

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 486

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

주거급여제도의 확대 개편과 향후 과제 - 임차가구 주거급여를 중심으로 -

김혜승 국토연구원 연구위원, 강미나 국토연구원 연구위원,
박미선 국토연구원 책임연구원, 제갈영 국토연구원 연구원

요 약

- ① 최근 정부는 국민기초생활보장제도를 통합급여에서 맞춤형 개별급여 체계로 개편을 추진함
- ② 맞춤형 개별급여 체계로의 개편에 따라 정부는 기초급여 내 주거급여를 분리하여 대상계층을 확대하고, 소득 및 임대료 수준 등을 종합적으로 고려하는 급여체제로 전환하는 내용으로 주거급여제도를 확대 개편함
- ③ 새로운 주거급여제도가 성공적으로 구축되어 수행된다면 공공임대주택 공급 확충 정책과 함께 서민주거복지 수준을 강화하고 나아가 보편적 주거복지를 실현하는 데 상당한 기여를 할 것으로 기대됨

주거복지정책상의 의의

- ① 새로운 주거급여가 도입됨에 따라 수급대상이 종전 약 73만 가구에서 약 97만 가구(자가가구 포함된 규모)으로 확대되었으며, 가구당 월평균 급여액도 기존 8만 원에서 11만 원으로 증가하는 효과를 보일 것으로 예상됨
- ② 향후 주거급여제도는 정책대상 계층의 임대료 부담 완화, 주거수준 향상(일정 수준의 주거보장 및 주거상향 유도), 나아가 기존 주택 재고의 효율적 이용이라는 목적 등을 이루면서 성공적으로 정착되어야 할 것임
- ③ 이를 위해 소득기준 상향 및 부양의무자 기준 적용 여부 등 주거급여 대상자 선정기준, 기준임대료 설정 방식 및 수준 등 수급가구에 적절한 주거수준을 보장해줄 수 있는 방안, 그리고 효과적인 전달체계 및 모니터링체계 구축 등 주거급여제도의 효과를 극대화하는 수행 방안에 대한 지속적인 검토 및 보완이 필요

1. 주거급여제도 확대 개편의 배경 및 필요성

● 저소득층 주거지원정책의 사각지대 존재

- 지금까지 정부는 저소득·서민의 주거복지 향상을 위해 장기공공임대주택 공급 및 전세자금 대출지원, 그리고 국민기초생활보장제도하에서의 주거급여 등 다양한 주거지원 프로그램을 수행
 - 2012년 말 현재 영구임대, 50년임대 및 국민임대 주택 등 장기공공임대주택 재고는 약 93만 호로 전체 주택재고의 6.1%를 차지
 - 2012년 말 현재 국민주택기금의 저소득가구 전세자금 및 근로자·서민 전세자금 대출지원 실적은 약 12조 원(잔액기준)으로 그 수혜가구는 약 43만 가구로 나타남
 - 2013년 3월 현재 주거급여 수급가구는 약 73만 가구(임차가구 64만 가구, 자가가구 9만 가구)임
- 저소득 무주택가구 중 공공임대 등 공급 측면의 지원 또는 주거급여 및 전세자금 대출지원 등 수요 측면의 지원을 받지 못하고 있는 가구는 대략 37만~52만 가구로 추계됨¹⁾

● 상대적으로 높은 저소득층의 월세거주 비율과 저소득 민간임차가구의 높은 임대료 부담

- 최근 주택시장의 침체로 인한 전세가격의 상승, 전세의 월세전환 증가 등으로 월세가구 비중이 점차 높아지고 있으며, 전세가격 상승 시 주택구입이 어려운 임차가구의 임대료 부담은 가중됨
 - 월세가구 비중 상당히 높아짐: 14.8%(2000) → 21.4%(2010)(통계청, 인구주택총조사)
 - 전세수요 증가 및 공급 감소 → 전세가격 상승 → 임대료 부담 증가
 - 전세가격 상승 및 높은 전월세전환율²⁾ → 월세가구 임대료 부담 증가
- 특히 저소득층의 경우 월세가구 비중 및 소득대비 임대료부담 비율(RIR)이 상당히 높게 나타남
 - 2012년도 주거실태조사에 의하면 현재 중위소득 45% 이하인 저소득가구 중 월세가구 비중은 32.4%로 전체 월세가구 비중(21.9%)보다 상당히 높은 수준을 보임
 - 저소득가구(중위소득 45% 이하) 중 민간셋집에 거주하는 임차가구의 월소득 대비 임대료부담 비율은 46.2%로, 동일 소득계층이면서 공공임대주택에 거주하는 임차가구의 경우(21.2%)의

