각종 자가소유 촉진제도 및 주택개량보조금 등을 통해 자가소유를 촉진하고 있으며, 자가소유자들에게는 연간 지불해야 하는 주택구입자금에 대한 이자를 보조하는 제도를 운영함.

2. 미국의 주택바우처

- 미국의 주택바우처는 1972년에서 1981년까지 EHAP(Experimental Housing Allowance Program)라는 주거비보조 프로그램을 12개 지역을 대상으로 시범 사업하여 수행한 것이 시초이며, 최초의 전국적인 프로그램은 1974년의 Rental Certificate Program임.
- 공급자 보조정책에서 수요자 보조정책으로 전환한 미국의 경우 임대료 보조제도는 저소득층을 위한 주요 프로그램임.
 - 저소득층을 위한 세입자 보조정책 가운데 가장 대표적인 프로그램은 주택바우처에 해당하는 임대료 보조제도이며, 소득에 비해 임대료 부담이 높은 저소득층 임차인에게 바우처 방식으로 보조금을 지급함.
 - 임차인 바우처 제도 이외에도 다양한 형태의 프로그램이 운영됨.

3. 일본의 주택부조

- 일본은 스스로 주거를 확보할 수 없는 소득계층을 파악하고 이들에게 주택을 지속적으로 공급하는 방안을 강구하여 1951년 공영주택법을 제정하였고, 그 이후 1996년 공영주택법 개정으로 노령자거구에 대해 입주자 자격의 탄력화를 실시하여 고령자나 연금생활자가 수입변동에 상관없이 거주할 수 있도록 임대료제도를 도입함.
- 주택부조는 생활보호법에 의해 수급자로 선정된 가구에게 주어지는 총 8개의 급여 중 하나로 주거와 보수, 그 외 주택의 유지에 필요한 비용을 지원함.
 - 생활보호제도의 수급자로 선정되면 생계급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여, 의료급여, 생업부조 등과 함께 주택부조가 지급됨. 수급권자가 되면 생계급여와 함께 주거급여를 지원 받기 때문에 우리나라의 주거급여와 급여유형이 유사함.

4. 프랑스의 주거급여

- 프랑스는 1977년까지 주택에 대한 지원제도가 정책의 중심이었으나 1977년 주택개혁을 분기점으로 주거수당제도가 도입되어 사람에 대한 지원제도로 전환되었고, 현재까지 주된 비중을 차지하고 있음.
- 프랑스의 주거급여는 1948년 임대료 통제의 완화로 인한 주택수당 창설로 인해 시작되었으나 실제적인 주거급여 확대 및 정착은 1970년대에 이루어짐.
 - 주택수당제도(AL)는 임차가구뿐 아니라 자가가구에게도 지원되며 주거비부담을 완화하는 역할을 하고 있음. 1977년 추진된 주택재정개혁에 따라 만들어진 차등적 주거수당(APL)은 공공임대주택 정책의 문제점과 주택수당제도의 불완전성을 해소하고 있음.

5. 시사점

- 외국의 주거비지원제도 운영사례를 통해 얻을 수 있는 시사점은 짧은 시기에 주거비지원제도 정착이라는 성과를 기대하기 보다는 장기간 지속적으로 변화, 발전시켜야 한다는 것임.
- 또한 주거 수요가 큰 가구부터 실시하여, 단계적으로 적용범위를 확대시켜야 하며, 주거비지원제도는 저소득층의 주거문제를 해결하기 위한 수단이어야 한다는 점임.
 - 최소한의 주거수준 또는 적정 주거수준을 유지할 수 있게 하고 주거비부담을 완화해야하며, 보조금을 받는 가구라도 스스로 최소한의 주거비부담을 져야 함.
- 마지막으로 과도한 주거소비를 방지하도록 급여상한을 설정할 필요가 있으며, 대상자선정 및 급여산정 시 지역특성, 가구소득, 가구규모를 반영하여야 함.

V. 주거복지정책 평가

1. 주거급여 평가

□ 대상자 선정기준의 적절성

- 주거급여의 대상자는 주거욕구가 아닌 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준인 소득 및 자산, 그리고 부양의무자 기준에 의하기 때문에 주거욕구에 상관없이 선정되고 있음.
 - 국민기초생활보장제도의 수급자이기 때문에 주거욕구 없는 가구도 주거급여를 받을 수 있는 반면, 주거가 불안정한 가구가 사각지대로 남을 수 있음.
 - 주거급여를 인식하고 있음에도 불구하고 ‘주거비로 쓸 일이 없어서 다른 곳에 쓴다’라고 응답한 가구가 전체 수급자의 3.77% 나타나고 있어 작은 규모이기는 하나 주거비의 욕구가 없는 가구에게 주거급여가 지급되고 있음을 알 수 있음.
 - 이에 반해 주거욕구는 있으나 소득인정액 기준 및 부양의무자 기준으로 국민기초생활보장제도 대상에서 탈락해 주거급여를 받지 못하는 가구가 적지 않은 현실임. 특히 쪽방거주민이나 거리노숙인에 대해서는 주거취약계층 보호방안이 있음에도 불구하고 그 안에 정주의 개념, 즉 어느 보장기관에서 담당할 것인지가 명확하게 규정되지 않아 여전히 제도에서 배제당하고 있는 현실임.

□ 급여수준의 적정성

- 현재 주거급여는 주거안정이라는 목적을 달성하기에 급여수준이 부족하다고 할 수 있음. 주거급여 한도액, 즉 가구별 현금급여 기준액 전부를 받고 있는 수급가구 급여의 20.6%는 가구별 최저주거비(최저생계비의 17.2465%)를 의미하며, 이를 통해 국가는 수급자의 최저주거를 보장하고 있음.

- 그러나 현금급여 기준액 전부를 받지 못하는 일정소득이 있는 가구는 보충급여방식에 의해 급여를 지급받기 때문에 실제적으로 최저주거가 보장되기 어렵다고 볼 수 있음.
- 특히 최저주거비는 최저생계비 내에서 차지하는 비중이 2002년부터 2004년까지 가구별 최저생계비의 19.4%였으나 2005년부터 2007년까지는 17.7%, 지급방식이 정률지급으로 변경된 2008년 이후에는 최저주거비가 가구별 최저생계비의 17.2%로 감소하였음.
- 주거급여 수준의 적정성에 대한 문제는 주거급여의 주거비 부담 완화 효과를 통해서도 살펴볼 수 있는데, 일반적으로 임대료 부담의 적정수준을 월소득의 20~30%로 보는 것에 비추어 주거급여는 수급가구의 임대료 부담을 적정수준으로 이끌지 못하고 있는 것으로 분석됨.

□ 급여수준의 형평성

- 가장 큰 형평성의 문제는 지역 간에 발생하고 있음. 주거비(임대료) 부담(RIR)은 서울시(45.74%)가 가장 높고, 중소도시(37.38%), 농어촌(34.31%), 광역시(33.73%) 순으로 나타나지만, 현재 수급자가 받고 있는 주거급여의 평균 수준은 지역별 주거비 부담 수준과 관계없이 약7만원 정도로 수렴되고 있어 대도시와 기타 시 지역은 주거급여 수급 후에도 주거비가 과부담(RIR 30% 이상)인 상황임.
- 또한 수급가구 간 형평성의 문제는 가구규모에 기인하는데, 가구규모별로 주거비 부담(RIR)을 살펴보면 1인 가구 50.87%, 2인 가구 35.20%, 3인 가구 25.41%, 4인 가구 22.49%, 5인 가구 20.70%, 6인 가구 13.70%로 가구원수가 적을수록 주거비 부담이 높은 것으로 나타나고 있으며, 주거급여 수급 전에도 5~6인 가구는 월소득 대비 임대료 비율(RIR)이 20% 이하로 적정한 수준에 있음. 그러나 실제 지급되고 있는 주거급여 수준은 1인 가구 약 5만원, 2~3인 가구 약 8만원, 4~5인 가구 약 10만원, 6인 가구 약 13만원으로 주거비 부담 수준과 반대로 가구원수가 많을수록 주거급여의 수준이 높게

나타나고 있는 실정임.

- 마지막으로 살펴볼 주거급여 수급자 간 형평성의 문제는 임차가구의 경우 임차주택이 공공주택이나 민간주택이나 하는 점에 기인함. 공공 임대주택(아파트)에 거주하는 가구는 주거비(임대료) 부담(RIR)이 25.20%이나 민간임대주택(아파트)에 거주하는 가구는 43.89%로 민간임대주택 거주 가구가 공공임대주택 거주 가구의 약1.7배 주거비 부담이 높은 것을 볼 수 있으나, 주거급여 수준은 공공임대주택 거주 가구는 약8만원, 민간임대주택 가구는 약6만원을 지급받고 있는 것으로 나타나 주거비 부담 수준이 높은 민간임대주택에 거주하는 가구가 지원수준이 더 낮은 것을 볼 수 있음.

□ 급여 지급방식의 실효성

- 주거급여의 실효성과 관련하여 개선이 필요한 부분은 급여의 지급방식과 관련됨. 주거급여와 생계급여가 구별되어 있는 것을 인식하고 있는 가구는 전체 수급가구의 약 26%에 불과하고 약 74%가 주거급여를 인식하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있음.
- 이는 주거급여가 국민기초생활보장제도 하에서 생계급여와 같이 보충성의 원리에 의해 현금으로 지급되기 때문에 주거비 지원으로 인식되기 보다는 최저소득을 보장하는 성격이 우선하기 때문임.

□ 재정의 충분성

- 주거급여 예산은 제도 도입 당시 전체 국민기초생활보장제도 예산 중 3.4%에 해당되며, 2008년 주거급여 개편을 통해 생계비에 포함되어 있던 주거비가 주거급여로 통합되면서 주거급여는 총 국민기초생활보장 예산의 20%를 차지하게 되었고, 2010년에는 다소 감소하여 현재 17.9%를 차지하고 있음.
- 그러나 이러한 주거급여 예산의 증가는 예산상의 증가로서 실제적으로 이러한 증가가 수급자들의 실질적인 주거안정으로 이어지지 못하고 있음.

- 주거급여가 주거비로 쓰인다는 전제 하에 주거급여 지출 수준을 다른 국가들과 간접적으로 비교해 보면, 2008년 주거급여 개편으로 0.057%로 크게 증가하였으나 여전히 이탈리아, 이스라엘, 포르투갈과 함께 가장 낮은 지출을 보이는 4개 국가에 포함됨.

2. 주거복지정책 종합 평가

□ 대상자 선정의 비체계성 및 지원수준의 비현실성

- 공공임대주택 입주자격으로 명시된 대상은 주거빈곤계층 대부분을 포함하고 있다고 볼 수 있으나, 대상가구들은 처음 입주 시 지불해야 하는 보증금 부담으로 입주를 아예 포기하거나 입주 후 임대료를 체납하게 되는 경우가 다수 발생하고 있음.
 - 이는 공공임대주택의 자격기준은 저소득층 및 사회취약계층을 보호할 수 있게 마련되었지만 입주 대상가구의 소득수준을 고려하지 않은 임대료의 일괄 적용으로 인한 문제로 볼 수 있음.
- 수요측면의 주거비지원제도는 대상자 선정에 있어 제도 간에 역진 및 중복 문제가 나타나고 있는 실정임.
 - 근로자·서민전세자금 대출대상은 세대주의 소득만을 기준으로 하고 다른 가구원의 소득은 반영되지 않아 사실상 소득 5분위 이상 가구가 포함될 수 있는 문제가 있으며, 저소득가구 전세자금 대출의 경우에는 저소득가구 해당여부의 판단이 가구원수에 따라 달라질 수 있어 세대원 1인의 연간소득이 3,000만원 이상 이어서 근로자·서민 전세자금 대출을 받을 수 없는 가구가 저소득가구 전세자금 대출은 받을 수 있는 역진현상이 발생할 수 있음.
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 제도별 목표계층을 명확히 하고 세대 및 가구 소득으로 달리 적용되는 소득기준을 가구소득으로 통일하여 제도 간 대상 계층의 체계적인 차별화가 가능하도록 하여야 함.

□ 주택정책과 복지정책의 이원적 운영의 전달체계

- 주거지원제도의 비효율성은 위에서 언급한 바와 같이 공급측면의 지원과 수요측면의 지원 각각의 영역 내 제도 간의 비체계성 및 제도 간 연계 미흡에서도 기인하지만 주택정책과 복지정책이 이원적으로 운영되는 현행 주거지원 전달체계에서도 그 원인을 찾을 수 있음.
 - 각 부처는 이와 같은 문제를 인식하고 있음에도 부서 간 사업조정과정 및 업무협조가 미흡한 실정이며, 이러한 이원적 운영은 사회복지서비스와의 연계성을 저하시켜 주거정책이 단순한 주택제공에 머물게 하고 있음.
 - 또한 주거와 복지에 대한 통합적 접근이 가능한 전문적 인력 및 주거복지 인프라의 부족은 이러한 현실을 더욱 개선하기 어렵게 함.

□ 사각지대를 메우는 지자체 및 민간의 주거지원제도

- 서울시의 월임대료 보조제도 및 임대보증금 용자는 중앙정부 차원의 주거지원제도들의 사각지대를 상당부분 메우고 있다고 평가할 수 있음.
 - 서울시는 월임대료 보조를 통해 중앙정부의 주거복지정책의 사각지대에 있는 저소득층에게 월임대료를 보조하고 보증금 용자제도를 통해 다른 지역에 비해 임대료 수준이 높은 서울시의 특성을 반영하지 못하고 있는 중앙정부의 전세자금 대출 프로그램을 보완하고 있음.
- 또한 민간의 임시주거비 지원사업 및 단신계층용 매입임대 위탁운영은 시설경유를 하지 않고 지역사회 내에서 탈거리노숙의 자원을 찾고 최소한의 생활조건을 갖추도록 지원한다는 점, 대상발굴부터 제도 편입까지 신속한 대응을 한다는 점, 다양한 지원의 경험을 통해 민간의 역량이 축적되었다는 점, 그리고 거처 확보 이후 지속적인 사례관리를 통해 지역사회 내 복지자원 네트워크를 구축했다는 점 등이 성과로 평가되고 있음.

VI. 주거복지정책 개편방안

1. 주거보장을 위한 주거복지정책의 기본원칙

- 첫째, 주거복지정책을 통해 최저주거를 보장해야함.
- 둘째, 주거복지정책은 제도 내, 또는 제도 간의 형평성을 제고해야 함.
- 셋째, 예산의 효율적 활용이 요구됨. 급여의 중복 및 누락을 방지하여 동일 예산으로 더 많은 주거불안층을 제도내로 포함시켜야 함.
- 넷째, 이러한 원칙들을 통한 주거복지정책, 특히 주거지원서비스 확대를 통해 다층적 탈빈곤체계를 구축해야 할 것임.

2. 주거복지제도의 개편방안

가. 주거급여 개편방안

□ 주거급여 개편의 목적 및 원칙

- 첫째, 장기적으로 임차가구 대상의 임대료 보조제도로서 그 위상을 정립하여야 함.
 - 임차가구의 임대료만을 주거급여 내용으로 구성하고 주거유지 및 수선비 등은 생계급여에서 지급하도록 함.
- 둘째, 주거급여의 대상자는 가구특성별 주거비의 지불능력을 고려하여 선정해야 함.
 - 소득기준과 주거기준, 지역 등이 복합된 개념인 주거비 지불능력(Housing Affordability)에 근거하여 선정함.
- 셋째, 이때 주거비지불능력은 주거급여가 공공부조성 급여로서 재원이 기여와 관계없이 조성되기 때문에 주거보장을 고려하여 일부 재산을 소득으로 환산하여 주거비지불능력을 판단하도록 함
- 넷째, 급여수준의 형평성을 도모하기 위하여 지역별 주거비부담에 대한 조정계수를 통해 소득수준별 역진현상을 방지하도록 함.

- 다섯째, 지원수준은 임대료의 일정 과부담에 대한 국가적 책임을 전제로 정책적으로 결정하는 한계지원을 하도록 함.

나. 주거급여의 단계적 개편 방안

□ 개편 1단계

- 생계급여와의 분리를 통해 수급자로 하여금 주거급여를 인식하고 주거의 용도로 사용될 수 있도록 함.
 - 주거급여의 수급지는 소득인정액이 최저생계비 이하인 현행 국민기초생활보장제도 수급자에 한함.
 - 주거급여는 최저주거비 중 주택의 유지수선을 위한 보유비용을 제외한 주택마련을 위한 전가(임대료)에 준하여 지급함.

□ 개편 2단계

- 주거급여의 과잉·과소부분을 조정하도록 함.
 - 생계급여와 분리된 주거급여는 개편이 보다 용이할 수 있으므로 지역 및 점유형태에 따른 형평성의 문제를 해결하기 위해 주거급여의 수준을 조정하도록 함.
 - 2단계에서도 1단계에서 마찬가지로 소득인정액이 최저생계비 이하인 국민기초생활보장제도의 수급자에 한함.
 - 그러나 2단계 개편 후에도 대도시, 중소도시, 농어촌으로 일반화한 지역구분과 OECD 가구균등화 지수를 통해 가구규모별 주거비를 산출하고 있다는 점 때문에 가구규모별, 지역별 실제 주거비를 반영하지 못하는 문제가 남게 됨.

□ 개편 3단계

- 따라서 마지막 3단계에서는 가구규모와 지역에 대한 적절한 차등을 반영한 기준임대료 산출의 제도화를 통해 주거급여를 국민기초생활보장제도로부터 완전히 분리함.

- 기준임대료는 지역별 시세와 가구규모에 대하여 최저주거기준을 반영한 해당 가구에 적절한 주거수준을 보장할 수 있는 임대료로서 주택공시가격자료 등을 활용하여 산출함.
- 또한 주거급여를 임차가구에게만 지원하며, 기초생활보장제도가 아닌 새로운 대상자 선정 및 급여산식에 의해 급여를 지급하고 현금급여가 아닌 바우처방식의 지원을 통해 주거안정을 위해 쓰이도록 용처를 제한하여 임대료보조제도로써 자리매김하도록 함.

3. 주거복지정책 종합 개편방안

- 주거욕구를 반영한 대상자 선정 및 기준의 체계화
 - 주거복지정책이 주거불안층의 주거안정에 기여하기 위해서는 소득수준과 더불어 주거욕구를 반영할 수 있는 최저주거기준 및 주거비 지불능력 수준을 고려하여 대상자를 선정하여야 함.
 - 이를 통해 제도 간 형평성을 제고시킬 수 있음. 제도 간 소득 기준을 일관성 있게 마련하여 대상자 선정을 체계화하고 이를 통해 소득 계층별로 주거복지정책들이 연계될 수 있도록 하여야 함.
- 주거급여와 기타 주거지원제도의 연계를 통한 효과성 제고
 - 주거급여의 개별화 및 주택바우처가 도입되어 임대료 보조제도가 본격적으로 시행될 경우, 현행 공급측면의 제도, 즉 공공임대주택 등의 제도와 체계적으로 연계하여 효과성을 증진시킬 수 있어야 함.
 - 더불어 임차가구에 대한 수요측면 지원 간의 연계는 중복수혜라는 측면에서 평가하기 보다는 보다 안정적인 주거생활을 효과적으로 보장하기 위한 수단으로 인식하는 것이 바람직함.
- 주거복지정책 전달체계 효율화 및 인프라 구축
 - 제도 간 연계를 위해서는 무엇보다 전달체계 일원화가 필요함. 주거 지원 사각지대 문제는 주택정책과 복지정책이 이원적으로 운영되는

현행 주거지원서비스 전달체계에서도 야기한다고 볼 수 있음.

- 주거복지정책의 선정 및 관리가 일원적으로 운영될 수 있도록 주거복지 전달체계 일원화에 대한 관련 부처의 보다 적극적인 노력이 필요하며, 체계적인 주거지원을 위해서는 주거지원 중심의 정보 및 조직 인프라 구축이 시급함.

□ 민간 주거지원 사업과의 연계를 통한 효율성 제고

- 현재 우리나라의 지역사회 주거복지 지원프로그램들은 정부주도의 예산사업들이며 시민사회의 자발적 참여는 적극적이나 예산의 제약으로 그 대상범위 및 효과가 매우 미미한 실정임.
- 지방자치단체의 민간단체지원사업은 실질주거서비스를 생산하는 민간단체를 지원하는 방향으로 선회하여야 하고, 나아가 이들의 참여를 촉진하는 방안을 강구함으로써 지역주거복지공동체형성의 기반을 조성하는 일이 시급함.

VII. 결론 및 정책과제

1. 결론

□ 연구결과를 요약하면 다음과 같음.

- 주거급여는 제도 시행 이후 지속적으로 지적되어 온 바와 같이 대상자 선정기준의 적절성, 급여수준의 적정성, 급여방식의 실효성, 재정의 충분성 측면에서 문제점이 있는 것으로 평가되었음.
 - 즉, 주거급여는 주거욕구가 아닌 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준인 소득 및 자산, 그리고 부양의무자 기준에 따라 선정되기 때문에 주거불안에 처한 계층을 적절히 보호할 수 없으며,
 - 최저주거비가 중소도시 전세기준으로 계층되고 이에 주거욕구와 거리가 먼 가구균등화 지수를 적용하여 가구별 최저주거비를 산출하기 때문에 지역과 점유형태, 그리고 가구규모에 따라 급여의

과잉·과소 문제가 발생하고 있음.

- 또한 주거급여는 생계급여와 함께 보충급여원칙에 의해 가구의 일정소득을 차감하고 지급되기 때문에 실제로 최저주거비를 보장받고 있지 못한 실정임.
- 더욱이 급여는 생계급여와 같은 날짜에 같은 통장으로 입금되기 때문에 주거급여를 인식하지 못하는 수급자들이 많으며, 인식하더라도 현금성 급여이기 때문에 부족한 생계비로 사용하거나 다른 곳에 쓰는 경우가 많아 주거안정 및 개선의 용도로 사용되지 못하여 그 실효성이 크게 낮은 것으로 평가되었음.
- 이러한 문제는 재정의 불충분성에서도 기인한다고 할 수 있는데, 우리나라의 주거비지출 수준을 OECD 주요국과 비교하면 그 수준이 최하위에 머무르고 있음.

- 따라서 주거급여가 저소득층의 주거안정 및 주거수준 향상을 유도할 수 있기 위해서는 가구의 주택점유형태와 지역, 그리고 가구규모를 적절히 반영한 기준선을 통해 대상자를 선정하고 급여수준을 결정하여 대상자 선정의 적절성 및 급여의 충분성과 형평성을 담보하고 용처에 대한 제한을 통해 실효성을 제고할 수 있는 방향으로 개편이 이루어져야 함.

2. 정책과제

□ 패키지 지원을 통한 다층적 탈빈곤체계 구축

- 주거지원이 주거안정에 머물지 않고 탈빈곤을 위한 기반으로 기능할 수 있도록 다른 사회복지서비스와 연계하도록 해야 함.
- 열심히 일할수록 주거상승의 희망적인 미래 설계가 가능하도록 소득, 자산, 고용 등의 주요 세 가지 서민정책을 적극적으로 연계함.

□ 서민 맞춤형 적정주택 확충

- 도시 내 공공유지 등을 이용한 저렴한 임대주택 공급방안을 마련하

여 주거복지정책의 효과성을 증진시켜야 할 것임. 기성시가지 내 소규모·적정가격의 사회취약계층 주택건설 활성화하고, 단독주택·다세대·다가구 등의 멸실 최소화를 위한 도시 내 사회취약계층 주거 관리·지원서비스 강화하여야 함.

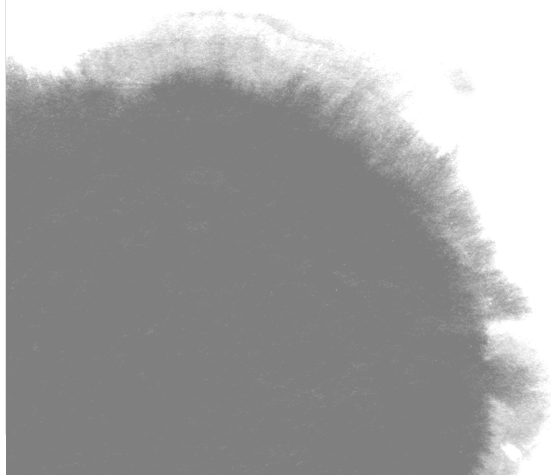
- 특히 노인형, 1~2인 가구형 등 거주자 특성을 고려한 맞춤형 주거제공 방안이 시급함.

□ 주택종합계획 내실화

- 우리나라는 저소득층의 주거안정과 최저주거기준 미달가구의 감축과 국민의 실질적 주거복지 향상을 도모하며 지속가능한 주거환경을 조성하고자 주택종합계획을 수립하고 있음.
- 그러나 수립기한에 대한 규정은 물론 위반 시 처벌규정이 없어 실효성이 여전히 미흡한 실정이며, 시장에서 소외되고 있는 계층의 주거안정 문제와 다양화되고 있는 주택수요에 적절히 대응하지 못한다는 한계가 있음.
- 주택종합계획이 보다 국민의 주거생활 수준 증진 및 저소득층의 주거안정에 이바지할 수 있도록 주택종합계획의 내실화가 필요함.

01

서론





제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

2000년부터 실시된 국민기초생활보장제도는 빈곤 문제에 대한 국가적·사회적 책임을 강조하고 전 국민의 ‘최저생활보장’과 ‘자활기반조성’의 목적으로 종전 생활보호제도와 달리 “수급권자”, “보장기관” 등의 표현으로 권리성을 강화했고, 급여수준의 향상과 주거급여 신설 등 급여종류의 다양화를 도모함으로써 ‘사회적인 기본욕구’ 수준의 법적 보장을 천명했다는 점에서 우리나라 공공부조의 수준을 한 단계 높였다는 평가를 받았다.

그러나 주거급여가 수급자의 주거실태에 따른 적정급여가 이루어지도록 하고 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위해 분리·신설된 현실적·제도적 의의에도 불구하고, 수급자의 주거용 기초재산 일부를 제외한 나머지를 소득으로 환산하는 소득인정액과 부양의무자 기준 등을 적용하고 있어 수급자의 주거욕구가 고려되지 못한 비합리적인 선정 기준 뿐만 아니라, 주거급여액의 산정 및 지급방식 또한 생계급여와 함께 연동되어 보충성원리의 현금지원방식으로 수급자의 주거안정을 꺾기 어려운 실정이다.

한편 주거복지라는 정책적 용어는 2003년 5월 참여정부에서 저소득층을 중심으로 소득계층별 주거복지지원방안을 발표하면서 건설교통부에 주거복지과, 주거복지본부 등의 직제를 새로이 정비하면서 맞춤형 임대주택공급정책 등 다양한 주거복지정책들의 추진과 함께 본격적으로 등장하였다.

하지만 현행 추진 중인 주거복지정책들은 공급자 중심에 치우친 개별적인 물량위주의 확대와 주택 및 복지정책의 이원적 운영으로 주거복지정책 대상의 중복 및 누락, 지원수준의 미흡, 서비스 수혜의 차단 및 단절현상 등으로 형평성과 효과성측면에서 정책의 실효성이 낮게 평가되고 있다. 더욱이 공공임대주택 거주자는 위의 두 주거지원제도의 중복수혜를 받을 수 있어 민간임대주택 거주자와의 형평성문제가 발생되며, 각 주거지원제도 간에도 정책결정기관과 전달주체기관이 다양하여 효율성 측면에서도 문제가 제기되고 있다.

이에 본 연구는 기초보장제도 시행 10년을 맞이하여 주거복지실현을 위해 기초법에 명시된 주거급여의 내용과 실체를 통해 주거급여의 주거보장(housing security) 성과 즉, 목표가 적절히 구현되고 있는지를 점검하고, 나아가 다른 주거복지정책의 문제점을 점검하여 제도 간 연계성 및 제도별 건강성 제고를 통한 주거복지정책 개편방안을 마련하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

본 연구에서는 주거급여를 비롯한 주거복지정책의 평가를 통한 저소득층 주거안정 대책을 마련하고자 한다. 이를 위해 2장과 3장에서는 빈곤과 주거에 대한 이론적 검토와 우리나라 주거복지정책의 변화와 현황에 대해 살펴본다. 4장에서는 외국의 주거급여제도 및 이와 연계 운영되는 탈빈곤 정책패키지 프로그램을 통해 우리나라에 주는 함의를 찾는다. 다음으로 5장에서는 주거급여와 임대주택공급제도 및 응차지원 등의 주거지원제도에 대해 평가하고, 6장에서 위 평가내용을 토대로 주거급여와 주거지원제도 연계 및 자립지원방안을 모색하고 주거지원제도와 연계성을 통한 주거급여 개편방안을 제안하고자 한다. 마지막으로 7장에서는 연구결과를 요약하고 주거급여 및 주거복지정책의 효과성 제고를 위한 정책과제를 제시한다.

본 연구에서는 수급자, 비수급 저소득층 주거실태 및 복지욕구 조사(비

주택거주자 포함) 및 기초보장제도 평가를 위한 실태조사 등의 본 연구원의 조사자료, 보건복지부 및 국토해양부의 내부자료 일부를 분석에 활용한다. 또한 관련 학계 및 연구기관 전문가와의 연구방법 및 추진방안에 대한 협력을 구하고, 서민저소득층지원 및 육성을 위한 관련 빈곤 및 주거분야 전문가와의 정책 간담회 실시 등을 통해 도출한 방안들을 개편방안에 반영하고자 한다.

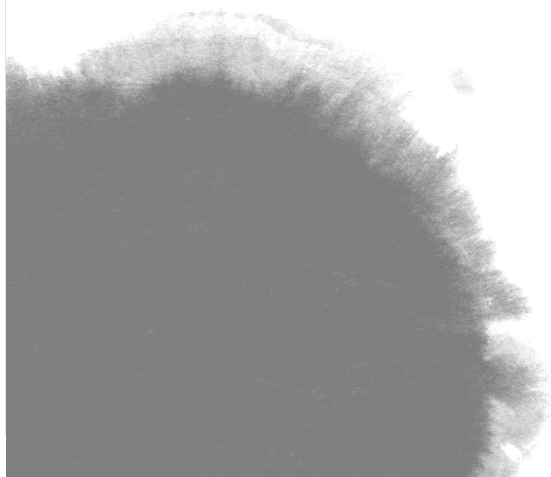
제3절 기대 효과

주거급여와 그 외 주거지원제도에 대한 평가를 통해 주거보장의 효율성 및 효과성 제고를 위한 주거복지정책 개편방안을 제시하고, 취약계층 및 서민층의 주거안정을 바탕으로 일자리 지원 등 사회서비스와의 연계를 통한 자립촉진 패키지정책대안을 제시하고자 한다. 이렇게 제시된 주거급여 및 주거지원제도들은 주거지원의 사각지대를 해소하고 주거보장의 내실화를 통해 촘촘한 주거안전망 체계가 구축되도록 한다.



02

빈곤과 주거





제2장 빈곤과 주거

제1절 빈곤과 주거의 관계

1. 빈곤문제에 대한 국가개입의 이유

국가가 빈곤 문제에 개입하는 전통적인 이유 중 하나는 사회통합의 유지를 위해서이다. 빈곤층의 확대나 빈부 격차의 심화가 사회불안을 야기하므로 국가가 그것을 완화하기 위해서 개입하는 것이다. 실제 인류 역사에서 극심한 빈부 격차 때문에 발생한 사회적 갈등의 사례는 무수히 많은데, 근대 이전에 일어난 민중 반란은 대부분 빈곤층의 박탈감이 그 원인이었다.

빈곤의 원인에 대해서는 개인의 책임을 강조하는 입장이 있는 반면, 사회구조 자체가 빈곤의 고착화를 불러온다는 입장도 있다. 빈곤의 책임이 개인에게 있다면 빈곤대책은 제한적일 수밖에 없다. 사회에 짐이 될 정도의 사태는 막아야하지만, 그렇다고 스스로 노력하는 사람보다 더 나은 조건을 만들어줄 수는 없다. 이른바 ‘열등처우(less eligibility)의 법칙’에 입각하여 최소한의 생계수단을 지원하되 동정을 받고 있다는 점을 본인이 끊임없이 인지하게 하려는 것이다.

그러나 빈곤을 개인의 책임보다는 사회·경제적 구조상의 문제로 보는 입장 또한 설득력이 있다. 우리나라의 경우 놀라운 경제성장을 이룩했지만, 급속한 산업구조 변화로 인해 노동시장에서 낙오자가 발생하는 구조에 놓이게 되었다. 10여 년 전까지 우리 산업의 한 축을 담당했던 신발, 섬유

산업 등은 외국으로 공장을 이전하거나 이주노동자를 고용하지 않으면 운영할 수 없는 지경에 이르렀다. 또한, 대기업과 중소기업의 양극화, 고용 불안, 고령자의 조기 퇴출은 이미 우리사회에서 고착화된 현상이 되고 말았다. 이러한 상황에서 빈곤의 원인을 개인의 책임으로만 돌릴 수는 없는 것이다.

결국 경제구조의 변화 및 산업구조의 전환이 노동시장을 악화시키고 빈곤에 처할 위험을 높인 것으로 볼 수 있다. 경제구조가 불안정해지면서 가족해체 또한 급속히 확대되고 있다. 또한 고령화로 인해 노후 준비를 제대로 하지 못한 고도성장 세대들을 빈곤으로 내몰고 있다. 최근 우리사회에서 일어나는 빈곤문제는 사회경제구조의 변화로 인해 발생한 것이며, 이것이 빈곤에 대한 책임을 개인에게 돌리고 최소한의 지원책만 제공하는 수준에 머무를 수 없는 이유이다.

2. 빈곤과 주거빈곤

도시화, 산업화 및 노동력의 집중현상으로 인해 모든 국가들이 산업화 초중기에 주택부족과 그에 따른 저소득층 주거문제를 경험하게 된다. 낮은 ‘노동력 재생산 비용’은 산업 경쟁력의 원천으로서 ‘집합적 소비수단’ 차원에서 국가가 개입하여 제공하는 것인데, 여기서 국가란 경제적 축적을 촉진하고 사회적 정당화를 추구하는 역할을 한다.

선진국들은 상대적으로 높은 국제 경쟁력을 바탕으로, 공공임대주택과 같은 주거복지정책을 통해 국가가 직접적인 개입정책을 실시해 왔다. 그들은 복지정책을 통한 사회적 정당화를 추구하였으며, 노동력 재생산 비용을 낮추고, 주거제공을 통한 사회적 질서를 유지하였으며, 전후 취약한 민간주택시장을 보완하는 한편 경기 부양책을 제시하기도 하였다.

반면 개발도상국가들은 무허가 정착지(squatter)를 통해 저렴한 주거를 제공하는 동시에 무허가 정착지의 불법성은 빈민들을 통제할 수 있는 수단으로 이용하였다. 따라서 단순 철거보다는 철거 후 대체주거지 제공

(resettlement)이 주종을 이루는 가운데, 점유권 부여와 현지개량이 효과적이라는 논의가 이뤄졌다.

성공한 개발도상 국가들인 홍콩, 싱가포르, 한국은 공공주택 또는 공공임대주택 공급을 통해 무허가 정착지를 ‘성공적’으로 해체하였다. 이를 통해 주거복지 제공을 통한 국가의 정당성을 강화하면서 무허가 정착지가 점유하던 공간을 개발하였으며, 불법이민이 많은 국가에서는 시민권 인정 차원에서 무허가 정착지를 해체하였다. 그럼에도 수많은 선진국에서는 여전히 불량한 주거환경에 처해있고, 특히 높은 주거비를 감당하기 어려워서 가족해체가 가속화되거나 홈리스 상태에 처한 인구가 지속되고 있는 상황이다.

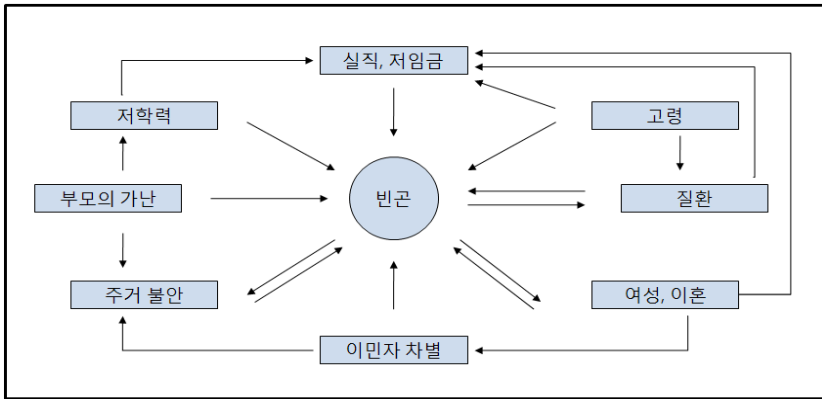
우리나라에서는 외환위기 이후 맞게 된 경제위기로 인해 불평등 문제와 빈곤문제가 사회문제로 대두되기 시작했는데 이러한 문제점들이 제대로 해결되지 못한 채 2008년 미국발 금융위기가 도래하면서 집값과 주가가 동반 하락하고, 고용의 불안정이 심화되었다. 게다가 2000년대에 들어서는 주택가격이 급등했다가 최근 들어 다시 하락하고 있어 무리하게 주택을 구입한 가구는 높은 이자부담과 물가상승으로 인해 주거를 상실할 위험에 처해있다.

지난 위기직후에도 소비자 물가는 급상승하고 전세가격은 다소 감소하는 것을 볼 수 있으며, 최근 1년간 주택담보대출 금리의 상승대비소득 증가세 둔화와 물가의 상승은 실질 소득감소를 이끌어, 가구의 주거비 지불능력은 더욱 감소될 것으로 전망되고 있다. 더욱이 이번의 고용정세의 악화는 고용과 주가가 불안정한 서민·저소득층 즉, 주택을 처분해야하거나 임대료 체납으로 주거퇴거위기에 놓인 실직자, 저임금근로자, 체불근로자, 취업능력취약자, 비정규직 근로자나 사택거주자 등의 일자리와 주거를 동시에 상실하게 되는 결과를 초래할 것으로 예상된다. 경제위기의 빈곤, 실직, 가족해체 등은 주거의 불안정성을 심화시키는 주요원인이 된다. 주거의 불안정 즉, 주거악화의 대표적인 주거빈곤은 과중한 주거비의 부담과 열악한 주거의 수준으로 생존 자체가 위협받고 빈곤을 양산하는 문제로 나타난다.

주거 수준과 관련된 문제는 지하주거와 옥탑방 등 열악한 민간임대주택 부문에서의 열악한 생활환경이나, 비주거용 비닐하우스의 비주택 거주 의 문

제와 이들 신발생 무허가주택 거주자 증가 등의 주거불안정 심화문제, 그리고 충분한 생활환경이 정비되어 있지 않은 쪽방의 거주문제 등 기본적인 주거환경 및 설비의 미비로 생활불편 뿐만 아니라 건강 및 위생상에 악영향을 미친다. 또한 가구의 과중한 주거비 부담문제는 중산층 및 저소득층의 건강이나 교육 등 필수적 가계지출을 위하여 주거비를 위축시키게 되어 이들의 자립과 자활능력 배양의 기회를 저해하여 빈곤이 장기화된다. 더욱이 가구 소득원의 상실은 기존의 주거비 규모를 줄이거나 임대료 채납 또는 주거비를 생계비로 활용하게 되어, 결국 ‘전세에서 월세 그리고 불량주거지’로의 불가피한 주거하향 이동을 수반하기 때문이다.

[그림 2-1] 빈곤 발생 과정



자료: 김수현 외(2009)

3. 저소득층 및 주거빈곤계층의 개념

가. 저소득층의 정의 및 기준

일반적으로 저소득층은 절대적 빈곤과 상대적 빈곤의 개념에서 정의하고 있으며, 평의의 개념으로는 주관적 빈곤의 개념도 활용하여 설명하기도 한다. 통상적으로 정의하는 저소득층이란 경제적 측면에서 소득계층의 하위구

조에 속하는 계층을 일컫는다. 복지정책은 절대적 빈곤의 해결에서 출발하여 점차 확대되어 가는데, 빈곤의 개념은 경제적 수준이나 사회·문화적 요인 등으로 인해 그 기준이 다르므로 복지정책의 지원대상이나 지원수준은 시대별, 국가별로 크게 다를 수 있다.

보건사회부의 생활보호대상자 기준은 우리나라 저소득층을 분류하는 기준으로 소득과 재산정도를 고려하여 분류하였는데, 2000년 국민기초생활보장제도의 도입과 동시에 부양의무자 기준이 추가되었다. 소득인정액 기준의 도입에 따라 2002년까지 소득평가액 기준, 재산기준, 부양의무자 기준 이렇게 세 가지였던 수급자 선정기준이 2003년부터는 소득인정액 기준 및 부양의무자 기준의 두 가지 기준으로 통합·변경되었다.

주택정책에서는 1963년 공영주택법에서 주택가격과 소득을 모두 고려하여 공공주택의 입주가능계층으로서 저소득층을 분류하였다. 그러나 현재 공공임대주택 입주가능대상인 저소득층은 생활보호대상자와 도시근로자 가구당 월평균 소득의 80%이하 가구로 한정되어있다.

〈표 2-1〉 저소득층의 분류기준

구분	내용
보건사회부 생활보호대상자('99)	1인당 월소득 23만원 이하, 세대당 재산 2,900만원 이하
보건복지부 기초생활수급자('10)	1인 가구 소득 50.4만원 이하, 6인 가구 소득 186.7만원 이하
국토해양부 공공임대주택 입주자	- 1963년 공영주택법: 월소득이 주택구입가격의 1/48 이하 - 현재: 기초생활수급자, 청약저축가입자로서 도시근로자 가구당 월평균소득의 80% 이하
미국 연방정부	- 최저소득층: 지역중위 소득의 50% 이하 - 저소득·중저소득층: 지역중위 소득의 50~80% 이하
일본 공영주택 입주자	- 제1종: 월 10만 엔 초과, 16만 2천엔 이하(소득 2~5분위) - 제2종: 월 10만 엔 이하(소득 1분위) - 1996년에는 1종 및 2종의 구분 없이 하위소득 25% 이하 극빈층을 대상으로 하였으며, 고령자·장애인은 하위소득 40% 이하를 대상으로 함

자료: 생활보호대상자 책정지침(1999), 국민기초생활보장사업 안내(2010), 국토해양부 홈페이지(www.mlim.go.kr), 저소득·서민의 주거안정방 구축을 위한 기초연구(2009).

미국 연방정부는 저소득층을 최저소득층, 중저소득층, 저소득층으로 세분화하여 분류하고 있다. 최저소득층은 가구소득이 지역중위소득 50% 이하인 가구이며, 저소득 및 중저소득층은 가구소득이 지역중위소득 50~80% 이하인 가구를 의미한다.

일본 공영주택 입주자의 경우 기존 1종 및 2종으로 분류되었던 선정 기준이 1996년 1종 및 2종의 구분 없이 하위소득 25% 이하의 극빈층을 대상으로 하였으며, 고령자 및 장애인은 하위소득 40% 이하를 대상으로 하였다.

최저생계비를 기준으로 한 정책 지원계층의 분류기준은 소득기준에 의해 절대지원계층, 부분지원계층, 자립계층으로 나누어지며, 절대지원계층은 기초생활보장 수급가구 및 차상위계층으로 분류된다.

〈표 2-2〉 최저생계비를 기준으로 한 지원계층의 분류기준

구분		소득기준
절대지원 계층	기초생활보장 수급가구	기초생활보장 수급가구
	차상위계층(Ⅰ)	최저생계비 120% 이하
	차상위계층(Ⅱ)	최저생계비 120% 초과 150% 이하
부분지원계층		최저생계비 150% 초과 200% 이하
자립계층		최저생계비 200% 초과

자료: 보건복지부 홈페이지 <http://mw.go.kr/>

나. 주거빈곤계층의 정의 및 유형

사회적 소외계층의 개념은 저소득층의 정의와는 다른 의미를 갖는다. 저소득층을 정의할 때는 국가의 경제수준이나 국민의 소득수준 등 경제적 측면을 고려하지만, 사회적 소외계층은 경제적인 능력뿐만 아니라 사회적인 지위 혹은 활동의 제약으로 인해 배제되는 경우까지를 모두 포괄하는 개념이다. 주거빈곤계층은 사회적·경제적으로 취약한 계층으로 주거문제를 스스로 해결할 수 없는 가구 혹은 최저주거기준에 미달하는 열악한 주거환경에 거주하는 계층을 의미한다.

주택법상 주택이란 “세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 이를 단독주택과 공동주택으로 구분한다.”고 명시되어 있으며(주택법 제2조), 준주택으로서 주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용 가능한 시설 등으로서 고시원, 노인복지주택, 오피스텔을 포함한다고 규정하고 있다. 현행 제도 등에서는 비주택에 대한 개념이 정의된 바 없다. 다만 저렴한 거처를 필요로 하는 빈곤계층이 증가하면서 기존 제도로부터 규정된 주택 외의 거처가 다양해졌고¹⁾ 그러한 거처를 활용하는 사람들에 대한 주거보장의 필요성이 제기되면서 통칭 주거취약계층, 혹은 비주택 거주민 등으로 일컫게 되었다.

이에 광의의 홈리스 혹은 주거거빈곤계층, 주거취약계층으로 그 대상자들을 포괄하면서, 그들의 거처를 비주택으로 정의한 연구들을 중심으로 비주택의 개념과 비주택거주민의 규모를 정리해보고자 한다.

우선 서종균 외(2009)의 연구에서는 인구주택총조사에서 사용하는 ‘주택 이외의 거처’의 개념이 비주택거주민의 거처를 파악하는데 한정적이라는 것을 지적하면서²⁾ 쪽방, 여관, 여인숙, 고시원, 만화방, 다방을 비주택의 주형태로 보았고, 류정순 외(2009)의 연구에서는 비주택 거주민에 관한 연구가 달동네, 비닐하우스촌, 쪽방을 중심으로 이루어짐을 지적하면서 고시원, PC방, 찜질방, 다방, 만화방, 기원 등 적절한 주거지가 아닌 비주거용 시설을 비주택으로 규정하였다. 두 연구 모두 비주택이라는 용어를 사용함으로써 주택으로 규정되는 거처 외에 다양한 염기숙소를 탐색적으로 연구했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

- 1) 시대에 따라 우리 사회는 그러한 거처를 판자촌이나 산동네(1960년대~), 벌집(1970년대~), 쪽방(1970년대~), 지하셋방(1970년대~), 옥탑방(1970년대~), 비닐하우스(1980년대~), 고시원(1990년대~) 등으로 일컬었다.
- 2) 인구주택총조사에서 말하는 ‘주택 이외의 거처’는 주택의 요건을 갖추지 못한 거주공간을 말하며, 이에 속하는 종류는 ①오피스텔, ②호텔, 여관 등 숙박업소의 객실, ③기숙사 및 특수사회시설, ④판잣집, 비닐하우스, 움막 ⑤기타로 구분한다. 기타에는 업소의 잠만 자는 방, 건설 공사장의 임시막사 등 임시적 거주를 위한 구조물이 포함되어 있다. 그리고 거처의 개념은 ‘사람이 살고 있는 모든 장소를 말하며 구조적으로 분리되고 독립된 하나의 거주단위를 가리키는 것으로서 주택과 주택외의 거처로 구분하고 있다.

이 외에도 비주택이란 용어는 사용하지 않았으나, 빈부격차차별시정위원회(2005)에서는 노숙인과 그 경계계층으로서 비주택거주민들을 약 10만명에 달하는 것으로 한 바 있다.

〈표 2-3〉 노숙인 및 그 경계계층 현황과 특성

유형	형태	현황(명)	특 성
노숙인	거리	969	2천명 이상 추정, 60% 정도 알코올치료 필요, 구직육구 강함
	노숙인쉼터	3,497	61.2% 정도가 근로활동, 여성·가족노숙인(5.4%), 주거 지원 육구
부랑인	부랑인시설	9,729	9.1%만이 정상인이고 대개 정신질환자(37%) 및 장애인
	미인가시설	898	정확한 실태파악이 없음. '05년부터 관리계획
무연고 정신 질환자	정신요양시설	10,416	정신의료기관·요양시설·사회복지시설의 무연고 정신질환자
	무허가기도원등	5,000	정확한 통계와 내용 없고 연구자들의 추계임
주거 빈곤층	쪽방	6,400	20~30%는 노숙을 반복하는 계층으로 추정
	고시원	60,000	근로능력이 있는 독신의 근로빈곤층, 서울 추정치임
합계		96,909	

자료: 국정과제 보고서, 빈부격차·차별시정위원회(2005. 5. 27).

결국 비주택은 주거상실계층이 이용하는 거처, 그리고 적절한 주거상태가 아닌 거처, 즉 최저주거기준 이하의 거처라고 할 수 있으며, 비주택거주민은 ①극도의 홈리스상태에 있는 집단(주거상실집단), ②주거상실 위기에 처한 집단(주거불안집단), ③적절한 주거상태에서 배제된 집단(과밀주택, 열악한 주택 등 주거배제집단)³⁾이라고 할 수 있겠다. 이러한 규정에 의해 UN의 사회권규약위원회에 제출한 한국정부보고서에 반박하는 민간단체 보고서의 추정치는 아래와 같다⁴⁾.

3) 이러한 분류는 홈리스지원유럽연합체(FIANTSA)가 주거실태와 법적·사회통합적 측면을 반영하여 홈리스를 상태별로 개념정의 한 것과 같은 것이다.

4) 각 자료들 역시 실제 규모보다 축소 집계되었을 가능성이 높으므로 보이지 않는 홈리스의 규모를 상정한다면 실제 규모는 이보다 클 것으로 추정된다.

〈표 2-4〉 민간단체의 홈리스 규모 추정

(단위: 명)

홈리스 상태별 분류		규모
주거상실 ¹⁾	거리노숙인	1,285
	노숙인쉼터홈리스	3,511
	부랑인시설홈리스	9,492
주거불안 주거배제	쪽방거주민 ²⁾	6,201
	고시원거주민 ³⁾	43,301
	비닐하우스·판자집 거주민 ⁴⁾	109,512
합계		173,302

자료: ¹⁾ 보건복지가족부 사회통합전략과(2008).

²⁾ 전국 쪽방상당소 협의회(2007).

³⁾ 서울시 및 경기도 소방재단본부(2008).

⁴⁾ 통계청(2005).

주거빈곤계층의 유형은 물리적·경제적·사회적 측면으로 나누어 유형화할 수 있다. 물리적 측면에서는 최저주거기준에 미달하는 주거환경인 쪽방, 비닐하우스, 고시원, 지하, 컨테이너 등 비주거용 건축물에서 거주하는 경우를 의미한다. 경제적 측면에서는 상대적으로 소득이 낮은 계층으로 국민기초생활보장 수급자, 소득 4분위 이하 계층, 차상위계층, 노숙자 등을 들 수 있다. 마지막으로 사회적 측면에서는 독거노인, 편부모, 소년소녀가장, 고령자 장애인 등 정상적인 경제활동이 불가능하거나 가구특성상 경제적 지원을 받을 수 없는 경우를 의미한다.

주거빈곤계층의 유형화를 위한 물리적·경제적·사회적 측면은 각각 독립된 변수가 아니다. 저소득층의 경우 주거비 지출을 줄이기 위해 최저주거기준에 미달하는 열악한 주거에 거주하는 경우가 많기 때문인데, 심각한 경우에는 최저주거기준에 미달하는 주거에 거주하면서 주거비를 소득의 30% 이상 지출하는 가구도 존재한다. 이들의 열악한 주거수준이 임차료 등의 주거비에 기인하는 바가 크다는 점을 감안하면, 물리적 주거실태가 경제적 측면과 결코 무관할 수 없다. 또한 물리적으로 열악한 주거에서 살아가는 가구의 경우 자력으로 그 주거수준을 향상시킬 수 없는 저소득 가구가 대부분이라는 점에서도 경제적 변수가 중요하게 작용한다고 볼 수 있다.

