

주거급여법안(국토교통위원 장 대안발의)에 대한 의견서

반드시 국민기초생활 보장법과 함께 논의되어야 할 법안
최저생계비와 연계되지 않은 주거급여는 국민의
수급권을 심각하게 훼손

차례

요약	3
배경	5
현행 국민기초생활 보장법 내 주거급여의 개요	5
현행 제도 내 주거급여의 문제점	5
주요내용	6
국민의 최저 주거환경 보장 권리의 상실	6
주거급여 전달체계의 문제	7
결론	9

주거급여법안(국토교통위원장 대안발의)은 국민의 수급권리를 정면으로 훼손 주거급여만을 위한 전달체계 및 전산시스템 구축은 탁상공론에 불과

- 본 보고서는 2013년 12월 24일 국회 보건복지위원회, 국토교통위원회, 법제사법위원회 소속 위원들에게 전달된 주거급여법안(국토교통위원장 대표발의 예정)에 대한 의견서임.
- 1999년 제정된 「국민기초생활 보장법」은 헌법에서 규정한 '인간다운 생활을 할 권리'를 제도적으로 실현한 최초의 법률로, 나이와 성별 그리고 근로능력 여부와 상관없이, 소득이 일정 수준 이하인 저소득층에게 기초적인 생활을 보장하고 있고(법 제5조), 수급자의 생활수준은 소득인정액과 급여를 합해서 최저생계비 이상이 되도록 보장하고 있음(법 제7조).
- 하지만 현 정부와 여당이 도입하려는 주거급여법안은 국민기초생활 보장법의 기본체계를 무시하고, 국민의 최저주거환경과 기초생활을 보장하는 사회적 안전망을 무너뜨리는 것으로 다음과 같은 문제점을 갖고 있음.
 - 현행 국민기초생활보장제도의 최저생계비는 핵심적인 수급권자 선정기준이자 급여기준선의 역할을 함. 그러나 주거급여법안에서는 이러한 최저생계비의 기능을 철저히 무시하고 있음. 주거급여법안 제5조 제1항에서 수급권자의 범위를 "소득인정액이 국토교통부장관이 정하는 기준 이하인 사람"으로 규정하여 행정부처의 재량급여로 전락시키려 하고 있음. 이와 비슷하게 주거급여의 내용인 임차료 및 유지·보수비의 지급 기준과 범위에서도 국토교통부장관에게 위임하고 있어 관계부처 재정에 맞춘 잔여적인 공공부조 프로그램으로 후퇴하는 것임.
 - 더욱이 주거급여법안 제4조는 '주거급여에 관하여 이 법에서 정하지 않은 사항에 대하여는 국민기초생활 보장법에 따른다'고 규정하고 있으나, 수급권자의 범위와 급여의 내용 모두에서 현행 기초법과 권리의 발생과 범위에 관하여 본질적으로 달리 규정하고 있어, 구체적으로 어떤 내용을 기초법대로 따르라고 규정하고 있는지 조차 불명확함.
- 나아가 주거급여법안처럼 국토교통부에서 별도의 전달체계와 전산시스템(제17조)을 구축·운영하는 것은 일선 시·군·구에서 중앙정부의 총액인건비 규제 때문에 사회복지전담공무원을 증원할 수 없는 제도적 한계로 신음하고 있는데도, 이 같은 구조적인 문제를 외면하는 것으로 다른 급여체계와의 혼란을 야기하며, 과도한 행정비용과 지자체의 업무과다를 발생시킬 수 있어,
- 결론적으로 본 주거급여법안은 수급권자의 기준과 범위를 법에 명시하지 않고, 관계부처장관 임의로 정하도록 백지위임하고, 빈곤층의 사회보장 수급권을 침해하고 있어 입법시도를 즉각 중단해야 하며, 비현실적인 별도의 전달체계 및 전산시스템 운영 등의 문제를 포함하여 국민 기초생활보장법 개정법률안이 제출된 후, 보건복지위원회에서 심의·통과될 때까지 심의를

중단하고 동 법률안과 함께 병행하여 심리할 것을 요구함.