1) ① 저소득(중위소득 50% 혹은 45% 이하) 무주택가구수는 2012년 주거실태조사에서 산출한 저소득계층의 무주택가구 비율을 통계청의 2012년 장래가구 추계치에 적용하여 각각 164만 가구, 145만 가구로 추계함. ② 이들 중 공공임대주택 수혜 가구수는 중위소득 이하 무주택가구수(398만 가구) 대비 장기공공임대주택 가구수(93만 가구)의 비율(23.4%)을 해당 집단 무주택가구수에 각각 적용하여 추계함. ③ 저소득 무주택가구 중 전세자금 대출지원 수혜가구수는 저소득가구 전세자금대출 지원가구수(2012년 말 잔액기준)인 약 10만 가구를 동일하게 적용함. ④ 주거급여 수급가구는 64만 가구(자가가구 제외)를 적용하되, 각 프로그램별 중복지원은 없다고 가정한 후 각 소득집단별 주거지원 사각지대 가구수를 구함.

2) 전월세전환율은 지속적인 하락 추세이나 여전히 높은 수준(수도권 2001년 13.7% → 2010년 11.1% → 2013년 10월 9.6%)

2배 이상으로 부담이 높음

- 따라서 전세자금 지원뿐 아니라 월세지원 등 다양한 주거지원 프로그램이 필요함

● 정책대상의 주거욕구 충족에 적절히 대응하지 못하는 기존 주거급여

- 기존 주거급여는 수급가구의 주거수준 및 임대료수준 등과 무관하게 정액 지급되어 개개 가구의 주거욕구 충족이라는 주택정책의 목적에 부합되지 않는 한계를 지님
 - 기존의 주거급여는 기초생활수급가구에겐 현금급여의 일정비율(약 20%)을 지급해 줌

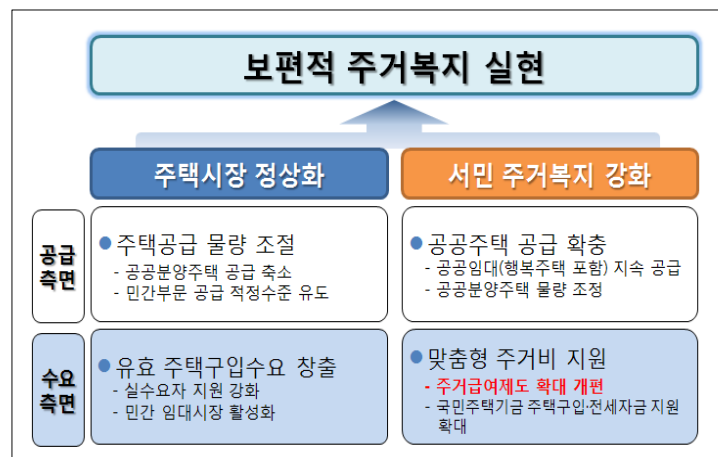
2. 주거급여의 위상과 목적

● 주거급여의 위상

- 2013년 출범한 현 정부는 “보편적 주거복지의 실현”을 이루기 위해 공급 및 수요 측면의 다양한 주거지원 프로그램 시행을 국정과제로 추진하고 있음

- 특히 대표적인 수요 측면의 주거지원인 주거급여제도를 확대 개편함으로써 이제까지 공급측면의 주거지원에 치우쳤던 주택정책이 비로소 공급 및 수요 측면의 지원책으로 균형을 이루게 되는 계기를 만들게 됨

