

## 국민기초생활보장제도와 주거보장

National Basic Livelihood Security System  
and Housing Guarantee

### 1. 들어가는 글

우리는 흔히 인간의 기본적 욕구로서 '의·식·주'를 꼽는다. 이처럼 '주(住)'는 의(衣)와 식(食)과 함께 인간의 기본적 욕구이며, 따라서 반드시 충족되어야 할 요소이다. '세계인권선언'이라고 불리는 '유엔의 보편적 인권에 관한 선언(1948)'은 국제사회가 주거를 권리로 인정하고 있다는 것을 보여주는 가장 대표적인 근거가 되는데, 이 선언의 Article 25.1에서는 "모든 사람은 자신과 그 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주와 의료, 필수적인 사회서비스가 포함된다. 또 모든 사람은 실업, 지령, 장애, 배우자 사망, 고령화, 기타 스스로 통제하기 어려운 환경에서 생계의 어려움 등으로부터 보호받을 권리가 있다."라고 정의하고 있다.

그러나 선진국에 비해 공공임대주택재고 비율이 크게 떨어지는 우리나라에서 저소득층의 주거욕구 충족은 어려운 실정이며, 외환위기 이후에는 소득에 따라 주거수준의 격차가 점점 증가하고 있다. 즉, 부동산 수요 및 주



이 태 진

한국보건사회연구원 책임연구원

택·토지가격 폭등으로 중산층 이상의 자산가치는 크게 증대한 반면 무주택자 또는 임차가구와 지불능력이 없는 저소득층은 주거불안정이 증대하여 이들의 상대적 박탈감이 더욱 커져가고 있는 실정이다.

이에 정부는 저소득층의 주거안정을 위한 주택분야에 대한 각종 규제와 공공임대주택의 건설, 공적 자금의 운용 등 다양한 개입을 하였다. 부동산가격이 한창 폭등하던 1990년 도입된 영세민 전세자금 융자제도는 다른 금융대출보다 저렴한 이자 3%로 가계의 소득을 보조하는 간접적인 효과가 있으며, 1994년 시작된 무주택세대주인 근로자에 대한 전세자금 융자 역시 일반대출이자보다 낮기 때문에 비슷한 효과를 초래하는 것으로 간주할 수 있다. 그러나 이들 정책들이 가계의 소득보조에 있어 간접적인 역할을 하고 있지만 저소득층의 주거안정을 위한 조치로서 충분하지 못하며 주거비를 직접적으로 보조하는 주거급여의 형태로 볼 수 없다.

이런 상황에서 생활보호법이 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법으로 전환되면서 주거급여가 신설되었다. 생활보호법에서는 급여가 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장애보호의 형태로 지급되던 것이 국민기초생활보장법에서는 기존 급여들에 더해 주거급여가 별도로 만들어진 것이다. 생활보호제도에서도 이미 거택보호대상자에게는 최저주거비가 포함된 생계급여를 제공하고 있었다. 주거급여라는 명목으로는 지급하지 않았지만, 이론적으로는 주거급여를 생계급여에 포함하여 지급하고 있었던 것이다. 이는 생활보호법이 소득보장을 통해 기본적인 주거욕구를 충족시킬 수 있다는 전제를 가지고 있었다는 것을 의미한다. 하지만 당시 생활보호 수급가구가 생계보호를 제공받는다 하더라도 기본적인 주거를 영위하지 못하는 가구들이 상당수 존재하였다. 이에 실질적인 주거보장을 위한 주거급여제도의 도입이 필요했던 것이다.

