

정책보고서 2004-17

저소득층 주거복지 향상을 위한 주거급여 개선방안 연구

이태진	김미곤
김혜승	박신영
이영환	홍인옥
최현수	김선미

한국보건사회연구원
보 건 복 지 부

목 차

요 약	13
제1장 서 론	73
제1절 연구의 필요성 및 목적	73
제2절 연구내용 및 방법	75
제2장 주거급여에 관한 이론적 검토	78
제1절 주거비와 빈곤의 관계	78
제2절 주거복지정책에서 주거급여의 위상	85
제3절 주거급여와 공공부조제도의 상호관계	88
제3장 주거급여의 현황 및 저소득층 주거실태	93
제1절 주거급여의 현황 및 내용	93
제2절 현물주거급여와 영세민 전세자금의 현황	99
제2절 수급자 및 차상위계층의 주거실태	106
제4장 외국의 주거급여 현황 및 시사점	135
제1절 공공부조 성격의 통합운영체계: 일본	137
제2절 공공부조 성격의 분리운영체계: 영국	141
제3절 공공부조 성격의 바우처형 분리운영체계: 미국	146
제4절 주택수당 성격의 분리운영체계 I: 독일	152
제5절 주택수당 성격의 분리운영체계 II: 프랑스	155

제6절	주택수당 성격의 분리운영체계 III: 스웨덴	161
제7절	외국의 주거급여 유형화 및 시사점	165
제5장	주거복지 향상을 위한 주거급여 개선방안	177
제1절	주거급여 개선과 관련된 주요 쟁점	177
제2절	통합운영체계의 주거급여	185
제3절	분리운영체계의 주거급여	203
제4절	독립된 주거비보조방안	218
제5절	현물주거급여 개선방안	235
제6장	주거급여의 중장기 개선방안	244
제1절	주거급여 개선방향	244
제2절	주거급여의 중장기 개선방안	245
참 고 문 헌	252

요 약

제1장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

- 외환위기 이후, 소득에 따른 주거수준의 격차가 점차로 증가하고 있으며, 빈익빈 부익부 현상이 심화되고 있음.
 - 현재 우리나라의 주택보급률이 100%에 근접하고 있으나, 지역별·유형별·규모별 수급불균형이 심화되어 주택매매 및 전세가격이 폭등하는 불안한 상황임.
 - 주택정책 역시 중산층의 자가보유 부문에 치중하여 주택시장의 양극화 현상을 부추기고 있어 무주택자 또는 임차가구와 지불능력이 없는 저소득층의 주거불안정성은 증대하였고, 따라서 이들의 상대적 박탈감이 더욱 커져가고 있는 실정임.
- 현재 서구 자본주의국가들의 주거급여정책은 각 나라마다 차이가 있지만 보편적인 경향은 주거급여를 받고 있는 가구의 비율이 증가하고 있다는 점임.
 - 이는 심각한 주택부족 문제가 해결되면서 신규주택의 건설보다는 주택재고의 질을 개선할 필요성이 제기되었고, 1970년대~1980년대 인플레이션을 억제하기 위한 축소재정정책은 주거급여가 정부가 주택의 생산이나 배분에 덜 개입하면서도 저소득층의 주택에 대한 접근가능성(affordability)을 제고할 수 있는 수단으로 주거급여를 인식하였기 때문임.
 - 현재 우리나라도 주택난문제가 크게 완화되면서 저소득 주거빈곤가구들의 지원수단으로서 주거급여제도가 부각되고 있으며, 향후에는 주거급여

의 비중이 매우 커질 것으로 판단됨.

- 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 ‘전 국민의 기초생활보장’이라는 측면에서 우리나라 공공부조제도의 획기적인 발전을 가져온 제도임.
 - 특히, 국민기초생활보장제도 내에 주거급여를 신설·도입함으로써 수급자의 주거형태에 따라 현금 및 현물급여를 지원함으로써 수급자의 주거복지를 향상시킬 수 있는 정책수단을 마련하였다는 점에서 의의를 지님.
 - 그러나, 현행 주거급여의 비합리적 지급방식, 주거형태에 따라 지원되는 주거급여의 유형간 경계의 불분명 등은 주거급여를 별도로 분리·신설한 법령상의 취지를 제대로 구현하지 못하는 것으로 평가됨.
- 본 연구는 국민기초생활보장제도의 정책목표와 함께 저소득층의 주거안정 및 주거복지 향상을 달성하기 위해서 현행 국민기초생활보장제도 내에서 운영되고 있는 주거급여의 문제점을 지적하고, 그 대안적 개선방안과 단계적인 추진전략을 제시하는데 목적이 있음.
 - 공공부조와 주거급여의 위상을 정립하여 현행 주거급여제도 보완을 통한 주거급여 현실화
 - 주거보장제도로서 주거급여의 독립성 강화를 위한 타당성 검토
 - 주거급여의 본격적인 발전을 위해서 최저주거기준 달성이나 주거수준의 향상, 주거비 부담의 완화 등 주거복지정책 목표를 주거급여제도의 목적으로 명확하게 설정하여 중장기 방안 모색

2. 연구내용 및 방법

- 연구내용
 - 제2장에서는 구체적인 제도개선 방안을 논의하기에 앞서 주거급여제도와 관련된 이론을 검토하고 쟁점을 논의함.

- 주거급여의 위상을 파악하기 위해 주거비와 빈곤의 관계를 규명하고 주택정책 내에서의 주거급여의 의미와 성격, 역사적 발전과정, 그리고 정책적 비중을 검토함.
- 제3장에서는 주거급여의 대상, 운영방식, 주거급여의 유형 및 현물 주거급여와 영세민 전세금지원 등 국민기초생활보장제도에 도입된 주거급여의 현황을 살펴봄.
 - 한편, 저소득층 주거실태조사 자료를 바탕으로 수급자와 차상위계층의 주거실태를 비교 분석함.
- 제4장에서는 저소득층의 주거복지를 위해 오랜 기간동안 정책실험을 경험하여 온 선진국 주거정책의 내용 및 효과성 등을 고찰하여 이를 유형화하고 시사점을 도출함.
 - 각국의 주거급여 성격을 다음과 같이 구분하여 검토함.
 - 공공부조 성격의 통합운영체계: 일본
 - 공공부조 성격의 분리운영체계: 영국
 - 공공부조 성격의 바우처형 분리운영체계: 미국
 - 주택수당 성격의 분리운영체계: 독일, 프랑스, 스웨덴
- 제5장에서는 주거복지향상을 위한 주거급여 개선방안의 모색을 위하여 주거급여의 제도적 현황과 개선방향을 제시하고, 이와 관련된 주요쟁점으로 기초보장제도와 주거급여체계 통합/분리, 대상자 확대의 범위, 그리고 정책 우선순위 등을 논의함.
 - 통합된 급여체계의 주거급여 개선모형과 분리된 급여체계의 주거급여 개선모형, 독립된 주거비 보조방안, 그리고 현물 주거급여의 개선방안으로 구분하여 살펴봄.
- 제6장 결론에서는 향후 저소득층의 주거문제 해결 및 주거복지 향상을 위한 주거급여의 단계적 개선방향 및 구체적 추진방안을 제시함.

- 다양한 주거급여제도 개선모형을 검토하여 단기방안과 향후 주거급여의 발전방향을 고려한 중장기방안을 제시함.

□ 연구방법

- 주거비 부담과 빈곤의 관계, 주거급여의 위상, 공공부조제도와 주거급여의 상호관계 등에 대한 이론적 검토, 각국 주거급여제도의 운영체계 및 주요내용 검토를 위한 문헌연구
- 수급자가구 및 차상위계층을 포함한 저소득층의 주거실태 및 주거복지요구 비교를 위해 저소득층 주거실태 조사자료 이차분석
- 주거급여 및 주택정책 관련 전문가의 의견수렴을 위한 자문회의 개최

제2장 주거급여에 관한 이론적 검토

1. 주거비와 빈곤의 관계

□ 국가가 저소득층의 주거복지문제에 개입하는 목적

- 모든 국민이 최저주거기준 이상의 안정된 주거에서 큰 부담 없이 살 수 있도록 하는 것. 따라서 주거의 안정성, 건강하고 문화적인 주거수준, 적절한 주거비 부담이 주거복지정책의 구체적 목표임.
- 본 연구에서 관심을 기울이는 주거급여제도는 저소득층의 주거비부담 능력을 신장시킴으로써 주택문제 해결을 도모하는 수단임. 주거급여 제도에 대한 이 같은 관심은 저소득층의 주거비 부담의 문제가 중시되는 사회적 상황을 반영한 것으로 볼 수 있음.
- 즉, 빈곤계층의 과중한 주거비 부담이 주거빈곤을 악화시키고, 이러한 상황이 다시 사회경제적 빈곤을 증폭시키는 악순환의 관계를 형성하고 있음을 고려할 때, 저소득층의 주거비부담 능력을 신장시키는 주

거급여제도의 발전이 이러한 악순환의 고리를 끊는 데 일조할 수 있으리라 기대됨.

가. 주거비의 정의

- 주거비란 주택을 점유하고 있는 자가 주택이 주는 서비스의 대가로 지불하는 주거관련비용의 총합이라고 할 수 있음.
 - 앵겔과 슈바베에 의한 전통적 주거비는 생존의 수단으로서의 주택에 필요한 비용으로 임대료와 광열비만을 의미함.
 - 그러나, 지금은 주택이 생존의 수단으로서 뿐만 아니라 투자의 목적, 주거욕구의 반영, 자아의 표현, 주거가치의 실현이 이루어지는 중요한 장소로서의 개념으로 변화됨.
 - 따라서, 많은 연구와 문헌에서 주거비에 대한 정의는 매우 다양함.
- 국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준인 최저생계비 계측 시 설정된 최저주거비는 다음과 같음.
 - 1988년 이후 매 5년마다 실시한 최저생계비 계측연구에 따르면 최저주거비는 도시지역과 농촌지역에 따라 달리 계측됨.
 - 이 때, 대표적인 점유형태와 주택유형을 도시지역은 각각 전세와 아파트로, 농촌지역의 경우에는 각각 자가와 단독주택으로 설정함.
 - 이러한 가정 하에서 최저주거비에는 주거실태조사 결과에 의한 최저주거기준에 해당하는 주거비용(융자금월상환액+월이자비용+자기자본비용) 이외에 도시지역의 경우에는 관리비 및 이사비용이, 농촌지역의 경우에는 수리비용이 추가로 포함됨(김미곤 외, 1999).
- 또한, 주거비는 주택점유형태에 따라 자가거주자의 비용과 차가거주자의 비용으로 구분할 수 있음(이중희·조상형, 1997).

나. 주거비와 빈곤의 관계

□ 우리나라 저소득층의 주거비 부담

- 최근 부동산시장의 특징은 서울 강남지역의 아파트 전세값 급등과 뒤이은 수도권 일대의 매매가격 상승으로 요약할 수 있음.
 - 서울의 아파트가격 상승률은 전국 평균상승률을 훨씬 상회하고 있음.
- 주택가격과 전세값의 급등에 따라 소득계층간 주거실태 및 주거비 부담은 큰 차이를 나타내고 있으며, 저소득층의 주거비 부담 상태는 매우 심각한 상황임(본문 p.9 <표 2-1> 참조).
 - 소득 1분위에 속하는 저소득층은 노후불량주택에 거주함에도 불구하고 PIR(연소득 대비 주택구입가격비)이 11.1로 전체 평균보다 2.5배 높은 것으로 나타났으며, 이는 이들 계층이 자력으로 주택마련이 거의 불가능하다는 점을 시사함.
 - 주거비부담을 나타내는 지표인 RIR(월소득 대비 임차료) 역시 소득 1분위 계층의 경우 28.9에 달해 주거비에 대한 보조 없이는 주거생활이 곤란한 상태에 처해 있다는 것을 확인할 수 있음.
- 이와 같이, 주거비 부담을 나타내는 두 지표를 기준으로 볼 때 소득수준이 낮은 계층일수록 임대료 부담이 높으며, 주택을 구입할 수 있는 능력은 현저히 낮은 상태임.

□ 저소득층이 감당해야 하는 과중한 주거비 부담으로 인한 악순환의 양상

- 첫째, 과중한 주거비 부담은 열악한 주거환경을 상당한 규모로 존속시킴.
- 둘째, 과중한 주거비 부담은 저소득층의 소비생활을 압박하여 생활필수품에 대한 소비를 억제하고, 나아가 건강이나 교육, 문화, 사교생활에 대한 지출을 제한함으로써 이들의 자립, 자활능력의 배양을 저해하고, 나아가 빈곤을 세습하는 결과를 가져옴.

- 셋째, 저소득층의 주거비 부담이 과중한 상황은 계층간 주거자산의 불평등을 심화시키는 결과를 가져옴.

□ 국민기초보장제도에 의한 주거급여의 의의

- 주거비 부담의 문제는 저소득층의 주거문제에서 치명적인 중요성을 갖는 문제이지만 이제까지 이에 대한 정책적인 대응은 거의 없었으며 따라서, 국민기초보장제도에 의한 주거급여는 이러한 정책적 노력의 시작이라는 의미부여가 가능함.

2. 주거복지정책에서 주거급여의 위상

□ 주거복지정책에서 주거급여의 의미와 위상

- 원칙적으로 이는 각 국가의 사회적 상황에 따라 달리 판단될 수 있는데, 우리나라의 경우는 아직 도입 초기를 벗어나고 있지 못함.
 - 따라서, 원론적인 차원에서 주거급여의 의미를 살펴보고, 우리보다 앞선 경험을 가진 외국의 사례를 참조함으로써 주거급여의 성격과 필요성 등을 정리해보고, 앞으로의 발전방향을 가늠하는 것이 필요함.

□ 주택지원제도의 범주

- 첫째, 일차적 수혜자가 누구냐를 기준으로 공급자 지원제도와 소비자 지원제도로 구분할 수 있음.
- 둘째, 지원방법 기준으로는 직접적 지원(택지공급, 주택공급, 보조금 지원, 용자 등)과 간접적 지원(세금감면, 할인, 규제 - 임대료 통제, 분양가 규제 등)의 방법으로 대별될 수 있음.
- 셋째, 수혜자의 주택소유 여부를 기준으로 볼 때 자가소유자 지원과 세입자 지원으로 대별됨. 후자는 다시 공공임대주택 세입자와 민간임대주택 세입자 구분됨.

