

경제위기에 따른 주거빈곤 개선방안

A Plan for Reducing Housing Poverty in Times of Economic Crisis



이태진 한국보건의사회연구원 부연구위원

세계적인 금융위기로 고용정세의 악화는 고용과 주거가 불안정한 서민·저소득층 즉, 주택을 처분해야하거나 임대료 체납으로 주거에 위기에 놓인 실직자, 저임금근로자, 체불근로자, 취업능력취약자, 비정규직 파견(외국인 포함)근로자나 사택거주자 등의 일자리와 주거를 동시에 상실하게 되는 결과를 초래할 것으로 예상된다. 경제위기의 빈곤, 실직, 가족해체 등은 주거의 빈곤화에 큰 영향을 미친다. 대표적인 주거빈곤의 문제는 과도한 주거비의 부담과 열악한 주거의 수준으로 생존 자체가 위협받고 빈곤을 양산하는 것으로 나타난다.

본고는 경제위기상황에서 시급성과 접근성의 측면에서 서민층의 주거안정을 중심으로 한 소득 및 고용 안정의 통합방안을 모색하여 주거복지의 정책과제를 제안하기 위하여 주거빈곤 대상의 범위를 위기, 불안, 상실로 구분하고 거리노숙과 쪽방과 고시원 거주자, 그리고 강제퇴거조치자 등 위기가능성이 높은 대상을 중심으로 경제성장, 실업, 이혼 등을 반영하여 주거빈곤의 규모를 추정하였다. 개선방안은 중산층에서 하위계층 특히 빈곤층으로 전락하는 것을 예방하기 위하여 소득보장으로 생활 및 주거의 안정과 고용지원 정책 즉, 통합적 지원으로 안전망을 강화하는 것을 기본 방향으로 하여, 현행 국채 주거급여제도와 긴급복지제도의 주거현금급여를 현실화하여 확대하고, 긴급주택을 포함한 사회서비스주택(고용촉진주택)을 제공하며, 주거복지정보의 접근성을 높이기 위하여 희망물센터와 연계하는 사회주거서비스센터를 운영하는 방안을 제안하였다.

1. 들어가며

97년 외환위기 이후 또 한 번의 경제위기를 맞아 불평등 문제와 빈곤문제가 다시금 사회문제로 대두되고 있다. 지난 외환위기를 계기로 생겨난 중산층의 붕괴와 빈곤층의 확대문제가 제대로 해결되지 못한 상황에서 또다시 세계적 금융위기가 도래하면서 집값과 주가가 동반하락하고 자산가치도 줄고 고용불안이 커져 대부분의 국민들 특히 중산층은 다가올 미래에 대해

가장 크게 불안감을 갖고 있다. 더욱이 2000년대 들어 주택가격이 급등했다가 최근 다시 급하락하고 있어 재산이 집 한 채이고 무리하게 주택을 구입한 가구는 높은 이자부담과 물가의 상승으로 주거를 상실할지도 모른다는 걱정에 처해있다.

지난 위기직후에도 소비자 물가는 급상승하고 전세가격은 다소 감소하는 것을 볼 수 있으며, 최근 1년간 주택담보대출 금리의 상승대비 소득 증가세 둔화와 물가의 상승은 실질 소득

감소를 이끌어, 가구의 주거비 지불능력은 더욱 감소될 것으로 전망되고 있다. 더욱이 이번의 고용정세의 악화는 고용과 주거가 불안정한 서민·저소득층 즉, 주택을 처분해야하거나 임대료 체납으로 주거퇴거위기에 놓인 실직자, 저임금근로자, 체불근로자, 취업능력취약자, 비정규직 파견(외국인 포함)근로자나 사택거주자 등의 일자리와 주거를 동시에 상실하게 되는 결과를 초래할 것으로 예상된다([그림 1], [그림 2]와 <표 1> 참조).

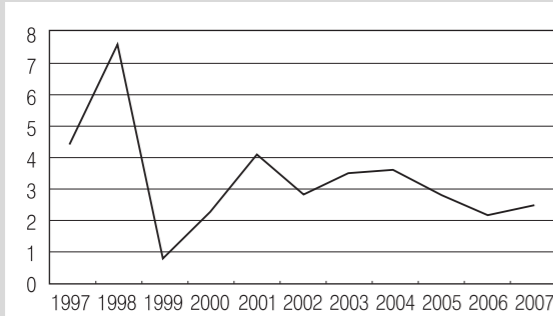
표 1. 최근 1년간 소득증가세와 주택담보대출 금리 상승세 비교

주택담보대출 금리	전국가구 소득 ('07.2/4 → '08.2/4)	도시근로자가구 소득 ('07.2/4 → '08.2/4)
12.3%↑ ('07.8)6.38% → ('08.8)7.16%	(명목) 5.1%↑ ----- (실질) 0.3%↑	(명목) 8.5%↑ ----- (실질) 3.5%↑

자료: 국토해양부(2008)

