

기초보장으로서 주거지원의 재설계

Rebuilding Housing Benefit as Basic Social Security System



강신욱 한국보건의사회연구원 연구위원

최근 기초보장제도의 급여체계를 욕구별 급여로 전환하려는 논의가 활발해지면서 빈곤층에 대한 주거급여제도를 어떻게 설계할 것인가에 대한 논의 역시 본격화되고 있다. 이 글은 주거급여의 개편이 전체 기초보장 제도의 개편에서 어떤 의미를 지니는지 살펴본 후, 잠정적인 가정 하에서 주거급여 개편의 효과로 대상자가 얼마나 확대될 수 있는지 추정하였다. 주거급여 개편안의 기본적 방향은 자가에 거주하지 않는 빈곤층에게 임대료의 일부를 바우처 방식으로 지급하되, 그 지원의 수준을 높임으로써 현행 주거급여의 문제점을 해결하고자 하는 것이다. 이러한 방향으로 주거급여제도를 재설계하는 과정에서 재산의 소득환산제도, 가구균등화지수, 지역별 선정기준 차등화 등 문제에 대한 근본적 재검토가 불가피해질 것이다. 개편되는 제도가 저소득층 대상 주택 임대차 시장에서 임대료의 상승을 촉발시키지 않도록 하기 위해 주택시장 인프라의 개선이 필요할 것이다. 무엇보다 제도 개편의 과정에서 수급대상층이 현행 제도보다 확대되면서도 기초생활보장은 국민의 권리라는 현행 법의 이념이 유지되는 것이 중요하다.

1. 머리말

주거가 인간 생활의 중요한 영역이라는 점은 이론의 여지가 없을 것이다. 빈곤층의 기본적인 생활을 보장하려는 취지로 법제화된 국민기초생활보장제도에서 주거급여를 주요 급여 항목으로 두고 있는 이유도 이 때문일 것이다. 하지만 현재의 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도) 하에서 주거급여제도는 빈곤층의 기본적인 주거 욕구를 보장하는 데 여러 가지 측면에서 미흡하다는 지적을 받아 왔다.

최근 기초보장제도의 개선을 위한 논의가 활발해지면서 빈곤층에 대한 주거지원제도를 어떻게 재편할 것인가, 즉 주거급여제도를 어떻게 설계할 것인가에 대한 논의 역시 본격화되고 있다. 보건복지부와 한국보건의사회연구원은 최근 다양한 분야의 전문가들의 참여 하에 <빈곤대책 제도개선 기획단(이하 <기획단>)을 운영하면서 최근 기초보장제도의 개편이 어떠한 방향과 원칙에서 진행되어야 할지를 검토한 바 있다.¹⁾ 이 논의에서 기초보장 주거급여는 자가에 거주하지 않는 빈곤층의 임대료를 지원하는 방

1) '이태진 외(2012). 빈곤정책 제도 개선 방안 연구, 보건복지부·한국보건의사회연구원' 참조. 이 보고서는 빈곤대책 제도개선 기획단

안으로 사업방식이 전환되어야 하고, 그 대상자 규모는 현재의 기초보장 주거급여 수급자 규모보다 확대되어야 한다는 방향을 확인하였다. 하지만 여전히 주거급여제도를 어떻게 재설계해야 할 것인가에 대해서는 구체적 방안이 제시되지 않은 상태이다. 주거급여의 개편은 생계급여나 교육급여 등 다른 급여와 달리 대상자 선정이나 급여수준의 결정은 물론 급여의 지급방식, 전달체계, 주거급여제도의 개선이 시장에 미치는 효과 등 매우 문제들에 대한 검토가 이루어진 후 그 구체적인 시행 방안이 윤곽을 드러낼 수 있기 때문일 것이다.

따라서 이 글의 목적이 주거급여 제도를 어떻게 재설계하는 것이 바람직한 지에 대해 구체적인 기준선 등을 제시하는 데 있는 것은 아니다. 대신 이 글은 주거급여의 개편이 전체 기초보장제도의 개편에서 왜 중요한지를 살펴본 후, 개편의 효과로 주거급여 대상자가 얼마나 확대될 수 있는지에 대해 간단한 추정결과를 제시하고자 한다. 물론 이때 추정에 사용된 전제와 수치는 주거급여 개편의 주요 방향을 반영한 것일 뿐 개편의 구체적 내용을 제시하는 것은 아니다.

