

# 주거급여제도 평가: 선정기준, 급여 수준과 전달체계



An Assessment of the Revised Housing Benefit Program: Eligibility, Payment and Delivery

진미윤 | LH 토지주택연구원 연구위원

주거급여 수급자는 2014년 70만 가구에서 제도 개편 후 2015년 12월 말 95만 9000가구로, 약 26만 가구 늘었다. 이는 주거급여 수급자 선정기준인 소득인정액이 현금급여기준선(중위소득의 33%)에서 중위 소득 43%로 확대된 효과라고 볼 수 있다. 보장 범위와 수준도 높아져 월평균 주거급여액이 8만 원에서 10만 원으로 늘어나 임대료 부담이 완화됐다. 그러나 예상했던 것보다 주거급여 수급자는 크게 증가하지 못했으며, 제도 개편 전환기에 새로운 사각지대 문제도 발생했다. 수급 자격을 갖추었지만 실제로 급여를 지급 받지 못하는 경우에 대한 보완책이 절실하다. 제도 시행 1년간의 평가를 바탕으로 향후 주거급여는 임대료 과부담을 낮추고 주거 수준도 개선할 수 있는 주거보장의 기능을 강화해 나가야 할 것이며, 보장 기관과 전담 기관 간 협력을 강화해 지원 대상자를 적극적으로 발굴하고 정책 사각지대를 좁히는 데 더 역점을 두어야 할 것이다.

## 1. 들어가며

‘양질의 주거에서 부담 가능하게 거주하기’는 선진 복지국가에서 오랫동안 추구해 온 주거보장의 기본 목표이다. 주거급여, 주택수당, 주택바

우처, 임대료수당과 같은 임대료 보조 제도는 국가마다 도입 시기와 명칭은 다소 상이하지만 임대료 부담을 완화함으로써 주거 소비가 적정한 수준으로 이루어질 수 있도록 지원하는 핵심 주거보장제도이다. 공공임대주택을 건설하여 양질

의 저렴한 주택 재고를 확보하도록 하는 공급자 지원 방식과 달리 임대료 보조 제도는 필요 계층의 특성을 감안하여 맞춤형으로 설계된 수요자 지원 방식이다. 소득 수준, 가구원수, 주택 특성, 임대료 수준에 따라 차등 지원되는 이러한 방식은 필요 계층이 주택 시장에서 자유롭게 주택을 선택하고, 정부 보조로 임대료 부담을 낮추고, 임대료를 지출하고 남은 소득으로 최저생활을 유지할 수 있도록 보장하는 사회 안전망의 역할을 한다.

국내 주거급여제도는 지난 14년간 국민기초생활보장 체계에서 수급자에게 최저생활 유지를 위한 소득보장의 일환으로 추진되어 왔다. 이때 주거급여는 지역마다 상이한 임대료 수준과 주택 특성을 감안하여 설계된 것은 아니며 생계비 보전 목적으로 명목상의 급여로만 운영되어 왔다. 맞춤형 개별 급여체계에 따라 2015년 7월부터 시행된 개편 주거급여는 그동안의 소득보장 역할을 넘어 주거보장의 틀을 갖추면서 명실상부한 주거복지의 새로운 지원 프로그램이 되었다. 수급자 선정기준이 확대되었고, 최저주거기준을 감안한 최저보장수준이 주거급여의 새로운 급여 산정 기준과 방법이 되었다. 소관 부처도 보건복지부에서 국토교통부로 이관되면서 주택 조사 전담 기관의 역할이 새로 도입되었다. 주거급여의 개편, 확대 지원은 보충급여적인 공공부조제도의 기본 골격을 유지하고 있지만 지역별 임대료 차이, 주거 수준, 부담 능력을 감안한 설계로 임대료 과부담과 열악한 주거 여건에 처한 주거빈곤층에게 더욱 실질적인 주거보장이

이루어질 수 있도록 재편되었다.

본고는 개편 주거급여제도의 시행 1년차를 맞이하면서 재설계된 주거급여제도의 성과를 평가해 보고자 한다. 평가의 내용은 주거급여 개편의 효과 측면이다. 우선 수급자 선정기준이 확대되었다는 점에서 개편 후 수급자가 얼마나 늘었는지를 살펴본다. 두 번째는 보호가 필요한 대상자가 수급자가 되었는지(포괄성), 자격 요건을 갖춘 대상자가 실제로 수혜를 받았는지(포착률)를 살펴본다. 이는 주거급여 개편이 어느 정도까지 주거빈곤층을 포괄하고 있으며, 실제로 주거빈곤의 사각지대가 어느 정도 좁혀졌는지를 파악하는 관점이다. 세 번째는 주거급여의 충분성 측면에서 주거급여가 임대료 부담을 얼마나 낮추었으며 임대료 지출 이후 소득 수준이 최저생활을 유지하고 보장할 수 있는 정도인지를 살펴본다. 네 번째는 수급자의 주거 수준 향상 정도를 파악하여 주거급여의 주거 향상 효과를 파악한다. 다섯 번째는 주거급여 집행 및 전달체계에서 새로 도입된 전담 기관의 '주택 조사'가 주거급여의 제도적 인프라 및 주거보장과 관련해 어떤 기능과 역할을 담당하고 있는지를 살펴본다. 이는 그동안 보장 기관 중심의 전달체계가 보장 기관과 전담 기관 간 공조 체계로 전환된 이후 어떤 유용성과 효과가 있었는지를 보는 관점이다. 마지막으로 시행 1년차에 제기된 현안을 검토한다. 이는 개편 전 주거급여가 어디에 어떻게 얼마의 비용으로 거주하는가와 무관했던 반면 개편 후 주거급여는 이러한 문제가 급여 산정에 결정적인 요인이 되었기 때문에 나타나는 현안들이다.

2장에서는 주거급여 개편 전후의 지원 틀을 비교하여 개편 주거급여 모델의 특징을 살펴보고, 3장에서는 개편 주거급여의 성과를 상기의 다섯 가지 측면에서 평가해 보고, 4장에서는 시행 1년차에 제기되는 현안들은 무엇인지를 검토하며 향후 주거급여의 발전 방안들을 논의하고자 한다.

## 2. 개편 주거급여제도의 특징

개편 전후 주거급여의 제도적 특징은 <표 1>과 같다. 개편 주거급여는 국토교통부 주관하에 주거급여법령을 새로 제정하여 지원 대상, 급여

산정과 지급 등의 구체적인 방법과 절차를 마련하여 시행하였다.

개편 전 주거급여 수급자 선정기준은 부양의무자 요건을 충족하면서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자이며, 급여는 현금급여 수준(최저생계비의 약 80%)에서 소득인정액을 차감한 금액 중 22.032%가 주거급여로 현금 지급되었다. 자가 가구 등<sup>1)</sup>에 해당하는 수급자의 주거급여는 현금 혹은 현물로 지급되었는데, 현금은 주거급여 지급액이 현물급여 기준<sup>2)</sup>보다 낮은 경우 그 차액이며, 현물은 주거급여 지급액이 현물급여 기준보다 많은 경우 3년에 1회를 기준으로 최대 220만 원까지 집수리를 지원하는 것이다.

표 1. 주거급여 개편 전후의 특징 비교

구분	개편 전(2000.~2015.6.)	개편 후(2015.7.~)
근거법	• 국민기초생활보장법	• 국민기초생활보장법 • 주거급여법(2014.1.24. 제정, 10.1. 시행)
소관 부처	• 보건복지부	• 국토교통부

1) '자가 가구 등'의 범위는 (1) 수급자 본인 소유 주택에 거주하는 자 (2) 주택 전체 무료 임차자(주택 소유자로 타인 주택 전체를 무료 임차한 자 포함. 다만 주택 소유자가 수선 등을 거부하는 경우에는 제외) (3) 미등기 주택 소유 거주자 (4) 무허가 주택 소유 거주자(기준 무허가 관리 대상에 등재된 경우) (5) 기타 시장·군수·구청장이 자가 거주자로 인정하는 자(농촌의 경우 토지 소유자와 주택 소유자가 다른 경우가 많으나 관례적으로 집에 대한 소유권을 보장받을 경우 자가로 인정)임.

2) [자가 가구 등에 지급하는 주거 현물급여 기준액(2014년 기준)]

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인
현물급여	2만 8000원	4만 8000원	6만 3000원	7만 7000원	9만 2000원

\* 5인 이상 가구는 1인 증가 시 1만 5000원 추가.

- 가구별 주거급여액이 현물급여액 기준보다 낮으면 현금급여만 실시.

예) 산출된 주거급여액이 3만 원인 1인 가구: 현물급여 2만 8000원, 현금급여 2000원.