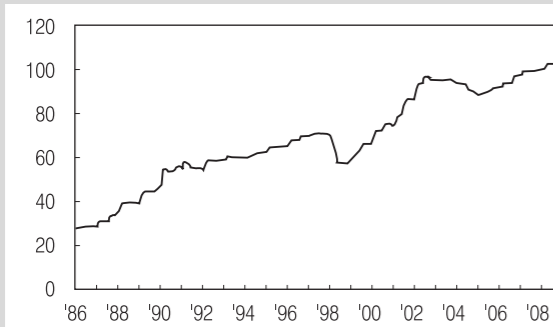
경제위기의 빈곤, 실직, 가족해체 등은 주거의 불안정성을 심화시키는 주요원인이 된다. 주거의 불안정 즉, 주거악화의 대표적인 주거빈곤은 과중한 주거비의 부담과 열악한 주거의 수준으로 생존 자체가 위협받고 빈곤을 양산하는 문제로 나타난다. 주거 수준과 관련된 문제는 예컨대 지하주거와 옥탑방 등 열악한 민간임대주택 부문에서의 열악한 생활환경이나, 비주거용 비닐하우스의 비주택 거주 문제와 이들 '신발생 무허가 주택' 거주자의 증가 등의 주거불안정의 심화문제, 그리고 충분한 생활환경이 정비되어 있지 않은 '미인가 숙박소(쪽방)'의 거주문제 등 기본적인 주거환경 및 설비의 미비로 생활 불편 뿐만 아니라 건강 및 위생상에 악영향을 미친다. 또한 가구의 과중한 주거비 부담문제는 중산층 및 저소득층의 건강이나 교육 등 필수적 가계지출을 위하여 주거비를 위축시키게 되어 이들의 자립과 자활능력

그림 1. 외환위기 이후 소비자물가지수



자료: 통계청(2008), 「소비자물가지수」

그림 2. 주택전세가격 종합지수



자료: 국민은행(2008), 「주택전세가격 종합지수」

배양의 기회를 저해하여 빈곤이 장기화 된다. 더욱이 가구 소득원의 상실은 기존의 주거비 규모를 줄이거나 임대료 체납 또는 주거비를 생계비로 활용하게 되어, 결국 '전세에서 월세 그리고 불량주거지'로의 불가피한 주거하향 이동을 수반하기 때문이다.

본 고에서는 경제위기상황에서 시급성과 접근성을 고려하여 서민층의 소득 및 고용 안정을 위한 주거중심의 통합방안을 모색하여 주거지원정책의 개선과제를 제안하고자 한다. 본 고의 내용은 우리나라의 주거지원정책 현황과 문제점, 주거빈곤의 범위와 규모 파악, 그리고 경제위기 대응을 위한 주거빈곤의 규모추정 및 주거안정화를 위한 개선과제로 구성한다.

2. 주거지원정책의 현황 및 문제점

1) 주거지원정책의 현황 및 실태

주거복지란 '사회구성원이 자신의 주거요소(housing needs)에 부합하는 적정수준 이상의 주택에 거주하되, 소외됨이 없이 공동체 생활을 적극적으로 영위할 수 있는 상태를 말한다'. 주거복지의 구성은 물리적 측면, 주거환경적 측면, 사회경제적 측면으로 나뉘볼 수 있는데, 물리적 측면에서는 최저주거기준의 달성 및 공공임대주택의 확대공급, 취약계층의 주거기반 제공, 기존 노후불량주택의 정비지원, 주거환경적 측면에서는 주택내부 환경(새집증후군 방지 주

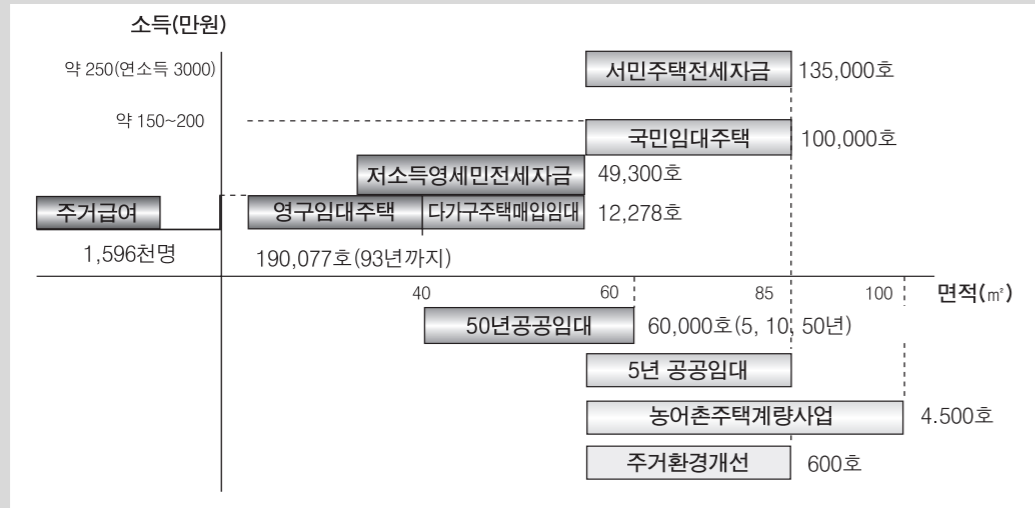
택 공급), 무장애 주택 공급 및 개보수 지원, 사회경제적 측면에서는 주거비 지불능력 향상, 자활 촉진, 커뮤니티 활성화를 통한 지역사회 통합촉진 등을 들 수 있다.