그러나 기초생활보장제도에서의 별도의 주거급여 신설은 다음과 같은 정책 딜레마에 봉착하게 되었다. 최저주거비에 상응하는 주거급여를 별도로 제공할 경우에는 과잉급여의 문제가 발생하고, 주거급여가 포함된 생계급여에서 주거급여 부분을 떼어서 급여할 경우에는 이론적으로는 타당하나 생계급여 감소라는 비난을 받을 수 있었던 것이다. 이런 이유로 주거급여는 명목상으로 주거급여로 분리되어 그 수준은 2~5만원으로 지급되었다. 이후 시행 5년 동안 현실화되지 못한 채 그 동안의 주택시장의 전세값 상승률 등에 비하면 턱없이 낮은 수준이지만, 최저소득층에게 최저수준 이상의 주거확보를 유도할 수 있었다는 점에서 국민기초생활보

장제도 제정과 함께 신설된 주거급여의 의의를 찾을 수 있다. 그러나 주거급여의 지급방식, 주거형태에 따라 지원되는 주거급여의 유형 간 경계의 불투명 등으로 인해 주거급여를 별도로 분리·신설한 법령상의 취지를 제대로 구현하지 못하는 것으로 평가되며 아직도 많은 부분 개선의 여지를 남기고 있다. 이에 본고에서는 주거보장을 위해 국민기초생활보장제도에서 시행되고 있는 주거급여의 지원현황을 살펴보고 이에 대한 평가를 통해 앞으로 주거급여가 나아가야 할 방향에 대해 모색해 보고자 한다.

## 2. 주거급여의 현황

국민기초생활보장법에 규정된 주거급여는 수급자의 주거안정을 위하여 임차료, 유지수선비, 기타 대통령이 정하는 수급품을 현금 또는 현물급여로 지급하는 것으로 되어 있다. 주거급여의 기준 및 지급절차는 보건복지부령 제169호(2000. 8. 18) 제8조(임차료의 구분), 제9조(월세임차료의 지급), 제10조(전세자금대여), 제11조(유지수선비의 지급기준 및 방법)에 규정되어 있다. 현재 주거급여는 수급자의 주거형태에 따라 임차료, 유지수선비, 전세자금을 보조하는 유형으로 구분된다.

임차료 지원인 경우에는 최저생계비 이하인 가구를 대상으로 타인의 주택을 유료로 임차하여 거주하는 수급자(전세자금을 대여받는자는 제외)에게 지급되며, 임차료의 50%를 지급하는 것으로 하고, 나머지 50%를 생계급여에 포함하여 지불하되, 수급 받을 수 있는 임차료에는 상한액과 하한액을 둔다. 이때 상한액과 하한액은 수급자 및 차상위계층의 주거실태, 최저생계비 중 주거비의 비중, 기타 수급자의 주거안정 등을 고려하여 보건복지부장관이 매년 정하도록 되어 있다. 수급자가 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액은 전세로 주택을 임차한 경우에는 전세금에 소득환산율<sup>1)</sup>을 곱한 금액과 월세를 합한 금액, 그리고 월세로 주택을 임차한 경우에는 월세에 해당하는 금액을 의미한다(국민기초생활보장법 시행규칙 제9조).

한편 수급자는 월세임차료를 지원받는 대신 전세자금(임차보증금을 포함)을 신청할 수 있는데, 전세자금의 대여를 받고자 하는 자는 관할 시장·군수·구청장에게 신청하여야 하며 이들은 신청에 따라 전세자금의 대여를 결정하여 수급자에게

1) 소득환산율은 이자율, 물가상승률, 부동산 및 전세가격상승률 등을 고려하여 보건복지부장관이 정하여 고시한다(국민기초생활보장법 시행규칙 제4조제2항).

통지한다. 전세자금 대여대상자의 선정기준 및 대여조건, 기타 전세자금의 대여에 관한 것은 주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금의 운용에 관한 계획에 따른다.

자가가구인 주택을 소유하고 그 주택에서 거주하는 수급자와 타인 소유의 주택에 무료로 거주하는 수급자에게 유지수선비를 보조하는 경우에는 주택의 유지수선에 필요한 점검을 3월마다 제공하되 주택의 상태 등에 따라 점검주기를 달리 할 수 있으며, 수선은 점검결과에 따라 신청을 받아 공공 또는 민간기관·단체에 의뢰하여 실시할 수 있고 자활후견기관 또는 자활공동체에 우선적으로 의뢰할 수 있다.

