SH공사의 서울형 주택바우처 및 주거급여 운영방안

2015. 11

서울특별시 에스에이치공사

제 출 문

본 보고서를
"SH공사의 서울형 주택바우처 및 주거급여 운영방안 학술용역"의
최종성과품으로 제출합니다.

2015년 11월

서울연구원 원장 김수현

<제목차례>

제1장 연구개요 ····· **3**

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구의 방법 및 체계 ····· 5

제2장 주거복지정책의 환경 변화와 SH공사의 역할 ····· **9**

1. 주거복지정책의 변화 ····· 9
2. 최근 주택시장의 환경 변화 ····· 14
3. SH공사 역할 변화의 필요성 ····· 21

제3장 서울형 주택바우처와 주거급여 ····· **31**

1. 서울형 주택바우처 ····· 31
2. 주거급여 ····· 37
3. 서울형 주택바우처와 주거급여의 비교・요약 ····· 47

제4장 선진국의 주거비 보조제도 ····· **51**

1. 미국의 주택선택바우처 ····· 51
2. 영국의 주거급여와 지역주택수당 ····· 69
3. 정책적 시사점 ····· 88

제5장 서울형 주택바우처 개선방안 ····· **93**

1. 서울형 주택바우처의 목표 설정 ····· 93
2. 서울형 주택바우처의 제도설계 ····· 101

제6장 SH공사의 주거비 보조제도 운영방안 ····· **113**

1. 주거비 보조제도 통합운영 모델 ····· 113
2. 서울형 주택바우처의 소요재원 ····· 125
3. 주거비 보조관련 조직 및 인력 운영방안 ····· 136
4. 서울시 및 SH공사의 향후 과제 ····· 148

〈참고문헌〉 ····· **155**

<표차례>

〈표 2-1〉 수요자 보조방식과 공급자 보조방식의 비교 ·····9
〈표 2-2〉 연령별 인구 및 가구분포의 변화 추계 ·····15
〈표 2-3〉 서울시 전월세 거래량 추이 ·····21
〈표 2-4〉 유럽 공공임대주택·사회주택 공급자의 활동범위 변화 ·····28

〈표 3-1〉「국민기초생활 보장법」상의 최저생계비 ·····33
〈표 3-2〉 서울형 주택바우처의 지원금액 ·····34
〈표 3-3〉 연도별 월임대료 보조 및 서울형 주택바우처 지원실적 ·····35
〈표 3-4〉 월임대료 보조 및 서울형 주택바우처 지원현황 ·····36
〈표 3-5〉 자치구별 서울형 주택바우처 지원실적 ·····36
〈표 3-6〉 기존 주거급여와 현재 주거급여의 비교 ·····39
〈표 3-7〉 주거급여의 지원대상 기준 ·····40
〈표 3-8〉 주거급여의 임차가구 지원기준 ·····41
〈표 3-9〉 생계급여 기준금액 ·····41
〈표 3-10〉 임차급여의 기준임대료 ·····41
〈표 3-11〉 자가가구 수선유지급여의 주택노후도 평가 항목 ·····42
〈표 3-12〉 자가가구 수선유지급여의 지원내용 ·····43
〈표 3-13〉 수선유지급여 소득인정액에 따른 차등지원 기준 ·····43
〈표 3-14〉 주거약자에 대한 세부 보수항목 ·····45
〈표 3-15〉 주거급여 신청 구비서류 ·····46
〈표 3-16〉 임차가구 거주 유형별 조사방법 ·····46
〈표 3-17〉 서울형 주택바우처와 개편 주거급여의 비교 ·····48

〈표 4-1〉 미국 주택선택바우처 지원대상 ·····53
〈표 4-2〉 미국 주택선택바우처의 지원금액 산정기준 ·····54
〈표 4-3〉 미국 전체가구 대비 주택선택바우처 수급가구 ·····55
〈표 4-4〉 미국 주택선택바우처 수급가구 및 지원실적 ·····55
〈표 4-5〉 미국 주택선택바우처의 주택조사 내용 ·····59
〈표 4-6〉 미국 주택조사 전문자격증 교육과정 ·····60
〈표 4-7〉 미국 주택선택바우처의 행정비용 ·····62
〈표 4-8〉 시카고 PHA 주거복지 프로그램 지원현황 ·····65

〈표 4-9〉 영국의 전체가구수 대비 주거급여 수혜가구 ·····71
〈표 4-10〉 영국의 주거급여 수혜가구 ·····72
〈표 4-11〉 영국 주거급여 지출 규모 ·····73
〈표 4-12〉 영국 주거급여 재원 ·····73
〈표 4-13〉 주택수당(Housing Allowance)관련 VOA와 지방정부의 협력에 대한 가이드 ·····82
〈표 4-14〉 TRS의 임대차정보(lettings information) 수집 건수 ·····83
〈표 4-15〉 영국 Basingstoke & Deane의 가구수 대비 주거급여 수혜가구수 ·····84
〈표 4-16〉 영국 Bromley의 가구수 대비 주거급여 수혜가구수 ·····85
〈표 4-17〉 미국과 영국의 주거비 보조제도 ·····89

〈표 5-1〉 가구균등화지수 ·····95
〈표 5-2〉 서울형 주택바우처 제도의 평가 ·····96
〈표 5-3〉 서울형 주택바우처 대안별 비교 ·····100
〈표 5-4〉「국민기초생활 보장법」상의 기준 중위소득 ·····102
〈표 5-5〉 최저주거기준을 충족하는 주택의 임대료 ·····105
〈표 5-6〉 서울형 주택바우처의 보조금액 개선(안) ·····106
〈표 5-7〉 개편 주거급여의 기준임대료와 가구균등화지수 ·····106
〈표 5-8〉 서울형 주택바우처 지원금액의 개선(안) ·····106

〈표 6-1〉 희망의 집수리사업의 개요 및 절차 ·····119
〈표 6-2〉 서울시 주거급여 지원 현황 ·····126
〈표 6-3〉 서울시 주택바우처 지원 현황 ·····127
〈표 6-4〉 서울형 주택바우처 수혜가구수의 변화 추정 ·····128
〈표 6-5〉 서울형 주택바우처 수혜가구수 시나리오에 따른 연간 소요예산 추정 ·····129
〈표 6-6〉「국민기초생활 보장법」상 보장시설의 범위 ·····130
〈표 6-7〉 서울시 사회복지관련 보장시설 현황 ·····131
〈표 6-8〉 서울시 사회복지시설 현원 대비 퇴소자 비율 (2013년 기준) ·····132
〈표 6-9〉 서울시 노숙인 및 쪽방주민 현황 (2014년 12월 말 기준) ·····132
〈표 6-10〉 2011년 서울시 주거취약 거주가구 추정 ·····132
〈표 6-11〉 서울형 주택바우처 중 특정바우처 대상규모 산정 ·····133
〈표 6-12〉 서울형 주택바우처 중 특정바우처 소요예산 추정 ·····134
〈표 6-13〉 서울시의 사회주택 시범 공급계획 ·····134
〈표 6-14〉 서울형 주택바우처 중 사업기반바우처 소요예산 추정 ·····134
〈표 6-15〉 서울시 주택바우처 수혜가구에 따른 소요예산 추정 ·····135

〈표 6-16〉 SH공사 콜센터 상담실적 및 상담내용 ·····137
〈표 6-17〉 SH공사 주거복지센터의 인력 현황 ·····138
〈표 6-18〉 LH공사 본사의 주거급여 인력 현황 ·····139
〈표 6-19〉 LH공사 지역본부의 주거급여 인력 현황 ·····140
〈표 6-20〉 주거비보조 대상가구규모와 주거복지센터 추가 설치 ·····143
〈표 6-21〉 사회복지학 전공교과목과 사회복지관련 교과목 및 학점 ·····145
〈표 6-22〉 주거복지사 자격시험을 위한 이수과목 ·····145
〈표 6-23〉 SH공사의 주거복지 전문인 양성교육 내용 ·····146
〈표 6-24〉 미국 주택선택바우처 SEMAP 평가항목 ·····149

<그림차례>

〈그림 1-2〉 연구체계 : 흐름도 ·····6

〈그림 2-1〉 1945년 이후 유럽의 공공임대주택 및 사회주택관련 정책변화 ·····10
〈그림 2-2〉 공공임대주택 및 주거비보조 프로그램의 도입과정 ·····12
〈그림 2-3〉 가구원수별 가구분포의 변화 추계 ·····16
〈그림 2-4〉 가구규모별 가구수 증감 추정 ·····16
〈그림 2-5〉 주택 매매가격지수 변화추이 ·····17
〈그림 2-6〉 주택매매가격 및 물가 변동률 ·····17
〈그림 2-7〉 주택 매매거래량 ·····18
〈그림 2-8〉 주택 전세가격지수 변화추이 ·····19
〈그림 2-9〉 월세시대의 임대료부담 증가 ·····22
〈그림 2-10〉 공공부조제도의 부적정한 수급 유형 ·····24
〈그림 2-11〉 주거복지정책 종합화・체계화의 방향 ·····26
〈그림 2-12〉 SH공사에 대한 SWOT분석 결과 ·····27
〈그림 3-1〉 월임대료 보조제도에서 서울형 주택바우처로의 변화 ·····31
〈그림 3-2〉 서울형 주택바우처제도의 변화 ·····32
〈그림 3-3〉 서울형 주택바우처의 전달체계 ·····34
〈그림 3-4〉 국민기초생활보장제도의 개편 ·····38
〈그림 3-5〉 임차급여 자기부담률 산정기준 ·····42
〈그림 3-6〉 수선유지급여의 의뢰 절차 ·····44
〈그림 3-7〉 주거급여의 전달체계 ·····45

〈그림 4-1〉 미국 주택선택바우처의 도입과정 ·····52
〈그림 4-2〉 미국의 주택선택바우처 지원금액 산정 개념도 ·····54
〈그림 4-3〉 미국 주택선택바우처의 전달체계 ·····57
〈그림 4-4〉 미국 주택선택바우처의 지원절차 ·····58
〈그림 4-5〉 미국 PHA 바우처관리시스템(VMS) 사용절차 ·····61
〈그림 4-6〉 미국 대규모 PHA 인력운영(안) ·····63
〈그림 4-7〉 미국 초대형규모 PHA 인력운영(안) ·····64
〈그림 4-8〉 시카고 PHA 조직도 ·····66
〈그림 4-9〉 미국의 자활 프로그램 에스크로우 적립액(최저소득가구 기준) ·····67

〈그림 4-10〉 미국 자활 프로그램 지원절차 ·····68
〈그림 4-11〉 영국 급여서비스의 구성요소 ·····75
〈그림 4-12〉 영국 주거급여의 행정절차 ·····77
〈그림 4-13〉 영국의 부정수급 조사절차 ·····79
〈그림 4-14〉 영국 Basingstoke & Deane의 통합급여팀 구성 ·····84
〈그림 4-15〉 영국 Bromley의 통합급여팀 구성 ·····87

〈그림 5-1〉 임차가구의 주거안정을 도모하기 위한 제도 ·····93
〈그림 5-2〉 주거비 지원관련 프로그램과 공공임대주택 프로그램의 정책대상 ·····94
〈그림 5-3〉 사회보장정책으로서 서울형 주택바우처의 목표 ·····97
〈그림 5-4〉 주택정책으로서 서울형 주택바우처의 목표 ·····98
〈그림 5-5〉 주거급여의 보완정책으로서 서울형 주택바우처의 목표 ·····99
〈그림 5-6〉 서울형 주택바우처의 제도개선(안) ·····102
〈그림 5-7〉 소득에 따른 적정임대료 수준 ·····104
〈그림 5-8〉 서울형 주택바우처 중 일반바우처 전달체계 ·····107
〈그림 5-9〉 서울형 주택바우처 중 특정바우처 전달체계 ·····108
〈그림 5-10〉 서울형 주택바우처 중 사업기반바우처 전달체계 ·····109

〈그림 6-1〉 현행 주거급여 지원을 위한 행정체계 ·····114
〈그림 6-2〉 영국 주택개량사업의 서비스전달체계 모형 ·····115
〈그림 6-3〉 주거비 보조제도 1단계 사업운영 시 SH공사의 역할 ·····117
〈그림 6-4〉 희망의 집수리사업 지원대상 선정 및 사업시행 ·····119
〈그림 6-5〉 주택개량사업의 지원대상 선정 및 공사절차 개념도 ·····120
〈그림 6-6〉 서울형 주거복지 통합시스템의 초기화면 ·····120
〈그림 6-7〉 일본의 e-clear 공영주택관리시스템 ·····121
〈그림 6-8〉 주거비 보조제도 2단계 사업운영시 SH공사의 역할 ·····122
〈그림 6-9〉 주거급여 정보시스템 구성도 ·····123
〈그림 6-10〉 SH공사 조직도 ·····136
〈그림 6-11〉 LH공사 본사의 주거급여 담당 조직구성 ·····139
〈그림 6-12〉 LH공사 지역본부의 주거급여 담당 조직구성 ·····140
〈그림 6-13〉 주거비 보조제도 통합운영 1단계에서의 조직구성(안) ·····141
〈그림 6-14〉 주거비 보조제도 통합운영 2단계에서의 조직구성(안) ·····142
〈그림 6-15〉 서울시 주거복지 통합시스템(장기적) ·····148
〈그림 6-16〉 서울시 주거비보조 프로그램의 모니터링 체계 ·····150

〈그림 6-17〉 관료제 · 시장 · 거버넌스 패러다임의 관계 및 핵심요소 ·····151
〈그림 6-18〉 서울시의 찾아가는 동주민센터 구상 개념도 ·····152
〈그림 6-19〉 네트워크 플랫폼형 거버넌스 체계의 구축 ·····154

제1장

연구개요

1_ 연구의 배경 및 목적

2_ 연구의 방법 및 체계

제1장 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적

집은 사람이 생활하는 데 필요한 가장 필수적인 수단이다. 먹는 것, 입는 것과 함께 살 수 있는 공간이 보장되지 않는다면, 가족의 생계는 유지되기 어렵다. 1960년대 이후 서울시는 인구집중으로 인해 만성적인 주택난을 겪어왔기 때문에 주택 및 주거환경은 매우 중요한 문제이다. 특히 서울시는 주택가격 및 임대료가 높아 공공임대주택뿐만 아니라 주거비도 보조하여야 한다는 논의는 1990년대부터 있었다.

주거복지정책은 프로그램의 목적, 도입시기의 주택시장 여건, 가구소득 및 구조의 변화, 가용재원의 규모 등에 따라 그 내용이 달라진다. 저소득층을 대상으로 하는 주거복지정책은 크게 공공임대주택과 주거비보조 프로그램으로 나눌 수 있다. 우리나라의 경우 2015년 6월 이전까지는 공공임대주택이 주거복지정책의 주축을 이루고 있었다. 그러나 7월부터 본격적인 주거비 보조제도인 주거급여가 시행되면서, 공공임대주택의 부족문제를 줄이는 정책수단으로서의 역할이 기대되고 있다.

사실 주거비에 대한 지원은「국민기초생활 보장법 」이 제정되면서 모색되어 왔다. 당시「국민기초생활 보장법 」에서는 수급자의 주거실태에 따른 적정한 급여가 이루어지도록 하고, 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 주거급여를 분리·신설하였다(제7조). 수급자의 주거유형에 따라 지급방식 및 금액을 다양화하여 월세임차료와 전세자금대여, 유지수선비 등으로 구분하여 지급하도록 규정한 바 있다(제11조, 시행규칙). 그러나 주거급여제도의 완전한 시행을 유보하면서, 이를 2003년까지 마련한다는 단서를 두었다.

이에 따라 2001년 보건복지부는「국민기초생활보장법 상 주거급여 현실화 방안」이라는 연구를 통해 2003년부터 주거급여를 도입하였다. 하지만 주거급여는 생계급여에 포함된 주거비형태로 시행되어 주거비 보조제도라기보다는 소득보조제도로 시행되어 왔다.

한편 서울시는 주거급여가 시행되기 이전인 2002년부터 (보증부) 월세가구의 임대료를 지원하는 월임대료 보조제도(현행 서울형 주택바우처)를 시행하기 시작하였다. 서울시의 임대료 보조프로그램은「국민기초생활 보장법 」상의 급여를 받지 못하는 저

소득층 임대료부담가구에게 주거비를 보조하는 방식으로 도입되었다. 월임대료 보조제도는 국민기초생활보장제도가 가지고 있는 통합급여(all or nothing) 체계의 단점을 지방정부가 보완하는 역할을 하였다.

현행 주거급여제도는 임대료를 보조하는 역할을 강화하기 위해 보건복지부에서 국토교통부로 업무를 이관하여 시행되고 있다. 주거급여는 공공임대주택 정책의 약점을 보완하는 한편, 저성장·저금리시대에 따라 전세의 월세전환이 가속화되고 있는 임대차시장의 변화에도 대응할 수 있는 중요한 정책수단이라고 생각된다. 또한 주거비 보조제도의 도입은 과거 주택의 대량공급시대와는 구분되는 주거복지정책의 전환기를 여는 출발점이 될 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 국토교통부는 제도의 도입시기를 앞당기기 위해 3개월 간의 짧은 시범사업 실시 후에 도입하였고, LH공사를 주택조사 전담기관으로 참여시켰다. 2008년 영국의 지역주택수당(Local Housing Allowance: LHA)의 도입, 미국의 1971년~1980년에 주택수당 시범프로그램(EHAP)의 실시 등을 볼 때 부정수급과 행정오류가 빈번하게 발생할 가능성이 높다. 그리고 대부분의 선진국은 지방정부 중심으로 또는 지역에 위치한 특별행정기관 중심으로 운영하여 제도의 정당성, 지방정부의 역량과 책임감을 제고시키고 있다. 그러나 우리나라는 전국의 주택조사업무를 지역상황에 어둡고, 대주민업무에 둔감한 공기업에 맡김으로써, 주거급여 운영상의 문제점이 곳곳에서 발생할 가능성이 크다.

한편 서울시는 맞춤형 주거복지 프로그램을 확대함과 동시에 종합화·체계화하여 주거안전망을 강화하려는 노력을 하고 있다. 2014년부터 SH공사도 서울시 정책에 보조를 맞추어 주거복지 전문기관화를 추진하고 있다.

이 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 국가의 (개편) 주거급여 시행(2015년 7월)에 따른 서울형 주택바우처의 특화방안을 모색하고, 개선방안을 제시하고자 한다. 주거급여가 개편되어 서울형 주택바우처 수혜가구가 감소할 가능성이 큼에 따라 제도의 고유성・지속성을 유지할 수 있도록 제도의 목표를 재설정하고, 지원대상을 확대하며, 지원금액・전달체계의 보완·수정방안을 제시하겠다.

둘째, SH공사의 주거복지 전문기관화에 따른 주거비 보조제도의 운영방안을 제시하고자 한다. 서울형 주택바우처와 주거급여의 연계를 통한 가구특성별 맞춤형 주거비 지

원을 할 수 있도록, SH공사의 인력·조직운영 및 소요비용 등을 고려한 단계별 사업화 방안을 제시하겠다. 또한 주거비 보조와 연계하여 기타 주거복지 서비스를 제공하기 위한 NPO, 사회경제조직 등과의 협력방안도 모색하도록 하겠다.

2. 연구의 방법 및 체계

이 연구는 문헌 및 자료조사, 전문가 자문회의, 자치구 및 동주민센터의 담당공무원 FGI, 관련자 인터뷰 등을 중심으로 이루어졌다. 주거복지정책의 현황, 주거비 보조제도의 내용을 파악하기 위해서 문헌조사와 자료조사를 병행하였다. 주택시장의 환경변화 등을 파악하기 위해 서울시, 국토교통부, 통계청 등의 통계를 활용하였다. 그리고 선진국의 주거비 보조프로그램은 문헌조사 및 인터넷을 활용한 자료의 수집을 통해 이루어졌다. 선진국의 사례는 국내·외 논문 및 보고서를 검토한 다음에, 인터넷을 통해 선진국의 주거복지 담당기관에서 운영하고 있는 사이트를 방문하여 자료를 보완·보충하였다.

이 연구는 전체 6장으로 구성되어 있다. 제1장 연구개요에 이어, 제2장에서는 주거복지정책의 2가지 유형에 대해 분석하고, 정책의 변화과정을 살펴보았다. 그리고 최근 주택시장에서 인구 및 가구구조의 변화로 인한 주택시장의 변화를 분석하여 향후 주거복지정책의 방향에 대해 고찰하였다. 아울러 주거복지정책과 주택시장이 변화함에 따라 공공임대주택을 공급·관리하는 데에만 집중해온 SH공사의 역할이 어떻게 바뀌어야 하는가를 제시하였다.

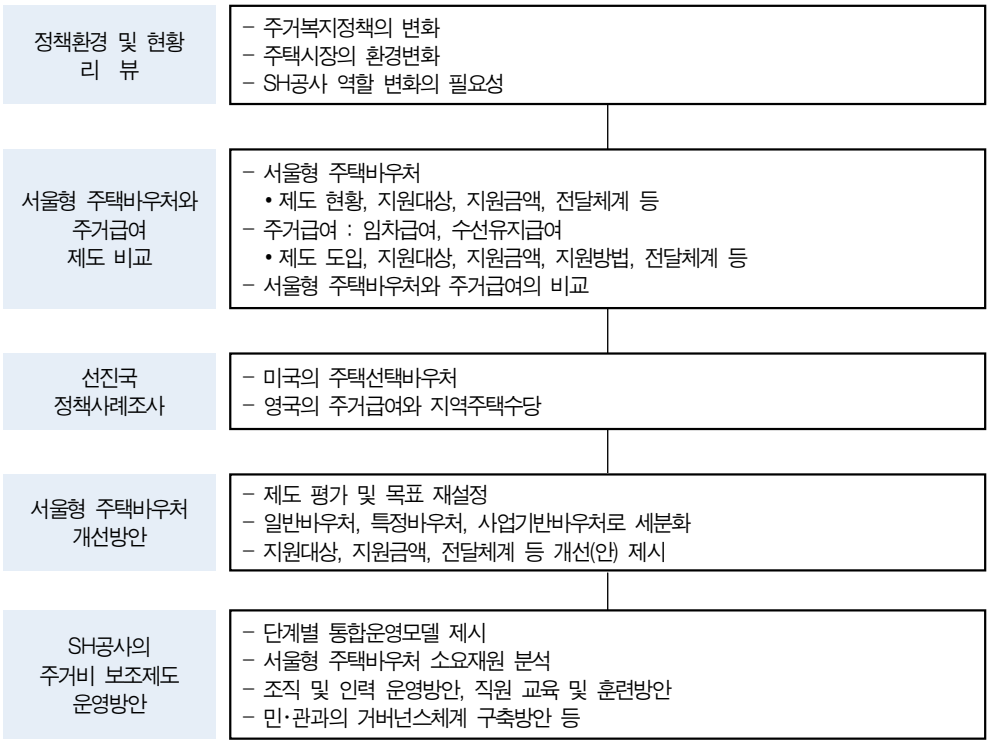
제3장에서는 서울형 주택바우처와 주거급여 제도를 비교·분석하였다. 제도의 현황과 지원대상, 지원금액, 전달체계 등을 검토하여 이들 제도의 특성을 파악하였다.

제4장에서는 주거비 보조제도를 실시하고 있는 선진국(미국과 영국)의 사례를 참고하여 제도의 도입배경 및 운영방식을 분석하였다. 특히 전달체계 상에서 중앙정부와 지방정부의 역할, 주거비 보조제도를 담당하는 기관의 조직 및 인력운영방식을 심도있게 다루어 정책적 시사점을 도출하였다.

제5장에서는 서울형 주택바우처의 개선방안을 제시하였다. 먼저 현행 제도에 대한 평가를 통해 정책의 목표를 재설정하였고, 사회보장정책 및 주택정책의 일환으로 나아가기 위해 주택바우처를 3가지 유형으로 세분화하였다. 또한 유형별 지원대상과 지원금액, 전달체계 등을 개선할 수 있는 구체적인 방안을 제시하여 제도의 효율성과 형평

성을 높이고자 노력하였다.

제6장에서는 주거비 보조제도의 통합운영이 필요함을 강조하고, SH공사가 주거비 보조제도를 운영하는 데 필요한 방안들을 제시하였다. 특히 단계별 통합모델을 제시하여 SH공사의 조직개편, 직원 교육, 신규 채용 등에 대한 방안을 제시하였다. 그리고 서울형 주택바우처의 유형별 개선(안) 운영에 따른 수요를 분석하여 소요재원을 분석하였다. 마지막으로 민간 및 공공기관의 거버넌스체계를 구축하여 향후 효율적인 주거복지 서비스 전달체계를 구축하는 방안을 제시하였다.



〈그림 1-2〉 연구체계 : 흐름도

제2장

주거복지정책의 환경변화와 SH공사의 역할

1_ 주거복지정책의 변화

2_ 최근 주택시장의 환경 변화

3_ SH공사 역할 변화의 필요성

제2장 주거복지정책의 환경 변화와 SH공사의 역할

1. 주거복지정책의 변화

1) 주거복지정책의 2가지 유형

저소득층에 대한 주거복지정책은 크게 공급자(생산자) 보조방식과 수요자(소비자) 보조방식으로 구분할 수 있다. 공급자 보조방식은 정부가 직접 주택을 공급하거나 주택공급이 확대될 수 있도록 보조하는 것으로, 공공(임대)주택이 대표적인 프로그램이다. 또한 비영리 목적으로 주택을 공급하는 단체・조합 등에 보조하는 것도 생산자 보조방식에 속한다. 이에 비해 수요자 보조방식은 임대료 지불능력이 없거나 적은 저소득층에게 직접 일정 금액의 임대료/주거비 보조금을 지급하는 것으로, 임대료 또는 주거비를 지원하는 주택바우처・주택수당이 대표적인 프로그램이다.

〈표 2-1〉 수요자 보조방식과 공급자 보조방식의 비교

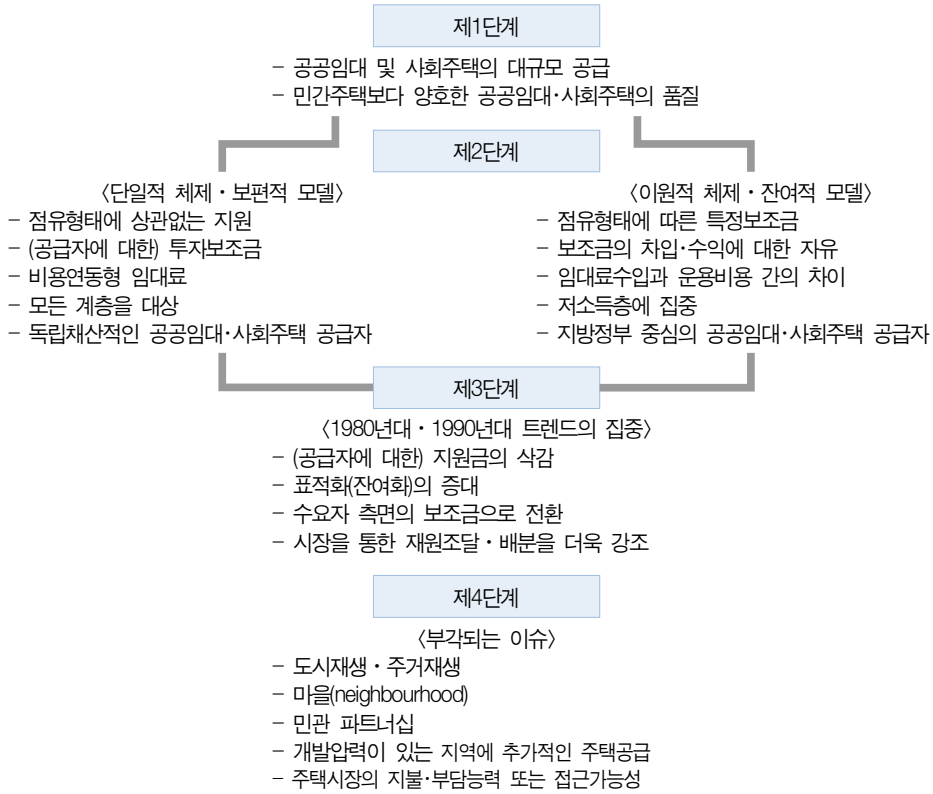
구 분	주거비보조 프로그램 (수요자/소비자 보조방식)	공공임대주택 프로그램 (공급자/생산자 보조방식)
장 점	- 정부의 재정지출(보조금, 행정비용 등) 절감 - 수혜자의 임대료부담 경감 - 가구 간의 형평성 유지 - 주거선택의 자유 보장 - 주택재고 이용의 효율성	- 주택공급의 촉진 - 주택의 질적 수준 향상 - 입주자의 임대료부담 경감 : 직접적인 혜택 - 임대료상승 방지/지연의 효과 - 주택보급률이 낮거나 주택부족률이 높은 지역에 유리
단 점	- 임대료상승 유도의 가능성 - 보조액 산정 및 수혜자 선정의 복잡성 → 부정수급, 수급지연 등의 문제 발생 - 가구소득・임대료 확인 곤란 - 주택재고가 부족한 지역에 적용상의 한계	- 입주가구와 미입주가구 간의 형평성 문제 - 정부의 재정부담(건설비 등의 공급비용, 유지·관리비용 등) 가중 - 주거선택의 제한 - 관리상의 한계

자료 : 하성규, 2004,「주택정책론」, 서울: 박영사, pp.287-290; Lee, V., 2003, *Rental Subsidy*, Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, pp.46-47; Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2011, *America' s Rental Housing: Meeting Challenges, Building on Opportunities*, pp.37-39; 박은철, 2011,「서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안」, 서울연구원, p.14.

일반적으로 주택바우처・주택수당 등의 수요자 보조방식은 수혜자의 임대료부담을 경감시키고, 생산자 보조방식에 비해 재정부담이 적은 장점이 있다. 또한 수혜자의 주거선택의 폭이 넓으며, 민간임대주택 이용의 효율성을 높일 수 있다. 그러나 주택재고가 부족하거나 수혜자가 많은 경우에는 임대료상승의 요인으로 작용하기도 하며, 보조액의 산정 및 수혜자의 선정이 용이하지 않는 등의 문제점이 있다. 특히 민간임대주택

재고가 부족한 지역 및 국가에서 적용될 경우 시장임대료를 상승시키는 부작용이 있는 것으로 알려져 있다.

공공임대 및 사회주택과 주거비 보조제도의 선진국인 유럽의 주택정책도 〈그림 2-1〉과 같이 사회·경제적 변화와 시대의 흐름에 따라 4단계로 정책이 변화하였다. 제2차 세계대전 직후 파괴되거나 붕괴된 주택을 대체하기 위해 정부의 직접적인 지원으로 공공임대 및 사회주택을 대규모로 공급하였다. 당시에는 공공임대 및 사회주택의 전반적인 품질이 민간주택보다 양호하였다.



〈그림 2-1〉 1945년 이후 유럽의 공공임대주택 및 사회주택관련 정책변화

자료 : Whitehead, C., 2007, "Privatisation of housing in Europe: Challenges for the social housing sector" , *Current Developments in Housing Policies and Housing Markets in Europe: Implications for the Social Housing Sector*, CECODHAS European Social Housing Observatory, p.51.

이후 대규모의 자원이 주택부분으로 이동했는데, 크게 두 가지 노선에 따라 다른 형태로 나타났다. 단일적 체계는 모든 공급 유형에 지원을 하지만 독립적인 비영리 관리 형태를 강조하며, 공공임대주택이나 사회주택 공급 시 공공과 민간이 하나의 주택시장

에서 동등하게 경쟁을 하고 있다. 이원적 체계는 공공임대 및 사회주택의 지원에 집중하는 형태로 공공과 민간이 분리되어 공공임대주택 공급·배분이 저소득가구를 대상으로 하고 있는 잔여적 모델이다. 1980·90년대는 정부의 재정위기와 함께 공공임대 및 사회주택의 잔여화현상이 증대되었다. 이에 따라 공공임대 및 사회주택 공급자에 주는 지원금을 줄이고 수요자에 보조금을 주는 방식으로 전환하였고, 시장을 통한 재원조달과 배분을 강조하기에 이른다.

최근 부각되는 이슈는 도시재생이나 주거재생과 관련하여 마을단위의 소규모 정비사업 등 다양한 주택공급체계를 형성하는 것이며, 민관파트너십을 통해 사회주택 재고를 늘리는 것이다.

우리나라도 인구 및 가구의 구조가 선진국형으로 변화하고 있고, 장기간 경제침체로 인해 주택시장이 변화하고 있는 중이다. 양적인 주택공급에 치중했던 과거와 달리 주거복지와 도시재생에 대한 관심과 요구도 증가하고 있다. 게다가 저출산·고령화가 사회문제로 대두되고, 1인가구가 증가하는 등 인구 및 가구구조가 변화하면서 주택을 구매할 수 있는 수요계층이 감소하고 있다. 향후 저성장·저금리기조가 고착화되면 전세가격이 폭등하고, 전세의 월세전환이 가속화되는 등 무주택 서민의 주거문제가 더욱 심각해질 것이다.

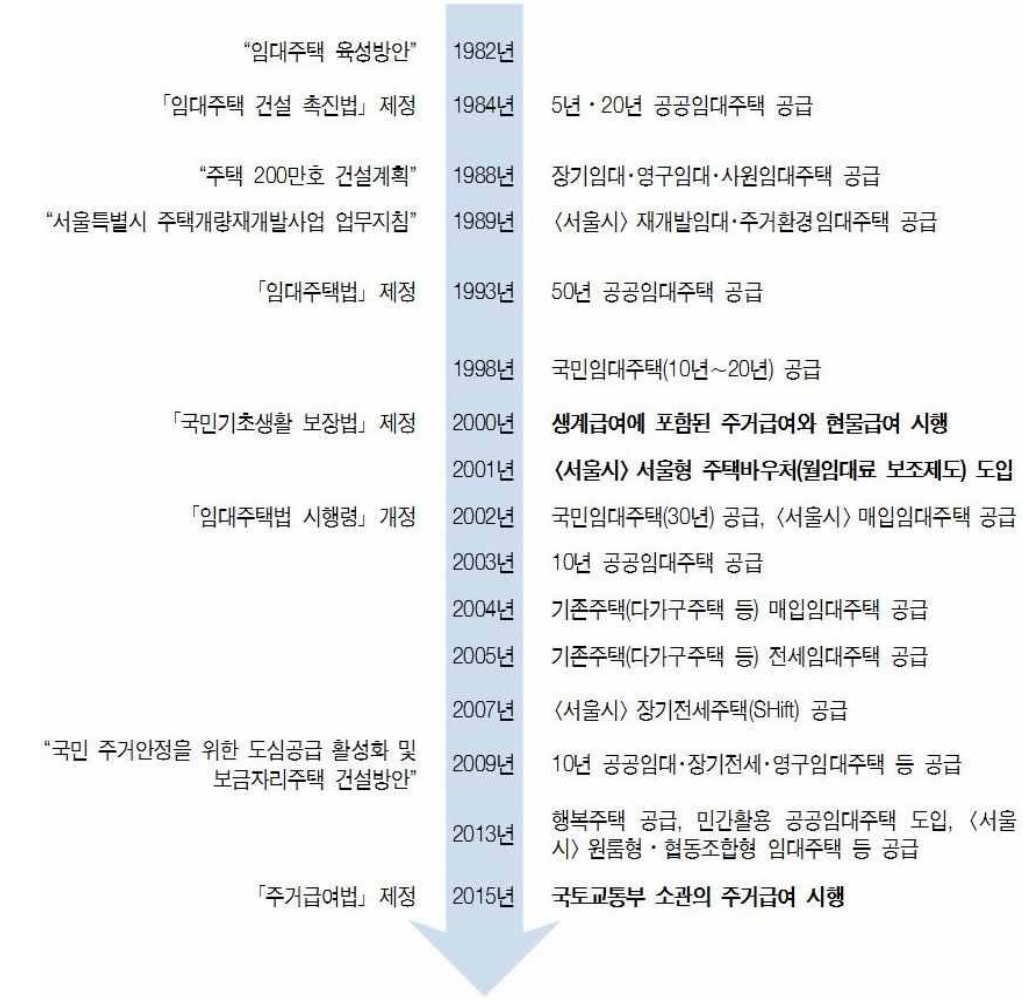
경제성장이 둔화되면서 사회·경제적으로 소득 및 자산의 양극화현상이 심해지고 있으며, 이는 주거양극화를 초래하고 있다. 지나치게 오른 주택가격으로 인해 주택 구입능력이나 주거비 지불능력이 감소하여 기존의 빈곤·저소득층에 한정되었던 주거복지정책의 대상이나 영역을 확대하라는 요구도 증대되고 있는 상황이다.

2) 주거복지정책의 변화

2015년 7월 「주거급여법」에 의해 주거급여제도가 시행되기 전까지, 우리나라의 주거복지정책은 공공임대주택뿐이었다고 해도 과언은 아니다. 공공임대주택 프로그램과 주거비 보조제도의 도입과정을 살펴보면, 〈그림 2-2〉와 같다.

공공임대주택은 1982년에 '임대주택산업 육성방안'이 발표되면서 도입되었고, 1984년에는 「임대주택 건설 촉진법」도 제정하였다. 1988년 노태우 정부의 '주택 200만호 건설계획'은 공공임대주택 건설물량을 대폭 늘리는 데 크게 기여하였다. 1989년 정부는 주택건설계획을 수정하여 저소득층 주택의 공급목표를 90만 호로 조정하였는

데, 이 가운데 25만 호를 최저소득계층을 위한 영구임대주택으로 계획하였다. 이로써 막연하게 무주택 서민을 대상으로 시행하던 주택정책에 영세민, 저소득층, 근로자 등 계층별로 주택을 차등적으로 공급하는 방안이 최초로 마련되었다[1].



〈그림 2-2〉 공공임대주택 및 주거비보조 프로그램의 도입과정

한편, 1989년에는「주택공급에 관한 규칙」개정으로 특별공급 대상사업의 철거세입

1) '주택 200만 호 건설계획'의 특징은 소득계층별 주택공급·배분체계를 확립하였다는 데 있다. 즉, 도시 영세민을 위하여 주거복지 차원에서 영구임대주택을, 기업의 생산성 향상을 도모하기 위하여 무주택 근로자를 대상으로 사원임대주택을, 중산화 가능계층을 위해서는 장기(5년 공공) 임대주택 및 소형 분양주택을 건설·공급하였다. 그리고 중산층 이상에 대하여는 시장을 통해 스스로 주거문제를 해결하도록 하는 것을 원칙으로 하였다.

자에 대해 지방자치단체가 공급하는 임대주택의 입주권을 제공하는 방안이 마련되었다. 이에 따라 서울시는 1989년부터 주택재정비사업 추진 시에 세입자용 임대주택을 건립하고 있다.

1998년 김대중 정부는 '국민의 정부 100대 국정과제'에서 임기 중에 영구임대주택 10만 호를 포함하여 50만 호의 공공임대주택을 건설하겠다고 발표하였다. 그러나 주택가격이 꾸준히 상승하고, 저소득층의 주택문제가 심화되자 2001년 '서민주거생활 안정을 위한 전·월세 종합대책'에서 10만 호, 8·15 대통령 경축사에서 20만 호로 확대되었다. 그리고 2002년 '서민 주거안정 대책'에서 100만 호로 국민임대주택 건설계획을 확대하였지만, 과거 영구임대주택(재정 85%)이나 50년 공공임대주택(재정 50%)에 비해 정부재정 지원비율은 낮아졌다.

2004년 정부는 주택종합계획(2003-2012)을 확정·발표하면서, 10년 동안 국민임대주택 100만 호 등 장기 공공임대주택 150만 호 공급목표를 추진하기 시작하였다. 한편, 2007년부터 서울시는 모든 소득계층이 입주할 수 있는 장기전세주택(SHift)을 2010년까지 24.3천 호를 공급하는 계획을 발표·시행하고 있다.

택지가 부족하였던 서울시는 2002년부터 기존주택을 매입하여 공공임대주택으로 공급하는 정책을 펴기 시작하였다. 그리고 2007년부터는 주택재건축사업 등을 활용하여 중산층도 입주할 수 있는 장기전세주택(SHift)을 공급하기 시작하였다. SHift는 중산층 및 실수요 무주택자를 대상으로, 중·대형 평형(전용면적 59㎡, 84㎡, 114㎡)을 보증부월세가 아닌 장기간 전세로 임대하는 방식으로 공급되었다[2]. 당시에 SHift는 재정 및 국민주택기금에서 지원을 받는 국민임대주택 전환분만 소득 4분위 이하의 저소득층으로 입주자격이 제한되고, 나머지 유형은 소득에 관계없이 입주할 수 있었다. 또한 최근에는 민간활용형 공공임대주택인 협동조합형 임대주택, 두레주택, 원룸형 임대주택 등도 공급하고 있다.

이에 비해 주거비 보조제도는 1999년 사회안전망으로서의 기능을 강화한 「국민기초생활 보장법」이 제정되면서 도입이 논의되기 시작하였다. 이후 연구 결과를 바탕으로, 주거급여는 생계급여에 포함된 주거비와 현물급여 형태로 도입되었다. 당시에 주거급여는 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 현금 또는 현물급여[3] 형태로 지급한

2) 주변 전세가격의 80% 이하로 20년까지 장기거주를 보장하는 전세형 공공임대주택이다.

3) 매월 지급되는 주거급여액은 1인~2인가구 33천 원, 3인~4인가구 42천 원, 5인~6인가구 55천 원이었다. 차가가구의 경우에는 현금으로 지급하였고, 자가가구의 경우에는 주거급여액의 70%는 현금

것이었다. 보충급여의 원리를 따르고 있는 국민기초생활보장제도에서 최저주거비는 원칙적으로 최저생계비 내에 포함되어 있는 주거비와 주거급여를 합한 금액이었다.

한편 서울시는 월임대료 보조제도(현행 서울형 주택바우처)를 2001년 도입하여 2002년부터 시행하였다. 월임대료 보조대상은 민간임대주택에 월세(보증부월세 포함)로 임차하여 거주하는 자로서 차상위계층과, 소득인정액이 최저생계비의 120% 이상~150% 이하인 가구이었다. 소득인정액이 최저생계비의 120% 이상~150% 이하인 가구 중에서는 18세 미만 소년·소녀가장세대, 국가보훈청이 인정한 국가유공자, 장애인(1급~4급) 포함 세대, 65세 이상 독거노인 및 65세 이상 부모 부양세대, 65세 이상인 자와 미성년자로 구성된 세대 등이 보조대상이었다. 보조액은 가구원수에 따라 다른데, 2인 이하 가구 33천 원, 3인~4인가구 42천 원, 5인 이상 가구 55천 원 등으로 국민기초생활보장제도의 주거급여액과 동일하였다.

그리고 2015년 7월부터 보건복지부 소관의 주거급여를 국토교통부로 이관하면서 주택정책 차원의 주거비 보조제도를 본격적으로 시행하고 있다.

2. 최근 주택시장의 환경 변화

1) 매매시장의 변화

(1) 인구·가구구조의 변화에 따른 주택수요의 감소

주택수요에 영향을 미치는 변수로는 주택가격, 가구소득, 주거비, 물가 등이 있으나, 무엇보다도 인구 및 가구의 규모가 가장 관련성이 크다고 할 수 있다. 통계청에 의하면 서울의 인구수는 지속적으로 감소하고 있으나, 2015년 정도를 기점으로 소폭 증가할 것으로 전망되고 있다. 하지만 주된 주택수요 연령층인 35세~54세 인구의 경우는 2010년을 정점으로 하여 점점 감소할 전망이다. 이에 비해 노인인구는 2020년 14.7%, 2030년 22.9%에 달하여, 서울은 2020년에 고령사회, 2029년에 초고령사회가 될 것으로 전망된다.

으로, 30%는 현물로 지급하였다.

〈표 2-2〉 연령별 인구 및 가구분포의 변화 추계

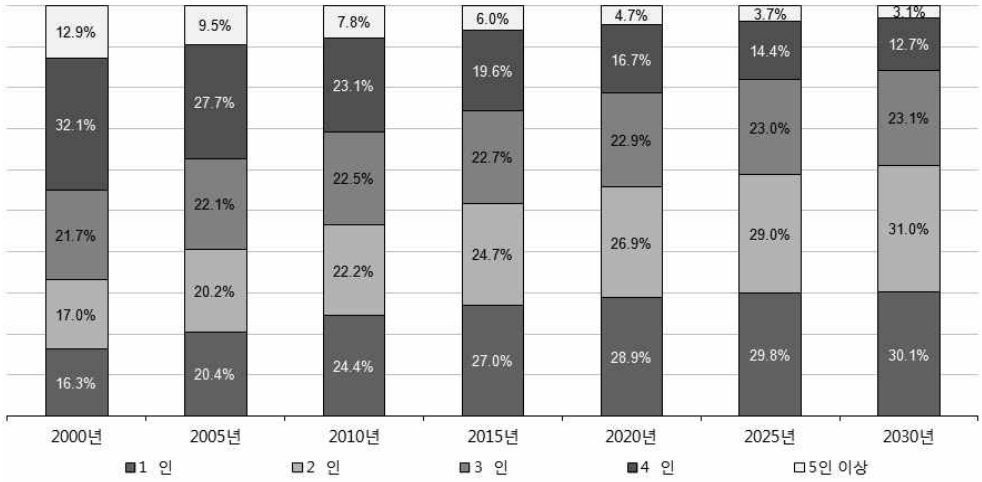
(단위 : 천 명, 천 가구, ( ) 안은 %)

구 분		2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
연령별 추계 인구	34세 이하	5,734.1 (56.9)	5,189.2 (51.8)	4,621.3 (46.0)	4,212.8 (42.0)	3,878.5 (38.2)	3,653.8 (35.7)	3,331.8 (32.6)
	35세 ~54세	2,991.0 (29.7)	3,179.4 (31.8)	3,393.4 (33.8)	3,266.8 (32.6)	3,194.0 (31.5)	3,039.3 (29.7)	2,922.8 (28.6)
	55세 ~64세	814.7 (8.1)	930.3 (9.3)	1,096.7 (10.9)	1,357.9 (13.5)	1,581.0 (15.6)	1,615.3 (15.8)	1,622.6 (15.9)
	65세 이상	538.7 (5.3)	712.4 (7.1)	942.0 (9.4)	1,192.8 (11.9)	1,489.0 (14.7)	1,916.5 (18.7)	2,340.7 (22.9)
	계	10,078.4 (100.0)	10,011.3 (100.0)	10,053.4 (100.0)	10,030.3 (100.0)	10,142.2 (100.0)	10,224.9 (100.0)	10,217.9 (100.0)
가구주 연령별 추계 가구	34세 이하	778.3 (24.9)	739.6 (22.2)	693.0 (19.8)	674.7 (18.6)	641.4 (16.9)	618.9 (15.7)	533.4 (13.2)
	35세 ~54세	1,604.5 (51.4)	1,653.9 (49.5)	1,679.1 (48.0)	1,546.1 (42.6)	1,456.1 (38.3)	1,350.8 (34.2)	1,257.7 (31.1)
	55세 ~64세	479.6 (15.4)	554.0 (16.6)	609.4 (17.4)	743.4 (20.5)	860.6 (22.7)	889.2 (22.5)	905.0 (22.4)
	65세 이상	258.3 (8.3)	391.3 (11.7)	518.9 (14.8)	667.8 (18.4)	840.4 (22.1)	1,088.1 (27.6)	1,346.1 (33.3)
	계	3,120.7 (100.0)	3,338.7 (100.0)	3,500.5 (100.0)	3,632.1 (100.0)	3,798.5 (100.0)	3,947.1 (100.0)	4,042.2 (100.0)

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 장래인구추계・장래가구추계.

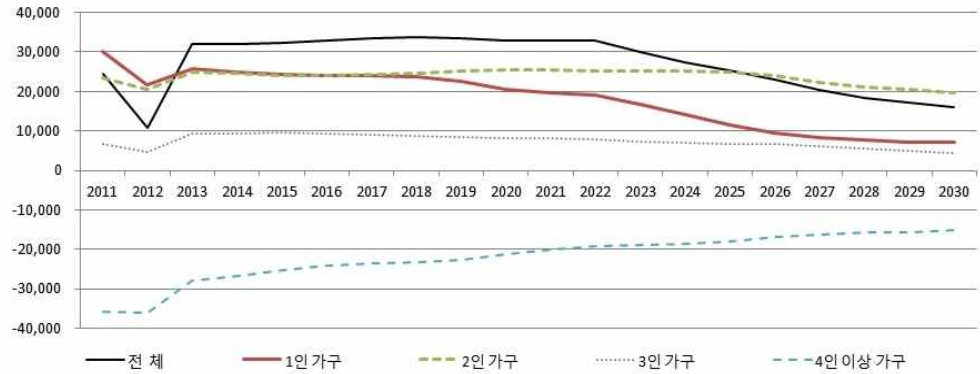
가구의 분화로 인해 서울의 가구수는 지속적으로 증가할 것으로 전망되지만, 그 증가폭은 지속적으로 감소할 것으로 예상되고 있다. 주된 주택수요계층이 가구주인 가구 역시 지속적으로 감소하고 있는데, 2020년에는 그 비율이 40% 미만으로 떨어질 것으로 전망된다. 이에 반해 65세 이상의 고령자가구는 크게 증가하여 2020년에는 20%를, 2030년에는 30%를 돌파할 것으로 예상된다.

가구분포의 경우 2010년 전에는 3-4인가구가 1-2인가구보다 많았지만, 이후에는 1-2인가구의 비중이 가장 높을 것으로 전망된다. 1-2인가구의 증가속도는 3인가구 증가량의 2배를 상회할 것이고, 4인 이상 가구는 지속적으로 감소할 것이다. 결국, 가구수의 증가는 아파트 수요층인 3인 이상 가구보다는 소형·저렴주택 수요층인 1-2인가구를 중심으로 이루어질 것이다.



〈그림 2-3〉 가구원수별 가구분포의 변화 추계

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 장래가구추계.



〈그림 2-4〉 가구규모별 가구수 증감 추정

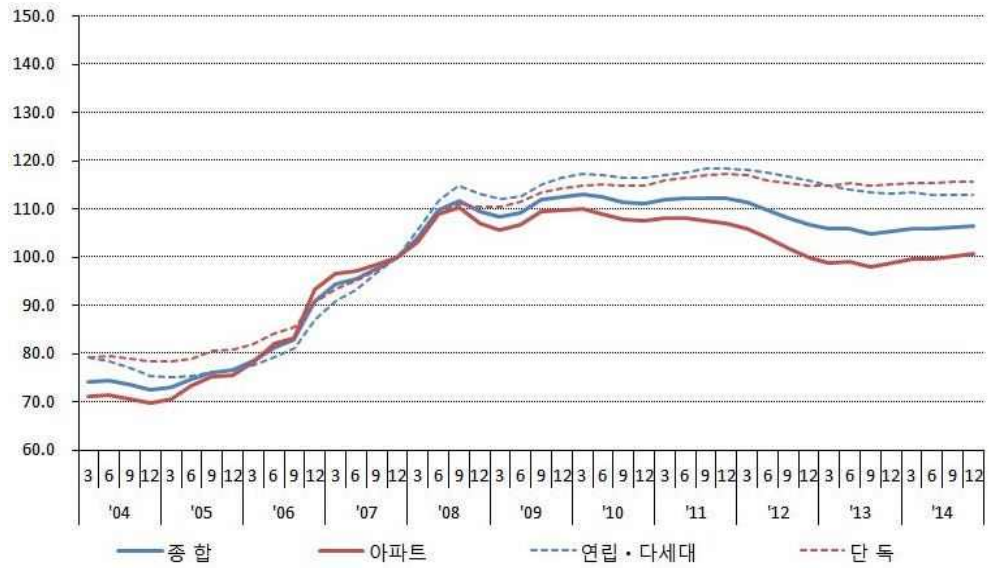
자료 : 국가통계포털 홈페이지(kosis.kr).

