

공개토론회 자료

본 자료와 토론회에서 논의되었던 사항은
2006. 3. 24(금) 朝刊부터 보도하여
주시기 바랍니다.

2006~2010년 국가재정운용계획

- 사회복지·보건 분야 -

- 2006년 3월 23일(목)
[1부] 10:00 ~12:00, [2부] 14:00~16:00
- 기획예산처 MPB Hall (청사 별관 2층)

국 가 재 정 운 용 계 획 사회복지·보건 분야 작업반

동 자료는 '06~'10년 국가재정운용계획 사회복지·보건 분야 작업반에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

목 차

제1편 사회복지·보건 분야 재정투자 분석 및 투자방향

I. 그동안의 재정투자 분석	3
1. 현 황	3
2. 재정투자 추이	4
3. 참여정부의 복지관련 주요 재정투자사업과 성과평가	6
II. 정책방향 및 재정투자 방향	15
1. 사회복지제도에 대한 일반적 평가	15
2. 복지지출규모의 국제 비교	17
3. 사회복지부문 정책 방향	22
III. 부문별·사업별 재정투자계획	27

제2편 쟁점토론

제1부 : 사회양극화, 재정으로 해결 가능한가?

I. 양극화 해소를 위한 취약계층 보호의 방향과 제도개선	39
1. 서론: 문제제기	39
2. 기초보장 사각지대 규모와 특성	41
3. 차상위층에 대한 일부 급여제공 방안: 개별급여 vs 부분급여 ..	46
4. 최저생계비 구조와 기초보장제도 급여체계	52
5. 개별급여방식 도입방안과 예상 효과	59

II. 저소득층 주거복지	61
1. 문제제기	61
2. 저소득층 주거복지 프로그램 현황	64
3. 저소득층 주거복지 프로그램 평가	70
4. 주거복지정책 방향	75

제2부 : 소득수준과 관계없는 건강보험 재정지원, 이대로 좋은가?

I. 국민건강보험 국고지원의 소득별 차등화 방안	87
1. 현 황	87
2. 문제점	89
3. 국고지원방법 개선방안	92
4. 개선 방안과 기타 의료보장제도와와의 조화	102
5. 국고지원방법 개선의 기대효과	103
6. 개혁의 단계적 추진 절차	104
II. 의료급여제도 중기개혁 기본방안	105
1. 개혁의 필요성	105
2. 현 황	107
3. 문제점	108
4. 주요국의 공적 의료보장부문 의료이용 관리체계	113
5. 문제해결을 위한 정책노력의 진행상황	121
6. 중기개혁 기본방안: 의료급여에 『건강향상지원체계』 구축	122
7. 의료급여 중기 개혁의 기대효과	135
8. 중기개혁의 단계적 추진 절차	137

[첨 부] 사회복지·보건 분야 작업반원	138
-----------------------------	-----

제1편

**사회복지 · 보건 분야
재정투자 분석 및 투자방향**

I. 그동안의 재정투자 분석

1. 현 황

- 외환위기 이후 우리나라는 사회안전망의 제도적 틀을 구축하는 데 복지정책의 주안점을 두어왔으며, 이를 통해 사회보험과 공적부조의 기본틀이 확립되었고, 대상자와 급여수준 등에서 외연적 확장이 이루어짐.
 - '00년 국민기초생활보장제도의 도입 및 확대로 최저생활보장의 기반을 마련하고, 고용·산재보험, 국민연금 등 사회보험의 대상자를 전 국민으로 확대하는 등 복지 제도를 보완하여 왔음.
 - 또한 사회적 취약계층에 대한 지원수준도 꾸준히 확대되어왔으며, 복지행정 및 서비스전달체계의 개선도 이루어져 왔음.
- 이러한 노력과 함께 사회복지지출의 양적규모 또한 빠르게 증가하였음.
 - 사회복지재정지출의 GDP(경상)대비 비중
: ('97) 4.3% → ('05) 6.1%
 - 통합재정지출에서 차지하는 사회복지재정지출의 비중
: ('97) 18.9% → ('05) 23.8%
- 현 단계는 복지부문의 외연적 확대를 상당부분 이룬 시점으로 향후 복지정책의 방향성과 정책수단간 우선순위를 정립해야 하는 필요성이 대두되고 있음.
 - 기초보장 내실화와 전달체계의 효율화, 사회복지서비스의 강화,

사회보험 사각지대 해소와 재정건전화 등이 상존하는 과제임.

- 글로벌 경제환경에 따른 양극화 현상, 인구구조의 고령화와 저출산 경향 등 장/단기 위협요인에 대한 대응 역시 시급
- 기초생활보장제도 수급자의 확대, 차상위층 의료급여와 주거지원 확대, 저소득층 보육·교육 지원확대 등의 정책들이 제안되고, EITC, 노인수발제도, 아동수당 등 선진국 제도의 도입이 결정되거나 검토되고 있는 등, 복지 관련 기대수준과 정부지원이 급증하고 있어 정책목표간의 우선순위와 단계별 추진전략의 정립이 중요

2. 재정투자 추이

□ 사회복지분야 재정투자는 '97년 21조원에서 '05년 49.6조원으로 연평균 11.3% 수준의 높은 증가율을 보임.

* 사회복지분야는 복지부·노동부·여성부·보건처·식약청소관의 일반회계, 특별회계 및 기금을 포함하는 통합재정(사업비 총지출)

- 이 기간 동안 사회복지 예산은 정부예산 증가율(9.1%)의 1.56배 수준인 연평균 14.2% 증가하였음.
- 기금(국민연금기금, 고용보험기금 등 10개)은 국민연금·고용보험 등 사회보험의 적용 확대 및 수급자 증가, 건강증진·산재·보훈기금 등의 지출 확대 등으로 '97년 15.6조원에서 '05년 33.8조원으로 연평균 10.2% 증가하였음.

□ 기능별 사회복지지출은 복지 및 보건의료 부문 등이 큰 폭의 증가를 보임.

○ 복지부문은 국민기초생활보장제도 시행 등에 따라 연평균 11.0% 증가하였고, 보건의료부문은 지역건강보험가입자에 대한 국고지원 등으로 연평균 15.0% 증가하였음.

- '97~'00년 기간 중 재정규모 증가는 기초생활보장제도 실시 및 사회보험 적용 확대 등 사회안전망 확충과 주택부문지원 확대에 기인하였으며, '00~'05년 기간 중 증가는 공적연금, 노동부문, 지역건강보험에 대한 재정지원 등의 지출 증가에 주로 기인하였음.

〈표 1-1〉 사회복지예산의 증가추이('97~ '05)

(단위: 억원)

구 분	'97년	'00년	'02년	'03년	'04년	'05년	연평균 증가율
□ 사회복지·보건	210,282	352,333	379,699	416,987	441,260	496,007	11.3
(예 산)	54,537	85,360	120,993	136,741	149,036	157,806	14.2
(기 금)	155,745	266,973	258,706	280,246	292,224	338,201	10.2
▪ 기초생활보장	9,624	24,710	34,303	35,402	39,283	46,524	21.8
▪ 취약계층지원	4,349	6,210	9,400	10,508	11,574	11,338	12.7
▪ 여성보육	1,337	1,466	2,461	3,606	4,625	6,786	22.5
▪ 국가보훈	11,885	13,881	18,572	22,258	23,721	25,006	9.7
▪ 노동부문	29,174	48,913	57,690	62,692	65,262	78,341	13.1
▪ 공적연금	78,560	104,756	110,441	123,722	138,493	160,582	9.3
▪ 주택부문	58,816	129,849	107,378	113,443	109,899	116,821	9.0
▪ 보건의료	5,834	5,011	7,697	8,514	9,195	10,234	7.3
▪ 건강보험지원	10,703	17,537	31,757	36,842	37,842	40,375	18.1

주: 1) 총지출 기준.

3. 참여정부의 복지관련 주요 재정투자사업과 성과평가

가. 사회안전망 기본틀과 예방 위주의 방향성 정립

☐ 사회안전망(social safety net)의 기본틀 구축

- 사회안전망은 실업·질병·노령·빈곤 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 사회보험과 취약계층 보호장치를 포괄하는 제도
- 외환위기를 극복하는 과정에서 사회안전망의 외연을 선진국 수준으로 마련하였고, 지속적인 보완과정을 거쳐 기본적인 체계를 완성
 - 현재 사회안전망 체계는 1차 사회보험, 2차 공공부조, 3차 긴급지원으로 구성되며, 사회안전망 정책은 기초생활보장과 사회복지서비스에 집중

☐ 종합적인 사회복지정책 패키지로서 관계부처 합동의 청사진인 ‘희망한국 21’ 제시(‘05년)

- 사회복지정책의 초점을 사후지원에서 탈빈곤 및 빈곤예방으로 이동

〈표 1-2〉 우리나라 사회안전망의 체계

사회 안전망	제 도	시 행
사회보험 (1차 안전망)	 ○ 연금보험 ○ 고용보험제도 ○ 건강보험제도 ○ 산업재해보상보험제도	→ 전 국민확대('99) → 1인 이상 사업장 확대('98) → 365일 급여확대('02) → 1인 이상 사업장 확대('00)
공공부조 (2차 안전망)	 ○ 국민기초생활보장제도 ○ 경로연금 ○ 의료급여 등	→ 도입('00) → 구 노령수당에서 도입('98) → 차상위계층까지 확대('05)
긴급복지지원 (3차 안전망)	 ○ 위기상황에 처한 개인/가 구에게 금전 및 현물 지원 (선보호원칙 하에 의료/생 계 · 주거 · 기타 지원)	→ 도입 ('05)

나. 기존 사회복지제도의 정비

□ 기초생활보장제도의 내실화와 구조 개편 논의

- 기초생활보장제도의 사각지대 해소를 위해 부양의무자 기준 완화를 통한 수급자확대(2005년 1,495천명), 최저생계비 재계측(2004~2005) 등을 지속적으로 추진해왔음.

- '00년 국민기초생활보장제도 도입 이후 최저생계비 기준으로 대상자인 전인구 3%정도의 기초생활 보장에 집중해왔으나, 부양의무자, 재산상태 등 선정기준의 의해 사각지대의 문제가 지속적으로 지적되어 옴.

- 실질적인 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고 기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 비수급빈곤층의 규모가 큰 것

으로 추정되고(177만명, 보사연 '05), 부양의무자 기준에 의해 탈락한 이들 중 50%이상이 부양의무자로부터 사적 이전소득을 받지 못하는 것으로 나타나고 있어 향후에도 계속적인 제도의 개선이 필요

- 사회복지서비스의 강화와 차상위층 보호확대 등 사회복지정책의 방향성과 관련하여 기초생활보장제도의 적정한 역할 범위에 관한 근본적인 논의들이 이루어지고 있음.

- 급여체계의 개편, 기초생활보장 기준선으로서의 최저생계비 개념의 수정 필요 등 기존틀 내에서의 내실화와 병행하여, 기초생활보장의 근본적 지향점에 관한 합의를 이루기 위한 제도 개선 논의가 진행 중

- 신속한 위기상황 지원을 위한 긴급복지지원법 제정('05년 12월)

- 공공부조제도의 엄격한 선정기준 및 절차, 사전심의로 인한 지연사례 등으로 신속한 위기 상황을 지원하는 데 한계가 있다는 인식 하에 일시적으로 긴급한 위기상황에 처한 취약계층에 대한 선보호 조치로서 긴급복지지원법 제정

- 생계·의료·주거·난방 등 기타 지원인 금전 및 현물지원과 사회복지시설 이용 연계와 상담 등 사회복지서비스 지원

- '06년 10만 4000가구 혜택 전망(792억 지원)

□ 일을 통한 탈빈곤정책으로서의 자활지원사업 강화

- 자활지원사업은 2000년 10월 기초생활보장제도 도입과 함께 실직수급자의 빈곤탈출을 촉진하기 위해 고용·복지서비스의 통합적 지원을 목적으로 실시

- 자활지원사업 참여자는 2001년 1/4분기 5만명 규모에서 시작하여 2005년 6월말 현재 6만명(59,111명)으로 지속적으로 확

대되었고, 자활지원사업의 대상은 차상위계층까지 확대, 자활 소득공제 지급 확대

- 그러나 기초생활보장제도의 급여방식(일정소득이상이 되면 모든 급여가 중지되는 통합급여, 근로소득과 최저생계비의 차액만큼을 지급하는 보충급여방식)으로 인해 열심히 일해서 기초생활보장제도에서 탈출하기보다 근로활동을 자제하여 제도에 안주하려는 경향이 나타남.
- 제도의 실효성 제고를 위해서는 미취업수급자의 취업잠재력 개발을 위한 프로그램 개발과 근로의욕을 고취시킬 근로인센티브의 내장이 시급하며, 다양한 프로그램 개발, 성과 축적 및 성공사례와 실패사례로부터의 교훈 추출이 필요

□ 노인·장애인·아동 등 취약계층 지원확대

- 저소득층 생활안정지원강화를 위해 장애수당 대상자 확대(2004년 14만명 → 2005년 28만 5천명)
- 장애인고용과 관련, 일자리 6만개 창출을 목표로 한 참여복지 5개년계획을 수립하여 장애인 고용 및 직업재활 정책 추진
 - 장애인공무원 의무고용률은 '04년 말 2%를 초과달성, 민간부문의 고용율은 '04년 1.26%에 그쳤으나 꾸준히 상승 중
- 모부자가정 아동양육비 인상(2004년 2만원 → 2005년 5만원)
- 지역사회 빈곤아동의 보호를 위해 지역아동센터 확대(2004년 244개→ 2005년 800개)와 급식대상아동 증가(2004년 14천명→ 2005년 251천명)
- 노인일자리 마련 확대(2005년 35,000개 → 2006년 80,000개)

□ 사회복지 전달체계의 개선

- 읍면동의 사회복지기능을 시·군·구로 통합하는 사회복지사무소 (9개소, '04~'05) 시범사업의 시행
 - 지방직속기관형태의 사회복지전담기구로서 기능별, 대상별 팀 설치 및 인력을 재배치하여 복지업무의 집중과 전문화, 종합 기획과 자원관리 강화, 공공기관간, 공공·민간기관간 협력을 통합 지역복지 총량 제고를 목표
- 지역사회복지협의체 구성·운영을 통해 시·군·구 단위로 공공, 민간이 함께 하는 지역사회 복지 협의구조를 구성하여 공공과 민간 복지자원의 효율적 활용 및 협력 강화
- '주민생활지원국-주민복지센터' 구조 구상
 - 시·군·구에 주민생활지원 담당부서를 설치하여 기획, 자원관리 및 연계, 통합조사 기능을 강화하고, 읍·면·동 사무소를 '주민복지·문화센터'로 전환하여 일선창구로서 복지·고용·보건·주거 서비스를 연계 제공
- 2006년 시행계획
- 보건복지통합콜센터 129 운영 및 활성화
 - 위기 가정을 조기 발견하고 필요한 상담 및 서비스를 지원·제공하는 통합적 사회복지 시스템을 구축하는 시도로서 24시간 긴급지원 가능
 - 복지서비스별로 운영되던 20여개 전화번호를 '129'로 통합
- 그러나 사회복지 행정체계 개편안인 사회복지사무소 시범사업과 '주민생활지원국-주민복지센터(안)'의 동시 추진으로 혼란이 초래되고 있어 사업추진과정에서 지자체와의 의견수렴 및 협의 필요성 제기

- 분권교부세 제도를 통한 사회복지사업 지방이양과 지역별 사회복지계획 수립 추진은 지자체와 민간의 역할 정립과 맞물려 추진상의 어려움을 겪고 있음.