예) 산출된 주거급여액이 1만 원인 2인 가구: 현물급여는 미실시, 현금급여 1만 원.

(표 계속)

구분	개편 전(2000.~2015.6.)	개편 후(2015.7.~)
급여의 종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임차 가구: 주거급여</li> <li>• 자가 가구 등: 주거 현물급여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임차 가구: 임차급여</li> <li>• 자가 가구 등: 수선유지급여</li> </ul>
지급 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부양의무자의 부양 능력 기준 적용</li> <li>• 소득인정액·현금급여기준선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부양의무자 범위 완화, 부양 능력 기준 완화</li> <li>• 소득인정액·기준중위소득 43%</li> </ul>
최저보장 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저생계비, 현금 지급 기준</li> <li>- 최저생계비 이하에서 현금 지급 기준 금액이 최저보장수준임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임차 가구: 최저주거기준을 고려하여 지역별, 가구원수별로 산정한 기준 임대료</li> <li>• 자가 가구: 주택 노후도 등을 감안하여 설정한 주택 보수 범위(경, 중, 대)별 수선 비용</li> </ul>
지원 기준과 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임차 가구: 주거급여액 전액 현금 지급</li> <li>- 소득인정액, 가구원수를 고려하여 지급</li> <li>*지역별 임차료 차이 고려하지 않음</li> <li>- 주거급여는 현금급여 기준 금액에서 소득인정액을 차감한 금액의 22.032%임</li> <li>*현금지급기준액-소득인정액=생계급여(77.968%) +주거급여(22.032%)</li> <li>• 자가 가구: 주거급여액 중 일부만 현금, 일부는 공제하여 집수리(현물)로 지원</li> <li>- 주거 상태와 무관하게 획일적으로 가구당 220만 원(2015년 기준) 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수급자의 소득인정액, 가구원수, 거주 형태, 주거 수준 등을 고려하여 지급</li> <li>- 임차급여는 소득인정액, 임차료, 가구원수에 따라 차등하여 현금 지원</li> <li>- 수선유지급여는 소득인정액과 주택 노후도에 따라 차등하여 현물로만 지원</li> <li>* 보수 범위별로 경보수는 3년, 중보수는 5년, 대보수는 7년에 1회 지원</li> <li>* 수급자가 고령자 혹은 장애인인 경우 편의시설 설치 추가 지원</li> <li>* 기존 4개 부처에서 실시하던 개보수 사업을 수선유지급여로 흡수·통합 지원</li> </ul>
전달 및 집행체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보장 기관(지자체)</li> <li>- 현물급여 집수리는 지역자활센터, 자활 기업 등이 담당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보장 기관(지자체): 신청, 접수, 보장 결정, 지급, 운영 관리</li> <li>• 전담 기관(LH): 보장 기관이 전담 기관에 의뢰한 주택 조사(신청, 확인 조사), 연간 수선 계획 수립, 수선유지급여 실시</li> </ul>

자료: 보건복지부(2015), 국민기초생활보장사업 안내와 국토교통부(2016), 주거급여사업 안내 참고하여 재구성.

개편 후 주거급여는 급여의 기본 원칙, 수급자 선정기준, 급여의 실시 등에 관해서는 국민기초생활보장법을 준용하나 주거급여 실시를 위한 수급권자의 범위, 지급 기준과 방법 등은 주거급여 법령에 근거한다. 주거급여의 지급 대상은 부양의무자 기준을 충족하면서 소득인정액이 중위소득 43% 이하인 자이다. 4인 가구의 경우 2016년 중위소득 43%는 188만 8000원이며, 2017년은 2016년보다 1.7%가 증가한 192만 1000원이다. 기준중위소득 도입은 국민의 평균적인 생활수준

을 반영하여 수급자를 선정하는 상대적 소득 관점으로, 평균 생활수준이 높아지면 그에 상응하여 수급자 선정기준도 높아지는 특성이 있다.

주거급여의 최저보장수준은 최저주거기준을 감안하여 설정한 것으로, 수급자의 거주 형태에 따라 임차급여는 기준 임대료, 수선유지급여는 주택 노후도에 따른 주택 보수 범위(경, 중, 대) 별 수선 비용이다. 기준 임대료는 국가가 최소한의 주거 기준을 충족하는 주택에 거주할 수 있도록 보장하는 최대 허용 임차급여 상한선이다. 기

준 임대료는 국토교통부의 주거 실태조사 결과를 활용해 최저주거기준을 충족하는 주택의 임대료를 추정한 뒤 지역별 차이를 바탕으로 전국을 4개 급지로 구분해 가구원수에 따라 차등 산출한 것이다. 가구원수별 차등 지원은 일반적으로 가구원수가 증가할수록 주택 소비량(면적, 방수 등)도 증가하게 되고 최저주거기준 유지를 위해 필요한 임대료 수준도 상승하게 되므로 이를 기준 임대료에 반영, 조정한 것이다. 이것은 일종의 임차급여 지원을 위한 가구균등화지수라고 볼 수 있다. 기준 임대료는 2016년 기준으로 1급지(서울) 1인 가구의 경우 19만 5000원, 2급지(경기, 인천) 1인 가구는 17만 4000원이며, 2017년에는 2016년 기준 임대료에 최근 3년간(2012~2015년) 주택 임차료 상승률을 반영하여 2.56% 증가한 금액이 최대 지급될 예정이다. 다만, 임차급여 산정 시에는 실제 임차료가 기준 임

대료보다 낮은 경우 실제 임차료를 기준으로 한다.

임차급여 지급액은 소득인정액이 생계급여 선정기준보다 높은지 낮은지에 따라 구분돼 산정된다. 소득인정액이 생계급여 선정기준보다 낮은 경우는 기준 임대료(혹은 실제 임차료)가 전액 지급되며, 높은 경우는 자기 부담분(K)을 공제한 이후 금액이 지급된다. 자기 부담분은 소득인정액에서 생계급여 기준 금액을 차감한 금액(Y)의 30%이다. 이는 임대료 자부담이라고 하더라도 최저생활 유지에 필요한 생계급여 금액만큼은 보전하도록 하되 소득인정액이 생계급여 기준 금액보다 많으면 많을수록 자부담도 더 많이 하게 되는 구조를 띤다. 또한 보증금이 있는 경우 연 4%를 적용해 월차임으로 환산하여 임차급여를 산정한다.

표 2. 임차급여 산정 기준: 기준 임대료

(단위: 만 원)

구분	1급지(서울)			2급지(경기·인천)			3급지(광역시·세종시)			4급지(그 외 지역)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
1인	19	19.5	20.0	17	17.4	17.8	14	14.3	14.7	13	13.3	13.6
2인	22	22.5	23.1	19	19.5	20.0	15	15.4	15.8	14	14.3	14.7
3인	26	26.6	27.3	23	23.6	24.2	18	18.4	18.9	17	17.4	17.8
4인	30	30.7	31.5	27	27.6	28.3	21	21.5	22.0	19	19.5	20.0
5인	31	31.7	32.5	28	28.7	29.4	22	22.5	23.1	20	20.5	21.0
6인	36	36.9	37.8	33	33.8	34.7	25	25.6	26.2	23	23.6	24.2

주: 가구원수가 7인 이상인 경우 가구원이 2인 증가할 때마다 기준 임대료가 10% 증가함.

자료: 국토교통부(2015·2016), 주거급여사업 안내와 보건복지부 보도자료(2016. 7. 13.), '기초수급자, '17년 생계급여 '16년 대비 5.2% 인상' 참고하여 재구성.

표 3. 임차급여 지원 기준

급여 대상자	임차급여 산정 방법
(소득인정액≤생계급여 선정기준)	기준 임대료(또는 실제 임차료) 전액 지원
(소득인정액 > 생계급여 선정기준)	기준 임대료(또는 실제 임차료)-자기 부담분 [자기 부담분=K(자기부담율 0.3)×Y]

주: \* Y=소득인정액-생계급여 기준 금액.

\* 자기부담분: 소득인정액에서 생계급여 선정기준을 차감한 금액의 100분의 30.

\* 실제 임차료가 기준 임대료보다 낮은 경우 실제 임차료를 기준으로 산정.

\* 보증금이 있는 경우 연 4%를 적용하여 월차임으로 환산, 실제 임차료는 보증금 월 환산액과 월차임을 모두 합하여 산정.

자료: 국토교통부(2016), 2016년 주거급여사업 안내, p.99.