이러한 인구 및 가구구조의 변화, 주된 주택수요계층의 감소 등으로 인해 향후 서울 주택시장의 투자수요는 시세차익(capital gain)에서 운영수익(income gain) 중심으로 바뀔 것이다. 장기적으로는 투자수요가 거주수요로 전환될 것으로 예상된다.

(2) 주택시장의 침체

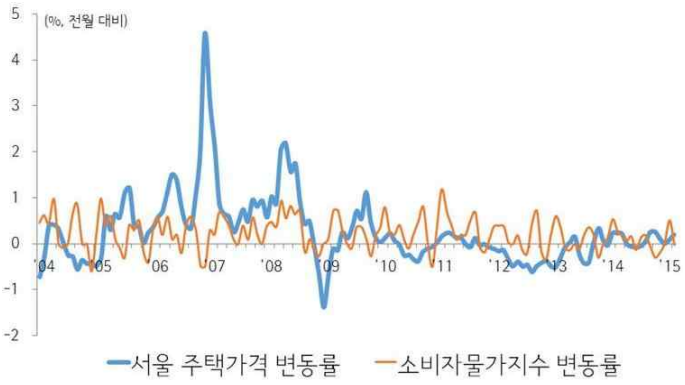
글로벌 금융위기의 여파로 인해, 2008년 3/4분기 이후로 서울의 주택매매가격은 안정세를 형성하고 있다. 2011년 4/4분기부터 2013년 3/4분기까지 매매가격의 하락이

진행되었다. 하지만 이후 정부의 주택거래 활성화를 위한 각종 정책적 노력 등에 힘입어 매매가격이 소폭 상승하는 양상을 보이고 있다.



〈그림 2-5〉 주택 매매가격지수 변화추이

주 : 2008.12=100.
자료 : 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr).



〈그림 2-6〉 주택매매가격 및 물가 변동률

자료 : 한국은행.

전월 대비 매매가격의 변동률과 소비자물가지수의 변동률을 비교하면, 매매가격이 상승하던 시기에는 가격 변동률이 소비자물가지수 변동률을 상회하였다(〈그림 2-6〉 참조). 하지만, 2009년 하반기부터는 대체로 소비자물가 변동폭을 벗어나지 않는 범

위에서 전개되고 있다. 물가상승률을 고려하면 실질매매가격은 정체 또는 하락하고 있는 것이다.

서울시의 주택매매 거래량은 2006년 26.4만 건 이후 크게 감소하여 2012년 8.3만 건까지 줄어들었다. 이후 다시 매매거래가 늘어나면서 2014년은 2008년도 수준인 14.8만 건까지 증가하였다. 이에 따라 수도권 대비 서울의 매매거래량은 2010년 이후 30% 초반 대를 유지하다가 최근 35%를 넘어섰으며, 전국 대비 서울의 매매거래량도 2010년 11.1%에서 지속 상승하여 15%를 넘어서고 있다.

〈그림 2-7〉 주택 매매거래량

자료 : 온나라부동산정보통합포털

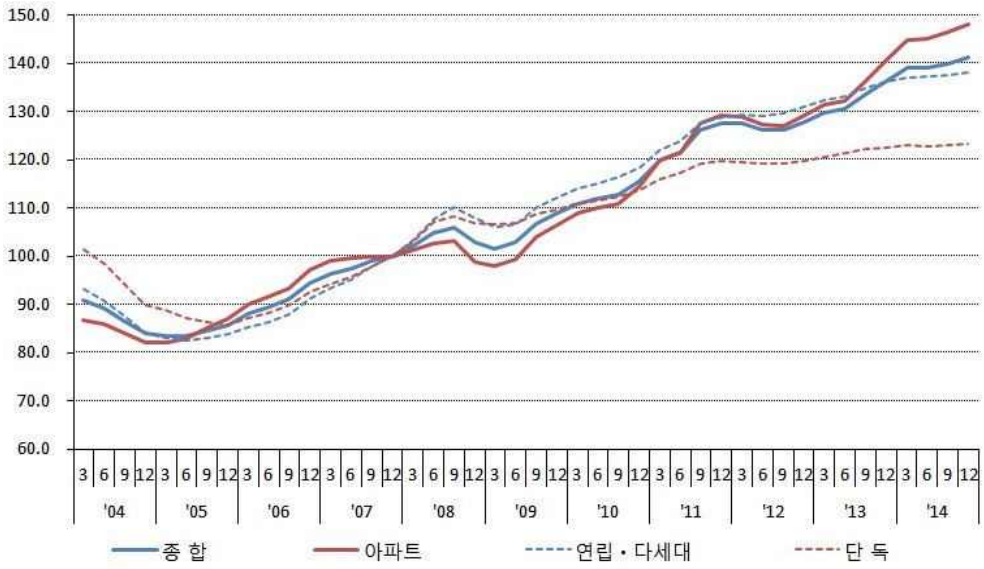
하지만 이는 저금리에 따른 주택담보대출의 용이성 증대, 물량 감소로 인한 전세가격의 급등, 월임대료 지불에 대한 기피 등에 따른 현상으로 매매증가는 단기간에 그칠 가능성이 높다.

2) 임대시장의 변화

(1) 전세가격의 급등

2009년 1/4분기 이후 주택 전세가격지수는 전세물량 부족 등으로 인해 가파르게 상승하였다. 2011년 4/4분기 이후 상승세가 잠시 주춤하였으나, 2012년 4/4분기부터 또다시 상승하고 있다. 주택매매의 침체로 시장이 불안정하고, 부동산투자에 대한 인식

의 변화(자본이익 → 운영수익)로 주택가격의 추가하락을 예상하면서 주택구입을 미루었기 때문이다. 여기에 기존 주택을 구입하기보다 보금자리주택, 장기전세주택, 공공임대주택 등에 입주하려는 가구가 늘어나면서 전세수요가 크게 증가하고 있다.



〈그림 2-8〉 주택 전세가격지수 변화추이

주 : 2008.12=100.
자료 : 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr).

전세가격이 상승하는 원인에는 여러 가지가 있지만, 수요 측면에서는 주택가격의 하락세, 노인가구의 증가 등으로 전세수요 자체가 늘어났기 때문이다. 주택가격의 안정 또는 하락세로 인해 주택매매를 통한 자본수익(시세차익)의 실현이 어려워지자, 임대인들이 운영수익을 올리기 위해 전세금을 인상하거나 반전세 또는 보증부월세로 전환하고 있다. 인구구조의 변화에 따라 자산은 어느 정도 있으나 소득이 적은 노인가구가 증가하면서 전세수요 역시 증가하고 있다.

공급 측면에서는 가구의 실질소득이 증가하지 않음에 따른 주택구입능력 저하, 저금리기조의 지속 등으로 인해 주택임대시장이 전세 중심에서 월세 중심으로 빠르게 재편되어 전세물량이 감소하기 때문이다. 가구소득 증가의 부진에 따라 주택소유자들이 전세보다 수익률이 높은 월세를 통한 소득증대를 선호하여 월세전환이 증가하고 있다. 세입자들 역시 실질소득 미증가로 인해 주택구입능력이 저하됨에 따라 거주주택 재계약을 선호하는 경우가 많아, 전세가격 상승의 한 원인으로 작용하고 있다.

저금리기조가 지속됨에 따라 전세금을 이용한 투자수익률 감소에 따라 월세로 전환하는 주택소유자가 증가하고 있다. 집주인의 입장에서 채권은 접근성이 떨어지고, 시중은행의 예금금리는 1%~3%인데 이자소득세가 14%에 달한다. 이에 비해 월세전환이율은 6%~12%에 달하기 때문에 많은 주택소유자가 월세로 임대하기를 원하고 있다. 임대인의 기대수익 달성욕구와는 달리, 세입자들은 매월 일정 금액을 지출할 수밖에 없는 월세보다 전세로 살기를 희망하면서 전세가격 상승으로 이어지고 있다.

(2) 전세난 고착화 및 월세전환 가속화

과거 고성장시대에 전세제도는 주택소유자 입장에서는 세입자로부터 목돈을 조달하여 비교적 고수익의 재테크를 할 수 있어서 좋았고, 세입자 입장에서는 월세보다 상대적으로 저렴한 임대료로 주택을 임차할 수 있어서 좋았다. 그러나 2008년 세계금융위기에 따른 주택가격 하락과 저금리가 맞물리면서 임대인과 임차인 간의 균형 및 이해관계가 무너지고 있다. 재계약시점이 도래하는 경우 주택소유자들이 전세를 보증부월세 또는 반전세로 바꾸는 사례가 크게 늘고 있다. 저금리기조로 집주인들 사이에서 월세선호현상이 뚜렷해지고 있는 것이다.

반면에 매달 월세를 지불하는 것이 부담스러운 수요자들은 전세물건만 찾고 있어 전세물량이 부족한 실정이다. 월세전환이 촉진되어 본격적인 월세시대로 진입하게 되면, 세입자들의 주거비용이 크게 증가할 것이다. 또한 투자가치 상실로 인한 주택매입이 감소할 경우 전세선호가구는 증가하고 전세물량은 줄어들어서, 전세가격이 지속적으로 상승하는 '전세난'이 고착화될 가능성이 높다.

2014년 서울시의 전월세 거래량은 총 48만 건으로 실거래 통계가 작성되기 시작한 2011년부터 계속 증가하고 있다. 전년 대비 증가율을 보면, 2012년은 0.7% 증가에 그친 반면에, 2013년은 4.5%, 2014년은 8.3%로 점차 증가하는 속도도 빨라지고 있다. 또한 전월세 거래량 중에 전세거래가 차지하는 비중은 2014년 기준 59.8%이며, 월세거래 비중은 40.2%로 전세 거래가 월세 거래보다 더 많이 이루어지고 있다. 하지만 2011년부터의 추세를 보면 전세거래 비중은 감소하고, 월세거래 비중이 늘어나고 있는 상황이다.

〈표 2-3〉 서울시 전월세 거래량 추이

(단위 : 만 건, %)

구 분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년 6월
○ 서울시 전체		42.2	42.5	44.4	48.0	25.6
- 전세 비중		67.0	64.9	59.7	59.8	56.5
- 월세 비중		33.0	35.1	40.3	40.2	43.5
○ 전년 대비 증가율		-	0.7	4.5	8.3	-
비 중	수도권 대비	47.9	47.8	48.5	49.1	50.4
	전국 대비	32.0	32.1	32.3	32.8	33.2

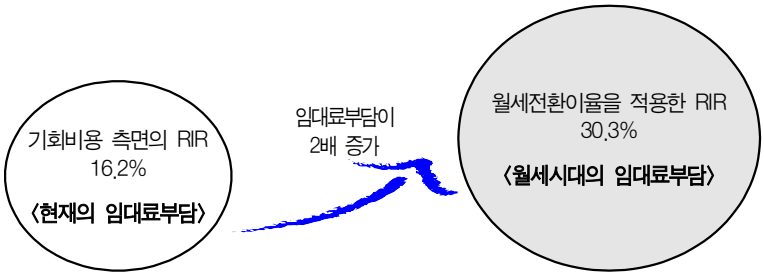
자료 : 국토교통부

전세가격 상승은 전세의 월세전환과 결합되어 월세가격의 상승을 유발하는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 월세거주 비중이 늘어날 경우 과거처럼 월세는 단순히 저소득층의 점유형태가 아니고, 중산층을 포괄하는 보편적 점유형태가 될 가능성이 높기 때문이다. 세입자들에게 높은 임대료부담을 지우는 월세는 주거의 안전성을 현저히 떨어뜨리고, 세대 간의 갈등을 유발할 가능성이 있다. 현행 「주택임대차보호법」 제4조에서는 전세·월세 모두 2년계약을 보장하고 있지만, 월세가 밀려 보증금이 소진되면 세입자는 언제든지 강제퇴거를 당할 수 있기 때문이다. 또한 가구소득이 감소하면 주거를 상실할 가능성이 있어서, 저소득 세입자의 경우 월세(특히 순수월세)에 익숙해지는 데 상당한 시간과 고통이 따를 것이다.

3. SH공사 역할 변화의 필요성

1) 주거복지에 대한 사회적 요구의 증가

저성장시대와 저금리기조에 따라 임차가구의 전세자금 차입, 월임대료 지불 등이 증가하면서 임대료 부담능력이 크게 감소하고 있다. 만약 월세가 주택임대차 관행으로 굳어지면 임차가구의 임대료부담이 2배 가까이 상승할 가능성이 높다. 서울시에서는 무주택 가구를 위해 공공임대주택 재고 확대정책을 꾸준히 추진하고 있으나, 여전히 전체 가구의 6%만이 혜택을 받고 있다.



〈그림 2-9〉 월세시대의 임대료부담 증가

자료 : 서울시, 2014,「서울시민의 주거실태와 정책수요에 관한 연구」, p.238.

이에 따라 최근 사회적으로 공공임대주택 공급, 주거비 보조 등의 주거복지정책을 확대하자는 사회적 요구가 증가하고 있다. 2014년 현재 서울에는 서울시 및 SH공사의 공공임대주택은 16.5만 호, LH공사의 공공임대주택이 6.7만 호로, 모두 합쳐 23.2만 호가 있다. 하지만 여전히 공공임대주택에 입주하기를 원하는 저소득가구가 13.2만 가구~16.7만 가구에 달하는 것으로 나타났다[4]. 공공임대주택을 대규모로 공급하는 데에는 장기간의 시간과 막대한 예산이 소요되므로, 공공임대주택 정책소요가구의 주거욕구를 해소하는 것은 상당히 어려운 일이다. 게다가 대규모 단지로 공급된 공공임대주택의 사회적 낙인현상 때문에 입주를 꺼리는 저소득 임차가구도 상당수에 달하는 것이 현실이다.

과거 SH공사는 공공임대주택의 공급·관리를 통해 저소득가구의 주거안정을 도모하고, 주거복지를 실현하는 데 큰 역할을 수행해 왔다. 그러나 저성장시대 진입, 가용토지 부족 등에 따라 공공분양주택 공급사업의 수익금을 공공임대주택 공급에 투입하는 구조는 작동하기 어려운 상태이다.

이러한 상황에서 SH공사의 주거복지 전문기관화에 대한 사회적·정치적 압력은 커져만 가는 상황이다. 최근 정부는 주거복지정책을 확대하기 위하여「공공주택건설 등에 관한 특별법」(2014년),「주거급여법」(2014년),「주거기본법」(2015년) 등의 관련 법률을 제정하였다. 이러한 상황에서 국토교통부와 LH공사는 협력관계를 형성하면서 주거급여(주거비 보조제도)를 추진하고 있다. 국가 차원의 주거비 보조제도의 본격적인 도입으로 주거복지정책이 공급자 보조에서 수요자 보조로 전환될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 SH공사도 공급자 중심의 주거복지와 함께 수요자 중심의 주거복지

4) 서울시, 2014,「서울시민의 주거실태와 정책수요에 관한 연구」, p.131 그림 참조.

에도 노력을 경주할 필요가 있다.

2) 주거복지정책의 지방화 추세

주거복지정책의 지방화는 세계적인 추세인데, 여기에는 정책의 대응성과 운영의 효율성이 자리잡고 있다고 할 수 있다. 지역별로 거주가구의 특성이 다르므로, 이에 대응하여 주거복지 프로그램 및 서비스를 전달할 필요가 있다는 것이다. 또한 중앙정부가 직접 프로그램 및 서비스를 전달할 경우 자원배분의 비효율성이 초래된다고도 한다. 중앙정부가 주도하는 주거복지정책은 지방행정조직과 지역사회단체의 활용이 용이하지 않아 민관협력체계 구축에 어려움이 발생한다. 이로 인해 지방정부 간 정책집행능력, 자원관리능력 등의 차이가 발생하고, 이러한 현상이 지속되는 경향이 있다.

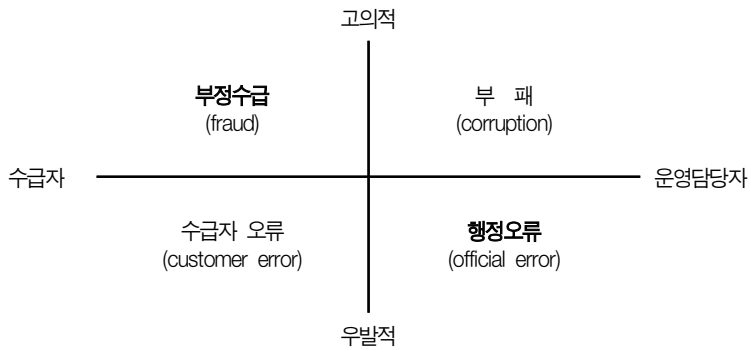
따라서 중앙정부는 주거복지관련 법률의 제정과 프로그램의 전반적인 관리 및 모니터링, 예산 집행 등의 역할을 담당하고, 구체적인 주거복지 서비스 및 지원계획의 수립, 실제적인 운영은 지방정부에 위임하는 것이 바람직하다. 미국과 영국의 주거복지정책을 살펴보았더니, 중앙정부는 주거복지 프로그램의 운영에 있어 최소한의 기본적인 관리 및 모니터링 체계를 구축하고, 실제적인 프로그램 운영 및 집행은 지방 중심의 기관에서 담당하고 있었다.

미국은 지역별 특별행정기관인 약 3,300여 개의 공공주택청(Public Housing Authority: PHA)에서 공공임대주택과 주택선택바우처 프로그램을 운영하고 있다. 중앙정부의 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)는 공공주택청으로부터 매달 관리·운영평가보고서(Section 8 Management Assessment Program: SEMAP)를 온라인 정보시스템(Voucher Management System: VMS)을 통해 전송받아, 이 자료에 근거하여 프로그램 운영에 대한 모니터링을 실시하고 있다. 영국의 주거급여와 지역주택수당은 지방정부 내의 통합급여팀이 다른 급여와 함께 자율적으로 관리하고, 지원한 금액을 중앙정부에 청구하는 방식으로 운영되고 있다.

주거급여는 국토연구원, LH공사 주택도시연구원에서 연구를 수행하고, LH공사 주택도시연구원에서 실시 매뉴얼을 작성하여 단기간의 시범사업을 통해 시행되고 있다. 하지만 주거비 보조제도는 부정수급과 행정오류를 최소화하는 방향으로 추진되어야 하고, 다수의 개인정보를 처리할 수밖에 없으므로 행정기관 주도로 운영되는 것이 바람직

하다. 그러나 주거급여 시행에 10%~25% 정도의 예산을 투입하고 있음에도 불구하고, 전달체계 내에서 광역지방정부의 역할은 미미한 실정이다. 이는 전국적인 조직을 갖춘 LH공사를 전담조사기관으로 지정함으로써 나타난 결과이다.

주거비보조를 포함한 공공부조제도는 대규모 공적자금을 현금으로 지급하는 것으로, 자격을 갖춘 대상자에게 적정한 금액의 지원이 이루어졌는지를 확인하는 것이 필수적이다. 공공부조는 예산이 비효율적으로 사용되거나 형평성있게 분배되지 못하는 경우 정부와 제도의 신뢰성 저하, 지지도 하락과 같은 문제가 발생하기 때문이다. 공공부조에서 예산의 부적정한 집행 유형은 책임소재와 고의성에 따라 〈그림 2-10〉과 같이 4가지로 분류된다. 이 가운데 부정수급은 수급자가 고의적으로 조작된 정보를 제공하거나, 정보를 누락시켜 공공부조를 받는 경우이다. 행정오류는 담당자에 대한 훈련 및 교육의 부족, 정보처리 시스템 상의 오류, 시스템의 복잡성 등에 의해 실수를 유발하게 함으로써 나타난다.



〈그림 2-10〉 공공부조제도의 부적정한 수급 유형

자료 : Stolk, C. & Tesliuc, E. D., 2010, *Toolkit on tackling error, fraud and corruption in social protection programs*, Working Paper(WR-746-WB), World Bank, p.3; 박미선, 2015, "미국 주택바우처 프로그램 부정수급 특성 및 시사점" , 한국주택학회, 「주택연구」, p.83.

원칙적으로 행정은 욕구가설에 따라 부정수급과 행정오류를 최소화하기 위해 모니터링을 실시하여야 한다. 모리터링은 그 결과를 검토하여 제도의 부정확성에 영향을 주는 원인을 찾아내어 개선하는 과정을 밟게 된다. 주거급여 시행 시의 부정수급과 행정오류를 최소화하려면, 지방정부에 많은 역할과 업무가 이관될 필요가 있는 것이다. 현재 전국의 주거급여관련 조사를 LH공사에서 담당하고, 이 정보가 주거급여 정보시스템을 통해 사회보장 정보시스템으로 연계됨에 따라 정보의 오류 및 행정적 오류가 상당수 발

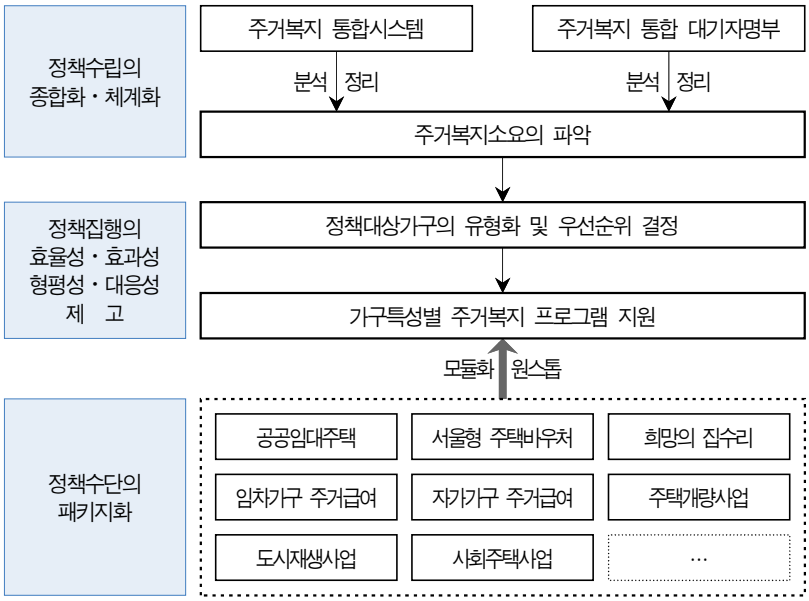
생하고 있는 것으로 나타났다. 시스템 오류 및 행정적 오류를 최소화하기 위해서는 지방정부의 참여가 필요하다. 또한 주거비 보조는 현장성·대응성이 요구되는 정책이므로, 지역의 가구 및 주택여건을 파악하고 있는 지방정부가 실질적인 계획을 수립하고 집행하는 것이 바람직하다고 판단된다.

3) SH공사의 역할

SH공사는 서울시가 전액 출자하여 설립한 공기업으로 택시개발사업 시행, 공공주택 건설, 공공임대주택 관리 등을 주로 담당하고 있다. 설립 이후 약 26만 호의 주택을 공급하였고, 현재 16.5만 호의 공공임대주택을 관리하고 있다. SH공사는 주택을 건설하고 관리하는 공기업으로 알려져 있고, 특히 공공임대주택을 공급·관리하면서 불가피하게 부채가 많은 공기업으로 인식되고 있다.

2014년 하반기부터 SH공사는 우선적으로 주거복지 서비스 및 프로그램을 종합적으로 제공하는 전문기관이 되고, 그 다음에 도시재생사업에 본격적으로 참여하는 것을 계획하고 있다. 현재 SH공사는 택지개발사업을 통해 주택을 공급하고, 공공임대주택을 관리하는 것이 아니라, 주거문제 해결을 위한 정책집행에 총체적으로 책임지는 공기업으로 변화하는 과정에 있다. 더 나아가 주택을 넘어서서 마을과 공동체를 활성화하여 도시를 발전시키는 데 SH공사가 주도적인 역할을 하고자 노력하고 있다.

주거복지정책 확대에 대한 요구가 확대됨에 따라 서울시뿐만 아니라 SH공사도 개별 가구의 주거수요를 반영한 종합적인 맞춤형 지원체계를 갖추는 것이 필요하다. 저소득 가구에 맞춤형 주거복지 프로그램 및 서비스를 제공하기 위해서는 상담에 기반한 욕구 및 필요를 파악하는 것이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 공급자 중심의 프로그램과 함께 수요자 중심의 프로그램도 운영하면서, 장기적으로는 주거복지 통합시스템과 통합 대기자명부제도를 마련할 필요가 있다. 주거복지정책 집행기관으로서 SH공사는 각종 주거복지 프로그램 및 서비스를 패키지화하고, 가구특성별로 모듈화하여 지원하는 체계를 갖추어야 한다. 이처럼 종합적이고 전문적인 역할을 하기 위해서는 공공임대주택뿐만 아니라 주거비 보조, 주택개량사업, 사회주택사업 등에도 적극 참여할 필요가 있다.



〈그림 2-11〉 주거복지정책 종합화・체계화의 방향

이러한 상황에서 SH공사에 대한 강약기위(SWOT) 분석을 한 결과, 〈그림 2-12〉와 같이 나타났다. SH공사의 가장 큰 약점은 주거복지사업 및 업무에 대한 직원의 공감대가 부족하고, 서울시 시책사업 중심의 운영에 따른 조직 및 자원배치의 유연성이 부족하다는 것이다. 시책사업의 시행, 공공임대주택 공급 및 관리에 따른 재무구조가 악화되어 새로운 대규모 개발사업을 하는 데 어려움이 있다. 공공임대주택 관리와 관련해서는 전산시스템 및 전담부서 산재로 인해 효율성이 떨어진다는 것이다. 또한 기초지방정부, NPO 등과의 협력적 네트워크를 구축하고 있지 못해 주거복지 전문기관으로 발돋움하는 데에도 어려움이 발생할 가능성이 있다.

위협이 되는 외부환경 요인으로는 저금리기조・저성장시대로 인한 주택시장 침체 지속되고 있고, 대규모 택지의 고갈로 인해 사업물량 확보가 불투명하다. 최근 도시 및 주택개발방식의 다변화됨에 따라 민간기업 및 다른 기관과의 경쟁도 불가피하다. 또한 사회임대인 출현 및 제도화에 따라 공급단가, 관리능력 측면에서의 비교가 확대될 전망이다.

	강 점 (Strengths)	약 점 (Weaknesses)
내부환경	– 서울의 도시개발 및 공공임대 전문 공기업으로서의 역량 – 공공분양, 공공임대 등 주택공급 노하우의 축적 – 약 16.5만 호의 공공임대주택 보유·관리 – 영구임대주택 거주자 등 주거복지대상자 관리 경험	– 주거복지사업 및 업무에 대한 직원의 공감대 부족 – 서울시 시책사업 중심의 운영에 따른 조직 및 자원배치의 유연성 부족 – 시책사업 시행, 공공임대주택 공급 및 관리에 따른 재무구조 악화 – 기초지방정부, NPO 등과의 협력적 네트워크 구축 미흡 – 전산시스템 및 전담부서 산재로 인한 공공임대주택 관리 미흡 – 높은 소규모 공공임대주택 공급단가
	기 회 (Opportunities)	**위 협 (Threats)**
외부환경	– 주거복지정책의 확대에 대한 사회적 요구와 합의의 증가 – 인구구조 변화 및 가구분화로 인한 저렴주택의 지속적 공급에 대한 사회적 요구 증가 – 주거급여, 주택개량 등 수요자 측면의 주거복지정책의 강화 – 준공공임대주택, 사회주택 등 임대주택 공급정책의 다양화 – 도시재생사업, 일자리창출사업, 창조산업 기반 조성 등의 정책사업 확대	– 저금리기조·저성장시대로 인한 주택시장 침체 지속 – 서울 내 대규모 택지고갈로 인해 사업물량 확보 불투명 – 주택기준 및 품질 강화로 인한 사업비 증가 – 개발방식 다변화로 민간기업 및 다른 기관과의 경쟁 불가피 – 사회임대인 출현 및 제도화에 따른 공급단가, 관리능력 측면에서의 비교 확대

〈그림 2-12〉 SH공사에 대한 SWOT분석 결과

결국 SH공사는 공공임대주택의 공급·관리 외에 주거비 보조, 주택개량, 주거상담 및 서비스 제공 등의 주거복지 전문기관으로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 수요자 중심의 주거복지 프로그램 및 서비스를 제공할 수 있도록 인력을 보강하고, 조직을 유연화할 필요가 있다. 또한 NPO, 사회경제조직 등 민간단체와의 거버넌스 체계를 구축할 필요도 있다. 더불어 공공임대주택의 관리의 선진화를 통해 자산가치를 증진시키고, 사회복지·노동복지의 제공, 공동체활동의 활성화, 도시재생사업의 추진 등에도 노력을 기울일 필요가 있다. 유럽 선진국의 공공임대주택·사회주택 공급자가 어떻게 활동하고 있는가를 보면, SH공사의 변화방향도 명확해질 것이다.

〈표 2-4〉 유럽 공공임대주택·사회주택 공급자의 활동범위 변화

구 분	활동목표	해당 국가
- 주거보호 및 지원서비스의 제공, 사회취약계층의 접근성 확대	- 인구고령화 및 사회취약계층의 증가현상에 대응	- 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 오스트리아, 덴마크, 벨기에, 영국, 스페인, 이탈리아 등
- 주택상태 및 재고관리의 향상	- 도시재정비(urban renewal)에의 참여	- 핀란드, 네덜란드, 프랑스, 오스트리아, 덴마크 등
- 수요에 대응한 부담가능한 주택 공급	- 시장에서 민간개발업자와의 경쟁력 확보·강화	- 스웨덴, 핀란드, 독일, 네덜란드 등
- 지역사회서비스의 제공 : 비주거용 공간의 건설·유지관리	- 근린재생전략을 시행하기 위한 공공계획에의 참여 - 지역공간 및 지역사회의 물리적 개선	- 스웨덴, 네덜란드, 프랑스, 영국, 스페인, 이탈리아 등
- 임차인을 위한 부가적인 서비스의 제공 : 직업훈련, 취업알선, 주택순환을 위한 웹사이트 운영	- 임차인 임파워먼트, 참여통로 구축을 위한 운영기법의 제공 - 삶의 질 향상, 지속가능한 사회의 창조 - 임차인 주거선택·강화의 가능성 확대	- 네덜란드, 덴마크, 영국 등

자료 : Czischke, D. & Pittini, A., 2007, *Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States, Brussels*: CECODHAS European Social Housing Observatory, p.27.

제3장

서울형 주택바우처와 주거급여

1_ 서울형 주택바우처

2_ 주거급여

3_ 서울형 주택바우처와 주거급여의 비교・요약

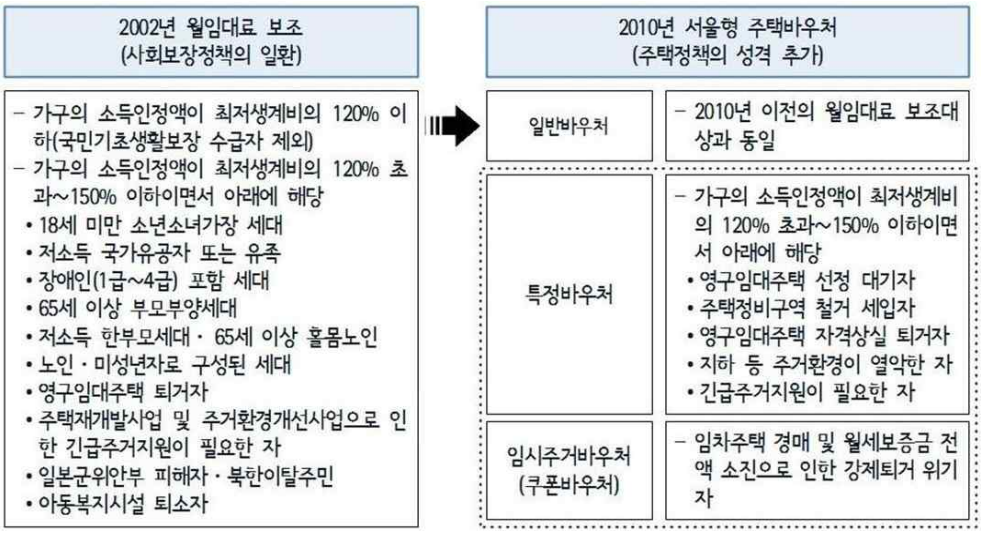
제3장 서울형 주택바우처와 주거급여

1. 서울형 주택바우처

1) 제도의 변화

2002년 서울시는 '주택기금'을 설치하여 월세가구를 대상으로 월임대료 보조제도를 시행하기 시작하였다. 월임대료 보조제도는 서울시의 자체 예산을 투입하여 월세주택에 거주하는 저소득가구의 주거비 부담을 덜어주기 위해 시행한 주거비 보조제도이다.

이후 월임대료 보조제도는 2010년과 2013년, 두 차례에 걸쳐 개정되면서 현재의 서울형 주택바우처로 운영되고 있다. 2010년 서울시는 주택정책 성격을 강화하면서 일반바우처, 특정바우처, 임시주거바우처(쿠폰바우처)로 구분하여 시행하였다. 일반바우처는 사회취약계층을 대상으로 하여 사회보장정책의 성격이 짙었던 기존의 월임대료 보조제도를 명칭만 변경하여 운영하였다. 이에 비해 특정바우처와 임시주거바우처는 주거위기에 처한 주거취약계층을 보호·지원하는 방식으로 운영되었다.



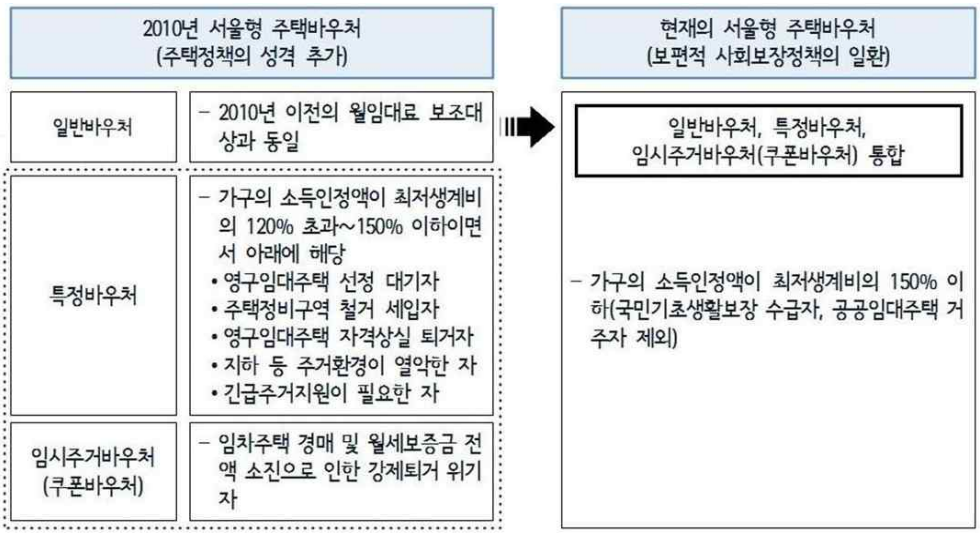
〈그림 3-1〉 월임대료 보조제도에서 서울형 주택바우처로의 변화

특정바우처는 일반바우처의 소득인정액 기준인 최저생계비의 120% 이하 수준보다 완화하여 시행되었다. 최저생계비의 120% 초과~150% 이하인 가구 가운데 영구임

대주택 선정 대기자, 주택정비구역 철거세입자, 영구임대주택 자격상실 퇴거자, 지하 등 주거환경이 열악한 자, 기타 긴급주거지원이 필요한 자 등을 대상으로 지원하였으며, 매년 심사를 통해 최장 2년까지 지원되었다.

또한 서울시는 임시주거바우처(쿠폰바우처)를 통해 임차주택 경매 또는 월세보증금 전액소진으로 긴급한 주거위기에 처한 주민에게 3개월~6개월 동안 무료로 주거를 제공하였다. 2011년부터 비영리단체인 집희망주거복지센터가 시범사업으로 1년 동안 위탁·시행하였으나, 까다로운 선정요건 때문에 실적이 적어서 다음 해에 폐지되었다.

2013년부터는 서울형 주택바우처의 수혜자격을 소득인정액 기준 최저생계비의 120% 이하에서 150% 이하로 확대하였다. 그리고 기존의 일반바우처, 특정바우처, 임시주거바우처(쿠폰바우처)를 통합하여 저소득층을 대상으로 지원하는 사회보장정책의 일환으로 주거비 보조제도를 운영하였다.



〈그림 3-2〉 서울형 주택바우처제도의 변화

2) 현행 제도의 내용

저소득가구의 주거비 부담을 완화시키기 위해 도입된 서울형 주택바우처는 가구원수에 따라 정액으로 지원되고 있으며, 자치구와 동주민센터의 사회복지공무원을 활용하여 운영되고 있다.

(1) 지원대상 및 지원금액

서울형 주택바우처의 지원대상은 서울시 거주기간과 소득수준, 점유형태 등 일정한 기준에 따라 지원되고 있다. 서울형 주택바우처는 주민등록상으로 1년 이상 서울시에 거주한 시민 가운데 소득인정액[5]이 최저생계비의 150% 이하인 가구에 지원되고 있다. 2013년 제도의 개선 당시에 지원대상을 확대하기 위하여 최저생계비의 120% 이하 수준에서 150% 이하 수준으로 완화하였지만, 실제로는 대상자발굴의 한계 등으로 인해 차상위계층에게 주로 지원되고 있는 실정이다. 대부분의 수혜가구가 차상위계층인 이유는 동주민센터 및 자치구에서 국민기초생활보장 수급신청 탈락자를 우선돌봄 차상위계층으로 관리하면서 이들에게 우선적으로 서울형 주택바우처를 제공하기 때문인 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉「국민기초생활 보장법」상의 최저생계비

(단위 : 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
최저생계비	617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970	2,285,610	2,594,251
최저생계비의 150%	925,922	1,576,572	2,039,532	2,502,494	2,965,455	3,428,415	3,891,377

자료 : 보건복지부, 2015,「국민기초생활보장사업 안내」.

원칙적으로 서울형 주택바우처는 월임대료에 대하여 보조하는 프로그램으로 전세 거주가구에게는 지원되지 않으며, 보증부월세인 경우 전세전환가액[6]이 7,000만 원을 초과할 경우에는 지원되지 않는다. 또한 공공임대주택 거주자도 지원대상에서 제외된다. 공공임대주택 입주자의 경우 중복수혜의 성격이 강하고, 입주하지 못한 저소득가구와의 형평성 차원에서 추가적으로 서울형 주택바우처를 지원하지 않고 있다. 고시원, 기숙사, 근린생활시설, 비닐하우스, 쪽방 등 주택이 아니기 때문에, 이들 시설에 거주하는 가구도 서울형 주택바우처의 대상에서 제외하고 있다. 또한 세대주의 직업이 대학 및 대학원 재학·휴학 등 학생으로 분류되는 경우에도 신청자격을 부여하지 않고 있다.

가구별 지원금액은「서울특별시 사회복지기금조례 시행규칙」제12조에 의하여 세대원수에 따라 매월 정액으로 지급하고 있다. 이에 따라 1인가구는 43,000원, 2인가구

5) 소득인정액은 소득과 보유재산을 일정 비율로 환산한 금액으로 '월소득평가액(실제소득) + 재산의 월소득환산액 − 각종 공제액'으로 계상하고 있다.

6) 전세전환가액은 '월세보증금 + (월세 × 50)'으로 계상한다.

는 47,500원, 3인가구는 52,000원, 4인가구는 58,500원, 5인가구는 65,000원, 6인 이상의 가구는 72,500원을 지원받고 있다. 서울시는 2008년 이전에만 하더라도 1인~2인가구에 33,000원, 3인~4인가구에 42,000원, 5인 이상 가구에 55,000원을 지원하였으나, 가구규모별로 세분화하여 현재와 같이 지원하고 있다.

〈표 3-2〉 서울형 주택바우처의 지원금액

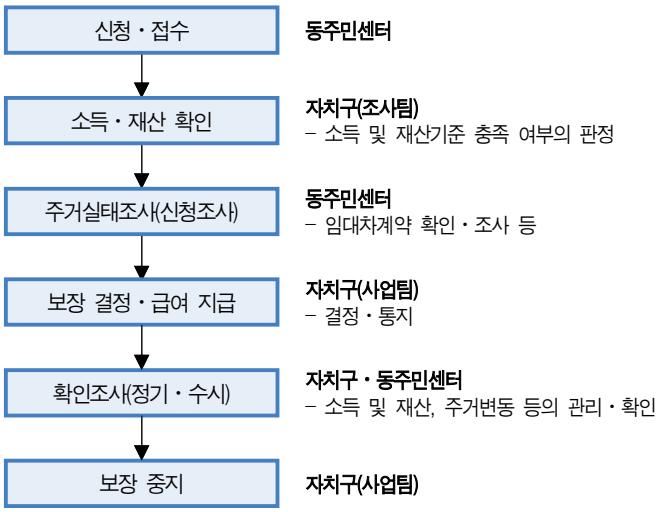
(단위 : 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인 이상 가 구
지원금액	43,000	47,500	52,000	58,500	65,000	72,500

자료 : 서울시, 2015, 내부자료.

(2) 전달체계

서울형 주택바우처는 동주민센터를 통한 신청 및 접수, 자치구의 대상자 선정과 지급과정을 통해 수혜가구에게 보조금이 전달된다. 지원대상에 해당하는 가구는 동주민센터에 서울형 주택바우처를 신청하고, 자치구는 사회복지통합관리망을 통한 소득조사에 기초하여 대상자를 선정한다. 소득조사를 통해 지원대상자가 선정되면 자치구는 이에 대한 예산배정을 서울시에 요청하고, 서울시는 자치구에 예산을 배정하여 자치구가 대상자에게 서울형 주택바우처를 지급한다.



〈그림 3-3〉 서울형 주택바우처의 전달체계

서울형 주택바우처는 보조대상자의 주택소유자에게 임대료를 상계하는 조건으로 매

월 25일에 임대료를 지급하고 있다. 보조금은 주택소유자 명의의 예금계좌에 입금되는 것이 원칙이다. 하지만 실질적으로는 서울형 주택바우처 수혜가구의 90%가 본인계좌로 보조금을 받고 있어, 이 제도는 소득을 보조하는 성격이 강하다는 것을 알 수 있다.

3) 지원실적

현재 서울형 주택바우처의 재원은 「서울특별시 사회복지기금조례」에 근거하여 사회복지기금의 '주거지원계정' 조성액으로 지원하고 있다. 기금의 범위 내에서 매년 소요예산액을 책정하고, 그 예산 내에서 지원가구 규모를 책정하여 지원하고 있다.

2002년 월임대료 보조제도가 시행된 이래 2011년까지 총 28,887가구에게 144억 원을 지원하였다. 2010년부터 서울형 주택바우처로 지원되기 시작한 서울시의 주거비 보조제도는 점차 지원세대수와 보조금 총액이 확대되었다. 특히 2013년부터 지원대상 가구가 최저생계비의 120% 이하에서 150% 이하로 확대되면서 지원세대수와 보조금 총액이 크게 증가하였다.

〈표 3-3〉 연도별 월임대료 보조 및 서울형 주택바우처 지원실적

구 분	월평균 지원가구수 (가구)	연간 지원금 (백만 원)	지원가구 증가율 (%)	연간 세대별 지원금 (만 원)
2002년	963	339	-	35.2
2003년	1,040	453	8.0	43.6
2004년	1,537	680	47.8	44.2
2005년	2,231	976	45.2	43.8
2006년	2,782	1,268	24.7	45.6
2007년	3,255	1,497	17.0	46.0
2008년	3,175	1,462	−2.5	46.0
2009년	3,382	1,992	6.5	58.9
2010년	4,982	2,612	47.3	52.4
2011년	5,540	2,935	11.2	53.0
2012년	7,685	3,400	38.7	44.2
2013년	10,094	5,816	31.3	57.6
2014년	10,777	6,398	6.8	59.4
계	23,347	11,278	-	48.3

주 : 2010년은 특정바우처(11월부터 지원) 670가구(64백만 원)를 포함함.
자료 : 서울시, 2015, 내부자료.

〈표 3-4〉 월임대료 보조 및 서울형 주택바우처 지원현황

(단위 : 가구, 백만 원)

구 분	2011년 이전	2011년 이전 (연평균)	2012년	2013년	2014년
지원세대수	28,887	2,889	7,685	10,094	10,777
보조금 총액	14,381	1,438	3,299	5,562	6,398

자료 : 서울시, 2015, 내부자료.

2015년 7월 기준으로 지역별 지원실적을 살펴보면, 자치구별로는 평균 400가구 정도의 지원실적을 보이고 있다. 그러나 지역별로 지원가구수의 편차가 있는 것으로 나타났다. 강남구에서는 94가구를 지원하고 있는데 반해, 중랑구의 수혜가구는 1,003가구에 달하고 있다. 서울형 주택바우처 수혜가구의 격차는 빈곤층의 집중보다는 자치구와 동주민센터 공무원의 업무능력과 태도·적극성 등이 더 큰 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다.

〈표 3-5〉 자치구별 서울형 주택바우처 지원실적

(단위 : 세대)

구 분	지원세대수	구 분	지원세대수
종로구	157	마포구	356
중 구	110	양천구	643
용산구	249	강서구	287
성동구	379	구로구	372
광진구	609	금천구	402
동대문구	417	영등포구	327
중랑구	1,003	동작구	397
성북구	336	관악구	626
강북구	499	서초구	179
도봉구	554	강남구	94
노원구	286	송파구	303
은평구	516	강동구	518
서대문구	358	합 계	9,977

주 : 2015년 7월 기준

자료 : 서울시, 2015, 내부자료.

2. 주거급여

1) 제도의 개편

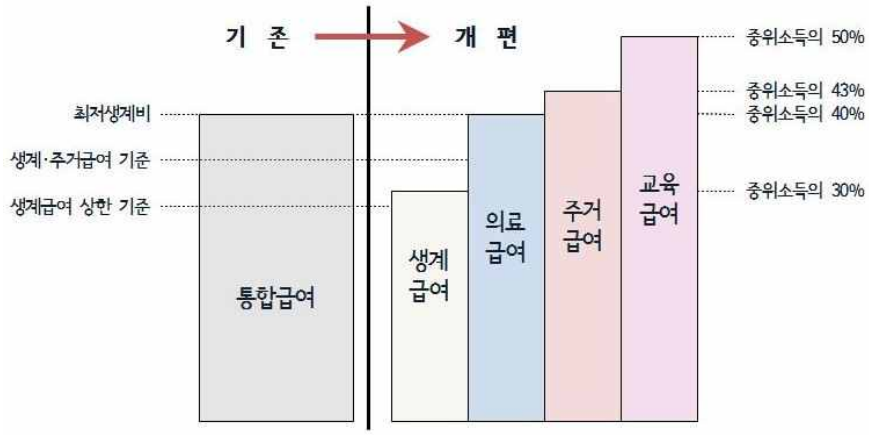
2015년 6월까지 주거급여는 「국민기초생활 보장법」에 의거하여 통합급여방식(all or nothing) 방식으로 생계급여・의료급여・교육급여 등과 함께 수급자에 지급되었다. 수급권자가 되면 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 등 7개에 해당하는 모든 급여를 한꺼번에 지원받을 수 있었다. 하지만 국민기초생활보장 수급권자가 되지 못하면, 주거급여를 포함한 모든 급여를 받을 수 없었다. 이러한 상황에서 소득인정액이 최저생계비의 100%를 초과하면 무조건 수급자격을 잃었다. 이러한 지원방식은 정책의 사각지대를 발생시킬 뿐만 아니라, 지원의 형평성을 유지하는 데에도 문제가 있었다.

기존의 국민기초생활보장 수급자 지원의 문제점을 보완하기 위하여 통합급여체계를 개별급여체계로 분리하였다. 맞춤형 개별급여체계는 수급자의 욕구에 따라 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여를 개별화하여 지원하는 방식으로 사각지대를 해소하는 데 목적이 있다. 이를 통해 생활영역별 복지욕구에 대응할 수 있도록 하며, 고용과 복지의 연계를 통해 탈빈곤을 지원하는 등 종합적으로 수급자의 생활안정 기반을 구축하고자 하였다.

개편된 제도는 기존의 「국민기초생활 보장법」 개정, 2014년 새롭게 제정된 「주거급여법」, '주거급여 실시에 관한 고시' 등에 의거하여 운영되고 있다. 특히, 국토교통부 및 지방정부 주도 하에 운영되며, LH공사가 주택조사 전담기관으로 참여하여 주거급여 신청가구의 신청조사와 확인조사를 실시하도록 되어 있다('주거급여 실시에 관한 고시' 제26조). 그러나 실질적으로 광역지방정부는 예산만 지원할 뿐이고, 전달체계 내에서의 역할은 거의 부여받지 못하고 있는 실정이다.

또한 기존에는 국민기초생활보장 수급자의 소득인정액을 최저생계비 기준으로 산정하였다. 그러나 개별급여체계에서는 최저생계비를 계상하지 않고, 중위소득 기준을 적용하고 있다(「국민기초생활 보장법」 제6조의2). 각각의 급여가 개별가구의 복지욕구를 충족시킬 수 있도록 급여별 소득인정액 기준도 다르게 적용되고 있다. 주거급여는 소득인정액이 기존의 최저생계비 기준 100% 이하(중위소득의 약 33% 수준)에서 중위소득 43% 이하까지 확대되었다. 생계급여는 현재 중위소득의 28% 이하까지 지원

하지만, 2018년까지 중위소득의 30% 이하로 확대될 예정이다. 의료급여는 중위소득의 40% 이하의 가구, 교육급여는 중위소득의 50% 이하의 가구까지 지원함으로써 수급권자가 증가할 것이다.



〈그림 3-4〉 국민기초생활보장제도의 개편

주 : 생계급여의 경우 현재는 중위소득의 28% 이하 가구가 대상이지만, 늦어도 2018년부터는 30% 이하에게 지원될 예정임.

기존의 주거급여 제도와 새롭게 개편된 주거급여를 비교해 보면 가장 큰 차이점은 소관부처의 이관이다. 기존에는 보건복지부에서 통합급여체계로 국민기초생활보장 수급권자에게 지급되던 주거급여가 개별급여체계로 전환되면서 국토교통부 소관으로 변경되었다. 기존의 생계비 보조의 성격에서 벗어나 주거비 보조로서의 의미를 강화하기 위해서 소관부처를 변경하였다.