다. 의료보장 확충

□ 기초 의료보장의 확대

- 저소득취약계층의 의료보장성 강화를 추진하여 참여정부 출범 이후 의료급여 수급권자가 약 10만명 증가
 - 2종 수급자에 대한 본인부담 보상제 및 상한제가 도입되었고, 법정 본인부담률도 20%에서 15%로 인하
- 차상위층 중 의료보장이 시급한 만성·희귀성질환자(22천명)를 의료급여대상자로 포함(2004년)하고, 차상위층 11세 이하 아동(173천명), 입양아동(7천명)에 대한 의료급여를 확대(2005년)하여 의료 사각지대 축소
- 의료급여 예산은 '03년 대비 '05년 약 21% 증가
- 건강보험 보장성을 2008년까지 70%로 확대하겠다는 목표를 설정함에 따라 건강보험과 의료급여제도의 방향성 정립이 필요하며, 의료기관과 수급자의 도덕적 해이를 방지하기 위한 메커니즘을 의료급여 제도에 내장할 필요

□ 공공보건의료 확충

- '05년부터 '09까지 4조 3천억원 규모를 투입하는 『공공보건의료 확충 종합대책』을 수립
 - 지방의료원, 적십자병원 등 지역거점병원의 기능 보강(424억원), 농어촌 보건소 시설장비현대화(569억원), 도시보건지소 시범사업(32억원) 등

라. 저출산·고령사회 대응

□ 저출산·고령사회에 대한 종합적·체계적 대응방안 마련 시도

- 저출산 문제에 대한 범정부적 정책대응을 위한 체계를 구축하기 위하여 「저출산·고령사회기본법」제정 및 위원회 출범, 저출산 종합대책 추진 등 저출산 대응 본격화
 - 공공분야 산모·신생아 도우미를 통한 가정방문서비스 지원(17천명)과 저소득 불임부부의 불임시술 비용지원(15천명) 등 출산장려사업 지원 강화
- 고령화 대응을 위한 기본틀을 구축하고 지원대상 및 수준을 단계적으로 확대하기 위한 시도로서 경로연금·국민연금, 어르신 일자리확대 등 노인소득보장체계 마련, 「노인수발보험법」, 「고령친화산업진흥법」제정 추진, 공적노인요양보장제도 시범사업 실시
- 가정친화적 소규모 다기능 노인시설(65개소 신설) 및 치매노인그룹홈(155개 신축) 등 노인요양시설 확충
- 그러나 저출산 관련 체계적 대응이 미흡하고, 대책 내용에 관한 국민적 공감대를 얻지 못하고 있는 실정이며, 65세이상 노인 중 공적소득 보장 대상자는 30.8%에 불과하고, 국민연금, 경로연금 등 제도들간의 연계가 미흡하여 노후소득보장체계는 아직 크게 미흡
- 노인수발시설의 인프라 확충은 시설운영비 부담 및 혐오시설 기피 등 지방재정여건의 한계로 추진상의 한계 노정

마. 저소득층에 대한 주거지원 확대

□ 「주거복지 지원체계」를 통한 다각적 지원방안 확대

- 저소득층의 소득수준, 생계형태 등 가구특성에 따라 다양한 주거수요에 부응할 수 있도록 『주거복지 지원체계』를 구축하여 다각적인 정책을 추진
 - 국민임대주택 대규모 건설계획, 도심내 기존주택 매입 및 전세 임대주택 공급, 주거환경개선사업, 전세자금 및 구입자금 등 수요자 용자지원 내실화 등이 추진 중
 - 국민임대주택정책으로 '12년 장기임대주택 채고율이 12%로 채고되고 시장임대료의 23~50%인 임대료 수준으로 저소득층 주거비 절감에 기여할 것이 기대되나, 택지확보의 어려움, 도시외곽지역 입지로 인한 수요와 공급의 괴리, 최빈층이 임대료 부담능력 부족으로 실제적인 수혜층에서 배제된다는 문제점 노정
 - 전세자금 및 주택구입자금 지원 정책은 저리의 대출자금 지원으로 무주택 세대의 주거비 부담을 완화하는 것을 목표로 하고 있으나, 정책이 목표로 하는 인구집단이 불명확하여(근로자 주택구입 및 전세자금 대출자 중 소득분포상 6분위이상의 가구가 54.6%, 53.2%를 차지) 저소득층 주거지원의 취지에 부합하지 않는다는 문제점이 지적
 - 기존주택 매입임대정책은 생활권 근거리에서 저렴한 임대료의 임대주택을 공급한다는 것을 목표로 하나, 매물 부족과 높은 호가, 개·보수비 과다 소요, 지자체의 협력 부족, 사후관리의 어려움 등의 문제들이 산재
- 주거빈곤 개선을 위해 『최저주거기준』법제화('03), 『장기주택종합계획』 수립('04) 등 주택정책을 복지목표 위주로 전환하기 위한 제도 정비
- 주거와 복지의 연계를 위해 수급가구에게 지급되는 주거급여(월

33,000~55,000원)가 실질적인 주거지원이 될 수 있도록 제도 개선 검토 중

- 현제도의 문제점으로는 ①차상위계층에 대한 지원이 불가, ② 소득·재산상태 외의 대상가구 주거상태가 고려되지 않고, ③ 최저주거비 기준이 가구구성, 지역특성, 점유형태를 충분히 반영하지 못하고, ④생계비에 포함되어 지급되기에 주거문제 해결 용도로 사용되기 어려운 점 등

Ⅱ. 정책방향 및 재정투자 방향

1. 사회복지제도에 대한 일반적 평가

- ☐ 사회보장지출의 큰 폭의 증가추세에도 불구하고 아직 선진국에 비해 사회복지의 절대수준이 크게 낮다는 평가와 함께 기존 사회복지제도의 내실화와 전달체계의 효율화가 중요한 과제로 대두되고 있는 것이 현실
 - 그동안 사회안전망의 외연적 확대는 이루었으나 소득파악 인프라의 취약 등으로 복지 사각지대가 존재하고 있으며, 도입된 제도의 성숙도 미흡한 실정
 - 기초생활보장제도의 도입과정에서의 인프라 미흡과 제도적 미비가 문제점으로 상존
- ☐ 사회보험제도는 아직 소득보장제도로서의 역할이 미흡
 - 사회보험제도의 적용율은 43.0~68.5%에 불과
 - 국민연금 가입대상자중 27.9%가 납부예외자('04)이며, 건강보험은 지역가입자의 8.5%가 3개월 이상 체납으로 의료 이용이 제한
- ☐ 사회복지서비스 부문의 낙후
 - 연금·보험, 기초생활보장 등의 제도 기반 확충 위주로 재원 배분이 이루어짐에 따라 노인, 장애인 등 사회적 취약계층에 대한 복지서비스는 상대적으로 미흡하여 수혜대상에서 소외된 대상자를 줄여나가는 것이 중요 과제중의 하나임
- ☐ 노인인구의 양적 확대, 출산율의 급격한 저하 등 인구고령화에 대비한 노인복지 및 보육 투자가 크게 미흡

□ 각 부문의 균형 또는 사업간 지원 우선순위 등에 대한 논의도 충분하지 못해왔음.

○ 노인·장애인 등 취약계층 지원이나 고용확대 등에 대한 투자가 상대적으로 부족하다는 평가

- 기초생보·건강보험지원 예산('03)이 사회복지예산 전체 및 복지부예산에서 차지하는 비중이 각각 60%, 80%수준으로 여타 부문에 대한 재정투입 여력이 부족한 한계점을 노출.

○ 반면, 국민연금 및 건강보험 등 사회보험의 적정급여수준과 구조적인 재정불안정 문제해결에 대한 사회적 공감대를 형성하지 못하고 있어, 향후 도래할 고령화 사회에 큰 부담요인으로 대두

□ 국민연금, 건강보험 등 사회보험의 적정 급여수준과 구조적인 재정불안정 문제, 국고지원방식에 대한 사회적 공감대 형성도 시급한 과제

○ 국민연금의 장기재정안정화와 사각지대 해소, 공무원, 군인, 사학연금의 경우 재정불안정이 현안문제로 이미 부상하였으나 해결을 위한 합의과정이 순탄치 못함.

○ 국민건강보험과 의료급여(차상위계층 지원포함), 향후 노인요양보험 등 국민의료보장 관련 국고지원방식에 대한 포괄적·통합적 체계가 구축되어 있지 않아 향후 정부재정운영에 큰 장애로 작용할 가능성이 높은 실정

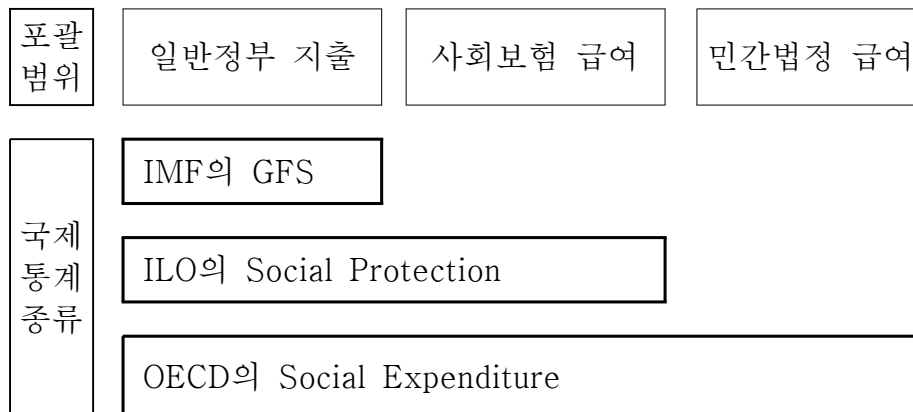
- 2006. 12월 국민건강보험재정건전화특별법의 시한종료, 의료급여를 통한 차상위계층 지원 증대, 노인요양보험에의 일부 재원조달 방안 등으로 인해 국고지원의 합리화 필요성 증대

2. 복지지출규모의 국제 비교

가. 국제비교 기준

- ☐ 복지분야의 국제통계로는 IMF의 Government Finance Statistics (GFS), ILO의 Social Protection, OECD의 Social Expenditure를 들 수 있음.
- ☐ IMF, ILO, 그리고 OECD 등 각 국제기구별 고유목적에 따라 통계가 작성되는 만큼 차별성이 있음
 - IMF: 정부정책상의 일차적 집계변수(the primary aggregates)인 재정수지와 재정규모 등을 파악하여 국가재정운영의 건전성을 판단하고 재정정책의 기본방향 수립에 목적. GFS는 정부지출 중 복지에 투여되는 재원에 대한 국제적인 비교 및 국내동향 파악에 많이 이용
 - ILO: 사회보장에 관한 국제적 기준을 설정하고 이행여부의 감독을 통해 각국의 사회보장 발전을 포괄적으로 파악하는 데 있음.
 - OECD: 사회적 위험에 대한 국가의 보장노력 결과 국민에게 실제 돌아가는 몫이 국내총생산 중 어느 정도의 비율을 차지하는가를 포괄적으로 파악하는 데 있음
- ☐ 포괄범위 비교
 - IMF : 일반정부의 지출(대부분의 국가들은 중앙정부에 국한)
 - ILO : 일반정부의 지출 + 사회보험
 - OECD : 일반정부의 지출 + 사회보험 + 퇴직금 등 민간법정지출

[그림 1-1] 국제통계의 종류별 포괄범위 비교



☐ 최근 ILO와 OECD는 작성기준의 통일을 준비하고 있음.

○ OECD, Working party Meeting(2005, 9)

☐ 활용빈도

○ 최근 국내에서는 복지재정과 관련하여 IMF의 GFS와 OECD의 Social Expenditure의 통계를 빈번히 사용하고 있음. 통계이용자들은 정부부문의 지출에 대해서는 IMF자료를, 전체부문에 대해서는 OECD자료를 이용하고 있음.

☐ 활용방안

○ IMF와 OECD의 통계는 지출비율의 산정에 있어 다소 차이가 있음.

○ IMF는 정부의 전체재정 대비를, OECD는 GDP대비로 작성함.

- 통계이용자들은 이들 두 통계를 동일하게 비교하는 경향에서 사용상 혼동이 발생하고 있어 이를 방지하기 위해 분모의 통일(GDP)이 필요

※ 예시(2001년): IMF 기준 (18,524십억원, 중앙정부예산대비 14.7%, GDP대비 3.4%)/ OECD 기준 (47,995십억원, GDP대비 8.7%)

나. 우리나라의 복지지출수준

□ 최근 정부는 기초생활보장 및 사회보장제도의 도입과 확충 등 사회 안전망의 기본 틀 구축으로 국민복지수준이 향상되어 왔으며, OECD 작성기준의 사회복지지출은 1990년 4.25%(GDP 대비)에서 2001년 8.70%로 향상

- 이 기간('90~'01) 동안 연평균증가율은 복지지출이 18.3%로 GDP의 연평균증가율 10.8%를 상회함.

〈표 1-3〉 사회복지지출 추이(1990 ~ 2001年): OECD 작성기준

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001
지출액(십억원)	7,591	10,775	15,149	22,142	48,269	47,706	47,995
경상 GDP 대비 (%)	4.25	4.39	4.68	5.29	10.86	9.14	8.70
연평균증가율	18.3						

□ 이러한 향상에도 불구하고 우리의 사회지출(2001년)의 GDP대비 비중은 OECD 30개국 평균(21.8%)의 약 40% 수준임.

□ 그러나 이러한 단순비교방법은 우리나라의 상대적 위상을 파악하는데 한계가 있음.

- 현재 OECD 국가들의 평균적인 국민부담률이나 인구고령화 수준은 우리에게 비해 약 1.5~2배 이상 높은 상태이며 복지국가유형에 따라 재원의 배분구조에 큰 차이가 있다는 점이 고려될 필요.

- 국민부담률(2000)을 보면, OECD평균은 38.2%임에 비해 한국은 26.1%.
- 고령자 비율(old age ratio, 65세 이상/15~64세 인구)의 경우, OECD 평균은 20.5% 이나 한국은 10.5%임(2001년).

- 복지제도변화에 대한 고려 없이, 인구구조변화에 의한 자동적 지출증가만을 고려한다 해도 2020년에는 현재 미국, 캐나다, 일본 등의 복지지출비중을 따라잡을 것이 예측됨.
- 복지국가 유형(Esping-Andersen)에 따른 GDP대비 사회복지지출비율(2001)
 - 북구형(스칸디나비아) 복지국가: 고복지-고급여
 - ※ 스웨덴(29.5%), 핀란드(24.9), 노르웨이(25.2)
 - 영미형 자유주의적 복지국가: 저복지-저급여
 - ※ 미국(15.2%), 영국(22.4%), 캐나다(18.2%), 뉴질랜드(18.5), 아일랜드(21.3%)
 - 대륙형 조합주의적 복지국가: 사회보험 방식
 - ※ 독일(14.5%), 프랑스(28.5%), 벨기에(27.2%), 오스트리아(26.8%), 이탈리아(25.8%)
 - 우리나라와 일본은 영미형 자유주의와 대륙형 조합주의국가의 색채를 동시에 가지고 있음

□ 이처럼 우리나라 복지지출이 복지선진국에 비해 낮은 원인은 경제·사회적 여건 및 제도적 배경 등의 차이에서 기인

- 인구고령화 및 국민소득 수준 등 경제·사회적 여건상의 차이
- 국민연금 등 사회보험의 도입시점 등 제도 성숙도의 차이
- 과거 개발연대에 복지부문 투자가 상대적으로 미흡했던 것도 우리나라 복지부문의 낙후성의 원인

□ 복지지출을 분야별로 구분할 경우, 각 분야별로 낙후도가 상이

- 노령·유족·장애연금급여 등 공적연금급여와 관련된 지출분야가 특히 저조한 수준으로 나타나며, 이는 주로 고령화 정도와 관련

※ 사회복지지출(social expenditure, OECD기준): ①고령자 ②유족

③ 근로관련 장애, ④건강, ⑤가족정책, ⑥적극적 노동시장정책, ⑦실업, ⑧주택, ⑨기타 사회정책의 9개 항목으로 구성

※ 포괄범위:

- 노령(노령연금, 조기퇴직연금, 노인시설보호, 재가서비스 등),
- 유족(미망인 연금, 자녀연금, 장제급여 등)
- 건강(입원진료비, 외래진료비, 의료용품비, 예방 및 공중보건, 보건 행정 등)

○ 가족관련 지출 역시 크게 낙후

※ 포괄범위: 가족(가족수당, 아동수당, 육아휴직수당, 아동주간보호 서비스, 가족지원 등)

〈표 1-4〉 OECD 주요국가의 기능별 사회지출(2001)

(단위: GDP 대비 %)

	스웨덴	캐나다	프랑스	독 일	영 국	미 국	일 본	한 국 (A)	OECD 평균(B)	A/B×100 (%)
합 계	28.9	17.8	28.5	28.8	22.3	15.2	17.5	8.7	21.8	39.9
1 고 령	9.2	4.8	10.6	11.7	8.1	5.3	7.3	1.2	7.5	16.0
2 유 족	0.6	0.4	1.5	0.4	0.6	0.8	1.2	0.2	0.9	22.2
3 장 애	5.2	0.8	2.1	2.3	2.5	1.1	0.7	0.5	2.6	19.2
4 건 강	7.4	6.7	7.2	8.0	6.1	6.2	6.3	3.2	5.8	55.2
5 가 족	2.9 (1.1)	0.9 (-)	2.8 (1.3)	1.9 (0.8)	2.2 (0.3)	0.4 (0.3)	0.6 (0.3)	0.1 (0.09)	1.8 ()	5.5
6 노동시장	1.4	0.4	1.3	1.1	0.3	0.2	0.3	0.3	0.6	50.0
7 실 업	1.0	0.8	1.6	1.2	0.3	0.3	0.5	0.2	0.9	22.2
8 주 택	0.6	0.5	0.9	0.2	1.5	-	-	-	0.4	-
9 기 타	0.6	2.4	0.4	0.5	0.2	0.5	0.2	0.5	0.5	100.0
공공사회지출	28.9	17.8	28.5	27.4	21.8	14.8	16.9	6.1	21.0	29.0
법정민간	-	-	-	1.4	0.5	0.4	0.6	2.6	0.8	

주: OECD 평균은 30개 회원국 평균임.