- 넷째, 지원의 내용을 기준으로 할 경우에는 자본비용(capital) 보조와 운용 비용(revenue) 보조로 대별됨.

□ 이상의 내용을 대상주택의 유형과 공급/수요 측면의 지원을 중심으로 다음과 같이 요약할 수 있음.

〈표 1〉 주택보조제도의 종류와 범주

구분	자가소유주택	공공임대주택	민간임대주택
공급자 지원	민간개발업자 등 지원: 토지공급, 금융지원 분양가 규제	공공임대주택공급자 지원: 토지공급, 금융, 재정지원	임대사업자지원: 건설, 매입, 세제지원 등
수요자 지원	자가주택구입자 지원: 구입자금융자, 이자감면, 세금감면, 수리비보조	공공임대주택 세입자 지원: 임대료 보조(할인)	민간임대주택 세입자 지원: 임대료 보조 전세자금 융자
중간형태		임대료 통제	임대료 통제

□ 주거급여의 의미와 성격

- 첫째, 주거급여는 주거비 부담능력이 취약한 가구에 대한 직접적 지원을 통하여 가구의 주거비 부담능력을 신장시켜 주거수준의 향상 등 주거복지 정책상의 목표를 달성하는 정책 수단의 하나임.
- 둘째, 주거급여는 수요측면의 대인지원 정책이며, 현금지원을 위주로 하지만, 수리비 보조와 같은 현물급여도 가능함.
- 셋째, 급여의 내용은 일반적으로 임대료보조(할인과 융자 포함)가 중심이 되며, 그 외의 주거비 즉, 주택취득과 관련된 비용이나 관리비, 수리비, 광열비 등에 대한 지원을 포함할 수 있음.
- 넷째, 주거급여의 대상가구는 세입자(공공임대와 민간임대)뿐만 아니라 자가소유 가구도 널리 포함될 수 있음.

□ 저소득층 지원제도로서의 주거급여의 필요성

- 주거급여는 임대료 통제 및 공공임대주택 공급과 더불어 저소득층의 주거복지 향상을 위한 3대 지원체계를 형성함.
 - 그러나, 오늘날 임대료통제제도의 의미는 많이 약화되었기 때문에 공공임대주택과 주거급여가 중요한 의미를 가짐.
 - 공공임대주택은 특히 주택보급률이 충분치 못한 상태에서는 저소득층의 주거복지 향상을 위한 가장 유력한 정책수단이 되지만, 수요에 비해 공급이 부족한 경향성을 가지고 있음.
 - 따라서, 공공임대주택의 혜택을 받지 못하는 저소득층이 광범위하게 존재할 수밖에 없고, 이를 주거급여로 보완하는 노력이 필요한 것이 현실임.
- 형평성 회복 차원의 주거급여
 - 전체적인 주택지원제도의 틀에서 볼 때 자본주의 국가들의 일반적 경향은 자가소유를 확대하는 정책이 주류를 형성함. 이에 따라, 자가소유자들이 국가 지원의 가장 큰 몫을 차지하는 경향이 있음.
 - 따라서, 저소득층을 위한 공공임대주택공급과 주거급여는 형평성 회복을 위한 보상적 차원으로도 볼 수 있음.

3. 주거급여와 공공부조제도의 상호관계

가. 주거급여와 공공부조

□ 주거급여는 공공부조인가?

- 공공부조는 일반적으로 최저소득층에 국한된 자산조사 조건부의 무상급여라고 규정되므로, 주거급여 역시 공공부조의 성격이 강한 것으로 보아야 함.

- 하지만, 주거급여의 대상자가 최저소득층을 넘어 일시적인 주거곤경자 등으로 상당히 넓게 확장되거나, 자산조사의 엄격성이 완화될 경우 공공부조의 성격은 비례적으로 약해질 수밖에 없음.

- 현재 우리나라의 주거급여는 중심적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도에 내포되어 있고 대상자 역시 기초보장제도의 수급자로 국한되어 있으며, 국민주택기금에서 용자하는 저소득영세민전세자금은 대상자 폭이 약간 넓긴 하지만 공공부조의 성격을 크게 벗어나지 못하고 있음.

□ 본 연구의 과제는 중심적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도에 내포되어 있는 주거급여제도의 개선방안을 찾는 것임.

- 즉, 주거급여를 현재와 같이 기초보장제도 내에서 운영하는 것과 독립적인 급여체제로 분리하여 운영하는 방안 중 어느 쪽이 더 바람직할지, 그리고 이와 연동하여 대상자의 폭이나 급여수준, 전달체계 등을 어떻게 개선할 것인지를 구상하는 것임.
- 이를 위한 사전작업으로 먼저 주거급여의 목적과 역할에 대하여 고찰하고 이를 바탕으로 어떠한 체계유형이 가능할 것인지를 검토하고자 함.

나. 주거급여의 목적과 역할: 소득보장 혹은 주거보장

□ 주거급여의 목적과 역할

- 주거급여의 목적이나 역할 그리고 공공부조와 주거급여의 체계 문제는 국가에 따라 상이하며, 여러 가지 유형이 가능할 것임.
- 즉, 각국의 역사적 전통과 정책목적 등에 따라 선택이 가능한 문제로 볼 수 있음. 역사적 경험으로 볼 때, 주거급여의 목적과 역할은 소득보장과 주거보장 중 어느 쪽을 강조하고 있는가 하는 문제로 요약해 볼 수 있음.

□ 소득보장 성격의 주거급여제도

- 주거급여가 주거수준 향상 등 주택정책적인 목적을 갖기보다는, 주거비를 포함하기는 하지만 포괄적으로 최저소득을 보장하는 목적을 가짐. 형태적으로는 주거급여가 독립된 제도로 시행되지 않고 소득보장제도 (income support), 즉, 공공부조제도의 틀 내에서 주거비에 대한 지원이 이루어짐.
- 이 경우, 수급자들은 공공부조의 총액에 주거비가 포함되어 있는지 분명하게 인식하기 어렵고, 그에 따라 이를 주거수준 향상이나 주거문제 해결 등의 목적으로 이용하기보다는 생계비를 보완하는 용도로 사용할 가능성이 많음.

□ 주거보장의 목적을 갖는 주거급여제도

- 주거급여의 목적이 적절한 주택에 대한 기회의 제공, 주거비 지불능력의 신장, 혹은 사회주택에 대한 수요 대체 등 주택정책적인 목적을 우선시 하는 경우임.
- 이 경우, 제도적으로는 공공부조제도의 틀과는 독립된 형태로 대상자와 급여가 확장되는 경향을 보이며 수급자들은 주거비 보조에 대한 인식을 분명히 가질 수 있고, 이에 따라 소득보장과 달리 주거문제 해결과 주거수준 향상을 위한 목적으로 사용할 가능성이 상대적으로 많음.

다. 주거급여체계의 유형

□ 일반적인 공공부조제도에 편입된 주거급여 체계

- 주거급여가 일반적인 공공부조체계에 포함되어 있는 같은 경우로 일반적으로 소득보장적 성격을 가지며, 최저생계를 보장하기 위해 생계비의 한 항목으로 주거비를 인정하는 형태. 우리나라의 경우도 현재 이러한 상황으로 볼 수 있음.

□ 독립된 제도로서의 주거급여체계

- 일반적인 공공부조제도가 주거비용을 전혀 담당하지 않고, 주거급여제도가 별도로 존재하는 경우. 주택정책 자체를 목표로 하며, 정책대상자도 생계빈곤자를 넘어서 주거빈곤자, 최저주거기준 미달자, 일시적 주거문제 보유자 등을 포함하여 넓게 확장할 수 있음.

□ 혼합형

- 대부분의 국가들은 혼합적인 형태를 가짐. 즉, 대상자에 따라 별도의 제도가 적용되기도 하고, 같은 대상자의 경우에도 일반 공공부조와 주거급여가 혼합되어 급여가 이루어지기도 함.

□ 이상과 같이 일반적인 공공부조와 주거급여의 관계는 주거급여의 목적에 따라 다양한 조합이 가능함. 단일 체계와 복합 체계 중 어느 것이 적합한지 선형적으로 결정하기 어려운 문제임.

- 우리나라의 경우는 일반적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도에 내포된 주거급여를 운영하고 있어 주택정책 측면의 목표달성에 어려움이 있는 상황이므로, 주거급여의 체계와 운영방식을 개선하기 위해서는 주거급여의 목표와 역할에 대한 정립이 선행되어야 할 것임.

제3장 주거급여의 현황 및 저소득층 주거실태

1. 주거급여의 현황 및 내용

- 국민기초생활보장제도는 수급자의 주거실태에 따라 적정 급여가 이루어지도록 하고 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 주거급여를 신설, 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 현금 또는 현물급여로 지급하고 있음.

- 원칙적으로 주거급여는 대상자의 주거유형에 따라 그 종류와 내용에 차이를 두어야 함.
 - 그러나, 주거급여를 차등적으로 지급할 수 있는 인프라가 정비되기 어렵다는 점을 감안하여 주거유형에 관계없이 가구규모에 따라 동일 금액을 지급하고 있는 실정임.
 - 보충급여의 원리를 따르고 있는 국민기초생활보장제도에 있어서 주거급여의 기준은 원칙적으로 최저생계비 내에 포함되어 있는 최저주거비임.
 - 최저주거비를 결정하는데 있어서 대도시와 중소도시의 최저주거비의 경우 대표적인 주거형태를 전월세 아파트로 상정하여 주거비용, 관리비, 이사비용의 합으로 산출하였음.
- 주거급여의 지급대상은 특례수급자와 시설수급자를 제외한 모든 수급자이며, 대상자는 주거급여의 지급방법에 따라 다시 임차가구와 자가가구, 그리고 무료임차자와 주거불안정자 등으로 구분됨.
- 임차가구에 대해서는 임차료 지원 혹은 전·월세 보증금 대여를 제공함.
 - 자가가구에 대해서는 유지·수선에 대한 지원을 실시하고 있음.
- 주거급여의 기본적인 운영방식은 보충급여의 원리(생계 및 주거급여=현금급여기준-개별가구의 소득평가액)에 의하여 최저주거비를 보장하는 것임.
- 그러나, 실질적으로 이러한 최저주거비를 모두 주거급여에 의해 지급하고 있지 않으며, 가구규모에 따라 일정금액으로 지급되는 주거급여 이외의 부분은 생계급여에 포함되어 지급되고 있음.
 - 또한, 현행 주거급여는 가구규모 이외에 주거유형 및 지역별 격차에 따른 차등을 두지 않고 있음.

〈표 2〉 2004년도 최저주거비 보장 현황

(단위: 원, 월)

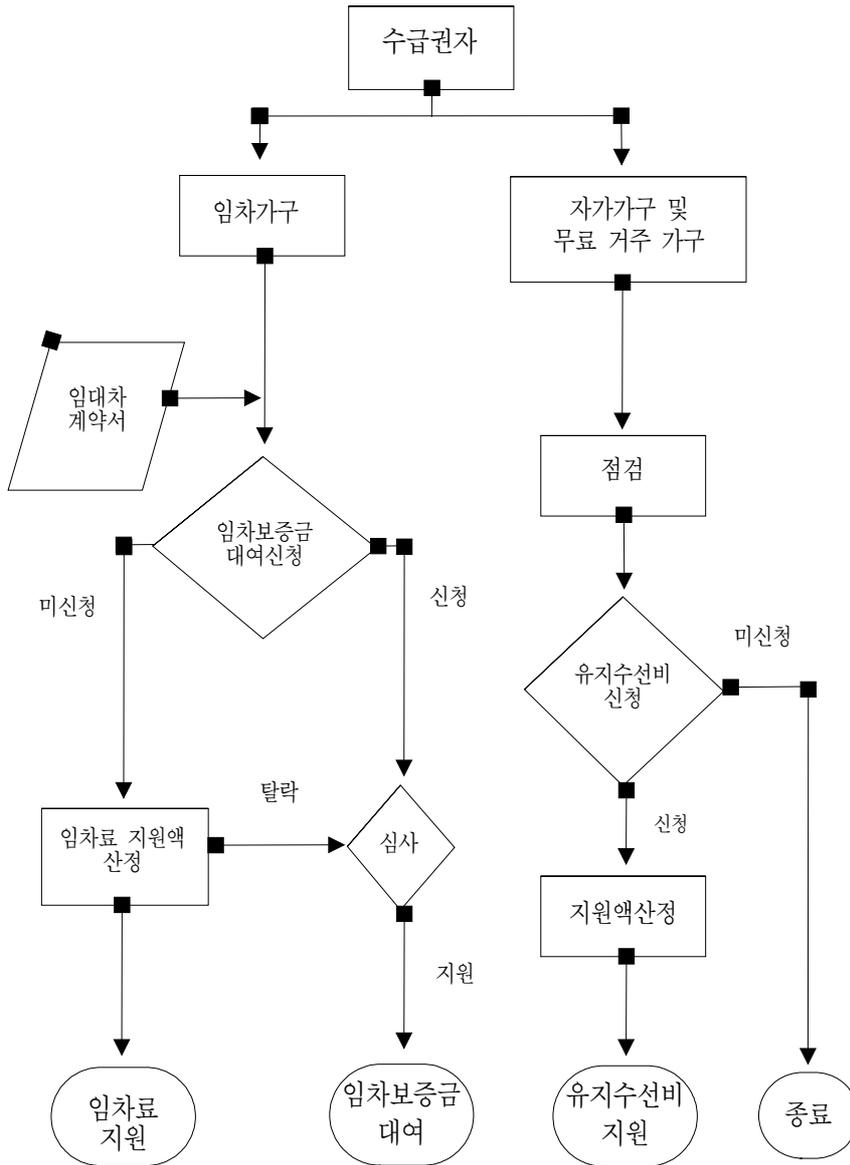
가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거비	38,436	85,309	120,726	162,687	177,730	207,614
주거급여	33,000		42,000		55,000	
(자가가구 등)	23,100		29,400		38,500	
계(최저주거비)	71,436	118,309	162,726	204,687	232,730	262,614

주: 최저주거비는 가구별 최저생계비의 19.4%임. 7인가구 이상의 경우, 6인가구의 1인당 급여액에 당해 가구원수를 곱하고 반올림하여 산출함.
 자료: 2004년도 국민기초생활보장사업안내.

