

1인 가구 지원법제에 관한 입법평가 연구

저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로

배 건 이 · 정 극 원



입법평가 연구 13-24-②

1인 가구 지원법제에 관한 입법평가 연구

- 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로 -

배 건 이 · 정 극 원

1인 가구 지원법제에 관한 입법평가 연구

- 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로 -
The Legislative Evaluation on the Support
Legislation of Single-Person Household
- The Focus on the Housing Assistance of Single-Person
Household in Low-Income -

연구자 : 배건이(한국법제연구원 초빙연구원)

Bae, Gun-Yee

정극원(대구대학교 법과대학 교수)

Joeng, Kuk-Won

2013. 9. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 2010년 인구센서스 결과 전체가구의 23.9%에 해당하는 약 416만 가구가 1인 가구로 집계되었으며, 이런 증가속도에 의하면 2035년에는 전체인구의 1/3이 1인 가구에 해당할 것으로 예상됨.
- 1인 가구의 증가는 고령화·이혼 또는 만혼층의 증가 그리고 경기침체로 인한 고용시장의 불안 등이 그 원인임.
- 1인 가구의 43.7%가 무직상태이고, 1인 가구의 2010년 경상소득은 평균 119만원으로 4인 가구의 1/3에 미치는 작은 금액으로, 전체물가상승률을 반영할 때 소득수준이 매우 취약한 계층임.
- 저소득층 1인 가구의 대부분은 무주택·월세 세입자로 주거가 매우 취약한 주거약자층에 해당함에도 불구하고, 국가의 공공주택정책은 부양가족이 있는 다인가구 중심으로 형성되어 있어, 1인 가구 지원은 주거복지의 사각지대로 남아 있음.
- 저소득 1인 가구의 주거지원을 통해 가구소득의 균형을 회복시켜 빈곤상태를 탈출할 수 있도록 관련 법률개정이 필요함.

II. 주요 내용

- 현행 법률상 저소득 1인 가구만을 직접 보호대상으로 지정하는 법률은 없음.
- 특별법 형태보다는 현행 주거법제의 부분개정을 통해 1인 가구를 지원함으로써 입법부담을 최소화 하는 방식을 택해야 함.
- 저소득층의 주거비 부담을 고려할 때, 국가의 소형임대주택의 공급을 유도하기 위해 국민주택규모의 상한선을 폐지해야 함.
- 1인 가구의 경우 공공주택신청시 청약가점제 요건 가운데 “부양가족수” 항목의 적용을 배제하여, 다인 가구와의 경쟁시 상대적 형평성을 유지할 수 있도록 주택공급에 관한 규칙을 개정해야 함.
- 1인 가구의 특성을 반영한 코하우징(Co-Housing) 개념의 “공동생활주택(안)”을 공급할 수 있도록 임대주택법을 개정해야 함.
- 저소득 1인 가구의 주거안전을 위해 최저주거기준을 상위법 체계로 상향하여 의무기준을 강화해야 할 것임.

Ⅲ. 기대효과

- 저소득 1인 가구를 위한 실효성 있는 공공주택법제의 개선을 위한 기초자료로 이용될 수 있음.
- 저소득 1인 가구 주거지원에 관한 법제개선안은 사전적 입법평가 방법론을 적용한 사례연구로서 합리적인 입법안을 도출하기 위한 입법평가제도의 적용가능성을 사전에 검토할 수 있는 기회가 될 것임.

▶▶ 주제어 : 1인 가구, 주거지원, 공동생활주택, 저소득 1인 가구, 소형 임대주택 공급확대, 주거비 지원

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- According to the results of Census 2010, 23.9% of the total households of about 4.16 million households were counted as one-person households, according to this increased rate is expected in 2035, that approximately one-third of the total population is one-person households.
- The cause of such increase is that Population is aging and a lot of people are not married, and that the instability of the job market appears.
- 43.7% Of one-person households are unemployed, one-person households in 2010 has one-third income of an average four-person households 1,190,000 won. Thus, the income of one person households was found to be very low.
- The majority of low-income one-person households is as homeless tenants rent in residential housing. Although their housing is very fragile and extremely vulnerable, the country's public housing policy is mainly dependent households, which are formed in a multiplayer, and so the housing welfare of one-person households remain in the blind spot.

- We need to be revision, which restore the balance income of one-person households to support low-income housing. Thus, we can help that one-person households escape poverty.

II. Main Contents

- The current law doesn't target directly protection only for low-income one-person households.
- The current housing legislation forms part of a special law revision, rather than one-person households by supporting the legislation must choose the way as to minimize the burden.
- Given the burden of low-income housing, The upper-limit of National Housing should be abolished.
- If one-person households is applying for public housing, the “number of dependents” will not be applied. Thus, the rules of housing supply should be revised to maintain competitive equity in competition with multi-households.
- The Supply of “Congregate Housing (draft)”, reflecting the nature of One-person households and concept of Co-Housing should amend Rent Housing Act.
- For residential housing-safety of one-person households in low-income, minimum standards for residential housing raise to higher law and the standards should strengthen.

III. Expected Effectiveness

- This paper can be used effective as a basis for improving the legal system of public housing for one-person households in low-income.

- Legislation of housing support for one-person households in low-income is as a case study of the ex ante evaluation to derive a reasonable legislative drafting legislation. thus we have an opportunity to review the applicability of legislative evaluation.

➤ **Key Words :** One-person households, Housing assistance, Congregate Housing, One-person households in low-income, The supply of small rental housing, Support of housing expenditure

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	15
제 2 절 연구의 범위 및 방법	16
제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석	19
제 1 절 1인 가구의 증가 원인 및 배경	19
1. 1인 가구의 개념 및 의의	19
2. 1인 가구 증가의 사회적·경제적 요인	23
(1) 사회적 요인	23
(2) 경제적 요인	28
제 2 절 1인 가구의 현황 및 특성	30
1. 인구구성적 측면	30
2. 소득구조적 측면	34
3. 주거안정화적 측면	40
제 3 절 1인 가구 지원에 관한 법제 검토	42
1. 주거지원 영역	43
(1) 국민주택 및 임대주택의 공급	46
(2) 주거비 지원	91

2. 고용지원 영역	95
(1) 공공근로 및 의무취업률 지정	97
(2) 고용정보·직업교육의 제공	100
(3) 고용지원금 및 근로장려금	103
제 4 절 소 결	106
제 3 장 1인 가구 지원법제에 관한 효과성 평가 : 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로	113
제 1 절 주거지원을 위한 입법대안	113
1. 입법대안의 구성방식	113
(1) 주거지원법 제정	115
(2) 유관법령의 개정	118
2. 입법대안의 내용	120
(1) 국민주택규모의 다양화	120
(2) 소형임대주택의 확대공급 및 다양화	125
(3) 부양가족수 요건 완화	132
(4) 최저주거기준의 강화	136
제 2 절 체계성 분석	141
1. 주거약자의 보호	141
2. 주거안전의 보호	143
제 3 절 비교법 분석	146
1. 공공주택 지원제도	146
(1) 독 일	146
(2) 미 국	151

2. 주거비 지원제도	157
(1) 독일	157
(2) 미국	161
제 4 장 입법대안 및 결론	167
참 고 문 헌	171

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

90년대 이후 한국의 가족형태는 급격히 변화된 모습을 보이는데, 그 가운데 지속적인 증가추세에 있는 것이 바로 1인 가구이다. 전체가구의 4.8%를 차지하던 1인 가구가 2010년 23.9%, 약 416만 가구로 빠르게 증가하였다. 이런 증가추세라면 2025년 국내 1인 가구수는 전체인구의 약 30%에 해당할 전망이다.

이런 1인 가구의 증가는 비혼·만혼, 이혼 및 별거, 기러기 가족, 대도시 취업, 고령화 등과 같은 다양한 사회·경제적 원인에 따른 것이다. 문헌조사를 토대로 1인 가구의 특성을 살펴본 결과, 비정규직·일용직 비율이 높고, 평균소득 또한 다인가구 평균 3,491천원의 1/3에 해당하는 1,190천원으로 소득수준이 낮게 나타났다. 주택 점유형태 역시 다인 가구에 비해 무주택·월세비율이 훨씬 높게 나타났다.

특히 경제적 자립도가 낮은 1인 가구의 경우, 고시원과 같은 불안정한 거주형태에 생활하면서 더 저렴한 주거지를 찾아 잦은 이동을 하는 경우가 대부분이다. 이들은 불안정한 고용상태에서 소득의 대부분을 주거비로 사용하기 때문에 빈곤상태가 고착화 되는 악순환을 겪고 있는 고착화 될 수밖에 없다. 게다가 이들은 사회적 접촉이 많지 않고 주거 및 생활환경이 주변에 노출되지 않기 때문에 쉽게 범죄의 대상이 될 수 있다. 국가의 다양한 주거혜택 역시 부양가족을 갖는 혼인한 다인가구 중심으로 맞춰져 있기 때문에, 저소득 1인 가구는 오히려 혜택에서 제외되는 경우가 많다. 따라서 1인 가구의 빠른 증가속도에 맞추어 정책적 수요를 예측하고 그에 따른 지원법제의 개선이 시급히 요청된다.

본 연구는 저소득 1인 가구를 대상으로 현행 법제를 재검토하여 그 특성에 맞는 지원책과 이를 뒷받침할만한 입법안을 발굴하고자 한다. 선행연구 검토결과 1인 가구에 대한 주거지원(임대주택 공급, 주거비 지원), 생활지원(세금공제, 의료서비스), 고용지원(근로장려금, 직업교육) 그리고 치안서비스 확대 등과 같은 다층적 각도의 정책지원방향이 언급되고 있었다. 그러나 정책연구가 중심이 되었기 때문에 연구범위가 방대하고, 입법론적 측면에서 법적 검토에 기반을 둔 미시적 연구가 충분히 진행되지 못한 한계점을 인식할 수 있었다.

따라서 이런 한계점을 극복하고 보다 구체적인 입법대안을 발굴하기 위해서는, 다양한 정책지원방향 가운데 유관법률의 제·개정이 용이하고, 지원수단이 가장 효과적이며 장기적일 수 있는 분야로 범위를 한정해야 한다고 판단해, 연구범위를 저소득 1인 가구의 “주거지원” 영역으로 구체화 하였다. 불안정한 고용상태를 갖는 저소득 1인 가구에 공공주택의 공급 또는 주거비 지원을 통해 생활비에서 차지하는 주거비 부담이 완화시켜 빈곤상태를 자력으로 극복할 수 있도록 유도하는 것이 지속가능한 복지정책을 창출하는 방향이라 판단하였기 때문이다.

이 같은 연구목적을 토대로 현재 진행된 많은 1인 가구 지원정책논의를 체계화 하여 사전적 입법평가를 시행해 저소득 1인 가구의 주거지원법제에 관한 합리적인 입법대안을 모색하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1인 가구 지원법제에 관한 사전적 입법평가의 대상은 “저소득 1인 가구에 관한 주거지원법제”이다. “저소득층”의 기준은 국민기초생활보장법상의 최저생계비를 지급받는 수급권자 유형에 따라 구분하는데, 다인가구에 비해 생계 전반에 대한 높은 자기부양책임을 고려하여, 연

구의 인적 대상을 기초생활수급자에서 차상위계층 및 차차상위계층까지 포함하였다.

인구센서스 또는 문헌에 따르면 1인 가구는 “사실상의 주소 또는 거소에 혼자 생활하는 세대”를 의미한다.¹⁾ 하지만 이 같은 개념정의에 의해 지원범위를 설정할 경우, 그 범위가 매우 광범위하기 때문에 정책적 실현가능성이 낮을 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 1인 가구를 “현재 법적으로나 사실적으로 무배우자로서 단독으로 세대가 분리되어 혼자 생활하는 가구”로 정의하였고, 그에 따라 연구대상을 비혼 및 단독세대인 1인 가구 가운데 소득수준이 낮은 저소득 가구를 중심으로 한정하였다.

평가대상이 되는 주요분석 범률은 주거지원 관련 조항을 갖는 주택법 및 임대주택법 그리고 주택공급에 관한 규칙으로 한정하였다. 1인 가구 주거지원을 위한 입법대안을 개발하기 위해 1차적으로 위 조항들을 분석해 문제점을 분석하고 1인 가구의 주택수요를 반영할 수 있도록 개선책을 제시하고자 한다. 또한 1인 가구의 주거비 지원에 관한 입법적 개선책을 제시하여 입법대안을 실효성을 높이고자 한다.

제2장에서는 1인 가구의 보호범위 체계화 하고 유형화하기 위한 사전단계로 전체 1인 가구의 특성과 현황 및 지원법제의 문제점을 우선 분석하였다. 제3장에서는 앞 장에서 도출한 평가대상을 토대로 문헌 분석 및 비교법적 검토를 통해 저소득 1인 가구 주거지원에 관한 다양한 입법대안을 평가하고자 한다. 제4장에서는 최적화 대안을 선택하여 사전적 입법평가의 결론을 제시하고자 한다.

이 같은 사전적 입법평가의 수행을 위해 사용한 방법론은 첫째 실태조사 및 문제분석을 들 수 있다. 위 방법을 통해 1인 가구의 현황

1) 가구는 실질적으로 함께 살고 있는 사람만이 포함된다는 점에서 주민등록상의 ‘세대’와 다르고, 동거인 등 혈연관계가 없는 사람이 포함된다는 점에서 혈연관계만 포함하는 ‘가족’과도 차이가 있다; 반정호, 1인 가구의 사회·경제적 특성과 변화, 월간 노동리뷰, 한국노동연구원, 2012.04, 56면

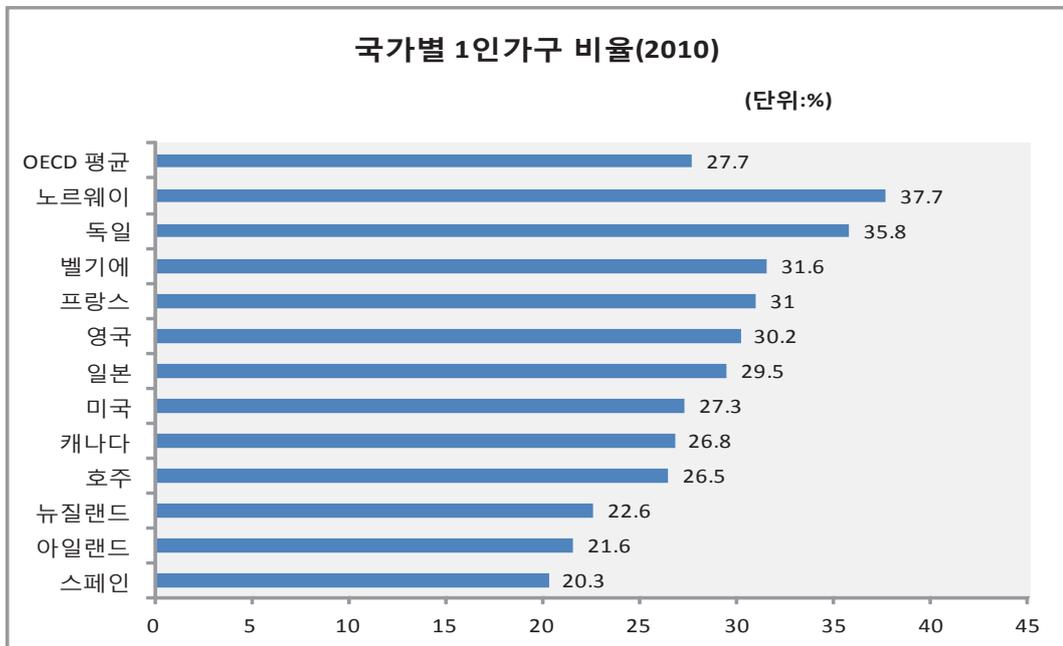
과 특성을 분석하고, 유관 법령을 검토하여 보호범위를 구체화 하는 과정을 체계적으로 제시하고자 하였다. 두 번째로 사용되는 방법론은 문헌조사와 전문가 조사이다. 위 방법을 통해 1인 가구 주거지원에 필요한 법령을 분야별(임대주택, 주거비 지원)로 조사하여 입법안을 발굴하고자 하였다. 입법평가의 초안 작성 및 실행단계에서는 분야별 전문가 회의와 워크숍 등을 개최하여 발굴한 입법안을 보강하고 그 실효성여부를 검토하였다. 마지막으로 비교법적 방법론을 사용하여, 유사성을 띄는 해외사례 및 외국법과의 비교를 통해 보다 실효성 있는 법안을 확정하고자 하였다. 이 같은 다양한 방법론을 적용해 저소득 1인 가구의 주거지원을 위한 최적화 대안을 개발하여, 인구구성 및 사회변화 능동적으로 대처할 수 있는 입법안을 제시하고자 한다. 사회변화에 능동적으로 대처하는 합리적 입법안을 제시하고자 한다.

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

제 1 절 1인 가구의 증가 원인 및 배경

1. 1인 가구의 개념 및 의의

최근 한국사회는 다양한 사회·경제적 변화로 인해 1인 가구가 급격히 증가하고 있다. 2010년 『인구주택센서스』에 따르면 전체 총인구 4,858만 명 가운데 23.9%에 해당하는 414만 2천 가구가 1인 가구로, 1990년 9.0%에 그쳤던 1인 가구비율이 20년 사이에 약 2.6배 증가하여 현재 전체인구의 약 1/4가 1인 가구에 해당하는 것으로 조사되었다.²⁾ 이 증가속도에 의한 2035년 인구추계에 따르면 1인 가구는 전체 인구의 34.3%로 약 1/3이 1인 가구에 해당할 전망이다.³⁾



2) 통계청, 한국의 사회동향 2012, 71면

3) 통계청, 한국의 사회동향 2012, 72면

이 같은 속도는 세계적으로 매우 빠른 수준이며 현재 OECD 회원국 간 1인 가구 비율을 비교해 볼 때 뉴질랜드(22.6%)와 비슷한 수준으로 1인 가구 규모는 이미 중위권 국가 수준에 접어들었다.

이 같은 1인 가구의 증가현상은 크게 2가지 측면에서 큰 반향을 일으키고 있다. 경제적 측면에서는 1인 가구의 소비성향과 구매력이 솔로이코노미(Solo Economy)라는 신조어를 등장시킬 정도로 강력한 상승효과를 발생시키고 있다.⁴⁾ 새로운 소비주체가 등장하면서 1인 가구의 생활과 편의를 위한 산업분야가 활성화 된다는 점에서 경제영역에 긍정적 효과임은 분명하다.⁵⁾

반면 사회적 측면에서 보자면 1인 가구군 가운데 빈곤층 인구가 증가하면서 이들의 고령화·자살·범죄 등이 지속적인 사회이슈가 되고 있다. 때문에 1인 가구에 대한 국가의 정책과 보호법제 마련에 대한 요청이 높아지고 있다. 1인 가구 지원을 위해 주거권·안전권·노동권·건강권·사회권 영역에서 복지정책과 지원법률을 마련하는 것은 국가의 재정부담을 증가시킨다는 부수효과가 뒤따른다.⁶⁾ 그러나 국가의 재정 및 조세부담을 증가시킨다 할지라도 인구변화의 추이를 볼 때 1인 가구 비율이 지속적으로 증가할 것이라 예측되므로, 이들을 위한 지원법제 마련은 피할 수 없는 국가과제라 하겠다. 따라서 국가는 1인 가구를 위한 다층적 지원체계를 구성해야 할 뿐만 아니라 다인가구 중심의 현행구조를 개선하여 종합적·장기적 관점의 입법대안을 제시해야 할 것이다.

4) 솔로이코노미(Solo Economy)는 “1인 가구의 증가에 따라 기업들이 1인 가구를 겨냥한 상품을 집중적으로 개발하고 판매하는 현상”을 의미한다; 통계청, 한국의 사회동향 2012, 2012, 208면

5) 이은미, 인구와 가계 통계로 본 1인 가구의 특징과 시사점, SERI 경제포커스, 삼성경제연구소, 2013. 07, 10면

6) 1인 가구의 정책수요도 조사결과를 보면 주거권·안전권·노동권·건강권·사회권 영역에 걸쳐 다양한 지원정책에 대한 필요성을 제기하고 있다; 이성은 외 2인, 서울시 비혼여성 1인 가구 정책지원방안 수립, 서울시여성가족재단, 2012

일반적으로 1인 가구는 “사실상의 주소 또는 거소에 혼자 생활하는 세대”를 의미한다. 세대는 주민등록법상 주소 및 주소에 등록된 사람을 의미하므로, 각종 사회조사방법론에서 정의하는 “1인 또는 2인 이상이 모여, 취사, 취침 등 생계를 같이 하는 생활단위”인 “가구”와는 다른 개념이다.⁷⁾

아직까지 국내문헌에서는 1인 가구의 증가현상에 대해서만 언급하였지, 1인 가구를 구체적으로 개념정의한 문헌은 찾아볼 수 없었다. 이는 사회현상적 용어로서 1인 가구와 법적 보호대상으로 1인 가구의 범위가 구별되고, 그로 인해 국가의 주거지원혜택요건이 어떻게 달라질 수 있는지를 명확히 제시하기 어렵기 때문일 것이다. 1인 가구를 세대 개념으로만 볼 경우 실제 함께 거주하는 사람과 다르게 등록될 수 있기 때문에, 가구주와 동일세대에 속하는 친족만이 사는 1세대 가구(부부, 형제자매 등)도 지원 대상에 포함될 수 있다. 이 경우 지원대상의 포괄성·중첩성으로 인해 실질적인 입법화는 기대하기 어렵게 된다.

따라서 본 고에서는 1인 가구를 “현재 법적·사실적으로 무배우자로서 단독으로 세대가 분리되어 혼자 생계를 유지하는 가구”로 정하여 위와 같은 문제점을 사전에 대비하고자 한다.

다시 말하면 1인 가구의 핵심요소로서 첫째, “실제 주소 및 거소를 갖는 단독생활자”를 요건으로 한다. 주거권의 보호라는 입법목적을 달성하기 위해서는 주민등록상 주소 및 거소와 다를지라도 주거비 지원이 가능해야 하기 때문에 실제 주소 및 거소를 갖는 단독생활자를 제1요건으로 제시하였다.

이어서 두 번째 요건은, “비혼”이라는 기준을 제시할 수 있다. 이는 생활환경 및 복지혜택이 가장 취약한 것으로 집계된 저소득 1인 가구의 대부분이 이혼·사별 또는 결혼하지 않은 “싱글”이라는 점에 기반한 것이다.

7) 인구주택총조사 및 가계조사, 인구학 등에서는 독립된 생활체 중심의 개념으로 가구개념을 정의하고 있다.; 통계청, 한국의 사회동향 2012, 2012, 207면

셋째, “독립적으로 생계를 유지하는 단독세대”일 것을 요건으로 제시하였다. 독립적 생계유지라는 것은 피부양자의 경제적 조력 없이 개인의 직업과 소득을 통해 생활을 영위한다는 것을 의미하며, 이는 실질적인 사실관계에 따라 판단해야 한다. 위 요건을 적용할 경우, 부부로서 사실상 생계를 같이하면서 주민등록상 주소지만 달리하여 별도의 세대를 구성하는 경우 등을 수혜대상에서 제외할 수 있게 된다. 이 같은 1인 가구의 개념을 간략하게 표로 정리해 보면 다음과 같다.

<표1> 1인 가구의 개념

구별개념	내 용	적용시 문제
가 족	혼인 및 혈연 또는 입양을 통해 공동체를 형성하는 집단	<ul style="list-style-type: none"> - 사실적·법적 부양가족이 있기 때문에 독립적 생활체 개념을 적용할 수 없음 - 부양가족 및 혼인 중심 개념이므로 각종 지원법률(한부모가족지원법률·기초생활보장법률 등)과 주거지원의 수혜영역이 증첩됨.
가 구	동일주소 및 거소에서 취사 및 취침을 같이하는 생활단위	<ul style="list-style-type: none"> - 독립적 생활체라는 점은 1인 가구의 요건을 충족하지만, 기러기 가족처럼 혼인에 의해 부양가족이 있는 경우 또는 취업형 청년가구처럼 부모에 의해 생계지원을 받는 경우도 수혜대상이 될 수 있음.
세 대	주민등록법상 동일한 주소 또는 거소에서 거주자 및 그 배우자가 공동으로 생계를 유지하는 가족단위	<ul style="list-style-type: none"> - 혼인에 의해 부양가족이 있는 경우 또는 주소만 달리한 채 사실상 생계를 같이하는 부부도 수혜대상이 됨. - 다만 주민등록법상 독립세대요건을 충족한 단독세대주인 경우는, 비혼상태이므로 독립생계유지를 증명할 수 있다면 1인 가구 주거지원의 대상이 됨.

1인 가구 개념요소	1인 가구의 개념정의
<ul style="list-style-type: none"> - 실제 주소 및 거소지를 갖는 단독생활자 - 비혼 - 독립적 생계유지하는 단독세대 	<p>현재 법적·사실적으로 무배우자로서 단독으로 세대가 분리되어 혼자 생계를 유지하는 가구</p>

실효성 있는 주거지원법안을 마련하기 위해 이 같은 개념정의를 적용해 실질적인 독립생활세대 단위로서 1인 가구의 범위를 구체화 하여 보았다.

2. 1인 가구 증가의 사회적·경제적 요인

(1) 사회적 요인

최근 20년간 급격히 증가한 1인 가구의 증가는 고령화, 가족관계의 변화·사회구조적 측면에서 볼 때 다음과 같은 요인을 찾을 수 있을 것이다.

첫째 1인 가구의 증가요인은 평균수명이 연장되면서 고령화가 가속화되었기 때문이다. 통계청이 2011년 12월 발표한 “2010년 생명표”에 따르면 태어난 아이의 기대수명은 남녀 평균 80.8년으로 전년 대비 0.2년 늘어났다.⁸⁾ 남성의 경우 77.2세 여성의 경우 84.1세로 여성이 남성에 비해 6.9세가 높다. 1인 가구 노인층 가운데 여성인구가 많은 것은 바로 이런 여성 기대수명이 남성에 비교우위에 있기 때문이다. 우

8) 평균수명은 “0세의 출생자가 향후 생존할 것으로 기대되는 평균 생존년수로서 ‘0세의 기대여명’을 말한다. 인구학적으로 기대여명은 어느 연령에 도달한 사람이 그 이후 몇 년 동안이나 생존할 수 있는가를 계산한 평균 생존년수를 말하는데, 0세 태아를 기준으로 할 경우 평균수명 = 출생시 기대여명 = 출생시 기대수명은 같은 의미가 된다. 이와는 달리 건강수명은 전체 평균 수명에서 질병이나 부상으로 고통 받은 기간을 제외한 건강한 삶을 유지한 기간”을 의미한다; 통계청, 2010년 생명표, 2011. 12. 02, 2면

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

리나라의 전체 인구의 기대수명(80.8세)은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균 기대수명인 79.5세에 비해 1.3년 높은 수치이다.⁹⁾

<그림1> 2010년 한국인 기대수명



자료: 통계청 보도자료(2011. 12. 02), 2010년 생명표

<표2> OECD 회원국 평균수명 비교

	OECD 34개국 평균	한 국	일 본	미 국	프랑스	스위스
연 도	2010	2010	2010	2010	2011	2010
남 성	76.7	77.6	79.6	76.2	78.2	80.3
여 성	82.3	84.5	86.4	81.1	84.7	85.3

자료: 통계청 보도자료(2011. 12. 02), 2010년 생명표

9) 통계청, 2011년 생명표; OECD Health Data 2010, 2011. 12. 02, 2면

이 같은 기대수명의 연장으로 인해 한국 전체 인구 가운데 고령자 비율이 급속히 증가하고 있는데, 일본 국립사회보장인구문제 연구소가 발간한 『인구통계자료집』에 따르면 우리나라 총 인구 중 65세 이상 비율이 70년 3.1%에서 2000년 7.2%로 30년 사이 2배 이상으로 늘어났으며 이런 증가추세하면 2017년 14%, 2026년 20.8%대로 진입할 것이라 전망했다. 이에 따라 2012년에는 생산가능인구(15~64세) 6.2명 당 노인 1명을 부양하지만, 2020년에는 4.5명당 노인 1명, 2040년에는 1.4명, 2060년 1.2명 당 1명을 부양해야 할 것으로 예상된다.¹⁰⁾ 이처럼 우리나라의 고령화 속도는 선진국에 비해 매우 빠르게 진행하고 있다.

<표3> 국가간 고령화율 비교와 전망

	도달연도			증가소요연수	
	7%(고령화)	14%(고령)	20%(초고령)	7%-14%	14%-20%
한국	2000	2017	2026	17	9
일본	1970	1994	2005	24	11
프랑스	1864	1979	2018	115	39
영국	1929	1975	2028	46	53
미국	1942	2014	2032	72	18

자료: 일본국립사회보장인구문제연구소, 『인구통계자료집』, 2010

고령 부부 가운데 배우자가 사망하면서 남은 일방이 1인 가구를 구성하면서 전체 1인 가구수를 증가시킨 것이다. 우리나라의 고령화는 전체인구의 65세 이상 인구가 차지하는 비율을 기준으로 할 경우 7%에 해당한다. 노후대책을 마련한 고령 1인 가구의 경우 가족관계가 단절되지 않는 한 생활유지가 가능하겠지만, 대책이 미비된 고령 1인 가구의 경우 생계유지가 불가능한 빈곤층 독거노인 형태가 많아 이들에 대한 사회적 지원과 보호가 절실한 실정이다.¹¹⁾

10) 통계청, 『2010년 장래 인구추계』 보도자료, 2011. 12. 7, 16-20면

11) 65세 이상 노인 가운데 독거노인의 비율은 1994년 13.6%에서, 2009년 20.1%로 8

둘째 1인 가구의 증가와 관련된 주요 요인으로 “이혼율 증가”를 꼽을 수 있다. 2012년 우리나라 이혼부부는 11만 4,300여 쌍으로 OECD 회원국 중 이혼율 1위를 차지했다. 현재 통계청은 “2013년 1월 이혼건수만 9,400건으로 전년 동월 대비 4.4%가 증가했다”고 발표했다. 4년 미만 신혼 커플이 전체 이혼율 중 27%에 해당하고, 20년 이상의 황혼 이혼이 25%를 차지하고 있다.¹²⁾ <표4>상의 연령대별 1인 가구 현황을 살펴보면 이혼율이 전체 1인 가구 가운데 13.4%에 해당하며, 그 가운데 이혼한 장년층 1인 가구가 79.8%로 가장 높은 비율을 차지한다. 이런 장년층의 높은 이혼율은 혼인상태로 인한 1인 가구 구성사유(미혼, 사별, 이혼) 가운데 가장 높은 증감률인 154.4%를 기록했다. 따라서 “이혼율 증가”는 최근 1인 가구 형성에 가장 큰 사회적 배경이라 할 수 있을 것이다.

<표4> 혼인상태 및 연령대별 1인 가구 현황

	1인 가구	청소년기		청장년기				노년기			
		15-21	22-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75-84	85세	
2005	전체 (%)	3,170	110	201	774	502	427	372	472	274	36
	이혼	373 (11.8)	0 (0.1)	0 (0.1)	18 (2.4)	108 (21.6)	149 (35.0)	71 (19.1)	22 (4.7)	3 (1.2)	0 (0.5)
2010	전체 (%)	4,142	123	197	918	678	638	522	573	419	74
	이혼	556 (13.4)	0 (0.0)	0 (0.1)	15 (1.6)	114 (16.8)	231 (36.1)	140 (26.9)	48 (8.4)	8 (1.9)	0 (0.6)

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』

년 사이에 6.5%나 증가해 2010년 102만 가구로 추정되며 이 같은 증가추세는 계속 될 것이라 전망된다. 독거노인은 ① 경제적 어려움(40.5%) ② 질병시 간병(25%) ③ 외로움(22.7%) 등을 주요 애로사항으로 들고 있다; 정경희, 독거노인의 생활실태 및 정책과제, 한국보건사회연구원, 2011, 24면
12) 통계청, 2010년 혼인·이혼 통계, 2013, 1면

특히 이혼한 중·장년층의 경우 남성에 비해 1인 여성가구는 직업 능력이 떨어지고, 불안정한 고용으로 경제적 자립도가 낮아 빈곤층으로 전락하는 경우가 많다. 자녀를 양육하는 경우 소득수준에 따라 한부모가족법상 지원혜택을 받을 수 있으나, 반대의 경우 기초생활수급자로 지정되지 않는 한 실질적 지원을 받기 어려운 실정이다.¹³⁾

셋째 1인 가구의 증가요인은 결혼에 대한 가치관 변화로 인해 만혼 또는 비혼인구가 증가했기 때문이다. 1인 가구의 경우 소득격차가 다인가구에 비해 큰 것으로 조사되는데, 이는 여성의 교육수준이 높아지고 사회진출이 활발해진 것과 연관이 깊다. 높은 학력과 전문능력을 보유한 여성의 경우 일과 가정을 양립하기보다는 직업적 커리어 향상을 우선시 하면서 소득수준이 높은 비혼 1인 가구군을 형성하고 있다.¹⁴⁾ 반면 직업능력이 떨어지고, 고용상태가 불안정한 저소득 1인가구의 경우 경제력의 부족으로 결혼하고자 하는 의지와는 반대로 미혼상태에 놓여 있었다. 저소득 1인 가구의 경우 고령인구를 제외하면 대부분이 근로와 출산이 가능한 인구층이므로 필요한 지원이 이뤄진다면 다른 계층에 비해 보다 빨리 국가의 생산력 증대와 출산율 증가에 일조할 수 있는 인구층이 될 수 있다.

앞서 언급한 고령화·이혼·비혼이라는 1인 가구 증가에 관한 사회적 요인은 증가원인을 개인 중심으로 분석한 것이라면, 네 번째 요인은 정보화 사회로 인한 급속한 개인화 경향이라는 사회구조적 원인을

13) 통계청 보도자료 , 2010 인구주택총조사에 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 2012. 12. 02, 9면

14) 과거 일반적으로 사용하는 미혼이라는 의미는 “아직 결혼을 하지 않은” 것을 뜻하였고, 이는 결혼이 선택이 아닌 필수라는 시각을 전제로 한 가치개입적 개념이다. 이런 개념정의는 결혼은 당연한 것이며, 결혼 후 출산을 통해 가족을 이루는 것이 정상적·보편적 가족이라는 전통주의적 가족개념을 중용하는 문화에서 기인한 것이다. 최근 여성주의적 관점에서 시작된 많은 연구들은 기존의 관념을 탈피해 미혼보다는 비혼, 싱글, 독신이라는 개념을 사용하기 시작하고 있다. 따라서 본 연구역시 1인 가구를 가치중립적 관점에서 바라보기 위해 “비혼”이라는 용어를 사용하고자 한다.

끊을 수 있을 것이다. 정보사회의 전자의사소통방식은 타인과의 관계에서 감정적이고 인격적인 요소를 배제하고 기계처럼 합리적·이성적 측면만을 강조하게 되므로, 결국 타인과의 공감능력이 상실된 인간형을 양산하게 만든다.¹⁵⁾ 인간의 공감능력이 사라질수록 사회적 연대와 소통은 불가능해지기 때문에 점차 사회는 해체되고 불안정한 양상을 띠게 된다. 1인 가구는 경제적 문제 또는 가족문제 등의 다양한 요인들로 인해 자발적 또는 비자발적으로 독거생활을 하고 있다. 미약한 가족적 연계 또는 사회적 연결고리로 인해 일신상의 문제가 발생할 경우 사회적 소통을 통해 해결의 실마리를 찾기보다는 극단적 선택으로 생을 마감하는 이들이 늘고 있다. 최근 연일 1인 가구의 자살이 문제시 되는 것은 이 같은 사회적 고립의 단적인 예를 보여주는 사례라 하겠다.¹⁶⁾ 정보화 사회로 인해 직접적인 소통의 기회가 줄어들면서 나타나는 1인 가구의 자살률 증가와 같은 사회문제들을 더 이상 개인 차원의 문제로 좌시할 수는 없을 것이다.

(2) 경제적 요인

1인 가구에 가장 큰 영향을 미치는 경제적 요인은 불안정한 고용에 있다. IMF 이후 노동시장이 유연화 되면서 정리해고·조기은퇴·비정규직과 같은 고용불안사태가 지속되면서 불안정한 직업으로 인해 많은 계층이 경제적으로 소득이 저하되었다. 경제력 약화는 부양가족이

15) 김혜영 외 3인, 비혼 1인 가구의 가족의식 및 생활실태조사, 한국여성정책연구원, 2007, 7면; 박승희, 가족의 다양성론에 대한 성찰적 검토, 경제와 사회, 2006 여름호, 2006, 215-236면

16) 경기도가족여성연구원이 2010년 45월 경기도내 남녀 1인 가구 600명을 대상으로 조사한 결과 30.3%가 심각한 우울증을 경험했고, 이중 5.3%는 자살 충동도 느끼는 것으로 조사되었다. 특히 노인 자살률은 인구 10만 명 당 79.7명꼴로 OECD 국가 중 가장 높다. 1인 가구 가운데 고령·여성 1인 가구 비율이 높은 것을 감안할 때 이에 대한 사회적 대비책 마련에 대한 시급한 실정이다; 양정선 외 5인, 저출산 대책마련을 위한 경기도 1인 가구 연구, 경기도가족여성연구원, 2010, 93-94면

있는 가구에게는 이혼사유가 되기도 하고, 청년 1인 가구에게는 경제력 부족으로 결혼을 미루는 제1요인이 되고 있다. 통계청 2010년 인구주택 총조사에 따르면 저소득층 1인 가구는 고용이 불안정한 일용직·임시직군이 많기 때문에 주거형태가 무주택·월세인 경우 소득의 대부분을 주거비에 지출해야 하므로 실질적인 생활고에 시달리는 경우가 많다는 점을 보여주고 있다.¹⁷⁾

특히 증가하는 청년층 1인 가구의 경우 최근 노동시장 진입이 어려워지면서 근로능력이 있음에도 불구하고 비정규직 등을 떠돌면서 근로의지를 상실한 “바이터족”이라 불리면서 사회문제화 되고 있다.¹⁸⁾ 이 같은 청년 실업률의 증가는 숙련된 노동생산성 향상 기회를 하향시키는 주요요인이 된다. 또한 청년기의 실업경험은 향후 취업후 평균임금을 낮추는 낙인효과를 발생시킨는데, 2007년 대졸자 기준으로 볼 때 실업의 경험은 2년 후 월평균 임금을 20% 정도 낮추는 것으로 분석되었다.¹⁹⁾ 취업지원 또는 근로지원의 경우 대부분 부양의무가 있는 다인 가구가 중심이 되기 때문에 1인 가구는 상대적 불평등에 놓여 있는 경우가 많다.²⁰⁾ 고용불안은 국가의 실업률 상승으로 이어질 가능성이 높기 때문에, 국가는 1인 가구의 계층별 특성에 따라 다양한 고용지원서비스를 강화해야 할 것이다.

두 번째 경제적 요인으로 꼽을 수 있는 것은 경제적 소득수준의 저하이다. 소득수준의 저하요인은 매우 다양하겠지만 개인적 측면에서

17) 통계청, 한국의 사회동향 2012, 2012, 74면

18) “바이터족”은 파트타임과 아르바이트를 합친 신종어로서, 최근 청년층 고용률이 낮아지고 실업률이 증가하면서 생긴 용어이다.