자가가구의 경우, 일률적으로 주거급여의 30%에 해당하는 금액을 현물급여로 적용하도록 하고 있으므로 주택유형이나 주택의 상태, 그리고 지역 등이 고려되지 못한 채 정해진다는 한계를 안고 있는데, 이에 따른 문제를 해결하고자 현재는 유지수선서비스는 3년에 1회 기준으로 그 수요가 발생하는 것으로 간주하고, 대상

가구당 3년에 1회 이상 현물주거급여를 실시하는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한 수선이 필요하고 또 당사자가 원하는 자가가구의 경우 3년 동안 지급될 현물급여를 근거로 유지수선 서비스를 받을 수 있는데, 현물급여에 더해 가구원 수에 따른 공사 상한액을 책정해 두고 있다.

급여는 의료·교육·자활급여 특례자와 시설수급자를 제외한 모든 수급자에게 지급되며 원칙적으로는 대상자의 주거유형에 따라 주거급여의 종류와 내용이 달라지는 것으로 하고 있지만 급여를 차등적으로 지급할 수 있는 인프라의 부족으로 가구규모에 따라 동일금액을 일괄지급하고 있다. 또한 주거급여의 기본적인 운영 방식은 보충급여의 원리(생계 및 주거급여=현금급여기준·개별가구의 소득평가액)를 따르고 있는데, 국민기초생활보장제도에 있어서 주거급여의 기준은 원칙적으로 최저생계비 내에 포함되어 있는 최저주거비라 할 수 있으며 가구규모별 정액급여의 외형을 지니고 있지만 생계급여와 합하여 현금으로 지급되고 있다.

표 1. 국민기초생활보장제도의 주거지원 시행규칙

종류	대상자	급여	지급절차
임차료	월세 임차료	- 주택 미소유자로서 유료임차 - 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액의 100분의 50 지급 • 전세 : 전세금×소득환산율 • 보증부월세 : (임차보증금×소득환산율)+월세 • 월세 : 월세금액	- 생계급여의 지급방법 준용
	전세자금 대여	주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금의 운용에 관한 계획	
유지수선비	- 주택 소유자로서 그주택에 거주자 - 타인의 주택에 무료 임차자	- 수급자가 거주하는 주택의 유지에 필요한 점검 또는 수선을 실시하는 것 - 이것이 불가하거나 적당하지 않는 경우 점검 또는 수선에 필요한 금품지급	- 점검은 3월마다 실시하되, 주택 상태에 따라 점검주기 변경가능 - 점검결과에 따라 신청을 받아 실시 - 수선의 범위 및 신청방법 등에 관하여 필요한 사항은 복지부장관이 정함 - 점검 및 수선을 공공 또는 민간기관, 단체에 의뢰하여 실시할 수 있음(자활후견기관 또는 자활공동체에 우선적으로 의뢰)

표 2. 2005년도 최저주거비 보장 현황

(단위: 원, 월)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거비	37,937	85,121	118,426	158,784	175,219	206,120
주거급여	33,000		42,000		55,000	
자가가구(현물급여)	23,100(9,900)		29,400(12,600)		38,500(16,500)	
계(최저주거비)	70,937	118,121	160,426	200,784	230,219	261,120

주: 최저주거비는 가구별 최저생계비의 17.7%임. 7인가구 이상의 경우, 6인가구의 1인당 급여액에 당해 가구원수를 곱하고 반올림하여 산출함.  
자료: 2005년도 국민기초생활보장사업안내.

최저생계비에 포함된 최저주거비는 4인가구 최저주거기준의 중소도시 아파트 전세가격기준으로 산정하며 가구규모에 따른 최저주거비<sup>2)</sup>는 가구균등화 지수를 적용하였다

2) 2004년 가구규모별 최저주거비는 1인가구는 68,871원, 2인가구는 114,681원, 3인가구는 155,754원, 4인가구는 194,936원, 5인가구는 223,514원, 6인가구는 253,514원으로 계측됨.

