

碩士學位論文

우리나라 주거 복지정책의 개선방안에
관한 연구



2010年

HANSUNG
UNIVERSITY

漢城大學校 行政大學院

社會福祉學科

社會福祉專攻

朴 忠 雨

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 권 해 수

우리나라 주거 복지정책의 개선방안에
관한 연구

A Study on the Improvement of Residence Welfare
Policy in Korea

2009年 12月 日

漢城大學校 行政大學院

社會福祉學科

社會福祉專攻

朴 忠 雨

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 권 해 수

우리나라 주거 복지정책의 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of Residence Welfare
Policy in Korea

위 論文을 社會福祉學 碩士學位論文으로 提出함

2009年 12月 日

漢城大學校 行政大學院

社會福祉學科

社會福祉專攻

朴 忠 雨

朴忠雨의 社會福祉學 碩士學位 論文을 認准함

2009年 12月 日



HANSUNG
UNIVERSITY

審査委員長 _____ (印)

審査委員 _____ (印)

審査委員 _____ (印)

목 차

제 1 장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구범위와 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	4
제 2 장 이론적 배경	6
제 1 절 주거 빈곤 및 주거복지	6
1. 주거 빈곤	6
1) 주거 빈곤의 정의	6
2) 주거 빈곤의 구분	7
3) 주거 빈곤의 발생원인	9
4) 우리나라 주거 빈곤 실태	14
2. 주거복지	18
1) 주거 복지의 개념	18
2) 주거 복지정책의 종류	21
3) 주거 복지정책의 접근방법	23
제 2 절 우리나라 주거복지정책의 전개과정	25
1. 우리나라 주거복지정책의 발전	25
1) 주거복지 인식 부재기	25
2) 주거복지 인식기	26
3) 주거복지 구축·확대기	28
2. 우리나라의 주거복지 관련법	31
1) 주택법	31
2) 택지개발촉진법	31
3) 국민기초생활보장법	32
4) 사회보장기본법	32

5) 보금자리주택건설 등에 관한 특별법	32
제 3 절 외국의 주거복지정책	33
1. 영 국	33
2. 미 국	38
3. 스웨덴	40
4. 일 본	41
5. 우리나라에 주는 시사점	43
제 4 절 연구 분석의 틀	46
 제 3 장 우리나라 주거복지프로그램과 전달체계	49
제 1 절 주거급여 지원프로그램	49
1. 급여방식	49
2. 수혜범위	51
3. 주택바우처(Housing Voucher)	56
제 2 절 임대주택 지원프로그램	61
1. 지원프로그램의 복잡성	62
2. 물량공급	90
제 3 절 주거복지 전달체계	91
1. 주관부서의 복잡성	91
2. 지원체계	92
 제 4 장 우리나라 주거복지정책의 문제점과 개선방안	94
제 1 절 주거급여 지원프로그램	94
1. 주거급여지원의 문제점	94
2. 주거급여지원의 개선방안	96
3. 주택바우처의 문제점	97
4. 주택바우처의 개선방안	99
제 2 절 국민임대주택 지원프로그램	100
1. 국민임대주택지원의 문제점	100

2. 국민임대주택지원의 개선방안	102
제 3 절 주거복지 전달체계	104
1. 주거복지 전달체계의 문제점	104
2. 주거복지 전달체계의 개선방안	105
제 5 장 결 론	107
참 고 문 헌	109
Abstract	112



표 목 차

<표 2-1> 최저주거기준(면적기준)	8
<표 2-2> 우리나라 주거 빈곤 가구의 규모(2009년 기준)	9
<표 2-3> 소득계층 가구 비율변화(경상소득기준)	10
<표 2-4> 최근 5년 소득분위별 소득증가율(단위: %)	11
<표 2-5> 도시근로자 가구소득 및 소비자물가증가율(단위: %)	12
<표 2-6> 주택매매가격 및 전세가격 변동율 추이(단위: %)	13
<표 2-7> 국가별 가처분 소득 대비 공적이전 비율	14
<표 2-8> 최저주거기준 미달가구의 소득분위별 분포(2005년 기준, 단위: %) ...	16
<표 2-9> 최저주거기준 미달가구 현황	17
<표 2-10> 저소득 임차가구의 주거수준과 임대료부담비율	17
<표 2-11> 주거복지의 선행연구	20
<표 2-12> 200만호 주택건설계획에서의 서민용 주택공급(단위: 평, 천호) 27	27
<표 2-13> 200만호 주택건설계획의 자금지원 계획(단위: 억 원)	27
<표 2-14> 우리나라 주거복지정책의 발전과정	30
<표 2-15> 공공임대주택 입주우선순위	35
<표 2-16> 영국의 점유형태별 가구비율	36
<표 2-17> 영국 지방정부의 공공임대주택 공급 점수표	36
<표 2-18> 각국의 대기자명부 등록요건	37
<표 2-19> 영국의 주택 개보수 신청요건	37
<표 2-20> 각국의 주택보조금 지급	39
<표 2-21> 미국의 최저주거 기준	39
<표 2-22> 일본의 점유형태별 주택비율	42
<표 2-23> 복지선진국의 주거복지정책 비교	43
<표 2-24> 주요복지국가의 공공임대주택 및 임대료 보조 수혜자 비율비교 · 44	44
<표 2-25> 주요 복지국가의 임대료 보조 정책실시	45
<표 3-1> 2009년 최저생계비 및 주거급여 한도액(단위: 원/월)	49
<표 3-2> 2009년 최저생계비 및 현금급여 기준(단위: 원/월)	50

<표 3-3> 2009년 주거 현물급여 기준 액(단위: 원/ 월)	51
<표 3-4> 수급자 선정기준의 변화	52
<표 3-5> 국민기초생활보장 수급자현황(종류별, 단위: 가구, 명)	54
<표 3-6> 지역별 국민기초생활보장 수급 율(단위: %)	55
<표 3-7> 국민기초생활수급자 수와 구성 비율(2008년)(단위: 명, %)	55
<표 3-8> 일반임차가구의 소득대비 임대료 부담비율(단위: %)	58
<표 3-9> 저소득 임차가구의 소득대비 임대료 부담비율(단위: %)	59
<표 3-10> Housing Voucher제도의 장점과 특징	59
<표 3-11> 국민임대주택 입주자격 · 순위 및 가점제도	63
<표 3-12> 국민임대주택 입주자 선정기준	64
<표 3-13> 국민임대주택 입주가능 소득산정 및 자산보유기준	65
<표 3-14> 매입임대주택 년도 별 계획	67
<표 3-15> 공급방식별 매입국민임대주택의 유형	67
<표 3-16> 매입임대주택 유형 별 임대료비교(15평형 기준 환산)	68
<표 3-17> 매입국민임대주택 공급을 위한 기관별 역할분담	69
<표 3-18> 매입국민임대주택의 재원분담비율	71
<표 3-19> 전세임대주택 지원프로그램의 유형 및 입주대상자	73
<표 3-20> 소년소녀가정 전세주택지원 대상	74
<표 3-21> 전세임대주택의 전세금 및 입주자 부담	76
<표 3-22> 전세임대주택사업의 재원조달	78
<표 3-23> 부도임대주택 우선공급 순위	79
<표 3-24> 고령자임대주택 자산보유 기준	82
<표 3-25> 공공임대주택 입주자 선정기준	84
<표 4-1> 주거급여와 주택바우처의 비교	98
<표 4-2> 주거복지정책 전달체계	105

도 목 차

<그림 2-1> 상대빈곤 율 추이	15
<그림 2-2> 가구의 주거복지 구성요소	21
<그림 2-3> 주거복지정책 지원방법	22
<그림 2-4> 저소득층의 주거복지시스템 체계	30
<그림 2-5> 영국의 주거비보조 지급 및 수급절차	34
<그림 2-6> 연구의 분석틀	47
<그림 3-1> 부양의무자 기준	52
<그림 3-2> 부양능력 유무의 판정	53
<그림 3-3> 주택바우처 도입배경	57
<그림 3-4> 주택바우처 지원방식	60
<그림 3-5> 다가구매입임대주택 지원과정	70
<그림 3-6> 미분양매입임대주택 지원과정	70
<그림 3-7> 재건축임대주택 지원과정	71
<그림 3-8> 매입국민임대주택 재원	72
<그림 3-9> 기존주택 전세임대 지원과정	75
<그림 3-10> 소년소녀가정 전세임대 지원과정	75
<그림 3-11> 신혼부부 전세임대 지원과정	76
<그림 3-12> 전세임대주택사업 추진절차	77
<그림 3-13> 부도임대주택 매입과정	81
<그림 3-14> 고령자임대주택 지원과정	83
<그림 3-15> 공공임대주택 공급절차	85
<그림 3-16> 영구임대주택	87
<그림 3-17> 보금자리주택	88
<그림 3-18> 우리나라 주택공급정책의 변화	89
<그림 3-19> 보금자리주택 사전예약시스템	89
<그림 3-20> 전국 영구임대주택 입주자 현황	90
<그림 3-21> 영구임대주택 대기기간	91
<그림 3-22> 주거복지 전달체계의 구조	92
<그림 4-1> 임대주택 사업승인 실적	101

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

급속한 산업화 및 도시화의 진행은 수도권의 인구 및 산업의 집중현상을 초래하였다. 그 결과로 대두되는 문제는 주택공급의 절대부족으로 인해 발생한 무허가 불량주택의 문제가 사회·경제적 문제로 제기되었다. 즉, 급격한 도시화과정에서 대도시지역으로 집중되는 서민들의 국·공유지를 불법으로 점유하면서 무허가촌을 형성해 도시의 건전한 발전의 장애요인으로 작용하게 되었다.

인구의 도시집중에 따른 빠른 변화는 주택, 교통, 환경 등과 같은 많은 도시문제를 야기하고, 도시빈민에 해당하는 저소득층의 주거환경은 매우 열악한 상태로 시급하게 해결하여야할 과제이다. 많은 문제점을 가지고 형성된 노후불량주택지역은 정상적인 주거기능을 제공하지 못할 뿐 아니라, 최소한의 주거기능의 유지마저 한계에 다다르고 있다.

인간이 스스로 존엄성을 유지하며 살아가기 위해서는 자연 및 환경의 위협으로부터 보호받으면서 일상생활에 불편이 없을 정도의 최소한의 거처가 필요하다. 이로 인해 ‘주(住)’는 의(衣), 식(食)과 함께 인간생존의 기본적인 구성요소라고 간주된다. 이하에서 다루게 될 ‘주거복지’의 개념은 생활할 수 있는 거처의 본원적인 필요성에서 시작한다(이상옥, 2006: 1).

주거복지(Residence Welfare)는 어의적으로 주거(Residence)와 복지(Welfare)라는 단어의 복합어(複合語)이다. ‘Welfare’는 ‘Well’과 ‘Fare’의 복합적인 의미를 지닌 복합명사로서 해석하면 ‘안락하고 만족한 생활상태’라고 할 수 있다. 여기에 ‘Residence’이라고 하는 형용사가 함께하면 ‘주거생활에 아무런 불만이 없이 만족하고 행복하게 살아가는 상태’를 의미한다. 우리나라 헌법 제10조에는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있다’고 행복추구권을 규정하고 있다.

또한 제34조에서 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”고 규정하여 사회복지국가의 실현을 위한 국가의 의무를 선언하고 있으나, 우리나라의 사회복지의 선 성장, 후 복지의 이념 하에 경제성장중심의 정책을 지향해왔으며, 최근 우리나라의 경제도 안정적인 양상을 보이고, 경제성장의 기본요건으로 사회복지의 필요성이 강조된다.

이는 보릿고개와 경제발전의 혼란을 넘어 이제 안정적이고 지속적인 성장이 현실화되고 있는 상황에서 우리의 복지수준은 경제의 성장에도 불구하고 지나치게 후진적인 상태에 머무르고 있다. 적지 않은 사람들이 헌법에 명시된 인간다운 생활을 보장받지 못하고 아직도 십년 전의 생활과 별로 다르지 않은 빈곤하고 취약한 생활을 하고 있다.

IMF외환위기를 통해 사회적 안전망으로서 사회복지의 기능과 역할의 중요성을 인정받아 사회복지의 예산이 증가되며, 각종사회보험제도를 재정비하여 국민기초생활보장법과 국민건강보험법이 제정되고, 국민의 최저생계를 보장하는 것이 국가의 책임으로 인식되고 있다. 이에 우리나라의 사회복지의 보충적, 선별적, 자유주의적 이념에서 제도적, 보편적, 사회민주주의적인 형태로 전환되고 있는 과정에 있으며, 우리나라는 자본주의의 역기능으로서 사회적 불평등의 문제를 극복하지 못하고 있어 중요한 과제로 남아있다(유공순, 2007: 57).

우리국민들의 주택의 개념이 ‘소유의 개념에서 주거의 개념’으로 바뀌었으며, 참여정부(2003.2~2008.2)기간에는 정부정책 전반적으로 사회복지에 치중하여 국민임대주택 100만호 등 공공임대주택 150만호 공급계획 수립 및 추진, 주거환경개선사업에 대한 재정지원의 확대, 저소득 세입자 전월세지원 자금 및 보증제도 확대, 최저주거기준을 마련하여 정책대상계층을 보다 명확하게 하였다.

이러한 결과 1995년에 최저주거기준 미달가구의 수는 445만 가구였으나, 2000년에는 334만 가구, 2005년에는 206만가구로 감소하여 주거 빈곤층이 크게 감소한 것으로 보고되고 있다. 또한 현 정부는 2008년 9월 19일 향후 10년간 150만 가구를 공급하겠다는 ‘보금자리 주택공급계획’을 발표하여 지속적인 2008정책 추진에 대한 의지를 보이고 있다.

한강로2가 재개발지역의 재개발이 결정되면서 건물주나 땅주인들의 보상에 관해서는 원활하게 진행되었으나 세입자와 무허가 상인들에 대한 보호 없이 현실성이 떨어지는 이주보상은 이들을 시위대로 내몰았으며, 조기에 투입된 경찰력의 과잉진압은 용산 철거민 5명과 경찰 1명이 희생당하게 되는 참사로 이어지게 되었다. 이에 1차적으로 책임이 있는 서울시는 민간사업에 관여할 수 없다는 입장을 들어 책임을 회피해오다가 지난달에야 재개발사업을 공공주도로 바꾸겠다는 골자의 주거환경개선대책을 발표한다.

희생자는 있으나 가해자가 없는 이러한 모습은 우리사회에서 빈익빈 부익부라는 양극화가 사회 전반적으로 확산되고 있으며, 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 고용의 양극화, 자산의 양극화, 노동시장의 양극화, 지역 간의 양극화라는 용어는 우리사회 저변의 불평등을 설명하는 하나의 틀이 되었다. 각종 여론조사의 결과를 보면 많은 응답자들은 경제가 더 나빠졌고, 민생이 어렵다고 응답하고 있는데 이것은 절대적 빈곤의 문제라기보다 문제대적인 빈곤의 심화라고 볼 수 있다. 즉, 점점 더 벌어지는 빈부격차와 더 보편화되고 있는 경제·사회의 불안감은 ‘양극화’라는 문제로 귀결되고 있다고 보여 진다(진미윤, 2008: 21).

본 연구의 목적은 1988년 이후 정치, 경제, 사회적으로 각 정권의 주요 주거복지정책의 변화를 살펴보고, 현재 저소득층의 주거복지 정책에 대한 체계적인 방향이 마련되어 있지 않으며, 저소득층의 주거안정과 복지향상에 크게 기여한 국민기초생활보장제도 내에서 운영되고 있는 주거급여의 지급방식, 주거형태에 따라 차등 지원되는 유형간의 불분명한 기준과 보건복지가족부와 국토해양부, 지자체·행정안전부로 이원화되어 운용되고 있는 주거복지정책의 한계와 문제점을 도출하여 그 대안적 개선방안을 제시하는데 있다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

우리나라에서는 주거복지정책의 대상계층인 서민의 범위를 통상적으로 소득 6/10분위 이하의 계층 또는 도시근로자가구 평균소득의 100%이하인 계층을 지칭하는데¹⁾, 주택공급프로그램상의 소형 자가 주택공급지원 대상까지로 정하고 있다. 우선지원대상이 되는 범위는 소득 4/10분위 이하 또는 도시근로자가구의 평균소득 70%이하수준을 의미한다. 이 연구범위에서는 우리나라에서 정하는 서민의 정의에 따라 6/10분의까지를 대상으로 한다.

선행연구의 고찰은 사회정책으로 우리나라의 주거복지정책이 시작된 시점인 노태우정부(1988년)를 기준으로 각 정부별로 문민정부, 국민의 정부, 참여정부까지 시행한 주거복지정책과 제도들을 살펴보고 평가하고자 한다. 주거정책의 범위가 넓고, 주거권의 개념 또한 매우 포괄적이어서 대표적인 주택시장정책인 주택공급정책과 주거복지정책부문의 공공임대 주택정책 및 중·저소득층에 대한 지원 등으로 구분하여 살펴본다.

2. 연구의 방법

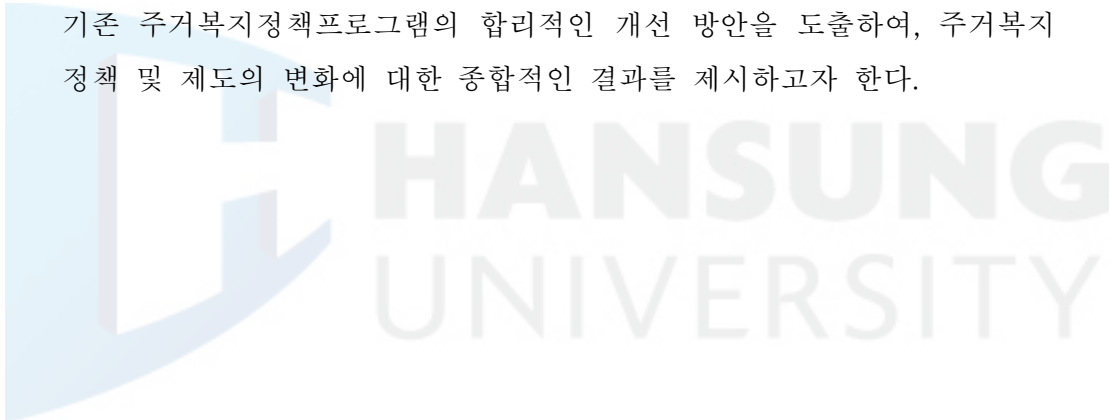
본 연구의 방법은 급속한 도시화, 산업화로 발생하는 문제로 인해 인간의 존엄성마저 크게 위협받고 있는 상황에 최소한의 기본권을 보호하고자 우리나라 주거복지정책의 실태에 관한 선행연구 및 정부의 발표 자료, 관련법 등을 수집하여 연구의 목적에 맞게 인용하는 문헌조사 연구방법을 택하였고, 국내 석사학위논문, 주거복지정책과 사회복지실천에 관한 단행본, 학술단체의 연구논문, 주거복지연대자료, 언론보도 등을 활용하였다.

본 연구의 구성은 제1장 서론에서 연구의 목적을 찾고, 범위와 방법을

1) 무주택 서민들의 주거비부담을 완화하기 위하여 수요자들의 소득수준 및 선호에 맞게 장기임대 주택을 지속적으로 공급할 수 있도록 지원체계를 구축한다. 소득 1-2분위 계층을 위해 도심에 다가구주택 등을 매입 또는 임차방식으로 확보 최저가로 임대, 소득 2-4분위 계층을 위해 국민 임대주택을 저가로 임대하고, 소득4분위 이상은 10년 임대주택 등 장기임대주택을 확대 공급한다. 국토해양부(2008), “2008년도 주택종합계획(안)”.

제시하였으며, 제2장에서는 주거복지에 관한 이론적 고찰로서 주거 빈곤과 주거복지의 정의, 주거 빈곤의 발생원인과 실태, 민주화 운동이후부터 우리나라의 주거복지정책의 변화와 주요정책의 진행을 정치, 경제, 사회적 맥락에서 선행연구를 통해 고찰하고, 이원화되어 있는 우리나라 주거복지정책의 실태를 파악하여 주요 복지선진국의 주거복지정책과 비교 분석하였으며, 본 연구의 분석의 틀을 기술한다.

제3장 우리나라 주거복지프로그램과 전달체계에서는 우리나라의 대표적인 3가지 주거복지프로그램에 관하여 살펴보았으며, 제4장 우리나라 주거복지정책의 문제점과 개선방안에서는 주거복지정책의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 제5장 결론에서는 우리나라의 주거복지문제와 정책의 발전과정 및 우리나라 주거복지정책의 이원화된 구조, 집행 등의 대안과, 기존 주거복지정책프로그램의 합리적인 개선 방안을 도출하여, 주거복지 정책 및 제도의 변화에 대한 종합적인 결과를 제시하고자 한다.



제 2 장 이론적 배경

제 1 절 주거 빈곤 및 주거복지의 이론적 고찰

1. 주거 빈곤의 개념과 원인

‘주거 빈곤’은 인간이 가장 기본적으로 누려야 할 최저주거기준을 충족하지 못하는 상태의 절대적 주거 빈곤과 최저주거기준은 충족하고 있으나 보다 질이 좋은 주택과 주거환경을 요구하며 주거생활수준까지 포함하는 상대적 주거 빈곤으로 구분할 수 있다. 복지선진국에서는 주거의 절대적 빈곤층보다는 상대적 주거 빈곤에 대해 관심을 갖는다.

1) 주거 빈곤의 정의

‘주택학(Housing Studies)’에서는 주거의 결핍상태를 주택소요²⁾개념으로 설명하기도 한다. 주택욕구(Housing Need)는 주택수요(Housing Demand)와 주택선호(Housing Preference)등을 함께 비교함으로써 그 의미가 정확하게 파악될 수 있다. 주택욕구는 주택이라는 재화를 구입하려고 하는 개인(혹은 가구)의 소망, 욕구, 능력과 관계가 깊다. 그러나 소망 그 자체는 수요로 볼 수 없는데, 그 소망을 수요로 바꾸기 위해서는 소비자가 자금획득 혹은 지불능력을 가져야 한다. 즉, 주택수요는 주택을 원하는 가구 혹은 개인의 지불의사와 지불능력을 나타내는 것이다. 주택선호는 주택을 위한 지불능력이나 지불의사와 관계없이 인간의 주택에 대한 욕망, 기대 그리고 원하는 바를 표현하는 것이다.

인간은 반드시 주거지를 갖게 되는데 일정한 조건, 환경, 수준을 유지할 수 있어야 주택으로서의 기능을 수행하게 되며, 주택 및 주거지의 사회적 기준에 맞도록 개선되어야 하는데 이를 주택욕구라 한다. 일반적으로 주택욕구는 주택시장의 원리로 설명하기보다는 사회적, 정책적 개념으로 설명되고 있다. 주거의 빈곤에 해당하는 계층은 경제적으로

2) 주택소요(住宅所要): 일정수준 이하의 주거수준에서 거주하고 있는 가구가 가지고 있는 양적 및 질적측면에서의 주택에 대한 요구를 의미하며, 주택복지적 이념을 토대로 함. 한편 주택을 소유하거나 임대하고자 하는 것을 주택수요라고 함.

구매능력이 없기 때문이다. 그리고 이들은 사회 정책적으로 지원이나 복지의 대상이 된다.

따라서 주택소요는 ‘일정기준 이하의 주거수준에서 거주하는 사람들에게 요구되는 주택의 양과 질 그리고 주거권의 확보’를 의미한다. 즉, 해당사회에서 정한 최저주거기준을 충족하고 있지 못한 상태를 나타내는 것이다(대한주택공사, 2005: 13).

주택 재고 적 측면에서 살펴보면 일정기준의 주택이 부족하다는 것으로 양적인 부족과 질적인 부족으로 구분할 수 있다. 양적부족의 경우 일정기준 이상의 주택을 공급하고, 질적 부족은 주택의 개량, 보수, 재개발 등으로 질적 수준을 향상시켜 해결할 수 있다. 주택소요를 판단하는 준거도 두 가지로 나뉘어 볼 수 있다. 수용이 가능한 주거의 수준과 주택소요를 겪고 있는 가구 수의 확인이다.

주택의 소요를 파악하기 위해서는 우리 사회의 최저주거 기준이 필요하다. 최저주거기준의 설정에 어려운 점은 ①최저기준을 정확히 설명하는 기준에 대한 문제, ②어떤 기준이 제시되어도 합의에 도달하기 어렵다는 문제, ③적정한 최저기준을 설정하여도 이를 지키지 못한다면 무의미해진다는 문제점이 있다(노희정, 2006: 11-13).

2) 주거 빈곤의 구분

주거 빈곤을 구분하는데 물리적 기준, 경제적 기준, 사회적 기준을 적용할 수 있다. 일반적으로 주거 빈곤의 판단기준은 불량주택거주자, 불법무허가 주택, 비닐 하우스촌, 쪽방촌, 지하주거 등의 주거형태에 따라 구분할 수 있다. 구체적으로는 첫째, 물리적 판단기준으로 정부(건설교통부)가 2000년 인구·주택 총 조사를 통해 최저주거기준³⁾ 미달가구를 파악하여 정책수립에 필요한 기초자료로 활용하고, “주택법”에 이를 법제화하여 정책지침 및 지원근거를 마련하였다.

3) “최저주거기준”: 인간다운 생활을 할 수 있는 필요요건으로서 최소한 보장되어야 할 주거생활의 기준을 설정하였다(건설교통부, 고시 제2000-26호). 이후 2003년 주택법 개정으로 2004년 6월 정부가 정한 “최저주거기준”은 ① 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수 ② 필수적인 설비기준 ③ 구조·성능·환경기준으로 구성된다.

○ 최저주거기준(시설기준)

시설기준은 부부침실이 확보되었는지, 만 5세 이상 자녀와 부부침실이 분리되었는지, 만 8세 이상 이성자녀의 침실이 분리되었는지, 노부모의 침실이 분리되었는지를 기준으로 삼고 있다.

○ 최저주거기준(면적기준)

<표 2-1> 최저주거기준(면적기준)

가구원수(인)	실(방)구성	총주거면적(m ²)
1	1K	12(3.6평)
2	1DK	20(6.1평)
3	2DK	29(8.8평)
4	3DK	37(11.2평)
5	3DK	41(12.4평)
6	4DK	49(14.8평)
7인 이상	4DK	52(15.8평)

출처: 국토해양부 고시, 2008. 9. 11.

* K: 부엌, DK: 식사실 겸 부엌

○ 최저주거기준(구조·성능·환경기준)

구조, 성능, 환경기준은 영구건물로서 구조 강도가 확보되고 주요 구조의 재질은 내열, 내화, 방열, 방습에 양호한 재질로 되어 있는지와 시설기준에 있어서 단독사용여부를 판단한다.

둘째, 경제적 판단기준으로는 ‘주택공급에 관한 규칙 제32조 제1항’과 ‘국민기초생활보장법’에 근거하여 수급자에게 지급되는 주거급여가 주거빈곤의 경제적 기준이 된다. 이는 국민임대주택 입주대상자의 요건은 “50 m² 미만인 주택은 무주택세대주로 당해 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월 평균 소득의 50%이하인 자에게 공급”, “50m² 이상 60m² 이하인 주택은 무주택세대주로 당해 세대의 월 평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월 평균 소득의 70%이하인 자에게 공급하도록 규정

한 것과 주거급여 지급여부를 기준으로 하는 정책적인 주거 빈곤의 판단 기준이라 할 수 있다. 셋째, 사회적 기준으로 내 집의 존재 여부에 따라 판단 기준인 된다. 무주택자의 경우 남의 집에서 사는 세입자와 거리에서 생활하는 노숙인으로 구분되고 있으나, 모든 무주택자를 사회·경제적 약자로 보는 것은 무리가 있다. 세입자라 해서 주택보유자보다 반드시 경제력이 없는 것이 아니기 때문이다.

‘국민기초생활보장법’에 근거하여 수급자에게 지원되는 주거급여 역시 주거 빈곤의 경제적 기준이라 할 수 있다. 최저생계비 이하의 소득수준으로 인정받는 수급가구를 주거의 빈곤으로 분류하는 것이다.

<표 2-2> 우리나라 주거 빈곤 가구의 규모(2009년 기준)

일반가구 수	무주택 임차가구 수	소득기준	주거기준	부담능력기준
		(소득1-4분위 가구)	(최저주거기준 미달가구)	(임대료 과 부담가구)
1,692만 가구 (추계치) ⁴⁾	659.8만 가구	263.9만 가구	169.2만 가구	239.5만 가구
기본가정	일반가구수의 39.1% ⁵⁾	무주택 임차가구수의 40%	일반가구수의 10%로 가정 ⁶⁾	무주택 임차가구수의 36.3% ⁷⁾

출처: 진미윤(2009b), “주거 빈곤 실태와 주택바우처 제도의 도입방안”, p.14.

3) 주거 빈곤의 발생원인

주거 빈곤의 발생원인은 네 가지로 진단할 수 있다. 첫째, 가구주와 가구원의 사망, 질병, 낮은 교육수준 등에서 비롯된다. 일반적으로 빈곤한 사람들이 지닌 태생적인 환경이 주거 빈곤의 원인이라 할 수 있다. ‘가난의 대물림’을 하나의 예로 들 수 있다(남원석, 2004: 55).

둘째, 특정집단은 주거와 관련한 많은 물질적·사회적 보상과 불로소득을 취하나, 그 외의 집단은 이러한 기회를 박탈당하는 것이 원인이 된다.

4) 통계청, 장래 가구추계자료에 근거.

5) 2005년 자가 보유율 60.3%(센서스기준) 및 2018년 자가 보유율 정부목표 65%를 감안하여(13년간 7.8% 증가율, 연평균 0.6% 증가율), 2009년 자가 보유율은 60.9%를 적용함.

6) 최저주거기준 미달가구 비율은 1995년 34.4%, 2000년 23.4%, 2005년 13.0%임. 이러한 추이로 볼 때 2010년경 최저주거기준 미달가구 비율은 10% 이하로 떨어질 것으로 가정함.

7) 무주택 임차가구 수 중 임대료 과부담 가구(RIR 30%초과가구)비중 36.3%는 2005년 센서스 자료에 근거함.

부동산 투기 등에 의해 구분되는 것이 그 예가 된다.

셋째, 주거 빈곤층은 나태하고, 부도덕한 행위를 한다는 다른 집단의 지적에 스스로 이를 인식함으로써 빈곤의 오명과 낙인으로 확인된다. 이는 이들의 동기부족, 의욕상실 등이 주거 빈곤의 발생 원인으로 설명된다.

넷째, 주거 빈곤은 개인의 책임만이 아니라 주거복지정책의 부실한 사회지정책정정책의 결함에서 그 원인을 찾는다. 주거 빈곤은 위의 어느 한 가지만을 원인이라고 보기에는 부족한 복합적인 요소들이 내재되어 있다.

주거 빈곤을 살펴보면서 주거의 양극화문제를 소홀히 할 수 없다. 외환위기 이후 빈곤층과 저소득층에 대한 사회안전망이 강화되고 복지서비스도 크게 향상되었으나 최근 각종여론 조사의 결과와 체감하는 경제는 나빠져서 민생이 어렵다고 한다. 이것은 절대적 빈곤의 문제라기보다는 상대적 빈곤의 심화라고 볼 수 있다(진미윤, 2008: 21).

<표 2-3> 소득계층 가구 비율변화(경상소득기준)

구 분	중위 소득기준	가구비율			
		1996	2000	2003	2006상반기
빈곤층	50%이하	11.19	16.12	19.98	20.05
중하층	50-70%	13.19	12.84	11.69	10.93
중간층	70-150%	55.54	48.27	42.76	43.68
상류층	150%초과	20.08	22.77	25.56	25.34
계		100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 강신욱외(2006), “사회양극화의 실태와 정책과제”, p. 75.

2002년 이후 급등한 부동산 가격의 상승은 주된 주거양극화의 원인이 되었으며, 시간이 경과할수록 완화되는 것이 아니라 오히려 누적되어 심화되고 있어 향후 사회통합과 선진복지국가로 향하는데 커다란 짐이 아닐 수 없다. 전체가구 중 빈곤층 가구는 1996년 11.19%에서 계속 증가하여 2006년 20.5%에 이르고, 상류층 가구는 계속 증가세를 보이고 있다. 중·하층의 소득빈곤은 양질의 적정주택에 대한 전·월세 비용을 감당하기

어렵기 때문에 주거 빈곤자가 된다.

이러한 주거 양극화가 나타나는 근본적인 원인은 가구 소득수준에 비해 주택 가격이 급격하게 상승했다는 것이다. 주택가격의 상승은 집을 가진 자에게만 자본의 이득이 집중된다는 의미를 내재하고 있다. 도시근로자 근로소득은 물가수준보다 매년 5~6%대의 증가율을 유지하였지만, 2002년부터 크게 상승한 주택 가격은 다소안정세를 유지하다가 2006년부터 다시 상승하고 있다.