우리나라의 주거복지정책은 3가지로 구분하여 정리할 수 있다. 정부가 국민의 주거안정을 위해 국토해양부의 국민주택기금을 주요 재원으로 하는 주택공급사업으로 영구임대주택, 5년·50년 공공임대주택, 국민(매입 및 전세 포함)임대주택 등이 있고 주택용자사업으로 전세금대출, 주택구입대출 등과 노후 및 불량주택을 개량하는 주거환경개선사업, 특별회계인 농어촌주택개량사업 등이 있다. 또한 보건복지가족부의 국민기초생활보장제도 주거급여 등이 있다.

2008년 현재까지 추진된 주거복지정책은 서민주거 안정을 위하여 장기임대주택을 포함한 소득수준별 맞춤형 임대주택 등 다양한 공급정책을 추진한 결과이다([그림 3] 참조). 또한 이와 관련하여 우선 장기 임대주택을 2012년까지 총 주택수의 12%(185만호)로 확대하고 국민임대주택 100만호 건설계획 중 나머지50만호도 추진 중에 있으며 전세임대, 다가구매입임대 등 맞춤형 임대주택도 매년 15,000호씩 공급추진 중에 있다.

1) 김영태(2006), 「주거복지의 이론적 개관 및 향후 정책과제」, 한국주거학회논문집 Vol 17. 한국주거학회.

그림 3. 주거복지정책의 현황('08년 기준)



자료: 국토해양부(2008)의 내부자료를 재구성

표 2. 국민임대주택 100만호 건설계획

구분	계	'03	'04	'05	'06	'07	'08~'12
계획	100	8	10	10	11	11	50
실적	46.6	7.2	9.1	9.6	9.7	11	-

주: 1) '98~'02년까지 기 건설된 12만호 포함시 '07년말까지 58.6만호 건설
 2) '08년도 물량을 8만호로 조정, '09이후 전체 계획물량 조정 예정
 자료: 국토해양부(2008), 2009년 예산 설명자료.

표 3. 맞춤형 임대주택공급계획

구분	계	'04	'05	'06	'07	'08~'12
다가구	계획	52,500	500	4,500	6,000	6,500
	(실적)	(17,907)	(503)	(4,539)	(6,339)	(6,526)
전세	계획	46,800	-	500	5,500	5,800
	(실적)	(12,385)	-	(654)	(5,589)	(6,142)
소년소녀 가정	계획	8,500	-	1,500	1,000	1,000
	(실적)	(3,568)	(9)	(1,504)	(1,036)	(1,019)

주: 맞춤형 임대는 도심 내 최저소득층에게 직주근접형 임대주택을 저렴하게 공급
 자료: 국토해양부(2008), 2009년 예산 설명자료.

이처럼 저소득·서민 주거안정을 위한 다양한 주택정책을 추진한 결과, 우리나라 주택보급률은 2000년에 100% 상회하기 시작했고, 최저주거기준 미달가구도 2000년 대비 334만 가구(23.4%)에서 128만가구 감소한 206만 가구로 2005년 현재 전체가구의 13%를 차지하여 주택의 양과 질적인 측면에서 상당한 수준향상이 있었다.

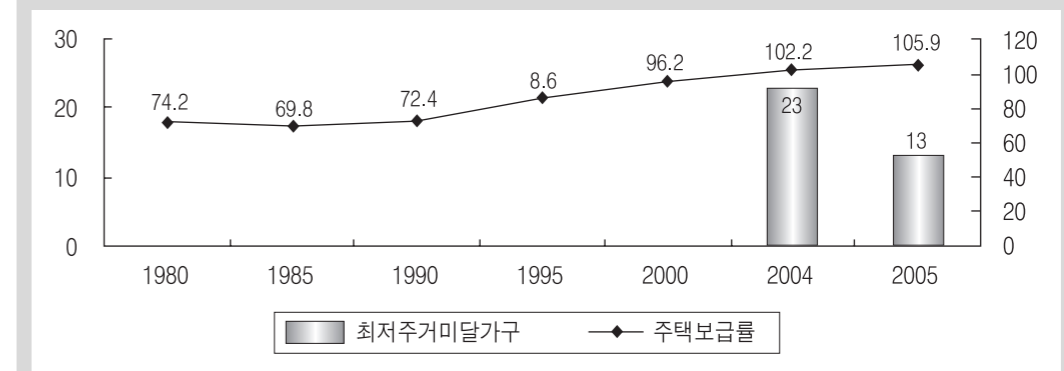
그러나 주거의 안정이라는 측면에서 주택점유유형변화와 가구의 주거비부담정도변화를 살펴보면, 월세가구³⁾는 1995년 14.5%, 2000년 14.8%, 2005년 19.0%로 증가추세에 있으며 2005년도 현재 임차 및 무상거주가구의 비율은 여전히 50%이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 소득대비 주택가격(PIR)⁴⁾도 상승추세로 1997년 4.6%, 2000년 5.0%, 2007년 6.6%

로 선진국 PIR 국제 평균치 5.2%보다 높으며, 임대가구의 임대료지불 능력을 보여주는 RIR(Rent/Income Ratio, 월소득대비 주거임대료)도 1995년 20.9%, 2001년 18.3%, 2002년 21.3%로 선진국의 RIR 평균 16% 보다 높아 소득이 낮을수록 주거생활이 불안정한 상황을 알 수 있다.