() 안은 현물급여임.

자료: OECD(2004), Social Expenditure Database, 1980~2001.

3. 사회복지부문 정책 방향

가. 복지분야 재정투자정책 수립시 고려사항

- 향후 고령화의 급속 진전, 각종 사회보험의 성숙화 등에 따라 우리나라의 복지지출 규모는 제도적 변화 없이도 지속적으로 증가할 것으로 예상
 - 특히 국민연금 수급자의 지속적 증가, 고령화로 인한 건강보험 지출의 확대, 최저생계비 수준의 인상 등이 이러한 복지지출의 자동적 증가(automatic increase)를 주도할 전망
 - 복지제도의 확대를 감안하지 않더라도 우리나라 고령화수준이 선진국 평균수준에 도달하게 될 2020년에는 GDP 대비 복지지출 수준이 2001년 OECD 평균의 80%에 육박할 것으로 추정
 - 아울러, 최근 복지부문에 대한 자원배분 우선순위가 높아지고 있어 빈곤층 및 노인·장애인·여성 등 취약계층의 지원을 위한 재량적(discretionary) 지출도 크게 늘어나게 될 것이 예상
- 따라서 경제·사회적 여건 및 제도적 차이를 고려할 때 우리나라의 복지낙후성을 정태적으로 파악하는 데에는 한계가 있으며, 향후 증가추세를 감안하여 복지지출수준의 적정화를 도모해 나갈 필요
 - 특히, 고령화 진전에 따라 지속적으로 증가할 재정지출로 인해 심각한 재정적 위기를 맞게 될 수 있는 공적연금 및 건강보험 등 사회보험에 대한 과감한 개혁이 필요
 - 또한 퇴직자·장애인·노인 등 근로 취약계층에 대한 지원을 강화하는 한편, 근로능력보유자들의 노동시장 참여유인을 제고하여 과도한 복지의존 및 도덕적 해이를 방지할 수 있도록 각종 복지지원제도를 개선해 나가는 노력이 필요

- 낙후된 사회복지서비스의 강화를 통해 취약계층에 대한 욕구별 보호를 강화해야 될 필요
 - 복지정책과 고용정책간 연계를 강화하고, 대상자의 수혜 조건 강화 및 급여수준 제한 등을 통하여 근로유인을 제고
 - 사회보험체계내에 시장경쟁 원리를 도입하여 효율성을 제고하고, 민간참여를 확대함으로써 재정부담을 축소
- 향후 복지정책기조의 설정에 있어서는 복지지출의 양적·외연적 확대보다는, 낙후부문의 개선과 각 복지부문의 균형발전을 위한 우선순위의 조정, 정책효율성 및 효과성을 제고하기 위한 질적 개선에 보다 초점을 맞추어 나가는 것이 중요
- 이를 위해서는 과도한 노후소득보장수준의 재조정, 공공부조제도의 근로연계기능의 강화 및 사회보험의 도덕적 해이방지과 아울러 각종 복지제도의 생산성 제고를 위한 질적 개선노력이 필요
- 재원 조달의 문제를 해결해가면서 이러한 참여복지의 목표 및 과제를 원활히 추진해 나가기 위해서는 보다 실천가능하며 단계적인 복지투자계획상의 청사진이 마련될 필요
- 각 사업별로 예산소요규모, 사업추진의 시급성 정도 등을 고려한 명확한 정책우선순위의 설정과 함께, 사업별 시기적 적정배분 및 단계적 추진전략의 수립이 필요
 - 또한 신규복지사업의 추진에 앞서 복지사각지대 발생 등 기존 복지사업 추진과정에서 제기된 애로점들에 대한 시정조치에 정책적 중점을 두어야 할 것임.
 - 아울러 기존 복지사업의 비효율적 요인을 개선하고 사후적 평가체계 확립 및 monitoring의 강화를 통해 낭비요인을 제거함으로써 복지투자에 대한 사업효과성을 최대화하기 위한 노력이 필요

- 급속한 고령화에 대비하여 각종 사회보험제도의 재정안정을 도모함으로써 제도에 대한 국민 신뢰성제고와 함께, '적정부담-적정급여' 체계의 지속가능한 복지체계를 확립

나. 중점추진과제

1) 복지사각지대의 해소

- 보편적인 재정지원확대보다는 복지사각지대를 겨냥(targeting)한 선별적 접근이 우선시되어야 할 것임.
 - 기초생활보장의 사각지대를 완화하기 위해서는 부양의무자 기준 등의 수혜조건을 일률적으로 완화하기 보다는, 가구별 사유 및 특성 등을 고려한 선별적 적용으로 신축적인 접근이 선행될 필요
 - 차상위계층에 대한 의료·교육 등 생계지원은 일시적 확대보다는 재정적 여력이 허용하는 범위내에서 중·장기적 계획을 수립하고 단계적으로 추진해 나갈 필요
 - 또한 장애인·아동 등 취약계층지원의 복지사각지대를 적극적으로 발굴하여 대책을 마련할 필요

2) 경제·사회적 여건변화에 대한 예방적·적극적 대응

- 저출산·고령화사회의 도래, 여성의 경제활동참여 증가 등에 따라 예상되는 복지수요 변화를 복지정책수립에 적극적으로 반영해 나갈 필요
 - 우리나라의 인구 고령화는 빠르게 진행되고 있으나 성급한 대책 마련보다는 보다 체계적이고 종합적인 중·장기적 대응계획 수립에 주력할 필요
 - 치매·중풍 등 노인요양시설의 단계적 확충 계획을 수립하고, 노인요양보험제도의 도입도 선진국의 경험을 충분히 고려하여 제도를 설계

- 여성의 경제활동참여의 걸림돌이 되고 있는 가정내 노인부양 및 아동보육 부담을 완화하기 위한 종합적 대책 수립이 필요

3) 복지전달체계의 개선 및 효율화

- 최근 복지지출의 급격한 확대과정에 제기된 전달체계상의 문제점을 조속히 개선하여 복지투자의 효율성 및 형평성을 제고해 나갈 필요
 - 기초생활보장, 국민연금, 건강보험 등 각종 복지제도의 대상자 소득과악률 제고는 제도의 효과성 및 형평성 제고에 가장 필수적인 과제임.
 - 특히, 소득과악이 안될 경우 기초생활보장제도의 근로소득공제 제도는 근로유인 효과를 상실하게 될 것이며, EITC제도 도입에 있어서도 근본적인 장애요인으로 대두될 것임.
 - 기초생활보장등 빈곤층 지원프로그램에 대한 정기적 사후평가 및 monitoring 제도를 도입하고, 평가결과에 대한 환류체계를 마련하여 낭비요인을 축소하고 제도운영의 투명성을 제고할 필요
 - 사회복지 시설의 신설에 있어서는 부처이기주의에서 탈피하여 기존의 인프라를 이용할 수 있는 방안을 적극 검토하고, 자치행정조직·노동부산하의 고용안정센터·자활후견기관 등과의 밀접한 연계체계를 구축할 필요
 - 장기실직자 등 저소득층 자활지원 사업에 대한 운영지침의 개선, 성과평가 및 차등지원체계의 구축 등을 통해 자활성공률을 획기적 제고하기 위한 대책을 강구

4) 균형있고 지속가능한 복지체계의 구축

- 복지부문 투자중 미흡하고 낙후된 분야에 투자우선순위를 두어 지원하는 반면, 과다한 부문에 대해서는 과감한 개혁으로 균형있는 복지제도를 구축

- 우리나라의 복지구조는 사회보험위주로 발전되어 사회취약계층에 대한 복지서비스 분야가 상대적으로 낙후되어 있는 바, 이러한 취약계층 보호에 정책우선순위를 배정해 나갈 필요
- 반면 국민연금 등 공적연금의 고급여-저부담 구조를 과감히 개혁하고, 개인-기업-국가의 다층적 노후소득보장체계를 구축함으로써 제도적 신뢰성을 제고하고 장기적 재정안정을 도모
- 또한 건강보험의 보장성을 강화해 나가되, 재정악화를 야기하는 의료공급자·소비자들의 도덕적 해이를 방지하기 위해 포괄수가제 등 전향적 지불제도(prospective payment system)의 확대적용, 보험약가제도 개선, 소액진료비 본인일부부담 확대 등의 개선대책 마련이 시급
- 이와 함께 자원봉사, 보육, 재활 등 민간이 복지에 적극 참여할 수 있는 유인체계를 구축하고, 사회보험에 대한 민간보험의 보완적 기능을 제고함으로써 다원적 복지체계를 구축해 나갈 필요

Ⅲ. 부문별·사업별 재정투자계획

□ 기초생활보장제도의 내실화

- 부양의무자의 부양능력판정 소득기준을 부양의무자 가구 최저생계비의 120% → 130%로 완화하여 비수급소득 빈곤층 축소('06년, 12만명 내외 추가보호)

□ 차상위계층에 대한 빈곤예방·탈빈곤정책의 강화

○ 의료서비스 부문

- 차상위계층 18세미만 아동(87천명, '06년), 임산부(12천명, '07년), 장애인(64천명, '08년)에 대해 선별적·단계적으로 의료급여 확대(16만명 추정)
- 의료급여 2종(63만명) 본인부담율을 15→10%로 조정('07)
- 수급권자의 적정의료 이용을 유도하기 위하여 각 시·군·구에 사례관리요원을 확대 배치('05년 150명 ⇒ '06년 시군구당 1명)하고 연 365일 이상 수진자 등 관리강화

○ 주거서비스 부문

- 국민임대주택 평형 다양화(11-24평형), 다가구 주택 매입임대사업 물량 확대(1만호⇒'15년 5만호), 국민연금에서 좋은 품질의 저렴한 아파트 공급 등 주택공급 확대, 기존주택 전세임대사업의 확대실시('05년 500호에서 '06년부터 매년 1,000호)
- 영세민 전세자금 금리인하(3%⇒2%) 및 지원체계 개선
- 소년소녀가정 등 사회취약계층에 대한 주거지원 계속 추진
- '05년 고령자용 국민임대주택 건설 시범사업(4개 지구 약 950호)에

이어 고령친화적 주거환경 조성을 위한 사업의 계속 추진과 고령자 주거지원 중·장기계획 수립과 (가칭)고령자주거지원법(안) 제정을 위한 준비

○ 교육·보육서비스 부문

- 현재 차등보육료 지원대상을 중산층으로 연차적 확대
- 5세아에 대한 무상 보육·교육비 확대, 두자녀 이상 시설 이용 가정 지원확대, 반일제 이상 학원 교육비 지원 등
- 차상위 고교생 대상 입학금 및 수업료 지원 확대('07년 175천명)
- 대학생 학자금 융자제도(저소득층 이공계 무이자융자, 저소득층 저리융자)를 정부보증방식으로 개편

○ 저소득층 특성별 자활 및 고용서비스 내실화

- 일자리가 없는 근로능력자 → 자활사업·사회적일자리 제공, 전문적 창업지원서비스 및 직업훈련·취업지원 강화
- 취업해 있지만 빈곤한 근로능력자 → 직업훈련 강화, 근로소득보 전세제(EITC) 도입 추진 등
- 차상위계층 자활사업 대상 2만명 ⇒ '09년 6만명으로 확대

* 기초수급자(4만명) 포함시 '05년 6만명 → '09년 10만명

- 가사·간병도우미사업('05년 7천명) 등 사회적일 자리를 연간 1만개로 확충('07년)하여 차상위계층에게 참여 확대
- 차상위 이하 실업자 직업훈련 확대('05년 2천명 → '08년 3천명) 및 자영업자 고용보험 임의가입을 통한 직업능력개발사업 활용기회 확대(매년 5천명)

□ 인구특성별(노인, 장애인, 아동)지원 부문

- 노인일자리 사업을 '05년 10만자리(예산 35천자리) → '09년 30만자리(예산 14만자리)까지 단계적으로 확대
- 노인수발보험법 제정, 노인요양시설 확충 및 시범사업('05.7-'08.6)을 거쳐 노인수발보험제도 도입 추진
- 장애수당을 현행 기초수급자 → 최저생계비 120% 이하 차상위 중증장애인(122천명)까지 확대(월 7만원, '07년)하고, 장애인 직업재활시설 확충(248→'10년 309개소)
- 지역아동센터 확충, 아동복지시설·청소년수련시설 활용 등을 통해 아동·청소년에 대한 지역사회 종합서비스 강화

□ 치매·중풍노인, 중증장애인 특별보호 대책

- 서민·중산층 이하 중증 노인·장애인을 위한 요양시설 투자계획 조기완료(당초 '11년→'08년까지)
 - * 노인요양시설 : '08년까지 요양수요 100% 충족을 위해 실비시설 110개소, 그룹홈 297·소규모 다기능시설 360·재가지원센터 180개·기존 시설 활용 6개소 등 843개소 추가설치
- 가정 내 수발이 불가능한 뇌병변 및 최중증 지체 저소득 장애인을 위한 장애인 무료·실비 요양시설 우선 확충
 - * 05년 79개소→'09년 329개소(무료시설 169개소, 실비시설 81개소 추가 확충)
- 실비요양시설 입소비 지원 및 재가 중증노인·장애인에 대한 “돌보미 바우처” 도입('07)
 - * 시설 이용료 경감: 노인(6천명) 40-70만원→15-30만원(25-40만원 지원)
장애인(800-1600명) 43만원→16만원(27만원 지원)
 - * 돌보미 바우처 : 노인 약 22~24천명, 장애인 5천명 대상 시행('06년은 복권기금을 활용하여 방문도우미 사업으로 추진)

□ 사회안전망 전달체계의 효율화

- ‘주민생활지원국-주민복지센터’ 구조 정착 추진
- 주민생활업무에 사회복지직·행정직 공무원을 확대 배치, 중장기적으로 지방공무원 신규임용시험에 사회복지과목을 포함하고 관련 교육을 강화하여 복지마인드 제고
- 지역사회복지협의체 운영 활성화 등 공공·민간협력 체계 강화

□ 효과성 확보 및 평가체계 구축

- 사회보장심의위원회를 확대하고(위원 수 20인 → 30인), 위원회 산하에 사회안전망, 지자체 복지수준 평가 등을 담당할 분과위원회 및 민관합동 지원조직 설치·운영
- 지자체 복지수준 평가 및 지방재정 분석 등을 통해 지자체의 복지투자 및 정부정책방향 유도

□ 수급자격 점검 강화와 도덕적 해이 방지대책 강구

- 관계부처·지자체 공동으로 부정수급 점검을 강화하고 매3년마다 차상위계층 실태조사 실시
- 의료급여제도 사례관리, 근로능력 있는 기초수급자 대상 조건부 수급제도 등을 엄격히 시행

□ 국민의료보장관련 국고지원방식의 개선

- 국민건강보험에 대한 국고부담은 지속적으로 증가하는 추세이며, 보장률을 2008년까지 70%수준으로 증가시킬 것을 계획하고 있어 보험재정을 건전하게 운용할 재정운용계획 마련이 현안과제로 대두됨.
- 보험료 인상, 국고지원의 비중과 지원방식, 진료비지출의 통제, 관리운영의 효율성 제고 등을 포함하다는 종합적 계획이 시급

- 국민건강보험공단의 구조조정과 경영혁신을 통한 공단운영의 효율성·투명성 제고에 대한 사회적 여론이 제기됨.