〈표 2-5〉 주거빈곤계층의 유형

구분	분류기준	대상	지원수단
물리적 측면	거주공간	쪽방, 비닐하우스, 고시원, 지하, 컨테이너, 옥탑방 등	임대보증금
경제적 측면	가구특성	수급자, 소득 4분위 이하 계층, 차상위계층, 노숙자, 철거민, 영세민 등	- 생계비 및 주거비 - 공공임대주택 공급
사회적 측면	가구특성	독거노인, 편부모, 소년소녀가장, 고령자 장애인 등	의료보호

자료: 진정수 외(2009), 저소득서민의 주거안정방 구축을 위한 기초연구.

쪽방은 면적이 0.5~1평, 높이는 1.7~2m에 불과한 방을 일세 또는 무보증 월세 형태로 빌려 쓰는 것이다. 그야말로 한 사람이 겨우 누울 수 있을 정도의 크기이다. 부엌이나 화장실, 세면실이 따로 마련되어 있지 않아 공동으로 사용한다. 쪽방 지역은 주로 도심이나 부도심에 형성되어 있는데, 특히 철도역이나 인력시장, 인력소개소, 재래시장 등과 인접해 있다. 쪽방지역 주민들의 일자리가 주로 인력시장이나 재래시장에서 일하는 일용직이기 때문이다. 현재, 쪽방은 전국적으로 1만 여 개, 서울에만도 약 5,000개가 있는 것으로 추정된다. 쪽방은 노숙자들과도 긴밀한 관계를 지니고 있다. 일을 해 돈이 생겼을 때에는 쪽방에 들어가 살다가 돈이 떨어지면 다시 노숙을 하는 생활을 오가는 이들이 많기 때문이다.

비닐하우스촌은 비어있는 사유지나 국공유지, 또는 농업용 비닐하우스 지역을 무단으로 점유하여 불량한 주택을 짓고 집단으로 거주하면서 형성되었다. 이러한 마을이 본격적으로 형성된 시기는 각종 재개발 사업으로 인한 불량주거지의 철거, 전·월세 비용의 폭등으로 인해 가난한 이들의 주거 문제가 사회적으로 매우 심각한 지경에 이르렀던 1980년대 말부터이다. 즉, 비록 불법이고 주거수준이 매우 열악하지만, 더 이상 갈 곳이 없어진 도시 빈민들이 최후로 찾은 주거지인 것이다. 비닐하우스촌 주택의 대부분은 목재를 주요 재질로 하여 개조되었거나, 여전히 비닐을 주요한 재질로 하여 지어졌다. 게다가 좁은 공간에 많은 주거공간을 확보하기 위해 소방도로도

제대로 갖추지 못했다. 따라서 이곳에서는 조그만 화재도 대형참사로 번지는 경우가 많으며, 과반수의 주민들이 전용화장실 없이 재래식 공동화장실을 사용하고 있다. 상하수도, 전기시설 역시 열악하거나 아예 공급되지 않은 곳도 많다. 한국도시연구소가 2001년 직접 확인 조사하고 2005년에 수정한 자료에 따르면, 서울에만 약 4,000가구, 서울과 인접한 수도권까지 포함하면 비닐하우스촌에 거주하는 이들은 약 5,000가구가 넘는 것으로 파악되었다. 하지만 이는 직접 눈으로 확인한 수치이므로, 실제 비닐하우스촌에 거주하는 가구는 이보다 훨씬 더 많을 것이라 충분히 예상할 수 있다.

지하주거, 그 중에서도 낡은 단독주택이나 연립주택 지하에 조성된 주거 공간은 애초 주거용으로 설계되지 않았으나 나중에 주거용으로 개조한 것으로, 매우 열악한 주거환경을 지니고 있다. 이러한 지하주거는 산동네 해체 이후 가난한 이들의 주요한 주거지로 등장하였다. 지하주거는 대개 단칸 방으로 이루어져 있으며, 햇빛을 받아들일 수 없는 지점에 창문이 나 있어 낮에도 형광등을 켜야 할 정도로 어둡다. 습기가 심해서 한낮에도 집에 있으면 몸이 눅눅하게 느껴질 정도이고 곳곳에 곰팡이가 피어나 있다. 창문이 땅에 가깝기 때문에 흙이 바람에 실려 방안으로 날아와, 창문을 아예 닫아 놓고 생활하는 집도 많다. 그러다 보니 환기가 제대로 되지 않아, 곰팡이 냄새 등 악취가 심하다. 화장실은 가구별로 실내에 있지 않고 보통 실외에 공동으로 사용하고 있다. 서울시의 경우 수해 등으로 인한 침수가구의 80%가 지하나 반지하가구일 정도로 지하주거는 늘 재해의 위험에 처해 있다.

영구임대주택은 애초에 생활보호대상자(현 수급권자)들을 위해 공급된 주택이라는 점에서 많은 문제가 발생하고 있다. 가령, 최저주거기준 상 필수적인 설비 기준에 있어서는 최저주거기준을 충족하지만, 가구원수 대비 사용방수에 있어서는 미달가구가 상당한 것으로 조사되고 있다. 이는 애초에 영구임대주택이 입주 대상자들의 가구원수에 따른 최저주거기준을 고려하지 않은 채 건설되었기 때문이다. 영구임대주택 거주자들의 문제는 이러한 물리적 주거수준보다도 사회적인 측면에서 더욱 심각한데, 그것은 그 거주자들에게 사회적 낙인이 찍히고 있다는 것이다. 이는 흔히 ‘영구와 범생이’

라는 사회적 용어로 표현된다.

이러한 집단적 유형 이외에도 주택이 곳곳에는 몇 배나 많은 주거빈곤가구들이 열악한 생활을 하고 있다. 이런 주거들은 밖에서는 잘 확인할 수 없어도 안으로 들어가 보면 앞의 유형들과 별로 다르지 않은 조건에서 살아가고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 건설교통부의 2005년 조사에서 최저주거기준 미달가구 비율이 21.1%에 이르고, 그 중 필수적인 설비 기준에 미달하는 가구가 53.4%, 침실이용 기준에 미달하는 가구가 46.6%를 차지한다는 조사결과가 이를 뒷받침해준다.

제2절 우리나라의 주거빈곤

1. 가난을 심화시키는 주거빈곤 문제

1970년대까지 급격한 도시화로 인해 저렴한 주거지에 해당하는 판자촌 또는 결방살이 등의 불량주거가 만연했으나, 전반적인 경제사정을 감안하면 우리나라의 주거빈곤 문제는 심각한 현안이 아니었다. 1980년대에는 도시화 추세가 지속되면서 구매력이 향상되었는데 이때 주택가격의 폭등하였다. 판자촌의 재개발 및 빈곤층의 주거사정이 악화되면서 공공임대주택제도가 도입되었다. 1990년대에는 도시화가 정체되면서 주택가격이 조정되는 듯 하였으나 빈곤층의 주거사정은 계속 악화되어 갔다. 이 당시 공공임대주택 제도는 제한적으로 운용되었으며, 업그레이드된 저렴주거의 확대 방안으로 다세대·다가구 주택이 등장하였다. 2000년대에 들어서 산업구조의 변화 및 주택가격 상승과 자산거품 등으로 뉴타운, 재개발 등이 화두로 떠올랐다. 이와 동시에 수도권 이주 및 변칙적인 저렴주거의 확산으로 인해 고시원, 별집 등이 등장하게 되었다. 최근 2010년에 이르러서는 빈곤과 양극화가 심화되었으며, 취약인구집단인 노인, 노숙인 등의 계층이 고착화되었다. 또한 개발사업의 둔화와 동시에 공공임대주택의 공급도 둔화되는 양상을 보였다.

우리나라는 소득 대비 주택가격이 높는데다가 주기적으로 주택 가격이 폭등하고 있으며, 가계 자산의 80%가 부동산에 묶여 있어 주택문제가 매우 심각한 상황이다. 또한 건설에 대한 투자 비중이 OECD 국가 중 높은 수준이기 때문에 가격이 조금만 오르거나 내려도 가계와 경제가 큰 타격을 받게 된다. 이러한 상황에서 저소득층의 주거 문제 역시 심각한 수준이다. 주택 가격이 높다보니 생계비에서 주거비가 큰 비중을 차지하고, 한국에서만 볼 수 있는 전세제도는 목돈 마련을 필요로 하기 때문에 저소득층의 주거 상황은 점점 악화되어 간다. 공공임대주택이나 임대료 보조제도 같은 주거지원제도가 존재하지만 저소득층에게는 여전히 미흡하기에 그들은 열악한 환경이지만 싼 값을 지불하고 살 수 있는 집을 찾아 그들 나름대로 주거문제를 해결해왔다.

보통 빈곤은 소득을 기준으로 측정하는 반면, 주거빈곤은 물리적 기준을 통해 측정하는데 이 두 가지 기준이 반드시 비례하는 것은 아니다. 다만, 물리적 조건이 열악한 주거가 대개 저렴한 가격으로 살 수 있는 주택인 경우가 많기 때문에 열악한 주거환경과 소득빈곤이 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있다.

우리나라의 주택정책은 주로 시장원리에 기반을 둬으로써 주택의 공급을 늘리는 데에 크게 기여하여 왔다. 이에 따라 주택보급률은 몇 년 전 이미 100%를 넘어섰다. 그러나 자가소유율은 2004년 기준 62.9%에 불과하며, 특히 서울과 같은 대도시의 자가보유율은 52.4%에 불과하다. 또한 우리 국민의 평균소득을 10분위로 나누었을 때 소득 1·2분위의 저소득층 중 60% 이상이 주거수준이 상대적으로 열악한 단독주택이나 다가구주택에 거주하고 있다. 또 상대적으로 불안정한 보증부 월세나 무보증 월세, 사글세에 거주하는 가구가 34~40%를 차지하고 있다.

이러한 양적 기준 외에 질적인 기준을 대입하면 문제가 더욱 심각하다. 주거의 질적인 수준은 최저주거기준을 통해 살펴볼 수 있다. 최저주거기준이란 ‘국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 필요한(「주택법」 제5조 2항) 기준으로 우리나라는 2003년에 「주택법」을 수정하면서 법제

화하였다. 선진국에서는 100여 년 전부터 유사한 기준이 있었고, 이웃 일본도 최저주거기준과 유도주거기준 두 가지를 통해 최소한의 보장할 수준과 정책적으로 유도할 수준을 정해두고 있다.

우리나라의 최저주거기준 미달 가구는 최근 급속히 줄어들고 있다. 지난 2000년 센서스 자료를 토대로 추정된 최저주거기준 미달가구는 전체 가구의 23.4%로 나타났다. 이는 네 가구 중에 한 가구가 최소한의 주거생활도 누리지 못한다는 것을 의미한다. 2005년 최저주거기준 미달가구는 13%였으며, 2010년에는 7~8% 내외로 줄어들 것으로 예상되면서 최저주거기준 미달가구의 규모가 선진국 수준에 다가간 것으로 볼 수 있다.

한편, 주거비 부담 수준을 나타내는 지표로는 대체로 PIR과 RIR을 사용한다. PIR은 소득대비 주택가격의 비중(Price to Income Ratio)으로, UN 해비타트 자료에 의하면 세계 주요도시의 PIR은 4.2배이며, 선진국의 경우 4.6배이고 개발도상국은 3.7배로 나타났다. 직접적인 주거비 부담을 나타내는 지표인 RIR은 소득에서 임대료가 차지하는 비율(Rent to Income Ratio)로 일반적으로 16%를 평균 수준으로 간주하고 있다. 이 기준을 사용하여 우리 사회의 주거빈곤 문제를 살펴보면, 소득 1~4분위에 속하는 저소득층은 주거수준이 열악한 상태임에도 불구하고 2005년 PIR이 7.5배로 나타났다. 이는 2000년에 비해 증가한 수준이며, 이들 계층이 자력으로 주택을 마련하는 것이 거의 불가능함을 나타낸다. 그리고 2005년 RIR은 29.4%에 달해, 2000년 대비 증가하였을 뿐만 아니라 일반적인 평균치인 16%를 훨씬 상회하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-6〉 소득계층별 주거비 부담 변화

(단위: 배, %)

연도	PIR(배)			RIR(%)		
	저소득층 (1~4분위)	중소득층 (5~8분위)	고소득층 (9~10분위)	저소득층 (1~4분위)	중소득층 (5~8분위)	고소득층 (9~10분위)
2001	6.1	5.8	4.5	21.7	22.5	18.8
2005	7.5	4.3	4.2	29.4	18.1	15.4

자료: <청와대 브리핑> 2006년 3월 20일자 자료 인용.

그리고 주택자산의 지니계수 변화추이를 보면, 1993년 0.489에서 2002년 0.51로 악화되었다. 이는 소득 지니계수에 비해 상당히 높은 수준으로, 주택자산의 분배가 소득분배에 비해 상대적으로 더 불평등한 상태임을 의미한다. 더구나 여러 조사보고서에서 소득계층별 지니계수 역시 IMF 이후 점점 심화된다고 지적하는 것을 감안하면, 주택자산격차의 양극화가 얼마나 심화되고 있는지를 쉽게 짐작할 수 있다.

빈곤한 사람들의 주거비 부담이 상대적으로 높은 이유는 몇 가지가 있는데, 첫째로 우리나라 특유의 전세제도가 지닌 문제점을 꼽을 수 있다. 우리나라에서는 주택 가격의 30~70%를 전세금으로 맡겨두고 주택의 사용권을 갖는 방식이 많이 사용된다. 그런데 전세금을 기준으로 월세를 산정하면서 은행 이자율보다 훨씬 높은 이자율을 적용하기 때문에 전세에 비해 월세로 사는 것이 상대적으로 불리하다. 일반적으로 은행에서 대출받는 이자율보다 20~30%가 높으며, 월세라고 하더라도 1년간의 보증금을 요구하는 보증부 월세가 많아서 이것 역시 부담이다. 따라서 보증금이 없는 월세로 갈수록 부담은 많아지고 주거 사정도 열악해진다. 두 번째로 저렴주택 재고 자체의 감소로 인해 주거비가 상대적으로 많이 들게 된다. 산동네가 철거된 후 저소득층 밀집 지역인 노후-불량지역에는 최근 뉴타운 바람이 불고 있다. 서울지역에서만 뉴타운 재개발 사업에 서울 시민의 15%가 사정권에 들어가는 실정이다. 서울시 자료에 따르면, 2006년부터 2010년까지 13만 6,346호의 주택이 멸실되는 반면 6만 7,134호가 공급될 예정이어서 재개발

사업으로 인해 오히려 주택수가 줄어드는 현상이 발생하였다. 더구나 새로 지은 주택은 넓고 비싼 집이 대부분인데 전용면적이 60m²이하인 주택의 비율은 개발사업 시행 전에 63%였던 것이 30%로 줄어들고, 매매가 5억 원 미만의 주택의 비율 역시 3분의 1로 감소하였다. 무엇보다 심각한 것은 전세가 4,000만원 미만의 서민용 주택이 완전히 사라졌다는 점이다(서울시 주거환경개선정책 자문위원회, 2009). 이는 결국 개발사업 시행 전에 서민의 주된 거주지였던 지역이 사업 이후 중소득층 이상의 거주지로 변경되었다는 것을 나타낸다.

2. 주거지원제도의 등장배경 및 변화과정

외환위기로 인해 거리 노숙인이 증가하면서 저소득층 주거문제에 대한 관심이 급증하게 되었다. 이로 인해 취약한 주거안전망에 대한 문제점을 인지하게 되면서 저소득층을 대상으로 한 지원방안이 마련되기 시작하였다. 저소득층에 대한 주거지원 정책이 제대로 마련되지 않은 상황에서 주거안전망 개념으로 도입된 주거지원정책은 저소득계층 혹은 주거 빈곤층이 주요 지원대상이 되었다. 주거안정과 주거여건을 개선하기 위한 지원방안들은 임차거주를 지원하는 정책을 중심으로 추진되었으며, 공공임대주택 공급이 핵심 정책으로 자리 잡게 되었다.

1988년 이전에는 경제개발 5개년 계획의 일환으로 공급목표중심 계획이 수립되었으며, 주거복지에 대한 인식뿐만 아니라 저소득층을 위한 주거복지 정책도 마련되지 못하였다. 1988년부터 1992년까지는 주택 200만호 건설 계획을 통해 저소득층을 포함한 체계적인 소득계층별 주택공급 대책이 시행되면서 소득분위에 따라 영구임대주택, 근로자주택, 장기임대주택 등이 공급되었다. 1993년부터 1997년까지는 ‘신경제계획’을 통해 주거부문에 대한 시장과 민간 기능 확대를 중요시하게 되면서, 저소득계층에 대한 프로그램 도입은 시도되지 않았다. 1997년에는 영구임대주택 공급이 종료되고, 5년 혹은 50년 장기임대주택 10만호 공급을 목표로 하였으나 7만 9천호가

공급된 후 중단되었다.

외환위기 이후, 정부는 규제완화 및 시장기능 회복을 최우선 과제로 삼으면서 사회안전망을 구축하고자 노력하였다. 1998년 9월 기존 영구임대주택과 유사한 개념의 국민임대주택이 도입되었다. 국민임대주택은 도입초기에는 5만호 건설을 목표로 하다가 이후 대표적인 서민주거안정 프로그램으로 자리를 잡으면서 2001년 4월에는 10만호 공급을 목표로 하였으며, 같은 해 8월에는 20만호로 공급 목표를 확대한데 이어 2002년 4월에는 50만호, 같은 해 5월에는 100만호 공급을 목표로 설정하였다.

2000년에는 생활보호제도가 국민기초생활보장제도로 변경되면서 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하 모든 국민에게 국가가 생계, 주거, 의료 등을 포함한 기초생활 보장을 시행하면서 복지국가 구현을 도모하였다. 또한, 서민주거안정 대책의 일환으로 건설교통부의 고시를 통해 최저주거기준이 도입되었다. 같은 해 3월에는 서민을 위한 전·월세 종합대책으로 금융지원이 확대되었으며, 5월에는 임대주택공급을 확대하기 위한 활성화 방안이 마련되었다.

주택보급률이 100%를 초과하기 시작한 2002년 이후부터 정부의 주거복지정책은 공급중심 정책에서 벗어나 수요자중심 정책으로 전환되어 왔다. 2003년 정부는 소득계층별 주거복지지원을 추진하였고, 주거복지를 중시하는 정책으로 전환하기 위해 주택종합계획을 수립하면서 주거지원제도를 정비하기 시작하였다.

2003년 6월 주택법 개정 이후 ‘최저주거기준’의 법제화를 통해서 일정 기준 이하에 거주하는 국민들에 대한 ‘권리’로서의 주거복지 지원이 이루어졌다. 같은 해 9월에는 ‘서민·중산층 주거안정 지원 대책’을 통해 국민임대주택 100만호 공급계획에 대한 구체적인 방안이 마련되었으며, 12월에는 ‘국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법’이 제정되었다. 2004년 4월 기준 14~20평이었던 국민임대주택 규모가 11~24평까지 건설할 수 있도록 증대되면서, 입주대상 가구 범위가 도시근로자 가구 월평균 소득 100% 이하까지로 확대되었다.

국민임대주택 이외에 다가구임대주택, 전세임대주택, 노후불량주택 매입·철거 후 신축임대 등 공공임대주택제도가 다양화되는 한편, 장기임대주택(10년) 50만호 건설 등을 통해 2012년까지 117만호(전체 주택수의 12%수준)의 장기임대주택 건설을 목표로 하였다. 그러나 2007년 1월 기준 2012년까지의 목표였던 12%를 15%로 상향 조정하였으며, 2017년까지의 건설 목표⁵⁾를 전체 주택수의 17%로 설정하였다. 공공임대주택제도의 다양화와 더불어 주거환경개선사업, 전세자금 지원 등 서민주거복지 확충을 위한 재정 마련 및 공적기금지원이 확대되었다.

현 정부는 저소득서민을 위한 저렴한 주택공급을 확대하고자 2009년 8월 ‘서민 주거안정을 위한 보금자리주택 공급확대 및 공급체계 개편방안’을 통해 「보금자리주택」공급제도를 도입하였다. 보금자리주택 공급제도는 2018년까지 분양주택 및 임대주택 150만호를 공급하여 무주택 서민들의 주거안정을 도모하는 한편, 경기침체에 따른 증장기 수급불안을 방지하고 경기 활성화에도 기여하는 것을 목표로 설정한 제도이다.

앞서 사용한 주거복지라는 용어는 ‘권리’ 및 ‘복지’라는 두 가지 개념을 담고 있으나, 그동안 각 개념에 대한 논의는 뒤로한 채 정책적으로 저소득층 주거지원을 포괄하는 의미로 사용되면서 ‘저소득층 주택정책’의 개념으로 사용되고 있다. 주거권, 사용가치로서 주택의 위상과 관련한 주거서비스, 지역사회기반 서비스 등을 포괄하는 주거복지체제를 고려한 주거복지 패러다임에 대한 논의를 통해 ‘주거복지’에 대한 개념정립이 필요한 시점이다.

3. 사회적 취약계층을 위한 주거복지정책의 필요성

우리나라의 가장 적극적인 저소득층 주거 지원정책인 공공임대주택은 아직 전체 주택 재고의 3~4% 수준에 지나지 않는다. 특히 빈곤층이 주로 입주하여 살고 있는 영구임대주택의 경우 2% 정도이다. 따라서 저소득층 중 영구임대주택의 혜택을 받는 가구는 5%가 채 되지 않는다. 더불어 전·월세

5) 2007년부터 2017년까지 260만 호를 추가 공급할 예정이다.

보증금이 급등하는 현상에 대한 지원책으로서 시행되고 있는 전세보증금 용자제도는 저소득층의 경우 이용 경험이 있는 가구가 1%에 지나지 않는다(여유진 외, 2007). 따라서 민간 시장에서 주거 사정이 악화되는 것에 대한 안전망으로서 공공주거복지 프로그램은 아직 양적·질적으로 매우 취약한 상황이다.

정부는 주택정책 차원에서 특별히 경제적 능력이 취약하고 노인 및 아동, 장애인 등 상황 대처 능력이 부족한 대상의 주거문제 해결을 위한 대책을 별도로 마련해야 하며, 이것이 바로 주거복지정책인 것이다.

주거복지정책은 크게 공공 소유의 장기임대주택 공급, 주택구입 자금이나 임대료 지원 등을 통한 일반주택 시장에서의 구매력 지원, 노숙인 등 취약계층에 대한 주거지원, 집수리나 주거환경 개선 등으로 구성된다. 이 중 임대주택 공급과 임대료 지원제도는 선진국에서 핵심적인 두 축을 이루는 주거복지정책으로서 유럽국가들은 일반적으로 1950~60년대까지 공공 소유의 임대주택 건립에 주력하여 주택 시장에서 일정 재고가 확보된 다음부터 임대료 보조제도를 강화한 경험을 갖고 있다. 물론 미국처럼 공공임대주택의 비중이 1% 밖에 안 되는 국가도 존재하지만, 선진국들은 대부분 그 비중이 20%에 이르고 임대료 보조정책 역시 다양한 방식으로 시행하고 있다.

공공임대주택은 시장이 아닌 공공부문, 즉 탈시장 영역에서 주택을 제공함으로써 임대료의 급격한 상승을 막고 일정 수준 이상의 주택을 제공하는 정책이다. 유럽 자본주의 국가들은 대부분 중간 소득의 노동자 계층에게까지 쾌적한 수준의 주택을 직접 공급했다. 그러나 1970년대에 들어 공공임대주택이 지닌 문제점이 드러나기 시작하였다. 복지국가가 재정위기에 봉착하면서 공공임대주택에 재정 지원이 줄어들게 되었고, 신규 건립량이 감소하였다. 1960년까지 중산층이 입주하던 공공임대주택이 저소득층을 위한 주택으로 전락하면서 그 역할이 축소되었다. 이러한 과정을 통해 선진국의 공공임대주택은 1970년대 후반부터 빈곤층 집중, 슬럼화 문제 등을 심각하게 겪고 있다. 특히 1980년대 들어 복지국가 재편의 일환으로 신자유주의

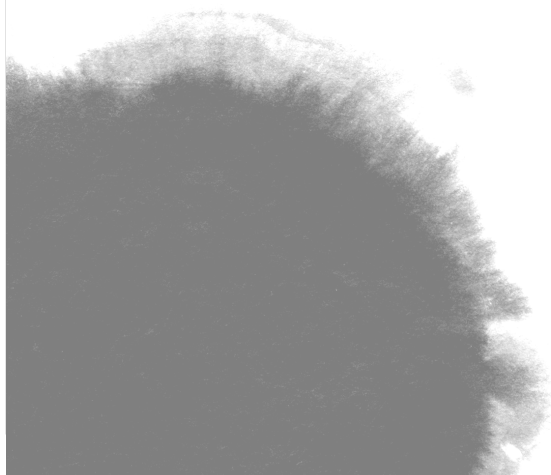
적 개혁이 일어나면서, 상당수 국가에서 공공임대주택은 정체되거나 줄어들게 되었다. 공공임대주택의 전성기가 지나간 것은 사실이지만 유럽 주택 재고의 10~35%를 차지하면서 여전히 주요한 주거형태를 차지하고 있다.

우리나라도 1989년부터 영구임대주택 19만 호를 건립한 이후 2000년대에 들어 국민임대주택이 매년 10만 호 가까이 공급되었다. 현 정부에서는 ‘보금자리주택’으로 명칭을 바꾸고 물량을 축소하기는 했으나 이전 정부에서 시행된 임대주택 확대 기조는 이어지고 있다. 공공임대주택의 공급이 증가한다고 해도 빈곤층 모두에게 제공하기에는 턱없이 부족한 실정이다. 다수의 빈곤층에게 임대주택은 규모가 너무 크고, 임대료가 높다는 점에서 접근하기 어렵기 때문에 이들 계층을 위한 추가적인 대책이 필요하다.

또한 공공임대주택의 재고를 확보하더라도 임대료 보조제도가 꼭 필요하다. 주택의 수량은 제한적일 뿐만 아니라, 적절한 규모로 다양한 지역에 걸쳐 이상적으로 배치하는 것이 불가능하기 때문이다. 이는 빈곤층이 자신에게 적합한 민간임대주택을 구하면 정부가 그 비용의 일부를 지원하는 형식으로 시행이 가능하다. 우리나라는 우선 지금 시행하고 있는 전·월세 보증금 융자제도를 확대하더라도 공공임대주택을 일정 수준만큼 확보한 이후 임대료 보조제도를 도입해야 할 것으로 보인다.

03

주거복지정책의 변화와 현황





제3장 주거복지정책의 변화와 현황

제1절 주거급여

1. 대상자

2000년 국민기초생활보장법이 제정되면서 신설된 주거급여는 우리나라에서 주거권을 정부가 기본적 권리로 인정하고 이를 구현하려는 노력의 첫 걸음이었다. 인간의 기본적 욕구인 ‘의식주’ 중의 하나인 주거는 1948년 ‘세계인권선언’에서도 권리로 인정된 바 있는데, 다른 욕구에 대한 정의와 함께 “모든 사람은 자신과 그 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다”라고 정의하고 있다. 이런 의미에서 기초생활의 테두리 안에서 생계 및 의료급여와 더불어 주거급여를 지원되게 되었다는 것은 큰 의미를 지닌다.

주거급여의 대상자는 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준에 의하여 소득인정액이 최저생계비 이하이며(법 제5조), “부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자”가 해당된다. 단, 국민기초생활보장 수급자 중 ‘주거급여가 불필요하거나, 타법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 의료·교육·자활급여 특례수급자, 보장시설수급자, 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인 가구로서 무료임차자 또는 주거가 없는 자, 국가와 지자체 및 공공기관이 주거(운영비 포함)를 제공하는 ‘공동생활가정, 노숙인 쉼터, 한국갱생보호공단시설 및 에이즈쉼터’ 등에

거주하는 수급자에 대해서는 주거급여를 제공하지 않는다.

2. 급여 내용 및 지급 방식

주거급여는 국민기초생활보장법 제11조 시행규칙 제8조~제11조에 따라 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 지급하도록 되어 있다. 임차료 지원은 월세 임차료를 지급하거나 전세자금(임차보증금을 포함)을 대여하는 것으로 규정하고, 임차료 지원은 주택을 소유하지 않은 수급자로서 타인의 주택을 유료로 임차하여 거주하는 수급자에게 지급하도록 되어 있다. 수급자는 월세임차료를 지원받는 대신 전세자금(임차보증금 포함)을 신청할 수 있으나⁶⁾, 실제로 임차가구인 수급자가 대출조건이 되는 경우 저소득 전세자금대출지원도 동시에 받을 수 있다.

이때 월세임차료는 제도 도입 당시 보건복지부 장관이 매년 정하는 상한액 및 하한액의 범위 안에서 수급자가 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액의 100분의 40을 지급하도록 규정하고 있었다. 그러나 이는 실질적으로 수급자들이 최저생계비와 각 가구의 소득인정액 차액을 생계와 주거급여로 지급받는 상황에서 실현가능하지 못한 규정으로 2007년 개정을 통해 수정되었다. 개정을 통해 월세임차료는 “법 제6조제2항에 따라 보건복지부 장관이 매년 공표하는 최저생계비 중 주거비의 비중과 수급자 가구의 소득인정액 등을 고려하여 정하는 금액”으로 조금 더 실질적인 법 규정으로 개정되었다(개정. 2007. 6. 29).

주거급여는 현물급여와 현금급여로 구분되는데, 현물급여는 저렴한 비용으로 자가가구 등의 주거환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 자활사업 중 하나인 ‘집수리도우미사업’을 활성화하기 위한 목적으로 “자가가구 등”에 해당하는 수급자에게 지급되며, 현금급여는 주거급여한도액에서 가구별 현물 급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지 금액을 의미한다. 따라서 임차

6) 전세자금 대역대상자의 선정기준 및 대여조건 기타 전세자금의 대여에 관한 것은 주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금의 운용에 관한 계획을 따른다.

가구의 경우 주거급여는 전액 현금급여로 구성된다.

급여 지급방법은 현금급여의 경우 생계급여와 동일한 방법으로 매월 20일 계좌입금 하며 기타 사항에 대하여는 생계급여 지급에 관한 사항을 준용하고, 현물급여의 경우 3년에 1회 기준으로 수선수요가 발생하는 것으로 간주하여 3년 1회 이상 현물급여를 실시하는 것을 원칙으로 하되, 불필요한 경우에는 제외한다. 수선비 소요가 상한액을 넘을 경우 수급자 본인이 부담 또는 지자체가 자체예산(가옥수리 보조금), 이웃돕기 성금 등을 활용하여 지원한다. 수선서비스는 수급자가 참여하는 ‘집수리사업단’을 직접서비스를 원칙으로 한다.

〈표 3-1〉 2007년 월세임차료에 대한 법 개정

전	후
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제1항의 규정에 의한 월세임차료는 보건복지부장관이 매년 정하는 상한액 및 하한액의 범위 안에서 수급자가 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액의 100분의 50을 지급한다. 이 경우 월세임차료의 상한액 및 하한액은 수급자 및 차상위계층의 주거실태, 최저생계비 중 주거비의 비중 기타 수급자의 주거안정 등을 고려하여 정한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제1항에 따라 지급하는 월세임차료는 법 제6조제2항에 따라 보건복지부장관이 매년 공표하는 최저생계비 중 주거비의 비중과 수급자 가구의 소득인정액 등을 고려하여 정하는 금액으로 한다. <개정 2007.6.29, 2008.3.3, 2010.3.19>

주: 국민기초생활보장법 제11조 시행규칙 제9조 2항에 해당함.

3. 지원 수준

주거급여는 2007년까지 생계급여에 포함된 주거비와 주거급여를 통해 최저주거를 보장하고, 주거급여는 가구원수에 따라 정액으로 지원되었으며, 자가가구 등에 대한 현물급여는 주거급여의 70%는 현금급여로, 30%는 현물급여로 지급받았다. 그러나 2008년 개정을 통해 주거급여는 생계비에 포함된 주거비를 분리하여 주거급여에 포함시킴으로써 주거급여가 최저주거비를 보장하도록 하였다. 수급가구는 소득인정액에 따라 가구별로 0원에서 최저주거비까지 정률로 지급받게 된 것이다.

〈표 3-2〉 2008년 주거급여의 일반원칙 개편

전	후
<ul style="list-style-type: none"> ○ 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 최저주거비를 보장하며, 가구규모에 따라 정액으로 지급함. - 주거급여의 70% 현금급여, 30% 현물급여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최저생계비 중 최저주거비를 분리, 즉 생계급여에 포함된 주거비를 주거급여로 통합 - 주거급여는 기존 정액급여에서 가구별 0월~최저주거비까지 정률급여로 지급 - 가구별 생계급여액(79.35%)+주거급여액(20.65%)=현금급여기준액-가구의 소득인정액(100%)

2007년까지는 정액의 급여로 지급되었으나, 2008년 개편으로 해당 가구의 가구별 국민기초생활보장급여의 20.65%에 해당하는 금액을 정률로 지급한다.

가구별 생계급여액	+ 주거급여액	= 현금급여기준액	- 가구의 소득인정액
(79.35%)	(20.65%)		(100%)

이에 반해 자가 가구 등에 해당하는 수급자에게 지급하는 현물 주거급여는 기존에는 주거급여의 30%에 해당하는 금액을 현물급여로 실시하였으나, 2008년 개편을 통해 1인 가구 7,000원에서 7인 가구 34,000원까지 가구원수별로 정액급여를 실시하고 있다.

〈표 3-3〉 개편에 따른 주거 현물급여액 변화

가구원수	2007	2008	2009	2010
1인	9,900	7,000	8,000	9,000
2인		12,000	13,000	14,000
3인	12,600	17,000	18,000	19,000
4인		21,000	22,000	23,000
5인	16,500	25,000	26,000	27,000
6인		29,000	30,000	31,000
7인		34,000	35,000	36,000

주: 7인 이상 가구는 '자가가구 등이 아닌 7인 가구'의 주거 현금급여액에서 30%를 곱하여 산출함.
 자료: 보건복지부(각년도), 국민기초생활보장사업 안내.

주거급여 한도액은 최저주거비를 의미하는 것으로 최저생계비 내에서 최저주거비가 차지하는 비중이 지속적으로 감소추세에 있다. 2002년부터 2004년까지 19.4%였던 것이 2005년부터 2007년까지 17.7%로 낮아져 2008년부터 현재까지 17.2% 수준이다.

〈표 3-4〉 연도별 최저주거비, 주거급여 및 최저생계비 내 최저주거비 비중

(단위: 원, %)

연도	급여 내용	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	비중	
2002	최저주거비	67,010	110,979	152,644	192,005	218,310	246,343	19.4%	
	주거 급여	차가	28,000	28,000	40,000	40,000	53,000		53,000
		자카	20,000	20,000	28,000	28,000	37,000		37,000
2003	최저주거비	69,020	114,308	157,224	197,766	224,860	253,733	19.4%	
	주거 급여	차가	32,000	32,000	41,000	41,000	54,000		54,000
		자카	22,400	22,400	28,700	28,700	37,800		37,800
2004	최저주거비	71,436	118,309	162,726	204,687	232,730	262,614	19.4%	
	주거 급여	차가	33,000	33,000	42,000	42,000	55,000		55,000
		자카	23,100	23,100	29,400	29,400	38,500		38,500
2005	최저주거비	71,059	118,325	160,703	201,131	230,616	261,571	17.7%	
	주거 급여	차가	33,000	33,000	42,000	42,000	55,000		55,000
		자카	23,100	23,100	29,400	29,400	38,500		38,500
2006	최저주거비	73,913	123,837	166,067	206,808	239,111	272,532	17.7%	
	주거 급여	차가	33,000	33,000	42,000	42,000	55,000		55,000
		자카	23,100	23,100	29,400	29,400	38,500		38,500
2007	최저주거비	77,025	129,767	171,901	213,012	248,329	284,413	17.7%	
	주거 급여	차가	33,000	33,000	42,000	42,000	55,000		55,000
		자카	23,100	23,100	29,400	29,400	38,500		38,500
2008	주거 급여	차가	79,859	135,268	177,053	218,314	256,607	295,292	17.2%
		자카	72,859	123,268	160,053	197,314	231,607	266,292	
2009	주거 급여	차가	84,654	144,140	186,467	228,794	271,120	313,447	17.2%
		자카	76,654	131,140	168,467	206,794	245,120	283,447	
2010	주거 급여	차가	86,982	148,104	191,595	235,085	278,576	322,067	17.2%
		자카	77,982	134,104	172,595	212,085	251,576	291,067	

주: 2008년부터 차가의 주거급여는 기존 정액급여에서 가구별 0원 ~ 최저주거비까지 정률급여로 지급하며, 자카가 구 등에 해당하는 수급자에게 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 현금급여로 지급함.
 자료: 국민기초생활보장사업 안내 각 연도..

4. 지원 현황 및 예산

주거급여 수급가구는 2009년 현재 전체 882,925가구에서 보장기관 제공 거주자, 그룹홈 거주자, 기타 가구를 제외한 나머지 592,323가구로 추정할 수 있으며, 이는 전체 수급가구의 66.92%에 해당한다. 전체 수급가구 중 주거급여 수급가구의 비율은 감소추세를 보이고 있다.

〈표 3-5〉 주거유형별 수급가구 규모

(단위: 가구수)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
자가	172,715	169,017	163,610	158,263	154,359	143,069	145,977	132,701	125,590
전세	90,771	88,115	88,740	89,131	90,888	89,849	89,645	85,958	85,517
월세	130,417	123,327	124,965	132,175	144,002	150,029	152,606	149,063	150,431
보증부월세	21,764	29,014	38,925	49,276	64,988	79,373	93,224	104,397	116,850
전세임대· 매입임대주택	74,417	77,804	82,734	87,592	92,545	94,926	97,540	103,803	112,451
가정위탁	6,588	4,568	3,892	3,199	2,852	2,373	2,046	1,736	1,484
보장기관제공 거주자	2,059	2,759	3,189	3,443	4,486	5,193	5,477	5,619	5,726
그룹홈거주자	1,734	1,420	1,340	1,227	1,199	1,212	1,587	1,862	2,156
기타	197,610	194,801	210,466	229,375	254,426	265,668	264,318	269,066	282,720
계	698,075	691,018	717,861	753,681	809,745	831,692	852,420	854,205	882,925

주: 기타는 부분무료임차, 전세무료임차, 옴막비닐하우스, 무허가주택, 기타 자가인정 등임.
자료: 보건복지부, 국민기초생활보장제도 수급자 현황 각 연도.

주거급여 예산은 국민기초생활보장급여 예산 중 생계급여에 이어 두 번째로 비중 있는 급여로서, 예산 또한 제도 초기에 비해 크게 증가하였다. 2000년 414억 원이었던 주거급여 예산은 제도가 본격적으로 시행된 2001년 전년 대비 4배 이상 증가하여 1,741억 원이 되었으며, 2008년 급여 개편으로 전년 대비 139%로 다시 한 번 크게 증가하였다. 그러나 2009년 6,739억 원까지 책정되었던 주거급여 예산은 2010년 다소 감소해 5,628억 원이 되었다. 2001년부터 2010년까지의 주거급여 평균 예산 증가율은 19.26%를 보이고 있다(2001년 예산 증가율 320.4% 제외).

〈표 3-6〉 국민기초생활보장급여(생계, 주거, 교육, 해산·장제)지원 내 급여별 비중

(단위: %)

급여별 비중	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
생계급여	87.8	82.3	81.9	82.4	83.1	85.0	86.7	87.2	76.7	75.9	77.8
주거급여	3.4	11.2	11.6	11.2	11.0	9.9	9.4	9.3	20.0	20.3	17.9
교육급여	8.1	6.2	6.1	5.9	5.2	4.5	3.3	3.0	2.9	3.3	3.8
해산·장제급여	0.7	0.4	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5

주: 연도별 예산자료를 기준으로 한 금액임.
자료: 보건복지부 내부자료

국민기초생활보장 총 급여 대비 주거급여 예산은 제도 초기 11% 대를 유지하다가 2005년 이후 2007년까지 3년간 9%대를 나타냈다. 하지만 2008년 주거급여의 개편으로 전년 대비 2배 이상 크게 증가하여 20.32%로 높아졌다. 2010년에는 다소 감소해 전년 대비 17.88%의 비중을 보이고 있다. 2001년부터 2010년까지 평균 주거급여 예산의 비중은 13%이다.

〈표 3-7〉 생계급여 및 주거급여 예산 연도별 추이 및 비중(2000-2010)

(단위: 백만원, %)

구분	생계급여			주거급여		
	예산	증가율	생계급여예산 / 기초보장급여예산 ¹⁾	예산	증가율	주거급여예산 / 기초보장급여예산
2000	1,073,012		87.81	41,433		3.39
2001	1,283,526	19.62	82.27	174,187	320.41	11.16
2002	1,264,103	-1.51	81.87	179,315	2.94	11.61
2003	1,313,035	3.87	82.39	178,500	-0.45	11.20
2004	1,444,955	10.05	83.13	190,591	6.77	10.96
2005	1,840,370	27.37	85.02	215,039	12.83	9.93
2006	2,029,321	10.27	86.68	220,829	2.69	9.43
2007	2,308,580	13.76	87.20	245,475	11.16	9.27
2008	2,256,383	-2.26	76.70	586,883	139.08	19.95
2009	2,519,251	11.65	75.95	673,942	14.83	20.32
2010	2,449,192	-2.78	77.81	562,824	-16.49	17.88
평균	-	9.00	82.43	-	19.26	13.00

주: 1) 국민기초생활보장급여 예산액은 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산·장제급여를 합한 금액임.
자료: 보건복지부 내부자료

제2절 그 밖의 주거지원제도

저소득층의 주거보장을 위한 우리나라의 주거지원제도는 크게 공급자 지원방식인 주택공급과 수요자 지원방식인 주거비지원으로 나눌 수 있다. 본 절에서는 앞서 정리한 주거급여 제도를 제외한 나머지 지원제도에 대해 살펴보고자 한다.

주택공급 제도는 주택을 직접 공급하는 제도로서 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 건설을 통해 주택을 공급하는 국민임대, 영구임대, 공공임대 주택(5년·10년·50년)이 있으며, 둘째, 기존 주택을 매입하여 저렴하게 임대하는 다가구, 부도, 미분양, 재건축 매입임대주택이 있다. 셋째, 기존 주택에 전세계약을 체결한 후 저소득층에게 저렴하게 임대하는 저소득가구, 신혼부부, 소년소녀가정 전세지원이 있다. 주거비지원 제도는 주택공급인 대물지원과 달리 가구의 주거비부담 경감을 목적으로 하는 수요자 지원제도로 볼 수 있으며, 저소득가구 및 근로자서민주택 전세자금 융자가 있다.

중앙정부에서 운영하는 제도 이외에도 서울시 및 민간에서 운영하고 있는 제도들이 있다. 서울시에서는 민간주택을 임차하여 거주하는 가구를 대상으로 월임대로 보조 및 임대보증금 융자제도를 운영하고 있으며, 민간에서는 주거취약계층을 위한 임시주거비 지원사업 및 공공사업이지만 민간에서 위탁 운영하고 있는 단신계층용 매입임대주택을 운영하고 있다.

1. 국민임대주택

국민임대주택은 한국토지공사 등이 재정 및 주택기금 지원을 통해 건설하여 30년 이상 임대함으로써 저소득층 주거안정을 도모하기 위해 건설 또는 매입하는 주택이다. 도입한 시점은 1998년으로 당시 경제위기로 인해 발생한 대규모 실직 등으로 저소득층의 주거불안이 심화될 우려가 나타나자 5년 공공임대주택에 입주하기 어려운 계층을 위하여 재정에서 건설비의 30%를 지원하여 10년 및 20년형 공공임대주택, 즉 국민임대주택을 건설하

도록 계획되어있다.

1998년부터 2002년까지 사업계획 승인기준으로 12만호가 공급되었고, 2002년에 국민임대주택 100만호 건설계획(2003~2012년)이 수립되었다.

〈표 3-8〉 국민임대주택 건설 계획(2003~2012)

(단위: 만호)

구 분	총 계	2003	2004	2005	2006	2007	2008~2012
국민임대	100	8	10	10	11	11	50

자료: 국토해양부 홈페이지

그러나 택지 및 재원확보의 한계, 입지의 교외화로 인한 수요부족 등으로 어려움에 봉착하여 매입임대, 전세임대 등으로 건설임대를 보완하고 2008년부터 연간 7만호를 건설, 공급하는 것으로 수정되었고, 지속적으로 수요에 부응하는 공급계획을 추진하기 위해 2008년 9.19 “도심공급활성화 및 보금자리주택 건설 방안”에서 향후 10년간(2009~2018) 보금자리주택을 150만호 공급하기로 발표하였다. 이 중 국민임대주택은 40만호로 계획되어 있다(<표 3-9> 참조).

국민임대주택 유형은 현재 국민임대주택은 3가지 유형(유형Ⅰ은 50㎡미만, 유형Ⅱ는 50~60㎡이하, 유형Ⅲ은 60㎡초과)으로 건설되고 있으며, 유형별로 재정, 국민주택기금 등의 소요재원의 분담비율이 달라지며 기존주택, 부도임대주택 등을 매입하여 국민임대주택으로 공급할 수도 있다.

〈표 3-9〉 9.19 보금자리주택 공급계획(2008)

유형		호수	프로그램내용
분양주택		70만	중소형 자가주택 공급
임대주택	공공임대 (10년 임대)	20만	- 10년간 임대 후 분양전환 - ‘자분형 임대주택’ 위주로 공급하여 서민들의 점진적 자가소유를 촉진(농동적 복지구현)
	장기전세 (10~20년 임대)	10만	- 월 임대료 부담이 없는 ‘장기전세형’으로 공급 하여 수요자들에게 다양한 선택기회 부여(도심 위주로 공급)
	장기임대 (30년 이상)	50만	- 국민임대 40만: 시중가의 60~70%로 공급(소 득에 따른 차등임대료제, 전세, 월세 선택제) - 영구임대 10만: 최저소득층을 위해 공급재개 (재정지원으로 시중가의 30%로 공급)

자료: 국토해양부 보도자료, 2008. 9.19

국민임대주택의 입주 대상은 유형에 따라 도시근로자 가구당 월평균소득의 일정비율 이하이면서 무주택세대주 여부 및 청약저축가입 여부 등이 입주자격 기준으로 고려된다. 전용면적 50㎡미만인 주택은 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하인 자에게 공급(단, 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50%이하인 자에게 우선공급)되며, 전용면적 50㎡이상 60㎡이하인 주택은 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70%이하인 자에게 공급하고, 전용면적 60㎡초과인 주택은 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100%이하인 자에게 공급하되, 청약저축 납부실적에 따라 우선권이 주어진다.

국민임대주택과 영구임대주택의 차이점은 영구임대주택은 ‘89년부터 ’92년까지 도시영세민(현행: 국민기초생활수급대상자)들의 주거안정을 위해 정부에서 사업비의 85%를 재정에서 지원하여 건설한 임대주택으로 전용면적 23~43㎡의 소형 위주의 총 19만 호를 건설하였고, 국민임대주택은 ’98년부터 저소득층(당초 도시근로자 월평균소득의 50~70%이하)의 주거안정을 위해 정부에서 재정 및 국민임대주택기금을 지원하여 건설하는 임대주택으

로 건설평형도 분양 53~79m²(전용 60m²이하)로 다양화하여 입주민의 소득 수준·가족 수 등에 따라 선택이 가능하도록 하였다.

2. 영구 및 공공임대주택

영구임대주택은 기초생활수급자, 국가유공자, 일군위안부 피해자 등 사회 보호계층의 주거안정을 위해 건설된 임대주택으로 분양 전환되지 않았다. 1989년부터 1992년까지 190,077호가 건설(주공 140,078호, 지자체 49,999호)되었고, 이후 중단되었던 공급은 영구임대주택 입주대기자 해소 및 최저소득층 주거안정을 위해 2009년 재개되어 연간 1만호를 공급하였다. 입주자격은 무주택세대주로서 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자, 국가유공자, 5·18 민주유공자, 특수임무수행자 또는 그 유족으로서 수급자의 소득평가액 이하인 자, 일군위안부, 보호대상 한부모 가족, 북한이탈주민 등이 해당된다. 임대주택의 임대료는 임대보증금 250~310만원, 월임대료 5~6만원 수준으로 시세의 30%이하이며, 지역별, 입주자격에 따라 임대보증금 및 임대료를 차등 적용된다.

공공임대주택은 임대 후 일정기간이 지나면 분양 전환하여 소유권을 이 전받을 수 있는 주택으로서 5년, 10년형으로 공급되었다. 단 50년 임대주택은 1992년 영구임대주택을 대체할 목적으로 대한주택공사 또는 지방자치 단체에서 건설·공급한 주택으로서 분양 전환되지 않는다.

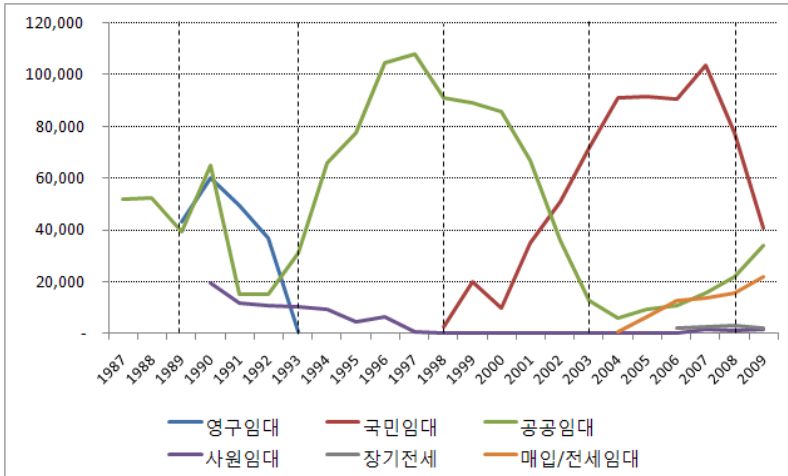
5년 임대주택은 1994년부터 2007년까지 1,018,391호, 10년 임대주택은 2004년부터 2007년까지 32,419호, 50년 임대주택은 1992년부터 2007년까지 100,007호가 건설되었다. 2008년 현재 총 공공임대주택은 1,180,546호가 건설되었고 5년·10년 임대주택은 청약저축 가입자 위주로 입주자격을 부여하며 50년 임대주택은 수급자 등 저소득층 위주로 입주자격을 부여한다. 임대주택의 임대료는 시중시세의 90%수준이다.