19) 이근태 외 1인, 대한민국 인적자본이 흔들리고 있다, LGERI 리포트, 2012, LG경제연구원, 8-11면

20) 대표적인 사례로 근로장려금제도(EITC)를 들 수 있는데 신청자격이 부양의무 기준(배우자 또는 18세 미만 부양자녀, 60세 이상 노인) 중심으로 설정되어 있기 때문에 1인 가구의 대부분을 자치하는 장년층 단독가구의 경우 고용안정을 위해 실질적인 혜택의 필요성이 가장 높은 계층임에도 불구하고 급여혜택을 받을 수 없어 상대적 불평등에 대한 문제가 제기되었다. 이에 따라 2013년 7월 정부는 세계개편안을 통해 지원범위를 저소득 50대 1인 가구까지 확대하는 방안을 발표하였다.

본다면 앞서 언급한 고용불안으로 인한 결과적 요인일 수 있다. 반면 보다 넓은 국민경제적 차원에서 본다면 전반적인 경기침체를 요인으로 들 수 있겠다. 1997년 외환위기 이후 대규모 구조조정으로 1998년 경기부양 지출이 크게 삭감되면서 중소기업이 대규모로 파산하고 근로자의 다량실직사태가 발생하였다. 이후 일시적인 회복세에 들어섰지만 2008년에서 2012년 5년 동안 미국과 유럽의 경기침체로 인해 우리나라 경제성장률은 연 평균 0.7%로 감소하고 말았다.

외환위기 이후 성장저하와 고용불안, 경쟁심화가 지속되면서 가족원의 경제력 약화로 인해 가족관계가 해체되면서 1인 가구가 급격히 증가하였다. 이런 1인 가구 증가율은 자살률 증가를 더욱 가속화 시켰는데, 생산인구의 근로의지 상실은 경제적으로 추산할 경우 2010년 기준 4.3조원 규모로 추산된다.²¹⁾ 특히 고령 1인 가구의 경우 노후대비책이 없는 상태에서 부양하는 가족원(자식)의 소득이 저하되자, 가족에게 버려지거나 자발적 1인 가구를 선택하고 있어 많은 사회문제가 되고 있다. 고령 1인 가구는 가족과의 실질적인 왕래나 연계는 없지만, 국가의 가족관계 및 세제 정보상 가족원의 수입이 증명되기 때문에 국가의 복지급여의 혜택에서 제외되는 경우가 많다.

제 2 절 1인 가구의 현황 및 특성

1. 인구구성적 측면

통계청이 발표한 2010년 『인구주택총조사』 가구·주택부문 결과보고에 따르면, 1인 가구는 총가구 17,339천 가구의 23.9%를 차지하는

21) 사회적 위험에 따른 우울증과 자살에 관련된 경제적 비용을 추계한 것으로 일본의 경우 1990년대 후반 경기침체가 장기화 되고 재정악화가 심각한 수준에 이르면서 우울증 및 자살 인구가 폭발적으로 증가한 것을 경험했다. 현재 우리나라의 우울증에 따른 경제적 손실은 2010년 기준 4.3조원, 자살에 따른 손실액은 5조원으로 추정된다고 한다; 이근태 외 1인, 전계서, 11면-15면

4,142천 가구로 집계되었다. 이는 1990년 9.0%를 기준으로 할 때 20년 사이 14.9% 3,121천 가구가 증가한 것으로, 전체 국민의 약 1/4 정도가 1인 가구인 것으로 집계되었다. 집계조사기간을 5년 단위로 볼 때 2000년 전후 1인 가구 증가폭이 가장 크게 변화하였다.

즉 1980년에서 1990년 사이 1인 가구의 증가율은 약 2% 정도에 머물렀지만, 2000년에서 2005년 사이 약 2배 이상 증가하여 4.5%의 증가율을 기록하였다. 2010년 『장래인구추계』에 따르면 2035년 1인 가구는 전체 인구의 약 34.3%에 해당할 것으로 전망되었다.

<표5> 1인 가구의 규모(1980~2010)²²⁾

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
일반가구	7,969 (100.0)	9,571 (100.0)	11,355 (100.0)	12,958 (100.0)	14,312 (100.0)	15,887 (100.0)	17,339 (100.0)
1인 가구	383 (4.8)	661 (6.9)	1,021 (9.0)	1,642 (12.7)	2,224 (15.5)	3,171 (20.0)	4,142 (23.9)

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』

1인 가구의 성별 구성비를 살펴보면 2010년 기준 남성이 33.2%, 여성이 66.8%로 여성 단독가구의 비중이 높게 나타났다. 다인가구의 경우 남성이 82% 여성이 18%인 것을 비교할 때 매우 대조적인 수치이다.

연령별 분포를 살펴보면 20세 미만의 청년 1인 가구는 11.1%, 장년(31~64세) 1인 가구는 53.5% 그리고 노인(65세 이상) 1인 가구는 35.4%로 나타났다.²³⁾ 앞으로 노인 1인 가구의 수는 점차 증가할 것으로 예상되는데, 2035년에는 20대, 30대, 40대는 모두 10%만 차지하고 60대가 17.5% 그리고 70대가 19.8%를 차지할 전망이다.²⁴⁾ 2035년에 1인

22) 반정호, 전계서, 57면 <표1> 참조

23) 반정호, 전계서, 58면

24) 통계청, 한국의 사회동향 2012, 2012, 72면

가구 중 60세 이상 노인은 45.0%로 거의 과반에 육박할 것이라 전망된다.²⁵⁾

<표6> 1인 가구의 인구구성비적 특성(%)

		2006		2008		2010	
		단독가구	다인가구	단독가구	다인가구	단독가구	다인가구
성	남	31.4	81.0	32.5	81.0	33.2	82.0
	여	68.6	19.1	67.5	19.0	66.8	18.0
연령	청년	14.2	3.7	13.4	3.6	11.1	2.8
	장년	47.9	86.0	46.9	84.2	53.5	85.1
	노인	37.9	10.3	39.8	12.2	35.4	12.2

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』

1인 가구의 지역별 특성을 살펴보면, 도시집단과 농촌집단으로 크게 나눌 수 있다. 대도시 주거 1인 가구의 경우 부산 중구 및 서울 관악구가 각각 39.6% 및 38.8%로 높게 나타났으며, 농촌의 경우 경남의령군(39.%) 및 전남 신안군(37.7%)가 높게 조사되었다. 우리나라의 대표적인 대도시인 서울과 부산을 중심으로 도시지역 1인 가구가 집중분포되어 있으며, 65세 이상 1인 가구의 경우 전남 및 전남 지방을 중심으로 분포되어 있었다.

<표7> 전국 1인 가구 분포(%)

	1인 가구 비율		1인 가구 중			
			이혼비율		65세 이상 인구비율	
1	부산 중구	39.6	서울 관악구	78.0	전남 보성군	71.8
2	경남 의령군	39.5	서울 강남구	71.9	전남 곡성군	71.5
3	서울 관악구	38.8	서울 동작구	69.5	전북 임실군	71.5

25) 통계청, 한국의 사회동향 2012, 2012, 72면

	1인 가구 비율		1인 가구 중			
			이혼비율		65세 이상 인구비율	
4	전남 신안군	37.7	서울 마포구	68.8	전북 순창군	71.3
5	경남 합천군	37.0	서울 광진구	68.3	전남 담양군	71.0
6	전남 보성군	36.5	대전 유성구	66.6	경남 합천군	70.9
7	전남 곡성군	36.3	서울 서초구	65.4	전남 함평군	70.9
8	경북 영덕군	35.8	경기 오산시	64.0	경남 의령군	70.8
9	전남 고흥군	35.5	서울 서대문구	62.5	전남 고흥군	70.1
10	경남 남해군	35.4	서울 동대문구	62.4	경북 의성군	69.1

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』

도시지역 미혼층은 크게 두 집단으로 이뤄져 있는데, 고학력과 높은 직업수준을 바탕으로 경제력이 있는 층과 저학력으로 인해 비정규직을 전전하는 집단이 존재한다.²⁶⁾ 전자는 언론에 자주 등장하는 이른바 “골드미스층”으로 개인의 삶을 중시하는 현대적 가치관으로 인해 미혼 또는 만혼인 경우가 많다. 반면 이른바 골드미스층과 대조적인 “실버미스층”은 결혼을 하고 싶어도 경제적 자립도가 떨어져 결혼을 할 수 없는 사람들이 많아 혼인시장의 하층을 점유하고 있는 상황이다.²⁷⁾ 골드미스층에는 주거지원과 같은 복지혜택이 필요치 않겠지만, 실버미스층과 같은 혼인의사가 있는 계층의 경우 일정기간의 주거지원만 있다면 혼인가구를 구성해 가장 빠르게 안정화 될 수 있는 계층이기 때문에 가장 큰 효과를 기대할 수 있는 수범자 집단이라 하겠다.

이 같은 결과를 종합해 볼 때 인구구성적 측면에서 1인 가구는 남성보다는 여성구성비가 훨씬 높으며, 그 가운데 장년 및 노년 1인 가구는 약 90%를 차지할 정도로 비중이 높다. 이 같은 결과와 장래인구추계에 따른 예측정결과를 종합해 볼 때, 높은 고령화율에 따른 기대수

26) 통계청, 한국의 사회동향 2012, 2012, 73면

27) 통계청, 한국의 사회동향 2012, 2012, 73면

명 증가로 인해 여성·고령화 1인 가구는 지속적으로 증가할 것이 예상되므로, 이들 계층에 대한 지원책 마련이 우선시 되어야 할 것이다.

결국 장래인구추계예측과 1인 가구 가운데 여성·고령화 인구가 가장 큰 비중을 차지함을 확인할 수 있었다. 선행연구는 여성 1인 가구 또는 노인 1인 가구를 중심으로 정책적 수요와 과제를 도출하였는데, 이런 인구구성적 특성에 따른 것이었다. 여성·고령화 1인 가구의 경우 다른 1인 가구군에 비해 저소득·빈곤율이 높게 나타나고 있고, 특히 남성 1인 가구에 비해 자기방어력이 약하기 때문에 범죄피해 위험이 높은 계층이다. 형사정책연구원은 2010년 전국 7551가구 대상으로 전국범죄피해조사를 수행하였는데, “가구유형별” 주거침입 범죄피해조사 결과, 3세대 가구 3.2%, 부부가구 19.9%의 피해율을 기록한 반면, 전체 가구 피해율의 1/3에 해당하는 31.2%가 1인 가구인 것으로 조사되었다.²⁸⁾ 여성·고령 인구를 대상으로 한 공공주택정책 수립시 주택법 및 건축법상 “최저주거기준”을 강화하여, 화재 및 안전기준 뿐만 아니라 범죄환경에 대한 방어기준(CPTED)도 고려할 수 있도록 개정해야 할 것이다.²⁹⁾

2. 소득구조적 측면

1인 가구의 학력별 분포를 보면 저학력 비중이 높은 것으로 나타나고 있는데, 중졸 이하 비중이 2010년 기준 55.9%로 다인가구(21.1%)에 비해 34.8% 높게 조사되었다. 반면 1인 가구 가운데 대학 이상의 고학력 계층의 비중은 다인가구의 27.3%에 비해 11.6%로 대조적인 양상이다.

28) 형사정책연구원, 전국 범죄피해자조사, 2010, 형사정책연구원, 87면

29) “셉테드(CPTED)”는 건축환경설계시 범죄예방을 위한 건축설계기법을 지칭하는데, 건축물 또는 도시시설을 설립할 때 설계단계부터 범죄를 예상하고 방어할 수 있는 최상의 환경을 조성할 수 있도록 설계하는 기법 및 제도를 통칭한다. 예를 들어 공공임대주택 건설시 주차장에 CCTV로 모니터링 되지 않는 사각지대를 줄이는 구조를 고안한다든가, 또는 야간 범죄발생을 줄이기 위해 가로등 배차간격 및 밝기를 조절하여 도로보행자의 안전을 중시하는 설계를 하는 것을 말한다.

<표8> 1인 가구의 학력별 비교(%)

		2006		2008		2010	
		1인 가구	다인가구	1인 가구	다인가구	1인 가구	다인가구
학 력	중 졸 이 하	58.7	25.6	56.8	22.9	55.9	21.1
	고 졸 이 하	25.9	43.2	25.3	42.2	28.5	41.9
	전 문 대 졸	5.2	7.7	4.0	9.3	4.0	9.7
	대 학 이 상	10.2	23.5	13.9	25.6	11.6	27.3

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』

연령대별 학력구성을 살펴보면, 1인 가구 청년층 절반이상(54.9%)은 전문대학 이상의 고학력층으로 구성되어 있는 반면, 장년층과 노년층은 각각 16.7%, 1.7%에 불과하다. 최근 결혼관의 변화 등에 따른 만혼화 현상과 고학력 청년층(11.1%)이 학업이나 취업 등의 이유로 결혼을 미루고 1인 가구를 형성하는 세대를 반영한 결과라 하겠다.³⁰⁾

<표9> 2010년 1인 가구 학력분포(가구수, %)

	1인 가 구	청소년기			청장년기			노년기		
		15-21세	22-24세	25-34세	35-44세	45-54세	55-64세	65-74세	75-84세	85세 이상
전 체	4,142 (100.0)	123 (100.0)	197 (100.0)	918 (100.0)	678 (100.0)	638 (100.0)	522 (100.0)	573 (100.0)	419 (100.0)	74 (100.0)
학 력 무	469 (11.3)	0 (0.1)	0 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.3)	10 (1.5)	34 (6.5)	160 (27.9)	212 (50.7)	49 (66.5)
초 졸	640 (15.4)	0 (0.1)	0 (0.1)	2 (0.2)	8 (1.1)	66 (10.3)	162 (31.0)	242 (42.3)	143 (34.1)	18 (23.9)

30) 반정호, 전계논문, 58면

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

	1인 가 구	청소년기			청장년기			노년기		
		15-21세	22-24세	25-34세	35-44세	45-54세	55-64세	65-74세	75-84세	85세 이상
중 졸	394 (9.5)	2 (1.5)	1 (0.6)	10 (1.1)	33 (4.8)	121 (19.0)	123 (23.7)	74 (12.9)	27 (6.4)	3 (3.8)
고 졸	1,100 (26.6)	22 (18.0)	28 (14.4)	224 (24.5)	318 (47.0)	277 (43.4)	138 (26.4)	65 (11.4)	24 (5.8)	3 (3.4)
대 학 이 상	1,539 (37.2)	99 (80.4)	168 (84.9)	681 (74.2)	317 (46.7)	164 (25.7)	65 (12.5)	32 (5.5)	13 (3.0)	2 (2.4)

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』

그러나 장년층과 노년층의 경우 전체 1인 가구의 88.9%를 차지함에도 불구하고 학력수준이 낮아 세대간 격차가 매우 크다는 사실을 확인할 수 있었다. 문제는 장년층 및 노년층 1인 가구의 학력수준으로 인해 안정적인 일자리를 얻지 못하게 되면서 지속적인 빈곤상태에 놓이게 된다는 점이다.

현재 1인 가구 취업상태별 분포도를 보면 1인 가구주 중 56.3%는 직업에 종사하고 있으며, 43.7%는 무직상태이다. 취업중인 1인 가구의 종사상 지위와 직종은 상용직이 34.1%, 29.5%는 무급가족종사자, 17.8%는 자영업, 14.3%는 일용직이다. 또한 직업유형의 경우 작물재배 종사자가 1순위를 차지하고 있음을 볼 때, 소득이 일정치 않은 농촌지역의 1인 가구의 특성을 보여준다 하겠다.

1인 가구의 경우 본인 말고는 가구수입을 유지할 사람이 없는데도, 과반수만 경제활동을 하고 있으며, 이들 1인 가구 가운데 절반 이상이 고용이 불안정한 임시직 및 일용직에 종사하고 있었다. 직종별 특성을 살펴보면 1인 가구 취업자 중 단순노무직 17.2%, 서비스직 14.2%, 기능직 10.6%, 관리전문직 9.9% 등으로 나타났다. 단순노무직이나 기능직 등 저숙련 직종에 많이 종사하고 관리전문직이나 사무직 등 고

수입과 안정이 보장된 직종에는 덜 종사하고 있다. 종사상 지위와 마찬가지로 경제적 불안정 상태에 있음을 확인할 수 있었다.³¹⁾

<표10> 2010년 1인 가구 취업상태 및 직업유형(%)

2010	가구구분					
	임금근로		자영업		무 직	
다인가구	60.4		24.8		14.8	
1인 가구	43.8		12.4		43.7	
2010	종사상 지위					
	상용직	임시직	일용직	고용주	자영업	무급가족 종사/기타
다인가구	50.2	14.5	6.1	8.4	18.5	0.1/2.1
1인 가구	34.1	29.5	14.3	1.6	17.8	0.0/2.8
2010	직 종					
	관리직	사무직	서비스직	기능직	단순노무	기 타
다인가구	18.6	12.9	15.1	27.2	11.2	14.9
1인 가구	9.9	4.2	14.2	10.6	17.2	43.8

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』

1인 가구의 월평균 소득수준을 조사해본 결과 경상소득(근로+사업+재산+공·사 이전 소득)이 2010년 평균 119만원으로 4인 가구에 비해 약 1/3에 미치는 작은 금액일 뿐만 아니라, 근로소득 또한 4인 가구보다 평균 30%이상 낮은 것으로 조사되었다. 2012년 경상소득이 145만 3천원으로 상승하였다고 하나, 전체물가상승률을 반영할 때 경제적 소득수준이 취약한 계층임을 알 수 있다.³²⁾

31) 통계청, 한국의 사회동향 2012, 74면

32) 반정호, 전개논문, 60면

소득수준이 중요한 것은 국가의 지원여부를 결정하는데 중요한 근거가 되기 때문이다. 다인가구의 부양책임은 가구원간 공유를 통해 1/N으로 줄어 들 수 있지만, 1인 가구는 생계를 혼자 유지하기 때문에 부양책임이 훨씬 가중된다.

특히 현재 우리나라의 소비구조 및 주택시장은 1인을 위한 맞춤형 서비스 및 상품이 충분치 않기 때문에, 1인 가구라 해서 가족원을 둔 다인가구에 비해 생계유지비가 적게 들지 않는다. 특히 부양가족이 없기 때문에 간접적인 세제지원 혜택 또한 받을 수 없는 경우가 많아, 실제 생계유지비는 최소 2인 가구와 동일한 수준이다.

자기부양책임이라는 관점에서 본다면 저소득 1인 가구는 다인가구에 비해 훨씬 높은 생활부담을 안고 있을 뿐만 아니라, 국가의 지원 혜택에서 비혼 및 부양가족이 없다는 이유로 다인가구에 비해 상대적으로 불리한 입장에 놓여 이중적인 부담을 안고 있다.

<표11> 1인 가구 소득수준

구 분	1인 가구		4인 가구	
	2010	2012	2010	2012
경상소득	119만원	145만 3천원	349만 천원	428만 9천원
근로소득	106만 천원	72만 4천원	316만 천원	402만 5천원
가계지출	108만 9천원	122만 4천원	296만 4천원	337만 2천원
소비지출	84만 3천원	93만 4천원	228만 7천원	269만 6천원

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』

<표12> 1인 가구 성별·연령별 소득비율(천원, %)³³⁾

		전 체	남 성			여 성		
			청년층	장년층	노년층	청년층	장년층	노년층
소 득 금 액	근로소득	690	1303	1171	182	1327	788	83
	사업소득	220	196	373	57	21	327	64
	재산소득	14	0	5	2	4	25	17
	공적이전	120	11	63	273	17	94	203
	사적이전	147	127	53	194	192	118	239
	경상소득	1190	1636	1663	708	1530	1353	606
구 성 비	근로소득	58.0	79.6	70.4	25.7	86.7	58.3	13.7
	사업소득	18.5	12.0	22.4	8.0	1.3	24.2	10.6
	재산소득	1.2	0.0	0.3	0.3	0.3	1.9	2.8
	공적이전	10.0	0.6	3.8	38.5	1.1	6.9	33.5
	사적이전	12.3	7.7	3.2	27.4	10.6	8.7	39.4
	경상소득	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』

보다 구체적으로 집단별로 세분하면, 가구소득의 절대적 규모는 남성 1인 가구는 장년층-청년층, 노년층 순으로 소득이 높게 나타났고, 여성 1인 가구의 소득순은 청년층-장년층-노년층으로 나타났다.

노년층 가구소득은 정년퇴직 또는 은퇴 등으로 근로소득이 감소하고 공적연금 또는 각종 사회보장제도가 미흡하여 큰 폭으로 감소된 것이라 판단된다. 현재 남성 노인 1인 가구의 소득수준은 청년 및 장년 1인 가구 소득의 43% 수준에 그치고 있으며, 여성 노인 1인 가구는 타 세대의 40% 수준에 미치지 못하고 있는 실정이다.³⁴⁾

33) 반정호, 전계논문, 60면, <표6>

34) 반정호, 전계논문, 63면

가구소득의 과반 이상을 차지하는 근로소득은 장년층에서는 여성의 근로소득이 남성의 70%에 미치지 못하는데, 여성노인의 월평균 근로소득은 8만 3천 원으로, 사업소득 6만 4천 원을 합산하더라도 노동시장을 통해 분배된 소득이 15만 원을 넘지 못하는 수준이다.³⁵⁾ 이를 여성 청년세대의 근로소득과 비교하면 약 10% 수준에, 장년세대의 13%에 해당하는 것이다.³⁶⁾

이상을 통해 확인할 수 있었던 것은 1인 가구의 소득구조적 측면 세대간 격차가 크게 나타나고 있고, 특히 여성·고령화 1인 가구의 경우 소득면에서 매우 취약한 집단임을 확인할 수 있었다.

3. 주거안정화적 측면

1인 가구의 주거안정화 측면을 보자면 주택점유 및 주거형태 등을 조사하여 확인할 수 있을 것이다. 전체가구가 아파트-단독주택-연립-다세대 주택 순의 주거형태를 보이고 있다면, 1인 가구의 경우 59.4%는 단독주택에서 25.5%는 아파트에서 5.7%는 다세대 주택에서 5.8%가 살고 있는 것으로 파악되었다. 이처럼 단독주택의 비율이 높은 것은 농촌지역의 노인 가구 때문이며, 도시지역의 경우 오피스텔 거주 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다.³⁷⁾

<표13> 1인 가구 주거형태(%)

	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비주거용/ 주택이외
전체가구	39.6	47.1	2.9	7.2	1.2/2.0
1인 가구	59.4	25.5	2.0	5.7	1.7/5.8

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』

35) 반정호, 전계논문, 63면

36) 반정호, 전계논문, 64면

37) 전체 오피스텔 22만여 가구 가운데 65.2%인 15만 가구가 1인 가구이다; 통계청, 한국의 사회동향 2012, 75면

연령대별 점유형태를 보면 60세 이상 노인가구의 경우 자가비율이 37.5%로 가장 높고, 연령대가 낮아질수록 자가비율은 감소하는 경향이 있다. 30세 미만의 경우 월세임대비율이 67.2%로 경제적 기반을 갖추지 못한 청년계층의 주거비 부담이 높음을 확인할 수 있다.³⁸⁾ 점유형태별로 보면 1인 가구의 경우 월세비중이 49.5%로 가장 많고, 주택의 자가비율이 31.9%, 전세가 21.8% 순으로 나타났다.

<표14> 1인 가구의 연령별 점유형태(%)

		남 성			여 성		
		청년층	장년층	노년층	청년층	장년층	노년층
주거 점유 형태	자 가	8.3	17.6	50.4	8.6	50.7	55.9
	무 상	9.3	5.6	13.0	10.3	3.3	13.2
	사 택	0.3	0.7	0.0	0.0	0.1	0.0
	전 세	39.4	24.3	6.9	35.9	21.8	21.2
	영구임대	0.0	2.5	4.8	0.2	2.5	0.9
	월 세	42.8	49.3	24.8	45.0	21.6	8.8

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』

<표15> 1인 가구 월세 및 전세금 지불 현황³⁹⁾

월세금	가구수	비 율	전세금	가구수	비 율
10만원 미만	20453	5.4	3000만원 미만	44216	16.3
10~20만원	47089	12.4	3000~4000만원	33007	12.2
20~30만원	89858	23.7	4000~5000만원	32383	12.0
30~40만원	90684	23.9	5000만원~1억원	107190	39.6
40~50만원	58659	15.4	1억원~2억원	42009	15.5
50~100만원	63880	16.8	2억원 이상	11908	4.4
100만원 이상	9315	2.5	전세금 평균	7058만원	

자료: 통계청 보도자료(2012. 12. 02), 『2010인구주택총조사』, 서울시 기준

38) 이동훈, 서울시 저소득 1인 가구를 위한 임대주택 유형에 관한연구, 대한건축학회논문집 제28권 12호, 대한건축학회, 2012, 77면

39) 이동훈, 전개논문, 78면, <표2>

1인 가구의 임차비율은 83.6%로 월세 보증금은 평균 1,370 만원의 월세를 지출하고 있다. 월세는 주로 도시지역 1인 가구에 주로 분포하고 있는데, 서울시 1인 가구 월세 및 전세금 지불 현황에서 보이듯 상대적으로 높은 월세부담으로 인해 근로소득이 감소될 경우 점차 주거환경이 열악한 곳으로 이동할 확률이 커지게 된다.

월평균 소득이 119만 미만이 1인 가구 비율이 46.8%로 경제적으로 취약한 최저소득계층이 다수임을 감안할 때, 소득에서 주거비는 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이러한 주거비 부담을 감당하지 못한 1인 가구는 최저주거기준에도 미치지 못하는 고시 원, 쪽방 등에 거주하고 있어 이들을 위한 대책마련이 필요한 실정이다.

제 3 절 1인 가구 지원에 관한 법제 검토

선행연구결과를 종합해 볼 때 다음과 같은 1인 가구의 지원방향과 과제가 제시되고 있었다.

<표16> 1인 가구의 지원방향과 과제⁴⁰⁾

정책영역	1인 가구 지원 방향과 과제
주거권	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주거비 부담완화를 위한 소형임대주택 제공 ○ 저소득 1인 가구 대상의 대출규제 완화 ○ 20대 대상 보증금 소액대출 지원정책의 확대
안전권	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1인 가구 밀집 지역 경찰 및 지구대의 순찰강화 ○ 생활안전을 위한 다양한 치안 강화프로그램 개발 ○ 도시조성 및 건물건축시 생활안전에 대한 기준을 강화
노동권	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직업교육의 확대, 취업지원 및 고용지원책의 강화
건강권	<ul style="list-style-type: none"> ○ 맞춤형 건강정보 서비스 제공 ○ 우울증 및 알콜중독 클리닉 이용 ○ 복지사와의 연계를 통한 심리적 상담서비스 제공
사회권	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노후준비를 위한 정보제공과 지역 주거공동체 네트워크 구성

40) 이성은 외 2인, 서울시 비혼여성 1인 가구 정책지원방안 수립, 서울시여성가족재단, 2012, 18면

이 같은 연구결과를 토대로 1인 가구 지원에 관한 현행법 검토하는 과정에서 다음과 같은 문제점이 지적되었다.

첫째 다양하고 이질적인 계층별 특성을 갖는 1인 가구의 성격에 따라 “지원목적”을 갖는 유관 법률을 검토할 경우 복지법제를 전반적으로 검토해야 한다는 포괄성의 문제가 먼저 제기되었다. 복지법제의 전반적인 검토는 많은 시간이 소요되고 연구 및 평가범위가 확대되기 때문에 평가과정의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다.

둘째 1인 가구에게 실질적으로 지원이 필요한 부분은 주거지원을 제외하고는 대부분 법규명령의 개정 또는 행정기관의 재량을 통해 지원목적을 달성할 수 있는 바, 법률 차원의 입법대안을 제시하는데 한계가 있다는 지적이었다.⁴¹⁾

따라서 이 같은 문제점을 극복하고 선행연구결과를 반영하기 위해 지원법제의 검토범위를 주거지원 및 고용지원 분야로 한정하여 유관 법률을 검토하는 방식을 택하였다. 또한 법률 특성에 따라 법규명령 및 규칙까지 언급할 필요가 있는 부분은 검토하여 1인 가구 지원에 관한 법적 문제점을 보다 구체적으로 제시하고자 한다.

1. 주거지원 영역

주거지원 관련 법제의 검토는 1인 가구의 주거권 보장에 대한 수범자 요구를 반영한 것이다. 일반적으로 주거권은 국가 구성원으로서 적정한 주택에 살아야 할 권리를 말한다. 그러나 이 같은 주거권 개념은 헌법과 법률에 구체적으로 명시되어 있지 않기 때문에 학자들

41) 기본법 형태의 「1인 가구 지원에 관한 법률(가칭)」이 마련되어 있다면, 사후적 입법평가를 통해 법적 지원수단 및 방법에 대한 효과성을 분석하여 개정필요성이 있는 부분에 대해 입법대안을 제시하는 방식으로 평가결과를 기술할 수 있을 것이다. 그러나 현행법상 기본법 형태의 「1인 가구 지원에 관한 법률(가칭)」은 제정되지 않았을 뿐만 아니라, 다양한 계층이 존재하는 1인 가구의 특성상 지원대상의 범위를 특정하기 어렵기 때문에 입법적 실현 가능성은 매우 적다 할 것이다.

마다 다양하게 정의하고 있다. 국내 문헌상 생존권적 측면에서 최소한의 주거생활을 할 권리 또는 기본적 인권으로서 적절한 주거를 보장받을 권리로 인식되고 있다.⁴²⁾ 주거권이 개별기본권 또는 명시적 권리규정으로 개념화 되지 않았기 때문에 주관적 공권으로서 국가에게 직접적인 보호를 청구하는 것은 어렵지만, 객관적 가치질서로서 입법자를 구속하므로 국가는 법률을 통해 구체적인 법익을 보호해야 할 의무를 진다.

따라서 주거권 보장은 국가의 책무로서, 헌법 제35조 제5항은 “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다.”라고 정하고 있고, 주택법 제3조는 이 같은 헌법적 위임에 의해 “국가 및 지방자치단체는 주택정책 수립·시행시 ① 국민이 쾌적하고 살기 좋은 주거생활을 할 수 있도록 할 것, ② 주택시장의 원활한 기능 발휘와 주택산업의 건전한 발전을 꾀할 수 있도록 할 것, ③ 주택이 공평하고 효율적으로 공급되며 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것, ④ 국민주택규모의 주택이 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게 우선적으로 공급될 수 있도록 될 수 있도록 해야 한다”고 국가와 지방자치단체의 의무를 규정해 놓았다.

현재 우리나라의 법률체계상 1인 가구의 주거지원만을 직접적인 규율대상으로 정하고 있는 개별 법률은 존재하지 않는다. 주택법 또는 임대주택법 또는 기초생활보장법 등에서 주택유형 또는 빈곤정도에 따라 단독세대인 1인 가구가 공공임대주택 또는 주거비 지원을 받을 수 있는 자격을 갖춘 경우 수혜대상이 되는 구조를 띄고 있다.

우리나라 주거지원제도의 종류는 크게 주택공급, 주거비 보조, 주택개량 3가지로 구분할 수 있는데, 주택공급은 분양(국민투택 등), 건설임대, 매입임대, 전세임대 등을 통해 이루어지고, 주거비 보조는 주택

42) 양철호, 주거권의 의미와 실현가능성에 관하여, 경제연구 제20집, 2005, 82면

구입자금, 전세자금, 보증자리론, 주거급여 등을 통해 지원되고 있으며, 주택개량은 농어촌 개량사업과 주거환경개선자금을 통해 지원하고 있다.⁴³⁾ 이 중에서 무주택 저소득 1인 가구에 대한 주거지원제도로써 의미를 갖는 것은 주택공급과 주거비 보조라 할 수 있다.

따라서 본 보고서는 1인 가구의 주거권 보장형태를 크게 직접적인 주택공급제도와 간접적인 주거비지원제도로 나누어 살펴보고자 한다.

국민주택 및 임대주택의 공급은 「주택법」, 「임대주택법」, 「보증자리 주택건설 등에 관한 특별법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 등에서 규정하고 있다.⁴⁴⁾ 간접적인 주거비 지원제도는 「국민기초생활보장법」 주거급여 및 주택임차료 보조 그리고 주택법상 국민주택기금에 의한 전세자금 대출을 말한다.

<표17> 1인 가구 주거지원에 관한 법령

효 과	관련 법령	지원내용
직접적	주택법	- 국민주택의 분양
	임대주택법	- 임대주택의 공급
	보증자리주택건설 등에 관한 특별법	- 국민주택규모(85㎡ 이하 주택)의 분양·임대
	장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률	- 65세 이상 고령자, 장애인, 국가보훈자 등의 주거약자에게 국민주택 및 임대주택의 지원
	주택공급에 관한 규칙	- 주택의 공급조건·방법 및 절차
간접적	국민기초생활보장법	- 주거급여의 지원 - 주택임차료 보조
	주택법	- 전세자금 대출

43) 권영복, 저소득 1인 가구에 대한 주거지원의 법적 근거와 주거지원제도의 현황 및 문제점, 1인 가구 지원법제에 관한 입법평가 연구 워크숍, 2013. 09. 12, 한국법제연구원, 11면

44) 이 외에도 노인복지시설 및 장애인 복지시설의 거주와 관련해 「노인복지법」 및 「장애인 복지법」에서 주거지원규정이 마련되어 있지만, 지원규모가 그리 크지 않기 때문에 법령검토시 제외하였다.

(1) 국민주택 및 임대주택의 공급

국가의 공공주택 공급은 크게 분량이 가능한 국민주택 또는 임대 중심의 임대주택의 건설을 통해 이뤄진다. 주택법 제3조는 주택정책을 수립하고 시행함에 있어, “쾌적하고 살기 좋은 주거생활, 주택시장의 원활한 기능 발휘와 주택산업의 건전한 발전, 공평하고 효율적인 주택공급과 쾌적하고 안전한 관리, 저소득자·무주택자 등 주거복지 지원이 필요한 계층에 대한 국민주택규모의 주택을 우선적 공급”을 위해 노력할 것을 의무로 정하고 있다. 이 같은 목적으로 제공되는 공공주택의 종류와 주택공급방식은 다음과 같다.

“국민주택”(주택법 제60조)은 국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 건설·개량하는 주택으로서, 주거전용면적이 1호(戶) 또는 1세대 당 85㎡ 이하인 주택을 말한다. 이 같은 국민주택에는 민간건설업체가 국민주택기금의 지원을 받아 공급하는 전용면적 60㎡초과 85㎡ 이하의 주택도 포함된다(주택법 제2조 3의 2). 주택법 제5조의 3에 의하면 최소주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등의 혜택을 줄 수 있도록 하였다.

주택법 제2조 3의2호에 의하면 “국민주택 등”이란 국민주택과 국가·지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사가 건설하는 주택 및 「임대주택법」 제2조제2호의 건설임대주택으로서 제5호의 공공택지에 제16조에 따라 사업계획의 승인을 받아 건설하여 임대하는 주택 중 주거전용면적이 85㎡ 이하인 주택을 말한다.

“민간건설 중형국민주택”이란 국민주택 중 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사 외의 사업주체가 건설하는 주거전용면

적이 60㎡ 초과 85㎡ 이하의 주택을 말한다. “민영주택”이란 국민주택 등을 제외한 주택을 말한다.

주택법 제38조는 사업주체가 주택을 건설·공급할 경우 국가유공자, 장애인, 철거주택의 소유자, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 대상자에 대하여는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 입주자 모집조건 등을 달리 정하여 별도로 공급할 수 있도록 규정하고 있다. 이 같은 주택공급 혜택을 받는 분양대상자는 국민주택 등의 일반공급일 경우 주택공급에 관한 규칙 제11조, 85㎡ 이상의 민간건설 중형국민주택일 경우 주택공급에 관한 규칙 제11조의 2에 의하여 우선순위가 결정된다.

“공공임대주택”은 크게 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설 또는 국민주택기금에 의해 지원되는 공공임대주택과 저소득층 주거안정을 위해 정부 또는 국민임대주택의 지원을 받아 LH공사 또는 지방공사에서 건설 매입하여 임대하는 공공건설 임대주택 등을 말한다.

임대주택법 제2조 1의2호에 의하면 “전세후 임대주택”이란 국가, 지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사가 전세계약의 방식으로 임차하여 공급하는 주택을 말한다.

“건설임대주택”이란 임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택 또는 「주택법」 제9조에 따라 등록된 주택건설사업자가 같은 법 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 건설한 주택 중 사용검사 때까지 분양되지 아니한 주택으로서 제6조에 따른 임대사업자 등록을 마치고 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 임대하는 주택을 말한다.

“매입임대주택”이란 임대사업자가 매매 등으로 소유권을 취득하여 임대하는 주택(「주택법」 제2조제1호의2에 따른 준주택 중 대통령령으로 정하는 오피스텔을 포함)을 뜻한다.

마지막으로 “장기전세주택”이란 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지

방공사가 임대할 목적으로 건설 또는 매입하는 주택으로서 20년의 범위에서 전세계약의 방식으로 공급하는 임대주택을 말한다.

공공부문이 시장기능에 의하지 않고 주택소요에 근거하여 공급하는 사회적 서비스로, 공공임대주택은 시장을 통해서는 주택문제를 해결하기 어려운 저소득층의 주거를 안정시킬 수 있는 가장 적극적인 정책수단이라 할 수 있다. 임대주택법 제4조는 임대주택의 우선 건설에 대하여 규정하여, 국토교통부장관은 주택법 제7조에 따른 주택종합계획을 수립할 때에는 임대주택의 건설에 관한 사항을 포함시키도록 하고(제1항), 지방자치단체와 한국토지주택공사가 주택을 건설할 때에는 임대주택을 우선 건설하도록 하고 있다(제2항). 임대주택법 제16조 제1항은 임대주택을 일정기간 매각하는 것을 제한하여 의무임대기간을 규정하고 있다.

<임대주택의 의무임대기간에 관한 기준>

임대주택법 제16조(임대주택의 매각 제한 등) ③ 제1항에도 불구하고 임대 의무기간 이내에 임대사업자 간의 매매 등 매각이 가능한 경우와 매각 요건 및 매각 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

임대주택법시행령 제13조(임대주택의 임대 의무기간 등) ② 법 제16조제3항에 따라 다음 각 호의 경우에는 임대 의무기간 이내에 매각할 수 있다.

