

이길제

이재춘

조윤지

이건우

이봉조

이원진

임덕영

주보혜



주거복지 정책간 연계 강화를 위한 소득·자산 기준 개선 방향 연구

Examination of Revisions to
Income and Asset Criteria
to Foster Coordination Among
Housing Welfare Policies



기본 24-34

주거복지 정책간 연계 강화를 위한 소득·자산 기준 개선 방향 연구

Examination of Revisions to Income and Asset Criteria
to Foster Coordination Among Housing Welfare Policies

이길제, 이재춘, 조윤지, 이건우, 이봉조, 이원진, 임덕영, 주보혜

■ 저자

이길제, 이재춘, 조윤지, 이건우, 이봉조, 이원진, 임덕영, 주보혜

■ 연구진

이길제 국토연구원 연구위원(연구책임)
이재춘 국토연구원 주거정책연구센터장
조윤지 국토연구원 전문연구원
이건우 국토연구원 연구원

■ 외부연구진

이봉조 LH 토지주택연구원 책임연구원
이원진 한국보건사회연구원 연구위원
임덕영 한국보건사회연구원 연구위원
주보혜 한국보건사회연구원 부연구위원

■ 연구심의위원

김명수 국토연구원 부원장
박천규 국토연구원 주택·부동산연구본부장
이형찬 국토연구원 연구위원
황관석 국토연구원 부연구위원
김혜승 (사)새로운사회를여는연구원 선임연구위원
고진수 광운대학교 교수
김진호 국토교통부 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 1986년 이후 공공주택 소득·자산 기준에서 적용대상과 파악 단위, 자산의 범위가 확대 되어 왔으며, 소득 기준도 세대주 소득에서 가구원 수별 소득으로 점차 세분화 되는 경향
- 2 주거복지정책 소득·자산 기준의 변화 과정에서 과도기적으로 개별 정책에 따라 소득기준선, 가구원수별 소득 구분, 자산 범위 등 기준이 혼재되어 있으므로, 단계적 개선 필요
- 3 소득·자산 기준 유형이 아니라 이중기준선 방식의 경우 자산 기준선의 균등화 여부, 소득 인정액 방식은 자산의 소득환산율 수준에 따라 정책대상 집단간 수급률의 차이가 발생
- 4 도시근로자 월평균소득은 최근 10년('15~'24년) 동안 기준중위소득 대비 비율(4인 기준)이 20%p 상승하여 격차가 확대되고 있으며, 가구원 수에 따른 소득의 상대적 비율도 차이

본 연구보고서의 정책제안

- 1 (기본방향) 1)개별 주거복지정책의 목표와 정책대상 특성 고려, 2)소득·자산 기준의 변화 방향 부합, 3)지역 및 생애주기를 고려한 정책 수요 대응, 4)정책내-정책영역간 연계 강화 제시
- 2 (주거복지정책 영역별 소득·자산 기준 유형의 체계화) 장기전세주택과 공공분양주택의 자산 조사 항목을 총자산(순자산)으로 일원화하고, 부채 확대 유인의 경감과 형평성 제고를 위해 순자산 기준 적용 시 부채 공제금액 상한 설정 검토 필요
- 3 (주거복지정책 유형별 소득 선정 기준선의 체계화) 일부 공공분양주택에서 3인 이하 가구 소득을 가구원 수별 소득기준으로 일원화하고, 장기적으로 주거급여와 공공주택은 기준 중위소득, 금융지원은 연 소득으로 소득선정 기준선 체계화 검토
- 4 (개별 정책수요에 대응하는 소득·자산 기준 상한 설정) 주거실태조사 자료 등을 이용하여 정기적으로 주거복지정책 수요 분석 및 모니터링을 수행하고, 향후 금융지원에서 활용하는 연소득 기준의 경우 주기적인 소득·자산 기준선 갱신원칙 마련 검토



1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 목적

- **(정책적 배경)** 주거복지정책이 양적인 측면에서 지속적으로 확대되었음에도 사각지대 해소와 정책간 연계 강화 등을 위한 정책적 고려는 부족한 상황
 - 주거복지정책의 소득·자산 기준이 형평성 측면에서 문제가 있으며, 개별 주거복지정책마다 다르게 설정되어 있어 혼선이 발생하고, 연계가 어렵다는 지적
- **(학술적 배경)** 주거복지정책에서 큰 논쟁 중 하나는 자격 기준이며, 선별주의 관점에서 개인의 욕구를 파악하기 위해서는 소득·자산 조사가 핵심적인 요소
 - 주거복지정책에서 이중기준선 방식과 자산을 소득으로 환산하는 방식이 각각 제도에 따라 혼용하고 있으나, 특성과 장단점에 대한 논의는 여전히 부족
- **(연구 목적)** 주거복지정책에서의 소득·자산 기준을 체계적으로 검토한 후 장기적으로 정책수요 부합, 형평성 제고, 정책 간 연계 강화를 위한 개선 방향 제시
 - 통계분석과 소득·자산 기준 변화에 따른 시뮬레이션 분석 등을 수행하여 주거복지정책에서의 소득·자산 기준 개선 및 신규 제도 도입시 기초자료로 활용

□ 연구의 주요 개념

- **(재산 조사: means-test)** 공공부조의 자격조건 결정을 위해 개인·가구의 소득과 자산을 중심으로 재정적 상태를 검증하는 것으로, 선별주의 관점에서 개별적 욕구를 파악하여 효율적으로 복지를 제공하기 위한 핵심 수단
- **(이중기준선)** 소득과 자산기준을 각각 설정하고 개별 가구가 두 기준을 모두 충족할 때 자격을 부여하는 방식으로 공공임대주택과 금융지원에서 주로 활용
- **(자산의 소득환산방식 : 소득인정액)** 자산을 소득으로 환산하여 소득에 합산한 통합 지표로 경제적 능력을 측정하는 방식으로, 주거급여 수급자 선정 시 활용되며 자산 수준이 선정과 급여에 동시에 영향을 주는 특징

2. 주거복지정책 할당 원리에 대한 이론적 검토

□ 복지정책의 사회적 할당원리

- 복지정책에서 ‘누구에게 급여를 줄 것인가’는 가장 핵심적인 논쟁 주제로, 이는 크게 소득수준과 무관하게 모든 사람에게 제공하는 ‘보편주의’와 빈곤층·취약 계층에 한정하여 재산조사를 통해 제공하는 ‘선별주의’로 구분
- 복지정책에서 사회적 할당 기준은 귀속적 욕구, 보상, 진단적 구분, 재산조사적 욕구의 4가지로 분류되며, 제도적 복지에서~잔여적 복지 관념까지의 스펙트럼
- 주요 사회보장제도 50개 중 절반 이상(27개)이 재산조사적 욕구에 기반하고 있으며, 생계 및 주거지원 영역에서는 경제적 상황을 기준으로 수급자격을 판단
- 무기여 방식의 사회보장제도는 일반조세를 재원으로 하므로 사회적 자원 배분을 위한 정당한 명분으로서 재산조사가 필수적이며, 재산조사는 도움이 필요한 사람들에게 한정된 자원을 효율적으로 할당하기 위한 선별주의의 핵심 수단으로 기능

□ 복지정책의 할당원리로서 재산 조사(means-test)

- 재산조사의 체계를 결정하는 영향요인은 1) 정책대상의 선정(선별적일수록 조사 범위와 정도 강화), 2) 급여체계의 특성(보충급여는 복잡, 정액급여는 단순), 3) 보장단위의 특성(개인, 가구 일부, 가구 전체에 따라 조사 범위 상이)으로 구분
- 강신욱 외(2023)에서는 소득보장제도의 특징을 데이터의 형태로 구성하면서 개별 제도의 대상자 선정 조건 중 소득 및 자산 조건의 구성 항목을 제시
 - 소득조건은 소득 또는 자산 조건의 유무(소득인정액 방식 여부), 소득 조사 파악 단위, 소득 원천별 합산 또는 공제 여부, 소득기준선의 범주, 소득기준선의 상한 또는 하한 수준, 타 제도의 소득구분 범주 활용 여부로 구성
 - 자산조건은 자산 조사 파악 단위, 부채 공제 여부 및 공제 방식, 자산 유형별 합산 및 공제 여부와 소득환산율, 자산기준선의 범주와 수준, 타 제도의 자산 계층 구분 범주 활용 여부, 기타 자산 조건으로 구성
- 재산기준 적용방식은 크게 소득과 자산 기준을 각각 별개로 설정하는 이중기준선 방식과 자산을 소득으로 환산하여 단일하게 설정하는 소득인정액 방식으로 구분

□ 재산 기준 적용 방식의 이론적 검토

- 이중기준선 방식은 소득과 자산이 각각 일정 기준을 충족할 경우 자격을 부여하며, 자산을 소득으로 환산하는 논리적 결함을 피할 수 있어 단순하다는 장점
 - 이중기준선 방식은 소득과 자산 중 하나가 거의 없는 가구가 배제되고, 상대적으로 빈곤하지 않은 가구도 선정될 수 있는 형평성 문제가 단점으로 지적
- 소득인정액 방식은 자산을 소득으로 환산하여 소득평가액과 합산하는 방식으로, 형평성 문제 및 사각지대 해소, 공공부조의 보충성 원리 실현 측면에서 장점
 - 소득인정액 방식은 자산조사 과정에서 복잡한 행정절차와 높은 행정비용이 소요되며, 자산을 소득으로 환산하는 과정에서 논리적 비약이 발생한다는 점이 한계
- 기초생활보장제도, 기초연금 등 주요 사회보장제도는 소득인정액을 활용하나, 소득 공제항목, 기본자산 공제액, 자산 유형별 소득환산율이 제도 특성에 따라 모두 다르게 설정되어 있으며, 선별적 정책일수록 조사가 정교하고 복잡한 특징

□ 주거복지 정책대상 설정에 대한 이론적 검토

- **(분석틀)** Ghekière(2008)의 소셜 하우스링 유형론은 사회적 수요, 민간시장과의 경합 여부, 주택시장에 미치는 영향을 기준으로 보편주의, 일반주의, 잔여주의로 구분하며, 이를 분석틀로 활용하여 개별 주거복지정책에 대한 대상 유형을 분석
 - 보편주의(전체 국민 대상, 민간시장과 통합), 일반주의(중산층 이하 대상, 독립적 시스템), 잔여주의(시장 배제계층 대상, 분리된 구조)의 특성
- **(주거급여)** 소득인정액이 기준중위소득 48% 이하인 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조로서 사회보험과 구별되며, 수급가구 비중(6.2%)이 낮고 기준임대료가 시세보다 낮아 민간임대시장에 미치는 영향이 제한적이므로 잔여주의로 구분
- **(공공주택)** 공공주택은 최저소득계층부터 중산층까지 포괄하고, 임대료 체계와 배분방식이 민간주택시장과 상이하여 독립적 시스템으로 운영되며, 전체 주택 대비 공공주택 비중(9.4%)이 낮아 주택시장 영향이 제한적이므로 일반주의로 구분
- **(주택금융)** 주택금융은 중산층을 포괄하고, 정책금융과 민간금융의 대상 설정 기준(소득기준, 주택가격 기준)이 상이하여 독립적으로 운영되며, 전체 주택담보대출에서 정책금융 비중이 낮아 주택시장 영향이 제한적이므로 일반주의로 구분

3. 주거복지정책 소득·자산 기준 현황과 쟁점

□ 주거복지정책 소득·자산 기준 변화 방향

- (공공주택) 공공주택의 소득기준은 1986년 국민주택 중 일정 면적 이하 분양·임대 주택에 일시적으로 도입된 후, 2000년 국민임대주택을 시작으로 2008년 신혼부부 특별공급, 2010년 생애최초 특별공급과 공공분양 등으로 점차 확대 적용
- (자산기준) 자산기준은 2005년 국민임대주택에 토지와 자동차 기준이 처음 도입되었고, 2010년 부동산가액(토지+건물)으로 확대된 후, 2016년 금융자산을 포함하는 총자산(부채를 제외한 순자산) 기준으로 자산 범위가 점차 확대
- (소득측정방식) 소득 파악 단위는 1986년 세대주 소득에서 2000년 해당 세대의 월평균소득으로 변화하였고, 2008년 가구원수별 소득 구분(3인 이하)이 최초 도입
- (가구원수별 소득) 2019년 공공임대주택에서 저소득 가구의 입주기회 확대를 위해 3인 이하 가구에도 가구원수별 소득기준을 적용했으나, 1~2인 가구의 소득 기준 강화로 탈락자가 발생하자 1인 가구 20%p, 2인 가구 10%p 완화 시행
- (기준중위소득 일부 도입) 2021년 통합공공임대주택 도입과 함께 복지제도와의 연계를 고려하여 공공임대주택 중 소득기준선으로 기준중위소득이 처음 적용
- (소득파악 범위) 2015년 행복주택 대학생 입주자격에 본인과 부모의 월평균 소득을 합산하는 방식이 도입되었고, 2022년 뉴·홈 선택형과 나눔형에서는 '부모 찬스' 방지 취지로 청년 본인과 부모의 총자산을 각각 별도로 심사하도록 규정
- (주거급여) 주거급여는 2000년 국민기초생활보장제도 도입 당시부터 소득인정액 방식을 사용해왔으며, 2015년 맞춤형 개별급여 전환 시 최저생계비에서 상대적 빈곤선 개념의 기준중위소득으로 선정기준이 변경
- (소득파악 범위) 2018년 부양의무자 기준 폐지로 소득·자산 파악 범위를 축소했으나, 2022년 청년월세한시특별지원사업에서는 청년 본인 외에 원가구(부모)에 대한 소득·자산 기준을 별도로 도입하여 실질적인 경제적 여건을 판단
- (주택금융) 주택도시기금 대출은 1994년 도입 당시 연소득 기준으로 설정되었고, 2006년 대출자격에 대한 비판으로 세대주 본인 소득에서 부부합산 소득으로 개정
- (자산기준) 2019년 기금대출에 자산심사 기준이 도입되면서 기존 소득과 주택 기준 외에 부동산, 예금, 주식 등 전체 보유 자산에 대한 순자산 기준이 추가

□ 주거복지정책 소득·자산 기준의 특징

- 주거복지정책은 정책의 성격에 따라 공공주택 공급, 금융지원, 주거비 보조의 세 가지 영역으로 정책 대상 소득계층을 구분하여 지원 프로그램을 세분화
 - 정책들은 대상 계층에 따라 상대적으로 선별적인 성격이 강한 제도와 보편적인 성격이 강한 제도가 혼재되어 운영되며, 소득·자산 기준도 차이가 존재
 - 이론적 고찰을 통해서 확인한 재산 조사방식 및 소득·자산 기준 구분 유형을 참고하여 현재 주거복지정책 소득·자산 기준의 주요 특징에 대해 분석
- **(소득·자산 기준 유형)** 주거복지정책은 대부분 재산을 소득으로 환산하는 소득 인정액 대신 소득과 자산의 기준을 별도로 설정하는 이중기준선 방식을 활용
 - 주거급여는 기초생활보장제도의 틀에서 운영되므로 유일하게 소득인정액 방식을 사용하며, 금융지원 중 보금자리론은 자산을 고려하지 않는 소득 단일 기준 적용
- **(소득기준선)** 정책 영역별로 기준선이 상이하여, 주거비 보조는 기준중위소득, 공공주택은 대부분 도시근로자 월평균 소득, 금융지원은 연소득을 활용
 - 공공임대주택 중 2020년에 도입된 통합공공임대주택의 경우에는 유일하게 소득 인정액 방식을 사용하며, 기준중위소득을 소득 기준선으로 활용하는 특징
- **(가구원수 구분)** 주거급여 등 주거비 보조 정책과 공공임대주택의 경우 경제적 여건을 판단할 때, 소득을 가구원수별로 구분하여 적용하는 것이 일반적임
 - 반면, 금융지원은 기본적으로 가구원 수를 구분하지 않고, 전체 가구의 소득만으로 소득을 측정하고 있으며, 공공분양 주택 중 일부(뉴홈 일반형, 신혼희망타운)의 경우에는 3인 이하 가구에 대해서는 구분하지 않고 있음
- **(자산 범위)** 이중기준선 방식을 사용하는 정책들은 대부분 총자산(순자산)을 기준으로 사용하고 있으며, 공공임대주택은 자동차가액 기준도 함께 설정
 - 다만, 공공임대주택 중 장기전세주택, 뉴홈 일반형(기존 공공분양)의 경우 총 자산(순자산) 대신 부동산 가액과 자동차 가액을 기준으로 자산 기준 설정
- **(조사 대상)** 주거복지정책에서 재산 조사를 통한 자격 판단은 일반적으로 가구(또는 본인)를 단위로 하지만, 청년을 대상으로 하는 정책은 부모로 확장 경향
 - 청년을 대상으로 하는 주거비 보조 및 공공주택(행복주택 대학생, 청년월세 특별지원, 청년 매입·전세임대, 뉴홈 선택형·나눔형)의 경우 부모(원가구)의 소득과 자산까지 조사 대상 범위에 포함하여 판단

그림 1 | 주거복지정책의 소득·자산 기준 구분

구분		소득·자산		소득기준선			가구원 수			자산범위 (이중기준선)		조사대상	
		소득 안정액	이중 기준선	가중 중요소득	도시·농촌 차별소득	연간 소득	구분	3인 이하 가구	미분	총자산 순자산	부동산 · 자동차	본인 · 가구	부모 · 완구
주거비 보조	주거급여	●		●			●			-	-	●	
	청년월세 특별지원		●	●			●			●		●	●
공공 임대 주택	영구임대	△주1)	●	△	●		●			●	□자	●	
	국민임대		●		●		●			●	□자	●	
	행복주택	△	●	△	●		●			●	□자	●	
	행복주택 (대학생)		●		●		●			●	□자	●	●
	통합 공공임대	△	●	●			●			●	□자	●	
	매입임대	△	●	△	●		●			●	□자	●	
	매입임대 (청년)	△	●	△	●		●			●	□자	●	●
	전세임대	△	●	△	●		●			●	□자	●	
	전세임대 (청년)	△	●	△	●		●			●	□자	●	●
	장기전세		●		●		●				●부□자	●	
공공 분양 주택	뉴홈 (선택형)		●		●		●			●		●	
	뉴홈·청년 (선택형)		●		●		●			●		●	●
	뉴홈 (나눔형)		●		●			●		●		●	
	뉴홈·청년 (나눔형)		●		●		●			●		●	●
	뉴홈 (일반형)		●		●			●			●부□자		
	신혼희망 타운		●		●			●		●		●	
금융 지원	버팀목 대출		●			●			●	●		●	
	디딤돌 대출		●			●			●	●		●	
	보급 자리론		◎주2)			●			●	-	-	●	

주1: 소득·자산 및 소득기준선이 '△'로 표시된 경우는 자격기준에 기초생활보장 수급자가 있는 경우를 의미

주2: 보급자리론의 경우 소득기준선만 있고, 자산기준은 없음

자료: 연구진 작성

□ 주거복지정책 소득·자산 기준 국외사례와 시사점

- 영국, 독일, 호주, 일본의 주거복지정책에서 소득과 자산은 공공임대주택 및 주거급여 등에서 최소요구기준(threshold)으로 기능하는 보편적인 경향
 - 소득과 자산을 모두 고려하는 경우 일반적으로 이중기준선 방식이 주로 사용되지만, 영국 유니버설 크레딧(UC)과 같이 자산 평가를 기본으로 수급자를 결정하지만, 소득은 수급액의 규모를 결정하는 데에만 활용하는 사례도 존재
 - 호주의 일부 사회보장서비스는 대상(예 : 미분가 청년 및 한부모 가구 등)에 따라 자산을 고려하지 않고 소득만을 고려하는 등 유동적으로 기준 적용
 - 일본의 공적임대주택에서 공영주택과 특정우량주택은 소득기준 상한을, UR주택과 공사주택은 임대료 부담능력을 측정하기 위해 소득기준 하한을 적용
- 사회주택 및 주거비 보조를 위한 자격 기준을 설정함에 있어서 살펴 본 국외 사례의 경우 대부분 가구 규모에 따라 소득 및 자산 기준을 차등적으로 적용
 - 독일에서는 사회주택 입주자격 증명서(WBS) 발급시 1·2인 가구를 구분하여 소득기준을 적용하고, 추가로 한 명이 거주함에 따라 일정 금액을 상향하며, 자산 기준도 가구원이 1인 추가됨에 따라 일정금액을 상향하도록 규정
 - 호주에서도 주거수당에 영향을 미치는 프로그램의 소득·자산 기준은 대부분 수급신청자의 가구원 수에 따라 달라지며, 사회주택의 경우에도 소득과 자산 기준이 미혼과 커플, 외벌이와 맞벌이, 가구원 수에 따라 다르게 적용
 - 다만, 독일 베를린이나 호주 퀸즐랜드주의 경우에는 사회주택 입주자 소득기준이 1인 가구 및 2인 가구의 소득 기준과 함께 가구원 수 1인 추가에 대한 소득 증가분 등과 같이 단순한 구조로 되어 있어 이해가 편한 장점이 있음
- 지역별로는 대부분의 국가에서 주 혹은 지방정부의 상황에 맞는 기준과 방식을 별도로 두고 있기 때문에 자율성 및 지역성을 충분히 고려할 수 있음
 - 영국은 사회주택 입주자에 대한 세부적인 기준을 지방정부가 재량으로 설정할 수 있으며, 예금 및 금융자산과 연소득 등 소득·자산 기준을 다르게 설정 가능
 - 독일의 경우 사회주택 입주자격 증명서의 소득기준은 법에서 규정하지만 입법 권한은 연방주에 있으며, 연방주별로 소득기준을 다르게 책정
 - 호주에서도 사회주택(공공임대주택 및 커뮤니티 주택)에 입주하기 위한 소득과 자산기준을 주 정부 마다 상이하게 적용

□ 주거복지정책 소득·자산 기준의 주요 쟁점

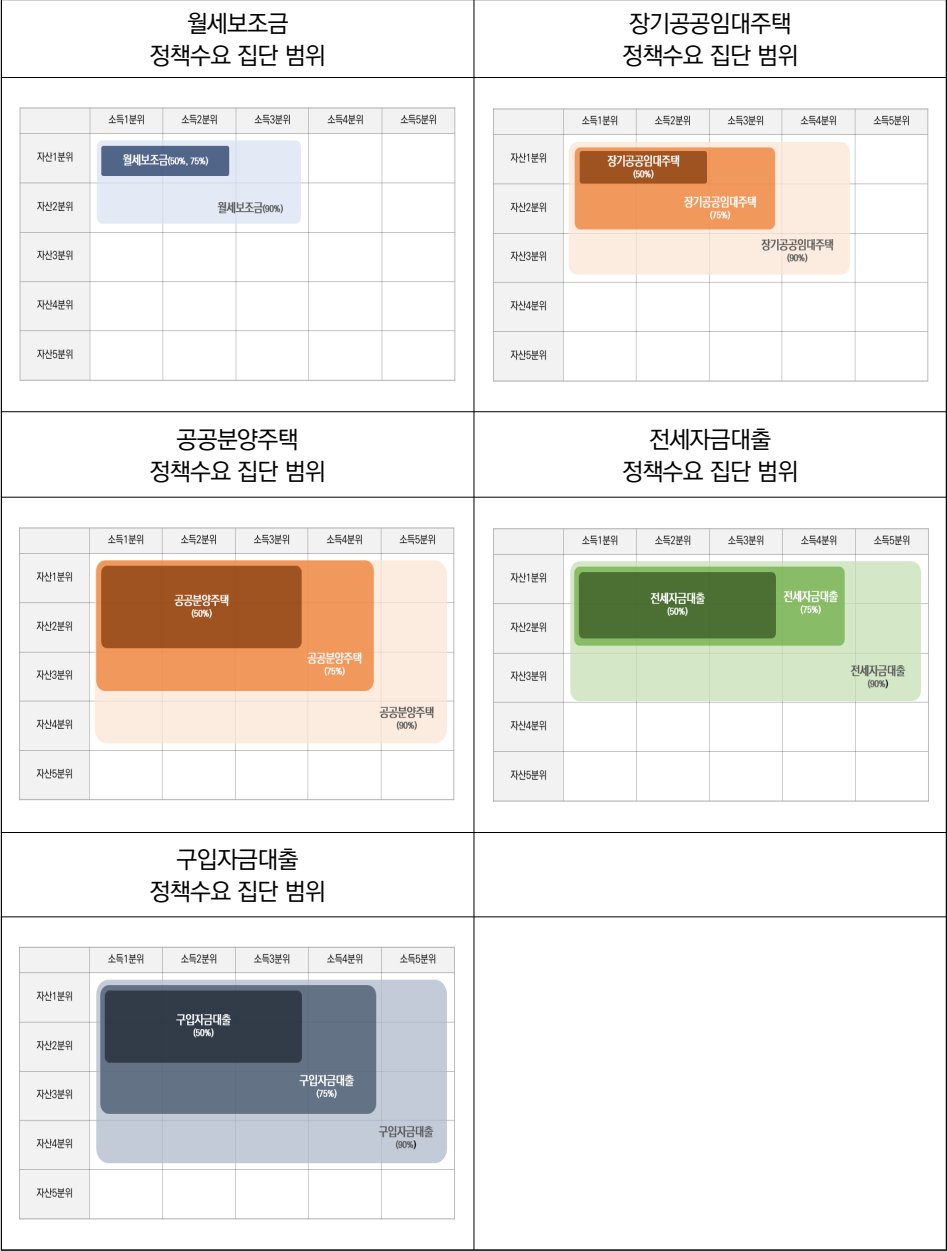
- **(분석틀)** 주거복지정책 소득·자산 기준에 대한 현황과 이론적 검토 및 특징에 기초하여 소득·자산 기준의 주요 쟁점을 전문가 FGI 등을 통해 소득·자산 기준 유형, 소득 선정 기준선 설정, 소득 상한 수준의 세 가지 축으로 도출
- **(소득·자산 기준 유형)** 공공주택에서 자산 유형과 자동차 자산 별도 기준 여부와 함께 주거급여 등 주거비 보조제도에서 소득인정액 적용 여부가 주요 쟁점
 - **(자산 범위)** 공공주택에서 자산 기준은 주택 유형에 따라 상이하며, 특히 뉴홈 일반형은 총자산(순자산)이 아닌 부동산과 자동차가액만 고려하기 때문에 현금 자산이 많은 계층도 청약 가능하다는 형평성 문제가 제기
 - 자산 기준에 금융자산을 포함하는 경우 자격 요건을 검증하는 시간이 오래 걸리는 단점이 있으며, 순자산 기준은 부채를 늘리는 유인으로 작용할 우려
 - **(자동차 가액)** 공공임대 및 뉴홈 일반형에 별도로 적용되는 자동차 가액 기준은 차량 가격 상승에 따른 기준 조정 필요성과 함께, 총자산 기준을 충족했음에도 가구원 수가 많아 대형차를 이용하는 가구 등이 배제되는 문제가 지적
 - **(주거비 보조)** 시행 주체에 따라 소득평가액, 소득인정액, 건강보험료 부과액 등 소득 기준이 달라 정책 간 연계성 강화를 위한 일원화된 기준 적용 필요
 - 소득인정액 방식은 전월세 보증금을 소득 환산시 주거비 부담 능력으로, 급여액 산정 시 주거비 부담 비용으로 간주하는 모호성과 이중적인 논리가 지적
- **(소득 선정 기준선)** 주거복지정책 내에서의 소득 기준선(도시근로자 월평균소득, 기준중위소득) 일원화와 3인 이하 가구소득의 세분화 이슈가 주요 쟁점
 - **(소득기준선 일원화)** 정책마다 상이한 소득기준을 설정하고 있어 자격요건이 복잡하고 이해하기 어려우므로 일원화가 필요하다는 견해와 두 기준 간 격차 심화 및 주거복지정책 간 특성 차이로 인해 일원화에 신중해야 한다는 견해가 존재
 - **(가구원수별 소득기준)** 가구원 수별 소득기준을 세분화한 것은 독일이나 호주 등 국외 사례와도 유사하며, 3인 이하 단일 기준보다 세분화가 바람직
 - **(타 제도의 소득 활용)** 지자체에서 건강보험료 납부액을 중위소득 판단 기준으로 활용하고 있으나, 이원화된 부과체계와 부정확성으로 사각지대 발생 우려
- **(소득·자산 상한 수준)** 지역 여건과 생애주기에 따라 차등 적용해야 한다는 견해와 함께, 반대로 중장년 무주택 가구의 특별공급 기회가 축소된다는 견해도 존재

4. 주거복지정책 소득·자산 기준 대안 모색을 위한 심층분석

□ 소득·자산 기준과 정책 수요의 정합성 분석

- (분석방법) 2022년 주거실태조사 마이크로데이터를 활용하여 개별 주거지원 프로그램에 대한 정책 수요 집단의 소득·자산 결합 분포를 분석
 - 소득과 자산은 각각 5분위로 구분하고, 생애주기(미혼청년·신혼부부·중장년·고령)와 지역(수도권/비수도권)별로 주거복지 정책 수요집단을 구분하여 분석
 - 주거복지정책 유형별 정책수요 집단 범위를 구체적으로 확인하기 위해 개별 주거복지정책에 대한 전체 정책수요의 50%, 75%, 90% 수준을 포괄하는 소득 및 자산 분위를 분석하며, 세부적으로 지역과 생애주기에 따른 차이를 검토
- (정책수요집단 범위) 월세보조금은 소득2분위-자산1분위에 정책 수요의 50~75%가 집중되어 저소득층 중심이며, 장기공공임대주택은 소득3분위-자산2분위에 75%가 포함되어 중저소득층까지 정책 수요가 존재
 - 공공분양주택과 구입자금대출은 소득4분위-자산3분위에 75%, 소득5분위-자산4분위에 90%가 포함되어 중산층까지 넓게 분포하며, 전세자금대출은 이들과 유사하나 자산 분위가 상대적으로 낮은 특징
 - 주거급여가 대표적인 월세보조금은 잔여주의적 특성으로 저소득층에 집중되나 소득1분위 외에도 상당한 수요가 존재하며, 공공분양주택과 구입자금대출은 내 집 마련 지원 목적으로 중산층을 포괄함으로써 일반주의적 특성을 강화
- (지역 및 생애주기별 차이) 수도권은 주거복지정책에서 비수도권보다 정책 수요 집단의 소득·자산 범위가 1~2분위 높게 분포(월세보조금: 수도권은 소득3분위-자산2분위, 비수도권은 소득2분위-자산1분위에 정책 수요의 75%가 포함)
 - 비수도권은 상대적으로 낮은 소득·자산 분위에 정책 수요가 집중(공공분양주택-75%: 수도권 소득4분위-자산3분위, 비수도권 소득3분위-자산2분위)
 - 신혼부부와 중장년 가구는 높은 소득·자산 분위까지 넓게 분포하며, 특히, 신혼부부는 더 넓게 분포(신혼부부 장기공공임대-75%: 소득5분위-자산3분위)
 - 미혼청년 가구와 고령가구는 소득 수준이 낮은 경제적 특성으로 인해 상대적으로 낮은 소득·자산 분위에 집중(고령가구 월세보조금-75%: 소득1분위-자산1분위)

그림 2 | 주거복지정책 유형별 정책 수요 집단 범위



자료: 연구진 작성

□ 이중기준선과 소득인정액 대안별 시뮬레이션 분석

- **(분석방법)** 가계금융복지조사 자료를 활용하여 가상 주거복지정책의 소득·자산 조사 기준 설계에 따라 대상집단의 특성이 어떻게 변화하는지를 시뮬레이션
 - 시뮬레이션을 통해 소득인정액 방식과 이중기준선 방식을 비교하며, 이중기준선의 경우 자산 기준선의 가구균등화지수 적용 여부에 따른 차이를 살펴보고, 소득 인정액 기준선의 경우 자산의 소득환산율 수준에 따른 차이를 분석
 - 소득·자산 기준 정책요소에 따른 영향을 파악하기 위해, 시나리오별 수급률을 26.5% 수준으로 통제하며, 시나리오 A(기준중위소득 100%, 자산비균등화)를 기준으로 시나리오 B~F의 가구원수 및 소득·자산 분위별 수급률 변화 분석
- **(이중기준선 방식)** 자산에 가구균등화지수를 반영하면, 가구원수가 많은 가구의 자산 기준선이 상향 조정되어 자산 수준이 상대적으로 높은 다인 가구의 일부가 수급자격을 획득하며, 1~2인 가구나 고령가구의 일부는 수급탈락
 - 주거복지정책의 대상집단을 고령가구, 1~2인 가구 등과 같은 전통적인 취약 계층에 집중하고자 한다면, 자산 기준선을 균등화하지 않는 것이 적정
- **(소득인정액 방식)** 자산의 소득환산율에 따라 정책대상 집단 간 수급률의 차이가 발생하며, 이중기준선 방식과 소득인정액 방식의 차이가 자산의 소득환산율 수준에 따라 완전히 상반될 수 있으므로, 자산의 소득환산율의 설계가 중요
 - 기초생활보장제도와 같이 소득환산율이 높은 경우 자산 수준이 높은 집단의 수급 가능성이 낮아지고, 자산 수준이 낮은 저자산 계층에게로 급여가 집중
 - 주거복지정책이 자가 가구를 지원해야 할 필요성이 작다고 판단하면, 자산의 소득환산율을 높게 설정한 소득인정액 기준선을 적용하여 자산 수준이 낮은 임차 가구에게로 주거복지정책의 혜택을 집중하는 것이 타당
 - 한편, 주거복지정책에서 높은 자산의 소득환산율은 장기적으로 자산 형성 유인을 낮추어 주거상향에 부정적인 효과를 발생시킬 수 있다는 점을 고려할 필요
 - 자산의 소득환산율이 낮은 소득인정액 기준선 방식, 또는, 극단적으로 자산을 고려하지 않는 소득 기준선 방식 하에서는 소득 수준이 수급 지위를 거의 전적으로 결정하게 되므로, 고자산 계층도 주거지원제도의 혜택 가능
 - 주거복지정책의 목적이 주거안정 및 주거환경 개선이라는 점을 고려할 때, 자산의 소득환산율이 낮은 경우 임차 가구의 수급 가능성을 낮추는 효과 발생

□ 소득 기준선 특성 및 시계열 추이 비교

- **(분석방법)** 최근 10년(2015~2024년) 동안의 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득, 연소득(월소득 환산)값의 변화를 분석하고, 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득의 가구원 수별 상대적인 비율의 변화(2020~2024년)를 분석
- **(시계열 추이 비교)** 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득은 서로 다른 통계조사를 기반으로 하고 있으며, 지난 10년(2015~2024년)간 격차가 지속적으로 확대
 - 도시근로자 월평균소득(4인)은 연평균 5.20%, 기준중위소득(4인)은 3.45% 증가했고, 상대적인 비율은 2015년 124%에서 2024년 144%로 20%p 증가
- **(가구원수별 소득의 상대적 비율)** 2024년 기준 두 소득기준 간 비율이 가구원수에 따라 1인 가구 156%(최대)에서 5인 가구 131%(최소)까지 차이가 나타남
 - 기준중위소득은 균등화지수를 사용하여 가구원 수별 상대적 비율이 안정적으로 유지되나, 도시근로자 월평균소득은 사전에 예측하기가 어렵다는 단점이 존재
- **(정책적 시사점)** 소득기준선은 국민소득 변화에 따라 정기적 조정과 함께 가구원 수별 비율도 안정적으로 유지될 필요가 있으며, 정책 간 연계와 수요자의 명확한 정보 접근을 위해 소득기준선을 일원화하고 소득 상한 차등화 방식 고려

□ 공공주택 자산 기준별 특성 분석

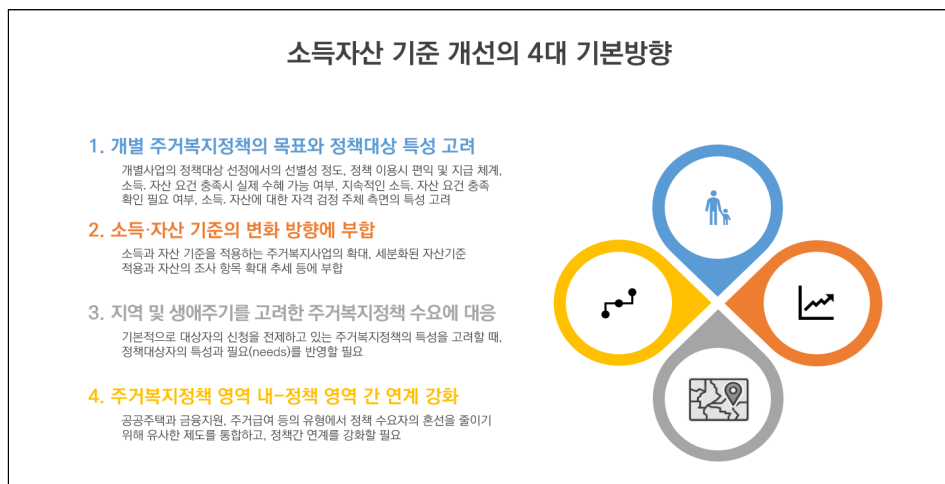
- **(분석방법)** 동일한 소득기준 충족 가구를 대상으로 서로 다른 자산 기준 적용시 순자산 및 부채 측면에서 정책대상의 특성을 검토하고, 자산기준별 장단점 분석
 - 현재 장기전세주택과 공공분양주택에서 활용되고 있는 ① 순자산과 ② 부동산 자산 기준, 그리고 새로운 대안인 ③ 일정 수준의 부채를 공제한 총자산 기준을 적용하여 정책대상의 특성이 각각 어떻게 변화하는지를 분석
- **(분석결과)** 전체 가구는 소득이 높을수록 총자산과 순자산이 증가하고 순자산 대비 부동산 비율이 84~89% 수준으로 높은 반면, 임차가구는 부동산 비중이 상대적으로 낮아 부동산 자산만으로 경제적 특성을 판단하기 어려움
 - 순자산 기준은 과도한 부채 보유 가구를 포함하고, 부채 확대 유인이 있으며, 부동산 자산 기준은 금융자산 과다 보유 가구를 포함하는 문제점이 존재
 - 총자산에서 부채에 상한을 두어 공제하는 방식이 상대적으로 유사한 경제적 수준의 가구를 포괄하며, 이를 통해 과도한 부채 보유 가구의 제외 검토

5. 주거복지정책 소득·자산 기준 개선을 위한 정책 제언

□ 소득·자산 기준 개선의 기본 방향

- 개별 주거복지정책의 목표와 정책대상 특성 고려
 - 정책대상 선정의 선별성 정도, 정책 이용시 편익 및 지급체계, 실제 수혜가능 여부, 지속적인 요건 충족 확인 여부, 자격 검정 주체 등 측면의 특성 등 고려
- 주거복지정책에서의 소득·자산 기준 변화 방향에 부합
 - 소득·자산 기준을 적용하는 주거복지사업의 확대, 세분화된 자산 기준의 적용과 자산의 조사 항목 확대 추세 등에 부합 필요
- 지역 및 생애주기를 고려하는 주거복지정책 수요에 대응
 - 기본적으로 대상자의 신청을 전제하고 있는 주거복지정책의 특성을 고려할 때, 개별 주거복지정책 대상자의 특성과 필요(needs)를 반영할 필요
- 주거복지정책 영역 내 - 정책 영역 간 연계 강화
 - 공공주택과 금융지원, 주거급여 등의 유형에서 정책 수요자의 혼선을 줄이기 위해 유사한 제도에서 소득·자산 기준을 일원화하고, 정책간 연계 강화 필요

그림 3 | 소득·자산 기준 개선의 기본방향



자료: 연구진 작성

□ 추진과제-1) 주거복지정책 영역별 소득·자산 기준 유형의 체계화

- (단기) 장기전세주택과 공공분양주택의 자산 조사 항목을 순자산으로 통합, 부채 경감과 형평성 제고를 위해 순자산 기준 적용시 부채 공제금액 상한 설정 검토
- (장기) 주거비 보조 제도의 재산 조사 방식을 이중기준선 방식 또는 소득인정액 방식으로 통합하고, 지자체 월세지원사업의 자격 검증시스템 구축

□ 추진과제-2) 주거복지정책 유형별 소득 선정 기준선의 체계화

- (단기) 일부 공공분양주택(신혼희망타운 내 공공분양주택과 뉴:홈 일반형, 나눔형 주택)에서 3인 이하 가구소득을 가구원 수별 소득기준으로 일원화
- (장기) 주거급여와 공공주택은 기준중위소득, 금융지원은 연소득으로 소득 선정 기준선을 체계화하며, 소득 상한 수준이 크게 변화하지 않도록 고려

□ 추진과제-3) 개별 정책수요에 대응하는 소득·자산 기준 상한 설정

- (단기) 정책 수요자의 필요(needs)나 경제적 특성이 변화할 수 있으므로, 주거 실태조사 자료 등을 이용하여 정기적인 주거복지정책 수요 분석 및 모니터링
- (장기) 금융지원에서 활용하는 연소득 기준의 경우 통계자료에 기반하지 않고 고정되어 있기 때문에 주기적인 소득·자산 기준선 갱신원칙 마련 필요

6. 결론 및 향후 과제

- 연구는 주거복지정책에서 가장 논쟁이 되는 소득·자산 자격 기준을 다 각도로 분석하고 개선과제들을 제시함으로써 정책적 고려가 부족했던 ‘촘촘한’ 주거복지 지원을 위한 이론적·논리적 기초를 제공하는데 기여할 것으로 기대
- 연구에서는 주거복지정책에서 소득·자산 기준과 관련된 이론적인 검토와 함께 역사적인 맥락을 확인하면서 제도 개선 방향과 개선과제들을 도출하는 것을 목표로 하였기 때문에 구체적인 제도 개선을 위한 대안 마련은 부족
- 연구에서 제시한 바와 같이 현행 소득·자산 기준에서 부각되고 있는 여러 쟁점들을 해결하기 위해서는 개별 쟁점별로 추가적인 연구가 필요

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	v

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	7
3. 연구 틀 및 주요 개념	10
4. 선행연구 검토 및 차별성	14
5. 연구의 정책·학술적 기대효과	16

제2장 주거복지정책 할당 원리에 대한 이론적 검토

1. 복지정책의 사회적 할당원리	21
2. 복지정책의 할당원리로서 재산 조사(means-test)	27
3. 재산 기준 적용 방식의 이론적 검토	35
4. 주거복지 정책대상 설정에 대한 이론적 검토	47

제3장 주거복지정책 소득·자산 기준 현황과 쟁점

1. 주거복지정책 소득·자산 기준의 변천	65
2. 주요 주거복지정책의 소득·자산 기준 현황	92
3. 주거복지정책의 소득·자산 기준의 특징과 변화 특성	112
4. 주거복지정책 소득·자산 기준 국외사례와 시사점	127
5. 주거복지정책의 소득·자산 기준의 주요 쟁점	155

제4장 소득·자산 기준 대안 모색을 위한 심층 분석

1. 분석의 기본 방향	175
2. 소득·자산 기준과 정책 수요의 정합성 분석	177
3. 이종기준선과 소득인정액 대안별 시뮬레이션 분석	208
4. 소득 기준선 특성 및 시계열 추이 비교	237
5. 공공주택 자산 기준별 특성 분석	247

제5장 주거복지정책 소득·자산 기준 개선을 위한 정책 제언

1. 소득·자산 기준 개선의 기본방향	257
2. 주거복지정책 영역별 소득·자산 기준 유형의 체계화	261
3. 정책 유형별 소득 선정 기준선의 체계화	269
4. 개별 정책 수요에 대응하는 소득·자산 상한 설정	271

제6장 결론 및 향후 과제

1. 연구의 종합 및 기대효과	275
2. 연구의 한계와 향후 과제	278

참고문헌	280
------------	-----

SUMMARY	295
---------------	-----

부 록	302
-----------	-----

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성	15
〈표 2-1〉 미 연방정부 주요 정책의 할당 원칙	24
〈표 2-2〉 우리나라 주요 사회보장정책의 할당기준	25
〈표 2-3〉 사회보장제도의 재산기준 적용 방식별 분포(2014년 기준)	31
〈표 2-4〉 소득·자산 이중기준 방식과 자산의 소득환산 방식 비교	37
〈표 2-5〉 2024년도 급여종류별 수급자 선정기준	40
〈표 2-6〉 기초생활보장제도 자산의 소득환산율	41
〈표 2-7〉 기초연금 선정기준	42
〈표 2-8〉 기초연금의 지역별 기본자산액	43
〈표 2-9〉 국가장학금 제도에서 자산의 소득환산 방식	44
〈표 2-10〉 주요 사회보장제도의 소득인정액 산정 방식 비교	45
〈표 2-11〉 Ghekière(2008)의 소셜 하우스링 유형	47
〈표 2-12〉 공공주택 정책대상에 대한 이론적 유형	53
〈표 2-13〉 공공부조와 사회보험의 비교	55
〈표 2-14〉 주거급여 정책대상에 대한 이론적 유형	56
〈표 2-15〉 주택금융 정책의 정책대상에 대한 이론적 유형	59
〈표 2-16〉 정책수단별 유형 구분	62
〈표 3-1〉 보금자리주택의 소득·자산 기준 개요	75
〈표 3-2〉 공공임대주택 입주자격 소득 기준 관련 법령 변화	81
〈표 3-3〉 뉴·홈 각 유형별 입주자 자산 기준('22년 기준)	84
〈표 3-4〉 생애최초주택자금대출 지원제도의 변화	86
〈표 3-5〉 영구임대주택 소득·자산 기준	94
〈표 3-6〉 국민임대주택 소득·자산 기준	95
〈표 3-7〉 행복주택 소득·자산 기준	97
〈표 3-8〉 통합공공임대주택 소득·자산 기준	98
〈표 3-9〉 기존주택 매입임대 소득·자산 기준	99

〈표 3-10〉 기존주택 전세임대주택 소득·자산 기준	100
〈표 3-11〉 장기전세주택 소득·자산 기준	101
〈표 3-12〉 뉴홈 선택형의 소득·자산 기준	103
〈표 3-13〉 뉴홈 나눔형의 소득·자산 기준	104
〈표 3-14〉 뉴홈 일반형의 소득·자산 기준	106
〈표 3-15〉 신흔희망타운의 소득·자산 기준	107
〈표 3-16〉 버팀목 대출의 소득·자산기준	109
〈표 3-17〉 디딤돌 대출의 소득·자산기준	110
〈표 3-18〉 보금자리론의 소득·자산기준	111
〈표 3-19〉 주거복지정책 대상 소득계층	112
〈표 3-20〉 주거복지정책의 소득·자산 기준 구분	114
〈표 3-21〉 공공주택 입주자격 소득·자산 기준의 주요 변화 종합	119
〈표 3-22〉 주택 금융지원 소득·자산 기준의 주요 변화 종합	124
〈표 3-23〉 월세보조금 소득·자산 기준의 주요 변화 종합	126
〈표 3-24〉 지역에 따른 Universal Credit 주간 최대지급액(weekly benefit cap)	130
〈표 3-25〉 연방주별 사회주택 입주자격 증명서(WBS) 소득기준	132
〈표 3-26〉 베를린 사회주택 입주자격 증명서(WBS) 발급 소득 한도 (연간 순소득 기준)	133
〈표 3-27〉 호주의 소득 지원 정책 프로그램별 소득 및 자산 기준	137
〈표 3-28〉 자녀양육급여(FTB Part A) 관련 수급자의 임차비 지원 기준(2024년)	139
〈표 3-29〉 소득 지원책 및 ABSTUDY Living Allowance 수급자의 임차비 지원 기준(2024년)	140
〈표 3-30〉 Queensland 및 Western Australian 주의 사회주택 입주자 소득·자산 차이	141
〈표 3-31〉 Victoria 주 정부의 사회주택 밴드별 소득 및 자산 기준	142
〈표 3-32〉 일본의 공적임대주택	143

표차례

LIST OF TABLES

〈표 3-33〉 기구주택(UR)의 임대료와 기준월수입	146
〈표 3-34〉 공사주택(JKK 도쿄)의 월 수입 기준	146
〈표 3-35〉 일본 공적임대주택 주요 대상 및 입주자격 비교	147
〈표 3-36〉 소득 기준 초과자의 임차료 결정	149
〈표 3-37〉 임대료별 상세내용	150
〈표 3-38〉 각국의 공공임대(사회주택) 입주를 위한 소득 및 자산 기준 요약	152
〈표 3-39〉 영국 및 호주의 주거급여 수급을 위한 소득 및 자산 기준	153
〈표 3-40〉 건강보험료 부과체계	166
〈표 3-41〉 청년월세지원사업의 소득·자산요건	168
〈표 3-42〉 생애최초 특별공급 확대안	169
〈표 4-1〉 소득 및 자산 경계값 및 비율	179
〈표 4-2〉 무주택 임차가구의 지역별·특성별 가구수	180
〈표 4-3〉 지역별·특성별 주거지원 프로그램별 정책수요 가구수(1+2순위)	181
〈표 4-4〉 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	181
〈표 4-5〉 장기 공공임대주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	182
〈표 4-6〉 공공분양주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	183
〈표 4-7〉 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	183
〈표 4-8〉 주택 구입자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	184
〈표 4-9〉 지역별 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	185
〈표 4-10〉 지역별 장기공공임대주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	186
〈표 4-11〉 지역별 공공분양주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	187
〈표 4-12〉 지역별 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	188
〈표 4-13〉 지역별 주택 구입자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	190
〈표 4-14〉 생애주기별 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	191
〈표 4-15〉 생애주기별 장기공공임대주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	193
〈표 4-16〉 생애주기별 공공분양주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	195

〈표 4-17〉 생애주기별 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	197
〈표 4-18〉 생애주기별 주택 구입자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포	199
〈표 4-19〉 지역에 따른 주거복지정책 유형별 정책 수요 집단 비교	205
〈표 4-20〉 생애주기에 따른 주거복지정책 유형별 정책 수요 집단 비교	206
〈표 4-21〉 2023년 가계금융복지조사 표본	210
〈표 4-22〉 2022년 기준중위소득 및 균등화지수	211
〈표 4-23〉 소득·자산 기준 시나리오	213
〈표 4-24〉 시나리오A: 전체가구의 소득-자산 집단별 수급률	223
〈표 4-25〉 시나리오A: 임차가구의 소득-자산 집단별 수급률	224
〈표 4-26〉 시나리오B: 소득-자산 집단별 수급률, 시나리오A 대비 변화	226
〈표 4-27〉 시나리오C: 소득-자산 집단별 수급률, 시나리오A 대비 변화	228
〈표 4-28〉 시나리오D: 소득-자산 집단별 수급률, 시나리오A 대비 변화	230
〈표 4-29〉 시나리오E: 소득-자산 집단별 수급률, 시나리오A 대비 변화	232
〈표 4-30〉 시나리오F: 소득-자산 집단별 수급률, 시나리오A 대비 변화	234
〈표 4-31〉 주거복지정책 소득기준별 특성 비교	237
〈표 4-32〉 가계동향조사 소득 항목별 정의	239
〈표 4-33〉 가계금융복지조사 경상 소득 항목별 정의	241
〈표 4-34〉 도시근로자 월평균소득과 기준 중위소득 변화 추이	242
〈표 4-35〉 소득분위별 부동산자산과 순자산 비교 : 전체가구	249
〈표 4-36〉 소득분위별 부동산자산과 순자산 비교 : 임차가구	250
〈표 5-1〉 [별표] 공공주택의 종류 및 자격별 자산기준(장기전세주택) 개선안	262
〈표 5-2〉 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 개선안	263
〈표 5-3〉 [별표] 공공주택의 종류 및 자격별 자산기준(공공분양, 분양전환공공임대) 개선안	265
〈표 5-4〉 소득재산조사 4개 유형군별 표준화(안)	268

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 연구 틀	10
〈그림 1-2〉 연구 흐름도	11
〈그림 2-1〉 할당원리와 복지에 대한 관념	23
〈그림 2-2〉 사회보장 이념과 운영원리에 따른 제도 유형 구분	27
〈그림 2-3〉 재산 기준 적용에 따른 사회보장제도 유형화	30
〈그림 2-4〉 소득 및 자산 조건 관련 항목의 구성	33
〈그림 2-5〉 소득·자산 기준선의 개념도와 문제점	35
〈그림 2-6〉 주택담보대출 대비 정책금융 비중	58
〈그림 3-1〉 내집마련 디딤돌 대출 도입	87
〈그림 3-2〉 일본 소득분위별 공적 임대주택 대상자	144
〈그림 3-3〉 전문가 초점집단면접(FGI)을 통한 쟁점 분석방향	156
〈그림 4-1〉 소득·자산 기준과 정책 수요의 정합성 분석 : 예시	177
〈그림 4-2〉 지역별 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중	185
〈그림 4-3〉 지역별 장기 공공임대주택 공급 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중	186
〈그림 4-4〉 지역별 공공분양주택 공급 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중	188
〈그림 4-5〉 지역별 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중	189
〈그림 4-6〉 지역별 주택 구입자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중	190
〈그림 4-7〉 생애주기별 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중	192
〈그림 4-8〉 생애주기별 장기공공임대주택 공급 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중	194
〈그림 4-9〉 생애주기별 공공분양주택 공급 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중	196
〈그림 4-10〉 생애주기별 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중	198
〈그림 4-11〉 생애주기별 주택 구입자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중	200
〈그림 4-12〉 주거복지정책 유형별 정책 수요 집단 범위	202
〈그림 4-13〉 생애주기별 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중	203
〈그림 4-14〉 전체 가구·임차가구의 소득 평균	217

〈그림 4-15〉 전체 가구·임차가구의 자산 평균	219
〈그림 4-16〉 전체 가구·임차가구의 가구유형 특성	220
〈그림 4-17〉 전체 가구·임차가구의 주거 특성	221
〈그림 4-18〉 도시근로자 월평균소득과 기준 중위소득 추이(4인 기준) : 2015~2024년	243
〈그림 4-19〉 도시근로자 월평균소득과 기준 중위소득의 균등화 수준 비교 : 2020~2024년	244
〈그림 4-20〉 자산기준과 정책대상의 특성 변화 : 순자산과 부채	252
〈그림 5-1〉 소득·자산 기준 개선의 기본방향	259
〈그림 5-2〉 지역별 평균 중위전세가격 및 전국 대비 비율 (2021년 1월~2024년 10월)	264



CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	7
3. 연구 틀 및 주요 개념	10
4. 선행연구 검토 및 차별성	14
5. 연구의 정책·학술적 기대효과	16

01 연구의 개요

주거복지 정책은 그동안 공공임대주택과 주거급여 지원대상이 확대되었고, 중앙정부와 지자체의 다양한 주거지원 프로그램들이 새롭게 도입되는 등 양적인 측면에서 크게 성장하였다. 하지만, 일반적으로 복지정책에서 누구에게 혜택을 줄 것인지에 대한 자격기준, 특히 대상자의 경제적 여건을 판단하는 소득·자산 기준이 매우 중요함에도, 주거복지 영역에서는 새로운 정책들을 도입하면서 이와 같은 자격기준에 대한 이론적·실증적인 논의가 충분히 이루어지지 않고 있다. 그러므로, 최근 주거복지 정책에서 자격기준과 관련하여 형평성이나 연계성 부족에 대한 지적이 나타나고 있는 것도 사실이다. 이 연구는 주거복지 영역의 전반에서 소득·자산 기준과 관련하여 그동안의 변화과정을 검토하고, 현재 이슈가 되고 있는 여러 문제점을 진단하여 이를 기반으로 주거복지 정책간 연계를 강화할 수 있는 개선 방향을 제시하고자 한다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

이번 정부에서는 ‘촘촘하고 든든한 주거복지 지원(10)’을 국정과제로 제시하였으며, 공공임대주택 공급과 주거급여 확대, 취약계층 지원 강화가 주된 내용이다. 그동안 주거복지정책은 공공주택 공급물량 확대, 주거급여 선정기준 상향과 청년 주거급여 분리지급 등을 통한 지원대상 확대, 취약계층 주거상향 지원사업 확대와 같이 주로 양적인 측면에서의 확대, 즉, ‘든든한’ 주거복지 지원에 초점을 두어 왔다. 반면, 사각지대 해소를 위한 자격 기준에 대한 검토, 개별 주거복지 정책간 연계 강화를 위한 노력 등 ‘촘촘한’ 주거복지 지원을 위한 정책적 고려는 여전히 부족한 상황이다.

주거복지 영역의 공공임대주택과 주거급여 등과 같은 다양한 정책에서 어떤 대상자에게 자격요건을 부여하는 것이 적절한 지에 대해서는 많은 연구와 사회적 합의가 필요

하다. 주거복지정책이 지속적으로 확대되어 왔음에도 불구하고, 여전히 나타나는 사각지대나 형평성에 대한 논란도 대상자 선정기준인 소득·자산 기준의 적절성과 관련이 있다. 특히, 빈곤계층을 주요 대상으로 하는 기초생활보장제도와 달리 주거복지 정책은 서민과 중산층 등 상대적으로 넓은 소득계층을 대상으로 하고 있기 때문에 주거복지 정책의 자격 요건에서 소득·자산 기준은 중요한 이슈이다. 한편, 시대의 흐름에 따라 당면한 주거문제를 해결하기 위해 중앙정부와 지자체에서 독자적으로 마련한 정책들은 상호간 연계가 충분히 고려되지 않은 측면이 있다.

실제로, 주거복지정책의 소득·자산 기준이 형평성 측면에서 문제가 있으며, 개별 정책마다 소득·자산 기준이 중구난방이라는 지적이 존재한다.¹⁾ 개별 주거복지 정책에 대해서도 공공분양 중 신혼부부·생애최초 특별공급은 대상자의 부동산과 자동차 가액 기준만 있고, 금융자산이 배제되어 예·적금, 주식 등 금융자산을 다수 보유한 자는 지원을 받을 수 있도록 되어 있는 것은 형평성 측면에서 문제라는 지적이 존재한다.

주거비 보조 제도의 경우 주거급여는 개별 가구의 소득인정액을 통해 기준중위소득('24년 48% 이하)과 비교하여 자격을 판정하며, 청년월세 한시지원사업은 중앙정부 사업인 경우에는 소득평가액을 통해 기준중위소득(60% 이하)을 기준으로 자격 요건을 판단한다. 반면에 서울시에서 수행하는 청년월세지원 사업은 신청인이 속한 가구의 건강보험료 부과액을 통해 기준중위소득(150% 이하)과 비교하여 대상자를 판단한다. 이렇듯 동일한 주거비 보조 정책임에도 불구하고, 중앙정부 사업과 지자체 사업, 계속 사업과 한시 사업 간 대상 가구를 자격 판정을 위해 사용하는 가구의 소득·자산 범위가 각기 다르게 설정되어 있어 혼선이 발생하고, 연계가 어려운 측면이 있다.

또한, 주거급여 등 국민기초생활보장급여의 경우 자산의 소득환산 비율이 너무 높아 지원이 필요한 취약계층이 수급을 받지 못하는 문제가 있고, 소득인정액의 경우 계산이 복잡하며, 가난한 현실을 반영하는 데 한계가 있음을 지적²⁾한 경우도 있다. 자산의

1) 한국경제. “공공임대 위주, 기준 중구난방... 청년도 외면하는 청년 주거복지” 2023년 3월 8일
<https://www.hankyung.com/article/2023030861521>

2) 한국경제. “소득 그대론데 집값 올라 기초수급자 탈락?...재산공제액 인상한다” 2022년 12월 29일
<https://www.hankyung.com/article/202212298386i>

소득 환산에서 공제금액을 올리는 조치로는 사각지대를 많이 없애기는 어려우며, 현재는 자산을 모두 소진해야 생존권을 보장해 주는데, 자산의 소득 환산 비율을 과감히 줄여서 취약계층이 수급을 받지 못하는 문제를 개선해야 한다는 의견³⁾도 존재한다.

한편 공공주택 입주자격과 관련한 소득·자산 기준에 대해서도 자격 기준을 완화하여 지원대상을 확대해야 한다는 의견과 이에 반대하는 견해가 엇갈리고 있다. 확대 의견의 경우 공공임대주택은 소득기준이 너무 낮아 일반적인 근로자도 입주기회가 없으며⁴⁾⁵⁾, 총소득이 높다고 하더라도 세금 등을 납부하면 실수령액은 크지 않고, 대도시 높은 주택가격으로 부모에게 물려 받은 재산이 없으면 살기가 어려움을 지적⁶⁾한다. 반대로 공공주택 공급 물량을 늘리지 않은 채 소득 기준을 완화하면 결국 경쟁률만 높아지기 때문에, 실질적으로 저소득층의 입주기회가 줄어드는 문제가 있음을 주장⁷⁾하기도 한다.

이렇듯 주거복지정책 자격 판정의 기초가 되는 소득·자산 지표도 공공주택과 주거급여, 금융지원의 차이가 있어 정책 대상자의 신청상 어려움과 혼선이 존재한다. 공공임대주택은 유형에 따라 가계동향조사에 기반한 도시근로자 월평균소득과 가계금융복지조사에 기반한 기준중위소득을 소득기준선으로 적용한다. 주거급여는 가계금융복지조사에 기반한 기준중위소득을 소득기준선으로 적용하며, 금융지원은 단순하게 연소득을 기준으로 적용한다.

소득 기준 선정시 가구원 수에 따른 구분 여부도 정책마다 차이가 있으며, 자산 기준도 총자산, 부동산자산, 순자산 등 정책마다 판단 기준에 일부 차이가 있다. 또한, 현재 우리나라의 주거복지정책은 소득·자산 기준을 별개로 적용하는 이중기준선 방식

3) 한겨레. “낡은 집 한 채 텃 탈락도... 기초수급 신청자 45% 고배” 2022년 9월 23일
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1059830.html

4) 조선비즈. “역세권 청년주택마저 절 버리나요... 소득기준 강화에 커지는 직장인 불만” 2020년 9월 17일
https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/09/16/2020091602681.html

5) 조선일보. “네? 180만원은 많이 버는 거라 임대주택 못 들어간다고요” 2020년 12월 9일
https://www.chosun.com/economy/real_estate/2020/12/10/T2Z7TNLUPZHMJK2IQ2DR2NM6GY/

6) 머니투데이. “내가 고소득자라고? 연소득 7000만원 가구의 반란” 2018년 10월 8일
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018100717122858704>

7) 한국경제. “공급은 놔둔채 소득기준만 완화... 신혼 특급 경쟁률 더 세질 것” 2020년 10월 14일
<https://www.hankyung.com/article/2020101493021>

(cut-off 방식)과 자산을 소득으로 환산하는 방식(소득인정액)을 혼용하고 있으나, 각각에 대한 특성과 장단점에 대한 논의는 이루어지지 않고 있다. 공공임대주택과 금융 지원은 대부분 소득·자산 기준을 각각 설정하여 둘 다 충족해야 정책대상 자격을 부여하는 이중기준선 방식(일명, cut-off 방식)을 적용한다. 반면에 주거급여는 기초생활 보장급여와 동일하게 자산을 소득으로 환산하여 소득과 합산하는 방식(일명, 소득인정액 방식)을 적용하고 있다.

이렇듯, 우리나라에서 주거복지정책을 도입할 때, 어떤 소득·자산 기준을 적용해야 하는지에 대한 이론적·논리적 정당성에 대한 검토 또는 사회적 논의가 충분히 이루어지지 않고 있으며, 이로 인해 제도 시행 후 여러 논란이 발생했다.

복지정책의 여러 쟁점들 중 가장 격렬한 논쟁이 있는 부분은 바로 자격 기준에 관한 것으로, ‘누구에게 혜택(benefit)을 줄 것인가?’에 대한 결정이 가장 중요한 부분이다 (Gilbert & Terrell 2020:175). 특히, 복지를 꼭 필요로 하는 사람에게만 제한적으로 제공함으로써 효율성을 높여야 한다는 선별주의 관점에서는 개개인의 욕구를 파악하기 위해 재산조사(means-test)가 핵심적인 요소이다(오종희 외 2018:84). 특히, 재산조사에서도 자격 결정에 대한 경제적 자원의 범위를 어떻게 설정하고, 측정할 것인지가 중요한 부분인데, 일반적으로 소득(income)과 자산(asset)이 재산조사에서 핵심적인 지표로 활용되고 있다.

하지만 현재 주거복지정책의 소득·자산 기준은 주거복지 정책간 서로 다르게 설정되어 연계가 어려우며, 경제적 수준에 따른 체계화된 지원이 어려운 측면이 있다. 또한, 주거복지 영역에서는 다양한 정책들이 존재하는 상황에서 개별 제도가 갖는 특성과 목적과의 정합성을 고려할 때, 가장 적절한 소득·자산 기준 적용 방식이 무엇인지에 관해서 충분한 논의가 이루어지지 못하고 있으며, 소득·자산 기준과 관련하여 이론적인 측면 또는 실증적인 측면에서 충분한 연구가 지속적으로 수행되지 않아 왔던 문제도 있다. 그러므로, 주거복지 정책대상 간 형평성을 도모하고, 개별 가구의 경제적 특성에 부합하는 효과적인 주거지원을 위하여 주거복지정책의 소득·자산 기준 현황과 적정성 검토를 통한 제도 개선의 모색이 필요한 시점이다.

2) 연구 목적

이 연구에서는 현행 주거복지정책의 대상자 자격요건에 대한 소득·자산 기준을 검토하고, 기존 주거복지정책에서의 소득·자산 기준 적용 원리와 특징, 주요 쟁점에 대해 분석함으로써 장기적으로 주거복지정책간 연계 강화 등을 위한 소득·자산 기준의 개선 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 먼저, 공공주택, 주거급여, 주택금융 등 우리나라 대표적인 주거복지정책에서 소득·자산 기준이 현재 어떻게 설정되어 있고, 역사적으로 어떻게 변화되어 왔는지를 검토한다. 또한, 국외 주요 국가의 주거복지정책에서 소득·자산 기준을 검토하고, 우리나라의 소득·자산 기준과 비교할 때, 어떤 특징이 있는지를 확인한다. 다음으로 공공주택과 주거급여, 주택금융 등 우리나라 주요 주거복지정책이 대상집단의 설정과 관련하여 어떤 특징이 있는지 이론적으로 검토한 후, 통계자료를 이용한 실증분석을 통해 각각의 주거복지 정책 수요와 소득·자산 기준의 정합성을 확인한다. 그리고, 소득인정액 및 이중기준선 방식과 같이 소득·자산 기준 선정방식이 변화함에 따라 대상 집단의 특성이 어떻게 달라질지에 대한 시뮬레이션 분석을 수행하며, 이를 통해 향후 제도 개선 및 신규 제도 도입 시 기초자료로 활용할 수 있도록 한다. 마지막으로 주거복지정책이 정책 수요에 부합하고, 형평성을 제고하며, 주거복지정책간 연계를 강화할 수 있도록 소득·자산 기준 개선 방향을 제시하고자 한다.

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구의 대상과 범위

이 연구에서는 현행 주요 주거복지정책들의 소득과 자산기준에 관한 연구이므로, 2024년 현재 중앙정부에서 전국 단위로 시행되고 있는 주거복지정책을 대상으로 하며, 일부 지자체에서 수행하는 주거복지정책을 포함한다. 또한, 사회보장정책과 주거

복지정책 간 할당원리와 재산조사 방식을 비교하기 위해 현재 노인, 아동, 장애인 등 주요 사회보장정책의 자격기준도 연구의 대상이 된다.

현재 시행되고 있는 주거복지정책 중 공공주택(공공임대주택, 공공분양주택)과 주거비 지원(주거급여, 청년월세지원사업), 금융지원(버팀목 전세자금대출, 디딤돌 구입자금대출)정책을 주요 대상으로 한다.

연구의 공간적 범위는 전국을 대상으로 하며, 시간적 범위는 2024년 현재 시점에 초점을 두고 있으나, 공공주택, 주거급여, 주택금융 등 주거복지정책에서의 소득·자산 기준의 변화를 검토하기 위해 일부 제도의 경우에는 제도의 도입 시점부터 현재까지의 시점이 연구의 대상이 될 수 있다.

2) 연구 방법

(1) 기존 문헌 및 이론 연구

복지정책의 자격을 부여하는 기본 원리로서 보편주의와 선별주의, 그리고, 선별주의에서 수급자격을 판단하기 위한 재산조사(means-test)에 관한 이해를 높이기 위해 이와 관련된 기존 문헌 연구를 통해 이론적 논의를 검토한다. 나아가, 주거복지정책 중 소셜하우징의 정책대상 집단 설정에 관한 잔여주의, 일반주의, 보편주의에 관한 기존 문헌과 이론도 검토한다. 주요 주거복지정책들의 정책별 소득·자산의 자격 기준선의 현황과 변화를 분석하기 위해 공공주택특별법 등의 관련 법령과 주거복지 관련 백서와 업무편람, 선행 연구, 각 정책의 운영 주체가 발간한 사업안내 자료(예 연도별 주거급여 사업안내)등의 문헌 자료를 활용하며, 사업집행과 관련한 공식 웹사이트(마이홈포털) 등 관련 자료를 탐색한다. 한편, 주거복지정책에서 소득·자산 기준과 관련하여 영국, 호주, 독일, 일본 등 주요 국가의 사례를 검토하기 위해 각 나라의 관련 문헌과 웹사이트 자료를 탐색한다. 특히, 우리나라의 주거급여와 유사한 주거수당 또는 주거비 보조 제도, 그리고, 공공임대주택과 유사한 사회주택(social rental housing)에서의 소득·자산 기준을 확인함으로써 우리나라와의 비교가 가능하도록 한다.

(2) 통계분석

주거복지정책의 세부 유형별 정책수요 집단의 경제적 특성을 검토하기 위해 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 주거복지정책 유형별 정책 수요집단의 소득·자산 결합 분포를 분석한다. 이를 통해 공공임대주택, 주거급여, 전세자금대출 등 개별 주거복지정책에서 설정하고 있는 소득·자산 기준이 정책 수요 집단의 경제적 특성에 부합하는지를 확인하고자 한다. 또한, 주거급여와 청년월세지원사업, 공공임대주택 등 관련 주거복지정책 간 소득·자산 기준의 일원화를 검토하기 위해 2023년 가계금융복지조사를 통한 시뮬레이션 분석을 수행한다. 이는 가상의 주거복지정책 소득·자산 기준을 설정한 후 소득인정액 방식과 이중기준선 방식, 추가적으로 소득인정액 방식에서 자산의 소득환산율의 수준을 기준으로 설정한 시나리오에 따라 대상가구의 규모 및 특성의 차이를 분석하고자 한다. 공공임대주택의 유형별 연계 강화를 검토하기 위해 공공임대주택에서 소득 기준선을 설정할 때 활용하고 있는 두 통계자료에 대한 분석을 수행한다. 연구에서는 도시근로자 월평균소득 산정의 기초가 되는 가계동향조사와 기준중위소득 산정에 기초가 되는 가계금융복지조사에 대한 통계분석을 수행함으로써 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득 간 상대적인 비율의 시계열적인 변화 등을 분석하고자 한다.

(3) 협동연구 및 전문가 자문

주거복지정책 소득·자산 기준과 관련하여 주요 국가들이 사례들을 검토하기 위해 해당 국가의 주거복지정책에 연구 경험이 있는 학계 전문가들과 협동연구를 수행한다. 그리고, 개별 주거복지정책의 소득·자산 기준과 관련하여 문제점을 진단하고, 주요 쟁점에 대해서 파악하기 위해 학계, 또는 연구기관 등에 종사하는 전문가들을 대상으로 자문을 수행했다. 전문가들은 공공주택과 주거급여, 주택금융 등 각 분야의 현장에서 오랜기간 업무를 수행해 온 담당자로서 국토교통부와 지자체, LH, 관련 연구기관 등 실무자로 구성하였다.

3. 연구 틀 및 주요 개념

1) 연구 틀

그림 1-1 | 연구 틀

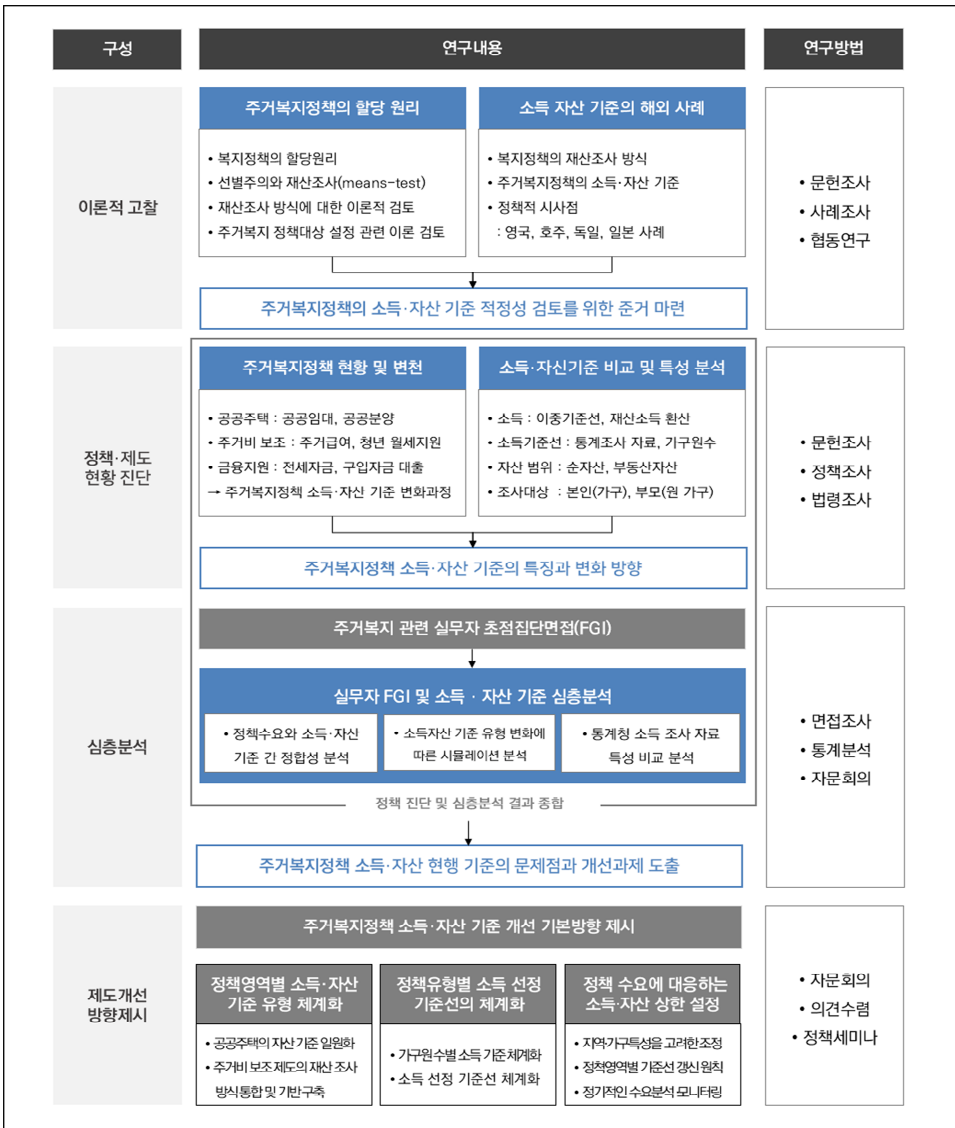
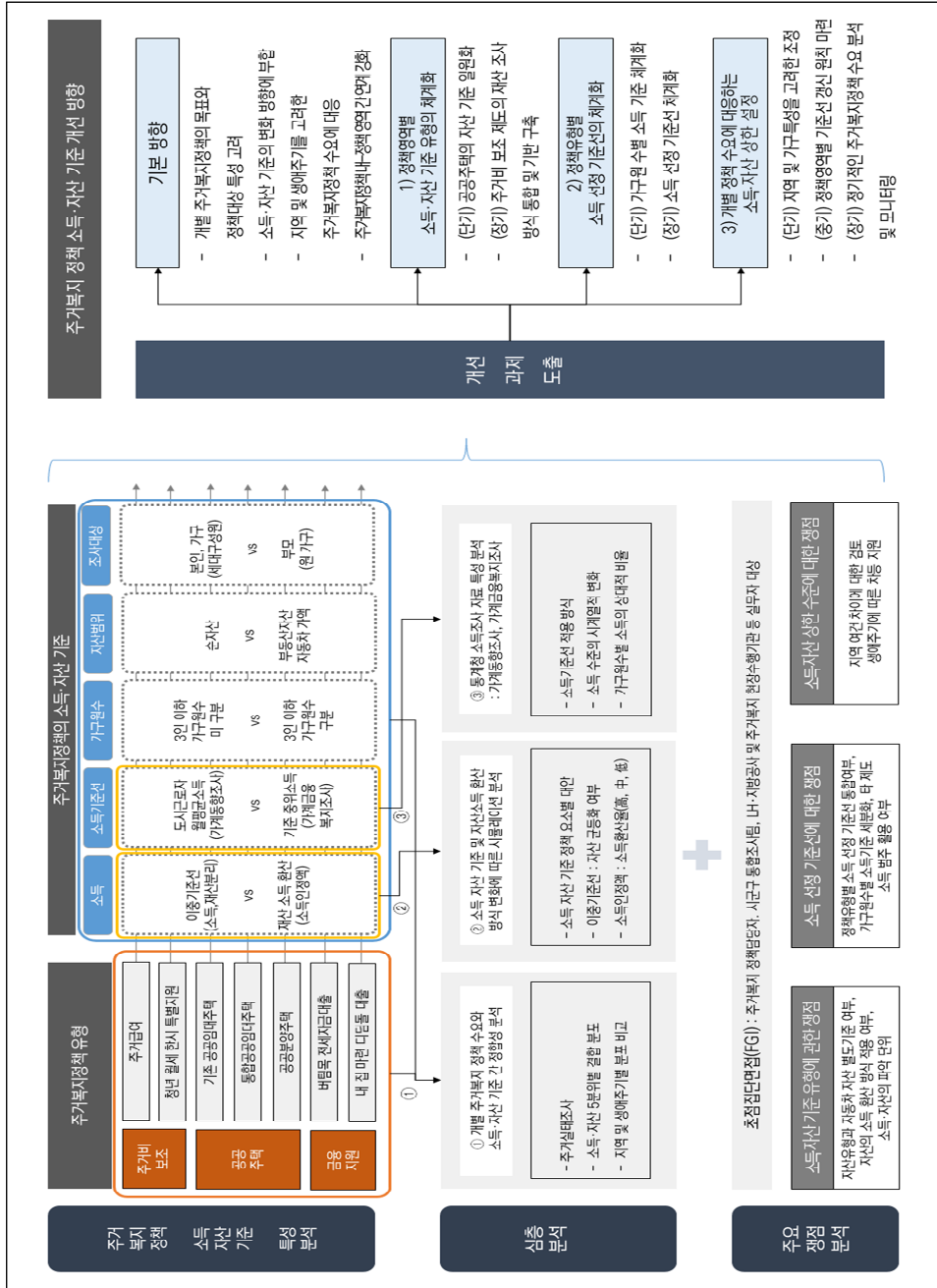


그림 1-2 | 연구 흐름도



2) 주요 개념

□ 재산조사(means-test)⁸⁾

재산조사의 사전적인 개념은 “공공부조의 자격조건을 결정하기 위해 개인 또는 가구의 소득과 자산을 중심으로 재정적 상태를 검증하는 것”이라 할 수 있다(최현수 외 2009:16). 광의의 재산조사는 “개인 혹은 가구의 소득과 자산 뿐만 아니라, 기타 활용 가능한 모든 재산, 예를 들어 친인척 등으로부터의 사적 이전까지도 포함한 조사”라 할 수 있다(최현수 외 2009:16). 복지정책에서 수급자격을 부여하고자 할 때, 선별주의(selectivism) 관점에서는 개별적 욕구해 기초하여 지원이 이루어져야 하며, 일반적으로 재산조사에 의해 욕구 수준이 결정된다(Gilbert & Terrell 2020:175). 선별주의에서는 수급자격을 욕구로 한정해야만 복지지출을 절약할 수 있고, 가장 어려운 빈곤층에 가용자원을 집중시킬 수 있다고 주장하며, 이 때, 재산조사는 사회적 급여를 특정 집단으로 한정하는 직접적인 방법이다(Gilbert & Terrell 2020:177).

※ 용어 사용 관련 전제

현재 ‘자산’ 또는 ‘재산’이라는 표현이 정확한 의미 구분없이 혼용되고 있으므로, 이 연구에서는 강신욱 외(2016)의 기준을 준용하여 용어를 정리할 것이다. ‘Means test’는 ‘자산조사’로 번역되는 경우가 많지만, 이 연구에서는 ‘재산조사’로 번역하며, 이 경우 재산은 소득(income), 자산(asset)을 모두 포괄하는 개념이다. 이 연구에서 “자산(asset)은 부동산, 금융자산, 동산 등 저량(stock)의 형태를 띤 경제적 자원을 의미하고, 재산은 자산뿐만 아니라 소득과 같은 유량(flow) 형태의 경제적 자원까지도 포함하는 개념”(강신욱 외 2016:17)으로 사용한다. 「공공주택특별법 시행규칙」 제13조 제3항에서는 “입주자 자격 외에 부동산, 자동차 등 ‘자산’에 관한 별도의 요건을 정할 수 있으며”라고 규정하고, 「공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리 기준」

8) 최현수 외(2009)에서 ‘Means-test’는 ‘자산조사’로 표현하고 있으나, 이 연구에서는 용어 사용에 대한 혼란을 줄이기 위해 ‘재산조사’라는 표현으로 인용하였음

를 두어 ‘자산’이라는 용어를 사용하고 있다. 또한, 가계금융복지조사와 주거실태조사에서도 ‘asset’, 즉, 저량의 형태를 띤 경제적 자원을 표현할 때, ‘자산’이라는 용어를 사용하고 있다. 반면, 보건복지부의 「국민기초생활보장 사업안내」에서는 ‘asset’을 ‘재산’으로 표현하고 있으나, 이 연구에서는 ‘자산’으로 수정하여 표기할 것이다.

□ 이중기준선 방식(dual cut-off)

이중기준선 방식은 소득기준과 자산기준을 각각 설정하고, 개별가구의 소득과 자산이 각각의 기준 이하일 때 자격요건을 충족시키는 방식을 의미한다(강신욱 외 2016:32; 김성욱·장동열 2018:275). 이는 사회보장정책의 자격 요건을 결정함에 있어서 소득 외에 자산이 갖는 중요성을 인정하여 제도적으로 반영하고자 하는 것이며, 이중기준선 방식은 자산수준을 사회보장정책의 수급자격에 대한 기준으로 고려할 수 있는 가장 간단한 방식이다(강신욱 외 2016: 32). 주거복지정책에서는 공공임대주택과 금융지원에서 대부분 소득 기준과 자산 기준을 각각 설정하는 이중기준선 방식을 사용하고 있다.

□ 자산의 소득 환산 방식 : 소득인정액

자산의 소득환산 방식은 자산을 소득으로 환산하고 소득에 합산하여 경제적 능력을 하나의 지표로 통합하여 측정하는 방식을 의미한다(강신욱 외 2016:33; 김성욱·장동열 2018:275). 일반적으로 이중기준선 방식은 자산수준이 선정에만 영향을 미치고, 급여수준에는 영향을 미치지 않지만, 자산의 소득 환산 방식은 자산수준이 선정과 급여에 동시에 영향을 주는 특징이 있다(김성욱·장동열 2018:273). 주거복지정책에서 국민기초생활보장 제도상 급여의 한 종류인 주거급여는 수급자를 선정할 때, 자산을 소득으로 환산하여 소득과 합산하는 소득인정액을 사용하며, 이는 자산의 소득환산 방식이라 할 수 있다.

4. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

소득·자산 등 자격 기준에 대한 세부적인 연구나 정책적 논의는 주로 사회복지 영역에서 국민기초생활보장제도에서의 대상자 선정기준과 관련하여 많이 이루어져 왔다. 강신욱 외(2016)의 ‘저소득층의 소득·자산 분포를 통해 본 사회보장제도 재산 기준의 개선방향’은 기존 사회보장제도에서 소득기준에 대한 논의는 많지만 재산 기준에 대한 논의가 많지 않음을 고려하여 자산 기준의 적용 현황과 개선 방향에 대해 제시하였다. 이원진 외(2019)의 ‘소득조사 마이크로데이터 비교분석: 가계동향조사와 가계금융복지조사를 중심으로’은 빈곤선을 판단하기 위한 소득기준선 산정의 기초가 되는 두 통계자료의 데이터에 대해 조사방법과 소득분포 등의 차이를 다각도로 검토하였다. 정준호(2018)의 ‘지역 차원의 소득과 자산간 결합 분포: 수도권과 비수도권의 비교’는 수도권과 비수도권의 가처분소득과 순자산간의 연관성 정도를 측정하기 위해 결합분포 및 상관관계를 분석하였다. 김성욱 외(2018)의 ‘국민기초생활보장제도의 빈곤선과 수급자 선정기준 간 재산 반영 여부에 대한 제도효과 모의분석’은 빈곤선이 되는 기준중위소득과 수급자를 판별하는 소득인정액간 재산 반영이 일치하지 않는 정합성의 문제를 해결하기 위해 재산반영을 위한 시나리오를 제시하고, 시나리오별 제도효과를 분석하였다.

반면, 주거복지 영역에서는 대상자 선정기준과 관련하여 주거취약계층의 개념과 유형을 재구성하고 규모를 추정하는 연구 또는 공공임대주택의 공급대상 등에 기초한 유형론에 비추어 우리나라 공공임대주택의 성격을 분석하는 연구가 주로 이루어져 왔으며, 주거복지정책에서 소득·자산 기준을 체계화하는 연구는 많지 않은 상황이다. 봉인식 외(2018)의 ‘Ghekière의 유형론을 활용한 한국 공공임대주택 정책에 대한 탐구’는 국내 공공임대주택 정책의 모델이 보편주의나 잔여주의 보다는 일반주의 모델에 더 가깝다고 판단하였으며, 공급체계에 대한 변화의 요구와 필요성이 커지는 상황에서 정책의 목표와 대상 등의 재구조화에 대한 논의가 필요한 시점이라고 주장하였다.

표 1-1 | 선행연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 - 과제명: 저소득층의 소득·자산 분포를 통해 본 사회보장제도 재산기준의 개선방향 - 연구자: 강신욱 외(2016) - 연구목적: 사회보장제도 재산기준 문제점 검토 및 개선 방향 제시	- 문헌고찰 - 국내외 사례검토 - 통계 분석	- 사회보장제도와 자산의 이론적 검토 - 사회보장제도 재산기준 적용 현황 - 자산기준 적용 해외 사례 - 소득 및 자산분포의 현황 - 자산기준의 개선 방향 제시
	2 - 과제명: 소득조사 마이크로데이터 비교 분석: 가계동향조사와 가계금융복지조사를 중심으로 - 연구자: 이원진 외(2019) - 연구목적: 가계동향조사와 가계금융복지조사 마이크로 데이터를 통한 소득 분포 차이의 다각적 검토	- 문헌고찰 - 소득조사 데이터 비교 분석 - 소득 분포 비교 - 빈곤율 및 지니계수 비교	- 소득조사 마이크로데이터 현황과 변화 - 가계동향조사와 가계금융복지조사 데이터 비교 분석 - 가계금융복지조사 행정자료 보완 영향 분석
	3 - 과제명: 지역 차원의 소득과 자산간 결합 분포: 수도권과 비수도권의 비교 - 연구자: 정준호(2018) - 연구목적: 수도권과 비수도권의 가구 자산과 소득간 연관성 정도의 측정 및 정책적 시사점 제시	- 문헌고찰 - 통계분석: 결합분포 및 상관관계 - 계량분석: 코플라 모형	- 소득과 자산간 결합분포 선행연구 - 지역별 가처분소득과 순자산 분포 및 불평등도 측정 - 코플라 함수를 이용한 가처분소득과 순자산 간 연관성 추정 - 정책적 시사점 제시
	4 - 과제명: 국민기초생활보장제도의 빈곤선과 수급자 선정기준 간 재산반영 여부에 따른 제도효과 모의분석 - 연구자: 김성욱 외(2018) - 연구목적: 빈곤선(기준중위소득)과 선정기준(소득인정액)간 재산반영 일치 여부를 분석	- 문헌고찰 - 통계분석 - 분석 시나리오 설정 - 시나리오별 빈곤율과 규모 추계	- 기준중위소득과 수급자 선정방식 비교 - 빈곤선과 수급자 선정기준 시나리오 및 분석방법 설정 - 시나리오별 가구경제상황, 잠재적 규모, 평균 급여 추정 - 정책적 시사점 제시
	5 - 과제명: Ghekière의 유형론을 활용한 한국 공공임대주택 정책에 대한 탐구 - 연구자: 봉인식 외(2018) - 연구목적: Ghekière의 유형론에 기초하여 국내 공공임대주택 정책의 특성 규정	- 문헌고찰 - 공공임대 입주가능 소득기준과 대상 정리 - 소득분위별 공공임대거주자 비율분석 - 공공임대주택 유형화	- 소셜하우징 정책의 세가지 모델 구분 - 국내 공공임대주택 정책목표와 대상 - 공급방식과 민간시장과의 관계 - 유형화 및 정책적 시사점 제시
본 연구	- 과제명: 주거복지 정책 간 연계 강화를 위한 소득·자산 기준 개선 방향 연구 - 연구목적: 주거복지정책의 소득·자산 기준을 검토하고, 수직적·수평적 공평성 제고 및 정책간 연계 강화를 위한 개선방향 제시	- 문헌고찰 - 정책현황 분석 - 통계 및 시나리오 분석 - 협력연구 수행 - 전문가 자문	- 소득·자산 기준에 대한 이론적 검토 - 주요 사회보장 및 주거복지정책의 소득·자산 기준 적용 현황 - 해외 주요 국가 주거복지정책에서의 소득·자산 기준 적용 방식 - 통계자료와 선정방식에 따른 소득·자산분포 및 대상 규모 비교 - 주거복지정책 연계 강화를 위한 소득·자산 기준 개선 방향

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

이 연구는 그동안 주거복지정책에서 잘 논의되지 않았던 할당원칙과 재산조사(means-test)에 대해 체계적으로 분석하였다는 점에서 차별성이 있다. 다양한 주거복지정책에 대한 자격기준 중 경제적인 욕구와 관련된 소득·자산 기준의 현황과 역사적인 변화 과정을 체계적으로 정리하고, 개별 정책이 갖는 특성과 목적, 변화방향에 부합하도록 소득·자산 기준이 적용되고 있는지를 검토한다는데 의의가 있다.

또한, 공공주택 공급, 주거비 지원, 금융지원이라는 정책영역 내 존재하는 다양한 하위 정책 유형의 소득·자산 기준을 검토하고, 개별 정책영역 내 및 정책영역 간 일관성의 확보와 연계를 강화할 수 있도록 제도 개선을 모색하는 연구라는 점이 기존 연구들과 차별되는 점이다.

5. 연구의 정책·학술적 기대효과

1) 정책적 기대효과

이번 정부에서 국정과제로 제시한 ‘촘촘하고 든든한 주거복지 지원(10)’과 관련하여 그 동안 정책적 고려가 부족하였던 ‘촘촘한’ 주거복지 지원을 위한 기반을 마련할 수 있다. 사각지대 해소를 위한 자격 기준에 대한 검토, 개별 주거복지 정책간 연계 강화를 위한 노력 등 ‘촘촘한’ 주거복지 지원을 위한 이론적·논리적 기초를 제공한다.

개별 주거복지정책이 갖는 목적 및 특성에 부합하도록 소득·자산 기준을 적용하고 있는지에 대해 검토하고, 후속 연구를 통해 지속적으로 논의할 수 있도록 이론적·논리적인 준거를 마련한다. 한편, 새로운 주거복지정책을 도입할 때, 대상자의 경제적 자원 수준에 따라 자격을 판단할 때, 소득·자산 기준을 어떻게 적용하는 것이 적절한지에 대한 판단 기준을 마련한다. 그리고, 주거복지정책에서 소득·자산 기준이 정책 환경에 따라 변화해 온 과정을 탐구하고, 정리함으로써 향후 주거복지정책의 소득·자산 기준을 개선할 때 어떠한 방향으로 나아갈지에 대한 근거를 제공한다.

주거복지정책을 필요로 하지만 적절하지 못한 소득·자산 기준으로 인해 대상이 되지 못하는 계층을 발굴하기 위한 방법론 또는 기초자료를 제공한다. 나아가, 공공임대주택 또는 주거비 보조 등 동일한 정책유형 간, 또는 서로 다른 정책유형간 소득·자산 기준이 상호 연계되지 않아 발생할 수 있는 문제에 대한 개선 방향을 제시하며, 이를 통해 정책 간 연계를 강화하고, 정책에서 배제된 계층을 발굴함으로써 장기적으로 주거복지 사각지대 해소에 기여할 수 있다.

한편, 재산조사의 대상 범위가 지나치게 넓거나, 실질적으로 유명무실한 기준 등을 발굴하는 아이디어를 제공함으로써 과도한 재산조사로 인해 발생할 수 있는 행정비효율 제거에 기여할 수 있다.

2) 학술적 기대효과

사회복지 영역에서 주로 논의되어 오던 복지정책의 할당원리와 재산조사(means-test) 방식에 대한 이론을 주거복지 영역으로 확장하여 연구의 촉발에 기여한다. 다양한 주거복지정책에 대한 소득·자산 기준을 종합적으로 정리하고, 주거복지 정책별 특성과 소득·자산 기준 설정 방식간 관계를 비교·분석하여 이슈를 제기함으로써, 이와 관련한 후속 연구의 기초자료로써 활용할 수 있도록 한다. 또한, 문헌 검토를 통해 1980년대 우리나라 주거복지정책이 본격적으로 시작하는 단계에서부터 주요한 소득·자산 기준의 변화 과정을 정리함으로써 후속 연구에서 참고할 수 있도록 한다.

해외 주요 국가의 복지정책 및 주거복지정책에 대한 소득·자산 기준 적용방식을 소개함으로써 후속 연구에서 참고자료로 활용할 수 있도록 한다. 소득기준선으로 활용되는 통계청 소득조사 자료에 대한 비교, 이중기준선과 재산 소득 환산 방식에 따른 대상자 변화를 시뮬레이션 하는 방법론 등을 공유함으로써 관련 후속 연구가 촉발될 수 있도록 기여한다.



CHAPTER 2

주거복지정책 할당 원리에 대한 이론적 검토

- 1. 복지정책의 사회적 할당 원리 21
- 2. 복지정책의 할당 원리로서 재산조사 27
- 3. 재산기준 적용 방식의 이론적 검토 35
- 4. 주거복지 정책대상 설정에 대한 이론적 검토 47

02 주거복지정책 할당 원리에 대한 이론적 검토

이 장에서는 복지정책에서 가장 핵심적인 논쟁 주제로서 급여대상과 관련하여 사회적 할당원리를 구체적으로 살펴보고, 도움이 가장 필요한 사람들에게 자원을 할당해야 한다는 선별주의 또는 잔여주의적 관점에서 재산조사가 왜 필요한지, 재산조사 체계를 결정하는 영향요인은 무엇인지에 대해서 이론적 논의를 고찰하였다. 그리고, 우리나라의 주요 복지정책에서 사회적 할당 기준과 재산 기준이 어떻게 적용되고 있는지를 선행연구에서 제시하고 있는 유형에 기초하여 살펴보았다. 특히, 자산기준 적용 방식에서 소득-자산 이중기준과 소득-자산 단일기준의 장단점을 검토하고, 주요 사회보장제도에서 사용하고 있는 자산의 소득환산 방식을 비교하였다. 이를 통해 주거복지정책에서의 재산조사 방식을 유형화하고, 특성을 분석하기 위한 이론적 기초를 정립하고자 한다.