〈표 3-10〉 공공임대주택 정책의 변천

구분	내용
1989년 이전	공공임대주택정책의 시초
1989~1992년	영구임대주택의 공급과 중단
1993~1997년	50년 공공임대주택 도입 및 민간참여 활성화
1998~2002년	국민임대주택 도입 및 100만호 공급계획 수립
2003~2007년	공공임대주택 유형의 다양화
2008년~현재	보급자리주택으로서 공공임대주택정책 추진

위에서 언급한 공공임대주택 정책의 변천과정은 1987~2009년의 기간 동안 공공임대주택의 사업승인물량 추이에 대한 검토를 통해서도 확인할 수 있다. [그림 3-1]에서 보는 바와 같이 1989년 이전까지 5년 공공임대주택이 5만호 수준에서 매년 공급되다가 1989년 이후에는 영구임대주택이 공공임대주택 공급의 주종을 이루게 된다. 1992년 영구임대주택 공급이 종료된 이후, 50년 공공임대주택이 새로이 도입되고 5년 공공임대주택에 민간참여가 활성화되면서 1998년까지 5년·50년 공공임대주택의 공급이 활발히 이루어졌다. 그러나 1996년 이후 50년 공공임대주택 공급의 정체, 1998년 외환위기 및 2003년 10년 임대주택 도입에 따른 민간참여의 저조 등을 배경으로, 1998년 이후에는 새로 도입된 국민임대주택이 점차 공공임대주택 공급을 주도하는 모습을 볼 수 있다. 이러한 경향은 2009년 말까지 지속되고 있으나 2004~2007년간 국민임대주택의 연간 공급량이 9~10만호 수준을 지속적으로 유지한 반면, 2008년 이후 국민임대주택 공급량은 감소 추세에 있다고 할 수 있다. 반면 5년·10년 공공임대주택과 매입·전세임대주택의 공급은 2004년 이후 증가추세에 있으며, 장기전세주택이 2007년 등장하고 영구임대주택 공급이 2009년 재개되는 등의 변화가 나타나고 있음을 볼 때, 2009년 이후에는 과거와 같이 특정 유형이 공공임대주택 공급을 주도하기보다는 다양한 유형의 공공임대주택이 병존하면서 각각 일정 수준의 공급량을 유지할 것으로 예상된다.

[그림 3-1] 공공임대주택 유형별 공급추이(사업승인기준, 호)

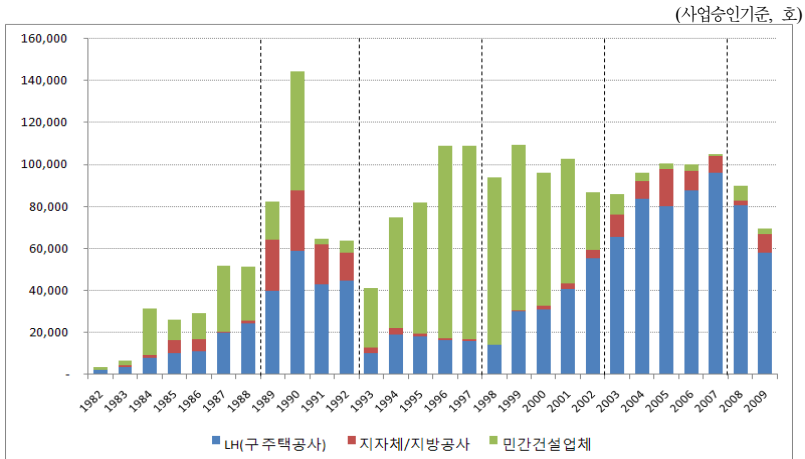


주: 공공임대에는 5년, 10년, 50년 공공임대주택이 포함
 자료: 국토해양부 홈페이지(www.mltm.go.kr), 국토해양통계누리 홈페이지(www.stat.mltm.go.kr)를 그림으로 정리

한편 공급주체별로 공공임대주택 공급량의 추이를 살펴보면, [그림 3-2]와 같이 정리할 수 있다. 우선 총량적으로는 1990년 영구임대주택 공급 등으로 약 14.4만호의 공공임대주택이 공급되어 역대 최고의 공급량을 기록했는데, 그 후 1990년대 초반 일시적으로 급격히 감소했다가 1996년부터 2007년까지 연간 10만호 내외의 수준을 유지해왔다. 2008년 이후에는 전세계적인 금융위기 등으로 공공임대주택 공급이 주춤하였고, 2009년 7만호 수준까지 감소하였다. 공급주체의 경우, 공공주도기와 민간주도기가 확연하게 구분이 된다. 1989년 이전에는 공공(지자체, LH)과 민간의 공급비중이 거의 유사하였으나, 1989년 이후 영구임대주택 공급이 개시되면서 공공에 의한 공급비중이 앞서기 시작했다. 이러한 경향은 영구임대주택 공급 중단으로 막을 내리고, 1993년 이후 5년 공공임대주택을 중심으로 하는 민간공급이 공공임대주택 공급을 주도하게 되었다. 이러한 민간의 공급주도 경향은 정부가 국민임대주택 공급을 본격화한 2002년부터 공공의 공급주도로 전환되었고, 2008년 정부의 보금자리주택 공급계획 발표에 따라 당분간 공공의 공급주도는 지속될 전망이다. 덧붙이자면 [그림 3-2]에서 확인할 수

있듯이 공공주도기라 하더라도 공공에 속하는 지자체 및 지방공사의 공급 비중은 LH(구 주택공사)에 비해 상대적으로 적었다. 즉 공공에 의한 공공 임대주택 공급은 주로 LH의 주도로 이루어졌다고 볼 수 있다.

[그림 3-2] 공급주체별 공공임대주택 공급량 추이

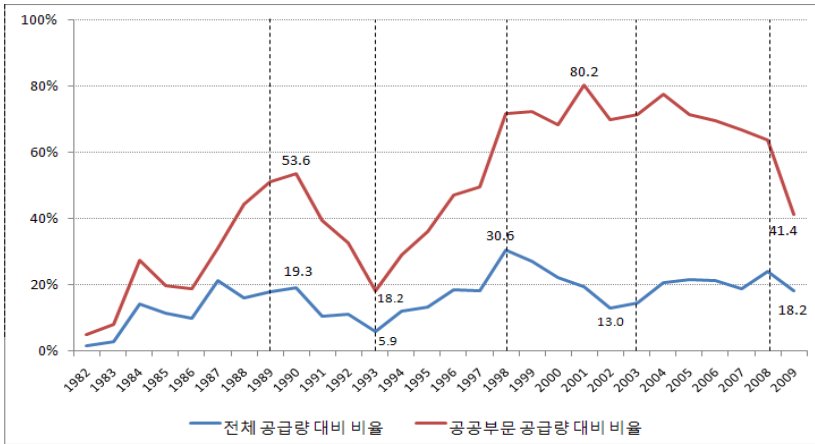


자료: 국토해양부 홈페이지(www.mltm.go.kr), 국토해양통계누리 홈페이지(www.stat.mltm.go.kr)를 그림으로 정리

다음으로 공공임대주택이 신규 주택공급에서 어느 정도의 비중을 차지하고 있는지 검토하고자 하는데, [그림 3-3]은 전체 주택공급량 및 공공부문의 공급량에서 공공임대주택 공급량이 차지하는 비율의 추이를 나타내고 있다. 영구임대주택의 공급이 및 중단이 이루어졌던 1989~1992년의 기간은 비율의 상승 및 감소가 확연하게 나타난다. 그러다 1993년 5년·50년 공공임대주택 공급이 활성화되면서 그 비율은 다시 상승하였으며, 1998년 이후에는 국민임대주택의 대량공급이 추진되면서 이전 기간에 비해 비율상 큰 변동 없이 일정 수준으로 유지되었다. 그 후 2008년에 접어들어 국민임대주택 공급이 줄어들어 따라 비율은 감소하고 있다. 특히 공공부문내 공공임대주택 공급비중은 1998~2007년에 비약적으로 증가하여 70%를 상회하였는데, 이는 그만큼 공공에 의한 공공분양주택 공급비중이 줄어들었음을 의미하는 것이다. 이렇게 본다면, 1997년 이전 시기는 공공분양주택이 공

공부문의 주택공급을 주도한 반면, 1998년 이후의 시기는 공공임대주택이 그 자리를 대신하였다고 할 수 있다. 물론 2008~2009년은 공공부문내 공공임대주택 공급비중이 52.5%로 다시 감소하였으나, 1997년 이전에 비하면 여전히 상대적으로 높은 비율을 유지하고 있다고 볼 수 있다.

[그림 3-3] 주택공급량 대비 공공임대주택 공급 비율 추이(사업승인기준, %)



자료: 국토해양부 홈페이지(www.mltm.go.kr), 국토해양통계누리 홈페이지(www.stat.mltm.go.kr)를 그림으로 정리

<표 3-11> 기간별 주택공급량 대비 공공임대주택 공급량

기간	(단위: %)					
	1982~1988	1989~1992	1993~1997	1998~2002	2003~2007	2008~2009
전체공급량 대비	11.1	14.7	13.6	22.4	19.5	21.2
공공부문 공급량 대비	22.2	44.2	35.9	72.5	71.3	52.5

주: 기간별 비율은 [그림 3-3]의 연도별 비율을 평균하여 계산

이상에서 공공임대주택의 공급에 있어서 주택유형별·공급주체별 변화추이와 더불어 신규주택공급에서 차지하는 공공임대주택 공급비중의 변화를 검토해보았다. 1989년 영구임대주택 공급을 통해 본격화된 공공임대주택 공급정책은 시기에 따라, 정부정책에 따라 많은 변화를 겪었지만 공급정책은 지속되어 왔고 1998년 외환위기를 기점으로 공급정책이 더욱 강화되었

다고 할 수 있다. 그 결과 <표 3-12>와 같이 2009년 말 현재 우리나라 공공임대주택 재고는 약 90만호에 이르고 있다. 주택유형별로는 국민임대주택, 5년 공공임대주택, 영구임대주택, 50년 공공임대주택 순으로 재고량이 많으며, 공급주체별로는 LH가 전체 재고의 57%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 민간건설업체가 26%, 지자체 및 지방공사가 17%를 차지하고 있다. 또한 공급주체에 따라 특정 유형의 공공임대주택에 대한 공급비중이 상대적으로 높은 것을 알 수 있는데, LH는 영구임대주택, 국민임대주택, 전세임대주택에서, 지자체 및 지방공사는 50년 공공임대주택, 장기전세주택에서, 민간건설업체는 5년·10년 공공임대주택, 사원임대주택에서 가장 높은 공급비중을 보이고 있다.

<표 3-12> 공공임대주택 재고현황(2009년 말 기준)

(단위: 호, %)

구분	전체	영구 임대	50년 임대	국민 임대	10년 임대	5년 임대	사원 임대	전세 임대	장기 전세
전체	903,519	190,077	96,124	295,731	62,575	186,481	25,813	38,834	7,884
LH	514,844	140,078	26,254	277,348	13,113	21,129	-	36,922	-
	(57.0)	(73.7)	(27.3)	(93.8)	(21.0)	(11.3)	-	(95.1)	-
지자체, 지방공사	154,024	49,999	69,870	18,383	-	4,794	1,182	1,912	7,884
	(17.0)	(26.3)	(72.7)	(6.2)	-	(2.6)	(4.6)	(4.9)	(100)
민간	234,651	-	-	-	49,462	160,558	24,631	-	-
	(26.0)	-	-	-	(79.0)	(86.1)	(95.4)	-	-

주: 국민임대는 신규건설분과 미분양 및 부도임대 매입분, 기존주택 매입임대분의 총계
 자료: 국토해양통계누리 홈페이지(www.stat.mltm.go.kr)를 재정리

그러나 지속적인 공공임대주택 공급노력에도 불구하고 전체 주택재고 및 전체 가구수에서 차지하는 공공임대주택 재고율은 높은 수준이라고 말하기 어렵다. 모든 유형의 공공임대주택 재고를 합하더라도 전체 주택재고의 5.3%이며, 이 중 5년·10년 공공임대주택, 사원임대주택과 같이 10년 이내 분양 전환되는 공공임대주택을 제외하면 재고율은 3.7%로 떨어진다. 또한

<장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상지원법>에 근거하여 임대임대기간이 30년 이상인 장기공공임대주택의 재고율을 계산해보면 3.2%까지 하락한다. 분양 전환되는 공공임대주택은 장기적인 주거지원수단이 되기 어렵다는 점을 감안한다면, 사실상 저소득가구의 주거안정을 위해 지속적으로 활용 가능한 공공임대주택 재고는 전체 가구의 3%정도를 포괄하는 수준만 확보되어 있다고 할 수 있다).

<표 3-13> 공공임대주택 재고율¹⁾

(단위: 천호, %)

구분	전체 공공임대주택	장기공공임대주택+ 매입·전세임대+ 장기전세주택	장기공공임대주택
재고 주택수 ²⁾ (천호)	903.5	628.7	549.3
전체 주택수 대비 비율(%)	5.3	3.7	3.2
전체 가구수 대비 비율(%)	5.4	3.7	3.3

주: ¹⁾ 재고율 산정의 기준이 되는 전체 주택수와 전체 가구수는 정부의 2010년 주택종합계획에 언급된 새로운 산정 방식에 근거할 때 각각 17,071.3천호, 16,862.3천가구임. 여기서 새로운 산정방식이란 주택의 경우 다가구주택의 구분거처수를 반영하고, 가구에 대해서는 단독가구, 비월연가구 등을 포함시키는 방식을 의미함.

²⁾ 기존 주택수 산정방식 적용 시 주택수는 14,456.4천호이며, 이 경우 전체 주택수 대비 공공임대주택 재고율은 차례대로 6.2%, 4.3%, 3.8%임.

3. 매입임대 및 전세임대주택

매입임대주택은 건설임대주택과 달리 신규로 주택을 건설하여 공급하는 것이 아닌 기존 주택을 매입하여 임대하는 주택으로 다가구주택, 부도주택, 미분양주택, 재건축주택 등을 매입하여 도심 내 저소득층에게 임대하는 제도이다.

다가구 등 매입임대주택은 최저소득계층이 현 생활권에서 현재의 수입으로 거주할 수 있도록 다가구주택 등 기존 주택을 매입하여 저렴하게 임대하는 주택으로서 2004년부터 2008년까지 25,037호가 매입되었으며, 2012년까지 매년 7,000호씩 총 5만여 가구를 매입할 계획에 있다.

7) 2009년 말 현재 사업승인물량을 포함하면 가구수 대비 6.3%이다.

매입대상은 다중주택, 다가구주택, 다세대주택 및 연립주택으로 다세대·연립주택의 경우, 평균 전용면적 60㎡이하의 주택이며, 입주자격은 사업대상지역에 거주하는 무주택세대주로서 제1순위는 국민기초생활수급자, 차상위계층, 보호대상 한부모 가족이며, 제2순위는 장애인등록증이 교부된 자로 임대보증금과 월임대료는 시중시세의 30%수준이며, 서울의 50㎡주택 기준으로 임대보증금은 250~380만원, 임대료는 월 8~10만원이고 최초 임대기간은 2년이고 재계약시 최장 10년 거주 가능하다.

부도매입임대주택은 민간업체의 부도임대아파트를 매입하여 국민임대주택 등으로 공급하는 제도로서 2008년 기준 17,036호를 매입대상으로 지정·고시하였으며, 10,174호가 경매로 매입 완료되었다. 매입대상은 2005년 12월 13일 기준 임대 중인 공공건설임대주택으로서 2007년 4월 20일 전에 부도 등이 발생한 주택이며, 입주자격은 무주택세대주로서 해당 임대주택에 거주하는 임차인이 제1순위, 무주택세대주로서 해당 임대주택의 임차인과 임대차계약을 체결하고 그 임대주택에 거주하는 자가 제2순위, 무주택세대주로서 해당 임대주택단지 안의 부도임대주택에 거주하는 자가 제3순위가 된다. 임대보증금 및 월임대료는 시중시세의 55~80%수준이며, 계약기간은 2년으로 기간이 경과되면 국민임대주택 등의 입주자격을 확인하여 갱신계약 체결로 계속 거주 가능하다.

미분양매입임대주택은 민간 건설업체의 미분양 주택을 매입하여 국민임대주택 또는 10년 임대주택(10년 임대 후 일반분양)으로 공급하는 주택으로서 2009년 기준 1,033호가 매입되었고, 입주자격의 제1순위는 입주자 모집공고일 현재 공급대상 주택이 소재하는 시·군·자치구에 거주하는 무주택세대주이며, 제2순위는 입주자 모집공고일 현재 공급대상 주택이 소재하는 시·군·자치구 외에 거주하는 무주택세대주, 제3순위는 제1·2순위에 해당되지 아니하는 자로 임대보증금 및 월임대료는 시중시세의 80~90%수준이며, 임대기간은 30년(전용면적 60㎡이하) 또는 10년(전용면적 60㎡초과)이며 2년 단위로 갱신계약 체결한다.

재건축매입임대주택은 주택재건축 사업으로 인해 발생하는 임대주택을

대한주택공사 등이 매입하여 임대주택으로 공급하는 제도로서 2007년 기준 133호가 매입되었고 입주자격은 입주자 모집공고일 현재 무주택 세대주로서 무주택 기간과 공급주택이 소재하는 지역에 거주한 기간이 각각 1년 이상인 자에게 우선 공급하며, 청약통장은 사용하지 않는다.

임대보증금 및 월임대료는 시중시세의 90%수준이며, 분양 전환되지 않는 임대주택으로 2년 단위로 갱신계약을 체결한다.

한편 전세임대주택은 기존 주택을 매입이 아닌 임대차 계약을 체결한 후 이를 저소득층에게 임대하는 방식으로 저소득층과 신혼부부 및 소년소녀가정에 지원하고 있다.

저소득 임대주택은 도심 내 최저소득계층이 현 생활권에서 현재의 수입으로 거주할 수 있도록 사업시행자가 기존 주택에 대해 전세계약을 체결한 후 저소득층에게 저렴하게 재임대하는 사업으로서 2005년부터 2008년까지 19,907호가 공급되었으며, 2012년까지 매년 7,000호씩 총 4만7천여 가구를 공급할 예정이고 입주자격은 사업대상지역에 거주하는 무주택세대주로서 제1순위는 국민기초생활수급자, 차상위계층, 보호대상 한부모 가족이며, 제2순위는 장애인등록증이 교부된 자 중 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 이하인 자이며 임대 보증금은 한도액 범위 내에서 전세금의 5%, 월 임대료는 전세금 중 보증금을 제외한 금액에 대한 연 2%이자 해당액이며, 최초 임대기간은 2년, 재계약은 최장 10년 가능하다.

신혼부부 전세임대주택은 도심 내 최저소득층 신혼부부가 현 생활권에서 안정적으로 거주할 수 있도록 입주자로 선정된 신혼부부가 입주를 원하는 주택을 물색하면 사업시행자가 주택소유자와 전세계약을 체결한 후 신혼부부에게 저렴하게 재임대하는 주택으로 2008년 기준 185호를 지원하였으며, 2012년까지 매년 5,000호씩 총 2만여 가구를 지원할 예정이다.

〈표 3-14〉 저렴한 주택공급을 위한 공급자 지원제도

구분	현황	입주대상	m ² (전용)	임대조건	
건설 임대 주택	국민임대 (30년임대)	· 585,301호 건설 ('98년~'07년 기준) · '12년까지 100만 호 건설 예정	소득4분위 이하 가구, 청약저축 가입자	60m ² 이하	시중시세의 55~80%수준
	영구임대	· 190,077호 건설 ('89년~'92년)	수급자, 한부모 가족, 국가유공자 등	40m ² 이하	시중시세의 30%이하 (보증금: 250~310만원 월임대료: 5~6만원)
	5년임대	· 1,018,391호 건설 ('94년~'07년 기준)	청약저축 가입자	85m ² 이하	시중시세의 90%수준
	10년임대	· 32,419호 건설 ('04년~'07년 기준)	청약저축 가입자, 청약예금 가입자	149m ² 이하	시중시세의 90%수준
	50년임대	· 100,007호 건설 ('92년~'07년 기준)	청약저축 가입자, 국가유공자, 철거민 등	50m ² 이하	보증금: 700~2,500만원 월임대료: 8.5~26.5만원
전세 임대 주택	저소득 전세임대	· 19,907호 공급 ('05년~'08년 기준) · '09년~'12년까지 총 4만7천여 가구 공급예정	수급자, 차상위계층 등	85m ² 이하	보증금: 350만원 월임대료: 11만원 (서울 및 수도권)
	신혼부부 전세임대	· 185호 지원 ('08년 기준) · '09년~'12년까지 총 2만여 가구 지 원예정	무주택 세대주, 혼인기간 5년 이내	85m ² 이하	보증금: 350만원 월임대료: 11만원 (서울 및 수도권)
	소년소녀 가정 등 전세지원	· 4,597호 지원 ('05년~'08년 기준) · '09년~'12년까지 총 8,000여 가구 지원예정	소년소녀 가정, 대리양육 가정 등	85m ² 이하	만 20세까지 무료 (만 20세 이후 2%이자 부담)

자료: 국토해양부 홈페이지

입주자격은 무주택세대주이면서 입주자 모집공고일 현재 혼인(재혼 포함) 기간 5년 이내이고, 그 기간 내에 출산·입양하여 자녀가 있는 기초생활수급자 또는 차상위계층에 해당하는 신혼부부로 임대보증금은 한도액 범위 내에서 전세금의 5%이며, 월임대료는 전세금 중 임대보증금을 제외한 금액에 대한 연 2%이자 해당액 이고 최초 임대기간은 2년이며, 2년경과 후 재계약은 2년 단위로 하고 2회에 한해 재계약이 가능하여 최장 10년 임대 가능하다.

소년소녀가정 등의 가구에 대한 전세지원은 국민주택기금 등의 지원을 받아 전세주택을 확보한 후 소년소녀 가정 등에게 20세까지 무상으로 지원하는 사업이다. 2005년부터 2008년까지 4,597호를 지원하였으며, 2012년까지 매년 1,000호씩 총 8,000여 가구를 지원할 예정이고 입주자격은 소년소녀가정이나 교통사고유자녀 가정, 아동복지시설 퇴소자임로서 무주택이면서 가구당 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 이하인 가구이다. 임대는 1년 단위로 최대 5년까지 연장 가능하다. 만20세까지는 무상으로 전세주택을 지원하며 만20세 이후에는 2%이자를 부담한다.

4. 저소득가구 및 근로자·서민 전세자금 융자

저소득가구 전세자금 대출은 기초수급자 및 저소득 무주택 세입자의 주거안정을 도모하기 위하여 저리의 전세자금을 지원하기 위해 1990년에 처음으로 마련되었다. 저소득가구 전세자금 대출은 지역별 전세보증금 이하의 전세계약을 체결하는 무주택 저소득 세입자를 대상으로 하며, 중형 이상 승용차 및 부동산을 소유하고 있는 자는 제외된다. 최근에는 소득기준이 추가 되어 국민기초생활보장법에 의한 최저생계비의 2배 범위 내의 자만 신청할 수 있게 되었다. 대출금액은 지역별 전세보증금의 70%이내에서 소득·부채 등에 따라 개인신용평가 결과에 따라 결정된다. 지역별 전세보증금은 수도권 과밀억제권역 7천만원, 수도권기타지역 및 광역시 5천만원, 기타 4천만원, 단, 3자녀이상 세대는 수도권 과밀억제권역 8천만원, 수도권 기타지역 및 광역시 6천만원, 기타 5천만원이고 대출금상환은 15년 분할상환으로 하 되, 대출금액의 50%범위 내에서 만기일시상환으로 선택 가능하다.

〈표 3-15〉 저소득가구 전세자금대출제도 주요내용

도입년도	신청자격	대출금액한도	대출금리
1990	- 무주택세대주(만20세 이상) - 지자체장의 추천 - 해당지역전세금액 이하	지역별보증금의 70%	2.0%

자료: 건설교통부(2007), 주택기금 업무편람.

근로자, 서민주택전세자금은 무주택 근로자 및 서민의 주거안정을 도모하기 위해 1994년 신설되었다. 2001년 호당 대출한도를 6,000만원까지 상향조정하였으며, 2005년에는 지원금리를 4.5%로 인하하였다. 지원대상은 연간급여가 3천만원 이하이고, 대출신청일 현재 무주택 세대주(단독세대주 제외) 및 세대주로 인정되는 근로자와 서민을 대상으로 한다. 대상주택은 전용면적 85㎡이하이고, 대출금액은 전세보증금의 70%이내에서 소득·부채 등 개인신용평가 결과에 따라 결정되며 만 65세 이상 노인을 부양하는 세대에 대해서는 0.5%p인하 적용 된다. 주택재개발조합원전세자금 지원은 호당한도가 3천만원 이하이며 2년 이내 일시상환이 가능하며 2회 연장 가능하다며 용자대상자는 지방자치단체의장이 추천한다.

〈표 3-16〉 근로자 서민주택 전세자금 제도 주요내용

도입년도	신청자격	대출금액한도	대출금리
1994	무주택세대주 2인 이상	6천만원 (전세가격의 70%이내)	4.5%
		8천만원 (3자녀이상)	4.5%
		노인부양세대	4.0%

자료: 건설교통부(2007), 주택기금 업무편람

2009년 저소득, 근로자서민 전세자금 지원 실적은 저소득가구전세자금 지원이 1조 2,877억원으로 38,289세대, 근로자서민전세자금은 3조 4,780억원으로 131,331세대이다.

〈표 3-17〉 2009년 주택기금 운용계획 대비 실적

구 분	운용계획(A)		운용실적(B)		달성률(B/A)	
	호 수	금 액	호 수	금 액	호 수	금 액
저소득가구전세자금	37,060	13,312	38,289	12,878	103.3%	96.7
근로자·서민전세자금	119,000	36,688	131,331	34,780	110.4%	94.8

자료: 국토해양부(2010), 주택업무편람.

5. 서울시의 월임대료 보조제도 및 임대보증금 융자

서울시의 월임대료 보조대상은 민간주택에 (보증부)월세로 임차하여 거주하는 가구 가운데 소득인정액이 최저생계비의 120%이하인 가구(국민기초생활수급자제외)이거나, 120%초과~150%인 가구 중에서 18세 미만의 소년 소녀가장 세대, 저소득 국가유공자 또는 유족, 장애인(1~4급)포함 세대, 65세 이상 부모 부양세대, 저소득 한부모 세대, 65세 이상 홀몸노인, 65세 이상 노인과 미성년자로 구성된 세대에 ‘소득기준 초과로 영구임대주택에서 퇴거하는 자’와 ‘주택재개발사업 및 주거환경개선사업으로 이주하는 자’이다. 월임대료 보조금은 가구원수에 따라 매월 정액으로 지원대상자에게 직접 지원하고 있다.

〈표 3-18〉 월임대료 보조의 조건

구분	1~2인 가구	3~4인 가구	5인 이상 가구
2007년 이전	33천원	42천원	55천원
2008년 이후	43천원	52천원	65천원

자료: 서울시 주택국(2009), 내부자료.

2002년도부터 시행된 서울시 주거비지원 프로그램의 지원실적은 총 22.9천가구, 240,6억원으로 나타났다. 이 중에서 월임대료 보조 프로그램은 총 19.5천가구에 86.6억원을 보조하여, 가구당 연평균 44.3만원씩 지원한 것으로 나타났다. 월임대료 보조의 지원규모는 2002년 프로그램 도입

이후 2009년 까지 꾸준히 증가하였다. 특히 2009년 9월 서울시의 ‘전세가 격 안정화대책’의 일환으로 월임대료 보조를 대폭 확대하여, 2009년에는 약 4.4천가구에 21.3억원을 보조한 것으로 나타났다.

이와 더불어 서울시는 임대보증금 용자 사업을 운영하고 있는데, 지원대상은 공공부문 임대주택 입주자로 소득인정액이 최저생계비의 150%이하인 가구, 저소득 국가유공자 또는 유족, 저소득 한부모 세대, 재해로 철거되는 주택의 세입자, 개발제한구역 안의 주거용 비닐하우스에 거주하는 철거민으로 임대료를 임대보증금으로 전환을 희망하는 가구의 경우에도 용자를 받을 수 있다.

2009년 임대보증금 용자는 공공임대주택 임대보증금의 50%정도에서 정책제로 운영되었다. 그러나 2010년부터는 임대보증금 용자는 공공임대 주택 임대보증금의 70%범위 이내에서 용자하고 있고, 용자조건은 연리 2%, 7년 균등상환이다.

〈표 3-19〉 임대보증금 용자의 조건

구분	임대보증금 수준	용자금액	용자조건
’07년 5월~ ’09년 10월	900만원 미만	400만원	연리 2%, 7년 균등상환
	900만원~1100만원 미만	500만원	
	1,100만원~1300만원 미만	600만원	
	1300만원 이상	700만원	
’09년 11월 이후	임대보증금의 70%이내		

자료: 서울시 주택국(2010), 내부자료.

2009년까지 서울시의 임대보증금 용자실적은 총 3.4천 가구, 154.1억원으로, 가구당 평균 458.9만원을 용자해 준 것으로 나타났다. 임대보증금 용자 프로그램은 2004년을 정점으로 매년 용자 수혜가구가 감소하고 있는 추세이다.

6. 민간의 임시주거비지원사업 및 단신계층용 매입임대주택 위탁운영

민간의 주거지원은 임시주거비지원사업과 공공사업을 위탁 운영하는 단신계층용 매입임대주택 사업이 대표적이다. 우선 임시주거지원사업은 거리노숙인, 혹은 거리노숙의 위기에 놓인 주거상실 위기계층에게 한시적 월세를 지원함으로써 복지시설(노숙인 쉼터 등)을 경유하지 않고 긴급거처를 확보하여 이를 기반으로 탈거리생활과 거리생활예방 및 지역사회정착을 도모할 것으로 목표로 하고 있다.

본 사업은 사회복지공동모금회의 지원을 받아 전국실직노숙인대책종교시민단체협의회(전실노협)⁸⁾가 사업의 조정 및 네트워크와 교육 등을 담당하고, 10여개의 거리노숙인 지원사업관련 사업운영기관 및 단체가 수행하는 것으로서, 2010년까지 5년에 걸쳐 거리노숙 현장에 가장 밀착되어 진행해 온 주거지원사업이다. 사업의 기본내용은 거리생활을 하거나 만화방, 피시방, 찜질방, 쪽방 등 염가의 거처와 거리생활을 병행하는 대상자를 발굴(아웃리치 out reach)하여 일정기간의 월세지원을 통해(평균 2개월 정도) 긴급거처를 확보하고⁹⁾ 생활필수품을 지원한다. 그리고 이후 거처유지와 생활안정을 위해 대상자의 욕구와 필요에 따라 주민등록 복원과 장애등록, 국민기초생활보장 수급신청 등 공공의 사회보장제도로 편입하도록 하거나 일반노동시장의 일자리 연계, 지역사회복지자원과의 연계를 도모한다. 아울러 지

8) 기업의 도산과 구조조정 등에 기인하는 노숙인구에 대응하기 위해 1998년 봄 종교단체와 시민단체 등이 모이기 시작했다. 당시 '실직노숙자대책종교시민단체협의회'는 1998년 말 모임의 범위를 전국으로 확대하여, 여러 급식활동단체들과 노숙인 쉼터를 아울러 '전국실직노숙자대책종교시민단체협의회'를 결성하였다. 당해 연도부터 보건복지부와 국고지원을 합의하고 노숙인 지원에 대한 자원동원, 자원배분 등 효율적인 지원책을 구상하게 된다. 이 단체는 노숙인지원기관 및 단체의 네트워크구축을 통해 지역간 정보공유를 유도하기도 하였고, 각종 토론회와 심포지엄을 열어 민간 의견 수렴의 장을 펼치기도 했다. 또한 노숙인 정책과 지원 프로그램을 개발하여 보급하였으며, 실무자의 역량강화를 위해 연례 세미나와 워크숍 등을 개최하였다. 뿐만 아니라 우리 사회가 갖고 있는 노숙인에 대한 편견과 차별을 없애고, 권리로서의 주거권을 인식하도록 하기 위해 캠페인, 노숙인 인권문화제를 개최하고, 계간지 「홀리스(holeless)」와 웹매거진 「노숙인과 이웃하기」를 발행하는 등 옹호 활동을 수행하기도 하였다. 그간 정부지원 하에 운영되던 이 조직체는 노숙인복지사업의 지방이양기 이후 운영상의 한계를 맞아 2009년 해체되었다.

9) 거처로 활용되는 곳은 주로 무보증월세로 확보가 가능한 쪽방이나 고시원 등이다.

속적인 사례관리를 통해¹⁰⁾ 지역사회에 정착 및 생활향상을 도모할 수 있도록 지원하는 것을 골자로 하고 있다.¹¹⁾

2006년부터 2009년까지 4년에 걸쳐 총 2,240명, 매해 평균 600여명의 거리생활자 혹은 거리생활의 위기에 처한 주거취약계층이 거리노숙인 지원 기관 및 단체로부터 거쳐확보의 도움을 받았으며 2010년 말 현재도 유사한 수준과 내용으로 진행 중에 있다¹²⁾.

〈표 3-20〉 임시주거비지원사업 실적

구분	계획 (명)	결과 (명) a	월세 지원	생활 용품	장애 등록	주민 등록 복원	주민 등록 복원율 b	수급 확정 c	기초 보장 편입률 c/a	주거 유지 d	주거 유지율 d/a	참여 기관 및 단체수
2006	380	405	405	249	20	186	45.9	327	80.7	309	76.3	10
2007	600	657	656	566	46	250	38.1	453	69.5	538	82.9	12
2008	630	666	631	603	49	254	38.1	482	72.4	523	78.5	13
2009	630	660	640	550	24	162	24.5	353	53.5	534	80.9	13
계	2,240	2,388	2,332	1,968	139	852	35.7	1,615	67.6	1,904	79.7	-

주: 임시주거지원 사업을 통한 거리노숙인 사회복귀 지원사업의 실적을 의미함.
 자료: 사회복지공동모금회(2009), 주거지원사업 4년의 실적 및 평가 자료집. 수정 보완함.

기초생활보장을 통해 최소한의 생활선을 유지하게 된 비율은 전체 지원 대상자 중 67.6%에 달한다.¹³⁾ 뿐만 아니라 주민등록복원률도 35.7%에 달

10) 월세지원 이후 최소 6회 정도의 사례관리를 기본으로 하고 있다. 노숙인의 경우 지역사회에 발을 딛는 순간, 노숙으로 떨어지는데 작용했던 혹은 노숙생활을 하면서 발생했던 다양한 문제가 드러나는 경우가 있다. 이에 대처하기 위해서는 2-3회 가량의 월세지원만으로 해결되지 않는 문제해결, 즉 명의도용에 의한 자동차 견에 관한 고소고발장 작성, 채무에 관한 파산면책 등에 대한 법률대응, 긴급의료지원 등이 그것으로서 밀착된 사례 관리가 필요한 경우가 종종 있다.

11) 이를 위해 2차 년도부터 임시주거지원사업 수행기관을 대상으로 정착지원프로그램을 공모하여 주거지원을 받은 사람들을 대상으로 실시하도록 하고 있다.

12) 본 사업은 본래 민간의 혁신적 사업을 공공이 흡수할 것을 목적으로 하였으나 정부의 의지부재로 2010년을 끝으로 단절될 위기에 있다.

13) 2009년 이후 사업수행 과정에서 기초생활보장제도 신청과정상 종전에 비해 많은 장벽이 발생했다고 실무자들은 전한다. 수급신청시 부양의무자의 금융정보제공 동의서를 신청 당사자에게 받아오도록 한 점, 근로유지형자활사업의 자활정려금삭감, 근로능력판정용 진단서 제출 등이 바로 그것이다.

하고 있다¹⁴⁾. 이 부분에 해당하는 이들이 현행 기초생활보장제도의 사각지대에 위치한 이들이라 할 수 있다. 즉 이들은 주거가 일정하지 않은 취약계층으로서 기초생활보장제도로 편입가능 한 이들로서 가장 거처확보가 시급한 대상이지만 ‘명확한’ 주소지확보가 어려워 제도로부터 배제된 집단이라고 볼 수 있다. 여러 가지 문제가 관여되어 있겠으나 특히 여기에는 현행 제도의 예산 배정형태(중앙정부-지방정부)가 가장 큰 원인이 될 것으로 추측된다.

다음으로 공공의 사업이지만 민간에서 위탁운영하고 있는 단신계층용 매입임대사업이 있다. 단신계층용 매입임대주택 입주대상자는 ‘주거가 일정하지 않은 취약계층’¹⁵⁾으로 자활의지가 높고 객관적으로 자활할 여건이 갖추어졌다고 판단되는¹⁶⁾ 노숙인으로 규정하였다. 이 사업은 노숙인 쉼터, 노숙인 상담보호센터, 쪽방상담소 등의 유관기관을 이용하였거나 이 기관에 의뢰된 단신노숙인으로서 지역사회 재정착을 위해 주거지원이 필요한 독립생활 가능자에게 제공하는 주거지원사업이다. 임시주거비 지원사업에 비해 독립생활에 대한 준비도가 높은 대상자가 주된 대상이 된다. 입주자들의 입주 전 주거현황을 살펴보면 쉼터입소자가 52.1%, 상담보호센터가 24.7%, 쪽방거주자 및 고시원거주자 16.8%로서 임대보증금을 준비해야하고 월임대료 부담능력이 있어야하므로 거리노숙의 현장에서 곧바로 연결되는 주택은 아닌 것이다.

주택은 다중주택과 다가구주택 등을 활용하며 노숙인지원사업을 수행한 경험을 가진 기관 및 단체를 대상으로 운영기관을 선정하고 운영기관의 협의 아래 적절한 주택을 물색하고 매입하여 공급하도록 했다.

2009년 말까지의 실적을 정리하면 단신계층용 매입임대주택 총 40동, 377호가 확보되었고 329호가 입주(관리호 23호 포함)했으며, 입주인원을

14) 본 사업은 주민등록복원에 소요되는 과태료와 기타 소요비용도 지급하고 있다.

15) 기초생활보장법 상 ‘주거가 일정하지 않은 취약계층’에는 비닐하우스 및 판자촌 거주자, 쪽방 등 거주자, 노숙자쉼터 거주자, 갱생보호시설 거주자 등이 포함된다.

16) 자활의지 및 여건은 복지부가 시행하는 <노숙인 보호사업안내>에 의한 자활의 집 사업 입주대상자 기준 및 요건을 준용해 판단한다.

가족을 포함하여 507명이 생활하고 있으며 73가구가 가족과 재결합되었다.

이 사업의 운영기관은 노숙인 쉼터 혹은 상담보호센터를 운영하는 단체와 노숙인 등 주거취약계층 보호사업을 3년 이상 수행한 단체로 제한하였다. 운영기관은 입주자자격, 선정절차, 퇴거요건, 임대료징수 등 운영에 필요한 자체운영규정을 두고 있으며 사업수행인력의 업무는 입주민의 심리적 지지와 욕구에 따른 지역사회연계, 재정관리 및 취업지원, 지역사회자원개발 및 관리, 자치모임 구성 및 운영지원, 입주민에게 필요한 정보제공 및 타기관과의 일처리지원, 주택개보수 상담 및 주택공사와의 조율, 가사 및 생활기술개발지원, 그 외 입주민이 독립생활을 유지하고 주거상향이동을 지원하는 모든 활동을 수행하게 된다. 단신계층용매입임대주택의 운영기관으로 전국 11개 기관의 노숙인지원의 경험을 가진 민간단체가 선정되었다.

〈표 3-21〉 매입임대주택 현황

기관	매입 동수	전체 호수	입주호수 (관리호)	입주 세대수	입주인원 (가족포함)	가족결합 (가구수)
충정로사랑방	17	160	140(8)	140	187	22
노숙인다시서기지원센터	2	16	15(2)	33	40	3
나눔과미래	5	45	40(5)	40	65	15
행복한우리집	5	43	34(4)	36	58	11
흰돌회	2	14	13(0)	13	36	13
인천내일을여는집	1	18	17(1)	16	22	3
대전홈리스지원센터	1	18	17(1)	17	23	4
대전쪽방상담소	1	10	4(1)	4	4	-
대구노숙인상담지원센터	1	18	15(0)	15	15	0
부산금정희망의집	4	19	18(1)	19	41	2
경기리스타트주거지원센터(수원)	1	16	16(0)	16	16	-
계	40	377	329(23)	349	507	73

자료: 국토해양부(2010), 내부자료.

주거취약계층 주거지원사업은¹⁷⁾ 주거취약계층임에도 불구하고 정부의 주택정책에서 소외되어 왔던 쪽방과 비닐하우스 등 최저주거기준미달가구에 거주하는 거주민의 사회·경제적 상황을 고려한 맞춤형 정책이라는 목적으로 출발한 것이다. 따라서 쪽방·비닐하우스 등 최저주거기준 미달가구에 거주하는 계층, 특히 쪽방거주민의 경제적 취약함 즉, 일반 저소득층에 비해 보증금마련이 어려운 경제적 상황을 고려하여 제도를 편성하게 되었다. 이 사업은 2007년 6월 총리주재 국정현안정책회의에서 <쪽방·비닐하우스 거주가구 등 최저주거기준 미달가구 지원대책>이 확정되면서 시작되었다.¹⁸⁾

입주대상자는 쪽방·비닐하우스에 거주하며 행정안전부, 보건복지가족부에서 주거지원이 필요하다고 인정하여 국토해양부장관에게 통보한 자, 그리고 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50%이하¹⁹⁾인자로 규정하고 있다. 해당하는 주택의 임대료는 영구임대주택의 임대보증금 및 임대료 수준으로 15평을 기준으로 할 때 보증금 100만원, 관리비를 포함한 월임대료는 10만원~12만원 선으로 책정하고 있다. 이 사업을 통해 2010년까지 총 5,173가구를 지원할 계획을 가지고 있다. 2007년 이후 본 사업의 실적은 <표 3-22>과 같다.

사실상 2000년 초부터 시행되어온 쪽방거주민 대상의 중앙정부정책은 당초 노숙인보호사업의 일환으로서 복지서비스 위주로 구축되었다. 즉 지역 조사를 통해 노숙예방의 차원에서 재해예방을 위한 방화점검과 간이화장실

17) 종전 쪽방·비닐하우스 등 최저주거기준 미달가구에 대한 주거지원사업은 2010년 대상자에 고시원과 여인숙거주자 및 범죄피해자로 확장하면서 주거취약계층을 위한 주거지원사업으로 명칭이 변경되었다.

18) 2007년 7,600호를 시작으로 2008년에는 2,000호, 2009년에는 2,000호를 각각 짓거나 지원할 방침을 밝혔는데, 2009년까지 ‘쪽방이나 비닐하우스촌에 거주하는 1만1천여 가구에 대해 1인 가구의 경우 원룸형 임대주택을 공급하거나, 가족을 구성한 경우 다가구나 국민임대 등 다양한 임대주택을 제공, 혹은 저리의 전세자금지원하기로 했고, 이를 위해 2009년까지 원룸형 임대주택 6,600호, 다가구매입과 전세임대 및 소형국민임대용 각각 1천호를 공급하고 전세자금지원 2,000호 지정, 1만6만호의 공급계획을 발표한 바 있다. 뿐만 아니라 나머지 최저주거기준에 미달하는 가구는 소득분위와 미달유형 등을 감안해 맞춤형 임대주택공급, 주택개량 등을 통해 2017년까지 단계적으로 해소할 것을 발표했다.

19) 도시근로자소득의 70%라는 선이 적합하지 못하다는 지적으로 2010년도 소득 50%로 낮춘바 있다.

과 샤워실 등 편의시설을 설치하였고 관련 쪽방상담소를 설치해 사회복지 서비스를 전달해왔던 것이다.²⁰⁾ 그러던 중 2005년 건교부의 다가구주택 등 매입임대지침 및 전세임대지침 시행이 발표되면서 쪽방 등 최저주거기준 미달가구에 대한 개입계획이 이루어졌고 2007년 ‘쪽방·비닐하우스 등 최저주거기준 미달가구에 대한 주거지원사업’이란 이름하에 쪽방거주민에 대한 공공임대주택 공급이 서서히 시작되었다.

〈표 3-22〉 주거취약계층 주거지원 시행 이후 목표 대비 실적

(단위: 호)

구분	2007			2008			2009			2010.8		
	목표	신청	계약	목표	신청	계약	목표	신청	계약	목표	신청	계약
쪽방	304	304	76	550	177	90	506	644	358	368	149	185
비닐하우스	132	150	43	200	419	253	244	150	198	511	236	141
고시원·여인숙	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	-	-
범죄피해자	-	-	-	-	-	-	-	-	-	71	-	-
합 계	436	454	119	750	596	343	750	794	556	1,050	385	326
목표대비 실적률 (쪽방거주민 입주율)	27.3% (25%)			45.7% (16.3%)			74.1% (70.1%)			31.0% (50.2%)		

자료: 국토해양부(2010), 내부자료.

중앙정부가 사회복지서비스 위주로 쪽방에 개입하면서 공공임대주택 공급을 시작하는 동안 지방정부는 쪽방지역이 포함된 대부분의 지역에 대해 지구단위계획을 수립함으로써 거처확보책으로서의 쪽방정책보다는 단순 해소책만을 구축해왔다. 즉 중앙정부의 쪽방지원에 대한 지원의 틀이 마련되는 시기인 2002년에는 서울시 영등포구 내 위치한 쪽방 200여개를 도시계

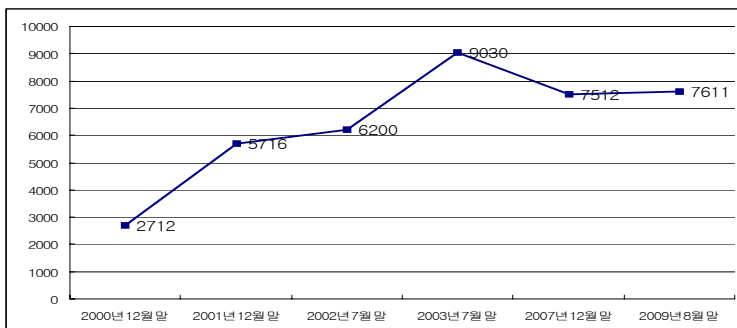
20) 주요기능을 업무편람에 공시하여 기본서비스와 부가서비스로 구분, 전자에는 편의시설 서비스 제공, 상담 및 조사활동, 기초생활수급자 선정, 취업알선, 주민등록복원 등, 건강검진 및 의료지원, 안전점검 및 안전지도를 위한 화재예방 교육 실시를, 후자에는 거리노숙인을 위한 야간 임시숙소 운영, 푸드뱅크 등을 활용한 무료급식, 도시락 배달 서비스, 무연고자 장례수행 등을 내용으로 담았다. 쪽방상담소에서 수행하는 기본서비스의 경우, 거의 모든 지역에서 공통적으로 수행되는 서비스라 할 수 있는데, 해당지역 거주민의 특성과 동원 가능한 민간자원의 연계 여건에 따라 선택적으로 수행되기도 하며, 지역특성을 반영한 프로그램을 운영하는 곳도 있다(김선미, 2010). 2010년 말 현재 쪽방상담소는 서울 5개소, 부산 2개소, 인천·대전·대구·부산 각 1개소 모두 10개소이다.

획시설사업으로 철거했고 중앙정부의 담보시기인 2003년에는 2차 철거를 단행하여 총 280여개의 쪽방이 소멸되었다. 또한 중앙정부의 임대주택공급 계획이 숨 가쁘게 발표되는 2005년도에 지방정부는 동해 6월 서울 남대문로5가동에 위치한 400여개의 쪽방을 도시환경정비사업으로 전면 철거했고 2008년 용산구 내 쪽방과 고시원 120여개도 철거되었다. 서울뿐만 아니라 지방에서도 각종 재개발사업으로 소규모 철거가 단행되어 도시빈민의 주거지는 점차 좁혀져 갔다(김선미, 2010). 결국 도시빈민의 저렴주거의 확보를 고려하지 않는 지방정부의 정책은 쪽방과 고시원을 지속적으로 철거하게 했고 이는 결국 인근의 유사주거의 월임대료상승을 초래하여 거주민의 주거비부담 상승을 결과하였다.

정부정책이 이렇게 전개되는 한편에서는 쪽방과 고시원이나 여인숙 등이 주거공간화 되어가면서 열악한 환경의 거처에 화재나 사건에 쉽게 노출되어 다수의 인명피해가 발생하는 사건이 연속되었다. 이에 관계법령의 필요성을 계속 제기하고는 있으나 관련부처는 법령조차 마련하지 못한 상태로 이들 거처는 방치되고 있는 형편이다.

2009년에 파악된 쪽방의 수는 7,611개로, 2000년부터 2003년까지는 증가 추세를 보이다가 2007년부터 급격히 감소하면서 현재까지 비슷한 수준을 유지하고 있다.

[그림 3-4] 쪽방 수 추이



자료: 2000년도~2003년도 보건복지부 노숙·쪽방생활자 지원사업 각년도 자료, 2007년도, 2009년도 전국쪽방상담소 협의회 자료

중앙정부와 지방정부의 쪽방대책, 그리고 쪽방을 비롯한 고시원·여인숙 등 저렴거처에 빈번히 발생하는 사건·사고를 정리한 내용은 아래 <표 3-23>과 같다.

매입임대주택과 전세임대주택의 형식²¹⁾으로 제공되는 이 사업은 2007년 시작될 당초 쪽방 및 비닐하우스 거주민만을 대상으로 하였다가 2010년 <쪽방·비닐하우스 주거가구 주거지원업무처리 지침>이 <주거취약계층 주거 지원 업무처리 지침>으로 변경되면서, 쪽방과 비닐하우스 외에도 고시원, 여인숙, 범죄피해자로 입주대상자를 확대·명시하였다. 제도 시행이 길지 않았으나 입주자 조사를 실시한 연구를 보면 주거환경의 개선, 임대료의 절감 등은 장점으로 꼽히고 있으나 교통비 등 생활비의 상승, 지역사회와의 단절 등이 단점으로 지적되고 있다.

<표 3-23> 쪽방지역과 쪽방거주민을 대상으로 한 정책의 내용변화

시기	중앙정부의 대책	지방정부의 대책
1999년	- 노숙인 정책의 일환으로 쪽방에 대한 관심 두기 시작, 서울지역을 중심으로 쪽방 실태 조사 실시	- 서울시 중구, 종로구, 영등포구 지역실 태조사 실시
2000년	- 쪽방상당소 3개소(서울종로구, 중구, 부산동구) 시범운영: 취업알선, 의료 서비스 등 상담 등 수행 - 편의시설 추가 설치: 간이화장실과 간이목욕 시설 설치 - 안전사고 방지를 위한 방화점검 및 전기점검 실시 - 지역 푸드뱅크 연계 - 연구기관에 지원책 의뢰	- 해당구청과의 협의를 통해 편의시설 설치, 재해방대책 마련 - 국무조정실에 의해 고시원 등에 대한 안전관리대책 마련 지시됨(복지부관할)
2001년	- 쪽방상당소 확대 설치: 10개소 - 기초생활보장 특별보호 대책으로 사회취약계층 안전망 마련, 쪽방거주자 포함.	
2002년	- 쪽방상당소 11개소로 확대: 서울5개소, 인천2개소, 부산2개소, 대전1개소, 대구1개소 설치로 현재 수준 구축됨.	- 서울시 연말연시 동절기 지원대책으로서 거리노숙인 쪽방 이용료 지급
2003년	- 건교부 주거환경개선사업 장기과제로서 임시 주거지 형태의 레고블럭형 주택을 쪽방거주	- 서울시 영등포구 쪽방 200여개 철거됨. 2차 철거 예정 발표

21) 두 형태 모두 100만원을 보증금으로 고정해두고 있으며, 2년 단위 4회 재계약을 통해 최장 10년까지 거주가 가능하다. 매입임대주택은 지역사회 내 주택을 주택공사가 매입해 임대하는 형태로 쪽방거주민의 경우 50여개의 운영기관을 통해 입주자를 선정하고 있다.

