

사회보장정책 분석VI (주거)



사회보장정책 분석Ⅵ

【주 거】

2020. 6.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2020. 5. 25.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

우리나라는 저출산·고령화 등 인구구조 변화와 4차 산업혁명 등에 따른 산업구조 변화로 인해 사회보장정책의 역할이 확대되고 있습니다. 향후 이러한 사회·경제적 변화는 지속될 것으로 전망되기 때문에 보다 효과적인 사회보장정책 추진이 요구되는 실정입니다.

정부는 「사회보장기본법」에 따라 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키기 위한 목적으로 다양한 사회보장정책을 추진하고 있습니다. 정부가 2019년 수립한 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」에서는 고용·교육, 소득, 건강, 사회서비스 등 4개 핵심 분야에 12대 중점 추진과제를 제시하고, 5년 간 332.1조원의 재정 투자를 계획하는 등 사회보장제도의 보완 및 강화를 추진하고 있습니다.

총 7권으로 구성된 본 보고서는 이러한 상황을 고려하여 현재 우리 정부가 추진하고 있는 사회보장정책의 현황을 살펴보고, 그 개선방향을 논의하고자 하였습니다. 제1권 총괄권에서는 사회보장 전반에 걸친 주요 쟁점을 검토하고, 재정의 지속가능성, 대상의 포괄성, 전달체계의 효율성, 사업의 효과성 등으로 정리하여 제시하였습니다. 제2권부터 제7권까지는 소득보장, 고용, 사회서비스, 건강, 주거 및 교육의 각 분야에서 추진되고 있는 사회보장사업에 대한 집행 과정과 성과를 보다 구체적으로 분석하여 개선과제를 도출하고자 하였습니다.

본 보고서가 보다 나은 사회보장정책 마련을 향한 의원님들의 의정활동에 유용한 자료로 활용되기를 바라며, 향후에도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석을 통해 의원님들의 의정활동을 적극 지원하겠습니다.

2020년 6월

국회예산정책처장 이 중 후

차 례

CONTENTS

요 약 / 1

I. 개 요 / 1

- 1. 분석 배경 및 목적 1
- 2. 평가 대상 및 범위 4

II. 현 황 / 6

- 1. 주거복지사업 예·결산 현황 6
 - 가. 사업 현황 6
 - 나. 예·결산 현황 14
- 2. 주거복지사업 구조 16
 - 가. 주거복지 개념 16
 - 나. 사회보장기본계획 17
 - 다. 주거종합계획 19
- 3. 해외 사례 24
 - 가. 영국 24
 - 나. 프랑스 27
 - 다. 미국 30
 - 라. 일본 34
 - 마. 시사점 37



Ⅲ. 주요 쟁점 분석 / 38

1. 총 괄	38
가. 공적임대주택 공급 목적 명확화 필요	38
나. 이종임대주택체계 유지 필요성 재고 필요	42
다. 공공자가 주택시장 도입 방안 검토 필요	45
라. 실질 혜택 규모에 대한 형평성 제고 필요	50
마. 멸실주택수 증가에 따른 공적임대주택 건설물량 확대 필요	55
바. 합리적 주택보급률 기준 마련 필요	61
2. 대상의 포괄성(사각지대)	72
가. 사각지대 개념	72
나. 주거복지 지원대상의 우선순위 선정 기준 마련 필요	73
다. 비주택 거주가구 대책 마련 필요	76
3. 전달체계의 효율성	79
가. 주거복지 전달체계 개요	79
나. 민간주택 활용 사업방식간의 효율성 비교 필요	82
다. 재혼부부 및 고령부부를 신혼부부 특별분양 대상에서 제외 필요	84
라. 고액 임대료 납부자에 대한 주거급여 지급 축소 필요	86
마. 주거급여 수선유지비 집행기준 보완 필요	88
바. 다가구매입임대주택 호당 매입비용 적정성 검토 필요	94
사. 부정수급 축소를 위한 효율적 관리방안 마련 필요	97



4. 사업의 효과성	103
가. 성과관리 현황	103
나. 투입·산출 위주의 성과지표 설정 재고 필요	108
다. 주거복지가 주거 수준 개선에 미친 영향에 대한 평가 필요	111

요 약

1. 개 요

□ 분석 배경 및 목적

- 정부는 주거복지를 시행하기 위해 「사회보장기본계획」 및 「주거복지 로드맵」 등을 발표하고, 「주거종합계획」을 수립하여 주거복지를 추진
- 「주거종합계획」에 따라 시행되는 주거복지는 주거급여, 공적임대주택 및 분양주택 정책 등으로 구성
- 주거권을 부여하기 위해 주거복지가 시행되고 있지만, 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 보장받고 있지 못함
- 유엔 사회권규약위원회(2017. 10.)와 유엔 적정 주거 특별보고관(2019. 3.)은 이러한 대한민국 주거 상황에 우려를 표시하고 정부에 개선을 권고
- 따라서 본 보고서는 주거복지사업을 평가하고 해외 사례 조사 및 관련 자료 분석을 통해 개선방향을 살펴보고자 함

□ 분석 대상 및 범위

- 본 평가는 「사회보장기본계획」 및 「주거종합계획」에서 제시된 주거복지정책 및 사업을 대상으로 하며, 주거복지체계가 법률에 따라 적정하게 구축되어 있는가와 목표한 성과를 달성하고 있는가를 중심으로 수행
- 제2장에서는 ‘주거복지사업 예·결산 및 추진 현황’에 대해 살펴보고, 해외 주거복지 사례를 통해 시사점을 도출
- 제3장에서는 주거복지사업과 관련한 주요 쟁점을 분석
 - 총괄에서 주거복지 정책방향을 분석하고, 대상의 포괄성(사각지대), 전달체계, 부정수급 및 사업의 효과성을 중심으로 주요 쟁점을 검토

II. 현 황

□ 주거복지사업 예·결산 현황

- 주거복지사업은 「주거복지 로드맵」(2017. 11.), 「신혼부부·청년 주거지원방안」(2018. 7.), 「취약계층·고령자 주거지원 방안」(2018. 10.) 및 「아동 주거권 보장 등 주거지원 강화 대책」(2019. 10.) 등에 따라 추진
- 주거복지사업의 2020년 예산은 28조 45억원으로 전년대비 2.4% 증가
 - － 영구임대 출자 규모는 823억원 증액(29.3%)된 3,635억원이며, 국민임대 공급을 위한 용자에 8,154억원, 출자에 5,681억원이 계획
- 주거복지 중기 재정투입 현황 및 계획을 살펴보면, 2019년 27조 3,603억원에서 2020년 28조 45억원으로 증가하였으며, 2023년에 32조 1,637억원으로 증가될 전망

□ 주거복지사업 구조

- 일반적으로 ‘주거복지’로 알려져 있는 주거분야 사회보장은 「사회보장기본법」 제3조에 따른 공공부조, 사회서비스 및 평생사회안전망으로 구성
 - － 「사회보장기본법」은 사회서비스에 주거가 포함된다고 제시하고 있으며, 주거분야 사회보장에 대한 구체적인 내용은 「주거기본법」에 제시됨
- 「사회보장기본계획」은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획의 기본이 되는 계획
 - － 「사회보장기본계획」에서 제시된 주거복지 관련 과제는 ‘공적 임대주택 확대’ 및 ‘주거급여 강화’ 임
- 「주거기본법」 제5조는 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 「주거종합계획」을 수립하도록 규정하고 있으며, 「주거종합계획」은 연도별 계획과 10년 단위의 계획으로 구분
 - － 2018년 6월에 발표된 「제2차 장기주거종합계획(‘13~’22) 수정계획」은 당초계획의 타당성을 검토하여 수정한 계획이며, 현정부 출범 이후 발표한 ‘8.2대책’, ‘주거복지로드맵’, ‘임대주택 등록활성화 방안’의 정책 방향을 법정계획화

□ 해외 사례

○ 영국

- 영국은 「주택법(Housing Act 1996)」에서 명시하고 있는 등록 사회임대인이 중심으로 사회주택을 공급
- 중앙부처인 고용연금부(DWP: Department for Work and Pension)가 주거급여(Housing Benefit)의 기획총괄·예산을 담당하며, 지방정부는 실제 운영 및 예산을 지원

○ 프랑스

- 프랑스의 사회주택정책에서 가장 주목할 것은 2000년 「도시 연대와 재생에 관한 법률」을 통해 수도권인 일-드-프랑스(Ile de France) 지역의 인구가 1,500명 이상인 코뮌(commune)¹⁾의 경우 사회주택의 비율을 20% 이상으로 해야 한다는 규정을 제정한 것임
- 사회급여와 주택수당의 운영 주체는 이원화되어 있으나 전달체계는 일원화
- 전국가족수당기금의 지방사무소인 가족수당기금(CAF, Caisse d'Allocations Familiales)이 전달체계를 운영하는데, CAF는 지방정부와는 무관한 민간 조직

○ 미국

- 닉슨 행정부는 1973년에 공공주택 건설중지령(moratorium)을 선언하였고, 공공주택 건설 등 공급위주 일변도의 주택정책에서 임대료 보조 등 수요위주의 정책이 점차 도입되기 시작
- 1998년에 도입된 주택선택 바우처프로그램은 보조금과 바우처를 통합한 것으로 카운티(county) 간 이동성 및 임대료에 대한 규정을 개선
- 의회는 매년 관련 예산을 승인하는데, 수급자격자의 약 20%만 지원을 받고 있어 1년 이상의 대기자 목록이 존재

1) 코뮌은 프랑스의 가장 작은 행정구역 단위인데, 한국의 기초자치단체에 비해 인구수가 훨씬 다양하고, 적절한 용어가 없어 코뮌이라고 표기한다.

- 일본
 - 1990년대 이후에는 가족이나 고령자를 위한 임대주택 공급이 시작되었고, 민간임대주택을 포함한 전체 임대주택의 질적 향상을 위한 제도가 시행
 - 신혼세대, 청년세대의 정주촉진 및 중심시가지의 활성화를 목적으로 민간 임대주택에 입주하는 경우에 임대료를 보조해주는 사례가 있음
- 시사점
 - 해외 사례를 살펴본 바에 따르면, 공공임대주택 공급은 민간임대주택 공급부족에 대한 대책으로 추진
 - 주택공급이 충분히 이루어진 이후에는 민간주도의 사회주택공급 및 주거급여 지원을 통해 주거복지를 실현

Ⅲ. 주요 쟁점 분석

가. 총괄

- 공적임대주택 공급 목적 명확화 필요
 - Scanlon(2015) 등의 연구에 의하면, 사회주택(공적임대주택)이 총 주택 중에서 차지하는 비중이 높은 국가(20% 이상), 중간인 국가(10% 이상 20% 미만), 낮은 국가(10% 미만)인 국가로 분류될 수 있는데, 사회주택 비중 9%는 비중이 낮은 국가에 속함
 - 유럽 국가별 사회주택의 비중은 2%에서 32%까지 큰 편차를 보이며, 최근 10년간 많은 국가에서 감소추세
 - 우리나라의 공적임대주택 입주대상자는 국민의 약 40%로 추정되는데, 국토교통부는 공적임대주택 채고 목표를 전체 주택의 9%로 설정하고 있음
 - 장기공공임대주택의 입주대상은 중산층의 일부까지도 포괄하게 되어, 주택 기준과 자산 기준을 동시에 적용한다면 국민의 40% 이하가 될 것으로 추정
 - 정부는 공적임대주택의 입주 자격 기준만 제시하고 있으며, 어떤 공적임대주택 모델을 지향하고 있는지에 대한 논의는 충분히 이루어지지 못하였음
- 이종임대주택체제 유지 필요성 재고 필요
 - 공공주택의 직접공급에서 주택보조금을 지급하는 형태로의 전환은 주거복지에 대한 패러다임의 전환을 요구하는데, 이종임대체제에서 단일임대체제로의 전환이 필요하기 때문임
 - 이종임대체제는 민간과 공공이 분리되어 운영되는 체제이며, 단일임대시장은 비영리기관에 의해 임대주택이 공급되면서, 사실상 공공과 민간의 구별 없이 운영되는 체제
 - 공적임대주택은 민간임대주택보다 저렴한 가격으로 공급이 가능한 것으로 알려져 있으나, LH 등 공공기관을 통한 공공임대주택 공급과 운영이 효율적인가에 대해 충분한 검토가 요구됨
 - 공공임대주택이 저렴한 사유로는 한국토지주택공사가 택지개발을 통해

얻은 수익을 공공임대주택에 투입하거나, 정부 출자에 의한 재정지원, 낮은 조달금리 등이 있음

□ 공공자가 주택시장 도입 방안 검토 필요

- 싱가포르의 공공자가주택은 우리나라에서도 도입한 바 있는 ‘환매조건부주택’과 유사
 - 환매조건부주택은 2008년 4월에 도입되었으며, 2007년 10월에 군포부곡 지구에 처음으로 시범공급되었으나, 청약률과 계약률이 저조하게 나타난 이후 추진되지 않고 있음
- 싱가포르 사례의 시사점은 공공자가주택을 공공분양주택이 아닌 공공임대주택의 대체재로 보아야 한다는 것임
 - 우리나라의 환매조건부주택은 공공분양주택 희망자를 대상으로 하였으나, 싱가포르는 공공임대주택 대신 공공자가주택을 공급

□ 실질 혜택 규모에 대한 형평성 제고 필요

- 국토교통부는 영구임대주택, 국민임대주택 및 행복주택 등 다양한 유형과 면적의 공공임대주택을 전국적으로 공급
 - 공공임대주택별 월세환산 실질 지원액은 3.2~61.5만원/월이며, 평균 19.2만원/월으로 산정
- 공공임대주택별 실질 혜택금액은 다양하게 분포되어 있으므로, 주거복지 수혜대상간의 형평성을 고려하여 주거복지체계를 구축하고 있는가에 대한 검토 필요

□ 멸실주택수 증가에 따른 공적임대주택 건설물량 확대 필요

- 통계청 자료에 따르면 2015년부터 멸실주택수가 증가하고 있는데, 주거취약 계층이 거주할 수 있는 주택이 충분하지 못한 상황에서 멸실주택 증가는 주거취약계층의 주거여건을 보다 악화시킬 수 있음
 - 국가인권위원회(2018)는 개발로 인한 임대료가 저렴한 주거의 멸실 등으로 고시원에 일반 저소득층도 대거 유입되고 있다고 밝힘
- 주거취약계층의 주택 확보를 위하여, 수도권을 중심으로 공공임대주택 건설 물량을 확대할 필요

- 수도권의 공공부문 건설임대주택 증가량은 2017년 48,629호에서 2018년 19,059호로 감소하였으나, 멸실주택수는 2017년 69,808호에서 2018년 62,414호로 소폭 감소
- 멸실주택수 대비 공공부문 건설임대주택 공급량이 적다면, 수도권을 중심으로 저소득층이 거주할 수 있는 주택이 감소하고 있다고 볼 수 있음

□ 합리적 주택보급률 기준 마련 필요

- 주거복지 대상층을 위한 주택이 충분히 공급되어 있는가에 대한 논의는 이루어지지 않고 있음
 - 정부 발표 자료에 따르면, 2018년 기준 전국 주택보급률은 104.2%이지만, 서울의 주택보급률은 95.9%, 인천 101.2%, 경기도 101.0%로 수도권의 주택보급률은 99.0%
- 주거가능주택보급률이 100%가 되기 위해서는 「제2차 장기주거종합계획(13~22) 수정계획」에서 제시한 주택보급률 110%을 달성할 필요
 - 정부는 2018년 기준 주택보급률을 104.2%로 발표하고 있으나, 빈집을 제외한 주거가능주택보급률은 97.1% 수준
 - 주거가능주택보급률이 100%가 되기 위해서는 현행 주택보급률이 107.1%(= 104.2% + 2.9%)가 되어야 함
 - 주요 선진국의 주택보급률을 살펴보면, 일본 115.2%(08년), 미국 111.4%(08년), 영국 106.1%(07년) 수준

□ 도시 공간 효율성 향상을 통한 주거복지 추진 필요

- 정부는 2018~2022년간 서울의 아파트 공급이 연평균 약 4.3만호로 이전 10년 평균(3.3만호), 5년 평균(3.2만호) 대비 약 32~36% 증가할 것으로 전망되는 등 서울 아파트 공급은 충분하다고 밝히고 있음
- 주택공급량이 과거 대비 많다고 하여 공급이 충분하다고 보기 어려우며, 공급의 충분 여부는 수요를 기준으로 판단되어야 함
 - 주택수요량은 소득계층에 따라 달라지므로, 저소득층이 요구하는 주택에 대한 수요를 파악하여 공급하려는 노력이 요구
- 신규로 공급할 수 있는 택지는 부족할 수 있으나, 택지는 용적률 상향으로

추가 공급이 가능

- 신축 건축물의 용적률은 지속적으로 상승하고 있으나, 수도권외의 중심지 상당 부분이 저·미이용되고 있음

나. 대상의 포괄성(사각지대)

□ 주거복지 지원대상의 우선순위 선정 기준 마련 필요

- 정부는 2019년 10월 25일에 로드맵 이행 중반기를 맞아, 아동·비주택 거주자 등 사각지대에 대한 주거지원을 확대하여 주거안전망 완성도를 제고하기 위한 「아동 주거권 보장 등 주거지원 강화 대책」을 발표
- 국토교통부는 우선 지원 핵심대상에서 1자녀 가구 및 3년 미만 비주거 거주 가구를 제외하고 있는데, 제외 사유가 예산 제약이라면 주거복지 지원대상의 우선순위 선정 기준을 마련하여 저소득층 주거취약가구에 대한 지원을 확대할 필요

□ 비주택 거주가구 대책 마련 필요

- 국민인권위원회는 2018년 11월 「비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안」에서 주거비 부담을 줄이기 위해 불가피하게 선택하게 되는 비주택 거주는 낮은 점유안정성, 열악한 주거환경, 소득에 비해 높은 주거비로 적절한 주거에 정주할 권리를 침해하는데, 특히 빈곤계층일수록 그 침해 정도가 심각하다고 밝히고 있음²⁾
- 멸실주택수 증가 및 낮은 주택보급률은 비주택 거주가구를 증가시킬 가능성이 높으므로, 이에 대한 대책을 마련할 필요
 - 시도별 주택보급률과 주택이외의거처 주거가구 비율은 2개의 군집으로 나뉘어지며, 평균주택보급률이 낮은 군집은 주택이외의거처 주거가구 비율이 높음

2) 국민인권위원회, 「비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안」, 2018. 11, p.217.

다. 전달체계의 효율성

- 민간주택 활용 사업방식간의 효율성 비교 필요
 - 정부는 저소득층의 주거지원을 위해 공적임대주택을 공급하고 있으나, 충분한 공적임대주택을 공급하는 것이 어려우므로, 매입임대, 전세임대 및 주거급여 지원을 통해 민간주택을 활용하여 저소득층에 대한 주거지원을 시행
 - 주거급여를 임대료 외에 주택구입자금 및 전세자금에 대한 이자에 대해 보조하는 방식을 채택한다면, 매입임대 및 전세임대를 주거급여로 통합 가능
- 재혼부부 및 고령부부를 신혼부부 특별분양 대상에서 제외 필요
 - 신혼부부에 대한 주거지원은 저출산대책으로 시행되는데, 민영주택 신혼부부 특별공급 당첨 현황을 살펴보면 저출산대책 연령층으로 보기 어려운 50·60대도 포함
 - 신혼부부 특별공급이 저출산 대책이라면, 출산이 어려운 연령대 신혼부부에 대한 특별공급을 재고할 필요
 - 신혼부부 특별공급 자격은 초혼·재혼 및 연령 제한 없이 혼인 기간 7년 이하의 무주택세대구성원 등 임
- 고액 임대료 납부자에 대한 주거급여 지급 축소 필요
 - 국토교통부는 2018년 10월부터 주거급여 수급자 선정 시 적용되던 부양의 무자 기준 폐지에 따른 부정수급을 미연에 방지하기 위해 ‘임대료 상한’을 도입
 - 실제 납부하는 월세 등이 기준 임대료(최저주거기준을 고려하여 지역별 및 가구원수별 차등 적용)를 5배를 초과할 경우 최저지급액 1만원을 지급
 - 주거급여는 주거빈곤을 해소하기 위한 제도이므로, 실제 납부하는 월세 등이 기준 임대료를 5배 초과하는 가구에 대한 주거급여 지원은 재고할 필요
 - 미국은 지방 공공주택청(PHA)의 지불기준(payment standard)을 도입하고, 지불기준을 초과하는 주택의 경우 그 임대료는 월가구총소득의 40% 이상이 되어서는 안됨

- 주거급여 수선유지비 집행기준 보완 필요
 - 수선유지 대상 주택등에서 제외되는 토지미소유, 무허가주택 및 컨테이너 등의 거처에 대해서도 주거급여 수선유지비가 지급되고 있음
 - 「주거급여법」 제8조제2항은 가구수 등을 고려하여 수선유지비의 지급기준을 마련하도록 규정하고 있으나, 국토교통부는 이를 반영하지 않고 있음
 - 수선유지비 지급 사례를 살펴보면, 1인가구 거주 주택의 여러 방들에 대해 도배, 장판을 시행
 - 임차료와의 형평성을 고려하여, 수선유지비 지원을 기준을 설정할 필요
 - 임대료 지급에 대한 소득인정액비율은 1% 단위로 조정되므로, 중위소득 대비 소득인정액비율이 45%인 가구는 최대 지원금액 대비 48.4%인 월 20.1만원을 임대료로 지원받음
 - 주거급여 수선유지비는 중위소득 30%이하, 30~35% 및 35~45%인 3단계로만 구분하여 지원율을 설정
 - 중위소득 대비 소득인정액비율이 45%인 수선유지비 수급 가구는 최대 지원금액 대비 80%를 지원받음
- 다가구매입임대주택 호당 매입비용 적정성 검토 필요
 - 매입임대주택 정부지원단가는 호당 110백만원으로 행복주택 호당 116백만원보다 적으나, LH 사업비는 매입임대주택 호당 144백만원으로 행복주택 호당 123백만원보다 많음
 - 타 공공임대주택과 비교하여 매입임대주택의 LH사업비가 정부지원단가보다 크게 증가하는 사유는 매입가격이 감정평가에 의해 결정되는 사유 등으로 다양
- 부정수급 축소를 위한 효율적 관리방안 마련 필요
 - 주거급여 부정수급 관리체계는 LH와 지자체로 이중적으로 구축되어 있으며, 주거급여 부정수급을 방지하기 위해 2019년에 377억원을 지출
 - 주거수급자에 대한 전수조사를 표본조사로 변경한다면, 주거급여 부정수급을 방지비용 377억원 중 상당부분 절감할 수 있을 것임
 - 주거급여 제출서류는 공인중개사가 작성한 임대차계약서를 포함하고 있으므로, 제출서류의 신뢰성은 상당부분 담보되어 있다고 볼 수 있음

라. 사업의 효과성

□ 투입·산출 위주의 성과지표 설정 재고 필요

- 주거복지 관련 성과지표를 살펴보면, 국토교통부는 대부분의 성과지표를 정책목표가 아닌 정책수단에 대한 투입 및 산출로 설정
 - ‘주택거래량과 ‘주택구입전세자금 지원 고객만족도’는 결과지향적 성과목표로 볼 수 있으나, 나머지 성과지표는 투입 혹은 산출지표들임
- 정부는 주거안정을 위해 공적임대주택 공급 등을 추진하고 있으며, 주거수준 향상을 위해 최저주거수준을 설정하고 주거급여사업 등을 시행하고 있음
- 따라서 주거안정에 대한 성과지표는 ‘주택이외의 거처 주거가구 감소’ 등으로 설정할 수 있으며, 주거수준 향상에 대한 성과지표는 ‘최저주거기준 미달가구 감소’ 등이 적합할 수 있음

□ 주거복지가 주거 수준 개선에 미친 영향에 대한 평가 필요

- 2018년 6~12월 동안 표본 6만 가구를 대상으로 실시한 「주거실태조사」 결과에 따라, 국토교통부는 국민들의 주거 수준이 전반적으로 개선된 것으로 나타났다고 밝힘

[주거실태조사 결과]

구 분		2017	2018
최저주거기준 미달가구의 비중		5.9%	5.7%
1인당 주거면적		31.2m ²	31.7m ²
임차가구의 RIR		17.0%	15.5%
청년 가구	지하·반지하·옥탑 거주 비중	3.1%	2.4%
	최저주거기준 미달가구의 비중	10.5%	9.4%
신혼부부 자가점유율		44.7%	48.0%

자료: 국토교통부, “2018년도 주거실태조사 결과 발표-일반가구 및 특성가구 결과 발표-”, 보도자료, 2019.5.16.

- 이와 같은 주거 수준 개선은 주거복지사업에 의한 효과 외에 다양한 원인에 의해 발생할 수 있음
 - 일부 청년들은 고시원과 같은 주택이외의 거처에 거주하고 있으므로, 지하·반지하·옥탑 외에 다양한 불량 주거지 거주에 대한 면밀한 검토가 필요
 - 통계청 자료에 따르면, 2017년 기준으로 주택이외의거처에 거주하는 30세 미만 82.7%가 고시원·고시텔에서 거주
 - 통계청 자료에 따르면, 신혼부부수는 매년 감소하고 있으며, 남편 연령 34세 이상 비율이 매년 높아짐
 - 남편 연령대가 높아질수록 주택소유율이 높으므로, 신혼부부 자가점유율 증가는 남편 연령대 상승 등에 의해 발생할 수 있음

1

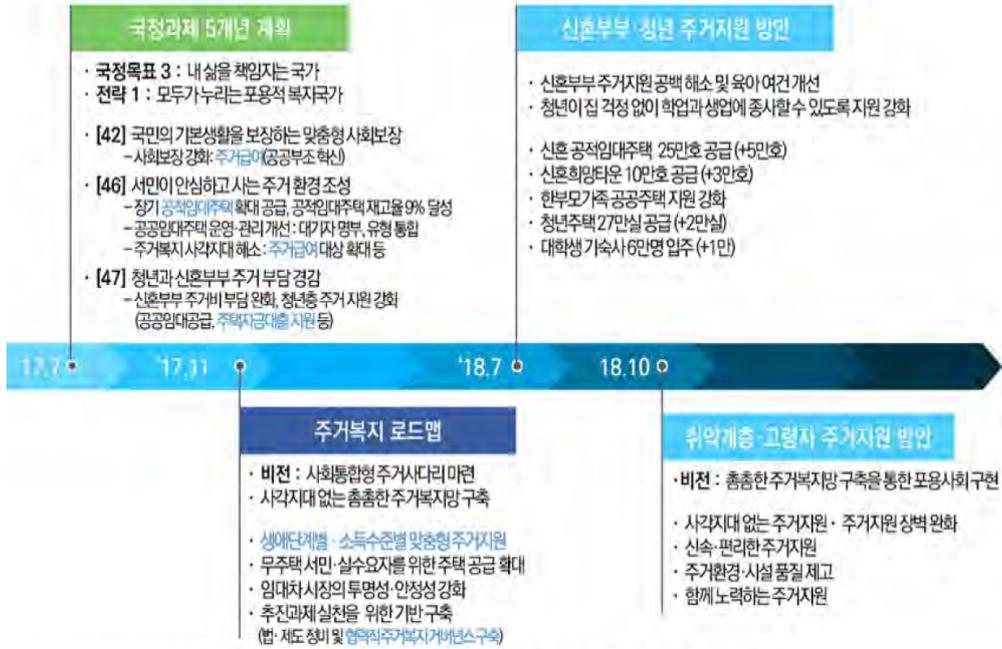
분석 배경 및 목적

「대한민국헌법」¹⁾은 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 국가가 노력해야 한다고 규정하고 있다. 또한 「주거기본법」²⁾은 주거복지 등 주거정책의 수립·추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었다.³⁾ 여기서 주거복지는 ‘부담 가능한 비용으로, 국민 모두가 일정 수준 이상의 주거환경을 누릴 수 있도록 제공하는 지원’을 말하며,⁴⁾ 주거권⁵⁾은 ‘안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 하도록 관계 법령 및 조례로 정하는 권리’를 의미한다. 즉, 관련 법률들은 주거권 보장을 위해 주거복지를 시행하도록 규정하고 있다.

정부는 주거복지를 시행하기 위해 「사회보장기본계획」 및 「주거복지 로드맵」 등을 발표하고, 「주거종합계획」을 수립하여 주거복지를 추진하고 있다. 「주거종합계획」에 따라 시행되는 주거복지는 주거급여, 공적임대주택 및 분양주택 정책 등으로 구성되므로, 「주거기본법」에서 규정한 주거권은 ‘주거급여 수급권’, ‘공적임대주택 입주권’ 및 ‘공적분양주택 분양당첨권’으로 볼 수 있다.

- 1) 「대한민국헌법」
제35조 ③ 국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.
- 2) 「주거기본법」
제1조(목적) 이 법은 주거복지 등 주거정책의 수립·추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.
- 3) 「주거기본법」
제3조(주거정책의 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다.
2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동(「아동복지법」 제3조제5호에 따른 지원대상아동을 말한다) 등 주거지원이 필요한 계층(이하 "주거지원필요계층"이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것
- 4) 마이홈 <<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectWlfrHousingView.do#guide=WH001>>
(2020.6.2. 검색)
- 5) 「주거기본법」
제2조(주거권) 국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.

[정부의 주거복지 정책]



자료: 김혜승, “주거복지정책의 성과와 발전방향”, 국가재정운용계획 공개토론회 발제자료, 2019.8.8, pp.53~62.(55)

그러나 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 보장받고 있다고 보기는 어렵다. 국민 인권위원회는 2019년 12월에 「비적정 주거 거주민 인권증진을 위한 제도개선 권고」를 통해 대한민국 최저주거기준은 면적기준이 낮게 책정되어 있고, 주거의 품질에 해당하는 구조·성능·환경기준이 구체적이지 않은 문제가 있다고 밝히고 있다. 이에 국민의 주거권을 보장하기 위해서는 주거의 적정성에 대한 구체적인 기준을 마련하고, 이 기준에 미치지 못하는 주거의 실태를 파악하는 것이 우선적으로 필요하다고 판단했다.⁶⁾

또한 통계청 인구주택총조사에 따르면 숙박업소의 객실, 판잣집, 비닐하우스, 고시원 등 주택이 아닌 거처에서 생활하는 가구가 2005년 5만 4천 가구에서 2015년 36만 가구로 급속히 증가했다. 주택 중에서도 반지하, 지하, 옥탑방과 같이 열악한 조건의 거처가 있고, 주거에 대한 최소기준인 최저주거기준(국토교통부 고시)에 미달하는 가구도 2018년 111만 가구에 달한다. 유엔 사회권규약위원회(2017. 10)와

6) 국가인권위원회, 「비적정 주거 거주민 인권증진을 위한 제도개선 권고」, 2019.12.31.

유엔 적정 주거 특별보고관(2019. 3.)은 이러한 대한민국 주거 상황에 우려를 표시하고 정부에 개선을 권고한 바 있다.⁷⁾

이와 같은 현상은 소득격차, 빈부격차 등이 주원인이지만 정부의 주거복지 정책목표가 투입 및 산출 위주로 구성되었기 때문에 나타난다고도 볼 수 있다. 정부는 주거복지로드맵에서 생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거지원을 하겠다고 발표하였다. 그러나 신혼부부 및 청년 등을 위한 공적임대주택 공급호수만 제시하고 있으며, 최저주거수준 미달 가구 및 비주택 거주 가구 등 주거권을 확보하지 못한 가구들에 대한 정책목표는 구체적으로 제시되지 않고 있다.

우리나라는 경제발전과 더불어 주택의 양적 부족 현상이 전반적으로 완화되었고 평균적인 질적 주거수준도 향상되었다. 그러나 우리나라 가구의 평균적인 주거수준 향상에도 불구하고 저소득층의 주거수준은 그렇지 못한 것으로 나타나고 있으며, 소득계층 간 격차도 확대되고 있다. 주거복지를 위해 추진되는 공적임대주택 공급정책은 입주대상자 대비 공급물량이 부족하여 입주자와 비입주자간의 형평성 문제를 야기할 수 있으며, 양질의 저렴한 민간임대주택 재고가 충분치 않다면 주거급여 확대는 임대료 상승 등의 부작용을 발생시킬 우려가 있다. 또한 주거복지정책에 따른 사각지대와 부정수급 문제도 제기되고 있다.

주거복지 정책목표가 주거권 확보 수준으로 설정되지 않는다면, 주거복지정책이 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 어느 정도 이바지하고 있는가에 대해서도 명확히 답변하기 어렵다. 따라서 본 보고서는 주거복지사업을 평가하고 해외 사례 조사 및 관련 자료분석을 통해 개선방향을 살펴보고자 한다.

7) 국가인권위원회, “인권위, “적정한 주거에서 살 권리” 보장을 위한 권고- 국토부에 취약계층 주거 지원 강화, 최저주거기준 개정, 고시원 최소기준 마련 등 권고-”, 보도자료, 2020.1.8.

주거복지를 포함한 사회보장에 대한 최상위 계획은 「사회보장기본계획」이며, 주거복지 관련 계획은 「주거종합계획」이다. 따라서 본 평가는 양 계획에서 제시된 주거복지정책 및 사업을 대상으로 하며, 주거복지체계가 법률에 따라 적절하게 구축되어 있는가와 목표한 성과를 달성하고 있는가를 중심으로 수행한다.

본 보고서 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 ‘주거복지사업 예·결산 및 추진 현황’에 대해 살펴본다. 먼저 주거복지사업은 주거급여와 공적주택 사업으로 구분되므로, 예산을 포함한 사업 현황을 소개한다. 추가적으로 주거복지에 대한 정의가 이해관계자에 따라 다소 차이를 보이므로, 주거복지에 대한 개념을 정리하고 관련 계획 내용을 설명한다. 추진현황은 주거복지전달체계를 중심으로 살펴보고, 해외 주거복지 사례를 통해 시사점을 도출하였다.

제3장에서는 주거복지사업과 관련한 주요 쟁점을 분석한다. 총괄에서 주거복지 정책방향을 분석하고, 성과관리, 전달체계, 부정수급 및 사각지대를 중심으로 주요 쟁점을 살펴본다.

총괄에서는 7개 쟁점에 대하여 분석한다. 먼저 ‘공적임대주택 공급 목적’을 살펴보고, 공적임대주택 공급 목적을 고려하여 민간임대주택과 공공임대주택을 구분하는 ‘이중임대주택체계’의 유지 필요성에 대하여 살펴본다. 또한 공공분양주택은 높은 시세차익의 사유화에 따른 문제를 야기하고 있으므로, 싱가포르에서 운용하고 있는 ‘공공자가(自家) 주택시장 도입 필요성’을 검토한다.

또한 총괄에서 추가적으로 주거복지사업간 형평성을 검토하고, 주거복지를 위한 필요조건인 적정 주택공급량 규모도 분석한다. 정부는 다양한 주거복지사업들을 시행하고 있으므로, 사업 수혜자간 형평성 측면에서 주거복지사업별 실질 혜택 규모를 분석한다. 주거복지를 실현하기 위해서는 기본적으로 적정 주택이 충분히 공급되어야 하므로, 공적임대주택 공급 규모의 적정성과 적정 규모의 주택공급 가능성에 대해서도 살펴본다.

대상의 포괄성(사각지대)에 대한 평가는 주거복지 지원대상에 대한 우선순위 선정 기준의 적정성 및 비주택 거주가구 대책을 중심으로 살펴보고, 전달체계의 효율성(또는 효과성)에 대한 분석은 부정수급을 포함하여 개별사업을 중심으로 효율성 및 관련 법률 준수 여부 등에 대해 수행한다. 또한 사업의 효과성에 대한 분석은 주거복지에 대한 성과지표 설정의 적정성과 성과달성을 위한 관리체계를 대상으로 수행한다.