주거급여는 개별급여체계로 운영됨에 따라 관련 법률이 제정되었다. 2014년 「주거급여법」을 제정하여 주거급여 운영의 근거가 되는 법률을 마련하였다. 그리고 보다 체계적인 조사를 실시하기 위해 주택조사 전담기관을 지정하고, 원활한 정보 교류를 위해 정보시스템을 구축하였다. 이에 따라 '주거급여 실시에 관한 고시' 및 '주거급여 정보시스템 구축·운영의 위탁에 관한 고시'에 의거하여 LH공사를 주택조사 전담기관으로 지정하였다. 그러나 주거급여 정보시스템을 구축하는 데에 LH공사의 재원도 투입됨에 따라 지방정부와의 정보교류는 제대로 이루어지지 않고 있다.

지원규모도 임차가구의 경우 실제임차료 수준을 고려한 방식으로 변경되었으며, 자가가구의 경우 주택노후도를 고려하여 주택개량을 지원하는 것으로 개편되었다. 또한

기존의 지방정부 중심이었던 전달체계에서 공기업도 참여하도록 하는 구조를 마련하였다. 그러나 현재는 LH공사만이 주택조사 전담기관으로 참여하고 있는 실정이다.

〈표 3-6〉 기존 주거급여와 현재 주거급여의 비교

구 분		기존 주거급여	현행 주거급여(2015년 7월 이후)
소관부처		보건복지부	국토교통부
관련법		「국민기초생활 보장법」	「주거급여법」, 「국민기초생활 보장법」, '주거급여 실시에 관한 고시', '주거급여 정보시스템 구축·운영의 위탁에 관한 고시' 등
지원대상		소득인정액이 최저생계비의 100% 이하(중위소득의 33% 이하 수준)	소득인정액이 중위소득의 43% 이하
지원기준		(현금급여 기준액 − 소득인정액)의 약 20%	지역별 기준 임대료 및 수선유지비를 토대로 가구원수, 주거비 부담수준 등을 고려
지원금액	임차가구	주거급여액 전액 현금 지급	기준임대료를 상한으로 실제임차료에 따라 지급(서울 4인가구 기준 최대 지원금액 30만 원)
	자가가구	주거급여액 중 일부만 현금, 일부는 공제하여 주택개량 지원	주택노후도 등을 고려하여 주택개량 지원(경보수, 중보수, 대보수별 지원금액 상이)
전달체계		지방정부	지방정부, LH공사(주택조사 전담기관)

2) 현행 제도의 내용

(1) 지원대상

주거급여는 임차가구에는 임차급여를 통해 월임대료를 보조하고, 자가가구에는 수선유지급여를 지급함으로써 주택개량 및 보수를 지원하고 있다. 임차급여는 수급자의 가구규모, 거주형태, 소득인정액, 부담수준, 지역여건 등을 감안하여 지급한다. 수선유지급여는 수급자의 가구규모, 소득인정액, 수선유지비 소요액, 주택노후도에 따라 맞춤형 주택개보수가 가능하도록 지원한다.

주거급여의 지원대상은 소득인정액과 부양의무자 기준을 적용하여 결정하는데, 소득인정액이 중위소득의 43% 이하이면서 부양의무자 기준을 충족하는 가구는 신청이 가능하다(「주거급여법」 제5조). 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합하여 계상하며, 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별 지출비용과 근로소득공제 비용을 제외하고 산정한다. 또한 재산의 소득환산액은 일반·금융재산의 종류별 가액에서 기본재산액[7]과 부채를 공제하고, 승용차 재산가액을 합산하여 재산종류별 소득환산율을

7) 지역별로 상이하며, 대도시 5,400만 원, 중소도시 3,400만 원, 농어촌 2,900만 원이다.

적용하여 산정한다. 부양의무자의 범위는 수급권자와 1촌의 직계혈족 및 그 배우자로 하며, 부양의무자의 부양능력을 판정하여 신청자의 수급 여부를 결정한다.

주거급여의 지원대상을 규정하는 「주거급여법」 외에 「국민기초생활 보장법」에 의거하여 생활이 어려운 경우 수급자로 선정이 가능하다. 주거급여의 경우 생활이 어려워 수급이 필요하다고 국토교통부장관이 인정하는 자는 수급권자로 선정될 수 있다(「주거급여법」 제14조의2).

〈표 3-7〉 주거급여의 지원대상 기준

(단위 : 천 원/월)

구 분	1 인	2 인	3 인	4 인	5 인	6 인	7 인
2015년 중위소득	1,562	2,660	3,441	4,223	5,004	5,785	6,566
중위소득의 43%	672	1,144	1,480	1,816	2,152	2,487	2,823
소득인정액 기준	- 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액 • 소득평가액 = 실제소득[8] - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제 • 재산의 소득환산액 = (일반·금융재산의 종류별 가액 - 기본재산액 - 부채 + 승용차 재산가액) × 재산의 종류별 소득환산율[9]						
부양의무자 기준	- 범위 : 수급권자와 1촌의 직계혈족 및 그 배우자 - 부양능력 판정의 기본원칙 • 부양능력 없음 : 수급자로 보장 결정 • 부양능력 미약 : 부양비 부과를 조건으로 수급자로 보장 결정. 단, 부양비 부과로 수급권자 소득인정액이 급여종류별 선정기준을 초과하는 경우 급여종류별 선정 제외 • 부양능력 있음 : 수급자로 보장 불가						

주 : 8인 이상 가구의 급여별 선정기준 : 1인 증가 시마다 7인가구 기준과 6인가구 기준의 차이를 7인가구 기준에 더하여 산정

자료 : 국토교통부, 2015, 「2015년도 주거급여 사업안내」.

2) 지원금액 및 지급방법

(1) 임차가구의 임차급여

임차급여는 소득인정액 및 생계급여를 고려하여 기준임대료를 상한으로 수급자의 실제임차료를 지원하는 것이 목적이다('주거급여 실시에 관한 고시' 제6조1항). 따라서 소득인정액이 생계급여 수준이거나 낮으면 기준임대료 전액을 지원하고, 소득인정액이 생계급여보다 높으면 기준임대료에서 자기부담분을 제외하고 지원한다.

8) 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 부양비, 공적이전소득, 보장기관 확인소득을 포함한다.

9) 종류별로 상이하며, 주거용 재산은 월 1.04%, 일반재산은 월 4.17%, 금융재산은 월 6.26%, 자동차는 월 100%이다.

〈표 3-8〉 주거급여의 임차가구 지원기준

구 분	지원금액
소득인정액 ≤ 생계급여	기준임대료 전액 지원
소득인정액 > 생계급여	기준임대료 − 자기부담분[10] 지원

생계급여는 현재 중위소득의 28% 수준을 반영하고 있으며, 4인가구 기준의 생계급여는 약 118만 원 수준이다.

〈표 3-9〉 생계급여 기준금액

(단위 : 천 원/월)

구 분	1 인	2 인	3 인	4 인
금 액	437	745	964	1,182

자료 : 국토교통부, 2015, 「2015년도 주거급여 사업안내」.

임차급여 산정에 사용되는 기준임대료는 국가가 국민에게 최저주거기준에 해당하는 주택의 임차료 수준을 지원한다는 의미를 지닌다. 임차급여의 기준임대료는 총 4개의 급지로 구분되어 있는데, 최저주거기준을 고려하여 지역·가구원수에 따라 산정한 임대료로 최대로 지급가능한 급여수준이다. 서울의 경우 1급지에 해당하며, 4인가구 기준으로 최대 약 30만 원을 지급받을 수 있다.

〈표 3-10〉 임차급여의 기준임대료

(단위 : 천 원/월)

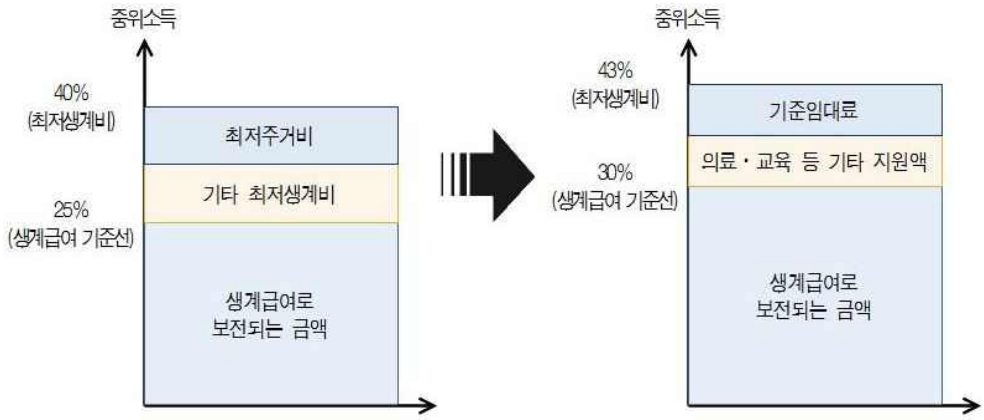
구 분	1급지 (서울)	2급지 (경기·인천)	3급지 (광역시)	4급지 (기타 지역)
1 인	190	170	140	130
2 인	220	190	150	140
3 인	260	230	180	170
4 인	300	270	210	190
5 인	310	280	220	200
6 인	360	330	250	230

자료 : 국토교통부, 2015, 「2015년도 주거급여 사업안내」.

임차급여의 자기부담률은 약 50% 수준으로 산정되고 있다. 이는 전체가구의 평균 월소득 대비 임대료(RIR)와 중위소득 43% 이하 가구의 생계급여로 보전되지 않는 금

10) 자기부담분은 '(소득인정액 − 생계급여 선정기준) × 50%'로 산정한다.

액의 수준이 반영된 것이다.



〈그림 3-5〉 임차급여 자기부담률 산정기준

주 : 생계급여의 경우 현재는 중위소득의 28% 이하 가구가 대상이지만, 늦어도 2018년부터는 30% 이하에게 지원될 예정임.

임차급여의 지급방법은 수급자의 계좌로 지급하는 것을 원칙으로 하지만, 공공임대주택의 경우 사업주체 명의의 계좌로 지급할 수 있다. 임차급여는 1원 단위로 산정하되 10원 단위로 지급하며, 수급권자의 임차급여 산정금액이 1만원 미만인 경우에는 1만원을 지급한다(「주거급여법」 제6조3항). 사용대차 및 임대차계약이 있는 것으로 추정되지만 관련 서류와 주택조사 등의 실시가 어려운 경우에는 기준임대료의 60% 수준을 지급한다(「주거급여법」 제8조).

(2) 자가가구의 수선유지급여

수선유지급여의 지급기준은 '주거급여 실시에 관한 고시' 제18조에 의거하여 정해진다. 구조안전·설비·마감 등 최저주거기준 충족 여부를 기준으로 총 18개 항목의 주택노후도를 평가하고, 주택노후도 점수에 따라 경보수, 중보수, 대보수로 보수범위를 구분한다.

〈표 3-11〉 자가가구 수선유지급여의 주택노후도 평가 항목

구 분	내 용
구조안전(3개 항목)	- 기초·지반 침하, 지붕 누수, 벽체 균열
설비상태(12개 항목)	- 부엌, 배수, 화장실, 욕실, 창문, 단열, 급수, 오수, 난방, 내선, 조명, 소방설비
마감상태(4개 항목)	- 벽, 천장, 바닥, 문틀 및 문짝 마감

자료 : 국토교통부, 2015, 「2015년도 주거급여 사업안내」.

지원금액의 기준은 경보수 350만 원, 중보수 650만 원, 대보수 950만 원이며, 지원주기는 각각 3년, 5년, 7년이다. 지원금액은 주택상태 및 규모를 고려하여 기준금액의 20%까지 상향조정이 가능하다.

〈표 3-12〉 자가가구 수선유지급여의 지원내용

구 분	경보수	중보수	대보수
지원금액	350만원	650만원	950만원
지원주기	3 년	5 년	7 년
수선내용	도배, 장판 및 창호 교체 등의 마감재 개선	창호, 단열, 난방 등의 기능 및 설비 개선	지붕, 욕실개량, 주방개량 등의 구조 및 거주공간 개선

자료 : 국토교통부, 2015,「2015년도 주거급여 사업안내」.

수선유지급여의 우선순위 대상자는 동일 보수범위일 경우 노후도 점수가 높은 순으로 선정한다. 노후도 점수가 동일한 경우 가구원수가 많은 순으로 선정하며, 가구원수가 동일한 경우에는 소득인정액이 더 낮은 가구 순으로 선정한다. 특히 수선비용의 기준금액은 수급자의 소득인정액 등을 감안하여 80%~100% 내에서 차등 지원한다. 예를 들면 월소득이 생계급여 이하인 가구는 100%를 지원받을 수 있으며, 중위소득의 35% 이하 가구는 90%, 중위소득의 43% 이하 가구는 보수범위별 정해진 금액의 80%를 지원받을 수 있다.

〈표 3-13〉 수선유지급여 소득인정액에 따른 차등지원 기준

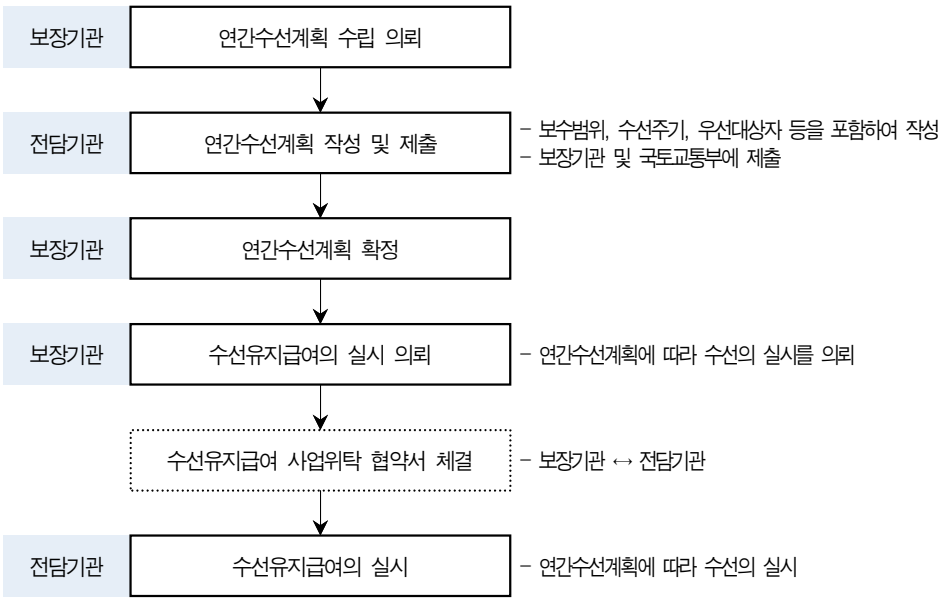
구 분	생계급여 기준금액 이하	생계급여 기준금액 초과 ~중위소득 35% 이하	중위소득 35% 초과 ~중위소득 43% 이하
차등지원기준	100% 지원	90% 지원	80% 지원

자료 : 국토교통부, 2015,「2015년도 주거급여 사업안내」.

수선유지급여는 수급자가 거주하는 주택 등에 대하여 지급하며, 주택의 기준은「주택법」제2조에 근거하여 정한다. 수선은 주택 등의 전용부분에 한정하여 실시한다. 주택은 세대의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말한다. 따라서 쪽방, 비닐하우스, 컨테이너, 움막, 고시원, 여관, 여인숙 등 주택이 아닌 것으로 분류되는 비정상적인 거처에 대해서는 수선유지급여를 지급하지 않는다. 다만, 보장기관은 수선이 곤란한 주택에 거주하는 수급권자가 매입·전세임대주택 입주자 선정 기준에 해당하는 경우 우선 입주할 수 있도록 지원한다.

수선유지급여를 실시하기 위해 시장·군수·구청장 등의 보장기관은 매년 1월 말까지 예산의 범위 내에서 보수범위별 당해 연도 수선대상, 수선내용 등에 대한 연간 수선계획을 수립하여야 한다('주거급여 실시에 관한 고시' 제23조). 연간 수선계획의 수립 및 수선의 실시는 LH공사(전담기관)가 담당하며, 내용을 작성하여 국토교통부 및 보장기관에 제출하도록 한다. 보장기관은 전담기관이 작성한 연간 수선계획을 검토 후 최종적으로 확정하고, 전담기관에 수선유지급여의 실시를 의뢰한다.

한편 전담기관은 수급 정지, 보수 거부, 보수범위 변경 등으로 최초 확정된 연간 수선계획의 수립내용에 변경사항이 발생할 경우 연간 수선계획을 변경하여 수립할 수 있다.



〈그림 3-6〉 수선유지급여의 의뢰 절차

자료 : 국토교통부, 2015,「2015년도 주거급여 사업안내」.

보장기관은 긴급보수가 필요하다고 인정하는 경우에는 수급자의 동의를 받아 연간 수선계획을 수립하지 않고 수선을 실시하거나, 연간 수선계획과 별도로 수선을 실시할 수 있다('주거급여 실시에 관한 고시' 제24조). 긴급보수는 대보수 수선비용 기준금액인 950만 원 내에서 시행할 수 있으며, 긴급보수를 지원받은 가구 역시 보수범위별 수선주기의 적용을 받는다.

수급자가 청각장애, 지체장애 및 휠체어를 사용하는 장애인인 경우 주택약자 주택의

편의시설을 추가로 지원할 수 있다('주거급여 실시에 관한 고시' 제19조). 주거약자 주택의 편의시설 지원금액은 380만 원이며, 이는 경·중·대보수의 수선주기와는 무관하게 지급한다.

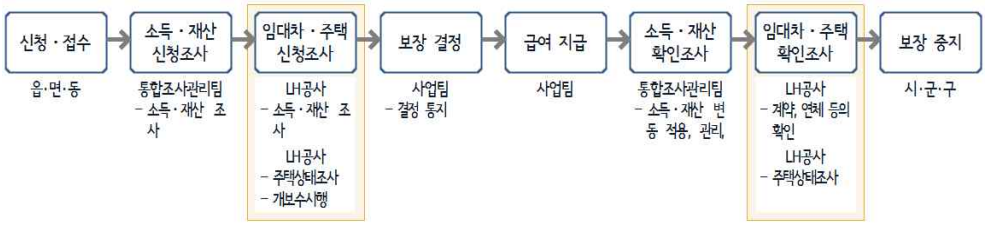
〈표 3-14〉 주거약자에 대한 세부 보수항목

구 분	내 용
출입문 및 손잡이	- 출입문 확대 및 출입문 손잡이 설치 등
바 닥	- 미끄럼 방지 바닥, 바닥 높이차 제거 등
비상연락장치	- 거실, 욕실, 침실 등에 비상연락장치 설치 등
현 관	- 현관의 동작감지센서 등
거 실	- 거실 내 인터폰, 시각경보기 설치 등
부 엌	- 부엌 내 좌식 싱크대 설치, 취사용 가스밸브 높이 조절 등
욕 실	- 욕실 동작감지센서 등, 욕조 높이조절, 이동식 샤워기 설치 등

자료 : 국토교통부, 2015, 「2015년도 주거급여 사업안내」.

3) 전달체계

주거급여의 전달체계는 다음 그림과 같다.



〈그림 3-7〉 주거급여의 전달체계

주거급여의 신청·접수는 읍·면·동주민센터에서 이루어진다. 주거급여 신청가구는 읍·면·동주민센터에서 주거급여 신청서를 작성하고 구비서류를 제출하면 된다. 읍·면·동주민센터에서는 신청서 접수 후 민원등록을 하고, 시·군·구 통합조사관리팀으로 관련 서류를 이관한다.

〈표 3-15〉 주거급여 신청 구비서류

필수 서류	필요자 제출 서류
- 사회복지서비스 및 급여 제공(변경) 신청서 - 금융정보 등 제공 동의서(부양의무자 포함)	- 제적등본 - 임대차계약서 등 주택임대차 계약관계를 증빙할 수 있는 서류(사용대차 확인서, 전대차 확인서 등) - 소득・재산 확인서류 - 위임자 및 신분 확인서류 - 외국인 등록사실 증명서 등

주 : 조사과정에서 구비서류 외 고용·임금확인서나 지출실태조사표, 소명서 등 추가 자료 제출을 요구할 수 있음.
자료 : 국토교통부, 2015, 「2015년도 주거급여 사업안내」.

지방정부(보장기관) 내 전담조직은 소득·재산조사를 실시한다. 시·도 및 시·군·구 등 지방정부는 별도의 주거급여 전담조직을 마련하여 업무의 효율성을 극대화할 수 있는 방안을 모색하고 있는 중이다. 시·군·구의 통합조사관리팀에서는 신청가구의 소득·재산조사를 실시한다. 그리고 조사 이전에 사회보장정보시스템을 통해 주택조사 전담기관인 LH공사에 주택조사를 의뢰한다.

LH공사는 주택조사 전담기관으로서 보장기관에서 이관된 정보를 참고하여 신청가구의 주택조사 업무를 수행한다. 그리고 그 결과를 20일 이내(불가피한 사정으로 조사가 지연되는 경우 최장 40일 이내)에 해당 시장・군수・구청장에게 통보하여야 한다.

LH공사는 2014년 말 현재 주거급여 담당인력을 본사에 17명, 지역본부에 200명을 배치하였고, 주기적으로 조사원 등의 필요한 인력을 충원하고 있다. 조사인력은 임대차계약에 관한 사항, 임차료 적정성 여부, 주택 등의 유형, 시설상태, 환경 등의 현황에 대한 사항, 실거주 여부에 관한 사항 등을 조사하고 있다.

〈표 3-16〉 임차가구 거주 유형별 조사방법

거주유형	계약형태	조사방법	비 고
민간임대	임대차계약서 (영수증 및 기타 증빙)	현장방문	임대료 적정성조사 실시
공공임대	임대차계약서	전산・공문 (전화 병행)	임대료 적정성조사 미실시
사용대차	사용대차확인서	현장방문	
개인운영시설	-	현장방문	

자료 : 국토교통부, 2015, 「2015년도 주거급여 사업안내」.

자가가구에 대한 주택조사는 직접 방문하기 이전에 주택의 건물대장 및 건물등기부등본 등을 확인한 후 방문하여 가구원 현황, 주택유형, 구조안전성, 설비상태, 마감 등

주택의 최저주거기준 미달 여부를 파악한다.

시·군·구 사업팀에서는 보장 결정 및 결과를 수급자에게 통보하고, 주거급여를 지급한다. 시·군·구에서는 신청서 접수 시 신고된 사항, 통합조사관리팀의 소득・재산 등의 조사결과와 전담기관의 주택조사 결과를 종합하여 최종적으로 주거급여 수급 여부를 결정하고, 신청자에게 서면으로 통지한다.

LH공사는 주거급여 신청가구의 신청조사 이후 주기적으로 확인조사를 실시하여 변동사항을 업데이트한다. 소득・재산 정보, 인적 정보, 주거 정보 등 공적 자료에 의한 변동사항은 사회보장정보시스템을 통해 자동알림기능이 제공되어 변동사항의 내용 확인 후 반영된다. 그리고 조사전담기관은 연간 확인조사계획에 따라 확인조사를 실시한다.

3. 서울형 주택바우처와 주거급여의 비교・요약

서울형 주택바우처는 2002년 '월임대료 보조제도'라는 명칭으로 처음 시행되어 현재의 서울형 주택바우처로 정착하였다. 주거급여는 중앙정부의 국민기초생활보장 수급자에게 일괄적으로 지급하던 통합급여체계에서 벗어나, 2015년 7월부터 개별급여로 운영되기 시작하였다. 서울형 주택바우처는 「사회복지기금조례」, 「사회복지기금조례 시행규칙」에 의거하여 서울시 주택건축국에서 매년 배정된 예산의 한도 내에서 운영하고 있다. 이에 비해 주거급여는 기존의 「국민기초생활 보장법 」과 2014년에 제정된 「주거급여법」 및 관련 고시를 토대로 국토교통부 소관 하에 운영되고 있으며, 주택조사 등의 업무는 LH공사가 맡고 있다.

서울형 주택바우처는 서울시에 거주하는 저소득가구의 과도한 임대료 부담을 줄여주기 위해 시행되었다. 특히 부양의무자 및 소득인정액 조건 등으로 국민기초생활보장 수급자로 선정되지 못한 차상위계층을 주로 지원해 왔다. 서울형 주택바우처의 지원대상은 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하 수준으로, 소득기준이 주거급여에 비해 높은 편이다. 또한 부양의무자 조건도 적용하지 않고 있어 주로 국민기초생활보장 신청탈락자가 주로 이용하였다.

이에 비해 주거급여는 중위소득의 43% 이하의 저소득가구를 대상으로 지원되고 있다. 특히 임차급여는 가구원수, 지역별 기준임대료, 소득인정액을 반영한 자기부담금 등을 고려하여 기준임대료를 상한으로 임차료가 지원되고 있다. 자가가구의 수선유지

급여는 주택노후도와 가구의 소득인정액을 반영하여 주택개량을 위한 비용을 지원하는 프로그램이다. 주거급여는 부양의무자 조건을 충족하여야 지원을 받을 수 있다.

〈표 3-17〉 서울형 주택바우처와 개편 주거급여의 비교

구 분		서울형 주택바우처	주거급여
시행일		- 2002년 월임대료 보조제도로 시행	- 2015년 7월부터 개별급여체계로 개편되어 시행
근거법규		-「사회복지기금조례」,「사회복지기금조례 시행규칙」	-「국민기초생활 보장법 」,「주거급여법」, '주거급여 실시에 관한 고시' , '주거급여 정보시스템 구축・운영의 위탁에 관한 고시'
소관부처		서울시 주택건축국	국토교통부
전달체계		서울시(자치구, 동주민센터)	지방정부(시·군·구) LH공사(주택조사 및 관리・운영 전담기관)
지원대상		- 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하 - 4인가구(표준가구 기준) : 250만 원 이하	- 소득인정액이 중위소득의 43% 이하(최저생계비 105%~110% 수준) - 4인가구(표준가구 기준) : 182만 원 이하
		부양의무자 조건 미적용	부양의무자 조건 적용
지원기준		- 가구원수, 주택 점유형태, 서울시 거주일수(1년 이상), 전세전환가액(7,000만 원 이하) 등을 토대로 지원	- 임차가구에는 임차급여를 가구원수, 지역별 기준임대료・실제임대료, 자기부담금 등을 고려하여 지원 - 자가가구의 수선유지급여는 주택노후도 등을 토대로 지원
지원금액	임 차	- 매월 정액 지급 : 4인가구 58,500원 ※ 희망의 집수리사업 등을 통해 저소득층이 거주하는 주택에 대한 개량 지원	- 지역별 기준임대료를 상한으로 실제임차료에 따라 임차급여 지급
	자 가	-	주택노후도 등을 고려하여 주택개량 지원(경보수, 중보수, 대보수)
재원	재원조달	서울시 자체예산	중앙정부와 지방정부 간 매칭방식으로 조달 서울시의 경우 중앙정부(60%) : 서울시(40%)
	2015년 예 산	66억 원 (2014년 예산 6,398백만 원)	1조 1,073억 원 (국비 기준)
평균 월보조액		가구당 약 5만 원(2014년 기준)	가구당 약 11만 원(전국 평균)

서울형 주택바우처는 서울시 자체예산으로 운영되고 있으며, 가구별 지원금액은 가구규모를 고려하여 정액으로 지원하고 있다. 2015년 서울형 주택바우처 예산은 66억 원이며, 가구당 연평균 60만 원 정도가 지원되고 있다.

주거급여는 중앙정부와 지방정부 간의 매칭방식으로 재원을 조달하고 있으며, 서울시는 소요금액의 40% 정도를 부담하고 있다. 주거급여는 지역별 임대료수준과 실제임차료를 감안하여 지급하는 방식으로, 가구당 약 11만 원 정도를 지원받을 수 있을 것으로 예상된다.

제4장

선진국의 주거비 보조제도

1_ 미국의 주택선택바우처
2_ 영국의 주거급여와 지역주택수당
3_ 정책적 시사점

제4장 선진국의 주거비 보조제도

1. 미국의 주택선택바우처

1) 정책의 도입배경 및 발전과정

미국의 주거복지정책은 1937년 「공공주택법(Housing Act)」이 제정된 이래 약 30년 간 공공임대주택 프로그램을 통한 공급 위주의 주거복지정책이 주축을 이루었다. 그러나 공공임대주택 건설을 위한 초기의 자금 투입이 상당하고, 주택이 노후화됨에 따라 다양한 문제들이 발생하기 시작하였다. 공공임대주택 공급의 주요 목적은 저소득가구에게 최저주거기준을 충족하는 쾌적하고 안전한 주거를 제공하기 위함이었다. 하지만 1960년대에는 공공임대주택 건설을 위한 막대한 초기 자금에 대한 문제점이 제기되기 시작하였다. 또한 지속적인 수선·유지를 위해 임대료 및 관리비가 증가하여 입주민의 부담이 가중되고, 저소득가구의 밀집이 심화되면서 범죄가 증가하는 등 슬럼화가 가속화되었다.

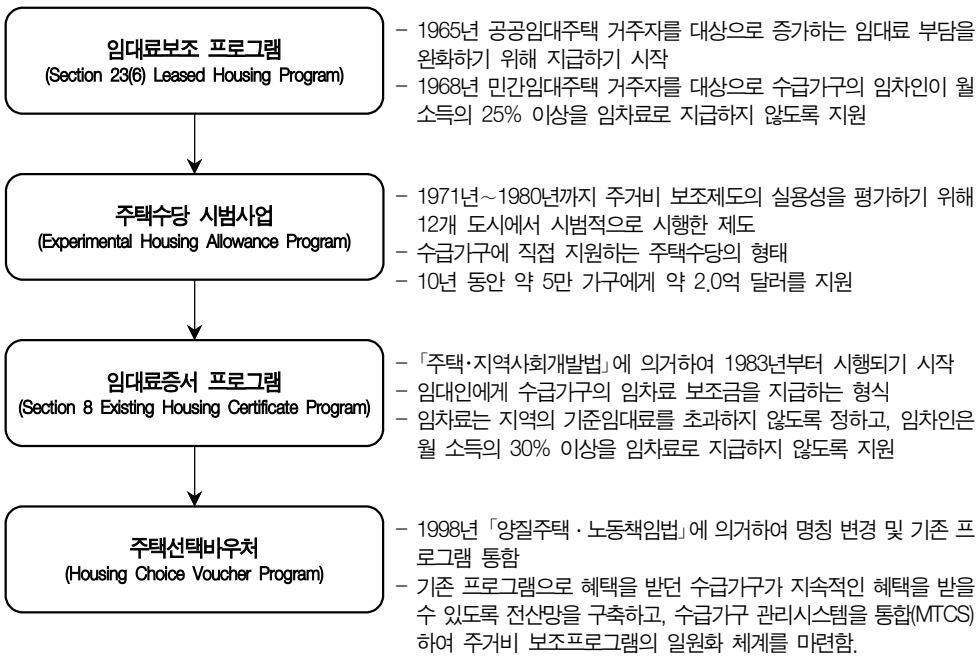
이에 따라 공공임대주택을 대체할 수 있는 주거복지정책으로 수요자 중심의 프로그램인 주거비 보조제도의 도입을 검토하기 시작하였다. 공공임대주택을 공급하면서 기대하였던 저소득가구의 주거 안정과 범죄율 감소를 더 이상 기대할 수 없게 되자, 이를 대체할 수 있는 정책의 필요성이 제기된 것이다.

이에 따라 1965년에는 공공임대주택 거주자를 대상으로 주거비 보조제도가 처음 운영되었으며, 1968년부터는 민간임대주택에 거주하는 저소득가구를 대상으로 주거비를 보조하기 시작하였다. 공공임대주택 거주자의 임대료가 증가함에 따라 이들의 주거비를 보조하기 위한 목적으로 처음 시행되었다. 그리고 정책의 형평성을 확보하기 위해 민간임대주택에 거주하는 저소득가구에게도 지원하기 시작하였다.

1971년에는 본격적인 주거비 보조제도의 도입을 위한 시범사업으로 주택수당 프로그램(Experimental Housing Allowance Program: EHAP)을 실시하였다. 시범사업은 총 12개의 도시에서 실시되었는데, 1971년~1980년까지 10년 동안 약 5만 가구에게 약 2.0억 달러를 지원하였다. 시범사업 운영 결과, 주거비 보조제도가 주변 지역의 임대료 상승에 영향을 미치지 않았으며, 수급가구는 임대료를 더 지불하면서 주거상향이동을 하는 것으로 분석되었다[11].

1983년부터 「주택·지역사회개발법(Housing and Community Development Act)」에 근거하여 임대료증서 프로그램(Section 8 Existing Housing Certificate Program)이 시행되었다. 임대료증서 프로그램은 임차인이 지역의 기준임대료를 초과하지 않는 민간임대주택을 계약할 수 있으며, 임차료도 가구별 소득을 고려하여 월소득의 30%를 초과하는 부분을 보조하는 방식으로 운영되었다. 특히 임차인이 아니라 임대인에게 보조금을 지급하면서 주거비를 보조하는 성격이 더욱 강해졌다.

그리고 1998년에는 「양질주택·노동책임법(The Quality Housing and Working Responsibility Act)」에 의거하여 기존의 프로그램을 통합·흡수하여 현재의 주택선택바우처(Housing Choice Voucher)로 운영되고 있다.



〈그림 4-1〉 미국 주택선택바우처의 도입과정

자료 : Olsen, E. O., 2000, "Housing Programs for Low-Income Households" , National Bureau of Economic Research, *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, p.371.

11) Law School at Washington University Open Scholarship, 1981, "Public Housing: The Experimental Housing Allowance Program", *URBAN LAW ANNUAL*, Vol. 21 : 317, p.359.

2) 지원대상 및 지원금액

주택선택바우처는 민간임대주택에 거주하는 시민권자를 대상으로 하며, 가구소득이 지역별 중위가구소득 수준에 미치지 못할 경우에 지원할 수 있다. 중위가구소득의 50% 이하인 경우 지원이 가능하고, 기존에 보조금을 받았던 가구에 한하여 중위가구소득이 80% 이하인 경우도 지속적으로 지원하고 있다. 그리고 극빈층에 해당하는 중위가구소득의 30% 이하인 경우, 공공주택청은 전체 예산의 75% 이상을 이 소득계층에 우선적으로 지원하여야 한다.

〈표 4-1〉 미국 주택선택바우처 지원대상

구 분	내 용
중위가구소득의 30% 이하	- 극빈층으로 정의하고, 공공주택청은 전체 예산의 75% 이상을 이 소득계층에게 지급
중위가구소득의 50% 이하	- 빈곤층으로 정의하고, 주택선택바우처 지원의 기준소득으로 설정
중위가구소득의 80% 이하	- 저소득층으로 정의하고, 기존의 공공임대주택 수혜가구였거나 기존의 임대료 보조 프로그램 수급가구인 경우에 한하여 지속적으로 지원
기 타	- 공공임대주택 재정비에 따른 이주민, 자가가구 건축·개량에 따른 이주민 등 정부에서 추진하는 주택재개발 및 개량사업에 따라 주택멸실이 불가피한 경우에 추가적으로 특별바우처를 발급 가능

자료 : HUD, 2001, *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*.

주택선택바우처 수급가구로 선정되면 지역의 적정임대료(Fair Market Rent: FMR)[12] 수준과 수급가구가 탐색한 임차주택의 임대료(수도·광열비, 관리비 등을 포함), 임차인의 자기부담금 등을 감안하여 바우처 지원금액을 산정한다. PHA는 HUD에서 제시한 적정임대료를 기준으로 지역의 기준임대료를 정할 수 있는 재량권이 있다[13]. 임차주택의 임대료가 기준임대료 수준이거나 작을 경우, 지원금액은 임차주택의 임대료에서 임차인의 지불능력에 해당하는 금액을 제외하고 지급한다. 임차주택의 임대료가 기준임대료 수준보다 클 경우, 지원금액은 기준임대료에서 임차인의 지불능력에 해당하는 금액을 제외하고 지급한다. 다만, 이 경우 임차인이 최종적으로 부담하게 되는 임차료는 세후소득의 40%를 초과할 수 없다.

12) 지역의 적정임대료는 HUD에서 산정하며 산정방식은 개별 주택시장에서 표준주택품질인 임대주택 가운데 하위 40%에 해당하는 임대료(대도시는 하위 50%)로 설정된다.

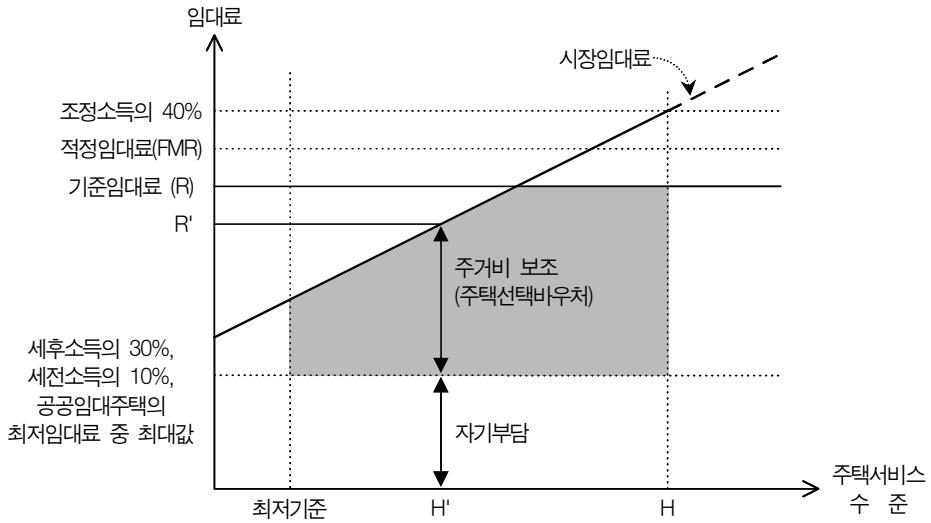
13) 기준임대료는 HUD의 적정임대료를 기준으로 PHA가 산정하는데, 일반적으로 적정임대료의 90%~110% 수준이다.

〈표 4-2〉 미국 주택선택바우처의 지원금액 산정기준

구 분	보조금액
기준임대료 ≧ 임차주택 임대료	임차주택 임대료 − 임차인 자기부담분(Total Tenant Payment)
기준임대료 < 임차주택 임대료	기준임대료 − 임차인 자기부담분(Total Tenant Payment)

주 : 1) 임차주택 임대료에는 수도·광열비, 관리비 등을 포함
2) 자기부담분은 세후소득의 30%, 세전소득의 10%, 지역의 공공임대주택 최저임대료 중에 최대값
자료 : HUD, 2001, *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*.

따라서 주택선택바우처의 보조금액은 〈그림 4-2〉와 같이 임차주택의 임대료(R′)에서 임차인의 자기부담분을 제외하고 지원하고 있다.



〈그림 4-2〉 미국의 주택선택바우처 지원금액 산정 개념도

주 : 임대료가 R'인 경우의 주거비 보조와 자기부담임.

3) 지원실적

미국의 가구수는 2014년 기준 약 12,323만 가구이며, 이 중에서 주택선택바우처 수급가구는 213만 가구로 1.8%를 차지한다. 수급가구의 비율을 살펴보면 2008년부터 2014년까지 특별한 변동없이 전체가구의 1.7%~1.8%만이 혜택을 받고 있다. 따라서 미국의 주택선택바우처는 극히 일부의 저소득가구만 지원하고 있는 프로그램이다.

〈표 4-3〉 미국 전체가구 대비 주택선택바우처 수급가구

(단위 : 천 가구)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
전체가구수	116,783 (100%)	117,181 (100%)	117,538 (100%)	118,682 (100%)	121,084 (100%)	122,459 (100%)	123,229 (100%)
주택선택바우처 수급가구	2,013.4 (1.7%)	2,062.5 (1.8%)	2,083.0 (1.8%)	2,126.7 (1.8%)	2,146.7 (1.8%)	2,145.9 (1.8%)	2,129.5 (1.8%)

자료 : The Statista Portal, 2014, *Number of households in the U.S.;* Center on Budget and Policy Priorities, 2014, *National and State Housing Data Fact Sheets*.

주택선택바우처의 수급가구는 2013년부터 감소하고 있는 추세이다. 수급가구수는 2008년 201만 가구에서 2012년 215만 가구로 약 7.0%(14만 가구) 증가하였지만, 2012년부터 2014년 사이에는 1.7만 가구가 감소하여 현재 감소추세에 있다. 이에 따라 프로그램의 보조금액 역시 감소하고 있다. 총 보조금액은 2009년에 7.4%가 증가하였으나, 2014년에는 전년도에 비해 약 1.9% 감소하는 등 수급가구수와 마찬가지로 감소하고 있는 것으로 판단된다.

주택선택바우처는 전체가구 대비 극소수의 저소득가구만 지원하고 있고, 수급가구 및 보조금액이 감소하고 있어 대기자가구 및 대기기간이 지속적으로 증가할 수밖에 없다. 특히, 미국 전역에서 신청가구의 평균 대기기간은 2년 정도이고, 로스앤젤레스 및 시카고와 같은 대도시는 평균 대기기간이 10년 이상인 경우도 있다[14]. 이는 주어진 예산의 범위 내에서만 지원대상자를 선정·지원하고, 그 외의 신청가구는 대기자명단(Waiting List)을 통해 관리하는 예산할당방식(Cash-limited) 하에서 발생할 수밖에 없는 문제이다.

〈표 4-4〉 미국 주택선택바우처 수급가구 및 지원실적

(단위 : 천 가구, %, 백만 달러)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
수 급 가 구	가구수	2,013.4	2,062.5	2,083.0	2,126.7	2,146.7	2,145.9	2,129.5
	증가율	-	2.4	1.0	2.1	0.9	0.0	−0.8
지 원 실 적	금 액	14,256.7	15,311.0	15,804.8	16,339.7	16,635.3	16,660.9	16,344.2
	증가율	-	7.4	3.2	3.4	1.8	0.2	−1.9

자료 : Center on Budget and Policy Priorities, 2014, *National and State Housing Data Fact Sheets*.

14) State of California Analysis of Impediments, 2010, *Housing Choice Voucher*.

4) 전달체계

(1) 전달체계의 구성요소 및 역할

주택선택바우처는 정책을 수립하는 주택도시개발부(HUD)와 프로그램을 운영하는 공공주택청(PHA)을 중심으로 수급가구와 임대인 등에게 역할과 의무, 권리 등이 주어지는 제도이다. HUD는 중앙부처를 중심으로 52개의 지역본부와 10개의 광역본부를 두고서 프로그램 운영의 지방화를 추구하고 있다. HUD가 광역본부와 지역본부로 나누어 운영되는 이유는 중앙 HUD가 PHA를 직접 관리하는 것보다 이들 본부를 두고 관리하는 것이 행정상의 효율성을 추구할 수 있기 때문이다.

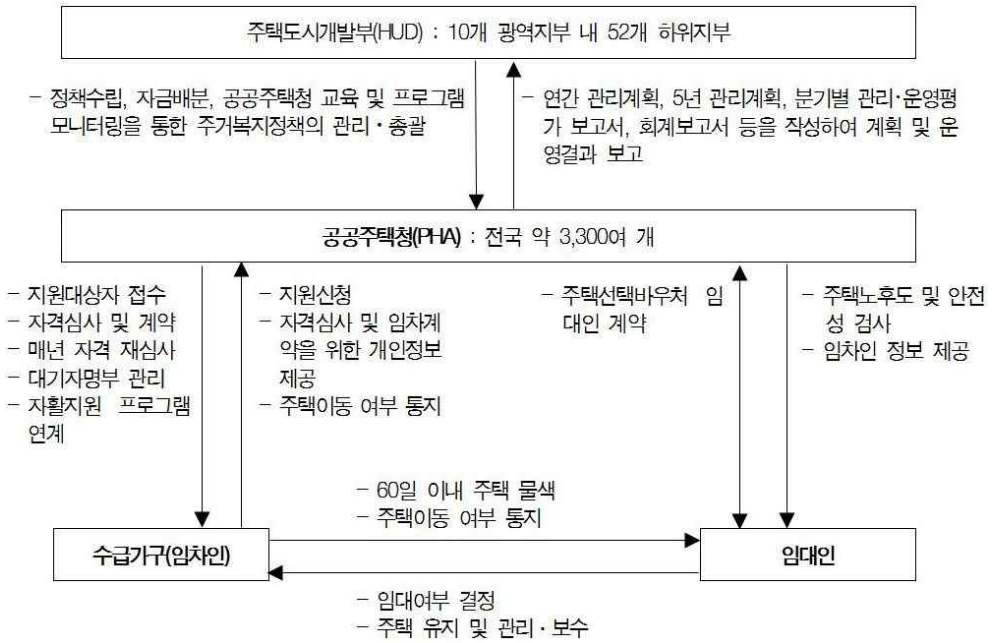
중앙 HUD는 정책을 수립하고 자금을 배분하는 것이며, 프로그램의 운영지침을 위한 가이드를 마련한다. 또한 프로그램을 최종적으로 모니터링하는 관리업무도 담당하고 있다. 52개의 지역본부는 해당지역의 PHA를 관리하고, 10개의 광역본부는 관할구역 내의 지역본부 52개소를 관리한다. HUD의 지역본부는 PHA의 연간 관리계획 및 5년 관리계획, 운영보고서 및 회계보고서 등을 관리하는 것이 주요 업무이다. 또한 HUD의 광역본부는 지역본부에서 취합하여 보고하는 PHA 자료를 모니터링하여 중앙 HUD에 최종적으로 보고한다.

PHA는 전국에 약 3,300여 개가 분포하고 있으며, 지역별 주택선택바우처 운영의 실제적인 업무를 담당하고 있다. 먼저 주택선택바우처를 신청하는 가구의 지원자격을 심사하여 주택선택바우처 지급 여부를 결정하고, 예산이 부족한 경우 대기자명단에 올려 대기자를 관리하고 있다. 대기자명부를 관리하여 지원대상을 선정하고, 주택평가 및 조사, 계약 등의 실질적인 업무를 수행한다. 또한 HUD 지역본부에 주기적으로 보고자료 등을 제출하는 것이 주요 업무이다.

주택선택바우처의 지급이 결정된 수급가구는 정해진 기한 내에 임차가능한 적정주택과 임대인을 찾아야 한다, 수급가구로 선정되어 발급받은 증서에는 임차인의 정보와 적정 침실수, 만기까지의 기간 등이 표시되어 있다. PHA는 주택선택바우처 소지자가 거주하고 있는 주택현황자료를 보유하고 있지만, 추가적으로 주택의 탐색업무를 보조하지는 않고 있다. 따라서 수급가구는 60일 이내에 임대가능한 주택 및 임대인을 직접 탐색하여 PHA에 보고하여야 한다.

수급가구는 거주할 임대주택을 찾을 경우 임대차승인요청서(Request for Tenancy approval)을 PHA에 제출한다. 이 요청서에는 침실수, 임대료, 임대보증금, 기타 설

비 설치현황, 임대가능날짜 등이 기재되어 있다. 주택선택바우처는 수급가구의 주거이동을 허용하여 수급가구가 다른 PHA가 관할하는 지역으로 이주할 경우, 그 지역의 PHA를 통해 계속해서 지원을 받을 수 있도록 업무가 이관된다. 수급가구는 이주하기 전에 이주 여부를 임대인과 PHA에 알리고, 적정품질의 주택(Housing Quality Standards: HQS)[15]을 직접 찾아서 PHA에 고지할 의무가 있다. 임대인은 주택을 유지·보수할 의무를 지니며, 재계약 시 주택노후도와 안정성 평가 등을 받아야 한다.



〈그림 4-3〉 미국 주택선택바우처의 전달체계

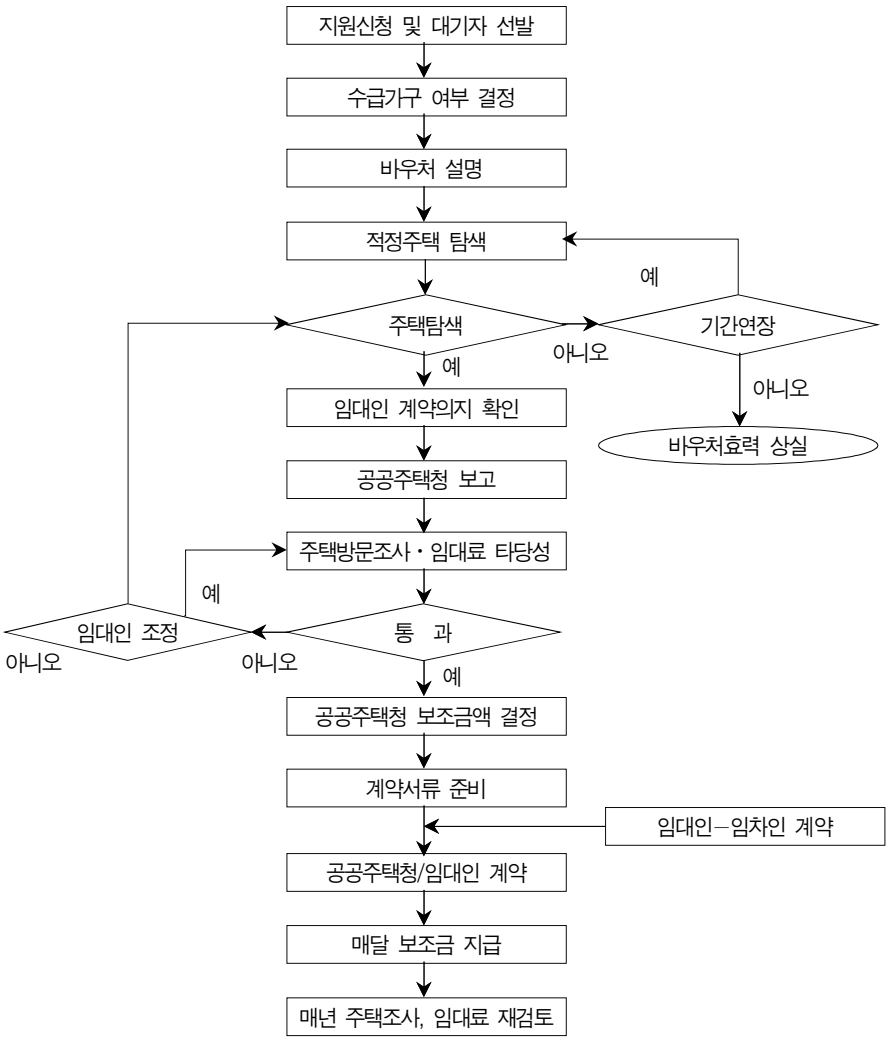
자료 : HUD, 2001, *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*.

(2) 지원절차

주택선택바우처의 지원절차는 신청가구가 PHA에 신청하는 것으로 시작된다. PHA는 지속적으로 대기자명단을 관리하는데, 탈수급가구가 있거나 HUD의 예산 증액이 있을 경우에는 대기자명단에서 수급가구를 결정하여 해당 가구에 통보하고 있다. PHA는 신청가구의 소득, 대기기간, 가구원수, 주거위기 등의 상황을 종합적으로 고려하여

15) 적정품질의 주택기준에는 화장실, 주방, 주택규모 및 보안, 냉난방시설, 전기 및 조명, 건물내부구조, 공기정화시스템, 수도공급, 페인트상태, 화재감지기, 대피공간, 주변환경, 단지위생환경 등 13개 항목이 포함되어 있다.