그림 1 주거급여의 위상



- 새로운 주거급여제도가 성공적으로 구축되어 수행된다면 공공임대주택 공급확충 정책과 함께 서민주거복지 수준을 강화하고 나아가 보편적 주거복지를 실현하는 데 상당한 기여를 할 것으로 기대됨

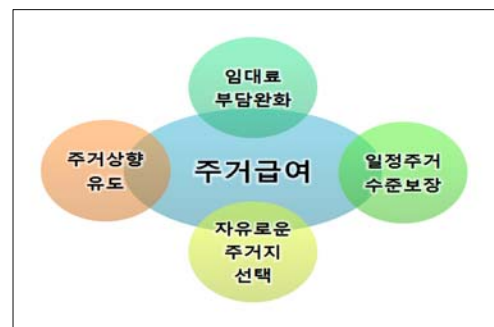
● 주거급여의 목적

- 주택정책의 기본적인 목적은 국민의 주거문제 해결을 통한 주거안정이며, 이러한 주거안정은 주로 주거비 부담 완화 및 주거수준 향상 등을 통해 실현됨

- 따라서 대표적인 수요 측면의 주거지원 수단이라 할 수 있는 주거급여의 주된 목적도 주거비 부담 완화 및 주거수준 향상에 있다고 할 수 있음
- 주거비 부담 완화 및 주거수준 향상은 공급측면의 지원인 공공임대주택 공급을 통해서도 이룰 수 있음
- 그러나 기존 연구에 따르면 주거급여 등 주거비보조 방식은 공공임대주택 공급 방식보다 임대료 부담완화, 주거비용 최소화, 가구 간 형평성 확보, 주거지 선택의 자유 제고 및 기존 주택 재고의 효율적 이용이라는 5가지 측면에서 우위를 보인다고 함³⁾

- 따라서 주거급여의 목적은 정책대상 계층의 임대료 부담 완화, 주거수준 향상(일정 수준의 주거보장 및 주거상향 유도), 그리고 자유로운 주거지 선택권 증대로 요약할 수 있음
 - 일정 수준의 주택상태를 유지하도록 정교한 프로그램 설계를 전제한다면 기존 주택 재고의 효율적 이용이라는 목적도 추가할 수 있음

그림 2 주거급여의 목적

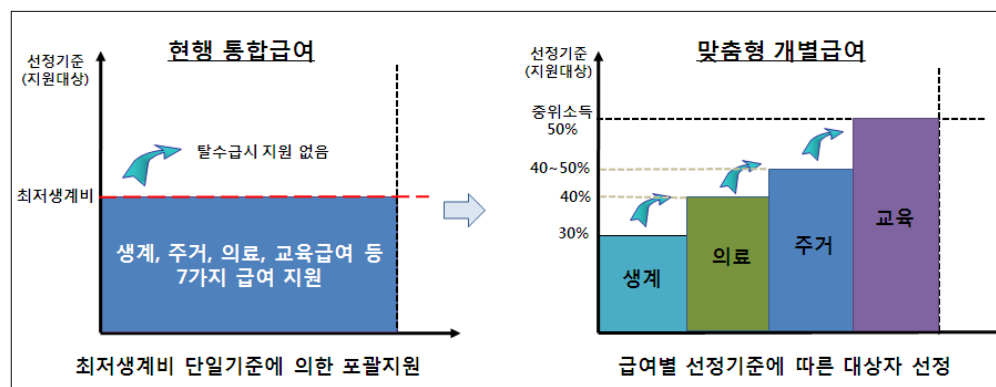


3. 주거급여제도의 확대 개편 내용

● 절대소득 기준 혹은 상대소득 기준

- 현 정부는 국정과제 중 하나로 기존의 통합급여에서 벗어나 빈곤층의 특성과 욕구를 고려하여 중위소득 기준으로 급여별 선정기준을 다층화하는 ‘맞춤형 급여체계 개편’을 추진

그림 3 현행 통합급여와 맞춤형 급여체계의 비교



자료: 관계부처 합동, 2013.5.28. 박근혜 정부 국정과제, 95.

3) 서종균, 2011. 주거비 보조 제도의 쟁점. 주거복지의 새로운 패러다임. 사회평론: 171-211.