1. 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 신고한 후 다른 임대사업자에게 매각하는 경우
2. 임대사업자가 부도, 파산, 그 밖의 경제적 사정 등으로 임대를 계속할 수 없는 경우로서 다음 각 목의 구분에 따른 분양전환허가 또는 분양전환승인을 받은 경우
 - 가. 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 임대하는 임대주택의 경우에는 국토교통부장관의 허가
 - 나. 가목 외의 공공건설임대주택의 경우 법 제21조제3항에 따른 승인
 - 다. 가목 및 나목 외의 임대주택의 경우에는 해당 임대주택이 있는 곳을 관할하는 시장·군수 또는 구청장의 허가

3. 법 제16조제1항 제3호 및 제4호에 해당하는 임대주택으로서 임대 개시 후 해당 주택의 임대의무기간의 2분의 1이 지난 경우로서 임대사업자와 임차인이 해당 임대주택의 분양전환에 합의하여 임대사업자가 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 신고(임대사업자가 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사 또는 지방공사인 경우는 제외한다)한 후 임차인에게 분양 전환하는 경우. 이 경우 공공건설임대주택은 법 제21조제1항 또는 제2항에 해당하는 임차인에게만 분양전환을 할 수 있다.
4. 국민주택기금의 용자를 받아 주택이 없는 근로자를 위하여 건설한 임대주택(1994년 9월 13일 이전에 사업계획승인을 받은 경우에 한정한다)을 시장·군수·구청장의 허가를 받아 분양 전환하는 경우. 이 경우 법 제21조제1항 또는 같은 조 제2항의 요건을 충족하는 임차인에게 우선적으로 분양 전환하여야 한다.
 - ④ 임대사업자는 제2항 제2호 가목 및 나목에 따라 임대주택을 분양 전환할 경우에는 법 제21조제1항 또는 같은 조 제2항의 요건을 충족하는 임차인에게 우선적으로 분양 전환하여야 한다.
 - ⑤ 다음 각 호의 주택을 제외한 공공건설임대주택을 제2항 제2호 또는 제3호에 따라 분양 전환하는 경우 그 분양전환가격의 산정 기준은 국토교통부령으로 정한다.
 1. 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 아닌 임대사업자가 건설한 전용면적 85제곱미터를 초과하는 주택
 2. 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 아닌 임대사업자가 건설한 전용면적 85제곱미터 이하의 주택으로서 공공택지 외의 지역에 건설한 임대의무기간이 10년인 주택
 3. 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 건설한 전용면적 85제곱미터를 초과하는 주택

“보금자리주택”이란 공공이 짓는 중소형분양주택과 임대주택을 포괄하는 주택으로, 국토교통부장관이 정한 사업시행자(보금자리주택특별법 제4조)가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 국민주택기금을 지원받아 건설 또는 매입하여 공급하는 임대를 목적으로 공급하는 주택으로서, 주택법 제2조 제3호에 따른 국민주택규모 이하의 주택을 말

한다(보금자리주택특별법 제2조 제1호). 보금자리주택특별법은 저소득층의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하고 무주택자의 주택마련을 촉진하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지함을 목적으로 2009년 제정된 법률로서, 보금자리지구 조성 및 보금자리주택 공급 등에 관한 사항에 대해서는 주택법 및 임대주택법보다 우선 적용된다. 보금자리주택건설에관한특별법 제5조(다른 법률과의 관계) 이 법은 보금자리주택사업에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

지금까지 언급한 공공주택의 유형별로 주택공급요건은 각각 달라지는데, 주택공급에 관한 규칙에 자세한 사항이 규정되어 있다. 그러나 실제 주택공급에 관한 규칙은 조문 형태가 매우 길고, 단서조항 또한 매우 복잡하게 구성되어 있어, 수범자 관점에서 보면 이해가능성이 매우 떨어지는 법령이다. 국민의 주거권과 가장 밀접한 관련성을 갖는 법령임에도, 복잡한 구조와 체계로 법령해석시 많은 혼란을 불러 일으키고 있다. 때문에 가능하다면 보다 쉽고 이해 가능하도록 규칙을 전면 개정하여 국민에게 친근한 스마트 법령으로 탈바꿈해야 할 것이다. 국민주택의 유형 및 공급방식에 관한 요건을 보다 이해하기 쉽도록 하기 위해서 아래 표와 같이 정리하여 보았다.

<표 18> 국민주택 등의 유형과 공급에 관한 규정

공급주체에 따른 분류	규 모	유 형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
국민주택	85㎡ 이하 (수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 100㎡ 이하)	국민주택기금을 지원받아 건설되거나 개량되는 전용면적 85㎡(25.7평)이하의 주택	<p>입주자 선정방법</p> <p>○ 순차별 공급</p> <p>▶ 제1순위 및 제2순위 중 같은 순위 안에서 경쟁이 있는 때에는 다음 각 호의 순차별로 공급함</p> <p>1. 40제곱미터를 초과하는 주택의 공급순차</p> <p>가. 5년 이상의 기간 무주택세대주로서 매월 약정납입일에 월 납입금을 60회 이상 납입한 자</p> <p>중 저축총액이 많은 자</p> <p>나. 3년 이상의 기간 무주택세대주로서 저축총액이 많은 자</p> <p>다. 저축총액이 많은 자</p> <p>라. 납입횟수가 많은 자</p>	제11조(민간건설 중형국민주택외의 국민주택등의 일반공급) ① 사업주체가 국민주택등(민간건설 중형국민주택을 제외한다)의 입주자를 선정하는 경우에는 입주자 모집공고일 현재 다음 각호의 순위에 따라 선정하여야 한다.
		국민주택(민간건설 중형국민주택은 제외)과 국가·지방자치단체·대한주택공사·지방공사가 건설하는 주택 중 85㎡ 이하의 주택	85㎡ 이하	<p>1. 제1순위: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자. 다만, 투기과열지구안에서 공급하는 주택인 경우에는 과거 5년 이내에 다른 주택의 당첨자가 된 자의 세대에 속한 자(입주자저축가입자와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니</p>
국민주택등	85㎡ 이하			

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>마. 부양가족이 많은 자 바. 당해주택건설지역에 장기간 거주한 자 2. 40제곱미터이하인 주택의 공급 순차</p> <p>가. 5년 이상의 기간 무주택세대주로서 납입횟수가 많은 자 나. 3년 이상의 기간 무주택세대주로서 납입횟수가 많은 자 다. 납입횟수가 많은 자 라. 부양가족이 많은 자 마. 당해 주택건설지역에 장기간 거주한 자</p> <p>○ 추첨에 의한 공급 - 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 경우에는 추첨의 방법으로 입주자를 선정함</p>	<p>한 가입자의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원을 포함하며, 이하 “세대”에 속한 자”라 한다)를 제외한다.</p> <p>가. 수도권: 청약저축에 가입하여 2년이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월납입금을 24회 이상 납입한 자 나. 수도권 외의 지역: 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월납입금을 6회 이상 납입한 자. 다만, 시·도지사는 청약과열이 우려되는 등 필요한 경우에는 청약 1순위를 위한 입주자 저축 가입기간 및 납입회수를 24개</p>

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>1. 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 제3순위 안에서 경쟁이 있는 경우</p> <p>2. 당해주택건설지역에 장기간 거주한 자 안에서 경쟁이 있는 경우</p> <p style="text-align: center;">입주대상</p> <p>○ 국민주택(등)의 공급방법은 일반공급, 특별공급 및 단체공급으로 구분하여 각각 입주대상 순위를 산정함</p> <p>○ 일반공급</p> <p>▶ 민간건설 중형국민주택 이외의 국민주택등의 입주자를 선정하는 경우에는 입주자모집공고일을 기준으로 다음의 순위에 따라 선정함</p>	<p>월 및 24회까지 연장하여 공고할 수 있다.</p> <p>2. 제2순위 : 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월납입금을 6회 이상 납입한 자 및 제1호 단서에 해당하는 자</p> <p>3. 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 제1순위 및 제2순위중 같은 순위 안에서 경쟁이 있는 때에는 다음 각호의 순차별로 공급한다.</p> <p>1. 40제곱미터를 초과하는 주택의 공급순차</p> <p>가. 5년이상의 기간 무주택세대주로서 매월 약정납입일에 월납입금을 60회이상 납</p>

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

공급주체에 따른 분류	구 모	유 형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>▶ 제1순위</p> <p>1. 수도권 : 청약저축에 가입하여 2년이 경과된 자로서 매월 약정 납입 일에 월납입금을 24회 이상 납입한 자</p> <p>2. 수도권 외의 지역 : 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월납입금을 6회 이상 납입한 자. 다만, 시·도지사는 청약과열이 우려되는 등 필요한 경우에는 청약 1순위를 위한 입주자 지축 가입기간 및 납입회수를 24개월 및 24회까지 연장하여 공고함</p> <p>▶ 제2순위</p> <p>청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월 납입금을 6회 이상 납입한 자 및 제1호 단서에 해당하는 자</p>	<p>입한 자중 저축총액이 많은 자</p> <p>나. 3년이상 기간 무주택세대 주로서 저축총액이 많은 자</p> <p>다. 저축총액이 많은 자</p> <p>라. 납입횟수가 많은 자</p> <p>마. 부양가족이 많은 자</p> <p>바. 당해주택건설지역에 장기간 거주한 자</p> <p>2. 40제곱미터이하인 주택의 공급순차</p> <p>가. 5년이상 기간 무주택세대 주로서 납입횟수가 많은 자</p> <p>나. 3년이상 기간 무주택세대 주로서 납입횟수가 많은 자</p> <p>다. 납입횟수가 많은 자</p> <p>라. 부양가족이 많은 자</p> <p>마. 당해 주택건설지역에 장기간 거주한 자</p>

공급주체에 따른 분류	규 모	유 형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>▶ 제3순위 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자</p>	<p>③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 추첨의 방법으로 입주자를 선정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1항 제3호에 따른 제3순위 안에서 경쟁이 있는 경우 2. 제2항 제1호 바목 및 같은 항 제2호 마목에 따른 순차 안에서 경쟁이 있는 경우 <p>제19조(주택의 특별공급) 제19조의3(행정중심복합도시 이전 기관 종사자 등 특별공급) 제19조의4(도청이전신도시 이전기관 종사자 등 특별공급) 제19조의5(지방이전 공공기관 종사자 특별공급) 제19조의6(영어교육도시 국제학교등 근무자 특별공급) 제20조(주택의 단채공급)</p>

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
중형국민주택	60㎡초과 85㎡이하	국민주택 중 국가·지방자치단체·대한주택공사·지방공사의외의 민간사업주체가 건설하는 60㎡초과 85㎡이하의 주택	<p style="text-align: center;">입주자 선정방법</p> <p>○ 사업주체는 제1항제1호 및 제2호에 따른 순위에 따라 민간건설 중형국민주택의 입주자를 선정하는 경우 그 순위에 해당하는 자에게 일반공급되는 주택 중 순위 안에서 경쟁이 있으면 다음과 같은 구분에 따른 비율에 해당하는 수(소수점 이하는 절상합)의 주택은 가점제를 우선적으로 적용하여 입주자를 선정하고, 그 나머지 수의 주택은 추첨의 방법으로 입주자를 선정하여야 함</p> <p>▶ 수도권에 지정된 보금자리주택지구(개발제한구역에서 해제된 면적이 해당 지구면적의 50% 이상인 경우로 한정함) : 100%</p>	<p>제11조의2(민간건설 중형국민주택의 일반공급) ① 사업주체가 민간건설 중형국민주택의 입주자를 선정하는 경우에는 입주자모집공고일 현재 다음 각 호의 순위에 따라 선정하여야 한다.</p> <p>1. 제1순위</p> <p>가. 수도권: 1)에 해당하는 자로서 2)에 해당되지 아니하는 자</p> <p>1) 다음의 어느 하나에 해당하는 자</p> <p>가) 청약저축에 가입하여 2년이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월납입금을 24회 이상 납입한 자</p> <p>나) 청약예금제도실시지역에서 입주자를 모집하</p>

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<ul style="list-style-type: none"> ▶ 주택거래신고지역 또는 투기과열지구 : 75% ▶ 이외의 지역 : 40% 이하에서 시장 등이 정하여 공고하는 비율 ○ 민간건설 중형국민주택(분양주택만 해당)의 입주자를 제1순위에서 선정하는 경우에는 1호 또는 1세대의 주택을 소유(주택의 공유지분을 소유하고 있는 경우를 포함하되, 소형·저가주택 소유자를 무주택자로 보는 경우는 제외함)한 세대에게 속한 자는 가점제의 적용 대상자에서 제외함 ○ 사업주체는 제2항 및 제3항에 따라 가점제를 적용하여 가점제 	<p>는 경우로서 85제곱미터 이하의 주택의 청약이 가능한 청약예금에 가입하여 2년이 경과되고 별표 1의2의 예치금액에 상당하는 금액을 예치한 자</p> <p>다) 청약예금제도실시지역에서 입주자를 모집하는 경우로서 청약부금에 가입하여 2년이 경과되고 매월 약정납입일에 월납입금을 납입하여 별표 1의2의 기준에 따라 85제곱미터 이하의 주택에 청약할 수 있는 청약예금 예치금액 이상을 납입한 자</p>

공급주체에 따른 분류	규 모	유 형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>접수가 같은 경우에는 추첨의 방법에 따르며, 가점제를 적용하는 주택의 입주자로 선정되지 못한 자에 대하여는 별도의 신청절차 없이 추첨제를 적용하는 주택의 추첨 대상자에 포함하여 입주자를 선정하여야 함</p> <p>▶ 다만, 제3순위 안에서 경쟁이 있는 경우에는 추첨의 방법으로 입주자를 선정하여야 함)</p> <p>○ 입주자저축에 가입한 자가 입주자저축의 종류 또는 금액을 변경한 경우에는 입주자 모집 공고일 전에 변경한 경우에만 가점제를 적용함</p> <p>▶ 다만, 청약예금에 가입한 자가 제5조의5제2항제2호에 따라 예</p>	<p>2) 다음의 어느 하나에 해당하는 자</p> <p>가) 투기과열지구에서 주택을 공급하는 경우에는 세대주가 아닌 자</p> <p>나) 투기과열지구에서 주택을 공급하는 경우에는 과거 5년 이내에 다른 주택의 당첨자가 된 자의 세대에 속한 자</p> <p>다) 주택거래신고지역 또는 투기과열지구, 수도권에 지정된 보금자리주택지구(개발제한구역에서 해제된 면적이 해당 지구면적의 50퍼센트 이상인 경우)로 한정한다)에서 주택을 공</p>

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>치금액을 변경하는 경우에는 그 차액을 주택공급 신청 전에 추가로 예치하여야 함</p> <p style="text-align: center;">입주대상</p> <p>○ 사업주체가 민간건설 중형국민 주택의 입주자를 선정하는 경우에는 입주자모집공고일 현재 다음과 같은 순위에 따라 입주자를 선정함</p> <p>▶ 제1순위</p> <p>1. 수도권</p> <p>1) 다음의 어느 하나에 해당하는 자가)</p> <p>청약저축에 가입하여 2년이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월납입금을 24회 이상 납입한 자</p>	<p>급하는 경우에는 2주택 (토지임대주택을 공급하는 경우에는 1주택) 이상을 소유(주택의 공유 지분을 소유하고 있는 경우를 포함하되, 제6조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제외한다)한 세대내 속한 자</p> <p>나. 수도권 외의 지역: 1)에 해당하는 자로서 2)에 해당되지 아니하는 자. 다만, 시·도지사는 청약과열이 우려되는 등 필요한 경우에는 청약 1순위를 위한 입주자 저축 가입기간 및 납입회수를 2개월 및 24회까지 연장하여 공고할 수 있다.</p>

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>나) 청약예금제도실시지역에서 입주자를 모집하는 경우로서 85제곱미터 이하의 주택의 청약이 가능한 청약예금에 가입하여 2년이 경과되고 별표 1의2의 예치금액에 상당하는 금액을 예치한 자</p> <p>다) 청약예금제도실시지역에서 입주자를 모집하는 경우로서 청약금에 가입하여 2년이 경과되고 매월 약정납입일에 월납입금을 납입하여 별표 1의2의 기준에 따라 85제곱미터 이하의 주택에 청약할 수 있는 청약예금 예치금액 이상을 납입한 자</p> <p>2) 다음의 어느 하나에도 해당되지 아니하는 자</p>	<p>1) 다음의 어느 하나에 해당하는 자</p> <p>가) 청약저축에 가입하여 6개월이 경과된 자로서 매월 약정 납입일에 월납입금을 6회 이상 납입한 자</p> <p>나) 청약예금제도실시지역에서 입주자를 모집하는 경우로서 85제곱미터 이하의 주택의 청약이 가능한 청약예금에 가입하여 6개월이 경과되고 별표 1의2의 예치금액에 상당하는 금액을 예치한 자</p> <p>다) 청약예금제도실시지역에서 입주자를 모집하는 경우로서 청약부금에</p>

제3절 1인 가구 지원에 관한 법제 검토

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>가) 투기과열지구에서 주택을 공급하는 경우에는 세대주가 아닌 자</p> <p>나) 투기과열지구에서 주택을 공급하는 경우에는 과거 5년 이내에 다른 주택의 당첨자가 된 자의 세대에 속한 자</p> <p>다) 주택거래신고지역 또는 투기과열지구, 수도권에 지정된 보금자리주택지구(개발제한구역에서 해제된 면적이 해당 지구면적의 50퍼센트 이상인 경우로 한정한다)에서 주택을 공급하는 경우에는 2주택(토지임대주택을 공급하는 경우에는 1주택) 이상을 소유(주택의 공유지분을 소유하고 있는 경우를 포함하되, 제6조제3항</p>	<p>가입하여 6개월이 경과되고 매월 약정납입일에 월납입금을 납입하여 별표 1의2의 기준에 따라 85제곱미터 이하의 주택에 청약할 수 있는 청약예금 예치금액 이상을 납입한 자</p> <p>2) 다음의 어느 하나에 해당하는 자</p> <p>가) 투기과열지구에서 주택을 공급하는 경우에는 세대주가 아닌 자</p> <p>나) 투기과열지구에서 주택을 공급하는 경우에는 과거 5년 이내에 다른 주택의 당첨자가 된 자의 세대에 속한 자</p>

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다)한 세대에 속한 자</p> <p>2. 수도권 외의 지역</p> <p>1) 다음의 어느 하나에 해당하는 자가) 청약저축에 가입하여 6개월이 경과된 자로서 매월 약정 납입일에 월납입금을 6회 이상 납입한 자(다만, 시·도지사는 청약과열이 우려되는 등 필요한 경우에는 청약 1순위를 위한 입주자 저축 가입기간 및 납입회수를 24개월 및 24회까지 연장하여 공고할 수 있음)</p> <p>나) 청약예금제도실시지역에서 임주자를 모집하는 경우로서 85제곱미터 이하의 주택의 청약</p>	<p>다) 주택거래신고지역 또는 투기과열지구에서 주택을 공급하는 경우에는 2주택(토지임대주택을 공급하는 경우에는 1주택) 이상을 소유(주택의 공유지분을 소유하고 있는 경우를 포함하되, 제6조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하지 않는 경우는 제외한다)한 세대에 속한 자가. 제2순위 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자</p> <p>가. 청약저축에 가입하여 6개월이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월납입금을 6회 이상 납입한 자</p>

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>이 가능한 청약예금에 가입하여 6개월이 경과되고 별표 1의2의 예치금액에 상당하는 금액을 예치한 자</p> <p>다) 청약예금제도실시지역에서 입주자를 모집하는 경우로서 청약부금에 가입하여 6개월이 경과되고 매월 약정납입일에 월납입금을 납입하여 별표 1의2의 기준에 따라 85제곱미터 이하의 주택에 청약할 수 있는 청약예금 예치금액 이상을 납입한 자</p> <p>2) 다음의 어느 하나에도 해당되지 아니하는 자</p> <p>가) 투기과열지구에서 주택을 공급하는 경우에는 세대주가 아닌 자</p>	<p>나. 청약예금제도실시지역에서 입주자를 모집하는 경우로서 85제곱미터 이하의 주택의 청약이 가능한 청약예금에 가입하여 6개월이 경과되고 별표 1의2의 예치금액에 상당하는 금액을 예치한 자</p> <p>다. 청약예금제도실시지역에서 입주자를 모집하는 경우로서 청약부금에 가입하여 6개월이 경과되고 매월 약정납입일에 월납입금을 납입하여 별표 1의2의 기준에 따라 85제곱미터 이하의 청약예금 예치금액 이상을 납입한 자</p> <p>라. 제1호가목1)에 해당하는 자로서 제1호가목2)에 해당되는 자</p>

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>나) 투기과열지구에서 주택을 공급하는 경우에는 과거 5년 이내에 다른 주택의 당첨자가 된 자의 세대에 속한 자</p> <p>다) 주택거래신고지역 또는 투기과열지구에서 주택을 공급하는 경우에는 2주택(토지임대주택) 이상을 소유(주택의 공유지분을 소유하고 있는 경우를 포함하되, 제6조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다)한 세대에 속한 자</p> <p>▶ 제2순위 1. 청약저축에 가입하여 6개월이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월납입금을 6회 이상 납입한 자</p>	<p>3. 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자</p> <p>② 사업주체는 제1항제1호 및 제2호에 따른 순위에 따라 민간건설 중형국민주택의 입주자를 선정하는 경우 같은 순위 안에서 경쟁이 있으면 그 순위에 해당 하는 자에게 일반공급되는 주택 중 다음 각 호의 구분에 따른 비율에 해당하는 수(소수점 이하는 절상한다)의 주택은 가점제를 우선적으로 적용하여 입주자를 선정하고, 그 나머지 수의 주택은 추첨의 방법으로 입주자를 선정하여야 한다.</p> <p>1. 수도권에 지정된 보금자리주택지구(개발제한구역에서 해제된 면적이 해당 지구면적의 50</p>

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>(다만, 시·도지사는 청약과열이 우려되는 등 필요한 경우에는 청약 1순위를 위한 입주자 저축 가입 기간 및 납입회수를 24개월 및 24회까지 연장하여 공고할 수 있음)</p> <p>2. 청약예금제도실시지역에서 입주자를 모집하는 경우로서 85제곱미터 이하의 주택의 청약이 가능한 청약예금에 가입하여 6개월이 경과되고 별표 1의2의 예치금액에 상당하는 금액을 예치한 자</p> <p>3. 청약예금제도실시지역에서 입주자를 모집하는 경우로서 청약부금에 가입하여 6개월이 경과되고 매월 약정납입일에 월납입금을 납입하여 별표 1의2의 기준에 따라 85제곱미터 이하의 청약예금 예치금액 이상을 납입한 자</p>	<p>퍼센트 이상인 경우로 한정한다) 다) : 100퍼센트</p> <p>2. 주택거래신고지역 또는 투기과열지구 : 75퍼센트</p> <p>3. 제1호 및 제2호 외의 지역: 40퍼센트 이하에서 시장등이 정하여 공고하는 비율</p> <p>③ 제2항제1호 또는 제2호에 따라 민간건설 중형국민주택(분양주택만 해당한다)의 입주자를 제1순위에서 선정하는 경우에는 1호 또는 1세대의 주택을 소유(주택의 공유지분을 소유하고 있는 경우를 포함하되, 제6조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하거나 별표 1 제1호가목2)에 따라 소형·저가주택 소유자를 무주택자로 보는 경우는 제외한다)한 세대</p>

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
			<p>4. 제1호가목1)에 해당하는 자로서 제1호가목2)에 해당되는 자</p> <p>▶ 제3순위</p> <p>- 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자</p>	<p>에 속한 자는 가점제의 적용 대상에서 제외한다.</p> <p>④ 사업주체는 제2항 및 제3항에 따라 가점제를 적용하여 가점제 점수가 같은 경우에는 추첨의 방법에 따르며, 가점제를 적용하는 주택의 입주자로 선정되지 못한 자에 대하여는 별도의 신청절차 없이 추첨제를 적용하는 주택의 추첨 대상자에 포함하여 입주자를 선정하여야 한다.</p> <p>⑤ 제3순위 안에서 경쟁이 있는 경우에는 추첨의 방법으로 입주자를 선정하여야 한다.</p> <p>⑥ 입주자저축에 가입한 자가 제5조의5제2항에 따라 입주자저축의 종류 또는 금액을 변경한 경우에는 입주자 모집공고일 전</p>

제 3 절 1인 가구 지원에 관한 법제 검토

공급주체에 따른 분류	규모	유형	입주자 선정방법 및 입주대상	관련 규정(주택공급에 관한 규칙)
				<p>에 변경한 경우에만 제1항을 적용한다. 다만, 청약예금에 가입한 자가 제5조의5제2항제2호에 따라 예치금액을 변경하는 경우에는 그 차액을 주택공급 신청 전에 추가로 예치하여야 한다.</p>

<표19> 임대주택의 유형과 공급에 관한 규정

규모에 따른 분류	분양대상 (임주자 선정기준)	관련 규정
공통기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임주자 모집공고일 현재 무주택 세대주로서 본인과 세대원(본인과 동일한 주민등록등본상 등재되어 있지 아니한 배우자 및 그 세대원 포함) 전원이 무주택자이며 아래 소득 및 자산보유 기준에 해당하는 자 ○ 소득기준 ▶ 전년도 도시근로자 가구 월평균소득(4인 이상인 세대는 가구원수 	<p>제32조(국민임대주택 임주자선정에 관한 특례) ① 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 건설하는 「임대주택법」 제16조제1항제2호에 따른 건설임대주택(이하 “국민임대주택”이라 한다) 중 50제곱미터 미만인 주택(단독세대주는 40제곱미터 이하의 주택에 한정하되, 입주자 모집공고 시 해당 시·군·자치구에 공급되는 주택 중 40제곱미터 이하의 주택이 없는 경우와 「장애인고용촉진 및 직업 재활법」 제2조에 따른 중증장애인의 경우에는 50제곱미터 미만인 주택으로 한다)은 무주택세대주로서 해당세대의 월평균소득(세대주와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니한 세대주의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원의 소득을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득(태아를 포함한 가구원수가 4명 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 70퍼센트 이하인 자에게 공급하되, 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50퍼센트 이하인 자에게 우선공급하고 경쟁이 있을 경우 다음 각 호의 순위에 따라 임주자를 선정한다.</p> <p>1. 제1순위 : 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 거주하는 자</p>

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
	<p>별 가구당 월평균소득)의 70%이하(2012년도 도시근로자 가구당 월평균소득 : 4,492,364원)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3인 이하, 3,512,460원 - 4인, 3,303,550원, - 5인 이상, 3,688,050원 <p>* 월평균소득은 동일한 주민등록표등본에 등재된 세대주 및 세대원(가구원 수, 부양가족수, 미성년자녀수에 태아 포함)의 소득을 합산한 금액이며, 4인 이상 세대는 동일한 주민등록표등본에 등재된 세대주 및 배우자와 직계존비속이 4인 이상인 세대를 의미함</p>	<p>2. 제2순위 : 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 연접한 시·군·자치구중 사업주체가 지정하는 시·군·자치구에 거주하는 자</p> <p>3. 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자</p> <p>② 국민임대주택중 50제곱미터 이상 60제곱미터 이하인 주택은 무주택세대주(단독세대주를 제외한다)로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70퍼센트 이하인 자에게 공급하되, 다음 각 호의 순위에 따라 입주자를 선정한다. 이 경우 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 거주하는 자에게 우선공급할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1순위 : 청약저축에 가입하여 24회 이상 납입한 자 2. 제2순위 : 청약저축에 가입하여 6회 이상 납입한 자 3. 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자 <p>③ 국민임대주택중 60제곱미터를 초과하는 주택은 무주택세대주(단독세대주를 제외한다)로서 당해 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 이하인 자에게 공급하되, 다음 각 호의 순위에 따라 입주자를 선정한다. 이 경우 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 거주하는 자에게 우선공급할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1순위 : 청약저축에 가입하여 24회 이상 납입한 자 2. 제2순위 : 청약저축에 가입하여 6회 이상 납입한 자

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
	<p>○ 자산기준</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 토지(소유면적 × 개별공시지가) - 개별공시지가 기준 (12,600만원 이하) - 해당세대가 보유하고 있는 모든 토지 대상 - 지적법에서 정한 14가지목(전, 답, 과수원, 목장용지, 임야, 광천지, 염전, 대, 공장용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 양어장, 잠종지)을 대상으로 하여 세대별로 합산한 금액 - 제외대상 토지 : 농지 원부상 농업인과 소 	<p>3. 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자</p> <p>④ 국민임대주택의 사업주체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 제1항부터 제3항까지에 따른 입주자선정순위에 도 불구하고 그 건설량의 10퍼센트 범위안에서 국민임대주택을 우선공급할 수 있다. 다만, 시·도지사의 승인을 얻은 경우에는 10퍼센트를 초과하여 우선공급할 수 있다.</p> <p>1. 국민임대주택의 사업주체가 당해 주택건설사업을 위하여 철거하는 주택의 소유자 또는 세입자로서 제1항 내지 제3항에 규정된 입주자격(소득요건을 제외한다)을 충족하는 자</p> <p>1의2. 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경개선사업 또는 주택재개발사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 세입자(주거환경개선사업의 경우에는 주택의 소유자를 포함한다)로서 제1항 내지 제3항에 규정된 입주자격(소득요건을 제외한다)을 충족하는 자</p> <p>1의3. 해당주택이 건설되는 시·군·자치구의 도시·군계획시설사업(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 도시·군계획시설사업을 말한다)으로 철거되는 주택의 소유자 및 세입자로서 제1항 내지 제3항의 입주자격(소득요건을 제외한다)을 충족하는 자</p> <p>2. 국민임대주택의 사업주체가 공공사업에 의하여 조성된 택지를 공급받아 주택을 건설하는 경우 당해 공공사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 소유자</p>

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
	<p>유자가 동일한 토지, 공부상 도로·구거·하천 등 공공 용지로 사용되고 있는 토지, 중중소유 토지, 문화재가 건립된 토지, 목장용지를 목장의 용도로 사용하는 토지(소명의무는 자산소유자에게 있음)</p> <p>▶ 건물</p> <ul style="list-style-type: none"> - 개별공시가격기준 (12,600만원 이하) - 공시가격이 공시되지 아니한 경우(공장, 상가, 무허가건물 등)에는 지방자치단체장이 결정 <p>한 시가표준액 적용</p>	<p>및 세입자로서 제1항 내지 제3항에 규정된 입주자격[「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업 또는 「도시개발법」에 의한 도시개발사업을 위하여 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따라 개발제한구역을 해제하고 당해 공공사업을 시행하는 경우 당해 공공사업의 시행을 위하여 철회되는 주택의 소유자(제19조제3항제1호의 규정에 의하여 분양주택을 특별공급받은 자를 제외한다) 및 세입자의 경우에는 소득요건을 제외한다]을 충족하는 자</p> <p>2의2. 국민임대주택의 사업주체가 공공사업에 의하여 조성된 택지를 공급받아 주택을 건설하는 경우 연결한 시·군·자치구에서 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지개발사업(개발계획상주택건설용지에 관한 계획이 포함된 경우에 한한다)의 시행을 위하여 철회되는 주택의 세입자로서 제1항 내지 제3항에 규정된 입주자격(소득요건을 제외한다)을 충족하는 자</p> <p>3. 재해로 인하여 철회되는 주택의 소유자 및 세입자로서 제1항 내지 제3항에 규정된 입주자격을 충족하는 자</p> <p>4. 시·도지사, 한국토지주택공사 또는 지방공사가 주택의 내력구조부 등에 중대한 하자가 발생하여 당해 거주자의 보호를 위하여 이주 및 철거가 필요하다고 인정하는 주택의 소유자 및 세입자로서 제1항 내지 제3항에 규정된 입주자격을 충족하는 자</p>

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자동차 - 현재가치 기준 2,467만원 이하(취득가액 기준으로 매년 10%씩 감가상각) - 보험개발원이 정하는 차량기준가액(차량기준가액이 없는 경우에는 등록당시 과세표준액인 취득가액을 기준으로 최초등록일 또는 이전등록일로부터 경과 년수에 따라 매년 10% 감가상각하여 산출한 금액) - 비영업용 자동차만을 대상으로 함 	<p>5. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제2조제3항제2호의 규정에 의하여 주거환경개선 및 취락정비가 필요하여 개발제한구역이 해제되는 지역에서 다른 지역으로 이주하게 되는 타인의 토지에 소재한 주택의 소유자 또는 세입자로서 제1항 내지 제3항에 규정된 입주자격을 충족하는 자</p> <p>6. 국민주택기금을 지원받아 건설된 임대주택거주자로서 사업주체의 부도 등으로 인하여 당해 주택에서 퇴거하였거나 퇴거하여야 하는 자 중 제1항 내지 제3항의 입주자격(소득요건을 제외한다)을 충족하는 자로서 관할 시장등의 확인을 받은 자</p> <p>7. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택(제1호부터 제2호의2까지에 해당하는 사업을 위하여 철거되는 주택은 제외한다)을 관계법령에 따라 해당 사업시행을 위한 고시 등이 있는 날 이전부터 소유하고 있는 자 및 철거되는 주택의 세입자 중 제1항부터 제3항까지에 따른 입주자격(소득요건은 제외한다)을 충족하는 자로서 관할 시장등의 확인을 받은 자</p> <p>⑤ 국민임대주택의 사업주체는 무주택세대주(제6호, 제6의2호, 제8호 및 제10호의 경우에는 세대주 요건을 제외한다)로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 입주자선정순위에도 불구하고 그 건설량의 20퍼센트 범위에서 국민임대주택을 우선공급할 수 있다. 이 경우 공</p>

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
<p>- 장애인사용자동차, 국가유공자(상이 1~7등급) 보철용 차량은 제외(소명의무는 자산소유자에게 있음)</p> <p>* 세대주 및 세대원 각각의 자동차를 기준으로 하되, 해당 동일 세대내 세대원간 지분으로 공유하고 있는 자동차의 보유가액은 세대원간 지분을 합산하여 산정</p> <p>○ 동일순위 경쟁시 입주자 선정기준</p> <p>▶ 세대주(신청인)나이</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50세 이상, 3점 - 40세 이상, 2점 - 30세 이상, 1점 	<p>- 장애인사용자동차, 국가유공자(상이 1~7등급) 보철용 차량은 제외(소명의무는 자산소유자에게 있음)</p> <p>* 세대주 및 세대원 각각의 자동차를 기준으로 하되, 해당 동일 세대내 세대원간 지분으로 공유하고 있는 자동차의 보유가액은 세대원간 지분을 합산하여 산정</p> <p>○ 동일순위 경쟁시 입주자 선정기준</p> <p>▶ 세대주(신청인)나이</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50세 이상, 3점 - 40세 이상, 2점 - 30세 이상, 1점 	<p>급신청자 중 입주자로 선정되지 못한 자에 대하여는 별도의 신청절차 없이 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 일반공급신청자에 포함하여 입주자를 선정하여야 한다.</p> <p>1. 입주자모집공고일 현재 65세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함한다)을 1년 이상 계속하여 부양(같은 세대별 주민등록표상에 등재되어 있는 경우로 한정한다)하고 있는 자로서 제1항 내지 제3항의 입주자격을 충족하는 자</p> <p>2. 「장애인복지법」 제32조에 따라 장애인등록증이 교부된 자(정신지체인·정신장애인 및 제3급 이상의 뇌병변장애인의 경우에는 그 배우자를 포함한다)로서 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 입주자격을 충족하는 자. 이 경우 입주자 선정순위는 장애등급이 높은 순서로 정한다.</p> <p>3. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 의한 국가유공자 또는 그 유족, 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」에 의한 5·18민주유공자 또는 그 유족 및 「특수임무수행자 지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 특수임무수행자 또는 그 유족으로서 제1항 내지 제3항의 입주자격을 충족하는 자 중 소득 수준 등을 고려하여 국가보훈처장이 입주가 필요하다고 인정하는 자</p> <p>3의2. 「세대균인지원에 관한 법률」에 따른 장기복무 세대균인으로서 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 입주자격을 충족하는 자 중 소득수준 등을 고려하여 국가보훈처장이 입주가 필요하다고 인정하는 자</p>

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
<p>▶ 분양가족수(입주자 모집공고일 현재 본인 을 제외한 세대별 주민등록표상 등재되어 있는 배우자, 직계 존·비속(배우자의 직계존속 포함) 및 형제·자매(만 20세 이하 또는 만 60세 이상인 자에 한함), 주민등록등본상 세대 분리된 배우자와 그 세대원, 태아포함 포함)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3인 이상, 3점 - 2인, 2점 - 1인, 1점 <p>▶ 당해 주택건설지역 거주기간</p>	<p>4. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호의 규정에 의한 북한이탈주민으로서 제1항 내지 제3항의 입주자격을 충족하는 자</p> <p>4의2. 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 남북피해자로서 제1항부터 제3항까지의 입주자격을 충족하는 자</p> <p>5. 「중소기업인력지원 특별법」 제2조제1호 및 제3조의 규정에 의한 중소기업에 종사하는 근로자로서 제1항 내지 제3항의 입주자격을 충족하는 자</p> <p>5의2. 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 입주자격을 충족하는 사람 중 비정규직 근로자의 주거안정을 위하여 국민임대주택의 우선공급이 필요한 경우로서 고용노동부장관이 정하는 기준에 해당하는 사람</p> <p>6. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 피해자로서 제1항부터 제3항까지의 입주자격(신청자와 동일한 세대별 주민등록표 상에 등재되어 있지 아니한 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대의 무주택 및 소득요건은 제외한다)을 충족하는 자 중 같은 법 시행령 제4조의2에 따라 여성가족부장관이 정하는 기준에 해당하는 자</p> <p>6의2. 「성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제2조에 따른 성폭력피해자 또는 성폭력피해자를 보호하는 가족으로서 제1항부터 제3항까지의 입주자격을 충족하는 자 중 여성가족부장관이 정하는 기준에 해당하는 자</p>	<p>4. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호의 규정에 의한 북한이탈주민으로서 제1항 내지 제3항의 입주자격을 충족하는 자</p> <p>4의2. 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 남북피해자로서 제1항부터 제3항까지의 입주자격을 충족하는 자</p> <p>5. 「중소기업인력지원 특별법」 제2조제1호 및 제3조의 규정에 의한 중소기업에 종사하는 근로자로서 제1항 내지 제3항의 입주자격을 충족하는 자</p> <p>5의2. 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 입주자격을 충족하는 사람 중 비정규직 근로자의 주거안정을 위하여 국민임대주택의 우선공급이 필요한 경우로서 고용노동부장관이 정하는 기준에 해당하는 사람</p> <p>6. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 피해자로서 제1항부터 제3항까지의 입주자격(신청자와 동일한 세대별 주민등록표 상에 등재되어 있지 아니한 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대의 무주택 및 소득요건은 제외한다)을 충족하는 자 중 같은 법 시행령 제4조의2에 따라 여성가족부장관이 정하는 기준에 해당하는 자</p> <p>6의2. 「성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제2조에 따른 성폭력피해자 또는 성폭력피해자를 보호하는 가족으로서 제1항부터 제3항까지의 입주자격을 충족하는 자 중 여성가족부장관이 정하는 기준에 해당하는 자</p>