1. 복지정책의 사회적 할당원리

1) 복지정책의 평가요소와 급여 대상

길버트와 테렐(Gilbert & Terrell, 2020)은 사회복지정책을 분석하고 평가함에 있어서 급여 대상과 급여 형태, 전달체계, 재정이라는 4가지의 평가요소를 제시하고 있다(오종희 외 2018:84).

- 첫 번째, 누구에게 급여를 줄 것인가? (급여 대상, who)
- 두 번째, 무엇을 급여로 제공할 것인가? (급여 형태, what)
- 세 번째, 어떻게 급여를 제공할 것인가? (전달체계, how)
- 네 번째, 어떻게 재정을 마련할 것인가? (재정, resources)

이 중 첫 번째, 급여 대상과 관련하여 ‘누구에게 급여(benefit)를 줄 것인가?’에 대한 부분이 가장 격렬한 논쟁이 있었던 사항이다. 길버트와 테렐(Gilbert & Terrell, 2020)은 한정된 사회 자원을 누구에게 할당할 것인가의 이슈를 사회복지급여의 할당 원칙(social allocation)이라고 정의한다(강신욱 외 2016:26). 누가 급여를 받을 자격이 있는지에 관한 기준은 크게 보편주의와 선별주의로 구분할 수 있다.

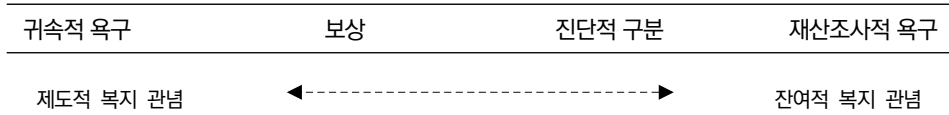
급여의 원칙과 관련하여 첫 번째, 보편주의(universalism)는 사회 복지의 혜택이 일종의 기본권으로서 소득 수준이나 사회적 지위와 무관하게 모든 사람에게 주어져야 함을 지지하는 방식이다(Gilbert & Terrell 2020:175). 보편주의적 관점에서 모든 사람들은 생애 과정에서 공통적인 사회적 욕구를 경험하므로, 사회복지의 혜택을 모든 사람에게 평등하게 부여하며 서비스를 제공하고자 한다. 예를 들면 공교육, 사회보험, 노인을 위한 의료서비스 등이 이에 해당하며, 모든 사람들에게 동일하게 적용하므로, 개인의 존엄성과 사회 통합과 같은 사회적 효과성 측면에서 장점이 있다(Gilbert & Terrell 2020:175).

다음으로 선별주의(selectivism)는 개별적 욕구에 기초하여 도움이 필요한 사람들, 주로 빈곤층이나 취약 계층을 대상으로 급여가 주어져야 한다는 원리로서, 대개 재산 조사에 의해 욕구수준이 결정된다(Gilbert & Terrell 2020:175). 선별주의적 관점에서는 효율성의 원칙에 기반하여 스스로 욕구를 해결할 수 있는 경우에는 급여를 받아서는 안되고, 도움이 가장 필요한 사람들에게 자원을 할당하여야 하며, 복지의 재원을 빈곤층에게만 제공하는 것이 더 효과적이라고 주장한다. 예를 들면 빈곤층을 대상으로 하는 국민기초생활보장제도 등의 공공부조가 이에 해당한다. 하지만, 선별주의에서는 행정적인 복잡성을 야기하고 잠재적으로 수혜자에게 낙인을 찍을 수 있다는 단점이 있다.

2) 복지정책의 사회적 할당 기준

일반적으로 사회복지정책에서 수급자격을 부여하는 사회적 할당의 기준은 복지에 대한 관념 및 국가의 역할과 관련하여 귀속적 욕구, 보상, 진단적 구분, 재산조사에 의한 욕구의 네 가지로 분류할 수 있다(Gilbert & Terrell 2020:202).

그림 2-1 | 할당원리와 복지에 대한 관념



자료: Gilbert & Terrell. 2020, p.207

제도적 복지 관념은 복지를 기본적이고, 정상적인 사회적 기능으로 여기지만, 잔여적 복지 관념은 복지가 일시적으로 정상적인 욕구 충족이 작동하지 못할 경우에 필요한 것으로 간주하고 있다(Gilbert & Terrell 2020:207). 이와 같은 복지에 대한 철학 및 관념에 기초하여 복지정책의 할당기준은 제도적 복지 관념에 가까운 귀속적 욕구에서부터 잔여적 복지 관념에 가까운 재산조사적 욕구로 구분할 수 있다.

첫 번째, 귀속적 욕구에 기초한 할당의 경우 욕구란 체계의 부적절성으로 인해 사회에서 정상적으로 발생하는 것으로 여기며, 예를 들어 시민, 아동, 노인, 주민과 같이 장애에 대한 진단이나 특수한 상황이라는 사실을 증명할 필요가 없다. 두 번째, 보상(compensation)에 기초한 할당에서는 사회로부터 부당하게 피해를 당했거나, 사회경제적으로 특별한 기여를 한 경우에 수급자격이 부여되며, 예를 들어 퇴역군인, 사회보험가입자, 소수집단, 여성, 가정폭력피해자 등이 이에 해당한다. 세 번째, 진단적 구분에 기초한 할당에서는 신체 또는 정신장애와 같이 개별 사례에 대한 전문가적인 판단에 의해 수급자격이 결정되며, 전문가는 신체 또는 정신장애를 갖고 있는 사람이 어떤 재화나 서비스가 필요한지를 판단한다. 네 번째, 재산조사에 기초한 할당에서는 진단적 구분과 동일한 맥락에서 재화 또는 서비스를 구매할 수 있는 능력이 없다는 것을 증명함으로써 수급자격이 부여되며, 사회적 급여를 받을 수 있는지 여부가 기본적으로 경제적 상황에 의해 결정된다.

표 2-1 | 미 연방정부 주요 정책의 할당 원칙

수급자격 조건	연방정책	대상집단
귀속적 욕구	가족돌봄 및 질병휴가법(1992년)	가족을 돌보는 근로자
	라이언 화이트 에이즈환자 지원법	AIDS/HIV 위험이 높은 대도시지역에 살고 있는 사람들
	노인복지법	노인
	헤드스타트, 법률구조	저소득층 지역주민
보상	사회보장(노령, 유족, 장애연금 OASDI)	퇴직자(급여는 기여에 비례하지만 저소득 근로자를 위한 급여조정 있음)
	적극적 조치	소수집단, 여성
진단적 구분	장애인 교육법(IDEA)	특수교육 아동(예를 들어, 중증장애아동)
	메디케어 요양시설 서비스	일상생활수행능력(ADL)적으로 판정된 장애인(자산조사 병행)
재산조사	보충소득보장(SSI)	노인 및 장애인 중 빈곤층
	여성, 영유아 및 아동을 위한 특별 영양보충 프로그램(WIC)	영양부족 위험에 처해 있는 저소득 임신부와 그 자녀
	섹션8 주거프로그램	지역 평균 소득 80% 미만 가족

자료: Gilbert & Terrell. 2020, p.203

이와 같은 사회보장정책에서 수급자격을 부여하는 사회적 할당의 기준에 따라 우리나라의 복지영역별 대표적인 사회보장정책의 할당 기준을 분류하면 재산조사적 욕구가 다수를 차지한다. 보건복지부에서 발간한 「2023 나에게 힘이 되는 복지서비스: 대표 복지서비스 50」(보건복지부 2023)에 포함된 복지서비스를 대상으로 분석한 결과, 대부분의 임신·보육지원과 일부 취업지원, 보건의료 지원, 노령층 지원, 법률 및 금융지원은 귀속적 욕구에 해당하며, 다수 국민들을 대상으로 보편적인 서비스를 제공한다. 그리고, 장애인 지원과 일부 노령층 지원, 보건의료 지원, 난임부부 시술비 지원 등은 진단적 구분에 해당하며, 진단에 부합하는 재화나 서비스를 제공하고 있다. 학대피해 아동 지원, 가정폭력·성폭력·스토킹 피해자 무료 법률 지원 등은 보상에 해당하며, 일부 사회보장정책의 경우 중첩적으로 적용되는 경우도 있다.

표 2-2 | 우리나라 주요 사회보장정책의 할당기준

구분		할당기준			
		귀속적 욕구	보상	진단적 구분	재산조사적 욕구
생계지원	맞춤형 기초생활보장제도				●
	긴급복지 지원제도				●
주거지원	내집 마련 디딤돌 대출				●
	행복주택 공급				●
	매입임대주택 지원				●
	에너지바우처				●
	난임부부 시술비 지원			●	●
임신·보육 지원	건강보험 임신·출산 진료비(국민행복카드)	●			
	첫만남이용권(국민행복카드)	●			
	만 0~2세 보육료 지원	●			
	가정양육수당 지원	●			
	만 3~5세 누리과정	●			
	아동수당	●			
	부모급여	●			
	아이돌봄서비스				●
	다함께 돌봄 사업	●			
	어린이 국가예방접종 지원사업	●			
	육아휴직 급여 지원	●			
	학대피해아동 보호 지원		●		
청소년· 청년 지원	국가장학금 (Ⅰ, Ⅱ, 다자녀(세자녀 이상))				●
	취업 후 상환 학자금 대출				●
취업지원	실업급여	●			
	국민취업지원제도				●
	국민내일배움카드제	●			
	희망저축계좌(Ⅰ, Ⅱ)				●
	근로장려금				●
노령층 지원	기초연금제도				●
	주택연금제도				●
	노인 치과 임플란트 지원			●	

구분		할당기준			
		귀속적 욕구	보상	진단적 구분	재산조사적 욕구
노령층 지원	노인 무릎인공관절 수술 지원			●	●
	치매검진 지원	● (선별검사)		● (진단·감별검사)	● (진단·감별검사)
	어르신 국가예방접종 지원 사업	●			
보건의료 지원	국가건강검진제도	●			
	의료급여 제도		● (국가유공자 등)		●
	성인 암환자 의료비 지원				●
	재난적의료비 지원				●
	정신건강복지센터 이용	●			
	정신질환자 치료비 지원사업			●	●
	노인장기요양보험제도			●	
장애인 지원	장애인 연금			●	●
	장애인 일자리 지원			●	
	장애인 취업성공패키지			● (Ⅰ 유형)	● (Ⅱ 유형)
	장애인 활동지원			●	
	장애인 보조기기 지원			●	●
문화 및 교육 지원	통합문화이용권(문화누리카드)				●
	평생교육바우처				●
법률 및 금융지원	법률구조 제도				●
	가정폭력·성폭력·스토킹 피해자 무료 법률 지원		●		
	서민금융진흥원 맞춤대출서비스	●			
	신용회복위원회 채무조정	●			

자료: 보건복지부. 2023 나에게 힘이되는 복지서비스 : 대표 복지서비스 50 내용에 기초하여 연구진 작성

우리나라의 대표적인 복지서비스 50개 중 절반 이상(27개)이 재산조사적 욕구에 기반하고 있으며, 특히, 생계지원과 주거지원 영역에서는 모든 사업이 재산조사적 욕구에 해당하여 수급자격이 개인 또는 가구의 경제적 상황에 의해서 결정된다. 그러므로, 주거복지를 포함한 사회복지제도에서 개인 또는 가구의 경제적 상황과 관련하여 수급 자격을 판단하기 위해 어떻게 재산조사의 기준을 적용할 것인지는 중요한 문제이다.

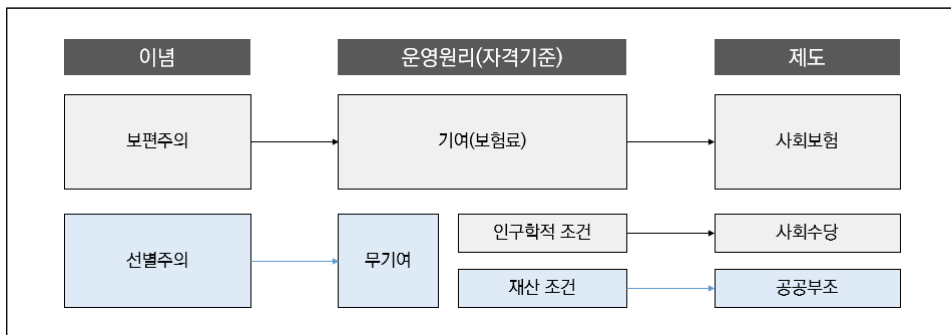
2. 복지정책의 할당원리로서 재산 조사(means-test)

1) 복지정책에서 재산 조사의 필요성과 개념

잔여적 복지 또는 선별주의적 관점에서 사회적 급여를 특정 집단에 한정하는 직접적인 방법 중 하나가 바로 재산조사(means-test)이며, 이는 “공공부조의 자격조건을 결정하기 위해 개인 또는 가구의 소득과 자산을 중심으로 재정적 상태를 검증하는 것”이다(최현수 외 2009:16). 광의의 재산조사는 “개인 혹은 가구의 소득과 자산 뿐만 아니라, 기타 활용 가능한 모든 재산, 예를 들어 친인척 등으로부터의 사적 이전까지도 포함한 조사”라 할 수 있다(최현수 외 2009:16).

사회보장제도의 할당 원리와 관련하여 재산조사가 중요한 이유는 사회보장제도의 이념적 스펙트럼(보편주의 vs 선별주의)과 함께 운영원리(기여 vs 무기여)와 관련이 있으며, 특히, 무기여 방식의 사회보장제도에서는 재산조사가 필수적이다(강신욱 외 2016:27).

그림 2-2 | 사회보장 이념과 운영원리에 따른 제도 유형 구분



자료: 강신욱 외(2016). p.29 표2-1 참고하여 작성

국민연금 등 사회보험과 같이 기여의 방식으로 운영되는 사회보장제도는 가입자의 기여가 핵심 재원이므로, 수급자격이 기여(보험료)에서 도출되는 재산권적 권리라 할

수 있다. 이와 같은 경우 재산조사와 같은 선별은 불필요하다. 반면, 무기여 방식의 사회보장제도는 일반적으로 조세를 재원으로 하기 때문에, 사회적 자원 배분을 위해 인구학적 조건 또는 재산 조건과 같은 정당한 명분이 필요하다. 이와 같은 맥락에서 재산조사는 무기여 방식으로 운영되는 사회보장제도 중 선별주의에 근거한 복지제도의 자격요건 판별 수단으로서 일반적으로 공공부조의 대상자 선정기준으로 활용된다(강신욱 외 2016:28). 특히, 현대 사회에서는 고령화 등으로 인해 사회보장 지출이 증가함에 따라 재정의 효율적인 활용에 대한 필요성이 점차 커지고 있으므로, 사회보장제도의 효율성을 높이기 위해 자격기준으로서 재산조사에 대한 관심이 점차 커지고 있는 상황이다(강신욱 외 2016:29).

2) 재산 조사 체계 결정의 영향 요인

재산조사는 개별 가구가 재화 또는 서비스를 구매할 능력이 없음을 증명함으로써 수급 자격을 부여하는 것이므로, 사회적 급여의 부여 여부는 일차적으로 경제적 상황에 의해 결정된다(Gilbert & Terrell 2020:206). 즉, 욕구의 기준을 정한 후에도 재산조사를 수행함에 있어서 개별 가구가 이 수준에 부합하는지를 어떻게 판단할 것인지에 대해 결정하여야 한다. 또한, 재산조사시 급여의 자격을 결정함에 있어서 경제적 자원의 범위를 어디까지로 할 것인지도 정해야 한다(Gilbert & Terrell 2020:213). 예를 들어 경제적 자원의 범위를 소득(income)과 함께 자산(asset)도 포함시킬 것인지, 생업용 장비나 자녀 대학 학업을 위한 적금, 친척들의 소득도 개별 가구의 경제적 자원에 포함시킬 것인지도 결정이 필요하다. 또한, 소득에 있어서도 빈곤 측정을 위해 무엇을 포함시키고, 무엇을 제외할 것인지의 문제가 핵심적인 문제이며, 예를 들어 식품교환권, 공공주택과 같은 현물급여도 현금으로 환산하여 소득에 포함시켜야 하는지가 쟁점이 되고 있다(Gilbert & Terrell 2020:213).

최현수 외(2009)는 재산조사 체계에 영향을 미치는 정책적 요인에 대해 정책대상의 선정에서 선별성 정도와, 급여체계의 특성, 보장단위로 구분하여 설명했다.

① 정책대상의 선정 : 선별성 / 보편성

국민기초생활보장제도와 같이 소수의 집단을 대상으로 하는 선별적 정책일수록 조사의 범위와 조사 정도가 더욱 강화되며, 정확성에 대한 요구수준도 높아진다. 예를 들어 전체 대상의 약 70%에게 지원하는 기초노령연금과 보육료 지원 등과 같은 (준)보편적 정책의 경우 재산조사 대상의 절대적인 규모는 크지만, 주로 상위 소득계층에 대한 배제를 위해 활용된다. 그리고, 보편적 수당의 경우에는 별도의 재산조사 없이 대상자의 인구학적 또는 개별적 특성에 따라 선정한다.

② 급여체계의 특성 : 보충급여 / 구간별 정액급여 / 단일 정액급여

첫 번째, 주거급여와 같은 보충급여 방식의 경우 개별 가구의 소득 또는 소득인정액의 변화에 따라 급여가 증감하게 되므로, 재산조사의 범위와 정도가 강화된다. 예를 들어, 주거급여에서는 소득인정액이 기준중위소득 30%를 초과하는 경우 소득인정액과 기준중위소득 30% 값과의 차이의 30%에 대해 자기부담분이 부과된다. 두 번째, 소득에 따라 몇 개의 구간으로 구분되고, 해당 구간에서는 급여 수준이 동일한 구간별 정액급여의 경우에는 구간 경계 외에는 재산조사의 결과가 민감한 영향을 미치지 않으므로, 상대적으로 재산조사의 부담이 완화된다. 예를 들어, 버팀목 전세자금 대출에서는 동일한 임차보증금 구간일 경우 부부합산 연소득의 구간에 따라 대출금리가 0.2%p씩 차이가 나타난다. 세 번째, 정액급여 방식의 경우 대상 선정여부에 따라 급여 유무가 결정되고, 급여 수준에는 영향을 미치지 않으므로, 재산조사의 부담이 상대적으로 낮다. 예를 들어, 국토교통부의 청년월세한시 특별지원사업의 경우 실제 납부하는 월세의 최대 20만원까지 지원을 하지만 재산조사의 결과에 따라 급여수준이 달라지지는 않는다.

③ 보장단위의 특성 : 개인 / 가구 일부 / 가구 전체

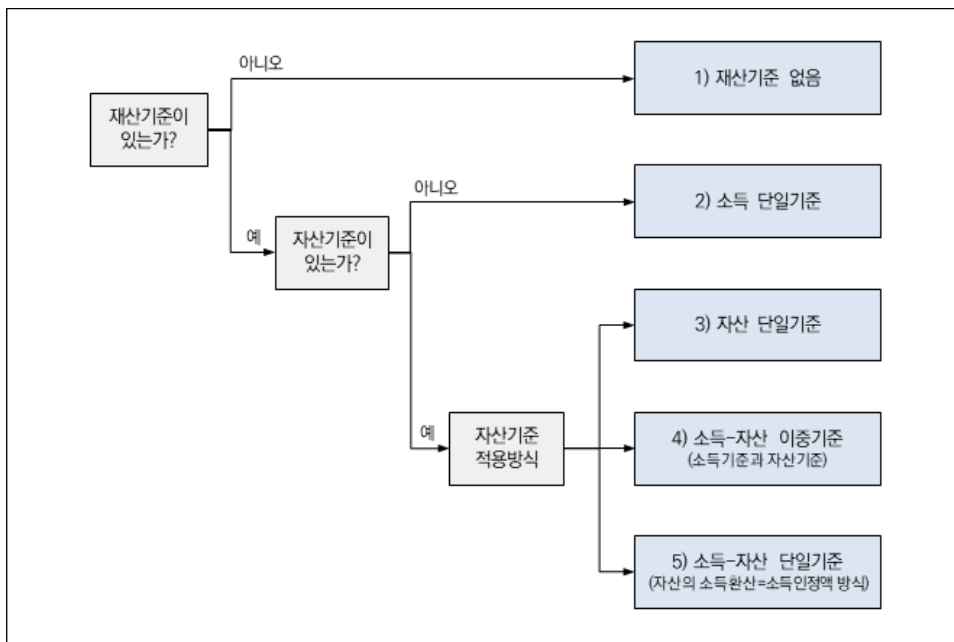
보장단위는 대상자 선정과 지급의 단위를 의미하며, 보장단위의 특성에 따라 재산조사 대상의 범위가 달라지므로 업무부담에 영향을 미치게 된다. 일반적으로 주거복지정책들은 개별 가구단위로 운영되고 있으나, 2018년 이전 주거급여의 경우 부양의무자

자가 재산조사 대상범위에 있었고, 행복주택(대학생, 취업준비생)과 청년월세한시 특별지원사업, 뉴홈 나눔형과 선택형(청년)의 경우 부모도 재산조사의 범위에 포함된다.

3) 복지정책 재산기준의 유형

사회보장정책 대상자의 경제적 능력을 측정하는 대표적인 변수는 소득과 자산이며, 개별 정책에 따라 두 가지 변수를 모두 고려하기도 하고, 둘 중 하나만을 고려하기도 한다. 한편, 소득과 자산을 각각 따로 고려할 수도 있고, 소득과 자산을 소득이라는 하나의 변수로 환산하여 통합하여 고려할 수도 있다. 강신욱 외(2016)는 사회보장제도들의 재산기준을 자산기준의 여부 및 자산기준 적용방식에 따라 다음과 같이 크게 5가지로 구분하였다.

그림 2-3 | 재산 기준 적용에 따른 사회보장제도 유형화



자료: 강신욱 외(2016), p.96

- ① 재산기준 없음 : 소득과 자산 수준에 관계 없이 수급자격을 인정하는 제도
- ② 소득 단일기준 방식 : 소득기준만 있고, 자산기준은 없는 제도
- ③ 자산 단일기준 방식 : 자산기준만 있고, 소득기준은 없는 제도
- ④ 소득-자산 이중기준 방식 : 소득기준과 자산기준 각각 적용하는 제도
- ⑤ 소득-자산 단일기준 방식 : 자산의 소득환산, 소득인정액

강신욱 외(2016)의 연구에서는 2014년에 시행되고 있는 사회보장제도 중 사회보장위원회가 사업조정 및 평가 시 제시한 360개 사업 중 탈북자, 국가유공자 등 특수집단 대상 사업을 제외한 170개 사업을 대상으로 재산기준 적용방식을 분석했다. 분석결과, 170개 사업 중 115개 사업(67.6%)이 재산기준을 두고 있었으며, 재산기준이 있는 사업 중 자산을 소득으로 환산하는 소득인정액 기준을 활용하는 사업이 65개로 가장 많은 비중(38.2%)을 나타내었다. 자산기준 없이 소득기준만 두고 있는 사업은 26개로 전체 15.3%를 차지하고 있으며, 반대로 자산 단일기준만 두고 있는 사업은 단 1개인 것으로 조사되었다. 소득기준과 자산기준을 각각 적용하는 이중기준선 방식은 16개 사업으로 9.4%를 차지하고 있으며, 전체 사회보장제도에서 이중기준선을 사용하는 사업은 소득인정액 기준에 비해 상대적으로 비중이 적은 것으로 조사되었다.

표 2-3 | 사회보장제도의 재산기준 적용 방식별 분포(2014년 기준)

재산기준 유무	자산기준 유무	재산기준 적용 방식		사업수 (개)	사업수 비율(%)
재산기준 있음	자산기준 있음	소득인정액 기준	기초수급, 차상위	35	20.6
			별도기준	30	17.6
		소득기준 & 자산기준(이중 기준선)		16	9.4
		자산 단일기준		1	0.6
	자산기준 없음 = 소득 단일기준		26	15.3	
	기타		7	4.1	
재산기준 없음				55	32.4
계				170	100.0

자료: 강신욱 외(2016), p.100

강신욱 외(2023)는 ‘소득보장제도 DB 구축 연구’에서 소득보장제도의 특징을 데이터의 형태로 구성하였고, 개별 제도의 대상자 선정 조건을 기여 조건, 지원 대상, 가구 특성 조건, 인적특성 조건, 소득 조건, 자산 조건¹⁾의 6가지로 구분하였다(강신욱 외 2023:31). 그 중 자산 조사에 해당하는 소득 및 자산 조건과 관련하여 구성 항목을 다음의 그림 2-4와 같이 제시하였다.

먼저, 소득 조건의 경우 첫 번째, 소득 또는 자산 조건이 있는지 그 여부를 파악하는 항목으로 소득과 자산 조건이 모두 있는 경우에는 자산을 소득으로 환산하는 소득인정액 방식인지를 구분하도록 하고 있다. 두 번째, 소득 조사 파악 단위의 항목이다. 소득 파악의 단위가 개인 인지, 부부 또는 부모와 같이 가구의 일부 구성원이 포함되는지, 아니면 가구 전체의 소득을 조사하는지를 구분하도록 하고 있다. 특히, 지원의 단위와 소득 파악의 단위가 일치하지 않는 경우가 있으므로, 이를 유의할 필요가 있다. 세 번째, 소득 원천별 합산 또는 공제 여부에 관한 항목이다. 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 공적이전소득 등 어느 소득까지 포함할 것인지, 그리고, 각 원천별 공제되는 소득이 있는지를 파악하도록 하고 있다. 네 번째, 소득 (선정)기준선의 범주이다. 예를 들어 “가구소득이 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하” 또는 “소득인정액이 기준 중위소득의 48% 이하”라고 했을 때, 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득 또는 기준 중위소득에 해당하는 것이 소득 (선정)기준선의 범주에 해당한다. 다섯 번째, 소득기준선의 상한 또는 하한 수준으로 위의 예시에서 ‘100’, ‘48’이 소득기준의 수준이고, ‘%’가 소득기준선의 단위에 해당한다. 여섯 번째, 타 제도의 소득구분 범주 활용 여부이다. 영구임대주택이나 기존주택 매입임대주택과 같이 생계·의료 수급자 등 기초생활보장제도 수급 여부를 대상자 선정 조건으로 활용하고 있는 경우를 의미한다. 이외에도 건보료 등급(또는 점수)이나 차상위 기준 충족 여부 등을 대상자 선정 조건으로 활용하는 경우가 있다. 마지막으로 그 외 기타 소득 조건의 존재 여부에 대한 항목이다.

1) 강신욱 외(2023)에서는 ‘자산 조건’이라는 용어를 사용하였지만, 이 연구에서는 용어의 일관된 사용을 위해 ‘자산 조건’으로 표현함

그림 2-4 | 소득 및 자산 조건 관련 항목의 구성

소득 조건	구 분	주요 내용
	소득 또는 자산 조건 유무	소득, 자산 조건 유형: 소득, 재산 조건 모두 있는 경우 소득인정액 방식 여부
	소득 조사(파악) 단위	개인 / 가구 일부 / 가구 전체
	합산 대상 소득 및 공제 대상 여부	소득원천별 합산 여부: 근로소득 / 사업소득 / 재산소득 / 사적이전소득 / 공적이전소득
	소득기준선 범주	도시근로자 월평균소득 / 기준 중위소득 / 연소득
	소득기준선(상한) 수준	소득기준선(상한) 단위: (기준 중위소득의 00%) 이하 / 미만 등 구분
	소득기준선(하한) 수준	소득기준선(하한) 단위: (기준 중위소득의 00%) 이상 / 초과 등 구분
	타 제도 소득 구분 범주 활용 여부	기초생활보장제도 수급 여부 / 건보료 등급(점수) / 차상위 기준 등
	기타 소득 조건 유무	그 외 기타 소득 조건
자산 조건	구 분	주요 내용
	자산 조사(파악) 단위	개인 / 가구 일부 / 가구 전체
	부채 공제 여부	부채 공제 방식
	합산 및 공제 대상 재산	재산유형별 환산 적용 여부 및 환산율(소득인정액 방식) 보유 주택 / 자동차 / 기타 실물재산 / 전월세보증금 / 금융재산
	자산기준선 범주	00억원 / 기준 중위소득(소득인정액)
	자산기준선(상한) 수준	자산기준선(상한) 단위: 이하 / 미만 등 구분
	자산기준선(하한) 수준	자산기준선(하한) 단위: 이상 / 초과 등 구분
	타 제도 자산 구분 범주 활용 여부	기초생활보장제도 수급 여부 / 건보료 등급(점수) / 차상위 기준 등
	기타 자산 조건 유무	총자산 기준 외 특정 유형 자산의 별도 기준

주: 연구에서 일관된 용어 사용을 위해 원문의 '재산'을 '자산'으로 표현하였음

자료: 강신욱 외(2023), p.49, 53의 그림을 참고하여 연구진 작성

자산 조건의 경우에도 소득 조건과 관련 항목의 구성은 유사하다. 첫 번째, 자산 조사 파악 단위의 항목이다. 자산 파악의 단위가 개인인지, 부부 또는 부모와 같이 가구의 일부 구성원이 포함되는지, 아니면 가구 전체의 자산을 조사하는지의 여부를 구분하도록 하고 있다. 자산도 소득과 마찬가지로 지원의 단위와 자산 조사의 단위가 일치하지 않을 수 있음을 유의해야 한다. 두 번째, 부채 공제 여부 및 공제 방식에 관한 항목이다. 총자산에서 부채를 공제할 것인지, 공제한다면 어떤 방식을 공제할 것인지를 파악하도록 하고 있다. 부채의 공제는 부채의 규모에 대해 일부공제 또는 전부공제의 형태로 이루어지기도 하고, 부채의 용도별로 이루어지기도 한다. 용도별로 부채를 공제하는 방식은 예를 들어 생계비, 의료비 조달을 위한 부채는 공제하고, 투자 등을 위한 부채는 공제하지 않는 방식이다. 세 번째, 자산의 유형별 환산과 공제 여부를 파악하며, 자산의 소득환산 방식이 적용되는 경우에는 환산율과 환산율의 적용기간(월단위 또는 연단위)을 파악하도록 하고 있다. 주거급여와 같이 자산을 소득으로 환산하는 소득인정액 방식이 사용되고 있으므로, 자산의 소득환산 여부 및 환산율을 자산 유형별로 파악할 필요가 있다. 네 번째, 자산 기준선의 범주와 수준이다. 예를 들어 ‘총자산이 가계금융복지조사에 따른 소득 3분위의 순자산 평균값 이하’라고 할 때, ‘소득 3분위의 순자산 평균값’에 해당하는 것이 자산 기준선의 범주이다. ‘총자산이 2억원 미만’과 같이 특정 금액을 기준선으로 사용하는 것은 정액으로 표현한다. 다섯 번째, 소득기준에서와 같이 다른 제도의 자산 계층 구분 범주를 활용하는지 여부이다. 자산 기준에서도 건보료 등급(또는 점수), 기초생활보장제도 수급 여부, 차상위 여부 등이 활용될 수 있다. 마지막으로 기타 재산 조건의 여부이다. 총자산에 대한 기준이 있더라도 어떤 제도는 별도로 특정 유형의 자산 보유액에 대해 기준을 두기도 한다. 예를 들어 공공임대주택의 경우 총자산에 대한 기준 외에도 자동차 가액에 대한 별도의 기준을 두고 있다. 이처럼 복지정책에서의 소득과 자산 기준은 개별 제도의 특성에 따라 다양하게 설정되어 있다. 그러므로, 선행연구에서 제시하고 있는 소득과 자산 기준에 대한 체계적인 분석틀을 통해 개별 주거복지 정책의 소득·자산 기준을 구체적으로 파악할 필요가 있다.

3. 재산 기준 적용 방식의 이론적 검토

1) 소득·자산 이중기준 방식

소득·자산 이중기준(dual cut-off) 방식은 개별 가구의 소득과 자산이 각각 일정한 기준을 충족할 경우 자격요건을 부여하는 방식으로 대상자 선정에 활용한다(강신욱 외 2016:32). 소득과 함께 자산의 중요성과 가치를 인정하고 제도적으로 반영하고자 다수의 복지국가에서 사회보장 자격요건 결정 시 활용하고 있다(강신욱 외 2016:32). 이중기준선 방식이 다수의 복지국가에서 활용되는 가장 큰 이유는 ‘단순함’으로 자산을 소득과 단일한 척도로 환산함에 있어 발생할 수 있는 여러 논리적 결함에서 벗어날 수 있는 장점이 있다(강신욱 외 2016:32). 즉, 자산의 종류와 성격이 매우 다양하기 때문에 모든 자산을 소득으로 환산하는 것은 매우 복잡하며 논리적 비약도 발생한다는 점을 고려하면 이중기준선 방식이 적합하다고 보는 견해가 있다(여유진 외 2011:20; 강신욱 외 2016:33).

그림 2-5 | 소득·자산 기준선의 개념도와 문제점

소득·자산 기준선의 개념도	정책대상과 문제점
	▶ 소득·자산 이중기준선(dual cut-off) 방식 - 정책 대상 : ① + ④ → 소득과 자산이 일정 수준 이상인 ① 포함 소득·자산 중 하나가 거의 없는 ②, ③ 배제 ※ 적용 사례 : 공공임대주택, 금융지원 등

자료: 연구진 작성

우리나라는 국민기초생활보호제도의 전신인 생활보호제도에서 소득-자산 이중기준 방식을 적용한 바 있으나 형평성 등의 문제로 현재는 소득-자산 단일기준 방식을 적용하고 있다(강신욱 외 2016:32; 김성욱 외 2018:273).

그러나 소득-자산 이중기준 방식은 소득과 자산 기준을 모두 충족해야 대상으로 선정되기 때문에 형평성 문제가 지속적으로 제기되며, 자산 기준의 수준과 관련해서도 기준이 낮으면 사각지대가 발생하고, 기준이 높으면 대상 효율성이 떨어지는 한계가 있다(강신욱 외 2016:32~33; 김성욱 외 2018:274). 예를 들어 소득은 기준선을 조금 상회하고, 자산은 거의 없는 가구(②번)와 소득이 전혀 없고 자산이 기준선을 조금 상회하는 가구(③번)는 대상에서 탈락되는 반면, 소득과 자산이 모두 기준선에 근접하게 하회하는 가구(①번)는 대상으로 선정될 수 있다(김성욱 외 2016:201; 허 선 외 2009:4). 즉, 상대적으로 빈곤하지 않은 가구도 대상으로 선정될 수 있다는 점에서 형평성 문제가 제기된다. 한편, 자산 기준을 과도하게 낮게 설정하면 극빈층만 대상으로 선정되기 때문에 사각지대가 발생할 가능성이 있고, 반면, 자산기준을 높게 설정하면 지원을 필요로 하지 않는 가구까지 대상으로 선정되어 대상 효율성이 떨어지는 문제가 발생한다.

우리나라 주거복지 제도에서 소득·자산 이중기준 방식을 적용하고 있는 사례는 공공 임대주택과 금융지원이 대표적인데, 형평성과 관련된 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 예를 들어, 청년·신혼부부를 대상으로 하는 공공임대주택과 공공분양주택의 경우 자산은 기준선보다 현저히 낮지만, 소득은 기준선을 상회하여 대상에서 탈락되는 가구들이 발생하며, 소득 기준의 수준을 상향해 달라는 요청이 나타나기도 한다. 이와 같은 소득과 자산 기준의 적정 수준에 관한 논쟁은 주거복지 제도에서 자주 나타나고 있다. 예를 들어 최근 주택건설 관련 비용이 증가하면서 시세보다 저렴한 가격으로 주택을 분양받을 수 있는 뉴홈에 대한 관심이 높는데, 이 제도에서 소득과 자산 기준이 적절한지에 대한 것이다. 소득과 자산 기준은 무주택 서민의 주택 마련을 지원한다는 정책 목표와 높은 분양가에 대한 부담능력 간의 서로 불일치하는 제약 조건에서 적정 수준을 결정하는데 어려움이 있다.

2) 소득-자산 단일기준 방식 : 자산의 소득환산 방식

소득-자산 단일기준방식(자산의 소득환산 방식)은 자산을 소득으로 환산한 후 소득과 환산된 자산을 합산하여 가구의 경제적 능력을 단일 지표로 측정하는 방식으로 대상자 선정과 지원 수준에 영향을 미친다(강신욱 외 2016:33; 김성욱 외 2018:274~275).

표 2-4 | 소득·자산 이중기준 방식과 자산의 소득환산 방식 비교

구분	소득·자산 이중기준 방식	자산의 소득환산 방식
개념	• 소득기준과 자산기준을 각각 두고, 개별 가구의 소득과 자산이 각각의 기준 이하일 경우 수급자로 선정하는 체계	• 자산을 소득으로 환산함으로써 개별가구의 능력을 하나의 지표로 통일하는 방식
공통점	• 수급선정 방식에 있어 두 방식 모두 '자산'이라는 기준을 고려	
차이점	• 소득·자산 이중기준 방식은 자산 수준이 선정에만 영향을 미치나, 자산의 소득환산 방식은 선정과 급여에 동시에 영향을 줌	
장점	• 제도의 단순화, 유량(flow)인 소득과 저장(stock)인 자산을 하나의 척도로 통일하지 않아도 됨	• 수급자 선정 및 급여에서의 형평성 제고
단점	• 빈곤하지 않은 가구도 수급자로 선정될 수 있음	• 자산조사와 관련한 행정적 복잡성이 증가하여 행정비용이 많이 소요됨 • 자산을 소득으로 환산하는 것이 이론적으로 정당화되기 쉽지 않음
입장	• 효용(utility)만 있는 자산을 무리하게 소득으로 환산하는 '자산의 소득환산 방식'을 논리적 결함이 있는 방식이라고 주장	• '소득·자산 이중기준 방식'도 엄밀하게는 자산을 소득으로 환산한다고 주장 • 공공부조의 보충성 원리를 강조
적절성 (높낮이)	• 현재의 자산기준이 높은 수준일 경우 형평성 문제를 많이 야기하나, 그 수준이 낮을 경우 거의 발생하지 않음	• 현재의 자산기준이 낮을 경우 효용성이 떨어지고, 자산기준이 높을 경우 그 효용성이 높아짐
사각지대	• 낮은 자산기준을 적용할 경우 기초보장의 사각지대는 넓어짐(일본)	• 관대한 자산기준의 경우 기초보장의 사각지대를 줄일 수 있음(호주)
사용권	• 미국, 독일, 일본 등 대부분 복지국가	• 한국, 영국, 호주, 벨기에 등

주: 연구에서 용어에 대한 혼란을 줄이고, 통일된 용어 사용을 위해 원문에서 사용된 cut-off 방식은 소득·자산 이중기준 방식으로, 소득인정액은 자산의 소득환산 방식으로, 재산은 자산으로 용어를 수정하였음

자료: 장동열(2014: 131); 김성욱 외(2018: 275)에서 재인용

자산의 소득환산 방식(소득인정액)은 소득·자산 이중기준 방식이 가진 형평성 문제와 사각지대 해소를 위해 도입했다. 도입 당시 공공부조의 보충성 원리²⁾를 고려할 때 자산의 소득환산 방식을 활용하는 것이 적합하다는 견해가 있었으며, 엄밀한 의미에서 소득·자산 이중기준선 방식도 무한대의 환산율을 적용하여 자산을 소득으로 환산한 것이라는 주장이 있었다. 우리나라는 생계·의료 급여 등에서 자산을 소득으로 환산해 소득과 이를 합산한 ‘소득인정액’을 활용하고 있다(강신욱 외 2016:32; 김유찬 2013:223~224; 허 선 외 2009:4).

하지만, 자산의 소득환산 방식은 자산조사 과정에서 복잡한 행정절차와 높은 행정비용이 소요되며, 자산을 소득으로 환산하는 과정에서 논리적 비약이 일어난다는 점이 문제점으로 지적되었다(강신욱 외 2016:32~34; 김성욱 외 2018:274). 또한, 복잡한 행정과정을 통해 다양한 유형의 자산에 대한 자산조사가 이루어져야 하며, 이 과정에서 과도한 행정비용이 수반된다. 한편, 자산의 소득환산 방식에서는 자산을 소득으로 환산하는 과정에서 환산율을 어떻게 설정하느냐가 매우 중요한데, 환산율을 높게 설정하면 자산이 많은 경우에는 대상에서 제외될 가능성이 있다는 것이 문제점으로 지적되고 있다(김성욱 외 2016:204).

우리나라에서는 5개의 주요 복지제도에서 자산의 소득환산 방식을 사용하고 있으며, 각 제도에서 동일하게 ‘소득인정액’이라는 용어를 사용하고 있지만, 구체적인 산출방식은 각 제도별로 상이하게 설정되어 있다. 국민기초생활보장제도(주거급여 포함), 차상위자격 확인, 차상위본인 부담 경감, 기초연금, 대학생 학자금 지원사업(교육부, 국가장학금 I 유형)에서 소득인정액을 사용한다. 각 제도별로 소득의 공제항목, 주거용 자산의 인정한도, 기본자산 및 금융자산 공제액, 자산 유형별 소득환산율, 자산 파악 단위 등은 제도에 따라 모두 다르게 설정되어 있다.

우리나라 주거복지 제도에서 자산의 소득환산 방식을 적용하고 있는 대표적 사례인 주거급여의 경우 국민기초생활보장제도에서와 동일하게 기준 중위소득과의 정합성 문

2) 공공부조의 보충성 원리는 급여를 수급하려는 사람은 가능한 모든 자원을 동원하여 생활을 유지하기 위해 노력해야 하며, 이러한 노력에도 불구하고 부족할 때 그 부족분을 공적부조제도를 통해 급여하자는 원리임(여유진 2004:7)

제와 내적 일관성 결여 등의 문제가 제기되고 있다. 주거급여의 소득인정액은 자산의 소득환산 방식으로 환산된 자산 금액과 소득을 합산하여 산출하는데, 일반적으로 선정 기준을 ‘소득인정액이 기준중위소득의 48% 이하’인 가구로 정의한다. 그런데, 통상 빈곤선의 기준이 되는 기준중위소득은 자산을 고려하지 않은 소득지표로만 사용하고 있으므로, 자산을 고려한 소득인정액으로 자격을 판단하면 취약계층이 수급가구에서 탈락하거나 급여 수준이 감소할 가능성이 있다(김성욱 외 2018:268). 또한, 전세가구의 월임차료 산정시 전환임대료 방식을 활용하고 있어 전세보증금이 높을수록 주거부담이 과중한 것으로 간주되나, 자산의 소득환산 과정에서는 오히려 경제적 부담능력이 있는 것으로 간주되어 주거급여 제도 내에서의 일관성이 결여되었다는 지적이 있다(강신욱 외 2016:237~238).

3) 주요 사회보장제도의 자산 소득환산방식 비교

소득인정액은 가구의 경제적 수준을 객관적으로 평가하기 위한 지표로서 주요 사회보장제도에서 많이 활용되고 있다. 자산을 소득으로 환산하는 방식을 사용한다는 측면에서 소득인정액이라는 용어를 동일하게 사용하고 있지만, 소득인정액의 구체적인 산정방식은 개별 제도에 따라 각기 다르게 설정되어 있다. 주거복지 영역에서는 빈곤계층을 타겟으로 주거급여의 수급자격을 판단하기 위해 소득인정액을 활용하고 있지만, 향후 더 넓은 소득계층을 대상으로 활용이 가능한지를 탐색하기 위해 다양한 재산 소득환산 방식을 검토하고자 한다.

(1) 기초생활보장제도(주거급여)의 소득인정액³⁾

기초생활보장제도의 수급자격은 소득인정액과 기준중위소득의 상대적 비율을 기준으로 활용하여 판단하고 있으며, 국민기초생활보장법 제2조 제11호에 따른 기준 중위소득은 중앙생활보장위원회에서 심의 및 의결을 거쳐 정한다(보건복지부, 2024a:

3) ‘보건복지부, 2024a. ‘2024년 국민기초생활보장 사업안내’를 주로 참조함

50). 즉, 개별 가구의 소득인정액이 급여 종류에 따른 기준중위소득 이하에 해당하는 경우 급여를 지급하며, 예를 들어 '24년을 기준으로 주거급여의 경우 소득인정액이 기준중위소득 48% 이하에 해당하는 경우 수급자격이 부여된다.

표 2-5 | 2024년도 급여종류별 수급자 선정기준

(단위 : 원)

구분 \ 가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
생계급여수급자 (기준중위소득 32%)	713,102	1,178,435	1,508,690	1,833,572	2,142,635	2,437,878	2,724,798
의료급여수급자 (기준중위소득 40%)	891,378	1,473,044	1,885,863	2,291,965	2,678,294	3,047,348	3,405,998
주거급여수급자 (기준중위소득 48%)	1,069,654	1,767,652	2,263,035	2,750,358	3,213,953	3,656,817	4,087,197
교육급여수급자 (기준중위소득 50%)	1,114,223	1,841,305	2,357,329	2,864,957	3,347,868	3,809,185	4,257,497

자료: 보건복지부, 2024a, pp.50-51

기초생활보장제도에서 소득인정액은 다음과 같이 소득평가액과 자산의 소득환산액을 합산하여 산정하고 있다.⁴⁾

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} = & \text{소득평가액}(\text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제}) \\ & + \text{자산의 소득환산액}[(\text{자산} - \text{기본자산액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율}] \end{aligned}$$

소득평가액은 가구원의 실제 소득에서 가구 특성에 따른 지출을 공제하고 근로를 유인하기 위한 공제 등으로 산출하며 실제 소득은 모든 소득을 포함한다. 가구 특성별 지출비용은 장애요인으로 인한 지출, 질병요인으로 인한 지출, 양육요인으로 인한 지출, 국가유공요인으로 지출을 포함한다(보건복지부, 2024a: 102-105). 소득환산을 위한 자산은 일반자산, 금융자산, 자동차, 기타 자산으로 구분하며, 기본 자산액과 부채를 제외한 후 자산의 소득환산율을 반영하여 소득으로 환산한다. 기본자산액은 보장

4) 보건복지부, 2024a. p.50

가구의 기본적 생활 유지에 필요하다고 인정되어 보건복지부장관이 고시하는 금액으로 소득환산에서 제외되는 자산가액(보건복지부, 2024a: 170)이다. 기본자산액은 지역별 전세가격(최저주거면적 전세가격) 차이 등을 고려하되, 모든 가구 규모에 대해 동일하게 설정되며, '24년 기준 기본자산액은 서울 9,900만원, 경기 8,000만원, 광역시·세종시·창원시 7,700만원, 그 외 지역 5,300만원으로 설정한다. 주거용자산으로 적용할 수 있는 한도액은 지역에 따라 다르게 적용되며, '24년 기준 주거용자산 한도액은 서울 17,200만원, 경기 15,100만원, 광역시·세종시·창원시 14,600만원, 그 외 지역 11,200만원으로 설정하였다(보건복지부 2024a:135). 자산의 종류에 따라 소득환산율은 달라지며, 주거용자산 월 1.04%, 일반자산 월 4.17%, 금융자산 월 6.26%, 자동차는 일반적으로 월 100%를 적용한다.

표 2-6 | 기초생활보장제도 자산의 소득환산율

구분 \ 종류별	주거용자산	일반자산	금융자산	소득환산율이 100% 적용되는 자동차
수급(권)자	월 1.04%	월 4.17%	월 6.26%	월 100%
부양의무자	월 1.04%	월 2.08%		

주1: 장애인차량 제외 (보건복지부, 2024, p.171 참조)
주2: 연구에서의 용어 정리 원칙에 따라 '재산'을 '자산'으로 표기
자료: 보건복지부, 2024a, p.135

자산의 소득환산율은 기본자산액을 초과하는 일반자산의 경우 2년간 최대한 사용하는 경우를 가정하여 도출(월 4.17%, 연 50%)되었고, 주거용자산은 수급자의 주거안정성을 고려하여 일반자산의 1/4 수준(월 1.04%, 연 12.48%)으로 완화하여 적용한다(김성욱·장동열 2016:204). 현금유동성이 일반자산 보다 높은 금융자산의 경우에는 일반자산의 1.5배 수준으로 환산율(월 6.26%, 연 75.12%)을 적용하며, 자동차 보유에 대한 국민 정서를 고려하여 자동차의 경우 월 100%의 환산율을 적용하고 있다(김성욱·장동열 2016:204).

(2) 기초연금 제도의 소득인정액⁵⁾

기초연금은 대한민국 국적을 가진 만 65세 이상 국내에 거주(「주민등록법」제6조 1, 2호에 따른 주민등록자)하는 국민 중 가구의 소득인정액⁶⁾이 기초연금의 선정기준액 이하인 경우 지급한다.

표 2-7 | 기초연금 선정기준

구분	단독가구	부부가구
선정기준액	2,130,000원	3,408,000원

주: 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금 수급권자 및 그 배우자는 원칙적으로 기초연금 수급 대상에서 제외

자료: 보건복지부, 2024b. 기초연금 대상자안내. <https://basicpension.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10102010000> (2024년 3월 7일 검색)

소득인정액은 소득평가액과 자산의 소득환산액으로 계산하며, 소득평가액은 근로소득에서 기본공제액 110만원을 공제한 금액에서 30%를 추가 공제하며, 일용근로소득, 공공일자리소득, 자활근로소득은 근로소득에서 제외된다.⁷⁾ 한편, 기타소득에는 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 무료임차소득이 포함된다.

자산의 월 소득환산액은 지역별 기본자산액을 공제한 일반자산과 2,000만원을 공제한 금융자산에서 부채를 제외한 금액에 연 4%의 환산율을 적용하며, 여기에 4,000만원 이상 고급자동차 및 회원권의 가액을 추가하여 산정한다.

- 소득인정액 = 소득평가액 + 자산의 소득환산액
- 소득평가액 = $\{0.7 \times (\text{근로소득} - 110\text{만원})\} + \text{기타소득}$
- 자산의 월 소득환산액 = $\{[(\text{일반자산} - \text{기본자산액}) + (\text{금융자산} - 2,000\text{만원}) - \text{부채}] \times 0.04(\text{자산의 소득환산율, 연 4\%}) \div 12\text{개월}\} + (4\text{천만원 이상}) \text{ 고급자동차 및 회원권의 가액}$

5) 보건복지부, 2024b. 기초연금 대상자안내.

<https://basicpension.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10102010000> (2024년 3월 7일 검색)

6) 월 소득평가액과 자산의 월 소득환산액을 합산한 금액

7) 보건복지부, 2024c. 기초연금 소득인정액 산정방식.

<https://basicpension.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10102020000> (2024년 3월 7일 검색)

기초연금의 기본자산액은 3개 급지로 구분하여 달리 적용하고 있으며, 지역별 기본 자산액은 대도시 13,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,250만원 수준이다.

표 2-8 | 기초연금의 지역별 기본자산액

구분	공제액
대도시, 특별시, 광역시의 '구'(도농 복합군 포함), 특별시 예) 서울특별시 관악구, 부산광역시 해운대구, 대구광역시 달성군	1억 3,500만원
중소도시(특별자치도, 도의 '시', 세종특별자치시) 예) 경기도 성남시, 경상북도 안동시, 충청남도 천안시	8,500만원
농어촌(특별자치도, 도의 '군') 예) 전라남도 고흥군, 강원도 영월군, 충청북도 음성군	7,250만원

자료: 보건복지부, 2024c. 기초연금 소득인정액 산정방식.
<https://basicpension.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10102020000> (2024.03.07. 검색)

(3) 국가장학금 제도의 소득인정액⁸⁾

국가장학금은 5가지 유형이 있으며, 유형별로 지원 대상 및 지원 금액이 다르게 적용하고 있다. 국가장학금 I 유형의 경우 소득인정액에 따라 학자금 지원구간별로 해당 학기 등록금의 필수경비(입학금, 수업료)를 초과하지 않는 범위 내에서 차등 지원한다. 국가장학금 I 유형은 학생직접 지원형으로 소득수준에 연계하여 경제적으로 어려운 학생들에게 보다 많은 혜택이 주어지도록 설계된 장학금이다.

[소득인정액(월)] = ①소득 평가액(월) + ②자산의 소득 환산액(월) - ③형제·자매 수에 따른 공제액

① : 가구의 근로소득, 사업소득, 재산소득, 연금소득 등을 공제금액을 제외하고 월 기준으로 합산

② : (자산 - 기본자산액 - 부채) × 월 소득 환산율

③ : 다자녀 가구(3자녀 이상)의 미혼 학생만 적용

8) 한국장학재단 <https://www.kosaf.go.kr/ko/main.do> (2024년 3월 6일 검색)

국가장학금 I 유형 (학생직접지원형)의 지원대상은 소득구간이 학자금 지원 8구간 이하이고, 수료 학점 및 최소한의 성적 이상인 대학생이며, 학기당 최소 175만원에서 최대 전액 지원한다. 국가장학금 대상자의 소득인정액⁹⁾은 ‘소득평가액’과 ‘자산의 소득 환산액’을 합한 후 ‘형제·자매 수에 따른 공제액’을 제하여 계산한다(한국장학재단, 2023:19). 소득인정액에서의 소득평가액은 총소득에서 소득공제액(근로 사업소득은 130만원을 공제하고, 일용근로소득은 50%를 공제)을 제외한 금액으로 산정한다.

자산의 소득환산액은 총 자산에서 기본자산액(6,900만원)과 부채를 제외한 후 자산의 종류에 따른 소득환산율(일반자산의 경우 4.17%/3)을 반영하여 산정하고, 형제 및 자매 수에 따라 추가 공제하도록 하고 있다. 기본자산액의 경우 가구의 기본적인 생활 유지에 필요하다고 인정되는 금액(6,900만원)이 소득환산에서 제외되며, 신청인(학생)의 근로·사업소득은 130만원을 정액공제하며, 신청인(학생) 및 가구원의 일용근로 소득의 경우에는 50%를 정률공제 하도록 하고 있다.

표 2-9 | 국가장학금 제도에서 자산의 소득환산 방식

소득평가액 (월)	자산의 소득환산액(월)	소득환산율 (월)	형제·자매 수에 따른 공제액
소득 - 소득공제	(자산-기본자산액-부채) × 월소득환산율 ※ 자동차 ¹⁾ 의 경우 기본자산액 공제·부채 차감 대상에서 제외	일반자산 : 월4.17%/3 자동차 : 월4.17%/3 금융자산 : 월6.26%/3	(본인 포함 형제·자매 수 - 2) × 1인당 공제액* * 1인당 공제액: 40만원 ※ 다자녀 가구(3자녀 이상)의 미혼 학생만 적용

자료: 한국장학재단 홈페이지.
https://www.kosaf.go.kr/ko/tuition.do?pg=tuition04_09_03&type=scholar(2024년 3월 7일 검색)

9) 한국장학재단 홈페이지. https://www.kosaf.go.kr/ko/tuition.do?pg=tuition04_09_03&type=scholar
(2024년 3월 7일 검색)

(4) 주요 사회보장제도의 소득인정액 종합

소득인정액 산출 방식은 제도에 특성에 따라 서로 다르게 설정되어 있다(강신욱 외, 2016: 109). 소득인정액은 각 제도에 따라 소득으로 인정하는 항목, 소득으로 인정하지 않는 공제의 범위 및 금액, 기본재산이나 주거용 재산 등과 같은 각종 재산의 공제 인정 여부 및 그 범위, 지역적 차이의 인정 여부, 환산율 등이 다르게 설정되어 있다.

자산 소득 환산(소득인정액) 방식을 사용하는 주요 사회복지제도 중 기초생활보장, 기초연금, 국가장학금 대상으로 차이점을 비교한 결과는 다음과 같다.

표 2-10 | 주요 사회보장제도의 소득인정액 산정 방식 비교

(단위: 만원)

구분			기초생활보장	기초연금	국가장학금(Ⅰ)
소득 평가시 공제항목			특성별 지출, 근로소득공제	특성별 지출, 근로소득공제	근로·사업소득 중 130만원, 공제 후 차액의 50%
주거자산 인정한도	서울	대도시	17,200	-	-
	경기	중소도시	15,100		
	광역시·세종·창원		14,600		
	그 외 지역		농어촌		
금융자산 공제액			-	2,000	-
기본자산 공제액	서울	대도시	9,900	13,500	6,900
	경기	중소도시	8,000	8,500	
	광역시·세종·창원		7,700		
	그 외 지역		농어촌		
근로 무능력가구 기본자산 공제	서울	대도시	14,300	-	-
	경기	중소도시	12,500		
	광역시·세종·창원		12,000		
	그 외 지역		농어촌		
환산율(%)	주거자산		1.04%(월)	4.0%(연)	-
	일반자산		4.17%(월)	4.0%(연)	4.17%/3(월)
	금융자산		6.26%(월)	4.0%(연)	6.26%/3(월)
	자동차		100%(월)	4.0%(연)주1)	4.17%/3(월)
재산 파악 단위			가구	개인/부부	가구원 일부

주: 기초연금에서 자동차 가액이 4,000만원을 초과하는 경우 환산율은 100%

자료: 강신욱 외 (2016) p.116의 표를 기반으로 최신자료로 연구진 수정

첫 번째, 기초생활보장제도의 경우 대상 계층의 범위가 좁고, 보충성의 원칙에 기반하여 경제적 수준에 비례하여 지원 수준이 달라지기 때문에 가장 정교하고 복잡하게 설정되어 있다. 빈곤계층을 대상으로 하고 있고, 급여 수준이 높기 때문에 근로 무능력 가구에 대한 추가 공제가 설정되어 있고, 자산의 소득환산율이 가장 높게 설정된 특징이 있다. 주거안정에 필수적인 자산으로서 주거용 자산의 인정 한도를 별도로 설정하고 있으며, 기본 자산과 주거용 자산을 4개의 급지로 설정하여 상대적으로 더 세밀하게 구분한다.

두 번째, 기초연금은 개인 단위의 급여라는 점에서 다른 제도와 달리 소득 및 자산의 조사 단위가 가구가 아닌 개인 또는 부부라는 점에서 차이가 있다(강신욱 외, 2016: 112). 기초연금은 기초생활보장제도와 달리 주거용 자산을 별도로 구분하고 있지 않지만 상대적으로 기본자산 공제액이 높고, 금융자산도 2,000만원 까지 공제해 주고 있다. 근로무능력 가구에 대한 기본자산 공제도 별도로 설정하고 있지 않지만, 자산 소득 환산율이 연 4.0%(월 0.33%)수준으로 가장 낮게 설정되어 있다.

세 번째, 국가장학금은 최대 소득 9분위(II유형)까지 포함하고, 지원 대상이 대학생으로 한정되어 소득인정액에 대한 산출방식도 다른 보장제도와 차이점이 있다. 기본자산 공제액을 지역 단위로 별도로 구분하지 않고, 소득평가액을 산정하는 방법도 비교적 단순하게 설정되어 있으며, 자산의 소득환산율도 기초생활보장제도의 1/3 수준으로 상대적으로 낮게 설정되어 있다.

소득인정액 산정방식을 종합한 결과 최현수 외(2009)에서 제시하는 바대로 기초생활보장제도와 같이 소수의 집단을 대상으로 하는 선별적 정책일수록 조사의 범위와 조사 정도가 더욱 강화되며, 정확성에 대한 요구수준도 높아지는 특징을 보이고 있다. 그러므로, 기초생활보장제도 중 하나인 주거급여의 경우 조사의 범위, 정도, 정확성의 요구수준을 높게 설정할 필요가 있지만, 상대적으로 넓은 계층을 대상으로 정액지급 형태로 주택수당을 지급하는 경우에는 소득인정액 방식을 활용하더라도 완화된 방식을 검토할 필요가 있다.

4. 주거복지 정책대상 설정에 대한 이론적 검토

1) 정책대상 설정의 이론적 논의

주거복지정책에서 정책대상에 대한 논의는 경제학적 관점에서 희소한 자원을 가장 효과적으로 활용하고자 하는 자원의 효율적 분배와 관련이 있다(Barr, 2012). OECD 국가들도 주거복지 정책에서 한정된 예산과 주택 재고를 가장 필요로 하는 계층에게 집중적으로 지원함으로써 정책의 효율성을 극대화 하고자 한다.¹⁰⁾ 이를 위해 소득, 자산, 주택소유여부 등의 객관적 기준을 설정하여 실제 주거지원이 필요한 대상을 선별한다(Gilbert, 2001).

주거복지 정책대상의 설정 기준에 대한 대표적 논의로는 Ghekière(2008)의 소셜 하우스 유형론이 있다. Ghekière(2008)는 입주대상과 소득·임대료 수준 등을 고려하여 사회적 수요, 민간임대시장과의 경합 여부, 주택시장에 미치는 영향을 기준으로 유럽 연합 국가들의 소셜 하우스 정책을 분석하였고, 이를 보편주의(Universal Model), 일반주의(Generalist Model), 잔여주의(Residual Model)로 구분하였다(Ghekière, 2008; 봉인식 외 2019:34-36).

표 2-11 | Ghekière(2008)의 소셜 하우스 유형

구분	보편주의	일반주의	잔여주의
사회적 수요	전체 국민 (지원대상을 특정하지 않음)	중산층 이하	시장에서 실질적·잠재적으로 배제된 계층
민간임대주택시장과의 경합여부	소셜 하우스(공공지원 주택 시장)와 순수민간임대주택시장이 하나로 통합되어 작동 (임대료 수준과 주택의 질이 서로 유사)	시장 기제와 구별되는 독립적 시스템에 의해 작동	소셜 하우스와 민간임대주택 시장이 분리된 이원적 구조로 운영
주택시장에 미치는 영향	대	중	소

자료: 봉인식 외 (2019) 내용을 기반으로 연구진 작성

10) OECD <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/affordable-housing.html> (2024년 6월 10일 검색)

보편주의는 소셜 하우스에 대한 사회적 수요를 특정 대상으로 제한하지 않으며, 임대료 수준이나 주택의 질이 민간임대시장과 큰 차이가 없고, 소셜 하우스의 재고가 민간임대주택의 재고보다 같거나 많아 소셜 하우스 시스템이 주택시장에 미치는 영향은 큰 편이라고 정의하였다(Ghekière, 2008; 봉인식 외, 2019:35). 일반주의는 사회적 수요를 중산층까지를 포함하는 것으로 정의하고 있으며, 시장 기제와 구별되는 독립적 시스템에 의해 작동되고, 소셜하우스 시스템이 주택시장(민간임대주택시장)에 일부 영향을 미치거나 경쟁 관계에 있는 것을 의미한다(Ghekière, 2008; 봉인식 외, 2019: 35-36). 잔여주의는 시장에서 배제된 계층을 정책대상으로 하며, 민간임대주택시장과 분리된 구조로 운영되고, 주택시장에 미치는 영향은 아주 미미한 것으로 정의된다(Ghekière, L. 2008; 봉인식 외 2019:36).

잔여주의 또는 선별적 복지의 장점은 한정된 자원을 가장 필요로 하는 사람들에게 집중할 수 있다는 것이다. 그러나 동시에 해당 기준 바로 위에 위치하는 계층과의 형평성 문제나 수혜자의 근로의욕 저하 등의 부작용을 초래할 수 있다는 비판도 있다(유근춘·서문희·임완섭, 2011). 주거복지정책에서는 이와 같은 잔여주의가 시장을 통해 적절한 주거를 확보하지 못하는 계층에 한해 국가가 지원을 제공한다는 논리의 배경으로 사용되고 있다. 잔여적 복지 모델에 따르면, 공공임대주택 등의 주거지원은 극빈층이나 특수한 욕구를 가진 계층에 한정되므로 이 접근 방법은 보편적 복지의 관점에서 비판을 받기도 하며, 주거권을 기본권으로 보는 시각과 충돌할 수 있다(Bengtsson, 2001: 261).

유럽의 경우 소셜 하우스의 대상 집단은 저소득층 중심(잔여주의)의 영국, 중산층을 포함하는(일반주의) 오스트리아, 보편적 접근(보편주의)의 스웨덴 등 국가별로 다양하게 나타나고 있다(Scanlon et al., 2015: 2). 이러한 Ghekière(2008)의 이론적 유형은 소셜 하우스를 대상으로 하고 있어 한국의 주거복지 정책 중 주거급여나 주택금융 정책에 유형 구분 기준을 그대로 적용하기보다 정책의 특성을 고려할 필요가 있다.

2) 공공주택 정책의 대상 집단 유형 검토

Ghekière(2008)가 제시한 소셜하우징 유형을 구분하기 위한 방법론을 준용하여 우리나라의 공공주택 정책의 대상집단 유형을 검토하고자 한다.

첫 번째, 공공주택 정책의 사회적 수요는 공공임대주택의 입주 신청자격이나 공공분양주택의 청약 신청자격을 통해 확인할 수 있다. 공공임대주택은 임대료 부담능력이 취약하거나 자가 구입이 어려운 계층을 대상으로 하고, 공공분양주택은 정부지원 시자가구입이 가능한 중산층까지를 포괄하고 있어 정책대상자의 범위가 넓은 편이다. 기본적으로 무주택자를 대상으로 한다는 점을 제외하면 공공주택 유형별로 세부적인 입주자격 기준은 상이하다. 영구임대주택과 기존주택매입·전세임대주택은 최저소득계층, 국민임대·행복주택·장기전세주택은 영구임대주택에 비해 상대적으로 부담능력이 있는 중저소득 계층, 최근 공급되고 있는 통합공공임대주택은 소득수준에 따라 임대료 구간이 다르게 설정되어 영구임대주택에서 행복주택까지의 소득계층을 포괄하고 있다. 한편, 공공분양주택은 내집 마련을 위한 지원이 필요하거나 자력으로 자가 구입이 가능한 계층을 대상으로 하고 있어 공공임대주택보다는 소득수준이 상대적으로 높으면서 중산층을 포함한 계층을 정책대상으로 한다. 이처럼 사회적 수요를 시장에서 실질적·잠재적으로 배제된 저소득 계층뿐 아니라 중산층까지를 포함하고 있고 입주자격이 설정되어 있다는 점에서 일반주의에 가까우며, 잔여주의 및 보편주의와는 구별된다.

두 번째, 임대료 체계와 배분방식 등에 있어 민간주택과 공공주택은 차이를 보인다. 임대료 체계의 경우 민간임대주택은 주변 시세를 고려하여 임대인과 임차인이 협의하여 결정하는 반면, 일부 유형을 제외한 공공임대주택은 표준임대료를 초과하지 않는 범위에서 최초 임대료를 산정하도록 하는 대원칙 하에 유형에 따라 건설 원가 또는 시세 기반으로 임대료를 산정하고 있다(진미윤 외 2016).¹¹⁾ 영구임대주택과 국민임대주

11) 공공임대주택의 최초 임대료는 국토교통부 장관이 고시하는 표준 임대료를 초과할 수 없고 전용면적이 85㎡초과하거나 분남임대주택, 장기전세주택으로 공급하는 공공임대주택은 예외로 하고 있으며, 표준 임대료 산정 시에는 공공임대주택과 그 부대시설에 대한 건설원가, 재정 및 주택도시기금 지원비율, 감각상각비, 수선유지비 및 화재보험료 등을 고려하여야 함(국가법령정보센터 (www.law.go.kr). 공공주택 특별법 시행령. [시행 2024. 12. 10.] [대통령령 제35059호, 2024. 12. 10., 일부개정]; 진미윤 외 2016).

택은 건설 원가 방식을 적용하여 최초 임대료를 산정하고 있는데 구체적인 산정방법은 서로 상이하다. 영구임대는 수급자와 일반 청약저축 가입자에 대해 서로 다른 임대료 산정기준을 적용하고 있다. 수급자에게는 4개 급지별로 매년 국토교통부 장관이 고시하는 단위면적(㎡)당 임대료를, 일반 청약저축 가입자에게는 최초 입주자 모집공고 당시의 건축비와 택지비의 합계로 산정된 주택가격의 20%를 표준임대 보증금으로 반영하고 감각상각비와 수선유지비 등을 고려하여 표준임대료를 산정하고 있다(공공주택 특별법 시행규칙¹²⁾; 진미운 외 2016). 국민임대주택 또한 표준 임대보증금 산정 시 해당 국민임대주택 건설 시점의 주택가격인 토지비와 건축비 합산 금액의 20%를 적용한 후 규모와 지역계수를 고려하여 산출하고 있다(공공주택 특별법 시행규칙¹³⁾; 진미운 외 2016). 시세기반으로 임대료를 산정하는 대표적 유형인 행복주택은 사업시행자가 최초 입주자 모집 공고일을 기준으로 주변지역의 최근 1년간 전월세 임대차 계약 사례를 조사하여 임대 시세를 결정하되, 입주계층에 따라 공급계수를 적용하여 시세보다 저렴한 임대료를 부과하고 있다(행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준¹⁴); 진미운 외 2016).

공공분양주택도 민간분양주택과 달리 분양가 상한제가 기본적으로 적용되고 있어 분양가격이 상대적으로 낮은 측면이 있다. 분양가 상한제는 주택법에 근거를 두고 2007년 집값 안정화 조치의 일환으로 도입되었으며,¹⁵⁾ 주택법 제57조에 따르면 공공택지 혹은 공공택지 외의 택지에서 주택가격 상승 우려가 있어 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐 지정된 지역에 적용된다.¹⁶⁾ 이로 인해 공공택지에 공급되는 공공분양주택은 원칙적으로 분양가 상한제가 적용되고 있다는 점을 고려하면 민간분양주택에 비해 상

12) 공공주택 특별법 시행규칙. 별표 7. [시행 2024. 12. 5.] [국토교통부령 제1414호, 2024. 12. 5., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 12월 30일 검색)

13) 공공주택 특별법 시행규칙. 별표 7. [시행 2024. 12. 5.] [국토교통부령 제1414호, 2024. 12. 5., 일부개정], (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 12월 30일 검색)

14) 행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준. [시행 2024. 12. 5.] [국토교통부고시 제2024-719호, 2024. 12. 5., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 12월 30일 검색)

15) 행정안전부 국가기록원 (<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=009749&sitePage=>) (2024년 12월 28일 검색)

16) 주택법. [시행 2024. 12. 10.] [시행 2024. 7. 17.] [법률 제20048호, 2024. 1. 16., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 12월 28일 검색)

대적으로 분양가격이 낮은 것이 일반적이다. 다만, 민간분양주택이라 하더라도 분양가 상한제 적용 지역으로 지정된다면 민간분양주택도 공공분양주택과 마찬가지로 분양가 상한제가 적용되기 때문에 시점에 따라 민간분양주택과 공공분양주택의 분양가격 차이는 다를 수 있다.

배분방식에서도 민간주택과 공공주택이 차이를 보이는데, 이는 입주자 선정기준을 통해 확인할 수 있다. 공공주택의 특성에 따라 입주자를 선정하기 때문에 가구 특성이나 소득수준 등의 구체적 선정기준은 공공주택 유형별로 다르게 설정되어 있다. 예를 들어, 공공임대주택 중 영구임대주택은 가구 소득이 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 70% 이하이고 무주택세대구성원으로 국가유공자·보훈보상대상자 등 또는 그 유족, 참전유공자이거나 신혼부부 또는 예비신혼부부인 수급자, 귀환국군포를 우선공급 대상으로 한다. 일반공급 중에서도 생계급여 또는 의료급여 수급자이거나, 지원대상 한부모가족, 일정한 소득·자산 요건을 충족하는 북한 이탈주민 등을 1순위로 설정하고 있다. 이는 최저소득 계층의 주거안정을 도모를 목적으로 하는 영구임대주택의 특성을 반영한 것으로 상대적으로 소득·자산 수준이 낮거나 사회적 배려가 필요한 계층일수록 우선 지원을 받게 하고 있다. 반면 행복주택은 젊은 층의 주거안정에 초점을 맞추고 있어 공급물량 중 80% 이상을 신혼부부, 사회초년생, 대학생 등에 우선 공급하고 있다. 이처럼 공공임대주택 유형별 공급 목적에 따라 우선공급이나 순위제를 통해 입주자를 배분하고 있다.

한편, 분양주택의 경우도 공공분양과 민간분양의 공급대상별 배분 비율이 상이하게 설정되어 있다. 일반적으로 분양주택의 공급방법은 특별공급, 우선공급, 일반공급으로 구분된다. 특별공급은 신혼부부, 다자녀가구, 청년가구 등 정책대상에 건설량의 일정한 비율만큼 공급하는 것이고, 우선공급은 행정구역 변경, 임대사업자 등 각 유형에 따른 공급기준을 충족하는 대상에게 주택을 우선 공급하는 것이다.¹⁷⁾ 일반공급은 특별공급과 우선공급에 속하지 않는 경우를 말한다. 공공분양주택과 민간분양주택 모두

17) 주택공급에 관한 규칙. [시행 2024. 12. 18.] [국토교통부령 제1423호, 2024. 12. 18., 일부개정] (국가법령정보센터 www.law.go.kr 2024년 12월 28일 검색)

3가지 공급방법을 적용하고 있으나 공급대상별 배분 비율은 서로 차이가 있다. 예를 들어, 대표적 특별공급 대상인 신혼부부의 경우 공공분양주택에서는 건설량의 30%, 85㎡ 이하의 민간분양주택에서는 건설량의 23% 범위에서 주택을 공급할 수 있도록 하여 민간분양주택보다 공공분양주택에서 신혼부부에 대한 배분 비율을 높게 설정하고 있다. 생애최초 주택구입자도 신혼부부와 마찬가지로 공공분양주택에서는 건설량의 25%, 민간분양주택(85㎡이하)에서는 건설량의 19%, 공공택지 외의 택지에 건설한 민간분양주택은 9% 범위 내에서 특별공급할 수 있도록 규정하고 있어 민간분양주택보다 공공분양주택의 배분비율이 높은 실정이다. 또한 2024년 국민주택을 대상으로 신생아 특별공급이 가능해지면서 공공분양주택에서는 입주자 모집공고일 당시 2세 미만의 자녀가 있는 무주택세대구성원에게 한 차례 1세대 1주택의 기준으로 공급하고 있다.¹⁸⁾ 이는 신생아 특별공급은 민간분양주택에는 적용되지 않는 것으로 저출생 대응 차원에서 신생아 가구의 주거안정을 위해 공공분양주택 시 신생아 가구를 우선 배려하기 위한 것이다.

이처럼 공공주택과 민간주택은 임대료 및 분양가격 산정 기준과 배분방식 등에 있어 상당한 차이를 보이기 때문에 서로 경합하는 관계에 있다기보다 각 시장이 독립된 기제에 따라 작동하는 것으로 이해하는 것이 타당하다. 다만, 공공주택시장과 민간주택시장의 관계는 주택시장의 경기변동에 영향을 받는다. 예를 들어, 주택시장의 경기가 확장되는 시기에는 공공분양주택의 분양가격이 상대적으로 낮아 민간분양주택에 비해 수요가 많을 수 있고, 시장이 위축되는 국면에서는 분양주택보다 임대주택에 대한 수요가 증가하고 민간임대주택보다 공공임대주택에 대한 수요가 확대되기도 한다. 전체 주택시장에서 공공주택이 차지하는 비중이 크지 않아 공공주택시장이 민간주택시장에 미치는 영향이 크지는 않다. 그러나 정부가 중요하게 고려하고 있는 정책대상에 대해 민간주택시장보다 공공주택시장에서 더 강력한 특별·우선공급 등을 시행하고 있다는 점에서 공공주택 관련 정책이 일부분 민간주택시장에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 이러

18) 국가법령정보센터 (www.law.go.kr). 주택공급에 관한 규칙. [시행 2024. 12. 18.] [국토교통부령 제1423호, 2024. 12. 18., 일부개정] 2024년 12월 28일 검색

한 점들을 종합적으로 고려하면 우리나라 공공주택의 정책 대상은 일반주의 유형에 속한다고 할 수 있다.

표 2-12 | 공공주택 정책대상에 대한 이론적 유형

구분	내용
사회적 수요	- 저소득층에서 중산층까지를 포함하도록 규정 (공공임대) 최저소득계층을 대상으로 하는 영구임대·기존주택매입·전세임대주택부터 소득6분위 정도까지를 대상으로 하는 행복주택을 공급 - 최근 소득수준에 따라 임대료 구간을 다르게 설정한 통합공공임대주택 공급 (공공분양) 고소득층을 제외한 계층으로 자력으로 주택구입이 가능하거나 정부지원을 통해 내집 마련이 가능한 계층을 정책대상으로 설정
민간(임대)주택시장과 경합여부	- 공공주택과 민간주택시장의 임대료 및 분양가격 산정기준과 배분방식 등이 상이하여 서로 독립된 시스템으로 운영 (공공임대) 공공임대주택 유형에 따라 건설원가 또는 시세 기반으로 임대료를 산정하고 있으며, 정책대상이거나 소득이 낮을수록 배분비율을 높게 설정 (공공분양) 공공분양주택 분양가격은 분양가 상한제 대상이며, 특별공급 및 우선공급 등을 시행할 때 정책대상에 대한 배분 비율 등은 민간분양주택보다 공공분양주택에서 더 큼 예) 신혼부부 특별공급 : 공공분양 시 건설량의 30%, 민간분양(85㎡ 이하) 시 건설량의 23% 범위
주택시장에 미치는 영향	- 민간주택시장에 일부 영향을 미치지만 전체 주택시장에 대한 영향은 크지 않음 - 전체 주택에서 공공주택이 차지하는 비중이 크지 않아 공공주택시장이 민간주택시장에 미치는 영향은 제한적이나 정책대상의 경우 공공주택에서 특별·일반공급을 확대 시행하고 있어 민간주택시장에 일부분 영향을 미치고 있음 * '21년 기준 전체 주택수 대비 장기공공임대주택 비중 9.4%¹⁹⁾

자료: 연구진 작성

2) 주거급여 정책의 대상 집단 유형 검토

주거급여 정책의 대상 집단 유형을 Ghekière(2008)가 제시한 틀로서 분석하기 위해서는 사회적 수요와 함께 사회보험과의 경합 여부 또는 차이점을 고려하고, 민간임대주택 시장에 미치는 영향을 종합적으로 검토하는 것이 필요하다.

19) 한국토지주택공사, https://www.lh.or.kr/gallery.es?mid=a10503000000&bid=0004&list_no=11535&act=view (2024년 12월 28일 검색)

주거급여는 생활이 어려운 국민의 주거안정과 주거수준 향상을 목적으로 시행하고 있는 제도이며,²⁰⁾ 소득인정액이 기준중위소득 48% 이하인 경우 수급자격을 부여하고 있다. 즉, 2024년 기준 4인 가구의 기준중위소득은 572.99만 원이므로, 48%에 해당하는 321.40만 원 이하인 경우²¹⁾ 주거급여 선정기준에 부합하여 급여를 받을 수 있는 자격을 갖게 된다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액으로 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별 지출비용과 근로소득공제를 차감하여 산정하며, 재산의 소득환산액은 재산의 종류별가액에 기본재산액과 부채를 고려한 다음 재산 종류별 소득환산율을 적용하여 산출한다.²²⁾

이처럼 수혜 대상이 상대적 빈곤선 이하의 빈곤층으로 설정되어 있고 선정기준도 소득과 재산을 함께 고려하는 등 엄격하게 적용하고 있어 사회적 수요는 매우 제한적이라 할 수 있다.

주거급여는 사회보장제도의 일환인 공공부조로서 사회보험과 구별된다. 사회보장기본법²³⁾(제3조 제3호)에 따르면 “공공부조란 국가와 지방자치단체의 책임하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 사회보장제도”를 의미한다. 우리나라의 대표적인 공공부조 제도는 국민기초생활보장제도이며, 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 국민기초생활보장제도에 의한 급여이다. 반면에 사회보장기본법(제3조 제2호)에서 규정하는 사회보험은 “국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도”를 의미한다. 우리나라에서 현재 시행되고 있는 사회보험은 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 노인장기요양보험 등이 있다. 사회보험과 구별되는 공공부조의 특징은 첫째, 선별주의에 기초하여 법률에 규정된 최저소득 이하의 소수의 빈곤층을 대상으로 하며, 재산조사를 통해 자격조건을 판단한다. 둘째, 사회

20) 주거급여법 [시행 2023. 10. 19.] [법률 제19390호, 2023. 4. 18., 일부개정]
(국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 14일 검색)

21) 2024년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준. 국토교통부 고시 제2023-478호
(국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 14일 검색)

22) 국토교통부. 2024b. 2024년 주거급여 사업안내. p.16

23) 사회보장기본법 [시행 2021. 12. 9.] [법률 제18215호, 2021. 6. 8., 일부개정]
(국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 14일 검색)

보험과 같이 가입자의 기여금이 아닌 일반조세로 재원이 조달된다. 셋째, 소득보장 정책의 일환으로 법적 기반에 기초하여 권리가 주어진다. 넷째, 최후의 사회보장수단으로서 사회보험 제도의 보완책이다. 그러므로, 공공부조와 사회보험은 목적과 대상 등에서 차이가 있으며, 그러므로, 주거급여와 같은 공공부조는 소수의 빈곤층을 대상으로 하므로, 선별주의 또는 잔여주의에 해당함을 알 수가 있다.

표 2-13 | 공공부조와 사회보험의 비교

구분	공공부조	사회보험
목적	빈곤으로부터 해방(사후적 대응)	빈곤의 예방(사전적 대응)
이념	선별주의	보편주의
원리	생존권 보장	최저생활보장
대상	소수의 빈곤층	전 국민
자격요건	재산 조사	법적 권리
재원	일반 조세	가입자의 기여금
급여수준	최저생계비를 매개로 하여 책정한 최소한의 수준	최저생계비, 최저임금수준 등을 고려한 적정선
수급권의 성격	권리성 약함	권리성 강함

자료: 오종희 외(2018). p.213. 표 11-1 인용

주거급여가 민간임대주택시장에 미치는 영향과 관련해서 민간임대주택에 거주하는 주거급여 수급가구는 지불하는 실제임대료에 대하여 기준임대료를 상한으로 임차급여 지원을 받을 수 있다. 하지만 주거급여는 주거비 부담 능력이 없는 상대적 빈곤선 이하의 저소득층을 대상으로 지원하고 있고, 그 규모가 전체 가구의 6.2% 수준으로²⁴⁾ 전체 주택시장이나 민간임대주택시장에 미치는 영향도 크지 않다고 볼 수 있다. 또한, 주거급여 수급가구에 지급하는 주거급여(임차급여)의 상한액인 기준임대료는 최저주거기준 등을 고려하여 산정하고 있으므로, 일반적인 민간임대주택 시장에서 형성된 임대료에 비해 낮은 수준이다. 그러므로, 주거급여가 민간임대주택 시장에 미치는 영향

24) 2023년 일반가구 수(2,273만) 대비 주거급여 수급가구 수(141.5만)을 의미(통계청. 2023년 인구주택총조사 (<https://kosis.kr/index/index.do> 2024년 12월 28일 검색); 국토교통부 주거급여 수급가구 월별 통계)

은 제한적이라 할 수 있다. 이러한 점들을 종합적으로 고려하면 우리나라 주거급여의 정책대상은 잔여주의 유형에 속한다고 할 수 있다.

표 2-14 | 주거급여 정책대상에 대한 이론적 유형

구분	내용
사회적 수요	• 실질적·잠재적 배제계층을 대상으로 매우 제한적으로 규정 - 상대적 빈곤선 소득인정액이 기준중위소득 48% 이하 - 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액인 소득인정액을 기준으로 활용
사회보험과의 경합 여부	• 공공부조는 사회보험 제도의 보완책이며, 최후의 사회보장수단 - 공공부조는 소수의 빈곤층 대상이며, 사회보험은 전 국민이 대상 - 사회보험의 재원은 가입자이 기여금이며, 공공부조는 일반조세로 재원 조달
주택시장에 미치는 영향	• 상대적 빈곤선 이하의 저소득층을 대상으로 하고 있어 정책대상이 제한적임 - 상대적 빈곤선(기준중위소득 50%) 이하 저소득층을 대상으로 하고 있어 전체 주택시장에서 차지하는 비중이 크지 않음

자료: 연구진 작성

3) 주거금융 정책의 대상 집단 유형 검토

주택금융 정책은 전세대출뿐 아니라 주택담보대출을 포괄하고 있기 때문에 정책 대상 집단 유형을 Ghekière(2008)가 제시한 틀로서 분석하기 위해서는 사회적 수요와 함께 민간금융시장과의 경합 여부를 유형 구분 기준으로 적용하는 것이 적절할 것이다. 주택금융 정책은 내집 마련을 위한 대출 뿐만 아니라 전세나 월세 거주자를 위한 대출까지 포함하고 있어 타 주거복지 수단에 비해 사회적 수요가 매우 포괄적이다. 대표적인 전세자금대출인 버팀목 전세자금대출의 자격요건을 살펴보면 부부합산 연소득 5천만 원 이하이며 순자산가액이 3.37억 원 이하인 무주택 세대주로 규정되어 있다. 다시 말해 소득 6분위 이하를 정책대상 계층으로 보고 있는 것인데, 실제 주거급여 같은 공공부조를 통해 임대료를 부담하거나 자기자본이나 전세자금대출을 통해 보증금 마련이 어려운 최저소득계층은 실질적인 버팀목 전세자금대출의 정책대상으로 보기에 는 무리가 있다. 따라서 버팀목 전세자금대출의 실질적 정책대상은 일부 중간 소득계층을 포함한 소득 2분위에서 6분위까지로 이해할 수 있다.

구입자금 대출인 내집마련 디딤돌 대출의 자격요건은 일반가구 기준으로 부부합산 연소득 6천만 원 이하를 대상으로 하고 있다. 통계청 가계동향조사에 따르면 2023년 전국기준 소득 7분위 경계값은 6,087만 원으로²⁵⁾ 내집마련 디딤돌 대출의 소득기준과 유사한 수준이다. 따라서, 버팀목 전세자금대출과 내집마련 디딤돌 대출의 소득기준을 종합적으로 고려하면 주택금융 정책의 사회적 수요는 중간소득계층을 포괄하고 있다는 점에서 일반주의 유형에 속하는 것으로 이해할 수 있다.

주택금융 정책은 민간주택시장보다는 민간금융시장과의 관련성이 높기 때문에 대출 실행 시 정책금융 상품과 민간금융 상품에서의 소득기준이나 대상주택 기준 등을 살펴봄으로써 두 시장 간의 경합관계를 파악할 수 있다. 첫째, 소득기준 측면에서는 버팀목 전세자금대출이나 내집마련 디딤돌 대출은 부부합산 연소득 5천만 원 또는 6천만 원과 같은 금액 기준이 대출대상 기준에 적용되고 있으나 민간의 전세자금이나 구입자금 대출의 경우에는 소득기준이 직접적인 대상기준에 적용되지 않는다. 둘째, 대출 대상주택의 기준 또한 정책금융 상품과 민간금융 상품에서 차이를 보인다. 일례로 청년전용 전세보증금대출의 경우 정책금융 상품인 청년전용 버팀목전세자금 대출에서는 부부합산 연소득 5천만 원 이하, 순자산가액 3.37억 원 이하인 만 19세에서 34세 이하인 무주택 세대주 또는 예비세대주를 대상으로 하고 있으며, 이때 대상주택 기준은 임차 전용면적이 85㎡ 이하이고 임차보증금이 3억 원 이하로 설정되어 있다.²⁶⁾ 그러나 우리 은행의 우리 청년 맞춤형 전세대출에서는 민법상 성년으로 만 34세 이하의 무주택 세대주에 임차보증금액이 수도권은 7억 원, 수도권 외는 5억 원 이하이면 대출이 가능하다.²⁷⁾ 또한 개인의 신용평점이나 심사기준에 따라 대출이 제한되기도 하는 것으로 나타나 정책금융 상품에서 연체, 대위변제, 부도 등과 관련된 신용도를 고려하는 것과 차이를 보인다.²⁸⁾ 이상에서 확인할 수 있듯이 정책금융 상품의 대상범위가 민간금융 상품의

25) 국가통계포털. 가계동향조사 분위별 경계값 및 적자가구비율. <https://kosis.kr/index/index.do> (2024년 12월 28일 검색)

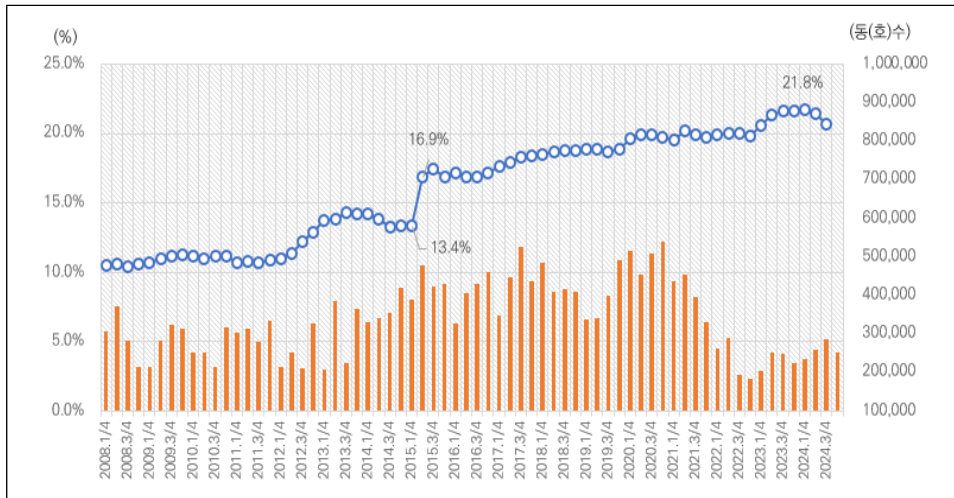
26) 주택도시기금. 청년전용 버팀목 전세자금. <http://nhuf.molit.go.kr/> (2024년 12월 28일 검색)

27) 우리은행 대출센터. <https://spot.wooribank.com/pot/Dream?withyou=POLON0055> (2024년 12월 28일 검색)

28) 주택도시기금. 청년전용 버팀목 전세자금. <http://nhuf.molit.go.kr/>; 우리은행 대출센터. <https://spot.wooribank.com/pot/Dream?withyou=POLON0055> (2024년 12월 28일 검색)

대상범위보다 좁고 민간금융시장에 접근이 어려운 계층이나 정책적 지원이 필요한 계층을 정책금융에서 우선 지원하는 것으로 이해할 수 있어 정책금융시장과 민간금융시장이 서로 경합관계에 있다고 보기에는 무리가 있다. 정책금융이 주택시장에 미치는 영향은 시장 상황과 정책기조에 따라 달리 나타난다. 2008년 이후 정책금융의 규모는 지속적으로 증가하여 2024년 3분기 기준으로 230조 원 수준인데, 2015년 2분기의 경우 전분기에 비해 주택담보대출에서 정책금융이 차지하는 비중이 큰 폭으로 상승하였고, 2024년 1분기에는 그 비율이 21.8%를 기록하기도 하였다.

그림 2-6 | 주택담보대출 대비 정책금융 비중



주: 주택담보대출은 집단대출, 전세자금대출 등 주택관련 대출을 포함하고 있으며, 정책금융은 주택금융공사 및 주택도시기금의 주택담보대출을 의미함

자료: 통계청. <https://kosis.kr/index/index.do>. (2024년 12월 28일 검색)을 활용하여 연구진 작성

2015년 2분기 정책금융의 비율이 상승한 것은 2014년 하반기부터 내수경기 회복을 위한 부동산 관련 규제 완화와 저금리 등으로 인한 주택거래량이 증가한 영향으로 볼 수 있다.²⁹⁾ 실제 2014년 주택거래량은 33.2만~42.0만 동(호) 수준이었으나 2015년

29) 한경집코노미. “2015년 마지막 주택 · 아파트담보대출 금리비교로 이자절감하기”. 2015년 11월 12일. <https://www.hankyung.com/article/201511127740a>

에는 38.9만~47.7만 동(호) 수준으로 증가하였고 2분기에 2015년의 분기별 최대 거래량을 나타냈다. 2024년에도 전년 대비 주택거래량이 소폭 증가하였는데, 2023년 분기별 최대 주택거래량이 25.3만 동(호)이었던 것에 비해 2024년 3분기에는 28.8만 동(호) 수준을 보였다. 이는 저출산 극복 등을 위해 시행되었던 신생아 특례 대출 등이 확대된 영향으로 당시 정책금융의 비중이 역시 역대 최대치를 기록하게 되었다. 이처럼 주택시장이 위축된 시기에 금융정책을 완화하였을 때 정책금융의 비중이 다소 증가하는 것으로 확인된다. 다만, 전체 주택담보대출에서 정책금융이 차지하는 비중이 25%를 넘지 않는 수준을 나타내고 있어 주택시장에 미치는 영향이 크다고 보기에는 한계가 있다. 그러므로, 주택금융 정책에서의 사회적 수요, 민간금융시장과의 경합관계, 주택시장에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하면 우리나라 주택금융(정책금융)의 대상은 일반주의 유형에 속한다고 할 수 있다.

표 2-15 | 주택금융 정책의 정책대상에 대한 이론적 유형

구분	내용
사회적 수요	- 소득기준 상 저소득층 외 중간소득 계층까지를 포괄 (버팀목 전세자금대출) 부부합산 연소득 5천만 원 이하로 2023년 가계동향조사 전국 기준의 소득 6분위 경계값과 유사한 수준 (내집마련 디딤돌 대출) 부부합산 연소득 6천만 원이하로 2023년 가계동향조사 전국기준의 소득 7분위 경계값과 유사한 수준
민간금융시장과의 경합여부	- 정책금융시장과 민간금융시장의 대상설정 기준(소득기준, 주택(보증금)가격 기준) 등이 서로 상이하여 두 시장이 서로 경합관계에 있다고 보기는 무리 (정책금융) 일정한 소득·자산기준 이하의 계층을 대상으로 하고 있어 민간금융시장에 접근이 어렵거나 정책적 지원이 필요한 계층에 우선지원 (민간금융) 정책금융시장에서보다 대출대상 기준이 넓고, 개인신용평가점수 및 심사기준을 대출 시 고려
주택시장에 미치는 영향	- 시장 상황에 따른 주택금융 정책의 기조 변화 등이 주택거래량과 가격이 영향을 미치는 것으로 볼 수 있으나, 전체 주택담보대출에서 정책금융이 차지하는 비중이 크지 않아 정책금융이 주택시장에 미치는 영향이 크다고 보기는 어려움 - 주택담보대출 대비 정책금융 비중은 25% 이하 - 주택시장이 위축된 시기 주택담보대출 규제를 완화한 경우 주택거래량이나 가격이 증가하는 경향

자료: 연구진 작성

2) 소결

이 절에서는 주거복지 정책대상의 설정 기준에 대한 대표적 논의인 Ghekière(2008)의 소셜 하우스 유형론을 활용하여 한국의 대표적인 주거복지정책인 공공주택, 주거급여, 주택금융 정책의 정책대상 설정 유형을 살펴보았다. 다만, Ghekière(2008)의 이론적 유형은 소셜 하우스를 대상으로 하고 있어 주거급여나 주택금융 정책에서는 민간 임대주택시장과의 경합여부를 유형 구분 기준에 그대로 적용하기에는 무리가 있다. 그러므로, 각 제도와와의 관련성을 고려하여 주거급여는 사회보험과의 경합여부, 주택금융(정책금융)은 민간금융시장과의 경합여부를 기준으로 적용하였다.