- 기존 국민기초생활보장제도의 선정기준(소득기준)은 최저생계비라는 단일기준으로 되어 있어 수급자격을 상실하면 모든 급여를 잃는 All or Nothing의 문제와 주거급여 및 교육급여 등을 필요로 하는 빈곤층을 보호하지 못하는 문제를 지니고 있기 때문⁴⁾

- 따라서 기존의 주거급여를 통합하여 추진하게 되는 새로운 주거급여사업의 소득기준도 여타 급여와의 정합성을 위해 중위소득이라는 상대소득 기준을 선택

● 주거급여 대상가구의 소득기준

- 유럽 각국의 주거수당을 비교 분석한 기존 연구에 따르면 가구소득 중 임대료로 부담할 수 있는 적정비율은 소득의 15~30%의 범위에 있는 것으로 분석함⁵⁾

표 1 저소득가구의 월소득대비 임대료 부담비율(평균값 기준)
(단위: %)

구분	중위소득 40% 이하	중위소득 45% 이하	중위소득 50% 이하	전체가구
RIR	36.3	35.9	34.3	22.6

주: 1) 2012년 월세전환율 8.7%를 적용

2) 2012년 주거실태조사에서 수급가구라고 응답한 가구는 40%, 45%, 50% 이하 가구에 포함하여 분석

자료: 국토해양부·한국주택도시연구원. 2012. 2012년도 주거실태조사.

- 우리나라 저소득층의 월소득 대비 임대료 부담비율(RIR)은 중위소득 40%, 45%, 50% 이하 가구의 경우 각각 36.3%, 35.9%, 34.3%로 전체가구 22.6%보다 높아 임대료 부담이 과도함
- 신정부 국정과제(2013.5.28) ‘맞춤형 급여체계 구축방안’ 중 주거급여 대상자 선정기준은 중위소득의 40~50%로 발표됨(그림 3 참조)
 - 주거급여를 개별급여로 전환하는 초기 시행 단계에서 중위소득의 50%를 수급자 선정기준으로 설정하기에는 행·재정 측면에서 부담이 크다고 판단됨
 - 중위소득 40% 기준은 의료급여의 선정기준과 동일하여, 급여별 선정기준을 차별화함으로써 생계급여로부터 탈수급 이후에도 욕구별 급여를 수급할 수 있도록 선정기준을 다층화하고자 한 제도 도입 본연의 목적과 상충됨
- 이러한 논의를 바탕으로 주거급여 수급대상은 상대적으로 월소득 대비 임대료 부담 수준이 높은 중위소득 40~45% 이하를 지원함이 바람직하며, 이에 국토교통부는 주거급여 실시를 위한 고시에서 수급 대상기준을 중위소득의 43%로 설정
 - 「주거급여법」 제5조에 따르면 수급권자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 소득인정액이 국토교통부장관이 정하는 기준 이하인 사람으로 규정하고 있음

4) 한국보건사회연구원·국토연구원. 2013.6.28. 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안. 공청회 자료.

5) Kemp, P. A. 1997. A Comparative Study of Housing Allowances. London : The Stationery Office.

● 소득인정액 기준 혹은 소득·자산 분리 기준

- 가구의 경제력 수준을 평가하기 위해서는 가구의 소득 이외에 부동산, 저축 등 가구가 보유하고 있는 자산도 고려해야 하며, 이때 자산을 소득으로 환산할 것인지 혹은 소득 및 자산기준을 분리하여 설정할 것인지를 검토할 필요 있음

표 2 소득인정액 방식과 소득·자산 분리 방식의 장·단점 비교

구분	소득인정액	소득·자산 분리 방식
장점	• 재산 보유 수준에 따라 급여액이 달라지므로 형평성이 높음 • 현행 제도이므로 혼란 최소화	• 기준선까지 재산형성을 저해하지 않음
단점	• 재산(stock)을 소득(flow)이 발생하는 것으로 간주, 재산형성 저해 • 환산율에 대한 이견 있음	• 소득이 동일할 경우 재산이 많아도 급여액에 차이가 없어 형평성 저해 • 기준선 경계에서 급여액 과다 차이