이는 중·서민을 위한 신규주택의 공급확대는 저소득층의 주거수준도 향상될 것으로 가정하여 시행되었으나, 구매력이 부족한 저소득층에게는 이러한 신규주택의 공급이 제대로 분배되지 못하였으며, 소득증가율에 비하여 전월세 상승률이 더 높았다는 점이다.

<표 2-4> 최근 5년 소득분위별 소득증가율(단위: %)

구분	평균	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
전가구	5.60	4.77	4.07	4.35	4.51	5.34	5.45	5.42	5.40	5.71	6.76
근로자 가구	6.49	7.43	5.56	5.48	6.12	6.56	6.66	6.47	6.30	6.79	6.80

출처: 진미윤(2009b), “주거 빈곤 실태와 주택바우처 제도의 도입방안”, p.13.

전국적으로 살펴보면, 수도권의 매매가격 및 전세가격 상승 추이가 전국시장가격을 주도하고 있으며, 주택유형 간 가격 추이를 보면 단독주택이나 연립주택에 비하여 아파트의 가격 상승 추이가 전체 시장가격을 주도하고 있다. 따라서 상대적으로 주택을 보유한 가구가 그렇지 못한 가구에 비하여, 그리고 아파트를 보유한 가구가 그렇지 못한 가구에 비하여 주택가격 상승으로 인해 자산 보유량이 증가하는 원인이 되고 있다. 또한 단기매매차익을 목적으로 한 투기수요 등의 가담도 큰 작용을 하였다.

주택의 공급정책이 꾸준히 진행되어 왔으나 수요자의 구매력에 적절하게 대응하지 못했다. 1982년부터 2007년까지 총 1,242만호의 주택이 건설되어 연평균 47.8만 호의 주택이 건설되었지만, 2005년 자가 점유율은 1980년의 58.6%보다 낮은 55.6%에 불과하다. 주택의 양적증가로 주택 보

급률은 수치적으로 100%를 넘어섰지만 자가 점유율은 20년 이상 담보상태에 있다. 1998년까지 신규분양시장에 분양가규제가 이루어졌고, 2005년 이후 분양가 상한제가 시행되어 주택전매제도가 강화되었으나, 높은 분양가로 인해 많은 무주택 실수요자의 신규주택분양시장의 진입이 쉽지 않다. 따라서 주택금융이 제약적인 상황에서 집이 필요하지만 상대적으로 구매력이 취약한 계층의 내 집 마련은 요원한 것으로 내 집 마련을 통한 자산형성은 역시 기대할 수 없는 상황이다.

10년 이상 장기 공공임대주택은 2003년 이후 연간 신규전체 건설실적의 20%인 연평균 10만호가 공급되고 있으나, 저소득 무주택 가구 수를 감안한다면 턱없이 부족한 실정으로, 2005년 조사기준으로 볼 때 전체 706만 세입자 중 정부의 지원 없이 내 집 마련이 어려운 저소득 무주택 전·월세 가구 수는 398만 가구에 이른다. 2007년 말 장기임대주택(영구임대, 국민임대, 10년 임대) 46만호와 저소득 및 근로자 전세자금 대출지원 규모(2007년 지원가구 수 12.7만)를 감안하더라도 약340만 가구(전체가구의 21.4%)는 주거복지정책의 사각에 놓여있다고 생각할 수 있다.

또한 양질의 저렴한 주택재고가 매우 부족하다는 것으로 현재 남아있는 저렴한 주택도 각종 개발정책으로 인하여 감소하고 있다. 서울시의 경우 연소득 5배 범위 내에서 구입이 가능한 아파트 비율은 전체 아파트 재고의 10%정에 불과하며, 월 소득 30% 범위 내의 전세 주택비율은 23.1%에 불과하다. 통상적으로 저렴한 주택 수는 해당 지역의 30~40%는 되어야 한다는 점에서 볼 때 매우 부족한 실정이라 할 수 있다.

<표 2-5> 도시근로자 가구소득 및 소비자물가증가율(단위: %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 3/4분기
도시근로자 소득증가율	6.37	5.29	5.90	4.41	5.92	6.70	-
소비자 물가증가율	2.76	3.51	3.59	2.75	2.20	2.50	6.01

출처: 통계청, 가계조사, 각 연도.

<표 2-6> 주택매매가격 및 전세가격 변동률 추이(단위: %)

구 분			2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (6월말)
매 매 가 격	전 국	아파트	22.78	9.57	-0.58	5.85	13.75	2.14	3.15
		단독	7.81	0.75	-3.55	1.09	5.12	2.81	2.18
		연립	10.71	2.28	-5.47	1.05	13.83	8.32	6.46
		종합	16.43	5.47	-2.07	4.01	11.60	3.14	3.48
	수 도 권	아파트	29.27	10.09	-2.52	7.18	24.61	4.00	5.00
		단독	13.14	4.50	-1.77	2.49	10.48	5.76	4.64
		연립	11.93	2.74	-5.36	1.72	17.92	10.74	8.36
		종합	21.81	7.42	-2.92	5.11	20.34	5.58	5.74
전 세 가 격	전 국	아파트	12.20	-0.36	-2.74	5.75	7.63	1.88	1.79
		단독	7.96	-3.09	-8.25	-1.74	2.53	2.47	2.26
		연립	6.69	-2.32	-8.01	-0.22	8.82	5.85	4.31
		종합	10.12	-1.43	-4.98	3.04	6.48	2.55	2.28
	수 도 권	아파트	10.54	-2.72	-5.16	7.55	11.50	2.14	2.10
		단독	9.38	-4.41	-10.71	-2.92	5.57	4.82	4.11
		연립	6.70	-3.23	-9.09	-0.34	10.79	7.67	5.45
		종합	9.50	-3.25	-7.16	3.77	10.35	3.71	3.15

출처: 국민은행, 주택가격 지수, 각 연도

주택현대화, 주거환경 개선, 도심활성화차원에서 실시되고 있는 재개발, 재건축사업은 저소득 빈곤층의 가장 경제적인 주거공간을 위협하고 있다. 서울시의 경우 한해 주택건설 실적호수의 약30%에 해당하는 주택이 재개발, 재건축 등으로 인해 파괴되고 있다. 재개발, 재건축으로 도시의 미관과 삶의 질이 향상되는 것은 당연하지만 대체할만한 경제적 주거지를 공급하지 않는 것은 그만큼 빈곤층이 선택할 수 있는 저렴한 주택수의 감소로 이어져 주거 빈곤의 악순환이 되풀이 되는 것이다.

주거 불평등과 주거 빈곤의 문제를 어떻게 대처해 왔는지 살펴보아야

한다. 주거 빈곤은 소득 빈곤에서 비롯된다. 주거 빈곤문제의 해결은 소득 빈곤정책 등과 연계되어 추진되어야 한다. 현재 주거지원프로그램은 소득수준에 따라 차등지원이 되고 있지 못하며, 연계지원 또한 마련되어 있지 못하다. 국민임대주택 이외에도 다가구 매입임대주택, 전세임대, 영구임대, 10년 임대주택 등이 있으나 각 프로그램간의 단절성은 입주자의 주거 상향이동의 사다리가 되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 모습은 공급자 위주의 편의 지향적 배분정책으로 주택배분만 이루어지고 지역사회와 도움체계나 복지전달체계도 미흡하다(진미윤, 2008: 22-24).

4) 우리나라 주거 빈곤 실태

경제협력개발기구(OECD)회원국 가운데 우리나라가 세금과 공적부조를 통한 국가의 소득 재분배가 가장 취약한 것으로 조사되었다⁸⁾. 2009년 통계연보를 보면, 우리나라는 2006년 세금과 공적 부조를 통해 지니계수를 0.011낮춰, 소득 재분배 정책을 통한 불평등 완화정도가 회원국 평균(0.078)의 7분의 1에 그쳤다. 스웨덴은 지니계수를 0.121, 벨기에가 0.119, 덴마크가 0.118로 우리나라를 제외하면 미국(0.041), 일본(0.048)의 소득 재분배 정책이 상대적으로 취약하였다. 지니계수는 소득 불평등 정도를 0과 1사이 숫자로 나타내는데, 0에 가까울수록 소득이 균등하게 배분되는 것이다.

<표 2-7> 국가별 가처분 소득 대비 공적이전 비율

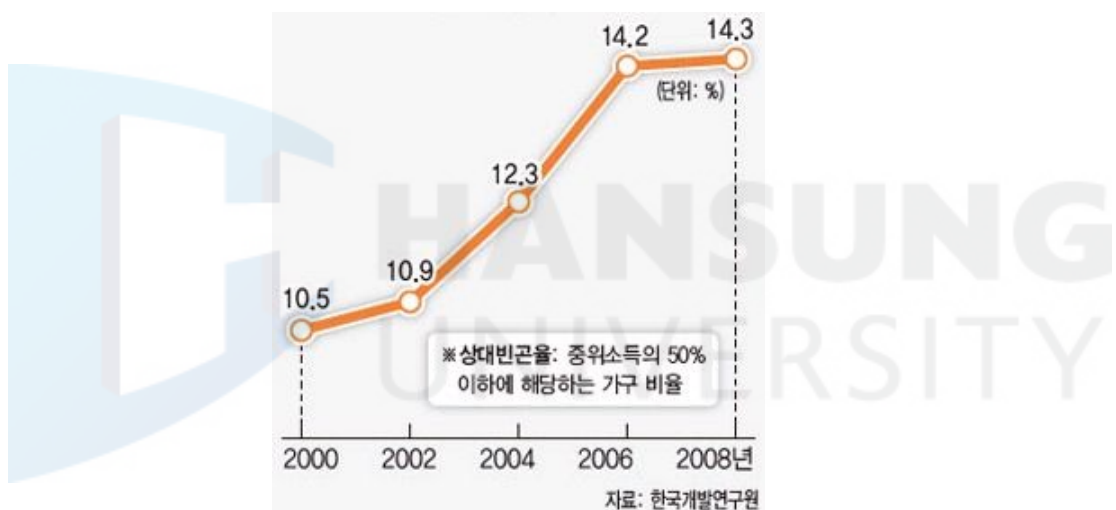
국 가	스웨덴	영 국	프랑스	일 본	미 국	한 국	평 균
가계가처분소득대비공적이전비율(%)	32.7	14.5	32.9	19.7	9.4	3.6	21.4
공적이전에 따른불평등감소(지니계수완화)효과	0.121	0.085	0.056	0.048	0.041	0.011	0.078

출처: 2009년 경제협력개발기구 통계연보.

8) 2009년 4월 7일자 한겨레신문 보도내용.

우리사회에서 ‘빈곤화’현상이 빠르게 진행되고 있다. 일곱 가구에 한 가구는 우리나라 중위소득의 절반에도 미치지 못하는 소득을 얻고 있는 것으로 한국개발연구원(KDI)이 발표한 ‘우리나라 빈곤변화 추이와 요인 분석’을 보면 2008년 우리나라의 상대빈곤율은 14.3%로 2000년(10.5%)보다 3.8%가 높아졌다.⁹⁾ 상대빈곤율은 전체가구를 소득수준별로 나란히 세웠을 때 한가운데에 위치한 가구가 벌어들인 소득(중위소득)의 50%를 밑도는 가구비율을 뜻한다.

<그림 2-1> 상대빈곤율 추이



출처: 한겨레신문, http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/365572.html.

물리적 기준에 의한 주거 빈곤가구의 구분은 ‘최저주거기준’을 통해 이루어진다. 정부가 정하는 최저주거기준에 미달하는 가구는 적절한 주거를 확보할 수 없는 가구이며, 이들은 주거복지정책의 대상이 된다고 볼 수 있다. 복지선진국들은 20세기 초반부터 주거기준을 설정하여 주거복지프로그램을 실시하고 있다. 우리나라는 2000년에 건설교통부고시로 최저주거기준을 마련하고, 2005년 실시한 인구주택 총 조사를 통해

9) 2009년 7월 14일자 한겨레신문 보도내용.

최저주거기준에 미달하는 가구실태를 파악하게 된다.

우리나라의 최저주거기준 미달가구는 1995년 전수조사가 아닌 10% 표본조사를 통해 34.4%(445.8만 가구), 2000년 23.4%(334.4만 가구), 2005년 13.0%(206.2만 가구)로 크게 감소하였다. 특히 시설기준 미달가구가 크게 감소하였다. 이는 지난 10년간 신규주택의 꾸준한 공급과 재개발·재건축으로 인한 노후·불량주택의 감소, 주택건설 및 설계기술의 발달, 주택개량 및 주거환경 개선 노력 등의 결과로 판단된다. 그러나 소득계층별 최저주거기준 미달비율을 보면, 소득 1분위에서 4분위까지의 최저주거기준 미달가구 비율이 전체 미달가구의 82.3%가 된다. 특히 소득 1분위 가구의 경우 40.7%가 최저주거기준미달상태에 있다(진미윤, 2009: 15).

<표 2-8> 최저주거기준 미달가구의 소득분위별 분포(2005년 기준, 단위: %)

구 분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9-10 분위
최저주거기준	40.7	16.9	13.2	11.5	6.1	6.2	1.4	1.9	2.1
미달가구비율 (%)	82.3				17.7				

출처: 진미윤(2009b), “주거 빈곤의 실태와 주택바우처 제도의 도입방안”, p.15.

우리나라의 최저기준 미달비율도 1995년 34.4%, 2000년 23.4%로 감소한데 이어 2005년 13.0%까지 떨어져 5년 단위의 조사마다 10%씩 낮아졌다. 1995년에 100가구당 34가구가 최저기준에 미달하였다면, 2005년에는 100가구당 13가구만 최저기준에 미달하고 있다.

시설기준 미달가구는 1995년 382만 가구에서 2000년 248만5천 가구로 감소하고, 2005년 136만 가구로 급감하였다. 시설기준 미달은 전용입식부엌, 전용수세식화장실, 목용시설 구비여부 등을 포함한다. 가구원 수에 따른 침실 수 기준을 충족하지 못하는 가구도 1995년 74만9천 가구에서 2000년 49만5천 가구, 2005년 16만7천 가구로 줄었다. 1인당 12㎡ 기준인 면적기준에 미달하는 가구도 1995년 148만9천 가구, 2000년 130만8천 가구, 2005년 82만8천 가구로 줄었다.

<표 2-9> 최저주거기준 미달가구 현황

총가구수	최저주거기준미달가구 현황			
	총 계	시설미달	침실 수 미달	1인당 12㎡면적 미달
1천588만7천 가구	206만2천 가구	136만 가구	16만7천 가구	82만8천 가구

출처: 한겨레신문, http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/293695.html

물리적 기준인 ‘최저주거기준’만으로 주거 빈곤가구를 파악하기는 쉽지 않다. 현재의 주거환경보다 좋은 주택을 확보할 수 있음에도 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주할 수도 있기 때문에 주거 빈곤을 구분하기 위해서는 주택의 물리적 기준과 함께 주거비부담능력을 함께 고려하여야 한다.

저소득 임차가구의 임대료 부담비율은 일반가구보다 높게 나타나며, 주거 빈곤의 체계적인 조사가 부족한 상황에서 소득 1분위와 2분위의 전월세임차가구의 소득대비 임대료 부담률(RIR)을 살펴보면 평균 40~50%수준에 이르고 있다. 복지국가들은 보통 월 소득에서 임대료가 20~30%를 초과할 경우 주거 빈곤가구로 구분하여 주거비를 보조한다.

민간 전월세 임차가구에 비하여 공공임대주택 거주자들의 RIR은 매우 낮다. 임대료가 시세의 30%수준인 영구임대주택 입주자의 경우 평균 RIR은 10.0%이다. 영구임대주택 거주자 중 기초생활수급자의 RIR은 12.4%이며, 비수급 빈곤가구의 RIR은 9.9%이다(진미윤, 2009b: 16).

<표 2-10> 저소득 임차가구의 주거수준과 임대료부담비율

구 분		평 균	소득1분위	소득2분위	소득3분위	소득4분위
소득대비 임대료 부담률 (RIR)	2008년		44.8%	38.4%	-	-
	2006년	16.7%	51.8%	40.0%	25.0%	18.8%
	2005년	18.8%	50.7%	28.2%	22.7%	21.2%

출처: 진미윤(2009b), “주거 빈곤의 실태와 주택바우처 제도의 도입방안”, p.16.

기초생활수급자와 차상위계층을 입주1순위로 정하고 있는 다가구매입 임대주택의 경우 입주자의 RIR은 입주 전 32.5%에서 입주 후 21.6%로 크게 감소하였다. 주거지원의 사각에 있는 민간 전월세 임차가구에 대한 대안마련이 필요하다.

2. 주거복지

주거복지에 대한 연구는 1990년대 후반부터 시작되었으며, 본격적인 논의가 시작된 것은 2000년대에 들어서면서부터라고 할 수 있다. 주택정책의 목표가 공급위주로 추진된 시기에는 양적인 주거의 확보에 관심을 기울였지만 일정한 수준의 주택 보급률이 올라가고 주택부족문제가 해결되면서 주택정책은 질적인 주거수준의 향상에 초점을 맞추는 주거복지문제로 방향이 전환되었다.

주거복지는 주거와 관련하여 사회구성원에 대한 사회적 책임이 전제된다는 의미를 가지고 있어 사회구성원이라면 당연히 누려야 하는 권리의 개념이 주거복지에 포함되어 있다고 말할 수 있다. 주거복지는 정책적인 의미를 갖는데 ‘사회복지차원에서 모든 사회의 구성원이 누릴 최소한의 주거수준이 권리로서 보장되는 상태’로 정의한다. 전 국민의 주거환경의 보장하는 것뿐 아니라 주거수준을 일정수준이상으로 향상시켜 최소한의 주거의 안정성까지 포함하여 제공하는 것이 주거복지의 목적이라 할 수 있다.

1) 주거복지의 개념

주거복지의 개념은 어떠한 관점에 주안점을 두고 바라보느냐에 따라 용어자체의 정의와 대상영역, 지원방안의 내용이 다르게 제시된다. 지금까지 주거복지 개념의 논의는 경제학적인 논의, 사회복지차원의 논의, 수혜자 차원의 논의로 나뉘어 진다. 첫째, 기본적 주거욕구를 충족하기 위해서는 금전적 지원 및 기타서비스를 의미하며, 개인효용의 획득 및 분배적 개념을 가지고 있다. 대표적으로 윤주현(2001), 김상균(1987), 강창현(2006)등이 있다. 둘째, 사회복지차원에서의 주거복지 논의는 정부가 지원

의 주체가 되어 복지적 주거서비스를 제공하고 사회의 안정과 복지증진을 위한 정책과 노력을 기울이는데 주안점을 둔다. 이 논의는 장세훈(1999), 하성규(2000, 2003), 김혜승 외(2004), 주거학연구회(2005), 남원석(2006), 한국주거학회(2007)등이 있다.

셋째, 수혜자차원에서 본 주거복지는 주거를 인간 삶의 기본조건으로 사람답게 살 수 있는 환경, 사람간의 관계를 맺을 수 있는 환경 등을 제공하는데 주안점을 둔다. 이 논의는 김성연(2004), 김영태(2006)등이 있다.

주거복지의 선행연구자의 정의를 살펴보면 김만제(1994)는 ‘양질의 주택을 마련할 수 없는 계층(빈곤층, 노인층, 모자가구 등)에게 국가에 의해 제공되는 서비스’로 정의하고 있다. 윤주현(1999)은 개인적 측면과 사회적 측면으로 구분하여 정의한다. 개인적 측면은 주택소비 또는 주거서비스를 통한 개인효용의 획득을 의미하며, 사회적 측면의 주거복지는 주거권 확보를 위한 분배의 형평성제고와 개인주거복지의 총합의 극대화로 정의하고 있다.

유엔인간거주정착센터(UNCHS: United Nations Conference on Human Settlements)의 UN HABITAT는 적절한 주거(adequate housing)를 다음과 같은 11가지 요소가 포함되어야 한다고 종합적이고 폭넓게 정의하고 있다. 적절한 사생활이 보장되고 적절한 공간과 물리적 접근성, 적절한 안전, 점유의 안전(tenure security), 구조적인 안정성과 내구성, 적절한 조명, 난방, 환기, 맑은 물, 위생, 쓰레기처리시설 등 기반시설과 바람직한 환경의 질과 건강을 뒷받침할 수 있는 요소들, 일자리와 기본적인 편의시설에 인접한 입지, 그리고 부담가능한 적절한 지출로 이용가능성을 주거 안정의 요소로 포함시키고 있다(노희경, 2006: 7).

선진국에서는 주거복지라는 용어 외에 주거수준(Level of Housing), 주거지표(Housing Indicators), 주거서비스(Housing Service), 주거기준(Housing Standard)등의 용어를 사용한다. 영국은 주거복지를 “모든 사람에게 쾌적한 주거기회를 제공하고, 이를 통해 안녕(Well-being), 사회통합(Social Integration), 자기의존감(Self-dependence)을 제고”한다는 정책목표를 두고 있다. 2006년부터 영국정부는 쾌적주거, 근린재개발, 지속가능커뮤니티의 구축에 목표를 둔 정책을 수립하였다.¹⁰⁾ 일본은 거주복지(居

住福祉)라는 용어를 사용하고 있는데, 다카하마시(高兵市)의 “거주복지마을 만들기”를 위한 조례는 모든 시민이 안전하며, 안심하고, 쾌적한 거주 환경에서 생활을 경영하도록 지역사회 모두가 서로 지지하여 활력 있는 생활을 영위할 수 있는 마을 만들기를 “거주복지”라고 접근하고 있다.

<표 2-11> 주거복지의 선행연구

	목적	구분	대상	내용
김혜승(2004)	기본적 주거 욕구 충족	협의	저소득층	정부가지원하는 주거복지프로그램
하성규(2003)	개인가족의 주거 기본욕구해결, 주거확보	협의	주거빈곤층	사회복지적 주거서비스
홍인옥(2006)	주택 자원 배분의 형평성, 주거권	협의	사회적약자	적정수준의 주거생활영위
한국주거학회(2007)	기본적 주거욕구 충족	협의	사회적약자	주거서비스 제공
주거학연구회(2005)	주거를 통한 국민의 복지증진	협의 광의	저소득층 전체국민	최저주거기준 충족시키는 주거수준유지 사회안정과 복지증진을 위한 제반정책과 노력
김상균(1987) 강창현(2006)	기본적 주거욕구 충족	협의 광의	국민의 일부 전체국민	금전적 지원 및 기타 집합적 책임
장세훈(1999)	주거수준 보장	광의	모든 사회구성원	공공부문이 최소한의 주거수준보장
김영태(2006)	적정수준이상의 주거확보, 공동체 생활영위	광의	모든 사회구성원	주거수준 및 공동체생활 상태
남원석(2006)	주택문제 해소	광의	모든 사회구성원	사회적 실천
박남희(2006) 최재순(2006)	최고의 만족	광의	전 국민	주거환경에서의 주거서비스
김성연(2004)	개인효용 획득 주거권 확보	개인 사회	모든 사회구성원	주택소비 또는 주거서비스, 분배의 형평성

출처: KDI 공공임대주택 운영개선방안 연구, 2005, P.253. 수정보완.

10) www.communities.gov.uk

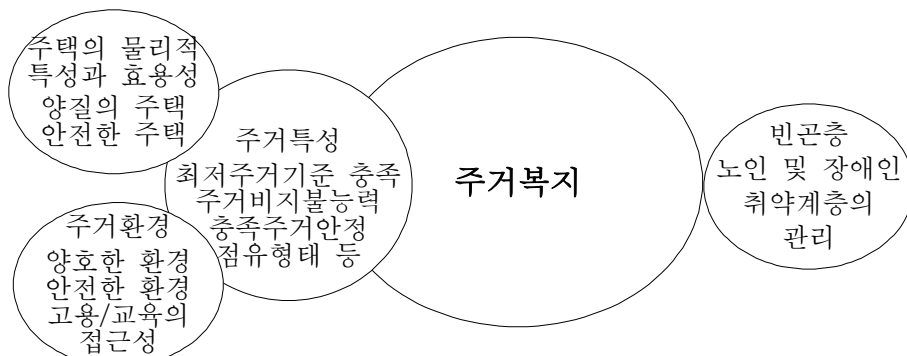
2) 주거복지정책의 종류

주거는 인간이 삶을 영위하는데 기본요건으로 주거안정은 국민의 삶에 중요한 영향을 미친다. 주거안정은 노동자의 노동의욕을 유지하고, 높은 주거비용에 따른 임금 및 물가상승 압력을 해소한다. 또한 주거의 공정한 배분은 계층 간의 상대적 박탈과 상호불신을 완화하고, 사회통합과 경제 발전을 촉진한다. 이에 대부분의 국가는 국민에게 적절한 주거와 양호한 주거환경을 제공하는 것을 주거복지정책의 목표로 설정하고 있다.

합의적 개념에서 주거복지정책은 저소득층을 위한 주택정책이라고 간단하게 정의할 수 있다. 자유방임국가에서도 주택문제는 시장경제의 원리에만 맡겨두는 것은 무리가 있으며, 문제의 해결을 위해서는 국가 또는 정부가 정책적으로 개입할 수밖에 없다.

주거복지는 주택의 물리적 특성과 효용성, 가구의 주거특성, 주거환경의 영향을 받는다. 또한 최저주거기준과 주거비지불능력을 충족할 수 있어야 하고, 가구의 경제적 능력에 맞는 주택에서 주거안정을 취하여야 한다. 또한 주거환경을 양호하고 안전하게 개선하고, 고용 및 교육에 접근성을 높인 주거지를 개발하여야 한다. 이외에 저소득층 내에서 빈곤층, 노인 및 장애인 등 사회취약계층의 주거문제는 별도로 고려되어야 한다 (전기호, 2009: 12).

<그림 2-2> 가구의 주거복지 구성요소

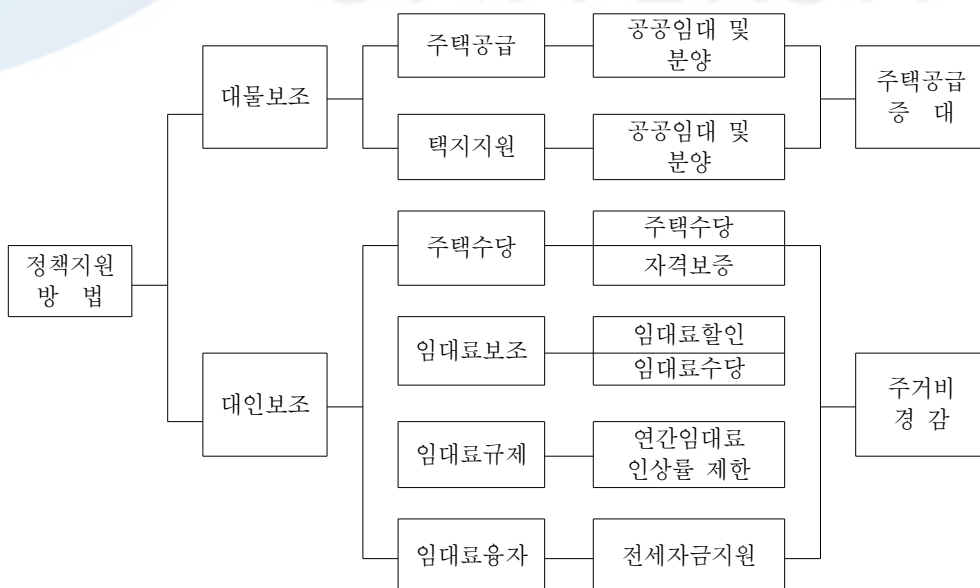


출처: R. G. Bratt(2002), "Housing and Family Well-being",
Housing Studies, Vol. 17, No. 1, p.15의 그림을 재구성.

IMF 외환위기 이후, 우리사회 전반에 걸쳐 보이고 있는 빈익빈 부익부 현상은 시간이 지날수록 심화되고 있는 상황이 지속적으로 누적되고 있다. 주거복지정책의 목표는 전 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 위해 지속적인 공급확대정책을 추진해온 결과 전국의 주택보급률은 2002년부터 100%를 초과하여 양적인 측면에서 주거문제는 개선되고 있다.

그러나 지역별 유형별 규모별 수급불균형이 심화되고, 주택매매 및 전세가격의 폭등 등의 불안한 상황을 언론매체 등을 통해 자주 언급되고 있는 실정이다. 참여정부시절의 주거복지정책은 중산층의 자가 보유 부문에 치중하여 주택시장의 양극화현상을 부추기게 되면서 무주택자, 임차가구, 저소득층의 주거불안정성을 높여 상대적으로 박탈감이 더욱 커져가고 있다. 주거복지를 실천하는 정책수단으로 대물보조와 대인보조로 구분된다. 대물보조 지원방법은 공공임대 및 분양 등 주택공급과 함께 택지 확보 지원정책이 있고, 대인보조 지원방법은 주택수당(Housing Allowance) 및 임대료 보조(Rent Supplement)제도 등이 있다(노희경, 2006: 10).

<그림 2-3> 주거복지정책 지원방법



출처: KDI 공공임대주택 운영개선방안 연구, 2005, p.17.

3) 주거복지정책의 접근방법

정부의 시장경제체제에 대한 간섭은 일반적인 사회현상이다. 시장 경제 체제에서 빈곤층과 저소득층을 위한 저렴한 주택을 충분히 생산 공급한다는 것은 불가능하기 때문에 빈곤층과 저소득층의 주거안정을 위해서는 공공부문이 개입하지 않으면 안 된다. 정부의 주택시장부문에 개입하는 것에 대한 부정적인 시각도 존재한다.

이러한 정부의 공공부문에 대한 개입에 대한 긍정적인 시각과 부정적인 시각을 복지모형론과 시장모형론으로 구분하여 설명할 수 있다.

(1) 복지모형론

복지모형의 사상적 배경은 사회민주주의(Social Democratic)로 핵심은 시민권과 평등이라는 개념이다. 시민권은 공동체에 참여하는 완전한 구성원이 되기 위한 조건과 권리를 지칭하는데, 사회민주주의에서는 시민권이 적절하고 충분하게 행사되도록 국가의 개입이 필요하다고 주장한다. 평등 또한 사회민주주의에서는 모든 사람에 대한 기회의 평등으로 개인의 능력에 따라 약간의 차이는 있을 수 있는 것으로 본다(성무경, 2002: 13).

복지모형의 출발은 시장기능의 실패를 꼽을 수 있다. 정부의 주택시장의 개입하는 이론적 당위성은 첫째, 주택시장의 실패에서 비롯된 여러 가지 사회적 요구로 주택의 시장배분은 효율성측면에서 최적의 주택투자를 이루지 못함으로써 외부효과를 불러일으키기 때문이다.

둘째, 사회 전체의 관점에서 보면 민간의 토지소유자나 건설업자의 투자결정 및 행위는 비효율적일 때가 많아 주택 가격을 비싸게 하고, 불량주택의 형성을 촉진한다. 민간부문은 형평과 배분의 사회적 정의보다는 개인적인 이윤추구를 우선적 가치로 삼기 때문이다.

셋째, 주택의 시장배분은 주택소비자(특히 임차인)를 착취하는 반면에 임대인을 더욱 부유하게 함으로써 주택이 계층 간의 경제적 격차를 확대시키는 요인이 되고 있다.

복지모형을 주장하는 복지론 자들은 현실의 주거문제를 바탕으로 시장 모형에 대해 효율성 및 형평성측면에서 다음과 같은 비판을 한다. 첫째,

시장모형은 주택시장을 양극화하여 호화주택의 건설을 조장하고, 불량주택의 양산을 방조하며, 임차권 보호의 미약으로 인해 주택의 비효율적 이용문제 등이 발생한다.

둘째, 주택시장은 시장 강자가 시장 약자를 이용 착취하여 엄청난 이익을 얻는 장소라는 것이다(박헌주, 1992: 92).

(2) 시장모형론

시장모형의 사상적 배경은 신자유주의 경제학(Neo-Liberal Economics)과 권위주의적 보수주의(Authoritarian Conservatism)로 신자유주의적 경제학은 시장에 대한 정부의 개입을 반대하고, 가장 효율적인 자원배분방법은 시장에서의 자유경쟁에 의해 이루어진다고 보고 있으며, 권위주의적 보수주의는 사회복지에 대한 국가의 개입을 축소하고, 가족이나 친족에 대한 의존, 자발적 박애주의에 의한 자선을 강조하고 있다(이중희, 1997: 409).