□ 국민연금제도개혁의 추진 필요

- 참여정부 초기 국민연금제도의 정책목표는 재정안정화 확보로서 『고급여-저부담』의 불균형 구조로 인한 재정불안과 세대간 불형평성을 개선하기 위한 개혁안 마련
 - 정부개정안은 연금급여수준 인하(40년 가입 평균 소득대체율 60→50%) 및 보험금의 점진적 인상(9%→15.9%)을 통해 재정을 안정화하는 방안을 담고 있음.
- 2003년부터 정부는 국민연금법개정법률안을 국회에 제출하였으나 현재까지 논의되고 있는 실정
 - 2005년 10월 여야는 국회에 『국민연금제도개선특별위원회』를 구성하는 데 합의(현재는 활동 종료)
 - 현재 한나라당과 민주노동당은 『기초연금제』도입을 주장하고 있어 국민연금제도 개혁방향에 관한 논쟁은 계속되고 있음.
- 재정안정과 세대간 불형평, 사각지대 등의 문제점을 해결하여 안정적 노후소득보장체계로서의 실효성을 제고하기 위해서는 조속한 해결이 요구됨.

제2편

쟁점토론

제1부 : 사회양극화, 재정으로 해결 가능한가?

**제2부 : 소득수준과 관계없는 건강보험
재정지원, 이대로 좋은가?**

**공개토론회
발제자료**

본 자료와 토론회에서 논의되었던 사항은
2006. 3. 24(금) 朝刊부터 보도하여 주시기
바랍니다.

제 1 부

- 사회양극화, 재정으로 해결 가능한가? -

- 2006년 3월 23일(목) 10:00~12:00

- 기획예산처 MPB Hall (청사 별관 2층)

프로그래밍 (제1부 : 사회복지)

09:30 ~ 10:00

등록 및 네트워킹

10:00 ~ 12:00

사회양극화, 재정으로 해결 가능한가?

사 회 : 최성재 (서울대학교 교수)

발 제 : 박능후 (경기대학교 교수)

: 정의철 (건국대학교 교수)

토 론 : 김용순 (주택도시연구원 수석연구원)

노대명 (한국보건사회연구원 연구위원)

배국환 (기획예산처 재정정책기획관)

성철환 (매일경제신문 논설위원)

이상석 (보건복지부 사회복지정책본부장)

최준욱 (한국조세연구원 연구위원)

허 선 (순천향대학교 교수)

홍인옥 (한국도시연구소 연구위원)

I. 양극화 해소를 위한 취약계층 보호의 방향과 제도개선

1. 서론: 문제제기

- 양극화 해소를 위한 복지정책의 핵심은 경쟁력이 없거나 경쟁에서 뒤처진 취약계층을 보호하고 상향이동을 가능하게 하는 것으로서 취약계층보호정책은 보다 적극적인 대처가 요구되고 있음.
 - 2000년 10월 도입되어 저소득계층의 최저생활을 보장하는 안전망으로서의 위상을 착실히 구축해온 국민기초생활보장제도는 양극화문제가 사회적 쟁점으로 부각되면서 새로운 사회적 수요에 직면
 - 기존의 수급가구 외에 사각지대에 있는 이른바 비수급빈곤층을 적극적으로 제도내로 흡수하고, 나아가 차상위빈곤층에까지 국가보호의 폭을 확대하여야 한다는 요구가 날로 증대하고 있음.
 - 이러한 요구에 부응하기 위해서는 급여체계의 개선과 함께 최저생계비 개념의 재정립, 제도자체의 표적집단 재설정, 빈곤정책의 역할 등 전반적인 방향성 정립이 필요
- 표적집단의 명확화와 우선적 보호계층 설정의 방향
 - 수급사각지대란 생활이 어려워 국가의 보호를 받아야함에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하고 방치되고 있는 계층을 의미함. 이른바 비수급빈곤층이 이에 해당하는 집단으로서 국민기초생활보장제도를 확대 시행할 1차적 표적집단으로 간주
 - 비수급빈곤층이 발생하는 주된 요인이 부양의무자 규정인 것으로 파악되고 있어 기본적으로 부양의무자 범위 축소를 통해

이 문제는 해결해 나갈 수 있을 것으로 기대되지만 부양의무자 범위 축소 외에 보다 적극적으로 이들을 기초보장틀내로 끌어들이는 대안 마련이 필요

- 국가의 도움을 필요로 하는 새로운 표적집단으로 부상하고 있는 차상위계층은 비수급빈곤층과 특성이 다른데, 소득이 빈곤선을 상회하는 차상위빈곤층은 최저생계비를 기준으로 수급권 여부를 결정하는 현행 규정상 기초보장의 사각지대에 놓여있는 것은 아니며, 또한 빈곤선을 상회하는 소득을 가지고 있으므로 생계육구 등 기초육구의 일부는 이미 충족되고 있는 집단
- 그럼에도 불구하고 차상위계층의 일부 가구는 주거, 의료, 교육, 자활 등의 개별 영역에 있어 수급가구 못지 않은 강도의 욕구를 가진 가구가 존재
- 이들 가구에 대해서는 일부 급여만을 행하여 긴급한 욕구를 충족시킴으로써 차상위층이 빈곤선 이하로 떨어지는 빈곤화 현상을 예방하고, 나아가 중산층으로 진입할 수 있는 기반을 제공하는 것은 양극화해소를 위한 바람직한 정책대안

□ 기초생활보장의 급여체계 개편이 필수적

- 차상위계층에게 기초보장제도의 급여 일부를 제공함에 있어 방법론적 측면에서 개별급여방식과 부분급여방식이 대립되고 있는데, 외형적으로 보면 두 방식의 내용이 거의 유사한 것으로 보이지만 각 방식이 전제하고 있는 기본인식과 지향점이 사뭇 달라 어느 방식을 채택하느냐는 향후 기초보장제도의 큰 줄기를 변화시킬 수 있는 쟁점
- 급여체계 전환은 단순히 차상위층에 대한 일부 급여제공에 그치지 않고 비수급빈곤층을 기초보장틀내로 끌어들이 수 있는 방안의 하나로 논의되어야 할 것

□ 보다 근본적으로 공공부조 급여기준선의 조정과 사회보장정책의 방향 설정이 필요

- 개별영역별 욕구가 큰 가구를 기초생활보장의 틀안에 편입시켜 보호하기 위해서는 모든 급여가 결합되어 지급되는 통합급여체제인 기존 급여체계를 영역별로 분리시켜야 하며, 개별욕구를 건어낸 생계보장 기준선인 공공부조 급여기준의 수준은 생계유지를 위해 필요한 수준으로 하향조정될 필요
- 우리나라는 그간 건강하고 문화적인 최저생활을 의미하는 빈곤선인 최저생계비를 공공부조 급여기준선으로 혼용하여 사용해 왔으나, 빈곤선 개념과 공공부조 급여기준선은 분리될 필요
- 공적부조 급여기준선을 설정하는 원칙은 근로경력이 있는 은퇴자들이 누리는 급여수준(연금보험수준)을 초과하지 않는 것이어야 할 것
 - 일반조세에서 재원을 조달하는 공적부조제도의 급여수준은 근로빈곤층이나 근로경력이 있는 은퇴자보다 낮게 설정될 필요
 - 이는 사회보장정책을 설계하는 기본원칙과 관련되는 것으로서 취업중인 근로자나 근로경력이 있는 은퇴자의 생활수준보다 높은 수준을 정부가 공적부조정책을 통해 보장하는 것은 적절치 않다는 것

2. 기초보장 사각지대 규모와 특성

가. 기초보장 사각지대의 의미

□ 기초보장제도는 이른바 최후의 사회안전망으로서 사회보험과 수당 등 여타의 사회보장제도에 의해 보호를 받지 못하고 빈곤으로 추락한 계층에 대해 최종적으로 작동하는 보호기제

- 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고자 하는 국민기초생활보장법은 「생활이 어려운 자」의 범위를 설정하는 기준으로서 최저생계비를 사용하고 있음.
- 즉, 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하이면 수급자로 선정되고, 최저생계비를 초과하면 수급권자가 될 수 없음.

□ 1차적인 사각지대는 소득인정액이 최저생계비 이하이지만 수급자가 되지 못해 국가의 도움을 받지 않고 있는 계층

- 이른바 비수급빈곤층, 혹은 제1 차상위계층이 이에 해당하는데, 1차적 사각지대는 부양의무자가 존재하고 있으나 실제 부양이 이뤄지고 있지 않은 가구들로 인해 주로 발생
- 부양의무자 규정 외에 가구소득이 빈곤선 이하이지만 공공부조 수급에 따르는 사회적 낙인을 꺼려 급여신청을 하지 않음으로써 1차적 사각지대가 발생하는 경우도 존재
- 1차적 사각지대가 발생하는 요인별로 그 비중이 정확히 조사된 바는 아직 없음.

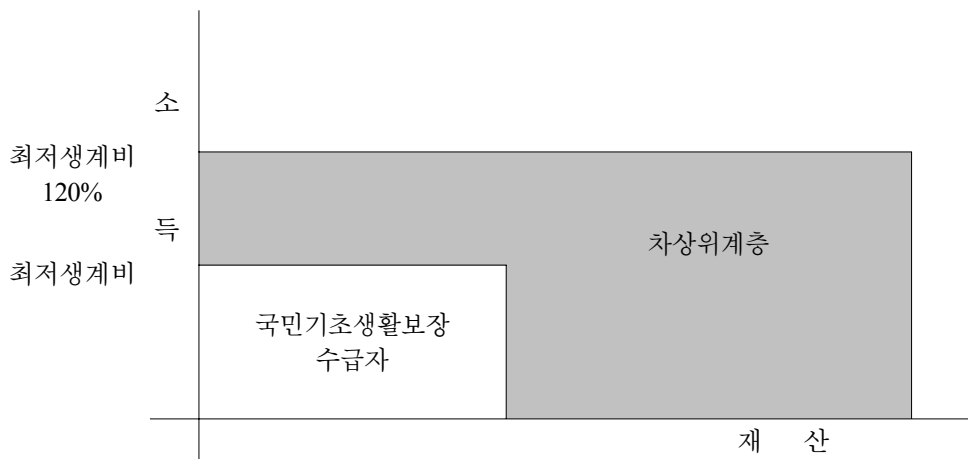
□ 2차적 사각지대는 소득인정액이 빈곤선을 조금 상회하여 법률적으로 기초보장수급자가 될 수 없으나 실제 생활수준은 수급자와 비슷하여 국가적 도움을 필요로 하지만 보호를 받지 못하고 있는 계층

- 잠재적 빈곤층 혹은 제2 차상위계층으로 불리는데, 1차적 사각지대인 비수급빈곤층은 최저생계비를 기준으로 가려낼 수 있는데 반해, 잠재적 빈곤층을 가려내는 기준선은 분명하지 않음.
- 국민기초생활보장법에 규정된 차상위계층은 「수급권자에 해당하지 않지만 생활이 어려운 자로서 일정기간 급여의 전부 또는 일부가 필요한 자」(국민기초생활보장법 제5조), 「수급자와 생활수준이 유사한 자」(시행령 제21조), 「수급자가 아닌 자로서 실제

소득이 최저생계비의 100분의 120 미만인 자」(시행령 제36조) 등으로 규정되어 있음.

- 요컨대 국민기초생활보장법에 의한 차상위계층이란 소득이 최저생계비의 120% 이하이면서 수급권자는 아니지만 수급자와 생활수준이 유사한 자여서 국가의 도움이 필요한 인구집단을 의미
- 그런데 법률상 규정된 차상위계층은 소득기준만 있고 재산의 상한수준이 설정되지 않은 개념 정의상의 흠결을 가짐.
- 예컨대 소득수준은 빈곤선 주변이지만 재산이 많은 가구의 경우 국가의 도움을 필요로 하는 차상위계층에 포함되지 않는 것이 타당할 것이나, 행정적 개념의 차상위계층을 소득과 재산수준을 기준으로 도식화 하면 [그림 2-1-1]과 같음.

[그림 2-1-1] 법정 차상위계층의 개념도



나. 차상위계층의 규모

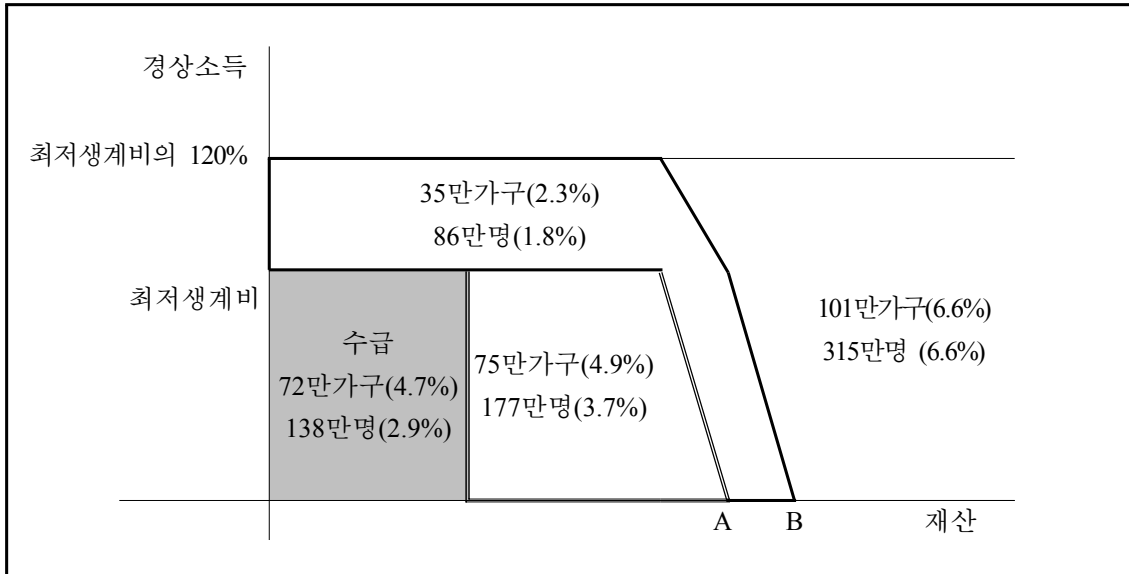
□ 차상위계층의 기준에 관한 논거는 분명치 않음.