구 분	분 석 항 목
총 괄	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공적임대주택 공급 목적의 적정성 ○ 이종임대주택체계 유지 필요성 ○ 공공자가(自家) 주택시장 도입 필요성 ○ 주거복지사업별 실질 지원액 규모 분석 ○ 멸실주택수와 공적임대주택 공급수 비교 ○ 주거복지를 위한 적정주택공급 규모 ○ 주거복지를 위한 도시 공간 효율화
대상의 포괄성 (사각지대)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주거복지 지원대상 우선순위 선정 기준의 적정성 ○ 비주택 거주가구 대책
전달체계의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간주택 활용 방식별 효율성 비교 ○ 신혼부부 지원 적정성 ○ 부양의무자 기준 폐지에 따른 대책의 적정성 ○ 수선유지비 주거급여 지급 기준의 적정성 ○ 매입임대주택 운영방식의 적정성 ○ 부정수급 관리방안의 적정성
사업의 효과성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과지표 설정의 적정성 ○ 성과관리의 적정성

가. 사업 현황

주거복지사업은 「주거복지 로드맵」(2017.11.), 「신혼부부·청년 주거지원방안」(2018.7.), 「취약계층·고령자 주거지원 방안」(2018.10.) 및 「아동 주거권 보장 등 주거지원 강화 대책」(2019.10.) 등에 따라 추진된다. 「주거복지 로드맵」(2017.11.)은 ‘생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거지원’ 및 ‘무주택 서민·실수요자를 위한 주택 공급 확대’를 중심으로 수립되었으며, 「신혼부부·청년 주거지원방안」은 ‘신혼부부 주거지원 공백 해소 및 육아여건 개선’ 및 ‘청년이 집 걱정 없이 학업과 생업에 종사할 수 있는 지원강화’에 방점을 두고 있다.⁸⁾ 「취약계층 고령자 주거지원 방안」은 주거급여 수급자 공공임대 입주지원, 취약계층 주거지원사업 전면개편 등의 내용을 담고 있다. 가장 최근에 발표된 「아동 주거권 보장 등 주거지원 강화 대책」은 다자녀 가구, 보호종료아동 및 비주택 거주 가구를 주요 대상으로 수립되었다.

주거복지사업 유형은 공급과 수요측면으로 구분된다. 공급측면의 사업은 공공주택⁹⁾을 건설하여 분양 또는 임대하는 사업이며, 수요측면의 사업은 주거급여 지급, 주택구입 및 전세자금 융자 등 수요자의 주거비용 부담을 경감해주기 위한 사업, 그리고 주택 개량 등 주거환경을 개선하는 사업 등으로 구성된다.

공급측면의 사업을 보다 구체적으로 살펴보면, 공공주택은 공공임대주택과 공공분양주택으로 구분된다. 공공임대주택은 공공건설임대주택과 공공매입임대주택 등으로 분류된다. 공급측면에서의 정부 주거지원은 「공공주택특별법」에 따라 추진되고 있으며, 국민임대, 영구임대, 행복주택 등을 건설하여 임대하는 사업과 다가구 등 기존주택을 매입하여 임대하는 사업, 기존주택에 대해 전세계약을 체결하여 저소득층에게 저렴하게 재임대 해주는 전세임대사업 등으로 구성되어 있다.

8) 국토교통부, 「2019년 주택업무편람」, 2019. 2.

9) 공공주택은 국가 또는 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사, 공공기관 및 민간사업자가 국가 또는 지자체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 주택이다.

[공공주택 체계]



자료: 국토교통부, 「2019년 주택업무편람」, 2019. 2, p.196.

[공공주택 유형]

구 분		내 용
공공 임대 주택	영구임대주택	「공공주택특별법 시행령」 제2조제1항제1호에 따라 최저소득 계층의 주거안정을 위해 50년 이상 또는 영구적인 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
	국민임대주택	「공공주택특별법 시행령」 제2조제1항제2호에 따라 30년 이상 장기 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
	행 복 주 택	「공공주택특별법 시행령」 제2조제1항제3호에 따라 대학생, 사회 초년생, 신혼부부 등 젊은 층의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택
	장기전세주택	「공공주택특별법 시행령」 제2조제1항제4호에 따라 전세계약의 방식으로 공급하는 공공임대주택
	공공임대주택 (분양전환)	「공공주택특별법 시행령」 제2조제1항제5호에 따라 일정 기간 임대 후 분양전환할 목적으로 공급하는 공공임대주택
	기존주택 매입임대주택	「공공주택특별법 시행령」 제2조제1항제6호에 따라 기존주택을 매입하여 저소득 서민, 청년, 신혼부부 등에게 공급하는 공공임대주택
	기존주택 전세임대주택	「공공주택특별법 시행령」 제2조제1항제7호에 따라 기존주택을 임차하여 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 등 저소득층과 청년 및 신혼부부 등에게 전대(轉貸)하는 공공임대주택
공공분양주택		분양을 목적으로 공급하는 주택으로 「주택법」 제2조 제5호에 따른 국민주택규모 이하의 주택

자료: 국토교통부

공공임대주택은 유형별로 주택규모 및 임대조건을 달리하고 있다. 영구임대주택은 주택규모 40㎡ 이하로 최저소득계층의 주거 안정을 위해 시중시세 30% 수준으로 공급하고 있으며, 공공임대는 주택규모 85㎡ 이하로 내집마련 계층 지원을 목적으로 시중 전세 시세 90% 수준으로 공급하고 있다.

[공공임대주택 공급사업 주요내용]

구 분	공급 목적	주택 규모	임대기간	임대조건	'20년 예산
영구임대 주택	최저소득 계층의 주거 안정	40㎡ 이하	50년 (2년 단위로 계약체결)	시중시세 30% 수준	3,635억원
국민임대 주택	저소득층의 주거 안정	60㎡ 이하	30년	보증금+임대료 (시중시세 60~80% 수준)	1조 3,835억원 (출자·융자 합산)
행복주택	젊은 세대의 주거 안정 및 주거 복지 향상	60㎡ 이하	- 대학생·청년·산단근로자: 6년 - 신혼부부·창업지원주택: 무자녀(6년), 자녀1명이상(10년) - 고령자·주거급여수급자·기존거주자: 20년	보증금+임대료 (시중시세 60~80% 수준)	2조 8,795억원 (출자·융자 합산)
장기전세 주택	수요자들에게 다양한 선택기회 부여	85㎡ 이하	20년 범위	보증금 (시중 전세 시세 80% 수준)	9,821억원 (출자·융자 합산)
공공임대 (분양전환)	내집마련 계층 지원	85㎡ 이하	5년/10년	보증금+임대료 (시중 전세 시세 90% 수준)	1조 5,442억원
매입임대	도심 내 최저소득 계층 등의 주거 안정	85㎡ 이하	2년(2년 단위 재계약 9회 가능, 최장 20년 가능) - 신혼부부II·청년: 최장 6년 가능	시중시세 30% 수준	3조 7,973억원 (출자·융자 합산)
전세임대	최저소득 계층의 주거 안정	85㎡ 이하	최초 임대기간 2년, 9회까지 재계약 (2년 단위) 가능	보증금+임대료 (시중시세 30% 수준)	4조 2억원 (경상보조, 융자 합산)

주: 주택규모는 전용면적 기준
자료: 국토교통부

공적임대주택의 입주 대상자를 선정하기 위한 소득기준은 기본적으로 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득을 사용한다. 다만, 「국민기초생활 보장법」에 따른 기초생활보장 수급자나 「한부모가족지원법」에 따른 한부모 가족 등을 대상으로 할 경우 각각의 근거법이 기준 중위소득을 사용하고 있으므로, 이 경우 기준 중위소득에 의해 대상자 여부가 가려진다.

[주택 유형별 입주 대상자 선정 기준]

구분	대상자 분류		소득기준		자산기준	
			기준 중위소득	도시근로자 가구당 월평균 소득	총자산가액	개별 자동차가액
영구 임대	1 순위	생계·의료급여 수급자	40%	-	기초생활보장 수급기준 준용	
		국가유공자, 장애인, 북한이탈주민, 아동복지시설 퇴소자	-	70%	20,000만원	2,468만원
		한부모 가족	60%	-	-	-
		65세 이상 직계존속 부양자	40%	-	-	-
		65세 이상 저소득층	50%	-	-	-
	2 순위	일반 저소득층	-	50%	20,000만원	2,468만원
		장애인	-	100%		
국민 임대	전용면적 50㎡ 미만		-	(우선공급) 50% (나머지) 50~70%	28,800만원	2,468만원
	전용면적 50㎡ 이상		-	70%		
행복 주택	대학생		-	100%	7,800만원	2,468만원
	청년		-	100%(본인 80%)	23,700만원	2,468만원
	신혼부부		-	100%	28,800만원	2,468만원
	고령자					
	산업단지 근로자					
주거급여 수급자		43%	-	기초생활보장 수급기준 준용		
장기 전세	전용면적 60㎡ 이하		-	100%	(부동산) 21,550만원	2,764만원
	전용면적 60㎡ ~ 85㎡		-	120%		
공공 임대	5년·10년 (분양전환) 공공임대주택		-	100%	(부동산) 21,550만원	2,764만원
매입 임대	일반 저소득층		-	50%	영구임대주택의 자산기준 준용	
	신혼부부 I		-	70%(맞벌이 90%)	국민임대주택의 자산기준 준용	
	신혼부부 II		-	100%(맞벌이 120%)	행복주택의 자산기준 준용	
	청년		-	100%	행복주택의 자산기준 준용	
	다자녀		-	70%	국민임대주택의 자산기준 준용	

구분	대상자 분류	소득기준		자산기준		
		기준 중위소득	도시근로자 가구당 월평균 소득	총자산가액	개별 자동차가액	
전세 임대	1 순 위	생계·의료급여 수급자	40%	-	-	-
		한부모가족	60%	-	-	-
		주거지원 시급가구 (수급권자·차상위계층)	기준 중위소득 50% 이하 가구 중 최저주거기준 미달 또는 소득대비 임차료비율 30% 이상		-	
		장애인	-	70%	19,600만원	2,499만원
		신혼부부 (혼인 7년 이내 유자녀)	-	70%	28,000만원	2,499만원
		청년(대학생·취업준비생·19~39세)	50%	-	-	-
		다자녀(2자녀 이상)	50%	-	-	-
	65세 이상 저소득층	50%	-	-	-	
	2 순 위	저소득층 일반	-	50%	19,600만원	2,499만원
		신혼부부 (예비·혼인 7년 이내)	-	70%	28,000만원	2,499만원
		청년(대학생·취업준비생·19~39세)	-	100% (본인+부모)	28,000만원 (본인+부모)	2,499만원 (본인+부모)
		다자녀(2자녀 이상)	-	70%	28,000만원	2,499만원
		장애인	-	100%	19,600만원	2,499만원

주: 1. 대상자는 2018년 기준이며 공통적으로 무주택자여야 하며, 소득기준과 자산기준에 명기된 기준 이하 가구를 대상으로 함
 2. 도시근로자 가구당 월평균 소득 기준을 사용할 경우 전년도 소득을 기준으로 함
 자료: 국토교통부

주거급여는 수급자격을 충족한 저소득가구에 대해 소득, 주거형태, 주거비 부담수준 등을 고려하여 임차료 또는 주택수선을 지원하는 사업이다. 기존에는 최저생계비 이하를 대상으로 각종 급여(생계·주거·교육 등 7종)를 포괄 지급하여 선정되면 ‘all’, 탈락하면 ‘nothing’으로 광범위한 사각지대가 발생하였다. 이를 해결하기 위해 2015년 7월에 기초생활보장 제도상 생계·의료·주거·교육 급여를 맞춤형 개별급여로 전환하였다.

[개편전·후 주거급여 지급기준]



자료: 국토교통부, 「2019년 주택업무편람」, 2019.2, p.192.

주거급여 수급자격은 소득인정액 기준으로 2020년 기준 중위소득의 45%¹⁰⁾ 이하인 가구이며, 2020년 전체 수급가구 수는 임차 106.9만 가구, 자가 16.0만 가구로 총 122.9만가구이다. 주거급여지원은 세부사업인 ‘주거급여지원’, ‘장애인주택개조사업’ 및 ‘비주택거주 주거급여 수급자 주거상향 지원’으로 구성되며, 세부사업별 목적 및 법적 근거는 아래 [표]와 같다.

[주거급여 지원 세부사업별 목적 및 근거]

구 분	사업목적	사업근거
주거급여지원	주거가 불안정한 저소득층 보호를 위해 임차료를 보조(임차가구)하고, 주택개보수 등을 통해 열악한 주거환경 개선(자가가구)	「국민기초생활 보장법」 제11조 및 「주거급여법」
장애인주택개조 사업	농어촌에 거주하는 저소득 장애인의 최소한의 생활편의 개선 및 주거복지 향상(자가·임차가구)	「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제15조 및 시행령 제7조
비주택거주 주거급여 수급자 주거상향 지원	지자체 및 주거복지센터 등 지역 주거복지 역량을 활용하여 비주택거주 주거급여 수급자가 공공임대주택에 입주할 수 있도록 밀착 지원하고 지속 관리	「주거기본법」 제21조 및 제22조 및 시행령 제14조

자료: 국토교통부

10) 2020년 기준 중위소득(중앙생활보장위원회 결정, 19.7) 4인기준 4,749,174원
주거급여 선정기준 : 4인 기준 2,137,128원/월

한편, 정부는 기초생활보장제도의 주거급여 외에 수요측면에서의 주거지원사업으로 주택구입자금이나 전·월세 자금의 융자를 통해 무주택자의 주택구입 및 임차를 지원하고 있다.

[저소득층 대상 주거부문 주요 주거지원 사업(수요지원)]

사업	목적 및 주요 내용	사업 대상
버팀목 전세대출	<ul style="list-style-type: none"> □ 목적 <ul style="list-style-type: none"> ○ 근로자 및 서민의 주거안정 □ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ 전세자금 대출 <ul style="list-style-type: none"> - 최대 8천만원 이내(수도권 1.2억원), 임차보증금의 70% 이내 - 2자녀 이상 최대 1.8억원 이내(수도권 2.2억원), 임차보증금의 80% 이내 - 금리: 연 2.3 ~ 2.9% 	만 19세 이상 세대주(만 25세 미만 단독세대주 제외), 부부합산 연소득 5천만원 이하인 무주택자
주거안정 월세대출	<ul style="list-style-type: none"> □ 목적 <ul style="list-style-type: none"> ○ 월세부담 완화 □ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ 월세자금 대출 <ul style="list-style-type: none"> - 총 960만원(월 40만원) 이내 - 금리 : (우대형) 연 1.5% <li style="padding-left: 20px;">(일반형) 연 2.5% 	(일반형) 부부합산 연소득 5천만원 이하인 자 (우대형) 취업준비생, 희망키움통장 가입자, 근로장려금 수급자, 사회초년생, 자녀장려금 수급자, 주거급여수급자
신혼부부 전용 구입자금	<ul style="list-style-type: none"> □ 목적 <ul style="list-style-type: none"> ○ 주택구입능력이 낮은 저소득 신혼부부의 주택마련을 적극 지원하여 결혼·출산을 촉진할 필요 ○ 또한, 주택구입 욕구가 큰 젊은 연령층의 주택수요를 충족시킬 경우 전반적인 주택시장 안정에도 기여 □ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ 구입자금 대출 <ul style="list-style-type: none"> - 최대 2.2억원 이내, LTV 70%, DII 60% 이내 - 2자녀 이상 최대 2.6억원 이내, LTV 70%, DII 60% 이내 - 금리: 연 1.70 ~ 2.75% 	혼인기간 7년 이내 또는 3개월 이내 결혼예정자로 부부합산 연소득이 7천만원 이하인 자 & 세대주·세대원 전부 주택취득사실이 없는 무주택자

사업	목적 및 주요 내용	사업 대상
신혼부부 전용 버팀목대출	<ul style="list-style-type: none"> □ 목적 <ul style="list-style-type: none"> ○ 저소득 신혼부부의 주거안정을 적극 지원하여 결혼·출산을 촉진할 필요 □ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ 전세자금 대출 <ul style="list-style-type: none"> - 최대 1.6억원 이내(수도권 2억원), 임차보증금의 80% 이내 - 2자녀 이상 최대 1.8억원 이내(수도권 2.2억원), 임차보증금의 80% 이내 - 금리 : 연 1.2 ~ 2.1% 	혼인기간 7년 이내 또는 3개월 이내 결혼예정자로 부부합산 연소득 6천만원 이하인 자
청년우대형 청년통장	<ul style="list-style-type: none"> □ 목적 <ul style="list-style-type: none"> ○ 저성장·고실업난을 겪는 청년들이 내집이나 전셋집 마련을 위한 자금을 모으는데 도움이 되도록 청년 우대형 청약통장 신설 ○ 기존 청약 기능에 고금리 및 비과세 혜택을 제공하여 저소득·무주택 청년들의 주거안정자금 형성 지원 □ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ (청약기능) 기존 청약통장과 같이 청약기능 부여 ○ (우대이율) 일반 주택청약종합저축 이율에 1.5%p 가산 ○ (비과세) 연 납입원금 600만원, 이자소득 총500만원 한도로 이자소득 비과세 	(연령요건) 만19세 이상 34세 이하(병역복무기간 인정) (소득요건) 직전년도 소득 3천만원 이하인 근로·사업·기타소득자 (주택여부) 무주택인 세대주, 무주택이며 가입 후 3년 이내에 세대주가 될 예정인 자, 무주택세대의 세대원

주: 1. 대상자는 2020년 기준

2. 버팀목 전세대출, 주거안정 월세대출 등은 국토교통부의 주택구입·전세자금(융자) 사업을 통해 추진되고 있으며, 이 사업의 2020년도 예산안은 9조 3,992억원이 편성되었음

자료: 국토교통부

나. 예·결산 현황

주거복지사업의 2020년 예산은 28조 45억원으로 전년대비 2.4%(6,442억원) 증가하였다. 영구임대 출자 규모는 823억원 증액(29.3%)된 3,635억원이며, 국민임대 공급을 위한 용자에 8,154억원, 출자에 5,681억원이 계획되었다.

[2020년 주거복지 예산]

(단위: 억원, %)

사 업 명	2018 결산	2019		2020		증 감	
		본예산	추경(A)	본예산	추경(B)	(B-A)	(B-A)/A
합 계	236,644	241,673	273,603	274,085	280,045	6,442	2.4
주거급여지원	10,885	16,729	16,729	16,304	16,304	△425	△2.5
주택구입·전세자금(용자)	88,095	78,442	94,130	93,992	93,992	△138	△0.1
전세임대(용자)	44,575	29,073	42,297	38,733	44,693	2,395	5.7
다가구매입임대(용자)	9,759	15,930	24,305	20,870	20,870	△3,435	△141
민간임대(용자)	19,480	14,525	18,712	19,076	19,076	364	1.9
다가구매입임대출자	9,074	13,547	18,665	17,103	17,103	△1,562	△8.4
행복주택(용자)	9,230	13,269	11,458	16,713	16,713	5,255	45.9
행복주택출자	7,346	9,951	9,661	12,082	12,082	2,421	25.1
공공임대(용자)	15,193	15,442	13,320	8,972	8,972	△4,348	△326
국민임대(용자)	5,331	7,952	7,342	8,154	8,154	812	11.1
국민임대출자	1,531	3,571	3,487	5,681	5,681	2,194	62.9
임대주택리츠출자	7,829	13,112	4,147	5,501	5,501	1,354	32.7
영구임대출자	643	2,768	2,812	3,635	3,635	823	29.3
분양주택(용자)	2,973	3,005	2,291	2,705	2,705	414	18.1
집주인임대주택사업	3,258	2,500	2,500	2,500	2,500	0	0.0
전세임대경상보조	909	757	946	1,269	1,269	323	34.2
노후공공임대주택시설개선(그린홈)	500	500	700	550	550	△150	△214
준주택지원용자	5	1	1	-	-	순감	순감
주택성능보강	-	500	-	150	150	150	순증
위험건축물미주자금지원	26	100	100	95	95	△5	△5.0

자료: 국토교통부

주거복지 중기 재정투입 현황 및 계획을 살펴보면, 2019년 27조 3,603억원에서 2020년 28조 45억원으로 증가하였으며, 2023년에 32조 1,637억원으로 증가될 전망이다.

[주거복지 중기예산 추이]

(단위: 억원, %)

사업명	2019	2020	2021	2022	2023
합 계	273,603	280,045	306,924	321,659	321,637
전년대비 증가율	12.9	2.4	9.6	4.8	△0.01
주거급여지원	16,729	16,304	19,755	19,038	20,560
주택구입·전세자금(용자)	94,130	93,992	99,000	103,950	109,148
전세임대(용자)	42,297	44,693	38,710	45,283	41,188
다가구매입임대(용자)	24,305	20,870	32,585	30,545	26,445
민간임대(용자)	18,712	19,076	16,948	21,525	21,525
다가구매입임대출자	18,665	17,103	26,317	25,216	22,021
행복주택(용자)	11,458	16,713	21,131	17,546	14,220
행복주택대출자	9,661	12,082	14,384	12,933	10,439
공공임대(용자)	13,320	8,972	4,268	4,719	3,455
국민임대(용자)	7,342	8,154	8,272	7,759	5,941
국민임대출자	3,487	5,681	3,452	3,908	2,179
임대주택리츠대출자	4,147	5,501	4,532	4,950	4,950
영구임대출자	2,812	3,635	4,052	4,213	2,906
분양주택(용자)	2,291	2,705	4,782	3,270	3,125
집주인임대주택사업	2,500	2,500	2,250	2,500	2,500
전세임대경상보조	946	1,269	1,027	1,292	1,228
노후공공임대주택시설개선(그린홈)	700	550	3,510	478	552
통합공공임대용자	-	-	874	6,271	14,942
통합공공임대출자	-	-	831	5,965	14,214
준주택지원용자	1	-	-	-	-
주택성능보강	-	150	150	200	-
위험건축물이주자금지원	100	95	95	100	100

주: 2019~2020년(2차 추경)은 추경기준이며, 2021~2023년은 중기재정계획 상 투자계획 자료: 국토교통부

가. 주거복지 개념

일반적으로 ‘주거복지’로 알려져 있는 주거분야 사회보장은 「사회보장기본법」 제3조¹¹⁾에 따른 공공부조, 사회서비스 및 평생사회안전망으로 구성된다.¹²⁾ 「사회보장기본법」은 사회서비스에 주거가 포함된다고 제시하고 있으며, 주거분야 사회보장에 대한 구체적인 내용은 「주거기본법」에 제시되어 있다.

「주거기본법」 제1조¹³⁾는 주거정책에 주거복지를 포함하도록 규정하고 있는데, 「주거기본법」 제3조제2호¹⁴⁾는 주거복지를 주거지원필요계층의 주거수준 향상으로

11) 「사회보장기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "사회보장"이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.
 2. "사회보험"이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다.
 3. "공공부조"(公共扶助)란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다.
 4. "사회서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.
 5. "평생사회안전망"이란 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다.
- 12) 공공부조는 주거급여이며, 평생사회안전망은 신혼부부·청년, 고령자 주거지원이다. 주거 사회서비스는 주거복지사 운용 등으로 볼 수 있다.

13) 「주거기본법」

제1조(목적) 이 법은 주거복지 등 주거정책의 수립·추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

14) 「주거기본법」

제3조(주거정책의 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다.

1. 소득수준·생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것
2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동(「아동복지법」 제3조제5호에 따른 지원대상아동을 말한다) 등 주거지원이 필요한 계층(이하 "주거지원필요계층"이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것

간주하고 있다. 동법 제3조의 각 호들도 주거복지와 연관된다고 볼 수 있으나, 제2호는 ‘주거복지’를 직접적으로 언급하고 있다.

그러나 법률은 주거복지에 대한 정의를 규정하지 않고 있다. 주거복지에 대한 정의는 국토교통부가 운영하는 홈페이지 ‘마이홈¹⁵⁾’에 제시되어 있는데, ‘부담 가능한 비용으로, 국민 모두가 일정 수준 이상의 주거환경을 누릴 수 있도록 제공하는 지원¹⁶⁾’으로 제시되어 있다.

나. 사회보장기본계획

「사회보장기본법」 제16조¹⁷⁾는 관계부처 합동으로 5년마다 「사회보장기본계획」을 수립하도록 의무화하고 있다. 「사회보장기본계획」은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획의 기본이 되는 계획이다.¹⁸⁾ 1999년부터 2013년까지는 「사회보장장기발전방향」이 수립되었으며, 2012년 「사회보장기본법」 전부개정 이후에는 「사회보장기본계획」으로 명칭이 변경되었다.¹⁹⁾

-
3. 양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 공급을 확대할 것
 4. 주택이 체계적이고 효율적으로 공급될 수 있도록 할 것
 5. 주택이 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것
 6. 주거환경 정비, 노후주택 개량 등을 통하여 기존 주택에 거주하는 주민의 주거수준이 향상될 수 있도록 할 것
 7. 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것
 8. 저출산·고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적·경제적 변화에 선제적으로 대응할 것
 9. 주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건전하게 발전할 수 있도록 유도할 것
- 15) ‘마이홈’은 주거환경 및 주택문제와 관련하여 국민 개개인의 여건에 따른 맞춤형정보를 제공하고 지원하는 주거복지 관련 종합정보체계이다
- 16) 마이홈 <<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectWlfrHousingView.do#guide=WH001>>(2020.6.2. 검색)
- 17) 「사회보장기본법」 제16조(사회보장 기본계획의 수립) ① 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사회보장 증진을 위하여 사회보장에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.
- 18) 「사회보장기본법」 제17조(다른 계획과의 관계) 기본계획은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본이 된다.
- 19) 한국보건사회연구원, 「사회보장 2040 및 제2차 사회보장 기본계획(19~23) 수립」, 2018, p.48.

[사회보장 기본계획과 타 계획간 관계도]



자료: 보건복지부, 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」, 2019.2.12, p.1.

「사회보장기본계획」에서 제시된 주거복지 관련 과제는 ‘공적 임대주택 확대’ 및 ‘주거급여 강화’이다. 구체적 내용은 다음과 같다.

첫째, ‘주거급여 강화’를 위해 주거분야 기초생활보장제도 기준선을 중위소득 대비 44%로 상향하고,²⁰⁾ 생애주기별·대상별 사회서비스를 확충하여 만 18세 이상 보호종료 아동에게 보호종료 후 2년 내 매월 자립수당 30만원 지급, 주거와 함께 맞춤형 사례관리 서비스를 제공하는 주거지원 통합서비스를 제공한다.²¹⁾

둘째, 사회서비스 공급체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고를 위해,²²⁾ 적정 임대주택 확대 및 주거급여 강화를 추진한다. ‘공적 임대주택 확대’를 위해 공공임대주택을 연평균 13만호를 공급하여, 장기공적임대주택 재고율을 2016년 6.3%에서 2023년 9.0%로 높인다. 또한 ‘주거급여 강화’를 위해 주거급여 수급가구수를 2018년 95만 가구에서 2022년 130만가구로 확대하고, 최저주거수준 주거생활에 적정한 기준임대로 설정 추진한다.

20) 보건복지부, 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」, 2019.2.12, p.25.

21) 보건복지부, 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」, 2019.2.12, p.30.

22) 보건복지부, 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」, 2019.2.12, p.32.

[제2차 사회보장 기본계획 과제 목록]

IV. 사회서비스 보장 분야		
3. 사회서비스 공급체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고		
3-1. 국공립 돌봄시설 및 공공임대주택 지원 확대		
① 국공립 돌봄시설 확충	복지부	4-15
② 공적 임대주택 확대	국토부	4-16
③ 주거급여 강화	국토부	4-17

자료: 보건복지부, 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」, 2019.2.12., p.43.

다. 주거종합계획

「주거기본법」 제5조23)는 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 「주거종합계획」을 수립하도록 규정하고 있다. 「주거종합계획」은 연도별 계획과 10년 단위의 계획으로 구분된다.

국토교통부는 2018년 6월에 10년 단위 주거종합계획인 「제2차 장기주거종합계획(’13~’22) 수정계획」(이하 “수정계획”)을 발표하였다. 동 「수정계획」은 전반기 5년이 종료됨에 따라 당초계획의 타당성을 검토하여 수정한 계획이며, 현정부 출범 이

23) 「주거기본법」

제5조(주거종합계획의 수립) ① 국토교통부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 주거종합계획(이하 "주거종합계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. <개정 2018. 12. 31.>

1. 주거정책의 기본목표 및 기본방향에 관한 사항
2. 주택·택지의 수요 및 공급에 관한 사항
3. 공공임대주택 등 공공주택의 공급에 관한 사항
4. 공동주택의 관리에 관한 사항
5. 주거정책 자금의 조달 및 운용에 관한 사항
6. 주거환경 정비 및 노후주택 개량 등에 관한 사항
7. 주거지원필요계층에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비 지원 등에 관한 사항
8. 제17조에 따른 최저주거기준 및 제19조에 따른 유도주거기준에 관한 사항
9. 제21조에 따른 주거복지 전달체계에 관한 사항
10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 주거종합계획은 연도별 계획과 10년 단위의 계획으로 구분하며, 연도별 계획은 10년 단위의 계획을 토대로 해당 연도 2월 말까지 수립하여야 한다.

③ 국토교통부장관은 10년 단위의 주거종합계획 수립 후 5년마다 해당 계획의 타당성을 재검토하여야 한다.

후 발표한 ‘8.2대책’, ‘주거복지로드맵’, ‘임대주택 등록활성화 방안’의 정책 방향을 법정계획화한 계획이다.

「수정계획」은 2022년 주거 미래상을 다음과 같이 제시하고 있다. 먼저 전국 주택보급률은 2016년 102.6%에서 2022년 110%로 7.4%p 증가한다. 수도권 주택보급률은 2016년에 98.2%에서 2022년 107%로 8.8%p 증가하여, 전국 주택보급률과의 격차를 4.4%p에서 3.0%p로 줄이겠다고 밝히고 있다. 또한 주거급여 수급가구수는 2017년 82만가구에서 2022년 136만가구로 증가한다. 주거급여수급가구와 공적임대주택 확대에 따라 최저주거기준 미달가구는 2017년 5.9%에서 2022년 5.0%로 낮아질 것으로 전망하고 있다.

[제2차 주거종합계획 수정계획을 통한 주거 미래상]

주택보급률	(‘16년)	전국 102.6% 수도권 98.2%	⇒	(‘22년)	전국 110% 수도권 107%
천인당 주택수	(‘16년)	전국 387.7호 수도권 350.8호		(‘22년)	전국 427호 수도권 411호
공적 임대주택 재고	(‘16년)	126만호		(‘22년)	200만호
등록 임대주택 재고	(‘17년)	98만호		(‘22년)	200만호
최저주거기준 미달가구	(‘17년)	5.9%		(‘22년)	5%
주거급여 수급가구	(‘17년)	82만가구		(‘22년)	136만가구

자료: 국토교통부, 「제2차 장기주거종합계획(13~22) 수정계획(요약)」, 2018.6., p.20.

국토교통부는 「수정계획」에서 과거보다 소득 양극화가 심각해져 저소득층의 경제여건 악화와 주거비 부담이 가중되고, 주거복지 수요도 늘어날 것으로 전망하고 있다. 따라서 주거정책 추진방향²⁴⁾을 ① 수요자 맞춤형 지원으로 사회통합형 주거사다리 마련 및 ② 주거정책의 공공성 강화와 주거복지 사각지대 해소로 설정하였다.²⁵⁾ 구체적인 내용은 다음과 같다.

24) 국토교통부, 「제2차 장기주거종합계획(13~22) 수정계획(요약)」, 2018. 6, p.4.

25) 국토교통부, 「제2차 장기주거종합계획(13~22) 수정계획(요약)」, 2018. 6, p.2.

첫째, 「수정계획」은 사회통합형 주거사다리 마련을 위해 생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거지원을 강화하고, 무주택 서민·실수요자를 위한 주택 공급을 확대한다고 밝히고 있다. 이를 위해 주거복지정책의 대상가구, 우선지원이 필요한 가구 등을 지역·계층·유형별로 파악하여, 총량적 접근에서 맞춤형 접근으로 전환하고, 주거수요를 반영한 맞춤형 임대주택과 주거지원 프로그램을 개인의 생애단계 진전(청년 → 신혼 → 중장년 → 고령)에 맞추어 패키지로 지원한다. 또한 공공주택·기금 대출 등 주거지원 규모 및 내용은 주거수요 및 택지·재정 여건 등을 고려하여 지속적으로 확대·개선한다.

[주거복지정책 추진방향]

지원대상	임대주택 등 공적 주택 지원	금융 지원 및 기타
청년	<ul style="list-style-type: none"> - 청년주택 30만실 공급 	<ul style="list-style-type: none"> - 우대형 청약통장 도입 - 맞춤형 전월세 대출 - 주거정보 제공 및 상담 강화 - 대학 기숙사 건립을 위한 지역주민과의 상생방안 마련
신혼부부	<ul style="list-style-type: none"> - 신혼 특화형 임대주택 20만호 공급 - 신혼희망타운 7만호 공급 - 특별공급 2배 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 신혼부부 전용 대출 도입 - 저소득 신혼부부 주거비지원방안 마련
고령층	<ul style="list-style-type: none"> - 맞춤형 임대주택 5만호 공급 - 홀몸 어르신 안심센서 설치 	<ul style="list-style-type: none"> - 연금형 매입임대 도입 - 수선유지급여 추가 지급
저소득·취약계층	<ul style="list-style-type: none"> - 공적 임대주택 41만호 공급 - 긴급지원주택 도입 - 비주택 거주자·보호대상아동·그룹홈 등 취약계층 임대주택 지원 강화 - 중증장애인 공공임대 우선공급 	<ul style="list-style-type: none"> - 주거급여 대상·금액 확대 - 아동빈곤가구 긴급주거비 대출 - 그룹홈 거주자 주거급여 지급 검토

자료: 국토교통부, 「제2차 장기주거종합계획(13~22) 수정계획(요약)」, 2018.6., p.4.

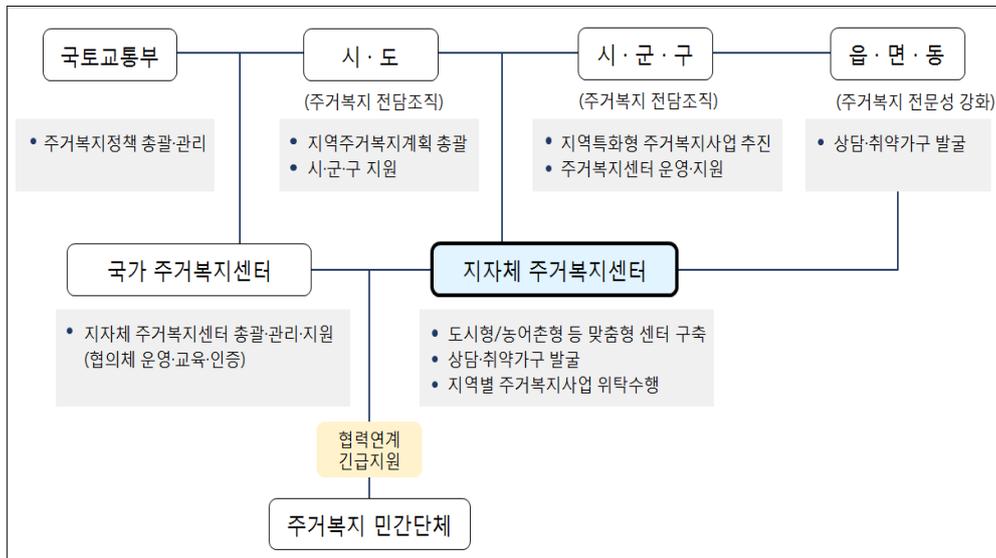
둘째, 주거정책의 공공성 강화와 주거복지 사각지대 해소를 위해 지방분권형·민간협력형 주거복지 거버넌스를 구축한다고 밝히고 있다. 이를 위해 지역 주민에게 생활밀착형 주거복지 서비스를 제공하고, 복지수요 확대에 효과적으로 대응하기

위해 정부·지자체의 역할을 재정립한다. 또한 지자체의 임대주택 공급 확대와 주거복지 서비스 강화를 위한 제도개선 및 지원방안을 마련한다.