대기자명부에서 수급가구를 결정한다. 수급가구는 60일 이내에 적정주택을 탐색하고, 임대인의 계약의지를 확인하여 PHA에 보고하여야 한다. 적정주택의 탐색이 어려울 경우 탐색기간을 연장할 수 있으나, 기간 내에도 적정주택을 찾지 못하면 바우처의 지원자격을 상실한다.



〈그림 4-4〉 미국 주택선택바우처의 지원절차

자료 : HUD, 2001, *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*.

임대주택이 결정되면 PHA는 주택검사를 통해 주택상태 및 주거환경 등을 파악하여 적정 여부를 결정한다. 주택검사를 마친 후에 PHA는 수급가구 및 임대인과 직접 임대

차계약을 체결한다. 수급가구의 지원금액은 임차료 지불능력과 지역의 적정임대료 수준을 고려하여 결정되며, 지급결정된 금액은 매달 임대인에게 직접 지급하는 것이 원칙이다.

임대인과 임차인은 매년 주기적으로 주택검사를 받고 계약을 갱신한다. 매년 주택검사와 임차인의 지불능력, 적정임대료 수준을 재검토하여 1년 단위로 주택바우처 계약을 갱신한다.

(3) 주택방문조사

수급가구가 주택을 탐색하여 PHA에 보고하면 PHA의 주택조사 담당직원은 주택을 방문하여 신청조사를 실시한다. 특히 담당직원은 HUD에서 제시하는 적정품질의 주택기준(Housing Quality Standards: HQS)을 중점적으로 확인한다.

주택조사는 주택의 건물내부와 외부환경까지 총체적으로 파악할 수 있는 항목으로 구성되어 있다. 내부환경은 화장실, 주방, 주택규모 및 보안시설, 전기·조명·냉난방시설, 내부구조, 공기정화시스템, 수도공급, 페인트상태, 화재감지기, 대피공간 등을 점검한다. 외부환경은 주변환경과 단지의 위생환경 등을 평가하여 적정주거 여부를 판단한다.

〈표 4-5〉 미국 주택선택바우처의 주택조사 내용

구 분	내 용
화장실	- 변기, 욕조, 수전, 세면대, 배관 등의 위치와 청결, 작동 상태
주 방	- 냉장고, 전자레인지, 가스레인지, 오븐, 싱크대, 수전 등의 위치와 크기, 청결 및 작동 상태
주택규모 및 보안	- 가구원수를 고려한 거실, 침실, 화장실 크기 - 현관 및 창문 잠금장치
냉난방시설	- 에어컨 및 히터의 작동상태
전기·조명	- 침실과 거실에는 창문 1개 이상 필요 - 주방 조명 설치 여부
건물내부구조	- 천장, 벽, 바닥, 지붕, 계단, 복도, 발코니 등 건물 내부의 구조적인 결함 확인
공기정화시스템	- 내부공기의 유해물질 검사
수도공급	- 수도공급 및 유해물질 검사
페인트상태	- 페인트의 중금속 검출 검사
화재감지기	- 화재감지기 위치, 적정개소, 작동 여부
대피공간	- 대피공간 위치 및 적정개소
주변환경	- 스모그, 먼지, 공기오염 등의 위험이 없는지 확인
단지위생환경	- 유해 벌레 및 곤충 등의 서식 여부

자료 : HUD, 2001, *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*.

조사의 객관성과 일관성을 유지하는 것이 가장 중요하기 때문에, 주택조사 담당직원은 전문자격증(Certified Specialist of Inspection Housing Quality Standards: CSI-HQS) 취득이 권장되고 있다. 특히 주택과 관련된 업무 경력자를 중심으로 3일간의 집중교육을 실시하고 있다. 5년 미만의 경력자와 5년 이상의 경력자는 따로 구분하여 교육을 실시하고 있는데, 이는 교육대상자의 업무능력을 고려하여 교육하기 위함이다.

〈표 4-6〉 미국 주택조사 전문자격증 교육과정

구 분	교육내용
1 일	- 주택조사 준비과정 및 절차 교육
2 일	- 임대인과 임차인의 의견 조율, 임대차계약, 주택선택바우처 계약업무 처리
3 일	- 주택조사의 일관성 유지 방법, 재조사 방법 및 문제해결 - 전문자격증 시험
온라인 추가교육	- 업무처리 및 수급가구를 대하는데 있어 필요한 윤리의식 교육

자료 : National Association of Housing and Redevelopment Officials

PHA는 신청조사 이후 매년 1회씩 확인조사를 실시하여 주택의 상태를 관리하고, 수급가구 및 임대인과 주택선택바우처를 재계약하고 있다. 주택조사에서 긴급수선이 필요한 경우 임대인은 24시간 이내에 수선할 의무가 있으며, 경미한 수선의 경우 30일 이내에 수선하고 재검사를 요청하여야 한다.

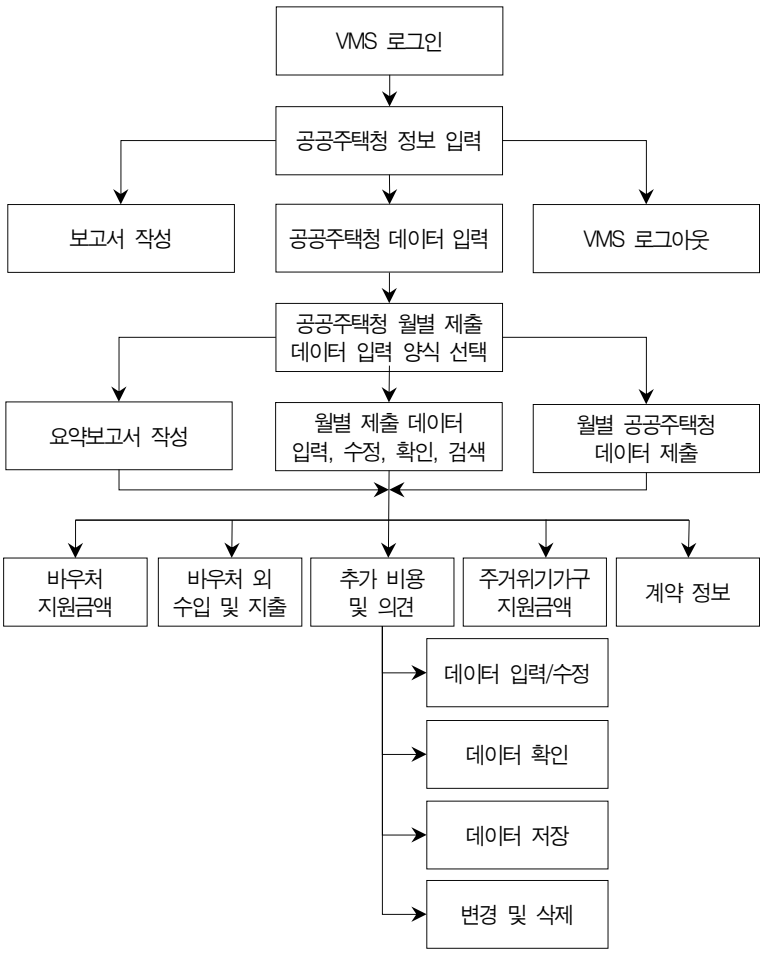
(4) 모니터링 및 행정비용

주거비 보조제도의 효율적인 운영을 위해서는 모니터링 시스템을 구축하고 관리할 필요가 있다. 미국의 주택선택바우처는 PHA가 HUD에 주기적으로 보고서를 제출하고, HUD 지역본부 및 광역본부, 중앙부처에서 모니터링하는 시스템을 구축하고 있다.

PHA는 연간보고서와 월간보고서를 제출하여 프로그램 운영을 평가받고 있다. 연간보고서는 14개의 평가지표(The Section 8 Management Assessment Program, SEMAP)에 따라 작성된다[16]. 이 연간보고서를 통해 수급가구의 선정기준과 임대료 수

16) The Section 8 Management Assessment Program(공공주택청 모니터링 시스템) : 대기자명부 관리 및 수급가구 선택 절차, 지역의 적정임대료 수준 결정, 가구별 지원금액 산정과정, 자활 프로그램 등록 및 관리, 매년 지원자격 재심사, 소득조사, 임대료조사, 관리비 지급내역, 최저주거기준의 세부항목 심사, 주거선택의 폭 확대방안, 계약 전 주택검사, 매년 주택검사, 임대차계약 등 총 14개 지표에 따른 관리·운영평가를 통해 주택도시개발부에서는 각 지역 공공주택청의 주택선택바우처 프로그램이 지침에 따라 운영되고 있는지 모니터링한다. 특히 모든 항목의 평균이 60점 이하인 경우 지역본부의 HUD가 공공주택청의 현장방문을 통해 상황을 점검하고, 상위점수를 획득할 수 있는 방안을 권

준, 주택조사, 자활 프로그램 운영 등 프로그램의 종합적인 평가가 이루어진다. 월간보고서의 경우 운영실적을 평가하고 행정비용을 산정하기 위해 실시하고 있다.



〈그림 4-5〉 미국 PHA 바우처관리시스템(VMS) 사용절차

자료: HUD, 2015, VMS User' s Manual.

2015년부터 PHA는 바우처관리시스템(Voucher Management System, VMS)을 통해 전산으로 월간보고서를 제출하고 있다. VMS는 공공주택청별로 해당 아이디가 주어지면 로그인하여 매달 바우처 지원금액과 그 외 수입 및 지출, 기타 비용, 주거위기가구의 지원금액과 바우처 계약내용 등을 작성하게 되고, 자동으로 월간보고서의 생성도 가능하게 설계되어 있다. 장기적으로 VMS는 전체 예산을 관리하고, 연간보고

고한다.

서를 작성하여 제출할 수 있는 시스템으로 재구축될 예정이다.

이러한 전달체계의 지방화와 모니터링 시스템은 프로그램 운영 및 관리의 효율성을 증대시키고, 부정수급을 감소시키는 데 기여하고 있다고 평가받고 있다. 하지만 10% 정도의 행정비용을 유발하고 있기도 한다. 2015년에 HUD에서 실시한 「주택선택바우처의 행정비용 연구(*Housing Choice Voucher Administrative Fee Study*)」에 따르면, 공공주택청 운영 및 프로그램 관리에 필요한 행정비용은 인건비, 보험료, 출장비, 사무실 운영비용 등을 포함하여 바우처 예산의 약 9.8%에 달하는 것으로 나타났다. 하지만 실제로 HUD가 PHA에 지원한 행정비용은 바우처 예산의 8.1% 정도로 나타났다. PHA는 지원받지 못하는 금액을 자체적으로 충당하고 있으며, 이는 현재의 모니터링 시스템의 효율성을 저하시킬 수도 있다는 우려를 낳고 있다.

〈표 4-7〉 미국 주택선택바우처의 행정비용

(단위 : 천 가구, 백만 달러, ( ) 안은 %)

구 분		지원실적
수급가구		2,129.5
바우처 예산		16,344.2
행정비용	지원예상금액	1,596.1 (9.8)
	실제지원금액	1,319.9 (8.1)

자료 : Center on Budget and Policy Priorities, 2014, *National and State Housing Data Fact Sheets, Housing Choice Voucher Program*; HUD, 2015, *Housing Choice Voucher Administrative Fee Study*.

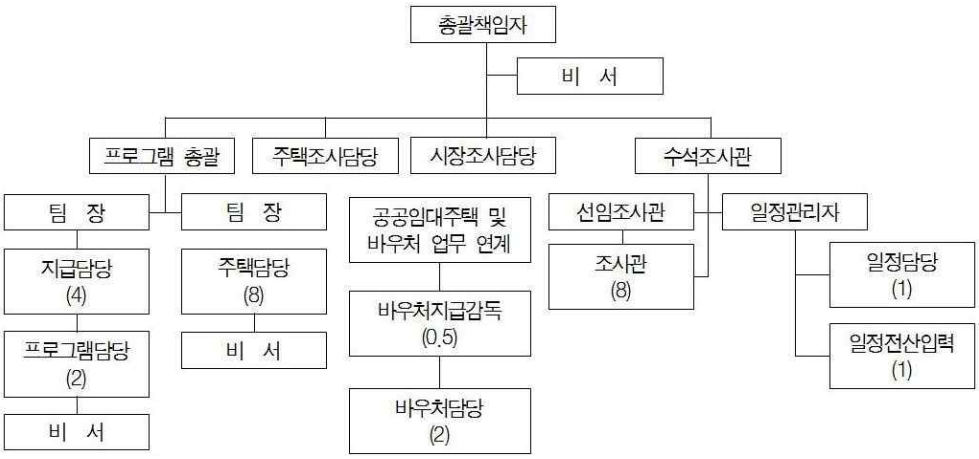
5) 공공주택청의 주택선택바우처 운영

(1) 전반적인 조직운영

HUD는 주택선택바우처 운영에 있어 이상적인 인력운영지침을 제시하고 있다. 하지만 지역의 수급가구 및 인력의 전문성 등을 고려하여 PHA의 독자적인 운영방식을 허용하고 있다. HUD는 일반적으로 1명의 직원이 75가구 정도를 관리하는 것이 바람직하다고 제시하고 있다. 그러나 PHA가 전문성을 가진 체계적인 조직을 갖출 경우에는 기준보다 많은 수급가구도 관리할 수 있다.

6,000가구 정도를 관리하는 대규모 PHA의 경우 40인 정도의 직원으로 운영하는 것이 HUD가 제안하는 이상적인 인력구조이다. 이 경우 1인의 직원이 150가구 정도를 담당하게 된다. HUD는 바우처 업무를 담당하는 프로그램 총괄부서 이외에도 주택의 적정품질과 적정임대료를 조사하는 주택조사 및 시장조사 전문가의 배치를 권장하

고 있다. 또한 공공임대주택과의 연계를 통해 대안주거 등을 마련할 수 있는 인력구조를 제안하고 있다. 주택조사업무는 수석조사관, 선임조사관, 일반조사관이 집중적으로 실시하여 부정수급을 방지할 수 있는 구조를 갖추도록 하였다. 마지막으로 일정관리자가 신청가구의 주택조사 일정을 전산으로 관리할 수 있는 인력운영(안)을 제시하였다.

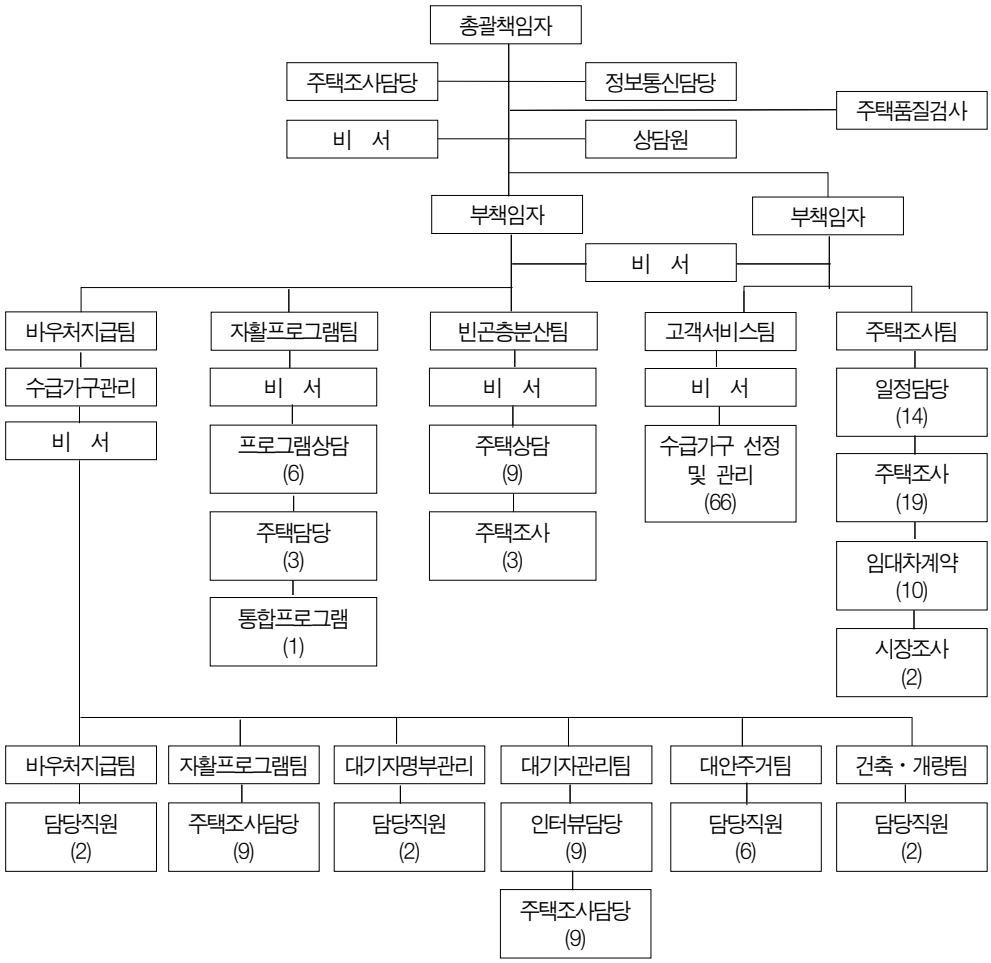


〈그림 4-6〉 미국 대규모 PHA 인력운영(안)

자료 : HUD, 2001, *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*.

HUD는 27,000가구 정도를 관리하는 초대형 PHA인 경우에는 이상적인 인력구조로 167인 정도를 제안하고 있다. 이 경우 1인의 직원이 160가구 정도를 담당하게 되는데 이는 대규모 PHA의 커버율인 150가구보다 약간 높은 수치임을 알 수 있다. 초대형 PHA의 가장 큰 특징은 두 명의 부책임자를 두고 있다는 점과 특화된 고객서비스팀을 운영하는 것이라 할 수 있다. 바우처 지급, 자활 프로그램과 빈곤층 분산을 관리하는 1인의 부책임자와 고객서비스와 주택조사 등 신청가구를 관리하는 1인의 부책임자를 따로 두고 있다.

HUD가 이원적인 부책임자 체계를 권장하는 이유는 전반적인 프로그램 관리와 신청가구의 조사 및 상담업무를 분리하는 데 있다. 특히 고객서비스팀은 수급가구 선정에 있어 행정적인 오류를 줄이고, 부정수급을 방지하는 업무에 집중할 수 있는 인력구조를 권장한다. 이를 위해 고객서비스팀은 신청가구의 주거욕구를 상담하고, 지원자격을 심사하며, 수급가구의 가구별 지원금액을 산정하는 등 신청가구를 직접적으로 상대하는 업무를 담당한다. 따라서 HUD는 수급가구 선정 및 관리업무를 위해 66인 정도의 직원 배치를 권장하고 있다.



〈그림 4-7〉 미국 초대형규모 PHA 인력운영(안)

자료 : HUD, 2001, *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*.

(2) Chicago PHA 운영사례

시카고의 PHA는 미국 전역에서 세 번째로 규모가 큰 PHA로 공공임대주택 26,300호, 주택선택바우처 수급가구 49,800가구를 관리·운영하고 있다. 또한, 도시재생사업 및 자활 프로그램을 적극적으로 도입하여 주거복지정책의 이상적인 모델을 추구하고 있다. 특히 2000년에는 'Plan for Transformation' 장기계획을 수립하여 약 25,000호의 공공임대주택 재개발계획도 마련한 도시재생사업에도 기여하는 바가 크다. 2008년에는 HUD와 'MTW(Moving To Work)' 프로그램을 계약하고, 2018년까지 저소득층의 주거선택권 다양화, 수급가구의 경제적 자립을 위한 인센티브제도

도입, 예산의 효율성 극대화방안을 추구하고 있다.

시카고 PHA의 주거복지 프로그램 활성화는 주택선택바우처 및 자활 프로그램의 지원금액을 살펴보면 더욱 명확해진다. 주거복지 프로그램의 지원금액은 2013년에 전년대비 26% 정도 증가하였다. 2014년에는 2013년에 비해 다소 감소하였지만 여전히 1,014백만 달러가 넘는 지원금액을 주택선택바우처와 자활프로그램에 투입하고 있다.

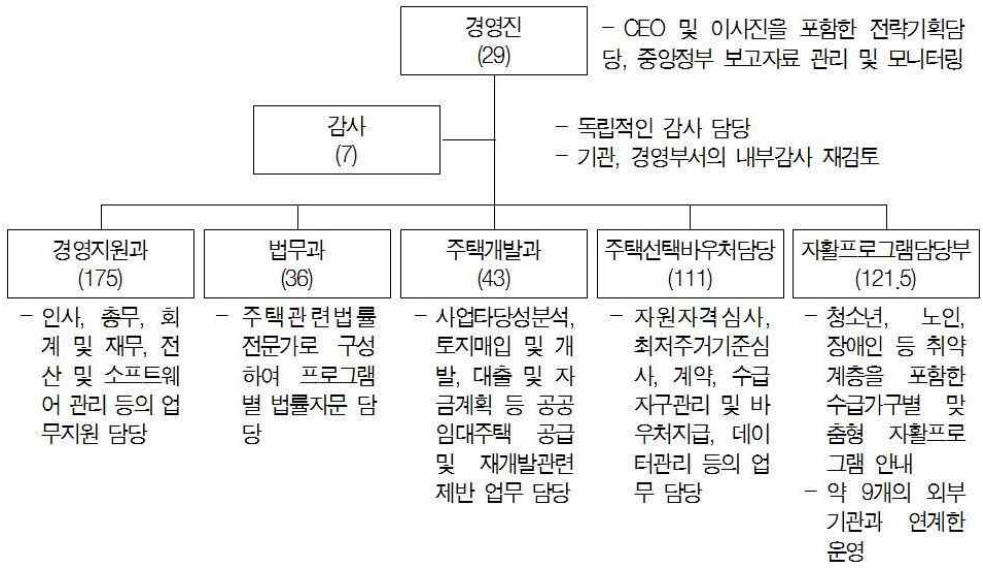
〈표 4-8〉 시카고 PHA 주거복지 프로그램 지원현황

(단위 : 백만 달러, %)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2011~2014년 증가율
주택선택바우처 (HCV) 및 자활프로그램 (MTW)	829.1	838.0	1,059.1	1,014.5	22.4%
공공임대주택 재개발 (HOPE VI)	23.3	5.3	12.7	9.8	-57.9%
기 타	13.4	15.3	13.4	2.0	-85.1%
합 계	865.8	858.6	1,085.2	1,026.3	18.5%

자료 : Chicago Housing Authority, 2014, *Comprehensive Budget Book*.

시카고 공공주택청의 조직은 경영진 29인, 감사 7인, 경영지원과 175인, 법무과 36인, 주택개발과 43인, 주택선택바우처 담당부 111인과 자활 프로그램 담당부 121.5인 등 총 522.5인으로 구성되어 있다. 순수하게 주택선택바우처만을 담당하는 직원은 111인으로 직원 1인이 450가구 정도를 관리하고 있다. 자활프로그램은 9개의 외부 비영리단체와 연계하여 수급가구별 맞춤형 서비스와 프로그램을 제공하는 방식으로 관리・운영되고 있다.



〈그림 4-8〉 시카고 PHA 조직도

자료 : Chicago Housing Authority, 2014, *Comprehensive Budget Book*.

6) 자활 프로그램 및 주정부 주거비 보조제도의 운영

(1) 자활 프로그램(Family Self-sufficiency Program, FSS)

자활 프로그램은 수급가구가 경제적으로 자립할 수 있도록 돕기 위한 일자리 및 자산축적 지원 프로그램의 일환으로 1990년에 처음 도입되었다. 이 프로그램은 수급가구가 경제적 자립을 달성할 수 있도록 공공 및 민간자원을 활용하는 방식으로 이루어진다. 따라서 담당기관은 가족의 주거복지욕구를 반영한 서비스계획을 수립하고, 일자리 창출 및 직업훈련, 아동돌봄 서비스, 교통 및 교육지원 등의 개별 지원서비스를 지원하고 있다.

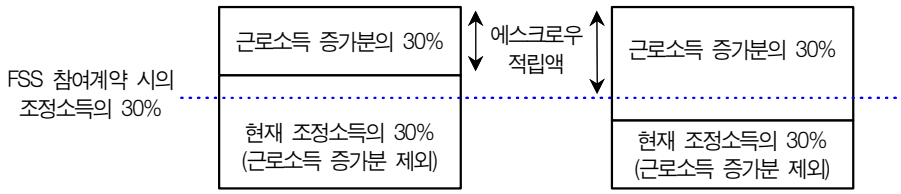
프로그램의 지원자격은 공공임대주택에 거주하거나 주택선택바우처를 지급받으면서 불안전한 고용상태에 있는 가구를 대상으로 한다. 이 프로그램의 최종목표는 개별 가구가 경제적으로 자립할 수 있도록 지원하는 것이다. 이에 따라 프로그램 운영기관인 PHA는 사회복지기관, 학교, 민간기관 등의 지역사회 조직체와 협력을 통해 프로그램을 개발·운영하고 있다. 따라서 각 지역의 PHA는 외부기관과의 프로그램 교류·연계, 이에 따른 업무협조가 무엇보다 중시하고 있다. PHA는 신청가구를 대상으로 우선

순위에 따라 해당가구를 지원하고 있으며 우선순위 외에도 50%까지 자체적인 선정기준을 마련하여 우선할당가구(selection preference)를 선정할 수 있다.

개별 PHA는 자활 프로그램을 운영하기 위해 프로그램조정위원회(Program Coordinating Committee: PCC)를 구성하여야 한다. PCC는 지방정부 대표, PHA 대표, 주택선택바우처 수급가구, 공공임대주택 거주자, 직업훈련 프로그램 대표, 기타 노동·복지서비스 조직들의 대표가 포함되어야 한다. PCC는 자활 프로그램을 운영하는데 필요한 구체적인 실천 계획을 세우고, 공공 및 민간자원을 활용하는 등 PHA의 업무를 지원하는 역할을 담당한다.

자활 프로그램은 기본적으로 HUD에서 별도로 편성된 예산없이 각 지역의 PHA가 비영리 단체 및 민간기업과 연계하여 각종 교육 프로그램을 개설하고 운영한다. 따라서 지역의 PHA는 주로 외부기관과의 프로그램 교류·연계, 이에 따른 업무 협조를 통해 자활 프로그램을 제공한다. HUD에서는 프로그램을 설계하고 계획하는 데 발생하는 비용은 지원하지 않지만, 자활 프로그램 운영을 위해 PHA가 고용하는 직원의 급여 정도는 지원하고 있다. 자활 프로그램의 지원금액은 2014년 기준 약 75백만 달러로 주택선택바우처 지원금액의 0.46% 정도인 것으로 나타났다[17].

이 프로그램은 에스크로우계좌(escrow account)를 개설하는 것과 사례관리(case management)를 통해 5년 동안 서비스를 제공한다. 일종의 인센티브 프로그램인 에스크로우계좌는 자활 프로그램에 참여하는 저소득가구가 소득을 증가시킬 수 있도록 관리하는 것이다. 소득이 증가하여 주택선택바우처의 보조금액이 감소할 경우 기존의 보조금액과 현재 보조금액의 차액을 에스크로우계좌에 적립하는 방식으로 이루어진다.

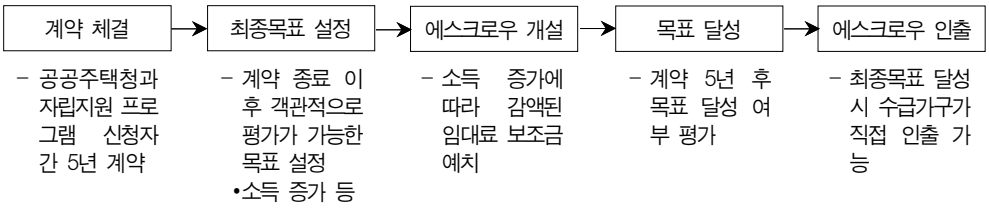


〈그림 4-9〉 미국의 자활 프로그램 에스크로우 적립액(최저소득가구 기준)

주 : 가구소득이 지역중위소득 50%를 초과하게 되면, 그 초과분에 대해서는 에스크로우계좌 적립 시에 근로소득 증가분을 인정하지 않음.
자료 : HUD, 2001, *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*.

17) HUD, FY 2014 FSS Grantees.

이 계좌는 해당가구가 5년 뒤 목표를 달성하면 직접 인출할 수 있도록 동기를 부여하는 목적으로 사용된다. 또한, 자활 프로그램에서 사례관리를 담당하는 코디네이터는 자활지원 서비스와 보육, 통근지원, 직원훈련 및 취업상담, 신용회복, 부모교육 등의 추가적인 서비스를 제공하고 있다.



〈그림 4-10〉 미국 자활 프로그램 지원절차

신청가구가 자활 프로그램에 참여할 경우 가구주와 PHA는 프로그램 계약을 체결한다. 최초 계약기간은 5년으로 이 계약에는 개인별 훈련 및 서비스 계획(Individual Training and Services Plaln: ITSP)[18], 개별 가구원의 서비스 내용과 책임, 서비스 완료일 등의 내용이 포함되어 있다.

(2) 주정부 주거비 보조제도(State Funded Housing Assistance Program, SFHAP)

주정부에서 실시하는 주거비 보조제도는 중앙정부 프로그램인 주택선택바우처의 재정적인 한계를 보완하고, 대기자 및 주거취약계층을 지원하기 위해 처음 도입되었다. 중앙정부의 주택선택바우처는 제한된 재원으로 신청가구의 대기기간이 평균 2년으로 길고, 대도시의 경우 10년 이상인 지역도 있다. 따라서 각 지역의 주정부는 주거위기상황에 처한 가구를 위한 대안이 필요했다. 이에 따라 주정부는 주택선택바우처의 대기자 및 주거위기가구를 대상으로 일시적인 주거비 지원제도를 마련한 것이다.

이 프로그램은 주정부별로 지원대상이 상이하지만 경제적 약자 및 사회적 약자를 주로 지원하고 있다. 신청가구의 소득기준은 기준 중위소득의 30%~80% 수준으로 중앙정부의 주택선택바우처의 지원기준과 동일하다. 하지만 소득기준에 전적으로 의존하는 중앙정부의 프로그램과 달리 주정부 프로그램은 노숙자, 정신질환자, 장애인, 노약자, 청년, 제대군인, 시설퇴소자, 노숙위기에 처한 가구 등을 중점적으로 지원한다.

2014년의 연구보고서인 “State Funded Housing Assistance Programs”에 따

18) 이 자료에는 가구의 자활능력을 측정하기 위한 중간목표와 최종목표가 제시되어 있다.

르면, 현재 33개의 주정부에서 77개의 주정부 주거비보조 프로그램이 운영 중에 있다. 77개의 프로그램 중 소득만을 기준으로 지원하는 프로그램은 9개에 불과하였다. 상당수의 프로그램이 소득과 주거위기상황 등을 총체적으로 고려하여 노숙인과 노숙위기에 처한 가구, 정신질환자, 시설퇴소자 중심으로 지원하고 있다. 특히 일부의 주정부는 10개 이상의 주거비 보조제도를 운영하며 저소득가구의 안정적 주거를 위해 노력하고 있는 것으로 보여진다. 이에 해당하는 미네소타주와 뉴멕시시코주 역시 노숙인과 노숙위기에 처한 가구를 집중적으로 지원하고 있다.

주정부의 주거비보조 프로그램은 일시적인 주거비 지원제도로 궁극적인 목적은 수급가구가 중앙정부의 주택선택바우처를 지급받을 수 있도록 연계하는 것이다. 하지만 예산편성의 제한으로 중앙정부 프로그램으로 전환되는 수급가구는 일부에 불과하다. 중앙정부의 주택선택바우처는 추가적인 예산편성이 제한되어 있고, 탈수급가구의 비중도 낮아 모든 신청가구를 지원할 수 없기 때문이다. 주정부의 주거비보조 프로그램 역시 수급가구가 중앙정부 프로그램에 선정되기까지 계속적으로 지원하는데, 재정적인 한계가 있어 두 제도의 연계가 어려운 실정이다. 따라서 주정부의 주거비 보조제도는 제도의 설계단계에서부터 일시적인 지원을 추구하는 경우도 있다. 특히 총 77개의 프로그램 중 32%에 해당하는 25개의 프로그램이 보증금 및 일정 기간의 임대료, 이사비용 등만을 지원하는 데에서 제도의 한계점을 찾을 수 있다[19].

2. 영국의 주거급여와 지역주택수당

1) 정책의 도입배경 및 발전과정

영국의 주거비 보조제도는 1930년 「주택법(Housing Act)」에 공공임대주택 입주자에 대한 임대료 할인이나 소득에 따른 임대료 시스템을 도입하는 것이 가능하도록 하면서 시작되었다. 1972년 「주택금융법(Housing Finance Act)」에 의해 공공임대주택 임차인에 대한 임대료할인(Rent Rebate)과 민간임대주택 및 주택협회주택 임차인에 대한 임대료수당(Rent Allowance)이 의무화된 제도로 지방정부에서 실시되었다.

1982년 「사회보장·주거급여법(Social Security and Housing Benefit Act)」이 제정되면서 통합적인 주거급여제도로 재정비되었고, 주거급여 업무 중 일부가 중앙정

19) Technical Assistance Collaborative, 2014, *State Funded Housing Assistance Programs.*

부에서 지방정부로 이관되었다. 당시에는 중앙정부의 인증주거급여(Certificated Housing Benefit)와 지방정부의 표준주거급여(Standard Housing Benefit)로 이원화되어 운영되었다.

1986년 「사회보장법(Social Security Act)」에 의해 2개의 주거급여가 일원화되었으며, 그 후 주거급여 업무에 대한 전적인 책임은 지방정부로 이전되었다. 1980년대 이후로 민간임대시장에 대한 규제가 점차 완화되고 있었으며, 지방정부가 중앙정부보다는 지역의 임대시장 현황을 파악하고 임대시장 상황에 대처하는 데 더 유리할 것이라는 인식이 지배적이었다. 그리고 이러한 변화에 대한 불만을 노동당을 지지하는 지방정부와 연계시키려는 정치적인 의도도 내재하고 있었으나[20], 행정조직의 규모를 줄이고 효율성을 높일 수 있다는 측면에서 중앙정부에 이득으로 작용하였다.

1988년 이전에는 임대료사정관(Rent Officer)이 공정임대료(Fair Rent)을 결정하면, 임대인은 그 수준으로 임대료를 낮출 수밖에 없었다. 그러나 1988년 「주택법(Housing Act)」의 개정으로 인해 공정임대료가 더 이상 민간임대주택의 임대료를 강제하지 않게 되었다. 이에 따라 임대료사정관이 산정한 임대료는 주거급여를 보조하는 기준으로 사용되기 시작하였다.

2007년의 「복지개혁법(Welfare Reform Act)」을 통해 2008년 4월부터 민간임대주택에 대해서는 임차인에 대한 기존의 임대료 제한을 없애고, 보조금이 임대료 수준과 직접적으로 연계되지 않는 지역주택수당(Local Housing Allowance: LHA)을 실시하기 시작하였다. LHA에서는 LHA rate를 산정하는데, 이는 각 광역임대시장지역(Broad Rental Market Area: BRMA)에서 주택규모(침실수 기준)별로 지원받을 수 있는 최대 주거비보조액이다. 다시 말해 적정임대료가 지역마다 주택규모별로 고정되어 있다는 의미이다. 그리고 임차가구별로 가구원의 규모와 연령을 고려하여 적정 침실수가 산출되는데, 침실수가 해당 가구가 받을 수 있는 LHA rate의 기준이 된다. 이렇듯 LHA 제도 하에서는 과거와는 달리 임대료사정관에 의한 개별적인 임대료 결정과정이 사라지기 때문에 행정집행의 효율성이 향상될 것으로 기대할 수 있다[21].

---

20) Flora, P. (ed.), *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*, Berlin: Walter de Gruyter, p.226.

21) Shelter, 2009, *For whose benefit? A study monitoring the implementation of local housing allowance*.

2) 지원실적

영국(Great Britain)의 가구수는 2012년 기준으로 약 2,600만 가구이며, 이 중에서 주거급여 수혜가구는 507만 가구로 19.5%를 차지한다. 이러한 주거급여 수혜가구의 비율은 2008년 16.7%에서 약 2.8%p 증가한 것이다. 2012년 기준 공공임대주택에 거주하는 주거급여 수혜가구는 13.1%, 미상을 포함한 민간임대주택에 거주하는 주거급여 수혜가구는 6.4%이다.

주거급여 수혜가구는 2008년 420만 가구에서 2012년 507만 가구로 4년 동안 20.7% 정도 증가하였다. 같은 기간 동안 공공임대주택 거주 주거급여 수혜가구는 311.5만 가구에서 339.8만 가구로 9.0%(28.3만 가구) 증가하였다. 한편 민간임대주택 거주하는 주거급여 수혜가구는 108.1만 가구에서 166.8만 가구로 크게 증가하였다(〈표 4-10〉 참조).

〈표 4-9〉 영국의 전체가구수 대비 주거급여 수혜가구

(단위 : 천 가구)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
전체 가구	25,196.5 (100.0%)	25,388.6 (100.0%)	25,594.9 (100.0%)	25,775.7 (100.0%)	26,004.6 (100.0%)
주거급여 수혜가구	4,200.2 (16.7%)	4,610.7 (18.2%)	4,817.2 (18.8%)	4,952.3 (19.2%)	5,070.3 (19.5%)

자료 : DCLG, 2012, 2012 based household projections; DWP, 2013, *Housing Benefit and Council Tax Benefit summary statistics: January 2013.*

전체 수혜가구에 대한 비중을 기준으로 살펴보면, 공공임대주택 거주 수혜가구는 2008년 전체 수혜가구 대비 74.2%에서 2012년 67.0%로 감소하였다. 그러나 민간임대주택 거주 수혜가구는 2008년 25.7%에서 2012년 32.9%로 증가하였다. 특히 전체 수혜가구 대비 LHA 수혜가구는 2008년 10.1%(42.3만 가구)에서 2012년 27.1%(137.6만 가구)로 증가하였다. 영국의 주거급여 수혜가구는 꾸준히 증가하고 있는 추세이며, 이는 공공임대주택 거주가구가 아닌 민간임대주택 거주가구, 다시 말해 LHA 수혜가구의 증가로 인해 나타나고 있는 현상이다.

〈표 4-10〉 영국의 주거급여 수혜가구

(단위 : 천 가구)

구 분		2008년		2010년		2012년	
공공임대	공영주택(LA)	1,493.9	35.6%	1,491.8	31.0%	1,452.5	28.6%
	사회주택(RSL)	1,620.7	38.6%	1,812.0	37.6%	1,946.0	38.4%
	소 계	3,114.6	74.2%	3,303.8	68.6%	3,398.5	67.0%
민간임대	규제임대차	55.9	1.3%	47.5	1.0%	38.0	0.8%
	LHA	423.2	10.1%	1,104.7	22.9%	1,375.6	27.1%
	non-LHA	602.1	14.3%	358.4	7.4%	254.2	5.0%
	소 계	1,081.2	25.7%	1,510.7	31.4%	1,667.8	32.9%
미 상		4.4	0.1%	2.7	0.1%	4.0	0.1%
전 체		4,200.2	100.0%	4,817.2	100.0%	5,070.3	100.0%

자료 : DWP, 2013, *Housing Benefit and Council Tax Benefit summary statistics: January 2013*.

영국의 주거급여 지출규모는 2008년 171.0억 파운드에서 2012년 238.9억 파운드로 증가하였다. 공공주택 거주가구에 대한 주거급여 지출규모는 같은 기간 동안에 114.8억 파운드에서 146.2억 파운드로 증가하였다. 공영주택 거주가구에 대한 주거급여 지출규모는 53.7억 파운드에서 58.7억 파운드로 9.4% 증가하였다. 이에 비해 사회주택 거주가구에 대한 지출규모는 2006년 52.0억 파운드에서 2012년 87.5억 파운드로 43.2% 증가하였다.

한편 민간임대주택 주거급여 지출액은 2008년 56.2억 파운드에서 2012년 92.7억 파운드로 64.9% 증가하였다. LHA가 본격적으로 시작된 2008년 이후 주거급여 지출에서 LHA가 차지하는 비율은 LHA 수혜가구가 늘어남에 따라 계속 증가하고 있으며, 민간임대주택 부문에서의 기존 주거급여를 빠르게 대체하고 있다. LHA의 지출규모는 2008년 18.6억 파운드로 전체 주거급여 지출 대비 10.9% 수준이었으나, 2012년에는 31.3%(74.8억 파운드) 수준으로 증가하였다.

〈표 4-11〉 영국 주거급여 지출 규모

(단위 : 백만 파운드)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
공공임대	공영주택(LA)	5,368.0	5,469.6	5,405.5	5,577.7	5,872.4
	사회주택(RSL)	6,111.8	6,947.2	7,349.8	8,026.2	8,749.4
	소 계	11,479.8	12,416.8	12,755.2	13,603.8	14,621.8
민간임대	LHA	1,863.2	4,769.8	6,358.6	7,201.0	7,480.8
	non-LHA	3,760.4	2,802.7	2,313.1	2,015.5	1,790.4
	소 계	5,623.6	7,572.5	8,671.7	9,216.5	9,271.3
전 체		17,103.4	19,989.2	21,427.0	22,820.3	23,893.0

자료 : DWP, 2014, Benefit expenditure and caseload tables 2014.

영국의 경우 주거급여 전체 지출에서 노동연금부(Department for Work and Pensions: DWP)가 부담하는 비중은 98%로 나타나 중앙정부가 주거급여에 관한 거의 모든 지출을 부담하고 있음을 알 수 있다. 임대료수당(Rent Allowance)은 주거급여 전체 지출에서 2008년 기준으로는 67.5%였으나, 2012년 기준으로는 74.1%를 차지하고 있다. 그리고 임대료할인(Rent Rebate)은 2008년 27.0%, 2012년 21.9%를 차지하였다. 다시 말해 공공임대주택 임차인에 대한 보조금 비중은 지속적으로 감소한 반면에, 민간임대주택 및 사회주택 등의 임차인에 대한 지원 비중은 증가하여 왔다.

주거급여 전체 지출에서 지방정부의 일반회계 부분이 차지하는 비중은 약 2% 정도이다. 이 비중의 경우 2008년에는 2.0%였으며, 2010년에는 1.9%, 2012년에는 1.8%로 소폭 감소하고 있다.

〈표 4-12〉 영국 주거급여 재원

(단위 : 백만 파운드)

구 분	2008년		2010년		2012년	
노동연금부	16,755.2	98.0%	21,027.5	98.1%	23,452.0	98.2%
임대료수당	11,544.0	67.5%	15,754.3	73.5%	17,701.8	74.1%
비주택 임대료할인	597.0	3.5%	451.2	2.1%	516.5	2.2%
임대료할인	4,614.2	27.0%	4,822.0	22.5%	5,233.7	21.9%
지방정부 포괄보조금	348.2	2.0%	399.5	1.9%	441.1	1.8%
전 체	17,103.4	100.0%	21,427.0	100.0%	23,893.0	100.0%

자료 : DWP, 2014, Benefit expenditure and caseload tables 2014.

3) 전달체계

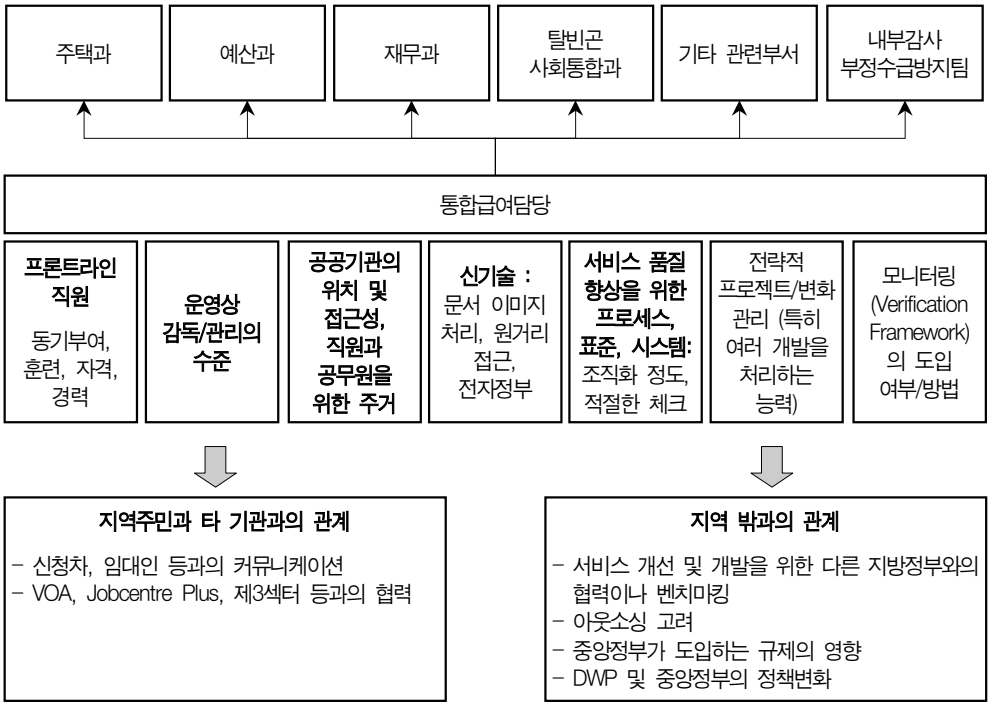
(1) 영국 급여서비스의 구성요소

급여서비스를 체계적으로 제공하기 위해서는 인력 훈련, 서비스 접근성, IT기술, 관리시스템, 모니터링 등의 요소들이 갖추어져야 한다. 급여 담당직원들에게 교육 및 훈련을 지속적으로 실시함으로써, 그들의 역량을 높이고 업무를 통해 개인이 성장할 수 있는 환경을 통해 동기를 부여할 수 있어야 한다.

급여 수혜대상자들이 급여를 신청하거나 수령하는 데 있어 큰 어려움이 없어야 하며, 직접적으로 공공기관 방문이 어려운 개인들을 고려한 신청서비스를 제공하여야 한다. 모든 문서와 서류를 전자적으로 처리하여 업무의 효율성을 높이고, 원거리에서도 자료의 입력과 확인이 용이하여야 한다.

행정업무에서의 오류를 최소화하기 위해 업무프로세스를 표준화 및 고도화하고 적절한 체크가 이루어져야 한다. 조직 내부의 부정행위와 부정수급을 감시 및 예방하고, 부정행위 및 부정수급 발생 시 신속하게 대처할 수 있는 시스템이 마련되어야 한다.

급여서비스 제공 시에는 행정기관이 지역사회에 대한 이해를 바탕으로 신청자, 임대인 등 지역주민들과 소통을 잘 할 수 있는 역량 및 체계가 마련되어야 하며, 다른 행정서비스를 제공하는 기관들과의 원활한 협력이 전제되어야 할 것이다. 더 나은 급여서비스 제공을 위해 지방정부 간의 협력이나 벤치마킹이 일어날 수 있고, 일부 행정기능을 아웃소싱하기도 한다.



〈그림 4-11〉 영국 급여서비스의 구성요소

(2) 주거급여 행정절차

주거급여는 저소득층의 임대료 지불부담을 경감시키는 데 목적이 있으며, 이를 위해 소득 및 자산조사를 통해 급여를 지급하는 체계로 운영된다. 수급자격은 소득, 자산, 가구규모, 연령, 임대료 수준 등에 의해 결정된다. 노동연금부는 정책을 수립하고, 자격조건을 정하며, 지방정부를 위한 가이드라인을 마련한다. 한편, 지방정부는 주거급여 관련 행정을 담당하고. 급여를 지급할 의무를 가진다.

주거급여의 신청접수, 자격요건 확인, 급여 지급 등의 행정은 지방정부가 담당한고 있다. 다만, 지방정부가 수혜가구에게 주거급여를 지급하면, 이에 대해 노동연금부가 지방정부에게 보조금을 지급하는 보상방식으로 운영되고 있다. 주거급여 지급과정에서 지방정부의 과잉지급(overpayments)이 확인될 경우, 노동연금부는 지방정부에 주는 보조금을 줄일 수 있다. 2013-14년의 경우 지방정부의 주거급여 지출액은 239억 파운드였고, 중앙정부가 지방정부에 보상해준 금액은 235억 파운드로 나타나 주거급여 지출관련 보상비율은 약 98%였다[22]. 노동연금부는 주거급여관련 행정비용을 보조하

기 위해서 매년 별도의 행정예산을 마련하여 지급하고 있다[23].

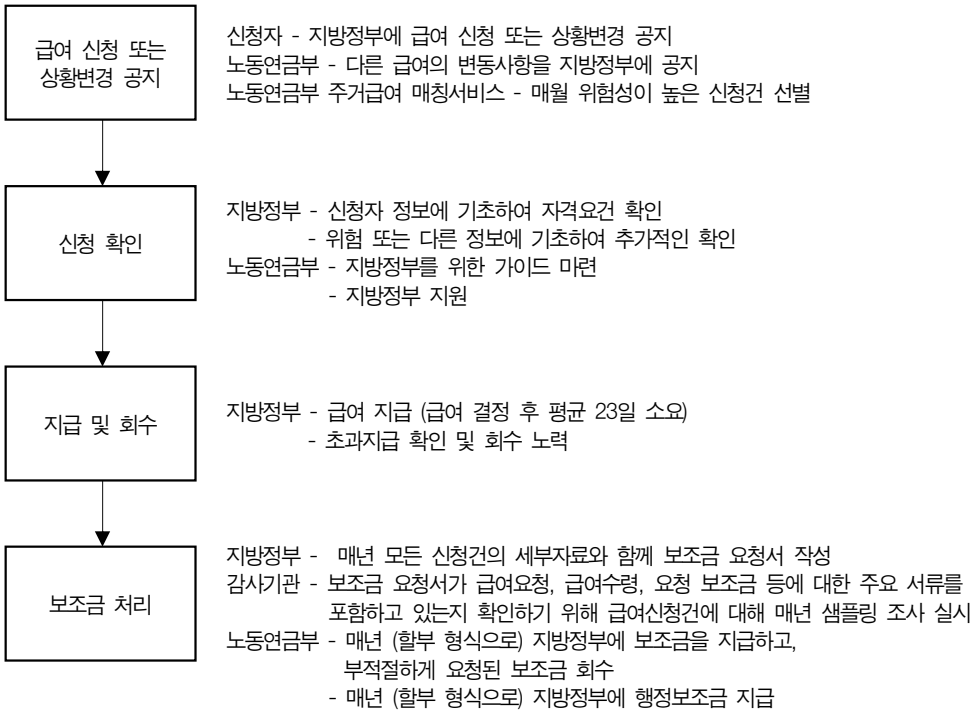
주거급여 지출에 대해 중앙정부가 지방정부에 보상을 해주는 방식을 사용하는 것은 운영 상의 오류를 줄이고, 적극적으로 부정수급 및 오류에 대응하도록 하는 데에 목적이 있다. 만약 행정상 오류(official error)가 0.48% 미만일 경우 지방정부는 중앙정부로부터 100%를 보상받고, 0.48%~0.54%인 경우에는 40%를 보상받으며, 0.54%를 초과할 경우에는 지방정부는 중앙정부로부터 보상을 받을 수 없다. 지방정부가 청구인의 오류(claimant error)로 인해 과잉지급이 발생한 건을 발견하여 회수할 경우에는 과잉지급액의 140%를 보상받게 된다. 이 가운데 40%는 보조금으로 지급받으며, 100%는 회수된 과잉지급액이다. 실제로 지방정부는 확인된 과잉지급액 중 약 2/3 정도를 회수하고 있었다.

