

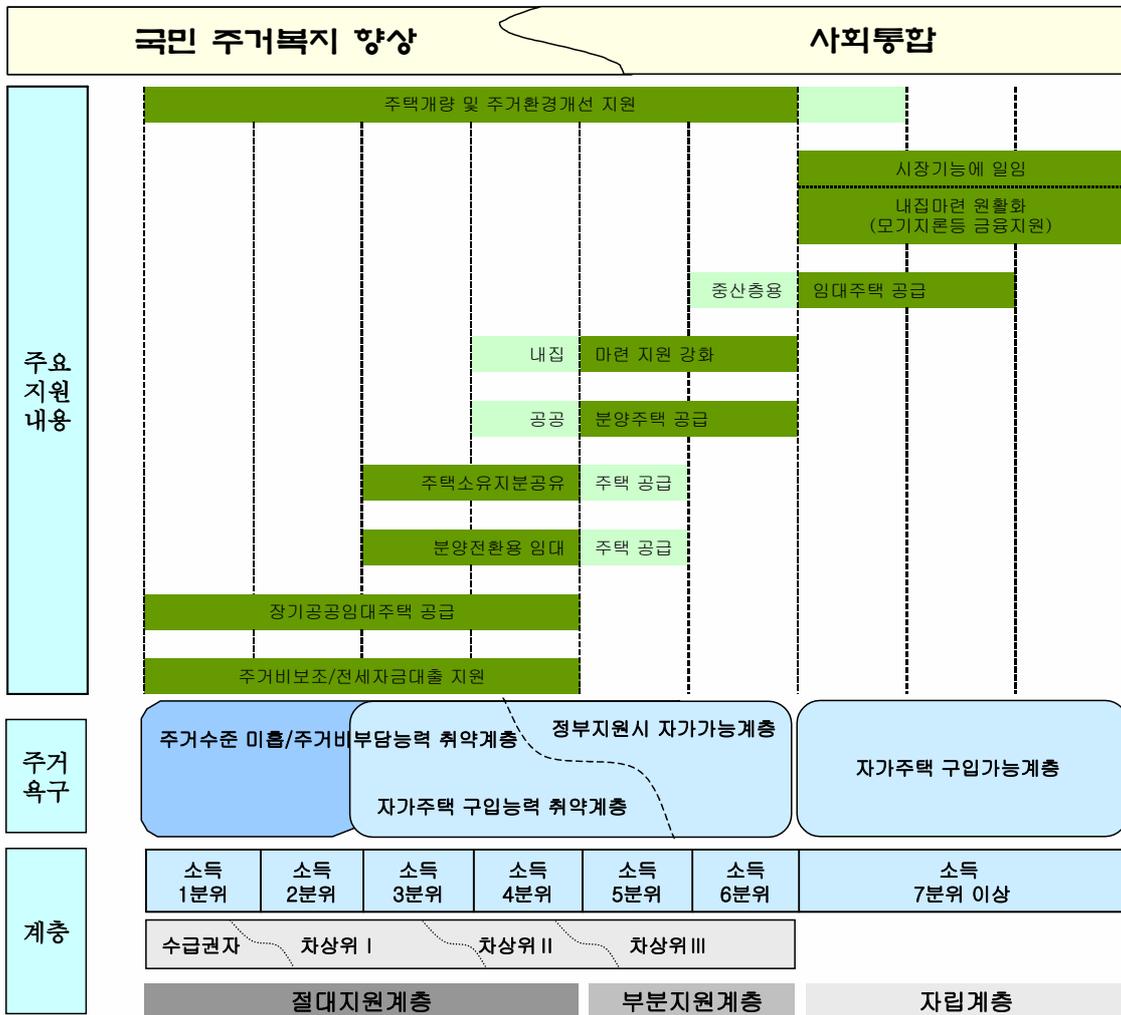
최저주거기준과 최저주거비 부담을 고려한 주거복지정책 방향

- 주거복지는 전체 국민의 기본적 주거욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임이며, 기본적 주거욕구의 충족은 적절한 주거비부담(affordable housing)으로 쾌적한 주거생활(decent housing)을 할 수 있는 상태로 정의할 수 있음
- 주거복지정책의 궁극적인 목표는 국민의 기본적인 주거욕구를 충족시켜 개별가구 및 국가전체의 주거복지수준을 향상시키고 이를 통해 사회통합을 이루는 데 있음
- 그러나 기존의 주거복지정책은 그 실적이 아직까지 미흡하고 정책대상가구의 기본적 주거욕구 충족에 충분히 기여하지 못하고 있는 실정임
- 따라서 주거욕구를 고려한 정책소요를 파악하고, 이들에게 필요한 주거지원 프로그램 소요 및 재정소요를 가늠하는 작업이 절실히 요구되고 있음
- 주거복지정책 소요가구를 최저생계비 150% 이하인 가구로서 최저주거기준 미달인 자가가구와 최저주거기준 미달 혹은 최저주거비부담 과다인 임차가구로 정의
 - 2005년 인구주택총조사 자료 및 2006년 주거실태조사를 이용하여 추정한 주거복지정책 소요는 289만 2천 가구로 나타남
- 주거복지정책 소요가구 중 공공임대주택 공급이 필요한 가구는 88만 8천 가구, 주거비지원이 필요한 가구는 144만 가구, 그리고 주택개량지원이 필요한 가구는 56만 4천 가구로 나타남

1. 주거복지정책의 기본방향

- 주거복지정책의 궁극적인 목표는 국민의 기본적인 주거욕구를 충족시켜 개별가구 및 국가 전체의 주거복지수준을 향상시키고 이를 통해 사회통합을 이루는 데 있음
- 이러한 목표를 달성하기 위해서는 <그림>과 같은 소득계층별 주거지원방안을 통하여 국민의 다양한 주거욕구에 부응하되 이들이 부담가능한 주택에서 쾌적한 주거생활을 영위할 수 있도록 기회를 확대해야 함

[그림] 소득계층별 주거복지정책 기본구상



주: 장기공공임대주택(국민임대, 다가구 매입임대, 전세임대 등), 분양전환용 임대주택(5년/10년 임대 후 분양전환), 주택소유지분공유주택(영국의 HomeBuy 사업 검토), 공공분양주택(환매조건부주택·대지임대부주택 등), 내집마련지원(주택구입자금대출지원, 주택자금대출이자의 소득공제, 주택구입 시 취득·등록세 감면 등), 중산층용 임대주택(전월세형임대, 재무적투자자임대, 중대형매입임대 등)