□ 주거급여의 지급형태는 현금급여와 현물급여로 구성되어 있음.

- 임차가구에 대해서는 현금급여를 100% 지급하는 반면, 자가가구에 대해서는 현금급여의 30%를 집수리서비스 등 현물급여로 지급함.

□ 주거급여의 전달체계



□ 현물 주거급여 현황

- 현물 주거급여 규모는 자가가구를 대상으로 주거급여의 30%에 해당하는 금액만큼을 지원하고 있음.
- 전체 주거급여 중 30%에 해당하는 금액만을 현물급여로 책정하는데 따른 문제를 해결하고자 현재는 유지수선 서비스는 3년에 1회 기준으로 그 수요가 발생하는 것으로 간주하고, 대상가구 당 3년에 1회 이상 현물주거급여를 실시하는 것을 원칙으로 하고 있음.
- 2003년도 말 현재 수급자 중 자가 소유 4인 가구가 현물급여를 통해 받을 수 있는 유지수선 서비스의 규모는, 현물급여액은 448,000원이나 실제 공사에서는 가구원 수별 공사상한액을 적용하여 100만원까지 가능함.

□ 현물 주거급여의 추진체계

- 현재 현물급여는 지방자치단체별로确定的 예산규모에 따라 1년치 사업물량을 정하면 이를 근거로 대상주택에 대한 기초조사를 실시하고 해당가구를 선정, 의사여부를 확인하여 현물주거급여를 제공하고 있음.
- 수급대상가구의 주택조사는 지자체에서 실시하도록 되어 있으나, 대부분의 지자체는 사업물량에 따라 대상가구만 정하고 실제 조사는 자활사업단인 집수리사업단에서 수행하고 있음.

□ 현물 주거급여를 통한 집수리사업 내용

- 현물 주거급여를 통한 집수리사업의 내용은 주택점검표에서 지적된 사항들을 중 수급자가 원하는 사업을 중심으로 선정하는데, 대체로 예산범위 내에서 우선 정비해야 할 사항을 중심으로 결정함.
- 현물 주거급여가 시행되면서 집수리도우미사업은 자활의 가능성을 보여주는 사업으로 자리를 잡아가고 있음.

□ 영세민 전세자금 대여 현황

- 주거비보조를 목적으로 국민주택기금에서 근로자와 서민 및 저소득영세민에게 전세자금을 융자하는 제도로써, 기초보장수급자들도 주거급여 대신 이를 선택할 수 있음.
- 비수급 빈곤층과 차상위 빈곤층의 주택임대료를 보조하는 거의 유일한 제도이지만, 대상자 폭이 넓지 않고 융자제도라는 한계를 안고 있음.

2. 수급자 및 차상위계층의 주거실태

- 주거정책과 복지정책의 연계방안 연구(국토연구원·한국보건사회연구원, 2002)의 저소득층 주거실태조사를 재분석하여 수급자 및 차상위계층의 주거실태를 비교하고 있음.
- 가구의 일반적 특성 및 소득과 지출, 재산 및 부채 등 경제적 특성과 함께 수급자가구 및 차상위가구의 주거실태를 분석함으로써 주거복지욕구를 비교하고, 현행 주거복지프로그램에 대한 인지도와 희망여부, 정부의 주택정책에 대한 의견 등을 살펴봄으로써 주거급여 개선방향에 대한 시사점을 제공함.

가. 조사개요

- 조사지역은 2002년도 재산의 소득환산 및 근로소득공제 시범사업지역으로, 대도시(서울 동작구) / 광역시(부산 사하구, 광주 서구) / 중소도시(경기 안산시, 경기 광명시, 전북 정읍시, 충남 보령시) / 농촌지역(경기 양평군, 경남 산청군)으로 구분됨.
- 조사지역에는 영구임대아파트 지역이 일부 포함되어 있으며, 조사지역 내에서 수급자 규모가 가장 큰 읍면동을 선정하여 조사를 실시함.
- 조사대상은 국민기초생활보장법상의 수급자가구와 차상위가구로, 차상위

가구는 최저생계비의 120% 이하의 소득을 가지고 있으며 기초생활보장
급여신청가구 중 탈락한 가구를 중심으로 대상자를 선정하였음.

- 조사지역에서 총 1,400가구를 조사하였으며, 분석에 활용된 최종 유효표
본은 1,206가구(수급자가구 1,010가구, 차상위가구 196가구)로 구성됨.

나. 수급자가구와 차상위가구의 주거실태 및 주거복지욕구

- 현재 거주하고 있는 주택가격 및 임대료 수준은 전반적으로 차상위가구
에서 수급자가구보다 다소 높은 것으로 나타남.
 - 월세가구의 임대료는 차상위가구에서 11만원, 수급자가구 8만원이며,
임대보증금을 월 임대료로 환산할 경우 매월 부담해야 하는 임대료
수준은 약 12~17만원으로 나타남.
- 수급자가구와 차상위가구가 현재 거주하고 있는 주택의 구입자금 및 임
대보증금 등을 조달한 방법은 저축 등을 통해 스스로 조달한 경우가 가
장 높았으며, 금융기관 대출이 각각 9.0%와 11.9%로 낮은 반면 사채를
활용한 경우가 이와 비슷하게 나타남.
 - 이러한 결과는 수급자가구와 차상위가구가 주택자금 마련을 위해 금
융기관에 접근하는데 어려움을 가지고 있으며, 이러한 상황에서 불가
피하게 높은 이율의 사채를 활용하고 있음을 보여줌.
- 대출금을 매달 정기적으로 상환하고 있는 경우가 차상위가구에서 41.9%,
수급자가구는 24.2%에 불과한 반면, 수급자가구의 43.8%는 불규칙적으로
조금씩 상환함으로써 주택자금으로 인한 부채 및 신용상의 문제에서 벗
어나지 못하고 있음.
 - 대출금에 대한 연체여부는 수급자가구 34.7%, 차상위가구 21.4%로 나
타나 수급자가구의 대출금 연체가 더욱 심각했으며, 임차가구의 임대
료 연체여부는 수급자가구 7.2%, 차상위가구 6.6%로 비슷한 수준이었
으나 대출금 연체비율에 비해 낮게 나타났음.

- 거주하고 있는 지역의 입지특성에 대해서 살펴보면, 영구임대아파트를 제외한 대부분의 경우 수급자가구와 차상위가구에서 유사하게 나타남.
 - 특히, 저소득층 집중거주지역인 경우가 약 25%로 높게 나타났으며, 소음·악취 등 불량주거지역이 13.8%, 환기일조불량이나 침수붕괴우려 지역도 각각 6~7%로 나타났음.
- 주택 점유형태를 살펴보면, 전체적으로 자가나 전세보다는 영구임대를 포함한 월세의 비율이 높게 나타났으며, 차상위가구의 경우 수급자가구보다 자가의 비율이 높고, 임차가구 중에서도 전세의 비율이 다소 높음.
- 가구당 평균 주거면적(전용면적)은 전체적으로 약 10평 정도로 나타났으며, 수급자가구가 9.5평으로 차상위가구의 13평보다 작았음.
 - 한편, 가구원 1인당 주거면적은 수급자가구 약 5.5.평, 차상위가구 약 5.9평으로 역시 차상위가구가 다소 넓지만 큰 차이는 없었음.
- 사용하고 있는 방의 수는 전체적으로 2개인 경우가 약 58%로 가장 높았으며, 1개인 경우도 30%에 이룸.
- 현 주택 거주기간은 전체적으로 평균 약 9년 2개월로 매우 긴 편이었는데, 이처럼 수급자가구를 포함한 저소득층의 현 주택 거주기간이 긴 것은 이들의 주거만족도가 높기 때문이 아니라 주거이동에 제약이 많아 주거조정이 일어나지 않기 때문이라고 할 수 있음.
 - 즉, 저소득층 가구의 경우 강제적 이동이 대다수를 차지하고 있으며 경제적 여건의 변화나 가구변화에 따른 능동적·조정적 이동은 그리 많이 나타나지 않고 있다고 할 수 있음.
 - 특히, 자가가구와 영구임대아파트 거주가구의 이사횟수가 적은 편이었으나, 전·월세거주가구의 이사횟수가 상대적으로 많았음.
- 수급자가구와 차상위가구는 공통적으로 계약기간, 주거비 부담, 재개발 등 강제적 이동요인으로 인해 불가피하게 이사한 경우가 대부분을 차지

하고 있으며, 소득증가나 가족수 증가에 따른 자발적·조정적 주거이동은 많지 않음을 알 수 있음.

- 수급자가구와 차상위가구 모두 계약기간이 만료되거나 전·월세 등 주거비 부담을 감당할 수 없어서 이사한 경우가 약 45% 이상을 차지하고 있었으며, 재개발 등으로 인해 강제적으로 이주하게 된 경우도 약 15%를 차지하고 있었음.
- 이전 주택으로부터 현 주거지역으로 이사한 이유 가운데에는 ‘이전 주택에 비해 가격이나 임대료가 싸기 때문에’가 수급자가구와 차상위가구에서 모두 가장 높았음.
 - 이는 수급자가구와 차상위가구가 거주지역 및 주택을 선정할 때에는 무엇보다도 주거비 부담이 가장 중요한 요인이며, 대중교통, 편의시설, 자녀교육 등을 고려할 수 있는 선택적 여유가 없음을 시사함.
- 특히, 이사를 희망하지만 이사할 수 없는 경우가 수급자가구와 차상위가구에서 공통적으로 높게 나타났음.
 - 저소득층은 가구원수에 비해 사용면적이 작고 각종 편의시설 수준이 낮은 편임에도 불구하고 높은 임대료 등 주거비 부담으로 인해 주거이동을 크게 희망하지 않고 있음.
 - 자가나 영구임대아파트에서 주거이동 계획이 상대적으로 낮은 것은 자가의 경우 주거만족도가 높고, 영구임대아파트는 임대료가 저렴하기 때문임.
- 정부 및 지자체의 주택정책에 대한 선호도를 살펴보면, 전체적으로 영구임대아파트 입주에 대한 선호가 가장 높았으며, 수급자가구에서 39.5%로 차상위가구보다 더 높게 나타났음.
- 특히, 차상위가구의 경우에는 영구임대아파트 입주를 선호하는 가구가 28.2%로 높았지만, 매월 일정한 주거비 지원을 가장 선호하고 있는 가구

가 31.8%로 가장 높게 나타났음.

- 이러한 결과는 소득이나 재산수준이 수급자가구보다 약간 높은 차상위가구의 경우에도 높은 임대료 부담으로 인해 주거급여에 대한 욕구가 존재하고 있으며, 차상위계층에 대한 주거급여 확대가 요구되고 있는 상황을 보여준다고 할 수 있음.
- 주택구입 및 전세자금 용자 등 주택자금 지원에 대한 선호 역시 약 10% 정도로 나타났으며, 특히 차상위계층에서 상대적으로 더 높게 나타났음.
- 한편, 주택수리비용에 대한 지원 역시 차상위가구에서 8.2%로 나타나 수급자가구보다 높은 정책 선호를 보이고 있음.

제4장 외국의 주거급여 현황 및 시사점

- 주거급여를 시행하고 있는 OECD 주요국 가운데 특징적인 형태로 주거급여를 운영하고 있는 6개국(일본, 영국, 미국, 독일, 프랑스, 스웨덴)을 대상으로 주거급여제도를 구성하고 있는 하위 영역에 따라서 그 구체적인 내용을 살펴보고, 이를 통해 우리나라의 주거급여제도 개선을 위한 시사점을 도출함.
 - 공공부조 성격의 통합운영체계: 일본
 - 공공부조 성격의 분리운영체계: 영국
 - 공공부조 성격의 바우처형 분리운영체계: 미국
 - 주택수당 성격의 분리운영체계: 독일, 프랑스, 스웨덴

□ 주거급여 유형화의 기준

- 주거급여 유형화의 기준은 크게 주거급여의 성격, 시행주체, 대상자 선정 기준, 대상자의 범위, 급여지급방법, 급여수준 및 차등지급 여부 등으로

구분할 수 있음.

〈표 3〉 주거급여 유형화 기준

구 분	내 용
주거급여의 성격	- 사회보장급여 - 주거보조급여
주거급여의 시행주체	- 복지관련 부처 - 주택관련 부처
주거급여 대상자의 선정기준	- 가구특성 - 소득기준 - 주거비용 - 기타
주거급여 대상자의 범위	- 자가소유자 포함 여부
주거급여 지급방법	- 대상: 임차인 및 임대인 - 방식: 현금 및 현물(바우처)
주거급여 수준 및 차등지급 여부	- 급여산정 방식 - 차등화 여부 (차등화 기준 포함)

□ 6개국의 주거급여제도 현황과 특징 (본문 〈표 4-10〉 참조)

- 주거급여의 성격은 일본, 영국, 미국 등 자유주의 복지국가에서는 공공부조의 성격을 나타내고 있는 반면, 독일, 프랑스 등 조합주의 복지국가와 스웨덴 등 사회민주주의 복지국가에서는 보편적 프로그램인 주택수당으로서의 특성을 지니고 있음.
- 급여의 종류는 주거부조(일본, 영국), 주택수당(독일, 프랑스) 등으로 운영되고 있으며, 스웨덴은 주택수당을 중심으로 하고 지방자치단체에서 운영되는 주거부조가 이를 보완하고 있음.
 - 그밖에 각 국가는 노인, 장애인 등 특수계층을 위한 주거비 보조제도를 별도로 운영하고 있음.
- 주거급여제도의 운영은 복지관련 부처(일본, 영국, 스웨덴, 한국)와 건설관련 부처(미국, 독일 등)에서 각각 담당하고 있음.
- 운영재원은 프랑스(일반재정 및 가족수당기금)를 제외한 대부분의 국가에서 일반재정으로 충당되며, 중앙정부와 지방정부가 일정비율로 분담하고 있음.