- 기존 주거급여는 재산의 소득환산액을 포함한 소득인정액⁶⁾을 적용하고 있으며, 현 정부는 시행초기인 새로운 주거급여제도를 원만하게 정착시키기 위해 현행 소득인정액 방식을 유지하는 방안을 선택

● 기준임대로 설정

- 기준임대료는 주거급여 대상가구에 정부가 보장해주는 최대한도의 임대료 수준을 의미
 - 기준임대료는 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 필요한 최소 혹은 적정 주거수준을 기본적으로 보장하는 수준으로 설정해야 함
 - 2004년 이후 정부는 최저주거기준을 고시하고 있으므로, 주거급여 제도를 통하여 우선적으로 실현하고자 하는 기준임대료 수준은 이러한 최저주거기준을 충족하는 임대료 수준으로 설정함이 바람직

표 3 2014년도 기준임대료

(단위: 만 원/월)

가구원수	1급지	2급지	3급지	4급지
1인	17	15	12	10
2인	20	17	14	11
3인	24	21	17	13
4인	28	24	19	15
5인	29	25	20	16
6인	34	29	24	19

- 주: 1) 1급지는 서울, 2급지는 인천과 경기, 3급지는 광역시, 4급지는 도지역으로 구분
 2) 주거실태조사(2010)를 이용하여 추정한 최저주거기준 임대료(3인 기준)에 전세가격 상승률을 적용하여 전월세실거래가 자료(2011~2012년)에 적용하면 25분위값에 해당
 3) 이에 주거비 가구균등화지수를 적용하여 지역별 가구원수별 기준임대료를 산정하고 2012년도 소비자물가상승률을 적용 후 내림값 선택. 단, 정책적 고려를 통해 1급지 임대료를 산정된 값의 80%로 조정
 4) 가구균등화지수는 2006~2012년 주거실태조사 자료를 통한 헤도닉 추정치 평균값 적용함
 5) 7인 이상은 2인 증가 시마다 10% 상승, 내림값 적용(최대 10인)

6) 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제
 재산의 소득환산액 = (재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율

- 임대료 수준은 지역 여건에 따라 상당한 변이를 지니므로, 최저주거기준을 충족하는 기준임대료 설정을 위해서는 지역구분 방식에 대한 검토가 필요하고, 최저주거기준은 또한 가구원수에 따라서도 변화
 - 현 정부는 최종적으로 서울(1급지), 인천·경기(2급지), 광역시(3급지), 도지역(4급지)의 4개 급지로 지역을 구분함
- 지역별 가구원수별 기준임대료 산정을 위해서는 기존의 주거실태조사 원자료를 이용하여 특성감안 가격함수모형에 의해 최저주거기준 충족임대료를 추정한 후 기존 전월세실거래가격 자료와의 비교 등 다각적 검토를 통해 정책적으로 실행가능한 기준임대료(2014)를 설정(표 3 참조)

● 급여액 산식 설정

- 주거급여액 산식 설정을 위한 기본원칙
 - 저소득층이 적정수준에서 임대료를 부담할 수 있도록 설정하되 일정 수준까지 주거를 보장하고, 그에 미치지 못하는 경우에는 주거상향을 유도할 수 있어야 함
 - 수급가구에게 임대료를 포함한 최저생계비를 보장할 수 있어야 하며, 이러한 전제가 충족된다면 보조금을 받는 가구라도 스스로 임대료에 대한 최소한의 부담을 가지도록 설계해야 함
 - 주거급여사업은 상당한 재정투입이 지속적으로 발생하는 사업이므로 가능한 한 주거과소비 혹은 임대료 허위신고 등의 부작용을 최소화하고, 과도한 행정비용이 유발되지 않는 방식이어야 함
- 이러한 기본원칙을 반영하기 위해 새로운 주거급여제도의 지급액 산식은 기준임대료(또는 실질임대료)에서 자기부담분(소득의 일정비율)을 공제하되, 생계급여기준금액에서 임대료를 부담하지 않도록 설정
 - 이때 기준임대료를 상한으로 하되, 실질적인 임대료 지원의 의미를 감안하여 수급자가 실제 지불하는 실질임대료가 기준임대료보다 적은 경우 실질임대료를 기준으로 지급하도록 설정