한편, 제도 개편 전 실제 임차료를 지불하지 않던 무료 임차 가구에 대해 사용대차를 허용하여 상기와 같은 월차임에 대한 임차급여 지급 기준을 달리하여 지원의 형평성과 합리성을 제고하였다. 사용대차는 임차료를 현금이 아닌 현물·노동 등과 같은 별도 대가로 지급하는 임대차 유형으로, 수급자가 별도 대가를 지불한다는 임대인의 확인을 받은 사용대차 확인서를 제출하면 기준 임대료의 60%를 지급하는 임차급여 특례 규정이다. 또한 종전 주거급여 수급자는 제도 개편 후 각종 증빙 서류(임대차 계약서, 사용대차 확인서 등)를 일시에 구비하기 곤란한 점을 감안하여 2017년 6월까지 서류 제출 유예기간을 두고 이 기한 내 관련 증빙 서류를 제출하지 않더라도 실제 임차료가 기준 임대료의 60%인 것으로 간주하는 임차급여를 지급하고 있다.

자가 가구 등에 지급하는 수선유지급여의 최저보장수준은 구조안전·설비·마감 부분에 대해 최저주거기준 충족 여부를 기준으로 주택 노후도를 평가하고 그에 따라 보수 범위를 경보수, 중

보수, 대보수로 구분한 수선 비용이다. 보수 범위를 3단계로 구분한 것은 주택 노후 상태에 따라 합당한 최대 허용 수선 비용 범위를 정해 과잉 공사를 방지하고 수급자의 주택 상태에 따라 맞춤형으로 지원하기 위해서다. 주택 노후도는 주택 조사 전담 기관으로 지정된 한국토지주택공사(LH)의 조사원이 구조 안전(3개 항목), 설비 상태(12개 항목), 마감 상태(4개 항목)에 대한 주택 상태 체크리스트를 통해 판단한다. 수선유지급여는 수급자의 소득인정액에 따라 80%, 90%, 100%로 차등 지원되며 수급자가 고령자 혹은 장애인인 경우 무장애 시설 등의 편의시설 설치를 최대 380만 원까지 추가로 지원한다. 수선유지급여 실시는 연간 수선 계획에 따라 일정 물량만을 대상으로 하므로 수급자로 선정되더라도 차년도 이후에 지원을 받게 되는 구조이며, 주택 노후도가 낮은 수급자의 경우 실시 시점이 더 늦춰지는 특징이 있다.

제도 개편에 따른 수선유지급여가 기존의 집수리 현물 지원과 다른 또 하나의 특징은 4개 부

처가 시행하던 저소득층 에너지 효율 개선 사업 (산업통상자원부), 주택 옥내급수관 개량 및 슬레이트 지붕 철거 지원(환경부), 농어촌 장애인 주

택 개량(보건복지부), 지역공동체 일자리 사업(집수리사업(행정자치부))이 수선유지급여에 흡수·통합되어 실시되었다는 점이다.

표 4. 수선유지급여의 지원 금액

보수 범위	수선 유지급여	보수 주기	소득인정액에 따라 차등 지원		
			생계급여 선정기준 이하	생계급여 선정기준 초과~ 소득인정액이 중위소득의 30% 이하	소득인정액이 중위소득의 30% 초과에서 43%
경보수	350만 원	3년 1회	100%	90%	80%
중보수	650만 원	5년 1회			
대보수	950만 원	7년 1회			

주: 경보수는 건축 마감 불량, 채광, 통풍, 주택 내부 시설 일부 보수(주로 도배, 장판, 창호 등 교체).  
 중보수는 주요 설비 상태의 주요 결함으로 인한 보수(기능 및 설비 개선: 창호, 단열, 난방 공사 등).  
 대보수는 지반 및 주요 구조물의 결함으로 인한 보수(지방, 욕실 개량, 주방 개량 등).  
 자료: 국토교통부(2016), 2016년 주거급여사업 안내, pp.163-164.

개편 주거급여의 특징은 수급자 선정기준, 급여 지급 금액과 방법 등에서 새로운 틀을 마련하였을 뿐 아니라 전달체계에도 큰 변화가 있었다는 점이다. 이것은 새로운 급여 산정 기준에서 짐작할 수 있듯이 임차급여에서는 실제 임차료를 정확히 파악할 필요가 있고, 수선유지급여는 주택 노후도 및 그에 따른 보수 범위별 수선 비용을 산정해야 한다. 이에 따라 「주거급여법」 제12조(조사의 의뢰) 및 제17조(주거급여 지급 업무의 전산화)는 주거급여 실시를 위해 신청 조사 및 확인 조사를 주택 임대, 주택 개량 등 주거복지 업무의 전문성과 경험을 갖춘 기관에 의뢰할 수 있도록 규정하고 주거급여 집행에 필요한 각종 자

료, 정보의 효율적 처리와 기록·관리 업무 전산화화를 위해 정보 시스템을 구축, 운영토록 하고 있다. 이에 따라 주택 조사 업무와 주거급여 정보 시스템 구축·운영을 위해 LH가 수탁기관으로 지정되었다[「주거급여 정보 시스템 구축·운영의 위탁에 관한 고시」 제3조(국토교통부 고시 제 2014-89호)]. LH는 2014년 3월 수탁기관 지정에 따라 전국에 주거급여 사무소를 49개 개설하고 주거급여 정보 시스템을 구축해 보장 기관의 사회보장정보시스템(행복e음)과 연계함으로써 주거급여 실시를 위한 주택조사 업무를 전담하고 있다. 주택 조사는 신청 조사와 확인 조사로 진행되

는데, 주거급여 신청·접수를 받은 보장 기관이 7~14일 이내에 LH에 주택 조사를 의뢰하면 LH는 임차급여 신청자에 대해서는 임대차 사실관계(임대차 기간, 임대인과의 관계, 실제 거주 여부 등)와 임차료 적정성을 판단하며 수선유지급여 신청자에 대해서는 주택 상태, 수선 가능 여부, 수선 비용 등을 산출하여 보장 범위(경, 중, 대)를 보장 기관에 통보한다. 확인 조사는 주거급여 수급 자격 유지 및 적정성을 확인하기 위한 조사로 매년 1회 정기적으로 주거지 변동(혹은 임대차 관계 변경)에 대한 사항, 임대료 연체 여부, 부정 수급 의심 등 중점 관리 대상 가구 등에 대

해 조사하며 보장 기관의 요청이 있는 경우 수시로 실시하고 있다.

이러한 주거급여 전담 기관의 역할은 맞춤형 개별 급여 개편에 따라 복지 업무가 늘어날 것이라는 우려에 대한 보완책이라고 볼 수 있다. 현실적으로도 보장 기관은 개편 주거급여 실시를 위해 인원을 새로 충원하는 방식의 조직 대응을 하기보다는 기존 인원을 활용하여 부서 조정과 팀 신설을 하는 데 그치고 있다. 2015년 4월 기준으로 개편 주거급여는 주택 부서에서 58.1%, 복지 부서에서 41.9%를 담당하고 있다.

표 5. 개편 주거급여의 보장 기관 담당 부서

(단위: 곳, %)

계	주택부서에서 담당			복지부서에서 담당		
	소계	인력 조정	팀 신설	소계	인력 조정	팀 신설
229	133	102	31	96	85	11
100	58.1	44.5	13.5	41.9	37.1	4.8

자료: 국토교통부, 내부 자료(2015년 4월 기준).

### 3. 주거급여 시행 1년간의 평가

#### 가. 개편 주거급여의 지원 현황

기초생활보장제도 개편 이후 수급자 수는

2015년 110만 6000가구(164만 6000명)로, 2014년 81만 4000가구(132만 9000명)에 비해 29만 2000가구(31만 7000명)가 늘었다. 인구 대비 수급률은 2014년 2.6%에서 2015년 3.2%로 증가했다.<sup>3)</sup>

3) 보건복지부(2016), 2015년 국민기초생활보장 수급자 현황.

주거급여 수급자는 2014년 70만 가구에서 2015년 95만 9000가구로, 약 26만 가구 늘었다. 이는 주거급여 수급자 선정기준인 소득인정액이 현금급여기준선(중위소득의 33%)에서 중위소득 43%까지 확대된 효과라고 볼 수 있다. 주

거급여 수급자 중 자가 가구는 7만 8000가구, 임차 가구는 67만 7000가구이며 별도 주택 조사 시행에 따라 수급자가 어떤 주택에 얼마나 거주하고 있는지에 대한 거주 실태도 구체적으로 파악되었다.

표 6. 주거급여 수급자 현황(2015년 12월 기준)

(단위: 가구, 명, %)

	합계		일반 수급자(91.7%)								시설 수급 가구 수 (8.3%)
			소계		자가		임차		기타 <sup>1)</sup>		
	가구 수	인원	가구 수	인원	가구 수	인원	가구 수	인원	가구 수	인원	
전국	959,193	1,428,015	879,597	1,348,419	78,294	126,342	676,767	1,071,861	124,536	150,216	79,596
	비중		100.0		8.9		77.0		14.1		
	평균 가구원수		1.53		1.61		1.58		1.21		

주: 1) 기타는 보장시설, 타 법령 우선 지원, 공공 운영 공동생활가정 등 가정위탁 입양 대상이며 종전 수급자로 기타 대가 없는 사용대차, 병원 입원, 서면 확인서 제출 수급자를 포함함.