시장모형은 정부의 주택시장 직접적인 개입 반대하는 입장으로 주로 자유방임적 시장경제의 원리를 신봉하는 학자들이 주장한다. 사유재산권의 보장과 국가역할의 최소화를 중시하고, 주택자원의 최적배분과 주택공급의 극대화를 도모할 수 있는 수단은 시장으로 주택문제는 시장에 맡겨서 해결하는 것이 최선이라고 논리를 편다. 주택가격의 상승문제와 자본이득의 사유화문제는 정부개입이 부족해서가 아니라, 시장기능이 제대로 역할을 다하지 않은 결과라고 설명한다(박헌주, 1992: 91).

시장모형론자들은 복지모형이 주택서비스를 비효율적으로 분배하고, 소비자의 주택선호를 무시하는 커다란 결점을 가지고 있으며, 정부의 공공주택의 공급이 실제로는 주택재고의 증가와 주거면적의 확대와 같은 주택의 평균적 소비수준을 변화시키는데 영향을 주지 않는다고 주장한다. 또한 주택가격의 규제는 주택생산의 기대이익을 떨어뜨려 결과적으로 주택의 추가공급을 억제한다는 경제적 측면뿐 아니라 이념적 차원에서도 복지모형을 비판한다.

정부에 의한 주택공급은 사회주의 정책으로서 자본주의 본질인 사유재산권에 대한 도전이라는 것이다. 공공주택은 민간주택에 비해 설계 면이

나 생산과정에서 획일적이 되어 유형, 규모, 입지와 같은 거주자의 선호를 반영하지 못하고, 관리상의 문제도 발생한다고 주장한다(전기호, 2008: 11).

제 2 절 우리나라 주거복지정책의 전개과정

1. 우리나라 주거복지정책의 발전

우리나라의 주거문제의 발생은 한국전쟁으로부터 출발한다. 1960년대 이후 국가의 주도에 의한 경제개발을 통해 주택부문의 양적성장으로 주거문제가 해결된 듯 보이나 도시과밀 현상과 부동산투기 및 과도한 주거비, 재개발문제로 이어져 국가는 국민의 주거복지를 적정수준으로 보장하기 위해 노력하여왔다. 우리나라의 주거복지정책의 발전과정을 살펴본다.

1) 주거복지 인식 부재기

1960년 이후 우리나라의 주거정책은 불량 무허가 주택을 철거하고, 주민을 외곽으로 이주시키는 정책이 시도되었다. 산업화·경제화를 위해 ‘경제개발 5개년 계획’이 진행되면서 건설 산업이 국민경제에 활력을 불어넣고, 고용효과도 높아 경제정책의 일환으로 주거정책이 활용되었다.

대한주택영단의 기능을 강화한 대한주택공사를 설립하고, 공영주택법(1963년)을 제정하여 지방자치단체와 대한주택공사가 정부로부터 지원받아 공영주택을 최초로 공급하였다. 이때의 공영주택은 주거 빈곤층을 위한 성격이 아닌 공공부문이 공공재원으로 건설하여 공급한 것으로 주거복지와는 관계가 없다.

산업화·경제화는 도심의 인구를 과밀현상을 야기하고, 부족한 주거문제는 주거공간의 확보를 위한 국공유지 또는 사유지의 불법주택을 양산하게 된다. 불법 무허가 주택은 도시의 미관을 훼손하고, 사유재산권을 침해한다는 점에서 정비의 대상이 되어 1960년대 후반부터 정부는 집단이주지조성, 무허가주택의 양성화, 시민아파트 건설 등의 정책을 시행한

다.

시민아파트 건설계획은 1970년 와우아파트 붕괴사건 후 최초 계획의 21.3%만 건설되었다. 이런 과정을 통해 1971년 ‘주택건설10개년계획’을 수립 확정하고, 1972년 주택건설촉진법을 제정하여 대단위 아파트건설계획을 위한 근거가 마련되었다. 1976년 시민아파트의 선분양제와 공개추첨제를 도입하고, 1978년 8·8조치로 불리는 ‘부동산 투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책’을 발표하여 주택공급에 관한 규칙을 제정한다. 이후 분양가 상한제와 주택청약제도가 시행되었다.

정부는 1982년 ‘임대주택산업 육성방안’을 발표하고, 1984년 임대주택건설촉진법을 제정하였으나, 임대주택의 건설의 부진과 저소득층의 주거문제 해결의 실마리가 보이지 않자 새로운 개념의 다세대주택 개념을 도입하여 공식화하였다.

2) 주거복지 인식기

우리나라 주거복지 인식기는 노태우정부(주택200만호 건설계획)와 김영삼정부(문민정부)로 구분할 수 있다. 1986년부터 국제무역수지가 흑자로 전환되면서 국민소득이 높아지고, 시중 유동성이 크게 증가하여 이 자금이 증권과 부동산시장으로 유입되어 주가와 부동산가격이 급등하게 된다. 1987년 6·10 민주화항쟁과 6·29 민주화 선언은 사회전반에 걸쳐 큰 전환점이 된다. 민주화운동이 본격화 되면서 주거복지정책 등을 포함한 사회정책의 기본방향은 다원주의(多元主義, Pluralism)¹¹⁾ 또는 조합주의(組合主義, Corporatism)¹²⁾로 발전하였다.

1980년대 후반 주택 가격이 급등하면서 주택수당 및 주택구입 자금융자 등의 요구사항과 도시빈곤층의 주거운동이 주목받으면서, 1989년 정부는 주택건설200만호계획을 수정하여 200만호 중 90만호를 저소득층에 배

11) 다원주의: 사회는 여러 독립적인 이익집단이나 결사체로 이루어져 있음으로 권력 엘리트에 의하여 지배되기보다는 그 집단의 경쟁, 갈등, 협력 등에 의하여 민주주의적으로 운영된다고 보는 사상.

12) 조합주의: 사회의 각 영역을 국가에 종속되어 있는 하위 조합과 같이 통제하는 정치제도. 조합주의는 주로 남미의 정치이론으로 영역을 노동, 사회, 정당의 영역으로 나누면서 국민들이 이들 세 가지 영역에 소속된다고 전제하여 이를 조합화라고 하며, 조합화에 대한 설명을 사회나 국가에 대한 설명으로 대치하려고 하는 논리가 조합주의이다.

분하고, 이중 25만호를 최저소득층을 위한 영구임대주택으로 정하였다.

<표 2-12> 200만호 주택건설계획에서의 서민용 주택공급(단위: 평, 천호)

공급주택유형	규모(평)	공급대상계층	당초 계획량	수정 계획량
영구임대	7-12	1분위	250	190
근로복지	7-15	2분위-4분위	-	150
사원임대	7-15	2분위-4분위	-	100
장기임대	10-15	3분위-5분위	350	150
소형분양	10-18	3분위-5분위	250	310
계			850	900

출처: 배순석외(2008), "서민주거복지확대정책의 평가와 향후 정책방향", 국토연구원, p.47.

주택 200만호 건설계획기간 중에는 서민주거복지 향상을 위해 과거에 비해 월등히 많은 재정등 공공자금을 투입하였다. 영구임대주택은 국가재정으로 건설비의 85%를 지원하고, 입주자는 15%를 임대보증금 형식으로 부담하여 실질적인 주거복지의 역할을 담당하였다. 저소득층을 위한 주거복지정책을 마련하는 계기가 정치적 목적에서 시작되었지만 일반적인 무주택자를 위한 주택정책에서 영세민, 저소득층을 계층별로 구분하여 차별적으로 공급하는 주거복지정책의 큰 전환점이 되었다.

<표 2-13> 200만호 주택건설계획의 자금지원 계획(단위: 억 원)

구 분	'83 - '87	200만호계획('88-'92)	대비(%)
계	144,874	250,221	172.7
정 부 재 정	7,556	42,683	567.3
국민주택기금	38,298	97,956	255.8
민영주택자금	99,020	109,582	110.6

출처: 배순석외(2008), "서민주거복지확대정책의 평가와 향후 정책방향", 국토연구원, p.48.

1993년 문민정부가 출범할 당시의 우리나라 경제사정은 1980년 후반부터 지속된 경제성장률 저하 및 국제수지의 악화 등으로 경제 전반에 활력이 감소된 상태였다. 이에 문민정부는 ‘신경제계획’을 수립하고, 규제완화와 경제정의 확립을 추진전략으로 하였으며, 공공주도의 경제정책을 신경제에서는 공공과 민간이 함께하는 패러다임으로 정의하였다.

문민정부는 자유주의 경제를 표방하지 않았지만, 과거에 비해 정부의 역할을 축소시키고 민간과 시장의 기능을 활성화함으로 선진국진입을 위한 기반을 구축하였다. 우리나라는 1996년 12월 OECD(경제협력개발기구)¹³⁾ 29번째 회원국에 가입하였다(배순석외, 2008: 48).

영구임대주택은 문민정부 들어 총 19만호까지만 공급되고 종료되었다. 정부는 청약저축제도를 시행하여 가입자를 입주대상으로 하는 제도를 도입하여 정부의 재정 부담률을 50%까지 낮추는 대신 입주자의 부담은 30%로 높이고, 국민주택기금에서 나머지 20%를 보조받는 것으로 추진하였으나 1994년 재정지원이 중단되고 국민주택기금 용자로 대체되었다.

3) 주거복지 구축·확대기

우리나라의 주거복지 구축기·확대기는 김대중정부(국민의 정부)와 노무현정부(참여정부)로 구분할 수 있다. 1997년 외환위기 직후 출범한 국민의 정부는 경제위기를 벗어나기 위해 주택시장 활성화와 주택수요 확대를 위한 경기활성화대책과 규제완화대책을 발표하고, 사회의 안전망을 구축하였다.

1999년9월 공적부조제도인 국민기초생활보장법(國民基礎生活保障法)이 제정되어 시행되면서 국가의 보호를 필요로 하는 수급권자에게 주거급여를 독립적으로 실시하여 수급권자의 주거실태에 따른 적절한 급여가 이루어져 모든 국민의 기초생활보장이 국가의 의무이고, 국민의 권리로 규정하고 있는 복지국가의 형태를 구축하였다. 생계급여에 포함된 주거비와는 별도로 주거급여를 실시하면서, 현금급여와 현물급여로 나누어 지급하였는데, 임차가구에는 현금급여를 지급하고, 자가 가구에는 70%를 현금급

13) 경제협력개발기구(OECD): 경제발전과 세계무역 촉진을 위하여 발족한 국제기구.

여를 지급하여 나머지 30%는 집수리수요가 발생하였을 때 지급하였다.

국민의 정부는 2000년 건교부 고시를 통해 인간의 존엄성을 지키는데 필요한 최저주거기준을 설정 발표하였고, 주택가격의 상승과 저소득층의 주택문제가 심화(深化)되자 2001년 3월에는 서민의 주거안정을 위한 전·월세종합대책을 마련하여 금융지원을 하였다.

국민의 정부의 핵심이 되는 주거복지정책은 국민임대주택의 도입이다. 1998년 9월 국민임대주택 5만호 건설계획을 발표하였다. 국민임대주택은 서민주거안정정책으로 높은 평가를 받아 2001년 3월 서민주거안정을 위한 종합대책발표 시에는 10만호로 상향조정되고, 같은 해 8·15광복절 대통령경축사에서 20만호로 확대된데 이어 2002년 4월 건교부 대통령업무 보고에는 50만호로 증가하였으나, 5월 ‘서민주거안정대책’에서는 100만호로 확대하였다. 그러나 이전의 영구임대주택과 50년 공공임대주택에 비교하여 정부의 재정 지원 비율은 낮아지고, 입주자의 부담이 커진 것이 사실이다. 정권말기에 발표된 국민임대주택 100만호 건설계획은 참여정부에 승계되어 발전되었다.

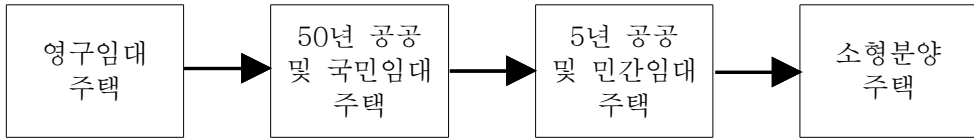
참여정부의 기본 정책방향은 국민의 정부에서 수립된 사회정책방향과 맥을 같이하고 있어 국민의 정부에서 확충한 사회안전망을 더욱 확대·강화하였다. 국민의 정부에서는 사회안전망의 구축을 중요한 정책으로 추진하였으며, 정부와 공공의 시장개입을 최소화하여 시장개입을 최소화하고, 시장기능과 민간산업을 활성화시킴으로써 국민경제를 발전시키고자 한 반면, 참여정부는 정부와 공공부문의 기능과 역할을 확장하고, 정부개입 및 시장에 대한 규제를 강화하였다(배순석외, 2008: 51).

2003년 주택보급률 100%달성을 위해 1972년 제정된 주택건설촉진법을 주택법으로 전면 개정하였다. 주택법 개정을 통해 ‘최저주거기준’의 법제화를 통하여 수급자에 대한 지원이 국민의 권리로 인정받게 되었다. 2004년 참여정부는 2012년까지 추진하게 될 주택종합계획(2003-2012)을 확정하여 발표하여 국민의 정부에 의해 수립된 국민임대주택100만호 공급계획을 구체화하고, 실현을 위한 교두보를 마련하였다.

주택종합계획은 국민의 주거복지향상 및 계층·지역 간의 주거불균형을 해소하여 국민의 대통합을 위하는 것으로, 주택부족문제의 해소와 저

소득층의 주거수준 향상 및 주거격차의 완화, 주택시장의 안정 기반구축을 위한 내용을 포함하고 있다.

<그림 2-4> 저소득층의 주거복지시스템 체계



이전과 다른 점은 저소득층의 주거복지 향상을 위해 대상을 최저주거기준에 미달하는 가구를 대상으로 정하고, 하위 30% 소득계층 가운데 주거비 부담이 소득의 30%를 초과하는 가구를 우선지원 대상, 하위 30%~40% 소득계층을 직접지원 대상, 하위 40%~60% 소득계층을 간접지원 대상으로 나누어 계층별 주거지원 대책을 수립하였다는 점이다. 또한 영구임대주택에서 50년 공공 및 국민임대주택으로 다시 5년 공공임대주택 또는 민간임대주택으로 다시 소형분양주택으로 연결되는 시스템을 구축하고, 국민임대주택 100만호공급과 공공임대주택 150만호 공급목표를 추진한다.

<표 2-14> 우리나라 주거복지정책의 발전과정

구분	주거복지인식부재기 (1988년 이전)	주거복지인식기 (1988-1997)	주거복지구축·확대기 (1998-2007)
사회	공공주도 경제개발 우선	고도성장 규제완화	외환위기(경기침체) 시장회복중심 사회안전망 확대
주거복지	주거복지 인식부재	주거복지 인식·약화	주거복지구축·확대
주요정책	주택건설 공급위주	영구임대주택 5년 또는 50년 공공 임대주택 공급	국민임대주택 도입 최저주거기준마련
정부	5공화국 이전	6공화국 문민정부	국민의 정부 참여정부

출처: 배순석외(2008), "서민주거복지확대정책의 평가와 향후 정책방향", 국토연구원, p.52. 재구성.

2. 우리나라의 주거복지 관련법

우리나라의 주거복지정책의 근본이 되고 있는 법은 주택개발촉진법으로 1972년 12월 30일 제정되어 열악한 주택보급률을 향상시키는데 크게 기여하였으나, 주거생활의 질적 수준을 높이는 데는 한계가 있어 주택개발촉진법을 전면 개편해 주택법을 제정하였다.

1) 주택법(住宅法)

국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지할 목적으로 2003년 5월 제정(일부개정 2009. 6. 9 법률 제9774호)되어 2003년 11월 30일부터 시행하였다. 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설, 공급, 관리와 이를 위한 자금의 조달, 운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준을 향상시키는데 목적이 있다. 1972년 특별법으로 제정된 주택건설촉진법을 전면 개정한 법률이다.

주요내용은 주택, 공동주택, 국민주택, 도시형 생활주택, Remodeling의 용어정의와 국가 등의 의무, 주거실태조사, 최저주거기준의 설정, 최저주거기준 미달 가구에 대한 우선지원, 다른 법률과의 관계, 주택종합계획의 수립, 주택의 건설 및 주택건설사업자, 주택조합, 주택의 분양가격 제한, 주택건설 사업 등에 의한 임대주택의 건설 등에 대한 규정 등이다.

2) 택지개발촉진법(宅地開發促進法)

택지개발촉진법은 도시지역의 시급한 주택난을 해소하고, 주택건설에 필요한 택지의 취득, 개발, 공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여하기 위해 1981년 1월 1일부터 시행한 법(일부개정 2009. 4. 1 법률 제9604호)이다. 제정된 후 2009년 4월 제9604호까지 38차례에 걸쳐 개정되었으며, 국토해양부장관이 택지개발계획을 수립하여 예정 지구를 지정(변경하는 경우포함)하고자 사전에 관계중앙행정기관의 장과 협의하고, 당해 지방자치단체의 장의 의견을 수렴 후 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 또한 예정지구의 주민 및 관계전문가의 의견을 들어야 하고, 예정지구의 조사를 하여야 한다.

택지개발사업은 국토해양부장관이 지정하는 자가 시행한다. 그 시행자는 국가, 지방자치단체, 한국토지공사, 대한주택공사, 지방공기업법에 의한 지방공사, 주택법 9조에 따른 등록업자(주택건설사업자)로 규정하고 있다.

3) 국민기초생활보장법(國民基礎生活保障法)

국민기초생활보장법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고, 자활을 조성하는 것을 목적으로 1999년 9월 제정된 법률(일부개정 2009. 4. 1 법률 제9617호)이다.

급여의 종류에는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 있으며, 주거급여는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 기타 대통령령이 정하는 수급 품을 지급하고, 주거급여의 기준 및 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다. 생활의 유지능력이 없거나 어려운 자에게 필요한 보호를 하여 최저생활을 보장하고 자활을 조성하기 위해 1982년 12월 제정된 생활보호법(生活保護法)은 국민기초생활보장법의 제정으로 폐지, 대체되었다.

4) 사회보장기본법(社會保障基本法)

사회보장기본법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고, 사회보장제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 기여함을 목적으로 제정된 법률(일부개정 2009. 6. 9 법률 제9767호)이다.

사회보장은 모든 국민은 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고, 국민 개개인이 생활수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 도모함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다.

5) 보금자리주택건설 등에 관한 특별법

보금자리주택의 원활한 건설 등을 위한 필요사항을 규정하여 저소득층의 주거안정 및 주거수준향상을 도모하고, 무주택자의 주택마련을 촉진하

여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지하고자 2009년 6월 9일 일부 개정되어 2009년 12월 10일 시행한다.

보금자리주택은 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택법 제60조에 따른 국민주택기금을 지원받아 건설 또는 매입 공급하는 주택으로 대통령령이 정하는 임대를 목적으로 공급하는 주택과 분양을 목적으로 공급하는 주택으로 주택법 제2조, 제3호에 따른 국민주택규모이하의 주택을 말한다.

제 3 절 외국의 주거복지정책

우리나라의 사회복지체제의 형성은 20년 정도로 그 기간이 짧지만 복지선진국의 100년 전에 복지국가체제를 형성하였다. 선진복지국가인 영국, 미국, 스웨덴, 일본을 살펴보고 우리나라의 주거복지정책에 주는 정책적 시사점을 찾고자 한다.

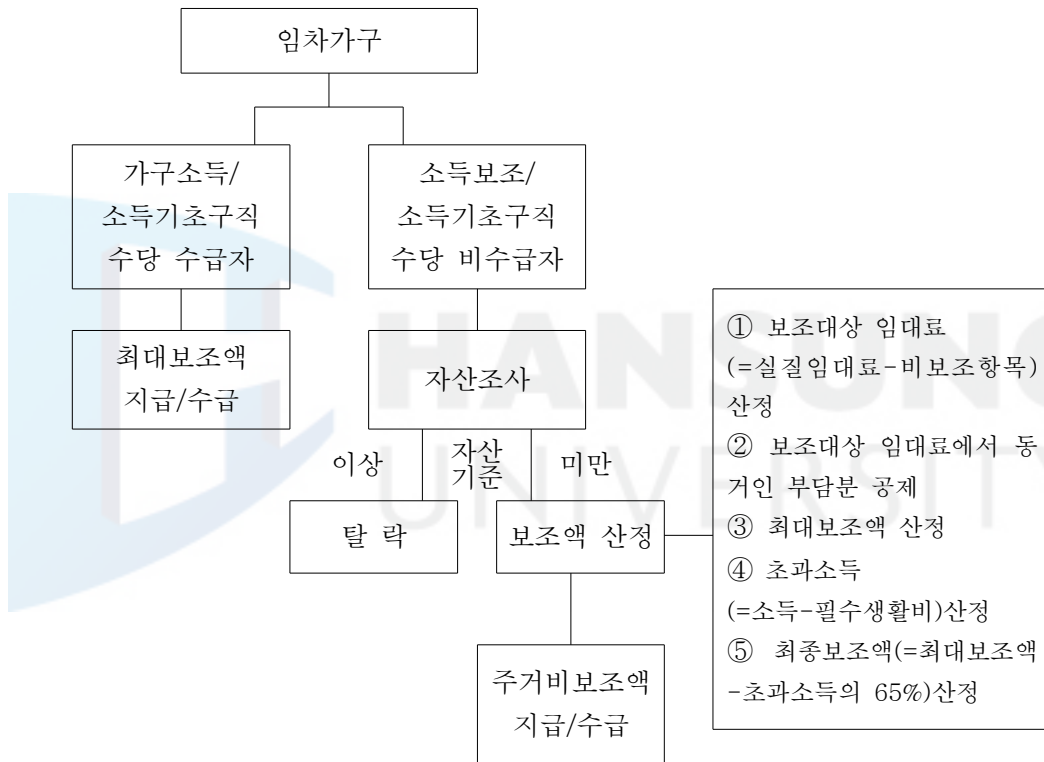
1. 영 국

영국은 1919년 주택도시계획법을 제정하여 주거문제로 인한 사회불안을 방지하는 차원에서 공공임대주택을 건설하여 공급하였는데, 2차 세계대전 이후 주택의 양적확보를 목적으로 지방정부가 공공임대주택을 집중적으로 공급하였다. 이후 1970년대까지 중앙정부의 재정지원을 받아 지방정부는 공공임대주택을 건설하여 집중 공급한 결과 1970년대 초에 주택보급률이 100%를 넘었고, 이에 공급위주에서 보조역할로 주택정책이 전환하면서 공정 임대료제도를 도입하였다.

1972년에는 저소득가구를 위한 주거비 보조 제도를 도입하였다. 1980년에는 전체주택의 약 1/3인 650만호의 공공임대주택을 지방정부가 소유 관리하게 된다. 1980년 정부는 주택법을 제정하여 공공임대주택 임차인의 거주주택구입권을 이용하여 지방정부가 소유한 공공임대주택을 저렴한 가격에 매각하거나, RSLs에게 양도하도록 하였다.

영국의 주거비보조는 주거비지불능력 미달가구를 지원하기 위해 만들어진 소득과 연계된 사회보장급여(Social Security Benefit)이다. 주거비보조는 저소득임대인이 납부할 수 있는 금액을 공제한 나머지 금액이 지불되며, 1995년부터는 지역의 평균임대료를 초과하는 주택에 대해서는 50%만 보조해 제한적인 주거비보조를 시행하고 있다.

<그림 2-5> 영국의 주거비보조 지급 및 수급절차



출처: 전기호(2008), “서울시 주거복지정책에 대한 연구”, p.26.

영국은 자유주의적 복지국가임에도 불구하고 주거비보조에 대한 지출이 상대적으로 매우 높은데 최근에는 소득상승에 따라 주거비보조가 급격하게 줄어들고 있어 수급자가 빈곤의 덫에 빠질 수 있다는 것과 주거비보조체계의 절차가 복잡하여 신청과 업무담당자도 이해가 어렵다는 것, 주거비보조가 취업을 장려하지 못한다는 것, 지불 가능한 임대료의 차액을 지급함으로써 수급자의 임대료에 대한 인식을 약화시킨다는 문제 등

을 가지고 있다.

1) 공공주택 분배의 대상과 기준

지방정부는 공공임대주택을 계속적으로 공급하였으나 항상 공급이 수요에 미치지 못하여 지방정부는 공급대상과 그 기준 설정을 중요한 정책 과제로 하였다. 주택법에는 지체 장애가족과 노년기의 부양가족에게 우선적으로 공급하여야 한다고 명시되어 있으며, 무주택자에게 우선 공급순위가 부여되었다.

지방정부의 공공임대주택 분배방법은 다음 3가지로 구분된다. 첫째, 공적제로 공공임대주택을 공급받고자하면 해당지역의 지역의회 의원의 추천을 받는 제도로 의회의 전문위원은 지역주민의 주택사정이나 문제를 잘 파악하고 경험이 있어야 한다. 둘째, 순위제(등록기간제: 선착순)로 대기자 명부에 등록된 기간을 기준으로 우선순위가 정해지는 제도이다. 예외규정이 있어 등록기간이 짧아도 현재의 주거환경과 상황 등을 파악하여 순위가 결정된다. 셋째, 점수제로 대기자명부에 등록된 기간과 현재 거주환경 및 적합성 등을 파악하여 점수로 환산하여 정하는 제도로 고득점 가구가 우선순위가 된다.

<표 2-15> 공공임대주택 입주우선순위

- 비위생적이거나 과밀한 주택 또는 최저주거수준에 미달하는 주택에 거주하는 주민
- 임시적, 한시적 거처(주택)에 거주하거나, 부양자녀가 있는 주민
- 임신부가 있거나, 안정된 주거 확보가 사회, 경제적으로 어려운 주민
- 불량주거지 재개발 사업으로 인한 철거대상 주민
- 1980년 주택법이 정하는 무주택자
- 신체부자유로 인한 보호받아야 할 주민
- 지방정부로부터 이주 권유나 명령을 받은 주민
- 현재 공공임대주택에 거주하는 자로 다른 지역으로 이사하여 공공임대주택에 입주를 희망하는 주민
- 공공임대주택에 입주하기를 희망하는 가구로 해당 지방의회 임대주택 대기자명부에 등록된 주민 등에게 배정한다.

출처: 전기호(2008), “서울시 주거복지정책에 대한 연구”, p.25. 내용을 표로 재구성.

<표 2-16> 영국의 점유형태별 가구비율

구 분	비 율	비 고
자 기 소 유(자가)	67.7%	전체가구 수: 24,580천 가구
공공임대(지방정부 소유주택)	15.5%	
공공임대(RSLs 소유의 주택)	5.9%	
민간임대	10.9%	

출처: 한국주거학회(2007), 「주거복지론」,

<표 2-17>에서 나타난 3개 지역의 점수제의 기준을 살펴보면 공통적으로 중요시하는 항목도 있지만 어떤 지역은 고려하지 않거나 점수 차를 보이는 것을 알 수 있다.

<표 2-17> 영국 지방정부의 공공임대주택 공급 점수표

내 용	A지역평가	B지역평가	C지역평가
등록기관	a	a	b
부족한 방 수	a	a	a
가구인원 수	a	a	b
거실유무	a	a	a
단칸방에 거주(자녀가 있는 경우)	a	a	b
혼잡도, 과밀상태	a	a	a
주거문제로 가족이 별거여부	a	a	b
침실부족으로 이성형제간 혼숙문제	a	a	b
지체부자유, 질병	a	a	a
주택 기본시설 유무	a	b	b
부엌의 공동사용(다가구)	b	b	a
부적합주택(위치, 상태 등)	b	b	a
가구주의 고령(정년퇴직)	b	b	a

출처: 이혜정(2003), “우리나라 주거복지정책의 발전방향에 관한 연구”, p.38.

<표 2-18> 각국의 대기자명부 등록요건

미 국 (Low Rent Public Housing)	일 본 (공영주택)	스웨덴 (Public Housing)	싱가포르 (HDB Housing)
해당지역중위 소득 50% 이하의 가구	○ 동거/친족과 동거 ○ 주택사정이 빈곤 ○ 정령에서 정하는 일정기준의 범위 내 단, 재해발생시 예외	○ 21세 이상의 가구주 ○ 3인 이상가구로 가구 월소득 HK \$4,500 ○ 불량주택철거민 ○ 사회복지청/ 의료보건청의 추천 ○ 재해에 따른 피해자 ○ 과밀아파트 입주자/ 재개발사업지구 거주자	○ 21세 이상의 부양가족 있는 가구 ○ 가구 월 소득이 S \$800 이하 ○ 신청일로 30개월 이내 부동산의 매매이익을 취하지 않은 자

출처: 국토개발연구원, “사회주택에 관한연구”, p.39.

2) 기존 주택의 개보수지원

지방정부는 개보수 지원은 기존 주택의 효율적인 관리를 통해 거주하는 임차인의 주거환경을 개선하는데 목적이 있다. 1969년 주택법에 따라 지역 내 공공임대주택에 대한 재고 및 주거상태조사를 의무화하였고, 주택상태가 불량할 경우 개수명령을 내릴 수 있고, 임대인은 20일 이내에 보수하지 않을 경우 지방정부가 개보수를 대행하여 해당비용을 연차적으로 환수 한다.

<표 2-19> 영국의 주택 개보수 신청요건

개선 행위가 다음 요건을 충족하여야 한다.
1. 입주가구가 독자적으로 사용할 수 있는 시설 확보 ① 목욕탕 ② 목욕시설의 냉온수 공급 ③ 세면대 ④ 세면대의 냉온수 공급 ⑤ 부엌의 싱크대 ⑥ 싱크대에서의 냉온수 공급 ⑦ 수세식 변기설치
2. 주택내의 경과년 수, 특징, 지방성을 고려한 합리적 수선
3. 다음 10개 기준에 부합 ① 습기로부터의 안정성 ② 적당한 자연채광과 환기 ③ 인공조명과 전기소켓 장치 ④ 배수시설 ⑤ 구조적 안정성 ⑥ 내부공간의 적정배치 ⑦ 취사시설 ⑧ 난방시설 ⑨ 연료의 저장과 폐기시설 ⑩ 난방보온 기준에 부합
4. 30년 동안의 수명 보장성

출처: 이해정(2003), “우리나라 주거복지정책의 발전방향에 관한 연구”, p.40.

2. 미 국

미국의 주택정책은 주택 및 도시개발국(HUD¹⁴⁾)과 농촌 주택청(FMH A¹⁵⁾)이 있으며, HUD가 주택정책의 입안과 수행일체를 담당하고, 산하기관인 연방주택청과 주택국(FAH: Federal Housing Administration/ Office of Housing), 정부저당금고(GNMA), 지역계획 및 개발국(Office of Community Planning & Development) 등이 주요정책과 프로그램을 주관하고 있다.

미국의 저소득층 임대주택지원 프로그램 중 공공주택과 더불어 가장 비중이 큰 주택바우처프로그램(Housing Choice Voucher Program)은 1998년에 주택인증프로그램과 통합하여 만들어 졌다. 주택바우처프로그램의 핵심은 거주자에게 자신들이 살고 싶은 지역과 주택을 선택할 수 있으며, 연방정부 또는 주정부는 직접공급하게 될 경우 발생하는 시간과 경비를 절약하고, 개별 집주인이 주택관리를 함으로써 주택행정의 업무를 줄이는 장점을 가지고 있다.

1) 주택보조금

미국의 주택보조금제도는 임대료의 일부를 현금으로 지급하거나 임대료의 부담이 클 경우 임대료를 감면해주는 방법으로 구분된다. 1937년 처음 주택보조금제도의 논의가 시작되었고, 1949년 주택법의 개정과 1953년 대통령 자문기구에서 논의되었으나 의회를 통과하지 못해 실현되지 못하였다.

그 후 1965년 공급자와 수요자지원의 절충안이 마련되어 HUD의 새로운 사업이 되었다. 미국은 1969년대 말 사회주택의 건설비와 유지비의 지속적인 상승은 1970년 주택보조금 지급제도(Experimental Housing Allowance Program)를 시범 실시 하게 된다.

14) HUD(Department of Housing and Urban Development): 주택, 도시개발국은 1965년에 주택 및 도시개발법에 의거 설립되었다.

15) FMHA(Florida Manufactured Housing Association): 농촌주택청 1935년에 설립되어 농촌주택에 관한 각종제도를 시행하고 있다.

<표 2-20> 각국의 주택보조금 지급

구 분	영 국(1975년)	미 국(1984)	독 일(1965)
대 상	공공임대주택입주자, 민간임차자	해당지역중위 소득 의 50%이하 가구	전체 가구의 60% (자가소유자 포함)
지급방식	가구의 소득과 기준 임대료, 생계소요비 용으로 계산	HUD에서 정한 Fair Market Rent와 가 구소득의 30%와의 차액	가구원수 소득에 따 라 정하여지는 감당 할 수 있는 임대료 의 차액
관리기관	지방정부 (중앙정부 재원마련)		

출처: 국토개발연구원, “사회주택에 관한연구”, p.42.