첫 번째, 사회적 수요 측면에서 각 정책수단별 이론 유형을 살펴보면, 주거급여는 소득뿐 아니라 재산의 소득환산액까지를 고려하고 있어 수급자 선정기준이 엄격한 편이며, 수급자격도 소득인정액이 기준중위소득 48% 이하로 설정되어 있어 상대적 빈곤선 이하의 빈곤층을 대상으로 하고 있다는 점에서 사회적 수요를 매우 제한적으로 보고 있다. 공공임대주택과 공공분양주택으로 구분되는 공공주택은 정책대상을 한정하고 있기는 하지만 중산층까지를 포함하고 있어 대상 범위가 넓은 편이다. 공공임대주택은 기본적으로 무주택자를 대상으로 하며 유형에 따라 최저소득계층부터 소득 6분위까지를 대상으로 하며, 공공분양주택은 정부 지원 또는 자력으로 주택 마련이 가능한 소득 8분위까지를 사회적 수요 계층으로 보고 있다. 주택금융정책은 임차거주자구를 위한 대출지원뿐 아니라 자가마련을 위한 대출지원까지 시행하고 있어 주거급여나 공공주택 정책보다 정책대상이 더 포괄적이나 소득과 자산기준을 고려하여 정책대상을 설정하고 있기 때문에 보편주의에 해당하지는 않는다.

두 번째, 관련 제도 또는 시장과의 경합 측면에서 주거급여는 사회보험과의 관계를 고려해 볼 수 있다. 국민기초생활보장제도의 주거급여는 정부가 대상 기준과 지원 수준을 결정하여 운영하고 있으며, 사회보험과 달리 소수의 빈곤층을 대상으로 재산 조사를 통해 자격요건을 판단하고 있으므로, 잔여주의적 성격이 강하다고 볼 수 있다. 반면, 공공주택은 임대료 체계와 배분방식 등을 고려할 때 민간(임대)주택시장과 경합 관계에 있다기 보다 독립적인 기제에 따라 작동하는 것으로 이해할 수 있다. 예를 들어,

공공임대주택의 임대료는 건설원가 또는 시세기반으로 임대료를 설정하며 정책대상계층에 공급되는 주택이기 때문에 일정한 공급계수를 적용하여 취약계층일수록 임대료를 더 할인해주거나 시세보다 저렴하게 임대료를 설정하고 있다. 공공분양주택의 경우에도 민간분양주택과 달리 분양가 상한제가 적용되기 때문에 분양가격이 상대적으로 저렴하다. 배분방식 측면에서도 공공임대주택은 공급주택 유형별로 차이가 있기는 하지만 가구 특성이나 소득수준을 고려하여 소득·자산 수준이 낮거나 사회적 배려가 필요한 계층에 우선 지원하도록 하고 있으며, 공공분양주택에서도 신혼부부, 청년, 신생아 가구 등을 우선 배려하도록 하고 있어 민간주택시장과 큰 차이를 보인다. 이와 유사하게 주택금융정책도 일정한 소득·자산기준을 충족하는 대상에 대해 시중금리보다 낮은 금리로 대출지원을 하고 있으며, 민간금융시장에서 대출이 어렵거나 정책적 지원이 필요한 대상에 우선 지원한다는 점에서 개인의 신용평점이나 상환능력을 중요하게 보는 민간금융시장과는 다른 구조로 운영되고 있다.

세 번째, 각 정책수단이 주택시장에 미치는 영향을 살펴보면, 주거급여는 상대적 빈곤선 이하의 저소득층을 수급자로 보고 있고 전체 수급가구 규모도 2024년 기준 148.3만 가구로 전체 임차가구에서 차지하는 비중이 낮아 주택시장에 미치는 영향은 제한적이다. 공공주택은 주택시장의 경기 상황에 따라 차이는 있지만 주택의 면적이나 구조, 입지 등의 측면에서 공공주택과 민간주택간 선호에 차이가 있고, 전체 주택시장에 공공주택이 차지하는 비중이 크지 않아 공공주택이 민간주택에 미치는 영향은 크지 않다고 볼 수 있다. 그리고 주택금융정책은 시장 상황과 정책기조에 따라 주택금융정책이 주택 거래량이나 가격에 영향을 미치는 것은 하지만 전체 주택담보대출에서 정책금융이 차지하는 비중이 25% 미만인 점을 고려하면 주택금융정책이 주택시장에 미치는 영향이 크다고 보기는 어렵다.

요약하면, Ghekière(2008)가 제시한 유형 구분에 의할 때 우리나라의 주거급여 정책은 잔여주의적 성격을 가지고 있으며, 공공주택 정책과 주택금융정책은 모두 일반주의적 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 하지만, 사회적 수요나 민간시장과의 경합 여부 등을 종합적으로 고려하면 주택금융정책이 공공주택 정책에 비해 상대적으로 보편

주의적인 성격이 강하다고 볼 수 있다. 공공주택 및 주택금융정책과 달리 주거급여가 잔여주의 유형에 해당하는 것은 주거급여가 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 대 상에게 국가가 경제적 지원을 시행하는 공공부조에 해당하기 때문이다. 이처럼 정책수 단별로 이론적 유형은 다소 상이할 수 있는데, 각 정책수단별 내용을 종합적으로 고려 하면, 한국의 주거복지정책은 일반주의에 해당한다고 볼 수 있다.

표 2-16 | 정책수단별 유형 구분

구분	정책수단별 유형 구분		
	주거급여	공공주택	주택금융
사회적 수요	실질적·잠재적 배제계층을 대상으로 규정	저소득층에서 중산층까지를 포함하도록 규정	소득기준 상 중간소득계층까지를 포괄
관련 시장 및 제도와의 경합여부	공공부조는 사회보험 제도의 보완책이며, 최후의 사회보장수단	공공주택과 민간주택시장의 임대료 및 분양가격 산정기준과 배분방식 등이 상이하여 서로 독립된 시스템으로 운영	정책금융시장과 민간금융시장의 대상설정 기준(소득기준, 주택(보증금)가격 기준) 등이 서로 상이
주택시장에 미치는 영향	상대적 빈곤선 이하의 저소득층을 대상으로 하고 있어 정책대상이 제한적임	전체 주택시장에 대한 영향은 크지 않음	시장 상황에 따른 주택금융 정책의 기초 변화 등이 주택거래량과 가격이 영향을 미치는 것으로 볼 수 있으나, 전체 주택담보대출에서 정책금융이 차지하는 비중이 크지 않음
유형	잔여주의	일반주의	일반주의

자료: 연구진 작성



CHAPTER 3

주거복지정책 소득·자산 기준 현황과 쟁점

1. 주거복지정책 소득·자산 기준의 변천 65
2. 주요 주거복지정책의 소득·자산 기준 현황 92
3. 주거복지정책의 소득·자산 기준의 특징과 변화 특성 112
4. 주거복지정책 소득·자산 기준 국외사례와 시사점 127
5. 주거복지정책의 소득·자산 기준의 주요 쟁점 155

03 주거복지정책 소득·자산 기준 현황과 쟁점

이 장에서는 우리나라 주거복지정책의 소득·자산기준 현황과 특성을 분석하고, 영국, 독일, 호주, 일본의 소득·자산기준을 살펴봄으로써 정책적 시사점을 확인하는 한편, 주거지원 프로그램 실무·정책 담당자와 연구자 대상 초점집단면접을 통해 현행 소득·자산 기준 관련 주요 쟁점을 도출하였다. 특히, 초점집단면접과 관련해서는 주요 쟁점을 소득·자산기준의 유형, 소득 선정 기준선, 소득·자산 상한 수준으로 크게 구분하여 고찰하고, 참여자들의 견해를 종합하여 쟁점별 논쟁 사항에 대해 분석하였다. 이를 통해 현행 소득·자산기준을 깊이 있게 이해하고, 제도 개선의 방향 설정을 위한 이론적 기초자료로 활용하고자 한다.

1. 주거복지정책 소득·자산 기준의 변천

1) 공공주택의 소득·자산 기준 도입 및 변화과정

□ 주택 공급 관련 소득 기준 일시 도입(국민주택, 1986~1995년)

「주택건설촉진법」 제32조의 규정에 따른 주택의 공급조건·방법 및 절차 등에 관한 사항을 규정하기 위해 「주택공급에관한규칙」이 1978년 제정되었다. 제정 당시 소득에 대한 기준은 없었고, 공급대상을 당해주택 건설지역에 거주하는 부양가족이 있는 세대 주로 하고 있으며, 국민주택의 공급대상은 무주택 세대주로 규정하였다.

이후 1986년 「주택공급에관한규칙」이 개정되면서 국민주택 중 40㎡ 이하의 분양주택 및 50㎡ 이하의 임대주택의 공급대상을 ‘세대주의 월평균소득이 경제기획원장관이

발표하는 당해주택건설지역의 전년도 도시근로자 월평균소득 이하인 자¹⁾로 한다고 규정하여 주택공급과 관련하여 처음으로 소득기준이 마련되었다.

주택공급에 관한 규칙 [시행 1986. 5. 31.] [건설부령 제401호, 1986. 5. 31., 일부개정]

제4조 (공급대상) ①주택의 공급대상은 당해 주택건설지역에 거주하는 세대주인 자로 하되, 1세대 1주택의 기준으로 공급한다. 다만, 법 제3조 제1호의 국민주택과 국가·지방자치단체 또는 대한주택공사가 사업주체로서 건설·공급하는 국민주택규모의 주택(이하 “국민주택등”이라 한다) 및 제3조제1호 및 제3호의 주택의 공급대상은 입주자모집 공고일 1년전부터 입주시까지 무주택세대주인 자로 하되, 국민주택 중 40제곱미터 이하의 분양주택 및 50제곱미터 이하의 임대주택의 공급대상은 세대주의 월평균소득이 경제기획원장관이 발표하는 당해주택건설지역에서의 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득이하인 자로 한다.

1995년 「주택공급에관한규칙」¹⁾이 개정되면서 국민주택 중 40㎡ 이하의 분양주택 및 50㎡ 이하의 임대주택의 공급대상을 세대주의 월평균소득이 ‘당해주택건설지역에서의 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 이하인자’로 한다는 규정은 삭제되었다.

□ 공공임대주택에 대한 소득 기준 도입(국민임대주택, 2000년)

1991년에 처음으로 입주가 이루어진 영구임대주택은 1990년에 제정된 「영구임대주택 입주자선정기준 및 관리지침」에 근거하여 입주자가 선정되었으며(건설교통부 2003:130), 별도의 소득기준 없이 생활보호대상자 등을 대상으로 규정하였다(대한주택공사 조사연구실 1991).

영구임대주택 입주자선정기준 및 관리지침 (건설부 주관 제30415-21807호, 91.8.1)

제4조 (공급대상) 영구임대주택은 다음 각호의 1에 해당하는 자(이하 “생보자등”이라 한다)를 공급대상자로 한다.

1. 생활보호대상자 중 거택보호자 및 자활보호자
2. 의료부조자
3. 보훈대상자 중 의료부조자의 소득수준 이하인 자

1) 주택공급에관한규칙[시행 1995. 11. 6] [건설교통부령 제39호, 1995. 11. 6, 일부개정]

영구임대주택은 영세민의 주거안정을 목적으로 공급되었으므로, 공급대상을 생활보호대상자 중 거택보호자 및 자활보호자, 의료부조자, 보훈대상자 중 의료부조자의 소득수준 이하인 자를 입주대상으로 설정하였다(건설교통부 2003:130). 하지만, 생활보호대상자 중에는 지불능력이나 주택규모, 생활규모 등 때문에 입주희망가구가 많지 않아 입주자가 미달됨에 따라 입주자의 자격요건을 크게 완화하여 저소득 모자가정, 월 5만원 이하 주택청약저축 가입자, 일본군 위안부, 철거세입자로까지 확대되었다(건설교통부 2003:131). 「영구임대주택 입주자선정기준 및 관리지침」은 1995년 「주택공급에관한규칙」²⁾에 제31조(영구임대주택의 입주자선정 등에 관한 특례)가 신설됨에 따라 폐지되었다.

주택공급에 관한 규칙 [시행 2000. 5. 26.] [건설교통부령 제238호, 2000. 5. 26., 일부개정]

제32조 (국민임대주택 입주자선정에 관한 특례) ①임대주택법에 의한 공공건설임대주택으로서 국가·지방자치단체·대한주택공사 또는 지방공사가 건설하는 동법시행령 제9조제1항제2호의 임대주택(이하 “국민임대주택”이라 한다)중 임대유기기간이 동법시행규칙 제2조의2제1호에 해당하는 주택은 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50퍼센트 이하인 자에게 공급하되, 다음 각호의 순위에 따라 입주자를 선정한다.

1. 제1순위 : 당해 주택건설지역에 거주하는 자
2. 제2순위 : 사업주체가 정하는 인접 주택건설지역에 거주하는 자
3. 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자

②국민임대주택중 임대유기기간이 임대주택법시행규칙 제2조의2제2호에 해당하는 주택은 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70퍼센트 이하인 자에게 공급하되, 다음 각호의 순위에 따라 입주자를 선정한다.

1. 제1순위 : 청약저축에 가입하여 24회 이상 납입한 자
2. 제2순위 : 청약저축에 가입하여 6회 이상 납입한 자
3. 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자

2) 주택공급에관한규칙[시행 1995. 11. 6.] [건설교통부령 제39호, 1995. 11. 6., 일부개정]

저소득층 주거안정을 위해 1998년부터 공급된 국민임대주택의 경우 2000년 「주택공급에 관한 규칙」이 개정되면서 처음으로 소득기준이 마련되었다. 이 때, 국민임대주택의 소득기준은 임대무기간에 따라 다르게 설정(임대주택법 시행규칙 제2조의2³⁾) 하였다. 임대무기간이 20년(전용면적 50㎡ 미만)인 경우에는 전년도 도시근로자 월평균소득 50% 이하, 10년(전용면적 50㎡ 이상)인 경우에는 전년도 도시근로자 월평균소득 70% 이하로 규정되었다. 국민임대주택은 2004년 「주택공급에 관한 규칙」 제32조가 개정되면서 국민임대주택 중 60㎡를 초과하는 주택의 경우 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 이하인 자에게 공급한다고 규정하여 국민임대주택의 소득기준은 면적 규모에 따라 점차 확대되었다.

기존 국민임대주택에서는 다양한 평형 선택이 가능하였고, 지역별 수요여건의 차이 등을 고려하여 주택 규모별로 소득기준이 다르게 설정되어 있었다. 하지만, 2006년 「주택공급에 관한 규칙」⁴⁾ 개정을 통해 주택 규모별로 다르게 설정되어 있는 국민임대주택의 소득기준을 일원화하였다. 이는 신혼부부와 노부부, 공단지역 근로자 등의 소득이 전년도 도시근로자 월평균소득 50~70%인 경우에 전용면적 50㎡ 미만 주택에 입주할 수 없다는 점을 고려해 입주자격 기준을 합리적으로 개선한 것이다(대한주택공사 주택도시연구원 2006: 36).

이와 같이 국민임대주택 이전의 공공임대주택 중 영구임대주택은 영세민을 대상으로 한정된 물량(19만호)만을 공급하였고, 50년 공공임대주택은 단순히 무주택세대주를 대상으로 1992년 이후 9.2만호를 공급하는 수준에 불과했다. 이와 비교하여 국민임대주택은 입주자를 선정함에 있어서 소득을 기준으로 한다는 점에 있어서 기존 무주택세대주라는 단일기준으로 운영되던 임대주택 정책에서 한걸음 더 나아간 주거복지 정책이라고 평가받고 있다(대한주택공사 주택도시연구원 2006: 31).

3) 임대주택법 시행규칙[시행 1999. 1. 28.] [건설교통부령 제165호, 1999. 1. 28., 일부개정]

4) 주택공급에관한규칙 [시행 2006. 8. 18.] [건설교통부령 제531호, 2006. 8. 18., 일부개정]

□ 공공임대주택(국민임대) 자산 기준 최초 도입(국민임대, 2005년)

2003년 「주택공급에 관한 규칙」 제32조 제9항을 신설함으로써 국민임대주택의 입주자격과 관련하여 종전의 소득 기준 외에 건물·토지·자동차 등 자산에 관한 별도의 요건을 정할 수 있도록 규정하였다. 이를 통해 소득이 낮더라도 토지, 자동차 등 자산을 다수 보유한 가구를 국민임대주택의 입주대상에서 제외할 수 있도록 하였다(대한주택공사 주택도시연구원 2006: 32).

주택공급에 관한 규칙 [시행 2003. 2. 28.] [건설교통부령 제353호, 2003. 2. 28., 일부개정]

제32조 (국민임대주택 입주자선정에 관한 특례)

⑨건설교통부장관, 시·도지사, 대한주택공사 또는 지방공사는 제1항 및 제2항에 규정된 입주자격의 요건외에 건물(주택을 제외한다)·토지·자동차 등 자산에 관한 별도의 요건을 정할 수 있으며, 그 요건을 정한 경우에는 입주자모집공고내용에 이를 포함하여 공고하여야 한다. <신설 2003. 2. 28.>

2005년 제59회 국정과제 보고회의 중 “임대주택정책 개편방안”에서는 “필요한 곳에 어울려 살 수 있도록” 국민임대주택에 대한 입주자격 개선 내용이 포함되었으며, 이후, 토지 과다 소유자 및 고급 자동차 보유자에 대한 입주자격 제한 기준을 마련하였다(대한주택공사 주택도시연구원 2006: 35). 자산 기준 도입배경은 감사원 감사 결과 국민임대주택에 극히 일부 세대이기는 하지만 토지 과다소유자와 고급자동차 소유자가 입주하였다는 사실이 밝혀졌기 때문이다. 이후, 「주택공급에 관한 규칙」에 의거한 건설교통부 업무처리기준에 따라 토지를 5천만원 이상 소유하였거나 2천 2백만원 이상의 자동차를 소유한 경우에는 국민임대주택에 대한 입주자격을 제한했다(대한주택공사 주택도시연구원 2006: 33).

□ 주택 특별공급에 대한 소득 기준 도입(신혼부부, 2008년)

: 가구원수별 소득 구분 최초 도입(4인 이상 세대 → 4인 가구 소득기준)

2008년 주택구입능력이 낮은 저소득 신혼부부의 주택마련 지원을 위해 「주택공급에 관한규칙」⁵⁾에서 주택의 특별공급방법 및 청약자격을 규정하며 소득기준을 신설했다. 즉, 분양주택 중 60㎡ 이하의 주택 또는 공공건설임대주택 중 50㎡ 이하의 주택 공급 시 신혼부부(혼인기간 5년 이내)이면서 자녀가 있는 무주택가구에 대해 특별공급을 규정한 것이다. 구체적으로 소득기준을 해당 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70%(4인 이상 세대는 4인 가구 월평균소득)이하로 설정함으로써 가구 규모가 3인 이하인 경우와 4인 이상인 경우에 다르게 적용하기 시작했다. 또한, 신혼부부이면서 배우자가 소득이 있는 경우에는 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100%를 적용하면서 맞벌이 가구에 대해서도 소득기준을 차등 적용하였다.

주택공급에 관한 규칙 [시행 2008. 7. 15.] [국토해양부령 제32호, 2008. 7. 2., 일부개정]

제19조 (주택의 특별공급) ①사업주체가 국민주택등의 주택을 건설하여 공급하는 경우에는 제4조의 규정에 불구하고 입주자모집공고일 현재 무주택세대주로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 관련기관의 장이 정하는 우선순위 기준에 따라 1회(제3호·제4호·제4호의2에 해당하는 경우는 제외한다)에 한하여 그 건설량의 10퍼센트의 범위에서 특별공급할 수 있다. 다만, 시·도지사의 승인을 받은 경우에는 10퍼센트를 초과하여 특별공급할 수 있다(제12호의2에 해당하는 자는 제외한다).

(중략)

⑦ 사업주체가 분양주택 중 60제곱미터 이하의 주택 또는 「임대주택법 시행령」 제2조제1호에 따른 공공건설임대주택 중 85제곱미터 이하의 주택을 건설하여 공급하는 경우에는 입주자모집공고일 현재 혼인기간이 5년 이내이고 그 기간에 출산(입양을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)하여 자녀가 있는 무주택세대주로서 해당 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득(4인 이상인 세대는 4인 가구 월평균소득을 말한다)의 70퍼센트(배우자가 소득이 있는 경우에는 100퍼센트를 말한다) 이하인 자에게 그 건설량의 30퍼센트의 범위에서 연간 주택건설계획량 등을 고려하여 국토해양부장관이 정하여 고시하는 비율의 주택을 다음 각 호의 순위에 따라 1회에 한하여 특별공급할 수 있다.

5) 주택공급에 관한 규칙[시행 2008. 7. 15.] [국토해양부령 제32호, 2008. 7. 2., 일부개정]

□ 주택 특별공급에 대한 소득 기준 확대(신혼부부, 생애최초 2010년)

: 가구원수별 소득 기준 개선(4인 이상 세대 → 가구원수별 소득)

2010년에는 「주택공급에 관한 규칙」⁶⁾의 개정을 통해 기존의 신혼부부 특별공급 관련 소득기준 등을 완화하고, 생애최초 주택구입자(과거 주택을 소유한 사실이 없는 경우)에 대한 특별공급을 신설하는 등 소득기준을 새롭게 마련하였다.

신혼부부(혼인기간 5년 이내)이면서 자녀가 있는 무주택가구에 특별공급하는 주택의 면적 요건을 ‘분양주택 중 60㎡ 이하의 주택 또는 공공건설임대주택 중 50㎡ 이하의 주택’에서 ‘85㎡ 이하의 주택’으로 개정하였으며, 이와 함께 소득기준도 전년도 도시근로자 월평균소득 70%에서 100%(배우자가 소득이 있는 경우 100%→120%)이하로 완화했다. 생애최초 주택구입자인 경우에도 신혼부부와 동일하게 소득기준을 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 100% 이하로 설정했다.

맞벌이(배우자 소득이 있는)의 경우 신혼부부 특별공급에서 소득기준을 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 120%까지 완화하여 적용하였다. 하지만 생애최초 특별공급에서는 맞벌이 가구라도 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100%까지만 인정하도록 하였다.

한편, 해당 세대가 4인 이상인 경우에는 가구원수별 가구당 월평균소득을 적용하는 것으로 개정하였다. 이처럼 가구원수에 따른 소득기준을 도입한 이유는 가구원수가 많은 가구에 청약 기회가 주어지도록 하고, 3인 이하의 맞벌이 가구 등에게 청약기회를 확대하고자 하는 정책적 취지였다(국토해양부 2011: 58).

4~5인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득을 적용하고, 6인 이상(6, 7, 8인)에 대한 기준은 1인당 평균소득금액을 구하여 가산함으로써 가구규모에 확대에 따라 소득이 증가하는 현상을 반영하고, 가구원수가 많은 가구에 청약의 기회를 제공했다. 3인 이하 세대는 도시근로자 가구당 월평균소득을 사용함으로써 3인 이하의 맞벌이 가구 등에게 청약기회를 확대하고자 하였다.

6) 주택공급에 관한 규칙[시행 2010. 2. 23.] [국토해양부령 제225호, 2010. 2. 23., 일부개정]

주택공급에 관한 규칙 [시행 2010. 2. 23.] [국토해양부령 제225호, 2010. 2. 23., 일부개정]

제19조 (주택의 특별공급) ①사업주체가 국민주택등의 주택을 건설하여 공급하는 경우에는 제4조의 규정에 불구하고 입주자모집공고일 현재 무주택세대주로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 관련기관의 장이 정하는 우선순위 기준에 따라 1회(제3호·제4호·제4호의2에 해당하는 경우는 제외한다)에 한정하여 그 건설량의 10퍼센트의 범위에서 특별공급할 수 있다. 다만, 시·도지사의 승인을 받은 경우에는 10퍼센트를 초과하여 특별공급할 수 있다(제12호의2에 해당하는 자는 제외한다).

(중략)

⑦ 사업주체가 85제곱미터 이하의 주택을 건설하여 공급하는 경우에는 입주자모집공고일 현재 혼인기간이 5년 이내이고 그 기간에 출산(임신 중이거나 입양한 경우를 포함한다)하여 자녀가 있는 무주택세대주로서 해당 세대의 월평균소득(세대주와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니한 세대주의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원의 소득을 포함한다)이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득(4명 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득을 말한다)의 100퍼센트(배우자가 소득이 있는 경우에는 120퍼센트를 말한다) 이하인 자에게 그 건설량의 10퍼센트(국가·지방자치단체·한국토지주택공사 및 지방공사인 사업주체가 건설하여 공급하는 주택의 경우에는 15퍼센트)의 범위에서 연간 주택건설계획량 등을 고려하여 국토해양부장관이 정하여 고시하는 비율의 주택을 다음 각 호의 순위에 따라 1회에 한하여 특별공급할 수 있다. 다만, 임신 또는 입양을 통해 입주자로 선정된 경우에는 국토해양부장관이 정하는 출산 등과 관련한 자료를 제출하거나 입주시까지 입양이 유지되어야 한다.

(중략)

⑩ 사업주체가 국민주택등의 주택을 건설하여 공급하는 경우에 입주자모집공고일 현재 생애 최초(세대내 속한 모든 자가 과거 주택을 소유한 사실이 없는 경우로 한정한다)로 주택을 구입하는 자로서 다음의 요건을 모두 충족하는 경우에는 한차례에 한정하여 그 건설량의 20퍼센트의 범위에서 추첨의 방법으로 입주자를 선정하여 특별공급할 수 있다. <신설 2009. 9. 28., 2010. 2. 23.>

1. 제11조제1항의 1순위에 해당하는 무주택세대주로서 저축액이 선납금을 포함하여 600만원 이상인 자
2. 입주자모집공고일 현재 혼인 중이거나 자녀가 있는 자
3. 입주자모집공고일 현재 근로자 또는 자영업자[과거 1년 내에 소득세(「소득세법」 제19조 또는 제20조에 해당하는 소득에 대하여 납부하는 것을 말한다. 이하 이 항에서 같다)를 납부한 자를 포함한다]로서 5년 이상 소득세를 납부한 자. 이 경우 해당 소득세납부의무자이나 소득공제·세액공제·세액감면 등으로 납부의무액이 없는 경우를 포함한다.
4. 해당 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득(4인 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균 소득을 말한다)의 100퍼센트 이하인 자

※ 통계청에서 공표하지 않는 6인 이상가구의 소득기준 산정방법 (국토해양부, 2011: 58)

○ 다음의 산식에 따라 1인당 평균금액을 구하여 가산 (국토해양부, 보도자료, 2010.4.26.)

$$1인당 평균금액 = [5인 이상 소득 - 3인 이하 소득] \div 2$$

○ 이는 5인 이상 가구의 비율이 낮으므로 5인 이상의 소득을 실제 5인가구의 소득으로 간주하고, 3인 이하의 소득도 3인가구의 소득으로 간주하여 2명의 소득차이로 계산한 것임

○ 예를 들어 6인 가구 소득의 경우 5인 소득(4,702,698원)에 1인당 추가로 발생하는 소득(407,026원)을 합하여 계산(5,109,724원), 7인 가구의 소득 또한 6인 가구의 소득에 1인당 추가로 발생하는 소득(407,026원)을 합하여 계산(5,516,750원)

□ 보금자리주택(공공분양, 공공임대)의 소득·자산 기준 정비(2010년)

: 공공분양 주택에 대한 자산 기준 최초 도입

2010년 기존 공공임대주택이 보금자리주택으로 통합하여 공급되면서 「주택공급에 관한 규칙」⁷⁾에서는 이와 관련된 영구임대, 국민임대, 장기전세주택에 대한 소득기준을 정비하였다. 먼저 영구임대는 입주대상에 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 50% 이하인 자를 새롭게 포함하여 수급자 외 차상위계층까지 대상기준을 확대하였다(제31조 제1항 7의3호). 국민임대는 종전과 동일하게 전용면적 60㎡ 이하에 대해서는 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 70% 이하, 60~85㎡ 이하는 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 100% 이하로 설정하였으며, 50㎡ 이하인 경우에는 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 50% 이하인 자에게 우선 공급하도록 설정하였다. 마지막으로 장기전세주택은 전용면적 60㎡ 이하와 60~85㎡ 이하를 구분하여 국민임대와 동일하게 소득기준을 설정하고 있으며, 다만, 해당 소득요건의 50% 범위에서 사업주체가 별도로 소득요건을 정할 수 있도록 규정하였다(제32조의2 제1항 제1호).

7) 주택공급에 관한 규칙[시행 2010. 6. 30.] [국토해양부령 제254호, 2010. 6. 30., 일부개정]

※ 보금자리주택의 개요 (국토해양부, 2010. 2010년도 주택업무편람)

- 2008년 저소득층 주거불안 해소 및 무주택 서민의 내집 마련 촉진과 민간주택건설 위축에 따른 중장기 수급불안 방지 및 공공주택건설을 통한 경기 활성화에 기여하기 위해 보금자리주택 150만 호 건설계획 발표(2008.9.19.)
- (개념) 물량위주 임대주택 건설에서 벗어나 임대료가 시세의 30%인 영구임대를 비롯하여 소득과 선호도에 따른 전세형, 지분형 등 다양한 임대주택(80만호)과 내집 마련 촉진을 위해 기존 분양가 보다 15% 저렴한 중소형 분양주택(70만호)등을 보금자리주택으로 통합하여 공급

유형		호수	프로그램 내용
분양주택		70만	· 중소형 저가주택 공급
임대주택	공공 임대 (10년 임대)	20만	· 10년간 임대 후 분양 전환 · '지분형 임대주택' 위주로 공급하여 서민들의 점진적 자가소유를 촉진 (능동적 복지 구현)
	장기 전세 (10~20년 임대)	10만	· 월임대료 부담이 없는 '장기 전세형'으로 공급하여 수요자들에게 다양한 선택기회 부여 (도심위주로 공급)
	장기 임대 (30년 이상)	50만	· 국민임대(40만) : 시중가의 60~70%로 공급 (소득에 따른 차등임대료제, 전세·월세 선택제) · 영구임대(10만) : 최저소득층을 위해 공급 재개 (재정지원으로 시중가의 30%로 공급)

자료: 국토해양부, 2010. 2010년도 주택업무편람, p.192

2010년 「보금자리주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준」⁸⁾이 제정되면서 보금자리주택 중 분양주택(신혼부부 및 생애최초 특별공급)과 10년 임대주택 및 장기전세주택, 국민임대주택에 대해 부동산(건축물 및 토지) 및 자동차 소유에 관한 기준이 마련되었다. 부동산 가액⁹⁾은 국민건강보험법 시행령 보험료 부과점수의 산정방법에서 정한 재산등급 25등급(분양주택, 10년 임대, 장기전세 60㎡ 초과) 또는 20등급(국민임대, 장기전세 60㎡ 이하)에 해당하는 재산금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액 이하로 규정하였다.

8) 보금자리주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준 [시행 2010. 4. 21.]

[국토해양부고시 제2010-237호, 2010. 4. 21., 제정]

9) 2011년 부동산 기준가액은 25등급 기준 2억 1,550만원 수준이며, 국민건강보험법 시행령에서는 부동산자산과 전세보증금의 30% 또는 월세의 전세환산액(월세보증금 및 월세1년분)을 재산으로 포함(국토해양부, 2011)

표 3-1 | 보금자리주택의 소득·자산 기준 개요

주택 유형	주택 규모	공급 유형	소득기준 (주택공급에 관한 규칙)	자산기준 (국토해양부 고시 제2010-610호)
영구 임대	40㎡ 이하	일반	기초수급자 대상, 개별가구 소득인정액 이하 (=최저생계비)	-
			차상위계층 대상. 도시근로자 가구당 월평균소득 50% 이하	부동산: 국민건강보험법시행령 재산등급 20등급 평균 자동차: 2,300만원×차량구입비 물가지수
국민 임대	50㎡ 이하	일반	도시근로자 가구당 월평균소득 70% 이하 (도시근로자 가구당 월평균소득 50% 이하인 자 우선공급)	부동산: 국민건강보험법시행령 재산등급 20등급 평균 자동차: 2,300만원×차량구입비 물가지수
	50㎡ 초과 ~ 60㎡ 이하		도시근로자 가구당 월평균소득 70% 이하	
	60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하		도시근로자 가구당 월평균소득 100% 이하	
장기 전세	60㎡ 이하	일반	도시근로자 가구당 월평균소득 70% 이하 (도시근로자 가구당 월평균소득 50% 범위내에서 조정가능)	부동산: 국민건강보험법시행령 재산등급 25등급 평균 자동차: 2,300만원×차량구입비 물가지수
	60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하		도시근로자 가구당 월평균소득 100% 이하 (도시근로자 가구당 월평균소득 50% 범위내에서 조정가능)	부동산: 국민건강보험법시행령 재산등급 20등급 평균 자동차: 2,500만원×차량구입비 물가지수
10년 (분납) 임대	85㎡ 이하	일반 3자녀 노부모	-	부동산: 국민건강보험법시행령 재산등급 20등급 평균 자동차: 2,500만원×차량구입비 물가지수
		신혼 부부	도시근로자 가구당 월평균소득 100% 이하 (도시근로자 가구당 월평균소득 120%(맞벌이) 이하)	
		생애 최초	도시근로자 가구당 월평균소득 100% 이하	
공공 분양	85㎡ 이하	신혼 부부	도시근로자 가구당 월평균소득 100% 이하 (도시근로자 가구당 월평균소득 120%(맞벌이) 이하)	부동산: 국민건강보험법시행령 재산등급 20등급 평균 자동차: 2,500만원×차량구입비 물가지수
		생애 최초	도시근로자 가구당 월평균소득 100% 이하	

주1: 주택공급에 관한 규칙[시행 2010. 6. 30.] [국토해양부령 제254호, 2010. 6. 30., 일부개정]

주2: 보금자리주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준 [시행 2010. 9. 1.] [국토해양부고시 제2010-610호, 2010. 9. 1., 일부개정]

자료: 국토해양부, 2011. 소득 및 자산기준 개선방안연구. p.12 표 인용

그리고, 자동차 가액¹⁰⁾은 2,500만원(분양주택, 10년 임대, 장기전세 60㎡ 초과) 또는 2,300만원(국민임대, 장기전세 60㎡ 이하)에 통계청에서 발표하는 연도별 차량 구입비 물가지수를 곱하여 산정한 금액이다.

□ 보금자리주택 → 공공주택 명칭 변경 및 관련 법령 정비(2015년)

2014년에는 보금자리주택의 명칭을 공공주택으로 변경하였고, 2015년에는 기존에 「주택공급에 관한 규칙」 및 「임대주택법 시행규칙」에서 정하던 공공주택의 입주자 자격, 입주자선정 등의 기준을 「공공주택특별법 시행규칙」에서 직접 정하도록 규정하였다. 2014년 보금자리주택의 명칭을 공공주택으로 변경하면서 기존 「보금자리주택 건설 등에 관한 특별법」이 「공공주택건설 등에 관한 특별법」으로 개정되었고, 2015년에는 기존의 법에서 공공주택의 공급·관리 등에 관한 사항을 포함한 「공공주택특별법」이 제정되었다. 종전에 「공공주택건설 등에 관한 특별법」과 「임대주택법」에서 상이하게 규정되었던 공공주택의 정의를 명확하게 일원화하여 규정하였고, 「임대주택법」에서 규정하고 있던 공급기준, 임대조건 등 공공주택과 관련된 규정을 「공공주택특별법」으로 이관하였다.¹¹⁾

이를 통해 공공주택에서 입주자격을 규정하는 소득·자산 기준 관련 법령의 경우 소득기준은 「공공주택특별법 시행규칙」, 입주자격 중 자산에 관한 별도의 요건은 「공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준」에서 규정하도록 개정되었다.

□ 행복주택(대학생)에 대한 본인 및 부모의 합산소득 기준 도입(2015년)

박근혜 정부의 대선 공약과 국정과제로 제시된 이후 2014년부터 공급(사업승인)이 시작된 행복주택의 입주자 기준이 2015년 「공공주택특별법 시행규칙」¹²⁾에 마련되었다. 행복주택은 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 젊은 계층과 산단근로자, 취약계층

10) 자동차 가액은 2009년 보험개발원 2,000cc 신차 기준가액 최고금액(2,500만원)과 평균금액(2,300만원)을 기준으로 산정(국토해양부, 2011)

11) 공공주택 특별법[시행 2015. 12. 29.] [법률 제13498호, 2015. 8. 28., 일부개정], 제정·개정이유

12) 공공주택 특별법 시행규칙[시행 2015. 12. 29.] [국토교통부령 제269호, 2015. 12. 29., 전부개정]

(주거급여 수급가구)과 노인계층을 주요 공급대상으로 하였으며, 경제적인 여건이 다양한 계층을 행복주택 입주대상으로 설정하면서 각각 소득·자산 기준과 임대요건을 달리 적용하였다. 행복주택의 공급대상 중 대학생의 경우에는 본인과 부모의 월평균소득 합계가 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하일 것으로 설정함으로써 임대상이 되는 대학생 본인 이외에 부모의 소득까지도 소득 기준에 포함하였다.

※ 행복주택의 개요 (국토교통부, 2016. 2016년도 주택업무편람, p.215)

- (개념) 행복주택은 공공용지, 도시재생용지, 공기업 보유 토지 등 도심내 다양한 용지를 활용하여 직주근접이 가능한 임대주택을 짓고 사회활동이 왕성한 계층에게 주변 시세보다 저렴하게 공급하는 정책
- (입주대상) 신혼부부, 사회초년생, 대학생 등 젊고 사회활동이 왕성한 계층에게 우선 공급
 - ※ 일반형 : 젊은계층 80%, 취약·노인계층 20%
 - 산단형 : 산단근로자·젊은계층 90%, 노인계층 10%
- (대상부지) 행복주택의 핵심 취지인 직주근접과 저렴한 임대료에 부합하는 공공용지, 도시재생용지, 공기업용지 등 다양한 용지를 활용
- (임대료) 사업비, 입주자 부담능력 등을 종합 고려하여 합리적 수준에서 책정(주변시세 60~80%)

한편, 행복주택의 자산 기준은 2016년 「공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준」¹³⁾ 개정을 통해 처음 마련되었으며, 부동산가액 및 자동차가액을 기준으로 공급대상에 따라 다르게 적용하였다(별표 공공임대주택의 종류 및 자격별 자산 기준). 행복주택 입주자격 중 사회초년생, 고령자, 산단근로자, 신혼부부의 경우에는 부동산가액 및 자동차가액을 기존 분양전환 공공임대 및 장기전세주택과 동일하게 적용하였고, 주거급여 수급자와 대학생(본인기준)의 경우에는 부동산가액 및 자동차가액을 기존 영구임대 및 국민임대와 동일하게 적용하였다.

13) 공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준 [시행 2016. 3. 28.]
[국토교통부고시 제2016-138호, 2016. 3. 28., 전부개정]

□ 주요 공공임대주택에 대한 순자산 및 자동차가액 기준 도입(2016년)

2016년에는 「공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준」¹⁴⁾ 개정을 통해 공공임대주택 입주자의 자산 기준을 기존 부동산과 자동차 외에 금융자산 등 까지 포함하고, 공급대상별 자산기준을 차등화함으로써 운영상의 미비점을 개선했다. 이는 고액 자산을 보유한 입주자가 공공임대주택에 계속 거주하는 문제점을 해소하고, 정부의 주거지원이 보다 절실하게 필요한 사람들에게 공급할 수 있도록 공공임대주택 입주자 선정과 재계약에 적용되는 소득·자산 기준을 체계적으로 정비한 것이다.¹⁵⁾ 당시 언론 보도자료에서 국토부 관계자는 “영구임대주택 입주 대기자가 3만 명이 넘고 평균 대기기간도 2년에 가까운 실정을 고려할 때, 공공임대주택을 보다 지원이 필요한 사람들에게 공급함으로써 주거복지정책의 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대한다”고 하여 공공임대주택을 효과적으로 배분하기 위한 목적이 큰 것으로 판단된다.¹⁶⁾

구체적으로 보면 영구임대, 국민임대, 행복주택의 자산기준을 부동산가액에서 총자산가액으로 전환하였고, 총자산가액의 기준을 통계청에서 발표하는 가계금융복지조사에 따른 소득 2분위(영구임대) 또는 3분위(국민임대, 행복주택 중 신혼부부, 고령자, 산단근로자)의 순자산 평균값 이하로 규정하였다. 행복주택 입주자격 중 대학생은 총자산가액의 기준을 통계청에서 발표하는 가계금융복지조사에 따른 30세 미만 가구의 순자산 평균값 이하, 사회초년생은 통계청에서 발표하는 가계금융복지조사에 따른 30~39세 가구의 순자산 평균값 이하로 규정하였다.

총자산가액의 산출기준(「공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준」제3조)은 부동산가액, 자동차가액, 금융자산가액, 일반자산가액을 합산한 금액에서 부채를 차감하여 산정하는 방식이므로 실질적으로는 순자산의 개념을 사용하였다. 자동차가액에 대한 기준의 경우 공공주택 입주(예정)자가 자동차가액을 포함한 총자산

14) 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준

[시행 2016. 12. 30.] [국토교통부고시 제2016-768호, 2016. 11. 24., 전부개정], 제정·개정이유

15) 대한민국 정책브리핑. “공공임대주택 입주자 소득·자산기준 바뀐다” 2016년 7월 26일
<https://www.korea.kr/news/examPassView.do?newsId=148819017#examPass>

16) 대한민국 정책브리핑. “공공임대주택 입주자 소득·자산기준 바뀐다” 2016년 7월 26일
<https://www.korea.kr/news/examPassView.do?newsId=148819017#examPass>

가액이 기준을 충족하더라도 별도로 규정된 자동차가액 기준도 동시에 충족해야 하는 것으로 규정하였다(「공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준」제5조 제3항). 자동차가액 산정기준액은 자동차 가격 상승분을 감안하여 기준가액을 종전 대비 50만원씩 소폭 인상하여 공공분양, 장기전세 등은 28백만원, 국민, 영구, 행복주택은 25백만원 수준이다.

공공주택의 자산 기준이 주요 공공임대주택(영구·국민·행복)에 대해서는 총자산 기준으로 전환되었으나, 분양전환, 장기전세주택, 공공분양주택 중 특별공급 및 전용면적 60㎡ 이하인 일반공급에 대해서는 여전히 부동산가액 기준으로 유지하도록 하였다.

□ 신혼희망타운(공공분양) 순자산 기준 도입(2018년): 자동차가액 기준 제외

2017년 문재인 정부의 주거복지로드맵¹⁷⁾에서는 저출산·고령화 등 구조적인 사회 문제의 심화에 대응하기 위해 생애단계별·소득수준별 수요자 맞춤형 주거지원을 강조하였고, 그 일환으로 신혼부부를 대상으로 특화된 신혼희망타운의 공급을 발표했다(관계부처 합동 2017). 신혼희망타운은 육아·보육 등 신혼부부의 수요를 반영하였으며, 전체 물량을 신혼부부에게만 제공하도록 하는 신혼부부 특화형 공공주택으로 분양형과 장기임대를 혼합하여 공급했다.

※ 신혼희망타운 개요 (국토교통부, 2020b, 2020년도 주택업무편람, p.233)

- (개념) 육아·보육을 비롯한 신혼부부 수요를 반영하여 건설하고, 전량을 신혼부부에게 공급하는 신혼부부 특화형 공공주택
- (주택유형) 분양형(10만호)과 장기임대(5만호)를 혼합하여 공급
- (공급대상) 공급시점 기준 신혼 7년 이하 신혼부부 및 영유아가 있는 한부모가정을 대상으로 하되, 평균소득 120%(맞벌이 130%)에게 공급하고, 2단계 가점제를 통해 공정한 입주기회 제공
- (자금부담) 분양형의 경우 목돈이 부족한 무주택 실수요 신혼부부를 위하여, 초기부담 30%만 부담하면 되도록 하고, 거주기간에도 1%대 초저리 대출지원으로 월부담액을 경감

17) 관계부처합동, 2017. 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵(2017.11.29.)

2018년 「공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준」¹⁸⁾ 개정을 통해 신혼희망타운 내 공공분양주택에 대하여 입주자 자산기준을 신설하였으며, 공공분양주택에 최초로 순자산 기준을 도입했다. 해당 업무처리기준 [별표] 공공임대주택의 종류 및 자격별 자산기준에 따르면 신혼희망타운 주택 중 공공분양주택에 대해 총자산 가액이 통계청에서 발표하는 가계금융복지조사에 따른 순자산 분위 경계값(p60) 이하로 설정하였으며, 자동차가액 기준은 별도로 규정하지 않았다. 한편, 공공주택 자산요건의 적용 예외 기준과 관련하여 공공분양주택과 신혼희망타운 주택 중 공공분양주택에 대해 자산기준을 분양전환 공공임대주택과 동일하게 최초 입주자모집 공고시에만 한하여 적용하도록 명시하였다(공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준 제2조).

□ 공공임대주택 가구원 수별 소득기준 세분화(2019년)

2017년 감사원에서는 최근 1·2인 가구의 증가 실태를 고려하여 기존 3인 이하 가구에 대하여 단일 소득기준을 적용해오던 것을 1.2.3인 가구로 세분화하도록 「공공주택 특별법 시행규칙」의 개정을 요구했다(감사원 2017). 감사원에서는 가구원수별 소득기준 세분화에 대한 근거를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫 번째, 공공임대주택 입주자 중 1·2인 가구의 비율이 2016년 10월 현재 약 61.1%(1인 가구 34.4%, 2인 가구 26.7%)에 달하고 있다는 점이다. 두 번째, 통계청에서 2006년부터 1·2인 가구를 각각 분리하여 가구원 수에 따른 월평균소득 현황을 발표하고, 보건복지부도 국민기초생활보장제도를 도입한 시점(2000년)부터 수급자 선정을 위해 최저생계비 또는 기준 중위소득을 1~7인가구 까지 세분화하여 적용한다는 점이다. 세 번째, 현재 3인 이하 가구가 동일하게 적용받고 있는 소득기준은 가구원 수에 따라 1·2인으로 세분화한 통계청의 소득기준 보다 각각 2.12배, 1.29배가 높다는 점이다. 네 번째, 1인 가구의 경우 월평균소득이 481만원을 넘지 않으면 입주할 수 있는 반면, 3인 가구의 경우에는 가구원당 월평균소득이 1인 가구의 절반에 못미치는 160만원만 초과하여도 입주하지 못하며,

18) 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준

[시행 2018. 12. 19.] [국토교통부고시 제2018-837호, 2018. 12. 19., 일부개정]

우선적으로 입주해야 하는 상대적으로 더 낮은 소득의 1인 가구가 오히려 입주하지 못하는 모순이 발생한다는 점 등이 제시되었다.

이에 근거하여 저소득 가구의 입주 기회 확대를 위해 2019년 「공공주택특별법 시행규칙」¹⁹⁾을 개정하였으며, 이를 통해 3인 이하 도시근로자 가구당 월평균소득을 가구원 수별 월평균 소득 기준으로 개선하였다. 하지만, 개정 시 영구임대, 국민임대, 행복주택 등 공공임대주택에 대해서는 3인 이하 가구에 대해 가구원수별 소득기준이 세분화 되었지만, 분양전환 공공임대주택과 공공분양주택, 신혼희망타운 주택 중 공공분양주택의 3인 이하 가구인 경우에 대해서는 기존과 동일하게 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득을 적용했다.

한편, 1~2인 가구의 경우 기존에 비해 공공임대주택 소득기준이 크게 강화되어 청년·신혼부부 등의 계층에서 입주자격에서 탈락하는 현상이 나타남에 따라 '21년부터는 1인가구(20%p)와 2인가구(10%p)에 대해 각각 완화하여 적용하도록 개정하였다.

표 3-2 | 공공임대주택 입주자격 소득 기준 관련 법령 변화

시기	주요 내용	관련 법령
2019. 12	저소득 가구의 입주기회 확대를 위해 3인 이하 도시근로자 가구당 월평균소득을 가구원 수별 월평균 소득 기준으로 개정	공공주택특별법 시행규칙 (시행 2019.12.26)
2021. 02	공공임대주택 입주대상 확대를 위해 1인 가구(20%p) 및 2인 가구(10%p)에 대해 도시근로자 가구원 수별 월평균소득 기준을 완화	공공주택특별법 시행규칙 (시행 2021.2.2)
2021. 04	통합공공임대주택 유형을 신설하고, 통합공공임대주택의 입주자격 소득을 기준중위소득을 활용하여 설정하였으며, 1인 가구(20%p) 및 2인 가구(10%p)에 대해서는 소득 기준을 완화 적용	공공주택특별법 시행규칙 (시행 2021.4.13)

자료: 국토교통부, 2023d. 주거안정강화방안. p.167

□ 통합공공임대주택의 소득기준으로 기준중위소득 최초 도입(2021년)

: 통합공공임대주택의 자산 기준 마련 및 공공주택 자동차기준액 상향

2020년 공공임대주택 유형에 따라 입주자격과 공급기준이 상이하여 수요자가 이해하기 어려운 문제를 해결하기 위해 '주거복지로드맵 2.0'²⁰⁾ 및 '질 좋은 평생주택(서

19) 공공주택 특별법 시행규칙 [시행 2019. 12. 26.] [국토교통부령 제678호, 2019. 12. 26., 일부개정]

민 중산층 주거안정 지원방안)²¹⁾에 따라 통합공공임대주택을 신설했다.

통합공공임대주택의 소득기준은 주거급여 및 다른 복지정책과의 일관성 확보, 가구원 수에 따른 소득기준 세분화 등의 장점이 있는 기존 중위소득 방식을 적용하였다(이수욱 외, 2020: 29). 즉, 기존 중위소득 방식을 도입함으로써 첫 번째, 주거급여를 비롯한 총 10개 부처 66개 사업과의 일관성을 확보한다는 장점, 두 번째, 가구원 수별로 세분화된 소득기준을 사용하기 때문에 3인 이하 가구에 동일한 소득기준을 적용했던 기존 도시근로자 월평균소득 방식의 불합리성을 개선할 수 있다는 장점이 근거로 제시되었다(이수욱 외, 2020: 29).

※ 통합공공임대주택 개요 (국토교통부, 2022a, 2022년도 주택업무편람, p.253)

- (개념) 기존 복잡한 유형(영구·국민·행복)을 하나로 통합하고, 입주자격·임대료 체계 등 제도 전반을 수요자 관점에서 개선한 공공임대주택
- (공급기준 일원화) 월평균소득이 기존 중위소득 150% 이하이고, 총자산이 소득 3분위 순자산 평균값('22년 3.25억원) 이하인 가구
- (소득연계형 임대료 도입) 소득에 따라 부담가능한 임대료를 부과하고, 기존 임대료 기준 차이에 따른 입주자 간 형평성 문제를 보완(※수급자가 거주지역 내 영구임대가 공급되지 않아 행복주택에 거주하는 경우 영구임대(시세 30%)와 비교할 때 높은 임대료(시세 60%)를 지불하는 것은 불합리

기준중위소득	0~30%	30~50%	50~70%	70~100%	100~130%	130~150%
시세대비 임대료율	0.35	0.40	0.50	0.65	0.80	0.90

자료: 국토교통부, 2022a, 2022년도 주택업무편람, p.253

2021년에는 「공공주택특별법 시행규칙」²²⁾과 「공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준」²³⁾개정을 통해 통합공공임대주택의 소득·자산 기준을 마련했다.

20) 국토교통부 2020a, 주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전방안 : 주거복지로드맵 2.0 2020년 3월 20일 보도자료

21) 관계부처 합동 2020a, 서민·중산층 주거안정 지원방안, 2020년 11월 19일 보도자료

22) 공공주택 특별법 시행규칙 [시행 2021. 4. 13.] [국토교통부령 제842호, 2021. 4. 13., 일부개정]

23) 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준

통합공공임대주택의 입주자격 소득기준을 국민기초생활보장법 제2조 제11호에 따른 기준중위소득 150% 이하(가구원 수 1명 170%, 2명 160%)로 설정했다. 통합공공임대주택의 소득기준을 설정함에 있어서는 기존 공공임대주택 소득기준과의 비연속성을 완화하기 위해 도시근로자 월평균소득 수준과 유사하도록 기준 중위소득의 배율을 선정하였다(한국토지주택공사·국토연구원 2020: 29). 한편, 통합공공임대주택의 자산 기준은 기존 공공임대주택 중 국민임대 및 행복주택과 동일하게 가계금융복지조사에 따른 소득3분위의 순자산 평균값 이하로 설정했다.

통합공공임대주택의 자동차가액도 기존 공공임대주택(영구임대, 국민임대, 행복주택)과 동일하게 적용하였으며, 2020년 자동차 기준가액을 기준으로 하여 공공임대주택과 공공분양 주택에 대한 자동차가액을 3,500만원으로 상향했다. 즉, 2010년 공공분양주택에 자동차가액 기준을 도입할 때, ‘2009년 보험개발원 2000cc 신차 기준가액의 최고금액’이 2,500만원임을 고려하여²⁴⁾(국토해양부 2011: 69), 2021년 자동차 기준가액을 3,500만원으로 설정함에 있어서도 보험개발원 2,000cc 신차 기준가액의 최고금액 수준을 고려하여 결정했다.²⁵⁾

□ 뉴·홈(공공분양주택)의 도입과 유형별 소득·자산 기준의 다양화(2022년)

2022년에는 윤석열 정부 국정과제인 ‘역세권첫집 · 원가주택’ 추진을 위해 ‘청년·서민 주거안정을 위한 공공분양 50만호 공급계획²⁶⁾’을 수립하고, 이를 ‘뉴·홈’으로 브랜드화하였으며, 나눔형, 선택형, 일반형으로 구분하여 다양한 주거선택권을 제공했다. 뉴·홈 중 나눔형 주택(이익공유형 분양주택)과 선택형 주택에 처음으로 도입된 청년 유형의 경우 소득기준을 전년도 도시근로자 가구원수별(1인) 월평균 소득 140% 이하로 설정했다. 그리고, 뉴·홈 중 나눔형과 선택형의 자산 기준은 통계청 가계금융복지

[시행 2021. 4. 13.] [국토교통부고시 제2021-313호, 2021. 4. 13., 일부개정]

24) 국토해양부(2011)에서는 2011년을 기준으로 판매량이 많은 현대 소나타(YF형 모델)의 2011년 신차 가격이 약 2798만원으로 2009년 신차 기준가액 최고금액인 2,500만원에 신규자동차 구입물가지수를 반영한 금액인 2,653만원 보다 163만원 많은 수준으로 크게 차이가 없다고 분석하였으며, 이를 통해 볼 때, 자동차가액이 2,000cc 국산 차량을 기준으로 설정되었음을 확인할 수 있음

25) 「공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준」 개정 당시 담당자 인터뷰 결과

26) 관계부처 합동. 2022. 청년·서민 주거안정을 위한 공공주택 50만호 공급계획. 2022년 10월 26일 보도자료

조사 소득3분위의 순자산 평균값에 기초하여 설정하였으며, 청년(80%), 신혼부부 및 생애 최초자(105%), 청년 유형의 부모(300%) 등 입주자 조건에 따라 차등하여 설정했다.

표 3-3 | 뉴·홈 각 유형별 입주자 자산 기준('22년 기준)

구 분	소득3분위의 순자산 평균값(A)	청년 자산 기준 [(A) X 80%]	신혼부부·생애최초자 자산기준 [(A) X 105%]	청년 유형 부모 자산기준 [(A) X 300%]
순자산	325백만원	260백만원	341백만원	975백만원

주: 소득3분위의 순자산 평균값 : 통계청 가계금융복지조사('21.12.16 발표)
 자료: 국토교통부, 2022b, '공공주택 50만호 세부 공급방안을 마련하였습니다.' 2022년 11월 28일 보도자료

특히, 나눔형과 선택형의 청년 유형은 부모의 순자산이 상위 10% 수준에 해당하는 경우 청약자격을 제한함으로써 '부모 찬스'를 방지하고, 내집 마련이 절실히 필요한 청년이 기회를 얻을 수 있도록 하였다는 특징이 있었다(국토교통부 2022b).

※ 뉴·홈 개요 (국토교통부, 2023a, 2023년도 주택업무편람, p.286)

- (개념) 국정과제 '역세권첫집·원가주택' 추진을 위해 공공분양 50만호 공급계획을 수립('22.10)하고, '뉴·홈'으로 브랜드화
- (공급유형) 수요자 자산·소득 여건에 따른 선택권 확대를 위해 공급유형을 나눔형(이익공유형), 선택형(임대후 분양전환), 일반형 등 3가지로 분류
- (미혼청년 특공) 그간 청년 특공(신혼·생애최초 등)은 기존 위주로 운영되었으므로 미혼 청년 특공 신설을 통해 청년층에 주택 공급
- (전용모기지 지원) 내집 마련 자금을 지원하기 위해 최저 1.9%의 저리 고정금리, 만기 최장 40년의 전용 모기지를 신설(나눔형·선택형)

구분	나눔형	선택형	일반형
특징	· 시세 70% 이하 분양 · 시세 차익 70% 보장 · 최저 1.9% 저리 대출	· 6년간 임대거주 후 분양 여부 선택 · 최저 1.9% 저리 대출	· 시세 80% 이하 분양 · 최저 2% 대 저리 대출

자료: 국토교통부, 2023a, 2023년도 주택업무편람, p.286

2) 주택 금융지원의 소득·자산 기준 도입 및 변화과정

□ 근로자주택구입 및 전세자금제도 도입과 연소득 기준 사용(1994년)

1994년 근로자 주택구입 및 전세자금제도가 신설되어 금융지원이 시작되었고, (국토교통부 2015:461; 건설교통부 2002:236) 2000년 부터는 근로자·서민주택 구입자금으로 확대되었다(한국주택금융공사 2016: 247). 1994년 최초 도입 시 지원대상은 무주택근로자로 한정하였으나, 2000년 외환위기 이후 서민층에 대한 주거안정과 자가 보유 확대를 위해 지원대상을 근로자 외 서민까지 확대하고, 제도의 명칭도 근로자·서민주택 구입자금으로 변경하였다. 근로자·서민주택 구입자금의 지원대상이 되는 소득 기준은 연소득 2천만원 이하로 설정되었으며, 이후 2011년과(연소득 2천만원 → 3천만원, 신혼부부 3천만원 → 4천만원) 2012년 (연소득 3천만원 → 4천만원), 2013년 4월(연소득 4천만원 → 4.5천만원), 2013년 9월(연소득 4.5천만원 → 6천만원) 등 연소득 기준은 시간이 경과함에 따라 점진적으로 확대되었다(국토교통부 2015 :259). 또한, 근로자·서민주택 전세자금의 소득기준도 2012년(연소득 3천만원 → 4천만원), 2013년 4월(연소득 4천만원 → 4.5천만원), 2013년 6월(연소득 4.5천만원 → 5천만원) 등 연소득기준이 점진적으로 확대되었다(국토교통부 2015 :267).

□ 생애최초주택 구입(중도금)자금 신설(2001년)과 부부합산 소득 도입(2006년)

2001년에는 무주택 서민에 대해 주택구입 기회를 확대하고 주택금융 부담을 완화하기 위해 생애 최초로 주택을 구입하는 경우에도 이용할 수 있는 대출 상품을 마련하여 금융지원을 시행하였다(국토교통부 2015 :263). 2003년 12월 지원이 종료된 이후 2005년 11월 ‘8.31 부동산대책 후속조치’로 지원이 재개되었으며, 2006년 11월에는 신규접수가 중단되었다(국토교통부 2015 :264). 2010년 10월에 ‘8.29 대책(실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안)’의 일환으로 생애최초 주택구입자에 대한 대출 지원이 다시 재개된 후 2014년 12월 ‘내집마련 디딤돌대출’이 출시됨에 따라 지원이 종료되었다(국토교통부 2015 :265).

표 3-4 | 생애최초주택자금대출 지원제도의 변화

구 분	2001.7.~ 2003.12.	2005.11.7.~ 2006.1.30.	2006.1.31.~ 2006.11.6.	2010.9.13.~ 2013.12.31.
지원대상	최초주택 구입자 (가구원 수, 연령제한 없음)	좌 동	좌 동 (다만, 35세 미만 단독가구 제외)	좌 동 (다만, 30세 미만 단독가구 제외)
주택규모	85㎡ 이하	좌 동	좌 동	좌 동
주택금액	제한 없음	제한 없음	3억원 이하 주택	6억원 이하 주택
지원금리	근로자·서민주택 구입자금 금리 대비 0.5~1.5% 저리	5.2% (단, 연소득 2천만원 이하의 경우 1억원 까지는 4.7%)	좌 동	2.1~2.9% (소득수준과 만기에 따라서 차등 적용)
대출한도	1억원	1억 5천만원	좌 동	2억원
소득제한	없 음	연 5천만원 (세대주 본인 소득에 한함)	좌 동 (다만, 연소득 산정시 부부합산 소득 적용)	연 6천만원 (2013년 한시 7천만원)
상환기간	1년 거치 19년 상환 또는 3년 거치 17년 상환	좌 동	좌 동	10년, 15년, 20년, 30년 중 선택 가능

자료: 한국주택금융공사 2016. p.248

생애최초 주택자금대출의 소득기준은 2005년에 세대주 본인 소득 기준으로 연소득 5천만원 이하로 설정되었으며, 이후 세대주의 소득 기준만을 고려하는 자격기준이 허술하다는 비판이 제기되면서 2006년 부터는 소득 산정시 부부합산 소득을 적용하는 것으로 개정되었다(한국주택금융공사 2016: 248).

※ 생애최초주택자금대출 관련 언론기사 (한국주택금융공사. 2016. p.249)

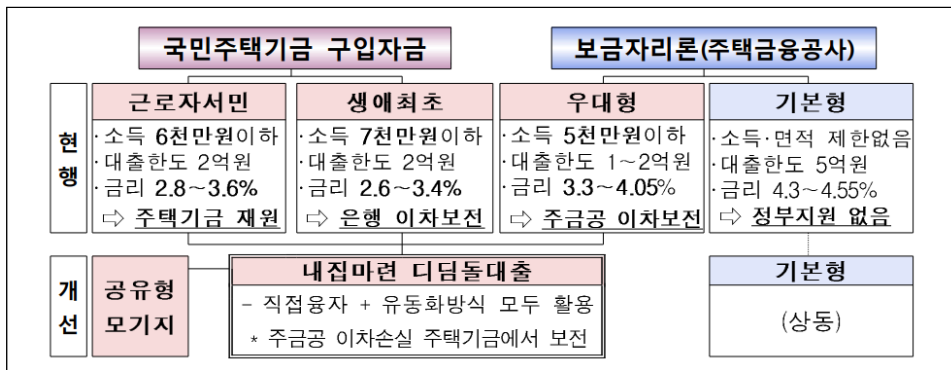
○ “대출자격 과하게 허술”

“파격적인 금리의 생애첫대출이 서민층의 내 집 마련이 아닌 중산층의 편법 재테크 수단으로 변질되고 있는 점도 논란이 되고 있다. 규정에 따르면 생애첫대출은 연소득 5천만 원 이하이면서 집을 한 번도 소유한 적이 없는 세대주이면 누구나 신청할 수 있다. 문제는 부부소득을 합치지 않는다는 것이다. 일례로 부부 중 1명의 소득이 1억 원이 넘어도 나머지 한 명의 소득이 5천만 원을 넘지 않으면 생애첫대출 이용이 가능하다. 일부 금융회사 인터넷 게시판엔 “70세를 넘은 부모님이 집을 소유한 적이 없는데 이 명의를 이용해 생애첫대출이 가능한지 알고 싶다”는 등 문의사항이 접수되기도 했다. 시중은행 관계자는 “일부 고객들이 생애첫대출의 자격기준이 허술한 부분이 있다는 점을 이용해 부동산 투기자금으로 활용하는 사례가 종종 있다”고 말했다.” [연합뉴스, 2006. 1. 10.]

□ 내집마련 디딤돌 대출 : 정책모기지 통합운영(2014년)

2014년 무주택 서민의 주택구입 기회 확대 및 주택금융 부담 완화를 위해 ‘내집마련 디딤돌 대출’을 신설하였으며, 전용면적 85㎡이하의 주택을 구입하는 경우에 대출을 지원하였다(국토교통부 2015 :200). 이는 정책모기지과 한국주택금융공사의 보증자리를 일원화하고자 하는 의도도 있었다. 즉, 국민주택기금의 구입자금대출과 한국주택금융공사의 보증자리론(우대형)의 중복문제가 제기됨에 따라 2014년 1월 기존 근로자·서민주택 구입자금과 생애최초 주택자금, 우대형 보증자리론을 내집마련 디딤돌대출로 통합한 것이다(한국주택금융공사 2016: 352). 이러한 내집마련 디딤돌대출의 소득기준은 기존 국민주택기금 구입자금대출의 소득기준을 반영하여 부부합산 연간급여(총소득)가 6천만원 이하(생애최초 7천만원)인 경우로 설정하였다.

그림 3-1 | 내집마련 디딤돌 대출 도입



주: '14.1.2 통합모기지론(내집마련 디딤돌대출) 출시 기준

자료: 국토교통부, 2015. 2015년도 국민주택기금 업무편람, p.203

□ 버팀목 전세자금대출과 주거안정 월세대출 신설(2015년)

: 주거안정 월세대출(사회초년생)의 부모소득 기준 도입

2010년대 이후 전세가격이 크게 상승하고, 보증부월세의 비중이 증가함에 따라 기존 이원화된 수요자 금융에 대한 개선 필요성이 대두되었다(한국주택금융공사 2016: 363). 또한, 기존 근로자·서민 주택전세자금과 저소득층 전세자금 대출로 이원화된 전

세자금의 지원항목을 통합하여 기금운영의 효율성을 높이하고자 하였다. 이를 위해 임차인의 소득과 보증금의 규모에 따라 대출금리를 차등 지원하는 방안이 제시되었고, 이와 함께 저소득층의 주거안정을 위해 월세대출 상품도 도입하였다(한국주택금융공사 2016: 364). 이는 보증부 월세의 비중 증가에 대응하고, 한편으로 전세자금 용자가 전세가격 상승의 원인이라는 점을 고려한 것이다(한국주택금융공사 2016: 364).

2015년에 신설된 버팀목 전세자금대출의 소득기준은 2015년말을 기준으로 연소득 5천만원 이하(다만, 신혼부부, 혁신도시이전 공공기관 종사자 또는 타 지역으로 이주하는 재개발구역 내 세입자는 6천만원 이하)로 설정되었다. 이와 같은 버팀목 전세자금대출의 소득기준은 기존 근로자·서민 주택전세자금 대출의 소득기준이 연소득 5천만원 이하인 점을 반영한 것으로 보인다. 한편, 기금이 지원하는 최초의 월세대출인 주거안정 월세대출의 지원대상은 주거급여 대상자가 아닌 무주택자로서 취업준비생과 사회초년생, 희망키움통장 가입자, 근로장려금 수급자로 설정하였으며, 취업준비생의 경우 부모소득을 반영하도록 하고 있다. 즉, 주거안정 월세대출의 소득기준은 취업준비생의 경우 부모소득이 6천만원 이하, 사회초년생의 경우에는 부부합산 소득 4천만원 이하로 설정되었다(한국주택금융공사 2016: 365).

□ 주택도시기금 대출 자산심사(순자산) 기준 도입(2019년)

2019년 주거종합계획에서 국토교통부는 수요자 특화형 주거금융 지원을 강화하면서 주택도시기금 대출에 대해 자산심사 기준을 도입하고, 대출간소화 시스템 등 대출절차의 혁신을 제시하였다(국토교통부 2019:15). 즉, 기존에는 주택도시기금 대출을 받을 때 소득과 주택기준을 충족하면 가능했지만, 자산 기준의 도입으로 소득 뿐만 아니라 부동산·예금·주식 등 전체 보유자산에 대한 심사기준을 도입하고, 보유자산이 일정 수준을 초과하는 경우에는 대출을 제한한 것이다. 구입자금대출(내집마련 디딤돌대출, 신혼부부 전용 구입자금대출)의 기준은 통계청 가계금융복지조사 소득4분위 가구의 순자산 평균금액(3억 7,000만원)으로 설정하였다. 그리고, 전·월세대출(버팀목 전세자금대출, 신혼부부 전용 전세자금대출, 중소기업 취업청년 전·월세보증금대출, 주거안

정 월세대출)의 기준은 통계청 가계금융복지조사 소득3분위 가구의 순자산 평균금액(2억 8,000만원)으로 설정하였다. 순자산가액은 대출을 신청하는 본인과 배우자의 일반 자산(부동산, 자동차 등), 금융자산(예·적금, 주식 등)을 모두 합산한 뒤 부채를 제외하여 산정하도록 하였다. 한편, 대출 간소화 시스템의 도입으로 인터넷으로 대출을 신청한 뒤 대출약정을 받기 위해 한 번만 은행에 방문하면 되고, 정보수집·활용에 동의하는 경우 주택도시보증공사(HUG)에서 대출서류를 전자적으로 수집할 수 있도록 개선하였다.²⁷⁾

3) 주거비 보조제도의 소득·자산 기준 도입 및 변화과정

□ 국민기초생활보장제도 내 주거급여(통합급여) 도입(2000년)

: 소득인정액 방식 및 최저생계비 기준 도입

1999년 저소득 국민과 영세 도시빈민, 실업자 등을 지원함으로써 빈곤문제 해결을 위한 사회안전망의 기초를 마련하기 위해 「국민기초생활보장법」이 제정되었다.²⁸⁾ 법 제정을 통해 기존 생활보호제도의 6종(생계, 의료, 자활, 교육, 해산, 장제)외에 주거급여가 신설되었으며(이태진 외 2020:21), 교육, 의료 등과 함께 주거급여가 독립된 영역으로서 기본적인 생활수준이 보장되어야 할 분야로 인정되었다(김혜승 2004:24).

이 시기 주거급여(통합급여) 수급권자의 요건은 ‘부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자’로 규정하였다(국민기초생활보장법 제5조). 주거급여(통합급여)의 소득·자산은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산하는 소득인정액으로 판단하며, 최저생계비를 기준으로 한다(동법 제2조).

27) 조선비즈 “9월부터 순자산 3.7억 넘으면 디딤돌 대출 못받는다” 2019년 7월 16일

https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/16/2019071600779.html

28) 국민기초생활보장법 [시행 2000. 10. 1.] [법률 제6024호, 1999. 9. 7., 제정] 제정·개정이유

□ 맞춤형 개별급여 전환과 상대적 빈곤선 및 기준중위소득 도입(2014년)

2014년 「국민기초생활보장법」 개정²⁹⁾을 통해 기초생활보장제도를 보다 효과적이고 효율적으로 운영하기 위해 맞춤형 빈곤정책으로 전환하였으며, 2014년 「주거급여법」의 제정³⁰⁾으로 주거급여에 대한 기준 및 지급 등 운영에 관한 사항을 규정하였다.

맞춤형 급여체계에서는 종전의 절대기준선 개념에 기초한 최저생계비에서 전체 국민의 소득수준과 비교하여 상대적으로 빈곤을 판정하는 상대기준선 개념으로 전환하였으며, 상대기준선을 측정하기 위해 기준중위소득을 도입하였다(보건복지부·한국보건사회연구원 2013:61-64). 이와 관련하여 「국민기초생활보장법」³¹⁾에서는 기준중위소득을 ‘보건복지부 장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 제20조 제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위값’을 의미한다고 규정하고 있다(제2조 제11호).

기존의 최저생계비는 최저생활을 위해 충족되어야 하는 기본 욕구의 수준을 직접적으로 측정한다는 점에서 의의가 있으나, 최저생계비의 품목과 소비의 최저수준 설정에 관한 자의성에 대한 비판이 존재했다(보건복지부·한국보건사회연구원 2013:61-66). 반면, 상대기준선은 실제 소비양태나 소득분포를 반영한다는 점에서 자의적인 판단을 줄일 수 있고, 중위소득의 일정 비율 기준을 사회적 합의에 따라 신축적으로 변화시킬 수 있으며, 소득 또는 소비 수준의 변화에 따라 기준선을 자동적·상시적으로 갱신할 수 있다는 장점이 있다(보건복지부·한국보건사회연구원 2013:67).

2015년 맞춤형 급여체계 전환 이후 최초의 주거급여의 선정기준은 소득인정액이 기준중위소득의 43% 이하로 설정되었으며, 그 외 생계급여는 30% 이하, 의료급여 40% 이하, 교육급여는 50% 이하로 설정되었다. 이후 주거급여의 선정기준은 기준중위소득의 48%(2024년 기준) 수준까지 점진적으로 인상되어 왔다.

29) 국민기초생활 보장법 [시행 2014. 12. 30.] [법률 제12933호, 2014. 12. 30., 일부개정] 제정·개정이유

30) 주거급여법 [시행 2014. 10. 1.] [법률 제12333호, 2014. 1. 24., 제정] 제정·개정이유

31) 국민기초생활 보장법[시행 2015. 7. 1.] [법률 제12933호, 2014. 12. 30., 일부개정]

□ 주거급여 부양의무자 기준 폐지(2018년)

: 주거급여 수급 여부를 수급가구의 소득인정액만으로 판정

2017년 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)³²⁾에서 빈곤사각지대 해소를 위해 부양의무자 기준을 2018년부터 단계적으로 폐지하도록 하였으며, 이에 기초하여 주거급여는 2018년 10월 부양의무자 기준을 폐지하였다. 국민기초생활보장법(제2조)에서 부양의무자란 ‘수급권자를 부양할 책임이 있는 사람으로서 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자(다만, 사망한 1촌의 직계혈족의 배우자는 제외한다)’를 의미하며, 실질적으로 부모 또는 자녀 및 그 배우자를 의미한다. 주거급여에서 실질적인 부양여부가 아닌 잠재적인 부양 가능성을 고려하는 부양의무자 기준이 폐지되었다는 것은 기존 부양의무자 기준으로 인해 발생하는 비수급 빈곤층을 해소했다는 측면에서 의의가 있다(이길제 2021).

□ 청년월세한시 특별지원사업 도입(2022년)

: 소득인정액이 아닌 소득·자산 별도 기준(이중기준선) 설정

코로나-19 팬데믹의 장기화로 경제상황과 청년 고용 여건이 악화되고, 주거비 부담도 가중되는 상황에서 주거급여 대상에서 제외되는 저소득 청년은 정책에서 소외되고 있다는 문제의식으로 2021년 ‘청년특별대책’³³⁾에 청년월세한시특별지원이 포함되었다. 2022년 8월부터 만 19~34세 청년을 대상으로 청년월세한시특별지원 사업이 시작되었으며, 2024년 2월 2차 사업이 진행 중이다.

청년월세한시 특별지원사업의 경우 청년 원가구의 소득이 기준중위소득 100% 이하 이면서, 청년 본인의 소득이 기준 중위소득 60% 이하인 경우로 설정되었다. 자산기준은 청년 가구 1.07억원 이하, 청년 원가구 3.8억원 이하로 설정되었다. 여기에서 청년월세한시 특별지원사업의 소득·자산 기준은 주거급여 수급가구가 아닌 저소득 청년을 대상으로 하면서 소득과 자산을 별도로 규정하는 이중기준선 방식을 사용하였고, 원가구의 소득·자산을 요건으로 포함시킨 특징이 있다.

32) 관계부처합동(보건복지부, 국토교통부, 교육부). 2017. 제1차 기초생활보장종합계획(2018~2020)

33) 관계부처합동. 2021. 청년세대 격차해소와 미래도약 지원을 위한 청년특별대책. 2021년 8월 26일

2. 주요 주거복지정책의 소득·자산 기준 현황

공공임대주택, 공공분양주택, 주거급여, 금융지원(디딤돌, 버팀목 대출)등을 중심으로 정책대상 요건에 해당하는 소득·자산 기준 현황과 특성을 살펴보았다.

1) 주거비 보조

주거비를 보조하는 대표적인 사업인 주거급여와 청년월세 한시 특별지원사업은 대상자 선정 시 소득조건과 자산조건을 모두 적용한다는 공통점이 있으나, 구체적인 적용 방식에서는 차이를 보인다. 먼저 소득 산정 방식을 살펴보면, 주거급여는 소득인정액 방식을 채택하는 반면 청년월세 한시 특별지원사업은 이중기준선 방식을 적용한다. 다만 두 사업 모두 기준중위소득을 소득 기준선으로 활용하며, 상한선을 설정하여 대상자를 선정한다는 점은 동일하다. 지원 단위와 소득 파악 단위의 경우, 주거급여는 두 단위가 모두 가구로 일치하지만, 청년월세 한시 특별지원사업의 지원 단위는 청년 개인이면서도 소득 파악 시에는 청년 본인과 청년이 속한 가구를 함께 고려한다. 자산 기준을 보면, 주거급여는 소득인정액 방식을 통해 자산을 반영하는 반면, 청년월세 한시 특별지원사업은 재산가액에서 부채를 공제한 총재산가액을 기준으로 하며, 특정 금액(12,200만 원)을 자산 기준선의 상한으로 설정하여 대상자를 선정한다.

□ 주거급여

주거급여 수급자격은 소득인정액을 기준으로 하며, 소득인정액이 기준 중위소득 48% 이하인 가구를 지원대상으로 한다(자산을 소득으로 환산하여 소득인정액을 산출하므로, 별도로 자산기준은 없음). 주거급여의 수급자격을 판단하는 소득인정액의 산정방식은 기초생활보장제도에서의 소득인정액 산정방식과 동일하며, 2018년 주거급여에서 부양의무자 기준이 폐지됨에 따라 수급대상 가구의 소득인정액만을 이용하여 수급자격을 판단한다. 2021년 부터는 주거급여 수급가구 내 만 19세 이상 30세 미만 미혼 자녀가 부모와 따로 거주하는 경우(주민등록상 시·군을 달리하는 경우)에는 자녀에

게 주거급여를 분리하여 지급하고 있다. 하지만 여기에서 따로 거주하는 30세 미만의 미혼 자녀는 국민기초생활보장법 시행령에 의해 수급가구와 동일보장가구에 해당하므로, 이들의 소득·자산 기준을 감안하여 주거급여 수급자격을 별도로 판단하는 것은 아니다.

□ 청년월세 한시 특별지원

청년월세 한시 특별지원 사업은 「청년기본법」상 청년(19세~34세)으로 부모님과 별도로 거주하는 무주택자를 대상으로 주거비를 보조하는 제도이다. 소득기준은 청년 월가구³⁴⁾의 소득이 기준 중위소득 100% 이하이면서 청년가구³⁵⁾ 소득이 기준 중위소득 60% 이하여야 한다(국토교통부 2024a).

자산기준은 총재산가액을 기준으로 하고 있으며, 청년가구는 12,200만원 이하, 원가구는 47,000만원 이하를 만족해야한다. 이때, 총재산가액은 일반재산가액과 자동차가액을 합산한 금액에서 부채를 차감한 금액을 의미한다.

2) 공공임대주택

공공임대주택의 정책 대상자 선정 시에도 소득조건과 자산조건이 모두 적용된다. 자격기준에 기초생활보장 수급자가 포함되는 경우에는 소득인정액 방식이 적용되지만, 일반적으로는 소득조건과 자산조건을 각각 적용하는 이중기준선 방식을 취한다. 공공임대주택의 소득과 자산조사는 기본적으로 가구를 단위로 하며, 청년을 지원대상으로 하는 경우에는 청년 본인 뿐만 아니라 부모의 소득과 자산까지 포함한다. 소득기준선의 경우 주거비 보조 정책과 달리 도시근로자 월평균 소득을 활용하고 있으나, 통합공공임대주택만은 예외적으로 기준중위소득을 소득기준선으로 활용한다. 자산기준은 부동산, 자동차, 금융자산, 기타자산을 합한 금액에서 부채를 공제한 총자산가액(순자

34) 청년독립가구+1촌이내 직계혈족(부·모)

35) 청년+배우자+직계비속+동일 주소지에 거주하는 그 외 「민법」상 가족

산)기준과 자동차가액 기준을 활용한다. 다만 공공임대주택 중 장기전세주택은 유일하게 총자산가액이 아닌 부동산가액과 자동차가액을 자산선정 기준으로 활용하고 있다.

□ 영구임대주택

영구임대주택의 소득기준은 수급자의 경우 소득인정액 기준을 적용하며, 일반공급의 1순위 소득 요건은 가구소득을 기준으로 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 70%(1인 90%, 2인 80%)를 적용한다.

자산기준은 수급자의 경우에는 소득인정액 평가시 자산이 반영되며, 그 외에는 총자산가액을 기준으로 가계금융복지조사에 따른 소득 2분위의 순자산 평균 이하, 자동차가액은 3,500만원에 운송장비 소비자물가지수를 반영한 금액 이하를 기준으로 한다.

표 3-5 | 영구임대주택 소득·자산 기준

구분		소득기준	자산	
			부동산가액 및 총자산가액 ³⁶⁾	자동차 가액
일반 공급	1순위 (생계·의료수급자 등)	소득인정액 기준	소득인정액 평가시 반영	
	1순위 (국가유공자 등)	(가구소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 70% 이하 (가구원수 1인 90%, 2인 80%)	(총자산가액) 가계금융복지조사에 따른 소득2분위의 순자산 평균값 이하 (24,100만원 이하)	3천5백만원에 통계청 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하 (3,708만원 이하)
	2순위	(가구소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 50% 이하 ¹⁾ (가구원수 1인 70%, 2인 60%)	상동	상동
우선 공급	10% (국가유공자 등)	(가구소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 70% 이하 (가구원수 1인 90%, 2인 80%)		
	10% (수급자인 신혼부부)	소득인정액 기준	소득인정액 평가시 반영	

주: 장애인의 경우 100% 이하

자료: 공공주택 특별법 시행규칙 별표 3. ; 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 별표 ; 국토교통부(2023c, 3)

36) 총자산가액 : 부동산가액+자동차가액+금융자산가액+일반자산가액-부채(공공주택 입주자 보유 자산 업무처리 기준 제3조)

□ 국민임대주택

국민임대주택의 소득기준은 공급평형별로 소득 기준이 다르게 적용되는데, 전용면적 50㎡ 이하는 가구소득 기준 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 50%(1인 70%, 2인 60%)이하, 전용면적 50~60㎡는 70%(1인 90%, 2인 80%) 이하, 60㎡ 초과하는 경우에는 100% (1인 120%, 2인 100%) 이하를 기준으로 한다.

자산기준은 총자산가액이 가계금융복지조사 소득 3분위 순자산 평균값 이하, 자동차가액은 3.5천만원에 운송장비 소비자물가지수를 반영한 금액 이하를 적용한다. 자산기준의 경우 ‘총자산가액이 가계금융복지조사 소득 3분위 순자산 평균값 이하’로 되어 있지만, 실제 총자산 산정기준은 ‘부동산, 자동차, 금융자산, 일반자산을 합산한 금액에서 부채를 차감하여 산출’하도록 하고 있으므로, 실질적으로는 순자산을 의미한다.

표 3-6 | 국민임대주택 소득·자산 기준

구분		소득기준	자산	
			부동산가액 및 총자산가액	자동차 가액
일반 공급	50㎡ 이하	(가구소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 50% 이하 (가구원수 1인 70%, 2인 60%) ¹⁾	(총자산가액) 가계금융복지조사에 따른 소득3분위의 순자산 평균값 이하 (34,500만원 이하)	3천5백만원에 통계청 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하 (3,708만원 이하)
	50~60㎡	(가구소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 70% 이하 (가구원수 1인 90%, 2인 80%)	상동	상동
	60㎡ 초과	(가구소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하 (가구원수 1인 120%, 2인 110%)	상동	상동
우선 공급	철거민, 노부모 부양, 다자녀 가구, 신혼부부 등	일반공급과 동일	일반공급과 동일	일반공급과 동일
	영구임대주택 퇴거자 등		-	

주: 소득50%이하 공급 후 남은 주택에 대해 소득의 70%(1인 90%, 2인 80%) 이하 적용

자료: 공공주택 특별법 시행규칙 별표 4. ; 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 별표; 국토교통부(2023, 5)

□ 행복주택

행복주택의 자격 요건은 대학생과 청년, 신혼부부, 고령자, 주거급여 수급자, 산업단지 근로자 등과 같이 대상 유형별로 각각 다르게 적용된다.

대학생의 기준은 본인 및 부모의 월평균 소득 합계가 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하(1인 120%, + 2인 110%)이고, 자산의 경우 본인 기준 총자산가액이 가계금융복지조사 30세 미만 가구의 순자산 평균 이하이어야 하며, 산출대상이 되는 자동차를 소유하지 않아야 한다.

청년은 대학생과 동일하나 청년의 경우 해당 세대(세대원은 본인 기준)의 월평균소득을 기준으로 하고, 총자산가액은 가계금융복지조사 30~39세 가구의 순자산 평균값 이하, 자동차 가액은 3,500만원에 운송장비 소비자물가지수를 반영한 금액 이하를 적용한다.

신혼부부는 가구소득 기준은 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100%(맞벌이 120%) 이하이고, 2인 가구일 경우에는 110%(맞벌이 130%) 이하를 적용하며, 총자산가액은 가계금융복지조사 소득 3분위의 순자산 평균값 이하를 기준으로 하며 자동차 가액 기준은 청년과 동일하게 적용한다.

고령자는 가구소득이 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하(1인 120%, 110%)이어야 하며, 자산 기준은 신혼부부와 동일하게 적용한다.

주거급여수급자는 기초생활보장제도 상 주거급여의 선정기준에 따른 소득인정액 기준을 적용하며, 자산 기준은 별도로 규정되지 않고 소득인정액 평가시 반영한다.

산업단지 근로자 등은 행복주택 산업단지형의 입주자격은 가구소득이 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100%(맞벌이 120%), 1인 120%, 2인 110%(맞벌이 130%)이하이며, 자산 요건은 신혼부부, 고령자와 동일하게 적용한다.

행복주택의 자격 요건은 기본적으로 영구임대 또는 국민임대와 유사하지만, 대학생·취업준비생의 경우 본인 뿐만 아니라 부모 소득까지 합산하여 자격을 판정한다는 점에서 차이가 있으며, 자동차를 소유한 경우 원칙적으로 행복주택 입주가격을 부여하지 않고 있다.

표 3-7 | 행복주택 소득·자산 기준

구분		소득기준	자산	
			부동산가액 및 총자산가액	자동차 가액
일반형	대학생	(본인 및 부모의 소득 합계) - 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하 (가구원수 1인 120%, 2인 110%)	(대학생 본인 기준) (총자산가액) 가계금융복지조사에 따른 30세 미만 가구의 순자산 평균값 이하 (10,000만원)	자동차가액 산출대상 자동차를 소유하고 있지 않을 것
	청년 (19~39세)	(가구소득, 세대원인 경우 본인 소득) - 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하(가구원수 1인 120%, 2인 110%)	(세대기준, 본인이 세대주가 아닌 경우 본인 기준) (총자산가액) 가계금융복지조사에 따른 30~39세 가구의 순자산 평균값 이하 (27,300만원)	3천5백만원에 통계청 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하 (3,708만원)
	신혼부부, 한부모가족	(가구소득) - (예비) 신혼부부: 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하(맞벌이 120%), 가구원수가 2인 경우 110%(맞벌이 130%) - 한부모가족: 가구당 월평균 소득의 100% 이하 (가구원수 2인 110%)	(총자산가액) 가계금융복지조사에 따른 소득3분위의 순자산 평균값 이하 (34,500만원)	상동
	고령자1) (65세 이상)	(가구소득) - 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하(가구원수 1인 120%, 2인 110%)	상동	상동
	주거급여 수급자	소득인정액 기준	소득인정액 평가시 반영	
산업 단지형	산업단지 근로자, 대학생, 청년, 신혼부부 등	(가구소득) - 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하(맞벌이 120%) - 가구원수 1인: 120%, 가구원수 2인 : 110% (맞벌이 130%)	(총자산가액) 가계금융복지조사에 따른 소득3분위의 순자산 평균값 이하 (34,500만원)	3천5백만원에 통계청 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하 (3,708만원)

주: 산업단지형의 고령자도 동일한 기준 적용

자료: 공공주택 특별법 시행규칙 별표 5. ; 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 별표; 국토교통부(2023, 28)

□ 통합공공임대주택

통합공공임대의 소득기준은 기준 중위소득을 적용하며, 기준선은 입주대상 유형별로 달리 적용한다. 청년은 본인 또는 가구의 월평균 소득이 기준 중위소득 150% 이하이며, 1인 가구는 170%, 2인 가구는 160%가 적용된다. 신혼부부 및 한부모 가족은 가구소득이 기준 중위소득 150%(맞벌이 180%)이하로 가구원이 2인인 경우 160%(맞벌이 190%) 이하를 기준으로 한다. 일반·고령자는 기준 중위소득 150%, 가구원 1인 170%, 2인 160% 이하 적용하고, 우선 공급대상자인 기초생활보장급여 수급자들은 소득인정액 기준을 적용한다.

자산기준은 총자산가액이 가계금융복지조사 소득3분위의 순자산 이하이고, 자동차 가액은 3,500만원에 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하로 설정되어 있다.

표 3-8 | 통합공공임대주택 소득·자산 기준

구분		소득기준	자산	
			부동산가액 및 총자산가액	자동차 가액
일반 공급	청년	(본인, 세대주의 경우 가구) - 월평균 소득이 기준 중위소득 150% 이하 (가구원 1인 170%, 2인 160%)	(총자산가액) 가계금융복지조사 에 따른 소득3분위의 순자산 평균값 이하 (34,500만원)	3천5백만원에 통계청 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하 (3,708만원)
	(예비)신혼부부 한부모 가족	(가구소득) - 기준 중위소득 150%(맞벌이 180%) 가구원 2인 160%(맞벌이 190%)		
	일반·고령자	(가구소득) - 기준 중위소득 150% (가구원 1인 170%, 2인 160%)		
우선 공급	국가유공자, 다자녀가구, 장애인, 비주택거주자, 청년, 신혼부부 등	상동	(단, 본인이 세대주가 아닌 경우 본인 기준)	
	기초생활보장제도 급여수급자 등	소득인정액 기준		

자료: 공공주택 특별법 시행규칙 별표 5의 2. ; 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 별표

□ 기존주택 매입임대주택

기존주택 매입임대주택의 소득기준은 대상에 따라 다른데, 일반공급 1순위 대상 중 생계·의료 수급자 등은 소득인정액 기준을, 수급자가 아닌 경우에는 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득을 기준으로 50%, 70%, 100% 등을 적용하고 있다.

표 3-9 | 기존주택 매입임대 소득·자산 기준

구분		소득기준	자산	
			부동산가액 및 총자산가액	자동차 가액
일반공급 (1순위)	생계·의료 수급자 등	소득인정액 기준	소득인정액 평가시 반영	
	장애인, 아동복지시설 퇴소자	- (가구소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득 기준, 1인 70%, 2인 60%, 그 외 50% ^{1,2)}	영구임대 자산기준	영구임대 자산기준
일반공급 (2순위)		- (가구소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득 50% 이하	영구임대 자산기준	영구임대 자산기준
청년	1순위 (생계·의료 수급자 등)	소득인정액 기준	소득인정액 평가시 반영	
	2순위	- (본인과 부모의 월평균 소득) 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 100% 이하	(본인과 부모 자산) 국민임대 자산기준	(본인과 부모 자산) 국민임대 자산기준
신혼·신생아 I		- (가구소득) 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 70%(맞벌이 90%)	국민임대 자산기준	국민임대 자산기준
신혼·신생아 II		- (가구소득) 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 100%(맞벌이 120%)	행복주택 신혼부부 자산기준	행복주택 신혼부부 자산기준
다자녀		- (가구소득) 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 70%	국민임대 자산기준	국민임대 자산기준

주1: 우선순위 등에 따라 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득 기준은 50% 이하, 70% 이하, 100% 이하 등 달리 적용

주2: 생계·의료 수급자, 지원 대상 한부모 가족, 수급권자, 차상위계층은 소득 및 자산 조사 제외

자료: 공공주택 특별법 시행규칙 제20조(기존주택등 매입임대주택의 입주자 선정 등); 기존주택등 매입임대주택 업무처리지침

일반공급 2순위 대상자는 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득 50% 이하, 청년(2순위)는 본인과 부모의 월평균 소득을 기준으로 100% 이하를 기준으로 한다. 신혼·신생아 I 은 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 70%(맞벌이 90%) 이하, 신혼·신생아 II 는 100%(맞벌이 120%) 이하를 적용한다.

자산기준의 경우 수급자 등은 소득인정액 평가시에 자산이 반영되며, 일반공급 1순위 중 장애인, 아동복지시설 퇴소자와 일반공급 2순위는 영구임대의 자산기준을 적용한다. 청년(2순위)은 본인과 부모의 자산에, 신혼·신생아Ⅰ과 다자녀는 가구 자산에 국민임대의 자산기준을 적용하고, 신혼·신생아Ⅱ는 행복주택 신혼부부 자산기준을 적용한다.

□ 기존주택 전세임대주택

기존주택 전세임대주택의 소득기준은 기존주택 매입임대와 대체로 유사하며 자산 기준 또한 매입임대와 대체적으로 동일한 기준을 적용하고 있다. 다만, 전세임대 청년 1순위에 매입임대와 달리 주거급여 수급가구 포함하고 있어 우선순위 대상에 일부 차이가 있다.

표 3-10 | 기존주택 전세임대주택 소득·자산 기준

구분		소득기준	자산	
			부동산가액 및 총자산 가액	자동차 가액
일반공급 (1순위)	생계·의료수급자 등	소득인정액 기준	소득인정액 평가시 반영	
	장애인	- (가구소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득 기준, 1인 70%, 2인 60%, 그 외 50% ^{1),2)}	영구임대 자산기준	영구임대 자산기준
일반공급 (2순위)		- (가구소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득 50% 이하	영구임대 자산기준	영구임대 자산기준
청년	1순위 (생계·주거·의료수급가구 등)	소득인정액 기준	소득인정액 평가시 반영	
	2순위	- (본인과 부모의 월평균 소득) 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 100% 이하	(본인과 부모 자산) 국민임대 자산기준	(본인과 부모 자산) 국민임대 자산기준
신혼·신생아Ⅰ		- (가구소득) 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 70%(맞벌이 90%)	국민임대 자산기준	국민임대 자산기준
신혼·신생아Ⅱ		- (가구소득) 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 100%(맞벌이 120%)	행복주택 신혼부부 자산기준	행복주택 신혼부부 자산기준
다자녀	1순위 (수급가구 등)	소득인정액 기준	소득인정액 평가시 반영	
	2순위 (신생아 가구)	신생아가구 중 수급가구(생계·의료·주거·교육 급여) 이거나 신생아 가구 중 3순위 소득·자산 요건을 갖춘 가구	국민임대 자산기준	국민임대 자산기준
	3순위	- (가구소득) 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 70%	국민임대 자산기준	국민임대 자산기준

주1: 우선순위 등에 따라 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득 기준은 50% 이하, 70% 이하, 100% 이하 등 달리 적용

주2: 생계·의료 수급자, 지원 대상 한부모 가족, 수급권자, 차상위계층은 소득 및 자산 조사 제외

자료: 공공주택 특별법 시행규칙 제21조; 기존주택 전세임대주택 업무처리지침

□ 장기전세주택

공공주택 특별법 시행규칙 제18조(장기전세주택의 입주자 선정 등)는 전용면적 85㎡ 이하인 주택은 국민임대주택의 소득·자산 요건을 적용하고, 소득 요건의 50% 범위에서 공공주택 사업자가 별도로 소득 요건을 정할 수 있다.