한편, 지방정부와 노동연금부 외에도 독립적인 감사기관(independent auditor)이 급여신청의 적절성 여부에 대해 매년 샘플링 조사를 실시하고 있다.

---

22) National Audit Office, 2014, Housing Benefit fraud and error, p.25.

23) 2013-14년에 노동연금부는 주거급여관련 행정비용에 대해 지방정부에 466백만 파운드를 지급하였다.



〈그림 4-12〉 영국 주거급여의 행정절차

자료 : National Audit Office, 2014, *Housing Benefit fraud and error*, p.14.

(3) 수급가구에 대한 주택방문

주거급여를 새로 신청하는 경우에는 급여담당자(Benefit Officer) 또는 주택방문담당자(Visiting Officer)가 주택을 방문한다. 주택방문은 주거급여 수급가구에 대해 주거급여 신청을 검토하고, 임대료 지불 여부를 확인하며, 해당 가구가 수급자격요건에 충족되는지 확인하는 과정이다. 확인항목은 급여명세서, 은행 또는 주택금융조합 등의 계좌, 임대차계약서 및 납부장부, 급여 및 세금공제 증명서(benefit and tax credit awards)등이다. 주거급여 신청을 원하는 사람이 건강문제나 근로문제로 직접 지방정부 사무실에 와서 신청하는 것이 불가능하거나, 문맹 등으로 신청이 어려운 사람들을 위해서는 주택방문을 통해 주거급여 신청을 도와주기도 한다. 이러한 주택방문을 통해 신청가구가 이용할 수 있는 다른 급여나 복지 프로그램에 대한 정보도 제공하고 있다. 이러한 주택방문 외에 우편이나 유선으로 확인작업을 대신하는 경우도 있다.

각종 급여와 관련하여 주택방문을 하는 담당관의 업무는 기본적으로 주거급여 신청

가구를 방문하여 급여가 필요한지, 그리고 수혜자격이 있는 사람에게 급여가 지급되는지를 확인하는 것이다. 그 밖의 업무는 다음과 같다[24].

- 급여평가팀(Assessment Team) 요청에 의해 수급기준 평가와 관련하여 신청자의 집을 방문한다.
- 서비스 전달체계의 모니터링 및 검토와 관련하여 특정 사안이 법적 문제가 되는지를 판단하고 급여 접수 및 지급과정에 대한 평가를 수행한다.
- 급여검토절차(Verification Framework)에 따라 부정수급과 오류를 줄인다.
- 기회의 평등을 극대화하고 커뮤니티의 모든 분야에 대한 접근성을 높여주는 방향으로 서비스가 전달되도록 한다.
- 방문활동을 하는 동안에 개인들이 복지급여의 수혜를 최대로 받을 수 있도록 노력한다.
- 방문활동 중 신청에 부정사항이 있을 경우 보고한다.
- 상위담당관(Senior Officers)에 의해 진행되는, 급여행정 및 급여신청과 관련된 훈련 및 회의에 참여한다.

(4) 부정수급조사 및 모니터링

2013-14년 영국 전체 주거급여 사업비용에서 과잉지급이 차지하는 비중은 약 5.8%(14.0억 파운드)로 추산되고 있다[25]. 이 중에서 신청자의 오류로 인한 과잉지급은 9.0억 파운드(3.8%), 행정상 오류로 인한 것은 1.5억 파운드(0.6%)[26], 부정행위로 인한 것은 3.4억 파운드(1.4%)를 차지하고 있다. 이러한 과잉지급의 주된 원인은 수혜가구가 소득변동을 보고하지 않아서 발생하는 경우가 대부분이며, 급여 전체에 대한 과잉지급 중 주거급여분의 비중은 약 42%이다.

일반적으로 부정수급조사관(Fraud Investigation Officers) 및 급여담당관이 조사관로 임명된다[27]. 1992년 「사회보장행정법(Social Security Administration

---

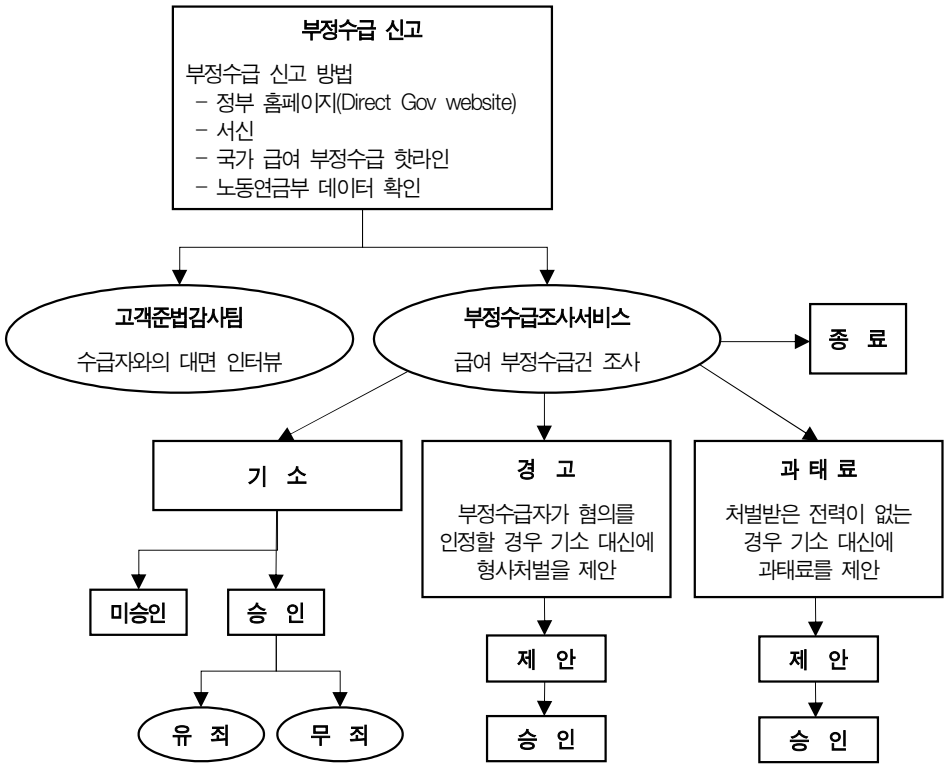
24) Job Description for Visiting Officer in Lancaster City Council(August 2013).

25) National Audit Office, 2014, *Housing Benefit fraud and error*, p.18.

26) 1.5억 파운드(0.6%)는 2013-14년도 전국 추정치이며 실제로 확인된 과잉지급 지출액은 67백만 파운드(0.3%)이다.

27) 1992년 「사회보장행정법(Social Security Administration Act)」에 따르면 해당 지방정부 또는 다른 지방정부에 의해 고용된 개인, 지방정부로부터 권한을 부여받거나 지방정부를 대신하는 사람에 의해 고용된 개인, 정부부처 공무원 등이 임명될 수 있다.

Act)」에 따라 주거급여조사관(Housing Benefit Inspector)은 급여업무와 관련하여 방문 및 검사에 대한 법적 권한을 가지게 되었다. 따라서 이들은 급여신청자를 방문하여 신청내용의 세부사항을 확인하고, 필요한 서류를 요구할 수 있으며, 부정이 의심되는 경우 이에 대해 조사에 착수할 수 있다. 주거급여조사관은 지방정부로부터 1년을 넘지 않는 기간 동안 자격을 부여받는다. 그리고 이러한 권한을 이용하여 주거급여 신청건에 대해 임대인의 건물에 들어가서 관련 서류를 검사하고, 거주자와 인터뷰를 할 수 있다.



〈그림 4-13〉 영국의 부정수급 조사절차

자료 : Department for Work and Pensions, 2015, Housing Benefit Recoveries and Fraud National Statistics 2014/2015 Q1 & Q2 Data.

또한 지방정부는 부정수급을 막는 것과 관련하여 급여행정 및 부정수급 조사를 위해 고용하는 모든 직원들을 엄격히 심사하고 있다. 급여담당관이 자신의 가까운 가족이 급여신청을 한 것을 알고 있다면, 그 사실을 통합급여책임자(Benefits Manager)에게 보고하여야 한다[28]. 급여신청과 관련하여 이해관계가 존재하는 경우 이러한 정보가 수집되고 관리되어야 한다.

부정수급을 조사하는 데 있어 담당자의 직권남용이 확실할 경우 조사가 실시되며, 그 결과에 따라 징계처분이 이루어진다. 담당관들이 선물이나 접대를 받을 경우 상부에 보고되어야 하고, 이러한 정보 역시 수집되고 관리가 되어야 한다. 부정수급건은 부정수급관련 부서(Fraud Section)에 보내야 하며, 그곳에서 부정수급의 발생 여부의 기준이 적용된다.

부정수급조사관은 조사를 적절하게 수행할 수 있도록 충분히 훈련받아야 한다. 이와 관련하여 이들 모두가 PINS(Professionalism in Security)[29] 또는 이와 동등한 자격을 취득할 수 있도록 지원이 이루어지고 있다. 통합급여팀의 구성원들은 지방정부 부서에 배치되기 전에 부정수급인지훈련(Fraud Awareness Training)을 받으며, 배치된 이후에도 매년 이 훈련을 받게 된다.

주거급여 모니터링과 관련하여 급여업무를 담당하는 직원은 급여신청 처리과정에 대한 체크리스트를 작성한다. 통합급여책임자(Benefit Manager) 또는 그 대행자는 처리 중인 급여신청건 중에서 무작위로 샘플링을 실시하여 급여가 정확하게 산정되었는지 그리고 필요한 서류들이 모두 제출되었는지 확인한다. 이때 샘플링은 전산화된 급여체계를 통해 확인이 필요한 신청건을 무작위로 추출하는 방식으로 이루어진다. 급여신청 시 제출된 모든 서류정보는 확인 후 전산시스템으로 입력되는데, 이 정보들은 다른 급여 정보와의 상호대조에 이용된다.

(5) VOA: LHA rates의 산정

영국의 Valuation Office Agency(VOA)는 과세 및 급여 관련하여 감정평가 서비스를 제공하는 기관으로 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드에 70개 사무소의 네트워크를 가지고 있음[30]. VOA의 주택수당 사업분야는 임대료사정관(Rent Officer)들로 구성되어 있으며, VOA는 하나의 국가기관으로서 운영되고 있다.

임대료사정관은 지역사회·지방정부부(Department for Communities and Local

---

28) South Norfolk, 2011, *Housing Benefit and Council Tax Benefit Anti-Fraud and Corruption Policy*.

29) 사회보장 관련 부정수급조사관(fraud investigators)를 위한 교육 프로그램으로 약 4주간의 face-to-face 훈련으로서 7개의 과정으로 구성되어 있다. Legislation (PINS 1); Liaison, intelligence organisation and planning (PINS 2); Rules of disclosure and exhibits (PINS 3); Investigative interviewing (PINS 4); Surveillance (PINS 5); Photographic and video evidence (PINS 6); Court procedures (PINS 7).

30) Valuation Office Agency, 2014, Annual Report and Account 2013-14, p.6.

Government: DCLG)와 관련하여 매년 약 60,000건의 공정임대료를 결정하고 있다. 그리고 임대료사정관은 주거급여 및 LHA와 관련하여 노동연금부를 지원하는 역할을 하는데, 매년 약 200,000개의 주거급여건을 처리하고 있다.

LHA가 도입되기 전 임대료사정관은 일반적으로 주거급여관련 업무에 시간의 약 80%를 사용하였으며, 주거급여를 위한 시간 중에서 약 20%는 임대인에 의해 제공되는 시장정보(market evidence)를 수집하는 데 사용하였다[31]. 민간임대주택 임차인이 주거급여를 받는 경우가 많기 때문에, 주거급여의 영향이 통제된 시장정보를 수집하는 데에는 어려움이 있었다. 수집된 시장정보는 주거급여의 영향이 통제되지 못한 케이스를 제거하기 위해, 주거급여 데이터베이스와 대조하여 체크되었다.

초창기에 임대료사정관들은 LHA로 인해 장기적으로 몇 가지 부정적인 효과가 나타날 것을 우려하였다[32].

첫째, 각 지역을 담당하는 임대료사정관의 수가 과거에 비해 적어져서 임대인 및 에이전트들과의 약속을 잡기가 어렵기 때문에 더 많은 시장정보를 수집하여야 할 것이라는 우려가 있었다.

둘째, 임대료사정관이 더 이상 민간임대주택 임차인과 접촉하지 않기 때문에 시장에 대한 임차인의 입장을 반영하지 못할 수 있다는 우려가 있었다.

또한, 임차인이 주거급여를 받는지의 여부 자체를 임대인이 알기가 힘들기 때문에 소규모 임대인들이 주거급여의 영향이 통제된 시장정보를 제공하는 데 한계가 있을 것이라는 우려도 있었다.

임대료사정관은 여전히 주거급여를 위한 최대임대료(maximum rent)를 산정하지만, 과거와는 달리 개별 자산(individual properties)에 대해서는 더 이상 조사하지 않고 있다. 그 대신에 임대인들과 정기적으로 서신 등을 주고받고 미팅을 가진다. 임대료사정관은 BRMA 내의 자산의 규모별로 LHA rate를 설정하며, 이는 매월 공시된다. 한편, 행정직원(Administrative staff)은 데이터를 관리하면서, 임대인과의 계약에 더욱 깊이 관여하게 되었다.

지방정부는 지역사회 및 지역거주민에 대한 이해를 바탕으로 VOA 및 임대료사정관

---

31) DWP, 2007, Local housing allowance final evaluation: implementation and delivery in North East Lincolnshire, p.31.

32) ibid., p.32.

이 공정임대료 및 LHA rates를 산정하는 데 있어 협력을 하고 있다. 즉, 주거급여 신청건에 대한 정보를 VOA에 제공함으로써 임대료사정관들이 주거급여 수혜가구 및 지역의 임대료 수준에 대한 데이터베이스를 구축하는 것을 지원하고 있다. 또한 특정 가구의 특성에 대한 정보를 VOA에 제공함으로써 임대료사정관들이 공정임대료를 산정하는 데 참고할 수 있도록 하고 있다.

〈표 4-13〉 주택수당(Housing Allowance)관련 VOA와 지방정부의 협력에 대한 가이드

지방정부	VOA(Rent Officer)
- LHA를 제외한 모든 케이스에 대하여 충분한 자료를 첨부하여 임대료사정관에게 전달 - 3일 내에 케이스의 95%, 5일 내에 나머지를 전달 - 모든 신청건에 대해 고유번호를 부여 - 신청자의 연락처와 임대인의 이름/주소를 제공하도록 노력 요구 - 잠재적으로 폭력성향이 있는 사람들(potentially violent people: PVPs)에 대한 관련 정보를 VOA에 제공 - 임대료에 식사비, 청소비, 가정부 서비스 비용(amounts for board and attendance) 등이 포함되어 있을 경우 이를 신청서류에 명시 - 비동거 간병인이 있을 경우 신청서류에 명시 - 매월 모든 LHA 신청(급여지급 여부에 상관없음)에 대한 세부정보를 주거급여 담당부서(Housing Benefit department)에 제공 - 매월 초 5일 이내에 LHA-Direct(또는 EIS)를 통해 LHA Datashare를 업로드	- 검사(inspection) 없이 주거급여 케이스의 95%를 3일 내에 결정(검사가 요구될 시 15일 내) - Pre-Tenancy Determination(PTD) 케이스의 95%를 4일 내에 결정 - 재결정(redetermination) 케이스의 95%를 15일 내에 결정 - 오류가 있었던 케이스에는 대체 결정을 제공 - LHA Datashare 업로드를 모니터링하고 피드백을 제공

자료 : Valuation Office Agency, 2014, Local Authority Partnership Charter, p.6-7.

LHA rates 정보는 매달 지방정부에 전해지고, LHA Direct Website를 통해 공시된다. 2008-09 회계연도에 153개 BRMA 가운데 147개에 대해 TRS(The Rent service)는 민간임대주택 중 10% 이상에 대한 임대차정보를 수집하였다[33]. TRS는 각 BRMA의 데이터가 해당 지역의 시장을 대표할 수 있도록 하는 것으로 목표로 하고 있으며, 독립적인 임대인(independent landlords)로부터 더 많은 임대차정보를 수집하기 위해 노력하고 있다.

영국의 경우 별도의 VOA 내 전문인력인 임대료사정관들이 지방정부의 지원을 받아 지역별 LHA rates를 산정하고 있다.

33) The Rent Service, 2009, *The Rent Service Annual Report and Account 2008-09*, p.19.

〈표 4-14〉 TRS의 임대차정보(lettings information) 수집 건수

구 분	2007-08	2008-09
북부지역	98,212	135,221
남부지역	163,197	213,495
전 체	261,409	348,716

자료 : The Rent Service, 2009, *The Rent Service Annual Report and Account 2008-09*, p.19.

4) 지방정부의 주거급여 운영

영국의 주거급여사업은 그 책임의 일부가 1982년 중앙정부에서 지방정부로 이전되었다[34]. 주거급여는 중앙정부의 사회보장부(Department of Social Security)에서 지급하는 인증주거급여와 지방정부에서 지급하는 표준주거급여로 이원화되어 운영되었다. 이러한 변화는 1980년대에 시작된 민간섹터 탈규제화와도 어느 정도 맥락을 같이하는 것으로서, 지역의 임대시장에 대응하기 위해서는 중앙정부보다는 지역사정을 잘 이해하고 있는 지방정부가 사업을 담당하는 것이 바람직하다는 인식이 있었다.

1989년에는「사회보장의 기여와 급여에 관한 법(Social Security Contributions and Benefits Act)」의 개정을 통해 지방정부가 주거급여에 대한 전적인 책임을 지게 되었다. 모든 지방정부는 동일한 기준으로 급여를 지급하고, 급여지출액에 대해 중앙정부에 보조금 지급을 요청하였다

영국에서 주거급여사업은 기본적으로 지방정부가 담당하고 있는데, 지방정부가 직접 사업을 관리하는 경우도 있고, 외부단체의 아웃소싱을 통해 관리하는 경우도 존재한다. 지방정부가 주거급여사업을 어떻게 담당하는지 알아보기 위해 Basingstoke & Deane와 Bromley, 2개 지방정부의 주거급여관련 조직 및 인력을 살펴보면 다음과 같다.

(1) Basingstoke & Deane

Basingstoke & Deane은 Hampshire에 위치하고 있으며, 면적은 633.8㎢이다. 2013년 중반 추정인구는 171,900명이며, 가구수는 70,600가구로 정도이다.

---

34) Murphy, P., Greenhalgh, K. & Jones, M., 2014, "Housing and Council Tax Benefits Administration in England: A Long-Term Perspective on the Performance of the Local Government Delivery System", *Local Government Studies*, 40(5): 729-744.

전체가구 대비 주거급여 수혜가구의 비율은 13.0%(9,182가구)이며, 이 중 공공임대주택 거주가구는 10.3%(7,244가구), 민간임대주택 거주가구는 2.7%(1,938가구)이다.

〈표 4-15〉 영국 Basingstoke & Deane의 가구수 대비 주거급여 수혜가구수

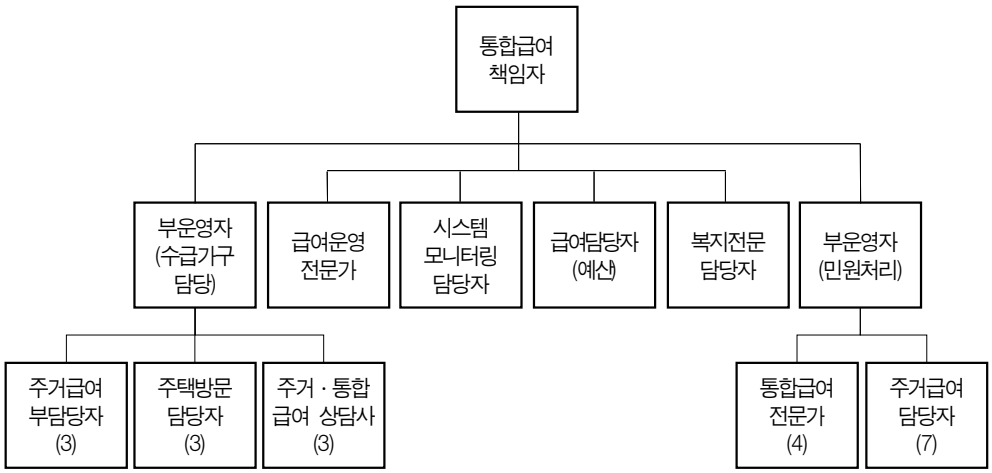
(단위 : 가구)

전체 가구	주거급여 수혜가구		
	공 공	민 간	소 계
70,600 (100.0%)	7,244 (10.3%)	1,938 (2.7%)	9,182 (13.0%)

자료 : Basingstoke & Deane 홈페이지(www.basingstoke.gov.uk/); stat-xplore.dwp.gov.uk

Basingstoke & Deane에서 통합급여팀(Benefits Team) 내의 주거급여와 관련한 실무인원은 총 13명으로, 주거급여담당자(Housing Benefit Officer) 7명, 주거급여 부담당자(Assistant Housing Benefit Officer) 3명, 주거·통합급여 상담사(Housing and Benefit Advisor) 3명으로 구성되어 있다. 주거급여 전문인력 외에도 통합급여 전문가(Specialist Benefit Officer) 4명, 주택방문 담당자(Visiting Officer) 3명이 통합급여팀에 소속되어 있다.

Basingstoke & Deane의 주거급여 수혜가구가 9,182가구임을 감안할 때, 주거급여 실무인원 1인당 수혜가구수는 약 706가구로 계산된다.



〈그림 4-14〉 영국 Basingstoke & Deane의 통합급여팀 구성

(2) Bromley

2011년 현재 Bromley에 거주하는 인구는 309,392명이며, 가구수는 130,862가구이다. 전체 가구 대비 주거급여 수혜가구의 비율은 14.2%(18,451가구)이며, 이 중 공공임대주택 거주가구는 10.0%, 민간임대주택 거주가구는 4.1%이다.

〈표 4-16〉 영국 Bromley의 가구수 대비 주거급여 수혜가구수

(단위 : 가구)

전체 가구	주거급여 수혜가구		
	공 공	민 간	소 계
130,862 (100.0%)	13,042 (10.0%)	5,409 (4.1%)	18,451 (14.2%)

자료 : Bromley 홈페이지(bromley.gov.uk/); stat-xplore.dwp.gov.uk

Bromley가 다른 지방정부와 다른 점은 주거급여를 비롯한 몇몇 행정서비스를 아웃소싱하고 있다는 점이다. Bromley 내 급여담당 부서의 경우 Liberata의 주거급여 운영을 모니터링하는 역할을 수행하고 있다. Bromley는 1992년 재무서비스(financial services)의 많은 부분을 외부 단체인 Capita에 아웃소싱하였으며, 2002년부터는 CSL(이후에 Liberata로 회사명칭을 변경함)와 계약하였다. 서비스는 Bromley의 재무국(Exchequer House) 소속 직원들에 의해서 전달되기도 하였으나, 상당부분의 서비스 전달은 Bromley 외부 출신의 직원들에 의해 이루어지고 있다[35].

Capita와의 계약 하에서 주거급여 및 임금지불 업무를 담당하는 지사는 Erith에 위치했고, IT서비스 담당 지사는 Kent에 있었으며, 연금서비스 담당 지사는 London Bridge에 위치하였다. 한편, 콜센터는 Coventry에 위치하고 있었다. 당시 Bromley와 Capita가 직면한 문제점 중 하나는 런던에서 경험이 있는 주거급여업무 담당자(housing benefit staff)를 찾기가 어렵다는 것이었으며, 이로 인해 상대적으로 비싼 인건비를 지불할 수밖에 없었다.

Capita와의 계약이 만료되고 Bromley는 세입 및 급여서비스(Revenue and Benefit Service)를 Liberata와 계약하였다. 급여업무와 관련하여 처음에 Liberata는 3개의 통합급여팀 중 하나를 Sheffield에 위치시켰으며, 현재에는 2개 팀을 Sheffield에서 운영하고 있다. 이를 통해 어느 정도 숙련된 업무 담당자들 구하는 것이 가능해졌고, Capita와 계약 시에는 평균 120일 정도 걸렸던 신청처리기간이

35) London Borough of Bromley, 2005.10.24., Transfer of Local Service: Council Tax/Housing Benefits.

Liberata와 계약한 이후인 2005년 경에는 31일 수준으로 감소하였다. 비록 지리적으로는 멀리 떨어져있으나, 전산화를 통해 Sheffield의 직원이 모든 문서와 급여신청건을 확인할 수 있다. Liberata는 급여평가업무(Benefits Assessment)와 관련하여 직원드에 대해 10주 간의 집중훈련과정(intensive training course)을 이수시키고 있으며, 그 이후 지방정부의 실무현장에서 추가적으로 몇 주 간의 현장훈련과정을 거치도록 하고 있다[36]. Bromley는 고객서비스(Customer Service)와 관련해서도 2013년에 이를 아웃소싱하였으며, 이에 따라 Liberata가 해당 부서의 운영을 담당한다[37].

영국의 경우 Bromley의 사례에서처럼 일부 행정기능을 아웃소싱함으로써 행정의 효율을 증대시키려는 노력이 있다. 실제로 업무의 효율성 측면에서는 긍정적인 면이 있으나, 행정서비스 업무가 이전함으로서 발생할 수 있는 실업 등의 문제에 대해서는 우려의 목소리도 존재하는 것도 현실이다.

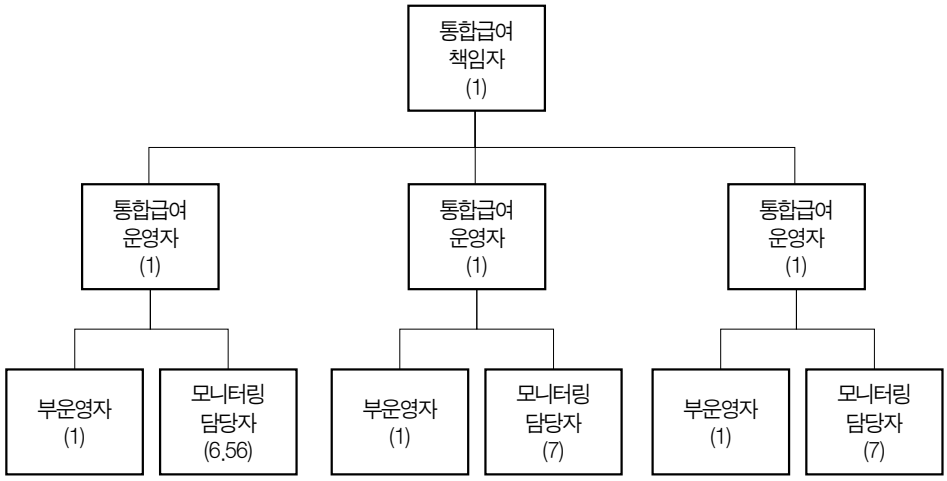
Bromley의 급여업무 처리조직은 통합급여책임자(Benefits Manager)하에 3개의 팀으로 구성이 되어 있다. 각 팀의 업무인원수는 FTE[38] 기준으로 통합급여운영자(Benefit Team Leader) 1 FTE, 부운영자(Assistant Benefit Team Leader) 1 FTE, 급여평가담당자(Assessment Officer) 약 7 FTE이다.

---

36) Redcar & Cleveland, 2013.08.15., Successful council services work with Liberata to create employment opportunities in the borough, Retrieved from May 6, 2015. www.redcar-cleveland.gov.uk

37) News Shopper, 2013.10.14., Bromley Council's customer services department outsourced to Liberata, Retrieved from May 4, 2015. www.newsshopper.co.uk

38) FTE(Full Time Equivalent)는 전일종사 노동자 수로 측정된 필요 노동력 단위이다.



〈그림 4-15〉 영국 Bromley의 통합급여팀 구성

5) 주거비 추가지원제도

주거비 추가지원제도(Discretionary Housing Payments: DHP)는 주거급여 수혜가구임에도 불구하고 임대료를 지불하기 어려운 가구들을 지원하는 제도이다. 이 제도는 주거비 상승에 따른 가족해체 및 노숙을 방지하고, 경제활동 가능자의 근로를 장려하며, 장애인 및 노약자 등 취약계층에 추가적 지원을 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 주거급여 수혜가구가 지원금액으로도 주거비 충당의 어려움이 있을 경우 지방정부에 추가적인 지원을 요청할 수 있다.

신청자가 신청을 하면 지방정부에서는 약 1개월 간 지원자격, 지원금액, 지원기간 등을 심사하여 지원을 하게 된다. 지원 여부는 신청자의 전반적인 가계소득 및 지출, 주거급여를 포함한 보조금액, 주거비, 가계부채 등을 고려하여 지방정부에서 자체적으로 결정한다. 지원방식은 1주 간, 2주 간, 1개월 간으로 받을 수 있고, 경우에 따라서는 일시에 추가지원금을 모두 받을 수도 있다. 지원기간 역시 신청자의 삶의 질 수준을 고려하여 지방정부에서 자체적으로 판단하여 결정한다.

주거비 추가지원제도의 예산책정은 전년도에 사용된 금액을 기준으로 중앙정부에 의해 책정된다. 2015년 중앙정부에서 책정된 예산은 2014년에 소요된 예산 평가에 따라 약 125백만 파운드 정도이다. 그러나 각 지방정부에서는 책정된 예산의 2.5배까지 추가적으로 수급가구를 지원할 수 있고, 이와 관련하여 사용된 예산을 중앙정부에 청구

할 수 있다.

3. 정책적 시사점

미국과 영국은 주거비보조 프로그램 운영에 있어 지역 또는 지방정부 차원의 자율적인 운영을 지향하고 있다. 미국의 경우 특별행정기관의 성격을 가지고 있는 공공주택청이 수급가구를 선정하고 관리하며, 영국에서는 지방정부의 통합급여담당팀이 다른 급여와 함께 주거급여를 운영하고 있다. 다만, 미국의 주택선택바우처는 중앙정부에서 편성된 예산 한도 내에서 운영하고 있기 때문에 지원대상 등에 한계가 있다. 이에 비해 영국의 경우 지방정부에서 자율적으로 운영하고 사용된 재정을 중앙정부에 청구하는 방식으로 운영하기 때문에, 대부분의 저소득가구가 주거비 보조제도의 혜택을 받고 있다.

미국과 영국의 중앙정부는 프로그램 운영에 있어 모니터링 체계를 구축하고 있다. 미국의 경우 주택도시개발부에 의해 주택선택바우처 예산이 편성되고, 편성된 예산은 각 지역의 공공주택청으로 지급된다. 그리고 52개의 HUD 하위지부를 통해 회계 및 감사, 모니터링 시스템(SEMAP)을 구축하고 있다. 또한, 각 공공주택청은 VMS 전산시스템을 통해 보고자료 등을 온라인으로 입력하도록 되어 있다. 영국의 경우 중앙정부는 지방정부의 보고자료를 통해 프로그램의 모니터링을 실시하고, 이에 따른 예산을 지급한다.

미국에서는 수급가구의 규모 및 직원의 전문성 등에 따라 인력운영이 상이하지만, 보통 1명의 직원이 약 150가구를 관리하고 있다. 이는 담당 직원이 임대차계약, 임대인 및 임차인 관리, 각종 보고자료 및 대기자명부 관리 등의 폭넓은 업무를 담당하고 있기 때문이다. 영국의 경우 지방정부에 따라 차이가 있는데, 주거급여 담당자 1인당 500가구~1,000가구를 관리하고 있다.

미국과 영국은 중앙정부의 주거비 보조제도 이외에도 이와 관련된 추가적인 주거비 보조제도를 실시하고 있다. 미국의 경우 자활 프로그램을 통해 수급가구의 경제적 자립과 탈수급을 장려하고 있다. 또한 중앙정부 프로그램의 대기기간이 길어 수급가구 선정이 지연되는 경우 주정부 차원의 주거비 보조제도를 통해 일시적으로 지원하고 있다. 영국은 주거급여와 지역주택수당의 수급가구가 일시적인 재정적인 어려움으로 주거위기에 처했을 경우 지방정부 담당팀의 재량으로 추가적인 주거비를 지원하고 있다. 영국

은 주거비 보조제도를 통해 저소득가구의 주거안정을 촘촘하게 보장하고 있는 것이다.

〈표 4-17〉 미국과 영국의 주거비 보조제도

구 분	미국 주택선택바우처(HCV)	영국 주거비 보조제도(HB · LHA)
프로그램 운 영	- 지역의 특별행정기관인 공공주택청이 수급가구를 선정하고 관리 - 매년 중앙정부에서 지방정부로 편성된 예산 범위 내에서 운영	- 지방정부별로 상이 • 지방정부 내 통합급여담당팀에서 운영 • 외부기관에 아웃소싱을 주고 담당팀에서는 관리 및 모니터링을 실시하는 지방정부도 있음. - 지방정부에서 수급가구에 예산을 집행하고 사용된 금액을 중앙정부에 청구하는 방식
모니터링	- SEMAP 평가를 통한 중앙정부의 모니터링 시스템 도입 - VMS 전산시스템을 도입하여 자료입력 및 보고의 전산화	- 지방정부의 보고자료를 통한 중앙정부의 프로그램 모니터링
인 력 운영방식	- 공공주택청 조직은 1인의 직원이 약 150세대를 관리하는 것이 적합하다고 권고	- 지방정부별로 상이 • 지방정부의 통합급여담당팀이 다른 급여와 통합적으로 운영
추가적인 지원제도	- 자활 프로그램(FSS) : 주택선택바우처 수급자의 자활능력을 향상시키기 위한 취업 및 교육훈련 프로그램 - 주정부 주거비 보조제도(SFHAP) : 중앙정부의 주택선택바우처 프로그램 대기자를 일시적으로 지원하거나, 특정 주거취약계층의 주거비를 보조하는 주정부 차원의 주거비 보조제도	- 주거비 추가보조제도(DHP) : 주거급여 수급가구로 일시적인 재정적 어려움이 있는 경우 지원 가능함. 지원 여부를 포함한 지원기간, 지원금액 등은 지방정부의 담당팀에서 심사하고 결정

따라서 한국의 주거비 보조제도 역시 프로그램 운영에 있어 효율성과 형평성을 최대화할 수 있는 방안을 추구하여야 한다. 중앙정부는 예산을 편성하고 제도적인 장치와 적정 프로그램을 마련하여 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 미국의 경우 부족한 재원으로 신청가구의 대기기간이 평균 2년~10년 이상이기 때문에 지원대상의 형평성 문제가 제기된다. 반면 영국의 경우 지원자격을 충족하면 지속적으로 지원하고 있어 수급가구의 경제적 자립에 부정적인 영향을 미치는 등 제도의 효율성 문제가 제기되기도 한다. 따라서 중앙정부는 신청가구의 대기기간을 최소화하고, 수급가구의 경제적 자립을 도울 수 있는 규모의 재정적 지원과 프로그램을 마련할 필요가 있다. 지방정부가 실제적인 프로그램의 집행계획을 세우고, 수급가구를 집중관리하여 맞춤형 복지를 실현하는 방식으로 운영을 바꿀 필요도 있다.

프로그램 운영의 지방정부의 역할을 강화하고, 중앙정부의 모니터링 체계를 구축하면 수급가구의 주거수요에도 효과적으로 대응할 수 있어 유리하다. LH공사 등의 조사

전담기관은 전문적인 조직구조를 갖추고 업무별 적정인원을 배치할 필요가 있다. 미국에서 대규모 조직을 갖추고 있는 시카고 PHA에서는 직원이 1인당 450가구 정도를 전문적으로 관리하고 있다. 지방정부에서 주거비 보조제도를 운영할 경우 적정 커버율을 고려한 조직체계를 갖추어야 한다. 특히 주택조사원은 주택조사에 있어 전문성과 일관성이 필요하다. 현재 주거급여는 LH공사에서 계약직 형태로 고용한 조사원이 주택조사를 실시하고 있어 동일한 주택에 대해서도 상이한 결과가 나오는 경우가 많다. 따라서 주택조사원의 주관적인 판단이 신청가구의 수급여부에 영향을 미치지 않도록 전문성을 갖춘 조사원을 고용하여야 한다. 또한 장기적으로는 조사원의 방문조사를 통해 신청가구의 통합적인 복지상담이 가능한 체제를 갖추어야 한다.

마지막으로 주거비 보조제도는 수급가구의 경제적 자활·자립을 또 하나의 목표로 하여야 한다. 경제적인 자립을 위해 수급가구가 원하는 교육과 일자리 프로그램을 연계할 수 있도록 민관의 파트너십 구축이 필요하다. 프로그램에 참여한 이후 성과에 따른 인센티브제도 등을 도입하여 의욕을 북돋아줄 수 있는 제도적인 장치도 필요하다. 이는 수급가구가 공공부조에만 의존하지 않도록 경제적인 자립을 지원하는 것이다.

제5장

서울형 주택바우처 개선방안

1_ 서울형 주택바우처 제도의 목표 설정

2_ 서울형 주택바우처 제도의 설계

제5장 서울형 주택바우처 개선방안

1. 서울형 주택바우처의 목표 설정

1) 서울형 주택바우처의 위상 및 평가

(1) 주거비 보조제도의 한 유형

유럽 선진국의 경험과 사례를 살펴보면, 많은 국가들이 저소득 임차가구의 주거안정을 꾀하기 위해 우선적으로 주거권을 보호하기 위한 주택임대차제도를 마련·시행하고 있다. 민간을 활용하여 사회주택·세제우대주택을 공급함으로써, 저렴주택 재고비율을 높이는 정책도 펴고 있다. 그리고 정부부문이 직접 공공임대주택을 공급하거나, 임대료 또는 주거비의 일부를 보조하고 있다.

우리나라의 「주택임대차 보호법」은 대항력, 소액보증금 우선변제, 임대료인상률 제한 등을 통해 임대차계약을 보호하기 위해 마련되었다. 하지만 계약갱신 시 임대료인상률이 무력화되는 등 임차인의 주거권을 보호하는 데 한계가 있는 실정이다. 사회주택·세제우대주택은 사회임대인과 민간임대주택 소유자에게 보조금·토지 및 건물, 세제혜택 등을 제공하여 시장임대료보다 낮은 임대료로 임대할 수 있도록 하는 제도이다. 우리나라의 경우 개략적인 제도가 마련된 상태이지만, 실적은 미미한 상황이다. 공공임대주택과 달리 주거비보조는 시장임대료를 상승시키는 역효과를 발생시켜 도입을 미루다가, 2015년 7월부터 본격적으로 시행하고 있다. 하지만 보장률이 높지 않아, 공공임대주택 공급에 미치는 영향은 작은 편이다.

〈그림 5-1〉 임차가구의 주거안정을 도모하기 위한 제도

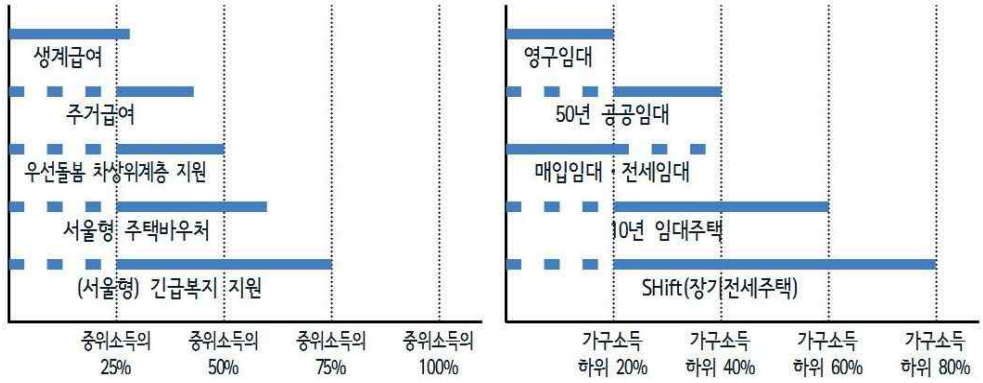
주거비 보조제도 가운데 하나인 서울형 주택바우처는 수혜자들의 제한된 구매능력

(purchasing power)에 대한 지원을 통해, 예산제약을 완화하여 주택서비스를 더 많이 소비할 수 있도록 하는 제도이다. 일반적으로 주거비 보조제도는 수혜자의 주거선택의 폭을 확대하고, 민간임대주택 이용의 효율성을 높일 수 있는 장점이 있다. 하지만 서울형 주택바우처는 임대료에 비해 보조금액이 적어서, 수혜자의 주거선택이나 민간임대주택의 효율성 제고를 달성하기 위한 제도는 아니다.

또한 주거비 보조제도는 주택재고가 부족하거나 수혜자가 많은 경우에는 임대료상승의 요인으로 작용하기도 한다. 하지만 서울형 주택바우처는 연평균 1만 가구 내외에게 지급되고 있어 시장임대료에 대한 영향은 거의 없다고 할 수 있다.

(2) 다른 사회복지 프로그램과의 대상계층 중복

현재 서울형 주택바우처는 최저생계비의 150%(기준 중위소득의 60% 정도) 이하의 저소득가구에게 주거비를 보조하는 제도이다. 주거비를 지원하는 제도 가운데 주거급여(기준 중위소득의 43% 이하), 우선돌봄 차상위계층 지원(기준 중위소득의 50% 이하)[39]보다 정책대상 범위가 넓고, (서울형) 긴급복지 지원(기준 중위소득의 75% 이하)[40]보다는 범위가 좁다.



〈그림 5-2〉 주거비 지원관련 프로그램과 공공임대주택 프로그램의 정책대상

39) 우선돌봄 차상위계층에게는 정부양곡 50% 할인, 노인 개안수술비 지원, 희망키움통장 가입 가능, 지역공동체 일자리사업 참여, 단열·창호공사 지원, 고효율 난방용품 지원, 문화누리카드 발급, 대학생 장학금 지원, 취업성공패키지 참여, 디지털TV 구매보조금 지원, 통신요금 감면, 저소득층 사업자금 대출, 채무조정 분할상환 등의 지원이 이루어지고 있다. 이외에도 동주민센터에서 후원물품 및 후원금을 전달할 때 추천대상자에 포함될 수 있다.

40) 서울형 긴급복지 지원제도는 「긴급복지지원법」상의 긴급복지 위기상황에 해당하는 가구를 지원하는 제도이다. 1회 지원 및 현물지원을 원칙으로 하며, 식사지원, 생필품, 난방연료, 입원수속금 등 위기가구에 필요한 생계, 주거, 의료 등 맞춤형 물품들을 지원한다.

다른 사회복지 프로그램과 비교할 때 서울형 주택바우처는 대상계층이 중복되는 문제가 있다고 할 수 있다. 이러한 제도적 특성에 따라 서울형 주택바우처 고유의 대상자 발굴에 어려움을 겪고 있으며, 동주민센터 공무원은 사회보장 측면에서 주로 우선돌봄 차상위계층을 수혜대상으로 삼고 있다.

서울형 주택바우처는 최저생계비 기준으로 저소득가구에게 주거비를 지원하고 있다. 하지만 현재 국민기초생활보장제도는 최저생계비를 계측하지 않고, 보건복지부장관이 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 기준 중위소득에 따라 급여를 제공하고 있다. 따라서 향후 서울형 주택바우처의 지원대상도 기준 중위소득을 중심으로 재구성하여야 한다. 부양의무자 기준을 적용하지 않는 서울형 주택바우처는 주거급여보다 진일보한 정책이라고 할 수 있다. 하지만 홍보가 제대로 이루어지지 않아 지원대상자가 제도의 내용을 제대로 알지 못하는 프로그램이기도 하다.

서울형 주택바우처의 보조금액은 가구원수에 따라 정액으로 지원하고 있는데, 임대료 수준에 비해 보조금이 적은 편이다. 4인가구 기준으로 매달 58,500원을 지원하고 있는데, 사실상 주거비 보전효과가 작다고 할 수 있다. 주거급여 및 OECD의 가구균등화지수와 비교할 때 지원금액의 형평성 문제도 발생하고 있다. 1인~5인가구의 가구균등화지수가 주거급여 0.63~1.03, OECD 0.48~1.14인데 비해, 서울형 주택바우처는 0.74~1.11로 가구원수가 적을수록 유리하다.

〈표 5-1〉 가구균등화지수

(단위 : 천 원/월)

가구원수	1 인	2 인	3 인	4 인	5 인
서울형 주택바우처	0.74	0.81	0.89	1.00	1.11
주거급여	0.63	0.73	0.87	1.00	1.03
OECD 수정지수	0.48	0.71	0.86	1.00	1.14

그리고 전달체계는 자치구와 동주민센터의 사회복지담당 공무원을 중심으로 운영되고 있는데, 사실상 전담인력이 없는 것이나 마찬가지이다. 신청가구가 제출한 서류를 바탕으로 소득 및 재산조사 등을 통해 지원하고 있다. 하지만 주거비 보조의 기본업무라고 할 수 있는 임대주택 및 임대차계약의 확인, 주거변동 내용에 대한 조사·확인이 제대로 이루어지지 않고 있다. 동주민센터 사회복지담당 공무원의 업무량이 과다하고, 주택과 관련해서는 전문성이 부족하여 대상자 발굴업무는 엄두도 내지 못하는 실정이다. 따라서 주거복지의 사각지대를 해소하기 위해서는 민관협력형 전달체계를 구축하

고, 주택조사 등을 통해 부정수급을 사전에 예방하는 장치를 마련할 필요도 있다고 판단된다.

〈표 5-2〉 서울형 주택바우처 제도의 평가

구 분	내 용	문제점
지원대상	- 최저생계비의 150% 이하인 저소득가구 : 부양의무자기준 미적용	- 홍보가 미흡하고, 사회복지담당 공무원의 업무량이 많아 주로 우선돌봄 차상위계층에게 지원
지원금액	- 가구원수에 따라 정액으로 지원 : 4인가구의 경우 58,500원	- 주거비 보전효과가 미미 - 가구규모별 지원의 형평성 문제가 발생
전달체계	- 동주민센터에 신청 및 접수	- 전담인력의 부재로, 부정수급 및 행정오류에 노출되어 있는 상태

2) 서울형 주택바우처의 목표 설정 대안 검토

주거비보조 프로그램은 정책목표에 따라 수혜대상자와 운영방식 등이 달라질 수 있다. 서울형 주택바우처는 저소득층의 소득보장을 중심으로 사회보장정책으로서 운용하는 방안, 주거취약계층의 주거지원을 중심으로 주택정책으로서 운용하는 방안으로 나눌 수 있다. 그리고 중앙정부의 주거급여를 보완하는 제도로 운용할 수도 있을 것이다.

(1) 사회보장정책으로서의 운용

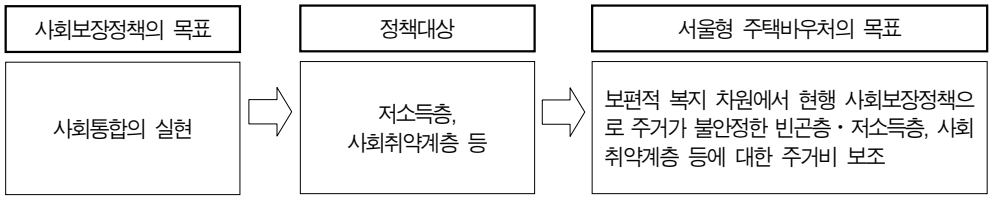
서울형 주택바우처는 월세주택에 거주하는 저소득시민의 주거비부담을 덜어 주기 위해 2002년 월임대료 보조제도로 도입되었다. 당시에 월임대료 보조제도는 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 가구(국민기초생활보장 수급자 제외)와 최저생계비 120%~150% 이하인 가구 중 사회취약계층을 대상으로 하여 사회보장정책의 일환으로 시행되었다.

사회보장정책의 궁극적인 목표는 사회통합을 실현하는 것으로, 정책목표를 달성하기 위해 소득이 낮은 빈곤층·저소득층, 사회적인 지위가 취약한 사회취약계층[41] 등을 대상으로 한다. 따라서 사회보장정책으로서 서울형 주택바우처의 정책목표는 저소득층에게 주거비를 보조하는 것이며, 정책대상계층의 주거욕구가 반영될 수 있도록 임대료를 보조하는 것이다.

이 경우에 부정수급 및 행정오류를 최소화할 수 있도록 기준 중위소득의 50% 이하

41) 경제적인 능력뿐만 아니라 사회적인 지위, 혹은 활동의 제약으로 인한 배제까지 포함된다.

인 가구를 대상으로 할 필요가 있다. 현재 서울형 주택바우처는 소득인정액이 최저생계비의 150%(기준 중위소득의 60%) 이하인 가구를 대상으로 하고 있으나, 실제 운영과정에서 행정력이 많이 소비되는 경향이 있다. 따라서 행복e음 프로그램을 이용하여 간편하게 확인할 수 있는 계층인 기준 중위소득의 50% 이하인 가구를 정책대상으로 하여 지원하는 것이 유리하다.



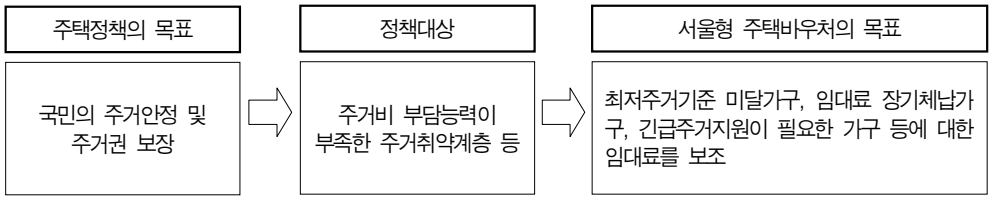
〈그림 5-3〉 사회보장정책으로서 서울형 주택바우처의 목표

보조금액은 현행 서울형 주택바우처의 방식과 동일하게 정액제로 하되, 소득보조 성격이 있다는 것을 감안하여 가구균등화지수를 적용할 필요가 있다. 사회보장정책으로서 서울형 주택바우처를 운용하는 것은 사회·경제적 취약계층의 임대료 지불능력을 향상시키는 효과 외에도 행정 및 운영비용을 최소화할 수 있는 장점이 있다. 그러나 실제 임대료 수준과는 상관없는 정액지급이기 때문에 가구의 주거비 부담능력을 고려하지 않는 단순 소득보조의 성격이 강할 수밖에 없는 단점도 있다.

(2) 주택정책으로서의 운용

주택정책의 궁극적인 목표는 가구의 주거안정과 주거권을 보장하는 것이다. 2015년 5월 「주거기본법」이 국회 본회의에서 통과함에 따라 주택정책의 기본방향이 주택공급 확대에서 주거복지 확대로 전환되고, 향후 사회권으로서 '주거권'의 확보가 주요 정책목표가 될 것으로 예상된다. 주거복지를 향상시키기 위한 10년 단위 및 연도별 주거종합계획을 수립·시행함으로써, 주거복지정책의 실천력이 향상될 것으로 전망된다.