주택도시개발국(HUD)이 시행하고 있는 각종 저소득층 임대주택 지원 프로그램을 통하여 임대료를 보조받고 있는 가구는 488만호를 약간 넘고 있으며 이는 미국 전체 점유주택의 약 3.9%(2009년 기준, HUD)에 해당된다. 이러한 공적보조를 받는 가구 중 공공주택에 거주하는 가구는 약 128만호, 주택바우처프로그램(Housing Choice Voucher Program)에 의하여 지원받는 가구는 약 182만호이다(김상희외, 2009: 6).

<표 2-21> 미국의 최저주거 기준

○ 상하수도시설의 완비: 화장실, 샤워/ 목욕시설(냉온수 시설) ○ 부엌시설의 완비: 가스레인지, 냉장고 및 냉온수의 싱크대시설 ○ 거실, 목욕탕 및 부엌의 분리 ○ 전등시설 ○ 전기제품을 사용할 수 있는 하나 이상의 전기코드시설 ○ 독립의 출입구 ○ 지붕이나 벽의 구조에 심한 손상이 없을 것(즉각 대체가 필요하지 않은 경우) ○ 바닥의 구조와 표면에 대체가 필요할 만큼의 손상이 없을 것(구멍 등) ○ 바닥의 구조와 표면: 대체의 필요가 없을 것 ○ 튼튼한 지붕구조 ○ 외벽: 외벽의 구조나 표면은 대체의 필요가 없을 것 ○ 채광과 통풍: 주택은 최소한 바닥면적의 10%에 해당하는 면적의 창문이 있어야 하며, 거실, 욕실, 부엌의 최소한 하나 이상의 열 수 있는 창문이 있어야 한다. ○ 과밀: 적정한 크기의 침실에 2인 이상이 거주하여서는 안 된다.

출처: 이혜정(2003), “우리나라 주거복지정책의 발전방향에 관한 연구”, p.35.

2) 최저주거기준

주택보조금 지급제도(EHAP)는 해당지역의 거주가구가 주택보조금을 신청하면 HUD지역 사무소 직원이 방문하여 주택의 상태가 최저주거기준 이상인 것을 확인하게 된다. 임대인이 제시한 임대료의 적정여부의 판단 후 임대료와 신청자의 소득 30%의 차액을 지불한다. 1981년 주택보조금 지급제도의 평가가 완료되어 공공임대주택의 건설보다는 형평성, 효율성의 측면에서 우수하다는 결과에 의해 시행되고 있다.

미국을 제외한 영국과 독일 등의 나라는 형편을 고려하여 약간의 차이를 보인다. 자유민주주의적 입장의 국가라도 공공임대주택의 분배에는 정책수단이 각각 마련되어 있다는 것이 공통된 특징이다.

3. 스웨덴

1) 공공임대주택지원

전 세계에서 사회복지서비스가 가장 잘 되어있다는 스웨덴은 전체가구의 65%가 공공임대주택에 거주하고 있다. 공공임대주택은 크게 3부분으로 구분되어진다. 지방정부의 주택공사에서 소유하고 관리하는 공공임대주택과 민간임대인이 임대하는 임대주택으로 주택공사의 주택보다 평균 수가 긴 주택을 임대한다. 또 하나는 임차인조합에서 지방정부의 주택공사 및 민간임대업자 소유의 임대주택을 구입하여 임대하고 있다.

복지선진국에서도 최고인 스웨덴의 공급정책이 다른 나라와 큰 차이를 보이는 점은 사회 취약 층이나 저소득층에게 공공임대주택을 우선 공급하지 않는 것이다. 스웨덴에서 공공임대주택은 판단기준에 상관없이 희망한다면 모두가 이용할 수 있도록 하고 있다.

스웨덴에서는 물가의 상승으로 인한 임대료의 상승은 기대할 수 없다. 낮은 임대료를 유지할 수 있도록 공공임대주택제도를 운영하고 있기 때문이다. 또한 최초의 입주자가 퇴거 시 건물의 가격상승에 따른 차액을 가지는 것이 아니라 상승차액은 임대인이나 주택공사와 같은 비영리단체에 귀속하게 된다. 이에 임대인은 가치상승에 따라 임대료를 인상하지 않아도 일정수준의 임대료를 유지할 수 있으며, 나아가 전체의 임대료에 파

급효과를 줌으로써 안정화 시킬 수 있다.

1990년대 경제 불황기에 지방정부는 중앙정부의 반대에도 임차인 및 임차인조합에 많은 공공임대주택을 매각하게 되어 1990년대 말 지방정부의 공공임대주택의 매각을 통제하고, 공공임대주택의 재고확보를 위한 위원회를 구성하게 된다.

2) 주거비지원

1930년대에 스웨덴은 사회보장체제의 기반을 조성하면서 주거비 지원 프로그램을 도입하고, 1991년 주택수당(Housing Allowance)을 기초로 주거비를 지원하고 있다. 주거비 지원은 일정 소득수준 이하의 모든 국민에게 지급하는 주택수당 외에 사회부조 수급자의 주거비용을 보충하는 주거급여(Housing Allowance)와 연금수급자의 주거비를 보충하는 BTP(Housing Supplement for Pensioners)¹⁶⁾로 구성되어 있다.

주거비 지원은 공공임대주택의 임차인에게는 임대료를 자가 소유자에게는 주택구입에 따른 이자를 보조하는 성격으로 볼 수 있다. 주택수당, BTP, SBTP 등은 보건복지부산하의 국가사회보험위원회에서 담당하고, 지역별 사회보험사무소에서 업무를 처리하며, 주거급여, KKB 등은 보건복지부산하 국가건강복지위원회에서 사회부조와 함께 담당하고 있다.

4. 일 본

일본은 최저주거수준과 주거환경기준을 마련해 기준미달가구의 주거향상에 집중하고 있다. 자가 가구보다는 저소득의 임차가구의 주거환경 개선에 노력하는데, 주택정책을 소득재분배의 수단보다는 경제성장과 안정화 정책의 수단으로 인식하여 주거복지프로그램을 제공한다.

1) 공영임대주택 지원

일본의 공영임대주택 지원은 우리나라의 공공임대주택 지원처럼 빈곤

16) 65세 이상의 연금수급자 중 연금급여액이 낮은 노인을 대상으로 하는 주거비 보조제도로 수급자의 주거비의 부담과 욕구가 높을 경우 추가적인 지원을 하는 SBTP(Special Housing Supplement for Pensioner)과 지방정부가 수급자를 별도로 주거비용을 지원하는 KKB(Municipal Additional Amount)로 구분된다.

층의 소득에 비해 높은 임대료로 인하여 입주의 회피 등의 문제가 발생하자 1980년대부터 임대료체계 개선에 대한 논의를 통해 이러한 문제점을 개선한 공영주택법이 1996년 개정된다. 개정된 공영주택법에는 입주자격기준의 강화, 입주가구의 소득수준에 따른 차등적용 임대료체제의 도입을 주요내용으로 한다.

공영임대주택은 노인, 신체장애자, 거주의 안정을 꾀할 필요가 있는 사람 등을 입주대상으로 하고, 지방정부가 운영하는 공영임대주택은 소득수준이 소득분위 25%이하로 하고, 장애인 등 지방정부가 인정하는 경우 소득분위가 40%이하 까지도 허용된다. 공영임대주택의 임대료는 매년 입주자의 소득신고에 근거하여 공영임대주택의 입지, 규모, 경과 년 수 등을 고려하여 인근의 동종주택보다 낮은 수준에서 법령에 정해진 바에 근거하여 사업주체인 지방정부가 임대료를 정하고 있다.

공영임대주택 임대기간이 3년 이상으로 소득기준을 넘을 경우 할증임대료를 부과하고, 임대기간이 5년 이상으로 최근 2년간의 지속적인 소득이 397,000엔을 초과할 때는 기한을 정해(6개월) 명도청구를 할 수 있으며, 이 때 임대료는 인근의 동종 주택의 임대료를 청구할 수 있다.

<표 2-22> 일본의 점유형태별 주택비율

구 분	자 가	공영임대	공사/공단임대	민간임대	기 타
1998년	61.3%	4.8%	2.0%	27.9%	4.0%
2003년	62.6%	4.8%	2.0%	27.4%	3.2%

출처: 일본 총무성 통계국 주택·토지통계조사자료, www.stat.go.jp.

2) 주거비지원

일본의 주거비 지원은 생활보호법에 의해 지원되는 8개 급여(생활부조, 주택부조, 교육부조, 개호부조, 의료부조, 출산부조, 생업부조, 장제부조)중 하나로 임대료, 가옥의 수리, 유지에 필요한 금액을 현금으로 지급한다. 국민기초생활보장 수급자로 선정되면 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여, 의료급여가 제공되며, 주거급여가 급여의 한

부분을 담당하는 것은 우리나라와 매우 유사한 지원체제이다. 일본은 차상위 계층에 대해서도 주택부조를 실시하고 있다는 것이 다른 점이다.

주택부조의 대상자선정은 생활보호법에 근거하여 지역별로 차이를 고려하여 급여액을 다르게 하고 있다. 생활보호법에는 2003년 기준 임대료 및 토지대의 경우 1·2급 지의 경우 월 13,000엔 이내, 3급 지는 월 8,000엔 이내로 제한한다. 그러나 동경의 경우 규정액의 5배인 월 69,800엔, 오사카의 경우 월 40,000~50,000엔까지 지급하고 있다.

<표 2-23> 복지선진국의 주거복지정책 비교

구 분	공공임대주택		주거비지원	
	도입	입주자격	도입	수혜자격
영 국	중앙정부재정지원을 통해 지방정부 건설공급 1919년 도입	비위생·과밀주택/최저주거수준미달주택거주자, 임시·한시적거처거주자, 자녀·임산부·보호대상있는가구, 사회취약계층.	주거비 보조 성격 (Housing Benefit) 1972년 도입	사회보장급여대상자-저소득임차가구(2000년 기준 자산16,000£ 이하 보유)
미 국	농 촌 주 택 청 (1935년) 도 시 개 발 성 (1965년)	해당지역 중위 소득의 50% 이내	1960년대 말 (시범실시) 1984년 도입	해당지역 중위 소득의 50% 이내
스웨덴	주택공사 민간임대 입차인조합	소득에 상관없이 모든 계층이 이용할 수 있다	1930년대 주거비 지원 도입 1991년 주택수당도입	모든 국민을 대상으로 주택수당지급 ¹⁷⁾ . 사회부조성격의 주거비 보충을 위한 주거급여가 있다.
일 본	공영주택법 (1996년)	노인, 신체장애자, 거주 안정을 요하는 자 임대기간이 3년 이상으로 소득기준을 넘으면 할증임대료부과	생활보호법에 의하여 도입	생활보호법에 의해 수급자로 선정된 가구

5. 우리나라에 주는 시사점

복지선진국들은 공공임대주택 정책과 임대료보조와 같은 형태로 주거복지정책이 실시되고 있으며, 다음과 같은 일반적인 특징을 가지고 있다.

17) 주택수당: 신청자의 소득을 감안하여 일정한도를 얼마나 초과하는가에 따라 최대주택수당 액에서 차감한다. 또한 자녀가 2명인 가구는 주거비용(2,000SEK~3,300SEK)의 75% 또는 주거비용(3,300SEK~5,900SEK)의 50%와 아동특별수당(900SEK)을 합하여 지급한다.

첫째, 대부분의 복지국가는 저소득층을 위한 주거지원프로그램을 가지고 있으며, 중앙정부와 지방정부의 역할분담으로 저렴한 공공임대주택을 지원하는 프로그램과 주거비(임대료)보조금을 지급하고 있다. 둘째, 소득 및 주택의 유형이나 소유여부를 조사하여 주거급여가 제공되지만, 상대적인 주거비부담 완화를 목적으로 주거급여제공에 영향을 주지 않는다. 셋째, 저소득가구를 위한 주거비 보조금은 일반적으로 상한액이 정해져 있다. 넷째, 미국의 주택바우처만 민간임대주택에 한정하여 제공하지만, 대다수의 유럽국가의 주거비보조는 공공임대주택, 민간임대주택 모두를 대상으로 제공되고 있다. 공공임대주택 입주자도 임대료 부담에 어려움이 있다면 주거비보조를 받을 수 있다.

<표 2-24> 주요복지국가의 공공임대주택 및 임대료 보조 수혜자 비율비교

구 분	공공임대주택 거주가구비율 (전체가구대비)	임대료 보조수령자 비율 (전체가구대비)
미 국	2%	2%(민간임대)
영 국	19%	19%(민간임대, 공공임대)
프랑스	17%	23%(민간임대, 공공임대)
독 일	6%	7%(민간임대, 공공임대)
네덜란드	35%	14%(민간임대, 공공임대)
스웨덴	18%	6.3%(민간임대, 공공임대)

출처: Ministry of Infrastructure of the Italian Republic(2007).

대다수의 국가들이 1970년대 이후 주거복지정책을 본격적으로 실시한 배경은 2차 세계대전 이후 심각한 주택난 해소를 위해 추진되었던 공공임대주택정책의 효과성에 대한 의문제기와 주택의 양적부족보다는 ‘낮은 소득’으로 인한 주거비지불능력의 취약이 부각되고, 1970년대 이후 규제 완화, 신자유주의, 민영화 기조의 확산으로 소비자의 선택기회 확대, 시장 접근성 강화 등 정책준거로서의 시장에 대한 강조가 이루어지면서 공급자 지원방식에 대한 비효율성이 부각되어 이에 대한 대안으로 수요자 지원방식으로 정책집행을 선회하게 된다(진미윤, 2009a: 18).

유럽국가의 수요자 지원방식의 임대료보조는 주택수당(Housing

allowance), 주거급여(Housing benefit), 임대료 할인(Rent rebate), 임대료 수당(Rent allowance) 등으로 불리고 있다. 시장주의적 관점에서 ‘선택’과 ‘참여’를 중시하는 미국의 경우 쿠폰형태의 주택바우처(Housing Voucher)를 도입하여 공공임대주택을 대체하는 프로그램을 도입한다. 주택바우처는 저소득층이 최저주거기준이 정하는 주택을 저렴한 비용으로 거주할 수 있도록 보장하는 프로그램이다.

이와 같은 주거복지정책은 10년 이상의 준비기와 10년 이상의 지속적 인 수정·보완의 과정을 거쳐 안정화 되었으며, 현재도 정책의 개혁과 수정·보완이 이뤄지고 있다.

<표 2-25> 주요 복지국가의 임대료 보조 정책실시

구 분	최초 도입 년도	본격 실시 년도
스웨덴	1948년	1991년
네덜란드	1970년	1984년
프랑스	1948년	1977년
독 일	1955년	1977년
오스트리아	1944년	1968년
영 국	1972년	1982년
미 국	1974년	1983년
오스트레일리아	1945년	1978년

출처: 진미윤(2009a), “주택바우처제도 도입과 실행을 위한 준비과제”, p.19.

우리나라의 주거복지정책 또한 공공임대주택지원과 주거비지원으로 운영되고 있다. 「국민기초생활보장법」에 의한 소득 및 자산조사를 통해 주거급여(Housing benefit)가 실시되고 있으며, 생계급여에 포함된 주거비와 주거급여가 최저생계비의 17.7%로 상한액이 정해져 있어 앞서 열거한 복지신진국가들과 비슷한 특징을 가지고 있다. 자유주의적 복지국가에 속하는 우리나라에게 주는 정책적 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 주거복지정책 수혜대상자 선정과 제공시에는 가구소득, 가구구성원 수, 주거비 및 임대료부담 능력, 지역별 고려 등에 따라 차등을 두어

야 한다.

둘째, 전체주택에서 장기임대주택이 차지하는 비율이 네덜란드 35%, 영국 19.2%, OECD국가 평균 11.5%인데, 우리나라는 4.1%수준에 머물고 있어 10%이상으로 높여야 한다.¹⁸⁾

셋째, 복잡한 국민임대주택의 유형¹⁹⁾을 단일화하고, 입주자격과 입주기 간(단기, 장기), 저렴한 임대료 등 통합관리가 가능하도록 개선하여야 한다.

넷째, 주거복지정책은 장기임대주택의 지속적인 공급과 더불어 소비자 보조방식인 주거비지원 프로그램의 수혜기준도 주거복지 지원기준으로 통합관리 운영되어야 한다.

다섯째, 공공임대주택 입주자를 대상으로 하는 임대보증금 용자제도의 수혜범위를 넓혀 민간임대주택의 입주자에게도 혜택이 돌아갈 수 있도록 하여야 한다.

제 4 절 연구 분석의 틀

우리나라 주거복지정책의 개선방안을 제시하고자 실행하는 본 논문의 분석대상은 주거급여지원프로그램과 임대주택지원프로그램의 주된 문제점으로 파악된 ① 주거급여지원 ② 임대주택지원 ③ 전달체계 등으로 정하였다. 이는 주거복지정책의 효과적 추진은 전개과정에서 발생하는 문제점이 해소되었을 때 비로소 달성될 수 있기 때문이다.

본 논문의 분석의 틀은 이와 같은 분석대상을 우선적으로 정하고, 각각의 분석대상이 갖는 문제적 요인을 도출한 후, 그 문제점 파악과 그에 따른 개선방안을 제시하는 논리적 구조를 갖도록 설정하고자 한다.

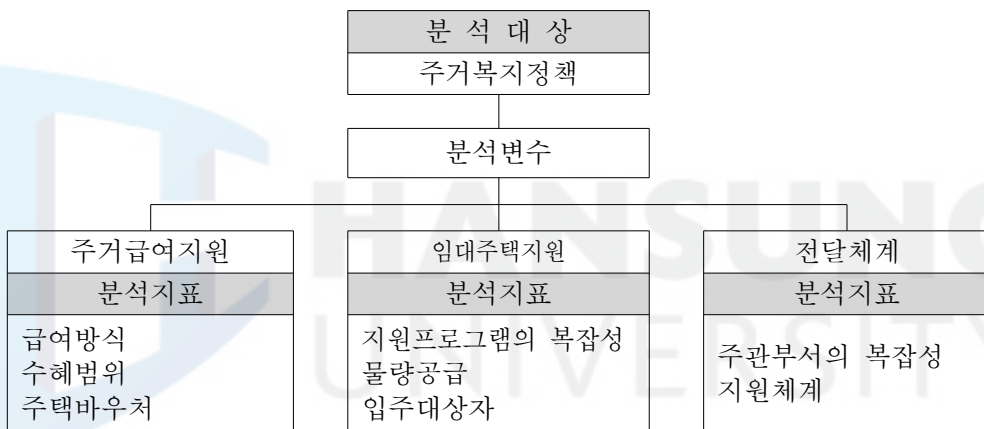
18) 정부에서는 수도권 과밀현상으로 인하여 그린벨트를 풀어 주택을 싸게 공급하는 ‘보금자리주택 정책’을 펴고 있다. 집을 살돈이 없거나 전월세 임대료 지불능력이 부족한 사람들을 위한 공공 임대주택의 사업실적은 ‘05년 8만4천, ‘07년 11만7천, ‘08년 9만1천, ‘09년 7만3천(계획)으로 줄어들었으며, 특히 30년 이상 거주할 수 있는 장기임대주택은 ‘07년 10만4천에서 ‘09년 4만3천(계획)으로 크게 줄었다.(MBC뉴스 보도내용)

19) 국민임대주택, 매입국민임대주택, 전세임대주택, 부도임대주택, 고령자임대주택, 공공임대주택, 영구임대주택, 보금자리주택 등.

주거급여지원에 대한 분석지표로는 ① 보충급여방식 ② 중복수혜 등을, 임대주택지원의 지표로는 ① 지원프로그램의 복잡성 ② 부족한 공급물량 등을, 그리고 전달체계에 대한 지표로는 ① 주관부서의 복잡성 ② 지원체계 미비 등을 선정한다. 분석지표를 중심으로 요인별 영향을 분석하여 그에 따른 적정대안을 제시하고자 한다.

이와 같은 내용들을 중심으로 한 논문의 분석틀을 도식화하면 <그림 2-6>과 같다.

<그림 2-6> 연구의 분석틀



상기 각 분석지표에 대한 내용을 간략하게 서술하면 다음과 같다.

주거급여지원에 대한 분석지표로서 ① 급여방식은 최저생계비에서 소득인정액과 부양의무자로부터 받는 간주부양비를 뺀 부족분을 국가가 보조해주는 방식으로 수급자의 자립의지를 약화시킬 수 있다. ② 수혜범위는 수급자로 선정되지 못한 주거 빈곤상태에 있는 차 상위계층 및 사각에 몰린 계층의 소외문제가 있다. ③ 주택바우처는 2010년 시범사업을 실행하기 위해 준비에 있으나, 주거급여제도와 중복되는 문제가 있다.

임대주택지원에 대한 분석지표로서 ① 너무 많은 임대주택지원프로그램으로 인한 주관부처의 혼란 및 운영관리 전반에 걸친 어려움 등이 있

다. ② 저소득층의 안정적인 주거문제를 위해서는 국민임대주택 보급률이 10%대는 상회하여야 하나 2007년 기준 3.3%로 절대적으로 물량이 부족하다는 것을 알 수 있다²⁰⁾. ③ 입주대상자 선정에도 일관성이 부족한 문제를 지니고 있다.

전달체계에 대한 분석지표로서 ① 행정안전부, 국토해양부, 보건복지가족부로 이원화된 주관부서의 복잡성은 정책의 효율성 및 효과성에 문제가 있음을 알 수 있다. ② 주거복지정책결정은 행정안전부, 국토해양부, 보건복지가족부에서 담당하고, 정책의 집행은 지방자치단체와 자치구에서 담당하여 상호간의 보완적이 정책조정이 어렵고, 각 자치단체마다 조직구조가 상이하여 효율적인 표준화된 체계의 틀을 갖추지 못하였다.



20) 우리나라의 공공임대주택 보급률은 7% 수준으로 유럽 주요국가(프랑스 17%, 영국 24%, 네덜란드 36%)보다 2.5배~5배 이상 낮은 수치로 장애인을 위한 공공임대주택은 더욱 낮은 현실이다. (PRESSian, 2009-7-15 기사)

제 3 장 우리나라 주거복지프로그램과 전달체계

제 1 절 주거급여 지원프로그램

1999년 9월 제정된 국민기초생활보장법이 기존 생활보호법을 대체하면서 주거급여가 신설되었고, 수급자의 주거안정을 위해 수급자의 주거형태에 따라 임차료, 유지수선비, 전세자금을 보조하는 형태로 대통령이 정하는 수급 품을 현금이나 현물로 지급한다. 주거급여는 주거비 부담능력이 취약한 가구에 대한 직접적인 지원을 통해 가구의 주거비부담능력을 신장시켜 주거수준의 향상 등 주거복지 정책상의 목적을 달성하는 정책수단이다. 수요측면의 대인지원 정책이며, 현금지원을 위주로 하지만, 수리비 보조와 같은 현물급여도 가능하다.

1. 급여방식

국민기초생활보장법에 의해 수급자로 선정되면 최저생계비중 최저주거비를 분리하여 주거안정을 위한 임차료, 유지수선비 등을 포함하여 주거급여를 지급한다. 주거급여는 현금급여와 현물급여로 구성되어 있으며, 2009년도 주거급여 한도액은 <표 3-1>과 같다.

수급자에게 의복, 음식물 및 연료비, 기타 생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급한다. 수급자의 소득인정액과 가구별 최저생계비의 차액을 각종 급여로 지원하는 보충급여방식이다.

<표 3-1> 2009년 최저생계비 및 주거급여 한도액(단위: 원/월)²¹⁾

가구 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
최저생계비	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
주거급여 한도액	84,654	144,140	186,467	228,794	271,120	313,447

출처: 보건복지가족부 <http://team.mohw.go.kr/기초생활보장>

21) 7인 이상 가구의 경우 1인 추가 시 245,423원씩 증가(7인 최저생계비 2,062,877원).

주 소득원의 사망, 질병 또는 행방불명 등으로 생계유지가 어려운 경우, 부 또는 모의 가출 등으로 갑자기 생계가 어려운 경우, 천재지변이나 화재 등으로 재산·소득상의 손실에 의한 경우처럼 긴급하게 생계급여를 실시하여야하는 경우 시·군·구청장의 직권으로 생계급여를 실시할 수 있다.

주거급여는 자가 가구 등에 해당하는 수급자에게 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 주거현금급여로 지급하고, 가구별 주거급여액이 현물급여액에 미치지 못하는 경우 주거급여는 현금급여만 실시한다. <표 3-2>는 2009년 최저생계비 및 현금급여 기준을 표로 나타내고 있다. 1인 가구 기준 최저생계비는 490,845원으로, 타지원액(명절위로비 등)을 뺀 현금급여액을 보여주고 있다.

<표 3-2> 2009년 최저생계비 및 현금급여 기준(단위: 원/ 월)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비(A)	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
타 지원액(B)	84,964	141,156	181,138	221,121	261,103	301,085
현금급여기준 (C=A-B)	405,881	694,607	900,048	1,105,488	1,310,928	1,516,369
주거급여액(D)	84,654	144,140	186,467	228,794	271,120	313,447
생계급여액 (E=C-D)	321,227	550,467	713,581	876,694	1,039,808	1,202,922

출처: 보건복지가족부 <http://team.mohw.go.kr/> 기초생활보장

현물급여는 ‘자가 가구’²²⁾ 등에 해당하는 수급자에게 주거급여액 중 30%를 지급하는 것으로 저렴한 비용으로 주거환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 ‘집수리도우미사업’을 활성화하는데 목적이 있다. 주거현금급여액의 일부를 재원으로 하여 본인부담, 지자체예산(가옥수리 보조금) 등이 추가로 활용되고, 연도 말 주거현물급여사업비 집행 잔액은 생계급여로

22) 자가 가구 등의 범위: 수급자 본인 소유주택에 거주하는 자, 주택 전체 무료임차 자(주택소유자로 타인주택 전체를 무료임차한자 포함. 다만 주택소유자가 수선 등을 거부하는 경우에는 자가 가구 등에서 제외가능), 미등기주택 소유거주자, 무허가주택 소유거주자(기존 무허가관리대장에 등재된 경우), 기타 시장·군수·구청장이 자가 거주자로 인정하는 자, *농촌의 경우 토지소유자와 주택소유자가 서로 다른경우가 많으나, 관례적으로 집에 대한 소유권을 보장받을 경우 자가로 인정한다.

지출될 수 있다.

<표 3-3> 2009년 주거 현물급여 기준 액(단위: 원/ 월)²³⁾

가구수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
현물급여	8,000	13,000	18,000	22,000	26,000	30,000	35,000

출처: 보건복지가족부 <http://team.mohw.go.kr/기초생활보장>

다른 법령에 의하여 주거를 제공받는 경우에는 주거급여를 제공하지 않는다. 이는 의료, 교육, 자활급여 특례수급자, 보장시설수급자, 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인가구로 무료임차 자 또는 주거가 없는 자, 국가나 지자체 및 공공기관이 주거를 제공하는 공동생활가정, 노숙자쉼터 등에 거주하는 수급자 등에는 주거급여가 제공되지 않는다.

주거 현금급여의 지급방법은 매월 20일 계좌입금으로 생계급여와 지급방법이 동일하다. 토요일과 공휴일인 경우에는 그 전일에 입금한다. 신규 주거급여 책정 시 급여개시일이 15일 이전이면 100%, 16일 이후이면 50%를 지급하고, 소득인정액이 최저생계비를 초과하여 탈락하는 경우 급여중지 결정일이 속하는 월의 주거급여는 전액을 지급하며, 조건 불이행으로 생계급여 중지자 가구는 생계급여는 중지하되, 수급자격은 유지한다. 3개월 이상 장기간 입원중인 1인 단독세대의 주거급여 지급방법은 자가 소유자 및 임차료 지급 자에게는 지급하지만, 부양의무자와 제 3자의 집에 무료로 거주하는 무료임차 자, 주거가 없는 자에게는 지급하지 않는다.

2. 수혜범위

국민기초생활보장법에 의해 부양의무자가 없는 경우와 부양의무자가 있어도 부양능력이 없으면 소득인정액이 최저생계비 이하인 자를 수급권자로 선정하여 소득인정액을 감안하여 주거급여를 차등 지급한다.

23) 7인 이상 가구의 경우 1인 추가 시 245,423원씩 증가(7인 최저생계비 2,062,877원).

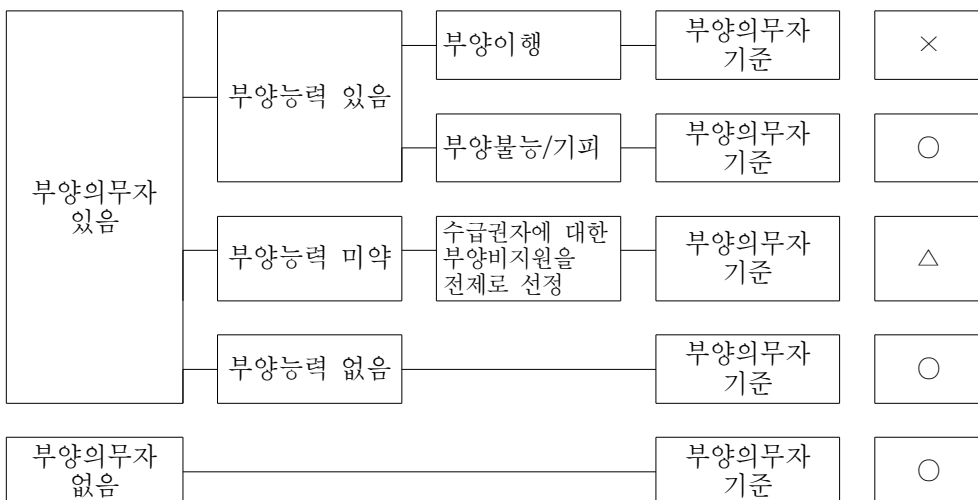
수급권자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준(소득인정액이 가구별 최저생계비 이하인 경우)과 부양의무자 기준(부양의무자가 없거나, 있어도 부양능력이 없는 경우, 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우)을 모두 충족하여야 한다.

<표 3-4> 수급자 선정기준의 변화

변경 전('02년까지)	변경 후('03년부터)
- 소득평가액 기준	→ 소득평가액
- 재산기준 금액기준 실물기준 (주택, 농지, 승용차)	→ 재산의 소득환산액 (실물기준 폐지) → ①소득인정액 기준
- 부양의무자 기준	→ ②부양의무자 기준

<표 3-4>는 수급권자로 선정되기 위한 수급자 선정기준이 소득평가액 기준, 재산기준, 부양의무자 기준에서 소득인정액 기준과 부양의무자 기준으로 개선된 것을 표로 나타내고 있으며, <그림 3-1>, <그림 3-2>는 부양의무자의 기준과 부양의무자의 부양능력 판정을 그림으로 보여준다.

<그림 3-1> 부양의무자 기준



출처: 보건복지가족부, <http://team.mohw.go.kr/기초생활보장>

<그림 3-2> 부양능력 유무의 판정

실제소득 (A+B)×130%	부양능력 있음	부양능력 있음
B의 130%	부양능력 미약 (부양비산정)	부양능력 있음
B의 50%	부양능력 없음	부양능력 있음
0	재산특례 (부양능력 없음)	부양능력 있음
	(A+B)의 42%	(A+B)의 100% 재산의 소득환산액

출처: 보건복지가족부, <http://team.mohw.go.kr/기초생활보장>

* A: 수급권자 가구의 최저생계비, B: 부양의무자 가구의 최저생계비

<그림 3-2>를 살펴보면 수급자로 선정되기 위해서는 가구의 소득인정액이 가구별 최저생계비 이하인 경우와 부양의무자 기준을 충족하고, 시·군·구에 신청하여야 한다. 타 법률 등에 의한 수급권자로 북한이탈주민, 일군위안부, 에이즈감염자, 기타수급권자가 있다. 북한이탈주민은 “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(제26조)”에 의해 생활이 어려운 북한 이탈주민은 최초 거주지 전입 후 5년 범위 내에서 급여를 실시한다.

일군위안부는 “일제하 일본군 위안부에 대한 생활안정지원법(제4조)”에 의해 급여를 실시하고, 에이즈 감염자의 경우에는 본인가구의 소득인정액만으로 수급여부를 판단하며, 재산의 소득환산 시 승용차의 특례를 적용받는다.²⁴⁾ 그 외는 영주귀국 사할린동포, 한센병 정착촌 거주자, 보장시설 생활자·사회취약계층에 대한 수급권범위 특례조치에 의해 실시한다.

주거급여가 불필요하거나 타 법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 수급자에 대해서는 주거급여를 제공하지 않는다.

의료·교육·자활급여 특례수급자, 보장시설에 거주하는 수급자, 국가

24) 1500cc미만의 승용차에 대하여 일반재산으로 간주.