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
	<ul style="list-style-type: none"> - 5년 이상, 3점 - 3년 이상 5년 미만, 2점 - 1년 이상 3년 미만, 1점 ▶ 65세 이상 직계존속(배우자의 직계존속 포함) - 1년 이상 부양자, 3점 * 주택공급에 관한 규칙 제32조제5항에 의한 우선공급 입주자 선정 시에는 적용하지 않음 ▶ 미성년 자녀수 (태아를 포함한 만 19세 미만 자녀의 수) - 3자녀 이상, 3점 - 2자녀, 2점 ▶ 청약저축 납입횟수 - 60회 이상, 3점 - 48회 이상 60회 미만, 2점 	<p>7. 「한부모가족지원법 시행규칙」 제3조에 따라 보건복지가족부장관이 정하는 기준에 해당하는 보호 대상 한부모가족</p> <p>8. 소년·소녀가정으로서 시정등이 국민임대주택의 사업주체에게 추천하는 자</p> <p>8의2. 「아동복지법」 제2조제7호에 따른 가정위탁을 통하여 아동의 보호·양육하는 조부모 또는 친인척으로서 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 입주자격을 갖춘 자 중 시정등이 국민임대주택의 사업주체에게 추천하는 자</p> <p>9. 입주자모집공고일 현재 65세 이상인 자로서 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 입주자격을 충족하는 자</p> <p>10. 「범죄피해자 보호법」 제3조제1항제1호에 따른 범죄피해자로서 제1항부터 제3항까지의 입주자격을 갖춘 자 중 법무부장관이 정하는 기준을 충족하는 자</p> <p>11. 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제11조의4에 따른 탄광근로자이거나 탄광근로자였던 자 또는 같은 법 시행령 제16조의3제1항에 따른 유족으로서 입주자모집공고일 현재 폐광지역에 3년 이상 거주한 자 중 제1항부터 제3항까지의 입주자격을 갖춘 자</p> <p>12. 투자촉진 또는 지역경제의 활성화 등을 위하여 해외에서 15년 이상 거주한 후 대한민국에 영구귀국 또는 귀화하는 재외동포에게 주택의 특별공급이 필요한 경우로서 해당 시·도지사가 정하여 고시하는 기준에 해당하는 자</p>

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
<ul style="list-style-type: none"> - 36회 이상 48회 미만, 1점 ▶ 신청인이 중소기업중 제조업에 종사하는 근로자(임원제외)인 경우, 3점 * 주택공급에 관한 규칙 제32조제5항에 의한 우선공급 입주자 선정 시에는 적용하지 않음 ▶ 사회취약계층(중복대상은 하나만 인정) - 국민기초생활수급자, 국가유공자·5.18 민주유공자·특수임무수행자(또는 그 유족), 일본군위안부 피해자, 보호대상 한부모 가 	<ul style="list-style-type: none"> ⑥ 국민임대주택의 사업주체는 입주자 모집공고일 현재 「민법」상 미성년자인 3명 이상의 자녀(태아를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 둔 무주택세대주로서 제1항부터 제3항까지의 입주자격을 충족하는 자에게 그 건설량의 10퍼센트 범위에서 국민임대주택을 우선공급할 수 있다. 이 경우 공급신청을 한 자가 입주자로 선정되지 못할 경우 별도의 신청절차 없이 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 일반공급신청자에 포함하여 입주자를 선정하여야 한다. ⑦ 국민임대주택의 사업주체는 제1항부터 제3항까지의 입주자격(입주자선정순위는 제외한다)을 충족하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 무주택세대주로서 국가보훈처장이 국민임대주택 입주가 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 입주자선정순위에도 불구하고 그 건설량의 10퍼센트를 우선 공급할 수 있다. 이 경우 공급신청자 중 입주자로 선정되지 못한 자에 대하여는 별도의 신청절차 없이 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 일반공급 신청자에 포함하여 입주자를 선정하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 또는 그 유족 2. 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」에 따른 5·18민주유공자 또는 그 유족 3. 「특수임무수행자 지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 특수임무수행자 또는 그 유족 4. 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 참전유공자 	

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
	<p>죽, 북한이탈주민, 65세 이상의 직계존속 (배우자 직계존속 포함)을 부양하는 자로서 국민기초생활수급자 선정기준의 소득 인정액 이하인 자, 아동복지시설에서 퇴소하는 자로서 아동복지시설의 장이 추천하는 자, 기타 영구임대주택 입주자가 필요하다고 인정되는 자, 3점 - 차상위계층에 속한 자, 3점</p> <p>- 영구임대주택에 거주하는 자 중 청약저축 가입자, 3점</p>	<p>⑧ 국민임대주택의 사업주체는 영구임대주택의 입주자로서 입주자격 상실 등의 사유로 그 주택에서 퇴거하는 무주택세대주에게 제1항부터 제3항까지에 규정된 입주자선정순위에도 불구하고 그 건설량의 3퍼센트 범위에서 국민임대주택을 우선공급할 수 있다. 이 경우 공급신청자 중 입주자로 선정되지 못한 자에 대하여는 별도의 신청절차 없이 제1항부터 제3항까지에 따른 일반공급신청자에 포함하여 입주자를 선정하여야 한다.</p> <p>⑨ 국민임대주택의 사업주체는 다음 각 호의 자에게 제1항부터 제3항까지에 따른 입주자선정순위에도 불구하고 1회에 한정하여 그 건설량의 2퍼센트(시·도 지사의 승인을 받은 경우에는 10퍼센트)의 범위에서 국민임대주택을 우선공급할 수 있다. 이 경우 공급신청자 중 입주자로 선정되지 못한 자에 대하여는 별도의 신청절차 없이 제1항부터 제3항까지에 따른 일반공급신청자에 포함하여 입주자를 선정하여야 한다.</p> <p>1. 비닐·부직포 등으로 건축되어 그 전부 또는 일부가 주거의 용도로 제공되는 간이공작물(이하 이 조에서 “비닐간이공작물”이라 한다)에 거주하고 있는 자로서 안전행정부장관으로부터 그 거주사실이 국토교통부장관에게 통보된 자(이하 이 조에서 “비닐간이공작물거주자”라 한다) 중 무주택세대주. 다만, 2007년 11월 21일 이전부터 해당 비닐공작물에 거주하고 있는 자에 한정한다.</p>

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
	<p>* 주택공급에 관한 규칙 제32조제5항에 의한 우선공급 입주자 선정 시에는 적용하지 않음</p> <p>▶ 1년 이상 퇴직 공제 부금이 적립된 건설 근로자, 3점</p> <p>○ 공사 국민임대주택에 과거 계약사실이 있는 경우 감점 산정기준</p> <p>▶ 기간산정</p> <p>- 과거 공사 국민임대 주택 계약일로부터 당해 공급하는 국민임대주택의 입주자 모집공고일 기준</p>	<p>2. 비닐간이공작물거주자이었던 자로서 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 한국토지주택공사 또는 지방공사로부터 전세임대주택을 공급받은 자 중 무주택세대주 ⑩ 국민임대주택의 사업주체는 입주자모집공고일 현재 해당 주택건설지역에 거주하는 자 중 혼인기간이 5년 이내이고 그 기간에 출산(임신 중이거나 임양한 자를 포함한다)하여 자녀가 있는 무주택세대주로서 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 입주자격(입주자 선정순위는 제외한다. 다만, 50제곱미터 이상인 주택의 경우에는 청약저축에 가입하여 6개월이 경과되고 매월 약정납입일에 월납입금을 6회 이상 납입한 자이어야 한다)을 충족하는 자에게 그 건설량의 30퍼센트의 범위에서 연간 주택건설계획량 등을 고려하여 국토교통부장관이 정하여 고시하는 비율의 국민임대주택을 다음 각 호의 순위에 따라 우선공급할 수 있다. 이 경우 임신 또는 입양으로 입주자격을 취득한 자는 국토교통부장관이 정하는 출산 등과 관련한 자료를 제출하거나 입주시까지 입양이 유지되어야 하며, 공급신청자 중 입주자로 선정되지 못한 자에 대하여는 별도의 신청절차 없이 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 일반공급신청자에 포함하여 입주자를 선정하여야 한다.</p> <p>1. 제1순위: 혼인기간이 3년 이내인 자</p> <p>2. 제2순위: 혼인기간이 3년 초과인 자</p> <p>3. 삭제</p>

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
<ul style="list-style-type: none"> - 다수의 국민임대주택에 계약한 사실이 있는 경우에는 가장 최근 계약일 적용 ▶ 감점산정 <ul style="list-style-type: none"> - 최근 1년 이내에 계약한 사실이 있는 경우, -5점 - 최근 3년 이내에 계약한 사실이 있는 경우, -3점 ○ 위 기준에 의해 입주자를 선정하고 남은 주택이 있는 경우, ▶ 선착순의 방법으로 입주자를 선정할 수 있음(제32조제13항) 	<p>① 제4항제1호, 제1호의2, 제1호의3, 제2호, 제2호의2 및 제4호에 따라 우선공급을 받을 수 있는 자는 관계법령에 따라 해당 사업을 위한 고시 등이 있는 날 현재 3개월 이상 거주한 자이어야 하고, 같은 항 제3호에 따라 우선공급을 받을 수 있는 자는 재해가 발생한 날 현재 전입신고를 하고 거주하고 있는 자이어야 하며, 같은 항 제5호에 따라 우선공급을 받을 수 있는 자는 개발제한구역의 해제를 위한 도시·군관리계획을 결정·고시한 날 현재 해당 지역에 3년 이상 거주하는 자로서 시장등이 확인하는 경우에 한한다.</p> <p>② 국민임대주택의 사업주체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 제1순위, 제2순위 및 제3순위 안에서 경쟁이 있으면 「민법」상 미성년인 자녀 3명 이상을 둔 세대주 중 미성년인 자녀 수가 많은 순으로 입주자를 선정하여야 하며, 자녀수가 같거나 입주자를 선정하고 남은 주택이 있는 경우와 제5항제1호부터 제9호까지, 제6항, 제8항 및 제9항에 따른 입주자 선정 시 경쟁이 있는 경우에는 다음 각 호의 배점을 합산한 순위에 따라 입주자를 선정하고 동일한 점수인 경우에는 추첨으로 입주자를 선정하되, 동일한 사유로 중복하여 합산하지 아니한다. 다만, 제4호, 제7호 및 제8호의 규정은 제5항의 규정에 따른 우선공급에는 이를 적용하지 아니한다.</p> <p>1. 세대주의 나이 가. 50세 이상 : 3점</p>	

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
		<p>나. 40세 이상 50세 미만 : 2점 다. 30세 이상 40세 미만 : 1점</p> <p>2. 부양가족의 수(태아를 포함한다) 가. 3인 이상 : 3점 나. 2인 : 2점 다. 1인 : 1점</p> <p>3. 당해 주택건설지역에서의 거주기간 가. 5년 이상 : 3점 나. 3년 이상 5년 미만 : 2점 다. 1년 이상 3년 미만 : 1점</p> <p>4. 65세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함한다)을 1년 이상 부양하고 있는 경우 : 3점</p> <p>5. 「민법」상 미성년자인 자녀 수 가. 3자녀 이상 : 3점 나. 2자녀 : 2점</p> <p>6. 청약저축 납입횟수 가. 60회 이상 납입한 자: 3점 나. 48회 이상 납입한 자: 2점</p>

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
<p>전용면적 50㎡ 미만 (단독세대주는 40㎡ 이하)</p>	<p>○ 무주택세대주로서 해당 세대의 전년도 월 평균소득이 도시근로자 가구당 월평균소득(4인 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득)의 70% 이하인 자에게 공급 하되 다음 순위에 따라 입주자를 선정함</p> <p>▶ 가구원수별 가구당 월 평균소득의 50%이하 인 세대에게 먼저 공급</p> <p>▶ 남은 주택이 있을 경우 입주자 선정순위는, - 제1순위 : 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 거주하는 자</p>	<p>다. 36회 이상 납입한 자: 1점</p> <p>7. 「중소기업기본법」 제2조제1항의 규정에 의한 중소기업중 제조업에 종사하는 근로자(임원을 제외한다)인 경우 : 3점</p> <p>8. 사회취약계층</p> <p>다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자의 경우: 3점. 이 경우 둘 이상의 사유에 해당하는 자의 경우라도 3점만을 부여한다.</p> <p>가. 제31조제1항제1호 내지 제5호, 제7호, 제7호의2 및 제8호에 해당하는 자</p> <p>나. 「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 차상위계층에 속한 자</p> <p>다. 영구임대주택에 거주하는 자중 청약저축가입자</p> <p>9. 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제11조에 따른 피공제자 중 1년 이상 공제부금이 적립된 자: 3점</p> <p>10. 해당 사업주체가 공급하는 국민임대주택에 대하여 과거에 계약을 체결한 사실이 있는 자인 경우: 계약체결일부터 경과기간에 따라 -1점에서 -5점의 범위에서 해당 사업주체가 정하는 배점</p> <p>⑬ 제10항 각 호의 제1순위 및 제2순위 안에서 경쟁이 있는 경우에는 다음 각 호의 순서대로 입주자를 선정하여야 한다.</p> <p>1. 해당 주택건설지역의 거주자(제4조제3항에 따라 수도권거주자가 주택공급을 신청하는 경우에만 해당한다)</p>

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
<p>전용면적 50㎡이상 60㎡이하</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 제2순위 : 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구의 연접 시·군·자치구중 사업주체가 지정하는 시·군·자치구에 거주하는 자 - 제3순위 : 제 1·2순위 이외의 자 	<ol style="list-style-type: none"> 2. 자녀 수가 많은 자 3. 자녀 수가 같은 경우에는 추첨으로 선정된 자 <p>⑭ 국민임대주택 공급신청 시 태아를 자녀로 인정받아 입주예정자로 선정된 자는 사업주체가 정한 입주기간이 시작하기 전까지 임신진단서, 출생증명서, 유산·낙태 관련 진단서 등 임신 또는 출산과 관련된 서류를 사업주체에게 제출하여야 하며, 사업주체는 입주예정자가 관련 서류를 제출하지 않거나 「모자보건법」 제14조를 위반하여 인공임신중절수술 등을 한 경우에는 공급계약을 취소하여야 한다.</p> <p>⑮ 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 입주자를 선정하고 남은 주택이 있는 경우에는 제1항 내지 제3항의 입주자격에 불구하고 선착순의 방법에 의하여 입주를 선정할 수 있다.</p>
	<p>○ 무주택세대주(단독세대주를 제외한다)로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70퍼센트 이하인 자에게 공급</p>	<p>⑯ 국토교통부장관, 시·도지사, 한국토지주택공사 또는 지방공사는 제1항부터 제3항까지에 규정된 입주자격의 요건외에 부동산, 자동차 등 자산에 관한 별도의 요건을 정할 수 있으며, 그 요건을 정한 경우에는 입주자모집공고내용에 이를 포함하여 공고하여야 한다. 다만, 제4항제1호, 제1호의2, 제1호의3, 제2호, 제2호의2, 제6호, 제7호 및 제5항제6호의 경우에는 자산요건의 적용을 제외한다.</p> <p>⑰ 국토교통부장관, 시·도지사, 한국토지주택공사 또는 지방공사는 관계행정기관의 장에게 제1항부터 제3항까지 및 제16항에 따른 입주자격을 심사하기 위하여</p>

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 이 경우, 입주자 선정순위는, <ul style="list-style-type: none"> - 제1순위 : 청약저축에 가입하여 24회 이상 납입한 자 - 제2순위 : 청약저축에 가입하여 6회 이상 납입한 자 - 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 않는 자 ▶ 동일순위에서는, <ul style="list-style-type: none"> - 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 거주하는 자에게 우선공급할 수 있음 	<p>어 필요한 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.</p> <p>⑱ 국토교통부장관, 시·도지사, 한국토지주택공사 또는 지방공사는 국민임대주택의 입주자선정에 관한 세부적인 사항과 입주자관리, 퇴거요건, 특별수선충당금의 적립, 관리비 보전 등 국민임대주택의 운영 및 관리에 관하여 필요한 사항을 정할 수 있다.</p> <p>⑲ 시·도지사는 지방자치단체 또는 지방공사가 국민임대주택을 건설하여 공급하는 경우에 제1항부터 제10항까지의 규정에도 불구하고 해당 지역의 실정을 고려하여 다음 각 호의 기준을 별도로 정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 입주자의 선정 순위 2. 국민임대주택을 우선 공급받을 수 있는 대상자 및 그 공급비율

제 2 장 1인 가구의 실태 및 문제분석

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
60㎡ 초과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무주택세대주(단독세대주를 제외)로서 당해 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 이하인 자에게 공급 ▶ 이 경우, 입주자 선정순위는, <ul style="list-style-type: none"> - 제1순위 : 청약저축에 가입하여 24회 이상 납입한 자 - 제2순위 : 청약저축에 가입하여 6회 이상 납입한 자 - 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 않는 자 	

제3절 1인 가구 지원에 관한 법제 검토

규모에 따른 분류	분양대상 (입주자 선정기준)	관련 규정
	<p>▶ 동일순위에서는, - 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 거주하는 자에게 우선공급할 수 있음</p>	

『장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률』(이하 주거약자지원법)은 장애인·고령자 등 주거약자의 안전하고 편리한 주거생활을 지원하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 “주거약자의 주거안정과 주거수준 향상”을 위해 2012년 제정되었다. “주거약자”란 개념을 도입한 최초의 법률로서, 주거약자에 대해 주택법, 임대주택법 및 보금자리주택법이 정하지 아니한 사항에 대해서는 우선 적용되는 법률이다. 주거약자에 대한 주거지원계획을 주택종합계획에 포함하고(주거약자지원법 제5조), 주거실태조사(주거약자지원법 제7조) 및 주거약자용 주택에 대한 최저주거기준의 설정을 강화함은 물론(주거약자지원법 제9조), 국가 및 지방자치단체 또는 국민주택기금의 지원을 받아 건설되는 건설임대주택 중 100분의 3이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상을 주거약자용 주택으로 건설할 것을 의무화 하고 있다(주거약자지원법 제10조).

문제는 주거약자를 65세 이상자와, 장애인, 국가유공자 등으로 한정하고 있어 사실상 저소득 1인 가구 주거지원과는 거리가 멀다는 점이다. 주거약자의 범위에 장애인 및 고령자와 같은 사회적 약자 그리고 국가유공자 및 보훈대상자를 동시에 규정하여, 보호대상의 특성에 따라 주거편의시설 및 주거지원을 실현하고자 하는 맞춤형 주거복지라는 입법목적과 상반되고 있다.

<표20> 현행법상 주거약자의 범위

<p>장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률</p> <p>제2조 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “주거약자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.</p> <p>가. 65세 이상인 사람</p> <p>나. 「장애인복지법」 제2조제2항에 해당하는 장애인</p> <p>다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람</p>

장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 시행령 제 2 조(주거약자의 범위) 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제 2조제1호 다목에서 “대통령령으로 정하는 사람”이란 다음 각 호의 사람을 말한다.

1. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자로서 상이등급 1급부터 7급까지의 판정을 받은 사람
2. 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 보훈보상대상자로서 상이등급 1급부터 7급까지의 판정을 받은 사람
3. 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」에 따라 등록된 5·18민주화운동부상자로서 신체장애등급 1급부터 14급까지의 판정을 받은 사람
4. 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 고엽제후유의증환자로서 경도(輕度) 장애 이상의 장애등급의 판정을 받은 사람

이와 관련해 분양주택 및 임대주택의 입주대상자 선정시 부양가족 수가 중요 결정요인으로 작용한다는 점이 지속적인 문제로 언급되었다.⁴⁵⁾ 「주택공급에 관한 규칙」에 따라 청약가점제가 적용되기 때문에 1인 가구의 경우 무주택기간, 청약저축납입횟수가 동순위 후보자와 같다 하더라도, 부양가족이 없기 때문에 상대적으로 순위가 낮아지게 되어있어 다인가구에 비해 공공주택분양 및 임대 획득에서 불리한 위치에 놓이게 된다.

주택공급에 관한 규칙 제 2 조

14. “가점제”란 다음 각 목의 가점항목 및 감점항목에 대하여 별표 1의 기준을 적용하여 산정한 점수(이하 “가점제 점수”라 한다)가 높은 순으로 입주자를 선정하는 것을 말한다.

가. 가점항목 :

45) 변미리 외 2인, 서울의 1인 가구 증가와 도시정책 수요연구, 서울시정개발연구원, 2008, 64면

- 1) 무주택기간
 - 2) 부양가족수
 - 3) 입주자저축 가입기간
- 나. 감점항목 : 소유주택수

국토교통부는 2013년 주택공급에 관한 규칙을 개정하여 주거전용면적 85㎡ 초과주택에 대해 청약가점제 적용을 폐지하였다. 또한 청약가점제가 유지되는 전용 85㎡ 이하의 주택도 가점적용비율이 현행 75%에서 40%로 줄어들게 되었다. 또한 이런 가점제 적용비율의 조정 권한은 시·도지사에게 입주자 모집승인권자인 시·군·구청장으로 바뀌게 되었는데, 지역특성을 반영해 가점제 비율을 탄력적으로 조정할 수 있게 되었다. 따라서 이런 개정을 통해 현재 유주택자도 청약 1순위자격을 갖게 되었다. 그러나 아직까지 청약가점제가 전면폐지된 것은 아니며, 민영주택 또한 주택공급에 관한 규칙의 적용을 받기 때문에, 1인 가구의 주택확보는 다인 가구에 비해 상대적으로 불리할 수밖에 없다.

특히 청약가점제가 적용되지 않은 주택이라 할지라도 주택공급에 관한 규칙상 순위제 방식에 따른 입주자 선발과정에서 순위간 경쟁이 발생할 경우 순위 확정을 위해 부양가족수가 많은 신청인에게 가점을 주기 때문에, 결과적으로 1인 가구는 다인가구에 비해 주택공급시 구조적으로 불리한 입장에 놓이게 된다.

현재 국가 및 공공에 의해 공급되는 주택 가운데 부양가족수를 입주대상자 선정요건으로 정하고 있는 유형은 다음 <표21>과 같다.

<표21> 입주자 선정시 부양가족수 적용여부

분양주택			임대주택		
국민주택	민간건설 중형국민주택	민영 주택	공공임대	영구임대	국민임대
부분적 폐지 동 순위 경쟁시 적용	부분적 폐지 동순위경쟁 시 적용	추첨제 부분 적용	적 용	적 용	적 용

위 표를 볼 때 국가주택정책에 의해 공급 및 운영되는 공공주택의 약 83.4%가 부양가족수에 따라 입주자를 선별하고 있다. 2013년 「주택공급에 관한 규칙」을 개정하여 85㎡ 이상의 주택 등에는 청약가점제를 폐지했다고 하지만, 1인 가구의 경우 주거비 부담으로 인해 85㎡ 이하의 소형주택규모를 선호하는 계층이므로 가점제 폐지로 인한 혜택과는 전혀 무관하다.

영구임대주택의 경우 저렴한 임대조건(보증금, 월임대료) 등으로 영구적으로 거주할 수 있는 주택으로 분양 전환되지 않는 주택으로서 입주 제1순위는 국민기초생활보장법상의 수급권자, 국가유공자, 일본군위안부, 한부모가정·장애인, 65세 이상 직계존속 부양자 아동복지시설 퇴소자로서 아동복지시설의 장이 추천하는 자, 제2순위는 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하인 자이며, 제3순위는 청약저축가입자이다. 국민주택 등의 입주선정기준과는 다르지만, 저소득 비혼 1인 가구의 경우 기초생활보장법상 수급권자이거나, 월평균 소득의 50%이하 아니라면 국가가 보호하는 주거취약계층에 해당되지 아니하기 때문에 임대주택을 신청할 수 없는 상황이다.

국민임대주택의 경우 전용면적 40㎡이하의 주택은 단독세대주가 입주가능하지만, 실제 이 같은 규모의 소형임대주택 공급은 매우 적은 실정으로 1인 가구의 증가속도에 현저히 못 미치고 있다.

따라서 1인 가구의 특성을 반영한 주택순위결정요인에 대한 연구와 법령개정이 필요하다 할 것이다. 이를 위해 주택분양 및 임대주택 공급시 지역당 1인 가구비율을 반영하며, 입주자 가운데 일정비율은 1인 가구에게 지급하는 방식(이하 할당방식)을 고려해볼 수 있다. 이미 주거약자지원법 제10조 제1항에 의하면 국가 및 지방자치단체 또는 국민주택기금의 지원에 따른 건설임대주택 중 대통령령으로 정하는 임대주택의 경우 일정 비율의 범위 내에서 주거약자에게 지급될 것을 정하여 할당방식의 주택공급을 지원하고 있으므로, 법령상 국민주택 및 임대주택 건설시 저소득 1인 가구에게 일정비율을 우선적으로 제공하는 할당방식도 사회적 약자에 대한 주거지원으로서 타당성을 갖는다 판단된다.

그러나 이 같은 할당방식은 1인 가구의 급속한 증가현상을 고려할 때 주택규모와 공급규칙에 따른 한시적 방법일 뿐 보다 근본적인 대책일 수 없다. 장기적 관점에서 필요한 것은 1인 가구에게 적절한 소형임대주택의 공급을 늘리는 방법이라 할 것이다. 그리고 이 같은 소형 국민주택 또는 임대주택 공급을 순차적으로 늘리기 위해서는, 무엇보다 현재 평균 가구원수 5인 기준으로 설정된 85㎡라는 국민주택 규모를 가구별 특성에 따라 다양화 하도록 주택법 및 건축법을 개정해야 한다. 왜냐하면 85㎡라는 주거전용면적기준은 1973년부터 30년 이상 적용된 기준으로서 1인 가구가 증가하는 인구변화 추이를 반영하지 못한 채 다인가구중심의 주거면적 산정방식을 따르고 있기 때문이다. 저소득 1인 가구 입장에서는 85㎡라는 국민주택규모는 주거비 부담으로 이어지기 때문에, 이들의 특성에 맞는 주거전용면적 기준이

달리 설정되어야만 할 것이다.⁴⁶⁾ 이어서 “최저주거기준을 통한 주거약자의 보호”라는 주택법상의 주거복지목적을 고려할 때, 저소득 1인 가구의 거주형태가 대부분 고시원 등의 비주택임을 감안한다면 주택법 및 건축법상 준주택의 경우에도 최소주거면적기준을 의무화 하여 실효성 있는 1인 가구의 주거지원제도를 마련해야 할 것이다.⁴⁷⁾

(2) 주거비 지원

주거비란 주택을 점유하고 있는 자가 주택이 주는 서비스의 대가로 지불하는 주거관련 비용의 총합으로, 이에선 임대료와 주거관리비(난방비, 전기료, 상하수도료, 치사연료비, 일반관리비, 일상적인 수선유지비)를 포함하는 비용을 말한다.⁴⁸⁾ 우리나라는 중앙부처에서 시행하는 국민기초생활보장 수급자에 대한 주거급여 그리고 국민주택기금에 의한 전세자금대출 프로그램 이원화 하여 시행되고 있다.⁴⁹⁾

46) 김재운, 국민주택규모의 다양화 필요성에 관한 연구, 토지공법연구 제55집, 토지공법학회, 2011

47) 주택법 제 2 조 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, 이를 단독주택과 공동주택으로 구분한다.

1의2. “준주택”이란 주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용가능한 시설 등을 말하며, 그 범위와 종류는 대통령령으로 정한다.

주택법 시행령 제 2 조의2(준주택의 범위와 종류) 법 제2조제1호의2에 따른 준주택의 범위와 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 「건축법 시행령」 별표 1 제2호 라목에 따른 기숙사
2. 「건축법 시행령」 별표 1 제4호 과목 및 제15호 다목에 따른 고시원
3. 「건축법 시행령」 별표 1 제11호 나목에 따른 노인복지시설 중 「노인복지법」 제32조 제1항 제3호의 노인복지주택
4. 「건축법 시행령」 별표 1 제14호 나목에 따른 오피스텔

48) 김혜승 외 1인, 최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지정책 소요추정, 국토연구 제59권, 국토연구원, 2008, 229면

49) 김명엽, 무주택 저소득층을 위한 주거비지원제도의 개선에 관한 연구, 일감법학, 2012, 37면

국민기초생활보장법 제7조 및 제11조에 의해 기초생활수급자는 최저생계비명목으로 지급되는 생계급여와 더불어 주거급여를 지원받는다.⁵⁰⁾ 주거급여의 기준 및 지급절차는 국민기초생활보장법 시행령 제8조(임차료의 구분), 제9조(월세임차료의 지급), 제10조(전세자금대여), 제11조(유지수선비 지급기준 및 방법)에서 규정하고 있다.

국민기초생활보장법에 규정된 주거급여는 수급자의 주거안정을 위하여, 임차료 유지수선비, 기타 대통령이 정하는 수급품이 현금 또는 현물급여로 지급된다. 주거급여의 종류는 크게 현물급여와 현금급여로 구분되는데, 자가가구를 제외한 임차가구에게는 전액 현금급여가 지급되며, 보건복지부령에 따른 최저생계비·소득기준에 따라 다음과 같이 산정된다.⁵¹⁾

$$\text{현금급여기준액} - \text{가구의 소득인정액} = \text{가구별 생계급여액} + \text{주거급여액}$$

50) 국민기초생활보장법 제7조(급여의 종류) ① 이 법에 따른 급여의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 생계급여
2. 주거급여
3. 의료급여
4. 교육급여
5. 해산급여(解産給與)
6. 장애급여(葬祭給與)
7. 자활급여

제11조(주거급여) ① 주거급여는 수급자에게 주거 안정에 필요한 임차료, 유지·수선비, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수급품을 지급하는 것으로 한다.

② 주거급여의 기준 및 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

51) 제6조(최저생계비의 결정) ① 보건복지부장관은 국민의 소득·지출 수준과 수급권자의 가구 유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.

② 보건복지부장관은 매년 9월 1일까지 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 공표하여야 한다.

③ 보건복지부장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 3년마다 하며, 이에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

2008년 국민기초생활보장법 개정시 주거급여는 생계비에 포함된 주거비를 분리하여 주거급여에 포함시킴으로써 주거급여가 최저주거비를 보장하도록 하였다. 수급가구는 소득인정액에 따라 가구별로 0원에서 최저주거비까지 정률로 지급받게 된 것이다.⁵²⁾

따라서 1인 가구가 이 같은 주거급여를 지원받기 위해서는 기초생활수급자로 지원되어야만 한다. 실제 1인 가구의 11.1%가 주거급여를 지원받을 수 없는 차상위계층에 해당하기 때문에 이들에 대한 주거지원방식도 고려되어야만 할 것이다.⁵³⁾ 뿐만 아니라 주거급여의 목적 자체가 최저생계비 이하 가구에 대한 보충급여로서 생계급여와 연동되어 운영된다. 즉 주거급여가 생계급여와 함께 현금으로 직접 지원되므로, 기초수급자인 1인 가구 입장에서는 이를 주거비로 사용하기보다는 급박한 생활의 필요 때문에 실제 생활비로 전용할 확률이 높다. 따라서 실질적인 주거안정효과를 가져오기 위해서는 법령개정을 통해 수혜자에게 직접 지급하는 방식이 아닌, 임차인에게 지급하거나 은행을 통해 간접 지급되는 방식 등으로 지급방식을 관련 규정을 개정해야 할 것이다.⁵⁴⁾

52) 이태진 외, 주거복지정책의 평가 및 개편방안 인구: 국민기초생활보장제도 주거급여 시행 10년, 한국보건사회연구원, 2010, 56-57면

53) 반정호, 전개논문, 65면

54) 국민기초생활보장법 제11조(주거급여) ① 주거급여는 수급자에게 주거 안정에 필요한 임차료, 유지·수선비, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수급품을 지급하는 것으로 한다.

② 주거급여의 기준 및 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

국민기초생활보장법 시행령 제 8 조(임차료의 구분) 법 제11조제1항에 따른 임차료는 월임차료를 지급하거나 전세금(임차보증금을 포함한다. 이하 같다)을 대여하는 것으로 한다.

제11조(유지수선비의 지급기준 및 방법) ① 법 제11조제1항에 따른 유지수선비는 주택을 소유하고 그 주택에 거주하는 수급자와 타인 소유의 주택에 무료로 거주하는 수급자에게 지급한다.

② 제1항에 따른 유지수선비의 지급은 수급자가 거주하는 주택의 유지에 필요한 점검 또는 수선을 실시하는 것으로 한다. 다만, 점검 또는 수선을 실시할 수 없

이어서 주택법 제60조에 의해 주택종합계획을 효율적으로 실시하고 필요한 자금을 확보하여 주택공급을 원활히 하기 위해 마련된 “국민주택기금”을 통해 전세자금대출 지원 형태의 주거비 지원 방식이 있다. 이 같은 전세자금 대출요건 및 절차에 관한 사항은 주택법 제62조에 의해 기금운용 및 관리에 관한 책임을 맡은 국토교통부장관이 수립하는 「기금운용계획」에 따라 정해진다.⁵⁵⁾

국민주택기금이 제공하는 전세자금대출은 크게 “근로자서민 전세자금”대출과 “저소득 가구 전세자금” 대출로 구분된다.

“근로자서민 전세자금” 대출은 대출 신청일 현재 세대주로서 대출 대상 주택을 임차하고자 주택임대차계약을 체결하고 임차보증금의 5% 이

거나 실시하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 점검 또는 수선에 필요한 금품을 지급할 수 있다.

③ 제2항 본문에 따른 점검은 3개월마다 실시하되, 주택의 상태 등 따라 점검주기를 달리 할 수 있다.

④ 제2항 본문에 따른 수선은 제3항에 따른 점검결과에 따라 제1항에 해당하는 사람의 신청을 받아 실시한다. 이 경우 수선의 범위 및 신청방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.

⑤ 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제2항에 따른 점검 및 수선을 공공기관, 민간기관, 공공단체 또는 민간단체에 의뢰하여 실시할 수 있다. 이 경우 법 제16조에 따른 지역자활센터(이하 “지역자활센터”라 한다) 또는 자활기업에 우선적으로 의뢰할 수 있다.

55) 제62조(국민주택기금의 운용·관리 및 기금수탁자의 책임 등) ① 국민주택기금은 국토교통부장관이 운용·관리한다.

② 국토교통부장관은 국민주택기금의 운용·관리에 관한 사무의 전부 또는 일부를 금융기관 등 국토교통부장관이 지정하는 자(이하 “기금수탁자”라 한다)에게 위탁할 수 있다.

③ 제2항에 따라 국민주택기금의 운용·관리에 관한 사무를 위탁받은 기금수탁자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국민주택기금의 조성 및 운용 상황을 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.

④ 기금수탁자는 선량한 관리자의 주의로 위탁받은 사무를 처리하여야 한다.

⑤ 기금수탁자가 제4항의 주의를 위반하여 국민주택기금에 손해를 입힌 경우에는 이를 배상하여야 한다.

⑥ 국토교통부장관은 국민주택기금의 운용에 관한 계획을 수립하려는 경우에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

⑦ 국민주택기금의 회계연도·운용계획 및 결산 등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「국가재정법」을 적용한다.

상을 지불한 근로자 및 서민을 대상으로, ① 대출신청일 현재 만 19세 이상인 세대주(만 30세 미만의 단독세대주 제외) 또는 세대주로 인정 될 것, ② 대출신청일 현재 세대주로서 세대주를 포함한 세대원 전원이 무주택일 것, ③ 최근년도 또는 최근 1년간 부부합산 총소득이 5천만원 이하일 것을 요건으로 한다.

이어서 “저소득 가구 전세자금” 대출의 경우 대출대상 주택을 임차하고자 주택임대차계약을 체결하고 임차보증금의 5%이상을 지불한 저소득 가구를 대상으로, ① 해당 지자체장의 추천을 받은 보증금액이 일정금액(수도권과밀억제권역 1억 2천만 원, 수도권기타 및 광역시 9천만 원, 기타지역 7천만 원)이하 일 것, ② 대출신청일 현재 만19세 이상 세대주(만 30세 미만의 단독세대주 제외) 또는 세대주로 인정될 것, ③ 세대주로 포함한 세대원 전원이 무주택일 것을 요한다.

그러나 전세자금 대출제도의 경우, 소득이 있는 1인 가구의 경우 이 같은 제도를 이용하여 주거안정을 찾을 수 있지만, 소득이 낮은 1인 가구의 경우 상환능력의 한계로 신청자체를 고려하지 않는 경우가 많다. 또한 이 제도의 경우 30세 미만 단독세대주는 대출대상에서 제외하고 있기 때문에 청년 1인 가구가 급증하고 있는 현실을 반영하고 있지 못하다.

또한 전세대출을 받을 경우 주택소유자의 사전 동의를 요건으로 하고 있기 때문에, 이를 동의하는 주택소유자가 드물어 실제 부동산 시장에서 주택기금의 대출을 받는 세입자들은 전세를 매우 얻기 어려운 실정이다. 1인 가구 가운데 무주택·월세비중이 가장 높다는 현실을 반영할 때 실질적인 대책이라 볼 수 없을 것이다.

2. 고용지원 영역

1인 가구의 정책수요결과 가장 높은 비중을 차지하는 것은 안정적인 고용보장과 직업교육 및 취업정보서비스에 대한 요구였다. 1인 가

구 가운데 여성 및 고령자 인구가 많다는 통계결과를 고려할 때, 교육수준이 낮고 높은 연령으로 인해 고용기회가 줄어들고 안정적인 직업을 보장받을 수 없다는 현실을 반영한 결과라 할 것이다. 또한 무직 및 비정규직 비율이 약 50%에 해당하는 1인 가구의 통계현황을 볼 때, 실업 또는 임시직 등과 같은 불안정한 고용은 가족부양에 의한 생계유지가 가능한 다인 가구에 비해 자기부양을 통해 생활을 유지해야 하는 1인 가구의 불안을 더욱 크게 만드는 요소이다. 이런 불안정한 직업으로 인한 낮은 소득수준은 1인 가구의 빈곤을 고착화시키는 가장 큰 요인이 된다.

따라서 고용지원이라는 입법목표가 갖는 생존권적 중요성 때문에 우리나라는 일찍부터 다양한 제도를 운영해 왔는데, 크게 국가가 일자리를 직접 제공하는 방식과 각종의 사회보험을 비롯해 지원금 및 공공서비스를 통해 간접적으로 지원하는 방식으로 나눌 수 있다. 국가가 직접 고용하는 형태는 저소득 계층을 위해 국가가 직접적으로 일자리를 제공하는 「공공근로사업」과 사회적 약자인 장애인의 취업률을 의무화 하는 「장애인 의무취업제도」가 대표적이다. 그리고 간접지원 방식으로는 취업·직업교육을 제공하거나 고용정보를 제공하는 공공서비스 또는 실업급여 및 고용지원금·근로 장려금 형태의 급여지급 방식을 꼽을 수 있다. 이 같은 고용지원법제의 경우 고용불안으로부터 보호를 목적으로 관련 법률이 형성되었기 때문에, 대부분 1인 중심으로 지원요건이 구체화 되어 있다.⁵⁶⁾ 따라서 관련 법제 검토과정을 개괄적으로 정리한 후, 1인 가구에게 불리하게 작용했던 법령에 대해 문제점을 제시하는 방식으로 기술하고자 한다.

56) 거주지 중심의 “가구” 또는 “세대” 개념이 중시되는 주택지원 법령과 달리, 고용지원법제의 경우 1인의 실업 또는 임시직 등의 고용불안상태의 안정과 보호가 중시된다는 점이 다르다. 1인 가구의 관점에서 본다면 주택지원 법제의 경우 “부양가족수”는 상대적 불평등 요소로 작용하지만, 고용지원법제의 경우 생계유지라는 측면에서 지원을 두텁게 하는 요인이 될 수 있다.