자료: 국토교통부가 사회보장정보시스템(행복e음)에 근거하여 도출한 주거급여 수급자 현황임.

자가 가구 등에 거주하는 수선유지급여 수급자는 주택 전체 소유 59.3%, 기타 자가 인정(무허가, 미등기 주택 거주 등) 39.3%, 부분 소유 1.4%이다. 타인 주택 등에 거주하며 임차료를 지불하고 있는 임차급여 수급자는 민간임대주택(40.3% 거주)에 보증부 월세로 가장 많이 거주하고 그다음으로는 공공임대주택(38.3% 거주) 중 영구임대주택에 많이 거주하고 있다. 사용대차는 수급자가 실제로 임차료를 지불하지는 않지만 현물·노동 등 별도 대가를 지불하는 임대차를

말하며 제도 개편 전 무료 임차에 해당하는 가구가 여기에 편입되었다. 개편 전 주거급여가 실제 임차료 지불 여부와 무관하게 지급되어 왔던 것과 달리 개편 후에는 기준 임대료와 실제 임차료 중 낮은 금액을 기준으로 급여가 산정되기 때문에 실제 임차료가 얼마인가 하는 것은 급여 결정의 핵심 부분이다. 따라서 무료 임차는 임차료를 지불하지 않아 급여 산정이 어려운 점을 감안해 현물이나 노동을 제공할 경우 별도 대가로 인정해 기준 임대료의 60%를 급여로 지급하고 있다.

표 7. 주거급여 수급자의 거주 유형(2015년 12월 기준)

자가(78,294가구, 100.0%)		임차(676,767가구, 100.0%)		
		공공임대주택 (258,927) (38.3%)	영구임대	109,601(16.2%)
			국민임대	46,696(6.9%)
다가구 매입임대	32,917(4.9%)			
기존 주택 전세임대	56,202(8.3%)			
그 외 공공임대	13,511(2.0%)			
		민간임대주택 (272,650) (40.3%)	전세	46,724(6.9%)
			보증부 월세	150,325(22.2%)
			월세	64,963(9.6%)
			사글세	10,638(1.6%)
		사용대차 (136,585) (20.2%)	기타 대가 있음	129,304(19.1%)
			기타 대가 없음	7,281(1.1%)
		개인 운영 시설	8,605(1.3%)	

주: 1) 사용대차는 임차료를 현물·노동 등의 별도 대가로 지불하는 임대차 유형을 말함.  
 2) 개인 운영 시설은 수급자가 미신고 시설, 개인 운영 공동생활가정, 장애인 자립생활체험홈, 개인 운영 공동생활가정 등에 거주하는 경우에 해당.  
 자료: 국토교통부가 사회보장정보시스템(행복e음)에 근거하여 도출한 주거급여 수급자 현황임.

한편, 제도 개편으로 주거급여 수급자는 약 26만 가구 증가하였지만 실제 급여를 받은 수급자는 80만 가구(임차 72만 2000가구<sup>4)</sup>, 자가 7만 8000가구)이므로 지급 기준으로 본다면 실제 수혜 가구는 약 10만 가구 늘어난 셈이다. 주거급여 수급자이면서도 실제 급여를 받지 못하는 가구는 약 16만 가구이다. 주거급여 지급 대상 제외자는 정부 지원을 받는 보장시설<sup>5)</sup>에 거주하는 자, 타 법령 우선 지원 거처에 거주하는 자, 공공

운영 공동생활가정, 가정위탁 입양 대상 아동 등으로 2015년 말 약 8만 가구가 여기에 해당한다. 또한 3개월 이상 장기 입원자(약 3만 7000가구)를 포함하여 소재 불명, 주택 조사 거부, 임대차 관계 무입증자, 사용대차 중 '별도 대가 지불 없음'에 해당하는 가구가 약 8만 가구에 이른다. 이러한 이유로 주거급여 예산이 2014년 7285억 원에서 2015년 1조 1073억 원으로 늘었으나 실제 예산 집행률은 68.0%(약 7530억 원)에 그쳤다.

4) <표 7>에서 임차 수급자는 67만 6000가구이나 기타 부분에 해당하는 수급자 일부를 포함하여 임차급여 수급자는 72만 2000가구가 된다.

5) 「국민기초생활보장법」 제32조에 따른 보장시설로 급여지급 업무를 위탁받은 시설에 거주하는 자는 주거급여 제외 대상 가구로, 이는 제도 개편 전과 동일하다.

표 8. 개편 주거급여 수급 가구의 월별 지원 현황(2015년 7~12월)

(단위: 가구)

구분	2015.7.	2015.8.	2015.9.	2015.10.	2015.11.	2015.12.
수급 가구 전체(자격 기준)	90만 5000	92만 6000	94만 6000	95만 8000	96만 3000	95만 9000
실제 급여 지급 가구	74만 2000	76만 1000	78만 3000	79만 7000	79만	80만

주: 실제 급여 지급 가구 수는 국토교통부의 공식 내부 보고 자료임.

자료: 김혜승(2015), 주거급여 개편제도의 평가체계 구축 및 효과분석 연구, 국토교통부·국토연구원.

### 나. 주거급여 지원의 포괄 성과 포착률

제도 개편으로 주거급여 수급자가 늘긴 했으나 보호가 필요한 대상자가 주거급여 수급자가 되었는지, 자격 요건을 갖춘 대상자가 실제로 수혜를 받았는지에 대한 검토가 필요하다. 전자는 지원 대상의 포괄성(coverage) 측면이고, 후자는 수급률(혹은 포착률, take-up rate) 측면이다. 주거급여가 필요한 대상자는 주거빈곤층이라고 볼 수 있다. 통상적으로 주거빈곤을 임대료 과부담과 최저주거기준에 미달하는 것으로 가정할 때 현재 주거급여 지원 모델은 이러한 부분을 충분히 감안하지 못하고 있다.

임대료 과부담은 국제적으로 월 소득에서 임대료로 30% 이상을 지불하는 경우로 통용되지만 아직 국내에는 이에 대한 정책 가이드라인이 없다. 이는 월세보다는 보증금 규모가 큰 임대차가 보편화된 국내 임대차 지불 방식과도 관련 있다. 국토교통부의 주거 실태조사 결과에 따

르면 전국적으로 임차 가구의 소득 대비 월 임대료 부담(RIR: Rent-to-Income Ratio)은 2014년 평균 24.2%이나 저소득층 가구의 평균 RIR은 34.1%이다.<sup>6)</sup> 반면 2013년도 저소득층 주거 실태조사 결과에 따르면<sup>7)</sup> 주거급여 수급자의 평균 RIR은 2013년 28.8%, 비수급 빈곤가구(소득인정액이 중위소득의 50% 이하 가구)의 평균 RIR은 21.9%이다. 그러나 보증금을 월세로 어떻게 전환하는가에 따라 RIR에는 다소 큰 차이가 발생한다(표 9). 현재 주거급여제도상 보증금은 월세 전환율 연 4%를 적용하고 있는데, 이 기준에 따르면 수급자의 RIR은 21.2%이다. 그러나 시중 금융기관의 전세자금대출 이율 6%를 적용할 경우 RIR은 24.1%이며 한국감정원의 월세 시장 전환율을 적용할 경우 RIR은 28.8%이다. 따라서 어떤 관점에서 보느냐에 따라 임대료 부담 문제는 달라질 수 있다. 한편, 수급자의 RIR은 일반 저소득층에 비해 다소 낮은 편인데 이는 열악한 주거 수준과 관련 있다고 볼 수 있다. 2014년 주

6) 국토교통부(2015), 2014년도 주거 실태조사 결과. 보증금의 월세 환산(월세 전환율)은 한국감정원에서 발표하는 월세 시장 전환율 9.36%를 적용한 것이다.

7) 국토교통부(2014), 2013년도 주거 실태조사 결과. 조사 대상은 1만 가구로 수급자 8000가구와 소득인정액이 중위소득의 50% 이하인 비수급 빈곤가구 2000가구이다. 보증금의 월세 환산(월세 전환율)은 한국감정원에서 발표하는 월세 시장 전환율 9.84%를 적용한 것이다.