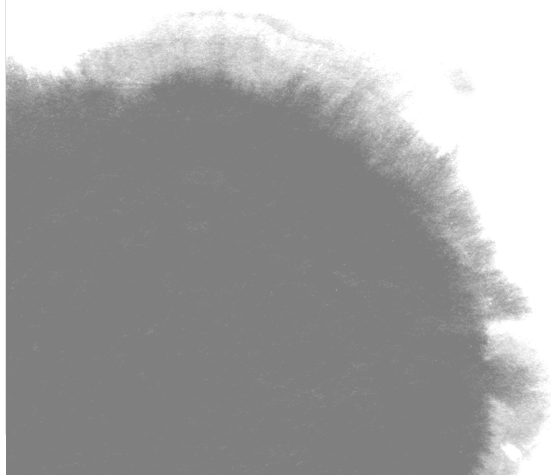
시기	중앙정부의 대책	지방정부의 대책
	<ul style="list-style-type: none"> 자 등 취약계층에게 공급 방안 검토 고시원의 주거공간화로 인한 문제 대두, 숙박형 고시원은 보건복지부 관할로 지정되었으나 관계법령 마련하지 않음. 	
2004년	<ul style="list-style-type: none"> 복지부 부산진구·대구·대전쪽방상담소에 공중보건의 배치 고시원 등 신종다중이용업에 대한 개선책 마련 지시(복지부관할), 상업지역 내 숙박형 고시원을 공중위생 관리법에 의한 '숙박업'으로 신고하고 주거지역내 숙박형 고시원은 독서실로 전환하도록 행정지도 	
2005년	<ul style="list-style-type: none"> 건교부 다가구주택 등 매입임대지침 및 전세임대지침 시행 발표 	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 남대문5가동 철거단행 400여개 감소 서울시 영등포2동 철거단행 80여개감소 서울시 소방방재본부 서울사내 쪽방 파악
2006년	<ul style="list-style-type: none"> 다중이용업소소방법 개정안 시행예정이었으나, 다시 1년 연기됨 인권위 영등포쪽방지역 철거시 주거이전비 미지급에 대한 평등권침해 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 서울시소방방재본부 주택화재경보기 무료 지급 송파구 잠실동, 안산시 고시원 화재발생
2007년	<ul style="list-style-type: none"> 5월 총리주재 관련부처 회의를 통해 최저주거기준미달가구 기본대책 발표, 임대주택제과과 저리전세자금 지원계획 밝힘. 8월 건교부 쪽방·비닐하우스촌 주거실태조사 보고서(표본조사) 실시, 9월 건교부와 행자부 쪽방·비닐하우스 등 불량주택 거주국민층에 대한 국민임대아파트, 다가구주택 공급방침 발표 10월 종로지역 쪽방거주민에게 시범적으로 매입임대주택4호 우선 공급 	<ul style="list-style-type: none"> 4월 서울시 중구 남대문5가동 쪽방 화재 발생으로 2명 사망, 4명 부상 9월 영등포2가동 철거 완료
2008년	<ul style="list-style-type: none"> 행자부, 건교부, 복지부 쪽방거주민 임대주택 수요조사 주거복지재단을 통한 운영기관(매입임대주택) 선정 단신계층용매입임대주택 300호 시범사업 종료 	<ul style="list-style-type: none"> 7월 용산구동지4구역 내 일부 쪽방 철거(쪽방 40여개, 2개고시원 80개실 철거) 논현동 고시원 방화, 살인사건으로 고시원의 화재취약성 드러남.
2009년	<ul style="list-style-type: none"> 쪽방거주민 주거실태 및 주거소요조사를 수시 조사로 변경 	<ul style="list-style-type: none"> 6월 부산 여인숙 화재로 5명 사망
2010년	<ul style="list-style-type: none"> <쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원업무처리 지침>을 <주거취약계층 주거지원 업무처리 지침>으로 변경, 고시원, 여인숙, 범죄피해자로 입주대상자를 확대 8월말 현재 매입임대주택 운영기관 51개 선정하여 운영. 전세임대주택은 주택공사에서 직접 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 영등포 잔여쪽방 전지역에 대한 도시환경정비 예정구역으로 지정, 용적률을 높여주는 대신 일정 비율을 시프트로 건축할 계획 발표

자료: 김선미(2007), 쪽방주민 욕구에 부응하는 거주지원책 모색, p.12-13 일부 수정보완



04

외국의 주거급여





제4장 외국의 주거급여

이 장에서는 본 연구의 주요 목적인 국민기초생활보장제도의 주거급여 개편방안에 중점을 두고 저소득층의 주거복지제도와 연계된 전체적인 발전방안을 제안하기 위하여 외국 제도를 검토하도록 한다. 따라서 외국의 공공부조성 주거급여와 그 밖의 주거지원서비스를 중심으로 살펴보고 국민기초생활보장제도와 유사한 일본, 국토면적이 비슷하고 공공부조 중심인 영국, 주택마우처 중심의 미국, 가족과 개인의 주거욕구특성을 고려하는 프랑스 등 네 나라를 선정하여 검토하도록 한다.

제1절 영국의 주거급여

1. 개요

영국은 공공주택의 집중공급으로 인해 주택재고율이 100%를 넘어선 시기인 1970년대에 주거보조금 제도가 의무화되었다. 1972년의 주택금융법(the Housing Finance Act)에 의해 주거보조금제도가 의무화되었고, 1982년 주거급여법(The Housing Benefit Act)에 의해 임대료할인, 임대료급여, 재산세감면이 하나의 체계로 통합되었다.

현 체계와 같은 주거급여(Housing Benefit)는 1988년을 기점으로 정착되었으며, 2007년 공공부조 개혁 시 개정되어 현재의 급여산정방식으로 시

행되고 있다. 기존의 사회보장지원 프로그램인 Supplementary Benefit, Family Income Support가 주거급여에 통합하여 영국에서 가장 큰 비중을 차지하는 사회보장 프로그램으로 발전하였다. 2008년 4월 수급자간 형평성, 행정 단순화, 수급자 선택권 및 책임성 강화, 제도의 투명성 제고 등을 위해 급여를 임대인이 아닌 임차인에게 직접 지급하는 것을 골자로 한 LHA(Local Housing Allowance)를 사적 영역 임차인에게 전면적으로 실시하였다. 사회적 영역(social sector)의 임차인은 LHA로부터 제외되며, 임차인이 8주 이상 임대료를 체납하는 등 급여 관리 능력이 없다고 판단되는 경우 임대인에게 직접 지급할 수 있다. 2008년의 개정은 급여를 수급자들에게 지급하여 자신의 계좌를 직접 관리하게 함으로서 수급탈피 및 일자리로의 복귀를 도울 수 있었으며, 같은 지역 내 비슷한 상황의 사람들이 비슷한 급여를 받을 수 있게 되었다. 2003년 제도소개와 함께 9개 지역에서 우선 실시하였으며, 2005년 9개 지역이 더 추가되어 2008년 이전 이미 18개 지역에서 실시되었다.

2. 구성 및 운영 방식

영국의 주거급여는 IS(Income support)를 받고 있거나, IS 수혜자는 아니지만 저소득층인 사람들에게 민영 혹은 공영 주택의 임대료를 보조하는 정책으로 지방자치단체가 운영한다. 주거관련보조는 크게 임차가구와 자가 가구를 위한 정책으로 나누어지며, 일반적으로 언급되는 주거급여(Housing Benefit)는 임대인의 임대료보조만을 목적으로 하고 있다. 그러나 각종 자가소유 촉진제도 및 주택개량보조금 등을 통해 자가소유를 촉진하고 있으며, 자가소유자들에게는 연간 지불해야 하는 주택구입자금에 대한 이자를 보조하는 제도를 운영한다. 주거급여 체계는 일정 소득수준 이하의 임대인을 대상으로 하는 임대료 보조제도인 ‘Housing Benefit’이 핵심적인 역할을 담당하고 있으며, 이는 일반적인 주거급여를 의미한다. 부가적으로 제공되는 주거관련급여는 주택의 유지 및 관리를 지원하는 주택개량보조금

(Improvement Grants)이 있으며 이는 개조보조금(Renovation Grants), 장애시설보조금(Disabled Facilities Grants), 주택수선보조금(Home Repair Assistance Grants) 등으로 구성되어 있다. 저소득층 자가기구를 위한 정책으로는 모기지 이자부담을 소득보조(Income Support)나 소득기초 구직급여(Income- Based Jobseeker's Allowance)에 포함시키는 소득지원제도(ISMI: Income Based for Mortgage Interest)와 공공주택을 매각하는 구입권(right to buy), 획득권(right to acquire) 및 지분공유제도, 특별용자제도인 주택구입 용자(home-buy)제도, 자가소유에 대한 보조금인 현금유인(cash incentive scheme)제도 등 자가소유를 촉진하는 제도들이 있다.

주거급여는 사회보장청(Dept. of Work and Pension)에서 총괄하고 있으며 각 지역별 지역사무소(local council)에서 업무를 처리하고 있다. 주거급여 이외의 지원은 건설교통부(Dept. of Transport, Local Government, and the Regions)에서 총괄하고 있으며, 이 또한 각 지역별 지역사무소(local council)에서 업무를 담당하고 있다. 모기지이자에 대한 보조금은 중앙정부의 재정으로 모두 충당되나, 주거급여의 자금은 공영주택 임차인에 대한 임대료 할인과 민간 및 주택조합의 임차인에 대한 임대료 수당 간에 차이가 있다. 일반적으로 영국의 임대료수당은 사회보장부가 95%를 지불하며, 나머지는 지방정부가 매년 중앙정부로부터 받는 Block Grant로 충당된다.

3. 대상자 선정 기준

주거급여는 가구주 소득이 일정소득 이하의 저소득 임차인(18~64세)을 주된 지급대상으로 하고 있으며 주택의 형태, 고용상황, 타 급여 수급과는 무관하게 자격이 주어진다. 60세 이상 노인의 경우, 주거급여는 연금(Pension Credit)과 같이 신청할 수 있으며, 60세 이하이거나 연금(Pension Credit)을 받지 않는 자산이 16,000파운드(2009 기준) 이상인 자, 가까운 친척집에 거주하는 자, 그리고 학생이나 망명자에게는 자격이 주어지지 않

는다. 학생에게 주거급여가 주어지지 않는 것은 사회보장체계는 학생들을 지원하기 위한 적절한 수단이 아니며, 이들은 교육관리 체계를 통해 재정적 지원을 받아야 한다는 것을 의미한다. 단, 장애학생 및 자녀가 있는 학생들을 포함한 취약집단의 경우는 제외되지 않는다. 소득보조(Income support) 및 소득기초구직급여(Jobseeker's Allowance) 수급자인 경우 급여의 일부로 포함하여 받을 수 있고, 독신가구나 18세 이하 가구주는 정액중심의 급여가, 60세 이상의 노인 가구나 편부모, 장애 등의 특수욕구가정은 추가급여가 적용된다. 일반적으로 소득보조(Income support) 대상자나 가족공제(Family Credit) 대상자는 최고액을 수급할 수 있다. 연령이 16~17세에 해당하는 수혜자와 18~24세인 수혜자의 급여 수준이 같다는 점과 편부모의 경우 급여율이 더 높다는 점(25세 이하에게는 더 나은 혜택이 있음)을 제외하고는 IS와 급여율 체계가 동일하다.

4. 급여수준

주거급여의 수준은 나이, 가족구성 및 규모와 같은 개인적 요인과 가구의 소득 또는 기타 보조금과 같은 재정적 요인, 그리고 거주하는 주택의 규모 및 임대료 등에 따라 달라진다. 주거급여액은 2008년 4월부터 민간임대에 거주하는 경우는 LHA (Local Housing Allowance)을 이용하여 계산되며, 사회주택에 거주하는 경우는 LHA가 적용되지 않고 적정임대료(eligible rent)와 같다. LHA는 최대급여(maximum rent)로서 지역과 주택의 방수(1~5개, 거실, 부엌 등은 포함되지 않음)에 따라 다르며, 개별 지역에서 방수별 주택 임대료의 중위 값으로 산출하여 매월 말일 발표한다. 단, 각 한번 책정된 수급자의 LHA는 1년 동안 적용된다. 방 1개의 자격이 주어지는 경우는 모든 성인 커플(결혼 여부 상관없음), 16세 이상의 성인, 16세 이하의 동성 자녀, 10세 이하의 자녀 등이다. 따라서 만약 자녀가 3명(남아 14세와 6세, 여아 12세)인 한부모 가구는 어머니를 위한 방 1개, 남 아들을 위한 방 1개, 여아를 위한 방1개로 총 3개의 방이 주어지며, 이에

따른 LHA가 가구의 소득, 저축, 임대료 등에 의해 산출된다. 소득보조대상 이 아닌 가구의 주거급여액은 다음과 같이 산정된다.

$$HB(\text{임대료보조금액}) = R - 0.65(Y-IS)$$

R: 적정임대료²²⁾로 독립적인 동거인에 대해서는 공제함

Y: 순소득

IS: 적정생활비(기초생활급여)이다.

만약 임대료가 LHA보다 낮다면 가구의 임대료에 주당 최대 15파운드까 지 초과 급여로 받을 수 있으며, 임대료가 LHA보다 높으면 차액을 지불하 거나 적정임대료 수준의 주택을 찾아야한다. 임대료가 LHA보다 15파운드 이하로 낮다면 LHA의 적용을 받고, 15파운드 이상으로 낮다면 좀 더 낮 은 급여의 적용을 받는다. 즉, 만약 임대료가 90파운드이고 LHA가 100파 운드라면, 최대 급여는 100파운드가 된다. 그러나 만약 임대료가 60파운드 라면 최대 75파운드를 받게 된다.

2009년 기준 주거급여 수급자들은 주당 평균 71.76파운드를 지원받는다. 임대료 할인과 임대료 수당은 다소 차이가 있는데, 임대료 할인(rent rebate)의 경우 주당 61.98파운드, 임대료 수당(rent allowance)의 경우 주 당 76.69파운드를 지급받는다.

22) 적정임대료(eligible rent)는 주택이 임대되기 전에 주거급여의 목적을 위해 임대료사정 관(rent officer)이 결정한 적절한 수준의 시장임대료임(Eastall, Hughes and Wilkinson, 1994). 임대료사정관은 임대료가 시장가격보다 높은지 여부, 임대료가 시장 에서 가장 최고의 주택이라는 관점에서 예외적으로 높은지 여부, 가구의 규모나 구성을 고려할 때 주택이 부적절하게 크지에 대한 여부를 결정함. 만일 임대료가 시장가격보다 높다면 임대료사정관은 적정한 시장임대료가 얼마인지를 결정함. 적정한 시장임대료는 주거급여를 받지 않는 자가 그 주택에 거주할 경우 지불해야 하는 임대료로 정의됨. 만 일 임대료가 과도하게 높다고 판단될 경우 임대료사정관은 어떤 주택에 대해 과도하게 높지 않은 최대의 적정임대료가 얼마인지를 결정함. 주택이 특정한 규모기준을 초과할 경우 임대료사정관은 수혜자의 욕구를 넘지 않는 유사한 주택의 개념적 시장임대료를 결정함(Ward and Zebedee, 1995). 그러나 1996년 1월 이후 신규 주거급여 수혜자 혹 은 이 시점 이후 이시한 기존수혜자는 변화된 방식으로 보조금을 받게 됨. 새로운 제도 하에서 자율화된 주택에 거주하는 민간임차인에 대한 보조금액을 계산할 때 고려되는 임대료는 다양한 주택유형과 규모에 대한 지역기준임대료(local reference rents; LRRs) 임(Kemp, 1997).

〈표 4-1〉 Housing Benefit의 급여 수준(2009년 5월 기준)

Pension Credit의 혜택을 받는 사람		혜택 없음
<ul style="list-style-type: none"> · 25세 이상이면서 Income Support의 혜택을 받는 자 · 자산에 기반 한 구직자 수당을 받는 자 · 18세 이하이면서 직업이 없는 자 		£7.40
· 18세 이상이면서 다음의 소득을 얻는 자		
£111.00 이하		£7.40
£111.00 - £163.99		£17.00
£164.00 - £212.99		£23.35
£213.00 - £282.99		£38.20
£283.00 - £352.99		£43.50
£353.00 이상		£47.75
· 임대료에 포함된 식사비에 대한 차감		
	성인	16세 이하
하루 세끼 초과	£21.10	£10.35
적어도 하루에 세끼	£14.05	£7.05
오직 아침 식사만	£2.60	£2.60
· 임대료에 포함된 연료비에 대한 차감		
방 하나 초과	난방	£15.45
	온수	£1.80
	전등	£1.25
	조리용	£1.80
	모든 연료비	£20.30
One room	난방비 일체	£9.25
	조리비	£1.80

자료: http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/benefits/housing_benefit.asp

5. 수급현황

영국의 주거급여 수급현황을 살펴보면, 2009년 9월 기준 전체 주거급여 수급가구는 4,538,560 가구이다.

〈표 4-2〉 영국의 주거급여 수급현황

구분		가구	비율(%)
전체 수급가구		4,538,560	100.0
점유형태	사회주택 임차인	3,195,380	70.4
	민간임대주택 임차인	1,291,160	28.4
	점유형태 미상	52,020	1.2

자료: Hosing Benefit & Council Tax Benefit Quarterly Summary Statistics: September 2009

6. 사회서비스와 연계된 자립촉진

영국은 주거급여와 타 사회보장제도 및 기타 사회서비스가 복합적으로 연계·지원되어 수급자의 자립을 촉진하고 있다. 주거급여와 타 사회보장급여제도인 소득지원제도(Income Support, IS), 연금크레딧(Pension Credit, PC), 소득기초구직급여(Jobseeker's Allowance, JSA)의 중복지원여부를 살펴보면, 전체의 69.5%가 타급여와 중복하여 급여를 수령하는 것으로 나타난다.

〈표 4-3〉 주거급여 및 타급여 수급자의 중복 수급율

구분		가구	비율(%)
주거 급여 전체 수급자		4,538,560	100.0
타급여 (IS, PC, JSA) 중복수급여부	중복 수급	3,154,350	69.5
	중복 비수급	1,380,160	30.4
	미상	4,050	0.1

자료: Hosing Benefit & Council Tax Benefit Quarterly Summary Statistics: September 2009

또한 홈리스의 주거안정을 위해 포이어 프로그램이나 서포팅 피플 프로그램을 단계적으로 지원하여 자립을 촉진하고 있다.

영국의 포이어(Foyer) 프로그램은 2002년 제정된 홈리스법에 따라 각 지방정부가 홈리스 전략을 수립했고, 주택국을 중심으로 지역 사정에 맞는 전략을 시행하였다. 현재는 중앙정부 산하의 거리노숙인대책반(Rough

Sleepers Unit, RSU)이 제반 업무를 조정, 관할한다. RSU는 알코올, 약물, 정신질환을 가진 거리노숙인을 돕기 위해 60여 명의 전문직 종사자를 고용, 쉼터에 배치함으로써 쉼터와 현장팀 간의 전달체계를 구축한다. 거리노숙인 문제를 해결하기 위해 영국 정부가 행하고 있는 정책 중 하나인 포이어 프로그램은 쉼터의 한 종류이지만, 수용대상인 16~25세 청년층의 주거와 고용을 동시에 해결하려는 목적을 지녔다는 점에서 일반 쉼터와는 다른 의미를 갖는다. 프랑스에서 시작된 포이어(프랑스에는 현재 450여 개의 포이어가 존재함)는 입주자들에게 임시 거주공간과 직업훈련, 그리고 직업과 관계된 서비스를 총체적으로 지원하는 프로그램이다.

서포팅 피플(Supporting People) 프로그램은 단기적 쉼터, 중간의 집, 영구적 주거 등 다양한 형태 제공되는 지원형 주택으로서 정부가 직접 주거를 공급하는 것이 아니고 그들에 대한 취업, 교육, 자녀양육, 주거지원을 통합하여 접근하는 프로그램이다. 복지공급주체의 다양화를 추구하며, 다수의 민간비영리단체가 중요한 역할을 담당하고 있다.

〈표 4-4〉 서포팅 피플 프로그램의 주요 지원내용

구분	커뮤니티 서포트	매개적 서포트	시설적 서포트
숙소	· 공동 주거 · 독립 주거	· 거주용 주거 · 스태이 있는 그룹홈 · 사회서비스 주거	· 시설 · 호스텔
지원 서비스	· 사회 이행 지원 · 방문, 이동형 · 유동적, 개별화된 지원 · 비정규적 지원 · 주거·생활 기술 측면 지원	· 사회 이행 혹은 영구적 지원 · 가내 지원 · 프로그램 혹은 유동적 지원 · 24시간 지원 · 주거, 생활 기술, 개인 개호	· 영구적 지원 · 가내(시설 내) 지원 · 규정된 프로그램 · 24시간 지원 · 생활 기술, 개인 개호
관리	· 복합적인 지원단체 연계 · 사회보장과 주거보조에 연계된 자원	· 복합적인 지원단체 연계 · 복합적인 자원	· 단독지원단체 · 개호지원과 관련된 자원
이용자	· 점유권 · 일상생활의 결정에 대한 사적인 컨트롤	· 제한된 점유권 · 제한된 사적인 결정권	· 점유권 없음 · 일상생활 결정에 대한 전문가의 컨트롤

7. 기타 특징

영국 주거정책이 타 유럽국에 비해 저소득층의 자가율을 높이는데 반해, 주거급여는 임차인에게 한정되어 있고, 소득상승에 따른 주거급여 감소비율이 높아 빈곤의 덫(poverty trap)을 만들 가능성이 있다. 그동안 부담 가능한 임대료와 실제임대료의 차액전체를 지급함으로써 오히려 임대료 인상을 초래할 가능성이 있었으나 차액에 대한 지급에 상한을 정해 비용 낭비를 축소해가고 있다. 그러나 영국은 연금이나 실업수당을 중요한 사회보장수단으로 보고 있는 타 유럽국가에 비해 주거급여에 높은 순위를 부여하고 있어 주거급여에 대한 지출이 상대적으로 높은 편이다.

제2절 미국의 주택바우처

1. 개요

미국의 주택바우처는 1972년에서 1981년까지 EHAP (Experimental Housing Allowance Program)라는 주거비보조 프로그램을 12개 지역을 대상으로 시범사업하여 수행한 것이 시초이며, 최초의 전국적인 프로그램은 1974년의 Rental Certificate Program이다. 지역 중위 소득의 80% 이하 소득의 가구에 rental certificate를 제공하였으며, 가구소득의 25%와 공정 시장임대료(Fair Market Rent: FMR)의 차액을 정부가 보조하였다.

1987년 Rental Voucher Program이 시행되었고, 이후 housing vouchers와 rent certificates로 구분되어 운영되던 임대료보조프로그램은 1998년 The Quality Housing and Work Responsibility Act(QHWRA)에 의해 Housing Choice Voucher Program으로 통합되었다.

2005년 연방하원에서는 재정부담 과중, 양질의 저렴한 주택을 찾는데 걸리는 시간 과다 소요, 주택바우처 성공률 저조 등의 기존 바우처 프로그램

의 문제점을 개선하기 위한 Flexible Voucher Program(FVP)을 시행하였다. FVP는 바우처의 숫자를 제한하기보다 총 바우처 금액을 선정함으로써 각 지역에 소재한 공공주택청에 더 많은 재량권을 부여하고 수급기간을 5년으로 제한하는 등의 사항을 골자로 하였다. 기존 프로그램이 가구원 수에 상관없이 재정지원 혜택이 결정되어 비용효율적이지 못하다는 단점을 개선하고자 자활이나 고용을 통해 공적부조의존에서 탈피하려는 저소득층 가구의 가구원수를 고려하여 지원하는 내용을 포함하고 있다. 또한 소득비례적인 보조에서 정액보조나 단계적 임대료 보조 형태로 변형하여 수혜자들이 이전 프로그램에서보다 소득증가에 따른 급여 변화가 없거나 작게 되었다.

2. 구성 및 운영방식

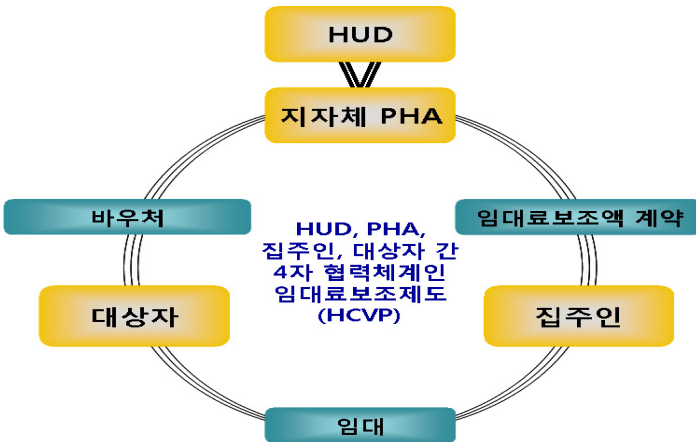
공급자 보조정책에서 수요자 보조정책으로 전환한 미국의 경우 임대료 보조제도는 저소득층을 위한 주요 프로그램이다. 저소득층을 위한 세입자 보조정책 가운데 가장 대표적인 프로그램은 주택바우처에 해당하는 임대료 보조제도(Housing Choice Voucher Program)이며, 소득에 비해 임대료 부담이 높은 저소득층 임차인에게 바우처 방식으로 보조금을 지급한다. 이와 같이 저소득층에 대한 일반적인 임대료 보조 프로그램인 임차인 바우처 제도(tenant based voucher) 이외에도 다양한 형태의 프로그램²³⁾이 운영되고 있다.

미국의 주택바우처 및 임대료 보조 제도의 행정지원체계는 연방정부(Federal Government)와 지방공공주택청(Public Housing Authority, PHA)

23) 미국의 주택바우처 프로그램 유형은 Tenant based voucher(저소득층에 대한 임대료 보조), Project based voucher(저소득층에 대한 임대를 전제로 한 주택의 건축 및 개보수 비용 지원), Conversion voucher(재개발, 재건축 등으로 인하여 불가피하게 주거를 이동해야 하는 경우 임대료 보조), Family unification voucher(주거문제로 인하여 가족이 분리되어 있는 저소득층에 대한 지원), Home ownership voucher(일정한 소득기준과 고용조건을 충족시킬 경우, 생애 첫 주택구입자를 대상으로 기준에 적합한 주택 구입에 바우처를 제공), Voucher for people with disabilities(장애인에 대한 포괄적인 임대료 보조), Welfare-to-work voucher(저소득층의 근로활동 참여와 자활을 위해 일자리를 얻거나 유지하기 위해 필요한 임대료 보조) 등이 있다.

의 체계로 구성된다. 1974년부터 시행된 미국의 주택바우처(Housing Choice Voucher Program)는 연방정부 부처인 주택도시개발부(Department for Housing and Urban Development, HUD)가 총괄 기획 및 예산을 지원하며 집행은 지역별 공공주택청(PHA)이 담당한다. PHA는 HUD와의 계약 하에 주택바우처 프로그램에 대한 행정관장 및 지역 주택정책 수립, 신청자의 소득 등 적격성 심사, 대가자 명부관리, 월지원금 산정 및 지불, 적용 대상 주택(직접 기준 충족여부, 합당한 임대료 수준) 승인 등의 업무를 이 행한다. PHA는 해당주택의 실사, 임대료 수준 및 임대차 관계 확인 등과 관련한 업무를 별도 민간단체에서 위탁, 수행하는 사례도 많다. PHA는 관 할지역에서 대상 예정자를 선발하여 의회 예산 심의 및 승인을 하면, HUD 가 PHA에게 예산을 배분한다. PHA가 프로그램 운용 및 예산을 지출하면 가족과 주택소유자에게 배분하는 역할을 수행한다.

[그림 4-1] 미국 임대료보조제도(HCVP)의 전달체계



주택바우처를 지원받고자 하는 자는 60~120일 사이에 거주할 주택을 찾아야 하며, 적합한 주택을 찾았을 경우 해당 지역 PHA는 주거기준의 충족 여부, 임대차 계약 실태, 임대료의 적정성을 실사하여 주택바우처 쿠폰을

주택바우처 지원자에게 지급한다. PHA로부터 승인을 얻은 주택바우처 대
상가구는 집주인과 임대차 계약을 하며, PHA는 집주인과 주택바우처 수령
계약을 통해 임대료를 지원한다. 2007년 1월 기준으로 2,407개 PHA가
216만 4,809세대에 대한 바우처 행정 업무를 수행하고 있다(HUD, 2007).

미국의 주택바우처는 한해 주어진 예산 범위 내에서만 지원 대상자를 선
정, 지원(추첨방식)하며 미선정자는 대기자 명부(waiting list)로 관리하는
예산할당방식(Cash-limited)을 사용하고 있다. 재정효율성 측면에서는 예산
할당 방식이 일정 소득이나 자산 범위 내 자격요건 충족 시 지원하는 수급
권방식²⁴⁾에 비해 유리하나 예산할당 방식은 많은 대기수요로 인한 문제점
을 갖고 있다. 미국 주택바우처는 한해 주어진 예산범위 내에서만 지원대상
자를 선정하게 되어 있어 많은 대기자 문제를 안고 있는 실정이다.

재정운영 방식에 따라 지원 대상 자격을 갖춘 저소득 임차가구의 실제
임대료 보조를 받는 비율은 미국이 5%에 이르며, 이는 영국 25~60%, 네
덜란드 33%, 독일 10%에 비해 크게 낮은 수치이다(Haffner and Boelhouwer,
2006). 추정치는 실제 지원율보다 다소 높는데, 이는 임차인들의 인식 저조
및 참여 부족, 임대료 보조로 인한 사회적 낙인의 우려 때문인 것으로 보
인다.

미국의 경우 행정비용이 다른 국가들에 비해 높은 편인데, 신청서 접수,
서류 검증, 홍보비용, 주택 및 임대료 심사, 소득 심사, 지급 업무 등에 소
요되는 비용이 22%에 이른다. 행정비용이 가장 낮은 나라는 핀란드로서
2.5%에 불과하다. 이는 미국의 주택바우처 전달체계에서 기인하는 것으로
지자체와 같은 공공부문이 전달주체인 경우보다 지방주택공공청(미국의
PHA) 및 비영리 민간조직(프랑스의 CAF)의 운영 관리 시 행정비용이 더
많이 들게 된다. 특히 미국의 주택바우처 행정비용 지출 비중이 높은 이유
는 미국은 유럽과 달리 주택에 대한 질적 기준 심사를 하며, 임차인 카운
슬링 비용이 PHA에게 지급되기 때문이다.

24) 수급권 방식은 자격이 되는 모든 가구를 지원하게 되나 소득 증가율보다 임대료 증가율
이 높아지면서 정부의 재정 부담을 증대시킨다.

3. 대상자 선정기준

대상자는 18세 이상이면서, HUD가 발표하는 지역중위소득(AMI)의 50% 이하 가구이며, PHA는 법적으로 지역중위소득 30% 이하 가구에 그 지역 바우처의 75%를 지원해야 한다. 주마다 수급자격에 차이가 있지만 빈곤선 대비 비율은 대개 low income인 경우 200%, very low income은 130% 수준이다. 지원을 받기 위해서는 확보한 주택이 가구원수 별 적정 수의 침실 등 물리적 기준을 충족해야 한다. 가족 수와 그 지역의 조정된 월 소득에 따라 상한액이 결정되며, 주택공사(PMA)가 그 지역의 주택소요와 예산 등 계획에 따라 수급자에 대한 우선권을 설정하여 대기자 명단에 등록시킨다. 주택공사는 홈리스, 열악한 수준의 주택에 거주하는 자, 소득의 50% 이상을 임대료로 지불하는 자, 임대주택에서 비자발적으로 쫓겨난 경험이 있는 자 등에 우선순위를 부여한다.

4. 급여수준

PHA는 지역시장에서의 적정임대료라 할 수 있는 지불기준(payment standard; PS)을 설정하여 보조금 계산 시 이용한다. 지급기준은 HUD가 공표한 지역별 공정시장임대료에 근거하며, 공정시장임대료는 대상지역의 표준임대주택에 대하여 40~50분위 임대료 범주로 제시한다. 지급기준은 공표된 고정시장임대료의 90~110%의 범위 내에서 PHA가 설정한다. 바우처 이용가구는 임대료가 조정된 월 소득의 40%를 초과해서는 안 된다.

$$\text{거주가능 주택의 최대임대료} = \text{지급기준액} + \text{조정월소득}^{25)} \times (40\sim 30\%)$$

임대료보조액은 바우처 이용가구가 지급기준을 초과하는 수준의 임대료

25) 조정된 월소득이란 가구원 전체의 연소득에서 부양가족, 노인 혹은 장애인 가구원, 자녀 양육 및 월소득 지출과 관련한 공제금액을 제한 후 12개월로 나눈 값이다.

를 지출하는 주택을 구한 경우와 지급기준 이하의 임대료를 지출하는 주택을 구한 경우로 구분하여 선정한다. 임대료가 지급기준을 초과하는 경우, 임대료 전액이 보조대상이 될 수 없으며 대신 PHA가 정한 지급기준을 활용한다. 즉, 보조금은 지불기준과 조정된 월 소득의 30% 간의 차이 혹은 실질임대료와 조정된 월 소득의 30% 간의 차이 중 금액이 적은 경우로 계산한다.

<ul style="list-style-type: none"> · 임대료 > 지급기준액 → 임대료보조액 = 지급기준액 - 조정월소득 × 30% · 임대료 ≤ 지급기준액 → 임대료보조액 = 실질임대료 - 조정월소득 × 30%

5. 수급현황

2008년 기준 미국 연방정부에서 주거프로그램을 지원한 수급가구는 총 489만 가구로 파악되고 있으며, 주택바우처를 지원받는 가구는 전체 가구의 약 2%인 201.1만 가구에 이른다. 예산별로 살펴보면, HUD의 주거프로그램 총예산 306억 달러 중 주택바우처 지원에 소요되는 예산은 약 54%를 차지하고 있다(HUD, 2009). 주택바우처 이외의 미국의 저소득층 주거복지 프로그램 지원현황은 다음과 같다.

〈표 4-5〉 미국의 저소득층 주거복지프로그램 지원현황

프로그램 종류	가구	예산(백만 달러)
저소득층 주택바우처 지원 (Housing Choice Section 8 Voucher)	2,011,084	\$16,067
민간임대주택 재고수 (Project-Based Section 8)	1,274,641	\$7,100
공공임대주택 재고수(Public Housing)	1,160,911	\$6,905
농촌주택 재고수(Section 515 Rural)	446,310	\$26
전체	4,892,946	\$30,638

자료: CBPP(2009), Decade of Neglect Has Weakened Federal Low-Income Housing Programs.

6. 사회서비스와 연계된 자립촉진

가. 사회서비스지원형 주택

사회서비스지원형 주택은 임대주택정책과 주택바우처와의 연계를 통해 주거서비스를 통합 제공하는 프로그램이다. 저소득층의 주거지원은 안정적인 소득과 주거, 그리고 적극적 고용의 통합적 결합(package)지원이 필요하다. 저소득 매입(전세)임대주택공급정책 등 일부 물량을 시범사업으로 주거서비스제공 주택으로 운영하여 주택바우처 제도와의 연계를 통해 사회통합을 위한 단계적인 주거상향을 유도한다.

나. 가족자립프로그램(FSS)과 개인발전계좌(IDA)

가족자립 프로그램(Family Self-Sufficiency, FSS)은 가족자립 프로그램은 공공임대주택이나 Section8 바우처 수혜자들의 근로소득을 올릴 것을 조장하고 자산을 축적하도록 지원하는 제도이다(5년 이하 기간으로 계약을 체결함). 일반적으로 주거비보조는 소득이 높아지면서 부담해야 할 임대료가 높아지기 때문에 노동을 통한 소득증대에 부정적인 영향을 줄 수 있는 문제에 착안하였다. HUD는 임대사업자의 임대료 손실분을 보충하며, PHA는 소득증대로 인해 증가한 임대료 금액만큼을 에스스로 계좌(escrow account)에 저축하게 한다. FSS 참여자는 소득이 높아지는 만큼 임대료가 올라가나, 상승분이 참여자의 계좌로 들어가게 되므로 자립을 촉진하게 된다.

개인발전계좌(Individual Development Account, IDA)는 자산형성을 통해 자립을 촉진하는 대표적인 수단으로서 대상자가 저축을 하면 정부는 Match rate에 따라 재정적 지원을 함으로써 자립을 촉진하는 프로그램이다. 저축한 돈은 자가 구입이나 교육 등을 위해 사용하도록 규제하며, 지원을 받기 위해서는 교육이수가 의무적이다.

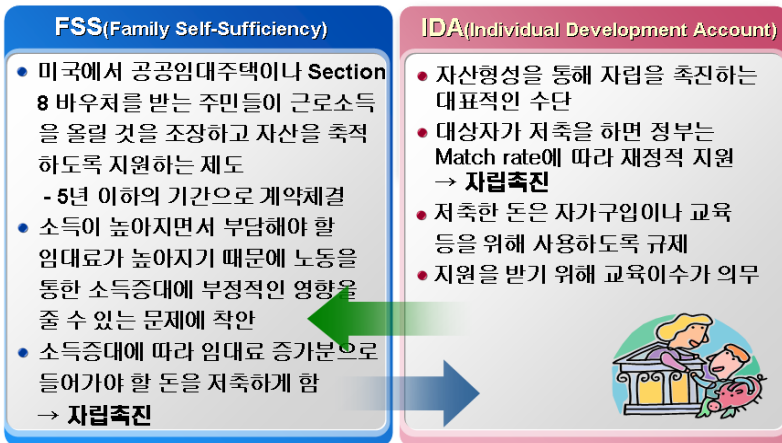
〈표 4-6〉 FSS 및 IDA 프로그램의 비교

	FSS	IDA
저축되는 금액	소득 증가에 따른 임대료 인상분	참가자 저축 + 매칭 기금
저축된 돈이 허용되는 용도	종료 시점에 어떤 목적으로도 사용할 수 있음(대부분 자가소유나 교육을 위해 사용함). FSS 참가자의 커리어 개발계획의 목표에 부합하는 용도로 중간 정산도 가능	자가소유, 상급학교 교육, 창업 등 특정 목적으로 제한됨(일부 IDA는 차량 구입 등이 허용되기도 함)
필요 기금	- 사례관리와 지지 서비스 - HUD가 저축에 따른 비용 보충	- 저축액에 상응하는 매칭 펀드 - 사례관리와 지지 서비스
은행 참여	필요 없음(주택협회가 관리)	필요함(계좌 관리)

자료: Lubell(2004, 3)

미국 내 많은 지역에서 FSS와 IDA는 긴밀한 관계를 가지고 운영되며, 어떤 지역에서는 두 제도에 모두 적용되고 그래서 양 쪽의 혜택을 모두 받을 수 있는 경우도 있다. 이러한 계좌는 특정한 목적, 즉 고등교육이나 주택 구입 등을 위해서만 사용할 수 있도록 제한하며, 어떤 경우에는 자산 관련 훈련 프로그램 등을 IDA와 FSS가 공동으로 진행하기도 한다.

[그림 4-2] 가족자립프로그램(FSS)과 개인발전계좌(IDA)



FSS는 ROSS 프로그램을 통해서 제공되는 서비스 코디네이터를 활용한다. HUD는 1년간 가족자립 서비스 코디네이터를 고용할 수 있는 기금을 제공하고, PHA들이 경쟁을 통해서 예산을 확보한다. 가족자립프로그램의 지원을 받으면 주민들과 훈련 기회, 직업소개기관, 지역 사업체 등을 연결시키는 프로그램 코디네이터를 고용한다. FSS 프로그램을 통해 주민들이 지원을 받으려면, 주민들은 5년 혹은 그 이하의 기간 동안 달성해야 할 훈련이나 고용과 관련된 목표를 정하고, PHA와 입주자 사이에 이를 완수해야 하는 책임이 있다는 내용을 포함하는 ‘참여계약(contract of participation)’을 맺는다. 이 프로그램을 추진하기 위해서 PHA는 PCC(program coordinating committee)를 구성하여 도움을 받고 있다.

FSS 프로그램의 수급자는 Section 8 바우처나 공공임대주택을 지원받으면서 FSS 프로그램에 참여하는 자로 나누어 살펴볼 수 있다. 2004년 기준 FSS 총 수급자는 75,400명이며, 그 중 Section 8 바우처 FSS 프로그램의 수급자는 67,700명, 공공임대주택 FSS 프로그램 수급자는 7,700명에 이른다.

〈표 4-7〉 FSS 수급자 현황

(단위: 명)

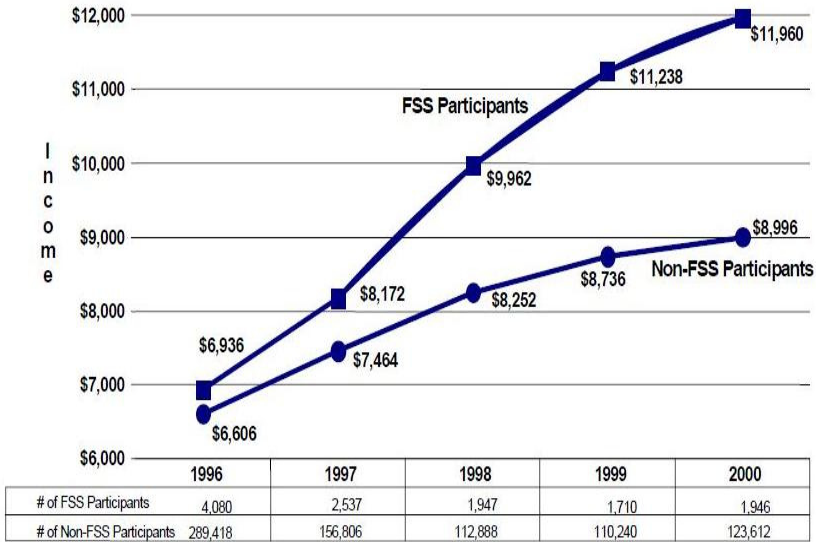
구분	Section 8 바우처 FSS 프로그램	공공임대주택 FSS 프로그램
수급자수	67,700	7,700
합계	75,400	

주: FSS 수급자 중 일부는 HUD 행정자료에 공식 집계 되지 않으므로 실제 수급자수는 더 많을 것으로 예상된다.
 자료: Lubell(2004a).

FSS의 성과를 살펴보면, HUD는 15년(1996~2000)을 맞이하여 FSS 프로그램의 평가를 실시하고 2005년 발표하였는데, FSS 프로그램 수급자는 비수급자에 비해 소득증가 및 복지에의 의존 감소효과가 크게 발생하였으며, FSS 탈수급자는 상당한 자산 증대를 경험하였다. FSS 수급자와 비수급자 간 소득변화율의 차이를 살펴보면 FSS 수급자의 소득증가율이 높은 것으로 나타났다. FSS 수급자의 중위소득은 1996년 6,936달러에서 2000

년 11,960달러로 72%가 증가한 반면, FSS 비수급자는 1996년 6,606달러에서 2000년 8,996달러로 FSS 수급자 소득증가율의 절반 수준인 36%가 증가하였다.

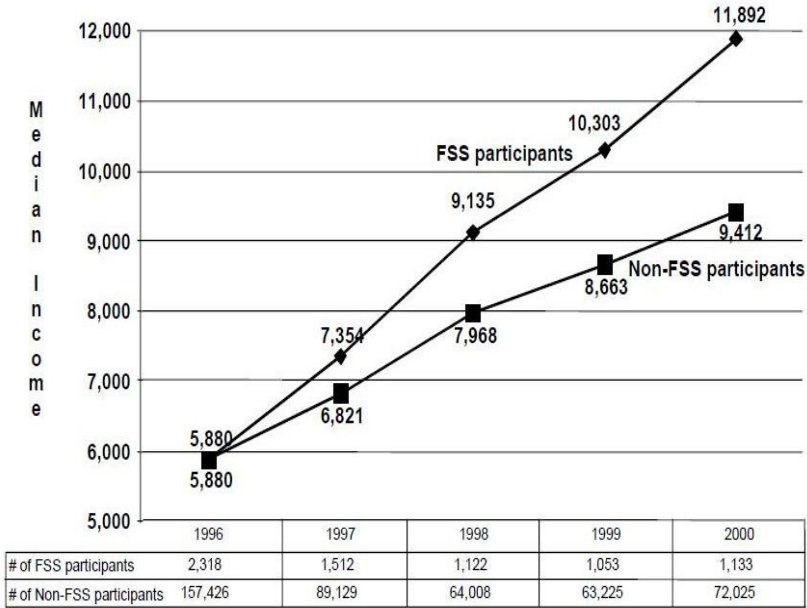
[그림 4-3] FSS 참여자 및 비참여자의 중위소득변화(1996~2000)



주: Section 8 바우처를 받는 한부모 FSS 수급자 및 비수급자를 기준으로 함.
 자료: Ficke R. C. and Piesse A.(2005).
<http://www.huduser.org/portal/publications/econdev/selfsufficiency.html>

FSS 참여하는 TANF 수급자도 비수급자에 비해 소득 증대가 컸는데, FSS 수급자는 소득이 약 2배 증가한 것으로 나타났다. 공공부조제도(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)나 TANF 이전 제도인 소년소녀가장 가족에 대한 지원제도(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)를 통해 지원받는 FSS 수급자의 2000년 중위소득은 1996년 5,880달러에서 102%가 증가한 11,892달러였다. 한편, FSS 비수급자의 2000년 중위소득은 1996년 5,880달러에서 60%가 증가한 9,412달러로 나타났다.

[그림 4-4] TANF 수급자: FSS 참여자 및 비참여자의 중위소득변화(1996~2000)



주: Section 8 바우처를 받는 한부모 FSS 수급자 및 비수급자를 기준으로 함.
 자료: Ficke R. C. and Piesse A.(2005).

<http://www.huduser.org/portal/publications/econdev/selfsufficiency.html>

또한 FSS 수급탈피자의 에스크로 계좌(escrow account) 저축이 증대한 것으로 나타났다. 2000년 기준 FSS 수급자는 총 52,350명이며, FSS 수급 탈피자는 4,632명이다(FSS 총 수급자의 8.85%). 그 중 PHA가 인정한 고용 및 소득 등의 목표를 달성하고, 참여계약(contract of participation)을 성공적으로 마친 FSS 수급탈피자는 42%이다. 계약을 완료한 FSS 수급탈피자 중 37%는 에스크로 계좌를 보유하고 있으며, 그들의 계좌 평균 잔액은 3,076달러이며, 43%는 누적된 자금의 일부 혹은 전부에 해당하는 지출을 받게 된다.

〈표 4-8〉 FSS 수급탈피자수 및 수급탈피요인

(단위: 명, %, \$)

구분	합계	수급탈피요인				
		계약완료	자발적해지	계약해지권고	계약만료	서비스불가
수급탈피자	4,632	1,826	967	1,154	405	40
수급탈피율		42	22	26	9	1
계좌보유율	29	37	27	12	25	41
평균 잔액	1,870	3,076	845	757	-	1,567
자금지출률	20	43	-	-	-	-

주: 상기 데이터는 결측치를 포함하며, 자가 주택 보유자는 분석에서 제외됨.
 자료: Ficke R. C. and Piesse A.(2005).

<http://www.huduser.org/portal/publications/econdev/selfsufficiency.html>

FSS 및 IDA 프로그램은 소득인정액에 따라 임대료에 대한 지원이 변동될 경우, 대상자의 소득상승 동기가 줄어들 수 있기 때문에 그에 따른 보완 및 책임이 필요하다. 주택바우처는 빈곤층이 줄어들지 않거나 임대주택 가격이 떨어지지 않는 한 재정 수요가 점점 늘어날 가능성이 크기 때문에 장기적인 관점에서 비효율적 재정수요를 누적시키는 것을 예방해야 할 필요가 있다.

다. 근로연계프로그램(MTW)

미국의 근로이동프로그램(Moving to Work Program, MTW)은 1996년 미국 의회의 승인을 받은 실험 프로그램으로서 Section8 주택선택바우처(HCVP) 및 연방공공주택 프로그램 내에서 혁신적이고 지역적으로 만들어진 주택과 자립주도권을 설계하고 조사하기 위한 제도이다. 공공 지원을 받으면서 Section8 바우처 프로그램에 참여하는 가족에게 사례관리 지원과 더불어 임대료 및 연금 재정보조 패키지를 제공한다.

MTW의 목표를 달성하기 위해 참여기관에게 특정 법규와 HUD 규정을 고려하지 않는 것을 허용한다. 자녀가 있는 가정의 가장이 근로·구직중이거

나 취업 및 경제적 자립을 돕는 직업훈련, 교육 혹은 기타 프로그램에 참여할 경우 인센티브를 제공한다. 저소득 가정을 위한 주택 선택기회를 증대시키며, 연방정부지출 내 비용절감 및 최대 비용효율성을 달성한다.

미국 주택 및 지역사회개발국(Department of Housing and Community Development, DHCD)은 1999년 이후 HCVP MTW 참여 공공주택기관이 되었으며, 1999년 맺었던 MTW 10년 원안을 대체하기 위해 개정된 MTW 협정을 2008년 6월 HUD와 체결하였다.

라. 저소득주택세액공제(LIHTC)

저소득주택세액공제(Low Income Housing Tax Credit, LIHTC)는 저소득가구를 위한 저렴한 임대주택의 개발자금으로 사용되는 간접적인 연방정부 보조금 제도이다. 연방주택세액공제는 제한된 프로젝트의 개발자에게 실시되며, 개발자는 부채를 줄여주는 프로젝트에 대한 자본(혹은 재산)을 증대시키기 위해 투자자에게 크레딧을 판매한다. 세액공제자산은 부채가 감소하기 때문에 저렴하고 알맞은 임대료를 제공할 수 있다. 투자자들은 프로그램 요구사항에 부합하는 자산을 제공하면 10년 동안 매해 연방세금 부채 금액만큼의 크레딧을 받으며, 연간 크레딧 금액은 저렴한 주택에 투자된 금액을 기반으로 한다. LIHTC 프로그램 프로젝트는 주택에 적합한 임대자산, 저소득층 주거의 최소요건 충족, 공과금을 포함한 저소득층 내 임대료 제한, 정부기관이 발행한 세액공제관련 서면계약에 따라 임대료 및 소득 제한 내에서 30년 이상 운영하는 것을 자격요건으로 삼고 있다.

마. 조세담보금융(TIF)

조세담보금융(Tax Increment Financing, TIF)은 현재의 이용자금을 조달하고자 세금 내에서 미래의 이득을 사용하는 프로그램이다(이론상 미래의 이익을 위한 조건을 만드는 것임). 도로, 학교, 혹은 유해 폐기물 정화와

같은 공공사업을 실시하면, 부동산(신축 혹은 재건축 건물)주변의 가치가 증가하여 세수를 증가시키는데 이를 “조세 증대”라고 일컫는다. 조세담보금 융은 개발이 되지 않을 수도 있는 빈곤하거나 미개발된 특정 지역 내에서 시행되도록 설계되었으며, 지자체에서 감당할 수 없는 “공공” 프로젝트에 대한 자금을 조성한다.