1. 현행 국민기초생활 보장법 내 주거급여의 개요

- 국민기초생활 보장법(이하 “기초법”)에서 주거급여는 “건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야(제4조 제1항)” 하며, 그 기준은 “보건복지부장관이 수급자의 연령, 가구규모, 거주지역, 그밖의 생활여건 등을 고려하여(제4조 제2항)” 현재 생계, 주거, 의료, 교육, 자활 등 7개의 급여(제7조 제1항)를 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 보장(제7조 제2항)하도록 하여 최저생계비를 근간으로 급여의 수준과 대상이 결정되고 있음.
- 기초법 제11조(주거급여)를 통해 수급자에게 주거 안정에 필요한 임차료, 유지·수선비, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수급품을 지급하고, 그 밖의 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하도록 규정하여 주로 현금급여와 일부의 현물급여로 지급하도록 함.
- 기초법 시행규칙을 통해 임차료에는 “월임차료, 전세금(임차보증금 포함)을 대여하는 것(제8조)”으로 정하고, 유지·수선비는 “주택을 소유하고 그 주택에 거주하는 수급자와 타인 소유의 주택에 무료로 거주하는 수급자에게 지급(제11조 제1항)”하도록 해 급여의 범위와 기준을 명시하고 있음.

2. 현행 제도 내 주거급여의 문제점

- 1999년 제정된 기초법은 헌법에서 규정한 ‘인간다운 생활 권리’를 제도적으로 실현한 최초의 법률로, 모든 국민의 최저생활보장이 국가의 의무이며, 모든 국민은 국가로부터 최저생활을 보장 받을 권리를 법률로 인정받았음.
- 다만, 비현실적인 부양의무자 기준과 최저생계비 계측체계, 비합리적인 소득인정액제도, 협소한 차상위계층의 범위와 지원, 수급권 선정 취소 및 박탈에 대한 매우 단절적 급여체계 등의 문제로 대규모의 사각지대가 존재함.
- 최저생계비의 비현실적인 계측으로 인해 법으로 정한 주거급여의 보장성은 미미한 현금급여로 전락하였음. 저소득층을 위한 장기임대주택, 전세자금 융자 등은 주거지원이 필요한 세대 모두를 포괄하지 못하고 있고, 주거급여는 거주형태, 임대료 수준(지역차 포함) 등과 무관하게 일괄 지급되고 있어 실질적인 주거지원에 한계가 있음. 현재 최저생계비 중 현금급여 기준의 약 20%를 차지하고 있어 주거급여의 목적을 살리지 못함.
- 더욱이 전월세 임차료가 지속적·장기적으로 오르고 있어, 근로빈곤층, 차상위계층 등 수급자보다 넓게 분포하고 있는 저소득빈곤층의 임차료 부담은 과중하나 주거급여의 미미한 보장 수준과 급여체계 내 단절성으로 탈수급에 어려움을 제공하고 있음.

주요 내용

1. 국민의 최저 주거환경 보장 권리의 상실

- 현행 '최저생계비'는 수급자 선정기준(소득인정액이 최저생계비 이하)이면서 급여의 수준(건강하고 문화적인 최저생활 유지)의 역할을 하고 있음.
- 주거급여법안 제1조(목적)에서 “주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함”에 대해
 - 현행 국민기초생활 보장법 제1조(목적)의 “최저생활을 보장”하는 것보다 목적의 적극성이 축소되었으며 오히려 보조적인 기능을 강조하겠다는 것으로 현행 기초법의 목적에 미치지 못함.
- 주거급여법안 제5조 제1항에서 수급권자의 범위를 “소득인정액이 국토교통부장관이 정하는 기준 이하인 사람”으로 한다는 것에 대해
 - 소득인정액의 기준을 기초법의 “최저생계비 이하인 사람”과 같이 구체적으로 정하지 않고 그 권한을 국토교통부장관이 임의로 정하게 되어 있어서 기초법 상의 국가의 국민들에 대한 최저생계비 이상의 생활보장의무 이행 여부를 확인할 수 없게 됨. 한마디로 기초법상의 권리성 보충급여의 한 항목인 주거급여를 별도의 법으로 분리하여 수급권자의 범위와 급여의 내용을 행정부처의 재량으로 정하도록 하는 결과가 됨.
 - 따라서 본 주거급여법안은 수급권자의 범위를 기초법에서 정한 바처럼 사회적 합의기구에 의하여 조사·공표되는 민주적·절차적 정당성이 확보되는 최저생계비를 기준으로 정하는 것도 아니고, 관계부처의 예산에 맞춘 일개 지침에 따라 수급자와 범위와 급여의 내용의 변경이 가능함. 이는 현행 기초법상의 수급권자의 권리를 침해하는 내용임.
 - 더욱 중요한 것은 이 법률만으로는 주거급여의 수급권자의 범위와 급여의 내용을 특정할 방법이 없이 행정부처에 그 내용을 백지 위임하는 결과가 되어 사회보장수급권과 관련한 위임입법의 한계를 일탈하고 있을 뿐만 아니라, 헌법 제34조 제1항의 ‘인간다운 생활을 할 권리’와 기초법상의 ‘국민들의 건강하고 문화적인 최저생활보장’을 위한 주거급여의 수급권을 형해화하는 결과가 초래될 위험이 큼.
 - 결국 본 주거급여법안은 수급권자의 범위에 관하여 “소득인정액이 가구별 최저생계비의 몇% 이상의 범위인 자”와 같이 최소한의 법률상 수급권자의 범위를 명시하고, 그 이하의 구체적인 내용을 행정입법에 위임하는 형식의 입법으로 수정되어야만 사회보장수급권으로서의 최소한의 입법 형식을 갖추게 될 것인 바, 현행 주거급여법안대로 할 경우 오히려 기초생활보장법상의 주거급여 수급권마저 침해하는 악법으로 전락할 위험이 큼.
 - 더욱이 주거급여법안 제4조는 ‘주거급여에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 국민기초생활 보장법에 따른다.’고 규정하고 있으나, 수급권자의 범위와 급여의 내용 모