이 글은 다음과 같은 내용으로 구성된다. 먼저 2장에서는 기초보장제도 급여체계의 개편에서 특별히 주거급여제도의 개편이 갖는 중요성에 대해 설명한다. 주거급여의 개편이 개편된 전체 기초보장 제도 하에서 어떤 중요성과 특징을 갖는지 살펴본 후, 개편 안 마련에서 주

요 쟁점은 무엇일지를 간단하게 짚어 볼 것이다. 3장에서는 주거급여 개편안에 대한 몇 가지 전제 하에서 개편의 결과 수급대상 가구가 어떻게 변할지 살펴볼 것이다.²⁾ 4장에서 주거급여 개편의 의의를 다시 한번 강조함으로써 글을 맺을 것이다.

2. 기초보장 급여체계 개편에서 주거급여 개편의 중요성과 쟁점

기초보장제도의 개편 논의는 흔히 통합급여 체계에서 욕구별 급여체계로의 전환이라고 요약된다. 전환이 필요하다는 생각의 이면에는 어떤 욕구의 경우 별도의 급여를 통해 배타적으로 보호되어야 한다는 인식이 자리 잡고 있다. 주거에 대한 욕구가 대표적인 예이라는 것이다. 이러한 문제인식은 동시에 현재의 기초보장 급여체계로는 주거 욕구가 충분히 보호되지 못하고 있음을 전제로 하는 것이기도 하다. 예를 들어 2013년의 경우 4인 가구의 주거급여 상한액은 약 월 24만5천원으로 최저생계비의 16%에 조금 못 미치는 금액이다. 이 금액은 생계급여와 함께 수급가구에게 현금으로 지급된다. 이와 같은 현재의 주거급여 제도에 대해 다음과 같은 문제가 지적되어 왔다. 이 금액 자체가 실제로 빈곤가구의 최저 주거수준을 유지시키기엔 부족하고, 현금으로 지급된 급여가 반드시 주거 욕구를 충족시키는 데 지출된다는 보장이 없으

의 논의를 담고 있으므로, 이하에서는 이 보고서를 <기획단 안>이라는 표현을 사용할 것임.

2) 3장의 분석결과는 강신욱 외(2012). 국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도의 발전방향, 한국보건사회연구원에서 인용한 것임.

며, 자기 집에 거주하는 수급자의 경우 욕구가 크지 않은 대상에게 급여가 지급된다는 지적을 받게 된다. 따라서 개편되는 주거급여는 자가에 거주하지 않는 빈곤층에게 임대료의 일부를 바우처 방식 등으로 지급하되, 그 수준을 현재보다 높임으로써 이러한 문제를 해결하고자 하는 것이 주거급여 개편 논의의 핵심이다³⁾.

이와 같은 방안에 따를 경우 개편 이후의 주거급여는 현물급여가 되는 셈이며, 기초보장 급여 가운데 유일하게 대상자 선정기준과 지급방식이 동시에 변하는 급여가 된다. 이러한 사업 방식의 변화로 인해 현행 제도 하에서는 구체적으로 반영되지 않았거나 깊이 있게 다루어지지 않았던 다음과 같은 문제들에 대한 검토가 필요하게 된다.

주거급여가 저소득층의 주거 욕구를 보호하는데 충분한 수준으로 확대된다면, 현행 기초보장제도 하에서와 같이 소득인정액 개념을 사용하는 것이 적절한지에 대한 문제가 제기될 수 있다. 소득인정액 제도는 보유 재산의 일부를 소득으로 전환하여 소득과 합산하는 제도이다. 주지하다시피 재산의 소득환산이란 제도는 재산은 어느 정도 있으나 소득이 없는 빈곤층이 수급자에서 제외되는 경우를 방지한다는 점에서 의의가 있다. 하지만 다른 한편에서는 일정 수준 이상의 재산보유자에 대해서도 현금급여를 지급하는 결과를 낳게 된다. 이때 수급자가 일정 수준 이상의 재산 보유에 대해 용인하는 가장 큰 규범적 근거는 주거용 자산의 보유를 허용함으로써 안정적 주거를 유지하게 하는

