



2011

# 서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안

A Study on Rent Subsidy Program of Seoul Metropolitan Government

박은철

# 서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안

A Study on Rent Subsidy Program of Seoul Metropolitan Government

2011

Ⅱ 연구진 Ⅱ

---

연구책임 박 은 철 • 주택도시설계연구실 연구위원  
연구원 오 근 상 • 주택도시설계연구실 연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 요약 및 정책건의

### 1. 연구개요

- 주거복지정책은 목적, 주택시장 상황, 가구소득 변화, 가구구조 변화, 가용자원 규모 등에 따라 달라짐. 저소득층을 대상으로 하는 주거복지정책은 크게 공공임대주택과 주거비보조 프로그램으로 나눌 수 있는데, 우리나라에서는 아직까지 공공임대주택이 주거복지정책의 주축을 이루고 있음.
- 서울시는 2002년부터 (보증부)월세 주택에 거주하는 저소득 시민의 주거비부담을 덜어 주기 위해 월임대료 보조제도를 시행하였으며, 2010년 11월부터는 기존의 월임대료 보조를 일반바우처로 전환하고, 특정바우처와 임시주거바우처(쿠폰바우처)를 신설하여 영구임대주택 퇴거자, 철거세입자 등에도 주택바우처를 제공하고 있음.
- 2000년대 들어 전세가 감소하고, (보증부)월세가 증가하는 등 임대차형태의 변화가 뚜렷함. 특히 2008년 세계금융위기 이후 주택매매가격의 안정과 저금리의 지속으로 전세주택이 반전세 또는 (보증부)월세주택으로 전환되는 사례가 증가하고 있음. 장기적으로는 월세 중심의 임대차시장으로 재편될 것임.
- 향후 가구소득의 25% 이상을 임대료로 지불하는 렌트푸어(rent poor)의 규모가 지속적으로 증가할 가능성이 높음. 집주인들이 저금리 때문에 전세에서 (보증부)월세로 전환할 것이고, 공급자 주도의 시장에서 임차인들은 물가상승률을 상회하는 임대료 상승에 순응할 수밖에 없기 때문임.
- 서울형 주택바우처제도가 주거비 보조의 실효성을 높이기 위해서는 수혜자 선정기준의 명확화와 임대차시장의 변화에 대응할 수 있는 제도개편이 필요함. 중·장기적으로는 정책수요 및 소요예산 추정을 통해 임대차시장의 변화에 대비할 필요가 있으며, 국가 차원의 주택바우처 도입에 대비하여 제도 개편방안을 검토할 필요도 있음.
- 이 연구에서는 현행 서울형 주택바우처 시행상의 문제점 및 장애요인을 파악하고, 선진국의 경험을 분석하여 개선방안을 모색하고자 함. 또한 임대차시장의 변화 및 다른 주거복지 프로그램과의 연계를 감안한 장기적인 정책수요 및 소요예산을 추정하고, 서울형 주택바우처제도의 발전방향을 제시하고자 함.

## 2. 주요 연구내용

### 1) 서울형 주택바우처의 제도현황 및 지원실적

#### (1) 지원대상 및 신청자격

- 일반바우처(기존의 월임대료 보조)는 민간주택을 월세로 임차하여 거주하는 가구 중에서 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 가구(국민기초생활보장 수급자 제외), 소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%이면서 사회취약계층인 가구에 매년 심사를 통해 지원하는 제도임.
- 특정바우처 지원대상은 민간주택을 월세로 임차하여 거주하면서 소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%인 가구 가운데 영구임대주택 선정 대기자, 주거정비구역 철거세입자, 영구임대주택 자격상실 퇴거자, 지하 등 주거환경이 열악한 자, 기타 긴급주거지원이 필요한 자 등임. 매년 심사를 통해 최장 2년까지 지원됨.
- 임시주거바우처(쿠폰바우처)를 통해 임차주택 경매 또는 월세보증금 전액 소진으로 긴급한 주거위기에 처한 자에게 3개월~6개월의 무료 거주를 제공함. 2011년 7월부터 비영리단체인 집희망주거복지센터가 임시주거바우처 시범사업을 1년 동안 위탁·시행하고 있음.
- 서울형 주택바우처를 받으려면 최초 지급일 현재 주민등록상 2년 이상 서울시에 거주한 주민이어야 하며, 주거의 목적으로 건립되지 않은 건축물 거주자, 주택을 재임차한 경우에는 대상자에서 제외됨.
- 임대보증금 전환가액은 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 경우 6,000만원, 소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%인 경우 7,000만원을 초과할 수 없음.

#### (2) 지급방식 및 지원절차

- 서울형 주택바우처는 보조대상자의 주택소유자에게 임대료를 상계하는 조건으로 매월 25일에 임대료를 지급하되, 주택소유자 명의의 예금계좌에 입금하는 것이 원칙임. 하지만 대부분은 보조대상자 명의의 계좌에 입금하고 있음.
- 바우처금액은 세대원수에 따라 매월 정액으로 지급하고 있으며, 1-2인 세대는 매월 43,000원, 3-4인 세대는 매월 52,000원, 5인 이상 세대는 매월 65,000원임.
- 주택바우처를 수급하려면 대상자가 자치구에 보조를 신청하고, 자치구는 소득조사(사

회복지통합관리망을 이용)를 통해 지원대상자를 결정하며, 이에 대한 예산배정을 서울시에 요청함. 서울시는 자치구의 예산배정 요청에 따라 예산을 배정하고, 배정된 예산의 범위 내에서 자치구는 대상자에게 주택바우처를 지급하고 있음.

- 지원대상자의 소득변동 등을 점검하기 위한 지원가구 실태조사는 연 1회 전수조사(사회복지통합관리망 공동소득조회 활용) 실시를 원칙으로 하고 있음.

### (3) 재원 및 지원실적

- 현재 서울형 주택바우처의 재원은 『서울특별시 사회복지기금조례』에 근거한 사회복지기금의 ‘주거지원계정’이며, 일반바우처, 특정바우처, 임시주거바우처 모두 주거지원계정에서 지출되고 있음.
  - 2001년 서울시가 주택기금을 최초로 설치할 당시에는 매년 50억원씩 10년 동안 총 500억원을 조성할 계획이었으나, 순조성액은 270억원에 머물고 있음.
- 2002년부터 2010년까지의 월임대료 보조 지원실적은 총 23.3천가구, 112.8억원 정도로 나타났으며, 지원규모는 2008년 소폭 감소한 것을 제외하고는 꾸준히 증가함.
  - 연간 세대별 지원금은 2003년부터 2008년까지 40.6만원~43.6만원이었으나, 2009년부터는 50만원 이상인 것으로 나타남.

〈표 1〉 연도별 월임대료 보조 지원실적

구 분	월평균 지원세대수 (세대)	연간 지원금 (백만원)	지원세대 증가율 (%)	연간 세대별 지원금 (만원)
2002년	963	338.8	-	35.2
2003년	1,040	453.4	8.0	43.6
2004년	1,537	679.5	47.8	44.2
2005년	2,231	976.4	45.2	43.8
2006년	2,782	1,268.2	24.7	45.6
2007년	3,255	1,497.1	17.0	46.0
2008년	3,175	1,461.6	-2.5	46.0
2009년	3,382	1,992.0	6.5	58.9
2010년	4,982	2,611.5	47.3	52.4
계	23,347	11,278.4	-	48.3

주 : 2010년은 특정바우처(11월부터 지원) 670세대(64백만원)를 포함함.  
 자료 : 서울시 주택본부, 2011, 내부자료.

## 2) 서울형 주택바우처의 운영실태 분석

### (1) 서울형 주택바우처 운영실태

- 수급가구는 한부모가정(57.1%)이 많고, 가구주의 절반 정도가 단순노무직(48.6%)에 종사함. 대부분 소득이 낮으며, 자산보다는 부채가 많은 등 경제적으로 어려움.
- 임대보증금 전환가액은 평균 3,004만원, 보증금은 1,581만원, 월세는 29.4만원임.

〈표 2〉 가구원수별 임대료 수준

			(단위 : 만원)
구 분	평균 임대보증금 전환가액	평균 임대보증금	평균 월세
1-2인가구	2,909.1	1,436.4	29.5
3-4인가구	3,145.8	1,772.8	30.4
5인 이상 가구	2,950.0	1,537.5	28.3
계	3,004.3	1,580.9	29.4

주 : 임대보증금 전환가액 = 월세보증금 + (월임대료 × 50)

- 소득 대비 임대료 비율(RIR)은 평균 38.2%이며, RIR이 30%를 초과한 경우가 62.9%에 달함.

〈표 3〉 소득 대비 임대료 비율(RIR)

구 분	가구수	비율(%)	평 균
20% 이하	4	11.4	38.2%
20% 초과~30%	9	25.7	
30% 초과~40%	13	37.1	
40% 초과	9	25.7	
계	35	100.0	

주 : 보증금을 기회비용으로 환산 시에 5년만기 국고채 수익률(연리 5.36%)을 적용함.

- 지급방식을 보면, 대부분 세입자의 통장으로 보조금이 지급되고 있고 동주민센터에서도 세입자의 통장으로 지급되는 것으로 제도를 안내하고 있는 경우가 많음. 수급가구들도 세입자에게 지급되어야 한다고 대답한 경우가 많음.
  - 가옥주에게 지급 시에는 사생활 노출, 보조금 지급확인 등의 문제를 우려함.
- 신청경로는 다른 복지수혜와 관련해 동주민센터 방문 시에 안내받은 경우가 많음.
  - 차상위계층, 한부모가정, 공공근로사업 참여자 등은 동주민센터에서 먼저 연락을 해서 신청을 하는 경우도 있음.
- 심사는 방문조사, 전화조사, 동주민센터에 필요한 서류 제출 등으로 이루어짐.

- 임대보증금 전환가액 기준에 대해서는 많은 수급가구가 그 기준이 필요하며 향후 시세에 맞게 올려야 한다는 의견을 피력함.
- 거의 모든 가구가 보증금을 자산으로 생각하고 있음. 소득과 자산에 따라 대상자를 선정하되, 보증금을 자산에 포함시켜야 한다고 응답함.

## (2) 개선 및 희망사항

- 절반 이상이 현재의 임대료 보조금 수준이 낮다고 생각하고 있음. 소득에 따라 보조금액을 산정했으면 좋겠다는 의견도 있음.
  - 희망하는 임대료 수준은 평균 12.3만원 정도로, 현재 지불하고 있는 월세의 42.0% 수준을 원하는 것으로 나타남.
- 조사대상가구 상당수가 홍보 및 통보가 미흡하다고 느끼고 있음.
  - 또한 특정바우처 수급가구 중 2년이란 지원기간 제한을 인지하는 가구는 거의 없었으며, 경제적 여건이 나아질 때까지 계속 지원받기를 원함.
- 주거와 관련해서 대부분 공공임대주택 입주를 원하고 있는 것으로 나타남.
  - 공공임대주택에 거주하기에 규모가 작고, 재고도 충분하지 않다고 생각하고 있음.
- 많은 일자리가 창출되기를 원하고 있었으며, 특히 50대 장년층은 일자리 선택의 폭이 더욱 줄어들 수밖에 없는 실정임.
- 주거 및 일자리문제 외에 가정의 가장 큰 관심사는 자녀들의 교육문제임.
  - 어려운 가정에 대해 사교육비를 지원하는 정책을 희망하고 있음.
  - 상당수 가구들이 자녀들에 대한 체계적인 학습지도 프로그램을 원하고 있음.

## (3) 정책적 시사점

- 세입자의 주거안정에 실질적인 도움을 주기 위해서는 금액의 상향조정이 필요함.
  - 보조금이 월세보다 많아진다고 하더라도 소득보조 차원에서 용인할 필요도 있음.
- 주택바우처 지급방식을 세입자의 사생활을 보호하고, 세입자의 책임감 및 재량을 높인다는 차원에서, 원칙적으로 세입자에게 지급하는 것으로 개선할 필요가 있음.
  - 다만, 세입자가 월세를 악의적으로 체납하는 경우에는 매년 심사 시에 이를 파악하여 주택바우처를 지원하지 않는 방안 등을 도입할 필요는 있음.
- 특정바우처도 일반바우처처럼 매년 심사를 통해 계속 지원해 주는 것이 바람직함.



- 사회취약계층과 주거취약계층 간에 수급기간 차이를 두는 것은 형평성 문제가 있음.
- 임대보증금 전환가액을 임대료의 상승에 맞추어 유동적으로 조정할 필요가 있음.
  - 소득인정액을 통해 빈곤층 내지 저소득층 여부를 밝힐 수 있기 때문에 기준 자체를 없애는 것도 고려하도록 함.
- 주택바우처의 소득보조적 성격, 월세부담을 피하기 위한 전세대출 등을 감안할 때, 국민주택기금을 통해 전세자금 융자를 받지 못한 가구에 대한 지원이 시급함.
- 주택바우처 수급가구들은 공공임대주택을 가장 우선적으로 원하고 있음. 공공임대주택의 재고와 주택바우처의 수량에 대한 사회적 합의가 중요함.
- 주거비 보조 외에 주택개·보수 프로그램 및 경제적 자립을 위한 프로그램도 필요함.
  - 현재 임대료의 유지, 세입자 거주보장 등을 조건으로 집수리 프로그램을 제공하거나, 집주인 스스로 주택상태를 개선하도록 인센티브 제공이 요구됨.
  - 자활지원사업 및 사례관리 서비스를 통해 자산축적 기회를 제공해야 하며, 가구원 개개인에 대해 맞춤형으로 제공되어야 함.

### 3) 외국의 민간임대 주거비 보조제도

#### (1) 영국의 지역주택수당(Local Housing Allowance: LHA)

##### 가. 정책목표 및 지원실적

- 2008년 4월부터 도입된 LHA는 민간임대주택 임차인들을 위한 주거비 보조제도임.
  - 이 제도의 중심은 “LHA rate”로, 이는 각 지역임대시장(Broad Rental Market Area: BRMA)에서 주택규모별(침실수 기준)로 지원받을 수 있는 최대 주거비 보조액임.
  - LHA에서는 비슷한 규모의 가구별로 적정임대료(eligible rent)를 산정하기 위해 일종의 정액수당이 이용됨. 즉, 적정임대료가 지역마다 주택규모별로 고정되어 공시됨.
- LHA의 정책목표는 보조액 수준의 적정성, 적절한 주거 선택, 투명성, 책임감, 행정절차 단순화, 일자리 접근성, 재정행정 일체화임.
- 전체 가구의 18.6% 정도가 주거비 보조를 받고 있으며, 이 중 LHA 수급가구는 25.8% (주거비 보조를 받는 민간임대주택 거주가구 중 81.0%)임.
  - 지난 10년 동안 영국의 주거비 보조는 수혜가구의 경우 19.7%, 가구당 평균보조액의 경우 73.4%가 증가함.

〈표 4〉 2011년 6월 기준 영국의 주거비 보조 실적

구 분	가 구		가구당 평균 보조액 (파운드/주)	
	가구수(천가구)	비 율		
전체 수급가구	4,901.4	100.0%	87.37	
공공임대 주거가구	공영주택	1,465.5	29.9%	71.14
	등록 사회주택	1,869.6	38.1%	80.11
	소 계	3,335.2	68.0%	76.17
민간임대 주거가구	규제임대차	44.8	0.9%	79.45
	LHA	1,265.4	25.8%	113.74
	Non-LHA	252.8	5.2%	104.03
	소 계	1,563.1	31.9%	111.18
미 상	3.2	0.1%		

자료 : DWP(Department for Work and Pensions), 2011, *Housing Benefit & Council Tax Benefit Summary Statistics: June 2011*.

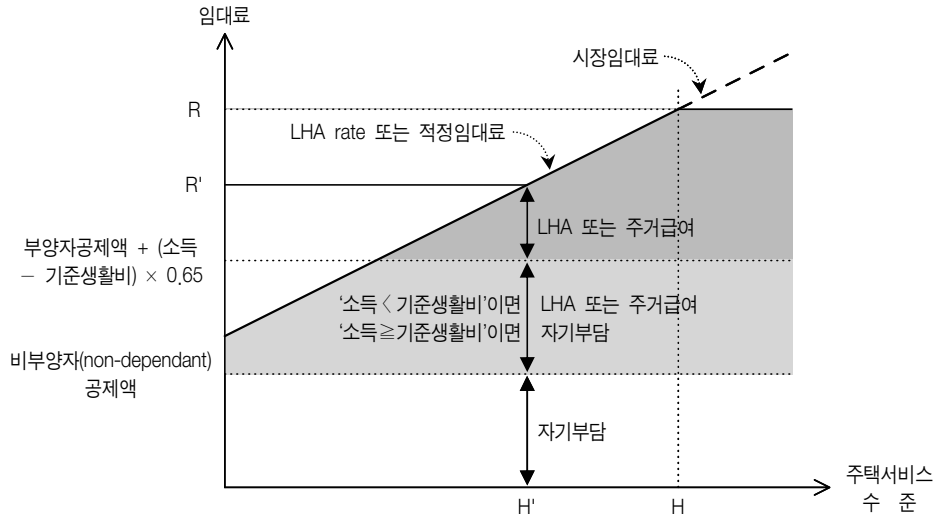
#### 나. 보조대상 및 지원방식

- 공공임대주택에 거주하는 임차인에 대해서는 주거급여를 지급하고, 민간임대주택에 거주하고 있는 임차인에 대해서는 지역주택수당을 지급하는 것이 원칙임.
  - 규제임대차(RTs), 공정임대료(Fair Rent)로 등록된 임대료를 지불하는 가구, 비정상 거주 주거가구, 지방정부·주택협회·NPO가 제공하는 시설 주거가구, 임대료의 상당 부분이 하숙비인 경우에는 기존 방식에 따라 주거급여가 산정·지급됨.
  - 자산이 1.6만파운드를 초과하는 경우, 전업학생, 친지로부터 임차한 경우, 망명자 등은 주거급여와 LHA를 받을 수 없음.
- 임대료 지불이 8주 이상 연체될 경우, 학습장애·약물중독 등으로 인해 임차인 스스로 재정문제를 처리하는 데 어려움이 있는 경우, 정당한 이유없이 지속적으로 임대료 납부를 연체하는 경우에는 보조금을 임대인에게 직접 지급함.

#### 다. 보조액 산정방식

- “LHA rate”는 지역임대시장별로 임대료의 30분위 금액으로 결정되며, 적정 주택규모에 따라 한도는 정해져 있음.
  - 2008년 4월 이전부터 이미 주거급여를 받아 온 경우, 규제임대차의 적용을 받는 경우에는 기존의 주거급여 기준으로 보조금이 산정됨. 이를 위해 적정임대료(eligible rent)가 산정되어야 하는데, 이는 임차인이 받을 수 있는 최대 주거급여액임.
- 영국의 지역주택수당 및 주거급여 금액은 다음과 같이 산정됨.

- 소득 < 기준생활비일 경우 : 주거비 보조액 = LHA rate 또는 적정임대료 - 비부양자 공제
- 소득 ≥ 기준생활비일 경우 : 주거비 보조액 = (LHA rate 또는 적정임대료 - 비부양자 공제) - (소득 - 기준생활비) × 0.65



주 : 임대료가 R'인 경우의 주거비 보조와 자기부담임.

〈그림 1〉 영국의 지역주택수당 및 주거급여 개념도

## (2) 미국의 주택선택바우처

### 가. 정책목표 및 지원실적

- 주택선택바우처(Housing Choice Voucher)의 정책목표는 저소득층의 임대료 부담능력 향상, 빈곤층 밀집지역의 분산 유도, 기존 주택의 품질향상 등임.
- 미국은 임대료보조 프로그램을 통해 495.2만가구(전체가구의 4.4%)에 주거비 보조를 하고 있으며, 주택선택바우처는 208.5만가구(전체가구의 1.9%)에 지급하고 있음.
- 최근 주택선택바우처는 수급가구와 주거보조액 모두 증가추세임.
  - 2007년~2010년 동안 수급가구는 4.6%, 주거보조액은 14.5%가 증가함.
  - 수급가구의 증가에 따라 행정비용 또한 6.4%가 상승함.

〈표 5〉 미국의 주택선택바우처 프로그램 실적

(단위 : 천가구, 백만달러)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	'07년~'10년 증가율	
수급가구	2,009.8	2,047.1	2,073.5	2,101.6	4.57%	
주거보조액	14,017.7	14,387.1	15,451.7	16,048.1	14.49%	
행정비용	금 액	1,852.4	1,617.9	1,843.4	1,970.1	6.35%
	비 율	11.67%	10.11%	10.66%	10.93%	-
소요액	15,870.1	16,005.0	17,295.1	18,018.3	13.54%	

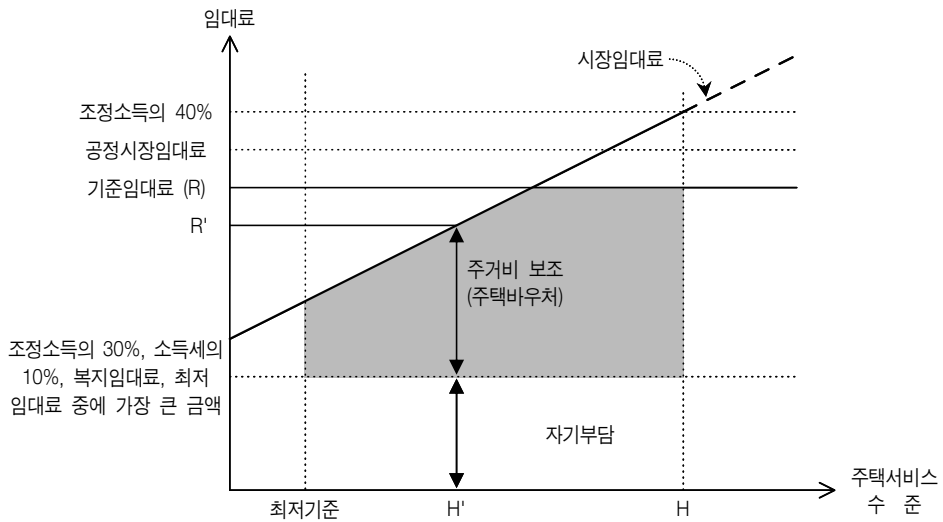
자료 : HUD(portal.hud.gov), VMS Data / Reports(Voucher Management System).

#### 나. 보조대상 및 지원절차

- 주택선택바우처를 받기 위해서는 가구소득의 30% 이상을 임대료(전기·수도 등의 사용요금 포함)로 지출하고 있어야 함.
  - 지방의 공공주택청(PHA)은 지역의 중위가구소득의 30% 수준 이하에 속하는 가구들의 75%에게 바우처를 지원해야 함.
- 주택선택바우처 프로그램은 예산의 범위 내에서만 지원대상자를 선정·지원하며, 대기자명단(Waiting List)을 통해 관리하는 예산할당방식(Cash-limited)으로 운영됨.
- 지원절차를 보면 다음과 같음. 대기자명단에 등록된 임차인이 수혜대상자로 선정되면, PHA를 방문하여 바우처를 발급받음. 수혜대상 임차인이 적절한 임대주택을 찾으면, 임대인은 임대차승인요청서를 PHA에 제출함. 임차인이 임대인과 계약을 하면 임대인은 PHA와 주거보조지급계약(HAP Contract)을 체결함.

#### 다. 보조액 산정방식

- 미국의 주택선택바우처 금액은 다음과 같이 산정됨.
  - 주거비 보조액 = min(지불임대료·기준임대료) - 자기부담액
- 기준임대료는 주택·도시개발부(HUD)에 의해 정해진 지역별 공정시장임대료(Fair Market Rent)의 90%~110% 사이에서 PHA가 정함. 공정시장임대료는 HUD에 의해 개별 주택시장에서 표준주택품질인 임대주택 가운데 하위 40%에 해당하는 임대료(대도시지역에서는 하위 50%에 해당하는 임대료)로 설정됨.
- 자기부담액은 조정 후 소득의 30%, 총소득의 10%, 복지임대료, 최저임대료(PHA가 정한 최저부담액) 가운데 가장 큰 금액임.



주 : 임대료가 R'인 경우의 주거비 보조와 자기부담임.

〈그림 2〉 미국의 주택선택바우처의 개념도

### (3) 정책적 시사점

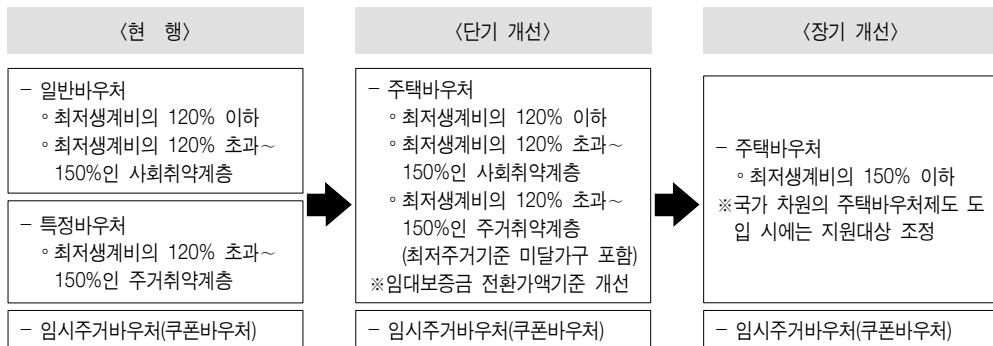
- 주거비 보조제도를 주택정책으로 운영 시에는 보조금을 주거용도에 사용하도록 제도적 설계가 필요함. 한편, 사회보장정책으로 운영 시에는 수혜자가 임대료를 지불할 것이라는 가정에 기초하며, 임차인의 책임성을 높이는 데 목적이 있음.
- 재정부담을 줄이고 형평성을 확보하기 위해서는 주거비 보조정책의 대상범위를 선진국보다 축소가 요구됨.
- 수혜자편익을 고려하여 주거비 보조제도와 공공임대주택 공급정책을 적절하게 혼합하여 주거복지정책을 시행할 필요가 있음.
- 행정비용을 최소화하는 방향으로 제도를 설계·운영하는 것이 필요함.
- 희망자에 대해서는 교육·노동·복지 등의 프로그램을 제공·연계하여 자활할 수 있도록 지원할 필요가 있음.
- 국가는 유연한 주거복지 프로그램을 개발하고, 지방정부는 주민의 욕구, 지역의 특성 등을 감안하여 적절한 선택을 할 수 있도록 해야 함.

### 3. 서울형 주택바우처의 운영개선 및 발전방안

#### 1) 운영 개선방안

##### (1) 지원대상 및 신청자격 개선

- 단기적으로는 일반바우처와 특정바우처를 통합하여 지원자격을 충족하는 가구에 대해서는 매년 심사를 통해 지원 여부를 결정할 필요가 있음.
  - 경매로 인한 퇴거세입자, 재난으로 인해 거처가 없어진 세입자 외에 임대료를 3개월 이상 연체하여 거주지에서 강제퇴거를 당한 세입자 등에게도 임시주거바우처를 제공하도록 함.
- 장기적으로는 주택바우처의 정책대상을 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하인 가구까지 확대하여 서울형 주택바우처를 계층 내에서 보편화시킬 필요가 있음.
  - 국민기초생활보장 수급자 가운데 주거급여를 받지 못하고 있는 특례수급자는 수급자격을 포기하지 않고도 주택바우처를 지원받을 수 있도록 함.



〈그림 3〉 서울형 주택바우처의 지원대상 개선(안)

##### (2) 지원금액 조정

- 가구규모에 따라 균등화하여 지원금액을 개선할 필요가 있음.
  - RIR 25%를 기준으로 하면 6.6만원~14.2만원, RIR 30%를 기준으로 하면 3.7만원~7.9만원으로 나타남.
  - 국토해양부의 주택바우처 시범사업 예정연도인 2015년까지 지원금액을 RIR 25% 기준(6.6만원~14.2만원)이 될 때까지 단계적으로 인상할 필요가 있음.

OECD 가구균등화지수	1인가구 0,370	2인가구 0,630	3인가구 0,815	4인가구 1,000	5인가구 1,185	6인가구 1,370
↓						
적 용 가구균등화지수	1-2인가구 0,630		3-4인가구 1,000		5인 이상 가구 1,370	
RIR 20% 기준	9,4만원		14,9만원		20,4만원	
RIR 25% 기준	6,6만원		10,4만원		14,2만원	
RIR 30% 기준	<b>3,7만원</b>		<b>5,8만원</b>		<b>7,9만원</b>	

(그림 4) 서울형 주택바우처의 지원금액 조정(안)

- 주택바우처 보조금액을 산정하는 데 있어 영국·미국과 같이 가구별로 산정하여 운영할 경우 과도한 행정비용, 미흡한 전달체계가 우려됨.
  - 현재 가구소득을 정확하게 파악하기가 어려운 실정임. 또한 지불임대료를 기준으로 운영할 경우 적정수준보다 주거서비스를 적게 소비하는 가구는 주거빈곤층으로 분류되지 않고, 필요 이상으로 많이 소비하는 가구는 주거빈곤층이 될 가능성이 있음.
  - 따라서 사회·경제적 시스템이 마련될 때까지는 현행처럼 빈곤층을 대상으로 하여 가구규모별로 정액으로 지급하는 것이 합리적이라고 판단됨.

### (3) 지원방법 개선

- 대부분의 수혜가구는 사생활 보호, 임대료 정산의 불편, 책임감 및 재량 확대, 임대료의 인상 가능성을 이유로 집주인보다 세입자에게 지급하기를 희망함. 실제로 동주민센터도 임차인 명의의 통장에 입금하는 경우가 대부분임.
  - 당사자가 보조금을 직접 수령하여 스스로의 임대료 부담을 낮추도록 해야 하는 것이 수요자 지원의 근본취지라는 점에서, 임차인이 지원금을 직접 지급하거나 수령 대상을 선택할 수 있도록 운영하는 것이 바람직할 것임.
- 한편 서울형 주택바우처는 신청주의에 입각하기 때문에, 인터넷 홈페이지 및 반사회보 또는 소식지 등을 통한 홍보가 필요하고, 매년 실시하는 차상위계층 일체조사와 병행하여 소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%인 계층도 발굴할 필요가 있음.
  - 자치구 차원에서는 지역 내의 주택관련 NPO, 사회복지관련 기관 및 단체 등과의 파트너십을 구축하여 대상자를 발굴하는 데 더 많은 노력을 기울여야 할 것임.

#### (4) 임대보증금 전환가액 기준의 변경

- 수혜가구의 상당수는 임대보증금 전환가액 기준 자체를 없애거나 임대료 상승에 맞추어 기준을 변경하기를 원하고 있음.
  - 하지만 가구의 소득 및 재산을 정확하게 파악하기 어렵다는 점에서, 단기적으로는 임대료의 상한선인 임대보증금 전환가액 기준을 유지하는 것이 바람직함.
- 현재 서울형 주택바우처에 적용되는 임대보증금 전환가액 기준은 그 근거가 미약한 상태에서 운영되고 있고, 소득이 많은 계층에게 더 유리하게 되어 있음. 따라서 「주택임대차보호법」에서 우선변제를 받을 임차인의 보증금 상한액(현재 7,500만원) 기준을 연동하여 주택바우처를 운영하는 것이 필요함.
  - 단, 가구균등화지수를 적용하여 1-2인가구는 6,000만원 한도, 3-4인가구는 7,500만원 한도, 5인 이상 가구는 9,000만원 한도로 제한할 필요가 있음.



〈그림 5〉 임대보증금 전환가액 기준의 변경

- 임대보증금 전환가액과 관련해서는, 향후 (보증부)월세 중심의 임대차시장이 보편화 되면 저소득가구의 부담이 커지고, 자산을 많이 형성하지 못한 가구가 월세를 더 많이 부담해야 한다는 점에서, ‘월세 × 50’의 현행 기준을 유지해야 함.

#### (5) 자활지원 프로그램과 연계

- 주택바우처 수급가구의 경제적 자활을 위해서는 공공임대주택의 공급과 함께 사례관리를 통한 자활지원 프로그램을 제공할 필요가 있음.
  - 우선적으로 자활지원 프로그램은 기존에 서울시에서 제공하는 사회복지 프로그램을 활용하거나, 중앙정부의 프로그램을 연계하는 것이 필요함.
- 주택바우처를 무기한적으로 지원하기보다는 수급가구들이 복지지원에서 벗어나 자활·자립할 수 있는 환경을 만들어 주는 것이 바람직함.
  - 소득을 기준으로 일자리 제공 프로그램에 차이를 두기보다는 가구주 연령 및 건강



상태, 가구특성 등에 따라 상담서비스를 제공하고, 이에 입각해서 가구가 처한 문제에 대처하려는 노력이 필요함.

- 공공부문 차원에서 맞춤형 일자리 및 필요한 교육·훈련서비스를 제공해야 할 것임.
  - 주택바우처 신청 또는 심사 시에, 희망하는 경우 서울일자리플러스센터 및 고령자 취업알선센터 등과 연계하여 일자리를 알선해 줄 필요가 있음.
- 일자리 외에도 저소득가구가 자산을 형성할 수 있도록 도와주는 것이 시급함.
  - 희망플러스통장 대상을 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하인 가구로 하고, 주거자금, 창업자금, 본인 및 자녀의 고등교육비 목적 외에도 자산형성 목적으로도 가입이 가능하도록 할 필요가 있음.
- 주택바우처 수급가구 중에는 한부모가정이 많고, 이들 역시 자녀 교육문제를 중시함. 이들의 자활지원을 위해서는 자녀교육 및 학습에 대한 지원이 요구됨.
  - 서울시 동행프로젝트의 확대 실시를 통해, 구청이나 동주민센터의 유휴공간을 활용하여 저소득가구 자녀들의 교과목 보충지도를 실시할 필요가 있음.
- 주택바우처 수급가구에 대해서는 서울형 집수리사업의 우선대상자로 지정하여 관리하도록 함.

## 2) 향후 발전방안

### (1) 공공임대주택 공급과의 균형

- 서울형 주택바우처는 서울시 자체 예산으로 운영하는 제도이며 사회보장정책의 일환으로서 소득보조 수단으로 운영되는 특징을 보임.
  - 주택의 재고가 충분하지 않은 서울에서는 주택바우처를 주택품질의 향상을 유도하거나, 주택선택의 폭을 확대시키거나, 주거의 상향이동을 촉진하는 등의 주택정책으로 활용하기에 무리가 있음.
  - 또한 민간임대주택 재고가 부족한 지역일 경우 주거비보조 프로그램은 주택가격(임대료)을 상승시킬 위험성이 높아 주택정책의 일환으로 운영하기에는 문제가 있음.
- 따라서 주택가격을 하락시키는 효과를 거둘 수 있고, 수혜자편익이 가장 큰 주거복지 정책인 공공임대주택의 공급을 확대하는 것이 현실적으로 더욱 필요함.
  - 즉, 서울형 주택바우처는 「국민기초생활보장법」상의 주거급여 수급가구와 공공임대주택 거주가구를 제외한 저소득층을 대상으로 하여 공공임대주택 프로그램의 보완

적 정책수단으로 사용해야 함.

- 향후 공공임대주택의 재고량이 전체 주택재고의 10% 정도가 되어 민간부문 임대주택 시장의 임대료를 안정시키는 역할을 할 수 있을 때까지, 주거비보조 프로그램은 정책 대상을 빈곤층으로 한정하여 소득보조의 일환으로 운영하는 것이 바람직함.
  - 장기적으로 공공임대주택의 재고를 일정수준 이상 확보한 후, 임대료 부담을 적정 선(RIR 20%~25%)까지 완화시킬 수 있을 정도까지 보조액을 높일 필요가 있음.

## (2) 정책수요 및 소요예산 추정

- 서울형 주택바우처의 정책수요를 추정한 결과, 지원대상을 월세 및 사글세 거주가구로 한정할 경우 최저생계비 이하는 0.8만가구, 최저생계비의 120% 이하는 3.0만가구, 최저생계비의 150% 이하는 7.4만가구로 추산됨.
- 따라서 전세의 월세로의 전환현상이 가속화되고 있다는 점을 고려할 때 서울형 주택바우처의 정책수요는 최소 3.0만가구에서 최대 7.4만가구 정도로 추정할 수 있음.

〈표 6〉 서울형 주택바우처의 정책수요 추정

(단위 : 만가구)

구 분	최저생계비 이하	최저생계비의 120% 이하	최저생계비의 150% 이하
전체가구	17.75	25.54	42.31
자가가구	0.86	2.52	8.53
차가가구	16.89	23.02	33.78
공공임대주택 입주가구	2.86	3.89	5.71
공공임대를 제외한 차가가구	① 월세 / 사글세	5.44	7.63
	② 전세가구	8.60	11.49
국민기초생활보장 수급가구	③ 민간 월세 / 사글세	4.69	4.69
	④ 민간 전세	2.09	2.09
정책대상 규모 1 : 월세 / 사글세 (=①-③)	0.75	2.95	7.35
정책대상 규모 2 : 전세 50% 포함 (= (①-③) + ((②-④)×50%))	4.00	7.65	14.32
정책대상 규모 3 : 전세 100% 포함 (= (①-③) + (②-④))	7.26	12.35	21.29

주 : 1) 최저생계비별 차가가구의 구성은 통계청(2008)의 "가계조사(서울)" 원자료를 분석하여 2010년 서울시의 가구수에 따라 배분함.

2) 최저생계비 이하 자가가구는 국민기초생활보장 수급 자가가구수의 2배라고 가정함.

3) 공공임대주택 입주가구수는 이종권 외 2인(2008)의 국민임대주택 입주자 소득분포 자료를 사용하여 계산함.

4) 공공임대주택 입주가구 중 75%는 월세, 25%는 전세라고 가정함.

5) 정책대상 규모 중 전세 50% 포함은 수급자 및 공공임대주택 입주가구를 제외한 전세가구를 기준으로 산정함.

- 2016년부터 국가 차원의 주택바우처제도가 본격적으로 시행되고, 서울시는 주택바우처 예산의 50%를 부담하며, 가구당 월평균 보조액은 10만원까지 점진적으로 상향조정하는 것으로 가정하면, 소요예산은 2012년~2015년에 연간 66억원에서 210억원으로 크게 늘어날 것으로 추정됨. 하지만 국가 차원의 주택바우처제도가 본격적으로 시행되면 연간 120억원~180억원 정도로 소요예산이 다소 줄어들 것으로 전망됨.
- 서울시 사회복지기금 “주거지원계정” 출연금을 매년 100억원~200억원씩 출연하여 주거비보조 수요 증가에 대비할 필요가 있음.

〈표 7〉 서울형 주택바우처의 소요예산 추정

(단위 : 만가구, 만원, 억원)

구 분	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'12~'20
수급가구	1.00	1.25	1.50	1.75	2.00	2.25	2.50	2.75	3.00	-
월평균 보조액	5.5	7.0	8.5	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	-
소요예산	66	105	153	210	120	135	150	165	180	1,284

주 : 1) 2016년부터 국가 차원의 주택바우처제도가 본격적으로 시행되고, 이때 서울시는 주택바우처 예산의 50%를 부담하는 것으로 가정함.  
 2) 가구당 월평균 보조액은 10만원까지 점진적으로 상향조정하는 것으로 가정함.

### (3) 국가 차원의 주택바우처 도입 시 발전방안

- 국토해양부의 도입(안)처럼 재산의 소득환산액과 임차보증금의 자산으로 계상 등을 제외하여 운영하면 정책대상자가 현재보다 2배~3배 정도 증가할 것으로 예상됨.
  - 따라서 그동안 서울시가 서울형 주택바우처를 운영하면서 터득한 노하우를 국토해양부에 적극 건의·협의할 필요가 있음.
- 행복e음 자료 구축 시에 소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%인 계층을 추가시키는 등 기존의 사회복지시스템을 적극적으로 활용하는 것이 요구됨.
  - 운영비용 문제로 인해 주택바우처관련 업무는 동주민센터의 사회복지전담공무원이 처리하는 것이 바람직하며, 인력 확충이 필요할 것임.
  - 장기적으로는 지방정부가 복지확대 차원에서 실시하는 사업들을 보건복지부의 행복e음 시스템과 연동시키는 것이 바람직함.
- 그리고 주택개량사업, 집수리사업, S-Habitat 등과 주거비보조 프로그램을 연계하여 주택의 품질을 높이도록 노력해야 함.
  - 주택의 설비·구조·성능 및 환경기준의 최저선을 구체적으로 설정하여 마련할 필

요가 있음.

- 주택의 품질을 향상시킬 수 있도록 주택개량 프로그램과 병행하여 패키지 프로그램으로 제공할 필요도 있음.
- 장기적으로는 실제임대료를 기준으로 운영하기보다 적정임대료와 광열비 등이 포함된 주거비를 기준으로 주택바우처제도를 운영해야 함.
- 또한 에너지빈곤(fuel poverty) 계층이 증가하고 있다는 점에서, 에너지 사용비용을 포함시켜 주거비보조 프로그램을 운영할 필요도 있음.