바. 기타 특징

미국의 임대료보조 프로그램의 대상주택은 반드시 최저주거기준요건을 만족시켜야 하며, 항상 대기자명부가 존재한다. 따라서 수혜대상가구 모두를 지원하지 못해 단기간 내에 저소득층의 주거문제를 해결할 수 없으며, 대기기간이 평균적으로 18개월로 상당히 긴 편이다. 선택된 가구는 이주에 의해 주거수당을 받기 때문에 이주 시 거래비용 및 이웃 공동체와의 유대감 파괴 등의 문제발생의 소지가 있으나 주택바우처를 포함한 자산조사형 급여에 따른 빈곤을 변화에 따르면, 미국의 주거급여는 빈곤을 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

제3절 일본의 주택부조

1. 개요

일본은 생활보호법에 의해 주택부조를 지급하고 있으나, 1950년 생활보호제도 성립 시에는 보호급여항목으로 주택부조가 포함되지 않았고, 이후 1950년대 중반 급여확대 시 주택부조가 포함되었다. 일본은 스스로 주거를 확보할 수 없는 소득계층을 파악하고 이들에게 주택을 지속적으로 공급하는 방안을 강구하여 1951년 공영주택법을 제정하였고, 그 이후 1996년 공영주택법 개정으로 노령자가구에 대해 입주자 자격의 탄력화(소득하위 40%

까지)를 실시하여 고령자나 연금생활자가 수입변동에 상관없이 거주할 수 있도록 임대료제도를 도입하였다.

즉, 일본의 공영주택도 일반저소득층을 위한 주거해결의 방안으로 도입된 것이나 1990년대 들어서면서 고령자 가구에 대한 입주자격을 완화하는 등 고령화에 대비한 수요자중심의 정책으로 전개하고 있다. 또한 긴급한 주거욕구가 발생한 자에게는 주택수당 긴급 특별조치 사업이 운영되고 있다. 2년 이내 이직자이며 취업능력 및 취업의욕이 있는 세대의 주된 생계유지자 가운데, 주택의 상실 또는 상실 우려가 있는 자를 대상으로 하고, 6개월(최장 9개월) 한도로 해당 지역 생활보호의 주택부조 특별 기준 상한액을 지급한다. 원칙적으로 수입이 없는 자에 해당하나, 임시적인 수입이 있는 경우 단신세대는 8.4만엔에 집세액²⁶⁾을 가산한 액 미만, 복수세대 중 세대의 구성원의 수가 2명인 경우는 17만2,000엔 이내, 3명 이상인 경우 17.2만엔에 집세액을 가산한 액 미만이고, 해당 가구가 소유하는 예저금의 액수가 단신 세대의 경우 50만엔 이하, 복수 세대의 경우 100만엔 이하이어야 한다. 주택수당을 지급하는 동시에 주택 및 취업 기회의 확보를 향한 지원을 실시한다. 본 절에서는 일본의 주된 주거비 지원제도인 생활보호제도의 주택부조에 초점을 맞춰 그 구성 및 운영체계, 선정기준 및 급여수준 등을 살펴본다.

2. 구성 및 운영체계

주택부조는 생활보호법에 의해 수급자로 선정된 가구에 주어지는 총 8개의 급여 중 하나로 주거와 보수, 그 외 주택의 유지에 필요한 비용을 지원한다. 생활보호제도의 수급자로 선정되면 생계급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여, 의료급여, 생업부조 등과 함께 주택부조가 지급된다. 수급권자가 되면 생계급여와 함께 주거급여를 지원 받기 때문에 우리나라

26) 지역마다 설정된 기준액이 상한이 됨.

국민기초생활보장제도의 주거급여와 급여유형이 유사하다.

구체적인 주택부조의 내용은 가옥의 개수·보수비, 갱신시의 비용, 보증금·사례금, 주택의 유지비, 집세·지가·방세 등이다. 관리비, 공익비, 화재보험료 등은 생활비용으로 분류되어 생활부조금에 포함 된다.

주택부조는 생활보호제도 내의 급여 중 하나로 포함되어 있으나 급여에 따라 개별적으로 운영되어 생계급여와 상관없이 주택부조만도 지급받을 수 있으며, 후생노동청에서 일반적으로 관리하고 급여의 실시는 각 지역의 복지사무소가 주체가 된다. 주택부조는 세대주 또는 이것에 준하는 사람에 대해서 지급하는 것으로 하며, 현금급여를 원칙으로 하나 이것이 적당하지 않을 경우 보호의 목적을 달성하기 위해 현물급여로 제공할 수 있다.

3. 대상자 선정기준

주택부조 대상자는 생활보호제도의 수급자로서 다른 보험급여 또는 수당을 수급하고도 최저생활비 이하인 경우에 해당하며, 생계급여를 받고 있지 않은 가구가 존재한다. 최저생활비는 1류 생활부조, 2류 생활부조, 각종 가산액, 그 외 부조(주택, 교육 부조 등)액을 합계해서 결정한다. 1류 생활부조는 음식·의복 등 개인으로 소비하는 것을 연령에 따라 계산한다.

〈표 4-9〉 제1류비 생활부조 기준

(단위: 월, 엔)

연령	1급지		2급지		3급지	
	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
0~2	20,900	19,960	19,020	18,080	17,140	16,200
3~5	26,350	25,160	23,980	22,790	21,610	20,420
6~11	34,070	32,540	31,000	29,470	27,940	26,400
12~19	42,080	40,190	38,290	36,400	34,510	32,610
20~40	40,270	38,460	36,650	34,830	33,020	31,210
41~59	38,180	36,460	34,740	33,030	31,310	29,590
60~69	36,100	34,480	32,850	31,230	29,600	27,980
70~	32,340	31,120	29,430	28,300	26,520	25,510

자료: 후생노동성 홈페이지(<http://www.mhlw.go.jp>)

2류 생활부조는 광열비등 세대 전체로 소비하는 것을 세대의 인원수로 계산한다. 여기에 겨울철에 수요가 있는 난방비 등을 감안한 동계(11월~3월)가산이 부가되며, 동계가산은 6개 지역별로 소비자물가지수를 사용하여 산정한다.

〈표 4-10〉 제2류비 생활부조 기준

(단위: 월, 엔)

인원	1급지		2급지		3급지	
	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
1인	43,430	41,480	39,520	37,570	35,610	33,660
2인	48,070	45,910	43,740	41,580	39,420	37,250
3인	53,290	50,890	48,490	46,100	43,700	41,300
4인	55,160	52,680	50,200	47,710	45,230	42,750
5인 이상 - 1인당 가산액	440	440	400	400	360	360

자료: 후생노동성 홈페이지(<http://www.mhlw.go.jp>)

가산액은 부가비용으로 특수한 욕구에 따른 비용, 즉 장애인과 모자세대 등에 대한 추가비용을 의미한다.

〈표 4-11〉 가산액

(단위: 월, 엔)

구분		1급지	2급지	3급지
장애인	1,2급	26,850	24,970	23,100
	3급	17,890	16,650	15,400
모자세대 등	아동 1인의 경우	23,260	21,640	20,020
	아동 2인의 경우	25,100	23,360	21,630
	3인 이상의 경우 - 1인당 가산액	940	870	800

자료: 후생노동성 홈페이지(<http://www.mhlw.go.jp>)

그 외 부조는 주거부조, 교육부조, 개호부조, 의료부조 등을 의미한다. 지역의 물가 및 생활양식의 차이에 의한 소비수준의 차이를 전국 6개의

급지로 구분하고 있다. 1급지-1, 1급지-2, 2급지-1, 2급지-2, 3급지-1, 3급지-2 6개의 급지로 나누고 있으며, 대략 1급지-1을 기준으로 했을 때, 약 0.05%씩의 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-12〉 급지별 비율

(단위: %)

1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
1.000	0.955	0.910	0.865	0.820	0.775

4. 급여수준

일반적으로 주택부조는 가구유형과 급지에 따라 상한액이 달라진다. 주택부조의 일반기준은 1급지와 2급지가 월 13,000엔 이내, 3급지가 월 8,000엔 이내이나, 실제로 대부분의 지역에서 일반 기준액으로는 최저한도의 주거생활이 어렵기 때문에 도도부현 급지마다 각각의 특별 주택부조 기준을 두고 있다. 도쿄도의 1급지와 2급지가 제일 높고, 토야마현의 3급지가 가장 낮은 상한액을 두고 있다. 임대 주택에 살고 있을 경우, 집세 상당액을 주택부조로서 인정하고, 2명 이상의 세대의 경우와 장애인이 있는 경우는 단신세대의 1.3배, 7인 이상의 세대는 이에 다시 1.2배까지 지원 받을 수 있다. 도쿄도의 단신세대는 53,700엔, 2명 이상의 세대는 69,800엔, 7명 이상의 세대는 83,800엔 이내이며, 토야마현의 3급지 단신세대는 21,300엔, 2명 이상의 세대는 27,700엔, 7명 이상의 세대는 33,200엔 이내이다. 기준액을 넘는 임대 주택에 살고 있는 경우, 생활보호의 결정 후에 이사하도록 지도한다.

〈표 4-13〉 일본의 주택부조 기준액(2009년)

구분		주택비 기준액		대상
일반 기준	집세·방세 등(월액)	1,2급지	3급지	생활보호대상자 입차, 자가가구
		13,000엔 이내	8,000엔 이내	
	주택유지비 (연액)	121,000엔 이내		
특별 기준 ²⁷⁾	집세·방세 등(월액)	1,2급지	3급지	세대원수 세대원 상황, 해당지역의 주택사정에 의해 아쩨 수 없는 경우로 인정
		- 단신세대: 53,700엔 이내 - 복수세대: 단신세대의 1.3배 69,800엔 이내 - 복수세대 7인 이상 세대: 단신세대의 1.3배의 1,2배 83,800엔 이내	- 단신세대: 40,900엔 이내 - 복수세대: 단신세대의 1.3배 53,200엔 이내 - 복수세대 7인 이상 세대: 단신세대의 1.3배의 1,2배 63,800엔 이내	
	주택유지비 (연액)	181,500엔 이내 (일반기준의 1.5배)		
	제설비용	121,000엔 이내		
	보증금	집세·방세 등의 한도액 × 1.3 × 3 이내		
	계약 갱신료	집세·방세 등의 한도액 × 1.3 이내		

일본의 표준 4인 가구의 최저생활비 중 주택부조가 차지하는 비중은 대략 25% 수준으로 우리나라 최저생계비의 최저주거비가 차지하는 비중 17.2% 보다 약간 높은 수준이다(2009년 기준).

도쿄도에 사는 55세 남성, 47세의 배우자, 8세의 장남, 5세의 장녀로 구성된 4인 세대의 최저생활비는 <표 4-14>와 같다.

27) 특별기준액(일반 주택부조 기준액의 1.3배에 해당)의 책정 여부는 복지사무소에서 판단하게 되며, 이때 주택부조에 상당한 이용료를 지불하고 이용할 수 있는 곳으로서 간호서비스가 주어지는 간호기관이나 숙박소 등에 입주하는 경우를 들 수 있음.

〈표 4-14〉 2009년 도쿄도 4인 가구의 최저생활비

(단위: 엔)

제1류비	55세 : 38,610
	47세 : 38,610
	8세 : 32,380
	5세 : 27,250
제2류비	4명 : 58,620
각종 가산	아동 양육(2명) : 10,000 (5,000×2)
주택 부조	특별 기준(1.3 배액) : 69,800
교육 부조	장남 : 2,150
	장남(특별 기준) : 600
합계	278,020

주택부조의 재원은 규정액은 중앙에서 급지별 차등액은 지자체에서 부담하며, 중앙에서 75%, 도·도·부·현과 시·읍·면 마을이 나머지의 25%를 부담하고 있다.

5. 수급 현황

일본의 수급현황을 살펴보면, 2008년 12월 기준 총 생활보호 대상자 4,442천 명 중 약 30%에 해당하는 1,322천명이 주택부조를 지원받고 있다(후생노동성, 2009).

〈표 4-15〉 일본의 부조유형별 수급자 현황

(단위: 천명)

합계	생활	주택	교육	개호	의료	기타
4,442	1,450	1,322	136	199	1,296	39

주: 기타는 출산부조, 생업부조, 상제부조의 합계
 자료: 후생노동성, 2009

주택부조의 예산을 보면, 중앙정부에서 지원하는 생활보호 예산 총 2조 6,225억 엔 중 주택부조의 경우 14.1%에 해당하는 3,700억 엔을 국고에서 보

조하고 있다. 이는 2004년의 총 생활보호예산 대비 주택부조 예산 12.1%에 비해 약 2% 가량 증가한 것이다.

〈표 4-16〉 일본의 생활보호제도 예산(중앙정부 예산, 2008)

(단위: 억엔)

생활부조	주거부조	의료부조	개호부조	기타부조	총계
8,577 (32.6%)	3,700 (14.1%)	13,063 (49.8%)	624 (2.4%)	281 (1.1%)	26,225 (100%)

자료: Iwanaga, 2009

6. 사회서비스와 연계된 자립촉진

일본의 주거지원 프로그램은 취업이나 취업을 위한 훈련 프로그램과 연계되어 해당 세대가 안정된 생활을 확보하도록 지원하고 있다. 생활보호제도는 주택부조 이외의 각종 부조를 지급하고 있는데, 이 중 취업을 통한 자립을 목적으로 하는 생업부조가 포함되어 있다. 생업부조는 취업에 필요한 기능의 습득 등에 필요한 비용으로 정해진 범위 내에서의 실비를 지급하고 있다. 주택수당제도는 주택을 상실 또는 상실할 우려가 있는 자를 대상으로 하는데, 이 때 대상자는 이직자이며 취업 능력 및 취업의욕이 있는 자에 한하여 주택 및 취업 확보를 연계 지원하고 있다. 수당 지급 기간 중에는 헬로우 워크에 매달 1회 이상의 직업 상담, 또는 지방 자치체에 매달 2회 이상의 면접지원을 해야 하는 등 상용 취직을 향한 구직활동을 해야 한다.

7. 기타 특징

일본은 저소득층의 주거는 공공에서 담당하고, 중고소득층의 주거수요는 민간이 맡도록 역할을 분담하고 있으며, 최저유도주거수준, 주거환경수준을

마련하여 기준미달가구의 주거향상을 과제로 삼고 자가가구에 비해 상대적으로 열악한 임차가구의 주거환경 개선에 노력을 집중하고 있다. 주택문제에 곤란을 느끼는 소득계층에 대하여 시장보완적인 역할을 하고 있기 때문에 우리나라의 급여유형과 유사하나 생계부조와 분리되어 주택부조만을 지급받을 수 있으며 임대주택 거주에 매우 유용하다. 그러나 주택부조는 가구 유형과 급지에 따라 금액이 증감하는 구조로 지역별 차이를 고려하여 지급하고 있다.

제4절 프랑스 주거급여

1. 역사

프랑스는 1977년까지 주택에 대한 지원제도가 정책의 중심이었으나 1977년 주택개혁을 분기점으로 주거수당제도가 도입되어 사람에게 대한 지원 제도로 전환되었고, 현재까지 주된 비중을 차지하고 있다.

프랑스의 주거급여는 1948년 임대료 통제의 완화로 인한 주택수당 창설로 인해 시작되었으나 실제적인 주거급여 확대 및 정착은 1970년대에 이루어졌다. 1948년부터 시행하고 있는 주택수당제도(AL)는 임차가구뿐 아니라 자가가구에게도 지원되며 주거비부담을 완화하는 역할을 하고 있다. 1970년대 들어 사회주택수당이 창설되고, 1972년 가족의 지위향상에 관한 개혁에 의해 주택수당 적용범위가 대폭 확대되었으며, 1977년 개인주택수당이 도입됨으로 인해 1970년대 말 현 체제와 유사한 주거급여체계가 정착되었다. 1977년 추진된 주택재정개혁에 따라 만들어진 차등적 주거수당(APL)은 공공임대주택정책의 문제점과 주택수당제도의 불완전성 해소하는데 일익을 담당하였다.

차등적 주거수당(APL)의 경우는 두 단계로 추진되었다. 첫 번째 단계는 대략 1977년부터 1980년대 후반까지로 주거보조금은 국가와 민간 또는 공공시행자간의 협약에 의해 지급되었고, 여기서 주거환경에 대한 최소한의

조건을 규정하였다. 협약이 이루어지기 위해서는 정부가 제시한 조건(면적, 시설, 임대료 상한선 등)을 의무적으로 충족해야 했다. 1990년부터 주택보조금제도는 일반화되었는데, 1988년 주택에 대한 국민의 권리를 명시한 ‘베송법’(Loi Besson)에 의해 민간이든 공공이든 모든 소유자, 시행자는 신규주택건설이나 기존건물에 대해 이 협약을 요구할 수 있게 되었으며 차등적 주거수당은 모든 주택에 대해 적용 가능하였다.

2002년 현재 전체가구의 약 18.4%가 혜택을 받고 있는 이 제도는 임차인이나 장기분할상환 주택구입자가 지불할 수 있는 금액과 실제 시장가격을 비교해 그 차이를 국가가 부담하는 제도이다.

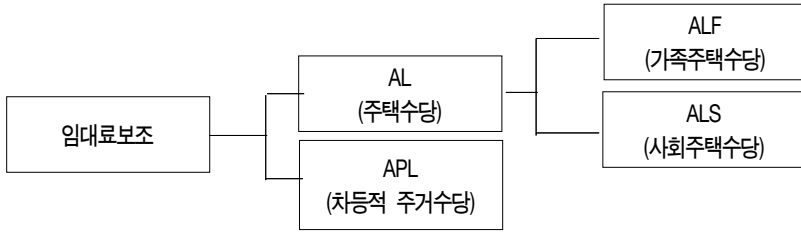
2. 구성 및 운영 방식

프랑스 주거급여는 크게 AL(Allocation de Logement, “주택수당”²⁸⁾)과 APL(Aide Personalisee au Logement, “차등적 주거수당”)로 구분되며, AL은 다시 ALF(Allocation de Logement Familiale, 가족주택수당)와 ALS(Allocation de Legement Sociale, "사회주택수당")으로 구분된다. ALF는 주어진 조건을 갖춘 가구나 개인에게만 지급되지만 ALS는 모든 사람들에게 적용된다. 현재 거주하고 있는 주택의 면적과 위생수준이 최소한의 기준 이하일 경우에만 적용된다는 점에서 동일하다.

이와 같은 제도를 통해 대부분의 저소득층이 주거보조의 혜택을 받고 있으며, 이외에 부가적으로 제공되는 주거관련급여는 주택구입 시 감세 혜택, 주택구입자금 보조, 임대인과 임차인 사이의 관계설정 및 조정, 영세민 주택 개발 등이 있다.

28) 주택수당은 가족급여체계 내에 있음.

[그림 4-5] 프랑스의 주거급여 구성



가족수당에 속하는 주택수당의 경우는 국가 가족수당기금(CNAF)에서 전반적인 관리를 맡고 있으며, 지방단위의 가족수당기금(CAF)에서 관리하고, 산하 지방사무소에서 수당이 지급된다. 중앙정부는 재정분야 및 행정분야의 감독을 맡고 있다.

주택을 위한 개인보조는 도시주택부에서 담당하고 있으며, 산하 지방사무소에서 수당이 지급된다. 프랑스의 주거급여는 3가지 기본원칙 즉, 최소지출의 원칙, 한계지출의 원칙, 소득대비 주택관련 지출비율의 원칙(또는 주거비부담능력의 원칙)에 근거하여 운영된다.

‘최소지출의 원칙’은 개별가구는 일정부분 주택관련 지출을 감당할 수 있다는 전제하에 개별가구의 재정능력을 제외한 부분에 대해서만 지원하는 것을 의미한다. 그러나 최하소득계층의 부담을 줄여주기 위해 최소한으로 가구가 스스로 부담해야 하는 비용을 비교적 관대하게 설정하고 있다.

‘한계지출의 원칙’은 임대료 상승 등으로 인해 가구의 주택관련 지출의 증가요인이 발생한다고 해도 지출증가분을 전적으로 정부가 지원하는 경우는 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 정부는 가구의 경제상황이 매우 좋지 않더라도 새롭게 발생하는 주택관련 지출의 증가분 중 일부분만을 지원한다.

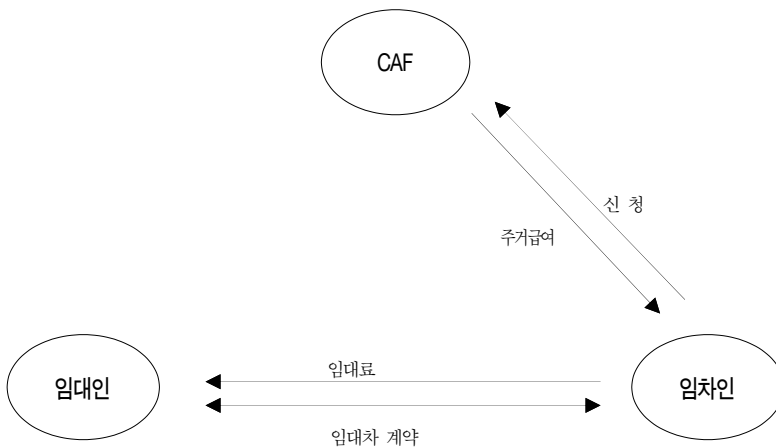
주택관련 지출 중 가구가 스스로 부담해야 할 수준에 대한 정책적 판단 시에는 소득 중 주택과 관련하여 지출되는 비용의 비중을 기준으로 활용한다. AL과 APL의 지급기준 설정 시 이 원칙은 고려되고 있으나, 정책추진을 위한 기준으로서의 소득대비 주택관련 지출비율은 반드시 모든 소득계층에 동일하게 설정되어야 하는 것은 아니며, 정책목표에 따라 소득계층별

로 차등화 될 수도 있다.

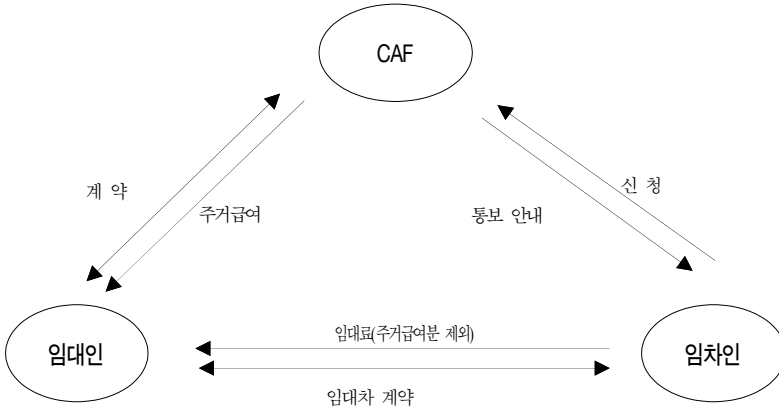
구체적으로 AL과 APL의 지원방식을 살펴보면 주택수당(AL)은 정부기관(CAF)이 임차인에게 직접 주거비보조를 지급한다. 주거비 보조가 주거이외의 용도로 사용될 수 있는 위험이 있다. 하지만 프랑스는 공공지원이 없이 건설된 주택에 국가와 임대인간의 관계가 형성되는 것은 현실적으로 어렵다고 판단하여 이 경우, 임차인에게 직접 주거비를 현금으로 지원한다.

차등적 주거수당(APL)은 임대인이 정부기관과 계약을 체결하고 주거비보조를 직접 임대인에게 지급하는 방식이다. 따라서 임차인은 임대료에서 주거비보조금을 제한 금액을 임대인에게 지불한다. 이 같은 방식은 임차인에게 직접 주거비보조를 하는 방식보다 주거급여의 목표를 보다 분명하게 전달시킬 수 있다.

[그림 4-6] 주택수당(AL)의 지급방식

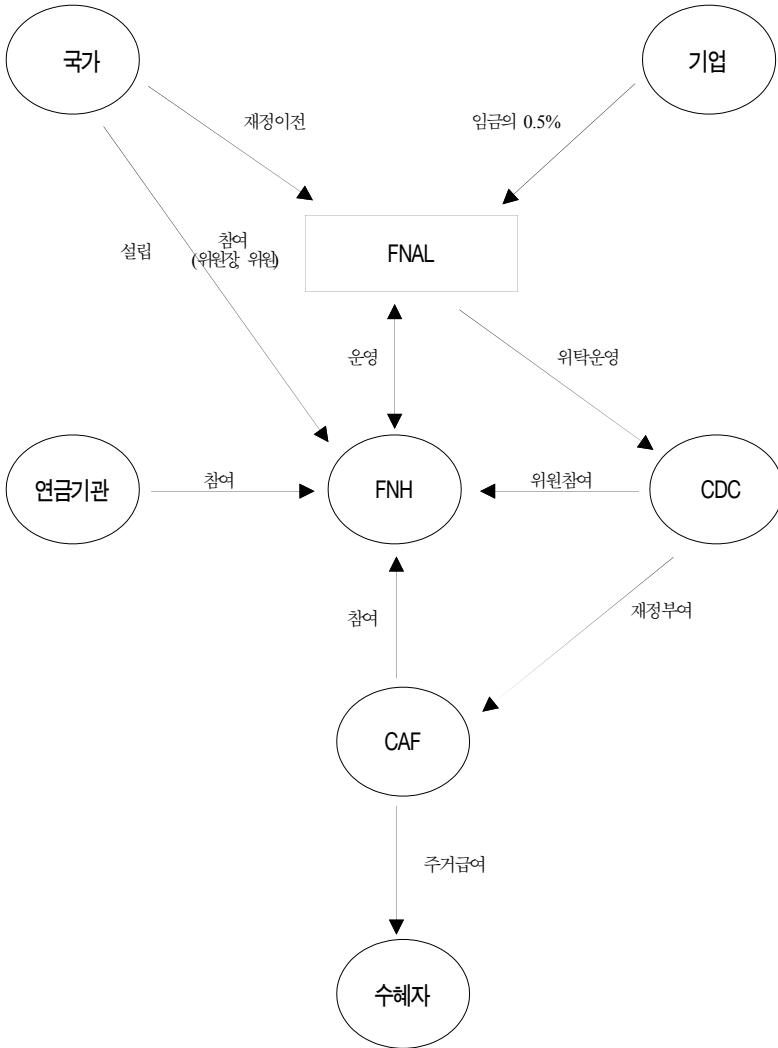


[그림 4-7] 차등적 주거수당(APL)의 지급방식



차등적 주거수당은 국가 재정과 기업체 기여금의 50%에 해당하는 금액으로 만들어진 주거지원기금(Fonds National d'Aide au Logement)을 재원으로 한다. 차등적 주거수당을 위한 주거지원기금의 활용은 국가주거기금위원회(Fonds National d'Habitation)에 의해 결정된다. 국가주거기금위원회는 주택관련 장관을 위원장으로 주택담당부, 재정경제부, 사회복지부, 농림부 대표와 국립공탁은행장, 사회연금기관 이사장, 가족수당금고(CAF) 이사장 등으로 구성된다. 국가주거기금위원회는 차등적 주거수당의 지급 관련된 기준과 지급기관, 수혜자, 공공 및 민간임대인과의 관계를 조정하는 지침을 작성, 운영한다. 위원회는 늦어도 매년 3월31일 까지 당해 주거급여 예산안을 마련하여 관련부처 승인을 구한다. 주거지원기금의 운영은 국립공탁은행에 위탁하며, 국립공탁은행은 주거급여 지급기관(CAF)에 주거급여액 배정한다. 차등적 주거수당 지급과 관련된 기준(소득상한, 하한, 기준임대료, 지역구분 등) 등은 매년 영(décret)으로 공포한다.

[그림 4-8] 프랑스 주거급여의 결정메커니즘



3. 대상자 선정기준

임차가구에 대한 주거급여는 민간 및 공공임대주택 거주가구 모두에게 지급된다. 주거급여 신청기준은 APL의 경우 임대인과 공공이 계약을 맺은 경우에 한하며 AL은 이외 모든 주택거주가구에 해당된다.

APL과 AL의 공동적으로 적용하는 대상기준은 프랑스에 합법적으로 거주하는 자(외국인 포함), 8개월 이상 해당주택 거주자, 비혈연 노인이나 장애인과 함께 거주하는 자, 일정소득기준 이하인 자(가구규모, 지역 감안)이며, 학생인 경우에는 별도의 규정을 적용한다(장학생: 6400유로, 그 외: 7500유로). AL의 경우 위의 기준과 더불어 주택기준을 추가한다. 면적기준은 2인기준 16제곱미터 이상, 1인 추가 시 9제곱미터(70제곱미터 상한)이며, 4년 내에 기준에 적합한 주택으로 이주할 의무를 지낸다.

유럽국가 가운데 프랑스만이 유일하게 자가 축진을 위한 주거비보조를 실시하고 있다. 자가 주택에 대한 지원의 근본적인 메커니즘은 임대주택에 대한 것과 동일하다. 즉, 주택구입은 그들의 가구특성과 소득에 따라 주거비 보조 수당을 받는다. 공공이 제시한 주택건설기금에 의해 건설된 주택에 대해서는 차등적 주거수당(APL)을 적용하고 있으며, 이외 주택의 자가가구에 대해서는 주택수당(AL)을 지원해주고 있다. 프랑스의 자가가구에 대한 지원은 현재 주택구입 대출상환금 보조와 주택개량 보조금지원으로 구분될 수 있는데 이는 신규주택과 기존주택으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

AL의 도입당시 ALF는 2자녀 이상을 가진 가구만이 혜택을 받을 수 있었는데, 이는 명칭에서도 알 수 있듯이 ALF가 가족정책의 일환으로 활용되었음을 보여주고 있는 것이라 할 수 있다. 오늘날에는 AL도입 시의 지원대상 요건이 대폭 완화되어 다음과 같은 조건 중 하나를 충족하는 가구를 수혜가능대상으로 한다. 결혼한 지 5년이 경과하지 않은 부부 중, 현재 자녀가 없고 결혼당시 양측 모두 40세 미만이었던 경우, 1인 이상의 자녀를 둔 경우, 65세 이상의 부모 1인을 부양하고 있는 가구, 장애율이 적어도 80%에 이르는 직계 및 방계 존·비속과 동거중인 가구가 해당된다.

ALS는 수요자보조 지원대상 확대차원에서 ALF의 수혜가능대상에 포함 되지 않는 소득계층을 위해 도입된 것으로, 구체적 지원가능대상에는 직업활동에 종사하지 않는 노인, 젊은 임금 노동자, 학생, 장애인 등이 포함된다.

AL과 APL은 가구별 상황에 따라 차등적으로 주거비 부담을 감소시켜 준다는 측면에서 기본적으로 유사하나, 두 제도 사이에는 차이점이 존재한다. AL은 사회보장법령상의 제도인 반면, APL은 건축주택법령상의 제도이며, 원칙적으로 AL은 임차인에게 지불되는 반면, APL은 임대인에게 지불된다. 한편, AL과 APL은 동일한 자에게 동시에 지급될 수 없다. 실무적으로 AL과 APL의 신청양식은 동일하며, 신청양식에 둘 중 하나에 대한 수혜희망을 선택적으로 표시할 수 있는 항목도 존재하지 않는다.

〈표 4-17〉 프랑스의 주거급여 대상기준

구분		내용		비고
주택 수당 (AL)	가족주택수당 (ALF)	주거비- 소득수준 차액보조 자가, 임차 모두 해당	최저주거기준 이상일 경우에만 적용	임차인
	사회주택수당 (ALS)	사회적 취약계층 보조: 65세 이상, 25세 이하 근로자, 장애인, 장기실업자, 수급자		
개인보조 (APL)		국가와 협약을 맺은 주택에 세든 사람이나 국가보조금으로 건축된 주택을 소유하려는 자		임대인

AL, APL간 지원대상은 차이가 있고, 일정 소득한도 내에서 가구소득, 가구구성원, 임대료수준에 따라 지급액이 달라지며, 매년 7월 1일에 소득한도 및 지급단가가 수정된다.

4. 급여산정방식

2001년 이후 APL와 AL의 지급기준은 통일되었는데, 이들은 모두 다음과 같은 기본 공식에 의해 지급액이 산정된다.

$$AL(\text{또는 APL}) = K \times ((L+C-L_0))$$

AL(또는 APL): 매월 지급되는 개인보조수당

K: 가구의 전년도 과세대상 순소득(R)과 가족 구성원의 수(N)에 따라 정해지는 계수로서, 구체적으로는 다음과 같은 공식에 의해 산출됨.

$$K = 0.9 - \frac{R}{\text{승수(법령에의해정해짐)} \times N}$$

L: 실질 월임대료 또는 상한임대료 (고려되는 월임대료의 최대 한도는 거주지역과 가족 구성원의 수에 따라 달라짐)

C: 기준 관리비(가족구성원의 수에 따라 달라짐)

L₀: 임차인이 부담해야 할 최소한의 월 임대료(소득, 가족구성원의 수에 따라 달라짐)

지급되는 수당은 기본적으로 가구의 주거비 지출 및 가족 구성원의 수와는 정(正)의 함수관계에 있으며, 가구의 소득수준과는 부(負)의 함수관계에 있다. 여기에 형평성 제고를 위한 기술적 측면에서 거주지역, 가족구성원의 수 등이 추가적 변수로 고려된다.

5. 주거급여 수급현황 및 타 주거지원제도와의 관계

주거비지원 수혜자비율의 변화를 살펴보면, 70년대 초반까지 10% 정도 이던 주거비지원 가구의 비율이 APL제도 도입 이후 13.6%로 증가하였고, 84년 17.4%, 92년 18.2%로 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-18〉 주거비 지원가구 변화

구분	1970	1973	1978	1984	1988	1992	2002
주거비지원 수혜자(%)	11.9	10.7	13.6	17.4	17.9	18.2	18.4

자료: Enquetes Logement, INSEE

프랑스의 주거비 비용은 전 가구 소비지출에서 상당히 많은 약 17% 정도를 차지하고 있으나, 실제로 지출한 주택비용 가운데 상당 부분(대상자의 유형에 따라 20%~60%)을 되돌려 받기 때문에 주거급여로 인해 주거비 부담은 많이 줄어든다고 할 수 있다.

주거급여의 공급현황을 살펴보면, 전체 주거급여 수혜자는 증가하고 있는 추세를 볼 수 있는데, 주택관련 개인보조(APL)와 사회적 주택수당(ALS)은 증가하고 있으나 가족주택수당(ALF)은 감소하는 추세를 보인다.

〈표 4-19〉 프랑스의 임대료보조제도 수혜지수

(단위: 천명)

구분	1984	1987	1990	1993	1995
주택관련개인보조(APL)	1,182	1,802	2,381	2,629	2,795
가족주택수당(ALF)	1,737	1,449	1,117	1,069	1,092
사회적주택수당(ALS)	1,109	1,058	1,036	1,767	2,041
계	4,028	4,309	4,534	5,465	5,928

자료: MELTT(1997), Le compte du logement, paris, Economica.

기타 주거지원제도(건설지원제도)와의 관계의 경우, 77년 주택재정개혁 이후 건설관련 국가의 직접적인 재정지원은 급격히 줄어들고 있으나 가구에 대한 지원이 급격히 증가하는 양상을 나타내고 있다. 즉, 2003년 현재 주거비지원 금액은 건설지원 금액의 약 4배 이상을 나타내고 있다.

6. 기타 특징

프랑스의 주거급여는 가족수당급여의 일부로 지급되고 있다. 프랑스는 사회정책 중 가족정책에 가장 큰 관심을 두고 있으며, 주거급여는 가족수당 급여의 일부분으로 시작되고 확대되어 왔으며, AL은 아직도 가족급여의 하나로 지급되고 있다. 주거급여의 목적인 주거의 실질적인 향상에 기여할 수 있는 제도를 운영하기 위해서 주거급여를 받기 위한 조건에 소득조건과 더

불어 주택조건을 연결시킨다.

프랑스의 주거비 비용은 전 가구 소비지출에서 약 17%를 차지하고 있으나, 실제로 지출한 주택비용 가운데 상당부분(대상자 유형에 따라 20%~60%)을 환불형식으로 되돌려 받으므로 주거급여로 인해 주거부담은 많이 줄어들게 되었다.

〈표 4-20〉 프랑스의 주거지원제도 재정지원 총액

(단위: 백만유로(10억원, 1유로=1,300원))

구분		1995	1997	1999	2001	2002	2003
가 구 지 원	총액	11,331.4 (14730.8)	11,899.1 (15468.8)	12,756.1 (16582.9)	13,241.0 (17213.3)	13,786.0 (17882.8)	13,869.4 (18030.2)
	연간변화율(%)	4.7	2.6	3.8	2.7	4.1	0.6
	주거비지원	11,141.5 (14483.9)	11,723.9 (15241.1)	12,506.5 (16258.5)	12,990.6 (16887.8)	13,526.6 (17584.6)	13,623.4 (17710.4)
	기타	189.9 (246.9)	175.3 (227.9)	249.6 (324.5)	250.4 (325.5)	259.4 (337.2)	246.0 (319.8)
건 설 지 원	총액	3,632.7 (4710.8)	4,761.4 (6189.8)	4,050.0 (5265.0)	4,770.4 (6201.5)	4,759.7 (6187.6)	4,725.6 (6143.3)
	연간변화율(%)	-4.0	19.8	-1.6	0.2	-0.2	-0.7
	건설자금지원 (국가재정)	560.3 (728.4)	324.0 (421.2)	82.5 (107.3)	53.8 (70.0)	55.7 (72.4)	45.8 (59.5)
	투자자금지원 (기금 등)	2,840.7 (3692.9)	3,565.4 (4622.0)	2,630.9 (3420.2)	2,566.0 (3335.8)	2,450.4 (3185.5)	2,347.8 (3052.1)
	기타	231.7 (301.2)	872.0 (1133.6)	1,336.6 (1737.6)	2,150.7 (2795.9)	2,253.5 (2929.6)	2,332.1 (3031.7)
합 계	총액	14,964.2 (19453.5)	16,660.8 (21659.0)	16,806.1 (212847.9)	18,011.4 (23414.8)	18,545.6 (24109.3)	18,595.1 (24173.6)
	비율(%)	2.4	7.0	2.5	2.0	3.0	0.3

자료: Comptes du logement, 2003

제5절 시사점

각국의 주거비지원제도의 산정방식을 살펴보면, 국가에 따라 산식(formula)를 이용하거나 가구특성에 따른 기준표(table)를 작성하여 산정한다. 미국 및 영국, 프랑스는 산식을 이용하고 있으며, 일본은 기준표를 이용하여 산정한다. 기준표 이용방식은 소득 등 가구특성에 따라 다양한 가구의 주거비부담 정도를 충분히 반영하기 어렵다는 한계가 있지만 행정이 비교적 단순하다는 장점이 있다.

살펴본 국가들은 주거비지원제도가 본격화되기까지 최소 10년 이상의 기간이 소요되었다. 영국은 10년, 미국은 24년이 소요되는 등 제도가 정착되기까지 긴 시간이 소요되는 것으로 나타났다. 영국을 제외한 국가들은 주택정책수단으로 주거급여 제도가 운영된다. IS 역할을 담당하는 공공부조는 자가에 대해서만 주거비를 지원하고, 주거급여가 임대주택 거주가구에 대한 소득보조 역할을 담당한다. 수급자 선정 기준의 경우 소득기준을 기본적으로 설정하면서 국가에 따라 자산, 가구특성, 주거기준, 주거비 부담수준 등을 추가로 활용하고 있다. 재정운용의 경우 대부분의 국가가 예산 제약 없이 저소득가구의 주거급여를 통한 수급권을 보장하나, 미국의 주택바우처 제도의 경우 예산할당방식(cash-limited)으로 대기가구가 존재하는 등의 문제가 있다. 저소득층을 위한 주거지원정책은 국가별로 상이하나, 초기에는 저소득층을 위한 임대주택의 대량공급 위주정책에서 최근에는 주거비지원 제도의 수요자 지원정책으로 정책방향을 전환하고 있다.

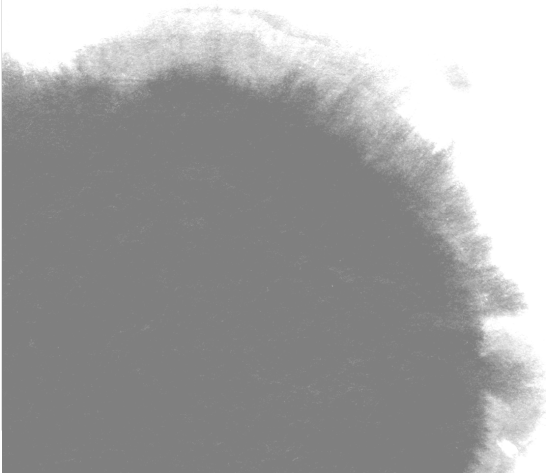
주거비지원제도의 유형에 따라 살펴본 영국, 미국, 일본, 프랑스의 주거비지원제도를 요약해 보면 다음과 같다. 자유주의 및 조합주의 복지국가의 성격을 띠는 네 국가의 주거비지원제도는 공공부조성 급여이다. 주거비지원 제도를 운영함에 있어서 영국은 공공부조 성격의 분리체계, 미국은 공공부조 성격의 바우처형 분리체계, 일본 및 프랑스는 공공부조 성격의 통합체계로 운영되고 있다. 주거비지원제도의 운영은 복지관련 부처와 건설관련부처가 각각 담당하고 있으며, 운영재원은 프랑스를 제외한 세 국가 모두 일반

재정으로 충당하고 있고, 중앙정부와 지방정부가 일정비율로 분담하고 있다. 프랑스의 경우 국가 재정 및 기업체 기여금으로 만들어진 주거지원기금을 재원으로 한다. 급여지급 방식은 미국을 제외한 영국과 일본, 프랑스의 경우 현금급여 형태로 지급하고 있다. 대상선정에 있어서는 소득수준, 주거비 부담, 시장임대료 등이 공통적으로 고려되고 있으며, 이는 급여산정과 연계된다. 급여수준은 대부분이 지역별 차등을 두고 있으며, 가구규모, 소득수준, 주거비지불능력, 임대료수준 등에 따라서도 차등을 두고 있다. 대부분의 국가에서 임차인뿐만 아니라 주택소유자에게도 주거급여를 제공하고 있다.

이와 같은 주요 외국의 주거비지원제도 운영사례를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 짧은 시기에 주거비지원제도 정착이라는 성과를 기대하기 보다는 장기간 지속적으로 변화, 발전시켜야 한다는 점이다. 주거소요가 큰 가구부터 실시하여, 단계적으로 적용범위를 확대시켜야 한다. 주거비지원제도는 저소득층의 주거문제를 해결하기 위한 수단이어야 한다. 즉, 최소한의 주거수준 또는 적정 주거수준을 유지할 수 있게 하고 주거비부담을 완화해야 하며, 보조금을 받는 가구라도 스스로 최소한의 주거비부담을 져야 한다. 또한 과도한 주거소비를 방지하도록 급여 상한을 설정할 필요가 있으며, 대상자선정 및 급여산정 시 지역특성, 가구소득, 가구규모를 반영하여 고려해야 한다.

05

주거복지정책 평가





제5장 주거복지정책 평가

제1절 주거복지정책 평가 내용

본 장에서는 주거급여를 중심으로 주거복지정책을 평가하고자 한다. 우선 주거급여의 제도 내적 평가를 통해 주거급여가 제 역할을 할 수 있기 위한 개편방안을 찾아보고, 다음으로 주거급여 외의 주거지원제도들에 대한 종합적 평가를 통해 지원제도들이 주거지원체계로서 그 역할을 충분히 하고 있는지를 평가하고자 한다.

주거급여는 2000년 국민기초생활보장법이 제정되면서 신설되어 우리나라에서 주거권을 정부가 기본적 권리로 인정하고 이를 구현하려는 노력의 첫 걸음이었다. 인간의 기본적 욕구인 ‘의식주’ 중의 하나인 주거는 1948년 ‘세계인권선언’에서도 권리로 인정된 바 있는데, 다른 욕구에 대한 정의와 함께 “모든 사람은 자신과 그 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다”라고 정의하고 있다. 이런 의미에서 기초보장의 테두리 안에서 생계 및 의료급여와 더불어 주거급여가 지원되게 되었다는 것은 큰 의미를 지닌다.

그러나 주거급여는 제도 시행 10년을 맞이하는 2010년 현재에도 도입 당시 우려되고, 시행 후 문제점으로 지적돼 온 문제들이 여전히 남아있는 실정이다. 이에 이하에서는 주거급여의 대상자 선정기준의 적절성, 급여수준의 적정성 및 형평성, 급여 지급방식의 실효성, 그리고 재정의 충분성 등에 대하여 평가하고 개선방안을 찾아보고자 한다.

또한 저소득 및 서민층을 위한 주거복지정책으로는 국민기초생활보장제도의 주거급여 이외에도 다양한 지원제도들이 있다. 주택공급 및 주거개선 사업, 그리고 전세 및 주택구입 자금을 대한 융자제도 등이 있으며, 주거급여와 같은 성격의 주거비 보조제도로서 서울시의 차상위 임대료 보조제도 등과 민간의 거리노숙인 및 주거상실위기계층에게 지원하는 임시주거비지원사업 등이 있다.

이들 제도들은 공공부조 수급자와 그 이상 계층의 주거안정을 위해 큰 역할을 하고 있지만 보건복지부의 복지정책과 국토해양부의 주거정책이 상호 유기적 연계성 없이 마련되고 중앙과 지자체, 그리고 은행 등으로 전달체계가 분산되어 있어 대상자 선정에 있어 중복수혜나 전혀 지원을 받지 못하는 사각지대가 발생하고 있으며, 수혜자 간 형평성의 문제가 발생한다고 지적되어 왔다. 즉, 저소득층의 주거복지를 위한 지원제도의 양적 기반은 일정수준 확충되었지만 제도들 간 연계가 이루어지지 못해 주거안전망으로서의 역할을 충분히 하지 못하고 있는 실정이다. 이하에서는 대표적인 주거지원제도의 대상자 선정과 지원수준, 전달체계에 대한 종합적 평가를 수행하고 이를 통해 이들 제도들이 주거안전망으로서의 역할을 할 수 있는 개선방안을 찾고자 한다.

제2절 주거급여 평가

1. 대상자 선정기준의 적절성

주거급여의 대상자는 앞서 제도현황에서 살펴보았듯이 주거욕구가 아닌 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준인 소득 및 자산, 그리고 부양의무자 기준에 의한다. 따라서 주거급여의 대상자는 ‘부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하인 자(법 제5조)’가 해당된다. 단, 국민기초생활

보장 수급자 중 ‘주거급여가 불필요하거나, 타법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 의료·교육·지활급여 특례수급자, 보장시설수급자, 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인 가구로서 무료임차자 또는 주거가 없는 자, 국가, 지자체 및 공공기관이 주거(운영비 포함)를 제공하는 ‘공동생활가정, 노숙인 쉼터, 한국갱생보호공단시설 및 에이즈쉼터’ 등에 거주하는 수급자에 대해서는 주거급여를 제공하지 않는다.

위 사항에 따라 2009년 현재 주거급여를 받고 있는 수급자를 전체 수급자 882,925가구에서 보장기관 제공 거주자, 그룹홈 거주자, 기타 가구를 제외한 나머지 가구로 추정해보면 전체 수급자의 약 67%인 592,323가구로 볼 수 있다. 2001년에는 전체 수급가구의 71.15%를 차지하였으나 2005년에는 68.95%, 2009년에는 67.09%로 다소 감소추세를 보이고 있다.

〈표 5-1〉 주거유형별 수급가구 비중

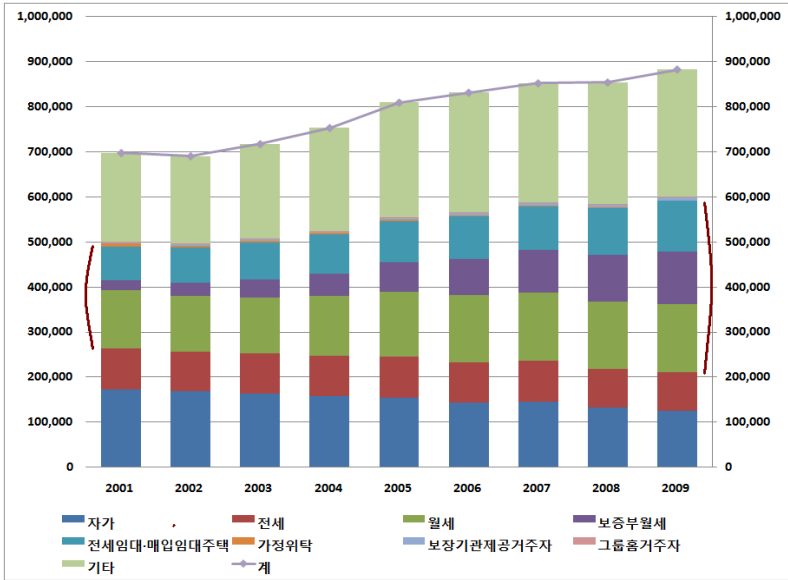
(단위: %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
주거 급여 수급	자가	24.74	24.46	22.79	21.00	19.06	17.20	17.13	15.54	14.22
	임차	46.41	46.72	47.26	47.95	48.81	50.08	51.04	52.09	52.86
	계	71.15	71.18	70.05	68.95	67.88	67.29	68.16	67.63	67.09
주거급여 비수급	28.85	28.80	29.95	31.05	32.12	32.71	31.84	32.37	32.91	

주: 기타는 부분무료임차, 전세무료임차, 움막비닐하우스, 무허가주택, 기타 자가인정 등임.
 자료: 보건복지부(각년도), 국민기초생활보장제도 수급자 현황.

그러나 전체 수급가구 중 자가 가구의 비중은 감소하고 있는 반면 월세, 보증부 월세, 전세임대·매입임대주택 등의 임차가구의 비중이 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 2001년 46.41%였던 임차가구 비율이 2007년에 들어서 50.08%로 증가하여 주거급여 수급가구의 절반을 차지하였고, 2009년 현재 52.86%를 차지하고 있는 실정이다. 이는 수급자들의 주거안정성이 점점 떨어지고 있다는 것을 간접적으로 보여준다고 할 수 있다.

[그림 5-1] 수급자의 주거유형



실제로 임차가구의 월소득 대비 임대료 비율(RIR: Rent / Income Ratio)을 통해 소득분위별 주거비 부담 수준을 살펴보면 1분위는 36.30%로 주거비부담이 높게 나타나고 있으며, 소득분위가 올라갈수록 주거비부담이 낮아져 5분위에서는 4.51%로 가장 낮게 나타나고 있다. 일반적으로 월소득 대비 임대료 비율이 20% 혹은 30%를 상회할 때 주거비 부담이 적정수준을 상회하는 것으로 보고 있다. 이에 비추어 보면 1분위 임차가구는 주거비 부담이 상당히 높은 것으로 평가할 수 있다.

<표 5-2> 소득 5분위별 월소득 대비 임대료 비율

(단위: %)

전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
15.56	36.30	12.57	10.06	7.73	4.51

주: 월소득 대비 임대료에서 월소득은 가처분 소득, 임대료는 전세를 제외한 월세와 보증부월세의 임대료를 의미하며, 2007년 기준임.
 자료: 어유진(2008).

특히 국민초생활보장제도 수급자들은 1분위 중에서도 가장 소득이 낮은 계층으로서 임차가구 수급자 가구의 월소득 대비 임대료 비율은 37.33%로서 열악한 주거에 거주함에도 불구하고 주거비 부담이 상당히 높은 것을 알 수 있다. 월소득 대비 임대료를 수준별로 나누어 살펴보면 RIR 20% 미만을 적정 수준으로 보면 전체 수급자의 38%가 임대료 수준이 적정하고 62%가 과부담 수준인 것으로 나타나며, RIR 30% 미만을 적정 수준으로 보면 전체 수급자의 52%가 임대료 수준이 적정하고 나머지 48%는 과부담 수준인 것으로 나타난다. 대략 전체 임차가구 수급자의 50% 이상이 임대료 부담을 떠안고 있다고 볼 수 있는 것이다.