<표22> 1인 가구 관련 고용지원 법제

	관련 법령	지원 내용
직 접	고용정책기본법	- 공공근로사업 시행
	장애인고용촉진 및 직업재활법	- 장애인 의무고용제도
간 접	고용정책기본법 고용보험법 근로자직업능력개발법 직업교육훈련 촉진법	- 고용정보제공 - 직업능력개발 - 직업교육
	고용보험법	- 실업급여
	고용보험법	- 고용지원금 - 고용촉진지원금
	조세특례제한법률	- 근로장려세제

(1) 공공근로 및 의무취업률 지정

공공근로사업은 실직자의 생계보호, 고용창출, 공익성을 동시에 추구하는 다중목적의 지닌 국가의 실업정책으로서, 고용정책기본법 제 34조에 의해 고용노동부장관이 정보화사업, 공공생산성사업, 공공서비스 지원사업, 환경정화사업 등으로 나눠 기본계획을 수립하여, 그 성격에 따라 지방자치단체도 참여할 수 있다.⁵⁷⁾ 현재 공공근로의 대상

57) 고용정책기본법 제34조(실업대책사업) ① 고용노동부장관은 산업별·지역별 실업 상황을 조사하여 다수의 실업자가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우나 실업자의 취업촉진 등 고용안정이 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 다음 각 호의 사항이 포함된 실업대책사업(이하 “실업대책사업”이라 한다)을 실시할 수 있다.

1. 실업자의 취업촉진을 위한 훈련의 실시와 훈련에 대한 지원

은 만 18세 이상 자로서 실업자 또는 정기적인 소득이 없는 일용근로자로서 구직등록을 한 자, 행정기관 또는 행정기관이 인정한 기관에서 노숙자임을 증명한 자, 신청자 본인 및 배우자, 가족 재산(토지, 주택, 건축물)보유액이 일정 기준 이하인 자 등이다. 하지만 실업급여 수급자의 경우 고용보험법 제14조에 의해 고용상태시 피보험자의 자격을 상실하게 되고⁵⁸⁾, 국민기초생활보장법상 수급자 등은 근로소득으로 인해 최저생계비 소득기준 이상의 수입으로 인해 공공근로의 대상에서 제외된다.⁵⁹⁾ 이 제도를 통해 근로능력이 있는 1인 가구의 경우 실업상태라면 공공근로에 참여하여 취업의 기회를 보장받을 수 있다는 장점이 있다. 하지만 공공근로사업은 한시적 기간 동안 실행되며 급여 수준이 낮기 때문에, 일부 고용창출의 효과는 기대해 볼 수 있겠지만 이것이 실질적인 저소득 가구의 고용안정으로 이어지기는 힘들다. 따라서 보다 장기적인 고용지원정책이 동반되어야 할 것이다.⁶⁰⁾

-
2. 실업자에 대한 생계비, 생업자금, 「국민건강보험법」에 따른 보험료 등 사회보험료, 의료비(가족의 의료비를 포함한다), 학자금(자녀의 학자금을 포함한다), 주택 전세자금 및 창업점포임대 등의 지원
 3. 실업의 예방, 실업자의 재취업 촉진, 그 밖에 고용안정을 위한 사업을 하는 자에 대한 지원
 4. 고용촉진과 관련된 사업을 하는 자에 대한 대부(貸付)
 5. 실업자에 대한 공공근로사업
 6. 그 밖에 실업의 해소에 필요한 사업
- 58) 고용보험법 제14조(피보험자격의 상실일) ① 피보험자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날에 각각 그 피보험자격을 상실한다.
1. 피보험자가 제10조에 따른 적용 제외 근로자에 해당하게 된 경우에는 그 적용 제외 대상자가 된 날
 2. 보험료징수법 제10조에 따라 보험관계가 소멸한 경우에는 그 보험관계가 소멸한 날
 3. 피보험자가 이직한 경우에는 이직한 날의 다음 날
 4. 피보험자가 사망한 경우에는 사망한 날의 다음 날
- 59) 기초생활수급자의 경우 국민기초생활보장법 시행령 제7조에 의해 조건부수급차로서 일반적인 공공근로사업 외에 자활근로사업에 참여하여 근로소득을 얻을 수 있는 기회가 열려있다.
- 60) 이를 위해서는 다인가구 구성원별 부양책임과 1인 가구의 부양책임을 비교하여 고용지원서비스의 효과성을 평가하는 연구가 선행되어야만 한다. 아직까지 국내문헌상에는 이 같은 비교를 가능케 하는 통계연구 및 사회조사결과가 보이지 않고

이어서 장애인과 같은 사회적 약자의 고용지원을 위해 국가는 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제27조 및 제28조에 장애인 의무고용률을 정하여 근로의 기회를 보장받을 수 있도록 하고 있다.

「장애인고용촉진 및 직업재활법」

제27조(국가와 지방자치단체의 장애인 고용 의무) ① 국가와 지방자치단체의 장은 장애인을 소속 공무원 정원의 100분의 3 이상 고용하여야 한다.

② 각 시험 실시 기관(이하 “각급기관”이라 한다)의 장은 장애인이 신규채용 인원의 100분의 3(장애인 공무원의 수가 해당 정원의 100분의 3 미만이면 100분의 6) 이상 채용되도록 시험을 실시하여야 한다. 다만, 「교육공무원법」 제11조제1항에 따른 교사의 신규채용을 할 때에 장애인 응시 인원 또는 장애인 합격자의 수가 장애인 채용 예정 인원 미치지 못하면 그 부족한 인원을 장애인이 아닌 자로 채용할 수 있다.

③ 임용권을 위임받은 기관의 장이 공개채용을 하지 아니하고 공무원을 모집하는 경우에도 제2항을 준용한다.

④ 제1항과 제2항은公安직군 공무원, 검사, 경찰·소방·경호 공무원 및 군인 등에 대하여는 적용하지 아니한다. 다만, 국가와 지방자치단체의 장은 본문에 규정된公安직군 공무원 등에 대하여도 장애인이 고용될 수 있도록 노력하여야 한다.

⑤ 제2항과 제3항에 따른 채용시험 및 모집에 응시하는 장애인의 응시 상한 연령은 중증장애인인 경우에는 3세, 그 밖의 장애인인 경우에는 2세를 각각 연장한다.

⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 장은 소속 각급기관의 공무원 채용계획을 포함한 장애인 공무원 채용계획과 그 실시 상황을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 제출하여야 한다.

1. 국회사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소사무처장, 중앙선거관리위원회 사무총장, 중앙행정기관의 장 등 대통령령으로 정하는 국가기관의 장
2. 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 장
3. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감

있는바, 『인구센서스 및 가계동향조사』등과 같은 국가차원의 실태조사시 이 같은 조사항목을 설정하여 종합데이터화 하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

⑦ 고용노동부장관은 제6항에 따른 장애인 공무원 채용계획이 적절하지 아니하다고 인정되면 장애인 공무원 채용계획을 제출한 자에게 그 계획의 변경을 요구할 수 있고, 제1항에 따른 고용 의무의 이행 실적이 현저히 부진한 때에는 그 내용을 공표할 수 있다.

제28조(사업주의 장애인 고용 의무) ① 상시 50명 이상의 근로자를 고용하는 사업주(건설업에서 근로자 수를 확인하기 곤란한 경우에는 공사 실적액이 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액 이상인 사업주)는 그 근로자의 총수(건설업에서 근로자 수를 확인하기 곤란한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사 실적액을 근로자의 총수로 환산한다)의 100분의 5의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율(이하 “의무고용률”이라 한다) 이상에 해당(그 수에서 소수점 이하는 버린다)하는 장애인을 고용하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 특정한 장애인의 능력에 적합하다고 인정되는 직종에 대하여는 장애인을 고용하여야 할 비율을 대통령령으로 따로 정할 수 있다. 이 경우 그 비율은 의무고용률로 보지 아니한다.

③ 의무고용률은 전체 인구 중 장애인의 비율, 전체 근로자 총수에 대한 장애인 근로자의 비율, 장애인 실업자 수 등을 고려하여 5년마다 정한다.

④ 제1항에 따른 상시 고용하는 근로자 수 및 건설업에서의 공사 실적액 산정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그러나 위 조항의 경우 장애인 1인 가구의 고용보장이라는 측면에서 보면 큰 장점을 갖는 조항임은 분명하지만, 근로가능할 정도의 직업능력이 있는 장애인 1인 가구만을 대상으로 하기 때문에, 이에 포함되지 못한 장애가구의 경우 근로소득의 필요성은 매우 높은 반면 고용지원대상이 될 수 없다는 근본적인 한계점을 갖고 있다.⁶¹⁾

(2) 고용정보·직업교육의 제공

국가는 취업취약계층의 고용을 촉진하기 위해 직업능력·적성 등에 대한 진단, 직업교육, 집중적인 직업소개 등 지원 등의 내용이 포함된

61) 장애인 의무고용률을 지키기 못할 경우 고용부담금을 납부해야 됨에도 불구하고, 2012년 서울시교육청의 법정기준인 3%보다 낮은 1.5%의 고용률을 기록하고 있다. 이상을 볼 때 동 조항은 장애인을 위한 최저고용수준의 유지라는 거시적 효과는 가져올 수 있지만, 장애가구에게 실질적인 직업기회를 보장하는 미시적 효과는 가져오지 못하고 있는 실정이다.

취업지원프로그램을 운영하여 필요한 지원을 해야 의무를 진다(고용정책기본법 제26조). 이에 따라 국가는 고용노동부 산하에 “한국고용정보원”을 수립하여 국민에게 다양한 고용정보를 제공하고 있으며, 직업능력개발계획을 수립하여 구직자 및 근로자들이 적성에 맞는 직업능력을 개발하고 이용할 수 있도록 지원하고 있다.⁶²⁾ 고용불안 상태의 1인 가구의 경우 국가가 제공하는 고용정보 및 직업능력·교육 제도를 이용해 직무능력을 개발하고, 보다 안정적인 직업을 얻을 수 있는 기회를 창출할 수 있다. 관련 법제를 검토한 결과 1인 가구에게 특별히 불리한 점은 찾을 수 없었다. 1인 가구의 고용불안은 제도적인 문제에 기인한 것이 아니라, 전반적인 경기침체로 인해 고용시장이 불안정해지면서 나타나는 현상으로서 경제적 요인이 주로 작용한 것이다. 문제는 1인 가구의 경우 다인가구에 비해 사회적 연계가 약

62) 고용정책기본법 제18조(한국고용정보원의 설립) ① 고용정보의 수집·제공과 직업에 관한 조사·연구 등 제40조에 따라 위탁받은 업무와 그 밖에 고용지원에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 한국고용정보원을 설립한다.

② 한국고용정보원은 법인으로 한다.

③ 한국고용정보원은 고용노동부장관의 승인을 받아 분사무소를 둘 수 있다.

④ 한국고용정보원의 사업은 다음 각 호와 같다.

1. 제40조에 따라 고용노동부장관으로부터 위탁받은 업무
2. 직업지도, 직업심리검사 및 직업상담에 관한 기법(技法)의 연구·개발 및 보급
3. 고용서비스의 평가 및 지원
4. 제1호부터 제3호까지의 사업에 관한 국제협력과 그 밖의 부대사업
5. 그 밖에 고용노동부장관, 다른 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업

제18조의2(한국잡월드의 설립 등) ① 다음 각 호의 사업을 수행하기 위하여 한국고용정보원 산하에 한국잡월드를 설립한다.

1. 직업 관련 자료·정보의 전시 및 제공
2. 직업체험프로그램 개설·운영
3. 청소년 등에 대한 직업교육프로그램 개설·운영
4. 교사 등에 대한 직업지도 교육프로그램 개설·운영
5. 직업상담 및 직업심리검사 서비스 제공
6. 직업 관련 자료·정보의 전시기법 및 체험프로그램 연구·개발
7. 제1호부터 제6호까지의 사업에 관한 국제협력과 그 밖의 부대사업
8. 그 밖에 고용노동부장관, 다른 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장으로부터 위탁받은 사업

하기 때문에, 고용정보 및 직업훈련 등과 관련된 공공정보를 제공받지 못하는 “정보의 비대칭” 상태에 놓여있는 경우가 많다는 점이다. 따라서 실제 1인 가구에게 시급히 요청되는 것은 지역사회 및 다양한 네트워크를 통해 1인 가구에게 직접적으로 제공되는 고용정보지원서비스라 할 것이다.

「고용보험법」

제19조(고용안정·직업능력개발 사업의 실시) ① 고용노동부장관은 피보험자 및 피보험자였던 자, 그 밖에 취업할 의사를 가진 자(이하 “피보험자등”이라 한다)에 대한 실업의 예방, 취업의 촉진, 고용기회의 확대, 직업능력개발·향상의 기회 제공 및 지원, 그 밖에 고용안정과 사업주에 대한 인력 확보를 지원하기 위하여 고용안정·직업능력개발 사업을 실시한다.

「근로자직업능력개발법」

제4조(국가 및 사업주 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 근로자의 생애에 걸친 직업능력개발을 위하여 사업주·사업주단체 및 근로자단체 등이 하는 직업능력개발사업과 근로자가 자율적으로 수강하는 직업능력개발훈련 등을 촉진·지원하기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다. 이 경우 국가는 지방자치단체가 마련한 시책을 시행하는 데에 필요한 지원을 할 수 있다.

② 사업주는 근로자를 대상으로 직업능력개발훈련을 실시하고, 직업능력개발훈련에 많은 근로자가 참여하도록 하며, 근로자에게 직업능력개발을 위한 휴가를 주거나 인력개발담당자(직업능력개발훈련시설 및 기업 등에서 직업능력개발사업의 기획·운영·평가 등을 하는 사람을 말한다. 이하 같다)를 선임하는 등 직업능력개발훈련 여건을 조성하기 위한 노력을 하여야 한다.

제11조의3(소요 재원) 이 법에 따른 직업능력개발사업과 그 지원 또는 용자에 필요한 재원은 일반회계, 「고용보험법」에 따른 고용보험기금 등에 의한다.

제12조(실업자등에 대한 직업능력개발훈련 지원 등) ① 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(이하 “실업자등”이라 한다)의 고용촉진 및 고용안정을 위하여 직업능력개발훈련을 실시하거나 직업능력개발훈련을 받는 사람에게 비용을 지원할 수 있다.

1. 실업자
 2. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자, 여성가장 또는 청소년으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람
 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람
 ② 제1항에 따라 실시하는 직업능력개발훈련의 대상, 훈련과정의 요건, 훈련수당, 그 밖에 직업능력개발훈련에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「직업교육훈련 촉진법률」
 제 1 조(목적) 이 법은 직업교육훈련을 촉진하는 데에 필요한 사항을 정하여 모든 국민에게 소질과 적성에 맞는 다양한 직업교육훈련의 기회를 제공하고 직업교육훈련의 효율성과 질을 높임으로써 국민생활 수준의 향상과 국가경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제10조(우선 직업교육훈련대상자) 직업교육훈련기관의 장은 장애인 및 생활 보호대상자와 그 밖에 인력수급상 필요하다고 인정하는 사람에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 직업교육훈련을 우선적으로 받게 하여야 한다.

(3) 고용지원금 및 근로장려금

고용보험법 제37조에 의해 실직 상태의 1인 가구의 경우 구직급여와 취업촉진 수당으로 구성되어 있는 실업급여의 대상이 된다.⁶³⁾ 그러나 1인 가구에 대한 통계현황을 볼 때 그 대다수가 고용보험의 혜택을 제공받지 못하는 일용직 또는 무직상태임을 감안할 때, 실질적인 고용지원효과는 크지 않다.

이어서 고용지원효과를 위해 국가가 제공하는 급여혜택으로는 대표적으로 고용지원금 및 고용촉진지원금(고용보험법 제23조)을 언급할 수

63) 고용보험법 제37조(실업급여의 종류) ① 실업급여는 구직급여와 취업촉진 수당으로 구분한다.
 ② 취업촉진 수당의 종류는 다음 각 호와 같다.
 1. 조기(早期)재취업 수당
 2. 직업능력개발 수당
 3. 광역 구직활동비
 4. 이주비

있다.⁶⁴⁾ 고용지원금은 60세 이상의 고령자를 고용한 사업주에게 지원되며(고용보험법 시행령 제25조의 2), 고용촉진지원금은 장애인, 여성, 가장 등 노동시장의 통상적인 조건에서는 취업이 특히 곤란한 사람의 취업촉진을 위하여 직업안정기관에 구직등록을 한 사람으로서 장애인·한부모가족 등에 해당하는 실업자를 피보험자로 고용한 사업주에게 지급된다(고용보험법 시행령 제26조). 앞서 언급한 실업급여의 경우 실직상태의 1인에게 직접 지급된다는 점에서 급여가 실질적인 생계유지비로 사용될 수 있지만, 고용지원금 및 고용촉진지원금의 경우 사업주에게 지급되므로 1인 가구의 고용창출 및 보장효과는 가져올 수 있으나 직접적인 생활유지에는 도움이 되지 않는다. 고령 1인 가구의 경우 취업기회가 보장되기 때문에 고용지원효과를 기대할 수 있지만, 이 같은 고용보험의 대상이 되지 못하는 일용직 및 임시직 1인 가구가 대부분임을 고려할 때, 고용지원금 및 촉진지원금의 혜택을 받는 1인 가구는 미미하다 할 것이다.⁶⁵⁾

마지막으로 근로장려세제를 언급할 수 있는데, 이는 저소득층 근로자에게 부양자녀수와 총급여액 등에 따라 산정된 근로장려금을 지급함으로써 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 근로연계형 소득지원제도이다(조세특례제한법 제100조의 2). 다음과 같은 산정방식에 따라 연간 최대 70만원에서 200만원까지 지급된다.

64) 고용보험법 제23조(고령자등 고용촉진의 지원) 고용노동부장관은 고령자 등 노동시장의 통상적인 조건에서는 취업이 특히 곤란한 자(이하 “고령자등”이라 한다)의 고용을 촉진하기 위하여 고령자등을 새로 고용하거나 이들의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주 또는 사업주가 실시하는 고용안정 조치에 해당된 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.

65) 아직까지 1인 가구 개념을 중심으로 고용지원금의 효과성을 분석한 연구는 활발히 진행되지 않고 있다. 2010년 기준 국내 1인 가구 비율이 23.9% 그리고 2035년 30%를 넘어선다는 장래인구추계결과를 감안할 때, 자기부양책임이 다인가구에 비해 상대적으로 높은 1인 가구의 관점에서 각종 고용지원급여의 형평성을 장기적인 급여지원제도에 관한 연구가 선행되어야 할 것이다.

$$\text{총급여액 등} = \text{근로소득의 총급여액} + \text{사업소득의 총수입금액}$$

“취업장려” 목적의 지원급여이면서도 세제지원혜택과 연계되어 있다는 점에서 한 단계 진보한 복지급여로 평가되었지만, 시행초 부양 자녀수가 필수요건으로 정해져 있어, 1인 가구의 경우 전혀 혜택을 받을 수 없다는 문제가 지속적으로 제기되었다. 이에 따라 2013년 관련 법률을 개정하여 60세 이상의 단독가구도 가구유형으로 포함시켜 근로소득에 따라 근로장려금을 받을 수 있도록 지원범위를 확대하였다.⁶⁶⁾ 그러나 자기부양책임이 다인 가구에 비해 훨씬 높은 1인 가구의 경우 세제부담 및 생계부담의 정도에 따라 다인가구와 구별하여 급여액을 조정해야 함에도 불구하고, 이 같은 산정방식이 아닌 다인 가구 중심의 부양가족수 중심의 산정방식을 일률적으로 적용하였다. 또한 60세 이상의 근로소득이 있는 1인 가구를 제외하고는 청년 및

66) 조세특례제한법률 제100조의3(근로장려금의 신청자격) ① 소득세 과세기간 중에 「소득세법」 제19조에 따른 사업소득이 있는 거주자로서 대통령령이 정하는 자 또는 같은 법 제20조에 따른 근로소득이 있는 거주자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우 해당 소득세 과세기간의 근로장려금을 신청할 수 있다.

1. 배우자 또는 제100조의4제1항에 따른 부양자녀(이하 이 절에서 “부양자녀”라 한다)가 있거나 해당 과세기간 종료일 현재 60세 이상일 것
2. 거주자(그 배우자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 대통령령으로 정하는 연간 총소득의 합계액이 부양자녀 수에 따라 정한 가목의 총소득기준금액(이하 이 절에서 “총소득기준금액”이라 한다) 미만일 것. 다만, 대통령령으로 정하는 근로자로서 소득세 과세기간에 근로를 제공한 기간이 12개월 미만인 경우(1개월 미만의 기간이 있는 경우에는 이를 1개월로 본다)에는 가목에도 불구하고 나목의 계산식에 따라 계산한 금액(총소득기준금액을 초과하는 경우 그 초과금액은 없는 것으로 본다)을 총소득기준금액으로 한다.
 - 가. 총소득기준금액
 - 나. 가목의 구분에 따른 총소득기준금액 × (소득세 과세기간에 근로를 제공한 개월 수/12) × 100분의 130
3. 거주자를 포함한 대통령령으로 정하는 1세대(이하 이 절에서 “1세대”라 한다)의 구성원 전원(이하 이 절에서 “세대원”이라 한다)이 주택을 소유하지 아니할 것
4. 거주자를 포함한 세대원이 소유하고 있는 토지·건물·자동차·예금 등 대통령령으로 정하는 재산의 합계액이 1억 원 미만일 것

중년층 1인 가구의 경우 실질적 혜택을 기대하기 어렵다. 지속적으로 증가하는 1인 가구의 특성을 고려하여 단계적으로 지원혜택을 확대하는 방향으로 관련법을 개정해야 할 것이다.

제 4 절 소 결

1인 가구는 “현재 법적·사실적으로 무배우자로서 단독으로 세대가 분리되어 혼자 생계를 유지하는 가구”로서, 실제 주소 및 거소지를 갖는 단독생활자이자, 비혼상태로서 독립적으로 생계를 유지하는 단독세대일 것을 요건으로 한다.

1인 가구는 현재 우리나라 인구의 1/4 이상을 차지할 정도로 급격히 증가추세에 있음에도 불구하고, 사회서비스와 관련제도는 철저히 다인가구 중심으로 맞춰져 있다. 주거실태조사결과 1인 가구의 49.9% 이상이 월평균소득 93만 원 이하의 소득수준을 보이고 있었다.⁶⁷⁾

<표23> 1인 가구의 월평균소득⁶⁸⁾

분 위	구 분	월평균소득
1	50만원 이하	29.4%
2	50-93만원	20.0%
3	98-130만원	15.6%
4	130-179만원	13.2%
5	179-200만원	7.9%
6	200-250만원	8.8%
7	250-298만원	1.1%

67) 아래 표는 도시지역 1인 가구의 월평균소득을 보여주는 통계지만, 농촌지역은 도시에 비해 수입원이 더욱 부족하기 때문에 오히려 더 낮을 것이다. 또한 현재 물가 상승률과 낮은 경제성장률을 고려할 때 2008년의 조사결과지만 소득수준은 큰 차이가 없을 것이다.

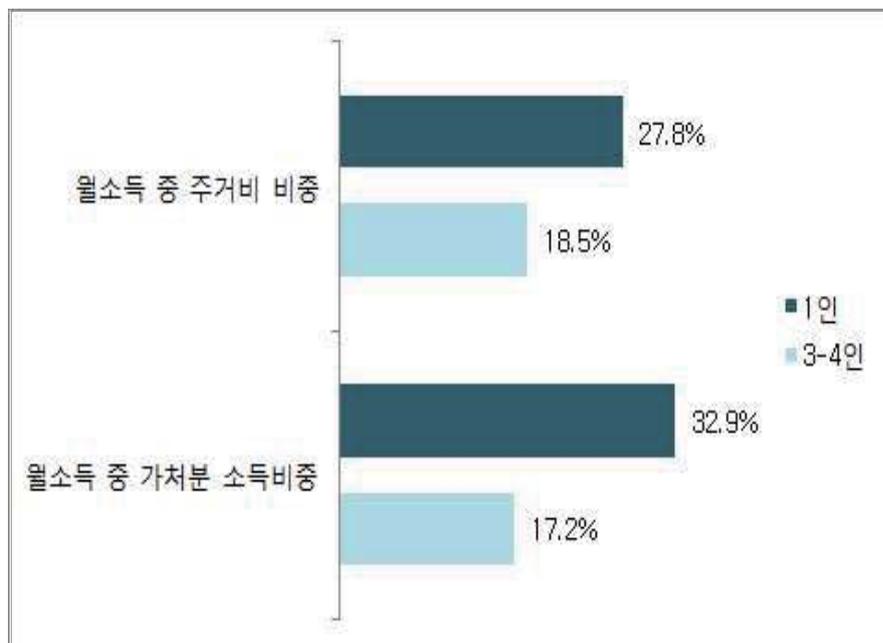
68) 변미리, 1인 가구의 현황과 실태, 1인 가구 지원법제에 관한 입법평가 연구 워크숍, 2013. 09. 12, 한국법제연구원, 16면

분 위	구 분	월평균소득
8	298-350만원	1.5%
9	350-450만원 초과	1.4%
10		0.6%
총 계		100%

자료: 국토해양부·국토연구원, 2008년 주거실태조사(서울)

다인가구에 비해 1인 가구는 월소득 가운데 주거비가 차지하는 비중이 27.8%로 매우 높기 때문에, 가처분 소득이 높다 할지라도 그 중 대부분을 주거비로 사용하고 있다. 최근 주택의 전세가격이 폭등하고 주택소유자들이 월세를 선호하면서 1인 가구의 주거비 부담은 더욱 높아질 수밖에 없다. 이런 가계구조로 인해 대부분의 1인 가구는 시간이 지남에 따라 자기부양책임이 지속적으로 증가하여 빈곤이 고착화 되고 있다.

<표24> 1인 가구의 주거비 부담



따라서 저소득 1인 가구의 주거문제는 생존배려를 위한 가장 근본적 조치로서 사회적 문제로 보다 제도적·정책적 지원을 시작해야 할 것이다.⁶⁹⁾

지금까지의 1인 가구의 실태조사 결과를 토대로, 거주형태에 따른 가구유형을 보다 구체적으로 정리해 보면 아래 표와 같다. 그에 따른 지원방식은 크게 직접지원 방식인 공공주택의 공급과 간접지원방식이 주거비 지원방식으로 나뉠 수 있다.

<표25> 1인 가구의 주거형태에 따른 유형화 및 지원방식

주거형태	인구구성특징	소득수준	주거지원방식
쪽방촌	- 주로 중장년층 및 고령층	- 직업이 불안정하고 소득수준이 가장 낮은 계층에 속함	- 생계급여 및 주택지원이 필요함. - 주거시설 및 환경에 대한 안전과 범죄예방기준을 강화해야 함.
고시원	- 주로 청년층 및 중장년층	- 비정규직 및 일용직 또는 취업희망자 계층으로 작으나마 근로소득이 존재하지만, 대부분 주거비로 지출하고 있음.	- 월세보조목적의 주거비 지원이 필요한 계층임. - 주거시설 및 환경에 대한 안전과 범죄예방기준을 강화해야 함.

69) 권영복, 저소득 1인 가구에 대한 주거지원의 법적 근거와 주거지원제도의 현황 및 문제점, 1인 가구 지원법제에 관한 입법평가 연구 워크숍, 2013. 09. 12, 한국법제연구원, 7면

주거형태	인구구성특징	소득수준	주거지원방식
월 세	- 연령별 고루 분포	- 비정규직에서 정규직에 이르기까지 다양한 계층이 존재함. - 월세규모 및 소득수준에 따라 주거지원방식에 차등을 두어야 함.	- 1인 가구 월평균소득 보다 수입이 낮은 계층은 주택지원 및 주거비 지원이 가능하도록 해야 함.
전 세	- 연령별 고루 분포	- 비정규직에서 정규직에 이르기까지 다양한 계층이 존재함. - 소득수준에 따라 지원 규모를 달리해야 함. - 다른 계층에 비해 수입 보전이 가능한 계층임.	- 직접 지원보다는 전세금대출의 요건 완화와 같은 간접지원 방식이 필요함. - 30세 미만의 청년 1인 가구에 대한 지원은 전무한 상태로서, 이들 계층을 위한 주택지원제도가 필요함.
자가주택	- 고령층	- 높은 연령 및 건강상의 이유로, 일자리를 얻지 못하는 직업시장에서 최하위에 위치하는 직군임.	- 주택연금제도를 통해 수입을 보전해주는 조치가 필요함.

1차적인 주거형태에 따른 유형화와 더불어 개인의 소득수준이라는 요건을 더할 때 주거지원법제의 구체적인 지원대상으로서 “저소득 1인 가구”라는 보호대상이 보다 명확해질 수 있었다. 일반적으로 저소득 계층이라 할 때는 국민기초생활보장법상 기초생활수급자 및 차상

위계층을 말한다. 그 이상의 소득이지만 중산층에 속하고 생계가 어려운 계층을 차차상위계층이라 하는데, 현행 복지법제에서는 이들 계층 역시 수혜대상으로 보고 있으며 그 지급수준은 기초생활수급자 및 차상위계층과 차등을 두어 보다 작은 금액을 지급하고 있다. 차차상위계층은 다른 저소득층 수혜대상에 비해 상대적으로 소득수준이 높은 계층이기 때문에 급여필요성에 대한 논란이 자주 제기되는 계층이다. 그러나 저소득 1인 가구의 경우 자기부양책임이 매우 높다는 점을 감안할 때, 생계유지비에서 가장 큰 몫을 차지하는 주거비 지원이 가장 긴급하게 사용될 수 있는 급여항목일 것이다. 이 같은 점을 감안한다면 저소득 1인 가구의 소득수준에 따른 지원범위는 기초생활수급자 및 차상위계층 그리고 차차상위계층까지 포함해야 할 것이다.

1인 가구의 지원법제에 관한 현행법 검토를 통해 다음과 같은 문제점을 확인할 수 있었다.

첫째 포괄적 개념의 1인 가구를 직접 지원대상으로 하는 주거지원에 관한 법률은 존재하지 않았다. 다만 각종 개별법률에서 저소득 또는 고용보호를 위한 요건을 충족한 경우 1인을 보호하고 있어, 국내법은 1인 가구지원에 있어 간접규제방식을 취하고 있었다. 이는 1인 가구의 지원이 출산률 저하로 이어질 수 있다는 우려로 인해 1인 가구의 대한 적극적 지원책이 마련되지 않았기 때문이다.

둘째 현행법상 실업상태 또는 불안정 고용상태의 1인을 보호하는 고용지원법제는 상당히 구체적으로 입법화 되어 있는 반면, 주거지원 영역은 1인 가구를 위한 소형주택의 공급을 위한 제도적 기반이 마련되어 있지 않고, 국가가 공급하는 공공주택을 분양 또는 임대하기 위해서는 부양가족수에 따라 입주가 선정에 가점이 부여되고 있고 근본적인 진입장벽이 존재했다.

셋째 고시원 및 쪽방촌 등 매우 열악한 주거환경에 거주하는 저소득 1인 가구의 주거안전을 보호하기 위해서는 최저주거기준을 강화해

야 할 필요성이 있음에도 불구하고, 위 주거유형은 주택법 및 건축법상 준주택에 해당해 최저주거기준의 적용을 받지 않는다. 국토교통부 고시를 통해 발표되는 최저주거기준은 그 내용이 매우 추상적 기준에 머물러 있어, 저소득 1인 가구의 주거권을 보호하기 위해서는 최저주거기준의 내용을 구체적으로 강화하고, 상위법령으로 그 체계를 이전하여 법령의 효과를 높여야 할 것이다.

넷째 저소득 1인 가구에 지원되는 주거비의 경우, 실제 임대료 현황을 반영하지 못한 수준에 머물러 있을 뿐만 아니라, 생계급여에 포함되어 지급되기 때문에 주거비 목적으로 사용되기 어렵다는 문제점이 제기되었다.

지금까지의 분석결과는 사전적 입법평가의 1차 과정인 문제분석 및 법령분석을 통해 얻은 것이다. 이를 토대로 다음 장에서는 저소득 1인 가구의 특성에 맞는 입법대안을 개발하고 전문가 워크숍 및 체계성 분석과 비교법 분석 등을 통해 적합한 대안을 선택해보고자 한다.

제 3 장 1인 가구 지원법제에 관한 효과성 평가 : 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로

사전적 입법평가는 크게 정책안 또는 정책구상 단계에 있는 아이디어를 구체적인 법률안 형태로 체계화 하는 법안작성형태 또는 기존에 제기된 법률안의 실효성을 분석하여 최적화 입법대안을 모색하는 대안입법의 효과성평가형태로 구분할 수 있다. 저소득 1인 가구의 주거지원법제에 관한 효과성 평가는 지금까지의 정책연구결과를 토대로 구체적 법률안을 마련하는 것을 평가의 주요목표로 설정하였다. 현행 법상 저소득 1인 가구를 구체적 보호대상으로 규정하고 있는 법적 근거가 없고, 지원에 관한 입법대안 마련시 개별법 형태의 제정안뿐만 아니라 유관법령의 개정을 통한 법제화 방식도 동시에 고려해 지원법제의 효과성 분석을 실시해야 하므로, 앞서 언급한 평가의 2가지 방식을 절충한 형태로 기술하고자 한다. 제2장까지 1인 가구의 현황 및 법적 실태분석을 통해 1인 가구의 보호필요성 및 효과적인 지원영역을 구체화 하였다면, 본 장에서는 저소득 1인 가구의 주거지원이라는 입법평가의 목표 및 대상을 분석하여 효과적인 입법대안 및 시사점을 도출하고자 한다.

제 1 절 주거지원을 위한 입법대안

1. 입법대안의 구성방식

입법대안을 선택할 때 가장 중요한 요소 가운데 하나는 효율성이라 할 수 있다. 효율성이란 일반적으로 투입 대비 산출의 비율을 의미한다. 입법방식에 있어서 효율성이란 국가 및 국민의 입법부담이 가장 적은 입법형태를 통해 1인 가구의 주거지원이라는 입법목적에 도달하는 것을 의미한다. 즉 입법안 준비과정에서 국가 및 유관 부처의 입

법비용 그리고 이해관계조정에 드는 소요시간을 줄이고 국민적 저항으로 인한 입법갈등을 최소화 할 수 있는 방식의 법령 제·개정안을 도출하는 것을 의미한다.

입법유형별로 살펴보면 보호법의 또는 보호대상에 대한 기본법 또는 특별법 형태의 제정방식이 일반적이며, 유관법률이 이미 존재하고 있다면 분법 또는 관련 조항에 대한 개정방식을 고려해 볼 수 있을 것이다. 분법형태 역시 독립적인 법률의 제정이 뒤따를 수 있다는 점에서 제정방식에 포함될 수 있지만, 기존에 성립된 법률에서 보호내용의 일부를 발췌한다는 점에서 개정방식에 포함된다 하겠다. 또한 유관 법률의 개정강도에 따라 전면개정 또는 일부개정형태로 나눌 수 있겠다.

이 같은 입법대안의 방식이 중요한 이유는 다음과 같다. 만일 1인 가구 주거지원법률을 제정할 경우 1인 가구는 국가의 특별배려 대상이 된다. 법률이 실행될 경우 그 결과로 1인 가구는 싱글상태에서 받는 국가의 지원을 유지하기 위해 결혼을 꺼려하게 되고, 이는 국가의 출산율을 저하를 가져올 수 있다는 우려가 팽배하기 때문이다. 또한 부양가족이 많은 다인가구의 입장에서는 상대적 박탈감이 존재해 큰 반발이 일어날 수 있기 때문이다.⁷⁰⁾ 따라서 입법방식의 효율성과 수범자의 수용성을 고려해, 양 방식 가운데 발안자의 입법부담을 줄이고 수범자간 형평성을 반영할 수 있는 방식을 택해 입법안을 작성함으로써 이 같은 문제를 사전에 해결해야 할 것이다.

이상의 입법방식에 관한 사전분석을 토대로 저소득 1인 가구의 주거지원에 관한 입법대안을 구성해 보면, 크게 1인 가구 주거지원법을 제정하는 직접적인 방식 또는 유관법령의 개정을 통해 1인 가구까지 보호범위를 확대라는 간접지원방식으로 나눌 수 있다.

70) 이 같은 문제점은 전문가 회의 및 워크숍 과정에 참여한 국내 연구자 및 전문가들이 지속적으로 제기한 부분이다.

(1) 주거지원법 제정

법률의 제정방식을 통한 입법유형 가운데 가장 먼저 고려해볼 수 있는 형식은 「저소득 1인 가구에 관한 주거지원 법률(이하 1인 가구 주거지원법)」을 제정하는 것이다.

현행 법률을 검토한 결과 저소득 1인 가구의 경우 국가 및 지자체가 공급하는 국민주택의 입주는 부양가족수를 요건화 한 청약가점제(주택공급규칙 제11조)로 인해 실질적인 진입장벽이 존재했다. 85㎡ 이상의 중형국민주택에 대해 청약가점제 적용을 폐지했다고는 하지만, 1인 가구의 입장에서 보자면 85㎡ 이상의 주택규모는 소득수준이 낮은 단독가구에 비해 주거비부담만을 가중시킬 뿐이므로 오히려 입주자체를 꺼리게 된다. 따라서 1인 가구는 중형규모의 주택보다는 85㎡ 이하의 소형주택을 선호하는데 현행법상 소형주택 및 임대주택에는 여전히 부양가족수가 입주자 선정기준으로 적용되고 있으므로, 청약가점제 폐지로 인한 실익은 기대할 수 없었다.

이는 정부의 주택정책이 다인가구 중심의 국민주택 및 임대주택 공급 위주로 이뤄져 왔기 때문이다. 1970년대 주택건설촉진법 제정에 따라 5인 가구용 주거전용면적인 85㎡라는 국민주택규모가 30년이 지난 지금에도, 인구변화 추이를 전혀 반영하지 못한 채 단일기준으로 적용되고 있다는 것은, 주거전용면적 관한 가구별 특성을 반영한 다층적 기준을 마련하여 주택법 및 건축법 관련 규정을 재개정할 필요성을 주고 있다.

또한 저소득 1인 가구의 경우 특히 주거비 부담을 줄이기 위해 임대주택의 입주를 선호하는데, 기초생활수급자이거나 65세 이상의 고령자 또는 장애인(주거약자지원법 제2조) 1인 가구에 우선 공급된다. 절대빈곤층 및 사회적 약자의 배려차원에서 이들 계층에게 임대주택의 우선권을 부여한 것은 타당한 조치이지만, 국내 1인 가구의

비율이 현재 전체 가구수 가운데 23.9%를 차지하고 2035년 총인구의 1/3에 해당하는 34.3%에 해당할 것으로 전망되는 상황에서 현행법상의 지원범위를 확대해야 할 것이다.

왜냐하면 1인 가구의 여성·고령층 인구비율이 높은 것은 사실이지만, 주거점유 형태를 보면 고령층은 자가주택보유율(약 52%)이 가장 높은 계층에 속하기 때문에 부양가족 또는 생계유지가 어려운 독거노인을 제외하고는 실질적인 지원혜택을 필요로 하지 않는 경우가 많다.⁷¹⁾ 현행의 공급범위에 한정될 경우 실제 국가공공주택 입주를 가장 필요로 하는 청년층 및 중장년층 단독가구의 경우 근로능력이 있는 1인 가구라는 점에서 연령 및 부양가족수 등의 제한으로 인해 주거지원의 사각지대에 지속적으로 놓이게 된다. 현재 이들 가구에 대한 주거보장이 체계적으로 이뤄지지 않을 경우, 주거빈곤이 고착화되어 장래 국가의 주거복지부담은 감당할 수 없을 정도로 커지게 된다.⁷²⁾ 따라서 현재시점의 장기적 예방입법을 통해 장래 국가 및 국민 부담을 사전에 단계적으로 완화시키는 것이 입법부담을 완화시키는 가장 효율적인 방법일 것이다. 그러므로 1인 가구에 대한 주거지원을 체계적이고 장기적으로 수행하기 위해 개별법 제정을 통해 효과적인 입법목표를 달성하고자 하는 것이다.