# 목 차

---

제1장 연구개요 .....	3
1. 연구배경 및 목적 .....	3
2. 연구체계 및 방법 .....	5
제2장 주택시장의 변화와 서울형 주택바우처 .....	9
1. 주택시장의 변화 및 전망 .....	9
2. 주거비보조 프로그램의 의의와 효과 .....	14
3. 서울형 주택바우처의 제도현황 및 지원실적 .....	21
4. 중앙정부의 주택바우처제도 도입(안) .....	27
제3장 서울형 주택바우처의 운영실태 분석 .....	31
1. 조사개요 .....	31
2. 가구 및 주거특성 .....	33
3. 서울형 주택바우처의 운영 .....	38
4. 희망하는 자활지원 프로그램 .....	52
5. 정책적 시사점 .....	56
제4장 외국의 민간임대 주거비 보조제도 .....	61
1. 영국의 지역주택수당(Local Housing Allowance: LHA) .....	61
2. 미국의 주택선택바우처(Housing Choice Voucher) .....	74
3. 정책적 시사점 .....	88
제5장 서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안 .....	93
1. 운영 개선방안 .....	93
2. 향후 발전방안 .....	102
참고문헌 .....	111
부록 : 서울형 주택바우처의 수혜가구조사 체크리스트 .....	117
영문요약 .....	125

# 표 목 차

---

〈표 1-1〉 심층면접조사 및 포커스그룹(Focus Group) 토론 계획 .....	5
〈표 2-1〉 주택보급률 .....	9
〈표 2-2〉 연령별 인구 및 가구분포의 변화 추계 .....	10
〈표 2-3〉 서울시의 장기주택수요 전망치 .....	11
〈표 2-4〉 아파트 거래현황 .....	12
〈표 2-5〉 미분양주택 현황 .....	12
〈표 2-6〉 수요자 보조방식과 공급자 보조방식의 비교 .....	14
〈표 2-7〉 주요 선진국 주거비보조 프로그램의 목적과 성격 .....	15
〈표 2-8〉 사회복지기금의 주거지원계정 조성액 .....	24
〈표 2-9〉 연도별 월임대료 보조 지원실적 .....	24
〈표 2-10〉 2011년 상반기 서울형 주택바우처 지원 실적 .....	25
〈표 2-11〉 2011년 상반기 특정바우처 유형별 지원실적 .....	26
〈표 2-12〉 세대원수별 주택바우처 지원 대상(2011년 6월 기준) .....	26
〈표 2-13〉 중앙정부의 주택바우처 단계별 추진계획(안) .....	27
〈표 2-14〉 중앙정부의 주택바우처 대상자 선정기준(안) .....	28
〈표 3-1〉 조사방법 및 규모 .....	31
〈표 3-2〉 심층면접조사 대상자현황 .....	32
〈표 3-3〉 가구주의 특성 .....	33
〈표 3-4〉 가구의 특성 .....	34
〈표 3-5〉 조사대상가구 거주주택의 특성 .....	35
〈표 3-6〉 가구원수별 임대료 수준 .....	35
〈표 3-7〉 소득 대비 임대료 비율(RIR) .....	36
〈표 3-8〉 수급가구의 주택바우처 유형 .....	38
〈표 3-9〉 주택바우처의 수급기간 .....	38
〈표 3-10〉 현재의 주택바우처 지급방식 .....	39
〈표 3-11〉 희망 주택바우처 보조금액 .....	50
〈표 4-1〉 영국의 주거급여 개혁을 위한 지역주택수당 시범사업 .....	63
〈표 4-2〉 영국 지역주택수당(LHA)의 정책목표 및 내용 .....	64

〈표 4-3〉 최근 10년 동안 영국의 주거비 보조 실적 .....	65
〈표 4-4〉 2011년 6월 기준 영국의 주거비 보조 실적 .....	65
〈표 4-5〉 영국 가구주 연령별 주거비 보조 실적(2011년 6월 기준) .....	67
〈표 4-6〉 영국의 민간임대주택 임차인에 대한 지역주택수당 및 기존의 주거급여 비교 .....	68
〈표 4-7〉 영국의 적정 주택규모(침실수)에 따른 LHA rate 한도 .....	70
〈표 4-8〉 영국 주거급여 및 지역주택수당 제도의 개선 .....	72
〈표 4-9〉 미국의 임대료보조 프로그램 .....	76
〈표 4-10〉 미국의 주택선택바우처 프로그램 실적 .....	77
〈표 4-11〉 미국의 주택선택바우처관련 침실수 기준 .....	80
〈표 4-12〉 미국 공정시장가격 및 지급기준액의 설정 .....	82
〈표 4-13〉 미국 주택선택바우처 발급 시에 알 수 있는 정보 .....	83
〈표 4-14〉 미국 주택선택바우처의 임대료 고려 범위 및 주거보조액 산정 .....	84
〈표 4-15〉 미국의 주택선택바우처 가족자활(HCV FSS) 프로그램 예산 .....	85
〈표 5-1〉 최저생계비의 150% 이하인 가구의 평균가구소득 및 평균임대료 .....	95
〈표 5-2〉 서울형 주택바우처의 정책수요 추정 .....	104
〈표 5-3〉 서울시의 공공임대주택 공급계획 .....	105
〈표 5-4〉 서울형 주택바우처의 소요예산 추정 .....	106
〈표 5-5〉 주거복지 프로그램별 수혜자편익 .....	108

# 그림 목차

---

〈그림 1-1〉 연구진행 체계도 .....	6
〈그림 2-1〉 가구원수별 가구분포의 변화 추계 .....	10
〈그림 2-2〉 서울시 주택가격지수의 추이 .....	12
〈그림 2-3〉 서울시 주택점유형태 전망 .....	13
〈그림 2-4〉 주택바우처의 가구에 미치는 효과 .....	17
〈그림 2-5〉 주택바우처의 단기·중장기 시장에 미치는 효과 .....	18
〈그림 2-6〉 공공임대주택의 단기·중장기 시장에 미치는 효과 .....	19
〈그림 2-7〉 서울형 주택바우처의 구조와 지원대상 .....	21
〈그림 2-8〉 주택바우처 지원절차 .....	23
〈그림 4-1〉 영국의 지역주택수당 및 주거급여 개념도 .....	69
〈그림 4-2〉 미국의 주택선택바우처관련 법적 문서 및 주체 간의 관계 .....	79
〈그림 4-3〉 미국의 주택선택바우처 개념도 .....	81
〈그림 4-4〉 미국의 가족자활프로그램 에스스로우 적립액(최저소득가구 기준) .....	87
〈그림 5-1〉 서울형 주택바우처의 지원대상 개선(안) .....	94
〈그림 5-2〉 서울형 주택바우처의 지원금액 조정(안) .....	95
〈그림 5-3〉 임대보증금 전환가액 기준의 변경 .....	98
〈그림 5-4〉 자활의 3가지 단계적 양상 .....	100



# 제1장 연구개요

1. 연구배경 및 목적
2. 연구체계 및 방법

## 1. 연구배경 및 목적

주거복지정책은 프로그램의 목적, 프로그램이 도입되는 시기의 주택시장 상황, 가구소득의 변화, 가구구조의 변화, 가용재원의 규모 등에 따라 달라진다. 저소득층을 대상으로 하는 주거복지정책은 크게 공공임대주택과 주거비보조 프로그램으로 나눌 수 있는데, 우리나라에서는 아직까지 공공임대주택 프로그램이 주거복지정책의 주축을 이루고 있다.

서울시는 2005년에 발표한 「서울주택종합계획」에서 전체 주택재고의 10%까지 공공임대주택을 확보하겠다는 목표로 공공임대주택을 공급하고 있다. 과거 노무현 정부도 전체 주택재고의 10%까지 국민임대주택을 확보한다는 목표로 국민임대주택 공급에 전력을 다한 바 있다. 그러나 공공임대주택만으로는 저소득층의 다양한 주거복지 욕구를 충족시키기 어렵고, 공공임대주택 임대료를 지불하기 어려운 빈곤층도 상당수에 달한다. 따라서 주거복지정책의 또 다른 축인 주거비(또는 임대료) 지원제도에 대한 본격적인 검토가 필요하다.

서울시는 자체예산만으로 저소득층에게 주거비를 지원하는 서울형 주택바우처를 시행 중이다. 2002년부터 (보증부)월세 주택에 거주하는 저소득 시민의 주거비 부담을 덜어 주기 위해 월임대료 보조제도를 시행하였다. 2010년 11월부터는 기존의 월임대료 보조를 일반바우처로 전환하고, 특정바우처와 임시주거바우처(쿠폰바우처)를 신설하여 영구임대주택 퇴거자, 철거세입자 등에게도 주택바우처를 제공하고 있다. 2002년부터 2010년까지 월임대료 보조제도 및 서울형 주택바우처제도를 통해 총 23.3천가구에 112.8억원을 지원하였다.

2000년대 들어 전세가 감소하고, (보증부)월세가 증가하는 등 임대차형태의 변화가 뚜렷하다. 전세 거주가구는 2000년 41.2%에서 2010년 32.9%로 감소한 반면, (보증부)월세 거주가구는 같은 기간 16.3%에서 24.6%로 증가하였다. 특히 2008년 세계금융위기 이후 주택매매가격의 안정과 저금리의 지속으로 전세주택이 반전세 또는 (보증부)월세 주택으로 전환

되는 사례가 증가하고 있다. 장기적으로는 전세가 감소하는 대신에 월세가 증가함으로써 월세 중심의 임대차시장으로 재편될 것이다.

향후 가구소득의 25% 이상을 임대료로 지불하는 렌트푸어(rent poor)의 규모가 지속적으로 증가할 가능성이 크다. 렌트푸어가 늘어나는 이유는 집주인들이 저금리 때문에 전세보다 월세를 선호하기 때문이다. 주택보급률이 100%에도 못 미치는 공급자 주도의 임대차시장에서 임차인들은 전세에서 (보증부)월세로의 전환, 물가상승률을 상회하는 임대료 상승에 순응할 수밖에 없다.

이에 따라 2006년부터 국가 차원에서 저소득층 임차가구에 임대료를 지원하는 주택바우처제도의 도입이 논의되면서, 주거비보조 프로그램을 확대하기 위한 노력이 진행되고 있다. 중앙정부에서 추진하고 있는 주택바우처제도는 소득에 비해 전·월세 부담이 과도한 사람들에게 쿠폰 형태로 주거비를 보조하는 프로그램이다. 2011년 국토해양부가 주택바우처 시범사업을 위한 예산 20억원을 기획재정부에 요청하였으나, 계획이 반려된 상태이다.

서울형 주택바우처제도가 제한된 예산범위 내에서 주거비 보조의 실효성을 높이기 위해서는 수혜자 선정기준의 명확화와 임대차시장의 변화에 대응할 수 있는 제도개편이 필요하다. 소득 및 재산기준, 임대보증금 전환가액 기준 등의 변경을 통해 지원대상 및 신청자격을 개선할 필요가 있다. 아울러 수요자 중심의 지원방법, 자활지원 프로그램과의 연계성을 통해 수혜가구에 실질적인 도움이 되도록 해야 한다. 중·장기적으로는 공공임대주택 공급과 균형을 이루어야 하며, 정책수요 및 소요예산 추정을 통해 임대차시장의 변화에 대비할 필요가 있으며, 국가 차원의 주택바우처제도 도입에 대비하여 서울형 주택바우처의 발전방안을 검토할 필요도 있다.

이 연구의 목적은 다음과 같다. 현행 서울형 주택바우처 시행상의 문제점 및 장애요인을 파악하고, 선진국의 경험을 분석하여 개선방안을 모색하고자 한다. 그리고 임대차시장의 변화 및 다른 주거복지 프로그램과의 연계성을 감안한 장기적인 정책수요 및 소요예산을 추정하고, 서울형 주택바우처제도의 장기적인 발전방안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구체계 및 방법

서울시에서 월임대료 보조제도와 주택바우처제도를 10년 동안 시행해 왔으나, 이들 주거비보조 프로그램에 대한 심층적인 연구는 이루어진 바가 없다. 장영희·박은철(2005)과 박은철·이주헌(2010)의 연구에서 월임대료 보조 수혜가구를 대상으로 설문조사를 실시한 적이 있다. 그러나 이들 연구는 서울시의 주거복지정책을 포괄적이고 종합적으로 연구함에 따라 월임대료 보조제도에 대해 심층적으로 다루지는 못하였다. 게다가 서울형 주택바우처(월임대료 보조 포함)가 서울시에서 자체적으로 주거비를 지원하는 프로그램이어서 많은 학자 및 전문가들의 주목을 끌지 못해 선행연구도 매우 부족한 상황이다.

이에 따라 이 연구는 서울시의 행정자료를 활용하여 서울형 주택바우처관련 제도현황 및 실적 등을 조사·분석하였다. 그리고 서울형 주택바우처 수혜가구 35가구에 대한 심층면접조사를 통해 시행 및 운영상의 문제점과 장애요인을 분석하고, 가구의 상황 및 욕구를 파악하였다. 더불어 개선방안과 발전방안을 마련하기 위해서 주거복지관련 전문가 및 NPO 활동가, 서울시·자치구의 담당공무원 10인과 함께 포커스그룹 토론을 실시하였다. 그밖에 연구를 진행하면서 주거복지관련 전문가들과 2차례의 자문회의를 실시하였다.

〈표 1-1〉 심층면접조사 및 포커스그룹(Focus Group) 토론 계획

구 분	내 용		
기 간	- 2011년 10월~12월		
방 법	- 체크리스트에 의한 심층면접조사 및 포커스그룹(Focus Group) 토론		
대상 및 내용	심 층 면 접 조 사	수혜가구 (35가구)	- 주택실태 및 임대현황, 현재주택 거주기간, 주택유형, 가구별 사용면적·방수·가구원수, 보증금과 월세, 소득 및 자산, 수혜자격, 수혜과정, 수혜기간, 도움 정도, 개선점 등
	포커스 그 룹 토 론	전문가·활동가 담당공무원 등 (10명)	- 바람직한 수혜자 선정기준 및 선정과정, 수혜자 선정 시의 필요조건, 수혜기간의 적정성, 지침관련 개선점, 연계 및 선정 시 민관협조관계 구축방안 등

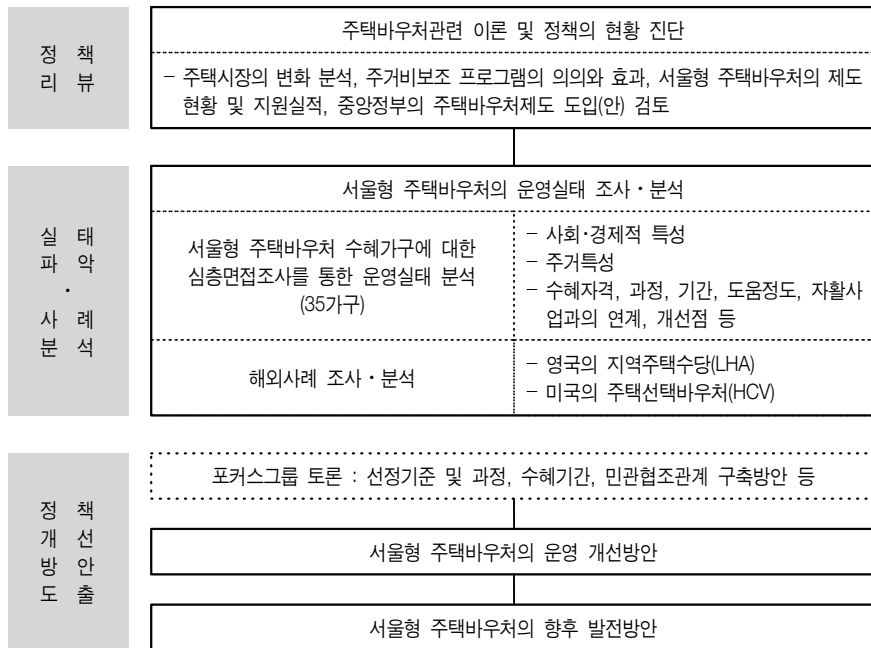
이 연구는 전체 5장으로 구성되었다. 제1장 연구개요에 이어, 제2장에서는 최근 주택임대차시장과 관련한 변화를 살펴보고 중·장기적인 전망을 실시하였다. 그리고 주거비보조 프로그램의 의의 및 도입배경, 주택바우처의 효과 등에 대해 이론적으로 검토하였다. 아울러 서울형 주택바우처의 제도현황 및 지원실적을 살펴보고, 2006년부터 도입을 준비 중인 국가 차원의 주택바우처제도의 추진(안)에 대해 개괄하였다.

제3장에서는 수혜가구에 대한 심층면접조사를 토대로 하여 서울형 주택바우처의 운영실태, 수혜가구의 욕구 등을 파악하였다. 지원대상 및 수급기간, 지급방식, 신청 및 수급경로

와 절차, 임대보증금 전환가액 기준, 전반적인 개선사항, 희망하는 자활지원 프로그램 등에 중점을 두고서 분석하였다.

제4장에서는 우리나라와 같은 자유주의적 복지국가인 영국과 미국을 사례로 하여 민간 임대주택 거주가구에 대한 주거비 보조제도에 대해 검토하였다. 영국의 지역주택수당(Local Housing Allowance)과 미국의 주택선택바우처(Housing Choice Voucher)를 정책배경, 정책목표 및 지원실적, 보조대상 및 지원절차, 보조액 산정방식 등에 초점을 두고서 살펴보았다. 영국 사례의 경우에는 최근 추진되고 있는 지역주택수당 및 주거급여제도의 개선에 대한 내용을 포함시켰고, 미국 사례의 경우에는 가족자활(Family Self-Sufficiency) 프로그램에 대해 비교적 심도있게 다루었다.

제5장에서는 서울형 주택바우처의 운영실태 조사·분석, 해외사례 조사·분석, 포커스 그룹 토론 결과를 토대로 하여 서울형 주택바우처의 운영 개선방안과 향후 발전방안을 제시하였다.



〈그림 1-1〉 연구진행 체계도

## 제2장 주택시장의 변화와 서울형 주택바우처

1. 주택시장의 변화 및 전망
2. 주거비보조 프로그램의 의의와 효과
3. 서울형 주택바우처의 제도현황 및 지원실적
4. 중앙정부의 주택바우처제도 도입(안)

## 제 2 장

# 주택시장의 변화와 서울형 주택바우처

### 1. 주택시장의 변화 및 전망

#### 1) 인구·가구구조의 변화에 따른 주택수요 감소

2010년 서울의 주택보급률은 97.0%로 2005년에 비해 3.3%p 상승한 것으로 나타났다. 주택보급률 100%는 최소한 주택 부족문제가 해소되고 있음을 의미한다는 점에서, 5년~10년 이내에 서울은 고질적인 주택 부족문제에서 벗어날 것으로 전망된다.

〈표 2-1〉 주택보급률

구 분	2005년			2010년		
	가구수 (천가구)	주택수 (천호)	보급률 (%)	가구수 (천가구)	주택수 (천호)	보급률 (%)
서울	3,309.9	3,102.2	93.7	3,504.3	3,399.8	97.0
전국	15,887.2	15,622.6	98.3	17,339.4	17,672.1	101.9

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

서울의 인구수는 지속적으로 감소하고 있고, 특히 주된 주택수요 연령층인 35세~54세 인구도 2010년을 정점으로 감소할 전망이다. 이들 주된 주택수요계층은 2011년~2020년에 연평균 1천명~2천명씩 감소하다가, 2021년~2030년에는 연평균 45천명~50천명씩 대폭 감소할 것으로 전망된다. 65세 이상의 노인인구는 2020년 14.9%, 2030년 22.3%에 달하여, 서울은 2020년에 고령사회, 2030년에 초고령사회가 될 예정이다.

가구의 분화로 인해 서울의 가구수는 지속적으로 증가할 것으로 전망되지만, 2025년을 정점으로 가구수도 감소할 것으로 예상된다. 주된 주택수요계층이 가구주인 가구는 2020년 이후로 지속적으로 감소하여 2030년에는 그 비중이 40% 미만으로 떨어질 것으로 전망된다. 이에 반해 65세 이상의 고령자가구는 크게 증가하여 2020년에는 20%를 돌파할 것으로 예상된다.

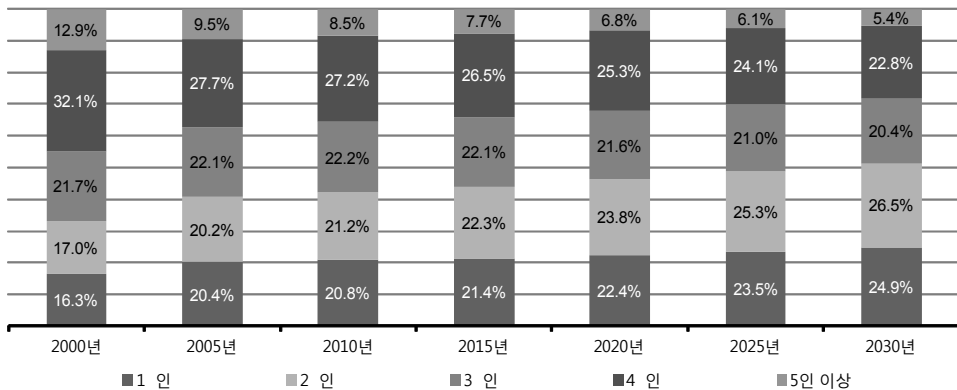
〈표 2-2〉 연령별 인구 및 가구분포의 변화 추계

(단위 : 천명, 천가구, ( ) 안은 %)

구 분		2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
연령별 추 계 인 구	34세 이하	5,734.1 (56.9)	5,189.2 (51.8)	4,650.3 (46.3)	4,145.9 (41.4)	3,640.7 (36.8)	3,331.5 (34.4)	2,978.2 (31.6)
	35세~54세	2,991.0 (29.7)	3,179.4 (31.8)	3,363.0 (33.5)	3,353.0 (33.5)	3,347.4 (33.8)	3,124.6 (32.2)	2,859.6 (30.4)
	55세~64세	814.7 ( 8.1)	930.3 ( 9.3)	1,084.1 (10.8)	1,318.2 (13.2)	1,436.9 (14.5)	1,413.5 (14.6)	1,474.7 (15.7)
	65세 이상	538.7 ( 5.3)	712.4 ( 7.1)	941.5 ( 9.4)	1,189.9 (11.9)	1,470.5 (14.9)	1,826.6 (18.8)	2,102.3 (22.3)
	계	10,078.4 (100.0)	10,011.3 (100.0)	10,038.9 (100.0)	10,007.0 (100.0)	9,895.5 (100.0)	9,696.2 (100.0)	9,414.8 (100.0)
가구주 연령별 추 계 가 구	34세 이하	778.3 (24.9)	739.6 (22.2)	674.1 (18.9)	589.6 (15.7)	489.7 (12.6)	458.9 (11.6)	384.5 ( 9.8)
	35세~54세	1,604.5 (51.4)	1,653.9 (49.5)	1,749.2 (49.0)	1,756.0 (46.7)	1,766.4 (45.5)	1,668.7 (42.4)	1,523.8 (39.0)
	55세~64세	479.6 (15.4)	554.0 (16.6)	619.7 (17.4)	744.0 (19.8)	809.5 (20.8)	802.0 (20.4)	846.5 (21.6)
	65세 이상	258.3 ( 8.3)	391.3 (11.7)	527.1 (14.8)	666.7 (17.7)	818.5 (21.1)	1,009.9 (25.6)	1,156.5 (29.6)
	계	3,120.7 (100.0)	3,338.7 (100.0)	3,570.2 (100.0)	3,756.4 (100.0)	3,884.2 (100.0)	3,939.4 (100.0)	3,911.3 (100.0)

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

2010년 이전까지는 4인가구와 3인가구가 많지만, 2030년 이후에는 2인가구와 1인가구의 비중이 가장 높을 것으로 전망된다. 특히 2015년 이후에는 3인 이상 가구는 지속적으로 줄지만, 1-2인가구는 크게 증가할 것으로 예상된다.



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

〈그림 2-1〉 가구원수별 가구분포의 변화 추계



인구의 감소, 인구구조의 변화 등으로 인해 향후 10년 이내에 서울 주택시장의 투자수요는 시세차익(capital gain)에서 운용수익(income gain) 중심으로 바뀌고, 장기적으로 투자수요는 거주수요로 전환될 것으로 예상된다. 또한 다른 도시들과 마찬가지로 미분양 및 공가의 증가, 주택매매가격의 안정, 매매가격과 전세가격의 격차 축소, 전세 감소와 (보증부)월세 증가 등의 현상이 나타날 가능성이 높다.

서울의 경우 인구 및 가구구조의 변화에 따라 실질소득이 연평균 0.92%~1.92%씩 증가한다고 가정하더라도 주택수요는 지속적으로 감소할 전망이다. 게다가 무리하게 은행 대출을 받아 주택을 장만한 뒤에 대출금 상환부담에 시달리는 하우스푸어가 서울을 포함한 수도권에 78.6만가구나 되어 향후 주택수요는 더욱 감소할 것으로 전망된다.

〈표 2-3〉 서울시의 장기주택수요 전망치

(단위 : 만호)

2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
7.8	7.5	7.2	6.8	6.9	6.9
2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
6.9	7.0	6.5~7.2	6.5~7.2	6.4~7.1	6.2~6.9
2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
6.1~6.8	6.0~6.6	5.9~6.6	5.7~6.4	5.6~6.3	5.4~6.1

자료 : 2003년~2010년은 서울특별시, 2005, 「2003-2012 서울주택종합계획」, p.26; 2011년~2020년은 서울특별시, 2011, 「2020 서울주택종합계획 보고서」, p.46.

참고 : 지역별 하우스푸어의 규모

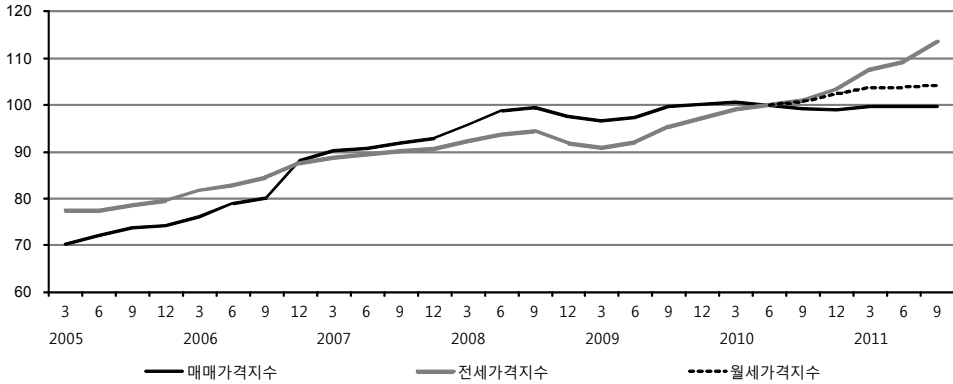
구 분	주택보유가구 (만가구)	하우스푸어 (만가구)	비 율 (%)	월평균 가처분소득 (만원)	월평균 원리금 (만원)
수도권	450.6	78.6	17.4	280.0	94.9
비수도권	619.9	78.3	12.6	271.3	81.7
전 체	1,070.6	156.9	14.7	275.7	88.4

주 : 통계청의 '2010 가계금융조사'를 이용하여 현대경제연구원에서 추산함.  
 자료 : 현대경제연구원, 2011, 「하우스푸어의 구조적 특성」.

2) 주택시장의 침체 및 전세의 월세전환 증가

미국의 서브프라임 모기지에서부터 촉발된 글로벌 금융위기의 여파로 인해, 2008년 3/4분기 이후로 서울의 주택매매가격은 약보합세를 형성하고 있다. 2005년 1/4분기에서 2008년 3/4분기 동안에 매매가격이 29.2%p 상승한데 비해, 2010년 말 현재의 매매가격지수는

2008년 3/4분기 수준에 머물고 있다.



주 : 1) 월세가격지수는 2010년 6월부터 동향조사가 이루어짐.  
 2) 2010년 6월에 100을 기준으로 함.  
 자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 전국주택가격동향조사 · 수도권월세가격동향조사.

〈그림 2-2〉 서울시 주택가격지수의 추이

2006년에는 서울에서 19.2만호의 아파트가 거래되었는데, 2007년~2011년에는 그 수가 7.1만호~10.8만호로 급감하였다. 서울시의 미분양주택은 2006년~2007년에는 평균 492호였지만, 2008년~2010년에는 평균 2,686호로 450% 정도 급증하였다.

〈표 2-4〉 아파트 거래현황

구 분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
서울	거래건수(호)	191,575	98,790	95,128	108,488	71,355
	전용면적(천㎡)	15,471	7,999	7,270	8,740	6,071
인천·경기	거래건수(호)	420,937	276,308	249,297	278,355	235,210
	전용면적(천㎡)	31,841	20,363	18,269	23,072	21,179

자료 : 온나라 부동산정보통합포털(www.onnara.go.kr).

〈표 2-5〉 미분양주택 현황

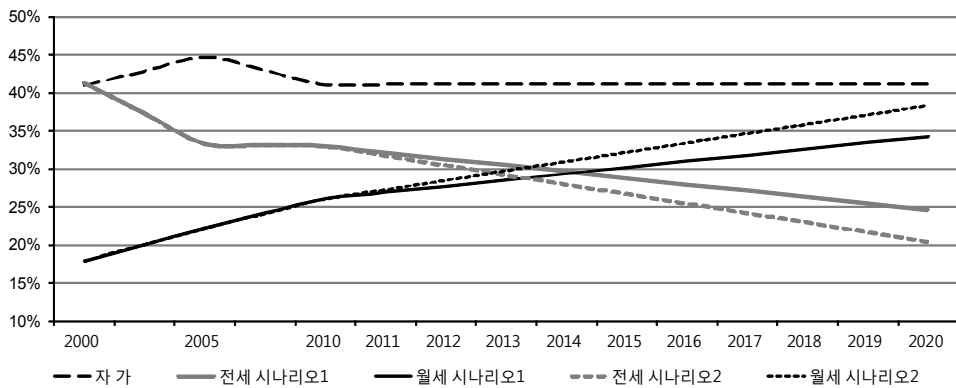
구 분		2006	2007	2008	2009	2010
서울	주택수(호)	529	454	2,486	2,842	2,729
	증가율(%)		-14.2	447.6	14.3	-4.0
인천·경기	주택수(호)	4,195	14,170	24,442	26,347	26,683
	증가율(%)		237.8	72.5	7.8	1.3

자료 : 국토해양부, 2011, 내부자료.

그러나 2009년 2/4분기 이후 주택전세가격은 크게 상승하고 있으며, 주택월세가격 역시

꾸준히 상승하고 있다. 주택가격 상승을 통한 시세차익(capital gain)을 거두기 힘들어지자, 주택소유자들이 임대를 통해 운용수익(income gain)을 올리려 하면서 전세물량이 크게 줄어들었기 때문이다. 이와 함께 과거 수익성이 낮다는 이유로 소형주택을 적게 건설한 것과 재정비사업의 추진으로 인해 소형주택이 많이 멸실된 것도 전세가격 상승을 부추기는 요인이 되고 있다.

저금리의 장기화에 따른 전세보증금 이자수익이 낮아지면서 전세의 월세전환 추세가 빠르게 진행되고 있다. 2013년~2015년에 전세보다 월세가 더 많아지는 전·월세 역전현상이 발생할 것으로 전망된다. 향후 인구 및 가구구조의 변화, 노인인구 및 고령자가구의 증가, 1-2인가구의 증가, 시세차익(capital gain)에서 운용수익(income gain)으로의 이동 등을 감안할 때 임대주택시장의 확대현상과 전세제도의 점진적인 위축현상은 불가피할 것으로 예상된다.



주 : 1) 월세는 전세 이외의 임대차계약(보증부월세+월세+사글세+기타)임.  
 2) 외삽법을 이용하였으며, 국민은행의 "전국주택가격동향조사"의 주택임대차계약 구성분포를 검토한 후에 2가지 시나리오에 따라 2020년 점유형태를 전망함. 시나리오1은 지난 10년간의 점유형태 변화율을 적용하였고, 시나리오2는 최근 전세의 월세전환 속도가 빨라지고 있다는 점에서 전세의 연간 변화율을 50% 정도 높게 적용함.  
 자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 인구주택총조사.

〈그림 2-3〉 서울시 주택점유형태 전망

## 2. 주거비보조 프로그램의 의의와 효과

### 1) 주거비보조 프로그램의 의의

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·조합에 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.

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 국가에서는 적용하는 데 어려움이 있는 것으로 알려져 있다.

〈표 2-6〉 수요자 보조방식과 공급자 보조방식의 비교

구 분	주거비보조 프로그램 (수요자/소비자 보조방식)	공공임대주택 프로그램 (공급자/생산자 보조방식)
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 재정지출(보조금, 행정비용 등) 절감</li> <li>- 수혜자의 임대료부담 경감</li> <li>- 가구 간의 형평성 유지</li> <li>- 주거선택의 자유 보장</li> <li>- 주택재고 이용의 효율성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택공급의 촉진</li> <li>- 주택의 질적 수준 향상</li> <li>- 입주자의 임대료부담 경감 : 직접적인 혜택</li> <li>- 임대료상승 방지 / 지연의 효과</li> <li>- 주택보급률이 낮거나 주택부족률이 높은 지역에 유리</li> </ul>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임대료상승 유도의 가능성</li> <li>- 보조액 산정 및 수혜자 선정의 복잡성 → 부정수급, 수급지연 등의 문제 발생</li> <li>- 가구소득·임대료 확인 곤란</li> <li>- 주택재고가 부족한 지역에 적용상의 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입주가구와 미입주가구 간의 형평성 문제</li> <li>- 정부의 재정부담(건설비 등의 공급비용, 유지·관리비용 등) 가중</li> <li>- 주거선택의 제한</li> <li>- 관리상의 한계</li> </ul>

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.

주거비보조 프로그램 가운데 주택바우처(housing voucher)는 가구소득을 고려하여 임대료의 일부를 지원해 주는 프로그램이다. 주택바우처는 수혜자들의 제한된 구매능력(purchasing power)에 대한 지원을 통해 예산제약을 완화하여 주거관련 재화 및 서비스를 소

비할 수 있도록 하는 것이다.

주택바우처는 보조금 지급형태에 따라 통상적으로 명시적 바우처와 묵시적 바우처로 나눌 수 있다(김진, 2007: 29-32). 명시적 바우처는 쿠폰(또는 카드)을 수혜자에게 직접 지급하는 방식으로, 발급된 바우처가 수혜자, 공급자, 사업담당부서 순으로 환류함으로써 보조금 지원이 완결된다. 묵시적 바우처는 공급자에게 수요량에 따라 사업담당부서가 보조금을 지급하는 방식으로, 사업담당부서와 공급자 사이의 협력이 중요한 역할을 한다.

또한 보조금액에 따라 균일바우처와 차등바우처로 구분할 수 있다(최성은·최석준, 2007: 41). 균일바우처는 수혜자들의 소득에 상관없이 균일한 금액을 보조하는 경우로, 행정비용을 절감할 수 있는 장점이 있다. 차등바우처는 수혜자의 자격요건, 공급자의 가격조건에 따라 보조금액의 차이가 있는 경우로, 정확한 소득 및 가격과약이 필요하지만 소득역전현상을 방지할 수 있는 장점이 있다.

이에 비해 주택수당(housing allowance)은 임대료 및 대출상환액 등으로 나타나는 주거비용과 저소득층이 합리적으로 부담할 수 있는 비용 간의 차이를 보전하기 위해 정부가 지급하는 보조금이다. 많은 선진국에서 주택수당은 가구소득 및 자산, 가구특성 등을 고려하여 시행하고 있으며, 주택정책뿐만 아니라 사회보장정책의 도구로 인지·활용되고 있다.

〈표 2-7〉 주요 선진국의 주거비보조 프로그램의 목적과 성격

구분	프로그램	목적	성격
미국	주택선택바우처 (Housing Choice Voucher Program)	- 임대료 부담능력의 향상 - 빈곤층 밀집지역의 분산 유도 - 기존 주택의 품질향상 유도	주택정책
영국	주거급여 (Housing Benefit)	- 최저소득(minimum income)의 보장	사회보장정책
	지방주택수당 (Local Housing Allowance)	- 주거비 부담능력의 향상 - 소득보조	
독일	주택수당 (Wohngeld)	- 주거비 부담능력의 향상 - 최저주거기준의 충족	사회보장정책
	사회보장의 주거급여 (housing component of Sozialhilfe)	- 소득보조	
네덜란드	주택수당 (Housing Allowance)	- 주거비 부담능력의 향상	주택정책
스웨덴	주택수당 (Housing Allowance)	- 주거비 부담능력의 향상 - 최저주거기준의 충족 - 소득보조	사회보장정책
	연금수령자 대상 주거보조 (Housing Supplement for Pensioners)	- 소득보조	

자료 : Kemp, P. A., 1997, *A Comparative Study of Housing Allowances*, Department of Social Security, p.51; 건설교통부, 2007, 「주택바우처 제도 도입방안 연구 1」, p.77를 발췌·보완함.

## 2) 선진국의 주거비보조 프로그램의 도입배경

주요 선진국은 공공임대주택 프로그램을 주거비보조 프로그램으로 전환하거나 병행하고 있는데, 그 배경은 다음이 4가지로 요약할 수 있다(Kemp, 2007: 16-19).

첫째, 주택재고의 절대적 부족현상이 점차 해소됨에 따라 주택정책에 대한 재평가가 이루어졌다. 대부분의 선진국에서 공공임대주택 공급이라는 공급자 보조방식을 채택한 것은 제2차 세계대전 이후의 심각한 주택재고 부족문제를 해소하기 위한 것이었다. 그러나 1960년대~1970년대에는 양적 부족현상이 많이 개선되었고, 급격한 임대료 상승이 새로운 주택문제로 대두되었다. 이에 따라 주택정책의 목표가 가구의 주거비 지불능력을 높이는 소득보조 형식의 주거비보조 프로그램으로 바뀌게 되었다.

둘째, 1970년대~1980년대에 많은 복지국가가 재정위기를 겪으면서 공공임대주택의 공급이 크게 감소하였다. 재정적자를 해소하기 위해 많은 국가들이 복지지출을 줄이는 정책을 채택하였는데, 우선적으로 주택부문의 지출이 그 대상이 되었다. 이에 따라 주택수당 등의 주거비보조 프로그램은 공공임대주택 공급관련 예산삭감에 따른 보완수단으로 등장하였다. 한정된 예산을 이용하여 공공임대주택을 공급하기보다는 주택수당을 지급할 경우 더 많은 가구에게 혜택을 줄 수 있다는 재정의 효율적 사용 차원에서 도입되었다.

셋째, 공공이 주택을 직접 건설하는 것보다 민간을 통한 공급이 더욱 효율적이라는 인식이 확산됨에 따라 수요자 보조방식으로 전환하게 되었다. 공공임대주택과 같은 공급자 보조방식은 주택시장의 효율성을 떨어뜨리는 반면, 주택수당과 같은 수요자 보조방식은 시장의 효율성을 제고할 수 있다는 것이다.

넷째, 주택수당의 지급은 형평성의 원칙을 지킬 수 있다는 것이다. 공공임대주택의 공급은 특정한 주택에 자금을 지원하는 데 비해, 주택수당은 가구의 소득에 따라 지급된다. 따라서 주택수당을 지급할 경우 공공임대주택을 공급하는 것보다 수평적 불평등과 수직적 불평등을 모두 완화시킬 수 있다는 것이다.

## 3) 주택바우처의 효과

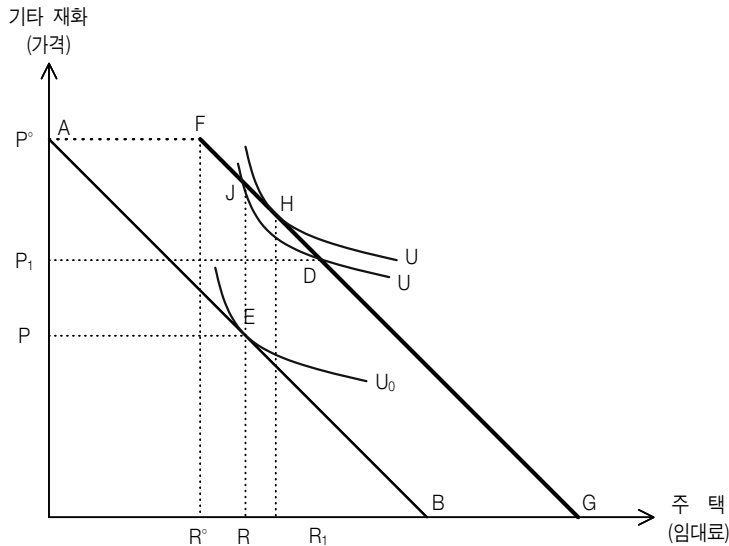
일반적으로 주택바우처는 임대료를 지불할 수 있도록 하기 때문에 형태상으로 볼 경우 현금지급과 다르다. 하지만 주택바우처의 지급이 수혜자의 상품 예산배분행위에 영향을 주지 않는 경우에는 이론적으로 현금지급과 동일하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 바우처방식을 적용하는 것은 소비를 촉진하는 측면보다 공급자선택의 폭을 넓히는 측면이

있기 때문이다.

<그림 2-4>는 미국의 주택바우처 프로그램에서 나타나는 주택과 다른 재화에 대한 가구의 선택을 보여준다. 가구소득은  $P^0$ 에 해당하는 금액이고, 공정시장임대료(fair market rent)는  $R_1$ 이기 때문에 주택바우처의 액면가격은  $R^0$ 이다.

주택바우처는 가구의 예산선을 AB에서 AFG로 이동시킨다. F점에서 가구는 주택에  $R^0$ 을 사용하고,  $P^0$ 에 해당하는 가구소득 모두를 기타 재화 구입에 쓸 수 있다. 그러나 주택에 대한 지출이  $R^0$  이상으로 증가하기 시작하면, 다른 재화에 대한 지출은 그만큼 줄어들게 된다. 이사비용이 없을 경우 주택에  $R$ 의 지출을 하고 있는 가구(E점)가 H점까지 주택에 대한 지출을 증가시키고, 나머지를 다른 재화에 사용하는 것을 보여준다. 만약에 이사비용이 상대적으로 크다면, 가구는 J점을 선택하여 모든 보조금을 다른 재화의 소비에 사용할 것이다.

주택바우처 수혜가구는 공정시장임대료보다 더 높은 임대료의 주택을 선택할 수도 있다. 즉, 임대료가  $R_1$ 이 넘는 구간인 DG도 가구의 예산선이 될 수 있는 것이다. 결국 주택바우처는 가구가 주택에 원하는 만큼의 지출을 할 수 있도록 한다.

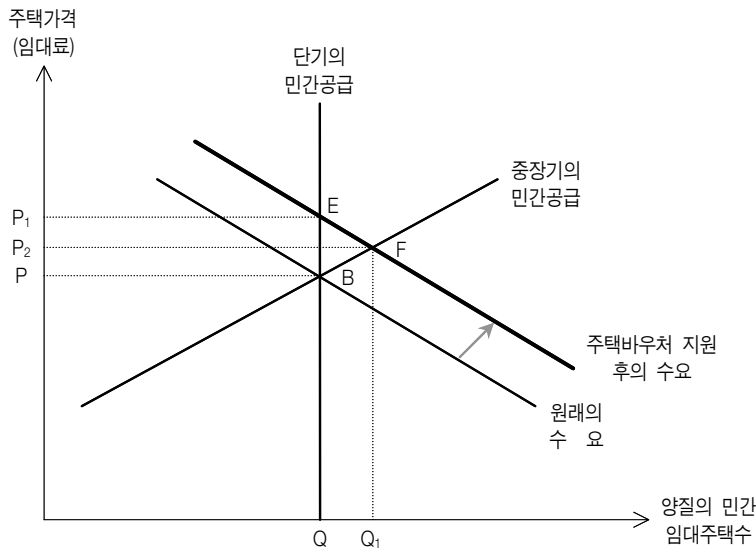


자료 : O'Sullivan, A., 1996, *Urban Economics*, Boston: Irwin / McGraw-Hill, p.426.

<그림 2-4> 주택바우처의 가구에 미치는 효과

<그림 2-5>는 적정품질(moderate-quality) 하위시장에서 나타나는 주택바우처 프로그램의 단기·중장기의 효과를 보여주고 있다. 주택공급은 단기적으로는 상당히 고정적이며 비탄

력적이다. 따라서 주택바우처는 수요곡선을 우상향으로 이동시켜 시장가격을 P(B점)에서  $P_1$ (E점)으로 상승시킨다. 즉, 적정품질(moderate quality) 주택의 공급이 단기에는 고정되어 있기 때문에 바우처로 인하여 주택가격은 상승한다. <그림 2-5>에서 중장기의 공급곡선은 우상향하고 있는데, 이는 가격의 상승이 적정품질 주택의 수익성을 향상시켜 공급을 증가시키기 때문이다. 수요곡선이 우측으로 이동함에 따라 적정품질 주택의 가격이 상승하고, 공급량도 증가한다. 균형상태(F점)에서 적정품질 주택의 가격은  $P_2$ 이고, 재고량은  $Q_1$ 이다.



자료 : O'Sullivan, A., 1996, *Urban Economics*, Boston: Irwin / McGraw-Hill, p.427.

(그림 2-5) 주택바우처의 단기·중장기 시장에 미치는 효과

**참고 : 적정품질 주택의 공급이 증가하는 이유**

- 하향 필터링 : 중간품질(medium-quality) 하위시장에서 수익성이 더욱 좋은 적정품질 하위시장으로 주택의 필터링이 이루어짐.
- 유지·보수 증가 : 적정품질 주택의 소유자들은 장기간 시장에 내놓기 위하여 비용을 들여 주택을 유지·보수함.
- 상향 필터링 : 저품질(low-quality) 하위시장의 주택들이 수익성이 좋은 적정품질 하위시장에서 거래되도록 하기 위해 개선됨.