2. 주거복지정책 소요가구

- 우선적으로 주거복지정책 대상이 되어야 하는 가구를 주거복지정책 소요가구로 정의하고, 저소득층을 중심으로 주거기준 미달여부와 주거비부담 과다여부 등 가구의 주거욕구 유형에 따라 주거복지정책 소요가구의 규모를 추정

● 분석기준

- 소득계층은 보건복지부에서 공표하는 최저생계비를 활용하여 <표 1>과 같이 구분하되 이 중 절대지원계층을 중심으로 주거복지정책 소요가구의 규모를 추계

[표 1] 주거복지정책 대상계층 구분

구분		소득기준
절대지원계층	기초생활보장 수급가구	기초생활보장 수급가구
	차상위계층(I)	최저생계비 120% 이하 가구
	차상위계층(II)	최저생계비 120% 초과 150% 이하 가구
부분지원계층		최저생계비 150% 초과 200% 이하 가구
자립계층		최저생계비 200% 초과 가구

주: 최저생계비는 가구규모를 반영한 최소비용을 제시하고 있으며, 국민기초생활보장 수급자 선정을 위한 기준으로 사용되고 있어 사회복지제도와 주거복지제도의 연계를 도모할 수 있음

- 최저주거기준은 2004년 건설교통부에서 공고한 최저주거기준을 이용하여 분석
 - 인구주택총조사 자료를 이용하여 분석한 최저주거기준 미달가구 규모는 2005년 현재 206만 2천 가구로 전체 일반가구의 13.0%를 차지
 - * 최저주거기준 미달가구 규모: 445.8만 가구(34.4%)(1995) → 334.4만 가구(23.4%)(2000) → 206.2만 가구(13.0%)(2005)
- 주거비는 임대료(혹은 귀속임대료)와 주거관리비(난방비, 전기료, 상하수도료, 취사연료비, 일반관리비, 일상적인 수선유지비 등)를 모두 포함하는 비용으로 정의
 - 최저주거비는 최저주거기준을 향유하기 위해 필요한 임대료와 주거관리비를 합한 비용으로 특성감안가격모형을 이용하여 추정
 - * 월평균 최저주거비: (수급가구) 24.8만 원, (차상위계층I) 25.0만 원, (차상위계층II) 28.9만 원
- 주거비부담 정도는 월소득에서 주거비가 차지하는 비중으로 20%~30%를 넘으면 주거비부담이 과도한 수준이라고 보고 소득계층별 소득대비 적정 주거비부담 비율을 설정
 - * 적정 주거비부담 비율: 수급가구와 차상위계층(I)의 경우는 20%, 차상위계층(II)의 경우는 25%로 설정 [1999년과 2004년 최저생계비 중 최저주거비의 비중(각각 19.4%, 17.7%)을 고려]