표 4 주거급여액 산식

구분	급여액
(소득인정액 ≤ 생계급여기준금액)	“기준(또는 실질)임대료” 전액 지원
(소득인정액 > 생계급여기준금액)	“기준(또는 실질)임대료 - 자기부담분*” 지원 *자기부담분 = 0.5 × (소득인정액 - 생계급여기준금액)

주: 새로운 주거급여제도의 지급액 산식은 적어도 생계급여기준금액에서 임대료를 부담하지는 않도록 하는 모형임. 따라서 소득인정액이 생계급여기준금액보다 클 경우에만 자기부담분이 발생하게 됨. 여기에서 자기부담분도 소득인정액에서 생계급여기준액을 빼준 소득분에 대해서만 발생하게 되며 이를 계산하기 위한 값은 0.5로 설정함. 그 근거는 ① 최저생계비 중 생계급여로 보전되는 비목을 제외한 금액(46.672만 원) 대비 임대료(17.4만 원) 비율 40.8%인 점을 고려하였고(보건복지부·한국보건사회연구원 2010 참조), ② 주택바우처 대상가구는 기존 기초생활 수급가구보다는 소득수준이 더 높은 가구이며, ③ 외국 사례 중 영국의 경우 주거비 보조금 계산 시 (소득-기초생활비)의 65%를 부담하도록 하고 있는 점을 고려함.

4. 주거급여제도 확대 개편의 효과 및 향후 과제

● 주거급여제도 확대 개편의 효과

- 새로운 주거급여제도는 기초생활보장제도에서 분리되어 실제 임대료 부담을 덜어주는 성격이 강화되었고, 기준임대료 설정을 토대로 최저주거기준까지 주거수준을 보장할 수 있는 틀을 갖추게 됨
- 주거급여 수급대상은 종전 약 73만 가구에서 약 97만 가구(자가가구를 포함한 규모)로 확대되었으며, 가구당 월평균 급여액도 기존 8만 원에서 11만 원으로 증가하는 효과를 보일 것으로 예상됨

● 주거급여제도의 성공적 정착을 위한 과제

- 첫째, 주거급여 대상자 선정기준에 대한 지속적인 검토 및 보완이 필요함. 즉, 주거급여 대상자 선정 시 부양의무자 기준 적용 여부 및 소득기준 상향에 대한 검토, 근로빈곤가구를 보호하는데 한계가 있다고 지적받고 있는 소득인정액 방식의 개선 혹은 적용 여부에 대한 검토가 필요함
- 둘째, 수급가구에 적절한 주거수준을 보장해 줄 수 있는 방안에 대한 지속적인 검토가 필요함. 즉 임대주택시장 여건을 적절히 반영할 수 있는 기준임대료의 설정 방식 및 수준에 대한 검토, 그리고 주거급여 대상주택이 일정 수준 이상을 유지할 수 있도록 의무를 부여하고 지원하는 방안 검토 등이 필요함
- 셋째, 주거급여제도의 효과를 극대화하는 수행 방안에 대한 지속적인 검토가 필요함. 이를 위해서는 수혜자의 정책 체감도를 높일 수 있는 실효성 있는 주거급여 전달체계 구축, 부적절 급여 및 임대주택시장의 왜곡 등을 방지할 수 있는 효과적인 모니터링 체계의 구축, 주거급여제도에 대한 정기적 평가와 피드백을 통한 제도개선 노력이 필요함
- 특히 정부는 주거급여제도뿐 아니라 전세자금 대출지원, 공공임대주택 공급 등 다양한 주거지원 프로그램들 간의 정합성 제고를 통해 정책대상의 중복 및 사각지대가 발생하는 문제를 해결하는 데도 힘써야 할 것임

※ 본 자료는 국토교통부(2014)의 「주택바우처 사업설계 연구」를 토대로 일부 내용을 요약 및 수정·보완한 것임

김혜승 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(hsungkim@krihs.re.kr, 031-380-0313)