2) 주거지원정책의 문제점

현행 주거복지정책은 신규주택 및 물량확보 중심의 주택공급정책에만 비중을 두어 추진하였기 때문에 06년 말 기준 장기 임대주택의 재고비율(추정치)이 총 주택의 3.0%(건설 중인 주택 포함하면 5.9%)에 불과하여 12년까지 장기 임대주택을 12%로 확충하더라도 주거안정을

그림 4. 주택보급률 추이 및 최저주거기준 미달가구 비율(%)



자료: 건설교통부(2006)

2) 현행 주택보급률 산정은 주거현실과 사회변화를 반영하지 못하고 있어, 2008년 12월 국토해양부는 1인가구와 다가구구분거처수를 고려하여 새로운 주택보급률 산정방안을 마련함. 이를 반영할 경우, 2005년 기준 98.3%이고 2007년 기준 추계치는 99.6%가 됨.

3) 자료: 통계청 인구주택총조사(1995, 2000, 2005)

4) 자료: 2007년도 주택금융수요실태조사

위한 적정재고 수준(20% 내외)에 미달하는 수준으로 저소득·서민층의 주거불안을 해소하기에는 크게 미흡하여 주택구입능력이 취약한 저소득층에게는 지원이나 혜택이 돌아가지 못하고 있다.

특히, 다가구매입임대사업은 2008년 10월 기준 신규입주가구가 12,452호로 매입호수 대비 실적률이 낮음을 알 수 있으며, 실제로 쪽방거주자의 경우도 2007년 대비 2008년 계획을 하향조정하는 등 임대료의 부담으로 입주희망을 포기하게 되는 상황이다.

한편 영구임대주택 대기자도 2007년 현재 전국적으로 약 7만가구이며 저소득 및 취약계층

의 맞춤형 매입(전세)임대 사업추진 및 전세자금 융자지원제도도 실효성이 낮은 이유는 저소득층의 신용불량, 이자부담 등 이들의 낮은 주거비지불능력을 고려하지 못한 결과이다. 대표적인 수요자 중심제도인 전세자금융자제도의 대출자 소득분포를 살펴보면 5분위 이상의 가구가 상당수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 대표적인 공공부조의 기초보장제도 주거급여도 또한 매년 6,000억원정도 예산으로 지급되지만 생계급여와 함께 운영하고 급여 한도액이 중소도시 전세 기준으로 대도시 전·월세, 중소도시 월세, 농어촌 월세가구는 최저주거비용으로는 턱없이 부족하여 주거안정에 기여하고 있지 못

표 4. 공공임대주택의 종류별 재고 현황⁵⁾

(단위: 호)

연도	총 주택 재고수	공공임대주택 재고수(호)							
		계	영구 임대	50년 공공임대 (정비사업 포함)	국민임대 (다가구/부도매입 포함)	건설임대 (5년) (공공/민간/건축허가)	사원 임대 (5/10/50년)	매입 임대 (3년/5년)	전세 임대
2007년 (재고율)	13,793,000 (100%)	1,334,951 (9.7%)	190,077 (1.4%)	100,007 (0.7%)	155,637 (1.1%)	596,553 (43.3%)	30,173 (0.2%)	246,768 (1.8%)	15,736 (0.1%)

주: '05년 총 주택은 13,323천호, 임대주택은 1,243호(건설 중인 수치 포함).
자료: 국토해양부, 임대주택업무편람메뉴얼, 2008 p.493.

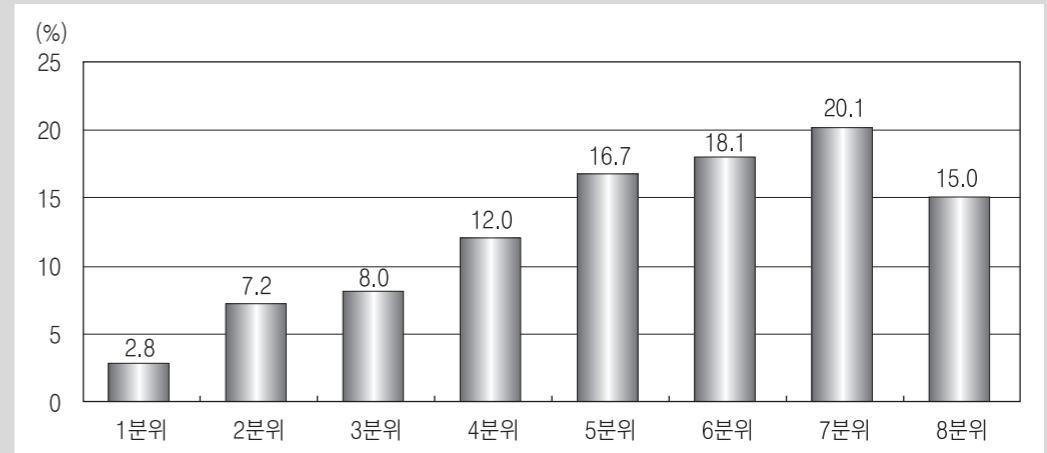
표 5. 다가구 매입임대사업 현황

매입 호수	기존 임차	계	기초생활 수급자	차상위 계층	한부모 가족	장애인	그룹홈	단신 계층	갱생 공단	부도임대 퇴거자	쪽방	비닐 하우스
21,462	4,947	12,452	8,696	1,075	882	481	455	344	397	2	99	21

자료: 대한주택공사 내부자료(2008년 10월 기준).