- 자가가구: 최저주거기준 미달가구만을, 임차가구는 최저주거기준 미달가구 혹은 최저주거비부담 과다가구를 우선적 주거복지정책 소요가구로 정의

● 분석결과

- 2005년 현재 전체 일반가구 중 수급가구는 5.0%, 차상위계층(I)은 20.9%, 차상위계층(II)은 9.1%, 그리고 이러한 계층들을 모두 합한 절대지원계층은 35.0%로 나타남

* 이는 2006년 주거실태조사 자료를 이용한 결과이며, 여기에서 가구의 평균소득은 241만 원으로 통계청 가계조사에서의 평균소득(소득-비경상소득-비소비지출)인 246만 원에 비해 약 5만 원 정도 낮게 나타남. 이러한 이유로 차상위계층(I) 가구규모가 약간 과다하게 추정되었을 가능성이 있음

- 절대지원계층의 규모는 552만 7천 가구이며, 이 중 자가가구가 52.8%, 임차가구가 47.2%임

[표 2] 소득계층별 · 점유형태별 우선적 주거복지정책 소요가구 규모

(단위: 만 가구)

구분	일반가구	우선적 주거복지정책대상	자가가구		임차가구		
			최저주거기준 미달가구	시설기준 미달가구	최저주거기준미달 or 최저주거비부담과다가구		
					최저주거기준미달 and 최저주거비부담 과다가구		
수급가구	소계	79.0 (5.0%)	64.7	7.6	7.2	57.1	19.2
차상위 계층(I)	소계	330.2 (20.9%)	179.1	43.1	40.8	136.0	36.3
차상위 계층(II)	소계	143.6 (9.1)	45.3	10.1	8.1	35.2	5.3
계 (절대지원 계층)	계	552.7 (35.0%)	289.2	60.9	56.1	228.3	60.8
	도시	391.2	214.3	16.8	12.9	197.5	50.6
	농촌	161.6	74.9	44.1	43.2	30.8	10.2

주: ()는 전체 일반가구에 대한 비율

자료: 건설교통부 · 국토연구원, 2006 주거실태 및 수요조사

- 절대지원계층 중 우선적 주거복지정책 대상(최저주거기준 미달인 자가가구 + 최저주거기준 미달 혹은 최저주거비부담 과다인 임차가구)은 289만 2천 가구이며, 이는 동일계층에 속하는 일반가구의 52.3%임

- 이 중 자가가구는 21.1%, 임차가구는 78.9%로 임차가구가 자가가구보다 3배 이상 많음

- 이는 우선적 주거복지정책 대상인 임차가구의 95.1%가 최저주거비부담 과다가구라는 사실을 반영한 결과임

[표 3] 주거욕구 유형별 임차가구

(단위: 만 가구)

구분	최저주거기준 미달이거나 최저주거비부담 과다인 임차가구			
	계	최저주거기준 미달이면서 최저주거비부담 과다가구	최저주거비부담 과다이나 최저주거기준 충족가구	최저주거기준 미달가구이나 최저주거비부담 적정가구
절대지원 계층	228.4 (100.0%)	60.8 (26.6%)	156.3 (68.5%)	11.3 (4.9%)

자료: 건설교통부·국토연구원. 2006 주거실태 및 수요조사

- 특히 자가가구 중 시설기준 미달가구와 임차가구 중 최저주거기준 미달이면서 주거비부담 과다가구는 정책적 지원이 가장 절실한 계층으로 이들의 규모는 116만 9천 가구임
 - 이들을 점유형태별로 보면 자가가가 48.0%, 임차가가가 52.0%이며, 자가가구는 농촌거주가가 더 많고, 임차가구는 도시거주가가 더 많이 나타남