셋째, 협동조합, 비영리단체, 사회적 기업 등 사회적 경제조직을 통한 임대주택 공급 및 수요자 맞춤형 복지서비스를 연계 제공하기 위해, NGO, 사회적 경제주체 간의 협력 강화를 위한 지원 방안을 모색한다.

넷째, 공적 임대주택 공급방식을 다양화하여 임대주택 공급능력을 확충하고 수요자의 주거선택권을 확대한다. 공공의 임대주택 공급만으로 주거수요에 충실히 대응하기 어렵기 때문에, 민간자금을 활용한 공적임대주택 공급확대 방안을 마련한다.

[정부와 지자체의 주거서비스 공급 역할 재정립]



자료: 국토교통부, 「제2차 장기주거종합계획(13~22) 수정계획(요약)」, 2018. 6, p.6.

다섯째, 취약계층의 주거복지 서비스 접근성 제고를 위해, 주거복지센터 확충, 마이홈 등 온라인 수요자 맞춤형 정보 제공, 민간 네트워크와 결합한 주거복지 전달체계 구축 등 주거복지 전달체계를 강화한다. 비주택 거주자, 고령자·장애인 등 주거복지 서비스 접근이 어려운 계층을 대상으로 찾아가는 서비스를 제공하고, 기존 고령자 부부 및 1인가구가 많은 읍·면지역 주택개보수 지원을 다른 농어촌 지원 사업과 연계하여 확대하는 방안 등을 추진한다. 고령자·장애인 등 취약계층에 대한

전천후 생활보조가 가능하도록 IT기술과 연계한 헬스케어 주택을 공급하고, 맞춤형 서비스도 지원한다. 고령자·장애인 등을 위해 장애물을 없애고 관련 편의시설을 갖춘 무장애(barrier-free) 주택과 같은 주거약자용 주택공급 및 개량을 확대한다.

여섯째, 국민의 걱정된 주거생활을 위해 기존 최저주거기준의 개편 등을 검토하고, 장기적으로 적정주거기준 도입을 추진하는 등 정책 기반을 조성한다. 이를 위해 「주거기본법」에 명시된 ‘유도주거기준의 설정(제19조)’ 내용을 보다 구체화한다. 또한 주거실태조사의 지속적인 표본수 확대 및 신뢰도 제고, 비주택 거주자의 주거실태조사 강화 및 새로운 주거지표를 발굴·반영한다.

일곱째, 부양의무자 기준 폐지, 소득인정액 기준상향 등을 통해 주거급여 지원 가구를 2017년 82만 가구에서 2022년 136만 가구로 확대한다. 대상가구 선정 및 관리, 지원금액 산정, 전달체계 등 주거급여 제도 관련 인프라를 지속적으로 확충·개선하고, 부정수급 모니터링을 강화한다.

여덟째, 쪽방, 비닐하우스, 고시원 등 주택 외 거처 거주가구에 대한 실태조사를 정례화하여 실효성 있는 정책대안을 도출한다. 급증하는 1인가구의 주거환경 개선을 위해 1인가구, 공유형 주택 확대에 따른 새로운 최소 주거면적 기준 도입 등 제도 정비를 검토한다. 1인가구를 위한 저렴한 주택 공급, 1인가구 특성을 고려한 공유형 세어하우스 공급, 다양한 주체를 활용한 공적지원 주택 공급을 검토한다.

가. 영국

(1) 공공임대주택²⁶⁾

영국은 급격한 산업화로 야기된 인구 과밀화와 비위생적인 주거문제를 해결하기 위해 1890년 제정된 「노동자주택법(Housing of the Working Classes Act)」에서 저소득층을 위한 주택건설책임을 의무화하였다. 이에 따라 제1차 세계대전 이전까지 민간 중심으로 임대주택을 공급하였으나, 제1차 세계대전 이후 도시의 주택부족 문제가 심화되고 민간임대주택의 임대료가 급등하면서 1919년 「주택·도시계획법(Housing and Town Planning Act)」을 제정하여 정부주도의 대규모 공공주택 건설을 실행하였다.

제2차 대전 이후부터 1979년 이전까지 영국의 주택정책은 공급자 측면에서 정부가 대량으로 주택을 공급하는 것이었다. 반면 1980년 이후에는 주택정책 방향이 공급확대보다는 수요측면으로 전환되면서 사회주택²⁷⁾의 사유화와 규제 완화가 추진되었다. 사회주택을 사유화하기 위하여 1980년에 임대주택매입 우선권(Right to Buy) 정책이 도입되었는데, 이를 통해 세입자들은 시세 대비 최소 33% 이상 저렴한 가격으로 본인이 거주하던 사회주택을 구입할 수 있는 기회를 얻게 되었다. 이에 따라 1997년까지 200만호 이상의 사회주택이 민간 소유로 전환되는 계기가 마련되었다. 또한 1988년부터 주택자산 이전(Stock transfer)제도를 시행하여 1988년부터 2008년까지 약 130만호의 사회주택이 민영화되었다.

26) 임병권·강민정·장한익·김병국, “유럽국가의 사회주택 현황과 지원정책에 관한 사례연구”, 「주택금융리서치」 제2호, 주택금융연구원, 2018, pp.4~21.

27) 사회주택이란 유럽을 중심으로 발전한 공공주택의 형태로 시세보다 저렴한 주거비용과 적정 수준의 주거환경을 갖춘 임대주택을 말한다. 유럽과 북미지역을 중심으로 형성된 사회주택에 관한 논의는 주택조합, 비영리 법인 등과 같이 공익을 추구 하는 경제주체(responsible housing providers)가 주도하는 사회주택 수급환경 조성을 강조하고 있다. 국내에서도 이와 유사하게 사회적 경제 주체를 육성하여 사회주택 공급을 활성화하고 수급의 지속가능성을 확보하기 위한 정책적 노력이 시작되었다. 하지만 기존의 다양한 공공임대주택정책 및 제도와 사회주택 사이의 관계가 정립되지 않아 정책적 혼선이 예상된다.(신서경·윤영호·권오정·최병숙, “한국형 사회주택의 개념 정립과 유형화 연구”, Journal of the Korean Housing Association Vol. 28, No. 6, 2017, pp.21~31)

민간 사회주택 공급자를 활성화하기 위해 1990년 보완된 「도시 및 지방계획법 (Town and Country Planning Act)」 제106조(Section 106)는 신규주택 건설 시 민간이 일정 비율의 사회주택을 공급하게 하여 사회주택시장의 지속적인 민간 참여를 유도하였다. 또한 민간시장의 활성화를 위해 1915년부터 민간임대 부문에 적용되던 임대료 규제를 1989년에 폐지하였다. 이에 따라 민간이 공급하는 사회주택의 임대료가 1989년 주당(per week) 18파운드에서 1990년 주당 24파운드로 상승하고 민간 임대주택 시장이 성장하는 계기가 되었다.

영국은 「주택법(Housing Act 1996)」에서 명시하고 있는 등록 사회임대인을 중심으로 사회주택을 공급하고 있다. 1997년에 신노동당이 집권하면서 주택공급 부분의 규제 완화 및 다양한 금융지원을 통해 민간주도의 주택공급이 지속적으로 추진되고 있다. 영국은 민간주도의 사회주택 공급을 활성화하기 위해 공공부문 사회주택 공급자에 대한 보조금을 축소하고 임차인에게 주거보조금(Housing benefit)을 직접 지급하는 형태로 변화하였다. 등록 사회임대인에 해당하는 대표적인 민간 조직은 주택협회, 주택트러스트, 주택협동조합 등이다. 2017년 현재 영국의 등록 사회임대인의 수는 약 1,760개 정도로 집계되고 있다. 이들은 주택·지역사회청(Homes and Communities Agency, HCA)의 승인을 받아 사회주택의 건설 및 운영을 목적으로 정부의 보조금을 지원받고 있다.

(2) 임대료 보조

임대료 보조는 1970년대 초 임대료 경감을 위해 지방정부에서 공급하는 주택 부문에서 도입되었으며, 1974년에 민간임차인에게 확대되었다. 1971년은 주택수가 가구수를 넘어선 첫 해였으며 당시 주택의 50%가 임대되고 있었다. 민간임대주택 정책 중 가장 중요한 정책은 1974년에 도입된 소득연계 보조금체도로 정부가 저소득가구에 임대료를 보조하는 것이다. 중앙정부는 임대료 보조에 대한 규정과 예산을 결정하고, 지방정부가 관리한다. 현재는 지방주택수당(Local Housing Allowance)이라 불리며 주택시장 하위 30% 임대료를 기준으로 지급된다.

2008년에 지역시장 하위 50% 임대료를 기초로 제공하는 지방주택수당이 도입됨에 따라 민간임대부분에 변화가 발생하였고, 복지개혁의 원인이 되었다. 복지프로그램개혁을 위해 고용연금부(DWP:Department for Work and Pension)는 주택수당

의 최대지원 가능선을 낮추고, 민간임대주택에 대한 지방주택수당을 축소하였다.²⁸⁾

영국의 주거급여(Housing Benefit)는 중앙부처인 고용연금부가 기획총괄·예산을 담당하며, 지방정부는 실제 운영 및 예산을 지원한다. 영국의 주거급여는 영국 사회보장 체계에서 가장 큰 단일 지원제도이다. 1982년 제도 시행 이후, 1988년 보충급여(Supplementary Benefit), 가족수당(Family Income Support), 주거급여(Housing Benefit)로 구성된 3개의 사회보장 시스템을 주거급여(Housing Benefit)로 통합하여 일원화하였다. 통합 시행 이후 영국의 기초생활보장 수준은 타 유럽국가에 비하여 낮은 반면 주거보장은 상대적으로 매우 높은 수준을 보였다.

28) 임병권·강민정·장한익·김병국, “유럽국가의 사회주택 현황과 지원정책에 관한 사례연구”, 주택금융리서치, pp.4~21.

나. 프랑스

(1) 공공임대주택²⁹⁾

오늘날 프랑스의 공공임대주택을 의미하는 HLM(Habitations à Loyer Modéré)은 19세기 중반 민간기업이 공급한 ‘노동자 주택’이 시초이다. 당시 이러한 주택은 HBM(Habitations à Bon Marché, 저가주택(cheap housing))으로 지칭되었으며, 민간 기업가들이 노동자의 열악하고 비위생적인 주거 여건을 개선하기 위해 박애주의적인 차원에서 공급하였다. 당시에 정부는 주거문제에 매우 소극적이었지만,³⁰⁾ 19세기 후반 점차 저소득층 주거문제가 사회적으로 중요하다는 인식이 널리 퍼지고 당시 시대를 위협하던 사회주의 확산에 대한 우려로 노동자들에 대한 사회적 통제가 필요하다고 인식하였다.³¹⁾

프랑스는 1894년의 「시그프리트 법(Siegfried Act)」 하에 공적자금을 이용한 HBM을 공급하였다. 1906년에는 「스트라우스 법(Strauss Act)」으로 협동조합 지원 체계를 구체화하였다. 또한 1912년 「보누베법(Loi Bonnevey)」을 제정하여 지자체 산하의 HBM을 공급하는 공사가 설립되었다.

최초의 HBM 건설 프로그램은 1928년 의회에 의해 통과되었고, 제2차 세계대전 이전에 32만호의 사회주택이 건설되었다. 이후 HBM은 1951년에 임대료가 통제되는 주택(Rent-controlled housing)을 뜻하는 HLM(Habitations à Loyer Modéré)으로 바뀌었다. 프랑스 정부는 1957년 HLM에 대한 5개년 공급계획을 수립하였으며, 매년 30만호의 사회주택이 공급되었다.

프랑스의 사회주택정책에서 가장 주목할 것은 2000년 「도시 연대와 재생에 관한 법률」을 통해 수도권인 일-드-프랑스(Île-de-France)의 경우는 인구 1,500명 이상, 그 외 지역은 인구 3,500명 이상인 모든 코뮌(commune)³²⁾의 경우 사회주택의 비율을 20% 이상으로 해야 한다는 규정을 제정한 것이다.³³⁾ 해당 법은 2013년 개정되

29) 임병권·강민정·장한익·김병국, “유럽국가의 사회주택 현황과 지원정책에 관한 사례연구”, 주택금융리서치, pp.4~21.

30) 당시 기득권층인 부르주아 계층은 기본적으로 국가의 역할은 외적의 방어, 치안 유지 등에 국한되어야 하며, 경제적으로 ‘자유방임주의’ 재정적으로 ‘값싼 정부’가 바람직하다고 생각하여 노동자의 주거 문제에 별로 관심을 보이지 않았다.(김영태, 2006)

31) 진미운·김경미, “프랑스 공공임대주택의 지속 성장의 기반과 최근 정책 딜레마”, 주택연구 제27권 3호, 2019, pp.5~40.

32) 코뮌은 프랑스의 가장 작은 행정구역 단위인데, 한국의 기초자치단체에 비해 인구수가 훨씬 다양하고, 적절한 용어가 없어 코뮌이라고 표기한다.

어 각 지자체는 2025년까지 새로운 주거지 개발의 25%를 사회주택 용도로 배정해야 한다고 규정하고 있다.³⁴⁾ 이에 따라 HLM 협동조합들은 2011년 기준 매년 저소득 가구를 위해 개발되는 사회주택의 60%를 건설하고 있으며, HLM 협동조합은 프랑스 주택 영역의 중요한 공급자가 되었다.

이처럼 HLM 협동조합은 정부의 도움을 받아, 저소득 계층의 주택 소유를 장려하는 역할을 해온 역사적 주체로 인식된다. HLM 협동조합은 크게 세 가지 방법을 통해 자신의 역할을 해왔다. 우선, 정부지원을 통해 자가 소유가 가능한 주택의 건설과 판매를, 둘째, HLM 감독 하에서 임대주택의 건설과 관리를, 마지막으로 주택소유주연합을 관리하는 역할을 담당하고 있다.

1972년부터 HLM 협동조합은 단독주택 취득을 위한 지원금을 지원하여 대규모 공동주택의 공급을 지양하였다. 이 시기에 기존 사회주택의 노후 문제로 인해 개량자금이 지원되면서, 사회주택은 신규 공급의 집중 정책에서 수요 및 관리·운용 중심으로 전환되었다. 반면, 2010년에는 주택부족현상이 가장 심각한 파리 및 주변 지역에 대해 「그랑 파리법(Loi Grand Paris)」을 제정하여 이 지역의 주택문제에 대응하고 있다. 이 법에 따라 향후 25년간 일-드-프랑스 지역에 매년 7만호의 주택이 공급될 예정이며, 기존에 매년 공급되는 4만 2천호보다 70% 정도 공급물량이 증가될 것으로 기대되고 있다.³⁵⁾

(2) 임대료 보조³⁶⁾

프랑스는 공공부조 내 사회급여와 주택정책적 차원의 주택수당이 이원화되어 운영되고 있다. 사회급여는 「사회보장법(Code de la sécurité sociale)」에 근거하여 사회가족부 전담하에 가족주거급여(ALF, Aide au Logement à Caractère Familiale)와 사회주거급여(ALS, Aide au Logement à Caractère Social)로 운용된다. 1948년 최초 도입한 가족주거급여는 민간투자 유도를 위한 임대료 통제 완화에 따른 임대

33) 장경석·박충렬, “프랑스의 공공임대주택 의무공급비율제도”, 외국입법 동향과 분석 vol.10, 국회입법조사처, 2019.

34) 2030년까지 사회주택의 비중을 30%로 확대할 예정이다.

35) 이성근, 최민아, “2000년 이후 프랑스 사회주택 지원 제도 및 공급 특성연구,” 대한건축학회 논문집, 32권 7호, 2016, 37~46.

36) 진미윤, “저소득층 주거지원 바우처 제도의 해외 사례”, 2012년 제3차 빈곤포럼, 한국보건사회연구원, 2012, pp.8~10.

료 인상 등 부작용을 완충하기 위해 도입되었다. 1971년 사회주거급여는 가족주거급여에서 지원되지 못했던 비근로 고령자, 25세 이하 저소득 독신자, 장기실업자 등을 지원하기 위해 도입되었다.

1977년 도입된 주택수당은 「건축주거법(Code de la construction et dell'habitation)」에 근거하여 주택도시부(Ministère du logement et de la ville)가 담당한다. 주택수당을 운영 관리하고 있는 주택도시부는 원활한 임대료 보조를 위하여 집주인과 ‘임대료 보조 지원 협약(30년)’을 맺고, 양질의 저렴 주택 물량 확보를 위한 지원 업무도 담당하고 있다. 주택수당은 1970년대 석유과동으로 인한 물가상승, 소비자 구매력 저하 등 프랑스 경제 위축 시기에 ‘주택재정지원 개혁’ 차원에서 도입된 것이다. 1970년대 중반 이후 공공임대주택에 대한 정부의 건설보조금 정책에 대한 비판이 제기되면서 그 위상과 역할이 강화되었다. 프랑스의 주택수당은 중앙부처인 주택도시부가 전담하고 있으나, 예산 배분과 지원은 중앙정부 사회가족부 산하에 있는 사회보장기구중앙기관(ACOSS, Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale)에서 관리하는 전국가족수당기금(CNAF, Caisse Nationale d'Allocations Familiales:)³⁷⁾을 통해 이루어진다.

사회급여와 주택수당의 운영 주체는 이원화되어 있으나, 전달체계는 일원화되어 있다. 전국가족수당기금의 지방사무소인 가족수당기금(CAF, Caisse d'Allocations Familiales)³⁸⁾이 실제 운영을 담당한다. 지방정부와는 무관한 민간조직인 CAF를 통한 전달체계 일원화는 충분한 상담 후 자신의 욕구에 맞는 복지 서비스를 선택·제공받을 수 있으므로 수혜자만족도를 높이고, 소득정보, 각종 정부 지원 여부 등 관련 정보 시스템의 공유를 통해 재정 효율성에도 기여하고 있다. 전달체계 일원화는 사회복지 예산 재원이 정부 재정, 민간 기부, 근로자들의 주택세 등 다양한 경로에서 발생하는데 기인한다. 사회복지 전반의 재정총괄 사회보장기구 중앙기관인 ACOSS는 5개 기금으로부터 예산을 받아 이를 사회복지, 임대료 보조 등으로 배분하는 역할을 수행한다.

37) 고용주들의 기여금과 국고보조금으로 조성된 전국가족수당기금은 사회보장을 담당하는 공법(公法)상의 기관이아님에도 불구하고, 업무범위와 관련하여 정부와 협약을 체결하고 사실상 정부의 지도 및 감독을 받는다.

38) 프랑스 전역에 123개의 CAF가 있다.

다. 미국

(1) 공공임대주택³⁹⁾

1945년 제2차 세계대전이 끝나고, 많은 군인들이 제대하여 새로운 가정을 꾸리게 되면서 주택수요가 급격히 증가하게 되었다. 반면에 전쟁을 위한 군사, 공산품의 생산에 주력하였던 미국의 경제구조가 주택수요 증가를 시기에 맞추어 공급을 충족시키지 못함에 따라 주택부족 현상이 심화되고, 주택가격이 급상승하였다. 또한, 남부지역의 많은 흑인들이 동·북부나, 중·서부의 대도시로 대규모 이동함으로써 도시의 주택문제는 더욱 심화되었다. 이러한 주택문제에 대비하기 위해 연방의회는 1949년 「주택법(Housing Act of 1949)」을 제정하였다. 이전에도 주택법이 있었지만, 이는 중산층의 주택소유를 돕기 위한 정책이었고, 저소득층을 위한 법이라고 할 수 없었다.

그러나 「주택법」 제정은 연방정부가 구체적으로 저소득층 주택문제에 대대적으로 개입하게 된 가장 큰 동기가 되었다. 「주택법」의 목적은 모든 미국 가정에게 버젓한 주택과 적당한 생활환경을 제공하고자 하는 데 있었다. 특히, 향후 6년간에 걸쳐서 81만 호의 주택을 건설하겠다고 선언하였다. 가장 중요한 정책수단으로서는 주택시설이 낙후된 지역을 철거하고 새로운 주택을 건설하는 것이다. 이처럼 야심찬 목적과는 달리, 「주택법」은 그 목적을 실행하는 데 필요한 재원을 충분하게 마련하지 못하였다. 따라서 실제 건설된 주택의 수는 연평균 2~3만 호에 지나지 않았다. 물론 이러한 빈약한 실적으로는 저소득층 주택문제가 해결될 수 없었다.

1968년에 이르러 닉슨 정부와 의회는 다시 한 번 야심차게 마련한 「주택법」을 발표하였다. 닉슨은 도시 내 주택문제를 해결하기 위해 향후 10년간에 걸쳐 2,600만 호의 주택을 신축하거나 개축하겠다고 발표하였다. 또 이 중에서 600만호는 저소득층이나 중·저소득층 가구를 위한 주택으로 할당하였다. 이러한 정책목적을 달성하기 위해서 마련한 수단으로 노인주택건설, 연방주택공사(FHA, Federal Housing Administration)의 저소득층과 중·저소득층의 모기지론 보조, 민간개발업자의 저소득층 주택개발에 대한 FHA 용자보증을 시작하였다. 1968년의 정책변화는 이전에 보지 못하던 양적인 실적을 이루게 되었다. 매년 20만 호에서 40만호에 이르는 저소

39) 김선웅, “미국의 저소득층을 위한 주택정책변화와 시사점”, 국토 통권298호, 2006, pp.102~111.

득층과 중·저소득층을 위한 새로운 주택이 건설되었다. 정부는 이러한 대량 주택공급사업에 많은 재정을 투입하였다.

그러나 이러한 대량 공급정책은 저소득층의 주택문제를 해결하지는 못한 채 두 가지 새로운 문제점이 발생하였다. 첫째는 도시의 미관문제가 지적되었다. 미관 문제는 기존의 높이가 낮은 저소득층 주택을 파괴하고 고층 아파트 형태의 건물을 신축함으로써, 저소득층 동네가 살벌하게 되고 도시미관에 크게 악영향을 미친다는 것이다. 둘째는, 사회적인 문제였다. 많은 저소득층을 위한 주택을 한 곳에 집중하여 높은 밀도로 건축하는 데에 따라 공공주택단지 내에서의 범죄행위가 급상승하게 되었다. 따라서 가격이 싸다고 할지라도 많은 저소득층 가구는 공공주택단지에 거주하는 것을 꺼리게 되었다. 자연히 공공주택단지의 공실률이 높아지고, 이러한 빈건물이 범죄나 마약활동 등에 이용됨으로써 문제를 더욱 악화시켰다. 그 결과, 구조적으로는 아무런 문제가 없고 시설이 좋더라도 건물이나 단지가 유기(abandon)되는 경우가 많이 생기고, 유기된 건물을 관리하는 것보다 그 자체를 파괴하는 것이 더 합리적인 결정이 될 경우도 많았다. 1956년에 신축되고 1972년에 파괴한 세인트 루이스(St. Louis)의 대규모 고층 공공주택단지 프루이트-아이고(Pruitt-Igoe)는 이러한 정책의 실패를 대변하는 일례로 꼽히고 있다.

닉슨 행정부는 1973년에 이르러 공공주택 건설중지령(moratorium)을 선언하게 되었다. 닉슨의 건설중지령은 미국 저소득층 주택정책의 두 가지 획기적인 변화를 가져오는 계기가 되었다. 첫째는 공공주택 건설 등 공급위주 일변도의 주택정책에서 임대료 보조 등 수요위주의 정책이 점차 도입되기 시작하였다. 둘째로는 공공주택의 건설, 관리 등을 중앙정부에서 주정부, 지방정부 또는 지방주택공사로 그 의무를 위임하기 시작하였다.

(2) 임대료 보조⁴⁰⁾

1974년부터 시행된 미국의 주택바우처(Housing Choice Voucher Program)는 연방 정부 부처인 주택도시개발부(HUD, Department for Housing and Urban Development)가 총괄기획·예산지원하며, 집행은 지역별 공공주택청(PHA, Public Housing Authority)이 담당한다. 공공주택청은 1937년 「주택법」에 의해 설립되었으며, 2011년말 50개주에 약 3,000개의 PHA가 활동 중 이다.

임대인들은 보조금으로 임차인의 조정소득 30%와 공정시장임대료의 차이를 지원받는다. 공정임대료는 지역에 따라 일정하지 않고 대상임대주택이 제한된다. 이 제도 하에서는 임차인이 공정시장 임대료 이하의 주택을 찾을 인센티브가 없고 오히려 공정임대료 이하 주택의 임대인과 결탁할 인센티브가 있다. 따라서 1984년부터 이 제도는 임차인에게 지급되는 주택바우처로 개선되었다. 임차인은 주택을 선택하고 추가 임대료 지불도 가능하므로, 저렴한 주택을 찾을 인센티브가 주어졌다.

1998년에 도입된 주택선택 바우처프로그램은 보조금과 바우처를 통합한 것으로 카운티 간 이동성 및 임대에 대한 규정을 개선하였다. 규정 개선에 따라 PHA의 지불기준을 도입하였는데, 지불기준을 초과하는 주택의 경우 그 임대료는 월가구총소득의 40% 이상이 되어서는 안 된다. 또한 각 지역의 PHA가 바우처 프로그램을 관리하며, 지역 중위 소득 30% 이하 소득자에 대해 바우처의 75%를 배정해야 한다.

PHA는 HUD와의 계약 하에 주택바우처 프로그램에 대한 행정 관장 및 지역 주택정책 수립, 신청자의 소득 등 적격성 심사, 대기자 명부 관리, 월지원금 산정 및 지불, 적용 대상 주택(질적 기준 충족여부, 합당한 임대료 수준)의 승인 등의 업무를 이행한다. 공공주택청은 해당 주택의 실사, 임대료 수준 및 임대차 관계 확인 등과 관련한 업무를 별도 민간단체에서 위탁 수행하는 사례도 많다.

PHA는 관할 지역에서 대상 예정자를 선발하여 가족과 주택소유자에게 배분하는 역할을 수행한다. 주택바우처를 지원받고자 하는 자는 60~120일 사이에 거주할 주택을 찾아야 하며, 적합한 주택을 찾았을 경우 해당 지역 공공주택청은 주거기준의 충족여부, 임대차 계약 실태, 임대료의 적정성을 실사하여 주택바우처 쿠폰을 주택바우처 지원자에게 지급한다. PHA으로부터 승인을 얻은 주택바우처 대상가구는

40) 진미운, “저소득층 주거지원 바우처 제도의 해외 사례”, 2012년 제3차 빈곤포럼, 한국보건사회연구원, 2012, pp.5~7.

집주인과 임대차 계약을 하며, PHA는 집주인과 주택바우처 수령계약을 통해 임대료를 지원하게 된다. 관련 예산은 매년 의회에서 승인하는데, 수급자격자의 일부만 지원을 받고 있어 1년 이상의 대기자 목록이 존재한다. 2010년말 기준으로 2,083,187 가구가 주택바우처 지원을 받고 있는데, 이는 심각하게 주거비 부담을 겪고 있는 9,354,142 가구의 22% 수준이다.

[미국 주택바우처 제도의 연혁과 특징 비교]

시기	공식 명칭	근거법	주요 특징
1970~1973년 시범사업	주택 수당 (Housing Allowance)	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책 실험 프로그램(EHAP: Experimental Housing Allowance Program)을 통해 임대료 보조 효과 예측 및 사후 평가 ○ 수요 실험, 공급 실험, 행정 실험으로 구분하여 2년~10년간 시행
1974년 본사업 시행	임대료 증서 (Rental Certificate Program) (일명 섹션 8로 통용됨)	주택및커뮤니티개발법(The Housing and Community Development Act), Section 8 Existing Housing Program)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득대비 임대료 비율: 15~25% ○ 임대료 보조가 집주인에게 지급됨 ○ 임차주택의 임대료 상한 기준: 공정임대료(FMR) 이내 ○ 보조금은 소득의 25% 초과 부분과 공정임대료간 차액
1984년 이원적 운영	임대료 바우처 (Rental Voucher Program)가 새로 도입. 기존의 임대료 증서와 병행하여 운용됨	주택 및 도시·농촌 재생법 (The Housing and Urban-Rural Recovery Act) Section 504	<ul style="list-style-type: none"> ○ Rental Voucher는 지불기준(payment standard)과 가구소득 30%초과분을 바우처로 지급 ○ 임대료 보조가 임차인에게 지급됨 ○ 공정임대료를 초과하는 주택도 선택 가능(주거선택권강화), 거주 지역에 상관없이 지원
1998년 주택바우 처 통합	기존 두 제도가 통합되어 The Housing Choice Voucher Program (HCVP)로 일원화됨	양질의 주택 및 근로책임법 (The Quality Housing and Work Responsibility Act)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방 공공주택청(PHA)의 지불기준(payment standard) 도입. 지불기준을 초과하는 주택의 경우 그 임대료는 월가구총소득의 40% 이상이 되어서는 안됨 ○ 소득대비 총임대료 부담 비율: 40% ○ 임차인 스크리닝 및 선정은 집주인이 책임짐 ○ 임차인에게 범죄이력 등의 하자가 있을 경우 임차기간 종료 명시

자료: 진미윤, “저소득층 주거지원 바우처 제도의 해외 사례”, 2012년 제3차 빈곤포럼, 한국보건사회연구원, 2012, p.7.

라. 일본

(1) 공공임대주택

공공임대주택 공급은 2차대전 이후 절대적 주택부족 해소를 위해 시작되었다. 1945년부터 1949년 사이 민간주택 38만호, 공공부문은 타용도의 건물을 주택으로 사용하는 주택을 포함해서 24만호를 공급하였다. 초기에는 재정자금부족으로 인해 공공임대주택 공급이 부진한 편이었으나, 1951년부터 1975년까지 「공영주택법」 제정(1951년), 일본주택공단 설립(1955년), 「지방주택공급공사법」 제정(1965년) 등이 이루어지면서 양적으로 확대되었다.

공영주택은 전후 부흥기에 주택재고량의 절대적 부족을 해소하는 역할을 담당하였다. 1951년 「공영주택법」이 제정되면서 주택에서 곤궁한 저소득자를 시책대상으로 설정하였다. 고도경제성장기에 현저히 부족한 중견근로자를 위한 임대주택에 대해서는 1955년에 설립된 일본주택공단(현재의 도시재생기구)이 대도시를 중심으로 수요에 대응하여 임대주택을 공급하였다. 1965년에는 「지방주택공급공사법」에 의해 지방자치단체가 설립한 지방주택공급공사에서 공급을 시작하였다. 이에 따라 1968년에 전국 수준에서 주택공급수가 세대수를 초과하였고, 1973년에는 모든 시도 부현에서 공급호수가 세대수를 상회하여 ‘수(數)의 충족’이 이루어졌다.⁴¹⁾

주택공급량이 충분해진 이후에는 민간임대주택 시장실패에 대한 대책으로 공공임대주택 공급이 이루어졌다. 민간임대주택 시장에서는 가족세대의 거주에 적절한 저렴한 임대주택의 공급이 제대로 이루어지지 않았다. 민간임대주택의 신규공급 물건도 대부분은 규모가 작는데, 도쿄권의 아파트(연립주택)나 맨션(아파트)의 경우 80%가 50㎡ 이하였다.⁴²⁾ 또한 임대인들은 입주자를 제한적으로 받았다. 관리 위탁하는 임대인 중 16%가 입주자를 제한하였다. 단신고령자, 고령자만 있는 세대, 장애자, 자녀가 있는 세대, 편모-편부 세대, 외국인 등을 기피한 것이다. 입주자를 한정하는 이유는 관습이나 언어의 차이, 실내 사망사고, 다른 입주자나 인근주민과의 협조성, 주택사용방법, 임대료 지불, 입주자 이외 출입, 생활사이클 차이 등을 들고 있다.

이에 따라 1990년대 이후에는 가족이나 고령자를 위한 임대주택 공급이 시작되었고, 민간임대주택을 포함한 전체 임대주택의 질적 향상을 위한 제도가 시행되

41) (구)국토해양부·한국주택학회, 「해외 주거복지정책 사례연구(자문편)」, 2012, p.321.

42) (구)국토해양부·한국주택학회, 「해외 주거복지정책 사례연구(자문편)」, 2012, p.327.

었다. 1993년에 특정우량임대주택제도, 2001년에 고령자세대의 배리어프리(barrier-free) 필요에 대응하는 고령자용 우량임대주택제도가 도입되었다.

공공임대주택에는 지자체가 관리하는 공영주택, 지자체가 제공하는 개량주택, 도시재생기구(UR, Urban Renaissance agency)에서 관리하는 UR임대주택, 지방주택공급공사의 공사임대주택, 지자체, 지방주택공사, 민간 토지소유자가 제공하는 지역우량임대주택 등이 있다. 공영주택은 국가재정을 활용하여 하위소득자에게 공급되는 임대주택이며, UR주택이나 공사주택은 민간자금 및 투자용자자금 등을 이용한 중위소득자를 위한 임대주택이다. 공공임대주택 300만호 중 209만호가 공영주택이며 나머지 30%가 UR주택 및 공사주택이다. 일본이 1인당 GDP 2만 달러를 달성한 1987년 이후 20년간 전체 공공임대주택은 5% 증가에 그친 반면 중간소득층을 위한 공공임대주택은 19% 증가하였다.

(2) 임대료 보조⁴³⁾

① 공공부조상의 주거비 지원

기초수급보장제도를 통해 생활보호대상자에게 임대료를 보조한다. 생활보호 대상자 중 하위소득계층의 상당수는 공영주택 거주자이다. 임대료 월 4만 엔 이하부터 공영주택 입주자들이 늘어나며, 2만 엔 이하는 대부분 공영주택거주자이다. 기초수급보장제도 상의 생활보호대상자는 현재 소득이 전혀 없고 무직인 사람 또는 수입이 있어도 한 달 생활하는데 있어서 소득액이 현저히 낮은 사람, 지병을 앓고 있어 취업이 불가능한 사람 등이 포함된다. 그러나 각 구청 및 시청에 따라 대상 기준이 다르며, 연령기준도 다양하다.

생계비 지원 없이 임대료만 보조를 받는 경우는 일반적으로 편모·편부 가정일 경우가 대상자가 되며, 각 구청, 시청 등에서 심사 후 결정한다. 소득수준, 가구원수 등을 기준으로 차등화되어 있으며 지방자치단체별로 그 기준이 다르다.

43) (구)국토해양부·한국주택학회, 「해외 주거복지정책 사례연구(자문편)」, 2012, pp.349~350.

② **신혼·청년세대의 임대료 보조 사례**

신혼세대, 청년세대의 정주촉진 및 중심시가지의 활성화를 목적으로 특정한 시책대상자가 민간임대주택에 입주하는 경우에 임대료를 보조해주는 사례가 있는데, 각 지방자치단체는 정책적 필요에 따라 대상세대와 주택요건, 보조기간을 결정하고 있다. 이 때 대상주택은 민간임대주택을 기준으로 한다.