및 지방자치단체가 운영비를 지원하는 노숙인 쉼터 및 법무부 산하 한국
更生보호공단시설에 거주하는 수급자, 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인
가구로서 무료임차 자 또는 주거가 없는 자, 기타 에이즈쉼터 거주 수급
자가 해당된다.

<표 3-5> 국민기초생활보장 수급자현황(종류별)(단위: 가구, 명)

구 분	계		일반수급자		시설수급자
	가구	인원	가구	일반	인원
2001	698,075	1,419,995	698,075	1,345,526	74,469
2002	691,018	1,351,185	691,018	1,275,625	75,560
2003	717,861	1,374,405	717,861	1,292,690	81,715
2004	753,681	1,424,088	753,681	1,337,714	86,374
2005	809,745	1,513,352	809,745	1,425,684	87,668
2006	831,692	1,534,950	831,692	1,449,832	85,118
2007	852,420	1,549,848	852,420	1,463,140	86,708
2008	854,205	1,529,939	854,205	1,444,010	85,929
서울	115,574	206,133	115,574	193,260	12,873
부산	78,689	138,890	78,689	131,778	7,112
대구	51,142	100,113	51,142	94,220	5,893
인천	38,069	69,786	38,069	66,523	3,263
광주	29,705	61,339	29,705	58,288	3,051
대전	23,703	46,635	23,703	43,621	3,014
울산	10,914	18,741	10,914	17,701	1,040
경기	120,653	207,821	120,653	197,112	10,709
강원	37,679	64,679	37,679	61,716	2,963
충북	31,686	57,400	31,686	52,306	5,094
충남	41,689	74,105	41,689	69,237	4,868
전북	61,896	115,093	61,896	109,630	5,463
전남	65,839	114,922	65,839	109,062	5,860
경북	72,408	124,538	72,408	117,897	6,641
경남	62,779	106,597	62,779	100,559	6,038
제주	11,780	23,147	11,780	21,100	2,047

출처: 보건복지가족부(2009), “2008년 국민기초생활보장 수급자현황”.

1999년 국민기초생활보장법이 제정되면서 시작된 주거급여는 2004년에 들어서면서 주거급여가 일부 상향조정되었으나, 해가 거듭될수록 올라가는 물가상승률을 볼 때 국민기초생활수급자의 주거비 부담을 완화하기에는 턱없이 부족하다는 것을 <표 3-5>를 통해 알 수 있다. <표 3-5>국민기초생활보장 수급자현황을 살펴보면 2008년 12월 기준으로 전체수급자 수는 약 153만 명(85만 4천 가구)로 전체 인구대비 국민기초생활수급자의 비율인 수급율은 3.1%이고, 수급자의 종류별로 보면 일반수급자가 대부분으로 94.4%이며, 시설수급자는 5.6%정도임을 알 수 있다.

<표 3-6> 지역별 국민기초생활보장 수급율(단위: %)

전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
3.1	2.0	3.9	4.0	2.6	4.3	3.2	1.7	1.8	4.3	3.8	3.7	6.2	6.0	4.7	3.3	4.1

<표 3-7> 국민기초생활수급자 수와 구성비율(2008년)(단위: 명, %)

구분	계	일반수급자	시설수급자	가구 수
수급자 수	1,529,939	1,444,010	85,929	854,205가구
구성비	100.0	94.4	5.6	

<표 3-6>을 살펴보면 16개 광역지방자치단체별 수급율을 보면, 전북 6.2%, 전남 6.0%, 경북 4.7%, 광주 4.3%, 강원 4.3%순이며, 울산이 1.7%로 가장 낮은 것을 알 수 있다.²⁵⁾ <표 3-7>은 2008년 수급자의 구성비율을 살펴보면 전체 수급자의 대부분이 일반수급자에 해당하는 것을 알 수 있다.

25) 수급율=지역의 수급자수/주민등록 인구통계 ×100

* 지역의 수급자 수 : 시설수급자 포함.

* 지역의 전체인구 : 통계청, 연령별(시도) 주민등록인구(49,540,367명).

3.주택 바우처(Housing Voucher)

주요 복지선진국에서는 제도의 도입 후 10년 이상의 준비과정과 10년 이상의 지속적인 수정보완의 과정을 거쳐 진행되고 있다. 국가별로 최초의 도입시기와 실시년도는 상당한 시차가 있으나 현재와 같은 제도의 틀을 갖춘 것은 1970년대 후반으로 알 수 있다.

Housing Voucher는 저소득 빈곤층이 자신의 생활수준에 맞는 적절한 주거를 선택하고, 보장받을 수 있는 제도로 주기적으로 발생하는 주택시장의 불안을 예방하며, 큰 부담이 되는 임대료의 부담을 줄여줌으로써 현행 ‘배분’중심으로 이뤄지는 주거복지지원에서 임차가구의 주거선택권을 보장하는 이용자 본위의 서비스를 제공한다.

1) 주택바우처 도입배경

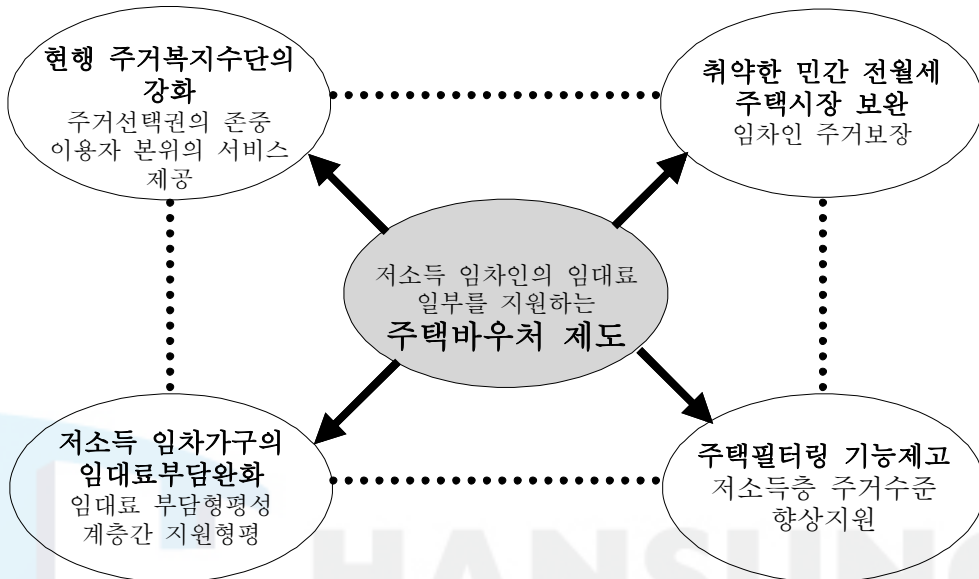
Housing Voucher는 저소득 임차가구의 임대료부담을 지원하는 제도로 2009년 모델을 구축하여 2010년 시범사업의 실행을 위해 준비 중이다. 절대적 주거 빈곤의 해소는 지속적인 신규주택의 공급과 시설설비 수준의 발달로 어느 정도 해결할 수 있지만, 상대적인 주거 빈곤에 대한 대책은 전무한 상황에서 지난 10여 년간 공공임대주택의 공급은 획기적으로 증가하였으나, 공공임대주택에 입주하기조차도 어려울 만큼 보증금마련이나 월세 지불능력이 취약한 전월세 임차가구도 상당규모에 이를 것으로 예상된다(진미윤, 2009a: 17).

무주택 저소득 임차가구를 위한 전세자금융자는 국민주택기금을 통한 서민 주택금융지원으로 지원받기 위해서는 신용도와 상환능력이 있어야 하고, 국민주택기금의 운용적 한계로 추가적인 확보가 제한적일 수밖에 없는 실정이다. 또한 기초생활수급자에게 지원되는 생계급여와 주거급여의 경우 수급자로 선정되어야만 지원 받을 수 있다는 점에서 주거 빈곤층에게 임대료의 부담을 완화하면서 최저주거기준을 보장할 수 있는 정책마련이 요구된다.

Housing Voucher는 저소득층의 임대료 부담을 지원하기위하여 정부가 일정자격을 갖춘 가구의 임대료의 일부를 보조하는 제도로 주거마련을 자력으로 해결하기 어려운 계층과 저소득 주거 빈곤계층이 느끼는 고통

은 주택의 부족이라기보다는 지불능력이 부족하여 발생한다.

<그림 3-3> 주택바우처 도입배경



출처: 진미윤외(2009a), “주택바우처제도 도입과 실행을 위한 준비과제”, p. 3.

2) 주택바우처 지원 대상

Housing Voucher는 지원대상이 저소득 임차인 뿐 아니라 양질의 저렴한 물량확보차원에서 민간임대업자도 지원하는 양 방향으로 작동되는 정책이다. 양질의 저렴한 민간임대시장의 규모가 일정수준 잘 형성되어있는 가에 의해 정책의 성과를 기대할 수 있다. 저소득 임차인에 대한 정확한 선정기준마련과 더불어 소득자료, 지역별 임대료 수준, 임대료의 적절한 수준 판단 등 주거복지 인프라구축 사업의 체계화가 요구된다.

Housing Voucher를 지원받는 대상자가 적정하고, 사회적으로 수용 가능한 임대료 수준에 거주하는지를 판단할 수 있는 임대료 상한선이 필요하다. 이는 주거과소비방지 및 지원의 효율성을 위해서 반드시 필요한 조치이다.

저소득 주거 빈곤가구의 임대료 부담률에 대한 적절한 기준이 마련되어야 한다. 소득대비 임대료지출에 대한 사회적 합의와 정책적, 실무적으로 적용할 수 있는 상세한 기준이 마련되어야 한다. 또한 기존의 주거복지 지원금체계와의 비교분석이 필요하다.

2007년 차 상위계층(최저생계비의 120%이하 가구)의 규모는 265만 명으로 이들 중 약 80만 명은 의료급여, 자활급여 등 지원을 받고 있지만 180만 명은 정부로부터 아무런 지원을 받지 못하고 있는 실정이다.

주거 빈곤가구 중 최저주거기준미달가구와 임대료 과 부담 가구를 대상으로 하여야 하고, 소득기준으로 볼 때 임대료부담이 높은 소득1~2분위를 대상으로 하여야 하며, 지원의 중복과 형평성을 고려하여 생계급여와 주거급여를 받지 못하는 비 수급 빈곤가구로 제한할 필요가 있다.

소득기준 외에도 주거와 임대료 과 부담기준을 마련하여 적절한 대응이 필요하다. 강한 기준을 마련하여 지원대상자의 폭을 줄이거나, 완화된 기준으로 지원자간의 경쟁으로 지원받아야 할 대상이 제외될 수도 있기 때문이다.

<표 3-8> 일반임차가구의 소득대비 임대료 부담비율(단위: %)

구 분	1998	2000	2001	2002	2005	2006
RIR	31.3	23.3	22.9	22.2	24.0	22.9

출처: 국민은행, “주택금융수요실태조사 결과”, 각 년도.

<표 3-8>을 살펴보면 일반임차가구의 소득대비 임대료 부담비율(RIR)은 1998년 이후 감소세를 유지하는 반면, <표 3-9>저소득 임차가구의 주거수준 및 소득대비 임대료 부담비율에서는 저소득 임차가구의 소득대비 임대료 부담비율(RIR)은 더 증가하고 있다.

<표 3-9>를 살펴보면 전체 임차가구의 평균은 감소하였으나, 임차가구 중 소득1분위와 소득2분위, 소득3분위 가구의 RIR은 2005년 각각 50.7%, 28.2%, 22.7%에서 2006년에는 51.8%, 40.0%, 25.0%로 증가한 것을 알 수 있다. 따라서 이러한 저소득 임차가구의 불안한 주거상태, 임대료 상승을

예방하고, 주거권보장을 Housing Voucher의 도입이 필요하다.

<표 3-9> 저소득 임차가구의 소득대비 임대료 부담비율(단위: %)

주거 실태		소득1분위	소득2분위	소득3분위	소득4분위	전체임차가구 평균
소득대비 임대료 부담률	2006	51.8	40.0	25.0	18.8	16.7
	2005	50.7	28.2	22.7	21.2	18.8
최저주거기준 미달가구 비율(%)		26.1	26.4	24.9	19.6	2005년 전국평균 13%

출처: 진미윤외(2009a), 「HURI FOCUS」, 제35호, p. 9.

3) 주택바우처 지원방식

Housing Voucher는 일정 자격기준이 부합하여 수급자가 되면 특정한 재화와 서비스에 대한 쿠폰이나 카드형태의 구매권을 인정해 주는 정책 수단으로, 현금급여나 현물급여의 단점을 보완하는 제 3의 사회적 지원 수단이다. Housing Voucher는 현금급여의 단점인 지원의 목적에 반하는 다른 용도의 사용과 현물급여의 단점인 생산의 표준화, 규격화, 획일화 등을 보완할 수 있다.

<표 3-10> Housing Voucher제도의 장점과 특징

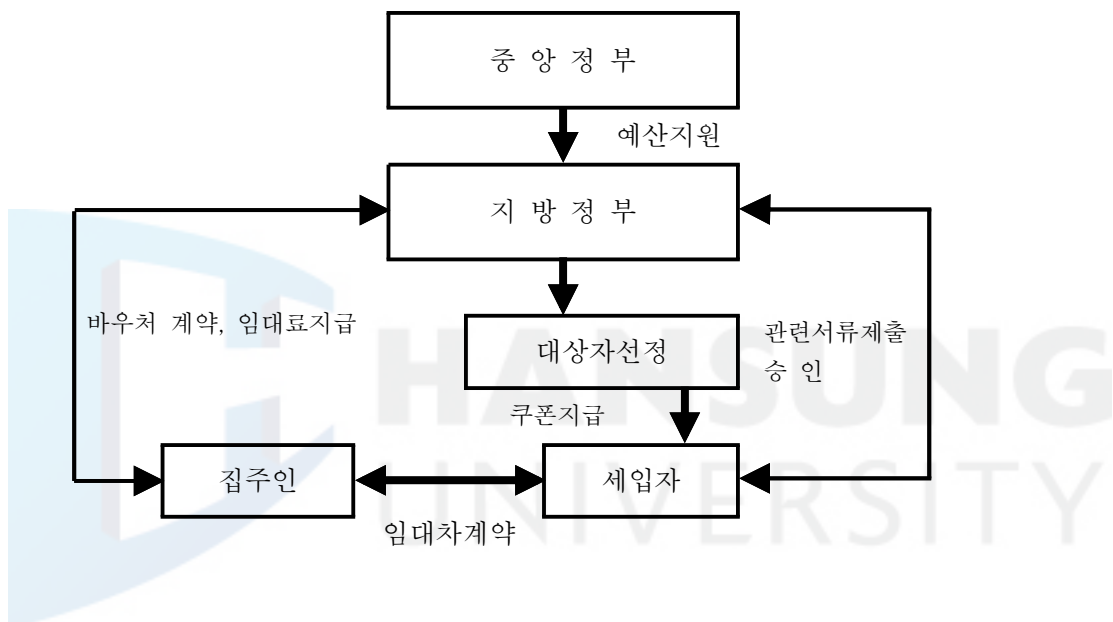
- ① 주거이동이 용이하고 직장위치, 자녀교육, 대중교통수단 접근성 등을 고려하여 원하는 지역을 자유로이 선택할 수 있다.
- ② 본인의 경제능력에 부합하는 부담 가능한 주택에 거주가 가능하다.
- ③ 임차인이 필요로 하는 적정수준의 주거서비스를 제공받을 수 있다.
- ④ 시장기제(Mechanism)적 접근으로서 민간임대주택 산업을 육성한다.
- ⑤ 작은 정부를 지향하고, 정부재정의 효율적 집행이 가능하다.

출처: 진미윤외(2009a), 「HURI FOCUS」, 제35호, p. 13.

매달 임차인에게 쿠폰이나 카드 형태로 지급하는 방식과 생계급여와 주거급여와 같이 임차인의 계좌로 이체하는 방식, 집주인의 계좌로 이체하는 방법 등이 있다. 쿠폰발행은 매달 발행비용과 배달비용 및 집주인에

게 지불하는 과정을 통하여 비용이 소요되며, 임차인에게 현금을 지급하는 것은 Housing Voucher의 목적에 부합하지 않는다. 임대인에게 계좌이체하는 방법은 임차인에게 정부의 지원효과가 전달되기 어렵다는 단점이 있다.

<그림 3-4> 주택바우처 지원방식



Housing Voucher제도의 기대효과는 저소득 임차인의 임대료 부담경감과 민간임대업의 활성화, 주택시장의 도약을 기대할 수 있다. 저소득 임차인의 임대료 절감으로 인한 생활의 수준 향상, 임차인 간의 형평성 지원 및 주거불안 해소, 주거시설의 개선 및 이동과 선택의 자율성을 크게 증대시킨다.

재정운영 체계는 미국의 예산할당방식(Cash-Limited)방식과 서유럽 국가의 수급권(Entitlement) 방식이 있다. 예산할당방식은 한해 주어진 예산 범위에서만 지원대상자를 선정하여 지원하는 추첨방식이며, 미선정자는 대기자 명부로 관리한다. 수급권방식은 일정소득이나 자산범위 내 자격요건을 충족하는 모든 가구를 지원하는 방식이다.

재정효율성 측면에서 예산할당방식이 수급권방식보다 유리한 면이 있으나 많은 대기자 문제를 가지며, 수급권방식은 일정한 자격을 유지한 모든 가구를 대상으로 하여 임대료 증가율이 높아지게 되면 정부의 재정 부담이 크게 늘어난다는 문제를 가지고 있다.

4) 주택바우처의 시행과제

Housing Voucher는 지금까지 시행된 주거지원 정책과는 전혀 다른 새로운 지원방식이며, 공공임대주택과 같은 재고구축효과가 없으면서 주택시장의 임대료를 상승시킬 수 있다. 최저주거기준이 마련되어 양질의 주택으로의 집중이 예상되어 저소득 밀집 주거지역의 경우에는 해당지역의 전월세시장을 왜곡시킬 수 있다. 이는 양질의 특정 주택에 수요가 집중되어 일시적으로 해당지역의 임대료가 상승하게 된다.

현재 지자체의 사회복지 행정자체의 인력의 부족과 예산부족으로 효과가 충분히 발휘되기 어려운 실정으로 Housing Voucher업무까지 늘어나게 된다면 정책의 효과를 기대하기 어려운 실정이다. 이에 양질의 저렴한 공공임대주택과 함께 준비되어야 한다. 주변에 양질의 저렴한 공공임대주택이 있으면 민간 전월세 주택의 주거수준이나 임대료에도 긍정적인 영향을 주기 때문이다(진미윤, 2009a: 19-20).

제 2 절 임대주택 지원프로그램

1989년 정부는 주거 빈곤층을 위한 공공임대주택공급이라는 주거복지 정책을 수립하여 1993년까지 약 19만호를 공급하고, 1992년 이후 무주택 청약저축가입자 및 무주택세대주 가운데 전년도 도시근로자가구 월평균 소득 50%이하인 가구를 대상으로 5년 공공임대, 50년 공공임대, 국민임대 등을 공급하였다.

현재 시행되고 있는 임대주택지원프로그램은 국민임대주택지원, 매입국민임대주택지원, 전세임대주택지원, 부도임대주택지원, 고령자임대주택지

원, 공공임대주택지원, 영구임대주택지원, 보금자리주택지원프로그램이 시행되고 있다.

1. 지원프로그램의 복잡성

우리나라는 1980년대 후반부터 주택공급이 꾸준히 확대되면서 주택보급률이 높아지고 주택부족이 상당부분 해소되었지만, 무주택 저소득층의 주거불안은 지속되어 왔다.

1) 국민임대주택지원

국민임대주택은 영구임대주택 공급이 중단된 후 국가의 재정지원으로 건설 공급되는 두 번째 장기공공임대주택으로 저소득층을 대상으로 공급된다. 우리나라는 전체가구의 40%인 632만 가구(2005년 기준)가 무주택 차가가구로 세입자로 거주하고 있으며, 주기적인 전·월세상승과 비자발적 주거이동 등의 주거불안을 겪고 있다.

국민임대주택은 내 집 마련을 원하는 무주택 서민의 주거안정을 위해 시세보다 저렴한 임대보증금과 월임대료와 30년 이상의 기간 동안 임대하는 공공건설임대주택으로 편안한 주거환경을 제공한다. 국민임대주택건설공급은 무주택 서민의 주거안정, 생산유발 및 신규고용을 창출을 통해 경제 활성화와 고용안정에 크게 기여한다. 생산유발효과는 국민임대주택 112만호 건설 시 약 184조원의 생산유발효과가 있으며, 사업기간 내 190만 명(노동자 156만 명, 자영업자 34만 명)의 고용창출효과가 있다.²⁶⁾

국민임대주택은 소득수준과 주거비 부담능력 등을 고려하여 소득 10분위 중 4분위 이하의 무주택세대주에게 공급한다. 자격기준은 국민기초생활보장제도 수급자, 저소득 국가유공자 및 유족, 일본군 위안부 피해자, 저소득 모자·부자가정, 탈북이주민, 장애인(정신·신체장애인, 3급 이상의 뇌병변장애인의 경우 그 배우자인 세대주포함), 65세 이상 지계존속(주민등록상 등재된 경우)을 부양하는 자로 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준의 소득평가액 이하인자, 저소득 모자·부자가정의 규정에 준하

26) 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/nat_about/d310_b312.asp

는 자로서 국토해양부장관 및 시도지사가 영구임대주택의 입주가 필요하다고 인정하는 자, 청약저축가입자 등이 기준에 포함한다.

<표 3-11> 국민임대주택 입주자격·순위 및 가점제도

구 분	50㎡	50㎡~60㎡	60㎡초과
입주자격	무주택세대주	청약저축에가입한무주택세대주(단독세대주제외)	청약저축에가입한무주택세대주(단독세대주제외)
	전년도도시근로자가구당 월평균소득의70%이하 * 월평균소득의50%이하인 자에게우선공급.	전년도도시근로자 가구당 월평균소득의70%이하	전년도도시근로자 가구당 월평균소득의100%이하
입주자 선정순위	1순위: 당해시군구거주자 2순위: 사업주체가 정하는 인접 시군구거주자 3순위: 1· 2순위이외	1순위: 청약저축 24회 이상 납입 2순위: 청약저축 6회 이상 납입 3순위: 1· 2순위 이외 *당해시군구거주자에게 우선공급	
동일 순위 경쟁 시	세대주 나이: ① 50세 이상-3점 ② 40~50세미만-2점 ③ 30~40세미만-1점 부양가족 수: ① 3인 이상-3점 ② 2인- 2점 ③ 1인-1점 당해 주택건설지역 거주기간 ① 5년 이상-3점 ② 3~5년-2점 ③ 1~3년-1점 65세 이상의 직계존속 1년 이상 부양 시-3점 민법상의 미성년 자녀수: ① 3자녀이상- 3점 ② 2자녀-2점 청약저축 납입횟수(50㎡이상 주택만 해당) ① 각 순위별 최저납입횟수보다 12회 이상 추가납부-2점 ② 각 순위별 최저납입횟수보다 6회 이상 추가납부-1점 제조업(상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하)근로자-3점 사회취약계층 ① 국민기초생활보장수급자, 저소득국가유공자, 일군위안부, 저소득모자/부자가정, 최저생계비 이하의 65세 이상 직계존속부양자, 건설교통부장관 또는 시도지사가 인정하는 자-30점(40㎡ 미만 주택만 해당) ② 차 상위계층-3점(40㎡~50㎡미만 주택만 해당) ③ 영구임대주택 거주자 중에 청약저축가입자-3점(50㎡이상 주택만 해당) 퇴직공제에 가입한 사업주로부터 1년 이상 건설근로자 퇴직공제인지를 교부 받은 자-3점		

출처: 국토해양부(2008), “2008년 국민임대주택업무편람.”

국민임대주택 우선공급대상은 사업지구내의 철거민, 국가유공자, 영구임대주택거주자, 비닐하우스거주자, 5년 이내 신혼부부, 일본군위안부 피해자, 탈북이주민 등이다. 정부는 저소득 신혼부부에게 연 5만호의 분양 및 임대주택을 특별 공급하는 내용의 신혼부부 보금자리주택공급계획을

2008년 3월 발표하고, 7월에는 신혼부부 보금자리주택특별공급 운용지침(국토해양부훈령 제99호)을 통해 건설량의 30%범위 내에서 우선 공급할 수 있는 근거를 마련하였다. 영구임대주택거주자의 경우 입주자격 상실 등으로 영구임대주택에서 퇴거하는 무주택세대주에게 건설량의 5%범위 내에서 우선 공급한다.

<표 3-12> 국민임대주택 입주자 선정기준

구 분	입주자선정 기준
철거민	사업주체, 지자체 등 관련기관요청에 의해 건설량의 10%범위 안에서 사업지구 내 철거민에게 우선 공급(공급규칙 제32조 4항) 단, 신청접수 기간에 본인이 별도로 신청하여야 함
국가유공자 등	입주자격자 중 다음 대상자에게 건설량의 20%범위 안에서 우선공급(공급규칙 제32조 5항) ①입주자모집공고일 현재 만65세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속포함)을 1년 이상 부양하고 있는 자 ②장애인등록증이 교부된 자(배우자가 정신지체인, 정신장애인 및 제3급 이상의 뇌병변장애인인 경우 포함) ③국가유공자 또는 그 유족으로서 국가보훈처에서 우선공급대상자로 선정하여 통보한 자 ④북한 이탈주민 ⑤「중소기업인력지원 특별법」제2조 제1호 및 제3조의 규정에 의한 중소기업에 종사하는 근로자로서 중소기업청에서 “국민임대주택우선공급확인서”를 발급받아 제출하는 자 ⑥「민법」상 미성년(만20세 미만)자인 3명 이상 자녀가 있는 자 ⑦보건복지가족부장관이 정하는 기준의 보호대상 한 부모가정 ⑧소년, 소녀가정으로서 시장, 군수, 구청장이 추천하는 자 ⑨입주자모집공고일 현재 65세 이상인자
영구임대 거주자	입주자 모집공고일 현재 국민기초생활수급자가 아닌 영구임대주택계약자로서 국민임대주택 입주자격을 충족하는 세대주에게 건설량의 5%범위 안에서 우선공급(공급규칙 제32조 6항)
비닐하우스 거주자	다음의 자에게 건설량의 10%범위 안에서 우선공급(공급규칙 제32조 7항) ①비닐간이 공작물거주자 중 무주택세대주, 단 '07.11.21일 이전부터 해당 비닐공작물에 거주하고 있는 자 ②비닐간이 공작물 거주자였던 자로서 주공 또는 지방공사로부터 전세 임대주택을 공급받은 자 중 무주택세대주
신혼부부	혼인 5년 이내로 자녀(입양포함)가 있는 무주택세대주로써 국민임대입주자격과 청약저축가입 12월 경과된 자로서 월납입금을 12회 이상 납입한 자에게 아래 순위에 따라 건설량의 30%범위 내에서 우선공급 ①제1순위: 혼인 3년 이내이고, 그 기간 내에 출산하여 자녀가 있는 자 ②제2순위: 혼인 5년 이내이고, 그 기간 내에 출산하여 자녀가 있는 자(이 경우 자녀수가 많은 자에게 우선 공급하되, 경쟁이 있는 경우 추첨)

출처: 국토해양부(2008), “국민임대주택업무편람.”

<표 3-12>는 국민임대주택 입주자선정 기준을 재건축 철거민, 국가유공자, 영구임대주택거주자, 비닐하우스거주자, 신혼부부 순으로 보여주고 있으며, <표 3-13>은 입주예정자의 소득 및 자산보유에 관하여 기준을 제시하고 있다.

<표 3-13> 국민임대주택 입주가능 소득산정 및 자산보유기준

구 분	소득 및 자산보유기준
소 득	월평균소득 2,572,800원 이하(단, 4인 이상 세대의 경우 2,818,440원이하) 월평균소득은 동일한 주민등록표등본에 등재된 세대주 및 세대원의 소득을 합산한 금액이며, 4인 이상 세대는 동일한 주민등록표등본에 등재된 세대주 및 배우자와 직계존비속이 4인 이상인 세대를 의미함
토 지	개별공시지가 기준 5,000만 원이하 「지적법」에서 정한 14개 지목(전, 답, 과수원, 목장용지, 임야, 광천지, 염전, 대, 공장용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 양어장, 잡종지)을 대상으로 하여 세대별로 합산한 금액으로 하되, 농지원부 상 농업인과 소유자가 동일한 토지는 제외함(소명의무는 자산소유자에게 있음)
자동차	현재가치 기준 2,200만 원이하(취득가액기준 매년 10%씩 감가상각) 비영업용자동차를 대상으로 세대주 및 세대원 각각의 자동차를 기준으로 산정한 금액으로 하되 자동차등록원부 상 장애인 사용자자동차는 제외(소명의무는 자산소유자에게 있음)

출처: 국토해양부(2008), “2008년 국민임대주택 업무편람.”

입주선정과정은 신청인이 거주지 주민 센터에 입주신청을 하고, 자치구에서는 선정기준에 따라 점수를 부여하여 자치단체로부터 통보받은 배정된 물량의 범위 내에서 입주자 선정리스트를 작성한다. 자치구는 리스트를 대한주택공사 또는 지방공사는 취합하여 최종입주자를 선정한다. 공사 발생 시에는 자치단체를 통해 다시 적정한 물량을 배정 공급한다.

국민임대주택의 보증금과 월임대료는 국토해양부장관이 고시하는 ‘표준 임대보증금 및 표준임대료 적용기준’에 따라 결정된다. 영구임대주택의 보증금과 월임대료는 전국을 4등급으로 구분하여 동일등급에는 동일한 보증금과 월임대료가 부과되는데, 서울의 경우 1등급으로 표준임대보증금은 m²당 50,400원으로, 표준 월임대료는 m²당 1,008원이다. 국민기초생활제도 수급자격 탈락자와 청약저축가입자에게는 2년 단위로 갱신계약시 임대보증금 및 월임대료에서 20%씩 증액하고 있다.

수급자격 탈락자 중 차 상위계층에 해당하는 가구는 10%씩 증가한다. 국민임대주택의 경우 표준임대보증금은 당해주택가격(최초입주자모집 당시의 주택가격)의 20%에 규모계수(0.25~1.30)와 지역계수(0.85~1.15)를 곱한 금액으로 한다. 50년 공공임대주택의 보증금은 건설원가의 20%에 상당하는 금액으로 결정되고, 월임대료는 건설원가의 10%에 해당하는 금액의 금리(연 8.5%)와 감가상각비, 수선유지비, 화재보험료, 국민주택 기금이자 등을 합한 금액으로 한다.

국민임대주택의 재원은 주택법 제60조에서 정하고 있다. 국토해양부장관은 임대주택의 원활한 건설을 촉진하기 위하여 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원을 임대주택의 건설에 우선 사용할 수 있다고 명시되어 있다. 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원이란 첫째, 정부의 출연금, 주택법 제67조 및 같은 법 시행령 제91조에 따른 제2종 국민주택채권의 발행으로 조성된 자금, 복권 및 복권기금 법 제23조 제1항에 따라 배분된 수익금이 포함된다. 이처럼 국민임대주택의 매입 등에 사용되는 재원의 마련은 국가의 재정과 국민주택기금 등에서 충당되고 있다.

국민임대주택은 내 집을 마련하고자하는 국민들을 위한 삶의 보금자리로 내 집 마련의 꿈이 쉽지 않은 국민들에게 소액의 자금으로 삶의 보금자리를 마련할 수 있도록 정부(지방) 재정과 국민주택기금의 지원을 받아 대한주택공사, 지방공사에서 건설 또는 매입하여 30년 이상 장기간 임대하는 공공건설임대주택이다.

저소득층이 안정적으로 거주할 수 있는 10년 이상 장기공공임대주택의 비율은 전체가구의 3.3%(2007년 기준)로 주요 선진국에 비해 현저히 낮은 수준을 유지하고 있다. 이에 국민임대주택건설을 통해 장기공공임대주택 비율을 전체가구의 15%수준으로 높이고, 임대주택중심의 주거문화의 확산을 통해 장기적으로 주택의 개념을 ‘소유’에서 ‘거주’의 개념으로 인식을 전환하고자 노력하고 있다(배순석외, 2008: 63).

2) 매입국민임대주택 지원

매입국민임대주택의 건설과 공급을 위한 서울을 비롯한 대도시 내에는 택지부족으로 도시외곽에 건설할 수밖에 없어 저소득층이 실제 입주하기

어려운 실정으로 도심외곽에 건설된 국민임대주택입주가 어려운 도심 내 저소득층을 대상으로 현재 생활권에서 저렴하게 거주할 수 있도록 기존 주택을 매입하여 공급하는 것을 목적으로 하고, 기존주택을 매입하여 가능한 저렴한 임대료를 통한 서민주거안정을 지원하는 것을 주요내용으로 한다.