5) 10년 이상 임대되는 실질적 임대주택은 공공기관이 공급한 44,5만호로 전체주택 재고의 3.2%에 불과

그림 5. 전세자금 대출자의 소득분위별 분포



자료: 한국개발연구원(2004), "국민주택기금 운용에 대한 평가와 운영 개선방안" 연구, p.265.

표 6. 2008년도 주거급여 한도액

(단위: 원/월)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
최저생계비	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
주거급여 한도액	79,859	135,268	177,053	218,314	256,607	295,292

주: 주거급여 한도액은 가구별 최저주거비(최저생계비의 17.2465%)
자료: 보건복지가족부, 2008년도 국민기초보장제도 사업안내.

한 실정이다. 더욱이 주거복지 전달체계는 일부 시군구만 주거복지전담팀이 운영되고 있어 지역별 편차가 크고 국토해양부와 보건복지가족부 공공간과 민간과의 연계가 원활하지 못하여 접근성이 떨어진다.

이와 같이 우리나라 주거복지정책은 체계적인 저소득·서민층 주거안정정책이 추진되지 못하여 실효성이 미흡하다고 할 수 있다. 이는 공급정책의 전반적 문제와 정책대상의 불명확성 문제, 그리고 복지정책과 주거정책의 이원적

운영문제에서 기인한 것이라 볼 수 있다. 다시 말해, 그 동안의 주택정책의 기초는 공급확대에 초점을 맞춘 공급자 방식이라는 점, 수요자 중심의 임대료보조제도의 부재, 인프라 부족 등에 원인이 있다고 할 수 있다.

특히 주요 주택공급정책 대상인 소득 4~6분위 계층은 이번의 세계적 금융위기의 영향인 부동산 수요위축 및 주택·토지가격 급하락 추세로 자산 가치가 떨어져, 이들이 소득1분위 이하로 급하락하게 되거나 무주택자 또는 임차가구

등 지불능력이 부족한 계층 또한 임대료체납률이 증가하게 되는 등 주거상실의 위기가 심화될 것으로 전망되므로 적절한 대응방안모색은 이러한 수요층의 변화에 중점을 두고 접근해야 할 것이다.

3. 주거빈곤의 규모 및 개선방안

1) 주거빈곤의 대상과 범위

주거복지의 정책적 접근은 주거빈곤을 완화·해결하는 범위로 설정할 수 있는데, 주거빈곤은 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위한 최소한의 주거여건을 갖추지 못한 환경에서 생활하거나 주거비 부담이 가구의 소득에 비해 과중한 상태에 있음을 의미한다. 주거빈곤의 수준은 일반적으로 최저주거기준(국토해양부 고시)과 주거비 부담 정도(RIR: 월소득 대비 주거비)를 통해 정하나, 본 고에서는 주거위기 예방에

중점을 두어 주거빈곤 대상의 범위를 위기, 불안, 상실로 구분하고 중점적인 대상을 중심으로 규모를 추정하여보도록 한다.

우선 주거위기계층은 임대료 체납, 가족해체, 철거, 사택거주근로자의 해고 등으로 주거를 상실(퇴거)할 위기에 처한 자이며, 주거불안계층은 기준미달의 과밀한 주택이나 비주택에 거주하는 자로 쪽방, 고시원, 여관, 여인숙, 비닐하우스, 움막 등의 임시 거처에서 생활하는 자이고, 마지막으로 주거상실계층은 공원, 역사, 만화방, PC방, 찜질방 등에서 기거하는 노숙자로 주거빈곤계층의 범위를 설정할 수 있다.

2) 주거빈곤계층의 규모

주거빈곤계층의 규모는 주거빈곤의 범위를 고려하여 주거상실의 심각한 위기정도와 관련한 주택유형, 주거점유형태, 가구특성 등을 반영할 수 있다. 그러나 본 고에서는 자료의 일부분으로 거리노숙과 쪽방과 고시원 거주자, 그리고

강제퇴거조치자 등 위기가 가능성이 높은 대상을 중심으로 한정하여 위기영향요인으로 경제성장, 실업, 이혼 등을 반영하여 주거빈곤의 규모를 추정하도록 한다.

우선 2008년 현재 주거상실계층인 거리노숙인 1,285명을 포함한 노숙인은 4,448명이며⁶⁾, 주거불안계층인 쪽

방 일시거주자는 1,222명, 고시원 거주자 중 단순노무직은 43,301명이고, 주거위기계층은 강제퇴거조치세대가 51가구로 평균 가구원수 2명을 적용하면 102명 등이다. 경제성장률 3.3%와 실업률 3.2%(KDI, 2008년 하반기 예측치), 그리고 2007년 기준 이혼율 2.5%를 고려하여 본 고에서는 2009년 1/4 예상 경제성장률, 실업률, 이혼율⁷⁾은 2.2%, 3.6%, 3.0%로 가정하도록 한다. 결과적으로 주거빈곤계층의 규모는 최소한 2008년 현재 45,910명에서 91,738명으로 추정되어 45,828명이 증가할 것으로 추정된다. 이는 민간임대주택 거주자의 주거상실의 위기대상을 극히 일부만으로 적용하고 있어 한계가 있다.