소득기준은 주택규모별로 달리 적용되며, 60㎡ 이하 주택은 전년도 도시 근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하가 적용된다. 50㎡ 미만인 경우 월평균 소득의 50% 이하에게 우선 공급되며, 50~60㎡ 주택은 월평균 소득의 70% 이하에게 우선 공급된다. 전용면적 60~85㎡ 주택은 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 120%를 기준으로 하며, 월평균 소득 100% 이하인 자에게 우선공급한다. 전용면적 85㎡를 초과하는 경우 월평균 소득 150% 이하가 적용된다.

표 3-11 | 장기전세주택 소득·자산 기준

구분	소득기준	자산	
		부동산가액 및 총자산 가액	자동차 가액
60㎡ 이하	(가구소득) - 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하	(부동산가액) 「국민건강보험법 시행령」 제42조 1항에 따른 보험료 부과점수의 산정방법에서 정한 재산등급 25등급에 해당하는 재산금액의 상한(20,400만원)과 하한(22,700만원)을 산술평균한 금액 이하 (21,550만원 이하)	3천5백만원에 통계청 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하 (3,708만원 이하)
50㎡ 미만	(가구소득) - 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 50% 이하에게 우선 공급		
50~60㎡	(가구소득) - 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 자에게 우선 공급		
60~85㎡	(가구소득) - 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 120% 이하 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100%이하인 자에게 우선공급		
85㎡ 초과	(가구소득) - 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 150% 이하		

자료: 공공주택 특별법 시행규칙 ; 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 별표 LH 청약센터 <https://apply.lh.or.kr/lhapply/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=1234&cntntsid=1116> (2024년 3월 10일 접속); 국토교통부 (2023, 32)

장기전세주택의 자산기준은 부동산가액의 경우 국민건강보험법에 따른 보험료 부과 점수의 산정방법에서 정한 재산등급 25등급의 상·하한 평균 금액을 적용하며, 자동차 가액은 3,500만원에 통계청 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하를 기준으로 한다.

3) 공공분양주택

공공분양주택은 크게 뉴홈과 신혼희망타운이 있으며, 뉴홈의 경우 분양 시기 등에 따라 일반형, 나눔형, 선택형의 3가지 유형으로 구분한다. 2023년 도입된 뉴홈은 기존 공공분양주택에 해당되는 일반형 외에 6년간 거주 후 분양 여부를 선택하는 선택형과 분양은 초기에 하되 의무거주기간 이후 공공에 환매할 수 있는 나눔형이 있으며, 청년 특별공급과 전용모기지론(예정)이 적용된다는 것이 특징이다. 신혼희망타운은 신혼부부 수요를 고려하여 육아·보육 중심의 맞춤형 설계를 반영한 특화형 공공주택으로 전량 신혼부부에게 공급한다.

공공분양주택의 대상자 선정시에도 공공임대주택과 마찬가지로 소득과 자산 기준을 모두 고려하며, 소득과 자산의 자격기준을 각각 설정하는 이중기준선 방식을 활용한다. 소득기준은 기본적으로 가구 단위로 설정하고 있으며, 청년인 경우에만 본인 및 가구 외에 부모의 소득과 자산도 포함한다. 소득기준선은 공공임대주택과 동일하게 도시근로자 월평균 소득을 활용하며, 소득기준선의 상한을 설정하여 대상자를 선정한다.

자산조사의 범위를 보면, 뉴홈 선택형과 나눔형, 신혼희망타운의 경우 총자산가액(순자산) 기준만 있고 자동차가액 기준은 적용하지 않는 반면, 뉴홈 일반형은 자동차가액과 부동산가액 기준을 활용하고 있다.

□ 뉴홈 : 선택형(6년간 거주 후 분양여부 선택)

뉴홈 선택형은 뉴홈 나눔형과 비교해 소득·자산기준의 활용범위와 자산기준 설정방법 및 기준선의 수준은 동일하지만, 3인 이하(1~2인)의 소득기준을 가구원수별로 각각 별도로 설정하고 있다는 점에서 차이가 있다. 입주대상은 일반공급과 특별공급으로

구분되며, 특별공급은 청년, 다자녀, 신혼부부, 노부모부양, 생애최초, 기관추천의 모든 유형이 포함된다.

표 3-12 | 뉴홈 선택형의 소득·자산 기준

구분	소득기준	자산	
		부동산가액 및 총자산가액	자동차가액
일반공급 *전용 60㎡이하	(가구소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득으로 1인: 120%, 2인 110%, 3인 100%	(총자산가액) 가계금융복지조사 소득 3분위 순자산 평균값의 105% 이하 (36,200만원)	-
특별공급	다자녀: 120% 노부모 부양: (2인) 130%, 3인 120% 생애최초: (우선공급) 2인 110%, 3인 100% (잔여공급) 2인 140%, 3인 130% 신혼부부: (우선공급) (2인) 110%(맞벌이 130%), (3인) 100%(맞벌이 120%) (잔여공급) (2인) 140%(맞벌이 150%) (3인) 130%(맞벌이 140%)	(총자산가액) 가계금융복지조사 소득 3분위 순자산 평균값의 105% 이하 (36,200만원)	-
	청년: (본인 소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 140% 이하	〈청년〉 (본인 총자산가액) 가계금융복지조사 소득3분위 순자산 평균값의 80% 이하이고 (부모 총자산가액) 소득 3분위 순자산 평균값의 300% 이하 (본인 28,900만원, 부모 108,300만원)	-

주1: 8인 초과 가구 소득 : 8인 가구 월평균 소득금액(원) + 초과 1인당 소득금용(100% 기준 661,147원) 추가
주2: 신혼부부 우선공급의 경우 전년도 도시근로자 월평균 소득의 70%(맞벌이 80%) 이하는 3점, 100% 이하(맞벌이 110%)이하는 2점, 그 외는 1점을 부여함
주3: 청년 특별공급의 경우 전년도 도시근로자 월평균 소득(1인)의 70% 이하면 3점, 100% 이하면 2점, 그 외는 3점을 부여하고 있음
자료: 마이홈 <https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectNewlywedHopeTownView.do>
(2024년 3월 1일 검색)을 참고하여 연구진 작성: 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 별표

소득기준은 다른 유형과 마찬가지로 전년도 도시근로자 월평균 소득을 활용하고 있으나 산정기준이 되는 소득자료를 도시지역 1인 이상 가구 대상의 월평균 가계수지로 설정하고 있다는 점에서 차이가 있다. 자산기준은 일반적인 공공임대주택 및 뉴홈 나눔형과 동일하게 총자산을 기준으로 하며, 청년은 본인과 부모의 자산을 동시에 고려하고 있고, ‘부모찬스’를 방지하기 위해 순자산 상위 10%를 제외한 9분위 경계값을 자산기준으로 설정하고 있다는 것이 특징이다. 소득과 자산 기준 모두 대상 선정 기준으로만 활용되고 있으며, 소득 및 자산 수준에 따른 편익이나 혜택이 달라지지는 않는다.

□ 뉴홈 : 나눔형(의무기간 거주 후 공공환매)

뉴홈 나눔형의 소득기준은 신혼희망타운 및 뉴홈 일반형과 마찬가지로 전년도 도시근로자 월평균 소득을 적용하고 있다는 점에서는 동일하나, 청년은 1인 기준의 소득기준을 적용하는 차이가 있으며, 자산기준은 뉴홈 일반형과 달리 총자산을 적용한다.

임주대상은 뉴홈 일반형과 마찬가지로 일반공급과 특별공급으로 구분되는데, 특별공급에 청년, 신혼부부, 생애최초만 포함되는 것이 차이점이며, 청년은 만 19세 이상 39세 이하로 미혼이며 과거 주택을 소유한 사실이 없어야 한다.

표 3-13 | 뉴홈 나눔형의 소득·자산 기준

구분	소득기준	자산	
		부동산가액 및 총자산가액	자동차가액
일반공급 *전용 60㎡이하	(가구소득) *가구원수가 4인 이상인 경우 가구원수별 가구당 월평균 소득 - 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 100% 이하	(총자산가액) 가계금융복지조사 소득 3분위 순자산 평균값의 105% 이하 (36,200만원)	-
특별공급	(가구소득) *가구원수가 4인 이상인 경우 가구원수별 가구당 월평균 소득 - 생애최초: (우선공급) 100% 이하, (잔여공급) 130% 이하 - 신혼부부: 130%이하 (맞벌이 140%)	(총자산가액) 가계금융복지조사 소득 3분위 순자산 평균값의 105% 이하 (36,200만원)	-
	청년: (본인 소득) 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 140% 이하	〈청년〉 (본인 총자산가액) 가계금융복지조사 소득3분위 순자산 평균값의 80% 이하이고 (부모 총자산가액) 소득 3분위 순자산 평균값의 300% 이하 (본인 28,900만원, 부모 108,300만원)	-

주: 신혼부부 우선공급의 경우 전년도 도시근로자 월평균 소득의 70%(맞벌이 80%) 이하는 3점, 100% 이하(맞벌이 110%)이하는 2점, 그 외는 1점을 부여함, 청년 특별공급의 경우 전년도 도시근로자 월평균 소득(1인)의 70% 이하면 3점, 100% 이하면 2점, 그 외는 3점을 부여하고 있음

자료: 마이홈 <https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectNewlywedHopeTownView.do> (2024년 3월 1일 검색)을 참고하여 연구진 작성: 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 별표

소득기준은 신혼희망타운 및 뉴홈 일반형과 마찬가지로 전년도 도시근로자 월평균 소득을 활용하고 있으며, 일반공급과 특별공급의 생애최초 및 신혼부부에 적용되는

소득기준의 수준은 뉴홈 일반형과 동일하고, 청년은 도시지역 1인 이상 가구의 소득자료를 바탕으로 산출된 전년도 도시근로자 월평균 소득의 140%를 적용한다. 뉴홈 일반형과 마찬가지로 일반공급보다는 특별공급이, 우선공급보다 잔여공급의 소득기준이 대체로 높은 경향을 보이고 있다. 그리고, 청년의 경우 절대적인 소득기준 금액은 신혼부부보다 낮지만 가구당 월평균소득 비율은 맞벌이 신혼부부와 동일하게 140%를 적용하고 있다.

자산기준은 신혼희망타운과 동일하게 총자산 3.79억 원을 기준으로 하고 있으나 청년의 경우 본인 자산과 부모자산을 모두 고려하는 것이 특징이며, 각각 2.89억 원과 10.83억 원으로 설정하고 있다.

□ 뉴홈 : 일반형(기존 공공분양주택)

뉴홈 일반형도 입주자 선정기준으로 소득과 자산기준을 활용하고 있으며, 소득기준의 경우 신혼희망타운과 마찬가지로 전년도 도시근로자 월평균 소득을 적용하고 있으나, 자산기준은 총자산이 아닌 부동산과 자동차만 고려하고 있는 것이 특징이다.

입주대상은 일반공급과 특별공급으로 구분되는데, 일반공급은 우선공급과 잔여공급, 특별공급은 청년을 제외한 다자녀, 신혼부부, 노부모부양, 생애최초, 기관추천(국가유공자 또는 장애인)으로 구성한다.

소득기준은 신혼희망타운과 마찬가지로 전년도 도시근로자 월평균 소득을 활용하고 있으며, 구체적인 기준금액은 입주대상별로 상이한데 일반공급, 생애최초 우선공급, 신혼부부 우선공급(외별이)인 경우는 도시근로자 월평균 소득의 100%를 적용한다. 다자녀, 노부모 부양, 신혼부부 우선공급(맞벌이)인 경우에는 120%, 생애최초 잔여공급과 신혼부부 잔여공급(외별이)인 경우 130%, 신혼부부 잔여공급(맞벌이)인 경우 140%를 적용한다. 일반공급보다는 특별공급의 소득기준이 대체로 높고, 동일한 대상이면 우선공급보다 잔여공급에 더 완화된 소득기준을 적용하고 있으며, 특별공급 대상 중에서는 신혼부부가 가장 높게 소득기준이 적용되는 특징이 있다.

자산기준은 뉴홈 나눔형, 선택형, 신혼희망타운과 달리 총자산이 아닌 부동산과 자동

차 가액만을 고려하고 있는 것이 특징이며, 각각 2.155억 원과 36,830천 원 이하를 기준으로 설정한다. 즉, 자산기준에서 예금, 주식 등의 금융자산은 포함되지 않아 금융자산이 많은 무주택가구도 청약이 가능하도록 되어 있다.

표 3-14 | 뉴홈 일반형의 소득·자산 기준

구분	소득기준	자산	
		부동산가액 및 총자산가액	자동차 가액
일반공급 *전용 60㎡이하	(가구소득) *가구원수가 4인 이상인 경우 가구원수별 가구당 월평균 소득 - 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 100% 이하	(부동산가액) 「국민건강보험법 시행령」 제42조 1항에 따른 보험료 부과점수의 산정방법에서 정한 재산등급 25등급에 해당하는 재산금액의 상한(20,400만원)과 하한(22,700만원)을 산술평균한 금액 이하 (21,550만원 이하)	3천5백만원에 통계청 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하 (3,708만원 이하)
특별공급	(가구소득) *가구원수가 4인 이상인 경우 가구원수별 가구당 월평균 소득 - 다자녀, 노부모 부양 :120% 이하 - 생애최초: (우선공급) 100% 이하 (잔여공급) 130% 이하 - 신혼부부: (우선공급)100%이하(맞벌이120%) (잔여공급)130%이하(맞벌이130%)		

주: 특별공급 중 기관추천은 소득·자산 적용 미적용

자료: 마이홈 <https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectNewlywedHopeTownView.do> (2024년 3월 1일 검색)을 참고하여 연구진 작성 ; 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 별표

□ 신혼희망타운

신혼희망타운은 입주자 선정 기준으로 소득·자산기준을 활용하고 있으며, 소득은 가구원수별 전년도 도시근로자 월평균 소득 130%(맞벌이 140%) 이하를 기준으로 하고, 자산은 총자산 3.79억 원을 기준으로 한다. 신혼희망타운의 입주대상은 기본적으로 혼인 기간 7년 이내 또는 6세 이하의 자녀를 둔 무주택 세대구성원이며, 예비신혼부부와 6세 이하 자녀를 둔 한부모 가족도 포함한다.

소득기준은 가구원 수별로 설정된 전년도 도시근로자 월평균 소득의 130% 이하(맞벌이 부부의 경우 140%)로 1~2인 가구는 3인 이하의 소득 기준이 적용되며, 소득이 낮을수록 우선공급의 가점을 많이 받아 당첨 확률이 높아지는 구조이다. 소득 확인의 경

우 사회보장시스템에서 조회되는 모든 소득을 포함하도록 되어 있어 가구의 총소득을 적용하는 것으로 볼 수 있다(LH 2024).

자산기준은 가계금융복지조사의 소득 2분위 순자산 평균값의 105% 이하를 기준으로 하고 있어 가구원 수 등에 관계없이 동일한 금액기준이 적용되며, 2023년 기준 총자산 3,79억 원 이하 수준으로 설정하고 있다.

표 3-15 | 신혼희망타운의 소득·자산 기준

구분	소득기준	자산	
		부동산가액 및 총자산가액	자동차 가액
신혼부부 예비신혼부부 한부모	(가구소득) *가구원수가 4인 이상인 경우 가구원수별 가구당 월평균 소득 - 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 130% 이하 (맞벌이 140%)	(총자산가액) 가계금융복지조사에 따른 소득2분위의 순자산 평균값의 105% 이하 (36,200만원 이하)	-

주: 8인 초과 가구 소득 : 8인 가구 월평균 소득금액(원) + 초과 1인당 소득금융(100% 기준 661,147원) 추가
 자료: 공공주택 특별법 시행규칙 별표 3; 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 별표; 마이홈
<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectNewlywedHopeTownView.do> (2024년 3월 1일
 검색)을 참고하여 연구진 작성

종합하면, 공공분양주택 중 임대주택의 성격을 가진 경우는 공공임대주택과 유사하게 1~2인 가구의 소득기준이 별도로 설정되어 있으며 소득·자산기준은 선정기준으로만 활용하고 있다. 다시 말해, 신혼희망타운과 뉴홈 일반형 및 청년을 제외한 나눔형의 1~2인 가구의 소득기준은 3인 이하의 전년도 도시근로자 월평균 소득을 적용하며, 뉴홈 나눔형의 청년과 선택형은 각 가구원수별 도시근로자 월평균 소득을 적용하고 있어 1~2인 가구의 소득기준을 별도로 설정하고 있다. 자산기준은 일반적으로 부채를 고려한 총자산가액을 활용하고 있다. 다만, 뉴홈 일반형은 부동산과 자동차 자산만을 고려하고 있고, 청년은 본인과 부모 자산을 동시에 고려한다는 점에서 특징적이다.

4) 금융지원

주택금융지원은 주택도시기금을 통해 이루어지는 디딤돌 대출과 버팀목 대출, 주택금융공사를 통해 실행되는 보금자리론 대출이 있다. 디딤돌 대출과 보금자리론 대출은 주택구입자금 대출이며, '23년 소득기준이 적용되지 않는 한시적으로 고정금리 특별정책상품인 특례보금자리론을 운영하였으나 현재는 종료된 상황이다. 버팀목 대출은 전세자금대출로 전세 제도가 활성화되어 있는 우리나라 부동산시장의 특수성을 반영한 정책금융상품이라 할 수 있다.

버팀목 대출과 디딤돌 대출의 경우에는 대상자 선정시 소득기준과 자산기준이 모두 적용되며, 소득과 자산 기준을 별도로 설정하는 이준기준선 방식을 채택하고 있다. 반면, 보금자리론의 경우에는 자산기준 없이 소득기준만을 두고 있다. 세 가지 제도 모두 연간소득을 기준으로 상한을 설정하여 대상자를 선정한다. 버팀목 대출과 디딤돌 대출의 자산조건은 부동산, 일반자산, 자동차, 금융자산 합계에서 금융부채 및 일반부채를 공제한 순자산 가액을 기준을 활용한다.

□ 버팀목 전세자금대출

버팀목 대출은 디딤돌 대출처럼 순자산 기준의 자산기준과 정책대상별로 다르게 설정된 소득 기준을 모두 충족하는 경우 대출 이용이 가능하다. 일정한 전용면적 이하인 주택을 대상으로 지역별로 설정된 임차보증금 기준을 충족할 때 차주가 버팀목 대출에서 설정한 소득과 자산기준을 모두 충족하는 경우 대출한도 내에서 대출을 이용할 수 있다. 세부적으로 신혼부부전용 전세자금, 전세피해 임차인 버팀목전세자금, 청년전용 버팀목 전세자금, 신생아 특례 버팀목대출 등의 대출상품을 지원하고 있다.

버팀목 전세자금대출의 소득기준은 부부합산 연소득을 기준으로 하며, 가구의 특성에 따라 구분된 상품 유형별로 소득기준은 상이하게 설정되어 있고, 신생아 특례 버팀목 대출과 전세피해 임차인 버팀목전세자금의 경우 부부합산 연소득 1.3억 원으로 가장 완화된 소득기준이 적용된다. 이때, 부부합산 연소득은 디딤돌 대출과 동일하게 모든 종합소득을 합산한 소득이다(한국주택금융공사. 2023).

자산기준은 대부분 부부합산 순자산 가액이 최근년도 가계금융복지조사의 소득 3분위 전체가구 평균값 이하인 자로 '24년 기준 3.45억 원이나, 전세피해 임차인 버팀목전세 자금은 디딤돌 대출과 같은 소득 4분위 전체가구 평균값 이하로 설정한다. 대출 대상 주택은 상품별로 설정된 임차보증금을 충족하는 주택으로 전용면적이 85㎡(수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역 100㎡) 이하여야 하며, 호당 대출한도 등을 고려하여 한도 내에서 대출금액이 결정된다. 대출 금리는 부부합산 연소득과 임차보증금이 낮을수록 금리 수준이 낮아지며, 다자녀가구 등에 대해서는 우대금리가 적용된다.

표 3-16 | 버팀목 대출의 소득·자산기준

구분	소득기준	자산기준
버팀목전세자금	부부합산 연소득 기준 (생애최초, 2자녀 이상, 신혼부부 등에 따라 기준금액은 상이)	순자산 기준 (최근년도 가계금융복지조사 3분위 평균값)
신혼부부전용 전세자금	부부합산 연소득 기준	"
신생아 특례 버팀목대출	부부합산 연소득 기준	"
청년전용 버팀목전세자금	부부합산 연소득 기준 (생애최초, 2자녀 이상, 신혼부부 등에 따라 기준금액은 상이)	"
전세피해 임차인 버팀목전세자금	부부합산 연소득 기준	순자산 기준 (최근년도 가계금융복지조사 4분위 평균값)

주: 전세피해임차인대상 버팀목전세대출제한 등의 전세자금대출도 있으나 이 연구에서는 주요 버팀목대출인 신혼부부전용 전세자금대출, 청년전용 버팀목전세자금 대출 등을 중심으로 제시

자료: 주택도시기금 <https://nhuf.molit.go.kr/> (2024년 3월 4일 검색)을 참고하여 연구진 작성

□ 내 집 마련 디딤돌 대출

디딤돌 대출은 소득과 자산기준을 모두 충족하는 경우 대출이 가능하며, 소득기준의 경우 정책대상에 따라 상이하게 설정되어 있다. 세대 구성원 모두가 무주택일 때 소득과 자산기준을 모두 충족하면 대출한도 내에서 주택담보대출을 실행하게 된다. 가구 특성을 고려하여 신혼부부전용 구입자금대출, 전세사기피해자 전용 디딤돌 대출, 신생아 특례 디딤돌 대출 등의 대출상품을 지원하고 있는데, 신혼희망타운 전용 주택담보 장기대출의 경우 해당 공공분양주택을 분양받은 자를 대상으로 하고 있어 별도의 소득·자산 기준을 두고 있지 않다.

소득기준은 부부합산 연소득을 기준으로 하며, 가구의 특성에 따라 소득기준이 상이하게 설정되어 있는데, 일반적으로 신혼가구일수록 완화된 소득기준을 적용한다. 특히, 최근 저출산 문제가 사회적 이슈가 되면서 신생아 특례 디딤돌 대출의 경우 부부합산 연소득 1.3억 원을 소득기준으로 설정하고 있다. 이 때, 부부합산 연소득은 근로소득, 사업소득, 연금, 기타소득 등을 포함한 종합소득을 합산한 소득을 의미하며, 연소득 산정방법은 최근 2개년 소득을 확인하여 2개년 소득의 차이가 $\pm 20\%$ 이하이면 최근년도 소득을, $\pm 20\%$ 초과이면 2개년 평균소득을 반영한다(한국주택금융공사. 2023).

자산기준은 부부합산 순자산 가액이 최근년도 가계금융복지조사의 소득 4분위 전체 가구 평균값 이하인 자료 '24년 기준 4.69억 원이다. 대출 대상 주택은 평가액이 5억 원(신혼가구 및 2자녀 이상 가구 6억 원) 이하인 주택으로 전용면적이 85㎡(수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역 100㎡) 이하여야 하며, LTV·DTI 기준과 설정된 한도 내에서 대출이 가능하다. 대출 금리는 부부합산 연소득이 낮고 대출상환 기간이 짧을수록 낮아지며, 가구 특성을 고려하여 우대금리가 적용된다.

표 3-17 | 디딤돌 대출의 소득·자산기준

구분	소득기준	자산기준
내집마련 디딤돌 대출	부부합산 연소득 기준 (생애최초, 2자녀 이상, 신혼부부 등 가구 특성에 따라 기준금액은 상이)	순자산 기준 (최근년도 가계금융복지조사 4분위 평균값 이하)
신혼부부전용 구입자금	부부합산 연소득 기준	"
신혼희망타운전용 주택담보장기대출	신혼희망타운 분양계약을 체결한 자	
신생아 특례 디딤돌대출	부부합산 연소득 기준	"
전세사기피해자 전용 디딤돌대출*	부부합산 연소득 기준	"

주: 전세사기피해자 전용 디딤돌대출은 전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법에 따른 전세사기 피해자 중 소득 및 자산기준을 충족하는 경우를 말함

자료: 한국주택금융공사. 2023. 내집마련 디딤돌 대출 업무처리기준; 주택도시금융
<https://nhuf.molit.go.kr/> (2024년 3월 4일 검색)을 참고하여 연구진 작성

□ 보금자리론 대출

보금자리론 대출도 디딤돌 대출과 마찬가지로 가구특성을 고려하여 상이하게 설정된 소득기준을 충족하는 경우 대출이 가능하며, 별도의 자산기준은 적용하지 않는다. 주택가격이 6억 원 이하 주택을 소유한 차주 또는 배우자가 일정한 소득기준을 충족하는 경우 보금자리론을 이용할 수 있으며, 주택구입 용도나 전세자금 반환용도 등으로 사용이 가능하다. 디딤돌 대출과 달리 차주 또는 배우자가 해당 주택을 제외하고 1주택까지 보유(일시적 2주택자 또는 3년 내 기존주택 처분)한 경우 보금자리론 이용이 가능하다.

보금자리론의 소득기준은 디딤돌 대출처럼 부부합산 연소득을 기준으로 하며, 신혼 부부, 미성년 자녀의 수에 따라 상이한 소득기준을 적용한다. 이때, 부부합산 연소득은 소득금액증명원 등을 통해 입증된 모든 소득으로 근로, 사업, 연금, 기타소득을 합산한 종합소득을 의미한다(한국주택금융공사. 2023). 다만, 증빙소득의 입증이 어려운 경우에 한하여 인정소득을 적용하고 있는데, 이는 국민연금이나 건강보험료 납부내역을 활용해 추정한 소득을 의미한다(한국주택금융공사. 2023). 대출금액은 LTV·DTI 기준과 가구 특성에 따라 설정된 대출한도 내에서 결정되며, 대출금리는 현재 4.2%~4.5% 수준이 적용되나 저소득청년, 신혼가구 등에 대해서 금리 우대 정책을 시행하고 있다.

표 3-18 | 보금자리론의 소득·자산기준

구분	소득기준	자산기준
보금자리론	부부합산 연소득 기준 (생애최초, 다자녀·전세사기피해자의 경우 기준금액이 상이)	-

자료: 한국주택금융공사. 2024. 보금자리론 업무처리기준; 한국주택금융공사
<https://www.hf.go.kr/ko/index.do> (2024년 3월 4일 검색)을 참고하여 연구진 작성

3. 주거복지정책의 소득·자산 기준의 특징과 변화 특성

1) 주거복지정책 소득·자산 기준의 특징

□ 주거복지정책의 정책 대상 소득계층

현재 주거복지정책은 수요특징에 따라 정책대상 소득계층을 구분하여 공공주택 공급, 금융지원, 주거비 보조 영역에 따라 지원 프로그램을 세분화하고 있다.

공공주택은 최저소득계층을 대상으로 하는 영구임대와 기존주택매입·전세임대주택부터 상대적으로 임대료 부담능력이 있는 대상을 계층으로 하는 국민임대와 행복주택, 장기전세주택이 있으며, 소득수준에 따라 임대료 구간을 다르게 설정함으로써 다양한 소득계층이 이용가능할 수 있도록 한 통합공공임대주택이 있다. 또한 중산층을 대상으로 내 집 마련을 지원하는 공공분양주택까지 다양한 스펙트럼이 존재한다.

표 3-19 | 주거복지정책 대상 소득계층

소득분위		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
수요특징		임대료 부담 능력 취약	자가 구입 능력 취약	정부지원 시 자가구입 가능	자력으로 자가 구입 가능 교체 수요						
주거비 보조	공공부조	주거급여									
	월세지원	청년월세 특별지원									
	공공 주택	영구·매입·전세									
			국민임대								
			행복주택								
			(통합공공임대)								
			장기전세주택								
금융 지원	공공분양		공공분양(뉴홈, 신혼희망타운)								
	버팀목		버팀목 전세자금대출								
	디딤돌		내 집 마련 디딤돌 대출								
	보금자리론		보금자리론								
초점		[주거복지]					[주택시장 안정]				

자료: 국토교통부, 2020c. 공공주택핸드북을 참고하여 재구성

금융지원도 임차가구를 대상으로 하는 버팀목 전세자금 대출부터 내 집 마련을 위한 주택담보대출인 디딤돌 대출, 상대적으로 높은 소득·자산을 갖는 계층을 대상으로 하는 보금자리론까지 다양한 정책 수요에 대응할 수 있도록 마련되어 있다.

주거비 보조 정책 중 주거급여는 임대료 부담능력이 취약한 상대빈곤선(기준중위소득 50%)이하의 최저소득계층을 대상으로 임차가구에게 임대료를 지원한다. 청년월세 한시 특별지원사업(국토교통부)도 기준중위소득 60% 이하의 부모와 별도로 거주하는 저소득 청년을 대상으로 월세를 지원하는 사업이다.

또한 주거비 보조, 공공주택 공급, 금융지원이라는 동일한 목적이 있을지라도, 정책 수요 대상계층에 따라 세분화된 프로그램이 존재하며, 대상 계층을 상대적으로 좁은 선별적인 성격이 강한 제도와 함께 넓은 계층을 대상으로 하는 보편적인 성격이 강한 제도가 혼재된 특징이 있다.

이 절에서는 이론적 고찰을 통해서 확인한 재산 조사(means-test)방식 및 소득·자산 기준을 구분하는 유형을 참고하여 현재 주거복지정책 소득·자산 기준의 주요 특징에 대해 분석하였다.

□ 소득·자산 기준 : 소득인정액 vs 이중기준선

우리나라의 주요 사회보장정책이 재산을 소득으로 환산하여 합산하는 소득인정액 방식을 주로 사용하고 있음에도 주거복지정책에서는 대부분 소득과 자산의 기준을 별도로 설정하는 이중기준선 방식을 활용하고 있다. 주거복지정책 중 유일하게 주거급여만 소득인정액을 사용하고 있는데, 이는 주거급여가 ‘15년 맞춤형 개별급여로 전환되었음에도 불구하고, 기본적으로 기초생활보장제도의 틀에서 운영되고 있기 때문이다.

영구임대, 기존주택매입·전세임대, 행복주택의 경우 생계·의료 및 주거급여 수급가구에 입주자격을 부여하고 있으므로 이런 경우에 한해 소득인정액을 공공임대주택의 입주자격으로 활용하고 있다고 볼 수 있다. 한편, 금융지원 중 보금자리론의 경우에는 자산을 고려하지 않고, 소득 기준선만 있으므로, 이 경우에는 이중기준선이 아닌 소득 단일기준으로 구분할 수 있다.

표 3-20 | 주거복지정책의 소득·자산 기준 구분

구분		소득·자산		소득기준선			가구원 수			자산범위 (이중기준선)		조사대상	
		소득 인정액	이중 기준선	기준 중위 소득	도시 근로자 월평균 소득	연간 소득	구분	3인 이하 미구분	미구분	총자산 ·순자산	부동산 ·자동차	본인 ·가구	부모 ·원가구
주거비 보조	주거급여	●		●			●			-	-	●	
	청년월세 특별지원		●	●			●			●		●	●
공공 임대 주택	영구임대	△주1)	●	△	●		●			●	□자	●	
	국민임대		●		●		●			●	□자	●	
	행복주택	△	●	△	●		●			●	□자	●	
	행복주택 (대학생)		●		●		●			●	□자	●	●
	통합 공공임대	△	●	●			●			●	□자	●	
	매입임대	△	●	△	●		●			●	□자	●	
	매입임대 (청년)	△	●	△	●		●			●	□자	●	●
	전세임대	△	●	△	●		●			●	□자	●	
	전세임대 (청년)	△	●	△	●		●			●	□자	●	●
	장기전세		●		●		●				●부□자	●	
공공 분양 주택	뉴홈 (선택형)		●		●		●			●		●	
	뉴홈·청년 (선택형)		●		●		●			●		●	●
	뉴홈 (나눔형)		●		●			●		●		●	
	뉴홈·청년 (나눔형)		●		●		●			●		●	●
	뉴홈 (일반형)		●		●			●			●부□자		
	신혼희망 타운		●		●			●		●		●	
금융 지원	버팀목 대출		●			●			●	●		●	
	디딤돌 대출		●			●			●	●		●	
	보금 자리론		◎주2)			●			●	-	-	●	

주1: 소득·자산 및 소득기준선이 '△'로 표시된 경우는 자격기준에 기초생활보장 수급자가 있는 경우를 의미

주2: 보금자리론의 경우 소득기준선만 있고, 자산기준은 없음

자료: 연구진 작성

주거복지정책에서 이중기준선을 활용하는 것은 자산을 무리하게 하나의 척도로 통일하지 않아도 되기 때문에 제도를 단순화할 수 있고, 수요자 입장에서 자격 충족여부를 상대적으로 쉽게 판단할 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 또한, 공공임대주택과 공공분양주택, 금융지원의 경우 소득 5~6분위 이상까지 대상계층으로 하는 등 주거급여에 비해 상대적으로 대상계층이 넓고, 자산 수준이 선정에만 영향을 미치고, 지원수준에는 크게 영향을 미치지 않기 때문일 수 있다.

□ 소득 기준선 : 도시근로자 월평균 소득 vs 기준중위소득

주거복지정책의 소득 기준선을 주거급여 등 주거비 보조는 기준중위소득, 공공주택은 대부분 도시근로자 월평균 소득, 금융지원은 연소득을 사용하고 있다. 공공주택 중 '20년 새롭게 도입된 통합공공임대주택의 경우에는 유일하게 기준중위소득을 소득기준선으로 활용하고 있으며, 개별 가구의 소득은 다른 공공주택과 동일하게 소득인정액이 아닌 가구 총소득을 사용하고 있다. 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득은 각각 통계청 소득조사 자료에 기초하여 매년 물가상승률 등을 반영하여 조정된다는 장점이 있고, 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득의 일정 비율로 소득 기준선을 설정함으로써 상대적인 소득의 위치를 고려할 수 있다는 장점이 있다.

□ 가구원 수 구분 : 가구원 수별 소득 vs 3인 이하 미 구분 vs 가구소득

주거복지정책에서는 주거급여 등 주거비 보조정책과 공공임대주택 경우 소득 기준선을 가구원수 별로 구분하여 적용하고 있으며, 금융지원에서는 기본적으로 가구원 수를 구분하지 않고 가구 소득만으로 소득기준선을 적용하고 있다. 공공분양주택은 분양전환 공공임대주택과 특성이 유사한 뉴홈 선택형과 뉴홈 나눔형일부(청년)에서만 공공임대주택과 동일하게 가구원 수별 소득을 사용하고 있으며, 공공분양주택 중 뉴홈 일반형과 신혼희망타운의 경우에는 3인 이하에 대해서는 구분하지 않고 있다.

□ 자산 범위 : 총자산(순자산) vs 부동산 자산 및 자동차

주거복지정책에서 재산 조사시 이중기준선을 사용하는 경우에는 대부분 총자산(실질적으로는 순자산)으로 자격을 판단하고 있지만, 장기전세주택과 뉴홈 일반형에서만 부동산 자산을 기준으로 활용하고 있다.

일반적으로 영구임대, 국민임대, 행복주택 등 공공임대주택에 대해서는 총자산(순자산) 요건과 동시에 자동차가액 기준을 두고 있다. 하지만, 공공임대주택 중 장기전세주택에 대해서는 부동산가액과 자동차가액을 기준으로 자산 기준을 설정하고 있다.

또한, 신혼희망타운 내 공공분양 주택에서는 총자산(순자산) 기준을 적용하면서 자동차가액 기준은 별도로 두고 있지 않다. 뉴·홈 중 선택형(6년간 거주 후 분양여부 선택)과 나눔형(의무기간 거주 후 공공환매)의 경우에는 신혼희망타운의 공공분양주택과 동일하게 총자산(순자산) 기준을 적용하면서 자동차가액 기준을 별도로 두고 있지 않지만 뉴·홈 중 일반형(기존 공공분양주택)에 대해서는 부동산가액과 자동차가액을 기준으로 설정한다.

□ 조사 대상 : 본인(가구) vs 부모(원 가구)

주거복지정책에서 재산 조사를 통해 자격을 판단함에 있어서는 일반적으로 가구(또는 본인)를 단위로 하고 있으나, 청년을 대상으로 주거비 보조와 공공주택을 공급하는 경우에는 본인 및 가구 외에 부모(원 가구)의 소득과 자산을 조사 대상 범위에 포함하고 있다. 행복주택에서 대학생, 취업준비생과 같이 본인 소득이 없는 경우에 부모 가구(원 가구)의 소득을 고려하고 있으며, 청년월세 한시 특별지원이나 청년 매입·전세임대주택, 청년을 대상으로 하는 뉴홈 선택형과 나눔형의 경우에 부모의 소득·자산도 함께 조사대상에 포함하여 판단하고 있다.

Box. 서울시 금융지원 및 주거비 보조 관련 소득·자산 기준 구분

□ 주택금융

- 신혼부부 임차보증금 이자지원 사업: 부부합산 연소득 9.7천만 원 이하인 신혼부부 1쌍에게 생애최초 1회만 지원 가능한 제도로 임차보증금 7억 이하의 주택 등을 대상으로 최대 3억원 이내 대출한도는 기준으로 연소득에 따라 0.9%~3.0% 이자지원금리 지원
- 청년 임차보증금 이자지원 사업: 만19~39세이며, 연소득 4천만원 이하인 무주택세대주로 근로청년, 취업준비생 등(취업준비생의 경우 부모 연소득 7천만원 이하) 최대 2억원 이내 대출한도를 기준으로 서울시 지원 금리 2.0% 지원
- 청년안심주택 임대보증금 지원: 청년안심주택(공공지원민간임대) 신규 입주예정자 중 (소득) 전년도 도시근로자 월평균 소득 기준 청년(본인) 100%이하, 신혼부부 120%이하, (재산) 총자산가액 기준 청년 2.99억 이하, 신혼부부 3.61억 이하를 대상으로 임차보증금 대출 지원

□ 주거비 보조

- 청년월세지원: 만19~39세, 기준중위소득 150% 이하로 임차보증금 8천만 원 이하, 월세 60만원 이하 건물에 월세로 거주하는 무주택자를 대상으로 월 20만원 월세 지원
- (서울형주택바우처) 일반: 민간월세 주택 및 고시원에 거주하는 보증금 1.65억원 이하, 소득평가액이 기준중위소득 60%이하이고 재산가액(순자산)이 1.6억원 이하인 가구를 대상으로 수급자가 아닌 저소득층에 월세 일부를 매월 지원
- (서울형주택바우처) 특정[기준]: 민간월세 주택 및 고시원에 거주하는 보증금 1.65억원 이하, 소득평가액이 기준중위소득 60%이하이고 재산가액(순자산)이 1.6억원 이하인 쪽방 및 사회복지생활시설에서 퇴거한 자를 대상으로 1년간 월세 일부를 매월 지원
- (서울형주택바우처) 특정[아동]: 서울형 주택바우처 지원대상 가구 내 만18세 아동을 대상으로 아동 1인당 4만원 지원
- (서울형주택바우처) 반지하 거주가구 이주 지원: 서울시 전체 반지하에 거주하는 전년도 가구당 도시근로자 월평균 소득 100%이하인 가구를 대상으로 최장 72개월간 월 20만원 지원(자가소유자, 공공임대입주자, 수급자 등 제외)

구분	관련사업	소득자산		소득기준선			자산범위 (이중 기준선)		소득자산 조사대상	
		소득 인정액	이중 기준선	기준 중위 소득	도시 근로자 월평균 소득	연간 소득	총자산 순자산	부동산 자산	본인 가구	부모 원가구
금융 지원	신혼부부 임차보증금 지원사업		◎			●	-	-	●	
	청년 임차보증금 지원사업		◎			●	-	-	●	●
	이사시기 불일치 전월세 보증금대출	-	-	-	-	-	-	-	●	
	청년안심주택 입주자 주거비 지원		●		●		●		●	
주거비 보조	청년월세지원		●	●			●		●	
	청년월세한시 특별지원		●	●			●		●	●
	주거급여 수급자지원(임차급여)	●		●			-	-	●	
	(서울형주택바우처) 반지하특정바우처		◎		●		-	-	●	
	(서울형주택바우처) 일반		●	●			●		●	
	(서울형주택바우처) 특정바우처[기준,아동]		●	●			●		●	

주: 신혼부부 및 청년 임차보증금 지원사업과 반지하특정바우처는 소득기준선만 있고, 자산기준은 없음

자료: 서울주거포털 홈페이지(<https://housing.seoul.go.kr/site/main/home>); 서울시 홈페이지(<https://youth.seoul.go.kr/content.do?key=2310100048>) (2024년 7월 3일 접속)

※ 지방자치단체 사례 : 서울특별시

지방자치단체에서 수행하는 주거복지 관련 사업의 경우에도 중앙정부와 동일하게 다양한 소득·자산 기준을 개별 사업에 따라 다르게 적용하고 있다. 서울특별시는 주거급여 외에 모두 이중기준선 방식 또는 소득만을 기준으로 하는 방식을 주로 사용하고 있으며, 소득기준선의 경우 주거비 보조제도에서는 서울형 주택바우처 중 반지하특정바우처만 도시근로자월평균소득 기준을 사용하고, 그 외에는 모두 기준중위소득을 활용하고 있다. 금융지원 제도의 경우 청년 및 신혼부부 임차보증금 지원사업에서는 소득기준만을 활용하고 있으며, 소득기준선으로는 연소득을 활용한다. 한편, 청년안심주택 입주자 주거비 지원제도는 공공임대주택과 연계되어 있음을 고려하여 이중기준선과 도시근로자 월평균소득 기준을 활용하고 있다.

정리하면, 현재 주거복지정책에서 소득·자산 기준은 정책 대상이 선별적 또는 보편적인지, 조사의 범위와 강도의 필요 정도에 의해 설정되어 있고, 각 정책 및 제도가 갖고 있는 역사적 맥락과 정책적 필요에 의해 결정되었음을 확인하였다.

다만, 공공임대주택에서 소득기준선으로 활용하는 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득의 문제는 과도기적으로 혼용하고 있는 상황이며, 수요자 측면에서 혼선이 있을 수 있기 때문에 개선을 검토하는 것이 필요하다. 또한, 현재, 주거급여에서 사용하고 있는 소득인정액 방식을 향후 주거수당, 월세지원사업 등으로 확장하는 것을 모색하기 위해 다양한 재산 소득 환산 방식에 대한 시뮬레이션과 이를 통한 대상 포괄성 등을 검토할 필요가 있다. 마지막으로 소득 수준에 따라 임대료가 차등적으로 부과되는 통합공공임대주택과 주거급여간 연계를 강화하고, 주거급여에서 재산 소득 환산율과 기본 자산 공제액 등에 대한 논란을 줄이기 위해 주거급여를 이중기준선 방식으로 전환하는 방안도 장기적으로 검토해 볼 필요가 있다.

2) 주거복지정책 소득·자산 기준의 변화 특성

(1) 공공주택 소득·자산 기준 변화 특성

□ 소득·자산 기준 적용 공공주택 범위 확대

1986~1995년 동안 국민주택 중 일정면적 이하인 분양·임대주택에 대하여 소득기준이 일시적으로 도입된 이후 국민임대(2000년), 신혼부부 특별공급(2008년), 생애최초 특별공급(2010년), 공공분양(2010년) 등 소득기준을 공공주택 전체로 점차 확대하였다. 자산기준의 경우에도 토지과다 소유자와 고급 자동차 보유자의 공공임대주택 거주에 대한 문제인식으로 인해 입주자격 제한 기준이 마련되었으며, 국민임대(2005년), 영구임대, 장기전세, 공공분양(2010년) 등 공공주택 전체로 확대하였다.

표 3-21 | 공공주택 입주자격 소득·자산 기준의 주요 변화 종합

연도 (시행)	주요 변화	소득·자산 기준
1986	- 주택 공급 관련 소득 기준 일시 도입(1986~1995) - 국민주택 중 40㎡ 이하의 분양주택 및 50㎡ 이하의 임대주택의 공급대상에 대한 소득기준 마련(1995년 규정 삭제)	소득기준(주택공급) : 세대주의 월평균소득; 도시근로자 가구당 월평균소득
2000	- 공공임대주택에 대한 소득 기준 도입(2000) - 국민임대주택에 대한 소득기준 마련 - 전용면적과 임대무기간에 따라 소득기준 차등 적용	소득기준(공공임대) : 해당 세대의 월평균소득; 도시근로자 가구당 월평균소득
2005	- 공공임대주택에 대한 자산 기준 도입(2000) - 국민임대주택의 토지 과다 소유자와 고급 자동차 보유자에 대한 입주자격 제한 기준 마련	자산기준(공공임대) : 토지와 자동차에 대한 자산기준
2008	- 주택 특별공급에 대한 소득 기준 도입(2008) - 분양주택 중 60㎡ 이하의 주택 및 공공건설임대주택 중 50㎡ 이하 주택의 신혼부부 특별공급에 대한 소득기준 마련 - 가구원수별 소득 구분 최초 도입(2008) - 3인 이하 : 도시근로자 가구당 월평균소득 - 4인 이상 : 4인 가구 도시근로자 월평균소득	소득기준(주택공급) : 해당세대의 월평균소득; 도시근로자 가구당 월평균소득 (3인 이하, 4인 이상 구분)
2010	- 주택 특별공급에 대한 소득 기준 확대(2010) - 85㎡ 이하 주택의 신혼부부 및 생애최초 특별공급자(신설)에 대한 소득기준 마련 - 가구원수별 소득 기준 개선(2010) - 3인 이하 : 도시근로자 가구당 월평균소득 - 4인 이상 : 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득 ※ 3인 이하 맞벌이 가구에게 청약 기회 확대 취지	소득기준(주택공급) : 해당세대의 월평균소득; 도시근로자 가구당 월평균소득 (4인 이상 가구원수별 소득)

연도 (시행)	주요 변화	소득·자산 기준
2010	• 보금자리주택(공공임대, 공공분양) 소득·자산 기준 정비(2010) - 공공임대(영구, 국민, 장기전세)에 대한 소득기준 정비 - 장기전세 : 사업주체 별도 소득요건 설정 규정 - 공공임대 자산(부동산가액 및 자동차가액) 기준 마련 • 보금자리주택(공공분양) 자산 기준 최초 도입(2010)	자산기준(공공임대, 공공분양) - 부동산: 건강보험료 25등급 평균 - 자동차: 2,500(2,300)만원 : 보험개발원 2,000cc 신차가격 (※차량구입비 물가지수 반영)
2015	• 행복주택 본인 및 부모 합산소득 기준 도입(2015) - 행복주택의 공급대상 중 대학생의 입주자격과 관련하여 본인과 부모소득을 합산한 소득으로 기준 마련	소득기준(공공임대:대학생) : 본인과 부모의 합산소득; - 도시근로자 가구당 월평균소득
2016	• 공공임대주택 순자산 기준 도입 및 자동차가액 기준 유지(2016) - 고액 자산 보유자의 공공임대 거주 문제를 해소하기 위하여 공공임대(영구, 국민, 행복)의 자산기준을 부동산가액에서 총 자산(순자산)으로 전환하고, 자동차가액 기준도 충족하도록 규정 - 총자산 = 부동산가액+자동차가액+금융자산+일반자산-부채	자산기준(공공임대) - 총자산: 가계금융복지조사 소득2분위 (또는 3분위) 순자산 평균값
2018	• 신혼희망타운(공공분양) 순자산 기준 도입(2018) - 신혼희망타운 내 공공분양주택에 대한 자산기준을 부동산가액에서 총자산(순자산) 기준으로 전환 - 자산기준을 총자산으로 전환하면서 자동차가액에 대한 기준은 별도로 규정하지 않음(자동차가액은 총자산에 포함)	자산기준(신혼희망타운 공공분양) - 총자산: 가계금융복지조사 순자산 분위경계값(p60)
2019	• 공공임대주택 가구원 수별 소득기준 세분화(2019) - 저소득 가구의 입주기회를 확대하기 위해 3인 이하 가구에 동일하게 적용되던 소득기준을 가구원수별 소득 기준으로 세분화	소득기준(공공임대) : 해당세대의 월평균소득; - 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득
2021	• 공공임대주택 중 통합공공임대 기준중위소득 도입(2021) - 통합공공임대주택과 소득연계형 임대료 체계를 도입하면서 복지제도와의 연계를 고려하여 소득기준으로 기준중위소득 도입	소득기준(통합공공임대) : 해당세대의 월평균소득; - 기준중위소득
	• 1·2인 가구 소득기준 완화(2021) - 가구원수별 소득기준 도입으로 1·2인 가구의 소득기준이 크게 강화되어 입주자격에 탈락함에 따라 1·2인 가구 기준 완화	소득기준(공공임대) - 도시근로자 월평균소득 및 기준중위소득 완화 적용 : 1인(20%p), 2인(10%p)
	• 자동차가액 기준 갱신(2021) - 2010년 자동차가액 기준(2,500만원)을 2020년 기준(3,500만원)으로 갱신하고, 유형별 자동차가액을 동일하게 규정	자산기준(공공임대, 공공분양) - 자동차: 3,500만원 (※차량구입비 물가지수 반영)
2022	• 뉴·홈(공공분양) 도입과 유형별 소득·자산 기준 다양화(2022) - 나눔형, 선택형(청년) : 가구원수별(1인) 소득기준 적용 - 나눔형, 선택형 순자산 기준 도입 - 나눔형, 선택형(청년) : 부모 자산 기준 도입	자산기준(뉴홈 나눔형, 선택형) - 총자산: 가계금융복지조사 소득3분위 순자산 평균값

자료: 연구진 작성

□ 공공주택 자산(파악) 범위의 확대 : 부동산·자동차가액 → 순자산

2005년 국민임대에 자산기준이 처음 도입될 당시에는 토지(5천만원)와 자동차(2천2백만원)에 대해 기준으로 설정되었으며, 2010년 자산기준이 정비되면서 기존 토지기준이 토지 및 건물가액을 합산한 부동산가액으로 범위가 확대되었다. 2016년에는 기존의 자산 기준이 부동산 자산만을 파악하고 있어 금융자산이 많은 고자산가가 대상 가구에 포함될 수 있다는 문제인식(국토해양부 2011: 68)에서 입주자의 자산기준을 부동산과 자동차 외에 금융자산과 부채를 포함하는 총자산(실질적으로는 부채를 제외하므로 순자산)으로 확대되었다.

금융자산을 포함하는 총자산(순자산) 기준은 현재 대부분 공공임대주택과 공공분양주택에서 적용되고 있으며, 공공임대주택 중 장기전세주택, 뉴:홈 일반형 주택에서만 여전히 부동산가액 및 자동차가액으로 설정되어 있다. 한편, 공공임대주택의 경우 총자산(순자산)기준을 도입하였음에도 자동차가액에 대한 기준이 설정되어 있어 동시에 충족해야 하도록 하고 있다. 반면, 신혼희망타운 내 공공분양주택(2018년)과 뉴:홈의 나눔형과 선택형(2022년)은 순자산 기준이 도입되면서 자동차가액 기준은 제외되었다.

□ 가구 소득에서 가구원 수별 소득으로 공공주택 소득기준 세분화

1986년 처음으로 주택공급 관련 소득기준이 마련될 때에는 세대주의 월평균소득을 기준으로 했으나, 이후 2000년 국민임대주택에 소득기준이 도입되었을 때에는 세대주가 아닌 해당 세대의 월평균소득을 기준으로 하고 있다.

2000년 국민임대주택에 소득기준 도입 당시에는 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득을 소득기준선으로 설정하여 가구원 수에 따라 기준이 세분화되지 않았다. 2008년 3인 이하 가구와 4인 이상 가구로 구분하는 가구원 수별 소득기준 차등화가 처음 도입되었고, 2010년에는 4인 이상에 대해서는 가구원 수별 소득을 기준으로 하고, 3인 이하 가구에 대해서는 기존과 동일하게 도시근로자 가구당 월평균소득으로 설정하는 것으로 개정되었다. 이는 도시근로자 월평균 소득의 기초자료인 통계청 가계동향조사에서 2006년 부터 1인 가구를 조사함으로써(통계청 2024:2) 가구원수별 세분화된

소득기준이 활용가능하게 된 영향이 있다. 2010년 3인 이하에 대해 도시근로자 가구당 월평균소득을 사용한 것은 3인 이하의 맞벌이 가구에 등에게 청약기회를 확대하고자 한 의도가 있다.

2017년 감사원 지적으로 인해 2019년 부터는 공공임대주택의 경우 3인 이하 가구에 대해서도 가구원 수별 월평균소득을 적용하도록 하였으나, 1~2인 가구의 소득기준이 크게 변화하여 입주자격에 탈락하는 현상이 나타남에 따라 1인 가구(20%p)와 2인 가구(10%p)에서 소득기준을 완화 적용하고 있다. 2018년 도입된 신혼희망타운 내 공공분양주택과 2022년 도입된 뉴:홈 중 일반형 주택(기존 공공분양주택)의 경우에는 여전히 4인 이상인 경우에만 가구원수별 소득기준을 적용하고 있으나, 뉴:홈 선택형(6년간 거주 후 분양전환 선택)의 경우에는 공공임대주택과 같이 3인 이하의 가구에도 가구원수별 소득기준을 사용한다.

□ 청년층 대상 공공주택의 소득·자산 파악 단위 확대

2015년 젊은 계층과 취약계층, 노인계층을 주요 대상으로 하는 행복주택이 도입되고, 경제활동을 하지 않는 대학생이 정책대상으로 설정되면서 본인과 부모의 월평균소득 합산하는 방식으로 소득을 파악하는 단위가 확대되었다. 행복주택은 대학생 본인에 대한 총자산(순자산)기준만 설정하고 부모의 자산에 대해서는 규정하고 있지 않지만, 청년층을 대상으로 하는 기존주택 매입·전세임대주택의 경우에는 본인과 부모의 자산이 국민임대주택의 자산기준을 충족하도록 규정하여 소득 뿐만 아니라 자산에 대해서도 부모 자산을 파악하도록 한다.

뉴:홈 중 청년을 대상으로 특별공급하는 선택형과 나눔형의 경우 ‘부모 찬스’를 방지하기 위한 취지에서 소득은 청년 본인 소득을 기준을 적용하지만, 자산은 본인과 부모의 총자산(순자산) 기준을 각각 별도로 적용하도록 규정하였다.

□ 공공임대주택의 소득기준선으로 기준중위소득 도입

2021년 통합공공임대주택과 해당 유형의 소득연계형 임대료 체계를 도입하면서 복지제도와의 연계를 고려하여 소득기준으로 기준중위소득을 도입하였다. 소득기준선으로 기준중위소득이 도입되면서 주거급여 및 다른 복지정책과의 일관성 확보 등의 장점이 제시되었으며, 기존 공공임대주택 입주자격과의 비연속성을 완화하기 위해 도시근로자 월평균 소득과 유사한 수준으로 설정하였다.

(2) 금융지원 소득·자산 기준 변화 특성

□ 금융지원 소득 파악 단위의 확대

2005년 생애최초주택자금대출의 소득기준은 세대주 본인 소득만을 기준으로 설정되었는데 당시 언론 등을 통해 부부 중 한 명의 소득이 1억 원이 넘어도 나머지 한 명이 소득이 5천만 원을 넘지 않으면 대출이 이용가능 하다는 문제점이 지적되었다. 이같은 대출자격이 허술하다는 지적을 고려하여 2006년부터 부부합산 소득을 반영하도록 개정되었으며, 현재까지 금융지원에서는 부부합산 소득 기준이 적용된다.

2015년 저소득층 주거안정을 위한 주거안정 월세대출이 도입되고, 취업준비생이 정책대상으로 포함되면서 저소득층에 대한 실질적인 지원이 이루어질 수 있도록 행복주택에서와 같이 부모 소득에 대한 기준이 설정되었다.

□ 주택도시기금 대출시 ‘소득 → 소득+순자산’ 기준 강화

2019년 주택도시기금 대출에 대해 자산심사 기준을 도입함으로써 기존 소득과 주택 기준 외에 부동산, 예금, 주식 등 전체 보유자산에 대한 순자산 기준을 도입하였다. 구입자금대출과 전월세대출 모두 통계청 가계금융복지조사 자료에 기초한 자산 기준선을 마련하였으며, 순자산가액은 본인과 배우자의 일반자산(부동산, 자동차 등)과 금융자산(예적금, 주식 등), 부채를 모두 반영하여 산정한다.

표 3-22 | 주택 금융지원 소득·자산 기준의 주요 변화 종합

연도 (시행)	주요 변화	소득·자산 기준
1994	• 근로자주택 구입 및 전세자금제도 도입(1994) - 구입 및 전세자금 제도의 소득은 연소득 기준으로 설정	소득기준(구입·전세대출) : 연소득 기준
2000	• 근로자·서민주택구입 및 전세자금으로 대상 확대(2000) - 구입자금: 연소득 2천만원→6천만원('13.9) 단계적 상향 - 전세자금: 연소득 3천만원→5천만원('13.6) 단계적 상향	소득기준(구입·전세대출) : 연소득 기준
2006	• 생애최초주택 구입자금(2001)과 부부합산소득 도입(2006) - 기존 세대주 본인 소득에서 부부합산 소득으로 개정 ※ 부부소득을 합치지 않는 허술한 대출자격에 대한 비판	소득기준(생애최초주택자금) : 부부합산 소득; 연소득 기준
2014	• 내집마련 디딤돌 대출: 정책모기지 통합운영 (2014) - 국민주택기금의 구입자금대출(근로자서민, 생애최초)과 보금자리론(우대형)을 통합하여 내집마련 디딤돌대출 신설 - 기존 대출제도의 소득기준에 기초하여 기준 설정	소득기준 (디딤돌 구입자금대출) : 부부합산 소득; 연소득 기준
2015	• 버팀목 전세자금대출 신설(2015) - 근로자·서민 주택전세자금과 저소득층 전세자금대출을 통합하여 버팀목 전세자금대출 신설 - 기존 대출제도의 소득기준에 기초하여 기준 설정 - 신혼부부와 이전기관 종사자 등 소득기준 상향 • 주거안정 월세대출 신설(2015) - 저소득층 주거안정을 위해 주거안정 월세대출 신설 - 취업준비생과 사회초년생의 경우 부모소득 기준 적용	소득기준 (버팀목 전세자금대출) : 부부합산 소득; 연소득 기준(신혼부부 등 기준완화) 소득기준(주거안정 월세대출) : 취업준비생, 사회초년생 부모소득 ; 연소득 기준
2019	• 주택도시기금 대출 순자산 기준 도입(2019) - 구입자금대출과 전·월세대출에서 소득 외 부동산, 예금, 주식 등 전체 보유자산 기준 도입 - 순자산은 대출을 신청하는 본인과 배우자의 일반자산, 금융자산을 모두 합산한 뒤 부채를 제외하여 산정	자산기준(구입·전세대출) : 부부합산 순자산; 가계금융복지조사 소득 4분위 (또는 3분위) 순자산 평균금액

자료: 연구진 작성

□ 소득 상한 수준의 상향과 신혼부부·신생아 가구에 대한 기준 완화

금융지원의 소득기준선은 연소득을 기준으로 하고 있으며, 기준중위소득 또는 도시근로자 월평균소득과 같이 자동적·상시적으로 갱신되지는 않는다. 구입자금 및 전세자금 대출의 소득기준은 간헐적으로 상향되지만 2015년 이후에는 크게 인상되지 않고 있다. 다만, 신혼부부나 신생아 특례 등 저출산 대책의 일환으로 구입자금 및 전세자금대출

이 소득기준이 상향되는 경향이 있다.

이렇듯 금융지원에 있어서도 정책대상이 되는 가구의 경제적인 여건을 정확하게 판단하고, 지원이 절실하게 필요한 계층이 혜택을 받을 수 있도록 소득을 파악하는 단위가 확대되거나 정책목표에 따라 소득기준을 완화해 나가는 경향이 있다. 한편, 주택도시금융 대출에 자산심사 기준을 도입할 때, 대출간소화 시스템 및 대출절차 혁신을 동시에 제시(국토교통부 2019:15)하는 등 소득·자산 파악 범위나 유형을 확대해 나가는 데에는 행정적인 시스템이 뒷받침되어야 한다.

(3) 월세보조금 소득·자산 기준 변화 특성

□ 주거급여 소득인정액(자산의 소득환산) 방식 유지

주거급여 제도는 2000년 국민기초생활보장제도의 도입 시점부터 수급가구의 경제적 여건을 측정하기 위해 자산을 소득으로 환산하여 소득 단일 기준으로 판단하는 소득인정액을 사용해 왔다. 2015년 맞춤형 개별급여 전환을 통해 주거급여법 제정과 국토교통부로 소관부처가 이전하였음에도 소득인정액 방식은 여전히 유지되고 있다.

□ 주거급여의 상대빈곤선 개념과 소득선정 기준선으로 기준중위소득 유지

2000년 국민기초생활보장제도 도입 당시에는 ‘최저생계비’가 수급여부를 판단하는 소득 기준선이었지만 2015년 상대적 빈곤선 개념의 도입과 함께 보건복지부 장관이 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 ‘기준중위소득’을 소득 선정의 기준선으로 사용하였고, 현재까지 유지되고 있다. 2015년 맞춤형 개별급여 전환을 통해 주거급여법 제정과 국토교통부로 소관부처가 이전하였음에도 소득인정액 방식은 여전히 유지되고 있다. 2024년 현재 기준중위소득은 12개 중앙부처의 총 74개 사업에서 활용되고 있으며, 국토교통부에서도 주거급여와 행복주택(주거급여 수급자), 통합공공임대주택, 청년월세한시특별지원사업에서 활용되고 있다.³⁷⁾

37) 보건복지부. 2024d. 2025년도 기준 중위소득 6.42%로 역대 최대 인상. 2024년 7월 25일 보도자료

주거급여에서는 2018년 부양의무자 기준 폐지로 소득·자산 파악 범위를 축소하였지만, 2022년 청년월세한시특별지원사업에서는 부모 소득·자산 기준을 도입하였다.

표 3-23 | 월세보조금 소득·자산 기준의 주요 변화 종합

연도 (시행)	주요 변화	소득·자산 기준
2000	- 국민기초생활보장제도 내 주거급여 도입(2000) - 주거급여(통합급여)의 소득·자산은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산하는 소득인정액으로 판단 - 수급권의 기준선은 최저생계비 적용	소득·자산기준(주거급여) : 소득인정액; 최저생계비 기준
2014	- 상대적빈곤선 및 기준중위소득 도입(2014) - 국민기초생활보장제도가 통합급여에서 맞춤형 개별급여로 전환하면서 주거급여의 선정기준 상향 - 상대빈곤선 개념이 도입되면서 기준중위소득이 주거급여 선정 기준('15년 기준중위소득 43% 이하)으로 도입	소득·자산기준(주거급여) : 소득인정액; 기준중위소득
2018	- 주거급여 부양의무자 기준 폐지(2018) - 부양의무자 기준 폐지로 부모나 자녀가 아닌 수급가구의 소득인정액 만으로 수급여부 판단 ※ 부양의무자 : 수급권자를 부양할 책임이 있는 사람으로서 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자	소득·자산기준(주거급여) : 소득인정액; 기준중위소득
2022	- 청년월세한시특별지원사업 도입(2022) - 소득인정액이 아닌 소득과 자산 기준을 각각 별도로 설정 - 청년 소득·자산 외 원가구에 대한 소득·자산 기준 규정	소득기준(월세지원) : 청년 본인 및 원가구 소득; 기준중위소득 자산 기준 (월세지원) : 청년 및 원가구 자산; 청년 1.07억원, 원가구 3.8억원

자료: 연구진 작성

4. 주거복지정책 소득·자산 기준 국외사례와 시사점

이 절에서는 현재 국내 주거복지정책 소득·자산기준을 국외 사례와 비교하여 정책적 시사점을 도출하고자 영국, 독일, 호주, 일본 등의 주거복지정책에서 활용하고 있는 재산조사 방식과 주거복지정책의 소득·자산 기준을 살펴보았다.

1) 영국

영국에서는 한국의 공공임대주택과 유사한 개념인 사회주택(social housing)과 주거급여의 개념을 포함하는 유니버설 크레딧(universal credit)을 주거복지의 핵심 기반으로 두고 있다. 영국에서 공공주택(public housing)은 크게 지방정부에 의해 공급·관리되는 임대주택(council housing)과 주택협회 등 비영리조직에 의해 공급·관리되는 사회주택(social housing)으로 구분할 수 있다. 임대주택(council housing)은 지방정부가 공급하는 임대주택으로 한국의 공공임대주택과 가장 유사한 형태의 주택이다.

이처럼 주택유형에 따라 공급하는 조직에 차이가 있음에도 불구하고 지방정부의 임대주택과 사회주택을 굳이 구분하지 않고 사용하고 있으며, 현재 사회주택이 영국의 공공임대주택을 포함하는 더 넓은 의미로 받아들여지고 있다.

(1) 사회주택 입주자격

사회주택 입주자격은 사회적 필요에 따라 밴드(band)를 구성하고 점수에 따라 분류된 밴드를 기준으로 우선순위를 설정하며, 자치구마다 밴드의 구성요건이 다르다. 예를 들어 Kensington and Chelsea는 2개의 밴드로 구성되어 있으며, ‘지방정부 정책에 의해 강제로 이동하는 경우’ (예: 사별 등 가구원 규모 감소로 주택규모(침실 수) 조정)나 ‘지방정부에 의해 인정된 긴급 의료 필요 또는 장애인’을 밴드1에 두고 최우선시(각각 2,000점 부여)한다(The Royal Borough of Kensington and Chelsea, 2017). 반면 Greenwich 자치구나 Tower Helmets 자치구는 주거상태에 따른 평가점수 대신 밴

드로만 구성(4개 밴드로 구성되며 각 가구의 생활 및 거주 특성에 따라 배분)하고 있다 (Royal Borough of Greenwich 2022; Tower Hamlets 2020).

사회주택 지원자는 해당 자치구에 일정 기간동안 거주해야 하며, (=지역연계(local connection)) 그 조건은 자치구마다 상이하다. Camden은 자치구에서의 거주기간이 지원시점을 기준 7년 중 최소 5년을 거주해야 한다(Camden 2018). Greenwich는 5년, Hackney와 Kensington and Chelsea는 3년으로 설정되어 있다.

사회주택 배분에서의 우선순위는 『1996년 주택법(Housing Act 1996)』을 따르고 있는데, 대표적으로 홈리스 및 홈리스 위기에 놓인자, 주거 상태 측면에서 비위생적이거나 과밀주택에서 거주하는 자, 부적절한 주거 상태에서 거주하는 자 등이 있다.

Box. 영국의 사회주택 배분 우선순위

- 영국의 사회주택 배분 우선순위
 - 홈리스 및 홈리스 위기에 놓인 자
 - 주거 상태 측면에서 비위생적이거나 과밀주택에서 거주하는 자
 - 부적절한 주거 상태에서 거주하는 자
 - 장애인을 포함한 의료 또는 관련 복지시스템에 용이하게 접근할 필요가 있는 자
 - 시장에서 소요(needs)를 스스로 충족하는데 실패하여 곤란을 겪는 경우로 인해 특정한 지역으로의 이동을 필요로 하는 자 등

자료: 1996년 주택법(Housing Act 1996)(3)을 참고하여 작성
(<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/52/section/166A>) (2024년 7월 3일 접속)

(2) 사회주택 소득 및 자산기준

사회주택 정책대상은 『1996년 주택법(Housing Act 1996)』의 160ZA에 의해 규정되어있고, 주요 대상으로서의 자격 요건은 크게 다르지 않지만, 세부기준은 지방정부가 지역의 특수성에 따라 재량적 기준을 설정할 수 있다.

지원자의 소득과 자산을 고려하고 있으나 자치구별로 소득과 자산의 기준은 상이하게 설정되어 있다. 런던 자치구 중 Camden은 예금 및 금융자산이 £32,000(약 5,440만원) 이내이며, Kensington and Chelsea 자치구는 예금 및 금융자산 기준은 £30,000(약 5,100만원) 이내이고, 연소득은 £60,000(약 1.02억 만원) 이내(런던 시장이 설정하는 소득 상한선(Mayor's income cap)과 동일)로 설정되어 있다(Camden,

2018; The Royal Borough of Kensington and Chelsea, 2017). Lewisham 자치구는 예금 및 금융자산 기준이 £16,000(약 2,720만원)으로 가장 낮으며, 연소득은 £50,000(약 8,500만원)이다. Hackney는 예금 및 금융자산과 연소득이 £80,000(약 1.4억 원) 이내³⁸⁾³⁹⁾이다.

(3) 유니버설 크레딧 및 주거수당의 소득 및 자산기준

□ 유니버설 크레딧

영국은 오랫동안 주거수당의 형태로 작동해왔던 기존 주거수당(Housing Benefit)과 지역주거수당(Local Housing Allowance)제도를 지속적으로 유니버설 크레딧(Universal Credit)으로 전환해왔다.

유니버설 크레딧은 영국 사회보장제도의 대표적인 프로그램으로 노동가능 연령계층(만 18세 이상, 국가연금 연령인 66세 미만)이 다양한 사회보장서비스 프로그램을 중복으로 공적연금 및 수당에 의존하는 문제를 해결하기 위해 고안되었다. 이를 통해 노동가능계층의 노동시장유입을 유도하고자 하였다.

유니버설 크레딧은 명칭에서와 같이 주거수당(Housing Benefit), 소득보조(Income Support), 소득 기반 구직수당(income-based Jobseeker's Allowance: JSA), 소득 연계형 고용 및 지원수당(income-related Employment and Support Allowance: ESA), 아동세액공제(Child Tax Credit), 근로세액공제(Working Tax Credit) 6개 수당이 통합된 형태이다.

유니버설 크레딧은 소득 및 자산 기준에 따라 수당을 지급하는 재산조사(means-tested) 방식을 채택하고 있으나 실제로는 자산 평가를 기본으로 하고 있다.

구체적으로는 자산 및 투자액이 £1.6만(2,720만 원, £1=1,700원) 이하여야 하며, 소득 및 가구 특성 등에 따라 지급 수당이 감소한다. 1인 가구는 기본적인 조건

38) 예외적으로 3개 이상의 침실이 딸린 주택이 필요한 경우 연소득 기준이 £100,000(약 1.7억 원)으로 확대

39) <https://hackney.gov.uk/housing-register> (2024년 5월 10일 검색)

(basic condition)⁴⁰⁾과 1인 가구에 설정된 재정 조건(financial condition)을 충족하여야 한다. 부부 및 동거가구처럼 한 집단(joint claimants)으로 수당신청을 할 경우 재정 조건은 집단규모에 따라 달라진다(복지법(Welfare Act 2012, section 3)).

소득 및 자산 기준은 일시불로 받는 소득(lump-sums or one-off payment)을 포함하여 저축액(saving), 자산(property), 법정 퇴직 수당(statutory redundancy payments), 상속액(inheritances), 손실보상액(compensation for financial loss) 등을 포함하며, 노동 소득이 발생하면 소득 수준에 따라 유니버설 크레딧 급여가 감소한다. 부동산(property)⁴¹⁾, 사업 자산(business asset), 개인연금(value of a personal pension scheme), 생명보험 정책 및 투자의 해약으로 인한 가치 등은 미포함한다.⁴²⁾

자산은 앞서 언급한 바와 같이 £1.6만(2,720만 원)⁴³⁾을 초과하지 않아야 하며, £6천(1,020만 원) 이상의 자산을 가지고 있으면 수당이 감소(요율 소득(tariff income)의 적용)하게 된다.⁴⁴⁾ 즉, £6천을 초과했을 때, 매 £250(42.5만 원)마다 매월 £4.35(약 7,400원)씩 유니버설 크레딧을 감액하며, 1인 가구 여부와 상관없이 동일하게 적용한다.⁴⁵⁾

표 3-24 | 지역에 따른 Universal Credit 주간 최대지급액(weekly benefit cap)

구분	Greater London 이외 거주자	Greater London 거주자
커플	£423.46 (약 72.0만 원)	£486.98 (약 82.8만 원)
자녀가 있는 한부모	£423.46 (약 72.0만 원)	£486.98 (약 82.8만 원)
1인 성인	£283.71 (약 48.2만 원)	£326.29 (약 55.5만 원)

자료: GOV.UK (2024) <https://www.gov.uk/benefit-cap/benefit-cap-amounts> (2024년 5월 10일 검색)

40) ① 18세 이상 ② 국가 연금(State Pension credit)을 수급받는 연령에 이르지 않아야 ③ 영국(여기서는 Great Britain으로서 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈를 의미) 국민이 ④ 현재 교육을 받고 있지 않는 상태여야 함 ⑤ 신청자 의무(claimant commitment)를 이행하는데 동의

41) 자신이 해당 주택에 거주하는 경우

42) https://england.shelter.org.uk/professional_resources/legal/benefits/universal_credit/universal_credit_capital_rules (2024년 5월 10일 검색)

43) 지나치게 낮은 자산 기준이 저소득층의 노동시장으로의 복귀 및 재참여라는 유니버설 크레딧의 정책 목적과 부합하는지에 대한 비판적 인식이 있음

44) GOV.UK <https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get> (2024년 5월 10일 검색)

45) GOV.UK <https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get> (2024년 5월 10일 검색)

2) 독일

독일의 저소득 대상 주거 정책은 직접지원과 간접지원으로 구분된다. 직접지원은 공급자지원과 수요자지원으로 구분되며, 사회주택 지원 등이 공급자 대상 지원에 해당하고, 수요자지원 제도의 대표적 형태로는 주거급여가 있다. 간접지원으로는 세금혜택과 임대차법 제정 등 지원제도의 기본을 이루는 정책적 노력이 해당된다(Ginski et al. 2012).

(1) 사회주택 입주자격

독일은 주택 보조금법에 따라 국가로부터 주택 건설 보조금을 받은 경우 사회주택으로 임대해야 할 의무가 있다. 사회주택의 임대료는 일반적으로 지역 표준 수준보다 훨씬 낮은 수준이기 때문에 입주자의 경우 일정한 소득 기준을 충족해야하며 이를 증명할 수 있어야 한다. 이를 통해 우대 임대료의 남용을 원칙적으로 방지하고 있다.

□ 사회주택 입주자격 증명서(WBS)와 발급 요건

사회주택을 임대하려면 먼저 저소득을 증명하는 사회주택 입주 자격 증명서(Wohnberechtigungsschein: WBS)가 필요하다. 입주자격 증명서는 거주하는 지역에 직접 신청해야 하며, 연방주마다 소득 한도를 다르게 규정하고 있다. 사회주택 입소자격인 사회주택 입주자격 증명서 발급은 가구 내 모든 구성원의 총 순소득에 따라 결정되며, 소득기준은 거주하고 있는 연방 주, 가구 내 가족 수, 한부모가족 여부 등에 따라 차이가 있다.

사회주택 입주자격 증명서는 독일에 거주하며 거주허가를 가진 사람에게 현지 관할 당국에서 발급하며, 발급일로부터 1년 동안 유효하다. 사회주택 입주자격 증명서의 소득 기준은 주택지원법(WoFG)에서 규정하지만 입법권한은 연방주에 있으며, 현재 대부분의 주에서는 자체적으로 더 높은 한도를 책정하고 있고, 연방주별로 소득기준은 1인가구의 경우 €12,000에서 €52,700까지 다양하다.

표 3-25 | 연방주별 사회주택 입주자격 증명서(WBS) 소득기준

(단위: 유로)

구분	1인가구	2인가구	가구에 추가로 거주하는 각 사람에게 대한 추가 금액	가구에 거주하는 각 아동에 대한 추가 금액	한도 초과 가능 여부
연방	12,000	18,000	4,100	500	
Baden-Württemberg	52,700	52,700	9,000	0	x
Bayern	22,600	34,500	8,500	2,500	x
Berlin	16,800	25,200	5,740	700	80%
Brandenburg	15,600	22,000	4,900	500	60%
Bremen	12,000	18,000	4,100	600	60%
Hamburg	12,000	18,000	4,100	1,000	85%
Hessen	16,351	24,807	5,639	650	20%
Mcklenburg-Vorpommern	12,000	18,000	4,100	500	40%
Niedersachsen	17,000	23,000	3,000	3,000	60%
Nordrhein-Westfalen	20,420	24,600	6,400	740	40%
Rheinland-Pfalz	18,450	26,450	6,150	1,230	60%
Saarland	12,000	18,000	4,100	500	20%
Sachsen	16,800	25,200	5,740	700	20%
Sachsen-Anhalt	12,000	18,000	4,100	500	20%
Schleswig-Holstein	14,400	21,600	5,000	600	20%
Thüringen	14,400	21,600	5,000	1,000	20%

자료: Wohnberechtigungsschein. (n.d.). <https://wbs-rechner.de/wohnberechtigungsschein#Einkommensgrenze> (2024년 6월 24일 검색)

베를린은 또한 사회주택 입주자격 증명서를 세분화하여 운영하고 있는데(WBS 100, WBS 140, WBS 160, WBS 180), 보조금 조건에 따라 특정 소득 한도까지만 임대 가능하거나 소득 한도에 따라 보조금이 달라질 수 있다. WBS 100은 소득이 주거지원법 9조 2항의 관련 소득 한도 이내(WoFG)이다. WBS 140은 소득이 주택지원법(WoFG) 제9조 2항의 관련 소득 한도를 최대 40% 초과하고, WBS 160 및 WBS 180의 경우 각각 최대 60% 및 80% 초과하는 경우이다.

참고로, 2022년 베를린에 거주하고 사회주택 입주자격 증명서를 가진 가구의 절반 이상인 52.6%는 소득이 연방정부가 정한 사회주택 입주자격 증명서 최대 소득 기준의 60% 수준으로, 사회주택 입주자격 증명서가 주로 저소득 가구를 대상으로 발급됨을 확인할 수 있다. 5.3%는 최대 소득의 60%~80%, 11.3%는 80%~100% 수준에 분포하며, 한도를 100% 이상 초과한 가구의 비율은 20.8%이다(Investitionsbank Berlin, 2023).

표 3-26 | 베를린 사회주택 입주자격 증명서(WBS) 발급 소득 한도(연간 순소득 기준)

(단위: 유로)

구분	1인가구	2인가구	가구에 추가로 거주하는 각 사람에 대한 추가 금액	가구에 거주하는 각 아동에 대한 추가 금액
WBS100	최대 12,000	18,000	4,100	500
WBS140	16,800	25,200	5,740	700
WBS160	19,200	28,800	6,560	800
WBS180	21,600	32,400	7,380	900
WBS220	26,400	39,600	9,020	1,100

자료: WBS beantragen <https://www.blog.degewo.de/wohntipps/wbs-beantragen-alles-ueber-anspruch-einkommengrenzen-und-formalien> (2024년 5월 14일 검색)

브란덴부르크(Brandenburg)주 또한 2024년부터 사회주택 입주자격 증명서 소득한도를 상향조정하고, WBS+60을 신설하여 중간소득 수준의 가구도 사회주택을 이용할 수 있도록 하고 있다. 기존에 운영하던 소득한도 40% 초과 가구 대상 WBS+40도 유지하여 WBS를 3단계로 운영하고 있다(ProPotsdam, n.d.).

연방주 뿐만 아니라 일부 도시에서도 자체적인 사회주택 입주자격 증명서 규정을 가지고 있는 사례도 있다. 예를 들어 작센(Sachsen)주의 라이프치히(Leipzig)시에서는 세 종류(백색, 녹색, 노란색)의 사회주택 입주자격 증명서를 적용하며, 각기 다른 보조금을 받는 아파트에 대한 접근 권한을 부여한다. 이 중 백색 증명서를 발급받은 자에게는 일반적인 규정이 적용되며, 녹색과 노란색 증명서를 발급받은 자에게는 조금 더 많은 보조금을 지급하고 있다(Grün Wohnen, 2022).

일부 연방주는 특정 기간이 수급자격 결정에 영향을 주기도 한다. 예를 들어, 합부르크는 육아휴직 후 직장에 복귀하는 경우처럼 1년 이내에 소득이 변동하여 소득 기준액을 초과할 것이 확실시되는 경우 거부 사유로 간주한다(Grün Wohnen, 2022).

한편, 사회주택 입주자격 증명서에는 세입자가 거주할 수 있는 주택 면적에 대한 정보도 포함되는데, 가구원수에 따라 임대가능 면적이 다르며, 1인 가구의 경우 일반적으로 최대 50㎡의 원룸 또는 투룸을 임대할 수 있다.⁴⁶⁾

(2) 사회주택 입주자격 소득·자산의 포함 범위

□ 사회주택 입주 자격의 소득 산정

소득은 주택지원법(WoFG) 20~24조에 따라 결정·계산되며, 모든 가구 구성원에 대해 계산된 총소득이 주택지원법 9조 2항에 따라 적용되는 소득 한도를 초과하지 않을 경우 사회주택 입주자격 증명서를 부여할 수 있고, 연방 주에서는 이러한 소득 한도를 직접 설정할 수 있다(주택지원법 9조 3항).

가구의 총소득은 해당 가구의 모든 구성원의 연간 소득으로 임금 및 급여 또는 자영업 소득 등 모든 소득이 포함된다. 또한 실업 수당, 질병 수당 또는 학자금지원(BAföG)과 같은 특정 사회 복지 혜택도 포함된다. 신청한 달부터 받을 것으로 예상되는 소득이 사회주택 입주자격 증명서에 포함되며, 이 정보를 제공할 수 없는 경우 전년도 소득을 기재해야 한다. 소득에 포함되지 않는 내역에는 아동 수당, 자녀 양육비, 주택 수당 및 건강 및 장기 요양 보험 혜택이 있다. 가구의 총소득이 결정되면 소득세, 건강 보험 및 연금 보험을 1차적으로 공제한 후, 각 연방 주마다 차이가 있기는 하지만 장애인 및 돌봄이 필요한 사람에 대한 수당이나 한부모 수당 등을 추가로 공제받을 수 있다(Familienratgeber.de, n.d.).

46) 독일 상원 주택부. 사회주택 입주자격 증명서 <https://www.berlin.de/sen/wohnen/wissen-fuer-mieter/berliner-mietratgeber/wohnberechtigungsschein/> (2024년 7월 14일 검색)

□ 사회주택 입주자격 증명서 유효기간과 소득증가에 따른 조치(Pro Mietrecht, n.d.c)⁴⁷⁾

사회주택, 보조금 지원 주택에 입주한 후에는 사회주택 입주자격 증명서가 무기한 유효하다. 사회주택을 임차한 경우, 입주 후 해당 아파트의 임대차 계약이 지속되는 한 사회주택 입주자격 증명서는 무기한 유효하므로 사회주택 입주자격 증명서를 다시 신청할 필요가 없다. 가구 소득의 증가는 임대차법상 계약 해지 사유가 되지 않으므로 퇴거를 요구받지는 않지만 연방주에 따라 부정거주세가 부과될 수 있다(Pro Mietrecht, n. d.). 과거에는 입주 후 소득이 증가한 사회주택 세입자를 대상으로 부정거주세를 여러 연방주에서 부과하였으나, 높은 관리비용으로 인해 2008년 바이에른주를 포함한 여러 연방주에서 이를 폐지하였다(Boden, 2024). 그러나 헤센주에서 2016년 부정거주세를 재도입한 사례도 있으며, 2021년 기준 부과 대상 가구 비율은 약 13%(10,040 가구) 정도로 조사되었다(Boden, 2024).

다른 사회주택으로 이사하려는 경우에는 이전 사회주택 입주자격 증명서는 더 이상 유효하지 않으며, 이미 사회주택을 임대한 상태에서 이사를 하고자 하는 경우, 항상 새로운 자격 증명서를 신청해야 한다.

□ 사회주택 입주 자격의 자산 산정

자산 한도는 고려 대상 가구 구성원의 총 실현 가능한 자산이 다음 금액을 초과하는 경우 사회주택 입주자격 증명서를 받을 수 없다(Grün Wohnen, 2022). 사회주택 입주 자격과 관련하여 첫 번째 가구 구성원의 자산 한도는 60,000유로이며, 추가 가구 구성원 1인당 30,000유로의 한도가 적용된다. 이 자산한도 기준은 독일 주거급여 지급 결정에도 활용되고 있으며, 일부 연방주는 다른 기준을 적용하기도 한다. 예를 들어 함부르크(Hamburg)에서 첫 번째 가구구성원의 자산 한도 기준은 120,000유로이다(Grün Wohnen, 2022).

47) Pro Mietrecht. (n.d). Wohnberechtigungsschein – Angaben und Gültigkeit. <https://www.promietrecht.de/Wohnberechtigung/WBS-ich-hab-ihn/Wohnberechtigungsschein-Angaben-und-Guelteigkeit-E2529.htm#3>

3) 호주

(1) 임차료 보조(Commonwealth Rent Assistance) 수급 자격

연방정부(commonwealth)에서 지급하는 임차료 지원 정책과 주(state) 단위에서 지급하는 정책이 분리되어 있다. 연방정부에서 지급하는 임차료 지원 정책은 'Centrelink'라는 사회보장지급 및 서비스(social security payments and service) 플랫폼을 통해 이용할 수 있다. 이를 통한 가구의 전년도 소득 근거자료 및 행정자료 등을 기반으로 중요한 소득 지원 정책(income support payment) 대상으로 선정되거나 지급액이 결정된다.

(2) 임차료 보조의 소득 및 자산기준

□ 임차료 보조를 결정하는 'Centrelink'

호주 연방정부의 임차료 지원 정책은 그 자체로 소득 및 자산 기준이 있는 것이 아니라 Centrelink를 통해 지급되는 사회보장정책 수혜자를 대상으로 주거비 지원 여부를 판단하는 체계이다.

호주에는 다양한 소득 지원 정책 프로그램(9종)이 있는데, 주거 수당에 영향을 주는 프로그램은 7개이다. 해당 프로그램은 자산 기준이 수급신청자의 가구원 수에 따라 달라지며, 임차가구 기준 1인 가구는 \$543,750(4.95억 원), 2인 가구는 \$693,500(6.31억 원)로 설정(일부 프로그램은 자산을 평가하지 않음)되어 있다. 그리고, 소득 기준에 적용되는 소득은 과세 소득, 해외 소득, 투자금의 총 순손실 등이 있다.

Box. 호주 'Centrelink' 소득 기준 적용 사항

□ 소득 기준 적용 사항

- 과세 소득(taxable income) = 총소득 - 허용된 공제(allowable deduction)
- 해외 소득(foreign income): 호주 영외에서 얻는 소득으로 호주에 세금을 지불하지 않는 소득
- 투자금의 총 순손실(total net investment losses)
- 고용주가 직원에게 제공하는 급여 외의 혜택으로 보고 가능한 부가 혜택(reportable fringe benefits)
- 보고 가능한 연금 기여분(reportable superannuation contributions)
- 특정 면세 연금 및 혜택(certain tax free pensions or benefits)

자료: <https://www.servicesaustralia.gov.au/income?context=22441> (2024년 5월 30일 접속)

표 3-27 | 호주의 소득 지원 정책 프로그램별 소득 및 자산 기준

(단위: AUD, 원)

구분	소득 기준 (income test)	자산 기준 (assets test)
노령연금 (Age Pension)	-1인 가구: \$2,436.60(221.7만) -2인 가구(최대): \$4,825.20(439.1만)	1인 임차가구: \$543,750(4.95억) 2인 임차가구: \$693,500(6.31억)
돌봄보호자 연금 (Carer Pension)	-1인 가구: \$2,436.60(221.7만) -2인 가구(최대): \$4,825.20(439.1만)	1인 임차가구: \$543,750(4.95억) 2인 임차가구: \$693,500(6.31억)
장애연금 (Disability Support Pension)	21세 이상 독신: \$2,436.60(221.7만) 21세 이상 2인 가구(최대): \$4,825.20(439.1만) 18~20세 미분가 독신: \$1,448.20(131.8만) 16~17세 미분가 독신: \$1,327.00(120.8만) 16~20세 분가 독신: \$1,820.80(165.7만) 16~20세 무자녀 커플: \$3,580.00(325.8만)	1인 임차가구: \$543,750(4.95억) 2인 임차가구: \$693,500(6.31억)
호주원주민 생계수당 (ABSTUDY Living Allowance)	-미분가 청년: 부모 소득 \$62,634(5,700만) 이상의 경우 \$1 당 20센트씩 감소 (+) 당사자 총 세전소득 \$509(46.3만) 이상부터 소득범위에 따라 1달러당 50센트 또는 60센트씩 최대 \$50.5까지 감소 -분가 청년: 당사자 총 세전소득 \$509(46.3만) 이상부터 소득범위에 따라 1달러당 50센트 또는 60센트씩 최대 \$50.5까지 감소 (+) 당사자가 22세 이상이고, 파트너 소득이 \$1,345(122.4만) 이상의 경우 \$1당 50센트씩 감소	- 1인 임차가구: \$543,750(4.95억) 2인 임차가구: \$693,500(6.31억)* *동거하는 경우만 해당
25세 이상 성인 학생 수당 (Austudy)	공동사항: \$509(46.3만) 이상의 경우 소득범위에 따라 \$1당 50센트 또는 60센트씩 감소 무자녀 독신 또는 커플: \$1,602.50(145.8만) 이하 유자녀 커플의 구성원: \$1,691.67(153.9만) 이하 유자녀 독신: \$1,884.50(171.5만) 이하	1인 임차가구: \$543,750(4.95억) 2인 임차가구: \$693,500(6.31억)* *동거하는 경우만 해당
청년수당 (Youth Allowance)	미분가 청년: ABSTUDY Living Allowance와 동일한 부모 소득 기준을 활용 (+) 나이 및 가구특성, 분가여부에 따라 최소 \$1,292.17(117.6만)~최대 \$1,884.50(171.5만) 분가 청년: 나이 및 가구특성, 분가여부에 따라 최소 \$1,191.17(108.4만)~최대 \$1,884.50(171.5만) (+) ABSTUDY Living Allowance의 분가 청년과 동일한 방식으로 소득에 따라 수당 감소	- 1인 임차가구: \$543,750(4.95억) 2인 임차가구: \$693,500(6.31억)* *동거하는 경우만 해당

(단위: AUD, 원)

구분	소득 기준 (income test)	자산 기준 (assets test)
가족세액지원 급여 A (Family Tax Benefit Part A)	연간 가구의 과세 조정 소득(adjusted taxable income): \$62,634(5,699.7만) 이하는 최대 수당 지급 \$62,634 이상~\$111,398(1.01억) 사이 구간은 \$1 당 20센트씩 감소 \$111,398 이상부터는 수당 지급액이 0이 될 때까지 \$1 당 30센트씩 감소 *단, 자녀의 수, 자녀 연령 및 교육상황에 따라 소득 기준이 달라짐	-
양육수당 (Parenting Payment)	한부모 \$2,730.85(248.5만) 이하 (+) 자녀 수에 따라 일정 소득 발생시 \$1당 40센트씩 감소 1명: \$214.60(19.5만) 2명: \$239.20(21.8만) 3명: \$263.80(24.0만) 자녀 1명씩 증가할 때마다 \$24.6씩 모든 기준 상향 부모(파트너가 있는 경우) 파트너 및 수급 당사자의 소득을 구분하여 평가하여 아래의 조건을 모두 충족 당사자: \$1,344.67(122.4만) 이하 파트너: \$2,522.00(229.5만) 이하 총 소득: \$2,689.67(244.8만) 이하	- 1인 임차가구: \$543,750(4.95억) 2인 임차가구: \$693,500(6.31억)* *동거하는 경우만 해당
구직수당 (JobSeeker Payment)	연령, 가구 구성 및 파트너 소득 수준 등에 따라 최소 \$1,344.67(122.4만)~최대 \$2,666.25(242.6만) \$150부터 소득수준에 따라 \$1 당 50~60센트씩 지급액 감소	1인 임차가구: \$543,750(4.95억) 2인 임차가구: \$693,500(6.31억)* *동거하는 경우만 해당

주1: \$1(AUD)=910원으로 계산(2024년 6월 기준)

주2: 연 소득으로 표시되지 않은 프로그램 소득 수준은 2주 단위를 기준으로 함

주3: 소득 기준은 일반적인 상황을 가정하여 작성하였으며, 가구의 특성 및 상황 그리고 사회보장서비스 프로그램 이용 여부에 따라 기준이 달라짐

주4: 소득 및 자산 기준은 부분 수당(part pension)이 아닌 완전 수당(full pension) 기준으로 작성하였음

주5: 2인 가구는 동거 여부에 따라 소득 기준이 달라지며, 최대는 질병 등의 이유로 비동거 상태를 의미

주6: 우크라이나 전쟁으로 인한 난민(Special Benefit) 및 농장가구수당(Farm Household Allowance) 또한 연방 정부 임차료 지원 대상이나, 해당 표에서는 삭제

자료: Services Australia, 2024. Services Australia. <https://www.servicesaustralia.gov.au/> (2024년 5월 30일 검색).

□ 임차료 보조 방법

연방정부 임차비 보조 정책은 9가지의 다른 사회보장서비스 프로그램을 이용하면, 매년 회계연도에 따라 측정되는 소득 수준에 따라 자동으로 지급대상으로 평가된다.

Centrelink 플랫폼에 기반한 사회보장서비스를 이용하고 있다면, 매년 소득 및 자산에 대한 변화를 신고해야 하며, 이를 통해 수급자는 별도의 신청없이 임차비 지원 정책 지원 여부에 대한 평가를 받는다.

지원을 받기 위해서는 일정한 장소에 거주하고 있어야 하는데, 이는 임차비 지원 대상으로 평가되면 안내 우편 등이 해당 주소로 전달되기 때문이다. 단, 연방정부 임차비 지원정책은 주정부가 소유·운영하는 주택에 임차하는 경우에는 해당사항이 없다.

아동수당의 일종인 가족양육급여(FTB) 파트A는 0세~15세 아동 또는 중등학교(full-time secondary school)에 다니는 16~19세 청소년이 거주하는 가구에게 제공하고 기준에 부합하는 가구에게 임차비를 지원하는 제도이다.

표 3-28 | 자녀양육급여(FTB Part A) 관련 수급자의 임차비 지원 기준(2024년)

(단위: AUD, 원)

구분	조건		최대 임차비 지원액
	최소 임차비 기준	최대 지원액 지급을 위한 임차비 기준	
한부모			
1~2명 자녀	191.80 (174,538)	486.74 (442,933)	221.20 (201,292)
3명 이상 자녀	191.80 (174,538)	525.00 (477,750)	249.90 (227,409)
커플(동거)			
1~2명 자녀	283.50 (257,985)	578.44 (526,380)	221.20 (201,292)
3명 이상 자녀	283.50 (257,985)	616.70 (561,197)	249.90 (227,409)
커플(비동거)			
1~2명 자녀	191.80 (174,538)	486.74 (442,933)	221.20 (201,292)
3명 이상 자녀	191.80 (174,538)	525.00 (477,750)	249.90 (227,409)

주1: 임차비 기준 및 지원액은 2주 단위(fortnight)

주2: 커플이나 비동거인 경우 질병 및 수감 등으로 인해 발생하는 상황을 의미

자료: Services Australia, 2024. Services Australia. <https://www.servicesaustralia.gov.au/> (2024년 5월 30일 검색).