거 실태조사 결과에 따르면 최저주거기준 미달 가구는 전국적으로 99만 2000가구(전체 가구의 5.4%)이나 이 중 저소득층(소득 10분위 중 4분위 이하)의 최저주거기준 미달 가구는 전체 미달 가구의 65.8%를 차지하는 65만 3000가구에 이른다. 또한 2013년 주거 실태조사 결과를 보면 수급자 가운데 최저주거기준 미달 가구의 비중

은 전국 평균 5.4%에 비해 매우 높은 37.3%(수급자 37%, 비수급 빈곤가구 40%)이다. 즉 수급자 10가구 중 4가구 정도가 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하고 있는 셈이다. 수급자 중 임차 가구에 비해 자가 가구의 최저주거기준 미달 비율(27.9%)이 높으며, 무료 임차 수급 가구의 최저주거기준 미달 비율은 79.4%에 이른다.

표 9. 수급자 및 비수급 빈곤가구의 RIR

(단위: %)

구분		연간 월세 전환율 적용에 따른 RIR		
		현행 주거급여 지원 기준 (4% 적용)	전세자금대출 이율 (6% 적용)	한국감정원 시장 전환율(9.84% 적용)
전국		20.7	23.8	27.4
수도권		24.4	27.4	35.6
수급 여부	수급자	21.2	24.1	28.8
	비수급 빈곤가구	16.7	18.8	21.9
임차 유형	민간 전월세	25.0	27.4	32.9
	장기공공임대주택	2.0	2.9	4.8

주: 1) 장기공공임대주택에는 영구임대, 국민임대, 50년 임대주택이 포함됨.

2) 비수급 빈곤가구는 소득인정액이 중위소득의 50% 이하인 가구임.

자료: 국토교통부(2014), 2013년도 주거 실태조사 결과, p.110, p.157.

표 10. 수급자 및 비수급 빈곤가구의 최저주거기준 미달 비율

(단위: %)

구분		면적 미달	시설 미달	면적과 시설 모두 미달	최저주거기준 미달
전체 가구		2.6	35.8	1.1	37.3
수급 여부	수급자	2.4	35.6	0.9	37.0
	비수급 빈곤가구	4.5	36.2	1.7	39.9
거주 유형 (수급자)	자가	1.0	27.3	0.5	27.9
	전세	2.0	21.1	0.2	22.9
	보증부 월세	2.7	9.8	0.2	12.3
	월세	4.3	25.8	1.9	28.2
	무상	2.4	79.1	2.1	79.4

주: 비수급 빈곤가구는 소득인정액이 중위소득의 50% 이하인 가구임.

자료: 국토교통부(2014), 2013년도 주거 실태조사 결과, p.61, p.147.

국토교통부 주거 실태조사 시점과 다소 시차가 있다는 점을 감안하고, 임대료 부담 수준을 어떻게 산정할 것인가를 떠나 이러한 실태 통계가 시사하는 바는 수급자가 주거비를 최소화하기 위해 열악한 상태의 주거에서 거주한다는 사실이다. 다만, 현재 주거빈곤에 대한 통계가 이러한 실태조사로 일부 파악은 되고 있으나 주거급여로 보호가 필요한 대상이 어느 정도인지를 정확히 추산하기는 매우 어렵다. 강신욱 외(2012)<sup>8)</sup>는 주거급여 수급자 선정기준에서 현재와 같은 소득인정액이 아닌 재산의 상한 기준선과 임대료 수준을 감안하여 주거급여 수급 대상 규모를 전체 가구의 6.5~11.8%라고 추산한 바 있다. 이는 현재 2~3%에 불과한 주거급여 수급자 지원 비율을 볼 때 주거급여로 포괄하는 지원 대상이 매우 낮음을 방증한다고 볼 수 있다. 국토교통부의 2013년 주거 실태조사 결과를 보더라도 수급자로 선정되지 못한 이유는 '부양의무자가 있어서'가 23.3%, '신청하지 않아서'가 21.2%로 나타났다.

한편, 자격 요건을 갖춘 자가 실제 주거급여 수급자가 되었는지에 대한 포착률도 낮다고 볼 수 있다. 포착률이 낮은 것은 수급자가 자신이 유

자격자라는 사실을 알지 못하거나 번거로운 절차로 자산 심사 신청을 꺼리거나 신청을 해도 지원 금액이 많지 않을 것이라고 인식하기 때문이다. 수급자로 신청하지 않은 이유는 선정기준에 대한 정보를 제대로 알지 못했기 때문만이 아니라 신청을 해도 수급자로 선정되지 못할 것이라 판단했기 때문으로 나타났다.<sup>9)</sup> 일례로 한 지자체 담당자는 신청자 중 40% 정도는 부양의무자 기준 때문에 수급자에서 탈락하고 있으며, 서울시의 경우 서울형 주택바우처의 지원금이 임차급여보다 많아 소득인정액이 생계급여 선정기준에서 중위소득 43% 사이에 있는 가구는 주거급여 수급자를 포기하고 지원 금액이 더 많은 서울형 주택바우처를 선택하기도 한다고 지적한다.<sup>10)</sup> 무엇보다 중요한 것은 재산을 월 소득으로 환산하는 소득인정액을 수급자가 자가 진단할 수 없을 뿐 아니라 실제로 부양을 받지 못함에도 부양의무자 요건 때문에 주거급여 수급자가 되지 못하고 있다는 점이다. 이런 점에서 제도 개편 전 기초생활보장제도의 포착률 한계가 제도 개편 후에도 여전히 이어지고 있다고 볼 수 있다. 이는 엄격한 소득 자산 심사를 전제로 임대료 보조 모델을 운영하는 국가의 보편적인 특징이기도 하

8) 강신욱 외(2012), 국민기초생활보장 제도 개편에 따른 저소득층 소득지원 제도 발전 방향, 한국보건사회연구원, pp.65-69 참조.

9) 국토교통부(2014), 앞의 책 p.93 참조.

10) 저자가 보장 기관과 전담 기관 간의 정기적인 간담회에서 수렴한 의견이다. 서울형 주택바우처는 '월 임대료 보조 제도'라는 이름으로 2002년부터 비수급 빈곤층에게 지원하고 있으며, 2010년부터 '주택바우처'라는 명칭을 사용하고 있다. 지원 대상자는 전세전환 가액이 9500만 원 이하이면서 민간 보증부 월세에 거주하는 자, 한부모·차상위 가구, 서울형 기초보장가구 또는 가구 소득이 중위소득 60% 이하인 가구이다. 지원금은 가구원수에 따라 1인 5만 원, 2인 5만 5000원, 3인 6만 원, 4인 6만 5000원, 5인 7만 원, 6인 7만 5000원이 지급되고 있다.

며, 대개 이들 국가는 그렇지 않은 국가의 포착률 60~70%에 비해 포착률이 30~40%에 그치며 이러한 한계는 국내 사례에도 그대로 적용된다고 볼 수 있다. 국내의 경우 부양의무자 요건으로 인해 주거급여 포착률을 파악하기가 더욱 어려운 특수성도 있다.

**다. 주거급여의 충분성: 임대료 부담 완화와 임대료 지출 후 소득보장 측면**

월 소득에서 주거급여 지원금이 얼마나 되어야 실질적인 임대료 부담 완화가 가능하며 가처분 소득 여력이 늘어 타 소비 지출이 늘어날 수 있을 것인지는 국가마다 주거급여 지원 모델의 관대성에 따라 상이하다. 국제적으로 비교할 때 소득에서 주거급여 지원금이 차지하는 비중은 평균적으로 30~40%로 볼 수 있으며, 지원 전 소득 대비 임대료 부담률(RIR) 40~50%는 지원 후 20~30%로, 그 효과가 10~20% 포인트 정도라고 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

국내 주거급여는 개편 전 월평균 8만 원에서 개편 후 10만 3000원으로 2만 3000원가량 증가했다. 이러한 수준은 수급자의 월평균 실제 임차료 15만 원의 약 70%를 차지하며 제도 개편 전 소득인정액에서 주거급여 지원 후 임대료 비중이 28.8%에서 13.3%로 낮아져 15.5% 포인트 감소한 효과가 있었다(표 11). 급지별로 볼 때 제도 개편 전에 비하여 1급지(서울)가 24.9% 포인트 감소, 2급지(경기, 인천)가 20.7% 포인트 감소, 3급지(광역시) 및 4급지(그 외 지역)가 각각 10.3% 포인트, 10.8% 포인트 감소했으며 거주 형태별로는 민간임대주택 거주 수급 가구가 23.0% 포인트, 공공임대주택 거주 수급 가구는 9.1% 포인트 감소했다.<sup>12)</sup> 제도 개편 후 서울 지역 수급자, 민간임대주택 거주 수급자의 실질 임대료 부담 효과가 컸다고 볼 수 있다. 또한 제도 개편 전 임대료 과부담 가구 비율은 57.8%에서 개편 후 45.3%로 12.5% 포인트 감소했으며, 급지별로는 1급지(서울)의 임대료 과부담 감소 비율이 가장 큰 것으로 나타났다(표 12).