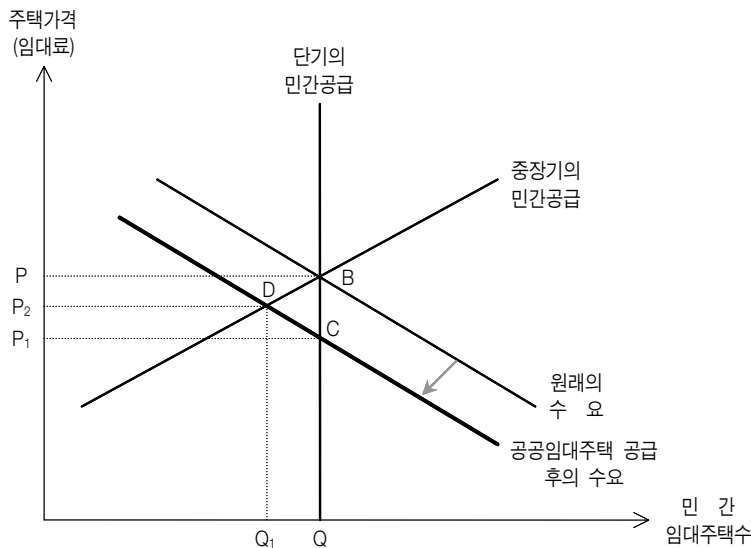
적정품질 주택의 가격상승이 중간품질 주택의 가격을 상승시키는 데에는 2가지 이유가 있다.

첫째, 수요효과가 있다. 적정품질 주택의 가격이 상대적으로 높아지면, 중간품질 주택으로 이주하는 가구들이 생겨나기 시작한다. 따라서 중간품질 주택에 대한 수요는 증가하고, 시장가격은 상승한다.



둘째, 공급효과가 있다. 적정품질 주택의 가격이 상대적으로 높아지면, 중간품질 주택에서 적정품질 주택으로 하향 필터링이 가속화된다. 이러한 수요의 증가 및 공급의 감소는 중간품질 주택의 시장가격을 상승시키게 된다. 하위시장 간의 이러한 상호효과로 인해 주택바우처 프로그램은 모든 주택의 가격을 상승시킨다.

이에 비해 <그림 2-6>은 공공임대주택의 단기 및 중장기효과를 보여주고 있다. 단기에 민간영역에서의 주택공급은 비탄력적인데, 가격에 상관없이 Q로 고정되어 있다. 최초의 균형상태(B점)에서 가격은 P이다. 만약 지방정부가 공공임대주택을 건설·공급한다면 공급량에 해당하는 가구는 민간주택시장을 떠나 공공임대주택으로 옮기게 되고, 민간임대주택의 수요곡선은 왼쪽으로 이동하게 된다. 저소득가구가 공공주택으로 이동함에 따라 민간임대주택은 공가로 남아 초과공급 상태가 되고, 가격은 P에서 P<sub>1</sub>(C점)로 하락한다. 단기에 모든 임차인들은 공공임대주택 프로그램으로 인해 이익을 얻게 된다. 일부 가구는 저렴한 공공임대주택에서 거주하게 되고, 나머지 가구들은 민간주택시장에서 가격하락의 이익을 볼 수 있기 때문이다.



자료 : O'Sullivan, A., 1996, *Urban Economics*, Boston: Irwin / McGraw-Hill, p.420.

<그림 2-6> 공공임대주택의 단기·중장기 시장에 미치는 효과

중장기의 민간임대시장의 공급곡선은 우상향하고 있는데, 공공임대주택으로 인한 주택가격의 하락은 민간임대주택의 경제적 이익을 감소시킨다. 특히, 공급자 우위의 임대주택 시장에서는 저품질 주택은 크게 감소하게 된다.

참고 : 저품질 주택의 공급이 감소하는 이유

- 시장이탈 주택의 증가 : 저품질 주택의 가격하락은 일부 주택의 수익성을 감소시키며, 이로 인해 더 많은 주택들이 주택시장에서 이탈하게 됨. 이탈된 주택은 다른 용도로 전환되거나 버려지게 됨.
- 하향 필터링의 속도 감소 : 저품질 주택의 가격이 상대적으로 중간품질 주택에 비해 감소하면, 임대인은 자신의 주택을 장기간 중간품질 하위시장에 두려고 함.

저품질 주택의 재고가 감소함에 따라 시장가격은 상승한다. 민간임대주택의 경제적 이익이 일정 수준으로 회복될 정도로 가격이 충분히 높아질 때까지 이러한 과정은 계속된다. 민간임대주택 'Q-Q<sub>1</sub>'이 시장에서 이탈하여 줄어들고, 가격은 P<sub>1</sub>에서 P<sub>2</sub>로 상승한다.

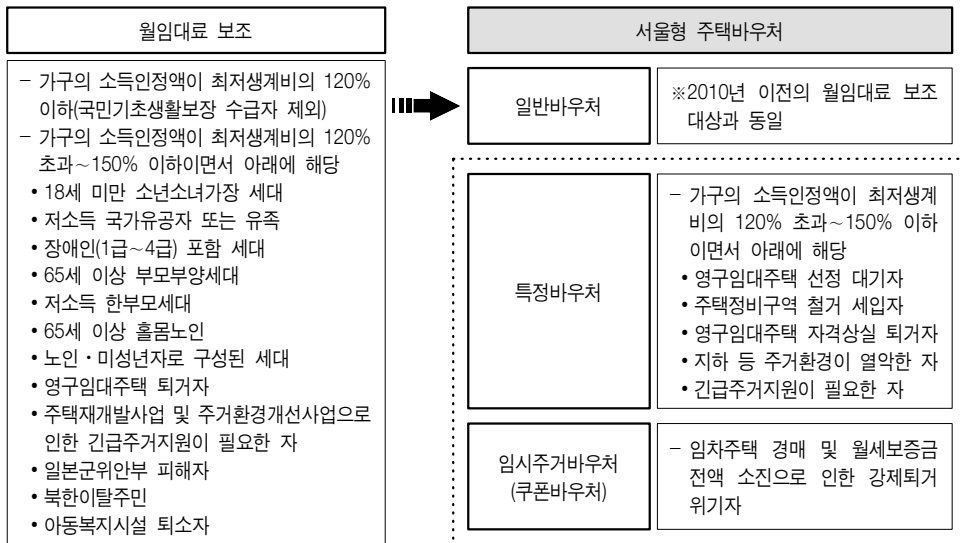
### 3. 서울형 주택바우처의 제도현황 및 지원실적

#### 1) 제도현황

##### (1) 지원대상 및 신청자격

서울시는 월세 주택에 거주하는 저소득 시민의 주거비 부담을 덜어 주기 위해 2002년부터 임대료 보조제도를 시행하고 있다. 2010년 11월부터는 기존의 월임대료 보조를 일반바우처로 전환하고, 특정바우처와 임시주거바우처(쿠폰바우처)를 신설하여 서울형 주택바우처를 시행하고 있다. 특정바우처는 사회취약계층을 주요 대상으로 하는 기존의 월임대료 보조(현행 일반바우처)를 확대하여, 저소득층 가운데 주거취약계층이 가지고 있는 고유의 주택수요를 반영한 제도이다.

일반바우처(기존의 월임대료 보조)는 민간주택을 월세로 임차하여 거주하는 가구 중에서 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 가구(국민기초생활보장 수급자 제외), 소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%이면서 사회취약계층인 가구에게 매년 심사를 통해 지원하는 제도이다. 일반바우처는 2010년 「서울특별시 사회복지기금조례 시행규칙」의 개정을 통해 보조대상의 범위가 확대되었다.



(그림 2-7) 서울형 주택바우처의 구조와 지원대상

특정바우처 지원대상은 민간주택을 월세로 임차하여 거주하면서 소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%인 가구 가운데 영구임대주택 선정 대기자, 주거정비구역 철거세

입자, 영구임대주택 자격상실 퇴거자, 지하 등 주거환경이 열악한 자, 기타 긴급주거지원이 필요한 자 등이다. 특정바우처는 매년 심사를 통해 최장 2년까지 지원된다.

한편 임시주거바우처(쿠폰바우처)를 통해 임차주택 경매 또는 월세보증금 전액 소진으로 긴급한 주거위기에 처한 주민에게 3개월~6개월의 무료 거주를 제공하고 있다. 2011년 7월부터 비영리단체인 집희망주거복지센터가 임시주거바우처 시범사업을 1년 동안 위탁·시행하고 있다.

서울형 주택바우처를 받으려면 최초 지급일 현재 주민등록상 2년 이상 서울시에 거주한 주민이어야 한다. 단, 고시원·기숙사·가설건축물·비닐하우스 등 주거의 목적으로 건립되지 않은 건축물 거주자, 주택을 임차인으로부터 재임차한 경우에는 주택바우처 신청 대상자에서 제외된다. 주택바우처 지급대상자의 임대보증금 전환가액<sup>1)</sup>은 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 경우 6,000만원, 소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%인 경우 7,000만원을 초과할 수 없다.

## (2) 지급방식 및 지원절차

서울형 주택바우처는 보조대상자의 주택소유자에게 임대료를 상계하는 조건으로 매월 25일에 임대료를 지급하되, 주택소유자 명의의 예금계좌에 입금하는 것이 원칙이다. 하지만 대부분은 보조대상자 명의의 계좌에 입금하고 있으며, 채무불이행 때문에 금전채권이 압류된 경우에는 배우자, 직계혈족, 3촌 이내의 방계혈족에게 지급하고 있다. 바우처금액은 세대원수에 따라 매월 정액으로 지급하고 있으며, 1-2인 세대는 매월 43,000원, 3-4인 세대는 매월 52,000원, 5인 이상 세대는 매월 65,000원을 수령하고 있다<sup>2)</sup>.

지원절차를 보면 과거에는 자치구 생활보장위원회의 심의를 거쳐 지원대상자를 선정하였으나, 2010년 8월 『서울특별시 사회복지기금조례 시행규칙』의 개정을 통해 사회복지통합관리망(행복e음)을 통한 소득조사를 기초로 대상자를 선정하는 것으로 선정절차가 변경되었다. 주택바우처를 수급하려면 대상자가 자치구에 보조를 신청하고, 자치구는 소득조사<sup>3)</sup>를 통해 지원대상자를 결정하며, 이에 대한 예산배정을 서울시에 요청해야 한다. 자치

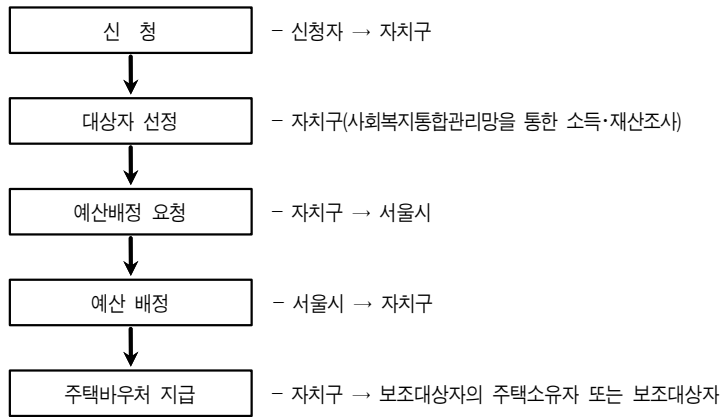
---

1) 임대보증금 전환가액은 ‘임대보증금 + (월세 × 50)’으로 계상한다.

2) 과거에는 지원금액이 1인~2인가구는 33천원, 3인~4인가구는 42천원, 5인 이상 가구는 55천원이었으나, 2008년 말부터 현행 보조금액과 같이 증액되었다.

3) 소득조사는 주민등록표상에 기재된 자료서 생계와 주거를 같이하는 2촌 이내의 직계존·비속 및 배우자(아동의 경우 직계존속 및 형제자매)를 대상으로 사회복지통합관리망에 의한 공적 자료를 활용하여 조사를 하는 것을 원칙으로 한다. 주민등록표를 달리하더라도 배우자 또는 부모(단독 또는 만 19세 미만 형제자매의

구의 예산배정 요청에 따라 서울시는 예산을 배정하고, 배정된 예산의 범위 내에서 자치구는 대상자에게 주택바우처를 지급하고 있다.



〈그림 2-8〉 주택바우처 지원절차

## 2) 서울형 주택바우처의 재원 및 지원실적

### (1) 주택바우처의 재원

현재 서울형 주택바우처의 재원은 「서울특별시 사회복지기금조례」에 근거한 사회복지기금의 ‘주거지원계정’이며, 일반바우처·특정바우처·임시주거바우처 모두 주거지원계정에서 지출되고 있다.

2010년 말 사회복지기금의 주거지원계정의 총조성액은 358.5억원으로, 일반회계 출연금 270억원, 이자수입 52.0억원, 기타수입 36.5억원으로 구성되어 있다. 2002년~2004년에는 매년 50억원씩 일반회계에서 출연하였지만, 2005년~2008년에는 출연금이 25억원~40억원으로 감소하였고, 2009년부터는 일반회계에서 출연하지 않고 있다. 또한 2001년 서울시가 주택기금을 최초로 설치할 당시에는 매년 50억원씩 10년 동안 총 500억원을 조성할 계획이었으나, 순조성액이 270억원에 머물고 있다.

경우)는 가구소득에 포함하여 조회하고 있다. 소득인정액 산정은 「국민기초생활보장법 시행규칙」 제3조(재산의 범위 및 재산가액의 산정기준)에 준하되, 금융재산 조회는 제외하고 있다. 지원대상자의 소득변동 등을 점검하기 위한 지원가구 실태조사는 연 1회 전수조사(사회복지통합관리망 공동소득조회 활용) 실시를 원칙으로 하고 있다.

〈표 2-8〉 사회복지기금의 주거지원계정 조성액

(단위 : 백만원)

구 분	계	일반회계 출연금	이자수입 등	기타 수입
2002년	5,087	5,000	61	26
2003년	5,041	5,000	33	8
2004년	5,197	5,000	184	13
2005년	3,460	3,000	422	38
2006년	2,780	2,500	280	-
2007년	2,850	2,500	351	-
2008년	9,406	4,000	2,005	3,401
2009년	1,356	-	1,355	-
2010년	671	-	509	162
계	35,848	27,000	5,200	3,648

자료 : 서울시 주택본부, 2010, 내부자료.

## (2) 지원실적

2002년부터 2010년까지의 월임대료 보조 지원실적은 총 23.3천가구, 112.8억원 정도로 나타났으며, 지원규모는 2008년 소폭 감소한 것을 제외하고는 꾸준히 증가하고 있다. 연간 세대별 지원금은 2003년~2008년 40.6만원~43.6만원이었으나, 2009년부터는 연간 50만원 이상인 것으로 나타났다

〈표 2-9〉 연도별 월임대료 보조 지원실적

구 분	월평균 지원세대수 (세대)	연간 지원금 (백만원)	지원세대 증가율 (%)	연간 세대별 지원금 (만원)
2002년	963	338.8	-	35.2
2003년	1,040	453.4	8.0	43.6
2004년	1,537	679.5	47.8	44.2
2005년	2,231	976.4	45.2	43.8
2006년	2,782	1,268.2	24.7	45.6
2007년	3,255	1,497.1	17.0	46.0
2008년	3,175	1,461.6	-2.5	46.0
2009년	3,382	1,992.0	6.5	58.9
2010년	4,982	2,611.5	47.3	52.4
계	23,347	11,278.4	-	48.3

주 : 2010년은 특정바우처(11월부터 지원) 670세대(64백만원)를 포함함.

자료 : 서울시 주택본부, 2011, 내부자료.

2011년 상반기 주택바우처 월평균 지원세대수를 살펴보면, 중랑구(613세대), 도봉구(353

세대), 성북구(289세대), 금천구(279세대), 마포구(278세대), 강북구(273세대) 순임을 알 수 있다. 일반바우처의 지원세대수는 중랑구(513세대), 도봉구(270세대), 마포구(269세대), 강북구(242세대), 광진구(237세대), 성북구(225세대) 순으로 많다. 특정바우처의 지원세대수는 중랑구(100세대), 금천구(93세대), 도봉구(82세대), 양천구(67세대), 성북구(64세대), 강서구(51세대) 순으로 많다. 그리고 중랑구, 금천구, 도봉구, 중구, 마포구, 광진구는 일반가구 대비 수혜가구수의 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 2-10〉 2011년 상반기 서울형 주택바우처 지원 실적

구 분	총 계		일반바우처		특정바우처		비 고	
	월평균 지원가구 <A>	지원액 (백만원)	월평균 지원가구	지원액 (백만원)	월평균 지원가구	지원액 (백만원)	일반가구 (천가구) <B>	지원가구 비율 <A: B>
종로구	84	23.5	71	19.6	14	3.9	58	1.5%
중 구	129	35.8	125	34.5	4	1.3	46	2.8%
용산구	93	27.0	68	18.6	25	8.4	86	1.1%
성동구	186	53.7	168	48.3	18	5.5	107	1.7%
광진구	268	80.2	237	70.9	31	9.4	133	2.0%
동대문구	246	72.3	218	62.3	28	10.0	128	1.9%
중랑구	613	177.9	513	148.8	100	29.1	145	4.2%
성북구	289	88.6	225	66.6	64	22.0	163	1.8%
강북구	273	82.5	242	73.8	31	8.7	117	2.3%
도봉구	353	104.5	270	80.5	82	24.1	119	3.0%
노원구	197	60.6	155	48.2	42	12.4	197	1.0%
은평구	215	63.8	172	50.7	43	13.1	155	1.4%
서대문구	140	40.6	97	28.0	43	12.5	113	1.2%
마포구	278	82.3	269	79.5	9	2.9	141	2.0%
양천구	234	71.6	167	50.5	67	21.2	154	1.5%
강서구	149	45.2	98	30.4	51	14.8	194	0.8%
구로구	238	71.1	191	57.4	47	13.7	143	1.7%
금천구	279	84.5	187	57.0	93	27.5	87	3.2%
영등포구	239	70.7	217	64.4	22	6.3	139	1.7%
동작구	132	38.0	85	24.0	47	14.0	146	0.9%
관악구	219	65.1	169	50.2	50	14.9	217	1.0%
서초구	58	17.2	33	9.5	25	7.6	137	0.4%
강남구	52	15.9	41	12.7	11	3.2	201	0.3%
송파구	138	39.8	108	30.9	31	8.9	219	0.6%
강동구	244	71.9	204	60.2	40	11.7	160	1.5%
계	5,345	1,584.3	4,328	1,277.2	1,017	307.1	3,504	1.5%

주 : 2011년 6월까지 임시주거바우처(쿠폰바우처) 실적은 없음.

자료 : 서울시 주택본부, 2011, 내부자료; 통계청, 2010 인구주택총조사.

특정바우처의 경우 2011년 1월~6월의 월평균 지원세대수는 1,017세대이며, 이 중에서 영구임대주택 선정 대기자가 62.5%, 지하 등 주거환경이 열악한 자가 37.1%를 차지하고 있다. 재정비지역 철거세입자, 영구임대주택 자격상실 퇴거자, 긴급주거지원이 필요한 자는 실적이 거의 없는 실정이다.

〈표 2-11〉 2011년 상반기 특정바우처 유형별 지원실적

구 분	월평균 지원세대수		6월 누계 지원액	
	세대수	비율(%)	금액(천원)	비율(%)
영구임대주택 선정 대기자	635	62,5	185,247	60,3
재정비지역 철거세입자	1	0,0	156	0,1
영구임대주택 자격상실 퇴거자	4	0,3	1,038	0,3
지하 등 주거환경이 열악한 자	378	37,1	120,654	39,3
긴급주거지원이 필요한 자	-	-	-	-
계	1,017	100,0	307,095	100,0

자료 : 서울시 주택본부, 2011, 내부자료.

2011년 6월을 기준으로 주택바우처 수혜가구의 세대원수를 보면, 1인~2인 세대가 47.9%, 3인~4인 세대가 45.4%, 5인 이상 세대가 6.7% 정도를 차지하고 있다.

〈표 2-12〉 세대원수별 주택바우처 지원 대상(2011년 6월 기준)

구 분	(단위 : 세대)			
	1인~2인 세대	3인~4인 세대	5인 이상 세대	계
최저생계비의 120% 이하	2,565	2,404	352	5,321
최저생계비의 120% 초과~150%	81	100	18	199
계	2,646 (47,9%)	2,504 (45,4%)	370 (6,7%)	5,520 (100,0%)

자료 : 서울시 주택본부, 2011, 내부자료.



#### 4. 중앙정부의 주택바우처제도 도입(안)

2006년 2월 기획예산처는 실효성 높은 주거복지 프로그램을 지속적으로 발전시키기 위해 주택바우처제도 도입 필요성을 제안(공공부문에의 시장원리 확대방안)하였다. 재고물량의 한계가 있는 공공임대주택을 보완하는 주거복지 프로그램으로 주택바우처제도를 도입하여, 저소득층이 원하는 지역에서 주택을 임대하여 거주할 수 있도록 할 계획이었다. 그리고 공공임대주택은 주택재고의 10% 수준이 될 때까지 지속적으로 확대한다는 방침이었다.

같은 해 4월 대통령 주재 주거복지정책 토론회를 거쳐 마련한 “서민 주거안정 및 주거의 질 향상을 위한 주거복지정책 추진방안”에서도 주택바우처제도 도입방안을 검토하여 단계적으로 추진하기로 하였다. 이에 따라 국토해양부(당시는 건설교통부)는 2007년~2010년 3차례에 걸쳐 주택바우처제도 도입방안 및 모델구축에 관한 연구를 실시하였다. 그러나 기획재정부는 소모성 복지지출, 예산부족 및 재정부담 등을 이유로 2010년도와 2011년도 예산에 주택바우처 시범사업(각각 60억원, 20억원)을 포함시키지 않았다.

한편 2010년 국토해양부는 월평균 가구소득이 최저생계비의 120% 이하이면서 자산보유액이 5,000만원 이하인 민간임대주택 임차가구를 대상으로 주택바우처를 실시하는 계획을 마련하였다.

〈표 2-13〉 중앙정부의 주택바우처 단계별 추진계획(안)

구 분	시범사업	1단계	2단계	3단계			
임대료 부담률 정책목표	30%	25%	20%	17%			
추진내용	- 시범운영 - 모니터링 / 평가 - 주택바우처법 제정 - 정보시스템 구축	- 운영관리체계 확립 - 기존 주거복지수단과의 연계성 검토 - 임대료관리체계 구축 - 모니터링 / 평가		- 바우처제도 정착 - 기존 주거복지수단과의 보완성 및 연계성 확보			
지급대상계층	최저생계비 이하 (소득 1.5분위 이하)	최저생계비 120% 이하(소득 2분위 이하) (공공임대 입주자 및 국민기초생활보장 수급자 중 중복수혜자 제외)					
총 대상가구수 (만가구)	14.0	① 24.0	② 12.0	① 16.7	② 12.7	① 11.6	② 13.4
연간 재정소요액 (억원)	1,932~2,003	3,830 ~ 4,429	490 ~ 567	2,786 ~ 3,222	579 ~ 670	2,060 ~	933 ~
전달체계 구축	주택바우처 전달체계 구축 및 모니터링	주거복지 전달체계 구축					

주 : 1) 연간 재정소요액 추정을 위한 사업기간은 시범사업 2년, 본 사업단계인 1단계 및 2단계는 각각 5년을 가정함.  
2) 연간 재정소요액은 단계별 재정소요액에 연평균 임대료상승률 3.7%를 적용하여 각 단계의 재정소요액 범위를 표시함 (연평균임대료 상승률은 국민은행의 연도별 전세가격증감률(1997~2009)을 토대로 산정).  
3) ①은 주거복지 사각지대가구, ②는 국민기초생활보장 수급자 중 민간임대 거주가구

자료 : 국토해양부·주거환경연구원, 2010, 「주택바우처 모델구축 연구」.

그리고 주택바우처금액은 지역임대료, 가구원수, 소득 등을 고려하여 월 1만원~15만원을 정액으로 지급할 예정이다. 주택바우처 대상자 선정기준은 소득 및 자산, 기존 주거지원 제도 수혜 여부, 주택기준, 임차기준 등에 따라 다음과 같이 설정하였다.

〈표 2-14〉 중앙정부의 주택바우처 대상자 선정기준(안)

구 분		내 용
소득기준		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저생계비를 기준으로 소득기준 책정 : 최저생계비의 1배에서 1.2배, 그리고 단계별 정책목표에 따라 1.5배까지 조정</li> <li>- 소득은 「국민기초생활보장법」상의 소득평가액을 적용(재산의 소득환산액은 제외)</li> <li>- 장기적으로는 지역별로도 소득기준 적용</li> </ul>
자산기준		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자산의 종류에 관계없이 순자산기준 적용(임차보증금은 자산에서 제외)</li> <li>- 5천만원에서 단계별로 7천만원 이상까지 조정</li> <li>- 장기적으로 지역별, 가구원수별로 기준을 구별</li> </ul>
주택기준	정상주택기준	- 비정상주택 거주자도 지원대상자에 포함이 원칙임. 단, 정상주택으로 이주할 경우만 지원
	시설기준	- 시설기준은 적용하지 않으나, 최저주거기준 미달가구에 우선선발권 부여
정부지원 수혜자 배제기준	정부급여 수급자 배제기준	- 정부급여 수급자 배제(국민기초생활보장 수급자) (단, 형평성을 고려하여 민간임대 거주 수급자 포함 여부는 단계별로 검토)
	주거복지 수혜자 배제기준	- 주거복지 수혜자 배제(공공임대주택 거주가구) (단, 형평성을 고려하여 공공임대 유형에 따라 포함 여부는 단계별로 검토)
임차기준	임차유형기준	- 임차유형기준을 사용하지 않음(전·월세 모두 포함).
	임대료기준	- 기준임대료 수준(평균임대료의 65%~70%) (단, 재정여건이 허용하면 임대료기준을 단계적으로 상향조정하여, 기준임대료의 120% 수준 즉 평균임대료의 80%~85% 수준까지도 허용)

자료 : 국토해양부·주거환경연구원, 2010, 「주택바우처 모델구축 연구」.

2011년 국토해양부는 2012년도에 2개 지방자치단체를 시범사업지로 선정하고, 1년 동안 1,500가구 내외를 대상으로 한 시범사업 예산 20억원을 요청하였다. 그러나 주택바우처 본격도입에 따른 연간 재정소요액이 4,320억원(36만가구 × 10만원 × 12개월)에 달하는 것으로 전망됨에 따라, 기획재정부와 국토해양부는 협의 끝에 2015년으로 시범사업 시행시기를 3년 연기하였다.

## 제3장 서울형 주택바우처의 운영실태 분석

1. 조사개요
2. 가구 및 주거특성
3. 서울형 주택바우처의 운영
4. 희망하는 자활지원 프로그램
5. 정책적 시사점

# 제 3 장

## 서울형 주택바우처의 운영실태 분석

### 1. 조사개요

서울형 주택바우처 수급가구를 대상으로 심층면접조사를 실시하여 주택바우처 신청 및 수급절차를 파악하고, 수급과정에서 수급가구들이 느끼는 절차 및 제도상의 문제점을 도출하였다. 이는 주거비 보조와 관련하여 수급가구들이 직면하고 있는 구체적인 문제와 욕구를 파악하여 운영상의 문제점을 개선하기 위함이다. 조사결과를 토대로 서울형 주택바우처제도의 개선방안을 도출하고, 더 나아가 사회·경제적인 지원방안, 제도의 발전방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

심층면접조사 대상가구는 2011년 9월 기준으로 서울형 주택바우처를 수급하고 있는 가구 중에서 35가구를 선정하였다. 서울형 주택바우처는 수급가구의 가구원수를 1-2인가구, 3-4인가구, 5인 이상 가구로 구분하여 보조금액을 차등 지급하고 있다. 따라서 일반바우처 및 특정바우처를 지원받는 가구들을 대상으로 각각 가구원수 기준별로 배분하여 조사대상 가구를 선정하였다.

〈표 3-1〉 조사방법 및 규모

구 분	내 용
조사기간	- 본조사 : 2011년 10월 10일 ~ 11월 11일 - 보완조사 : 2011년 11월 30일 ~ 12월 9일
조사방법	- 본조사 : 반구조화된 체크리스트에 의한 가구방문 심층면접조사 - 보완조사 : 전화조사 및 가구방문조사
조사규모	- 서울형 주택바우처 수급가구 : 35가구 • 일반바우처 수급가구 : 20가구 • 특정바우처 수급가구 : 15가구

심층면접조사는 2011년 10월 10일부터 11월 11일까지 개별 가구를 조사원이 직접 방문하여 이루어졌다. 보완조사가 필요한 가구에는 추가적인 조사내용의 경중에 따라 전화조사 및 가구방문조사를 병행하여 실시하였다.

조사내용은 인구·사회학적 통계, 주거실태 및 임대현황, 주택의 물리적 현황, 현재주택의 거주기간, 주택유형, 동거가구원수, 가구별 사용면적·사용방수, 보증금 및 월세, 소득 및 자산, 서울형 주택바우처 수혜과정 및 수혜기간, 희망 보조금액, 보조금 지급방식, 희망 사회정책, 서울형 주택바우처의 개선점 등이다.

〈표 3-2〉 심층면접조사 대상자현황

순 번	성 명	성 별	연 령	가구원수	서울형 주택바우처 종류
1	김○현	여	41	2	일 반
2	강○자	여	65	1	특 정
3	홍○영	여	40	3	일 반
4	김○숙	여	43	3	일 반
5	조○숙	여	50	2	일 반
6	이○하	여	40	3	특 정
7	조○민	여	37	3	일 반
8	공○호	남	52	3	일 반
9	이○희	여	39	5	일 반
10	김○노	남	51	7	일 반
11	정○균	남	45	5	특 정
12	감○기	남	47	5	특 정
13	서○택	남	46	2	특 정
14	이○영	여	33	5	일 반
15	안○심	여	38	2	특 정
16	여○창	남	64	1	일 반
17	문○숙	여	41	3	특 정
18	김○환	여	50	6	특 정
19	박○숙	여	37	3	특 정
20	임○열	남	62	4	일 반
21	이○영	남	44	5	일 반
22	박○배	남	48	3	특 정
23	이○주	여	33	2	일 반
24	이○애	여	52	2	일 반
25	임○애	여	42	5	특 정
26	최○주	여	32	5	일 반
27	조○정	남	41	4	일 반
28	이○현	여	34	4	일 반
29	김○경	여	51	5	일 반
30	배○희	여	42	2	특 정
31	김○식	남	55	3	특 정
32	양○순	여	47	2	특 정
33	이○미	여	67	5	일 반
34	김○문	남	56	5	특 정
35	송○정	여	62	1	일 반

## 2. 가구 및 주거특성

### 1) 가구특성

조사대상가구의 가구주 성별은 남성이 57.1%, 여성이 42.9%이고, 가구주의 연령은 평균 45.7세이며, 35세~44세 42.9%, 45세~54세 34.3%, 55세 이상 17.1% 순이었다. 이혼/사별한 경우가 57.1%, 배우자가 있는 경우가 42.9%로 한부모가정이 더 많은 것으로 나타났다. 가구주의 직업은 단순노무직이 48.6%로 가장 많고, 이어 판매·서비스직이 14.3%로 나타나, 소득이 낮은 일자리에 일하고 있는 경우가 대부분이었다.

〈표 3-3〉 가구주의 특성

구 분		가구수	비율(%)	평 균
성 별	남 성	20	57.1	-
	여 성	15	42.9	
연 령	34세 이하	2	5.7	45.7세
	35세~44세	15	42.9	
	45세~54세	12	34.3	
	55세 이상	6	17.1	
결혼 유무	배우자 있음	15	42.9	-
	이혼/사별	20	57.1	
직 업	사무/관리/전문직	3	8.6	-
	판매/서비스직	5	14.3	
	자영업	2	5.7	
	단순노무직	17	48.6	
	공공근로/지활근로	3	8.6	
	아르바이트 등 기타	5	14.3	
계		35	100.0	-

조사대상가구의 가구원수는 평균 3.5명으로, 1인~2인이 31.4%, 3인~4인 및 5인 이상이 각각 34.3%이었다. 가구소득은 평균 111만원으로, 50만원 초과~100만원 40.0%, 100만원 초과~150만원 31.4%, 150만원 초과 20.0% 순으로 나타났다.

가구재산은 평균 1,796만원이며, 1,000만원 초과~5,000만원 40.0%, 500만원 이하 28.6%, 500만원 초과~1,000만원 25.7% 순이었다. 이에 비해 가구부채는 평균 2,644만원으로, 500만원 이하 40.0%, 500만원 초과~1,000만원 22.9%, 1,000만원 초과~5,000만원 20.0% 순이었다. 주택바우처 수급가구는 재산보다 부채가 더 많은 것으로 나타났는데, 양질의 일자리 미확보·물가의 상승·이자 등으로 인한 가처분소득의 감소 등 때문에 빚으로 생계를 꾸

리는 경우가 늘어났기 때문에 분석된다.

〈표 3-4〉 가구의 특성

구 분		가구수	비율(%)	평 균
가구원수	1인~2인	11	31.4	3.46명
	3인~4인	12	34.3	
	5인 이상	12	34.3	
가구소득	50만원 이하	3	8.6	110.9만원
	50만원 초과~100만원	14	40.0	
	100만원 초과~150만원	11	31.4	
	150만원 초과	7	20.0	
가구재산	500만원 이하	10	28.6	1,795.9만원
	500만원 초과~1,000만원	9	25.7	
	1,000만원 초과~5,000만원	14	40.0	
	5,000만원 초과	2	5.7	
가구부채	500만원 이하	14	40.0	2,644.3만원
	500만원 초과~1,000만원	8	22.9	
	1,000만원 초과~5,000만원	7	20.0	
	5,000만원 초과	6	17.1	
계		35	100.0	-

## 2) 주거특성

주택유형은 단독·다가구주택에 살고 있는 경우가 80.0%로 가장 많았으며, 다세대주택이 14.3%, 아파트는 5.7%로 나타났다. 주택의 층고는 (반)지하가 68.6%로 가장 많았고, 나머지는 지상이었다.

주택점유형태는 97.1%의 수급가구가 보증부월세로 거주하고 있는 것으로 나타났다. 현재주택 거주기간은 평균 3.9년으로, 2년 이하가 40.0%, 2년 초과~4년이 28.6%, 4년 초과가 31.4%로 나타났다.

〈표 3-5〉 조사대상가구 거주주택의 특성

구 분		가구수	비율(%)	평 균
주택유형	단독/다가구주택	38	80.0	-
	다세대주택	5	14.3	
	아파트	2	5.7	
층 고	(반)지하	24	68.6	-
	지 상	10	28.6	
	옥 탑	1	2.9	
점유형태	보증부월세	34	97.1	-
	월세 / 사글세	1	2.9	
현재주택 거주기간	2년 이하	14	40.0	3.86년
	2년 초과~4년	10	28.6	
	4년 초과	11	31.4	
계		35	100.0	-

조사대상가구의 임대보증금 전환가액은 평균 3,004만원이며, 보증금은 평균 1,581만원, 월세는 평균 29.4만원 정도로 나타났다. 1-2인가구의 경우 임대보증금 전환가액은 평균 2,909만원, 보증금은 평균 1,436만원, 월세는 평균 29.5만원이었다. 3-4인가구는 임대보증금 전환가액 평균 3,146만원, 보증금 평균 1,773만원, 월세 평균 30.4만원이었다. 5인 이상 가구의 경우 임대보증금 전환가액은 평균 2,950만원, 보증금은 평균 1,538만원, 월세는 평균 28.3만원이었다. 5인 이상 가구의 임대료와 1-4인가구 임대료가 차이가 없는 것은 5인 이상 가구 가운데 1가구를 제외한 모든 가구가 비교적 넓으면서도 가격이 저렴한 (반)지하에 거주하고 있기 때문이다.

〈표 3-6〉 가구원수별 임대료 수준

(단위 : 만원)			
구 분	평균 임대보증금 전환가액	평균 임대보증금	평균 월세
1-2인가구	2,909.1	1,436.4	29.5
3-4인가구	3,145.8	1,772.8	30.4
5인 이상 가구	2,950.0	1,537.5	28.3
계	3,004.3	1,580.9	29.4

주 : 임대보증금 전환가액 = 월세보증금 + (월임대료 × 50)

조사대상 수급가구의 소득 대비 임대료 비율(RIR)은 평균 38.2%로, RIR이 30%를 초과한 경우가 62.9%에 달하는 것으로 나타났다. 하지만 이는 임대보증금을 국고채 수익률 기준으로 월세로 전환하여 계산하였을 경우이고, 임대차시장의 전환이율(10%~11% 정도)로 계산할 경우에는 그 비율이 더 높아질 것이다.



〈표 3-7〉 소득 대비 임대료 비율(RIR)

구 분	가구수	비율(%)	평 균
20% 이하	4	11.4	38.2%
20% 초과~30%	9	25.7	
30% 초과~40%	13	37.1	
40% 초과	9	25.7	
계	35	100.0	

주 : 보증금을 기회비용으로 환산 시에 5년만기 국고채 수익률(연리 5.36%)을 적용함.

주택개·보수의 필요에 대해 확인한 결과, 누수 및 곰팡이로 인해 불편을 겪고 있는 경우가 많았다. 특히 (반)지하에서 거주하는 경우 많은 가구가 심각한 누수 및 곰팡이 문제를 안고 있는 것으로 나타났다. 이들 가구 중에는 인근에서 저렴한 주택을 구할 수 없다는 두려움 때문에, 집주인에게 개·보수 요구를 하지 못하고 있는 경우가 있었다. 실제로 집주인이 세입자에게 알아서 고치라고 요구한 경우도 있었으며, 해당 주택에 오래 거주한 세입자 중에는 매년 스스로 도배를 하고 있는 경우도 있었다. 한편 누수로 인해 방바닥을 뜯어내고 수리해야 하는 경우도 있었는데, 세입자 스스로 불편함 때문에 개·보수하는 것을 꺼리고 있었다.

《누수 : (반)지하》 김○기, 남, 47세

“여름에 방에 물 찼었어요. 그런데 밖에서 물이 넘쳐 들어온 게 아니에요. 벽의 균열 때문에 물이 들어와서 물 퍼내고 난리 났었죠. 그래서 집주인한테 얘기를 해서 해결해 달라고 했었는데 … 사실 월세 같은 경우는 주인이 해줘야 되는데 … 그렇게 얘기하면 나가라고 하고 … 나가란 얘기는 우리에게 길바닥에 나 앉으라는 소리하고 똑같은데 … 수도꼭지나 보일러가 고장 나는 것은 주인한테 얘기도 못해요. 월세를 못 내서 당초 1,000만원 보증금인데, 지금은 삼분의 일도 안 남아 있어요. 이런 상태인데, 내가 이거 수리해 달라 저거 수리해 달라 소리를 못 하죠.”

《누수 : (반)지하》 김○경, 여, 51세

“지금 여기 물이 새는 것 때문에 고치게 돼서 이사를 해야 돼요. 지금 바닥에 계속 고여 있죠. 물이 어디서 새는지도 모르고 … 전문적인 바닥 수리를 할 거라고 … 수도관에서 새는데 어디에서 새는지 모르니까. 이참에 주인이 옮겼으면 좋겠다고 해요.”

《누수 : (반)지하》 김○문, 남, 56세

김씨가 살고 있는 주택의 경우 누수로 인해 방바닥에 물이 차는 문제가 있다. 하지만 이러한 상황에도 집을 내놓거나 다른 거처를 찾아야 하는 번거로움 때문에 수리를 꺼리고 있다. “동사무소에서 어려운 사람들이 살고 있는 주택을 고쳐준다든지, 도배를 해준다든지, 장판을 깔아준다든지 하는 것이 있다고 하더라고요. … 증략 … 방바닥을 고치고 싶은데, 어차피 이것은 주인이 고쳐야 하거든요. 구태여 내가 고생

해서 이 집을 빼가지고…. 남의 집이니까 물은 새지만 고치고 싶지 않다고 했죠.”

《곰팡이 : 지상》 김○노, 남, 51세

김씨는 마당이 있는 단독주택에 세를 얻어 살고 있다. 부엌은 마루에서 따로 신발을 신고 내려가야 하는 구조이다. 목욕시설은 따로 갖추어져 있지 않고, 부엌 안의 공간에 샤워기를 설치해 놓았다. “부엌은 옛날식이고, 샤워실도 따로 없어요. 화장실은 저기 바깥에 있고요. … 중략 … 곰팡이는 말도 못해요. 이 집이 좀 습한 편이에요.”

《곰팡이 : (반)지하》 양○순, 여, 47세

“글쎄 … 특별하게 고칠 데는 없어요. 방에 곰팡이가 많이 피죠. 내가 안방을 해마다 한 번씩 도배하거든요. 안 그러면 곰팡이 때문에 살 수가 없어요. 작은 방은 심하지는 않아서 2년에 한 번 정도는 하는데 … 지금 이 집에서 8년~9년째 살고 있거든요. 월세인데, 그냥 우리가 고쳐요. 해마다 고쳐 달라고 할 수 없으니까요. 이사를 가는 것도 아니고, 내가 고치면서 살아야죠. 여기엔 거실이 없으니까 방에서 다 생활을 하잖아요. 그러니까 곰팡이 냄새 때문에 도배를 해요.”

《곰팡이 · 창문 : (반)지하》 이○주, 여, 33세

“여름에 비가 상당히 많이 왔잖아요. 곰팡이가 굉장히 심했었어요. 벽지가 다 상하고, 화장실 하수구에서는 쥐가 올라 온 적도 있었거든요. 이사 온 지 얼마 안 됐을 때 하수구 구멍의 뚜껑이 자꾸 열려 있었어요. 처음에는 쥐가 있는지 몰랐어요. 지금은 쥐가 못 올라오도록 벽돌을 얹어 놔요. 처음에 이사 올 때는 집주인 아저씨가 장판 밑을 보여주시면서 지하치고는 매우 뽕뽕뽕한 데라고 해서 계약을 한 건데 … 특히 이번 여름 같은 경우는 심했어요. 작은 방에 침대가 하나 있었는데, 곰팡이가 너무 심해서 버렸어요. 사실 옷장도 곰팡이가 많이 피었는데, 그냥 닦아내면서 쓰고 있어요. 아저씨(집주인)에게 말씀을 드렸는데 ‘여기가 원래 그런 집이 아닌데 …’라고만 했어요. 그래서 제가 보여드렸죠. 그리고 월세를 반절만 내게 해달라고 얘기했어요. 그래서 여름철에 월세를 반절만 내고 살았어요. 공사하는 것 자체가 어렵다고 하셨기 때문에 … 그리고 창문이 제가 처음 여기 이사 왔을 때에는 다 잠기지 않았어요. 아예 안 열리게 못을 박는 다거나, 새시 자체를 고쳐주셨으면 좋겠는데 … 지금 솔직히 창문이 제대로 잠기는 것이 하나도 없어요. 처음에는 문을 잠그고 나가도 창문이 열려 있으니까, 다 열어놓고 다니는 그런 느낌이었어요. 실제로 여기 이사 오고 나서 보니까 창문틀이 절단이나 있었어요. 그 전에 도둑이 들었었다고 … 반지하이다 보니까, 그런 것에 대한 불안함이 있어요.”

《화장실 타일 · 문짝 : 지상》 이○현, 여, 34세

“지금 화장실 같은 경우 타일이 다 일어났는데도 고쳐주지도 않고 문짝도 다 떨어졌어요. 문짝은 나사를 조인다고 해도 오래되어 혼자 놀아요. 문이 잘 안 닫혀도 그냥 감안하고 쓰는 거죠. 수리를 요구해도 집주인은 그냥 고쳐서 쓰라고 말씀하시니까요. 집주인은 ‘전세보다 월세가 워낙 싸기 때문에 다들 고쳐 쓰는데 …’라고 말씀하시죠.”