그런데 이러한 결과는 반대로 생각하면 임대료 수준이 적정한 임차가구 수급자 상당수가 주거급여를 받고 있다고 해석할 수 있다. 즉 주거비(임대료)부담이 20% 미만인 전체 수급가구의 38%(30% 미만인 가구이면서 수급 받는 가구는 전체 수급가구의 52%)가 주거급여를 받고 있는 것이다.

〈표 5-3〉 수급 임차가구의 월소득 대비 임대료 비율

(단위: %)

구분	분포	평균 RIR
20 미만	38	11.28
20~30 미만	14	24.44
30~40 미만	12	34.46
40 이상	35	89.66
전체	100	37.33

주: 임차가구의 월소득 대비 임대료 비율을 의미하며, 전세, 월세, 보증부 월세를 포함함. 전세금과 보증부 월세의 보증금은 연이율 10%를 적용하여 월세로 환산함.

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사, 한국보건사회연구원

그렇다면 자가가구의 주거욕구는 어떠한가. 국민기초생활보장제도 수급자 중 자가에 거주하고 있는 가구는 2001년 24.74%에서 지속적으로 감소하여 2005년 19.06%, 2009년 현재 14.22%에 불과한 실정이다. 2005년 우리나라 전체의 자가점유율이 55.6%인 것에 비추어 보면 수급자의 자가점

유율은 크게 낮은 수준으로 주거욕구가 어느 계층보다도 높음을 알 수 있다. 자가에 거주하는 수급자는 임차가구 수급자처럼 매달 임대료의 부담을 안고 있지는 않지만 자가가구 수급자 역시 주거여건 등과 관련하여 주거욕구가 어느 계층보다도 높다고 할 수 있다.

자가에 거주하는 가구의 주거욕구는 일반적으로 주택의 상태 등을 통해 기능한다. 2009년 자가에 거주하는 수급가구의 주택건축상태를 살펴보면 51.9%가 양호한 편이고 48.1%가 개선이 필요한 상태이다. 개선이 필요한 가구의 0.7%는 개축, 0.6%는 긴급보수, 5.6%는 편의도모보수, 7.0%는 도배 등 환경개선이며, 나머지 34.2%가 기타 이유로 개선이 필요하다.

〈표 5-4〉 자가주택 보유 수급가구의 건축상태 현황

(단위: %)

구분	계	양호	개선					
			소계	개축	긴급보수	편의도모보수	도배등환경개선	기타
가구수	882,925	457,888	425,037	6,317	5,277	49,121	62,267	302,055
구성비	100	51.9	48.1	0.7	0.6	5.6	7.0	34.2

자료: 보건복지부(2009), 국민기초생활보장제도 수급자 현황

좀 더 구체적으로 자가가구의 주택여건을 살펴보기 위해 2004년 국토해양부(당시 건설교통부)의 최저주거기준²⁹⁾ 미달 가구 현황을 살펴보면 다음과 같다. 인구주택총조사에 의하면 우리나라 전체가구의 최저주거기준 미달 가구는 감소추세에 있다. 1995년 전체가구의 34.4%인 446만 가구가 최저

29) 최저주거기준

- 가구구성별 최소주거면적 및 방수는 1인 가구의 경우 방1개, 면적 12㎡, 2인 부부가구의 경우 방1개, 면적 20㎡, 3인 부부+자녀1인 가구의 경우 방2개, 면적 29㎡, 4인 부부+자녀2인 가구의 경우 방3개, 면적 37㎡, 5인 부부+자녀3인 가구의 경우 방3개, 면적 41㎡, 6인 노부모+부부+자녀2인 가구의 경우 방4개, 49㎡
- 단, 3인 가구의 자녀1인은 6세 이상 기준, 4인 가구의 자녀2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준, 5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준, 6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1)기준
- 자세한 사항은 건설교통부공고 제2004-173호 참조

주거기준 미달가구였으나, 10년이 지난 2005년에는 전체가구의 16%인 255만 가구가 이에 해당하는 것으로 나타나고 있다. 2005년 최저주거기준 미달가구를 소득계층별로 살펴보면 1분위 가구의 40.7%, 2분위 가구의 16.9%, 3분위 가구의 13.2%, 4분위 가구의 11.5%를 차지하고, 5·6분위에서는 6%대, 7분위 이상에서는 2% 이하로 나타나고 있다. 최저소득계층의 주거여건이 다른 소득계층에 비해 크게 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 5-5〉 소득 10분위별 최저주거기준 미달가구 분포

(단위: 만호, %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9·10분위	전체
가구수	104.1	43.2	33.8	29.3	15.6	15.8	3.5	5.0	5.4	255
비율	40.7	16.9	13.2	11.5	6.1	6.2	1.4	1.9	2.1	16

자료: 국토해양부(2005), 인구주택총조사 결과.

특히, 자가 수급가구는 면적과 시설 각각의 단독 미달의 경우와 면적과 시설 모두 미달인 경우가 전체가구보다 약 4배가량 그 비중이 높으며, 면적과 시설 둘 중의 하나라도 미달인 경우인 최저주거기준 미달가구는 약 7배가량 높게 나타나고 있다.

〈표 5-6〉 수급자 가구의 최저주거기준 미달가구 현황

(단위: %)

구분	면적	시설	면적 or 시설	면적 and 시설
수급자	12.84	36.62	41.65	7.81
전체	3.71	8.59	11.07	1.24

주: 1) 면적 or 시설 미달가구 수준이 일반적으로 말하는 최저주거기준 미달가구임.

2) 기준년도 06년임.

자료: 차상위 2차 조사 원자료, 한국보건사회연구원.

현재 자가에 거주하는 수급가구는 각 가구가 받는 국민기초생활보장제도 수급액의 20.65%에서 가구원수별 주거현물급여를 제외한 금액을 생계급여

와 같이 주거급여로 지급받고 있다. 현금급여 전액을 받는 4인 가구의 경우 주거급여 한도액은 235,085원이며 이중 23,000원이 주거현물급여로 제외되어 총 주거현금 급여로는 212,085원을 지급 받게 된다.

자가가구는 매달 임대료를 지불해야 하는 임차가구와는 주거욕구가 다르다. 자가가구의 주거욕구는 주거수준에 관련된 것으로 수리비나 도배비용과 같은 주거수선 및 유지비용이라 할 수 있다. 자가에 거주하는 수급가구는 임대료를 매달 지불해야 하는 월세 가구에 비해 주거급여를 주거의 용도로 쓸 가능성이 낮다. 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 분석에 따르면 자가에 거주하는 수급가구의 19.34%만이 주거급여를 인식하고 있었고, 이들 가구의 42.42%만이 주거용도로 사용한다고 응답하였다. 월세가구의 주거급여 인식 정도가 전체 수급가구의 30.63%이고 이들 가구 중 주거비 용도로 사용하고 있다는 가구가 73.17%인 것에 비해 상당히 낮은 수준이라고 할 수 있다.

또한 전세에 거주하고 있는 수급가구 중 주거급여를 인식하고 있는 가구는 69.41%로 월세에 거주하고 있는 가구와 유사하지만 이들 중 주거비로 사용하고 있다고 응답한 가구는 14.29%로 용처에 있어 자가에 거주하고 있는 가구보다도 그 수준이 낮다. 이는 전세 가구의 경우 월세가구처럼 매달 임대료를 지불하지 않고, 자가가구처럼 유지수선에 대한 비용도 들지 않기 때문으로 볼 수 있다. 이처럼 수급가구의 주거급여 인식정도 및 용처는 수급가구의 주거 점유형태에 따라 차이를 보인다. 이는 주거욕구의 차이에서 연유한다고 할 수 있다. 즉, 월세가구는 매달 임대료 지불이 필요하며 자가가구는 주택의 유지·수선이 필요하고, 전세가구는 이들 가구에 비해 주거욕구가 비교적 낮다고 볼 수 있다.

전체적으로 주거급여를 인식하고 있음에도 불구하고 ‘주거비로 쓸 일이 없어서 다른 곳에 쓴다’라고 응답한 가구가 전체 수급자의 3.77% 수준으로 작은 규모이기는 하나 주거비의 욕구가 없는 가구에게 주거급여가 지급되고 있다고 볼 수 있다. 이는 국민기초생활보장제도의 선정기준, 즉 생계급여와 주거급여를 통합하여 대상자를 선정하는 방식과 관련된다. 주거급여

가 주거비(임대료) 경감이나 주거수준의 향상이라는 본래의 목적에 부합하기 위해서는 주거욕구 또는 주거비(임대료) 부담 수준에 따라 대상자를 선정해야 한다. 앞서 살펴보았듯이 자가, 전세, 월세라는 주거 점유형태에 따라 주거욕구에 차이가 발생하기 때문에 이들 특성을 반영하여 적절히 대응할 수 있도록 제도의 대상자 선정 기준이 마련되어야 한다. 즉, 월세가구에 대해서는 보다 실질적으로 임대료 부담을 낮출 수 있도록 하여야 하며, 자가가구에게는 주택의 유지·수선을 통한 주거환경 개선을 도와야 할 것이다. 그리고 전세 가구는 우리나라에만 존재하는 특별한 점유형태로서 이들에 대한 보다 실제적인 실태조사를 통해 이들 계층에 적합한 지원이 이루어질 필요가 있다. 이는 주거급여 재원의 효율적 운용을 위해서도 전제되어야 하는 것이라 할 수 있다.

〈표 5-7〉 점유형태별 수급자의 주거급여 인식정도 및 용처

(단위: %)

구분		자가	전세	월세	무상	총합
인식 여부	1. 모른다	80.66	69.41	69.37	85.81	73.62
	2. 알고 있다	19.34	30.59	30.63	14.19	26.38
용처	1. 주거비로 사용 한다	42.42	14.29	73.17	31.58	55.47
	2. 생계급여가 부족해서 생계비로 쓴다	45.45	75.51	26.22	47.37	39.25
	3. 갑작스러운 지출이 생겨서 다른 곳에 쓴다	0	0	0	0	0
	4. 주거개선에 도움이 되지 않아 다른 곳에 쓴다	6.06	2.04	0.61	0.00	1.51
	5. 주거비로 쓸 일이 없어서 다른 곳에 쓴다	6.06	8.16	0.00	21.05	3.77

주: 주거급여를 인식하고 있는 수급가구 대상
 자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사, 한국보건사회연구원.

이에 반해 주거욕구는 있으나 소득인정액 기준 및 부양의무자 기준으로 국민기초생활보장제도 대상에서 탈락해 주거급여를 받지 못하는 가구가 적지 않은 현실이다. 월소득 대비 임대료 비율(RIR) 30%를 적정수준으로 보

있을 경우 1분위에 23.33%, 2분위에 3.30%, 3분위에 2.15%, 4분위에 1.03%가 과부담 가구로 나타나고 있다. 그러나 1분위 가구도 소득뿐만 아니라 재산의 소득환산과 부양의무자 기준으로 주거급여를 받지 못하고 있는 실정이다.

〈표 5-8〉 소득계층별 주거비 과부담 가구 비율

(단위: %)

전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
6.71	23.33	3.30	2.15	1.03	0

주: 2007년 기준이며, 월소득 대비 임대료 비율(RIR) 30%이상을 주거비 과부담으로 봄.
 자료: 여유권(2008).

특히 쪽방거주민의 주거비 부담수준을 살펴보면 수급가구의 경우 급여의 20% 이상을 주거비로 부담하는 가구가 거의 대부분이며, 50% 이상을 주거비로 부담하는 가구는 43%에 달하고 있어 도심 내 쪽방에 거주하는 가구의 주거비 부담은 상당 수준에 달하는 것으로 사료된다. 그러나 이들 쪽방 거주민은 전체 446가구 중 수급가구가 60%에 불과한 265가구에 불과한 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-9〉 쪽방거주민의 수급여부에 따른 주거비부담수준

(단위: %, 명)

구분	전체가구		비수급가구		수급가구	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
RIR 20% 미만	35	7.8	21	12.1	12	4.6
RIR 20% 이상 30% 미만	63	14.1	37	21.3	25	9.4
RIR 30% 이상 50% 미만	171	38.3	56	32.2	114	43.0
RIR 50% 이상	177	39.7	60	34.5	114	43.0
합계	446	100.0	174	100.0	265	100.0

자료: 2008년도 쪽방거주민 실태조사 자료. 쪽방재생포럼

더욱이 주거에 대한 욕구가 가장 높은 집단인 거리노숙인에 대해서는 주거취약계층 보호방안이 있음에도 불구하고 그 안에 정주의 개념, 즉 어느 보장기관에서 담당할 것인지가 명확하게 규정되지 않아 여전히 제도에서 배제당하고 있는 현실이다. 이와 관련해 복지부는 주민등록이 없어도 기초생활보장 수급요건을 갖추면 기초생활보장번호를 부여하여 보호하도록 하는 제도를 2001년 8월부터 마련하였다³⁰⁾. 그러나 그 집행실적은 매우 미미하다. 2006년 말까지 기초생활보장번호를 부여받아 기초생활보장제도로 편입된 주민등록말소자가 누적실적 604명에 불과한 사실이 그것을 말해준다³¹⁾.

국민기초생활보장제도는 시행령 및 시행규칙 내에 사회취약계층에 대한 특별보호대책을 마련하고 있다. ①주거가 일정하지 않은 취약계층과 ②교정시설출소예정자에 대한 특별연계보호방안이 그것인데, 비주택 거주자대한 보장은 전자에 해당 한다³²⁾.

주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 특별보호에 관한 시행규칙의 내용을 살펴보면, 주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 개념을 “주민등록이 말소 또는 거주소불명 등록이 되었거나 확인이 불가능한 자, 또는 주민등록지와 실제거주지가 다른 자 등과 같이 주민등록상의 문제로 신원확인이나 소득·재산조사가 곤란하고 잦은 이동성 등의 사유로 최소한의 관리수단이 미흡하여 기초생활보장에서 제외되는 자로서 비닐하우스, 판자촌, 쪽방 등에 거주하는 자, 노숙인 등으로서 주민등록상의 문제로 인하여 기초생활보장 수급자가 될 수 없는 자”로 규정하고 있다.

30) 2010년부터 사회복지전산번호를 부여하도록 하고 있다.

31) 그리고 이러한 제도를 통한 집행실적이 미미하다는 문제제기와 관련하여 2007년도 복지부는 해당 제도에 관해 잘 몰라 불이익을 당하는 경우가 없도록 하기 위해 담당공무원 교육과 홍보를 강화할 것을 공지하였고 행정자치부는 주민등록 일제등록기간을 정례적으로 운영함으로써 말소자의 재등록을 적극 유도하도록 하는 방침을 발표한 바 있다. 이후 집행실적에 대해 파악하기 위해 본 연구를 수행하면서 복지부에 해당자료를 요청한바 있으나 사회통합조사전산망에 접근이 불가하다는 통보를 받았기에 부득이하게 기존 연구자료인 주민등록말소자의 기초생활실태조사 연구(류정순 외, 2006)의 자료를 인용하게 되었다.

32) 사실 교정시설이나 병원 등에서 퇴소 혹은 퇴원을 앞둔 무연고자나 가족연계가 없을 경우 당장의 거처를 상실할 위기에 놓이게 된다. 따라서 광의의 홈리스라는 개념으로 보자면 후자에 해당하는 개념 역시 비주택거주민에 포함할 수 있을 것이다.

현행 제도가 마련한 각 대상에 대한 보장기관 및 보호방법 및 절차는 아래의 표와 같다. 기초생활보장제도 수급자격 요건을 획득하기 위해서는 실제거주 요건이 필요한데, 동 시행규칙에서는 “수급권자가 실제거주지 내에서 최소거주기간(1개월) 이상 지속적으로 거주하고 있음이 확인되는 경우”에 법 제19조의 규정에 의한 ‘실제 거주’로 인정하여 ‘수급자격’ 부여”한다고 명시하고 있다. 또 실제 거주지에 주민등록을 복원하거나 주민등록이 되어 있는 경우에는 최소거주기간 산정이 필요하지 않다는 조항도 덧붙여져 있다.

한편 이들 대상에 대한 보장기관을 “주거가 일정하지 아니한 자가 실제 거주하는 지역을 관할하는 시장·군수·구청장”으로 하고 있으며, 시장·군수·구청장은 수급자의 자립·자활을 지원하기 위하여 필요한 경우 직접 또는 민간후원단체 등을 “자립후견인”으로 지정하여 실제거주 사실을 확인하고, 정기적인 상담, 생활지도 등의 역할을 수행토록 하고 있다. 특히 제도의 시행규칙 내에는 보호방법 및 절차로서 급여신청을 관할 지역 내에 안내문을 부착하거나 보호대상자와의 상담을 통해 동의를 얻어 직권으로 신청하도록 명시되어 있으나 적극적인 홍보 혹은 아웃리치가 이루어지는 것으로 보이지 않는다.

〈표 5-10〉 주거취약 계층 대상자

비닐하우스 및 판자촌 거주자	주민등록법상 주소설정이 어려운 비닐하우스, 판자촌 등에서 최소거주기간이상 거주하고 있는 자로서 ‘법 제5조의 규정에 의한 수급권자 범위’에 해당하는 자
쪽방 등 거주자	쪽방, 만화방, 목욕탕, 여인숙, 비디오방, 고시원, 독서실, 사회복지시설, 미신고시설 및 일반 주거 등(병원은 제외)에서 최소거주기간(1개월) 이상 거주하는자로서 ‘법 제5조의 규정에 의한 수급권자 범위’에 해당하는 자
노숙인 쉼터 거주자 등	국가 또는 지방자치단체의 운영비 지원을 받는 ‘노숙인 쉼터’에 최소거주기간이상 거주하는 자(주민등록이 설정되어 있는 쉼터거주자도 포함)로서 ‘법 제5조의 규정에 의한 수급권자 범위’에 해당하는 자 - 법무부 산하 ‘한국갱생보호공단의 갱생보호시설 거주자’도 동일 처리
거리노숙인	일정한 주거 없이 노숙생활을 하는 것으로 확인된 자 중 노숙인 쉼터, 사회복지시설, 일반주거지, 쪽방 등 일정한 거주지로 이동을 하는 자

해당 내용을 살펴보면, 주거취약계층에 “비닐하우스, 판자촌, 쪽방 등에 거주하는 자, 노숙인 등으로서 주민등록상의문제로 인하여 기초생활보장 수급자가 될 수 없는 자”로 명시하고 있지만, 실제로 잦은 이동으로 인해 기초생활보장에서 제외되는 자로서 거리노숙인은 행정 상 “확실한 주소지 확보”가 어렵기 때문에 제도신청조차 작동하지 못한다. 다시 말해서 가장 주거확보에 관한 욕구가 높은 집단인 거리노숙인은 주거취약계층 보호방안이 있음에도 불구하고 그 안에 정주의 개념, 즉 어느 보장기관에서 담당할 것인지가 명확하게 규정되지 못함으로 인해서 여전히 제도에서 배제당하고 있다.

〈표 5-11〉 주거가 일정하지 않은 취약계층 특별보호방안

구 분	비닐하우스 및 판자촌 거주자	쪽방 등 거주자	노숙인쉼터 거주자			노숙인
			주민등록설정자		주민등록 말소자 및 확인불가자 등	
			쉼터 소재	타지 소재		
관리 수단	실제거주요건 (급여신청시)	최소 1개월 거주	최소 1개월 거주	-	최소 1개월 거주	-
	지속거주요건 (수급기간 중)	지속 거주 사실 확인	지속 거주 사실 확인	-	지속거주사실확인	-
	관리방법	주민등록번호	주민등록번호	-	주민등록 번호 사회복지 전산번호	
급여	생계	○	○	×	×	×
	주거	○	○	×	×	×
	의료	○	○	○	○	×
	교육	○	○	○	○	×
	해산	○	○	○	○	×
	장제	○	○	○	○	×
지할 조건부과	○	○	×	×	×	
비고	생계급여방식	현금/물품/ 분할지급가능	현금/물품/ 분할지급가능	-	현금/물품/ 분할지급가능	이동시 긴급급여

자료: 보건복지부(2010), 2010년 국민기초생활보장사업 안내.

그간 주민등록직권말소에 관해 제기된 문제는 2009년 10월 주민등록법 개정으로 관리가 가능해졌다고 하더라도³³⁾ 여전히 주소지를 근거로 한 주민등록 등재여부와 공공부조를 편입, 즉 빈곤한 국민의 기초생활보장을 동

일선상에 놓고 생각한다는 점은 가장 주거욕구가 높은 집단인 거리노숙인을 여전히 배제할 수 있다는 점에서 분명 문제의 소지가 남아있다.

2. 급여수준의 적정성

현재 주거급여는 주거안정이라는 목적을 달성하기에 급여수준이 부족하다고 할 수 있다. 주거급여 한도액은 가구별 최저주거비로서 가구별 현금급여 기준액 전부를 받고 있는 수급가구 급여의 20.65%(최저생계비의 17.2465%)에 해당한다. 이를 통해 국가는 수급가구의 최저주거를 보장하고 있는 것이다. 그러나 주거급여를 해당 가구 총 급여의 20.65%로 산정하는 것은 현금급여 기준액 전부를 받지 못하는 가구의 경우, 소득의 70.35%는 생계급여, 20.65%는 주거급여로 사용하라는 의미도 내포하는 것으로 수급가구도 주거비의 자부담(발생 소득의 약 20%)을 지고 있는 것과 같다. 따라서 현금급여 기준액 전부를 받지 못하는, 일정소득을 갖고 있어 보충급여방식에 의해 급여를 받고 있는 가구는 실제적으로 최저주거가 보장되기 어렵다고 볼 수 있다.

특히 최저주거비는 최저생계비 내에서 차지하는 비중이 2002년부터 2004년까지 가구별 최저생계비의 19.4%였으나 2005년부터 2007년까지는 17.7%, 지급방식이 정률지급으로 변경된 2008년 이후에는 최저주거비가 가구별 최저생계비의 17.2%로 감소하였다.

- 33) 그동안 주민등록상 거주불명자는 무단전출 직권말소로 인하여 기초생활수급자 지정해제, 건강보험 자격정지, 선거권 및 의무교육 제한 등 국민의 권리·의무행사가 제한되어 인권 침해 문제가 제기되어 왔다. 이에 따라 주민등록 말소제도를 폐지하여 거주불명자의 주소를 최종 신고된 주소지와 관할 읍·면·동 사무소 주소에 「거주불명 등록」을 하도록 함으로써 해당 행정상 주소로 관리하게 된다. 그리고 이 임시주소로 주민등록이 되었으므로 주민등록증을 발급받을 수 있다. 다만, 거주불명 등록자는 실제 거주지를 가지지 못한 자로서 주민등록법상 의무를 다하지 못하였으므로 기존 말소자와 동일한 과태료 부과대상이 된다. 따라서 이 제도가 거리 노숙인에게 실효성이 있으려면 보다 적극적인 홍보와 과태료 경감 등의 적극적인 조치가 필요하다.

〈표 5-12〉 최저생계비 내 최저주거비 비중

(단위: %)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
19.40	19.40	19.40	17.70	17.70	17.70	17.20	17.20	17.20

주: 2008년부터 차가의 주거급여는 기존 정액급여에서 가구별 0원 ~ 최저주거비까지 정률급여로 지급하며, 자가가구 등에 해당하는 수급자에게 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 현금급여로 지급함.
 자료: 보건복지부(각년도), 국민기초생활보장사업 안내.

최저주거비의 조작적 정의는 주택을 점유하고 있는 자가 주택이 주는 서비스의 대가로 지불하는 주거관련비의 총합으로서 주거요건은 건설교통부의 최저주거기준(건교부 2004년 6월 처음 시행되고, 2009년 2월 3일 개정된 주택법에 근거)에 근거한다. 따라서 최저주거비는 최저주거기준에 부합하는 주택에 거주하는데 필요한 임대료와 이를 유지·보수하는데 드는 비용으로 구성되며, 이를 위해 최저주거비는 임대료(전세의 전가임대료와 월세 임대료)와 보유비용으로 구성하여 계측한다. 현재 전세의 전가임대료는 사용자 비용법(자본이득을 고려하지 않음)과 지불액법(원금 상환액을 고려하지 않음)을 혼용하여 적용하고 보유비용에는 관리비, 복비, 이사비, 도배비가 포함된다. 최저주거비는 중소도시 아파트 전세에 거주하는 4인 가구를 표준으로 삼아 계측되고, 최저식료품비, 광열·수도비 등을 합친 총 최저생계비에 OECD 가구균등화를 적용하여 가구원수별 최저생계비 및 최저주거비(주거급여 한도액)를 결정한다.

그러나 지역별로 실계측 최저주거비와 국민기초생활보장제도의 최저생계비 내 최저주거비를 비교하면 주거급여 한도액인 최저주거비 수준이 낮음을 알 수 있다. 2007년 실계측된 지역별 4인 가구 최저주거비는 대도시 307,732원, 중소도시 212,575원, 농어촌 95,061원이다. 이에 반해 2007년 보건복지부가 공표한 최저주거비는 4인 가구 기준 213,012원으로 대도시 4인 가구 실계측 최저주거비의 약 70%에 불과한 수준이다.

〈표 5-13〉 2007년 실제측 최저주거비(4인 가구, 전세기준)

(단위: 원)

구분		대도시	중소도시	농어촌
구입자금	자기자본	164,204	99,348	56,096
	조달비용	66,290	40,108	22,646
	보증보험료	8,336	5,043	2,848
아파트관리비		53,491	53,491	-
이사비		5,933	5,933	5,933
복덕방비		3,386	2,560	1,446
도배비		6,092	6,092	6,092
합 계		307,732	212,575	95,061

자료: 여유진 외(2007).

또한 2009년도 주거급여는 1인 가구 84,654원, 2인 가구 144,140원, 3인 가구 186,467원, 4인 가구 228,794원으로 규정되어 있다. 그러나 2009년 기초생활보장수급가구 실태조사 결과에 따르면 가구원수별 평균주거비(순수임대료)가 1인 가구의 경우 17.4만원, 2인 가구 17.1만원, 3인 가구 20.9만원, 4인 가구 21.3만원으로 나타났다. 이는 거주지역이나 점유형태를 고려하지 않았고 광열·수도비를 제외한 월 순수임대료만을 계산한 금액이므로, 현행주거급여(최저주거비)가 실제 월임대료 수준에 턱없이 부족하다는 것을 알 수 있다.

〈표 5-14〉 수급가구의 가구원수별 평균 주거비

(단위: 만원)

구분	전체평균		1인 가구		2인 가구		3인 가구		4인 가구	
	금액	응답수	금액	응답수	금액	응답수	금액	응답수	금액	응답수
평균주거비	17.4	395	17.1	235	17.1	101	20.9	47	21.3	8
09년 최저주거비	-		8.5만원		14.4만원		18.6만원		22.9만원	

자료: 2009년 기초생활보장수급가구 실태조사자료, 기초생활권리행동.

또한 주택마우처 모형 개발을 위한 이태진(2009)의 연구에서는 최저주거 기준과 지역별 시세를 반영하여 임차가구의 기준임대료를 아래와 같이 산출하였는데, 임대료가 가장 높은 지역인 1,2급지의 임대료나 1~2인 가구의 임대료 수준이 중소도시 전세 아파트 기준으로 계측되고 있는 최저주거비 수준보다 다소 높게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 농어촌 및 가구 원수가 많은 가구의 경우는 주거급여 수준이 적정하지만 서울을 비롯한 대도시나 1~2인 가구는 급여수준이 부족한 상황임을 간접적으로 보여준다.

〈표 5-15〉 지역 및 가구원수별 기준임대료 및 주거급여 한도액

(단위: 월, 천원)

구분	기준임대료				주거급여 한도액
	1급지	2급지	3급지	4급지	
1~2인 (방1)	313	246	170	126	80 ~ 135
3인 (방2)	377	297	205	151	177
4~5인 (방3)	422	332	229	169	218 ~ 257
6인 (방4)	486	383	264	195	295

주: 2008년 국토해양부의 주택공사가격을 기준으로 산출된 기준임대료이기 때문에 2008년 국민기초생활보장제도 주거급여 한도액과 비교함. 주거급여 한도액은 기준임대료와 용이한 비교를 위해 백원단위에서 반올림함.
 자료: 이태진(2009).

영구임대주택 거주자 실태조사자료를 통해서도 주거급여 수준이 낮음을 확인할 수 있다. 주거가 안정된 것으로 보이는 영구임대주택³⁴⁾ 거주자의 경우에도 월소득 대비 임대료가 20% 이상인 가구가 상당수 있는 것으로 나타났다. 영구임대아파트는 빈곤층, 특히 기초생활보장수급가구의 주거안정을 꾀하기 위해 운영되는 공공임대주택이다. 그러나 임대료와 관리비를 합산한 주거비 지출부분을 보면 지급되는 주거급여의 수준이 현실과 괴리

34) 영구임대주택은 1989년 저소득층의 주거문제 해소를 위해 영구임대주택 25만호 건설계획 발표 및 추진하였으나 대규모입주자 미달사태가 발생하여 1991년 19만호로 마무리되었다. 공급초기 <영구임대주택입주자선정기준 및 관리지침>에 의해 <생활보호법>상 거택보호자와 자활보호자, 의료부조자, 보훈대상자 등이 입주대상이 되었다. 이 지침은 <주택공급에관한규칙>이 1995년 신설됨으로써 폐지되었고, 1996년부터 영구임대주택의 공가가 발생할 겨우 생활보호대상자가 우선입주하게 되었다. 이는 이후 기초생활보장수급자로 이어진다.

가 있음을 알게 한다. 구체적으로 이들 가구유형을 살펴보면 단독가구, 노인 가구, 조손가구가 그러한데, 이러한 결과는 급여수준을 높여야 함과 동시에 가구특성 등을 고려한 차등지원이 필요하다는 것을 알 수 있다.

〈표 5-16〉 영구임대아파트 거주민 가구유형별 주거비부담수준

(단위: %)

	부부가구	한부모가구	노인 가구	단독가구	조손가구	3세대가구	기타
총주거비	16.7	14.9	14.3	13.0	15.1	16.4	15.1
소득대비주거비	15.7	19.1	25.9	35.5	26.0	17.4	14.7
임대료비율	7.6	8.7	12.1	16.6	12.1	8.0	7.0
관리비비율	8.1	10.4	13.8	18.9	13.9	9.4	7.7

자료: 홍인옥 외(2005), 영구임대주택주거실태조사.

이러한 결과는 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 분석에서 주거급여가 분리 지급되는 것을 인식하고 있는 수급자들의 대다수가 주거급여의 수준이 ‘부족하다(많이 부족 50.19%, 조금 부족 40.99%)’고 응답한 가구가 약 90%에 이르고 있는 결과와 맥을 같이한다고 할 수 있다. 또한 빈곤밀집 지역의 수급가구실태 조사결과³⁵⁾ 전체 조사대상 가구 중 58%가 월소득 20% 이상의 주거비를 부담하고 있었으며, 보증부월세의 경우 약70%, 무보증월세의 경우 95%에 달하는 가구가 월소득 20% 이상을 주거비로 부담하고 있는 실정에 비추어도 급여 수준이 적정하지 못하다고 평가할 수 있다.

주거급여 수준의 적정성에 대한 문제는 주거급여의 주거비 부담 완화 효과를 통해서도 살펴볼 수 있을 것이다. 이는 임차 수급가구의 주거급여 전·후 월소득 대비 임대료 비율(RIR)의 비교를 통해 가능하다. 만약 주거급여를 받고 난 후의 월소득 대비 임대료 비율이 적정수준(RIR 20% 혹은 30%)으로 감소된다면 급여 수준이 적정하다고 평가할 수 있는 것이다. 이

35) 2009년 기초생활관리행동(기초보장제도의 권리성 확보와 기초법개정을 위해 결성된 빈곤 민간단체들의 연대체)이 쪽방지역 등 도심 내 빈곤밀집지역 수급가구를 대상으로 수행한 실태조사자료이다.

에 대해 살펴보면 주거급여 수급 전에는 37.33%였던 임대료 부담이 주거급여 수급 후에는 30.69%로 감소하여 주거비 부담을 약7%p 낮추는 것으로 나타난다.

일반적으로 임대료 부담의 적정수준을 월소득의 20~30%로 보는 것에 비추어 주거급여는 수급가구의 임대료 부담을 적정수준으로 이끌지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 주거급여가 실질적으로 수급자의 주거비 부담을 낮출 수 있기 위해서는 주거급여의 상향 조정이 필요하다.

〈표 5-17〉 수급가구의 주거급여 전후의 월소득 대비 임대료 비율(RIR)

월소득 대비 임대료 비율(RIR)		효과
수급 전	수급 후	
37.33	30.69	6.64

(단위: %)

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사, 한국보건사회연구원

3. 급여수준의 형평성

그러나 주거급여가 실질적인 수급자의 주거비(임대료) 부담을 낮추는 동시에 재정의 효율적 운용을 담보하기 위해서는 현재의 제도 틀 그대로 남겨둔 채 급여의 상향조정만으로는 한계가 있다. 그 동안 주거급여는 수급자 간의 형평성이 어긋난다는 점이 큰 문제로 지적되어왔다. 이는 중소도시 아파트에 전세로 거주하는 4인 가구를 표준가구로 삼아 최저주거비를 계측하고 이에 최저생계비 균등화지수를 적용하여 가구규모별로 최저주거비를 산출함에 따라 나타난 문제이다. 따라서 형평성의 문제는 지역과 가구규모에 기인하며, 임차의 형태(공공-민간)도 영향을 미친다.

우선, 가장 큰 형평성의 문제는 지역 간에 발생하고 있다. 주거비(임대료) 부담(RIR)은 서울시(45.74%)가 가장 높고, 중소도시(37.38%), 농어촌(34.31%), 광역시(33.73%) 순으로 나타난다. 주거급여 수급 후의 주거비 부담은 서울시 38.63%, 중소도시 31.33%, 농어촌 27.44%, 광역시 26.92%로 감소하고 있는 것으로 나타난다. 그러나 현재 수급자가 받고 있

는 주거급여의 평균 수준은 지역별 주거비 부담 수준과 관계없이 약7만원 정도로 수렴되고 있어 적정수준을 RIR 30%로 볼 때 대도시와 기타 시 지역은 주거급여 수급 후에도 주거비가 과부담인 상황이다. 주거급여가 주거비 부담 완화라는 목적을 달성하기 위해서는 지역별 임대료 수준을 고려하여 지역별로 차등 지원하는 것이 필요하다.

〈표 5-18〉 지역별 주거급여 수준 및 수급 전후의 RIR

(단위: %)

구분	평균 급여	월소득 대비 임대료 비율(RIR)	
		수급 전	수급 후
서울시	7.48	45.74	38.63
광역시	7.23	33.73	26.92
기타 시	7.09	37.38	31.33
군 지역	6.74	34.31	27.44

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사, 한국보건사회연구원

참고로 광역시의 임대료 부담이 농어촌보다 낮게 나타나는 이유는 광역 시에는 영구임대아파트에 거주하는 수급가구가 많기 때문인 것으로 추정할 수 있다.

〈표 5-19〉 지역 및 주택유형별 가구 분포

(단위: %)

구분		서울	광역시	중소도시	농어촌	전체
공공	매입·전세 임대주택	4.46	9.63	10.42	2.07	7.63
	영구 임대아파트	21.02	34.49	25.79	0	23.51
	공공·국민 임대아파트	1.27	0	0.44	22.1	3.98
민간	단독주택	60.51	42.27	38.43	51.46	46.14
	점포주택	3.82	2.09	2.59	2.56	2.66
	다세대, 연립	4.46	4.93	10.67	12.79	7.91
	일반 아파트	0	6.25	11.41	9.02	7.09
	기타	4.46	0.34	0.25	0	1.07
전체		19.64	32.76	31.36	16.24	100

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사, 한국보건사회연구원

다음으로 수급가구 간 형평성의 문제는 가구규모에 기인한다. 앞서 언급하였듯이 현재 국민기초생활보장제도의 최저생계비 및 최저주거비는 4인 가구를 표준가구로 설정하고 이에 가구균등화 지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비 및 최저주거비를 산출하고 있다. 그런데 이때 사용하는 가구균등화 지수는 주거비가 아닌 생계비 및 주거비 등이 포함된 최저생계비 전체에 대한 균등화지수이기 때문에 문제가 발생한다. 생계비의 경우 표준 가구인 4인 가구와 1인 가구는 식비, 의료비 등에서 다소 큰 차이가 발생할 수 있으나 주거비, 특히 임차가구의 임대료와 관련한 주거비는 생계비만큼 큰 차이를 만들지 않는다. 특히 1인 가구와 2인 가구의 경우 최저주거기준에서 제시하고 있는 방 기준은 1개로 동일하기 때문에 1, 2인 가구의 주거비는 다르지 않을 수 있다.

〈표 5-20〉 최저생계비의 가구균등화 지수

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
가구균등화	0.370	0.630	0.815	1	1.185	0.370

주: 최저생계비의 가구균등화는 OECD기준을 사용하고 있음.
자료: 여유진 외(2010), 근간.

실제로 임차 수급가구의 임대료 수준을 살펴보면 1인 가구는 약12만원, 2인 가구는 약14만원, 3~5인 가구는 약20만원, 6인가구는 약 22만원 수준으로 나타나고 있다. OECD 가구균등화 지수의 수준과는 차이가 발생한다.

〈표 5-21〉 수급가구의 가구규모별 임대료 수준

(단위: 월, 만원)					
1인	2인	3인	4인	5인	6인
12.05	14.37	19.84	19.08	19.74	22.47

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사, 한국보건사회연구원

수급가구의 가구원수별 점유형태를 살펴보면 매월 월임대료를 지불해야 하는 월세 및 보증부월세 임차가구 중 가장 많은 분포를 보인 가구는 1인

가구로 전체 수급가구의 67%에 달하고 있다. 이들 가구는 소득원이 1인이거나 없는 경우도 있기 때문에 가구소득 중 주거비가 차지하는 비중이 매우 높을 것이며, 주거급여 수준이 비현실적임을 고려할 때 대도시에 거주하는 1인 가구 혹은 2인 가구의 주거불안정 수준은 상당할 것이다.

〈표 5-22〉 2009년 수급가구의 가구원수별 점유형태 분포

(단위: 가구, %)

구분	자가	전세	월세	보증부월세	월세소계	계
1인	70,610	48,390	94,411	55,504	149,915(66.8)	547,931(62.1)
2인	30,452	18,637	25,080	23,913	48,993(18.2)	164,856(18.7)
3인	11,914	14,923	19,265	22,184	41,449(15.4)	101,774(11.5)
4인	6,536	7,814	9,375	10,923	20,298(7.5)	48,047(5.4)
5인	2,475	2,166	2,984	3,283	6,267(2.3)	14,798(1.7)
6인	827	478	822	760	1,582(0.6)	3,923(0.4)
7인 이상	368	176	374	283	657(0.2)	1,596(1.8)
계	123,182	92,584	152,311	116,850	269,161	882,925

자료: 보건복지부(2009), 2009년도 국민기초생활보장 수급자현황.

가구규모별로 주거비 부담(RIR)을 살펴보면 1인 가구 50.87%, 2인 가구 35.20%, 3인 가구 25.41%, 4인 가구 22.49%, 5인 가구 20.70%, 6인 가구 13.70%로 가구원수가 적을수록 주거비 부담이 높은 것으로 나타나고 있으며, 주거급여 수급 전에도 5~6인 가구는 월소득 대비 임대료 비율(RIR)이 20% 이하로 적정한 수준에 있다. 그러나 실제 지급되고 있는 주거급여 수준은 1인 가구 약 5만원, 2~3인 가구 약 8만원, 4~5인 가구 약 10만원, 6인 가구 약 13만원으로 주거비 부담 수준과 반대로 가구원수가 많을수록 주거급여의 수준이 높게 나타나고 있는 실정이다. 주거급여를 통해 4인 가구만이 주거비가 적정수준으로 감소하였으며, 1~3인 가구는 가구 균등화 지수에 의해 최저생계비가 낮게 책정되고 이것의 20.6%를 급여로 받고 있어 주거급여가 주거비 과부담을 벗어날 수 있을 만큼의 수준이 되지 못한다.

〈표 5-23〉 가구원수별 주거급여 수준 및 수급 전후의 RIR 비교

(단위: %)

구분	평균 급여	월소득 대비 임대료 비율(RIR)	
		수급 전	수급 후
1인	5.22	50.87	41.33
2인	7.84	35.20	28.28
3인	7.65	25.41	22.60
4인	9.47	22.49	18.90
5인	10.04	20.70	15.85
6인	13.08	13.70	12.36

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사, 한국보건사회연구원

이처럼 주거급여는 가구규모가 큰 가구에겐 유리하나 가구규모가 작은 가구에겐 불리한 구조이다. 따라서 모든 수급자들이 주거급여를 통해 주거비 과부담을 벗어나기 위해서는 주거비에 대한 별도의 가구균등화 지수가 필요하고, 이에 따라 가구규모별 주거급여 수준이 설정되어야 한다.

그동안 이런 문제를 인식하고 주거비 가구균등화 지수를 산출하기 위한 시도들이 있어왔다. 이들 연구들은 주거비에 대한 헤도닉 분석방법이나 가구규모에 따른 필요방수를 반영하여 균등화 지수를 산출하였는데 최저생계비 가구균등화의 1~2인 가구의 주거비 과소추정, 5~6인 가구의 과대추정 문제를 보완하는데 주요 초점이 맞춰졌다.

〈표 5-24〉 주거비 가구균등화 지수

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인 이상
김진욱(2003)	0.697	0.818	0.926	1	1.051	1.155
이태진(2008)	0.690	0.783	0.891	1	1.060	1.190
구분	1~2인 (방1)	3인 (방2)	4~5인 (방3)	6인 (방4)		
이태진(2009)	0.75	0.90	1.04	1.16		

주: 현 최저생계비의 표준가구인 중소도시 4인 가구의 전세 구입자금의 값이 3급지 4인 가구와 유사하여 이를 기준으로 삼음.

자료: 김진욱(2003), 이태진(2008).

미국 HUD에서는 주거비 지불능력(Affordability) 계산 시 가구규모에 따라 필요한 방수를 기준으로 가구균등화 지수를 산출하여 이를 소득 조정에 이용하고 있다.

〈표 5-25〉 방수에 따른 소득 조정계수

방수	0개	1개	2개	3개	4개	5개	6개	7개+
조정 계수	0.70	0.75	0.90	1.04	1.16	1.28	1.40	1.40 +0.12(bedrooms-6)

자료: HUD(2007), Housing Affordability DATA System.

마지막으로 살펴볼 주거급여 수급자 간 형평성의 문제는 임차가구의 경우 임차주택이 공공주택이나 민간주택이나 하는 점에 기인한다. 공공임대주택은 민간임대주택, 즉 월세 시세의 약30~80% 수준에서 임대료가 책정되고 있다. 특히 국민기초생활보장제도 수급자들에게 우선권이 주어지는 영구임대주택과 다가구 매입임대주택은 시세의 30% 수준으로 가장 낮은 임대료로 거주할 수 있는 공공임대주택이다. 실제로 수급자 가구의 임대료 수준을 공공임대주택과 민간임대주택으로 구분하여 살펴보면 공공임대주택에 거주하는 수급가구는 평균 약10만원을 지불하고 있으나, 민간임대주택에 거주하는 수급가구는 약18만원을 지불하고 있는 실정으로 공공임대주택 거주 수급가구 임대료의 거의 2배를 지불하고 있다.

〈표 5-26〉 공공임대주택과 민간임대주택의 임대료 차이

(단위: 만원)		
구분	공공임대주택	민간임대주택
임대료	9.93	18.28

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사, 한국보건사회연구원.

공공임대주택(아파트)에 거주하는 가구는 주거비(임대료) 부담(RIR)이 25.20%이나 민간임대주택(아파트)에 거주하는 가구는 43.89%로 민간임대주택 거주 가구가 공공임대주택 거주 가구의 약1.7배 주거비 부담이 높은

것을 볼 수 있다. 그러나 주거급여 수준은 공공임대주택 거주 가구는 약8만원, 민간임대주택 거주 가구는 약6만원을 지급받고 있는 것으로 나타나 주거비 부담 수준이 높은 민간임대주택에 거주하는 가구가 지원수준이 더 낮은 것을 볼 수 있다. 공공임대주택에 거주하는 가구는 주거급여 수급 후 월소득 대비 임대료 비율(RIR)이 19.06% 낮아져 주거급여를 통해 적정주거비를 부담하고 있는 것으로 나타난다. 그러나 민간임대주택 거주 가구는 주거급여 수급 후에도 월 소득 대비 임대료 비율이 36.99%로 상당히 높은 주거비 부담을 지고 있게 된다.

이는 앞서 지적한 지역별, 가구규모별 형평성 문제와 마찬가지로 주거급여가 주거욕구와 상관없이 급여를 결정하고 있는 급여산식의 문제로서 임차유형에 따라 임대료(주거비) 차이가 크게 발생하는 상황에서 이에 대한 반영이 필요함을 보여주는 결과라 할 수 있다.

〈표 5-27〉 주택유형별 주거급여 수준 및 수급 전후의 RIR 비교

(단위: 만원)

구분		공공임대주택	민간임대주택
주거급여 수준		8.27	6.55
월소득 대비 임대료 비율(RIR)	수급 전	25.20	43.89
	수급 후	19.06	36.99

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사, 한국보건사회연구원

그러나 공공임대주택에 거주하는 수급가구가 시세보다 낮은 임대료로 혜택을 보고 있고, 주거급여를 통해 이중의 혜택을 보고 있다는 판단 하에 공공임대주택 거주 가구를 주거급여 대상에서 제외하는 것은 문제가 있다. 왜냐하면 현재 낮은 임대료에도 불구하고 임대료 체납가구가 다수 발생하고 있기 때문이다. 특히 시행된 지 얼마 지나지 않은 노후소득보장주택의 경우에도 체납이 발생하고 있어 주거비 또는 임대료 지원이 필요성이 제기되고 있다. 공공임대주택과 민간임대주택의 주거비 욕구를 면밀히 검토하고 두 주택 유형 거주자 모두 주거비 부담을 경감시키면서도 형평성을 담보할 수 있는 급여수준 결정이 필요하다.

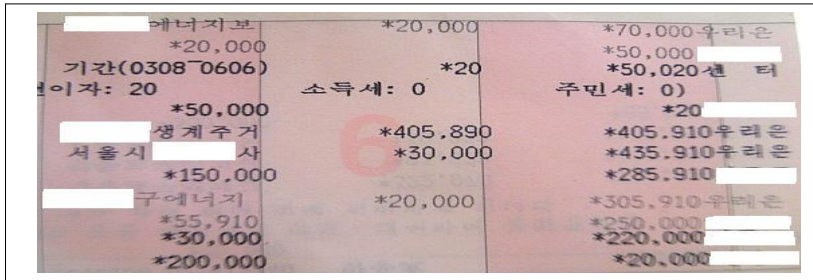
4. 급여 지급방식의 실효성

주거급여의 실효성과 관련하여 개선이 필요한 부분은 급여의 지급방식과 관련된다. 주거급여와 생계급여가 구별되어 있는 것을 인식하고 있는 가구는 전체 수급가구의 약26%에 불과하고 약74%가 주거급여를 인식하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 빈곤밀집 지역의 경우 공공부조에 대한 정보공유가 많이 이루어지고 있어 국민기초생활보장제도에 대해서도 수급자들 스스로 많은 것을 인식하고 있음에도 불구하고 밀집지역 내 수급가구들은 주거급여에 대한 인지도가 34% 밖에 되지 않고, 2008년 주거급여 내용 변경에 대해서도 16% 정도만 인지하고 있었다(김선미, 2010). 또한 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사에 따르면, 주거급여를 인식하고 있는 가구의 44.53%는 주거비가 아닌 다른 용도로 사용하고 있으며, 생계급여가 부족하여 생계비로 사용한다는 가구가 39.25%로 가장 높게 나타나고 있다.

이는 주거급여가 국민기초생활보장제도 하에서 생계급여와 같이 보충성의 원리에 의해 현금으로 지급되기 때문에 주거비 지원으로 인식되기 보다는 최저소득을 보장하는 성격이 우선하기 때문이라고 볼 수 있다. 특히 생계급여와 동일한 날짜에 동일한 통장으로 지급되고 있어 별도의 급여로 인식될 가능성이 더욱 낮다. 지자체에 따라서는 생계·주거급여를 일괄항목으로 처리하고 있기도 해서 이들 지자체의 경우 수급자가 주거급여를 인식하는 것은 더욱 어려운 실정이다.

주거급여가 주거안정의 목적을 위해 사용되기 위해서는 수급자들로부터 주거급여를 인식할 수 있도록 돕고 소득보장보다는 주거보장의 성격으로 사용될 수 있도록 용처를 제한하는 등의 지급방식 개선 및 사용처에 대한 제한이 필요하다.

[그림 5-2] 생계주거급여가 함께 표기되어 있는 통장사본



자료: 기초보장권리찾기행동(2009).

5. 재정의 충분성

주거급여 예산은 제도 도입 당시 전체 국민기초생활보장제도 예산 중 3.4%에 해당된다. 전체의 87.8%를 차지하는 생계급여를 제외한 기타 급여 중 교육급여보다는 작고 해산·장제급여보다는 큰 규모로 시작되었다. 제도가 본격적으로 시행된 2001년에는 전년대비 4배 이상 증가하여 전체 예산의 11.2%로 증가하여 2004년까지 11%대를 유지하다가 2005년 다소 감소하여 2007년까지 9%대를 보였다. 그러던 중 2008년 주거급여 개편을 통해 생계비에 포함되어 있던 주거비가 주거급여로 통합되면서 주거급여는 총 국민기초생활보장 예산의 20%를 차지하게 되었고, 2010년에는 다소 감소하여 현재 17.9%를 차지하고 있다. 2008년 개편을 통해 명목상으로는나마 최저생계비에서 최저주거비가 차지하는 비중을 예산에 반영하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 이러한 주거급여 예산의 증가는 예산상의 증가로서 실제적으로 이러한 증가가 수급자들의 실질적인 주거안정으로 이어지지 못하고 있다. 이는 앞서 급여부분에서 언급하였던 바와 같이 생계급여와 주거급여가 동일한 날짜에 동일한 통장으로 지급되어 주거급여를 인식하지 못하는 수급자들이 많고, 인식하더라도 생계비가 부족하거나 다른 쓰임이 있어 주거비로 이용되지 않기 때문이다.

〈표 5-28〉 주거급여 예산 규모 및 급여별 예산 비중

(단위: %, 백만원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
생계	87.8	82.3	81.9	82.4	83.1	85.0	86.7	87.2	76.7	75.9	77.8
주거	3.4	11.2	11.6	11.2	11.0	9.9	9.4	9.3	20.0	20.3	17.9
	41,433	174,18	179,315	178,500	190,591	215,039	220,829	245,475	586,883	673,942	562,824
교육	8.1	6.2	6.1	5.9	5.2	4.5	3.3	3.0	2.9	3.3	3.8
해산·장제	0.7	0.4	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5

주: 연도별 예산자료를 기준으로 한 금액임.
자료: 보건복지부 내부자료

주거급여가 주거비로 쓰인다는 전제 하에 주거급여 지출 수준을 다른 국가들과 간접적으로 비교해 보면 다음과 같다. OECD 사회지출자료(SOCX)에서 "Housing" 항목은 주택수당 및 임대료 보조금 등과 관련 사회지출을 의미하는 것으로 우리나라의 주거급여와 정확히 일치하지는 않으나 주거급여가 우리나라의 주거비보조제도로서 유일무이한 제도라 해도 과언이 아니기 때문에 그 수준을 제한적이거나 가늠해 볼 수 있을 것이다.