일종의 자기 부담 기준을 의미하는 최소 임차비 기준은 동거 중인 커플(\$283.50, 약 25.8만 원)보다 한부모나 질병 및 수감 등으로 인해 피치 못한 비동거 상황에 있는 커플이 더 낮게 설정(\$191.80, 약 17.5만 원)되어 있다.

풀타임 학생이나 견습 또는 도제(apprentice) 교육을 받는 호주 원주민을 대상으로 수당을 지급하는 ABSTUDY 생계수당(Living Allowance) 수급자에게도 기준에 부합하는 경우 임차비를 지원한다.

표 3-29 | 소득 지원책 및 ABSTUDY Living Allowance 수급자의 임차비 지원 기준(2024년)

(단위: AUD, 원)

구분	조건		최대 임차비 지원액
	최소 임차비 기준	최대 지원액 지급을 위한 임차비 기준	
독신			
일반 주택	146.00 (132,860)	396.94 (361,215)	188.20 (171,262)
공유 주택	146.00 (132,860)	313.29 (285,094)	125.47 (114,178)
커플			
동거	236.60 (215,306)	472.87 (430,312)	177.20 (161,252)
비동거 (질병 및 수감)	146.00 (132,860)	396.94 (361,215)	188.20 (171,262)
일시적 비동거	146.00 (132,860)	382.27 (347,866)	177.20 (161,252)

주1: 1호주 달리는 910원으로 계산(2024년 6월 기준)

주2: 임차비 기준 및 지원액은 2주 단위(fortnight)

자료: Services Australia, 2024. Services Australia. <https://www.servicesaustralia.gov.au/> (2024년 5월 30일 검색).

(3) 사회주택의 소득 및 자산 기준

□ 사회주택의 유형

호주의 사회주택은 주정부가 소유·관리하는 공공임대주택과 비영리단체 및 NGOs에서 소유·관리하는 커뮤니티 주택으로 구분된다. 일반적으로 공공임대주택은 임차인 소득의 약 25% 이내에서, 커뮤니티 주택은 30% 수준에서 임차료가 결정되며, 커뮤니티 주택은 연방정부, 주 정부 및 지방정부로부터 지원금을 받아 운영·공급한다. 또한 공공임대주택에 거주할 경우 이미 임차비 보조(rental subsidy)를 받은 것으로 여겨져 ‘Centrelink’를 통한 사회보장서비스를 이용할 수 없다.

□ 주별 사회주택의 소득 및 자산기준

호주는 주택 배분과 커뮤니티 주택 입주 조건은 주 정부마다 상이하게 적용하고 있다. Queensland 주에서 공공임대주택 또는 커뮤니티 주택에 입주하기 위한 자산 기준은 현금, 부동산 신탁과 주식, 자동차 등을 포함한 유동자산이 1인 가구 기준 \$116,375(1.06억 원) 이하, 2인 가구 이상은 \$148,625(1.35억 원) 이하이다. 자산

기준은 1인 가구와 2인 가구 이상으로 구분하여 차등적용하며, 소득 기준은 가구규모에 따라 달라지며, 커플가구의 경우 무자녀와 3인 가구의 차이가 있으며, 3인 가구부터 미분가 자녀 및 미혼 성인이 1명씩 추가될수록 증가한다.

표 3-30 | Queensland 및 Western Australian 주의 사회주택 입주자 소득·자산 차이

(단위: AUD, 원)

구분	Queensland주	Western Australian주
자산기준	1인 가구: \$116,375(1.06억 원) 2인 가구 이상: \$148,625(1.35억 원) *자산 정의: 현금, 주식, 고정투자자산, 펀드, 부채, 부동산 신탁, 연금, 자동차, 카라반 및 거주용 보트 등	Band A 1인 가구: \$38,400(3,500만 원) 커플: \$63,800(5,800만 원) 60세 이상 시니어(독신 및 커플): \$80,000(7,280만 원) 장애인: \$100,000(9,100만 원) *자산 정의: 현금자산(cash asset)으로 예금, 보증금, 부채, 보험 신탁 및 부동산 신탁 등(자동차, 고(古)가구 및 생명보험 제외)
	(WAG Band B 비교: NRAS 기준) 1인 가구: \$135,937(1.2억 원) 2인 이상 가구: \$173,375(1.6억 원) *자산 정의: 예금, 주식, 투자금 및 연금계좌를 포함	Band B 1인 가구: \$332,000(3.0억 원) 커플(partnered or combined): \$412,500(3.8억 원) 커플이나 질병으로 인한 비동거: \$412,500(3.8억 원) *자산 정의: 예금, 고정자산, 각종 신탁, 부채, 주식, 연금계좌, 부동산, 사업 및 농장 가치, 투자 및 취미 목적의 수집품, 자동차 및 보트 등 광범위하게 적용
소득 기준 (주급 기준)	미혼 가구 1인: \$609(55.4만 원) 2인: \$755(68.7만 원) *가구 수 1인 증가마다 \$22씩 증가(5인 까지) ** 2인 이상은 미혼인 성인 가구가 집을 공유하거나 한부모를 의미 *** 소득에는 Centrelink 관련 연금 및 수당 제외 커플 무자녀: \$755(68.7만 원) 3인 가구: \$877(79.8만 원) *3인 가구부터 커플을 기준으로 미분가 자녀 및 미혼 성인 1명씩 추가될수록 \$22씩 증가(최대 \$1,121) *** 소득에는 Centrelink 관련 연금과 수당 제외	외벌이(single income) 1인 가구: \$511(46.6만 원) 2인 가구: \$661(60.2만 원) 3인 가구: \$776(70.6만 원) 4인 가구: \$896(81.5만 원) 맞벌이(dual income) 2인 가구: \$770(70.0만 원) 3인 가구: \$890(81.0만 원) 4인 가구: \$1,030(93.7만 원) *교외지역(North West/remote)의 경우 도시지역보다 약 40%만큼 기준 확대 **장애가구의 경우 일반가구에 비해 약 25%만큼 기준 확대

주: National Rent Assistance Scheme(NRAS)은 저소득층부터 중간소득 계층까지 부담가능한 주택을 공급하기 위한 사회정책 공급의 일환임

자료: Queensland Government (2024) Public and community housing. <https://www.qld.gov.au/housing/public-community-housing> (2024년 6월 10일 검색).

Western Australian Government(WAG)는 공공임대주택 및 커뮤니티 주택에 지원하기 위한 대상을 Band A로 분류하며, 현금자산(cash asset) 기준을 가구 특성에 따라 \$38,400(약 3,500만 원) ~ \$100,000(약 9,100만 원)으로 설정하고 있다. 자산 기준은 1인 가구와 커플, 60세 이상 시니어, 장애인 등 가구특성에 따라 다르며, 소득 기준은 가구원 수에 따라 달라지며, 맞벌이인 경우 기준을 완화한다.

Victoria 주정부는 사회주택 입주자 명부 등록시 다른 주 정부보다 더 완화된 소득 기준을 두고 있다. WAG와 같이 2단계 밴드를 구성하여 소득 및 자산 기준을 따로 두고 있다. 최우선 지원 가구(priority access)는 단순히 소득 및 자산 기준으로 평가하는 것이 아니라 홈리스 위기 상태, 건강 문제로 인한 이동의 필요 여부 등 가구의 상태 및 현황을 기반으로 평가한다. 또한 최우선 지원 가구의 특성에 따라 신규지원 및 이전 등 다른 방법으로 사회주택을 지원한다. Victoria에서 사회주택에 입주하는 가구는 부모로부터 독립한 가구를 대상으로 하며, 부모의 소득이나 자산은 고려하지 않는다.

최우선 지원 가구의 자산 기준은 차순위 지원가구의 약 40% 수준으로 설정되어 있다. Victoria 주정부의 사회주택 소득 및 자산 기준 수준은 최우선 지원 가구의 경우 소득은 대략 하위 4분위 이내, 자산은 하위 3분위 이내로 설정하였고, 차순위 지원가구는 소득기준은 대략 7분위 이내, 자산은 4분위 이내로 설정되어 있으며, 장애정도에 따라 최대 8분위 수준까지 확대된다.

표 3-31 | Victoria 주 정부의 사회주택 밴드별 소득 및 자산 기준

(단위: AUD, 원)

구분	소득(주급)	자산
최우선 지원 가구 (Priority Access)	1인 가구: \$633(57.6만) 2인 가구(부가): \$1,094(99.6만) 가족(최대 2명의 자녀): \$1,134(103.2만) (+)가구원 1명당 \$40(3.6만)	\$14,709(1,339만 원) *장애정도에 따라 최대 \$124,041(1.13억 원)
차순위 지원 가구 (Register of Interest)	1인 가구: \$1,131(102.9만) 2인 가구(부가): \$1,731(157.5만) 가족(최대 2명의 자녀): \$2,334(212.4만) (+)가구원 1명당 \$379(34.5만)	\$37,212(3,386만 원) *장애정도에 따라 최대 \$124,041(1.13억 원)

자료: Housing Victoria (2024) Social housing eligibility. <https://www.housing.vic.gov.au/social-housing-eligibility> (2024년 6월 10일 검색).

4) 일본

(1) 공적임대주택 유형과 소득분위별 대상

일본의 공적임대주택 관련 법으로는 주생활기본법(2006년 제정)과 주택 확보요배려자에 대한 임대주택 공급 촉진에 관한 법률(2007년 제정, 이하 세이프티넷법)이 있다. 주생활기본법에서는 국가 및 지방공공단체는 주생활의 안전 확보 및 향상 촉진에 관한 정책을 책정하고 실시할 책무가 있음을 명시하고 있다. 세이프티넷 법에서는 기존 공적 임대주택의 효율적 활용을 꾀함과 동시에 공적 임대주택의 적절한 공급 촉진에 관해 필요한 정책을 강구하도록 노력할 것을 의무화하고 있다.

세이프티넷 법에서는 공적임대주택으로 ① 공영주택, ② 독립행정법인 도시재생기구(이하 UR 주택) 및 ③ 지방주택공급공사의 주택(이하 공사주택), ④ 특정우량임대주택을 제시하고 있다(법 제2조). 일본에서 공적 임대주택이라 한다면, 위의 네 가지 주택을 핵심으로 들 수 있다. 이 외에도 고령자 거주에 대한 안전 확보에 관한 법률에 의한 ‘서비스 제공 고령자용 주택’에도 정부 차원의 보조금, 세제혜택, 융자 등이 지원된다. 같은 법에 근거한 고령자용 우량임대주택도 정부 및 UR로부터 보조를 받아 운영되나, 일반적으로 일본의 공적임대주택이라 하면 법적 근거에 따른 위의 네 종류를 들 수 있다.

표 3-32 | 일본의 공적임대주택

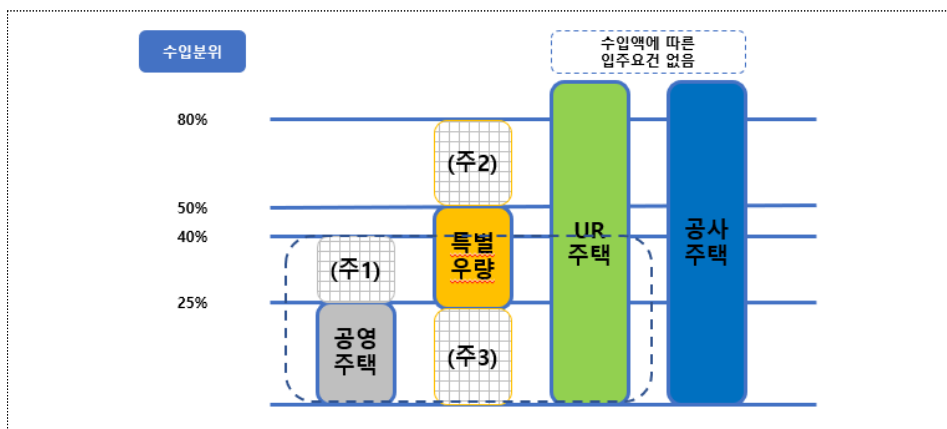
구분	목적	공급 방식
공영주택 (공영주택법, 1951년)	주택 확보에 곤란을 겪는 저소득층에게 저렴한 임대주택 공급	• 지방 공공단체가 건설, 관리 • 지방 공공단체가 민간주택을 매입하거나 임차하여 관리
도시재생기구 임대주택 (독립행정법인 도시재생기구법, 2003년)	주로 패밀리 가구에 양호한 거주 환경을 갖춘 임대주택 공급	• 독립 행정법인 도시재생 기구가 건설, 관리
지방주택공급공사의 주택 (지방주택공급공사법, 1965년)	근로자에게 양호한 거주 환경의 주택 공급	• 지방주택공급공사가 건설, 관리
특정우량임대주택 (특정우량임대주택의 공급 촉진에 관한 법률, 1993년)	중간소득층에게 우량한 임대주택 공급 (※중간소득층: 원칙적으로 소득분위 25~50%, 4인 가구 연봉 약 510~690만 엔)	• 민간이 건설, 관리 • 지방 공공단체가 건설, 관리 등

자료: 国土交通省住宅局, (2006) . 公的賃貸住宅等をめぐる現状と課題について.(연구진 수정)

<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/singi/syakaishihon/kotekibukai/1bukai/1bukaisan-1.pdf>

이 네 가지의 공적 임대주택은 각각 주요 대상 등 입주 조건과 임대료 등이 상이하다. 공영주택은 대체로 소득분위 25%, 특정우량임대주택은 소득분위 25~80%를 대상으로 하고, UR 주택과 공사주택은 소득기준의 상한이 없다. 한편, 각 공적 임대주택 별로 사업주체의 재량에 따른 적용이 가능한 경우도 있으며, 아래는 소득분위별 공적 임대주택의 대상자 여부를 나타내고 있다.

그림 3-2 | 일본 소득분위별 공적 임대주택 대상자



주1: 고령자 등을 대상으로 사업주체가 재량으로 설정 가능

주2: 지사 등의 재량으로 설정 가능

주3: 소득 상승이 예상되는 자를 대상으로 지사 등의 재량으로 설정 가능

자료: 国土交通省住宅局. (2006). 公的賃貸住宅等をめぐる現状と課題について. (연구진 수정)

<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/singi/syakaishihon/kotekibukai/1bukai/1bukaisan-1.pdf>

□ 공영주택의 입주대상 계층

공영주택은 저소득자를 대상으로 지방자치단체 또는 지방주택공급공사가 공급·관리한다. ‘도’가 운영하는 주택은 ‘도영주택’, ‘현’이 운영하는 주택은 ‘현영주택’ 등 운영하는 지자체 수준에 따라서 공영주택의 명칭이 조금씩 상이하다.

입주 자격 중 소득 기준의 경우 일반 세대는 소득분위 25% 이하, 장애인이나 노인 등 재량 세대는 소득분위 40% 이하를 대상으로 한다. 여기에서 소득분위 25%, 45%는 대략적인 개념 차이이며 실제로는 공영주택 시행령에 일반세대의 월소득 기준은 158

천엔, 재량세대는 259천엔⁴⁸⁾으로 규정되어 있으며, 소득분이에 따른 기준은 매년 새롭게 변경되지는 않는다. 다만, 2009년 이전에는 각각 200천엔, 268천엔이었다가 위의 기준으로 변경되었는데, 그 이유는 1996년 200천엔으로 설정된 이후⁴⁹⁾ 10년 이상 변경되지 않아 재검토한 결과 200천엔이 수입 분위 36%에 해당하고 입주 경쟁률이 매년 상승하였다(2009년 전국 9.9, 도쿄도 32.1 대 1). 이에 따라 주택에 어려움을 겪는 입주 희망자의 다수가 입주 불가능한 상황을 타개하기 위한 것이었다(国土交通省, 2008).

□ 특정우량임대주택의 입주대상 계층

특정우량임대주택은 공영주택보다 상위 소득계층을 대상으로 하며, 일반세대는 중위소득의 25~50%이고, 예외적으로 소득증가 예상자는 중위소득 25% 이하라 할지라도 대상이 된다. 또한, 중위소득 50~80%도 재량 세대로 일부 조건을 만족하는 경우 입주가 가능하다(国土交通省, 2008). 특정우량임대주택의 공급 촉진에 관한 법률 시행규칙 제6조 및 제7조를 보면 특정우량임대주택도 공영주택과 마찬가지로 위의 소득 분위는 개념적인 기준치이며, 실제 기준은 특정우량임대주택의 공급촉진에 관한 법률의 시행규칙에서 규정한 158천엔 이상부터 487천엔 이하로 설정되어 있다(2022년 개정). 특정우량임대주택 입주자에게는 입주 후 20년간 국가와 지자체에서 임대료 보조금을 지급하고 있으며, 지자체에 따라 구체적인 방식은 상이하다.

□ 기구 주택(UR 임대주택)의 입주대상 계층

기구주택의 공식 명칭은 ‘UR(Urban Renaissance Agency, 도시재생기구) 도시기구 임대주택’으로 중산층을 대상으로 한다. 입주를 위해서는 임차료 지불능력을 증명할 필요가 있기 때문에 UR 임대주택의 경우 소득의 상한선이 아닌 하한선 기준을 설정

48) 실제로는 대부분의 지자체에서 재량세대의 소득 기준을 214 천엔으로 하고 있음(도쿄도, 오사카부 등). 또한 고베는 기본적으로 214,000엔을 기준으로 하고 청년 및 보육가구만 259,000엔으로 하고 있기도 함

49) 이와 같은 소득분위 25% 기준은 1996년 공영주택법 개정에 따른 것인데, 개정 이전에는 공영주택을 제1종과 제2종으로 나뉘어, 제1종은 하위 33%까지, 제2종은 하위 40%까지로 소득자격을 정하였다가 변경된 것임(園田眞理子, 2018); 園田眞理子. (2018). 「都市住宅」と「社会福祉」の接近. 都市社会学100号

하고 있다. 신청자 본인의 평균 월수입이 기준 월수입 이상이어야 하며, 적어도 임대료의 약 4배 이상의 수입이 있거나 임대료에 따른 기준 월수입액 이상의 수입을 증명할 수 있어야 한다. 일정 기간(1년 이상) 임대료 및 공익비를 일시에 납부하면 수입 요건은 무관하게 입주할 수 있고, 임대료의 일정액이 할인되며, 그 외에도 저축액이 100배 이상인 것을 증명하면 입주할 수 있다.

표 3-33 | 기구주택(UR)의 임대료와 기준월수입

구분	임대료	기준 월수입
가족 단위로 신청하는 경우	82,500엔 미만	임대료의 4배 (예시: 임대료 6만엔의 기준월수입액은 임대료의 4배인 24만엔임)
	82,500엔 이상 20만엔 미만	33만엔 (고정액)
	20만엔 이상	40만엔 (고정액)
1인 가구로 신청하는 경우	62,500엔 미만	임대료의 4배 (예시: 임대료 5만엔의 기준월수입 액은 임대료의 4배인 20만엔임)
	62,500엔 이상 20만엔 미만	25만엔 (고정액)
	20만엔 이상	40만엔 (고정액)

자료: UR賃貸住宅(n.d.).お申込み資格. <https://www.ur-net.go.jp/chintai/rent/requirements/>

□ 공사주택의 입주대상 계층

공사주택은 주택공급공사가 소유하고 관리하는 임대주택을 의미하며, 여기서 주택 공급공사란 지방자치단체(각 도도부현 등)가 출자하여 설립된 공사로 약칭 ‘JKK’ 라고도 불린다. 2020년 4월 기준, 전국에 37개 공사 (도도부현에 29개, 정령지정도시 8공사)가 있다(UR賃貸住宅, 2021).

표 3-34 | 공사주택(JKK 도쿄)의 월 수입 기준

임차료	동거인이 있는 경우 월수입 기준	1인 입주의 경우 월수입 기준
60,000엔 미만	임대료 4배 이상	임대료 4배 이상
60,000엔 이상 90,000엔 미만		240,000엔 이상
90,000엔 이상 120,000엔 미만	360,000엔 이상	300,000엔 이상
120,000엔 이상	400,000엔 이상	

자료: JKK東京(n.d.). 申込資格・必要書類. <https://www.to-kousya.or.jp/chintai/rent/index.html>

공사주택의 대상자는 지자체에 따라 상이하나 대체로 UR주택과 유사하여 중산층을 대상으로 한다. 도쿄도의 주택공급공사인 'JKK 도쿄'의 입주자격 중 소득 및 임차료 요건은 기구주택(UR)의 1인가구 기준과 유사한 구조와 수준이다. JKK 도쿄의 월수입 기준은 동거인이 있는 경우와 1인 입주의 경우로 구분한다.

표 3-35 | 일본 공적임대주택 주요 대상 및 입주자격 비교

구 분		공영주택	특정우량 임대주택	기구주택 (UR)	공사주택
관련 법률 (제정 연도)		공영주택법 (1951년)	특정우량임대주택 공급 촉진에 관한 법률(1993년)	독립행정법인 도시재생기구법 (2003년)	지방주택 공급공사법 (1965년)
주요 대상		주택에 어려움을 겪는 저소득자	중산층 소득자	주로 가족 세대	근로자
입주 자격	동거 가족 요건	• 원칙적으로 동거 가족이 있어야 함 (고령자, 장애인 등은 재량에 따라 1인가구 가능)	• 원칙적으로 동거 가족이 있어야 함	• 제한없음	• 원칙적으로 동거 가족이 있어야 함
	소득 요건	- 일반세대: 소득분위 0~25% (158천엔 이하) - 재량세대: 소득분위 25~40% (214천엔 이하)	- 일반세대: 소득분위 25~50% (158천엔 이상~259천엔 이하) - 재량세대: 소득분위 0~25%, 50~80% (259천엔 이상~487천엔 이하, 158천엔 미만으로 소득 증가가 예상되는 자)	- 임대료에 따라 하한액이 있음 (일정 소득 이상이어야 입주 가능) -82,500엔 미만: 임대료 4배 이상의 소득 -82,500엔 이상 20만엔 미만: 33만엔 이상의 소득 -20만엔 이상: 40만엔 이상의 소득	- 임대료에 따라 하한액이 있음 (일정 소득 이상이어야 입주 가능) - 지자체별로 상이
	소득 파악	- 급여소득 및 연금: 원천징수 지불금액으로 확인 - 사업소득 : 확정신고서 소득액	- 급여소득 및 연금: 원천징수 지불금액으로 확인 - 사업소득 : 확정신고서 소득액	- 급여소득: 전년도 원천징수표 및 당해연도 과세증명서 또는 주민세 결정통지서 - 개인사업주: 전년도 납세증명서 - 연금: 공적 연금증명서 또는 연금 입금 통지서 등 - 저축액: 통장 내역	기구주택(UR)과 유사

자료: 国土交通省(2009). 公的賃貸住宅のあり方に関する基本的方向(案): 参考資料 (연구진 수정)
<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/singi/koutekishoui/4-2.pdf>

(2) 공영주택의 소득기준

□ 자격기준 및 소득기준

공영주택의 자격기준은 임대료 산정에 사용되는 소득 기준(2024년 6월 현재)이 다음의 금액을 넘지 않아야 한다. 일반적인 경우 월 소득은 중위소득⁵⁰⁾ 25% 정도인 15만 8천엔이다. 임차인의 신체적, 정신적 상태, 가구 구성, 해당 지역의 주거상황 등을 고려하여, 특히 주거의 안정을 위해 필요한 경우(재량)에는 중위소득 40% 정도인 월 소득 25만 9천엔이 적용된다.

소득기준은 세대의 연간소득액에서 공제액 합계를 제외한 금액을 12개월로 나눈 값이다(国土交通省住宅局住宅総合整備課) (2018). 소득계산에 포함되는 수입은 급여 소득(회사원, 일용직, 아르바이트 등), 사업 등 소득(자영업, 보험판매원, 농업·어업 등에 의한 수입 등), 연금소득(국민연금, 후생연금, 유공자 연금 등)이다. 포함되지 않는 수입은 유족 및 장애연금, 실업급여, 용돈, 산재보험의 각종 급여, 생활보호 보조금, 지원급여 등의 비과세 소득, 퇴직 일시금 등 일시적 소득이다. 각종 공제에는 동거 가족(38만엔), 특정부양가족(25만엔), 노인부양가족, 노인공제대상 배우자(10만엔), 배우자 사별자(27만엔), 장애인 (27만엔) 및 특별장애인(40만엔) 등이 있다.

$$\text{월수입액} = [(\text{가구의 연간 소득액}) - (\text{가구의 공제액 합계})] \div 12\text{개월}$$

□ 소득 기준을 초과한 입주민의 임대료와 퇴거

공영주택 임차인은 공영주택에 3년 이상 계속 거주하고 소득이 정령에서 정하는 기준을 초과하는 경우 공영주택에서 퇴거하기 위해 노력하도록 되어 있다(공영주택법 제28조).⁵¹⁾

50) 중위소득 25%의 의미는 전국 2인 이상 세대를 수입의 낮은 순으로 줄을 세워 수입이 낮은 쪽에서 1/4 번째 해당하는 수입에 해당하는 분위

51) 일본 e-Gov 법령검색. <https://laws.e-gov.go.jp/>

또한 공영주택의 임차인이 5년 이상 공공주택에 거주하고 있으며, 최근 2년 연속
정령에서 정한 기준을 초과하는 고소득을 가진 경우 사업자는 임차인에게 일정 기간 동
안 공공주택의 퇴거를 청구할 수 있다(공영주택법 제29조).⁵²⁾ 이때 퇴거 기준 소득액
은 259,000엔 이상 313,000엔 미만으로 정할 수 있다(공영주택법 시행령 제9조 및
제10조).⁵³⁾ 사업자는 제1항에 따른 청구를 받은 자가 같은 항의 기한이 도래한 후에도
공공주택을 비우지 아니한 경우, 같은 항의 기한이 도래한 날의 다음 날부터 공영주택
을 비우는 날까지의 기간 동안 매월 그 부근의 유사주택에 대한 임대료의 2배에 상당하
는 금액을 징수할 수 있다(공영주택법 제29조).⁵⁴⁾

공영주택법 시행령 제8조에 따르면 법 제28조에서 규정하고 있는 수입초과자의 임
대료 산정은 근 동종의 주택 임차료에서 규정된 임차료를 공제한 액수에, 입주자 수입
및 연도 구분에 따른 비율(아래 표)을 곱한 액수를 규정된 주택 임차료에 더한 액수로
정의하고 있다.

$$\text{수입초과자의 임대료} = (\text{본래 임대료}) + (\text{근방동종 주택 임대료} - \text{본래 임대료}) \\ \times (\text{수입 구분에 따라 정해진 비율})$$

표 3-36 | 소득 기준 초과자의 임차료 결정

구분	세입자 소득			
	186,000엔 이하	186,000엔 이상 ~214,000엔 이하	214,000엔 초과 ~259,000엔 이하	259,000엔 초과
첫해년도	1/5	1/4	1/2	-
첫해년도 다음연도	2/5	2/4		-
첫해년도 다다음연도	3/5	3/4		-
첫해년도 3년후 연도	4/5			-
첫해년도 4년 경과				-

자료: 일본 e-Gov 법령검색. 公営住宅法施行令. https://laws.e-gov.go.jp/law/326CO0000000240#Mp-At_8(2024년 5월 30일 검색)

52) 일본 e-Gov 법령검색. <https://laws.e-gov.go.jp/>

53) 일본 e-Gov 법령검색. <https://laws.e-gov.go.jp/>

54) 일본 e-Gov 법령검색. <https://laws.e-gov.go.jp/>

□ 생활보호법의 소득 기준과의 관계

일본의 공공부조 제도인 생활보호법은 가구의 소득이 최저생활비 한정액보다 작을 경우 수급자격을 부여하고 있다. 이때 최저생활비 한정액은 단순한 생활비 전체가 아니라 일상생활에 필요한 식비, 의류비 등의 생활부조기준액 외에 주택 임대료 등의 주택부조기준, 의무교육에 필요한 학용품비 등의 교육부조기준 등을 고려하여 아래의 방식으로 산정하고 있다. 그런데 이러한 생활보호법의 소득 기준은 공영주택 소득 기준과 특별한 관련성이 있지는 않다.

$$\begin{aligned} \text{최저생활비 한정액} = & \text{생활부조기준액(A)} + \text{가산액(B)} \times \text{주택부조기준(C)} \\ & \times \text{교육부조기준(D)} \times \text{개조부조기준(E)} \times \text{의료부조기준(F)} \end{aligned}$$

표 3-37 | 임대료별 상세내용

임대료	상세내용
생활부조기준액 (제1유형)	가구원의 연령 및 거주지의 급지(6급지)에 따라 기준액에서, 경감률(가구원 수 별 경감률)을 곱한 값
생활부조기준액 (제2유형)	가구원의 인원수 및 거주지의 급지에 따라 기준액 산출
생활부조기준액 (제1유형 + 제2유형)	각 가구원의 제1유형 거주액을 합계하고, 세대인원에 따라 경감율을 곱한 뒤 가구원 수에 따른 제2유형 기준액을 더함
생활부조기준+특례가산+ 생활부조 경과적 가산(A)	특례가산 : 가구구성에 특별히 해당하는 연령별, 급지별 가산액임 (예시: 청년층에는 단신세대의 경우 별도의 월 지급액이 있음) 경과적 가산 : 모자세대의 경우 자녀의 연령 및 급지에 따라 가산액이 붙음
가산액 (B)	신체장애인, 모자세대, 아동 양육 세대
주택부조기준(C)	실제 지불하고 있는 임차료 및 지대
교육부조기준, 고등학교 등 취학비(D)	초등학교, 중학교, 고등학생
개조부조 기준(E)	재택개호 등에 드는 개호비의 평균 월액수
의료부조기준(F)	진료 등의 의료비
최저생활비 한정액	이 외에도 출산, 장례 등이 있는 경우 경비의 일정액이 추가됨

자료: 厚生労働省. (n.d.). 生活扶助基準額について. <https://www.mhlw.go.jp/content/001152601.pdf>

5) 소결 및 정책적 시사점

영국, 독일, 호주, 일본의 4개국에서 소득과 자산은 공공임대주택과 주거급여 등 주거복지정책에서 최소요구기준(threshold)으로 작동하고 있었다.

대부분의 주거복지정책에서 일반적으로 소득과 자산 기준을 활용하고 있으나, 소득과 자산 중 어느 한 기준만 활용하는 경우도 있었다. 영국에서 주거수당을 포함하는 대표적인 사회보장 프로그램인 유니버설 크레딧(Universal Credit)은 자산 평가를 기본으로 수급자를 결정하며, 소득은 수급액의 규모를 결정하는 데에만 활용되고 있다. 호주의 일부 사회보장서비스는 대상(예-미분가 청년 및 한부모 가구 등)에 따라 자산을 고려하지 않고 소득만을 고려하는 유동적인 기준을 적용한다. 독일은 사회주택을 임대하기 위해 저소득을 증명하는 사회주택 입주자격 증명서(WBS)가 필요한데, 주택에 대한 입주권을 부여할 때 소득 및 자산 기준을 적용한다. 일본의 공적임대주택의 경우에는 공영주택과 특정우량주택은 소득기준을 적용하고 있으며, UR주택과 공사주택은 임대료 부담능력을 측정하기 위해 소득기준의 하한을 적용하고 있다.

소득과 자산을 모두 고려하는 경우 대부분 이중기준선 방식으로 설계되어 있는데 이는 우리나라의 공공주택과 금융지원에서 사용하는 방식과 동일하고, 소득인정액으로 환산하는 주거급여 제도와는 차이가 있다. 이중기준선 방식의 경우 소득과 자산의 기준을 관련 통계를 통해 쉽게 비교·분석을 할 수 있다는 장점이 있다.

사회주택 및 주거비 보조를 위한 자격 기준을 설정함에 있어서 살펴 본 국외 사례의 경우 대부분 가구 규모에 따라 소득 및 자산 기준을 차등적으로 적용하고 있다. 독일에서 사회주택 입주자격 증명서(WBS) 발급시 1인가구와 2인가구를 구분하여 소득기준을 적용하고 있으며, 가구에 추가로 한 명이 거주함에 따라 일정 금액을 상향시키도록 하고 있고, 자산 기준도 가구원이 1인 추가됨에 따라 자산기준을 일정금액 상향시키도록 하고 있다. 호주에서도 주거수당에 영향을 미치는 프로그램의 소득과 자산 기준과 관련하여 기준이 있는 경우에는 대부분 수급신청자의 가구원 수에 따라 달라지며, 사회주택의 경우에도 소득과 자산기준이 미혼과 커플, 외벌이와 맞벌이, 가구원 수에 따라 다르게 적용하는 사례가 있다.

표 3-38 | 각국의 공공임대(사회주택) 입주를 위한 소득 및 자산 기준 요약

구분		소득 기준선	가구원수 (부모)	자산범위
영국	사회주택 (런던)	-런던의 경우 자치구별로 다름 (예: £5~6만) -소득에 따른 급여감소구간	-	-소득과 이중기준선 방식 -런던의 경우 자치구별로 다름(예: £1.6 ~3.2만)
독일	사회주택	-사회주택 입주자격 증명서 필 요(WBS: 저소득 증명; 주마 다 소득 한도 다름: 1년 유효) -모든 소득고려	가구원수별 차이 (한부모가족 여부 등 포함)	총자산 (가구원1€6만+추가당€3만) *현금축적가능 자산
호주	주	소득에 다른 급여감소구간	-	소득과 이중기준선 방식
	공공 임대	Queens- land 소득 하위 2 또는 3분위 이하	차이 있음	자산 하위 3분위 이하(1인\$11.6만 등 가구원수 차이有)
	WAG	소득 하위 3분위 이하	-	자산 하위 1or2분위 이하 (\$3.8~10만;가구특성차이有)
	사회 주택	Victoria -최우선:하위 4분위 이내 -차순위:7분위 이내	-	-최우선지원가구: 하위 3분위 이내 -차순위:7분위 이내 (장애정도에 따라 최대 8분위) -부모소득 안봄
일본	공영주택	-15.8천엔: 중위소득 25% 정도(필요시 40%) -초과소득 퇴거 -수입초과자에게 임대료 추가부가	-동거 및 특정부양가족 공제 -노인부양, 노인공제대상 배우자, 장애인 등 공제	자산고려 안함
구분		이중기준선 여부	지역별	기타
영국	사회주택 (런던)	○	-소득/자산 세부내역은 지역별 차이 -일정기간 공급 자치구 거주 (기간 다름: 예-7년 이전 동안 3~5년)	-방수에 따라 달라질 수 있음 -점수기반 우선권 (지원가능점수有:170~373점 필요(Islington의 경우)부여 혹은 Band system 운영
독일	사회주택	○	-베를린: WBS를 세분화 운영 -바이에른주: 일반 및 특별 주택자격증명서로 구분	-증명서에 의해 면적도 결정 -사회주택약정기간: 12~20년 -기준 초과시에도 강제퇴거 없음
호주	주	○	-	-
	공공 임대	Queens- land ○	-	-
	WAG	○	-	-2단계 Band로 구분
	Victoria	○	-	-부모로부터 독립한 가구 대상 -2단계 Band로 구분
일본	공영주택	-	입지계수: 시정촌 단위 수치 규정	-임대료 산정 기준액 (응능) × [입지계수 × 규모계수 × 경과연수 계수 × 편리성 계수](응익)= 임대료

자료: 연구진 작성

표 3-39 | 영국 및 호주의 주거급여 수급을 위한 소득 및 자산 기준

주거급여		소득 기준선	가구원수	자산범위	이중 기준선 여부	지역별	기타
영국	Universal Credit ⁵⁵⁾	-소득기준 없음. 다만 소득 수준에 따라 수급액 결정 -소득에 따른 급여감소구간	-가구구성원수에 따른 최대 수급액 차이	-소득과 이중 기준선 방식 -£1.6만 이하(1분위 가구만 대상) -£6천부터 수당 감소 (£250마다 £4.35/월 감소)	○	수령액 차이	-18~66세 -별도 주거지원 신청없음
호주	임차료 보조 (Rent Assistance)	-다른 프로그램과 연계 -소득에 다른 급여감소 구간	-영향 (자녀수) -수급:동거)비동거거플	-소득과 이중 기준선 방식 -다른 프로그램과 연계	○		-별도 주거지원 신청없음 -공공임대 거주자지원 안함

자료: 연구진 작성

지역별로는 대부분의 국가에서 주 혹은 지방정부의 상황에 맞는 기준과 방식을 별도로 두고 있고 자율성 및 지역성을 충분히 고려하고 있었다. 영국에서는 사회주택 입주자에 대해 소득과 자산을 고려하지만 세부적인 기준은 지방정부가 재량적으로 설정할 수 있으며, 자치구별로 예금 및 금융자산과 연소득 등 소득과 자산 기준은 상이하게 설정되어 있다. 독일의 경우 사회주택 입주자격 증명서의 소득기준은 법에서 규정하지만 입법권한은 연방주에 있으며, 연방주별로 소득기준을 다르게 책정하고 있다. 호주에서도 사회주택(공공임대주택 및 커뮤니티 주택)에 입주하기 위한 소득과 자산기준을 주 정부 마다 상이하게 적용하고 있다.

독일의 경우 사회주택을 임차하여 입주 후 임대차 계약이 지속되는 한 사회주택 입주자격 증명서가 무기한 유효하므로, 다시 신청할 필요가 없으나 가구소득이 증가하는 경우 연방주에 따라 부정거주세가 부과될 수 있다. 독일의 함부르크는 1년 이내에 소득이 변동하여 소득 기준액을 초과할 것이 확실시되는 경우(육아휴직 후 직장복귀 등)에는 수급자격 거부사유로 간주되었다.

55) 기존 주거수당(Housing Benefit)과 지역주거수당(Local Housing Allowance)가 Univesal Credit으로 지속 전환

우리나라의 경우 중앙정부에서 정한 기준에 따라 모든 지자체에서 일률적으로 소득 자산 기준을 설정하는 경우가 많은데, 국외사례를 참고하여 우리나라에서도 지역간 소득수준 또는 임대차 시장 상황 등을 고려하여 지역 실정에 맞는 기준을 지자체가 결정하거나 지역간 차등 적용할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

또한, 주요 국가들도 우리나라와 동일하게 가구특성이나 가구규모에 따라 소득과 자산기준을 달리 적용하고 있으며, 이는 보편적인 정책 방향인 것으로 보인다. 다만, 독일 베를린이나 호주 퀸즐랜드 주의 경우 사회주택 입주자 소득기준이 1인 가구 및 2인 가구의 소득 기준, 가구원 수 1인 추가에 대한 소득 기준 증가분 등 단순한 구조로 되어 있어 이해가 편한 장점이 있으므로, 향후 우리나라도 가구 규모 또는 특성에 따른 소득 또는 자산 기준을 단순화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

5. 주거복지정책의 소득·자산 기준의 주요 쟁점

이 절에서는 앞서 살펴본 주거복지정책 할당 원리에 대한 이론적 검토 및 주거복지 정책의 소득·자산 기준 현황에 기초하여 주거지원 프로그램 실무·정책 담당자와 연구자들을 대상으로 초점집단면접을 수행하고, 이와 함께 언론보도 등을 추가적으로 검토하여 소득·자산 기준 관련 이슈와 쟁점을 도출하였다.

1) 분석틀

본 분석은 관련 문헌 및 언론 분석, 초점집단면접(FGI)을 통해 주거복지정책의 소득·자산 기준의 현황과 문제점을 검토하고, 이슈와 쟁점을 도출하여 세부 검토과제 선정 및 정책방안 제안에 반영하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 사회복지 또는 주거복지정책 중 건강보험료에 기반한 자격 기준 적용의 현황과 문제점을 정리하고, 주거복지정책의 소득·자산 기준이 정책의 목적과 특성에 부합하는지 여부를 판단하였다. 또한 현행 주거복지정책 소득·자산 기준의 문제점 도출과 개선방향 설정을 위한 중점 고려사항을 검토하였다.

또한 이 절에서 수행한 초점집단면접(FGI)은 주거복지 정책과 사업을 담당하는 일선 담당자 및 관련 연구자들을 중심으로 총 19인을 선정하였다. 초점집단면접 대상자는 크게 주거복지정책 분야, 지자체 및 주거복지 현장수행 분야, 사회복지 및 사회보장제도 재산조사 관련 분야 실무자와 연구자로 구성하였으며, 분야별로 균형있게 배분하였다. 초점집단면접(FGI)은 총 5차에 걸쳐 주제별로 이루어졌다. 1차 조사는 건강보험 데이터 기반 자격기준 평가의 문제점 및 개선방향, 2차~4차 조사는 각각 실무자, 연구자, 공공주택 업무 담당자 측면에서의 현행 공공주택의 소득·자산 기준의 문제점과 개선방향, 5차 조사는 중앙정부의 주거복지정책 담당자가 생각하는 현행 주거복지정책 소득·자산 기준의 도입 배경과 문제점 및 개선방안을 주제로 이루어졌다.⁵⁶⁾

56) 구체적인 초점집단면접 일정 및 주제 등에 대한 정보는 부록을 참고하기 바람

```

graph TD
    A[주거복지정책 소득·자산 기준에 대한 주요 정책 분석] --> B[정책의 목적]
    B --> C[> 소득·자산기준에 대한 이론적 검토와 정책 목적 및 정책대상별 특성을 고려할 때 정책 수거지향정책의 소득·자산 기준이 가진 장점이 무엇인지 도출하고, 향후 개선방안에 반영]
    C --> D[분석 방법: 문헌 검토, 이론분석, 초점집단면담(G)]
    D --> E[관련 문헌 및 이론 분석]
    D --> F[초점집단면담(G)]
    E --> G[정원 도출: 3대 정책 세부 검토]
    F --> G
    G --> H[소득·자산 기준 적용 관련 정책]
    G --> I[소득 선정 기준선 관련 정책]
    G --> J[소득·자산 기준 상한 수준 관련 정책]
  
```

주거복지정책 소득·자산 기준에 대한 주요 정책 분석

정책의 목적

- > 소득·자산기준에 대한 이론적 검토와 정책 목적 및 정책대상별 특성을 고려할 때 정책 수거지향정책의 소득·자산 기준이 가진 장점이 무엇인지 도출하고, 향후 개선방안에 반영

분석 방법: 문헌 검토, 이론분석, 초점집단면담(G)

관련 문헌 및 이론 분석

- > 관련 문헌 검토
 - 재산조사 및 조사방식
 - 주거복지 정책대상 설정과 이론
 - 주요 사회보장 및 주거복지정책의 활용 기준
- > 이론·가치 분석
 - 주거복지 프로그램에 대한 소득·자산기준 이슈

초점집단면담(G)

- > (3차) 정책 기준의 문제점 및 개선방향
 - 사회복지 분야 연구자 3인
- > (4차) 공공주택의 소득·자산기준 검토
 - LH 공공주택 실무자 2인
- > (5차) 소득·자산 기준 설정 취지 및 문제점
 - 정책담당자 5인

정원 도출: 3대 정책 세부 검토

소득·자산 기준 적용 관련 정책

- > 정책 유형별 소득 선정 기준선 통합 여부
 - 공공주택에서 도시근로자 월평균 소득 또는 기준중위소득 적용
- > 가구원 수별 소득기준 세분화
 - 공공주택주택에서 3인 이하 가구원수별 소득기준 구분
- > 타 제도 소득 구분 범주 활용 여부
 - 지방자치단체의 건강보험료 소득 구분 활용

소득 선정 기준선 관련 정책

- > 재산 유형별 적용차 재산 별도 기준 여부
 - 공공주택에서 총자산(순자산)과 부동산/가액 기준
 - 공공주택에서 자동차 자산 별도 기준
- > 자산의 소득 원상 환산(소득인정액) 적용 여부
 - 주거비 보조 제도에서의 소득인정액과 이중기준선
- > 소득·자산의 파악 단위
 - 청년을 대상 정책의 부양 소득·자산 기준 여부

소득·자산 기준 상한 수준 관련 정책

- > 정책수거에 따른 적용 지점
 - 청년, 신혼부부, 실업자 가구에 대한 소득·자산기준 적용
- > 지역·아간에 따른 적용 지점
 - 장기전세주택 등 지역 특성을 고려한 소득·자산 기준 적용

156

2) 소득·자산 기준 유형에 관한 쟁점

(1) 자산 유형과 자동차 자산 별도 기준 여부

□ 공공주택에서 총자산(순자산)과 부동산가액 기준

공공주택에서 자산유형과 관련된 논쟁은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 먼저 첫 번째 논쟁은 앞서 주거복지정책의 소득·자산 기준의 특징과 변화 특성에서 살펴보았듯이 공공주택의 유형에 따라 총자산 혹은 부동산가액 기준을 활용하고 있다는 것이다. 두 번째는 공공분양주택과 공공임대주택 중 장기전세 주택은 총자산가액을 자격기준으로 활용하고 있는데, 이와 관련해 자산의 조사범위를 확대해야한다는 것이다.

첫 번째 논쟁과 관련하여 공공분양주택에서 총자산가액을 적용하게 된 배경을 살펴볼 필요가 있다. 기존에는 부동산 및 자동차에 대한 기준만 충족하면 공공분양주택에 대한 청약이 가능했는데, 이와 관련하여 금수저 지원 논란이 일어난 바 있고, 정부는 뉴홈 나눔형과 선택형에서 이러한 논란을 차단하고자 총자산 기준을 적용하였다.⁵⁷⁾ 특히 뉴홈 나눔형의 경우 장기 모기지 제공과 함께 가격도 저렴하기 때문에 신흥희망타운처럼 소득·자산 기준을 엄격하게 봐야 한다는 정책적 판단에서 설정했다는 의견이 있다.⁵⁸⁾ 또한 부동산과 자동차가액만을 자산기준으로 고려하고 있는 뉴홈 일반형의 경우 자산에 예금이나 유가증권, 전세보증금 등 순자산 규모에 제약이 없어서 금수저 계층이 단지 무주택자라는 이유로 시세 차익이 큰 공공분양주택의 청약에 몰릴 가능성이 열려 있음을 지적하기도 했다.⁵⁹⁾ 반면, 기타 자산에 전세보증금이 포함되어 예금액 등을 고려하면 자산 기준이 너무 엄격하다는 반대의견도 있다.⁶⁰⁾

57) 머니투데이. “소득 적어도 ‘4억 전세’ 살면 탈락... ‘반값아파트’ 예비 청약자 허탈” (2023년 1월 2일)

<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023010214520850304>

58) 머니투데이. “소득 적어도 ‘4억 전세’ 살면 탈락... ‘반값아파트’ 예비 청약자 허탈” (2023년 1월 2일)

<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023010214520850304>

59) 한겨레. “뉴홈 ‘부모찬스’ 막는다는데... 부모 자산 제한 없는 물량 있다?” (2023년 6월 9일)

<https://www.hani.co.kr/arti/economy/property/1095238.html>

60) 머니투데이. “소득 적어도 ‘4억 전세’ 살면 탈락... ‘반값아파트’ 예비 청약자 허탈” (2023년 1월 2일)

<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023010214520850304>

두 번째 쟁점인 자산 조사범위는 총자산가액 산정방식과 관련이 있다. 현재 공공주택에서 활용하고 있는 총자산가액 기준은 자산에서 부채를 차감하는 방식으로 산정되므로 실질적으로 순자산 방식이라 할 수 있다. 그런데 부채 항목에 금융회사의 카드론, 마이너스통장대출 등은 포함되지 않는다. 이로 인해 부채가 실제 규모보다 작게 잡혀 총자산가액 기준을 초과하게 되는 경우 공공주택 청약이 불가능한 사례도 발생할 수 있다. 또한 자산의 보유형태는 개인별로 다르기 때문에 자산 보유형태에 따른 차별성 해소 차원에서는 모든 유형에 동일한 자산 조사 범위의 적용이 필요하다는 견해가 있다. 그러나 실무에서는 금융자산 금액을 산정하는데 2개월 가량의 장시간이 소요되는 등의 문제가 있다는 점을 지적하고 있다. 즉, 자산 조사의 범위를 더 확대할 경우 자격검증에 소요되는 시간이 증가하게 되고, 이는 입주자 회전율을 높은 단지에서의 공개기간이 늘어나는 현상으로 이어질 수 있다. 따라서, 현재 사회보장정보원으로부터의 금융자산 회신기간이 늦어지는 점을 고려했을 때 이에 대한 보완도 함께 이루어져야 한다는 점에 주의할 필요가 있다.

(전문가 N) “자산의 보유형태는 개개인마다 달라서 부동산 위주의 자산을 주로 보유하고 있을 수도 있고, 금융자산 위주의 자산을 주로 보유하고 있을 수도 있는데, 자산의 보유형태에 따른 차별성 해소 차원에서 모든 유형에 동일한 자산 조사 범위를 적용해야 한다고 생각함”

반면, 자산 조사범위를 확대하여 순자산 기준을 적용할 경우 과도한 부채 활용하려는 부작용에 대한 우려 때문에 부채를 공제하는 방식에 대한 다양한 의견이 존재하는 것도 사실이다. 자산 조사범위를 확대한 순자산 기준을 적용하게 되면 과도하게 부채를 일으켜 자산 기준을 충족시킬 수 있으며, 이는 가계 부채 수준을 증가시킬 우려가 있다. 따라서 현재와 같이 총자산 기준을 적용하되, 부채는 일정 금액을 공제하는 방식 검토가 필요하다는 의견도 있다. 또한, 현재 부채항목에 포함되지 않는 마이너스통장 및 카드론을 부채항목으로 포함하려는 입법 추진과 관련하여 부채를 활용하여 일시적으로 자격요건을 충족시키는 도덕적 해이에 대한 우려와 정책 필요의 시급성을 고려할 때 부채 항목을 폐지해야 한다는 의견도 존재한다.

(전문가 J) “순자산을 기준으로 하는 경우 부채 상황의 유인이 없는 문제가 발생하기 때문에 일정한 수준의 부채만 공제해 주는 방식이 바람직함”

(전문가 M) “대출 등의 개인별 실행규모는 주거문제가 시급하지 않은 안정적 계층이 저소득층 대비 상대적으로 더 클 수 밖에 없기 때문에 사회적으로 시급하지 않은 자에게 주택이 배분되는 확률을 증가시키는 방향으로 작용할 수 있음”

□ 공공주택에서 자동차 자산 별도 기준

공공임대주택과 공공분양주택 중 뉴홈 일반형의 경우 자산 요건으로 자동차 가액을 기준으로 두고 있는데 이와 관련해 자동차 가액기준의 수준이 적절한지, 그리고 자동차 가액 기준을 적용해야하는지에 대한 논란이 있다.

먼저 자동차 가액기준의 수준과 관련하여 공공분양주택 중 뉴홈 선택형과 뉴홈 나눔형의 경우에는 자산 요건에 자동차 가액 기준이 없다. 현재 임대주택 신청을 위한 보유 차량 가액은 2024년 기준 3,708만 원 이하로 설정되어 있으나, 어느 정도가 적절한 기준인지에 대한 논란이 있으며, 일각에서는 자동차 가격 상승에 따라 자동차가액 기준에 대한 조정이 필요하다는고 지적하기도 한다. 최근 자동차가 생필품으로 인식되고 있는 상황에서, 기초생활보장제도 내 생계형 차량에 대한 요건도 엄격하게 적용되고 있어 자동차 가액 때문에 수급에서 탈락하는 상황이 발생하기도 한다. 반면, 고가 외제 차량을 소유한 입주자의 공공임대주택 거주 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상황에서 이를 제한할 제도적 개선이 필요하다는 의견도 있다. 하지만, 공공임대주택 갱신계약을 위한 자격검증 시점에만 문제의 차량을 소유하지 않으면 되는 제도적 한계가 있고, 임대료 할증이나 갱신 횟수 제한 등의 페널티를 부여하고 있다는 현실도 감안할 필요가 있다.

그리고, 공공분양주택 중 일반형의 자산기준과 관련하여 공공분양주택에 총자산으로 자격 요건을 충족했음에도 불구하고 별도의 자동차 가액기준으로 인해 공공분양주택 청약이 불가능한 사례가 발생할 수 있어 제도 개선이 필요하다는 의견이 있다.

(전문가 G) “최근 들어 자동차 가격이 급상승하여 국산 중형세단 혹은 SUV 가격들이 옵션 여부에 따라 4천만원 대를 넘는 경우가 허다한 상황이므로 주택 유형에 따라 혹은 가구원 수에 따라 자동차 가액 기준도 세분화하는 게 좋을 것 같음”

(전문가 I) “주거급여 차량가액 때문에 수급 자격이 탈락되는 사례가 다수 발생하는 등 차량가액 기준을 삭제하거나 한도 상향에 대한 검토가 필요”

(전문가 M) “갱신계약을 위한 자격검증 시점에만 소유하지 않으면 되는 제도적 한계가 있으며, 임대조건 할증 또는 갱신계약 횟수 제한을 통해 페널티 부여”

(전문가 Q) “총자산으로는 자격요건이 되는데 자동차 때문에 못 들어가는 문제가 발생하는데, 가구원수가 많아 대형 자동차를 이용하는 경우도 있기 때문에 자동차를 제한할 필요가 있는지 의문이 있음”

(2) 자산의 소득 환산 방식(소득인정액) 적용 여부

□ 주거비 보조 제도에서 소득인정액과 이중기준선

주거비 보조 제도인 주거급여와 청년월세 한시지원사업 등은 시행주체에 따라 소득 기준이 정책별로 상이하게 설정되어 있어 정책 수요자가 이해하기 어렵고 행정비용이 과도하다는 문제가 제기되고 있다.

일례로 주거급여와 청년월세 한시지원사업은 중앙정부 사업으로 각각 소득인정액과 소득평가액을 기준중위소득과 비교하는 방식이며, 지자체의 청년월세지원사업은 신청인이 속한 가구의 건강보험료 부과액을 기준중위소득과 비교하는 방식이다.

Box. 서울시 청년월세지원사업 지원기준

- 연령 및 임차보증금(월세)
 - 서울에 월세로 거주하는 19세~39세 이하 무주택 청년 1인 가구
 - 임차보증금 8천만원 이하 및 월세 60만원 이하(임차건물 소재지에 주민등록이 등재되어 있어야 함)
 - 단, 임차보증금은 8천만원 이하면서 월세가 60만원을 초과하는 경우, 보증금 월세 환산액*과 월세액을 합산하여 93만원 이하인 경우에만 신청 가능. 이때 환산율은 주택임대차보호법에 의거 5.0% 적용함
- 소득
 - 가구당 기준중위소득 150% 이하인 자(건강보험료 부과액 기준)
 - 신청인이 속한 가구의 건강보험료 부과액(최근 3개월('25년 3월~5월) 평균액)이 '25년 기준 중위소득 150% 이하의 건강보험료 부과액을 충족해야 함
 - 신청인의 건강보험이 피부양자인 경우 주민등록이 별도 분리되어 있어도 부양자 부과액 기준을 고려

자료: 서울주거포털 https://housing.seoul.go.kr/site/main/content/sh01_060513#none (2024년 5월 30일 접속)

이처럼 유사한 주거비 보조 제도임에도 상이한 소득기준을 활용하고 있어 정책 수요자의 혼란을 줄이고 주거비 보조 정책간의 연계를 강화하기 위해 일관된 소득기준을 적용하자는 견해가 있다. 이와 관련해 기준중위소득 50%~100% 구간의 저소득층에 대해 주거급여 외 청년월세지원 사업과 같이 주거수당을 지급하는 경우 이중기준선이 갖고 있는 형평성 측면의 단점을 해소하기 위해 재산 소득 환산 방식을 고려하자는 의견이 있다.

다만, 이 경우에 주거급여에서 사용하는 기초생활보장제도의 소득인정액 방식을 사용하는 것은 높은 자산의 소득환산율로 인해 대상자가 배제되거나, 복잡한 산정방식으로 과도한 행정비용이 발생할 수 있다는 우려도 제기되고 있어 국가장학금(I유형)의 소득인정액 방식 등 다양한 방식을 검토할 필요가 있는 것으로 나타났다.

□ 주거급여에서 자산의 소득 환산: 전월세보증에 대한 이중적 관점

전월세보증금의 경우 보증금액이 클수록 주거비 부담이 커 지원 필요성이 증가한다고 볼 수 있는 한편, 자산으로 인식하여 일정 수준 이상인 경우에는 지원대상에서 배제되기도 한다. 대표적 예로 기초생활보장제도의 임차급여가 해당한다.

임차가구의 전월세보증금은 주거급여 수급자격을 확인하는 소득인정액 산정시에는 소득으로 환산하여 주거비를 부담할 수 있는 능력으로 간주되나, 급여액 산정시 전월세보증금을 월임대료로 환산하여 주거비부담 비용으로 간주된다(강신욱 외, 2016).

$$\text{임차급여액(HB)} = \min(\text{SR}, \text{RR}), \text{ if AI} < 0.48 \times \text{기준중위소득}$$

SR: 기준임대료, RR: 실제임차료, AI: 소득인정액

임차급여액은 기준임대료와 실제임차료 중 작은 값을 기준으로 산정하는데, 전세가구의 실제임차료는 보증금에 연간 4%의 환산율을 적용하여 월 임대료로 환산하고 있어 보증금이 높을수록 주거부담이 과중한 것으로 간주된다. 예를 들어 2024년 서울에 거주하는 4인 가구의 기준임대료(52.7만 원)를 보증금으로 환산하면 1억 5,810만 원

인데, 서울 거주 4인 전세가구의 전세보증금이 1억 5,810만원 보다 작은 경우에는 보증금이 높을수록 주거비 부담이 큰 것으로 간주하여 급여액도 높아지게 된다. 그러나 재산을 소득으로 환산 시 전월세보증금은 기본재산액을 초과하는 경우 경제적 부담 능력으로 간주한다. 예를 들어 서울의 경우 보증금이 1억 7,200만원(주거용재산 한도액)을 초과하면 그 초과하는 금액에 대해서는 일반재산 환산율(월 4.17%)을 적용하고, 1억 7,200만원 이내에서는 서울의 기본재산액(9,900만원)을 공제 후 차액에 대해 주거용 재산 소득환산율(월 1.04%)을 적용하고 있다. 따라서 서울 거주 4인 가구의 보증금이 9,900만원~1억 5,810만원 구간에 속할 경우 보증금이 주거비 부담으로도 간주되기도 하고, 주거비를 부담할 수 있는 능력으로 간주되기도 한다.

(전문가 J) “기준선 이하의 보증금을 보유한 경우는 보증금이 높아질수록 need가 큰 것으로 간주하나, 기준선을 초과하는 경우는 부담능력이 있는 것으로 간주하고 있음”

3) 소득 선정 기준선에 대한 쟁점

(1) 정책 유형별 소득 선정 기준선 통합 여부

□ 공공주택에서 도시근로자월평균소득 또는 기준중위소득 적용

현재 주거복지정책 중 주거급여와 월세지원사업, 통합공공임대주택은 기준중위소득을 활용하고, 그 외 공공임대주택과 공공분양주택은 도시근로자월평균 소득을 활용하고 있어 공동주택에서의 소득선정 기준선을 통합해야 한다는 의견이 있다.

실제 통합공공임대주택을 도입하는 과정에서 이와 관련된 검토들이 이루어진 바 있다. 당시 기존 공공임대주택 소득기준과의 비연속성을 완화하기 위해 도시근로자 월평균소득 수준을 고려하여 기준 중위소득의 배율을 선정하였지만(이수욱 외, 2020), 이후 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득간 상대적 비율이 안정적이지 않은 문제가 있어 이를 보정하거나 개선하기 위한 검토가 필요한 것으로 나타났다(국토교통부, 2023d:167).

도시근로자 월평균 소득 산정의 기초가 되는 가계동향조사와 기준중위소득 산정의 기초가 되는 가계금융복지조사와 관련하여 소득 자료의 특성을 분석하고, 통계 자료에 기반하여 소득기준선을 검토할 필요가 있다. 먼저 도시근로자 월평균 소득은 통계청 가계동향조사의 전년도 소득을 기준으로 하나, 통계청 가계금융복지조사를 활용하는 기준 중위소득은 실질적으로 2년 전 소득을 반영하고 있다. 또한 기준 중위소득의 경우 중앙생활보장위원회의 심의·의결에 따라 소득 인상수준 뿐만 아니라 재정여건 등 까지 고려하여 결정되는 반면, 도시근로자 월평균 소득은 조사된 통계자료를 이용해 바로 반영되기 때문에 도시근로자 월평균 소득이 기준중위소득 보다 전반적인 소득 변화를 좀 더 빠르게 반영하는 특징이 있다. 게다가 기준 중위소득은 전년도 8월경에 확정되나, 도시근로자 월평균 소득은 당해연도 3월 경에 확정되어 연도별로 동일한 기준 금액을 적용하기에는 기준 중위소득이 상대적으로 수월한 측면이 있다.

그러나 실제 운영과정에서 정책 수요자들은 어떤 소득을 기준으로 할 것인지보다 기준이 되는 소득 금액 자체의 변화로 인해 정책대상에서 제외되는지 여부가 더 중요한 측면이 있다. 즉, 기준중위소득과 도시근로자 월평균소득의 격차가 심화되고 있는 상황에서 소득기준을 일원화할 경우 제도적 변화가 크기 때문에 대상자 간의 유불리 문제가 발생할 가능성이 있고, 유예기간을 둔다 하더라도 제도 정착이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 또한 기준중위소득을 적용하고 있는 주거급여 제도는 현금성 지원 성격이 강하고 공공임대주택은 현물 지원 성격이 강하기 때문에 제도적 특성이 서로 상이하므로 소득 기준 일원화의 논리적 타당성이 결여되어 있다는 견해도 있다. 따라서, 장기적 관점에서 각 주거복지정책별 특성과 정책대상의 수요성 등을 종합적으로 고려한 신중한 접근이 필요한 것으로 나타났다.

(전문가 J) “기준중위소득과 도시근로자월평균소득간에 증가 속도가 다른 것과 관련해서, 전반적인 가구 소득 증가 속도에 맞춰서 소득기준이 증가하는 것이 바람직하며, 기준중위소득이나 연소득의 경우 가구 소득의 증가수준에 비해 충분히 증가하지 못하는 것이 문제임”

(전문가 N) “기준중위소득은 심의의결을 거친 값으로 기준중위소득으로 일원화하는 경우 안정적이고 검증된 기준을 사용할 수 있어 합리적일 것으로 판단됨. 임대와 분양의 정책 취지가 달라 분양의 경우 임대의 경우보다 소득수준을 높게 설정하고 싶다면 기준중위소득을 사용하되, 기준중위소득의 00% 이런 식으로

기준을 정하면 될 것으로 판단됨”

(전문가 M) “현업 운영상 중요한 사항은 청약자의 소득 금액임에 따라 도시근로자월평균소득과 기준 중위 소득 두 가지 기준 모두 큰 차이는 없지만, 기준금액 개선·시행 이전에 임대주택 입주자로 선정된 임차인의 경우에는 갱신계약 시 다른 소득기준 금액이 적용됨에 따라, 혼선 및 민원이 예상되므로 기준 중위소득으로 일원화하되, 도시근로자월평균소득금액 보다 낮을 경우에는 도시근로자월평균소득으로 하는 특례 규정이 필요함”

(전문가 L) “정책 연계 효율성 및 국민의 정책 문해력 제고를 위해 원칙적으로 소득·자산 기준의 일원화에 동의함. 다만, 도시근로자월평균소득을 산출하는 가계동향조사 분기자료 생산 불안정성과 기준중위소득이 정부적 의사결정에 영향을 받는 정책 기준선이라는 점을 고려하면, 정책 기준선으로서는 후자를 선택하기를 제안함”

(전문가 O) “주거급여는 현금성 지원이고, 공공주택 공급은 현물지원 성격을 가지고 있어서 각각의 특성에 따른 소득 기준을 설정하고 있다고 볼 수 있는데, 이러한 기준을 왜 일원화 하려고 하는지에 대한 논리적 타당성이 있어야 할 것이라고 생각함”

(전문가 P) “현재도 기준중위소득과 도시근로자월평균 소득의 격차가 점차 커지고 있음. 도시근로자월평균소득은 커지는데 중위소득은 적어진다는 것은 그 만큼 소득격차가 심하다고 해석할 수 있는데, 이 상태에서 만약 기준을 통합한다고 가정하면, 유예기준을 둔다고 하더라도 반발이 심할 것으로 예상됨.

(2) 가구원 수별 소득기준 세분화

□ 공공분양주택에서 3인 이하 가구원 수별 소득기준 구분

기존에는 공공임대주택의 소요를 전망할 때, 1인 가구와 농촌가구를 제외하였으므로, 통계청 가계동향조사(2인 이상 비농림어가구의 가구당 월평균 가계수지)에 기반한 도시근로자 월평균소득(3인 이하)을 사용하는 것이 합리적이었을 것으로 받아 들여졌다. 실제 제1차 주택종합계획(2003~2012)에서 지역별 국민임대주택 소요를 추정할 때도 이러한 원리를 적용하였는데(건설교통부 2003:28), 그 근거로 1인 가구 및 농촌가구는 공공지원주택보다 주거비 보조 및 주택개량 지원 같은 지원수단이 효과적이며, 농촌지역에 고층아파트 형태의 공공지원주택을 건설하는 것은 주거환경 측면에서 바람직하지 않다 점을 제시하였다(건설교통부 2003:28).

이후 2019년 저소득 가구의 입주기회 확대를 위해 3인 이하 도시근로자 가구당 월평균소득을 가구원 수별 월평균 소득 기준으로 개정하였으며, 이를 통해 공공임대주택의 경우 3인 이하인 경우에도 가구원 수에 따라 소득기준선이 별도로 규정하였다. 실제 가구원 수별 소득기준과 관련해서는 저소득층의 입주기회를 확대하기 위해 저소득층을 대상으로 하는 주거급여, 공공임대주택의 경우에는 현재와 같이 가구원 수에 따라 소득기준선을 다르게 적용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 하지만, 공공분양주택의 경우 최초 청약 또는 입주 시(분양전환 공공임대)에만 소득·자산 기준을 적용하고, 이후에는 재계약 기준 등이 별도로 존재하지 않으며, 상대적으로 소득이 높고, 보유 자산 많지 않은 생애최초 또는 신혼부부 계층을 고려하여 소득기준의 완화 적용의 필요성이 높기 때문에 현재 기준을 유지하는 것도 타당할 것으로 생각된다.

(3) 타 제도 소득 구분 범주 활용 여부

□ 지방자치단체의 건강보험료 소득 구분 활용

서울시 등 지방자치단체의 청년 월세지원사업은 보건복지부 건강보험료 소득판정 기준표를 통해 중위소득 150%이하의 요건을 충족하는지를 심사하고 있다. 건강보험료 납부액은 정확도가 떨어져 경제적 수준을 판단하기에 효과적인 수단이라고는 할 수 없지만, 광역자치단체는 사회보장통합정보시스템(행복e음)을 통한 소득조회 권한이 부여되지 않아 지원대상자가 많은 사업의 경우 자격검증과정의 업무 부담으로 인해 불가피하게 사용되고 있는 측면이 있다.

(전문가 C) “처음 청년 월세지원 사업을 도입했을 때 신청자가 5천 명이어서 공무원들이 일일이 다 서류를 봤어요. 그런데 지금은 지원 대상자가 2만 명이고, 신청자는 5만 명이에요. 그래서 방법이 없어 건강보험공단에 협조를 받고 있어요”

그런데 현재 건강보험료 부과체계는 지역과 직장가입자로 이원화되어 있어 직장가입자와 지역가입자의 소득·자산 판정 기준이 다르게 적용되고 있는 실정이다. 다시 말

해, 직장가입자는 소득에만 보험료를 부과하나, 지역가입자는 재산과 소득에 보험료를 부과하고 있다.

표 3-40 | 건강보험료 부과체계

구분	직장가입자	지역가입자
부과 대상	• 근로소득(보수월액), 개인사업장은 사업소득 • 보수 외 소득	• 종합과세소득(사업소득, 금융소득, 연금소득, 기타소득 포함, 재산 • 저소득층은 최저보험료 설정
산정 방식	• 근로소득: 보수월액×정률 • 보수외 소득: 보수 외 소득×정률×1/2	• 보험료 부과 점수×점수당 금액
납부 의무자	• 사용자 50%, 근로자 50%	• 지역가입자 100%
피부양자	• 보험료 미부과	• 피부양자 인정하지 않음

자료: 김진현(2019, 17)

건강보험료 판정 기준표는 직장가입자와 지역가입자 각각을 소득순으로 나열하여 소득분위를 정하고 있는데, 이원화된 부과체계로 인해 동일한 소득분위임에도 불구하고 직장가입자와 지역가입자가 동일한 경제력을 갖고 있다고 보기 어렵다. 또한, 소득기준이 낮은 경우 건강보험료 납부액을 기준으로 사용하기 어려우며, 지역가입자의 경우 직장가입자의 소득수준과 연계해 추정 중으로 정확성이 낮으며, 지역가입자의 약 30%(최저 보험료 납부)는 건강보험료로 소득 추정이 불가능한 측면이 있다(관계부처 합동, 2020b).

(전문가 A) “건강보험료 데이터 자체의 본질적인 문제가 있기 때문에 지적이 계속되어 왔음. 건강보험료 판정 기준표는 직장가입자와 지역가입자 각각의 소득분위를 기준으로 하고, 같은 분위가 같은 경제력을 갖고 있는 것으로 판정 기준표를 만들어왔음. 그러나 지역가입자의 경우 소득재산이 반영된 보험료이기 때문에 본질적인 문제가 있음”

(전문가 B) “직장으로 가지 못하는 사람들이 대부분 지역가입으로 남아 있기 때문에 무소득 세대도 많고, 시골에 집 한 채 있는데 보험료 부과되는 노인세대도 많아 역진적임” “직장가입자는 소득만 보지만 지역가입자는 소득과 재산을 같이 보기 때문에 보험료 형평성이 맞지 않음. 직장가입자도 재산이 파악되어 보험료 부과가 같이 되면 상관없지만, 그렇지 않은 상황이기 때문에 지역가입자의 보험료가 상당히 높음”

(전문가 C) “지역가입세대의 하위분위에 빈곤층이 상당수 포함되어 있어 보험료 분위가 낮을수록 세대의 소득자산을 제대로 반영하고 있지 못함. 상당수 많은 지역가입세대가 최저보험료 부과세대임”

이와 관련해 비정기적인 소득이나 취업으로 인해 건강보험료 납부액이 크게 변동할 경우에도 기준 설정이 쉽지 않다는 문제가 있다. 청년 취업자의 경우 프리랜서나 플랫폼 노동자들이 많은데, 이들은 근로소득이 아닌 사업소득이기 때문에 지역가입자로 포함 되어 소득 확인이 어려운 문제가 있다. 그리고, 단기 근로 등으로 매월 보험료가 변동 되거나 납부여부가 변동되는 경우 기준을 설정하는데 모호한 측면이 존재한다.

(전문가 B) “요즘 사업소득이 많이 발생하는 분들이 특히 플랫폼 노동하시는 배달업을 하시는 분들이 많음. 이러한 인적 능력 사업자들의 경우에는 필요 경비라고 하는 것이 사실 그렇지 높지 않아서 기존의 개인 사업자보다 경비로 뺄 게 별로 없는 경우가 많음”

(전문가 C) “중위소득 100~150%사이는 괜찮는데 100% 이하가 되면 표본 수 부족으로 부정확하기 때문에 소득이 낮은 경우 건강보험료 납부액으로 자격기준을 판단하기 어려움. 또한, 실무적으로 보면 청년 월세가 월 20만원씩 12개월을 주는데 그들한테는 중요한 돈이라 청년의 경우 소득, 자산 기준이 합리적이지 않다고 생각하는 경우 민원이 많음”

(전문가 D) “건강보험료 납부액은 소득을 추정할 수 있는 자료 중의 하나이나, 정확하지는 않기에 건강보험료를 기반으로 자격기준을 판단하기엔 적정하지 않음. 다만 현재는 광역자치단체에서 5만명에 달하는 소득을 조회하여 심사하는 마땅한 방법이 없어 불가피하게 사용하고 있는 상황임”

따라서, 주거비 보조 제도에서 건강보험료 기준을 활용하는 경우 건강보험료 기준이 가지고 있는 본질적 문제 등으로 인해 주거비 지원이 필요한 대상자가 배제되어 정책 사각지대가 발생할 우려가 제기되기도 하였다.

4) 소득·자산 상한 수준에 대한 쟁점

(1) 지역 여건 및 생애주기에 따른 차등 지원

□ 지역에 따른 소득·자산기준 적용

청년월세지원사업은 중위소득 60% 이하 청년을 대상으로 설정되어 서울·경기 지역에 거주하고 있는 청년의 경우 혜택을 받기 어려우며, 청년의 주거 부담을 완화한다는 당초 사업의 목적에 부합하지 않는 측면이 존재한다. 일반적으로 수도권 또는 도시지역이 비도시지역에 비해 소득 및 자산 수준이 높음에도 지역적 특성에 대한 고려 없이

전국적으로 소득·자산 기준이 동일하게 적용되어 도시지역 청년 수혜비율이 매우 낮고, 관련 민원이 빈번하게 발생하기도 한다. 따라서, 지자체별로 지원금액 또는 기준에 대한 검토가 필요한 것으로 보인다.

표 3-41 | 청년월세지원사업의 소득·자산요건

구분	청년가구	원가구
소득평가액	기준 중위소득 60% 이하 (1인 가구 기준 134만원/월)	기준 중위소득 100% 이하 (3인 가구 기준 471만원/월)
재산가액	1.22억원 이하	4.7억원 이하

주1: 청년가구: 청년+배우자+직계비속+동일 주소지에 거주중인 「민법」상 가족

주2: 원가구: 청년가구+1촌이내 직계혈족

주3: 소득평가액: 상시근로소득+기타사업소득+재산소득+공적이전소득-근로·사업소득 공제

주4: 재산가액: 일반재산가액+자동차가액-부채

자료: 국토교통부(2024c)

(전문가 G) “서울·경기권에서 독립해서 경제생활을 하는 청년들이 보통 월 200~300만원 가량의 급여로 생활하며 높은 생활비와 주거비를 부담하고 있는데, 취업하고 건실하게 직장을 다니는 대다수의 청년은 지원대상이 되지 못하고 오히려 부모의 지원을 받아서 대학을 다니면서 편의점 등에서 아르바이트로 50~100만원 내외로 버는 청년들이 혜택을 보기도 함. 사업의 취지를 고려했을 때 특별히 취약한 계층을 위한 지원이 아니라 대다수의 청년들에게 지원하는 것이 맞다고 생각함”

(전문가 I) “현재 청년가구 소득 기준은 중위소득 60% 이하는 최저임금에도 미치지 못하는 수준으로, 1차 사업에서 경기도의 경우 신청자 대비 수혜자가 1/3 수준이었음”

(전문가 H) “은평구의 경우 자체 청년월세지원사업의 소득 기준을 중위소득 150%로 시행하고 있지만, 은평구 인구 대비 적은 인원(24년 65명 모집)에게만 지원 등 다양한 청년을 위한 지원으로는 부족하다고 생각함”

□ 생애주기에 따른 소득·자산기준 적용

청년월세지원사업 신청자 대비 선정자 수 비율이 33.0% 수준에 그치고 있으며, 그 원인으로 소득 등 자격기준이 지나치게 협소하다는 점이 지적되고 있다. 실제 청년 본인의 소득평가액이 134만 원/월 이하를 충족해야하기 때문에 최저임금 수준의 소득을 얻고 있는 청년들조차 지원대상에서 제외되는 실정이다.⁶¹⁾

61) 중앙일보. “50만명 신청에 16만명만 선정…청년월세사업, 왜 돈 남았나” (2024년 10월 5일)

<https://www.joongang.co.kr/article/25282220>

<https://www.hankyung.com/article/202109076373e>

중장년 특별공급은 특별공급 비중과 대상이 확대됨에 따라 중장년 무주택 가구의 주택마련이 어려워지면서 ‘특별공급’의 역설이란 지적이 제기되었다.⁶²⁾ 미혼 청년에 대한 특별공급, 2년 이내 임신 또는 출산한 가구에 기회를 주는 신생아 특별공급이 만들어졌고, 신혼부부 특별공급의 소득기준도 완화되었으며, 9억 원 분양가 기준도 제외되었다.⁶³⁾ 특별공급의 비중도 국민주택의 경우 일반공급 비중 5%를 생애최초 특별공급 비중으로, 민영주택의 경우도 종전 일반공급 비중 중 일부를 생애최초 특별공급으로 전환하였다. 주택공급 물량이 확대되지 않은 상황에서 특별공급의 대상과 비중이 확대되면서 중장년 무주택 가구의 특별공급 기회가 축소된 측면이 있다.

표 3-42 | 생애최초 특별공급 확대안

구분		특별공급						일반 공급
		합계	기관추천	다자녀	노부모	신혼	생애최초	
국민주택	종전	80%	15%	10%	5%	30%	20%	20%
	변경	85%	15%	10%	5%	30%	25%	15%
민영주택	종전	43%	10%	10%	3%	20%	-	57%
	변경	공공택지	58%	10%	10%	3%	20%	42%
		민간택지	50%	10%	10%	3%	20%	50%

자료: 국토교통부. https://www.molit.go.kr/policy/stable/sta_a_01.jsp (2024년 10월 17일 검색)

□ 장기전세주택 등 지역 특성을 고려한 소득·자산기준 완화

장기전세주택은 공공주택특별법의 공공임대주택에 해당하지만 국민임대주택, 행복주택 등 다른 공공임대주택과 달라 자산기준을 부동산가액과 자동차가액만으로 구성하여 감사원으로부터 입주자격기준 불합리 통보를 받았다(감사원, 2021:12). 서울 지역에 재고가 집중되어 있는 장기전세주택의 경우 강남권 등 일부 지역에 보증금이 10억

62) 한국일보. “아파트 특별공급의 역설…”신혼부부에 22억 특공 정당한가요” (2024년 9월 18일)
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024091016070005903>

63) 한국일보. “아파트 특별공급의 역설…”신혼부부에 22억 특공 정당한가요” (2024년 9월 18일)
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024091016070005903>;
 국토교통부. https://www.molit.go.kr/policy/stable/sta_a_01.jsp (2024년 10월 17일 검색)

원이 넘는 곳이 있는데, 현재의 입주자격 요건을 충족하기 위해서는 소득이 적고, 부동산 및 자동차 가액은 낮지만 현금이 많아야 하므로, 무주택 수요자에게는 ‘그림의 떡’이라는 평가가 나오기도 한다.⁶⁴⁾

감사원. 2021. 감사보고서 : 서울주택도시공사 정기감사

“국토교통부는 장기전세주택 등 공공임대주택의 입주자를 선정하기 위해 「공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준」(국토교통부 고시 제2019-235호)을 마련하여 입주희망자 또는 입주희망자가 속한 가구의 자산 규모를 기준으로 입주자를 선정하도록 하고 있다. 위 기준에 따르면 국민임대주택, 행복주택 등의 자산기준은 부동산, 금융소득 등 총자산가액과 자동차가액인 반면 장기전세주택의 자산기준은 부동산가액과 자동차가액으로만 구성되어 있다. (중략) ... 장기전세주택은 강남구 등 선호지역에 소재한 고가의 아파트가 포함되어 있는 반면 입주자 선정 기준에 금융자산 등 총자산의 규모가 반영되지 않아 고액의 자산을 보유한 사람이 거주하고 있는 등 무주택자에게 저렴한 가격에 공공임대주택을 공급한다는 정책의 취지가 왜곡될 우려가 있어 합리적인 개선이 필요하였다.”

또한 서울이나 경기도 지역같이 분양가격이나 주택가격이 높은 지역에 대해서는 지역 현황을 고려하여 관련 자격기준을 차등적으로 적용할 필요가 있다는 의견도 있다.

(전문가 G) “장기전세 같은 경우 입주를 위해서는 보증금으로 상당한 금액을 납입해야 하는데, 보유 자산이 이에 미치지 못하는 경우가 많아 많게는 수 억원의 대출을 일으켜서 인위적으로 자산 기준을 맞추고 이자를 납입하느라 고생하는 분들을 많이 보았음”

(전문가 P) “총자산은 도입되되, 서울지역이나 경기도 지역 같은 경우는 높은 분양가를 고려하여 총자산 기준을 좀 높여주는 방식에 대한 고려가 필요함”

5) 요약 및 시사점

이 절에서는 주거복지정책의 소득·자산 기준에 대한 주요 쟁점을 문헌 및 언론 분석을 바탕으로 제도 현황과 문제점을 검토하고, 실무자와 연구자들 대상의 초점집단면접(FGI)을 통해 파악하였다. 도출된 쟁점은 소득·자산 기준의 유형, 기준선 설정, 그리

64) 한국경제. “현금부자만 살라는 거냐”... 장기전세주택 보증금 10억 넘었다 (2021년 9월 7일)
<https://www.hankyung.com/article/202109076373e>

고 상한 수준 결정이라는 세 가지 축으로 요약할 수 있다.

첫째, 소득·자산 기준 유형과 관련된 쟁점으로는 공공주택에 적용되는 자산 자격 기준이 공공주택 유형에 따라 상이하다는 점과 총자산가액 산정 시 적용되는 자산 범위 확대에 관한 사항이 있었다. 과거 '금수저 지원 논란'을 차단하기 위해 뉴홈 나눔형 등의 공공분양주택에 총자산 기준이 도입된 바 있다. 그러나 뉴홈 일반형에서는 부동산과 자동차가액을 고려하고 있어 현금 자산이 많은 계층도 청약 가능성이 열려 있다는 점에서 총자산 기준을 적용하는 타 공공주택과의 형평성 문제가 제기되었다. 또한 총자산가액 산정 시 카드론이나 마이너스 통장 대출 같은 부채 항목이 포함되지 않아 실제보다 자산이 높게 평가되는 사례가 있으므로 부채 항목을 더 확대하여 반영해달라는 요구가 있었다. 그러나 부채를 공제하는 방식 자체가 도덕적 해이를 유발할 수 있다는 우려와 실무적으로는 금융자산 금액 산정에 장기간이 소요된다는 문제점도 확인할 수 있었다. 그 외에도 공공임대 및 뉴홈 일반형에 별도로 적용되는 자동차 가액 기준은 차량 가격 상승에 따른 기준 조정 필요성과 함께, 총자산 기준을 충족했음에도 가구원 수가 많아 대형차를 이용하는 가구 등이 청약에서 제외되는 문제로 인해 제도 개선이 요구되고 있다.

한편, 주거급여와 같은 주거비 보조 제도에서 사용하는 소득인정액 방식은 대부분의 공공주택과 금융 지원에서 사용하는 이중기준선 방식과 상이한데 시행 주체에 따라서도 소득기준이 상이하게 설정되어 있어 정책 수요자의 혼란과 행정비용 과다 문제를 낳고 있다. 즉, 중앙정부의 청년월세 한시지원사업은 소득평가액, 주거급여는 소득인정액을 활용하고 있고, 서울시의 청년월세지원사업은 건강보험료 부과액을 활용하고 있다. 이처럼 유사한 주거비 보조 정책간의 연계성 강화를 위해서라도 일관된 소득기준을 적용하자는 견해가 있다. 그리고, 주거급여에서 전월세 보증금은 소득 환산 시에는 주거비 부담 능력으로, 급여액 산정 시에는 주거비 부담 비용으로 간주되는 모호성도 지적되고 있다. 그러므로, 소득인정액 방식에서 이중기준선 방식으로의 전환 등을 포함하여 주거급여 소득·자산 기준에 대한 장기적 개선 방향을 모색할 필요가 있으며, 이를 위한 기초연구가 필요한 상황이다.

둘째, 소득 선정 기준선과 관련해서는 주거복지정책 내에서의 소득기준 일원화와 3인 이하 가구소득 세분화 이슈가 주요 쟁점으로 파악되었다. 소득기준 일원화가 필요하다는 견해는 정책마다 상이한 소득기준을 설정하고 있어 자격요건이 복잡하고 정책 대상이 이를 이해하는 데는 한계가 있다는 점을 근거로 제시하고 있다. 통합공공임대주택 도입 시 복지제도와의 연계성을 위해 기준중위소득이 도입되었으나, 두 기준 간의 격차 심화 및 주거복지정책 간의 특성 차이로 인해 일원화에 신중해야 한다는 견해도 존재하는 것으로 나타났다. 저소득층의 입주 기회 확대를 위해 공공임대주택에서 3인 이하 가구에 대해 가구원 수별 소득기준을 세분화한 것과 관련해서는 3인 이하 가구에 단일한 소득기준을 적용하기보다 현행 방식이 바람직하다는 의견이 다수였다. 독일이나 호주 등 해외사례에서도 가구 규모에 따라 소득 및 자산 기준을 차등 적용하는 것이 일반적이었으며, 우리나라의 정책 변화 방향과 유사한 것으로 나타났다. 마지막으로 건강보험료 납부액과 같이 타 제도의 소득 구분 범주를 활용하는 것과 관련해 다양한 의견을 확인할 수 있었다. 서울시 등 일부 지자체의 경우 행정적인 부담으로 불가피하게 건강보험료 납부액을 중위소득 판단 기준으로 활용하고 있다. 하지만, 지역·직장가입자 간의 이원화된 부과체계와 비정기적인 소득에 대한 기준 설정의 어려움, 저소득자에 대한 소득자산 부정확성이라는 본질적 문제를 내포하고 있어 주거복지정책에 이를 활용할 경우 오히려 사각지대가 발생할 가능성도 있었다.

셋째, 소득·자산 상한 수준을 지역 여건 및 생애주기에 따라 차등 적용해야 한다는 견해가 있다. 실제 수도권이나 도시 지역의 높은 소득·자산 수준을 반영하지 못하는 일률적인 기준은 도시 청년들이 혜택에서 배제되는 결과를 초래하여 정책 취지가 퇴색될 수 있다는 지적이 있다. 그리고, 특별공급과 관련해 청년이나 신혼부부, 신생아 특별공급이 만들어지고 해당 계층에 대한 소득기준도 완화되다 보니 중장년 특별공급은 상대적으로 축소된다는 지적이 있다. 주택공급의 비탄력적 특성을 고려할 때 단기기간에 공급물량을 확대하기가 쉽지 않다. 따라서, 생애주기에 따라 소득과 자산기준을 상이하게 설정함으로써 중장년 무주택 가구의 특별 공급 기회도 축소되지 않도록 정책적 주의를 기울일 필요가 있다.



CHAPTER 4

소득·자산 기준 대안 모색을 위한 심층분석

- 1. 분석의 기본방향 175
- 2. 소득·자산 기준과 정책 수요의 정합성 분석 177
- 3. 이중기준선과 소득인정액 대안별 시뮬레이션 분석 208
- 4. 소득기준선 특성 및 시계열 추이 비교 237
- 5. 공공주택 자산 기준별 특성 분석 247

04 소득·자산 기준 대안 모색을 위한 심층 분석

주거복지정책에서의 소득·자산 기준의 문제점을 구체적으로 확인하고, 개선점을 발견하기 위해서는 앞 장에서 언급되었던 여러 쟁점들에 대한 심층적인 분석이 필요하다. 이 장에서는 주거실태조사와 가계금융복지조사, 가계동향조사와 같은 마이크로데이터를 활용하여 소득과 자산기준 설정에 관련된 주요 지표에 대해 실증적으로 분석한다. 먼저, 주거복지정책에서 공공주택과 월세보조, 대출지원 등 개별 프로그램에 대한 정책수요자의 소득·자산 분포를 확인함으로써 현재 소득·자산 기준과의 정합성을 검토한다. 다음으로 이중기준선과 소득인정액 방식의 여러 대안을 시뮬레이션으로 검토하여 대안에 따라 정책대상이 어떻게 달라지는지 확인한다. 또한 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득과 같은 주거복지정책의 소득기준선이 시계열적으로 어떻게 변화해 왔는지도 검토한다. 마지막으로 부동산자산과 순자산 등 자산 기준에 따라 자산기준을 충족하는 정책대상의 경제특성을 분석하며, 이러한 과정을 통해 정책제언을 위한 시사점을 도출한다.

1. 분석의 기본 방향

제3장에서는 우리나라 주거복지정책에서 소득·자산 기준이 역사적으로 어떻게 변화해 왔는지, 그 특징과 변화 방향에 대해서 검토하였다. 또한 영국과 독일, 호주, 일본 등 국외사례에서의 시사점을 확인하였으며, 전문가 FGI를 통해 현재 주거복지정책 소득·자산 기준에서의 주요 쟁점을 소득·자산 기준 유형과 소득 선정 기준선, 소득·자산 상한 수준의 측면으로 구분하여 정리하였다. 이 장에서는 도출된 문제인식과 해결과제에 기반하여 주거복지정책 소득·자산 기준에 대한 대안을 모색하기 위한 심층분석을 수행한다.

첫 번째, 소득·자산 상한 수준의 측면에서 소득·자산 기준과 정책 수요의 정합성을

분석한다. 제2장에서 우리나라의 주거복지 정책대상 설정에 대한 이론적 검토를 수행하면서 주거급여는 잔여주의, 공공주택과 주택금융은 일반주의에 속하며, 주택금융이 공공주택에 비해 상대적으로 보편주의에 가까운 특성이 있다는 의견을 제시한 바 있다. 그러므로, 주거급여와 공공주택, 주택금융에 관한 구체적인 정책 수요 집단을 파악하고, 이들의 경제적 특성을 분석함으로써 각각의 정책이 소득·자산 기준을 적절하게 설정하고 있는지를 확인하고자 한다. 그리고, 생애주기와 지역에 따라 정책 수요 계층의 경제적 특성을 구분하여 분석함으로써 생애주기 및 지역별 소득·자산 기준의 차등화의 적절성을 검토하고자 한다.

두 번째, 소득·자산 조사 방식의 측면에서 정책 대상의 경제적 상황을 판단하기 위해 소득과 자산 중 어느 부분에 더 중요한 가중치를 부여하는지, 가구 규모를 고려하여 소득과 자산 기준을 차등화 할 것인지가 주요 쟁점이다. 그러므로, 주거복지정책의 소득·자산 조사 방식을 설계할 때, 소득 및 자산, 가구 규모 등과 관련해서 어떠한 가치에 우선순위를 두어야 하는지를, 또한 어떠한 취약계층에 정책우선순위를 둘 것인지 판단하기 위해 이중기준선과 소득인정액 대안별 시뮬레이션을 분석하고자 한다.

세 번째, 소득 선점 기준선의 측면에서 현재 주거복지정책 소득·자산 기준이 매년 전반적으로 상승하는 가구의 소득·자산 수준을 적절하게 반영하고 있는지가 주요 쟁점이다. 또한, 그러므로, 공공주택, 주거급여, 금융지원 등 개별 주거복지정책에 따라 기준중위소득, 도시근로자월평균소득, 연소득 등 소득기준선이 각각 다르게 적용되는 상황에서 각각의 수준이 어떻게 다른지에 대한 검토가 필요하다. 그러므로, 기준중위소득과 도시근로자월평균소득과 같은 소득기준선의 특성을 비교하고, 각 소득기준선 간의 상대적인 수준에 대해 시계열적으로 변화를 분석하고자 한다.

네 번째, 소득·자산 조사 방식 중 자산 조사 범위와 관련해서는 최근 가계 부채에 대한 위험, 다양한 금융자산의 존재, 행정비용 문제 등을 고려할 때, 어떻게 자산 조사 범위를 설정할 것인지에 대한 것이 주요 쟁점이다. 그러므로, 자산 조사 범위를 설정할 때, 부채와 금융 자산을 어떻게 반영하는 것이 정부의 정책 방향과 형평성 측면에서 바람직한지 판단하기 위해 공공주택 자산 기준별 특성을 분석하고자 한다.

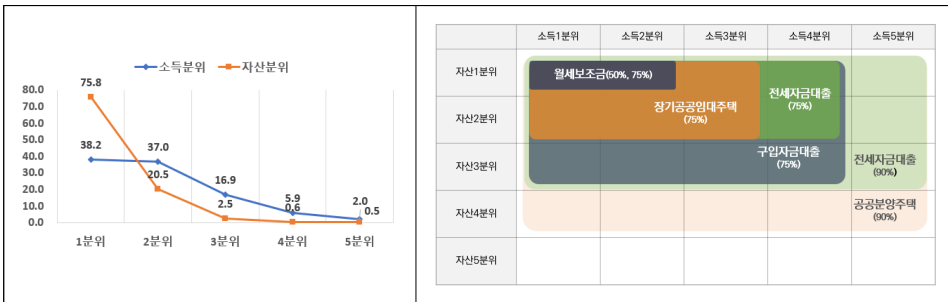
2. 소득·자산 기준과 정책 수요의 정합성 분석

1) 분석 개요

□ 분석 목적

주거복지정책에서 주거급여, 공공임대주택, 전세자금대출 등 유형별 정책수요 집단
의 소득·자산 분위의 분포를 확인하고, 해당 주거복지정책의 소득·자산 기준을 비교합
으로써 각각의 정책에서 대상으로 설정한 목표 집단과 일반 국민의 정책에 대한 인식
및 이용의향에 차이가 있는지를 확인하고자 한다.

그림 4-1 | 소득·자산 기준과 정책 수요의 정합성 분석 : 예시



자료: 연구진 작성

□ 분석 방법

분석자료는 2022년 주거실태조사 마이크로데이터를 활용하여 소득, 자산, 주거지원
프로그램 필요성 문항을 활용하여 분석한다. 주거실태조사에서 소득은 근로·사업소득,
재산소득, 사회보험 수혜금, 정부 보조금, 사적이전소득을 합한 총소득을 활용하며,
주거실태조사에서의 소득은 세후 가구소득을 의미한다. 자산은 주택자산을 포함한 부
동산자산, 금융자산, 기타자산을 합한 총자산을 활용하며, 부채는 금융기관 대출금,
비금융기관 대출금, 임대보증금을 합한 총부채를 활용한다.

주거실태조사는 필요로 하는 주거지원 프로그램에 월세 보조금 지원, 장기공공임대주택 공급, 공공분양주택 공급, 전세자금 대출 지원, 주택 구입자금 대출 지원 등을 포함하고 있어 정책욕구에 대한 분석에 가장 적합한 조사 자료이다. 또한, 2022년 주거실태조사의 경우 전국의 일반가구 51,325 가구를 대상으로 조사를 수행하였기 때문에, 지역(시·도 단위)을 구분하여 분석이 가능하다는 장점이 있다.

소득·자산 기준과 정책 수요의 정합성 분석에서 첫 번째, 분석대상은 공공주택, 주거급여 등 주거복지정책은 대부분 무주택 임차가구를 기본 요건으로 설정하고 있기 때문에 정책 수요와 소득·자산 충족 여부에 대한 분석은 무주택 임차가구를 대상으로 한다.

두 번째, 분석단위는 기본적으로 전국을 대상으로 분석하며, 다만, 주거복지정책에 대한 정책 수요가 지역 또는 생애주기에 따라 크게 차이가 있을 수 있음을 고려하여 지역별을 기준으로 분석을 수행한다. 세부적으로 지역 단위는 전국을 기본으로 분석하며, 지역적 특성을 반영하기 위하여 수도권/비수도권으로 구분하여 분석한다. 소득은 세후 월평균 소득을 기준으로 2022년 주거실태조사에서 조사된 값을 5분위로 구분하여 분석하며, 자산은 총자산에서 총부채를 뺀 순자산을 기준으로 2022년 주거실태조사에서 조사된 값을 5분위로 구분하여 분석한다. 또한, 소득과 자산의 결합분포를 분석하기 때문에 소득 문항과 자산, 부채 문항 중 하나라도 응답하지 않은 경우는 분석에서 제외하였다.