- 행정적·법률적으로는 차상위계층이 최저생계비의 120% 이하의 소득을 가진 자로 한정되어 있지만 「수급자와 생활수준이 비슷

한」 것의 기준으로서 소득기준을 최저생계비의 120%로 설정하는 것에 대한 충분한 논거가 제시되어 있지는 않은 상태

- 「수급자와 생활수준이 비슷한」 실질적인 차상위계층을 찾아내고, 이들의 규모를 파악하기 위한 전국규모의 체계적 조사분석이 최초로 행해진 것은 「2004년 차상위계층 조사」인데, 이에 근거한 보고서 「2004년 차상위계층 실태분석 및 정책제안」(이현주 외, 2005)은 여러 가지 기준에 의거하여 차상위층 규모를 추정
- 이에 의하면 2003년 현재 제1 차상위계층인 비수급빈곤층은 75만가구, 177만명으로 전인구의 3.7%를 차지하며, 소득인정액 기준 최저생계비의 100 ~ 120%에 해당하는 제2 차상위계층, 즉 잠재빈곤계층은 35만가구, 86만명으로 전인구의 1.8%에 해당
 - 따라서 소득인정액을 사용한 행정적 개념의 차상위계층 규모는 전인구의 5.5%, 263만명
- 그러나 재산을 고려하지 않고 단순히 소득만을 기준으로 비수급가구이면서 가구소득이 최저생계비의 120% 이하인 가구를 차상위계층으로 정의하면 차상위규모는 전인구의 12.1%, 578만명에 이릅니다.
- 소득이 낮더라도 많은 재산을 가진 가구를 차상위계층으로 분류하는 것은 타당하지 않으며, 소득인정액 기준 최저생계비 120% 이하의 가구를 차상위계층 규모로 파악하는 것이 적절할 것

[그림 2-1-2] 소득과 재산기준을 고려한 차상위계층 규모 (2003)



A: 소득인정액이 최저생계비의 100%인 선('03 재산최고액 5,445만원)

B: 소득인정액이 최저생계비의 120%인 선('03 재산최고액 6,534만원)

주: 국민기초생활보장제도 수급자가 최저생계비 이하의 소득을 갖고 있다고 가정함. 실제로는 수급자의 일부는 최저생계비 이상의 소득을 갖고 있음. 이는 소득평가액 개념의 적용 등으로 인한 것임. 결국 최저생계비 이하의 집단에서 수급층 규모를 관념적으로 제하고 나머지에서 하위 구성집단의 규모를 추계함.

출처: 이현주 외, 『차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원, 2005.

□ 욕구범주별 차상위계층 규모 추정

- 차상위계층에 해당하는 「수급자와 생활수준이 비슷한 가구」의 경계선이 최저생계비의 120% 라는 논거는 찾기 어려움.
- 생계·의료·주거·교육 등 개별 욕구 범주별로 나누어 「수급자와 생활수준이 비슷한 가구」를 찾아보면 그 경계선은 욕구범주별로 달라질 가능성이 존재
 - 동 조사에서는 이러한 가정 하에 욕구 범주별 차상위계층을 구분하는 소득인정액 수준을 파악하기 위해 인구집단을 다양한 기준을 적용하여 구분하고 있는데, 소득인정액 기준 최저생계비의 120%를 기준으로 한 차상위계층은 전인구의 5.5%,

263만명 (가구기준: 7.2%, 108만 가구)이며, 최저생계비 130%를 기준으로 한 차상위계층은 전가구의 11.4%에 이르는 데 반해 욕구 범주별로 각 인구집단을 분석해 보면 상이한 결과를 보임.

- 차상위계층의 경우 생계욕구는 이미 충족되고 있으므로 주거, 의료, 교육, 자활 중에서 일부 영역만이 욕구충족의 필요성을 가지고 있어 차상위계층 전체가 기초보장을 위해 국가적 도움을 필요로 하는 집단은 아니기에 차상위계층에 대해서는 기초보장급여 중 각 가구가 필요로 하는 급여만을 행함으로써 적은 비용을 들이면서 기초보장을 달성할 수 있을 것임.

3. 차상위층에 대한 일부 급여제공 방안: 개별급여 vs 부분급여

가. 급여방식의 의의

□ 차상위계층에 대한 급여확대 논의는 개별급여와 부분급여의 구도임.

- 현행 급여체계는 이른바 통합급여체계로서 수급자로 선정되면 수급자의 개별 욕구 여부에 관계없이 일괄적으로 제반 급여가 주어지고¹⁾, 수급자로 선정되지 않으면 개별 욕구가 있어도 일체의 급여가 주어지지 않는 급여체계
- 차상위계층은 이미 생계욕구는 충족하고 있으며, 주거에 대해서도 기본욕구를 충족하고 있는 경우가 많으므로, 이들에 대해 기초보장법이 제공하는 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여·자활급여 등을 모두 지급할 필요는 없음.

1) 2004년 국민기초보장 수급가구 가운데 주거비가 들지 않거나 부분적으로 소요되는 자가(21%), 전체무료임차(5.8%), 부분무료임차(21.9%) 가구가 전체의 48.7%에 이르지만 이들에게 주거급여는 전액 지급되고 있다. 자료출처: 보건복지부, 2004년 국민기초생활보장 수급자 현황, 2005.

- 즉, 차상위계층에 대해서는 통합급여를 제공할 필요가 없으며, 개별 가구별로 대상 가구의 욕구에 따라 일부 급여만을 제공하는 것이 바람직하며, 일부 급여만을 제공하는 경우, 이른바 개별 급여방식과 부분급여방식으로 구분됨.

〈표 2-1-1〉 개별급여와 부분급여의 비교

	개별급여	부분급여
법적 근거(예시)	주거급여법, 자활급여법 등	기초생활보장법
예 산	독립된 예산	기초생활보장예산
선정 기준	독자적인 선정기준	예외적 선정기준

출처: 노대명·이현주, “공공부조 내실화를 위한 개별급여 활성화 방안”, 『공공부조 개선을 위한 사회안전망 구축방안』, 서울대학교 사회복지연구소, 2005.

□ 부분급여의 특성과 논리구조

- 부분급여란 제반급여를 총괄적으로 규정하는 제도(법)와 예산이 존재함을 전제로 예외적인 선정기준에 의해 전체 급여 중의 일부를 제공하는 것을 의미하며, 현 기초생활보장제도의 각종 특례급여가 이에 해당
 - 부분급여 방식이 상정하고 있는 전체급여란 국민기초생활보장법에 규정되어 있는 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여·자활급여·해산급여·장제급여 등 7개 급여
 - 차상위계층에게 주어지는 일부급여를 전체급여의 한 부분인 부분급여로 인식하는 밑바탕에는 현행 최저생계비 구조 및 계층방식을 수궁하면서 최저생계비와 급여체계가 긴밀히 연계되어야 한다는 생각이 근저에 있음.
- 부분급여방식의 주장자들은 현행 통합급여체계의 타당성을 지지²⁾

2) 그 결과 부분급여주장은 통합급여주장과 동일시되고 있으며, 개별급여주장은

- 최저생계비를 기준으로 가구소득이 그 이하이면 모든 급여를 제공하고, 그 이상의 경우에는 모든 급여를 단절하는 것이 타당하다는 것
- 그럼에도 불구하고 차상위계층에 대한 부분급여의 필요성이 대두하는 것은 최저생계비가 이들을 포괄할 수 있을 만큼 충분히 세분화되지 못한 것에서 비롯된다고 주장하면서, 예외 처리되고 있는 부분급여 수급자들을 예외가 아니라 온전한 전체 급여 수급자로 포괄하기 위해서 최저생계비를 지역별·가구특성별로 세분화하여야 한다고 주장
- 다시 말해 최저생계비를 지역별·가구특성별로 세분화시켜 가면 현재 차상위계층에 속해 있으면서 기본욕구 충족이 되지 않는 가구들이 차상위계층이 아니라 기초보장수급가구로 편입하게 되며 따라서 기초보장의 제반 급여를 받을 수 있게 되어 그 가구가 필요로 하는 일부 급여는 당연히 받게 된다는 것

□ 개별급여의 특성과 논리구조

- 이에 비해 개별급여란 독립된 제도(법)와 예산을 토대로 독자적인 선정기준을 갖는 급여방식으로서, 이에 입각하면 차상위계층에 대한 일부 급여제공은 각 급여별로 작성되어 있는 독자적인 선정기준에 적합하기 때문에 해당 급여가 정규급여로 제공됨.
- 개별급여방식에 의하면 생계, 의료, 교육, 주거 등 각 영역별로 욕구측정 방식이 달라짐.
- 개별 욕구를 모두 화폐단위로 환산하여 하나의 값으로 최저생계비를 산출하는 현행 최저생계비 구조 및 산정방식에 대해 부정적
- 개별급여 방식은 각 욕구영역별로 최저수준을 독자적으로 측정하고, 이에 기초하여 각 욕구영역별로 급여 형태와 수준을 달리 지급할 것을 주장

현행 통합급여체계를 비판하는 입장으로 해석되고 있음.

- 예컨대 일정 소득이하의 가구이면 현행처럼 모두 주거욕구가 있는 것으로 보지 않고, 주거상태 자체만으로 주거욕구가 계측되며 따라서 저소득가구일지라도 자가에 거주하고 있으면 주거급여는 지급되지 않는 것
- 반대로 가구소득이 일정 정도 빈곤선을 초과하여도 노인·장애인·만성질환자 등 의료위험에 노출되어 있는 인구집단은 의료욕구가 높은 것으로 분류되어 의료급여가 주어지게 됨.

나. 개별급여론과 부분급여론의 주요 쟁점

□ 현행 통합급여체계와 이의 연장선인 부분급여로 인해 파생되고 있다고 주장되는 문제점(노대명·이현주, 2005).

- 첫째, 차상위계층 중 의료, 주거 등의 욕구가 있는 가구들이 기초보장제도의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 발생
- 둘째, 통합급여는 수급권의 all or nothing 현상을 가져와 탈수급을 저해하는 빈곤함정을 가져옴.
 - 예컨대 개별급여체계일 경우 의료 또는 주거급여만 받으면 되는 가구가 통합급여체계에서는 일부 급여에 대한 수급권을 계속 유지하기 위해 근로시간을 줄이거나, 소득을 하향신고
- 셋째, 개별급여체계의 경우 차상위계층에 속하는 노인, 장애인 등의 취약계층에게 필요한 일부 급여를 제공하는 것이 가능해 급여제공에 사회가 쉽게 동의하나 모든 급여가 주어지는 통합급여체계에서는 이것이 쉽지 않음.
- 넷째, 개별급여의 경우 급여별 분리 독립된 예산체계를 유지하고 있으므로 통합급여인 기초보장제도의 과중한 예산부담을 분산하는 효과가 있음.

□ 통합급여론의 논지(김미곤, 2005).

- 첫째, 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비를 세분화하면 차상위계층이 필요로 하는 일부 급여제공문제, 빈곤함정문제, 노인·장애인 등 취약계층에게 필요한 일부 급여제공문제 등을 모두 해결할 수 있음.
- 둘째, 개별급여를 채택하면 급여별 분리 독립된 예산체계를 유지하므로 통합급여인 기초보장제도의 과중한 하중을 분산하는 효과가 있다는 점은 동의하나, 국가 전체 예산부담이란 측면에서 보면 실익이 없음.
- 요컨대 가구규모, 가구특성, 지역, 주거점유형태 등 가능한 여러 가지 기준을 사용하여 최저생계비를 세분된 형태로 설정함으로써 통합급여체계에서도 개별가구의 욕구를 효율적으로 충족할 수 있다는 것

□ 최저생계비 세분화와 부분급여론에 대한 평가

- 최저생계비 세분화의 핵심적 내용인 가구특성별 최저생계비를 산출하고자 했던 2004년 최저생계비 계측 작업은 장애인 가구에 대해서만 일반가구와 다른 최저생계비가 도출되었을 뿐 나머지 형태의 가구는 일반가구와 차이나는 최저생계비가 산정되지 않았음.
- 빈곤선 이하의 소득을 가진 가구에서도 가구형태별 최저생계비가 차이나지 않는다면, 빈곤선 이상의 소득을 가진 차상위계층에 속하는 가구에 대해 이들이 가진 개별욕구를 최저생계비로 포착하는 것은 사실상 힘들 것
- 결국 통합급여체계를 전제로 최저생계비를 가구유형별로 다양화하여 차상위층에 대해 일부 급여를 행할 수 있다는 부분급여론은 현실적인 대안이 되지 못한다고 판단됨.

□ 개별급여론의 주장 중 일부 문제점

- 기존 개별급여론의 주장 중 다음 내용은 논리적 정합성이 결여되어 있음. '욕구별 개별급여는 절대빈곤층을 대상으로 하는 것이 아니며, 그 이상의 계층을 대상으로 절대빈곤층화를 예방하고, 기초적인 생활안정을 도모하는 것이어야 하며, 향후 욕구별 개별급여 대상자 선정 기준은 당연히 국민기초생활보장제도의 선정기준을 넘어 차상위계층의 기준 이상에서 결정되고, 욕구별 급여의 기존 기준을 넘어서는 것이 될 것'이라는 주장
 - 왜냐하면 개별급여 방식으로 전환함에 있어 개별 욕구 영역별 최소욕구를 계층화기도 전에 개별급여 대상자 선정 기준이 국민기초생활보장제도의 선정기준을 넘어설 것으로 예단할 논거는 없기 때문
 - 개별급여로 전환하면 현재 기초보장수급자 중에는 일부 영역의 급여가 박탈되거나 수급액이 삭감되어 급여총액이 줄어들 가능성도 존재
 - 역으로 차상위계층 중 개별 영역의 욕구가 큰 가구는 해당하는 급여를 받게 되어 사회안전망 안으로 편입하게 될 것이고, 개별급여 방식에서는 비수급빈곤층에 대해 부양의무자 존재와 관계없이 적어도 생계급여만은 지급하게 되는 등 다양한 정책 선택이 가능할 것
- 부분급여, 혹은 통합급여에 대한 비판과 개별급여의 타당성을 검토하기 위해서는 급여체계의 근간이 되고 있는 현행 최저생계비 구조와 활용방식에 대한 검토가 필수적

4. 최저생계비 구조와 기초보장제도 급여체계

가. 최저생계비 구조와 급여체계

□ 7개 개별영역의 모든 급여가 결합되어 지급되는 통합급여체계

- 국민기초생활보장법에 의한 급여는 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여·재산급여·장제급여·자활급여 등 7개 종류가 있으며, 이 중 생계급여는 모든 수급자에게 기본적으로 주어지지만 나머지 급여는 수급자의 필요에 따라 주어짐(법 제7조 제2항).
- 급여수준은 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여·자활급여와 수급자의 소득인정액을 합한 금액이 최저생계비 이상이 되어야 함(법 제7조 제2항).
- 전항의 규정만 보면 마치 생계급여와 나머지 급여는 분리 운영될 수 있는 것으로 해석되지만, 급여총합과 소득인정액의 합금액이 최저생계비 이상이 되어야 한다는 규정에 의해 결국은 모든 급여가 결합되어 지급되는 이른바 통합급여체계를 규정하고 있음.

<최저생계비의 구성내역>

- 최저생계비는 1989~2004년까지 매 5년마다 한국보건사회연구원에 의하여 계측되어 왔으며, 향후에는 매 3년마다 재계측될 예정
- 가장 최근 계측은 2004년에 전물량방식에 의하여 이뤄졌는데, 최저생계비는 일상적 소비지출을 11개 비목으로 구분하고 각 비목별로 마켓바스켓을 구성하여 계측됨.
- 11개 비목 중 식료품, 광열수도, 가구가사용품, 피복신발, 교양오락, 교통통신, 기타소비, 비소비지출 등 8개 비목의 합은 생계급

여의 기준이 되고, 주거비는 주거급여, 보건의료비는 의료급여, 교육비는 교육급여의 기준이 됨.