<표 3-14> 매입임대주택 년도 별 계획

계	'04	'05	'06	'07	'08	'09~'12
52,500호	500	4,500	6,000	6,500	7,000	28,000 (매년 7,000호)

출처: 국민임대주택, <http://gukmin.newplus.go.kr/index.asp>

<표 3-14>를 살펴보면 '04년 500호를 시작으로 급속도로 증가하였으며, '09년부터 '12년까지 매년 7,000호를 공급하여 총 5만 가구의 공급을 계획하고 있는 것을 알 수 있다. 출퇴근의 한계가 있는 주거 빈곤층이 도심지 내의 생활터전을 떠나지 않고, 매입국민임대주택을 통한 주거여건 개선은 2004년 1월 대통령의 도심빈곤층의 주거안정방안 마련을 지시함으로써 준비되었으며, 6월 건설교통부는 서민주거복지확대방안을 마련하여 2005년 4월 국정과제회의에서 국민임대주택으로서 매입국민임대주택을 공급하게 되었다.

<표 3-15> 공급방식별 매입국민임대주택의 유형

공급방식별	입주대상자
일반가구용 임대	시장 등이 사업대상지역에 거주하는 무주택세대주인 기초생활수급자·차 상위계층·모 부자가정(1순위), 장애인(2순위)순으로 선정 * 영구임대주택 거주자제외
공동생활가정(그룹 홈)	장애인, 보호아동, 노인(중증 노인성질환 제외), 미혼모, 성폭력피해자, 가정폭력피해자, 탈성매매여성, 가출청소년, 갱생보호자, 아동복지시설퇴소자 등
단신 계층용 임대	노숙인, 쪽방거주 단신자 보건복지부가 시행하는 당해 연도 「국민기초생활 보조사업 안내」에 의한 주거가 일정하지 않은 취약계층

출처: 배순석외(2008), “서민주거복지확대정책의 평가와 향후 정책방향”, p.72.

임대기간은 처음 2년을 계약하고, 재계약시에는 2년 단위로 2회 연장이 가능하여 최장 6년 동안 거주할 수 있다. 다가구임대주택 공급은 일반가구, 공동생활가구, 단신계층으로 구분하며, 일반가구대상 다가구임대주택은 사업대상지역에 거주하는 무주택세대주인 국민기초생활제도수급자·차 상위계층·모 부자가정(1순위), 장애인(2순위)로 선정하여 공급하고, 공동생활가구 임대주택은 장애인, 보호아동, 노인(중증 노인성질환자 제외), 미혼모, 성폭력피해자, 가정폭력피해자, 탈 성매매여성, 가출청소년, 갱생보호자, 아동복지시설퇴소자 등에게 공급한다.

단신계층에 대한 임대주택은 노숙인, 쪽방거주자, 보건복지가족부가 시행하는 국민기초생활보조사업안내에 의한 주거가 일정하지 않은 취약계층에게 공급한다. 대한주택공사와 지방공사는 기존의 다가구주택, 다중주택, 다세대주택을 매입 또는 공인중개사를 통해 신청된 주택을 조사하여 시세를 감안, 감정 평가한 금액으로 매입하여 저렴한 임대료에 저소득 주거 빈곤층에게 공급하고 있다. 임대료수준은 시중 임대료 감정가의 50% 이내에서 결정하여 공급한다.

<표 3-16>을 살펴보면 매입임대주택의 월평균 부담액 수준은 영구임대주택과 비슷한 주거비부담수준으로 공급하고(시중 전세가의 30%수준), 국민임대주택입주가구의 월평균 부담액 18만원보다 저렴한 것을 알 수 있다. 수도권외의 경우 50㎡기준으로 임대보증금 350만원, 월임대료 8~10만원 수준으로 공급한다.

<표 3-16> 매입임대주택 유형 별 임대료비교(15평형 기준 환산)

구 분	매입임대	영구임대	국민임대
임대보증금	350만원	250~310만원	1,000~1,200만원
월 임대료	8~10만원	5~6만원	13~14만원
관리비	-	3~4만원	3~4만원
월평균부담액	10만원 수준	10만원 수준	18만원 수준

출처: 국민임대주택, <http://gukmin.newplus.go.kr/index.asp>

민간건설업체의 미분양주택을 매입하여 국민임대주택 또는 10년 임대주택(10년 임대 후 일반분양)으로 임대하는 미분양주택 매입임대와 주택재건축사업에서 발생하는 임대주택을 국토해양부의 인수자 지정에 따라 한국토지주택공사가 매입하여 임대주택으로 공급하는 재건축임대주택도 있다.

한국토지주택공사에서 매입공고에 건설업체가 참여하여 국토해양부의 평가와 매입대상·여부를 확정하게 되면 한국토지주택공사, 지방공사에서 매입하여 임대하게 된다. 건축법상의 다중주택, 다가구주택·다세대주택(건축물대장으로 확인)을 매입공고 또는 공인중개사 등을 통해 매입하여 신청·접수된 주택에 대해 실태조사를 한 후 시세를 감안하여 감정 평가한 금액으로 매입하여 임대한다.

<표 3-17> 매입국민임대주택 공급을 위한 기관별 역할분담

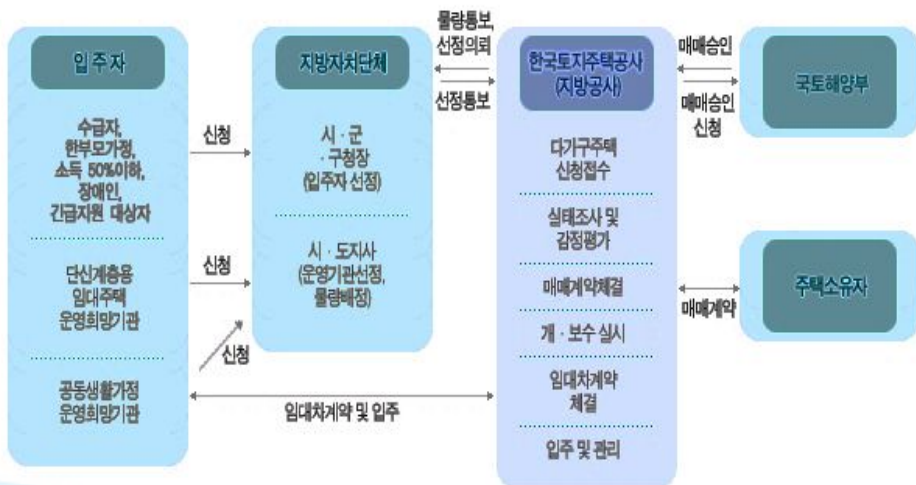
기 관 별	역 할
정 부 (국토해양부)	매입국민임대사업 전반의 계획 및 조정 재정지원(예산)계획수립 및 관계부처 협의 사업추진관련제도 마련
사업 시행사 (주택·지방공사)	주택의 매입 및 임대공급, 입주시행 및 입주자관리 주택의 개, 보수 및 일상관리
지자체	입주대상자 모집 및 선정

출처: 배순석외(2008), “서민주거복지확대정책의 평가와 향후 정책방향”, p.73.

<표 3-17>을 살펴보면 매입국민임대주택공급과정에 참여하는 국토해양부, 한국토지주택공사·지방공사, 지방자치단체의 역할에 관한 내용을 나타내고 있다.

<그림 3-5>는 다가구매입임대주택지원 과정을 입주예정자의 신청을 지방자치단체에서 받고, 국토해양부의 승인을 얻은 한국토지주택공사(지방공사)에서 임대주택을 매입하여 공급하는 전 과정을 그림으로 나타내고 있다.

<그림 3-5> 다가구매입임대주택 지원 과정



출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/buy_rent/about_rent/d310_b511_1.asp

<그림 3-6>는 미분양주택을 한국토지공사에서 민간건설업체로부터 매입신청접수를 받아 국토해양부의 승인을 얻어 매입하여 임대주택으로 공급하는 지원과정을 그림으로 보여주고 있다.

<그림 3-6> 미분양매입임대주택 지원 과정



출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/buy_rent/about_rent/d310_b511_4.asp

<그림 3-7>은 한국토지주택공사와 지방자치단체 및 재건축조합과 협의하여 재건축사업으로 발생하는 주택을 국토해양부의 승인 후 매입하여

재건축임대주택으로 지원하는 과정을 그리고 있다.

<그림 3-7> 재건축임대주택지원 과정



출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/buy_rent/about_rent/d310_b511_6.asp

재건축임대주택의 재원은 주택법 제60조에서 정하고 있다. 국토해양부장관은 임대주택의 원활한 건설을 촉진하기 위하여 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원을 임대주택의 건설에 우선 사용할 수 있다고 명시되어있다. 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원이란 첫째, 정부의 출연금, 주택법 제67조 및 같은 법 시행령 제91조에 따른 제2종 국민주택채권의 발행으로 조성된 자금, 복권 및 복권기금 법 제23조 제1항에 따라 배분된 수익금이 포함된다. 이처럼 재건축임대주택의 매입 등에 사용되는 재원의 마련은 국가의 재정과 국민주택기금 등에서 충당되고 있다.

매입국민임대주택은 인구 50만 명이상의 수도권 도시위주로 우선배정하나, 과밀지역에는 50만 명이하의 도시에도 일부 배정되었고, <표 3-18>과 <그림 3-8>을 살펴보면 재원의 부담비율은 호당 예정사업비로 7천만 원을 책정하여, 재정에서 45%, 국민주택기금40%, 시행자10%, 입주자 5%의 부담으로 소요재원을 나누고 있다.

<표 3-18> 매입국민임대주택의 재원분담비율

구 분	호 당예정사업비 (50㎡기준)	재정 (복권기금에서보조)	주택기금	시행자	입주자
재원분담비율	7,000만원	45%	40% (기금이자1%)	10%	5%

출처: 배순석외(2008), “서민주거복지확대정책의 평가와 향후 정책방향”, p.72.

주 1) 지원근거: 국민임대주택건설등에 관한 특별조치법 제28조, 동법 시행령 제23조

2) 지방공사가 시행자인 경우 사업시행자 부담 없이 기금 50%지원

<그림 3-8> 매입국민임대주택 자원



출처: 국민임대주택, <http://gukmin.newplus.go.kr/index.asp>

매입국민임대주택은 국민임대주택을 건설하여 공급하는 것과 비교하여 대량공급이 불가능하고, 행정·관리업무가 복잡하여 관련 비용의 증가뿐 아니라 비효율적으로 업무의 부담이 상당하다.

3) 전세임대주택 지원

도심내의 국민임대주택 건설·공급을 위한 택지부족 등의 대안으로 다가구매입임대주택 지원프로그램이 도입되었으나, 다가구매입임대주택의 어려움과 부작용을 해결하고자 그 대안으로 전세임대주택 지원프로그램이 도입되었다. 전세임대주택 지원프로그램은 기존주택전세임대, 소년소녀가정 등 전세주택지원, 신혼부부 전세임대가 있다.

특정지역에서의 주택매입은 지역의 집값을 자극하여 집값의 상승과 매물부족 등의 부작용이 발생되고, 수요자가 원하는 지역과 주택을 적절한 시기에 공급할 수 있는 전세임대주택이 그 대안이 되었다. 도심 내 최저소득계층이 현 생활권에서 현재의 수입으로 거주할 수 있도록 기존주택에 대해 전세계약을 체결한 후 저소득층에게 저렴하게 재임대하는 것을 말한다.

<표 3-19> 전세임대주택 지원프로그램의 유형 및 입주대상자

공급방식별	입주 대상자
영세민 전세임대	당해 시·군·구 거주 국민기초생활제도수급자·차 상위계층·모부자가정(1순위), 장애인(2순위)순으로 선정
공동생활가구 전세임대	장애인, 보호아동, 노인(중증 노인성질환자 제외), 미혼모, 성폭력피해자, 가정폭력피해자, 탈 성매매여성, 가출청소년, 갱생보호자, 아동복지시설퇴소자 등 관계 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정하여 입주자로 선정을 요청하는 자
부도임대아파트 퇴거 자 전세임대	부도공공임대아파트 거주자로 제3자 경락으로 부도임대 공공아파트에서 퇴거한 자 또는 퇴거예정자 중 무주택세대주에 대하여 지원
보증거절 자 전세임대	영세민 전세자금융자를 위한 주택신용보증기금의 보증서 발급이 거절된 자로서 소득이 전년도 가구당 월평균 소득의 50%이하인자(단독세대주 제외)

출처: 배순석외(2008), “서민주거복지확대정책의 평가와 향후 정책방향”, p.75.

<표 3-19>에서는 전세임대주택의 입주대상자를 영세민전세임대, 공동생활가구전세임대, 부도임대아파트퇴거 자 전세임대, 보증거절 자 전세임대로 구분하여 대상자 규정을 보여주고 있다. 영세민 전세임대의 경우 시·군·구에 거주하는 국민기초생활제도 수급자·차 상위계층·모 부자가정(1순위), 장애인(2순위) 순으로 선정하고, 공동생활가구 전세임대는 장애인, 보호아동, 노인(중증 노인성질환자 제외), 미혼모, 성폭력피해자, 가정폭력피해자, 탈 성매매여성, 가출청소년, 갱생보호자, 아동복지시설퇴소자, 관계 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 입주자를 대상으로 공급하고 있다.

부도임대아파트 퇴거 자 전세임대는 부도공공아파트 거주자로 퇴거예정자 또는 퇴거한 자중 무주택세대주에 대하여 지원하고 있다. 보증거절자 전세임대는 영세민 전세자금융자를 위한 주택신용보증기금의 보증서 발급이 거절된 자로 소득이 전년도 가구당 월평균 소득의 50%이하인 자(단독세대주 제외)에게 공급하고 있다. <표 3-20> 소년소녀가정, 교통사고유자녀, 가정위탁아, 아동복지시설퇴소 자에 대한 전세주택지원 대상자 규정을 보여주고 있다.

<표 3-20> 소년소녀가정 전세주택지원 대상

소년소녀가정		국민기초생활보장법에 의한 기초생활수급자 중 18세 미만의 아동으로 만 구성된 세대 또는 18만 미만의 아동이 부양능력이 없는 부모와 동거하는 세대로서 아동이 실질적으로 가정을 이끌어가고 있는 세대 * 시·군·구에서 지정, 읍·면·동에서 관리
교통사고유자녀		자동차사고로 인하여 사망 또는 중증후유장애를 입은 피해자의 18세 미만의 자녀(고등학교에 재학 중인 자녀는 20세 이하인 자를 포함) *교통안전공단에서 지정·관리
가정 위탁아	대리양육 가정	18세 미만의 아동이 국민기초생활보장법상 부양의무자(친조부모, 외조부모)와 동거하는 경우
	친인척 위탁가정	18세 미만의 아동이 국민기초생활보장법상 부양의무자가 아닌 친·인척과 동거하는 경우
아동복지시설퇴소 자		아동복지시설 보호대상 아동 중 18세에 달하여 시설에서 퇴소한 자 및 퇴소한 자로서 만 23세 이하인 자. *(해당 지자체에 신고된)복지시설의 장이 추천한 자에 한함

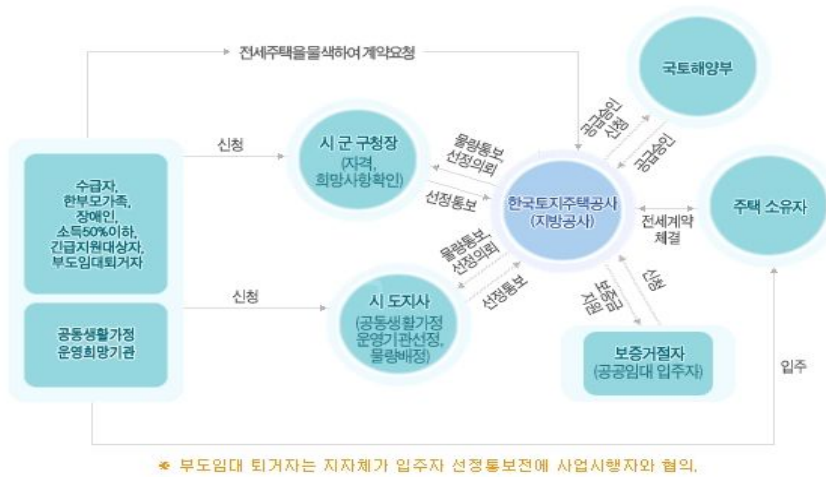
출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/dpos_rent/child_rent/d310_e471.asp

도심 저소득계층 신혼부부가 현 생활권에서 안정적으로 거주할 수 있도록 기존주택을 전세계약 체결하여 저렴하게 재 임대하는 신혼부부 전세임대지원도 있다.

2005년 4월 국정과제회의에서 전세임대주택 지원제도의 도입이 결정되어, 대한주택공사와 지자체 등 사업시행자가 기존 주택에 대한 전세계약을 체결하고, 저소득 주거취약계층에게 저렴하게 재 임대한다. 전세임대주택에는 기존주택전세임대와 등 사업시행자등 가 기존 주, 신혼부부 전세임대가 있다. 사업의 시행자는 대한주택공사와 지방공사가 담당하고, 입주대상은 영 목 전세임대, 공동생활가구 전세임대, 부도임대아파트 퇴거 자에게 전세임대, 보증거절 자에 대한 전세임대로 구분된다.

전세임대주택에 입주하고자 하는 입주조건을 충족하는 대상자는 모집 공고 이후 주소지 관할 주민 센터에 신청하면 시군구청에서 입주자격 등을 조사하여 대상자 선정 후 대한주택공사에 통보한다. 대한주택공사는 대상자와 주택을 찾아 집주인과 전세계약을 체결하여 대상자에게 다시 재 임대하게 된다. 부도공공임대아파트 퇴거 자, 공동생활가구 보증거절자 등도 이와 같은 절차에 의하여 입주하게 된다.

<그림 3-9> 기존주택 전세임대지원 과정



출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/buy_rent/about_rent/d310_b512_1.asp

<그림 3-9>은 수급자 및 대상자 또는 공동생활가정 등의 기존주택 전세임대지원 전 과정을 나타내고 있다.

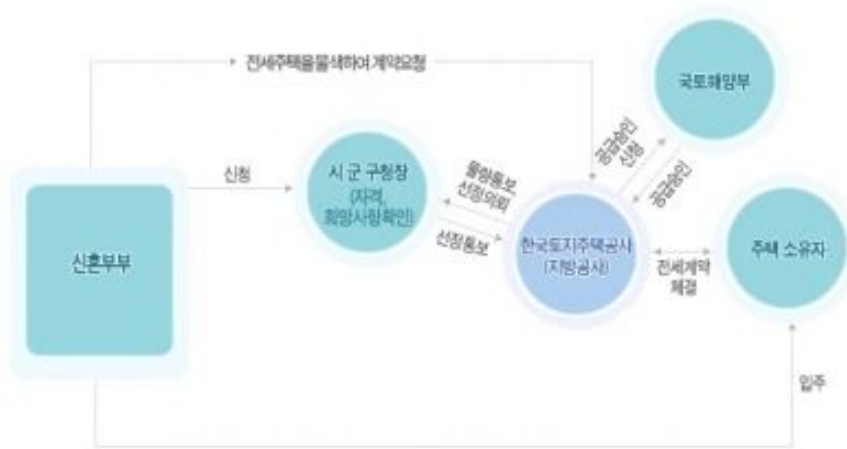
<그림 3-10> 소년소녀가정 전세임대지원 과정



출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/dpos_rent/child_rent/d310_e471.asp

<그림 3-10>은 소년소녀가정의 전세임대지원 과정, <그림 3-11>은 신혼부부전세임대 지원과정을 나타내고 있다.

<그림 3-11> 신혼부부 전세임대지원 과정



출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/dpos_rent/d310_e490.asp

전세임대주택의 전세금 한도액은 국민임대주택규모이하 주택을 대상으로 수도권은 7천만 원, 광역시는 5천만 원, 기타도시는 4천만 원으로, 공동생활가정(그룹 홈)은 수도권 및 광역시 1억 원, 기타 지역은 7천만 원이다. 입주자가 전세주택의 임차권을 대한주택공사에 귀속하는 조건으로 가구당 대출한도액을 초과하는 금액을 부담하는 경우에는 한도액을 초과할 수 있다.

<표 3-21> 전세임대주택의 전세금 및 입주자 부담

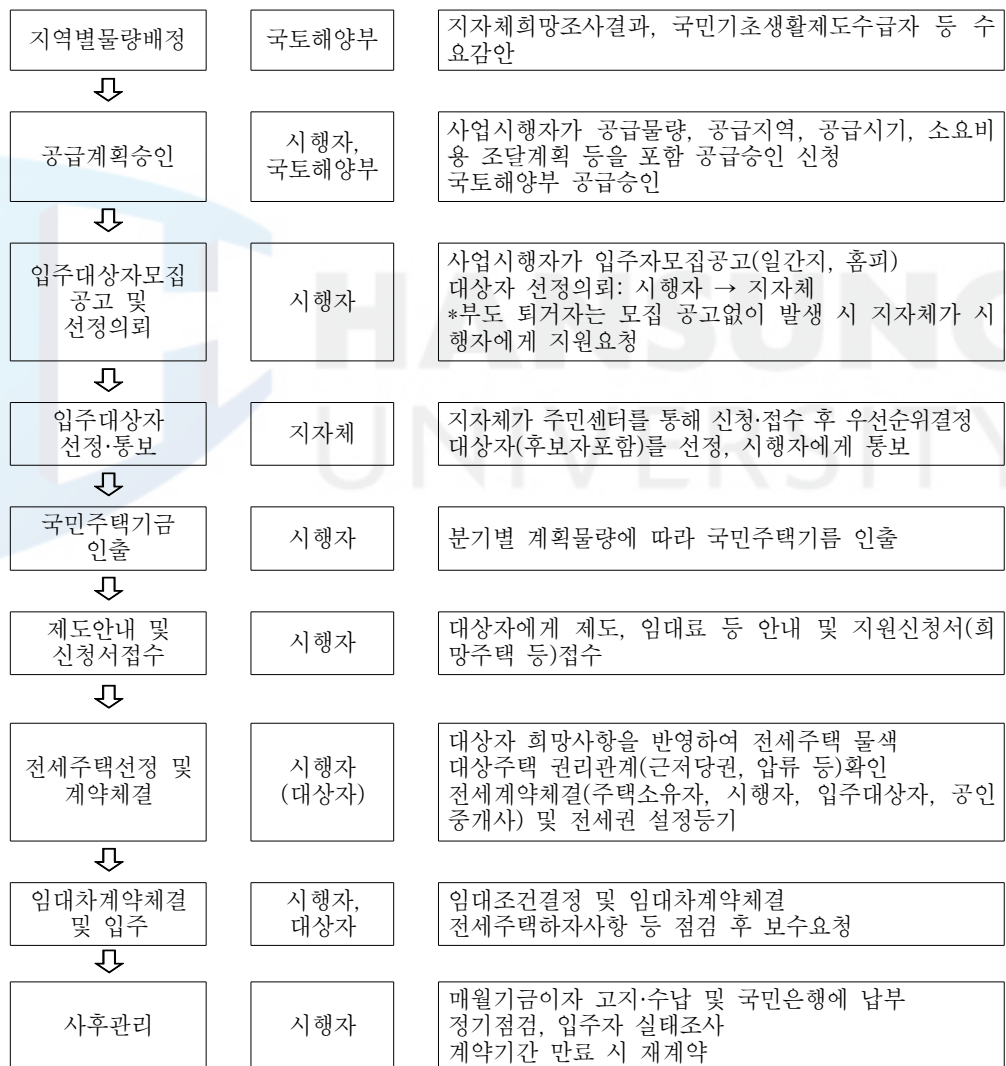
구 분	전세금	국민주택기금 (지원액)	입주자부담	
			보증금	월임대료
기본보증금(5%) 납부 시	5천만 원 주택	4,750만원	250만원	79,160원
보증금 상향조정 납부 시		4,500만원	500만원 기본보증금250만원 추가부담보증금 250만원	75,000원
전세금 한도액 초과 시	6천만 원 주택	4,750만원	1,250만원 기본보증금250만원 추가부담보증금 250만원	79,160원

출처: 배순석외(2008), “서민주거복지확대정책의 평가와 향후 정책방향”, p.76.

주: 광역시에서 지원을 받을 경우 5천만 원까지 지원.

임대료보증금은 한도액 범위 내에서 전세금액의 5%(입주자 희망 시 상향조절가능)이며, 월임대료는 전세금 중 입주자가 납부하는 임대보증금을 제외한 금액에 대한 연 2%의 이자 해당액이 된다. 전세임대주택의 임대기간은 최초 2년으로, 재계약은 2회까지 가능하여 다가구임대주택과 같은 총 6년 동안 거주할 수 있다.

<그림 3-12> 전세임대주택사업 추진절차



출처: 배순석외(2008), “서민주거복지확대정책의 평가와 향후 정책방향”, p.77.

<그림 3-12>은 전세임대주택사업 초기단계부터 정부기관, 지방자치단체, 지방공사의 역할을 보여주고 있다.

전세임대주택의 재원은 주택법 제60조에서 정하고 있다. 국토해양부장관은 임대주택의 원활한 건설을 촉진하기 위하여 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원을 임대주택의 건설에 우선 사용할 수 있다고 명시되어 있다. 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원이란 첫째, 정부의 출연금, 주택법 제67조 및 같은 법 시행령 제91조에 따른 제2종 국민주택채권의 발행으로 조성된 자금, 복권 및 복권기금 법 제23조 제1항에 따라 배분된 수익금이 포함된다. 이처럼 전세임대주택의 매입 등에 사용되는 재원의 마련은 국가의 재정과 국민주택기금 등에서 충당되고 있다.

<표 3-22> 전세임대주택사업의 재원조달

구 분	총사업비	기금	입주자	기금이자
사업비	20,400억 원	19,380억 원	1,020억 원	
분담비율	호당 5,000만원	95%	5%	(3%)

출처: 배순석외(2008), “서민주거복지확대정책의 평가와 향후 정책방향”, p.76.

주: 소모성경비 1,125억원(호당250만원)은 재정(' 06년)및 기금(' 07년부터)에서지원.

<표 3-22>의 내용을 살펴보면, 전세임대주택의 사업비는 호당 5천만원씩 총 2조 400억 원이 계획되어 있으며, 기금에서 95%를 지원하고 입주자는 5%만 부담하여 공급되고 있다.

4) 부도임대주택 지원

‘부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법’이 제정되어 2007년 4월 20일부터 시행됨에 따라 한국토지주택공사 등 주택매입사업시행자가 민간임대주택사업자의 부도 등으로 인하여 발생하는 부도임대주택을 경매 등으로 매입하여 임차인의 손실보증금을 보전하고 국민임대주택으로 재임대하는 것을 말한다.

매입한 부도임대주택은 국민임대주택으로 전환되어 무주택세대주를 대상으로 우선 공급되며, 거주중인 임차인 등은 우선 입주할 수 있다.²⁷⁾

우선공급 후 남은 주택은 주택공급에 관한 규칙 제32조에 의해 입주자를 선정하고, 임대조건은 국토해양부장관이 고시하는 표준임대보증금 및 표준임대료에 의해 정해진다.

부도임대주택 임차인대표회의가 주택매입사업시행사인 한국토지주택공사에 소정서류를 구비하여 매입을 요청할 수 있다. 다만 첫째, 2008년 4. 19까지 임차인 대표회의를 구성하지 못한 경우, 둘째, 공동주택단지 내 부도임대주택의 수가 20호 미만으로 임차인대표회의를 구성할 수 없는 경우, 임차인이 임차인대표회의에 매입요청 관련 서류를 제출한 후 1년이 경과한 후에도 임차인대표회의가 매입요청을 하지 않은 경우에는 임차인 개인도 매입요청을 할 수 있다. <표 3-23>은 부도임대주택 우선공급 순위를 제시하고 있다

<표 3-23> 부도임대주택 우선공급 순위

구분	1순위: 해당부도임대주택 거주임차인		2순위: 임차인과 임대차계약하고 해당부도임대주택에 거주중인 자	3순위: 해당부도임대주택단지에 거주중인 자
	특별법제3조3항에의거	주택공급에관한규칙 제32조1항 1호에의거		
입주자격	계속 거주를 희망하는 임차인	무주택세대주	무주택세대주	무주택세대주
임대조건	종전임대사업자와 약정한 임대조건	국토부장관이 고시하는 국민임대주택 등의 표준임대보증금 및 표준임대료에 의함	국토부장관이 고시하는 국민임대주택 등의 표준임대보증금 및 표준임대료에 의함	국토부장관이 고시하는 국민임대주택 등의 표준임대보증금 및 표준임대료에 의함
임대기간	3년	2년	2년	2년
기타	임대기간 3년 종료 이전 무주택세대주인 임차인은 국민임대주택 임대조건에 새로운 임대차계약을 체결하여야 하며, 이후 자격요건을 유지하는 경우 갱신계약가능	무주택세대주 등 자격요건을 유지하는 경우 갱신계약가능	무주택세대주 등 자격요건을 유지하는 경우 갱신계약가능	무주택세대주 등 자격요건을 유지하는 경우 갱신계약가능

출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/buy_rent/about_rent/d310_b474_4.asp

27) 부도임대특별법 시행령 제3조 제3항 및 주택공급에 관한 규칙 제32조의 2항에 의거.

2005년 12월 13일 당시 임대중인 공공건설임대주택으로서 2007년 4월 20일 전에 임대사업자가 부도나거나 또는 6개월을 초과하여 국민주택기금 융자금이자를 납부하지 않은 임대주택으로, 임대사업자와 정당한 계약을 체결한 임차인이 거주하였거나 거주한 주택을 매입한다. 다만, 부도 등의 발생사실을 알면서 거짓으로 계약을 체결한 경우와 경매개시결정, 전세권, 임차권의 등기가 설정된 이후 새로이 임대차계약을 체결한 임차인의 주택, 법인 기타 단체가 임차인인 주택은 매입대상에서 제외된다.

부도임대주택 임차인대표회의가 주택매입사업시행자인 한국토지주택공사에 소정의 서류를 구비하여 매입 요청할 수 있다. 2008년 4월 19일까지 임차인대표회의를 구성하지 못하였거나, 공동주택단지 내 부도임대주택의 수가 20호 미만으로 임차인대표회의를 구성할 수 없는 경우 및 임차인이 임차인대표회의에 매입요청관련 서류를 제출한 후 1년이 경과한 후에도 임차인대표회의가 매입요청을 하지 않는 경우에는 임차인 개인도 매입요청이 가능하다.

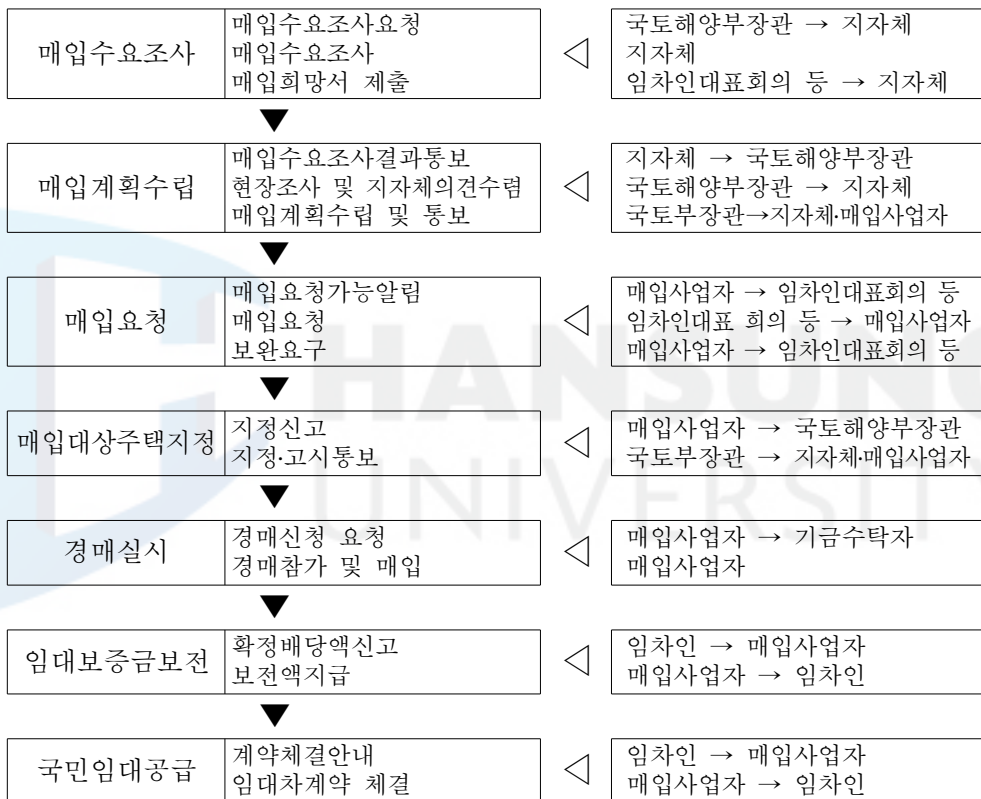
국토해양부장관은 부도임대주택 매입수요조사를 지자체에 요청을 하면 지자체에서 매입수요조사(임차인대표회의 등에서 매입 희망서)후 매입수요 조사결과를 국토해양부장관에 통보하고, 현장조사 및 지자체 의견수렴을 통해 매입계획이 수립된다. 국토해양부는 지자체 및 매입사업자에 수립계획을 통보하고 매입사업자는 매입요청을 통해 임차인대표회의 등에 매입요청가능을 알려 임차인대표회의의 매입요청을 한다.