표 3. 2004년 지역별 점유 형태별 4인가구 최저주거비

(단위: 원)

	대도시			중소도시			농어촌		
	자가	전세	월세	자가	전세	월세	자가	전세	월세
(전가)임대료	224,389	224,389	373,981	138,810	138,810	231,439	54,239	64,788	107,980
보증보험	10,995	10,995	-	6,802	6,802	-	2,658	3,175	-
관리비	34,706	34,706	34,706	34,706	34,706	34,706	-	34,706	34,706
이사비	3,501	8,362	8,362	3,501	8,362	8,362	2,380	9,347	14,282
복 비	1,833	4,379	4,379	1,134	2,709	2,709	362	1,413	2,160
도배비	3,547	3,547	-	3,547	3,547	-	3,547	3,547	-
수리비	1,774	-	-	1,774	-	-	1,774	-	-
계	280,745	286,378	421,428	190,274	194,936	277,216	64,960	116,976	159,128

자료: 2004년도 최저생계비 계측 연구(한국보건사회연구원, 2005)

### 3. 주거급여에 대한 평가

현행 국민기초생활보장제도는 저소득층의 주거안정의 측면에서 주거급여를 신설하고 도입함으로써 기존 생활보호제도에 비해 진일보한 것은 분명하다. 현행 주거급여의 실적 측면에서 봤을 때 2005년 현재 주거급여 수혜가구는 792,024가구이며, 최저주거보장이라는 측면에서 봤을 때 수급가구의 주거급여 및 생계비에 포함되어 있는 주거비를 감안하여 저소득층의 주거비 부담 감소를 살펴보면 9.3만원으로 나타나고 있다. 또한 이러한 편익<sup>3)</sup>을 감안하면 월소득대비 임대료비율을 14.7% 감소시키는 것으로 평가된다.<sup>4)</sup> 따라서 주거급여는 수혜가구의 주거비부담을 완화시키는 효과가 있다고 말할 수 있다.

그러나 주거급여 도입목적인 수급자의 주거실태에 따른 적절한 급여가 이루어지도록 하고 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위한 것이나, 현재 주거급여의 현실성 및 수급범위에 있어 그 목적에 충실히 기여하지 못하고 있다.

따라서 합리적인 주거급여제도의 운영으로 기초보장의 사각지대를 해소함과 동

3) 현재 지불하고 있는 임대료와 국민기초보장제도의 최저주거보장으로 인한 차액을 편익으로 산정.

4) 김혜승·송하승·윤주현·이태진 외 2인, 『주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구』, 국토연구원·한국보건사회연구원, 2004.

시에, 수급자 및 차상위층의 안정적인 주거보장을 위하여 현행 주거급여제도를 평가할 필요가 있다. 주거급여 도입 5년을 맞는 현 시점에서 주거급여에 대한 평가는 다음과 같은 몇 가지의 문제점이 지적된다. 먼저, 주거급여의 법령 규정과 운영 현황간의 괴리가 발생한다는 점이다. 수급자 및 차상위계층의 주거실태, 최저생계비 중 주거비의 비중 기타 수급자의 주거안정 등을 고려하여 수급자가 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액의 100분의 50으로 규정하고 있으나 중소도시 전세기준의 정액급여로 운영되고 있으며, 임차의 대가는 임차한 금액의 기회비용(시장이자율)을 감안하여야 하나 제2항에서 전세금(임차보증금)에 제4조 제2항의 규정에 의한 소득환산율을 곱한 금액으로 산정하도록 되어있어 주거비 부담능력 제고라는 주거급여 목적에 부합하지 않는다. 또한 제1항의 규정에 의한 월세임차료의 지급방법이 생계급여의 지급방법을 준용하도록 되어 주거급여제도의 목적인 주거개선에 사용하기가 어려운 점도 주거급여가 제 역할을 하지 못하는 이유로 평가된다.