데 있다. 주거급여가 빈곤층의 실제 주거 욕구를 보호하는데 미흡한 수준일 경우 이러한 제도적 설계는 타당성을 지닐 수 있다. 그러나 별도의 주거급여를 통해 주거 욕구에 대한 보호가 강화된다면 기초보장 수급자 선정에서는 재산-소득 환산방식이 아닌 소득과 재산에 대해 각각의 기준선을 두는 방식이 더욱 타당성을 지니게 된다.

욕구별 급여체계로의 전환에서 핵심은 각각의 급여가 별도의 기준선을 갖도록 하는 것임을 앞에서 언급한 바 있다. 생계급여가 주거급여와 독립적인 선정기준선을 지니게 되면 주거용 자산과 비주거용 자산의 구분이 더욱 중요하게 된다. 또한 각 급여의 수급요건을 판단하기 위한 재산기준선을 정할 때 다른 급여의 재산기준액을 어떻게 고려할지에 대한 판단이 필요하게 된다. 예를 들어 생계급여의 재산기준을 초과하여 생계급여를 받지 못하는 임차가구가 주거급여를 신청할 경우, 이 가구의 재산보유액 전체를 판정의 근거로 삼을 것인가 아니면 생계급여 재산기준액 초과분만을 판정의 근거로 삼을 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다.

주거비용은 최저 생활을 유지하는데 필요한 다른 항목들의 비용과 달리 지역별 격차가 큰 항목이다. 우선 지역별로 임대료 시세가 차이날 것이 자명하기 때문이다. 따라서 주거 급여의 도입에는 이러한 지역별 격차를 어떻게 반영할 것인가가 핵심적인 문제이다. 또한 주거는 규모의 경제(예를 들어 가구원수의 증가에 따른 한계 필요 면적의 체감)가 두드러지게 나타나는

3) 이태진 외(2012) 참조.

영역이다. 의료와 교육서비스의 경우 가구원수의 증가에 따른 규모의 경제 효과를 별로 기대할 수 없는 반면 주거는 그렇지 않다. 따라서 최저생계비의 산정에 있어서 지역별 차등화와 가구균등화 지수의 개선이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔음에도 불구하고 제도상의 개선은 거의 이루어지지 않았었다. 하지만 주거급여의 재설계에서는 가구원수의 차이를 상쇄하는 현실적인 균등화 지수의 적용이 불가피할 것이다.

이상과 같은 문제들은 주거급여의 개편안 설계 방안에 따라 그 효과가 주거급여 자체에만 국한되지 않고 다른 급여의 설계 및 운영에도 파급될 수 있음을 시사한다. 하지만 이것 말고도 주택시장의 특수성에 따라 발생하는, 주거급여에 고유한 쟁점들도 있을 수 있다. 대표적인 것이 저소득층 임대주택 시장에 주거급여제도의 확대가 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 점이다. 정부가 빈곤층에게 생계급여를 지급한다는 사실이 일반적인 상품시장, 예컨대 식료품이나 의류 시장의 가격에 미치는 영향은 거의 없었다고 보아도 무방하다. 그러나 임대 가능한 주택은 특정 지역과 특정 시기에 그 공급이 한정되어 있기 때문에 수요자에 대한 지원(구매력 보조)이 임대료의 상승으로 귀결될 가능성이 높다. 따라서 이러한 부작용을 최대한 통제할 방안을 모색하는 것이 임대료 지원제도로서의 주거급여 제도를 설계하는 데 매우 중요한 요소가 된다. 임대료 지원의 효과가 전적으

로 임대인에게 귀착되는 일을 막고 임차인의 주거수준 향상 및 선택권 보호라는 효과를 거두기 위해서는 민간 임대시장의 투명성이 제고되고 저소득층 대상 임대시장의 재고 안정성이 높아지는 등 주택시장 인프라 측면의 개선이 병행되어야 할 것이다.