- 급여지급 방식은 미국(바우처 방식)을 제외한 대부분의 국가에서 현금급여 형태로 지급하고 있으며, 임차인에게 직접 제공하고 있음.
- 선정기준으로는 공통적으로 소득수준, 주거비부담, 시장임대료 등이 고려되고 있으며, 이는 급여수준의 산정과 연계되어 있음.
- 급여수준은 대부분의 국가에서 지역별 차등을 두고 있으며, 가구규모, 소득수준, 주거비부담, 임대료수준 등에 따라서도 차등을 두고 있음.
- 대부분의 국가에서 자가소유자를 포함하여 주거급여를 제공하고 있음.

□ 이러한 내용들을 바탕으로 OECD 각국의 주거급여제도에 있어서 나타나고 있는 경향을 살펴보면 다음과 같음.

- 전반적으로 주거복지정책 가운데 주거급여의 비중이 강화되고, 수급가구의 비율이 증가하고 있음.
 - 이는 심각한 주택부족 문제가 해결되면서 신규주택의 건설보다는 주택의 질을 개선할 필요성이 제기되었기 때문임.
 - 또한, 1970~80년대 인플레이션을 억제하기 위한 정부의 재정지출을 줄인다는 입장에서 볼 때, 주거급여가 정부가 주택의 생산이나 배분에 대한 개입을 줄이면서도 저소득층의 주택에 대한 접근 가능성을 제고할 수 있는 수단으로 인식되었기 때문임.
- 한편, 주거안정을 위해 어떤 형태의 보조방식을 취하는 것이 보다 효과적이고 정책목표 달성에 합당한가에 대한 오랜 논의 끝에 주거에 대한 보조는 주택공급의 생산자 보조방식에서 주거급여 형태의 소비자 보조방식으로 이행하고 있다고 볼 수 있음.
 - 이러한 배경에는 주거급여 형태의 소비자 보조방식이 첫째, 최저주거기준을 확보할 수 있으며, 둘째, 대다수 국민의 지지를 획득하는데 용이하며, 셋째, 일반적인 소득지원 정책보다 더 효과적으로 주거빈곤을 해결할 수 있으며, 넷째, 주택구매력이 없는 가구에 임대료를 지원

함으로써 민간 임대주택 및 주택산업 육성에도 기여할 수 있는 장점을 지니고 있다는 점이 작용한 것으로 볼 수 있음.

- 또한, 주거급여 형태의 소비자 보조방식의 경우 저소득층 소비자의 임대료를 보조함으로써 구매력을 증진시켜 민간 임대주택업자나 임대주택 소유자의 임대수익을 보장하는 등 자본주의 시장경제 원리를 충족시키는 방법이기도 함.
- 이상과 같이, OECD 각국의 주거급여제도는 다양한 형태로 실시되고 있지만 저소득층을 위한 주거비 보조제도로써 다음과 같은 공통적인 경향을 보이고 있음.
- 첫째, 공공주택의 보급과 더불어 소득·주거비용과 관련된 보조금이 지급되고 있으며 그 비중이 확대됨.
 - 둘째, 임차인과 임대인 양쪽 모두에게 주거관련 서비스가 제공됨.
 - 셋째, 자산조사를 기반으로 주거급여가 제공되며, 저소득 부양가족·노인·장애인 등 특수욕구를 가진 계층을 중심으로 제공됨.
 - 넷째, 저소득계층에게 제공되는 주거급여는 일반적으로 최대급여액이 정해져 있음.
 - 다섯째, 공공주택 및 사회주택의 경우에도 대부분 입주자에게 주거비 보조를 제공함.

제5장 주거복지 향상을 위한 모형별 주거급여 개선방안

1. 주거급여 개선과 관련된 주요 쟁점

- 본 절에서는 우리나라 주거급여제도의 문제점을 살펴보고 제도개혁의 방향과 구체적 과제 및 이를 달성하기 위한 대안의 범위를 개괄하고자 함.

가. 주거급여제도의 문제점

- 현행 국민기초보장제도상의 주거급여는 주거복지정책의 구체적인 목표- 즉, 주거의 불안정 해소, 주거수준의 향상, 주거비 부담의 적정화 등- 를 달성하는 수단으로 볼 때 적지 않는 문제점을 내포하고 있음.
- 이러한 문제들은 다음과 같이 첫째 주거보장으로서의 성격문제, 둘째 사각지대의 문제 그리고 셋째 제도내적인 형평성의 문제로 정리할 수 있음.
 - 첫째, 주거급여가 주거보장 체계로서 정립되지 못하고 소득보장적인 성격을 가지고 있음. 즉, 기초보장제도 내에서 주거급여가 생계급여와 분리되지 않아 주거보장의 효과가 미약함.
 - 주거급여가 형태상 독립된 급여로 존재하지 않고 있기 때문에, 최저주거기준 이하 가구들의 주거수준을 향상시키거나 주거비 부담이 과잉한 가구들의 부담을 줄여나가는 방식으로 운용되고 있지 못하다는 것임. 이를 테면 현행 제도는 주거비를 포함한 최저생계비를 보충급여 형태로 보장하면서 개별 가구의 주거욕구 충족은 개별가구에게 맡기는 방식이므로 실질적인 주거조건 개선은 이루어지기 어려운 상황임.
 - 주거빈곤층 실태조사에 나타나듯이, 주거빈곤층은 현 거주지에서 비교적 장기간 거주하고 있고(평균 9년 2개월), 이사를 희망하지 않는 비율도 높음(63%). 하지만 이러한 상황은 현거주지에 만족하기 때문이 아니라 주거비 부담확대를 두려워하기 때문임. 이러한 사실은 현재의 주거급여 체계가 주거빈곤층의 주거수준 향상과 이를 위한 주거이동을 돕는 데에 무력함을 보여주는 것임.
 - 둘째, 주거급여의 수급대상자가 기초보장제도 수급자인 최저소득층에 국한되어 협소하고 주거보장의 사각지대가 광범위함.
 - 소득이 최저생계비에 미치지 못하면서도 기초보장수급자에서 제외되어 있는 비수급빈곤층과, 소득이 최저생계비를 조금 초과하는 차상위 빈곤

층의 경우 생계급여는 물론 주거급여 등에서도 완전히 소외되어 있음.

- 주거빈곤층 조사에서 보듯이, 차상위 계층과 수급자들의 주거실태 차이는 크지 않음. 자가거주율이나 전체 주거면적, 그리고 전체 사용 방수 등에서 차상위계층이 수급자들보다 우위에 있는 것은 사실이지만, 1인당 주거면적(5.5평 : 5.9평)이나 방당 가구원수(1.3인 : 1.33인)에서 별 차이가 없으며 거주지역의 특성이나 불량도 등도 유사함.
- 주거빈곤과 관련된 또 다른 지표로 주거비 부담이 소득의 30%를 초과하는 가구가 전체 가구의 11.2%, 160만 3천 가구에 이른다는 추정치(김혜승, 2004)도 차상위 빈곤가구의 광범위한 존재를 보여줌. 나아가 최저주거기준 이하에 거주하는 가구의 비율이 23.1%, 330만 6천 가구에 이른다는 추정치(주택공사주택도시연구원, 2002)는 보다 광범위한 주거빈곤의 잠재성과 함께 사각지대의 방대함을 보여줌.

- 셋째, 제도 내적인 합리성의 문제도 다양하게 존재함.

- 현행 주거급여는 가구규모별 차이에 따른 차등급여를 시행하고 있지만, 그 외 가구특성이나 지역별 차이는 무시하고 있어 여러 가지 형평성의 문제를 가지고 있음. 지역별 형평성의 예를 들면, 서울 등 대도시는 과소급여, 농촌지역은 과잉급여의 양상을 보임. 또한
 - ① 점유형태별 형평성: 자가가구는 과잉급여, 전월세의 경우는 과소급여의 양상
 - ② 주택유형별 형평성: 아파트, 단독, 연립 등에 따른 차이 가능
 - ③ 주거수준별 형평성: 주거수준을 고려하고 있지 않아서, 예를 들면, 1000만원 전세가구와 3000만원 전세가구가 동일한 급여를 수급하고 있음.
 - ④ 공공임대주택 입주자의 경우는 이중의 혜택을 받는 것으로 볼 수 있음.
 - ⑤ 가구유형별 형평성: 가구유형(노인가구, 장애인가구 등)에 따른 특수한 욕구가 반영되지 못하고 있으며, 나아가 개별가구의 욕구와 형편

을 구체적으로 반영하는 시스템이 결여되어 있음.

- 현물급여의 문제: 현재의 주거급여는 자가가구에게는 현금급여 외에 일부 현물급여를 하고 있음. 현물급여의 대상자나 전체 주거급여액에서의 비중이 적절한지 등을 검토할 필요가 있음.
- 급여수준의 문제: 실제 수급자들이 주거의 상향이동을 시도할 경우 실제 지불해야할 임대료(혹은 주거비)가 수급액보다 크게 나타나는 문제가 있음. 이에 따라 영구임대주택 입주와 같은 경우 외에는 실제로 수급자들이 주거의 상향이동을 시도하는 것은 찾아보기 어려움.
- 최저주거기준 활용의 문제: 최근 최저주거기준이 법제화되었지만, 주거보장의 성격이 약한 현제도 하에서 주거급여를 지급할 때 전혀 고려대상이 되지 못하고 있음.

나. 주거급여의 개선과제: 목표와 쟁점

- 첫째, 소득보장보다는 주거보장의 성격을 강화하는 것
 - 주거급여 제도를 통하여 직접적으로 주거빈곤 해소라는 목표를 추구하는 것
 - 주거보장제도의 성격을 강화하기 위해서는 기본적으로 주거급여제도의 독립성을 강화하는 하는 것이 필요한데, 구체적으로 두 가지 방안을 고려할 수 있음.
 - ① 분리운영체계: 기초보장제도와 분리하여 주거급여를 독립하여 운영하는 방안
 - ② 통합운영체계: 기존제도의 윤곽을 유지하면서 합리적인 개선을 도모하는 방안
- 둘째, 주거급여의 대상자를 확대하여 사각지대를 해소하는 목표와 관련 쟁점들
 - 주거급여 확대의 대상은 비수급빈곤층과 차상위 빈곤층, 일시적 주거

근경자, 최저주거기준 이하 거주자, 주거비 부담 과잉자 등으로 매우 광범위함.

- 공공임대주택의 세입자는 제외할 것인가?

공공임대주택은 임대료 통제정책에 의해 낮은 임대료가 적용되기 때문에 세입자들이 주거급여를 받을 경우 이중의 혜택이라는 비판이 가 능함. 반면, 공공임대 세입자들은 대부분 최저소득층이어서 낮은 임대료도 감당하기 어려워 입주를 포기하는 경우도 많음. 따라서 최저소득층의 주거보장을 위해서는 주거급여를 추가로 지원하는 것이 불가피하다는 주장도 설득력이 있음.

- 자가소유자에 대한 급여는 타당한가?

현행 기초보장제도 하에서는 세입자뿐만 아니라 자가소유자도 거의 비슷한 규모의 주거급여를 수급할 수 있음. 즉, 이러한 주거급여의 임대료보조는 물론 자본비용 보조(용자이자), 수리비 보조 등이 혼합된 형태임. 본격적인 제도정립을 위해서는 이를 어떻게 정리할 것인지 결정해야 할 것

– 셋째, 제도 내적인 합리성을 제고하는 것: 형평성 등

- 어떤 방향으로 체계가 재구성되든 기존 제도의 내적 불합리성은 수정될 필요가 있음. 우선 기초보장 내 2원화된 주거급여를 통합하여 생계급여와 분리된 항목으로 운영함으로써 장차 대상자 확대 및 주거수준 개선의 목적 추구에 기여할 수 있도록 정비하는 것이 필요함.
- 다음으로 제도 내적 형평성을 제고하기 위해 지역별(대도시, 중소도시, 농어촌) 형평성, 점유형태별(자가, 공공임대세입자, 민간임대세입자) 형평성, 주택유형별(아파트, 단독, 연립주택 등) 형평성, 주거수준별(1000만원전세가구, 3000만원전세가구 등) 형평성, 가구유형별(노인, 장애인가구 등) 형평성을 반영하는 유형별 급여체계, 나아가 개별화된 급여체계를 지향할 필요가 있음.

- 현재의 제도는 중소도시 아파트 전세가구를 표준가구로 설정한 후 가구규모(가구원수)별 차이만 인정하는 체계인데, 특히 지역별 차이와 점유형태의 차이를 반영하는 노력이 필요함.
- 현물급여는 주거의 상향이동이 일어나기 어려운 현재의 상황에서 주거수준 개선에 기여할 수 있는 장점이 있고, 집수리사업단과 같은 자활공동체 활성화에도 기여할 수 있으므로, 임차가구에게도 기회를 확대하고, 급여수준도 확충하는 방향이 필요함.
- 급여수준의 문제: 주거수준 개선을 위해서는 최저주거비를 상한으로 하는 현재의 방식이 적정주거비를 상한으로 하는 방식으로 개선될 필요가 있음. 또한, 차상위계층 등 광범위한 주거빈곤층이 주거급여의 혜택에서 배제되어 있는 현실을 감안할 때, 대상자의 확대도 함께 추진하는 것이 필요함.
- 최저주거기준 활용의 문제: 최저주거기준 미달 가구가 전체 가구의 23.1%에 달하고 있는 현실을 감안하여 점진적인 적용이 필요할 것임.

다. 대안모색의 범위

□ 이상과 같은 과제와 쟁점들을 고려하면서 본 연구에서 구체적으로 검토하고자 하는 대안모델은 다음과 같음.