[일본 지방자치단체의 신혼·청년세대의 임대료 보조 사례]

도 시	대상세대	주택요건	보조기간
小樽市	청년정주촉진임대료보조제도(모집인원 2005년 30세대) 혼인후 3년 이내, 연령은 부부 40세 이하, 일정소득 이하	전용면적 35㎡이상	36개월
宇都宮市	청년부부세대임대료보조제도, 중심시가지 이외의 지역에서 중심시가지의 민간임대주택으로 전입한 부부세대, 만 40세 이하, 일정 소득 이하	중심시가지의 구역내 있는 민간임대주택	60개월
澁川市	차상 임대주택제도 동거친족이 있는 세대(65세 이상 시내에 거주하거나 근무하고 있는 단신도 가능), 일정 소득 이하	민간임대주택	-

자료: (구)국토해양부·한국주택학회, 「해외 주거복지정책 사례연구(자문편)」, 2012, p.350.

마. 시사점

해외 사례를 살펴본 바에 따르면, 공공임대주택 공급은 민간임대주택 공급부족에 대한 대책으로 추진되었다. 주택공급이 충분히 이루어진 이후에는 민간주도의 사회주택공급 및 주거급여 지원을 통해 주거복지를 실현하고 있다. 사회주택은 사회적 경제주체가 공급 및 운영·관리하는 민간임대주택의 하나로써, 다양한 사회적 가치를 실현시킬 수 있고 저렴한 임대료 및 안정적인 거주기간을 갖는 공공주택과 민간주택의 중간적 성격을 가진 주택이다.⁴⁴⁾ 사회주택의 임대료는 시장임대료 이하로 설정되므로, 주거급여와 동일한 효과를 거둘 수 있다.

공공임대주택도 시세보다 낮은 임대주택이라는 측면에서 사회주택으로 간주될 수 있으나, 사회주택은 기본적으로 민간임대주택이다. 우리나라와 같이 정부가 주거급여를 지급하면서 공공임대주택까지 공급하는 해외 사례는 찾기 어렵다. 우리나라는 주택공급이 충분하지 못한 상황에서 주거급여를 도입함에 따라, 주거급여는 공공임대주택 공급과 병행되고 있다고 볼 수 있다.

또한 사회주택은 개인이 아닌 법인이 공급하고 있다. 영국은 등록 사회임대사업자에 해당하는 대표적인 민간 조직은 주택협회, 주택트러스트, 주택협동조합 등이며, 2017년 현재 영국의 등록 사회임대사업자의 수는 약 1,760개 정도로 집계되고 있다. 이들은 주택·지역사회청(HCA)의 승인을 받아 사회주택의 건설 및 운영을 목적으로 정부의 보조금을 지원받고 있다. 프랑스에서는 HLM 협동조합들이 정부의 지원을 받아 2011년 기준 매년 저소득 가구를 위해 개발되는 사회주택의 60%를 건설하고 있으며, HLM 협동조합은 프랑스 주택 영역의 중요한 공급자가 되었다.

우리나라는 한국토지주택공사 및 주택관리공단 등 공공기관을 중심으로 사회주택이 건설·운영되고 있으나, 해외 사례를 고려하여 민간법인을 중심으로 사회주택을 공급하는 방안을 고민할 필요가 있을 것이다.

44) 국토교통부 홈페이지

<http://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m_67/DTL.jsp?mode=view&idx=236186>(2020.6.4. 검색)

가. 공적임대주택 공급 목적 명확화 필요

OECD 국가별 공적임대주택 비중은 해당 국가가 추구하는 공적임대주택 모델에 의해 결정되므로, 정부는 OECD 평균을 공적임대주택 공급 목표로 설정하기 보다는 공적임대주택 공급을 통해 달성하려는 정책목표를 명확히 제시할 필요가 있다.

국토교통부는 2017년 11월에 발표한 「주거복지 로드맵」과 2018년 6월에 발표한 「제2차 장기주거종합계획(13~22) 수정계획」에서 공적임대주택 재고를 2016년 126만호에서 2022년 200만호로 늘린다고 밝혔다.⁴⁵⁾ 국토교통부는 공공임대·공공지원주택 확대를 통해 공적임대주택 재고율을 2016년 6.3%에서 2022년까지 OECD 평균 8%를 상회하는 9% 달성을 위해 200만호를 제시한 것이다.

그런데 OECD 공적임대주택 재고율을 평균 8%로 제시한 OECD 보고서(2016)⁴⁶⁾에 따르면, OECD 국가들의 주택점유형태 분포는 사회주택(social housing) 8%, 자가주택 65%, 시장임대주택 22%, 기타유형 5% 등이다. 여기서, 사회주택은 공적임대주택을 포함하는 개념이다. 이 자료는 OECD가 실시한 설문조사⁴⁷⁾에 응답한 21개 국가의 자료에 근거하여 작성되었으며, 시장기제가 아닌 특정 기준에 의해 시장임대료보다 임대료가 낮은 주택을 사회주택으로 정의하고 있다. 또한 이 자료에서는 국가별로 자료의 시점이 2008년부터 2013년까지 다양하고, 모든 OECD 회원국(34개국)이 포함된 것은 아니다.⁴⁸⁾

45) 국토교통부, 「제2차 장기주거종합계획(13~22) 수정계획(요약)」, 2018.6., p.20.

46) Salvi del Pero, A. S., Adema, W., Ferraro, V., & Frey, V. 2016. Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries.

47) 2014 Questionnaire on Affordable and Social Housing

48) 천현숙·김근용·이윤상·이재춘, “해외 공공지원주택 변화 추이와 시사점”, 국토정책 Brief No.565, 국토연구원, 2016.

Scanlon(2015)⁴⁹⁾ 등의 연구에 의하면 유럽 사회주택의 국가별 비중은 2%에서 32%까지 큰 편차를 보이며, 최근 10년간 많은 국가에서 감소추세에 있다. 사회주택이 총 주택 중에서 차지하는 비중이 높은 국가(20% 이상), 중간인 국가(10% 이상 20% 미만), 낮은 국가(10% 미만)인 국가로 분류될 수 있는데, 사회주택 비중 9%는 비중이 낮은 국가에 속한다.

[유럽 주요국가의 총 주택 중 사회주택(social housing)의 비중]

(단위: %)

사회주택 비중	국 가	기준 연도	민간주택 비중		사회주택 비중	
			자 가	임 대	비 중	10년간 변화
높 음	네덜란드	2010	59	9	32	△4
	스코틀랜드	2011	64	12	24	△6
	오스트리아	2012	50	16	24	1
중 간	덴마크	2011	49	17	19	1
	스웨덴	2008	41	19	18	△3
	잉글랜드	2011	64	18	18	△2
	프랑스	2011	58	21	16	△1
낮 음	아일랜드	2011	70	19	9	1
	체 코	2011	65	10	8	△9
	독 일	2010	46	49	5	△3
	헝가리	2011	88~92	4~8	3	△1
	스페인	2011	85	11	2	1

자료: Scanlon et al. 2015.(천현숙·김근용·이운상·이재춘, “해외 공공지원주택 변화 추이와 시사점”, 국토정책 Brief No.565, 국토연구원, 2016, p.4. 재인용)

국가별 사회주택 비중은 해당 국가가 추구하는 사회주택 모델과 연관성을 보인다. 사회주택은 배분 대상별 특징에 따라 공급대상의 제한을 두지 않는 ‘보편적 모델’, 공급대상의 범위를 비교적 넓게 규정하는 ‘일반적 모델’, 취약가구 등으로 좁게 한정하는 ‘잔여적 모델’ 등으로 구분될 수 있는데, 각 모형에 따라 주택의 공급 대상과 정책 목표 등이 상이하다. Czischke(2005)에 따르면,⁵⁰⁾ 스웨덴, 네덜란드, 오

49) Scanlon, K., Fernandez Arrigoitia, M, & Whitehead, C., “Social housing in Europe”. European Policy Analysis17, 2015, pp.1-12.

스트리아, 덴마크, 핀란드는 보편적 모델을 따르고, 영국, 프랑스 등의 대다수 나라들은 일반적 모델 혹은 잔여적 모델을 채택하고 있다.

[모델별 사회주택(social housing) 공급대상]

보편적 모델 (Universal model)	일반적 모델 (Generalist model)	잔여적 모델 (Residual model)
배분 (Allocation)		
모든 국민이 대상	취약가구 특정 집단 일정 소득수준 이하 가구	취약가구 특정 집단(난민, 장애인, 약물중독자 등)
목표 (Mission)		
모든 국민의 적정 주거(decent housing)에 대한 접근을 가능하도록 함	주택시장 접근에 어려움을 겪는 가구문제에 대응	주택시장에서 배제된 가구의 문제에 대응
스웨덴, 네덜란드, 오스트리아, 덴마크, 핀란드	영국, 프랑스 등의 대다수 나라들	

자료: Ghekiere 2007; UNECE 2015 재인용.(천현숙·김근용·이윤상·이재춘, “해외 공공지원주택 변화 추이와 시사점”, 국토정책 Brief No.565, 국토연구원, 2016, p.3. 재인용)

우리나라는 주거복지정책으로 ‘일반적 모델’을 채택하고 있다. 2013년 행복주택이 도입되면서, 장기공공임대주택의 입주대상은 중산층의 일부까지도 포괄하게 되었다. 아래 [표]와 같이 행복주택 공급지원 대상은 소득 6분위까지 포함하므로, 소득 자격 기준으로만 본다면 국민의 약 60%가 입주자격이 된다. 진미운(2019)은 주택 기준과 자산 기준을 동시에 적용한다면 국민의 40% 이하가 될 것으로 추정하고 있다.⁵¹⁾ 이와 같이 공적임대주택 입주대상자는 국민의 40% 수준인데, 국토교통부는 공적임대주택 재고 목표를 전체 주택의 9%로 설정하고 있는 것이다.

50) Czischke, D. 2005. Social Housing in the EU. CECODHAS European Housing Observatory: Brussels.

51) 진미운·김경미, “프랑스 공공임대주택의 지속 성장의 기반과 최근 정책 딜레마”, 주택연구 제27권 3호, 2019, pp.5~40.

[소득계층별 주거복지 수급 자격]

소득	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
* 가구당 월평균 분위 경계값(통계청 가계동향조사, 전체가구 2인이상)										
공급 지원	영구·매입·전세									
		국민임대								
		행복주택								
		5·10년공공임대								
		공공분양				민간분양				
		공공지원임대								
수요 지원	주거급여									
		구입자금 대출								
		전세자금 대출								
		월세대출								

자료: 국토교통부

공적임대주택은 민간임대주택보다 임대료가 저렴하다. 따라서 수요대비 공급이 충분하지 못할 경우 ‘일반적 모델’이 추구하는 목표를 달성하기 어렵다. 공적임대주택 거주권은 혜택이 되므로, 공적임대주택 공급이 충분하지 못할 경우 주거취약계층이 입주하도록 해야 하기 때문이다. 정부는 ‘일반적 모델’을 채택하였지만, 공적임대주택 채고비율 목표를 9%로 설정함에 따라 결과적으로 ‘잔여적 모델’로 가게 되는 것이다.

우리나라의 공적임대주택은 입주 자격 기준만 있지 우리가 어떤 모델인지 어떤 모델을 지향하고 있는지에 대한 논의는 2022년 200만호라는 채고를 예고하면서도 정부, 학계, 정계에서 아직 충분히 논의되고 있지는 못하고 있다.⁵²⁾ 이와 같은 논의를 시작하기 위해서는 공공주택시장을 확대할 것인지 민간주택시장을 확대할 것인가에 대한 사회적 합의가 이루어질 필요가 있다. 또한 공급이 한정되어 있는 공공임대주택 입주자격에 대한 검토도 요구된다. 따라서 정부는 단순히 OECD 평균을 공공임대주택 공급 목표로 설정하기 보다는 공공임대주택 공급을 통해 달성하고자 하는 정책목표를 명확히 제시하는 것이 바람직할 것이다.

52) 진미운·김경미, “프랑스 공공임대주택의 지속 성장의 기반과 최근 정책 딜레마”, 주택연구 제27권 3호, 2019, pp.5~40.

나. 이중임대주택체계 유지 필요성 재고 필요

임대주택공급은 창의성과 효율성 측면에서 민간부문과 공공부문이 경쟁하는 구도로 이루어질 필요가 있으므로, 민간과 공공이 각각 특정 계층에게 임대주택을 공급하는 현행 이중임대주택체계 유지 필요성에 대해 면밀히 검토할 필요가 있다.

유엔인간주거계획⁵³⁾(2009)⁵⁴⁾은 유럽의 임대주택시장 경험에서 얻을 수 있는 교훈을 정리해서 개도국 전반의 저소득층 주택공급에 대한 도움을 주기 위한 보고서를 작성하였는데, 동 보고서는 공공주택의 필요성을 신중히 정의해야 하며, 저소득 가구들을 지원하기 위해 주택공급을 촉진할 것인지, 아니면 다른 목적을 추구할 것인지 명확히 해야 한다고 기술하고 있다. 또한 유럽에서는 공공주택의 직접공급보다 주택보조금을 지급하는 형태로 저소득층을 지원하고 있다고 밝히고 있다.⁵⁵⁾

공공주택의 직접공급에서 주택보조금을 지급하는 형태로의 전환은 주거복지에 대한 패러다임의 전환을 요구한다. 즉, 이중임대체제에서 단일임대체제로의 전환이 필요하기 때문이다. 정부가 주거취약계층에게 공공주택이 아닌 주거급여 등의 주택보조금을 지급한다면, 주거취약계층은 공공임대주택과 민간임대주택을 구분하지 않고 부담가능한 수준에서 주거를 선택할 수 있기 때문이다.

단일임대체제와 이중임대체제에 대한 내용은 Kemeny(2006)⁵⁶⁾에서 찾아볼 수 있는데, Kemeny(2006)는 에스핑-앤더슨(Esping-Enderson)의 복지국가 유형에 기초해서 단일임대체제와 이중임대체제를 설명하였다. 이중임대체제는 민간과 공공이 분리되어 운영되는 체제로서 영국, 아일랜드, 미국 등 앵글로색슨계열 국가들에서 나타나는 제도이다. 단일임대시장은 비영리기관에 의해 임대주택이 공급되면서, 사실상 공공과 민간의 구별 없이 운영되는 체제로서 독일, 덴마크, 스웨덴 등이 해당된다.

53) 유엔인간주거계획(UN Habitat)은 《제1회 유엔 인간주거회의》(1976년, 밴쿠버)에서 인간 주거 선언을 통해 설립된 《인간주거위원회(Commission on Human Settlements)》와 그 사무국을 말하며, "UN인간주거계획센터 (United Nations Centre for Human Settlements: Habitat)"를 전신으로 한다. 약어인 해비타트(Habitat)는 라틴어로 "거주"를 의미한다.

54) UN-Habitat, *Financing affordable social housing in Europe*, 2009.

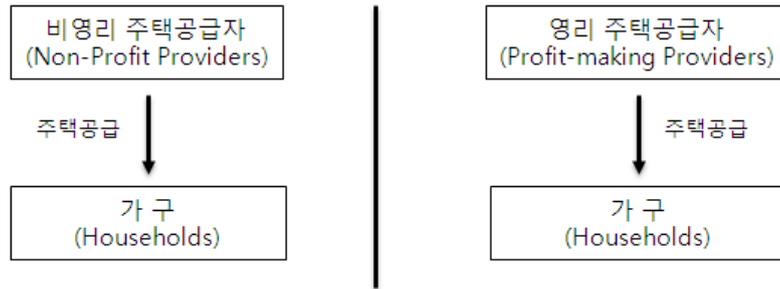
55) (구)국토해양부·한국주택학회, 「해외 주거복지정책 사례연구」, 2012. 1, p.9.

56) Kemeny, Jim, "Corporatism and Housing Regimes", *Housing Theory and Society* 23(1), 2006, pp.1~18.

[Kemeny모형에 의한 임대주택체제 유형]

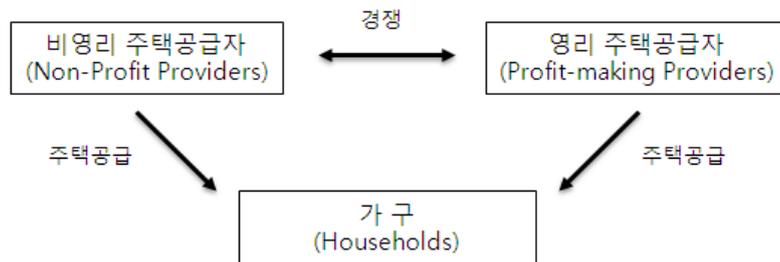
이중임대주택체제

- 두 부문이 분리되어 서로 다른 계층에게 주택을 공급



단일임대주택체제

- 두 부문이 경쟁 관계에서 일반 계층에게 주택을 공급



자료: 1. UN-Habitat, *Financing affordable social housing in Europe*, 2009.
2. 진미윤, 2011, “국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향”, 국토연구 통권 제71권, 국토연구원, 2011, pp.87~113.

우리나라의 임대주택체제는 이중임대주택체제이다. 공적임대주택 입주대상자는 민간임대주택 입주자와 구분된다. 그런데 이중임대체제는 단일임대체제보다 공공임대주택과 민간임대주택의 품질과 임대료 간 격차가 크며, 공공임대주택에 저소득층 거주 비율이 더 높아 대체로 바람직하지 않다는 인식이 있다.⁵⁷⁾ 진미윤(2011)은 그동안 물량 위주로 집착했던 우리의 정책도 어떤 시스템 구조가 우리에게 적합하고

57) (구)국토해양부·한국주택학회, 「해외 주거복지정책 사례연구」, 2012, p.15.

사회적·경제적으로도 부담 가능한 것인지, 어떻게 변화해 나가야 할 것인지 등에 대해 종합적이고 체계적인 방향 설정이 필요하다고 제시하고 있다.⁵⁸⁾

공적임대주택은 민간임대주택보다 저렴한 임대료로 공급이 가능한 것으로 알려져 있으므로, 저소득층에게 공적임대주택을 공급하는 것이 타당한 것으로 보일 수 있다. 그런데 임대주택공급에 있어서 공공이 민간보다 효율적이라고 보기는 어렵다. 공적임대주택을 저렴한 임대료로 공급이 가능한 사유에 대해서는 여러 측면에서 검토될 수 있을 것이다. 우선적으로 민간임대주택 임대료는 시장가격으로 결정되는데 반해, 공적임대주택 임대료는 정책적으로 결정되기 때문에 저렴한 가격으로 공급이 가능하다. 또한 공공임대주택이 저렴한 사유에는 한국토지주택공사가 택지개발을 통해 얻은 수익을 공공임대주택에 자체적으로 투입하거나 정부 출자에 의한 재정지원, 낮은 조달금리 등이 있다. 이와 같이 공공임대주택의 임대료가 저렴한 이유는 효율성이 아니라 많은 공공지원에 의한 것이므로, LH 등 공공기관을 통한 공공임대주택 공급과 운영이 효율적인가에 대해서는 충분한 검토가 요구된다.

정부는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 근거하여 일부 사회기반시설을 민간이 공급하도록 허용하고 있다. 「민간투자적격성조사」를 통해 민간이 정부보다 창의적이고 효율적으로 공급할 수 있는 사회기반시설을 선별하고 있는 것이다. 예를 들어 공공임대주택과 유사한 군관사 건립사업은 재정사업이 아닌 민간투자사업으로 추진되고 있다. 이와 같은 사례들을 고려할 때, 임대주택공급은 창의성과 효율성 측면에서 민간부문과 공공부문이 경쟁하는 구도로 이루어지는 것이 바람직할 수 있다.

공적임대주택공급을 위해서는 다양한 방식의 재정지원이 요구되므로, 수요에 부응하는 충분한 규모의 공적임대주택 공급은 현실적으로 어려운 과제이다. 따라서 정부는 민간과 공공이 각각 특정 계층에게 임대주택을 공급하는 현행 이중임대주택체계 유지 필요성에 대해 면밀히 검토할 필요가 있을 것이다.

58) 진미운, 2011, “국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향”, 국토연구 통권 제71권, 국토연구원, 2011, pp.87~113.

다. 공공자가 주택시장 도입 방안 검토 필요

주거복지를 위한 공공주택공급은 임대와 분양 방식으로 이루어지는데, 싱가포르 사례를 참고하여 공공자가 주택시장 도입을 통한 공공분양주택 공급 방안을 검토할 필요가 있다.

어느 사회, 어느 국가에서나 주택문제란 존재하기 마련이다. Torgersen(1987)⁵⁹⁾에 따르면, 교육, 건강 관리, 사회 보장 및 주택은 복지 국가의 네 가지 기둥인데, 주택은 다른 복지 부문보다 주택에 대한 시장 이익이 두드러질 가능성이 높다고 밝히고 있다. 즉, 주택문제는 주거복지 외에 주택시장에 대한 면밀한 고려가 필요하다는 것이다.

이러한 주택문제를 해결하는 방법은 해당 국가가 처한 정치, 경제, 문화, 사회적 상황에 따라 다르다. 일반적으로 주택정책은 주택문제 해결을 위한 국가 개입을 의미하는데, 그 개입의 정도와 수단은 구체적으로 주택시스템⁶⁰⁾이라는 맥락에서 논의된다.⁶¹⁾ 주택시스템을 논의하는 데 있어 그 분석의 출발점은 주택점유형태이며, 자가 혹은 임대주택에 대한 정책 방침에 따라 어떤 시스템을 구현할지가 달라지기 때문이다.⁶²⁾

주거복지를 위한 공공주택공급은 분양과 임대 방식으로 이루어지는데, 우리나라의 주거복지를 위한 주택공급은 공공임대주택 위주로 이루어지고 있다. 그런데 싱가포르의 공공임대주택에서 더 나아가 공공자가주택을 통해 주거복지를 추진하고 있다.

싱가포르의 주택시장은 크게 공공주택시장과 민간주택시장으로 구분된 이원화된 시장구조로 형성되어있다. 공공주택시장은 전체의 85% 수준으로 크게 공공자가 부문과 공공임대 부문으로 나뉘어진다. 공공주택시장의 주택공급은 주택개발청(HDB, Housing and Development Board)에 의해 이루어지고, 대부분의 HDB주택은 공공자가주택이다. 그러나 공공임대주택은 전면재건축시 입주자 거주용 또는 최

59) Torgersen, U. "Housing: the wobbly pillar under the welfare state". In *Between State and Market: housing in the post-industrial era*, Edited by: Turner, B, Kemeny, J and Lundqvist, L. Stockholm: Almqvist and Wiksell International., 1987, pp.116~126.

60) 주택시스템은 주로 주택시장의 규제와 지원, 타부문과의 관련성에 대한 구조적 양상을 포괄한다.

61) Malpass, Peter and Alan Murie, *Housing Policy and Practice*. 5th Edition. Palgrave, 1999.

62) 진미운·이현정, "싱가포르의 주택정책과 주택공급체계", 국토연구 제47권, 국토연구원, 2005, pp.215~237.

저소득층 주거지와 같은 목적을 위하여 활용되고 있고, 총재고의 3% 수준으로 알려져 있다.⁶³⁾

공공자가 주택시장에서는 HDB가 공급한 신규주택시장이 있고, 5년간의 의무거주기간(MOP, Minimum Occupancy Period)이 경과 후에 형성되는 재판매시장, 그리고 고급 콘도미니엄 시장이 형성되어 있다. 공공주택을 분양 받고 최소 거주기간이 지나기 전에 매각을 할 경우에는 반드시 사전에 정해진 가격으로 주택개발청에 환매해야 한다. 최소 거주 기간을 넘으면 2차 시장에서 자유롭게 거래하여 시세 차익을 볼 수 있다. 2차 시장을 통해 기존 주택을 매각하여 시세 차익을 확보하고 좀 더 나은 주거환경을 갖춘 민간주택으로 이사하는 것이 가능하다. 자유롭게 거래되는 2차 시장과 전체 주택 물량의 약 20% 정도를 차지하는 민간주택은 가격 변동성이 높으며 투자적 요소가 강하다. 한편, 민간주택시장은 전체의 약 15% 수준이고, 민간자가 시장이 대부분이고, 외국인들이 민간 임대주택시장에서 주택을 임대하고 있는 구조이다.

신규 공공자가 주택의 경우, 저렴한 주택가격으로 제공되므로 주택구입이 용이하고, 일정 소득 이하의 가구에게는 모기지 이자보조가 이루어지는 등의 장점이 있지만, 지역에 따라서는 대기자 명부가 길고, 공급기준이 까다로운 편이다. 또한 5년간의 의무거주기간을 충족시켜야하는 제약조건이 있다. 이에 비해 재판매주택의 경우는 신규주택의 5년 의무거주를 충족한 후 판매되는 시장인데, 시장가격으로 판매되므로 상대적으로 주택가격이 높게 형성된다. 대신 시장거래에 따라 작동되는 구조이므로, 대기자 명부 등록이나 공급기준과 같은 조건 일치 여부에 상관없이, 지불 능력이 있는 경우에 주택구입이 용이하다.

63) 박미선, 「싱가포르 주택정책의 전개와 중앙연금기금의 역할」, 한국주택금융공사, 2014, p.6.

[싱가포르 주택시장의 구조]



자료: 박미선, 「싱가포르 주택정책의 전개와 중앙연금기금의 역할」, 한국주택금융공사, 2014, p.15.

싱가포르와 우리나라의 공공분양주택정책의 큰 차이점은 ‘시세차익 처리 방식’과 ‘주택자금 지원 대상’에서 찾을 수 있다. 싱가포르는 시세차익을 HDB에서 일부 환수하며, 우리나라는 전액 사유화를 허용한다. 또한 싱가포르는 국민연금(Central Provident Fund: CPF)⁶⁴에서 주택구입자에게 장기저리로 자금을 지원하며, 우리나라는 주택도시기금을 통해 공급자 위주로 자금을 공급한다. 또한 싱가포르 공공분양주택은 토지임대부주택이므로, 우리나라와 같이 재건축에 따른 용적률 상향 차익을 사유화하지 못한다.

64) CPF는 1955년 도입된 싱가포르의 사회보장시스템(social security system)으로 표현 그대로는 중앙연금기금이지만 그 특징을 볼때 우리나라의 국민연금제도와 동일한 것이므로, 이해의 도모를 위해 CPF를 국민연금으로 정의하고자 한다.

[공공분양주택정책 비교]

구 분	싱가포르	대한민국
정 책 목 표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자가점유율 증대 ○ 공공주택의 전국민 소유화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1가구 1주택의 자가소유 정책 ○ 공공임대주택의 경우 일부 계층 및 저소득층에 제한
정 책 성 과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자가점유율 92% ○ 주택개발청 공공주택 거주자 84% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택보급률 104.2%(2018년) ○ 자가점유율 전국 59.3%(2018년) ○ 자가점유율 서울 45.7%(2018년)
시 세 차 익 처 리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5년 의무거주 기간 이후 재판매 가능 ○ 당초 분양가와 재판매가와와의 차액은 개발이익으로 주택개발청이 일부 환수(주택규모에 따라 10~25% 환수) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 투기가 우려될 경우 투기지역, 투기과열지구지정을 통한 거래 제약 ○ 시세차익 사유화
주 택 자 금 지 원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민연금을 통한 주택자금 지원 ○ 주로 수요자 금융으로서의 기능 우선 ○ 근로자라면 누구나 접근가능한 국민연금을 통한 장기저리의 주택자금지원 ○ 국민연금 이외도 주택개발청, 민간 금융기관으로 부터의 자금조달 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택도시기금을 통한 주택자금 지원 ○ 운용규모: 2004년 20조 1,268억 원 ○ 수요자 금융보다는 공급자 금융에 치중
주 택 시 장 구 조	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공주택 시장의 세분화, 계층화 ○ 민간주택 시장은 완전 차별화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역별, 주택유형별(단독주택, 공동주택) ○ 주택시장 구조 ○ 지역별 수급차이, 가격 격차 존재

- 자료: 1. 진미윤·이현정, “싱가포르의 주택정책과 주택공급체계”, 국토연구 제47권, 국토연구원, 2005, pp.215~237.
 2. 홍소정, 「주요국의 주택정책과 공공기관의 역할」, 한국조세재정연구원, 2012. p.13.
 3. 국가통계포털

싱가포르의 공공자가주택은 우리나라에서도 도입한 바 있는 ‘환매조건부주택’과 유사하다. 환매조건부주택은 2008년 4월에 도입되었으며, 2007년 10월에 군포부곡지구에서 처음으로 시범공급되었다. 그러나 청약률과 계약률이 저조하게 나타나 이후 추진되지 않고 있다. 국토교통부는 2018년에 신혼부부 등을 대상으로 공급하는

공공주택인 ‘신혼희망타운’에 대해 시세보다 분양가가 70% 이하로 책정됐을 경우 환매조건부를 의무화하는 방안을 검토했지만 실제 도입으로 이어지진 않았다.

이후 ‘환매조건부주택’은 시행되지 않았으나, 경기도 의회는 2019년 12월에 환매조건부주택에 대한 입법민원을 국회에 제출하였다. LH는 2019년 8월에 시세보다 저렴하게 공급된 주택에 대해 시세차익을 환수할 수 있는 ‘환매조건부주택’을 3기 신도시에 공급하는 방안을 검토하겠다고 밝힌 바 있다.

우리나라에서 사실상 실패한 정책으로 간주되고 있는 ‘환매조건부주택’ 재도입에 대한 시도가 이루어고 있는 이유는 싱가포르 사례에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 싱가포르 사례의 시사점은 공공자가주택이 공공분양주택의 대체제가 아닌 공공임대주택의 대체제라는 것이다. 우리나라의 환매조건부주택은 공공주택분양 희망자를 대상으로 하였으나, 싱가포르는 공공임대주택 입주대상자에게 공공자가주택을 공급하였다. 공공임대주택을 공공자가주택으로 변환하여 공급할 경우, LH 등 공공임대주택사업자는 공공임대주택 공급에 따른 부채를 줄일 수 있다. 또한 공공자가주택 입주자는 공공임대주택 입주자와 비교하여 주택가격 상승에 따른 시세차익을 얻을 수 있게 된다.

주거복지를 위한 공공주택공급은 임대와 분양 방식으로 이루어지는데, 공공주택을 임대 위주로 공급해야 할 필요성은 명확하지 않다. 따라서 국토교통부는 싱가포르 사례를 참고하여 공공자가 주택시장 도입을 통한 공공분양주택 공급 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

라. 실질 혜택 규모에 대한 형평성 제고 필요

공공임대주택별 실질 혜택금액은 3.2~61.5만원/월으로 다양하게 분포되어 있으므로, 국토교통부는 주거복지 수혜대상간의 형평성을 고려하여 공공임대주택 입주조건을 설정할 필요가 있다.

국토교통부는 영구임대주택, 국민임대주택 및 행복주택 등 다양한 유형과 면적의 공공임대주택을 전국적으로 공급하고 있는데, 공공임대주택 임대료는 민간임대주택 임대료보다 저렴하다. 따라서 공공임대주택 입주는 주거비용지원으로 간주될 수 있다. 한국토지주택공사의 자료에 따르면, 공공임대주택별 월세환산 실질 지원액은 3.2~61.5만원/월으로 평균 19.2만원/월으로 산정된다. ‘매입임대 신혼부부 I’⁶⁵⁾의 월세환산 실질 지원액은 61.5만원으로 가장 많다. 성남시 분당구에 위치한 101㎡ 면적의 10년 공공임대주택의 실질 지원액은 월 59.6만원이며, 16㎡ 면적의 행복주택의 실질 지원액은 월 3.2만원이다.

그런데 저소득층보다 고소득층에게 주어지는 실질혜택 규모가 크다면, 형평성 측면에서 문제가 될 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 최저소득계층인 생계·의료급여 수급자 등이 입주하는 영구임대주택의 평균 실질 지원액은 월 24.5만원이며, 도시근로자 월평균소득 100% 이하 신혼부부가 입주하는 매입임대(신혼부부 I)의 평균 실질 지원액은 월 61.5만원이다. 신혼부부에게 영구임대주택 입주자보다 2배 이상의 금액이 지원되는 것에 대한 타당성은 명확하게 제시되지 않고 있다.

또한 동일한 정책대상도 입주한 공공임대주택 유형에 따라 수혜 규모가 달라진다. 신혼부부는 행복주택에도 입주할 수 있는데, 행복주택의 실질 지원액은 월 3.2~7.8만원 수준이다. 행복주택의 평균 전용면적은 26.4㎡이며, 매입임대(신혼부부 I)의 평균 전용면적은 55㎡로 행복주택보다 넓다. 이와 같이 매입임대에 입주하는 신혼부부는 행복주택에 입주하는 신혼부부보다 많은 혜택을 받게 된다.

65)

[청년·신혼부부 매입임대 조건]

구분	청년	신혼부부 I	신혼부부 II
입주대상	만 19~39세	(예비)신혼부부, 한부모 가족, 만 6세 이하 자녀가 있는 혼인가구	
소득기준	순위별 기준금액 이하	도시근로자 월평균소득 70% 이하	도시근로자 월평균소득 100% 이하
임대조건	1순위: 시세 40% 2,3순위: 시세 50%	- 수급자등 : 시세 30% - 그 외: 시세 40%	- 소득 80% 이하: 시세 60% - 소득 80% 초과: 시세 70%
주택유형	원룸 위주	다세대주택 위주	아파트, 오피스텔, 다세대

[공공임대주택별 월세환산 실질 지원액]

(단위: 천원/월)

유 형	전용면적 (㎡)	임대 보증금	월 임대료	시세대비	전세환산 지원액	월세환산 지원액	시세 기준 지역
전체평균	46.54	28,742	210	62.60%	49,117	192	전국
영구 임대	평균:27.7	2,572	51	19.90%	62,660	245	전국
	26	2,362	47	19.60%	59,088	231	
	31	2,805	56	19.50%	70,472	276	
	40	3,750	75	20.30%	90,101	353	
국민 임대	평균:43.2	22,428	179	55.70%	54,193	212	전국
	36	14,785	140	49.70%	51,170	200	
	39	16,941	131	45.70%	59,787	234	
	46	25,357	194	57.60%	55,061	216	
	51	28,275	214	57.50%	61,162	240	
	59	33,495	249	58.20%	69,606	273	
공임 50년	평균:42.6	14,620	195	53.50%	55,938	219	전국
	37	11,943	175	54.20%	47,901	188	
	39	14,225	188	56.50%	47,950	188	
	42	13,744	191	52.70%	56,140	220	
	49	16,695	216	51.90%	66,581	261	
공임 10년	평균:72.7	68,419	546	75.20%	68,701	269	수도권
	59	43,962	467	73.00%	60,296	236	
	74	60,675	540	70.80%	81,765	320	
	84	72,827	589	70.10%	94,982	372	
	101	210,671	764	72.70%	152,088	596	
공임 5년	평균:44.7	36,773	474	93.00%	11,908	47	수도권
	39	29,936	404	90.10%	14,647	57	
	51	42,494	456	82.30%	34,268	134	
	59	43,928	562	83.90%	36,075	141	
분납 임대	평균:61.9	79,947	231	59.20%	95,551	374	수도권
	51	50,547	224	55.80%	85,450	335	
	59	72,502	194	54.60%	101,458	397	
	74	118,062	288	68.40%	88,718	347	
	84	136,537	334	69.70%	96,378	377	

유 형	전용면적 (㎡)	임대 보증금	월 임대료	시세대비	전세환산 지원액	월세환산 지원액	시세 기준 지역
장기 전세	평균:53.2	173,649	0	59.90%	116,131	455	서울
	23	87,444	0	69.80%	37,837	148	
	46	174,888	0	69.80%	75,674	296	
	51	169,198	0	60.90%	108,599	425	
	59	192,056	0	59.80%	129,317	506	
행복 주택	평균:26.4	25,685	123	76.50%	17,491	69	전국
	16	16,770	79	81.70%	8,260	32	
	21	18,784	91	70.80%	17,307	68	
	26	23,916	116	72.90%	19,917	78	
	36	36,494	177	80.30%	20,015	78	
매입 임대	46(기존주택)	4,055	134	30%	89,291	350	전국
	55(신혼부부Ⅰ)	5,935	308	30~40%	157,065	615	
	66(신혼부부Ⅱ)	52,394	365	60~70%	78,392	307	
	30(청년)	1,527	215	40~50%	68,959	270	
전세 임대	53(기존주택)	2,980	82	30%	55,804	219	전국
	64(신혼부부Ⅰ)	4,316	118	30~40%	63,967	251	
	63(신혼부부Ⅱ)	35,818	217	60~70%	49,120	192	
	33(청년)	1,282	106	40~50%	34,645	136	

주: 전세환산이율 4.7% (한국감정원 통계 '19.11월 기준 전국 평균)

자료: 한국토지주택공사

주거복지 실질 지원액의 형평성 문제는 주거복지 중복 수혜에 의해서도 나타난다. 공공임대주택 거주자의 일부는 공공임대주택 거주에 따라 혜택을 받고 있으나, 주거급여 수급대상자로 선정되어 있다.