3. 주거급여 개편의 효과에 대한 잠정적 추정

개편된 주거급여의 대상 가구가 현재의 기초보장 수급가구에 비해 얼마나 확대될 수 있을지는 여러 조건의 영향을 받을 수밖에 없다. 이 글은 주거급여 대상자의 가장 바람직한 선정기준이 무엇인지를 논의하는 데 목적이 있는 것이 아니므로 구체적인 선정조건의 결정과 관련된 내용은 다루지 않기로 한다. 대신 간단한 가정 하에서 주거급여 대상자의 규모나 분포가 어떻게 달라질 것인지를 추정해 보도록 할 것이다.⁴⁾ 주거급여의 개편방안에 대해 다음과 같이 전체하고자 한다.

첫째, 주거급여는 자가에 거주하지 않는 임차 가구에 한하여 지급하는 것으로 가정한다. 자가에 거주하면서도 최저기준에 미달가구에 대해서도 주거급여를 지급할 수도 있으나 여기서는 이러한 가구를 별도로 구분하여 주거급여 대상으로 포함시키지 않았다. 둘째, 재산기준의 측면에서는 가구의 총자산이 최저기준전세가격

4) 이하의 추정에 사용된 자료는 <한국복지패널> 6차 자료이며, 분석의 단위는 가구임. 이 자료는 조사대상 가구의 2010년말 현재 소득과 재산에 대한 정보를 제공하고 있음.

기준에 미치지 못하는 가구를 대상으로 한다. 지역별 최저기준 전세가격은 편의상 현행 기초 보장제도 상의 지역별 기본공제액을 이용하였다. 셋째, 소득기준은 가구별 소득평가액의 20%가 가구별 최저기준 임대료에 미치지 못하는 가구를 대상으로 한다. 마지막으로 주거급여 최대액을 결정하는 지역별 최저 기준임대료의 경우 <기획단> 안에 제시된 금액을 이용할 것이다. 다음의 <표 1>에 따르면 <기획단>의 안은 세 단계에 걸쳐 주거급여액을 상향조정하여 나갈 것을 제한하고 있는데, 본 연구에서는 2단

계까지의 수치를 인용하여 분석하였다.

다음의 <표 2>는 <한국복지패널> 6차 자료를 이용하여 주거 점유형태별로 구성비와 자가(임차가구의 경우에는 보증금), 월세 등과 함께 가구의 평균 경상소득과 자산 보유액을 비교한 것이다. 2010년 현재 우리나라 가구의 주거 점유형태별 분포를 보면 자가의 비중이 전체 가구의 절반이 넘는 54.5%로 추정되고 전세와 월세, 그리고 사글세를 합한 가구의 비중이 전체 가구의 약 37.7%에 달하는 것으로 나타난다. 이 표에서 전세 거주가구의 평균 총자산과 순자산이

표 1. <기획단(안)>에서 단계별 주거급여 최대액 비교

(단위: 원)

구분	현행 ¹⁾ 주거급여액	현행 ¹⁾ (임대료)	1단계 (주거 균등화) ²⁾	2단계 (현실화)	3단계(지역차등화) ^{3) 4)}			
					서울	대도시	중소도시	농어촌
1~2인	87,656~149,252	68,757~117,073	133,798	238,754	398,719	310,380	238,754	191,003
3인	193,079	151,451	161,673	306,228	511,401	398,096	306,228	244,982
4~5인	236,908~280,736	185,831~220,209	185,831	339,965	567,742	441,955	339,965	271,972
6인	324,563	254,587	208,131	374,999	626,248	487,499	374,999	299,999

자료: 이태진 외(2012), 191쪽의 표를 재구성.

표 2. 주거 점유형태별 자산 분포

(단위: %, 만원)

구분	구성 비율	가격 (보증금)	월세	경상소득		총자산		순자산	
				(평균값)	(중위값)	(평균값)	(중위값)	(평균값)	(중위값)
자가	54.5	20,235	0	2,754	2,461	20,355	6,450	7,000	4,040
전세	19.6	7,608	0	2,689	2,409	52,582	3,950	48,514	2,970
보증부월세	16.0	1,334	22	1,980	1,767	4,765	760	-20,700	250
사글세	2.1	-	18	1,686	1,330	3,868	710	607	200
기타	7.8	-	1	1,897	1,510	9,755	1,120	3,766	800

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용하여 추정. 강신욱 외(2012)에서 인용.