71) 자가주택을 보유한 고령층 1인 가구의 국가의 주택공급과 같은 물적 지원보다는 사회복지사의 방문을 통한 심리적 지원 및 의료지원팀의 방문을 통한 의료지원서비스와 같은 인적 지원형태에 대한 요구가 보다 높은 것으로 조사되었다. 또한 농촌지역에 거주하는 단독가구의 경우 임대주택의 입주보다는 주거비 또는 생활비 명목의 재정적 지원 또는 사회복지사의 방문을 통한 인적 지원을 보다 필요로 하는 것으로 조사되었다; 통계청, 한국의 사회동향, 2012, 191면

72) 일본 국립사회보장인구문제 연구소가발간한 『인구통계자료집』에 따르면 우리나라 총 인구 중 65세 이상 비율이 70년 3.1%에서 2000년 7.2%로 30년 사이 2배 이상으로 늘어났으며 이런 증가추세하면 2017년 14.%, 2026년 20.8%대로 진입할 것이라 전망했다. 이에 따라 2012년에는 생산가능인구(15~64세) 6.2명 당 노인 1명을 부양하지만, 2020년에는 4.5명당 노인 1명, 2040년에는 1.4명, 2060년 1.2명 당 1명을 부양해야 할 것으로 예상된다; 통계청, 『2010년 장래 인구추계』 보도자료, 2011. 12. 7, 16-20면

또한 이 같은 1인 가구 주거지원법의 개별법제화 필요성은 현행 법령의 복잡한 구조 및 이원적 체계에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 맞춤형 복지 및 수요자 중심의 복지체계 마련을 국가목표로 설정하였음에도 현행 주거지원에 관한 규정을 살펴보면 지원대상의 범위 및 자격은 국민기초생활보장법 및 복지법제에 산발적으로 분포하고 있다. 또한 건설 및 입주자 선정과 관련된 실제 요건은 주택법 및 건축법 그리고 주택공급에 관한 규칙에 의해 규정케 함으로서 수범자의 법적 이해가 불가능할 정도로 복잡하고 이원적 체계로 규정되어 있다. 특히 주택공급에 관한 규칙의 경우 법체계상 국토교통부령에 해당하면서도 청약가점제 또는 특별공급 및 입주자 선정 기준 등 주거권과 관련된 실질적인 요건을 담고 있어, 국민이 체감하는 법적 효과는 법률 이상이다. 주거복지라는 사회국가적 목표를 보다 체계적으로 입법화한다면 대상별 복지법제(장애인·노약자·아동)는 기본법 차원으로 남겨두고 관련 분야별 지원체계의 경우 주거지원법 또는 생활지원법 등으로 개별법화 하여 그 속에 지원수단 및 절차를 구체적이고 통일적으로 규정하여 수범자의 법적 이해를 높이고 규제적용을 보다 용이하게 해야 할 것이다. 따라서 맞춤형 주거복지라는 복지법제의 목표에 맞게 1인 가구의 주거지원체계를 종합적으로 규율하는 “1인 가구 주거지원에 관한 법률”의 제정안을 마련하는 것을 일차적 입법대안으로 고려해볼 수 있을 것이다.

그러나 이 같은 제정안의 경우 국민의 이해가능성을 높이고 적용규제를 효율적으로 관리 및 집행할 수 있다는 장점은 있지만, 국가기관의 입장에서는 오히려 입법부담을 증가시킬 수 있다는 단점도 있다. 왜냐하면 신법제정은 국가기관의 입장에서 보면 관할권을 둘러싼 부처간 사전 조정을 비롯해 보호법익과 관련된 당사자들의 견해를 모두 조율해야 하기 때문이다. 특히 우리나라의 경우 사회적 관념상 주택공급정책에서 1인 단독가구를 보호할 경우 비혼가구를 증가시키고 출

산을 저하현상을 더욱 고착화 시킬 수 있다는 인식이 팽배하기 때문에, 입법과정에서 이런 인식을 불식시키며 입법화 한다는 것은 관할 부처 입장에서는 많은 부담임은 분명하다. 입법실무적 차원에서 본다면 1인 가구 주거지원법 제정안의 경우 개별법제화의 필요성 및 정당성은 충분하지만 국가 및 관할 부처의 높은 입법부담으로 인해 현실화 가능성이 낮다고 평가되었다.

(2) 유관법령의 개정

높은 입법부담으로 인해 개별법 형태의 저소득 1인 가구 주거지원 법률을 제정할 수 없다면, 다음으로 가능한 방법은 관련된 법령의 개정을 통해 1인 가구의 주거지원 범위를 확대하는 방안이다. 1인 가구에 관한 지원법제를 검토하는 과정에서 법적 문제점 및 미비점으로 검토되었던 법령을 중심으로 개정안을 도출하여 1인 가구 보호를 확대하는 방식을 말한다. 이에 따라 관련 법령 및 개정방향을 정리하면 다음 표와 같다.

<표26> 저소득 1인 가구 주거지원법제 개정방향

유 형	개정방향	관련 법령
주택공급	- 국민주택 규모의 다양화	- 주택법 제2조 - 주택법 시행규칙 제2조, 제23조
	- 소형임대주택의 공급확대	- 주택법 제7조 - 임대주택법 제4조 - 주택법 시행령 제8조, 제9조 - 주택공급에 관한 규칙 제31조, 제32조, 제32조의 2
	- 부양가족수 요건 완화	- 주택법 및 주택공급에 관한 규칙
주택건설	- 최저주거기준의 강화	- 주택법 및 주택공급에 관한 규칙
주거비 보조	- 주거급여 방식 및 요건의 다양화	- 주택법 및 국민기초생활보장법 등

먼저 국가의 공공주택 공급과 관련해 1인 가구의 주거형태에 적합하고 주거비 부담을 줄일 수 있는 소형주택의 공급이 가능하기 위해서는, 현재 85㎡라는 다인가구 중심의 국민주택규모를 가구별 특성에 맞게 다양화 하여야 한다. 이를 통해 가구별 적합한 주거환경 및 주거면적을 갖춘 공급기준을 선정한다면, 1인 가구의 주택점유 및 자가주택보유율 또한 상승할 수 있으므로 기대하던 주거안정화 효과를 가져올 수 있다. 특히 국가의 소형임대주택의 공급은 저소득층 1인 가구에게 가장 확실한 주거지원효과를 가져올 수 있으므로, 이를 위해 일차적으로 주택종합계획에 1인 가구용 소형임대주택 공급안이 포함되어야만 하며, 입주자 선정시 일정 범위 내에서 저소득 1인 가구에 우선 공급될 수 있도록 주택공급에 관한 규칙을 개정해야만 한다. 국민주택 및 임대주택에 모두 포함되는 사안으로서 1인 가구에 대해 부양가족수 중심의 입주자 선정기준을 완화해야 할 것이다.

지금까지 저소득 1인 가구 주거지원을 위해 주택공급측면의 개정방향을 검토하였다면, 주택건설과 관련해 관련된 사안은 주택을 비롯해 지속적으로 문제시 되었던 고시원 및 쪽방 등의 준주택 등에 대한 최저주거기준을 강화해야 할 것이다. 준주택의 경우 최소면적기준이 적용되지 않고 안전기준에 대한 요건이 완화되어 있기 때문에 주거빈곤층의 주거권을 더욱 약화시키는 문제점이 제기되었다. 따라서 준주택 가운데 고시원 및 쪽방 등과 같은 주거형태의 공간에 대한 시설안전 및 면적기준을 합리적으로 제시하는 방향으로 개정안을 도출해야 할 것이다.⁷³⁾

마지막으로 검토할 수 있는 부분은 전세자금 대출 및 주택바우처 제도로 대변되는 주거비 지원영역이다. 전세자금 대출의 경우 국민주택기금의 운영계획에 대한 수정을 바탕으로 저소득 1인 가구의 유형

73) 다만 준주택에 대해 강화된 최저주거기준을 적용할 경우, 주거비부담을 상승시킬 수 있다는 부수효과에 대한 우려가 제기되었다. 합리적인 기준마련을 위해 임대료 보조(주택바우처제도) 조치 등과 연계하는 연구가 선행되어야만 할 것이다.

에 따라 지원범위를 확대하는 안을 제시할 수 있을 것이다. 현재 국토교통부는 2013년 6월부터 30세 미만의 단독가구까지 전세자금의 대출이 가능하게 확대하였지만, 이 같은 연령기준은 장기취업난 등으로 인해 월세부담이 가중되고 있는 청년 1인 가구의 현실을 반영하지 못한다는 문제가 제기되고 있어 장기적 운영계획을 통해 연령기준을 보다 완화해야 할 필요성이 있다.

이어서 주거비 보조의 경우 올해 9월 정부는 「기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편안」을 확정지음으로서, 2014년 10월부터 지원급여의 대상자를 확대한 주택마우처제도의 운영을 공식화 하였다. 주거급여는 중위소득 43%(4인 가구 165만원) 수준이며 소득인정액이 생계급여 기준금액보다 높을 경우 기존임대료에서 자기부담분을 제하고 방식으로 급여를 지급할 예정이다. 이 같은 개편안이 도입될 경우 월 평균 급여액은 8만원에서 11만원으로 3만원 가량 증액되며, 현재 급여지원 가구수에 비해 24만 가구가 늘어난 97만 가구가 혜택을 받을 것으로 전망된다. 아직까지 시행되지 않은 정부계획안에 대한 검토 역시 사전적 입법평가의 주요기능 중 하나이므로 그에 대한 효과성 검토는 시의적절하다 판단된다. 다만 과제의 특성상 체계성 분석에 따른 예측이 중심이 되기 때문에, 입법목적과는 다른 부수효과의 발생여부, 즉 보호대상의 축소 또는 새로운 사각지대가 발생하지 않는지만 간략히 스크린해 보는 정도로 언급하고자 한다.

2. 입법대안의 내용

(1) 국민주택규모의 다양화

1) 국민주택규모기준의 변화 필요성

국민주택은 국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택으로서 주거전용면적이 1호(戶) 또는 1세대 당 85㎡ 이하

인 주택(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권을 제외한 도시 지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 1호 또는 1세대당 주거전용면적이 100㎡ 이하인 주택)을 뜻하며, 그에 관한 주거전용면적의 산정방법은 국토교통부령으로 정하고 있다.

국민주택이 처음으로 언급된 것은 1972년 제정된 주택건설촉진법에 의한 것으로, 이듬해 주택건설촉진법시행령 제19조에 의해 단독주택의 경우 60㎡ 이상 85㎡ 이하, 연립주택은 1세대당 40㎡ 이상 85㎡ 이하, 아파트는 1세대당 40㎡ 이상 85㎡ 이하로 구체적인 주택규모의 기준이 설정되었다. 1970년대 당시 1인당 최소 소요면적인 5평에 평균 가구원수 4.25 명을 곱하여 25.7평(85㎡)을 전용면적기준으로 삼았다. 현행 주택법 제2조 역시 이 같은 규정의 영향을 받아 국민주택규모를 85㎡ 이하로 규정하고 있다.⁷⁴⁾

이 같은 85㎡ 이하는 주택규모는 국가의 공공주택을 보급할 때 공급수, 주택유형 및 주거전용면적을 결정하는 가장 중요한 기준이 된다. 문제는 인구변화와 소득수준에 많은 변화가 발생했음에도 불구하고 이를 반영하지 못한 채 40년간 획일적인 단일기준에 의해 국가의 공공주택정책을 유지하고 있다는 데 있다.⁷⁵⁾ 85㎡ 이하라는 단일기준만 적용될 경우 공급계획 단계부터 다인가구 중심의 주택규모가 우선적으로 검토되므로, 국가재원의 한계로 인해 실제 공급과정에서는 소

74) 김재운, 전계서, 106면

75) 통계청 인구센서스(2010) 및 가계동향조사(2011)에 의하면 1972년 이후 40년 동안 소비자물가는 17.1배 상승하였고, 가구당 월평균소득은 1990년에서 2011년 사이 4.15배 증가하였다. 이 같은 물가수준 및 소득증가는 이용면적의 증가욕구로 이어지는 것이 당연한데도, 아직까지 우리나라의 1인당 평균 주거면적은 28.5㎡로 유럽 35-45㎡ 또는 일본 55.9㎡에 비해 상대적으로 좁은 편에 속한다. 실제 4인 가구 평균 85㎡라는 국민주택규모는 매우 협소한 면적으로서 가구별 희망주택규모를 전혀 반영하지 못한 수치이다. 커지게 된다. 그러나 85㎡ 이상의 주택은 주택과소비 또는 부유주택 등으로 분류되어 높은 세제기준을 적용받기 때문에, 이사를 통해 주택 규모를 확대하기 보다는 발코니 확장 등과 같은 편법을 쓰게 된다. 이처럼 다인가구는 1인 가구와는 달리 85㎡ 기준의 확대 개편할 것을 요청하고 있다.

형규모의 주택공급이 원활히 이뤄지지 않게 된다. 저소득 1인 가구의 입장에서 볼 때 85㎡ 정도의 주택규모는 상대적으로 높은 주거비 부담을 가져오므로 입주자체를 꺼릴 수밖에 없다. 이런 문제점을 해결하기 위해서는 국민주택규모를 다양화 하여 1인 가구의 특성이 반영되도록 관련 법령을 개정해야만 할 것이다.

수요자 중심의 맞춤형 주거복지를 얘기한다면 85㎡ 이하라는 단일 기준이 아닌, 지역별 특성(도시 및 농촌 등), 가구별 소득수준(계층별 소득수준) 그리고 인구변화적 요소(1인 가구, 한부모, 다문화 등)를 감안하여 주택규모기준 및 이에 따른 세제기준을 다양화 하는 방향으로 관련 법령을 개정해야 한다.

2) 국민주택규모기준에 관한 개정안

현행 주택법 제2조상의 국민주택 규모와 관련해, 주택구매력이 약한 저소득층의 주거비 부담 등을 고려할 때 금융, 세제, 임대료 보조 등의 종합적인 주택정책의 변화를 가져오고, 소형주택의 공급을 확대하기 위해서 85㎡라는 국민주택규모 단일 기준을 폐지하고, 40㎡를 최저주거기준선으로 정하여 국민주택규모를 제1기준 60㎡, 제2기준 85㎡로 이원화 하는 안을 제시해 보고자 한다.⁷⁶⁾

<표27> 주택법 개정안

현행 주택법	주택법 개정안
<p>주택법 제 2 조</p> <p>3. “국민주택”이란 제60조에 따른 국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택으로서 주거의 용도로만 쓰이는</p>	<p>주택법 제 2 조</p> <p>3. “국민주택”이란 제60조에 따른 국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택으로서 <u>주거면적이 최소 40제곱</u></p>

76) 김재운, 전계서, 123면

현행 주택법	주택법 개정안
<p>면적(이하 “주거전용면적”이라 한다)이 1호(戶) 또는 1세대당 85제곱미터 이하인 주택(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 1호 또는 1세대당 주거전용면적이 100제곱미터 이하인 주택을 말한다. 이하 “국민주택규모”라 한다)을 말한다. 이 경우 주거전용면적의 산정 방법은 국토교통부령으로 정한다.</p>	<p><u>미터 이상이어야만 하며, 주거의 용도로만 쓰이는 면적(이하 “주거전용면적”이라 한다)이 1호(戶) 또는 1세대당 60제곱미터 이하 또는 85제곱미터 이하인 주택(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 1호 또는 1세대당 주거전용면적이 100제곱미터 이하인 주택을 말한다. 이하 “국민주택규모”라 한다)을 말한다. 이 경우 주거전용면적의 산정 방법은 국토교통부령으로 정한다.</u></p>

40㎡를 최저주거기준으로 제시한 것은 주택법 및 세법, 지방자치법상 각각 달리 규정되어 있는 국민주택규모의 통일적인 기준을 제시하고, 주거복지의 가장 중요기준이 되는 최저주거기준을 국민주택규모차원으로 확대하기 위함이다. 또한 주택수요자 공간선호에 대한 사회조사결과에 따르면 일반적으로 선호하는 주택규모는 60㎡~85㎡이며, 자가주택의 경우 85㎡ 이상의 수요가 높은 편이지만, 전세 또는 월세 등의 경우 85㎡ 이하를 선호하였고, 1인 가구의 경우 42.4%가 40㎡ 이하를 선호하는 것으로 조사되었다.⁷⁷⁾ 이 같은 희망주택규모결과를 2010년 현재 40㎡ 이하 주택재고율 9.1%에 대입해 보면, 이미 수요가 공급을 초과하고 있음을 알 수 있다. 따라서 이 같은 소형주택공급의 필요성에 기반해 정부 공공주택의 공급우선순위를 확보하기 위해서 40㎡라는 최저주거기준을 국민주택규모기준으로 제시한 것이다.

77) 김리영 외 3인, 수요변화에 따른 주택공급 방안, 주택산업연구원, 2010, 82면

국민주택규모 제1기준인 60㎡는 도시형 주택규모를 고려한 것이며, 제2기준인 85㎡의 경우 그 외의 일반형 주택규모로, 도시외곽, 농촌 및 지방의 주택규모를 고려한 것이다. 국민주택규모 60㎡ 이하의 주택은 민관이 자유롭게 건설할 수 있도록 일중 수준의 세제혜택과 주택지급의 지원을 가능하도록 한다. 85㎡ 이상을 초과하는 주택은 민간업자를 통해 건설되는 민영주택형태로 건설되도록 유도하고자 함이다.

현재 우리나라의 경우 1인 가구의 급속한 증가 및 핵가족화로 인해 중대형 주택규모 보다는 소형규모의 아파트 또는 공동주택의 필요성이 매우 높아졌다. 따라서 실제 민간주택시장에서는 소형주택이 새로운 구매대상으로 선호되고 있다. 이 같은 민간 주택시장의 공급수요에 맞춰 저소득 및 서민층의 주거생활의 안정을 도모하기 위해서는, 일차적으로 소형주택의 공급을 원활하게 하기 위해 국민주택규모기준을 낮추고, 이차적으로 도시 및 농촌지역의 특성을 반영한 이원화된 규모기준을 통해 관련 주택·건축·조세·금융법제가 각각에 특성에 맞게 적용될 수 있도록 공공주택의 규모기준을 개편해야 한다.⁷⁸⁾

78) 일본의 경우 국민주택건설시 최저주거기준, 도시형 유도거주수준, 일반형 유도거주수준으로 구분한 후, 이를 1-6인으로 재구분하여 다층적으로 공간규모를 정하고 있다; 김재운, 전게서, 114면

가족 수		최저주거수준	도시형 유도거주수준	일반형 유도거주수준
1인	일 반	16(14.0)㎡	37(33.0)㎡	50(44.5)㎡
	중고령 1인	25(22.0)㎡	43(38.0)㎡	55(49.0)㎡
2인		29(25.5)㎡	55(48.5)㎡	72(65.5)㎡
3인		39(35.0)㎡	75(66.5)㎡	98(89.5)㎡
4인		50(44.0)㎡	91(82.5)㎡	123(112.0)㎡
5인	일 반	56(50.0)㎡	104(94.5)㎡	141(128.5)㎡
	고령자(1인)포함	62(55.0)㎡	122(110.5)㎡	158(144.0)㎡
6인	일 반	66(58.5)㎡	112(102.0)㎡	147(134.0)㎡
	고령부부포함	66(58.5)㎡	129(117.0)㎡	164(149.5)㎡
비 고		모든 세대	2000년까지 50% 세대	
			도심, 주변지역, 공동주택	교외, 지방·단독주택 거주

(2) 소형임대주택의 확대공급 및 다양화

국민주택규모를 40㎡, 60㎡, 85㎡로 다양화 한 개정안은 저소득층 1인 가구의 주택보유를 가능케 하기 위한 주택규모기준의 하향화 조치라면, 소형임대주택의 확대공급을 위한 입주자 우선순위 조정에 대한 개정안은 저소득층 1인 가구의 주택점유율을 높이고 안정된 주거환경을 보장하기 위한 조치이다. 차상위계층 이상의 단독가구는 주택규모기준의 하향화를 통해 소형주택공급이 활성화 된다면 장기적으로는 자가주택의 보유가 활성화 될 수 있다.

반면 차상위계층 이하의 절대빈곤층에게는 소형주택의 청약도 불가능한 경우가 많기 때문에, 주거안정화를 위한 가장 실효성 있는 대안은 소형임대주택의 공급을 확대하는 안일 것이다. 현행 주택법 제7조 및 임대주택법 제4조는 국민주택 및 임대주택의 건설 및 공급에 관한 주택종합계획 포함항목을 정하고 있으며, 주택법 시행령 제8조 및 제9조에서는 구체적인 내용을 비롯해, 시·도의 주택종합계획 범위에 관한 사항을 정하고 있다. 주택법 및 임대주택 및 기타 복지법률의 위임에 의해 「주택공급에 관한 규칙」 제31조, 제32조, 제32조의 2에 걸쳐 입주자 순위결정에 관한 특례사항을 총망라하고 있다.

소형임대주택의 공급을 보다 확실시하기 위해서는 첫째, 국가의 주택종합계획 수립시 저소득자·무주택자 등의 주거복지를 위해 “가구별 주택유형에 대한 수요 및 전망” 항목이 포함되도록 현행 주택법 시행령 제8조 및 제9조를 개정해야 한다. 가구별 희망주택규모 및 수준에 대한 수요조사과정에서 1인 가구의 소형임대주택에 대한 필요성을 실질적으로 확인하고, 그에 따라 주택종합계획의 수립단계부터 수요자 요구를 정확하게 반영하여 적합한 공급방식과 규모를 결정하도록 유도하는 것이다. 이 같은 가구별 주택유형에 대한 수요와 전망은 정부차원의 주택종합계획 뿐만 아니라, 시·도 단위에서도 지역의 특

제3 장 1인 가구 지원법제에 관한 효과성 평가 : 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로

성에 맞는 공공주택정책을 구현해야 하므로 주택법 시행령 제9조 개정안을 아래 표와 같이 제시하여 보았다.

<표28> 주택법 시행령 개정안

현행 주택법 시행령	주택법 시행령 개정안
<p>제 8 조(주택종합계획)</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 소관별 계획서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주택 및 택지의 현황 2. 다음 연도의 주택건설계획 3. 다음 연도의 택지수급계획 4. 주택자금조달계획 및 투자계획 5. 주택건설자재의 수급계획 <p>6. 저소득층의 주거수준 향상을 위한 지원계획</p> <p>7. 주택의 개량 및 리모델링 추진 계획</p> <p>8. 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경개선사업 등 정비사업 추진계획</p> <p>9. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항</p>	<p>제 8 조(주택종합계획)</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 소관별 계획서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주택 및 택지의 현황 2. 다음 연도의 주택건설계획 3. 다음 연도의 택지수급계획 4. 주택자금조달계획 및 투자계획 5. 주택건설자재의 수급계획 6. <u>가구별 주택유형에 대한 수요 및 전망(삽입)</u> 7. 저소득층의 주거수준 향상을 위한 지원계획 8. 주택의 개량 및 리모델링 추진 계획 9. 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경개선사업 등 정비사업 추진계획 10. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항
<p>제 9 조(시·도 주택종합계획의 범위)</p> <p>법 제8조제1항에 따른 10년 단위의 시·도 주택종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시·도 주택종합계획의 기본목표 및 기본방향 	<p>제 9 조(시·도 주택종합계획의 범위)</p> <p>법 제8조제1항에 따른 10년 단위의 시·도 주택종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시·도 주택종합계획의 기본목표 및 기본방향

현행 주택법 시행령	주택법 시행령 개정안
2. 시·도 주택시장의 현황 및 전망 3. 주택의 형별·규모별·점유유형별 수요 전망 4. 주거수준의 목표 5. 제8조제2항 각호의 사항(동항 제2호 및 제3호의 경우에는 10년 단위의 계획을 말한다)에 대한 시·도의 추진계획 6. 저소득층의 주거수준 향상을 위한 대책 7. 그 밖에 관할 지역의 주거안정 및 주거복지 향상을 위하여 필요한 사항	2. 시·도 주택시장의 현황 및 전망 3. 주택의 형별·규모별·점유유형별 수요 전망 4. <u>가구별 주택유형에 대한 수요 및 전망(삽입)</u> 5. 주거수준의 목표 6. 제8조제2항 각호의 사항(동항 제2호 및 제3호의 경우에는 10년 단위의 계획을 말한다)에 대한 시·도의 추진계획 7. 저소득층의 주거수준 향상을 위한 대책 8. 그 밖에 관할 지역의 주거안정 및 주거복지 향상을 위하여 필요한 사항

영구임대주택의 경우 국가의 특별보호가 필요한 우선적인 사회적 약자 및 국가유공자들이 주요 공급대상이기 때문에, 그 특성상 저소득 1인 가구의 보호를 추가할 경우 실제 공급이 매우 한정적으로 이뤄지고 있기 때문에 기존 수혜자의 혜택을 감소시킬 우려가 있다는 지적이 제기되었다. 따라서 영구임대주택을 제외하고, 임대주택법 제16조 제1항 제2호에 따라 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 건설하는 “건설임대주택”의 경우 40㎡ 이하의 주택에는 저소득 1인 가구에게 입주자 우선순위를 부여할 수 있도록 주택공급규칙 제32조를 개정해야 한다.⁷⁹⁾ 현행 주택공급규칙 제32조를 분석

79) 제32조(국민임대주택 입주자선정에 관한 특례) ① 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 건설하는 「임대주택법」 제16조제1항 제2호에 따른 건설임대주택(이하 “국민임대주택”이라 한다) 중 50제곱미터 미만인 주택(단독세대주는 40제곱미터 이하의 주택에 한정하되, 입주자 모집공고 시 해당 시·군·자치구에 공급되는 주택 중 40제곱미터 이하의 주택이 없는 경우와 「장애인 고용촉진 및 직

해 보면 입주자모집 공모시 단독세대주는 40㎡ 이하의 임대주택에만 응시할 수 있도록 지원주택규모를 한정하고 있다. 40㎡ 이하의 임대주택은 청약가점제가 적용되기 때문에 임대주택의 입주라는 결과적 측면에서 본다면 단독가구는 이중적인 진입장벽을 갖게 된다. 이런 문제점을 해결하기 위해서는 주택규모에 따른 지원제한으로 인해 발생하는 입주탈락이라는 결과적 불리함을 입주자 우선순위 조정을 통해 보충하여 다인가구에 비해 상대적으로 불리한 단독가구의 형평성을 회복시켜야 한다.

<표29> 주택공급에 관한 규칙 개정안

현행 주택공급에 관한 규칙	주택공급에 관한 규칙 개정안
제32조(국민임대주택 입주자선정에 관한 특례) ① 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 건설하는 「임대주택법」 제16조 제1항 제2호에 따른 건설임대주택(이하 “국민임대주택”이라 한다) 중 50제곱미터 미만인 주택(단독세대주는 40제곱미터 이하의 주택에 한정하되, 입주자 모집공고 시 해당	제32조(국민임대주택 입주자선정에 관한 특례) ① 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 건설하는 「임대주택법」 제16조 제1항 제2호에 따른 건설임대주택(이하 “국민임대주택”이라 한다) 중 50제곱미터 미만인 주택(단독세대주는(삭제), 입주자 모집공고 시 해당 시·군·자치구에 공급되는 주

입재활법」 제2조에 따른 중증장애인의 경우에는 50제곱미터 미만인 주택으로 한다)은 무주택세대주로서 해당세대의 월평균소득(세대주와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니한 세대주의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원의 소득을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득(태아를 포함한 가구원수가 4명 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 70퍼센트 이하인 자에게 공급하되, 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50퍼센트 이하인 자에게 우선공급하고 경쟁이 있을 경우 다음 각 호의 순위에 따라 입주자를 선정한다.

1. 제1순위 : 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 거주하는 자
2. 제2순위 : 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 연접한 시·군·자치구중 사업주체가 지정하는 시·군·자치구에 거주하는 자
3. 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자

현행 주택공급에 관한 규칙	주택공급에 관한 규칙 개정안
<p>시·군·자치구에 공급되는 주택 중 40제곱미터 이하의 주택이 없는 경우와 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」 제2조에 따른 중증장애인의 경우에는 50제곱미터 미만인 주택으로 한다)은 무주택세대주로서 해당세대의 월평균소득(세대주와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니한 세대주의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원의 소득을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득(태아를 포함한 가구원수가 4명 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 70퍼센트 이하인 자에게 공급하되, 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50퍼센트 이하인 자에게 우선공급하고 경쟁이 있을 경우 다음 각 호의 순위에 따라 입주자를 선정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1순위 : 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 거주하는 자 2. 제2순위 : 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 연접한 시·군·자치구중 사업주체가 지정하는 시·군·자치구에 거주하는 자 3. 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자 	<p>택 중 40제곱미터 이하의 주택이 없는 경우와 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」 제2조에 따른 중증장애인의 경우에는 50제곱미터 미만인 주택으로 한다)은 무주택세대주로서 해당세대의 월평균소득(세대주와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니한 세대주의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원의 소득을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득(태아를 포함한 가구원수가 4명 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 70퍼센트 이하인 자에게 공급하되, 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50퍼센트 이하인 자에게 우선공급하고 경쟁이 있을 경우 다음 각 호의 순위에 따라 입주자를 선정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1순위 : 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 거주하는 자 2. 제2순위 : 당해 주택이 건설되는 시·군·자치구에 연접한 시·군·자치구중 사업주체가 지정하는 시·군·자치구에 거주하는 자 3. 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자

지금까지의 주거지원법령의 개정안이 1인 가구의 소형임대주택의 공급을 확대하는데 초점이 맞춰져 있다면, 주택유형을 다양화 하는 방식은 보다 장기적으로 효과적인 주거지원책이 될 수 있을 것이라 생각한다. 왜냐하면 앞서 언급한 것처럼 1인 가구의 연령 및 소득수준에 따라 선호주택유형이 달라질 수 있기 때문이다. 예를 들어 고령 1인 가구의 경우 건강과 안전이라는 요소가 주거에서 중요한 부분을 차지하기 때문에, 일본의 생활지원서비스가 가능한 고령자 주택에 대한 수요가 높다. 반면 여성 1인 가구의 경우 범죄로부터의 안전이 주거형태를 선택하는 중요기준이 되기 때문에, 여성전용임대주택 또는 공동생활주택 등을 선호한다. 이 같은 주거형태는 남성 1인 가구 역시 선호하는데, 여성과는 달리 주거비 절감 및 생활편의 관점에서 많은 이점을 갖기 때문에 공동생활주택을 선호한다.

최근 유럽의 복지선진국가들은 1인 가구의 증가추세에 대응하기 위해 주택건설시 “코하우징(Co-housing)” 개념을 차용하여 일정 공간은 프라이버시(침실 및 욕실)를 유지하면서도, 일정 공간은 이웃과 공유하여 협동생활을 하는 공동체 주거형태(부엌, 거실, 욕실 등)의 공공주택을 건축하고 있다.

이 같은 코하우징 개념을 차용한 공동생활주택이 갖는 장점은 첫째, 공동공간(공동으로 이용하는 공동생활시설, 옥외공간 등)에서 이용할 수 있는 공유시설이 갖춰져 있기 때문에 일상적인 활동을 공유할 수 있으므로 저소득 1인 가구에게는 저렴한 주거비와 더불어 사회적 교류라는 이점을 동시에 얻을 수 있다. 둘째, 코하우징 건축기법에 따라 지어진 주택은 주민간의 만남과 교류를 촉진시킬 수 있도록 구성되어 있기 때문에 1인 가구의 코하우징 단지 디자인은 의도적으로 주민간의 만남을 촉진시킬 수 있도록 구성되어 있어, 거주자는 자발적으로 자치권을 행사하고 참여함으로써 민주적 사회는 만드는데 기여한다.

소형임대주택의 새로운 유형으로서 1인 가구의 현실적 필요를 반영한 공동생활주택의 공급을 제도화하기 위해서 “공동생활주택에 관한 특별법(가칭)”처럼 개별 법률을 제정하는 방식도 유용하겠지만, 현행 법률과의 체계적합성 고려하고 개정과정을 용이하도록 하기 위해서 임대주택법을 개정하는 방식을 택하는 것이 효율적이라 생각한다. 공공임대주택으로서 저소득 1인 가구의 유형 및 인구구성비에 따라, 지역별 특성에 맞게 다양한 “공동생활주택”의 공급이 이뤄지기 위해서는, 임대주택법 제2조 정의 조항에 “공동생활주택”이라는 명칭의 주택 유형을 추가하는 방식의 개정안을 구성할 수 있다. 다만 구체적인 명칭에 대한 학술적 논의는 좀 더 심도 있게 진행해야겠지만, 코하우징 개념을 차용해 일정 공동생활공간을 공유할 수 있는 공동주거형태란 의미에서, 셰어하우스 또는 코쿤하우스 등의 다양한 형태를 포괄하여 “공동생활주택”으로 통일해 기술하고 한다. 이 같은 “공동생활주택”의 공급을 위해 다음과 같은 개정안을 고려할 수 있을 것이다.

<표30> 임대주택법 개정안

현행 임대주택법	임대주택법 개정안
<p>제 2 조(정의)</p> <p>1. “임대주택”이란 임대 목적에 제공되는 건설임대주택 및 매입임대주택을 말한다.</p> <p>1의2. “전세후 임대주택”이란 국가, 지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 “한국토지주택공사”라 한다) 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)가 전세계약의 방식으로 임차하여 공급하는 주택을 말한다.</p>	<p>제 2 조(정의)</p> <p>1. “임대주택”이란 임대 목적에 제공되는 건설임대주택 및 매입임대주택을 말한다.</p> <p>1의2. “전세후 임대주택”이란 국가, 지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 “한국토지주택공사”라 한다) 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)가 전세계약의 방식으로 임차하여 공급하는 주택을 말한다.</p>

현행 임대주택법	임대주택법 개정안
	<p>1의 3. “공동생활주택”이란 국가, 지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 “한국토지주택공사”라 한다) 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)가 입차하여 공급하는 주택으로서, 공동생활에 필요한 공간을 공유하는 주거형태를 띠는 주택을 말한다(삽입).</p>

(3) 부양가족수 요건 완화

2000년대 초반 주택가격이 폭등하자 정부는 2007년 주택공급에 관한 규칙을 개정하여 같은 해 9월 1일부터 청약가점제도를 도입하였다. 청약가점제는 기존의 추첨제⁸⁰⁾와는 달리 가점항목 및 항목별 점수를 미리 정해놓고 주택청약시 청약자의 가점항목별 해당사항을 반영하여 합계점수가 많은 자를 입주자로 선정함으로써 청약경쟁률을 낮추고 이 과정에서 투자수요를 배제하도록 한 것이다. 청약가점제에 의한 점수계산 항목은 무주택기간(2-32점), 부양가족수(5-35), 입주자저축 가입기간(1-17) 등이 있으며 총점을 최대 84점이다. 2009년 9월 주택청약에 관한 순위현황을 살펴보면, 입주자저축 가입기간의 경우 상대적으로 쉽게 달성할 수 있는 요건이기 때문에 무주택기간과 부양가족수에 의해 주택공급여부가 결정되는 것을 확인할 수 있었다.⁸¹⁾

80) 추첨제는 청약통장에 가입하여 2년이 경과하였거나 1주택 소유자까지 1순위가 되며, 입주자 선정시 동일 순위 내에서 추첨으로 입주자를 결정하는 방식을 말한다.

81) 인터넷 주택청약서비스: <http://www.ap2you.com/>

청약가점제가 일부 폐지(85㎡ 초과 민영주택)되어, 적용비율이 현행 75%에서 40%로 완화되었다지만, 1인 가구의 입장에서 필요한 85㎡ 이하 주택에는 여전히 적용되고 있을 뿐만 아니라, 주택공급규칙 제32조 11항에 따르면 제1순위, 제2순위 및 제3순위 안에서 경쟁이 있을 경우 민법상 미성년인 자녀 3명 이상을 둔 세대주 중 미성년인 자녀 수가 많은 순으로 입주자를 선정해야 한다(주택공급규칙 제32조 6항).

<표31> 국민임대주택의 순위경쟁시 입주자 선정기준

구 분	배 점 기 준		
세대주의 나이	50세 이상 : 3점	40세 이상 50세 미만 : 2점	30세 이상 40세 미만 : 1점
부양가족의 수 (태아를 포함)	3인 이상 : 3점	2인 : 2점	1인 : 1점
해당 주택건설지역에서의 거주기간	5년 이상 : 3점	3년 이상 5년 미만 : 2점	1년 이상 3년 미만 : 1점
청약저축 납입횟수	60회 이상 납입 : 3점	48회 이상 납입 : 2점	36회 이상 납입 : 1점
「민법」상의 구 미성년자인 자녀 수	3자녀 이상 : 3점		2자녀 : 2점
65세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함)을 1년 이상 부양하고 있는 경우			3점

위 <표31>에서 볼 수 있듯이 가점제 방식이 아닌 순위제 형태의 입주자 선정방식이라 할지라도, 순위경쟁이 있을 경우 부양가족수가 우선시되기 때문에 1인 가구에게 불리하게 작용할 수밖에 없다.

공공주택가운데 임대주택은 저소득층의 주거안정을 위해 공급되는 주택유형으로서, 저렴한 임대료를 통해 장기적인 주거권을 보장받을 수 있다는 장점 때문에 서민층이 가장 선호하는 주거유형이다. 때문에 임대주택의 주택공급규칙에 관한 규정을 종합해 보면, 주거약자층과 국가유공자 가운데 사회적 보호를 필요로 하는 계층을 중심으로 분양에 대한 우선권을 부여하고 있다. 앞 장에서 언급한 2010년 인구센서스 결과에서 알 수 있듯이, 1인 가구는 가족과의 관계가 원활치 않아 가족부양에 의한 원조를 받기 어렵고 무직·임시직 비중이 높아 소득수준이 낮기 때문에 다인가구에 비해 훨씬 높은 자기부양책임을 안고 있다. 때문에 주거비 부담을 줄이기 위해 월세부담이 저렴한 고시원·쪽방촌 같은 주거안전이 미흡하고 환경이 열악한 주거지로의 이동을 수용할 수밖에 없는 처지이다. 결국 계속되는 고용불안과 낮은 소득수준으로 인해 주거빈곤이 고착화 되는 현상을 보이게 된다. 국가의 주택법 및 임대주택법에서 알 수 있듯이, 주거복지정책의 대상 역시 부양가족수 중심의 다인가구체제로 형성되어 있기 때문에 저소득 1인 가구라 할지라도 수여주택에서 후순위자가 될 수밖에 없다. 현재 전체 가구의 23.9%가 1인 가구이고, 이 가운데 90% 이상이 소득수준이 낮은 저소득 가구로서, 2035년 인구의 35%가 1인 가구라는 장래인구추계 결과를 볼 때, 1인 가구에 대한 주거복지는 지속적인 국가부담으로 작용하게 될 것이다. 부양가족수가 없다는 이유만으로 사회적 소외계층임이 분명함에도 국가 및 사회적 지원에서 배제된다는 것은 복지국가의 목표를 역행하는 것이다. 따라서 국민임대주택 분양시 단독가구가 청약할 경우 다인가구와의 입주자격에 관한 형평성을 고려하여 부양가족수라는 가점요건의 적용을 배제하도록 현행 주택공급에 관한 규칙 제32조를 개정해야 할 것이다.