주거급여 수급가구 현황을 살펴보면, 공공임대주택에 거주하는 주거급여 수급 가구는 2015년 25.0만가구에서 2019년 40.7만가구로 15.7만가구가 증가하였다.

[주거급여 수급가구 현황(2015~2019)]

(단위: 가구, %)

구 분	전 체	민간임대	공공임대	기 타 (사용대차등)	자가가구
2015.12	799,864 (100.0)	269,232 (33.7)	249,927 (31.2)	202,411 (25.3)	78,294 (9.8)
2016.12	803,970 (100.0)	264,340 (32.9)	270,452 (33.6)	192,250 (23.9)	76,928 (9.6)
2017.12	810,329 (100.0)	259,883 (32.1)	291,971 (36.0)	185,390 (22.9)	73,085 (9.0)
2018.12	939,755 (100.0)	304,086 (32.4)	361,639 (38.5)	191,070 (20.3)	82,960 (8.8)
2019.12	1,040,297 (100.0)	363,241 (34.9)	407,322 (39.2)	182,152 (17.5)	87,582 (8.4)

주: 1. 연도말 기준

2. 사용대차(使用貸借)는 당사자의 일방(貸主)이 상대방(借主)에게 무상으로 사용·수익하게 하기 위하여 목적물을 인도할 것을 약정하고 상대방은 이를 사용·수익한 후 그 물건을 반환할 것을 약정함으로써 성립하는 계약

자료: 한국토지주택공사

주거급여는 가구수, 지역 및 소득수준에 따라 차등지급되는데, 최대지급액이 되는 기준임대료는 15.8~50.4만원/월 이다. 기준임대료는 중위소득 대비 소득인정액 비율이 30% 이하인 경우에 지급되는 금액이며, 소득인정액 비율, 계약형태 및 보증금 액수에 따라 차등 지급된다. 따라서 민간임대주택에 거주하는 주거급여수급자의 평균 주거급여액은 2019년 12월 기준 109,448원/월이다. 반면 공공임대주택에 거주하는 주거급여수급자의 평균 주거급여액은 2019년 12월 기준 61,280원/월이다.⁶⁶⁾

66) 한국토지주택공사 제출자료

[2020년 기준 주거급여 기준임대로]

(단위: 만원/월)

구 분	1급지 (서울)		2급지 (경기, 인천)		3급지 (광역시, 세종)		4급지 (그 외)	
1인	26.6	(+3.3)	22.5	(+2.4)	17.9	(+1.6)	15.8	(+1.1)
2인	30.2	(+3.5)	25.2	(+2.6)	19.8	(+2.0)	17.4	(+1.3)
3인	35.9	(+4.3)	30.2	(+3.0)	23.6	(+2.3)	20.9	(+1.5)
4인	41.5	(+5.0)	35.1	(+3.4)	27.4	(+2.7)	23.9	(+1.9)
5인	42.9	(+5.2)	36.5	(+3.6)	28.5	(+2.7)	24.9	(+2.0)
6인	50.4	(+6.3)	43.0	(+4.1)	33.1	(+3.5)	29.1	(+2.4)

주: * 괄호는 전년대비 증가액

자료: 국토교통부

영구임대주택에 거주하는 주거급여수급자는 영구임대주택에 거주함에 따라 245,000원/월을 지원받고 있으므로, 주거급여 수급액과 합산하면 306,280원/월의 지원을 받고 있다고 볼 수 있다. 이는 민간임대주택에 거주하는 주거급여수급자보다 2.8배 많은 지원을 받는다는 것을 의미한다.

[주거급여 수급자 1인당 월평균 수급액(2019년 12월 기준)]

(단위: 원, %)

민간임대	공공임대			D/A
주거급여(A)	주거급여(B)	영구임대주택 거주 혜택(C)	합계(D=B+C)	
109,448	61,280	245,000	306,280	2.8

자료: 한국토지주택공사

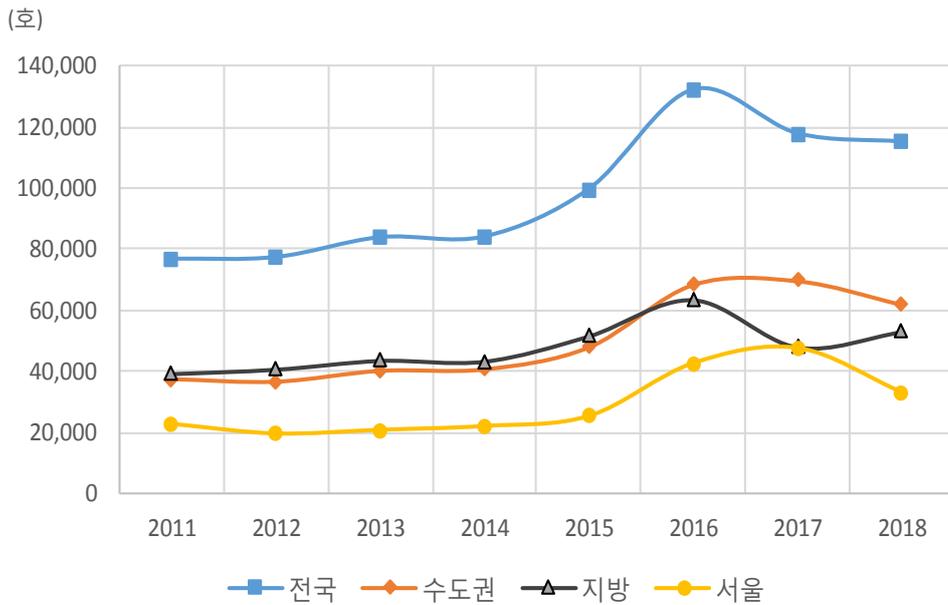
이와 같이 공공임대주택 입주자가 받는 실질 혜택금액은 공공임대주택 유형별로 다양하게 분포되므로, 국토교통부는 주거복지 수혜대상간의 형평성을 고려하여 공공임대주택 입주조건을 설정할 필요가 있다.

마. 멸실주택수 증가에 따른 공적임대주택 건설물량 확대 필요

수도권을 중심으로 저소득층이 거주할 수 있는 주택이 급격히 감소하고 있으므로, 공적임대주택 건설물량을 확대할 필요가 있다.

통계청 자료에 따르면, 2015년부터 멸실주택수가 증가하였다. 국가인권위원회(2018)는 개발로 인한 임대료가 저렴한 주거의 멸실 등으로 고시원에 일반 저소득층도 대거 유입되고 있는데, 특히 쪽방촌은 입지조건이 양호한 도심에 위치하는 경우가 많아 개발 압력이 높으며 이미 많은 쪽방들이 개발사업으로 인해 멸실되고 있다고 밝히고 있다.⁶⁷⁾

[멸실주택수]



자료: 국가통계포털

67) 국가인권위원회·한국도시연구소, 「비주택 주거실태파악 및 제도개선 방안」, 2018, p.23.

2016년 이후 수도권 멸실주택수는 지방 멸실주택수보다 많아졌으며, 수도권에
 서도 서울의 멸실주택수가 크게 증가하였다. 서울의 멸실주택수는 2015년까지 연간
 2만 호 수준이었으나, 2016년부터 4만호 수준으로 증가하였다.

[지역별 멸실주택수]

(단위: 호)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전 국	83,738	83,976	99,557	132,108	117,730	115,119
수도권	40,230	40,710	47,973	68,598	69,808	62,414
지 방	43,508	43,266	51,584	63,510	47,922	52,705
서 울	20,721	21,955	25,271	42,579	47,534	33,459
부 산	7,143	5,023	9,036	12,731	7,857	8,234
대 구	3,700	3,580	5,670	5,629	4,375	6,350
인 천	6,820	3,572	5,057	3,777	2,782	6,433
광 주	1,497	2,340	1,347	2,879	3,020	2,065
대 전	1,057	1,403	1,634	2,995	2,661	5,261
울 산	1,746	1,438	2,110	2,520	1,541	1,331
세 종	-	-	236	321	222	891
경 기	12,689	15,183	17,645	22,242	19,492	22,522
강 원	2,515	2,618	2,681	4,188	2,626	2,845
충 북	2,493	2,584	2,578	2,702	2,560	3,152
충 남	2,981	3,425	2,874	3,240	2,695	2,622
전 북	4,082	2,381	3,395	2,896	2,765	3,563
전 남	4,385	4,849	3,520	4,040	3,408	3,434
경 북	5,929	5,980	6,788	7,994	6,894	5,045
경 남	5,183	6,711	8,077	9,922	6,109	6,935
제 주	797	934	1,638	1,453	1,189	977

자료: 국가통계포털

전국 대비 서울 주택수 비율은 18.3%이다. 그런데 2016년부터 2018년까지 전국 대비 서울 멸실주택수 비율은 29.1~40.4%에 이른다. 반면, 신규 주택공급량인 서울의 사용검사 주택수는 전국 대비 12.4~16.9% 수준이다.

[주택공급 현황]

(단위: 천가구, 천호, 호, %)

구 분	전국(A)	수도권(B)	서울(C)			
			비율(B/A)	서울(C)	비율(C/A)	
가구수(천가구)	19,367.7	9,332.0	48.2	3,784.7	19.5	
주택수(천호)	19,877.1	9,161.4	46.1	3,644.1	18.3	
멸실 주택수 (호)	2016	132,108	68,598	51.9	42,579	32.2
	2017	117,730	69,808	59.3	47,534	40.4
	2018	115,119	62,414	54.2	33,459	29.1

주: 가구수 및 주택수는 2016년 신주택보급률 산정 기준
자료: 국가통계포털

임대료가 저렴한 주택이 멸실될 경우, 멸실된 주택에 거주하던 세입자들은 주거할 거처를 찾기 어렵다. 따라서 서울시는 2019년 4월에 「단독주택 재건축 세입자 대책」을 마련, 발표했다.⁶⁸⁾ 재개발 사업과 달리 세입자 손실보상 의무규정이 없어 살던 집에서 내몰려야 했던 단독주택 재건축 세입자에 보상 등 지원책을 마련한 것이다. 서울시 자료에 따르면, 재개발 및 재건축에 따라 세입자 대책이 이루어지는 멸실주택수는 약 25% 수준이다.⁶⁹⁾

68) 서울특별시, 「서울시 '단독주택 재건축'도 재개발처럼 세입자 보상... 첫 지원대책」, 2019.4.24.

69) 통계청 자료에 따르면, 2016~2018년 서울시 멸실주택수는 123,572호이다. 재개발 및 재건축 외의 사유로 멸실되는 주택수가 상당수에 이른다는 것을 알 수 있다. 재개발·재건축 구역에 거주하던 기존 가구수는 멸실주택수와 유사하다고 가정할 경우, 전체 멸실되는 주택의 약 8%에 대해 세입자 대책이 마련된다고 볼 수 있다.

[재개발 및 재건축 멸실현황(2016~2019년)]

(단위: m², 가구, %)

구 분	면 적	기존 가구수	
			비 율
세입자 대책 수립	660,559	10,077	25
세입자 대책 미수립	2,339,292	30,039	75
합 계	2,999,851	40,116	100

자료: 서울특별시

그러나 빈곤사회연대는 재건축 세입자 대책에 공동주택(아파트)까지 포함해야 한다고 밝히고 있다.⁷⁰⁾ 재건축사업은 1970년대 대량으로 공급되었던 아파트가 노후화되면서, 아파트 공동주택 단지를 정비하기 위한 사업으로 발전되었다. 그러다보니 2000년대까지 재건축하면 ‘강남 아파트 재건축’을 의미했다. 저소득층이 밀집한 노후 단독주택 재개발지역 세입자들에게 대책을 수립하는 것과 달리, 강남 아파트에 사는 비교적 중산층에 속하는 세입자들에게까지 이주대책을 수립할 필요는 없다는 논리가 성립되었고, 이에 공동주택 재건축 세입자 대책 수립의 사회적 요구가 적었던 것이 사실이다. 이러한 논리는 재건축사업이 단독주택지까지 확대될 때까지도 유지되면서, 재건축사업 전반에 세입자 대책 논의가 충분히 진행되지 못했다.

빈곤사회연대는 현재 공동주택의 노후화가 강남 아파트에만 한정된 문제가 아니라고 주장하고 있다. 또한 강남의 노후한 주공아파트 세입자들이, 노후한 단독주택지역 세입자들보다 상대적으로 보증금 수준이 높다고 할지라도, 개발 사업으로 인해 원치 않는 비자발적 퇴거를 당한다는 점에서는 다르지 않다는 것이다. 특히, 공동주택 재건축 세입자들이 자신의 생활권을 유지하기 위해 인근에서 전월세집을 얻기 위해서는 더 많은 주거비 부담이 요구되기에, 주거권 침해의 정도가 적지 않다. 실제로 최근 강제집행으로 충돌이 발생한 재건축 단지인 개포1단지 주공아파트 세입자의 경우 주거급여 수급자도 거주하고 있었고, 보증금 500만~1000만원에 월세 5-60만원부터 전세의 경우 7천, 8천만 원 등 1억원 미만이었다.⁷¹⁾ 이들이 이주대책 없이 동등한 수준의 주거지로 이주한다는 것은 불가능하다.

70) 빈곤사회연대, 「[공동성명] 서울시 단독주택 재건축 세입자 대책에 대한 입장」, 2019.4.23.

71) 빈곤사회연대, 「[공동성명] 서울시 단독주택 재건축 세입자 대책에 대한 입장」, 2019.4.23.

이와 같이 멸실주택에 거주하던 가구는 저렴한 거처로 이사해야 하지만, 저렴한 거처는 충분히 공급되고 있다고 보기 어렵다. 저렴한 주택 공급은 공공임대주택 공급을 통해 이루어질 수 있는데, 멸실주택수 증가폭이 큰 수도권의 공공임대주택 증가량은 감소하고 있기 때문이다. 2018년 기준 수도권 멸실주택수는 62,414호이다. 반면, 공공임대주택 증가량은 54,076호이며 건설임대는 19,059호 수준이다. 매입임대와 전세임대 방식으로 기존 임차인이 없던 신규주택을 임대할 수 있으나, 상당수는 기존 임차인이 거주한 주택에 입주하게 된다. 따라서 주거취약계층이 거주할 수 있는 공공임대주택 증가량은 멸실주택수보다 적다고 볼 수 있다.

[공공부문 임대주택 재고 및 전년대비 증가량]

(단위: 호)

구 분		2016(A)	2017(B)	2018(C)	
				B-A	C-B
전국	합 계	1,357,701	1,456,838	99,137	113,404
	건설임대	1,004,870	1,062,526	57,656	58,129
	매입임대	187,067	199,420	12,353	15,597
	전세임대	165,764	194,892	29,128	39,678
수도권	합 계	661,957	735,268	73,311	54,076
	건설임대	450,354	498,983	48,629	19,059
	매입임대	115,221	123,491	8,270	10,905
	전세임대	96,382	112,794	16,412	24,112
	※ 멸실주택수	-	-	69,808	62,414

자료: 국가통계포털 자료를 바탕으로 재작성

특히 서울특별시의 공공임대주택 증가량은 2018년 기준으로 18,965호이므로, 멸실주택수 33,459호에 비해 적다.

[서울특별시 임대주택 재고 및 전년대비 증가량]

(단위: 호)

구 분		2016(A)	2017(B)	2018(C)	
				B-A	C-B
임대주택	건 설	187,170	191,423	4,253	6,083
	매입, 전세	64,742	73,869	9,127	12,882
	소 계	251,912	265,292	13,380	18,965
※ 멸실주택수		42,579	-	47,534	33,459

자료: 국토교통부 통계누리 자료를 바탕으로 재작성

멸실주택수 대비 공공임대주택 증가량이 적다면, 수도권을 중심으로 저소득층이 거주할 수 있는 주택이 급격히 감소하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 주거취약계층의 주택 확보를 위하여, 수도권을 중심으로 공공임대주택 건설물량을 확대할 필요가 있을 것이다.

바. 합리적 주택보급률 기준 마련 필요

주거복지를 위해서는 충분한 주택이 공급되어야 하므로, 국토교통부는 빈집·노후주택 등을 고려하여 합리적인 주택보급률 기준을 마련할 필요가 있다.

정부는 전국 주택보급률이 100%를 넘었으므로 주택공급량이 충분하다는 입장을 취하고 있지만, 주거복지를 위한 주택이 충분히 공급되어 있는가에 대한 논의는 이루어지지 않고 있다. 정부 발표 자료에 따르면, 2018년 기준 전국 주택보급률은 104.2%이지만, 서울의 주택보급률은 95.9%, 인천 101.2%, 경기도 101.0%로 수도권 외의 주택보급률은 99.0%이다.

[주택보급률(등록센서스)]

(단위: %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전 국	100.9	101.1	101.3	101.9	102.3	102.6	103.3	104.2
수도권	96.8	97.3	97.3	97.7	97.9	98.2	98.3	99.0
서울	94.7	94.8	95.1	96.0	96.0	96.3	96.3	95.9
지방	104.6	104.7	105.1	105.8	106.5	106.8	107.9	109.1
부산	100.1	100.8	101.7	102.6	102.6	102.3	103.1	103.6
대구	101.3	101	101.2	100.5	101.6	103.3	104.3	104.0
인천	101.8	102.7	101.7	101.3	101	100.9	100.4	101.2
광주	102.4	101.9	102.6	103.9	103.5	104.5	105.3	106.6
대전	102.6	102.6	102	102.6	102.2	101.7	101.2	101.6
울산	105.3	105	105.4	106.3	106.9	107.3	109.3	110.3
경기	97.6	98.3	98.1	98.3	98.7	99.1	99.5	101.0
세종	-	-	-	-	123.1	108.4	111.5	110.0
강원	107.4	106.8	106.3	106	106.7	106.4	107.7	109.6
충북	108	107.9	108.8	109.5	111.2	110.7	111.4	113.8
충남	105.1	105.6	105.8	107.9	108.3	109.2	110.5	112.7
전북	107.2	107.1	106.9	107.5	107.5	107.3	107.7	109.4
전남	107.7	107.8	108.5	109.6	110.4	110.7	111.3	112.5
경북	109.5	109.6	110.2	111.2	112.5	113	114.7	116.1
경남	104.4	104.3	105	105.8	106.4	106.7	108.6	110.1
제주	95.6	96.4	98.4	98.7	100.7	103.1	105.2	107.0

자료: 국가통계포털 <건설·주택·토지·주택보급률-(新)주택보급률>

국토교통부의 주택 재고 통계에는 주거용 오피스텔, 고시원과 같은 준주택이 대부분 빠져 있다. 또한 상가주택과 부분임대주택(다가구) 등에 대한 파악도 미흡하다. 2013년에 감사원은 이 같은 문제점을 지적하였다. 감사원의 ‘서민주거안정시책 추진실태’ 보고서에 따르면, 공식 통계에서 빠진 오피스텔 등을 더하면 2010년 전국 주택보급률은 101.9%(공식 통계)가 아닌 105.7%에 달한다. 정부는 2010년 주택 보급률을 계산하면서 주택은 17,672,100호, 가구수는 17,339,422가구를 기준으로 했다. 그러나 감사원은 주택으로 사용하는 상가 겸용 단독주택(363,807가구), 비(非)주거용 건물 내 주택(46,677가구), 주거용 오피스텔(239,911실) 등 총 650,395가구를 주택 수에 더해야 한다고 지적했다.

한편 국토교통부는 주택보급률 산정시 일반가구수를 사용한다. 총 가구 수는 아래 [표]와 같이 일반가구와 집단가구, 외국인가구 등 세 부류를 모두 합한 값이다. 2018년 기준 전국 외국인 가구는 50.3만 가구인데, 수도권에 34.4만 가구가 거주하고 있다. 하지만 주택보급률 산정시 분모인 일반가구는 총 가구 수가 아니라 외국인가구와 집단가구를 뺀 나머지만 해당한다. 총 가구 수를 대입하면 실질 주택보급률은 낮아진다.

국토교통부는 외국인가구 및 주거용 오피스텔 증가 등 주거실태 변화에 대응하기 위해, 외국인가구와 실질적으로 주택으로 이용되고 있는 오피스텔 등 준주택을 포함한 광의의 주택보급률을 산정하는 방안을 추진하고 있으며, 외국인 가구와 주거용 오피스텔을 포함하여 산정하면 수도권은 97.3%, 서울은 95.9%로 현재의 주택보급률과 비슷한 수준이라고 밝히고 있다.⁷²⁾ 또한, 고시원, 기숙사 등 실질적인 주택으로 활용되는 준주택을 포함할 경우 광의의 주택보급률은 더 개선될 것이라는 입장이다.⁷³⁾

72) 외국인 가구: (05)8.5 → (10)21.4 → (15)43.3(만가구), 통계청
 주거용 오피스텔: (05)15.7 → (10)23.3 → (15)32.7(만호), 통계청

73) 국토교통부, “서울 실질 주택보급률 및 입주물량 보도 관련”, 보도참조자료, 2017.8.10.

[2018년 지역별 가구수]

(단위: 천가구)

구 분	합 계	일반가구	집단가구-비혈연 6인이상 가구	집단가구 -집단시설가구	외국인 가구
전 국	20,499.5	19,979.2	7.1	10.1	503.1
수도권	10,038.0	9,686.0	3.8	3.8	344.4
지 방	10,461.6	10,293.2	3.2	6.3	158.8
서울특별시	3,981.7	3,839.8	1.8	0.8	139.4
부산광역시	1,378.2	1,363.6	0.3	0.5	13.7
대구광역시	968.3	957.5	0.3	0.3	10.2
인천광역시	1,122.0	1,094.7	0.3	0.5	26.5
광주광역시	586.3	578.6	0.1	0.3	7.3
대전광역시	608.3	602.2	0.2	0.3	5.6
울산광역시	439.9	431.4	0.1	0.2	8.3
세종특별자치시	120.6	119.0	0.1	0.1	1.5
경기도	4,934.2	4,751.5	1.7	2.5	178.5
강원도	634.8	628.5	0.2	0.4	5.7
충청북도	656.1	641.0	0.3	0.5	14.3
충청남도	877.6	851.1	0.4	0.8	25.3
전라북도	743.3	733.0	0.2	0.5	9.7
전라남도	747.7	737.4	0.3	0.6	9.4
경상북도	1,113.0	1,094.5	0.3	0.9	17.3
경상남도	1,331.3	1,306.4	0.3	0.8	23.7
제주특별자치도	256.2	249.0	0.1	0.1	6.9

자료: 국가통계포털 (건설·주택·토지 > 주택 > 주택총조사 > 총조사주택(2015년 이후) > 전수부문 (등록센서스, 2015년 이후) > 거처의 종류 및 거처, 가구, 가구원-시군구)

이와 같이 주택보급률에 대해 다양한 논의가 있으나, 현행 방식으로 산정된 주택보급률이 100%라는 것은 주택이 충분하다는 것을 의미하지 않는다. 빈집이나 노후주택이 포함되기 때문이다. 빈집은 아래 [표]와 같이 이사 및 개·보수에 의한 일시적 빈집과 노후주택 등 다양한 사유로 발생되어 일정한 수량이 유지된다. 전국 기준으로 빈집은 전체 주택의 6.53%에 이르며, 서울의 빈집도 2.83% 수준이다.

[2015년 기준 빈집 사유별 비율]

(단위: %)

구 분	합 계	매매 임대 이사	미분양 미입주	현재 수리중	일시적 (가끔) 이용	폐가 (철거대상 포함)	영업용	기타
전 국	6.53	3.12	0.97	0.17	1.51	0.49	0.21	0.07
서 울	2.83	1.35	0.63	0.13	0.25	0.26	0.16	0.05
부 산	7.44	4.39	1.39	0.26	0.77	0.44	0.16	0.03
대 구	4.01	2.23	0.43	0.18	0.71	0.25	0.13	0.08
인 천	5.03	2.87	0.71	0.14	0.75	0.30	0.23	0.03
광 주	5.49	3.38	0.34	0.35	0.92	0.25	0.24	0.02
대 전	5.63	3.10	0.64	0.21	0.76	0.43	0.35	0.14
울 산	5.99	3.52	1.00	0.21	0.78	0.32	0.15	0.01
세 종	20.29	9.44	8.28	0.12	1.71	0.10	0.52	0.12
경 기	3.92	1.87	0.90	0.12	0.57	0.16	0.21	0.09
강 원	10.40	3.85	1.00	0.16	4.41	0.62	0.25	0.11
충 북	9.85	4.80	0.96	0.23	2.97	0.60	0.22	0.07
충 남	9.77	4.96	1.28	0.16	2.41	0.63	0.28	0.06
전 북	10.75	4.90	1.35	0.19	2.96	1.04	0.24	0.06
전 남	13.82	6.36	1.44	0.17	4.09	1.46	0.22	0.08
경 북	10.86	4.64	0.94	0.26	3.42	1.33	0.19	0.08
경 남	8.70	3.36	1.26	0.16	2.90	0.72	0.23	0.06
제 주	9.46	3.62	1.16	0.18	3.96	0.27	0.26	0.01

자료: 국가통계포털 자료를 바탕으로 재작성

주택보급률은 주택수와 가구수의 비율이다. 여기서 가구는 실제로 주거할 수 있는 거처를 필요로 하므로, 유의미한 주택보급률은 가구가 실제로 거주할 수 있는 주택수인 ‘주거 가능 주택수’를 기준으로 산정되어야 한다. 빈집은 일반적인 가구가

주거할 수 있는 주택이 아니므로, 주택보급률 산정에 사용되어야 할 ‘주거 가능 주택수’는 빈집을 제외하여 산정되는 것이 바람직하기 때문이다.

[2018년 지역별 주거 가능 주택수]

(단위: 천호)

구 분	주택수(A)	빈집(B)	주거 가능 주택수(A-B)
전 국	20,818	1,420	19,398
수도권	9,588	408	9,180
지 방	11,230	1,011	10,219
서 울	3,682	94	3,589
부 산	1,413	100	1,313
대 구	996	41	955
인 천	1,108	65	1,043
광 주	617	37	579
대 전	612	30	582
울 산	476	29	447
세 종	131	14	117
경 기	4,798	250	4,548
강 원	689	72	616
충 북	730	75	655
충 남	960	106	853
전 북	802	87	715
전 남	830	119	711
경 북	1,271	137	1,134
경 남	1,439	132	1,307
제 주	266	33	234

자료: 국가통계포털 (건설·주택·토지 > 주택총조사 > 총조사주택(2015년 이후) > 전수부문(등록센서스, 2015년 이후) > 빈집의 종류 및 건축연도별 주택-시군구)

또한 준공 이후 30년 이상 경과한 주택은 주거가 이루어지고 있으나, 주거보다는 재건축 대상 주택이므로, 주택보급률 산정시 이를 고려할 필요가 있다. 정부가 발표하는 주택수에서 빈집과 노후주택을 제외한 주택수는 '주거 및 매매 가능 주택 수'로 간주할 수 있을 것이다.

[2018년 지역별 주거 및 매매 가능주택수]

(단위: 천호)

구 분	주택수 (A)	빈집 (~1990년) (B)	노후주택 (30년 이상) (C)	주거 및 매매 가능 주택수 (A-B-C)
전 국	20,818	956	3,084	16,778
수도권	9,588	319	997	8,273
지 방	11,230	637	2,088	8,506
서 울	3,682	59	509	3,115
부 산	1,413	68	279	1,066
대 구	996	27	135	834
인 천	1,108	47	135	926
광 주	617	25	81	511
대 전	612	22	74	516
울 산	476	23	46	407
세 종	131	13	8	110
경 기	4,798	214	352	4,232
강 원	689	47	141	500
충 북	730	52	124	553
충 남	960	79	166	714
전 북	802	47	184	571
전 남	830	56	262	511
경 북	1,271	74	285	911
경 남	1,439	77	254	1,108
제 주	266	26	48	193

자료: 국가통계포털 (건설·주택·토지 > 주택총조사 > 총조사주택(2015년 이후) > 전수부문(등록센서스, 2015년 이후) > 빈집의 종류 및 건축연도별 주택-시군구)

정부는 2018년 기준 주택보급률을 104.2%로 발표하고 있으나, 빈집을 제외한 주거가능주택보급률은 97.1% 수준에 불과하다. 따라서 주거가능주택보급률이 100%가 되기 위해서는 현행 산정방식으로 주택보급률이 약 110% 수준에 도달할 필요가 있다.

[2018년 조건별 주택보급률]

(단위: %)

구 분	주거가능 주택보급률	주거 및 매매가능 주택보급률	주택보급률
전 국	97.1	84.0	104.2
수도권	94.8	85.4	99.0
지 방	99.3	82.6	109.1
서 울	93.5	81.1	95.9
부 산	96.3	78.2	103.6
대 구	99.8	87.1	104.0
인 천	95.3	84.6	101.2
광 주	100.1	88.3	106.6
대 전	96.6	85.7	101.6
울 산	103.5	94.4	110.3
세 종	98.1	92.5	110.0
경 기	95.7	89.1	101.0
강 원	98.1	79.6	109.6
충 북	102.2	86.3	113.8
충 남	100.2	83.9	112.7
전 북	97.6	77.9	109.4
전 남	96.4	69.3	112.5
경 북	103.6	83.3	116.1
경 남	100.0	84.8	110.1
제 주	93.9	77.3	107.0

자료: 국가통계포털 자료를 바탕으로 제작됨

주요 선진국의 주택보급률을 살펴보면, 일본 115.2%(’08년), 미국 111.4%(’08년), 영국 106.1%(’07년) 수준이다.⁷⁴⁾ 「제2차 장기주거종합계획(’13~’22) 수정계획」에서도 2022년 우리나라 주택보급률 목표를 110%로 설정하고 있으므로, 주택보급률 110%는 적정 목표 수준으로 볼 수 있을 것이다.

사. 도시 공간 효율성 향상을 통한 주거복지 추진 필요

시내 전체가 저층인 프랑스 파리의 평균 용적률은 250~270%⁷⁵⁾로 알려져 있는데 반해 서울의 평균 용적률은 150~160% 정도이므로, 서울의 공간 효율성을 고려한 적정밀도 개발을 통해 저소득층을 위한 주택공급방안을 모색할 필요가 있다.

정부는 2018~2022년간 서울의 아파트 공급은 연평균 약 4.3만호로 이전 10년 평균(3.3만호), 5년평균(3.2만호) 대비 약 32~36% 증가할 것으로 전망되는 등 서울 아파트 공급은 충분하다고 밝히고 있다.

[수도권 및 서울 아파트 입주예정물량 전망]

(단위: 만호)

구 분	10년평 (’08~’17)	5년평 (’13~’17)	’18	추 정				’18~’22 평균		
				’19	’20	’21	’22	10년비	5년비	
수도권	20.6	22.1	32.9	27.9	20.3	21.1	22.3	24.9	20.7%	12.4%
(APT)	12.9	12.4	23.9	20.5	13.5	14.9	14.9	17.5	35.9%	41.7%
서울	6.5	7.3	7.8	7.6	6.9	7.1	7.1	7.3	12.6%	△0.4%
(APT)	3.3	3.2	4.4	4.5	4.1	4.3	4.3	4.3	32.1%	35.7%

자료: 국토교통부, “서울 내 아파트 공급은 원활히 이루어지고 있습니다.”, 보도자료, 2019.6.15.

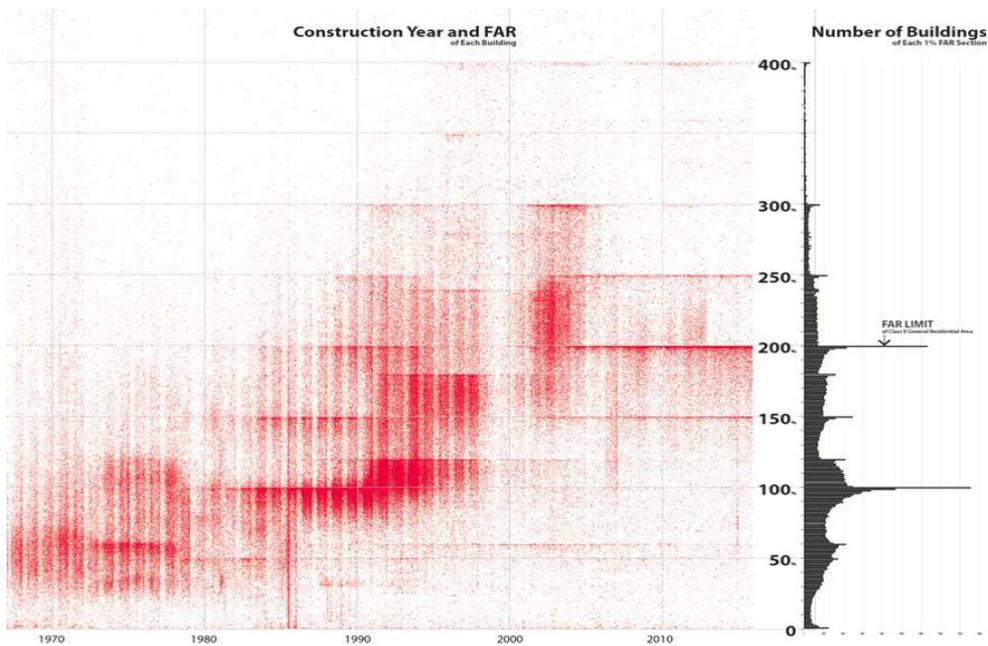
74) 국토교통부

75) 프랑스는 1970년대로 들어가면서 종합적인 환경보전, 사회적 토지이용에 대한 요청이 강해졌다. 이에 부응한 것이 1975년 토지정책의 개혁에 관한 법률이다. 이 법은 공유지의 확대, 더 나아가서는 부분적이긴 하나 토지의 공유화를 지향하는 것이었다. 이 법에 근거한 제도는 법정상한밀도제도와 초과부담금제도인데, 법정상한밀도란 토지소유주에게 건축권의 일정상한을 설정해줘 이 상한을 초과하는 부분의 건축권은 시·도급 지방자치단체에 속하게 한 제도이다. 상한밀도는 용적률로 표시되며 파리에서는 150%, 기타지역에서는 100%로 정해져 있다. 그러나 이 상한밀도를 초과하는 정책이 금지되는 것은 아니다. 토지점용계획에서 정해진 용적률이 법정상한밀도를 초과하는 경우도 그것을 초과하는 건축행위 자체는 가능하다. 이 경우에는 시·도급 지방자치단체에 속하는 법정상한밀도를 초과한 용적률에 대해 부담금을 부과하게 된다. 그리고 이 수입은 공공녹지의 형성, 선매에 의한 공유지 확충에 사용하도록 되어 있다. 이 제도는 토지의 안정, 토지소유주간의 공평성 부여, 해당 자치단체의 재원확보를 목적으로 도입되었다.(정연찬, 「유럽의 도시개발사례 연구 - 영국, 프랑스 中心 -」, 한국지방자치단체 국제화재단 유럽사무소, pp.8~9.)