**표 11. 주거급여제도 개편 전후 임대료 부담 비중**

구분	제도 개편 전	제도 개편 후	차이
(실제 임차료-주거급여액) / 소득인정액 × 100	28.8%	13.3%	-15.5%p

자료: 김혜승(2016), 주거급여의 실태·평가·발전방향, 맞춤형 급여 1주년 맞춤형 급여의 의의와 발전방향 자료집, p.107.

11) Griggs, Julia and Kemp, Peter(2012), "Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes", International Journal of Housing Policy, Vol. 12, No. 4, pp. 391-412.

12) 김혜승(2016), 주거급여의 실태·평가·발전방향, 맞춤형 급여 1주년 맞춤형 급여의 의의와 발전방향 자료집, 보건복지부·국토교통부·교육부, p.105.

표 12. 주거급여 개편 전후 임대료 과부담 가구 비율

(단위: %)

구분	개편 전	개편 후	
		비율 (%)	변화 (%p)
전국	57.81	45.29	-12.52
1급지(서울)	62.60	44.53	-18.07
2급지(경기, 인천)	61.88	46.06	-15.82
3급지(광역시)	53.22	44.48	-8.74
4급지(그 외 지역)	56.04	46.13	-9.91

자료: 김혜승(2016), 주거급여의 실태·평가·발전방향, 맞춤형 급여 1주년 맞춤형 급여의 의의와 발전방향 자료집, 보건복지부·국토교통부·교육부, p.108.

제도 개편 이후 주거급여액이 늘어났고 임대료 부담 수준도 감소했지만 두 가지 문제가 이러한 감소 효과에 내재돼 있다. 첫째는 월 소득이 아닌 소득인정액이 분모라는 점이다. 소득인정액은 재산을 월 소득으로 환산한 금액으로, 실제 매달 생계 유지에 필요한 소득이 아니라는 점이다. 즉 분모를 실제 소득이 아닌 소득인정액을 기준으로 했음에도 임대료 과부담 가구 비중이 약 절반 정도에 이른다는 점에서 주거급여 지원만으로 수급자의 최저소득보장에 기여하고 있다고 보기는 어렵다. 둘째는 수급자가 지불하는 실제 임차료 수준이 매우 낮다는 점이다. 수급자는 생계 자체도 유지하기 어려운 상황에서 주거비 부담을 낮추기 위해 열악한 주거를 선택할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 주거급여 지원은 임대료 부담을 낮추는 데는 기여했으나 이것

이 주거 수준을 개선할 수 있는 동인으로 작용하는 데는 한계가 있다고 볼 수 있다. 국토교통부의 2013년도 주거 실태조사 결과에 따르면 임차 수급자가 주거급여를 받아 이사할 의향이 있는가에 대한 응답을 보면 56.4%가 주거급여 수급 시 이사할 의향이 있다고 했지만 월 15만 원 이상 금액이 되어야 이사하겠다는 비중이 42%이다.<sup>13)</sup> 현실적으로 다른 주택으로 이사를 해야 주거 수준도 변화할 수 있다는 점에서 현재 주거급여 지원금은 상향 주거 이동으로 이어지지 못하고 있다고 볼 수 있다.

#### 라. 주거 수준 향상 정도

이와 같이 임차 가구의 주거급여는 주거 이동이 수반되지 않는 한 주거 수준을 높이는 데 한계가

13) 국토교통부(2014), 앞의 책, p.133.

있다. 반면 주거급여의 주거 수준 개선 효과는 자가 가구 등에 지급하는 수선유지급여 측면에서 나타난다. 수선유지급여는 주택 개보수 형태의 현물 지원으로, 주택 노후도와 수급자의 소득인정액에 따라 차등 지원된다. 수선유지급여는 주택 노후도에 따라 최대 950만 원까지 지급되며 2015년 7월부터 12월까지 9787가구에 대하여 실시되었으며, 개편 전 도배·장판 정도의 집수리(220만 원)에서 구조 설비, 창호 및 단열, 부엌 및 화장실 개보수 범위로까지 확대되었다. 수선유지급여는 2016년 연간 수선 계획에 따라 1만 8000가구에 대해 실시할 계획이다.

그러나 수선유지급여 실시 과정에서 수선유지급여 지급이 곤란한 사례가 관찰되고 있다. 비닐하우스, 컨테이너 거주 등과 같이 비주택 및 구조 안전상 심각한 결함으로 인해 거주가 불가능한 주택에 거주하는 문제와 무허가 미등기 거주 문제이다. 전자는 정상적인 거처가 아니어서 수선유지급여 실시의 의미가 없는 경우라고 볼 수 있으며 후자는 불법 무허가 건물 지원에 대한 합법성 시비이다. 후자와 관련해서는 일단 중앙생활보장위원회에서 지원 원칙이 정해졌으나 현실적으로 철거 대상인 주택의 수선유지급여 실시 여부에 대해 보장 기관마다 입장 차이를 보이고 있다. 국토교통부는 2015년 말 1371호의 비주택 및 거주 불가 주택에 거주하는 수급자에게 다가구 매입 임대주택 및 기존 주택 전세임대주택에 우선 입주할 수 있도록 지원하고 있으나 이러한 유형의 공공임대주택이 인구 8만 이하의 지자체

에서는 시행되지 않아 수선유지급여의 사각지대 문제가 제기되고 있다.

#### 마. 전달체계상의 변화: 주택 조사의 유용성과 효율성

제도 개편 후 주거급여 전달체계 모형은 공공협력형 지원 모델이다. 보장 기관은 신청, 접수, 선정, 지급 업무를 담당하며 전담 기관은 보장 기관의 선정과 지급 업무를 원활히 하기 위해 주택 조사를 시행한다. 주택 조사는 임대차 계약 사실 관계, 임차료 적정성, 주택 상태 등을 파악하고 변동 사항을 주기적으로 모니터링하여 주거급여 산정 및 실시를 위한 통계 기반 마련, 이력 관리, 부정 수급 관리를 목적으로 시행하고 있다. 또한 수급자가 거주하는 주택의 양적·질적 수준 등 주거 실태를 파악하여 매년 최저보장수준 결정 시 참고 자료로 활용하며, 지속적인 주거 상담과 지원을 통해 공공임대주택 등 여타 주거복지 지원 프로그램과의 유기적인 지원 체계를 갖춰 수급자의 주거보장과 서비스를 강화하고자 한다. 새로운 주택 조사 체계는 주거급여 실시를 위해 실제 임차료를 파악하고 주택의 노후도를 판단하기 위해 객관성, 전문성, 현장성을 갖춘 별도 조직의 필요성에 따라 도입된 것으로, LH가 주택 조사 수탁기관으로 지정·운영되고 있다. 이는 공공임대주택에 거주하는 수급자 중 80% 이상이 LH의 공공임대주택에 거주하고 있다는 점에서 급여 실시뿐 아니라 주거복지 연계 지원 측면에서도 효과적인 일면이 있다고 볼 수 있다.

주택 조사 1년차를 맞아 LH는 2016년 상반기 23만 9000여 가구에 대한 확인 조사를 시행하여<sup>14)</sup> 임대차 계약 기간 만료 가구(13만 1000가구), 비주택 거주 가구(1만 1000가구), 특례 가구<sup>15)</sup> 및 장기 입원 환자 등(9만 4000여 가구)에 대해 주거급여 적정성을 점검하고 그 결과를 보장 기관에 통보하였다. 또한 보장 기관의 수시 의뢰에 따라 LH는 부정 수급 의심 57가구, 3개월 이상 임대료 연체 84가구에 대해 추가 현장 조사를 하였다. 이러한 결과를 토대로 보장 기관은 2016년 8월 말까지 부정 수급 5가구(임대차 계약서 허위 제출 4가구, 미거주 1가구)에 대해 급여 중지 및 환수 조치를 하였고, 3개월 이상 임대료를 연체한 244가구에 급여를 중지하였다.