- 비일상적 소비지출에 대응하는 해산급여와 장제급여는 최저생계비를 구성하는 11개 비목과 직접적인 관련이 없으며, 자활급여의 기초가 되는 자활욕구를 계측하는 비목이 현행 최저생계비 구성내역에는 없음.
- 그럼에도 불구하고 법규정은 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여·자활급여와 수급자의 소득인정액을 합한 금액이 최저생계비 이상이 되어야 한다(법 제7조 제2항)고 하여 최저생계비 구성 내역과 법규정간에 틈새가 존재

〈표 2-1-2〉 최저생계비 비목과 기초보장법의 급여 종류와의 관계

구 분	최저생계비 11대 비목	급여종류	
		공동급여	욕구별 개별급여
일상적 소비지출	식료품	생계급여	
	광열수도		
	가구가사용품		
	피복신발		
	교양오락		
	교통통신		
	기타소비		
	비소비지출		
	주거비		주거급여
	보건의료		의료급여
	교 육		교육급여
비일상적 소비지출	출 생		해산급여
	사 망		장제급여

나. 최저생계비 계측상의 문제점

① 개념상의 문제점

□ 빈곤선과 공공부조급여기준선의 분리 필요

- 개념상의 문제점으로는 첫째, 현행 최저생계비는 법규정에 의해 「국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용」(법 제2조 6호)을 의미하면서 동시에 국민기초생활보장제도 급여수준의 기준(법 제7조 제2항)이 되고 있음.
- 빈곤선과 공공부조급여기준선의 혼용은 최저생계비를 계측하거나 매년 갱신할 때마다 많은 논란과 사회적 갈등을 유발하는 원인이 되고 있음.
 - 현행 최저생계비 수준이 건강하고 문화적인 최저생활을 의미하는 빈곤선으로서는 너무 낮다는 주장과 공공부조급여기준선으로서는 너무 높다는 의견이 매번 부딪히고 있음.
 - 2005년 4인 기준 최저생계비 1,136,332원은 2005년 3/4분기 전국 4인 가구 평균경상소득(3,220,245원)의 35.3% 수준이며, 도시근로자 4인 가구 평균경상소득(3,482,290원)의 32.6% 수준으로, 세계은행에서 제시하는 선진국의 상대빈곤선인 평균소득의 50%에 비해 현저히 낮은 수준
 - 이는 표준가구의 건강하고 문화적인 생활을 유지하는데 필요한 최소한의 비용인 빈곤선 개념으로는 현재 사용되고 있는 최저생계비 수준이 우리나라 경제수준에 비추어 결코 높지 않음을 의미
 - 그러나 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있는 수준이 공공부조 급여기준선이 되어야 하는지의 측면에서 현재의 최저생계비는 공공부조 급여기준선으로는 지나치게 높음.

□ 공공부조 대상과 방향성에 의거한 급여기준의 설정 필요

- 영국의 구빈법에서 시작된 공공부조제도는 재원을 전액 일반조세에서 조달하므로 담세자들로부터 끊임없이 규모 축소를 요구받게 되어 급여수준은 항상 일정한 한계내에 머물기 마련
- 사회보장의 역사적 발전과정을 살펴보아도 취업 중인 근로자를 우선적으로 보호하였고, 그 다음 우선순위가 근로경력이 있는 은퇴자이며, 근로경력이 없는 취약계층은 사회보장의 우선순위가 가장 뒤떨어지는데, 여기서 우선순위가 낮다함은 제도출현의 시기가 늦고, 급여수급의 편의성이 낮으며, 급여수준이 상대적으로 낮음을 의미³⁾
- 이것은 국민기초생활보장제도가 현실적으로 제공할 수 있는 급여수준은 근로경력이 있는 은퇴자들이 누리는 급여수준(즉, 연금보험수준)이 최대한이 될 것이며, 그 이상은 될 수 없음을 의미
- 우리의 경우 이러한 일반적인 원칙과 어긋나 있음.
 - 2005년 7월 전산업평균임금(월 2,496,925원)을 받는 근로자가 20년간 연금보험료를 납부하고 받게 되는 완전노령연금액의 2005년 현재가치는 월 605,660원으로 추정되는데, 이 연금액은 2005년 2인가구 최저생계비 668,504원보다 낮고, 현금급여기준선 571,978원보다는 조금 높은 수준
 - 20년간 평균임금으로 근로를 하고, 소득의 일부를 연금보험료로 납부한 퇴직근로자가 받는 연금액이 아무런 근로를 하지 않고 소득이 전혀 없는 빈곤층이 수령하는 공공부조급여액보다 낮다는 것은 사회보장제도를 설계함에 있어서의 문제점을 나타냄.

3) 보다 자세한 논의는 기초보장제도의 발전과정을 논하고 있는 박능후, “기초보장제도의 역사적 발전과정과 함의”, 보건사회연구, 제20권 제2호, 2000.을 참고 하길 바람.

□ 공공부조 급여기준으로서 최저생계비를 사용하는 외국의 예

- 일본의 경우 공공부조 급여기준으로 최저생계비를 사용하고 있으나, 외형적으로 관대한 수급조건과 급여수준을 설정해 놓았지만 유무형의 사회적 압력을 가하여 실제로는 전 인구의 0.7%만을 생활보호대상자로 포함하고 있어, 일본의 공공부조제도를 법에 규정된 내용만을 근거로 사례로 거론하기 곤란
- 미국의 경우 공공부조급여기준선과 최저생계비는 별개로 존재
- 다른 OECD 국가들의 경우 국가가 공식적으로 발표하는 최저생계비는 존재하지 않으며, 학자들 수준에서 상대빈곤선이 다양하게 제시되고 있을 뿐
- 우리나라의 경우 역시 최저생계비의 개념을 건강하고 문화적인 최저생활을 의미하는 빈곤선 개념과 공공부조급여기준선 개념으로 양분하여 각각 이에 상응하는 수준으로 계측하는 것이 필요

② 계측 및 활용상의 문제점

□ 현행 최저생계비의 계측과 활용

- 최저생계비의 계측과정은 먼저 표준가구를 설정하고 일상적 소비생활을 11개 영역으로 구분하여 각 영역에서 표준가구가『건강하고 문화적인 최저 생활』을 누리는데 필요한 각각의 욕구를 “규범적”으로 설정
- 규범적으로 설정된 각각의 욕구수준을 충족하는데 소요되는 비용을 산출한 다음 이 모두를 다시 결합하여 하나의 화폐단위로 표시한 값이 현행의 최저생계비
- 제반 급여를 결합한 값이 최저생계비가 되므로, 최저생계비를 보장하기 위해서는 역으로 모든 급여를 제공하여야 하는 통합급여체계가 성립, 그리고 개별 가구의 욕구 충족정도는 가구소득 수준에 의해 측정되는 것으로 간주됨.

□ 최저생계비 계측과 활용에 있어서의 논리적 오류

- 첫째, 표준가구의 규범적 욕구수준을 전가구에 일괄 적용함으로써 현물급여를 필요로 하지 않는 가구의 경우에는 최저생계비가 과도하게 설정되는 결과
 - 예컨대, 자가를 가진 가구, 학생이 없는 가구에게도 주거욕구 및 교육비가 포함되어 있는 최저생계비가 적용되고 있음.
 - 이러한 오류를 완화하기 위해 현행 제도는 급여기준선으로서 최저생계비 대신 현금급여기준선을 설정하고 또한 실제 수요가 없는 경우 교육비 액수만큼 줄여 현금급여를 지급하고 있으나 동일한 성격의 주거급여는 여전히 지급되고 있으며, 교육비를 제외하고 현금급여를 지급한다 하여 문제가 근본적으로 해결되는 것은 아님.
 - 기초보장 수급대상자 선정에 사용되는 기준선은 현금급여기준선이 아니라 이 모든 급여가 포함되어 있는 최저생계비이기에 가구소득이 현금급여기준선과 최저생계비 사이에 위치하는 수급자 중 일부는 원래 수급자로 선정되지 않았어야 하는데 선정되고 있는 셈.

〈표 2-1-3〉 가구규모별 최저생계비와 현금급여기준선

(기준: 2006년, 단위: 원)

가구규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382
현금급여기준	357,909	566,653	804,143	1,001,424	1,157,846	1,319,677

자료: 보건복지부, 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』, 2006.

- 둘째, 현행 최저생계비 계측방식과 통합급여체계는 수급자의 제반 욕구를 화폐단위로 환원할 수 있으며, 더 나아가 다양한 욕구간에 대체충족성을 전제로 하고 있는 점임.

- 욕구간 대체충족성이란 하나의 욕구를 충분히 충족하면 다른 종류의 욕구충족을 줄여도 무방하다는 뜻이 됨. 이러한 욕구간 대체충족성을 극단적으로 표출한 것이 재산의 소득환산제임.
- 2006년 현재 대도시에서 살고 있는 4인가구의 수급자가 6,000만원의 전셋집에 거주하고 있으면 실제 가구소득은 전혀 없더라도 재산의 소득환산제에 의해 이 가구는 전세금으로부터 매월 91.7만원의 소득이 발생하는 것으로 간주됨. 그 결과 이 가구가 받는 현금급여액은 84,024원에 그침. 이것은 기본재산(대도시 3,800만원) 이상의 주거여건에 살고 있으므로 다른 욕구를 그 만큼 대체하여 줄여야 한다는 논리임.
- 상대적으로 재산을 많이 가진 수급자가 적게 가진 수급자에 비해 재산에서 누리는 효용이 상대적으로 큰 것은 사실임. 그러나 직접적으로 소득을 발생시키지 않는 재산이 수급자에게 주는 효용의 최대치는 주거욕구를 충족시켜 주는 선이 될 것임. 따라서 수급자의 재산차등에 따른 소득의 차이, 즉 재산의 소득환산액의 차이는 최저생계비에서 주거비가 차지하는 비율(1999년은 19.4%, 2004년은 17.0%)이 최대치여야 하는 것임.
- 최저생계비를 구성하는 기본욕구간의 대체충족성은 잘못된 가정임. 왜냐하면 최저생계비를 구성하는 11개 비목의 개별 욕구들은 각 영역에서 최저생활유지에 필요한 기본욕구⁴⁾(basic need)로서 ① 모든 인간에게 공통적이고 ②인간성 유지에 필수적이며 ③ 따라서 그 수준이 「규범적」으로 설정되는 것이기에 상호간 대체될 수 있는 성질의 욕구가 아님. 예컨대 주거욕구가 최저수준 이상으로 충족되었다하여 의료나 생계욕구가 그 만큼 줄어드는 것은 아님. 의료와 생계욕구는 그 자체로서 충족되어야 하는 것임. 따라서 개별 욕구는 그 자체로서 충족되어야 하며, 욕구간

4) 욕구의 개념, 특히 대체충족성이 힘들다는 기본욕구의 개념에 대해서는 다음의 문헌을 참고하시길 바람.

김상균 외, 사회복지개론, 나남출판, 2002. pp. 22-23.

대체충족성을 전제로 한 통합급여체계는 근본적으로 결함을 가지고 있음.

- 요컨대 통합급여체계는 논리구성상의 근본적인 결함을 가지고 있으며, 통합급여체계를 전제로 하는 부분급여방식 역시 설득력을 획득하기 힘들. 이에 비해 개별급여방식은 지향점과 논리적 구성 측면에서 설득력을 가지지만 아직 구체적 내용이 준비되지 않은 상태임. 실제 준비과정에서 많은 논란이 제기되고 내용변화가 일어나겠지만 개별급여방식의 도입방향에 대해서 간략히 언급하고자 함.

5. 개별급여방식 도입방안과 예상 효과

□ 개별급여방식 도입을 위한 과제

- 첫 출발은 개별 급여별로 선정기준과 급여방식을 확립하는 것으로 이를 위해 먼저 개별 욕구별로 최소욕구를 측정하고 이를 충족하는 효과적인 방식을 정립하여야 함.
- 이것은 최소한 현금급여의 성격을 가진 생계급여와 현물급여적 성격을 가진 주거급여·의료급여·교육급여·자활급여는 분리하여 선정기준과 급여방식이 정해져야 함을 의미

□ 개별급여방식 도입의 예상 효과

- 현금급여인 생계급여와 현물급여인 여타의 급여가 분리되면 최저생계비 개념은 더 이상 공공부조급여기준선으로서의 의미를 상실
 - 자연스럽게 최저생계비 개념은 「건강하고 문화적인 최저 생활 수준」을 의미하는 빈곤선이 될 것이며, 굳이 전물량방식으로 국가가 계측, 발표할 필요가 없어질 것
 - 중위소득 혹은 평균소득의 일정비율을 빈곤선으로 채택하는 것은 학계의 관심거리가 될 뿐 더 이상 국가가 개입할 영역이 아니게 될 것임.

- 생계급여와 여타급여가 분리되어 개별적으로 운영될 경우 생계급여 대상자 선정기준은 가구소득이 생계급여 최대액보다 낮은 가구가 될 것이며, 나머지 현물급여로 주어지는 주거급여·의료급여·교육급여·자활급여의 대상자 선정은 일정 수준 이하의 소득을 가진 가구 중에서 개별 욕구가 발생한 가구가 될 것
 - 이 경우 「일정 수준 이하의 소득」의 설정은 생계급여 최대액에 해당하는 소득을 기준으로 일정 비율로 정하면 될 것
- 공공부조급여를 개별급여로 나누어 각각 별도로 운영하게 되면 저소득층보호를 위한 국가개입이 유연성을 가질 수 있게 될 것이 기대됨.
 - 개별 가구가 필요로 하는 급여만을 제공할 수 있게 됨으로써 대상자 확대가 한결 용이해지며, 자원배분의 효율성도 높아질 것

□ 확대적용대상의 우선순위

- 가장 우선적으로 적용확대 대상은 현재의 비수급빈곤층이 되어야 할 것
 - 비수급빈곤층은 부양의무자에 의해 건강보험혜택을 받고 있거나 일정 정도의 주거자산을 가지고 있는 경우가 많으므로 이들에게 우선적으로 필요한 급여는 생계급여임.
 - 따라서 부양의무자 존재와 관계없이 이들에게 생계급여를 제공하는 방안이 적극적으로 검토되어야 할 것
- 다음으로 적용확대 대상은 차상위계층
 - 이들에게도 개별급여를 통해 개별 가구가 필요로 하는 급여를 제공하는 것이 바람직한데 차상위층은 일정 수준 이상의 소득을 가진 가구이므로 생계급여는 필요치 않음.
 - 주거급여·의료급여·교육급여·자활급여 등 현물급여 중심으로 개별급여를 행하게 될 것

II. 저소득층 주거복지

1. 문제제기

- 그동안 물량중심의 주택공급정책 결과로 우리나라 국민의 전반적인 주거수준은 향상되고 있음.
 - 주택보급률은 1980년 71.2%에서 2002년 100%를 넘어섰고 2004년 현재 102.2%로 지속적으로 증가하고 있음.
 - 1인당 평균 주거면적도 지속적으로 증가하여 1980년 3.1평에서 2000년 6.1평, 2005년 현재 7.5평으로 증가하였음.
- 그러나 저소득층의 주거수준은 국민 전반적인 주거수준 향상에 비해 크게 개선되지 않고 있음.
 - 건설교통부(2003)의 주택종합계획(2003-2012)에 따르면 소득 1분위 이하 가구의 평균 주거면적은 15.7평으로 전체 가구 평균인 21.2평의 74%밖에 되지 않으며 가구당 평균 사용방수도 전체 가구 평균인 3.5개의 77% 수준인 2.7개임.
 - 소득 1, 2분위 계층의 60% 이상은 단독, 다가구주택 등 상대적으로 열악한 주거환경을 가지고 있는 주택에 거주하고 있으며, 보증부 월세나 월세, 사글세 등 상대적으로 열등한 임차형태로 거주하는 가구 또한 34~40%를 차지하고 있음.
 - 국토연구원(2005)의 조사에 따르면 가구의 주거비 부담정도를 의미하는 연소득 대비 주거비 비율(RIR)과 주택구입능력 정도를 의미하는 연소득 대비 주택가격 비율(PIR)이 저소득층을 중심으로 매우 높은 수준임.