3. 주거지원 프로그램의 배분

● 분석방법

- 주거복지정책 소요가구 규모를 가구의 선호나 필요성에 따라 현행 주거지원 프로그램별로 배분하기 위해 ‘2006 주거실태 및 수요조사’ 항목에 포함된 공공임대주택 입주 의사 여부에 대한 응답자료를 이용
- 현행 주거지원 프로그램을 공공임대주택 공급, 주거비지원 및 주택개량지원으로 구분한 후 다음과 같은 가정하에서 주거지원 프로그램 소요를 분석

* 공공임대주택 공급프로그램에는 영구임대주택과 국민임대주택 및 5년 공공임대주택이 포함되며, 주거비지원 프로그램에는 수급가구에 주는 주거급여, 영세민전세자금대출지원과 근로자·서민전세자금대출지원이 포함되고, 주택개량지원 프로그램에는 주거환경개선주택자금지원과 농어촌주택개량자금지원이 포함되는 것으로 함

- 공공임대주택 입주 의사가 있는 가구에게는 공공임대주택을 공급
- 공공임대주택 입주 의사가 없는 임차가구에게는 주거비지원을 제공
- 공공임대주택 입주 의사가 없는 자가가구에게는 주택개량지원을 제공

● 분석결과

- 주거복지정책 소요가구 중 공공임대주택 공급소요는 88만 8천 가구, 주거비지원 소요는 144만 가구, 그리고 주택개량지원 소요는 56만 4천 가구로 나타남

【 표 4 】 주거복지정책 소요가구의 주거지원프로그램 배분

(단위: 만 가구)

구분	주거복지정책 소요가구	자가가구		임차가구		
		공공임대주택 공급	주택개량 지원	공공임대주택 공급	주거비 지원	
절대 지원 계층	기초생활보장 수급가구	64.7	0.4	7.2	19.3	37.8
	차상위계층(I)	179.1	3.0	40.2	47.5	88.5
	차상위계층(II)	45.3	1.1	9.0	17.5	17.6
	계	289.1	4.5	56.4	84.3	144.0

자료: 건설교통부·국토연구원, 2006 주거실태 및 수요조사

- 이러한 규모의 주거지원 프로그램 소요가 존재한다는 사실은 기존 주거지원 프로그램이 그 추진실적도 부족할 뿐 아니라 정책대상가구의 주거욕구 충족(최저주거기준 충족이나 최저주거비 부담 완화)에 충분히 기여하지 못하고 있음을 시사함

- 2006년 현재 공공임대주택 재고는 전체 주택재고의 7.7%로 아직까지 낮은 수준이며 동 시점에서 최저주거기준 미달이거나 최저주거비부담 과다로 공공임대주택을 필요로 하는 소요도 88만 8천 가구로 상당히 많음

* 공공임대주택 재고(2006): 영구임대 19만 호, 국민임대 11만 1천 호, 5년/50년 공공임대 74만 4천 호

- 2005년 현재 주거비지원 수혜가구는 일반가구의 6.4% 정도로 수급가구 외 차상위계층의 소요는 거의 포괄하지 못하는 실정

* 일반가구 대비 주거비지원 가구비율(2005): 주거급여 수혜가구(국민기초생활 수급가구) 5%, 국민주택기금의 전세 자금대출 지원가구 약 1.4%

- 더욱이 2006년 현재 주거급여를 받고 있는 수급가구 중에서도 최저주거기준 미달이거나 최저주거비부담 과다로 주거비지원이 필요한 임차가구가 37만 8천 가구로 나타남

- 2006년까지 주택개량지원 수혜가구도 약 47만 1천 가구로 추산되어 실적이 많지 않으며 2006년 현재 최저주거기준 미달 자가가구의 주택개량지원 소요도 56만 4천 가구로 나타남

* 주택개량 실적: 농어촌주택개량사업 39만 1천 호(1976~2006), 주거환경개선사업 약 8만 호(1989~2006)

- 향후 주거지원 프로그램은 이러한 최저주거기준 미달 혹은 최저주거비부담 과다 가구를 우선적인 정책대상으로 하되 이들이 실제로 주거기준을 충족할 수 있고 적절한 주거비부담으로 주거생활을 영위할 수 있도록 보다 실효성 있는 프로그램으로 정교화시켜야 함

4. 주거지원프로그램의 소요재원

- 주거복지정책 소요가구의 주거욕구 충족에 필요한 재원소요를 주거지원 프로그램별로 추계
- 공공임대주택 공급의 경우에는 기 분석된 국민임대주택 100만 호 건설을 위한 재원조달계획을 원용하여 재정에서 13조 원, 국민주택기금에서 31조 원이 소요되는 것으로 가정
- 주거비지원 프로그램에 필요한 재원의 경우에는 월세지원을 위한 연간재정소요가 1조 4,871억 원, 전세자금대출지원을 위한 국민주택기금 소요가 10조 8,883억 원(정책금리 2% 가정)으로 추계됨