### 3. 서울형 주택바우처의 운영

#### 1) 지원대상 및 수급기간

조사대상가구 중에는 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하(국민기초생활보장 수급자 제외)에 해당하는 가구가 34.3%로 가장 많았다. 그리고 (반)지하 등 주거환경이 열악한 가구로서 보조받는 가구는 25.7%, 영구임대주택 선정 대기자는 17.1%, 저소득 한부모세대는 14.3% 순이었다. 조사결과 특정바우처 수급가구 중에 장애인 포함 가구(2급 장애인 1가구, 4급 장애인 1가구)가 있어, 일반바우처를 수급해야 함에도 불구하고 특정바우처를 수급하고 있는 경우가 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 수급가구의 주택바우처 유형

구 분		가구수	비율(%)	
일반바우처	소득인정액이 최저생계비의 120% 이하(국민기초생활보장 수급자 제외)	12	34.3	
	소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%	장애인(1급~4급) 포함 세대	3	8.6
		저소득 한부모세대	5	14.3
특정바우처	소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%	영구임대주택 선정 대기자	6	17.1
		(반)지하 등 주거환경이 열악한 자	9	25.7
계		35	100.0	

현행 주택바우처 수급기간의 경우 일반바우처는 매년 심사를 통해 연장이 가능하고, 특정바우처는 24개월, 임시주거바우처(특정바우처)는 6개월로 정해져 있다. 조사결과 수혜가구의 주택바우처 수급기간은 6개월 이하 40.0%, 6개월 초과~1년 31.4%, 1년 초과~2년 20.0% 순이었다. 주택바우처 유형별로는 일반바우처의 경우 1년~2년이 35.0%로 가장 많고, 특정바우처의 경우 6개월 이하가 60%로 가장 많았다. 이는 특정바우처제도가 시행된 지 1년밖에 되지 않았기 때문이다.

〈표 3-9〉 주택바우처의 수급기간

구 분	일반바우처		특정바우처		계	
	가구수	비율(%)	가구수	비율(%)	가구수	비율(%)
6개월 이하	5	25.0	9	60.0	14	40.0
6개월 초과~1년	5	25.0	6	40.0	11	31.4
1년 초과~2년	7	35.0	-	-	7	20.0
2년 초과	3	15.0	-	-	3	8.6
계	20	100.0	15	100.0	35	100.0

## 2) 지급방식

### (1) 현행 지급방식

『서울특별시 사회복지기금조례 시행규칙』 제17조 제1항에 따르면 주택바우처의 지급방식은 주택소유자 명의의 은행계좌에 입금하는 것을 원칙으로 하고 있고, 부득이한 사유가 있는 경우에만 수급가구 명의의 은행계좌에 입금할 수 있는 것으로 되어 있다. 하지만 조사결과 대부분은 세입자의 통장으로 보조금이 지급되고 있었다. 동주민센터도 주택바우처 신청자에게 집주인의 동의나 계좌번호를 요구하지 않고, 세입자의 통장으로 직접 지급되는 것으로 제도를 안내하는 경우가 많았다.

〈표 3-10〉 현재의 주택바우처 지급방식

구 분	가구수	비율(%)
세입자	32	91.4
가옥주	3	8.6
계	35	100.0

이처럼 대부분의 경우 세입자의 통장으로 보조금이 지급되고 있었으나, 일부의 경우 동주민센터 담당공무원의 안내 후 집주인의 통장으로 보조금이 입금되고 있었다. 실제로 상당수의 세입자는 주택바우처 신청 당시에 자신의 통장으로 지급되도록 하였으나, 나중에 동주민센터로부터 집주인에게 지급되도록 제도가 바뀔 것이라고 통지를 받았다고 한다. 그러나 그 후로 아무런 연락도 없고, 계속해서 세입자의 통장으로 지급되고 있다. 일부는 동주민센터의 통지를 받고서 집주인의 계좌번호를 포함한 동의서를 제출하였으나, 계속해서 세입자가 직접 보조금을 받고 있는 경우도 있었다.

#### 〈세입자의 통장으로 지급〉 이○영, 여, 33세

이씨의 경우 동주민센터에 주택바우처를 신청할 당시에는 보조금이 집주인에게 지급된다고 들었으나, 최근에 세입자에게 지급되는 방식으로 바뀌었다는 안내를 받았다고 하였다. “예전에는 집주인에게 주었는데, 요즘에는 세입자한테 준다고 들었어요. 저는 처음부터 제 통장으로 들어왔고요. 예전에 신청했던 사람들은 주인집 통장으로 입금되다가 본인한테 직접 주는 것으로 변경된다고 들었어요.”

#### 〈세입자의 통장으로 지급〉 조○민, 여, 37세

조씨는 예전에 거주하던 자치구에서는 주택바우처가 원래 집주인에게 지급되는 것이라고 안내를 받았으나, 현재 거주하는 자치구에서는 세입자의 통장으로 들어간다고 안내를 받았다고 하였다. “여기로 이사 오기 전 ○○구에서는 원래 집주인한테 들어가는 거라고 하셨어요. 그런데 제가 계약만료가 거의 다 되어서 곧 이사 갈 예정이라고 말씀드렸거든요. 그랬더니 그 직원분이 나중에 집주인이 (보조금을) 못

받았다고 할 수 있고 그럼 복잡하게 되니까, 그리고 정산할 때 힘들 수 있으니까 제 통장에 넣는 것이 더 나은 거 같다고 하셔서 그렇게 했어요. 그런데 여기로 이사를 와서 다시 신청을 할 때에는 제 통장으로 들어갈 거라고 하셨어요. 그래서 제가 역으로 물어봤죠. 집주인의 동의를 필요하지 않느냐고요. 물어봤더니 왜 그러시냐고... 여기는 세입자의 통장으로 들어가게 한다고 말하더라고요. 담당자가 그렇게 얘기하는데 ... 더 이상 물어볼 필요가 없었죠.”

《집주인에게 지급》 서○택, 남, 46세

서씨는 2011년 2월경에 주택바우처를 신청하여 4월부터 받기 시작하였다고 하였다. “동사무소에서 집주인한테 주는 것이라고 이야기했어요. 주인집의 통장 사본을 가져오라고 했고요. 그래서 제가 월세를 내는 집주인의 통장과 주인집의 도장도 받아다 주었죠.”

《집주인에게 지급》 이○희, 여, 39세

일반바우처를 지급받기 시작한 지 8개월이 된 이씨는 주택바우처가 원칙적으로 집주인에게 지급되는 것으로 알고 있었다. 보조금을 임대료 이외의 용도로 쓰는 경우가 없기 때문에 집주인에게 지급하는 현재의 방식도 상관없다고 하였다. “집주인의 통장으로 입금되도록 했어요. 원래 주인집으로 가야 하는 것이 아닌가요? 세입자가 받을 수도 있다고 들은 것 같기는 한데 ... 어차피 저희가 그 돈을 다른 데 쓰지 않으니까요. ... 중략 ... 사실 저번에 동사무소 직원분이 직접 받는 것으로 바뀌도 된다고 하셔서 ... 신랑이랑 상의해 보니 어차피 낼 돈이니깐 그냥 그대로 두었죠.”

《집주인에게 지급될 것이라고 통지 후에도 계속 세입자에게 지급》 공○호, 남, 52세

“처음 신청할 때부터 보조금은 제가 받고 있어요. 그런데 올해 7월쯤에 동사무소에서 통지서가 왔는데, 주인한테 직접 싸인을 받고 보조금도 집주인의 통장에 입금시키는 방식으로 한다는 내용이었어요. 그런데 그것이 실행이 안 된 모양이에요.”

《집주인에게 지급될 것이라고 통지 후에도 계속 세입자에게 지급》 최○주, 여, 32세

이씨의 경우 동사무소에서 주택바우처를 집주인에게 지급하여야 한다고 하여, 집주인의 계좌번호 및 동의서를 제출하였으나, 계속 자신의 통장으로 보조금이 들어오고 있다. “작년에 집주인의 통장으로 직접 들어가게 한다고 해서 동사무소에서 동의서를 받았어요. 저한테 전화로 집주인한테 보조금을 줘야 된다고 해서 집주인의 계좌번호까지 가지고 동사무소에 갔었어요. 그런데 시행이 안 된 것인지는 몰라도 계속 저한테 돈이 들어왔어요. 누구에게 돈이 지급될지 선택하라는 말은 없었고, 집주인 통장으로 들어갈 거라고 그랬거든요.”

## (2) 희망 지급방식

희망하는 주택바우처의 지급방식에 대해서는 세입자에게 지급되어야 한다고 대답한 경우가 거의 대부분이었다. 이 가운데에는 자신이 경제적 형편이 어려워서 임대료를 보조받고 있다는 사실을 집주인이나 주변 사람들에게 알리고 싶지 않은 경우가 상당수를 차지하였다.

《사생활 보호를 이유로 세입자에게 지급 희망》 조○민, 여, 37세

“집주인한테 준다는 것은 정부(서울시)가 보조를 할 때 세입자를 못 믿어서 집주인에게 주겠다는 의미거든요. 미리 줘서 임대료 연체가 없도록 하는 것인데 …. 그렇게 되면 내(세입자)가 보조를 받아서 너(집주인)한테 준다는 것을 알리는 거잖아요. 어떻게 보면 세입자가 한 번 더 자존심이 상하는 것이기 때문에, 차라리 그렇게 할 거면 보조를 전액 해주는 것이 옳다고 생각해요. 최소한의 자존심은 좀 세워줬으면 좋겠어요.”

《사생활 보호를 이유로 세입자에게 지급 희망》 박○숙, 여, 37세

박씨는 가옥주의 동의를 받는 절차는 세입자들의 입장을 생각하지 않는 행정이라고 비판하였다. “제가 이거 신청할 때 집주인 동의를 받아야 돼서 집주인한테 전화를 했어요. 그 때 자기 집에 월세 사는 사람이 왜 혜택을 받는지에 대해 따지셨어요. 그런데 왜 그게 집주인을 통해야만 되는 것인지…. 가뜩이나 남의 집 사는 것도 서러워 죽겠는데 뭐 받아야 될 때마다 설명해야 되고 좀 비굴해지잖아요. 그 절차자체가 자존심을 꼭 긁어요.”

보조금이 집주인에게 지급되는 것을 반대하는 이유 중의 하나는 임대료를 정산하는 과정이 번거로울 수 있다는 것이다. 또한 세입자가 매달 보조금 지급을 직접 확인할 수 없기 때문에 착오가 생길 수 있음을 우려하고 있었다.

《임대료 정산의 불편을 이유로 세입자에게 지급 희망》 서○택, 남, 46세

집주인의 통장으로 보조금이 입금되는 서씨의 경우, 집주인에게 임대료와 보조금의 차액만큼을 입금하는 것이 불편하다고 하였다. “세입자가 받아서 집주인한테 한꺼번에 주는 것이 낫죠. 모자란 금액만큼 더 달라고 하니까 …. 그래서 불편한 것 같아요.”

《임대료 정산의 불편을 이유로 세입자에게 지급 희망》 김○식, 남, 55세

김씨는 보조금이 가옥주에게 바로 들어간다면, 임대료가 이중으로 지급되는 문제가 있을 수 있다고 하였다. 또한 사생활 보호 측면에서도 보조금은 세입자에게 지급되어야 한다고 하였다. “임대료 전액이라면 집주인한테 지급하는 것도 상관없겠지만, 일부만 지원해 준다면 집주인에게 이중으로 임대료를 지급하게 될 경우도 있을 것 같아요. 집주인이 세입자가 보조금을 받는다는 것을 알면 사생활 보호에 문제가 있을 수도 있고, 집주인 입장에서는 보조금을 공짜로 생각할 수 있으니까 ….”

주택바우처를 세입자에게 지급하는 것과 관련하여 보조금은 지원해 주되 임대료의 납부는 세입자의 책임으로 하여야 한다는 의견도 있었다. 즉, 주택바우처 수혜가구들은 경제적으로 곤궁하여 현금의 흐름이 원활하지 못한 가구가 많기 때문에, 받은 보조금을 임대료 납부가 아닌 다른 용도로 우선 사용하더라도 그것은 세입자의 재량으로 인정해 주어야 한다는 것이다. 또한 보조금을 지원하는 목적이 가옥주가 임대료를 받지 못할 위험을 줄이기 위한 것이라기보다는 경제적으로 형편이 어려운 세입자들의 임대료 부담을 줄여주기 위한 것이라고 인식하고 있었다. 따라서 임대료를 납부할 책임이 있는 세입자들에게 보조금을

지급하는 것이 바람직하다고 생각하고 있었다.

《책임감 및 재량을 이유로 세입자에게 지급 희망》 이○현, 여, 34세

이씨는 집주인에게 보조금이 지급되면 세입자는 수급 여부 및 보조금액에 대한 확인을 하기가 어렵다고 지적하였다. 또한 월세는 반드시 지불해야 하는 돈이기 때문에 보조금을 우선적으로 다른 용도로 쓰고 해서 큰 문제가 되는 것은 아니라고 하였다. “집주인한테 주면, 내가 그 통장으로 들어갔는지 안 들어갔는지 모르게 되고, 분란도 생길 것 같아요. 만약에 이게 제도가 좋아져서 5만원이 10만원으로 됐다면, 통보가 오기 전까지는 저는 모르는 거잖아요. 처음에 동사무소에서 저한테 설명할 때 ‘원래는 집주인한테 드리는 것인데, 지금은 활성화가 안 되서 당분간은 세입자에게 준다’고 말씀을 하시더라고요. … 중략 … 보조금을 다른 용도로 사용하는 사람들도 있겠죠. 저도 그럴 때가 있었거든요. 솔직히 5만원 들어오면 아이 학원비 내고 그랬었어요. 그런데 돈이 생기면 월세는 반드시 주었고요. 그리고 월세는 연체를 하더라도 언젠가는 내야 되는 돈인데, 보조금을 유용한다고 해서 월세를 아예 안 내는 것은 아니잖아요.”

《책임감 및 재량을 이유로 세입자에게 지급 희망》 조○숙, 여, 50세

조씨는 보조금을 자신의 통장으로 받고 있으며, 주택바우처 신청 시에 집주인의 동의와 계좌번호가 필요한 것에 대해 의아해 하였다. “보조금을 신청하다가 집주인의 은행계좌가 필요하다고 본 것 같아요. 그게 좀 이해가 안 됐어요. 그리고 동의를 받아야 한다는 내용도 있었거든요. 내가 직접 월세를 내는 것인데 굳이 동의를 받아야 하고, 집주인의 계좌번호가 필요한 것인지 ….”

보조금이 집주인에게 지급되거나 가옥주가 세입자의 보조금 수령 사실을 인지하고 있을 경우에 임대료가 상승할 수도 있다는 의견도 있었다. 일부는 사생활 보호문제 외에도 임대료의 상승 가능성 때문에 가옥주에게 주택바우처 수급 사실을 알리고 싶지 않다고 응답하였다.

《임대료의 인상 가능성을 이유로 세입자에게 지급 희망》 조○정, 남, 41세

“주택바우처를 세입자에게 주는 것이 나을 것 같아요. 집주인한테 주면 임대료를 더 받지 않을까요?”

《임대료의 인상 가능성을 이유로 세입자에게 지급 희망》 최○주, 여, 32세

최씨는 보조금 지급으로 인해 임대료가 상승할 위험이 있는 경우에는 보조금을 지원받는 사실을 집주인에게 알리지 않고, 세입자가 받는 것이 좋을 것 같다고 하였다. “집주인 통장으로 들어가는 것은 상관없을 거 같아요. 통장으로 들어가면 그만큼 빼고서 넣어주면 되잖아요. 그런데 집주인 통장으로 들어가도록 했는데, 집주인이 월세를 올린다면 제가 직접 받는 게 낫죠.”

소수이긴 하지만 조사대상가구 중에는 가옥주에게 보조금이 지급되어도 괜찮다는 가구도 있었다. 주택바우처의 목적이 임대료를 보조해 주는 것이고 보조를 받는 가구 중에는 보조금을 다른 용도로 사용하는 경우가 빈번하기 때문에, 가옥주에게 지급하는 것이 더 바람직하다고 생각하는 가구도 있었다.

《집주인에게 지급해도 무방》 양○순, 여, 47세

“현재 보조금은 주인집 통장으로 들어가요. 주인집에 들어가는 것을 보고, 보조금액을 빼고 난 후에 월세를 제가 드리고 있어요. 다른 집으로 옮겨갔을 때 그 집의 주인이 제가 주택바우처 받는 것을 안다고 해도 상관없어요. 보조받는 금액을 빼고서 내가 지불하면 되니까요.”

《집주인에게 지급해도 무방》 김○기, 남, 47세

김씨는 보조금을 직접 받고 있다. 하지만 어려운 세입자의 경우 보조금을 임대료 용도가 아닌 다른 용도로 쓸 가능성이 높고, 어차피 임대료는 가옥주에게 지급되어야 하기 때문에 보조금이 집주인에게 지급하는 것도 필요하다고 하였다. “우리는 집주인에게 바로 가는 것이 더 나아요. 그럼 우리가 신청 안 써도 되잖아요. 그리고 어차피 줄 돈이니까 … 돈 쓸 때가 자꾸만 생겼다 보면, 안 쓸 수도 없고 …”

### 3) 신청 및 수급경로

주택바우처를 신청하게 된 경로는 가족·친지로부터 들은 경우, 다른 일로 동주민센터 방문 시에 안내를 받거나 담당공무원으로부터 연락을 받고 신청한 경우 등이 있었다. 조사대상 수급가구 중의 상당수가 다른 사회복지 프로그램을 받기 위해 동주민센터를 방문하였는데, 이때 담당공무원이 주택바우처를 안내해 주어서 신청하였다. 특히 차상위계층, 한부모가정, 공공근로사업 참여자 등은 동주민센터에서 먼저 연락을 해서 신청을 하는 경우도 있었다. 자치구 중에서는 구청의 공무원들과 저소득가구를 1:1로 연결하여, 공무원들이 해당 가구에 대해 관심을 두고 필요한 복지혜택이나 정보를 제공해 주고 있었는데, 이를 통해 주택바우처를 수급한 경우도 있었다.

《동주민센터 방문 시에 안내》 김○경, 여, 51세

“둘째 딸이 작년에 고등학교에 들어갔어요. 그래서 동사무소를 왔다 갔다 했어요. 봄에 생계지원을 받는 것이 있거든요. 그때 동사무소 직원분이 말씀해 주셨어요. 그 당시에 고등학교에 들어가는 아이의 입학금이니 뭐니 정신이 없었거든요. 남편이 거의 놀다시피 하던 상황이라서 어려웠어요.”

《동주민센터 방문 시에 안내》 이○희, 여, 39세

“동사무소에 갔다가 알게 되었어요. 저는 막내(셋째 딸)가 어려서 양육수당이나 어린이집 이용료 할인 등에 대해 물어보러 동사무소에 자주 찾아가요. 동사무소에서 정말 잘 알려 주세요. 주택바우처라는 것이 있다고 하면서 권해 주시더라고요.”

《동주민센터에서 연락》 김○식, 남, 55세

“동사무소에서 (전화로) 알려주어서 신청했어요. 동사무소에서 차상위계층, 한부모가정 등에 대한 실태 조사를 하더라고요. 이 집이 반지하고 형편이 안 좋은 것 같으니까 신청을 하라고 해서 …”



《동주민센터에서 연락》 이○애, 여, 52세

이씨의 남편은 공공근로사업에 참여하고 있다. 주택바우처에 대해 전혀 알지 못하였고 들은 바도 없었으나, 동주민센터로부터 주택바우처를 신청하라는 연락을 받았다. “우리는 처음엔 몰랐는데, 동사무소에서 전화가 왔어요. ‘우리가 월세로 사니까 …’ 이런 복지 프로그램이 있습니다. 신청해 보십시오.’라고 ….”

《통장에게 듣고 신청》 송○정, 여, 62세

“작년 봄쯤에 통장님이 신청하라고 해서 했는데, 그때는 안 됐어요. 작년 11월에 또 통장님이 오셨더라고요. 주택바우처가 새로 생겼으니까 접수를 하라고 …. 제일 어려우신 분들부터 통장님이 추천을 해서 서류를 받으니까 한 번 해보래요. 그래서 접수를 했어요. 이때는 되더라고요. 그래서 금년 1월부터 혜택을 받고 있죠.”

《가족에게 듣고 신청》 조○정, 남, 41세

“저희 아버님이 ‘성북신문’을 가지고 오셔서 ‘성북구에는 이런 것이 있다’라면서, 월세로 사니까, 한 번 알아보라고 하더라고요. 그래서 인터넷으로 알아보고 구청에 전화로 확인해 본 거죠.”

《120 다산콜센터에 문의》 최○주, 여, 32세

“120번에 전화했다가 알았어요. 전화를 걸어 세를 얻어 살고 있는데, 서울에서 혜택을 받을 수 있는 것이 없냐고 말씀드렸더니 전세대출을 알려주셨어요. 혹시 전세대출 말고 월세는 되는 것이 없냐고 그랬더니 주택바우처에 대해 말씀해 주시면서 구청이나 동사무소에 한 번 문의를 해보라고 …. 그다음에 동사무소에 직접 전화를 했죠.”

《공공근로사업에 참여하면서 인지》 조○숙, 여, 43세

“공공근로사업에 민원도우미로 참여하다가 주민들이 상담을 하러 오는 것을 들어서 저도 관심을 갖게 되었어요. 나도 혹시 자격이 되지 않을까 해서 알아봤죠. 물어보니까 알려 주시더라고요. 신청은 8월에 했죠. 나중에 혜택을 받을 수 있다고 전화가 왔어요.”

《구청 공무원과의 자매결연》 김○노, 남, 51세

김씨가 거주하는 자치구에서는 저소득 취약계층을 위한 ‘1직원 1가정 보살피기’ 사업을 시행하고 있는데, 이로 인해 알게 된 구청 공무원이 김씨 가족에게 주택바우처를 소개해 주었다고 하였다. “여기 구청에서 직원이랑 차상위계층이랑 자매결연을 한 것이 있어요. 그래서 상담도 해주고 그러시는데, 그 직원 분이 주택바우처제도가 있다고 추천해 주시더라고요. 그래서 신청하게 되었죠. 그전에는 몰랐어요.”

#### 4) 신청 및 수급절차

주택바우처의 신청은 동주민센터에서 임대차계약서 사본, 주택바우처 신청자격 입증서류, 예금통장 사본을 제출함으로써 간단하게 이루어지고 있었다.<sup>1)</sup> 따라서 조사대상가구의

대부분이 신청 절차상에서는 큰 불편이 없었다고 응답하였다. 일반적으로 보조금은 저소득가구가 주택바우처를 신청하고 대상자로 선정된 날짜의 다음 달부터 지급되고 있었다. 다만, 신청 후에 주택바우처 지급대상자로 선정되었다는 안내를 받은 가구도 있었지만, 그렇지 못한 가구도 있었다. 안내를 받지 못한 경우 세입자의 입장에서는 자신의 통장을 직접 확인한 후에야 수급 여부를 알 수 있다.

《신청 후 선정결과 확인전화》 공○호, 남, 52세

공씨는 주택바우처를 신청한 후 지급대상자가 되었을 때 동사무소로부터 확인전화를 받았다고 하였다. “동사무소에서 연락이 왔어요. 전화로 52,000원이 지급될 거라고 ….”

《신청 후 선정결과 통보 없음》 이○주, 여, 33세

“지급대상이 되었다고 연락을 받은 적은 없어요. 그냥 기다렸다가 어느 날 보니까 통장에 돈이 들어와 있었어요. 제가 서류를 낼 당시에 ‘어느 정도 걸려요’라고 공무원이 얘기하였던 것 같아요. 통보를 받은 적은 없어요.”

《신청 후 3개월 후부터 보조받음》 강○현, 여, 41세

강씨는 주택바우처를 신청한 후에 보조금을 받기까지 3개월 정도의 시간이 걸렸다고 하였다. “오래 걸리지 않았어요. 한 3개월 정도 ….” 하지만 보조금이 소급되어 지급되었는지 물어본 결과, 그렇지 않는다고 하였다.

주택바우처 신청 후 보조금을 지급받는 과정에서 예산부족으로 보조금을 받지 못한 가구도 있었다. 한편 주택바우처를 지급받는 가구가 다른 지역으로 이사를 하는 경우, 소득 및 재산이 변경된 경우에는 관련 증명서와 새로운 임대차계약을 제출하면 심사 후에 보조금을 지원받을 수 있다. 하지만 담당공무원에 따라 다시 신청을 해야 하는 경우도 발생하였다.

《예산부족으로 보조금 미수령》 김○식, 남, 55세

김씨가 주택바우처를 받기 시작한 지는 1년이 되었다. 하지만 1개월은 보조금을 받지 못한 경우가 있었다고 하였다. “4월인가 5월인가에 한 번 돈이 안 들어온 것 같아요. 동사무소에 전화를 하니, 예산이 없어서 그렇다고 하더라고요. 소급해서 주는 것은 없었고요.”

---

1) 수급가구 중에는 해당 주택에서 장기간 거주할 경우에 임대차계약을 갱신하지 않은 채 그대로 살고 있는 가구가 많았다. 따라서 동주민센터는 주택바우처 신청 시에 갱신이 되지 않은 임대차계약서도 허용하고 있다. 단, 계약서상의 임대료가 주변시세보다 현저히 낮을 경우에는 갱신된 임대차계약을 요구하고 있다. 신청 시에 주택바우처 신청자격 입증서류로 소득증명서를 내야 하지만, 증명서의 발급이 불가능할 경우에는 동주민센터에서 소득신고확인서를 작성하는 것으로 대신하고 있다.

《이사 시에 재신청》 홍○행, 여, 40세

홍씨의 경우 과거에는 이사를 하면서 주택바우처를 다시 신청할 필요가 없었는데, 최근에 이사를 하였는데 다시 신청해야 했다고 하였다. “한 번만 등록해 놓으면 제가 이사를 가도 자동으로 되었는데, 이번에는 좀 힘들었어요. (같은 구) ○○2동에서 △△4동으로 갈 때에는 자료가 다 넘어가서 계속 유지가 있었어요. 그런데 (같은 구) △△4동에서 □□2동으로 올 때에는 뭔가 착오가 있어서 다시 신청한 적이 있었어요. □□2동으로 이사한 다음에 보조금이 안 나오는 거예요. 그래서 전화를 했죠. 그랬더니 제가 서류를 다시 내야 했는데, 내지 않아서 그렇게 되었다고 하더라고요.”

주택바우처 수급가구의 소득 및 재산변동 등의 점검을 위한 심사는 매우 간단하게 이루어지고 있었다. 방문조사 또는 전화조사로 하는 경우도 있었으며, 지원받는 가구에 따라 필요한 서류를 동주민센터에 제출하는 것으로 마무리되는 경우도 있었다.

《방문심사》 김○숙, 여, 43세

김씨는 일반바우처를 5년 동안 받아오고 있다. 심사는 1년에 한 번씩 받았으며, 매우 간단하게 이루어졌다고 하였다. “심사하러 집에 오셨어요. 자세한 인터뷰를 하지는 않고, 간단하게 했어요. 월급 얼마 받느냐 등 ….”

《전화심사》 김○경, 여, 51세

김씨의 경우에는 일반바우처를 1년 10개월 동안 받아왔으며, 심사는 간단하게 전화로 이루어졌다고 하였다. “주소가 그대로이기 때문에 전화로 연락이 왔어요. 그때 소득 및 재산의 변동사항이 있는지 물어봐서 계속 그 집에 살고 있다고 했죠. 그랬더니 자동으로 심사를 받은 것으로 되더라고요.”

《심사 시에 임대차계약서 제출》 김○현, 여, 41세

김씨는 일반바우처를 3년간 받아오고 있으며, 심사 시에는 동주민센터 직원에게 임대차계약서를 보여 주었다고 하였다. “심사는 공무원이 임대차계약서를 가지고 오라고 할 때, 가서 보여주면 되더라고요.”

대부분의 수급가구는 주택바우처 신청 시에 동주민센터에서 친절하게 대해 주었고, 서류준비에도 큰 문제가 없었다고 하였다. 그러나 일부는 동주민센터에 신청하는 과정에서 자신의 곤궁한 경제적 형편이 밀폐된 장소가 아닌 공개된 공간에서 이야기되어, 다른 사람들이 들을 수 있었던 것에 대해 불만을 가지는 경우도 있었다. 주택바우처제도에 대해 동주민센터 직원이 잘 모르고 있고, 제대로 된 안내를 해주지 않았다는 지적도 있었다.

《사생활 노출에 따른 불쾌감》 이○하, 여, 40세

이씨는 주택바우처를 신청할 때 불편함이 있었느냐는 질문에, 주택바우처 신청 시 동주민센터에 방문하는 일반 사람들이 자신의 경제적 형편에 듣게 되는 것에 대해 불쾌하다고 하였다. “신청할 때 많이 불쾌했어요. 나만 알고 싶었던 이야기를 다른 사람들이 알도록 이야기를 해야 한다는 점에서, 너무 창피했어요. 일반 사람들이 오고 가는 자리에서 그냥 이야기를 해야 하니까요.”

《주택바우처제도에 대한 담당공무원의 지식 부족》 이○현, 여, 34세

이씨는 일반바우처를 지급받기 시작한 지 3개월이 되었다. 최초로 신청할 당시에는 주택바우처에 대해 동주민센터 직원들도 모르고 있는 경우가 많았다고 하였다. “제가 주택바우처에 대해 알기는 4월쯤에 알았는데, 동사무소 직원들은 잘 모르는 것 같았어요. 동사무소의 복지담당하시는 분이 두 분이 계신데, 한 분이 안 된다고 하셨어요. 그때 당시에 제가 차상위계층으로 등록도 되고 그랬는데, 기준이 까다롭다는 식으로 얘기를 해서 그냥 왔어요. 그 후에 동사무소에 간 적이 있는데 복지담당하시는 다른 한 분이 왜 주택바우처 신청하지 않으셨냐고 …. 자격이 되니까 서류만 가지고 오라고 그러시더라고요. 두 분이 같이 일할 때 한 분이 모르면 다른 분한테 물어봐야 되는데, 무조건 안 된다고 잘라버리고 ….”

## 5) 임대보증금 전환가액 기준

현행 6천만원~7천만원인 임대보증금 전환가액 기준에 대해서는 많은 수급가구가 불필요하다거나 향후에 시세에 맞게 올려야 한다는 의견을 피력하였다. 현재 많은 저소득가구들이 높은 임대료를 지불하고 있는 것은 그 정도의 경제적 능력이 되기 때문이 아니라, 계속해서 상승하는 임대료 때문이라고 생각하고 있었다. 실제로 조사결과 주택바우처 수급가구 중의 1가구가 ‘서울형 주택바우처 업무처리기준’에 규정되어 있는 임대보증금 전환가액의 상한선을 초과하고 있었다.

《임대료의 폭등 때문에 기준 불필요》 이○하, 여, 40세

“아주 못 사는 사람을 제외하면, 보조를 못 받겠네요. 앞으로 전세·월세는 계속 오를 것인데 …. 없애라고 하세요. 그런 것을 정할 필요가 있나 ….”

《임대료 수준 자체가 높아 기준 불필요》 이○애, 여, 52세

“6,000만원~7,000만원은 아닌 것 같아요. 이 동네에 보증금 6,000만원에 살 집이 있을 것 같습니까? 옆집도 작년에 전세 1억에 들어왔어요. 이 동네 시세가 그 정도예요. 너무 어이가 없게 집주인이 정하는 …. 우리는 기가 막히죠.”

《임대료 수준 자체가 높아 기준 불필요》 김○노, 남, 51세

김씨의 경우 주택바우처 신청 시에는 보증금 3,000만원에 월임대료가 30만원이었으나, 올해 4월부터 보증금 7,000만원에 월임대료 10만원을 지불하고 있다. 식구가 7명이어서 집을 구하기가 쉽지 않다고 하였다. “전세가격 7,000만원·8,000만원이 높은 것이 아니에요. 일곱 식구가 어딜 가겠어요? 그나마 여기가 마당이 있고 공간이 있어서 여기에 있는 것이예요. 내가 벌어서 올려줄 수 있으면 상관없지만, 내가 벌지도 못하는데 자꾸 올려달라고 그러니까 ….” 김씨는 올해 4월에 집주인과 재계약을 하면서 임대차계약서(보증금 7,000만원, 월임대료 10만원) 사본을 동주민센터에 제출하였다. 이 금액은 임대보증금 전환가액 기준을 초과하는 것이지만, 계속해서 보조금을 지급받고 있다.

소수의 수급가구들은 임대보증금 전환가액 기준이 필요하다는 의견을 가지고 있었다. 이들은 임대료가 과도하게 높은 주택에 거주하는 경우에는 보조금을 지원해 주는 것 자체가 문제라고 생각하고 있었다.

《기준 필요》 박○숙, 여, 37세

“제가 지금 그 정도 수준이 안 되다 보니까 잘 모르겠어요. 그런데 그럴 경우 규제가 필요하다고 봐요. 월세 살고 쪽방 사는 분에게 도움을 주는 것이 낫지 ….”

《기준 필요》 이○희, 여, 39세

이씨는 임대보증금 전환가액 기준의 경우 형편이 어려운 가구는 기준액만큼 보증금 및 월임대료를 부담하지 못할 것이라고 생각하고 있었다. “진짜 어려운 가구라면 그만큼 부담을 못하죠. 수입이 없는데도 아파트 30평을 보증금 1,000만원에 월세 100만원씩 내고 사는 사람도 있어요. 이런 사람들에게는 보조를 해주면 안 될 것 같아요. 이런 사람들은 어려운 것이 아니라 겹뭇만 든 것 같아서 ….” 요즘과 같이 전세가 줄어 들고 가옥주가 월세를 올려 받는 경우가 많아지고 있는 경우에도 같은 생각인지를 물어보았다. “그래도 임대료를 그렇게 많이 부담하면서 사는 것은 아닌 것 같아요. 그리고 그런 경우에 정부에서 지원해주는 것도 안 될 것 같고요. 차라리 그 돈으로 더 어려운 사람을 도와주는 것이 나올 것 같아요.”

한편 중앙정부의 주택바우처 대상자 선정기준(안)에 따라 임대보증금을 자산에서 제외하는 것에 대해 질문한 결과, 거의 모든 가구가 보증금은 자산으로 보아야 한다고 생각하고 있었다. 소득과 자산에 따라 대상자를 선정하되, 자산을 계산할 때 보증금을 자산에 포함시켜야 한다고 응답하였다.

《보증금을 자산에 포함》 조○민, 여, 37세

“자산을 계산할 때 보증금을 뺀다는 이야기는 실제로 가지고 있는 자산을 제외시킨다는 것이잖아요. 그런 식으로 자산에서 빼게 되면, 상당히 많은 사람이 주택바우처를 받게 될 것으로 생각돼요. 아무래도 혜택을 받을 수 있는 사람이 상당히 많아지겠죠.”

《보증금을 자산에 포함》 임○애, 여, 42세

“전세금을 자산 계산에서 제외하는 것은 불합리하다고 생각해요. 보증금이 적은 사람은 돈이 없으니까, 보증금이 적은 곳에 사는 거잖아요. 보증금 500만원인 사람하고 5,000만원이 넘는 사람하고는 아무래도 재산의 차이가 있다고 보아야죠.”

## 6) 전세가구에 대한 지원

현재 서울형 주택바우처는 (보증부)월세 및 사글세에 사는 가구를 대상으로만 지급되고 있다. 하지만 중앙정부의 주택바우처 대상자 선정기준(안)에서는 전세·월세를 구분하지

않고 모든 임차유형에게 보조하는 것으로 되어 있다. 이와 관련하여 서울형 주택바우처를 월세가구뿐만 아니라 전세가구까지 확대하는 것에 대한 의견을 물어보았다.

조사결과, 절반 정도의 수급가구는 전세가구의 경우 월세로 사는 가구처럼 매달 지불하는 비용이 없기 때문에, 임대료를 지원해 줄 필요가 없다는 의견을 제시하였다. 하지만 절반 정도는 전세가구들도 주거비 부담 측면 외에도 경제적 생활이 어려울 수 있다는 사실에 주목하고 있으며, 가구의 임대료 부담능력에 따라 전세가구도 지원할 필요가 있다고 응답하였다. 다만, 전세금의 일부를 대출로 충당한 경우, 부양가족이 많거나 수입이 없는 경우 등에만 선별적으로 지원하는 것이 바람직하다는 의견을 피력하였다.

《전세가구에 대한 지원 불필요》 양○순, 여, 47세

“지원하면 좋겠지만, 전세로 사는 분들은 그만큼 전세금을 낼 능력이 있으니까 …. 월세 내는 사람들에게 조금 더 보조해 주는 것이 낫죠. 전세 사는 사람까지 보조해 줄 필요가 있을까요? 다달이 나가는 금액이 없는데 ….”

《전세가구에 대한 지원 불필요》 박○숙, 여, 37세

“솔직히 전세는 계약기간 동안 다달이 걱정할 것이 없잖아요. 물론 2년 지나면 1,000만원~2,000만원씩 올려달라고 하니깐, 그것은 알겠는데 …. 전세 사시는 분은 대출도 충분히 가능하다고 생각돼요. 그런데 월세는 대출을 받으려고 해도 담보가 없거든요. 월세는 한 달 못 내면 그 다음 달 빼라고 하지 …. 그나마 아이들이 있으니까 함부로 하지 못하는 거죠. 자기(집주인)도 젊어서 고생을 해봤는데, 아이들을 길거리로 내모는 것은 못하니까 …. 지금 봐주고 계시는 거예요. (전세가구에게는) 전세금 대출이라는 게 있는데, 월세는 그게 안 되잖아요. 부족한 사람을 지원해 주어야죠.”

《대출로 전세금을 마련한 경우 전세가구에 대한 지원 필요》 조○정, 남, 41세

“순수하게 자기 돈으로 전세 보증금을 냈을 경우에는 지원해 주면 안 될 것 같아요. 그런데 만약에 대출을 받아서 한 것이라면, 월세에 사는 것과 비슷하니까 보조를 받아야 되지 않을까 하는 생각이 드네요.”

《임대료 상승 때문에 전세가구에 대한 지원 필요》 문○숙, 여, 41세

문씨는 최근 전월세 상승으로 인하여 많은 가구가 어려워하고 있기 때문에 전세가구 역시 지원을 해주는 것이 바람직하다고 하였다. “전세로 사시는 분들도 힘들잖아요. 몇 년 살다가 재계약을 할 경우 요새는 전셋값이 폭등하기 때문에 집주인이 3,000만원 정도를 올려달라는 경우도 많이 있고요. 요즘 맞벌이로 살고 있다지만, 돈을 모으는 것이 힘들잖아요. 물가도 너무 많이 올랐고 …. 우리도 힘든 상황이지만 …. 전세가구도 지원해준다면 좋지 않을까 하는 생각이 들어요.”

《전세가구에 대한 선별적인 지원 필요》 송○정, 여, 62세

송씨는 일부 전세가구에 대해서는 임대료 보조를 해 줄 필요가 있다고 하였다. 다만, 경제적 형편이 어렵고 취약한 전세가구를 선별하여 지원해야 한다고 하였다. “같은 입장이라면 전세로 사는 사람도 받아야죠. 전세 6,000만원에 산다고 할지라도 부양가족이 많거나, 환자가 있다든가, 상당히 빈곤한 상황에 처

해 있다거나, 그 밖에 사회적으로 취약한 사람에게는 혜택을 줄 필요가 있을 것 같아요.”

## 7) 제도관련 개선사항

조사대상 수급가구의 절반 이상이 현재의 임대료 보조금 수준이 낮다고 생각하고 있었으며, 보조금을 늘려주었으면 하는 바람을 가지고 있었다. 일부는 정액으로 보조할 것이 아니라 소득에 따라 보조금액을 산정했으면 좋겠다고 하였다. 희망하는 임대료 보조금액에 대해 질문한 결과 평균 12.3만원 정도로, 현재 지불하고 있는 월세의 42.0% 수준을 희망하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 희망 주택바우처 보조금액

(단위 : 만원, %)

구 분	가구수	평균 월세 (A)	평균 희망 보조금액 (B)	월세 대비 희망 보조금액의 비율 (B ÷ A)
20만원 이하	12	14.2	7.1	49.8
20만원 초과~40만원	17	32.3	14.9	46.4
40만원 초과	6	51.7	15.4	29.9
계	35	29.4	12.3	42.0

주 : 심층면접조사 시에 희망 보조금액을 현재 수준이라거나 명확한 대답을 하지 않은 경우에는 현재 받고 있는 보조금액으로 계산함.

주택바우처를 신청한 후에 지급대상이 되었다고 안내를 받은 가구도 있으나, 그렇지 못한 경우도 있었다. 그리고 신청한 후에 2개월~3개월 동안 연락이나 지원을 못 받은 경우도 있었다. 또한 수급가구에게 아무런 연락 없이 보조금 지원을 중단한 경우도 있었는데, 보조금 지원과 관련하여 변동사항이 있는 경우 수급가구에게 통보해 주었으면 좋겠다는 의견이 있었다.

《주택바우처 수급관련 안내 요구》 이○희, 여, 39세

이씨는 주택바우처의 업무처리와 관련하여 신청 후 지원확정 여부나 지급액 등을 수급가구에게 알려주면 좋겠다는 의견을 제시하였다. “주택바우처와 관련해서 처리결과를 문자로라도 통보해 주었으면 좋겠어요. 동사무소 직원이 일일이 저한테 연락할 수는 없잖아요. 하지만 문자로 ‘신청되었습니다’ 또는 확정되었습니다’ 등의 안내를 문자로 받았으면 좋겠어요.”

《주택바우처 지원중단 시에 통보 요구》 이○애, 여, 52세

이씨는 주택바우처 지원이 갑자기 중단될 경우 수급가구에게 그 사유 등을 알려주는 것이 필요하다고 하였다. “3개월 이상 못 받다가 동사무소 가서 이야기했어요. 그래서 서류를 만들어가지고 내 명의로 받

게 된 거죠. 바뀌면서 뭔가가 달라졌으면 우리한테 통보를 해줬어야 하는데 ... 통보했는데 안 하면 우리 책임이지만, 공무원들이 우선 통보를 해주어야지요.”

서울시의 월임대료 보조제도는 2002년부터 시행되었으며, 2010년에 서울형 주택바우처로 변경·통합되어 시행되고 있다. 따라서 명칭만 바뀌었을 뿐이고 임대료 보조제도는 10년 가까이 시행되었음에도 불구하고, 인지도는 상당히 낮은 것으로 파악된다. 수급가구 중에는 동주민센터 직원의 안내를 통하여 주택바우처제도를 알게 된 경우도 있었으나, 상당수는 체계적인 홍보가 미흡하다고 느끼고 있었다.

《주택바우처에 대한 홍보 확대》 이○영, 남, 44세

이씨는 영구임대주택 입주를 신청하는 등 형편이 어려운 가구에 대해서는 동주민센터에서 적극적으로 주택바우처를 알려주는 것이 필요하다고 하였다. “홍보가 제대로 안 된 것 같아요. 동사무소에 자주 가는데, 주택바우처에 대해서는 처음 들어봤거든요. (동사무소에서) 주택바우처에 대해 알았다더라면, 제가 동사무소에 가서 제도에 대해 이야기를 들었겠죠. 왜냐하면 동사무소에서 저의 어려운 형편을 많이 들어 주었으니까 ... 우리가 임대아파트를 신청하면 주택바우처 같은 것도 적극적으로 알려주고 해야 하는데 ... 만약에 알면서도 홍보를 안 주었다면 사회복지사에게 문제가 있다고 생각해요.”

《주택바우처에 대한 홍보 확대》 이○현, 여, 34세

“못 사시는 분들은 받아야 되잖아요. 그분들은 열심히 사느라고 주택바우처가 있는지를 몰라요. 이러한 제도를 우편으로 알려 주는 것도 없고 ... 이러한 제도에 대해 알려면 종일 인터넷 검색을 해야 하는데, 인터넷 못하시는 어른들은 못 하세요. 그래서 홍보가 필요한 것 같아요.”