그러나 주택공급량이 과거 대비 많다고 하여 공급이 충분하다고 보기 어렵다. 공급의 충분 여부는 수요를 기준으로 판단되어야 한다. 정부는 서울지역의 주택수요량을 파악하고, 이에 부합하다는 주택 공급이 이루어지도록 노력해야 할 것이다. 특히 주택수요량은 소득계층에 따라 달라지므로, 저소득층이 요구하는 주택에 대한 수요를 파악하여 공급하려는 노력이 요구된다.

주택을 공급하기 위해서는 택지가 필요하다. 그런데 서울에 택지가 부족하여 주택공급이 어려우므로, 정부는 3기 신도시 개발을 추진하고 있다. 서울에 신규로 공급할 수 있는 택지는 부족할 수 있으나, 택지는 용적률⁷⁶⁾ 상향으로 추가 공급이 가능하다. 아래 [그림]과 같은 자료에 따르면, 서울시 상당수 건축물의 용적률이 250% 이하에 분포하고 있다. 신축 건축물의 용적률은 지속적으로 상승하고 있으나 수도권 중심지 상당 부분이 저·미이용되고 있다.

[현존하는 서울 건축물 중 88%의 사용승인년-용적률 산포도]

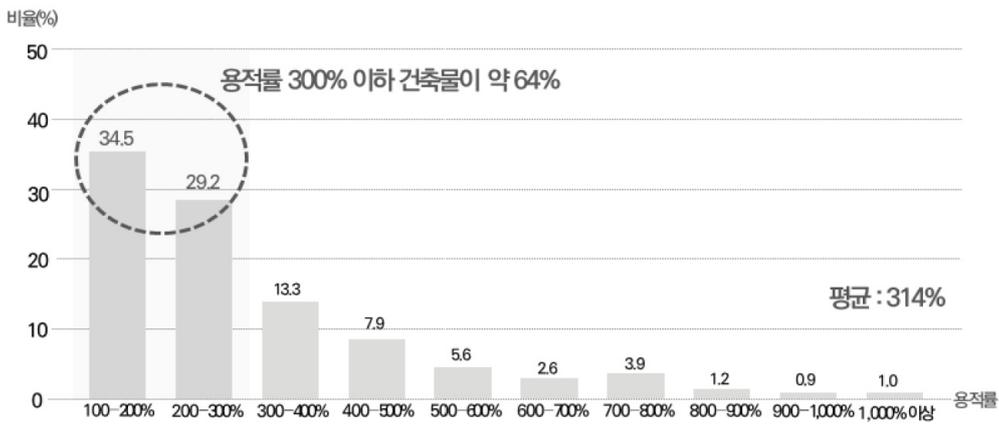


자료: 김승범, “용적률 게임의 규칙: 35년의 역사”, 「건축:대한건축학회지」 제60권 제12호 통권 451호, 2016.

76) 용적률은 부지면적에 대한 건축물 연면적의 비율로서, 해당 지역의 개발밀도를 가늠하는 척도로 활용된다. 연면적이란 대지에 들어선 하나의 건축물의 바닥면적의 합계를 말한다.

서울시 상업지역의 평균 용적률⁷⁷⁾은 2014년 기준 314%로 일반상업지역의 조례상 용적률(800%)의 39% 수준이다. 상업지역에 위치한 건축물의 용적률은 100%부터 1,000% 이상까지 다양하게 분포하지만, 상업지역에 입지한 전체 건축물의 64%가 용적률 300% 이하로 저이용되고 있다.⁷⁸⁾

[서울시 상업지역의 용적률 분포]



자료: 맵다미·장남중, 「2030 서울플랜에 따른 중심지 용도지역의 재편방향 기초연구」, 서울연 2014-BR-11, 서울연구원, 2015, p.15.

시내 전체가 저층인 프랑스 파리의 평균 용적률은 250~270%로 알려져 있는데 반해 서울의 평균 용적률은 150~160% 정도이므로, 용적률 확대만으로도 서울에서 주택공급은 충분히 확대될 수 있을 것이다. 따라서 정부는 서울의 공간 효율성을 고려한 적정밀도 개발을 통해 저소득층을 위한 주택공급방안을 모색할 필요가 있다.

이와 같은 방식은 360여명이 거주하는 영등포 쪽방촌 1만㎡를 공공주택사업으로 정비하는 사업에서 적용되고 있다.⁷⁹⁾ 영등포 쪽방촌은 평균 용적률 100% 수준인데, 동 정비사업은 용적률 800%로 추진된다. 용적률 상향을 통해, 쪽방 주민들은 기존 쪽방보다 2~3배 넓고 쾌적한 공간을 현재의 20% 수준의 저렴한 임대료로 거주할 수 있게 된다.

77) 건축물 대장상 용적률, 용적률 산정용 연면적 등이 기재된 건축물 중 용적률이 100% 이상인 11,930개(상업지역 건축물의 44%)를 바탕으로 작성
 78) 맵다미·장남중, 「2030 서울플랜에 따른 중심지 용도지역의 재편방향 기초연구」, 서울연 2014-BR-11, 서울연구원, 2015, P.15.
 79) 국토교통부, “50년된 영등포 쪽방촌, 주거·상업·복지타운으로 탈바꿈”, 보도자료, 2020.1.20.

[쪽방 주거환경 개선]

구 분	현 재	개 선
주거환경		
주거면적	0.5 ~ 2평(1.65㎡ ~ 6.6㎡)	4.84평(16㎡)
월 임대료	평균 22만원	3.2만원(보증금 161만원)

자료: 국토교통부

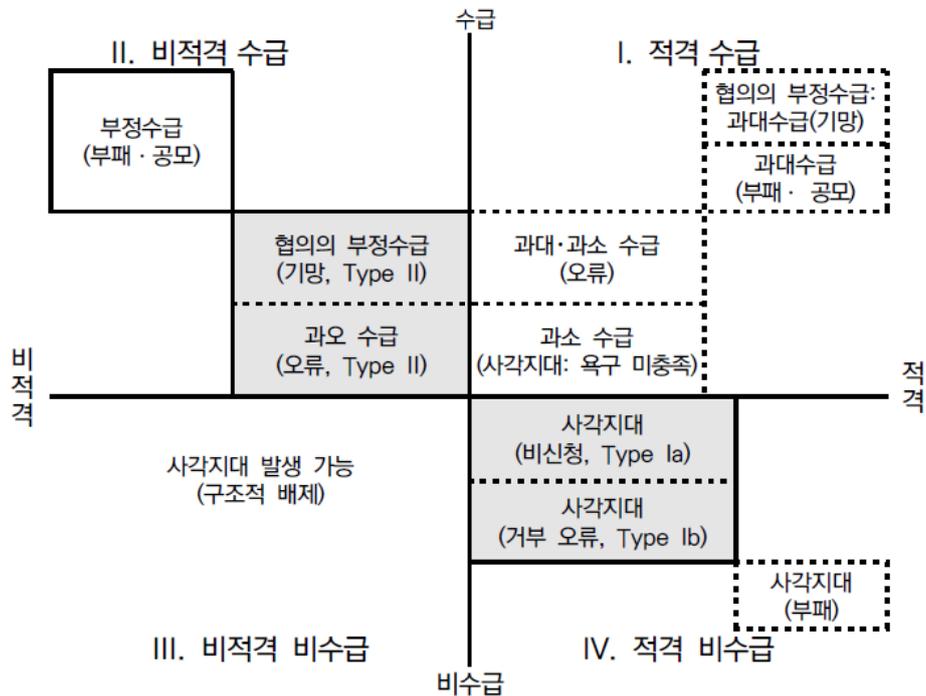
국토교통부는 영등포를 포함하여 전국에는 10개의 쪽방촌⁸⁰⁾이 있으며, 지역 여건에 맞는 사업방식을 적용하여 지자체와의 협력체계 속에서 단계적으로 정비할 계획이다.

80) 서울 5곳, 부산 2곳, 인천·대전·대구 각 1곳

가. 사각지대 개념

주거복지 사각지대는 아래 [그림]과 같이 수급자격을 갖추었으나 수급을 받지 못하는 ‘Ⅳ. 적격 비수급’과 구조적으로 배제되어 있는 ‘Ⅲ. 비적격 비수급’으로 구분될 수 있다. ‘Ⅲ. 비적격 비수급’은 부양자격조건 폐지 등과 같은 제도개선으로 해소될 수 있다.

[적격·수급 여부 기준에 따른 사각지대와 부정수급 유형: 원인별 특성 고려]



주: 괄호의 내용은 사각지대와 부정수급의 원인별 유형을 의미함.

자료: 임완섭·김태완·강지원·이아영·김혜승·고경표·최요한·이규환, 「사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링-주거복지(주거급여 중심) 분야를 중심으로」, 연구 보고서 2018-33, 한국보건사회연구원, 2018, p.69.

나. 주거복지 지원대상의 우선순위 선정 기준 마련 필요

주거복지정책은 한정된 자원 내에서 복지대상 범위를 확대함에 따라 ‘적격 비수급’ 사각지대를 증가시키고 있으므로, 주거복지 지원대상의 우선순위 선정 기준을 마련하여 ‘적격 비수급’ 사각지대를 해소할 필요가 있다.

정부는 서민 주거안정을 위해 「주거복지로드맵」(17.11)에 따라 2022년까지 생애단계·소득수준별 맞춤형 공적주택 104.5만호 공급을 추진하고 있다. 2019년 9월 까지 33.6만호⁸¹⁾ 공급이 완료되어 약 32%의 이행률을 보이고 있다. 또한 「신혼부부·청년」(18.7) 및 「취약계층·고령자 주거지원 방안」(18.10) 등을 통해 계층별 지원을 강화하고 있으며, 최근 성과가 가시화되고 있다. 성과를 구체적으로 살펴보면, 최저주거기준 미달가구는 2017년에 전체가구의 5.9%인 114만호에서 2018년 5.7%인 111만호로 감소되었으며, 신혼부부 자가 점유율은 2017년 44.7%에서 2018년 48%로 증가하였다.

그러나 주거수준에 대한 눈높이는 높아지는데 비해 세밀한 주거 지원체계 미흡으로 체감도가 낮고 일부 사각지대가 발생하고 있다. 파르하 UN 주거권 특보는 고시원, 쪽방의 위생 불량, 안전 위험 등 최저주거기준에 미달하는 열악한 주거여건을 논하며 정책 시급성을 지적하였다.⁸²⁾ 또한 다자녀 가구는 가구원수에 맞는 적정 규모의 주택을 지원하지 못해 성장기 아동의 발달단계에 맞는 주거면적 확보에 한계를 보이고 있는데, 지원 단가가 부족하여 다자녀가구에 맞는 공공임대주택을 마련하기 어려운 상황이다. 쪽방·노후고시원 등 비주택 가구는 공공임대주택 지원 프로그램 대상이지만, 정보부족 및 안내 미흡으로 실제 입주가구는 적은 상황이다. 2018년 주거실태조사에 따르면, 비주택거주자의 92%가 주거복지 프로그램 이용 경험이 없다고 밝혔다.

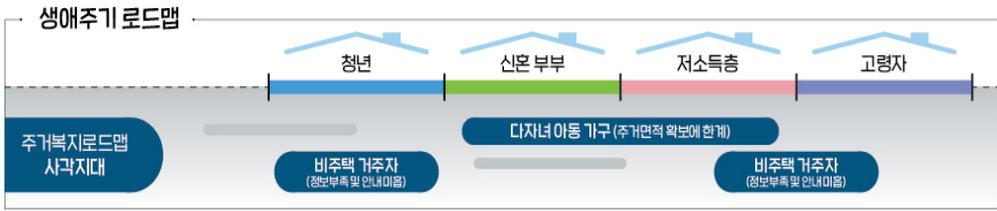
따라서 정부는 2019년 10월 25일에 로드맵 이행 중반기를 맞아, 아동·비주택 거주자 등 사각지대에 대한 주거지원을 확대하여 주거안전망 완성도를 제고하기 위한 「아동 주거권 보장 등 주거지원 강화 대책」을 발표하였다. 발표내용을 살펴보면, 최저주거기준에 미달하는 2자녀 이상가구 중에서 공공임대 이주를 희망하는 1.1만

81) 공적임대: 청년 6.3만, 신혼 5.9만, 고령자·취약 17.9만, 공공분양: 3.5만호

82) 2018년 5월 訪韓시

가구를 지원하고, 보호종료아동 중 주거지원이 필요한 자 및 시설 소관부처가 추천한 홀로서기 청소년 0.6만 가구를 지원할 계획이다. 또한 비주택 거주 무주택·저소득 가구 중 쪽방보다 좁은 곳(6.6㎡ 이하)에서 3년 이상 거주한 1.3만 가구를 지원한다고 밝히고 있다.

[주거복지 로드맵 사각지대 해소]



자료: 국토교통부

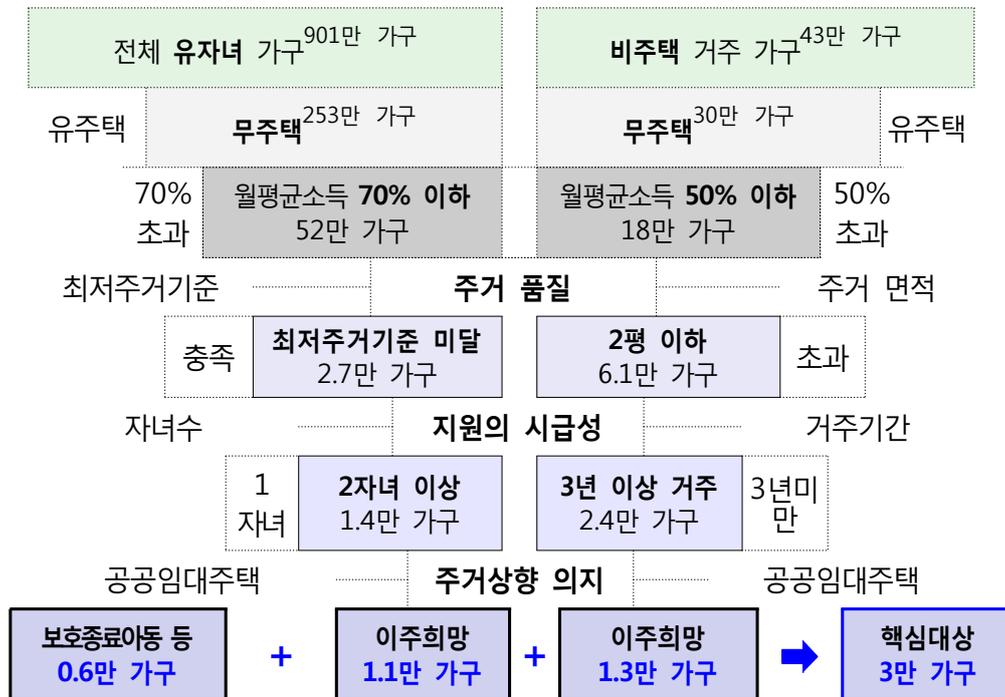
[’20~’22 3년간 지원이 시급한 핵심대상 3만 가구]

다자녀가구	1.1만	○ 무주택·저소득 유자녀 가구중, 최저주거기준에 미달하는 2자녀 이상가구 중 공공임대 이주희망가구
보호종료아동 등	0.6만	○ 보호종료아동(年 2,600명) 중 주거지원이 필요한 자(기숙사, 가정복귀 등 제외) 및 시설 소관부처가 추천한 홀로서기 청소년
비주택가구	1.3만	○ 비주택 거주 무주택·저소득 가구 중 쪽방보다 좁은 곳(6.6㎡ 이하)에서 3년 이상 거주 및 공공임대 이주희망 가구

자료: 국토교통부

그런데 국토교통부는 우선 지원 핵심대상에서 1자녀 가구 및 3년 미만 비주거 거주 가구를 제외하고 있다. 국토교통부는 최저주거기준을 미달하는 저소득층 유자녀 가구를 2.7만 가구로 추정하였으나, 1자녀 가구는 지원의 시급성 측면에서 제외하였다. 또한 2평 이하의 비주택에 거주하는 가구를 6.1만 가구로 파악하고 있으나, 3년 미만 가구는 우선 지원 대상에서 제외되었다.

[우선 지원을 위한 핵심대상 도출 과정]



자료: 관계부처 합동, 「- 포용사회 구현을 위한 주거복지 사각지대 해소-아동 주거권 보장 등 주거 지원 강화 대책」, 2019.10.24., p.6.

국토교통부는 우선 지원 핵심대상에서 1자녀 가구 및 3년 미만 비주거 거주 가구를 제외하고 있는데, 제외 사유가 예산 제약이라면 주거복지 지원대상의 우선 순위 선정 기준을 마련하여 저소득층 주거취약가구에 대한 지원을 확대할 필요가 있다.

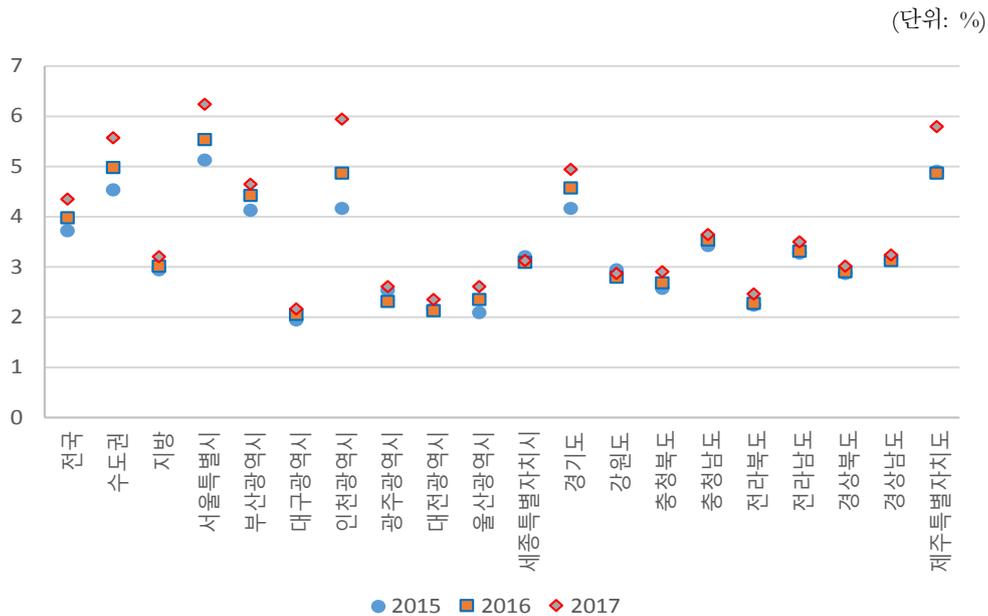
다. 비주택 거주가구 대책 마련 필요

멸실주택수 증가 및 공공임대주택 건설물량 감소는 비주택 거주가구를 증가시킬 가능성이 높으므로, 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있다.

국민인권위원회는 2018년 11월 「비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안」에서 주거비 부담을 줄이기 위해 불가피하게 선택하게 되는 비주택 거주는 낮은 점유안정성, 열악한 주거환경, 소득에 비해 높은 주거비로 적절한 주거에 정주할 권리를 침해하는데, 특히 빈곤계층일수록 그 침해 정도가 심각하다고 밝히고 있다.⁸³⁾

국토교통부 자료를 살펴보면, 아래 [그림]과 같이 수도권 지역에서 2017년에 전체 가구수 대비 주택이외의 거처 거주가구수 비율이 높아졌다.

[전체 가구수 대비 주택이외의 거처 거주가구수 비율]

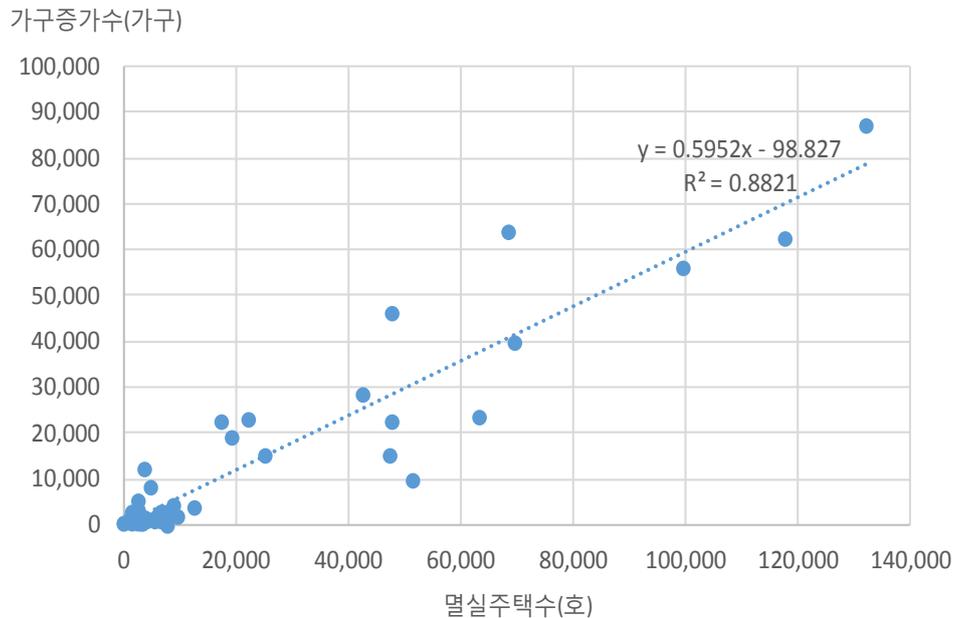


자료: 국토교통부 통계누리 자료를 바탕으로 재작성

83) 국민인권위원회, 「비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안」, 2018. 11, p.217.

주택이외의 거처에 거주하는 가구는 임대료가 저렴한 거처를 선호하는 가구로 볼 수 있으며, 멸실주택은 일반적으로 노후된 주택이므로 임대료가 저렴한 거처로 간주될 수 있다. 따라서 멸실주택이 증가하면, 주택이외의 거처에 거주하는 가구도 증가할 것으로 예측할 수 있는데, 국가통계포털 자료에 따르면 연도별 멸실주택수는 주택이외의 거처에 거주하는 가구의 증가수와 상관성을 보이고 있다. 아래 [그림]에 따르면, 멸실주택 1호당 0.6(0.5952)가구가 저렴한 주택을 구하지 못해 주택이외의 거처로 옮긴다고 볼 수 있다.

[시도별 멸실주택수와 주택이외의 거처에 거주하는 가구증가수 상관도(2015~2017년)]

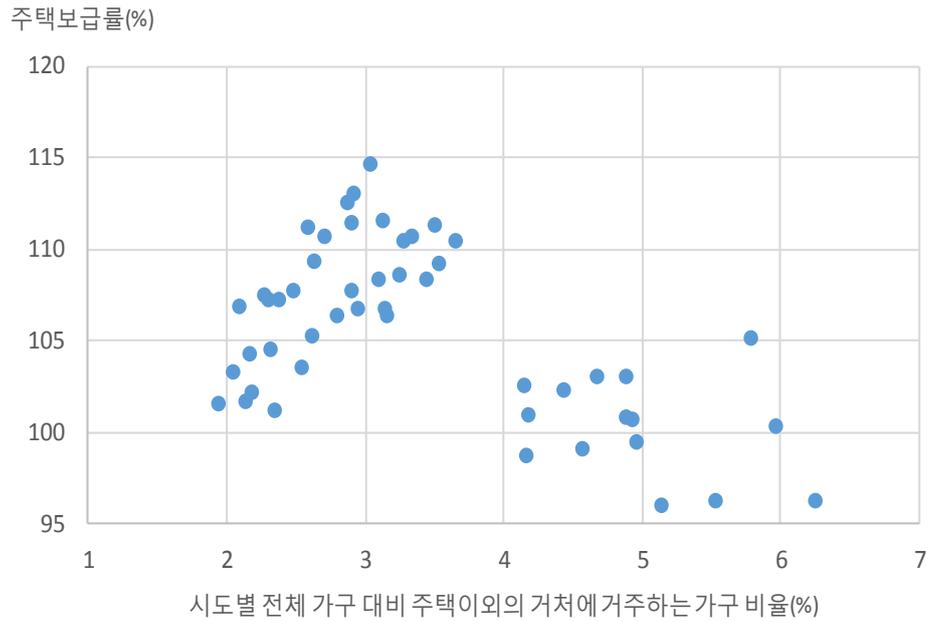


자료: 국가통계포털 자료를 바탕으로 재구성

주택이외의 거처 주거가구의 증가 사유는 다양할 것이다. 그러나 우선적으로 주택 부족에서 주택이외의 거처 주거가구의 증가 사유를 찾아보고자 한다. 시도별 주택보급률과 주택이외의 거처 주거가구 비율을 살펴보면, 2개의 군집으로 나뉘인다. 평균주택보급률이 낮은 군집은 주택이외의 거처 주거가구 비율이 높은 것을 알

수 있다. 이와 같이 멸실주택수 증가 및 낮은 주택보급률은 비주택 거주가구를 증가시킬 가능성이 높으므로, 관련 대책이 마련될 필요가 있다.

[시도별 주택보급률과 주택이외의 거처에 거주하는 가구 비율 분포도(2015~2017년)]



자료: 국가통계포털 자료를 바탕으로 재구성

가. 주거복지 전달체계 개요

사회서비스 전달체계란 사회서비스의 공급자⁸⁴⁾ 간 또는 공급자와 소비자 간을 연결시키는 조직적 장치로서, 궁극적으로는 이러한 시스템을 통해 소비자의 사회적 복귀 등을 도모하는 조직적 체계라고 할 수 있는 것이다.⁸⁵⁾ 좁은 의미의 전달체계는 사회정책을 서비스로 전환시키는 과정에 있어서 서비스 공급자들 사이 또는 서비스 공급자와 수급자 사이에 존재하는 조직체계를 의미한다. 사회복지정책의 목표는 전달체계의 내용이나 방법에 따라 달라질 수 있기 때문에 사회서비스 전달체계는 매우 중요하다.⁸⁶⁾

[좁은 의미의 전달체계]



자료: 김리영·한연주, 「시민밀착형 수원시 주거복지 전달체계 구축 방향 연구」, SRI-기획-2018-22, 수원시정연구원, 2018, p.16.

84) 중앙정부·지방정부 등의 공공부문, 한국사회복지사협회·사회복지협의회·사회복지공동모금회 등의 민간부문 등

85) 온라인행정학전자사전

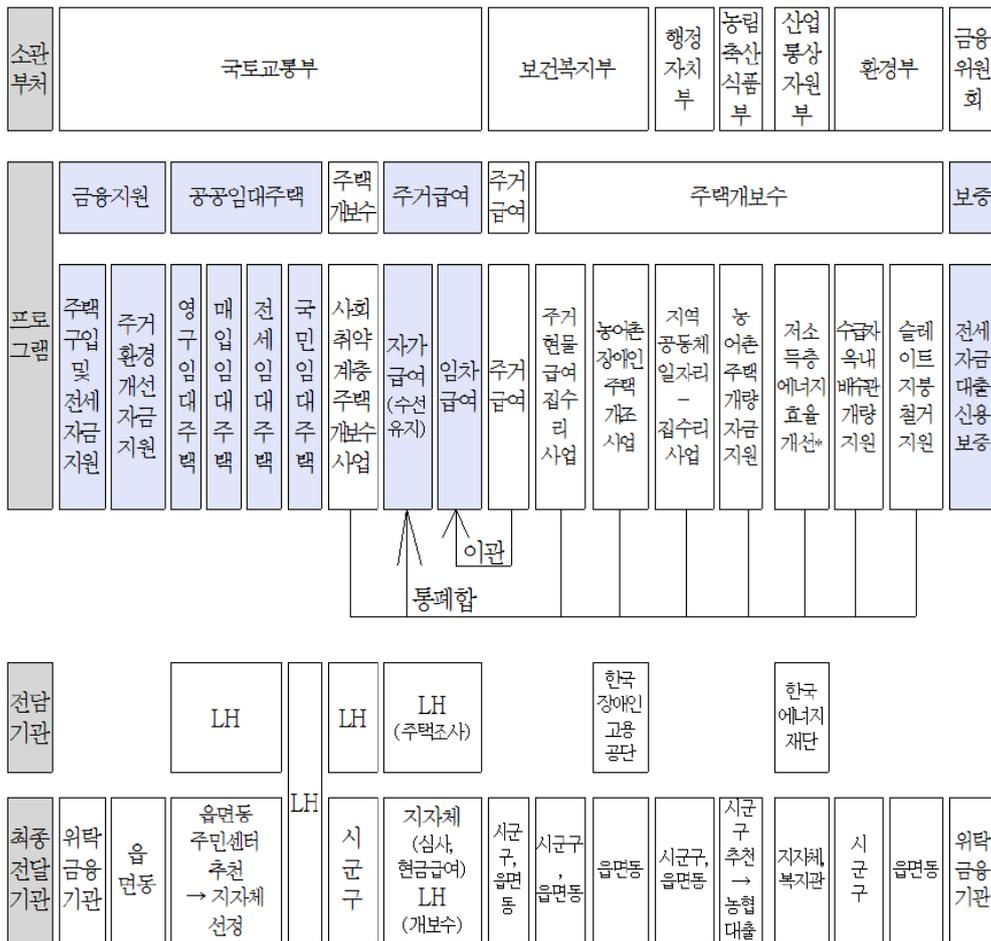
<http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=960&page=51&term_cate=&term_>

86) 오세영, 「사회복지정책론」, 도서출판 신정, 2017, p.134.

과거 주거복지 공적 전달체계의 소관 중앙부처는 국토교통부 외에 보건복지부, 행정안전부, 환경부 등 여러 중앙부처로 구성되었다. 전담기관도 한국토지주택공사(LH) 외에 한국장애인고용공단 및 한국에너지재단으로 구성되었다. 이후 각 중앙부처의 주거복지사업은 국토교통부로 이관·통폐합되었다.

이관·통폐합된 사업들은 주로 각 부처에서 시행한 주택개보수 사업들이다. 각 부처들은 소관 정책대상을 기준으로 주택개보수사업을 시행하였는데, 현재는 사업 내용을 중심으로 각 부처 사업들이 통폐합되었다.

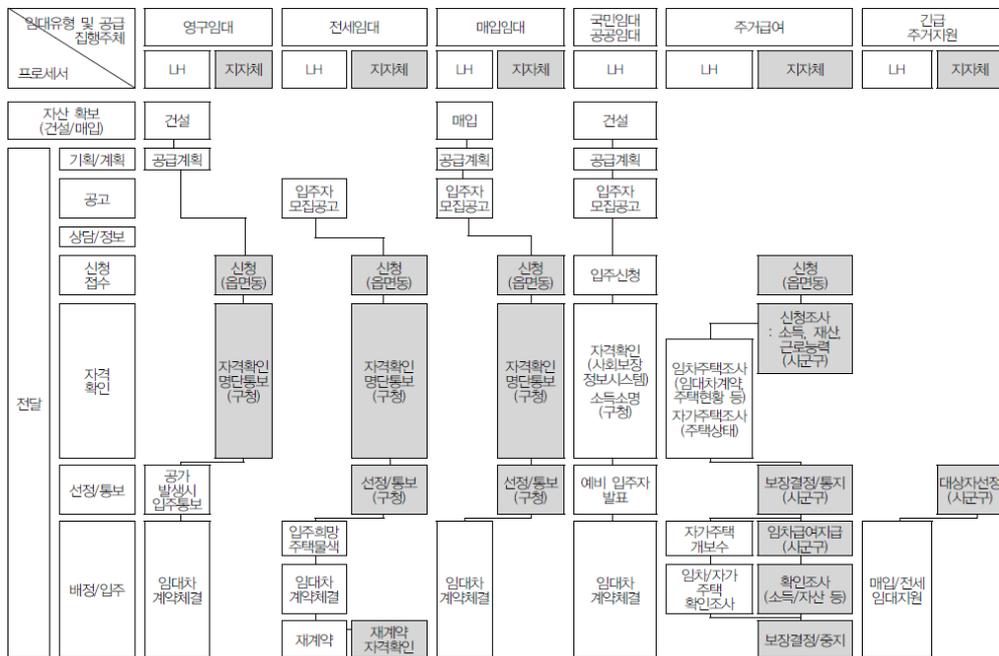
[(구)주거복지 공적 전달체계]



자료: 이종권 외, 「종합적 주거복지 전달체계 구축 연구 - LH 역할을 중심으로-», 연구지원 2015-58호, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2015, p.16.

금융지원을 제외한 주거복지 전달체계는 지방자치단체와 LH의 상호협력을 기반으로 구축되어 있다. 사업별로 업무가 달라지는데, 영구임대·전세임대·매입임대의 경우 LH는 주로 공공임대주택 공급의 기획 및 배정·입주 업무를 담당하고, 지방자치단체는 공공임대주택 입주 신청접수 및 자격확인 등의 업무를 맡고 있다. 국민임대 및 공공임대의 경우, LH가 전달체계를 전담하고 있다.

[LH 주거복지 전달체계 현황]



자료: 이종권 외, 「종합적 주거복지 전달체계 구축 연구 -LH 역할을 중심으로-」, 연구지원 2015-58호, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2015, p.62.

나. 민간주택 활용 사업방식간의 효율성 비교 필요

주거급여를 임대료 외에 주택구입자금 및 전세자금에 대한 이자에 대해 보조하는 방식을 채택하여, 매입임대 및 전세임대를 주거급여로 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다.

주거급여 지원은 공적임대주택에 거주하는 수급대상자에게도 이루어지지만, 민간임대주택 거주 수급대상자들도 지원대상에 포함된다. 주거급여 수급대상자는 주거급여를 고려하여 자체적으로 민간임대주택 계약을 체결할 수 있다.

그런데 정부는 다가구매입임대사업을 통해 민간주택을 공공임대주택으로 전환하고, 전세임대사업을 통해 전세계약을 체결하여 저소득층에게 공급하고 있다. 정부는 저소득층의 주거지원을 위해 충분한 공적임대주택을 공급하는 것이 어려우므로, 매입임대, 전세임대 및 주거급여 지원을 통해 민간주택을 활용하여 저소득층에 대한 주거지원을 시행하고 있는 것이다.

[민간주택 활용 주거지원 사업]

세부사업명	사업 목적
다가구 매입임대	도심내 기초생활수급자 등 저소득계층이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 다가구주택 등을 매입하여 개·보수 후 저렴하게 임대함으로써 주거안정을 도모하고, 주거와 사회복지서비스를 연계시켜 저소득층의 자립 지원
전세임대	도심내 저소득계층이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 공공주택사업자가 기존주택 소유자와 전세계약 체결 후 저렴하게 재임대함으로써 저소득층의 주거생활 안정 도모
주거급여 지원	주거가 불안정한 저소득층 보호를 위해 임차료를 보조(임차가구)

자료: 국토교통부

민간주택을 활용하는 주거복지사업 대상자는 각 사업별로 유사하다. 매입임대와 전세임대의 1순위 가구는 생계·의료급여수급자 등이므로, 주거급여 수급가구와 일부 중복된다. 국토교통부는 동일한 정책대상에 대해 매입임대, 전세임대 및 주거급여와 같은 다양한 사업을 시행하고 있다.