매입사업자는 매입대상주택을 지정하여 국토해양부장관에게 지정신청을 하면, 국토해양부장관이 지자체와 매입사업자에게 지정·고시한 후 매입사업자는 기금수탁자에게 경매신청을 요청을 하고, 경매에 참가하여 매입하게 된다. 임차인은 매입사업자에게 확정배당액을 신고하고 매입사업자는 보전액을 지급한 후 임차인과 매입사업자는 계약을 체결하여 국민임대주택으로 공급하게 된다.

매입대상주택으로 지정·고시 후 민사집행법에서 정한 경매의 방법을 통해 매입한다. 공사가 부도임대주택을 취득한 후 임차인의 임대보증금에서 임차인이 배당받은 금액 미납임대료 및 미납관리비, 임대사업자로부터 이미 지급받은 임대보증금등을 공제한 금액을 임차인에게 지급하는 방식

으로 보전한다. 단, 2007년 4월 20일 이후 경매 개시되는 주택의 임차인이 대항요건 및 확정일자 구비 등 권리보전절차의 이행을 하지 않거나 배당신청을 하지 않은 배당금을 받지 못한 경우, 그 금액만큼은 공제한다. <그림 3-13>는 부도임대주택 매입과정을 초기 수요조사부터 국민임대공급까지의 정부기관별 역할과 기능 등을 보여주고 있다.

<그림 3-13> 부도임대주택 매입과정



출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/buy_rent/about_rent/d310_b474_1.asp

부도임대주택의 재원은 주택법 제60조에서 정하고 있다. 국토해양부장관은 임대주택의 원활한 건설을 촉진하기 위하여 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원을 임대주택의 건설에 우선 사용할 수 있다고 명시되어 있다. 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원이란 첫째, 정부의 출연

금, 주택법 제67조 및 같은 법 시행령 제91조에 따른 제2종 국민주택채권의 발행으로 조성된 자금, 복권 및 복권기금 법 제23조 제1항에 따라 배분된 수익금이 포함된다. 이처럼 부도임대주택의 매입 등에 사용되는 재원의 마련은 국가의 재정과 국민주택기금 등에서 충당되고 있다.

5) 고령자임대주택 지원프로그램

고령자임대주택은 만 65세 이상인 무주택자에게 고령자 특성에 맞는 시설을 주거와 복지를 접목시킨 지원프로그램이다. 고령자임대주택의 입주자격은 입주자모집공고일 기준 만 65세 이상인 무주택 세대주로 본인과 세대원(본인과 동일한 세대별 주민등록표등본상에 등재되어 있지 아니한 배우자 및 그 세대원 포함) 전원이 무주택자이며, <표 3-24>의 고령자임대주택 자산보유 기준에 해당되는 자에게 신청자격이 주어진다.

<표 3-24> 고령자임대주택 자산보유기준

구 분	소득 및 자산보유기준		
소 득	가구원 수	소득기준	기 타
	3인 이하 가구	2,726,290원 이하	*가구원수는 동일한 주민등록표등본에 등재된 세대주와 세대원(배우자 및 세대주의 직계존비속)의 합임 * 월평균소득은 동일한 주민등록표등본에 등재된 세대주 및 세대원의 월평균소득을 합산한 금액임
	4인 가구	2,993,640원 이하	
	5인 가구	3,069,140원 이하	
	6인 이상 가구	3,631,670원 이하	
토 지	개별공시지가 5,000만 원이하 * 지적법에서 정한 14개 지목(전, 답, 과수원, 목장요지, 임야, 광천지, 염전, 대, 공장용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 양어장, 잡종지)을 대상으로 하여 세대별로 합산한 금액으로 하되, 농지원부 상 농업인과 소유자가 동일한 토지는 제외함(소명의무는 자산소유자에게 있음)		
자동차	현재가치 기준 2,200만 원이하(취득가액을 기준으로 매년 10%씩 감가상각) * 비영업용자동차를 대상으로 세대주 및 세대원 각각의 자동차를 기준으로 산정한 금액으로 하되 자동차등록원부 상 장애인 사용자자동차는 제외함(소명의무는 자산소유자에게 있음)		
예외기준	* 단독세대주(본인의 세대별 주민등록표등본상에 배우자 또는 직계존비속인 세대원이 없는 자)는 전용면적 40㎡이하 국민임대주택만 신청할 수 있음, 단, 단독세대주중 주민등록표등본의 구성이 ①사위와 장인 또는 장모 ②며느리와 시아버지 또는 시어머니 ③미혼인 형제, 자매(단, 부모의 사망사실이 확인된 경우)로 되어 있는 경우는 예외로 함		

출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/pub_notice/notice_view.asp

고령자의 주거편의를 고려한 무장애설계와 시설을 갖추어 쾌적하고, 편

리한 주거환경에서 종합적인 주거복지서비스를 제공하기 위하여 고령자 국민임대주택을 건설 공급한다. 고령자임대주택의 특징은 무장애설계를 통해 현관, 방문턱, 보도 등의 단차를 제거하고, 저장욕조, 높낮이 조절 싱크대, 핸드레인, 미끄럼 방지제 등을 사용하였으며, 고령자친화적인 내·외부공간을 설계하여 편리한 생활을 보장한다.

고령자임대주택은 국가와 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 등의 재정지원에 의하여 건설·공급되는 만 65세 이상의 고령자를 대상으로 하는 프로그램으로 34㎡형의 경우 13,000,000원 보증금에 월 85,000원으로 입주할 수 있다. 전환임대조건으로 변경하는 경우에는 보증금 20,600,000원에 월임대료는 34,330원으로 매우 저렴하다.

한국토지주택공사와 지방자치단체는 고령자임대주택건설을 위한 사업후보지를 조사하여 수요조사와 사업성을 검토하여 사업후보지를 선정한다. 주택건설사업계획을 수립하여 국토해양부에 승인신청을 하고, 사업계획승인 후 한국토지주택공사는 택지매수 및 건설공사 착공에 들어간다. 입주 1년 전 입주자를 모집하여 준공하면 입주하게 된다.

<그림 3-14> 고령자임대주택지원 과정



출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/silver_rent/d310_e475.asp

<그림 3-14>은 고령자임대주택지원 과정을 택지조사 단계부터 사업계획승인, 입주자모집 및 준공에서 입주까지 전 과정을 보여주고 있다. 고령자임대주택의 재원은 주택법 제60조에서 정하고 있다. 국토해양부장관은 임대주택의 원활한 건설을 촉진하기 위하여 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원을 임대주택의 건설에 우선 사용할 수 있다고 명시되어

있다. 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원이란 첫째, 정부의 출연금, 주택법 제67조 및 같은 법 시행령 제91조에 따른 제2종 국민주택채권의 발행으로 조성된 자금, 복권 및 복권기금 법 제23조 제1항에 따라 배분된 수익금이 포함된다. 이처럼 고령자임대주택의 건설 등에 사용되는 재원의 마련은 국가의 재정과 국민주택기금 등에서 충당되고 있다.

6) 공공임대주택 지원

공공임대는 5년 공공임대주택과 50년 공공임대주택으로 나뉘는데, 5년 공공임대주택의 경우 5년 임대기간 종료 후 일반분양 전환되므로, 소유권을 이전 받을 수 있으나 50년 공공임대주택은 분양으로 전환되지 않는 임대의 기능만 제공한다. 국민임대주택은 분양으로 전환되지 않고, 임대료만 거주할 수 있는 아파트(주택)이다. 5년 공공임대주택은 5년의 임대차기간을 정하고, 50년 공공임대주택은 매 2년을 임대차기간으로 정하고 있다. 따라서 2년마다 재계약을 통해 최장 50년을 거주할 수 있다.

공공임대주택의 입주자격은 5년 공공임대주택(전용 83㎡이하)과 50년 공공임대주택(전용 50㎡이하) 모두 당해 주택건설지역에 거주하는 청약저축에 가입한 무주택세대주에게 입주자격이 주어진다. <표 3-25>은 공공임대주택 입주자 선정기준에 관한 내용을 표로 정리하여 보여주고 있다.

<표 3-25> 공공임대주택 입주자 선정기준

1. 만65세 이상 직계존속 3년 이상 부양자 우선공급	1순위(청약저축에 가입하여 2년이 경과한 자로서 매월 약정납입 일에 월납입금 24회 이상 납입자)에 해당하는 자로서 최초 입주자모집 공고일 현재 65세 이상 직계존속(배우자의 직계존속포함)을 3년 이상 부양하고 있는 무주택세대주(피부양자의 배우자가 있는 경우 그 배우자도 무주택자이어야 함)는 공급량의 10% 범위 내에서 우선 공급한다.
2. 전용면적 40㎡(39.67㎡)초과주택	①5년 이상 무주택세대주로서 매월 청약저축 월납입금을 60회 이상 납입자 중 저축총액이 많은 자 ②3년 이상 무주택세대주로서 저축총액이 많은 자 ③저축총액이 많은 자 ④납입횟수가 많은 자 ⑤ 부양가족이 많은 자 ⑥당해 주택건설지역에 장기간 거주한 자
3. 전용면적 40㎡(39.67㎡)이하주택	①5년 이상 무주택세대주로서 납입횟수가 많은 자 ②3년 이상 무주택세대주로서 납입횟수가 많은 자 ③납입횟수가 많은 자 ④부양가족이 많은 자 ⑤당해 주택건설지역에 장기간 거주한 자

출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/pub_rent/d310_b211.asp

5년 공공임대주택과 50년 공공임대주택은 각각 5년과 50년의 임대기간 동안 거주할 수 있다. 5년 공공임대주택의 경우 임대기간 종료 후 소유권을 이전받을 수 있는 주택(전용면적 83.66㎡ 이하)이고, 50년 공공임대주택은 분양전환하지 않고 임대로만 50년 동안 거주할 수 있는 주택으로 2년(임대차계약기간)단위로 계약을 갱신하여야 한다.(신규공급 없이 예비입주자 대기로만 가능)

공공임대주택에 입주하기 위해서는 5년 임대와 50년 임대 중 적합한 기간을 정하여 청약저축에 가입하여야 한다. 청약저축의 가입은 청약신청자격이 발생되고, 년 간 공급계획에 의한 입주자 모집공고를 확인하여 청약자격 순위에 따라 청약신청을 하면 주택공급규칙의 입주자선정 방법에 따라 당첨자를 결정하게 된다. 청약추첨 후 당첨되면 계약금 납입과 함께 계약서를 작성하고, 공공임대주택에 입주하게 된다. 계약 시 구비서류는 인감증명서 1통, 인감도장, 주민등록증, 신청접수증(방문접수), 인터넷접수자는 주민등록등본 1통, 주민등록초본 1통, 호적등본 1통, 장애인수첩 사본 1통이 필요하고, 본인이 아닌 경우 계약은 본인, 배우자 및 세대주의 주민등록등본에 기재된 지계가족에 한하며, 제3자 대리계약 시에는 당첨자의 인감이 날인된 계약위임장 1통, 계약자의 인감증명서 1통, 대리인의 주민등록증을 지참하여야 한다.

<그림 3-15> 공공임대주택 공급절차



출처: 한국토지주택공사, http://myhome.lh.or.kr/rent/pub_rent/d310_b211.asp

공공임대주택의 재원은 주택법 제60조에서 정하고 있다. 국토해양부장관은 임대주택의 원활한 건설을 촉진하기 위하여 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원을 임대주택의 건설에 우선 사용할 수 있다고 명시되어 있다. 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원이란 첫째, 정부의 출연금, 주택법 제67조 및 같은 법 시행령 제91조에 따른 제2종 국민주택채권

의 발행으로 조성된 자금, 복권 및 복권기금 법 제23조 제1항에 따라 배분된 수익금이 포함된다. 이처럼 공공임대주택의 건설 등에 사용되는 재원의 마련은 국가의 재정과 국민주택기금 등에서 충당되고 있다.

7) 영구임대주택 지원

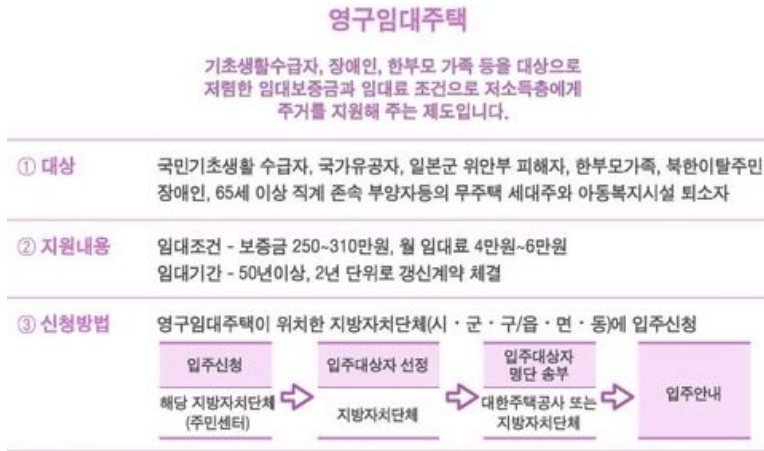
영구임대주택은 임대주택 가운데 가장 저렴한 보증금과 임대료, 관리비로 분양전환이 되지 않으며, 본인을 포함한 세대원 전원(주민등록상에 등재되지 아니한 배우자 및 세대원포함) 무주택 세대주만 지원가능하다.

영구임대주택에 입주할 수 있는 자격은 국민기초생활보장법에 의한 수급자, 국가유공자(광주민주유공자, 특수임무수행자)또는 그 유족으로서 국민기초생활보장법에 의한 수급자의 소득평가액 이하인자, 일본군위안부, 보호대상 모자가정, 북한이탈주민, 장애인등록증이 교부된 자(정신지체인, 정신장애인 및 3급 이상의 노병변장애인의 경우 그 배우자인 세대주 포함), 만65세 이상의 직계존속(주민등록상 세대원으로 등재된 경우) 부양자로서 국민기초생활법에 의한 수급자 소득평가액 이하인자, 시도지사 및 국토부장관이 영구임대주택의 입주가 필요하다고 인정하는 자, 청약저축 가입자 이다.

영구임대주택은 저렴한 임대조건(보증금, 월임대료)으로 영구적으로 거주할 수 있는 주택이다.(신규공급은 없으며, 예비입주자로 대기하여 입주할 수 있다.) 영구임대주택의 면적규모는 전용면적기준으로 26.34㎡에서 42.68㎡까지 있으며, 일반적인 면적의 개념으로는 39.67㎡에서 52.89㎡까지이다. 주택소유여부확인 후 무주택세대주에 한하여 임대차계약을 체결하고, 기본 계약기간은 2년간이며, 2년경과 후 다시 입주자격을 확인 후 갱신계약체결로 계속 거주가능하다.

입주자격 1번 내지 8번에 해당하는 입주대상자는 영구임대주택단지가 속해있는 지역의 관할 지방자치단체에서 입주대상자를 선정하여 입주(예비입주)순서와 함께 한국토지주택공사에 통보하면, 한국토지주택공사는 대기하고 있는 예비입주자로 관리하다가 입주자 중 퇴거세대가 발생 시 입주를 통보한다.

<그림 3-16> 영구임대주택



영구임대주택의 재원은 주택법 제60조에서 정하고 있다. 국토해양부장관은 임대주택의 원활한 건설을 촉진하기 위하여 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원을 임대주택의 건설에 우선 사용할 수 있다고 명시되어 있다. 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원이란 첫째, 정부의 출연금, 주택법 제67조 및 같은 법 시행령 제91조에 따른 제2종 국민주택채권의 발행으로 조성된 자금, 복권 및 복권기금 법 제23조 제1항에 따라 배분된 수익금이 포함된다. 이처럼 영구임대주택의 건설 등에 사용되는 재원의 마련은 국가의 재정과 국민주택기금 등에서 충당되고 있다.

8) 보금자리주택 지원

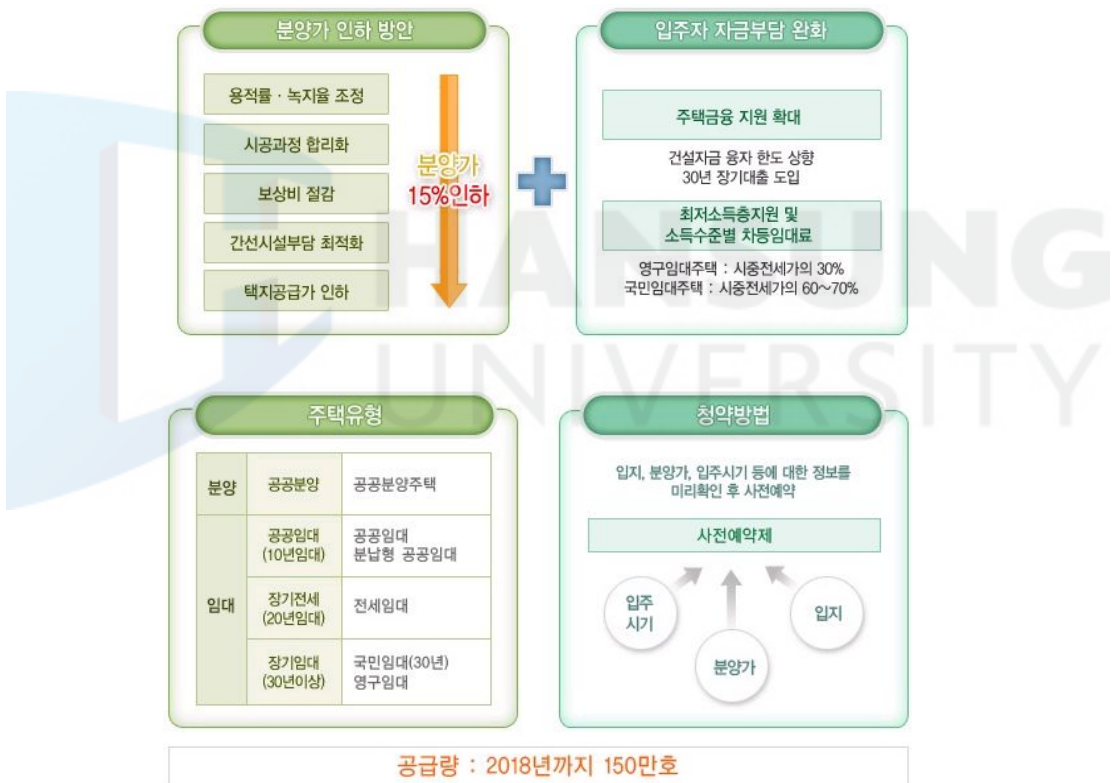
2009년 8월 27일 정부는 ‘8·27서민주택대책’을 발표하였다. 이는 집 없는 사람들을 위해 시세보다 저렴한 보금자리주택을 단기간에 대량 공급하여 최근의 부동산시장 불안을 차단하고, 동시에 건설경기를 부양하여 일자리창출을 할 수 있다는 기대효과를 바라는 정부의 서민주택정책이다.

청약저축 1순위(청약저축에 2년 이상 가입자)로 납입금이 600만원 이상 인자, 근로자 또는 자영업자로 5년 이상 근로, 사업소득세를 납부한 자, 기혼자(이혼 등의 경우 자녀가 있는 경우), 도시근로자 평균소득의 80%('08년 약 312만원)이하인 자, 근로자로서 생애최초 주택구입자를 위

한 특별공급제도를 신설하였다.

‘보금자리주택’은 공공이 짓는 중소형분양주택과 임대주택을 포괄하는 새로운 개념의 주택으로 분양과 임대(10년 공공임대, 장기전세(20년 임대), 장기임대(30년 이상))로 구분한다. 보금자리주택은 입지, 분양가, 입주 시기 등에 대한 정보를 확인 후 사전예약제로 공급하게 된다. 기존의 공급자위주의 일방적인 공급방식에서 소득계층별 수요에 부응하는 다양한 주택을 공공이 신속하게 공급하는 수요자 중심의 맞춤형 주택이다.

<그림 3-17> 보금자리주택



출처: 보금자리, <http://portal.newplus.go.kr/>

<그림 3-18>은 우리나라 주택공급정책의 변화를 그림으로 보여주고 있다. 핵심내용은 공급자위주의 주택정책에서 수요자 중심의 주택정책으로 변화하였다는 것이다.

<그림 3-18> 우리나라 주택공급정책의 변화



출처: 보금자리주택, <http://portal.newplus.go.kr/>

정부는 그린벨트(개발제한지역)내에 보금자리주택을 건설 조기 공급하는 방식으로 당초 2018년에서 6년을 앞당겨 2012년까지 32만 가구를 주변시세의 50~70%선에 공급하고, 시세차익 환수를 위해 5년(수도권 과밀억제권역 기준)에서 7년으로 거주기간을 의무화하여 전매제한을 강화하였다.

<그림 3-19> 보금자리주택 사전예약시스템



출처: 보금자리주택, <http://portal.newplus.go.kr/>

보금자리주택건설 등에 관한 특별법 제3조에 보금자리주택건설의 재원 조달에 관한 내용을 법으로 정하였다. 3조 2항에서 국가 및 지방자치단체는 매년 보금자리주택 건설 또는 매입에 사용되는 자금을 세출예산에 반영하도록 노력하여야 한다. 3조 3항에서 국가 및 지방자치단체는 저소득층의 주거안정을 위하여 보금자리주택의 건설·취득 또는 관리와 관련한 국세 또는 지방세를 「조세특례제한법」, 「지방세법」, 그 밖에 조세 관련 법률에서 정하는 바에 따라 감면할 수 있다. 3조 4항에서 국토해양부장관은 보금자리주택의 건설 또는 국민주택기금을 우선적으로 배정하여야 한다고 정하고 있다.

‘보금자리주택’은 공공이 재정 또는 기금의 지원을 받아 건설, 매입하여 분양 및 임대를 목적으로 공급하는 주택으로 과거 공급자위주의 일방적인 공급방식에서 소득계층별 수요에 부응하는 다양한 주택을 공공이 신속하게 공급하는 수요자 맞춤형 주택지원이다.

2. 물량공급

국민임대주택의 가장 큰 문제는 부족한 공급으로 건설의 중단, 임대주택에 입주할 수 없는 무자격 입주자가 등의 원인을 꼽을 수 있다. 임대주택 중 가장 장기적으로 입주가 가능하며, 저렴한 보증금과 임대료, 관리비를 지불하는 영구임대주택은 90년대 초반 건설공급이 중단되었다.

<그림 3-20> 전국 영구임대주택 입주자 현황



출처: YTN뉴스기사, 2008. 10. 9.

부족한 재고는 <그림 3-21>에서 보는 것처럼 영구임대주택 평균대기기간을 2년 2개월 이상으로 불편을 초래하게 되었다.

<그림 3-21> 영구임대주택 대기기간



출처: YTN뉴스기사, 2008. 10. 9.

제 3 절 주거복지 전달체계

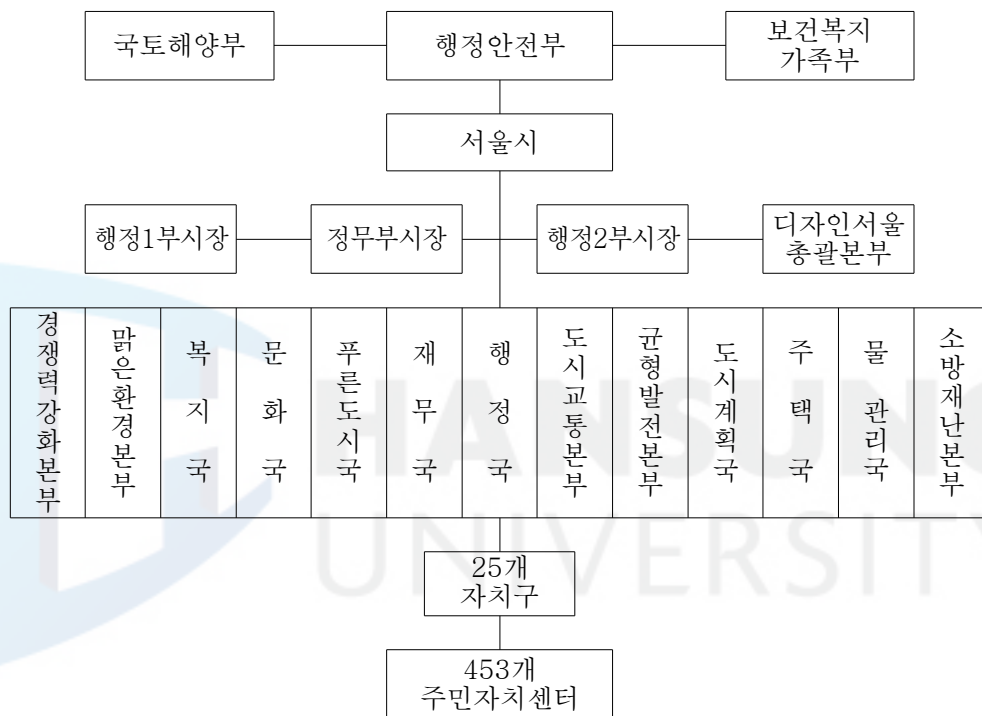
전달체계란 사회복지정책의 할당과 제공 즉, ‘누구에게’와 ‘무엇을’이 결정되고 난 후 적격 소비자에게 선택된 사회적제공이 이루어지도록 하는 장치이다. 이렇게 전달된 체계란 정책 및 프로그램을 공급자와 수혜자간에 상호 연결시켜주는 매개체로 전달체계를 통하여 정책 및 프로그램의 대상자선정, 자격요건 및 지원내용 등에 관한 사회복지정책이 비로소 실현되는 것이다.

1. 주관부서의 복잡성

중앙정부는 국가정책의 기본방향을 제시하고, 정책을 개발하여 광역자치단체와 기초자치단체를 이끌 수 있는 법적·제도적·경제적 지원책 및 근거를 마련 각 지자체에만 주거복지관련 업무를 맡기지 않고 국민의 의견과 요구사항을 들을 수 있는 창구를 마련하여야 한다(박남희외, 2009: 7-8).

주거복지관련 행정체계는 정책결정기관인 중앙정부(국토해양부, 보건복지가족부, 행정안전부)에서 각각의 사업계획을 수립하고, 지침에 따라 업무를 수행하는 지방자치단체, 지자체(시도, 시군구, 읍면동)및 지방공사 등이 존재하는 구조로 되어있다.

<그림 3-22> 주거복지 전달체계의 구조



주민자치센터는 행정민원업무 및 사회복지분야인 기초생활수급자와 장애인, 노인, 아동 등의 복지와 관련된 업무를 담당하는 곳으로 주민의 생활서비스를 주민 맞춤형으로 제공하는 통합서비스기관이다. 그러나 주민 생활과 관련한 행정차원에는 전반적인 서비스는 제공하고 있으나 주거복지 전달기관으로서의 역할은 미흡하다 할 수 있다.

2. 지원체계

지원체계는 좁은 의미에서 서비스 전달자와 서비스를 받는 수혜자와의

사회관계를 의미하나 넓은 의미에서 이러한 사회적 체계는 상부의 행정 체계로부터 규제, 지원 및 감독을 받으며 서비스를 전달한다. 따라서 넓은 의미로 볼 때 주거복지 전달체계는 주거복지 행정체계와 주거복지 서비스를 전달하는 집행체계로 구분할 수 있다(김혜승외, 2004: 11-13).

소득분위를 이용하여 우리나라 주거복지 지원체계를 설명하는 것이 일반적인데, 최근 정부가 발표한 주택공급체계를 보면 1-2분위 가구들은 임대료 부담능력취약계층으로 정의하고, 국민임대주택 또는 영구임대주택과 소형국민임대주택을 공급하거나 전세자금융자지원을 하고 있다.

대체적으로 서민주거복지대상으로 1-4분위까지는 정부가 적극적으로 도움을 주어야 한다는 데는 별다른 이의가 없지만 5-6분위에 해당하는 대상의 지원은 이견이 있을 수 있다. 지난 정권의 경우 노태우정권에 의한 주택 200만호 건설계획에서는 5분위까지 대상에 포함하였으며, 지난 참여정부에서는 6분위까지 재정 10%와 국민주택기금 50%를 담당하는 국민임대주택 Ⅲ의 공급대상으로 정하였다. 현 정부에서 발표한 국민임대주택의 공급대상은 5분위로 정하고 있다.

참여정부시절 대한주택공사는 중소규모(Ⅰ형과 Ⅱ형) 국민임대주택만 공급하였으며, 공급대상도 소득 4분위에 해당하는 도시가계근로자 평균소득의 70%수준까지를 대상으로 하고 있지만, 서울시에서는 Ⅲ형 국민주택이 소득6분위에 해당하는 가구들까지 포함하여 공급하고 있다(배순석외, 2008: 213-214).

제 4 장 우리나라 주거복지정책의 개선방안

제 1 절 주거급여 지원프로그램

사회복지정책차원의 주거복지정책과 일반사회정책은 정책의 수혜대상을 선정하는 기준이 다르고, 지원방법도 차이를 보이고 있어 정책간의 연계성이 결여되어있다.

1. 주거급여지원의 문제점

1) 주거급여 법 규정과 운영 현실간의 괴리

주거급여의 상한액과 하한 액은 수급자의 가구소득에서 주거비가 차지하는 비율 등을 고려하여 수급자가 매월 지불하는 금액의 100분의 50으로 규정하고 있으나 중소도시 전세기준의 정액급여로 운영되고 있다. 주거급여액에 기회비용(시장이자율)을 감안하여야 하나 소득환산율만을 고려하여 주거급여 목적에 부합하지 않는다. 또한 지급방식이 생계급여의 지급방법을 준용하고 있어 주거개선에 적합하지 못하다.

국민기초생활보장제도하의 수급권자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 모두 충족하여야 한다. 국민기초생활보장제도는 최저생계비에서 소득인정액과 부양의무자로부터 받는 간주부양비를 뺀 나머지부분을 국가가 보완해주는 보충급여방식으로 운영되고 있어 최저생계비에 미달하지만 수급자로 선정되지 못하는 경우가 수급자의 1.3배에 이르고 있다.

2) 수급자 선정기준의 한계

소득인정액을 기준으로 수급자를 선정하기 때문에 주거환경의 향상을 기대할 수 없는 실정이다. 주거환경의 개선은 소득인정액의 증가로 급여의 감소를 초래하기 때문에 기대할 수 없는 연결고리의 시작이 된다.

수급자의 선정방식이 소득인정액을 기준으로 하고 있어 주거 빈곤에 있는 비수급 빈곤층과 차상위 계층 중 주거 빈곤가구가 사각에 놓여 있

다. 최저주거기준 이상에 살고 있는 가구의 주거급여 수급하는 것과 주거 빈곤상태에 있는 비 수급 빈곤층 및 차 상위계층 중 주거 빈곤가구의 소외는 형평성 문제도 발생하게 된다. 현행 선정기준은 주거향상을 위한 노력이 없으며, 양질의 주거제공에 나쁜 영향을 주고 있는 실정이다.

3) 이중수혜

주거급여의 수급자중 대출자격요건을 갖춘 경우 저소득영세민을 위한 국민주택기금의 전세자금융자를 받을 수 있어 중복수혜의 문제점을 지니고 있다.

4) 급여체계의 한계

주거급여가 생계급여에 포함되어 있어 주거보장을 위한 주거급여의 기능에 충실하지 못하고, 소득보장의 성격을 갖고 있다. 또한 최저주거기준 이하의 가구들의 주거향상에 도움이 되지 못한다. 수급가구에서 주거욕구를 결정할 수 있는 체계로 유지되고 있어 주거향상을 기대할 수 없다.

주거급여가 현금으로 지급되어 주거향상을 위해 사용된다고 볼 수 없어 생계유지를 위한 보조적 역할에 그치고 있다. 예로 알코올중독자에게 지급된 주거급여는 주거를 위해 사용되지 않고, 주류구입비로 사용되는 일이 발생한다.

가구의 구성원 수를 감안하고 있으나 그 외 가구의 지역별 차이, 가구의 특성 등은 고려되고 있지 않아 형평성에 대한 고려가 부족하다. 대도시와 중소도시, 농어촌의 주거비 차이가 반영되고 있지 않다.