두에서 현행 기초법과 권리의 발생과 범위에 관하여 본질적으로 달리 규정하고 있어, 도대체 어떠한 내용을 기초법대로 따르라고 규정하고 있는지 조차 불명확하며, 결국 졸속입법으로 본 주거급여법안대로 시행할 경우 심각한 혼란이 초래될 수 있음.

- 주거급여법안 제7조 제2항 “임차료의 지급기준은 국토교통부장관이 수급자의 가구규모, 소득 인정액, 거주형태, 임차료의 부담수준 및 지역별 기준임대료(가구규모, 「주택법」 제5조의2의 최저주거기준 등을 고려)등을 고려하여 정한다”는 것과, 주거급여법안 제8조 제2항 “유지·수선비 지급기준은 국토교통부장관이 수급자의 가구규모, 소득인정액, 유지·수선비 소요액, 주택의 노후 등을 고려하여 정한다.”는 것에 대해서
 - 현행 기초법은 주거급여의 범위를 최저생계비와 소득인정액의 차액을 기준으로 하여 그 차액 이상의 범위에서 가구 규모별로 현금급여기준선을 정하고 그 중에서 생계급여액을 공제한 차액을 주거급여로 지급하여 권리성 보충급여로서 수급자의 급여액의 범위가 법률상 명확하게 규정되어 있음.
 - 그러나, 본 주거급여법안대로 할 경우, 수급권자의 범위도 ① 기초법상의 소득인정액이 최저생계비 이하인 사람을 하겠다는 것인지, ② 정부 발표(2013. 9. 10.)대로 최저생계비보다 높은 기준인 “중위소득의 43% 수준(13년, 4인 가족 기준 165만원)”을 기준으로 한다는 것인지 전혀 알 수 없음.
 - 나아가 급여의 범위 역시 기초법은 법률에 의하여 명확하게 예측되는 것과는 달리, 주거급여법안대로 할 경우, 일개 행정부처의 권한으로 정하게 되어 수급권의 범위와 내용이 예산에 맞춘 행정입법에 의하여 좌지우지되는 결과가 초래됨. 이로 인해 기초법상의 국민들의 최저생활보장수급권을 침해하고, 기초법 제정 이전의 생활보호법과 같이 예산의 편의에 맞춘 임의적이고 잔여적인 공공부조 프로그램으로 후퇴하는 결과를 초래하게 됨.
- 따라서, 주거급여의 정의와 범위에 관하여도 현행 기초법 수급권자에 대하여는 제7조에서 정한 보충급여 규정을 준용하는 것을 원칙으로 하고, 소득인정액이 기초법상의 수급권자 이상인 자에 대하여는 이를 구분하여 그 범위를 명확하게 해야 함. 임차료의 경우, 현행 기초법 시행규칙 제8조와 같이 월임차료와 전세금(임차보증금 포함)을 임차료로 포함하는 내용으로 하고, 유지·수선비는 현행 기초법 시행규칙 제11조와 같이 자가주택 소유자뿐만 아니라 타인 주택 무상거주자에 대하여도 지급할 수 있도록 하는 내용이 포함되도록 하여 현행 기초법상의 수급권의 범위보다 저하되지 아니하도록 하는 근거규정을 둘 필요가 있음.