서울형 주택바우처를 주택정책으로서 운용하기 위해서는 주거비 부담능력, 주택상태 등을 고려하여 주거가 불안정한 상태인 주거취약계층에게 주거비를 지원할 필요가 있다. 이 경우 서울형 주택바우처는 사회보장정책으로 운용할 때보다 소득기준을 높여 기준 중위소득 75% 이하 가구를 대상으로 주거비를 보조할 필요가 있다. 다시 말해 저소득가구 가운데 최저주거기준 미달가구, 임대료 장기체납가구, 긴급주거지원이 필요한 가구 등에게 임대료를 보조하여야 한다.



〈그림 5-4〉 주택정책으로서 서울형 주택바우처의 목표

주택정책의 측면에서 서울형 주택바우처를 지원할 경우, 보조금액은 가구의 소득과 임대료를 동시에 고려한 정률지원방식이 바람직하다. 미국의 주택선택바우처, 영국의 지역주택수당 등의 경우 가구가 소득의 일정 부분을 스스로 부담하도록 하고 있으며, 실제임대료와 공정시장임대료(또는 기준임대료)의 차이에 따라 지원금액이 달라진다. 우리나라 주거급여의 경우에도 가구의 소득과 기준임대료를 고려하여 임차급여가 산정·지급되고 있다.

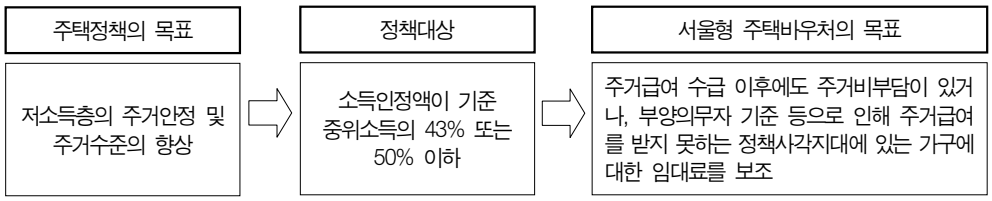
하지만 서울형 주택바우처의 전달체계, 예산상황 등을 고려할 때, 정액방식으로 지원할 수밖에 없다고 판단된다. 정률방식으로 운영할 경우 자치구와 동주민센터의 인력을 늘려야 하는 문제가 발생한다. 게다가 국민기초생활보장제도가 맞춤형 개별급여체계로 개편되면서 서울시가 부담해야 하는 비용이 이미 크게 증가하였기 때문이다.

(3) 주거급여를 보완하는 정책으로서 운용

국가 차원의 주거급여와 서울형 주택바우처는 정책대상이 일부 중복되어, 자칫 정책대상자가 보조금액이 많은 프로그램을 신청하는 경우도 발생할 가능성이 있다. 소득인정액이 기준 중위소득의 43% 이하인 가구에게 지원하는 주거급여는 최저주거기준을 충족하는 지역별 기준임대료에 기초하여 지원되고 있다. 하지만 서울시의 기준임대료는 실제임대료의 80% 수준만 반영하고 있어, 일부 수급가구는 주거급여만으로는 주거안정 및 주거수준 향상이 곤란할 수도 있다.

따라서 서울형 주택바우처를 국가의 주거급여를 보완하는 제도로서 운용하는 것도 대안 중에 하나이다. 현행 국민기초생활보장제도는 부양의무자 기준을 조건으로 하여 급여를 제공하고 있는데, 부양의무자의 소득 및 재산뿐만 아니라 관계단절 등을 확인하는 서류를 제출하여야 한다. 이 때문에 수급대상자가 수급권을 행사하지 않는 경우가 많이 발생하고 있다. 따라서 서울형 주택바우처는 기준 중위소득 43%(또는 50%) 이하인 임대료 과부담가구를 대상으로 주거비를 보조함으로써, 정책의 사각지대를 해소

하는 역할을 할 필요도 있다는 것이다. 하지만 보다 진일보한 주거비 보조제도가 유명무실해지는 단점이 발생할 수 있다.



〈그림 5-5〉 주거급여의 보완정책으로서 서울형 주택바우처의 목표

이 경우 보조금액의 산정방식은 주거급여를 받는 가구의 임대료 부담능력을 보장해 주기 위해 추가적으로 보조금을 지급하는 방식을 고려할 수 있다. 국가의 주거급여를 보완하는 기능으로 서울형 주택바우처를 운용할 경우 주거급여 수급이 제한된 가구, 주거급여 수급액이 부족한 가구에 대해 지원하는 것을 고려할 수 있다. 그러나 주거급여와 서울형 주택바우처의 중복수급가구 발생에 따른 중복수혜와 관련한 논란을 피하기 어려울 것이다.

3) 서울형 주택바우처의 목표 설정

이제까지 서울형 주택바우처는 저소득층에 대한 소득보조의 성격이 강한 제도로서 운영되어 왔다. 그러나 최근 주택임대시장의 변화와 주거복지정책의 강화추세 등 환경변화를 감안할 때, 주거취약계층에게 임대료를 지원하는 주택정책의 성격도 가미할 필요가 있다.

따라서 서울형 주택바우처는 사회보장정책의 일환으로 주거비를 보조(1안)하면서, 주택정책의 일환으로 임대료를 보조(2안)하는 것을 혼합하여 운영될 필요가 있다. 서울형 주택바우처가 주택정책으로서도 기능하기 위해서는 예산 및 전달체계의 한계를 고려하여 주거위기상태에 처한 가구에게 우선적으로 지원할 수 있는 구조를 갖출 필요가 있다. 결국, 현실을 감안하면 서울형 주택바우처는 1안의 정책대상 전부와 2안의 정책대상 일부를 정책대상으로 하여 부족한 주거비와 필요한 임대료를 지원하는 제도로 설계되어야 한다. 장기적으로는 주거급여제도에서 부양의무자 기준이 삭제될 경우에는 주택정책의 일환으로만 제도를 운영하는 것이 바람직하다.

〈표 5-3〉 서울형 주택바우처 대안별 비교

구 분	1 안	2 안	3 안
정책목표	- 보편적 복지 차원에서 사회보장정책의 일환으로 저소득층에게 주거비 보조	- 주택정책의 일환으로 임대료 부담능력이 부족한 저소득층에게 임대료 보조	- 주거급여 수급 이후에도 주거비부담이 있거나, 수급조건에 부합하지 않아 정책사각지대에 있는 가구에 대한 임대료 보조
정책대상	- 기준 중위소득의 50% 이하	- 기준 중위소득의 75% 이하	- 기준 중위소득의 43% 이하 또는 50% 이하
	- 빈곤층·저소득층, 사회취약계층	- 주거취약계층 : 주거위기상태에 처한 가구, 일시적 주거지원이 필요한 가구, 최저주거기준 미달가구 등	- 주거급여 수급가구 또는 비수급 빈곤가구 ①중위소득의 43% 이하인 임대료 과부담가구 ②중위소득의 50% 이하인 비수급 빈곤가구
지급제한	- 생계·주거급여 수급자, 공공임대주택 거주자 등	좌 동	-
지급액	- 가구균등화지수를 고려한 정액지급(현행 서울형 주택바우처의 지급방식으로 금액의 상향조정 필요)	좌 동	①주거급여+α ②가구균등화지수를 고려한 정액지급
희망의 집수리와 연 계	○	△	×
장 점	- 사회·경제적 취약계층의 지불능력 향상 - 행정 및 운영비용 최소화	- 소득기준 완화로 인한 새로운 취약계층에 대한 임대료 지원 확대 - 사회임대인 등 민간부문의 참여 확대	- 주거급여 수급액이 부족하거나 제한된 가구에 대한 주거비 보조 - 사회적 약자인 빈곤층에 대한 소득보전
단 점	- 정액지급에 따라 실제임대료 수준을 고려한 지원은 아님	- 주거취약계층에 대한 조사 및 발굴에 비용 발생 - 정액지급에 따라 실제임대료 수준을 고려한 지원은 아님	- 주거급여와 서울형 주택바우처의 중복수급문제 발생 - 서울형 주택바우처의 고유성 상실

주거급여를 보완하는 정책으로 시행할 경우에는 다음과 같은 문제가 우선 해결되어야 한다. 현재 주거급여는 지방정부가 아닌 중앙정부 주도로 시행되고 있는데, LH공사가 주거급여 전담기관으로서 조사업무를 담당하고 있어 광역정부의 역할이 미미하다. 주거급여 정보시스템을 국토교통부와 LH공사가 비용을 분담하여 구축함으로써, 지방정부가 이를 이용·활용하는 데에는 많은 제약이 있다. 따라서 서울시·자치구 등이 주거급여 수급 확인과 보조금액 산정 등을 위해 주거급여 정보시스템의 공동이용이 필수적으로 이루어져야 한다.

또한 주거급여 수급가구에게 추가적으로 보조금을 지급하는 경우, 현행 주거급여의 기준임대료와는 다른 서울시의 기준임대료를 별도로 산정하여 마련할 필요가 있다. 하

지만 형평성 차원에서 서울시의 추가적인 지원을 받는 가구와 그렇지 않은 가구의 보조금 산정방법에는 여러 가지 논란이 있을 수 있다. 게다가 주거급여 수급가구에게 지급하는 추가적인 보조금액을 산정·지급하는 데에 추가적인 행정 및 운영비용이 소요될 것으로 예상된다. 무엇보다도 서울형 주택바우처의 고유성·정체성이 상실되는 것에 대한 행정과 시민의 이의제기가 예상된다.

종합적으로 정리하자면, 서울형 주택바우처의 목표는 사회보장정책의 일환으로 저소득층에 대한 주거비를 보조하고, 주택정책의 일환으로 주거위기상태에 처한 가구에 대한 임대료를 보조하는 것으로 설정되어야 한다. 부가적으로 사회주택 공급 활성화 측면에서 저소득층에게 저렴하게 주택을 임대하고 있는 사회임대인의 운영비를 보조하도록 한다.

2. 서울형 주택바우처의 제도설계

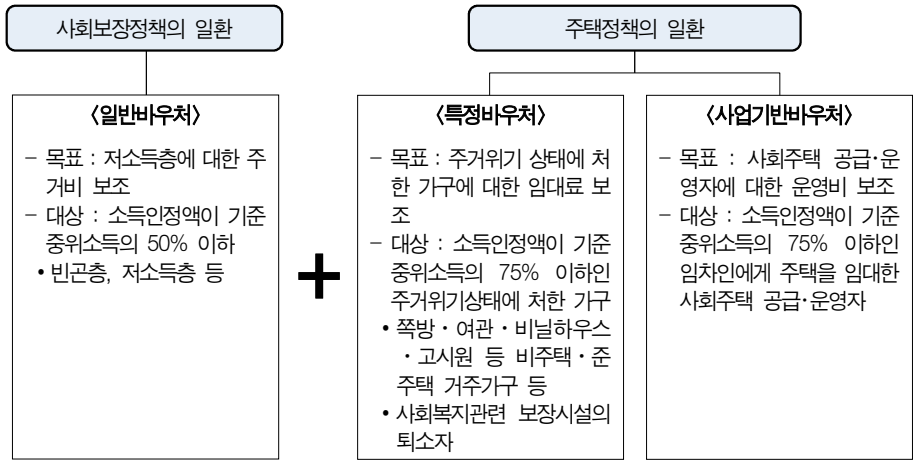
1) 주택바우처의 유형 세분화

저소득층에 대한 주거비 보조, 주거위기가구에 대한 지원, 사회주택 공급 활성화의 목표를 달성하기 위해, 서울형 주택바우처는 크게 3가지의 세부 프로그램으로 구성할 필요가 있다.

첫째, 사회보장정책의 일환으로 저소득층의 주거비를 보조하는 '일반바우처'이다. 이는 빈곤층, 저소득층 등 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 가구를 대상으로 주거비를 보조하는 것이다.

둘째, 주택정책의 일환으로 주거위기상태에 처한 가구들에게 임대료를 보조하는 '특정바우처'이다. 이는 비주택·준주택 거주가구들이 주택으로 이주하도록 유도하는 데 그 목적이 있으며, 쪽방, 여관, 비닐하우스, 고시원 등에 거주하는 가구를 대상으로 하여 이들이 주택으로 이주하는 경우에 한하여 지원하도록 한다. 그리고 사회복지관련 보장시설에서 퇴소하는 사람 및 가구가 민간임대주택을 임차하여 지역사회에 복귀하는 데 도움을 주도록 한다.

셋째, 역시 주택정책의 일환으로서 사회주택 공급의 활성화를 목적으로 하는 '사업기반바우처'이다. 가구소득이 기준 중위소득의 75% 이하인 임차인에게 주택을 임대한 사회주택 공급·운영자에게 운영비를 보조하도록 한다.



〈그림 5-6〉 서울형 주택바우처의 제도개선(안)

2) 지원대상 및 기준

(1) 일반바우처

소득을 보조하는 사회보장정책으로서의 성격을 유지하기 위해서, 일반바우처는 기준 중위소득의 50% 이하에 해당하는 빈곤층과 저소득층에게 주거비를 지원하도록 한다. 단, 주거복지 프로그램의 중복수혜 방지, 정책의 형평성 차원에서 공공임대주택 거주가구, 쪽방・고시원, 근린생활시설 등에서 계속 거주하는 가구, 장애인거주시설, 노인·정신요양시설, 아동양육시설, 미혼모가족복지시설, 가정폭력피해자복지시설 등의 사회복지관련 보장시설 거주자 등에 해당하는 경우는 지원대상에서 제외하도록 한다.

〈표 5-4〉「국민기초생활 보장법 」상의 기준 중위소득

(단위 : 천 원)

구 분	1 인	2 인	3 인	4 인	5 인	6 인	7 인
중위소득	1,562.3	2,660.2	3,441.4	4,222.5	5,003.7	5,784.9	6,566.0
중위소득의 43%	671.8	1,143.9	1,479.8	1,815.7	2,151.6	2,487.5	2,823.4
중위소득의 50%	781.2	1,330.1	1,720.7	2,111.3	2,501.9	2,892.5	3,283.0
중위소득의 75%	1,171.8	1,995.1	2,581.0	3,166.9	3,752.8	4,338.7	4,924.5

서울형 주택바우처의 전세전환가액 및 산정방식은 다음과 같이 개선할 필요가 있다. 현재 적용 중인 전세전환가액 7,000만 원은 「주택임대차보호법」에 의한 소액보증금 못 미치는 금액이므로, 법률과 연동하여 9,500만 원으로 상향조정하도록 한다. 또한

월세의 50개월분을 반영하는 전세전환가액을 개선하여 '전환이율'을 적용하도록 한다. 예를 들면 월세가 10만 원인 경우 50개월분은 500만 원인데 비해, 전환이율(연간 8%)을 적용할 경우에는 1,500만 원이다.

(2) 특정바우처

주거위기에 처한 가구가 민간임대주택으로 주거를 이동하는 경우 한시적으로 지원금액을 높여 임대료를 보조하도록 한다. 주거위기가구에는 사회복지관련 보장시설 거주·퇴소자, 쪽방·고시원 거주가구, 비주택(비닐하우스·여관 등) 거주가구, 민간임대주택 거주가구 중 임대료연체 등의 사유로 퇴거위기에 처한 가구 등이 포함된다. 이러한 주거위기가구가 민간임대주택으로 이동 시 1년 동안은 일반바우처 지원금액의 1.5배~2.0배 정도를 지원하고, 1년이 지나면 소득·재산조사를 거쳐 일반바우처로 전환하여 지원하도록 한다.

(3) 사업기반바우처

사회주택은 공공자원과 민간자원을 결합하여 저렴한 주택을 공급하는 것으로 정의할 수 있다. 즉, 국가 또는 지방정부가 토지, 기금, 융자 등을 지원하고, 이를 이용하여 민간부문이 저렴하게 공급하는 주택이다. 공공의 자원만으로 공공임대주택을 공급하는 데 한계가 있는 현재 상황에서, 사회주택은 저렴주택을 확보하는 중요한 정책수단으로 대두되고 있다. 2015년 1월 서울시는 「사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」를 제정 및 시행하였으며, 6월에는 「주거기본법」이 제정됨에 따라 국가와 지방정부가 공익을 실현하는 사회주택의 공급을 지원할 수 있는 법적 기반이 마련되었다.

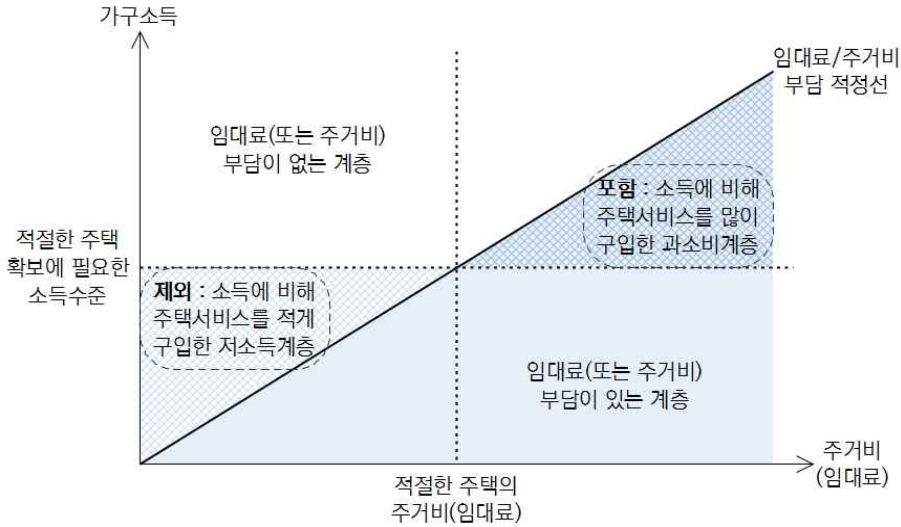
사회주택은 공공부문이 민간활력을 이용하여 주택을 공급함으로써 국가 또는 지방정부의 공공임대주택 공급부담을 줄일 수 있는 장점이 있다. 또한 공공부문이 일일이 챙길 수 없었던 저소득 입주자의 커뮤니티 형성, 입주자의 자발적 관리참여 등을 유도하는 것이 가능하다.

사업기반바우처는 사회주택을 공급·관리하는 사회임대인을 육성하기 위한 하나의 방안으로, 서울형 주택바우처를 이용하여 사회주택의 운영비를 보조하는 수단이다. 다만, 운영비 보조대상 사회주택은 주변시세보다 저렴한 수준(70%~90% 이하)으로 임대료가 책정될 필요가 있다. 그리고 저소득층 및 사회취약계층의 입주기회를 확대하기 위해 소득인정액이 기준 중위소득의 75% 이하인 입주가구에 대응하여 지원하도록 한다.

3) 지원금액의 산정

(1) 지원금액 산정의 전제조건

가구가 최저주거기준 또는 적정주거기준을 충족하고, 주택서비스의 과소비를 하지 않는 상태의 적절한 임대료를 지불하고 있다는 가정 하에 지원금액을 산정하였다. 전통적인 방식인 소득 대비 임대료(또는 주거비)의 비율은 소득에 비해 주택서비스를 적게 구입한 계층은 정책대상에서 제외되거나, 주택서비스 과소비계층은 포함되는 약점이 존재한다.



〈그림 5-7〉 소득에 따른 적정임대료 수준

4인 표준가구를 기준으로 하여 개편 주거급여의 가구원수별 균등화지수를 적용하여 지원금액을 산정하였다. 소득보장에 초점을 두는 주거복지 프로그램이기 때문에 소득기준 가구균등화지수를 적용하는 것이 합리적일 것이다. 하지만 임대료(또는 주거비)를 보조하는 주거복지 프로그램이라는 점에서, 개편 주거급여제도 상의 가구원수별 기준임대료의 비율을 적용하도록 하겠다.

(2) 적절한 임대료의 결정

적절한 임대료의 수준을 결정하기 위해 (보증부) 월세 실거래가를 분석한 결과, 보증금은 평균 3,662.7만 원, 월임대료는 평균 42.5만 원, 월세전환임대료는 평균 65.4만 원으로 나타났다. 그리고 전체 임대료에서 월임대료가 차지하는 비율은 65.0%로 분석

되었다.

그러나 일정 규모 이상의 아파트는 상대적으로 저렴하지 않다는 점에서 비아파트(단독·다가구주택, 연립·다세대주택 등)만을 대상으로 분석한 결과, 월세전환임대료는 평균 55.0만 원으로 나타났다.

〈표 5-5〉 최저주거기준을 충족하는 주택의 임대료

(단위 : 만 원)

구 분	보증금		월임대료		월세전환임대료		비고 : 계약건수	
	전 체	비아파트	전 체	비아파트	전 체	비아파트	전 체	비아파트
14㎡~26㎡ 미만(1인)	1,837.7	1,780.0	36.5	35.1	47.9	46.2	22,163	19,783
26㎡~36㎡ 미만(2인)	2,470.3	2,283.1	38.2	36.0	53.7	50.3	19,754	17,477
36㎡~43㎡ 미만(3인)	3,019.5	2,864.5	39.9	37.8	58.8	55.7	15,159	12,601
43㎡~46㎡ 미만(4인)	3,682.6	3,606.5	44.3	42.2	67.3	64.7	5,143	4,190
46㎡~55㎡ 미만(5인)	4,438.9	3,964.7	45.0	41.5	72.7	66.3	13,828	10,750
55㎡~60㎡ 미만(6인)	9,342.0	4,743.4	61.3	43.7	119.7	73.4	12,762	4,492
전 체	3,662.7	2,745.6	42.5	37.8	65.4	55.0	88,809	69,293

주 : 월세전환이율은 연 7.5%를 적용함.
자료 : 서울시, 2015, 주택실거래가-월세 원자료.

(3) 적절한 지원금액의 산정

4인 표준가구를 기준으로 하위 25%와 50%의 월세전환임대료를 이용하여 월세가구의 월임대료 수준을 계산하였다. 4인 표준가구가 최저주거기준을 충족하는 주택의 하위 25%인 월임대료는 30.6만 원, 하위 50%는 38.2만 원으로 나타났다. 그리고 적정주거기준을 충족하기 위해서는 34.9만 원~45.5만 원의 월임대료를 지불하여야 하는 것으로 나타났다.

서울형 주택바우처의 보조금이 월임대료의 20%, 30%, 40% 수준을 지원한다는 가정 하에 개선(안)을 도출하였다. 그 결과 월임대료의 20% 수준의 보조금은 현행과 비교하였을 때 인상폭이 너무 작고, 40% 수준은 현행보다 2배 이상의 예산이 투입되어야 하기 때문에 월임대료의 30% 수준이 바람직할 것으로 판단된다.

〈표 5-6〉 서울형 주택바우처의 보조금액 개선(안)

(단위 : 만 원)

구 분		월세전환 임대료	월세전환 임대료의 65%	보조금액의 수준		
				월임대료의 20%	월임대료의 30%	월임대료의 40%
4인 표준가구가 최저주거기준을 충족하는 주택을 임차할 경우	하위 25%	47.0	30.6	6.1	9.2	12.2
	하위 50%	58.8	38.2	7.6	11.5	15.3
4인 표준가구가 적정주거기준을 충족하는 주택을 임차할 경우	하위 25%	53.8	34.9	7.0	10.5	14.0
	하위 50%	70.0	45.5	9.1	13.7	18.2

주 : 월세전환이율은 연 7.5%를 적용함.
자료 : 서울시, 2015, 주택실거래가-월세 원자료.

(4) 가구규모별 지원금액(안)

4인 표준가구에 대한 지원금액을 기준으로 개편 주거급여의 기준임대료를 이용하여 가구균등화지수를 구한 다음에 가구원수별 보조금을 산정하였다.

〈표 5-7〉 개편 주거급여의 기준임대료와 가구균등화지수

(단위 : 만 원)

구 분	1 인	2 인	3 인	4 인	5 인	6인~7인
기준임대료	19	22	26	30	31	36
가구균등화지수	0.633	0.733	0.867	1.000	1.033	1.200

산정한 결과, 1안은 1인가구 5.8만 원, 2인가구 6.7만 원, 3인가구 8.0만 원, 4인가구 9.2만 원, 5인가구 9.5만 원, 6인 이상 가구 11.0만 원이다. 2안은 1인가구 6.7만 원, 2인가구 7.7만 원, 3인가구 9.1만 원, 4인가구 10.5만 원, 5인가구 10.9만 원, 6인 이상 가구 12.6만 원이다. 단, 실제 월임대료가 지원금액 개선(안)보다 적을 경우 실제 월임대료만을 보조하도록 한다.

〈표 5-8〉 서울형 주택바우처 지원금액의 개선(안)

(단위 : 만 원)

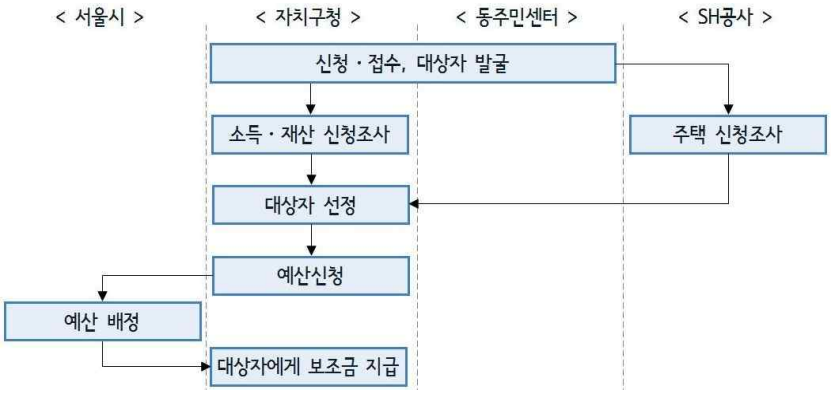
구 분	1 인	2 인	3 인	4 인	5 인	6인 이상
개선 : 1안	5.8	6.7	8.0	9.2	9.5	11.0
개선 : 2안	6.7	7.7	9.1	10.5	10.9	12.6

4) 전달체계

서울형 주택바우처 중 일반바우처의 경우에는 기존의 전달체계에 조사기관의 역할을 추가하여 신청자의 주택에 대해 규모, 방수, 성능 등을 주택조사를 통해 파악하도록 한다. 그리고 조사기관은 임대차계약 사실관계, 임대료의 수준 및 적정성 등을 조사하여 부정수급을 사전에 예방하여야 한다. 주거지 및 임대료 변동 등을 종합적으로 모니터링하여 정책의 효과성을 제고하기 위함이다. 장기적으로는 저소득층에 대한 주거상담을 통해 주거욕구를 파악하고, 적절한 주거복지 프로그램을 패키지화하여 지원하는 체계를 구축하도록 한다. 특정바우처와 사업기반바우처의 경우에는 대행기관이 서울시로부터 위탁을 받아 운영하도록 한다.

(1) 일반바우처

일반바우처의 경우 서울형 주택바우처 신청이 접수되면, 조사기관이 주택 신청조사를 수행하여 임대차계약을 확인하고 주거현황과 주거복지수요를 파악하여야 한다. 자치구는 소득 및 재산조회 및 조사기관의 조사결과를 토대로 일반바우처 대상자를 선정한다. 수혜가구의 이사 및 재계약시기 도래 시 조사기관은 확인조사를 실시하는 것이 필요하다.

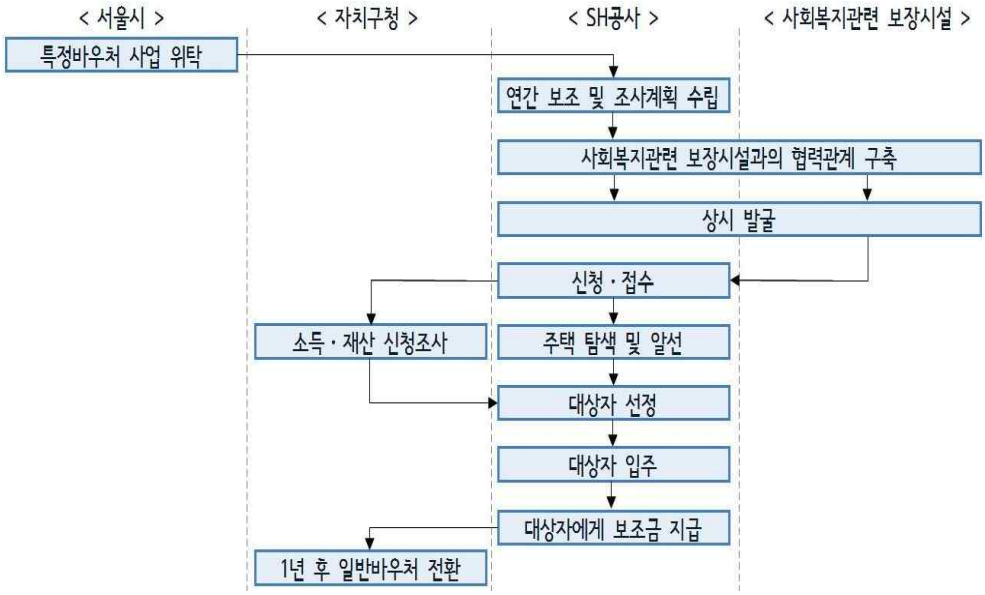


〈그림 5-8〉 서울형 주택바우처 중 일반바우처 전달체계

(2) 특정바우처

대행기관은 서울시의 위탁 하에 매년 특정바우처 보조 및 조사계획을 수립하고, 사회복지관련 보장시설과의 협력관계를 구축하도록 한다. 상시 발굴체계를 통해 특정바우처의 신청이 접수되면, 대행기관은 주택 탐색 및 알선업무를 담당한다. 자치구는 신청

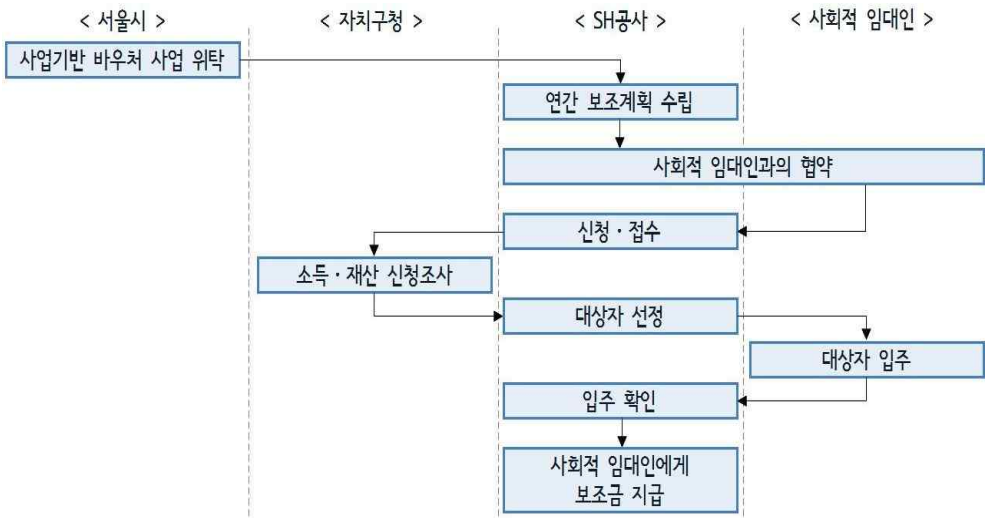
자에 대해 소득 및 재산조회 결과를 대행기관이 통보한다. 그리고 자치구의 소득 및 재산조회 결과를 바탕으로 대행기관은 대상자를 선정하고, 대상자의 입주를 확인 및 관리하도록 한다. 입주 후 특정바우처 지급기간 동안에는 증액된 보조금을 대상자에게 지급하지만, 특정바우처 지급기간 이후에는 대상자는 일반바우처를 받게 되며 자치구에서 대상자를 관리한다.



〈그림 5-9〉 서울형 주택바우처 중 특정바우처 전달체계

(3) 사업기반바우처

대행기관은 서울시의 위탁 하에 매년 사업기반바우처 보조계획을 수립하고, 사회적 임대인과의 협약을 통해 사업기반바우처를 운영하도록 한다. 일반바우처와 마찬가지로 신청이 접수되면, 자치구의 소득 및 재산조회 결과를 토대로 대행기관이 대상자를 선정한다. 보조금은 대행기관이 대상자의 입주 확인을 거쳐 사회임대인에게 지급한다.



〈그림 5-10〉 서울형 주택바우처 중 사업기반바우처 전달체계

제6장

SH공사의 주거비 보조제도 운영방안

1_ 주거비 보조제도 통합운영 모델

2_ 서울형 주택바우처의 소요재원

3_ 주거비 보조관련 조직 및 인력 운영방안

4_ 서울시 및 SH공사의 향후 과제

제6장 SH공사의 주거비 보조제도 운영방안

1. 주거비 보조제도 통합운영 모델

1) 주거비 보조제도 통합운영의 필요성

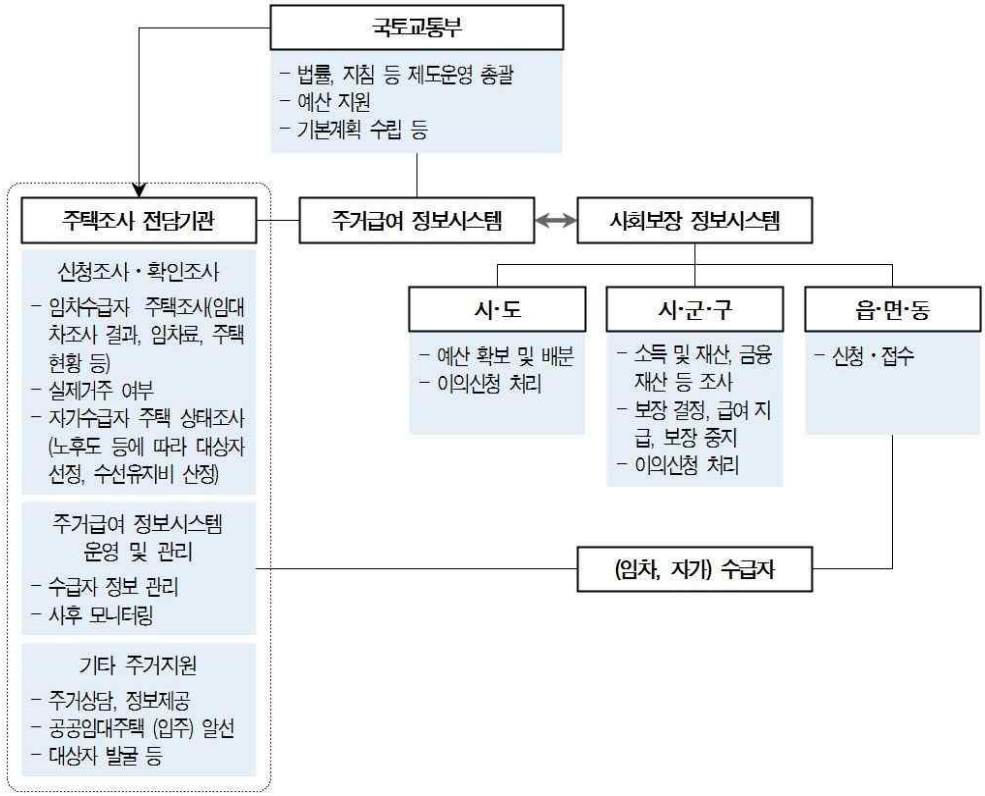
저소득 서울시민에게 보조하는 주거급여는 서울시 차원에서 담당·운영할 때 행정상의 오류를 줄이고, 담당공무원과 조사기관의 협력성·효율성도 제고할 수 있다. 이는 지방정부가 중앙정부보다 지역의 상황과 주민의 특성을 더 잘 파악하고 있기 때문이다. 현재 국가 차원의 주거급여는 국토교통부 산하의 LH공사가 주택조사 전담기관으로 참여하여 주거급여 정보시스템을 통해 수급자를 관리하고 있다. 하지만 주거급여를 시행하면서 자치구의 사회복지 공무원과 LH공사 직원, 국토교통부와 SH공사 간에 업무와 관련하여 여러 가지 문제점이 드러나고 있다.

우선, LH공사가 전국단위의 광범위한 지역을 조사·관리하고 있는데, 서울의 경우 자치구, 동주민센터 등의 공공기관과 업무협의 시 어려움이 발생하고 있다. 예를 들면, 공공임대주택 거주자의 주거급여는 임대사업자에게 직접 지원하는데, 지원금액의 오류가 발생하여 환급처리 등의 상황이 발생하면 수급가구에 직접 되돌려 주어야 한다('주거급여 실시에 관한 고시' 제16조). 이에 따라 자치구는 수급가구에게 더 많이 준 급여액을 환수하여야 하는 어려움이 발생하고 있다. 환수과정에서 LH공사는 자치구와 별도의 협의과정이 없이 수급가구에게 일괄적으로 환수처리를 하고 있다. 이에 비해 SH공사는 자치구와 협의를 통해 순차적으로 환수업무를 처리하는 등 자치구와의 업무협조가 비교적 수월하게 이루어지고 있는 상황이다.

현재 서울형 주택바우처는 전산시스템이 구축되지 않은 상태에서 주로 수기로 관리되고 있다. 서울형 주택바우처의 수기작업으로 인해 수혜가구의 주거이동, 가구원수의 변동 등을 매월 수혜가구별로 재확인하여야 하기 때문에, 담당공무원의 업무가 가중되고 있는 실정이다. 지급대상 및 지원금액의 오류가 자주 발생하고 있고, 환수처리를 하는 데에 비용도 발생하고 있다. 이러한 상황에서 2016년부터 서울시는 서울형 주택바우처 조사·운영에 관한 업무를 SH공사에 위탁하는 것을 검토하고 있다.

한편 국토교통부가 총괄하는 주거급여의 전달체계에서 광역지방정부의 역할은 매칭으로 예산을 분담하는 것 외에는 거의 없는 실정이다. 하지만 예산을 분담하기 때문에

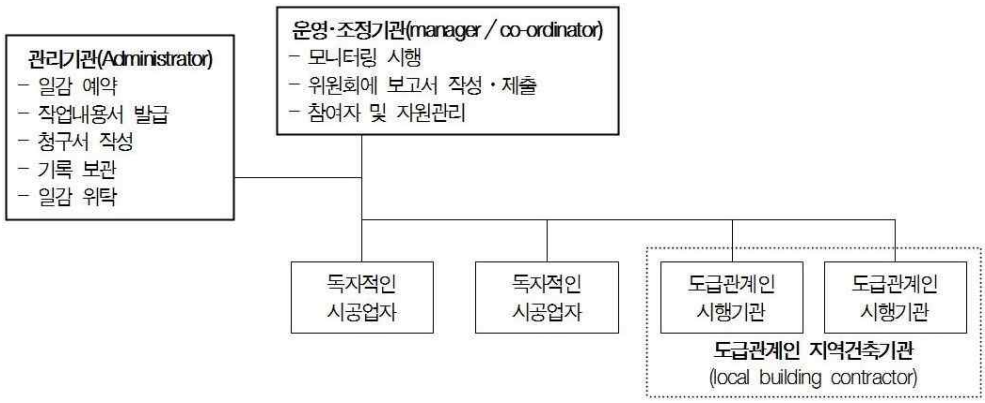
주거급여는 사실상 국토교통부의 주거복지 프로그램이 아니고, 중앙정부와 지방정부 공동의 프로그램이다. 따라서 주민에게 맞춤형으로 주거복지 프로그램을 더 잘 제공할 수 있는 시·도의 경우에는 주택조사업무도 이관할 필요가 있다.



〈그림 6-1〉 현행 주거급여 지원을 위한 행정체계

자료 : 국토교통부, 2015, 「2015년도 주거급여 사업 안내」, p.26.

주거비보조 프로그램의 빠른 정착을 위해, LH공사를 주택조사 전담기관으로 지정한 것은 어쩔 수 없는 선택이었다고 생각된다. 하지만 영국을 비롯한 대부분의 선진국은 주거급여 및 주택수당을 지방정부 중심으로 운영하고 있다. 영국의 주택개량사업의 경우도 지역별로 운영·조정기관과 관리기관을 분리하여 전달체계를 구축하고 있다. 우리나라도 광역지방정부 및 기초지방정부가 적극적으로 참여할 수 있도록 전달체계를 개선하여 맞춤형 주거지원이 이루어질 수 있어야 한다.



〈그림 6-2〉 영국 주택개량사업의 서비스전달체계 모형

자료 : Foundations · Department for Communities and Local Government, 2009, *The Future Home Improvement Agency: Handyperson services report*, p.43의 모형 a와 모형 b을 병합하여 재구성함.

향후 서울에서 주거급여와 서울형 주택바우처가 통합적으로 운영되면, 정책의 사각지대를 최소화하는 데 기여할 수 있을 것이다. 수요자 입장에서도 부양의무자기준 등에 따라 주거급여를 받지 못하는 경우에 서울형 주택바우처를 신청하여 주거복지 프로그램을 연속적으로 이용할 수 있는 장점이 있다. 현재 주거급여는 신청탈락가구나 수급탈락가구의 경우 별도의 구제방법을 마련하고 있지 않아 정책의 사각지대가 발생하고 있다. 주거급여 수급권자로 선정되지 못하거나 수급권이 박탈될 경우 서울형 주택바우처를 지급받을 수 있는 시스템이 구축되면, 정책의 사각지대를 줄이는 데 큰 도움이 될 것이다. 수혜가구 입장에서도 주거급여 수급자로 선정되지 못한 상태에서 서울형 주택바우처를 지원받게 되면, 소득보조가 아닌 주거비보조로 인식하고 받아들일 수 있을 것이다.

2) 주거비 보조제도 통합운영의 전제 및 방향

주거급여와 서울형 주택바우처를 통합적으로 운영하기 위해서는 주택조사 및 주거복지욕구 등을 파악할 수 있는 전담기관이 필요하다. 주거급여와 서울형 주택바우처의 전달체계에서 가장 중요한 역할을 하고 있는 동주민센터의 사회복지 담당공무원의 업무량이 과도하기 때문이다. 서울형 주택바우처 신청가구의 주택조사 업무를 전담기관이 담당하면, 동주민센터의 직원의 업무량을 줄이면서 더 많은 저소득가구의 주거욕구를 파악할 수 있을 것이다.

전담기관은 서울시와 업무협의가 수월하고, 주거복지 정책대상자의 주거욕구에 효율적으로 대응할 수 있는 SH공사로 선정할 필요가 있다. 그동안 SH공사는 서울시에 공공임대주택을 공급·관리하고, 입주자의 주거복지를 신장시키기 위해 많은 노력을 경주해 온 공기업이다. 서울시 전역에 11개의 주거복지센터를 운영하고 있는 SH공사는 현재 공공임대주택 관리와 입주민 상담에 주력하고 있으나, 주거복지 전문기관으로 거듭나기 위해 노력 중이다.

〈그림 2-11〉에서 언급하였듯이 서울시는 주거복지 프로그램을 종합화·체계화하여 맞춤형으로 제공하여야 하는 과제가 있다. 그리고 SH공사는 공공임대주택 공급·관리뿐만 아니라 주거비 보조제도와 주택개량사업, 도시재생사업까지 사업분야를 확대하고 있는 과정에 있다. 따라서 SH공사는 서울형 주택바우처를 운영하는 것으로 시작하여 단계적으로 주거비보조 프로그램을 운영할 수 있도록 역량을 강화하여야 할 것이다.

인터뷰 결과, 현재 SH공사의 담당부서는 서울형 주택바우처의 주택조사업무와 동시에 자가가구 수선유지급여를 LH공사로부터 이관받아 운영하는 방식을 선호하고 있다. 하지만 자가가구 수선유지급여는 단기간의 시범사업, 자가가구 등의 주거상황이 제대로 반영되지 못한 매뉴얼 등으로 인해 문제점이 드러나고 있는 상황이다. 수선유지급여의 지원대상은 주택의 노후도, 가구원수, 소득인정액 순으로 우선순위를 정하도록 하고 있으나, 이들 요인만으로는 우선순위를 결정하기란 거의 불가능에 가까운 일이다. 무엇보다 최저주거기준과 주택품질을 평가·조사하는 조사원의 전문성이 부족하여, 주택의 구조안전, 시설 및 설비 등의 상태를 파악하여 노후도점수를 산정하는 데 한계가 있다. 이처럼 노후도점수 산정기준과 우선순위 결정기준의 모호성, 조사원의 비전문성 등으로 인해 신청가구의 민원이 계속되고 있어 매뉴얼과 함께 조사방법의 개선이 모색되고 있는 실정이다.

주거급여제도는 초단기의 시범사업만을 거쳐 본격적으로 도입·시행됨에 따라 제도의 안정적인 정착을 위해서 많은 개선이 필요한 프로그램이다. 미국은 주거비 보조제도를 도입하기 위해 1971년~1980년까지 10년 동안 12개의 도시에서 시범사업을 실시하였고, 운영과정의 오류와 결과를 모니터링과정을 거쳐 확대 실시한 바 있다. 현행 주거급여는 제도의 안정화뿐만 아니라 전산시스템의 안정화도 요구되는 실정이다. 게다가 LH공사는 주택조사 전담기관으로 참여하기 위해 전산시스템 구축, 조사원 고용 등의 운영비용에 자체자금을 투입하였다. LH공사도 조직의 사활을 걸고 주거복지 전문기관이 되려고 하기 때문에, 단기간 내에 주거급여 주택조사업무를 지방정부로 이관하려 하

지 않을 것이다. 이는 당초 '주거급여 실시에 관한 고시' 제정안에는 고시 폐지·개정기한이 2018년 3월 말까지이었는데, 제정 시에는 2018년 6월 말까지로 연장된 것만 보더라도 짐작할 수 있다.

따라서 SH공사가 2016년부터 주거급여를 본격적으로 운영하는 것은 위험부담이 크다고 판단된다. 우선 서울형 주택바우처를 먼저 운영해보고, 주거복지 정보시스템의 공동이용을 전제로 서울지역 주거급여 시범사업에 참여한 후에 본격적으로 운영하는 것이 현실적인 대안일 것이다. 결론적으로 서울형 주택바우처와 주거급여를 통합운영하는 데에는 2가지 단계를 거칠 수밖에 없다.

1단계에는 서울형 주택바우처 운영을 위한 조직의 개편과 사회복지사 등의 전문인력 확보가 필요하다. 서울형 주택바우처와 함께 희망의 집수리사업을 동시에 운영함으로써 주택조사와 관련된 경험을 축적하고, 가구상담을 통해 주거복지 욕구를 파악하는 데 주력하도록 한다. 주거급여의 운영과 전산시스템 등이 안정화되면, 서울시에서 2개~4개 정도의 자치구를 대상으로 시범적인 주거급여 주택조사에 참여하도록 한다.

2단계에는 서울시민을 대상으로 하는 주거급여의 주택조사업무가 SH공사로 이관되면, 본격적으로 임차가구 및 자가가구의 주택조사업무를 수행할 필요가 있다. 특히 자가가구 수선유지급여는 기존의 집수리사업을 수행한 기관과의 협조체계를 잘 구축하도록 한다.

3) 주거비 보조제도 통합운영 모델

(1) 1단계 : 서울형 주택바우처 및 희망의 집수리사업 조사·시행

1단계에서 SH공사의 역할은 다음 〈그림 6-3〉과 같다.

서울형 주택바우처	희망의 집수리사업	전산시스템 구축·운영
- 일반바우처 : 주택방문조사를 통한 주택 내부상태, 주변환경조사, 거주여부 등 확인 - 특정바우처 : 비주택 거주자 발굴·상담, 주거상향이동 유도, 주택탐색 등 - 사업기반바우처 : 사회주택의 사업자·운영자 발굴·지원	- 구조안전성 판정, 위생성 판정, 거주적절성 판정의 절차를 거쳐 주택 개량사업 시행 - 대안주거 마련 방안 검토	- 서울시 주거복지 통합시스템 구축·운영 - DB 구축을 통한 맞춤형 주거복지 서비스 제공의 기반 마련

〈그림 6-3〉 주거비 보조제도 1단계 사업운영 시 SH공사의 역할

가. 서울형 주택바우처

서울형 주택바우처의 경우 일반바우처 운영에서 주택방문조사를 통한 주택 내부상태, 주변환경조사, 거주여부 등을 확인하도록 한다. 현재 동주민센터에 첨부서류를 제출하고 신청하는 방식으로 운영되고 있는 것을 개선하여, 주택조사 등의 업무 도입을 통해 주거비 지원의 적확성을 제고할 필요가 있다. 이 때 SH공사는 주택조사업무를 담당하여, 주거급여와 마찬가지로 신청가구의 가구현황, 임대차관계 및 내용, 주택현황 등을 조사한다. 또한 추가적으로 필요한 주거복지항목 등을 조사하여 신청가구의 주거복지욕구에 대응할 수 있는 방안을 모색한다.

특정바우처와 사업기반바우처는 제도의 성격상 연간 지원계획 등의 수립절차가 필요하고, 정책대상자와 사회적 임대인의 적극적인 발굴작업이 요구되므로 SH공사가 위탁운영하는 것이 필요하다. 이 2가지 주택바우처는 주거비 보조제도가 단순히 임차료를 지원하는 차원을 뛰어넘어, 수요자에게 적정주택을 탐색·알선·공급한다는 데 의의가 있다.

특정바우처는 사회복지관련 보장시설의 퇴소자, 쪽방, 고시원, 비닐하우스 등의 비주택 거주가구를 대상으로 최저주거기준을 만족하는 주택에 거주할 수 있도록 지원하는 것이다. SH공사는 보장시설 및 비주택 거주자에 대한 상시 발굴작업을 통해 주거취약계층의 주거상향이동을 유도하고, 적정주택의 탐색·알선업무를 담당할 필요가 있다. 그리고 사업기반바우처는 사회주택 등의 활성화를 위해 저소득가구의 입주를 지원하는 운영자를 지원하는 방식으로 운영되어야 한다. SH공사는 사회주택의 임대인을 발굴하고, 입주대상자를 선정하여 입주 이후에 사회적 임대인에게 지원금을 지원하는 방식으로 이 제도를 운영하도록 한다.

그리고 가능하면 2단계 사업을 시작하기 전에 2개~4개 자치구의 주거급여 주택조사 업무에 부분적으로 참여하여, 업무 확대의 기반을 마련하는 것이 바람직하다.

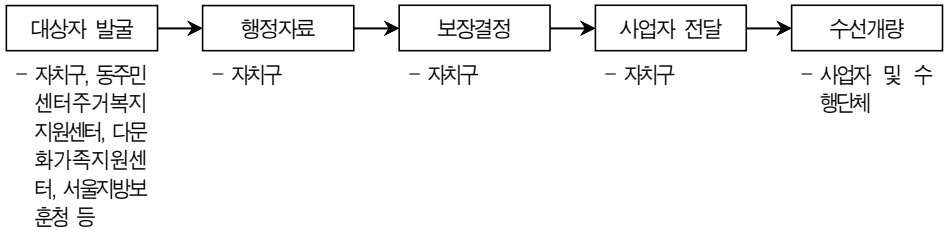
나. 희망의 집수리사업

희망의 집수리사업을 시행하되, 저소득가구의 주거비 절감효과를 높이기 위한 주택에너지효율 개선사업을 중심으로 사업을 진행하도록 한다. 현행 희망의 집수리사업은 도배, 장판, 싱크대 등을 교체하는 공공주도형 사업과 단열공사, 이중창교체 등의 주택에너지효율 개선 중심의 민간참여형 사업으로 구분하여 시행되고 있다.