3) 주거빈곤 개선방안

소득과 고용지원 서비스에 대한 요구가 증대됨에도 불구하고 적절한 주거가 없이는 고용기회에 대한 접근이 심각하게 제한되거나 상실된다. 따라서 주거빈곤의 완화를 위해서는 주거수준이 미흡하거나 주거비부담능력이 취약한 가구가 적절한 주택에 거주할 수 있어야하며, 동시에 보다 실효성있는 위기대응방안을 모색하기 위해서는 위험가능성이 높은 대상에게 빠른 시간에 주거를 안정화하도록 해야 한다.

기본적으로 위기에 대응하기위한 정책방향은 중산층에서 하위계층 특히 빈곤층으로 전락하는 것을 예방하기위하여 소득보장으로 생활 및 주거의 안정과 고용지원 정책으로 안전망을

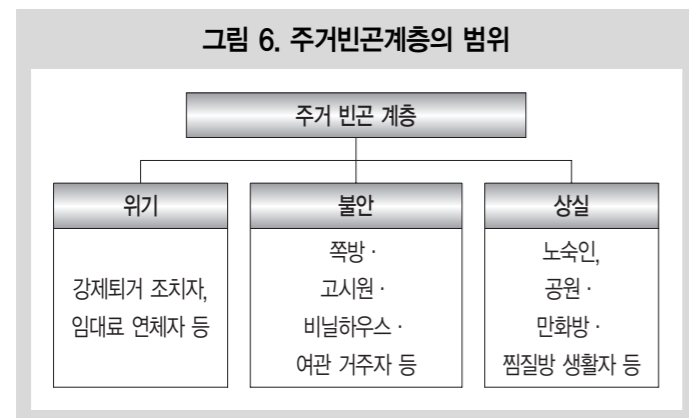
표 7. 주거빈곤계층의 규모 추정

(단위: 명/2008년 8~9월 기준)

		대상	성장율만 하락	실업률만 증가	이혼률만 증가	성장율하락, 실업률증가	성장율하락, 실업률증가, 이혼률증가	
주거 상실	노숙인	계	4,448	7,413	5,004	5,338	7,969	8,778
		쉼터	3,163	5,272	3,558	3,796	5,667	6,300
		거리	1,285	2,142	1,446	1,542	2,303	2,860
주거 불안	쪽방 일시거주자	계	1,222	2,037	1,375	1,466	2,190	2,434
		고시원 거주 단순노무직	43,301	72,168	48,714	51,961	77,581	86,241
주거위기	강제퇴거 조치가구	102	170	115	122	183	203	

주: 1) 대한주택공사(2008년)에 의하면 쪽방 일시거주자는 쪽방거주자 전체 6,110명 중 약 20%(서울), 고시원 거주 단순노무직은 고시원거주자 전체의 31.2%임.
2) 법무부(2008)에 의하면 8개월 이상 임대료체납으로 인한 강제퇴거조치가구는 매년 51~147가구로 가구당 평균가구원수를 2명으로 가정함

4,000명은 노숙인 쉼터에 그리고 1,000명은 길거리에서 생활하는 노숙인으로 약 3:1의 비율을 나타내고 있음.
7) 이혼율은 지난 외환위기 1997년 2.0%, 1998년 2.5%였으며 현재까지 약 2.5%를 유지하고 있어 이번 위기이후 0.5% 증가할 것으로 예측함.



6) 외환위기이후 실직노숙인의 발생과 함께 보건복지부에서는 우리나라의 노숙인 수를 대략 5,000명으로 추산하고 있으며 이중

강화하는 것이다. 1차적으로 실직으로 인한 소득감소를 보완하여 주거상실예방과 적극적 고용지원이 결합하고, 2차적으로 장기화될 경우 최저한의 생활보장이 되어야한다. 그러나 현행 우리나라 사회안전망은 첫째, 공적부조제도의 기초보장제도와 실업보험제도 사이에 현금급여체계의 사각지대가 존재하고 둘째, 취업능력 취약자나 실직자 등의 정규노동시장으로 통합하여주는 고용지원정책이 미흡하며 셋째, 주거비부담의 완화수단인 주거급여제도도 제한적으로 운영되고 있다. 특히, 주거안전망과 관련하여 저렴한 공공임대주택의 부족과 임대료보조제도의 부재, 그리고 주거와 복지의 연계미흡으로 금융위기의 대응기제로는 실효성이 매우 낮은 실정이다.