시행 1년차 공공 협력형 주거급여 전달체계는 주거급여의 적정성과 지원의 효과성을 위해 완성도를 다져 가고 있으나 아직까지 통계 기반 마련, 이력 관리, 보장 기관과의 원활한 연계 측면에서는 다소 미흡한 점이 있다. 우선 통계 부분에서는 개편 전에 공표되어 왔듯이 수급자의 규모, 가구원수, 연령, 거주 형태 등은 포함되어야 하지만 가장 중요한 것은 실제 임차료 수준과 주거 상태라고 할 수 있다. 특히 실제 임차료는 임차급여의 최저보장수준인 기준 임대료의 타당성을 검증하는 역할을 할 것이며, 그동안 확정일자를 받지 않은 저렴한 전월세 가격 정보를 한국감정원과 시중 금융기관에서 다루지 못했다는 점에서 외국의 공정 임대료 혹은 준거 임대료와 같은 기

준점을 찾아 나가는 길잡이 역할을 할 수 있을 것이다. 현재까지는 주거급여 수급자에 대한 월세 통계 자료가 데이터베이스화돼 있지 않지만 앞으로 누적된 월세 조사 자료는 정부 차원에서 매우 가치 있는 통계 기반이 될 것이다. 이런 점에서 이력 관리 강화도 필요하다. 거주 형태별로 주거 이동 현황과 이동 사유도 추가로 파악하여 주거급여의 상향 주거 이동 효과도 짚어 볼 필요가 있으며, 수급 진입·탈락 이유와 근로 참여 등에 대한 모니터링도 필요하다.

보장 기관과 전담 기관 간의 원활한 정보 시스템 교류와 소통은 시행 초기부터 계속 강조돼 온 부분이다. 보장 기관의 사회보장정보시스템(행복e음)과 전담 기관 주거급여 정보 시스템 간의 일치성이 현재 약 90% 정도에 그쳐 매달 수급 진입과 탈락 정보의 일치성, 주택 조사 결과의 신속한 통보, 조사 결과의 충분한 이력 내용과 주거 사항 등에 대한 정보 교류 시스템이 더 개선될 필요가 있다.

#### 4. 시행 1년차 현안과 향후 발전 방안

제도 개편 후 주거급여는 지원 대상자의 범위가 확대되고 주거급여 보장 수준도 확대되어 수급자의 임대료 부담 완화와 주거 수준 향상에 기여하였다. 그러나 당초 시행 전 예상했던 주거급여 수급자 97만 가구 지원이라는 목표에 비해

14) LH 내부 자료(2016.8.).

15) 종전 수급자 중 임대차 계약서 등 관련 증빙 서류를 제출하지 않아 2017년 6월까지 관련 서류 제출을 유예받은 가구를 말한다.

실제 급여 수급자는 80만 가구에 그치고 있다. 2016년 8월 주거급여 수급자도 2015년 12월 지원 가구 수와 유사한 80만 8666가구이다.<sup>16)</sup> 주거급여 수급자 선정 가구는 총 94만 9000가구이나 정부 지원 시설 거주 가구와 소재 불명 등으로 실제로 급여를 지원받지 못하는 가구가 14만 가구이다. 따라서 2016년 주거급여 예산 1조 289억원도 온전히 집행하기 어려울 것으로 전망되며, 2017년 주거급여 예산은 실제 급여를 받고 있는 83만 가구를 목표로 9390억 원이 책정되었다.

선정기준 확대에도 불구하고 실제로 주거급여를 받는 가구가 크게 증가하지 못한 이유는 두 가지 원인에서 찾을 수 있다. 첫째, 국가와 지자체가 공동 부담하는 재원 분담 구조상 수급자 수의 확대는 지자체에 재정 압박 요인이 될 수 있다. 따라서 제도 개편 전 정부가 수급자 확대를 위해 많은 노력을 기울여 왔음에도 불구하고 일정 수준에서 수급자 수가 계속 머무르는 행정적 관성이 이어져 왔듯이 주거급여가 개별 급여로 독립하였음에도 여전히 이러한 문제가 개선되지 못하고 있다고 본다. 둘째, 부양의무자 기준이 완화되었다고는 하지만 부양의무자가 있어도 실제로 부양받지 못하는 비수급 빈곤층이 제도권 내에 편입하지 못하는 한계가 있다.

이렇게 수급자 수가 예상보다 늘어나지 못한 것과 더불어 지난 1년간의 시행 과정에서 제기된 현안들도 많다. 이것은 문제점이라기보다는 제도 개편 전환기에 나타나는 미완의 과제라고 볼 수 있으며 향후 제도 개선이 필요한 사안이라고

할 수 있다. 여기서는 현재 가장 큰 현안이 되고 있으나 아직 원칙이 정해지지 못한 사용대차 문제, 임차료 검증 문제, 수선유지급여 실시 문제에 대해서만 짚어 보고자 한다.

사용대차는 개편 전 무료 임차 부분에 해당하는 수급자에게 임차급여를 지급하기 위해 도입된 것으로, 현금이 아닌 현물·노동 등 별도 대가를 지불하는 경우에 한하여 기준 임대료의 60%를 지급한다. 이 경우 보장 기관은 수급자가 임차료를 지출하지 않음에 따라 간접적으로 얻어지는 이익을 고려하여 수급자에게 직권으로 사적이전소득을 부과하고 있다. 사용대차가 수급자와 부양의무자 간의 관계인 경우 주거급여 지원금에 해당하는 기준 임대료의 60% 전부를 수급자의 사적이전소득으로 부과하며, 수급자와 제3자 간의 사용대차 관계인 경우 기준 임대료 60%에 해당하는 금액의 20%를 사적이전소득으로 부과하고 있다. 그러나 여기서 제기되는 의문은 별도 대가의 유형이다. 주택 조사 과정을 통해 밝혀진 별도 대가는 집 관리, 청소, 관리비 대납, 가사노동, 육아, 환자 돌봄 등으로 나타났는데 이는 주거급여 취지상 별도 대가가 ‘임차료로서 금전에 갈음하는 것에는 이르지 않지만 사용대차를 조건으로 지게 되는 유무형의 부담’을 의미한다는 점에서 그것이 합당한지에 대한 논란이 있다. 더구나 이러한 대가 유형이 부양의무자와의 사용대차에서 나타난다는 점이 문제시되고 있다. 2016년 5월 기준으로 수급자가 부양의무자와 사용대차 관계에 있는 경우는 전체 사용대차 중 35%를 차지하

16) 국토교통부(2016), 내부 자료.

고 있다. 이 부분은 수급자와 부양의무자 간 맺은 '주택 임대차 계약'일 경우 주거급여를 지급하지 않는 것과 비교하면 지원의 형평성이 문제시되는 대목이다. 그 예로 주택 조사 과정에서 수급자와 부양의무자 간 임대차 계약서를 제출한 주거급여 신청자가 급여 지급이 안 됨을 알고 사용대차 확인서를 제출하여 다시 주택 조사를 의뢰한 경우가 비일비재하게 일어나고 있다. 임대차 유형별 임대급여 지급 기준 원칙과 지원의 형평성 제고가 필요하다. 또한 굳이 사용대차에서 별도 대가 있고 없음을 구분하여 주거급여 지급 여부를 차별화하는 것이 과연 합당한지에 대한 재고도 필요하다. 현재 별도 대가 없는 사용대차일 경우 주거급여가 지급되지 않는다.

둘째, 임차료 검증 문제이다. 현재 주거급여는 최저보장수준까지만 지원되기 때문에 실제 임차료가 기준 임대료를 초과한다 하더라도 예산 부담에 영향을 미치지 않는 구조이다. 그러나 실제 임차료가 기준 임대료보다 낮으면 실제 임차료를 기준으로 급여가 산정되므로, 실제 임차료의 공신력은 매우 중요하다. 주택 조사 전담 기관인 LH는 임대차 계약서에 기재한 임차료를 근거로 한국감정원 및 국민은행 자료에 근거한 주변 시세 참조, 공인중개소 방문 등의 현장 조사 등을 병행하고 있으며 주변 시세의 120%를 초과할 경우 과도한 임차료로 간주하여 더욱 상세한 실태를 파악하고 있다. 그러나 수급자가 독채로 거주하는 경우 주변 시세 포착이 어느 정도 가능한지 방 1칸 혹은 2칸 등 주택의 일부를 임차한 경우 비교 가능한 주변 시세 자료를 찾기 어렵다는 점

에서 조사상의 한계가 있다. 기준 임대료가 지나치게 높은 경우 실제 임차료가 기준 임대료 수준까지 높아지는 시장 압력이 나타나는 부작용이 있는가 하면 반대로 기준 임대료가 주변의 임대료 수준에 비해 낮은 경우 지원의 실효성이 떨어지는 문제가 있다. 임대급여 산정 공식에서 기준 임대료의 역할을 더 공고히 다지고 최저보장수준도 현실화하기 위해서는 앞으로 실제 임차료에 대한 검증이 더욱 강화되어야 하며, 앞서 논의하였듯이 정부 차원에서 주택 조사 과정에서 수집·획득한 저가 전월세 가격 자료를 체계화된 정보로 가공하여 공정 임대료 혹은 준거 임대료와 같은 비교 틀을 갖추어 나가도록 해야 할 것이다.