다음으로, 주거급여의 선정기준에 있어서 지적되는 사항으로 소득인정액 기준으로 수급자를 선정하기 때문에 수급자들의 주거조건 향상을 기대하기 어렵다는 점이다. 소득인정액 기준은 주거목적의 재산까지도 소득으로 환산되어 주거의 향상(재산의 증가)이 소득인정액의 증가로 이어져 생계급여의 감소를 초래하기 때문이다. 현재 3천만원의 전세에 거주하는 수급자가 생계급여액 등을 저축하여 4천만원 전세로 옮겼을 경우 약 41만 6천원의 생계급여 감소를 경험하게 된다. 또한 국민기초생활보장법의 수급자 기준을 따르기 때문에 부양의무자 기준에 따르게 되는데 현재 부양의무자 기준은 너무 광범위하고 부양의무자들의 소득과 재산기준 또한 너무 낮아 피부양인들의 주거향상을 도모할 수 없고 오히려 부양의무자까지 빈곤층으로 동반 전락할 우려가 있다. 현행 수급자 선정방식은 주거 여건과 상관없이 소득인정액 기준이기 때문에 주거빈곤에 놓여있는 계층(비수급 빈곤층 및 차상위 계층 중 주거빈곤 가구)이 계속 사각지대로 남게 된다. 저소득층 주거실태 조사 결과,<sup>5)</sup> 주거불안이 심각하다 할 수 있는 월세에 거주하는 가구는 수급빈곤가구가 10.67%로 가장 높지만, 비수급빈곤가구, 최저생계비 100~120%, 120~150% 가구들도 각각 4.19%, 5.6%, 4.18%를 차지함을 볼 수 있으며 전체가구의 소득대비 임대료 비율(Rent/Income ratio)은 최저생계비 120~150% 가구

5) 이태진·신영석·여유진, 『저소득층 주거실태 및 주거급여 현실화 방안』, 한국보건사회연구원, 2005.

도 26.67%로 비교적 높은 수치를 보이고 있다.

마지막으로, 주거급여 중 일부는 생계비에 포함되어 보충급여 형식의 현금으로 지급되고 일부는 별도의 정액으로 지급되어 주거급여가 주거보장 성격을 갖지 못하고 소득보장적인 성격을 갖게 됨으로써 발생하는 한계를 지적할 수 있다. 주거급여가 최저주거기준 이하 가구들의 주거수준 향상을 위해 운용되지 못하고 개별 가구의 주거욕구는 개별 가구가 임의로 결정할 수 있는 체계로 방치됨으로써 주거향상을 기대하기 어렵게 되는 것이다. 또한 급여지급에 있어 형평성에 관한 고려가 부족한데, 가구규모별 차이만 반영되었을 뿐 그 외 가구 특성이나 지역별, 주택 유형별, 점유형태별 차이는 고려되고 있지 못하다. 2004년도 최저생계비 계측 결과, 지역별 최저생계비 비율은 중소도시의 최저생계비를 100으로 보았을 때 대도시는 109, 농어촌은 87을 보여주고 있어 대도시의 경우 과소 지급되고 이에 반해 농어촌의 경우 과잉 지급되고 있는 것을 알 수 있다. 점유형태를 보아도 자가 27.47%, 전세가 14.96%, 보증월세가 35.24%, 월세가 10.67%, 기타 가 11.69%를 차지한다. 이처럼 전세가구보다 자가, 월세가가 더 많은 비율을 차지하고 있는 상황에서 전세기준으로 급여를 지급하는 현 제도는 형평성에 있어서 제고의 여지가 있다.

#### 4. 맺는 글

국민기초생활보장제도의 시행과 함께 도입된 주거급여는 5년이 흘렀지만 여전히 급여수준이나 대상자선정, 급여지급방식 등에 있어 미흡한 점이 발견된다. 다시 말해, 급여 유형 간 경계의 불분명으로 인해 명목상 분리되어 있지만 실제로는 생계급여와 연동되어 있으며, 가구원수에 따라 일괄 지급됨에 따라 저소득 임차가구의 주거안정 수단으로서의 제 역할을 다하지 못하고 있음을 의미한다. 또한 기초보장제도 수급자인 최저소득층에 국한되어 그 대상이 협소하고 주거보장의 사각지대가 광범위하며, 최저생계비가 가구규모 이외에 지역별, 가구특성별 차이를 반영하지 못함으로써 지역별, 가구특성별 욕구수준에 따라 주거급여를 차등지원하지 못하고 있다. 따라서 수급자, 차상위계층 등을 포함한 저소득 주거빈곤가구의 주거실태와 주거욕구 특성을 파악하는 것이 필요하며, 이에 부합하는 주거비 보조 방안으로서 주거급여의 현실화 및 확대방안이 마련되어야 한다.