세 번째, 생애주기별 주거지원 정책수요를 분석하기 위해 가구의 연령과 혼인 여부를 기준으로 생애주기를 다음과 같이 4단계로 정의하였다.

- 미혼청년 가구 : 가구주 연령이 만 39세 이하이면서 배우자가 없는 가구
- 신혼부부 가구 : 가구주 연령이 만 64세 이하이면서 혼인한지 7년 이내인 가구
- 중장년 가구 : 가구주 연령이 만 64세 이하이면서 신혼이 아닌 기혼 가구와 가구주의 연령이 만 40세~64세 이하인 미혼가구
- 고령가구 : 혼인 여부와 상관없이 가구주의 연령이 만 65세 이상인 가구

네 번째, 정책 수요는 주거실태조사의 정책욕구에 대한 문항 중 ‘귀댁의 현재 상황을 고려할 때, 주거지원 프로그램이 필요하다고 생각하십니까’라는 문항에 ‘필요하다’한

가구 중 가장 필요한 주거지원 프로그램의 1순위 또는 2순위로 응답한 경우 정책수요가 있는 것으로 구분하였다.

다섯 번째, 소득과 자산의 분위 경계는 2022년도 주거실태조사에서 조사된 값을 약 20%씩, 5분위로 구분하였다. 소득의 경계는 소득 1분위는 월평균 소득 150만원 이하, 2분위는 151~280만원 이하, 3분위는 281~399만원, 4분위는 400~504만원, 5분위는 504만원 초과로 구분하였으며, 자산의 경계는 자산 1분위는 0.35억원 이하, 2분위는 1.39억원 이하, 3분위는 2.8억원 이하, 4분위는 5.45억원 이하, 5분위는 5.45억원 초과로 구분하였다. 다만, 소득과 자산은 조사통계 특성상 일부 값에 응답이 편중될 수 있어 균등하게 구분되지 않을 수 있음을 유의할 필요가 있다. 한편, 가계금융복지조사, 주거실태조사 등 통계자료 간 소득·자산의 편차가 있기 때문에 주거실태조사 자료 내에서의 소득·자산 분위경계값을 기초로 분석하였다.

표 4-1 | 소득 및 자산 경계값 및 비율

(단위: %)

구분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
소득기준	경계	150만원 이하	280만원	399만원	504만원	504만원 초과
	비율(%)	20.8	20.3	18.7	20.4	19.9
자산기준	경계	3,500만원 이하	13,900만원	28,000만원	54,500만원	54,500만원 초과
	비율(%)	20.2	19.8	20.2	19.9	19.9

주: 소득, 자산, 부채에서 결측은 제외하고 분석

자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

여섯 번째, 분석 방법은 무주택 임차가구를 대상으로 지역별·생애주기별로 각 주거지원 프로그램을 희망하는 가구들의 소득 및 자산의 결합분포를 확인하여 어떤 소득·자산 분위에서 해당 프로그램을 가장 선호하는지 파악하고자 한다. 이와 같은 분석의 결과로 현재 큰 범주에서의 주거복지정책의 소득·자산 기준과 정책수요의 정합성을 검토하고, 더 나아가 세부 정책별로 소득·자산의 기준이 정책대상자의 수요에 맞게 설정되어 있는지 확인할 수 있는 기초자료로 활용하고자 한다.

2) 주거복지정책 유형별 정책 수요 집단의 소득·자산 분포

□ 무주택임차가구 및 정책지원 필요 가구 규모

2022년 주거실태조사 기준으로 무주택 임차가구는 전체 760.5만 가구이며, 수도권에 57.7%, 비수도권에 42.3%가 분포하고 있다. 무주택 임차가구 중 정책지원을 필요로 하는 가구는 전체 기준 62.5%이며, 수도권에 거주하는 무주택 임차가구 중 정책지원을 필요로 하는 가구는 73.3%로, 비수도권(47.9%)에 비해 상대적으로 정책수요가 높은 것으로 나타났다. 생애주기별로는 신혼부부가 72.2%로 다른 특성가구에 비해 정책수요가 가장 높은 계층이다.

표 4-2 | 무주택 임차가구의 지역별·특성별 가구수

(단위: 가구, %)

구분	전체	지역별		특성별			
		수도권	비수도권	미혼청년	신혼부부	중장년	고령
전체 가구수	7,604,908	4,389,485	3,215,422	2,573,658	914,179	3,170,866	946,205
비중(%)	100.0	57.7	42.3	33.8	12.0	41.7	12.4
정책 수요 가구수	4,756,431	3,217,844	1,538,586	1,572,482	660,067	2,027,176	496,706
비중(%)	62.5	73.3	47.9	61.1	72.2	63.9	52.5

자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

무주택 임차가구 중 각자의 상황에 맞게 필요한 주거지원 프로그램을 2순위까지 질문한 결과, 프로그램별 수요 가구의 규모는 전세자금 대출지원을 필요로 하는 가구가 238만 가구로 가장 많았다. 다음으로 주택구입자금 대출지원(182만 가구), 장기공공 임대주택 공급(148만 가구), 월세보조금 지원(109만 가구), 공공분양주택 공급(66만 가구) 순으로 수요가 많은 것으로 분석되었다.

지역별 가장 필요한 주거지원 프로그램의 순위는 수도권과 비수도권 모두 전체 순위와 동일하게 나타났다. 반면에, 생애주기별로는 순위의 차이를 보이고 있으며, 미혼청년가구는 주택구입자금대출 지원보다 월세보조금 지원을 필요로 하는 가구가 많았다. 반면, 신혼부부는 주택구입자금 대출지원의 수요가 가장 많고, 공공분양주택 공급을 원하는 비중도 다른 가구에 비해 상대적으로 높은 것이 특징이다. 고령가구는 장기공

공임대주택 공급을 가장 필요로 하고 있으며, 월세보조금 지원을 가장 필요로 하는 가구의 규모가 두 번째로 많이 나타났다.

표 4-3 | 지역별·특성별 주거지원 프로그램별 정책수요 가구수(1+2순위)

(단위: 가구)

구분		월세보조금 지원	장기공공 임대주택 공급	공공분양 주택 공급	전세자금 대출지원	주택 구입자금 대출지원
전체		1,092,995	1,480,867	656,733	2,381,055	1,815,984
지역별	수도권	667,420	1,028,313	424,143	1,614,171	1,190,141
	비수도권	425,575	452,556	232,583	766,885	625,840
특성별	미혼청년	529,492	463,030	192,416	941,502	477,491
	신혼부부	39,056	85,394	119,347	340,073	425,698
	중장년	369,297	686,285	294,858	930,549	825,297
	고령	155,148	246,164	50,106	168,934	87,497

주: 소득, 자산, 부채에서 결측은 제외하고 분석

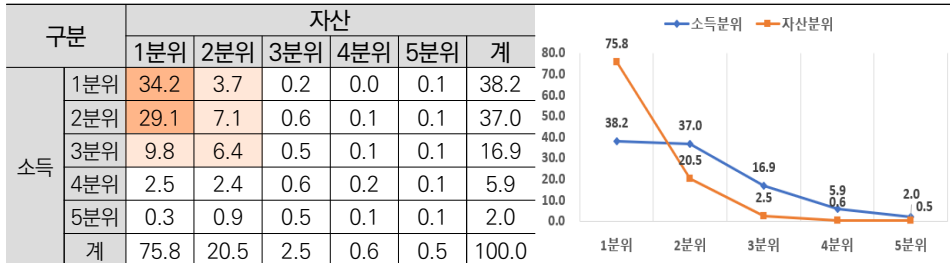
자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

월세보조금 지원을 원하는 계층은 소득1·자산1분위(34.2%)에서 가장 희망하고 있으며, 소득2·자산1분위(29.1%)에서도 높은 수요가 있다. 월세보조금 지원은 소득은 3분위까지 수요가 많이 있는 반면, 자산의 경우 2분위 정도까지만 수요가 있는 것으로 확인되었다.

표 4-4 | 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)



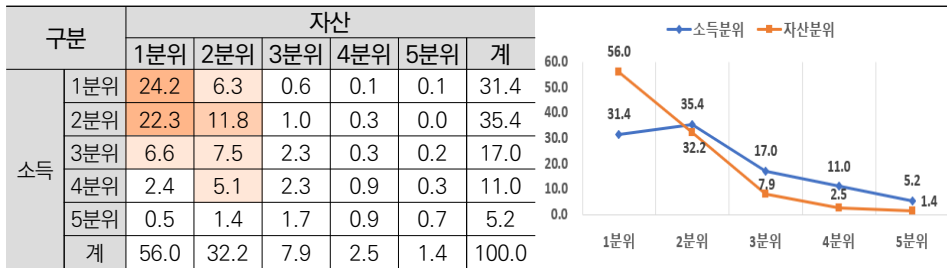
자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 장기공공임대주택 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

장기공공임대주택을 가장 필요로 하는 계층은 소득1·자산1분위(24.2%)와 소득2·자산1분위(22.3%)가 가장 높고, 소득2·자산2분위(11.8%)의 수요도 적지 않은 것으로 나타났다. 장기공공임대주택의 정책 수요 집단은 월세보조금 지원에 비해 상대적으로 저소득·저자산의 비율이 낮으며, 소득1분위와 소득2분위에서 유사한 비중으로 정책 수요가 나타났다. 장기공공임대주택의 경우 소득은 3~4분위까지 수요가 분포하고 있으나, 자산의 경우 2분위 수준에서 대부분의 정책 수요집단을 포괄하고 있다.

표 4-5 | 장기 공공임대주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)



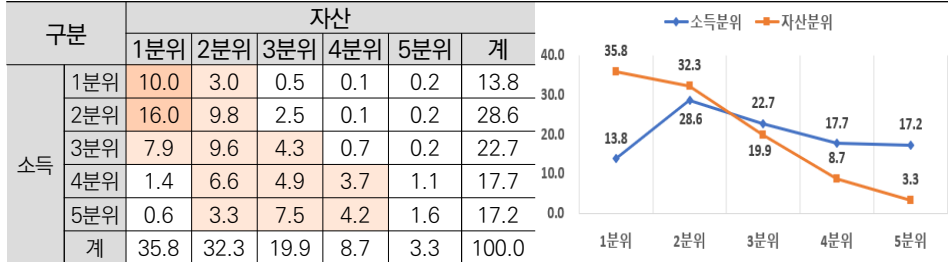
자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 공공분양주택 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

공공분양주택의 공급은 자가 주택을 마련하기 위한 지원이기 때문에, 공공분양주택의 공급을 필요로 하는 가구는 월세보조금 지원과 장기공공임대주택 공급을 원하는 계층 보다는 상대적으로 소득·자산 수준이 높은 특징이 있다. 소득·자산 결합 분포를 보면 소득2·자산1분위(16.0%), 소득1·자산1분위(10.0%), 소득2·자산2분위(9.8%)가 가장 수요가 높은 구간이지만 장기 공공임대주택에 비해 집중되어 있지는 않으며, 소득 5분위와 자산 4분위까지 고르게 분포하고 있다. 또한, 공공분양주택 필요 가구는 장기 공공임대주택 필요가구와 달리 소득2분위(28.6%)의 비중이 소득1분위(13.8%)의 비중 보다 상대적으로 더 높게 나타나고 있다.

표 4-6 | 공공분양주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)



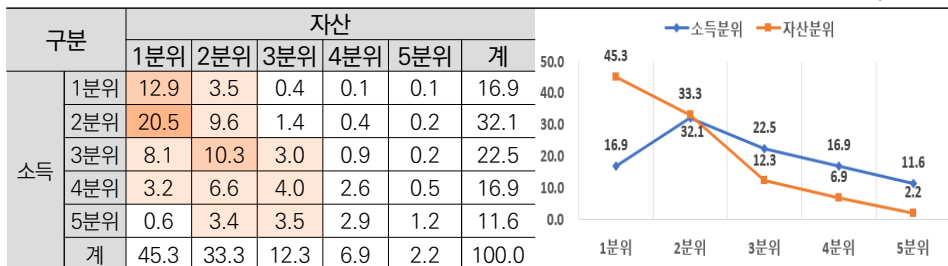
자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

전세자금 대출지원을 필요로 하는 계층은 소득2·자산1분위(20.5%)가 가장 높고, 소득1·자산1분위(12.9%)가 다음으로 높아 장기공공임대주택과 비슷한 양상을 나타내지만, 상대적으로 소득·자산 분위가 넓게 분포하는 특성이 있다. 전세자금 대출을 필요로 하는 계층의 소득 분위는 2·3분위가 가장 높고, 소득 1분위와 소득 4분위가 유사한 수준으로 소득 중간계층에서의 가구가 전세자금 대출을 가장 희망하는 것으로 나타난다. 자산의 경우 자산분위가 높을수록 수요는 낮아지지만, 소득의 경우에는 소득 1~5분위까지 비교적 고르게 분포하는 특징이 있다.

표 4-7 | 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)



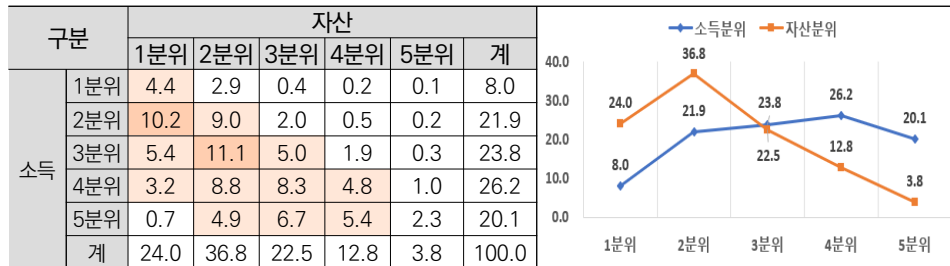
자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 주택구입자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

주택 구입자금 대출지원을 가장 희망하는 계층은 소득3·자산2분위(11.1%)이며, 소득 2·자산1분위(10.2%), 소득2·자산2분위(9.0%), 소득4·자산2분위(9.0%) 순으로 나타났다. 주택 구입자금 대출을 가장 필요로 하는 가구의 경우 소득 분위 기준으로 보면 소득 1분위를 제외한 2~5분위까지 고르게 분포하고 있다. 자산 기준은 자산 1~3분위에서 많이 필요로 하는 것으로 나타나고 있으며, 자산4분위 12.8%, 자산5분위 3.8%로 고자산 분위에서도 비중이 높게 분석되었다.

표 4-8 | 주택 구입자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

3) 지역별 정책 수요 집단의 소득·자산 분포

□ 지역별 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

수도권과 비수도권 지역 월세보조금에 대한 정책 수요 집단의 경우 소득·자산 구간별 분포는 유사하지만, 비수도권에서 저소득·저자산 구간에 상대적으로 더 집중되어 있다. 수도권에서는 소득2·자산1분위(29.2%)와 소득1·자산1분위(28.8%)의 순으로 정책 수요가 높지만, 비수도권에서는 소득1·자산1분위에서 42.6%가 집중적으로 분포한다. 비수도권에서는 자산 1분위의 비율이 82.0%로 집중되어 있으며, 수도권의 경우에는 자산 1분위 비율이 71.9%로 높은 편이지만, 자산2분위(23.3%)와 자산3분위(3.2%)의 정책수요도 상대적으로 크게 나타나고 있다.

표 4-9 | 지역별 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

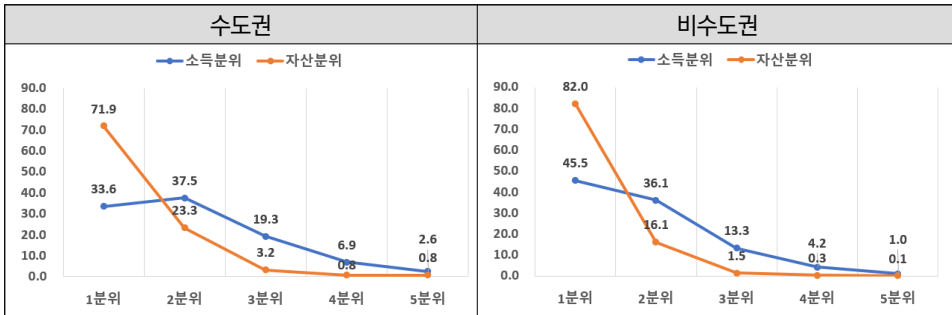
(단위: %)

구분		자산											
		수도권						비수도권					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	28.8	4.4	0.4	-	0.0	33.6	42.6	2.7	0.0	0.1	0.1	45.5
	2분위	29.2	7.1	0.8	0.2	0.2	37.5	28.8	7.0	0.3	-	-	36.1
	3분위	10.5	8.0	0.5	0.1	0.2	19.3	8.7	4.0	0.6	-	-	13.3
	4분위	3.1	2.5	0.9	0.3	0.2	6.9	1.5	2.2	0.3	0.1	-	4.2
	5분위	0.3	1.3	0.6	0.2	0.2	2.6	0.4	0.3	0.2	0.0	-	1.0
	계	71.9	23.3	3.2	0.8	0.8	100.0	82.0	16.1	1.5	0.3	0.1	100.0

자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

그림 4-2 | 지역별 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중

(단위: %)



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 지역별 장기공공임대주택 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

수도권과 비수도권 지역의 장기공공임대주택에 대한 정책 수요 집단의 경우 수도권과 비수도권 모두 저소득·저자산 계층에 주로 분포되어 있지만 월세보조금에 대한 정책수요 집단과 동일하게 비수도권에서 더 집중되어 있다. 수도권에서는 소득2·자산1분위(21.9%), 소득1·자산1분위(19.9%), 소득2·자산2분위(12.0%)의 순으로 정책수요 집단의 비율이 높게 나타났다. 반면, 비수도권에서는 소득1·자산1분위(34.0%), 소득2·자산1분위(23.1%), 소득2·자산2분위(11.4%)의 순으로, 소득1분위의 정책수요가 상대적으로 높았다.

표 4-10 | 지역별 장기공공임대주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)

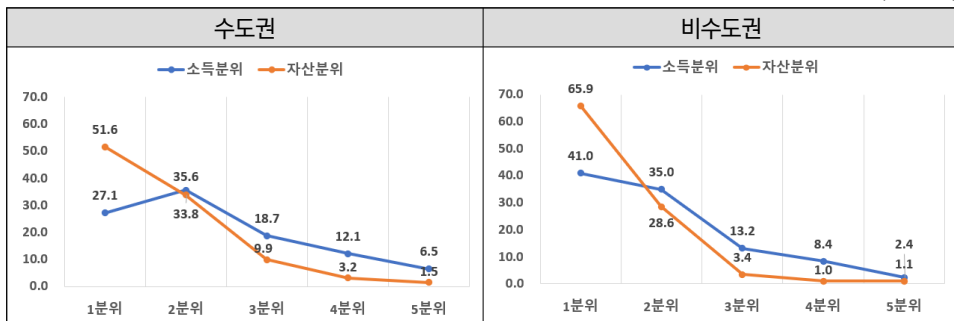
구분		자산											
		수도권						비수도권					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	19.9	6.5	0.6	0.1	0.0	27.1	34.0	6.0	0.5	0.1	0.3	41.0
	2분위	21.9	12.0	1.2	0.4	0.1	35.6	23.1	11.4	0.4	-	-	35.0
	3분위	6.9	8.1	2.9	0.4	0.3	18.7	5.9	6.2	0.9	0.1	0.1	13.2
	4분위	2.3	5.5	3.0	1.1	0.3	12.1	2.4	4.3	0.8	0.4	0.6	8.4
	5분위	0.5	1.8	2.1	1.2	0.9	6.5	0.5	0.7	0.7	0.4	0.1	2.4
	계	51.6	33.8	9.9	3.2	1.5	100.0	65.9	28.6	3.4	1.0	1.1	100.0

자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

소득·자산 분위별 비중의 경우 수도권에서는 소득 2분위에서 가장 높은 수요를 보이고 있는 반면, 비수도권에서는 소득 1분위에서 가장 많이 필요로 하고 있다. 자산 기준은 수도권과 비수도권이 유사한 분포를 보이고 있지만, 비수도권에서의 자산 1분위 비율이 65.9%로 수도권(51.6%)에 비해 높다.

그림 4-3 | 지역별 장기 공공임대주택 공급 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중

(단위: %)



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 지역별 공공분양주택 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

공공분양주택의 경우 수도권에서는 자산 4분위까지도 적지 않은 수요를 보이고 있는 반면, 비수도권에서는 자산 3분위까지 주로 희망하고 있다. 수도권에서 가장 많은 수요를 나타내는 계층은 소득2·자산1분위(16.4%), 소득3·자산2분위(8.9%)이며, 반면에 비수도권은 소득1·자산1분위(18.4%), 소득2·자산1분위(15.3%)가 가장 많았다.

표 4-11 | 지역별 공공분양주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)

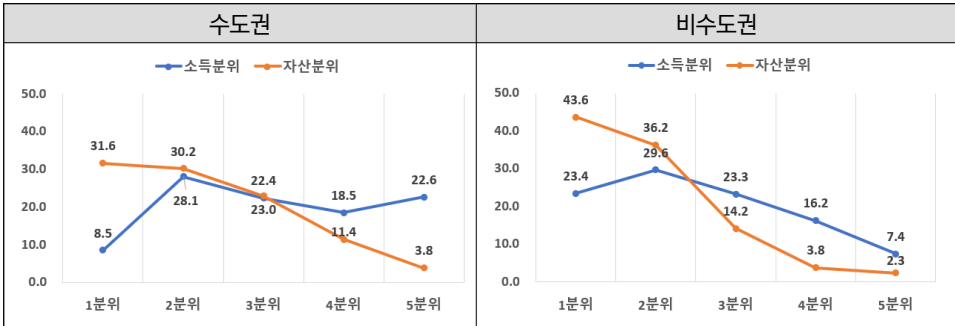
구분		자산											
		수도권						비수도권					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	5.3	2.3	0.6	0.1	0.2	8.5	18.4	4.3	0.4	0.1	0.3	23.4
	2분위	16.4	8.6	2.9	0.1	-	28.1	15.3	12.1	1.8	-	0.5	29.6
	3분위	8.0	8.9	4.4	0.8	0.3	22.4	7.7	10.7	4.2	0.7	-	23.3
	4분위	1.2	6.2	5.5	4.5	1.1	18.5	1.7	7.5	3.9	2.1	1.1	16.2
	5분위	0.6	4.1	9.6	6.0	2.3	22.6	0.5	1.7	3.8	0.9	0.5	7.4
	계	31.6	30.2	23.0	11.4	3.8	100.0	43.6	36.2	14.2	3.8	2.3	100.0

자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

수도권의 공공분양주택 정책수요 분포는 소득 1분위가 가장 낮고, 소득 2~5분위에서는 전반적으로 높은 수요를 보이고 있다. 비수도권에서는 수도권보다 소득 1~2분위, 자산 1~2분위에서 공공분양주택을 희망하는 비중이 더 높고, 소득·자산이 높을수록 비중이 감소하는 경향을 보인다.

그림 4-4 | 지역별 공공보양주택 공급 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중

(단위: %)



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 지역별 전세자금대출 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

지역별 전세자금 대출지원 결합분포를 보면, 수도권은 소득2·자산1분위(18.4%)에서 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 비수도권에서는 소득2·자산1분위(24.9%), 소득1·자산1분위(20.6%)의 순으로 높게 나타나고 있다. 그리고, 수도권에서는 소득5·자산4분위(3.9%) 구간의 경제력이 높은 계층에서도 적지 않은 수요를 보이고 있는 반면, 비수도권은 자산2분위까지 대부분의 수요가 집중되어 있다.

표 4-12 | 지역별 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)

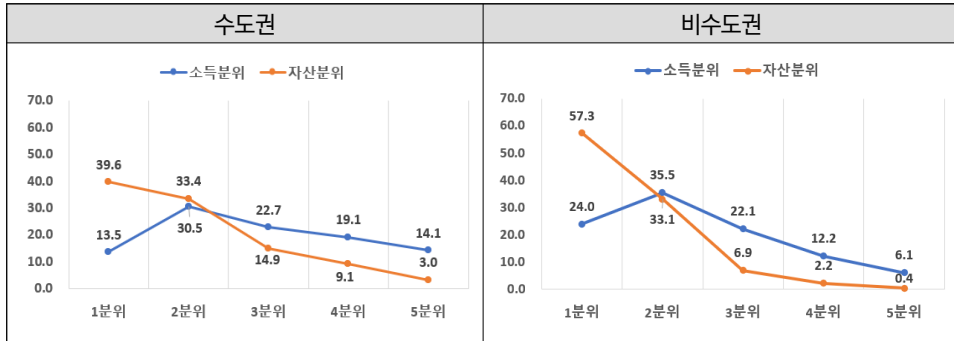
구분		자산											
		수도권						비수도권					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	9.2	3.7	0.4	0.1	0.1	13.5	20.6	3.1	0.2	0.1	-	24.0
	2분위	18.4	9.4	1.9	0.5	0.3	30.5	24.9	9.9	0.5	0.1	0.1	35.5
	3분위	8.2	9.8	3.4	1.1	0.2	22.7	8.0	11.3	2.2	0.5	0.1	22.1
	4분위	3.3	6.7	4.9	3.4	0.8	19.1	3.0	6.4	2.1	0.8	0.0	12.2
	5분위	0.5	3.9	4.2	3.9	1.7	14.1	0.8	2.4	2.0	0.8	0.2	6.1
	계	39.6	33.4	14.9	9.1	3.0	100.0	57.3	33.1	6.9	2.2	0.4	100.0

자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

소득·자산 분위별 비중을 보면 수도권의 경우 전세자금 대출을 희망하는 가구의 분포는 자산이 많을수록 전세자금 대출을 희망하는 수요가 줄어들지만 그 격차는 비수도권에 비해 크지 않다. 한편, 소득 분위 분포는 수도권과 비수도권이 유사한 형태로 나타나고 있지만, 비수도권에서 소득이 적은 계층에 상대적으로 집중되어 있는 경향이 있음을 확인할 수 있다.

그림 4-5 | 지역별 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중

(단위: %)



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 지역별 주택구입자금대출 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

주택 구입자금 대출지원 수요를 지역별로 보면, 수도권은 비수도권에 비해 상대적으로 넓게 분포하고 있으며, 비수도권은 저소득·저자산 계층에 상대적으로 밀집해서 나타나고 있다. 즉, 수도권에서는 소득과 자산의 경우 2분위에서 5분위까지도 주택 구입자금 대출지원을 희망하는 수요가 고르게 분포하고 있다. 반면, 비수도권은 소득3·자산2분위(14.4%), 소득2·자산1분위(12.9%), 소득2·자산2분위(10.6%)가 높게 나타나 상대적으로 저소득·저자산 계층이 높게 나타났다.

표 4-13 | 지역별 주택 구입자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결함 분포

(단위: %)

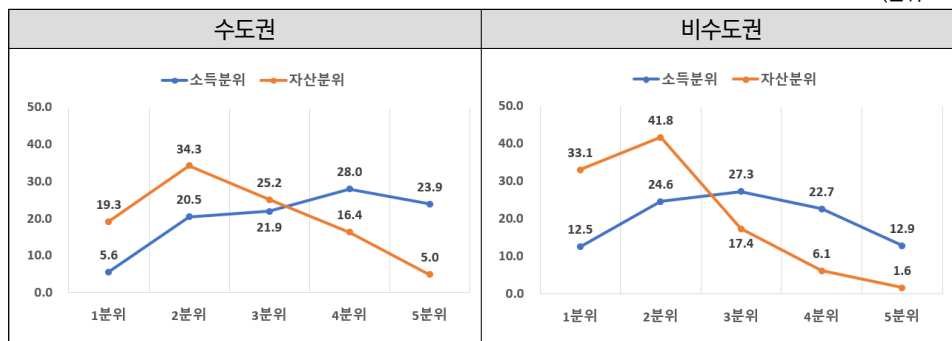
구분		자산											
		수도권						비수도권					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	2.0	3.0	0.4	0.2	0.1	5.6	9.0	2.9	0.4	0.1	0.0	12.5
	2분위	8.9	8.2	2.6	0.7	0.2	20.5	12.9	10.6	0.9	0.2	0.1	24.6
	3분위	4.6	9.5	5.1	2.3	0.4	21.9	7.1	14.4	4.7	1.1	0.1	27.3
	4분위	3.1	8.3	9.3	6.1	1.2	28.0	3.4	9.8	6.6	2.4	0.6	22.7
	5분위	0.7	5.3	7.7	7.1	3.1	23.9	0.8	4.2	4.7	2.4	0.8	12.9
	계	19.3	34.3	25.2	16.4	5.0	100.0	33.1	41.8	17.4	6.1	1.6	100.0

자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

주택구입자금 대출 필요가구에 대해 소득과 자산 분위 각각의 비중을 보면, 수도권
의 경우에는 자산은 2분위가 가장 높고, 3분위부터 자산이 높을수록 비중이 감소하는
것으로 나타나며, 소득은 대체로 소득분위가 높을수록 비중이 높아지는 경향이 있다.
비수도권의 경우, 자산은 2분위에서 가장 비중이 높고 소득은 3분위에서 가장 비중이
높은 것으로 나타났다.

그림 4-6 | 지역별 주택 구입자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중

(단위: %)



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

4) 생애주기별 정책 수요 집단의 소득·자산 분포

□ 생애주기별 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

생애주기에 따른 가구 특성별로 월세보조금 지원을 필요로 하는 가구의 소득·자산 결합분포를 보면 그 차이가 뚜렷하게 나타난다.

표 4-14 | 생애주기별 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)

구분		자산											
		미혼청년						신혼부부 ¹⁾					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	28.1	2.1	0.2	0.0	0.0	30.5	2.6	-	-	-	-	2.6
	2분위	35.8	8.5	0.4	0.0	0.2	44.9	13.8	3.3	-	-	-	17.1
	3분위	12.6	7.2	0.9	0.2	0.2	21.1	12.3	9.5	0.7	-	-	22.5
	4분위	2.2	1.0	-	-	-	3.1	13.6	18.4	4.0	2.5	-	38.5
	5분위	0.2	0.1	0.1	-	-	0.4	0.0	15.4	3.4	0.6	-	19.4
	계	78.9	18.8	1.6	0.2	0.5	100.0	42.3	46.5	8.1	3.1	-	100.0

구분		중장년						고령					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	32.6	3.5	0.2	0.1	-	36.4	66.4	10.7	0.4	-	0.4	77.9
	2분위	28.7	7.0	1.0	0.3	-	37.1	10.7	3.3	0.8	-	-	14.8
	3분위	8.2	7.1	0.1	-	-	15.4	3.5	1.5	0.2	-	-	5.2
	4분위	2.7	3.5	1.3	0.4	0.3	8.2	0.6	0.4	0.4	-	-	1.4
	5분위	0.5	1.0	0.7	0.3	0.4	2.9	0.2	0.0	0.4	0.1	-	0.8
	계	72.7	22.1	3.4	1.2	0.7	100.0	81.4	15.9	2.2	0.1	0.4	100.0

자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

미혼청년 가구는 소득2·자산1분위(35.8%), 소득1·자산1분위(28.1%), 소득3·자산1분위(12.6%) 구간에 밀집해 있으며 전반적으로 자산은 1분위, 소득은 1~3분위에서 월세보조금 지원에 대한 정책수요가 큰 것으로 나타났다. 중장년 가구는 미혼청년 가구

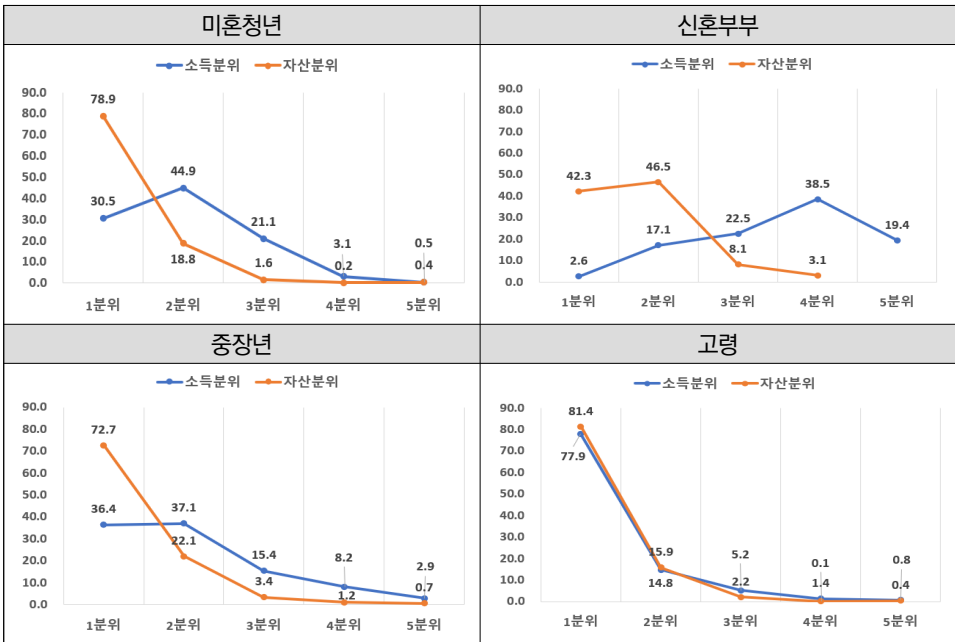
1) 신혼부부는 월세보조금 지원 필요 가구수가 적어 해석에 유의가 필요함

와 유사한 분포를 보이고 있으며, 소득1·자산1분위(32.6%), 소득2·자산1분위(28.7%)에서 가장 높은 수요를 보이며, 전반적으로 자산 1분위에 집중되어 있다.

고령가구는 소득1·자산1분위(66.4%)의 계층에 대부분의 수요가 집중하여 분포하고 있으며, 소득3·자산3분위 이상의 계층에서는 정책 수요가 거의 없다. 정리하면, 생애주기에 따른 정책 수요의 경우 미혼청년 가구와 중장년 가구는 매우 유사한 분포를 보인다. 미혼청년과 중장년 가구는 자산분위가 커질수록 월세보조금에 대한 수요가 감소하며, 소득분위에서는 2분위를 정점으로 소득이 높을수록 정책 수요도 낮아진다. 신혼부부는 자산이 높을수록 정책수요가 낮아지는 반면, 소득의 경우 소득4분위 수준을 정점으로 감소하는 경향이 나타난다. 고령가구는 정책수요 측면에서 소득과 자산이 거의 일치하는 분포를 보인다.

그림 4-7 | 생애주기별 월세보조금 지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중

(단위: %)



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 생애주기별 장기공공임대주택 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

생애주기에 따른 장기공공임대주택 정책 수요를 보면, 고령가구의 경우 소득1·자산1분위(48.4%) 계층에서 가장 높게 나타났다. 미혼청년 가구는 소득2·자산1분위(35.4%)에서 가장 높고, 소득1·자산1분위(17.4%), 소득2·자산2분위(16.9%)의 순으로 수요가 높게 나타나고 있다. 중장년 가구는 소득1·자산1분위(23.2%), 소득2·자산1분위(19.6%)에서 수요가 높게 나타나고 있으며, 소득 4분위에서도 10% 이상의 높은 비중이 있음을 확인할 수 있다.

표 4-15 | 생애주기별 장기공공임대주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)

구분		자산											
		미혼청년						신혼부부 ²⁾					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	17.4	2.9	-	-	-	20.3	-	0.9	-	-	-	0.9
	2분위	35.4	16.9	0.6	-	-	52.9	6.8	4.1	-	0.7	-	11.6
	3분위	9.5	8.1	2.4	-	0.4	20.4	2.7	9.0	4.5	1.7	-	17.9
	4분위	1.1	2.1	2.0	0.2	0.4	5.9	4.0	18.1	11.2	2.3	2.0	37.8
	5분위	0.1	0.2	0.1	-	0.1	0.5	3.6	5.8	16.3	3.3	2.9	31.8
	계	63.5	30.2	5.1	0.2	0.9	100.0	17.2	38.0	32.0	7.9	4.9	100.0

구분		중장년						고령					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	23.2	5.2	0.3	0.1	-	28.8	48.4	17.9	2.8	0.3	0.6	70.0
	2분위	19.6	11.5	1.1	0.3	0.1	32.6	10.3	5.8	1.7	0.6	-	18.4
	3분위	6.8	8.4	2.3	0.4	0.2	18.1	2.0	3.6	1.6	0.1	-	7.2
	4분위	3.4	6.8	2.2	1.3	0.1	13.9	1.3	1.4	0.2	0.2	0.1	3.3
	5분위	0.4	2.2	1.4	1.5	1.0	6.6	0.3	0.1	0.4	0.2	0.1	1.1
	계	53.4	34.2	7.2	3.7	1.5	100.0	62.3	28.7	6.7	1.5	0.8	100.0

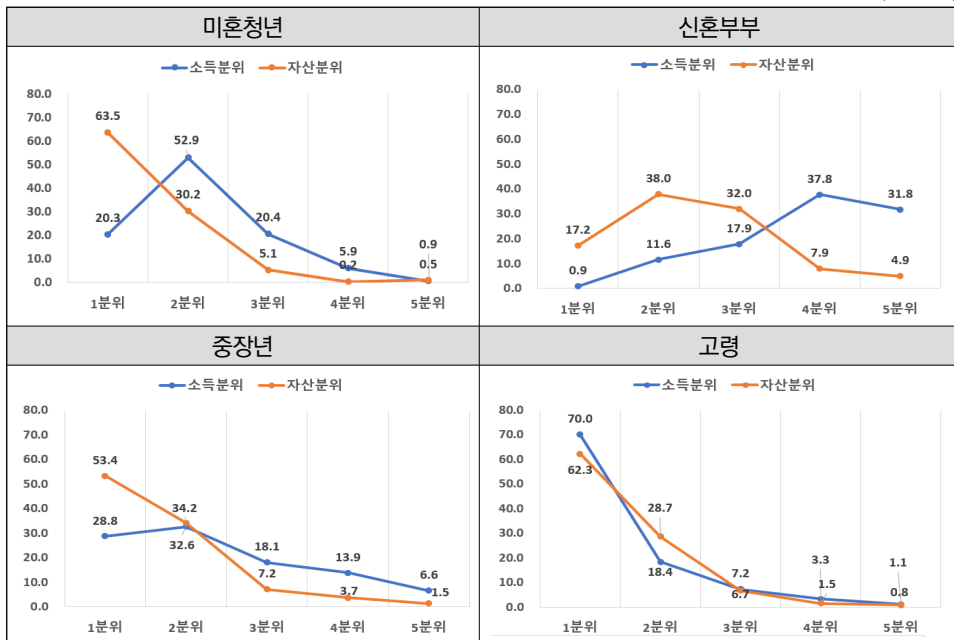
자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

2) 신혼부부는 장기공공임대주택 공급 필요 가구수가 적어 해석에 유의가 필요함

소득·자산 분위별 비중은 미혼청년의 경우 소득 2분위(52.9%)에서 비중이 가장 높고, 자산은 1분위(63.5%)의 비중이 가장 높다. 신혼부부는 소득과 자산 분위별 비중이 다른 계층에 비해 상대적으로 고르게 나타나기는 하지만 소득 4분위(37.8%)와 자산 2분위(38.0%)에서 가장 높게 나타나고 있다. 중장년 가구는 소득과 자산이 높을수록 장기공공임대에 대한 정책 수요가 낮아지며, 고령가구도 같은 분포를 보이지만 소득 및 자산 1분위에 집중된 특징을 보인다. 미혼청년의 경우 장기공공임대주택에 거주하기 위해서는 보증금 및 임대료 부담능력이 있어야 하므로, 소득2분위의 비중이 가장 높은 것으로 판단되며, 신혼부부의 경우에는 소득 4분위 이상의 소득에서도 높은 수요를 보였다.

그림 4-8 | 생애주기별 장기공공임대주택 공급 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중

(단위: %)



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 생애주기별 공공분양주택 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

공공분양주택에 대한 정책수요의 비중을 보면, 미혼청년은 소득2·자산1분위(31.9%), 소득2·자산2분위(17.0%), 소득3·자산1분위(15.8%)의 순으로 높아 월세보조금 및 장기공공임대주택보다 소득이 높은 계층에서 공공분양주택 공급을 더 선호하는 것으로 나타났다. 신혼부부는 소득5·자산3분위(23.4%)에서 수요가 가장 높았으며, 소득4·자산2분위(13.2%), 소득4·자산3분위(9.9%)에서도 높아 고소득층에서 공공분양주택에 대한 수요가 많은 것을 볼 수 있다. 중장년층은 자산 4분위, 소득 5분위까지 비교적 고르게 분포하여 공공분양주택에 대한 수요가 크게 두드러지는 계층은 없는 것으로 나타났다.

표 4-16 | 생애주기별 공공분양주택 공급 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)

구분		자산											
		미혼청년						신혼부부					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	7.7	1.7	-	-	-	9.4	0.3	0.8	-	-	-	1.1
	2분위	31.9	17.0	0.9	-	0.6	50.5	2.0	4.5	1.2	-	-	7.7
	3분위	15.8	13.3	4.8	-	0.0	33.9	2.6	6.2	4.9	1.6	-	15.3
	4분위	0.4	2.0	0.9	0.2	0.9	4.4	2.5	13.2	9.9	6.7	1.9	34.2
	5분위	0.6	0.3	0.3	0.5	0.0	1.7	0.0	7.9	23.4	7.4	2.9	41.6
	계	56.4	34.4	7.0	0.7	1.5	100.0	7.4	32.6	39.4	15.8	4.8	100.0

구분		중장년						고령 ³⁾					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	9.5	2.8	0.3	-	0.3	12.9	44.6	14.4	5.0	0.8	1.4	66.1
	2분위	13.4	8.6	3.6	0.2	-	25.7	3.8	2.2	5.3	-	-	11.3
	3분위	5.8	9.1	4.1	1.0	0.3	20.3	2.1	6.0	2.7	-	0.3	11.1
	4분위	1.7	7.5	6.4	5.1	1.1	21.8	0.5	3.6	-	0.7	-	4.8
	5분위	1.0	3.8	6.5	5.8	2.3	19.3	-	0.9	3.7	1.2	0.8	6.6
	계	31.3	31.7	20.9	12.1	4.0	100.0	51.0	27.1	16.7	2.7	2.5	100.0

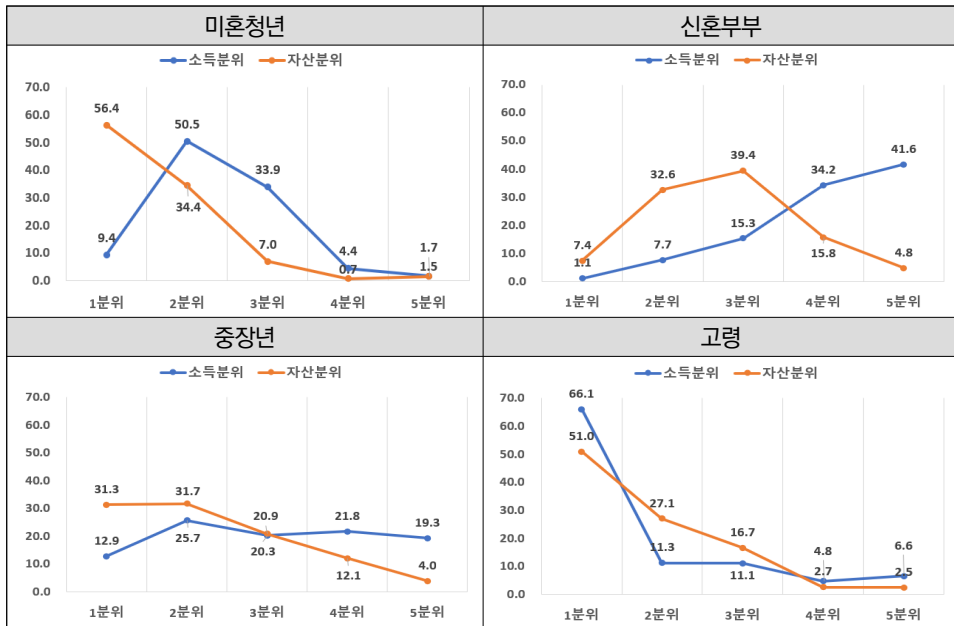
자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

3) 고령가구는 공공분양주택 공급 필요 가구수가 적어 해석에 유의가 필요함

소득 및 자산 분위를 개별적으로 비교하면, 미혼청년은 소득 2분위(50.5%)에서 공공분양주택 공급 수요가 가장 높았으며, 자산은 1분위(56.4%)에서 가장 높게 나타나고 있다. 신혼부부의 경우에는 소득이 높을수록 공공분양주택 공급을 희망하고 있으며, 자산은 중간계층(소득 2~4분위)에서 많이 필요로 하고 있다. 중장년은 비교적 고르게 분포하고 있어 월등히 높은 수요를 보이는 계층은 없으며, 고령가구에서는 소득 1분위, 자산 1분위에서 매우 높은 수요를 보이고 있다.

그림 4-9 | 생애주기별 공공분양주택 공급 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중

(단위: %)



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 생애주기별 전세자금대출 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

전세자금 대출지원 수요를 가구특성별로 보면, 미혼청년의 소득2·자산1분위(30.6%)의 수요가 가장 많고, 소득1·자산1분위(14.7%), 소득2·자산2분위(13.4%) 순으로 높으며, 소득과 자산이 적은 계층에서 수요가 높다.

신혼부부는 상대적으로 소득도 높고, 자산이 많은 계층에서도 전세자금 대출지원을 원하고 있으며, 소득3·자산2분위(13.9%), 소득5·자산3분위(13.4%), 소득5·자산2분위(11.7%) 순으로 높다. 중장년 가구는 저소득·저자산 계층에서의 수요가 가장 많지만, 자산 4분위, 소득 5분위까지도 전세자금 대출에 관한 지원 수요가 있었다. 고령 가구는 소득1·자산1분위(38.4%)에서 수요가 가장 많으며, 소득1·자산2분위(13.9%), 소득2·자산1분위(12.2%) 순으로 높아 저소득·저자산 계층에서의 수요가 많았다.

표 4-17 | 생애주기별 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)

구분		자산											
		미혼청년						신혼부부					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	14.7	3.7	-	-	0.1	18.5	0.3	0.2	-	-	-	0.5
	2분위	30.6	13.4	1.5	0.1	0.3	45.9	3.4	2.0	0.4	0.3	-	6.1
	3분위	12.7	11.3	2.2	0.6	0.1	26.8	3.2	11.6	5.0	3.4	0.2	23.4
	4분위	2.5	3.5	1.1	0.1	0.2	7.4	4.1	13.9	9.5	5.4	0.4	33.4
	5분위	0.2	0.9	0.1	0.3	0.0	1.4	1.1	11.7	13.4	8.6	1.8	36.6
	계	60.6	32.8	4.9	1.1	0.8	100.0	12.0	39.5	28.4	17.7	2.4	100.0

구분		중장년						고령					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	10.9	2.6	0.4	0.1	-	14.1	38.4	13.9	2.9	0.9	-	56.1
	2분위	18.1	9.0	1.7	0.4	0.2	29.4	12.2	6.5	1.7	1.9	0.1	22.5
	3분위	6.2	9.5	3.4	0.5	0.3	20.0	3.4	6.1	1.8	0.1	0.1	11.4
	4분위	3.9	7.7	5.3	4.3	1.0	22.2	2.0	2.9	1.7	0.7	-	7.3
	5분위	0.9	3.4	3.8	3.9	2.3	14.3	0.3	0.3	0.8	0.7	0.6	2.7
	계	40.1	32.3	14.6	9.3	3.9	100.0	56.3	29.6	9.0	4.4	0.7	100.0

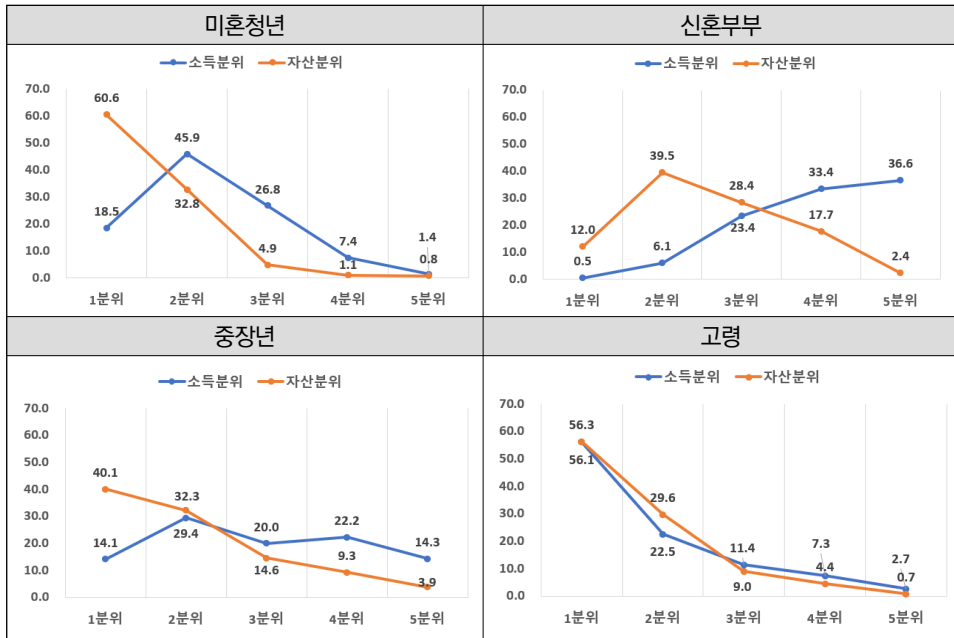
자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

소득과 자산 분위를 개별적으로 구분하여 전세자금 대출지원에 대한 정책 수요를 보면, 미혼청년 가구는 소득 2분위(45.9%)에서 비중이 가장 높고, 자산은 1분위(60.6%)에서 가장 높게 나타났다. 신혼부부는 소득은 높을수록 전세자금 대출지원 수

요가 높게 나타났으며, 자산은 2분위(39.5%)에서 가장 수요가 많고, 3분위(28.4%), 4분위(17.7%) 순이다. 중장년 가구는 소득 분위에 따른 정책수요의 변화가 다른 미혼 청년, 신혼부부 가구에 비해 적은 것이 특징이다. 반면, 고령가구는 소득과 자산 분위에 따른 수요의 변화 경향이 거의 유사하게 나타나고 있다.

그림 4-10 | 생애주기별 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중

(단위: %)



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

□ 생애주기별 주택구입자금대출 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

미혼청년의 경우 소득2·자산1분위(22.3%), 소득2·자산2분위(18.5%)에서 정책 수요가 가장 높았고, 소득 4분위까지도 수요가 10% 이상 존재한다. 신혼부부는 소득 4·자산2분위(13.8%)에서 수요가 가장 높게 나타난다. 다음으로 소득4·자산3분위 (12.4%), 소득5·자산3분위(12.3%)의 순이며, 소득5·자산5분위(2.5%)에서도 주택 구입자금대출에 대한 정책수요가 있는 것으로 나타나고 있다. 중장년도 신혼부부와 유

사한 분포를 보이고 있으며, 자산 1~3분위, 소득 2~5분위에서 주택구입자금대출에 대한 정책수요가 나타나고 있다.

표 4-18 | 생애주기별 주택 구입자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 결합 분포

(단위: %)

구분		자산											
		미혼청년						신혼부부					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	8.7	5.3	-	-	-	14.0	0.1	0.3	-	-	-	0.3
	2분위	22.3	18.5	3.0	0.1	0.2	44.1	1.2	2.8	1.3	0.1	-	5.3
	3분위	8.9	14.1	3.5	1.2	0.3	27.9	3.2	11.1	6.6	3.3	0.1	24.3
	4분위	3.1	4.6	1.1	0.8	0.4	10.0	2.9	13.8	12.4	6.6	0.9	36.6
	5분위	0.1	2.0	0.8	1.0	0.1	3.9	1.2	9.1	12.3	8.4	2.5	33.5
	계	43.1	44.5	8.3	3.1	1.0	100.0	8.4	37.0	32.6	18.4	3.5	100.0

구분		중장년						고령 ⁴⁾					
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
소득	1분위	2.7	1.7	0.5	0.1	-	5.1	17.8	14.6	4.2	2.4	1.2	40.3
	2분위	8.0	6.8	1.6	0.6	0.2	17.2	10.0	8.2	3.6	3.2	0.6	25.7
	3분위	5.0	9.5	5.2	1.8	0.5	22.0	1.7	10.2	3.5	-	-	15.4
	4분위	3.5	9.3	11.0	6.6	1.5	31.9	2.3	3.3	2.9	1.0	-	9.5
	5분위	1.0	4.8	7.6	6.8	3.5	23.8	-	1.5	3.1	2.5	1.9	9.0
	계	20.2	32.2	25.9	16.0	5.6	100.0	31.9	37.9	17.3	9.2	3.8	100.0

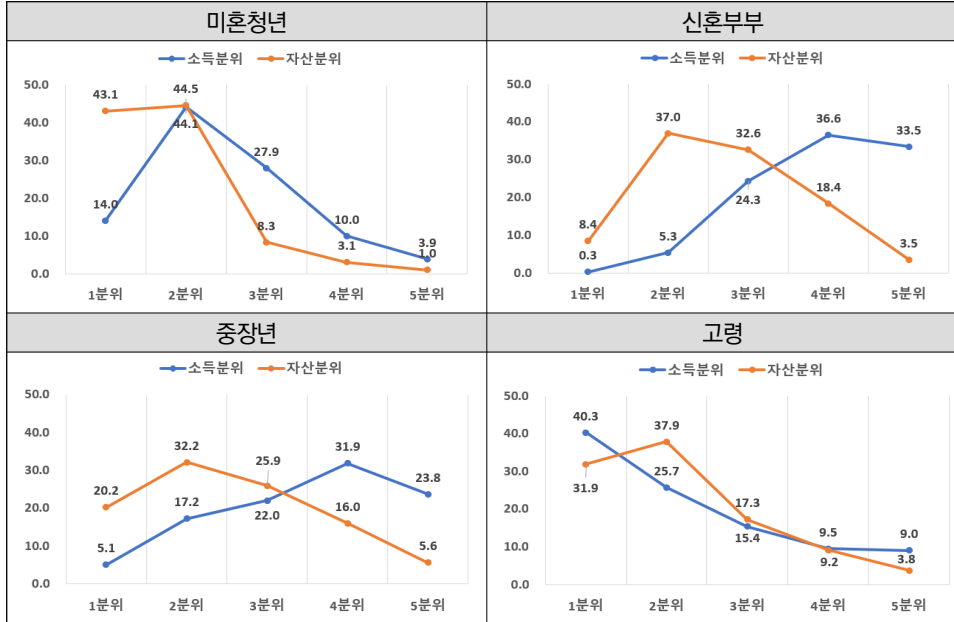
자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

미혼청년 가구는 소득 2~3분위와 자산 1~2분위에서 정책 수요의 비중이 높은 것으로 나타났으며, 다른 특성가구에 비해 낮은 소득·자산 구간에서 정책수요가 나타나고 있다. 신혼부부는 소득 4~5분위와 자산 2~4분위에서 높은 수요가 나타나고 있으며, 특히, 주택을 구매할 경제력이 있는 계층에서 높은 수요를 보였다. 중장년 가구는 소득은 4분위(31.9%), 자산은 2분위(32.2%)에서 가장 높은 수요를 보였으며, 고령가구는 소득과 자산이 적은 계층에서 높은 수요를 보인다.

4) 고령가구는 주택 구입자금 대출지원 필요 가구수가 적어 해석에 유의가 필요함

그림 4-11 | 생애주기별 주택 구입자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중

(단위: %)



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

5) 분석 종합

□ 주거복지정책 유형별 정책 수요 집단 범위

주거복지정책의 유형별 정책 수요 집단을 구체적으로 확인하기 위해 개별 주거복지정책에 대한 전체 정책수요의 50%, 75%, 90% 수준을 포괄하는 소득 및 자산분위를 분석하며, 세부적으로 지역과 생애주기에 따른 차이를 검토한다.

분석결과 첫 번째, 월세보조금은 소득2분위-자산1분위 구간 내에 정책 수요의 50%와 75%가 동시에 포함되며, 소득3분위-자산2분위 구간 내에 정책 수요의 90%가 포함된다. 주거급여의 소득(소득인정액)기준이 기준중위소득 48% 이하이므로, 소득 1분위를 포괄하고 있는 것으로 판단되나, 소득 1분위 외에도 상당한 정책수요가 존재함을 확인할 수 있다.

두 번째, 장기공공임대주택은 소득2분위-자산1분위 구간 내에 정책 수요의 50%, 소득3분위-자산2분위 구간 내에 75%, 소득4분위-자산3분위 구간 내에 90%가 포함된다. 장기공공임대주택의 자산 기준은 소득2분위 또는 소득3분위의 순자산 평균 값을 사용하고 있으므로, 유사한 수준으로 판단되나, 소득 기준은 소득 3분위 수준을 사용하는 경우 75% 수준에서 포괄하는 것으로 판단된다.

세 번째, 공공분양주택은 소득3분위-자산2분위 구간 내에 정책 수요의 50%, 소득4분위-자산3분위 구간 내에 75%, 소득5분위-자산4분위 구간 내에 90%가 포함된다. 공공분양주택의 경우 소득3분위와 자산2분위를 초과하는 구간에 대해서도 상당한 정책 수요가 존재하는 것을 확인 할 수 있다.

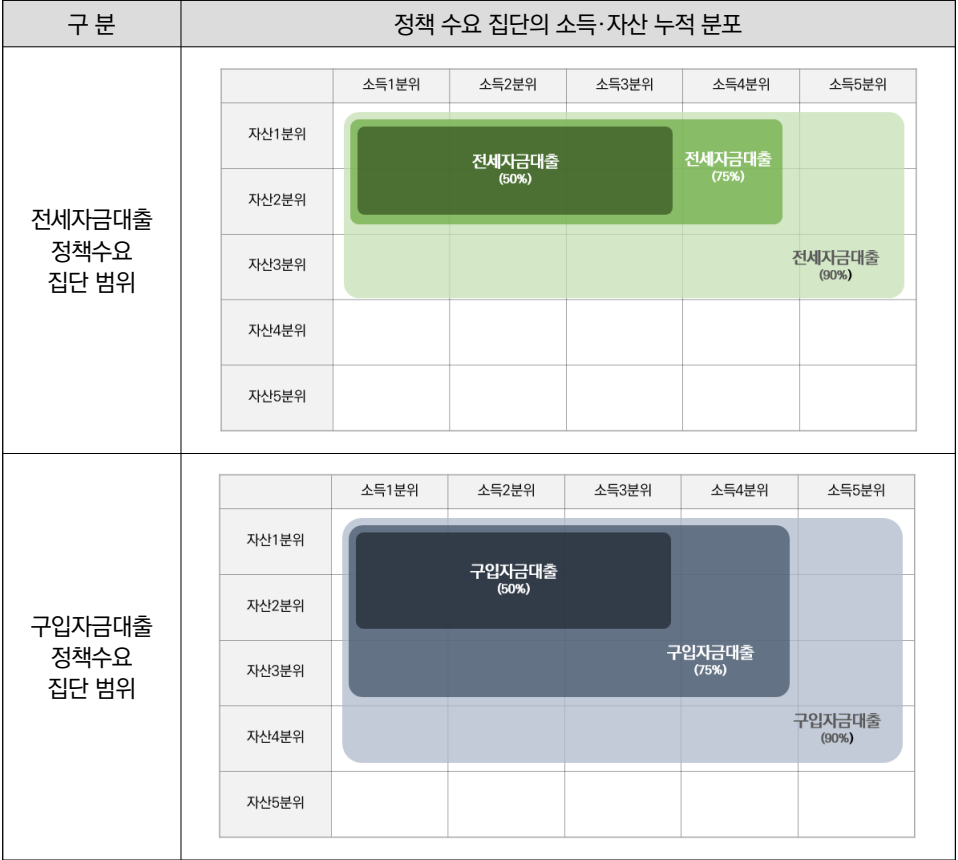
네 번째, 전세자금대출은 소득3분위-자산2분위 구간 내에 정책 수요의 50%, 소득4분위-자산2분위 구간 내에 75%, 소득5분위-자산4분위 구간 내에 90%가 포함된다. 전세자금대출은 정책 수요 집단의 소득·자산 범위가 공공분양주택과 유사하지만 75%를 기준으로 할 때, 자산 분위가 상대적으로 낮으며, 정책 수요가 75%를 초과하는 부분에서 상대적으로 소득과 자산 수준이 넓게 분포하는 특징이 있다.

그림 4-12 | 주거복지정책 유형별 정책 수요 집단 범위

구 분	정책 수요 집단의 소득·자산 누적 분포					
월세보조금 정책수요 집단 범위		소득1분위	소득2분위	소득3분위	소득4분위	소득5분위
	자산1분위	월세보조금(60%, 75%)				
	자산2분위		월세보조금(90%)			
	자산3분위					
	자산4분위					
	자산5분위					
장기공공 임대주택 정책수요 집단 범위		소득1분위	소득2분위	소득3분위	소득4분위	소득5분위
	자산1분위	장기공공임대주택 (50%)				
	자산2분위	장기공공임대주택 (75%)				
	자산3분위			장기공공임대주택 (90%)		
	자산4분위					
	자산5분위					
공공분양주택 정책수요 집단 범위		소득1분위	소득2분위	소득3분위	소득4분위	소득5분위
	자산1분위	공공분양주택 (50%)				
	자산2분위					
	자산3분위	공공분양주택 (75%)				
	자산4분위				공공분양주택 (90%)	
	자산5분위					

자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

그림 4-13 | 생애주기별 전세자금 대출지원 필요 가구의 소득·자산 분위별 비중



자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

다섯 번째, 주택구입자금대출은 소득3분위-자산2분위 구간 내에 정책 수요의 50%, 소득4분위-자산3분위 구간 내에 75%, 소득5분위-자산4분위 구간 내에 90%가 포함 된다. 주택구입자금대출은 내 집 마련을 위한 정책수단이라는 점에서 공공분양주택에 대한 정책 수요의 범위와 유사하게 분포하는 것을 확인할 수 있다. 분석결과 우리나라의 주거급여가 잔여주의에 해당하기 때문에, 월세보조금에 대한 정책수요도 저소득층에 집중되어 있고, 공공주택과 주택금융정책은 일반주의에 근접하므로, 정책수요도 저소득층 외 중산층까지 포괄해서 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 공공분양주택

과 구입자금대출의 경우에는 내 집 마련을 위한 지원을 정책목표로 하고 있기 때문에 장기 공공임대주택이나 전세자금대출에 비해 소득·자산 수준이 높은 계층에서도 정책 수요가 나타나고 있다. 이러한 점들을 고려하면 공공분양주택과 구입자금대출 정책은 우리나라의 주거복지정책의 일반주의적 특성을 더욱 강화하는 요인이라고 할 수 있다.

□ 주거복지정책 수요 집단 범위의 지역별·생애주기별 차이

주거복지정책 수요 집단의 범위를 지역과 생애주기별로 비교하여 분석하면, 월세보조금의 경우 정책 수요의 75%를 포함하는 경계를 기준으로 수도권에서 상대적으로 정책 수요집단의 소득·자산 범위가 넓게 나타나고 있다. 수도권은 소득 3분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있는데 반해, 비수도권은 소득 2분위와 자산 1분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있다. 생애주기별로는 신혼부부와 중장년 가구에서 정책 수요 집단의 소득·자산 범위가 상대적으로 넓게 분포하고 있다. 신혼부부의 경우 소득 5분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있으며, 중장년 가구의 경우에는 소득 3분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있다. 고령가구에서는 정책 수요 75%를 기준으로 소득과 자산의 범위가 모두 1분위에 포함되어 있다.

장기공공임대주택의 경우 정책 수요의 75%를 포함하는 경계를 기준으로 수도권에서 상대적으로 정책 수요집단의 소득 범위가 넓게 나타나고 있다. 수도권은 소득 3분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있는데 반해, 비수도권은 소득 2분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있다. 생애주기별로는 신혼부부는 전반적으로 소득·자산 범위가 상대적으로 높은 수준까지 분포하고, 미혼청년 가구와 고령가구의 경우에는 상대적으로 낮은 소득·자산 수준에 집중하여 분포하고 있다. 신혼부부의 경우 소득 5분위와 자산 3분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있으며, 고령가구에서는 소득 3분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있다. 그리고, 월세보조금과 장기공공임대주택의 정책 수요를 비교하면 75%를 기준으로 중장년 가구를 제외한 모든 계층에서 장기공공임대주택의 소득과 자산 분위가 월세보조금에 비해 1~2분위 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

표 4-19 | 지역에 따른 주거복지정책 유형별 정책 수요 집단 비교

(단위: 분위)

구 분		전체 가구			수도권			비수도권		
		50% ¹⁾	75% ²⁾	90% ³⁾	50%	75%	90%	50%	75%	90%
월세보조금	소득	2분위	2분위	3분위	2분위	3분위	3분위	2분위	2분위	3분위
	자산	1분위	1분위	2분위	1분위	2분위	2분위	1분위	1분위	2분위
장기공공 임대주택	소득	2분위	3분위	4분위	2분위	3분위	4분위	2분위	2분위	4분위
	자산	1분위	2분위	3분위	1분위	2분위	3분위	1분위	2분위	2분위
공공분양주택	소득	3분위	4분위	5분위	3분위	4분위	5분위	2분위	3분위	4분위
	자산	2분위	3분위	4분위	2분위	3분위	4분위	2분위	2분위	3분위
전세자금대출	소득	3분위	4분위	5분위	3분위	4분위	5분위	2분위	3분위	4분위
	자산	2분위	2분위	3분위	2분위	3분위	4분위	1분위	2분위	2분위
구입자금대출	소득	3분위	4분위	5분위	4분위	4분위	5분위	3분위	4분위	5분위
	자산	2분위	3분위	4분위	2분위	3분위	4분위	2분위	3분위	3분위

주1: 개별 정책 수요의 누적 비율 50%가 포함된 소득·자산 분위를 의미함

주2: 개별 정책 수요의 누적 비율 75%가 포함된 소득·자산 분위를 의미함

주3: 개별 정책 수요의 누적 비율 90%가 포함된 소득·자산 분위를 의미함

주4: 전체 가구의 해당 소득 분위 보다 높은 경우 붉은색, 낮은 경우 파란색으로 음영 처리

자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

공공분양주택의 경우 정책 수요의 75%를 포함하는 경계를 기준으로 비수도권에서 상대적으로 정책 수요집단의 소득·자산 범위가 좁게 나타나고 있다. 수도권은 소득 4분위와 자산 3분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있고, 비수도권은 소득 3분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있다. 생애주기별로는 신혼부부에서 정책 수요 집단의 소득·자산 범위가 상대적으로 넓게 분포하고 있고, 미혼청년 가구와 고령 가구는 상대적으로 좁게 분포하고 있다. 신혼부부의 경우 소득 5분위와 자산 3분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있으며, 미혼청년 가구의 경우에는 소득 3분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있다. 고령가구에서는 정책 수요 75%를 기준으로 소득과 자산의 범위가 모두 2분위에 포함되어 있다.

표 4-20 | 생애주기에 따른 주거복지정책 유형별 정책 수요 집단 비교

(단위: %)

구 분		전체 가구			미혼청년			신혼부부		
		50% ¹⁾	75% ²⁾	90% ³⁾	50%	75%	90%	50%	75%	90%
월세보조금	소득	2분위	2분위	3분위	2분위	2분위	3분위	4분위	5분위	5분위
	자산	1분위	1분위	2분위	1분위	1분위	2분위	2분위	2분위	3분위
장기공공 임대주택	소득	2분위	3분위	4분위	2분위	3분위	3분위	4분위	5분위	5분위
	자산	1분위	2분위	3분위	1분위	2분위	2분위	2분위	3분위	4분위
공공보양주택	소득	3분위	4분위	5분위	2분위	3분위	3분위	4분위	5분위	5분위
	자산	2분위	3분위	4분위	1분위	2분위	2분위	3분위	3분위	4분위
전세자금대출	소득	3분위	4분위	5분위	2분위	3분위	3분위	4분위	5분위	5분위
	자산	2분위	2분위	4분위	1분위	2분위	2분위	2분위	3분위	4분위
구입자금대출	소득	3분위	4분위	5분위	2분위	3분위	4분위	4분위	5분위	5분위
	자산	2분위	3분위	4분위	2분위	2분위	3분위	3분위	3분위	4분위

구 분		전체 가구			중장년			고령		
		50%	75%	90%	50%	75%	90%	50%	75%	90%
월세보조금	소득	2분위	2분위	3분위	2분위	3분위	4분위	1분위	1분위	2분위
	자산	1분위	1분위	2분위	1분위	2분위	2분위	1분위	1분위	2분위
장기공공 임대주택	소득	2분위	3분위	4분위	2분위	3분위	4분위	1분위	2분위	3분위
	자산	1분위	2분위	3분위	1분위	2분위	3분위	1분위	2분위	2분위
공공보양주택	소득	3분위	4분위	5분위	3분위	4분위	5분위	1분위	2분위	4분위
	자산	2분위	3분위	4분위	2분위	3분위	4분위	1분위	2분위	3분위
전세자금대출	소득	3분위	4분위	5분위	3분위	4분위	5분위	1분위	2분위	3분위
	자산	2분위	2분위	4분위	2분위	3분위	4분위	1분위	2분위	3분위
구입자금대출	소득	3분위	4분위	5분위	4분위	4분위	5분위	2분위	3분위	4분위
	자산	2분위	3분위	4분위	2분위	3분위	4분위	2분위	3분위	4분위

주1: 개별 정책 수요의 누적 비율 50%가 포함된 소득·자산 분위를 의미함

주2: 개별 정책 수요의 누적 비율 75%가 포함된 소득·자산 분위를 의미함

주3: 개별 정책 수요의 누적 비율 90%가 포함된 소득·자산 분위를 의미함

주4: 전체 가구의 해당 소득 분위 보다 높은 경우 붉은색, 낮은 경우 파란색으로 음영 처리

자료: 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터를 이용하여 연구진 분석

전세자금대출의 경우 정책 수요의 75%를 포함하는 경계를 기준으로 수도권에서는 정책 수요집단의 자산 범위가 상대적으로 높게 나타나고, 비수도권에서 정책 수요집단의 소득 범위가 좁게 나타나는 경향이 있다. 수도권은 소득 4분위와 자산 3분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있고, 비수도권은 소득 3분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있다. 생애주기별로는 신혼부부와 중장년 가구에서 정책 수요 집단의

소득·자산 범위가 상대적으로 넓게 분포하고 있고, 미혼청년 가구와 고령가구는 상대적으로 좁게 분포하고 있다. 신혼부부의 경우 소득 5분위와 자산 3분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있으며, 중장년 가구에서는 소득 5분위와 자산 3분위가 정책 수요의 75%를 포함한다. 미혼청년 가구의 경우에는 소득 3분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있으며, 고령가구에서는 소득 3분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있다. 전세자금대출의 경우 정책 수요의 50%, 75%, 90%를 포함하는 경계를 전반적으로 비교할 때, 장기공공임대주택과 공공분양주택의 사이에 소득·자산 범위가 나타나는 것으로 판단된다.

구입자금대출의 경우 정책 수요의 75%를 포함하는 경계를 기준으로 수도권과 비수도권 정책 수요집단의 소득·자산 범위가 동일하게 나타나고 있다. 수도권과 비수도권 모두 소득 4분위와 자산 3분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있다. 생애주기별로는 신혼부부에서 정책 수요 집단의 소득·자산 범위가 상대적으로 넓게 분포하고 있고, 미혼청년 가구와 고령가구는 상대적으로 좁게 분포하고 있다. 신혼부부의 경우 소득 5분위와 자산 3분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있으며, 미혼청년 가구의 경우에는 소득 3분위와 자산 2분위가 정책 수요의 75%를 포함하고 있다. 고령가구에서는 정책 수요 75%를 기준으로 소득과 자산의 범위가 모두 3분위에 포함되어 있다. 구입자금대출의 경우 정책 수요의 50%, 75%, 90%를 포함하는 경계를 전반적으로 비교할 때, 공공분양주택의 소득·자산의 범위와 유사하게 나타나고 있다. 하지만, 구입자금대출의 경우 수도권과 비수도권 간 소득·자산 범위의 격차가 공공분양주택에 비해 상대적으로 낮게 나타나는 특징이 있다.

지역별·생애주기별 차이를 분석한 결과를 종합하면 주거복지정책에서 정책 수요 집단의 범위는 대부분 수도권에서 상대적으로 높은 소득·자산 분위까지 분포하고, 비수도권에서는 낮은 소득·자산 분위에 집중해서 분포하는 특징이 있다. 생애주기에 따라서도 미혼청년 가구와 고령가구의 경우에는 정책 수요 집단이 상대적으로 낮은 소득·자산 분위에 집중해서 분포하고, 신혼부부와 중장년 가구에서는 높은 소득·자산 분위까지 분포하는 특징이 있음을 확인할 수 있다.

3. 이중기준선과 소득인정액 대안별 시뮬레이션 분석

1) 분석 개요

주거급여, 청년월세 한시 특별지원사업, 공공임대주택 등 모든 주거복지정책에서는 소득과 자산을 조사하여 대상자를 선정하는데, 이 때 소득·자산조사 기준의 설계에 따라 개별 주거복지정책 대상집단의 특성이 변화하게 된다. 즉, 소득·자산조사 기준선의 수준에 따라 주거복지정책 대상집단을 저소득층으로 제한할지, 중산층을 포괄하는 방향으로 확장할지가 결정된다. 그리고, 소득과 자산 중에서 어느 기준을 더 엄격하게 적용하는지에 따라 상대적으로 소득 수준이 높지만 자산 수준은 낮은 집단을 대상으로 포함할 수도 있고, 반대로 소득 수준이 낮지만 재산 수준은 높은 집단을 지원할 수도 있다. 한편, 다양한 인구·가구 특성에 따라 소득과 자산 분포가 달라지기 때문에, 소득·자산조사 기준의 설계가 주거복지정책 대상집단의 인구·가구 특성에도 영향을 미친다. 예를 들어, 소득 기준보다 자산 기준을 엄격하게 적용하면, 상대적으로 소득 수준이 낮지만 자산 수준이 높은 고령층에 대한 지원이 약해지고, 상대적으로 소득 수준은 높지만 자산 수준이 낮은 근로연령층에 대한 지원은 강해질 것이다. 즉, 소득·자산조사 기준의 설계가 일차적으로 소득·자산 결합분포 상에 존재하는 소득·자산 집단 중에서 누구를 지원할지를 결정할 뿐만 아니라, 나아가 청년가구, 중장년 가구, 고령가구, 1인 가구, 2인 가구, 다인 가구, 아동 가구, 한부모 가구 등 다양한 인구·가구 집단 중에서 누구를 더 중점적으로 지원할 지에 대한 선택에도 영향을 미치게 되는 것이다.

주거급여가 포함된 국민기초생활보장제도와 같이 경제력이 상대적으로 낮은 집단을 지원하는 공공부조 제도에서 우선적으로 소득 수준이 낮은 저소득층을 대상으로 선정해야 한다는 원칙에는 이견이 없으나, 자산 기준을 어떻게 설계하는 것이 타당한 지에 대해서는 많은 논쟁이 존재한다. 특히, 소득인정액과 이중기준선 중에서 어떤 방식을 선택하는 것이 타당한지를 둘러싸고 많은 논쟁이 이루어져 왔다(여유진 외 2011; 강신욱 외 2016; 정은희 외 2022). 소득인정액 방식은 자산을 소득으로 환산하여 소득과 합산한 소득인정액을 기준으로 대상자를 선정하는 방식이고, 이중기준선은 소득 기준

선과 자산 기준선을 별도로 적용하여 두 기준을 모두 만족하는 집단을 대상으로 선정하는 방식이다. 이와 같은 기존의 주요 쟁점을 고려할 때, 주거복지정책 소득·자산조사 기준의 설계에서도 소득인정액 방식과 이중기준선을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 현재 국민기초생활보장제도 중 주거급여는 생계급여, 의료급여와 마찬가지로 소득인정액 기준선을 채택하고 있지만, 공공주택이나 청년월세 한시특별지원사업의 경우에는 이중기준선을 채택하고 있다.

이 절에서는 가계금융복지조사 자료를 활용하여 가상 주거복지정책의 소득·자산조사 기준 설계에 따라 대상집단의 특성이 어떻게 변화하는지를 시뮬레이션한다. 자산을 소득으로 환산하는 소득인정액 기준선과 자산을 소득으로 환산하지 않는 이중기준선을 비교하되, 추가적으로 이중기준선의 경우 자산 기준선의 가구균등화지수 적용 여부에 따른 차이를 살펴보고, 소득인정액 기준선의 경우 자산의 소득환산율 수준에 따른 차이를 살펴본다. 이와 같은 소득·자산조사 기준의 주요 정책요소 설계에 따라 가상 주거복지정책 대상집단의 소득·자산 분포 및 가구 특성이 어떻게 변화하는지를 살펴보고, 주거복지정책의 소득·자산기준 설계에 대한 정책적 시사점을 논의한다.

2) 분석 방법

□ 분석 자료

이 절의 시뮬레이션에서는 2023년 가계금융복지조사 자료를 활용하였다. 가계금융복지조사는 통계청과 OECD 공식 소득분배지표 작성에 활용되는 마이크로데이터로, 소득 및 자산 정보의 정확도가 가장 높은 서베이 자료로 평가할 수 있다. 특히, 가계금융복지조사는 국세청, 보건복지부, 각 연금공단 등의 행정자료를 활용하여 소득 및 비소비지출 정보를 보완하였기 때문에, 소득 정보의 정확도가 매우 높은 장점이 있다. 하지만, 2023년 가계금융복지조사는 2022년 기준 연간 소득과 2023년 3월말 기준 자산을 조사하였기 때문에 소득과 재산의 측정 기준 시점이 불일치하며, 이는 분석의 한계라고 할 수 있다. 성, 연령, 경제활동상태, 가구 유형 등의 특성은 자산과 동일하게 2023년 3월 말을 기준으로 측정되었다.

이 절의 모든 분석에서는 가구를 분석단위로 설정하였으며, 분석에서 모든 소득과 자산은 가구 내에서 합산한 가구 값을 활용하였다. 한편, 주거복지정책은 주거급여와 같이 자가 가구(수선유지급여)와 임차 가구(임차급여)를 모두 지원하기도 하지만, 공공 임대주택, 전세자금대출과 같이 임차 가구를 대상으로 지원하기도 한다. 이러한 점을 고려하여, 분석에서는 자가 가구를 포함한 전체 가구를 대상으로 한 분석과 전세·월세·기타⁵⁾ 등 임차가구(비자가 가구로 임차와 무상을 포함하는 의미로 사용)를 대상으로 한 분석을 병행한다. 2023년 가계금융복지조사에서 표본 수는 18,094가구이며, 가구 규모별 표본 규모는 아래 표와 같다.

표 4-21 | 2023년 가계금융복지조사 표본

구 분		가구 규모					계
		1인	2인	3인	4인	5인 이상	
전체 가구	표본 사례수 (가구)	5,572	5,815	3,184	2,753	770	18,094
	표본 비율(%)	28.0	28.2	21.0	17.8	5.0	100.0
임차 (비자가) 가구	표본 사례수 (가구)	3,458	1,617	938	732	194	6,939
	표본 비율(%)	45.8	22.6	16.5	11.9	3.3	100.0

자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

소득 및 자산의 범위와 관련하여 분석에서 소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 공적연금, 기초연금, 고용보험급여, 산재보험급여를 합산한 소득으로 정의하였다. 이는 시장소득에 사회보험급여와 기초연금을 합산한 소득으로, 대체로 국민기초생활보장제도 소득평가액을 단순화한 성격의 소득으로 해석할 수 있다. 근로·사업소득 공제 등과 같은 특수한 규칙은 적용하지 않았다. 다음으로 자산은 총자산에서 총부채를 차감한 순자산으로 정의하였다. 개별 사회보장제도의 자산 기준에서 자산을 측정하는 방식은 매우 다양하지만, 시뮬레이션 시나리오가 지나치게 복잡해지지 않도록 가계금융복지조사의 집계기준을 그대로 적용하여 순자산을 정의하였다. 총자산은

5) 기타 가구는 무상주택, 무상사택 등에 거주하는 가구를 의미한다.

저축액, 전월세 보증금, 부동산, 기타 실물자산을 포함하고, 총부채는 금융부채와 임대보증금을 포함한다. 소득과 마찬가지로, 각종 재산 공제 등과 같은 특수한 규칙은 적용하지 않았다.

가상의 주거복지정책에서 소득 기준선은 국민기초생활보장제도 주거급여와 동일하게 기준중위소득의 일정 비율로 설정하였다. 영구·국민·행복주택 등과 같이 기준중위소득을 활용하지 않는 소득 기준선을 채택하는 주거복지정책도 존재하지만, 기준중위소득을 활용하는 다양한 사회보장제도와의 정합성을 고려하여 분석 결과를 해석하기 위해 기준중위소득을 활용한 소득 기준선을 설정하였다. 시뮬레이션에서는 2022년의 소득 정보를 활용하므로, 2022년 기준중위소득을 적용하였다. 가구 규모에 따른 기준중위소득의 차이는 가구균등화지수에 따라 결정되는데, 2021~2026년 동안 1~2인 가구의 보장성을 강화하는 방향으로 기준중위소득의 가구균등화지수가 개편되고 있다. 그러므로, 이 시뮬레이션에서는 2022년 기준중위소득에 반영된 가구균등화지수를 그대로 채택하였다.

표 4-22 | 2022년 기준중위소득 및 균등화지수

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
기준중위소득(원)	1,944,812	3,260,085	4,194,701	5,121,080	6,024,515	6,907,004	7,780,592
균등화지수	1.000	1.676	2.157	2.633	3.098	3.552	4.001

주: 8인 이상 가구의 기준중위소득은 7인 가구와 6인 가구의 차이를 누적·합산하여 산정함.

자료: 보건복지부(2022: 주요 개정사항)

□ 시뮬레이션 시나리오

소득·자산 기준 시뮬레이션을 위한 시나리오는 이중기준선과 소득인정액 방식에서 자산을 어떻게 처리하는지에 따라 6개의 시나리오로 구성했다. 각 6개의 시나리오에서 전체가구 수급률은 26.5~26.7%로 거의 동일하게 설정⁶⁾하여, 수급가구 규모를 통제 한 상태에서 소득·자산 기준 관련 제도 요소의 변화에 따른 정책대상 집단의 특성 변화를 분석하고자 한다. 예를 들어, 소득이 기준중위소득의 100% 이하인 집단을 수급가

6) 표본 사례수의 제약과 가중치 적용으로 인해 시나리오별 수급률을 완전히 동일하게 설정하는 것은 불가능함.

구로 선정하는 시나리오와 소득인정액이 기준중위소득의 100% 이하인 집단을 수급가구로 선정하는 시나리오를 비교하면, 당연히게도 자산을 전혀 고려하지 않는 전자에 비해 자산을 고려하는 후자의 수급률이 낮을 것이고, 이러한 분석 결과에는 소득·자산 기준의 정책요소 뿐만 아니라 전반적인 주거복지제도의 완화된 기준이 영향을 미쳤을 것이다. 즉, 수급 규모를 통제하지 않은 시나리오별 비교에서는 더 많은 예산을 투입하여 더 많은 가구를 수급가구로 선정함으로써 인한 결과와, 소득·자산 기준의 정책요소 선택으로 인한 결과를 구분하지 못하게 된다. 그러므로, 시나리오 간 차이를 소득·자산 기준의 정책요소 차이에 따른 결과로 해석하기 위해서는 시나리오별 수급 규모를 통제할 필요가 있다.

- 시나리오 A(이중기준선, 자산 비균등화) : 소득과 자산(비균등화)이 중위 기준 이하인 집단을 수급가구로 선정하고, 수급률은 전체 가구 26.5%, 임차가구 41.1%
- 시나리오 B(이중기준선, 자산 균등화) : 소득이 기준중위소득의 100% 이하이고, 균등화한 자산 기준이 일정 수준 이하인 가구를 수급가구로 선정하고, 수급률은 전체가구 26.5%, 임차가구가 41.2%
- 시나리오 C(소득인정액, 소득환산율-高 월 4.17%) : 소득인정액(소득+자산의 소득환산액)이 가구규모별 기준중위소득의 224% 이하인 집단을 수급가구로 선정하고, 수급률은 전체 가구 26.5%, 임차가구 51.1%
- 시나리오 D(소득인정액, 소득환산율-中 월 1.04%) : 소득인정액(소득+자산의 소득환산액)이 가구규모별 기준중위소득의 129% 이하인 집단을 수급가구로 선정하고, 수급률은 전체 가구 26.7%, 임차가구 44.5%
- 시나리오 E(소득인정액, 소득환산율-低 연 4%) : 소득인정액(소득+자산의 소득환산액)이 가구규모별 기준중위소득의 99% 이하인 집단을 수급가구로 선정하고, 수급률은 전체 가구 26.7%, 임차가구 39.1%
- 시나리오 F(소득 기준선, 자산기준 미적용) : 자산을 고려하지 않고 소득만 고려하여 소득 기준이 기준중위소득의 77% 이하인 가구를 수급가구로 선정하고, 수급률은 전체가구 26.7%, 임차가구가 33.3%

표 4-23 | 소득·자산 기준 시나리오

구 분		수급률		소득·자산 기준
		전체 가구	임차 가구	
A	이중기준선 (자산 비균등화)	26.5%	41.2%	- 소득이 가구 규모별 기준중위소득의 100% 이하 - 자산이 23,910만원(전체 가구 순자산 중위값) 이하
B	이중기준선 (자산 균등화)	26.5%	41.1%	- 소득이 가구규모별 기준중위소득의 100% 이하 - 자산이 가구규모별 다음 금액 이하 • 1인 가구 13,747만원 이하 / 2인 가구 23,044만원 이하 • 3인 가구 29,650만원 이하 / 4인 가구 36,199만원 이하 • 5인 가구 42,585만원 이하 / 6인 가구 48,823만원 이하 • 7인 가구 54,998만원 이하 / 8인 가구 61,173만원 이하 • 9인 가구 67,348만원 이하 / 10인 가구 73,523만원 이하
C	소득인정액 기준선 (환산율 高)	26.5%	51.1%	- 소득인정액(소득+자산의 소득환산액)이 가구규모별 기준중위소득의 224% 이하 - 순자산이 음수일 경우 자산의 소득환산액을 0원으로 간주 - 자산의 소득환산율 월 4.17%
D	소득인정액 기준선 (환산율 中)	26.7%	44.5%	- 소득인정액(소득+자산의 소득환산액)이 가구규모별 기준중위소득의 129% 이하 - 순자산이 음수일 경우 자산의 소득환산액을 0원으로 간주 - 자산의 소득환산율 월 1.04%
E	소득인정액 기준선 (환산율 低)	26.7%	39.1%	- 소득인정액(소득+자산의 소득환산액)이 가구규모별 기준중위소득의 99% 이하 - 순자산이 음수일 경우 자산의 소득환산액을 0원으로 간주 - 자산의 소득환산율 연 4%
F	소득 기준선	26.7%	33.3%	- 소득이 가구 규모별 기준중위소득의 77% 이하 - 자산 기준 미적용

주: 임차가구는 무상을 포함

자료: 연구진 작성

시나리오 A의 경우 소득이 기준중위소득의 100% 이하이고, 자산이 순자산 중위값 이하인 가구를 수급가구로 선택한 결과, 수급률이 26.5%로 나타났다. 따라서, 나머지 시나리오에서도 각각 소득·자산 기준의 정책요소를 설정한 후, 시나리오 A와 동일한 수급률을 갖도록 소득과 자산, 소득인정액 기준선의 수준을 결정하였다.

시나리오 B에서는 소득 기준선을 기준중위소득의 100%로 고정한 상태에서 가구 규모별 재산 기준선의 수준을 결정하였고, 시나리오 C~시나리오 F에서는 소득인정액의 소득 기준선 수준을 결정하였다. 이와 같이 설정한 6개 시나리오의 수급률은 26.5%~26.7%로 나타났다.⁷⁾ 즉, 이 시뮬레이션에서 설정한 가상 주거복지정책의 대상집단은 대체로 전체 가구의 약 1/4에 해당하는 저소득·저자산 집단이다. 이 시뮬레이션의 가상 주거복지정책은 빈곤층을 넘어 중저소득층까지 지원하지만, 중산층을 지원하지는 않는다. 또한 가상 주거복지정책을 (준)정액급여로 가정한다면, 이와 같은 동일 수급 규모 가정을 대체로 동일 예산 가정으로 해석할 수 있다. 즉, 동일한 예산으로 가상 주거복지정책을 설계할 때 소득·자산 기준 정책요소의 선택에 따라 정책대상 집단의 구성이 어떻게 변화하는지를 시뮬레이션을 통해 확인할 수 있는 것이다.

한편, 시나리오별로 전체 가구의 수급률을 통제하였기 때문에, 시나리오별 임차가구의 수급률은 상이하게 나타났다. 시나리오 A와 시나리오 B의 임차가구 수급률은 41.1~41.2%였고, 시나리오 C, 시나리오 D, 시나리오 E, 시나리오 F의 임차가구 수급률은 각각 51.1%, 44.5%, 39.1%, 33.3%였다. 자산의 소득환산율을 높게 설정하여 부동산을 보유한 자가 가구에 대한 페널티를 강화하면 임차 가구의 수급률이 증가하였고, 반대로 재산의 소득환산율을 낮추거나 자산을 고려하지 않아 자가 가구에 대한 페널티를 약화하면 임차가구의 수급률이 감소하였다. 단, 재산을 전혀 고려하지 않는 시나리오 F에서도 전체 가구보다 임차가구의 수급률이 좀 더 높게 나타났는데, 이는 자가 가구보다 임차가구의 소득 수준이 낮기 때문이다.

구체적으로 시나리오별 소득·자산 기준을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 시나리오 A는 자산을 균등화하지 않은 자산 기준선을 적용한 이중기준선으로 설정하였다. 소득이 가구 규모별 기준중위소득의 100% 이하이고, 자산이 전체 가구 순자산 중위값인 23,910만원 이하인 집단을 수급가구로 선정하였다. 소득이 가구 규모별 기준중위소득의 100% 이하인 가구는 전체 가구의 37.8%였으므로, 전체 가구의 11.2% ($11.2\% = 37.8\% - 26.5\%$)는 소득이 가구 규모별 기준중위소득의 100% 이하지만 자

7) 표본 사례 수의 제약과 가중치 적용으로 인해 시나리오별 수급률을 완전히 동일하게 설정하는 것은 불가능하다.

산이 23,910만원을 초과하여 수급가구로 선정되지 못하였다. 임차가구는 소득이 가구 규모별 기준중위소득의 100% 이하인 비율이 44.6%였고, 소득이 가구 규모별 기준중위소득의 100% 이하이고 재산이 23,910만원 이하인 비율은 41.2%였다. 즉, 소득 기준은 충족하지만 자산 기준이 초과하여 수급가구로 선정되지 못한 비율은 임차가구의 3.4%(3.4%=44.6%-41.2%)로 전체 가구에 비해 임차가구는 자산 기준으로 인한 수급 탈락 규모가 훨씬 작았다.

둘째, 시나리오 B는 자산을 균등화한 자산 기준선을 적용한 이중기준선으로 설정하였다. 공공주택의 경우 자산 기준선은 가구균등화지수를 반영하지 않으므로, 시나리오 A와 같이 가구 규모와 무관하게 자산 기준선이 동일하게 설정된다. 하지만 국민기초생활보장제도의 주거급여 제도는 자산을 소득으로 환산하여 소득과 합산한 소득인정액을 가구 규모별 기준중위소득과 비교하여 수급가구를 선정하므로, 결국 소득과 자산에 모두 가구균등화지수를 반영한 것이라 할 수 있다. 따라서 자산을 균등화하지 않는 이중기준선(시나리오 A)과 소득인정액 기준선(시나리오 C~시나리오 E)의 정책요소 차이는 자산의 소득환산 여부에 따른 차이와 자산의 균등화 여부에 따른 차이로 구분된다. 이와 같은 차이를 식별하기 위해, 시나리오 B에서는 가구균등화지수를 적용하여 자산 기준선을 가구 규모별로 차등하는 이중기준선을 설정하였다. 이때 가구균등화지수는 2022년 기준중위소득과 동일하게 적용하였다. 요컨대, 시나리오 B에서는 소득이 가구 규모별 기준중위소득의 100% 이하이고, 자산이 가구 규모별 일정 기준선 이하인 집단을 수급가구로 선정하였다.

셋째, 시나리오 C는 자산의 소득환산율이 월 4.17%로 높은 수준인 소득인정액 기준선으로 설정하였다. 월 4.17%의 환산율을 적용하여 자산을 소득으로 환산하고 소득과 합산한 소득인정액이 가구 규모별 기준중위소득의 224% 이하인 집단을 수급가구로 선정하였다. 월 4.17%의 자산 소득환산율은 국민기초생활보장제도의 일반재산 환산율로, 2년 동안 자산을 완전히 소진하는 상황을 전제한 환산율이다.

넷째, 시나리오 D는 자산의 소득환산율이 월 1.04%로 중간 수준인 소득인정액 기준선으로 설정하였다. 월 1.04%의 환산율을 적용하여 자산을 소득으로 환산하고 소득

과 합산한 소득인정액이 가구 규모별 기준중위소득의 129% 이하인 집단을 수급가구로 선정하였다. 월 1.04%의 자산 소득환산율은 국민기초생활보장제도의 주거용 자산 환산율로, 일반자산 환산율의 1/4이다. 주거용 자산은 일반자산에 비해 유동성이 낮으므로, 환산율이 상대적으로 낮게 설정되었다.

다섯째, 시나리오 E는 자산의 소득환산율이 연 4%로 낮은 수준인 소득인정액 기준선으로 설정하였다. 연 4%의 환산율을 적용하여 자산을 소득으로 환산하고 소득과 합산한 소득인정액이 가구 규모별 기준중위소득의 99% 이하인 집단을 수급가구로 선정하였다. 연 4%의 자산 소득환산율은 기초연금의 자산 소득환산율이다.

여섯째, 시나리오 F는 자산 기준을 적용하지 않는 소득 기준선으로 설정하였다. 자산을 고려하지 않고 소득이 가구 규모별 기준중위소득의 77% 이하인 집단을 수급가구로 선정하였다. 이는 자산의 소득환산율이 0%인 소득인정액 기준선으로 해석할 수 있다. 자산을 전혀 고려하지 않고 소득만으로 대상자를 선정하는 사회보장제도는 드물지만, 자산 반영 여부에 따른 차이를 보여주기 위한 이론적 목적으로 시나리오 F를 시뮬레이션에 포함하였다.

이 시뮬레이션에서는 위와 같이 6개의 시나리오를 설정하고, 시나리오별로 정책 대상집단의 소득 및 자산 집단별 수급률을 분석하였다. 가구 규모에 따라 구분하여 소득 및 자산 집단별 수급률을 분석하였으며, 전체 가구와 임차가구를 구분하여 소득·자산 집단별 수급률의 차이를 비교하였다. 한편, 기준 시나리오인 시나리오 A와 비교하여 시나리오 B~F 별로 소득·자산 집단별 수급률이 어떻게 달라지고, 수급지위가 변화하는 집단의 특성은 어떠한지를 살펴보았다.