현재 서울형 주택바우처 중에서 특정바우처는 최장 2년으로 지원기간이 제한되어 있다. 특정바우처는 시행된 지 1년 정도밖에 되지 않아 수급기간 만료로 인해 보조금이 중단된 경우는 없다. 하지만 특정바우처 수급가구 중에서 이를 인지하고 있는 가구는 거의 없었으며, 주택바우처 희망 수혜기간을 묻는 질문에 일반바우처와 같이 경제적 여건이 나아질 때까지 계속해서 지원을 받으면 좋겠다는 대답이 대부분이었다.

《특정바우처의 수급기간 연장》 김○식, 남, 55세

“2년으로 한정이 되어 있지만, 그 기간 안에라도 경제적으로 좋아지면 혜택을 안 받아도 되는 거잖아요. 환경이나 여건이 안 좋아졌는데, 기간을 굳이 정해두어야 되는지 ... 생활이 개선될 때까지는 도와주어야 될 것 같아요. 정책이 있으니까 구색 맞추기로 그러는 것보다는 좀 도와주었으면 좋겠어요.”

《특정바우처의 수급기간 연장》 김○문, 남, 56세

“조금 더 나은 데로 가서 살아도 생활이 똑같으면 혜택을 그대로 좀 주셨으면 좋겠어요. 수급기간을 일반바우처처럼 해서, 좋은 데로 가서 내가 주택바우처의 혜택을 안 받아도 살아갈 수 있을 때쯤에 끊으면 좋겠어요.”



#### 4. 희망하는 자활지원 프로그램

조사대상 수급가구에 대해 자활과 관련하여 가장 필요한 정책이 무엇인가를 질문한 결과, 대부분이 공공임대주택 입주를 원하고 있는 것으로 나타났다. 전·월세가격 상승으로 인해 민간임대주택에서 계속 거주할 경우에 지불해야 하는 주거비에 대한 부담을 크게 느끼고 있었다. 하지만 현재의 주택바우처는 보조금액이 크지 않고, 주거안정 및 부담능력 문제에 대한 직접적인 해결책이라고 생각하지 않고 있었다.

대부분은 현재의 공공임대주택 재고 및 공급량이 충분하지 않다고 느끼고 있었으며, 공급되더라도 공공임대주택 입주를 위해 자신들이 오랫동안 거주하고 있던 지역에서 멀리 떨어진 곳으로 이사를 가야 한다는 점에서 부담을 느끼고 있었다. 또한 가구원수가 많은 경우나 저렴한 공공임대주택의 경우에는 규모가 작고 방수도 적어서 사실상 입주하기가 어렵다고 피력하였다. 저소득가구들이 공공임대주택의 공급 및 신청에 대한 정보를 더욱 쉽게 접할 수 있도록 해 주었으면 하는 바람도 가지고 있었다.

《공공임대주택의 공급 확대》 공○호, 남, 52세

공씨는 현재 살고 있는 집의 임대료 상승을 걱정하고 있으며, 그러한 비용상승 부담이 없는 공공임대주택을 원하고 있다. “지금처럼 보증금 1,000만원에 월세 얼마 내고 살고 있으면 공공임대아파트에 사는 것이 나을 것 같아요. 임대료가 싸니까 … 지금 살고 있는 이 집은 2년 지나면 집주인이 임대료를 또 올려 받을 거예요. 차라리 그럴 바에는 임대아파트가 훨씬 싸니까 여기보다 좋겠죠.”

《공공임대주택의 공급 확대》 박○숙, 여, 37세

박씨는 보증금 1,000만원에 월임대료로 60만원을 지불하고 있다. 그는 공공임대주택 입주를 원하고 있으나, 신청조차 받지 않는다고 불만을 토로하였다. 자신이 현재 높은 임대료를 지불하고 있지만, 그것은 자신이 능력이 되기 때문이 아니라 저렴한 주택을 찾을 수 없기 때문이라고 하였다. “정부에서 공급하는 공공임대주택에 입주하기 위해 여러 번 시도하였는데 신청조차 안 받아요. 나이도 젊고 그러다 보니까 … 능력도 안 되면서 왜 이렇게 비싼 데에서 사냐고 그러는데 … 그게 아니고 돈이 없으니까 못 나가고 고스란히 떠났는 거예요. 그러다 보니까 옮길 수 있는 방도 없고, 아이들 데리고 고시촌에 들어갈 수도 없고 …. 악순환인 거죠.”

《거주지역 주변에 공공임대주택 공급》 김○문, 남, 56세

김씨는 공공임대주택에 입주하기를 원하고 있으며, 현재 거주지역 근처에 공공임대주택이 공급되기를 바라고 있다. “2004년에 뇌졸중으로 쓰러져서 장애 5급인데 장애인아파트에 신청하라고 지난달에 문자 메시지가 들어왔어요. 그래서 전화해 보았더니 상암지구하고 강서지구하고 서초지구인데, 여기서 먼 데 … ○○동에서 20년 넘게 살다보니까 정이 들어가지고요. 저는 □□구를 떠나면 외로울 것 같아요. 나중에 (공공임대주택에) 들어갈 수만 있다면, □□구에 ….”

《넓은 규모의 공공임대주택 공급》 이○영, 남, 44세

이씨는 5인가구가 거주하기에 충분한 규모의 공공임대주택이 공급되기를 원하고 있었다. “공공임대주택에 대해 알아보니까 아이들하고 들어가 살기에는 진짜 좁더라고요. 거의 노인들을 위주로 만든 것 같아요. 왜냐하면 평수가 너무 적으니까. 그런 분들이 모여 사시니까, 아이들이 싫어하기도 하고 … 그래서 차라리 대출을 받아서 적은 보증금으로 반지하로 온 거예요. 적은 평수의 공공임대주택도 있어야 되겠지만 … 갑자기 어려워진 사람들을 위해 가족수에 맞는 적어도 12평~15평 정도의 공공임대주택을 만들었으면 좋겠어요.”

《넓은 규모의 공공임대주택 공급》 김○경, 여, 51세

“공공임대주택을 늘려 주었으면 좋겠어요. 그쪽으로 갈 수 있는 길만 열어주면 사실 임대료 지원은 안 받아도 상관없어요. 그런데 들어가는 것이 하늘의 별 따기인 것 같아요. 저희는 딸 둘에 아들 하나라서 가족이 많은데, 방 2개인 집으로는 갈 수는 없어요. 5인 가족이라 아직은 저희한테 순서가 오지 않는 것 같아요.”

《공공임대주택관련 정보 제공》 이○영, 여, 33세

이씨는 저소득가구들이 공공임대주택과 관련한 정보를 쉽게 접할 수 있도록 해야 한다고 하였다. “공공임대아파트든 주택공사의 임대주택이든 알아보려고 해도, 저희가 직접 발로 뛰어서 알아내야 하잖아요. 동사무소나 구청에서는 쉽게 알아볼 수가 없더라고요. 그런 것을 쉽게 알아볼 수 있게 해서 신청할 수 있게 하고, 새로운 계획 같은 것은 주민들한테 잘 알려주면 좋겠어요.”

주택바우처 수급가구의 대부분은 가구원수에 비해 소득이 높지 않고, 단순노무직에 종사하는 경우가 많았다. 특히 50대 장년층은 청년층이나 중년층에 비해 구할 수 있는 일자리가 많지 않고, 상당수가 건강상태가 좋지 않아서 일자리 선택의 폭은 더욱 줄어들 수밖에 없는 실정이다. 이러한 사람들은 자신들이 할 수 있는 일자리가 더 많이 만들어졌으면 좋겠다는 의견을 제시하였다.

《일자리 확대》 김○식, 남, 55세

김씨는 고령화사회에 맞추어 장년층이나 노인층 일자리가 많이 마련되어야 한다고 하였다. “나도 이제 나이를 먹으니까 능력이 떨어지더라고요. 소통이 원활하게 되고 경제도 빨리 돌아가서 이익도 많겠지만, 지금은 일자리가 사라지는 시대 아닙니까. 사회적기업을 더 많이 확충할 필요가 있지 않나 하는 생각이 들어요. 사회적 약자들이 일할 수 있게 해주면, 또 벌어서 쓸 테니까요.”

《일자리 알선》 김○환, 여, 50세

김씨의 남편은 일용직으로 전기차당기를 만드는 일을 하고 있다. 하지만 손자녀들의 교육을 위해 김씨 자신도 일자리가 필요하다고 하였다. 또한 사별한 딸 역시 현재 일자리가 없어 일을 하지 못하고 있는 처지이다. “일자리가 필요해요. 아이들을 가르쳐야 하니까 … 제가 몸이 아파서 올 봄에 일을 그만뒀어요. 지금은 부업거리를 알아보고 있는 중이에요. … 중략 … 우리 딸이 아기엄마인데 지금 놀고 있어요. 몇

번 동사무소에 간 것 같은데 일자리가 없네요. 예전에는 직장이 있었는데, 큰 아이를 가지면서 그만두고, 남편하고 사별하면서 지금 계속 그렇게 있어요. 이전에는 설계사무실에서 경리일을 했지요.”

《일자리 알선》 강○자, 여, 65세

혼자 살고 있는 강씨의 경우에는 나이로 인해 공공근로사업이나 자활지원사업에 참여하기가 힘들고, 다리가 불편하여 앉아서 오랫동안 일을 하지 못한다고 하였다. 몸은 조금 불편하지만, 자신이 할 수 있는 일자리를 알선해 주기를 바라고 있었다. “공공근로 다니면 좋죠. 한 달에 80만원 정도 나오더라고요. 토요일과 일요일도 쉬고 … 그런데 그것이 안 되니까 …. 작년에 3개월 했었는데, 그 뒤로는 신청해도 안 되더라고요 …. 나이가 많아서 안 된다는 거예요. 아는 식당에 가서 2시간 또는 3시간씩 조금씩 일을 하는데 오래는 못 해요. 다리 때문에 앉아서 하는 것은 못 해요. 부업 같은 것을 하면 좋은데, 내가 앉아서 오래 못 있어요. 그리고 눈도 안 좋고 …. 저번에 사회복지관에서 전화가 왔는데, 가서 노인네들과 대화 해주고 하는 것 …. 한 달에 20만원이라고 하던데 …. 해도 너무하지. 한 30만원은 주어야 하는데 ….”

주거 및 일자리문제 외에 아이를 키우고 있는 가정의 가장 큰 관심사는 자녀들의 교육문제였다. 특히 중·고등학교에 다니는 자녀를 둔 가구들은 학교교육만으로는 다른 학생들과의 경쟁이 어렵다고 생각하고 있었으며, 어느 정도의 사교육이 필요하다고 느끼고 있었다. 상당수의 가구들이 자녀들에 대한 체계적인 학습지도를 하는 프로그램을 원하고 있었고, 경제적으로 어려운 가정에 대해 사교육비를 지원하는 정책을 희망하고 있었다.

《자녀교육 지원》 이○하, 여, 40세

이씨는 고등학생과 중학생인 자녀를 두고 있으며, 어려운 가정의 학생들을 지도해 주는 정책이 마련되기를 바라고 있다. “집도 중요하지만, 공부하고 싶어 하는 아이들한테 공부할 기회를 주면 좋겠어요. 멘토를 연결해 주던가 해서 공부를 좀 봐주면 정말 감사할 것 같아요. 아마 대부분의 엄마들은 아이들한테 지원해주는 것을 가장 원할 것 같아요.”

《자녀교육 지원》 김○노, 남, 51세

고등학생 아들들 둔 김씨는 대학생들과 연계하여 학생들의 학습을 지도하는 제도를 원하고 있다. “없는 사람은 자녀들을 학원에 보내거나 과외를 시키지 못해요. 막내가 고등학교 1학년이에요. 사회복지관에서 차상위계층에게 저녁에 1 : 1로 지도해 주는 것이 있는데, 공부에 큰 도움은 안 되는 것 같다고 하더라고요. 복습만 하지 선행학습은 하지 않으니까 …. 있는 사람들은 다 앞서 나가는데, 여기서는 복습만 하니까 계속 뒤쳐진다고 하더라고요. 학생들에게 1 : 1 과외식 · 멘토식으로 하는 것 있잖아요. 그런 방향으로 정부에서 보조를 해주면서 대학생들과 연계해서 가르쳐 주면 애들이 더 공부를 잘 할 수 있지 않을까 생각해요.”

《사교육비 지원》 박○숙, 여, 37세

박씨는 현실적으로 사교육 없이는 아이들의 교육이 어렵다고 생각하고 있었다. 그는 사교육을 허용하되, 그 부담을 덜어줄 수 있는 제도를 원하고 있다. “애들이 공부를 그렇게 못하진 않았어요. 그런데 사교육을 하지 못 하니까 꼴찌에서 맴도는 거예요. 요즘은 학원을 다니지 않으면 따라갈 수가 없어요. 사교육

을 없애자 그러는데 사교육 없이는 학교를 다니기 힘들어요. 학원에서 사교육비를 깎아주든지, 정부가 사교육비를 지원해 주면 …. 중·고등학교 시기가 중요하잖아요.”

소수이지만 어려운 가정에 대해 전문적인 상담서비스가 있었으면 좋겠다는 의견도 있었다. 특히 여러 자녀를 둔 한부모가정의 가장은 육체적으로 어려움을 겪는 것 외에도 정신적으로 힘든 경우가 많아 우울증에 걸릴 위험에 노출되어 있다는 것이다. 때문에 이들 가정을 위해 상담도 하고 도움도 제공해 주는 프로그램을 원하고 있었다.

《상담서비스 제공》 이○하, 여, 40세

이씨는 저소득가구의 힘든 환경을 이해해주고 어려움에 대해 상담해주는 서비스가 있었으면 좋겠다고 제안하였다. “어려운 사람들, 혼자 사는 사람들은 우울증에 걸릴 확률이 높기 때문에 상담서비스 같은 것이 있으면 좋을 것 같아요. 일하는 엄마들이 쉴 때 방문해서 이야기도 들어주고 상담도 해주는 …. 그리고 어려운 가정 아이들의 이야기도 들어주면 좋을 것 같아요.”

## 5. 정책적 시사점

많은 주택바우처 수급가구는 한부모가정이며, 가구주의 절반 정도가 단순노무직에 종사하는 근로빈곤층이다. 이들 가구들은 대부분 가구원수에 비해 소득이 낮은 상태이며, 많은 경우는 자산보다는 부채가 많은 등 경제적으로 어려운 상황에 처해 있다. 대부분은 단독·다가구주택에 거주하고 있으며, 지상에 거주하고 있는 가구보다 (반)지하에 거주하고 있는 경우가 많다. 그리고 (보증부)월세로 거주하고 있음에도 불구하고 현재주택 거주기간이 평균 3.9년으로 비교적 긴 편이다. 하지만 소득 및 자산수준이 낮기 때문에 거주환경이 열악한 주택에 거주하고 있다.

주거문제와 관련하여 주택바우처 수급자의 특징을 한 마디로 요약하면, 소득에 비해 높은 임대료부담과 열악한 주거환경이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 가구의 문제는 주택정책만으로 해결하기가 불가능하다는 것이다. 서울형 주택바우처 수급가구에 대한 심층면접 조사 결과의 정책적 시사점을 간단히 정리하면, 다음과 같다.

첫째, 주택바우처를 통해 세입자의 주거안정에 실질적인 도움을 주기 위해서는 보조금의 상향조정이 필요하다. 조사대상 수급가구의 절반 이상이 현재의 보조금 수준이 낮다고 생각하고 있었으며, 이들은 주택바우처의 개선사항으로 가구당 보조금액의 증액을 우선적으로 희망하고 있었다. 보조금이 상향조정되어 주택바우처에 의한 보조금이 월세보다 많아진다고 하더라도 소득보조 차원에서 용인할 필요도 있다. 가구의 입장에서는 이를 통해 주거의 상황이동 또는 주거안정을 위한 자산축적을 어느 정도 기대할 수 있기 때문이다.

둘째, 주택바우처 지급방식을 세입자의 사생활을 보호하고, 세입자의 책임감 및 재량을 높인다는 차원에서, 원칙적으로 세입자에게 직접 지급하는 것으로 개선할 필요가 있다. 현행 제도상으로는 집주인에게 보조금을 지급하는 것이 원칙이고, 부득이한 사유가 있을 경우에만 세입자에게 지급하는 것으로 되어 있다. 하지만 일선 동주민센터는 다른 사회복지 프로그램과 마찬가지로 대부분 세입자에게 직접 지급하고 있는 실정이다. 다만, 세입자가 월세를 악의적으로 체납하는 경우에는 매년 심사 시에 월세체납 여부를 파악하여 주택바우처를 지원하지 않는 방안 등을 도입할 필요는 있다고 생각된다.

셋째, 최장 2년으로 되어 있는 특정바우처의 수급기간 제한을 없애고, 소득 및 자산의 증가에 따른 신청기준을 초과하지 않는 한 일반바우처의 경우와 같이 매년 심사를 통해 계속해서 지원해 줄 필요가 있다. 주택바우처는 경제적인 곤궁에 처한 가구에게 주거비를 보조해 줌으로써 가구의 부담능력 또는 지불능력을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있기 때문

이다. 기본적으로 일반바우처와 특정바우처 모두 정책대상은 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하라는 점에서, 사회취약계층으로 구분되는가 아니면 주거취약계층으로 구분되는가에 따라 수급기간의 차이를 두는 것은 형평성 차원에서 문제가 있다고 생각된다. 또한 실제적으로도 1급~4급 장애인이 있는 (반)지하 거주가구의 경우 어떤 가구는 일반바우처를 수급하고 있고, 다른 가구는 특정바우처를 수급하고 있는 등 일선공무원의 판단에 따라 수혜기간의 차이가 발생하고 있었다.

넷째, 현재 주택바우처를 지원받기 위해서는 임대보증금 전환가액이 서울시에서 정한 기준 이하이어야 하는데, 정책의 실효성 측면에서 임대료의 상승에 맞추어 유동적으로 조정할 필요가 있다. 현재 많은 저소득가구들이 높은 임대료의 임대주택에 거주하고 있는 것은 경제적 능력이 뒷받침되기 때문이 아니라, 임대료가 계속 상승하고 있고 주변에서 저렴한 임대주택을 구하기 어렵기 때문이다. 특히 가구의 소득 및 자산이 증가하지 않았음에도 불구하고 임대료가 상승하여 임대보증금 전환가액 기준을 초과하게 되는 상황이 종종 발생하고 있다. 또는 「국민기초생활보장법」상의 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성되어 있어, 굳이 임대보증금 전환가액을 기준으로 하지 않더라도 빈곤층 내지 저소득층 여부를 밝힐 수 있기 때문에 기준 자체를 없애는 것도 고려할 필요가 있다.



다섯째, 일부 주택바우처 수급가구 중에는 전세가구에 대한 주택바우처 지원을 반대하는 경우도 있었지만, 현행 주택바우처의 소득보조적 성격, 그리고 월세부담을 피하기 위해 대출 등을 이용하여 전세로 살고 있는 경우가 많다는 점에서, 국민주택기금을 통한 전세자금 용자를 받지 못한 가구에 대해서는 주택바우처 지원을 신중히 고려할 필요가 있다. 주택바우처를 전세가구까지 확대하여 시행할 경우 금융권의 전세자금 대출을 받은 가구의 이자를 기준으로 보조금을 지원할 수 있을 것이다.

여섯째, 주택바우처 수급가구들에게 현재의 주거문제를 해결하기 위해 필요한 정책은 공공임대주택의 제공이고, 과거 선진국에서 공공임대주택의 공급축소 및 불하·매각의 논리 중에 경제적으로 더 효율적인 주거비 보조제도의 확충이 포함되어 있었다는 점에서, 공공임대주택의 재고와 주택바우처의 수량에 대한 사회적 합의가 필요하다. 많은 전문가, 정치인, 시민단체 관계자들은 저소득층의 주거안정을 위해서는 공공임대주택의 재고 및 공급량을 늘리는 것이 필수적이라고 주장하고 있다. 하지만 최근 공공임대주택의 공급보다는 주택바우처가 경제적·재정적으로 더 효율적이라는 주장도 간혹 제기되고 있다.

일곱째, 조사대상 수급가구의 상당수에게는 주거비 보조 외에 주택개·보수 프로그램도 제공할 필요가 있다. 주거의 상향이동을 통해 삶의 질 향상을 꾀하려면 경제적으로 자립해

야 하는데, 많은 수급가구의 경우 경제적 자립을 위한 제약조건이 많다. 따라서 현재 임대료의 유지, 현재 세입자의 거주보장 등을 조건으로 집수리 프로그램을 제공할 필요가 있으며, 집주인이 스스로 개·보수하여 주택상태를 개선하는 경우에는 인센티브를 제공하여 집수리를 유도할 필요도 있다. 또한 주택바우처 수급가구에 대한 자활지원사업 및 사례관리 서비스를 통해 자산을 축적할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 특히 사례관리 서비스는 가구주뿐만 아니라 가구원 개개인에 대해 맞춤형으로 제공되어야 한다.

# 제4장      외국의 민간임대 주거비 보조제도

- 
- 1. 영국의 지역주택수당
  - 2. 미국의 주택선택바우처
  - 3. 정책적 시사점
- 



# 제 4 장

## 외국의 민간임대 주거비 보조제도

여기서는 Esping-Anderson의 3가지 복지국가체제의 분류기준인 탈상품화, 계층화, 정부·시장·가구 사이의 조정을 기초로 하여 주택정책체제를 유형화했을 때, 우리나라가 속한 자유주의적 복지국가모델을 적용하고 있는 영국과 미국의 사례를 검토하도록 한다.

참고 : J. Hoekstra의 주택정책체계 유형화(2003년)

구 분	자유주의적 복지국가모델	조합주의적 복지국가모델	사회민주주의적 복지국가모델
탈상품화의 정도	- 낮 음	- 매우 높음	- 높 음
계층화의 정도	- 높고, 주로 소득에 기초함	- 높고, 주로 사회적 지위에 기초함	- 비교적 낮음
정부·시장·가구 혼합의 요인	- 시장부문 참여자의 지배적인 입장	- 가구를 대표하는 중요한 입장 - 민간비영리조직을 대표하는 영향력	- 정부의 지배적인 입장
일반적인 주택정책의 목적	- 시장을 위한 지배적인 입장 - 정부만이 한계계층 지원	- 사회계층화에 대한 예방 - 가구 및 민간부문이 주택시장을 주도하도록 장려	- 보편적이면서 높은 수준의 '주거의 질' 보장
해당 국가	- 대한민국, 미국, 캐나다, 호주, 영국, 일본 등	- 독일, 오스트리아, 프랑스, 이탈리아, 벨기에 등	- 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크 등

자료 : Hoekstra, J., 2003, "Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology", *Housing, Theory and Society*, Vol.20, No.2, p.62에서 발췌함.

### 1. 영국의 지역주택수당(Local Housing Allowance: LHA)

#### 1) 정책배경

영국에서 주거비 보조제도는 1930년 「주택법(Housing Act)」에 공공임대주택 입주자가 임대료를 지불할 수 있도록 임대료를 할인하거나, 소득에 따른 임대료 시스템을 도입하는 것이 가능하도록 하면서 시작되었다<sup>1)</sup>. 1972년에는 「주택금융법(Housing Finance Act)」에 따라

1) 당시의 영국의 공공임대주택은 주택품질이 양호하여 건축비·재료비 등이 비쌌기 때문에 저소득층이 감당하기 어려운 임대료 수준이었다. 1930년 「주택법」이 시행되었음에도 불구하고 1970년대까지 임대료 할인이

공공임대주택 임차인에 대한 임대료할인(Rent Rebate)과 민간임대주택 및 주택협회주택 임차인에 대한 임대료수당(Rent Allowance)이 의무화된 제도로 지방정부에 의해 실시되었다. 이들 제도는 임대료의 상승과 가구의 빈곤에 대처하기 위한 주택정책의 일환으로 도입되었다.

1982년 「사회보장·주거급여법(Social Security and Housing Benefit Act)」이 제정되면서 통합적인 주거비 보조제도로 재정비되었는데, 기존의 지방세 할인제도를 포함한 주거관련 보조금들을 주거급여로 통합하였다. 이에 따라 중앙정부 사회보장부처에서 지급하는 인증 주거급여(Certificated Housing Benefit)와 지방정부에서 지급하는 표준주거급여(Standard Housing Benefit)로 이원화하여 운영하였다. 그리고 1986년에는 「사회보장법(Social Security Act)」에 의해 2개의 주거급여제도를 일원화하면서 소득보조(Income Support)·가구공제(Family Credit)와 함께 주거비 보조제도가 정착되었다. 보수당이 집권한 1980년대 이후에는 공공임대주택의 구조조정 및 민영화, 자가소유로의 주택정책 전환 등으로 공공임대주택의 공급이 거의 중단되었고<sup>2)</sup>, 임대료도 대폭 인상되었다. 반면에 자산조사를 통한 주거비 보조의 비중을 확대하였는데, 이는 빈곤층 세입자들을 위한 대인보조금을 확대함으로써 표적화를 강화하고 제한된 자원을 효율적으로 사용하는 데 목적이 있었다.

한편 1988년 이전에는 임대료사정관(rent officer)이 공정임대료(fair rent)를 결정하면, 임대인은 그 수준으로 임대료를 낮추어야 했다. 그러나 1988년에 「주택법(Housing Act)」이 이러한 임대료사정관의 권한을 없애고 민간임대주택 임대인이 자유롭게 원하는 만큼의 임대료를 부과할 수 있도록 개정되었다. 이에 따라 임대료사정관은 주거급여를 보조하는 데 필요한 공정임대료를 산정하지만, 민간임대주택 임대인은 그 수준으로 임대료를 낮출 의무는 없게 되었다. 이러한 제도 변화와 함께 경제 불황의 영향으로 임대료가 상승하였으며, 이에 따라 임대료 보조에 대한 재정지출 역시 증가하였다. 1989년 민간임대시장의 비규제 조치 이후 임대료사정관의 역할 중 하나는 주거급여가 임대료 상승을 부추기지 않고, 더 비싼 민간임대주택에 거주하도록 하지도 않는다는 것을 사람들에게 확신시키는 일이었다.

---

적용되는 공공임대주택 입주자는 10% 이하였다. 海老塚良吉, 2010, “イギリスの住宅給付-家賃補助の歴史と現況-”, 『月間住宅着工統計』, 建設物価調査會, 2010年 8月号.

2) 1981년부터 공공임대주택 불하정책(Right to Buy), 1988년부터 지방정부 소유의 공공임대주택을 주택조합에게 매각하는 대규모 소유권이전정책(Large-Scale Voluntary Stock Transfer: LSVT)을 시행하였다. 이에 따라 1981년~2008년에 260만호 정도의 공공임대주택이 기존 거주자에게 불하되었으며, 1988년~2006년에 100만호가량이 주택조합에게 매각되었다. Stephens, M., Elsinga, M. and Knorr-Siedow, T., 2008, “The privatisation of social housing: Three different pathway, in Scanlon”, K. & Whitehead, C., *Social Housing in Europe II*, London: LSE London, pp.105-112.

2002년 10월 영국정부는 주거급여 시스템에서 민간임대주택 임차인에 대한 기존의 임대료 제한을 없애기 위해, 임대료 수준과 직접적으로 연계되지 않는 지역주택수당(Local Housing Allowance: LHA)의 도입을 발표하였다. 이 제도는 사회복지정책 개혁의 일환으로 추진되었으며, 임차인에게 보다 많은 주택선택권을 부여함과 동시에 임대료 지급에 대한 책임의식 고취를 통해 ‘빈곤의 덫’을 해소하는 것을 목표로 하였다. 이에 따라 2003년 11월 9개 지역이 LHA 시범사업을 실시하였으며, 2005년 4월부터는 추가적으로 9개 지역이 LHA 시범사업을 실시하였다<sup>3)</sup>.

〈표 4-1〉 영국의 주거급여 개혁을 위한 지역주택수당 시범사업

시 기	참여 지방정부			비 고
2003년~	- Brighton and Hove - Coventry - Lewisham	- Blackpool - Edinburgh - North East Lincolnshire	- Conwy - Leeds - Teignbridge	9 개
2005년~	- Argyll and Bute - Norwich - Salford	- East Riding of Yorkshire - Pembrokeshire - South Norfolk	- Guildford - St. Helens - Wandsworth	9 개

2007년 「복지개혁법(Welfare Reform Act)」을 통해 LHA는 복지개혁 프로그램의 일환으로 2008년 4월부터 민간임대주택 임차인을 대상으로 전면적으로 시행되었다. 이에 따라 현재 영국의 주거비 보조제도는 기존의 주거급여와 지역주택수당으로 시행되고 있다.

## 2) 정책목표 및 지원실적

지역주택수당은 민간임대주택 임차인들을 위한 주거비 보조제도로, 2008년 4월 이후에 임대료 보조를 새로 신청하거나 갱신하는 경우에 새로운 기준인 LHA가 적용되고 있다. 이 제도의 중심은 “LHA rate”로, 이는 각각 차별화된 지역임대시장(Broad Rental Market Area: BRMA)에서 침실수 기준의 주택규모별로 지원받을 수 있는 최대의 주거비 보조액이다. 2008년 4월 이전에는 임대료사정관이 주거급여를 받는 대다수 민간임대주택 임차인들의 임대료를 조사하고 각각의 경우에 대해 임대료 수준을 결정하였다. 임대료사정관이 결정한 임대료는 가구가 실제로 부담하는 임대료와 동일하거나 낮은 수준이었다. 그러나 LHA

3) 시범사업 결과 주거비 보조금을 직접 수령하는 가구가 50% 정도에서 90% 이상으로 증가했으나 임대료 미납문제는 발생하지 않았으며, 미납을 우려하여 주택임차를 꺼리는 집주인의 증가현상도 나타나지 않았다. 홈리스 및 홈리스상태에 처한 가구의 경우 오히려 주택을 구하는 데 드는 시간이 단축되는 등의 긍정적인 효과가 나타났다. Kemp, P. A., 2007, “Housing Benefit in Britain: a troubled history and uncertain future”, in Kemp, P. A., *Housing Allowances in Comparative Perspective*, Bristol: The Policy Press, pp.126-128.

시스템하에서는 개별 임대주택에 따라 보조금 수준을 정하지 않고, 비슷한 규모의 가구별로 적정임대료(eligible rent)를 산정하기 위해 일종의 정액수당(flat rate allowance)이 이용된다. 다시 말해 적정임대료가 지역마다 주택규모별로 고정되어 있다. 임차가구별로 가구원의 규모와 연령을 고려하여 적정한 침실수가 산출되며, 침실수는 해당 가구가 받을 수 있는 LHA rate의 기준이 된다.

LHA rate가 공시되기 때문에 임차인들은 자신들의 가구구성에 맞는 적정 주택규모와 거주지역을 바탕으로 하여 받을 수 있는 최대 보조금액을 주택을 찾기 전에 미리 알 수 있다. 이는 임차인들이 값싼 주택을 찾도록 유도하는 효과로 나타나고 있다. LHA rate는 세입청의 평가사무소(Valuation Office Agency: VOA) 임대료과(The Rent Service: TRS<sup>4)</sup>) 소속인 임대료사정관이 수집한 임대료 데이터를 바탕으로 하여 지역임대시장 임대료의 하위 30%에서 결정된다. 실제로 받는 주거비 보조액은 임대료, 주택규모, 가구구성, 소득 및 자산 등의 세부정보를 감안하여 산정되며, 이는 기존의 주거급여 산정방식과 동일하다. 임차인이 보조금을 받기 위해서는 LHA를 지방정부에 신청해야 하며, 특별한 경우가 아니면 임대인이 아닌 임차인에게 지급된다.

LHA의 정책목표와 내용은 다음 표와 같다.

〈표 4-2〉 영국 지역주택수당(LHA)의 정책목표 및 내용

목 표	내 용
정당성	- 주거급여액이 가구의 실제 임대료를 기반으로 산정되지 않고, 지역의 임대료 수준을 기반으로 산정됨에 따라 동일 지역에 거주하고 비슷한 주거/가구환경을 가진 가구는 비슷한 주거급여액을 받음.
선 택	- 임차인에게 자신에 받을 수 있는 보조금액보다 임대료가 높은 주택에 거주할 수 있는 선택권이 있는데, 이에 대한 비용은 스스로 부담해야 함. 즉, 주택의 품질과 임대료의 수준에 대한 선택 및 결정을 해야 함.
투명성	- LHA rate가 공시됨에 따라 임차인은 자신의 가구구성에 근거하여 거주지역에 따라 받을 수 있는 최대 주거급여액을 미리 알 수 있음. 따라서 주택을 선택할 때 주거비용과 보조금액을 비교하여 고려해야 함.
책임감	- 임차인을 위해서 임대인에게 보조금을 지급해 주는 것이 아니라, 임차인에게 주거비 보조금을 주어 스스로 임대료를 지급하도록 함.
행정절차 단순화	- 복잡한 임대료 제한이 필요없게 되어 임대료사정관에게 임차인들이 임대료 심사를 요청하지 않아도 됨. 간소한 시스템 및 절차로 인해 처리시간이 빨라짐.
일자리 접근	- 임차인에게 일자리를 구했을 경우의 공공보조에 대해 명확하게 알려주어 스스로 일자리를 구하도록 유도함. 더욱 투명한 시스템은 지역 간의 주거이동을 촉진하여 고용기회를 얻는 개인의 능력을 향상시킴.
재정행정 일체화	- 가능하면 임차인의 은행계좌를 이용하여 지급함으로써, 지급에 안전을 도모함.

자료 : Wilson, W., 2011, *Local Housing Allowance and the Reform of Housing Benefit*, House of Commons of the United Kingdom.

4) TRS는 지방정부에 임대료평가(rental valuation) 서비스를 제공하는 정부기관이다. 2008년 4월 LHA의 도입으로 TRS는 업무부담이 감소하여, 2009년 4월부터 노동연금성(Department for Work and Pensions)으로부터 세입청의 평가사무소로 이전·통합되었다.

2010년 현재 주거비 보조를 받고 있는 가구는 474.9만가구로, 전체 가구의 18.6%를 차지하고 있다. 지난 10년 동안 영국의 주거비 보조는 수혜가구의 경우 19.7%, 가구당 평균보조액의 경우 73.4% 증가하였다. 지역주택수당(LHA)을 도입한 2008년 이후 민간임대주택 거주가구에 대한 주거비 보조가 크게 증가하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-3〉 최근 10년 동안 영국의 주거비 보조 실적

(단위 : 천가구, 파운드/주)

구 분	2000년	2002년	2004년	2006년	2008년	2010년
○ 주거비 보조	3,967	3,805	3,912	4,010	4,172	4,749
- 공공임대 거주자	3,180	3,091	3,149	3,152	3,109	3,296
- 민간임대 거주자	787	714	763	858	1,063	1,453
○ 가구당 평균 보조액	48.5	55.9	60.2	67.3	76.8	84.1

주 : 1) 주거비 보조 통계를 구할 수 있는 달의 평균값임.

2) 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 지역의 통계치임.

자료 : DWP(Department for Work and Pensions) 홈페이지(research.dwp.gov.uk), "Housing Benefit—summary statistics for local authorities", pp.3-4.

2011년 6월 기준으로 전체 주거비 보조 수급가구수는 490.1만가구이며, 이 중 사회주택 거주가구는 333.5만가구(68.0%), 민간임대주택 거주가구는 156.3만가구(31.9%)이다. LHA 수급가구는 25.8%로, 주거비 보조를 받는 민간임대주택 거주가구 중 81.0%를 차지하고 있다.

〈표 4-4〉 2011년 6월 기준 영국의 주거비 보조 실적

구 분	가 구		가구당 평균 보조액 (파운드/주)	
	가구수(천가구)	비 율		
전체 수급가구	4,901.4	100.0%	87.37	
공공임대 거주가구	공영주택	1,465.5	29.9%	71.14
	등록 사회주택	1,869.6	38.1%	80.11
	소 계	3,335.2	68.0%	76.17
민간임대 거주가구	규제임대차	44.8	0.9%	79.45
	LHA	1,265.4	25.8%	113.74
	Non-LHA	252.8	5.2%	104.03
	소 계	1,563.1	31.9%	111.18
미 상	3.2	0.1%		

자료 : DWP(Department for Work and Pensions), 2011, *Housing Benefit & Council Tax Benefit Summary Statistics: June 2011*.

그리고 주거비 보조 수급가구가 받은 평균 보조액은 87.4파운드/주이다. 이 가운데 민간 임대주택 임차인의 평균 보조액은 111.2파운드/주로 공공임대주택 임차인의 76.2파운드/주

보다 많다. 특히 LHA 수급가구의 평균 수급액은 113.7파운드/주로 주거급여 수급가구보다 상당히 많은 것으로 나타났다.

**참고 : 영국 민간임대차계약의 유형**

**① 보증단기임대차(Assured Shorthold Tenancies: ASTs)**

- 가장 일반적인 임대차계약의 형태로, 대부분의 새로운 임대차계약은 자동적으로 ASTs에 속하게 됨. 임대인은 최소 2개월 간의 공지를 통해 임대차계약을 종료시킬 수 있는 권리가 있음. 단, 임차인은 임대차계약일로부터 6개월이 지나기 전까지는 보호받을 수 있음.
  - 임차인이 임대목적물을 주거용(main accommodation)으로 사용하고, 임대인이 임대목적물에 살지 않을 경우에 자동적으로 ASTs가 됨.
- 하지만 계약일이 1989년 1월 이전인 경우, 임대료가 연간 250파운드(런던은 1,000파운드) 미만이거나 10만파운드를 초과하는 경우, 영업용 부동산인 경우, 임대인이 지방정부인 경우 등일 때에는 ASTs로 간주되지 않음.

**② 보증임대차(Assured Tenancies: ATs)**

- 임대차계약일이 1997년 2월 이전일 경우 ATs일 가능성이 높음. ASTs와 비슷한 법적 권리를 부여하지만, 임차인은 임대목적물에 제약 없이 거주할 수 있음.
- 임대차계약 종료 시에 임차인을 퇴거시킬 권리가 없음. 임차인을 퇴거시키기 위해서는 법률에 명시된 퇴거사유 가운데 하나를 법원에 제시하여, 임대인이 퇴거에 대한 정당한 이유가 있다는 것을 입증해야 함.

**③ 규제임대차(Regulated Tenancies; RTs)**

- ASTs보다 임차인에게 퇴거로부터 보호받을 권리를 더 많이 부여함. RTs로 인정받으려면 1989년 1월 이전에 입주하고, 임대인과 임차인이 다른 건물에서 거주하며, 청소 등과 같은 서비스를 받지 않아야 함.
- RTs인 경우 임대목적물에 대한 공정임대료(Fair Rent)를 등록하도록 신청할 수 있는 법적 권리가 있으며, 공정임대료의 등록은 임차인 또는 임대인이 신청할 수 있음.
  - 공정임대료는 임대료사정관(Rent Officer)이 정하는 금액으로, 임대인이 임차인에게 요구할 수 있는 최대 임대료인데, 주택의 경과연수·특성·위치·상태 등과 시설의 품질·수량·상태 등을 고려하여 결정됨.
  - 공정임대료가 이미 등록되어 있는 경우 임대료사정관이 새롭게 정하는 공정임대료는 인상액에 제한이 있으며, 이를 최대 공정임대료(Maximum Fair Rent)라고 함. 최대 공정임대료는 이전 공정임대료 등록 이후의 소비자물가지수를 감안하여 계산됨.
- 공정임대료는 일반적으로 2년 이내에는 취소하거나 변경할 수 없음. 하지만 임차인과 임대인이 합의한 경우, 주택상태와 임대차계약이 많이 바뀐 경우에는 2년 이내에도 새로운 공정임대료를 등록할 수 있음.
  - 공정임대료가 등록되지 않았더라도 RTs인 경우에 임대인은 일정 조건하에서만 임대료를 인상할 수 있음.
- RTs의 경우 임차인이 사망하면 배우자가 RTs 지위를 그대로 승계하며, 배우자가 없으면 다른 가족들은 ATs 지위를 얻게 됨.

가구주 연령별로는 35세~54세가 35.7%, 65세 이상이 26.1%, 34세 이하가 25.2% 순으로 나타났다. 가구구성별로는 자녀가 없는 싱글이 55.8%, 자녀가 있는 싱글이 23.4%로 나타나, 1인가구와 한부모가정의 수급비율이 높음을 알 수 있다.

(표 4-5) 영국 가구주 연령별 주거비 보조 실적(2011년 6월 기준)

(단위 : 천가구)

2011. 6	합 계		싱 글		커플	
	계	비 율	자녀 없음	자녀 있음	자녀 없음	자녀 있음
34세 이하	1,234.6	25.2%	430.2	576.5	37.5	190.4
35세~54세	1,752.0	35.7%	826.5	543.3	81.6	300.7
55세~64세	636.7	13.0%	471.2	21.0	116.7	27.8
65세 이상	1,278.0	26.1%	1,008.4	4.0	257.7	7.9
전 체	4,901.4	100.0%	2,736.4 (55.8%)	1,144.8 (23.4%)	493.5 (10.1%)	526.8 (10.7%)

자료 : DWP(Department for Work and Pensions), 2011, *Housing Benefit & Council Tax Benefit Summary Statistics: June 2011*.

### 3) 보조대상 및 지원방식

원칙적으로 민간임대주택에 거주하고 있는 임차인은 지역주택수당(LHA) 대상자가 되며, 기존에 주거급여를 받고 있던 저소득가구도 LHA 기준으로 주거비 보조를 받고 있다. LHA 대상자는 민간임대주택에 거주하면서 2008년 4월 이후에 주거비 보조를 신청한 가구, 2008년 4월 이후에 주소를 이전한 기존의 주거급여 수급가구, 2008년 4월 이후로 공공임대 거주자격이 상실되어 민간임대주택에 거주하는 기존의 주거급여 수급가구 등이다. LHA 수혜자격은 매년 심사를 통해 갱신되며, 주거환경 및 가구구성이 변경될 경우 임차인의 요청에 따라 LHA 금액이 다시 산정된다.

공공임대주택에 거주하는 임차인에 대해서는 주거급여를 지급하고, 민간임대주택에 거주하고 있는 임차인에 대해서는 지역주택수당을 지급하는 것이 원칙이다. 하지만 1989년 1월 이전에 규제임대차(RTs)로 계약한 임차인, 공정임대료(Fair Rent)로 등록된 임대료를 지불하는 가구, 비정상주거(이동식 주택, 선상가옥, 하숙시설 등)에 거주하는 가구, 지방정부·주택협회·NPO 등이 제공하는 시설에 거주하는 가구, 임대료사정관에 의해 임대료의 상당 부분이 하숙비라고 판단되는 경우에는 기존 방식에 따라 주거급여가 산정·지급된다. 그리고 자산이 1.6만파운드를 초과하는 경우, 전업학생, 친지로부터 임차한 경우, 망명자 등은 주거급여와 LHA를 받을 수 없다.

지역주택수당 및 주거급여를 받기 위해서는 해당 가구가 직접 지방정부의 담당부서에 전화를 하거나 방문하여 수급의사를 밝히고, 담당부서에서 보낸 신청양식을 작성하여 제출하여야 한다. 지방정부에 따라서는 온라인으로도 신청이 가능하다. 다른 지역으로 이사

를 하는 경우 신청은 미리 할 수 있지만, 일반적으로 입주하기 전에는 주거비 보조를 받을 수 없다. 하지만 임차인이 사회기금(social fund)를 통한 이사비용 지불을 기다리거나, 병원 또는 케어홈(care home)에서 지역사회로의 복귀를 기다리는 등의 경우에는 주택에 입주하기 전 4주까지는 보조금을 지급받을 수 있다.