향후 주거급여가 보다 실질적인 주거보장의 역할을 하기 위해 기본적인 방향을 설정하면 다음과 같다. 첫째, 최저주거 보장이 되어야 한다. 주거급여의 본래의 취지 및 목적에 부합하도록 주거 빈곤 상태에 있는 계층에 대한 최저 주거 보장이 되어야 한다. 둘째, 형평성 제고가 필요하다. 계층별(수급자와 비수급자), 지역별(대도시, 중소도시, 농어촌), 점유형태별(자가, 전세, 월세), 가구규모별(가구원수의 차이) 차이의 반영이 필요하다. 셋째, 예산이 효율적으로 활용되어야 한다. 급여의 중복을 피하고 누락을 방지하여 동일 예산으로 더 많은 계층을 포괄할 수 있도록 해야 한다.

이와 같은 기본 방향을 토대로 주거급여는 무엇보다 우선적으로 현행체계의 틀 안에서 현실화해야 한다. 월세가구에 추가주거비 형태로 주거비를 보조해 주는 것은 현행 체계 즉, 최저생계비 계측에 따른 보충급여체제로 운영되는 주거급여가 생계·주거비 구분의 실익이 크지 않은 점을 고려하여 생계비에 포함된 최저주거비를 주거급여로 이동시키는 것을 의미한다. 따라서 주거급여는 전세기준의 최저주거비 설정에 따른 주거비 부담이 많은 월세가구를 대상으로 중소도시 전세가구의 주거비와 월세가구의 주거비 차액을 보조하는 형태가 된다. 주거급여 개선에 따른 추가예산은 과잉급여 되는 부분의 재원 절감을 통해 활용하는데, 현금급여기준선 이상의 가구에 주거급여를 지급하지 않고, 자가가구 등의 주거현물급여는 최저주거비의 30%를 유지수선비로 단계적으로 조정한다. 또한 임차 수급자는 월세임차료와 영세민 전세자금지원 중 택일하게 하고 임대아파트 수급자는 주거급여와 임대료 차액을 고려하여 차등화된 주거급여를 지급하도록 해야 한다. 이로써 주거급여가 주거비 보조방안으로 자리매김 할 수 있게 한다.

그러나 주거급여가 모든 주거빈곤층을 모두 포괄하고 급여의 수준도 최저주거를 보장할 수 있으려면 이에 그쳐서는 안 되며, 중장기적으로 주거급여를 개별화하고 급여대상을 확대하도록 해야 한다. 예컨대 소득별 주거비 자부담을 차등화하는 것으로서 주거비를 제외한 최저생계비 이하의 소득자에게는 최저주거비 전액을 지원하고 그 이상의 소득자에게는 이상의 소득 중 일정비율을 주거목적의 자부담으로 하고 나머지를 지원하는 방식을 고려해볼 수 있다. 이와 같이 개별화된 주거급여가 실행된다면 주거급여 취지와 목적에 부합하게 주거빈곤 가구에 대한 주거보장 실현을 기대할 수 있을 것이다.

또한 이러한 주거급여의 발전을 위해서 몇 가지 정책과제가 요구된다. 저소득층

에 대한 주거보장은 주거급여의 현실화와 함께 저소득층을 대상으로 하고 있는 각종 주택정책과의 연계를 구축하는 방향으로 추진되어야 한다. 즉, 현행 국민기초생활보장제도의 선정기준인 최저생계비 및 최저주거비, 현금급여기준 등을 고려해야 하고, 수혜범위 확대에 따른 적용기준 및 적용범위의 설정과 이에 대한 사회적 합의를 이루어야 한다. 또한 주거급여의 운영주체와 관련된 행정체계를 어떻게 개편할 것인가에 대한 논의도 함께 필요하다. 이 모든 것은 점진적인 과정을 거쳐 단계적으로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 끝으로 국민기초생활보장제도 시행 5년을 맞아 주거보장 역할에 미흡한 현 주거급여체계가 하루 빨리 개선되어 주거급여 본래의 취지에 걸 맞는 역할을 하길 바란다. 