- 첫째, 통합체계로서의 주거급여: 기존 체계와 같이 기초보장제도의 틀 내에서 주거급여의 합리성을 제고하는 방안, 구체적으로 차별화된 주거급여대상자 선정기준 즉, 지역별, 가구규모별, 가구유형별 최저주거비기준, 조정된 소득평가액기준, 부가급여를 적용하는 방식을 반영한 급여를 통합운영함으로써 형평성과 현실적용성을 제고하는 방안
- 둘째, 분리운영체계로서의 주거급여: 주거급여의 도입취지에 부합하도록 생계급여와 분리하여 주거급여를 운영함으로써 주거복지향상 목적을 강조하는 방안으로서, 단계적으로 최저주거비를 상한선으로 적용하는 방식

과, 수급자 외의 대상자 확대를 위한 선정기준과 급여수준을 반영한 급여를 분리운영함으로써 주거수준향상을 제고하는 방안

- 셋째, 분리운영의 한 형태로, 수급자 이외의 주거빈곤층의 주거비지불능력신장을 위한 독립된 주거비보조제도로 운영함으로써 대상자의 확대와 급여액을 결정하는 방안
- 이상의 체계구상과는 별도로 기초보장제도내에서의 현물주거급여의 개선 방안을 논의함.

2. 통합운영체계상의 주거급여

- 공공부조에서 주거급여는 최저주거를 보장하는 것임. 즉, 주거빈곤에 대한 정책 프로그램이 주거급여임.
- 이러한 주거급여는 각국의 공공부조 운영형태에 따라 통합급여로 제공되거나, 개별급여로 제공되고 있음.
 - 우리 나라와 일본의 경우 통합급여로 주거급여가 제공되고 있고, 미국, 영국 등의 대부분의 나라에서는 개별급여로 제공되고 있음.

가. 현행 통합급여의 문제점

□ 선정상의 문제점

- 대상 효율성(target efficiency)이라는 관점에서 주거급여는 주거빈곤가구에 지원되어야 하나, 현행 제도는 시설수급자를 제외한 모든 수급가구에 급여가 제공되고 있기 때문에, 주거빈곤이 아닌 가구에게도 주거급여를 지원하고 하고 있는 반면 차상위계층 중 일부 주거빈곤가구는 제외되는 문제점이 발생하고 있음.
- 이러한 문제점은 다음과 같이 제도를 운영하기 때문에 발생함.

- 첫째, 선정기준으로 중소도시 가구규모별 최저생계비를 적용하기 때문에 발생함.
- 둘째, 주거급여 대상을 주거빈곤이라는 관점에서 접근하지 않고 시설 수급자를 제외한 모든 가구에 주거급여를 제공하기 때문에 발생함.

□ 급여상의 문제점

- 적정성(충분성): 프로그램별 급여수준에서는 생계급여의 경우 과잉, 주거급여의 경우 과소 지급되고 있음.
- 점유형태별 형평성: 점유형태별 주거급여가 동일하기 때문에 상대적으로 자가의 경우 과잉, 전세의 경우 적정, 월세의 경우 과소 지급되고 있는 현실임.
- 주거수준별 형평성: 현행 급여는 수급가구의 주거수준을 고려하지 않고 있음. 예컨대, 1000만원 전세집에 살고 있는 가구와 3000만원에 전셋집에 살고 있는 가구는 주거수준이 다름. 그러나 현재는 동일한 급여 제공
- 지역별 형평성: 대도시의 경우 과소, 중소도시의 경우 적정, 농어촌의 경우 과잉 지급되고 있음.
- 가구원특성별 형평성: 중증 장애인이 거주하는 가구의 경우 일반인보다는 주거비 많이 지출되나, 현행 제도에서는 이에 대한 고려가 없음.
- 소득수준별 과잉급여 가능성: 현행 주거급여는 소득수준이 현금급여기준선 이상인 가구에게도 주거급여를 지원하고 있음. 소득이 현금기준선 이상일 경우 소득과 타법령지원(현물급여)의 합계만으로도 가처분 소득이 최저생계비 이상이 됨. 그러므로 이러한 가구에게는 주거급여를 지원하지 않아도 논리적으로 문제가 없음.

나. 통합급여상의 개선방안

1) 주거급여 대상자 선정

- 현행 주거급여의 문제점을 해결하는 주거급여 개선모형으로는 다음과 같은 모형을 고려해 볼 수 있음.
 - 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비(PL_{ijk})를 선정기준으로 적용하는 방안(방식 1)
 - 중소도시 전세기준 가구규모별 최저생계비(PL_i)를 선정기준으로 적용하되, 상대적으로 불이익 당하고 있는 대도시, 월세 가구 등의 소득평가액을 조정하는 방안(방식 2)
 - 현행 같이 중소도시 전세기준 가구규모별 최저생계비(PL_i)를 선정기준으로 적용하면서 소득평가액에서는 조정을 하지 않고, 월세가구 등에 대하여 부가급여를 지급하는 방안(방식 3)
- 방식 1~3의 경우 각기 장단점이 있음.
 - 방식 1: 이론적으로 타당하나, PL_{ijk} 가 계속되고, 정책에 반영되기에는 정치적인 이유 등의 현실적으로 어려움이 있음.
 - 방식 2: 현실적으로 방식 1보다 쉽게 적용할 수 있으나, 주거급여 대상자가 아닌 자가 급여를 받는 과잉급여의 문제가 상존함.
 - 방식 3: 현재 방식과 유사하므로 적용 가능성에서는 방식 2보다 쉽게 적용할 수 있으나, 주거급여 대상자가 선정에서 누락되는 문제가 상존(예, 대도시지역, 월세가구)하고, 수급자와 비수급자간의 가처분 소득격차가 더욱 벌어지는 현상(notch effect) 발생
- 따라서 2005년은 방식 2 또는 3으로 선정하되, 중장기적으로는 방식 1로 전환하여야 할 것임.

2) 주거급여 지급

□ 주거급여액 산정

- 먼저, 급여기준으로 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비(PL_{ijk})를 적용할 경우(방식 1)의 주거급여는 현행 방식과 마찬가지로 다음과 같이 결정됨.

- 급여 = 현금급여(생계급여+주거급여) + 현물급여
- 현금급여 = 현금급여기준선 - 소득인정액
- 현금급여기준선 = **최저생계비(PL_{ijk})** - 타법령 지원액(현물급여 포함)

- 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
- 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제액

- 재산의 소득환산액 = (재산가액 - 기초공제액 - 부채) × 재산의 종류별 환산액

- 둘째, 급여기준으로 중소도시 전세기준 가구규모별 최저생계비(PL_i) 적용할 경우(방식 2)의 현금급여는 다음과 같이 결정됨.

- 급여 = 현금급여(생계급여+주거급여) + 현물급여
- 현금급여 = 현금급여기준선 - 소득인정액
- 현금급여기준선 = **최저생계비(PL_i)** - 타법령 지원액(현물급여 포함)

- 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
- 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제액 - **추가 주거비**

- 재산의 소득환산액 = (재산가액 - 기초공제액 - 부채) × 재산의 종류별 환산액

- 추가주거비: 중소도시와 대도시간의 주거비 차액, 월세와 전세간의 주

거비 차액

- ※ 방식 3의 경우 소득평가액 산정시 추가주거비를 계산하지 않고, 추가 주거비를 부가급여로 지급

□ 통합운영상의 주거급여 지급관련 소결 및 단계별 개선방안

- 통합급여에서 급여 기준선으로 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비(PL_{ijk})로 하는 경우와 중소도시 전세기준 가구규모별 최저생계비(PL_j) 적용하는 경우는 각기 장단점이 있음.
 - PL_{ijk} 를 적용하는 경우 이론적으로 타당하나, PL_{ijk} 가 예측되고, 정책에 반영되기에는 정치적인 이유 등의 현실적으로 어려움이 있음.
 - 반면 PL_j 를 적용하는 경우 현실적으로 PL_{ijk} 보다 쉽게 적용할 수 있으나, 주거급여 대상자가 아닌 자가 급여를 받는 과잉급여의 문제가 상존함.
 - 따라서 2005년은 PL_j 를 적용하는 방식으로 급여하되, 중장기적으로는 PL_{ijk} 를 적용하는 것이 바람직함.
 - 한편 어떤 급여 기준선을 적용할지라도 현재보다 낮은 급여를 제공할 경우 제도의 정착률을 저해함. 그러므로 이론적인 금액보다 많은 급여를 하는 경우(농어촌, 자가 등)는 급여를 동결하는 조치가 필요함.
- 마지막으로 소득이 현금급여기준선 이상인 가구에겐 주거급여를 하되, 그 수준은 현행 주거급여수준으로 동결하는 것이 바람직함.

3. 분리운영상의 주거급여

가. 분리 필요성

□ 주거보장 달성이라는 주거급여의 도입취지에 부합

- 국민기초생활보장법에 나타난 주거급여의 도입취지는 수급자의 주거실태

에 따라 적절한 급여가 이루어지도록 하고, 수급자가 보다 나은 주거환경에 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 신설된 것으로 되어 있음. 즉, 주거급여는 소득보장보다는 주거보장을 목적으로 도입된 것임을 분명히 하고 있음.

- 특히 주거급여가 현행 계층별 최저주거비를 상한선으로 분리되어 제공된다면, 비록 1인 가구의 최저주거비인 69,020원은 다소 부족하고 지역에 따라 부족한 경우도 있겠지만, 주거급여의 임대료 보조 효과는 크게 증대할 것임.
 - 소득이 전혀 없는 4인 가족이 주거급여로 최저주거비인 197,766원을 받을 수 있다면 주거의 질적 수준은 좋지 않을지라도 월세방을 마련할 수 있을 것으로 판단됨.
- 따라서 주거급여를 주거보장 수단으로 사용토록 하려면, 주거급여를 생계급여와 명목상의 분리가 아닌 실제적인 분리가 이루어지도록 해야 할 것이며, 최저주거비를 상한선으로 하는 주거급여가 제공되어야 할 것임.

□ 주거비 지불능력 신장

- 주거급여를 생계급여와 분리하여 임대료를 보조하는 급여로 제공함으로써 주거비 부담이 과도한 저소득 가구의 주거생활 안정수단으로 이용할 수 있음.
- 이미 발표된 참여복지 5개년 계획(2004~2008)에서도 최저소득계층의 주거실태, 주거비를 조사하여 주거비부담이 과다한 가구에 대해서는 현재 국민기초생활보장법에 근거하여 가구원수에 따라 차등 지원되는 월 3.2~5.4만원의 주거급여를 단계적으로 상향 조정하여 지원하는 방안의 도입이 제시되어 있음.
- 따라서 주거급여를 주거비 부담이 과도한 저소득층에게 제공하려면 현재와 같은 수급자 중심의 소득보장차원의 급여체계가 아닌 별도의 주거보

장차원의 급여체계를 정비해야 할 것임.

□ 국민의 주거수준 향상의 방안으로 활용

- 주거급여를 최저주거기준에 미달하는 저소득 가구의 주거수준 향상을 조건으로 지급한다면 최저주거기준 미달가구의 감소라는 주택정책의 목표를 달성하는 수단으로 활용할 수 있음.
- 따라서 주거급여를 도입취지에 맞게 주거수준 향상을 수반한 주거비 보조수단으로 제공하려면 주거급여는 분리된 형태의 급여체계를 갖추어야 할 것임.

나. 분리운영상의 주거급여 도입시 검토사항

1) 지역별/가구유형별/최저주거기준 감안 최저주거비 계측 필요

□ 지역별 최저주거비 반영 필요

- 주거급여의 기준은 원칙적으로 최저생계비내에 포함되어 있는 최저주거비임. 그런데 최저생계비를 이루는 다른 요소와 달리, 주거비는 지역별로 큰 차이를 나타내므로, 주거급여가 제대로 지급되기 위해서는 지역별 최저주거비를 파악하는 것이 필요함.

□ 차가 중심의 최저주거비 계측 필요

- 자가와 차가거주자는 주거비 지출면에서 상당한 차이를 나타냄.
 - 우리나라는 자가거주자의 귀속임대료(imputed rent)를 소득에 추가하여 세금을 부과하는 형태가 아니며, 귀속임대료 개념이 확립되어 있지도 않음.
- 따라서 자가거주에 비해서 차가거주의 주거비 부담이 과도함을 감안하여 차가가구 기준의 최저주거비 계측이 이루어져야 할 것임.

□ 가구특성별 최저주거기준 감안한 최저 주거비 반영 필요

- 최저주거기준을 감안한 최저주거비를 주거급여의 기준으로 하지 않고서는 국민의 주거수준을 개선하는 것이 어려움.
- 도시권의 최저주거기준 미달가구를 대상으로 한 대한주택공사의 2002년 조사¹⁾에서도 최저주거기준 미달가구의 지역별 임대료에 편차가 매우 큰 것으로 나타났음.

2) 주거급여 수급대상에 대한 검토

□ 기존 수급자에 대한 고려

- 2000년 10월 이후 우리나라에서는 명목상이기는 하지만 국민기초생활보장법상의 수급자를 대상으로 주거급여가 지급되고 있어, 반발이 없이 제도를 정착시키려면 기존의 수급자를 새롭게 제공하는 주거급여의 수급대상으로 포함해야 할 것임.

□ 수급자 범위 확대시 고려사항

- 기존의 수급자 외에 어떤 범위까지 수급대상을 확대할 것인가에 대한 논의가 필요하며, 이 때 고려되는 것은 수급자가구의 소득기준임.
- 선진국의 주거급여대상자 선정기준에는 소득기준 외에 현재 부담하는 주거비가 과도하거나 거주상태가 불안정한 자, 대기자 명부에 올린 기간 등이 있음. 소득기준이 적용되는 것은 정부재정지원에 한계가 있기 때문이며, 현재 주거비 등이 고려되는 것은 정책에서의 형평성과 적정성을 확보하기 위함 때문임.

1) 대한주택공사 주택도시연구원(2002)조사는 2002년 5월 10일부터 25일까지 주택의 질적 수준이 떨어지는 곳으로 알려진 지역에서 행한 설문조사로 서울 459가구(22개동), 대구 464가구(28개동), 부천 433가구(14개동), 하남 452가구(4개동)로 총 1,808가구가 조사되었음. 조사대상가구중 최저주거기준을 벗어나는 가구는 제외함으로써 분석에 사용된 총유효설문수는 1,018개였음.