[민간주택활용 주거복지사업 대상자 소득, 자산기준 선정 근거]

구분	소득기준(월평균소득)	자산기준	
		총자산	자동차
매입임대	(1순위) 생계·의료급여수급자, 한부모가족, 도시근로자 월 평균소득 50% 이하 장애인 등	총자산가액이 통계청에서 발표하는 가계금융복지조사에 따른 소득2분위의 순자산 평균값 이하(십만원 단위에서 반올림한다)	2천5백만원에 통계청에서 발표하는 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하(다만, 천원 단위 이하는 버린다)
	(2순위) 도시근로자 월 평균소득 50% 이하, 장애인(소득 100% 이하)		
전세임대	(1순위) 생계·의료급여수급자, 한부모가족, 도시근로자 월 평균소득 50% 이하 장애인 등 (2순위) 도시근로자 월 평균소득 50% 이하, 장애인(소득 100% 이하)		
주거급여	소득과 재산만을 종합적으로 반영한 소득 인정액이 기준 중위소득 45% 이하	-	-

자료: 국토교통부

각 사업방식별로 장점은 있을 것이다. 다가구매입임대는 일본과 같이 특정계층에 대해 민간임대주택 공급 거부와 같은 문제가 발생하였을 경우 적합할 수 있다. 또한 전세임대는 직접 전세계약을 체결하기 어려운 주거취약계층에게 부합할 수 있을 것이다.

그러나 위와 같은 경우가 아니라면, 주거급여를 임대료 외에 주택구입자금 및 전세자금에 대한 이자에 대해 보조하는 방식을 채택한다면, 매입임대 및 전세임대를 주거급여로 통합할 수 있을 것이다. 주거급여로 통합하기 위해서는 주거급여 대상자가 아닌 매입임대 및 전세임대 입주대상자에게도 주거급여가 지급되어야 하지만, 매입임대 혹은 전세임대를 통해 실질적으로 지원되는 금액을 주거급여로 지급한다면, 재정부담은 증가하지 않을 것이다.

다. 재혼부부 및 고령부부를 신혼부부 특별분양 대상에서 제외 필요

2018년부터 40대 이상 신혼부부 당첨자가 증가하고 있는데, 신혼부부 특별분양 목적을 고려하여 재혼부부 및 고령부부를 신혼부부 특별분양 대상에서 제외하는 방안을 검토할 필요가 있다.

정부는 「주거복지 로드맵」에서 부모 도움 없이는 내집·전셋집 마련이 어렵고, 육아에 대한 부담으로 결혼과 출산을 포기하는 문제도 발생하여 분양·임대주택 특별공급 등을 시행해 왔다. 그러나 신혼부부의 특성을 감안한 육아 등 특화서비스, 자금 지원 등은 부족하였다고 밝히고 있다. 따라서 저출산·고령화에 적극적으로 대응하기 위해 청년·신혼·고령가구에 지원을 집중하여 주거사다리를 마련하는 정책을 추진하고 있다.

신혼부부에 대한 주거지원은 저출산대책으로 추진되는데, 민영주택 신혼부부 특별공급 당첨 현황을 살펴보면 저출산대책 연령층으로 보기 어려운 50·60대 신혼부부도 포함되어 있다. 이와 같은 현상은 공공주택 분양 및 임대에서도 나타난다.

[(전국) 민영주택 신혼부부 특별공급 당첨 현황]

구 분	20대이하	30대	40대	50대	60대이상	합 계
2015	1,971	7,732	342	3	-	10,048
2016	1,947	7,540	392	1	-	9,880
2017	1,311	5,445	336	4	-	7,096
2018	2,204	12,316	1,093	21	1	15,635
2019	3,014	16,244	1,505	36	5	20,804
합 계	10,447	49,277	3,668	65	6	63,463

주: 1. 모집공고일: 2015.1.1. ~ 2019.12.31. (2020년 1월 16일 당첨자 관리 기준)

2. 주택구분: 민영주택

3. 부적격당첨자 제외, 추가입주자 포함

자료: 국토교통부

정부는 신혼희망타운을 공급하고 있는데, 신혼희망타운은 육아와 보육에 특화하여 건설하고, 전량을 신혼부부 등에게 공급하는 신혼부부 특화형 공공주택이다.

신혼희망타운은 교육·건강·안전에 최적화된 주거서비스 공간 조성을 통한 최상의 보육환경 조성을 목표로 하고 있다. 그런데 신혼희망타운에서도 50세 이상 신혼부부가 당첨되고 있다.

[신혼희망타운 당첨호수]

(단위: 호)

구 분	당첨호수
합 계	865
20세 미만	-
20세 이상~29세 이하	187
30세 이상~39세 이하	618
40세 이상~49세 이하	56
50세 이상~59세 이하	4
60세 이상	-

자료: 국토교통부

신혼부부 특별공급 자격은 초혼·재혼 및 연령 제한 없이 혼인 기간 7년 이하의 무주택세대구성원 등 이다. 신혼부부 특별공급이 저출산 대책이라면, 출산이 어려운 연령대 신혼부부에 대한 특별공급을 재고할 필요가 있다.

라. 고액 임대료 납부자에 대한 주거급여 지급 축소 필요

주거급여는 주거빈곤을 해소하기 위한 제도이므로, 실제 납부하는 월세 등이 기준 임대료를 5배 초과하는 가구에 대한 주거급여 지원은 재고될 필요가 있다.

국토교통부는 2018년 10월부터 주거급여 수급자 선정 시 적용되던 부양의무자 기준⁸⁷⁾을 폐지하였다. 이는 부양능력이 있어도 사실상 부양 의사가 없는 부양의무자로 인해 주거 안정 사각지대에 놓인 저소득 가구를 위한 조치다.⁸⁸⁾

국토부는 수급기준 완화에 따른 부정수급을 미연에 방지하기 위해 ‘임대료 상한’을 도입하였다. ‘임대료 상한’은 부양의무자 기준 폐지 후 본인 소득은 낮으나 부양의무자로부터 현금 지원 등의 사적 부양을 통해 높은 임차료를 내는 주택에 거주하는 경우를 방지하기 위한 조치이다. 실제 납부하는 월세 등이 기준 임대료(최저주거기준을 고려하여 지역별 및 가구원수별 차등 적용)를 5배 초과할 경우 최저지급액 1만원을 지급한다는 것이다. 2020년도 서울 1인 가구 기준임대료는 26.6만원/월이므로, 기준임대료 5배는 133만원/월이다.

[2020년도 주거급여 기준임대료]

(단위: 만 원/월)

구 분	1급지 (서울)		2급지 (경기, 인천)		3급지 (광역시, 세종)		4급지 (그 외)	
1인	26.6	(+3.3)	22.5	(+2.4)	17.9	(+1.6)	15.8	(+1.1)
2인	30.2	(+3.5)	25.2	(+2.6)	19.8	(+2.0)	17.4	(+1.3)
3인	35.9	(+4.3)	30.2	(+3.0)	23.6	(+2.3)	20.9	(+1.5)
4인	41.5	(+5.0)	35.1	(+3.4)	27.4	(+2.7)	23.9	(+1.9)
5인	42.9	(+5.2)	36.5	(+3.6)	28.5	(+2.7)	24.9	(+2.0)
6인	50.4	(+6.3)	43.0	(+4.1)	33.1	(+3.5)	29.1	(+2.4)

주: 1. 괄호는 전년대비 증가액

2. (20년) '19년 기준임대료에 급지별 7.5~14.3% 인상(중앙생활보장위 결정, '18.7.30)

자료: 국토교통부

87) 1촌 직계혈족 및 그 배우자가 없거나, 있어도 부양능력이 없거나 부양 받을 수 없는 경우에만 수급권자로 인정

88) 국토교통부, “저소득 가구 부양가족 있어도 10월부터 주거급여 받는다”, 보도자료, 2018.8.6.

해외 사례를 살펴보면, 미국은 지방 공공주택청(PHA)의 지불기준(payment standard)을 도입하고, 지불기준을 초과하는 주택의 경우 그 임대료는 월가구총소득의 40% 이상이 되어서는 안 된다. 미국은 주거급여 수령자의 임대료를 월가구 총소득의 40%까지 용인하고 있으나, 국토교통부는 월가구 총소득의 100%까지 주거급여 수령자의 임대료로 인정하고 있다.⁸⁹⁾ 미국 기준을 적용할 경우, 임대료 133만원/월을 지불하는 주거급여 수급자의 월소득은 332.5만원/월⁹⁰⁾에 해당하게 된다.

주거급여액 현실화율은 낮으므로, 사적부양을 통해 임대료와 주거급여의 차액을 보전할 필요가 있을 것이다. 그러나 2020년 기준임대료는 2019년 기준임대료에 급지별 7.5~14.3% 인상되었으며, 정부는 단계적으로 주거급여 현실화를 위해 지속적으로 노력하고 있다.⁹¹⁾ 주거급여는 주거빈곤을 해소하기 위한 제도이므로, 실제 납부하는 월세 등이 기준 임대료를 5배 초과하는 가구에 대한 주거급여 지원은 재고할 필요가 있다.

89) 주택임대료는 가구지출에서 큰 비중을 차지한다. 소득 대비 주택임대료 비율(Rent to Income Ratio)은 소득에서 주거비가 차지하는 비중이 어느 정도인지를 보여준다. 주택임대료 비율이 높을수록 주거비 부담이 큰 것으로 이해할 수 있다. 일반적으로 주택임대료 비율이 20%를 넘으면 주거비 부담이 과중하다고 판단한다.(국가지표체계 <<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4255>>) 국토교통부는 적정 RIR을 20%로 설정하여, 주거급여 상한 임대료를 기준 임대료 5배를 기준으로 책정하였다.

90) <2020년 주거급여 수급자격>

(소득인정액 기준) '20년 기준 중위소득의 45%* 이하

* '20년 기준 중위소득(중앙생활보장위원회 결정, '19.7) 4인기준 4,749,174원

** 주거급여 선정기준: 4인 기준 2,137,128원/월

91) 국토교통부 설명자료

마. 주거급여 수선유지비 집행기준 보완 필요

주거급여 수선유지와 관련하여 다양한 문제점들이 확인되었으므로, 주거급여 수선유지비 집행에 대한 기준을 보완할 필요가 있다.

정부는 「주거급여법」 제8조⁹²⁾에 따라 주택등⁹³⁾에 대한 수선유지비를 주택등을 소유하고 그 주택등에 거주하는 사람에게 주거급여로 지급하고 있다. 여기서 주택등은 「주거급여법」 제2조제8호⁹⁴⁾에서 규정하고 있다.

첫째, 토지미소유, 무허가주택 및 컨테이너 등 수선유지 대상 주택등에서 제외되는 거처에 대해서도 수선유지가 이루어진 사례가 확인되었다.

주택은 「주택법」 제2조제1호⁹⁵⁾에 따라 건축물 및 부속토지를 말한다. 수선유지비를 지급받기 위해서는 주택을 소유해야 하는데, 수선유지비가 지급된 주택 중에 국공유지 및 타인소유토지에 건축된 주택이 포함되어 있다. 이와 같은 주택은 「주

92) 「주거급여법」

제8조(수선유지비의 지급) ① 제2조제1호의 수선유지비(이하 "수선유지비"라 한다)는 주택등을 소유하고 그 주택등에 거주하는 사람에게 지급한다.

93) 「주거급여 실시에 관한 고시」

제2조(주택등의 범위와 종류) 「주거급여법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제8호에서 "주택등"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

1. 「주택법」 제2조제1호의 주택
2. 「주택법」 제2조제1호의2의 준주택
3. 「국민기초생활 보장법」 제32조에 따른 보장시설
4. 「청소년복지 지원법」등 다른 법령에 따라 제공된 거주시설
5. 국가·지방자치단체, 공공기관 등이 제공하는 공동생활가정 등 거주시설
6. 제3호에 해당하지 않는 시설로서 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지시설(미신고 시설을 포함한다)
7. 그 밖에 소매점, 미용원 등 거주를 목적으로 하며, 수급권자가 거주하는 것으로 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)이 인정하는 시설

94) 「주거급여법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

8. "주택등"이란 「주택법」 제2조제1호의 주택 및 「주택법」 제2조제4호의 준주택을 포함하여 거주를 목적으로 하는 시설을 말하며, 그 범위와 종류는 국토교통부장관이 정한다.

95) 「주택법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "주택"이란 세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 단독주택과 공동주택으로 구분한다.
4. "준주택"이란 주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용가능한 시설 등을 말하며, 그 범위와 종류는 대통령령으로 정한다.

거급여법」 제8조에 따른 ‘주택등’이 아니라 ‘무허가건축물’ 혹은 ‘건축물’로 간주되어야 한다. 따라서 아래 [표]에 제시된 사례들은 수선유지비 지급대상에서 제외되어야 할 것이다.

[수선유지비가 지급된 건축물 사례(2018~2019년 기준)]

(단위: 원)

주소1	주소2	주택구분	공사비 합계	건축연도	토지소유
충청북도	충주시	비거주용 건물 내 주택	10,260,000	1980	국공유지
서울특별시	성북구	다가구주택	10,154,000	무허가	
서울특별시	광진구	비거주용 건물 내 주택	3,250,000	무허가	
서울특별시	용산구	단독주택	1,013,403	무허가	타인토지
서울특별시	동작구	단독주택	2,196,648	무허가	
충청남도	서천군	컨테이너	10,260,000	무허가	-
경기도	파주시	컨테이너	10,163,956	무허가	국공유지

주: 건축연도는 건축물대장의 사용승인일 기준으로 명기
 자료: 한국토지주택공사

둘째, 재개발추진지역에 대한 수선유지를 최소화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

재개발추진지역 내 주택은 철거대상 주택이므로, 철거대상 주택을 보수하는 것은 신중할 필요가 있다. 수선유지비 지급에 따른 보수 주기는 3~7년 이므로, 보수 주기 내에 철거가 이루어지는 것은 예산낭비를 초래할 수 있다.

예를 들어, 서울시 마포구 아현699번지 일대는 주택재개발 대상지역이다. 그런데 1인가구에 대하여 거실 및 방3개 도배·장판 등 수선유지를 위해 1,025만원을 지급하였으며, 해당 주택은 보수기간이 7년인 대보수를 시행하였다.

[재개발추진지역 내 수선유지 사례(2018~2019년 기준)]

(단위: 원)

주소1	주소2	주택구분	공사비 합계	건축연도	공사항목
서울특별시	마포구	연립주택	10,249,000	1986	거실 및 방3개 도배, 장판, 목공, 단열, 방수

주: * 건축연도는 건축물대장의 사용승인일 기준으로 명기
 자료: 한국토지주택공사

국토교통부는 정비사업으로 인해 철거가 예정된 경우에는 연간수선계획에서 제외하고 있으나, 본 건은 누수로 인하여 바닥 침수 및 심각한 수준의 곰팡이 오염, 누전으로 인한 화재 위험 등으로 인해 지방자치단체와 합동점검하여 보장기관에서 긴급보수를 요청하여 예외적으로 시행된 사례라고 밝히고 있다. 그러나 철거가 예정되어 있다면, 조기이주 등의 방안들을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 「주거급여법」 제8조제2항⁹⁶⁾은 가구수 등을 고려하여 수선유지비의 지급 기준을 마련하도록 규정하고 있으나, 국토교통부는 이를 반영하지 않고 있다.

국토교통부는 수선유지비 지급기준에 가구원수를 반영하지 않고 있으므로, 1인 가구가 수선유지비에 있어서 유리하다. 수선유지비 지급 사례를 살펴보면, 1인가구 인데, 다수의 방에 대해 도배, 장판을 시행하였다.

[1인 가구에 수선유지비가 지급된 사례: 2018~2019년 기준]

(단위: 원)

주소1	주소2	주택구분	공사비 합계	건축연도	공사항목
서울특별시	서대문구	다세대주택	3,292,000	2002	거실 및 방4개 도배, 전등
서울특별시	마포구	연립주택	10,249,000	1986	거실 및 방3개 도배, 장판

주: 건축연도는 건축물대장의 사용승인일 기준으로 명기
 자료: 한국토지주택공사

주거급여는 저소득층이 아닌 주거취약계층에 대해 지원하는 주거복지이다. 그런데 1인 가구가 거주하는 2002년에 건축된 다세대주택에 교체가 지급하다고 보기 어려운 벽지 및 전등 등을 4개의 방 전체에 대해 교체하는 것은 바람직하다고 보기 어렵다.

국토교통부는 수선유지급여의 경우 주기(3~7년)에 따른 일회성 지원이라는 특성상 생애주기에 따른 가구수 변경을 감안해 수선지원 급여를 지원할 필요가 있다고 밝히고 있다. 대보수의 경우 7년 간 주기로 가구주와 협의를 통한 해당 주기 안

96) 「주거급여법」

제8조(수선유지비의 지급) ① 제2조제1호의 수선유지비(이하 "수선유지비"라 한다)는 주택등을 소유하고 그 주택등에 거주하는 사람에게 지급한다.

② 수선유지비의 지급기준은 국토교통부장관이 수급자의 가구규모, 소득인정액, 수선유지비 소요액, 주택의 노후도 등을 고려하여 정한다.

에 발생가능한 상황(결혼, 출산, 분리된 가구원의 합가 등)들을 고려해 지원하고 있다는 설명이다.

그러나 수급자 출생년도는 1965년 이전이므로, 결혼·출산은 관련이 적을 것이다. 또한 분리된 가구원의 합가는 가구소득 증가로 주거급여 수급대상에서 제외될 수 있으므로, 이를 고려하는 것은 바람직하다고 보기 어렵다. 생애주기에 따른 가구 수 변동을 감안해 수선지원 급여를 지원할 필요가 있다면, 관련 규정을 마련하여 운용할 필요가 있을 것이다.

[1인 가구에 수선유지비가 지급된 사례(2018~2019년 기준)]

(단위: 원)

주소1	주소2	주택구분	공사비 합계	건축연도	수급자 출생년도
서울특별시	서대문구	다세대주택	3,292,000	2002	1953년생
서울특별시	마포구	연립주택	10,249,000	1986	1965년생

주: * 건축연도는 건축물대장의 사용승인일 기준으로 명기

자료: 한국토지주택공사

넷째, 임차료와의 형평성을 고려하여, 수선유지비 지원을 기준을 설정할 필요가 있다.

국토교통부는 「주거급여법」 제7조⁹⁷⁾에 따라 수급자의 소득인정액⁹⁸⁾, 임차료 부담수준, 가구규모, 지역별 기준임대료 및 거주형태 등을 고려하여 임차료 지급기준을 정하고 있다. 임차료 지급기준을 정하기 위해 국토교통부는 주거급여수급자의 소득인정액 기준을 2020년 기준 중위소득의 45% 이하⁹⁹⁾로 정하고, 임차료 부담 수

97) 「주거급여법」

제7조(임차료의 지급) ① 제2조제1호의 임차료(이하 "임차료"라 한다)는 타인의 주택등에 거주하는 사람으로서 국토교통부장관이 정하는 사람에게 지급한다.

② 임차료의 지급기준은 국토교통부장관이 수급자의 가구규모, 소득인정액, 거주형태, 임차료 부담수준 및 제3항의 지역별 기준임대료 등을 고려하여 정한다.

③ 국토교통부장관은 임차료의 지급수준을 정하기 위하여 가구규모, 「주거기본법」 제17조의 최저주거기준 등을 고려하여 지역별 기준임대료를 정할 수 있다.

98) 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

재산의 소득환산액 = (재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율

99) 「주거급여법」

제5조(수급권자의 범위) ① 수급권자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 소득인정액이 「국민기초생활 보장법」 제20조제2항

준은 '소득인정액에서 생계급여 선정기준액(중위소득의 30%)을 제외한 금액의 30%'로 설정하였다.¹⁰⁰⁾

[주거급여 지급 기준]

구 분	조 건
주거급여수급자의 소득인정액 기준	2020년 기준 중위소득의 45% 이하
임차료 부담 수준	소득인정액에서 생계급여 선정기준액 (중위소득의 30%)을 제외한 금액의 30%

자료: 국토교통부

따라서 임대료에 대한 주거급여수령액은 소득인정액비율에 따라 아래 [표]와 같이 달라진다.¹⁰¹⁾ 임대료 지급에 대한 소득인정액비율은 1% 단위로 조정됨에 따라, 중위소득 대비 소득인정액비율이 30%인 가구는 월 41.5만원의 임대료를 지원받는다. 그러나 중위소득 대비 소득인정액비율이 45%인 가구는 최대 금액 대비 48.4%인 월 20.1만원을 지원받는다.

에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액(이하 이 항에서 "주거급여 선정기준"이라 한다) 이하인 사람으로 한다. 이 경우 주거급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 43 이상으로 한다.

② 제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 국민의 소득·지출 수준 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

100) 「주거급여 실시에 관한 고시」

제7조(임차급여의 지급기준) ① 임차급여는 다음 각 호와 같이 산정하여 지급한다.

1. '수급자의 소득인정액 ≤ 생계급여 선정기준'(「국민기초생활 보장법」에 따라 정한 생계급여 선정기준을 말한다. 이하 같다)인 경우: 기준임대료. 다만, 수급자가 임대차계약서에 따라 실제 지불하는 임차료(이하 "실제임차료"라 한다)가 기준임대료보다 적은 경우에는 실제임차료
 2. '수급자의 소득인정액 > 생계급여 선정기준'인 경우: 제1호와 같이 산정하되, 자기부담분을 차감한다. 이 경우 자기부담분은 (소득인정액 - 생계급여 선정기준)의 100분의 30으로 한다.
- ② 제1항의 실제임차료는 임대차계약서의 월차임(月借賃)과 보증금을 합하여 산정하되, 보증금은 연 4퍼센트를 적용하여 월차임으로 환산한다.

101) 중앙생활보장위원회 결정(2017. 7.)

[2020년도 소득인정액비율에 따른 주거급여수령액]

(단위: %, 천원/월)

중위소득 대비 소득인정액비율	소득인정액(A)	주거급여 수령액(B)
30(생계급여 대상)	1,425	415
31	1,472	401
32	1,520	387
33	1,567	372
34	1,615	358
35	1,662	344
36	1,710	330
37	1,757	315
38	1,805	301
39	1,852	287
40	1,900	273
41	1,947	258
42	1,995	244
43	2,042	230
44	2,090	216
45	2,137	201
46(주거급여 대상 제외)	2,185	-

주: 4인 가구 1급지 기준, 기준임대료 전액수령 가정
 자료: 국토교통부

그런데 주거급여 수선유지비는 중위소득 30% 이하, 30~35% 및 35~45%인 3 단계로만 구분하여 지원율을 설정하고 있다. 따라서 중위소득 대비 소득인정액비율이 45%인 수선유지비 수급 가구는 최대 지원금액 대비 80%를 지원받는다. 임대료와 수선유지비의 산정기준을 다르게 설정할 필요성이 명확하지 않으므로, 국토교통부는 임대료와 수선유지비 수급가구들의 형평성을 고려하여 주거급여 산정기준을 통일하는 방안을 검토할 필요가 있다.

[소득인정액 대비 주거급여 수선유지비 지원율 기준]

구 분	① 생계급여 기준 (중위소득 30%) 이하	② 중위소득 35%이하	③ 중위소득 45%이하
지원율	100% 지원	90% 지원	80% 지원

주: * 소득인정액: 전년도 평균소득액으로 산정
 자료: 국토교통부

바. 다가구매입임대주택 호당 매입비용 적정성 검토 필요

매입임대는 저렴한 주택 공급을 위해 도입되었으므로, 행복주택보다 매입임대의 호당 취득가격이 높다면 다가구매입임대 방식의 타당성에 대한 재검토를 수행할 필요가 있다.

국민임대, 행복주택 및 영구임대에 대한 정부지원단가는 3.3㎡ 당 742만원으로 동일하다. 그런데 매입임대는 호당 사업비를 기준으로 정부지원단가를 책정하여, 타 공공임대주택 유형과의 정부지원단가 비교가 어렵다.

호당 가격으로 비교하면, 매입임대주택 정부지원단가는 호당 110백만원으로 행복주택 호당 116백만원보다 적다. 그러나 LH 사업비는 매입임대주택 호당 144백만원으로 행복주택 호당 123백만원으로 반대 현상을 보이고 있다.

[LH 임대주택 재원분담 현황('18년 호당 기준)]

(단위: 백만원/호, 만원/3.3㎡, ㎡)

구 분	정부지원단가 (백만원/호)	3.3㎡ 당 단가	평균면적	LH 사업비		
				(백만원/호)	3.3㎡ 당 단가	평균면적
국민임대	132	742	58.7	165	894	61.1
행복주택	116	742	51.5	123	840	48.5
영구임대	93	742	41.3	106	812	42.9
매입임대	110	1호(戶)당		144	862	62.7

자료: 한국토지주택공사

타 공공임대주택과 비교하여 매입임대주택의 LH사업비가 정부지원단가보다 크게 증가하는 사유는 평균 면적이 넓고, 매입가격이 감정평가에 의해 결정되는 사유 등으로 다양할 것이다. 일반적으로 매입가격은 감정평가금액으로 결정되는데, 감정평가금액은 대부분 주변 유사사례를 기준으로 시장가치¹⁰²⁾로 산정된다.

102) 「감정평가에 관한 규칙」

제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. "시장가치"란 감정평가의 대상이 되는 토지등(이하 "대상물건"이라 한다)이 통상적인 시장에서 충분한 기간 동안 거래를 위하여 공개된 후 그 대상물건의 내용에 정통한 당사자 사이에 신중하고 자발적인 거래가 있을 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 대상물건의 가액(價額)을 말한다.

제5조(시장가치기준 원칙) ① 대상물건에 대한 감정평가액은 시장가치를 기준으로 결정한다.

[LH 임대주택 자원분담 현황('18년 호당 기준)]

(단위: 백만원/호)

• 국민임대

정부지원기준 (132백만원/호)	재정 40 (30%)	보증금 26 (20%)	기금 53 (40%)	LH 13 (10%)	LH추가 33
----------------------	----------------	-----------------	----------------	----------------	------------

LH계획사업비 (165백만원/호)	재정 40 (24%)	보증금 26 (16%)	기금 53 (32%)	LH 46 (28%)	
-----------------------	----------------	-----------------	----------------	----------------	--

← 부채 125백만원(보증금+기금+시행자부담) →

• 행복주택임대

정부지원기준 (116백만원/호)	재정 35 (30%)	보증금 23 (20%)	기금 46 (40%)	LH 12 (10%)	LH추가 7
----------------------	----------------	-----------------	----------------	----------------	-----------

LH계획사업비 (123백만원/호)	재정 35 (28%)	보증금 23 (19%)	기금 46 (37%)	LH 19 (16%)	
-----------------------	----------------	-----------------	----------------	----------------	--

← 부채 88백만원(보증금+기금+시행자부담) →

• 영구임대

정부지원기준 (93백만원/호)	재정 79 (85%)	보증금 2 (2.5%)	LH 12 (12.5%)	LH추가 13	
---------------------	----------------	-----------------	------------------	------------	--

LH계획사업비 (106백만원/호)	재정 79 (74%)	보증금 2 (2%)	LH 25 (24%)		
-----------------------	----------------	---------------	----------------	--	--

← 부채 27백만원(보증금+시행자부담) →

• 매입임대

정부지원기준 (110백만원/호)	재정 49 (45%)	보증금 6 (5%)	기금 55 (50%)	LH추가 34	
----------------------	----------------	---------------	----------------	------------	--

LH매입사업비 (144백만원/호)	재정 49 (34%)	보증금 6 (4%)	기금 55 (38%)	LH 34 (24%)	
-----------------------	----------------	---------------	----------------	----------------	--

← 부채 95백만원(보증금+기금+시행자부담) →

자료: 한국토지주택공사

매입임대주택사업은 저가주택에 대한 임대수요의 경우 기존주택에 대한 수요가 많다는 사유로 추진되었다. 장영희 등(2007)은 다가구·다세대주택 밀집지역에 대한 재정비사업이 활발해졌는데, 저가주택은 전세가격 4~6천만원의 다가구·다세대주택이 주를 이루고 있다고 밝히며, 재정비사업으로 인한 다세대·다가구주택의 재고 감소는 앞으로 저소득층의 주거 불안을 가중시킬 것이라고 주장하였다. 따라서 정부가 임대수요가 많은 저가 다가구주택을 매입을 확대하여 저소득층에게 공급해야 한다는 의견을 피력하였다.

[주택별 임대 저가주택 연간 수요 추정결과]

(단위: 호)

구 분	신규주택	기존주택
4천만원 이하	560(1.78%)	30,880(98.22%)
6천만원 이하	5,420(8.74%)	56,620(91.26%)

자료: 장영희·박은철, 「저소득층 주거안정을 위한 저가·소형주택 확보방안」, 서울정책포커스 제50호, 서울시정개발연구원, 2007, p.12.

그런데 타 공공임대주택은 건설원가로 취득할 수 있으나, 매입임대주택은 시세에 맞추어 구입하게 된다. 다가구주택을 저가주택으로 간주하여 구입하고 있으나, 타 공공임대주택 유형 취득비용과 비교하면 다가구매입임대주택 구입비용이 높을 수 있다. 매입임대는 저렴한 주택 공급을 위해 도입되었으므로, 행복주택보다 매입임대의 호당 취득가격이 높다면 다가구매입임대 방식의 타당성에 대한 재검토를 수행할 필요가 있다.

사. 부정수급 축소를 위한 효율적 관리방안 마련 필요

(1) 주거복지 부정수급 현황

① 주거급여 부문

부정수급 확인은 시·군·구 주거급여 사업팀에서 수행하고, 주택조사(LH) 중 부정수급으로 의심될 경우 지자체에 결과를 송부한다. LH는 임대차계약에 관한 사항, 주택현황, 실제거주여부 및 주택상태 등을 조사하고 주택조사내용을 확인하여 해당 시·군·구로 결과를 송부한다. 부정수급 관리는 수급자격 및 급여를 관리하는 지자체 권한이나 주택조사 시, 의심가구의 주택조사 강화 필요성에 따라 주거급여 사업소 내에 관리위원회가 운영되고 있다.

주거급여 사업에서 부적정 수급에 대한 관리는 소득 및 재산 증가로 인한 보장 중지와 부정수급자 관리로 나뉘며, 이는 시·군·구 사업팀 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 통상적인 부정수급 관리와 함께, 국토교통부는 소득·재산에 관한 조사는 연 2회, 주택조사는 연 1회, 부정수급 의심 가구는 수시로 확인할 뿐만 아니라, 『주거급여 임차료 적정성 검증시스템』(18.7월 구축완료, LH)을 통해 실시간으로 모니터링하고 있다.¹⁰³⁾ LH는 2018년 8월부터 2019년 11월까지 총 41만건을 검증하였다.¹⁰⁴⁾

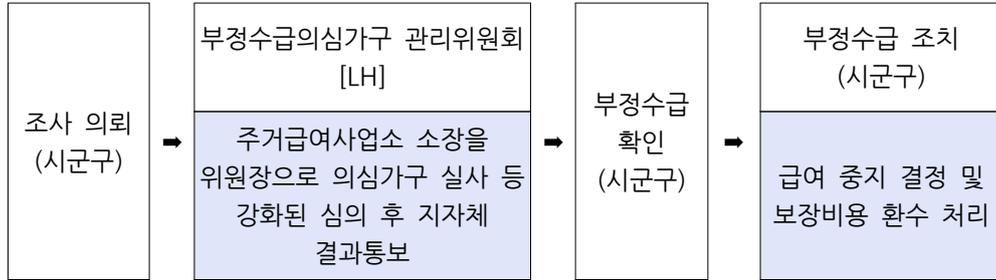
주거급여 부문의 부정수급 문제는 대다수가 수급 자격과 관련하여 발생하고 있다. 한국보건사회연구원(2018)은 부정수급 관련 모니터링 분석 결과에서, LH 주거급여사무소 종사자들의 35%가 허위임대차 계약서 제출을 주거급여와 관련하여 빈번히 발생하는 부정수급유형으로 응답하고 있다.¹⁰⁵⁾

103) 국토교통부, “저소득 가구 부양가족 있어도 10월부터 주거급여 받는다. 중위소득 43% 이하 가구 대상 8월 13일부터 사전 신청…10월부터 지급”, 보도자료, 2018.8.6.

104) LH 제출자료

105) 임완섭·김태완·강지원·이아영·김혜승·고경표·최요한·이규환, 「사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링-주거복지(주거급여 중심) 분야를 중심으로」, 연구보고서 2018-33, 한국보건사회연구원, 2018, pp.58~59.

[부정수급의심가구 관리위원회 프로세스]



자료: 한국토지주택공사

[주거급여 부정수급 적발 현황]

(단위: 건)

부정수급 결과	2015	2016	2017	2018	2019
허위계약서	3	16	5	7	8
비거주	7	4	16	4	9

자료: 한국토지주택공사

② 공공임대주택 부문

국무조정실 정부합동부패예방감시단은 2019년 4월 말부터 한달 동안 국토교통부와 함께 LH 공공임대주택 운영 실태를 점검한 결과 한국주택토지공사(LH)가 운영하는 공공임대주택에서 부적정 사례를 600건 적발했다. 공급 물량이 많은 서울, 인천, 경기, 대전·충남지역본부 4곳이 관리하는 공공임대주택 64만 호가 조사 대상이었다. 임대 운영·관리 관련 사례는 577건, 입주자 모집 관련해서는 23건이 발견됐다.

건수가 가장 많았던 임대 운영·관리 관련 부적정 사례는 갱신계약 요건을 충족하지 못하는 입주자에 대한 조치를 이행하지 않은 것으로, 325건이었다. LH는 이들을 대상으로 명도소송(부동산의 점유자가 부동산의 인도를 거절하는 경우 제기하는 소송)과 강제 집행 등을 이행한다는 방침이다. 불법 전대 사실을 발견하고도 고발하지 않은 사례는 18건이 적발되었다. 공공임대주택은 불법 전대 사실이 발견되면 LH에서 고발 조치를 해야 하지만, LH는 이를 제대로 이행하지 않았던 것이다.

국토교통부는 부정수급을 방지하기 위해 주택관리시스템에서 사망 등의 입주

자 변동 사항을 매달 1번씩 확인하도록 의무화하였다. 입주자 변동 정보를 반영하지 않는 등의 관리 부실 사례도 27건 적발된 데 따른 것이다. 2018년 11월부터 입주자 변동 정보를 확인할 수 있도록 사회보장정보시스템과 LH 주택관리시스템을 연계했지만, 이용되지 않고 있었다. 그 외 전세임대 대여금 회수조치 미흡으로 인한 5억 8,100만원 미회수(13건), 걱정하지 않은 임차권 양도(2건)에 대한 승인 등이 발견됐다.

입주자 모집과 관련해서는 입주자격 변경 등 중요 사항에 대한 정정 공고는 5일 이상 하도록 개선한다. 정정 공고를 1~3일 이내 단기로 해서 제대로 홍보가 이뤄지지 않았던 사례가 20건 있었기 때문이다. 그 외 예비입주자 미선정(2건), 공공임대 중복계약 여부 미확인(1건) 등이 뒤를 이었다.

(2) 문제점 및 개선방안

주거복지 부정수급 규모가 우려할 정도는 아니므로, 국토교통부는 부정수급방지를 위해 연간 377억원을 지출하기보다 재정의 성실한 관리자로서 효율적인 부정수급 방지 대책을 마련할 필요가 있다.

도덕적인 면에서 부정수급에 대한 관심은 당연한 일이라고 할 수 있지만, 해외 자료에 따르면 부정수급이 사회보장 개혁의 중요한 쟁점이라고 보기 어렵다는 주장도 제기된다.¹⁰⁶⁾ 부정수급에 대해 선도적으로 여러 가지를 시도한 영국의 경우도 부정수급과 행정적 오류를 합하여 전체 지출의 2~5% 정도로 나타났으며,¹⁰⁷⁾ 다른 나라들의 사례에서도 5%를 넘는 경우는 거의 없다는 것이다.¹⁰⁸⁾

주거복지 실무담당자에 대한 설문결과에서도 주거복지 분야 부정수급 정도는 ‘조금 있음’이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, ‘없음’이 두 번째로 큰 비중을 보이고 있다.

106) RAND Europe (2006). “£2.6 billion fraud & Error. Too much?”. Online Article.