2. 주거급여 전달체계의 문제

- 현재 기초법상의 시·군·구의 사회복지전담공무원들의 부족으로 수급신청 및 조사 시의 구체적인 방문조사를 통한 실제부양을 받지 못하는 지 여부의 조사조차 쉽지 않은 것이 현실이고, 나아가 수급자 선정 이후의 수급자 가구별 사례관리도 거의 이루어지지 못하고 있는 것이 현실임. 그런데 기초법상의 급여 중 보조적인 급여에 불과한 주거급여와 관련한 항목만을

갖고서 국토교통부에서 별도의 독립된 전달체계, 사회복지통합전산망과 별도의 전산정보시스템을 구축·운영하는 것은 추가적인 행정비용이 발생하고 행정인력의 낭비를 발생시킨다. 게다가 이는 부처이기주의에 불과한 것으로서 현행 공무원이 '총액인건비제'의 규제로 일선 기초자치단체에서 사회복지전담공무원을 증원할 수도 없는 현실을 무시한 탁상공론에 불과한 것임.

- 따라서, 전달체계와 관련하여도 오히려 현재와 같은 절대적으로 부족한 전달체계를 대폭 확충하고 2개의 부처로 이원화되는 별도의 전달체계를 마련하는 것보다는 일선 시·군·구에서 통합·일원화된 전달체계로 대폭 확충하여 제도의 내실을 기하는 것으로 법률안이 대폭 변경될 필요가 있음.

결론

- 본 주거급여법안은 최저생계비와 가구별 소득인정액의 차액 이상의 권리성 보충급여로 규정하고 그 급여의 종류 중 해당 가구의 욕구에 따라 생계급여와 별도로 지급하도록 되어 있는 현행 국민기초생활보장법 제7조 제1항 제2호에서 정한 1개의 현금급여인 주거급여를 대상으로 한 법률안으로 국민기초생활보장법을 기본법으로 하는 보충적인 개별급여 법률안이라고 할 수 있음.
- 본 법안은 기본법인 기초법의 개정법률안의 내용 여하에 따라 수급권자의 범위 및 급여의 내용 등이 긴밀히 연계되어 제정되어야 할 법안이므로 기초법의 개정법률안 심의 시 함께 심의되어야 할 법안임에도 이 법안만을 따로 관련 상임위에서 국민기초생활보장법의 개정방향을 고려하지 않은 채 통과시키려는 졸속입법의 대표적인 사례라고 할 수 있음. 무엇보다도 기초법이 어떻게 개정되는지를 감안하여 본 주거급여법안도 함께 수정되어야 함. 따라서 현재 국회 법제사법위원회에 이관되어 있는 동 제정법안은 기초법의 개정법률안이 제출되어 보건복지위원회에서 심의되어 통과될 때까지 심의를 중지하여야 할 절박한 필요성이 큼.
- 나아가, 본 제정법안은 현행 기초법과의 관계에서 상호 모순되는 조항들이 많을 뿐만 아니라 수급권자의 범위와 급여의 내용 모두가 법률에 구체적인 기준조차 없이 국토교통부장관에게 백지위임하는 형식의 부실입법으로 기초법상의 수급권마저 침해하는 결과가 초래되어 입법형식이나 내용 모두 빈곤층의 사회보장수급권을 침해하는 결과를 초래하는 위헌의 소지가 있음. 더욱이 일선 시·군·구에서 중앙정부의 총액인건비 규제 때문에 사회복지전담공무원을 증원할 수 없는 제도적 한계로 신음하고 있는데도, 이 같은 구조적인 문제는 방치한 채 또 다시 국토교통부 차원의 별도의 중복된 전달체계를 구축하는 부처이기주의적이고 탁상공론적인 전달체계를 시도하여 사회적 낭비마저 조장하고 있음.
- 이상과 같은 점을 종합하여 본 주거급여법안은 국민기초생활보장법 개정법률안이 제출되어 보건복지위원회에서 심의·통과될 때까지 심의를 중단하고 동 법률안과 함께 병행하여 심리되어야 할 것임. 

참여연대 정책자료

주거복지급여법안에 대한 의견서

발행일 2013. 12. 24

발행처 참여연대 사회복지위원회 (위원장 : 이찬진 변호사)

담당 김잔디 간사 02-723-5302 welfare@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2013 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org