자가 거주 가구에 비해 훨씬 크게 나타나는 것은 예외치의 영향일 가능성이 높다. 총자산과 순자산의 중위값을 비교하면 자가 거주 가구의 보유 자산규모가 전세 가구에 비해 높아짐을 알 수 있다.

다음의 <표 3>은 주거 점유형태별로 주거급여 재산기준의 충족 여부와 주거비 과부담 가구의 분포를 보여준다. 자가보유 가구 가운데에서는 총재산이 주거급여 재산기준선에 미치지 못하는 가구가 39.2%로 나타났으나 전세가구 가운데에서는 그 비율이 51.4%, 월세와 사글세 가

구 가운데에서는 그 비율이 약 80%에 이르는 것으로 나타났다. 순재산을 재산기준선과 비교할 경우에는 보유재산이 기준선에 미치지 못하는 가구의 비율이 이보다 다소 높게 나타난다. 특히 자가거주 가구는 총재산을 적용할 때와 순재산을 적용할 때 재산기준선 미달가구의 비중이 상대적으로 크게 차이가 나는 반면(약 11.8%p) 임차가구의 경우는 그 차이가 6%p 이하이다.

한편 <표 3>은 점유형태별로 주거비 과부담 가구의 비중을 비교하고 있다. 2단계 기준임대

표 3. 주거 점유형태별 재산기준 충족 및 주거비 과부담 가구 분포

(단위: %)

점유 형태	재산 기준				주거비 과부담 여부				계
	총재산		순재산		1단계 기준임대로		2단계 기준임대로		
	초과	미달	초과	미달	비해당	해당	비해당	해당	
자가	33.2	21.4	26.7	27.8	51.5	3.0	45.6	8.9	54.5
	60.8	39.2	49.0	51.0	94.4	5.6	83.6	16.4	
	68.3	41.6	66.7	46.4	57.0	31.4	58.2	41.3	
전세	9.5	10.1	8.4	11.2	17.9	1.7	16.2	3.4	19.6
	48.6	51.4	42.8	57.2	91.5	8.5	82.6	17.4	
	19.6	19.6	20.9	18.7	19.8	17.3	20.6	15.8	
보증부월세	3.3	12.7	2.6	13.4	13.3	2.7	11.0	5.0	16.0
	20.7	79.3	16.4	83.6	83.0	17.0	68.7	31.3	
	6.8	24.7	6.6	22.3	14.7	28.3	14.0	23.2	
사글세	0.4	1.7	0.3	1.8	1.5	0.5	1.1	1.0	2.1
	19.2	80.8	15.2	84.8	74.0	26.0	51.2	48.8	
	0.8	3.3	0.8	3.0	1.7	5.6	1.4	4.7	
기타	2.2	5.6	2.0	5.8	6.1	1.7	4.6	3.2	7.8
	28.1	71.9	25.9	74.2	78.5	21.5	58.6	41.4	
	4.5	10.9	5.0	9.7	6.8	17.4	5.8	14.9	
계	48.6	51.4	40.1	59.9	90.4	9.7	78.4	21.6	100.0

주: 각 셀의 첫째 행은 전체 가구 중 비중을, 둘째 행(색칠된 부분)은 행 내 비중을, 셋째 행은 열 내 비중을 의미함.
 자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용하여 추정. 강신욱 외(2012)에서 인용.

료를 기준으로 임대료가 소득의 20%를 초과하는 가구의 비율을 비교하여 보면 자가 가구 가운데에는 그 비중이 16.4%이고 전세 가구는 17.4%이다. 보증부 월세가구는 전세가구의 약 2배에 가까운 31.3%가 주거비 과부담 가구이고, 사글세 가구에서는 거의 절반에 해당하는 48.8%가 주거비 과부담 가구이다. 주거급여 수급의 소득 조건, 즉 주거비 과부담 여부를 적용할 경우에는 자가와 임차가구의 차이보다 임차 가구 내에서 전세와 비전세 가구의 차이가 더 두드러지게 나타나는 점을 확인할 수 있다.