민간임대주택에 거주하면서 2008년 4월 이후에 주거급여를 신청한 경우, 다시 말해 LHA에서는 원칙적으로 주거비 보조금이 임차인의 은행계좌로 지급된다. 신청 시부터 주거비 보조금이 임대인에게 직접 지급되도록 선택할 수는 없다. 하지만 민간임대주택을 임차하면서 2008년 4월 이전에 주거급여를 신청한 경우에는 지방정부가 보조금 지급방식을 결정하고, 임차인이 요구하는 방식에 따라 보조금을 지급하고 있다. 보통은 수표 또는 현금지급, 계좌이체 등의 방식으로 임차인에게 지급되며, 경우에 따라서는 지방정부가 정하는 방식에 따라 지급된다. 신청 시에 보조금이 임차인 자신 또는 임대인에게 지급되도록 선택할 수도 있다.

그리고 임대료 지불이 8주 이상 연체될 경우, 학습장애·약물중독 등으로 인해 임차인 스스로 재정문제를 처리하는 데 어려움이 있는 경우, 정당한 이유 없이 지속적으로 임대료 납부를 연체하는 경우에는 보조금을 임대인에게 직접 지급하고 있다.

〈표 4-6〉 영국의 민간임대주택 임차인에 대한 지역주택수당 및 기존의 주거급여 비교

구 분	지역주택수당(LHA)	기존의 주거급여(HB)
정책대상	- 2008. 4. 7 이후에 주거비 보조를 신청한 민간임대주택 임차인	- 2008. 4. 7 이전에 주거비 보조를 신청한 민간임대주택 임차인 - 규제임대차(RTs) 임차인(1989.1.15 이전에 계약)
적정 주택규모 산정	- 가구원수와 가구구성에 따라 적정 침실수 산정(최대 침실수 : 4개)	- 가구원수와 가구구성에 따라 적정 침실수 산정(최대 침실수 : 4개) - 가구원수에 따라 적정 거실수 산정(최대 거실수 : 3개)
LHA rate (적정임대료) 산정	- 지역마다 주택규모별 임대료의 30분위 값으로 LHA rate를 설정(단, 주택규모별 한도 있음)	- 해당 임차가구에 대한 적정 주택규모를 고려하고, 기존의 거주주택과 유사한 품질 및 시설을 갖춘 주택의 평균 임대료(적정임대료) 수준으로 설정
보조금 지급	- 원칙적으로 임차인의 은행계좌로 지급 - 신청 시부터 임대인에게 직접 지급되도록 선택 불가능	- 임차인이 요구하는 방식에 따라 지급 - 신청 시에 임차인 또는 임대인에게 지급되도록 선택 가능
기 타	- 임차인이 직접 정부의 공공서비스 통합정보 사이트(www.direct.gov.uk) 등을 통해 자신의 가구구성에 따른 지역별 LHA rate 확인 가능	- 임차인이 입주 전에 적정임대료를 알고자 하는 경우, 임대료사정관의 사전임대차결정(Pre-Tenancy Determination) 필요

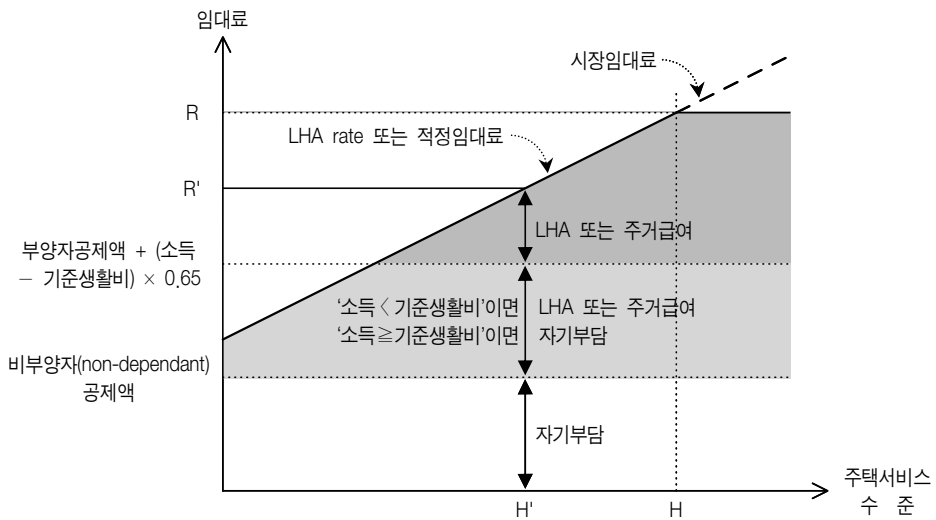
자료 : Shelter, 2011, *Shelter advice booklet: housing benefit.*



#### 4) 보조액 산정방식

영국의 지역주택수당 및 주거급여 금액은 다음과 같이 산정된다.

- 소득 < 기준생활비일 경우 : 주거비 보조액 = LHA rate 또는 적정임대료 - 비부양자 공제
- 소득 ≥ 기준생활비일 경우 : 주거비 보조액 = (LHA rate 또는 적정임대료 - 비부양자 공제) - (소득 - 기준생활비) × 0.65



주 : 임대료가 R'인 경우의 주거비 보조와 자기부담임.

(그림 4-1) 영국의 지역주택수당 및 주거급여 개념도

#### (1) 최대 주거비 보조액의 산정

##### 가. 지역주택수당(LHA) 기준

민간임대주택을 임차하면서 2008년 4월 이후로 주거급여를 신청하는 경우에는 LHA 기준으로 주거비 보조액이 산정된다. LHA에서는 LHA rate가 임차인이 보조받을 수 있는 최대 주거비 보조액이며, 이는 지역마다 주택규모별로 설정되어 있다. 단, 적정 주택규모에 따라 한도는 정해져 있다. LHA rate는 지역의 임대료 수준에 기초하여 임대료사정관에 의해 결정되기 때문에 지역마다 다르다. 하지만 지역임대시장별로 임대료의 30분위 금액으로 결정된다.

임대료사정관은 지역임대시장 내의 주택규모별 임대료를 조사하여 매월 말일에서 8일~

10일 전에 다음 달의 LHA rates 리스트를 작성하여 지방정부에 제출하며, 리스트는 매달 공시된다. 임차인들은 정부의 공공서비스 통합정보 사이트인 Directgov(www.direct.gov.uk) 등에서 가구구성에 따른 적정 주택규모와 지역별 LHA rate를 확인할 수 있다. 이는 임차인으로 하여금 받을 수 있는 주거비 보조액에 따라 충족될 수 있는 임대료 수준의 주택을 찾을 수 있도록 하기 위한 것이다.

〈표 4-7〉 영국의 적정 주택규모(침실수)에 따른 LHA rate 한도

구 분	LHA rate 한도
1침실 주택	250파운드/주
2침실 주택	290파운드/주
3침실 주택	340파운드/주
4침실 이상 주택	400파운드/주

임차인이 지불해야 하는 최대임대료(maximum rent)는 해당 가구의 LHA rate와 실제 임대료 가운데 작은 금액이 된다. 최대임대료가 결정되면 다음 년도 기산일(anniversary date)까지 적용되는데, 이는 1년마다 사정을 통해 수급자격이 갱신됨을 의미한다.

적정 주택규모는 가구원수와 가구구성에 따른 적정 침실수를 기준으로 산정된다. 산정 시에 성인커플, 16세 이상의 자녀, 16세 미만인면서 성별이 같은 자녀 2명, 10세 미만인 자녀 2명, 간병인(야간간병(overnight care)이 필요한 경우) 등의 경우에는 1침실로 계산된다. 25세 미만인면서 싱글인 경우에 최대 주거급여액은 주택을 임차하더라도 동거주택(Shared House)의 1침실 기준으로 산정된다. 이 경우 1침실 주택의 LHA rate보다 보조금이 적으며, 2012년 1월부터 35세 미만으로 변경될 예정이다.

#### 나. 기존의 주거급여(Housing Benefit) 기준

민간임대주택을 임차하여 거주하더라도 2008년 4월 이전부터 이미 주거급여를 받아 온 경우, 1989년 1월 이전부터 임대차관계가 성립하여 규제임대차의 적용을 받는 경우에는 기존의 주거급여 기준으로 보조금이 산정된다. 주거급여를 지급하기 위해서는 거주하는 주택에 대한 적정임대료(eligible rent)가 산정되어야 하는데, 이는 해당 임차인이 받을 수 있는 최대 주거급여액이다. 적정임대료는 주택이 가구구성에 비해 과도하게 큰 경우, 임대료가 주택의 품질 및 시설에 비해 높은 경우, 임대료가 같은 지역의 유사한 주택보다 높은 경우에는 실제 지불하는 임대료보다 낮아질 수 있다. 주택이 가구가 필요로 하는 규모보다 크다고 판단되면, 적정임대료는 가구구성에 적정한 규모를 가진 주택의 최대임대료(maximum rent)를 기준으로 정해진다. 또한 임대료사정관에 의해 임차인이 부담하는 임대

료가 너무 높다고 판단되는 경우에는 적정임대료는 같은 지역 내 유사한 주택의 평균 임대료로 결정된다.

만약 임차인이 입주하려고 하는 주택의 적정임대료를 알고자 한다면, 입주하기 전에 사전임대차결정(Pre-Tenancy Determination)을 신청할 수 있다(1996년 1월 이후의 임대차계약부터 적용). 단, 사전임대차결정을 통해서만 해당 가구가 실제로 받을 수 있는 주거급여액을 알 수는 없다. 적정 주택규모 산정 시에 적정 침실수는 지역주택수당(LHA)과 동일하게 적용되지만, 침실수 외에 가구원수에 따른 적정 거실수<sup>5)</sup>가 추가적으로 고려된다.

## (2) 주거비 보조액의 결정

주거비 보조액은 임차인이 최대로 받을 수 있는 LHA rate, 최대임대료 및 적정임대료를 한도로 하여 임차인의 소득·가구구성·임대료 및 임대료의 구성에 따라 결정된다. 지역주택수당의 경우 주거비 보조액은 실제 임대료를 초과할 수 없다. 따라서 임차인이 받을 수 있는 최대 주거비 보조액은 해당 가구의 LHA rate와 실제 임대료 중 적은 것이 된다. 소득보조(Income Support), 구직자수당(Jobseeker's Allowance), 고용·지원수당(Employment and Support Allowance), 연금공제(Pension Credit) 가운데 하나 이상을 받고 있는 경우에는 최대 주거비 보조액을 받을 수 있다.

각종 공공급여 대상자가 아닌 경우에는 임차인의 소득을 고려하여 주거비 보조액이 결정된다. 즉, 정부에서 제시하는 기준인 기준생활비를 상회하는 소득분의 65%가 최대 주거비 보조액에서 감액되어 지급된다<sup>6)</sup>. 퇴직수당을 포함한 자산이 일정 수준을 초과하는 경우 주거비 급여액이 감액된다. 근로연령(working age)일 경우 자산이 6,000파운드를 초과하면 주거비 보조액이 감소하며, 자산이 16,000파운드를 초과하면 주거비 보조를 받을 수 없다. 또한 임차인 또는 배우자가 연금연령(pension age)일 경우 자산이 10,000파운드를 초과하면 주거비 보조액은 감액된다.

배우자 또는 비부양자(18세 이상)와 함께 거주하는 경우 주거비 보조액은 감액되며, 감액비율은 연령 및 소득에 따라 달라진다. 이는 성인인 동거인이 임대료를 부담할 수 있다는 가정에 기초하고 있다. 단, 18세 이상인 자녀가 학교에 다니고 있고 아동급여(Child Benefit)를 받고 있다면 비부양자로 보지 않고 있다.

---

5) 가구원수가 3명 이하일 경우 거실 1개, 4명~6명일 경우 거실 2개, 7명 이상일 경우 거실 3개이다.

6) 임대료 및 주거비 보조제도 도입 이후 기준을 초과하는 소득 전액을 감액하여 보조금을 지급해 왔지만, 근로의욕을 고취하기 위해 1988년부터 65%를 감액하는 방식으로 전환하였다.

하지만 임차인 또는 배우자가 시각장애인이거나, 개호수당(Attendance Allowance) 또는 장애인생활수당(Disability Living Allowance)의 간병보조를 받고 있는 경우에는 주거비 보조액을 감액하지 않고 있다. 또한 비부양자라 하더라도 연금공제 수급자, 25세 미만이면서 소득보조 및 실직수당 수급자, 전일제 학생, 1년 이상 입원하는 경우에도 주거비 보조액을 감액하지 않는다.

주거비 보조의 지원범위는 일반적으로 임대료·계약비·공동체 유지비 등이며, 수도·난방·전기 등의 사용요금은 포함되지 않는다. 따라서 주거급여 및 지역주택수당은 보조금액이 사용요금을 제외한 실제 임대료를 초과할 수 없다.

### 5) 최근 지역주택수당 및 주거급여제도의 개선

주거비 보조에 대한 지출은 1999/2000 회계연도에 110억파운드(약 19조 6,850억원)에서 2009/2010 회계연도에 200억파운드(약 35조 7,910억원)로 지난 10년 동안에 약 80%가 증가하였다. 이 중에서 근로연령층 수급자들에 대한 지출은 70억파운드에서 140억파운드로 증가하였다. 향후 제도의 변화가 없을 경우 2015/2016 회계연도에는 주거비 보조에 사용되는 예산이 250억파운드로 예상되고 있다. 이에 따라 영국정부는 주거비 보조에 대한 전체적인 비용을 통제하고 제한하기 위해 다음과 같이 관련 제도를 개선 중이다.

〈표 4-8〉 영국 주거급여 및 지역주택수당 제도의 개선

구 분	개선 내용
2011년 4월	<ul style="list-style-type: none"> <li>- LHA rate가 실제 임대료보다 높은 경우 15파운드까지 초과 지급하였던 것을 폐지함.</li> <li>- LHA rate를 지역별 임대료의 50분위 값에서 30분위 값으로 낮춤.</li> <li>- 주택규모(침실수)별 최대 LHA rate를 설정함.</li> <li>- 지원대상 최대 주택규모(침실수)를 5침실 이상에서 4침실 이상으로 조정함.</li> <li>- 비부양자(non-dependant)와 동거할 경우 주거비 보조액을 감소시킴.</li> </ul>
2012년 1월 예 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임차인이 25세 미만인 1인가구일 경우에 적용하는 동거거처(shared accommodation) rate를 35세 미만으로 확대함.</li> </ul>
2013년 4월 예 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1년 이상 구직자수당(Job Seeker's Allowance)을 받고 있는 경우에는 지역주택수당을 10% 감액함.</li> <li>- LHA rate를 지역의 실제 임대료를 참고해서 산출하는 대신에 소비자물가지수에 따라 매달 지속적으로 증감시킴.</li> <li>- 가구규모에 비해 과도하게 큰 주택에 거주할 경우에는 주거비 보조를 제한함.</li> <li>- 가구에 대한 전체적인 보조금의 상한선을 재설정함.</li> </ul>

자료 : Fenton, A., 2011, *Housing Benefit reform and the spatial segregation of low-income households in London*, Cambridge Centre for Housing and Planning Research; www.shelter.org.uk; www.direct.gov.uk.

2011년 4월 이전까지는 실제로 부담하는 임대료가 LHA rate보다 낮을 경우 주당 15파운드 이내에서 실제 임대료의 초과분을 지급해 주었으나, 이후부터는 실제 임대료의 초과분

지급을 폐지하였다. 2011년 4월에 모든 지역의 LHA rate를 임대료의 50분위수에서 30분위수로 감소시켰다. 이에 따라 새로 주거비 보조를 신청하는 임차인은 지역별 임대주택의 30% 정도에 대해서만 부담이 가능해졌다. 2011년 4월 이전부터 지역주택수당을 수급한 가구의 경우에는 보조신청 기산일로부터 9개월이 지난 후에 변경기준이 적용된다.

2011년 4월부터 주택규모(침실수)별로 최대 LHA rate가 설정됨에 따라 보조금도 보조신청 기산일로부터 9개월이 지난 후부터는 감액될 것이다. 또한 2009년 4월에 LHA rate의 침실수 제한은 6침실에서 5침실로 변경되었는데, 2011년 4월에는 4침실까지로 제한되었다. 그리고 2011년 4월부터 비부양자 공제액을 증가시켜 주거비 보조액을 감소시켰다.

이와 함께 2012년 1월부터는 임차인이 25세 미만인 1인가구일 경우에 적용하는 동거거처(shared accommodation) rate를 35세 미만으로 확대할 예정이다. 2013년 4월부터는 1년 이상 구직자수당(Job Seeker's Allowance)을 받고 있는 경우에는 지역주택수당을 10% 감액하고, 가구규모에 비해 과도하게 큰 주택에 거주할 경우에는 주거비 보조를 제한할 예정이다. 또한 LHA rate를 지역의 실제 임대료를 참고해서 산출하는 대신에 소비자물가지수에 따라 매달 지속적으로 증감시키고, 가구에 대한 전체적인 보조금의 상한선을 재설정할 예정이다.

## 2. 미국의 주택선택바우처(Housing Choice Voucher)

### 1) 정책배경

미국에서는 1937년 「주택법(Housing Act)」에 따라 지방의 공공주택청(Public Housing Agency: PHA)이 연방정부의 권한을 위임받아 공공주택 프로그램(public housing program)을 시행하였다. 지방의 PHA는 저소득가구에게 부담 가능한 주택을 공급하기 위하여 건설 위주의 접근방법을 채택하였는데, 이는 대공황에 따른 일자리의 창출과 슬럼의 제거가 강조되었기 때문이다. 이후 30년 동안 공공주택은 저소득가구에 대한 주거지원(housing assistance) 중에서 가장 중요한 부분을 차지하였다.

1965년에 시행한 Section 23 프로그램은 PHA의 주택 프로그램 중에서 민간소유의 주택을 이용한 최초의 프로그램인데, PHA가 민간주택의 임대인과 임대차계약을 맺고, 그 주택을 빈곤가구에게 전대(sublet)를 하였다. 1968년에는 도시의 주택문제를 해결하기 위해 10년 동안 600만호의 주택을 신축·개축하여 중·저소득층에게 공급하는 계획이 발표되었다.

그러나 1970년대에 들어서면서 공공주택 대량건설의 효과에 대한 많은 회의와 비판이 제기되었다. 왜냐하면 저층주택의 철거를 통한 고밀·고층건물의 건립에 따라 기존의 지역공동체가 파괴되고, 빈곤층의 집중거주에 따라 범죄율이 크게 증가하였기 때문이었다. 게다가 공공임대주택의 공실률이 급격하게 상승하게 되면서, 공급 위주의 저소득층 주택정책에 대한 대안으로서 주거비 보조정책이 적극적으로 검토되었다. 이에 따라 1973년에 공공주택 건설중지령(Moratorium)을 선언하였고, 공공임대주택의 건설 및 관리의무가 지방정부와 지방주택공사로 위임되기 시작하였다.

1971년~1980년에는 12개 지역에 대해 주택수당 시범프로그램(Experimental Housing Allowance Program: EHAP)을 실시하였다. 이 프로그램은 연방정부에 의해 시행된 가장 광범위한 프로그램으로서, 빈곤가구에게 주택수당을 제공하는 것에 대한 실현가능성을 실험한 것이었다. 이 프로그램에 의해 5만가구 정도가 현금보조를 받았는데, 수혜자들이 민간주택을 직접 임차하는 형식을 취했다.

1974년에는 「주택·지역사회개발법(Housing and Community Development Act)」에 근거하

---

7) 주택·도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)는 EHAP에 대해 다음과 같이 평가하였다. 첫째, 주택수당을 지급하는 방식의 프로그램은 임대인이 집을 수리하고 유지·보수하도록 하기 때문에 주택재고 관리에 도움이 되었다. 둘째, 가구가 더 나은 주거지로 이동할 수 있었다. 셋째, 수혜가구는 비싼 주택을 선택하지 않았으며, 선택한 주택에 대한 임대료의 일정 부분을 부담할 수 있었다.

여 Section 8 프로그램이 도입되었으며, Section 23 프로그램을 대체하게 되었다. 이에 따라 주택정책은 정부소유의 공공주택 중심에서 민간소유의 임대주택 중심으로 변화하기 시작하였다. Section 8 프로그램은 사업기반 보조(project-based assistance)와 주거비 보조로 나누어졌다. 사업기반 보조는 연방정부의 주택건설에 대한 지원을 통해 민간소유의 특정한 개축주택 또는 신규주택에 입주·거주하는 가구에게 주거비를 보조하였다. 기존주택 임차인에 대해서는 거주하고자 하는 주택의 탐색비용과 이사비용을 지원하였다.

1974년 「주택법」에 의해 본격적으로 시행된 Section 8 기존주택 프로그램(Existing Housing Program)은 임대료증서(rental certificate) 프로그램이라고도 불리며, 주택수당 시범프로그램(EHAP)을 모델로 하였다. 하지만 EHAP와 다르게 임대료증서 프로그램은 공공주택청(PHA)이 임대인에게 직접 보조금을 지급하였고, 공정시장임대료(fair market rent)를 도입하였다. 임대료증서 프로그램에서 수혜가구는 일반적으로 조정소득<sup>8)</sup>의 25%를 부담하였다. 임대료증서 프로그램은 신속한 지원, 주택의 선택, 적은 재정부담 등의 이유로 인해 정치인, 지방정부, 임대인, 빈곤가구 등이 선호하는 주거비보조 프로그램이었다.

1984년부터는 시범사업으로 임대료바우처(Rental Voucher) 프로그램이 도입되었으며, 1987년 「주택·지역사회개발법」에 근거하여 공식적으로 시행되었다. 임대료바우처는 공정시장임대료의 제한이 없고, 가구가 조정소득의 30%를 부담하는 등 임대료증서에 비해 더 많은 주택선택권을 제공하였다.

1990년에는 「국가저렴주택법(National Affordable Housing Act)」이 제정되어 저소득가구들이 임대주택에 거주할 경우 일정수준 이상의 주택에 거주할 수 있는 권리를 갖도록 하였다. 주택·도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)는 임대료증서와 임대료바우처를 통합하기 위해 1994년~1998년에 세 차례의 동질화규정(conforming rule)을 발표하였다. 1994년에는 통합된 수혜자격규정(admissions rule)을 확립하고, 1995년에는 행정사무와 임대차행위에 대한 규정을 표준화시켰다. 1998년 6월에는 합리적인 임대료(rent reasonableness), 임대료 및 주거비 보조액의 계산, 특수주택의 이용 등에 관한 규정을 발표하였다.

1998년 10월에는 공공주택 개혁법안인 「양질주택·노동책임법(Quality Housing and Work Responsibility Act: QHWRA)」<sup>9)</sup>이 통과되었다. 이를 통해 임대료증서와 임대료바우처는 완

---

8) 조정소득(adjusted income)은 가구의 연간소득에서 부양자 1인당 480달러, 노인 및 장애인가구인 경우 400달러, 12세 이하 아동의 양육비, 장애인인 경우 간병인 등의 비용, 가구주 또는 배우자가 62세 이상이거나 장애인인 경우 의료비용 등을 제외한 금액으로 산정되었다.

전하게 통합되어 주택선택바우처(housing choice voucher) 프로그램으로 일원화되었다. 주택 선택바우처 프로그램은 가구가 소득의 30%를 임대료로 지불하도록 설계되었다.

## 2) 지원실적

미국은 연방정부의 임대료보조 프로그램을 통해 495.2만가구에게 주거비를 보조하고 있으나, 이는 전체가구(1억 1,261.1만가구)의 4.4%로 상당히 적은 규모이다. 이 가운데 주택선택바우처는 208.5만가구에게 지급하고 있어 전체가구의 1.9%만이 혜택을 받고 있다. 주택선택바우처 수급가구의 경우 75%가 극빈가구, 19%가 노인가구, 28%가 장애인가구, 42%가 미성년자녀가 있는 가구인 것으로 나타났다.

〈표 4-9〉 미국의 임대료보조 프로그램

구 분	수혜자수 (천가구)	극빈가구	노인가구	장애인가구	미성년 자녀가구
주택선택바우처	2,084.6	75%	19%	28%	42%
공공임대주택	1,178.7	71%	30%	21%	35%
Section 8 사업기반 임대료보조	1,234.8	75%	47%	17%	27%
기 타	454.0		67%	22%	25%
계	4,952.2		33%	23%	35%

자료 : Center on Budget and Policy Priorities, 2011, "Federal Rental Assistance Facts".

최근 주택선택바우처는 수급가구와 주거보조액 모두 증가추세에 있는데, 2007년~2010년 동안 수급가구는 4.6%, 주거보조액은 14.5%가 증가하였다. 수급가구의 증가에 따라 프로그램을 운영하는 데 드는 행정비용 또한 상승하였는데, 같은 기간에 6.4%가 상승하였다.

9) 이 법률은 지방의 공공주택청(PHA)에 대한 규제를 폐지하고, 공공임대주택의 빈곤집중화를 해소시키며, 사회혼합단지(mixed-income communities)의 개발을 촉진하고, 주택바우처가 빈곤층에게 이용되도록 하며, 자활하는 수혜가구를 위한 인센티브를 구축하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.



〈표 4-10〉 미국의 주택선택바우처 프로그램 실적

(단위 : 천가구, 백만달러)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	'07년~'10년 증가율	
수급가구	2,009.8	2,047.1	2,073.5	2,101.6	4.57%	
주거보조액	14,017.7	14,387.1	15,451.7	16,048.1	14.49%	
행정비용	금 액	1,852.4	1,617.9	1,843.4	1,970.1	6.35%
	비 율	11.67%	10.11%	10.66%	10.93%	-
소요액	15,870.1	16,005.0	17,295.1	18,018.3	13.54%	

자료 : HUD(portal.hud.gov), VMS Data / Reports(Voucher Management System).

### 3) 보조대상 및 지원절차

#### (1) 보조대상

주택선택바우처를 받기 위해서는 가구소득의 30% 이상을 임대료(전기·수도 등의 사용요금 포함)로 지출하고 있고, 주택·도시개발부(HUD)가 제시하는 가구의 조건을 충족해야 한다. HUD가 제시하는 가구에는 자녀가 있는 가구, 자녀가 없는 가구, 노인 포함 가구, 장애인 포함 가구, 난민가구(displaced family), 임차가구의 가구원으로서 다른 가구원들이 떠난 후에 남아 있는 가구원, 1인가구 등이 있다. 기타 시민권자 또는 합법적인 이민자 신분이어야 하며, 마약관련 범죄에 연루되어 공공임대주택 또는 Section 8 프로그램에서 제외될 경우에는 최소 3년 동안 수혜자격이 상실된다. 지방의 공공주택청(PHA)은 HUD의 기준을 바탕으로 하여 바우처를 지급하되, 가구의 개념 및 구성을 정할 때 재량권을 가지고 있다.

HUD는 지역마다 가구규모별로 소득제한을 설정해 놓았으며, 이러한 소득제한은 매년 공시되고 있다. 주택선택바우처 수혜자격을 결정하는 데 사용되는 2가지의 저소득 제한과 함께, PHA가 더욱 궁핍한 가구를 정책대상으로 하기 위해 사용하는 소득제한이 있다. HUD는 주택선택바우처의 수혜자격을 결정하기 위해 지역의 중위가구소득의 50% 수준을 빈곤소득제한(very low-income limit), 중위가구소득의 80% 수준을 저소득제한(low-income limit)으로 설정하고 있다. 이와 더불어 지역의 중위가구소득의 30% 수준을 극빈소득제한(extremely low-income limit)으로 공시하고 있으며, PHA는 이 기준 이하에 속하는 가구들의 75%에게 바우처를 지원해야 한다.

참고 : 미국 저소득가구의 소득기준

(단위 : 달러)

구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인	8인
극빈가구(MFI의 30% 이하)	13,500	15,400	17,350	19,250	20,800	22,350	23,900	25,400
빈곤가구(MFI의 50% 이하)	22,450	25,700	28,900	32,100	34,650	37,250	39,800	42,350
저소득가구(MFI의 80% 이하)	35,950	41,100	46,200	51,350	55,450	59,600	63,700	67,800

주 : 중위가구소득(Median Family Income: MFI)은 64,200달러임.

자료 : HUD(www.huduser.org)의 "FY 2011 State Income Limits and Median Family Incomes"; "Transmittal Notice of Fiscal Year 2011 Income Limits for the Public Housing and Section 8 Programs".

또한 주택선택바우처 프로그램과 관련하여 위반사항이 있는 경우에는 PHA의 대기자 명단 (Waiting List) 등록거부, 바우처 발급거부 및 회수, 주거보조지급계약(Housing Assistance Payments Contract: HAP Contract) 거부 및 주거보조주택 승인거부 등 신청자에 대한 보조가 거부될 수 있다. 위반사항은 수혜자격기준을 충족하지 못한 경우, 관련서류의 제출이나 서명을 거부한 경우, 주택 내에서 각성제 등의 제조로 유죄판결을 받은 적이 있는 경우 등이다.

(2) 지원절차

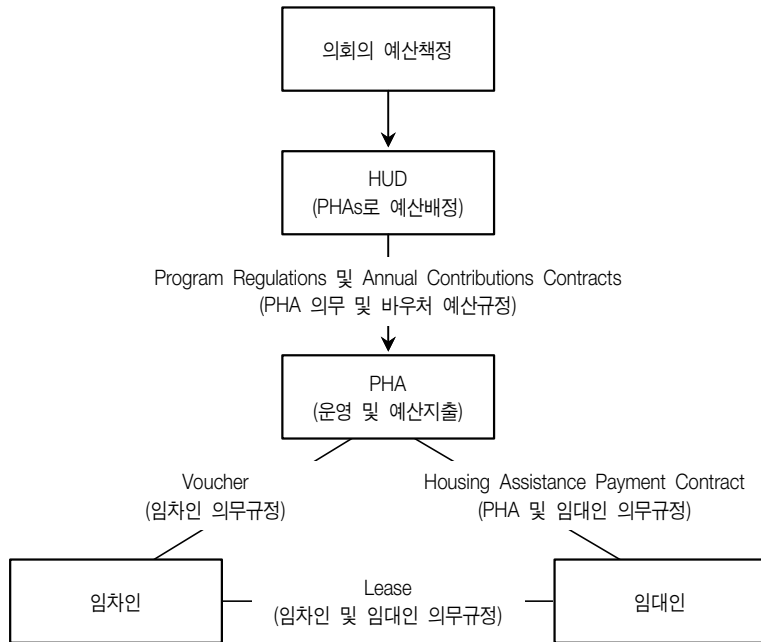
주택선택바우처 프로그램은 연간 주어진 예산의 범위 내에서만 지원대상자를 선정·지원 하며, 선정되지 못한 경우에는 대기자명단(Waiting List)을 통해 관리하는 예산할당방식 (Cash-limited)으로 운영되고 있다. 재정의 효율성 측면에서 예산할당방식은 일정 소득 및 자산범위 내의 자격요건을 충족하는 경우에 지원하는 수급방식에 비해 유리하지만, 많은 대기수요로 인한 문제점이 발생하고 있다<sup>10)</sup>.

주택선택바우처를 지급해야 할 것으로 판단되면, PHA는 수급여부 결정, 바우처 발급, 주택임대차 계약 등의 절차를 시작하기 위해 대기자명단에서 지원자들을 선정한다. 이때 PHA는 HUD의 가이드라인에 따라 규칙을 스스로 정하여 지원자를 선정하고 있으며, 규칙이 없는 PHA는 대부분 대기자명단에 등록된 순서대로 지원자를 선정하고 있다.

대기자명단에 등록된 임차인이 수혜대상자로 선정되면, PHA를 방문하여 바우처를 발급 받게 된다. 바우처에는 임차인의 이름, 적정한 침실수, 만기까지의 기간(최소 60일) 등이 표시되어 있다. 다시 말해 수혜대상자는 최소 60일 이내에 Section 8 프로그램에서 요구하는 주택을 구해야 하는데, 30일씩 1회 또는 2회에 걸쳐 주택탐색기간이 연장되기도 한다. 바우

10) 조사 및 연구논문에 따라 다르지만, 대도시의 경우 일반적으로 8년~12년 동안 대기해야 하는 것으로 나타났다.

처를 발급받았음에도 불구하고 만기 내에 주택을 찾지 못한 경우에는 다시 대기자명단으로 돌아가 마지막 순번에 등록된다.



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

〈그림 4-2〉 미국 주택선택바우처관련 법적 문서 및 주체 간의 관계

한편 PHA는 임차가구의 주택선택바우처 수혜자격을 심사할 때 해당 가구에 필요한 적정 침실수를 결정해야 한다. PHA는 가구규모 및 구성에 따른 적정 침실수에 대한 기준을 세워야 하며, 연령·성별·건강·장애·가족관계 등에 의해 정당화될 수 있는 경우에는 적정 침실수의 예외를 허용할 수 있다. PHA는 개별 가구에 대해 적정 침실수를 주택선택바우처에 기재한다. 적정 침실수를 결정할 때에는 가구가 거주하는 데 필요한 최소한의 침실수, 주택품질기준(Housing Quality Standards: HQS)<sup>11)</sup> 충족, 1인가구인 임산부는 2인가구로 간주, 장애인 및 노인이면서 도우미가 함께 거주할 경우 가구원수에 포함, 2명의 노인 또는 2명의 장애인이 가구를 구성하는 경우 독립된 침실 제공 등의 판단기준을 적용하고 있다.

11) PHA는 연간 1회 이상 임대료 보조를 하기 전에 주택품질기준에 적합한 주택인지를 검사할 의무가 있다. 주택품질기준에는 위생시설, 조리 및 쓰레기처리시설, 공간 및 안정성, 난방환경, 조명 및 전기시설, 구조 및 자재, 실내 공기질, 상수도, 납성분 페인트, 접근성, 위치 및 근린환경, 위생조건, 화재감지기 등 13개 항목이 포함되어 있다.

〈표 4-11〉 미국의 주택선택바우처관련 침실수 기준

PHA 기준			주택품질기준	
침실수	최소 인원	최대 인원	침실수	최대 인원
0-BR	1	1	0-BR	1
1-BR	1	2	1-BR	4
2-BR	2	4	2-BR	6
3-BR	4	6	3-BR	8
4-BR	6	8	4-BR	10
5-BR	8	10	5-BR	12
6-BR	10	12	6-BR	14

주 : 침실에는 침실 사용이 가능한 거실이 포함됨.

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

수혜대상 임차인이 적절한 임대주택을 찾으면, 임대주택의 임대인은 임대차승인요청서(Request for Tenancy Approval)을 PHA에 제출해야 한다. 이 요청서에는 침실수, 임대료, 임대보증금(Security Deposit), 기타 설비설치현황, 임대가능날짜 등이 기재된다. PHA는 임대차승인요청서에 기재되어 있는 임대료의 적정 여부를 결정하고, 임대주택에 대한 사전검사를 하며, 임대차계약 내용을 검토한다. 이때 주택이 최소한의 건강 및 안전기준을 충족하지 못할 경우에 PHA는 개선할 수 있는 기회를 부여하고 있다.

임차인이 임대인과 계약을 하면 임대인은 PHA와 주거보조지급계약(HAP Contract)을 체결한다. 이 계약서에는 임대기간(적어도 1년 이상), 임차가구의 구성원 이름, 보조금액, 기타 시설 및 기기현황 등이 명시된다.

HUD는 주택선택바우처 운영과 관련하여 PHA를 평가하기 위해 Section 8 관리평가 프로그램(Section 8 Management Assessment Program: SEMAP)을 시행하고 있다. 14개의 평가지표(대기자명단으로부터 가구선택, 임대료의 합리성, 조정소득의 결정, 사용요금수당 일정, 주택품질검사, 주택품질기준의 적용, 주거기회의 확대, 공정시장가격 제한 및 지급기준, 연간 재심사, 정확한 임대료 계산, 계약체결 전 주택품질검사, 연간 주택품질조사, 임대차계약의 갱신, 가족자활 프로그램 등록 및 에스크로우 계정)와 수혜가구 분포에 따른 보너스 지표를 통해 평가가 이루어진다. 평가점수를 이용하여 개별 PHA를 4개의 등급<sup>12)</sup>으로 나누며, 문제실행등급을 받게 되면 HUD의 지역사무소는 현지확정조사(on-site confirmatory

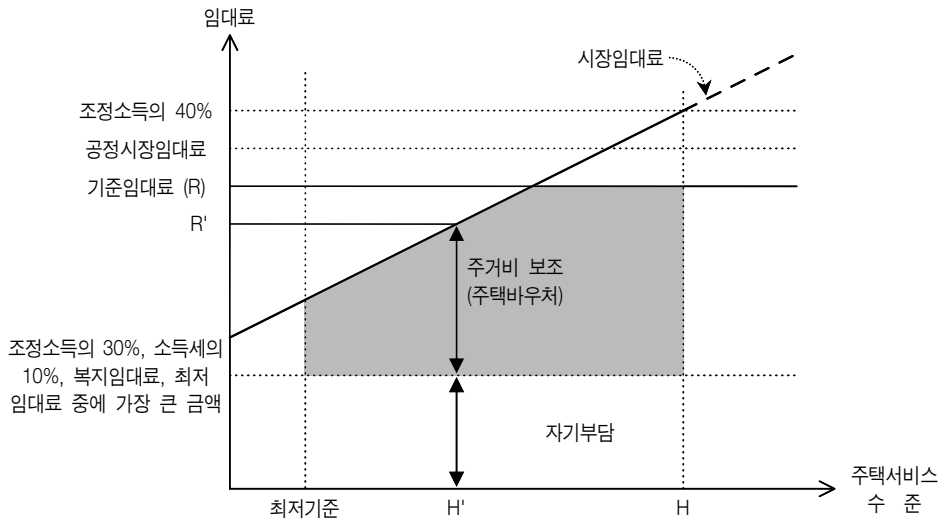
12) 상위실행등급(High Performer Rating)은 90% 이상, 표준실행등급(Standard Performer Rating)은 60%~90% 미만, 문제실행등급(Troubled Performer Rating)은 60% 미만, 원천수정등급(Modified of Withhold Rating)은 특정한 환경에 의해 정당화되는 경우에 부여된다.

review)를 실시하여야 한다. PHA는 평가점수를 공지받은 시점으로부터 45일 내에 부족한 부분에 대해서 개선을 해야 한다. 45일 내에 개선이 불가능할 경우에는 평가점수 공지 후 30일 이내에 개선실행계획(corrective action plan)을 HUD에 제출해야 한다.

#### 4) 보조액 산정방식

미국의 주택선택바우처 금액은 다음과 같이 산정된다.

$$\text{주거비 보조액} = \min(\text{지불임대료} \cdot \text{기준임대료}^{13}) - \text{자기부담액}^{14}$$



주 : 임대료가 R'인 경우의 주거비 보조와 자기부담임.

〈그림 4-3〉 미국의 주택선택바우처 개념도

##### (1) 지급기준액(Payment Standard Amount)의 설정

지급기준은 주거보조액(Housing Assistance Payment: HAP)을 산정할 때 사용되며, HUD에서 공시하는 공정시장임대료(Fair Market Rent: FMR)를 기초로 하여 PHA는 지급기준액을 정할 수 있는 재량권이 있다. HUD는 매년 개별 FMR지역(530개 대도시지역, 2,045개 카운

13) 기준임대료는 HUD에 의해 정해진 지역별 공정시장임대료(Fair Market Rent)의 90%~110% 사이에서 PHA가 정한다. 공정시장임대료는 HUD에 의해 개별 주택시장에서 표준주택품질인 임대주택 가운데 하위 40%에 해당하는 임대료(대도시지역에서는 하위 50%에 해당하는 임대료)로 설정된다.

14) 자기부담액은 조정 후 소득의 30%, 총소득의 10%, 복지임대료, 최저임대료(PHA가 정한 최저부담액) 가운데 가장 큰 금액이다.

티지역) 내의 표준임대주택(standard rental housing)에 대해 임대료의 40분위수 또는 50분위수로 공정시장임대료를 설정하고 있다. 공정시장임대료는 과거 15개월 동안 이사한 적이 있는 가구의 임대료를 바탕으로 침실수별로 산정되고 있다.

PHA는 주택의 침실수별로 정해진 범위 내에서 지급기준액을 설정하는데, 대부분은 공정시장임대료의 90%~110%인 기본범위 내에서 지급기준액을 설정하고 있다. PHA는 하나의 FMR지역을 분할하여 기본범위 내에서 여러 가지 지급기준액을 설정할 수 있다. HUD의 승인을 받은 예외지역의 PHA는 40분위수 또는 50분위수 공정시장임대료의 90% 미만 수준 또는 110% 초과 수준으로 예외적인 지급기준액을 사용할 수 있다. HUD는 빈곤집중 지역에서 대상가구들이 벗어나는 데 도움을 줄 수 있거나, 바우처 수급기간 내에 적절한 주택을 찾기 어려울 때에만 예외적인 지급기준액을 승인하고 있다. 이 경우 HUD가 승인한 모든 예외지역의 인구는 FMR지역 인구의 50% 이하이어야 한다.

〈표 4-12〉 미국 공정시장가격 및 지급기준액의 설정

설정기관	기준금액	설정방법 및 내용
HUD	공정시장가격 (Fair Market Price)	- 개별 FMR지역 내의 표준임대주택에 대한 40분위수 또는 50분위수의 임대료 • 지역별로 공정시장임대료의 40분위수 또는 50분위수 적용 여부 및 예외 지역 등을 결정
PHA	지급기준액 (Payment Standard Amount)	- 40분위수 공정시장임대료의 90%~110% - 50분위수 공정시장임대료의 90%~110% • 대도시지역의 주택선택권(housing choice) 향상이 필요한 지역 • 성공률(Success Rate) 지급기준이 인정되는 지역 - HUD가 승인하는 경우 90%보다 낮거나 110%보다 높게 설정 가능

주 : 성공률(Success Rate)은 바우처 만기 전에 적정주택을 찾아 임차하는 데 성공하는 신청자의 비율임.  
자료 : HUD, 2001, *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*.

## (2) 주거비 보조액의 산정

가구부담액(Family Share) 및 주거보조액(Housing Assistance Payment Subsidy: HAP Subsidy)을 산정하기 위해서는 다음의 2단계를 거치게 된다. 우선 주택선택바우처를 발급하는데, 이로 인해 임차인은 임대료로 부담할 수 있는 최소한의 금액과 PHA가 보조해 주는 최대한의 금액을 알 수 있다. 그리고 임차인이 임대주택을 선택한 후에 보조금액을 산정한다. 임차인은 PHA의 지급기준보다 높거나 낮은 임대료의 주택을 임차할 수 있기 때문에, 가구의 최종적인 임대료 부담금액 및 주거보조액은 가구가 임대주택을 선택한 이후에 가능하다.

주택선택바우처 발급 시에 알 수 있는 정보는 임차인부담액(Total Tenant Payment), 최대

한의 초기임대료부담액(Maximum Initial Rent Burden), 최대보조금(Maximum Subsidy), 최대 임대료(Maximum Gross Rent) 등이다. 따라서 임차인은 지불할 수 있는 부담금 및 최대한의 초기임대료부담액과 받을 수 있는 최대보조금 등을 알 수 있기 때문에 주택선택의 범위가 정해지며, 이를 바탕으로 임대주택을 구할 수 있다.