따라서 본 고에서는 수요자 중심의 주거복지 정책측면에서 세 가지 즉, 주거비지원, 주택공급, 인프라구축을 제안하도록 한다. 우선적으로 현행 정책의 개선을 고려하여 소득과 주거의 현금급여지원과 취업지원프로그램의 결합(package)정책 즉, 안정적인 소득과 주거, 그리고 적극적 고용의 통합적 지원으로 적극적 사회안전망을 구축한다. 특히 고용과 함께하는 거처 안정은 고용육구를 고려하여야하므로 현물지원보다는 유동적이고 선택권이 강화된 수단으로 민첩하게 위기에 대응할 수 있을 것이다. 하지만 일부 대상에게는 현금과 현물을 부분적으로 결합하여 지원하여 지속적인 주거안정도 필요하다. 결과적으로 거처의 안정은 생활안정과 지역사회에서의 정착, 나아가 취업촉진으로 이어져 중요한 사회적 투자요소가 될 수 있을 것이다. 영국의 서포팅 피플 프로그램 (Supporting

People Programme)도 주거안정을 통한 빈곤의 장기화 예방을 위해서 고용, 주거를 통합한 정책으로 중앙정부가 주도하여 운영하고 있는 그 예이다.

먼저 주거안정을 위한 구체적인 현금지원방안으로는 수요자 중심의 주거지불능력 제고의 수단이 되도록 현행 긴급복지제도의 주거지원과 기초보장제도의 주거급여를 확대하여 운영할 필요가 있다. 긴급지원제도는 현행 대상자 선정기준을 확대하고 생계급여와 분리하여 주거급여 전액을 6~9개월로 연장하여 지급하도록 한다. 이와 함께 이를 향후 맞춤형 임대주택, 저렴한 민간임대주택 등 주거상향 즉 지속적인 주거안정이 가능하도록 적극적으로 유도하고 연계를 강화할 필요가 있다. 또한 현행 주거급여제도의 수급자대상의 선정기준도 일부의 재산상한액만을 적용하여 최저생계비이하의 대상에게 주거급여 전액을 지급하도록 하며, 소득이 최저생계비 이상의 계층에게는 소득대비 주거비 부담률을 20%초과하지 않도록 지원하도록 하는 것이다. 다만 공공부조로서의 건강한 제도운영을 위하여 기본적으로 적극적 재취업활동이 전제되어 이를 충족하지 못할 경우 현금급여 중단 등 강력한 제재를 고려할 필요가 있다.

둘째로 주거상실을 예방하기위하여 '긴급주택'을 포함하여 가칭 "사회서비스주택" 또는 "고용촉진주택"을 제공하도록 한다. 이는 경제위기로 주거상실한 자에게 장기빈곤화 및 빈곤악순환 예방을 위한 지원이며 현행의 맞춤형임대주택의 일부를 활용하거나 숙박소(모텔 등)를 공공이 매입하여 저렴한 임대료 거처로 운영하

는 것이다. 영국과 일본 등 선진국에서는 숙박소를 부분적으로 개조하여 '사회서비스지원형 주택(supportive house)'이라는 새로운 유형의 주거를 지원하는데, 그 목적은 주거상실계층이 독립적 생활을 할 수 있도록 거처로서의 역할과 사회적 지지를 위한 사회서비스를 결합하여 장기빈곤화 및 재빈곤 예방적·복지적 자립을 지원하는 데에 둔 것이다.

마지막으로 주거지원의 접근성과 신속성을 위해 주거복지정보를 통합적으로 제공하고 주거자원의 연계를 체계화하는 것으로 가칭 "사회주거서비스센터"를 중앙에 하나 운영하도록 한다. 본 센터는 주거상실 및 위기가구 등에 대한 상설화되고 신속한 정보제공 및 서비스 연계를 구축하기 위하여 주거복지긴급전화(24시간 상담)를 운영하여, 이를 통하여 위기상황 초기에 주거비 지원, 특별임대주택 입주 등 가구별 상황에 적합한 맞춤형 주거확보를 위한 정보를 제공한다. 단기적으로는 보건복지콜센터 129번과 연결하여 주거지원 관련정보를 제공하도록 하는데, 이는 현행 복지전담체계에서는 서비스 대상의 주거위기실태파악 및 관련 정보가 부족한 것에 기인한 것이다. 운영 또한 영국과 유사하게 주거복지 사업 수행 경험이 있는 관련 단체의 활동가를 파견할 수도 있다. 장기적으로는 소득지원과 주거서비스를 결합한 통합 전산망을 구축하도록 한다. 동시에 비영리단체가 운영하고 있는 '주거복지센터'와 긴밀한 연계체계를 구축하도록 한다. 현재 지역별 주거취약계층을 위한 대상자 발굴, 직접사업(월세지원 등)과 적절한 주택정보를 제공하고 있어 주거복지지원의 접근성을 제고할 수 있다.

4. 맺으며

2009년을 맞이하여 이명박 정부에서는 「보금자리주택 건설 특별법」을 제정하고 무주택 서민 등을 위해 "보금자리주택" 150만호(수도권 100만, 지방 50만)를 향후 10년간 (2009~2018) 연평균 수도권에 30만호(60%), 지방에 20만호(40%)를 지속적으로 공공에서 건설·공급할 예정에 있으며, 특히 5분위 이하계층에게 중소형 분양주택 70만호와 국민임대 및 10년 공공임대주택 등 임대주택 80만호(영구임대 10만호 공급 재개포함)를 제공하여 전세형·지분형 등 임대방식도 다양화하고 입주소요기간도 현행 5~6년에서 4년 정도로 단축할 계획이다. 이처럼 임대주택 등 국민주택의 공급확대 및 무주택 저소득층에 대한 주택구입·전세자금의 지속적인 지원이 확대될 것으로 전망되나 이는 주택거래의 활성화 등 주택시장의 여건에 따라 유동적이므로, 최근의 경제적·사회적 변화에 따른 주거의 수요요구에는 대응하기 어려운 공급정책이 될 수 있다.