〈표 2-1-4〉 소득계층별 주거비부담 자료

구 분	RIR(%)		PIR(배)	
	평균	중위수	평균	중위수
소득 1분위	50.7	37.5	10.4	6.7
소득 2분위	28.2	25.6	7.9	5.8
소득 1-4분위	29.4	21.4	7.47	4.2
전체	24.1	17.3	6.0	3.8

자료: 국토연구원(2005), 『지역간·계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구(Ⅰ)』

- 소득 1분위 이하 가구의 연소득 대비 주택가격 비율은 평균이 10.4로 전체 평균(6.0)의 1.73배, 중위수는 6.7로 전체의 1.76배에 달하고 있음.
- 소득 1분위 이하 가구의 연소득 대비 주거비 비율은 평균이 50.7%로 전체 평균(24.1%)의 2.1배, 중위수는 37.5%로 2.17배임.
- 2000년 현재 최저주거기준 미달가구는 3,344천가구로 전체 가구의 23.4%로 나타나고 있음.
- 또한 최저주거기준 미달가구의 40.7%가 20년 이상 같은 주택에 거주하고 있다는 사실은 주택의 양적 확대를 통해 필터링 과정을 이용하여 전체 가구의 주거수준을 향상시키려는 공급 위주의 주택정책이 충분한 효과를 얻지 못하고 있다는 것을 간접적으로 시사하고 있음.
- 우리나라의 저소득층 주택정책은 공공임대주택의 건설 및 공급과 같은 직접 공급 수단과 전세자금융자 및 주거급여와 같은 간접 지원 수단을 병행하고 있으나 직접 공급 수단이 강조됨.
- 정부는 2012년까지 국민임대주택 100만호와 10년 장기임대주택 50만호 등 총 150만호의 장기적 임대주택 공급계획을 추진 중
 - 이를 위해 재정 및 국민주택기금 등 공공자금이 44조원 이상

투입될 예정이며 장기 공공임대주택의 비율을 12%까지 끌어 올릴 계획

- 주요 선진국의 공공임대주택 비율: 영국 22%, 독일 20%, 프랑스 17%

○ 또한 국민주택기금을 통해 저소득층을 위한 전세자금융자 및 기초생활수급자에 대한 주거비지원 등이 이루어지고 있음.

- 국민주택기금의 전세자금융자 규모는 지속적으로 증가하고 있으며, 2005년 저소득 영세민 전세자금 및 근로자, 서민주택 전세자금 운용규모는 1조 5천억원으로 지난 5년간 35% 증가

□ 저소득층 주거복지 향상에 대한 재원부담은 장기적으로 늘어날 것으로 전망되며 그만큼 재원의 효율적 이용이 요구되고 있음.

○ 재원의 효율적 이용을 위해서는 공공지원 대상계층의 명확한 설정, 각 대상계층에 대한 주거지원 프로그램의 적절성, 프로그램별 공공지원의 규모 및 대상계층 부담의 적성성, 프로그램간 형평성 등 다양한 측면에서 구체적으로 검토해야 할 쟁점들이 존재함.

- 이러한 쟁점사항에 대한 구체적인 검토없이 프로그램이 운용되는 경우 재원운용의 효율성이 감소하고 사회적 비용을 초래할 가능성이 높을 것임.

□ 아래에서는 이러한 인식하에 우리나라 저소득층 주거지원 프로그램의 현황을 검토하고 쟁점사항들을 정리한 다음, 저소득층 주거지원 프로그램의 효율성과 형평성을 제고하기 위한 정책방향을 제시하고자 함.

2. 저소득층 주거복지 프로그램 현황

가. 공공임대주택 건설 및 공급

- 2004년말 임대주택 재고는 전체 주택재고의 8.9%이고 공공부문에서 공급한 공공임대주택의 재고는 2.5%
 - 10년 이상 임대가 가능한 장기적 성격의 임대주택은 전체주택 재고의 4.3%
- 정부는 2012년까지 국민임대주택 100만호와 10년 장기임대주택 50만호를 공급할 계획임.

〈표 2-1-5〉 국민임대주택 및 장기임대주택 공급계획

(단위: 만호)

구분 \ 연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	계
국민임대 100만호	8	10	10	11	11	10	10	10	10	10	100
유형 I (11-15평형)	2.4	3.0	3.0	3.3	3.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	30
유형 II (16-18평형)	2.4	3.0	3.0	3.3	3.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	30
유형 III (19-24평형)	3.2	4.0	4.0	4.4	4.4	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	40
장기임대 50만호	-	3	5	6	6	6	6	6	6	6	50

- 국민임대주택은 규모별로 유형 I 30만호, 유형 II 30만호, 유형 III 40만호를 공급할 예정이며 연간 약 10만여호가 공급되어야 할 것으로 판단됨.
- 일반적으로 연평균 주택공급량이 50만~60만여호였음을 감안하면 국민임대주택 10만호 공급은 매우 높은 비율이라고 할 수 있음.

□ 국민임대주택 공급에는 임대주택의 유형(규모)별로 차등화되어 재정 지원이 이루어짐.

- 2005년의 정부재정지원 기준에 따르면, 유형 I의 경우 재정에서 총 사업비의 40%를, 국민주택기금에서 40%를 지원해주며, 유형 II에는 재정에서 20%, 기금에서 45%, 유형 III에는 재정에서 10%, 기금에서 50%를 지원해 주고 있음.

- 입주자는 유형 I의 경우 10%, 유형 II에서는 25%, 유형 III에서는 30%를 부담하고, 유형에 관계없이 시행자는 10%씩 부담

□ 각 유형별 입주자격은 소득수준에 의해 결정됨.

- 유형 I은 무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하, 유형 II는 70% 이하, 유형 III은 100% 이하로 입주자격이 구분됨.

〈표 2-1-6〉 국민임대주택 규모별 입주자격

	입 주 자 격
전용50m ² 미만	무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하인 자
전용 50m ² 이상 60m ² 이하	청약주택에 가입한 무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하인 자
전용 60m ² 초과	청약저축에 가입한 무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하인 자

- 유형 I의 경우가 재정 및 기금지원이 가장 높고 입주자 부담은 가장 낮은 반면, 유형 III의 경우 재정 및 기금지원이 가장 낮고 입주자 부담이 가장 높아 외형상으로는 수직적 형평성을 유지하고자 하였다고 판단할 수 있음.

- 그러나 입주자격에서만 소득기준이 적용되고 부담하는 임대료는 건설비용에 의존하므로 입주자간 또는 지역간 수직적 비형평성 문제 가능성은 배제되기 어려움.

나. 전세자금 융자 및 주거급여

1) 전세자금 융자제도

- ☐ 전세자금 융자제도는 우리나라의 독특한 임차유형인 전세임차가구에게 전세보증금의 일정부분을 융자해 주는 수요자 보조형태의 임대료 보조방식
 - 전세자금 융자가구는 시장이자율보다 낮은 이자율로 전세보증금의 일부분을 융자받기 때문에 융자금에 대한 시장이자와 지불이자의 차이만큼의 묵시적 임대료를 보조받고 있다고 볼 수 있음.
- ☐ 전세자금 융자제도는 융자대상에 따라 저소득영세민 전세자금 융자와 근로자·서민주택자금 융자로 나누어짐.
- ☐ 저소득영세민 전세자금 융자는 영세민의 주거안정을 위해 1990년부터 도시 영세세입자에 대해 국민주택기금을 이용하여 저리로 융자지원
 - 융자대상자는 일정금액 이하의 전세계약을 체결하는 도시 저소득 세입자로서 특별시 거주 세입자의 경우 전세보증금 5,000만원 이하(월세가 있는 경우 보증금으로 환산), 광역시 및 수도권 과밀억제권역 거주 세입자의 경우 보증금 4,000만원 이하, 그리고 기타지역 거주 세입자의 경우 보증금 3,000만원 이하의 주택에 대해 전세계약이 체결되어야 함.
 - 대출대상 주택은 전용면적 $60m^2$ 이하의 주택을 원칙으로 하되, 시·도지사가 지역여건을 고려하여 필요하다고 인정할 경우 $85m^2$ 이하 주택도 포함할 수 있음.
 - 연리 2%, 2년 이내 일시상환 조건(재계약시 2회에 한하여 기한연장 가능)으로 지역별 전세보증금의 70%까지(특별시: 3,500만

원, 광역시 및 수도권 과밀억제권역: 2,800만원, 기타 지역: 2,100만원) 용자해주고 있으며 용자대상자 선정기준은 지방자치단체의 장이 정하도록 하고 있음.

□ 근로자·서민전세자금 용자는 연간급여(소득)가 3천만원 이하이고, 대출 신청일 현재 6개월 이상 무주택 세대주(단독세대주 제외)인 근로자와 서민을 대상

○ 대상 가구는 전용면적 $85m^2$ 이하인 주택에 거주하여야 하며 전세보증금의 70% 이내에서 6,000만원까지 용자가 가능

○ 대출금리는 연 4.5%이며 영세민 전세자금 용자제도와 같이 2년 이내 일시상환 조건(재계약시 2회에 한하여 기한연장 가능)으로 용자

□ 국민주택기금의 전세자금에 대한 운용실적을 보면 두 유형의 전세자금에 대한 기금지원이 꾸준히 증가

○ 그러나 이러한 전세자금 지원규모의 증가에도 불구하고 국민주택기금 운용규모에서 전세자금 지원이 차지하는 비중은 매우 적음.

- 2003년의 경우 저소득영세민전세자금 지원규모는 국민주택기금 운용규모의 6%, 근로자·서민주택 전세자금 지원규모는 12%로 총 18%에 불과.

- 2004년의 경우 각각 2.8%, 9.2% (총 12%) 에 불과

〈표 2-1-7〉 전세자금에 대한 국민주택기금 운영실적

(단위: 억원)

구 분	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
저소득영세민전세	730	750	750	3,000	1,692	2,442	4,880	4,854	2,002
근로자, 서민전세	500	700	1,300	0	9,608	7,169	4,808	9,647	6,646
운용실적 계	46,283	46,271	55,894	74,492	84,199	102,092	70,036	78,897	71,868

자료: 건설교통부

2) 주거급여

□ 현행 국민기초생활보장제도에서는 수급자의 주거실태에 따라 적절한 급여가 이루어지도록 하고 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 주거급여를 신설

○ 주거급여는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 현금 또는 현물급여로 지급

- 주거급여는 임차료, 전·월세 보증금 대여, 유지수선지원, 주거안정지원비로 나누어지며, 급여는 의료·교육·자활급여 특례자와 시설수급자를 제외한 모든 수급자에게 지급

□ 국민기초생활보장법에서 주거비와 관련된 지원은 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비로 구성되며 가구규모에 따라 차등 지급

○ 생계급여액은 현금급여기준에서 가구의 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 산정

- 현금급여기준은 최저생계비에서 현물급여형태로 지급되는 의료비·교육비 및 타법지원액(주민세, TV 수신료 등)을 차감한 금액으로서, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여(생계·주거급여)수준을 의미

- 개별가구는 이 현금급여기준에서 해당가구의 소득인정액을 차

감한 금액을 매월 생계비 및 주거비로 지급받게 됨.

- 2006년도 최저생계비는 1인 가구 약 42만원에서 6인 가구의 경우 154만원, 현금급여기준은 1인 가구 약 36만원에서 6인 가구 132만원으로, 생계급여액은 1인 가구 32만원에서 6인 가구 126만원 정도임.

〈표 2-1-8〉 2006년도 최저생계비, 현금급여기준 및 최저주거비

(단위: 원)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비(A)	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382
타 지원액(B)	60,400	101,196	135,706	168,998	195,396	222,705
현금급여기준 (C=A-B)	357,909	599,653	804,143	1,001,424	1,157,846	1,319,677
주거급여액(D)	33,000		42,000		55,000	
생계급여액 (E=C-D)	324,909	566,653	762,143	959,424	1,102,846	1,264,677
생계급여에 포함된 주거비(F)	40,913	90,837	124,067	164,808	184,111	217,532
최저주거비 (=D+F=A×17.7%)	73,913	123,837	166,067	206,808	239,111	272,532

주: 7인 이상 가구의 최저생계비는 1인 증가시마다 189,140원씩 증가하고 현금급여기준은 1인 증가시마다 161,831원씩 증가함.

자료: 보건복지부(2006), 2006년도 국민기초생활보장사업안내

- 생계급여에 포함된 주거비가 생계급여액에서 차지하는 비중은 가구원 수가 증가함에 따라 증가
 - 1인 가구의 경우 생계급여에 포함되는 주거비는 12.6%이나 6인 가구의 경우 17.2%. 그러나 주거급여액을 포함한 최저주거비는 최저생계비의 17.7%로 일정
- 최저주거비는 점차 증가하는 추세를 보이고 있으나 증가폭은 매우 낮은 수준임.
 - 최저주거비의 연평균 증가율은 최저 1.66%(4인 가구)에서 최고 2.7%(2인 가구)

〈표 2-1-9〉 최저주거비 변화 추이

(단위: 원)

연도	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2003	69,020	114,308	157,224	197,766	224,860	253,733
2004	71,436	118,309	162,726	204,687	232,730	262,614
2005	70,937	118,121	160,426	200,784	230,219	261,120
2006	73,913	123,837	166,067	206,808	239,111	272,532

3. 저소득층 주거복지 프로그램 평가

가. 공공임대주택

1) 택지 및 재원 확보의 어려움

- ☐ 임대주택의 대량 건설에는 이에 필요한 택지확보가 필수적임. 국민 임대주택 100만호 건설을 위한 필요택지는 약 1억 4천만평 규모로 나타나고 있으나 정책대상계층에 적절한 대도시 중심의 입지에 택지를 확보하는 데는 한계
 - 2005-2007기간 동안 필요택지 중 31.9%가 미확보되어 있으며 42.5%가 확보 중에 있음.
- ☐ 소요재원도 점차적으로 증가할 것으로 예상되며 이에 따라 재정 및 기금, 사업주체와 입주자의 부담도 증가할 것임.
 - 택지가 무한정 공급될 수 있는 것이 아니므로 임대주택건설용지의 지속적 확보에 따라 대도시권을 중심으로 가용택지가 감소하면서 토지보상가격이 상승하게 될 것임.
 - 소요재원은 당초 56조 1천억원으로 추정되었으나 2005년 기준으

로 79조 9천억원으로 추정

- 2005년까지의 기 공급분을 제외하더라도 18조 1천억원이 추가 소요

2) 수요와 공급의 공간적 불일치

□ 임대주택의 대량공급을 위해 GB 등을 포함하여 도시외곽 중심의 임대주택 건설로 인해 수요자가 원하는 입지와 괴리가 존재

- 이에 따라 도시 외곽에 공급된 임대주택에 대한 수요자의 입주 수요가 감소

□ 이러한 문제는 도시외곽에 단지 위주 신규건설을 통한 공급과 병행하여 도시서민의 생업여건, 교통 및 주거편익 등을 감안하여 도시 내 기존주택을 활용한 다양한 형태의 임대주택 공급을 추진하기로 함으로써 일부 해소 예상

- 2004년 도입한 다가구 매입임대사업(500호)을 대폭 확대하여 매년 4,500호를 공급(2005~2015년 총 5만호)할 계획이며, 2005년부터 전세형 임대를 새로 도입(500호 시범사업)하여 매년 1,000호를 공급(2006~2015년)하고, 도심내 노후·불량주택을 매입, 철거 후 신축·임대하는 신축임대제도를 도입하기로 함.

- 이러한 공공임대주택 유형의 다양화는 과거의 대단지 건설 위주의 임대주택 공급을 지양하고 수요자가 필요한 곳에 필요한 주택을 확보할 수 있다는 측면에서 긍정적으로 평가됨.