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/corporate_pubs/2010/RAND_CP602.3.pdf

107) <https://www.gov.uk/government/statistics/fraud-and-error-in-the-benefit-system-201213-estimates>

108) National Audit Office (2006). International Benchmark of Fraud and Error in Social Security Systems. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 1387 Session 2005-2006.

[소속 지자체 또는 담당 지역에서의 주거복지 분야 부정수급 정도]

(단위: %, 명)

구 분	전 체	시군구	읍면동	내주거급여사무소
없 음	19.3	19.3	23.0	15.5
조금 있음	74.4	74.3	69.0	80.0
많 음	4.9	3.3	7.5	4.5
매우 많음	1.4	3.0	0.5	0.0
합 계(N)	100	100	100	100

자료: 임완섭·김태완·강지원·이아영·김혜승·고경표·최요한·이규환, 「사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링-주거복지(주거급여 중심) 분야를 중심으로」, 연구보고서 2018-33, 한국보건사회연구원, 2018, p.134.

또한 감사원 감사결과도 2015년 7월부터 2017년 4월까지 확인된 부정수급액은 12억원 수준이다. 2016년도 주거급여 규모가 1조 574억원임을 고려할 때, 부정수급액은 0.1% 수준이다.

[임대인이 사망자 및 수급 가구원으로 확인된 임차급여 지급 현황]

(단위: 명, 백만원)

임대인이 사망자로 확인된 계약		임대인이 수급 가구원으로 확인된 계약		합 계	
수급자 수	지급금액	수급자 수	지급금액	수급자 수	지급금액
373	936	141	286	514	1,222

주: 지급기간 2015년 7월~2017년 4월

자료: 감사원, 「감사보고서-복지사업 재정지원 및 관리실태 I-」, 특정감사, 2018. 8, p.70.

그러나 국토교통부는 국민의 세금으로 운영되는 주거복지 공급자로서 부정수급을 축소하기 위한 관리체계를 구비하여야 한다. 주거급여 부양의무자 기준 폐지(2018년 10월부터)로 발생할 수 있는 부정수급을 방지하고자 국토부가 마련한 제도 개선 방안은 다음과 같다. 우선 부양의무자 기준이 폐지되면서 대상 가구의 소득은 낮지만, 사적이전을 통해 임차료가 비싼 주택에서 거주하는 사례를 방지하기 위해, 대상자가 실제 지불하는 임차료가 급지별 기준 임대료의 5배를 초과하는 경우 최저 지급액을 지급하기로 했다. 또한 가족 구성원 간 사용대차 방식으로 급여를 신청할 수 있으므로 신규 사용대차는 인정하지 않되, 기존 수급 가구는 3년 동안의 유예기

간을 두었다. 이 외에도 부정수급 의심 가구를 수시로 확인할 뿐만 아니라 LH의 ‘주거급여 임차료 적정성 검증시스템’을 통해 실시간으로 모니터링하는 계획을 제시하였다.¹⁰⁹⁾ 현재 관리체계는 LH와 지자체로 이중적으로 구축되어 있으며, 주거급여 부정수급을 방지하기 위해 2019년에 377억원을 지출하고 있다.

[주거급여 전담기관 운영 관련 인원 및 비용현황]

(단위: 명, 억원)

인원('19.12 현재)		비용('19년)	
6급 이상	21	국고보조금	257
조사원1	635	LH 자체예산*	120
합 계	756	합 계	377

주: * 6급 이상 인건비 84억 포함
 자료: 한국토지주택공사

그러나 주거급여 제출서류는 공인중개사가 작성한 임대차계약서를 포함하고 있으므로, 임대차계약서의 신뢰성은 상당부분 담보되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 주거수급자에 대한 전수조사를 표본조사로 변경한다면, 주거급여 부정수급을 방지 비용 349억원 중 상당부분 절감할 수 있을 것이다. 국토교통부는 재정의 성실한 관리자로서 효율적인 부정수급 방지 대책을 마련하는 것이 바람직할 수 있다.

추가적으로 고려되어야 할 사항은 부정수급 방지 대책을 체계적으로 수립해야 한다는 점이다. 부정수급은 오류, 남용, 기망 및 부패로 구분될 수 있으며, 이에 따른 대책으로는 예방, 탐지, 교정, 처벌 등이 있다. 따라서 부정수급 개선에 대한 해결책으로 관리적 역량의 증진(복지전달기관 및 행정기관의 부정수급 적발능력의 고양), 복지급여 사후관리 방안(복지급여 사후관리 절차 재설계 및 중복 및 부정 수급 관리 현황을 계량적 분석), 중복 및 부정 수급에 대한 사례 조사, 원인분석 및 유형화, 복지수급 법·제도에 대한 분석 및 적용비일관성에 대한 조사 등이 체계적으로 이루어질 수 있도록 관리방안을 마련할 필요가 있다.

109) 국토교통부, “저소득 가구 부양가족 있어도 10월부터 주거급여 받는다. 중위소득 43% 이하 가구 대상 8월 13일부터 사전 신청…10월부터 지급”, 보도자료, 2018.8.6.

[사회보장 부정수급에 대한 조치 및 활동]

부정수급의 진행		반부정수급의 기제	반부정수급의 활동 내용
오류	⇔	예 방	고객 오류, 인적 오류, 공식 오류 등에 대한 자료의 선제적 점검
남용	⇔	탐 지	복지부정수급의 과대분야에 대한 통계적 조치, 파악, 홍보
기망	⇔	교 정	복지기망에 대한 적발 위험성의 증대를 위한 활동 및 적발, 수정
부패	⇔	처 별	기관 내 시스템적, 제도적 부패 요인 및 부패 위험을 증진시키는 인자의 발견 및 제거, 규제

자료: 박경돈(2013)(재인용: 권오성 외, 「복지사업 부정수급 근절방안 수립」, 경제·인문사회연구회 미래사회협동연구총서 13-14-01, 2013, p.52.)

가. 성과관리 현황

(1) 성과관리 개요

「국가재정법」 제8조¹¹⁰⁾는 각 중앙관서의 장과 기금관리주체가 ‘재정활동의 성과관리(performance management)체계를 구축하도록 규정하고 있으며, 「정부업무평가 기본법」은 성과관리의 원칙을 제시하고, 성과관리 전략계획 및 시행계획 수립을 요구하고 있다.¹¹¹⁾ 또한 「정부업무평가 기본법」은 성과관리의 정의를 제시하고 있는데, 성과관리는 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동이다.¹¹²⁾

성과관리에 대해 보다 구체적으로 살펴보면, 성과관리는 공공부문에 부여된 임무(mission)와 목적(objectives)을 달성하기 위하여 정책순환과정을 체계적으로 관리하기 위한 노력을 의미하는데, 크게 전통적 성과관리(traditional performance management),

110) 「국가재정법」

제8조(성과중심의 재정운용) ①각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자를 제외하며, 이하 "기금관리주체"라 한다)는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.

111) 「정부업무평가 기본법」

제4조(성과관리의 원칙) ①성과관리는 정책등의 계획수립과 집행과정에 대하여는 자율성을 부여하고 그 결과에 대하여는 책임이 확보될 수 있도록 실시한다.

②성과관리는 정부업무의 성과·정책품질 및 국민의 만족도가 제고될 수 있도록 실시한다.

제5조(성과관리전략계획) ①중앙행정기관의 장은 소속기관을 포함한 당해 기관의 전략목표를 달성하기 위한 중·장기계획(이하 "성과관리전략계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 성과관리전략계획에 이와 관련이 있는 다른 법령에 의한 중·장기계획을 포함할 수 있다.

제6조(성과관리시행계획) ①중앙행정기관의 장은 성과관리전략계획에 기초하여 당해연도의 성과목표를 달성하기 위한 연도별 시행계획(이하 "성과관리시행계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

112) 「정부업무평가 기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2016. 3. 29.>

6. "성과관리"라 함은 정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 말한다.

결과지향적 성과관리(result-oriented performance management), 통합적 성과관리(integrated performance management) 등으로 구분할 수 있다.¹¹³⁾

전통적 성과관리는 별다른 근거 없이 투입이나 절차가 적절하게 이루어지면 바람직한 산출과 결과가 도출될 것이라는 지나치게 낙관적인 기대를 전제하고 정책 순환 단계에서 산출이나 결과보다는 투입이나 과정을 중심으로 관리 및 통제 체계를 구축한다. 결과지향적 성과관리는 공공부문 구성원에게 요구되는 것은 절차와 규칙의 준수가 아니라 결과의 달성인데, 이를 위하여 인사·조직·예산 등 여러 측면에서 자율권이 대폭 확대된다. 성과달성에 대한 책임을 지우는 대신 자원 활용에서 자율권을 확대해 준다는 측면에서 결과지향적 성과관리체계는 민간부문의 조직 경영 원리를 공공부문에 도입하려는 시도로 파악할 수 있다.

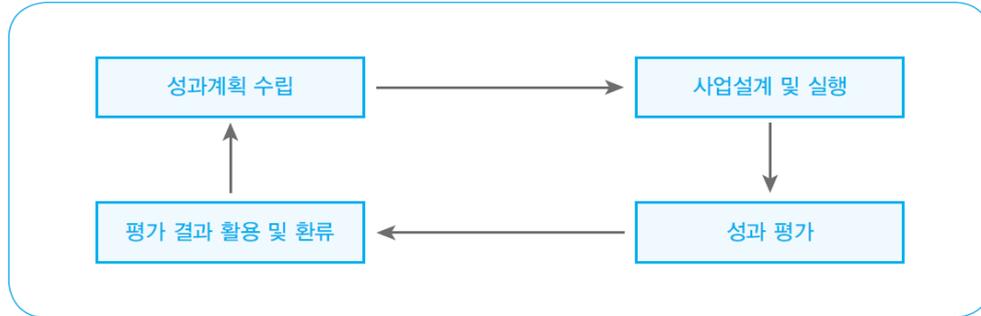
마지막으로 통합적 성과관리에서 성과는 이상의 두 가지 접근법과 상이한 의미를 가진다. 전통적 성과관리나 결과 지향적 성과관리 모두 투입이나 결과 등 정책순환의 한 가지 측면에 초점을 맞추고 있다. 이와 달리 통합적 성과관리체계에서 성과는 투입, 과정, 산출 및 결과 등 정책순환의 전 과정에 걸쳐 계획 또는 목표에 대비하여 이행 및 달성한 정도를 의미한다.¹¹⁴⁾ 따라서 현대적 의미의 성과관리는 조직의 임무(mission)와 목적(goals)을 효과적으로 달성하기 위하여 조직원을 개인적 또는 집단 구성원 수준에서 적극적으로 간여시키기 위하여 구체화된 체계적 과정(systematic process)이라고 정의할 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 성과관리는 공공기관이 임무나 목적달성을 위하여 전략적 관점에서 계획을 수립하고, 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 업무를 추진한 후, 조직의 역량과 성과를 정확히 측정하여 그 결과를 정책의 개선이나 자원배분, 개인의 성과보상에 환류시킴으로써 조직의 전반적인 효율성을 높이고자 추구하는 과정을 의미한다. 따라서 성과관리체계(performance management system)는 ① 성과계획(performance planning), ② 사업 설계 및 실행(program design and execution), ③ 성과평가(performance evaluation), ④ 평가결과 활용 및 환류(feedback) 등 네 가지 단계로 구성되는 일관적이며 순환적인 관리체계이다.¹¹⁵⁾

113) 기획재정부·한국채권연구원, 「2012 경제발전경험모듈화사업: 한국의 재정사업 성과관리 제도」, 2013, p.16.

114) 기획재정부·한국채권연구원, 「2012 경제발전경험모듈화사업: 한국의 재정사업 성과관리 제도」, 2013, p.16.

[성과관리의 일반적인 절차]



자료: 기획재정부·한국채권연구원, 「2012 경제발전경험모듈화사업: 한국의 재정사업 성과관리 제도」, 2013, p.18.

(2) 주거복지 성과관리 현황

2018회계연도 기준으로 주거복지 성과를 얻기 위해 투입한 원가 및 지출액은 순원가 2조 3,054억원, 지출액 26조 5,548억원이다. 프로그램별 순원가를 살펴보면, 임대주택지원(용자) 순원가는 △1조 805억원¹¹⁶⁾이며, 주택시장안정및주거복지향상(기금) 순원가는 2조 9,456억원이다.

[2018회계연도 주거복지 프로그램 원가 및 지출액]

(단위: 억원)

구 분	프로그램	원 가			지출액
		총원가 (A)	수익 (B)	순원가 (A-B)	
국토부	주택시장안정및주거복지향상 (일반회계)	10,886	0	10,886	10,885
	주택시장안정및주거복지향상 (기금)	29,456	0	29,456	29,404
	분양주택등지원	156	639	△482	6,262
	구입·전세자금	3,071	13,376	△10,305	88,095
	임대주택지원(용자)	3,404	14,210	△10,805	103,569
	임대주택지원(출자)	6,005	1,701	4,304	27,333
	소 계	52,978	29,926	23,054	265,548

자료: 국토교통부

115) 정부위원회 수석전문위원 정순영, 「국정평가기본법안(정부제출) 검토보고서」, 2005, p.1.

116) 순원가 △1조 805억원은 용자금에 대한 이자 등으로 1조 805억원의 수익이 발생하였다는 의미이다.

「정부업무평가 기본법」에 따른 2018년도 주거복지 자체평가 결과는 대부분 우수한 것으로 평가되었다. 다만, 관리과제 “청년·신혼부부 주거지원 강화를 위한 공공지원임대공급 본격화”는 보통 수준으로 평가되었다.

[2018년도 주거복지 자체평가 결과(주요정책부문)]

성과 목표	관리과제	평가결과
전략목표 II. 서민 주거복지를 실현하고 주택시장을 안정적으로 관리한다.		
1. 공적임대주택 공급을 확대하고 운영·관리 제도를 개선한다.		
	① 청년·신혼부부 주거지원 강화를 위한 공공지원임대공급 본격화	보통
	② 안정적인 주택공급을 위한 택지 확보 및 공공주택 사업승인 추진	매우 우수
2. 맞춤형 주거지원을 강화하고 사회통합형 주택정책을 추진한다.		
	① 주거 사다리 구축을 위한 생애주기별 맞춤형 주거지원강화	우수
	② 청년·신혼부부 등 실수요자 중심의 주택금융 지원 강화 및 청약제도 개편	우수
	③ 살기 좋은 공동주택 공급	다소 미흡
3. 주택시장을 안정적으로 관리한다.		
	① 주택시장의 안정적 관리	다소 우수
	② 주택시장의 안정적 관리를 위한 정비사업 제도개선 및 재건축 부담금 정상부과를 위한 기반구축	매우 우수
	③ 부동산서비스산업 육성 및 부동산 거래질서 확립	보통
	④ 비주거부동산 개발·분양시장 질서 확립	다소 미흡

자료: 국토교통부, 「2018년 자체평가 결과보고서(주요정책 부문)」, 2019. 1, p.9~10.

「국가재정법」에 따른 성과보고서에서는 ‘주택거래량(단위: 건)’를 제외한 2018년도 주거복지 성과목표를 대부분 달성하였다고 밝히고 있다.

[2018년도 주거복지 성과보고서 결과(재정사업부문)]

구 분	'17년 달성	'18년 달성
전략목표 II: 주택시장 정상화 및 서민 주거복지를 강화한다		
□ 주택시장 안정을 위한 기반을 구축한다(II-1)		
○ 주택거래량(단위: 건)	×	×
□ 구입·전세자금 융자지원을 통해 주택시장안정 및 주거복지향상을 도모한다(II-2)		
○ 주택구입전세자금 지원 고객만족도(단위: %)	○	○
□ 분양 및 개량자금 융자지원을 통해 주택시장안정 및 주거복지향상을 도모한다(II-3)		
○ 공공분양주택누적준공실적(단위: 호)	○	○
○ 주거환경개선지원 및 준주택지원사업 누적지원 실적(단위: 호)	○	○
□ 임대주택융자지원을 통해 주택시장안정 및 주거복지향상을 도모한다(II-4)		
○ 임대주택누적 공급(준공) 실적(단위: 만호)	○	○
□ 임대주택 출자지원을 통해 주택시장 안정 및 주거복지 향상을 위한 기반을 구축한다 (II-5)		
○ 임대주택 사업승인 실적(단위: 만호)	○	○
□ 저소득층 주거복지 향상을 위한 기반을 구축한다 (II-6)		
○ 주거급여 신규 수급자 발굴률(단위: %)	◎	◎

주: * ◎ 초과달성(130% 이상), ○ 달성(100%~130%미만), × 미달성(100% 미만)

자료: 대한민국정부, 「2018 회계연도 성과보고서(국토교통부)」, 2019. 5, pp.22~23.

나. 투입·산출 위주의 성과지표 설정 재고 필요

주거복지 성과지표가 투입 및 산출 위주로 설정되어 있어 주거안정과 주거수준의 향상 여부를 확인하기 어려우므로, 정부는 주거복지를 통해 달성하고자 하는 결과지향적 성과지표를 명확히 설정할 필요가 있다.

「대한민국헌법」¹¹⁷⁾은 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 국가가 노력해야 한다고 규정하고 있다.¹¹⁸⁾ 또한 「주거기본법」¹¹⁹⁾은 주거복지 등 주거정책의 수립·추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었다.¹²⁰⁾ 따라서 주거정책으로 공급되는 주거복지의 성과목표는 주거안정과 주거수준의 향상으로 간주할 수 있다.

이에 따라 국토교통부는 주거복지를 ‘쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리’의 실현을 목표로, 국민 모두가 ‘부담 가능한 비용으로, 일정 수준 이상의 주거환경’을 누릴 수 있도록 제공하는 지원을 의미한다고 밝히고 있으며, 주거복지의 목표를 ‘주거 안정성 확보’, ‘주거의 질 향상’ 및 ‘주거비 부담의 적정화’로 규정하고 있다.¹²¹⁾ 따라서 국토교통부는 주거복지의 성과목표를 ‘주거 안정성’, ‘주거의 질’ 및 ‘주거비 부담’에 대하여 설정하여야 한다.

117) 「대한민국헌법」
제35조 ③국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

118) 「주거기본법」
제2조(주거권) 국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.

119) 「주거기본법」
제1조(목적) 이 법은 주거복지 등 주거정책의 수립·추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

120) 「주거기본법」
제3조(주거정책의 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다.
2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동(「아동복지법」 제3조제5호에 따른 지원대상아동을 말한다) 등 주거지원이 필요한 계층(이하 "주거지원필요계층"이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것

121) 마이홈 <<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectWlfrHousingView.do#guide=WH001>>
(2020.6.2. 검색)

[주거복지정책 개요]



수단

정책지원방법	정책수단	효과
현물보조	주택공급, 택지공급	주택공급증대
현금보조	주택수당, 임대료 보조, 임대료 규제, 임대료 용자	주거비 경감

유형

생산자 지원(Object Subsidy)	수요자 지원(Subsidy)
<ul style="list-style-type: none"> - 주택의 공급과 관련된 지원(보조금, 금융, 세제) - 택지의 공급 	<ul style="list-style-type: none"> - 임대료 등 주거비 현금지원 - 저리자금 용자(주택구입자금, 전세자금 대출 등) - 주택개량 지원

자료: 마이홈 <<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectWlfrHousingView.do#guide=WH001>> (2020.6.2. 검색)

국토교통부는 2018년에 「제2차 장기 주거종합계획(2013~2022) 수정계획」에서 주거 미래상을 제시하였다. 주거복지와 관련된 미래상은 공적 임대주택 재고 200만 호 및 주거급여수급가구 136만가구이다. 그러나 공적 임대주택 재고 증가 및 주거급여수급가구 확대를 통해 ‘주거 안정성’, ‘주거의 질’ 및 ‘주거비 부담’이 어느 수준으로 개선되는가에 대해서는 명확히 제시하지 않고 있다. 단지 국토교통부는 가용 자원을 감안하여 산출량을 목표로 설정한 것이다.

[제2차주거종합계획 수정계획을 통한 주거 미래상]

주택보급률	(‘16년)	전국 102.6% 수도권 98.2%	⇒	(‘22년)	전국 110% 수도권 107%
천인당 주택수	(‘16년)	전국 387.7호 수도권 350.8호		(‘22년)	전국 427호 수도권 411호
공적 임대주택 재고	(‘16년)	126만호		(‘22년)	200만호
등록 임대주택 재고	(‘17년)	98만호		(‘22년)	200만호
최저주거기준 미달가구	(‘17년)	5.9%		(‘22년)	5%
주거급여 수급가구	(‘17년)	82만가구		(‘22년)	136만가구

자료: 국토교통부, “국민 누구나 집 걱정 없는 더 나은 주거생활실현을 위한 제2차 장기 주거종합계획 (2013~2022) 수정계획 수립”, 보도자료, 2018.6.28., p.6.

또한 주거복지 관련 성과지표를 살펴보면, 국토교통부는 대부분의 성과지표를 정책목표가 아닌 정책수단에 대한 투입 및 산출로 설정하고 있다. ‘주택거래량과 주택구입전세자금 지원 고객만족도’는 결과지향적 성과목표로 볼 수 있으나, 나머지 성과지표는 투입 혹은 산출지표들이다.

주거복지 성과지표가 투입 및 산출 위주로 설정되어 있어 주거안정과 주거수준의 향상 여부를 확인하기 어려우므로, 정부는 주거복지를 통해 달성하고자 하는 결과지향적 성과지표를 명확히 설정할 필요가 있다. 정부는 주거안정을 위해 공적 임대주택 공급 등을 추진하고 있으며, 주거수준 향상을 위해 최저주거수준을 설정하고 주거급여사업 등을 시행하고 있다. 따라서 주거안정에 대한 성과지표는 ‘주택 이외의 거처 주거가구 감소’ 등으로 설정할 수 있으며, 주거수준 향상에 대한 성과지표는 ‘최저주거기준 미달 가구 감소’ 등이 적합할 수 있다.

[2018년도 주거복지 성과지표 결과(재정사업부문)]

구 분	'17년 달성	'18년 달성
○ 주택거래량(단위: 건)	×	×
○ 주택구입전세자금 지원 고객만족도(단위: %)	○	○
○ 공공분양주택누적준공실적(단위: 호)	○	○
○ 주거환경개선지원 및 준주택지원사업 누적지원 실적(단위: 호)	○	○
○ 임대주택누적 공급(준공) 실적(단위: 만호)	○	○
○ 임대주택 사업승인 실적(단위: 만호)	○	○
○ 주거급여 신규 수급자 발굴률(단위: %)	◎	◎

주: * ◎ 초과달성(130% 이상), ○ 달성(100%~130%미만), × 미달성(100% 미만)
 자료: 대한민국정부, 「2018 회계연도 성과보고서(국토교통부)」, 2019. 5.

다. 주거복지가 주거 수준 개선에 미친 영향에 대한 평가 필요

정부는 주거실태조사를 통해 주거 수준 개선이 이루어졌다고 밝히고 있으나, 주거수준개선은 주거복지 외에 다른 원인에 의해서도 발생할 수 있으므로, 주거복지가 주거 수준 개선에 미친 영향을 객관적으로 평가하여 정책 수립에 활용할 필요가 있다.

2018년 6~12월 동안 표본 6만 가구를 대상으로 실시한 「주거실태조사」 결과에 따라, 국토교통부는 국민들의 주거 수준이 전반적으로 개선된 것으로 나타났다고 밝혔다.¹²²⁾ 주요 내용을 살펴보면, 최저주거기준 미달가구의 비중이 2017년 5.9%에서 2018년 5.7%로 감소하고, 1인당 주거면적이 2018년 31.7㎡로 지난해 31.2㎡ 대비 소폭 증가하는 등 주거 수준이 개선되었다. 전국적인 전월세 시장의 안정세로 임차가구의 RIR(Rent to Income Ratio, 월소득 대비 월 임대료 비중)이 2017년 17%에서 2018년 15.5%로 감소하는 등 임차가구의 주거비 부담도 완화되었다. 아울러, 주거복지로드맵(17.11), 신혼부부·청년 주거지원방안(18.7) 등을 통해

122) 국토교통부, “「2018년도 주거실태조사 결과」 발표-일반가구 및 특성가구 결과 발표-”, 보도자료, 2019.5.16.

청년·신혼부부 맞춤형 주거지원이 강화되면서 이들의 주거 문제도 일부 개선되기 시작하였다. 청년 가구는 지하·반지하·옥탑 거주 비중이 감소(3.1 → 2.4%)하고, 최저주거기준 미달가구의 비중(10.5 → 9.4%)도 감소하는 등 주거 여건이 개선되었고, 신혼부부는 내 집 마련 기회가 확대되면서 자가점유율이 큰 폭으로 증가(44.7 → 48.0%)하는 등 주거 안정성이 강화되었다.

[주거실태조사 결과]

구 분		2017	2018
최저주거기준 미달가구의 비중		5.9%	5.7%
1인당 주거면적		31.2㎡	31.7㎡
임차가구의 RIR		17.0%	15.5%
청년 가구	지하·반지하·옥탑 거주 비중	3.1%	2.4%
	최저주거기준 미달가구의 비중	10.5%	9.4%
신혼부부 자가점유율		44.7%	48.0%

자료: 국토교통부, “2018년도 주거실태조사 결과 발표-일반가구 및 특성가구 결과 발표-”, 보도자료, 2019.5.16.

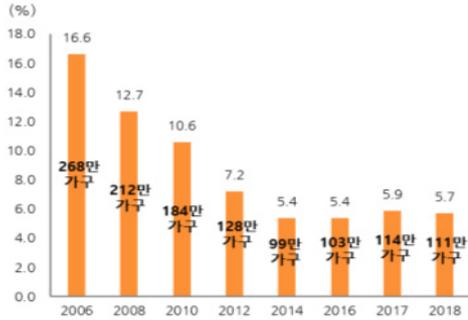
그런데 이와 같은 주거 수준 개선은 주거복지에 의한 효과 외에 다양한 원인에 의해 발생할 수 있다.

먼저, 최저주거기준 미달가구 비율은 2014년까지 감소하였고, 2017년에 0.5%p 증가하였다. 2018년에 전년대비 0.2%p 감소하였지만, 2016년 대비 0.3%p 상승하였다. 최저주거기준 미달가구 비율은 총 61,000가구(일반가구)에 대한 표본조사로 시행하는데, 주택사용면적, 소득, 생활비, 주거비 등에 대한 모평균 추정량의 상대표준 오차는 전국의 경우는 1.5% 이내, 시도별 추정의 경우는 약 2~9% 수준이다.¹²³⁾ 따라서 2014년 이후 추세를 고려할 때, 최저주거기준 미달가구 비율이 감소하고 있다고 보기는 어려운 측면이 있다.

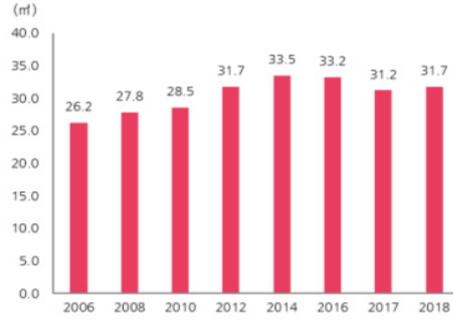
123) 국토교통부, “「2018년도 주거실태조사 결과」 발표 - 일반가구 및 특성가구 결과 발표 -”, 보도자료, 2019.

[연도별 주거수준]

< 최저주거기준 미달가구 >



< 1인당 주거면적 >



자료: 국토교통부, “「2018년도 주거실태조사 결과」 발표 - 일반가구 및 특성가구 결과 발표 -”, 보도자료, 2019, p.7.

둘째, 1인당 주거면적은 지역적으로는 ‘도’에서, 소득계층에서는 ‘저소득층’에서 상대적으로 크게 증가하였다. 이는 고령화에 따른 노령층 1인 가구 증가에 기인한다고 볼 수 있다. 동일한 주택에서 가구원수가 감소하면 최저주거기준을 충족할 수 있으며, 1인당 주거면적도 증가하게 된다. 따라서 최저주거기준 미달가구 감소 및 1인당 주거면적 증가 추세만으로 주거수준이 향상되었다고 판단하는 것은 바람직하다고 보기 어렵다.

[지역별 및 소득계층별 1인당 주거면적]

(단위: ㎡)

구분	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018	
전국	26.2	27.8	28.5	31.7	33.5	33.2	31.2	31.7	
지역	수도권	24.4	25.7	25.9	29.4	31.3	30.7	28.3	28.5
	광역시 등	24.0	27.3	28.3	32.6	34.5	33.2	32.0	32.5
	도	30.0	31.2	32.4	34.6	36.2	37.1	35.1	36.1
소득계층	하위	30.6	33.5	33.9	39.0	40.0	39.8	37.1	37.6
	중위	22.2	23.6	24.7	26.3	29.8	28.4	27.0	27.8
	상위	24.3	25.4	27.0	27.6	30.1	28.8	27.6	27.8

자료: 국가지표체계 - 1인당 주거면적 <<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4257>>

또한 1인당 주거면적은 최저주거기준 미달가구 감소와 반비례하여 2006년 이후 증가하였고, 2014년 이후 감소하였다. 이와 같은 소폭의 변동 사례는 해외 자료에서도 나타나고 있다. 영국의 1인당 주거면적은 2014년에 0.4m²/인 감소하였고, 미국도 2015년에 1.0m²/인 증가하였으나 2017년에 다시 1.0m²/인 감소하였다.

[주요국가별 1인당 주거면적]

(단위: m²/인)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
한 국	-	31.7	-	33.5	-	33.2	31.2	31.7
일 본	-	-	39.4	-	-	-	-	40.2
영 국	40.1	40.2	41.3	40.9	-	40.9	40.9	-
미 국	65.0	-	65.0	-	66.0	-	65.0	-

주: 한국 자료는 개별 가구의 주택사용면적을 개별 가구원수로 나눈 값의 평균이고, 일본과 영국 자료는 전체 주택의 연면적을 전체 가구의 가구원수로 나눈 값이며, 미국 자료는 개별 주택의 면적을 거주자수로 나눈 값의 중위수임.

자료: 국가지표체계 - 1인당 주거면적 <<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4257>>

셋째, 수도권, 광역시 및 ‘도’로 구분하여 살펴보면, 임차가구의 RIR는 2016년 이후 증가하고 있다. 따라서 전국 기준 중위 RIR만으로 임차가구의 주거비 부담도 완화되었다고 보기 어렵다.

[주택임대료비율(RIR)]

(단위: %)

구 분	전 국	수도권	광역시	도
2006	18.7	19.9	18.5	17.8
2008	17.5	22.3	19.3	15.9
2010	19.2	20.9	16.4	14.4
2012	19.8	23.3	16.8	14.5
2014	20.3	21.6	16.6	15.8
2016	18.1	17.9	15.4	14.2
2017	17.0	18.4	15.3	15.0
2018	15.5	18.6	16.3	15.0

주석: 1. 월소득 대비 주택임대료 비율(RIR) = (중위월임대료 ÷ 중위월가구소득) × 100.

2. 수도권은 서울, 인천, 경기 지역임.

자료: 국토교통부, 「주거실태조사」, 각 연도.

넷째, 청년 가구의 지하·반지하·옥탑 거주 비중 및 최저주거기준 미달가구 비중 감소는 청년주거복지 확대에 따른 긍정적 효과로 볼 수 있다. 다만, 일부 청년들은 고시원과 같은 주택이외의 거처에 주거하고 있으므로, 지하·반지하·옥탑 외에 다양한 불량 주거지 거주에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 통계청 자료에 따르면, 주택이외의 거처에 거주하는 30세 미만은 2017년 기준으로 82.7%가 고시원·고시텔에서 거주한다. 30세 미만이 지하·반지하·옥탑 거주 비중에 거주하는 비율은 15.2% 미만이다.

[2017년 주택이외의 거처 주거실태조사]

(단위: 가구, %)

구 분	가구수	숙박업소의 객실	판잣집· 비닐하우스	고시원· 고시텔	기 타
30세 미만	88,140	2.1	0.1	82.7	15.2
30~39세	49,450	2.3	0.3	74.4	23.1
40~49세	49,071	12.8	1.1	38.2	47.9
50~59세	78,073	12	1.5	17.1	69.5
60세 이상	104,766	11.3	4.5	9.4	74.8

자료: 국가통계포털

다섯째, 신혼부부 자가점유율 증가는 신혼부부 특성 변화에 따른 결과일 수 있다. 통계청 자료에 따르면, 신혼부부수는 매년 감소하고 있으며, 남편 연령 34세 이상 비율이 매년 높아지고 있다.

[남편 연령대별 신혼부부수]

(단위: 쌍, %)

구 분	2015		2016		2017		2018	
	부부수	비율	부부수	비율	부부수	비율	부부수	비율
19세이하	412	0.03	342	0.02	262	0.02	212	0.02
20~24세	15,056	1.02	14,665	1.02	13,010	0.94	11,341	0.86
25~29세	132,457	9.00	125,164	8.71	120,599	8.74	117,036	8.85
30~34세	567,027	38.53	522,424	36.36	469,286	34.01	427,492	32.33
34~39세	407,738	27.71	424,792	29.56	428,369	31.05	418,597	31.65
40~44세	158,543	10.77	155,215	10.80	152,393	11.04	148,097	11.20
45~49세	71,682	4.87	74,331	5.17	75,325	5.46	75,816	5.73
50세이상	118,732	8.07	120,015	8.35	120,522	8.73	123,815	9.36
합 계	1,471,647	100	1,436,948	100	1,379,766	100	1,322,406	100

자료: 국가통계포털(신혼부부통계: 신혼부부 특성별 주택소유물건수별 신혼부부수 사회 > 신혼부부통계 > 전체대상)

또한 남편 연령대가 높아질수록, 주택소유율이 높아지고 있다. 따라서 신혼부부 자가점유율 증가는 신혼부부 남편 연령대가 높아짐에 따라 나타나는 현상일 수 있다.

[남편 연령대별 신혼부부 주택소유율]

(단위: %)

구 분	2015	2016	2017	2018
19세이하	1.9	1.8	2.3	3.8
20~24세	7.6	7.3	7.3	7.1
25~29세	26.4	26.0	25.7	25.3
30~34세	40.7	40.9	40.9	40.7
34~39세	48.0	48.1	48.6	48.7
40~44세	50.0	50.9	51.7	52.0
45~49세	48.9	50.3	51.2	52.4
50세이상	54.0	54.8	55.8	56.3

자료: 국가통계포털(신혼부부통계: 신혼부부 특성별 주택소유물건수별 신혼부부수 사회 > 신혼부부통계 > 전체대상)

정부는 주거실태조사를 통해 주거 수준 개선이 이루어졌다고 밝히고 있으나, 앞에서 살펴본 바와 같이 주거수준 개선과 주거복지정책의 인과관계를 확인하기 어렵다. 따라서 국토교통부는 주거복지가 주거 수준 개선에 미친 영향을 객관적으로 평가하여 정책 개선에 활용하여야 할 것이다.

집 필

총괄 | 김 일 권 예산분석실장

심 의 | 서 세 옥 사업평가심의관
공 춘 택 예산분석총괄과장
신 은 호 산업예산분석과장
김 태 규 사회예산분석과장
이 중 구 행정예산분석과장
전 용 수 경제산업사업평가과장
정 석 배 사회행정사업평가과장
이 등 훈 공공기관평가과장

작 성 | 안 태 훈 예산분석관

지 원 | 김 현 실 행정실무원

사회보장정책 분석VI(주거)

발간일 2020년 6월
발행인 이종후 국회예산정책처장
편 집 예산분석실 경제산업사업평가과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 (주)디자인여백플러스

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 978-89-6073-270-4 93350

© 국회예산정책처, 2020



nabOSTATS
재정경제통계시스템
www.nabostats.go.kr



**건전한재정
희망한미래**



(07223)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700487-001805-01