〈표 6-1〉 희망의 집수리사업의 개요 및 절차

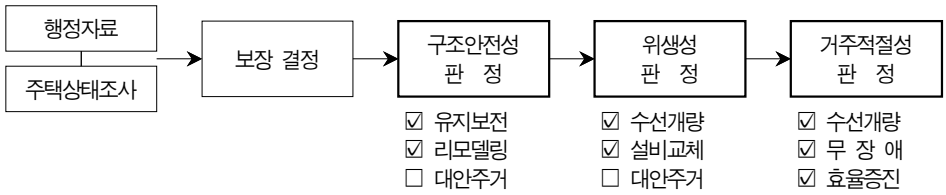
구 분	공공주도형	민간참여형
추진방법	- 자치구별 사회적기업, 협동조합, 비영리단체 등을 통한 집수리 실시	- 비영리민간단체를 공모·선정하여 민간기부금 및 시예산 매칭으로 집수리 실시
수리항목	- 도배, 장판, 단열, 도어, 방수, 처마, 새시, 싱크대, 위생기구(세면대, 양변기), 천장벽, 타일(화장실, 주방), 도장(페인트), 전기 등 13개 공종	- 도배, 장판, 단열, 새시(이중창), 전기 등 5개 공종
지원금액	- 가구당 100만원 이내 ※ 13개 공종 외 시공비용 및 가구당 100만원 초과분은 사업자 부담	- 가구당 300만원 이내(서울시 지원금 120만원 이내) ※ 5개 공종 외 시공비용 및 가구당 120만원 초과분은 수행단체 부담

희망의 집수리사업의 지원대상은 국민기초생활보장 수급자, 차상위계층 등 최저생계비 150% 이하인 저소득가구로 서울형 주택바우처와 같다. 단, 자가가구 수선유지급여를 받는 수급가구는 지원대상에서 제외하고 있다. 또한 자치구, 동주민센터, 주거복지·지원센터, 다문화가족지원센터(저소득 다문화가구), 서울지방보훈청(저소득 국가유공자) 등을 통해 대상자를 수시로 발굴하고, 서울형 주거복지 통합시스템을 활용하여 대상자를 관리하고 있다. 이에 따라 지원대상을 주택의 상태를 고려하기보다 소득 위주로 선정하고 있어, 우선순위 지원대상자를 선별하기 어려운 문제가 있다. 또한 현재의 지원절차로는 어떠한 범위의 어느 수준까지 어떻게 주택을 수선할 것인가에 대한 기준이 없어 혼란이 있고, 수선금액을 기준으로 수선범위를 설정할 수밖에 없는 한계가 있다.



〈그림 6-4〉 희망의 집수리사업 지원대상 선정 및 사업시행

따라서 현재의 모호한 지원대상의 우선순위와 수선범위를 구체적으로 결정하기 위해서는 ① 구조안전성 판정, ② 위생성 판정, ③ 거주적절성 판정 순의 절차를 거쳐 지원하는 것이 필요하다. 특히 유지보전, 리모델링, 수선개량, 배리어프리, 에너지효율 증진, 대안주거로의 이주 등으로 구분하여 실시하는 등 지원대상자의 거주주택과 주변환경을 고려하여 개량사업을 실시할 수 있는 체계를 갖출 필요가 있다.



〈그림 6-5〉 주택개량사업의 지원대상 선정 및 공사절차 개념도

다. 전산시스템 구축·운영

서울시는 주거복지 통합시스템을 재구축하여 서울시의 주거복지 프로그램을 통합적으로 운영·관리 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 따라서 서울시와 자치구, 동주민센터, SH공사의 실무담당자가 프로그램 운영 시 자료를 입력하고 수급가구를 관리하는 데 활용할 수 있는 서울시 차원의 주거복지 통합시스템이 필요하다. 현재 운영되고 있는 서울형 주거복지 통합시스템은 자료를 업데이트하는 데 오류가 빈번하게 발생하고 있어 자치구와 동주민센터 공무원이 업무에 활용하기에는 한계가 있다.

〈그림 6-6〉 서울형 주거복지 통합시스템의 초기화면

가구별 주거욕구를 반영한 정보입력이 체계적으로 관리되면, 수급가구별 맞춤형 주거복지상담이 가능할 것이다. 주거복지 통합시스템을 재구축하여 서울시의 주거복지

프로그램을 통합적으로 관리하면, 프로그램의 효율성과 프로그램 간의 연계가 용이해질 것이다. 서울형 주택바우처, 희망의 집수리사업, 공공임대주택 수혜가구와 관련한 자료를 입력할 때, 해당가구의 정보 및 주거욕구를 파악하여 입력할 수 있도록 시스템을 개편할 필요가 있다. 장기적으로는 저소득가구의 주거복지욕구를 파악하여 DB를 구축하면, 개별 가구의 주거욕구에 대응할 수 있는 맞춤형 계획을 수립할 수 있을 것이다.

그리고 현재 SH공사의 공공임대주택은 유형별로, 공급과 관리로 구분되어, 업무담당자가 개별적으로 지정·운영하고 있다. 이에 따라 공공임대주택의 시설관리, 임대관리, 운영관리가 종합적이고 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 그리고 많은 자료가 본사 차원에서 관리되지 못하고, 11개의 주거복지센터 위주로 관리되고 있는 실정이다. 따라서 공공임대주택 재고를 중심으로 단지별 임대관리, 운영관리관련 통계를 생성할 수 있는 종합시스템을 구축할 필요가 있다.

일본은 여러 가지 공영주택관리시스템이 경쟁적으로 구축·보급되고 있는데, 일상적으로 사용되는 메뉴가 있어 쉽게 조작이 가능하다. 메뉴는 주택관리, 시설관리, 임대료 산정 및 관리, 입주관리, 고지서·통지서 작성 및 발급, 도면관리 등을 쉽게 처리할 수 있도록 설계되어 있다.

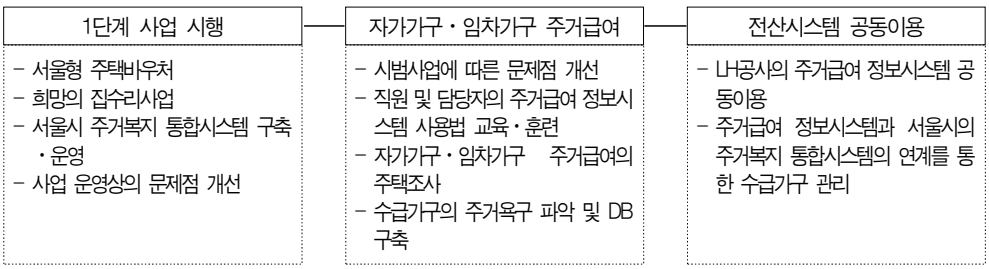
〈그림 6-7〉 일본의 e-clear 공영주택관리시스템

자료 : www.mtn.co.jp

또한 SH공사는 서울시와의 업무협의를 통해 조례 개편 및 지침을 수정하는 등 주거복지 프로그램 운영에 참여할 필요가 있다. 주거복지 통합정보시스템 구축뿐만 아니라 SH공사가 주거비 보조관련 업무에 참여하기 위해서는 근거가 되는 서울시의 자치입법 과정에 참여할 필요가 있는 것이다. 특히 서울형 주택바우처의 운영 및 시스템 개발에 소요되는 바용에 대해서는 서울시와 적극적으로 협의하여야 할 것이다.

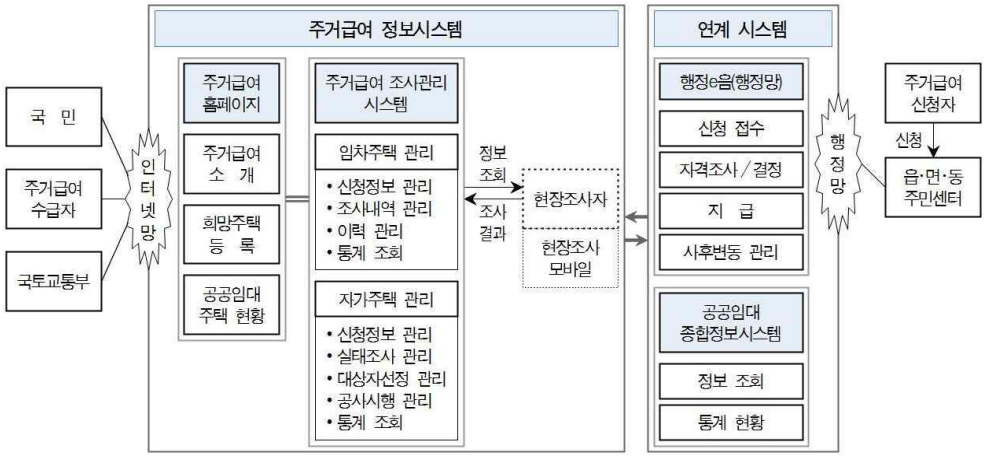
(2) 2단계 : 1단계 사업과 자가가구·임차가구 주거급여 조사·시행

2단계에서 SH공사의 역할은 다음 〈그림 6-8〉과 같다.



〈그림 6-8〉 주거비 보조제도 2단계 사업운영시 SH공사의 역할

주거급여는 국토교통부 및 LH공사의 주거급여 정보시스템과 보건복지부의 사회보장 정보시스템(행복e음)이 서로 연계되어 필요한 정보를 주고받으며 수급가구를 선정·지원하고 있다. 주거급여 신청자가 읍·면·동주민센터에 서류를 제출하면, 행복e음을 통해 소득, 재산 등의 자격조사가 이루어진다. 신청가구의 정보는 주거급여 정보시스템으로 전달되고, 주택조사 담당자는 해당 가구에 대해 조사를 실시한다. LH공사의 현장조사원이 실시한 주택조사 결과는 주거급여 정보시스템에서 행복e음으로 자동 전송되고 있다. 그리고 행복e음의 행정자료와 LH공사에서 실시한 주택조사에 근거하여 최종적으로 수급가구가 선정되고, 지원이 이루어진다.



〈그림 6-9〉 주거급여 정보시스템 구성도

하지만 주거급여는 2015년 7월에 개편되어 국토교통부와 LH공사가 참여하고 있는데, 현재까지 제도의 정착과정에서 다양한 문제들이 발생하고 있는 상황이다. 특히 LH공사에서 주거급여와 관련된 방대한 양의 자료를 관리하고 있고, 주거급여 정보시스템과 행복e음의 연계가 불안정해서 발생하는 문제들이 대다수이다. 예를 들면 행복e음과 주거급여 정보시스템의 수급가구 정보가 다른 경우도 상당수 발생하고 있다.

무엇보다 SH공사는 공공임대주택 거주자의 주거급여를 직접 수령하여 지급하고 있는데, SH공사의 전산시스템과 LH공사의 주거급여 정보시스템이 달라서 수급가구 정보가 제대로 반영되지 않는 경우가 발생하고 있다. 퇴거가구, 주거급여 신청 이후 계약변경이 발생한 가구 등을 반영할 수 있는 시스템이 구축되지 않아 지급오류의 문제가 발생하고 있는 것이다. 이러한 지급오류 문제는 환수처리 등의 추가적인 업무를 발생시키고, 자치구 담당자의 행정력이 낭비되는 요인으로 작용하고 있다.

시스템 오류 외에도 LH공사 조사원의 전문성이 부족하여 민원이 발생하기도 한다. LH공사는 주택조사 물량건수에 따라 계약직 형태의 조사원을 모집하여 주택조사를 실시하고 있기 때문에, 동일한 주택에 대해 상이한 결과가 나오는 경우도 발생하고 있다. 이러한 시스템의 오류, 조사원의 전문성 부족 등의 문제가 발생함에도 불구하고, 국토교통부의 담당부서가 컨트롤타워(control tower)로서의 역할을 수행하기에는 인력이 부족하여 업무 및 민원처리가 지연되고 있는 상황이다. 특히 국토교통부・LH공사, 광역지방정부・기초지방정부 담당자들이 업무적으로 소통할 수 있는 기회가 마련되지 않

아, 민원인은 있으나 업무를 실제적으로 처리하는 기관은 명확하지 않은 실정이다.

따라서 SH공사가 서울시의 주거급여 주택조사 업무를 시행할 경우 보다 전문적인 인력체계를 구축하고, 관련 기관과의 소통을 중시할 필요가 있다. 현재 LH공사의 주택조사원의 수준보다 더 많은 전문성을 갖춘 후에 조사업무에 착수하여야 할 것이다. 무엇보다도 국토교통부 및 LH공사, 서울시 및 자치구 담당자와의 업무협의를 통해 수급가구에게 전문적인 상담서비스를 제공할 수 있어야 한다.

또한 SH공사가 2단계 사업을 시작하는 시기는 1단계 사업의 운영이 원활하게 진행되고, 주거급여 정보시스템이 안정적으로 운영되는 시기로 정하는 것이 중요하다. SH공사는 국토교통부, LH공사, 서울시와의 업무협의를 통해 우선적으로 주거급여를 운영하는 데 있어 제도적 근거를 마련하여야 한다. 그리고 주거급여 통합시스템의 전산상의 오류를 최소화하는 데 대안을 제시하고, 유지보수비용을 LH공사와 분담할 필요도 있다.

2단계 사업의 최종목표는 주거급여의 주택조사를 서울시 전역으로 확장하여 실시하고, 주거비 보조제도를 통합적으로 운영하는 것이다. 저소득가구에 대한 주거복지서비스가 효율적으로 이루어지기 위해서는 정책대상의 주거상황과 주거욕구를 통합적으로 조사·관리할 필요가 있다. 따라서 LH공사에서 운영하고 있는 서울시의 임차가구 및 자가가구의 주거급여 주택조사업무를 SH공사로 이관하여 운영하는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 서울시가 주거비 보조제도를 통합적으로 운영함으로써 저소득가구의 전체적인 현황을 파악하고, 적정 서비스를 제공하는 기반을 마련할 수 있기 때문이다.

서울형 주택바우처와 주거급여를 통합적으로 운영하기 위해서는 LH공사의 주거급여 정보시스템을 공동이용하는 것이 필수적이다. 따라서 LH공사가 행복e음과 연계하여 운영하고 있는 주거급여 정보시스템을 SH공사도 이용할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 국토교통부와 서울시가 업무협약을 통해 문제를 풀어나가야 할 것이다. 그리고 서울시는 주거급여 정보시스템과 서울시가 구축하는 주거복지 통합시스템을 연계할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 서울시의 주거복지 통합시스템과 주거급여 정부시스템이 연계되어야 정책의 사각지대를 줄이고, 더 많은 맞춤형 주거복지 서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 행복e음과 연계되어 있는 주거급여 정보시스템이 공용되지 않는다면, 신청가구의 자격조사 및 결정, 사후관리를 위한 서비스 제공에 한계가 있을 수밖에 없다.

(3) 단계별 통합운영 모델의 장점 및 예상되는 문제점

1단계 사업에서 서울형 주택바우처와 희망의 집수리사업의 신청가구를 대상으로 주택조사를 제대로 실시하면, 저소득가구의 주택상태 및 주거욕구를 파악할 수 있다. 또한 주택조사 등의 전문인력을 확보할 경우, SH공사는 주거비 보조제도를 통합하여 운영할 때 발생하는 문제점을 미리 예측하여 개선할 수 있을 것이다. 다만, SH공사가 서울시의 주택조사 업무에 참여하기 위해서는 위탁·업무 협의 및 조례·지침 마련 등을 하는 데 어려움이 있을 수 있다. 주거비보조 프로그램을 운영하는 데 필요한 전산시스템 구축 및 운영 등에 관해서도 서울시와의 업무협의가 필수적이다.

2단계에서는 서울시의 수급가구를 대상으로 주거비 보조제도를 통합 운영함으로써 효율성을 추구할 수 있고, 수급가구의 만족도도 높일 수 있을 것이다. 전국를 관리하는 국토교통부 및 LH공사보다 서울시, SH공사, 자치구 담당자의 연계가 훨씬 수월하기 때문이다. 이러한 운영인력과 행정인력의 원활한 업무연계는 수급가구의 주거복지 혜택을 극대화시키는 데 기여할 것이다. 하지만 LH공사에서 담당하고 있는 서울시 수급가구의 주거급여를 SH공사로 이관하기 위해서는 법률의 개정과 고시의 변경이 필요한 상황이다.

2. 서울형 주택바우처의 소요재원

1) 주거급여 및 서울형 주택바우처의 수혜가구 추이

개편 주거급여는 7월부터 시행되었으며, 2015년 9월말 기준 서울의 주거급여 수혜가구는 13.2만 가구이다. 주거급여 지원금액은 184.7억 원이며, 가구당 지원금액은 14.0만 원 정도이다. 수혜가구가 1만 명 이상인 자치구는 영구임대주택이 많은 노원구(14,102가구)와 강서구(10,742가구)로 나타났다.

주거급여제도가 본격적으로 시작된 이후 수혜가구는 2015년 7월 12.4만 가구, 8월 12.7만 가구, 9월 13.2만 가구로 증가하고 있는 추세이다. 수급가구에게 지원된 총 지원금액 역시 7월 169.8억 원, 8월 177.4억 원, 9월 184.7억 원으로 나타나, 7월부터 9월까지 2개월 동안 약 8.8% 증가하였다.

〈표 6-2〉 서울시 주거급여 지원 현황

(단위 : 가구, 천 원)

구 분	2015년 7월		2015년 8월		2015년 9월	
	가구수	지원액	가구수	지원액	가구수	지원액
종로구	2,532	341,226	2,293	398,037	2,277	370,088
중 구	2,564	372,399	2,609	395,821	2,675	410,116
용산구	3,623	539,104	3,694	565,810	3,748	575,030
성동구	3,512	519,786	3,538	532,720	3,635	565,370
광진구	3,522	493,009	3,677	525,768	3,755	543,825
동대문	6,035	929,164	6,214	966,428	6,331	1,032,571
중랑구	6,317	860,923	6,616	950,897	6,832	983,478
성북구	6,473	946,408	6,832	917,553	6,899	956,411
강북구	7,041	926,248	7,144	1,042,466	7,414	1,045,941
도봉구	3,678	515,481	3,885	605,028	4,050	603,645
노원구	12,043	1,311,631	12,632	1,382,699	14,102	1,445,569
은평구	6,376	1,074,492	6,779	991,355	6,985	1,055,760
서대문구	3,312	489,170	3,338	466,566	3,421	493,487
마포구	3,499	494,870	3,775	535,600	3,908	563,450
양천구	4,324	599,902	4,570	673,413	4,770	749,854
강서구	10,566	1,097,140	10,613	1,073,184	10,742	1,124,790
구로구	4,018	553,188	4,182	579,171	4,260	592,751
금천구	4,592	634,371	4,698	679,883	4,761	686,546
영등포	4,984	742,558	4,216	735,603	4,737	771,040
동작구	3,625	491,692	3,694	553,078	3,837	586,011
관악구	6,510	937,100	6,526	938,263	6,677	977,424
서초구	2,046	290,381	2,173	304,344	2,228	315,144
강남구	5,095	626,062	5,177	623,449	5,274	653,347
송파구	4,011	550,267	4,122	608,848	4,217	646,612
강동구	4,195	641,108	4,243	689,721	4,411	717,084
전 체	124,493	16,977,680	127,240	17,735,705	131,946	18,465,344

자료 : 서울시, 2015, 내부자료.

한편 2015년 9월 기준으로 서울형 주택바우처의 수혜가구는 9,268가구, 지원금액은 4.7억 원이며, 가구당 지원액은 약 5.1만 원 정도이다. 자치구 중에서는 중랑구가 912가구로 수혜가구가 가장 많으며, 중구와 강남구의 경우에는 수혜가구수가 100가구 미만인 것으로 나타났다.

주거급여제도가 시행된 이후 서울시 주택바우처의 수혜가구는 감소추세를 보이고 있다. 2015년 6월 수혜가구수는 10,097가구였으나, 주거급여제도 시행 이후인 7월

9,977가구, 8월 9,686가구, 9월 9,268가구로 감소하고 있다. 수혜가구의 감소에 따라 지원금액도 6월 5.2억 원에서 7월 5.1억 원, 8월 5.0억 원, 9월 4.7억 원으로 줄어들고 있다.

〈표 6-3〉 서울시 주택바우처 지원 현황

(단위 : 가구, 천 원)

구 분	2015년 6월		2015년 7월		2015년 8월		2015년 9월	
	가구수	지원액	가구수	지원액	가구수	지원액	가구수	지원액
종로구	161	7,848	157	7,715	153	7,543	147	7,382
중 구	111	5,223	110	5,328	99	4,711	89	4,155
용산구	259	12,965	249	12,513	233	11,630	213	10,774
성동구	382	19,038	379	18,854	368	18,625	366	18,555
광진구	605	30,703	609	30,166	602	30,974	604	30,258
동대문	419	21,193	417	20,785	414	20,668	402	20,653
중랑구	964	50,446	1,003	52,166	967	51,028	912	46,160
성북구	335	16,654	336	17,150	327	16,652	313	15,835
강북구	485	25,181	499	26,171	487	25,726	476	25,858
도봉구	555	28,598	554	28,325	551	28,688	523	26,643
노원구	305	16,322	286	15,489	276	15,131	267	14,389
은평구	519	27,368	516	26,626	495	25,394	458	24,108
서대문구	360	18,152	358	18,120	366	18,804	366	18,657
마포구	366	19,115	356	18,227	323	16,556	323	17,174
양천구	657	33,157	643	33,015	605	30,877	537	25,761
강서구	297	15,573	287	14,532	281	14,332	270	13,919
구로구	378	19,367	372	18,953	359	18,116	340	17,012
금천구	464	23,697	402	20,298	408	21,373	415	21,867
영등포	347	16,695	327	16,418	317	16,148	307	15,122
동작구	387	19,778	397	20,723	387	19,793	369	18,974
관악구	628	31,475	626	31,162	597	29,961	577	28,895
서초구	175	8,787	179	9,159	179	9,159	179	9,016
강남구	103	5,540	94	4,988	90	4,663	89	5,055
송파구	320	16,733	303	15,636	286	14,692	269	13,955
강동구	515	26,112	518	25,987	516	25,766	457	22,258
전 체	10,097	515,713	9,977	508,499	9,686	497,005	9,268	472,427

자료 : 서울시, 2015, 내부자료.

2) 서울형 주택바우처의 소요예산 추정

주거급여제도 실시 이후 서울시 주택바우처 수혜가구수는 감소하고 있는데, 이는 주거급여 수혜가구수의 증가와 관련이 있는 것으로 판단된다. 6월~9월 동안 주거급여 수혜가구수 감소율은 점점 증가하고 있다. 그러나 이러한 현상은 주거급여제도 도입으로 일시적인 현상일 가능성이 있으며, 지속적으로 발굴활동을 펼칠 경우 향후 수혜가구수가 많이 감소하지는 않을 것으로 보인다. 따라서 서울형 주택바우처 수혜가구수가 선형함수가 아닌 로그함수형태로 감소할 것이라고 가정하여 수혜가구수를 추정하였다. 이를 바탕으로 주거급여 도입 6개월 후 서울형 주택바우처 신청 및 이탈 가구수가 안정될 것이라고 가정하면, 수혜가구수는 약 9,000가구 정도로 예상된다. 만약 주거급여 도입 1년 후 안정될 것이라고 가정 시에는 약 8,700가구 정도로 추정된다.

〈표 6-4〉 서울형 주택바우처 수혜가구수의 변화 추정

(단위 : 가구)

구 분	수혜가구	증 가 율
6 월	10,097	-
7월 (주거급여 도입・시행)	9,977	−1.2%
8 월	9,686	−2.9%
9 월	9,268	−4.3%
주거급여 시행 6개월 후	9,042	로그함수를 적용하여 수혜가구수 추정
주거급여 시행 1년 후	8,730	

서울형 주택바우처 수혜가구의 가구원수별 가구의 비중이 현재와 동일하게 유지된다는 가정 하에서 소요예산은 수혜가구수 및 지원금액(안)에 따라 달라질 것이다. 서울시의 예산까지 고려할 경우 수혜가구수는 7,000가구~9,000가구 범위이고, 소요예산은 61억 원에서 90억 원까지 달라질 수 있다. 수혜가구가 7,000가구 수준일 경우 서울형 주택바우처 지원금액 상향 1안(4인가구 기준 9.2만 원)의 소요예산은 61.3억 원, 2안(4인가구 기준 10.5만 원 지원)의 소요예산은 70.3억 원 정도로 나타났다. 수혜가구가 8,000가구 수준일 경우 1안의 소요예산은 70.1억 원, 2안의 소요예산은 80.3억 원 정도이다. 수혜가구가 9,000가구 정도로 유지될 경우 1안의 소요예산은 78.9억 원, 2안의 소요예산은 90.4억 원 수준이다.

이러한 추정은 특정바우처의 운영을 고려하지 않은 상태의 결과이다. 만약 특정바우처 수혜가구에게 1년간 1.5배~2.0배의 보조금을 지원하는 경우, 소요예산은 더 증가할 것이다.

〈표 6-5〉 서울형 주택바우처 수혜가구수 시나리오에 따른 연간 소요예산 추정

(단위 : 가구, 만 원)

구 분		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	계
7,000가구 지원 시	가구수	1,968	1,941	1,683	967	346	94	7,000
	1 안	137,000	156,071	161,607	106,798	39,427	12,382	613,284
	2 안	158,259	179,365	183,828	121,889	45,237	14,183	702,769
8,000가구 지원 시	가구수	2,250	2,218	1,924	1,106	395	107	8,000
	1 안	156,572	178,367	184,694	122,054	45,059	14,151	700,896
	2 안	180,867	204,989	210,089	139,301	51,699	16,209	803,155
9,000가구 지원 시	가구수	2,531	2,496	2,164	1,244	445	121	9,000
	1 안	176,143	200,663	207,781	137,311	50,691	15,919	788,508
	2 안	203,475	230,612	236,351	156,714	58,162	18,235	903,549

3) 특정바우처 및 사업기반바우처의 소요예산 추정

서울형 주택바우처 가운데 특정바우처의 대상에는 사회복지관련 보장시설 거주·퇴소자, 쪽방·고시원 거주가구, 비주택(비닐하우스·여관 등) 거주가구 등이 포함된다. 특정바우처는 일반바우처 지원금액의 1.5배~2.0배를 1년 간 지원하는 것으로 추가적인 예산비용을 발생시킨다.

특정바우처 대상 중에 사회복지관련 보장시설은 생계급여·주거급여 등의 급여 지급업무를 위탁받은 시설이다. 국민기초생활보장제도의 급여는 수급자의 주거에서 행하는 것이 원칙이다. 하지만 수급자가 주거가 없거나 숙식을 제공하는 시설에서 생활하기 원하는 경우에는 보장기관(급여를 실시하는 국가 또는 지방정부)이 해당 수급자에 대한 급여 지급업무를 사회복지시설에 위탁할 수 있다.

이러한 보장시설에는 장애인복지시설, 노인복지시설, 아동복지시설, 정신보건시설, 노숙인복지시설, 한부모가족복지시설, 여성보호시설, 성폭력·가정폭력 피해자시설, 기타 사회복지시설 등이 있으며, 이들 시설 중에 일부가 보장시설로 구분된다.

〈표 6-6〉 「국민기초생활 보장법」상 보장시설의 범위

구 분	보장시설	특 성
장애인 복지시설	장애인 거주시설	- 거주공간을 활용하여 일반가정에서 생활하기 어려운 장애인에게 일정 기간 동안 거주・요양・지원 등의 서비스 및 지역사회 생활을 지원
노인복지시설	양로시설	- 노인에게 급식과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의 제공
	노인공동생활가정	- 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공
	노인요양시설	- 노인성질환 등으로 상당한 심신장애가 있는 노인에게 급식・요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공
	노인요양공동생활가정	- 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생한 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식・요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공
아동복지시설	아동양육시설	- 보호대상아동에게 보호 및 양육, 취업훈련, 자립지원 서비스 등을 제공
	아동일시보호시설	- 보호대상아동을 일시보호하고, 향후의 양육대책수립 및 보호조치를 실시
	아동보호치료시설	- 불량행위를 하거나 불량행위를 할 우려가 있는 아동으로서 보호자가 없거나 친권자나 후견인이 입소를 신청한 아동 또는 가정법원, 지방법원 소년부지원에서 보호위탁된 19세 미만인 사람을 치료 및 선도 - 정서적・행동적 장애가 있는 아동 또는 학대로 인해 부모로부터 격리치료가 필요한 아동을 보호・치료
	자립지원시설	- 아동복지시설 퇴소자에게 취업준비기간 또는 취업 후 일정 기간 동안 보호함으로써 자립을 지원
	종합시설	-
정신보건시설	정신질환자 사회복귀시설	- 정신질환자의 사회복귀촉진을 위한 훈련을 실시
	정신요양시설	- 정신의료기관에서 의뢰된 정신질환자와 만성정신질환자에게 요양과 사회복귀 촉진을 위한 훈련을 실시
노숙인 복지시설	노숙인 재활시설	- 신체 및 정신장애 등으로 자립이 어려운 노숙인 등에게 치료 및 재활서비스를 제공
	노숙인 요양시설	- 건강상의 문제 등으로 단기간 내 가정 및 사회복귀가 어려운 노숙인 등에게 요양서비스를 제공
한부모가족 복지시설	모자가족복지시설	- 생계가 어려운 모자・부자가족에게 일정 기간 동안 주거와 생계를 지원(기본생활지원) - 자립욕구가 강한 모자・부자가족에게 일정 기간 동안 주거를 지원(자립생활지원)
	부자가족복지시설	
	미혼모자가족복지시설	- 미혼 여성의 임신・출산 시 안전분만 및 심신의 건강회복과 출산 후의 아동의 양육 지원을 위하여 일정 기간 동안 주거와 생계를 지원(기본생활지원)
	일시지원복지시설	- 배우자의 물리적・정신적 학대로 아동의 양육이나 모의 건강에 지장을 줄 우려가 있을 경우 일시적 또는 일정 기간 동안 모와 아동에게 주거와 생계를 지원
여성보호시설	일반지원시설	- 성매매피해자에게 1년 범위에서 숙식을 제공하고 자립을 지원
	청소년지원시설	- 19세 미만 성매매피해자에게 19세가 될 때까지 숙식을 제공하고, 취학・교육 등을 통하여 자립을 지원
	자립지원 공동생활시설	- 성매매피해자에게 2년 범위에서 숙박 등의 편의를 제공하고 자립을 지원
성폭력・가정폭력 피해자시설		- 피해자 일시보호, 사회복귀 조력 - 일시보호, 가정복귀조력, 타보호시설 위탁
기 타 사회복지시설	결핵요양시설	- 무의탁 결핵 환자의 보호 및 요양서비스 제공
	한센요양시설	- 무의탁 한센병 환자의 보호 및 요양서비스 제공

자료 : 보건복지부 홈페이지 내용을 참고하여 재작성함.

〈표 6-7〉 서울시 사회복지관련 보장시설 현황

(단위 : 개소, 명)

구 분		시설수	인 원	비 고
장애인거주시설	지체장애인시설	3	101	현 원
	시각장애인시설	4	113	현 원
	청각·언어장애인시설	1	27	현 원
	지적장애인시설	16	534	현 원
	중증장애인시설	23	1,060	현 원
	장애영유아 거주시설	2	66	현 원
노인복지시설	양로시설	14	1,193	현 원
	노인공동생활가정	4	20	현 원
	노인요양시설	176	10,274	현 원
	노인요양공동생활가정	356	2,903	현 원
아동복지시설	양육시설	35	2,589	현 원
	일시보호시설	5	131	현 원
	보호치료시설	3	158	현 원
	자립지원시설	3	88	현 원
	종합시설	2	103	현 원
정신보건시설	정신질환자 사회복귀시설	70	n.a.	
	정신요양시설	3	n.a.	
노숙인복지시설	노숙인 재활시설	8	n.a.	
	노숙인 요양시설	6	n.a.	
한부모가족복지시설	모자가족복지시설	6	136세대	정 원
	부자가족복지시설	1	20세대	정 원
	미혼모가족복지시설	6	159	정 원
	일시지원복지시설	1	47	정 원
성매매피해자 지원시설	일반지원시설	6	n.a.	정 원 (195명)
	청소년지원시설	5	n.a.	
	자립지원 공동생활시설	3	n.a.	
성폭력피해자 보호시설	일반보호시설	2	20	정 원
가정폭력피해자 보호시설	일반보호시설	11	160	정 원
	가족보호시설	1	n.a.	
	장애인보호시설	1	15	정 원
	중장기보호시설	1	12	정 원
기타 사회복지시설	결핵요양시설	1	25	정 원

주 : 현원은 2014년 말 기준임.

자료 : 보건복지부, 2015, 「2015년 장애인 복지시설 일람표」; 보건복지부, 2015, 「2015 노인복지시설 현황」; 보건복지부, 2015, 「2015년도 아동복지시설 현황」; 보건복지부, 2015, 「2015년 정신건강사업안내」; 보건복지부, 2015, 「2015 노숙인 등의 복지사업 안내」; 여성가족부, 2015, 「2015 한부모가족지원사업 안내」; 여성가족부, 2015, 「2015 여성·아동권익증진사업 운영지침」.

보장시설 퇴소자의 규모를 파악하기 위해 각 시설별로 연말 기준 인원과 연중 퇴소자의 비율을 〈표 6-8〉과 같이 산출하였다.

〈표 6-8〉 서울시 사회복지시설 현원 대비 퇴소자 비율 (2013년 기준)

(단위 : 명, %)

구 분	연말 인원 (A)	연중 퇴소자 (B)	연말 인원 대비 연중 퇴소자 비율 (B ÷ A)	비 고
장애인 거주시설	4,296	530	12.3	단기거주시설 등 포함
아동복지시설	3,063	1,822	59.5	
정신요양시설	681	28	4.1	
노숙인 생활시설	3,519	3,913	111.2	자활시설 포함
모자보호 생활시설	95	104	109.5	가구 기준, 미혼모 포함
성폭력피해자 보호시설	20	15	77.9	시설수 비중으로 추정
가정폭력피해자 보호시설	161	719	445.7	시설수 비중으로 추정

주 : 퇴소자에서 사망자는 제외함.
자료 : 보건복지부, 2014, 「2014 보건복지통계연보」; 여성가족부, 2015, 「여성·아동권익증진사업 운영지침」.

한편 서울의 노숙인 규모는 2014년 말 기준으로 약 4,200여 명이며, 이 중에서 재활 및 요양시설에 거주하는 노숙인은 약 2,200명 정도이다. 쪽방에 거주하는 사람은 약 3,500명 정도로 나타났다.

〈표 6-9〉 서울시 노숙인 및 쪽방주민 현황 (2014년 12월 말 기준)

(단위 : 명)

노숙인					쪽방주민
자활시설	재활·요양시설	일시보호시설	거리노숙인	계	
1,116	2,188	636	308	4,248	3,475

자료 : 보건복지부, 2015, 「2015 노숙인 등의 복지사업 안내」, p.317.

2011년 자료에 따르면 고시원, 여관, 비닐하우스 등에 거주하는 가구는 각각 약 12,000가구, 2,400가구, 1,000가구 정도로 파악되었다.

〈표 6-10〉 2011년 서울시 주거취약 거주가구 추정

(단위 : 가구, 명)

구 분	쪽 방	고시원	여관 등	비닐하우스
가 구	4,133	11,767	2,440	1,021
인 구	4,417	12,513	2,782	2,208

자료 : 유정복 의원실 보도자료, 2011, 전국 시군구별 주거취약 거주가구 현황조사 결과 분석.

구득한 현황자료 및 남원석(2013) 등의 연구를 참고하여 사회복지관련 보장시설 퇴

소자 규모와 퇴소자 중에 주거취약계층으로 전락하는 인원을 추정하였다. 쪽방, 고시원, 여관, 비닐하우스 등 거주가구는 그 자체로 주거취약계층이라 할 수 있으나, 노숙인 생활시설 퇴소자가 주거취약계층으로 전락하는 비율을 추가적으로 적용하였다.

사회복지관련 보장시설 퇴소자, 쪽방, 고시원, 여관, 비닐하우스 등 거주자 중 주거취약계층을 대상으로 하고, 이 수치에 정책목표 10%를 설정하여 연간 특정바우처 대상가구를 산정하면 490가구 정도로 나타났다. 이는 월평균 약 41가구 정도를 지속적으로 발굴하여 특정바우처를 지원하여야 한다는 것을 의미한다.

〈표 6-11〉 서울형 주택바우처 중 특정바우처 대상규모 산정

(단위 : 명)

구 분	인 원	인원 대비 퇴소자비율	적용비율	목표설정 (가정)	연 간 대상가구	비 고
장애인 거주시설	1,901	12.3%	38.0%	10%	9	단기거주시설 등 제외
아동복지시설	3,069	59.5%	11.1%		20	
정신요양시설	681	4.1%	11.1%		0	
노숙인 생활시설	2,188	111.2%	22.7%		55	재활·요양시설
모자보호시설	95	109.5%	38.2%		4	가구 기준
성매매피해자 지원시설	137	77.9%	26.3%		3	정원의 70%로 현원 산정
성폭력피해자 보호시설	20	77.9%	26.3%		0	
가정폭력피해자 보호시설	97	456.3%	26.3%		12	가구 기준
쪽방	1,738	-	22.7%		39	가구 기준(2인가구 가정)
고시원	11,767	-	22.7%		267	가구 기준
여관 등	2,440	-	22.7%		55	가구 기준
비닐하우스	1,021		22.7%		23	가구 기준
계					489	

주 : 1) 적용비율은 퇴소자 중 주거취약계층의 비율이며, 남원석, 2013, 「주거취약계층의 개념 및 유형에 관한 연구」를 참고하였음.
2) 정신요양시설의 적용비율은 아동복지시설의 적용비율 11.1%를 적용함.
3) 노숙인 생활시설의 적용비율은 박은철, 「2015 노숙 진입서 탈출까지 경로 분석과 정책과제」를 참고하여 재활시설에서 다른 시설로 이동한 비중(22.7%)을 사용함.
4) 성매매피해자 지원시설의 인원 대비 퇴소자 비율 및 적용비율은 성폭력피해자 보호시설의 비율을 적용함.
5) 쪽방, 고시원, 여관, 비닐하우스의 적용비율은 노숙인 생활시설의 적용비율 22.7%를 적용함.
6) 특정바우처 대상규모는 주거취약계층 중에서 정책목표 10%를 가정하여 산출함.

서울형 주택바우처 지원금액 개선안 가운에 1안을 적용하면, 특정바우처 지원금액은 일반바우처 지원금액의 1.5배일 경우에는 산출된 특정바우처 대상규모 490가구에 따른 소요예산은 약 6.4억 원이다. 특정바우처 지원금액이 일반바우처 지원금액의 2.0배일 경우에는 8.6억 원으로 나타났다.

지원금액 개선안 중 2안을 적용하면, 특정바우처 지원금액은 일반바우처 지원금액의 1.5배일 경우 특정바우처 소요예산은 약 7.4억 원이다. 특정바우처 지원금액이 일반바우처 지원금액의 2.0배일 경우에는 9.8억 원으로 나타났다.

〈표 6-12〉 서울형 주택바우처 중 특정바우처 소요예산 추정

(단위 : 가구, 만 원)

구 분 (가구수)		1인가구 (138)	2인가구 (136)	3인가구 (118)	4인가구 (68)	5인가구 (24)	6인가구 (7)	계 (490)
1 안	1.5배 지원	14,385	16,387	16,969	11,214	4,140	1,300	64,395
	2.0배 지원	19,180	21,850	22,625	14,952	5,520	1,733	85,860
2 안	1.5배 지원	16,617	18,833	19,302	12,798	4,750	1,489	73,790
	2.0배 지원	22,156	25,111	25,736	17,064	6,333	1,986	98,386

한편 사업기반바우처는 사회주택을 공급·운영하는 사회임대인을 육성하기 위한 하나의 방안으로, 사회주택의 운영비를 보조하는 수단으로 사용될 예정이다. 서울시의 발표에 따르면 2018년까지 1,103호의 사회주택을 시범적으로 공급할 계획을 가지고 있다. 사업기반바우처 운영을 위해서는 지원대상에 해당하는 저소득가구를 사회주택 공급호수의 증가에 발맞추어 발굴할 필요가 있다. 이들 저소득가구들에게 사회주택의 20% 정도를 공급한다고 하면, 사업기반바우처 수혜가구로 매년 220가구 정도가 될 것이다.

〈표 6-13〉 서울시의 사회주택 시범 공급계획

(단위 : 호, 억 원)

구 분	2015	2016	2017	2018	계
공급호수	263	280	280	280	1,103
소요예산	96	100	100	100	390

자료 : 서울시 주택건축국, 2015, (민·관 공동출자형) 사회주택 시범 공급계획.

〈표 6-14〉 서울형 주택바우처 중 사업기반바우처 소요예산 추정

(단위 : 가구, 만 원)

구 분 (가구수)	1인가구 (62)	2인가구 (61)	3인가구 (53)	4인가구 (30)	5인가구 (11)	6인가구 (3)	계 (220)
1 안	4,306	4,905	5,079	3,356	1,239	389	19,275
2 안	4,974	5,637	5,777	3,831	1,422	446	22,087

4) 수혜가구 규모에 따른 소요예산 추정

서울형 주택바우처 개선안(일반바우처, 특정바우처, 사업기반바우처 포함)의 수혜가구가 7,000가구, 8,000가구, 9,000가구일 경우를 가정하여 소요예산을 추정하였다. 단, 특정바우처 수혜가구는 연간 490가구, 사업기반 수혜가구수는 연간 220가구로 가정하였다. 수혜가구가 7,000가구(일반바우처 수혜가구 6,290가구)인 경우 서울형 주택바우처 지원금액 개선안에 따라 소요예산은 63.5억 원~75.2억 원이다. 수혜가구가 8,000가구(일반바우처 수혜가구 7,290가구)인 경우 서울형 주택바우처 지원금액 개선안에 따라 소요예산은 72.2억 원~85.2억 원으로 나타났다. 수혜가구가 9,000가구(일반바우처 수혜가구 8,290가구)인 경우 서울형 주택바우처 지원금액 개선안에 따라 소요예산은 81.0억 원~95.3억 원이다.

일반바우처를 제외한 특정바우처 및 사업기반바우처의 지원금액 규모는 대안에 따라 8.4억 원에서 12.0억 원 정도이다.

〈표 6-15〉 서울시 주택바우처 수혜가구에 따른 소요예산 추정

(단위 : 만 원)

구 분	지원금액 가정		바우처 유형			소요예산
			일 반	특 정	사업기반	
7,000가구 (일반 6,290가구)	1 안	1.5배	551,080	64,395	19,275	634,749
		2.0배		85,860		656,214
	2 안	1.5배	631,480	73,790	22,087	727,357
		2.0배		98,386		751,953
8,000가구 (일반 7,290가구)	1 안	1.5배	638,692	64,395	19,275	722,361
		2.0배		85,860		743,826
	2 안	1.5배	731,875	73,790	22,087	827,751
		2.0배		98,386		852,348
9,000가구 (일반 8,290가구)	1 안	1.5배	726,304	64,395	19,275	809,973
		2.0배		85,860		831,438
	2 안	1.5배	832,269	73,790	22,087	928,145
		2.0배		98,386		952,742

주 : 특정바우처 수혜가구는 490가구, 사업기반바우처 수혜가구는 220가구로 하여 계산함.

SH공사가 서울형 주택바우처 프로그램의 전부 또는 일부를 서울시로부터 위탁받아 운영하는 경우 프로그램 운영비용인 위탁수수료가 산정될 필요가 있다. 「서울특별시 에스에이치(SH)공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제27조 제3항에 따라 서울시는 시책사업 대행에 따른 위탁수수료를 지급하여야 한다. 하지만 서울형 주택바우처는 보상·

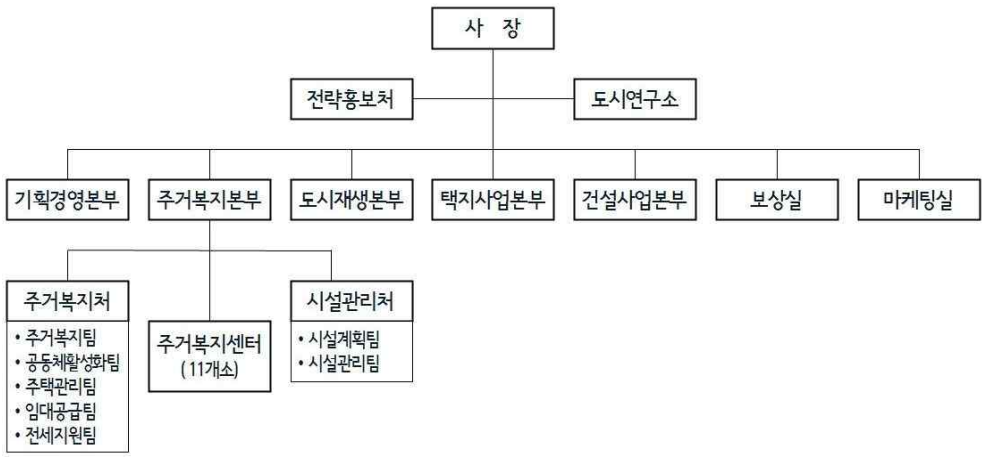
이주대책사업, 건설사업, 택지매각사업, 집단에너지공급사업이 아니기 때문에 서울시와 SH공사가 협의하여 위탁수수료를 결정할 수밖에 없다.

일반바우처의 경우 현재 운영비용이 거의 '0원'에 가깝고, 주거급여업무 시행을 위한 일종의 역량강화 기회라고 판단할 수 있으므로 위탁수수료를 책정하는 것은 무리가 있다. 하지만 특정바우처와 사업기반바우처는 정책대상자의 규모, 프로그램 운영의 난이도 등을 고려할 때, 1명~2명 정도의 직원이 담당하여야 하는 업무라고 판단된다. 따라서 위탁수수료 요율은 전체 위탁금액의 '3%' 정도에서 결정되는 것이 합리적일 것이다[42].

3. 주거비 보조관련 조직 및 인력 운영방안

1) SH공사의 관련 조직 및 인력구성

SH공사의 현재 주거복지관련 업무는 '주거복지본부'를 중심으로 이루어지고 있으며, 주거복지본부의 인력은 정규직 128인으로 구성되어 있다. 본사 주거복지본부 내 주거복지처에는 주거복지팀 8인, 공동체활성화팀 9인, 주택관리팀 12인, 임대공급팀 17인, 전세지원팀 9인이 근무하고 있다. 시설관리처의 직원은 총 25인이며, 11개의 주거복지센터에서 근무하는 정규직 인력은 48인이다.



〈그림 6-10〉 SH공사 조직도

42) 현재 LH공사는 국토교통부로부터 주거급여업무에 대한 위탁수수료로 예산의 1% 정도를 받고 있다.

현재 본사에서 주거복지팀의 8인과 공동체활성화팀 9인의 일부 인원이 주거비 보조제도의 참여방안을 모색하고 있다. 따라서 주거비보조 사업팀 구성 시에 기존 SH공사 직원뿐만 아니라 신규 전문인력을 배치하여 전문성을 지니면서, 주거비 보조제도를 운영할 수 있도록 하는 것이 필수적이다.

본사에는 2008년부터 위탁운영방식으로 콜센터를 운영하고 있는데, 전화·온라인·서면상담 등의 업무에도 집중하고 있다. 하지만 대부분의 상담내용이 임대주택 및 분양주택 등 공급문의에 관련되어, 현재 공공임대주택에 입주하고 있거나 잠재적인 입주민을 대상으로 상담이 집중되어 있다. SH공사가 주거복지 전문기관으로 거듭나기 위해서는 사회복지 및 주거복지관련 상담인력을 확보하여 콜센터의 업무영역을 단순 민원상담에서 일반 주거복지상담까지 확대하도록 하는 것이 바람직하다.

〈표 6-16〉 SH공사 콜센터 상담실적 및 상담내용

(단위 : 건)

구 분	상담실적	상담내용
전화상담	578,605	- 임대주택 및 분양주택 신청 · 계약 - 주택입주 및 퇴거 안내 - 임대보증금, 임대료, 관리비 등의 금액 · 수납 문의 - 주거급여 문의
전자민원	10,975	
서면민원	654	
기 타	34,494	- 사업지구별 추진일정 및 공사관련 문의, 행사관련 문의
계	624,728	

주 : 상담실적은 2014년 1월~12월 합계
자료 : SH공사, 2014, 내부자료.

권역별로 위치하고 있는 SH공사의 11개 주거복지센터는 주거복지팀, 관리운영팀, 시설운영팀 등으로 구성되어 있다. 그러나 주거복지센터는 공공임대주택 및 입주자와 관련된 업무에 집중하고 있다. 또한 관리운영팀과 시설운영팀은 공공임대주택의 시설관리 업무를 주로 담당한다. 주거복지팀에서는 공공임대주택 입주민을 대상으로 공동체 활성화, 입주민 일자리 창출, 홈케어서비스 및 입주민 복지상담 등의 업무를 담당하고 있다. 특히 강서권역을 제외한 주거복지센터의 주거복지팀에는 정규직 인원이 평균 1인씩 근무하고 있어, 권역별로 일반 저소득가구의 주거복지수요를 감당하는 데에는 한계가 있다. 무엇보다 대부분의 주거복지업무가 공공임대주택 단지와 입주민을 대상으로 하고 있어 주거복지 서비스의 범위와 대상이 매우 제한적이다.

〈표 6-17〉 SH공사 주거복지센터의 인력 현황

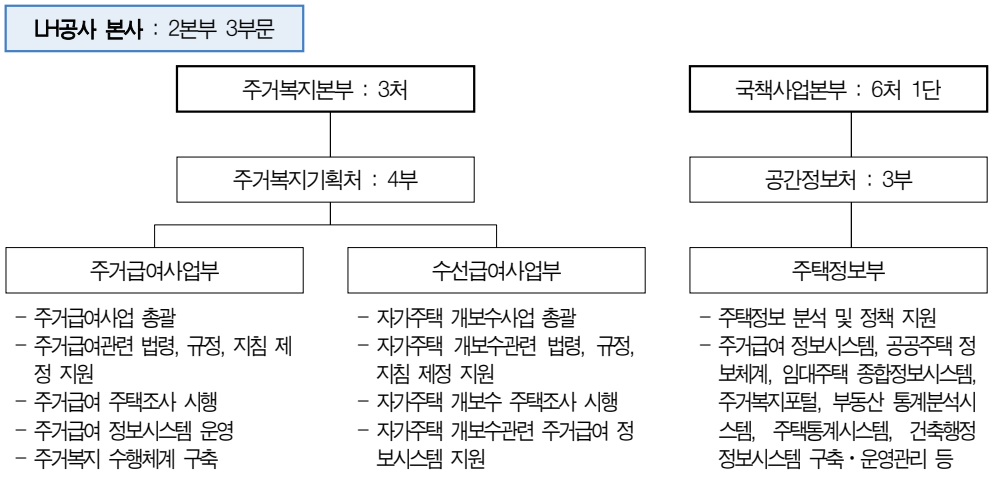
(단위 : 인)

구 분	계	센터장	주거복지팀		관리운영팀		시설운영팀	
			정규직	특정직	정규직	특정직	정규직	특정직
강남권	25	1	1	4	1	3	-	3
강서권	93	1	5	6	2	16	1	16
관악구	39	1	1	3	1	6	1	7
노원권	71	1	1	7	1	8	1	17
동대문권	49	1	1	6	1	8	1	7
마포구	42	1	1	5	1	6	1	6
성동권	49	1	1	3	1	12	1	6
성북권	49	1	1	3	1	8	1	10
송파구	27	1	1	3	1	4	1	3
양천구	37	1	1	4	1	6	1	5
은평권	43	1	1	2	1	9	1	7
전 체	524	11	15	46	12	86	10	87

주 : 2015년 4월 기준
자료 : SH공사, 2015, 내부자료.