2000년 주거급여 예산은 GDP 대비 0.007%로 비교 가능한 OECD 국가 중 포르투갈 다음으로 가장 낮은 수준이다. 2001년 본격적인 제도 시행으로 예산이 증가하여 2007년까지 0.025% 수준을 유지하였고, 2008년 주거급여 개편으로 0.057%로 크게 증가하였으나, 우리나라는 여전히 이탈리아, 이스라엘, 포르투갈과 함께 가장 낮은 지출을 보이는 4개 국가에 포함된다.

단순한 지출 수준을 들어 우리나라의 주거급여 예산이 낮다고 평가하는 데에는 한계가 있다. 하지만 앞서 대상자 선정기준과 급여에 관련된 평가와 같이 현재 제도는 주거욕구가 아닌 소득 및 부양의무자 기준에 의해 대상자가 선정되고 중소도시 전세 아파트 거주 4인 가구 최저주거비를 기준으로 하기 때문에 주거욕구는 있으나 주거급여를 받지 못하는 가구가 발생하고 주거급여를 받는 가구들도 과소 지급되고 있는 경우가 발생하고 있기

때문에 과잉 지급되는 부분을 감안하더라도 주거급여 예산이 충분하다고 말할 수는 없다.

〈표 5-29〉 OECD 국가의 주거급여 지출 비율

(단위: GDP 대비, %)

구분	2000	2005	2006	2007
영국	1.425	1.423	1.427	1.429
멕시코	0.797	0.994	1.2	1.253
헝가리	0.551	0.516	0.534	0.908
프랑스	0.875	0.808	0.768	0.758
뉴질랜드	0.826	0.779	0.785	0.755
덴마크	0.663	0.706	0.655	0.693
독일	0.319	0.607	0.646	0.606
아이슬란드	0.126	0.209	0.188	0.606
스웨덴	0.618	0.534	0.51	0.471
그리스	0.699	0.521	0.505	0.462
캐나다	0.571	0.445	0.427	0.392
네덜란드	0.37	0.333	0.379	0.378
호주	0.106	0.242	0.202	0.292
아일랜드	0.317	0.32	0.297	0.276
핀란드	0.354	0.278	0.265	0.240
스페인	0.165	0.172	0.169	0.184
룩셈부르크	0.055	0.153	0.173	0.148
벨기에	0.033	0.066	0.132	0.145
노르웨이	0.163	0.144	0.14	0.142
스위스	0.134	0.151	0.149	0.117
오스트리아	0.091	0.099	0.107	0.103
폴란드	0.168	0.126	0.11	0.089
체코	0.123	0.082	0.071	0.059
이탈리아	0.01	0.019	0.02	0.021
한국	0.007	0.025	0.024	0.025 0.057('08)
이스라엘	0.010	0.007	0.007	0.007
포르투갈	0.002	0.004	0.004	0.003

주 : 한국의 주거급여 수치는 실제적인 지출이 아닌 국민기초생활보장제도 내 주거급여 예산을 기준으로 한 추정 값임.
 자료: 보건복지가족부, 보건복지가족부소관 세입세출예산서
 OECD, SOCX DATA

특히 이태진(2008)에 따르면 현재 기준으로 선정된 대상자 규모를 기준으로 과소 지급되고 있는 대도시의 전·월세가구, 중소도시의 월세가구, 농

어촌의 월세가구에 대해 부족분을 보전해주는 선에서 개편을 할 경우에도 추가예산이 약5천억 정도가 더 필요한 것으로 추정하고 있어 주거급여 예산의 증가 필요성을 알 수 있다.

제3절 주거복지정책 종합 평가

저소득 및 서민층을 위한 주거복지정책으로는 국민기초생활보장제도의 주거급여 이외에도 주택공급 및 주거개선사업, 그리고 전세 및 주택구입 자금에 대한 용자제도 등이 있으며, 주거급여와 같은 성격의 주거비 보조제도로써 서울시의 차상위 임대료 보조제도 등이 있다. 또한 민간의 거리노숙인 및 주거상실위기계층에게 지원하는 임시주거비지원사업 등이 있다.

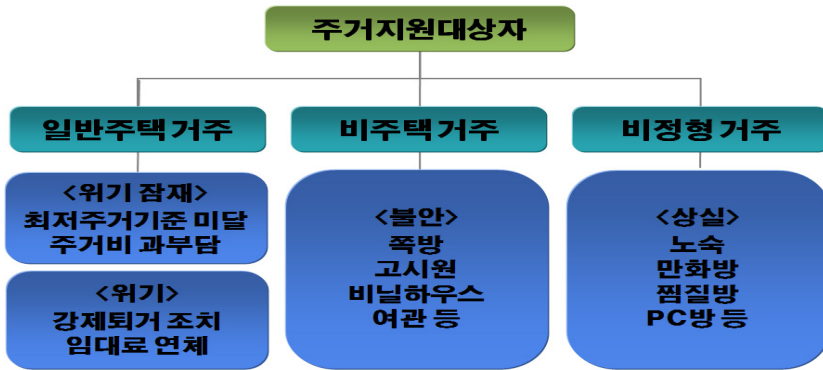
이들 제도들은 공공부조 수급자와 그 이상 계층의 주거안정을 위해 큰 역할을 하고 있지만 보건복지부의 복지정책과 국토해양부의 주거정책이 상호 유기적 연계성 없이 마련되고 중앙과 지자체, 그리고 은행 등으로 전달체계가 분산되어 있어 대상자 선정에 있어 중복수혜나 전혀 지원을 받지 못하는 사각지대가 발생하고 있고 수혜자 간 형평성의 문제가 발생한다고 지적되어 왔다. 즉, 저소득층의 주거복지를 위한 지원제도의 양적 기반은 일정수준 확충되었지만 제도들 간 연계가 이루어지지 못해 주거안전망으로서의 역할을 하지 못하고 있는 실정이다. 이하에서는 대표적인 주거지원제도의 대상자 선정과 지원수준, 전달체계에 대한 종합적 평가를 수행하고 이를 통해 이들 제도들이 주거안전망으로서의 역할을 할 수 있는 방안을 찾고자 한다.

1. 대상자 선정의 비체계성 및 지원수준의 비현실성

주거지원제도는 일반주택에 거주하나 소득에 비해 주거비부담이 높은 가구 또는 주거수준이 최저주거기준에 미달하는 가구, 그리고 일반주택에 거주함에 있어 위기에 처한 가구(주거환경개선사업으로 강제퇴거가 결정된 가

구나 임대료 체납으로 퇴거 위기에 있는 가구 등)와 쪽방 및 비닐하우스 등의 비주택에 살고 있는 가구, 마지막으로 일정한 거주지가 없어 공원이나 찜질방 등에서 숙식(宿食)을 해결해야 하는 개인을 대상으로 한다.

[그림 5-3] 주거지원 대상자 범위



현 주거지원제도들이 이들 계층을 제도의 지원 범위 안에 포함하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 우선 공급측면의 주거지원제도를 살펴보면 저소득층에게 저렴한 주택공급을 위한 영구·공공·국민임대아파트, 다가구매입임대주택, 저소득전세임대주택, 소년소녀가정 등 전세임대 등이 있다. 영구·공공·국민임대아파트는 정부 또는 지자체가 직접 건설을 통해 주택을 제공하고 있으며, 기존주택매입임대나 저소득전세임대주택은 기존 주택을 매입 또는 전세계약 체결 후 저소득층에게 임대하는 방식을 통해 주택을 제공하고 있다.

영구임대아파트는 기초생활수급자를 비롯하여 국가유공자, 일군위안부 피해자, 북한이탈주민, 모·부자 가정 등의 사회취약계층과 가구 소득이 전년도 월평균 도시근로자 소득 50% 이하인 자를 대상으로 하고 있으며, 공공임대아파트(50년)는 국가유공자 또는 그 유족으로서 기초생활보장제도 수급자 선정기준의 소득평가액 이하인자와 일본군 위안부 피해자, 모·부자가정, 북한이탈주민, 장애인 등이 포함되고 철거민과 국가유공자에게 우선순위가

부여된다. 국민임대아파트는 무주택 세대주로서 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 자(50% 이하인자 우선 공급)가 해당되며 건설량의 20% 내에서 국가유공자 및 그 유족과 장애인, 북한이탈주민, 모·부자 가정 등에게 우선 공급하도록 되어있다. 또한 기존주택매입·전세임대주택은 기초생활수급자와 보호대상 한부모 가족, 그리고 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50% 이하인 자와 장애인등록증 교부자 중 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 이하인 자에게 지원하고 있고, 쪽방·비닐하우스에 거주하는 자 중 보건복지부 장관 또는 행정안전부 장관이 주거지원이 필요하다고 인정하여 국토해양부 장관에게 통보한 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하인 무주택 세대주도 지원 대상에 포함하고 있다.

〈표 5-30〉 공공임대주택 유형별 입주자격 및 임대조건

구 분	영구 임대	공공임대 (50년)	국민임대 (60㎡이하)	기존주택매입·전세임대
국민기초생활보장제도 수급자	●			●
국가유공자(소득인정액 이하)	●	●		
일본군위안부 피해자	●	●		
보호대상 한부모가정	●	●		●
북한이탈주민	●	●		
장애인등록증 교부된 자	●	●		●
65세 이상 부양자(소득인정액 이하)가구	●			
65세 이상 독거노인				●
아동복지시설 퇴소자	●			
전년도 월평균 도시근로자소득 50% 이하인자	●			●
전년도 월평균 도시근로자소득 70% 이하인자			●	
차상위계층				●
국토해양부장관 또는 시·도지사가 인정하는 자	●			
청약저축 가입자	●	●		
소년/소녀가장 등				●
철거민		●		
쪽방·비닐하우스·고시원·여인숙 거주자1)			● ¹⁾	●
임대조건	시세의 30%	시세의 90%	시세의 55~83%	시세의 30%

주: 1) 쪽방, 비닐하우스, 고시원 거주자 등은 '주거취약계층 주거지원사업'에 의해 시세의 30%선에서 책정됨.

이처럼 공공임대주택은 전년도 도시근로자 가구 월평균 소득의 50% 또는 70% 이하의 한부모가정, 북한이탈주민, 국가유공자 등의 사회취약계층에게 집중적으로 지원되고 있음을 볼 수 있다. 입주자격으로 명시된 대상은 위에서 언급한 주거빈곤계층 대부분을 포함하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 문제는 이들 제도들이 명시하고 있는 대상자 범위가 아니라 실제적으로 이들이 혜택을 받고 있는가이다.

위 공공임대주택들의 임대료 수준은 시세의 30~90% 수준으로 민간임대주택에 거주하는 것보다 임대료 부담이 훨씬 낮은 것이 사실이다. 그러나 대상가구들은 처음 입주 시 지불해야 하는 보증금 부담으로 입주를 아예 포기하거나 입주 후 임대료를 체납하게 되는 경우가 다수 발생하고 있다. 임대료 체납률은 2010년 9월 말 기준으로 영구임대아파트에 거주하는 가구의 20.5%에 해당하며 다가구 및 기존주택전세임대주택에 거주하는 가구도 각각 전체의 34.7%, 31.7%가 이에 해당한다. 이는 공공임대주택의 자격기준은 저소득층 및 사회취약계층을 보호할 수 있게 마련되었지만 입주 대상가구의 소득수준을 고려하지 않은 임대료의 일괄 적용으로 인한 문제로 볼 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 입주자의 소득수준을 반영한 임대료 체계가 필요하다.

또한 입주자의 소득수준을 반영한 임대료 체계는 공공임대주택의 대상자를 유형별로 체계화하는 작업과 함께 이루어져야한다. 비록 공공임대주택의 입주자격의 대상자들이 저소득·사회취약계층의 대부분을 포괄하고 있지만 임대주택 유형별로 입주 자격이 차별화되지 못해 유사한 특성을 지닌 수혜자 간에 형평성의 문제를 야기한다. 즉, 국가유공자, 일본군 위안부 피해자, 보호대상 한부모 가족 등은 영구임대아파트와 공공임대아파트 모두에 입주 자격을 갖고 있다. 그러나 영구임대아파트의 임대료는 시세의 30% 선에서 책정되고 국민임대아파트의 임대료는 시세의 55~80%이기 때문에 어느 임대주택에 입주하였느냐에 따라 임대료 부담에 큰 차이가 발생한다.

〈표 5-31〉 임대료 체납 세대 규모 및 체납액

(단위: 백만원, %)

구 분	세 대			임대료 수입			
	대상호수	체납호수	비율	대상금액	체납금액	비율	
계	201,246	49,039	24.4	113,485	8,447	7.4	
영구 임대	소계	140,078	28,758	20.5	70,470	3,168	4.4
	수급자	85,887	16,192	18.8	31,997	1,323	4.1
	탈락자	45,721	10,421	22.7	31,123	1,457	4.6
	청약자	8,470	2,145	25.3	7,350	388	5.2
다가구 매입임대	23,452	8,149	34.7	18,195	2,791	15.3	
기존주택전세임대	36,883	11,699	31.7	24,182	2,386	9.9	
소년소녀가정	833	433	52	638	102	16	

주: 1) 2010년 9월 말 기준

2) 임대료 수입 대상금액 및 체납금액은 '10.1~ 9월까지 월임대료 합계액임

3) 소년소녀가정 임대주택은 무상임대를 원칙으로 하나, 위 체납가구는 연 2%의 이자를 부담하는 만 20세 이후의 거주 가구를 의미함.

자료: 한국토지주택공사 내부자료.

따라서 공공임대주택은 보다 폭넓은 대상을 포괄하되, 유형별로 체계화시켜 보다 효율적으로 주거안정을 꾀하는 것이 바람직하다. 영국임대아파트와 기존주택매입·전세주택은 임대료가 가장 낮은 임대주택으로서 국민기초생활보장제도 수급자 등의 최저소득층을 보다 정확히 표적화 하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 유형별 대상 계층의 체계화는 앞서 언급한 소득수준을 반영한 임대료 체계를 구축함에 있어서도 필요조건이라 할 수 있다.

다음으로 수요측면의 제도는 주거불안정 계층에게 주거비를 보조하여 주거서비스 구매력을 높이는 방식을 취한다. 이러한 수요측 주거지원제도로는 국민기초생활보장제도의 주거급여와 저소득가구 전세자금 용자, 근로자·서민주택전세자금 등을 들 수 있다.

주거급여는 국민기초생활보장제도 수급자가 그 대상으로 임차가구의 경우에는 해당 가구가 받는 기초보장급여의 20.6%, 자가가구의 경우에는 20.6%에서 가구원수별 현물급여(2010년 현재 1인 9,000원~7인 36,000원)를 뺀 나머지 급여를 주거급여로 지원받고 있다. 또한 저소득가구 전세자금 지원은 4인 이하의 가구일 경우 가구의 전세금이 4,000만원 이하(광역시는

5,000만원 이하, 서울 및 수도권은 7,000만원 이하)인 가구는 전세금의 70%를 연이율 2%에 지원하고, 5인 이상의 가구일 경우에는 전세금이 5,000만원 이하(광역시는 6,000만원 이하, 서울 및 수도권은 8,000만원 이하)인 가구는 전세금의 70%까지를 연이율 2%에 지원하며, 근로자·서민 전세자금 대출은 근로소득이 연간 3,000만원 이하인 가구가 대상으로서 전세보증금의 70%, 최대 6,000만원(자녀 3인 이상 8,000만원)까지 연이율 4.5%에 지원하고 있다. 2009년 경기침체로 서민·취약계층의 생계 여건이 악화됨에 따라 영구임대주택 입주예정자에게도 저소득가구 전세자금 대출을 연2%에 허용하고 국민기초생활보장제도 수급자에게는 1%로 금리를 인하하여 지원하고 있다.

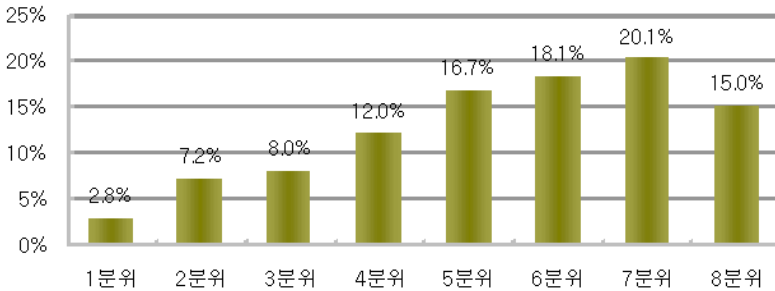
〈표 5-32〉 주거비 보조제도 대상자 기준 및 지원 수준

구분	주거급여	저소득가구 전세자금 용자	근로자·서민주택 전세자금 용자
대상자 기준	- 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하이면서 부양의무자 기준에 충족하는 자	- 최저생계비 2배 범위 내의 지로 해당지역 전세금액 이하의 전세계약 체결자 - 4인 이하의 가구일 경우 가구의 전세금이 4,000만원 이하(광역시는 5,000만원 이하, 서울 및 수도권은 7,000만원 이하)	- 세대주 근로소득이 연간 3,000만원 이하인 가구
지원 수준	- 기초보장급여의 20.6%	- 전세금의 70%를 연이율 2%에 지원	- 전세보증금의 70%, - 최대 6,000만원(자녀 3인 이상 8,000만원)까지 연이율 4.5%에 지원
비고	- 차가의 경우 1인 약 9만원-6인 약 32만원 자가의 경우 1인 약 8만원-6인 약 30만원	- 국민기초생활보장제도 수급자 연이율 1%	

월세보다 전세가 주거안정성이 높은 우리나라에서 전세자금 대출제도는 저소득 무주택 세입자의 주거안정을 도모하는데 긍정적인 영향을 미치고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 지역별 주거비 격차가 심각한 상황에서 근로자·서민 전세자금 대출은 그 한도가 지역에 관계없이 일률적으로 적용되고 있어 주거안정 효과성을 크게 기대할 수 없으며, 지역 및 가족 수에 따라 대출한도를 달리 하고 있는 저소득가구 전세자금 대출 역시 체계적으로 결정된 기준선이 아니기 때문에 실효성이 떨어진다. 또한 저소득가구 전세자금 대출의 경우는 시·군·구청장의 추천을 받아 기금취급은행에서 대출상담 및 신청을 받게 되는데, 취급은행에서 대출부적격 판정을 받아 대출을 받지 못하는 사례가 다수 발생하고 있는 실정이다.

실제로 2004년 전세자금 대출자의 소득분위별 분포를 살펴보면 7분위가 20.1%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 1분위가 2.8%가장 낮은 비율을 보이고 있다. 소득 4분위 이하의 저소득층의 비중은 30%에 불과하다.

[그림 5-4] 전세자금 대출자의 소득분위별 분포



자료: 한국개발연구원(2004), 『국민주택기금 운용에 대한 평가와 운영개선방안』, p265.

또한 대상자 선정에 있어 제도 간에 역진 및 중복 문제가 나타나고 있는 현실이다. 근로자·서민전세자금 대출대상은 세대주의 소득만을 기준으로 하고 다른 가구원의 소득은 반영하지 않아 사실상 소득 5분위 이상 가구가 포함될 수 있는 문제가 있으며, 저소득가구 전세자금 대출의 경우에는 저소득가구 해당여부의 판단이 가구원수에 따라 달라질 수 있어 세대원 1인의

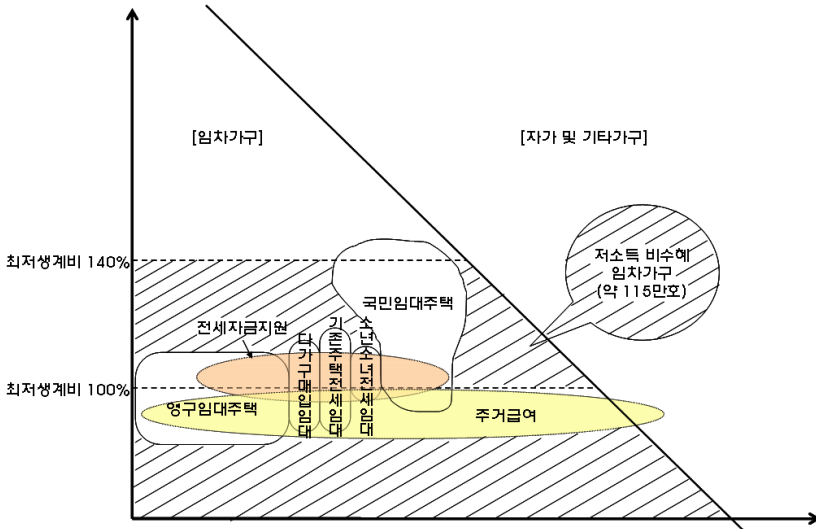
연간소득이 3,000만원 이상 이어서 근로자·서민 전세자금 대출을 받을 수 없는 가구가 저소득가구 전세자금 대출은 받을 수 있는 역진현상이 발생할 수 있다.

저소득가구 전세자금 대출도 국민기초생활보장제도 수급자에게 지급되고 있어 주거비보조제도가 이중으로 지원되고 있는 상황이다. 즉, 저소득가구 전세자금 대출을 통해 전세가구로 이동한 수급가구의 경우 매달 주거급여를 받는다면 이는 급여가 중복 지원되고 있다고 말할 수 있다. 이는 앞서 주거급여에 대한 평가 부분에서도 언급하였듯이 전세는 우리나라의 특수한 주거점유형태로 이들에 대한 지원의 수준 및 방법에 대한 고민이 필요한데, 저소득가구 전세자금 대출과 관련하여서는 전세자금 대출을 받은 자가의 경우는 주거급여를 통해 대출 이자를 지원해주는 선에서 두 제도의 연계가 이루어져야 할 것으로 보인다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 제도별 목표계층을 명확히 하고, 세대 및 가구 소득으로 달리 적용되는 소득기준을 가구소득으로 통일하여 제도 간 대상계층의 체계적인 차별화가 가능하도록 하여야 한다. 이를 통해 제도 간 연계성을 높여 대상의 중복과 누락을 방지해야 한다. 또한 소득기준 및 대출한도는 지역의 시세를 반영하고 가구규모별 최저주거기준 이상 주택의 전세를 마련할 수 있을 정도의 수준으로 설정하는 것이 저소득층의 주거안정을 위해 효과적인 것이다.

현재 주거지원제도 유형별로 실제 수혜를 받고 있는 대상의 소득 특성과 수혜여부를 살펴보면 중복문제 뿐만 아니라 저소득층인 최저생계비 140% 이하 임차가구 중에서도 약 115만가구가 주거지원정책의 사각지대에 놓여 있는 것으로 분석된다. 아래 그림의 빗금선으로 표시된 사각지대 규모는 약 1,145,925 가구이다.

[그림 5-5] 현행 주거복지정책의 사각지대



- 주: 1) 16,417,413가구(인구주택총조사) 중 임차가구는 6,039,970호, 최저생계비 140%이하 임차가구는 2,033,652호
 2) 주거지원을 받고 있는 가구는 887,727호임. 영구임대주택 140,078호 중 수급가구는 84,028호, 국민임대주택은 585,301호, 다가구노후소득보장주택 16,494호 중 수급가구는 11,282호임. 기존주택전세임대주택은 18,416호, 소년소녀가정전세임대주택은 340호, 전세자금지원은 127,098호가 받고 있음.
 3) 빗금선에 해당되는 주거지원 사각지대 규모는 1,145,925호임
 자료: 이태진 외(2009), 근간.

2. 주택정책과 복지정책의 이원적 운영의 전달체계

주거지원제도의 비효율성은 위에서 언급한 바와 같이 공급측면의 지원과 수요측면의 지원 각각의 영역 내 제도 간의 비체계성 및 제도 간 연계 미흡에서도 기인하지만 주택정책과 복지정책이 이원적으로 운영되는 현행 주거지원 전달체계에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 현행 전달체계는 다양한 공급 주체가 있고, 이들 간의 통합성이 미흡하여 여러 가지 측면에서 주거지원정책의 효과성을 저하시키고 있다.

주거복지와 관련된 정책결정기관(국토해양부, 보건복지부 등)과 정책집행기관(행정자치부, 한국토지주택공사)이 분리되어 있어 정책부처가 정책집행과정을 통제하기 어렵고, 이에 따라 서비스 중복 및 누락이 발생한다. 각

부처는 이와 같은 문제를 인식하고 있음에도 부서 간 사업조정과정 및 업무협조가 미흡한 실정이다.

〈표 5-33〉 주거정책 전달체계 현황

구분		정책결정	신청	심사·추천	최종결정·집행	
주 거 지 원	영구임대주택	국토해양부	지자체	지자체	한국토지주택공사 /지방공사	
	공공 및 국민임대주택	국토해양부	한국토지주택 공사/ 지방공사 /주택관리공단	한국토지주택 공사/ 지방공사	한국토지주택공사 /지방공사	
	맞 춤 형 임 대 주 택	기존주택 노후소득보장	국토해양부	지자체	지자체	한국토지주택공사 /지방공사
		기존주택 전세임대	국토해양부	지자체	지자체	한국토지주택공사 /지방공사
		소년소녀가정 및 교통유자녀가정 전세주택지원	국토해양부	지자체 /교통안전공단	지자체 /교통안전공단	한국토지주택공사 /지방공사/ 해당은행
주 거 비 지 원	주거급여(현금)	보건복지부	지자체	지자체	지자체	
	저소득가구 전세자금	국토해양부	지자체	지자체	해당은행	
	근로자·서민 전세자금	국토해양부	해당은행	해당은행	해당은행	

이러한 이원적 운영은 사회복지서비스와의 연계성을 저하시켜 주거정책이 단순한 주택제공에 머물게 하고 있다. 대상자들의 복지 및 주거 욕구에 대한 사례관리가 체계적으로 이루어지지 못하여 사회 및 주거안전망으로서의 기능이 미미하다. 예컨대 정책 대상자가 특정 사회복지욕구를 가진 수급자, 장애인, 한부모 가정 등일 경우 이들에 대한 주거지원은 자활을 위한 사회복지서비스가 연계되어야 하지만 적절한 서비스가 연계되고 있지 못한 실정이다. 주거지원은 그 자체가 목적이 되어서는 안 되며, 소득보장과 고용 등의 사회복지서비스와의 연계가 필수적이라고 할 수 있다.

주거와 복지에 대한 통합적 접근이 가능한 전문적 인력 및 주거복지 인프라의 부족은 이러한 현실을 더욱 개선하기 어렵게 한다. 현행 지역사회에서 복지부문 인력은 주거지원제도에 대한 인식부족으로 유용한 정보제공 상담이 어려워 주거지원서비스 제공이 단절되고 있다. 주거욕구는 상대적으로 크고 다양해서 밀착된 사례관리가 요구되나 주거복지 인프라의 부족으로 지역기반에서 활성화 되지 못하고 있어 주거복지정책에 대한 국민의 체감도가 낮은 실정이다.

3. 사각지대를 메우는 지자체 및 민간의 주거지원제도

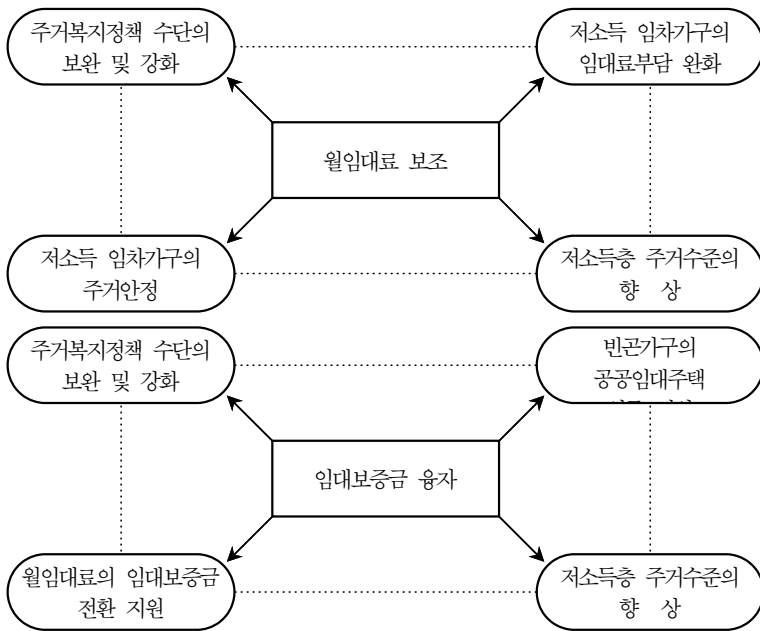
가. 서울시의 월임대료 보조제도 및 임대보증금 융자

서울시는 서울시민을 대상으로 월임대료 보조제도 및 임대보증금 융자 프로그램을 시행하고 있다. 월임대료 보조제도는 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 가구(국민기초생활보장제도 수급자 제외)이거나 120% 초과~150% 이하인 가구 중에 18세 미만의 소년소녀가장 세대, 저소득 국가유공자 또는 유족, 장애인(1~4급) 포함세대, 65세 이상 부모 부양세대, 저소득 한부모세대, 65세 이상 홀몸노인, 65세 이상 노인과 미성년자로 구성된 세대, ‘소득기준 초과로 영구임대주택에서 퇴거하는 자’와 ‘주택재개발 사업 및 주거환경개선사업으로 이주하는 자’를 대상으로 하고 있으며, 임대보증금 융자는 SH공사가 관리하는 공공임대주택 입주자 중에 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하인 자, 저소득 국가유공자 또는 유족, 저소득 한부모세대, 재해로 인한 철거주택 세입자, 개발제한구역 내의 주거용 비닐하우스 거주 철거민 등이 해당된다.

이들 제도는 중앙정부 차원의 주거지원제도 사각지대를 상당부분 메우고 있다고 평가할 수 있다. 주거급여는 소득 1~2분위의 빈곤층 중에 국민기초생활보장 수급자가 정책 대상이고 저소득가구 전세자금 대출은 주로 소득 3분위 이하의 저소득층을, 근로자·서민 전세자금 융자는 소득 3~5분위의

중산층을 정책대상으로 하고 있기 때문에 사각지대가 발생하고 있다. 서울시는 월임대료 보조를 통해 중앙정부의 주거복지정책의 사각지대에 있는 저소득층에게 월임대료를 보조하고 보증금 융자제도를 통해 다른 지역에 비해 임대료 수준이 높은 서울시의 특성을 반영하지 못하고 있는 중앙정부의 전세자금 대출 프로그램을 보완하고 있다.

[그림 5-6] 월임대료 보조 및 임대보증금 융자의 효과



자료: 박은철(2009)

물론 이들 제도들도 개선의 여지가 없는 것은 아니다. 월임대료의 경우 국토해양부에서 제도 도입을 계획하고 있는 주택마우처 수혜대상과 중복될 가능성이 높으며, 월임대료 보조금 수준이 가구규모에 따라 균등화되지 않아 가구원수가 적을수록 상대적으로 유리하다는 문제점이 있다. 또한 임대보증금 융자제도도 장기공공임대주택 입주자에게 지원되고 있어 민간주택 임차가구와의 형평성 문제와 2가지 주거복지 프로그램을 동시에 받고 있는

등의 중복수혜 문제가 제기되고 있다. 최근 민간임대시장에서 전세주택은 감소하고 있는 반면 (보증부)월세주택이 증가하는 추세이기 때문에 민간임대주택에 거주하고 있는 저소득가구에게도 임대보증금 용자를 확대할 필요성이 제기되고 있는 실정이다(박은철, 2009).

그러나 서울시의 월임대료 보조제도 및 보증금 용자 제도는 문제점을 안고 있음에도 불구하고, 앞서 언급하였듯이 중앙정부 주거지원 제도들의 사각지대를 메우고 있는 것이 사실이다. 이들 제도들의 필요성에 대한 검토를 통해 중앙정부 차원의 주거복지정책 개선을 위한 함의를 찾을 수 있을 것이다.

나. 민간의 임시주거비 지원사업 및 단신계층용 매입임대 위탁운영

민간의 임시주거비 지원사업과 단신계층용 매입임대의 위탁운영은 중앙정부 및 지자체의 주거지원 사각지대를 좁히는 주요한 역할을 하고 있다. 임시주거비 지원사업은 거리노숙인 및 거리노숙의 위기에 처한 계층에게 한시적 월세를 지원함으로써 복지시설을 경유하지 않고 지역사회 내 독립거처로서 긴급거처를 확보를 목적으로 하고 있으며, 단신계층용 매입임대사업은 독립생활이 가능한 노숙인 쉼터, 노숙인 상담보호센터, 쪽방상담소 등 노숙인 지원기관을 이용하였거나 퇴소하는 자를 주요 대상층으로 삼아 지역사회 내 거처 확보를 목적으로 노숙인 쉼터 혹은 상담보호센터를 운영하는 단체와 노숙인 등 주거취약계층 보호사업을 3년 이상 수행한 단체가 정부로부터 위탁받아 운영하고 있다.

임시주거비 지원사업은 2006년부터 2010년까지 5년에 걸쳐 총 2,240명, 매해 평균 450여명의 거리생활자 혹은 거리생활의 위기에 처한 주거취약계층이 거처확보를 했으며, 사업 종결 시점에서의 주거유지율이 80%에 달하고 있을 만큼 노숙인 복지사업 10여 년간 수행된 주거지원사업 중 시설체계를 경유하지 않는 주거지원방식으로서 가장 효과성 및 효율성이 두드러진 사업으로 인정받고 있다³⁶⁾.

임시주거비지원사업은 시설경유를 하지 않고 지역사회 내에서 탈거리노숙의 자원을 찾고 최소한의 생활조건을 갖추도록 지원한다는 점, 대상발굴부터 제도편입까지 신속한 대응을 한다는 점, 다양한 지원의 경험을 통해 민간의 역량이 축적되었다는 점, 그리고 거쳐 확보 이후 지속적인 사례관리를 통해 지역사회 내 복지지원 네트워크를 구축했다는 점 등이 성과로 평가되고 있다. 무엇보다도 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 사각지대 해소에 기여했다는 점에 그 의의를 둘 수 있다.

앞서 살펴보았듯이 현행 국민기초생활보장제도는 현재 거리상태에 놓인 노숙인에게는 실제로 적용되는 바가 거의 없었다. 왜냐하면 현행 제도가 주소지확보가 어려운 거리노숙인에 대해서는 시설입소를 권유받는 것 외에 별다른 보호방안이 작동하지 않았기 때문이며³⁷⁾ 전담공무원의 아웃리치(out reach)가 이루어지지 어려운 상황이기 때문에 더욱 그러하다. 요컨대 국민기초생활보장제도의 수급권자라 할지라도 주소지 확보가 어려워 신청조사 할 수 없고, 해당 제도에 대한 정보도 취약한 빈곤의 극단에 위치한 거리노숙인에게는 유명무실한 제도였기 때문에 거리노숙인을 비롯한 비주택거주민들을 적극적으로 아웃리치하고, 거쳐마련을 통해 주소지를 확보, 기초보장제도 신청의 근거를 마련했다는 점에서 이 사업은 공공부조의 사각지대를 찾아내고 메워가는 역할을 톡톡히 했다는 것이다.

2006년부터 2009년까지 4년에 걸쳐 수행된 사업의 실적을 정리한 것이다. 기초생활보장을 통해 최소한의 생활 확보와 거쳐유지가 가능하게 된 비율은 전체 지원대상자 중 67.6%에 달한다³⁸⁾. 뿐만 아니라 주민등록 복원

36) 노숙인에 대한 주거지원사업의 효과성을 본 남기철(2009)의 연구에 의하면 거쳐를 유지하는 기간이 매입임대주택>임시주거비지원>쉼터의 순으로 나타났다.

37) 본 연구자는 거리노숙인 및 쪽방 등 도심 내 저렴거처를 확보하고 있는 주거빈곤층을 지원하는 단체에서 자원활동을 하고 있는데, 주민등록이 말소 혹은 말소되지 않은 상태에서 거리생활을 하다 도움을 요청하기 위해 동사무소에 방문한 경우, 이동시 긴급급여에 대한 우선지원에 관한 제도를 소개받지 못했거나 거쳐확보를 먼저 요구하는 전담공무원들의 설명으로 수급신청조차 하지 못하고 포기상태로 거리상태에 놓인 거리노숙인들을 적지 않게 목격하게 된다.

38) 2009년 이후 사업수행 과정에서 기초생활보장제도 신청 상 중전에 비해 많은 장벽이 있었다고 실무자들은 얘기하고 있다. 부양의무자기준으로 인해 수급신청 시 부양의무자의 금융정보제공 동의서를 신청당사자에게 받아오도록 하는 행정, 근로유지형자활사업의 자

률이 35.7%에 달하고 있다(표 3-20 참조). 이 부분에 해당하는 이들이 바로 공공부조의 사각지대에 위치한 이들이라 할 수 있다. 즉 주거가 일정하지 않은 취약계층으로서 국민기초생활보장제도로 편입 가능한 이들이며 가장 거처확보가 시급한 대상이지만 명확한 주소지확보가 어려워 제도로부터 배제되는 집단이라고 볼 수 있다. 여러 가지 문제가 관여되어 있겠으나 특히 여기에는 현행 주거급여가 갖는 태생적 한계, 즉 예산의 배정형태(중앙정부-지방정부)가 원인이 되는 것으로 사료된다.

한편 2009년도의 사업실적을 통해 주거지원대상자의 거처확보 이전 주거상태를 살펴보면 거리상태 75.9%, 병원이나 교정시설, 그리고 노숙인 및 부랑인복지시설 퇴소이후 거처가 없거나 부양자가 없는 경우 18.6%, 쪽방이나 고시원 등 월세체납에 의해 퇴거위기에 놓인 노숙인이 5.5%로 분포되었다. 이를 통해 생각해보자면 시설수급자였음에도 불구하고 시설수급자에게는 생계 및 주거급여가 현금급여로 제공되지 않았으므로 일단 시설을 퇴소하게 되면 독립된 거처를 확보할 수 있는 종자돈 없이 바로 거리노숙상태로 이어질 가능성이 높다는 것을 알 수 있다. 결국 사회복지시설이나 병원 등에서 퇴소나 퇴원이후 거처확보가 어렵거나 부양해줄 가족이 없을 경우 언제든 거리노숙인이 될 수 있다는 것이다. 또한 교정시설 이후 본 사업을 통해 거처를 확보한 사례가 적지 않게 발견된다는 사실은 교정시설 이후 지역 정착에 어려움이 있는 대상이 있다는 것을 보여주는 것인데, 현행 국민기초생활보장제도에는 교정시설 퇴소자의 보호방침이 분명히 존재한다. 따라서 이 제도가 교정시설 퇴소 이전에 제대로 작동하고 있는지 실태를 살펴볼 필요가 있다.

마지막으로 이 사업의 월세지원을 통해 확보한 주거형태를 보면³⁹⁾ 대부분 무보증월세인 쪽방(22.1%), 고시원과 여관 및 여인숙(70.4%)이 다수이다. 이는 우리나라의 단신빈곤계층의 주거양상을 단적으로 보여주는 것인데 사실상 지역사회 속에서 주소지를 확보할 수 있는 독립된 거처를 얻는 방

활장려금삭감, 근로능력판정용 진단서 제출 등이 그것이다.

39) 2009년도 한해 자료이다. 그 외에 민간임대 단독주택의 단칸방은 8%로 분포되었다.

편은 즉 도시빈민이 무일푼으로 접근하기 용이한 거처는 쪽방이나 고시원 등 무보증 월세 외에는 전무한 실정이다⁴⁰⁾. 허나 이러한 거처를 획득한 수급자를 비롯한 취약계층은 급여 중 대부분을 월세로 지불해야만 하는 상황에 놓이게 된다.

〈표 5-34〉 임시주거비지원사업을 통해 확보한 주거형태(2009년)

(단위: 명, %)

주거형태	인 원
쪽 방	146 (22.1)
고시원, 여관	464 (70.4)
단독주택(단칸방)	32 (4.8)
기 타	18 (2.7)
합 계	660 (100.0)

다음으로 단신계층용 매입임대주택에 대해 살펴보자. 단신계층용 매입임대주택은 저소득 빈곤층에 대한 공공임대주택 공급방식, 즉 아파트형 공공임대주택공급으로 인한 슬럼화와 택지부족 등 부정적인 결과에서 탈피하고자 하는 정부의 정책변화 의지와 노숙인 쉼터라는 시설이후 연결되는 주거의 경로가 자활의 집뿐이었던 당시, 쉼터 외의 주거확보 경로를 모색하던 민간의 필요성이 만나 성립된 공공주택이다.

이 사업은 노숙인 쉼터 이후 지역사회 내의 주거 경로의 부재 속에서 안정된 거처확보라는 측면에서 앞에서 살펴본 임시주거비지원사업과 함께 쉼터의 정체현상을 극복할 수 있는 기반으로 작용하였다⁴¹⁾. 뿐만 아니라 기존 공공임대주택의 입주대상자에⁴²⁾ 주거확보가 가장 시급한 대상인 쉼터노

40) 도시빈민이 거처확보 시 접근이 용이한 쪽방 지역 대부분은 현재 재개발지역 지정되어 일시철거가 단행되고 있다. 따라서 철거가 단행된 지역의 경우 공가가 줄기 때문에 월임대료가 철거 전에 비해 1-2만원 가량 상승하고 있다. 아울러 쪽방지역의 철거로 인해 단신가구로 구성된 도시빈민의 주된 거처는 고시원 등으로 이행하고 있는 추세다.

41) 쉼터에서 어느 정도 경제적 자립의 기반을 갖추었는가 가 관건이 될 것이며, 여기에는 일자리확보와 유지도 중요한 변수가 되나 그것을 차치하고 주거안정의 측면에서만 얘기하자면 분명 탈노숙과 주거안정의 경로확보에 일조한 사업임에는 틀림없다.

42) 기존 공공임대주택입주자에는 수급자, 모부자가정, 장애, 재개발세입자, 청약저축가입자 등이었다.

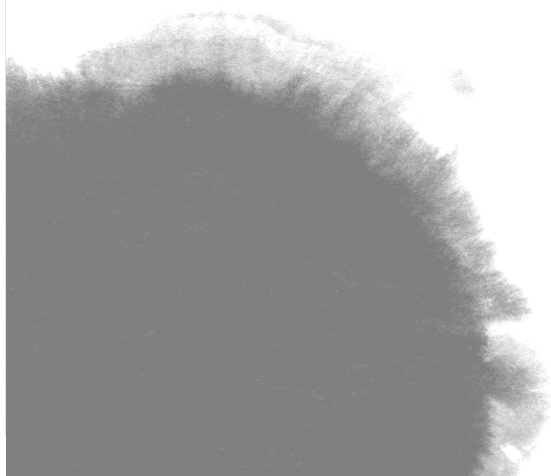
숙인과 쪽방 등 주거취약계층을 포괄했다는 점에서 진일보한 정책으로 평가받고 있다. 그러나 공공사업에 대한 민간의 위탁임에도 불구하고 담당인력에 대한 지원이 없어 사례관리와 서비스 연계에 어려움이 있었던 것이 사실이다. 따라서 이 부분에 대해 민간의 재원(사회복지공동모금회)을 통해 사업수행인력의 비용을 지원해왔다. 이 사업은 2008년 말 현재 시범사업 300호를 끝으로 종료되었다.

이 사업을 수행하면서 1인 가구에 적합한 원룸형 혹은 다중주택매입에 대한 높은 수요가 드러났으나 매입방식에 제한이 있다는 문제가 가장 큰 장벽이었다. 따라서 단독가구에 적합한 주택을 매입하거나 신축하여 공급하는 방식을 꾀할 필요가 있으며 아울러 공공의 사업을 운영하는 만큼 민간 위탁체에 대한 인건비 지원도 필요하다. 이와 관련해 관련 부처의 협력이 특별히 요구되는 상황이다.



06

주거복지정책 개선방안





제6장 주거복지정책 개편방안

제1 절 주거보장을 위한 주거복지정책의 기본원칙

정부는 지속적으로 여러 형태의 공공임대주택을 제공하고 있지만 실질적으로 주거가 열악하고 불안정한 저소득층이 이를 향유하기에는 많은 한계가 있다. 제공되고 있는 주택물량은 점점 증가하고 있지만 임대료가 저소득층이 감당하기에는 여전히 큰 부담으로 남아있다. 주거급여나 저소득층에 대한 전세자금 대출 제도 등이 있으나 이 역시 급여 수준이 불충분하거나 대상자 선정 시 최저소득층이 제외되는 문제가 발생하고 있다.

따라서 지속적인 양질의 주택공급과 동시에 저소득층의 주거비 지불능력 신장을 위한 실효성 있는 수요자 중심의 주거비지원정책이 절실히 요구된다. 또한 이들 공급자 중심의 주택공급과 수요자 중심의 주거비지원정책은 각 영역 안에서의 체계적인 대상자 선정 및 현실적인 지원수준을 통해 저소득층의 주거안정을 담보할 수 있어야 하며, 두 영역 간의 연계를 통해 각 제도의 효과성을 증진시킬 수 있어야 한다.

이를 위해서는 주거복지정책 개선에 있어 다음과 같은 기본원칙을 세우고 접근할 필요가 있다. 첫째, 주거복지정책을 통해 최저주거를 보장해야 한다. 주거급여를 비롯한 주거복지정책들이 주거안정이라는 취지 및 목적에 부합할 수 있도록 주거불안정 계층에게 최저주거수준을 보장할 수 있어야 한다. 둘째, 주거복지정책 제도 내, 또는 제도 간의 형평성을 제고시켜야 한다. 주거욕구는 지역 및 가구규모에 따라 차이가 크기 때문에 이를 반영한

대상자 선정기준 및 지원수준이 결정되어야 할 것이다. 또한 제도 간에도 선정기준 등을 통일하여 형평성의 문제가 발생하지 않도록 하여야 할 것이다. 셋째, 예산의 효율적 활용이 요구된다. 급여의 중복 및 누락을 방지하여 동일 예산으로 더 많은 주거불안층을 제도 내로 포함시켜야 한다. 그리고 마지막으로 이러한 원칙들을 통한 주거복지정책, 특히 주거지원서비스 확대를 통해 다층적 탈빈곤체계를 구축해야 할 것이다. 단순한 주거안정을 넘어 이들 계층에 대한 관련 서비스 지원을 통해 주거불안층으로의 재진입을 예방할 수 있는 체계를 구축해야 한다.

제2절 주거복지제도의 개편방안

1. 주거급여 개편방안

가. 주거급여 개편의 목적 및 원칙

주거급여 개편은 실질적인 주거보장과 함께 주거비 지불능력 신장을 통한 주거안정을 그 목적으로 한다. 현재 주거급여는 앞서 살펴본 바와 같이 지역 및 가구규모가 급여수준에 반영되지 않아 수급자 가구의 실질적인 주거안정을 꾀하지 못하고 있는 실정이다. 이에 주거급여의 개편은 가구의 소득 및 지역과 가구규모를 반영하여 대상의 적절성 및 급여의 충분성을 담보하고 주거안정 및 주거수준향상의 목적에 그 용도를 제한함으로써 소득보장이 아닌 실질적인 주거보장을 도모할 수 있어야 한다.

이에 주거급여는 첫째, 장기적으로 임차가구 대상의 임대료 보조제도로써 그 위상을 정립하여야 한다. 임차가구의 임대료만을 주거급여 내용으로 구성하고 주거유지 및 수선비 등은 생계급여에서 지급하도록 한다. 둘째, 주거급여의 대상자는 가구특성별 주거비의 지불능력을 고려하여 선정해야 한다. 소득기준과 주거기준, 지역 등이 복합된 개념인 주거비 지불능력

(Housing Affordability)에 근거하여 선정한다. 이때 주거수준이 통제되지 않은 실제임대료를 기준임대료로 사용하면 특정 가구의 주거비 지불능력을 반영한다고 보기 어렵기 때문에 각 가구의 특성에 맞는 최저주거기준의 주택 임대료로 치환하여 가구의 지불능력을 반영한 임대료로 설정하는 것이 바람직하다. 셋째, 이때 주거비지불능력은 주거급여가 공공부조성 급여로서 재원이 기여와 관계없이 조성되기 때문에 주거보장을 고려하여 일부 재산을 소득으로 환산하여 해당 가구의 주거비지불능력을 판단하도록 한다. 넷째, 급여수준의 형평성을 도모하기 위하여 지역별 주거비부담에 대한 조정 계수를 통해 소득수준별 역진현상을 방지하도록 한다. 다섯째, 지원수준은 임대료의 일정 과부담에 대한 국가적 책임을 전제로 정책적으로 결정하는 한계지원을 원칙으로 한다. 일정소득 이상의 저소득 가구는 소득이 낮더라도 주거비용의 일정부분은 반드시 스스로 부담하도록 한다.

단, 이러한 개편은 현 생계급여와의 분리 및 가구의 특성을 고려한 임대료 수준, 가구별 형평성을 위한 조정장치 등이 필요한 상황으로 일시에 개편하기에는 많은 어려움이 있기 때문에 단계적 개편이 필요하다.

나. 주거급여의 단계적 개편 방안

주거급여의 단계적 개편은 1단계에서 생계급여와 분리하고, 2단계에서 급여의 과잉·과소 부분을 조정하며, 마지막 3단계에서는 기준임대료 산출을 통해 대상자를 선정하고 급여수준을 현실화하여 임대료보조제도로써 자리 매김하도록 한다.

우선 주거급여는 1단계 생계급여와의 분리를 통해 수급자로 하여금 주거급여를 인식하고 주거의 용도로 사용될 수 있도록 한다. 주거급여는 그 문제가 오래도록 지적되었음에도 불구하고 국민기초생활보장제도의 틀 안에서 생계급여와 연동되어 있는 이유로 개편을 위한 운신의 폭이 너무 작았다고 할 수 있다. 따라서 주거급여의 지역 및 가구별 형평성 및 급여 수준의 형평성에 대한 문제는 차후의 개편으로 남기고 우선 현 급여수준에서

생계급여와의 분리가 필요하다. 단, 이때 주거급여의 수급자는 소득인정액이 최저생계비 이하인 현행 국민기초생활보장제도 수급자에 한한다.

주거급여는 최저주거비 중 주택의 유지수선을 위한 보유비용을 제외한 주택마련을 위한 전가(임대료)에 준하여 지급한다. 즉 조달비용(보증보험료 포함)에 준하여 지급하는데, 이는 2010년 계측된 중소도시 기준 최저주거비의 약78%에 해당한다.

〈표 6-1〉 2010년 중소도시 전세 기준 가구규모별 최저주거비

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	비중
조달비용	61,685	105,031	135,874	166,716	197,558	228,401	78%
(보증보험료)	2,567	4,371	5,654	6,938	8,222	9,505	
아파트 관리비	12,050	20,518	26,543	32,568	38,593	44,618	22%
이사비	2,290	3,899	5,044	6,189	7,334	8,479	
부동산 중개 수수료	1,019	1,734	2,244	2,753	3,262	3,772	
도배비	2,298	3,912	5,061	6,210	7,359	8,508	
합계	81,908	139,466	180,420	221,374	262,328	303,282	100%

주: 조달비용은 전가(임대료)에 해당하는 비용으로 재산이 없는 상태에서 지출하는 비용으로 산출됨.
 자료: 여유진 외(2010), 근간.

이때 관리비 및 이사비 등은 분리된 생계급여에 포함하여 지급⁴³⁾ 하는데, 이는 주거급여가 임대료보조제도로의 전환을 원칙으로 하고 있기 때문이다. 2010년 기준의 기준 최저주거비는 최저생계비의 15.8%였으나, 관리비 및 이사비 등이 생계급여에 포함되면 12.4%로 감소하게 된다.