<표32> 주택공급에 관한 규칙 개정안

현행 주택공급에 관한 규칙	주택공급에 관한 규칙 개정안
<p>제32조(국민임대주택 입주자선정에 관한 특례)</p> <p>⑫ 국민임대주택의 사업주체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 제1순위, 제2순위 및 제3순위 안에서 경쟁이 있으면 「민법」상 미성년인 자녀 3명 이상을 둔 세대주 중 미성년인 자녀수가 많은 순으로 입주자를 선정하여야 하며, 자녀수가 같거나 입주자를 선정하고 남은 주택이 있는 경우와 제5항 제1호부터 제9호까지, 제6항, 제8항 및 제9항에 따른 입주자 선정시 경쟁이 있는 경우에는 다음 각 호의 배점을 합산한 순위에 따라 입주자를 선정하고 동일한 점수인 경우에는 추첨으로 입주자를 선정하되, 동일한 사유로 중복하여 합산하지 아니한다. 다만, 제4호, 제7호 및 제8호의 규정은 제5항의 규정에 따른 우선공급에는 이를 적용하지 아니한다.</p>	<p>제32조(국민임대주택 입주자선정에 관한 특례)</p> <p>⑫ 국민임대주택의 사업주체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 제1순위, 제2순위 및 제3순위 안에서 경쟁이 있으면 「민법」상 미성년인 자녀 3명 이상을 둔 세대주 중 미성년인 자녀수가 많은 순으로 입주자를 선정하여야 하며, 자녀수가 같거나 입주자를 선정하고 남은 주택이 있는 경우와 제5항 제1호부터 제9호까지, 제6항, 제8항 및 제9항에 따른 입주자 선정시 경쟁이 있는 경우에는 다음 각 호의 배점을 합산한 순위에 따라 입주자를 선정하고 동일한 점수인 경우에는 추첨으로 입주자를 선정하되, 동일한 사유로 중복하여 합산하지 아니한다. <u>부양가족이 있는 세대주와 부양가족이 없는 단독세대주간 순위경쟁이 있을 경우에는 제2호의 항목을 제외하고</u> 각 호의 배점을 합산하여 순위에 따라 입주자를 선정하고, 동일한 점수인 경우에는 추첨으로 선정하되, <u>동일한 사유로 중복해서 합산하지 아니한다(삽입)</u>. 다만, 제4호, 제7호 및 제8호의 규정은 제5항의 규정에 따른 우선공급에는 이를 적용하지 아니한다.</p>

(4) 최저주거기준의 강화

저소득 1인 가구의 주거지원이라는 상위목표를 달성하기 위해서는 최저주거기준의 보장이라는 하위목표가 우선시 되어야만 한다. “최저주거기준”이란 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 인간이라면 기본적으로 누려야 할 최소한의 주거기준을 말하며, 일반적 의미의 주거란 일차적으로는 최소한의 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 확보된 주택으로서 각종 위험으로부터 안전하고 쾌적하게 생활할 수 있는 최소주거면적의 확보, 그리고 전기 및 상하수도 등의 편의시설과 서비스가 갖춰져 있어야 함을 의미한다.⁸²⁾ 또한 이차적으로는 사회적 의미의 주거로서 적절한 사회적 문화적 경제적 환경을 향유하고, 부당한 사생활 침해나 강제퇴거 등의 위협으로부터 보호받으며, 주변의 사회적 네트워크로부터 배제당하지 않을 주거의 상태를 의미한다.⁸³⁾

이 같은 최저주거기준의 의미에 따르면 현행 주택법제는 1인 가구 주거지원에 있어 다음과 같은 문제점을 갖고 있다. 첫째 현행주택법 제상의 최저주거기준(주택법 제5조2)은 다인가구 중심으로 면적, 시설 기준 등이 정해져 있으며, 이 또한 물리적 기준에 한정되어 있다.

<표33> 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준 가구구성 ¹⁾	실(방) 구성 ²⁾	총주거면적(m ²)
1	1인 가구	1 K	14
2	부부	1 DK	26

82) 이현석, 최저주거기준과 주거비보조제도의 개선방향, 토지공법연구 제54집, 한국토지공법학회, 2011, 121면

83) 이현석, 전계서, 122면

가구원 수(인)	표준 가구구성 ¹⁾	실(방) 구성 ²⁾	총주거면적(m ²)
3	부부+자녀1	2 DK	36
4	부부+자녀2	3 DK	43
5	부부+자녀3	3 DK	46
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	55

자료: 국토교통부, 공고 제2011-490호, 2011

국토교통부가 고시한 최저주거기준(주택법 시행령 제7조)에 따르면 1인 가구의 최소주거면적은 14m²(4.23평)규모인데, 이 같은 면적규모는 4인 가구 기준면적을 1/N하여 설정한 것으로서 1인 가구의 생활특성과 공간사용의 필요를 중심으로 계측한 것이 아니다.⁸⁴⁾ 수요자 중심의 주거복지정책이라면 최저주거기준은 가구별 특성과 필요에 따라 그 기준이 다양하게 설정되어야만 할 것이다.⁸⁵⁾ 특히 문제시 되었던 고시원 또는 쪽방 등의 준주택의 경우 이 같은 물리적 최저주거기준에 의한 제한조차 받지 않기 때문에 1인 가구의 주거불안은 점점 가속화 되고 있다.

둘째 주택법령의 최저주거기준에 관한 규정을 보면 “양호한” 또는 “적절한” 등 추상적 규정방식이 일반화 되어 있는데, 특히 최저주거기준에 관한 요건을 상세화 해야 할 국토교통부 고시에서조차 이 같은 용어기술이 계속되고 있다.

84) 제 7 조(최저주거기준) 법 제5조의2의 규정에 의하여 국토교통부장관이 설정·공고하는 최저주거기준에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 가구구성별 최소 주거면적
 2. 용도별 방의 개수
 3. 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준
 4. 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준
- 85) 물리적 최저주거기준 외에 주거비부담률과 같은 부차적 사회적 기준 또한 감안해 최저주거기준이 마련되어야만 할 것이다.

국토교통부 고시 「최저주거기준」

제 1 조(목적) 이 기준은 주택법 제5조의2 및 동법시행령 제7조의 규정에 의하여 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정함을 목적으로 한다.

제 2 조(최소 주거면적 등) 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수는 <별표>와 같다.

제 3 조(필수적인 설비의 기준) 주택은 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다.

제 4 조(구조·성능 및 환경기준) 주택은 안전성·쾌적성 등을 확보하기 위하여 다음 각 호의 기준을 모두 충족하여야 한다.

1. 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질이어야 한다.
2. 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다.
3. 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다.
4. 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니 된다.
5. 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다.

쾌적한 생활을 위한 시설 및 설비가 무엇이고, 이것이 구체적으로 무엇인지를 명확히 제시하지 않은 채, 요건충족여부를 행정기관이 임의적으로 판단할 재량여지를 남겨두게 된다면, 최저주거기준의 보장을 통해 달성하고자 했던 주거복지의 이상은 무의미해 질 것이다.

따라서 이상의 문제점을 해결하기 위해서는 “최저주거기준”에 관한 요건을 강화해야 하는데, 이는 다음과 같은 두 가지 방향에서 이뤄질 수 있다.

<표34> 최저주거기준에 관한 주택법 및 주택법 시행령 개정안

현행 주택법	주택법 개정안
<p>제 5 조의2(최저주거기준의 설정 등) ③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다.</p>	<p>제 5 조의2(최저주거기준의 설정 등) ③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, <u>주거실태조사의 결과를 반영하여(삽입)</u> 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다.</p>
현행 주택법 시행령	주택법 시행규칙 시행령
<p>현행법상 없음</p>	<p>제 4 조의 2(최저주거기준) : 조항 전체 삽입 ① 이 기준은 <u>주택법 제5조의2 및 동법시행령 제7조의 규정에 의하여 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정함을 목적으로 한다.</u> ② <u>가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수는 주택법 시행규칙의 <별표>와 같다.</u> ③ <u>주택은 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도 시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다.</u> ④ <u>주택은 안전성·쾌적성 등을 확보하기 위하여 다음 각 호의 기준을 모두 충족하여야 한다.</u></p>

현행 주택법 시행령	주택법 시행규칙 시행령
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질이어야 한다. 2. 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다. 3. 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다. 4. 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니 된다. 5. 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다. 6. 범죄발생시 또는 발생위험에 대처할 수 있는 설비와 환경을 갖추어야 한다.

첫째는 법률상 차원 1인 가구의 주택수요 및 주거현황에 대한 실태 조사결과가 의무적으로 최저주거기준에 반영되어 사회·경제적 여건에 따라 갱신될 수 있도록 주택법 제5조 2를 개정해야만 한다. 둘째 최저주거기준을 강화하기 위해, 국토교통부 고시를 통해 공고되는 최저주거기준을 시행령 단위로 상승시켜야 한다(주택법 시행령 제7조). 이 때 기본내용은 시행령에, 세부적 기준은 시행규칙에 규정되도록 한다. 안전기준 또는 환경기준 등의 기술적으로 가장 세부적인 내용만을 고시로 규정하도록 해야 할 것이다. 개정안 가운데 기술적 지표로서 작용할 수 있는 안전 및 환경 등의 기준은 보다 세밀한 학제간

연구를 필요로 하는바 연구역량의 한계로 인해 본 보고서에서는 다룰 수 없는 점을 아쉽게 생각하는 바이다.

제 2 절 체계성 분석

앞에서 언급한 저소득 1인 가구에 관한 주거지원법령의 개정안은 생계유지가 곤란한 단독가구의 주거권 보장을 입법목표로 하고 있다. 체계성 분석을 보다 명확하게 시행하기 위해서는 위와 같은 입법목표와 개정안이 헌법과 일치되는지 그리고 타 법률과 충돌하지 않는지 등을 파악해야 한다. 본 보고서에서는 저소득 1인 가구 주거지원법령 개정안의 입법목표를 헌법적 가치별로 나열하여 입법목적의 정당성을 평가하는 방식으로 체계성 분석을 실시하고자 한다.

1. 주거약자의 보호

1인 가구의 고용상태와 소득수준의 상관관계를 분석해 보면, 고용시장에서 홀로 소득원이 존재하는 1인 가구의 경우 실직은 곧장 빈곤상태로 이어진다. 취업상태라 할지라도 임시직 또는 일용직 등의 불안정한 취업형태일 경우 낮은 근로소득으로 인해 다인가구에 비해 자기부양책임이 높은 1인 가구의 빈곤률을 상승시키는 요인으로 작용한다. 2010년 가계동향조사에 따르면 1인 가구 가운데 절대빈곤층 단독가구의 비취업률은 85.1% 및 80.4%에 해당했다. 차상위층과 차차상위층 역시 65.2%, 64.9%가 비취업 상태에 놓여있다. 1인 가구 가운데 취업상태에 있으면서도 최저생계비 150%를 넘지 못하는 저소득층 가구 비중은 2006년 9.7%에서 2010년 14.0%까지 증가하였다.⁸⁶⁾ 이 같은 통계결과를 통해 1인 가구의 경우 지속적인 고용불안정으로 인해 근로소득이 감소하면서 빈곤이 고착화 되는 특징을 띠고 있음을 확인할

86) 반정호, 전계논문, 65면

수 있었다. 특히 이런 저소득 1인 가구의 경우 자가주택을 보유한 인구보다 무주택 및 월세비중이 높기 때문에 한정된 수입의 대부분은 주거비로 지출될 수밖에 없는 지출구조를 지니고 있었다. 따라서 주거비부담을 줄이기 위해 최저주거기준에 미치지 못하는 고시원 또는 쪽방과 같은 열악한 주거환경에서 거주하는 것을 마다하지 않게 된다.⁸⁷⁾ 최저주거기준에 미달한다는 것은 현재의 주거빈곤상태가 개인 또는 가구단위 차원에서 극복하기 힘든 상태와 일맥상통하는 것이며, 열악한 주거환경과 과도한 주거비 부담, 그리고 극도로 불안정한 주거여건 등이 장기간 지속되어 생존자체가 위협받는 물리적 환경뿐만 아니라, 사회·문화적 배제로 인해 정상적인 주거생활이 위협받는 상태를 의미한다.⁸⁸⁾ 결국 1인 가구의 낮은 소득수준은 주거빈곤으로 이어지면서 빈곤이 고착화 되고 있는 것이다.⁸⁹⁾

87) 서울시 1인 가구의 경우 관악구가 39.5%로 최다 집적구이며, 집값이 저렴하고 원룸 또는 고시원이 밀집되어 있는 2호선 라인을 중심으로 거주하고 있었다. 이런 2호선 중심의 싱글벨트에 위치한 1인 가구 가운데 고시촌형 또는 공장인접지형에 거주하는 단독가구의 경우 대학가인접형 또는 도심 및 역세권형, 상업업무집적지형에 해당하는 가구보다 생활수준이 매우 열악한 것으로 조사되었다. 서울시 1인 가구의 주거빈곤상태 통계에 따르면 쪽방촌의 경우 1.8평 규모의 방에 화장실 및 부엌 등의 편의시설이 없는 형태로, 50~60대 일용직 종사자 또는 기초생활수급자인 저소득 1인 가구의 약 90%인 3200여명 정도가 거주하는 것으로 파악되었다. 쪽방촌 임대료는 일세 7-8천원에서 월세 21.8 천 원 정도로, 1인 가구 소득의 약 50% 수준을 차지하고 있었다. 이어서 고시원의 경우 평균 1.9평 규모의 채광창이 없는 방에 화장실 및 부엌을 공동사용하고 있는 형태로, 20~30대 대학생 및 취업준비자 또는 일용직 1인 가구의 99%가 거주하고 있었다. 주거비의 경우 무보증월세형태로 월 평균 25.8만원의 임대료를 지불하고 있었으며, 현재 서울시내 4천개 소 16.5만실이 이 같은 형태로 운영 중이다; 변미리, 서울의 1인 가구 현황 및 전망, 1인 가구의 지원법제에 관한 입법평가연구 워크숍, 2013. 09.12, 한국법제연구원, 14면

88) 이현석, 전계서, 120면

89) “주거빈곤”이란 최저주거기준을 충족하지 못하는 주택에서 거주하면서도 보다 나은 주택으로 옮겨갈 경제적 여유가 없는 상태를 의미한다. 따라서 주거빈곤 가구를 정의할 때 “최저주거기준 미달가구” 또는 “임대료 과부담가구”로 정의하지만, 임대료부담률은 사회경제적 소비형태의 변화에 영향을 받는 기준의 유동성과 주관성 때문에 일반적으로 주거빈곤의 지표는 최저주거기준이 된다; 이현석, 전계서, 120면; Jouko Heino, “Managing Social Rental Housing in the European Union: Experiences and Innovative Approaches”, CECODHAS Final Report, 2007. 10, p. 104

소득수준을 향상시키기 위해서는 1인 가구의 고용안정이 우선시 되어야 하지만, 직업능력 등에서 개인차가 발생하므로 국가의 지원책은 한계가 있기 마련이다. 따라서 보다 실효성 있는 지원책은 저소득 1인 가구의 주거지원을 통해 가구소득의 균형을 회복시키는 방법이다. 즉 국가의 임대주택 제공 또는 주거비 지급과 같은 현실적인 지원조치를 통해 보전된 소득의 일부를 저축 또는 연금 등으로 전환할 수 있도록 유도하는 것이다. 이를 통해 1인 가구는 높은 자기부양책임을 완화시킬 수 있게 되므로 적극적 의지만 있다면 빈곤상태를 스스로 극복할 수 있게 될 것이다. 따라서 저소득 1인 가구의 주거지원이라는 입법목표는 다인가구중심의 국가주택정책에서 배제되어 왔던 단독 가구의 주거현실을 개선하고 사회적 빈곤계층의 자립을 도모한다는 점에서 입법적 타당성은 충분히 있다고 판단된다.

2. 주거안전의 보호

“안전 없이는 자유없다”는 훔볼트((Wilhelm v. Humboldt)의 말처럼 “안전”은 “위험, 리스크, 위협, 불안 등으로부터 자유 내지 온전한 법익”을 의미하는데, 기본권보장의 전제조건으로서 국가의 근본과제로 인식되는 개념이다.⁹⁰⁾ 따라서 국가는 국민의 안전보장을 위해 모든 책임과 노력을 다 해야 할 의무를 진다(헌법 제37조 2항). 국가가 안전하게 보호해야 할 객관적 법익의 대상은 법률을 매개로 구체화 되므

90) 국가의 침해에 대한 안전보장에 대한 주관적 권리로서 “안전권”을 기본권으로서 이해할 수 있는지에 대해서서, 독일의 경우 기본권 이론을 발전시켜 기본권으로서의 “안전권”은 직접적인 대사인효가 인정되지는 않지만, 법률 매개적으로 효력이 발생하며, 안전법적 요소들은 사회적 법치국가에 포함되는 것으로 적극적인 사회적 급부청구권으로 인식된다. 따라서 국가의 입장에서는 기본권보호의무로 설명되며, 국민에게는 안전권이라는 기본권으로 인정된다고 보고 있다. 반면 우리 헌법재판소는 이 같은 안전권에 대해 대응어로서 “평화적 생존권”을 기본권으로 인식하고 있으나, 아직 기본권으로 받아들이고 있지는 않다; Isensee, *Das Grundrecht and Sicherheit*, 1983, S. 33-44; 이부하, 헌법상 가치로서 안전과 안전보장, *홍익법학* 제14권 제2호, 2013, 235면

로, 국가는 국민의 안전을 보장하기 위해 법률을 형성할 의무를 진다.⁹¹⁾ 공익으로서 안전은 인간다운 생활을 보장하는 “사회적 안전”을 의미한다. 이에 따를 경우 1인 가구의 안전은 생활·고용·의료 등의 모든 사회적 위험으로부터의 보호를 뜻하므로 법제화시 입법목적과 보호대상이 광범위해질 수 있다. 따라서 사회적 위험 가운데 주거침입으로 인한 범죄에 대한 불안이 1인 가구의 가장 큰 불안요소로 작용하고 있다는 선행연구결과를 토대로 입법 목적을 보다 구체화 하여 “주거안전의 보호”라는 하위목표를 설정하였다.⁹²⁾

실태조사에 따르면 여성 1인 가구의 경우 홀로 생활하는 것을 노출시키는 것 자체가 범죄피해가능성을 높이게 된다고 판단해 이웃과의 접촉을 꺼리는 경우가 많아, 사고발생시 주변의 도움을 받을 수 없어 피해가 더욱 커지고 있는 실정이다. 고령 1인 가구 역시 부양가족과의 연계가 끊어진 경우가 많아, 긴급한 건강상의 응급사태가 발생하였음에도 조기에 발견되거나 적절한 시기에 치료를 받지 못해 사망하는 경우가 늘어나고 있었다. 이 같은 문제점은 계속 지적되어 왔지만, 아직까지 국가차원의 공식적인 조치와 지원은 충분히 마련되고 있지 않았다.⁹³⁾

91) “안전”은 국가의 존립요소이므로 입법자는 지속적으로 법익을 관철해야 할 의무를 지므로 이 같은 입법형성의무에는 법률의 제·개정을 비롯해 관찰의무까지 포함한다; 홍완식, 입법자의 법률개선 의무에 관한 연구, 공법연구 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002

92) 서울시 비혼여성 1인 가구 정책지원방안 수립에 관한 연구(2012)에서 시행한 설문조사결과에 따르면 안전한 주거권 확보를 위한 정부의 지원방안에 대한 질문시 38.2%가 “주거가 범죄율이 높은 지역에 대한 방법활동 강화”를 꼽았고, 이어서 “골목길 CCTV 설치 확대”가 25.1%, “개인주택별 보안장치 강화를 위한 정부지원(23.6%)”, “지역 공동체에 기초한 자생적인 안전 시스템 마련(10.9%)” 등으로 답변하였다; 이성은 외 3인, 서울시 비혼여성 1인 가구 정책지원방안 수립에 관한 연구, 서울시여성가족재단, 2012, 68-69면

93) 현재 “고독사”에 대한 사회문제가 지속적으로 제기되면서 그 필요성에 대한 인식은 높아져 가고 있지만 대비책 마련을 위한 첫 단계인 실태조사 차원인 사망유형에 대한 공식적인 통계조사 및 자료조차 전무후무한 상태이다.

일차적인 보호조치로서 국가의 경찰권 범위 내에서 1인 가구 밀집 지역을 중심으로 순찰을 강화하거나 CCTV를 설치하여 사전범죄예방책을 강화하는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 CCTV의 경우 사각지대가 존재하고, 지속적인 모니터링 및 감시센터가 연계되어 범죄발생시 즉각적인 출동이 이뤄지지 않는다면 예방효과는 미미하다 할 것이다. 또한 지구대 설치 또는 방법순찰을 강화하는 조치 역시 범죄를 미연에 방지하는 데는 한계를 갖는다.

보다 실효성 있고 장기적 효과를 기대하기 위해서는 이런 경찰작용적 국가조치와 더불어 공공주택 및 도시정책차원에서 범죄로부터 안전한 건축 및 환경을 조성해야만 한다. 즉 저소득 1인 가구에 제공되는 공공주택의 건설기준에 범죄예방적 요소를 안전기준에 포함시켜 적용토록 하는 것이다. 또한 주택건설 및 공급 지역의 선정과정에서도 이 같은 범죄예방 및 안전기준을 고려하여 지구대 위치 및 CCTV 설치규모 등을 사전 조정하여야 할 것이다.⁹⁴⁾ 현행 국토교통부가 고시한 최저주거기준에는 시설안전에 대한 물리적 기준만 있을 뿐, 범죄예방에 대한 사회적 위험기준은 전혀 고려되어 있지 않다. 국토종합계획 및 각종 도시건설계획상의 계획기준 역시 범죄예방을 고려한 안전기준은 전혀 고려요소가 되지 못하고 있다. 1인 가구의 주거지원은 최저주거기준의 보장이라는 복지적 측면과 더불어 주거안전의 보호라는 사회안전적 목표가 동시에 충족되어야만 달성될 수 있는 목표

94) 예를 들어 공공주택의 설계시 범죄안전요소를 평가항목을 설정하는 방안도 고려해볼 수 있다. 최근 “셉테드(Crime Prevention through Environmental Design; CPTED)” 요소로 불리며 주목되고 있는 평가기법인데, 셉테드는 범죄예방환경설계의 준말로 도시 환경설계를 통해 범죄를 사전에 예방하는 선진국형 범죄 예방기법을 말한다. 셉테드는 범죄는 치밀하게 계획된 후에 저질러지기보다는 물리적인 환경에 따라 발생빈도가 달라진다는 개념에서 출발한 이론이다. 주요 방법으로는 인적이 드문 공원이나 지하주차장에 주민동의를 얻어 감시카메라 설치, 가로등은 칙칙한 수은등이나 나트륨등을 밝은 할로겐 등으로 교체, 놀이터는 주변에서 관찰할 수 있는 가시거리를 최대한 확보하도록 주변 장애물 제거, 밝은 계통으로 거리를 도색하는 방안 등이 있다; 박경래, 한국형 셉테드 개발을 위한 정책과제, 한국셉테드학회, 2010, 60면

이므로, 이를 반영할 수 있는 안전기준의 법제화는 충분한 입법적 정당성을 갖는다 할 것이다.

제 3 절 비교법 분석

앞에서 언급한 입법대안별로 주요국가의 유관법령을 분석하여 비교법 분석틀을 일치시킬 수 있다면 보다 효과적이겠지만, 사전조사결과 주요국가 역시 1인 가구의 주거지원 목적으로 하는 개별법률이 존재하지 않음을 확인할 수 있었다. 또한 공공주택 공급체계와 수요 그리고 소득수준이 국가별로 큰 편차가 있기 때문에, 우리나라의 국민주택 또는 임대주택처럼 국가 및 민간사업주가 공영주택건설에 참여하는 경우와 매칭하여 비교하기가 매우 어려웠다. 주거비 지원제도 역시 국가별 사회·경제적 상황에 따라 수혜범위 및 기준에 많은 차이가 있어 비교가 쉽지 않았다. 따라서 각국의 주거지원법제를 공공주택지원제도와 주거비 지원제도로 나누어 개괄적으로 고찰하고, 주요법률을 분석하여 지원대상 및 요건 그리고 지원규모 및 운영현황으로 비교하고자 한다.

1. 공공주택 지원제도

(1) 독 일

독일은 저소득층의 주거복지정책 일환으로 공공주택건설을 촉진하기 위해 1956년 주택건설법(II. Wohnungsbaugesetz)을 제정하였다. 이 같은 법률을 통해 저소득층을 위한 공공주택으로 자리잡은 사회주택(Sozialwohnung)의 건설이 본격화 될 수 있었다. 독일 통일 후 연방정부는 주거복지법제 전반에 대한 개혁요구를 수용하여 관련법령에 관한 전면개정작업(2001)을 진행하였는데, “주택건설개혁법률(Gesetz zur

Reform des Wohnungsgesetzbaurechts)”이 바로 관련 핵심적 내용을 담은 법률이다. 주택건설개혁법률의 내용에는 “공공주택지원에 관한 법률(Wohnungsförderungsgesetz, WoFG)”이 포함되었는데, 그 이유는 종래 건설되던 사회주택을 사회적 주거공간에 대한 지원(soziale Wohnraulförderung) 차원으로 발전시켜 보다 체계적으로 구조적으로 주거복지정책을 실행하기 위함이었다.⁹⁵⁾ 이 같은 입법의도는 독일 통일 전후 사회주택에 대한 인식변화에 기초한 것이었다. 초기 주택건설법 등은 부족한 사회주택의 충분한 공급에 역점을 두었지만, 통일 후 독일 내 사회주택의 공급량은 이미 그 수요를 충족했다고 보고 이제는 기능적 역할을 강화하는 방향으로 전환하고자 했기 때문이다.⁹⁶⁾

2001년 공공주택지원법(WoFG)의 시행을 통해, 저렴하고 합리적 가격으로 저소득층을 포함한 폭넓은 계층의 주거공간 확보가 가능해졌다. 본 법률은 최근 2010년 개정되었고, 총 52개 조로 구성되어 있으며, 주택건설과 임대주택건설에 필요한 재정의 확보 및 지원정책, 그리고 협동조합에 의한 주택건설에 필요한 지원방안 등을 주요내용으로 정하고 있다. 공공주택지원법률을 간략히 정리하면 다음 표와 같다.

<표35> 독일 공공주택지원법률 개관

제 1 편 총 칙	제1장 제1조-제4조	지원목적과 조치
	제2장 제5조-제13조	기본원칙과 전제조건, 지원동의
	제3장 제14조-제15조	협력계약
제 2 편 개 념/실 행	제1장 제16조-제19조	주택의 건설 및 개선 등의 현대화, 주거공간
	제2장 제20조-제24조	소득조사
	제3장 제25조-제33조	공공주택의 성격, 주거의 안전
	제4장 제34조-제37조	소득신고 및 증명

95) 이지희, 각 국의 주거복지법제에 관한 연구 I, 한국법제연구원, 2012, 29면

96) 오준근, 독일의 공공주택관련 법제개혁, 한국법제연구원, 2003, 18면

제3 장 1인 가구 지원법제에 관한 효과성 평가 : 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로

제 3 편	제38조-제43조(삭제)	연방에 속하는 사항
제 4 편	제44조-제45조	주에 속하는 사항
제 5 편	제46조-제52조	경과규정 및 종결규정, 적용대상 및 범위 등

공공주택지원법(WoFG)에 따르면 독일연방의 공공주택지원의 주체는 주와 지방자치단체이다(제3조 1항, WoFG).⁹⁷⁾ 공공주택의 지원은 독일국민생활의 균형적 발전을 위해 필수불가결할 사항으로 연방과 주가 동시에 입법권을 갖는 경쟁적 입법대상이다.⁹⁸⁾ 동 법률에 의해 각 주는 공공주택지원을 주의 고유사무로 규정함으로써, 공공주택의 건설 및 지원에 관해 지역적 특성을 최대한 반영할 수 있도록 규정하였다. 주택법 및 임대주택법에 의해 중앙정부가 공공주택시장의 공급을 주도하는 우리나라와 달리, 기본적으로 지방정부(주)가 수요공급을 조절할 수 있으므로 지역적 특성을 반영한 주거복지를 실현하는데 훨씬 효율적 법제라 판단된다.⁹⁹⁾

독일공공주택법상 연방의 역할은 자원조달 및 제공으로서, 각 주가 추진하는 공공주택건설과 주택개선에 관한 재정을 지원한다. 2001년 공공주택법 제정시에는 제38조에 “2002년 회계연도부터는 재정지원은 매년 2억 3천만 유로 규모로 하며, 이를 초과하는 금액에 대해서는 각각의 연방예산법이 정하는 바에 따라 보장한다.” 라고 규정함으로써 지원규모를 법률상 확정하는 방식을 취했는데 현재 환율기준 3450억 원에 해당한다.¹⁰⁰⁾ 그러나 동 조항은 연방주의 개혁 이후 삭제되었다.

97) 독일공공주택법 제 3 조 ① 주, 지방자치단체, 지방자치단체는 본 법률규정에 의해 공공주택지원시 공동으로 협력한다.

98) 독일 기본법(Grundgesetz)은 경쟁적 입법사항일 경우 연방이 입법권을 행사하기 전까지는 각 주가 입법권을 갖는다.

99) 오준근, 전계서, 18면

100) 오준근, 전계서, 19면; 현재 환율을 기준으로 1유로를 1500원으로 환산함.

공공주택지원은 크게 3가지 방향에서 추진된다. 첫째 보조금 또는 금융지원 그리고 국공유재산의 양여 및 대여와 같은 행정조치를 통한 주택건설의 촉진, 둘째 임대주택의 공급을 위한 재정지원으로서 사회적 약자 또는 주거약자층이 수혜대상이 된다. 셋째 기타 예외적인 경우 주택소유에 관해 지원하는 것을 내용으로 한다. 저소득 1인 가구의 입장에서는 사회주택의 입주를 신청하거나 주거보조금을 신청할 수 있으며, 주택구매를 위한 지원금을 신청할 수 있다.

공공주택지원의 수혜대상은 동 법률 제11조에서 규정하고 있으며, 그 자세한 내용은 아래 표와 같다.

<표36> 독일공공주택지원법상 수혜대상

주택의 건축주	주택의 건축과 개선을 위해 건축계획을 자신의 비용으로 집행한 자와 자신의 명의를 가지고 타인의 비용을 집행한자, 자신의 명의로 제3자에게 비용을 집행하게 한 자를 모두 포함
주택구입자	자기이용목적으로 건축주로부터 최초의 주택을 구입한 자 또는 기존의 주택을 구입한 자는 수혜대상이 됨
주택분양을 위한 권리취득자	소유자의 분양권 또는 기타 분양권을 취득하기 위해 다른 권리를 취득한 자는 수혜대상이 됨

이상의 수혜대상에 해당하는 수혜자는 수혜요건 충족여부에 관한 증명 의무를 지며, 소득수준에 관한 기준요건은 공공주택지원법 제9조에서 정하고 있다. 공공주택의 지원은 빈곤층만을 수혜대상으로 한정하고 있지 않고 있으며, 소득수준을 기준으로 하여 일정 한계치를 넘는 부유층을 지원대상에서 제외하는 방식을 취하고 있다. 1인 가구의 경우 가구전체의 연간소득이 12,000 유로(한화 1,800만원)인 경우 지원할

제3 장 1인 가구 지원법제에 관한 효과성 평가 : 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로

수 있으며, 가구구성원이 추가될 경우 인당 4,100유로(한화 6,150만원)씩 소득기준가가 상향조정된다.¹⁰¹⁾

<표37> 공공주택지원에 관한 소득기준

공공주택법 제9 조
① 지원은 그 소득이 제2항에 규정되거나 각 주가 제3항에 따라 달리 정한 소득기준을 초과하지 아니할 경우에 한해 부여해야 한다. 소득조사에 있어서는 제20조 또는 24조를 적용한다.
② 소득의 기준은 다음 각 조의 금액과 같다. <ul style="list-style-type: none">· 1인 가구의 경우 12,000유로· 2인 가구의 경우 18,000유로· 가구구성원으로 인정되는 인원을 추가할 경우 각 인당 500유로 가구구성원으로 인정되는 사람이 소득세법 제32조 제1항 내지 제5항에 의한 자녀에 해당할 경우 제1문에 따라 소득기준에 각 자녀마다 500유로를 추가한다.
③ 각 주정부는 법규명령으로 제2항에 규정한 소득금액의 경계를 지역적 및 권역적인 주거경제관계를 고려해 달리 정할 수 있다. 이 경우 특히 다음 각 호의 사항을 고려해야만 한다. <ol style="list-style-type: none">1. 주택을 구하는 것이 매우 어려운 가정을 고려해야만 한다.2. 사회적으로 안정적인 주민구조를 창출하고 유지하는 것이 매우 어려운 상황을 고려해야만 한다.

지금까지 개괄적으로 소개했던 것처럼 공공주택의 기능적 발전까지 도모하기 위해 법률개정을 시행했던 모습과는 달리, 현재 독일의 공공주택운영은 민영화 비율이 높아지면서 상당히 다른 양상을 띠고 있다. 1987년 3,900만 채였던 공공주택이 2001년 말 1,800만 채로 줄어들었고, 2006년 기준 서독지역의 9%, 동독지역의 24% 공공주택이 민영화 되었다.¹⁰²⁾ 이런 통계는 연방정부차원의 지원이 급격히 줄어들었다

101) 오준근, 전계서, 29면

102) 이지희, 전계서, 30면

는 것을 의미하며, 이는 공공주택이 전체주택의 1/3 규모에 해당할 정도로 사회적 평등관점에서 적극적으로 추진되었던 과거의 공공주택정책의 필요성을 더 이상 절감하지 않는다는 것을 보여주고 있다. 그러나 이런 정책적 필요성의 감소를 주거복지정책의 축소로 이해할 수는 없고, 공공주택에 관한 수요층 감소에 따라 주택건설을 통한 공급에 소요되는 재정을 축소한 것으로 해석해야 할 것이다.

(2) 미 국

미국의 공공주택 지원정책은 1949년 주택법 제정을 통해 연방정부가 적극적으로 저소득층의 주거복지문제에 개입하기 시작하면서 발전하였다. 당시 주택법은 “모든 미국가정에게 양질의 주택과 적절한 생활환경”을 제공할 것을 목적으로 제정되었는데, 실제 동 법률에 따라 건설된 주택은 연평균 2~3만 호에 불과해 입법목적을 달성하지 못했다고 평가되었다.¹⁰³⁾

이 같은 공공주택정책의 부족한 성과는 1960년대 극심한 사회문제로 발전했는데, 이를 해결하기 위해 연방정부는 Section 202에 의한 고령자주택건설, Section 235에 의해 연방주택공사(FHA)가 시행하는 저소득층 및 서민들 위한 주택대출보조제도 그리고 Section에 의해 민간건설업자의 저소득층 주택개발에 대한 용자보증(FHA)제도를 시행하였다. 그러나 이 같은 제도는 공공주택의 양적 팽창만 가져왔을 뿐, 도시환경 및 슬럼가 조성이라는 문제를 발생시켜 1973년 닉슨대통령은 향후 10년간 공공주택 건설중지령을 선언하기에 이르렀다.¹⁰⁴⁾

103) 박환용, 외국의 공공임대주택정책, 국토, 국토연구원, 2005. 8, 67면

104) 1956년 신축한 세인트루이스의 대규모 고층 공공주택단지인 프루이트-아이고(Pruitt-Igoe)는 공공주택의 양적 팽창화 과정에서 조성된 대표적인 고층임대주택으로, 고층건물형태로 인해 도시미관과 조화를 이루기 어려웠고, 저소득층이 밀집되면서 잦은 범죄발생으로 공실률이 높아지면서 주민들이 이주하거나 입주를 꺼리게 되면서 단지전체가 공동화되기 시작하였다. 결국 1972년에 파괴되었는데, 1960년대 공공주택정책의 실패를 보여주는 대표적인 사례라 할 것이다: 김선웅, 미국의 저소득층을

이후 집중적인 논의과정을 거쳐 1980년대에 접어들면서 미국의 공공주택정책의 실행은 연방이 아닌 주를 중심으로 하는 지방정부가 책임지게 되었다.¹⁰⁵⁾ 이로 인해 연방정부는 직접 공공주택정책을 수행하던 기존의 역할을 지양하고, 지방의 공공주택정책을 위해 보조금을 지급하고, 공공주택의 계획·개발·관리에 관한 제반기술만을 지급하는 간접적인 역할만을 수행하게 되었다.¹⁰⁶⁾ 따라서 현재 지방의 공공주택공사와 주정부가 저소득층을 위한 공공주택정책을 책임지고 있으며, 중앙정부차원의 연방주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD)는 주택기회프로그램(Housing Opportunities for People Everywhere, HOPE)을 통해 연방재정을 지원하고 있다. 1992년부터 시행되고 있는 주택기회프로그램(HOPE)은 1980년대 말 공공주택정책의 실패를 개선하기 위한 재정비 정책으로서, 노후·슬럼화 된 빈곤지역을 저소득층과 중산층이 혼합된 형태의 공공임대주택으로 재개발하고, 주택마우처를 지급해 인근 중산층 지역으로 이주시켜 마우처 수혜자의 주거공간 및 생활환경을 개선하려 목적을 위해 제정되었다.¹⁰⁷⁾ 이 같은 연방정부의 주택기회프로그램(HOPE)의 발전과정 및 자세한 내용은 아래 표와 같다.

특히 제3 주택기회프로그램(HOPE III)은 독신자용 주택의 건설을 유도하고, 이를 위해 연방과 주가 협력해 재원을 조달하는 방식은, 1인 가구용 주택유형의 다양화 측면뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부가 공조할 수 있다는 점에서 한국형 1인 가구 주거법제에 많은 시사점을 줄 수 있다고 판단된다.

위한 주택정책변화와 시사점, 국토 298, 국토연구원, 2006. 8, 106면

105) 박환용, 전계서, 67면

106) 김선웅, 전계서, 102면

107) 진미윤, 뉴어비니즘을 통한 사회적 혼합, 얼마나 가능한가, 도시정도 제295호, 2006, 43면; 이진원 외 2인, 공공임대주택 거주자를 위한 지원 프로그램에 관한 연구: 미국 HOPE VI(Housing Opportunities for People Everywhere VI) 사례를 중심으로, 계획계 27(2), 대한건축학회, 2011, 126면

<표38> 주택기회프로그램의 발전 및 주요내용¹⁰⁸⁾

	HOPE I	HOPE II	HOPE III	HOPE IV
지원 목적	임차인들과 저소득층을 대상으로 사회복지 및 공공주택 소유기회부여	사회복귀를 포함한 다가구 주택을 소유할 수 있는 기회부여		
명칭	Hope for Public and Indian Housing	Hope for Homeownership of Multifamily Units	Hope for Homeownership of Single Family Homes	Hope for Elderly Independence
지원 수단	공공주거 및 보조금 지급	다가구 주택 및 보조금 지급	주택 및 보조금 지급	사례관리와 지원 서비스, 임대주택보조와 결합
신청 대상	연방주택도시개발부가 승인한 공공임대주택에 거주하는 임차가구, 저소득가구, 연방주택도시개발부 또는 농촌주거프로그램을 통해 보조받으면서 주택담보대출을 받지 않고 있는 가구	소득수준이 지역 평균소득의 80% 이하이거나 연방주택도시개발부가 보조금 승인시 지정된 재산을 가지는 임차인 또는 임차가구	소득수준이 지역 평균소득의 80% 이하이거나 연방주택도시개발부가 보조금 승인시 지정된 재산을 가지는 임차인 또는 임차가구	극빈층, 고령, 장애가 있거나 지역평균 소득의 50% 이하이거나 Section 8의 기준에 맞는 주거로 이주하고자 하는 자

108) 위 표는 이견원 외 2인, 전체서, 126면의 <표1>을 재인용한 것임.