경제위기의 주거빈곤에 대응하기 위한 정책 방향은 주거보장의 사각지대 해소와 주거빈곤의 예방에 있어야 한다. 그리고 무엇보다도 민첩하게 대응하기위해서는 현금지원이 먼저 고려되어야 할 것이다. 현행 주거지원정책의 문제점은 특히 소득 2분위 이하계층은 주거지원의 사각지대에 있다는 점을 주지한다면 위기에 대응할 수 있는 기제는 거의 전무하다고 할 수 있다. [그림 7]에서의 주택공급계획은 추진하되 주거보장의 사각지대해소를 위하여 공급정책 대상의 선정기준을 조정하고 현재 임대 중에 있

그림 7. 2009~2018년 주택공급체계 및 공급계획

목표	주거안정망 구축			내집마련 촉진			주택가격 안정			
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
소득계층										
수요특징	임대료 부담 능력 취약계층		자가구입 능력 취약계층		정부지원시 자가구입가능 계층		자력으로 자가구입 가능 계층, 교체수요 계층			
분양 주택	다세대·단독주택 (100만)						중대형 민간분양 (200만) (규제개선 등)			
	중소형민간분양 (40만) (택지, 기금지원 등)									
임대 주택	공공분양 (70만)			공공임대 (30만) (지분형, 전세형)			민간임대 (10만)			
	국민임대 (40만)									
	영구임대 (10만)									
공급주체	공공부문 주도			공공부문 + 민간부문			민간부문 주도			
공공지원	재정, 주택기금, 택지			주택기금, 택지			규제개선			
주택규모	전용 60㎡ 이하			전용 60~85㎡			전용 85㎡ 초과			


주: 음영 부분이 보금자리 주택(공공분양, 공공임대, 국민임대, 영구임대)
 자료: 국토해양부(2008)

거나 지자체의 공공임대주택을 확보하여 우선적으로 저소득층에게 활용하도록 한다. 이러한 주택공급은 긴급주택 또는 장기적인 임대주택으로 제공되어야 한다. 그러나 주택공급은 고용이 불안정한 상황에서는 일부 제한적이므로 고용의 이동가능성과 가족의 해체가능성 등을 고려하여 시급한 주거안정 즉, 주거빈곤을 미연에 방지하기 위해서는 임대료 나아가 주거지원이 반드시 필요하다. 선진국에서도 공공임대주

택에 대한 보완책으로서 임대료 보조정책을 도입하였듯이 국가가 주거비지불능력이 낮은 가구에 주거비가 일정정도 넘지 않도록 하겠다는 주거비불능력향상 다시말해 주거안정화를 위해서는 수요자 중심의 정책이 필요한 것이다. 현행 저소득층을 대상으로 하는 주거급여 및 임대료 보조나 전세자금 지원, 근로자 서민전세자금 등이 더욱 확대되도록 현행의 주거급여를 임대료보조제도(월세지원이나 무이자 전세용자

제도 등)로 확대 개편하고 국토해양부의 용자제도를 포함한 주택기금재원의 다양한 수요자용자사업과의 체계적인 연계를 통하여 적극적인 주거자립방안을 유도하도록 해야 한다.

동시에 이러한 과제가 실효성있게 추진되기 위해서는 일시적이고 개별적으로 운영되기보다는 주거지원을 중심으로 한 고용 및 소득 지원의 통합복지정책이 되어야하며, 주거지원과 함께 일자리 등 복지서비스가 긴밀하게 수요자 중심으로 제공될 수 있도록 전달체계의 체계화 및 일원화가 무엇보다도 중요하다. 실제로 고용과 복지 연계를 중요시한 영국에서도 최근 주거지원을 통한 일자리사업 등의 복지정책이 복지

정책재정 전체를 절감하고 있다는 평가를 받고 있다. 우리나라의 현재 주거지원의 정책결정기관은 주로 국토해양부, 보건복지가족부, 행정안전부인데 반해, 전달주체는 동사무소, 대한주택공사, 지방공사, 해당 은행, 자치구 등으로 다양하여 서비스 수혜의 차단현상·단절현상이 발생하고 있다. 위기상황에서의 주거빈곤에 대응하기 위해서는 주거복지서비스 접근성 제고를 우선적으로 고려하여 사회복지정책에서 주거지원이 강화되어 추진될 수 있어야 한다. 또한 주거복지 민간자원⁸⁾과도 긴밀한 협조를 유지하도록 해야 한다. 

8) 사회복지공동모금회의 후원으로 2007년부터 지역별 주거복지센터사업이 추진되어 지역의 주거빈곤의 대상 발굴 및 직접적인 주거지원사업도 수행 중에 있음.