43) 4인 표준가구의 지역별 최저주거비는 (전가)임대료, 관리비, 이사비, 부동산중개수수료, 도배비로 구성된다. 전세의 임대료(조달비용+보증보험료)는 대도시 259,497원, 중소도시 173,654원, 농어촌 102,711원이다. 전세 가격에 연동되는 부동산 중개료는 대도시 3,291원, 중소도시 2,753원, 농어촌 1,628원이며, 아파트 관리비, 이사비, 도배비는 지역 구분 없이 동일하게 설정되어 각각 32568원, 6,189원, 6,210원으로 산정된다(여유진 외, 2010).

〈표 6-2〉 2010년 표준가구 최저생계비(중생보위 결정)

구분	금액	구성비
식료품비	527,327	37.7
주거비	221,374	15.8
광열수도	103,150	7.4
가구집기	40,547	2.9
피복신발	57,649	4.1
보건의료	62,196	4.5
교육	65,930	4.7
교양오락	27,117	1.9
교통통신	142,600	10.2
기타소비	82,305	5.9
비소비	67,293	4.8
합계	1,397,488	100.0

현재 수급가구는 기초생활보장 전체 급여의 20.65%를 현금급여로 지급받고 있다. 즉, 소득이 0인 중소도시의 4인 가구는 기초생활보장급여의 현금급여기준선 전액을 받게 되는데, 이때 최저주거비에 해당하는 주거급여한도액은 현금급여의 20.65%에 해당하는 221,374원이다⁴⁴⁾. 그러나 주거급여를 분리하고 조달비용에 준해 지급하면 173,654원을 받게 되며, 현 주거급여와 새로운 주거급여(유지수선비 제외)의 차액 62,045원은 생계급여에 포함되어 지급하게 됨에 따라 생계급여는 908,472원에서 970,517원으로 증가한다.

44) 본 2010년 최저주거비는 실제측치로서 2010년 보건복지부 발표 최저주거비와 다르다.

〈표 6-3〉 가구규모별 1단계 급여상한선(2010년)

구분	현행 주거급여 (조달비용+유지수선비)	1단계 급여 상한선		
		주거급여 (조달비용)	생계급여 (유지수선비 포함)	현금급여기준선
1인	87,209	64,252	359,091	423,343
2인	148,491	109,402	611,426	720,828
3인	192,095	141,528	790,972	932,500
4인	235,699	173,654	970,517	1,144,171
5인	279,304	205,780	1,150,063	1,355,843
6인	322,908	237,906	1,329,609	1,567,515

주: 위 수치는 2010년 실제측에 의한 결과로 2010년 복지부 발표 주거급여 한도액 및 현금급여기준선과 다름.
 자료: 여유진 외(2010), 근간.

가구 소득이 생계급여 이하일 경우에는 모든 소득을 생계비에 우선 사용한다는 전제하에 주거급여 전액을 지급하며, 소득이 생계급여 이상일 경우에는 생계급여 이상의 소득 중 20%는 주거비로 쓰도록 자부담을 둔다. 즉, 소득인정액이 생계급여 970,517원 이상에서 현금급여기준선 1,144,171원 이하의 가구는 주거급여를 173,654원에서 생계급여 이상 소득의 20%를 차감한 금액을 지급한다. 여기서 자부담 비율을 20%로 두는 것은 최저생계비 중 최저주거비 비중이 2010년 현재 약17%이며, 일반적으로 적정주거비부담 비율을 20%~30%로 보고 있는 것에 근거한다.

$$\text{주거급여} = \text{가구규모별 주거급여 한도액} - (\text{생계급여 이상의 가구소득} \times 0.2)$$

단, 생계급여 이하의 가구에게는 주거급여 한도액 전액 지급

예를 들어, 소득인정액이 1,000,000원인 4인 가구는 4인 가구 최저생계비보다 낮아 국민기초생활보장제도의 수급자가 되며, 생계급여가 970,517원이기 때문에 1,000,000원과 970,517원의 차액 29,483원의 20%인 5,897원을 주거비로 사용하여야 한다. 따라서 이 가구의 주거급여는 4인 가구 주

거급여 한도액인 173,654원에서 자부담 5,897원을 차감한 167,757원이 된다.

다음으로 2단계에서는 주거급여의 과잉·과소부분을 조정하도록 한다. 생계급여와 분리된 주거급여는 개편이 보다 용이할 수 있으므로 지역 및 점유형태에 따른 형평성의 문제를 해결하기 위해 주거급여의 수준을 조정하도록 한다. 즉, 현재 주거급여는 중소도시 4인 가구 기준으로 놓여촌 지역이 자가 가구 등은 과잉 지급되고 있으며 대도시와 중소도시의 월세가구나 1~2인 가구는 과소 지급되고 있는 상황이므로 이를 조정한다. 주거급여 대상자는 2단계에서도 1단계에서 마찬가지로 소득인정액이 최저생계비 이하인 국민기초생활보장제도의 수급자에 한한다.

〈표 6-4〉 지역별, 점유형태별, 가구규모별 주거급여 상한선(2010년)

(단위: 원)

구분	대도시		중소도시		농어촌	
	전세	월세	전세	월세	전세	월세
1인	96,014	141,710	64,252	105,820	38,003	69,190
2인	163,483	241,290	109,402	180,180	64,708	117,810
3인	211,490	312,145	141,528	233,090	83,709	152,405
4인	259,497	383,000	173,654	286,000	102,711	187,000
5인	307,504	453,855	205,780	338,910	121,713	221,595
6인	355,511	524,710	237,906	391,820	140,714	256,190

자료: 여유진 외(2010), 근간.

2단계에서 대도시 전세에 사는 소득인정액이 0인 가구는 중소도시 기준으로 지급되는 1단계에서는 173,654원을 지급받게 되나, 2단계에서는 대도시 전세에 거주하는 4인 가구의 주거급여한도액이 259,497원이기 때문에 259,497원 전액을 지급받게 된다. 또한 소득인정액이 1,000,000원인 4인 가구는 1단계에서는 167,757원을 지급받게 되나, 2단계에서는 대도시 전세 기준 259,497원에서 생계급여 이상 소득의 20%인 5,897원을 차감한

253,600원을 지급받게 된다. 이를 통해 대도시 전세에 거주하는 4인 가구는 1단계에서보다 약 9만원을 더 지급받게 되어 과소 지급되는 문제를 일정부분 해소할 수 있다.

그러나 2단계 개편 후에도 대도시, 중소도시, 농어촌으로 일반화한 지역 구분⁴⁵⁾과 OECD 가구균등화 지수를 통해 가구규모별 주거비를 산출하고 있다는 점 때문에 가구규모별, 지역별 실제 주거비를 반영하지 못하는 문제가 남게 된다⁴⁶⁾. 실제 아파트 (㎡)당가를 살펴보면 서울이 213만원으로 가장 높고 광주가 77만원으로 가장 낮아 대도시 내에서도 격차가 크다.

〈표 6-5〉 지역별 아파트 전세 (㎡)당가

(단위: 만원)

서울	경기도	광역시					
		인천	부산	대전	대구	광주	울산
213	128	106	113	114	96	77	105
강원도	충청남도	충청북도	경상남도	경상북도	전라남도	전라북도	제주도
60	76	74	97	69	64	79	95

주: 2010년 12월 5주 기준.

자료: 국민은행 부동산 시세(<http://land.kbstar.com>).

또한 경기도 내 시 지역에서도 과천시 (㎡)당가가 265만원이나 동두천시는 68만원으로 그 편차가 크게 나타나고 있다. 동두천시는 다른 군 지역(농어촌)의 전세시세와 비슷한 수준으로 시 지역(중소도시)의 주거급여수준으로 지급할 시 과잉 지급될 우려가 있다.

45) 한국보건사회연구원의 「2010년 최저생계비 계측조사 연구」에서는 여러 가지의 지역 구분 방안이 분석되고 있으나, 3개 지역으로 구분된 계측 결과 가운데 중소도시 기준의 최저생계비를 단일안으로 확정하였다(여유진, 2010. 근간).

46) 본 보고서 p148의 ‘급여수준의 적정성’ 부분에서 자세히 다루고 있다.

〈표 6-6〉 경기도 아파트 전세 (㎡)당가

(단위: 만원)

가평군	고양시	과천시	광명시	광주시	구리시	군포시	김포시
60	132	265	164	93	154	149	98
남양주시	동두천시	부천시	성남시	수원시	시흥시	안산시	안성시
99	68	137	199	136	105	128	71
안양시	양주시	양평군	여주군	연천군	오산시	용인시	의왕시
168	69	85	76	63	98	127	156
의정부시	이천시	파주시	평택시	포천시	하남시	화성시	
105	82	85	91	71	158	118	

주: 2010년 12월 5주 기준.
 자료: 국민은행 부동산 시세(<http://land.kbstar.com>).

따라서 마지막 3단계에서는 가구규모와 지역에 대한 적절한 차등을 반영한 기준임대료 산출의 제도화를 통해 주거급여를 국민기초생활보장제도로부터 완전히 분리한다. 기준임대료는 지역별 시세와 가구규모에 대하여 최저주거기준을 반영한 해당 가구에 적절한 주거수준을 보장할 수 있는 임대료로서 주택공시가격자료 등을 활용하여 산출한다. 또한 주거급여를 임차가구에게만 지원하며, 기초생활보장제도가 아닌 새로운 대상자 선정 및 급여 산식에 의해 급여를 지급하고, 현금급여가 아닌 바우처 방식의 지원을 통해 급여가 주거안정을 위해 쓰이도록 용처를 제한하여 임대료보조제도로써 자리매김하도록 한다.

우선, 기준임대료를 산출하기 위해서는 지역의 임대료 시세 차이를 반영하면서도 효율적인 제도 시행을 위한 지역 유형화가 필요하다. 위에서 살펴본 바와 같이 대도시, 중소도시, 농어촌 3개의 지역구분은 대도시 중에서도 서울시는 다른 대도시인 부산 및 광주 등의 임대료와 크게 차이가 나기 때문에 새로운 지역 유형화가 필요하다.

이태진(2009)의 지역유형화에 따르면, 서울시가 1급지로 가장 임대료가 비싼 지역이며, 다음으로 높은 2급지는 수도권 중에서 과밀억제권역과 인구 50만 이상 도시로서 경기도 고양시, 과천시, 인천광역시 등이 포함된다. 또한 3급지는 2급지 이외의 수도권의 시지역과 인구 50만 이상도시 및 광역

시로서 경기도의 김포 및 평택 등과 충북 청주, 전주, 광주광역시, 대구광역시 등이 포함된다. 나머지 시군은 임대료가 가장 낮은 지역으로서 4급지로 구분된다.

〈표 6-7〉 지역 유형화

구분	기준	지역
1급지	서울	- 서울시
2급지	수도권 중 과밀억제권역과 인구 50만 이상도시	- (경기) 고양, 과천, 광명, 구리, 군포, 남양주, 부천, 성남, 수원, 시흥, 안양, 의정부, 안산, 용인시 - 인천광역시(인천광역시 서구, 강화군, 옹진군 제외)
3급지	2급지 외 수도권 시와 인구 50만 이상도시 및 광역시	- (경기) 김포, 이천, 파주, 평택, 화성시 - 인천광역시 서구 - 충북 청주, 충남 천안, 경북 포항, 경남 창원, 전북 전주 - 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 부산광역시, 울산광역시
4급지	기타	1, 2, 3급지 외 시·군

자료: 이태진(2009). 근간.

지역을 유형화 한 후에는 각 지역의 가구규모별 급여 기준이 되는 기준 임대료를 산출해야 한다. 가구가 실제로 지불하는 실제임대료는 가구의 선호에 따라 달라질 수 있어, 가구의 선호를 통제할 수 있는 기준임대료를 산출하여 급여 기준선으로 삼는다. 지역 및 가구규모별 기준임대료 산출을 위해서는 지역과 가구규모별 차등 수준을 결정하고, 시세 수준으로 기준임대료 값을 산출한다. 이태진(2009)의 연구에 따르면 지역별 차등은 2급지를 기준으로 1급지는 2급지의 127%, 3급지는 2급지의 69%, 4급지는 2급지의 51% 수준으로 하며, 가구균등화는 3인 가구 기준으로 1~2인 가구는 83%, 4~5인 가구는 112%, 6인이상 가구는 129% 수준으로 결정하는 것이 적절하다고 보고 있다.

〈표 6-8〉 지역 및 가구 차등 비율

(단위: %)

급지 차등 (2급지 기준)				가구 차등 (3인 가구 기준)			
1급지	2급지	3급지	4급지	1~2인 (방1)	3인 (방2)	4~5인 (방3)	6인 (방4)
1.27	1	0.69	0.51	0.83	1.00	1.12	1.29

자료: 이태진(2009). 근간.

이러한 과정을 거쳐 지역별, 가구원수별 월 기준임대료를 산출한 결과는 다음과 같다. 1~2인 가구의 기준임대료는 1급지 313,000원~4급지 126,000원으로 2010년 현재 주거급여 한도액이 86,982원인 것에 비해 지역에 관계없이 모두 그 수준이 상승하는 것으로 나타난다. 그러나 6인 가구의 기준임대료는 1급지 486,000원~4급지 195,000원으로 현재 주거급여 한도액 322,067원에 견주어 1급지와 2급지 경우는 높게 나타나지만 3급지와 4급지는 낮게 나타나고 있다. 이는 현행 주거급여의 문제점인 1~2인 가구 및 대도시 가구에 대한 과소지급과 농어촌 및 5~6인 가구에 대한 과잉지급의 문제를 일정부분 해소할 것으로 기대할 수 있다.

〈표 6-9〉 지역 및 가구원수별 기준임대료

(단위: 월, 천원)

가구원수	1급지	2급지	3급지	4급지
1~2인 (방1)	313	246	170	126
3인 (방2)	377	297	205	151
4~5인 (방3)	422	332	229	169
6인 (방4)	486	383	264	195

주: 위 기준임대료는 2008년 주택공시가격자료를 바탕으로 지역별 시세를 반영하여 산출하였음. 따라서 2010년 자료로 계산할시 그 수준이 다소 상승할 수 있음.

자료: 이태진(2009). 근간.

3단계 개편에서는 명실상부한 임대료보조제도로써 기능하기 위해 주거급여의 대상자 선정은 임차가구에 한하며 부양의무자 기준은 적용하지 않는다. 소득상한선은 공공부조제도와 연계하여 고려하는 정책적 기준을 활용하

자면 최저생계비의 140% 수준으로 적용가능하며 보다 구체적으로 주거급여의 소득상한선을 산출하면 다음과 같다.

〈표 6-10〉 지역 및 가구원수별 소득상한선

(단위: 월, 원)

구분	1급지	2급지	3급지	4급지
1~2인	1,252,000	1,230,000	1,133,000	1,050,000
3인	1,508,000	1,485,000	1,367,000	1,258,000
4~5인	1,688,000	1,660,000	1,527,000	1,408,000
6인	1,944,000	1,915,000	1,760,000	1,625,000

자료: 이태진(2009). 근간.

이는 임대료가 높은 지역에 거주하는 가구에게는 다른 지역에 거주하는 가구보다 높은 자부담을 두기 위해 급지별로 자부담 수준을 차별화한 결과이다. 즉, 2급지를 정책 목표치인 20%로 설정하며, 1급지는 그보다 높은 25%, 3급지는 그 보다 낮은 15%, 그리고 4급지는 실제 최저생계비가 요구하고 있는 최저주거확보비(조달비용) 12%로 자부담을 설정하였다. 예를 들어, 3급지 4인 가구가 주거급여 대상자가 되기 위한 소득상한선은 해당 기준임대료가 229천원이고 자부담 비율이 15%이기 때문에 1,527천원이 된다.

이때의 소득은 소득평가액과 재산의 환산액을 더한 소득인정액으로서 국민기초생활보장제도의 소득인정액보다 간결하게 구성한다. 즉, 소득평가액은 경상소득에서 공공부조성 급여를 제외한 소득을 의미하며, 주거환산액은 주거용 재산에 월 0.8%, 비주거용 재산에 월 4.17% 적용하여 환산하고, 부채는 비거주용 재산에서 거주용 재산 순으로 공제한다.

○ 주거급여의 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 주거환산액

- 소득평가액은 경상소득에서 공공부조성 급여를 제외
- 주거환산액은 주거용 재산 월 0.8%, 비주거용 재산 월 4.17%적용
- 부채는 비거주용 재산, 거주용 재산순으로 공제

급여는 가구의 해당 기준임대료를 기준으로 소득에 따라 차등적 자부담을 고려하여 지원한다. 소득인정액이 0원인 가구는 기준임대료 전액을 지급받게 되며, 소득인정액이 0원 이상인 가구의 주거급여는 기준임대료에서 소득인정액의 지역별 자부담수준(1급지 25%, 2급지 20%, 3급지 15%, 4급지 12%)을 고려한 가구별 자부담액을 차감한 금액을 지급한다. 단, 가구가 실제로 지불하고 있는 임대료가 기준임대료보다 낮은 가구는 실제임대료를 기준으로 지급한다. 이는 급여 과잉의 문제를 예방하고 주거수준 향상을 유도하기 위함이다.

$$\circ \text{HB} = \text{SR} - (\text{k} \times \text{l})$$

HB : 가구별 주거급여

SR : 가구규모별, 급지별 기준임대료

k : 급지별 주거비부담 조정계수

l : 가구의 소득인정액(소득·재산 감안)

3단계의 개별화된 주거급여를 추진할 경우, 대상 규모는 약 100만 가구, 소요예산은 약 1조로 추정되지만, 주거지원제도 간 형평성 제고, 즉 주거급여, 공공임대주택 입주, 응차지원의 중복수혜를 감안하여 소요예산을 추정하면 예산이 상당히 절감될 것으로 예상된다. 저렴한 임대료 수준을 보이고 있는 공공임대주택 거주자 비중을 전체 임차가구의 약 30%로 보고, 이들의 급여를 일반 임대주택 거주자 급여의 50%로 가정할 경우, 주거급여 총 소요예산은 약 8천억으로 감소하게 된다. 현 주거급여 예산 약 6천억을 사용하는 것으로 가정하면 개별화된 주거급여를 위해 신규로 필요한 추가예산은 약 2천억으로 추정된다(이태진, 2009).

〈표 6-11〉 주거급여의 단계별 개편방안

구분	1단계	2단계	3단계	
대상	국민기초생활보장제도 수급자	국민기초생활보장제도 수급자	개별화 된 주거급여 수급자	
	- 소득인정액이 최저생계비 이하인 자 - 부양의무자 기준 적용	- 소득인정액이 최저생계비 이하인 자 - 부양의무자 기준 적용	- (주거)소득인정액이 주거급여의 소득상한선 이하인 자	
급여	기준	지역 및 점유형태별 최저주거비 중 조달비용	기준임대료	
	산식	- 가구규모별 조달비용 - (생계급여 이상의 가구 소득 × 0.2)	- 지역·점유형태별·가구 규모별 조달비용 - (생계급여 이상의 가구소득 × 0.2)	- 지역, 가구규모별 기준 임대료 - (급지별 주거비부담조정계수 × 소득인정액)
		- 단, 생계급여 이하 가구 전액 지급		
지급방식	현금급여		바우처	
가구 균등화	현행 최저생계비 가구균등화 (OECD 기준)	현행 최저생계비 가구균등화 (OECD 기준)	(기준임대료 산출시 지역 및 가구규모 차등 적용)	
지역 구분	중소도시 기준	최저생계비 실계측시 지역 구분(대도시, 중소도시, 농어촌, 3개 지역)	새로운 지역 구분 (4개 지역)	

2. 주거복지정책 종합 개편방안

가. 주거욕구를 반영한 대상자 선정 및 기준의 체계화

주거복지정책이 주거불안층의 주거안정에 기여하기 위해서는 현행 주거지원제도들의 대상자 선정기준 개편이 전제되어야 한다. 현행 주거지원제도들은 대상자 선정에 있어 주거욕구를 반영하고 있지 않다. 주거급여를 비롯한 영국임대주택 등의 제도는 기초생활보장제도의 수급자를 주요 대상으로 삼고 있으며, 전세 및 주택구입자금 대출 사업 또한 단순히 소득을 선정기

준으로 삼고 있는 실정이다. 따라서 주거복지정책은 소득수준과 더불어 주거욕구를 반영할 수 있는 최저주거기준 및 주거비 지불능력 수준을 고려하여 대상자를 선정하여야 한다.

이를 통해 제도 간 형평성을 제고시킬 수 있다. 현재 주거복지정책들은 유사 사업 간에도 지원대상자의 자격 및 지원요건이 달라 수혜자 선정의 일관성과 지원 자금 상환방식에 있어서도 형평성이 훼손될 우려가 있다. 저소득 전세자금 대출, 서민·근로자 전세자금 대출 등의 소득 기준(세대주 또는 가구 기준)이 상이하여 제도 간 중복 및 사각지대가 발생하고 있는 실정이다. 제도 간 소득 기준을 일관성 있게 마련하여 대상자 선정을 체계화하고 이를 통해 소득계층별로 주거복지정책들이 연계될 수 있도록 하여야 한다.

나. 주거급여와 기타 주거지원제도의 연계를 통한 효과성 제고

주거급여의 개별화 및 주택바우처가 도입되어 임대료보조제도가 본격적으로 시행될 경우, 현행 공급측면의 제도, 즉 공공임대주택 등의 제도와 체계적으로 연계하여 효과성을 증진시킬 수 있어야 한다. 공공임대주택의 입주 자격을 갖췄으나 임대보증금 부담으로 입주를 포기하거나 입주 후 임대료 부담이 높아 체납가구로 전락하는 가구가 다수 발생하고 있는 현실을 감안하여 공공임대주택 입주자에게도 주거비 완화를 위해 효율적으로 주거비지원이 이루어질 수 있도록 하는 것이다.

민간임대주택 거주자와의 형평성 문제가 다소 발생할 수 있으나, 주거급여 및 주택바우처 제도의 기준임대료 산출과 해당 가구의 자부담을 통해 이 문제는 해결할 수 있을 것이다. 임대료가 낮은 공공임대주택 거주 가구에게는 공공임대주택 임대료를 기준으로 급여가 산출되고, 이에 비해 높은 임대료 수준을 보이는 민간임대주택 거주 가구에게는 기준임대료 기준으로 급여가 산출될 수 있다.

더불어 임차가구에 대한 수요측면 지원 간의 연계는 중복수혜라는 측면

에서 평가하기 보다는 보다 안정적인 주거생활을 효과적으로 보장하기 위한 수단으로 인식하는 것이 바람직하다. 즉, 주거급여 및 주택바우처와 저소득 전세자금 대출 등의 제도는 연계를 통해 보다 효과적으로 주거안정을 꾀할 수 있을 것이다. 상환능력이 있는 월세가구에게 전세자금 대출을 통해 주거의 상향이동을 유도하고 주거급여 및 주택바우처 지원을 통해 주거비 부담을 완화할 수 있을 것이다. 이때 주거급여 및 주택바우처는 전·월세 가구에 대한 지원수준을 차등화하여 전·월세 가구의 형평성 문제를 해결할 수 있는데, 전세가구에 대한 지원은 대출이자 부담에 대한 지원 형태를 취하는 것도 가능하다.

또한 저소득 전세자금 대출제도 등의 전세자금 대출제도는 대상자 선정 및 지원수준을 일부 수정하여 월세 보증금 형태로도 지원할 수 있을 것이다. 많은 저소득 가구가 보증금 부담으로 공공임대주택 입주를 포기하고 있는 상황에서 이들 제도의 개편을 통한 임대보증금 지원은 저소득층의 주거 안정에 의미 있는 역할을 할 것이다.

〈표 6-12〉 주거급여와 기타 주거지원제도 연계 방안

분류	정책 프로그램	연계방안	관련기관		
건설 지원	영구임대주택	- 주거급여 지급 - 지원대상 조정	국토해양부 /지자체 /한국토지주택 공사 등		
	공공임대 주택	5년		- 주거급여 지급 - 지원대상 조정	
		10년			
		50년			
	국민임대주택			- 주거급여 지급	
	기성 시가지 임대주택	주거환경개선 임대주택		- 주거급여 지급	
		주택재개발 임대주택		- 지원대상 조정	
		주택재건축 임대주택		- 주거급여 지급	
		재정비촉진 임대주택			
	기존주택 매입임대	일반가구용		- 주거급여 지급 - 지원대상 조정	
		공동생활가정			
		단신계층용			
	기존주택 전세임대	영세민		- 주거급여 지급 - 지원대상 조정	
공동생활가정					
부도임대아파트 퇴거자					
보증거절자					
가구 지원	저소득 영세민 전세자금	저소득영세민	- 주거급여 지급	국토해양부 /지자체/ 금융기관	
		소년소녀가정 및 교통사고유자녀			
	근로자· 서민 전세자금	근로자서민 주택전세자금	- 주거급여 지급		
		부도임대주택 퇴거자전세자금			
		주택개발조합원 전세자금			
	근로자· 서민 주택구입 자금	근로자·서민주택 구입자금	- 주거급여 미지급		국토해양부/ 금융기관
		근로자서민주택 중도금자금			
		최초주택 구입자금			
부도임대주택 경락자금					
보증자리론		- 주거급여 미지급	금융기관		

다. 주거복지정책 전달체계 효율화 및 인프라 구축

제도 간 연계를 위해서는 무엇보다 전달체계 일원화가 필요하다. 주거지원 사각지대 문제는 주택정책과 복지정책이 이원적으로 운영되는 현행 주거지원서비스 전달체계에서도 야기한다고 볼 수 있다. 현행 전달체계는 다양한 공급 주체가 있고, 선정과 관리가 각기 다른 기관에서 이루어지는 등, 공급 주체 간의 통합성이 미흡하여 여러 가지 측면에서 주거지원정책의 효과성을 저하시키고 있다. 즉, 주거복지와 관련된 정책결정기관(국토해양부, 보건복지부 등)과 정책집행기관(행정자치부, 한국토지주택공사)이 분리되어 있어 정책부처가 정책집행과정을 통제하기 어렵고, 이에 따라 서비스 중복이 나타나고 있는 것이다. 각 부처는 이와 같은 문제를 인식하고 있음에도 부서 간 사업조정과정 및 업무협조가 미흡한 실정이다. 주거복지정책의 선정 및 관리가 일원적으로 운영될 수 있도록 주거복지 전달체계 일원화에 대한 관련 부처의 보다 적극적인 노력이 필요하다.

또한 체계적인 주거지원을 위해서는 주거지원 중심의 정보 및 조직 인프라 구축이 시급하다. 주거지원의 접근성과 신속성을 위해 주거복지정보를 통합적으로 제공하고 주거지원의 연계를 체계화하는 것으로 가칭 “사회주거서비스센터”를 운영할 필요가 있다. 위 센터는 주거상실 및 위기가구 등에 대한 상설화되고 신속한 정보제공 및 서비스 연계를 구축하기 위하여 주거복지긴급전화(24시간 상담)를 운영하고, 이를 통하여 위기상황 초기에 주거비 지원, 특별임대주택 입주 등 가구별 상황에 적합한 맞춤형 주거확보를 위한 정보를 제공하도록 한다. 단기적으로는 보건복지콜센터 129번과 한국토지주택공사의 전월세지원센터와 연결하여 주거지원 관련정보를 제공하도록 하는데, 현행 복지전달체계에서는 서비스 대상의 주거위기 실태 및 관련 정보가 부족한 실정이다. 현재 주거복지 사업 수행 경험이 있는 관련 단체(현재 주거복지센터)의 활동가를 파견하는 방안이 제시될 수 있다. 궁극적으로 소득지원과 주거서비스를 결합하도록 사회복지통합관리망과 연계하도록 한다.

라. 민간 주거지원 사업과의 연계를 통한 효율성 제고

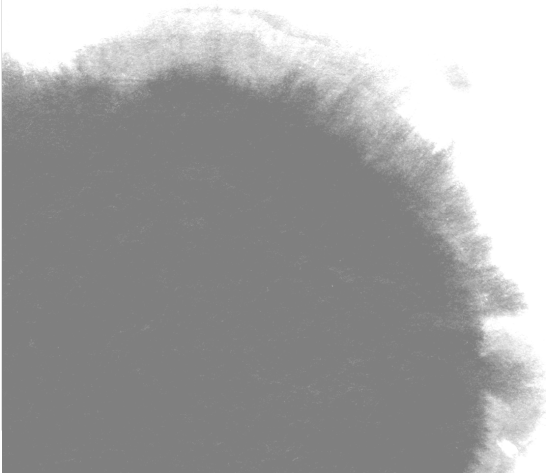
현재 우리나라의 지역사회 주거복지 지원프로그램들은 정부주도의 예산 사업들이며 시민사회의 자발적 참여는 적극적이나 예산의 제약으로 그 대상범위 및 효과가 매우 미미한 실정이다. 각 프로그램의 지침에 사업단 구성 시 기능인력 자원봉사자의 참여를 유도하고 있지만 사실상 거의 실현되지 못하고 있다. 이러한 상황은 정부-시장-시민사회의 협력 체계를 통한 지역 주거복지 공동체형성 인프라가 매우 취약함을 의미함과 동시에 정부의 재원만으로는 사회복지에 필요한 자원이 충분하게 조성될 수 없음을 의미한다. 정부는 지역단위에서 주거복지서비스를 실질적으로 생산하는 시민봉사단체에 대한 지원과 인센티브를 강구해야 할 필요성이 있다.

민간의 참여는 개인이나 가족의 고충이나 딱한 입장을 이해하고 인간적인 서비스를 제공할 수 있다는 점에서도 긍정적인 역할을 기대할 수 있다. 주거복지욕구에 효과적으로 대응하기 위해 정부의 보편적 서비스와 시장의 선택적 서비스, 그리고 시민사회의 부분적 서비스가 유기적으로 연결되어야 지역주거복지의 총량이 증가될 것이기 때문이다. 지방자치단체의 민간단체 지원사업은 실질주거서비스를 생산하는 민간단체를 지원하는 방향으로 선회하여야 하고, 나아가 이들의 참여를 촉진하는 방안을 강구함으로써 지역 주거복지 공동체 형성의 기반을 조성하는 일이 시급하다 할 것이다. 특히 민간자원의 진정한 참여는 정책의 기획과 결정 차원부터 시작되고, 정책집행을 감시하면서 차후의 정책개혁에 기여하는 형태가 바람직할 것으로 사료된다.



07

결론 및 정책과제





제7장 결론 및 정책과제

제1절 결론

본 연구는 국민기초생활보장제도 시행 10년을 맞아 기초생활보장제도 내에서 운영되고 있는 주거급여와 그 외 주거지원제도들의 평가를 통해 수급자 및 저소득층의 주거안정을 위한 주거지원체계를 마련함에 그 목적이 있었다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 주거급여에 대한 내용을 살펴보면, 주거급여는 제도 시행 이후 지속적으로 지적되어 온 바와 같이 대상자 선정기준의 적절성, 급여수준의 적정성, 급여방식의 실효성, 재정의 충분성 측면에서 문제점이 있는 것으로 평가되었다. 즉, 주거급여는 주거욕구가 아닌 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준인 소득 및 자산, 그리고 부양의무자 기준에 따라 선정되기 때문에 주거불안에 처한 계층을 적절히 보호할 수 없으며, 최저주거비가 중소도시 전세기준으로 계층되고 이에 주거욕구와 거리가 먼 가구균등화 지수를 적용하여 가구별 최저주거비를 산출하기 때문에 지역과 점유형태, 그리고 가구규모에 따라 급여의 과잉·과소 문제가 발생하고 있다. 또한 주거급여는 생계급여와 함께 보충급여 원칙에 의해 가구의 일정소득을 차감하고 지급되기 때문에 실제적으로 최저주거비를 보장받고 있지 못한 실정이다. 더욱이 급여는 생계급여와 같은 날짜에 같은 통장으로 입금되기 때문에 주거급여를 인식하지 못하는 수급자들이 많으며, 인식하더라도 현금성 급여이기 때문에 부족한 생계비로 사용하거나 다른 곳에 쓰는 경우가 많아 주거

안정 및 개선의 용도로 사용되지 못하여 그 실효성이 크게 낮은 것으로 평가되었다. 이러한 문제는 재정의 불충분성에서도 기인한다고 할 수 있는데, 우리나라의 주거비지출 수준을 OECD 주요국과 비교하면 그 수준이 최하위에 머무르고 있다.

주거급여가 저소득층의 주거안정 및 주거수준 향상을 유도할 수 있기 위해서는 가구의 주택점유형태와 거주 지역, 그리고 가구규모를 반영한 기준선을 통해 대상자를 선정하고 급여수준을 결정하여 대상자 선정의 적절성 및 급여의 충분성과 형평성을 담보하고, 용처에 대한 제한을 통해 실효성을 제고할 수 있는 방향으로 개편이 이루어져야 한다.

이를 위해서는 주거급여는 첫째, 장기적으로 임차가구 대상의 임대료 보조제도로서 그 위상을 정립하고, 둘째, 대상자는 가구특성별 주거비의 지불능력을 고려하여 선정하며, 셋째, 이때 지불능력은 주거급여가 공공부조성 급여이기 때문에 주거안정을 해치지 않는 선에서 일부의 재산을 소득으로 환산하여 평가하여야 하고, 넷째, 급여수준의 형평성을 도모하기 위하여 지역별 주거비부담에 대한 조정계수를 통해 소득수준별 역진현상을 방지하며, 다섯째, 한계지원의 원칙하에 일정 과부담에 대한 국가적 책임을 전제로 한다.

단, 이러한 개편은 현 생계급여와의 분리 및 가구의 특성을 고려한 임대료수준, 가구별 형평성을 위한 조정장치 등이 필요한 상황으로 일시에 개편하기에는 많은 어려움이 있기 때문에 단계적으로 접근하는 것이 바람직하다. 1단계에서는 현 수준에서 생계급여와 분리하고, 2단계에서는 급여의 과잉·과소 부분을 조정하며, 3단계에서는 국민기초생활보장제도와 완전히 분리되는 단계로서 기준임대료 산출을 통해 대상자를 선정하고 급여수준을 현실화하여 임대료보조제도로서 자리매김하도록 한다.

주거급여가 제 역할을 충분히 하고, 저소득층의 주거안정이라는 목적을 달성하기 위해서는 다른 주거지원제도들과의 연계가 필수적이며, 다른 주거지원제도들의 개선도 전제되어야 한다. 주거복지정책의 개선은 크게 4가지 측면에서 제안할 수 있다. 첫째, 현 공공임대주택 및 전세자금 대출 등의

주거지원제도들은 대상자 선정이 주거욕구가 아닌 소득기준에 의해서만 이루어지고 있다. 이는 주거불안층을 제대로 포착할 수 없어 주거지원이 필요한 계층을 사각지대에 남겨놓게 되는 결과를 초래한다. 따라서 주거지원제도는 소득수준과 더불어 주거욕구를 반영할 수 있는 최저주거기준 및 주거비 지불능력 등을 고려하여 대상자를 선정하여야 하며, 그 기준 또한 제도 간 형평성을 제고할 있도록 일관성 있게 적용해야 한다. 이러한 제도별 대상 표적화 및 제도 간 연계를 통한 체계화는 주거지원제도들이 주거안전망으로서의 제 역할을 할 수 있게 할 것이다.

둘째, 공급측면의 정책과 수요측면 정책의 긴밀한 연계가 필요하다. 현재 공공임대주택의 입주자격이 되지만 주거비 지불능력이 떨어져 입주를 포기하거나 입주 후 임대료 체납가구로 전락하는 경우가 다수 발생하고 있다. 따라서 공공임대주택의 거주자들에게 수요측면 지원인 주거비지원을 통해 주거안정을 꾀할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 제도 간 원활한 연계를 위해 전달체계의 일원화가 요구된다. 주거지원 사각지대 문제는 주택정책과 복지정책의 이원적 운영이 큰 원인이 되고 있다고 할 수 있다. 따라서 주거복지정책의 선정 및 관리가 일원적으로 운영될 수 있도록 전달체계의 효율화가 필요하다. 이를 위해서는 주거지원 중심의 정보 및 조직 인프라 구축이 시급하다.

넷째, 현재 우리나라의 지역사회 주거지원프로그램들은 시민사회의 적극적 참여로 정부 주거지원정책의 사각지대 상당부분을 메우고 있는 것으로 평가된다. 그러나 이들 민간의 지원은 예산의 제약 등의 이유로 대상이 협소하고 그 효과가 미미한 실정이다. 따라서 정부는 민간 주거지원사업 주최와의 긴밀한 협조 및 충분한 지원을 통해 저소득층의 주거안정에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

제2절 정책과제

1. 패키지 지원을 통한 다층적 탈빈곤체계 구축

주거지원이 주거안정에 머물지 않고 탈빈곤을 위한 기반으로 기능할 수 있도록 다른 사회복지서비스와 연계하도록 해야 한다. 이는 주거기반의 복합적 커뮤니티 케어 도입으로 실현 가능하다. 저소득층 밀집 주거지 내의 복지시설 확충을 통해 기초서비스 체계를 구축하여 주거와 연계한 자녀양육, 의료, 돌봄, 교육, 고용 등 복지서비스 제공 시스템 및 기반시설을 마련한다.

또한 열심히 일할수록 주거상승의 희망적인 미래 설계가 가능하도록 소득, 자산, 고용 등의 주요 세 가지 서민정책을 적극적으로 연계하여야 한다. 이러한 자립촉진제도와의 연계는 경제적 자립 및 근로유인의 노동프로그램, 금융제도 등과의 연계를 뜻하는 것으로 수급자 스스로 주거안정성을 높이고, 이를 통한 주거안정성은 장기간 지속될 수 있다는 점에서 의의가 있다. 기재부의 근로장려세제(EITC)와 복지부의 자산형성지원제도(희망기움통장), 고용노동부의 직업훈련프로그램 등과 주거지원서비스의 결합(정책적 패키지)가능한 프로그램이라 할 수 있다.

2. 서민 맞춤형 적정주택 확충

또한 도시 내 국공유지 등을 이용한 저렴한 임대주택 공급방안을 마련하여 주거복지정책의 효과성을 증진시켜야 할 것이다. 기성시까지 내 소규모 적정가격의 사회취약계층 주택건설 활성화(민간참여 활성화를 위한 소규모 임대주택 관련 보증제도 도입, 임대주택 일정비율 공급 시 분양가 자율화 제도마련 등)하고, 단독주택·다세대·다가구 등의 멸실 최소화를 위한 도시내 사회취약계층 주거 관리·지원서비스 강화하여야 한다. 이는 기존주택의 주택의 최저주거기준 충족 및 건강주택화(집수리단 등 관련사업과의 연계를

통한 편의시설 설치, 유해물질 제거 등 방안 마련)와 동시에 추진되어야 한다.

특히 노인형, 1~2인 가구형 등 거주자 특성을 고려한 맞춤형 주거제공 방안이 시급하다. 공공임대주택 내의 노인케어형, 육아지원형 보금자리 영구임대 등 특성화 주택 비율 상향조정할 필요가 있으며, 서민형 노인복지주택, 오피스텔을 분리를 통한 공급 활성화 및 서민층을 위한 실버타운 개발 등에 민간참여 활성화 방안이 요구된다. 즉, ‘사회서비스지원형 주택’ 등 새로운 유형의 주거·복지결합형 주택 도입이 필요하다.

3. 주택종합계획 내실화

우리나라는 저소득층의 주거안정과 최저주거기준 미달가구의 감축과 국민의 실질적 주거복지 향상을 도모하며 지속가능한 주거환경을 조성하고자 주택종합계획을 수립하고 있다. 동 계획은 주택법 제7조와 제8조에 의거하여 수립되는 법정계획으로서 국민의 현 주거실태를 바탕으로 향후 10년 후의 경제 상황 및 주택시장 동향을 감안하여 국민의 주거생활이 나아갈 목표를 설정하고 이러한 목표를 달성하기 위하여 정부에서 추진해야 할 주택정책의 분야별 중장기 전략을 제시하는 주택분야의 최상위 계획이라고 할 수 있다. 공간적으로는 전국 계획과 시도별 계획으로 구분되며, 기간별로는 1년 단위 계획과 10년 단위 계획으로 구분된다.

그러나 시도별 장기주택종합계획의 경우, 2005.1.8 주택법 개정으로 동 계획의 수립이 의무사항으로 변경되었음에도 불구하고 수립기한에 대한 규정은 물론 위반 시 처벌규정이 없어 실효성이 여전히 미흡한 실정이며, 기존 주택정책이 양적 안정을 가져오는 등 긍정적인 결과를 나타내고 있는 것이 사실이나 시장에서 소외되고 있는 계층의 주거안정 문제와 다양화되고 있는 주택수요에 적절히 대응하지 못한다는 한계가 있다. 따라서 주택종합계획이 보다 국민의 주거생활 수준 증진 및 저소득층의 주거안정에 이바지할 수 있도록 주택종합계획의 내실화가 필요하다.



참고 문헌

- 건설교통부(2005). 2005년 주택종합계획.
(2004). 주택종합계획(2003~2012).
- 국토연구원(1993). 국민주거상태 및 주거의식조사.
(2008). 2008년도 주거실태조사 연구보고서.
(2007). 최저주거기준 미달가구의 임대료보조에 관한 연구.
(2002). 도시거주가구 주거실태조사.
(1997). 주거복지제도의 평가와 개선방향.
- 국토해양부(2010). 주택업무편람.
- 기초보장권리찾기행동(2009). 1017 빈곤철폐의 날 - 기초생활수급자가 말한다 - . 수급가구실태조사 결과발표 토론회 자료집.
- 김선미(2007). 쪽방주민 욕구에 부응하는 거주지원책 모색. 쪽방주민의 주거안정을 위한 열린포럼 자료집, pp.5-41.
- 김선미(2010). 국민기초생활 수급가구 실태조사를 통한 국민기초생활보장법 개정안 연구- 복지수급권보장을 중심으로 -. 광정숙의원실 정책연구.
- 김선미·최옥금(2009). 근로빈곤층 주거안정 및 주거실태에 관한 연구. 사회복지정책, 36권3호, pp.213-238.
- 김진(2007). 바우처 제도의 이해와 현황: 복지와 선택을 중심으로. 한국조세연구원 재정포럼, 5월호.
- 김수현 외(2001). 국민기초생활보장법상 주거급여 현실화방안. 보건복지부 서울시정개발연구원.
- 김수현·이현주·손병돈(2009). 한국의 가난 -새로운 빈곤, 오래된 과제-. 한울

아카데미.

남기철(2009). 노숙인 주거지원 프로그램 효과. 한국사회정책, 15권2호, pp.217-250.

류정순 외(2009). 비주택 거주 홈리스 실태조사 - 고시원, 만화방, 찜질방, PC방, 다방 거주자를 중심으로 -. 국가인권위원회.

박은철 외(2009). 서울형 주거복지 프로그램 운영 개선방안. 서울시정개발연구원.

보건복지부(2009). 2009년 국민기초생활보장수급자현황.

(각년도). 국민기초생활보장사업 안내.

(각년도). 국민기초생활보장제도사업 안내.

보건사회부(1999). 생활보호대상자 책정지침.

반부격차 차별시정위원회(2007). 참여정부 주거복지정책의 평가와 과제.

사회복지공동모금회(2009). 주거지원사업 4년의 실적 및 평가자료집.

서울시 주거환경개선정책 자문위원회(2009). 서울시 주거환경개선정책 종합 점검 및 보완 발전방안. 서울시 주거환경개선정책 공청회 자료집.

서종균 외(2009). 비주택 거주민 인권상황 실태조사. 국가인권위원회.

여유진 외(2007). 2007년 최저생계비 계측조사 연구. 한국보건사회연구원.

(2008). 한국복지패널 심층분석 보고서. 한국보건사회연구원.

(2010). 2010년 최저생계비 계측조사 연구, 근간. 한국보건사회연구원.

이태진 외(2004). 저소득층 주거복지 향상을 위한 주거급여 개선방안 연구.

한국보건사회연구원·보건복지부.

(2007). 노숙인 정책의 평가와 개선방안. 한국보건사회연구원.

(2008). 기초생활보장제도 개편방안 -주거급여 시행방안을 중심으로 -. 한국보건사회연구원.

(2009). 주거급여와 주택바우처 지원의 연계를 통한 주거정책 개선 방안 연구, 근간. 한국보건사회연구원.

이태진·홍경준 편저(2009). 기초생활보장제도 현장보고서-사회안전망에서 만난 사람들. 서울: 나남출판사.

진정수 외(2009). 저소득·서민의 주거안전망 구축을 위한 기초연구. 국토
연구원.

통계청(2002). 도시가계연보

(각년도). 인구주택총조사.

한국개발연구원(2004). 국민주택기금 운용에 대한 평가와 운영개선방안

한국빈곤문제연구소(2009). 국민기초생활보장제도 10주년 기념 토론회 자
료집.

홍인옥 외(2005). 영구임대주택 주거실태조사. 대한주택공사.

UN사회권위원회(2008). 정부보고서에 대한 한국민간단체 반박보고서.

壇田裕介(2010). 日本野のホームレス支援資源ト政策 組み所得·住居·ケア.
2010년 한국과 일본의 홈리스 복지정책 경험비교 세미나 자료집.
pp.315-330.

CBPP(Center on Budget and Policy Priorities)(2009). Decade of
Neglect Has Weakened Federal Low-Income Housing Programs.

Ficke R. C. and Piesse A. (2005). Evaluation of the Family
Self-Sufficiency Program: Retrospective Analysis, 1996 to 2000,
HUD's Office of Policy Development and Research.

HUD(the Department of Housing and Urban Development). (2009).
Fiscal Year 2010 Budget Summary.

Kemp, Peter A. (1997). A Comparative Study of Housing Allowance,
London: The Stationary Office.

Lubell, J. (2004a). A Diamond in the Rough: the Remarkable
Success of HUD's FSS Program, FSS Partnerships.

. (2004b). HUD's FSS Program: A Promising Alternative
Vehicle for Helping Low-Income Families Build Assets,
FSS Partnerships.

. (2005). Expanding Asset-Building Opportunities for

Low-Income Families through FSS, FSS Partnerships.

OECD(1996). Social Assistance in OECD Countries: Country Reports.

The Department for Work and Pension publishes(2003). Housing

Benefit & Council Tax Benefit Quarterly Summary Statistics:

August.

U.N. (1993, 1998, 2000). Annual Bulletin of Housing and Building

Statistics for Europe and North America.

<http://www.mltm.go.kr>

<http://www.dwp.gov.uk>

<http://www.fsspartnerships.org>

<http://www.cbpp.org>

<http://www.bmvbw.de>

<http://www.housing.dtlr.gov.uk>

<http://www.huduser.org>

<http://www.mhlw.go.jp>

<http://www.oecd.org>

<http://www.rfv.se>

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 국제협력홍보팀
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8303)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

신간 안내

KIHASA 한국보건사회연구원
Center for Health and Social Policy

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2010-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000
연구 2010-02	회귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실비아	5,000
연구 2010-03	해외의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	미정
연구 2010-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정가혜	6,000
연구 2010-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	7,000
연구 2010-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000
연구 2010-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정선	5,000
연구 2010-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000
연구 2010-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	미정
연구 2010-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000
연구 2010-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000
연구 2010-12	한국 제3세대 육상방안에 대한 연구	노대명	8,000
연구 2010-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000
연구 2010-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000
연구 2010-15	지활정책에 대한 평가 및 발전방향	노대명	7,000
연구 2010-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	8,000
연구 2010-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000
연구 2010-18	근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000
연구 2010-19	이동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	6,000
연구 2010-20	공공 사회복지서비스 최자수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000
연구 2010-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	미정
연구 2010-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000
연구 2010-23	민간 복지지원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	7,000
연구 2010-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000
연구 2010-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	7,000
연구 2010-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000
연구 2010-28	한국의 보건복지 동향: 2010	장영석	10,000
연구 2010-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	6,000
연구 2010-30-1	저출산 원인과 과급효과 및 정책방안	이삼식	17,000
연구 2010-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000
연구 2010-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000
연구 2010-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	6,000
연구 2010-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀키치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000
연구 2010-30-6	저출산의 거시경제적 효과분석	남상호	6,000
연구 2010-30-7	저출산-고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지(외부)	6,000
연구 2010-30-8	차여 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000
연구 2010-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	7,000
연구 2010-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영석	6,000
연구 2010-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	10,000
연구 2010-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최정수	6,000

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2010-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	6,000
연구 2010-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	엄지혜	5,000
연구 2010-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000
연구 2010-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-30-17	신노년층의 특징과 정책과제	정경희	6,000
연구 2010-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000
연구 2010-30-19	에비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	6,000
연구 2010-30-20	신노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	선우덕	5,000
연구 2010-30-21	신노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	미정
연구 2010-31-1	2010 사회예산 분석	최성은	8,000
연구 2010-31-2	2010 보건복지제정의 정책과제	유근춘	9,000
연구 2010-31-3	정부의 사회복지제정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000
연구 2010-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최성은	6,000
연구 2010-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000
연구 2010-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000
연구 2010-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000
연구 2010-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 가솔 지원 제1권	김동진	8,000
연구 2010-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 가솔 지원 제2권	김동진	11,000
연구 2010-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	5,000
연구 2010-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000
연구 2010-33	보건의료지원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 (3년차)	오영호	9,000
연구 2010-34	보건사회 기구변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	14,000
연구 2010-35	취약위기와 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	미정
연구 2010-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000
연구 2010-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000
연구 2010-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미근	6,000
연구 2010-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(II)	정영호	11,000
연구 2010-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서(I)	정영호	7,000
연구 2010-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	7,000
연구 2010-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-02	고가의료장비의 적정공급과 효율적 활용방안	오영호	8,000
연구 2009-03	신의료기술의 패던 변화에 따른 의사결정체제의 발전방향 -의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로-	박살비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석 (I)	정영호	6,000
연구 2009-05	미충족 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	5,000
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리방안 구축	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안 -비만의 역학적 특성 분석과 비만예방관리를 위한 부문간 협력체계의 탐색	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	7,000
연구 2009-10	글로벌 금융위기상행하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안 -본인부담 구조조정 방안 중심으로	신현웅	6,000
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	5,000

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	7,000
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성	여유진	8,000
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	13,000
연구 2009-17	이동청소년복지 수요에 기반한 복지공급체계 재편방안 연구 II: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	8,000
연구 2009-18	한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 -경제위기 이후 가족생애주기별 위기 유형을 중심으로	김유경	8,000
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회지분과 민간 복지지원 수준의 국가간 비교연구. 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	6,000
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	6,000
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안. 일상생활기능의 자립향상을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생활활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합 연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	9,000
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 -법제정 10년의 제도운영 점검	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	8,000
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산 실태 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	6,000
연구 2009-28	2008년 한국의료패널 기초분석보고서	정영호	7,000
연구 2009-29	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2009년 보건의료자원실태조사 결과보고서-	오영호	6,000
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	10,000
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	11,000
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	9,000
연구 2009-31-2	보건복지재정의 정책과제	유근춘	7,000
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙재정 세출 예산을 중심으로	고경환	6,000
연구 2009-31-4	보육지원정책의 적정성 및 효과성 분석	최성은	6,000
연구 2009-31-5	지활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들	고경환	7,000
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	14,000
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서 - 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	여유진	6,000
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권	14,000
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	저출산에 대응한 육아 지원 인프라의 양적·질적 적정화 방안	신윤정	6,000
연구 2009-34-3	장기요양등급의자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지서비스 연계 방안	오영희	6,000
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	6,000
연구 2009-34-5	고령친화상품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	7,000
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	6,000
연구 2009-36	2009 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	정영철	7,000