【 표 5 】 주거비지원 소요가구를 위한 재정 및 기금소요 추계

구분		주거복지정책 소요		월평균 주거비 보조액 (만 원)	연간 재정소요액 (억 원)	가구당 기금소요액 (만 원)	총기금소요액 (조 원)
		전세가구 (만 가구)	월세가구 (만 가구)				
절대 지원 계층	수급가구	7.6	30.2	14.4	5,219	2,469(2%) 2,880(3%) 3,840(4.5%)	1.9(2%) 2.2(3%) 2.9(4.5%)
	차상위계층(I)	34.7	53.6	13.7	8,812	2,349(2%) 2,740(3%) 3,653(4.5%)	8.1(2%) 9.5(3%) 12.7(4.5%)
	차상위계층(II)	7.4	10.3	6.8	840	1,166(2%) 1,360(3%) 1,813(4.5%)	0.9(2%) 1.0(3%) 1.3(4.5%)
	계	49.8	94.1	-	14,871	-	10.9(2%) 12.7(3%) 16.9(4.5%)

- 주: 1) 월평균 주거비 보조액은 각 가구의 소득 대비 최저주거비부담 비율이 앞에서 제시한 소득계층별 적정 주거비 부담 비율을 초과하지 않도록 하는 보조금액의 평균값
 2) 연간 재정소요액은 주거비지원 소요가구 중 현재 월세로 거주하고 있는 소요가구에 지원해야 하는 연간 총액
 3) 국민주택기금 소요액은 현재 전세로 거주하고 있는 소요가구에 시장금리와 정책금리의 금리차로 인한 편익이 월평균 보조금과 같아지게 되는 자금을 전세자금으로 대출해 준다는 가정하에서 추정된 금액(이때 시장금리는 연 9%, 정책금리는 연 2%, 3%, 4.5%를 가정)

자료: 건설교통부·국토연구원. 2006 주거실태 및 수요조사

- 현재 월세로 거주하고 있는 주거비지원 소요가구에게 필요한 연간 재정소요액은 수급가구 5,219억 원, 차상위계층(I) 8,812억 원, 차상위계층(II) 840억 원으로 추계됨
 - 현재 전세로 거주하고 있는 주거비지원 소요가구 모두에게 일시에 전세자금을 대출할 때 필요한 국민주택기금 총소요액은 수급가구 1조 8,761억 원, 차상위계층(I) 8조 1,495억 원, 차상위계층(II) 8,626억 원으로 추계됨(정책금리 2% 가정)
 - 현실적으로 재정 및 기금 지원을 단기간 내에 급격히 확충하여 이러한 주거비지원 소요를 일시에 해소할 수는 없음
 - 한정된 재원이라는 제약조건하에서는 소득이 낮은 가구, 최저주거비 부담도 과도하고 최저주거기준도 미달인 가구, 노인·장애인 등 취약계층이 있는 가구부터 우선적으로 지원하는 방안 검토
- 주택개량지원 프로그램은 11조 2,800억 원의 기금소요가 필요한 것으로 추계됨
- 각 가구당 2천만 원을 대출해 준다고 가정하고 이 금액을 소득계층별 주택개량지원 소요(<표 4> 참조)에 곱하여 계산
 - * 현재 주거환경개선 주택자금 대출한도 2천만 원(다세대주택인 경우), 농어촌주택개량지원사업 대출한도 2천만 원(증·개축 시)을 적용
 - 그 결과 수급가구에게 1조 4,400억 원, 차상위계층(I)에게는 8조 400억 원, 차상위계층(II)에게는 1조 8천억 원의 기금이 주택개량지원에 소요되는 것으로 추계됨
 - 여기에서는 근거자료의 미비로 매우 단순한 방식으로 추계하였으나 향후 주택개량지원 프로그램의 경우 대상주택 및 대상개량행위에 대한 보다 상세한 기준을 마련하고 실비(건축비용 및 관련행정비용)를 충당할 수 있도록 프로그램을 설계해야 함

● 국토연구원 토지·주택연구실 김혜승 연구위원 (031-380-0313, hsungkim@krihs.re.kr)