〈표 4-13〉 미국 주택선택바우처 발급 시에 알 수 있는 정보

구 분	정보 내용
임차인부담액 : 자기부담 (Total Tenant Payment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선택하는 주택에 상관없이 가구가 임대료(전기, 수도 등의 사용비용 포함)로 지불해야 하는 최소한의 금액</li> <li>- 개인별 소득정보를 토대로 산정되며, 조정소득의 30%, 가구소득의 10%, 복지임대료(welfare rent), PHA가 정한 최소임대료 중에서 가장 큰 금액</li> <li>• 최소임대료는 1998년 「공공주택개혁법(Public Housing Reform Act)」에 의해 PHA가 50달러 이하로 정하도록 되어 있음.</li> </ul>
최대한의 초기임대료부담액 (Maximum Initial Rent Burden)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조정소득의 40%에 해당하는 금액으로, 가구의 임대료부담액이 이를 초과하지 못하도록 하고 있음.</li> <li>• 가구의 임대료부담액 상한선 = 조정소득의 40%</li> </ul>
최대보조금 (Maximum Subsidy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PHA의 지급기준에서 임차인부담액(자기부담)을 제한 금액으로, 가구가 받을 수 있는 최대한의 보조금임.</li> <li>• 최대보조금 = 지급기준 - 임차인부담액</li> </ul>
최대임대료 (Maximum Gross Rent)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최대 임차인부담액(자기부담)에 최대보조금을 더한 금액으로, 가구가 주택선택바우처를 받으면서 부담할 수 있는 가장 높은 임대료</li> <li>• 최대임대료 = 임차인부담액 + 최대보조금</li> </ul>

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

임차인이 임대주택을 선택한 후에는 주거비 보조액 산정과정에서 가구부담액(Family Share)과 주거보조액(HAP Subsidy)이 결정된다. 가구부담액은 지급기준보다 임대료가 높은 경우와 낮은 경우에 따라 다르게 산정된다. 임차인이 지급기준보다 높은 임대료를 지불하는 주택을 선택한 경우에는 가구부담액은 임차인부담액에 지급기준을 초과하는 임대료분을 더해서 산출된다. 지급기준보다 낮은 임대료를 지불하는 주택을 선택했다면, 임차인부담액이 가구부담액으로 된다. 하지만 임대료가 너무 높은 주택을 선택하여 가구부담액이 최대한의 초기임대료부담액을 초과할 경우에는 PHA의 승인을 얻을 수 없다. 단, 임차인이 주택에 거주하는 동안에 임대료가 상승하여 조정소득의 40%를 초과하는 것은 임대료 상승이 정당할 경우에는 허용된다.

주거보조액은 최대보조금을 초과할 수 없으며, 만약에 임대료가 지급기준보다 적을 경우에는 최대보조금보다 적은 보조금이 지급된다. 즉, 주거보조액은 지급기준에서 임차인부담액을 제외한 금액과 임대료에서 임차인부담액을 제외한 금액 가운데 적은 금액으로 결정된다. 주거보조액은 가구가 주택을 선택하고, 임대료를 알게 된 이후에 계산할 수 있다.

만약에 가구가 가구원수에 따른 침실수기준보다 적은 침실을 가진 주택을 선택할 경우, PHA는 최대보조금을 다시 산정해야 한다. 이때 PHA는 가구의 주택선택바우처상의 침실 수기준과 가구가 선택한 주택의 침실수 중에서 작은 것을 기준으로 지급기준을 적용하고 있다.

〈표 4-14〉 미국 주택선택바우처의 임대료 고려 범위 및 주거보조액 산정

구 분	가구부담액(Family Share)	주거보조액(HAP Subsidy)
주택선택 전의 임대료 고려 범위	조정소득의 40% 이하	최대보조금 이하
주택선택 후의 보조금 산정	임대료 > 지급기준	임차인부담액 + (임대료 - 지급기준)
	임대료 < 지급기준	임차인부담액(자기부담)
		최대보조금
		임대료 - 임차인부담액(자기부담)

주 : 1) 임대료는 사용비용이 포함된 임대료임.

2) 최대보조금 = 지급기준 - 임차인부담액(자기부담)

3) 임차인부담액(자기부담)은 조정소득의 30%, 총소득의 10%, 복지임대료, PHA가 정한 최소임대료 중에 가장 큰 금액임.

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

## 5) 가족자활(Family Self-Sufficiency: FSS) 프로그램

### (1) 목적 및 운영

가족자활 프로그램은 주택선택바우처 수급가구가 일자리를 얻어 경제적으로 자립할 수 있도록 돕기 위한 일자리 및 자산축적 지원 프로그램으로, 1990년 『국가저렴주택법(National Affordable Housing Act)』의 Section 554에 의해 발효되었다. 가족자활 프로그램은 가구조사를 통해 가족의 욕구에 부합하는 적절한 서비스계획수립, 일자리창출, 직업훈련, 아동돌봄, 교통지원, 교육지원, 아웃리치(outreach), 자원연계 등의 개별 지원서비스를 포함하는 사업들로 이루어져 있다.

FSS 프로그램은 주택선택바우처를 받고 있으면서 실직상태이거나 불완전한 고용상태에 있는 가구를 대상으로 하고 있다. 이 프로그램은 가구의 경제적 자립을 달성하는 데 필요한 공공 및 민간자원을 지방정부가 활용하여 지역에 맞는 자활지원전략을 개발하고, 가구원의 취업을 통해 경제적 자활/자립을 성취할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하고 있다.

이에 따라 FSS 프로그램의 운영기관인 공공주택청(PHA)은 사회복지기관, 학교, 민간사업체, 기타 지역자원과의 협력을 통해 FSS 참여가구의 구성원들이 기술과 경험을 쌓도록 하고, 그들이 일자리를 얻도록 도와주는 포괄적인 프로그램을 개발·운영하고 있다. FSS 프로그램을 운영하기 위해 PHA는 프로그램조정위원회(Program Coordinating Committee:



PCC)를 구성해야 한다. PCC는 FSS 프로그램을 운영하는 데 필요한 실천계획 준비, 공공 및 민간자원 활용 등 PHA의 업무를 전반적으로 지원하는 역할을 한다. PCC에는 지방정부 대표, PHA 대표, 주택선택바우처 프로그램 참여자, 공공임대주택 거주자, 직업훈련 프로그램 대표, 기타 노동·복지서비스 조직들의 대표가 포함되어야 한다.

주택선택바우처 가족자활(HCV FSS) 프로그램은 주택선택바우처를 발급받았거나 주거비 보조를 받고 있는 가구가 지원 가능하며, 공공임대주택 거주자의 경우에는 공공임대주택 가족자활(PH FSS) 프로그램을 통해 이용할 수 있다. PHA는 HUD에서 제시한 실직자·불완전고용자로 구성된 FSS 우선순위 외에 50%까지 자체적인 선정기준을 만들어 해당 가구에 우선할당(selection preference)할 수 있다.

주택선택바우처 가족자활 프로그램의 예산은 연간 1억 1,232만달러로, 전체 주택선택바우처 예산의 0.6% 정도인 것으로 나타났다.

〈표 4-15〉 미국의 주택선택바우처 가족자활(HCV FSS) 프로그램 예산

(단위 : 백만달러, ( ) 안은 %)

구 분	에스크로우계좌 적립금	FSS 코디네이터 운영비	계	비 고 (주택선택바우처)
2009년	46,80 ( 0,27)	57,11 ( 0,33)	103,92 ( 0,60)	17,295,08 (100,00)
2010년	49,74 ( 0,28)	62,58 ( 0,35)	112,32 ( 0,62)	18,018,27 (100,00)

자료 : HUD(portal.hud.gov), VMS Data / Reports(Voucher Management System).

## (2) 지원 및 서비스

가족자활 프로그램은 2가지 지원 및 서비스를 제공하고 있는데, 에스크로우계좌(escrow account)의 지급과 사례관리(case management)의 제공이 그것이다. 일종의 인센티브 프로그램인 에스크로우계좌는 가족자활(FSS) 프로그램에 참여한 가구의 소득이 증가할 경우 주택선택바우처의 자기부담이 함께 증가하는데, 자기부담 증가분에 따라 감소하는 주거비 보조금을 가구의 은행계좌에 적립해 주는 제도이다. 그리고 FSS 프로그램에 참여하는 가구에 대해서는 FSS 코디네이터<sup>15)</sup>(일종의 사례관리자)가 5년 동안 종합적인 사례관리 서비스를 제공하고 있다. 코디네이터를 통해 연계되는 자활지원 서비스는 보육, 통근지원, 문해교육, 컴퓨터교육, 직업훈련, 취업상담, 신용회복, 부모역할교육 등이며, 이와 같은 서비스

15) 코디네이터는 가구 구성원별 자활서비스계획을 수립하고, 교육 및 훈련, 취업준비 및 직업활동 등을 지원하며, 가구의 에스크로우계좌를 관리해야 하는 책임이 있다.

들은 PHA와 지역의 노동 및 복지관련 자원들과의 파트너십을 통해 제공되고 있다.

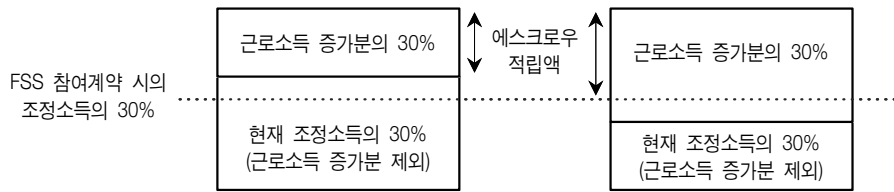
가구가 FSS 프로그램에 참여할 경우 가구주와 PHA는 FSS 참여계약(FSS Contract of Participation)을 맺어야 한다. 최초 계약기간은 5년이며, 중병 또는 실직 등의 정당한 이유가 있는 경우에는 가구주의 서면요청에 따라 추가로 2년을 연장할 수 있다. 이 계약에는 개인별 훈련 및 서비스계획(Individual Training and Services Plan: ITSP)<sup>16)</sup>, 개별 가구원에게 제공되어야 할 서비스, 가구원들이 해야 하는 활동, 서비스 및 활동의 완료일 등의 내용이 포함되어 있다.

지원 및 서비스를 받기 위해서는 가구원마다 명시되어 있는 요구사항을 충족해야 한다. FSS 참여계약을 어길 경우에는 FSS 프로그램에 의한 지원 종료, FSS 에스크로우계좌 몰수, 기타 지원서비스 중단, 주택선택바우처 보조 중단 등의 조치를 취할 수 있다. 그러나 보조를 중단할 경우 가구의 FSS 프로그램 참여에 부정적인 영향을 줄 수 있어, PHA는 가구의 자활을 유도하기 위해 ITSP를 수정하는 방향으로 FSS 참여계약을 유지하는 경우가 많다. FSS 참여계약은 가구가 만기일 이전에 의무를 다했을 경우, 조정소득의 30%가 해당 가구에 적용되는 공정시장임대료 이상이 되었을 경우에 완료된다. 원칙적으로는 계약이 완료되면 사회복지 지원을 받는 가구원이 없어야 하지만, FSS 프로그램이 종료된 이후에도 주거비 보조를 계속하는 경우가 대부분이다.

주택선택바우처는 소득이 높아지면 부담해야 할 임대료가 높아지기 때문에 노동을 통한 소득 증대에 부정적인 영향을 줄 수 있는데, FSS 프로그램은 소득 증대에 따라 임대료 증가분으로 들어가야 할 돈을 에스크로우계좌를 통해 적립할 수 있도록 하고 있다. 에스크로우계좌의 적립금(escrow credit)은 가구가 FSS 참여계약의 의무를 완료하고, 사회복지 지원을 받는 가구원이 없는 시점에 사용할 수 있도록 하고 있다. 가구 소득이 증가하는 경우 경우 가구는 자기부담(의무부담금액)이 증가하여 그만큼의 임대료를 지불하게 된다. 그 대신에 PHA는 <그림 4-5>와 같이 빈곤가구(very low-income household) 및 저소득가구(low-income household)의 근로소득 증가분에 대해 에스크로우계좌에 보조금을 적립해 주고 있다. 하지만 근로소득이 아닌 다른 소득이 증가하는 경우, 임대료를 지불하지 못하는 경우에는 보조금을 적립해 주지 않는다.

---

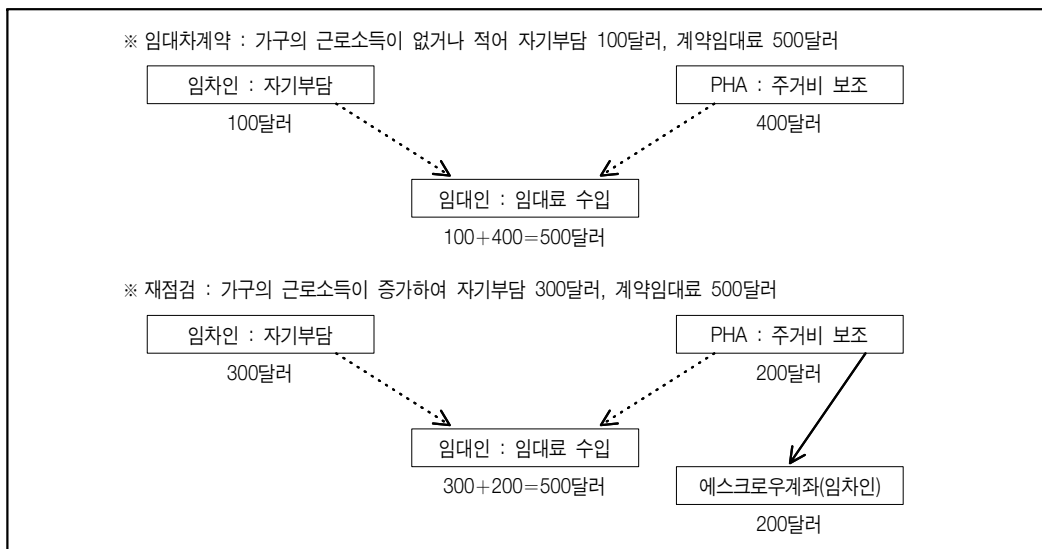
16) 개인별 훈련 및 서비스계획(ITSP)에는 가구의 자활정도를 측정하기 위한 중간 및 최종목표치가 제시되는데, FSS 프로그램에 참여하는 모든 가구에게는 FSS계약이 만료되기 전 적어도 12개월 동안은 사회복지 지원을 받지 않겠다는 중간목표가 요구되고 있다.



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*.

〈그림 4-4〉 미국의 가족자활프로그램 에스크로우 적립액(최저소득가구 기준)

참고 : 미국 FSS 프로그램의 에스크로우계좌 적립방식(예)



가구소득이 저소득가구 기준(지역중위소득의 80%)을 초과하게 되면 에스크로우계좌에 보조금이 적립되지 않는으나, FSS 프로그램에는 계속 참여할 수 있다. 에스크로우계좌에 적립되는 금액과 FSS참여계약 완료 시에 가구가 받게 되는 에스크로우 지급금(escrow payment)에는 소득세가 부과되지 않는다. 가구가 중간목표를 충족하면서 FSS 참여계약에 부합하는 목적으로 에스크로우 적립액을 사용하려 할 경우에는 PHA의 승락하에 가구는 에스크로우 적립액의 일부를 받아 지출할 수 있다.

하지만 FSS 프로그램을 통해 빈곤가구에 자활지원 서비스를 제공 시 재원의 부족, 실무자의 전문성 부족, 수급가구의 관심 부족, 전달체계의 미비 등은 해결이 쉽지 않은 문제로 남아 있다(Sard, 2001; Anthony, 2005; 박신영 외 2인, 2010: 132-133).

### 3. 정책적 시사점

영국은 제1·2차 세계대전 이후 공공임대주택을 집중적으로 공급하여 복지국가의 선도적인 역할을 하였으나, 보수당이 집권한 1980년대 이후에는 자가소유 촉진정책을 시행하면서 공공임대주택정책이 크게 약화되었다<sup>17)</sup>. 이와 더불어 민간임대주택에 대한 임대료 인상(1989년) 및 임대기간 단기화(1997년) 등의 규제완화정책은 임차인의 부담능력을 약화시키고, 점유의 안정성을 저하시켰다. 이에 따라 정부의 임대료 보조예산 또한 증가하고 있으며, 재정지출의 안정을 위해 주거급여 및 주택수당제도에 대한 개선작업을 추진 중이다.

미국은 1930년대~1960년대에 걸쳐 상당량의 공공임대주택을 공급하였으나, 자유시장경제하에서 저소득층을 대상으로 하는 공공임대주택정책은 정치적 지지를 받을 수 없었다. 이에 따라 2010년 현재 공공임대주택 재고는 117.9만호로 전체가구의 1.0%만이 거주하고 있는데, 비용효과성이 높다는 이유로 대안으로 활용되고 있는 주택선택바우처 역시 1.9%만이 수혜를 받고 있는 실정이다.

1987년 이전 우리나라의 주택정책은 주택을 (준)공공재보다 사유재로 정의·간주하여, 사회정책의 의제로 취급하기보다 경제정책의 일부분으로 취급하였다. 저소득층보다는 중산층 이상이 정책대상이었고, 저소득층의 주거상향이동을 기대하는 주택순환이론(housing filtering theory)에 근거한 정책을 수립·집행하였다. 1988년~2007년에는 주거복지 프로그램을 도입하고, 주거복지정책의 체계를 구축하기 위해 노력하였다. ‘주택 200만호 건설계획’ 등을 통해 공공부문이 공공임대주택과 분양주택을 저렴하게 공급함으로써 공공의 역할을 강화하기 시작하였고, ‘국민임대주택 100만호 건설계획’ 및 ‘주택종합계획’ 등을 통해 주거복지를 중시하는 정책으로 전환하기 위해 제도를 정비하기 시작하였다. 그러나 2008년 이후에는 자가소유 확대를 강조하면서, ‘보금자리주택 건설방안’ 등을 통해 민간부문이 저렴하게 분양주택을 공급할 수 있도록 택지 및 금융을 지원하는 것에 초점이 맞추어지고 있다.

최근 들어 수요에 비해 부족한 공공임대주택 재고, 가격상승에 따른 저소득층의 임대료 지불능력 약화, 공공임대주택 거주자에 대한 사회적 편견<sup>18)</sup> 등을 이유로 주택수당·주택

17) 전체 주택재고 가운데 공공임대주택이 차지하는 비율은 1981년 31.0%에서 2008년 17.8%로 크게 감소하였다. 이 시기에 공공임대주택은 불하정책(Right to Buy)에 의해 260만호 정도가, 이전정책(Large-Scale Voluntary Stock Transfer)에 의해 100만호 정도가 민간에 매각되었다(Murie, 2008; Department for Communities and Local Government, 2010).

18) 저소득층에 한정하여 공공임대주택을 대규모 단지로 조성되고, 일정 수준 이상의 재고량도 확보되지 못하여 지역이 침체되며 사회적으로 단절되는 잔여화(residualization) 현상이 발생하고 있다. 이에 따라 공공임대

바우처 등 국가 차원의 주거비 보조제도를 도입하자는 주장이 많아지고 있다. 이러한 상황에서 주거복지정책의 선진국인 영국 및 미국의 사례는 정책적으로 시사하는 바가 매우 크다. 이를 간단히 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주거비 보조제도는 사회보장정책의 일환으로서 소득을 보조하는 수단으로 활용할 것인가 또는 주택정책의 일환으로서 주택시장의 실패를 보완하는 수단으로 활용할 것인가에 따라 제도의 운영이 크게 달라진다. 주택정책의 일환으로 주거비 보조제도를 운영할 경우에는 원칙적으로 주택바우처 등의 보조금을 주거용도에 반드시 사용하도록 제도를 설계할 필요가 있다. 따라서 서울형 주택바우처의 경우에는 반드시 임대료를 지불하는 용도로만 사용되어야 하며, 수혜자가 다른 용도로 사용하는 경우에는 제도의 유용성이 떨어진다고 평가할 수 있다. 하지만 사회보장정책의 일환으로 주거비 보조제도를 운영할 경우에는 주택수당 등의 보조금은 임대료를 지원하기 위해 지급되는 것이지만, 반드시 임대료로만 사용하도록 하는 것은 아니다. 이 경우에는 수혜자가 임대료를 지불할 것이라는 가정에 기초하고 있으며, 대신에 적절한 주택의 선택 및 임대료 납부에 대한 책임성을 높이는 데 목적이 있다. 특히 주택정책의 일환으로 주택바우처를 도입할 경우에는 미국의 사례에서 보듯이 주거비·임대료 부담능력의 향상, 빈곤층 밀집지역의 분산 유도, 기존 주택의 품질향상 유도 등의 정책목표가 확실해야 한다. 그리고 주택품질에 관한 기준의 마련, 품질기준에 미달한 주택의 배제, 정책소요에 비해 부족한 지원<sup>19)</sup>, 막대한 행정비용 등이 감안되어야 할 것이다.

둘째, 재정부담을 줄이고 형평성을 확보하기 위해서는 주거비 보조정책의 대상범위를 선진국보다 축소할 필요가 있다. 미국의 주택선택바우처와 같이 바우처 및 바우처예산의 규모를 정하는 방식으로 운영하는 국가를 제외하면, 대부분의 선진국에서는 가구의 분화, 임대료의 상승 등으로 인한 주거비 보조 때문에 재정부담이 크게 증가하고 있다. 특히 영국은 민간임대주택의 임대료 및 임대기간에 대한 규제를 완화하면서 주거안정이 저하되고, 부담능력이 약화됨에 따라 임대료 보조예산이 크게 증가하는 추세에 있다.

셋째, 비용효과성뿐만 아니라 수혜자편익을 고려하여 주거비 보조제도와 공공임대주택 공급정책을 적절하게 혼합하여 주거복지정책을 시행할 필요가 있다. 1970년대 이후 많은 선진국들이 공공임대주택 공급정책을 축소하고 주거비 보조제도를 확대한 주된 이유는 재

---

주택 단지는 ‘도시 속의 섬’처럼 되고 있으며, 공공임대주택에 거주하는 것은 사회적 낙인(stigma)으로 인식되고 있다.

19) 미국 주택선택바우처의 경우 정책소요의 1/4~1/3 정도의 가구들만이 바우처를 수급하고 있다.

정위기와 비용효과성 때문이었다. 그러나 1990년대 이후에는 2가지 방식 간의 비용효과성은 단순비교가 어렵고, 20년 이상 장기간 운영될 경우 주거비 보조제도의 비용효과성이 오히려 떨어질 가능성이 있다는 주장이 제기되고 있다(Apgar, 1990; McClure, 1998)<sup>20</sup>.

넷째, 주거비를 보조하는 데 있어 행정비용을 최소화하는 방향으로 제도 및 절차를 구축·운영할 필요가 있다. 미국의 주택선택바우처는 행정비용에 전체 운영예산의 10%~12% 가량이나 사용하고 있고, 2011년부터 영국도 주거급여 및 지역주택수당제도를 개선하는 데 있어 행정비용 절감이 포함되었다는 점에 유의해야 한다. 따라서 주거비 보조제도 도입기에는 시장임대료 또는 적정임대료와의 차액을 보조하기보다 정액보조방식으로 제도를 운영하는 것이 우리나라의 실정에 적합하다고 생각된다. 그리고 쿠폰 또는 카드 등을 발행하는 방식보다 수혜대상자의 통장으로 현금을 이체하는 방식이 바람직할 것이다.

다섯째, 주거비 보조를 받고 있는 가구 가운데 희망자에 대해서는 교육·노동·복지 등의 프로그램을 제공·연계하여 자활할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 일반적으로 주택정책은 저소득층의 빈곤을 퇴치하고, 경제적 자립을 달성하는 데에는 커다란 한계가 있다. 왜냐하면 주택정책의 목표는 주택공급의 확대, 주택품질의 향상, 주거환경의 개선, 주택재고의 관리, 커뮤니티의 활성화, 주거복지의 향상, 주택시장의 안정, 주택투자의 유지 등에 초점을 두기 때문이다. 따라서 주거안전망도 중요하지만 교육정책, 노동정책, 복지정책 등을 융합한 사회안전망(social safety net)을 촘촘하고 튼튼하게 구축하는 데 더 많은 노력을 기울여야 한다.

여섯째, 부족한 주택재원을 가지고 빈곤층의 요구에 가장 잘 부합되는 방향으로 사용하려면 중앙정부와 지방정부의 협조 또는 공조가 필수적이다. 주거복지 프로그램의 예산 및 보조금에 관한 의사결정은 중앙정부 차원에서 이루어지는 경우 판단착오의 문제가 발생할 수 있으며, 지방정부 차원에서는 현명하지 못한 의사결정이 이루어질 수 있다. 따라서 국가는 유연한 주거복지 프로그램을 개발하고, 지방정부에서 적절한 선택을 할 수 있도록 해야 한다. 그리고 지방정부의 정책결정자들은 주민의 욕구, 지역의 특성 등을 감안하여 해당 주거복지 프로그램을 집행할 필요가 있다. 특히 서울시와 같은 광역지방정부는 기초지방정부의 의견 및 여건을 감안하여 정책의 형평성을 유지하려는 노력을 할 필요가 있다.

---

20) 실제로 주거비 보조제도를 시행하고 있는 프랑스, 오스트리아, 덴마크 등은 1980년대 이후에도 거액의 건설 보조금을 통해 공공임대주택을 꾸준히 공급하여 전체 주택재고 대비 15%~25% 수준을 유지하고 있다.

# 제5장 서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안

1. 운영 개선방안
2. 향후 발전방안

# 제 5 장

## 서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안

### 1. 운영 개선방안

#### 1) 지원대상 및 신청자격 개선

<그림 2-7>에서 살펴본 바와 같이 현재 서울형 주택바우처는 일반바우처, 특정바우처, 임시주거바우처로 구분되어 있다. 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 경우에는 일반바우처로 지원하고 있으나, 최저생계비의 120% 초과~150%인 경우에는 사회취약계층에게는 일반바우처로, 주거취약계층에게는 특정바우처로 지원하고 있다. 일반바우처와 특정바우처는 보조금에서 차이가 없으나, 수급기간에서는 차이가 있다. 즉, 일반바우처는 매년 심사를 통해 수급기간을 연장할 수 있으나, 특정바우처는 최장 2년으로 수급기간이 한정되어 있다.

심층면접조사 결과, 최저생계비의 120% 이하이거나 최저생계비의 120% 초과~150%인 사회취약계층인 경우에도 특정바우처를 받고 있는 가구가 있는 등 일선 동주민센터에서는 많은 혼란이 야기되고 있다. 특히 사회취약계층이나 주거취약계층이 아닌 일반 빈곤층은 주택바우처의 혜택을 받을 수 없어 형평성 측면에서 문제점이 노출되고 있다.

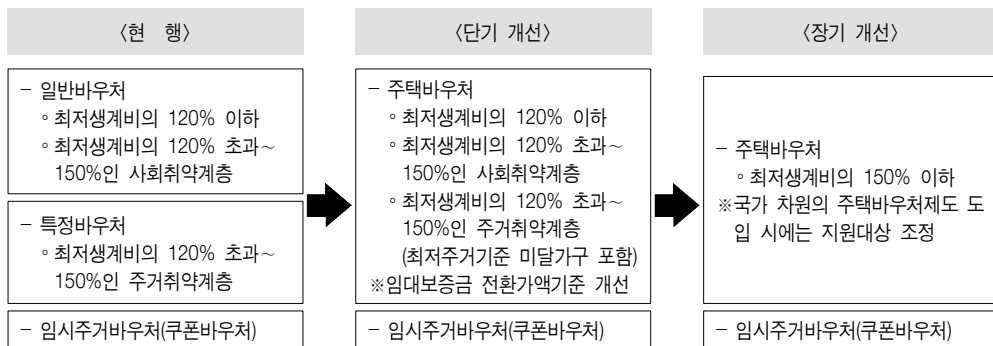
또한 주택보급률이 100%에도 못 미치는 상황에서 뉴타운사업에 의한 재정비촉진구역 201개소 가운데 19개소만이 사업을 완료하였기 때문에, 향후 임대차시장의 가격상승은 필연적이다. 결국 서울시의 단독·다세대주택 밀집지역에 거주하고 있는 저소득가구의 상당수가 임대료부담 상승위험에 노출되어 있다고 할 수 있다. 게다가 특정바우처의 수급기간인 2년 동안에 가구가 매월 추가적인 4.3만원~6.5만원으로 주거곤궁상태를 벗어나기란 거의 불가능한 실정이다<sup>1)</sup>.

1) 행정적으로는 최저생계비의 120% 초과~150%인 주택바우처 수급가구는 행복e음(사회복지통합관리망)으로 관리되고 있지 않기 때문에, 수급기간이 2년인 특정바우처 수급가구를 제대로 관리하기 위해서는 별도의 전산시스템을 구축해야 하는 문제도 있다.



따라서 단기적으로는 일반바우처와 특정바우처를 통합하여 지원자격을 충족하는 가구에 대해서는 매년 심사를 통해 지원 여부를 결정할 필요가 있다. 『서울특별시 사회복지기금조례 시행규칙』에는 일반바우처(월임대료 보조)의 지원대상만 명시되어 있고, 특정바우처나 임시주거바우처의 지원대상은 언급되어 있지 않다. 이러한 점은 향후 주택바우처의 재원이 계속해서 사회복지기금 주거계정을 통해 마련될 경우에 문제의 소지가 될 수 있으므로 서울형 주택바우처제도의 운영개선 과정에서 반드시 고려되어야 할 부분이다.

이와 함께 경매로 인한 퇴거세입자, 재난으로 인해 거처가 없어진 세입자 외에 3개월 이상 연체하여 거주지에서 강제퇴거를 당한 세입자 등에게도 임시주거바우처를 제공할 필요가 있다. 이 경우 가구자활계획을 수립·집행하여 최소 1년~최대 2년 동안 지원하는 것이 필요하다. 대부분의 가구가 생활근거지와 원거리에서 지원받기를 꺼린다는 점에서, 자치구별로 1호 이상의 긴급주거지원을 위한 주택을 마련할 필요가 있다.



〈그림 5-1〉 서울형 주택바우처의 지원대상 개선(안)

장기적으로는 주택바우처의 정책대상을 사회취약계층 및 주거취약계층 여부를 따지지 않고 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하인 가구까지 확대할 필요가 있다. 월세 부담은 가구의 소득 및 자산 수준과 밀접한 관계를 가지고 있다. 따라서 특별하게 사회취약계층이나 주거취약계층이 아니더라도, 소득 및 자산이 적다면 임대료에 대한 보조를 해주는 방향으로 서울형 주택바우처를 계층 내에서 보편화시킬 필요가 있다. 또한 국민기초생활보장 수급자 가운데 주거급여를 받지 못하고 있는 특례수급자는 국민기초생활보장 수급자격을 포기하지 않고도 주택바우처를 지원받을 수 있도록 할 필요가 있다.

## 2) 지원금액 조정

현재 지원되고 있는 서울형 주택바우처는 가구규모에 따라 차등화되어 있지만, 가구규

모에 따라 균등화한 것은 아니다. 따라서 가구규모에 따라 균등화하여 지원금액을 조정할 필요가 있다. 통계청의 2008년 “가계조사(서울)” 원자료를 분석한 결과, 실제 지불임대료와 RIR 20%·25%·30%의 차이는 각각 평균 14.9만원, 10.4만원, 5.8만원으로 나타났다.

〈표 5-1〉 최저생계비의 150% 이하인 가구의 평균가구소득 및 평균임대료

(단위 : 천원)			
평균가구소득	평균임대료 (A)	평균가구소득의 20%~30% (B)	평균임대료와의 차이 (A-B)
914.9	332.4	〈20%〉 183.0	〈20%〉 149.4
		〈25%〉 228.7	〈25%〉 103.7
		〈30%〉 274.5	〈30%〉 57.9

주 : 보조금을 기회비용으로 환산 시에 5년만기 국고채 수익률(연리 5.36%)을 적용함.  
 자료 : 통계청, 2008, 가계조사(서울); 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 시정금리.

이에 따라 가구소득 대비 임대료비율(RIR)을 기준으로 가구규모별로 균등화하여 지원금액을 다시 산정하였다. 그 결과 RIR 20%를 기준으로 하면 지원금액은 9.4만원~20.4만원, RIR 25%를 기준으로 하면 6.6만원~14.2만원, RIR 30%를 기준으로 하면 3.7만원~7.9만원으로 나타났다. 국토해양부의 주택바우처제도 단계별 추진계획(안), 적정한 가구소득 대비 임대료비율, 지원대상 및 신청자격 등을 감안할 때, 소득 대비 임대료비율 25%를 기준으로 하여 보조금을 산정하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단된다. 다시 말해 1-2인가구 6.6만원, 3-4인가구 10.4만원, 5인 이상 가구 14.2만원 정도로 보조액을 상향 조정할 필요가 있다. 따라서 국토해양부의 주택바우처 시범사업 예정연도인 2015년까지 현재의 서울형 주택바우처의 지원금액을 RIR 25% 기준(6.6만원~14.2만원)이 될 때까지 단계적으로 인상할 필요가 있다.

OECD 가구균등화지수	1인가구 0,370	2인가구 0,630	3인가구 0,815	4인가구 1,000	5인가구 1,185	6인가구 1,370
↓						
적 용 가구균등화지수	1-2인가구 0,630		3-4인가구 1,000		5인 이상 가구 1,370	
RIR 20% 기준	9,4만원		14,9만원		20,4만원	
RIR 25% 기준	6,6만원		10,4만원		14,2만원	
RIR 30% 기준	3,7만원		5,8만원		7,9만원	

〈그림 5-2〉 서울형 주택바우처의 지원금액 조정(안)

주택바우처 보조금액을 산정하는 데 있어 영국·미국과 같이 가구별로 산정할 수도 있

을 것이다. 그러나 이러한 방식으로 서울형 주택바우처를 운영할 경우 과도한 행정비용뿐만 아니라 미흡한 전달체계 문제가 대두될 것으로 예상된다. 특히 가구소득을 정확하게 파악하는 시스템의 부재로 인해 영국의 지역주택수당이나 미국의 주택선택바우처처럼 보조금 산정 시에 가구별로 소득수준을 고려하는 것은 어려울 것이다. 게다가 가구의 소득 및 재산과 지불임대료를 기준으로 주거비보조 프로그램을 운영할 경우 적정수준<sup>2)</sup>보다 주거서비스 소비를 더 적게 하는 가구는 주거빈곤층으로 분류되지 않고, 필요 이상으로 많이 소비하는 가구는 주거빈곤층이 되는 문제가 발생할 가능성이 높다. 따라서 사회·경제적 시스템이 잘 갖춰져 주거비보조 프로그램의 형평성을 기할 수 있을 때까지는 현행처럼 빈곤층을 대상으로 하여 가구규모별로 정액으로 지급하는 것이 가장 합리적이라고 판단된다.

### 3) 지원방법 개선

주택바우처에 의한 보조금은 임대료를 지불하는 데에만 사용하는 것이 원칙이라는 점에서, 수혜자 본인보다 집주인에게 지급하는 것이 바람직하다는 의견이 있다. 서울형 주택바우처도 원칙적으로는 주택소유자 명의의 예금계좌에 입금하도록 하고 있다. 그러나 심층 면접조사 결과, 대부분의 수혜가구는 사생활 보호, 임대료 정산의 불편, 책임감 및 재량 확대, 임대료의 인상 가능성을 이유로 집주인보다 세입자에게 지급하기를 희망하고 있다.

현재 서울형 주택바우처는 RIR 20%~25% 기준에 비해 훨씬 모자라는 금액을 지원하고 있다. 그리고 과도한 임대료 부담을 겪는 당사자가 보조금을 직접 수령하여 스스로의 임대료 부담을 낮추도록 해야 하는 것이 수요자 지원의 근본취지라는 점에서, 세입자가 수령하는 것이 바람직할 것이다. 영국은 지역주택수당(LHA)를 도입하면서 임차인에게 직접 주거비를 보조하여 스스로 임대료를 지급하게 함으로써 임차인의 책임감을 제고하고 있다. 미국은 1998년에 임대료증서와 임대료바우처를 통합하여 주택선택바우처 프로그램을 실시하면서부터 쿠폰을 통해 세입자에게 주거비를 직접 지원하고 있다.

최근 주거비 보조제도는 보조금을 받는 임차인의 자기책임을 강조하고, 수요자 지원의 취지를 살리기 위해 세입자에게 직접 임대료를 지원하는 경향이 있다. 집주인에게 보조금을 직접 지급할 경우 민간임대주택의 집주인이 임대료보조 수령자에게 주택을 임대하는 것을 조금이라도 더 촉진할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 보조금을 받는 저소득 임차가구에 대한 낙인효과(stigma effect)가 발생할 수 있고, 임대료의 상승을 유발할 수도 있다. 따

2) 최저주거기준 등 가구의 기본적인 필요를 충족시킬 수 있는 수준을 말한다.

라서 네덜란드와 같이 임차인이 직접 주택수당을 수령할 것인지, 공공이 집주인에게 임대료를 납입해 줄 것인지를 임차인이 직접 선택하도록 할 필요가 있다.

따라서 서울형 주택바우처는 수요자 지원의 취지에 입각하여 임차인에게 지원금을 직접 지급하거나, 수령대상을 선택할 수 있도록 운영하는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면 일선 현장인 동주민센터는 『서울특별시 사회복지기금조례 시행규칙』에서 원칙적으로 집주인에게 임대료를 지원하도록 하고 있음에도 불구하고, 임차인 명의의 통장에 입금하는 경우가 대부분이다. 이는 집주인에게 보조금을 지급하는 경우 대부분의 집주인이 소액을 받기 위해 개인정보를 알려주는 것을 꺼려하고 있으며, 임차인 역시 집주인의 동의서를 받는 데 불편함을 호소하고 있기 때문이다. 하지만 주택을 정기적으로 유지·보수하여 주거서비스의 수준을 높이는 경우에는 집주인에게 지급하는 것을 신중히 검토할 필요도 있다. 그리고 임차인이 악의적으로 임대료를 체납하는 경우에는 보조금을 지원하지 않거나 환수할 필요도 있다.

한편 서울형 주택바우처는 다른 주거복지 프로그램과 마찬가지로 신청주의에 입각하여 월세를 지원하는 제도이기 때문에, 프로그램 홍보와 대상자 발굴 여하에 따라 지원규모가 크게 달라진다. 그러므로 저소득가구 분포율이 높은데도 불구하고 지원세대가 적은 자치구는 인터넷 홈페이지 및 반상회보 또는 소식지 등을 통한 홍보로 월임대료 보조가 확대될 수 있도록 지속적인 노력이 필요하다. 또한 매년 실시하는 차상위계층 일제조사와 병행하여 소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%인 계층도 발굴할 필요가 있다. 자치구 차원에서는 주거복지센터 등의 주택관련 NPO, 사회복지관 등의 복지관련 NGO 등과의 파트너십을 구축하여 대상자를 발굴하는 데 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

#### 4) 임대보증금 전환가액 기준의 변경

서울형 주택바우처를 지원받기 위해서는 임대보증금 전환가액 기준을 만족해야 하는데, 수혜가구의 상당수는 기준 자체를 없애거나 임대료 상승에 맞추어 기준을 변경하기를 원하고 있다. 그리고 이미 소득인정액에 재산을 소득으로 환산하여 계상하고 있고, 소득 및 재산이 증가하지 않았는데도 임대료의 상승으로 보조금을 받지 못한다는 점에서, 임대보증금의 전환가액 기준을 폐지하자는 주장이 있다. 하지만 행복e음 전산망 및 보유자료를 이용하여 가구의 소득 및 재산을 정확하게 파악하기 어렵다는 점에서, 단기적으로는 임대료의 상한선인 임대보증금 전환가액 기준을 유지하는 것이 바람직할 것이다.

하지만 현재 서울형 주택바우처에 적용되는 임대보증금 전환가액 기준은 그 근거가 미약한 상태에서 운영되고 있다. 게다가 차상위계층은 6천만원 이하인데, 소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%인 계층은 7천만원 이하로 되어 있어 소득이 많은 계층에게 오히려 유리하게 되어 있다. 따라서 「주택임대차보호법」에서 우선변제를 받을 임차인의 보증금 상한액(현재 7,500만원) 기준과 연동하여 주택바우처를 운영하는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면 「주택임대차보호법」에서 소액보증금으로 규정하고 있는 금액은 저가주택의 최소기준으로 간주할 수 있기 때문이다<sup>3)</sup>. 「주택임대차보호법」의 소액보증금을 서울형 주택바우처 수급가구의 주택가격(임대료) 제한기준으로 사용하는 것이 가장 적합할 것이다. 단, 임대보증금 전환가액 기준도 지원금액과 마찬가지로 가구규모별로 균등화하는 것이 필요하다. 기준금액의 80%, 100%, 120%를 적용하여 1-2인가구는 6,000만원 한도, 3-4인가구는 7,500만원 한도, 5인 이상 가구는 9,000만원 한도로 제한할 필요가 있다.



〈그림 5-3〉 임대보증금 전환가액 기준의 변경

참고 : 「주택임대차보호법」에서 우선변제를 받을 임차인의 보증금 상한액의 변화추이

(단위 : 만원)

구 분		「주택임대차보호법 시행령」 시행시기				
		1990. 2	1995.10	2001. 9	2008. 8	2010. 7
과밀억제권역	서울시	2,000	3,000	4,000	6,000	7,500
	인천시	2,000	3,000	4,000	6,000	6,500
	서울시·인천시 제외	1,500	2,000	4,000	6,000	6,500
광역시(인천시 제외)		2,000	3,000	3,500	5,000	5,500
안산시·용인시·김포시·광주시		1,500	2,000	3,000	4,000	5,500
기타 지역		1,500	2,000	3,000	4,000	4,000

주 : 인천광역시에서 강화군, 옹진군, 서구 대곡동·블로동·미전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동, 인천경제자유구역 및 남동국가산업단지는 제외함.

한편 현재 임대보증금 전환가액을 산정할 때 보증금에 ‘월세 × 50’을 한 금액을 더하여

3) 소액보증금 이하의 임차인에게 우선변제권을 인정하는 것은 임차인에게 소액보증금이 최소한의 재산이나 다름없기 때문에 다른 담보권자 등의 이익보다 우선하여 보호해 주기 위한 것이다.

계산하고 있는데, 이를 임대차시장의 월세이율<sup>4)</sup>에 맞게 ‘월세 × 100’으로 해야 한다는 의견이 있다. 하지만 향후 (보증부)월세 중심의 임대차시장이 보편화되면 저소득가구의 부담이 커지게 되고, 자산을 많이 형성하지 못한 가구가 월세를 더 많이 부담하고 있다는 점에서, ‘월세 × 50’의 현행 기준을 그대로 유지할 필요가 있다.

## 5) 자활지원 프로그램과 연계

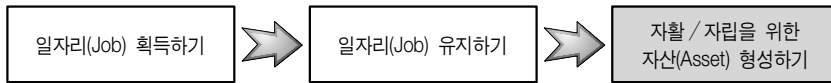
서울형 주택바우처 수혜가구들은 공공임대주택 입주를 가장 많이 희망하고 있다. 그리고 가구의 특성에 따라 일자리 알선, 자녀교육 지원, 상담서비스 제공 등을 원하고 있다.

주택정책을 통해 저소득층의 빈곤문제를 해결하고 경제적으로 자립하도록 하는 데에는 커다란 한계가 있는 것이 사실이다. 따라서 주거안전망을 구축하는 것도 중요하지만, 노동정책·교육정책·복지정책 등을 융합한 사회안전망을 잘 구축하는 것이 더욱 중요하다. 주택바우처 수급가구의 경제적 자활을 위해 그들의 욕구를 반영한다면, 더 많은 편익이 제공되는 공공임대주택을 제공하려는 노력과 함께 사례관리를 통한 자활지원 프로그램을 제공할 필요가 있다. 우선적으로 자활지원 프로그램은 기존에 서울시에서 제공하는 사회복지 프로그램을 활용하거나, 중앙정부의 프로그램을 연계하는 것이 필요하다.