2) LH공사의 관련 조직 및 인력구성

주거급여의 주택조사 전담기관인 LH공사의 본사 주거급여 담당조직을 살펴보면 주거급여를 담당하는 주거급여사업부와 수선급여사업부가 있고, 이들 부서를 지원하는 1개의 시스템관리 지원부서가 있다. 주거급여사업부는 임차가구의 임차급여를 담당하고, 수선급여사업부는 자가가구의 수선유지급여를 담당하고 있다. 주택정보부는 주거급여 정보시스템을 포함한 각종 시스템을 관리하는 부서이다.



〈그림 6-11〉 LH공사 본사의 주거급여 담당 조직구성

LH공사의 경우 본사에 주거급여사업부와 수선급여사업부에 총 13인이 관련 업무를 담당하고 있다. 주거급여사업부에 7인, 수선급여사업부에는 6인이 근무하여 전국을 대상으로 주거비보조를 실시하는 것 치고는 인력이 다소 부족한 감이 있다.

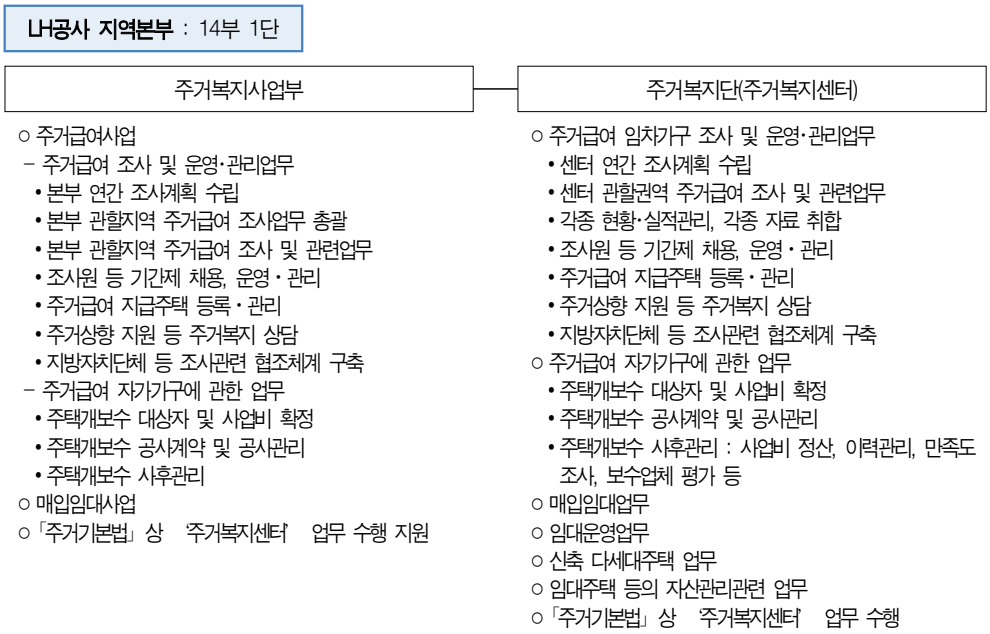
〈표 6-18〉 LH공사 본사의 주거급여 인력 현황

(단위 : 인)

구 분		부 장	차 장	과 장	합 계
본 사	주거급여사업부	1	3	3	7
	수선급여사업부	1	2	3	6
	계	2	5	6	13

주 : 2015년 기준 7월 기준
자료 : LH공사, 2015, 내부자료.

주거급여사업의 실질적인 조사업무, 운영 및 관리업무는 LH공사의 지역본부를 중심으로 이루어지고 있다. 지역본부의 조직은 주거복지사업부와 주거복지센터를 중심으로 구성되어 있다. 이들 조직은 지역의 본부별 연간 조사계획을 수립하고, 주택조사업무, 주거복지 상담업무 등의 주거급여와 관련된 제반 업무를 처리하고 있다.



〈그림 6-12〉 LH공사 지역본부의 주거급여 담당 조직구성

특히 LH공사의 서울지역본부의 인력은 총 177인으로 구성되어 있다. 다만 67%에 해당하는 118인의 인력이 기간제(계약직)로 방문조사업무를 담당하고 있어, 주택조사의 전문성이 다소 부족한 편이다. 전문직 인력은 강남권에 3인, 강북권은 2인으로 총 5인에 불과하다.

〈표 6-19〉 LH공사 지역본부의 주거급여 인력 현황

(단위 : 인)

구 분		센터장	조사·전문직	부장 차장	과장 대리	계장 사원	기간제	인턴	합 계
서울지역본부	주거복지사업부	-	-	5	3	4	3	1	16
	강남권	3	3	4	4	8	50	1	73
	강북권	4	2	6	2	8	65	1	88
	소 계	7	5	15	9	20	118	3	177

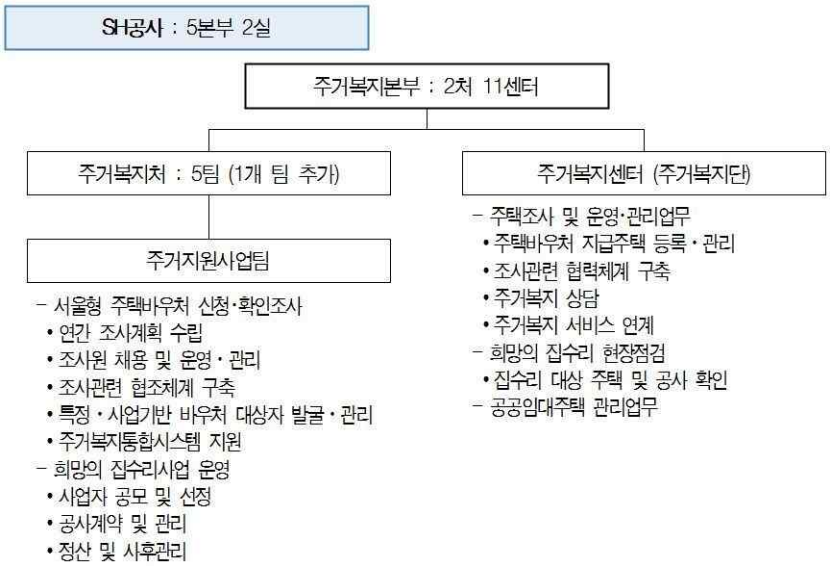
주 : 2015년 8월 기준
자료 : LH공사, 2015, 내부자료.

3) SH공사의 조직과 인력 개선방안

SH공사는 LH공사 및 선진국의 주거비보조 운영기관의 사례를 벤치마킹하여 사업

단계별로 조직을 구성할 필요가 있다. 1단계 사업에서는 서울형 주택바우처의 주택조사업무 수행 및 희망의 집수리사업 운영을 위한 조직구조를 갖추어야 한다. 그리고 2개~4개 자치구를 대상으로 주거급여 주택조사를 시범적으로 운영할 경우에는 일부 기간제 조사원을 고용하여 대처하여야 한다. 2단계 사업에서는 주거급여 조사업무 및 수선유지급여 운영을 본격적으로 수행하기 위해 조직을 개편·확장하여야 할 것이다.

구체적으로 살펴보면, 1단계 사업에서는 주거복지처 내에 주거지원사업팀을 추가 설치하는 한편, 주거복지센터 내 주거복지팀에 전문인력을 배치할 필요가 있다. 주거지원사업팀은 서울형 주택바우처의 주택조사·운영을 비롯하여 희망의 집수리사업의 사업자 공모 및 관리 등의 업무를 담당하여야 한다. 주거복지센터 내 주거복지팀의 전문인력은 서울형 주택바우처 조사업무 및 주거복지관련 상담업무 등을 통해 저소득가구의 주거복지욕구를 파악하는 역할을 할 필요가 있다. 이러한 주거복지인력의 배치는 장기적으로 SH공사가 주거복지 전문기관으로 성장하기 위해서 반드시 선행되어야 한다.

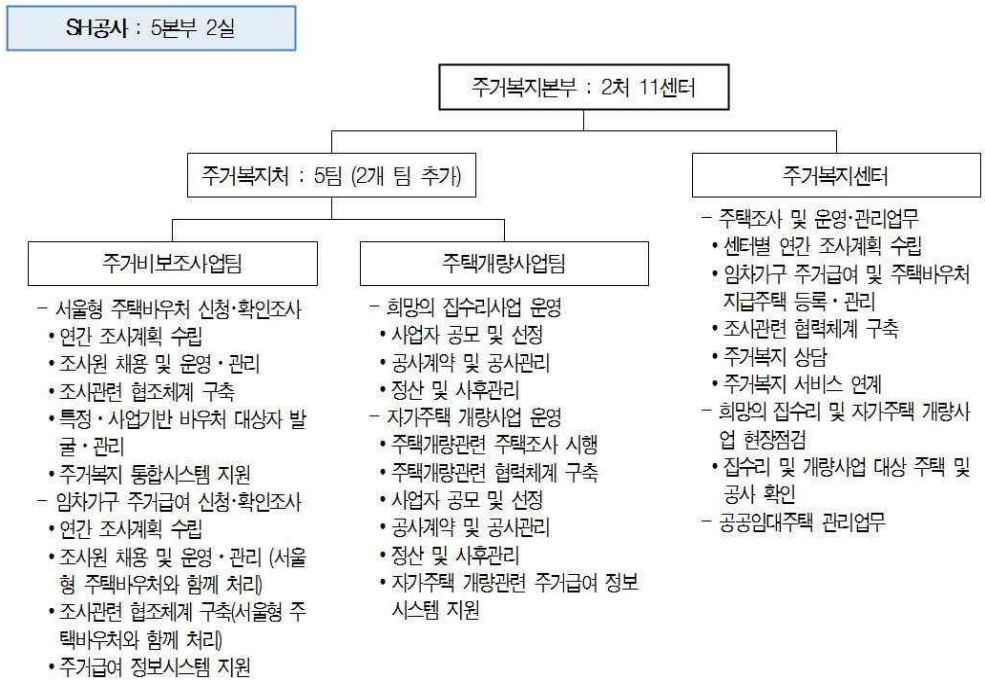


〈그림 6-13〉 주거비 보조제도 통합운영 1단계에서의 조직구성(안)

사실 1단계 사업에서는 주거복지센터 내에서의 인력조정 및 배치만으로도 주거복지욕구의 파악을 어느 정도 할 수 있을 것이라 판단된다. 하지만 주거복지 전문기관으로서의 전문성 확보를 위해 11개 주거복지센터에 전담인력을 1인씩 배치하도록 한다. 즉, 저소득가구들에게 다양한 복지·자활 프로그램을 연계·제공할 수 있도록 주거복지센터 내에 사회복지사 등의 전문인력을 충원하여 주거복지수요에 대응할 수 있도록 하

여야 할 것이다.

2단계 사업에서는 1단계에서의 주거지원사업팀을 주거비보조사업팀과 주택개량사업팀으로 확대·개편하여 주거비보조와 주택개량업무의 전문성을 추구하도록 한다. 주거비보조사업팀은 서울형 주택바우처 및 임차가구 주거급여의 조사업무를 수행하고, 주택개량사업팀에서는 희망의 집수리사업과 자가가구 수선유지급여를 운영하도록 한다. 주거복지센터의 경우에는 수급자 1,000명당 전담인력을 1명씩 추가로 배치할 필요가 있다. 장기적으로는 서울시 자치구별로 주거복지센터 1개소씩, 총 25개 센터를 운영하되, 사회복지사를 배치하여 수급자에게 일대일 상담서비스를 제공할 수 있도록 조직하여야 한다. 이를 통해 장기적으로는 수급가구의 가구원별 자활지원계획을 수립하는 등 주거복지 전달체계를 촘촘하게 구축하도록 한다.



〈그림 6-14〉 주거비 보조제도 통합운영 2단계에서의 조직구성(안)

SH공사가 주거복지 전문기관으로 성장하기 위해서는 주거복지센터의 역량을 강화할 필요가 있는데, 이를 위해 전문인력을 보강할 필요가 있다. 지역별로 다양한 복지·자활 프로그램을 연계시킬 수 있도록, 11개의 주거복지센터 내에 사회복지사 자격을 갖춘 전문인력을 충원하여 주거복지수요에 대응하여야 한다. 정책대상규모를 감안할

때, 2단계에서는 주거복지센터를 16개소(〈표 6-20〉의 진한 글씨로 표기된 곳)까지 확보할 필요가 있다. 장기적으로는 서울시의 25개 자치구별 주거복지센터를 설치·운영하여 사회복지사를 배치하고, 주기적인 피드백 상담을 통해 촘촘한 주거복지 전달체계를 구축하여야 할 것이다.

〈표 6-20〉 주거비보조 대상가구규모와 주거복지센터 추가 설치

구 분	SH공사 공공임대주택 [1]	주거급여 [2]	서울형 주택바우처 [3]	공공임대 주거급여 [4]	1단계 [1+3×50%]	2단계 [1+(2+3−4) ×50%]
종로구	698	2,532	157	35	777	2,025
중 구	4,365	2,564	110	303	4,420	5,551
용산구	1,287	3,374	249	77	1,412	3,060
성동구	7,337	3,512	379	589	7,527	**8,988**
광진구	589	3,197	609	42	894	2,471
동대문구	6,399	6,533	417	638	6,608	**9,555**
중랑구	7,644	6,330	1,003	1,055	8,146	**10,783**
성북구	7,643	6,473	336	742	7,811	**10,677**
강북구	5,176	7,043	499	581	5,426	**8,657**
도봉구	2,488	3,678	554	520	2,765	4,344
노원구	16,678	12,043	286	3,926	16,821	**20,880**
은평구	9,242	6,376	516	576	9,500	**12,400**
서대문구	4,835	3,312	358	555	5,014	6,393
마포구	10,544	3,499	356	1,020	10,722	**11,962**
양천구	10,913	4,324	643	792	11,235	**13,001**
강서구	18,583	10,566	287	3,142	18,727	**22,439**
구로구	6,043	4,018	372	344	6,229	**8,066**
금천구	2,401	4,592	402	376	2,602	4,710
영등포구	1,261	4,984	327	59	1,425	3,887
동작구	4,491	3,627	397	326	4,690	6,340
관악구	6,398	6,511	626	731	6,711	**9,601**
서초구	6,202	2,046	179	57	6,292	**7,286**
강남구	9,285	5,095	94	1,041	9,332	**11,359**
송파구	6,402	4,011	303	303	6,554	**8,408**
강동구	8,259	4,172	518	249	8,518	**10,480**
전 체	165,163	124,412	9,977	18,079		

4) 직원에 대한 교육 및 훈련

개별 저소득가구에 대응하는 맞춤형 지원체계를 갖추기 위해서는 공급자 중심에서 수요자 중심으로 주거복지 프로그램을 운영할 필요가 있다. 주거복지 프로그램 및 서비스를 패키지화하고, 가구특성별로 모듈화하여 지원하는 체계를 구축하여야 한다. 이를 위해서는 저소득가구의 주거복지 욕구를 파악하는 것은 물론이고, 주거복지 프로그램 및 서비스관련 업무매뉴얼과 직원의 현장 대응적 업무수행능력이 결합되어야 한다.

따라서 가구 및 가구원이 처한 주거문제 및 생활문제를 파악하고 그에 맞는 프로그램 및 서비스를 제공·연계하기 위해서는 주거복지뿐만 아니라 사회복지에 대한 전반적인 지식과 상담능력을 갖춘 인력을 양성하여야 한다. 이를 위해 사회복지사와 같은 전문인력을 채용·육성하고, 이들에 맞먹는 수준의 능력을 지닌 인력을 보유할 수 있도록 교육 및 훈련체계를 마련하는 것이 요구된다.

(1) 사회복지사 및 주거복지사 교육과정의 내용

가구에게 맞춤형 지원체계를 갖추기 위해서는 통합적인 관점에서 복지 프로그램 및 서비스를 제공할 수 있는 기반을 마련하여야 한다. 따라서 사회복지 전반에 대한 이해를 바탕으로 주거복지 프로그램 및 서비스를 전달할 수 있는 사회복지 전문가를 확보하는 데 노력을 기울여야 할 것이다.

현장에서의 사회복지 전문가는 사회복지사 자격증을 소지한 사람이다. 일반적으로 대학교 및 대학원에서 사회복지관련 분야를 전공하거나, 사회복지학 전공교과목 및 사회복지관련 교과목을 이수하면 사회복지사 2급 자격을 취득할 수 있다. 대학교에서는 필수 및 선택과목 중에 14과목을 이수하여야 하며, 대학원에서는 8과목을 이수하여야 한다. 사회복지사 1급은 사회복지사 2급 소지자가 국가시험에 합격하면 취득할 수 있다. 사회복지사가 되기 위해서는 필수 및 선택과목의 이수 외에도 사회복지사업과 관련한 법인·시설·단체 등에서 120시간 이상의 현장실습을 거쳐야 한다. 사회복지사 1급 자격을 위한 국가시험은 사회복지관련 지식, 조사방법론, 사회복지 실천방법, 사회복지 정책·법제·행정 등의 이해를 평가하는 과목들로 구성되어 있다.

현재 대부분의 대학 및 대학원은 주거복지에 대해서는 개념, 지원대상 및 내용, 전달체계 등에 대한 교육이 제대로 이루어지지 않고 있다. 게다가 주거복지 업무를 수행할 수 있는 전문인도 부족하여 사회복지사나 주택전문가의 부수적인 업무로 다루어진 측면이 있다.

〈표 6-21〉 사회복지학 전공교과목과 사회복지관련 교과목 및 학점

구 분	교과목	이수과목	
		대학원	대학교
필수과목	사회복지개론, 인간행동과 사회환경, 사회복지정책론, 사회복지법제, 사회복지실천론, 사회복지실천기술론, 사회복지조사론, 사회복지행정론, 지역사회복지론, 사회복지현장실습	6과목 18학점 (과목당 3학점) 이 상	10과목 30학점 (과목당 3학점) 이 상
선택과목	아동복지론, 청소년복지론, 노인복지론, 장애인복지론, 여성복지론, 가족복지론, 산업복지론, 의료사회사업론, 학교사회사업론, 정신건강론, 교정복지론, 사회보장론, 사회문제론, 자원봉사론, 정신보건사회복지론, 사회복지지도감독론, 사회복지자료분석론, 프로그램 개발과 평가, 사회복지 발달사, 사회복지윤리와 철학	2과목 6학점 (과목당 3학점) 이 상	4과목 12학점 (과목당 3학점) 이 상

주 : 필수과목 중 사회복지현장실습의 경우 사회복지사업과 관련된 법인・시설・기관 및 단체에서 120시간 이상의 현장실습을 하여야 함. 실습지도자는 사회복지사 1급 자격증을 소지한 자로서 3년 이상, 사회복지사 2급 자격증을 소지한 자로서 5년 이상 사회복지사업의 실무경험이 있는 자이어야 함.
자료 :「사회복지사업법 시행규칙」.

한편 주거복지 업무분야의 전문인력 양성을 목표로 하여 2013년 말부터는 민간자격증으로서 주거복지사 자격시험이 운영되고 있다. 주거복지사 자격증은 ㈔한국주거학회에서 발급하는 자격증으로, 필수이수과목 5개, 선택이수과목 5개 이상 등 모두 10개 이상의 과목을 이수하고 시험에 합격하면 자격증이 발급되고 있다. 주거복지사 취득을 위한 이수과목을 살펴보면, 그동안 사회복지 영역에서 직접적으로 다루지 않았던 주거복지에 관한 내용으로 채워져 있다.

〈표 6-22〉 주거복지사 자격시험을 위한 이수과목

과 목	내 용
필수이수과목 (5과목)	주거복지개론, 주택과 커뮤니티(공동주택과 커뮤니티), 주거복지상담과 사례(주거복지와 상담), 주거환경조사론(주거환경 및 거주자 만족도 분석), 주거복지 현장실습(120시간)
선택이수과목 (5과목 이상 선택)	특수계층과 주거, 공동주택계획과 디자인, 주택정책 및 주택금융, 주거관리행정(주택관리행정), 주택유지관리기술(주택관리기술), 사회복지행정과 법제, 사회복지개론과 실천론, 취약계층케어

사회복지사 자격을 소지한 사람이 아니라면, 주거복지사 자격시험을 위한 과목을 이수하였다고 해서 현장전문가가 되기에는 상당히 부족한 내용으로 교육이 이루어지고 있다고 판단된다. 게다가 시험과목도 4지선다형 객관식 40문항으로 이루어진 '주거복지총론'과 같은 방식으로 출제되는 '주거환경조사론'으로 구성되어 있다. 이는 전문적인 주거복지사 자격을 부여하고 있다기보다는 자격증을 남발하고 있는 것 같은 느낌을 지울 수 없다. 따라서 SH공사는 주거비보조관련 신규인력을 채용할 경우에는 사회복지

사를 중심으로 선발하고, 기존 직원의 보수교육을 위해서는 주거복지사 자격을 취득하도록 할 필요가 있다.

(2) 현재 SH공사 주거복지관련 교육 프로그램

2010년부터 SH공사는 영구임대주택 입주민에게 맞춤형 상담서비스를 제공하는 주거복지상담사제도를 운영하고 있다. SH공사의 주거복지상담사는 사회복지사 자격증이 있는 14명이 주거복지센터 및 관리사무소에 배치되어 있다. 현재 주거복지상담사는 입주민들의 자립 및 자활의지를 북돋아 주는 동시에 주거 및 일자리와 관련한 상담서비스를 제공하고 있다.

한편 SH공사는 직원을 대상으로 주거복지에 대한 이해를 돕고, 주거복지의 실천의지를 다질 수 있도록 교육 프로그램을 운영하고 있다. 2016년에는 정규직 직원을 대상으로 하는 주거복지 전문인 양성 프로그램을 통해 연간 30시간의 의무교육을 실시할 예정이다.

〈표 6-23〉 SH공사의 주거복지 전문인 양성교육 내용

구 분	교육과정명	회수・시간	교육방법
신규사업 바로알기	- 주택개량사업의 이해 • 집수리 매뉴얼	1회	특별강의, 순회·현장교육
기존사업 바로알기	- 서울형 주택바우처	19회	순회교육
공동체 중심의 사회주택 (지원주택)	- 비주택거주가구의 주거문제 • 노숙인과 지원주택	2회	강의, 현장교육
	- 장애인과 탈시설 • 자립생활	2회	강의, 현장교육
	- 노인과 청년층의 지원주택 • 치매환자를 위한 주택, 의료안심주택・두레주택, 청년주택	3회	강의, 현장교육
지역사회의 이해	- 지역사회자원 발굴과 네트워크 만들기	2회	강의, 현장교육
자기개발 전문화과정	- 도시농업 자격증 취득반	80시간	강의, 현장실습
주거복지상담 심화과정	- 정신질환에 대한 이해 - 중독에 대한 이해 - 취약계층 금융지원		특별강의, 현장실습

주 : 교육시기는 2016년 예정
자료 : SH공사, 2015, 내부자료.

(3) 통합적 주거복지서비스 제공을 위한 교육 및 훈련

가구가 겪는 주거문제와 욕구는 단편적이기보다는 대부분 복합적으로 나타난다. 주거문제를 겪는 가구 중에는 주택, 주거비, 주거환경만의 문제를 겪고 있는 경우도 있을

수 있다. 그러나 대부분은 가구구성에 따라 소득 및 일자리, 육아, 교육, 건강 등 여러 가지 문제를 동시에 가지고 있다. 따라서 가구별 주거생활과 관련한 문제들을 해결하고, 욕구를 충족시키기 위해서는 해결방안 역시 통합적인 시각에서 접근되어야 한다.

현재 주거복지 현장에서 주민들에게 상담서비스를 제공할 수 있는 전문인력으로는 사회복지사와 주거복지사를 들 수 있다. 하지만 주거복지사의 경우 자격증의 취득만으로는 주거복지 욕구를 파악하고 맞춤형 복지 프로그램 및 서비스를 연계시키기에는 역량이 부족하다고 평가할 수 있다. 사회복지사의 경우 저소득가구가 겪을 수 있는 여러 가지 문제에 대해 사회복지에 대한 전반적인 지식을 바탕으로 통합적인 시각에서 상담서비스를 제공할 수 있을 것이다. 그러나 추가적으로 주거복지정책과 제도, 법률, 자금조달, 전달체계에 대한 이해가 병행되어야 할 필요가 있다. 주거복지사의 경우 사회복지관련 정책·법제·행정에 대한 이해와 관련된 과목들의 이수가 선택으로 되어 있다. 따라서 사회보장제도의 기본인 「국민기초생활 보장법」과 취약계층의 복지를 위한 법률에 대한 충분한 교육이 선행되어야 할 것이다.

주거복지관련 상담서비스를 제공하는 전문인력은 복지정책 및 제도 전반에 대한 지식을 습득하여야 하며, 이를 바탕으로 주거복지 영역까지 다룰 수 있도록 교육 및 훈련이 이루어져야 한다. SH공사는 주거복지정책 및 제도관련 내용을 사회복지사 등의 전문인력에게 지속적으로 교육하고, 정기적으로 전문인력 간의 사례를 공유하여 노하우를 쌓도록 하는 기회를 마련하여야 할 것이다.

장기적으로는 미국 주택선택바우처 주택조사의 경우처럼 전문인력은 주택의 적정품질 여부를 평가하고, 주택의 주변환경과 위생환경을 판단하는 능력을 갖추도록 하여야 할 것이다. 그리고 개별 수급가구에게 필요한 사회복지 프로그램 및 서비스를 연계시켜 줄 수 있도록 훈련시켜야 할 것이다. 또한 영국의 부정수급조사관과 같이 부정수급의 인지 및 조사에 대한 교육도 도입하는 것을 신중히 검토하여야 할 것이다.

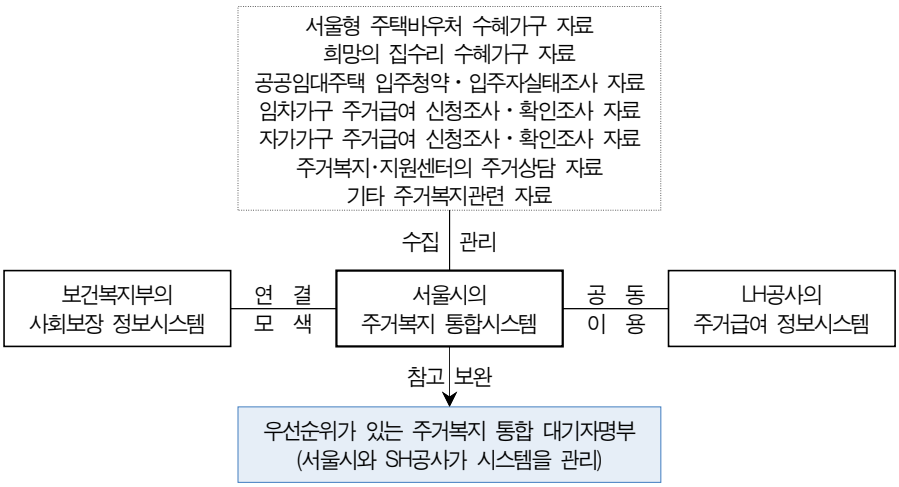
마지막으로 사회복지사 등의 전문인력뿐만 아니라 주거복지관련 사업을 담당하는 직원들에게도 관련된 교육 및 훈련을 지속적으로 제공하여야 한다. 이를 통해 직원들의 복지정책 및 제도에 대한 전반적인 이해를 높이고 복지서비스 제공을 위한 역량을 향상시키면, 이는 SH공사가 가까운 미래에 주거복지 전문기관으로 탈바꿈하는 데 필수적인 DNA로 작용할 것이다.

4. 서울시 및 SH공사의 향후 과제

1) 주거복지 통합시스템의 전달체계 구축

SH공사가 주거복지 전문기관으로서의 위상을 정립하기 위해서는 서울시 저소득가구의 주거현황 및 주거복지욕구에 대한 자료를 DB화하여 축적하고 있어야 한다. 그리고 DB 자료를 바탕으로 가구별 맞춤형 주거복지 프로그램 및 서비스를 패키지 형태로 준비하며, 이를 맞춤형으로 제공하는 것이 필요하다. 저소득가구의 주거안정망을 마련하기 위해 다양한 프로그램을 도입하는 것도 중요하지만, 개별가구가 원하는 프로그램을 적절하게 공급하는 것이 더욱 중요하기 때문이다.

서울시의 주거복지 통합시스템과 사회보장 정보시스템·주거급여 정보시스템을 연계시켜 가구에 대한 복지지원 수준 및 주거복지 욕구 등을 손쉽게 파악하고 관리할 수 있어야 한다. 이러한 주거복지 통합시스템은 혜택을 받고 있는 저소득가구가 특정 프로그램의 자격을 잃거나 수급이 정지되는 경우에 적시성을 가지고 다른 프로그램에 연계시킬 수 있도록 설계되어야 할 것이다. 그리고 중·장기적으로는 우선순위가 있는 주거복지 통합 대기자명부를 만들어 촘촘한 주거안전망을 구축하여야 한다.



〈그림 6-15〉 서울시 주거복지 통합시스템(장기적)

현재 주거급여 정보시스템은 국토교통부가 소유하고 있으며, LH공사가 이 시스템을 이용하여 주거급여 조사업무를 수행하고 있다. 향후 SH공사가 서울 내에서 주거급여 조사업무를 담당할 경우 주거급여 정보시스템을 사용하여야 하는데, 이 경우 서울시는

주거급여 정보시스템의 유지보수비용을 국토교통부와 분담할 필요가 있다.

2) 모니터링 체계의 구축

서울형 주택바우처 및 주거급여 운영 시 발생할 수 있는 부정수급과 행정오류를 줄이기 위해서는 모니터링 체계를 구축하는 것이 필요하다. 미국의 경우 공공주택청(PHA)이 바우처관리시스템(VMS)을 통해 주택도시개발부에 SEMAP 평가서를 제출하는 방식으로 모니터링 체계가 구축되어 있다. SEMAP 평가서는 PHA의 운영과 수급가구의 혜택 등을 총체적으로 파악한 보고서이다. 평가서의 주요 항목은 대기자명부 관리 및 수급가구 선정절차, 지역별 적정임대료 수준의 결정, 가구별 지원금액 산정과정, 자활프로그램 등록 및 관리, 매년 지원자격 재심사, 소득조사, 임대료조사, 관리비 지급내역, 최저주거기준의 세부항목 심사, 주거선택의 폭 확대방안, 계약 전 주택품질검사, 매년 주택품질검사, 임대차계약 등 14가지로 구성되어 있다. 평가 결과, 총 점수가 60점 이하일 경우 주택개발부(HUD)의 담당자는 PHA를 직접 방문하여 운영상황을 점검하고 개선방안을 제시하고 있다.

〈표 6-24〉 미국 주택선택바우처 SEMAP 평가항목

구 분	주요 내용	기 타
공공주택청	- 대기자명부 관리 및 수급가구 선정절차 - 지역별 적정임대료 수준의 결정 - 가구별 지원금액 산정과정 - 자활 프로그램 등록 - 자활 프로그램 관리	- 총 14개의 지표의 평가점수가 60점 이하일 경우 특별 방문관리 실시
수급가구	- 매년 지원자격 재심사 - 소득조사 - 임대료조사 - 관리비 지급내역 - 최저주거기준의 세부항목 - 주거선택의 폭 확대방안 - 계약 전 주택품질검사 - 매년 주택품질검사 - 임대차계약	

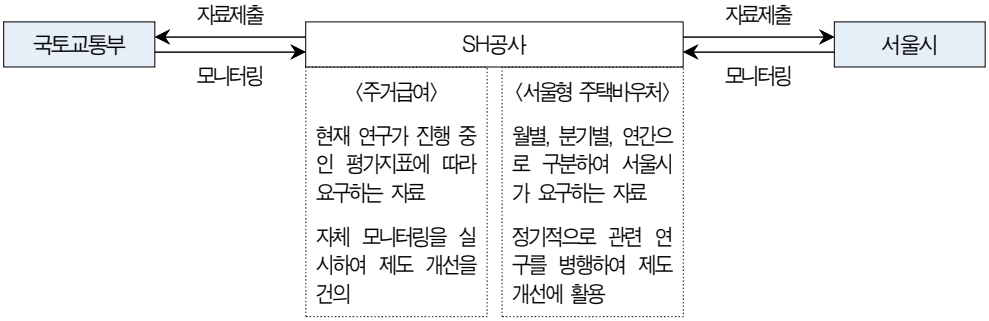
자료 : HUD, 2001, *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*.

영국의 경우 독립적인 감사기관이 주거급여 신청 및 지급과 관련된 주요 서류들을 확인하기 위해 매년 표본조사를 실시하고 있다. 그리고 지방정부의 통합급여 책임부서 역시 표본조사를 통해 내부적으로 확인작업을 거치고 있다. 또한 주거급여와 관련된 가구

의 정보는 모두 전산시스템에 입력되는데, 이러한 정보들은 다른 급여를 통해 입력되는 정보들과 일치하는지 확인되고 있다. 부정수급조사관은 4주 간의 조사관련 교육과정을 이수하여 일정 자격을 취득하도록 되어 있으며, 통합급여팀 구성원들은 부정수급 여부를 효과적으로 인지하기 위한 훈련을 매년 받고 있다.

SH공사는 서울형 주택바우처 및 주거급여의 조사·운영업무를 담당하면서 모니터링이 이루어질 수 있도록 모니터링 및 평가자에게 정기적으로 자료를 제출할 필요가 있다. 프로그램 평가자인 서울시와 국토교통부에 전산시스템 및 컴퓨터파일로 월별·분기별·연간 자료를 제출하여야 한다. 이 자료에 근거하여 서울시와 국토교통부가 모니터링뿐만 아니라 수급가구의 주거복지욕구를 파악하고, 지원금액 및 예산을 확정하여 운영계획 및 재정계획을 수립할 수 있기 때문이다. 이렇게 지방정부 및 중앙정부가 주거비 보조제도의 운영현황을 모니터링할 수 있는 환경이 마련되어야 부정수급, 중복수급, 행정오류 등을 미연에 방지하고 대응할 수도 있기 때문이다.

따라서 SH공사는 자체적으로 매월, 분기별, 연간 회계보고서와 운영평가서를 작성하는 체계를 갖출 필요가 있다. 그리고 연간 지원 및 수선계획서를 통해 주거비보조 프로그램별 지원계획 및 예산계획을 제출하여야 할 것이다. 운영평가서에는 수급가구의 정보와 주택검사 결과, 지원금액, 자활 프로그램 연계, 주거복지욕구 등의 내용이 담겨 있어야 하고, 지속적인 수급가구에 대한 사후조치 또는 사례관리가 포함되어야 할 것이다. 주거급여의 경우 중앙정부와 서울시가 함께 운영하는 프로그램이라는 인식 하에 자체 모니터링을 실시하여 제도 개선에 쓰이도록 하는 체계를 갖출 필요가 있다. 서울형 주택바우처의 경우 정기적인 연구를 통해 주택시장환경 및 여건 변화에 대응하여 제도의 개편에 대응할 수 있도록 하여야 할 것이다.

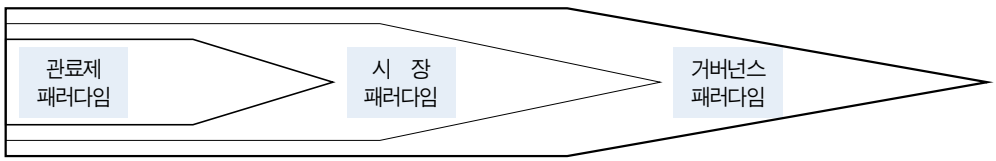


〈그림 6-16〉 서울시 주거비보조 프로그램의 모니터링 체계

3) 거버넌스체계의 구축

공공임대주택 관리도 마찬가지이지만, 주거비보조 프로그램은 관련 주체 간의 네트워크 체계를 구축하여 정책수요에 대응하는 체계의 중요성이 큰 정책이다. 바람직한 '네트워크'는 연계·협력·조정이 정부부문의 재정적 지원에만 의존하지 않고, 지역사회 이해관계자들이 지역문제 해결을 위한 가치와 목표를 공유하면서 자발적으로 형성되어야 한다.

이를 위해서는 거버넌스 패러다임을 추구할 필요가 있다. 거버넌스 패러다임은 관료제 및 시장 패러다임을 포괄하고 있는데, 동일한 정책 및 조직 내에서도 3가지 패러다임이 동시에 나타나는 경우가 일반적이다. 이는 정책집행 및 서비스 전달과정에서 다양한 기능과 역할을 동시에 수행하여야 하기 때문이다. 거버넌스 패러다임이 실현되기 위해서는 정책집행과 서비스전달에 있어 공공 및 민간, 이용자의 수평적 연계 및 협력이 필수적이다. 특히 정부부문, 공공기관과 비영리기관, 지역사회단체, 이용자집단 및 민간기업까지 포괄하는 이해관계자들의 참여와 협력이 필요하다. 이와 같은 체계를 갖추어야 정부부문의 궁극적인 행정목적인 주민의 '삶의 질' 향상, 지역사회의 변화를 추구할 수 있을 것이다.



- '법에 의한 지배'의 선언
- 법칙과 지침을 설정하는 행정에 초점
- 정책결정과 집행에 있어서 관료제의 중추적 역할
- 공공조직 내부에서 '정치-행정'의 분리
- 점진적 예산에 대한 약속
- 공공서비스 전달에 있어서 전문가의 주도권

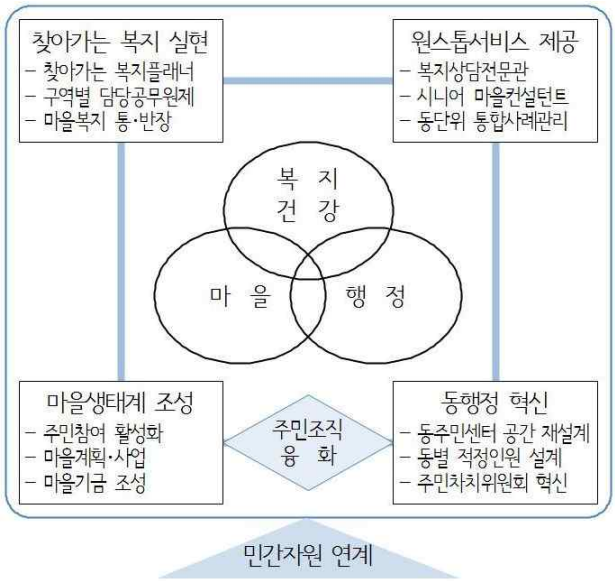
- 민간부문 경영에 관심
- 독자적인 영역으로서의 '경영', 그리고 정책집행이 이루어지는 별도의 독립기관(arm's length) 부상
- 공공조직 내부에서 기업가적 지도력에 초점
- 기초적인 단위로 공공서비스를 분배하고, 비용관리에 초점
- 자원배분과 전달에 있어서 시장·경쟁·계약의 활용 증가

- 정책목적을 달성하기 위해서는 공공·민간부문, 이용자 등 지역사회 내 다양한 이해관계자의 참여와 수평적 협력이 필수적이라는 인식
- 정부는 지역사회 내 네트워크의 일원으로서 기능 → 기본적 책임과 주도적 역할
- 투입·산출뿐만 아니라 지역사회 내 '삶의 질' 변화를 추구
- 이해관계자 간의 협력, 권한과 책임의 재분배를 통한 자원의 융합
- 다양한 조직 및 주체 간의 협력, 협상, 협의기술의 발달

〈그림 6-17〉 관료제·시장·거버넌스 패러다임의 관계 및 핵심요소

자료 : 김보영, 2013, "사회복지 전달체계 패러다임으로서의 거버넌스, 협영(協營)에 대한 이론적 탐색,「사회복지정책(Social Welfare Policy)」, Vol. 40, No. 3, p.120·p.122·p.125·p.127.

최근 서울시는 '찾아가는 동주민센터' 프로그램을 통해 사회복지와 주민참여 활성화를 도모하고 있다. 이 프로그램은 동 단위로 저소득주민에 대해 사례관리를 제공하고, 이를 DB화함으로써 가구별 맞춤형 복지서비스를 제공하기 위한 것을 목표로 추진되고 있다. 동주민센터 직원이 '우리 동네 주무관'이 되어 사회복지사 및 방문간호사와 함께 노인가정, 영유아가정, 빈곤위기가정을 직접 방문하여 적절한 복지서비스를 연계하고자 한다. 서울시는 이 프로그램 운영을 위해 민관 거버넌스형 '추진운영본부'를 구성하여 운영 중이다.



〈그림 6-18〉 서울시의 찾아가는 동주민센터 구상 개념도

자료 : 서울시, 2015, 내부자료.

주거비보조 프로그램을 운영하기 위해서는 '찾아가는 동주민센터'와 같은 지역밀착형 복지 전달체계가 필요한데, 이러한 전달체계에는 지역기반의 비영리기관, 사회·복지단체, 민간기업 등의 참여·협력이 요구된다. 따라서 SH공사는 지역의 사회·경제주체들이 참여하는 거버넌스형 전달체계를 구축하는 데 노력을 기울여야 한다. 주거복지와 관련한 자발적인 거버넌스 패러다임을 구축하기 위해서는 주거·복지·경제관련 민관기관과 함께 정책대상자까지도 참여하는 구조를 만들어야 할 것이다.

이를 위해서는 우선, SH공사 본사 및 주거복지센터와 자치구·동주민센터 간의 업무협의를 정례화할 필요가 있다. 그리고 지역에 기반한 민간 주거복지센터, 사회복지단

체, 사회경제조직, 민간기업 등과의 협력체계를 구축할 필요가 있다.

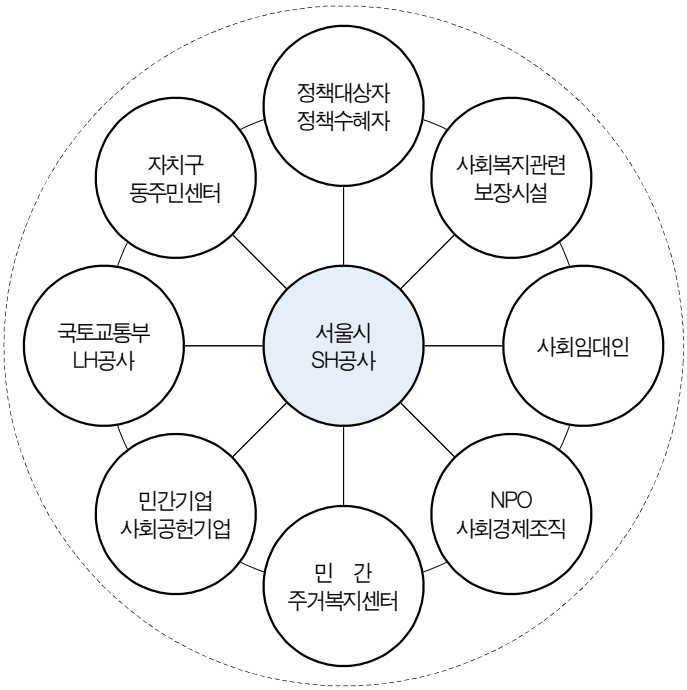
둘째, 특정바우처를 운영하기 위해서 사회복지관련 보장시설과의 협력체계를 구축하여야 할 것이다. 보장시설 퇴소예정자에 관한 정보를 공유하고, 주거욕구를 파악하여 적절한 주거복지 프로그램을 지원하는 체계를 갖추도록 노력하여야 한다.

셋째, 사업기반바우처를 운영하기 위해서는 사회주택 공급자와의 긴밀한 협조체계를 구축하여야 한다. 이를 위해 사회주택협회, 협동조합협회 등과의 업무협약을 체결할 필요도 있다.

넷째, 중앙정부의 주거급여 실시기관인 국토교통부·LH공사와의 협력체계를 구축하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 특히, LH공사의 경우 주거급여 시행을 위해 자기자금을 사용하여 주거급여 정보시스템 구축, 주택조사 실시, 각종 연구사업 실시 등을 해왔기 때문에 일종의 권리를 주장할 수 있는 위치에 있다고 할 수 있다. 따라서 SH공사는 사업영역을 두고 경쟁하는 기관이기보다는 건전한 사업파트너로 인식될 수 있도록 LH공사와의 관계를 새롭게 정립할 필요가 있다.

그리고 무엇보다도 자활사업 대상인 수혜가구에 대한 사례관리가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 동주민센터와 함께 가구별 자활지원계획을 수립하고 지원하는 체계의 구축을 모색하여야 한다. 지속적인 주거비 지원도 중요하지만, 수급가구의 단계적인 탈수급방안을 모색하는 것도 주요 정책목표가 되어야 하기 때문이다.

SH공사는 본연의 업무인 주거복지 프로그램을 제공하는 일에 매진하여 전문기관으로서의 입지를 다져야 한다. 그리고 민관 거버넌스체계의 네트워크 허브보다는 네트워크 플랫폼을 지향하여 정보의 구축·제공, 이해관계자 간 협의의 장 마련 등의 역할도 수행할 필요가 있다.



〈그림 6-19〉 네트워크 플랫폼형 거버넌스 체계의 구축

<참고문헌>

국토교통부, 2014,「주택바우처 사업설계 연구」.

국토교통부, 2015,「2015년도 주거급여 사업안내」.

국토연구원, 2014,「주거복지 종합서비스 효율적 수행체계 구축을 위한 연구」.

김보영, 2013, “사회복지 전달체계 패러다임으로서의 거버넌스, 협영(協營)에 대한 이론적 탐색”,「사회복지정책(Social Welfare Policy)」.

박미선, 2015, “미국 주택바우처 프로그램 부정수급 특성 및 시사점”,「주택연구」, 한국주택학회.

박은철, 2011,「서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안」, 서울연구원.

보건복지부, 2014,「2014 보건복지통계연보」.

보건복지부, 2015,「국민기초생활보장사업 안내」.

보건복지부, 2015,「2015년 장애인 복지시설 일람표」.

보건복지부, 2015,「2015년 노인복지시설 현황」.

보건복지부, 2015,「2015년 아동복지시설 현황」.

보건복지부, 2015,「2015년 정신건강사업안내」.

보건복지부, 2015,「2015년 노숙인 등의 복지사업 안내」.

서울특별시, 2014,「서울시민의 주거실태와 정책수요에 관한 연구」.

서울특별시, 2015, (민·관 공동출자형) 사회주택 시범 공급계획.

여성가족부, 2015,「2015 한부모가족지원사업 안내」.

여성가족부, 2015,「2015 여성·아동권익증진사업 운영지침」.

유성복 의원실 보도자료, 2011, 전국 시군구별 주거취약 거주가구 현황조사 결과 분석.

이태진 외 4인, 2010,「주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : 국민기초생활보장제도 주거급여 시행 10년」, 한국보건사회연구원.

하성규, 2004,「주택정책론」, 서울: 박영사.

Center on Budget and Policy Priorities, 2014, *National and State Housing Data Fact Sheets.*

Chicago Housing Authority, 2014, *Comprehensive Budget Book.*

Czischke, D. & Pittini, A., 2007, Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States, Brussels: CECODHAS European Social Housing Observatory.

Department for Communities and Local Government, 2012, *Housing and Planning Statistics*.

Department for Communities and Local Government, 2012, *2012 based household projections.*

Department for Work and Pensions, 2007, *Local housing allowance final evaluation: implementation and delivery in North East Lincolnshire.*

Department for Work and Pensions, 2011, *Local Housing Allowance Guidance Manual*.

Department for Work and Pensions, 2013, *Housing Benefit & Council Tax Benefit Summary Statistics.*

Department for Work and Pensions, 2014, *Benefit expenditure and caseload tables.*

Department for Work and Pensions, 2015, *Housing Benefit Revoceries and Fraud National Statistics.*

Department of Housing and Urban Development, 2001, *Voucher Program Guidebook: Housing Choice.*

Department of Housing and Urban Development, 2015, *Housing Choice Voucher Administrative Fee Study.*

Department of Housing and Urban Development, 2015, *Voucher Management System: User's Manual.*

Flora, P., 1986, *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War Ⅱ.*

Foundations · Department for Communities and Local Government, 2009, *The Future Home Improvement Agency: Handyperson services report.*

Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2011, *America's Rental Housing: Meeting Challenges, Building on Opportunities*.

London Borough of Bromley, 2005, *Transfer of Local Service: Council Tax/Housing Benefits.*

Law School at Washington University Open Scholarship, 1981, "Public Housing: The Experimental Housing Allowance Program", *URBAN LAW ANNUAL.*

Lee, V., 2003, *Rental Subsidy*, Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat.

Murphy, P., Greenhalgh, K. & Jones, M., 2014, *Housing and Council Tax Benefits Administration in England: A Long-Term Perspective on the Performance of the Local Government Delivery System,* Local Government Studies.

National Audit Office, 2014, *Housing benefit fraud and error.*

News Shopper, 2013, *Bromley Council's customer services department outsourced to Liberata.*

Olsen, E. O., 2000, “Housing Programs for Low-Income Households”, National Bureau of Economic Research, *Means－Tested Transfer Programs in the United States.*

Redcar & Cleveland, 2013, *Successful council services work with Liberata to create employment opportunities in the borough.*

Schawartz. Alex F., 2010, *Houisng Policy in the United States.*

South Norfolk, 2011, *Housing Benefit and Council Tax Benefit Anti-Fraud and Corruption Policy.*

Shelter, 2009, *For whose benefit? A study monitoring the implementation of local housing allowance*.

State of California Analysis of Impediments, 2010, *Housing Choice Voucher.*

Stolk, C. & Tesliuc, E. D., 2010, *Toolkit on tackling error, fraud and corruption in social protection programs,* Working Paper(WR-746-WB), World Bank.

Technical Assistance Collaborative, 2014, *State Funded Housing Assistance Programs.*

The Rent Service, 2009, *The Rent Service Annual Report and Account.*

Valuation Office Agency, 2014, *Annual Report and Account.*

Valuation Office Agency, 2014, *Local Authority Partnership Charter.*

Whitehead, C., 2007, “Privatisation of housing in Europe: Challenges for the social housing sector”, *Current Developments in Housing Policies and Housing Markets in Europe: Implications for the Social Housing Sector*, CECODHAS European Social Housing Observatory.