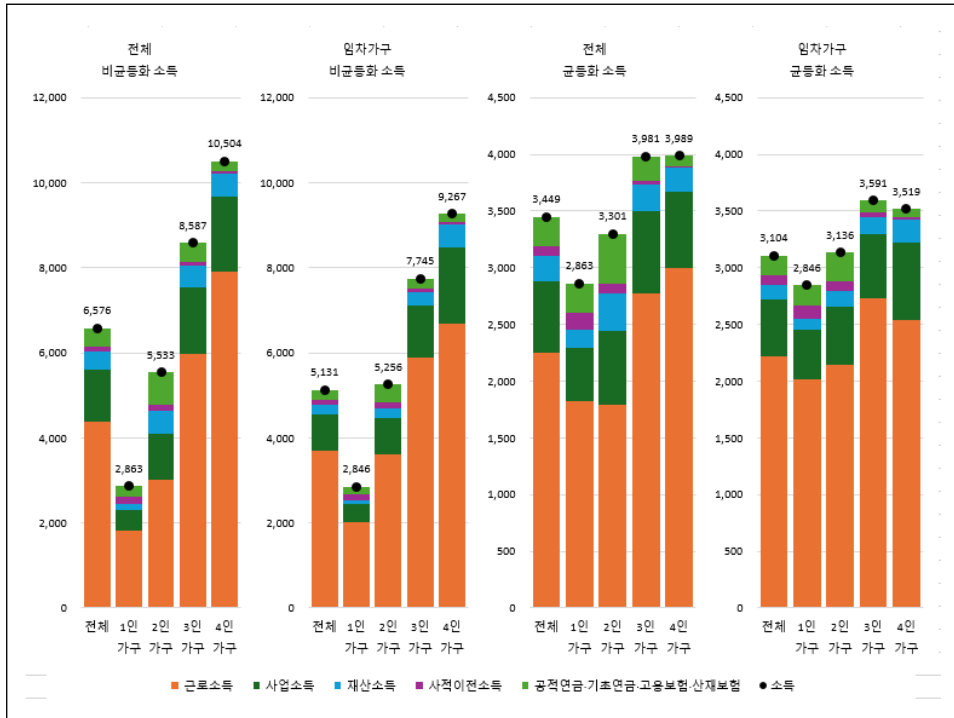
3) 시나리오별 수급가구 특성

전체 가구의 비균등화 소득 평균은 연간 기준 6,576만원으로, 임차가구의 비균등화 소득 평균인 5,131만원 보다 많았으며, 균등화 소득 평균도 유사한 경향을 보인다. 비균등화 평균 연소득을 소득원천별로 보면, 전체가구는 근로소득 4,390만원, 사업소득 1,206만원, 공적이전소득 439만원, 재산소득 436만원 순으로 나타났으며, 임차가구는

근로소득 3,690만원, 사업소득 861만원, 공적이전소득 246만원, 재산소득 226만원, 사적이전소득 109만원 순으로 분석되었다.

그림 4-14 | 전체 가구·임차가구의 소득 평균

(단위: 만원/년)



주1: 균등화 소득은 가구소득을 가구균등화지수로 나눈 값을 의미함

주2: 임차가구는 무상을 포함

자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

가구 규모별로 보면, 비균등화 소득 평균과 균등화 소득 평균 모두 3~4인 가구보다 1~2인 가구의 소득 수준이 낮은 것으로 나타났다. 전체 가구의 비균등화 소득 평균은 1인 가구 2,863만원, 2인 가구 5,533만원, 3인 가구 8,587만원, 4인 가구 10,504만원이다. 소득을 가구원 수별 균등화 지수로 나눈 균등화 소득의 평균은 1인 가구 2,863만원, 2인 가구 3,301만원, 3인 가구 3,981만원, 4인 가구 3,989만원이며, 균등화

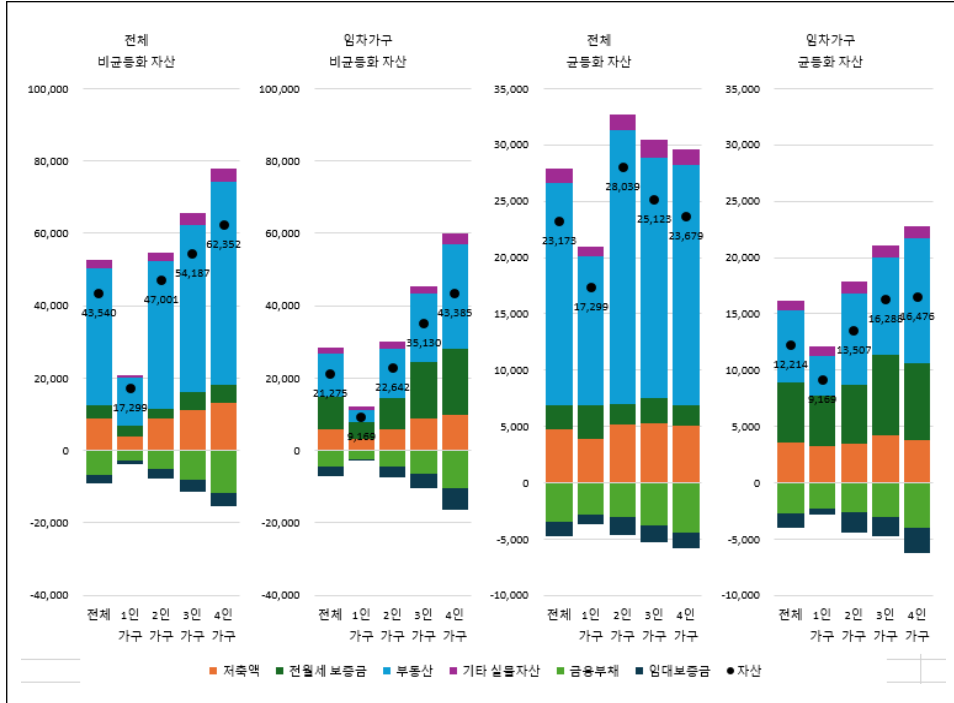
소득의 경우에도 3~4인 가구가 1~2인 가구 보다 높은 것으로 나타났다. 임차가구를 분석한 결과에서도 3~4인 가구보다 1~2인 가구의 소득 수준이 낮게 나타는데, 이처럼 가구균등화지수를 반영하더라도 1~2인 가구의 소득 수준이 상대적으로 낮기 때문에, 주거복지정책에서 저소득층을 타겟으로 하는 경우에는 1~2인 가구가 상대적으로 더 많이 정책 대상으로 포함될 것으로 예상된다.

비균등화 평균 자산을 기준으로 보면, 전체 가구의 비균등화 자산 평균과 균등화 자산 평균은 각각 43,540만원, 23,173만원으로, 임차가구의 비균등화 자산 평균과 균등화 자산 평균인 21,275만원, 12,214만원 보다 훨씬 크게 나타났다. 여기에서 균등화 자산은 균등화 소득과 동일하게 가구 자산을 가구 균등화지수로 나누어서 산정한 것이다. 이처럼 전체 가구와 임차가구의 자산 수준에 차이가 나는 주요 원인은 부동산 자산 때문이라고 할 수 있다. 자산원천별로 살펴보면, 임차가구보다 전체 가구에서 부동산 자산의 비중이 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있다.

자산 수준을 가구 규모별로 살펴보면, 전체 가구의 비균등화 자산 수준은 가구 규모에 따라 증가하였지만, 전체 가구의 균등화 자산 수준은 2인 가구가 28,039만 원으로 가장 높게 나타났다. 이는 재산 기준의 경우에는 균등화의 여부에 따라 주거복지정책에서의 대상집단 구성이 적지 않게 변화할 가능성을 시사한다. 단, 균등화 여부와 무관하게 1인 가구의 자산 수준이 가장 낮은 것으로 나타나, 어떠한 방식으로 분석하더라도 1인 가구의 소득 및 자산 수준이 가장 낮다는 사실이 확인되었다. 이는 저소득 및 저자산 집단을 주요 타겟으로 설정하는 주거복지정책의 경우 상대적으로 1인 가구를 지원할 가능성이 높다는 사실을 보여준다.

그림 4-15 | 전체 가구·임차가구의 자산 평균

(단위: 만원)



주1: 균등화 자산은 가구자산을 가구균등화지수로 나눈 값을 의미함

주2: 금융부채 및 임대보증금은 음수로 표시하였음

주3: 임차가구는 무상을 포함

자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

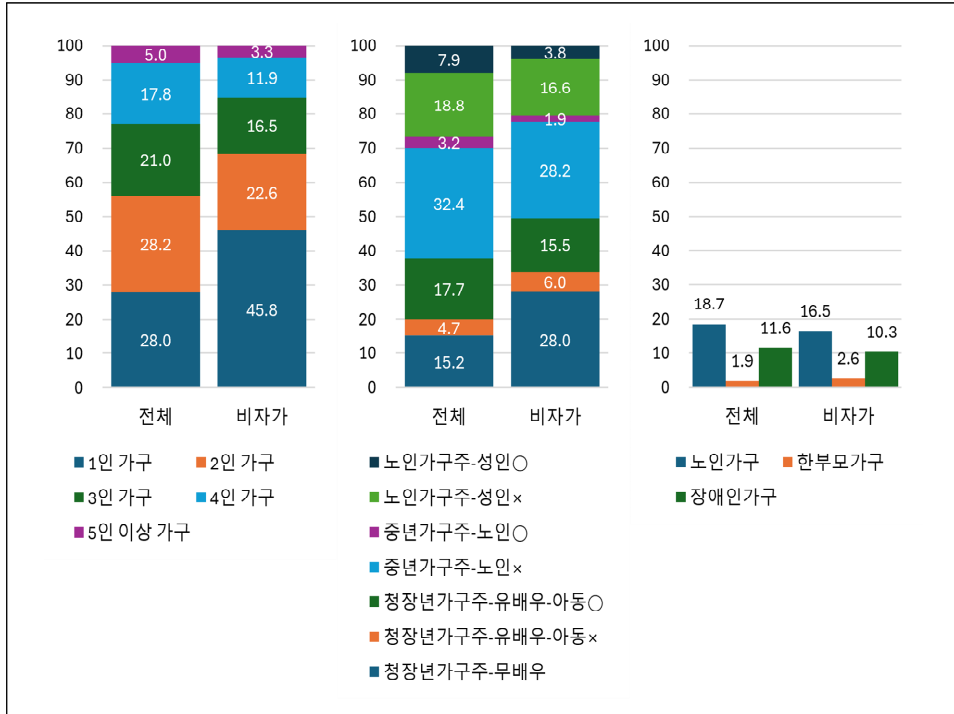
전체 가구 및 임차가구의 가구 특성을 살펴보면, 전체 가구에 비해 임차가구가 1인가구 또는 청장년 무배우 가구주 가구일 가능성이 높은 것으로 나타났다. 전체 가구에서 1인 가구 비율과 2인 가구 비율이 각각 28.0%, 28.2%였고, 노인과 동거하지 않는 중년 가구주 가구가 32.4%였으며, 노인 가구 비율은 18.7%, 한부모 가구 비율은 1.9%, 장애인 가구 비율은 11.6%로 나타났다. 반면, 임차가구의 1인 가구 비율은 45.8%, 청장년 무배우 가구주 가구 비율은 28.0%로 전체 가구에 비해 현저히 높게 나타났다.

전체가구 및 임차가구의 특성에 관한 전반적인 분석 결과, 생애과정에서 자산이 축적될 기회가 충분하지 않았던 미혼 청년 가구의 경우에는 임차가구 비율이 높다는 사실

을 확인했다. 한편, 노인, 장애인 등 일반적인 복지 측면에서 취약계층의 경우 전체 가구에서의 비중과 임차가구에서의 비중에 큰 차이가 없는 것으로 판단된다.

그림 4-16 | 전체 가구·임차가구의 가구유형 특성

(단위: %)



주: 가구유형의 정의는 다음과 같음

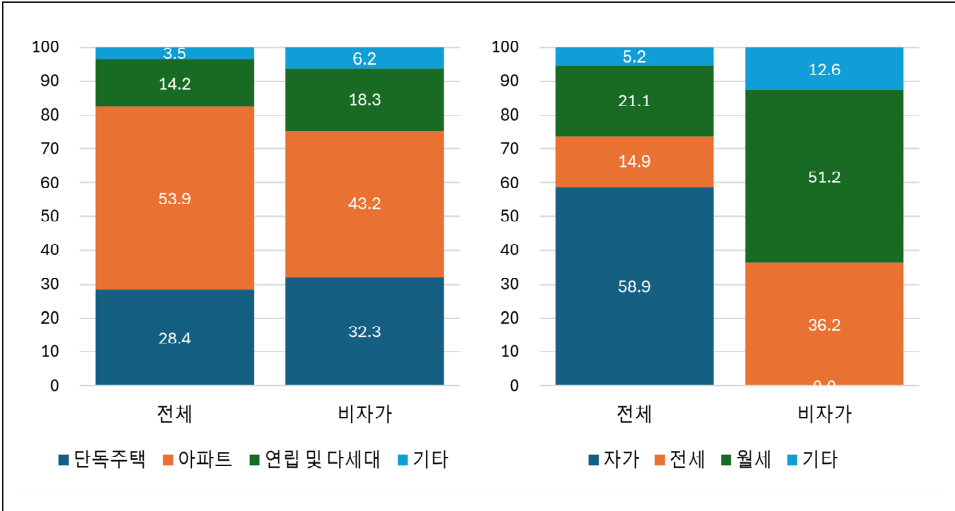
- 청장년가구주-무배우: 가구주가 49세 이하 무배우자인 가구
- 청장년가구주-유배우-아동×: 가구주가 49세 이하 유배우자이고 18세 미만 가구원이 존재하지 않는 가구
- 청장년가구주-유배우-아동○: 가구주가 49세 이하 유배우자이고 18세 미만 가구원이 존재하는 가구
- 중년가구주-노인×: 가구주가 50~64세이고 65세 이상 가구원이 존재하지 않는 가구
- 중년가구주-노인○: 가구주가 50~64세이고 65세 이상 가구원이 존재하는 가구
- 노인가구주-성인×: 가구주가 65세 이상이고 18~64세 가구원이 존재하지 않는 가구
- 노인가구주-성인○: 가구주가 65세 이상이고 18~64세 가구원이 존재하는 가구
- 노인가구: 65세 이상 가구원만으로 구성된 가구
- 한부모가구: 부모가 한 명이고 18세 미만 손자녀로 구성된 가구
- 장애인가구: 행정자료 기준 등록장애인이 존재하는 가구

자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

주거특성을 살펴보면, 주택유형은 아파트의 비율이 전체가구와 임차가구에서 공통적으로 가장 높게 나타났으며, 점유형태에서는 전체가구 중 자가 비율이 58.9% 수준으로 분석되었다. 전체 가구의 주택 유형을 살펴보면 단독주택이 28.4%, 아파트가 53.9%, 연립 및 다세대가 14.2%였고, 점유형태는 자가가 58.9%, 전세가 14.9%, 월세가 21.1%로 나타났다. 임차가구는 단독주택이 32.3%, 아파트가 43.2%, 연립 및 다세대가 18.3%였고, 전세가 36.2%, 월세가 51.2%였으며, 무상주택, 무상사택 등에 거주하는 기타 가구가 12.6%로 나타났다.

그림 4-17 | 전체 가구·임차가구의 주거 특성

(단위: %)



자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

4) 시나리오별 소득·자산 구간에 따른 수급률 변화

□ 시나리오 A : 이중기준선 (자산 비균등화)

시나리오 A는 소득과 자산(비균등화)이 중위 기준 이하인 집단을 수급가구로 선정하는 대안이다. 분석 결과 시나리오 A에서는 전체가구의 경우 전반적으로 가구 규모가 작을수록 수급률이 높으며, 전체 1인 가구의 수급률은 43.6%로 거의 절반에 이른다. 1인 가구 내 소득 1분위, 2분위, 3분위의 수급률이 각각 91.2%, 84.5%, 42.1%로 분석되어 수급가구가 소득 3분위 이하 저소득층에 집중되어 있음을 알 수 있다. 반면, 자산분위별 수급률을 살펴보면 1분위, 2분위, 3분위, 4분위의 수급률이 각각 74.8%, 60.6%, 44.1%, 38.2%로 소득에 비해 자산분위별 수급가구의 집중도가 상대적으로 약한 것으로 나타났다.

한편, 이중기준선 방식을 적용하였기 때문에, 기준선을 벗어나는 소득 4·5분위 또는 자산 5분위 집단의 수급률은 0%로 나타났다. 그리고, 가구 규모가 증가할수록 전반적으로 소득 및 자산 수준이 높은 경향이 있기 때문에 수급률이 감소하며, 가구 규모가 증가할수록 저소득·저자산 분위로 수급가구가 더욱 집중되는 결과가 나타났다.

임차가구를 대상으로 분석한 결과를 살펴보면, 전반적인 수급률은 전체 가구보다 다소 높게 나타났으며, 가구 규모별 수급률 패턴은 전체가구와 유사한 것으로 분석되었다. 임차가구의 1인 가구 내 소득 분위별 수급률은 소득 1분위 98.4%, 2분위 96.6%, 3분위 47.0%로 높게 나타났는데, 전체 가구의 유사하게 수급가구가 소득 3분위 이하의 저소득층에 집중되어 있다. 자산분위별 수급률은 5분위가 전체가구와 마찬가지로 0%로 나타났으며, 1인 가구에서 자산분위별 수급률은 1분위 74.7%, 2분위 58.7%, 3분위 33.2%, 4분위 22.5%로 소득에 비해 자산분위별 수급가구의 집중도가 상대적으로 약한 것으로 분석되었다.

표 4-24 | 시나리오A: 전체가구의 소득-자산 집단별 수급률

(단위: %)

	구 분	자산 950 만원 이하	~자산 4,228 만원 이하	~자산 10,790 만원 이하	~자산 24,896 만원 이하	자산 24,896 만원 초과	계
1인 가구	소득 875만원/년 이하	100.0	100.0	100.0	98.2	0.0	91.2
	~소득 1,679만원/년 이하	100.0	100.0	100.0	92.6	0.0	84.5
	~소득 2,848만원/년 이하	57.6	55.8	48.7	48.2	0.0	42.1
	~소득 4,380만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득 4,380만원/년 초과	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	74.8	60.6	44.1	38.2	0.0	43.6
2인 가구	구 분	자산 7,760 만원 이하	~자산 19,170 만원 이하	~자산 35,508 만원 이하	~자산 67,160 만원 이하	자산 67,160 만원 초과	계
	소득 2,240만원/년 이하	100.0	100.0	36.8	0.0	0.0	69.0
	~소득 3,632만원/년 이하	100.0	100.0	38.0	0.0	0.0	55.2
	~소득 5,233만원/년 이하	27.3	21.1	4.1	0.0	0.0	11.0
	~소득 7,855만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득 7,855만원/년 초과	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	67.2	51.9	16.0	0.0	0.0	27.0
3인 가구	구 분	자산 12,630 만원 이하	~자산 25,970 만원 이하	~자산 44,186 만원 이하	~자산 82,674 만원 이하	자산 82,674 만원 초과	계
	소득 4,565만원/년 이하	100.0	84.5	0.0	0.0	0.0	67.3
	~소득 6,486만원/년 이하	25.0	16.4	0.0	0.0	0.0	10.7
	~소득 8,356만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	~소득 11,355만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득 11,355만원/년 초과	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	52.2	25.8	0.0	0.0	0.0	15.6
4인 가구	구 분	자산 1,6314 만원 이하	~자산 31,542 만원 이하	~자산 54,441 만원 이하	~자산 89,900 만원 이하	자산 89,900 만원 초과	계
	소득 5,722만원/년 이하	100.0	47.9	0.0	0.0	0.0	57.7
	~소득 7,852만원/년 이하	25.1	10.0	0.0	0.0	0.0	9.5
	~소득 10,341만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	~소득 14,201만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득 14,201만원/년 초과	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	51.2	16.2	0.0	0.0	0.0	13.5

주: 가구규모별 집단 내 5분위 경계값으로 구간을 구분하였음

자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

표 4-25 | 시나리오A: 임차가구의 소득-자산 집단별 수급률

(단위: %)

	구 분	자산 950만원 이하	~자산 4,228만원 이하	~자산 10,790만원 이하	~자산 24,896만원 이하	자산 24,896만원 초과	계
1인 가구	소득 875만원/년 이하	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	98.4
	~소득 1,679만원/년 이하	100.0	100.0	100.0	96.1	0.0	96.6
	~소득 2,848만원/년 이하	57.3	55.7	43.1	37.2	0.0	47.0
	~소득 4,380만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득 4,380만원/년 초과	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	74.7	58.7	33.2	22.5	0.0	47.7
2인 가구	구 분	자산 7,760만원 이하	~자산 19,170만원 이하	~자산 35,508만원 이하	~자산 67,160만원 이하	자산 67,160만원 초과	계
	소득 2,240만원/년 이하	100.0	100.0	38.8	0.0	0.0	92.3
	~소득 3,632만원/년 이하	100.0	100.0	49.2	0.0	0.0	86.6
	~소득 5,233만원/년 이하	26.6	22.9	2.3	0.0	0.0	19.9
	~소득 7,855만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득 7,855만원/년 초과	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3인 가구	구 분	자산 12,630만원 이하	~자산 25,970만원 이하	~자산 44,186만원 이하	~자산 82,674만원 이하	자산 82,674만원 초과	계
	소득 4,565만원/년 이하	100.0	89.5	0.0	0.0	0.0	90.4
	~소득 6,486만원/년 이하	23.5	14.8	0.0	0.0	0.0	15.4
	~소득 8,356만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	~소득 11,355만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득 11,355만원/년 초과	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4인 가구	구 분	자산 16,314만원 이하	~자산 31,542만원 이하	~자산 54,441만원 이하	~자산 89,900만원 이하	자산 89,900만원 초과	계
	소득 5,722만원/년 이하	100.0	61.9	0.0	0.0	0.0	86.0
	~소득 7,852만원/년 이하	26.6	14.7	0.0	0.0	0.0	18.9
	~소득 10,341만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	~소득 14,201만원/년 이하	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득 14,201만원/년 초과	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4인 가구	계	54.7	18.6	0.0	0.0	0.0	29.4

자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

□ 시나리오 B : 이중기준선 (자산 균등화)

다음으로는 자산 균등화 이중기준선을 적용한 시나리오 B를 분석한다. 시나리오 B에서는 시나리오 A와 동일하게 소득 및 자산 이중기준선을 적용하였지만, 시나리오 A와 달리 자산 기준선을 가구균등화지수를 반영하여 가구 규모에 따라 차등하였다. 시나리오 B의 분석 결과는 시나리오 B의 값에서 시나리오 A의 값을 차감한 결과를 아래의 표에서 제시함으로써 자산 기준선 균등화에 따른 영향을 파악하고자 하였다.

전체 가구의 경우 1인 가구의 수급률이 5.3%p, 2인 가구의 수급률이 0.4%p 감소하였고, 3인 가구의 수급률이 2.2%p, 4인 가구의 수급률이 4.4%p 증가하였다. 이는 자산 균등화가 1~2인 가구보다 3인 이상 가구에게 유리한 방향으로 작용한다는 사실을 보여주고 있다. 가구규모별 소득-자산 집단별 수급률의 변화를 구체적으로 살펴보면 1인 가구에서 소득 1·2·3분위-자산 4분위 집단, 2인 가구의 소득 1·2·3분위-자산 3분위 집단이 수급에서 탈락하고, 3~4인 가구의 소득 1·2분위-자산 2·3분위 집단은 수급에 새롭게 진입하였다. 전체 가구에서 1인 가구 소득 1분위-자산 4분위 집단의 시나리오 A 수급률은 98.2%였고, 시나리오 B 수급률은 33.4%였으므로, 시나리오 A 대비 시나리오 B의 수급률은 64.7%p 감소하였다. 즉, 자산 기준선을 균등화함에 따라 전체 1인 가구 소득 1분위-자산 4분위 집단의 수급률이 64.7%p 감소하였다고 해석할 수 있다. 이는 자산 기준선의 균등화로 인해 3~4인 가구 내에서 소득 및 자산 수준이 낮은 집단이 수급가구로 유입된다는 사실을 시사한다. 특히, 1인 가구 소득 1·2분위-자산 4분위 집단의 수급 탈락 규모와 4인 가구 소득 1분위-자산 2분위 집단의 수급 진입 규모가 상당히 크게 나타났다.

한편, 임차가구를 분석한 결과에서는 전체 가구를 분석한 결과와 유사한 패턴이 좀 더 약하게 관찰되었다. 1인 가구 소득 2분위-자산 4분위의 집단의 경우 시나리오 A 대비 시나리오 B의 수급률이 44.1%p 감소하여 전체 가구 분석결과보다 수급률의 감소 폭이 더 작았다. 1인 가구 소득 1·2분위-자산 4분위 집단의 수급 탈락 규모와 4인 가구 소득 1분위-자산 2분위 집단의 수급진입 규모가 큰 것으로 나타났으나 전체 가구에 비해서는 작았다.

표 4-26 | 시나리오B: 소득-자산 집단별 수급률, 시나리오A 대비 변화

(단위: %p)

구 분		전체 가구						임차가구					
		자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
1인 가구	소득1	0.0	0.0	0.0	-64.7	0.0	-5.6	0.0	0.0	0.0	-62.5	0.0	-2.2
	소득2	0.0	0.0	0.0	-62.2	0.0	-13.2	0.0	0.0	0.0	-44.1	0.0	-3.9
	소득3	0.0	0.0	0.0	-37.3	0.0	-7.8	0.0	0.0	0.0	-29.5	0.0	-3.1
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	0.0	0.0	0.0	-26.6	0.0	-5.3	0.0	0.0	0.0	-13.2	0.0	-1.8
2인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	0.0	0.0	-2.9	0.0	0.0	-0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득2	0.0	0.0	-5.2	0.0	0.0	-1.1	0.0	0.0	-6.7	0.0	0.0	-0.8
	소득3	0.0	0.0	-0.7	0.0	0.0	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	0.0	15.5	35.8	0.0	0.0	8.5	0.0	10.5	67.7	0.0	0.0	3.8
	소득2	0.0	2.6	7.8	0.0	0.0	2.6	0.0	1.1	22.3	0.0	0.0	3.4
	소득3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	0.0	52.1	33.4	0.0	0.0	19.1	0.0	38.1	18.2	0.0	0.0	6.5
	소득2	0.0	7.6	3.2	0.0	0.0	2.9	0.0	6.0	0.0	0.0	0.0	1.1
	소득3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4인 가구	계	0.0	16.7	5.3	0.0	0.0	4.4	0.0	10.7	1.8	0.0	0.0	2.2

주1: 소득/자산 구간의 정의는 [표 5-9], [표 5-10]과 동일함

주2: [표 5-9], [표 5-10]의 시나리오A 분석 결과 대비 차이를 보고하였음

자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

□ 시나리오 C : 소득인정액 (자산 소득 환산율 高)

다음으로는 월 4.17%의 높은 환산율로 재산을 소득으로 환산하는 소득인정액 기준선을 적용한 시나리오 C를 분석한다. 시나리오 A의 소득 기준선은 기준중위소득의 100%였지만, 시나리오 C의 소득인정액 기준선은 기준중위소득의 224%로 훨씬 높다. 따라서 만약 재산이 없다면 소득이 기준중위소득의 224%인 고소득층도 수급가구로 선정될 수 있다. 즉, 시나리오 A에 비해 시나리오 C에서 상대적으로 소득 수준이 높고 자산 수준이 낮은 집단이 수급가구로 유입되고, 상대적으로 소득 수준이 낮고 자산 수준이 높은 집단이 수급가구에서 탈락하게 된다. 시나리오 C의 값에서 시나리오 A의 값을 차감한 결과를 아래의 표에 제시함으로써 자산의 소득환산(환산율 高)에 따른 영향을 파악하고자 하였다. 분석 결과, 1인 가구 수급률이 0.8%p, 2인 가구 수급률이 3.5%p 감소하였고, 반면, 3인 가구 수급률은 1.6%p, 4인 가구 수급률은 3.0%p 증가하였다. 전반적으로 이중기준선 방식을 소득인정액 방식으로 변경함에 따라 2인 가구의 수급률이 감소하고, 3인 이상 가구의 수급률이 증가했다. 이는 주로 가구 규모가 작은 고령가구의 수급탈락 가능성이 높일 것으로 판단된다. 가구 규모별 하위집단 내에서 저소득-고자산 집단으로부터 고소득-저자산 집단으로의 수급 이동이 뚜렷하게 관찰되었다. 1인 가구의 경우, 소득 1~3분위-자산 3~4분위의 수급률이 감소하고 소득 3~5분위-자산 1~2분위의 수급률이 증가했으며 특히, 소득 4분위-자산 1분위 집단의 수급률이 100%p 증가했다. 2인 이상 가구의 경우에도 전반적으로 자산의 소득 환산율이 높은 소득인정액 기준선 방식 하에서는 자산의 존재가 수급 가능성을 크게 낮추기 때문에 저자산 계층에게로 수급이 강하게 집중된다.

임차가구의 경우 모든 가구원 수에서 수급률이 증가하는 것으로 나타났으나 1~2인 가구보다 3~4인 가구의 증가폭이 더 컸으며, 저소득-고자산 집단으로부터 고소득-저자산 집단으로의 수급 이동이 관찰되었다. 가구원 수별 수급률은 1인 가구가 9.6%p, 2인 가구가 7.8%p, 3인 가구가 11.3%p, 4인 가구가 11.8%p 증가했다. 소득-자산 분위별 수급률은 1인 가구의 경우 소득 1분위-자산 4분위 집단의 수급률이 100% 감소하고, 소득 4분위-자산 1분위 집단의 수급률이 100%p 증가한 것으로 나타났다.

표 4-27 | 시나리오C: 소득-자산 집단별 수급률, 시나리오A 대비 변화

(단위: %p)

구 분		전체 가구						임차가구					
		자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
1인 가구	소득1	0.0	0.0	-17.8	-98.2	0.0	-11.1	0.0	0.0	-7.9	-100.0	0.0	-4.2
	소득2	0.0	0.0	-35.2	-92.6	0.0	-26.6	0.0	0.0	-22.5	-96.1	0.0	-12.0
	소득3	42.4	44.2	-12.4	-48.2	0.0	4.4	42.7	44.3	0.4	-37.2	0.0	21.7
	소득4	100.0	73.1	0.1	0.0	0.0	26.0	100.0	72.7	0.1	0.0	0.0	36.2
	소득5	28.8	10.7	0.0	0.0	0.0	3.1	29.3	11.3	0.0	0.0	0.0	4.5
	계	19.9	26.1	-12.0	-38.2	0.0	-0.8	20.0	27.5	-3.8	-22.5	0.0	9.6
2인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	0.0	-33.8	-36.8	0.0	0.0	-14.9	0.0	-10.6	-38.8	0.0	0.0	-3.5
	소득2	0.0	-65.3	-38.0	0.0	0.0	-23.6	0.0	-50.8	-49.2	0.0	0.0	-16.0
	소득3	72.7	-6.8	-4.1	0.0	0.0	11.9	73.4	-2.6	-2.3	0.0	0.0	36.0
	소득4	64.6	0.0	0.0	0.0	0.0	8.8	66.4	0.0	0.0	0.0	0.0	24.8
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	23.1	-24.8	-16.0	0.0	0.0	-3.5	24.3	-11.3	-13.3	0.0	0.0	7.8
3인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	0.0	-61.0	0.0	0.0	0.0	-15.2	0.0	-61.1	0.0	0.0	0.0	-7.4
	소득2	64.4	-15.3	0.0	0.0	0.0	10.8	71.3	-12.4	0.0	0.0	0.0	33.2
	소득3	49.2	0.0	0.0	0.0	0.0	8.7	57.8	0.0	0.0	0.0	0.0	25.6
	소득4	36.2	0.0	0.0	0.0	0.0	3.6	35.6	0.0	0.0	0.0	0.0	8.5
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	27.5	-19.6	0.0	0.0	0.0	1.6	29.8	-14.4	0.0	0.0	0.0	11.3
4인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	0.0	-32.0	0.0	0.0	0.0	-8.9	0.0	-42.5	0.0	0.0	0.0	-6.3
	소득2	59.7	-10.0	0.0	0.0	0.0	12.9	64.6	-14.7	0.0	0.0	0.0	36.4
	소득3	50.8	0.0	0.0	0.0	0.0	9.5	63.5	0.0	0.0	0.0	0.0	26.6
	소득4	17.8	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	15.2	0.0	0.0	0.0	0.0	3.2
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	26.7	-11.8	0.0	0.0	0.0	3.0	30.0	-13.9	0.0	0.0	0.0	11.8

주1: 소득/자산 구간의 정의는 [표 5-9], [표 5-10]과 동일함

주2: [표 5-9], [표 5-10]의 시나리오A 분석 결과 대비 차이를 보고하였음

자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

□ 시나리오 D : 소득인정액 (자산 소득 환산율 中)

시나리오 D는 월 1.04%의 중간 수준 환산율로 자산을 소득으로 환산하는 소득인정액 기준선을 적용한 방식이다. 시나리오 D의 값에서 시나리오 A의 값을 차감한 결과를 아래의 표에 제시함으로써 자산의 소득환산(환산율 中)에 따른 영향을 파악하고자 한다. 시나리오 D의 소득인정액 기준선은 기준중위소득의 129%로 시나리오 A의 소득 기준선인 기준중위소득의 100%보다 조금 높다. 따라서 시나리오 A에 비해 시나리오 D에서 상대적으로 소득 수준이 조금 높고 자산 수준이 조금 낮은 집단이 수급가구로 유입되고, 상대적으로 소득 수준이 조금 낮고 자산 수준이 조금 높은 집단이 수급가구에서 탈락하게 될 것임을 사전적으로 예상할 수 있다. 분석 결과 이러한 현상은 전체가구 및 임차가구에서 공통적으로 확인되나, 시나리오 C보다 이와 같은 패턴의 강도는 다소 약해지는 것으로 분석된다. 전체 가구 중 1인 가구의 수급률이 2.4%p, 2인 가구의 수급률이 0.6%p 감소하였고, 3인 가구의 수급률이 1.4%p, 4인 가구의 수급률이 2.4%p 증가하였다. 전반적으로 이중기준선 방식을 소득인정액 방식으로 변경함에 따라 1인 가구의 수급률이 감소하고, 3인 이상 가구의 수급률이 증가하는 현상이 나타난다. 이는 주로 가구 규모가 상대적으로 작은 고령가구가 수급에서 탈락할 가능성이 높기 때문인 것으로 판단된다. 이는 주택 점유형태와 관련하여 고령 가구의 자가 비율이 높은 것도 원인이 되며, 유사한 이유로 임차 가구 중에서는 전세 가구의 탈락이 관찰된다. 다만, 시나리오 C에 비해 시나리오 D에서는 자산의 소득 환산율이 낮아진 만큼 이와 같은 패턴의 강도는 다소 약해진 것으로 판단된다.

가구 규모별 하위집단 내에서 고소득-고자산 집단으로부터 고소득-저자산 또는 저소득-고자산 집단으로의 수급 이동이 뚜렷하게 관찰되었다. 전반적으로 자산의 소득 환산율이 중간 수준인 소득인정액 방식 하에서는 소득과 자산 수준이 모두 높은 수급가구가 탈락했다. 반면, 소득 수준이 낮은 대신 자산 수준이 높거나, 자산 수준이 낮은 대신 소득 수준이 높은 집단의 수급률이 증가하게 된다. 즉, 이중기준선 방식에서 소득 인정액 방식으로 변경하는 경우에는 정책 대상자의 할당과 관련해서 경제적 특성에 대한 형평성을 일정 부분 개선될 수 있다.

표 4-28 | 시나리오D: 소득-자산 집단별 수급률, 시나리오A 대비 변화

(단위: %p)

구 분		전체 가구						임차가구					
		자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
1인 가구	소득1	0.0	0.0	0.0	-22.7	0.0	-2.0	0.0	0.0	0.0	-26.6	0.0	-0.9
	소득2	0.0	0.0	0.0	-59.4	0.0	-12.6	0.0	0.0	0.0	-49.2	0.0	-4.3
	소득3	42.4	30.0	-11.8	-48.2	0.0	1.3	42.7	30.4	-4.6	-37.2	0.0	15.8
	소득4	14.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	14.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	8.4	6.8	-2.4	-24.6	0.0	-2.4	8.4	7.3	-1.0	-12.9	0.0	2.5
2인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	0.0	0.0	22.0	0.0	0.0	4.1	0.0	0.0	20.5	0.0	0.0	1.1
	소득2	0.0	-20.8	-34.6	0.0	0.0	-12.4	0.0	-18.7	-41.2	0.0	0.0	-8.6
	소득3	44.8	-12.3	-4.1	0.0	0.0	5.2	46.5	-12.4	-2.3	0.0	0.0	19.8
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	0.0	-3.8	20.9	0.0	0.0	1.8	0.0	-0.3	14.7	0.0	0.0	0.5
	소득2	40.2	-15.0	0.0	0.0	0.0	5.2	49.4	-12.4	0.0	0.0	0.0	22.1
	소득3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	0.0	13.9	13.6	0.0	0.0	5.7	0.0	4.6	7.3	0.0	0.0	1.0
	소득2	33.3	-9.4	0.0	0.0	0.0	6.1	39.6	-12.1	0.0	0.0	0.0	21.7
	소득3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4인 가구	계	8.7	1.2	1.9	0.0	0.0	2.4	11.9	-1.9	0.7	0.0	0.0	5.4

주1: 소득/자산 구간의 정의는 [표 5-9], [표 5-10]과 동일함

주2: [표 5-9], [표 5-10]의 시나리오A 분석 결과 대비 차이를 보고하였음

자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

□ 시나리오 E : 소득인정액 (자산 소득 환산율 低)

다음으로는 연 4%의 낮은 환산율로 자산을 소득으로 환산하는 소득인정액 기준선을 적용한 시나리오 E를 분석한다. 시나리오 E의 소득인정액 기준선은 기준중위소득의 99%로 시나리오 A의 소득 기준선인 기준중위소득의 100%와 거의 유사하다. 시나리오 E의 소득인정액 기준선은 자산의 소득환산율이 상당히 낮으므로, 자산 수준이 높은 집단의 수급가구 유입이 예상된다. 분석결과 전체가구 중 1인 가구의 수급률이 2.2%p 감소하였고, 반면, 2인 가구의 수급률이 1.5%p, 4인 가구의 수급률이 1.1%p 증가하였다. 즉, 시나리오 E에서는 가구 규모에 따른 수급률 변화 패턴이 일관되게 나타나지 않았다. 하지만 가구규모별 하위집단 내에서는 저소득-고자산 집단의 수급률 증가가 뚜렷하게 관찰되었다. 1인 가구의 경우, 소득이 낮고, 자산이 높은 소득 1,2분위-자산 5분위 집단의 수급률이 크게 증가했지만, 소득 3분위-자산 3,4분위인 집단의 수급률은 크게 감소하였다. 즉, 상대적으로 소득과 자산이 고르게 높은 수준인 집단에서 소득이 낮고 자산이 높은 집단으로의 정책 대상의 이동이 관찰되었다. 2인 이상 가구 역시 유사한 패턴이 관찰되었으며, 전반적으로 자산의 소득 환산율이 낮아 소득 기준의 변별력이 크게 증가한 결과가 관찰되었다.

임차가구는 모든 가구 규모에서 수급률이 감소하는 것으로 나타났으나 뚜렷한 패턴을 확인하기는 어려웠다. 1인 가구와 2인 가구의 수급률은 2.2%p, 2.1%p, 3인가구와 4인가구의 수급률은 각각 1.8%p, 2.6%p 감소하였다. 가구규모별 하위집단 내 수급률 변화에서는 전체가구와 마찬가지로 저소득-고자산 집단의 수급률 증가가 뚜렷하게 관찰되었다. 특히 1인 가구의 경우, 소득 1~2분위-자산 5분위의 수급률이 증가하였으며, 2인 가구에서는 소득 1분위-자산 3분위와 소득 1분위-자산 4분위의 수급률이 각각 61.2%p, 74.9%p 증가하는 것으로 분석되었다. 전반적인 분석 결과는 시나리오 E의 경우 자산의 소득환산율이 낮기 때문에 자산 수준보다 소득 수준이 수급 지위를 강하게 결정하는 경향을 뚜렷하게 보여준다. 즉, 자산의 소득환산율이 낮을수록 수급 지위 결정 과정에서 자산보다 소득의 변별력이 증가하게 되는 것이다.

표 4-29 | 시나리오E: 소득-자산 집단별 수급률, 시나리오A 대비 변화

(단위: %p)

구 분		전체 가구						임차가구					
		자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
1인 가구	소득1	0.0	0.0	0.0	1.8	52.5	4.7	0.0	0.0	0.0	0.0	25.5	0.4
	소득2	0.0	0.0	0.0	-4.2	12.3	0.8	0.0	0.0	0.0	-4.5	26.5	0.4
	소득3	-4.2	-5.9	-23.1	-46.3	0.0	-16.4	-4.3	-5.9	-23.1	-37.0	0.0	-12.3
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	-0.7	-1.4	-4.7	-10.4	6.3	-2.2	-0.7	-1.4	-5.1	-6.2	2.4	-2.2
2인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	0.0	0.0	63.2	71.5	0.0	20.2	0.0	0.0	61.2	74.9	0.0	5.9
	소득2	-0.5	-16.1	0.8	1.4	0.0	-3.5	0.0	-13.8	3.2	0.0	0.0	-2.4
	소득3	-17.1	-21.1	-4.1	0.0	0.0	-9.0	-16.9	-22.9	-2.3	0.0	0.0	-15.1
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	-1.1	0.6	46.6	22.9	0.0	8.0	-1.4	2.5	38.2	18.9	0.0	1.2
	소득2	-16.9	-16.4	0.0	0.0	0.0	-8.7	-13.0	-14.8	0.0	0.0	0.0	-10.1
	소득3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	-2.0	15.6	51.1	18.2	0.0	12.2	-2.3	-5.6	54.2	22.4	0.0	0.2
	소득2	-15.2	-10.0	0.0	0.0	0.0	-6.8	-13.7	-14.7	0.0	0.0	0.0	-11.1
	소득3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4인 가구	계	-4.9	1.5	7.1	1.8	0.0	1.1	-5.2	-5.1	5.3	1.2	0.0	-2.6

주1: 소득/자산 구간의 정의는 [표 5-9], [표 5-10]과 동일함

주2: [표 5-9], [표 5-10]의 시나리오A 분석 결과 대비 차이를 보고하였음

자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

□ 시나리오 F : 소득기준선

마지막으로, 자산을 전혀 고려하지 않고 소득으로 수급가구를 선정하는 소득 기준선을 적용한 시나리오 F를 분석한다. 자산 기준을 적용하지 않고 소득으로 수급가구를 선정하는 소득 기준선은 자산의 소득환산율이 0%인 소득인정액 기준선과 개념적으로 동일하므로, 시나리오 C~시나리오 F를 자산의 소득환산율 변화의 단계적 영향을 보여주는 시나리오로 해석할 수 있다. 분석에서는 시나리오 F의 값에서 시나리오 A의 값을 차감한 결과를 아래의 표에 제시함으로써 자산 기준을 적용하지 않음에 따른 영향을 파악하고자 하였다. 시나리오 F의 소득 기준선은 기준중위소득의 77%로 시나리오 A의 소득 기준선인 기준중위소득의 100%보다 훨씬 낮았다. 따라서 시나리오 A에 비해 시나리오 F에서 소득 수준이 상대적으로 높은 집단이 수급에서 탈락하고, 자산 수준이 상대적으로 높은 집단이 수급가구로 유입될 것으로 예상된다.

분석 결과 전체 가구 중 1인 가구의 수급률이 1.6%p 감소하였고, 2인 가구의 수급률이 4.3%p 증가하였으며, 반면에 3인 가구 수급률이 1.3%p, 4인 가구의 수급률이 1.4%p 감소하였다. 결과적으로 자산 기준의 미적용이 2인 가구에게 유리하게 작용하였다. 가구규모별 하위집단 내에서 저소득-고자산 집단의 수급률 증가가 뚜렷하게 관찰되었다. 자산 기준을 적용하지 않으므로, 자산 수준과 무관하게 소득만으로 수급지위가 결정되고 따라서, 저소득층에게 급여가 가장 강하게 집중되었다. 따라서, 주거복지정책을 통해 소득 빈곤에 대응하고자 한다면, 자산을 고려하지 않는 소득 기준선을 적용할 때 소득 빈곤 감소 효율성이 가장 클 것으로 예상된다.

임차가구에서는 모든 가구 규모에서 수급률이 감소하는 것으로 나타났으며, 감소 폭은 6.6~11.7%p 수준이다. 각 가구 규모별 수급률은 1인 가구가 6.6%p, 2인 가구가 7.6%p, 3인 가구가 7.8%p, 4인 가구가 11.7%p 감소하여 4인 가구의 수급률 감소 폭이 가장 큰 것으로 나타났다. 임차가구에서 가구 규모별 하위집단 내에서의 수급률은 저소득-고자산 집단에서 크게 증가하는 것으로 분석되었다. 특히 1인 가구의 소득 1~2분위-자산 5분위, 2인 가구의 소득 1분위-자산 4~5분위의 경우 수급률이 100%p 증가하는 것으로 확인되었다.

표 4-30 | 시나리오F: 소득-자산 집단별 수급률, 시나리오A 대비 변화

(단위: %p)

구 분		전체 가구						임차가구					
		자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
1인 가구	소득1	0.0	0.0	0.0	1.8	100.0	8.8	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	1.6
	소득2	0.0	0.0	0.0	7.4	100.0	15.5	0.0	0.0	0.0	3.9	100.0	3.4
	소득3	-45.6	-45.5	-43.0	-37.6	10.9	-32.3	-45.2	-46.2	-38.9	-34.6	3.5	-39.3
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	-7.4	-10.4	-8.8	-6.1	24.8	-1.6	-7.3	-11.1	-8.5	-4.9	9.6	-6.6
2인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	0.0	0.0	63.2	100.0	100.0	31.0	0.0	0.0	61.2	100.0	100.0	7.7
	소득2	-39.8	-37.4	13.0	49.6	59.9	1.6	-41.2	-37.1	7.9	59.8	39.4	-27.9
	소득3	-27.3	-21.1	-4.1	0.0	0.0	-11.0	-26.6	-22.9	-2.3	0.0	0.0	-19.9
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	-25.7	-11.9	56.1	75.5	69.6	4.0	-25.0	-14.2	53.0	82.8	59.7	-16.1
	소득2	-25.0	-16.4	0.0	0.0	0.0	-10.7	-23.5	-14.8	0.0	0.0	0.0	-15.4
	소득3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4인 가구	구 분	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계	자산1	자산2	자산3	자산4	자산5	계
	소득1	-34.0	4.9	62.2	54.8	49.4	2.3	-35.7	-12.3	54.2	46.7	44.6	-25.1
	소득2	-25.1	-10.0	0.0	0.0	0.0	-9.5	-26.6	-14.7	0.0	0.0	0.0	-18.9
	소득3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4인 가구	계	-21.8	-1.5	8.6	5.4	2.1	-1.4	-24.6	-6.7	5.3	2.5	2.3	-11.7

주1: 소득/자산 구간의 정의는 [표 5-9], [표 5-10]과 동일함

주2: [표 5-9], [표 5-10]의 시나리오A 분석 결과 대비 차이를 보고하였음

자료: 2023년 가계금융복지조사 원자료(통계청, 2023)를 활용하여 연구진 작성

5) 분석종합

이 장에서는 가계금융복지조사 자료를 활용하여 가상 주거복지정책의 소득·자산 조사 기준 설계에 따라 대상 집단의 특성이 어떻게 변화하는지 시뮬레이션을 분석하였다. 소득·자산조사의 주요 쟁점을 고려하여, 자산 기준선을 균등화하거나 균등화하지 않는 이중기준선, 자산의 소득환산율이 높거나 낮은 소득인정액 기준선, 자산 기준을 적용하지 않는 소득 기준선으로 시뮬레이션 시나리오를 설정하였다. 소득·자산 기준 정책요소의 차이에 따른 영향을 파악하기 위해, 시나리오별 수급률을 26.5%~26.7%로 동일하게 고정하고 소득·자산 기준의 변경이 수급가구의 구성을 어떻게 변화시키는지를 살펴보았다.

먼저 소득·자산 이중기준선 방식의 경우 자산 기준선의 균등화 여부에 따라 정책대상 집단에서의 수급률의 차이가 발생했다. 참고로 국외 사례에서 독일과 호주의 경우에는 사회주택 입주자 선정을 위한 자산 기준에서 가구 규모에 따라 차등하여 적용하고 있다. 가구균등화지수를 반영하여 가구 규모가 큰 다인 가구의 자산 기준선을 상향조정하면, 자산 수준이 상대적으로 높은 다인 가구의 일부가 수급자격을 획득하게 된다. 하지만, 1~2인 가구나 고령가구의 수급탈락이 두드러지게 나타났다. 그러므로, 주거복지정책의 대상집단을 고령가구, 1~2인 가구 등과 같은 전통적인 취약계층에 집중하고자 한다면, 자산 기준선을 차등하지 않는 것이 적절하다. 주거지원제도의 정책대상 집단을 다인가구, 아동가구 등의 다양한 주거안정 욕구에 대응하는 방향으로 확장하고자 한다면, 자산 기준선을 가구 규모별로 차등하는 것이 유리하다.

다음으로 소득인정액 기준선 방식은 자산의 소득환산율에 따라 정책대상 집단 간 수급률의 차이가 발생한다. 이중기준선 방식과 소득인정액 방식의 차이는 자산의 소득환산율 수준에 따라 완전히 상반된 방향으로 나타날 수 있으며, 소득인정액 기준선 방식의 잠재적 영향은 반드시 자산의 소득환산율에 대한 구체적인 설계에 기초하여 판단되어야 한다. 현행 기초생활보장제도와 같이 자산의 소득환산율이 높은 소득인정액 방식 하에서는 자산 수준이 높은 집단의 수급 가능성이 낮아지고, 자산 수준이 낮은 저자산 계층에게로 급여가 집중된다. 시뮬레이션에서 소득·자산 이중기준선을 자산의 소득환

산율이 높은 소득인정액 기준선으로 변경한 결과, 소득 수준이 낮지만 자산 수준이 높은 노인 가구와 자가 가구가 수급가구에서 탈락하는 현상이 두드러지게 관찰되었다. 따라서 주거복지정책이 자가 가구를 지원해야 할 필요성이 작다고 판단하면, 자산의 소득환산율을 높게 설정한 소득인정액 기준선을 적용하여 자산 수준이 낮은 임차 가구에 주거복지정책의 혜택을 집중하는 것이 타당하다. 한편, 주거복지정책에서 높은 자산의 소득환산율은 장기적으로 자산 형성 유인을 낮추어 주거상향에 부정적인 효과를 발생시킬 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다.

반면에 자산의 소득환산율이 낮은 소득인정액 기준선 방식, 극단적으로 자산을 고려하지 않는 소득 기준선 방식 하에서는 소득 수준이 수급 지위를 거의 전적으로 결정하게 되므로, 고자산계층도 주거지원제도의 혜택을 받을 수 있다. 소득·자산 이중기준선에서 자산의 소득환산율이 낮거나 0%인 소득인정액 기준선으로의 변경을 시뮬레이션한 결과, 소득 수준이 낮지만 자산 수준이 높은 고령가구 및 자가 가구의 수급 가능성이 크게 증가하고, 자산 수준은 낮고 소득 수준이 높은 근로계층 임차 가구의 수급 가능성이 낮아졌다. 소득만으로 대상자를 결정하는 주거복지정책은 소득 수준이 낮은 집단에게 급여를 집중하므로 소득 보장을 통한 빈곤 감소의 효율성은 가장 크다고 할 수 있다. 하지만, 주거복지정책의 목적이 소득 빈곤의 완화 뿐만 아니라 주거안정 및 주거환경 개선이라는 점을 고려할 때, 자산의 소득환산율이 낮거나 자산을 반영하지 않는 경우 임차 가구의 수급 가능성을 낮추게 된다는 점을 유의해야 할 필요가 있다.

4. 소득 기준선 특성 및 시계열 추이 비교

1) 분석 개요

현재 주거복지 대표 정책인 공공임대주택과 주거급여 대상자의 입주자격에는 소득기준이 포함되어 있다. 공공임대주택과 공공분양주택 등 공공주택의 입주자격 판별을 위한 소득기준은 통계청의 가계동향조사의 도시근로자 월평균소득을 활용하고 있다. 하지만, 주거급여 대상자를 선별하기 위한 소득기준은 통계청의 가계금융복지조사를 기초로 중앙생활보장위원회에서 심의·의결을 거쳐 고시하는 기준중위소득을 활용한다. 다만, 공공임대주택 중 통합공공임대주택에 한해서는 주거급여와 동일하게 기준중위소득을 활용하고 있다. 그리고, 버팀목 전세자금대출, 내 집 마련 디딤돌대출과 같은 금융지원의 대상 자격 판별을 위한 소득기준은 연소득을 활용하고 있다.

표 4-31 | 주거복지정책 소득기준별 특성 비교

구분	도시근로자 월평균소득	기준 중위소득
근거법령	공공주택 특별법 시행규칙	국민기초생활보장법
결정방식	통계청 가계동향조사 활용	통계청 가계금융복지조사를 기초로 중앙생활보장위원회 심의·의결을 거쳐 고시
활용현황	공공임대, 공공분양 등 공공주택	국토교통부 주거급여 등 총10개 부처 66개 사업(2017년 기준)

자료: 이수옥 외. 2020. 공공임대주택 유형통합 임대료 체계 및 재원구조 등 수립 연구.

이 절에서는 대표적인 소득기준선의 원천자료인 가계동향조사와 가계금융복지조사의 소득부문에 대해 비교하고, 최근 10년(2015~2024년) 동안의 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득, 연소득(월소득 환산)값의 변화를 분석하고자 한다. 가계동향조사는 도시근로자 월평균소득에 활용되고 있으며, 가계금융복지조사는 기준중위소득의 산정에 활용되고 있다. 이처럼 소득과 관련된 대표통계인 가계동향조사와 가계금융복지조사에 대해 소득 항목의 정의와 소득 항목, 조사방법에 대해 비교함으로써 그 특성을 비교하고자 한다. 다음으로 기준중위소득을 소득기준선으로 활용하는 주거급여가 맞춤

형 개별급여로 전환되고, 버팀목 전세자금 대출제도가 도입된 2015년부터 2024년 현재 시점 동안 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득의 값이 어떻게 변화했는지에 대해 추이를 분석한다. 추가적으로 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득이 가구원 수별로 제시되는 점을 고려하여 소득기준선 간의 가구원 수별 상대적인 비율에 대해서도 비교하고자 한다.

2) 분석 자료 : 소득기준선 원천자료

□ 가계동향조사 : 도시근로자 월평균소득

가계동향조사는 전국 단위 표본 가구를 매월 주기적으로 심층조사를 실시함으로써 가계수지를 체계적으로 파악하고, 이를 토대로 가구 단위 정부 정책을 수립하는데 기초자료로서 활용하기 위해 개발하였다. 이 조사는 가구에 대한 소득동향을 파악하여 국민소득의 수준 변화를 측정하고 연구를 위한 분석 등에 활용하기 위함이 주된 목적이다(통계청, 2022a). 실제로 가계동향조사는 정부 및 공공기관의 정책 입안과 집행을 위해 다양한 방면에서 활용되고 있다. 구체적으로 국가보훈기본법, 주거약자지원법 시행령, 노인복지법 등에서 활용되고 있으며, 본 연구에서 다루는 공공임대주택 특별법 시행규칙의 ‘도시근로자 월평균소득’에서도 활용되고 있다.

가계동향조사의 항목분류 체계는 크게 소득, 소비지출, 비소비지출로 구분하여 조사 및 공표하고 있다. 하위분류에서 소득은 경상소득, 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득, 비경상소득으로 분류하고 있으며, 소비지출은 식료품·비주류음료, 주류·담배, 의류·신발, 주거·수도·광열, 가정용품·가사서비스, 보건, 교통, 통신, 오락·문화, 교육, 음식·숙박, 기타상품·서비스로 분류하여 조사·공표하고 있다(통계청, 2022a). 비소비지출은 경상조세, 비경상조세, 연금기여금, 사회보험료, 이자비용, 가구간 이전지출, 비영리단체로 이전지출로 구분한다(통계청, 2022a).

가계동향조사에서 공공주택의 입주자격 선별을 위한 자료는 경상소득과 비경상소득을 합한 전체 소득 통계자료를 활용하고 있다. 공공주택에서 소득기준으로 활용되는

도시근로자 월평균소득은 가계동향조사에서 가구원 수별 가구당 월평균 가계수지의 분기별 자료의 평균을 전년도 소득기준 자료로 활용된다. 세부적으로 도시근로자 월평균 소득에서 활용하는 원천자료는 2인 이상 비농림어가구의 도시·1인 이상·근로자가구의 소득 항목을 활용하고 있다.

표 4-32 | 가계동향조사 소득 항목별 정의

구분			분류 내용
소득	경상 소득	근로소득	근로의 대가로 받은 일체의 보수로서 임금 및 각종 부담금을 공제하기 전 총액(급여, 수당, 상여금, 성과금, 보너스 등)
		사업소득	총수입액에서 일체의 사업지출(인건비, 재료비, 임대료, 전기료 등)을 차감한 금액
		주택 등 임대소득	토지 이외 주택, 건물 및 기계장비 임대료 발생하는 소득
		재산소득	재산의 운영을 통해서 발생한 소득(이자소득, 배당소득, 개인연금소득, 퇴직연금소득, 기타재산소득, 토지임대소득 등)
		이전소득	생산활동에 공헌한 대가로 지불된 소득이 아니라 정부 또는 비영리단체, 다른 가구가 반대급부 없이 무상으로 지불하는 소득
		공적	공적연금, 기초연금, 사회수혜금, 사회적현물이전, 연말정산 환급금
		사적	가구간이전, 할인혜택, 기타이전소득
	비경상소득		경조소득 등 비경상적이고 일시적인 수입(경조소득, 퇴직수당, 만기이전에 사고로 보험탄 금액, 실비보험 탄 금액 등)

자료: 통계청, 2022a. 가계동향조사 이용자용 통계정보보고서.

□ 가계금융복지조사: 기준중위소득

가계금융복지조사는 가계생활 수준의 정보 및 변화요인 등을 종합적으로 파악하여 재정 및 복지관련 정책과 연구에 활용하기 위해 작성하며, 구체적으로 자산, 부채, 소득 등의 규모, 구성 및 분포와 미시적 재무건전성과 소득분배지표를 파악함으로써 사회경제 관련 정책과 연구를 수행하는 목적으로 작성하고 있다(통계청, 2022b). 실제로 가계금융복지조사는 정부정책 수립과 평가 등을 지원하는 기초자료로 활용되며, 가계부채 종합대책, 주택도시기금 대출심사 시 자격 요건 적용, 국민기초생활보장제도 맞춤형 급여 산정 지원 및 재난지원금 지원 대상 및 금액 산정 지원을 위한 자료로도 활용되고 있다(통계청, 2022b).

조사항목으로는 크게 자산, 부채, 소득, 지출, 노후생활로 구성되어 있고, 자산은 실물자산, 금융자산, 금융자산 운용, 부동산 운용으로 분류하여 조사하며, 부채는 금융부채, 부채상환능력을 조사하고 있다. 소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 가구간 이전소득, 비영리단체 이전소득, 공적 이전소득으로 분류하여 조사한다. 지출항목은 경상이전지출(세금, 공적연금·사회보험료, 가구간 이전지출, 비영리단체 이전지출)과 소비지출(식료품비, 주거비, 교육비, 의료비, 교통비, 통신비, 기타 소비지출, 전체생활비)로 구분하고 있다(통계청, 2022b).

주거급여에서 활용하는 자료는 연간 경상소득 통계자료를 활용한다. 주거급여 등의 소득기준 원천자료인 가계금융복지조사에서의 소득은 경상소득을 활용하며, 경상소득을 균등화하여 중위소득을 산출한 후 이를 기초로 가구원 수별 기준중위소득 값을 결정한다. 가계금융복지조사의 경상소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 가구간 이전소득, 비영리단체 이전소득 등이 포함되어 있다.

기준중위소득은 가계금융복지조사의 중위소득을 기초로 매년 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 통해 최종적으로 결정하여 고시(「2024년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준」)한다. 기준중위소득은 국민기초생활보장제도 맞춤형 급여 대상자 선정 기준 및 생계급여 보장 수준 등에 영향을 미치기 때문에, 재정 여건 등을 고려하여 결정된다.⁸⁾ 한편, 기준중위소득은 사전에(예를 들어 '22년 통계자료에 기초하여 '24년 기준중위소득 결정) 최근 3년간 평균적인 증가율을 고려하여 반영하는 방식이므로, 소득의 변화가 즉각적으로 반영되기는 어려운 구조이다.

8) 한겨레 “정부, 재정 핑계로 ‘기준 중위소득’ 증가율 낮게 제시해 논란” 2021년 7월 8일
https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1002752.html

표 4-33 | 가계금융복지조사 경상 소득 항목별 정의

구분		분류 내용
근로소득		근로의 대가로 받은 봉급, 임금과 사영금, 수당 등의 연간 총액 퇴직수당, 명예퇴직수당은 포함하나, 일시적인 퇴직금(퇴직일시금은 제외)
사업소득		사업을 경영하거나 지식 또는 재능을 이용하여 얻은 소득 * 농업, 축산업, 임업 또는 어업 수입도 포함하여 조사 * 순소득 개념(사업수입(매출액) - 사업비용(재료비, 인건비, 이자비용 등)) * 임대사업자 등록 여부와 관계없이 주택·건물·토지 등의 임대료 수입은 사업소득 아님
재산소득		금융 및 실물자산에서 발생하는 소득(순소득 개념)
	금융소득	예·적금, 채권·증권 등의 이자소득 및 보험, 신탁, 주식 등의 배당금 수익 * 주식매매로 인한 투자수익, 보험회사 진단금, 예·적금 해지금액은 제외
	임대소득	주택·건물·토지 임대료 수입에서 이자·관리비 등 비용을 차감한 금액
	기타	개인연금, 퇴직연금 및 저작권, 인세, 특허권 등에 의한 소득
공적이전소득		국가나 지방자치단체에서 지급하는 사회보장 수혜금(항목별 확인 후 기입) * 바우처카드, 의료비 보조, 의무교육, 노인교통비 등 용도가 정해져 있는 현물 제외
	공적연금	국민연금, 공무원·군인·사립학교교직원·별정우체국연금 소득
	기초연금	만 65세 이상(1955.1.1. 이전 출생) 중 소득, 재산 등의 상태에 따라 받는 수혜금
	양육수당	아동수당, 출산장려금, 가정양육수당 등 해당 항목의 연간합계 금액
	장애수당	장애인연금, (경증)장애수당, 장애아동수당 등
	맞춤형기초생활보장지원금	생계급여, 주거급여, 교육급여 등
	근로장려금·자녀장려금	저소득 가구의 근로의욕 고취 및 자녀 양육부담을 덜어주기 위한 지원금
	기타 정부보조금	고용보험급여, 보훈급여금 등 해당 항목 다양(조사표 설명 부분 반드시 참고)
가구간 이전소득		경제적으로 독립하여 생활하는 부모, 자녀가구 등으로부터 받은 현금 및 현물 * 결혼·장례 등 경조금소득, 전세자금 지원금, 주택·차량구입 지원금 등 부정기적 소득 제외
비영리단체 이전소득		자선단체, 노동조합, 종교단체 등 민간·비영리단체로부터 받는 현금 및 현물

자료: 통계청, 2022b. 가계금융복지조사 이용자용 통계정보보고서.

3) 소득기준선의 시계열 변화 분석

□ 도시근로자 월평균소득과 기준 중위소득의 시계열 변화

도시근로자 월평균소득(100%)과 기준중위소득(100%), 월 소득으로 환산한 연소득을 비교해 보면 증가율에서 차이가 나타나고 있다. 도시근로자 월평균소득(4인 기준, 100%)은 2015년 522.5만원에서 2024년 824.8만원으로 10년 동안 총 302.4만원이 증가했으며, 연평균 증가율은 5.20% 수준이다. 반면, 기준중위소득(4인 기준, 100%)은 2015년 422.3만원에서 2024년 573.0만원으로 같은 기간 총 150.7만원 증가했으며, 연평균 증가율은 3.45% 수준이다.

표 4-34 | 도시근로자 월평균소득과 기준 중위소득 변화 추이

(단위: 만원/월)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
도시근로자 월평균 소득 (A)	1인						264.5	299.2	321.2	335.4	348.3
	2인	473.5	481.7	488.4	500.3	540.2	438.0	456.3	484.4	500.5	541.6
	3인						562.7	624.1	641.9	671.8	719.9
	4인	522.5	539.3	563.0	584.7	616.5	622.6	709.4	720.1	762.2	824.8
	5인	556.0	547.5	563.0	584.7	670.0	693.8	709.4	732.6	804.0	877.5
기준중위소득 (B)	1인	156.2	162.5	165.3	167.2	170.7	175.7	182.8	194.5	207.8	222.8
	2인	266.0	276.7	281.4	284.7	290.7	299.2	308.8	326.0	345.6	368.3
	3인	344.1	357.9	364.1	368.3	376.0	387.1	398.4	419.5	443.5	471.5
	4인	422.3	439.1	446.7	451.9	461.4	474.9	487.6	512.1	540.1	573.0
	5인	500.4	520.4	529.4	535.5	546.7	562.8	575.7	602.5	633.1	669.6
비율 (C=A/B)	1인						151%	164%	165%	161%	156%
	2인	138%	135%	134%	136%	144%	146%	148%	149%	145%	147%
	3인						145%	157%	153%	151%	153%
	4인	124%	123%	126%	129%	134%	131%	145%	141%	141%	144%
	5인	111%	105%	106%	109%	123%	123%	123%	122%	127%	131%
연소득 5천만원	1~5인	416.7	416.7	416.7	416.7	416.7	416.7	416.7	416.7	416.7	416.7

주1: 도시근로자 월평균소득 중 2015~2019년은 3인 이하 가구의 소득 기준을 의미

주2: 2015~2019년은 도시근로자 월평균 3인 이하 소득과 기준중위소득 3인 소득간의 비율을 의미

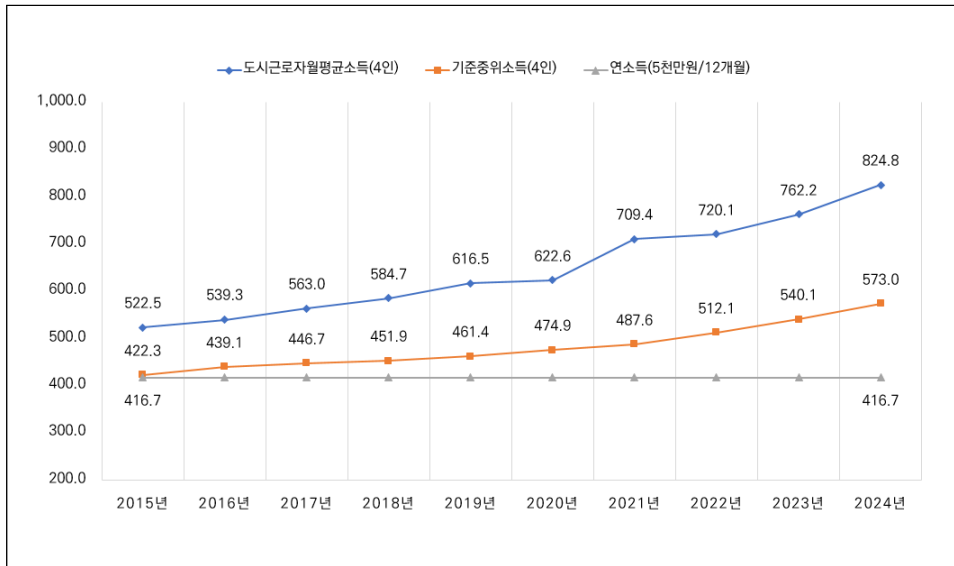
주3: 연소득 5천만원은 바탐목 전세자금대출의 소득 기준이며, 이를 12개월로 나누어 월 소득값을 산정함

자료: 마이홈포털, 보건복지부. 연도별 기준 중위소득 및 생계·의료급여 산정기준과 최저보장수준

2015~2024년 동안 4인 기준 도시근로자 월평균소득이 302.4만원 증가했지만, 기준중위소득은 150.7만원만 증가하여 도시근로자 월평균소득이 증가폭이 두 배 이상인 것으로 나타나고 있다. 한편, 버팀목 전세자금대출의 연소득 기준(5,000만원)은 월 소득으로 환산한 금액은 416.7만원이며, 이는 2015년 이후 현재 시점인 2024년까지 유지되고 있다.

즉, 4인 기준의 도시근로자 월평균소득(100%)과 기준중위소득(100%), 월 소득으로 환산한 연소득을 비교하면, 2015년에는 격차가 크지 않지만, 2024년에는 연소득 기준과 도시근로자 월평균소득 간에는 두 배 가까운 차이가 발생했다. 국민임대주택(일반공급 60㎡ 초과)의 입주자격 기준이 도시근로자 월평균소득 100%이고, 버팀목 전세자금대출의 자격 기준이 연소득 5천만원임을 고려할 때, 2015년에는 두 유형간 정책 대상의 차이가 크지 않았지만, 2024년에는 버팀목 전세자금대출의 정책 대상이 상대적으로 크게 축소되는 효과가 나타날 수 있다.

그림 4-18 | 도시근로자 월평균소득과 기준 중위소득 추이(4인 기준) : 2015~2024년

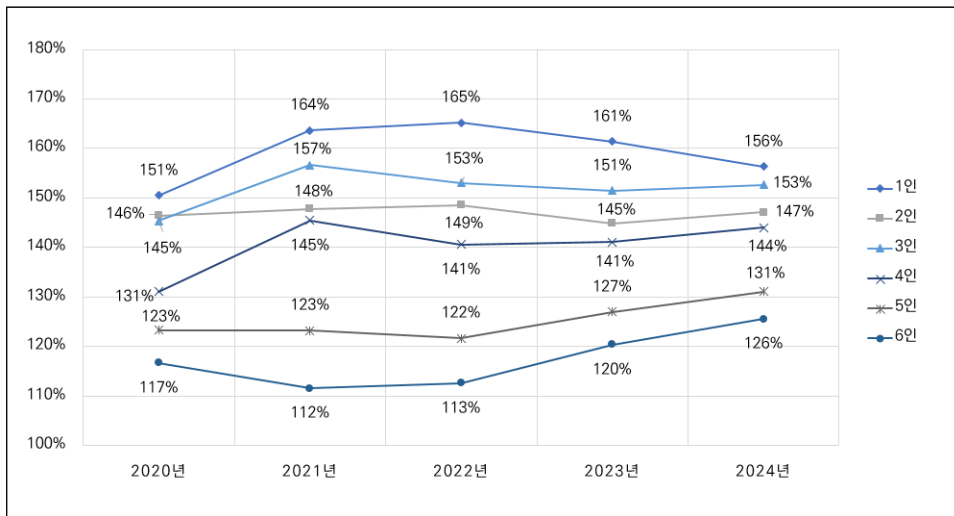


자료: 마이홈포털, 보건복지부. 연도별 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준을 이용하여 연구진 작성

□ 도시근로자 월평균소득과 기준 중위소득의 균등화 수준

기준 중위소득은 산정 과정에서 정책적으로 결정한 균등화지수를 사용하기 때문에, 가구원 수에 따른 상대적인 비율이 매년 안정적으로 유지되지만, 도시근로자 월평균소득은 가계동향조사에 조사된 가구원 수별 소득 값을 그대로 반영하기 때문에, 가구원 수에 따른 상대적인 비율이 일정하지 않다. 그러므로, 기준중위소득과 도시근로자 월평균소득 간에 가구원수별 상대적인 비율도 매년 변화하게 되며, 이러한 변화 양상을 분석을 통해 살펴보고자 한다. 도시근로자 월평균소득의 경우 2020년부터 3인 이하 가구에 대해서도 소득값을 공표하고 있기 때문에 2020~2024년 동안 기준중위소득(B)과 도시근로자 월평균소득(A) 간의 상대적인 비율($C=A/B$)을 분석한다.

그림 4-19 | 도시근로자 월평균소득과 기준 중위소득의 균등화 수준 비교 : 2020~2024년



자료: 마이홈포털, 보건복지부. 연도별 기준 중위소득 및 생계·의료급여 산정기준과 최저보장수준을 이용하여 연구진 작성

기준중위소득의 경우 2020년 까지는 1인 0.370, 2인 0.630, 3인 0.815, 4인 1.000, 5인 1.185, 6인 1.370의 균등화지수를 사용하였으며, 이후 1~2인 가구의 보장 수준을 강화하기 위해 균등화 지수를 조정하고 있다. 2024년의 균등화지수는 1인

0.389, 2인 0.643, 3인 0.823, 4인 1.000, 5인 1.169, 6인 1.330을 적용하고 있다. 만약, 2024년 도시근로자 월평균소득에서 가구원수별 소득의 상대적인 비율을 4인 가구를 기준으로 계산해 보면 1인 0.422, 2인 0.657, 3인 0.873, 4인 1.000, 5인 1.064로 1~3인 가구에서 기준중위소득 보다 상대적으로 소득이 높게 설정되어 있음을 확인할 수 있다.

도시근로자 월평균소득(100%)은 기준중위소득(100%)에 비해 높으며, 2024년 가구원수별 상대적 비율은 1인 156%, 3인 153%, 2인 147%, 4인 144%, 5인 131%의 순으로 나타나며, 이러한 순서는 2021~2024년 동안 계속 유지된다.⁹⁾ 그리고, 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득 간 가구원수별 상대적인 비율의 격차는 2021~2022년 동안 상대적으로 증가했지만, 2022년 이후에는 완화되는 경향이 있다. 즉, 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득의 가구원수별 상대적 비율이 2020년에는 최대 1인(151%), 최소 5인(117%)로 편차가 34%p 였지만, 2021년(최대 1인 164%, 최소 5인 112%)과 2022년(최대 1인 161%, 최소 5인 120%)에는 편차가 52%p까지 확대되었다. 2022년 이후에는 1인 가구의 상대적 비율은 감소하고, 5인 가구의 상대적 비율은 증가하였고, 2024년에는 최대 1인(156%), 최소 5인(126%)로 편차가 30%p까지 감소하였다. 이는 기준중위소득에서 가구균등화지수를 1~2인 가구의 소득을 늘리는 방향으로 조정된 효과가 나타난 것으로 해석할 수 있다.

4) 분석종합

주거복지정책에서 소득기준으로 활용하는 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득은 가계동향조사와 가계금융복지조사라는 서로 다른 통계조사를 기반으로 하며, 지난 10년간 서로 다른 변화 양상을 보여 왔다. 2015년부터 2024년까지 4인 가구 기준으로 도시근로자 월평균소득(100%)은 522.5만원에서 824.8만원으로 302.4만원(연평균 5.20%) 증가한 반면, 기준중위소득(100%)은 422.3만원에서 573.0만원으로 150.7

9) 2020년 가구원수별 상대적 비율은 1인 151%, 2인 146%, 3인 145%, 4인 131%, 5인 123%로 2인 가구의 상대적 비율이 3인 가구에 비해 조금 높게 분석됨

만원(연평균 3.45%) 증가하여 도시근로자 월평균소득의 증가 폭이 두 배 이상 큰 것으로 나타났다. 두 소득기준선 간 격차는 시간이 지날수록 확대되고 있다. 2015년에는 도시근로자 월평균소득이 기준중위소득 대비 124% 수준이었으나, 2024년에는 144%로 20%p 증가했다. 특히 버팀목 전세자금대출의 연소득 기준(5,000만원, 월 환산 416.7만원)은 2015년 이후 동결되어 있어, 2015년에는 국민임대주택 입주기준(60㎡ 초과)과 큰 차이가 없었으나 2024년에는 두 배 가까운 격차가 발생했다. 전세자금대출을 필요로 하는 정책수요의 소득-자산 분위가 장기공공임대주택에 비해 조금 높은 수준임을 고려할 때, 전세자금대출의 정책 대상집단을 상대적으로 많이 포괄하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 하지만, 전세자금대출이 확장적으로 수행될 때, 임대차 시장에서 전세가격의 상승이 우려되므로, 제도 개선시 이러한 점도 고려할 필요가 있다.

한편, 가구원수별 균등화 수준에서도 차이가 발견된다. 기준중위소득은 정책적으로 결정된 균등화지수를 사용하여 가구원 수별 상대적 비율이 안정적으로 유지되는 반면, 도시근로자 월평균소득은 실제 조사값을 반영하므로, 사전에 예측하기가 어렵다는 단점이 있다. 실제로 2024년 기준 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득 간 가구원수별 상대적 비율은 1인 156%, 3인 153%, 2인 147%, 4인 144%, 5인 131% 순으로, 1인 가구와 5인 가구 간 30%p의 편차를 나타낸다. 이는 도시근로자 월평균소득이 기준중위소득에 비해 1-2인 가구의 소득이 상대적으로 높게 설정된다는 의미이다. 이는 우리나라에서 1인 가구의 비중이 크게 증가하는 상황에서 1인 가구를 정책 대상으로 더 포괄한다는 측면에서 장점으로 해석될 수 있다.

소득기준선은 국민소득의 전반적인 상승 등 환경변화에 대응하여 정기적으로 반영되어야 하며, 가구원 수별 소득의 상대적인 비율도 안정적으로 유지되는 것이 중요하다. 또한, 정책 수요자 입장에서 자격요건과 관련하여 명확하게 정보를 제공받을 수 있고, 다양한 주거복지정책간 상호 연계를 위해서는 가능한 소득기준선을 동일하게 하고, 소득 상한 수준을 차등화하는 것이 바람직하다고 생각한다.

5. 공공주택 자산 기준별 특성 분석

1) 분석 개요

□ 분석 목적

주거복지정책 중 장기전세주택과 공공분양주택의 경우 소득기준은 동일하게 도시근로자 월평균 소득을 활용하고 있으나 자산 기준은 세부 유형에 따라 서로 다르게 적용하고 있다. 예를 들어 장기전세주택과 공공분양(일반형)의 자산 기준은 부동산 자산으로 「국민건강보험법 시행령」 제42조 1항에 따라 재산등급 25등급에 해당하는 재산금액의 상한(20,400만원)과 하한(22,700만원)을 산술평균한 금액인 21,550만 원 이하로 설정하고 있다. 이 때 자산 기준으로 부동산 자산 외에 자동차 가액도 적용되고 있으며, 이는 2024년 기준으로 3,683만 원 수준이다. 하지만, 공공분양주택인 뉴 홈에서 선택형과 나눔형, 그리고, 신혼희망타운은 실질적으로 순자산 금액을 자산 기준으로 활용하고 있으며, 2024년 순자산 기준은 37,900만 원 수준이다. 이처럼 동일한 소득기준을 적용하거나 정책 유형이 유사함에도 자산 기준이 서로 다른 경우 정책대상의 규모와 범위가 달라지기 때문에 수요자 입장에서 복잡하게 느낄 수 있으며, 행정적인 혼선이나 형평성에 대한 논란이 발생할 수도 있다.

따라서, 이 절에서는 동일한 소득기준을 충족하는 가구를 대상으로 서로 다른 자산 기준을 적용했을 때 자산 및 부채 측면에서 정책대상이 어떤 특성을 가지게 되는지 살펴보고 각 기준에 따른 장단점을 분석하고자 한다. 이를 위해 먼저, 소득분위별 자산·부채 현황을 분석하여 가구소득, 금융자산 및 부동산자산 등 평균적인 소득과 자산, 부채 수준 등을 파악했다. 또한, 일정한 소득기준을 충족하는 가구를 대상으로 현재 장기전세주택과 공공분양주택에서 활용되고 있는 ① 순자산과 ② 부동산자산 기준, 그리고 ③ 일정 수준의 부채를 공제한 총자산 기준을 적용하여 정책대상의 특성이 각각 어떻게 변화하는지를 분석하고 각 자산 기준에 따른 장단점을 검토하고자 한다.

□ 분석 방법

우선 전체가구, 임차가구를 대상으로 소득, 자산, 부채 순자산의 평균적 수준을 분석한다. 분석대상은 크게 전체가구, 임차가구, 무주택 임차가구로 구분하고, 임차가구에는 전세, 보증금 있는 월세, 보증금 없는 월세가구가 포함된다. 분석항목은 경상소득과 총자산과 부채, 순자산이며, 자산구성 항목 중에는 금융자산(현거주지 전월세보증금 포함), 실물자산, 실물자산 중 부동산금액(거주주택금액, 거주주택이외 부동산금액, 계약중도금납입금액)과 기타실물자산(자동차금액, 기타금액, 자동차이외 기타실물자산 금액, 권리금)이 포함된다. 각각의 자산 항목에 대해 소득분위별 평균액을 분석한다. 분석자료는 가구단위 소득과 각 자산구성 항목에 대한 분석이 필요하다는 점을 고려하여 2023년 가계금융복지조사 마이크로데이터를 활용한다.

2) 자산기준에 따른 소득분위별 자산·부채 현황

□ 전체 가구

2023년 기준 전체 가구의 규모는 약 2,177만 가구이며, 소득분위별 순자산 대비 부동산 자산의 비율은 84.3%~88.9% 수준에 달한다. 경상소득은 소득분위가 높아질수록 증가하는데, 소득 1분위는 연간 1,405만 원, 소득 5분위는 연간 15,598만 원 수준이다. 평균적인 총자산과 자산구성 항목별 금액 또한 소득분위가 높아질수록 증가하는 것으로 나타났으며, 총자산 측면에서 소득 5분위가 소득 1분위에 비해 6.8배 많은 자산을 보유하고 있는 것으로 분석된다. 자산구성 항목 중에서는 거주주택이외 부동산금액과 금융자산 금액의 경우 소득 5분위가 소득 1분위에 비해 각각 9.3배와 7.3배 많이 보유한 것으로 나타나 총자산의 격차보다 상대적으로 더 큰 것으로 분석되었다. 순자산은 소득 5분위가 소득 1분위에 비해 6.3배 많은 것으로 나타났는데, 이는 소득 5분위가 상대적으로 부채를 많이 보유하고 있어 기타실물자산이나 금융자산 등의 금액을 상회하는 효과가 발생했기 때문으로 해석된다.

표 4-35 | 소득분위별 부동산자산과 순자산 비교 : 전체가구

(단위: 가구, 만원, %)

구분		소득1분위	소득2분위	소득3분위	소득4분위	소득5분위
총 가구 수(모집단) : 전체가구		4,353,098	4,352,837	4,354,738	4,354,822	4,353,982
경상소득		1,405	3,309	5,388	8,111	15,598
자산		17,287	28,567	41,948	58,361	117,458
	금융자산	3,803	7,132	10,583	13,470	27,941
	실물자산	13,484	21,435	31,364	44,891	89,517
	부동산금액(A)	13,168	20,355	29,200	41,719	83,932
	거주주택	9,179	13,123	19,267	27,394	45,719
	거주주택이외부동산	3,955	6,826	9,530	13,821	36,638
	계약중도금납입금액	35	406	403	504	1,576
	기타실물자산	316	1,079	2,164	3,172	5,585
	자동차금액	209	686	1,355	1,863	2,930
	기타금액	106	394	810	1,308	2,655
	자동차이외 기타실물자산	91	225	528	952	2,038
	권리금	15	168	281	356	617
부채		2,004	4,432	7,443	11,417	20,634
순자산(B)		15,284	24,135	34,505	46,944	96,825
순자산 대비 부동산 자산 비율 (C=A/B)		86.2%	84.3%	84.6%	88.9%	86.7%

자료: 연구진 작성

□ 임차 가구

임차가구는 약 782만 가구이며, 순자산 대비 부동산 자산의 비율은 소득 1분위가 37.3%로 가장 낮고 소득 5분위가 64.6%로 가장 높다. 평균적인 경상소득은 전체 가구와 동일하게 소득분위가 높아질수록 증가하지만, 소득 5분위와 소득 1분위 간 격차는 11.2배로 전체가구 분석결과 보다 더 컸다. 총자산과 자산구성 항목별 평균 금액도 소득분위가 높아질수록 크게 나타났으며, 소득 5분위의 총자산 평균액은 약 10.8억 원으로 소득 1분위보다 15.7배 더 컸다. 소득 5분위의 부동산 자산 평균액은 소득 1분위보다 27.0배 큰 것으로 분석되었다. 실물자산 중 거주주택이외 부동산금액의 경우 소득 5분위가 소득 1분위보다 약 25.0배 큰 것으로 나타났고, 계약중도금납입금액은 약 74.0배 큰 것으로 분석되었다. 소득 5분위의 순자산은 소득1 분위보다 15.6배 많

은 것으로 나타났는데, 소득분위가 높아질수록 부채 규모도 증가하여 소득분위별 부동산자산의 평균적인 격차보다 순자산의 격차가 작은 수준을 보인다.

표 4-36 | 소득분위별 부동산자산과 순자산 비교 : 임차가구

(단위: 가구, 만원, %)

구분		소득1분위	소득2분위	소득3분위	소득4분위	소득5분위
총 가구 수(모집단) : 임차가구		1,946,119	1,964,532	1,663,360	1,245,940	1,005,020
경상소득		1,387	3,292	5,374	8,061	15,502
자산		6,861	13,992	24,543	37,120	107,840
자	금융자산	4,638	9,153	15,174	21,399	49,256
	현거주지 전월세보증금	3,243	5,830	9,553	14,371	29,852
	실물자산	2,223	4,838	9,369	15,722	58,584
	부동산금액(A)	1,990	4,091	7,779	13,467	53,789
	거주주택	0	0	0	0	0
	거주주택이외부동산	1,930	3,343	7,060	12,328	49,346
	계약중도금납입금액	60	748	720	1,139	4,443
	기타실물자산	234	747	1,590	2,254	4,795
	자동차금액	173	529	1,139	1,429	2,597
	기타금액	60	218	451	825	2,198
	자동차이외 기타실물자산	52	134	288	593	1,432
	권리금	8	84	163	233	766
	부채	1,527	3,442	6,362	10,951	24,562
순자산(B)		5,334	10,550	18,181	26,169	83,278
순자산 대비 부동산 자산 비율 (C=A/B)		37.3%	38.8%	42.8%	51.5%	64.6%

주: 주거복지정책의 대상을 고려하면 무주택 임차가구를 대상으로 분석하는 것이 적절하나, 무주택 여부는 자료 한계상 어려움이 있어 전세, 보증금있는 월세, 보증금없는 월세 거주가구를 임차가구로 가정하고 분석을 수행

자료: 연구진 작성

3) 자산기준에 따른 정책대상의 경제적 특성 변화 분석

□ 분석방법 및 자료

공공분양주택(뉴홈)의 경우 유사한 공공주택 유형임에도 불구하고, 서로 다른 자산기준을 적용하고 있어 형평성 문제가 제기되고 있으며, 순자산 또는 부동산자산 기준 적용 시 각각의 부작용이 있을 수 있다. 이 절에서는 2023년 가계금융복지조사 마이크로데이

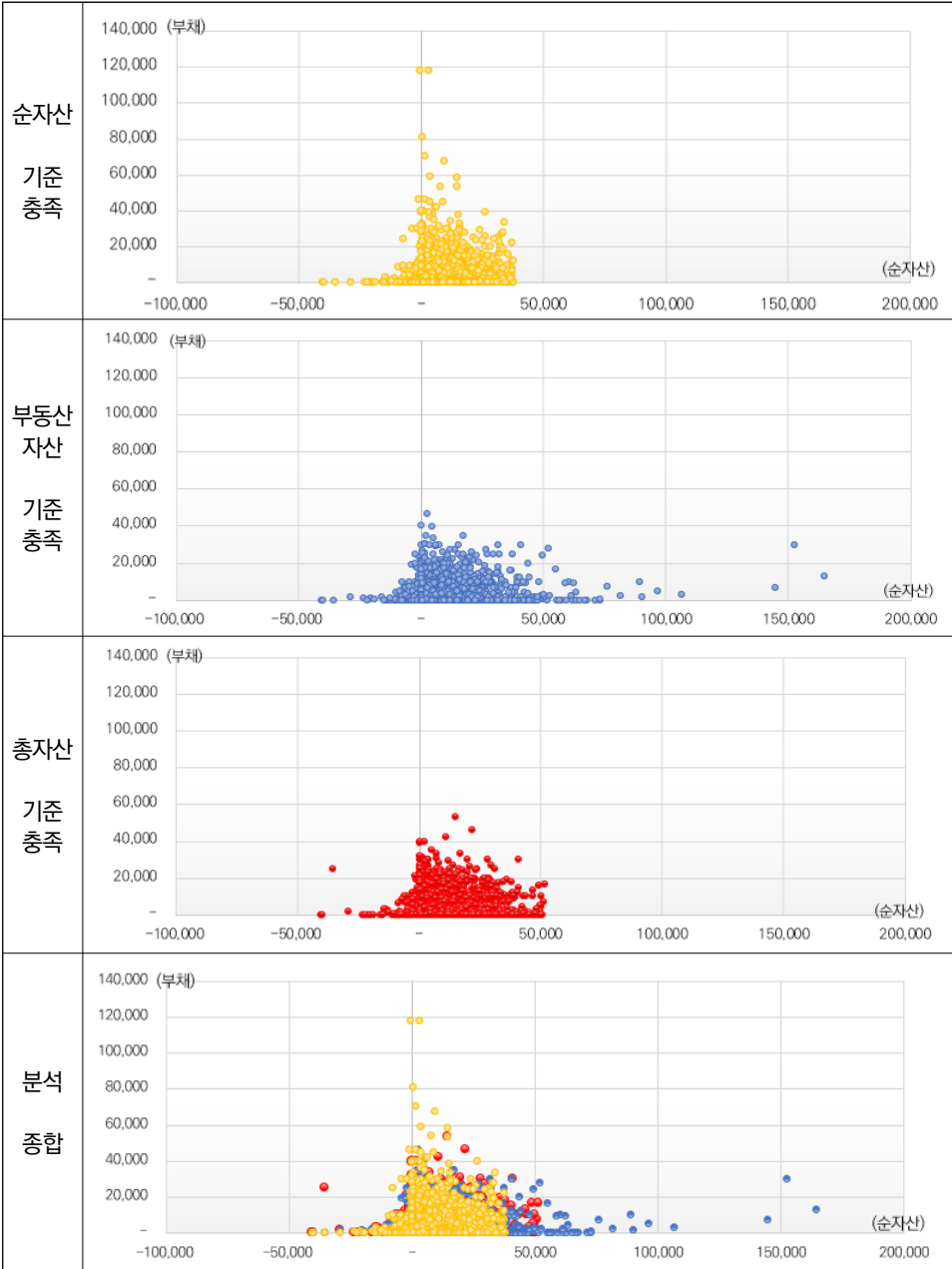
터를 활용하여 자산 기준을 다르게 적용함에 따라 정책 대상의 총자산, 부동산자산, 순자산, 부채 특성이 어떻게 변화하는지를 분석하고자 한다. 이와 같은 분석을 통해 공공분양주택에서 자산 기준에서 정책대상의 형평성 문제와 자격 기준을 충족하기 위해 부채를 높이고자 하는 유인이 나타나는 등의 부작용이 발생할 가능성에 대해 검토하고자 한다. 분석에서의 소득 기준은 공공분양주택과 장기전세주택이 공통적으로 전년도 도시근로자 월평균소득을 적용하고 있다는 점을 고려하여 2024년 기준 가구원 수별 도시근로자 월평균소득의 100%로 설정한다. 자산 기준은 순자산, 부동산 자산, 부채를 공제한 총자산 기준을 적용했다. 여기에서 순자산은 뉴홈 선택형과 나눔형, 신혼희망타운에서 적용하는 것과 동일하게 37,900만 원 이하로 설정했고, 부동산 자산은 뉴홈 일반형과 장기전세주택에 적용하는 것과 동일하게 21,550만 원 이하로 설정하였다. 부채를 정액으로 공제하는 총자산 기준은 기존 뉴홈 선택형 등에서 사용하는 순자산 산정방식을 준용하여 가계금융복지조사 소득 3분위의 총자산 평균 값의 105%인 약 4.4억 원(44,045만 원)을 총자산 기준으로 하고, 소득 3분위 부채 평균 값의 105%인 약 0.8억원(7,815만 원)을 개별 가구의 총자산에서 공제하는 방식으로 설정하였다.

□ 분석결과

자산 기준에 따른 정책 대상의 경제적 특성 변화를 분석한 결과, 순자산 기준과 부동산 자산 기준을 적용할 경우에는 부채 규모가 순자산의 규모를 초과하거나 순자산 금액이 10억 원을 초과하는 가구가 정책 대상에 포함될 가능성이 있다.

첫 번째, 순자산 기준을 충족한 경우, 즉, 일정한 소득기준을 충족하는 가구 중 순자산이 37,900만 원 이하인 가구의 순자산과 부채와의 관계를 살펴보면, 순자산은 -39,999만 원 ~ 37,900만 원 사이에 분포하며, 부채는 0원 ~ 118,000만 원 사이의 분포를 나타낸다. 즉, 순자산 기준을 적용하는 경우에는 자산보다 부채가 많거나 일부 자산은 있으나 부채가 과도한 가구도 정책 대상에 포함되는 것으로 분석되었다. 따라서, 전문가 FGI에서 나타난 바와 같이 순자산 기준을 적용할 경우 부채가 많은 가구가 대상에 포함되어 가구의 부채 상황을 유도하기 어려워지는 등의 부작용이 발생할 수 있다.

그림 4-20 | 자산기준과 정책대상의 특성 변화 : 순자산과 부채



자료: 연구진 작성

두 번째, 부동산 자산 기준을 충족하는 경우, 즉, 도시근로자 월평균소득의 100% 이하를 충족하는 가구 중 21,550만 원 이하의 부동산 자산을 보유한 가구를 의미한다. 부동산 자산 기준을 충족한 가구의 순자산과 부채의 관계를 살펴보면, 부채 규모는 0원~46,300만 원 사이로 순자산 기준 적용시 보다 과도한 부채 보유 가구는 정책 대상에서 제외되는 것으로 분석되었다. 그러나 순자산 규모의 경우 -39,999만 원 ~ 164,670만 원 사이의 분포를 보여 순자산 규모가 과도하게 큰 가구도 정책대상에 포함될 우려가 있다. 즉, 자산 기준으로 부동산 자산을 적용하는 경우에는 부동산 자산 외 상당한 규모의 금융자산이나 기타자산을 보유하고 있는 가구도 정책대상에 포함되는 문제가 발생할 우려가 있다.

세 번째, 부채를 정액으로 공제한 총자산 기준을 충족하는 경우, 즉, 소득기준을 충족하는 가구 중 7,815만 원을 공제한 총자산 금액이 44,045만 원 이하인 가구의 경우 순자산은 -39,999만 원~37,900만 원, 부채는 0원~53,350만 원 사이의 분포를 보여 순자산 기준이나 부동산자산 기준을 적용했을 때보다 상대적으로 유사한 경제적 수준을 가진 가구가 정책대상에 포함되는 것으로 분석되었다. 즉, 자산 기준으로 부채를 정액으로 공제한 총자산 기준을 적용하는 경우에는 순자산 규모가 과도하게 크거나, 부채 규모가 과도하게 큰 가구가 정책대상에서 제외되는 효과가 있다.