재정적 측면에서도 주택바우처를 가구에게 무기한적으로 지원하기보다는 가구원들에게 일자리를 제공하고 자산을 형성할 수 있는 프로그램들을 함께 실시하여, 수급가구들이 복지지원에서 벗어나 자활·자립할 수 있는 환경을 만들어 주는 것이 바람직하다. 가구의 측면에서 진정한 자활이 실현되기 위해서는 일자리를 획득하고 유지하며, 일정수준 이상의 자산을 형성해야 한다. 따라서 가구 구성원별 맞춤형 일자리정책이 필요하며, 복지 지원을 받을 때보다 일을 할 때 더 많은 혜택을 줄 수 있어야 한다. 그리고 한부모 가구주를 일자리로 유도하는 대신에 자녀에게는 보육·학습서비스를 제공하거나, 고령자에게 적절한 일자리를 제공하는 등의 다양한 세부 프로그램을 설계하여 도입하여야 한다. 또한 소득을 기준으로 일자리 제공 프로그램에 차이를 두기보다는 가구주 연령 및 건강상태, 가구특성 등에 따라 상담서비스를 제공하고, 이에 입각해서 가구가 처한 문제에 대처하려는 노력이 필요하다.

---

4) 한국감정원의 “수도권 월세가격동향조사” 자료를 분석한 결과, 2011년 11월 현재 월세이율은 서울시 0.84%, 인천시 0.94%, 경기도 0.92%로 집계됨. 한국경제신문, 2011년 12월 6일자.



자료 : 박은철, 2010, "자활사업 지원을 위한 서울광역자활센터의 역할", 서울지역자활센터협회 연찬회 (2010.12) 자료.

〈그림 5-4〉 자활의 3가지 단계적 양상

참고 : 서울시의 자활지원관련 주요 프로그램

프로그램	정책대상	프로그램의 내용
서울일자리플러스센터의 취업 및 창업지원	구직자 및 실직자	- 일자리상담, 취업알선, 창업지원 - "구직자도탈케어서비스"를 통해 단계별로 취업능력향상 프로그램 제공 : Job-Care 단계, Training-Care 단계, SOS-Care 단계
노인일자리사업	65세 이상의 노인	- 일반형 일자리 : 1일 3시간~4시간(1주 3일~4일), 7개월 근무, 월 평균 20만원 - 서울형 일자리 : 1일 5시간~6시간(1주 4일~5일), 7개월 근무, 월 평균 60만원
고령자취업알선센터의 취업지원	55세 이상의 구직자	- 자치구별로 1개소씩 설치되어 있고, 취업상담·적응교육·직업알선 등을 제공하며 취업이 될 때까지 사후관리
희망플러스통장	최저생계비의 150% 이하인 저소득층	- 매월 5만원~20만원 저축 시에 동일액을 매칭으로 지원 - 적립액은 주거자금, 창업자금, 본인 및 자녀의 고등교육비로 사용 ※서울시의 꿈나래통장, 보건복지부의 희망키움통장·아동발달지원계좌 등과 병행 불가
꿈나래통장	12세 이하인 자녀가 있는 최저생계비의 150% 이하인 저소득층	- 매월 3만원~10만원 저축 시에 동일액을 매칭으로 지원 - 적립액은 자녀의 교육비로 사용 ※서울시의 희망플러스통장, 보건복지부의 희망키움통장·아동발달지원계좌 등과 병행 불가
금융·재무컨설팅	희망플러스·꿈나래통장, 자활지원사업 참가자	- 3차례의 면담을 통해 가구별 수입·지출·자산·부채진단, 재무목표 수립 등의 절차를 거쳐 가구별 재무계획 설계 - 3년간 라이프코칭(life coaching) 차원의 정기점검
동행프로젝트	초·중·고교에 재학 중인 저소득층 자녀	- 대학생 중심의 자원봉사단에 의한 방과 후 학습지도 - 교과목 보충지도, 보육교실, 특기적성프로그램, 도서관활동, 체험학습 등을 지원
서울형 집수리사업 (S-Habitat)	국민기초생활보장 수급자 차상위계층	- 사회적기업, 자활공동체 및 사업단 등과 협력하여 벽지, 장판, 전기설비, 조명시설, 싱크대, 번기 등의 수리 및 교체 - 호당 100만원 한도 ※사회적기업, 자활공동체 및 사업단에 참여하는 빈곤층에게 일감을 제공하는 효과

서울형 주택바우처 수급가구의 경제적인 어려움을 극복하기 위해서는 일정수준 이상의 향상소득이 있어야 한다. 이를 위해서는 공공부문 차원에서 맞춤형 일자리를 찾아주는 것이 요구되며, 더 나아가 필요한 교육·훈련서비스를 제공해야 할 것이다. 따라서 주택바우처 신청 또는 심사 시에 가구주의 취업 여부 및 일자리 희망 여부를 확인하여, 일자리를 필요로 하는 경우 서울일자리플러스센터 및 고령자취업알선센터 등과 연계하여 일자리를 알선해 줄 필요가 있다.

일자리 외에도 저소득가구가 자산을 형성할 수 있도록 도와주는 것이 필요하다. 주택바우처 수급가구는 대다수가 일반적인 중산층보다 경제적인 기반이 약하고 주거환경도 열악한 편이다. 따라서 주택바우처 등의 수혜기간을 줄이고, 자산을 축적하여 주거의 상향이동을 할 수 있도록 하기 위해서는 희망플러스통장을 통해 지원할 필요가 있다. 이를 위해서는 실제로는 1/3가량이 부정수혜자로 추정되는 희망플러스통장제도의 운영을 정비하여 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하에게 그 혜택이 돌아갈 수 있도록 해야 한다. 그리고 주거자금, 창업자금, 본인 및 자녀의 고등교육비 목적으로만 사용할 수 있도록 되어 있는 현행 제도를 개선하여 자산형성 목적으로도 가입이 가능하도록 할 필요가 있다. 저소득가구는 어려운 형편으로 인하여 소비·지출 및 저축에 대한 관리가 되지 않고 있는 경우가 많을 것이다. 따라서 이러한 가구들에 대한 컨설팅 서비스 제공을 통해서 가구의 재무계획을 세우는 데 도움을 주어야 한다.

주택바우처 수급가구 중에는 이혼이나 사별로 인한 한부모가정이 많다. 이들 가정의 큰 고민거리에는 주거문제 및 일자리문제 외에도 자녀들의 교육문제가 있다. 어려운 경제형편으로 인해 자녀를 학원 등에 보내기가 쉽지 않지만, 자녀교육을 중시하는 사회적 분위기 때문에 가계의 부담을 감수하고서라도 사교육비를 지출하는 경우가 대부분이다. 따라서 이들 가구의 자활지원을 위해서는 자녀를 위한 교육 및 학습에 대한 지원을 할 필요가 있다. 현재 서울시에는 교육청, 초·중·고교, 대학교와 연계하여 실시하는 동행프로젝트가 있는데, 이 프로그램의 범위를 확대할 필요가 있다. 자치구나 동주민센터의 유휴공간을 활용하여 대학생 자원봉사자와의 연계를 통해 저소득가구 자녀들의 교과목 보충지도를 실시할 필요가 있다.

저소득가구가 거주하는 주택의 경우 결로 및 누수로 어려움을 겪는 가구가 많다. 따라서 주택바우처 수급가구에 대해서는 서울형 집수리사업의 우선대상자로 지정하여 관리할 필요가 있다. 또한 바닥공사 등으로 인해 이사가 필요할 시에는 세입자가 원할 경우 임시주거바우처를 지원하는 방안도 고려할 필요가 있다.

최근 주거복지센터의 실무자와 SH공사의 주거복지상담사는 주거빈곤가구를 대상으로 주거안정을 회복하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 이들은 기본적으로 지역사회를 기반으로 하여 네트워크와 자원을 활용하는 방식으로 빈곤층을 지원하고 있다. 인력 및 재원 측면에서 제약이 큰 상황에서도 이러한 접근방식은 상당히 큰 효과를 발휘하고 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 동주민센터를 거점으로 주거복지센터, SH공사 등의 주거복지관련 기관들이 파트너십을 구축하여 주거빈곤층을 지원하는 체제를 구축할 필요가 있다.



## 2. 향후 발전방안

### 1) 공공임대주택 공급과의 균형

현재 서울형 주택바우처는 서울시의 자체예산으로 운영되는 제도이고, 주택정책의 일환이기보다 사회보장정책의 일환으로서 소득보조의 수단으로 운영되는 특징을 보이고 있다. 주거복지에 대한 사회적 관심이 높아지기는 하였으나, 중앙정부의 주택바우처 시범사업의 추진은 불투명하다. 게다가 외국의 사례에서도 보듯이 제도 도입을 위한 시범사업은 장기간이 소요되기 때문에, 국가 차원의 주택바우처제도가 본격적으로 시행되기 위해서는 상당기간을 기다려야 할 것이다. 주택바우처제도는 저소득가구의 주거비(또는 임대료) 지불 능력을 제고하기 위한 것이 주요 목적이다. 그러나 미국의 경우처럼 집주인의 자발적인 주택 개량을 유도하고, 지역적으로 밀집한 빈곤층의 분산을 유도하는 등 주택정책의 일환으로 운영되기도 한다.

하지만 민간임대주택의 재고가 부족한 지역일 경우 주거비보조 프로그램은 주택가격(임대료)을 상승시킬 위험성이 높아 주택정책의 일환으로 운영하기에는 문제가 있다. 2010년 현재 서울의 주택보급률은 97.0%로 100%에 미달한 상태이고, 소득 대비 주택가격도 10배 정도로 가구소득에 비해 주택가격이 매우 높은 상태이다. 따라서 주택정책의 일환으로 주거비 보조를 실시하기에는 많은 한계가 있다. 또한 영국·미국 등의 선진국과 비교했을 때 보조금액이 매우 적은 서울형 주택바우처는 주택품질의 향상을 유도하거나, 주택선택의 폭을 확대시키거나, 주거의 상향이동을 촉진하는 등의 주택정책으로 활용하기에는 무리가 있다.

그러므로 주거비보조 프로그램을 대폭 확대하기보다는 주택가격을 하락시키는 효과를 거둘 수 있고, 수혜자편익이 가장 큰 주거복지정책인 공공임대주택의 공급을 확대하는 것이 현실적으로 더욱 필요하다고 판단된다. 서울특별시는 2005년과 2011년 「서울주택종합계획」에서 전체 주택재고의 10%까지 공공임대주택을 공급하겠다고 천명한 바 있다. 하지만 서울시의 공공임대주택 비율은 가구수 기준 주택수에 비해 2005년 3.8%, 2010년 4.8%에 머무르고 있어, 전반적으로 임대료를 안정시키는 효과가 적은 것으로 생각된다.

따라서 저소득층 주거복지를 향상시키기 위해서는 주택재고의 10% 내외까지 공공임대주택 재고를 우선적으로 확보하는 것이 필요하며, 그 이전까지는 주택바우처 등의 주거비보조 프로그램은 보완적 정책수단으로 활용할 필요가 있다. 즉, 「국민기초생활보장법」상의 주거급여 수급가구와 공공임대주택 거주가구를 제외한 저소득층을 대상으로 하여 공공임

대주택 프로그램의 보완적 정책수단으로 서울형 주택바우처를 운영해야 할 것이다. 그리고 서울형 주택바우처의 대상은 공공임대주택 공급과 보조를 맞추어 점진적으로 확대할 필요가 있다. 과거 유럽, 미국 등의 선진국은 주택수당이나 주택바우처 프로그램을 도입하면서 공공임대주택 프로그램을 축소한 경험이 있다. 하지만 최근 덴마크, 오스트리아 등 유럽의 일부 국가들은 공공임대주택 재고가 20% 정도에 달함에도 불구하고, 공급을 확대하는 정책을 펴고 있다.

참고 : 주거복지 프로그램의 지원대상 및 수준

프로그램		지원대상	임대료 및 지원수준
공공임대주택	영구임대	- 국민기초생활보장 수급자, 국가유공자, 법정모·부자가정, 장애인 등 - 청약저축가입자	- 보증금 250만원~550만원 - 월임대료 5.5만원~8.5만원
	50년 공공임대 (재개발임대 포함)	- 국가유공자, 장애인, 철거민 등 - 청약저축가입자	- 보증금 450만원~2,350만원 - 월임대료 6.0만원~28.0만원
	국민임대	- 도시근로자가구 월평균소득의 50%/70% 이하 가구 - 청약저축가입자	- 보증금 2,000만원~4,000만원 - 월임대료 10.0만원~20.0만원
	장기전세 (서울시의 SHift)	- 도시근로자가구 월평균소득의 70%/150%/180% 이하 가구	- 시세의 60%~80%
	매입임대·전세임대	- 국민기초생활보장 수급자, 국가유공자, 장애인 등 - 청약저축가입자	- 보증금 300만원~400만원 - 월임대료 8.0만원~12.0만원
주거비지원	저소득가구 전세자금 융자	- 전세보증금 7,000만원 이하인 무주택세대주	- 보증금의 70%, 연리 2.0% (평균 3,363만원)
	근로자·서민 전세자금 융자	- 연소득 3,000만원 이하인 근로자·서민	- 보증금의 70%, 연리 4.5% (평균 2,648만원)
	주거급여	- 국민기초생활보장 수급자	- 최저생계비의 17.2% (매월 8.5만원~31.3만원)
	임대보증금 융자 (서울시)	- 최저생계비의 150% 이하인 공공임대주택 입주가구	- 보증금의 70%, 연리 2.0%
	주택바우처 (서울시)	- 최저생계비의 120%/150% 이하 가구 - 영구임대주택 대기자, 철거세입자, 영구임대주택 자격상실 퇴거자 등	- 매월 4.3만원~6.5만원

향후 공공임대주택의 재고량이 전체 주택재고의 10% 정도가 되어 민간부문 임대주택시장의 임대료를 안정시키는 역할을 할 수 있을 때까지, 주거비보조 프로그램은 정책대상을 빈곤층으로 한정하여 소득보조의 일환으로 운영하는 것이 바람직하다. 장기적으로 공공임대주택의 재고를 일정수준 이상 확충하고 난 이후에, 서울형 주택바우처의 보조액을 임대료 부담의 적정선(RIR 20%~25%)까지 완화시킬 수 있을 정도로 높일 필요가 있다. 이후에 정책대상도 확대하여 소득 3분위 또는 4분위의 주거복지 정책대상자가 공공임대주택과 주거비보조를 선택하여 수혜를 받는 것이 가능하도록 안전망을 구축할 필요가 있다.

## 2) 정책수요 및 소요예산 추정

서울형 주택바우처 지원대상 개선(안) 및 지원금액 조정(안)에 따라 정책수요를 추정하였다. 우선, 통계청의 2005년 “인구주택총조사”를 분석하여 자가소유율(서울 50.4%)을 기준으로 통계청의 2008년 “가계조사(서울)” 원자료의 주택소유율(52.3%)을 보정하여 자가가구와 차가가구의 비율을 구하였다. 그리고 자가가구와 차가가구를 다시 소득인정액 기준으로 최저생계비 이하, 최저생계비의 120% 및 150% 이하로 나누었다. 그 결과 차가가구 가운데 최저생계비 이하는 16.9만가구, 최저생계비의 120% 이하는 23.0만가구, 최저생계비의 150% 이하는 33.8만가구로 추정된다. 그리고 소득인정액에 따른 기준별로 이종권 외 2인(2008)의 연구를 이용하여 공공임대주택 입주가구와 공공임대를 제외한 차가가구를 점유 형태에 따라 계상하였다.

〈표 5-2〉 서울형 주택바우처의 정책수요 추정

(단위 : 만가구)

구 분	최저생계비 이하	최저생계비의 120% 이하	최저생계비의 150% 이하
전체가구	17.75	25.54	42.31
자가가구	0.86	2.52	8.53
차가가구	16.89	23.02	33.78
공공임대주택 입주가구	2.86	3.89	5.71
공공임대를 제외한 차가가구	① 월세 / 사글세	5.44	7.63
	② 전세가구	8.60	11.49
국민기초생활보장 수급가구	③ 민간 월세 / 사글세	4.69	4.69
	④ 민간 전세	2.09	2.09
정책대상 규모 1 : 월세 / 사글세 (=①-③)	0.75	2.95	7.35
정책대상 규모 2 : 전세 50% 포함 (= (①-③) + ((②-④) × 50%))	4.00	7.65	14.32
정책대상 규모 3 : 전세 100% 포함 (= (①-③) + (②-④))	7.26	12.35	21.29

주 : 1) 최저생계비별 차가가구의 구성은 통계청(2008)의 “가계조사(서울)” 원자료를 분석하여 2010년 서울시의 가구수에 따라 배분함.

2) 최저생계비 이하 자가가구는 국민기초생활보장 수급 자가가구수의 2배라고 가정함.

3) 공공임대주택 입주가구수는 이종권 외 2인(2008)의 국민임대주택 입주자 소득분포 자료를 사용하여 계상함.

4) 공공임대주택 입주가구 중 75%는 월세, 25%는 전세라고 가정함.

5) 정책대상 규모 중 전세 50% 포함은 수급자 및 공공임대주택 입주가구를 제외한 전세가구를 기준으로 산정함.

자료 : 이종권 외 2인, 2008, 「국민임대주택의 사회경제적 파급효과 분석」, 주택도시연구원, p.180; 보건복지부, 2009, 「2008년 도 국민기초생활보장 수급자 현황」.

이들 자료를 이용하여 서울형 주택바우처의 정책수요를 추정한 결과, 지원대상을 월세 및 사글세 거주가구로 한정할 경우에 최저생계비 이하는 0.8만가구, 최저생계비의 120% 이

하는 3.0만가구, 최저생계비의 150% 이하는 7.4만가구로 추산된다. 주택바우처의 정책대상을 월세·사글세뿐만 아니라 전세가구의 50%까지만 포함시킬 경우에는 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구는 4.0만가구, 최저생계비의 120% 이하인 가구는 7.7만가구, 최저생계비의 150% 이하인 가구는 14.3만가구로 추정된다.

따라서 전세의 월세로의 전환현상 등을 고려할 때, 서울형 주택바우처의 정책수요는 최소 3.0만가구에서 최대 7.4만가구 정도로 추산할 수 있다. 만약 국토해양부의 주택바우처 도입(안)대로 전세 거주가구도 포함시킬 경우에는 최소 7.7만가구에서 최대 21.3만가구로 급증할 수도 있다. 하지만 공공임대주택을 지속적으로 공급할 경우 향후 주택바우처의 정책수요는 절반 정도로 크게 떨어질 가능성이 높다. 전세의 50%가 월세로 전환되더라도, 공공임대주택이 계획대로 공급될 경우 2020년 주택바우처 정책수요는 3만가구~4만가구 정도로 전망된다.

〈표 5-3〉 서울시의 공공임대주택 공급계획

(단위 : 만호)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공급량	-	0,7	1,7	2,0	1,5	2,9	3,2	2,8	2,7	1,2	1,2
재고량	16,5	17,2	18,9	20,9	22,4	25,3	28,5	31,3	34,0	35,2	36,4

자료 : 서울특별시, 2011, 「2020 서울주택종합계획 보고서」, p.82.

서울형 주택바우처의 소요예산은 국가 차원의 주택바우처제도와 가구당 월평균 보조액의 수준에 따라 크게 달라질 수 있다. 따라서 이 연구에서는 2016년부터 국가 차원의 주택바우처제도가 본격적으로 시행되고, 이때 서울시는 주택바우처 예산의 50%를 부담하는 것으로 가정하였다. 그리고 가구당 월평균 보조액은 10만원까지 점진적으로 상향조정하는 것으로 가정하였다. 국가 차원의 주택바우처제도를 시행하는 데 있어 예상 소요예산 등을 살펴볼 때 정책대상은 달라질 여지가 충분히 있다. 그러나 신청주의를 토대로 하여 제도를 시행할 것이 틀림없고, 가구당 평균 보조액이나 서울시의 매칭비율 등은 달라지지 않을 가능성이 크다.

서울형 주택바우처의 소요예산을 추정된 결과 2012년~2015년에는 연간 66억원에서 210억원으로 크게 늘어날 것으로 추정된다. 그러나 국가 차원의 주택바우처제도가 본격적으로 시행되면 연간 120억원~180억원 정도의 예산이 소요될 것이다. 따라서 서울시 사회복지기금 “주거지원계정”의 일반회계출연금을 매년 100억원~200억원씩 출연하여 향후의 주거비보조 수요 증가에 대비할 필요가 있다.

〈표 5-4〉 서울형 주택바우처의 소요예산 추정

(단위 : 만가구, 만원, 억원)

구 분	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'12~'20
수급가구	1.00	1.25	1.50	1.75	2.00	2.25	2.50	2.75	3.00	-
월평균 보조액	5.5	7.0	8.5	10.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	-
소요예산	66	105	153	210	120	135	150	165	180	1,284

주 : 1) 2016년부터 국가 차원의 주택바우처제도가 본격적으로 시행되고, 이때 서울시는 주택바우처 예산의 50%를 부담하는 것으로 가정함.

2) 가구당 월평균 보조액은 10만원까지 점진적으로 상향조정하는 것으로 가정함.

### 3) 국가 차원의 주택바우처 도입 시 발전방안

국가 차원의 주택바우처는 기획재정부와 국토해양부의 협의에 따라 2015년에 시범사업을 실시할 것이 유력한 상태이다. 그리고 외국의 사례에서도 보듯이 시범사업은 3년 내외의 기간 동안 실시될 것이다. 중앙정부의 주택바우처는 쿠폰이나 증서 등을 통해 저소득층에게 보조금을 직접적으로 제공하는 명시적 바우처로 운영될 가능성이 높다. 하지만 이러한 명시적 바우처는 미국의 사례에서 보듯이 바우처의 환류과정에서 과도한 행정비용이 발생할 수 있어, 수급대상 저소득가구에 직접 현금으로 지급하는 묵시적 바우처로 운영될 가능성도 배제할 수 없다. 특히 명시적 바우처로 운영될 경우 가구당 보조액 자체가 낮으면, 효과성 측면에서 많은 문제점이 대두될 것이다. 따라서 유럽의 주택수당처럼 소득보조의 성격으로 운영하는 것이 타당할 것이다.

서울형 주택바우처의 운영과 <표 2-14>의 중앙정부의 주택바우처 대상자 선정기준(안)을 비교할 때, 국토해양부의 (안)처럼 재산의 소득환산액과 임차보증금의 자산으로 계상 등을 제외하여 운영하면 정책대상자가 현재보다 2배~3배 정도 증가할 것으로 예상된다. 이러한 경우 선진국의 사례에서 보듯이 주택바우처를 20년~30년 이상 운영한다면 오히려 공공임대주택을 공급하는 것보다 효율성이 떨어질 가능성이 크다. 그리고 국민기초생활보장제도를 운영하면서 수급대상자 선정과 관련한 행정기법 및 체계를 제대로 활용하지 못하여 별도의 운영·관리시스템을 마련해야 하는 부담이 발생할 것이다. 따라서 그동안 서울시가 서울형 주택바우처를 운영하면서 터득한 노하우를 국토해양부에 적극 건의·협의를 할 필요가 있다. 특히 수혜가구의 선정과 행정비용의 절약 측면에서 많은 조율이 필요할 것이다.

또한 기존의 행복e음 자료 구축 시에 소득인정액이 최저생계비의 120% 초과~150%인

계층을 추가시키는 등 기존의 사회복지시스템을 적극적으로 활용하는 것이 요구된다. 주택바우처관련 업무를 선진국처럼 전담공무원이 담당할 경우 운영비용이 크게 증가할 수 있으므로, 서울형 주택바우처처럼 동주민센터의 사회복지전담공무원이 처리하는 것이 바람직하다. 최근 복지업무의 증가로 인해 일선 사회복지전담공무원의 업무부담이 과중되고 있고, 특히 전통적인 사회복지업무 외의 주거·문화복지 등은 기피업무로 대두되고 있다는 점에서, 인력 확충이 필요하다. 또한 현재 주택바우처 신청·수급자의 관리가 행복e음으로 처리되지 않고 있는데, 최소한 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하인 계층이 수혜자인 복지서비스는 행복e음으로 관리할 수 있도록 할 필요가 있다. 장기적으로는 지방정부에서 복지확대 차원에서 실시하는 사업들을 보건복지부의 행복e음 시스템과 연동시켜, 복지서비스 제공 시에 우려되는 중복수혜를 최소화시키고 수혜자에 대한 체계적인 관리가 가능하도록 시스템을 구축해야 할 것이다.

그리고 각종 공공기관에서 실시하는 주택개량사업, 집수리사업, S-Habitat 등과 주거비보조 프로그램을 연계하여 주택의 품질을 높이도록 노력해야 한다. 서울형 주택바우처뿐만 아니라 국가 차원의 주택바우처에서도 고려되고 있지 않은 부분인 주택의 설비·구조·성능 및 환경기준의 최저선을 마련할 필요가 있다. 「주택법」상의 최저주거기준에서도 이들 기준은 추상적으로 설정되어 있는데, 이를 구체적으로 설정할 필요가 있다. 심층면접조사 결과에서 보듯이 상당수의 저소득 임차가구들은 주거면적이나 방수보다는 설비·구조·성능 및 환경기준에 미달하는 주택에 거주하고 있다. 따라서 이들 기준에 대한 최저선을 설정하고, 주택바우처 수급가구가 거주하고 있는 주택이 최저기준에 미달할 경우에 주택개량사업, 집수리사업, S-Habitat 등으로 주택의 품질을 향상시키도록 해야 한다. 결국 주거선택의 폭을 넓힐 수 있을 정도의 보조금액을 책정·지원하기 위해서는 재정적인 부담이 크므로, 주택의 품질을 향상시킬 수 있도록 주택개량 프로그램과 병행하여 패키지 프로그램으로 제공할 필요가 있다.

장기적으로는 실제임대료를 기준으로 운영하기보다 적정임대료와 광열비 등이 포함된 주거비를 기준으로 주택바우처제도를 운영할 필요가 있다. 가구규모, 주택유형, 거주지역 등에 따라 소득 3·4분위가 지불하고 있는 평균임대료 등을 기준으로 하여 적정임대료를 설정한 다음, 이에 따라 주택바우처를 지불하는 체제로 개편할 필요가 있다. 또한 에너지가격의 상승에 따라 에너지빈곤(fuel poverty) 계층이 증가하고 있다는 점에서, 에너지 사용비용을 포함시켜 주거비보조 프로그램을 운영할 필요도 있다. 영국에서는 「따뜻한 가정 및 에너지보전법(Warm Homes and Energy Conservation Act)」에 근거하여 2001년부터 “2016년 에

너지빈곤 제로화”를 목표로 에너지빈곤전략을 수립·집행하고 있는데, 오히려 에너지빈곤 가구가 2003년 5.9%에서 2009년 18.4%로 증가하였다. 따라서 우리나라도 에너지빈곤에 대한 대처수단으로 주택바우처제도와 주택단열지원사업(Weatherization Assistance Program)을 활용하는 방안을 적극 모색해야 한다.

현재 공공임대주택과 주거비지원 프로그램 간에 수혜자편익 수준의 격차가 상당히 큰 것으로 나타났다. 따라서 향후 주거비지원 프로그램의 지원수준을 높여 수혜자편익의 격차를 축소하려는 노력이 필요하다. 특히 주거비지원 프로그램의 경우 서울형 주택바우처보다 국민주택기금의 전세자금 용자가 수혜자편익이 더 큰 것으로 나타났다. 따라서 저소득 전세가구의 경우에는 국민주택기금의 전세자금 용자를 더욱 편리하게 사용할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

〈표 5-5〉 주거복지 프로그램별 수혜자편익

주거복지 프로그램		임대료 / 용자금 / 보조금	수혜자편익(만원/년)
공공 임대 주택	영구임대	10.4만원/월	515.2
	50년 공공임대(재개발임대 포함)	28.8만원/월	540.3
	국민임대	40.2만원/월	550.6
	장기전세(서울시의 SHift)	114.8만원/월	590.3
	매입임대·전세임대	12.9만원/월	582.6
주거비 지원	저소득가구 전세자금 용자	평균 3,363만원	223.3
	근로자·서민 전세자금 용자	평균 2,648만원	109.6
	주거급여	19.9만원/월	238.8
	임대보증금 용자(서울시)	평균 600만원	39.8
	주택바우처(서울시)	5.4만원/월	64.8

주 : 1) 공공임대주택의 경우 보증금을 월세로 전환하였고, 전용 26㎡~80㎡를 기준으로 하여 분석함. 영구임대주택 26㎡, 50년 공공임대주택 36㎡, 국민임대주택 42㎡, 장기전세주택(SHift) 80㎡, 매입임대·전세임대 45㎡임.  
 2) 대출금리(8.64%)는 시중은행 15곳의 일반신용대출 평균금리를 사용함(전국은행연합회, 2011년 12월 기준).

# 참 고 문 헌





## 참고문헌

---

- 건설교통부, 2004, 「임대료보조제도 확대도입방안 연구」.
- 건설교통부, 2007, 「주택바우처 제도 도입방안 연구 I」.
- 국토해양부·주거환경연구원, 2010, 「주택바우처 모델구축 연구」.
- 국토해양부·주택도시연구원, 2008, 「주택바우처 제도 도입방안 연구II」.
- 김 진, 2007, “바우처 제도의 이해와 현황: 복지와 선택을 중심으로”, 한국조세연구원, 『재정포럼』, 제131호.
- 김윤이, 2011, “임대료 연체가구 지원을 위한 정책 개선과제”, 전국주거복지센터협의회, 『취약계층 주거복지 통합지원사업 주거복지정책 토론회』 자료집
- 박병현 외 2인, 2010, “미국의 저소득층을 위한 주거보조제도와 가족자활프로그램 분석 : 우리나라 주거복지정책에 대한 시사점을 중심으로”, 한국사회복지정책학회, 『사회복지정책』, 제37권 제4호.
- 박신영 외 2인, 2010, 「영구임대단지내 입주민의 자활지원방안 연구」, 토지주택연구원.
- 박은철, 2009, “공공임대주택 단지의 커뮤니티 활성화방안”, 주거복지 컨퍼런스 조직위원회, 『제1회 주거복지 컨퍼런스』 자료집.
- 박은철·이주현, 2010, 「서울형 주거복지 프로그램 운영 개선방안」, 서울시정개발연구원.
- 보건복지부, 2009, 「2008년도 국민기초생활보장 수급자 현황」.
- 보건복지부, 2011, 「2011년 국민기초생활보장사업 안내」.
- 서울특별시, 2005, 「2003-2012 서울주택종합계획」.
- 서울특별시, 2011, 「2020 서울주택종합계획 보고서」.
- 서종균, 2011, “주거비 보조 제도의 쟁점”, 한국도시연구소, 『주거복지의 새로운 패러다임』.
- 이종권 외 2인, 2008, 「국민임대주택의 사회경제적 파급효과 분석」, 주택도시연구원.
- 이태진 외 4인, 2010, 「주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : 국민기초생활보장제도 주거급여 시행 10년」, 한국보건사회연구원.
- 장영희·박은철, 2005, 「가구특성별 주거복지정책 연계체계 구축방안 연구」, 서울시정개발연구원.
- 진미윤 외 2인, 2009, “주택 바우처 제도 도입과 실행을 위한 준비 과제”, 『HURI FOCUS』, 제35호, 주택도시연구원.

- 진상현·박은철, 2009, 『저소득가구의 에너지 소비실태 조사·분석』, 서울시정개발연구원.
- 천현숙 외 4인, 2010, 『주거안전망 구축방안 연구: 장기공공임대 입주자 삶의 질 향상을 위한 정책방향』, 국토연구원.
- 최성은·최석준, 2007, 『바우처 제도의 효과제고를 위한 평가방안』, 한국보건사회연구원.
- 하성규, 2004, 『주택정책론』, 서울: 박영사.
- 현대경제연구원, 2011, 『하우스푸어의 구조적 특성』.
- 駒井正晶, 2005, “住宅バウチャー：アメリカの経験に学ぶ”, 『総合政策学ワーキングペーパーシリーズ』, No.73.
- 海老塚良吉, 2010, “イギリスの住宅給付一家賃補助の歴史と現況－”, 『月間住宅着工統計』, 建設物価調査会, 2010年 8月号.
- Anthony, J., 2005, “Family Self-Sufficiency Programs: An Evaluation of Program Benefits and Factors Affecting Participants’ Success”, *Urban Affairs Review*, Vol.41, No.1.
- Apgar, W., Jr., 1990, “Which housing policy is best?”, *Housing Policy Debate*, Vol.1(1).
- Center on Budget and Policy Priorities, 2011, *Federak Rental Assiatance Facts(National)*, May 4, 2011.
- Chicago Housing Authority, 2011, *Chicago Housing Authority Housing Choice Voucher Program Administrative Plan*.
- Department for Communities and Local Government, 2010, *Housing and Planning Statistics*.
- Department for Work and Pensions, 2011, *Housing Benefit & Council Tax Benefit Summary Statistics: June 2011*.
- Department for Work and Pensions, 2011, *Local Housing Allowance Guidance Manual*.
- Department of Energy & Climate Change, 2011, *Trend in Fuel Poverty England: 2003 to 2009*.
- Department of Housing and Urban Development, 2001, *Housing Choice Voucher Program Guidebook*.
- Fenton, A., 2010, *Housing Benefit reform and the spatial segregation of low-income households in London*, Cambridge Centre for Housing & Planning Research.
- Galvez, M. M., 2010, “What Do We Know About Housing Choice Voucher Program Location Outcomes?”, What Works Collaborative, *Building Knowledge & Sharing Solutions for Housing & Urban Policy*.
- Hoekstra, J., 2003, “Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen’s Typology”, *Housing, Theory and Society*, Vol.20, No.2.

- Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2011, *America's Rental Housing: Meeting Challenges, Building on Opportunities*.
- Kemp, P. A., 1997, *A Comparative Study of Housing Allowances*, Department of Social Security.
- Kemp, P. A., 2007, "Housing Benefit in Britain: a troubled history and uncertain future", in Kemp, P. A., *Housing Allowances in Comparative Perspective*, Bristol: The Policy Press.
- Lee, V., 2003, *Rental Subsidy*, Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat.
- McClure, K., 2008, "Housing Vouchers versus Housing Production: Assessing Long-Term Costs", *Housing Policy Debate*, Vol.9(2).
- Murie, A., 2008, "Social housing privatisation in England", in Scanlon, K. & Whitehead, C., *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*, London School of Economics and Political Science.
- O'Sullivan, A., 1996, *Urban Economics*, Boston: Irwin/McGraw-Hill.
- Olsen, E. O., 2003, "Housing Programs for Low-Income Households", in Moffitt, R. A., *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, Chicago: University of Chicago Press.
- Orlebeke, C. J., 2000, "The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949 to 1999", *Housing Policy Debate*, Vol.11(2).
- Sard, B., 2001, *The Family Self-Sufficiency Program: HUD's Best Kept Secret for Promoting Employment and Asset Growth*, Center on Budget and Policy Priorities.
- Scanlon, K. & Whitehead, C., 2007, *Social Housing in Europe*, London: LSE London.
- Shelter, 2011, *Shelter advice booklet: Housing benefit*.
- Stephens, M., Elsinga, M. and Knorr-Siedow, T., 2008, "The privatisation of social housing: Three different pathway, in Scanlon, K. & Whitehead, C., *Social Housing in Europe II*, London: LSE London.
- Wilson, W., 2011, *Local Housing Allowance and the Reform of Housing Benefit*, House of Commons of the United Kingdom.

# 부 부



**부록 : 서울형 주택바우처의 수혜가구조사 체크리스트**

현 재 수 혜	① 일반바우처	② 특정바우처	③ 임시주거바우처
응답자 성 명			
응답자 연락처	유선전화 :	휴대전화 :	
응답자 주 소	( ) 구 ( ) 동 ( )		
면 접 일 시	2011년 월 일 시 분 ~ 시 분 (총 분간)		

**주거현황**

1. 주택유형은?

- |           |         |                |
|-----------|---------|----------------|
| ① 단독주택    | ② 다가구주택 | ③ 아파트          |
| ④ 연립주택    | ⑤ 다세대주택 | ⑥ 비주거용 건물 내 주택 |
| ⑦ 기 타 ( ) |         |                |

2. 주택의 층고는?

- |         |          |       |
|---------|----------|-------|
| ① (반)지하 | ② 지상( 층) | ③ 옥 탑 |
|---------|----------|-------|

3. 주택의 점유형태는?

- |           |          |            |
|-----------|----------|------------|
| ① 전 세     | ② 보증부 월세 | ③ 월세 / 사글세 |
| ④ 기 타 ( ) |          |            |

4. 방(침실) / 부엌 / 화장실 및 목욕시설에 관하여 ...

1) 주택 사용면적	( )m <sup>2</sup>
2) 방(침실)수 : 취침이 가능한 모든 방수	( )개
3) 상·하수도시설이 완비된 전용 입식부엌	① 있 음    ② 없 음
4) 상·하수도시설이 완비된 전용 수세식화장실 및 목욕시설	① 있 음    ② 없 음

5. 방(침실) / 부엌 / 화장실 및 목욕시설의 개·보수 필요성은?

1) 방(침실)	① 개·보수 필요함	② 개·보수 필요 없음
2) 부 엌	① 개·보수 필요함	② 개·보수 필요 없음
3) 화장실 및 목욕시설	① 개·보수 필요함	② 개·보수 필요 없음

6. 주택의 임대조건은?

1) 임대기간 (거주기간) (     )년 <(     )년>	2) 보증금 (             )만원	3) 월임대료 (             )만원
---------------------------------------	-----------------------------	------------------------------

7. 지난 1년 동안 월임대료를 연체한 횟수 및 이유는?

1) 연체횟수 : (             )회
2) 연체이유   

**주택바우처(월임대료 보조)**

8. 주택바우처 수혜자격은?

1) 일반바우처	① 최저생계비의 120% 이하 ② 최저생계비의 150% 이하(             )
2) 특정바우처	(             )
3) 임시주거바우처	(             )

9. 주택바우처(월임대료 보조)의 적정 보조금액은?

1) 적정금액 : (             )만원
2) 응답이유   

10. 주택바우처(월임대료 보조)의 지급방식은?

1) 현행방식 : ① 세입자                     ② 가옥주
2) 개 선 점   

11. 주택바우처(월임대료 보조)의 신청경로는?

1) 신청경로
2) 개선점

12. 주택바우처(월임대료 보조)의 신청·심사·수령과정은?

1) 현행과정
2) 개선점

13. 바람직한 자산 및 보증금관련 주택바우처 선정기준은?

1) 바람직한 선정기준 ① 현행처럼 소득인정액(소득+자산) 기준 적용 (서울시) ② 일정한 소득 및 자산 한도액으로 기준 적용 (국토해양부)
2) 응답이유
2) 전환보증금 한도액 기준 적용(서울시) 및 보증금의 자산 제외(국토해양부) 여부에 대한 의견

14. 주택바우처(월임대료 보조)의 적정 지원기간은?

구 분	현행 제도	수혜기간	적정기간
1) 일반바우처 (월임대료 보조)	제한 없음 (심사 후 연장)	( )개월	( )개월
2) 특정바우처	24개월	( )개월	( )개월
3) 임시주거바우처	6개월	( )개월	( )개월

15. 자활프로그램과의 연계 필요성은?

1) 프로그램(자활공동체, 사회적기업, 희망플러스통장, 공공임대주택, 기타 희망정책)
2) 응답이유

16. 주택바우처(월임대료 보조)의 개선점은?

1) 개 선 점
2) 응답이유

**가구특성**

17. 가구의 자산·부채는? (모든 가구원의 자산·부채 합산)

1) 부 동 산 ( )만원	2) 금융자산 ( )만원
3) 기타자산 ( )만원	4) 부 채 ( )만원



18. 동거 가구원에 관하여 ...

No.	가구주와의 관 계	성 별	출생연도	직 업	월평균소득 (만원)	등록장애인 여 부
1	가구주					
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						

19. 기타 가구특성

# 영문 요약 (Abstract)



# A Study on Rent Subsidy Program of Seoul Metropolitan Government

Eun-Cheol Park · Keun-Sang Oh

The Seoul Metropolitan Government has been operating the rent subsidy program to support the poor bearing housing expenditure only on its own budget since 2002. This program was renamed as *Seoul Housing Voucher Program* in 2010, with its program target extending to housing-disadvantaged class. In June, 2011 5.3 thousand households were being subsidized by the government and the amount of the subsidy per household ranged from 43,000 won to 65,000 won every month.

In the decade of the 2000s there was a very clear change that Korean unique type of housing lease, *Jeonse* decreased and monthly rent contracts with security deposit reversely increased. Especially, after the global financial crisis in 2008, stable housing prices and low interest rates led to the rapid change from *Jeonse* to monthly rent contracts with security deposit. The number of the rent poor, who usually pay more than 25 percent of their income as their rents, are expected to grow consistently.

The purpose of this study is to propose how to improve the operation of the rent subsidy program of the Seoul Metropolitan Government and how to develop it from a strategic and long-term perspective.

The suggestions for the improvement on its operation are followed as:

First, the program target extends to households whose adjusted incomes are 150 percent of the minimum cost of living and less in order to mitigate some burden on the poor of housing expenditure.

Second, taking 25 percent of the rent-to-income ratio(RIR) into account, the level of subsidy for each household is set as high as 66,000 won for single-person or two-person household, 104,000 won for three-person or four-person household and 142,000 won for five-person or more household.

Third, the subsidy is paid to tenants to ensure their privacy protection and self-responsibility

and so on.

Fourth, the limit of the rent-converted security deposit value is set at 60 million won for single-person or two-person household, at 75 million won for three-person or four-person household and at 90 million won for five-person or more household.

Fifth, by combining the rent subsidy program with some self-sufficiency programs of Seoul and the central government, the development of the strategy is promoted to assist participants in the housing voucher program to become self-sufficient, that is, not dependent on welfare assistance. The system for supporting families in housing-poverty is established in this regard, hence the partnership is developed among housing welfare agents including Housing Welfare Service Centers and SH Corporation, centering around local community service centers.

The suggestions for the strategic and long-term scheme to develop the rent subsidy program are followed as:

First, the program needs to serve as income support, so its target should be confined to the poor until the number of public rental housing reaches 10 percent of total housing stock in Seoul.

Second, the recipients of rent subsidies from this program gradually need to increase until 2020 considering the program demand of about 30 thousand households. To achieve this, Seoul necessarily tries to accumulate lots of funds in the Housing Supporting Account of the Social Welfare Fund by paying in the account some amount ranging from 10 billion won to 20 billion won every year.

Third, in terms of the implementation of the nationwide housing voucher program the Seoul Metropolitan Government ought to provide advice and cooperation for the central government. Seoul also needs to develop its own rent subsidy program to improve the housing quality and to cope with the fuel poverty.

# **Table of Contents**

## *Chapter 1 Introduction*

1. Research Background and Purpose
2. Research Flow and Method

## *Chapter 2 The Change of Housing Market and the Rent Subsidy Program in Seoul*

1. The Change and Prospect of Housing Market
2. The Definition and Effect of the Rent Subsidy Program
3. The Circumstances of the Rent Subsidy Program in Seoul
4. The Housing Voucher Program of the Central Government

## *Chapter 3 The Performance of the Rent Subsidy Program in Seoul*

1. Survey Design
2. The Characteristics of Households and Housing Conditions
3. The Operation of the Rent Subsidy Program in Seoul
4. Hoped-for Self-Sufficient Programs
5. Policy Implications

## *Chapter 4 Rent Subsidy Programs in Other Countries*

1. Local Housing Allowance of UK
2. Housing Choice Voucher of USA
3. Policy Implications

## *Chapter 5 Improving and Developing the Rent Subsidy Program in Seoul*

1. Operational Improvement
2. Strategic and Long-term Development

## *References*

## *Appendix*

시정연 2011-PR-53

## 서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안

---

발행인 서울시정개발연구원장

발행일 2012년 1월 31일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

---

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-856-1 93330

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.