제3 장 1인 가구 지원법제에 관한 효과성 평가 : 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로

	HOPE I	HOPE II	HOPE III	HOPE IV
법적 근거	주택법(1937) 제3장	주택법 제3장 B절	주택법 제4장 C절	Section 8의 임대바우처와 보조서비스 수행
운영 기간	1995년까지	1995년 기금 중단	1995년까지	1993년 99만 달러의 기금 조성 후 추가적인 기금조성 없음
소유 가능 주거 유형	임차인을 대표하는 지방주택공사와 주거관리회사(RMC), 주거상담소(RC), 협회, 비영리기관, 공공기관 등을 통해 신청	연방주택도시개발부 소유 다가구임대주택, 연방주택도시개발부 보증주택담보대출로 실행된 다가구임대주택, 연방주택도시개발부 보증보험 기간 동안 재정적·물리적 문제가 발생한 다가구임대주택, 정리신탁공사·연방예금보험공사·국방부·교통부·조달청 등 연방기관 및 주정부기관 소유 다가구임대주택 등	연방주택도시개발부·보훈처·정리신탁공사·연방예금보험공사·국방부·교통부·조달청 등 연방기관과 주 및 지역정부 소유의 공공임대주택 및 사업기관 소유의 독신자용 주택	임대바우처 프로그램은 지방주택공급공사들이 임대금액의 임차인 부분과 연방주택도시개발부 지정의 적정 시장 임대가격의 차이에 대해 보조금을 지급, 보조금 수여자들은 자격이 유지되는 한 Section 8의 보조금을 계속해서 받을 수 있음

	HOPE I	HOPE II	HOPE III	HOPE IV
신청방법	임차인을 대표하는 지방주택공급공사와 주거관리회사(RMC), 주거상담소(RC), 협의, 비영리기관, 공공기관 등을 통해서 신청	임차인을 대표하는 지방주택공급공사와 주거관리회사(RMC), 주거상담소(RC), 협의, 비영리기관, 공공기관 등을 통해서 신청	사설 비영리기관과 협회 및 이들과 연계된 공공기관 등	지방주택공급공사만 수행할 수 있으며 이들은 연방주택도시개발부에서 선발. 연방주택도시개발부는 16개의 관리기관에게 보조금을 지급해 5년 동안 25~150명의 선정하여 보조함.
재원조달방법		기본자금은 1995년 HOPE프로그램의 기금으로 충당되었음. 1996년 및 1997년 각각 3,000만 달러 이상의 금액을 이월함	연방과 주, 지역 목록의 공공재산을 이전	연방주택도시개발부가 보조서비스비용의 40%를 지원하고, 보조금 수령자가 50%, 참여자가 10%를 지불하며, 참여자의 경우 참여자 소득의 20% 이하의 금액만 지원함.

이 같은 공공주택법제 및 집행구조에 따라 미국의 저소득층을 위한 공공주택지원제도를 구분해 보면 아래 표처럼 크게 3가지로 나뉜다.

<표39> 미국의 공공주택지원제도¹⁰⁹⁾

<p>공공임대주택의 관리제도</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 공공임대주택의 경우 지방공공주택공사가 소유하여 관리하고 있음. - 연방주택도시개발부 및 주 정보는 지방주택공사에게 재정지원(보조금지급)또는 기술지원을 통해 공공주택을 간접 지원하는 방식을 취함.
<p>주택바우처 지급제도</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 주정부 주택도시국 또는 지방공공주택공사가 주택바우처(Housing Voucher)를 발급하고, 이를 지급받은 수혜자는 선호하는 지역·주택을 선택한 후 임대료 또는 주택보조금의 일부를 지불받는 방식임. - 단 바우처 수혜자가 직접 해당 금액을 받는 것이 아니라, 임대차 계약의 다른 당사자(주택소유자 또는 지방주택공사, 모기지론 대출은행 등)에게 급여가 지불되는 방식임.
<p>주택세금감면제도(LIHTC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득층을 위한 임대주택 개발 및 운영시 부동산에 필요한 세금을 면제하는 제도임.

위 3가지 공공주택 유형 가운데, 저소득층을 위한 주택세금감면제도(Low Income Housing Tax Credit, LIHTC)는 “보유·임대주택의 20% 이상을 저소득층 가구(그 지역 평균소득의 50% 이하)에게 임대하거나, 40% 이상의 주택을 지역 평균소득 60% 이하 가구에게 임대하는 건물주가 지불하는 재산세와 소득세를 면제하는 방식”¹¹⁰⁾, 그리고 “건물주가 받는 세금혜택과 비례하는 보조금을 지방정부에게 블록형 보

109) 본 표는 김선용, 전게서, 102-103면을 재정리 하여 작성한 것임.

110) 이때 주택세금감면제도의 혜택을 받는 건물주는 정부에 의해 임대료를 제한받는다. 즉 저소득층이 임차한 주거공간에 대해서는 정부에서 제시한 임대료 기준에 적합해야 한다는 것이다. 이 같은 정부차원의 임대료 기준은 침실수 및 해당지역의 중간소득에 의해 결정되며, 중간소득은 부양가족수에 따라 달라진다; 박환용, 전게서, 59면

조금 형태로 지불하는 방식이 있다.¹¹¹⁾ 이 같은 주택세금감면제도는 연방주택개발부의 심사에 따라 수혜가자 정하는 방식으로 운영되며, 현재 100만호 이상의 저소득 가구가 혜택을 받고 있다.¹¹²⁾

2. 주거비 지원제도

(1) 독일

독일의 주거비 지원제도는 흔히 주거수당이라 불리는 “Wohngeld”로 대표된다. 주거수당(Wohngeld)은 저소득 가구의 주거부담을 덜어주기 위한 제도로써, 월세 또는 자가주택여부에 상관없이 주거비를 자신의 소득으로 충당할 수 없는 사람을 대상으로 그 부족분을 국가가 보조하는 것을 주요목적으로 한다.¹¹³⁾ 독일의 주거수당제도는 자가주택을 소유한 자라 할지라도 주거수당을 신청해 받을 수 있는 방식을 취하기 때문에 폭넓은 계층이 복지혜택을 받을 수 있다는 장점이 있다.

주거수당은 1965년 주거수당법(Wohngeldgesetz) 제정을 통해 구체화되었는데, 제정당시 동 법률은 주거수당의 지원을 1년마다 갱신하는 방식으로 지급되었으며, 연소득대비 주거수당의 비율을 가구 특성에 따라 12~22% 수준으로 낮추는 것을 목표로 하였다.¹¹⁴⁾ 주거수당법은 주거지원법제를 위한 주요법률 가운데 하나로서, 사회보장법 제68조 제10호(Sozialgesetzbuch, SGB I)에 따라 주거수당의 지급을 실행하기 위해 개별법화 한 것이다.¹¹⁵⁾

111) 박환용, 전계서, 68면

112) 박환용, 전계서, 68면

113) 유주선, “주거비지원에 대한 독일법제 고찰”, 주거비지원에 관한 주요외국법제의 시사점, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 7., 73-74면; 김현희, 주거비 지원에 관한 주요국가의 법제 고찰, 한국법제연구원, 2012, 76면

114) 김현희, 주거비 지원에 관한 주요국가의 법제 고찰, 한국법제연구원, 2012, 77면

115) 독일 사회보장법 제68조(본 법률의 특별부분) 본 법전의 체계상 다음의 법률은 본 법률의 특별부분으로서 법률의 내용을 충족하고 변경하는데 유효하다: 10. 주거수당법; 이지희, 전계서, 20면

제3장 1인 가구 지원법제에 관한 효과성 평가 : 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로

최근 위 법률은 2005년 다른 금전급여를 받는 수혜자는 주거수당을 받지 못하도록 개정되었다. 그 결과 주거수당의 수혜대상자는 공공부조 범위 “밖의” 빈곤층으로 줄어들게 되고, 공공부조 “내의” 수급자는 실업수당에 주거수당이 포함되는 급여를 받게 되었는데, 이 같은 방식은 실업가구의 구직활동을 촉진하기 위한 것으로 주거비 지원과 고용지원프로그램이 연계되는 법률구조를 취하는 것이 특징이다.¹¹⁶⁾

독일의 주거수당법은 총 8편, 44개 조문으로 구성되어 있으며 대략적 내용은 다음과 같다.

<표40> 독일 주거수당법의 주요내용

제 1 편	제1조-제3조	주거수당의 목적 및 수혜자격
제 2 편	제1장 제4조	주거수당 산정범위
	제2장 제5조-제8조	가구의 구성원
	제3장 제9조-제12조	임차와 부담
	제4장 제13조-제18조	소득
	제5장 제19조	주거수당의 지원액 범위
제 3 편	제20조-제21조	주거수당 청구권의 예외
제 4 편	제22조-제31조	주거수당에 대한 동의, 지급 및 수정
제 5 편	제33조-제33조	비용부담과 정보조정
제 6 편	제34조-제36조	주거수당 통계
제 7 편	제37조-제40조	종결규정
제 8 편	제41조-제44조	경과규정

116) 진미윤, 주거선택바우처 제도 도입방안연구, 건설교통부, 2007, 23-24면; 김현희 전게서, 77면

독일의 주거수당은 크게 2가지 목적에 의해 지원되는데, 저소득층 세입자에게 안정적인 주거를 확보하도록 지원하려는 경제적 보호목적의 임대보조금과 저소득층 거주자에게 최소한의 주거환경 및 주택관리를 보조하기 위한 부담보조금(Lastenzuschuss)으로 나뉜다.¹¹⁷⁾

주거수당을 신청하기 위해서는 크게 신청요건을 갖춰야 하는데, 제1요건은 부양가족수이다. 부양가족이 없는 1인 가구라 할지라도, 임대주택의 규모, 소득수준, 그리고 임대료에 따라 적절한 주거수당을 받을 수 있기 때문에, 위 요건으로 인해 1인 가구가 주거수당급여에서 제외되지는 않는다. 둘째 가구소득을 요건으로 하며, 위 요건은 저소득층 유무를 구분하는 중요기준으로 작용하며, 마지막 요건으로는 주거에 필요한 비용, 즉 임대료가 기준이 된다.

특히 최소주거면적을 벗어난 주택거주자에게는 주거수당이 부여되지 않으며, 병역의무자 또는 대체복무자, 독거노인은 수혜대상자에서 제외된다.¹¹⁸⁾ 반대로 외국인이라 할지라도, 주거수당법 제3조 제5항에 의하면 EU 자유이동법에 따라 체류권을 가진 자, 체류법에 의거 체류영역 또는 허용을 받은 자, 국제법적 협정에 따라 체류권을 가진 자 및 연방영역내 무국적자의 권리부영에 관한 법률에 따라 무국적 외국인의 권리를 부여받은 자 그리고 법규상의 이유로 체류영역에 관한 요건을 면제받은 자일 경우 주거수당을 지원받을 수 있다. 이 같은 금전급부임에도 불구하고 주거수당의 수혜자 범위에 외국인을 포함한 것은, 사회통합정책의 일환으로서 독일의 국제적 연대노력을 보여주는 단적인 예이다. 위 조항은 다문화 사회로 접어든 우리나라와 비교할 때 그 확대범위 및 기준을 정하는데 많은 시사점을 준다고 판단된다. 이상의 내용에 관한 자세한 사항은 독일 주거수당법 제3조에 의해 다음과 같이 정해져 있다.

117) 이지희, 전계서, 23면

118) 이지희, 전계서, 23면

<표41> 독일 주거수당의 수혜대상

독일 주거수당법 제3조

① 주거수당 수혜자는 주택을 임차하고 이를 직접 이용하는 모든 자연인을 대상으로 하며, 이들에게는 임대보조금이 지급된다. 다음 각 호에 해당하는 자에게 주거수당을 지급한다.

1. 이용관계(임대와 유사한 이용) 및 임대관계에 따라 주거를 이용하는 당사자로서 특히 임대와 유사하게 일정기간 동안 주거권을 갖는 자,
2. 2개 이상의 주거공간을 갖는 자가주택에서 거주하는 자,
3. 집단주거시설법(Heimgesetz) 또는 적합한 주법률을 경과하지 않은 자,

② 주거수당 수혜자는 주거에 관해 직접 소유권을 갖고 있는 모든 자연인을 대상으로 하며, 이들에게는 부담보조금((Lastenzuschuss)이 지급된다. 다음 각 호의 자에게는 주거수당을 지급한다.

1. 지상권자,
2. 소유권과 유사한 일정기간 동안의 주거권 또는 용익권을 갖는 자,
3. 소유권·지상권의 위임 또는 위탁, 주거권 또는 용익권의 위임 또는 위탁을 맡은 자,

제1문 및 제2문은 제1항 제2문 2호의 경우에는 적용되지 않는다.

③ 독일 주거에서 제1항 및 제2항의 요건을 다수의 사람이 충족하였고 가계 균등하게 책임지고 있는 자(제5조)일 경우에만 주거수당의 수혜자가 된다. 이 경우에는 해당하는 다수의 사람들이 수혜대상자를 정한다.

④ 수혜대상자는 제1항에서 제3항에 이르는 규정에 따라, 제7조 및 제8조 1항에 의거한 주거수당에서는 제외되는 자이지만, 1개의 주거 및 1개 주거공동체(제5장 제3항 및 제4항)에서 적어도 1명에게는 가계의 공동책임자를 고려하는 자로서 주거수당을 지급해야 한다.

⑤ 체류법(외국인)제2조 1항의 의미에 따라 외국인은 제1조에서 제4조에 이르는 규정에 의거해서만, 수혜대상자가 될 수 있으며, 다음 각 호에 해당하는 자로서 실제 연방영역에 체류할 경우에 인정된다.

1. EU 자유이동법에 따라 체류권을 가진 자,
2. 체류법에 의거 체류영역 또는 허용을 받은 자,
3. 국제법적 협정에 따라 체류권을 가진 자,
4. 연방영역내 무국적자의 권리부영에 관한 법률에 따라 무국적 외국인의 권리를 부여받은 자,
6. 법규상의 이유로 체류영역에 관한 요건을 면제받은 자,

단 국제적 약정을 통해 사회적 안전영역에 관한 독일규칙의 적용이 면제되는 외국인은 주거수당의 수혜자가 될 수 없다.

현재 독일에서 주거수당으로 지급되는 금액은 2009년 이전에는 월 평균 약 91유로(한화 13만 6500원) 규모였으나, 2009년 개정 이후 약 140유로(한화 21만원)가 지급되고 있다.¹¹⁹⁾ 2005년 사회보장법의 개혁으로 주거수당을 신청한 자는 2004년 3,500만 가구에서 2006년 61만 9000 가구로 감소하였는데, 주거수당금액의 상승으로 인해 국가의 총 지급액은 2009년 160억 유로에서 2010년 180억 유로로 증가하였다. 이 같은 결과는 사회보장법 개혁을 통해 수혜급여액을 상승시키는 반면, 공공부조의 중복수혜의 범위를 감소시켰기 때문이다. 그러나 이 같은 수혜범위의 축소가 한시적 예산절감 효과는 있겠지만, 축소로 인해 들어가는 다른 사회간접자본에 대한 비용을 고려할 때 공공복지를 위한 직접적인 효율성을 가져다준다는 보장을 할 수 없기 때문에, 우리나라의 주택보조금제도 운영시 보다 장기적 관점으로 접근해서 수용여부를 결정해야 할 것이다.

(2) 미 국

미국의 공공주택 지원법제를 소개하면서 이미 언급한 것처럼, 미국의 주거비 지원제도는 “주택바우처(Housing Voucher” 제도가 가장 핵심적인 구조를 이룬다. 주택바우처(Housing Voucher)는 일종의 상환증서로서 쿠폰처럼 복지서비스 및 복지급여로 교환해서 사용할 수 있는 보조금을 뜻한다. 이 같은 주택바우처제도의 도입은 1937년 주택법을 통해 최초로 도입되었으며, 이후 1974년 주택법을 통해 임대주택 입주한 임차인에게 임차료의 일부를 바우처(Voucher) 증서로 지급해 국가가 임대료를 보조하는 주택바우처제도가 전국적으로 확대 실시 되었다.¹²⁰⁾ 이후 공공임대주택 운영지역의 범죄율 증가 및 슬럼화로 인해 공공임대주택의 실패가 지속적인 문제로 제시되면서 1998년 연방의회

119) 이지희, 전계서, 22면

120) 김현희, 전계서, 60면

는 공공주택정책의 개혁을 위해 1998년 “양질의 주택 및 근로책임법 (Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998)”을 제정하였다. 동 법률에 의해 기존의 증서(certificate) 형태의 주거비 보조프로그램과 바우처 프로그램이 하나로 합쳐지고, 현재와 같은 총 9개 종류로 구성된 미국 주거선택바우처(Housing Choice Voucher, HCV)제도가 마련되었다.¹²¹⁾

미국 내 운영되는 주거선택바우처(HCV)는 크게 9가지로 분류되는데, 통상의 바우처는 극빈층의 주거권 보장을 위해 임대료를 보조해주는 임차인 지원바우처를 말하며, 저소득 1인 가구의 경우 소득수준 및 각종 바우처 지급요건을 충족할 경우 이 형태의 바우처를 통해 주거비 지원을 받을 수 있다. 주거선택바우처제도의 유형을 정리하면 아래 표와 같다.

<표42> 주거선택바우처제도(HCV)의 유형¹²²⁾

임차인 지원 바우처 (Tenant based Vouchers)	저소득층의 주거권을 보장하기 위해 민간 소유 임대주택을 임차할 수 있도록 지원하는 바우처
건설 관련 바우처 (Project based Vouchers)	주택건축 및 개량을 촉진하거나 저소득층에 대한 임대를 전제로 한 주택소유자 지원 바우처
대체 바우처 (Conversion Vouchers)	주택의 철거, 이전 또는 공공주택의 의무수선 등으로 주거이전이 발생하는 경우 지급하는 바우처
가족재결합 바우처 (Family Unification Vouchers)	임차료 등의 주거문제로 인하여 가족과 떨어져 지내는 저소득층에게 지급하는 바우처

121) 박미선, 미국 주택바우처 프로그램의 저소득층 주거안정성과 정책적 시사점, 도시행정학보 제25집 제2호, 한국도시행정학회, 2012, 124면

122) 위 표는 김현희, 전게서, 59면 <표11>을 재인용한 것임.

<p>자가소유촉진 바우처 (Homeownership Vouchers)</p>	<p>생애 첫 주택구입자를 대상으로 기준에 적합한 주택구입을 촉진하고자 지원하는 바우처</p>
<p>장애인 바우처 (Voucher for People with Disabilities)</p>	<p>장애인이 속한 가구에 지급하는 바우처</p>
<p>근로연계복지 바우처 (Welfare-to-work Vouchers)</p>	<p>저소득층의 근로활동 참여와 자활을 위해 일자리를 얻거나 유지하는데 지원하는 바우처</p>
<p>주택도시개발부-보훈청 바우처 (HUE-VASH Vouchers)</p>	<p>연방주택도시개발부와 보훈청이 공동으로 저소득 무주택 재향군인을 지원하는 바우처</p>
<p>형사증인보호 바우처 (Witness Relocation Voucher)</p>	<p>일정한 주택단지에 범죄사실을 증언하는 사람을 이주하도록 지원하는 바우처</p>

현재 주택바우처 프로그램의 운영주체는 크게 4개로 분류할 수 있는데, 첫째 프로그램에 필요한 자금의 배분을 결정하는 연방정부, 둘째, 주정부내 프로그램을 운영하는 공공주택청 그리고 셋째 민간부문의 주택소유자와 넷째 프로그램의 수혜자인 저소득 가구를 언급할 수 있다.

<표43> 주택바우처 프로그램의 운영주체와 역할¹²³⁾

<p>연방주택청</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 바우처 프로그램 실행을 위한 정책개발 및 기준 제시 - 바우처 지원금 배분 - 지방의 공공주택청의 기술지원 및 교육 - 바우처 프로그램 감독 및 모니터링
--------------	--

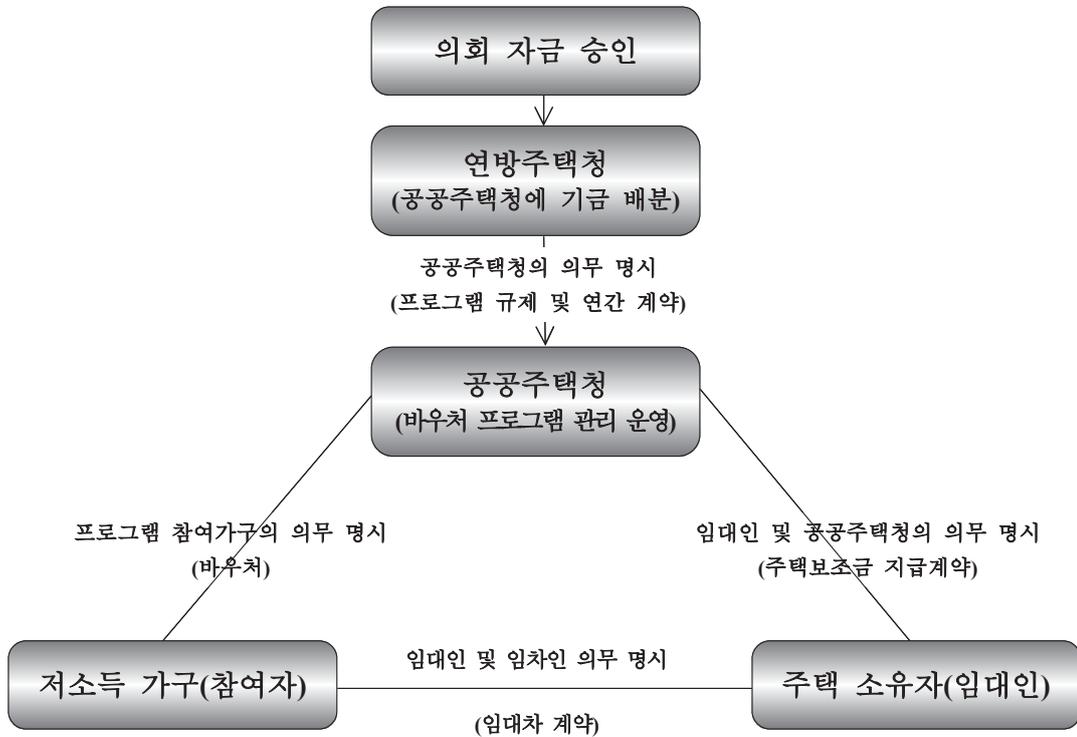
123) 위 표는 박미선, 전게서, 125-128면 재정리한 것임.

제3 장 1인 가구 지원법제에 관한 효과성 평가 : 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로

<p style="text-align: center;">공공주택청</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 공공주택정책 실행 기준제시 - 프로그램 참여가구 적격성 결정 및 소득평가 - 대기자 명부관리 및 참여가구 선정 - 지원금액의 규모 결정 - 장애가구 주거지원 - 가구별 자활프로그램(Family Self-sufficient Program) 운영
<p style="text-align: center;">주택소유자(임대인)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 민간주택소유자로서 공공주택청과 주택보조금 지급계약을 체결한 자만 해당됨. - 공공주택청이 제시한 기준준수 의무를 짐. - 공공주택청에 의한 감독, 그에 따른 보고의무를 짐.
<p style="text-align: center;">프로그램 참여 가구</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 참여희망가구는 시민권 또는 이에 준하는 영주권 유무에 관한 정보, 부양가족수 및 소득수준에 관한 증명서류를 제출할 의무를 짐. - 거주기간동안 공공주택청이 실시하는 정기적인 주택점검(Housing Inspection)에 응해야만 함. - 가구구성 및 소득수준에 변경이 발생한 경우 신고의무를 짐.

위와 같은 4명의 바우처 프로그램 참여자들에 의해 아래 표와 같은 방식으로 운영되는데, 간략히 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저 연방의회에 의해 관련 재정지출에 대한 승인이 있는 경우 연방주택청은 프로그램에 필요한 기금을 배분하고, 프로그램 규제 및 연간계약에 따라 공공주택청에 프로그램의 관리운영을 위탁한다. 참여를 희망하는 주택소유자(임대인)는 공공주택청과 주택보조금 지급계약을 통해 수반하는 의무를 지킬 것을 약정하고, 주택이 필요한 저소득 가구는 주택소유자와 임대차 계약을 체결하고 그 내용을 비롯해 소득수준 및 부양가족수 등의 증빙서류를 첨부하여 공공주택청에 바우처 지급을 신청하면 된다.

<표44> 주택바우처프로그램의 운영주체간 관계¹²⁴⁾



일단 저소득 가구의 바우처 신청 또는 주택소유자의 주택보조금 지급 신청이 있는 경우, 공공주택청은 해당 신청자가 접수한 자격요건에 관한 증빙서류를 토대로, 바우처 지원여부를 결정하는 적격성 심사를 실시한다. 바우처의 지원여부 결정은 지원가구의 자격요건에 따라 달라질 수 있는데, 가구유형, 소득수준, 시민권 여부, 마약관련 범죄로 인한 공공임대주택의 퇴거사실 등이 주요 기준으로 적용된다. 이 때 가구가 거주할 주택의 임대료는 주택규모와 지역 특성에 따라 책정된 공정시장임대료(Fair Market Rents) 수준 이하여야만 하며, 대부분 해당 지역에서 일정 수준을 갖춘 임대주택 중 40 분위에 해당하는 금액이 기준으로 제시되고 있다.¹²⁵⁾

124) 위 표는 박미선, 전게서, 128면을 재인용 한 것임.

125) 박미선, 전게서, 126면.

제 4 장 입법대안 및 결론

현재 우리나라는 1인 가구의 구성 비율은 전체 가구의 23.9%에 해당하며, 장래인구추계결과에 따르면 2035년 전체 인구의 1/3에 해당할 것으로 예상된다. 이런 증가속도는 OECD 국가 가운데 가장 빠른 추세에 해당하며, 그 규모는 약 10년 사이에 OECD 회원국 가운데 중위권 국가를 차지할 정도로 급속히 커졌다.

2010년 인구센서스 결과에 따르면, 1인 가구 가운데 여성·고령층 인구가 가장 많은 비중을 차지하고, 1인 가구의 소득수준은 다인가구 연평균소득 3,491천원의 1/3에 해당하는 1,190천원으로 집계되었다. 특히 주택점유형태 역시 무주택·월세유형이 가장 높게 나타났으며, 1인 가구 월평균소득의 1/3 이상을 주거비로 사용하고 있어 소득이 낮아질 경우 빈곤이 고착화 될 확률이 높은 것으로 조사되었다. 특히 1인 가구 중 취업상태에 있으면서도 최저생계비 150%를 넘지 못하는 저소득층 가구의 비중이 2006년 9.7%에서 2010년 14.0%까지 증가한 것을 볼 수 있었다. 월평균소득이 93만 원 이하에 해당하는 1인 가구가 전체 가구의 절반에 해당하는 49.9%임을 감안할 때, 대부분의 1인 가구가 소득수준이 매우 낮은 빈곤층임을 확인할 수 있었다. 실제 열악한 주거환경으로 대변되는 쪽방촌 또는 고시원에 거주하는 단독생활자들이 대부분 1인 가구로 조사되었다. 이들 저소득 1인 가구는 고용불안-소득저하-주거악화로 이어지는 악순환을 반복하면서 빈곤이 장기적으로 지속되고 있었다.

1인 가구에 대한 현행 지원법제를 분석한 결과, 고용지원영역은 가구중심이 아닌 1인 중심의 인적 개념으로 구성되어 있기 때문에 법적 연계성을 찾기 어려웠다. 미취업자 중심이 아닌 실업자 및 비정규직 등의 보호를 중심의 근로지원체계가 형성되어 있었기 때문에, 저소득 1인 가구 대상으로 법제를 분석 및 유형화 하는 작업을 진행하기 어려

왔다. 따라서 근로지원만을 특정화 시켜 고용지원제도를 개괄적으로 검토하는 수준으로 분석을 수행할 수밖에 없었다. 반면 사회복지법제의 경우 결혼한 다인가구 중심으로 수혜기준이 설정되어 있어, 부양가족이 없는 1인 가구의 경우 수혜대상에서 제외되는 경우가 많았다.

특히 주거지원영역의 경우 국가의 공공주택공급을 통해 저소득층의 주거복지를 향상시키고, 주거급여 및 주택바우처제도 등을 통해 주거빈곤층의 주거안정화를 가져올 수 있다는 점에서 저소득 1인 가구에 가장 실효성 있는 법적 지원영역임은 분명했다. 그렇지만 실제 주택법령을 분석한 결과 국민주택규모가 주택법 제2조상 85㎡(4인 가구용)로 단일화 되어 있어, 저소득층에게 보다 필요한 소형주택의 공급을 유도하기 어려웠다. 1인 가구의 특성을 반영한 다양한 소형임대주택의 공급에 대한 필요성도 제기되었다. 또한 공공주택의 입주사선정시 부양가족수에 따라 가점이 부여되는 방식을 사용하고 있기 때문에, 1인 가구는 수혜대상에서 제외되는 경우가 많았다. 특히 기초생활수급자 및 차상위계층이라 할지라도 임대주택 입주시 다인가구와의 순위경쟁에서 부양가족수가 적어 상대적으로 낮은 가점을 받기 때문에, 주택입주가 불가능해질 수 있다. 기초생활보장법 제7조 주거급여의 경우 현재 물가상승률을 대비할 때 월 8만원 정도의 금액이 적정성을 갖는지 의문시 되었다. 특히 현행 주거급여는 생계급여에 포함되는 방식으로 지급되기 때문에, 실제 수급권자의 대부분은 이를 임대료보다는 생활비로 전용하고 있었다. 따라서 주거급여의 지원방식을 둘러싼 효율성도 문제시 되었다. 주거빈곤층에 해당하는 1인 가구의 주거안전을 보호하기 위해 최저주거기준을 강화해야 할 필요성이 제기되었다.

이상을 종합하여 현행 저소득 1인 가구 주거지원에 관한 다음과 같은 입법대안을 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 구매력이 약한 저소득층의 주거비 부담 등을 고려할 때, 국가의 소형임대주택의 공급을 유도하기 위해서는 현행 85㎡ 라는 국민주

택규모의 상한선(주택법 제2조 3호)을 폐지하고, 국민주택규모를 최저 주거기준 40㎡, 제1기준 60㎡(도시형), 제2기준 85㎡(도시 외곽 및 지역형)으로 다양화해야 한다. 이를 통해 금융·조세·복지 분야의 통일적인 기준으로서 1인 가구에 대한 종합적인 주택법제의 변화를 가져와야 할 것이다.

둘째, 1인 가구의 주택수요를 반영한 주택종합계획 수립으로 소형임대주택의 공급확대를 가져올 목적으로, 주택법 시행령 제8조에 “가구별 주택유형에 대한 수요 및 전망”이라는 항목을 삽입하는 방식으로 개정안을 제시하였다. 이 같은 내용은 시도의 주택종합계획에도 반영될 수 있도록 주택법 시행령 제9조를 개정해야 할 것이다.

셋째, 보다 장기적인 소형임대주택정책으로서, 코하우징(Co-Housing) 개념을 차용한 “공동생활주택(가칭)” 형태의 소형임대주택을 공급해 임대주택유형을 다양화 할 수 있도록 임대주택법 제2조를 개정해야 할 것이다.

다섯째, 저소득 1인 가구의 주거안정화를 위해, 소형임대주택의 입주자 선정시 다인가구와 순위간 경쟁이 있을 경우 “부양가구수”라는 선정요건의 적용을 배제하도록 주택공급에 관한 규칙을 개정해야만 할 것이다. 전면적으로 시행하기는 어렵다 할지라도, 1인 가구의 주거비 및 경제력을 고려해 적어도 40㎡ 이하 임대주택에 우선 적용하여 순차적으로 그 범위를 확대해 나가야 할 것이다.

넷째, 단독세대주는 청약가점제가 적용되는 40㎡ 이하의 임대주택에만 응시할 수 있도록 규정된 주택공급에 관한 규칙 제32조를 개정(단독세대주 요건 삭제)하여, 1인 가구가 다양한 임대주택을 신청할 수 있도록 신청자격요건을 확대해야 할 것이다.

여섯째, 저소득 1인 가구의 주거안전을 보호하기 위해, 현재 고시로 공고되는 최저주거기준을 상위법 체계로 이관하고, 범죄예방 및 안전시설에 관한 기준을 추가하여 그 내용을 보다 강화해야 할 것이다.

마지막으로 주거급여 및 주택바우처 제도의 경우 기초생활보장법상 현행 급여기준의 적정성을 재평가 하는 조항을 삽입하여, 현실성 있는 주거지원비가 지급되도록 기준을 재정립해야 할 것이다. 그러나 현행 주거급여 및 주택바우처제도의 경우 2013년 9월 국민기초생활보장법 전면 개편안이 확정되면서 2014년 급여체계에 많은 변화가 올 것으로 예상되었다. 이 같은 국민기초생활법 개정안이 확정됨으로 인해 보다 심층적인 분석이 필요했던 주거비 지원제도는 주요국가의 주거비 지원제도와 비교하는 수준의 연구에 그칠 수밖에 없었다. 이 같은 한계는 현행 개정안을 토대로 법적 사각지대의 발생여부 그리고 기준수급자 가운데 탈락되는 자들의 지원에 관한 법적 보호 연구라는 주제의 현안분석을 시급히 진행해 기존 연구의 한계를 보충해야 할 것이다. 이를 통해 저소득 1인 가구의 주거비 지원에 관한 최적화 대안을 보다 구체적으로 도출할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 권영복, 저소득 1인 가구에 대한 주거지원의 법적근거와 주거지원제도의 현황 및 문제점, 1인 가구 지원법제에 관한 입법평가연구 워크숍, 한국법제연구원, 2013. 09. 12
- 김명엽, 무주택 저소득층을 위한 주거비지원제도의 개선에 관한 연구, 일감법학, 2012,
- 김리영 외 3인, 수요변화에 따른 주택공급방안, 주택산업연구원, 2010
- 김재운, 국민주택규모의 다양화 필요성에 관한 연구, 토지공법연구 제55집, 한국토지공법학회, 2011
- 김현희, 주거비 지원에 관한 주요국가의 법제 고찰, 한국법제연구원, 2012
- 김혜승 외 1인, 최저주거기준과 최저주거지부담을 고려한 주거복지 정책 소요추정, 국토연구 제59권, 국토연구원, 2008
- 김혜영 외 3인, 비혼 1인 가구의 가족의식 및 생활실태조사, 한국여성정책연구원, 2007
- 반정호, 1인 가구의 사회·경제적 특성과 변화, 월간 노동리뷰, 한국노동연구원, 2012
- 박승희, 가족의 다양성론에 대한 성찰적 검토, 경제와 사회, 여름호, 2006
- 박경래, 한국형 셉테드 개발을 위한 정책과제, 한국셉테드학회, 2010
- 박환용, 외국의 공공임대주택정책, 국토, 국토연구원, 2005. 8
- 변미리, 1인 가구의 현황과 실태, 1인 가구의 지원법제에 관한 입법평가 연구 워크숍, 한국법제연구원, 2013. 09. 12

참 고 문 헌

- 변미리 외 2인, 서울의 1인 가구증가와 도시정책 수요연구, 서울시
정개발연구원, 2008
- 양정선 외 5인, 저출산 대책마련을 위한 경기도 1인 가구 연구, 경
기도가족여성연구원, 2010
- 양철호, 주거권의 의미와 실현가능성에 관하여, 경제연구 제20집, 2005
- 오준근, 독일의 공공주택관련 법제개혁, 한국법제연구원, 2003
- 유주선, “주거비지원에 대한 독일법제 고찰”, 주거비 지원에 관한 주
요외국법제의 시사점, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 7
- 이건원 외 2인, 공공임대주택 거주자를 위한 지원 프로그램에 관한
연구: 미국 HOPE VI(Housing Opportunities for People Everywhere
VI) 사례를 중심으로, 계획계 27(2), 대한건축학회, 2011
- 이근태 외 1인, 대한민국 인적자본이 흔들리고 있다, LGERI 리포트,
2012, LG경제연구원, 2012
- 이은미, 인구와 가계 통계로 본 1인 가구의 특징과 시사점, SERI 경
제포커스, 삼성경제연구소, 2013. 07
- 이동훈, 서울시 저소득 1인 가구를 위한 임대주택 유형에 관한 연구,
대한건축학회논문집, 제28권 12호, 대한건축학회, 2012
- 이부하, 헌법상 가치로서 안전과 안전보장, 홍익법학 제14권 제2호,
2013
- 이성은 외 2인, 서울시 비혼 여성 1인 가구 정책지원방안 수립, 서
울시여성가족재단, 2012
- 이세정, 민경협력을 통한 국가안전임무 수행, 공법학연구 제11권 제
1호, 한국비교공법학회, 2010
- 이지희, 각 국의 주거복지법제에 관한 연구 I, 한국법제연구원, 2012

- 이태진 외 1인, 주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구: 국민기초생활보장제도 주거급여 시행 10년, 한국보건사회연구원, 2010
- 이현석, 최저주거기준과 주거비보조제도의 개선방향, 토지공법연구 제53집, 한국토지공법학회, 2011
- 정경희, 독거노인의 생활실태 및 정책과제, 한국보건사회연구원, 2011
- 정극원, 정부의 2011년 상반기 주택정책의 법적 검토, 토지공법연구 제54집, 한국토지공법학회, 2011
- 진미윤, 주거선택바우처 제도 도입방안연구, 건설교통부, 2007
- 진미윤, 뉴어비니즘을 통한 사회적 혼합, 얼마나 가능한가, 도시정도 제295호, 2006
- 차경욱, 남성 일인가구의 경제구조 분석: 여령 및 혼인상태에 따른 비교, 한국가정관리학회지 제24집 1호, 한국가정관리학회, 2006
- 통계청, 2010년 장래 인구추계 보도자료, 2011. 12. 7
- 통계청, 한국의 사회동향 2012, 2012
- 통계청, 2011 생명표, 2011, 12. 02
- 한지희 외 2인, 1인 가구의 인구통계학적 특성과 주거실태 분석, 대한건축학회 제31권 제2호, 2011
- 형사정책연구원, 전국범죄피해자조사, 2010
- 홍완식, 입법자의 법률개선 의무에 관한 연구, 공법연구 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002