- 수급대상이 되는 가구의 소득범위를 어떻게 할 것인가는 정부재정 부담 능력이나 정부가 지향하는 이념적 목표와 관계가 있다고 판단됨. 우리나라의 경우 기초생활보장법상의 수급자 대상 주거급여조차 현실화되지 않았기 때문에 갑자기 수급대상을 확대하면 정부의 재정부담이 지나치게 늘어날 우려가 있음.
- 따라서 주거급여의 분리모형을 검토하더라도 수급대상은 현재의 수급자와 차상위층을 포함하는 정도에 그쳐야 하는 아쉬움이 있음.
 - 하지만 분리모형을 통해 현재의 기초생활보장법의 한계인 수급자 가구에 모든 것이 집중되는 all or nothing의 지원방식에 변화를 추구할 수 있을 것임.

다. 분리운영상의 주거급여 개선방안

1) 방식1: 현재방식의 최저주거비를 상한선으로 하는 주거급여

- 주거급여를 소득보장이 아닌 주거보장 용도로 도입취지에 부합되도록 수급자 가구와 차상위층을 대상으로 주거급여를 통해 주거비 부담 경감과 주거수준 향상을 도모하는 방식
- 수급자 가구의 경우 도입초기에 생계급여는 감소하고 주거급여는 인상되는 결과가 초래될 것이나 급여총액이 줄어들지 않는 점에서 다소 혼란은 있어도 수급자의 반발은 없을 것으로 판단됨. 다만 수급자 가구에 대한 주거급여로는 주거비 부담 경감은 가능하나, 주거수준 향상을 도모할 수 없는 한계가 있음.
- 수급자 가구가 아닌 차상위층 가구 중 주거비 부담이 과도한 가구를 대상으로 임대료와 최저주거비의 차액을 주거급여로 지급한다면 차상위층의 주거비 부담을 줄여줄 수 있으며, 주거수준 향상을 도모할 수 있음. 이 경우 받을 수 있는 주거급여의 상한선은 수급자가 받을 수 있는 주거

급여의 상한선인 최저주거비를 상회할 수 없음.

- 차상위 계층에게 제공되는 주거급여는 가구가 실제로 부담하는 임대료와 최저주거비의 차액을 지급하는 방식이므로, 주거비 부담을 줄이기 위해 과밀 또는 열악한 주거공간에서 거주하던 가구가 좀 더 나은 조건의 주거로 이동을 촉진할 수 있어, 주거급여의 도입취지에 부합됨.
- 주거급여와 생계급여의 완전한 분리를 통해 기초생활보장 대상자가 아니지만 수급자와 주거생활 수준에 차이가 없거나 주거지원이 더 필요한 대상층에게까지 주거급여를 확대하여 제공할 수 있음.

□ 선정기준

- 두 가지 선정기준을 두어 첫 번째는 현재 국민기초생활보장법상 주거급여를 받고 있는 수급자 가구, 두 번째는 차상위층에 속하는 가구 중 임대료가 최저주거비를 상회하는 가구를 대상으로 함.

□ 급여기준

- 수급자라고 하더라도 생계급여와 마찬가지로 소득이 있는 가구라면 소득의 일부는 주거비로 사용한다는 관점에서 최저주거비에서 가구가 부담할 주거비(최저생계비에서 최저주거비가 차지하는 비율로 1999년 계측시에는 19.4%)를 공제한 금액을 주거급여로 제공함. 단 최저생계비는 5년마다 계측되기 때문에 최저생계비에서 차지하는 최저주거비 비율은 5년마다 달라질 수 있음.

- 수급자가구의 주거급여= 최저주거비 - 가구가 부담해야 할 주거비(소득×최저생계비에서 최저주거비가 차지하는 비율)

- 차상위층의 주거급여= 임대료 - 최저주거비

단, 주거급여의 상한선은 최저주거비 초과할 수 없음.

□ 전달체계 및 예산

- 수급자에 대해서는 기초생활보장법 내의 급여체계를 그대로 따르기 때문에 새로운 전달체계를 모색할 필요는 없으며, 또한 별도의 예산확보도 필요 없음.
- 차상위층의 수급자격 여부는 심사를 통하여 기초생활보장체계 활용 가능
 - 임대인에게 주거급여를 제공함으로써 주거급여의 용도가 임대료 보조에 있음을 분명히 하는 방안도 강구될 수 있음.
- 차상위층에 대한 주거급여의 별도 실시는 추가 예산확보가 필요함. 다만 임대료가 과부담 상태인 차상위층만 수급대상이라는 점에서 급여지급 초기에는 신청자가 많지 않을 것이므로 급격한 예산증가를 수반하지는 않을 것으로 판단됨.

□ 단점

- 수급자 가구에 주거급여는 주거비 보조보다는 소득보조라는 인식이 있기 때문에 주거급여를 현실화시킨다고 해도 이를 통해 주거수준 향상을 강제하기는 어려움.
- 차상위층에 대해서는 모두에게 주거급여를 제공하는 것이 아니라 주거급여를 신청한 가구에 한해 소득실태, 가구가 부담하는 임대료가 최저주거비보다 높은 것을 확인한 후에 임대료와 최저주거비의 차액을 지급하는 것인 점에서 사실관계 확인을 위한 행정부담이 수반됨.
- 차상위층의 개인신청 형식이기 때문에 고령자 등 정보에 쉽게 접근하지 못하는 가구가 소외될 우려가 있음.

2) 방식2: 지역별 최저주거비를 상한선으로 하는 주거급여

- 지역별 최저주거비의 상한선을 차별화하면 대도시 지역에서는 인상된 주

거급여를 활용해 수급자 가구의 주거안정 도모 가능

- 지역별 최저주거비 측정이 제대로 이루어지고, 가구원수별로 측정된 최저주거비가 일정 수준 이상의 월세를 얻을 수 있는 금액으로 책정된다면 주거급여를 활용해서 적절한 주거공간 확보의 수단으로 이용할 수 있음.
- 현재 대도시 쉼터나 거리에 거주하는 노숙자에게 지역별 최저주거비를 주거급여로 제공하고, 이를 비영리 기관이 대신 수급토록 한 후, 이들이 하숙집 형태의 숙소를 제공토록 하는 방안²⁾도 강구할 수 있음.

□ 선정기준

- 방식 1과 마찬가지로 수급자 가구와 차상위층에게 제공하되, 수급자는 누구나 급여의 대상이 되지만 차상위층은 현재 지급하는 임대료가 지역별 최저주거비를 상회하는 가구에 한하여 지급

□ 급여기준

- 수급자 가구의 주거급여 = 지역별 최저주거비 - 가구가 부담해야 할 주거비(소득×최저생계비에서 지역별 최저주거비가 차지하는 비율)
- 차상위층의 주거급여 = 임대료 - 지역별 최저주거비
 - 단 주거급여의 상한선은 지역별 최저주거비 초과할 수 없음.

□ 전달체계 및 예산

- 수급자 가구에 대해서는 기초생활보장법상의 전달체계를 이용할 수 있음

2) 노숙자의 인권과 복지를 실천하는 사람들이 운영하는 1인 1실로 제공되는 노숙자 사랑방(하숙집형태)의 경우 매끼 식사비용까지 포함해서 입소자가 부담해야 할 금액은 15만원임. 현재의 1인당 최저주거비는 69,020원으로 과소 측정되었으나, 1인당 최저주거비가 실제 금액으로 측정된다면 최저주거비를 활용해서 수급자인 노숙자를 입소시킬 수 있을 것으로 예상됨.

나, 차상위층에 대해서는 앞의 모형과 마찬가지로 주거급여를 신청하도록 하되, 사회복지사의 확인절차를 거치도록 함.

- 지역별로 최저주거비의 차이를 반영한 주거급여를 지급하는 것인 점에서 대도시지역의 주거급여액은 현재보다 증가할 것인 반면, 농촌의 주거급여는 감소할 것으로 판단됨.

□ 단점

- 대도시 지역의 수급자 가구에 대해서는 주거급여의 인상폭이 훨씬 크지만 방식1과 마찬가지로 수급자 가구에 대해서는 주거수준 향상을 전제로 주거급여를 지급하기는 어려움.

3) 방식 3: 최저주거기준 이상의 주거수준 확보를 전제로 제공하는 주거급여

□ 모형의 특성

- 기초생활보장법상의 수급자와 차상위층을 대상으로 지역별 최저주거기준 이상의 주거비를 상한선으로 하는 주거급여를 제공하는 방식
 - 지역별/가구특성별 최저주거기준을 감안한 최저주거비는 현행의 최저주거비가 상승할 수밖에 없으며, 지역별 격차가 클 것임.
- 도입에 여러 가지 어려움이 예상되더라도 기초생활보장법상의 수급자와 차상위층이 최저주거기준 이상의 주거에 거주하는 것을 조건으로 주거급여를 제공하는 것은 주거급여를 주택정책의 목표 달성 수단으로 적극적으로 사용하는 것으로 간주할 수 있을 것임.

□ 선정기준

- 수급자 가구와 차상위계층을 대상으로 하되, 최저주거기준 이상에 거주하는 가구에 한정해서 주거급여 제공

□ 급여기준

- 수급자 가구의 주거급여= 지역별 최저주거기준 감안한 최저주거비 - 가구가 부담해야 할 주거비(소득×최저생계비에서 지역별 최저주거비가 차지하는 비율)
- 차상위층의 주거급여= 임대료 - 지역별/최저주거기준 감안한 최저주거비

□ 전달체계 및 예산

- 수급자나 차상위층 모두 기초생활보장체계를 통해 자격심사를 받고 확인 등의 절차를 거쳐 수급대상이 될 수 있음.
- 가구특성별 지역별 최저주거기준 이상의 주거공간을 확보하기 위해 제공되는 주거급여는 급격한 예산증가가 동반됨.

□ 단점

- 수급자 가구 중 최저주거기준에 미달되는 가구에 주거급여를 제공하지 않음에 따라 상당한 반발이 발생할 우려가 있음.
- 수급자나 차상위층이나 신청을 전제로 심사후 급여가 제공되는 점에서 고령자나 장애인 등 정보접근성이 떨어지는 가구가 소외되는 결과를 초래할 우려가 있음.

□ 분리운영상의 주거급여 개선방안 비교

- 세 가지의 방식을 비교하면 다음과 같음.
 - 방식1: 임대료 부담이 과도한 수급자 가구의 주거비 부담을 경감하는 최소한의 개선방안을 제시하는 소극적인 모형으로 주거수준 향상과 상관없이 지급되며, 방식2는 대도시 지역 등에서 주거급여가 인상될 것으로 생각되는 점에서 주거수준 향상을 권장할 수는 있을 것이나 강제하기는 어려움.

- 방식2: 방식1을 기본으로 하면서 수급대상의 확대보다는 지역별 최저주거비가 적용되어야 함을 제안하는 모형으로 지역별 편차를 감안함.
- 방식3: 주거급여가 주거수준 향상을 조건으로 과도한 임대료 부담을 줄여주기 위해 지급되어야 함을 분명히 한 모형으로 최저주거기준 이상으로 주거수준 이동이 이루어진 가구만이 주거급여를 신청할 수 있음.

□ 분리운영상의 주거급여 적용방안

- 방식1은 분리와 동시에 수급대상의 범위에 임대료 부담이 최저주거비를 상회하는 가구를 포함하면 시행할 수 있는 것으로 현재의 기초생활보장법 수급자 선정절차와 심사방법을 활용함으로써 시행이 가능한 방식임. 또한 재정부담면에서도 수급대상 확대에 따른 부담이 증가하지만 임대료가 최저생계비를 상회하는 임차가구만을 대상으로 하는 점에서 크게 증가한다고 보기에는 어려움.
- 방식2는 현재 진행되는 2004년 최저생계비 계측시 지역별 최저주거비를 잘 파악한 후, 최저주거비를 제외한 생계급여와 지역별 최저주거비를 확정된 후 도입되어야 함. 또한 도시 지역의 최저주거비가 늘어날 것으로 예측되는 점에서 주거급여로 지급해야 할 금액도 다소 늘어날 것이 예상됨.
- 방식3은 방식2에서 제시된 지역별 최저주거비가 주거급여의 상한선이 되어야 하는 점에서 방식2와 마찬가지로 사전 준비작업이 필요하며, 수급대상 가구가 지급하다고 있다는 임대료에 대한 조사와 별도로 과연 최저주거기준 이상에 거주하는지에 대한 주거실태에 대한 조사까지 병행되어야 하는 점에서 대상자 선정에 필요한 행정비용이 추가로 소요될 것임.
- 따라서 2005년에는 방식1나 방식2로 하되, 중장기적으로는 방식3으로 전환하여야 할 것임.
 - 2004년이 최저생계비계측년도이므로 생계비와 주거비를 구분하여 가구 규모별, 지역별, 최저주거기준별 최저주거비를 계측하도록 함. 2006년

에 가구규모별 지역별로 현실화된 생계비와 주거비를 반영하여 임대료 보조방식으로 주거급여가 운영되도록 방식2를 도입하고 장기적으로 주거급여가 주거수준향상에 기여할 수 있도록 방식3으로 전환하도록 함.

4. 독립된 주거비보조방안

□ 저소득층의 주거복지정책의 목표인 저소득가구의 주거수준의 향상 및 주거비부담의 완화를 위해서는 저소득층이 거주할 수 있는 주택재고의 확보와 함께 주거비지불능력(housing affordability)을 갖추면서 주거수준의 향상에 보다 실효성있는 주거비보조제도로 주거급여제도가 발전되어야함.

- 저소득가구들이 사회적으로 수용할 수 있는 주거 및 비주거 부문에서의 최저수준의 서비스를 누리면서도 소득에 비해 과도한 주거비부담을 지니지 않도록 하기 위한 즉, 주거비지불능력을 갖출 수 있도록 하는 정책지원이 요구됨.