국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되면 급여(생계, 주거, 교육, 의료, 장제, 해산, 자활급여)를 받고, 자격을 상실하여 자립하고자 할 경우 모든 급여를 일시에 상실하게 되어 자립의 의지를 감소시킬 것으로 우려된다. 또한 최저생계비에 미달하는 비수급자의 급여제도가 마련되지 않아 사각지대에 남아있다.

주거급여제도는 소득인정액 기준으로 수급자가 선정되고 있다. 소득인정액은 주택에 대한 임대료가 재산으로 간주되어 월 소득으로 환산한 것으로 보다 양질의 주택에 거주하게 되면 임대료가 높아져 결국 생계급

여액이 감소하게 된다. 이러한 연결고리의 연속은 수급자로 하여금 열악한 주거수준을 선택하도록 하는 모순이 있다.

'08년 조사결과에 따르면, 기초생활수급자가 수령하는 급여액은 월 35.6만 원인데²⁸⁾, 이것은 생계급여 28.2만 원(79.35%)과 주거급여 7.4만 원(20.65%)을 합친 금액이다. 이러한 지원 금액은 현재 월 최저수준인 20~25만 원 수준의 월세 충당에도 매우 부족한 실정이다(진미윤, 2009b: 13).

국민기초생활수급자는 주거급여와 별도로 저소득영세민 전세자금 융자를 동시에 받을 수 있어 중복수혜의 문제가 있다. 또한 최저주거비는 지역, 가구특성, 점유형태, 주택유형별 차이가 고려되어 있지 않다. 즉, 주거여건과 상관없이 단순히 소득인정액 기준으로 이뤄지고 있다(전기호, 2008: 72).

2. 주거급여지원의 개선방안

주거급여에 대한 현황 및 문제점에 대한 주거급여제도 개선방안을 모색해보면 첫째, 국민기초생활보장법에서 정하는 수급자에게 지급하는 주거급여는 독립된 영역으로 분리하여 지급하여 수급자가구의 주거수준향상에 집중하여야 한다.

둘째, 수급자의 실질적인 주거환경개선을 위해서는 주거급여의 지급방식을 새롭게 하여야 한다. 생계비에 포괄하는 형태에서 주거비 목적으로만 사용할 수 있도록 효과적인 주택바우처와 같은 방안을 제시할 수 있다.

셋째, 정부가 정하는 최저주거기준을 정하기 위해서는 지역, 가구특성, 주거유형, 주거점유형태 등을 고려하여 차이에 대한 보상도 가감되어야 한다.

넷째, 정확한 주거급여측정이 있어야 한다. 주거급여산정 시 현실적인 지급을 위해서는 정확한 주거급여측정을 위해 지금보다 더 세부적으로 조사하여야 한다.

28) 국토해양부, 「주택바우처 제도 도입방안 연구Ⅱ」의 실태조사 결과임.

다섯째, 수급자와 비슷한 주거 빈곤에 있는 차 상위계층에 대한 주거급여확대가 필요하다. 수급자선정기준의 보완을 통해 사각지대에 있는 비수급자의 지원과 보충방식의 수급제도를 개선하여 자립을 통해 수급자격을 떠나고자하는 의지를 고취할 수 있는 대안의 마련이 절실하게 요구된다.

또한 주거급여의 수급자선정기준의 개선을 통해 일정수준의 주거기준을 마련하여 수급자의 주거수준을 향상시켜야 한다.

여섯째, 현재 주거급여는 보건복지가족부에서 담당하고, 저소득층을 위한 전세금대출은 국토해양부에서 담당하는 것을 보건복지가족부에서 일원화하여 담당하는 것이 바람직하다 하겠다. 서민을 위한 전세금 대출제도는 본래의 목적과 다르게 소득6분위 이상의 계층이 수혜를 받고 있는 것은 대출신청자의 소득만을 기준으로 하지 않고, 가구의 연소득 3천만원 이하인 임차가구를 기준으로 제한할 필요가 있다.

3. 주택바우처의 문제점

주택바우처제도는 국민기초생활보장법에 의해 2001년부터 시행하고 있는 주거급여제도와의 관계정립에 대한 문제가 있으며, 정부의 내년도 예산 국회보고에서 주택바우처 시범사업 60억 원 전액 삭감하여 사업의 시행여부가 불투명하게 되었다. ‘내년 복지예산 80조 역대최고수준’ 발표(2009. 9. 8)가 있고, 한 달이 안 되어 정부가 발표한 내년예산(안)에는 부자감세, 4대강정비사업과 SOC사업 등 대규모 건설 사업에 치중하여 복지예산이 줄고 있다.

1) 주택바우처의 한계

주택바우처의 시행은 임차인 및 임대인, 주택시장에 미치는 파급효과를 충분히 예측하기 어렵고, 양질의 민간 전월세 임대주택의 물량확보가 충분한지, 임차인의 선택권에 어떤 제약이 없는지에 대한 사전 판단이 어렵다. 양질의 저렴한 민간임대주택의 재고가 충분하지 않다면 임대료의 상승과 같은 부작용이 부각될 우려가 크고, 최저주거기준을 확보하는 과정에서 추가되는 비용부담에 대한 집주인의 반응, 지역별 편차에 따른 월세

에 대한 지원 기준을 정하는 문제, 월 지원금 수준의 책정 등이 주택바우처의 실효성을 좌우하게 될 문제로 대두된다.

<표 4-1> 주거급여와 주택바우처의 비교

구 분	주거급여(2001년 시행)	주택바우처(2010년 시행예정)
대상자	기초생활수급자	민간 전월세 거주 저소득임차가구(소득 10분위 중 소득 1~2분위)
지원목적	최저생활보장과 생계유지	최저거주기준 확보와 임대료 과 부담 지원(임대료 지불전용)
지원한도액	가구원 수에 따른 구분 (1인 8.4만원, 2인 14.4만원, 3인 18.6만원, 4인 22.8만원, 5인 27.1만원, 6인 31.3만원, 7인 35.5만원)	미정(가구특성에 따라 월 8~10만원 지급예정)
대상가구의 특성	수급자수('08): 85.4만 가구 민간 자가 가구: 15.5% 민간 전월세 거주: 21.7% 영구임대주택 등 공공임대주택 입주: 31.3%(가정위탁, 보장기관제공 거주자, 그룹 홈 거주자포함) 거주 확인 부재 등 기타: 31.5%	소득 2분위 이하 무주택 임차가구는 '08년 전국 94.1만 가구로 추산, 이들의 최저주거기준 미달가구 비율은 26%임. 우선 지원대상은 최저주거기준 미달가구면서 생계급여·주거급여 미수령자(예정)
소득대비 임대료부담	민간 전월세거주자 40~52% 영구임대주택거주자 10% 다가구매입임대주택거주자 11.7% 전세임대주택거주자 14.1% 국민임대주택거주자 31.5%	일반 민간 전월세 저소득 임차가구('05년 소득1분위 50.7%, 소득2분위 28.2%, '06년 소득1분위 51.8%, 소득2분위 40.0%)
정책효과	수혜자의 생계유지지원, 여타활동지원(교육·의료·자활병행지원)	수혜가구의 월 임대료 부담완화 최저주거기준 확보에 따른 국가 주거수준향상 주거복지의 선택수단 다양화와 시장 참여제고 민간 전월세 주택재고와 유지관리 기능제고
정책의 한계	수급자로 선정되어야만 지원받을 수 있음. 수급권 상실시 교육·의료비 지원 등 여타복지 지원 동반상실. 최저주거기준 확보 등 주거권 보장에는 한계.	양질의 저렴한 주택이 충분하지 않은 상황에서 시장의 임대료상승우려. 재개발·주택환경개선·뉴타운사업 등에 따른 안정적 주택확보우려. 전달체계 구축 및 소득·임대료 자료 등 실무적 자료부재.

출처: 진미윤(2009c), 「복지동향 제132호」, p.14. 수정보완.

2) 주거급여지원 프로그램과의 중복

<표 4-1>을 살펴보면 시행중인 주거급여지원과 상당부분 중복되는 것

을 알 수 있다. 기초생활보장에 포함되어있는 주거급여의 변화는 생계급여에 큰 영향을 주게 되고, 이는 최저생계보장체계의 전반에 걸쳐 구조변화가 수반되어 수급자가 받게 될 혼란과 불안을 해소하기 위한 보완이 필요하다.

4. 주택바우처의 개선방안

주택바우처에 대한 현황 및 문제점에 대한 주택바우처의 원활한 시행을 위한 개선방안을 모색해보면 첫째, 주택시장에 미치는 영향, 양질의 저렴한 민간임대주택의 확보, 지역편차에 따른 지원기준 마련 등의 문제를 제어할 수 있는 장치의 마련이 요구된다.

둘째, 국민기초생활보장법에 근거하여 시행되고 있는 생계급여형태의 주거급여와의 관계가 정리되어야 한다. 두 가지 제도간의 유사성과 차별성을 구분하기 보다는 수혜자의 소득보전, 주거복지향상을 위해 어떤 접근방법이 더 맞춤형 서비스가 될 수 있는가에 정책적 관심과 노력을 기울여야하며, 지원의 효율성과 효과성을 제고하기위해 새로운 주거복지시스템을 개발하여야 한다.

셋째, 주택바우처 시범사업을 통해 도출된 결과물을 통해 주거급여와 주택바우처의 비교 평가를 거친 후 주택바우처의 대상을 선정하고, 지원금 수준 및 지역의 형평성 등이 조율되어야 한다. 현 주거복지시스템은 주거과소비나 급여의 부정수급차단에 관한 보완만 있을 뿐 초기의 목적에 부합하지 못하였다.

넷째, 수급자들의 진정한 최저주거기준에 맞는 현실적이며 적절한 주거보장을 위해서는 2004년 최저주거기준에 관한 법제화 뿐 아니라 측정의 용이성, 주택의 설비·구조·환경 등에 대한 세부사항의 내용 등을 포함한 매뉴얼이 마련되어야 한다.

제 2 절 국민임대주택 지원프로그램

국민임대주택지원프로그램은 국민임대주택, 다가구매입임대주택, 전세임대주택, 부도임대주택, 고령자임대주택, 공공임대주택, 영구임대주택지원으로 나누어진다.

1. 국민임대주택지원의 문제점

1) 국민임대주택 재고부족문제

국민임대주택지원정책의 가장 큰 문제 물량 확보부족문제이다. 2000년대 들어 전국의 주택보급률은 100%를 상회하고 있는 실정이나, 우리나라 총가구의 40%인 631만 가구(2005년 기준) 무주택차가가구로서 남의 집에 거주하고 있다(배순석외, 2008: 63). 저소득층의 안정적인 주거문제를 해결하기위한 국민임대주택의 비율이 3.3%(2007년 말 기준)로 절대적인 물량부족하다는 것을 알 수 있다²⁹⁾.

공공임대주택의 경우 5년 공공임대주택과 50년 공공임대주택으로 구분된다. 5년 공공임대주택의 경우 5년의 임대기간이 종료되면 분양으로 전환함으로 공공임대주택의 재고가 줄어드는 문제와 소유권을 둘러싼 시세차익으로 인한 청약과열로 인해 입주에서 제외되는 피해자가 발생하게 된다. 또한 50년 공공임대주택의 경우 매2년(임대차계약)마다 계약이 갱신되어 50년까지 주거걱정 없이 거주할 수 있는 50년 공공임대주택은 현재 신규공급이 전무하다는 것이 큰 문제이다.

2) 정책의 지속성·일관성 결여

현재 국민임대주택정책은 지속성과 일관성측면에서 낮게 평가되고 있다. 정책의 지속성은 입주대기자에게 중·장기적으로 주거마련을 위한 도움이 되는데, 우리나라의 경우 정권별로 매우 다양한 형태로 도입되고 있어 정책의 일관성이 크게 부족하다.

80년대 들어 공급되기 시작한 장기임대, 영구임대, 사원임대는 90년대

29) 장기임대주택이 전체 주택에서 차지하는 비율이 네덜란드 35%, 영국19%, OECD평균 11.5%

에 공공임대와 2000년대 들어 국민임대, 보금자리 등 특징과 내용이 상이하고, 집 없는 서민을 위한 주거복지프로그램으로 적합하지 못하다.

임대주택 사업승인 실적을 살펴보면 '05년 8만4천, '06년 9만5천, '07년 11만7천 건으로 증가하였으나 이후 '08년 9만1천, '09년 7만3천(계획)으로 감소하였다. 특히 30년 이상 살 수 있는 국민임대주택은 '07년 10만4천 건에서 '09년 4만3천(계획)으로 크게 줄어들었다.

<그림 4-1> 임대주택 사업승인 실적



출처: MBC뉴스, 2009. 10. 4.

3) 국민임대주택 입주대상자 선정

국민임대주택 입주 자격과 관련하여 무주택자, 청약저축가입자, 월거민 여부 등의 한계적인 기준으로 판단하고 있다. 실질적인 가구의 주거비지불능력 및 최저주거기준 미달 여부에 대한 고려가 상대적으로 부족한 것 또한 큰 문제이다.

도시계획·재개발 등으로 50년 공공임대주택이 해당 사업지역의 건물 소유자 및 세입자들에게 우선 공급되고 있는데, 주거와 관련하여 중요한 소득에 관계없이 장기간 공급되어 부족한 공공임대주택의 원활한 운영에 어려움이 있다.

4) 국민임대주택지원의 복잡성

국민임대주택지원프로그램의 종류가 너무 다양하여 획일적인 운영 및 관리에 어려움이 있다. 국민임대주택을 건설하여 대량 공급하는 것이 아니라 적정한 기존의 주택을 매입하여 저소득층에 공급하는 것으로 대량 공급이 불가능하고, 행정, 관리업무가 복잡하여 그 효율성이 매우 낮다고 볼 수 있다. 또한 중앙정부와 지자체, 사업시행자간의 업무 부담이 가중되고 있다.

5) 국민임대주택의 한계

전세임대주택은 저소득층만 거주한다고 생각하는 사회적 인식과 특정 지역의 임대주택의 비율상승은 해당 자치구의 사회복지비용의 증가하는 문제로 일부 사업지구에서 반대하는 움직임이 있다. 전세임대주택 물량을 확보하기위해 지방공사의 분양분을 전환하게 되면 청약가입자의 분양 청약기회가 감소하게 된다. 도심내의 저소득층의 생활환경 안에서 주택을 대량매입 시 지역의 집값 상승, 불안, 집값 상승 시 매물부족, 주택관리 등의 부작용이 따른다.

2. 국민임대주택지원의 개선방안

국민임대주택지원에 대한 현황 및 문제점에 대한 국민임대주택지원의 원활한 시행을 위한 개선방안을 모색해보면 첫째, 도시생활권내에 국민임대주택을 건설하여 공급한다. 좁은 서울 내에서는 국민임대주택을 건설할 수 있는 택지를 확보하기 어렵기 때문에 택지 확보를 위한 노력과 더불어 매입임대주택 및 전세임대주택을 활성화하고, 정부정책중 하나인 지방균형발전을 통한 인구의 분산정책도 심각하게 고려하여야 한다.

국민임대주택이 주거 빈곤의 문제를 해결하기 위한 목적이라면 저소득 계층에게 배분되는 것이 바람직하나, 특정지역에 집중으로 인해 그 지역의 침체, 사회적 소외현상은 입주민의 생활에 도움이 되지 않는다. 사회적 혼합(Social Mix)이 고려되어야 한다.

국민임대주택은 생산 및 관리측면에서 비효율성으로 인해 다른 정책프로

그램에 비해 상대적으로 효율성이 떨어지는 것으로 평가받고 있지만, 임대주택의 재고량이 적을 때에는 임대주택시장을 안정시킬 수 있는 간접적인 편익이 있다. 현재는 임대주택시장의 안정이 좀 더 긴요한 시점이므로 국민임대주택의 효율성이 다소 떨어지더라도, 국민임대주택사업은 당분간 지속될 필요가 있다(배순석외, 2008: 215).

둘째, 저렴한 보증금과 임대료를 부담하는 장기임대주택을 건설하여 공급한다. 공공임대주택 중 가장 저렴하게 이용할 수 있는 영구임대주택의 경우 자격 탈락자가 50%에 이르고, 그 중 상당수가 소득 1분위에 해당하거나 차상위계층³⁰⁾이라는 점에서 무조건 퇴거시키거나, 50년 공공임대주택의 임대료 및 국민임대주택의 임대료를 부과해서는 안 된다(전기호, 2008: 79).

최저소득계층이 입주한 공공임대주택에서는 임대료와 관리비 체납이 증가하고 있어, 유지관리를 위한 공적주택관리기금(국민주택기금의 수익금, 재정)의 조성이 필요한 시기이며, 지속적인 지원을 고려하여야 한다. 국민임대주택의 임대료 체납율 3.9%와 영구임대주택의 체납율은 4.6%를 볼 때 임대료부담을 느끼는 가구가 많음을 알 수 있다(이상옥, 2006: 77).

셋째, 공급자위주에서 수요자중심의 전환된 국민임대주택공급이 이뤄져야 한다. 국민임대주택의 절대적 부족 하에서 국민임대주택공급이 여러 측면에서 서민의 주거안정을 돕고 있지만, 사회적 약자계층을 대상으로 보다 효율적인 주거복지정책을 수행하기 위해서는 다양한 수요자의 지원 정책이 강구되어야 한다.

국민임대주택에 비해 그 분포가 매우 산발적인 유형을 가지고 있고, 소득이 더 낮은 가구들이 입주하고 있는 다가구매입임대주택은 소득대비 지원 금액 비율을 기준으로 지역 간 지원 금액의 차이가 줄어들 수 있도록 임대료를 조정할 필요가 있다.

넷째, 지자체와 연계강화를 통하고, 보다 효율적인 관리를 위해 정책의 보완이 필요하다. 다가구매입임대주택은 공급이후 사후관리에 어려움이 있는데, 계획적이며, 체계적인 유지관리업무가 효율적으로 이뤄질 수 있

30) 차상위계층: 최저생계비 대비 1~1.2배의 소득이 있는 '잠재 빈곤층'과 소득은 최저생계비 이하지만 고정재산이 있어 기초생활보장 대상자에서 제외된 '비수급 빈곤층'을 합쳐 이르는 말이다.

도록 지자체의 역할을 강화하고, 제도보완이 절실하게 요구되고 있다.

다섯째, 사회전반에 걸쳐 뿌리내린 인식의 변화가 수반되어야 한다. 우리사회는 더불어 사는 곳으로 모든 사람들이 평등하고 똑같이 행복할 권리가 있음을 상기하여 접근하여야 한다고 생각한다. 지역 내에 다수가 원하지 않는 시설이 들어설 때 집단이기주의를 보이는 우리의 현실은 밝은 미래를 보장할 수 없다. 보금자리주택을 건설하겠다는 정부의 발표가 있자 주변지역의 땅값이 상승하고, 매물이 사라져 정부의 의지대로 성과를 거둘 수 있을지 미지수이다.

이러한 사회문제의 개선방안은 정책적으로 펼치기 쉽지 않다. 우리사회 전반에 뿌리내리고 있는 인식의 변화만이 유일한 해결방안으로 생각된다. 이제는 우리사회의 거주문화의 패러다임이 전환되어야 한다. 집이라는 상품이 부를 나타내는 것이 아니라 우리에게 편안하고, 쾌적한 쉼 공간으로 인식되어 부에 대한 노예가 되지 않으며, 당안하게 사회의 일원으로 똑같은 노력하여 밝은 내일을 설계하여야 한다.

제 3 절 주거복지 전달체계

1. 주거복지 전달체계의 문제점

1) 이원화된 전달체계

국민기초생활보장수급자의 선정기준과 국민임대주택 공급대상자의 선정기준이 서로 다르고, 부처별 프로그램의 대상자 선정기준도 다르게 나타나고 있다. 현재 주거복지정책결정은 국토해양부, 보건복지가족부, 행정안전부에서 담당하고, 정책집행은 지방자치단체와 자치구에서 담당하고 있다. 정책결정기관과 집행기관의 분리는 다양한 정책추진과정에서 상호간의 보완적인 정책조정이 어렵고, 중앙정부의 정책결정이 지역별 특수성을 반영하기 어렵다는 문제점을 지니고 있다.

2) 주거복지 지원체계미비

주거복지정책 전달체계를 살펴보면 신청기관이 주민 센터, 서울SH공사, 대한주택공사, 해당은행, 자치구 등으로 매우 다양하여 정책간의 연계성을 갖기에 어려운 구조로 되어있다. 또한 지방자치단체의 조직구조가 일관성 없이 구성되어있다. 사회복지전담부서가 있으나 주거복지의 경우 주택국에서 담당하는데, 이마저도 지방자치단체마다 통일되어있지 못하다.

<표 4-2> 주거복지정책 전달체계

구분	정책입안	신청	심사	최종결정·집행
영구임대주택	국토해양부	주민센터	기초자치단체	대한주택공사 서울SH공사
50년 공공 및 국민임대주택	국토해양부	대한주택공사 서울SH공사	대한주택공사 서울SH공사	대한주택공사 서울SH공사
주거급여	보건복지가족부	주민센터	주민센터	주민센터
저소득영세민 전세자금융자	국토해양부	주민센터	기초자치단체	해당은행
근로자서민 전세자금융자	국토해양부	해당은행	해당은행	해당은행
서울시 월임대료보조	서울시	기초자치단체	기초자치단체	기초자치단체
서울시 임대보증금융자	서울시	서울SH공사	서울SH공사	서울SH공사

출처: 전기호(2008), “서울시 주거복지정책에 대한 연구”, p.75. 수정보완.

2. 주거복지 전달체계의 개선방안

주거복지 전달체계에 대한 현황 및 문제점에 대한 주거복지전달체계의 원활한 시행을 위한 개선방안을 모색해보면 첫째, 현재 주거복지정책결정의 이원화된 체제를 일원화하여 확실적인 정책결정으로 정책의 추진성, 일관성, 합리성을 살려야 한다.

둘째, 보건복지가족부의 사회복지정책실의 기능과 구조를 확대 개선하여 모든 사회복지업무의 중심에서 담당하게 하여야 한다. 또한 장기적으로 보건복지가족부의 기능과 효과성을 극대화하기 위해서는 보건, 복지,

가족부분을 새롭게 분리하여 복지전담부인 복지부의 기구와 역할을 극대화하여야 한다.

셋째, 국토해양부와 지방자치단체 및 지방공사에서는 고유기능을 담당하면서, 복지전담부의 사회복지정책결정과 집행에 있어 보조적인 역할을 담당하고, 지방자치단체의 주택국의 주거 정비과에서 담당하는 주거복지 업무를 복지국에서 전담하도록 하여 명실상부한 사회복지담당부서의 기능과 역할을 다하도록 하여야 한다. 또한 모든 지방자치단체와 기초자치단체의 사회복지부서에는 통일된 조직구성이 마련되어야 한다.



제 5 장 결 론

토마스(W. I. Thomas)는 인간의 기본적 원망(願望)을 네 가지로 분류하고 있다. 인간은 안정, 즉 나갔다가 돌아와 쉴 수 있는 안정된 가정을 필요로 하며, 인간은 새로운 경험, 레크레이션, 모험, 새로운 감각, 기분, 감동 등을 필요로 하고, 인간은 인정받기를 원한다. 인간은 애정, 즉 누구와 또는 어떤 것에 대한 친밀한 관계를 원하는데, 인간이 건강하고 행복해질 수 있는 경우는 네 가지의 원망이 전부 또는 다소라도 실현되었을 때이다.

주거의 불평등이나 주거 빈곤의 책임을 국가나 개인 중 어디에 둘 것인가에 따라 많은 선진국들은 다양한 주거복지수단을 채택하고 있다. 책임론을 떠나 자력으로 주거문제를 해결할 수 없는 계층이 있다면 이는 국가가 어느 정도까지 책임을 지는 것이 주거복지정책의 핵심이어야 할 것이다. 이런 점에서 우리의 주거불평등 해소와 주거 빈곤 대처 방법은 국민임대주택, 다가구매입임대주택, 매입국민임대주택 등의 다양한 임대주택을 통합한 새로운 국민임대주택의 공급이 절실하게 요구된다.

국민기초생활보장법에 근거하여 수급자에게 지급되는 주거급여는 생계급여에 포괄적인 개념으로 다뤄지고 있다. 가구의 규모에 따라 지급되는 주거급여는 정부가 정하는 최저주거기준에 부합하는 실질적인 주거수준을 향상시킬 수 있는 현실성이 결여된 점을 개선하여 주거급여의 목적에 걸맞은 정책집행이 뒤따라야 한다. 따라서 정확한 주거급여 측정에 있어 가구의 특성별, 지역성, 점유형태 등의 차이가 고려되어야 하며, 수급자에 선정되지 않은 차상위계층에 대한 주거급여의 확대가 필요하다.

현 정부의 대표 주거복지정책인 보금자리주택은 5년 후 전매가 가능한 개인의 소유를 기본으로 하는 잘못된 주거복지정책이 된다. 2018년까지 150만호를 공급하겠다고 정부가 발표하자 언론에서는 ‘로또아파트’

청약전쟁예고라는 제목의 기사라 등장하게 되고, 서울과 같은 대도시내에는 재개발, 뉴타운건설밖에 대안이 없자 외곽의 그린벨트를 풀어 주변시세의 50~70% 수준에서 공급하게 되면 막대한 시세차익이 발생하게 된다는 내용이다.

보금자리주택 시범지구인 서울 세곡의 경우 보금자리주택 평당 1,150만원으로 전용면적 25평을 기준으로 보면 평균 분양가격이 4억~4억350만원, 원흥의 경우 평당 850만원으로 평균 분양가는 약 3억, 미사는 평당 970만원으로 평균 분양가는 3억 4330만원이 있어야 입주가 가능한 무늬만 서민을 위한 대표적인 현 정부의 주거복지 후진성을 찾아볼 수 있다. 이에 개선방안으로 제시하는 대안은 다양한 임대주택지원프로그램을 한 가지의 새로운 국민임대주택공급으로 통합하고, 현 영구임대주택수준(보증금과 월임대료)으로 제공하여 서민이 소유가 아닌 거주공간으로써 최소한의 주거확보를 통해 안정된 삶을 영위하도록 국가가 보장하여야 한다.

국토해양부의 산하기관인 한국토지주택공사와 보건복지가족부로 이원화되어 있는 주거복지 체계의 일원화 추진이 절실하게 요구된다. 또한 보건복지가족부의 보건, 복지, 가족부분을 나누어 사회복지를 전담하는 복지부의 기능과 역할 확대의 필요성을 강조하면서 빠른 시일 내에 복지부의 출범이 이루어져야 한다. 공공기관 101곳의 2008년 회계결산을 통해 가장 부채가 많은 기관은 우리나라 주거복지를 현장에서 책임지고 있는 대한주택공사와 한국토지공사로 각각 51조 8000천억과 33조 9000천억으로 집계되었다. 이런 경영이 부실한 두 기관이 2009년 10월 1일 한국토지주택공사라는 이름으로 새롭게 출발하였다. 택지개발과 주택건설을 단일 기업에서 수행하여 공기단축 및 원가절감을 통해 서민주거안정공급기반을 마련하는 것은 물론 효율적인 경영관리를 통하여 정부조직관리 및 운영에는 긍정적인 평가를 줄 수 있어야 한다.

주거복지정책의 수립을 위해서는 주거복지지원프로그램의 체계화, 일관성, 지속성, 형평성이 모두 만족해야 가능하다는 것을 알 수 있다.

참 고 문 헌

1. 국내서적

- 남기철(2007), 『노숙인과 사회복지실천』, 서울: 한국학술정보(주).
- 유공순(2007), 『사회복지개론』, 서울: 양서원.
- 이기우(1998), 『홈리스의 발생원인과 실태에 관한연구』, 서울: 한국도시연구소.
- 참여연대 사회복지위원회(2009), 『복지동향』, 제132호, 서울: 나눔의 집.
- 최성은외(2007), 『바우처 사업효과 분석 및 평가방안연구』, 서울: 한국보건사회연구원.

2. 국내논문

- 김민희(2009), “주거 빈곤이 건강에 미치는 영향에 대한 연구”, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김상희 외(2009), “미국 주택바우처프로그램의 현황과 특성”, 『한국주택학회, 주택연구 제17권 3호』.
- 김수현(2006), “1971년 광주대단지 사건연구”, 서강대학교 대학원 석사학위논문.
- 김혜승외(2004), “주거복지기원 및 전달체계구축방안 연구”, 국토연구원.
- 김희철(2004), “주택재개발사업의 개선방안에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 남원석(2004), “주거 빈곤과 한국도시연구소10년”, 『도시와 빈곤 제71호』.
- 노희경(2006), “주거 빈곤가구를 위한 주거복지정책”, 수원대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- 대한주택공사(2000), “최저주거기준 도입과 공공부문의 역할”, 대한주택공

사.

대한주택공사(2005), “주거 빈곤가구의 주거안정대책에 대한 연구”, 대한주택공사.

박헌주(1992), “주택정책의 접근방법과 논쟁”, 『국토연구 제18권』.

배순석 외(2008), “서민 주거복지 확대정책의 평가와 향후 정책방향”, 국토연구원.

성무경(2002), “임대주택사업의 사업모형 분석과 정책방안에 관한 연구”, 중앙대학교대학원 박사학위논문.

이상옥(2006), “저소득층 주거복지향상을 위한 주거급여 개선방안 연구”, 신라대학교 사회복지대학원 석사학위논문.

이충재(2007), “도시개발 사업에 있어 민간참여의 활성화에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.

이혜정(2003), “우리나라 주거복지정책의 발전방향에 관한 연구”, 강남대학교 대학원 석사학위논문.

전기호(2008), “서울시 주거복지정책에 대한 연구”, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.

정정석(2007), “한국 주거정책의 변화에 관한 연구”, 성공회대학교 대학원 석사학위논문.

진미윤(2008), “주거 양극화와 주거복지 실현 방안”, 『국회도서관보 제45권 제10호 통권 제353호』.

_____(2009a), “주택바우처 제도 도입과 실행을 위한 준비과제”, 『HURI FOCUS 제35호』, 주택도시연구원.

_____(2009b), “주거 빈곤의 실태와 주택바우처 제도의 도입방안”, 『국회도서관보 제46권 제9호 통권 제363호』.

_____(2009c), “주거급여와 주택바우처”, 복지동향 제132호, 참여연대 사회복지위원회.

하성규(2005), “주거 빈곤가구의 주거안정대책에 관한 연구”, 대한주택공사.

3. 인터넷 사이트

국민임대주택 <http://gukmin.newplus.go.kr/index.asp>

국토해양부 <http://www.mltm.go.kr/>

보건복지가족부 <http://www.mw.go.kr/front/main.jsp>

보금자리주택 <http://www.bogeumjari.kr/>

서울SH공사 <http://www.i-sh.co.kr/>

한국도시연구소 <http://www.kocer.re.kr/>

한국토지주택공사 <http://www.lh.or.kr/>



ABSTRACT

A Study on the Improvement of Residence Welfare Policy in Korea

Park, Chung-Woo

Major in Social Welfare

Dept. of Social Welfare Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University

The Article 10 of the Constitution regulates 'All of the people have dignity and value as a human, and have the right to pursue their happiness.' A human should need a minimum dwelling place to the degree without inconvenience so as to live keeping his dignity himself protected from the threat of nature and environment. In view of this housing is regarded as natural constituent of human existence together with clothing and food.

The concept of housing was changed into that of residing from that of possessing. The whole government policy of participatory state (2003. 3 ~ 2008. 2) laid stress on social welfare-financial support for national rental housing, that is to say a million houses etc. Public rental housing supply plan establishment and drive of 1.5 million houses, the extension of warranty systems and fund for the lease of a house on a deposit basis and monthly rent for tenants of the

low-income bracket, and made policy target bracket clearer, providing minimum residing criterion.

We call the class below income 6/10 grading or the class below 100 percent of urban laborer's family average income the extent of the populace as target bracket of residing welfare policy, and fix up the extent up to dwelling supply assistance about small one's own house of housing supply program. Above all the extent to be support target means the standard below income 4/10 grading of average income 70 percent of urban laborer's family. The scope of this study aims at the target up to 6/10 grading according to the definition of the populace fixed up in our country.

The consideration of previous study is to examine and evaluate dwelling welfare policy and institutions enforced by each government from civilized people's government and the government of the people to participatory initiating dwelling welfare policy as social welfare policy in our country. I am to see through and divide housing supply policy about the typical housing market policy, and the support for middle low-income bracket, because the range of housing policy is wide and the conception of residential right is very comprehensive.

This study aims to examine the change Chief dwelling welfare policy politically, economically and socially since 1988 and to come up with the alternative improvement device, inducing obscure standard among the types supported differently according to residence pattern by means of pay system of housing allowance in the national fundamental life security institution, and limitation by Ministry for Health, Welfare and Family Affairs, Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs, and Local self governing community.