4) 분석종합

공공주택의 자산기준은 정책 유형에 따라 상이하게 적용되고 있어 형평성 문제와 정책 대상 선정의 일관성 문제가 제기되고 있다. 한편, 순자산 기준과 부동산 기준은 총자산과 부채가 과도하게 많은 가구나 금융자산이 많은 가구가 정책 대상에 포함된다는 문제점이 지적되고 있기도 하다.

이러한 점을 고려하여 소득분위별 자산·부채 현황을 분석한 결과, 전체 가구의 경우 소득분위가 높아질수록 총자산과 순자산이 증가하며, 순자산 대비 부동산 자산 비율은 84.3%~88.9% 수준으로 나타났다. 소득 5분위는 1분위 대비 총자산은 6.8배, 순자산은 6.3배 많았으며, 특히 거주주택 외 부동산금액은 9.3배, 금융자산은 7.3배 차이

를 보였다. 임차가구의 경우 소득분위가 높을수록 자산 격차가 더 크게 나타났다. 소득 5분위는 1분위 대비 총자산이 15.7배, 부동산 자산이 27.0배 많았으며, 순자산 대비 부동산 자산 비율은 1분위 37.3%에서 5분위 64.6%로 증가했다. 즉, 임차가구의 경우에는 전체 자산에서 부동산 자산의 비중이 크지 않아 금융자산 등을 제외한 부동산 자산만을 기준으로 경제적 특성을 판단하는 것에는 한계가 있는 것으로 판단되다.

다음으로, 자산기준별 정책대상의 경제적 특성 변화 분석에서는 각 기준의 장단점이 명확히 드러났다. 순자산 기준(37,900만원) 적용 시 순자산은 -39,999만원에서 37,900만원, 부채는 0원에서 118,000만원으로 분포하여 자산보다 부채가 많은 가구나 과도한 부채 보유 가구도 정책 대상에 포함되는 문제가 발견되었다. 또한, 부동산 자산 기준(21,550만원)을 적용할 때, 부채는 0원에서 46,300만원으로 과도한 부채 보유 가구는 제외되나, 순자산이 -39,999만원에서 164,670만원으로 분포하여 금융자산이나 기타자산을 과도하게 보유한 가구도 포함되는 문제가 있었다. 반면 부채를 정액 공제하는 총자산 기준 적용 시 순자산과 부채 모두 상대적으로 유사한 경제적 수준의 가구가 정책 대상에 포함됨을 확인할 수 있었다.

가계금융복지조사 결과에 따르면 일반적으로 총자산이 많은 계층에서 총부채도 많은 경향이 나타나고 있다. 이와 같은 경우 순자산은 크지 않으므로, 현재의 순자산 기준으로는 정책 대상에 포함될 수 있다. 또한, 가구부채가 심각한 상황에서 순자산 기준을 적용하는 것은 오히려 부채를 확대하고자 하는 유인이 발생할 수도 있다. 하지만, 현재 주식, 가상화폐 등 다양한 투자수단이 존재하는 상황에서 자산 조사의 신속성과 편의성을 강조하여 부동산 자산과 자동차가액만을 기준으로 경제적 특성을 판단하는 것도 적절하지는 않다. 이러한 점들을 고려할 때, 총자산을 기준으로 하고, 부채를 공제하되 공제하는 부채에 상한을 두는 방식을 검토할 필요가 있다. 즉, 일정 수준 이상으로 과도하게 부채를 보유한 가구는 정책 대상에서 제외하도록 함으로써 도덕적 해이를 방지하고, 건전한 재무 상태 유지를 유도할 필요가 있다.



CHAPTER 5

주거복지정책 소득·자산 기준 개선을 위한 정책제언

1. 소득·자산 기준 개선의 기본방향 257
2. 주거복지정책 영역별 소득·자산 기준 유형의 체계화 ... 261
3. 정책 유형별 소득 선정 기준선의 체계화 269
4. 개별 정책 수요에 대응하는 소득·자산 상한 설정 271

05 주거복지정책 소득·자산 기준 개선을 위한 정책 제언

주거복지정책의 소득·자산 기준은 정책 대상자를 선정하고 한정된 자원을 효율적으로 배분하는 핵심 기제로서, 정책의 실효성과 형평성을 결정하는 중요한 요소이다. 그러나 현재 주거복지정책은 개별 주거복지정책의 특성과 도입 시기에 따라 서로 다른 소득·자산 기준을 적용하고 있어, 정책 간 일관성 부족과 수요자 혼란이라는 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 그러므로, 이 장에서는 앞서 수행한 해외사례 분석, 전문가 의견조사, 정책 수요 분석, 소득·자산 기준의 시계열 변화 분석 등을 종합하여 주거복지정책의 소득·자산 기준 개선을 위한 구체적인 정책 제언을 제시한다. 먼저 소득·자산 기준 개선의 4가지 기본방향을 제시하고, 이를 토대로 단기·중기·장기로 구분하여 실행 가능한 개선방안을 제안한다. 특히 정책 영역별 자산 기준의 체계화, 소득 선정 기준선의 일원화, 그리고 정책 수요에 대응하는 기준 설정 방안 등을 중심으로 주거복지정책 간 연계 강화와 정책 대응성 제고를 위한 실질적인 개선방향을 제시하고자 한다.

1. 소득·자산 기준 개선의 기본방향

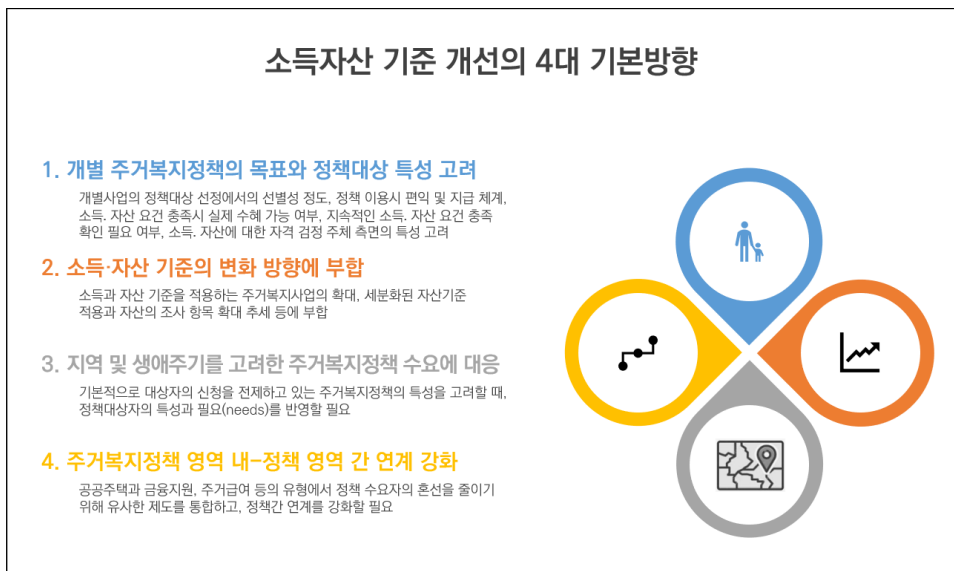
주거복지정책의 소득·자산기준 개선을 위한 기본방향은 크게 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 개별 주거복지사업의 목표와 정책대상 특성에 부합하는 소득·자산 기준을 설정할 필요가 있다. 일반적으로 사회복지 영역에서 재산조사(means-test) 체계, 즉, 소득·자산 조사 기준을 설정하는데 영향을 미치는 요인으로 정책대상 선정에서의 선별성 정도, 급여체계의 특성, 보장단위가 거론되는데(최현수 외, 2009), 이를 고려할 때 주거복지 분야에서는 개별사업의 정책대상 선정에서의 선별성 정도, 정책 이용시 편익 및 지급 체계, 소득·자산 요건 충족시 실제 수혜 가능 여부, 지속적인 소득·자산 요건 충족 확인 필요 여부, 소득·자산에 대한 자격 검정 주체 등을 검토할 필요가 있다.

예를 들어, 주거급여의 경우 기준중위소득 48% 이하인 빈곤층을 대상으로 국민기초생활보장제도에 포함되어 있다는 점에서 ‘공공부조’의 성격이 강한 소득보장 정책이라 할 수 있다(이태진 외 2004: 9-10). 또한 조세를 통해 급여 지급 등 제도에 운영에 필요한 재원을 모두 충당하며, (국회예산정책처 2019), 예산의 한도 내에서 수급가구의 수를 제한하지 않고, 요건을 충족하게 되면, 급여를 지급해야 한다. 이러한 점들을 고려할 때, 주거급여는 수급가구의 경제적 여건에 대한 판단을 위해 엄격한 소득·자산 조사 기준과 절차가 필요하고, 실제 상반기(4~6월), 하반기(10~12월) 연 2회 기존 수급자 전체에 대해 정기 확인조사를 수행하도록 하고 있다. 반면, 뉴홈과 같은 공공분양주택은 정부지원시 자가구입이 가능한 계층을 대상으로 하고 있으며, 소득에 따른 우선 공급 기준을 두고 있다는 점에서 일반주의 모델에 부합하는 특성을 갖고 있다. 그리고, 공급물량이 한정되어 있기 때문에 소득·자산 기준을 충족하더라도 배점기준에 따른 고득점 순, 추첨 등의 방법을 통해 일부만 입주가 가능하다는 점에서 공공분양주택의 소득·자산 기준은 최소한의 자격요건이라 할 수 있으며, 수 분양 후에는 더 이상 소득·자산 충족 여부를 판단하지 않는다. 즉, 주거급여에 비해 상대적으로 소득·자산 조사 기준과 절차가 완화되어 있다.

소득·자산에 대한 자격 검정 주체 측면에서도 각각의 주거복지정책은 서로 다른 특징을 가지고 있다. 주거급여는 읍면동 주민센터의 신청으로 시군구 통합조사팀과 사회보장정보원 행복e음 시스템을 통해 자격 판정이 이루어진다. 공공임대주택의 경우 영구임대와 기존주택 매입·전세임대주택은 읍면동 주민센터와 시군구 통합조사팀을 통해 사회보장정보원 행복e음 시스템을 활용한다. 그 외 국민임대, 행복주택 등의 공공임대주택과 공공분양주택은 신청이나 청약은 LH 등 사업시행자를 통해 이루어지지만 소득·자산 자격은 사회보장정보원 행복e음 시스템을 활용하고 있다. 반면 금융지원의 경우 자산심사는 HUG(주택도시보증공사)에서 행정정보공동이용망 등을 통해 자산내역을 수집하여 수행하며, 대출신청인 및 배우자의 자산내역을 행정정보대출심사 지원을 방지하기 위해 사전자산심사와 사후자산심사로 구분하여 심사를 진행한다는 점에서 다른 주거복지사업과 차이가 있다(주택도시보증공사 2020).

이처럼 주거복지정책 영역에 따라 정책대상과 정책목표, 소득·자산 요건 충족시 실제 수혜 가능 여부, 소득·자산 조사의 판정 기관 및 이용시스템 등이 서로 다르기 때문에 각 정책의 특성에 부합하는 기준이 설정되어야 한다. 다만, 각 주거복지정책 영역 내에서는 소득·자산 기준의 유형과 소득 및 자산 선정 기준선, 생애주기 또는 가구원 수에 따른 소득 기준 설정의 원칙 등이 일관되게 설정함으로써 정책 수요자의 이해를 돕고, 세부 프로그램별로 연계가 가능하도록 할 필요가 있다.

그림 5-1 | 소득·자산 기준 개선의 기본방향



자료: 연구진 작성

둘째, 소득·자산 기준의 변화 방향에 부합해야 한다. 소득·자산 기준의 수준과 조사 항목 측면에서는 한정된 자원을 실질적으로 도움이 필요한 사람들에게 제공하기 위해 소득과 자산 기준의 적용을 확대하거나 구체화하고 있으며, 자산 조사 항목도 확대되고 있다. 특히, 자산 조사항목은 토지와 자동차가액에 대해 처음으로 기준이 도입된 이후 부동산가액, 금융자산과 부채를 반영하는 총자산(순자산)의 형태로 점차 확대되고 있으므로 이러한 기준 변화 방향을 소득·자산기준 개선 시 고려해야 할 것이다.

그리고, 가구특성에 따른 소득기준도 세분화되고 있는데, 공공임대주택은 모든 가구에 대해 가구원수별 소득 기준을 적용하고 있고, 일부 공공분양주택은 4인 이상 가구에 대해 가구원수별 소득 기준을 적용하고 있다. 다만, 1-2인 가구 비중의 증가 및 저출산 현상에 대한 대응 차원에서 신혼부부 또는 신생아 가구, 맞벌이 가구, 1-2인 가구 등에 대해 소득·자산 기준을 완화하는 방향으로 변화하고 있으며, 이는 다른 국가에서도 유사하게 확인된다. 이처럼 가구 특성별 소득기준 세분화 현상은 통계청에서 제공하는 가구 소득에 대한 조사 자료가 구체화되고 있다는 점을 고려할 때 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

셋째, 주거복지정책의 실효성 확보를 위해서는 수요자 중심의 정책 설계가 필수적이다. 정책이 대상자의 신청을 전제로 하는 만큼, 지역 여건과 생애주기에 따른 주거수요의 차이를 고려하고, 정책 수립 초기부터 대상 집단의 실제 필요와 이용의향을 파악해야 한다. 이러한 수요 기반 접근은 정책의 현장 적합성을 높이고, 궁극적으로 정책 참여율과 집행 효율성 제고로 이어질 수 있다. 주택매매가격 및 주택전세가격 인상으로 주거복지정책을 필요로 하는 가구가 많아지고, 정책을 필요로 하는 가구의 소득·자산의 스펙트럼도 넓어지고 있으므로, 이에 대한 적절한 대응이 필요하다. 개별 주거복지정책의 특성에 따라 주거급여 및 주거비 보조와 같은 소득보장 정책의 경우에는 정부의 재정 여건 등을 고려하여 소득·자산 기준의 상한을 현재 수준에서 크게 높이지 않는 방향으로 검토해야 한다. 다만, 공공주택의 경우에는 수도권 지역에 거주하거나 청년·신혼부부 등 생애주기에 해당하는 경우 소득과 자산이 상대적으로 높은 경우에도 입주 의향이 있는 경우가 많으므로, 이에 대응하여 소득·자산 기준을 완화하여 선택이 기회를 주고, 저소득-저자산 계층에 대해서는 우선공급 또는 일정비율을 할당하는 방식으로 조정하는 것이 필요하다.

넷째, 주거복지정책 영역 내-정책 영역 간 연계를 강화할 필요가 있다. 주거복지정책에서 공공주택과 금융지원, 주거급여 등의 유형에서 정책 수요자의 혼선을 줄이기 위해 유사한 제도를 통합하고, 정책간 연계를 강화하고자 하는 노력이 계속되어 왔다. 내집마련 디딤돌 대출과 버팀목 전세자금 대출은 기존 이원화된 대출상품을 통합함으

로써 만들어졌고, 통합공공임대주택도 기존 건설형 공공임대주택인 영구임대, 국민임대, 행복주택을 통합하고자 하는 취지에서 신설되었다. 한편, 통합공공임대주택은 주거급여 등 타 부처 복지제도와 연계 강화를 위해 소득연계형 임대료 체계와 기준중위소득을 도입하였고, 주거취약계층을 공공임대주택으로 이주지원하는 주거상향 지원사업은 주거급여와 공공임대주택 정책이 연계가 필요한 사업이다. 또한, 신혼희망타운 내 공공분양주택은 공유형 모기지를 지원하고 있고, 뉴·홈이 나눔형과 선택형 주택에서도 정책모기와 연계하여 지원하고 있다. 이처럼 주거복지정책 간, 그리고, 타 부처 복지사업 등과 연계가 용이하기 위해서는 먼저 공공주택과 주거급여, 금융지원 개별 주거복지정책 영역별로 소득·자산 기준을 통합하고 체계화하는 과정이 필요하다.

2. 주거복지정책 영역별 소득·자산 기준 유형의 체계화

1) 단기 : 공공주택의 자산 기준 일원화

□ 공공임대주택의 자산 조사 항목 통합 : 장기전세 → 총자산(순자산)

현재 공공주택특별법 상 공공임대주택 중 장기전세주택만 유일하게 자산기준을 부동산가액과 자동차가액으로 설정하고 있으므로, 총자산(순자산) 기준으로 개편이 필요하다. 이는 같은 이유로 감사원(2021년)의 지적(입주자격기준 불합리)을 받은 사항이기 때문에 조속한 개선이 필요한 사항이다. 한편, 장기전세주택은 주로 서울 지역에 위치하여 보증금이 수준이 매우 높기 때문에 이와 같은 지역적인 특성을 고려하여 자산 기준을 설정함에 있어서 지자체의 재량을 부여하는 것도 필요하다. 장기전세주택은 2010년 도입 시점부터 이와 같은 특성이 반영되어 소득기준에 ‘다만, 해당 소득요건의 50% 범위에서 사업주체가 별도로 소득요건을 정할 수 있다’고 규정하고 있으므로, 이를 준용하여 자산 기준에서도 이와 같은 완화규정의 도입이 필요하다.

표 5-1 | [별표] 공공주택의 종류 및 자격별 자산기준(장기전세주택) 개선안

구분		적용유형	부동산가액 및 총자산가액	자동차가액
변경 전	장기 전세 주택 (세대 기준)	1) 2023년 3월 28일 이후 출생한 자녀 (태아를 포함하며 미성년자만 해당 한다, 이하 이 별표에서 같다)가 있는 경우	• 부동산가액이 「국민건강보험법 시행령」 제42조제1항에 따른 보험료부과 점수의 산정방법에서 정한 재산등급 25등급에 해당하는 재산금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액의 110% 이하 (2023년 3월 28일 이후 출생한 자녀가 2명 이상인 경우 120% 이하)	• 3천5백만원에 통계청에서 발표하는 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액의 110% 이하 (2023년 3월 28일 이후 출생한 자녀가 2명 이상인 경우 120% 이하이며, 천원 단위 이하는 버린다)
		2) 1)의 가구중 2023년 3월 27일 이전 출생한 자녀가 있는 경우	• 부동산가액이 「국민건강보험법 시행령」 제42조제1항에 따른 보험료 부과점수의 산정방법에서 정한 재산등급 25등급에 해당하는 재산 금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액의 120% 이하	• 3천5백만원에 통계청에서 발표하는 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액의 120% 이하 (다만, 천원 단위 이하는 버린다)
		3) 1) 또는 2)에 해당하지 않는 경우	• 부동산가액이 「국민건강보험법 시행령」 제42조제1항에 따른 보험료 부과점수의 산정방법에서 정한 재산 등급 25등급에 해당하는 재산금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액 이하	• 3천5백만원에 통계청에서 발표하는 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하(다만, 천원 단위 이하는 버린다)
변경 후	장기 전세 주택 (세대 기준)	1) 2023년 3월 28일 이후 출생한 자녀가 있는 경우	• 총자산가액이 통계청에서 발표하는 가계금융복지조사에 따른 소득3분위의 순자산 평균값의 115% 이하(2023년 3월 28일 이후 출생한 자녀가 2명 이상인 경우 125% 이하이며, 십만원 단위에서 반올림한다)	-
		2) 1)의 가구중 2023년 3월 27일 이전 출생한 자녀가 있는 경우	• 총자산가액이 통계청에서 발표하는 가계금융복지조사에 따른 소득3분위의 순자산 평균값의 125% 이하(십만원 단위에서 반올림한다)	-
		3) 1) 또는 2)에 해당하지 않는 경우	• 총자산가액이 통계청에서 발표하는 가계금융복지조사에 따른 소득3분위의 순자산 평균값의 105% 이하(십만원 단위에서 반올림한다)	-

자료: 국가법령정보센터. 「공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준」. [시행 2024. 7. 8.] [국토교통부고시 제2024-367호, 2024. 7. 8., 일부개정], <https://www.law.go.kr> (2024년 11월 15일 검색)

그러므로, 「공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리지침」의 ‘[별표] 공공주택의 종류 및 자격별 자산기준’ 개정을 통해 장기전세주택의 자산 기준을 부동산가액과 자동차가액에서 총자산 기준으로 개편해야 한다.

장기전세주택은 기존에 공공분양주택 및 분양전환 공공임대주택과 동일하게 자산 기준을 적용하고 있었고, 현재 신흥희망타운 내 공공분양주택의 경우 총자산 기준을 적용하고 있으므로 이를 고려한 기준 설정이 필요하다. 현재 장기전세주택의 자산기준(2024년도 기준, 자녀가 없는 경우)은 부동산(토지 및 건축물)가액 2억 1,550만원 이하(건강보험료 재산등급 25등급 재산금액의 상·하한 산술평균 금액), 자동차가액 3,708만원 이하(3천5백만원에 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액)이다. 이를 신흥희망타운 내 공공분양주택 자산기준을 고려하여 총자산 기준(2024년도 적용기준, 자녀가 없는 경우)으로 전환하면 3억 6,200만원(가계금융복지조사 소득3분위 순자산 평균값의 105% 이하)수준이다. 여기에서 3.28대책(윤석열 정부 저출산·고령사회 정책과제 및 추진방향) 이후 자녀 출산 가구에 대한 자산요건 완화(자녀 1인당 10%p, 최대 20%p)시 총자산 기준은 각각 3억 9,700만원과 4억 3,100만원까지 확대된다.

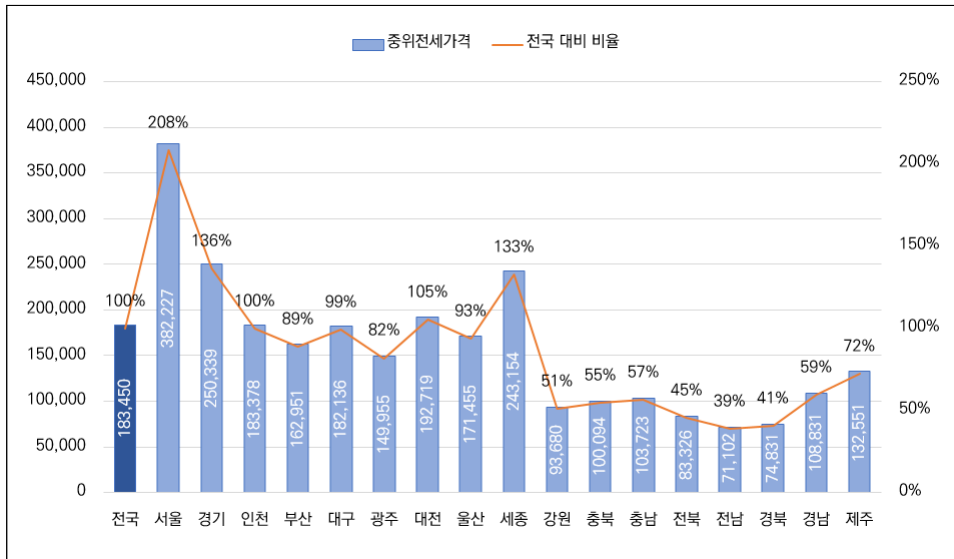
표 5-2 | 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 개선안

변 경 전	변 경 후
제2조(자산에 관한 별도의 요건) 공공주택을 공급받고자 하는 자는 부동산(건축물 및 토지)을 말한다. 이하 같다), 자동차 등 자산에 관하여 별표의 기준을 충족하여야 한다. 다만, 분양전환공공임대주택, 공공분양주택(별표6의 공공분양주택 및 별표6의2 신흥희망타운주택 중 공공분양주택에 한한다)은 최초 입주자모집 공고시에 한하여 적용한다.	제2조(자산에 관한 별도의 요건) 공공주택을 공급받고자 하는 자는 부동산(건축물 및 토지)을 말한다. 이하 같다), 자동차 등 자산에 관하여 별표의 기준을 충족하여야 한다. 다만, 분양전환공공임대주택, 공공분양주택(별표6의 공공분양주택 및 별표6의2 신흥희망타운주택 중 공공분양주택에 한한다)은 최초 입주자모집 공고시에 한하여 적용하며, 장기전세주택은 <u>별표의 기준을 충족하되, 자산요건의 100퍼센트 범위에서 공공주택사업자가 별도로 소득요건을 정할 수 있다.</u>

자료: 국가법령정보센터. 「공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준」. [시행 2024. 7. 8.] [국토교통부고시 제2024-367호, 2024. 7. 8., 일부개정], <https://www.law.go.kr> (2024년 11월 15일 검색)

한편, 장기전세주택의 경우 소득요건을 50% 범위 내에서 완화하여 적용할 수 있도록 규정한 것과 같이 자산 기준에서도 지역별 보증금 격차 등을 고려하여 완화하여 적용하도록 규정할 필요가 있다. 현재 지역별 전세가격 수준을 전국과 비교할 때, 39%~208% 수준으로 격차가 매우 크게 나타나는 점과 장기전세주택 재고가 주로 서울 지역에 많이 분포한다는 점을 고려해야 한다. 그리고, 장기전세주택 입주자는 보증금에 대한 부담 능력이 있어야 하므로, 장기전세주택의 자산 요건은 전국에 공통적으로 적용되는 기준에서 지역별로 최대 100% 범위까지 완화하여 적용하도록 할 필요가 있다.

그림 5-2 | 지역별 평균 중위전세가격 및 전국 대비 비율(2021년 1월~2024년 10월)



자료: 한국부동산원, 부동산정보통계시스템. (월)중위전세가격_주택종합(2021년 1월~2024년 10월)

<https://www.reb.or.kr/r-one/portal/stat/easyStatPage.do>. (2024년 11월 15일 검색)

□ 공공분양주택의 자산 조사 항목 통합 : 공공분양 → 총자산(순자산)

현재 공공분양주택 유형의 경우 자산 기준이 총자산(순자산)과 부동산가액 및 자동차가액으로 혼재되어 있고, 비슷한 유형이면서 자산 기준을 달리 적용하는 것은 수요자에게 혼란을 줄 수 있으므로, 총자산(순자산) 기준으로 일원화하는 것이 필요하다.

표 5-3 | [별표] 공공주택의 종류 및 자격별 자산기준(공공분양, 분양전환공공임대) 개선안

구분		적용유형	부동산가액 및 총자산가액	자동차가액
변경 전	공공 분양 주택 특별 공급	1) 2023년 3월 28일 이후 출생한 자녀(태아를 포함하며 미성년자만 해당한다. 이하 이 별표에서 같다)가 있는 경우	• 부동산가액이 「국민건강보험법 시행령」 제42조제1항에 따른 보험료부과 점수의 산정방법에서 정한 재산등급 25등급에 해당하는 재산금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액의 110% 이하(2023년 3월 28일 이후 출생한 자녀가 2명 이상인 경우 120% 이하)	• 3천5백만원에 통계청에서 발표하는 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액의 110% 이하(2023년 3월 28일 이후 출생한 자녀가 2명 이상인 경우 120% 이하이며, 천원 단위 이하는 버린다)
		2) 1)의 가구중 2023년 3월 27일 이전 출생한 자녀가 있는 경우	• 부동산가액이 「국민건강보험법 시행령」 제42조제1항에 따른 보험료 부과점수의 산정방법에서 정한 재산등급 25등급에 해당하는 재산 금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액의 120% 이하	• 3천5백만원에 통계청에서 발표하는 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액의 120% 이하(다만, 천원 단위 이하는 버린다)
		3) 1) 또는 2)에 해당하지 않는 경우	• 부동산가액이 「국민건강보험법 시행령」 제42조제1항에 따른 보험료 부과점수의 산정방법에서 정한 재산 등급 25등급에 해당하는 재산금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액 이하	• 3천5백만원에 통계청에서 발표하는 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하(다만, 천원 단위 이하는 버린다)
변경 후	공공 분양 주택 특별 공급	1) 2023년 3월 28일 이후 출생한 자녀가 있는 경우	• 총자산가액이 통계청에서 발표하는 가계금융복지조사에 따른 소득3분위의 순자산 평균값의 115% 이하(2023년 3월 28일 이후 출생한 자녀가 2명 이상인 경우 125% 이하이며, 십만원 단위에서 반올림한다)	-
		2) 1)의 가구중 2023년 3월 27일 이전 출생한 자녀가 있는 경우	• 총자산가액이 통계청에서 발표하는 가계금융복지조사에 따른 소득3분위의 순자산 평균값의 125% 이하(십만원 단위에서 반올림한다)	-
		3) 1) 또는 2)에 해당하지 않는 경우	• 총자산가액이 통계청에서 발표하는 가계금융복지조사에 따른 소득3분위의 순자산 평균값의 105% 이하(십만원 단위에서 반올림한다)	-

자료: 국가법령정보센터. 「공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준」. [시행 2024. 7. 8.] [국토교통부고시 제2024-367호, 2024. 7. 8., 일부개정], <https://www.law.go.kr> (2024년 11월 15일 검색)

기존 공공분양주택에서는 자산 기준을 부동산가액과 자동차가액으로 설정하였으나, 2018년 도입된 신혼희망타운 내 공공분양주택과 2022년 도입된 뉴:홈 나눔형과 선택형의 경우에도 총자산(순자산)을 기준으로 자산을 심사하고 있기 때문에 공공분양주택에 대해서도 총자산(순자산)기준으로 개편이 필요하다. 한편, 공공임대주택의 경우 자동차가액을 총자산(순자산)외 별도 기준으로 규정하고 있지만, 공공분양주택의 경우에는 현재 신혼희망타운 내 공공분양주택과 뉴:홈 나눔형과 선택형 등에서 자동차가액을 별도로 규정하지 않고 있으므로, 이를 고려하여 자동차가액 기준을 별도로 규정하지 않는 방향으로 검토해야 한다. 공공분양주택의 경우 자동차가액 등 소득·자산 기준을 입주자 모집시에만 검토하고 있고, 총자산(순자산)에 자동차가액도 포함되는 것이므로 별도의 기준을 두는 실익이 없을 것으로 판단된다. 이를 위해 「공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리지침」의 「[별표] 공공주택의 종류 및 자격별 자산기준」 개정을 통해 뉴:홈 나눔형과 선택형에 적용되는 자산 기준을 부동산가액과 자동차가액에서 총자산 기준으로 개편해야 한다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 신혼희망타운 내 공공분양주택의 총자산 기준을 참고할 필요가 있다.

한편, 부동산가액이 아닌 총자산(순자산)기준을 적용하는 경우 사전에 본인의 자산 수준을 명확하게 알지 못하고, 또, 당첨 후 부적격 판정 시 재당첨 제한 등 불이익으로 인해 민원이 발생할 수 있으므로, 신청자가 사전에 자산을 확인할 수 있도록 사전자산 조사 시스템을 마련하는 것을 병행할 필요가 있다.

2) 장기 : 주거비 보조 제도의 재산 조사 방식 통합 및 기반 구축

□ 주거급여와 월세지원사업의 재산 조사 방식 통합 검토

주거급여 제도에서는 소득평가액과 자산의 소득환산액을 합산한 소득인정액 방식을 사용하고 있고, 청년월세한시 특별지원사업에서는 소득평가액과 자산에 대한 기준을 별도로 마련하는 이중기준선 방식을 사용하고 있다. 주거급여 제도와 청년월세한시 특별지원사업은 소득보장 및 주거비 부담 완화라는 측면에서 정책목표 및 특성이 유사하고,

정책대상도 기준중위소득 48% 이하 및 60% 이하로 유사하게 설정되어 있다. 그리고, 청년월세한시 특별지원사업의 경우 주거급여 수급자를 정책대상에서 제외하는 등 긴밀하게 연결되어 있다. 하지만, 소득·자산을 조사하는 방식이 서로 다르게 설정되어 있어 상호 연계가 어려운 측면이 있으므로 장기적으로는 저소득층을 대상으로 하는 주거비 보조제도의 소득·자산 조사 방식을 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제4장의 심층분석 결과에 따르면 이중기준선 방식과 소득인정액 방식은 자산의 소득환산율 수준에 따라 정책대상 집단간 수급률에 대한 결과가 완전히 상반된 방향으로 나타난다는 것을 보여준다. 즉, 현재의 기초생활보장제도와 같이 자산의 소득환산율이 높은 소득인정액 방식에서는 자산 수준이 높은 집단의 수급가능성이 낮아지고, 자산 수준이 낮은 저자산 계층에게로 급여가 집중된다. 이러한 경우 일반적으로 소득 수준은 낮지만 자산 수준은 높은 고령 자가가구 수급가능성이 크게 낮아질 수 있다. 또한, 주거복지정책에서 높은 자산의 소득환산율을 적용하는 경우 장기적으로 자산 형성 유인을 낮추어 주거상향에 부정적인 효과를 발생시킬 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 그러므로, 주거비 보조제도에서 소득·자산 조사 방식을 통합하는 방안을 검토함에 있어서는 자산의 공제액, 자산의 소득환산율 등을 종합적으로 시뮬레이션하여 주거비 보조제도의 정책 목표와 정책 대상의 특성에 부합하는 최적의 대안을 설계할 필요가 있다.

□ 지자체 월세지원사업 자격 검증시스템 구축

서울시 등 지방자치단체에서 개별적으로 수행하는 월세지원사업의 경우 사회보장통합정보시스템을 통한 소득조회 권한이 부여되지 않아 불가피하게 건강보험료 소득판정 기준표를 이용하여 판단하고 있으나, 효과적인 수단은 아니다. 지역가입자와 직장가입자간 형평성 문제, 최저보험료를 납부하는 지역가입자의 30%에 대해서는 건강보험료로 소득추정이 불가능한 상황이다. 그러므로, 최근 사회보장정보원에서 현행 건보료 소득판정 기준의 대안으로, 추진하였던 간소화된 평가방식(4유형 - 바우처형 사업군)을 공식화하고, 지자체에 접근 권한을 부여함으로써 지자체에서 효과적으로 사업을 집행할 수 있도록 사회보장통합시스템을 통한 기반 구축이 필요하다.

표 5-4 | 소득재산조사 4개 유형군별 표준화(안)

구분	자산조사 업격성		기본재산 공제 ('20년 기준)	재산의 소득환산율(월)
		조사항목		
1유형: 기초생활보장 사업군	높음	170여개	대도시: 69백만 중소도시: 42백만 농어촌: 35백만	주거용: 1.04% 일반: 4.17% 금융: 6.26% 자동차: 100%
2유형: 차상위 사업군		110개	대도시: 135백만 중소도시: 85백만 농어촌: 72.5백만	
3유형: 기초연금형 사업군		75개		
4유형: 바우처형 사업군	낮음	38개	없음	연 4%(월 0.33%) ※ 소득·재산분리평가 (cut-off)시 미적용

자료: 사회보장정보원(2022). 내부자료. 4유형 사업군 진행경과 및 향후계획.

□ 부채 경감과 형평성 제고를 위한 부채 공제금액 상한 설정

현재 공공주택 및 금융지원에서와 같이 부채를 공제한 총자산(순자산) 기준을 적용하는 경우에는 개별 가구 입장에서 자산 기준 충족을 위해 과도하게 부채를 발생시킬 유인이 있고, 자산과 부채의 규모가 큰 계층의 경우에는 상대적으로 주거문제가 심각하지 않은 계층일 수 있다는 문제점이 있다. 본 연구의 분석결과 총자산에서 부채를 공제하는 순자산 기준 보다 총자산에서 일정 한도의 부채를 공제하는 경우 상대적으로 유사한 경제적 수준을 갖는 가구가 정책대상에 포함되어 형평성을 제고할 수 있음을 확인할 수 있었다. 특히나 최근에는 부채의 형태가 마이너스 통장, 카드 대출 등으로 다양해지고 있고, 부채의 규모도 신속하게 조정이 가능할 수 있기 때문에, 부채를 통해 순자산 규모를 조정하는 도덕적 해이가 발생할 가능성도 높아지고 있다. 그러므로, 장기적으로 부채로 인한 형평성 문제나 도덕적 해이를 완화하기 위해서는 총자산에서 부채를 공제하는 경우 상한을 설정할 필요가 있다.

3. 정책 유형별 소득 선정 기준선의 체계화

1) 단기 : 가구원 수별 소득 기준 체계화

□ 공공분양주택 : 3인 이하 → 가구원수별 소득 기준 적용

현재 신혼희망타운 내 공공분양주택과 뉴:홈 일반형, 나눔형 주택의 경우 공공주택 중 3인 이하 가구에 대해 가구원 수별 소득기준을 적용하지 않고 있다. 그러므로, 전체 공공주택의 소득·자산 기준과의 일관성을 유지하기 위해 3인 이하의 가구에 대해서도 가구원수별 소득 기준을 적용하되, 1~2인 가구에 대한 신청 기회를 확대하는 경우에는 배율을 조정하는 형태로 개선하는 것이 바람직하다. 현재 뉴:홈 나눔형(청년)의 경우에도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득의 140%를 적용하도록 하고 있으며, 공공임대주택에서도 가구원수별 소득기준을 도입하면서 1인 가구는 20%p, 2인 가구는 10%p 가산하여 적용하도록 설정하고 있다.

이렇듯 모든 가구에 대해서 동일하게 가구원 수별 소득 기준을 적용하되, 1~2인 가구, 신혼부부, 맞벌이 가구 등에 대해서는 일정 비율로 가산하는 방식으로 체계화 하는 것이 수요자나 제도 운영 주체의 혼란을 줄이는 방향일 수 있다.

2) 장기 : 소득 선정 기준선 체계화

□ 주거급여·공공주택 → 기준중위소득, 금융지원 → 연소득

현재 주거복지정책에는 도시근로자 월평균소득(대부분 공공주택)과 기준중위소득(주거급여, 통합공공임대주택), 연소득(금융지원)과 같이 다양한 소득기준이 혼용되고 있으므로, 장기적으로 소득기준에 대해 정책 유형별로 일원화하는 것을 검토할 필요가 있다. 실제 국토부에서도 2023년 중앙정부와 지자체의 청년 주거정책을 알기 쉽게 단순화하면서 정책별로 제각각인 소득 기준을 정책유형별로 통일하겠다고 발표하면서 주택공급과 주거비 지원 사업대상 선정시에는 ‘중위소득’을 사용하고, 금융지원시

에는 ‘연소득’을 사용하도록 한다는 내용을 언급한 적이 있다.¹⁾

주택공급(공공분양주택, 공공임대주택)과 주거비 지원 사업에서 기준중위소득을 사용하는 경우 소득 기준선에 대한 체계적이고 통합적인 관리가 가능하며, 다른 복지사업과의 연계성을 강화할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 소득기준선에 대한 국제적인 비교도 가능하다는 장점이 있다. 예를 들어 OECD(2019)에서는 중산층의 기준을 중위소득 대비 75~200%로 설정하고 있으므로(조정희 외 2022: 16), 이를 준거로 다른 국가들과 기준선 비교가 가능하다. 또한, 가구원 수별 균등화지수를 정책적으로 결정함에 따라 가구원 수별 소득기준의 변화가 시계열적으로 안정된다는 장점이 있으며, 중앙생활보장위원회의 결정에 의해 8월 중에 내년도 기준중위소득이 발표가 되기 때문에, 사전에 소득기준선을 예측가능하다는 장점도 있다. 현재, 도시근로자 월평균소득은 매년 3월 중에 발표되기 때문에 동일한 연도에 적용되는 소득이 도시근로자 월평균소득의 발표 시점을 전후로 달라지는 문제가 있다. 이러한 경우 동일한 연도에도 시점에 따라 적용 소득이 달라지기 때문에 정책 수요자나 일선 집행기관에서도 혼선이 발생할 가능성이 있다.

다만, 현재 공공주택 중 도시근로자 월평균소득을 소득 기준선을 사용하는 유형이 대다수이기 때문에 기준중위소득으로 전환 시 소득 상한 수준이 크게 변화하지 않도록 조정할 필요가 있다. 예를 들어 통합공공임대주택에서와 같이 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득간 일정 배율로 설정하는 경우(예를 들어 도시근로자 월평균소득 70% → 기준중위소득 100%)에는 3인 가구 이상에서는 기준중위소득 값이 높지만, 1·2인 가구의 경우에는 기준중위소득 값이 더 낮아질 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요하다. 또한, 기준중위소득에서 적용하는 가구균등화 지수가 1·2인 가구의 보장성을 강화하는 방향으로 6년간 단계적인 개선(1인 가구 0.37→0.4, 2인 가구 0.63→0.65)되고 있으므로²⁾, 이와 같은 변화 방향도 사전에 고려할 필요가 있다.

1) 국토교통부. 2023b. 내게 맞는 청년주거정책, 마이홈에서 찾아보세요. 2023년 8월 30일 보도자료

2) 보건복지부. 2024d. 2025년도 기준 중위소득 6.42%로 역대 최대 인상. 2024년 7월 25일 보도자료

4. 개별 정책 수요에 대응하는 소득·자산 상한 설정

□ 단기 : 정기적인 주거복지정책 수요 분석 및 모니터링

경제적인 여건이나 주택 시장 상황, 전세 사기, 공공임대주택에 대한 인식 등 사회적 이슈 등에 따라 주거복지 정책에 대한 수요는 지속적으로 변화하고 있다. 또한, 개별 주거정책에 대한 정책 수요자의 필요(needs)나 소득·자산과 같은 경제적 특성도 변화할 수 있다. 그러므로, 국토교통부에서 정기적으로 실시하고 있는 주거실태조사 자료를 이용하여 정기적으로 정책 수요를 분석함으로써 개별 정책의 소득·자산 기준과의 적합성을 모니터링하는 것이 필요하다. 물론, 소득·자산 기준을 설정하기 위해서는 정책 수요 외에도 정책 목표, 정부의 재정 및 공공주택 공급 여력이나 주택시장 및 가계 부채에 미치는 영향 등 고려해야 할 중요한 요인들이 많다. 하지만, 정책 수요와 소득·자산 기준과의 적합성을 모니터링 함으로써 수요자가 필요로 하는 정책의 방향성을 지속적으로 검토하고, 이에 기초하여 장기적으로 조정해 나갈 수 있다.

□ 중기 : 정책 영역별 소득·자산 기준선 갱신 원칙 마련

주거복지정책 중 공공주택과 주거비 보조제도의 기준으로 활용되는 도시근로자 월평균소득과 기준중위소득은 통계청 가계동향조사 및 가계금융복지조사 자료에 기초하고 있으므로, 매년 통계가 발표됨에 따라 주기적으로 갱신된다. 반면, 금융지원에서 활용하는 연소득 기준은 통계자료에 기반하지 않는 고정금액이기 때문에, 자동적·주기적으로 갱신되는 것이 아니라 정책적 판단에 의해 결정된다. 자산 기준도 가계금융복지조사의 소득3·4분위 평균값에 기초하고 있으므로 주기적으로 갱신되는 값이라 할 수 있다. 하지만, 최근 10년 동안 기준중위소득이나 도시근로자 월평균소득 값은 지속적으로 증가하였지만 내집마련 디딤돌 대출이나 버팀목 전세자금 대출의 경우 신혼부부나 신생아 가구와 같은 경우를 제외하고는 소득기준이 크게 변화하지 않았다. 그러므로, 향후 금융지원에서 사용하는 연소득 기준에 대해서는 소득 기준선의 갱신 또는 검토 주기(예를 들어 5년)를 지정하는 것도 검토할 필요가 있다.



CHAPTER 6

결론 및 향후과제

- 1. 연구의 종합 및 기대효과 275
- 2. 연구의 한계와 향후 과제 278

06 결론 및 향후 과제

이 연구에서는 주거복지정책의 대상자 자격요건 중에서 가장 핵심이 되는 소득·자산 기준에 관해 이론적 관점에서 검토하고, 역사적인 맥락에서 어떠한 변화과정을 거쳐왔는지, 그리고, 현재 우리나라 주거복지정책의 소득·자산 기준이 어떤 특성을 갖고 있는지를 파악하였다. 이를 통해 현재 우리나라의 주거복지정책에서 소득·자산의 측정방식이나 소득기준선이 개별 정책마다 서로 다르게 설정되어 있으며, 가구원 수에 따른 소득산정방식이나 자산 범위가 혼재되어 있음을 확인하였다. 이와 관련된 심층분석을 통해 장기적으로 정책수요에 부합하고, 형평성을 제고하며, 정책간 연계 강화를 위한 소득·자산 기준을 제시하였다. 향후 연구에서 제시한 소득·자산 기준의 개선방향을 구체화하기 위해서는 개별 쟁점들에 대한 구체적인 연구가 필요하다.

1. 연구의 종합 및 기대효과

이 연구는 주거복지정책의 대상자 선정을 위한 소득·자산 기준에 대한 체계적 검토를 통해 정책의 형평성 제고, 사각지대 해소, 그리고 정책 간 연계 강화를 위한 종합적인 개선방향을 제시하기 위해 수행되었다.

주거복지정책은 그동안 양적인 측면에서 지속적으로 확대되는 큰 성과가 있었지만 개별 정책마다 소득·자산 기준이 상이하게 설정되어 있어 정책 대상자의 혼선을 야기하고, 정책 간 연계를 어렵게 하며, 형평성 측면에서 문제가 제기되어 왔다. 특히 선별주의 또는 잔여주의 관점에서 개인의 욕구를 정확히 파악하기 위한 핵심 요소인 소득·자산 조사가 제도별로 이중기준선 방식과 소득인정액 방식을 혼용하고 있으나, 각각의 방식이 어떤 특징이 있고, 장단점은 무엇이며, 조사 방식에 따라 정책 대상은 어떻게 달라지는지 대해 연구나 논의는 충분히 이루어지지 않고 있다.

이 연구에서는 1986년 이후 우리나라 공공주택의 소득·자산 기준 변화 과정을 역사적으로 추적하여 분석하였다. 그 결과, 소득기준은 세대주 소득에서 가구 소득으로, 다시 가구원 수별 소득으로 점차 세분화 되었으며, 자산 조사 범위는 토지 및 자동차가액에서 부동산 및 자동차가액을 거쳐 금융자산과 부채를 포함한 순자산으로 확대되어 온 것으로 확인되었다. 또한 청년, 대학생 등의 경우 본인뿐만 아니라 부모의 소득·자산까지 파악하는 등 조사 대상 범위도 확대되는 추세를 보였다.

현행 소득·자산 기준의 특징과 쟁점을 분석한 결과, 소득·자산 기준 유형, 소득기준선 설정, 그리고 소득·자산의 상한 수준 설정과 관련된 사항이 주된 쟁점으로 나타났다. 먼저, 소득·자산 기준 유형과 관련해서는 유사한 목적으로 시행되고 있는 정책 간에도 소득·자산 측정방식이 소득인정액과 소득·자산 이중기준선 방식으로 상이했고, 또한, 가구원 수에 따른 소득 구분이나 자산 범위 등도 상이하게 설정되어 있다. 이는 주거복지정책에서 개별 가구의 경제적 여건을 정확하게 파악하고자 하는 소득·자산 기준의 변화 과정에서 과도기적으로 세부 정책에 따라 기준이 혼재되어 있는 경우가 많으므로, 향후 이러한 부분의 단계적인 개선이 필요하다. 또한, 소득·자산기준의 수준과 관련해서는 지역 여건 등을 고려하지 않기 때문에 수도권 또는 도시지역에서는 정책의 취지가 왜곡되거나 일부 계층이 지원대상에서 배제되는 문제점이 지적되기도 했다.

연구에서는 기존 통계자료 분석과 시뮬레이션 분석을 통해 다음과 같은 주요 결과를 도출하였다. 첫째, 대부분의 정책수요가 현행 소득·자산 기준 내에서 포괄되고 있으며, 대표적인 주거복지정책의 소득·자산 수준의 범위가 잔여주의 특성의 주거급여(월 세보조금), 일반주의 특성의 공공주택과 주택금융에 부합하게 설정되어 있음을 확인하였다. 하지만, 생애주기(미혼청년, 신혼부부, 중장년, 고령)와 지역(수도권, 비수도권)에 따른 정책수요의 편차가 크게 나타나 이에 대한 세밀한 고려가 필요하다. 둘째, 소득·자산 측정방식 자체보다는 이중기준선 방식에서 자산기준선의 균등화 여부, 소득 인정액 방식에서 자산의 소득환산율 설정에 따라 정책대상 집단 간 수급률의 차이가 발생하는 것으로 분석되었다. 특히 소득환산율이 낮을 경우 고령 및 자가га구의 수급 가능성이 높아지는 반면, 근로계층 임차가구의 수급가능성은 상대적으로 낮아지는 경

향이 나타났다. 셋째, 기준중위소득과 도시근로자 월평균소득의 수준은 시간이 변화함에 따라 격차가 확대되는 경향이 나타났다. 즉, 2015년부터 2024년까지 기준중위소득 대비 도시근로자 월평균소득의 비율(4인 기준)이 20%p까지 상승하였다. 또한, 기준중위소득은 가구균등화 지수를 정책적으로 결정하기 때문에 변동이 크지 않지만, 도시근로자 월평균소득은 조사 결과를 그대로 반영하기 때문에 사전에 예측하기가 어려운 특징이 있다. 이로 인해 가구원수별 기준중위소득과 도시근로자 월평균소득의 상대적 비율도 매년 달라지고 있다. 2020~2024년 기간을 분석한 결과 1·2인 가구의 경우 도시근로자 월평균소득이 기준중위소득에 비해 상대적으로 높게 형성됨을 확인할 수 있다. 또한 연소득 기준을 사용하는 금융지원 제도에서는 2015년 당시 기준에 비해 큰 변화가 없는 경우도 있어 실질적으로 정책대상이 축소되는 효과가 발생하였다. 넷째, 공공주택의 자산기준과 관련하여 순자산 기준은 과도한 부채 보유 가구를, 부동산 자산 기준은 금융자산 과다 보유 가구를 정책 대상에 포함시키는 문제가 있다. 분석 결과 부채를 정액 공제한 총자산 기준 적용 시 상대적으로 유사한 경제적 수준의 가구가 정책 대상에 포함될 가능성이 높다는 것을 확인할 수 있었다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 이 연구에서는 1) 개별 주거복지정책의 목표와 정책대상 특성 고려, 2) 소득·자산 기준의 변화 방향 부합, 3) 지역 및 생애주기를 고려한 정책 수요 대응, 4) 정책 내·정책영역 간 연계 강화라는 기본방향 하에 단계적 개선과제를 제시하였다. 첫째, 주거복지정책 영역별 소득·자산 기준 유형의 체계화와 관련하여 단기적으로는 장기전세주택과 공공분양주택의 자산 조사 항목을 총자산(순자산)으로 통합하고, 부채 경감과 형평성 제고를 위해 순자산 기준 적용 시 부채 공제금액 상한 설정을 검토할 필요가 있다. 장기적으로는 주거급여와 청년월세한시특별지원사업 등 주거비 보조 제도의 재산 조사 방식을 이중기준선 방식 또는 소득인정액 방식으로 통합하고, 지자체 월세지원사업의 자격 검증시스템을 구축하는 방안을 검토할 필요가 있다. 둘째, 주거복지정책 유형별 소득 선정 기준선의 체계화와 관련해서는 단기적으로 일부 공공분양주택에서 3인 이하 가구소득을 가구원 수별 소득기준으로 일원화하는 것을 검토할 필요가 있다. 더 나아가 장기적으로 주거급여와 공공주택은 기준중위소

득, 금융지원은 연소득으로 소득 선정기준선을 체계화할 필요가 있다. 셋째, 개별 정책수요에 대응하는 소득·자산 기준 상한 설정과 관련하여 단기적으로 주거실태조사 자료 등을 이용한 정기적인 주거복지정책 수요 분석 및 모니터링을 지속적으로 실시하고, 중기적으로 금융지원에서 활용하는 연소득 기준의 경우 주기적인 소득·자산 기준선 갱신원칙을 마련해야 할 것이다.

이상에서 살펴보았듯이 이 연구는 주거복지정책에서 가장 논쟁이 되는 자격 기준을 다 각도로 분석하고 개선과제들을 제시하고 있다. 특히, 그간 정책적 고려가 부족했던 ‘촘촘한’ 주거복지 지원을 위한 이론적·논리적 기초를 제공한다는 점에서 ‘촘촘하고 든든한 주거복지 지원(10)’이라는 국정과제 추진에 기여할 것으로 기대된다. 그리고, 향후 새로운 주거복지정책을 도입할 때 정책대상의 소득·자산 기준을 어떻게 적용하는 것이 적절한지에 대한 판단 기준으로 이 연구를 활용할 수 있을 것이며, 자격기준 연계 강화를 통해 주거복지 사각지대 해소에 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 학술적으로는 사회복지 분야에서 논의되어 오던 할당원리 및 재산조사 방식에 대한 이론을 주거복지 분야로 확장했다는 점과 다양한 주거복지정책에 대한 소득·자산 기준을 종합적으로 정리·분석하였다는 점에서 관련 후속 연구의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

2. 연구의 한계와 향후 과제

이 연구는 주거복지정책의 소득과 자산기준을 정책수단별로 구분하여 살펴보고, 그 특성과 정책적 시사점을 분석하였으며, 전문가를 대상으로 한 초점집단면접(FGI) 등의 질적 분석 방법도 활용하여 관련 쟁점들을 면밀히 파악하고자 하였다. 하지만, 연구에서 제시한 바와 같이 현행 소득·자산 기준에서 부각되고 있는 여러 쟁점들을 해결하기 위해서는 개별 쟁점별로 추가적인 연구가 필요하다.

이 연구에서는 주거복지정책에서 소득·자산 기준과 관련된 이론적인 검토와 함께 역사적인 맥락을 확인하면서 제도 개선 방향과 개선과제들을 도출하는 것을 목표로 하고 있기 때문에 구체적인 제도 개선을 위한 대안을 제시하지는 않았다. 심층분석도 소득·

자산 기준과 정책수요와의 정합성을 분석하거나, 가상의 주거복지정책을 설정하여 소득 인정액과 이중기준선 방식을 비교하여 전반적인 방향을 제시하는 목적으로 수행되었다. 또는 현재 적용되고 있는 소득기준선 간의 격차를 분석하거나 자산 기준에 따라 기준 충족가구의 순자산과 부채 현황을 파악하는 등 제도의 문제점을 환기하는 목적으로 분석이 수행되었다.

이로 인해 개별적이고 구체적인 제도 개선을 위한 실증적인 분석은 이루어지지 못했고, 제도 개선에 따른 정책효과를 추정하거나 경제적, 사회적 분야로 구분하여 제시하지 않았다. 앞서 언급한 소득·자산 기준의 수준과 관련된 연구가 향후 이루어진다면, 이와 연계하여 정책효과를 계량적으로 측정할 수 있을 것이다. 다만, 개별 주거복지정책에서 제도 개선을 위한 연구를 수행한다면 전통적 계량모형 외에도 초점집단면접, 언론기사 빅데이터 분석 등의 다양한 방법을 접목함으로써 제도 개선시 나타날 수 있는 다양한 영향 요인을 면밀히 검토할 필요가 있다. 본 연구에서와 같이 우리나라 주거복지정책에서 소득·자산 기준이 어떠한 방향으로 변화해 나가고 있는지도 참고할 필요도 있다. 추가적인 연구를 통해 개별 정책에서 소득·자산 기준 개선방안에 대한 시뮬레이션 분석이나 제도 개선을 통한 기대효과 등도 구체적으로 검토할 수 있을 것이다.

마지막으로 이 연구가 주거복지정책을 연구하는 연구자들과 관련 정책을 설계하는 정책담당자 및 현장에서 주거복지정책을 집행하는 실무자에게 의미있는 시사점을 제공할 수 있기를 기대하며, 정책 지원을 받고자 하는 정책대상에게는 정책에 대한 이해를 돕고 주거 안정에 기여하기를 바란다.

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 감사원. 2017. 감사보고서(특정감사) : 취약계층 주거공급 및 관리실태.
_____. 2021. 감사보고서 : 서울주택도시공사 정기감사.
- 강신욱, 이원진, 나원희, 안수란, 오욱찬, 이다미, 이아영, 이영숙, 임성은, 함선유,
남윤재, 전지현. 2023. 소득보장제도DB 구축 연구-체계화와 확장. 한국보건
사회연구원.
- 강신욱, 노대명, 이소정, 양난주, 김근혜. 2016. 저소득층의 소득-자산분포를 통해 본
사회보장제도 재산기준의 개선 방향. 한국보건사회연구원.
- 건설교통부. 2002. 주택백서 : 국민주거안정을 위한 노력과 발자취. 경기: 건설교통부
_____. 2003. 서민주거안정을 위한 주택백서. 경기: 건설교통부
- 관계부처합동(보건복지부, 국토교통부, 교육부). 2017. 제1차 기초생활보장종합계획
(2018~2020)
_____. 2017. 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵. 2017년
11월 29일 보도자료
- _____. 2020a. 서민·중산층 주거안정 지원방안. 2020년 11월 19일 보도자료
- _____. 2020b. 복지대상자 선정을 위한 조사기준 개선방안. 사회관계장관회의
(2020. 11. 20.)
- _____. 2021. 청년세대 격차해소와 미래도약 지원을 위한 청년특별대책. 2021년
8월 26일 보도자료
- _____. 2022. 청년·서민 주거안정을 위한 공공주택 50만호 공급계획. 2022년
10월 26일 보도자료

-
- 국가통계포털, 통계청. 가계동향조사 및 가계금융복지조사
- 국토교통부. 2015. 2015년도 국민주택기금 업무편람. 세종: 국토교통부
- _____. 2016. 2016년도 주택업무편람. 세종: 국토교통부
- _____. 2019. 2019년 주거종합계획. 2019년 4월 23일 보도자료
- _____. 2020a. 주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전방안 : 주거
복지로드맵 2.0 2020년 3월 20일 보도자료
- _____. 2020b. 2020년도 주택업무 편람
- _____. 2020c. 공공주택핸드북
- _____. 2022a. 2022년도 주택업무편람. 세종: 국토교통부
- _____. 2022b. 공공주택 50만호 세부 공급방안을 마련하였습니다. 2022년 11월
28일 보도자료
- _____. 2022년도 주거실태조사 마이크로데이터
- _____. 2023a. 2023년도 주택업무편람. 세종: 국토교통부
- _____. 2023b. 내게 맞는 청년주거정책, 마이홈에서 찾아보세요. 2023년 8월 30일
보도자료
- _____. 2023c. 알기 쉬운 주거복지 사업 안내. 세종: 국토연구원
- _____. 2023d. 주거안정 강화방안 연구. 세종: 국토연구원
- _____. 2024a. 청년월세 한시 특별지원(2차) 사업 매뉴얼
- _____. 2024b. 2024년 주거급여 사업안내.
- _____. 2024c. 보증금·월세 관계없이 청년월세 특별지원 신청하세요. 4월 11일.
보도자료
- 국토해양부. 2010. 2010년도 주택업무편람. 경기: 국토해양부
- _____. 2011. 소득 및 자산기준 개선방안연구. 경기: 국토해양부
- 국회예산정책처. 2019. 공공부조제도의 현안 및 재정소요 추계
- 김성욱, 장동열. 2016. 학자금대출 장기미상환자 소득인정액 산출과정의 재산소득환산율
적용 모의분석과 비판적 검토. 한국사회복지행정학 18(4): 197-223.

-
- 김성욱, 장동열. 2018. 국민기초생활보장제도의 빈곤선과 수급자 선정기준 간 재산반영 여부에 따른 제도효과 모의분석 : 기준중위소득과 소득인정액의 비교를 중심으로. *한국사회복지행정학* 20(3): 267-291.
- 김유찬. 2013. 재산의 소득환산제에 대한 고찰. *조세학술논문집* 29(1): 213-247.
- 김진현. 2019. 건강보험 보험료 부과 체계. *보건복지포럼*
- 김혜승. 2004. 주거급여제도의 현황 및 개선방안. 「국토」 2004년 4월호, 국토연구원 대한주택공사 조사연구실.
1991. 우리나라의 주택공급제도
- 대한주택공사 주택도시연구원, 2006, 국민임대 주택백서. 경기: 대한주택공사.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. 2013. 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구. 한국보건사회연구원
- 보건복지부. 2022. 2022년 국민기초생활보장 사업안내. 세종: 보건복지부.
- _____. 2023. 나에게 힘이되는 복지서비스. 세종: 보건복지부
- _____. 2024a. 2024년 국민기초생활보장 사업안내. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10402000000&bid=0009&act=view&list_no=1479897 (2024년 3월 7일 검색)
- _____. 2024b. 기초연금 대상자안내. <https://basicpension.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10102010000> (2024년 3월 7일 검색)
- _____. 2024c. 기초연금 소득인정액 산정방식. <https://basicpension.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10102020000> (2024년 3월 7일 검색)
- _____. 2024d. 2025년도 기준 중위소득 6.42%로 역대 최대 인상. 2024년 7월 25일 보도자료
- 봉인식, 최혜진. 2019. Ghekièrè의 유형론을 활용한 한국 공공임대주택 정책에 대한 탐구. *주택연구* 27(1): 31-52.
- 사회보장정보원. 2022. 내부자료. 4유형 사업군 진행경과 및 향후계획.
- 여유진, 김미곤, 김문길, 정재훈, 홍경준, 송치호. 2011. 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안 연구. 서울: 한국보건사회연구원, 보건복지부.

-
- 여유진. 2004. 국민기초생활보장제도 부양의무자기준과 빈곤사각지대 - 공적부양과 사적부양의 관계를 중심으로. 보건사회연구 24(1): 3-29.
- 오종희, 김형수, 이승준, 어흥선. 2018. 사회복지개론. 경기: 정민사.
- 유근춘, 서문희, 임완섭. 2011. 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 이길제. 2021. “주거급여의 재정소요 결정요인 분석 : 임차급여 선정기준 및 기준임대료 영향을 중심으로”, 2021 재정전문가네트워크. 주거안정을 위한 정책방향, 한국조세재정연구원
- 이수욱 외. 2020. 공공임대주택 유형통합 임대료 체계 및 자원구조 등 수립 연구. 한국토지주택공사
- 이원진, 정해식, 전지현. 2019. 소득조사 마이크로데이터 비교 분석: 가계동향조사와 가계금융·복지조사를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이태진 외. 2004. 저소득층 주거복지 향상을 위한 주거급여 개선방안 연구. 한국보건사회연구원. 보건복지부
- 이태진, 이원진, 오옥찬, 김성아, 여유진, 구인회, 김미곤. 2020. 국민기초생활보장제도의 효과 분석 - 시행 20년의 변화와 과제. 세종: 한국보건사회연구원
- 장동열. 2014. 사회복지할당원리로서 재산의 소득환산제에 대한 비판적 고찰. 석사학위논문. 중앙대학교
- 정은희, 이원진, 전지현, 김기태, 임완섭, 손병돈, 정해식. 2022. 국민기초생활보장제도 재산기준 중장기 개편 방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정준호. 2018. 지역 차원의 소득과 자산 간 결합분포: 수도권과 비수도권의 비교. 국토지리학회지 52(2), 159-176.
- 조정희, 윤성진, 권건우. 2022. 부동산자산 양극화의 현황 및 변화 양상에 관한 연구, 세종: 국토연구원
- 주택도시보증공사, 2020. 자산심사 안내
- 진미윤, 한도용. 2016. 공공임대주택 임대조건 조정과 효과 분석 연구. 토지주택연구원.

-
- 최현수, 김태완, 우선희, 박은영, 박경희. 2009. 복지수급자 선정기준 및 자산조사 개선방안 연구. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 통계청. 2022a. 가계동향조사 이용자용 통계정보보고서
- 통계청. 2022b. 가계금융복지조사 이용자용 통계정보보고서
- _____. 2023. 2023년 가계금융복지조사 원자료
- _____. 2023. 2023년도 가계금융복지조사 조사표
- _____. 2023. 2023년도 가계동향조사 조사표
- _____. 2024. 가계동향조사 지침서
- 한국장학재단. 2023. 2023년 2학기 학자금 지원구간 산정지침. 대구: 한국장학재단.
- 한국주택금융공사. 2016. 한국의 주택금융 70년. 부산: 한국주택금융공사
- _____. 2023. 내집마련 디딤돌 대출 업무처리기준
- _____. 2024. 보금자리론 업무처리기준
- 한국토지주택공사·국토연구원. 2020. 공공임대주택 유형통합 임대료 체계 및 재원구조 등 수립 연구. 세종: 국토연구원.
- 허 선, 김미곤, 유현상. 2009. 국민기초생활보장제도에 있어서 재산의 소득환산제도에 대한 평가 - 형평성을 중심으로. 사회보장연구. 25(1), 1-24.
- Barr, N. 2012. Economics of the welfare state. Oxford University Press.
- Bengtsson, B. 2001. Housing as a social right: Implications for welfare state theory. Scandinavian Political Studies 24(4): 255-275.
- Boden, Cindy. 2024. Sozialwohnung trotz höheren Einkommens: Passt das zusammen? <https://www.br.de/nachrichten/bayern/sozialwohnung-trotz-hoeheren-einkommens-passt-das-zusammen>, UBKvKFG
- Camden. 2018. HOusing allocation scheme 2018. Available at: <https://www.camden.gov.uk/documents/20142/1730554/Housing+allocation+scheme+2018.pdf/69d244d4-198f-b3f6-c138-33dd8c829ee9? t=1538055585470> (2024년 5월 10일 검색)

-
- Clapham, D. 2005. The meaning of housing: A pathways approach. Policy Press
- Ghekière, L. 2008. Le développement du logement social dans l'Union européenne.
- Gilbert, N. 2001. Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends. Transaction Publishers.
- Gilbert, N., & Terrell, P. 2020. 남찬섭·조성은·김기태·민기채·김수정 옮김. 사회복지정책론 - 분석틀과 선택의 차원. 경기: 지식공동체.
- Ginski, Sarah; Koller, Barbara; Schmitt, Gisela. 2012. Wohnungsbau und öffentliche Förderung. Studie im Rahmen der Vorbereitung zur IBA Berlin 2020. PT-Materialien Nr. 29, RWTH Aachen, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung. Aachen
- Grün Wohnen. 2022. Sozialwohnung: Wann habe ich Anrecht auf einen Wohnberechtigungsschein? . <https://www.gruenes-zuhause.de/sozialwohnung-wann-habe-ich-anrecht-auf-einen-wohnberechtigungsschein/>
- LH. 2024. 성남판교대장 A-10블록 신혼희망타운(공공분양) 잔여세대 입주자모집공고. 2월 29일
- OECD. 2019. Under pressure: The squeezed middle class, OECD Publishing.
- ProPotsdam(n. d.). Was ist ein WBS? Ab 2024 haben mehr Haushalte mit mittlerem Einkommen Anspruch auf einen WBSplus. <https://www.propotsdam-hilft.de/was-ist-ein-wbs-ab-2024-haben-mehr-haushalte-mit-mittlerem-einkommen-anspruch-auf-einen-wbsplus/> (2024년 7월 14일 검색)
- Royal Borough of Greenwich. 2022. Royal Borough of Greenwich: Allocations Scheme 2015 (Revised March 2022). Available at: https://www.royalgreenwich.gov.uk/downloads/file/5644/royal_borough_of_greenwich_allocations_scheme (2024년 5월 10일 검색)
- Scanlon, K., Fernandez Arrigoitia, M., & Whitehead, C. M. 2015. Social housing in Europe. European Policy Analysis (17): 1-12.

The Royal Borough of Kensington and Chelsea. 2017. The Royal Borough of Kensington and Chelsea: Housing Allocation Scheme (February 2017 revision). Tower Hamlets. 2020. Allocations Scheme. Available at: https://www.towerhamlets.gov.uk/Documents/Housing/Housing-provision/Allocations/Allocations_scheme.pdf (2024년 5월 10일 검색)

【법령】

2024년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준. 국토교통부 고시 제2023-478호 (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 14일 검색)

공공주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준 [시행 2016. 3. 28.] [국토교통부고시 제2016-138호, 2016. 3. 28., 전부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 12일 검색)

공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 [시행 2018. 12. 19.] [국토교통부고시 제2018-837호, 2018. 12. 19., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 13일 검색)

공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 [시행 2021. 4. 13.] [국토교통부고시 제2021-313호, 2021. 4. 13., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 13일 검색)

공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 [시행 2016. 12. 30.] [국토교통부고시 제2016-768호, 2016. 11. 24., 전부개정], (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 12일 검색)

공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 [시행 2022. 12. 29.] [국토교통부고시 제2022-837호, 2022. 12. 29., 일부개정]

공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 [시행 2024. 7. 8.] [국토교통부고시 제2024-367호, 2024. 7. 8., 일부개정], <https://www.law.go.kr> (2024년

11월 15일 검색)

공공주택 특별법 시행규칙 [시행 2019. 12. 26.] [국토교통부령 제678호, 2019. 12. 26., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 13일 검색)

공공주택 특별법 시행규칙 [시행 2021. 2. 2.] [국토교통부령 제818호, 2021. 2. 2., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 11일 검색)

공공주택 특별법 시행규칙 [시행 2021. 4. 13.] [국토교통부령 제842호, 2021. 4. 13., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 13일 검색)

공공주택 특별법 시행규칙. 별표 7. [시행 2024. 12. 5.] [국토교통부령 제1414호, 2024. 12. 5., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 12월 30일 검색)

공공주택 특별법 시행규칙. [시행 2024. 1. 25.] [국토교통부령 1302호, 2024. 1. 25., 일부개정]

공공주택 특별법 시행규칙[시행 2015. 12. 29.] [국토교통부령 제269호, 2015. 12. 29., 전부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 12일 검색)

공공주택 특별법 시행령. [시행 2024. 12. 10.] [대통령령 제35059호, 2024. 12. 10., 일부개정]

공공주택 특별법[시행 2015. 12. 29.] [법률 제13498호, 2015. 8. 28., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 12일 검색)

국민기초생활 보장법 [시행 2014. 12. 30.] [법률 제12933호, 2014. 12. 30., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 14일 검색)

국민기초생활 보장법[시행 2015. 7. 1.] [법률 제12933호, 2014. 12. 30., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 14일 검색)

국민기초생활보장법 [시행 2000. 10. 1.] [법률 제6024호, 1999. 9. 7., 제정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 14일 검색)

기존주택 전세임대 업무처리지침 [시행 2023. 12. 27.] [국토교통부훈령 제1684호, 2023. 12. 27., 일부개정]

기존주택등 매입임대주택 업무처리지침 [시행 2023. 12. 27.] [국토교통부훈령 제1683호, 2023. 12. 27., 일부개정]

보금자리주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준 [시행 2010. 4. 21.] [국토해양부고시 제2010-237호, 2010. 4. 21., 제정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 12일 검색)

보금자리주택 입주자 보유 부동산 및 자동차 관련 업무처리기준 [시행 2010. 9. 1.] [국토해양부고시 제2010-610호, 2010. 9. 1., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 12일 검색)

사회보장기본법 [시행 2021. 12. 9.] [법률 제18215호, 2021. 6. 8., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 14일 검색)

영구임대주택 입주자선정기준 및 관리지침 (건설부 주관 제30415-21807호, 91.8.1)

임대주택법 시행규칙[시행 1999. 1. 28.] [건설교통부령 제165호, 1999. 1. 28., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 12일 검색)

주거급여법 [시행 2014. 10. 1.] [법률 제12333호, 2014. 1. 24., 제정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 14일 검색)

주거급여법 [시행 2023. 10. 19.] [법률 제19390호, 2023. 4. 18., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 14일 검색)

주택공급에 관한 규칙 [시행 1986. 5. 31.] [건설부령 제401호, 1986. 5. 31., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 11일 검색)

주택공급에 관한 규칙 [시행 2000. 5. 26.] [건설교통부령 제238호, 2000. 5. 26., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월

11일 검색)

주택공급에 관한 규칙 [시행 2003. 2. 28.] [건설교통부령 제353호, 2003. 2. 28., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 11일 검색)

주택공급에 관한 규칙 [시행 2006. 8. 18.] [건설교통부령 제531호, 2006. 8. 18., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 11일 검색)

주택공급에 관한 규칙. [시행 2024. 12. 18.] [국토교통부령 제1423호, 2024. 12. 18., 일부개정] (국가법령정보센터 www.law.go.kr 2024년 12월 28일 검색)

주택공급에 관한 규칙[시행 1995. 11. 6] [건설교통부령 제39호, 1995. 11. 6, 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 11일 검색)

주택공급에 관한 규칙[시행 2008. 7. 15.] [국토해양부령 제32호, 2008. 7. 2., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 11일 검색)

주택공급에 관한 규칙[시행 2010. 2. 23.] [국토해양부령 제225호, 2010. 2. 23., 일부개정] (국가법령정보센터<https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 11일 검색)

주택공급에 관한 규칙[시행 2010. 6. 30.] [국토해양부령 제254호, 2010. 6. 30., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 10월 12일 검색)

주택법. [시행 2024. 12. 10.] [시행 2024. 7. 17.] [법률 제20048호, 2024. 1. 16., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 12월 28일 검색)

행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준. [시행 2024. 12. 5.] [국토교통부 고시 제2024-719호, 2024. 12. 5., 일부개정] (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/main.html> 2024년 12월 30일 검색)

【 관련 사이트 】

국가통계포털. 가계동향조사 분위별 경계값 및 적자가구비율. <https://kosis.kr/index/index.do>. (2024년 12월 28일 검색)

국토교통부. https://www.molit.go.kr/policy/stable/sta_a_01.jsp (2024년 10월 17일 검색)

대한민국 정책브리핑. “공공임대주택 입주자 소득자산기준 바뀐다” 2016년 7월 26일. <https://www.korea.kr/news/examPassView.do?newsId=148819017#examPass>

독일 상원 주택부. 사회주택 입주자격 증명서 <https://www.berlin.de/sen/wohnen/wissen-fuer-mieter/berliner-mietratgeber/wohnberechtigungsschein/> (2024년 7월 14일 검색)

마이홈. <https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectNewlywedHopeTownView.do> (2024년 3월 1일 검색)을 참고하여 연구진 작성

머니투데이. “내가 고소득자라고? 연소득 7000만원 가구의 반란” 2018년 10월 8일. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018100717122858704>

머니투데이. “소득 적어도 ‘4억 전세’ 살면 탈락... ‘반값아파트’ 예비 청약자 허탈” (2023년 1월 2일) <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023010214520850304>

서울시. <https://youth.seoul.go.kr/content.do?key=2310100048> (2024년 7월 3일 접속)

서울주거포털. https://housing.seoul.go.kr/site/main/content/sh01_060513#none (2024년 5월 30일 접속)

서울주거포털. <https://housing.seoul.go.kr/site/main/home> (2024년 7월 3일 접속)

우리은행 대출센터. <https://spot.wooribank.com/pot/Dream?withyou=POLON0055> (2024년 12월 28일 검색)

일본 e-Gov 법령검색. <https://laws.e-gov.go.jp/>

조선비즈, “9월부터 순자산 3.7억 넘으면 디딤돌 대출 못받는다” 2019년 7월 16일
https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/16/2019071600779.html

조선비즈, “역세권 청년주택마저 절 버리나요... 소득기준 강화에 커지는 직장인 불만”
2020년 9월 17일. https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/09/16/2020091602681.html

조선일보, “네? 180만원은 많이 버는 거라 임대주택 못 들어간다고요” 2020년 12월 9일. https://www.chosun.com/economy/real_estate/2020/12/10/T2Z7TNLU PZHMJK2IQ2DR2NM6GY/

주택도시자금. <https://nhuf.molit.go.kr/> (2024년 3월 4일 검색)

주택도시자금. 청년전용 버팀목 전세자금. <http://nhuf.molit.go.kr/> (2024년 12월 28일 검색)

중앙일보, “50만명 신청에 16만명만 선정...청년월세사업, 왜 돈 남았나” 2024년 10월 5일 <https://www.joongang.co.kr/article/25282220>

통계청. 2023년 인구주택총조사 <https://kosis.kr/index/index.do> (2024년 12월 28일 검색)

통계청. <https://kosis.kr/index/index.do>. (2024년 12월 28일 검색)

한겨레, “정부, 재정 핑계로 ‘기준 중위소득’ 증가율 낮게 제시해 논란” 2021년 7월 8일
https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1002752.html

한겨레, “낡은 집 한 채 탓 탈락도... 기초수급 신청자 45% 고배” 2022년 9월 23일
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1059830.html

한겨레, “뉴홈 ‘부모찬스’ 막는다는데... 부모 자산 제한 없는 물량 있다?” 2023년 6월 9일 <https://www.hani.co.kr/arti/economy/property/1095238.html>

한경집코노미, “2015년 마지막 주택·아파트담보대출 금리비교로 이자절감하기”. 2015년 11월 12일. <https://www.hankyung.com/article/201511127740a>

한국경제, “공공임대 위주, 기준 중구난방... 청년도 외면하는 청년 주거복지” 2023년

3월 8일. <https://www.hankyung.com/article/2023030861521>

한국경제. “공급은 놔둔채 소득기준만 완화... 신혼 특공 경쟁률 더 세질 것” 2020년 10월 14일. <https://www.hankyung.com/article/2020101493021>

한국경제. “소득 그대로 집값 올라 기초수급자 탈락? ...재산공제액 인상한다” 2022년 12월 29일 <https://www.hankyung.com/article/202212298386i>

한국경제. “현금부지만 살리는 거냐”... 장기전세주택 보증금 10억 넘었다“ 2021년 9월 7일 <https://www.hankyung.com/article/202109076373e>

한국부동산원. 부동산정보통계시스템. <https://www.reb.or.kr/r-one/portal/stat/easyStatPage.do>. (2024년 11월 15일 검색)

한국일보. “아파트 특별공급의 역설..."신혼부부에 22억 특공 정당하나요" 2024년 9월 18일. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024091016070005903>

한국장학재단. <https://www.kosaf.go.kr/ko/main.do> (2024년 3월 6일 검색)

한국장학재단. https://www.kosaf.go.kr/ko/tuition.do?pg=tuition04_09_03&type=scholar (2024년 3월 7일 검색)

한국주택금융공사. <https://www.hf.go.kr/ko/index.do> (2024년 3월 4일 검색)

한국토지주택공사. https://www.lh.or.kr/gallery.es?mid=a10503000000&bid=0004&list_no=11535&act=view (2024년 12월 28일 검색)

행정안전부 국가기록원 (<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=009749&sitePage=>) (2024년 12월 28일 검색)

公営住宅法施行令. https://laws.e-gov.go.jp/law/326C00000000240#Mp-At_8 (2024년 5월 30일)

国土交通省. 2008. 公営住宅法施行令の一部を改正する政令案について. https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/07/071220_2_.html

国土交通省. 2009. 公的賃貸住宅のあり方に関する基本的方向(案) : 参考資料. <https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/singi/koutekishou/4-2.pdf>

国土交通省住宅局. 2006. 公的賃貸住宅等をめぐる現状と課題について. <https://www.>

-
- mlit. go. jp/jutakukentiku/house/singi/syakaishihon/kotekibukai/1bukai/1bukais
an-1. pdf
- 国土交通省住宅局住宅総合整備課. 2018. 公営住宅制度について. [https://www.mhlw.
go. jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-
Kikakuka/0000196081. pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000196081.pdf) (2024년 5월 30일 검색)
- 厚生労働省. (n. d.). 生活扶助基準額について. [https://www.mhlw. go. jp/content/00
1152601. pdf](https://www.mhlw.go.jp/content/001152601.pdf)
- Familienratgeber. de, (n. d.). Wohnberechtigungsschein(WBS). [https://www. famil
ienratgeber. de/rechte-leistungen/geld/wohnberechtigungsschein-wbs#:~:te
xt=Einen%20Freibetrag%20von%204. 000%20Euro, Heirat%20bis%20f%C
3%BCnf%20Jahre%20danach.](https://www.familienratgeber.de/rechte-leistungen/geld/wohnberechtigungsschein-wbs#:~:text=Einen%20Freibetrag%20von%204.000%20Euro,Heirat%20bis%20f%C3%BCnf%20Jahre%20danach.)
- GOV. UK. 2024. Benefit cap. Available at: [https://www. gov. uk/benefit-cap/benefi
t-cap-amounts](https://www.gov.uk/benefit-cap/benefit-cap-amounts) (Accessed: 10. May. 2024). (2024년 5월 10일 검색)
- Housing Victoria. 2024. Social housing eligibility. Available at: [https://www. housi
ng. vic. gov. au/social-housing-eligibility](https://www.housing.vic.gov.au/social-housing-eligibility) (2024년 6월 10일 검색)
- [https://england. shelter. org. uk/professional_resources/legal/benefits/universal_cred
it/universal_credit_capital_rules](https://england.shelter.org.uk/professional_resources/legal/benefits/universal_credit/universal_credit_capital_rules) (2024년 5월 10일 검색)
- [https://hackney. gov. uk/housing-register](https://hackney.gov.uk/housing-register) (2024년 5월 10일 검색)
- JKK東京(n. d.). 申込資格・必要書類. [https://www. to-kousya. or. jp/chintai/rent/inde
x. html](https://www.to-kousya.or.jp/chintai/rent/index.html)
- LH 청약센터. [https://apply. lh. or. kr/lhapply/cm/cntnts/cntntsView. do? mi = 1234&
cntntsId=1116](https://apply.lh.or.kr/lhapply/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=1234&cntntsId=1116) (2024년 3월 10일 접속)
- OECD. [https://www. oecd. org/en/topics/sub-issues/affordable-housing. html](https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/affordable-housing.html) (2024년
6월 10일 검색)
- Pro Mietrecht. (n. d.). Wohnberechtigungsschein - Angaben und Gültigkeit. [https:
//www. promietrecht. de/Wohnberechtigung/WBS-ich-hab-ihn/Wohnberechtigt](https://www.promietrecht.de/Wohnberechtigung/WBS-ich-hab-ihn/Wohnberechtigt)

gungsschein-Angaben-und-Gueltigkeit-E2529, htm#3

Queensland Government. 2024. Public and community housing. Available at: <https://www.qld.gov.au/housing/public-community-housing> (2024년 6월 10일 검색).

Services Australia. 2024. Services Australia. Available at: <https://www.servicesaustralia.gov.au/> (2024년 5월 30일 검색).

UR賃貸住宅. 2021. 公社賃貸住宅とは?UR賃貸住宅やそのほか公的賃貸住宅との違い. <https://www.ur-net.go.jp/chintai/college/202111/000780.html>

UR賃貸住宅. (n. d.). お申込み資格. <https://www.ur-net.go.jp/chintai/rent/requirements/>

WBS beantragen. <https://www.blog.degewo.de/wohntipps/wbs-beantragen-alles-ueber-anspruch-einkommensgrenzen-und-formalien> (2024년 5월 14일 검색)

Wohnberechtigungsschein. (n. d.). <https://wbs-rechner.de/wohnberechtigungsschein#Einkommensgrenze> (2024년 6월 24일 검색)

SUMMARY



Examination of Revisions to Income and Asset Criteria to Foster Coordination Among Housing Welfare Policies

Lee Giljae, Lee Jaechoon, Cho yoonji, Lee Gunwoo, Yi Bongjo,
Lee Wonjin, Lim Deokyoung, Joo Bohye

Key words: Housing Welfare Policy, Public Housing, Housing Benefit,
Housing Finance Support, Income and Asset Criteria, Means-test

This study was conducted to present comprehensive improvement directions for enhancing equity, eliminating blind spots, and strengthening inter-policy linkages in housing welfare policies through a systematic review of income and asset criteria used for beneficiary selection.

While housing welfare policies have achieved significant expansion in quantitative terms, the inconsistent income and asset criteria across individual policies have caused confusion among potential beneficiaries, hindered inter-policy coordination, and raised equity concerns. In particular, although income and asset assessments—key elements for accurately identifying individual needs from a selective or residual welfare perspective—employ both dual threshold methods and income recognition amount methods across different programs, there has been insufficient research and discussion on the characteristics, advantages and disadvantages of each approach, and how policy targets vary depending on the assessment method.

This study historically traced and analyzed changes in income and asset criteria for public housing in Korea since 1986. The analysis revealed that income criteria have gradually evolved from household head income to household income, and further to income by household size. The scope of asset assessment has expanded from land and vehicle values to real estate and vehicle values, and ultimately to net assets including financial assets and debts. Additionally, the scope of assessment subjects has expanded, with income and assets of parents being examined alongside those of the applicants themselves for youth and university students.

Analysis of current income and asset criteria characteristics and issues identified key concerns related to: types of income and asset criteria, establishment of income thresholds, and determination of income and asset ceiling levels. First, regarding types of income and asset criteria, even policies implemented for similar purposes employ different measurement methods—income recognition amounts versus dual income-asset thresholds—and differ in income classification by household size and asset scope. This reflects a transitional phase in the evolution of income and asset criteria aimed at accurately assessing individual household economic conditions, with criteria mixed across detailed policies, necessitating gradual improvement. Furthermore, concerning the levels of income and asset criteria, issues have been raised that policy intent may be distorted or certain groups excluded in metropolitan or urban areas due to lack of consideration for regional conditions.

Through existing statistical data analysis and simulation analysis, the study derived the following key findings. First, most policy demand is covered within current income and asset criteria, and the income and asset level ranges of representative housing welfare policies are appropriately set to correspond with the residual welfare characteristics of housing benefits (rent subsidies) and

universal welfare characteristics of public housing and housing finance. However, significant variations in policy demand across life cycles (unmarried youth, newlyweds, middle-aged, elderly) and regions (metropolitan, non-metropolitan areas) require careful consideration. Second, differences in eligibility rates among policy target groups arise not from the income-asset measurement method itself, but from whether asset thresholds are equalized in the dual threshold method and how asset-to-income conversion rates are set in the income recognition amount method. Particularly, lower conversion rates increase eligibility for elderly and homeowner households while relatively decreasing eligibility for working-class tenant households. Third, the gap between the standard median income and average monthly income of urban workers has widened over time. Specifically, the ratio of average monthly income of urban workers to standard median income (for 4-person households) increased by up to 20 percentage points from 2015 to 2024. Additionally, while standard median income shows limited variation due to policy-determined household equivalence scales, average monthly income of urban workers is difficult to predict as it directly reflects survey results. Consequently, the relative ratios between standard median income and average monthly income of urban workers by household size change annually. Analysis of the 2020-2024 period confirmed that average monthly income of urban workers was relatively higher than standard median income for 1-2 person households. Furthermore, some financial support programs using annual income criteria have seen little change since their 2015 standards, effectively reducing policy coverage. Fourth, regarding public housing asset criteria, net asset standards include households with excessive debt, while real estate asset standards include households with excessive financial assets. Analysis confirmed that applying total asset criteria with fixed debt deductions more likely includes households of relatively similar economic levels.

Based on these analytical findings, this study proposed phased improvement tasks under the basic direction of: 1) considering the goals and target characteristics of individual housing welfare policies, 2) aligning with the direction of income and asset criteria changes, 3) responding to policy demand considering region and life cycle, and 4) strengthening linkages within policies and across policy domains. First, regarding systematization of income and asset criteria types by housing welfare policy area, short-term measures include integrating asset assessment items for long-term lease housing and public sale housing into total assets (net assets), and examining the establishment of debt deduction ceiling limits when applying net asset criteria to reduce debt burden and enhance equity. Long-term measures should examine integrating property assessment methods for housing benefit subsidies and youth monthly rent special support programs into either dual threshold or income recognition amount methods, and establishing qualification verification systems for local government monthly rent support programs. Second, regarding systematization of income selection criteria by housing welfare policy type, short-term measures should examine unifying income criteria for households of three or fewer members in some public sale housing by household size. Furthermore, long-term systematization should establish standard median income for housing benefits and public housing, and annual income for financial support as income selection criteria. Third, regarding setting income and asset criteria ceilings responsive to individual policy demand, short-term measures should continuously conduct regular housing welfare policy demand analysis and monitoring using housing survey data, while medium-term measures should establish principles for periodic renewal of income and asset criteria for annual income standards used in financial support.

As examined above, this study analyzes qualification criteria—the most contentious issue in housing welfare policy—from multiple angles and presents

improvement tasks. In particular, by providing theoretical and logical foundations for "comprehensive" housing welfare support that has received insufficient policy consideration, it is expected to contribute to advancing the national agenda of "comprehensive and robust housing welfare support." Furthermore, this study can serve as a criterion for determining appropriate income and asset criteria for policy targets when introducing new housing welfare policies, and is expected to contribute to eliminating blind spots in housing welfare through strengthened linkage of qualification criteria. Academically, it expands theories on allocation principles and means-testing methods discussed in social welfare to the housing welfare field, and can serve as foundational data for related follow-up research by comprehensively organizing and analyzing income and asset criteria for various housing welfare policies.

While housing welfare policies have continuously expanded in scope, differing income and asset criteria across individual policies have caused confusion among beneficiaries, hindered policy coordination, and raised concerns about fairness. Particularly from a selective approach perspective, income and asset surveys—key elements for accurately identifying individual needs—currently mix dual threshold methods and income recognition methods across different systems. However, in-depth discussion on the characteristics and pros and cons of each method remains insufficient.

This study historically traced and analyzed the evolution of income and asset criteria for public housing since 1986. The results confirm that income criteria have gradually become more granular, shifting from household head income to household income, and then to income based on the number of household members. The scope of asset investigations has expanded from land and vehicle values to real estate and vehicle values, and further to net assets including financial

assets and liabilities. Furthermore, the scope of investigation subjects has shown a trend of expansion, such as including not only the applicant's but also the parents' income and assets for young adults and university students.

Analysis of the characteristics and issues of the current income and asset criteria revealed that even among policies with similar objectives, there are differences in income and asset measurement methods, income thresholds, differences in household size classification, and asset scope. This results in difficulties in policy linkage and increases confusion for beneficiaries.

Analysis of existing statistical data and simulation analysis yielded the following key findings. First, while most policy demand is covered within the current income and asset criteria, significant disparities in policy demand exist across life stages (unmarried youth, newlyweds, middle-aged and elderly) and regions (metropolitan and non-metropolitan areas), necessitating careful consideration. Second, rather than the income/asset measurement methods themselves, differences in benefit receipt rates among target groups were found to arise from whether the asset threshold is equalized in the dual-threshold approach and from the setting of the asset-to-income conversion rate in the income-recognized amount method. Specifically, a lower asset-to-income conversion rate tended to increase the likelihood of receiving benefits for the elderly and owner-occupied households, while relatively decreasing it for non-elderly working-class rental households. Third, the relative ratio of the average monthly income of urban workers to the median income varies depending on household size. From 2015 to 2024, this ratio (based on a four-person household) increased by 20 percentage points relative to the median income, widening the gap and effectively reducing the target population for financial support policies.

Based on these analytical findings, this study proposes phased improvement

measures under the following basic directions: 1) considering the objectives and target characteristics of individual housing welfare policies, 2) aligning with the direction of changes in income and asset criteria, 3) responding to policy demand by considering region and life cycle, and 4) strengthening inter-policy linkage. In the short term, it proposes integrating the asset assessment items for long-term lease housing and public sale housing into total assets (net assets). To reduce debt burdens and enhance equity, it suggests reviewing the establishment of a debt deduction cap when applying net asset standards. It also proposes standardizing the income criteria for households of three or fewer members in some public sale housing projects based on household size. In the medium term, it is necessary to establish a principle for periodically updating the annual income criteria used in financial support and to build a system for regularly analyzing and monitoring housing welfare policy demand using data from the Housing Conditions Survey. Long-term proposals include integrating the asset verification methods for housing subsidy programs like housing allowances and the Youth Monthly Rent Temporary Support Project into either a dual-threshold approach or an income recognition amount method. It also suggests establishing a qualification verification system for local government monthly rent support projects and systematizing income selection thresholds: using median income for housing allowances and public housing, and annual income for financial support.

부 록

APPENDIX



▣ 소득·자산 기준 개선 방향 도출을 위한 전문가 FGI

〈부록 표 1〉 FGI 조사 진행 일정 및 참석자

구분		주요내용	
1차	주 제	건강보험 데이터에 기반한 주거복지정책 자격기준과 규모 추정 방법	
	일 시 및 장 소	2024. 03. 29(금), 14:00, 용산역 스마트워크센터	
	참 석 자	전문가 A	주거복지 실무자
		전문가 B	주거복지 실무자
		전문가 C	사회복지 연구자
		전문가 D	사회복지 연구자
2차		전문가 E	사회복지 연구자
		주 제	현행 주거복지정책 소득·자산 기준의 문제점과 개선 방향 (정책대상자들을 직접 대면하여 주거복지 정보 및 상담을 제공하는 담당자 대상)
		일 시 및 장 소	2024.06.19.(수), 16:00, 서울 중앙주거복지센터 / 2024.07.01.(월) 17:00(화상회의)
		전문가 F	지역 주거복지정책 실무자
	참 석 자	전문가 G	지역 주거복지정책 실무자
		전문가 H	지역 주거복지정책 실무자
3차		전문가 I	지역 주거복지정책 담당자
		주 제	현행 주거복지정책 소득·자산 기준의 문제점과 개선 방향 : 사회복지 전문가
		일 시 및 장 소	2024.06.24.(월), 14:00,(사전자문) / 2024.10.11.(금), 16:00, 한국보건사회연구원
		전문가 J	사회복지 연구자
	참 석 자	전문가 K	사회복지 연구자
		전문가 L	사회복지 연구자
4차		주 제	현행 주거복지정책 소득·자산 기준의 문제점과 개선 방향 : LH 공공주택 담당자
		일 시 및 장 소	2024.10.02.(월), 10:00, 화상회의
	참 석 자	전문가 M	주거복지정책 실무자
		전문가 N	주거복지정책 실무자
5차		주 제	현행 주거복지정책 소득·자산 기준의 설정 취지와 문제점, 개선방향 : 국토부 정책담당자
		일 시 및 장 소	2024.10.08.(화), 16:00, 국토교통부 회의실
		전문가 O	주거복지정책 담당자
		전문가 P	주거복지정책 담당자
	참 석 자	전문가 Q	주거복지정책 담당자
		전문가 R	주거복지정책 담당자
		전문가 S	주거복지정책 담당자

자료: 연구진 작성

기본 24-34

주거복지 정책간 연계 강화를 위한 소득·자산 기준 개선 방향 연구

연구진 이길제, 이재춘, 조윤지, 이건우, 이봉조, 이원진, 임덕영, 주보혜

발행인 심교언

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발행 2024년 12월 31일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 9,000원

I S B N 979-11-7350-007-7

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2024, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

이길제, 이재춘, 조윤지, 이건우, 이봉조, 이원진, 임덕영, 주보혜. 2024. 주거복지 정책간 연계 강화를 위한 소득·자산 기준 개선 방향 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

제1장 연구의 개요

제2장 주거복지정책 할당 원리에 대한 이론적 검토

제3장 주거복지정책 소득·자산 기준 현황과 쟁점

제4장 주거복지정책 소득·자산 기준 대안 모색을 위한 심층분석

제5장 주거복지정책 소득·자산 기준 개선을 위한 정책 제언

제6장 결론 및 향후 과제

주거복지 정책간
연계 강화를 위한
소득·자산 기준
개선 방향 연구

Examination of Revisions to
Income and Asset Criteria
to Foster Coordination Among
Housing Welfare Policies



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
Tel. (044) 960-0114 | Fax. (044) 211-4760



값 9,000원



9 791173 500077

ISBN 979-11-7350-007-7