가. 주거비지불능력의 개념

- 전통적으로 어느 정도를 주거비로 지불해야 하는가와 관련하여 대출기관, 부동산업자 등이 적용하여 온 몇 가지 원칙에는 다음과 같은 것이 있음.
 - 주택가격은 연소득의 2~2.5배를 넘지 않을 것, 한 달 간의 주거비용은 일주일치 급여 혹은 월소득의 20~25%를 초과하지 않을 것, 일주일치의 급여는 주택가격의 1%와 동일할 것 등임(Beyer, 1965).
- HUD는 주거를 위해 가구소득의 30% 보다 많이 지출하는 경우를 "과도한 주거비부담"(excess cost burden)으로 정의하며, 주거를 위해 가구소득의 50% 보다 많이 지출하는 경우를 "심각한 주거비부담"(severe cost burden)으로 정의하고 있음(오동훈, 1997).

□ 대부분의 연구자들도 적절한 주거비지불능력의 기준으로 소득대비 주거비용의 비율을 검토하고 있음(Hancock, 1993). 그러나 점유형태, 입지 및 가구유형을 고려하지 않고 소득에 대한 주거비용비율이라는 단일한 비율을 주거비지불능력 유무를 판단하는 기준으로 설정하는 것은 과도한 단순화이며 그릇된 정보를 제공할 가능성이 있음.

- 실질적인 주거비용은 점유형태, 입지, 가구의 사회경제적 특성 및 가구소득에 따라 다양함을 보이고 있고(Macleanman, Gibb and More, 1990), 적절한 지불능력기준은 주거비지출이 기타 다른 소비에 미치는 영향도 함께 검토함으로써 경험적으로 얻을 수 있기 때문임.

나. 주거비지불능력의 측정방법

□ 가구의 주거비지불능력을 측정하고자 한 기존의 방법들로는 앞에서 언급한 소득대비주거비용비율 측정법(Percent of Income Measure), 질을 고려한 측정법(Quality-based Measure), 시장바구니 측정법(Market Basket Measure) 및 주거빈곤 측정법(Shelter Poverty Measure)을 들 수 있으며, 나아가서 주거부문 및 비주거부문의 소비를 장려재³⁾로 인식하고 Hancock(1993)이 제시한 주거비지불능력 개념의 분류에 따른 방법이 있음.

다. 독립된 주거비보조 모형의 구체화

1) 주거비지불능력 측정방법의 선정

□ 주거비지불능력을 측정함에 있어서는 정확성 이외에도 이용의 편리함이라는 요인도 중요함. 따라서 본 모형에서는 주택이 장려재이어야 함을 전제하고 사회적으로 바람직하다고 여기는 최저수준의 주거소비량이 있으며, 이러한 주거소비량을 향유하기 위해 드는 비용이 자기소득에 비해 지나치게 많아서

3) 장려재(merit good)는 의료, 교육 등 공공부문이 일정부분까지 공급하는 것이 바람직한 사유재를 말함.

는 안된다는 논리에서 소득대비주거비용의 비율척도를 이용하여 주거비보조를 논하기로 함.

- 이 때 우선 개개가구들이 주거 혹은 다른 재화들을 거의 소비하지 않는 경우에도 주거비지불능력의 문제가 없다는 결론을 내릴 가능성이 있는 비율척도의 단점을 보완하고자 수급자의 경우에는 주거수준만을 고려하여 보조금을 지급하는 것보다는 주거 및 비주거부문을 모두 포괄하는 최저수준의 생계비 보전을 위한 공공부조적 관점에서 보조금을 지급해야 한다는 논리를 제시함.
- 다음으로 주거관련지출이 가구의 규모 및 지역적 편차를 지니는 현실을 감안하는 비율척도를 설정하고자 함.
- 또한 주택이 장려제이어야 함을 반영하기 위해 최저수준의 주거소비량이 있으며, 이러한 주거소비량을 향유하기 위한 주거비용을 감안하는 비율척도를 설정하고자 함.

2) 주거비보조 대상자의 설정

- 먼저 최저소득수준에 미치지 못하는 수급자의 경우가 최우선적인 주거비보조 대상가구가 되어야 할 것임.
 - 이들에게는 주거수준만을 고려하여 보조금을 지급하는 것보다는 주거 및 비주거부문을 모두 포괄하는 최저수준의 생계비 보전을 위한 공공부조적 관점에서 보조금이 제공됨이 바람직하므로 수급자의 주거비지불능력 문제는 현행과 같이 주거부문 및 비주거부문 모두의 최저생계비를 보전하는 방식을 택하는 것이 바람직함.
- 수급자 이외의 주거비보조 대상자는 소득 하위 40%인 가구 중 최저주거기준에 해당하는 주택에 거주하기 위한 주거비의 비율이 소득의 30%를 초과하는 가구로 설정함.

- 따라서 국민의 주거수준의 향상을 도모하는데 주거정책의 목표가 있고, 이에 따라 주거복지정책의 대상계층이 생계급여대상이 아닌 자들까지 확대될 경우, 현재의 주거급여체계를 보다 실효성있는 제도로 정착시키는 노력과 함께 이와는 별도로 대상계층을 달리하면서 수급권자 이외에 차상위계층을 위해 주거비지불능력을 고려한 새로운 주거비보조 프로그램의 신설이 필요함.
- 여기에서 빈곤선을 소득 하위 40%인 가구로 설정한 근거는 다음과 같음.
 - 상대적 빈곤을 정의하는 방법은 연구자, 주요기관 및 국가마다 다양하나, 대체로 소득십분위에 따른 분포를 기준으로 하거나, 중위가구소득 및 평균가구소득의 일정비율(이 비율 또한 30%~80%로 다양)을 빈곤선으로 설정하고 있음. 본 연구에서는 빈곤선을 소득순위 하위 40%, 혹은 20%로 보는 Chenery et al.(1974)의 구분 중 40%를 적용함.

3) 주거비보조금의 수준 및 대상자의 규모 추정

가) 수급자의 경우

- 김혜승의 연구(2004)에 따르면, 최저소득수준에 미치지 못하는 수급자의 경우는 전체가구의 약 6% 정도인 것으로 나타났으며, 이들이 주거 및 비주거 부문 모두에서 최저기준의 소비수준을 유지할 수 있기 위한 평균적인 보조금은 자가가구, 임차가구의 경우에 각각 월 38.2만원, 월 35.4만원으로 추계되었음.
 - 이 연구에서 분석한 주거비보조금은 주거부문뿐 아니라 비주거부문까지도 포함하여 최저수준의 생계를 보장하는 개념의 주거비보조임.
 - 단지 현재의 소득으로 주거 및 비주거 부문에서 최저수준의 소비를 유지하지 못하고 있는 가구들에게는 현재 정부에서 설정한 최저주거비보다 많은 금액의 보조금이 지원되어야 할 것으로 유추할 수 있을 것임.

나) 최저주거비부담 과다계층의 경우

□ 소득 하위 40% 가구 중 최저주거기준에 해당하는 주택에 거주하기 위한 주거비의 비율이 소득의 30%를 초과하는 가구의 규모 파악과 함께 이들에게 필요한 주거비보조금의 크기도 추산하여 봄.

- 저소득층이 많이 거주하는 곳을 대상으로 실시되었던 「최저주거기준미달 가구의 주거실태조사」 결과에 따르면, 유효표본의 소득계층별 분포가 소득 하위 50% 이하인 가구의 비율은 90.9%, 소득 하위 40% 이하인 가구의 비율은 81.6%로 나타남. 본 표본 중 소득 하위 40% 이하인 가구가 우리나라 전체 소득 하위 40% 이하인 가구를 대표한다고 볼 수는 없음.

□ 이 때 이들 최저주거비 부담과다계층의 규모 파악 및 보조금 계산시 이용한 주거비의 정의 및 시장임대료 도출방법은 다음과 같음.

- 최저주거기준을 향유하는데 요구되는 주거비는 최저주거기준에 해당하는 주택의 시장임대료와 난방비, 전기료, 주택설비 및 수선비 등 기타 주거 관련지출을 포함한 주거비임.
- 가구특성별 최저주거기준에 해당하는 주택의 시장임대료 계산은 「최저주거기준미달가구의 주거실태조사」 자료의 전체표본 중 최저주거기준 미달가구가 아닌 일반임차가구의 특성감안가격함수(hedonic price function)를 추정하고, 그 계수값을 가구특성별 최저주거기준에 적용하여 도출함.

□ 한편 최저주거기준 주택의 거주를 위한 주거비 부담이 소득의 30%를 상회하는 가구 즉, 최저주거비 부담과다계층의 경우 보조금의 크기는 다음과 같이 계산함.

$$\text{보조금} = \text{최저주거기준 주택의 거주를 위한 주거비} - \text{소득의 30\%}$$

- 여기에서 자가가구의 보조금계산 시에는 이러한 공식에 따라 계산한 각 가구의 보조금에서 해당 기준미달가구의 주거특성에 대한 귀속임대료를

공제함. 그 이유는 자가가구가 현재 거주하는 주택을 임대한다고 가정하면 이 자가가구에게는 그 주택의 임대료만큼의 소득이 발생하는 것으로 볼 수 있기 때문임.

□ 이렇게 분석한 결과, 하위소득 40% 이하인 표본가구 중 최저주거비 부담과 다계층의 비율은 28.1%로 나타남.

- 이로부터 전체가구 중 최저주거비 부담과다계층의 비율은 11.2%(=40%×0.281) 정도임을 추계할 수 있음.

- 이를 2000년 일반가구수인 1431만 2천 가구에 적용하면 최저주거비부담과다계층은 160만 3천가구 정도라 할 수 있음.

- 그러나 앞에서 언급했듯이 전체가구의 약 6% 정도인 최저소득수준에 미치지 못하는 수급자의 경우를 제외하면 수급자 이외의 차상위층 주거비보조 대상자는 약 74만 4천가구 정도가 될 것으로 추산됨.

□ 소득 하위 40% 이하인 표본가구 중 최저주거비 부담과다계층에게 필요한 평균적 수준의 보조금 크기를 살펴보면, 자가가구 중 주거비보조가 필요한 가구들의 주거비보조금의 평균은 월 2.92만원, 임차가구 중 주거비보조가 필요한 가구들의 주거비보조금의 평균은 월 8.54만원으로 나타남.

□ 그러나 주거정책의 목표가 국민의 전반적인 주거수준의 향상뿐 아니라 계층간 주거격차의 해소에 있다고 할 때, 지금까지 언급한 바와 같은 주거비보조 대상가구 - 수급권자 및 이들 이외에 차상위계층 - 에 속하지 않는 저소득층에 대해서도 공공임대주택의 공급 및 주택개량지원 등 이들의 주거복지를 향상시키기 위한 다양한 프로그램을 마련할 필요가 있을 것임.

4) 주거비보조 지급방식

□ 주거비보조제도가 정책대상가구의 주거복지수준의 향상에 실질적으로 기여하도록 하기 위해서는 대상가구의 주거수요행태에 따라 주거비보조의 지급

방식을 달리함이 바람직할 것임.

- 주거복지정책의 최우선적인 대상이라 할 수 있는 주거비보조 대상 임차가구의 경우 가격탄력성은 상당히 높은 반면, 소득탄력성은 아주 낮게 나타남. 반면 주거비보조 대상 자가가구의 경우에는 가격탄력성도 다른 집단에 비해 상대적으로 높게 나타났지만 소득탄력성도 상당히 높게 나타남.

□ 따라서 주거비보조 대상가구의 주거수요행태분석의 결과를 토대로 할 때 가처분소득형태의 일반적인 수단으로 제공하는 것보다 주거비목적으로만 사용할 수 있도록 주거용쿠폰 등을 지급하는 방식이 주거수준 향상에 더 효과적이라 할 수 있음.

- 이러한 주거용쿠폰은 자가가구의 경우에는 주택자금대출금이자 및 주택수리자금 등의 용도로, 임차가구의 경우는 임대료의 용도로 사용할 수 있을 것임.

5) 전달체계의 기본방향

□ 공공부조 성격의 주거급여 프로그램 및 정책대상가구를 달리하는 새로운 주거비보조 프로그램을 보다 효과적으로 운영하고, 다른 주거복지프로그램과의 형평성을 제고시키기 위해서는 우선 주거복지정책의 대상이 되는 정책대상계층을 차별화하고, 이렇게 차별화된 대상계층에 적합한 주거복지프로그램을 다양하게 개발할 필요가 있음.

- 주거복지프로그램에는 주거비보조 프로그램뿐 아니라 공공임대주택의 공급 및 주택개량지원 프로그램 등도 포함될 것임.

□ 이러한 주거복지 프로그램의 수립, 집행 및 평가가 유기적으로 이루어져 지속적으로 국민주거복지수준의 향상에 기여할 수 있는 주거복지전달체계의 구축도 필요함.

- 이를 위해서는 중앙정부, 지방정부, 건설업자, 소비자 및 민간단체 등의

주택시장 참여자들을 모두 아우를 수 있는 역할배분이 필요할 것임.

5. 현물주거급여 개선방안

가. 현물급여개선의 필요성

수급가구의 주거환경 개선

- 공공임대주택 재고가 극히 일부에 불과한 현실을 감안할 때, 부적절한 주택에 거주하는 수급가구에게 공공임대주택을 제공하는 데는 한계가 있음. 따라서 단기적으로 수선을 통해 수급가구 주거공간의 여건 개선은 불가피함.

집수리사업단의 자활지원

- 현물주거급여는 집수리사업단의 활성화에 크게 기여하고 있음. 현물주거급여의 확대 적용은 자활사업으로서 집수리사업 및 집수리사업 참여자의 자활에 중요한 역할을 할 것임.

효과적인 주거복지 프로그램

- 저소득층을 대상으로 한 주거복지 프로그램이 극히 제한적인 우리의 현실을 고려할 때, 현물주거급여의 확대적용은 저소득층 주택여건 개선 및 국민의 주거수준 향상에 영향을 미칠 것임.
- 최저주거기준의 법제화로 기준미달가구에 대한 지원이 불가피한 상황에서 수급가구와 나아가 차상위계층에 까지 현물주거급여를 지급하는 것은 가장 효과적인 기준미달가구 지원 프로그램이라고 할 수 있음.