3) 프로그램과 정책대상 계층의 불일치 및 지역간·계층간 형평성 문제

□ 소득수준과 지불능력에 근거한 임대주택 공급 프로그램 체계 미비

- 소형 국민임대주택 입주자 부담이 높아 최저소득계층 입주가 불가능

- 비적격자로 구분될 수 있는 중산층 이상 소득계층이 공공임대주택에 거주
- 이로 인해 공공임대주택 공급 누출현상이 발생하고 수혜받지 못하는 가구를 위해 추가적인 공공임대주택을 공급해야 하는 문제 발생
- 국민주택기금 용자기준이 지역별 주택시장의 차이를 고려하지 않고 임대주택의 유형과 규모에 따라서만 차등지원
- 입주자격 선정시에만 소득수준이 고려되어 입주기간이 장기화될수록 소득이 높을수록 입주자 편익이 높아지는 계층간 형평성 문제 존재
 - 임대료부담의 형평성 문제는 2005년 1월과 11월 입주자 임대보증금 및 임대료 산정기준이 개편되면서 완화될 것으로 기대
 - 2005년 1월 국민임대주택 임대보증금 및 임대료 산정방식을 규모계수와 지역계수를 도입하여
 - 소형주택일수록 임대료부담이 감소하고 대도시지역일수록 임대료부담이 높은 형태로 개선
 - 2005년 11월 공공임대주택 입주자격 및 임대료 체계 개선 계획 발표
 - 1인 가구의 경우 소형(전용 40m²)이하 주택에만 입주를 허용하고 소득이외에 자산 보유 현황을 심사하여 입주자격을 강화
 - 소득초과자 임대료의 할증제도를 개선하여 소득초과정도가 높을수록 할증 임대료를 높이고 기준소득 50% 초과시 임대기간 종료 후 퇴거 조치

4) 임대료 부담의 계층별 적정성

- ☐ 임대보증금 및 임대료 산정시 입주자의 부담능력을 고려하지 않고 있음.
 - 국민임대주택 평형별 대상계층의 선정에서 이미 소득수준을 고려하였으므로 동일평형(또는 동일계층)내에서의 소득편차는 그리 크지 않을 것임을 기본적으로 가정한 것으로 생각할 수 있음.
 - 그러나 동일계층 내에서도 소득편차가 충분히 나타날 수 있으며 특히 입주기간이 오래될수록 소득편차가 커질 가능성이 존재함.
 - 특히 수도권외의 경우 소득 1~2분위계층은 현실적으로 국민임대주택 임대료 부담이 높은 실정

나. 전세자금융자 및 주거비 보조 정책

1) 전세자금융자

- ☐ 전세자금융자 지원규모는 지속적으로 증가되어 왔음에도 불구하고 국민주택기금 운용규모에서 아직 적은 비율을 차지
 - 2003년 전세자금 융자규모는 총 운용규모의 18% 수준, 2004년 12%
- ☐ 정책대상계층에 대한 기준 설정의 일관성 미비
 - 영세민 전세자금 융자의 경우 전세보증금 및 주택면적 상한선이 자격요건으로 정해져 있으나 근로자·서민 전세자금 융자의 경우 소득 및 주택면적 상한선이 자격요건으로 설정
- ☐ 주택금융공사의 보증기준 적용 결과 수급자 및 차상위계층의 상당부분이 배제되는 결과를 초래하여 전세자금융자를 통한 지원이 어려움.
 - 보증사고 발생을 증가로 주택금융신용보증기금 부실 우려 존재
 - 연대보증인 및 집주인의 반환확약서 등으로 이러한 문제를 보완

하고자 하나 연대보증인의 피해가능성이 높고, 집주인이 반환확약서 작성을 꺼리는 등 어려움 존재

2) 주거급여

□ 주거급여가 실질적으로 최저주거비를 보장하지 못함.

○ 저소득층 생활비 중 주거비가 차지하는 부분은 20~30%정도이나 최저생계비 중 총 주거비 지원은 18% 수준

- 생계급여에 포함된 주거비 및 주거급여를 포함하여 최저생계비의 17.7% (2006년)

- 그러나 소득 1분위 이하 가구의 연소득 대비 주거비 비율 (RIR)은 평균이 50.7%, 중위수는 37.5%.

- 생계급여에 포함된 주거비는 현실적으로 주거비 이외 다른 용도로 활용할 수 있는 형태로 주거수준의 향상에 기여하지 못할 가능성이 높음.

- 또한 생계급여에 포함된 주거비가 주거급여보다 높은 수준 (2006년 4인 가구기준 생계급여에 포함된 주거비는 주거급여의 3.9배)

□ 최저생계비가 가구규모 이외에 지역별, 가구특성별 차이를 반영하지 못함으로써 최저생계비에 연동되어 있는 주거급여도 지역, 가구특성별 요구수준에 따라 차등 지원되지 못함.

○ 1999년 최저생계비 계측시 분석된 최저주거비 비율 - 서울:중소도시:농촌도시= 1.29:1.00:0.65

□ 수급자가 아닌 경우 주거비부담이 높더라도 주거급여가 수급자에게 지급되므로 주거급여에 대한 기회가 자동적으로 사라짐.

○ 시장임대료가 소득의 30%를 초과하는 가구를 주거비 부담 과다

가구로 정의할 때 수급자보다 차상위층에서 더 높은 비율로 발생

- 수급자 18.6%, 차상위층 26.9%

4. 주거복지정책 방향

가. 기본방향

1) 공공지원 대상계층의 명확화 및 대상 계층별 맞춤 프로그램 추진

□ 어떠한 가구에겐 공공지원을 해 줄 것인지에 대한 목표집단(target group) 설정이 명확해야 하며 그렇지 않은 경우 재원의 누출 현상 발생 우려

○ 주거급여의 경우 소득 및 자산심사(소득인정액)를 통하여 수급자를 선정하여 지원되는 반면 국민임대주택 규모별 입주자격은 전년도 도시근로자 가구 월평균 소득을 기준으로 하고 있으며, 영세민 전세자금융자의 경우 소득기준이 없는 등 정책대상계층의 구분이 각 프로그램별로 상이하게 작동

○ 프로그램에 관계없이 일관적으로 적용될 수 있는 목표집단 설정 기준이 필요

- 저소득층 주거복지 향상이라는 목적에 부합될 수 있도록 소득 수준, 주거비 부담 정도, 장애인, 노인, 소년소녀가장 등 취약계층 등을 기준으로 목표집단을 설정하여 프로그램에 관계없이 일관적으로 적용

□ 소득계층 및 가구특성별로 지원프로그램에 대한 수요가 다양할 수 있으므로 수요자가 원하는 지원프로그램을 선택할 수 있도록 시스템 구축

○ 주거급여, 임대주택, 전세자금융자 등의 지원프로그램 중 정책대

상계층의 요구에 맞는 프로그램이 선택될 수 있도록 선택대안의 폭을 확대

- 정책대상계층이 원하는 프로그램을 자유롭게 선택할 수 있도록 하기 위해서는 지원수단간 편익의 형평성이 유지될 수 있는 방향으로 제도 개선이 필요

2) 주거 상향 이동 원활화를 위한 지원프로그램 체계구축

□ 주거지원프로그램의 위계를 설정하여 저소득층이 소득증가에 따라 장기적으로 보다 나은 주거여건을 제공하는 주택으로 상향 이동할 수 있는 지원체계 구축 필요

- 최저소득계층 및 주거비 부담 과다 계층을 위한 지원프로그램으로부터 자립가능계층의 주택구입을 위한 지원프로그램까지 다양한 지원프로그램의 위계를 설정하여 가구들이 단계적으로 주거상향이동을 추구할 수 있도록 지원프로그램 체계 구축

- 지원프로그램간의 위계는 최저소득계층부터 일정지원을 통해 주택구입이 가능한 계층까지 다양한 계층을 포괄하는 한편 각 단계별로 수평적, 수직적 형평성을 유지할 수 있어야 함.

□ 이를 위해서는 프로그램간 입주자격의 체계적 연계성이 보장되어야 하며 대상가구가 상향 이동할수록 공공지원의 편익이 감소하는 형식으로 시스템을 디자인해야 할 것임.

자립 계층 소득 7분위 이상	시장에서 해결	
자립 가능 계층 소득 5~6분위	- 공공분양 - 10년 장기임대 - 민간임대	- 생애최초주택 자금대출 - 근로자, 서민 주택자금대출
저소득층 소득 2~4분위	- 50년 공공임대 - 중형 국민임대	- 근로자, 서민 전세자금융자 - 저소득영세민 전세자금융자
최저소득계층 소득 1분위 (수급자, 차상위계층)	- 소형 국민임대 - 다가구매입임대 - 영구임대주택	- 저소득영세민 전세자금융자 - 주거급여

나. 국민임대주택

1) 규모별 재정지원 조건 조정

- 유형 III에 대한 재정지원 비율을 축소하고 유형 I에 대한 재정지원 비율 확대
 - 현행 국민임대주택 입주자 부담기준에서 최저소득계층(1~2분위)의 국민임대주택 입주는 불가능한 형편이며 유형 III은 19~24평형으로 저소득층이 수요하는 주택의 규모를 초과하고 있으나 건설비의 10%를 재정에서 지원
 - 유형 I 이 최저소득계층의 주된 지원형태로 자리잡기 위해서는 입주자 부담비율을 낮추어 최저소득계층이 실질적으로 혜택을 받을 수 있도록 해야 함.
 - 유형 III의 재정지원비율을 축소하고 재정지원분을 국민주택기금

으로 대체하는 한편 기존 재원을 유형 I에 대한 추가지원에 이용하거나 주거급여 현실화에 활용하는 것이 더 효율적일 것임.

- 이 경우 사업자의 자금부담이 문제가 될 수 있으므로 일정기간 운영 후 현금흐름이 건전한 임대주택을 대상으로 유동화시킬 수 있는 체계 구축이 필요하며 입주자의 소득수준을 고려할 때 유형 III을 대상으로 한 유동화를 우선적으로 검토

2) 지불능력을 고려한 임대료 부과체계 구축

□ 국민임대주택 입주자 부담은 건설비를 기준으로 산정되며 입주자의 지불능력이 충분히 고려되지 않으므로 입주자 편익의 소득역진성이 존재

- 국민임대주택 입주자 부담은 공급규모별로 차등화되어 15평 이하의 총사업비의 10%, 16-18평은 20%, 19평 이상은 30%를 부담하게 되어 있음.
- 최근 입주 후의 소득검사 등을 통해 기준 소득 초과 임차인에 대해 임대료 할증제도를 도입할 예정이어서 소득역진성 문제는 완화될 것으로 예상

□ 그러나 장기적으로 입주자 소득을 기준으로 임대보증금과 임대료 산정체계를 마련하는 것이 계층간 형평성을 높이는 유효한 방안임.

- 소득수준이 아니라 건설비를 기준으로 입주자 부담을 결정하는 경우 역진성 문제는 지속적으로 상존
- 소득 및 재산보유 상태를 확인할 수 있는 공식적 시스템 구축 필요

3) 임대주택 공급유형 다양화 및 확대

□ 국민임대주택 건설 목표달성에 치중하기 보다는 수혜자가 원하는

지역, 유형, 규모의 임대주택이 공급될 수 있도록 임대주택 공급유형을 다양화하는 한편 공급규모도 확대할 필요가 있음.

- 도시내 기존주택을 활용한 매입임대, 전세형 임대 등을 통해 다세대, 다가구주택 등을 저소득층에게 공급하는 프로그램을 지속적으로 추진

- 저소득층 기존의 생활근거지에 부담가능한 주택을 공급함으로써 수요자의 요구에 부응

- 소규모 분산 공급으로 대단지 중심의 임대주택 건설로 우려되는 슬럼화 방지에 기여할 수 있음.

□ 그러나 분산공급으로 인해 주택과 입주민의 사후관리가 기존의 임대주택단지 건설의 경우보다 어려울 수 있으며, 공급되는 주택이 노후화된 경우 개보수, 리모델링 등을 통하여 최소한의 주택기준은 충족될 수 있도록 할 필요가 있음.

다. 간접지원제도

1) 전세자금융자 규모 확대를 위한 기반 조성

□ 전세자금융자가 저소득층의 실질적인 간접지원수단이 될 수 있도록 국민주택기금 운용에서 차지하는 비율이 확대될 필요가 있으며 이를 위한 기반조성 필요

- 2004년 현재 국민주택기금 운용실적 대비 전세자금융자 비율은 12% 수준

- 저소득층의 24%가 전세 임차가구인 점을 고려할 때 전세자금융자 가구 수 및 융자규모가 확대되어야 하며 서민주거안정이라는 목적에 부합될 수 있도록 국민주택기금 운용 체계에 대한 전반적 재검토 필요

□ 저소득 영세민 전세자금 대출의 경우 소득기준이 존재하지 않아 필요한 계층에게 전세자금 대출이 이루어지는지 불명확

- 전세보증금 및 주택규모에 의해 지원자격이 결정되므로 특정 규모의 전세보증금 및 주택규모 이하 가구에게는 동일한 지원이 이루어지는 구조
- 최저소득계층이나 차상위계층에게 실질적 혜택이 돌아갈 수 있도록 소득기준 설정이 요구됨.

2) 생계급여와 주거급여의 분리

□ 최저생계비에서 생계급여와 주거급여를 분리하고 주거급여를 증서 형태로 지급함으로써 주거관련 지출에만 이용될 수 있도록 활용하는 것이 바람직

- 주거급여의 50% 이상이 다른 용도로 활용이 가능한 생계급여에 포함된 주거비로써 주거수준 향상에 기여하는 바가 거의 없음.
- 또한 주거급여를 생계급여와 분리한다 하여도 현금으로 지급하게 되면 분리하지 않은 것과 동일한 효과가 발생하므로 주거급여는 주거목적으로 이용될 수 있는 증서형태로 지급하는 것이 바람직
- 주거급여가 최저생계비에서 분리되는 경우 주거급여 지급 대상 가구 및 주거급여액 결정에 대한 기준이 필요하게 됨.

3) 주거급여 지급 대상가구 및 주거급여액에 대한 체계적 기준 설정

□ 지급대상 가구는 일정소득 수준 이하이면서 주거비부담이 과도한 계층으로 설정

- 주거급여 대상가구의 소득기준은 지역 중위소득의 일정 비율 이하인 가구 또는 최저생계비 일정 비율 이하인 가구로 설정

- 주거비 부담기준은 소득 대비 주거비 비율(RIR)이 일정 비율을 초과하는 가구 또는 최저주거비(최저주거기준을 유지하기 위한 주거비)가 소득의 일정비율을 초과하는 가구 등으로 설정할 수 있을 것임.

□ 주거급여액은 주거비 부담기준에 따라 방식을 달리할 수 있음.

- 소득 대비 주거비 비율을 주거비 부담기준으로 하는 경우
 - 지역별, 가구특성별로 임대료기준을 정하고 임대료기준이 각 가구의 주거비 부담기준을 초과한 부분을 주거급여로 지급
- 소득 대비 최저주거비 비율을 주거비 부담기준으로 하는 경우
 - 최저주거비가 주거비 부담기준을 초과하는 부분을 주거급여로 지급
- 그러나 현실적으로 현재의 주거급여액(생계비에 포함된 주거비 포함)이 위 기준에 의해 계산되는 주거급여액보다 매우 낮은 수준으로 예상되므로 단기적으로 재원여건을 고려하여 위 기준에 해당되는 금액의 일정비율을 지급하고 장기적으로 비율을 점차 확대
- 어떠한 방식을 선택하든 주거급여 현실화를 위한 재원이 필요하게 될 것임.

4) 장기적으로 주거비보조제도로 독립 운영

□ 주거급여는 장기적으로 현재의 국민기초생활보장제도에서 독립하여 주거비보조제도로 운영되는 것이 바람직함.

- 주거비 부담은 최저소득계층에게 가장 심각한 문제이나 차상위 계층도 유사한 정도의 주거비 부담을 가지고 있음.
 - 국민기초생활보장제도 하에서는 수급자에게만 주거급여가 제

공되므로 주거빈곤에 처한 비수급 최저소득계층이나 차상위계층이 사각지대로 존재

- 주거급여의 목적이 일정 지원을 통해 주거비 부담 완화 및 주거 수준 향상에 있다면 주거급여 대상가구의 선정도 주거비 부담 또는 최저주거기준에 기초해야 함.
- 이러한 방향을 추구하기 위해서는 독립적인 제도로서의 주거비보조제도 도입이 필요하게 될 것임.