이상의 전제와 분석을 바탕으로 개편된 주거급여의 대상자의 규모를 추정한 것이 <표 4>이다. 추정되는 가구의 규모는 재산기준선과 총재산과 순재산 중 무엇을 비교할 것인가에 따라, 그리고 기준임대료를 어떤 값으로 적용할 것인가에 따라 달라지게 된다. 만일 1단계의 기준임대료에 총재산 기준을 적용한다면 주거급여를 받을 수 있는 대상 가구는 전체 가구의 약 6.5%로 추정된다. 전체 가구 가운데 자가에 거주하

는 54.5%가 먼저 대상에서 제외된 후(A), 나머지 가구 중 생계급여의 소득기준을 충족하는 가구(전체 대비 3.7%)가 주거급여 대상자로 분류된다(B). 그 나머지 가구 중 재산기준을 초과하는 가구(전체 대비 15.1%)를 제외하고(C) 소득이 주거비 과부담 능력 기준을 초과하는(즉 주거비 부담능력이 충분하다고 간주되는) 가구(전체 대비 23.9%)를 제외하면(D) 전체 가구 중 2.8%가 주거급여 해당가구에 속하게 된다(E). 따라서 전체 주거급여 대상가구는 B와 E를 합한 전체의 6.5%로 추정되는 것이다(F). 이와 같은 방식으로 2단계 기준임대료와 순재산 기준을 적용하게 되면 주거급여 대상가구는 11.8%로 추정된다.

4. 맺음말

앞 장에서의 추정결과는 가상의 기준선을 상정하고 2010년 기준의 조사 표본을 이용한

표 4. 재산 및 주거비 기준별 주거급여 해당 가구 비율

(단위: %)

점유 형태	소득 및 재산기준 해당여부	1단계 기준임대료 적용		2단계 기준임대료 적용	
		총재산기준 적용	순재산기준 적용	총재산기준 적용	순재산기준 적용
자가(A)		54.5	54.5	54.5	54.5
임차	생계급여 소득기준 충족(B)	3.7	3.7	3.7	3.7
	재산기준초과(C)	15.1	13.0	15.1	13.0
	주거부담능력기준 초과(D)	23.9	26.0	18.7	20.6
	주거급여 기준만 충족(E)	2.8	2.8	8.0	8.1
주거급여 대상(F=B+E)		6.5	6.5	11.7	11.8

자료: 한국복지패널 6차 가구용 원자료를 이용하여 추정. 강신욱 외(2012)에서 인용.

것이다. 따라서 실제 주거급여 시행방안을 어떻게 설계하는가에 따라 대상자의 규모와 구성은 얼마든지 달라질 수 있다. 하지만 수급자 규모가 구체적으로 얼마가 되든지 반드시 지켜져야 할 몇 중요한 원칙이 있다.

그 첫째는 현재의 수급자 규모보다 확대되어야 한다는 것이다. 기초보장제도를 개편해야 하는 가장 중요한 이유가 현행 제도 하에서 빈곤층 보호의 사각지대가 크다는 점이었다. 따라서 개편된 제도는 더 많은 빈곤층을 대상으로 해야 한다. 빈곤율이 15%에 달하고, 전체 인구의 약 10%가 실질소득의 감소를 수년간 경험하고 있음을 감안할 때 빈곤층에 대한 지원의 범위는 확대되는 것이 불가피하다.

그러나 수급자의 대상 확대나 급여 수준의 상향 조정이라는 문제에 가려 간과되어서 안되는 더욱 중요한 점은 개편된 급여 역시 권리로서의 기초보장이라는 정신을 유지해야 한다는 것이다. 2000년 기초생활보장제도가 시행될 때 그 이전의 생활보호제도와 가장 의미 있는 차이라고 강조되던 것이 기초생활 보장을 시혜가 아닌 법적 권리로 천명했다는 점이다. 기초보장제도의 급여체계를 재편하는 과정에서 일부 급여의 경우는 사업 주체가 바뀔 수도 있고 전달체계가 크게 변할 가능성도 있다. 그러나 그러한 변화의 가운데에서 국민의 기본적 욕구를 보호하는 것이 국가의 의무이라는 원칙이 후퇴되는 일은 없어야 할 것이다. **본문**