나. 현행 현물주거급여의 문제점

현물주거급여의 규모

- 현재 현물주거급여는 자가가구를 대상으로 전체 주거급여액의 30%만을 책정하고 있음. 이에 따라 현물급여를 통해 할 수 있는 공사가 도배·장판이나 보일러 교체 등 한정되어 있기 때문에 주거환경 개선 효과 또한 미미한 수준임.
 - 특히 농촌지역의 현물주거급여 지급대상 주택은 대부분 재래식 부엌과 재래식 화장실을 갖고 있으며, 지붕을 비롯하여 대대적인 수선이 시급하나 지급의 현물급여로는 수세식 화장실을 설치하는 것에 불과함. 이것 또한 정화조를 갖춘 제대로 된 수세식은 어려운 실정임.
- 한편 자가가구에게 전체 주거급여의 30%만 현물주거급여로 지급하고, 나머지 70%를 현금급여로 지급하는 것은 문제가 있음.
 - 주거급여는 수급가구가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 지원하는 것으로, 임차가구의 주거급여는 임대료 지원으로 현금 급여로 지급되어야 하나, 자가가구는 주택의 유지수선에 대한 지원이기 때문에 현물급여 중심으로 지급되어야 함.

□ 현물주거급여 대상가구 선정상의 문제

- 현행 현물주거급여는 수급자 중 자가소유 가구만을 지급대상으로 함.
 - 주거급여 원래의 목적을 생각한다면 임차가구에게도 현물주거급여를 통해 주거환경을 개선할 수 있는 기회를 제공해야 할 것임. 예를 들어 수급대상 임차가구가 재래식 화장실 내지는 공동화장실을 사용하고 있는 경우에는 수세식 화장실을 만들어주어야 하며, 그것이 어려운 곳은 이동식 화장실이라도 만들어주어야 함.
- 이 경우 임차가구에 대한 현물급여 지급이 당사자보다 집주인에게 더 유리한 경제적 효과를 가져올 수 있다는 문제가 발생
 - 일본이나 영국 등에서 활용하고 있는 방식처럼 일정 수준 이상 주거

공간에 거주하는 임차가구에게 주거급여를 지급하도록 해야 할 것임.

□ 보충급여로서 주거급여의 근본적인 한계에 따른 문제

- 생계급여와 함께 지급되고 있어 당사자들이 주거급여를 인지하지 못하고 있으며, 지급금액 또한 절대적으로 적기 때문에 실제 주거수준 향상에 별 영향을 미치지 못하고 있음.

다. 현물주거급여개선의 기본방향

1) 현물주거급여는 수급가구가 주요 우선대상

□ 저소득층 특히 차상위계층에 대한 주거급여의 확대지원은 생활비 중 주거비 비중이 과도한 가구가 주요 지원대상임. 따라서 주거급여 지원대상 차상위 계층은 임차가구이며, 자가가구는 주요 지원대상이 아니라고 할 수 있음.

- 차상위계층에 대한 주거급여는 임대료 지원에 중점을 둘 것이기 때문에 현물주거급여의 지원은 한계가 있을 것으로 예상됨. 대신 저소득층 내지는 최저주거기준 미달가구를 대상으로한 주택개량 프로그램과의 적극적인 연계방안을 마련토록 함.
- 또한 주거급여 지원대상인 차상위 임차가구 중 현물급여가 필요하거나 대상가구가 원하는 경우, 현물급여를 지급하거나 타 프로그램의 연계를 적극적으로 지원토록 함.

2) 자가가구는 전액 현물주거 지원

- 주거급여는 저소득 수급가구의 주거비 부담을 덜어주고 최소한의 주거생활을 보장하기 위해 도입한 제도임. 따라서 주거비를 직접 지불하고 있지 않는 자가가구의 경우에는 현재 소유하고 있는 주택의 유지보수에 소요되는 비용을 지원하여 적절한 주거생활을 보장할 수 있으며, 이런 측면에서 자가가구 수급자에게 지급되는 주거급여는 전액 현물급여로 지급하여야 함.

□ 지원방식 또한 현재와 같이 대상가구에게 일률적으로 지급하는 것이 아니라 주택상태에 따라 차등적인 지원이 이루어져 제대로 된 유지수선 서비스를 받을 수 있도록 해야 함.

- 특히 현재 가구원 수에 따라 설정되어 있는 공사 상한액은 재검토가 필요하며, 공사 상한액에는 주택의 상태가 고려되어야 함.

3) 임차가구에게도 현물주거급여 지급

- 대도시의 경우 수급가구 대부분이 임차가구이고 이들 중 상당수는 주거환경이 열악한 주택에 거주하고 있음. 수급가구를 비롯한 저소득층의 주거환경개선은 임차가구에게 더 절실한 것일 수 있음.
- 현재의 현금주거급여는 임차가구가 주거환경 개선을 위해 적정주거공간으로 이동하기에는 절대적으로 부족한 금액임. 이런 측면에서 현물주거급여를 통해 임차가구에게 최소한의 주거환경을 보장해 주는 것은 주거급여의 취지에 부합하는 것임. 또한 임차가구에 대한 현물주거급여 지원은 대도시지역 집수리사업단의 자활에도 기여할 것임.
- 임차가구에게 현물급여를 지급하기 위해서는 구체적인 방안, 예컨대 급여의 규모, 기준 설정, 그리고 무엇보다 주거환경 개선 이후 해당 임차가구가 부당하게 퇴거당하는 것을 방지하는 대책 등이 마련되어야 함.

4) 현물주거급여는 집수리도우미 사업단이 담당

□ 현물주거급여는 수급가구의 주거환경 개선과 함께 수급자가 참여하는 자활사업인 집수리도우미사업단의 활성화를 목적으로 하고 있음.

- 현재 집수리도우미사업단은 자활공동체가 36개 구성되어 있는 등 안정적인 사업이 이루어지고 있으며, 참여자들의 자활가능성도 비교적 높은 것으로 평가되고 있음.

라. 현물주거급여의 개선방안 : 국민기초생활보장법상의 주거급여를 중심으로

1) 현물주거급여의 지원대상

□ 수급가구의 주거여건 개선이라는 현물주거급여의 목적을 달성하기 위해 자가가구뿐만 아니라 임차가구에게도 현물주거급여가 지급되어야 함.

- 자가가구의 경우 예산규모 및 본인의 의사여부에 따라 지원대상을 결정하는 현행 방식을 적용
- 임차가구의 경우에는 시설 특히 단독화장실 여부 및 주택의 환경상태를 고려하여 지원 대상가구를 선정토록 하고, 이를 위해 임차가구의 경우에도 주택점검표를 작성토록 함.

2) 지원규모

□ 자가가구에 대한 주거급여는 전액 현물급여로 지급되어야 함.

- 현재 주거급여는 생계급여와 분리되지 않은 채 보충급여로 명목상의 급여에 불과함. 따라서 현 상태에서 자가가구의 주거급여를 전액 현물급여로 지급할 경우 그 만큼의 생계비 부족문제가 발생함. 따라서 분리된 주거급여운영으로 주거개선의 현실화 수준에 따라 자가가구에 대한 현물급여 비중도 연차별로 상향조정해 나가야 할 것임.
 - 특히 자가가구인 수급자는 1~2인 가구로 농어촌에 거주하는 노인가구임을 고려할 때 이는 1~2인가구의 현실화된 생계급여문제로 해결되어야 하는 문제이며 현물주거급여는 주거개선이라는 본래의 취지를 살릴 수 있어야 함.
- 현재 가구원수를 기준으로 설정되어 있는 공사상한액은 대상주택의 여건에 따라 조정할 수 있도록 하여 주택상태에 따라 적절한 수준의 집수리가 이루어질 수 있게 해야 함.

- 주택상태는 시급한 수선의 필요 정도에 따라 1(심각), 2(아주 심각), 3(매우 심각) 등급으로 구분하고 현재 공사상한액에서 각각 10%, 20%, 30%의 추가 지원이 가능하도록 함.

□ 한편 임차가구의 경우 수급자의 주거환경 개선 차원에서 현물주거급여의 지원이 필요한데, 형식은 현물주거급여로 하되 실제 비용은 임차 수급자가 아니라 해당 지자체에서 별도의 예산을 책정 부담하도록 함.

3) 지원방식

□ 집수리사업단에서 담당

- 다만 자가가구에 대한 주거급여가 전액 현물급여로 지급될 경우 집수리의 내용과 규모가 확대될 것이기 때문에 집수리사업단의 기술력 향상이 절대적으로 필요하며, 이와 함께 사업단의 구성도 (조건부)수급자 등을 중심으로 하되, 기술을 지닌 일반인의 참여도 적극 추진하도록 함.

□ 건설교통부의 주거지원 프로그램과 연계도모

- 현재 건설교통부가 시행하고 있는 주택개량지원 프로그램이나 계획 중인 각종 주거환경 개선 프로그램들 특히 최저주거기준 미달가구에 대한 각종 지원프로그램들과의 적극적인 연계를 통해 수급가구 나아가 차상위계층의 주거환경 개선을 지원하도록 함.

제6장 주거급여의 중장기 개선방안

1. 주거급여 개선방향

□ 우리나라는 다른 선진국과 달리 공공임대주택재고가 크게 부족하며, 대도시 지역에는 주택이 부족하기 때문에 대도시 저소득 임차가구가 임대하고자 하

는 주택은 늘 공급이 부족한 실정이며, 이로 인해 주택의 질적 수준이 열악하면서도 임대료 수준은 지속적으로 상승하고 있음.

- 따라서 화장실이 없거나 과밀상태로 거주하면서도 주거비는 과도하게 부담하고 있는 저소득 임차가구의 임대료 부담을 경감하고, 주거수준을 향상할 수 있는 제도로써 임대료 보조 제도의 도입이 필요했으며, 주거급여는 이러한 역할을 위해 도입된 것임.

- 그러나, 현행 주거급여는 명목상은 분리이지만 실제로는 생계급여와 연동되어 있으며, 기초생활보장법 체계 하에서 가구원수에 따라 일괄 지급됨에 따라 저소득 임차가구의 주거안정 수단으로서의 제역할을 다하지 못하고 있음.

□ 주거복지정책의 목표는 모든 국민의 주거의 안정성, 건강하고 문화적인 주거수준, 적절한 주거비 부담이라고 할 수 있음.

- 주거급여는 저소득층의 주거비부담능력을 신장시킴으로써 주거문제 해결을 도모하는 수단임.

□ 주거급여개선의 기본방향

- 소득보장보다는 주거보장에 목표를 두고 주거급여 발전
- 주거급여의 대상자를 확대하여 사각지대 해소
- 제도 내·외적인 형평성과 합리성 제고

2. 주거급여의 증장기 개선방안

□ 현재 공공부조제도인 국민기초생활보장제도에 내포되어있는 주거급여 개선을 위하여 다양한 방안의 모색이 필요함.

□ 다양한 방안의 검토결과를 토대로 주거급여의 증장기방안을 다음과 같이 제

안하고자 함.

- 장기적으로 주거급여가 주거복지정책의 수단으로 안정화될 수 있도록 급여체계를 개편하여 주거비부담의 완화와 주거수준향상이 되도록 생계급여와 분리하여 운영하도록 함.
 - 주거급여의 도입취지를 분명히 할 수 있도록 현행 통합급여체제로 운영하는 주거급여를 분리운영하도록 함.
 - 2004년이 최저생계비계측년도이므로 정책적 전환이 가능한 시기라고 판단됨. 즉, 가구규모별의 생계비를 현실화하도록 하며 주거비를 분리하여 가구규모별, 지역별, 최저주거기준별 최저주거비를 계측하도록 함. 이러한 급여기준선은 연차적으로 적용하도록 함.
- 또한 전국민의 주거수준향상을 위하여 별도의 독립된 주거비보조수단의 도입이 함께 검토되어야 함.
 - 주거급여와의 형평성을 고려하여 주거비보조금의 기준선의 설정이 가능함. 즉, 주거비지불능력에 기초한 소득대비주거비 부담률을 고려할 수도 있음.
 - 장기적으로 주거보장의 성격인 주거급여는 별도로 구축된 주거비보조제도 도입과 함께 주거복지정책수단의 하나로 운영될 수 있으며 이와 함께 인프라구축이 필요함.
- 단기적으로 2004년에 계측된 지역별 최저주거비를 2006년에 적용하도록 함. 주거급여대상자 선정기준은 기존의 수급자선정기준을 적용하도록 하며 급여기준선은 현실화된 최저주거비를 분리하여 지급하도록 함. 이는 기초보장제도의 사각지대해소에 기여할 수 있으며 주거급여의 도입취지도 부합할 수 있음.
 - 단기간에 급여체계 개선이 어려울 경우 통합운영체계 개선방안의 대상자 선정과 급여모형을 적용하여 주거급여의 현실화를 하도록 함.

- 그러나 2006년이 새로 계측된 최저생계비를 적용하는 시점이라는 점을 감안하면, 본래의 주거급여 도입취지에 맞도록 생계급여와 분리하여 운영하는 것은 무리가 없을 것으로 판단됨.
- 한편 기초생활보장제도의 주거급여에서 운영되는 자가가구의 현물급여지원의 개선도 함께 개선되도록 함.
- 현물주거급여는 자가 수급가구의 유지수선 지원을 위해 제공되고 있는데, 현재는 자가가구 주거급여 중 일부분만을 차지하고 있으나 자가가구의 경우 전액 현물급여로 지급되어야 함.
 - 제도적 보완을 통해 임차가구에게도 확대 지원되어야 할 것임.
 - 차상위계층에 대한 현물급여 지원은 예산문제나 대상가구의 여건 등을 고려할 때 어려움이 있을 것으로 예상됨. 따라서 이들에 대해서는 현재 추진 중이거나 계획 중인 타 프로그램을 적극적으로 활용·지원할 수 있도록 함.
- 본 연구는 분석자료의 한계로 대안별 대상자 규모추계와 소요예산 분석을 제시하지 못함. 향후 주거급여 개선방안의 도입을 위하여 저소득층의 주거실태조사가 필요함.