셋째, 수선유지급여 실시와 관련된 문제는 실시 시점과 지원의 효율성 측면에서 검토가 필요하다. 수선유지급여는 보수 범위, 수선 주기, 주택 노후도 우선순위, 고령자 및 장애인 편의시설 등을 포함한 연간 수선 계획에 따라 실시한다. 보수 범위별로 수선 주기는 경보수 3년, 중보수 5년, 대보수 7년이며 각 보수 범위 내 1회 수선이 원칙이다. 그러나 노후도 우선순위가 낮은 경우 수급자에 따라 경보수는 최대 3년차, 중보수는 최대 5년차, 대보수는 최대 7년차에 수선을 받게 되는 문제가 있다. 이와 같은 문제로 인해 실제 수선유지급여 대상으로 선정되어도 언제 수선을 받을 수 있을지 모호한 상황이며, 노후도가 심각한 주택의 신규 신청자가 새로 진입하는 경우 기존 수급자의 노후도 우선순위와 상충하는 문제가 점차 가시화되고 있다. 따라서 주택 노후도는 보수 범위별 수선유지급여를 판정하는 기준으로만 활용하고 수선유지

급여는 신청 순서에 따라 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 수선유지급여 지원 대상 주택은 대부분 1970년대 이전에 지어진 것들로 평균 경과 연수 35년을 넘은 집이 대다수이며 여기에 거주하는 자가 수급자의 평균 연령은 68.6세이다. 80세 이상 자가 수급자의 비중은 21.2%이다. 현재 수선유지급여는 수급자의 주거 수준 제고와 수급권 보장에 중점을 두고 있지만 차제에는 주택의 감가상각을 고려하여 건설 경과 연수가 40년을 넘는 주택에 대한 수선유지급여 실시 원칙을 재정립할 필요가 있다. 또 자가 수급자가 해당 주택을 매각하고 임차(혹은 시설 거주)로 전환하거나 대수선(950만 원)을 받은 이후 사망하는 경우 등 점차 고령화되는 자가 수급자의 주택 처분에 대한 원칙도 지금부터 논의할 필요가 있다. 상기와 같은 현안들은 재설계된 주거급여 모델상의 하자라고 보기 어려우며 제도 개편에 따른 전환기 과정에서 나타나는 미완의 과제들로 앞으로 주거급여 운영 관리를 실무적으로 보완해 나감으로써 개선될 여지는 크다고 본다.

전달체계와 관련해서는 복지 허브로 그 기능이 점차 확대되고 있는 시·군·구, 읍·면·동 주민센터와 병행하여 전담 기관이 운영하고 있는 전국 49곳의 주거급여 사무소, 주거기본법에 따라 주거복지 서비스 창구로 설치된 주거복지센터(2016년 6월 기준 전국 28곳), 온라인·오프라인 주거복지 정보 포털 서비스 채널인 마이홈 상담센터(2016년 6월 기준 전국 40곳)와의 협력과 상호 유기적인 연계를 통해 주거복지 서비스와 보장 수준이 제고될 수 있도록 해야 할 것이다. 자원과

거점이 확보된 만큼 이제 시행 2년차에는 범부처간 협력으로 효율성과 전달력을 높여 주거급여 대상자를 적극 발굴하고 빈곤 사각지대를 좁히는 데 정책적 노력을 집중해 나가야 할 것이다.

## 5. 나가며

주거급여 개편 이후 시행 1년차밖에 되지 않았다는 점에서 주거급여제도를 평가하는 것은 아직 시기상조이다. 지난 1년간은 맞춤형 급여 체계 그 자체가 기초생활보장제도의 개혁이었고 목표였다는 점이 성과라고 볼 수 있다. 시행 과정에서 빛어지는 실무적이고 기술적인 현안들은 제도 안착에 따라 점차 개선돼 나갈 수 있는 사안이라고 본다.

앞으로 주거급여가 소득보장이자 주거보장의 면모를 갖추어 나가기 위해서는 다음과 같은 사항을 좀 더 고려할 필요가 있다고 본다. 우선 소득보장은 주거급여만으로 충족시키기 어려운 과제이다. 이는 주거급여가 개별 급여로 독립되었다고는 하지만 생계급여와 맞물려 기초생활보장제도의 틀에서 보다 종합적으로 접근해야 하기 때문이다. 따라서 주거급여는 주거보장 측면에서 더 탄탄해질 필요가 있는데, 그것은 본연의 기능인 임대료 부담 완화와 주거 수준의 질적 개선이다. 현재 임차급여 산정 방식은 이원화된 구조로 돼 있다. 생계급여 선정기준선을 중심으로 그 이하와 이상으로 구분돼 있다. 생계급여 선정기준 이하 수급자는 생계급여와 주거급여를 동시에 지원받게 됨에 따라 임대료 지출 이후 소

득으로 어느 정도의 최저생계 유지가 가능한 그룹이라고 볼 수 있다. 그러나 생계급여 기준선은 초과하지만 중위소득 43%에 해당하는 수급자는 주거급여만 지원받는다. 주거급여를 지원받음에도 불구하고 임대료 과부담 가구가 절반가량에 이른다는 점에서 자기 부담분(K) 30%는 20% 정도로 낮출 필요가 있다. 또한 기준 임대료도 수급자 중 1~2인 가구 비중이 84%(1인 66.3%, 2인 17.7%)인 점을 감안하여 1~2인의 임대료 부담을 더 낮출 수 있도록 상향 조정할 필요가 있다. 임차 수급자의 주거 수준을 어떻게 높일 것인가도 관건이다. 이와 관련해서는 국토교통부가 시행하는 집주인 리모델링 사업이나 주택도시금융자 지원과 연계된 새로운 접목이 필요하다. 사용대차 문제에 대해서는 자력으로 수급자가 그러한 거주 여건을 벗어나기 어려운 상황임을 감안한다면 별도 대가 있고 없음을 따지지 말고 모든 수급자에게 정액제로 지원하는 것이 합당하다고 본다.

무엇보다 주거급여의 주거보장을 강화하기 위해서는 정책 가이드라인이 정해져야 한다. 현재는 임대료 과부담의 공식적 정의와 합의가 없고, 최저주거수준에서도 가구원수에 따른 최저 주택 규모와 입식 부엌, 전용 수세식 화장실, 전용 목욕 시설 여부만 고려된다. 주택의 구조·성능 및 환경 기준은 계량화하기 어렵다는 점에서 배제되고 있다. 최저보장수준인 기준 임대료의 타당성 측면에서 공정 임대료 혹은 준거 임대료와 같은 임대료 가이드라인도 필요하다. 주택 조사 전담 기관의 유용성은 주거급여 시행을 위한 주거 인프라

기반을 마련하는 것이라고 본다. 누가 어디에 어떻게 얼마의 비용으로 거주하고 있는지를 파악하는 것이 1차적인 목적이라고 한다면 임대료 부담을 덜고 주거 수준을 개선하기 위해서는 주거급여 지원만으로 만족할 것이 아니라 다양한 공공 임대주택의 공급과 연계하고 주거 상담과 컨설팅으로 주거 자립화를 지원하는 것이 2차적 목적이라고 할 것이다. 탈주거빈곤을 위해 전담 기관은 주택 조사 업무에서 한 걸음 더 나아가 이러한 점을 적극적으로 지원하고 발전시켜 나갈 수 있도록 역할을 강화해야 할 것이다.

주거급여에 대한 사회적 기대 수준은 매우 높다고 본다. 불안한 전월세 시장의 주거 안전망에 대한 요구는 점차 높아지고 있다. 수급자로 선정되지는 못했지만 높은 임대료 부담으로 서민이 겪는 생활고는 굳이 통계 자료를 인용하지 않더라도 우리 사회의 큰 부담이 되고 있음을 알 수 있다. 주거빈곤을 넘어 상대적인 주거 불안이 부각되는 상황에서 미래 주역인 대학생, 사회 초년생, 취업 준비생 등 젊은 세대의 주거 문제는 우선순위가 아닐 수 없다. 소득인정액이나 부양의무자 요건과 같은 잣대로 수급자의 범위를 한정하기보다 청년 세대를 위한 주택 수당, 신혼부부 주택 수당과 같이 특수 수요 그룹에 4~6년간 한시적으로 임대료를 보조할 수 있는 사과의 유연성이 필요하다. 생애 첫 출발 시기, 소득 리스크를 보완하는 방법으로 다소 덜 엄격하지만 주거보장의 기회를 얻을 수 있도록 하는 것은 현재 주거급여제도의 진화 과정에서 도입해 볼 만하다고 본다. ■